

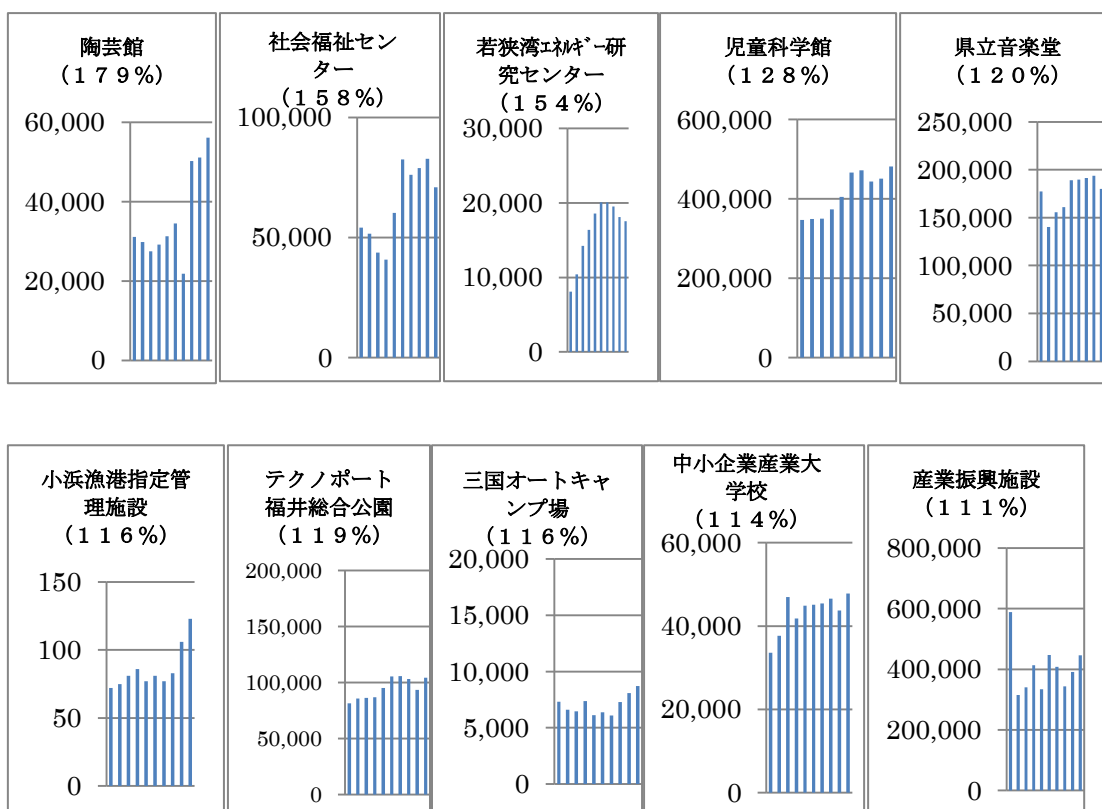
1. 指定管理者制度の成果 1・利用度

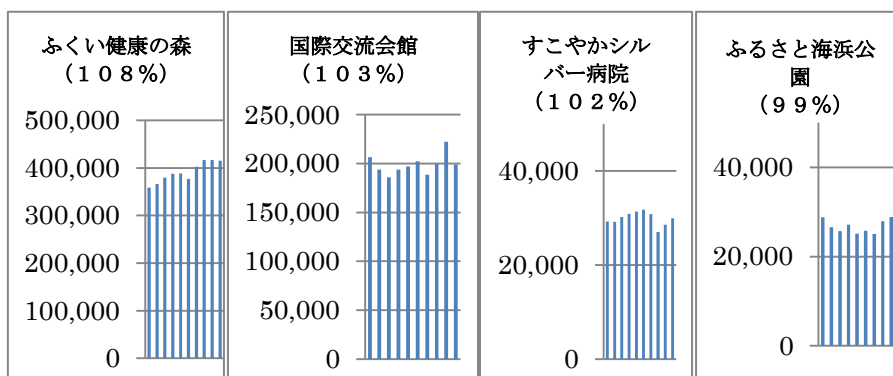
福井県が公の施設に対し、指定管理者制度を導入する目的は、①施設利用度の向上と②コストダウンであるが、福井県が公表している資料では、大抵の場合、コストダウンよりも利用度が先んじて言及されている。これは福井県が指定管理者制度導入の目的として、前者をより重視する傾向を示すものであり、外部監査としても、まず、こちらの方を論じる。

(1) 監査結果と分析・指定管理者制度の導入効果

外部監査は指定管理者制度を導入している 36 施設につき、10 年間の利用者数の推移を調査した。その結果、指定管理者制度と利用度に明確な関連性を認識しているが、まず、次の 14 施設について利用者数の推移グラフと指定管理者制度導入後の利用者数増加状況を見ていただきたい。

[指定管理者制度導入の効果を検証することの可能な施設の利用者数推移]





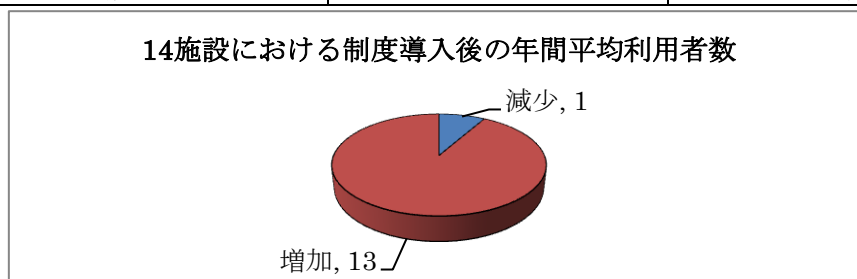
※タイトル下のパーセントは、最近 10 年のうち、指定管理者制度導入前の年平均利用者数を 100 とした場合の指定管理者制度導入後の年平均利用者数を示している。また、ここに表示したグラフは本報告書の利用者に増加のイメージを知ってもらうための簡易なものであり、詳細なグラフはそれぞれの各論を参照してもらいたい。

上記に示した 14 施設は、指定管理者制度の導入効果を「利用度」という側面から検証可能な施設である（残りの 22 施設については、設置と同時に指定管理施設となったもの 4 施設、特殊要因の影響が大きすぎて検証の対象とできないもの 2 施設、施設の性質上利用者数で指定管理者制度の導入効果を判断できないもの 5 施設、市・町が指定管理者となっているもの 11 施設であるが、これらについては後述する）。

①指定管理者制度の導入効果についての結論

[指定管理者制度導入の効果を検証することの可能な施設における制度導入後の状況]

指定管理者制度導入後の利用者数	減少	増加（うち 150%超）
施設数	1	13（3）



表・グラフを見ていただければ判るとおり、14 施設のうち、13 施設が年平均利用者数を増加させている。また、増加が 2%に留まったすこやかシルバー病院については、平成 21 年度以後、3 名の常勤医師のうち 1 名を欠いた状態での実績であり、減少したふるさと海浜公園については、利用料金ベースでは、指定管理者制度導入後で、それ以前の 105%となっている（いずれも詳細については、各論を参照されたい）。これらのことを考慮すれば、福井県がこれまで指定管理者制度を導入してきた施設については、当該制度は、福井県が期待したとおりの実績を上げていると言える。ただし、これまでに指定管理者制度を導入し

てきた施設については「指定管理者制度を導入して、成功が期待できる」施設であることに留意する必要がある。

・指定管理者制度は施設の利用度向上に効果があったことが確認された。

※ただし、これはあくまで、ここまでのところである。現時点で指定管理者制度が導入されていない施設については、それぞれ固有の問題があるので、同様な結果が得られる保証はないことに留意すべき。

②成果を上げた指定管理者

グラフに示したパーセントは、最近10年のうち、指定管理者制度導入前の年平均利用者数を100とした場合の指定管理者制度導入後の年平均利用者数を示している。これらグラフは、指定管理者制度導入後で利用者数の増加が大きかった順番に表示している。先頭に来るのは、陶芸館の178%という大きな数値である。だが、陶芸館については、指定管理者である民間企業のやり方も確かにうまいが、施設自体のリニューアル効果もあった。その点は考慮しなければいけない。外部監査が注目するのが、むしろ、次に続く、社会福祉センター、若狭湾エネルギー研究センター、児童科学館である。これらの指定管理者は、いずれも福井県と関連の深い団体であり、従前の管理受託者である。

第2章で述べたとおり、福井県の指定管理者制度には特徴がある。指定管理者の中に公益の団体が多いことと、そして、それらは、もともと当該施設の管理受託者であったという点である。常識的に考えれば、これらの施設については「制度だけが変わって、やっている人は変わらない」わけであるから、成果もそれほど期待できないはずである。しかし、結果は想定を覆すこととなった。これら公益の団体は、指定管理者制度導入をきっかけに大きく実績を伸ばしていった。その要因等に対する分析は後述するが、外部監査としては、「指定管理者制度がこれら団体の本来の力を引き出した」と見る。

ただし、このことは逆に言えば「それまでのやり方に問題があった」ということにもなり、この点に関しては、福井県も当該団体も反省が必要である。

・指定管理者制度が、結果的に公益団体の力を引き出した。

※ただし、このことは同時に、指定管理者制度導入以前における公益団体の努力や福井県の指導方法に不足するところがあったということの意味している。

③好結果の要因

では、好結果の要因は何なのか。外部監査としては、「インセンティブ」と「数値目標」を最大の要因として認識している。

指定管理者制度は、そもそも民間企業のノウハウや競争力を公の施設に生かすための制度であるが、福井県の場合、指定管理事業のグルーピング（これについては後述する）や受け皿となる民間企業が限られてくるという事情もあり、指定管理者といっても公益団体である社団や財団がその主体となった。制度だけが変わって何にも変わらないという懸念はあったが、これらについては指定管理者制度導入後、大きく実績を伸ばした。

それぞれの指定管理者については、各論にて詳細に述べるが、管理する側の福井県のこれに関する認識は、どの所管課に質問しても、ほぼ同じで、「団体の意識が以前と全く違う。それが好結果の要因と見られる。」である。外部監査としては、これを、強いインセンティブが作用した結果と分析している。即ち、ある指定管理者の「実績が向上しなければ、団体自体が無くなってしまうという危機感のもと業務を行っている」という言葉が示すように、指定管理者制度の導入は、福井県と関係の深い公益団体にとって、その存在自体が問われるという強いインセンティブを与える結果となった。確かに、これは、民間企業に与えることができる「単なる利益」よりも、インセンティブとしては強力である。ただし、成果を上げている団体については、切羽詰まったような悲壮感はない。むしろ、「危機感がある」と言いながらも、自らの活動に手応えと自信を感じているように見える。以前より、生き生きしている。この点でも、指定管理者制度の導入は意味があったのではないか。

一方、数値目標も、成果の発現に大きな役割を果たした。「数値目標を設定し、それに向かって関係者が努力をする環境を作れば、そうでない場合よりも実績は向上する。だから、必ず数値目標は設定しなければならない」が外部監査の立場である。

各論で指摘しているように、平成 23 年度における指定管理施設の数値目標の中には、甘すぎるものや厳しすぎるものもいくつかあったが、その多くは妥当なものであった。そして、ほとんどの施設が、そのとおりの結果を実現している。福井県が、指定管理者との基本協定書に数値目標を盛り込んだことが、功を奏したと言って良いであろう。

もちろん、指定管理者制度の成功要因はこれだけではない。「ノウハウ」、「外部評価委員」など、他にも要素があるが、外部監査としては、これらはいずれも、「福井県にとって応用可能な、たいへん価値のあるもの」と考えている。そのことについては、コスト面の分析を終えた後で述べる。

・ポイントは、「インセンティブ」と「数値目標」

※他にも要因はあるが、重要なのはこの2つ。これらは、「現場の意識を変える作用を持つ」という意味において、福井県にとって有用である。

[参考・指定管理者制度導入効果の検証からはずれた22施設について]

①設置と同時に指定管理施設となったもの

設置と同時に指定管理施設となったものとしては、福井県県民ホール、福井駅西口地下駐車場、福井港九頭竜川ボートパーク、敦賀港鞠山南地区多目的国際ターミナルがこれに該当する。詳細は各論を参照してほしいが、外部監査としては、これらについては福井県民が納得できるような成果をあげていると判断している。特に、福井駅西口地下駐車場については、5年間で実績を着実に伸ばし、「こんなのダメだろう」という県民の予想を覆す結果となっている。指定管理者と所管課が密接に連携することが、成果に繋がった点は、今後の参考になるはずである。

②特殊要因の影響が大きすぎて検証の対象とできないもの

外部監査が、特殊要因の影響が大きすぎて検証の対象とできないものと判断したのが、福井県産業情報センターと和田港若狭和田マリーナである。福井県産業情報センターについては、年間利用者数の約半数を占めていた専門学校が退出したため大きく利用者数を減らしてしまった。指定管理者制度の導入による管理主体の努力ということに焦点をあてれば、これを分析に加えることは妥当ではない。また、和田港若狭和田マリーナについては、公の施設の中でも施設の老朽化があまりにも著しく、分析に加えることは妥当でないと判断した。

③施設の性質上、利用者数では指定管理者制度の導入効果が判断できないもの

施設の性質上、利用者数では指定管理者制度の導入効果が判断できないものは、福井県営住宅（北部）、福井県営住宅（南部）、福井県立馬術競技場、福井県ライフル射撃場、福井県アーチェリー・クライミングセンターである。県営住宅については、北部、南部とも利用度としては高いわけであるが、県営住宅が課題とすべきは、利用度というよりは、サービスの質とコストである（これらについては各論にて述べている）。また、福井県立馬術

競技場、福井県ライフル射撃場、福井県アーチェリー・クライミングセンターについては、部活動としての学生の利用が主であり、その利用者数は、各部の部員数によって大きく変動する。これらはいずれも指定管理者制度が公の施設の管理に有効かどうかを判断するには適していない。

④市・町が指定管理者となっているもの

市・町が指定管理者となっているものは、福井県こども家族館、和田港成海緑地、福井県すいせんの里、福井県立ホッケー場、福井県もりの学園、敦賀港金ヶ崎緑地、若狭の里公園、若狭総合公園、奥越ふれあい公園、福井県乳製品加工体験等施設、トリムパークかなづである。市・町が指定管理者となっている施設は、そのほとんどが、市・町からの要請によって、福井県が設置したものであって、その設置の時から当該市・町が管理を行ってきたものである。

これらの施設に関しては、現在までのところ「指定管理者制度が導入されても、制度が変わっただけ」という状況が強い。具体的には、インセンティブがあっても、その強さはそれ以前と変わらず、あまり数値目標も設定されていない。したがって、指定管理者制度を導入した後も苦戦が続き、低調な利用率に留まっている施設も多く、残念ながら、近年利用者数を大きく減少させてしまった施設もある。

管理運営のコストは、市・町の負担であるから、福井県にとっては、他の公の施設に対して相対的に重要視しないという傾向があるのは自然なこととは思いますが、これらの施設も福井県が住民の利用のために、公金を投入して設置したものである。福井県には、これらの施設の利用度を向上させる責務がある。

ただし、運営の主体となるのは、あくまで市・町という地元自治体と考えるべきである。外部監査としては、「地元のニーズを、よりの確に吸い上げることができる」という意味において、地元自治体を指定管理者とすることに賛成する立場である。福井県としては、地元自治体を上手にサポートしながら、利用度の向上を目指さなければならない。

・市・町が指定管理者となっているものについては苦戦が目立つ。

※決して、それが全てということではないが、これらの指定管理施設については、前述の2本柱である「インセンティブ」、「数値目標」が、他のものより劣るのは事実である。

2. 指定管理者制度の成果 2・コスト

既に述べているように、福井県が公の施設に対し指定管理者制度を導入する目的は①施設利用度の向上と②コストダウンである。コストダウンは 2 番目の目標とはいえ公共機関の限られた予算を有効に使用するという意味では非常に重要な目標であると言える。ここでは、結果としてコストが減少したのか？という点と減少したとすればその要因を分析するとともに、指定管理者制度を導入していない他の公の施設への応用可能性について論じることとする。

(1) 指定管理者制度導入前後でのコスト比較

指定管理者制度が導入されている 36 施設について、指定管理者が導入された前後においてコストが減少しているか否かについての結果は以下のとおりとなった。

単位 千円		
No	施設名	コストの増減
1	福井県県民ホール	—(※1)
2	福井県越前三国オートキャンプ場	0
3	福井県ふるさと海浜公園	0
4	福井県社会福祉センター	△422
5	ふくい健康の森	△53,800
6	福井県児童科学館（エンゼルランドふくい）	△49,891
7	福井県立すこやかシルバー病院	△14,580
8	越前陶芸公園	24,781
9	福井県産業振興施設（サンドーム福井）	△38,557
10	福井県中小企業産業大学校	△4,546
11	福井県産業情報センター	△3,300
12	テクノポート福井総合公園	△31,263
13	福井県国際交流会館	△69,152
14	福井県立音楽堂（ハーモニーホールふくい）	△18,531
15	小浜漁港指定管理施設	△319
16	福井駅西口地下駐車場	—(※1)
17	和田港若狭和田マリーナ	—(※2)
18	福井港九頭竜川ボートパーク	—(※1)
19	福井県営住宅および共同施設（町屋団地ほか4団地）	△9,338
20	福井県営住宅および共同施設（社団地ほか5団地）	△12,757
21	福井県立馬術競技場	△45
22	福井県立ライフル射撃場	△1
23	福井県立アーチェリーセンター・クライミングセンター	△101
24	福井県若狭湾エネルギー研究センター	△11,311
25	敦賀港鞠山南地区多目的国際ターミナル	—(※1)
26	福井県子ども家族館	—(※3)
27	和田港成海緑地	—(※3)
28	福井県すいせんの里（越前岬水仙ランド）	—(※3)
29	福井県立ホッケー場	—(※3)
30	福井県もりの学園	—(※3)
31	敦賀港金ヶ崎緑地	—(※3)

32	若狭の里公園	—(※3)
33	若狭総合公園	—(※3)
34	奥越ふれあい公園	—(※3)
35	福井県乳製品加工体験等施設（ミルク工房「奥越前」）	—(※3)
36	トリムパークかなづ	—(※3)

注1 コスト比較できない理由について

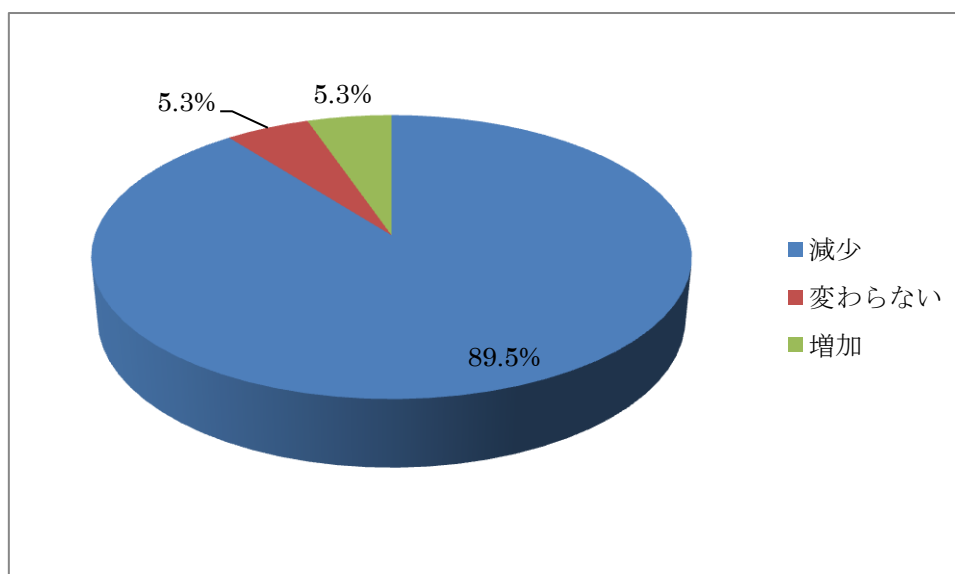
※1：施設が移転もしくは新築され、その当初より指定管理者制度を導入しているため、比較対象とすべきコストがない。

※2：指定管理者制度を導入したものの、導入以前の県のコスト負担の仕組みと変更がないため、指定管理者制度導入によるコスト削減が図られていない。

※3：指定管理者が市町であり、施設運営にかかるコストは全て市町が負担している施設。

注2 コスト比較については、県職員の減少分についても考慮している。

コスト比較結果を「減少」、「変わらない」、「増加」、「比較不能」に分けると「減少」が17施設、「変わらない」が1施設、「増加」が1施設、「比較不能」が17施設となる。なお、「比較不能」を除いたグラフは以下のようになる。



17施設（89.5%）の施設でコストの減少が図られている。そのうち9施設においては10,000千円以上のコスト削減となっている。指定管理者制度への移行はコスト削減という目標を十分達成できていると判断しても良い。なお、コストが増加したと言えるのは越前陶芸公園のみであるが、越前陶芸公園のコストが増加した要因は各論にて説明したとおり、リニューアルにかかるコスト増であり、利用者の増加を図るため意図的にコストを増加させたものである。

- ・ 指定管理者制度は施設運営にかかる県のコスト削減に効果があったことが確認された。

※ただし、これはあくまで、ここまでのところである。現時点で指定管理者制度が導入されていない施設については、それぞれ固有の問題があるので、同様な結果が得られる保証はないことに留意すべきである。

(2) コスト削減要因分析

① 指定管理者の努力

コスト削減の要因として、まず指定管理者の努力があげられる。指定管理者は努力せざるを得なかったと言い替えても良い。

そもそも、指定管理料の上限額は指定管理者制度移行時に過去の支出額に対し項目ごとにシーリングをかけたものを算定基礎として決定されており、基本的に県として負担すべきコストは必ず減少することとなっているのである。県としてはコストの削減が可能であるということを導入の前提としていたため、指定管理料の上限額の設定上既にコスト削減がビルトインされていたと言える。指定管理料の上限が低くなれば指定管理者はコストを抑えるよう努力することは当然である。指定管理者は指定管理業務で赤字となるのであれば、指定管理業務を引き受ける経済的なメリットは無くなるのである。指定管理業務にかかる収支報告の分析の結果、実際に指定管理業務が大幅な赤字となっているような指定管理者もいないことから指定管理者が指定管理業務で赤字とならないよう努力していることが明らかである。

コスト削減の具体的な方法としては、必要最低限の人員により運営しており非正規職員も有効活用していること、消耗品などの購入は最小限に抑えられていること、業務の一部について外部委託時に複数年・一括など契約方法を工夫するとともに入札や見積合わせを実施していることがあげられる。

指定管理料を抑えただけでは真のコスト削減とは言えないというのが外部監査人の意見である。指定管理料はあくまで指定管理期間だけの県にとってのコストであり、指定管理施設を維持管理するための真のコストは指定管理者が報告している指定管理業務にかかる収支報告にて計上されている支出である。指定管理者が限られた指定管理料の範囲内で適正な施設運営を実施して初めて真のコスト削減が図られたこととなる。その意味でも、福井県では指定管理者制度移行によりコスト削減が図られていると言って良い。

② 県職員の派遣の中止もしくは減少

指定管理者制度移行に伴い、県職員の派遣人員が無くなるもしくは減少している。これ

は、指定管理施設の自主的な運営をより一層進めるためである。結果として、4つの施設で派遣職員の人件費が減少することとなった。施設数としては少ないかもしれないが、影響額は非常に大きい。なお、コストの算定上、県職員の一人あたりの人件費は人事企画課より入手した福井県人事行政の運営等の状況より平成23年度の数値にて算定したものを利用している。

・指定管理者制度は施設運営にかかる真のコスト削減にも効果があったことが確認された。

※ただし、このことは指定管理者制度導入以前での努力不足や後述するコスト削減による弊害が発生するリスクを抱えたことを意味している。

(3) コスト削減による弊害について

多くの施設でコスト削減が図られていることは、県にとって指定管理者制度を導入した意義があったと言える。しかし、前述したとおりコスト削減は半強制的に実施されている面が否定できない。そのため、自主的な努力に基づくコスト削減とは異なり、以下のような弊害が心配される。

① 指定管理者となるべき候補者について

都市部のように指定管理者候補として、多くの業者が手を挙げるような状況であれば、半強制的なコスト削減であっても、当該コスト削減についていけない指定管理者は変われば良いだけであるが、ほとんどの施設で指定管理者の候補が1社である福井県では状況が異なる。指定管理者がコスト削減に失敗し指定管理業務において大幅な赤字を計上することは、指定管理者にとって指定管理業務を引き受ける経済的メリットを失うことを意味している。そのような場合、次回も同程度の指定管理料で指定管理業務を引き受けてくれるとは言えなくなる。そして、現在引き受けている指定管理者が指定管理候補者として手を挙げなければ、次回の指定管理期間において指定管理者候補がいなくなることを意味する施設がたくさんあるのが現状である。そのため、過度のコスト削減要求は指定管理者制度自体が運用できなくなる可能性がある。

② コスト削減の方法について

コスト削減が実施されている具体的な項目は人件費と消耗品費と委託費である。

人件費については、長く続く不況により民間には安くて優良な労働力が余っており、その有効活用を図ることにより削減されていることが最も大きな要因であろう。働き方の多様化により、働く時間や業務内容を工夫すれば総人件費を合理的に削減することは可能である。しかし、指定管理料に応じて逆算的に人件費を低く抑えている場合も考えられる。人件費にはこれだけの金額しか回せないからこれだけしか払わないという考え方である。これでは職員の質の向上によるサービスの向上は望めない。そのような単純な人件費の削減には外部監査人は反対である。

消耗品費についてはディスカウントストアの発展により同じ機能のものを安く購入することが可能となっている。購入者の努力次第で削減することができ、その弊害もほとんどないことから引き続き努力が求められる。

委託費については、複数年契約の利用や類似業務の一括委託などの利用により削減した事例があったものの少数派であり、基本的には毎年入札価格の低下により削減を図っている。注意しなければならないのは「安かろう悪かろう」となっていないかの管理である。その意味で指定管理者の果たすべき責任は重大であり、委託先の仕事を評価できる能力が求められる。県は、指定管理者が委託先の業務を適切に評価していることを確認する必要がある。

コスト削減で最も簡単な方法は、備品の更新や設備の修繕を実施しないことである。これらは、利用者目線であれば当然優先的に実施すべきものであるが、一方でやらなければそれだけ支出が減る項目でもある。指定管理期間が限られていれば、指定管理期間だけ使えば良いとの考えが出てもおかしくないのである。しかし、早め早めの修繕によって施設をより長く美しく維持することが可能であり、利用率の増加という指定管理者制度 1 番の目的も果たせることとなる。そのためには指定管理業務にかかる適切なインセンティブの設定が必要であるし、所管課の努力も必要であろう。所管課は、必要な備品の購入や修繕の実施の要否を適切に把握・判断し、指定管理者に適切なタイミングで実施させることが求められている。

- ・コスト削減の弊害を理解し、その発生を抑えることが県の仕事となる。

3. 今後の課題

(1) 公募条件

①現状

前述したとおり、福井県の指定管理者としては、外郭団体を含む行政との関わりが強い事業者が、最も多くなっている。総論1で述べたように、指定管理者制度の導入によって、結果的に外郭団体等の業務に対する真剣みが増したことは福井県にとって好ましいことである。福井県では受け皿となる民間企業が限られているという事情もあるが、さらなる利用度向上とコスト削減を目指すなら、より競争原理が働くよう公募条件に改善の余地がある。

・ 指定管理者制度の成果をより向上させるには、より競争原理が働くよう公募条件を改善する余地がある。

②現状の課題

監査過程では、「募集の公募期間が短い」、「申請書類が複雑で事務負担が大きい」など事務的な課題もあるが、「指定管理とする事業のグルーピング」「指定管理者に対するインセンティブの弱さ」が今後の課題として認識された。

i 第1の課題・指定管理とする事業のグルーピング

福井県における指定管理事業の課題の一つは、指定管理業務のほとんどにおいてハード事業とソフト事業を一つのグループとして一体化していることがあげられる。

ハード事業とは建物自体の管理業務や施設の貸与業務であり、公の施設の指定管理業務として根幹をなす業務である。そもそも、指定管理者制度を導入する目的は公の施設そのものの利用度の向上であるので、ハード事業は指定管理者制度が予定する業務であると言え、ある程度の民間からの参入が見込める業務である。

一方ソフト事業とは、指定管理施設にて実施する研修などの事業であり、県が設立母体となった財団法人や社団法人を利用し、民間では提供できない政策的な事業を県の委託業務として実施している事業である。そのため、県の政策や事業との関連性が非常に高く、そもそも民間が実施することに不向きな事業が多い。指定管理者公募の説明会へ参加したものの実際の公募には参加しなかった事業者の中には、「ソフト事業の遂行が困難と判断して参加を見送った」としている事業者もいた。県としては公募に参加しなかった事業者に

対しその理由を尋ねるなどの取り組みをしているが、今後、指定管理とする事業のグルーピングを再検討する余地がある。

・より多くの応募が見込めるような指定管理とする事業のグルーピングを再検討する。

ii 第2の課題・指定管理者に対するインセンティブの弱さ

福井県における指定管理事業の課題の二つ目は、指定管理事業を行った場合のインセンティブの弱さである。具体的には「そんなに儲かるわけではない」という感触である。指定管理者は、基本的には利益の獲得が第一目標となるが、現在の状況ではいずれも大きな利益を獲得できる状況にないし、利益が出た場合その一部を福井県に戻すなどインセンティブを減じるような協定もある。

・現在の状況では、指定管理者のインセンティブは弱い。

③外部監査の提案

i 指定管理とする事業のグルーピングについて

指定管理者制度を導入する上で、既存の事業をどのようにグルーピングするかは県の政策次第であり、一律にこれが正しいというような正解はない。しかし、何らかの問題が無いか自問自答することも必要であろう。

外部監査人としては、指定管理とする事業のグルーピングをより細かく分けられないか検討すべきであると考えている。その、最も簡単な手法がハード事業とソフト事業を区分することである。もちろん、施設の利用を前提としたソフト事業が多いため、施設利用料を指定管理者へ支払う必要がある団体も出てくると考えられるが、そういった施設利用料も含めることが本来のソフト事業のコストである。現在は、ソフト事業における施設利用料部分が明確となっておらず、コスト計算が若干甘くなっている。

ハード事業のみを指定管理業務として公募するならば、施設の管理や賃貸を民間の事業者へ任せることによって、県の外郭団体はソフト事業へ専念することができ、ソフト事業

の成果も向上することが期待できる。

- ・ハード事業とソフト事業を分けられないか検討する。

※今までの考え方を一旦捨てて検討。

ii 指定管理者へのインセンティブの強化について

本報告書において繰り返し述べることとなるが、外部監査としては、インセンティブを減じるという点と、利益金額の検証コストがかかるという点から還付金の利益連動については反対の立場である。したがって、現在、還付金の利益連動システムをとる契約については改善すべきと考えている。「工夫次第で儲かる」は指定管理事業の基本である。

これに加えて外部監査が提案するのが、コストのかからないインセンティブの強化である。具体的には名誉や信用であるが、現在指定管理者となっている民間企業の声を見ると「利益ではなくて社会貢献のため」、「儲からなくとも会社の信用度は上がっているから」というケースが多い。こういう事業者さんたちには、利益でなくて名誉や信用を以って、その報酬となるような仕組みが必要であろう。それによって、「赤字になっても指定管理者になりたい」という状況を作っていくことが、新たなコストダウンへの道筋にもなる。

- ・名誉や信用など、福井県にとってコストがかからないインセンティブに焦点をあてる。

※「指定管理者である」ということが、指定管理業務以外でプラスとなりやすい状況を用意すると良い。もっと言えば、「赤字になっても指定管理者になりたい」という状況をつくれれば良い。

(2) 指定管理者制度を管理する福井県の組織

①指定管理者制度の運用状況を全体的に検討するための仕組み

指定管理者制度の運用状況を全体的に検討するための仕組みが福井県の組織内に無いことも、本年度の外部監査の重大な指摘事項である。

では、何のために、指定管理者制度の運用状況を全体的に検討するか。それは、指定管

理者制度の効果を検証し今後の方向性を明確にするためもあるが、それだけではない。ノウハウをものにして他のことに展開するためである。現在、業務を行っている指定管理者には、それぞれ独自のノウハウがある。その中には、他の指定管理施設に应用できるものもあれば、直営施設に应用できるものもある。さらに言えば、出先機関に应用できるものもある。確かに、指定管理者制度の導入はノウハウのためではないが、これをものにしようとせず、放っておくのは、たいへんな損失である。

・ 指定管理者制度の運用状況を全体的に検討するための仕組みがない。

※そもそも「指定管理者制度から何かヒントを得る」という発想が無いので、そのための仕組みが無いのは当然かもしれないが、うまくいっているものから何も学ばないのは、不経済と言わざるを得ない。

②福井県の現状と改善の必要性

福井県の中には、「指定管理者制度から得られたものの応用」を実行する仕組みが無い。例えば、後述する事業報告書が典型的な例である。事業報告書の書きぶりは、指定管理者によって極端な差があるのが現実である。誰か一人が全部の事業報告書に目を通せば、ダメな事業報告書のどこをどう直すか、優れた事業報告書を参考に指導することができる。指導を受けた指定管理者は、それはそれで組織の力となっていくし、最終的には指定管理施設の実績に反映されてくることになる。しかし、現状は、そのようになっていない。指定管理者の事業報告書を横並びで見ている人間は一人もいない。

福井県の場合、「施設の性質から考えて、直営で行かざるを得ない施設がいくつかある」という点では現実のものと考えなければならない。では、今後も直営で行かざるを得ない施設の状況を好転させるにはどうするか。指定管理施設で行われている手法で使えるものを使っていくというのが、とり得る方針としては順当であろう。

- ・福井県は指定管理者制度から学ばなければならない状況にある。

※指定管理者制度の課題は、既に「導入するか否か」というものだけではない。さらに、どう活用するかという段階に入っている。つまり、制度の再利用である。

③外部監査の提案

福井県の組織内で指定管理者制度に関連するのは、総務部人事企画課と総務部財産・事務管理課である。簡単に言えば、前者が、指定管理者制度を推進する役割、後者が、指定管理者制度を運用するための規則の整備等を行う役割である。したがって、外部監査が考えるような、「指定管理者制度の運用状況を分析し、それを指定管理者制度自体のレベルアップや県が直接管理する公の施設や出先機関等の業務への応用・展開することを目指す」といった組織はない。外部監査としては、「福井県の場合は、そういったことをした方が良い」と言っているわけであるが、常設のチームを作る必要はない。プロジェクトチームで十分である。プロジェクトチームは、総務部内の職員で構成するのが良いであろう。

- ・指定管理者制度の分析・ノウハウの取得・応用のため、プロジェクトチームをつくりノウハウの展開を目指すべき。

※ノウハウの展開対象は、指定管理施設相互間、直営施設はもちろんだが、内容によっては公の施設以外、例えば出先機関も対象とする。

[助言・指導のイメージ]



PT は全ての指定管理者の運営状況を見る。そのうえで、所管課に対し、「どの指定管理施設でどういった指導をするか」を示す。それをうけて所管課は、指定管理者に対しての指導を PT と協力して行う。

4. 直営施設の状況と今後について

(1) 直営施設に対する福井県の方針

福井県は、第三次行財政改革実行プランの中で、「県が直営している施設への指定管理者制度の導入を検討」として、具体的にいくつかの施設を挙げている。逆に言えば、それ以外の施設については、当面は指定管理者制度の導入は合理的でないと判断しているわけであるが、直営 31 施設の方向性としては次のようになる。

[今後における指定管理者制度導入の検討状況]

区 分	指定管理者制度導入について検討するとしている施設	現状では、直営が妥当と判断している施設	個別法の規定で設置されている施設 (検討から除外)	休止している施設
施設数	4 施設	22 施設	4 施設	1 施設

(2) 福井県が指定管理者制度の導入を検討している 4 施設および指定管理者制度導入の検討から除外している 5 施設について

福井県が、指定管理者制度導入を検討しているのは、生活学習館、自然保護センター、海浜自然センター、武道館の 4 施設である。福井県としては、「あくまで検討段階」であり、そもそも受け皿という課題があるので、目論見どおりにいかないかもしれないが、外部監査としても、福井県とほぼ同意見である。各論にて示しているように、他県における同様な施設への導入状況を見ても、これらの施設に関しては、指定管理者制度の検討は合理的な判断であろう。

一方、福井県が指定管理者制度導入の検討から除外している 5 施設のうち、個別法の規定で設置されている 4 施設とは、福井県総合福祉相談所、福井県嶺南振興局敦賀児童相談所、福井県和敬学園、福井県精神保健福祉センターであり、休止中の 1 施設というのは、福井県クレ射撃場である。個別法の規定で設置されている 4 つの福祉施設は、いずれも行政が、その責任を全うすべき場であり、外部監査の認識としても指定管理者制度の導入は考えられない。福井県クレ射撃場については、鉛汚染対策による休止であり、これも除外が当然である。

(3) 残り 22 施設の傾向について

直営 31 施設から上記の 9 施設を除いた残り 22 施設が、指定管理者制度導入の導入について、当面のところ合理的ではないと福井県が判断している施設である。これらを施設区

分ごとにみると、次のようになるが、その傾向は明らかである。社会福祉施設はいずれも病院であり、基盤施設というのは、幾久公園と臨海中央公園で、レクリエーション・スポーツ施設というのは福井運動公園・福井少年運動公園であるから、施設らしい施設といえ、**「産業振興施設」**という区分になる総合グリーンセンターを除けば、ほぼ全てが文教施設ということになる。

(4) 外部監査の考え

①残りの 22 施設への基本的な対応

それぞれの施設につき、現時点において指定管理者制度の導入が難しいという理由は、各論を参照していただきたいが、外部監査としても、これらについては時間をかけてじっくり検討していくべきと認識している。

指定管理者制度の効果は前述したとおりであり、大きな効果が確認できている。福井県としては、さらに進めたいところかもしれないが、今までに指定管理者制度を導入してきた施設については、受け皿もあり、指定管理者制度導入が合理的であったものがほとんどであることには、今一度留意が必要である。残った 22 施設については、他県の事例を参考にしながら、指定管理者制度の導入可能性を慎重に検討していくことが望ましい。

・残りの 22 施設については、施設の性質から指定管理者制度導入困難なものが多いという前提で考えるべき。

※残った 22 施設については、そもそも「難しいから残った」と考えるべきである。ただし、指定管理者制度の導入効果が明確となっている以上、他県の事例を参考にしながら、指定管理者制度の導入可能性を慎重に検討していくことが望ましい。

②残り 22 施設への具体的な対応

現状において指定管理者制度を導入できない場合であっても、利用度の向上とコストの削減は実行されなければならない。

i 利用度対策

まず、利用度の向上については、指定管理者制度を導入している施設からのノウハウや姿勢の応用が有効である。指定管理者制度導入施設の成果が示すように、福井県の直営施設の中には、まだその能力を十分発揮できていないものが多い。無理なく指定管理者制度が導入できれば良いが、そうでなければ、速やかに指定管理者制度導入施設の姿勢に学ぶ

べきである。指定管理施設には及ばなくとも、それらに近い成果を上げることは可能と考えられる。

ii コスト対策

次に、コストの削減については人件費の問題が一番大きい。福井県自体が消耗品費や委託費についてはここ数年で入札や見積合わせにより相当のコスト削減を進めており、今後多額の削減の余地は少ない。一方、人件費については制度上の問題もあり、一元的なカットは難しいものの、そもそも県職員がやるべき仕事かどうかを再検討し、県職員の配置を減少させていくという方法が考えられるし、外部監査人としてはその方法が最もコスト削減に有効であると考えている。

公の施設はそのほとんどが住民に直接サービスを提供する施設が多く、まさしくサービス業である。一般的に言えるサービス業の大きな特徴は「人と関わることが好きな人が向いている」と「土日など休日での提供が必要となる」である。

このような業務を県職員が自ら行うとすれば必ず付いてまわるのが「休日勤務」の問題である。多くのサービス業の企業では「土日」は休みではない。県職員であれば休日勤務に伴う超過勤務手当などの問題が発生する。

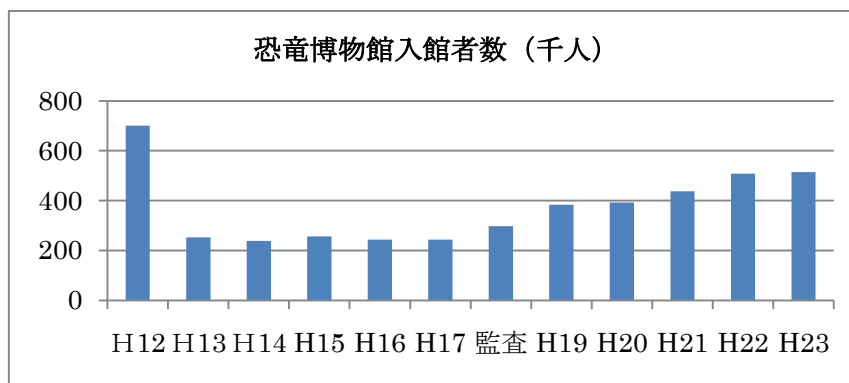
- ・ 直営施設の利用度向上については、指定管理者制度のノウハウを応用すべき
- ・ 直営施設のコスト削減については、県職員の配置を減少させることが有効

[参考・施設の工夫により利用度がアップする例]

参考として、直営施設の代表である福井県立恐竜博物館の設置以来の入館者数の推移を示すと次のとおりである。平成 17 年度まで低迷を続けた入館者数は、外部監査の対象となった平成 18 年度以降増加を続け、平成 23 年度には平成 17 年度当時の 2 倍となった。当時の外部監査人の見解は、「福井県の施設は、その持てる能力のまだ半分程度しか発揮できていない」であるが、実際そのとおりの結果となっている。

[参考・福井県立恐竜博物館の入館者数推移]

年 度	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18 監査	H19	H20	H21	H22	H23
入館者数(千人)	700	253	238	256	243	243	297	383	392	438	508	515



- ・福井県の施設には、本来の能力を発揮できていないものも多い。

③指定管理者制度導入についての今後の留意点

これまでのところ、指定管理者制度の導入は成果を上げており、その中心的な役割を果たしたのは、社団や財団であったのは事実である。だからと言って、指定管理者制度導入のために、福井県が自ら受け皿となる社団や財団を用意するようなことがあってはならない。

- ・指定管理者制度導入のために、自ら受け皿を用意するようなことがあってはならない

[総論・個別論点についてのまとめ]

5. 指定管理者に対するインセンティブについて

(1) 指定管理者が考えるインセンティブの現状

指定管理者にとって事業を継続するためには、利益はインセンティブとして重要であるはずだが、現在の指定管理者は利益以外のインセンティブを重要視している傾向がある。大半の指定管理者は、利益インセンティブを考えて指定管理者制度に参入しているというよりも、自らの組織の生存インセンティブを重要視しているようである。

例えば、指定管理者の既存事業との関連性（競合他社排除、自社の事業とのシナジー）、指定管理者の事業目的達成における必然性（自社の事業を運営するために必要不可欠な施設の管理運営、社会貢献目的の達成）、公の施設管理というステータスによる指定管理者の自社ブランド力向上などにウェイトをおいている傾向が強い。

指定管理者制度でのインセンティブは、いずれにしろ指定管理者は明確に意識しており、結果として利用度向上、コスト削減の成果に繋がっていることは明確である。

現状、県が採用しているインセンティブは、利益インセンティブを考えているようだが、指定管理料を渡し切りにして指定管理者の経営努力で生み出した利益は指定管理者に帰属させる方式は一部であり、利益を還元させる方式を取り入れている。

(2) 現状の問題点

どの指定管理者も利益が出なくても良いとは考えていない。また、次回の指定管理契約時において、指定管理料が下げられる可能性を考えてしまうため、利益が出なくても頑張る傾向がある。適正な利益が得られない状況であるのなら、民間の参入機会を減少させることにもなる。

また、利益が出たら戻す方式は、指定管理者に利益調整インセンティブを与えることになり、結果として小規模修繕を利益調整項目として捉えてしまう懸念がある。もしそうであるなら、利用者の不満を生み、適正なタイミングでの小規模修繕を見送る形になり、結果として大規模修繕時での支出負担増に繋がるであろう。

(3) 外部監査の提案

本来の利益インセンティブを考えて、指定管理料からコストを差し引いた利益を指定管

理者に渡す方法が望ましい。

利益インセンティブ以外にも指定管理者への参入インセンティブがあることを考慮し、お金をかけずに指定管理者を誘導することも認識すべきである。

所管課は、モニタリングをさらに充実し県有財産の維持管理に関する修繕を適切な時期に実施するように指導する体制を構築すべきである。

6. 指定管理とする事業のグルーピングについて

(1) 指定管理とする事業のグルーピングの現状

指定管理とする業務のグルーピングとは、指定管理者が実施する業務をどのような単位でまとめるもしくは分割するかを決定することであり、外部監査人の造語である。指定管理とする事業のグルーピングについて現状は、指定管理者制度導入前の管理委託契約と同じにしている。結果として、ハード事業とソフト事業が一体化されたまま指定管理業務とされている。また、実際に指定管理者となった法人又は団体を見ると一番多いのは社団法人等の外郭団体である。これらの外郭団体はそもそもソフト事業を実施するために県が設立したものも多い。逆に言えば、指定管理者とならなければこれらの外郭団体の存在意義はなくなってしまう事となる。

ハード事業とは建物自体の管理業務や施設の貸与業務の事である。ソフト事業とは、指定管理施設にて実施する研修などの事業のことである。

(2) 現状の問題点

ハード事業とソフト事業が一体化して指定管理業務とされているため、応募が低調となっている。そもそも、公募に応募する民間業者自体が非常に少ない状況となっている。

ソフト事業は県が民間では不足もしくは実施できない事業で政策的に必要であると判断したものうち、自ら実施することが合理的でないと判断した事業である。そのため、民間で実施することが不向きな事業が多いことは間違いない。

(3) 外部監査の提案

建物管理や施設賃貸などのハード事業と研修などのソフト事業を分割して考え、ハード事業を指定管理者制度へ、ソフト事業を委託業務へ分割することが可能でないか検討すべきである。

7. 指定管理者の選定手続きについて

(1) 指定管理の選定手続きの現状

選定手続きについては決められた手続きどおり行われていた。諸資料の内容からは、選定委員会は有効に機能していると判断できる。選定委員はそのまま外部評価委員へのスライドするケースが多いが、「選定時の指定管理者の方向性を事後的にチェックしている」という意味において、結果的に外部評価制度の有効に繋がっている。

(2) 現状の問題点と対応策

①問題点 1

申込説明会には参加したが申込しないケースがある。

[対応策]

募集期間やインセンティブの設定に問題が無いか検討する必要がある。

②問題点 2

入札に1社しか参加しないケースがある。

[対応策]

指定管理者として適正か否かの判定は選定委員会の評点に基づき結論を出している。現在指定管理者として選定されている事業者についてはいずれも高い評点が付いていたため、選定上の問題は無かったと考えるが、仮に、1社しか参加していない場合で、評点が低い場合どのような判断をするのかをはっきりさせるべきである。

③問題点 3

既存の団体がスライドして運営するケースが見受けられる。

[対応策]

適正な競争があるか、また、参入障壁があるのか否かを検討する仕組みが無い。総務部内にプロジェクトチームを作って指定管理者制度の全体像について分析をすべきである。

④問題点 4

福井県からの補助金が出ている団体が指定管理者になっているケースがある。

[対応策]

選定手続きおよび競争上の問題の有無について検討する場合には、他の指定管理者とは異なった視点でのチェックが必要である。

⑤問題点 5

これは問題点というわけではないが、選定手続資料や外部評価委員としての働きを見ると、それぞれの施設について、選定委員（外部評価委員）を上手く選んでいるという印象がある。

[対応策]

現状、上手くいっている理由を明確にし、今後の委員選定に役立てると良い。

8. 指定管理契約の期間について

(1) 指定管理契約の期間の現状

指定管理契約の契約期間はそれぞれ概要に記載のとおりであるが、全体的には下表のようになる。契約期間が4年8ヶ月となっている福井県こども家族館と和田港成海緑地に関しては、供用時期の関係で端数がでるが、実質的には5年契約である。したがって、福井県の指定管理施設については、5年契約がほとんどであるといつて良い。

契約期間	3年	4年8ヶ月	5年
施設数	2	2	32

※契約期間が3年であるのは、福井駅西口地下駐車場と敦賀港鞠山南地区多目的国際ターミナルであり、契約期間が4年8ヶ月であるのは、福井県こども家族館と和田港成海緑地である。

(2) 現状の問題点

往査時に、指定管理者にヒアリングしたところ、指定期間は長いほうが計画を立てやすいとの意見が多かった。施設の運営が絡むので修繕計画を考えると今までよりも長期が良いとの意見も多い。また、人材育成面からも指定管理期間が短いと人材育成に力を入れられない問題がある。

(3) 外部監査の考え

指定管理契約の期間については、原則的には、「その時点で、最も有効に施設を運営できる事業者を選定する」という指定管理者制度本来の機能と、「長い方がやりやすい」という事業者へのインセンティブとのバランスとなり、それは、それぞれの施設によって違うはずである。ただし、最も有効な長さというものは現状でははっきりしない。「3年だと短すぎる」というのは、経験的にはっきりしたが、5年だとどうなのかについては、この契約期間が終わってみないと解らない。他県の状況を見ても5年が多いし、外部監査としても感覚的には5年を支持しているが、この点については、それぞれの契約期間が終わってからプロジェクトチームで検討すべきである。

9. 外部評価委員制度について

(1) 外部評価委員制度の有効性

外部評価委員制度については、多くの指定管理者がその有効性を認めている。委員会は指定管理者の言葉を借りれば、「利用者目線で様々な気づきを得る機会」となっているようである。実際に議事録等を閲覧して委員の発言を見てみると、指定管理者の業務にプラスになる現実的で前向きな内容が多く、委員のアドバイスどおりにやって成果を上げている施設もある。外部評価委員制度は、ボランティア的な性格が強く、コストはほとんどかからない。3Eに適した仕組みである。

(2) 外部監査の提案と留意点

①外部評価委員制度の展開

外部評価委員制度は指定管理施設における成果の向上に効果性が高く、しかもそのコストはほとんど発生しない。公募による指定管理施設だけでなく、特定の団体を指定管理者に選定した施設や直営施設にも導入すべきである。

②選定委員会構成メンバーの選任時の留意点

現在、指定管理施設の外部評価委員は基本的に選定委員会構成メンバーから選定されている。選定委員会構成メンバーと外部評価委員メンバーが同じであることについては、メリットもデメリットもあるが、福井県の場合、「選定委員と外部評価委員をそれぞれ選ぶとなると適任者が不足する」事態が現実にはあるので、他の選択肢は考えにくい。そこは現実的な対応をとるとして、所管課には「選定手続の後、運営上の有効なアドバイスもできる人」という視点で選定委員会構成メンバーを選ぶべきであろう。今回の監査においては「外部評価委員のアドバイスはあまり参考にならなかった」という指定管理施設も数は少ないがあった。これらの施設に関しては、選定委員会構成メンバーの選任時にそういった配慮に欠けた結果とも言える。

10. 指定管理施設の所管課について

(1) 現在、指定管理施設を所管する部署

監査対象としている 36 の指定管理施設にはそれぞれ所管する部署があり、それは次のとおりである。

所管課	指定管理施設
総務部・財産事務管理課	福井県県民ホール
総合政策部・電源地域振興課	福井県若狭湾エネルギー研究センター
安全環境部・自然環境課	福井県越前三国オートキャンプ場 福井県ふるさと海浜公園
健康福祉部・地域福祉課	福井県社会福祉センター ふくい健康の森
健康福祉部・子ども家庭課	福井県児童科学館 福井県こども家族館
健康福祉部・長寿福祉課	福井県立すこやかシルバー病院
産業労働部・地域産業技術振興課	越前陶芸公園 福井県産業振興施設（サンドーム福井）
産業労働部・労働政策課	福井県中小企業産業大学校
産業労働部・産業政策課	福井県産業情報センター
産業労働部・公営企業経営課	テクノポート福井総合公園
観光営業部・観光振興課	福井県国際交流会館
観光営業部・文化振興課	福井県立音楽堂（ハーモニーホールふくい）
農林水産部・水産課	小浜漁港指定管理施設
農林水産部・園芸畜産課	福井県すいせんの里（越前岬水仙ランド） 福井県乳製品加工体験等施設（ミルク工房「奥越前」）
農林水産部・県産材活用課	福井県もりの学園
土木部・道路保全課	福井駅西口地下駐車場
土木部・港湾空港課	和田港若狭和田マリーナ 福井港九頭竜川ボートパーク 敦賀港鞠山南地区多目的国際ターミナル 和田港成海緑地 敦賀港金ヶ崎緑地
土木部・建築住宅課	福井県営住宅及び共同施設（町屋団地ほか 4 団地） 福井県営住宅及び共同施設（社団地ほか 5 団地）
土木部・都市計画課	若狭の里公園 若狭総合公園 奥越ふれあい公園 トリムパークかなづ
教育庁・スポーツ保健課	福井県立馬術競技場 福井県立ライフル射撃場 福井県立アチェリセンター・クライミングセンター 福井県立ホッケー場

(2) 現状の問題点

①利用者目線からの所管課

外部監査が、実際に指定管理施設の監査手続を実施してみて、かなり違和感があったのは、指定管理施設の所管課である。具体的には「集客施設なのに必ずしもそれを得意としていない部署が所管している」という感覚を覚えた施設は少なくなかった。また「施設が複合的な機能を持っているにもかかわらず関与している部署は一つだけ」という印象も強い。公の施設の場合、その設置には「本来の目的」があって、その結果として現在の所管となっているケースが多いわけであるし、所管が決まってしまうえば基本的に縦割りとなる傾向になるが、「利用者目線」というところに重点を置けば、必ずしもそうはならないだろう。指定管理施設に関与する部署については、再検討すべきである。

・所管課について「利用者目線」での再検討が必要である。

※原理原則を重視して関与すべき所管を定めれば、結果的に利用者目線から外れることもあることに留意。また、施設の運営に関与する部署を複数にするという方向性も検討すべきである。

②観光営業部について

指定管理施設には集客施設が多い。したがって外部監査としては、後述する表に示したように「観光営業部がもっと関与したらいいのに」という感覚が強い。福井県の観光営業部は最近発足した新しい部署であり、急激に守備範囲を広げるということは難しいかもしれないが、今後、指定管理施設への関与は強化していくべきである。

(3) 外部監査の見解 (参考)

あくまで参考であるが、行政機関としての事情を度外視した民間の感覚、あるいは外部の率直な感覚からすると、指定管理施設についての外部監査の見解は次のとおりである。

施設の名称	所管課	外部監査の見解
福井県越前三国オートキャンプ場	安全環境部 (自然環境課)	オートキャンプ場である。観光関連の部署が所管する方が施設の有効性を引き出せる可能性が高い。将来的には所管を移し、自然環境課は補助的な役割とした方が良いと考える。
福井県ふるさと海浜公園	安全環境部 (自然環境課)	オートキャンプ場である。観光関連の部署が所管する方が施設の有効性を引き出せる可能性が高い。将来的には所管を移し、自然環境課は補助的な役割とした方が良いと考える。
越前陶芸公園	産業労働部 (地域産業技術振興課)	産業として越前焼全体を捉えた場合、産業労働部がリードしていくのは妥当と考えるが、集客施設としての陶芸公園には、観光やレジャーの視点が不可欠。観光関連部署の関与が必要である。

テクノポート福井総合公園	産業労働部 (公営企業経営課)	テクノポートに進出した企業の福利厚生施設としての役割も大事だが、福井県最大のサッカースタジアムを有する公園でもあり、公園全体としての利用度を目指していくならば、他の部署との連携や協力は不可欠。
福井県立音楽堂	観光営業部 (文化振興課)	昨年度までは教育庁の所管であった。将来にわたっての利用のされ方までを考慮すれば、それにも合理性がある。観光・教育の両面からアプローチするのが良いのではないかと。
和田港若狭和田マリーナ	土木部 (港湾空港課)	港湾であるので、所管が土木部なのは当然であるが、本質的には、レジャー・スポーツ施設であり、観光やスポーツ関連の部署も関与すべきである。
福井県営住宅及び共同施設	土木部 (建築住宅課)	集客施設でなく住宅であるので、維持補修は最も重要。よって、建築住宅課以外に所管は考えにくいだが、施設の性質からすると、福祉関連の部署も関与した方がよい。住民にとってのプラス要素は大きくなる。
福井県立馬術競技場	教育庁 (スポーツ保健課)	世間的な感覚からは意外な感じだが、馬術と福祉の親和性は高い。他の馬術場のように「スポーツ+営業」という視点でなく、行政機関として福祉面に着目した活動を推し進めるのも選択肢の一つ。
敦賀港鞠山南地区多目的国際ターミナル	土木部 (港湾空港課)	港湾なので、土木部の所管となるわけであるが、現状もそうであるように産業労働部の関与は必要である。
福井県子ども家族館	健康福祉部 (子ども家庭課)	指定管理者であるおおい町の所管課は住民福祉課であるが、商工観光課も積極的に関与している。福井県も健康福祉部だけでなく、観光関連部署の積極的な関与が必要。
福井県すいせんの里(越前岬水仙ランド)	農林水産部 (園芸畜産課)	指定管理者である越前町の所管課は、商工観光課である。もともとの設置目的から、福井県では農林水産部の所管となっているが、施設の有効性を引き出せるのは、やはり観光関連の部署であろう。
福井県もりの学園	農林水産部 (県産材活用課)	もともとの設置目的から、福井県では農林水産部の所管となっているが、利用度の向上ということを主眼に置けば、農林水産部よりも教育関連か観光関連が良いのではないかと。
若狭総合公園	土木部 (都市計画課)	若狭総合公園については、所管するのは土木部としておいても、福祉関係や観光関係の部署も部分的に関与する方向性が良い。
奥越ふれあい公園	土木部 (都市計画課)	奥越ふれあい公園については、所管するのは土木部としておいても、教育関係や観光関係の部署も部分的に関与する方向性が良い。
トリムパークかなづ	土木部 (都市計画課)	トリムパークかなづについては、所管するのは土木部としておいても、教育関係や観光関係の部署も部分的に関与する方向性が良い。

11. 指定管理施設の目標管理について

(1) 目標管理の重要性

公の施設に限らず、具体的な数値目標を設定することとその成果との間には密接な関連性がある。具体的な数値目標が設定されている場合と漠然としか目標が設定されていない場合ではその成果に差が出てくることは明らかであろう。公の施設の目的がその施設の有効利用にあるならば、数値目標の設定は当然のことであり、福井県が指定管理者とかわす指定管理の基本協定書にも「具体的な数値目標の設定」は明記されている。指定管理者が具体的な数値目標を持つこと、数値目標が適切であること、その数値目標に対する実績の達成状況に対し、指定管理者と所管課が分析・検討し、アクションをとることは、指定管理者制度を成功に導くための柱の一つといえる。

[参考・基本協定書に記載されている目標管理の例]

第一項	指定管理者は、管理業務の実施に当たり、福井県と協議のうえ管理目標を設定し、その達成に努めなければならない。
第二項	前項の管理運営目標は、原則として利用者数、稼働率、利用料金収入額などの具体的な数値で表記等によるものとする。
第三項	毎年度、前項の管理運営目標の達成状況およびその評価の結果、目標達成のために取り組む具体的内容を事業報告書に記載しなければならない。

指定管理者制度導入後の各施設の利用度の伸びはそれぞれ各論のとおりであるが、全体的に言えば、「数値目標の導入がきっかけとなって利用者数が大幅に増加した」というケースはかなり多い。

また、特に外部監査人が重視するのは「目標管理には、ほとんどコストがかからない」という点である。福井県は「コストをかけない利用度の向上」にこだわるべきである。

(2) 指定管理施設における目標管理の状況

①平成 23 年度の状況

福井県の指定管理施設は、指定管理者の数でカウントすると 36 件である。施設それぞれについては各論を参照してほしいが、このうち具体的な数値目標を設定し達成率を事業報告書に明記しているのが 21 件、具体的な数値目標が無いものが 15 件である。

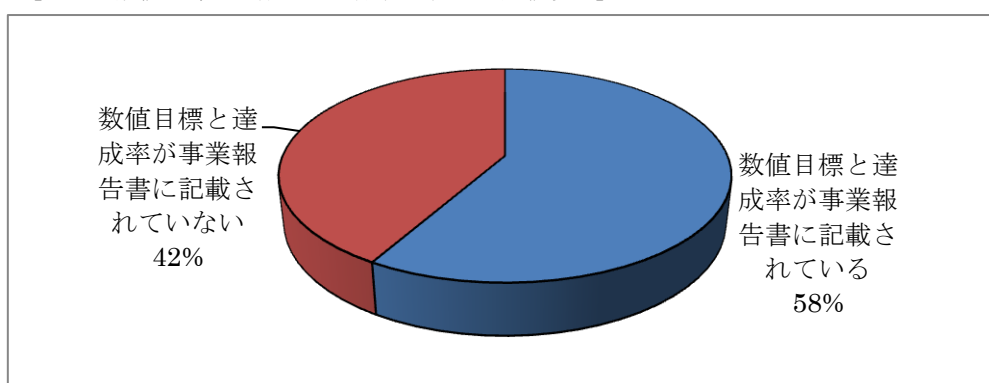
②目標設定していない施設について

具体的な目標設定をしていない 15 件のうち、6 件（若狭の里公園等の公園）については、

基本協定書に目標管理の規定がない。したがって、基本協定書には違反していないわけであるが、外部監査としては、これらについても所管課と指定管理者が協議し、具体的な数値目標を設定すべきであると考え。確かに公園等フリースペースがある施設についてはそうでない施設よりも利用者数の把握は難しいが、フリースペースが大きくともテクノポート福井総合公園のように、具体的な数値目標を定めて頑張っている施設もあるので、それらのやり方を参考にすると良い。

基本協定書に具体的な数値目標の定めがあるにも関わらず、数値目標が無い指定管理施設は9件ある。9件のうちほとんどは「施設の性質からいって必ずしも利用者数が数値目標として妥当ではない」という理由で、数値目標が設定されていない。所管課と指定管理者は協力して早期に公の施設としての目標を定めるべきである。外部監査としては、ケースによっては必ずしも利用率アップでなくとも良いと考えている。例えば、ボートパークならば、「不法係留0」などである。

[参考・数値目標と達成率の事業報告書への記載状況]



グラフの「数値目標と達成率が事業報告書に記載されていない」には、基本協定書に当該内容の記載がない6件も含まれている。仮にこれを除くと「数値目標と達成率が事業報告書に記載されている」は70%、「数値目標と達成率が事業報告書に記載されていない」は30%となる。

(3) 目標設定に関して所管課がなすべきこと

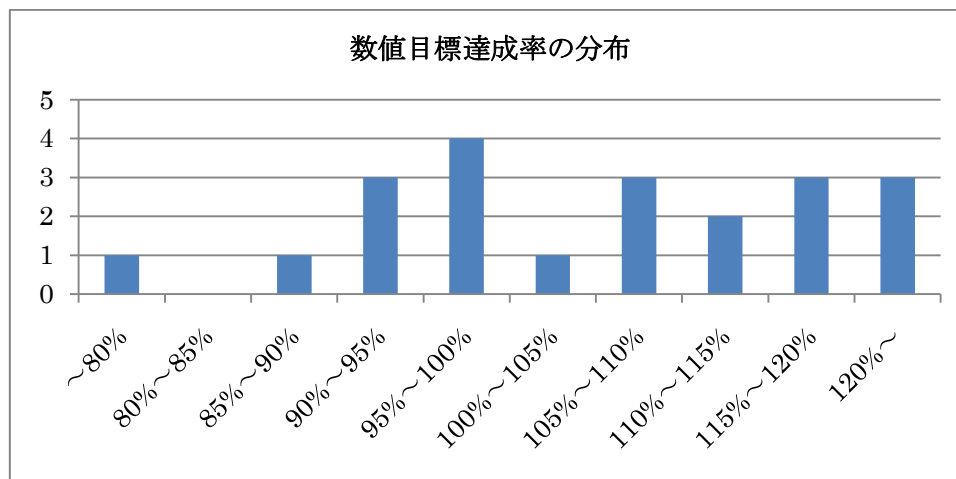
①最も有効性を発揮する年度目標数値の設定

「利用率のアップ」ということでは、どのように目標設定を行っているかがこの成否を左右するような重要な要素の一つであることに所管課は十分な留意が必要である。

年度目標の設定のされ方は、「前年度比〇%アップ」や「5年間で〇〇まで到達させる」など様々であるが、外部監査としての結論を言うと「所管課は指定管理者が最大限の努力をして98%ぐらいの達成率となるような目標値を設定すべきである」ということになる。簡単に達成できてしまうような目標や到底達成不可能な目標は目標としては機能しない。そのためには所管課は指定管理施設と指定管理者の真の実力をよく理解していなければならないし、それだけでなく指定管理施設を取り巻く環境の状況にも十分通じていなければ

ならない。現場に行くことや指定管理者との密接なやりとりは不可欠といえる。

[参考・数値目標達成率の分布]



達成率が高ければ良いと言っているわけではない。「指定管理者と指定管理施設の力を最大限に発揮させているかどうか」が問題である。極端に高い達成率は結果的に「甘い目標だった」可能性もある。

②指定管理者制度独特の課題への対応

指定管理者制度が公の施設の利用度向上という面で大きな成果を上げていることは前述したとおりである。それは指定管理者制度が基本的に施設の利用度の向上と指定管理者の利益が正の相関にある仕組み、つまり「利用者が多ければ指定管理者も潤う」という形式を前提にしているからである。しかしこの状態は「常にそうである」ということにはならない。施設によっては「利用度を向上させるか、利益を確保するか」の選択を迫られる局面があり得るからである。例えば「割引をすれば利用者が増加すると解っているが、割引率が利用者の増加率を上回ると想定される場合」である。この場合、民間企業であれば利益を優先する。これは当然のことである。しかし公の施設としての役割を重視すればとるべき方向性は逆となる。所管課はこの指定管理施設独特の課題に対し、バランス感覚を発揮しなければならない。指定管理者のインセンティブを確保する一方で、指定管理者に対し公の施設の役割を示していかなければならない。

12. 指定管理施設内の備品管理状況について

(1) 指定管理となっている施設内の備品

指定管理となっている施設の備品については、「全てが福井県の所有であるケース」、「福井県所有の備品と指定管理者が持ち込んだ備品が混在しているケース」、「全てが指定管理者の持ち込んだ備品であるケース」のいずれかになるわけであるが、実際には「福井県所有の備品と指定管理者が持ち込んだ備品が混在しているケース」がほとんどである。この場合指定管理者としては、自前の備品と福井県から預かっている備品を区別して管理しなければならないので、管理の難易度は高い。したがって福井県としては、紛失等、備品にかかる事故が発生するリスクは出先機関等より高いと考えるべきである。

(2) 現状の問題点

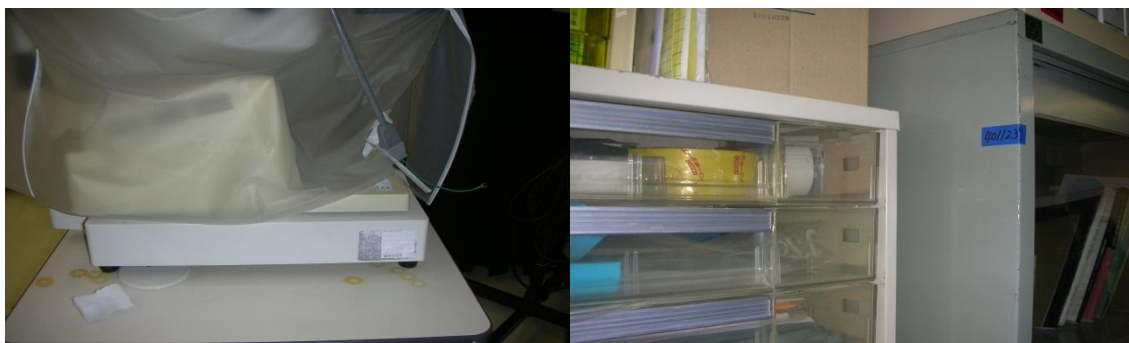
外部監査では指定管理施設の往査時に、指定管理者に対して備品管理状況を質問するとともに、基本協定書より数点抜き取り現物の状況を確認した。また施設内を見て回り、備品の保管状況や使用状況につき検討を加えた。指定管理施設それぞれの状況は様々であり、それらについては各論にて詳しく述べるが、全体としては次のような問題がある。

①福井県所定の備品シールが付されていない。

ほとんどの施設において備品に福井県の備品シールが貼付されていない。財務規則では備品には備品シールを貼付することになっているので、これに違反していることは間違いないが、福井県の備品と指定管理者の備品が混在している状況で、備品シールが貼付されていないという点についてはより大きな問題といえる。

[福井県の備品シールが貼付されている備品の例]

備品シールが福井県所定のものでないケース]



写真左は福井県所定の備品シールが貼付されている備品の例である。備品の右下に貼付されているのが福井県の備品に貼付すべきものであるが、ほとんどの指定管理施設ではこういったものが貼付されていない。また、備品にシールは貼付されているが独自のもの（写真右）を使用しているケースも見られる。

②使用不能となっているもの、取り換えた方が良いものが多い。

備品の抜き取り確認の詳細は各論のそれぞれの項にて記すが、所在不明となっている備品は監査手続の範囲では見つからなかった。ただ、それらは施設内にちゃんと置いてあるわけであるが、自己の所有物でないため、使用不能となっても勝手に廃棄できず、施設内で邪魔な存在になっているケースも多い。また、利用者目線から言えば、当然新しいものに取り換えた方が良いようなものであっても、そのまま使ってしまうといったケースもあった。

[使用不能となった備品の例]



[機械室に備品が置いてあるケース]



写真左は使用不能となった備品の収納状況である。空きスペースがある施設はそれでも良いが、設計上、無駄なスペースを作らなかった施設は、機械室等が物置代わりとなっているケースが多い。

(3) 外部監査からの提案

指定管理施設にある福井県所有の備品については、管理のための具体的な決め事が無い。基本協定書にもそれに相当する記載は無い。もちろんこういった場合には基本に立ち返れば良いわけで、ことさら具体的な規定は無くとも良いという考え方はあるが、ある程度のごとは具体的に決めてしまった方が適正な管理ができる。外部監査として、備品管理の基本線を示しておく。

①預かり備品台帳をつくる

福井県が所有している備品については所管課は備品台帳を持っているが、指定管理者については、持っているところと持っていないところがある。指定管理者側から言えば「預かり備品台帳」ということになるが、これは有った方が良い。現在、これに相当するものとしては基本協定書の付属書類として備品一覧表があるが、これでは不便である。所管課が所有するものと全く同じである必要はないが、「定期的に現物確認をする」という前提のものを用意すべきである。

②定期的に棚卸を行う

ここでいう棚卸とは備品の現物確認のことであるが、これは定期的に行うべきである。まず頻度であるが、民間企業であれば償却資産税への対応があるので、通常であれば年1回棚卸を行うのが通常である。したがって、指定管理施設としても年1回が常識的であろう。また作業の主体であるが、外部監査としては「所管課と指定管理者の両者が一緒になって行う」を勧める。備品の状況について共通認識ができるし、問題点への対応も早くなるからである。

③廃棄・取り換えの決断と手続き

棚卸の結果を受けて、所管課と指定管理者は廃棄・取り換えの決断を行う。廃棄すべきものを廃棄しなければ備品管理はますます難しくなる。一方、取り換えには「コスト」と「利用者目線」のバランスが必要となる。いずれも難しい判断であるが、棚卸後それを迅速に行わなければならない。

13. 指定管理施設の修繕について

(1) 指定管理となっている施設の修繕

施設の修繕をどのような役割分担で行うのかについては、指定管理者と福井県の間で交わされる基本協定書にそれぞれ定めがある。施設の特性によって若干のバリエーションはあるが、基本的には「1,000千円以上の大規模修繕は福井県が行い、1,000千円未満の小規模修繕は指定管理者が行う」とされている施設がほとんどである（インセンティブをどう設定するかと、修繕が密接な関係にあるということは前述のとおりであり、ここでは繰り返すことはしない）。

(2) 現状の問題点

出先機関等を監査対象とした前年度の外部監査では、雨漏りをはじめとした施設の不具合をなかなか修繕できないでいるケースが目立った。公の施設についても大規模修繕については福井県側の責任であるので、出先機関等と同様な状況が推測された。一方、小規模修繕については指定管理者側の責任であるので、先ほど述べたように、場合によっては修繕を利益調整に使う、あるいは修繕額が1,000千円以上になるまで、不具合を放置するなどということも推測された。そこで外部監査では、指定管理施設の往査時に施設内を見て回り、修繕すべき箇所について検討した。速やかに修繕すべきもの、また現時点で故障があるわけではないが、計画的な修繕計画が必要であるものが多数あり、それらそれぞれの状況については各論にて詳細に述べるが、全体的には次のような問題がある。

①建物付属設備等の経年劣化への対応

電気設備、給排水設備、空調設備等のいわゆる建物付属設備については、耐用年数が15年程度と考えられている。したがって、平成10年前後に設置された施設については、近いうちにこれらの設備がダウンする可能性が高い。おそらく福井県だけのことではないが、バブル期に計画され、その後多額のコストを要して設置された大規模な施設は、平成6年度から平成11年度あたりまでのものが多い。そして今回の監査においても、現場（指定管理者も所管課も）がその予兆を感じているところが多く確認された。

[参考・指定管理施設のうち平成6年度から平成11年度までの間に建設された主な建物]

設置年度	施設の名称	延床面積
平成6年4月	福井県産業情報センター	8,130.46 m ²
平成6年7月	ふくい健康の森・県民健康センター	7,306.57 m ²
平成7年4月	福井県立すこやかシルバー病院	6,039.00 m ²
平成7年7月	福井県産業振興施設（サンドーム福井）	27,280.00 m ²
平成7年9月	ふくい健康の森・けんこうスポーツセンター	6,871.40 m ²

平成 8 年 10 月	国際交流会館	6,449.90 m ²
平成 9 年 9 月	福井県立音楽堂（ハーモニーホールふくい）	11,649.00 m ²
平成 9 年 11 月	ふくい健康の森・温水プール	2,723.10 m ²
平成 10 年	福井県アーチェリー・クライミングセンター	685.02 m ²
平成 10 年	福井県若狭湾エネルギー研究センター	13,750.00 m ²
平成 11 年 3 月	ふくい健康の森・生きがい交流センター	3,984.70 m ²
平成 11 年	福井県児童科学館（エンゼルランドふくい）	7,075.60 m ²

表を見ても分かるとおり、福井県の大規模施設のうち、めぼしいものはこの年代に集中して建設されている。したがって、建物付属設備にかかる大規模修繕も一時期に集中すると想定される。

福井県だけでなく、行政機関の全てに言えることであるが、修繕については「故障してからはじめて検討にかかる」傾向がある。「実際に壊れてないと予算が付きにくい」ことはそれはそれで理解できるし、「コストダウンのため我慢するところは我慢する」という方針ももちろん支持しているが、公の施設でそれはダメである。「出先機関と異なり利用者に迷惑がかかること」、「重大な損失を引き起こす可能性があること」が想定されるからである。

[経年劣化により故障の恐れがある空調設備の例]

[劣化が進む給排水設備の例]

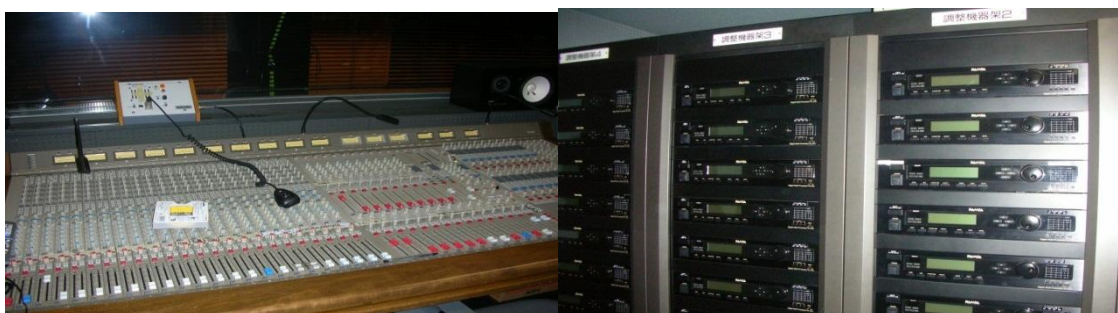


写真左は更新の時期にきている空調設備、写真右は劣化が進んでいる給排水設備であるが、施設の性質によってはその故障は重大な結果を引き起こす可能性がある。

また、経年劣化による機能停止の可能性については建物付属設備だけではない。音響設備や照明設備など、専門的で維持管理に特別な技術を要する設備についても「いつ使えなくなるかわからない」という声を複数の施設で聞いた。

[音響設備の例 1]

[音響設備の例 2]



写真左、写真右はいずれも音響設備の例であるが、音響担当者からは「部品がもう無い」、「騙し騙し使っている」など切実な声が多い。

②利用者目線と施設の修繕について

公の施設については関係者が利用者目線を発揮することが必要である。指定管理者制度を導入している施設においては、指定管理者は民間業者として、所管課は行政機関として二つの目で利用者目線を発揮することが期待されている。それにもかかわらず、いくつかの施設においては、期待をもって遠い距離をわざわざ来てくれたお客さんががっかりさせるような設備の状態になっている。指定管理者と所管課のどちらがというのではなく、両方が強い利用者目線をもっていなければならない。確かに指定管理者は小規模修繕、所管課は大規模修繕と守備範囲は違っているが、利用者目線ということから言えば、そのようなことは無関係である。小規模な修繕については所管課から指定管理者への働きかけ、大規模な修繕については指定管理者から所管課への働きかけが最も強くあってもいいのではないか。使用不能の遊具などを見てお客さんががっかりしていたらそれは指定管理者と所管課の両方の問題である。

[使用禁止となっている遊具の例1]



[使用禁止となっている遊具の例2]



「危険と感じれば、すぐ使用禁止」という対応は正解であるが、長期間にわたってそのままというのは、いかがなものだろうか。写真右はエンゼルランドの遊具であるが、エンゼルランドの場合、来場者数が多いので、使用禁止となるものもあるが、逆に復帰も早い。写真左は若狭総合公園の遊具であるが、こちらはなかなか直らない。

(3) 福井県の役割

所管課が、指定管理施設の小規模修繕について先送りを許してはならないという点については、先ほど述べたとおりである。何度も繰り返すが、これは指定管理者制度の有効性を今後も引き出していくうえで必須のことである。では福井県が担当する大規模修繕についてはどうか。

外部監査が、36の指定管理施設を見て回った限り、できるだけ早く大規模修繕に踏み切った方が良くと考えられる状況は多々あった。ただし、福井県がそのために支出できる金額は限られてくる。この場合、民間企業ならば、36指定管理施設を横並びに見て、最も重

要なもの（例えば、消防設備等、安全に関わるもの）から順位づけするわけであるが、行政機関の場合必ずしもそうはならない。修繕のための予算は、基本的には当該施設を有する所管課と財務企画課の間で定められるからである。場合によっては重要性が高いにも関わらず、修繕が後回しになる可能性もある。

しかしそれでは、福井県全体としては「利用者目線」ということにはならないだろう。やはり、ここでは指定管理施設（もしくは公の施設全体）を横並びでみる機関の存在が必要である。当該機関が指定管理施設（もしくは公の施設全体）を横並びで見て、「利用者目線」に立った修繕計画を立てるべきである。

14. 修繕費の負担割合について

(1) 修繕費の負担割合の状況

修繕はそれが緊急を要するものであれば指定管理者が速やかに修繕することが望ましいが、修繕のサイクルが相当長いものについては指定管理期間に一度も修繕が発生しないことも考えられるため、指定管理者に修繕費を負担させることは合理的ではない。なお、指定管理協定書における、修繕費の負担は下表のとおりとなっている。

修繕費の区分形態別施設数

区分	施設数
全て県	4
実質基準	6
100万円基準	22
その他の金額基準	2
全て指定管理者	2
合計	36

上表のとおり、協定書において見積額が1件につき100万円以上の修繕については県の負担、100万円未満の修繕については指定管理者の負担としている施設が最も多く、次いで大規模なものについては県の負担、それ以外の小規模な修繕については指定管理者の負担としている施設が多くなっている。

(2) 現状の問題点

1件につき100万円以上という具体的な金額基準は恣意性を排除する意味からは非常に有用である。しかし、100万円基準など一定金額を修繕費負担の基準とすることについては、指定管理者に「修繕に100万円以上必要となるまで不具合を放置しよう」との誤ったインセンティブを与えてしまう可能性がある。そのため、管理物件の適切な維持管理との観点からは好ましくない。また、1件につきという点についてどの程度の範囲が1件となるか判断が困難な場合も想定される。

(3) 外部監査からの提案

修繕費の負担について、100万円という定量的な基準より、「大規模な修繕は県の負担とする」といった実質基準にすることが利用者の観点からより合理的である。

本来、修繕費については県へ報告するまでもない程度の軽微な修繕を除き全て県の負担としておく方が「利用者の視点」からは良い。なぜなら、より現場・利用者に近い指定管理者が修繕のタイミングを握っている方が機動性は高く、利便性も向上するためである。しかし、全てを県の負担とする場合は、それだけ県の事務的な業務量も増加することを意味しており、コストの面からは好ましくない。そのため「大規模な修繕は県の負担とする」

ことがベターな選択であると考え。大規模か否かに恣意性が介入することとなるものの、そもそも修繕をどの程度の範囲で実施するかにより見積もり金額は増減するものであり、事実上のデメリットは無いと言って良い。

なお、実際の修繕実施は指定管理者と県が修繕の必要性など事前協議を繰り返し実施し、必要性の高いものから県の担当者が予算を確保するという手順で行われており、県の予算執行状況に左右されているようである。その意味でも「大規模かどうか」の実質基準は運用上もすんなりと受け入れられるものと考えられる。

15. 指定管理者が作成する事業報告書について

(1) 指定管理者が提出する事業報告書の記載内容

指定管理者が毎年度終了後に提出する事業報告書の記載内容については、協定書で定められている。記載すべき内容は施設によって若干異なるが、それは基本的には次の 5 つの内容となる。

[事業報告書に記載すべき基本的内容]

- ・当該施設の管理業務の実施状況
- ・当該施設の利用状況
- ・当該施設の利用料金の収入の状況および免除の状況
- ・当該施設の経費の収支の状況
- ・その他当該施設の管理の状況を把握するために必要な事項

また、外部監査としては、この記載が最も重要だと思っているが、協定書には管理運営目標の達成状況およびその評価の結果、目標達成のために取り組む具体的内容を事業報告書に記載することも定められている。

[参考・基本協定書に記載されている目標管理の例]

- 第一項 指定管理者は、管理業務の実施に当たり、福井県と協議のうえ管理目標を設定し、その達成に努めなければならない。
- 第二項 前項の管理運営目標は、原則として利用者数、稼働率、利用料金収入額などの具体的な数値で表記等によるものとする。
- 第三項 毎年度、前項の管理運営目標の達成状況およびその評価の結果、目標達成のために取り組む具体的内容を事業報告書に記載しなければならない。

(2) 現状の問題点

繰り返し述べるように、管理運営目標を具体的な数値として設定しそれに向かって努力することは、指定管理者制度の有効性を発揮するためのキーの一つである。また目標の達成に向けての具体的な対策を指定管理者が持っていることも重要である。基本協定書に規定されているように、これらのことは福井県がその状況を把握できるように事業報告書に記載されていないといけない。

外部監査では各指定管理者の提出した事業報告書を検討するとともに、指定管理施設の所管課にヒアリングを行った。また、指定管理施設の往査時には、これは監査手続とはい

えないが、指定管理者に対し目標管理とその評価および次年度への対策を事業報告書に記載することの重要性を繰り返し強調した。それぞれの指定管理者による事業報告書の記載については各論にて詳しく述べるが、全体としては次のような問題がある。

① 必要的記載事項の記載状況

各指定管理者から提出された事業報告書に福井県が要求する内容が記載されているかどうかについては、外部監査人として「協定書が要求しているものとは認められない」と判断したものも数件あった。また協定書に定められている必要的記載事項を網羅している場合でも内容的に不満を感じたものも少なくない。

② 事業報告書の充実度の傾向

事業報告書として充実しているかどうかは、目標管理とその評価および次年度への対策の記載がどうなっているかが、最も重要となる。特に目標達成のために取り組む具体的内容については、当該指定管理者が目標に向かって進む姿勢が顕著に表れるところであり、外部監査としてはこの記載状況を注目しているが、平成 23 年度の事業報告書を見る限りその記載ぶりに指定管理者間で大きな差がある。

指定管理者を大きく「民間企業」、「財団や社団」、「市や町」に区分すると、事業報告書の充実度はやはりこの順番になる。市や町はともかくとして財団や社団については、施設の運営を頑張っている割には、事業報告書がぱっとしないものが多いというのが外部監査の印象である。

[参考・外部監査としての印象]

区 分	民間企業の報告書	財団や社団の報告書	市や町の報告書
外部監査の印象	事業報告書は上手く作成されている。詳細で解りやすく熱意が感じられるものが多い。事業報告書だけ見ると「任せて大丈夫」な印象を受ける。	現場は一生懸命やっけてもその熱意が事業報告書に反映されてこない。決して手を抜いているわけではなくが上手くはない。残念な感じ。	「事業報告」というものの重要性を理解できていないのではないかと感じられる報告書が多い。

(3) 外部監査の分析と考え

指定管理者は他の指定管理者が作成した事業報告書を見る機会はない。そのため、自己の作成した事業報告書が報告書としてどのようなレベルにあるのか判らない。また所管課も、他の課が所管する施設の事業報告書をあえて見ることはしない。したがって、事業報告書の「上手」、「下手」がそのまま出してしまうのも当然と言えば当然であるが、このまま

ではいけない。事業報告書の水準が一定しないと充実していない事業報告書を提出している指定管理者は実態以上に頼りなく見えるなど、管理する側の福井県も管理しにくいし、そもそも充実した事業報告書の作成は、ノウハウという形でそのまま指定管理者自体の力にもなっていくし、施設の運営にも良い影響を与える。指定管理者の事業報告書を横並びで全部見る機関が必要である。その機関が所管課を通し、それぞれの指定管理施設に充実した事業報告書の作成を指導すべきである。

[事業報告書作成指導のイメージ]



流れは、前述した「ノウハウ」のところと同様であるが、総務部は全ての指定管理者の事業報告書を見る。そのうえで所管課に対し、「どの指定管理施設の事業報告書をどう直すと良い報告書となるのか」を示す。それをうけて所管課指定管理者に報告書の記載についての指導を行う。

16. 指定管理施設に対する所管課のモニタリングについて

(1) モニタリングの重要性

モニタリングというと一般的に「監視」という意味合いが強い。指定管理者制度は基本的に行政機関以外の第三者が公の施設を運営するという制度であるから、適正な運営を担保するためにはもちろん所管課による「監視」は不可欠なわけであるが、外部監査としては、このモニタリングを「指定管理者と所管課の係り方の質」という側面にとらえている。指定管理施設が成果を上げていくためには質の良いモニタリングが必要であり、実際に「指定管理者と所管課が力を合わせて目標に向かう」といった性質が強い指定管理施設は、目覚ましい成果を上げている。

[参考・モニタリングについての基本協定書の記載例]

第一項	福井県は、事業報告書または月次報告書、または臨時の報告を受けたときは、速やかにその内容を審査し、管理業務の実施状況を確認する。
第二項	福井県は、管理業務の実施状況を把握するため必要があると認めるときは報告書または報告の内容またはこれに関連する事項について、指定管理者に対して説明を求め、または必要な調査を行うことができる。
第三項	福井県は、前二項のモニタリングの結果、次の各号のいずれかに該当するときは、業務の改善等のために必要な指示を行うものとする。 (1) 法令、条例、規則等の規定に違反しているおそれがあるとき (2) この協定および仕様書、事業計画書に定める事項を遵守していないおそれがあるとき (3) 管理運営目標または管理業務の成果が十分に達成されていないおそれがあるとき (4) 財務等の状況から判断して、今後の管理の業務を適正に行うことができないおそれのあるとき (5) その他、指定管理施設の管理の業務が適正におこなわれないおそれがあるとき
第四項	指定管理者は、前項に定める指示を受けたときは、速やかにこれに応じ、措置状況について福井県に報告しなければならない。

(2) 現状の問題点と外部監査の提案

①監査手続の内容

外部監査では所管課へのヒアリング時に指定管理施設に対するモニタリングの状況を質問した。また指定管理施設の往査時には、指定管理施設にとって所管課によるどういったモニタリングが必要なのかを検討した。所管課それぞれの指定管理施設へのモニタリング状況については、各論にて示すが、指定管理施設に対するモニタリングとしてどのようなポイントがあるかについては、指定管理施設全体に対して言及すべきことであるのでこの総論にて述べる。

②モニタリングの現状

ほとんどの所管課はモニタリングとしての最低ラインを事業報告書および月次報告書の入手・閲覧と考えている。そしてそれに上乗せするモニタリングである現場に対する視察

や打ち合わせなどの内容や頻度についてはそれぞれの所管課に任せられている。したがって、所管課のモニタリングは指定管理施設によってかなり幅がある。

基本協定書には「現場に赴いてのモニタリングを必ず行え」という内容の規定がないので、所管課が現場に一度も行かないことがあってもおかしくはないわけであるが、所管課で現場に行っていないところはない。ただその頻度については、指定管理施設によってかなり異なる。所管課がある福井県庁から距離的に近ければ頻繁であることが多いが、距離的に遠い場合はモニタリングの頻度が低くなる傾向がある。

②モニタリングの質が重視される理由

所管課によるモニタリングの質は指定管理者制度の成否を決定する重要な要素の一つとあって良い。指定管理者制度の真の効果は指定管理者と所管課が複眼的に良い面を出し合うところにある。指定管理者制度のこういった面が発揮される時が指定管理者制度が真に有効に機能している状態とあって良いであろう。また本報告書で繰り返し述べているように、指定管理者制度が適切に運営されるためのキーとなる小規模修繕のチェックについては現場をつぶさに見て回る必要がある。この他にも「指定管理施設の実力を最大限に引き出すための目標設定」、「施設の目的に最もフィットするアドバイスを送れる外部評価委員の選定」、「県有財産である預かり備品の管理」などは、所管課による質の良いモニタリングを前提としたものでなければならない。

③外部監査の提案

モニタリングとしての最低ラインを上げた方が良い。実際は行っているものの基本協定書には現場でのモニタリングを規定していないので、まずこれは「する」と規定した方が良い。次に「少なくとも事務的に行うべきこと」の内容であるが、他の総論で述べているとおり「備品の棚卸」、「小規模修繕が必要であるところのチェック」、「各種帳簿の整備状況の確認」については一連の流れの中でやった方が良いことであるので、「する」と決めてしまえば良いであろう。

もちろん、これまでやってきたような「どうやって利用者数を増やすか」の打ち合わせは今までどおりに随時行うとする。問題はその頻度であるが、これは当該施設の重要度等によって自ずと決まるものであるから基本的には所管課と指定管理者が協議するのが合理的であろう。ただしこれも繰り返し述べているが、所管課も指定管理者も他の公の施設の様子は分からない。結果的に頻度が少なすぎたり多すぎたりすることはあり得る。総務部の中に指定管理者制度を全体的に検討する担当者がいてアドバイスを送るのが理想的な形といえよう。

17. 備品の購入について

(1) 指定管理業務での備品購入の現状

指定管理業務基本協定書において、指定管理料または利用料収入より物品等を購入または調達した場合に当該物品等の所有権は県に帰属するものと記載されている。これは、指定管理料や利用料収入について、指定管理業務より生じたものであるから、当該収入から購入した物品は指定管理者が変更された後も引き続き指定管理業務において利用されるべきであるとの認識があるためである。外部監査では、実際に追加購入された備品がどのように管理されているかを検証するとともに当該取り扱いの問題点について確認した。

(2) 現状の問題点

指定管理料または利用料収入より物品等を購入または調達した場合に当該物品等の所有権は県に帰属するとの規定は、一見すれば妥当であるが、実際に運用しようとするとき以下のような問題があり実際に現場での備品管理にも影響を及ぼしていた。

① 備品購入原資特定の困難さ

協定書での文言である「指定管理料または利用料収入により」について、指定管理者が他の業務を実施している場合には明確に購入原資を特定することは不可能であり意味がない。例えば、指定管理業務にかかる損益が赤字の場合に購入した物品について、購入年度の指定管理業務による収入により購入されたのか赤字を補填した他の収入により購入されたのかについて明確にすることはできないはずである。

② 税務上の問題

指定管理者が自己の収入から購入した資産の所有権を県にあるとした場合、当該資産購入のための支出が税務上寄付金として扱われる可能性があり、指定管理者にとって課税上の問題が生じる可能性がある。法人税法上、一般寄付金については損金算入に制限があり、寄付金とされてしまうと想定以上の法人税を負担しなければならない可能性がある。しかもその負担は長い目で見れば結果として県が負担すべきこととなる。

③ 会計上の問題

指定管理者が自己の収入から購入した資産の所有権を県にあるとした場合、指定管理者は当該支出により購入した資産を自己の貸借対照表に計上することができなくなる。逆に県の資産台帳に記載することが求められる。指定管理業務にかかる適切な帳簿管理の面からも望ましくない。

④ 備品管理上の問題

実際の管理状況を見ると、指定管理者が追加購入したものは基本的に自己の資産として管理していた。そのため実際には基本協定書違反となるが、一般の会計であれば当然の処理であり妥当である。適切に管理しているにも関わらず協定書違反となってしまうのであればそれは協定書が間違っていると言って良い。

(3) 外部監査からの提案

指定管理者が自らの意思で購入した物品等はいくまで指定管理者の所有権とすべきであり、基本協定書を見直すべきである。

指定管理期間が終了し指定管理者が変更となった場合には、購入した指定管理者が撤去や県への譲渡などの何らかの処分を実施すべきである。その際、指定管理者が処分することにより施設管理に不具合が生じるような重要な物品については、そもそも県の予算と責任において購入すべきであるというのが外部監査の意見である。

18. 指定管理業務にかかる会計報告について

(1) 指定管理者の会計報告の現状

指定管理者が実施する会計の方法や人員体制などは指定管理者によって様々である。手書きの元帳を利用している指定管理者もいれば、高価なシステムを導入している指定管理者もいる。

(2) 現状の問題点

外部監査では指定管理施設の往査時に実際の帳簿を入手・検証するとともに、県への報告物との照合や基礎となる証票との突合を実施した。また県への会計報告について適切に作成されているかについて確認した。その結果、以下のような問題があると認識された。

① 県への会計報告について

現在、指定管理基本協定書において、管理業務にかかる経費の報告については「収支」との文言が使われており、実際に提出されている報告書もそのほとんどが収支報告書となっている。収支報告では組織の経済活動を見るうえでは資料として不足する。現在の一般的な会計は複式簿記を基本としており、損益計算での報告を重視している。そもそも指定管理者自身は、複式簿記を前提とした損益計算書または正味財産増減計算書の作成を実施していることがほとんどであり、「収支報告」とする合理性がない。

② 会計報告の範囲について

基本協定書における収支報告書の収支の範囲が明確ではなく、利息も含めた当期純利益を報告対象としている指定管理者や利息は含めず営業利益を報告対象としている指定管理者もあり、統一されていない。収支差額によって指定管理料が増減する指定管理契約もあり、問題であろう。

③ 会計管理について

基本協定書において明確な定めがないため、指定管理者は独自の考え方で会計処理を実施している。もちろんそれでもかまわないのであるが、県が事後的に検証を加えることを前提とすると答えは変わる。指定管理者の会計管理の状況によって、県の事後検証に時間がかかったり一部手続が事実上実施できないなどの弊害が発生する可能性がある。現在の体制では有効な監査が実施できるとは言い難い。

(3) 外部監査からの提案

① 県への会計報告について

経費の収支報告は複式簿記を前提とした損益報告を原則とすべきであり、協定書においてそのことを明確にすべきである。

② 会計報告の範囲について

収支報告について、報告対象を営業損益とするのか経常損益とするのか、税引前当期純損益とするのか当期純損益とするのかについて明確にしておく必要がある。これは所管課でバラバラに決定するのではなく全体をまとめる部署において検討・決定すべき事項である。何が正解という性質のものではないため、県として一定の基準が決まれば良いであろう。

③ 会計管理について

会計のシステム化を指定管理者の選定時の条件とし、会計管理の体制について選定時の評価点の対象とすべきであるというのが外部監査人の立場である。

会計のシステム化は、会計を事後的に検証するための基礎となる重要な要件である。例えば手書きの元帳では、まず「合計があっているか？転記が適切であるか？」など集計作業自体のチェックに大幅な時間がかかってしまう。

また会計管理の体制を評価すべきであるのは、会計管理の整備状況が事後検証を効率的にできるか否かを左右するためである。会計管理の体制が不十分で事後的な検証に時間がかかる状況であると指定管理者の行う会計の検証が不十分となり、指定管理者の不正や誤謬を発見できない可能性が高くなってしまう。

19. 指定管理料の上限額設定時のシーリングについて

(1) 指定管理料の上限額設定の現状

ほとんどの指定管理料の上限額設定において、消耗品費などの費用について一律的、機械的な削減率を設けている。これは県の予算の都合上から求められているものであるが、指定管理者制度の趣旨から一律的に削減することは好ましくない。もちろんデフレ環境下で名目コストの削減を図るのは当然のことではあるが、実際には指定管理者のほとんどがコスト削減を人件費の削減によって達成している。

(2) 現状の問題点

指定管理料が減少することは県の歳出が減少することを意味しており、指定管理者制度導入目標の一つであるコストの削減からも望ましいことである。しかし一律的なコスト削減要求の結果、コスト削減がもたら人件費の削減によって図られていることに対するリスク認識は必要である。業務が効率化されて人員や残業が減少することにより人件費が削減される場合は問題ないが、効率化がないまま人件費が削減されることは人員の減少や職員の質の低下によるサービスの質の低下の可能性があることを認識すべきである。

(3) 外部監査からの提案

指定管理料の上限額設定においては、指定管理施設毎の置かれている現状を十分に理解しコスト削減余地のある項目のみを削減対象とするとともに、前回の上限額設定時の前提と実績を比較分析することにより、人件費の削減が極端に実施されていないかについて確認し、コスト削減によりサービスの低下が起こる可能性がないかについて慎重に判断する必要がある。また前回の指定管理期間において指定管理者が十分な利益を計上しているからと言って安易に指定管理料を削減すべきではなく、その利益の源泉を分析することが必要である。

20. 指定管理料の毎年の支払について

(1) 指定管理料の支払方法の現状

指定管理料について、一部指定管理期間に応じて均等に配分せず年度ごとに若干の差異を設けている契約がいくつかあった。均等でない理由は「毎年の昇給分を考慮している」などの合理的な理由とは考えられないものである。

(2) 現状の問題点

3年間や5年間など一定の年数で固定金額として決まっている指定管理料について、毎年の支払金額を変動させることに意味がなく、毎年の金額算定のために時間(=コスト)を使う必要性はない。

(3) 外部監査からの提案

指定管理期間の指定管理料が原則固定であるならば、単純に指定管理料総額を指定管理期間で割ったものを年度の指定管理料とすることが事務手続上効率的である。

21. 指定管理施設の名称について

(1) 指定管理施設の名称の現状

指定管理施設にはそれぞれ名称がつけられているわけであるが、その名称は一般的に県民に認識されている名称とは異なる場合がある。それは行政上の名称と県民などの利用者に愛着を持ってもらうためにつけた愛称や一般的に用いられる略称が異なるためである。一般的に利用されている名称はもちろん愛称や略称である。

(2) 現状の問題点

県での名称と一般的な名称が異なる場合に、大きな問題となるのがナビゲーションシステムでの検索である。福井県は自動車での移動が当たり前の自動車社会である。そのため初めて行く施設についてはナビゲーションシステムで目的地に設定して出かける場合も多いと考えられる。また、県外からの訪問者についても、自動車で来る場合には必ずと言って良いほどナビゲーションシステムを利用すると考えられる。利用者がナビゲーションシステムに施設の名称を入力する際は愛称や略称の方を入力することが容易に予想される。特に名称の中に「県立」、「福井県立」、「福井県」、「福井（ふくい）」、など入っている場合、正式な名称を正確に覚えている利用者は少ないであろう。

今回、外部監査で訪問する際に、外部監査人も愛称や略称により検索した。その結果、ナビゲーションシステムの種類にもよるが、どうしても検索結果に引っかからない施設があった。

これでは「行ってみよう」と考えてくれた利用者には迷惑がかかるし、追加で調べることが面倒だと思われて来てくれないかもしれない。

(3) 外部監査の提案

まず自らの管理施設がナビゲーションシステムにどのような名称で登録されているかを調べてみる必要がある。また利用者へのアンケートでもナビゲーションシステムの利用状況や検索が不便でなかったかを確認すべきである。

その結果、愛称や略称などで検索できないことや利用者にとって不便であることが確認できた場合には、一部の指定管理者では既に実施しているように、ナビゲーションシステムの開発会社に直接連絡をして、施設の一般的な名称で検索できるよう働きかけるべきである。これには大した時間やコストはかからないはずである。時間的なコストも含めてコストがかからないことはすぐにでもやるべきというのが外部監査人の意見である。

22. 指定管理にかかる資料の保存年限について

(1) 指定管理にかかる資料の保存年限の現状

指定管理にかかる資料のうち、指定管理者の選定に関する資料や指定管理業務の収支報告を含む事業報告の法的な保存年限は 5 年とされている。担当者によっては次回の指定管理契約の参考とするため手持ち資料として長期保管している担当者もいるが、法的には 5 年を超えたものは破棄されている。

(2) 現状の問題点

指定管理者制度では、指定管理者がある程度の期間業務を実施し、その結果を県が分析評価したうえで、次の指定管理契約にその結果をフィードバックさせることが必要となる。

指定管理期間は福井県では 3 年もしくは 5 年が一般的であり、前回の指定管理者の選定手続きや指定管理料の決定などの資料を参考にしようとする 5 年以上過去の資料が必要となる場合も想定される。そのような場合、現在は以前の担当者が手持ち資料を残しているか否かにより参考とできるか否かが決まってしまう状況である。

指定管理者の選定方法を事後的に監査することを考えると、最低でも指定管理期間プラス数年は保管が必要であろう。現状では、前回の指定管理者の選定方法の資料は監査できない状況となっている。

(3) 外部監査の提案

指定管理にかかる資料のうち、次回の指定管理契約において参考とする可能性がある資料については最低でも指定管理期間より長い期間保管するようにすべきである。最低でも 7 年、できれば 10 年の保管期間を設けることが望ましい。