

## 第3 監査結果及び意見

### 1. 総括的意見

#### 意見

#### (1) 指定管理制度対象施設の範囲について

##### 管理範囲の設定について

公の施設1単位に拘泥することなく、また、所管部局の枠に拘泥することなく、相乗効果等も考慮して、指定管理対象施設の範囲を決定することが望まれる。

##### (現状及び問題点)

指定管理者による公の施設の管理は、公の施設の設置目的を効率的に最大限発揮させることにある。そのためには、指定された施設の範囲も、相乗効果等を最大限発揮できるように配慮されるべきである。後述の個別意見でも記載しているが、現在は別管理になっている複数の施設を一体として管理することにより相乗効果等が期待される余地のある施設がある。たとえば、複数の公の施設が別管理されているつつじが岡公園の例や県民会館における施設内のレストランが指定管理対象業務から除外されているといった事例がそれである。公の施設の効用を最大限に発揮させるため、単一施設の枠、所管部局の枠に囚われず、広く横断的に管理対象施設の範囲の見直しを検討する必要がある。

##### (改善策)

公の施設の効用を効率的に最大限発揮させる観点から、指定管理対象施設の範囲を見直すことが必要である。

#### (2) 指定管理者選定における問題について

##### 公募の実施について

指定管理者の選定は、入札方式によらず、原則として、公募によるプロポーザル方式が採用されているが、非公募により選定されている例も多い。また、契約における所謂、兼業禁止規定の適用もない。透明性確保に向けて、法制度等のより一層の整備が望まれる。

##### (現状及び問題点)

##### (i) 非公募理由について

指定管理者を公募によらず非公募で選定できる場合は、「公募への応募がなかったとき 応募者はいたが、審査の結果、水準に達した者がいなかったとき 知事等が当該施設の適正な管理を確保するため特に必要と認めるとき (「群馬県公の施設に係る指定管理者の指定の手続に関する条例(以下「条例」)第5条(指定管理者の候補者の選定の特例)」

に限定され、そのうえで、「その旨、非公募の理由を公告するものとする」(群馬県公の施設に係る指定管理者の指定の手續に関する条例施行規則(以下「規則 4 条」)とされている。また、全国と比較しても、群馬県の指定管理者制度採用施設数における公募の割合は、62.3%と全国都道府県平均の 51.2%に比べ高水準にある。

#### 指定管理者選定手續の状況

(平成 18 年 9 月 2 日現在)

		群馬県		全国都道府県	
		施設数	割合%	施設数	割合%
公 募	職員以外中心の合議体で選定	33	62.3%	2,218	31.3%
	職員を中心とした合議体で選定			812	11.5%
	上記以外			595	8.4%
	小計	33	62.3%	3,625	51.2%
	従前の管理者を公募以外で選定	13	24.5%	3,353	47.3%
	その他	7	13.2%	105	1.5%
	合計	53	100.0%	7,083	100.0%

しかしながら、これまで非公募で選定された団体は、条例第 5 条で言うところの、知事等が特に必要と認める団体として選定されてきた団体ではあるが、当該事業を実施できる唯一無二の団体であるのかという水準まで突っ込んで検討されたうえで決定されたといえるのか、非公募理由を読む限り疑問の向きもなくはない(資料「公募によらない理由」参照)。本件についての監査人としての意見は、以下の個別施設単位での意見(女性会館、かぶら文化ホール、伊香保森林公園、宝台樹キャンプ場、宝台樹スキー場、武尊牧場スキー場、川場キャンプ場、青少年会館、総合スポーツセンター伊香保リンク)で表明しているので、参考にしていきたい。

#### (ii) 公正性確保の手續について

指定管理者の「指定」は、「契約」ではなく行政処分の一つであるとされていることから、地方自治法第 92 条の 2 や第 142 条の規定、所謂、兼業禁止・関係私企業からの隔離規定が適用されない。したがって、知事や議員関連の団体が指定管理者になることも可能である。しかしながら、「契約」であれ「行政処分」であれ、地方自治法の兼業禁止規定の趣旨(= 首長や議員が役員である企業等への請負契約を禁じ、議会運営や行政処分の公正を確保すること)からすれば区別する理由はないものと思われる。外形的にも指定管理者選定の公正性と透明度を高める観点からの、法制度の整備が望まれる

#### (改善策)

非公募方式採用については、選定にあたっての、公平性、透明性確保の観点から、可

能な限り、厳密な運用がなされることが望ましい。

また、公募団体の応募基準については、公正性・透明度を高めるための法制度の整備が望まれる。

公募によらないで指定管理者を選定した施設及びその理由

所管部局・課	施設の名称	公募によらない理由	指定管理者	昨年度の管理委託先	
総務 人権男女共同参画課	群馬県女性会館	(財)群馬県女性会館は県内女性団体が中心となって設立したものであり、これら団体と連携した事業運営を実施している。また高度な守秘義務が求められる配偶者暴力相談支援センターの運営で安定した実績を上げている団体であるため。	(財)群馬県女性会館	(財)群馬県女性会館	
福祉 保健福祉課	群馬県福祉マンパワーセンター	社会福祉法第93条に規定する都道府県社会福祉人材センターの業務を行う施設であり、社会福祉事業従事者の確保を目的とした社会福祉法人を、都道府県ごとに1個限り指定することができるもの。本県でこの目的で設立された社会福祉法人は、群馬県社会福祉協議会のみ。	(社福)群馬県社会福祉協議会	(社福)群馬県社会福祉協議会	
環境 ・ 森林局	自然環境課 つつじが岡公園 (花山部分に限る)	文化財保護法による名勝地に指定されており、館林市が同法に基づく管理団体となっていることから、文化財保護の観点から館林が管理を行う必要があるため。	館林市	館林市	
	緑づくり推進セク- 伊香保森林公園	隣接する渋川市の上ノ山公園と一体的に管理する必要があるため。	渋川市	渋川市	
	桜山森林公園	藤岡市の桜山公園と一体となった公園を形成し、一元的に公園を管理する必要があるため。	藤岡市	藤岡市	
産業局	観光国際課 宝台樹キャンプ場	施設内に存在する管理棟やオートキャンプ場など武尊山観光開発㈱所有の財産も含め、施設の一体的な管理が必要であるため。	武尊山観光開発(株)	みなかみ町	
	宝台樹スキー場	施設内に存在するリフトや休憩舎など武尊山観光開発㈱所有の財産も含め、施設の一体的な管理が必要であるため。	武尊山観光開発(株)	みなかみ町	
	武尊牧場スキー場	施設内に存在するリフトや管理棟など武尊山観光開発㈱所有の財産も含め、施設の一体的な管理が必要であるため。	武尊山観光開発(株)	片品村	
	川場キャンプ場	施設内に存在するコテージやバンガローなど川場村所有の財産も含め、施設の一体的な管理が必要であるため。	川場村	川場村	
	利根川河川境運動場	施設の設置目的を効果的・効率的に達成するためには、施設内に存在する伊勢崎市所有の財産を含め、施設の一体的な管理が必要であるため。	伊勢崎市	伊勢崎市	
	利根川河川尾島児童園地	施設の設置目的を効果的・効率的に達成するためには、施設内に存在する太田市所有の財産も含め、施設の一体的な管理が必要であるため。	太田市	太田市	
	利根川河川尾島運動場	施設の設置目的を効果的・効率的に達成するためには、施設内に存在する太田市所有の財産も含め、施設の一体的な管理が必要であるため。	太田市	太田市	
	鳥川河川玉村運動場	施設の設置目的を効果的・効率的に達成するためには、施設内に存在する玉村町所有の財産も含め、施設の一体的な管理が必要であるため。	玉村町	玉村町	
教育委員会	生涯学習課 群馬県青少年会館	県の青少年活動の拠点施設であり、青少年活動団体の振興及び青少年の健全育成が設置目的。(財)群馬県青少年会館は、青少年活動推進の中心的団体で、その活発な活動により青少年活動の活性化できるため。	(財)群馬県青少年会館	(財)群馬県青少年会館	
	文化課	群馬県みかぼみらい館	多野藤岡地域の文化振興の中核施設であり、藤岡市は当該法人を通して同地域の文化振興事業の大部分を実施しており、地域と一体となった文化振興を効果的に実施するため。	(財)藤岡市文化振興事業団	多野藤岡広域市町村圏振興整備組合
		県立自然史博物館 附帯ホール	富岡市が管理するもみじ平総合公園内に存在し、公園内施設との一体的運営が不可欠であるため。	富岡市	(財)かぶら文化ホール
	スポーツ健康課	群馬県総合スポーツセンター	行政施策としてのスポーツ推進、競技者育成、団体等育成を行う施設。(財)群馬県スポーツ振興事業団は、専門職員等を擁し、数々の事業を実施。管理運営面でも万全な体制。施設の設置目的に沿った効果的な運営が可能であるため。	(財)群馬県スポーツ振興事業団	(財)群馬県スポーツ振興事業団
群馬県総合スポーツセンター伊香保リンク		結氷、製氷管理技術といった施設管理に関する専門職員を擁していること、渋川市として観光振興の一環として位置付けて運営を行うことが可能であるため。	渋川市	(財)群馬県スポーツ振興事業団	
企業局	財務管理課 高崎城址地下駐車場	高崎市所有の城址第二地下駐車場と隣接し、一体的な管理が必要であるため。	(財)高崎市都市整備公社	高崎市	
	ウエストパーク1000	(財)高崎市都市整備公社と共有施設であり、当該財団と共同経営するため。	(財)高崎市都市整備公社	(財)高崎市都市整備公社	

## 選定委員会における透明性・公正性の確保について

指定管理者は公募を原則としていることから、応募する団体間の競争が予想される。しかも、客観的な数値である応募価格で決定する入札方式と異なり、審査によって決定されることから、選定の過程や手続の公正性と透明性の確保が、制度運営上重要である。

(現状及び問題点)

指定管理者の選定は、諮問機関としての「指定管理者選定委員会」の審査結果に対して県として候補者を決定し議会が議決することにより指定されるが、この過程の公正性・透明性が確保されることが必要である。特に、選定委員の人選と選定審査手続の公開が重要なポイントになると思われる。

( )選定委員について

選定委員会の委員の選定の方法の変遷は以下の通りであり、平成 16 年 12 月導入当初は職員中心であった委員構成が、平成 20 年 3 月には外部有識者のみの構成に変わり、加えて、専門性の必要とされる財務諸表の審査に精通する者を指定する方法に進化してきている。また、選定委員の氏名も公表されることから、導入当初に比べ、公正性・信頼性は高まったといえる。

ただし、財務諸表の審査において、特定の専門家のみはその責任を過重に課すような事態は、可能な限り回避すべきであり、特定の専門課題については、複数の専門家または、専門家に近い委員が在籍し、意見交換ができる構成にすることが望ましい。

群馬県では、過去に、群馬ヘリポートの指定管理者が、指定取り消しとなった例がある。この指定管理者は、選定段階で債務超過であったにもかかわらず選定された経緯があるが(指定取り消し後、資金ショートにより経営破綻)このような事態が、専門性のある複数の委員間の関連な意見交換等を経て未然に防止されるような仕組み作りが必要である。

一方で、上記対応による委員会の肥大化等は、指定管理者制度導入目的に照らせばさけるべきであり、選定に係るコストも十分考慮しながら、進めなければならないことは言うまでもない。

### 平成 16 年 12 月「指定管理者制度移行に係る事務処理ガイドライン」から抜粋

公募前までに要綱を定め、原則として各局等ごとに「指定管理者選定委員会」(以下「選定委員会」という。)を設置するものとする。選定委員会の構成員については、各局等の関係職員のほか、外部の有識者等も加えることが望ましい。例としては、次のような構成が考えられる。

< 選定委員会の構成例 >

委員長	理事兼	局長		
委員		課長(主管課長)	課長(施設所管課長)	・・・
		外部有識者	等	



平成 18 年 3 月「指定管理者制度移行に係る事務処理ガイドライン」から抜粋

### **選定委員会の設置**

募集要項の内容、選定基準、審査基準、申請の審査等を行う「指定管理者選定委員会」を原則として各局等ごとに設置するものとする。

選定委員会は諮問機関としての位置付けであり、各局（各理事）は、選定委員会の結論を踏まえて、指定管理者の候補者を選定するものとする。

なお、性格が全く異なる施設がある場合や個々の審査項目において専門的な知識が要求される場合などは、局内に複数の選定委員会を設置したり、一の選定委員会内に専門部会等を設置して審査することも可能である。

### **選定委員会の構成**

選定委員会は原則として外部有識者をもって構成（7～10名程度を目安）するものとするが、審査に際して当該施設に関する専門的知識が必要な場合には、県職員を加えることも可能とする。その場合も選定委員の過半数は外部有識者をもって充てることとする。

なお、選定委員の選任に際しては、公平・公正な審査に対する信頼性確保のため、申請団体の役員等に就任している者の選任は不可とする。

### **選定委員の選任に際しての人事課協議**

附属機関等（指定管理者選定委員会も該当）の委員の選任及び選任替えに際しては、平成 17 年 3 月 2 日付け事務連絡（人事課）に基づき、人事課人事グループに事前協議が必要である。

### **選定委員氏名等の秘匿**

選定委員氏名等は当該選定委員会が所管する全施設の指定管理者の指定が議決されるまでの間は公表しないものとする。

但し、県議会における指定議案の審議等で必要となる場合は、審議の場に限定して選定委員名を公表することは差し支えない。



## 平成 20 年 3 月「指定管理者の指定手続き等に関するガイドライン」から抜粋

### 選定委員会の設置

各部局ごとに「指定管理者選定委員会」(以下「選定委員会」という。)を設置する。選定委員会は募集要項の内容及び審査基準の決定、申請の審査等を行う。

選定委員会は諮問機関としての位置付けであり、各部局は、選定委員会の結論を踏まえて、指定管理者の候補者を選定する。

なお、必要により部局内に複数の選定委員会を設置したり、一の選定委員会内に専門部会等を設置することも可能である。

また、選定委員会については、例えば、財務諸表等の特殊項目について専門委員による事前審査を行うなど、その効果的な運営に努める必要がある。

### 選定委員会の構成

選定委員会は原則として外部有識者をもって構成(7～10名程度を目安)する。

選定委員会には各分野の専門的知識を有する者を選任するが、財務諸表の審査に精通している者(公認会計士、中小企業診断士等)を選任するものとする。

公平・公正な審査に対する信頼性確保のため、申請が見込まれる団体の役員等に就任している者の選任は行わない。

### 選定委員氏名等の公表

選定委員の氏名等は当該選定委員会が所管する全施設の選定結果公表以降に公表する。

#### ( )選定審査手続について

利害関係を有しない第三者による審査手続の透明性を確保する観点からは、具体的な審査基準等が公開される必要がある。群馬県では、選定基準、選定手続の事前公表および選定理由の公開が、ホームページを通じて実施されている。

情報公開による制度の透明性の確保の状況については、群馬県は全国と比べて遜色のない状況であり、今後は開示内容の充実等に向け、一層の取組強化が望まれる。

## 指定管理者選定方法等の公開状況

(平成 18 年 9 月 2 日現在)

	群馬県		全国都道府県	
	数	割合%	数	割合%
選定基準の事前公表	ホームページ 53	100%	6,866	96.9%
選定手続の事前公表	ホームページ 53	100%	5,252	74.1%
選定理由の公表	53	100%	6,712	94.8%
合計	53	100.0%	7,083	100.0%

### (改善策)

- ( )選定委員会の委員の選定にあたり、内部職員中心主義から、外部有識者のみによる構成、専門性のある委員を選任する方針に変更するなど、外形的信頼性・公正性を高める仕組みは、制度発足以来、格段に進歩している。委員会の機能アップに向け、一層の取組み強化が望まれる。
- ( )選定過程についての、より一層の情報公開を検討されたい。

### 選考における財務数値の審査について

指定管理者が指定期間中、指定管理業務を安定的に実施する能力を有していなければならないことは、選考における最も基本的な事項の一つである。この能力を測るうえで最も重要な資料が、指定管理者の提出する団体としての決算書であるが、従来の選考において、決算書の数値が十分に活用されているとは言えない。今後、一層活用するための仕組み作りが望まれる。

### (現状及び問題点)

上記「選定委員会における透明性・公正性の確保について」についてでも記載しているとおり、群馬県は過去の失敗と財務諸表審査の重要性に鑑み、指定管理者選定委員会における委員の選考にあたって、決算数値活用のための仕組み(「選定委員会には、、、、財務諸表の審査に精通している者(公認会計士、中小企業診断士等)を選任するものとする」)(「指定管理者の指定手続き等に関するガイドライン」平成 20 年 3 月)を工夫してきている。

過去の選考委員会における各審査項目の配点基準を見ても、決算数値等を基にした経営安定性等の項目についての配点は、決して高いものではなかった。たとえば、指定取消しの事例となった平成 18 年から指定期間の開始する群馬ヘリポートの第 2 次審査での配点は、100 点満点中、「財務状況の健全性」は、たった 5 点に過ぎず、この項目が 0 点であっても、当選する可能性は十分あり、実際、このときの例では、指定後、指定取り消しとなった、(株)ジャパン・エア・クラフトサービス(「J社」)は、債務超過の状態でありながら、100 点満点



換算で、66点（内財務状況の健全性は1点）で、総合点で他の2社を上回ったため、指定された経緯にある。（同社は、指定取り消し後、資金ショートにより経営破綻。）

何にしましても、指定管理者として選定された団体が指定期間中の存続、業務継続能力に懸念がある場合には、いかによいアイデアを出している団体であっても、指定すべきではないことは明らかである。団体の存続、業務継続能力については、その他の、審査項目とは、別次元の基準、審査項目（たとえば、第1次審査における足切り基準等）としての設定を検討すべきであったし、今後もそうあるべきと思われる。

平成18年度指定管理者審査における群馬ヘリポート2次審査総括表

審査項目			配点	J社	A社	B社
公益性	管理運営方針	設置目的との整合性	5	3	3	3
		公平な利用の確保	5	3	3	3
	計(10点)		10	6	6	6
経済性	収支計画に関する事項	経費節減度	10	8	3	5
		収支計画の有効性	10	6	4	5
	計(20点)		20	14	7	10
効果性	実施計画に関する事項	事業計画内容の有効性	5	4	3	3
		事業計画の実現性	5	3	3	3
		保安全管理体制	5	4	3	3
		危機管理体制	5	4	3	3
	管理運営体制に関する事項	組織体制	5	3	3	3
		勤務ローテーションの適切さ	5	4	3	3
		責任体制	5	3	3	3
		有資格者の状況	5	4	3	2
計(40点)		40	29	24	23	
安定性	団体に関する事項	人的・物的業務遂行能力	5	3	3	4
		管理運営体制の安定性、信頼性	10	6	6	7
		財務状況の健全性	5	1	3	4
		業務実績	10	7	6	6
	計(30点)		30	17	18	21
合計(100点)		100	66	57	61	

(改善策)

群馬県は、選定委員の人選において、応募団体の存続、業務継続能力を審査するに足る専門家を加える等の工夫を加えてきており、この点評価できるが、さらに、具体的な審査手続きにおいても、団体の存続、業務継続能力を他の審査項目を審査する前段階での審査項目として設定すること等も検討すべきと思われる。

#### 再委託割合の高い指定管理者の選定について

再委託割合の高い場合には、効率が低くなる傾向にある。再委託割合の高い団体が選定の対象になる場合には、特に効率性に留意した選定、検討が行われる必要がある。

(現状及び問題点)

指定管理者は、管理運営上必要な場合、更に他の事業者<sup>1</sup>に業務を委託することが可能となっているが(指定管理業務の一括委託、所謂丸投げは禁止)再委託の割合が高い場合は、中間で余分なコストが発生することから、一般的には、効率的であるとはいえない。再委託割合の多い団体に対して、県との従来からの委託関係における調整能力や実績を重視する立場から、指定管理者の選定を非公募にしているような場合もあるが、これらの理由は非公募とする理由としては不十分である。公募を実施しコストの面も十分考慮した審査のうえでの選定が必要と考える。

(改善策)

再委託割合の高い団体が選定の対象になる場合には、特に効率性、コストの比較も十分に行った上での選定が行われるように留意する必要がある。

### (3) 指定管理業務の実施管理について

#### 指定管理業務の範囲の不明確性について

指定管理業務の範囲が、協定書、仕様書上も不明確な場合がある。特に、施設の清掃、警備、貸出し等に加えて、事業(所謂自主事業)がある場合が曖昧である。

(現状及び問題点)

たとえば、みかぼみらい館とかぶら文化ホールという同じ文化ホールにおいても、自主事業が指定管理者の業務範囲であるのか否かについて、明らかに解釈、取扱い異なる事例がある。

みかぼみらい館；仕様書の「1. 指定管理者が行う管理の業務の範囲(9)その他、みかぼみらい館の設置目的を達成するために必要な業務」とある。これが自主企画事業を指すのかどうか曖昧であるが、みかぼみらい館の事業報告書には、指定管理範囲内の業務として、「文化事業収入」が経理上取り込まれている。

かぶら文化ホール；仕様書の「1. 管理業務の範囲(7)その他ホールの設置の目的を達成するために必要な業務 広報業務をはじめ、目的を達成するために必要な業務を行う。」とある。これが自主企画事業を指すのかどうか曖昧であるが、事業報告書には、自主企画事業については、経理上とりこまれていない。指定管理業務範囲外の事業と位置づけられて報告されていないものと思われる。

事業範囲が曖昧なままでは、責任関係も明確にされず、指定管理者に過重な負担を強いたり、管理業務に空白業務が生じたり、指定管理料の算定や指定管理者の評価にも影響を与え、的確な管理は困難である。

また、指定管理対象の公の施設を利用して指定管理者によって実施される自主事業が、指定管理対象業務の範囲外とである場合には、当然、その自主事業実施における、当該公の施設の利用権は、その他一般の利用者と同等の扱いでなければならず、優先利用等がないように留意しなければならないことは言うまでもない。

(改善策)

業務範囲が明確に規定されているか否かについて確認を行い、不十分な場合は覚書等を作成することによって明確にすべきである。

### 管理費用の算定について

指定管理者に指定管理業務の対価として支払う指定管理費用は、過去の実績からの積算方式によって算定されていることが多いが、算定時の市況、時価等も十分勘案して算定することが望まれる。

(現状及び問題点)

指定管理者制度対象6施設の往査、その他の47施設への書面調査、ヒアリングによると、指定管理者への指定管理料の算定は従来の管理委託方式における体制下で発生した原価を元にした積算方式で決定されている場合がほとんどである。この積算の過程において、削減係数等を加味して調整されている場合もあるが、これら係数も含めて、基本的には、過去からの時系列情報が基礎とされており、算定時における市場価格、民間が工夫して調達・購入している価格等の外部マーケット情報が十分考慮されているとは言いがたい状況にある。

(改善策)

過去からの時系列情報に加え、市場価格情報等をより積極的に取り入れた上で指定管理料を算定することが望まれる。

### 決算書の適時入手について

指定管理者団体の決算書が、毎決算期ごとに、入手されていない場合が多い。指定管理者団体の業務継続能力のチェックのためには、必ず毎期適時に入手して、チェックする必要がある。

(現状及び問題点)

選定時点における、指定管理団体の存続、業務継続能力のチェック、財務諸表審査の重要性について既に記載しているが、このことは、指定管理期間中も同じである。指定管理団体の存続、業務継続能力のチェックに最も重要かつ有効な資料が、指定管理者団体が決算期ごとに作成する決算書であるが、毎期、入手されていない場合が多い。

(改善策)

指定管理者団体の決算書を、毎期適時に、必ず入手し、疑問点等はヒアリングすべきである。また、指定管理団体の存続、業務継続能力に問題が発生した場合には、債権の保全、指定管理業務を継続させるための対応措置と指定取消し等の手続準備に入るべきである。

### 区分経理のチェックにおける根本的な問題点について

指定管理者団体には、指定管理事業と他の事業を明確に区分経理して、事業を実施し報告することが義務付けられている。区分経理が適正に実施されているか否かは、指定管理者団体全体の経理が適正であることが前提であり、区分経理された指定管理事業の経理のみをチェックしているだけでは、本来、不十分である。

(現状及び問題点)

県は、指定管理者により、事業報告書に記載された指定管理事業についての損益計算書・収支報告書(=区分経理の状況)が真正な決算状況を示しているか否かをチェックする必要があるが、区分経理された事業報告書が適正か否かについては、区分経理される母体である、指定管理者団体全体の経理が粉飾なく適正に行われているかどうか为前提であり、そのうえで、経理区分間に跨る数値のチェックや必要に応じて、指定管理事業以外の数値のチェックも必要となる。

区分経理チェックの前提となる、指定管理者団体全体の決算書が適正であるかどうかは、公認会計士等の監査証明が添付されていれば、最も問題がないが、実際には、そのような場合は稀であると考えられるので、多くの場合は、とりあえず、指定管理者団体の決算書は適正なものであるとみなして、次の段階のチェックに入らざるを得ない。その場合、指定管理者団体の規模がそれほど大きくなく、経理区分も少ない場合には、経理区分間に跨る数値のチェックや、指定管理事業以外の数値のチェックもある程度は可能であるが、指定管理者団体が規模も大きく、多種多様な事業を実施している場合等には、それらの数値を的確にチェックすることは、時間、コスト、専門的能力等を考えれば、非常に困難であ

るといわざるをえない。

(改善策)

指定管理者団体全体の決算書や区分経理に、大きな疑問を生じ解決できないような場合には、指定管理者団体に対して、公認会計士等の専門家の起用によるチェック等の対応を検討する必要がある。

**月例、年次報告における管理費用支出等のチェックの不備について**

月例報告書、事業報告書に基づく調査において管理費用支出等の会計に関するチェックが十分に行われていない。

(現状及び問題点)

県は、ほとんどの協定書で、指定管理者に対して月例報告書と年次の事業報告書の提出を義務付け、「月例報告書に関しては、必要がある場合に、経理状況に関して報告を求め、実地に調査し、必要な指示ができる」とし、また、「事業報告書に関しては、管理者は収支に関する帳票その他指定管理業務等に係る記録を整備し、常に経理状況を明らかにしておかなければならない。事業報告書の内容等に関して、必要に応じて説明を求め、実地に調査をすることができる」としている。

しかしながら、実際には、指定管理者に対して、月例報告書入手時に経理状況についての報告を一度も求めたこともない施設も存在する等、期の途中において必要な指示、対応ができる体制が敷かれているのかどうか疑問である。同様に、年次の事業報告書入手段階においては、より厳格な会計的チェックが必要とされるが、総勘定元帳や証憑類に基いた必要十分な会計的チェックが実施できる体制が敷かれているかどうかも疑問である。

(改善策)

指定管理者団体の業務継続能力、破綻リスクを未然に防止する観点からも、月例報告書入手時の会計に関するチェックが必要であり、その精度を高める必要がある。チェックの手法としては、初期段階では、指定管理者の使用口座の通帳の閲覧等の簡易な方法を駆使する等の方法も有効であると考ええる。

また、年次報告書入手時は、月例報告書入手時に比して、厳格な手法がとられる必要がある。厳格な手続を実施するにあたっては、それなりの知識も必要とされる場所であるが、チェックへの公認会計士の起用 アドバイザーとしての公認会計士の起用 内部人材への監査知識の研修等による付与等の施策を、行政コスト削減の目的の許容範囲内で、実施することが望まれる。

## 目標管理の徹底が十分でないことについて

指定管理者制度の管理行動は、従来の官以外の発想による計画立案・実行・評価・改善の所謂PDCAの業務改善サイクルを基礎として成り立っているが、目標＝計画の設定方法、達成度管理方法等に不十分な点が多い。

### （現状及び問題点）

指定管理者選定後の、指定管理者の管理活動は、県との協議により協定書、仕様書に規定された計画の策定（Plan） 実施活動（Do） 実施行動の結果報告・評価（Check） 改善活動（Act）から成り立っており、典型的な業務改善管理のサイクルとして、構成されている。しかしながら、各段階において、未だ、不十分な点が多いのも事実である。

具体的には、施設の利用者数目標は、公の施設のうちほとんどの施設で、住民満足度を図る観点から、また、収入金額等の金額数値に比べ、掲げるのにわかりやすく行動に直結しやすい実数値であることから、重要な目標指標であるが、設定されていない施設が多い現状にある。（稼働率、利用者数等の目標を別途掲げている施設もあるが、単純に指定管理対象 53 施設中、利用者数目標を掲げている施設は僅か 16 施設 30%程度に過ぎない。）

また、往査した多くの施設の個別意見としても記載したが、目標達成度を示す事業報告書等の報告様式にしても、計画と実績達成度が対比できるような様式になっていないことが多い。目標管理意識の徹底が望まれる。

### （改善策）

PDCA の継続的業務改善サイクルを十分に認識したうえで、有効な数値目標の設定、達成度管理、評価のための様式・ツールの改善を図り、目標管理を徹底することが望まれる。

## 個人情報の保護について

指定管理者制度の信頼性を確保するためには、個人情報の保護は最も重要な課題である。個人情報保護について、県は基本協定書に特記事項として定めているが、遵守されていない施設が多い。部局横断的な早急な対策が望まれる。

### （現状及び問題点）

官の管理から民間も含む団体に管理を委託できるようになった、指定管理者制度の信頼性を確保するためには、個人情報の漏洩は最もあってはならないことの一つである。個人情報保護について、県は基本協定書に特記事項として定め、その遵守を義務付けているが、基本となる個人情報保護規程も未整備な施設が多い。具体的には、監査人が現場往査を実施した 6 施設のうち、3 施設で作成されていなかった。詳細は往査 6 施設に対する個別意見を参照されたい。

(改善策)

全ての施設に共通の課題であり、個人情報保護の実効をならしめる部局横断的な早急な対策が望まれる。

(4) 年度評価等について

設置目的・使命の曖昧さに派生する評価の困難性について

施設の設置目的や使命が曖昧なまま、指定管理者の選定や評価が行われている場合が多い。結果として、目的や使命達成のために、真に相応しい指定管理者が選定されているのか、その指定管理者の実施した管理業務が目的・使命適合的に実施されているか等の評価が的確にできるのかについて不安がある。

(現状及び問題点)

指定管理者制度は、公の施設の住民サービスの一層の向上と効率性のアップを目的として導入されているが、公の施設の設置目的や使命が明確になっていない場合には、サービスの水準・方向性、効率性の尺度等が判明せず、結果として、真に相応しい指定管理者が選定されているのか、施設の設置目的に対応した管理がなされ住民満足度が向上したのか等の判断も曖昧なままとなり、改善につながらない中途半端な運営に終わってしまう懸念がある。

(改善策)

条例もしくは協定書上で、施設の設置目的、使命をより具体的に明示し、指定管理者の選定、実施する業務の方向性、事後評価が、明確にできるようにすべきである。

モニタリング制度の充実について

指定管理者制度が、PDCAの管理サイクルの下に、継続的な改善活動として、有効性・効率性を上昇させていくためには、モニタリング制度のより一層の充実が必要である。

(現状及び問題点)

モニタリングとは、「指定管理者による公共サービスの履行に関し、約定（協定書、事業計画書、仕様書等）にしたがって、適正なサービスの提供がなされているかの確認であり、施設の設置者である県が、指定管理者により提供される公共サービスの水準を確認する行為である。（指定管理者の指定手続等に関するガイドライン平成20年3月改訂群馬県）」とされている。

PDCAサイクルのC（=Check）評価に該当する部分であり、指定管理者が、安定的、継続

的にサービスを提供することが可能であるか監視・評価し、評価結果の公表を行うとともに、必要に応じ改善に向けた助言や指導を行う役割を担っている。

このモニタリングの機能について、群馬県の取組方針を、「指定管理者制度移行に係る事務処理ガイドライン(平成 16 年 12 月版)・(平成 18 年 3 月改訂版)」「指定管理者の指定手続等に関するガイドライン(平成 20 年 3 月改訂版)」の変遷を通して検討すると、平成 16 年 12 月版・平成 18 年 3 月改訂版では、モニタリング制度についての記載は全くなかったのに対して、平成 20 年 3 月版では、中項目「(8)モニタリングの実施」として 17 ページ中のほぼ 1 ページを割いて実施方法等について記載している。

モニタリングの方法については、月例報告書、四半期報告書、年次報告書等による報告をベースに実施する方法、アンケート等による利用者満足度調査を実施する方法、利用者や第三者による評価等がある。従来は、に加えて自主的にの方法も実施している施設もあったが、十分に活用されていない場合が多く、結局、協定書で定められている方法であるの方法がとられているだけの場合が多かったと言える。したがって、協定書や仕様書等での約定による履行状況の確認が主であり、利用者満足度については、ほとんどモニタリングできていなかったというのが実状であった。これらの点については、各施設単位での個別意見(「アンケート等の実施状況について」、「アンケート等の有効活用について」等として)にも記載してある通りである。

#### (改善策)

「指定管理者の指定手続等に関するガイドライン平成 20 年 3 月版」では、の方法でのモニタリングを最低年 1 回の実施を義務付けているので、今後は、その活用が期待される。また、県土整備部においては、既に、の方法の一つである「利用者や第三者による評価委員会」を立ち上げ、積極的なモニタリングを実施しているところであり、その成果が期待される。

モニタリング体制の構築等にあたり、留意すべき点としては、「指定管理者の指定手続等に関するガイドライン平成 20 年 3 月版」で、なお書として記載があるが、指定管理者の過重な負担(県の過度な関与)にならないようにすること、第三者委員会等の組成および運営にはコストがかかることが予想されるが、指定管理者制度導入の目的の一つである行政コスト削減の趣旨を損なわない範囲のコストで実施されること、評価委員会の委員と指定管理者選定委員会の委員は重複しない方が望ましいこと、評価の結果を、単なる格付け等に終わらせず、その後の改善に生かすことが主眼であることを明確にしておくこと、行政の観点よりも、住民・市民の観点を重視した評価基準が作成され、その評価基準が標準化されるのが望ましいこと等が上げられる。



## コスト削減効果と住民満足度の公表について

指定管理者制度導入に伴う行政コスト削減効果は、約 6 億円と開示されている。一方で、指定管理者制度導入の最重要目的である住民サービスの向上効果については、その分析結果等は開示されていない。

### (現状及び問題点)

指定管理者制度導入に伴う行政コスト削減効果は、従来の外郭団体への委託費用と指定管理者への管理費用の差額として「第 2 監査対象の概要 5 . 指定管理者制度導入に伴う効果額」に引用している表の通り、約 6 億円と開示されている。しかしながら、更に重要な目的である、住民サービスの向上、住民満足度の向上について、どのように変化したのかの情報が開示されていない。

### (改善策)

指定管理者制度の導入の効果として、行政コスト削減効果のよりの確な分析とともに、住民サービスの向上についての分析がなされ、県民に開示されることが望まれる。

## 管理運営状況の開示等の情報公開について

指定管理者による公の施設の管理運営について、公正性、透明性を確保し、住民からも支持されるためには、管理運営情報の公開も重要な要素である。

### (現状及び問題点)

群馬県においては、指定管理者団体から提出された事業報告書や、モニタリングの結果等がこれまで公開されて来なかったが、平成 20 年度(平成 19 年度分)から、指定管理者制度導入 53 全施設の管理運営状況を、県のホームページで公開することとなった。現在、開示様式等も決まり、公開準備中であるが、公正性・透明性向上の観点から、早期の公開が望まれる。

### (改善策)

指定管理者の管理運営状況のタイムリーな公開と、情報の充実が望まれる。

## (5) その他

### 外郭団体の今後への対応について

従来、公の施設の管理委託を受けるために存在し、中心的な役割を果たしてきた、所謂、外郭団体が、指定管理者制度導入に伴い、民間団体等との競争に曝されることになり、解散・清算に追い込まれる場合があるが、雇用の問題等も含め、今後のあり方等の方針をより前広に検討しておくことが望まれる。

(現状及び問題点)

平成 3 年の地方自治法改正以来、公の施設の管理受託者に加えられ、その中心的な役割を担ってきた、公の施設の管理委託を主たる業務として設立された地方公共団体の一定の出資法人(地方公共団体の 1/2 以上の出資法人、1/4 以上の出資法人のうち 1/2 以上の役員派遣法人)は、指定管理者導入に伴い、他の団体と同様のレベルでの競争に曝されることになり、ぐんまフラワーパークの管理を目的として設立された、「群馬県フラワー協会」のように、既に清算した団体も出てきている。雇用問題等を前面に出したとしても、指定管理者制度導入の趣旨からして、選定において、外郭団体等にのみ優越的位置を付与することは当然不可能であり、民間団体等と同レベルでの競争になる。県としては、外郭団体の存続可能性について、専門性や将来性を見据えたうえで検討しておくことが重要になる。

(改善策)

危機感をばねに、実際に計画的・組織的に戦略を練り、高い信頼性を勝ち得て生き残っている外郭団体が他県においても存在している例もある。一方で、その役目を終え、解散清算に及んでいる例もある。仮に、解散等の事態が生じても、外郭団体等の職員が、事前に十分な対応が取れるように、前広な方針決定を促す努力が必要である。