

平成25年度

包括外部監査結果報告書の概要

平成26年 3月

奈良県包括外部監査人

西 野 裕 久

第1. 包括外部監査の概要

1. 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び奈良県外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条の規定に基づく包括外部監査である。

2. 選定した特定の事件

(1) 包括外部監査対象

奈良県の公の施設および指定管理者制度を適用する施設の管理運営に関する財務事務について

(2) 包括外部監査対象期間

平成24年度（自平成24年4月1日 至平成25年3月31日）

ただし、必要に応じて過年度及び平成25年度の一部についても監査対象とする。

3. 包括外部監査の方法

(1) 監査対象機関

ファシリティマネジメント室及び公の施設並びにその他関係部局

(2) 主な監査手続

- ① ファシリティマネジメントに関する県としての長期的ビジョンやそのあり方についての関係資料の閲覧やヒアリングを行う。
- ② 指定管理者制度や公の施設管理に関する規程、資料を閲覧し検討する。
- ③ 公の施設の視察を行い、施設の維持管理、物品管理等の状況について検討を行う。
- ④ 公の施設に係る利用者負担の算定方法について、資料を閲覧し検討する。
- ⑤ 指定管理者の選定方法及び管理者からの実績報告に関する資料を閲覧し検討する。
- ⑥ 直営で管理する公の施設について、指定管理者の導入の検討状況を確認する。
- ⑦ 公の施設の管理及び指定管理者制度の適用に関して、導入対象施設の種類や契約の範囲、管理方法に関する他府県との比較検討を行う。
- ⑧ 県の固定資産台帳の分析を行い、施設の分野別、地域別の施設分布状況や、老朽化状況等について分析を実施する。
- ⑨ 平成19年度の包括外部監査に係る措置状況について検討する。
- ⑩ 必要に応じ、指定管理者に対して、指定管理事務に係るヒアリング・根拠資料の閲覧等を実施する。
- ⑪ その他監査人が必要と認めた監査手続きを実施する。

第2. 全般的事項に関する監査の結果及び意見

1. 直営施設について

① 指定管理者制度導入の適否に関する横断的な再評価について（意見）

公の施設について、直営とすべきか指定管理者とすべきかの判断は所管課の判断によっており、県としての横断的な検討はファシリティマネジメント室が所管課に対してヒアリングを実施している程度にとどまっている。「指定管理者制度導入・運用の手引き」（以下、「手引き」と言う。）の中で各所管課における指定管理者制度導入の方針に関する記載はあるものの、各所管課での検討結果についても書面等では残っておらず、県として統一的な判断基準に基づいて指定管理者制度導入の適否が検討されたのかは明らかではない。

現在県の直営となっている公の施設について、導入方針に照らして県として同一水準による判断がなされているか否かについて、ファシリティマネジメント室が中心になって、横断的に再評価する仕組みづくりが必要である。

② 釣銭貸付契約の是非について（意見）

県では、直営の公の施設の現金収入に要する釣銭の準備については、県と出納員との釣銭貸付契約を締結する方法によっており、私法上の契約であると思われる。この点、他の自治体では、会計規則に会計管理者が出納員に釣銭として歳計現金のうちから必要な現金を交付することを定めることで対応している例があり、他の自治体で行われているように、会計規則に定める等して、適切に釣銭を確保できるようにすることを検討すべきである。

2. 指定管理者導入施設について

① 指定管理者からの費用の実績報告について（意見）

県に対する費用実績の報告金額が実際の支出額と不一致であるもの、外部業者との契約金額と県に実績として報告している契約金額とが不一致となっていたもの、指定管理者と委託業者間の契約書が確認できなかったもの、年度をまたいで実施された修繕について前年度と翌年度で二重に県に報告されているもの等があったため、実績金額に基づく収支状況実績報告の正確な作成を改めて周知すべきである。

② 協定書に記載された事項の実施について（意見／結果）

一部の施設において、協定書で実施が求められている、利用者満足度調査の未実施や連絡協議会が未開催のケースがあったため、協定書の記載事項については適切に実施する必要がある。

③ 所管課の指定管理者に対するチェック項目の標準化について（意見）

「手引き」によれば、指定管理者の事業実績報告書について所管課がこれをチェックすることとしているが、「手引き」のチェックポイントの例示が抽象的な記載となっているために、上記①②に記載のような項目を所管課において発見できなかったものと考えられる。

すべての所管課で必要最低限のチェックが実施できるよう、具体的にチェックすべき項目をリスト形式等によって明確化することが必要であると考えられる。

3. 公の施設全体について

① 現物管理の共通ルール化について（意見）

公の施設の全体的な傾向として、現金管理及び備品管理等の現物管理体制について以下のような問題が見受けられた。県として、現金管理に関する会計規定の整備や共通的な現物管理のマニュアル等を明示し、管理の手法を確立する必要がある。

② 現金管理について

ア) 釣銭用現金の貸付契約の未締結について（結果）

一部の施設において、釣銭用の現金に関する管理責任について、県と出納員との間で釣銭貸付契約書を締結していなかった。早急に締結し、責任関係を明確にすべきである。

イ) 残高照合に係る照合書類の保管について（意見）

一部の施設において、現金の残高照合の際、金種表を用いて残高照合していなかったか、もしくは照合書類を保管していなかった。残高照合を行い、照合書類を適正に保管すべきである。

ウ) 残高照合の定期的な確認・承認について（意見／結果）

一部の施設において、現金及び切手の残高照合について、照合担当者とは別の責任者の定期的な確認・承認をしていなかった。適切な事務処理が必要である。

エ) 県の公金でない釣銭について（結果）

一部の施設において、釣銭として保持している現金が県の公金ではなく、個人あるいは他団体等の所有現金を釣銭として用いているものがあつた。速やかに県において釣銭用の公金を確保する必要がある。

③ 備品の管理について

ア) 備品の定期的な現物調査について（意見／結果）

一部の施設において、備品の現物調査が定期的には実施されていなかった。定期的に現物と管理簿との照合が必要である。

イ) 備品の現物と管理簿との不一致について（意見／結果）

一部の施設において、備品の現物調査または各施設で実施している備品現物調査の結果、現物と管理簿とに不一致があった。不一致の要因を適時に把握し、不一致を解消する必要がある。

ウ) 備品シールの貼付について（意見）

一部の施設において、備品管理番号を特定するためのシールを各備品に貼付していないか、もしくは貼付しているものの管理番号等の必要事項がシールに記載されていなかった。備品管理シールを貼付することで適切に管理簿との照合ができるため、備品管理シールによる管理が望ましい。

エ) 廃棄もしくは修繕すべき備品の処理について（意見／結果）

一部の施設において、廃棄もしくは修繕すべき備品が保管された状態となっていた。適切に管理し、適時に修繕する必要がある。

オ) 紙台帳と物品管理システムの二重管理について（意見）

県は平成 23 年度に新たに物品管理システムを整備し、従来紙台帳で管理していた備品について同システムにデータ移管しているところであるが、紙台帳による管理もなされている所属が多く見られた。早急にシステムによる管理とする必要がある。

④ 少額債権の全庁的な管理方針について（意見）

複数の施設において、利用者負担金等が支払われないうまま未収債権として滞留している事例が見受けられた。これら利用者負担金は私債権と考えられ、最終的には訴訟等法的手続を取らないと回収ができない。債権管理条例で徴収停止後に一定期間を経過すれば自治体の長が議会の議決によらず債権放棄が出来るなどと定めるなど、少額債権について適切な管理方針を明確にしていくべきである。

⑤ 施設の稼働状況について（意見）

公の施設の中に、稼働率が著しく低いものがみられた。施設の性質上、たとえ稼働率が低くても維持が必要な施設もあるが、今後も保持する必要があるか否かにつき十分な検討が必要である。また、未利用スペースが存在する施設が散見された。他の施設の一部の機能をこれら未利用スペースに移転集約させるとともに、移転元の施設については施設の在り方を抜本的に見直し、それによって不要となった施設については売却処分や転用を図る、という手法が考えられ、検討が必要である。

⑥ 施設に併設された遊休資産について（意見）

施設に併設されている職員宿舎等について、完全な遊休状態となっているものがあった。これらの資産については、早急に売却や有効利活用等の今後の方向性を検討する必要がある。

第3. 個別施設に関する監査の結果及び意見

平成25年9月から平成26年1月まで、直営施設15カ所、指定管理施設9カ所を現地で監査するとともに、現地往査しない直営施設17カ所、指定管理施設7カ所につき、現地往査した施設で発見された課題の有無等に関する質問書を送付し、書面による監査を実施した。個別の施設に対する主な監査の結果及び意見について以下に記載する。

1. 直営の部

(1) 奈良県文化会館、橿原文化会館

① 文化施設の整備及び更新のあり方について（意見）

県では複数の文化施設を所有し、また同種の市営施設が近隣に所在する状態である。文化会館の整備及び運営に関し、施設の維持更新費用に限られる中、今後、県内における県営文化会館の整備および更新のあり方について検討し、方針に沿った維持管理を実施する必要がある。

(2) 民俗博物館

① 展示展開の見直しについて（意見）

時代や環境、展示スタイルの変化などに対応し、来館者にとって魅力ある展示展開を検討すべきである。また、約42,000点ある民俗資料の内、多くが保管庫に収納されているが、設置目的に鑑みれば、より多くの民俗資料を展示し、県民文化の向上に資する方策を練る必要がある。

(3) 図書情報館

① 資料の適切な管理について（結果）

未返却図書について、回収が不可能、または著しく困難になったものなど一定期間経過した資料については、資料選定会議で除籍の要否を検討し、慎重に判断を行った上で除籍処理を行う等、適切な管理に努められたい。

また、忘失（所在不明）図書も蔵書点検時に所在不明となった資料については、慎重に判断を行った上で、適切に除籍処理を行う必要がある。

(4) 万葉文化館

① 施設運営について（意見）

当施設は、指定管理者であった県100%出捐団体の財団法人奈良県万葉文化振興財団が解散したため、県の直営とした施設であるが、直営になってから、外部有識者等による意見を聴取する場が設置されていない。また、館内会議として、来館者数の報告や今後の方針等を議論しているが、会議の検討結果を記した明確な資料がな

く、会議の結果が今後どう活かされていくのかといった具体的な方針等を確認することができなかった。さらに、平成 25 年 4 月から一部無料化しているが、入館人数の増加と収入総額の減少を比較すると、無料化の効果が十分とは言い難かった。

施設運営全般について、抜本的な対策が必要である。

② 指定管理者制度の導入について（意見）

現状は県の直営であるが、指定管理者制度による利用者サービスの向上や費用面における県の負担の削減効果が期待できることから、将来的な指定管理者の導入について検討する必要がある。

(5) 登美学園、筒井寮

① 遊休となっている職員宿舎について（結果）

登美学園では、平成 12 年以降完全な遊休状態となっている職員宿舎（土地 943 m²、建物 396 m²）があることが確認された。当宿舎は住宅街に囲まれており売却可能性も非常に高いことから、早急に売却を検討する必要がある。

② 登美学園と筒井寮の統合再整備計画について（意見）

登美学園と筒井寮は登美学園敷地に一体化整備する予定であるが、一体化整備後の筒井寮の建物の活用方法について、現状では未定となっているため、早急にその方向性を検討する必要がある。また、再整備にあたって不要となる敷地部分についても検討し、敷地の一部について売却が可能であれば、売却可能な範囲についても計画策定段階から検討しておく必要がある。さらに、運営方式については、現在、直営方式となっているが、指定管理者制度の導入についても検討が必要である。

(6) 野外活動センター

① 本館・宿泊棟の撤去後跡地の利用可能性について（意見）

現在、本館・宿泊棟については、新管理棟が完成したことにより全館閉鎖し、使用していない。本館・宿泊棟は今後撤去予定であり、跡地の有効利用策を積極的に検討すべきである。

(7) 奈良公園

① 奈良公園内の便益施設の住居としての利用について（意見）

公園内の売店等の店舗について、住居として使用している例が多数みられた（35 件中 14 件）。これら店舗は、都市公園法第 2 条第 2 項第 7 号に規定する便益施設として設置許可を受けたものであり、住居としての使用は目的外使用であり許されない。

居住実態のある店舗の多くが都市公園法施行前から店舗兼住居として使用されてきたという過去の経緯もあるが、近年になって被許可者が新たに居住し始めた例もあり、目的外使用を防ぐ働きかけが十分であったとはいえない。

また、許可に際して、各便益施設の設置者から個別にヒアリングを実施し必要な是正指導を行っているものの、3年に1度しか実施されておらず、この点においても不十分であったと考えられる。

県としては、違反状態の程度に応じて、適切な措置を講じるべきである。過去の経緯や実態に照らして、許可取消や、期間満了時に新たな許可を与えないことまで行うことが不適当な場合は、継続的な働きかけと指導により改善していくべきである。

② 便益施設の使用料について（意見）

便益施設の使用料は都市公園条例及び規則により徴収されることになっているところ、民間商業施設等と比して低廉な金額となっている。次回の使用料改訂の際には、急激な料金改定が難しいことは当然であるが、便益施設の使用実態も勘案しながら、現行の基準としたままで良いのか、新たな適正な評価手法等も勘案していくべきなのかについても検討する必要があると考える。

(8) 県営住宅（直営/県営住宅管理事務所）

① 今後の県営住宅の方針について（意見）

県営住宅の今後の方針を確定するにあたっては各地域における公営住宅の需要戸数を把握し的確に供給を図ることが重要と考えられる。県では公営住宅の需要戸数の予測が困難との回答があるが、将来的な適正規模の投資の観点から、需要戸数の把握が必要と考える。また高齢化の拡大により、将来的には今後減少する世帯数に比べて住宅ストック数は上回っている状況であるため、公営住宅における民間住宅ストックの有効活用を促す取り組みが必要である。

2. 指定管理者の部

(1) 社会福祉総合センター

① 県への実績報告書と、実際の金額が不一致であることについて（結果）

実績報告書に記載されている 23 件の委託業務の内、一部において委託業者との契約金額と、県への報告金額に差額が生じている部分が見られた。また、県への費用の実績報告の金額が、修繕費及び水道光熱費を除き、実際の支出額と不一致であった。さらに、収入金額についても不一致のものがあつた。指定管理者側で正確な報告が可能となるよう体制を整えるとともに、適切な報告が必要である。

(2) 総合リハビリテーションセンター/福祉パーク/福祉住宅体験館

① 総合リハビリテーションセンター（福祉部門）の指定管理者制度の在り方について（意見）

平成 26 年 4 月から、総合リハビリテーションセンターの医療部門については、地方独立行政法人奈良県立病院機構に承継されることとなった。今後、福祉施設と医療施設を分離し、福祉施設部分のみを引き続き指定管理者制度で実施していくのであれば、両施設間での連携が有効に働く仕組み作りが必要である。また、現状、指定管理者は非公募となっているが、次の選定においては今回の総合リハビリテーションセンター医療部門の分離に伴う有効な連携の仕組みを考慮した上で公募を積極的に検討する必要がある。

(3) 国際奈良学セミナーハウス/吉城園

① 今後の施設運営について（意見）

当施設については、条例の設置目的に沿った利用は少ない一方で、観光客の利用割合が最も多い。奈良公園の中での当施設の位置づけについて再検討し、決定した方針に沿って運営されることが望まれる。今後は、奈良公園区域に編入したうえで、都市公園法に掲げる便益施設（宿泊施設）と位置づけるなどし、民間活力を導入した運営を視野に入れるべきである。

(4) 県営住宅（指定管理）

① 平成 23 年度の費用が、平成 23 年度と平成 24 年度の両方に二重に報告されていたことについて（結果）

平成 23 年度の費用として県に実績報告されていた平成 24 年 3 月空き家修繕施工費用 2,000 千円が、平成 24 年度の県への実績報告でも計上されていた。同年度内で完了しない工事案件等について、県で取り扱っている費用認識時期を指導し、ルールに沿った適切な費用を報告させるべきである。

② 委託料の算定について（意見）

県営住宅における家賃収入の確保について、指定管理者に回収のインセンティブを与えるため、家賃調定額と実際の収納額を比較した基準収納率により委託料を増減する仕組みとなっているが、現在の基準収納率はこれを超えるのが非常に難しい水準となっているため、指定管理者のインセンティブが適正に働くようにするために、基準収納率の設定について、早急な是正の必要があると思われる。

(5) 社会教育センター（研修棟）

① 普通財産の貸付と指定管理の関係について（結果）

当施設は公の施設（研修棟）と普通財産（宿泊棟）を一体不可分として公募しており、公の施設と普通財産を組み合わせることで、両施設の活性化を図ろうとした県の試みは評価できるが、施設の性質や契約が異なるので、費用負担などは明確に区分すべきである。

② 当施設の今後の方向性について（意見）

施設稼働率について、平成 24 年度実績単年度で 14.4%と低く、指定管理者制度が導入されてからも、特段の改善がみられていない。当該施設については今後の施設の在り方も踏まえた抜本的な改善策の検討が必要である。

第4. 総括意見

1. 直営施設の管理運営について

直営による管理のメリットは、県職員が自ら施設を管理することによって政策的な対応を機動的に反映できる点にある、といえる。今回の監査でも、直営であることのメリットを活かし、機動的に業務を見直している事例があった。

一方で、直営による施設管理は、指定管理者を導入した施設と比較した場合、現状の管理方法が効果的・効率的であるかを自ら確認する機会や第三者によって確認される機会に乏しい。直営であっても、常に利用者の視点で施設管理方法の改善に取り組む仕組みを構築すべきと思われる。そのためには、PDCA サイクルが確実に実施される仕組みを導入すべきである。

直営管理によるサービス向上に限界がある場合には、指定管理者制度への転換可能性を検討すべきである。すべての業務を指定管理者制度の対象にすることが馴染まない施設については、政策立案・企画部分を除いて指定管理者制度に移行することも考えられる。県の政策遂行上専門性のない領域や外部に任せの方がよい領域については、指定管理者制度を導入して積極的にアウトソースを進めていくべきである。

2. 指定管理者制度の運用について

指定管理者制度は平成18年度から導入され、現在31施設(うち県営住宅17施設)に導入されている。指定管理者制度の導入によって、コスト面・サービス面で一定の効果が発現しており、指定管理者制度導入時に期待された成果は一定表れていると評価することができる。

指定管理者制度の大きな特徴は、施設管理に係る「PDCA」の仕組みが制度上内在する点にあると言ってよいが、所管課によってモニタリングに対する意識が大きく異なっており、モニタリングの中身に差異があった。また、収支報告が適切に行えていないなど、本来ならばモニタリングを通じて是正されるべき事項が是正されていない例もあり、所管課によるモニタリングの不十分性がみられた。所管課はモニタリングを適切に行うことによって、指定管理者との間に適度の緊張関係をもたらし、制度導入の効果が一層発揮されること、また今後の改善にも繋がっていくことを改めて認識して、制度運用を行うべきである。

また、指定管理者選定にあたっての非公募および1者応札の事例がみられた。非公募や1者応札ではこの指定管理者制度の良さが半減してしまうため、公募方法について競争性を高めるように更なる工夫が求められるところである。

3. 奈良県ファシリティマネジメント推進基本方針に基づく取組について

県においても、建設から30年以上経過した公の施設は全体の約50%に達しており、今後、施設更新に向けた財源の確保が必要となる一方、逼迫した県の財政状況の中、施設の整備や維持管理に係るコストを出来る限り抑制していく必要がある。このことを総合的に考えれば、施設管理対象を削減するためには施設の統廃合は避けて通れない。統廃合にあたっては様々な利害調整が必要になると思われるが、奈良県が現在進めている「奈良県ファシリティマネジメント推進基本方針」に基づき、ファシリティマネジメントの取り組みを着実に進めていかなければならない。

公の施設は県営だけでなく、市町村営のものも多数存在しており、機能的に相互補完関係にある施設も多い。また、市町村営の施設も老朽化が進んでおり、ファシリティマネジメントの必要性に迫られていると考えられる。統廃合にあたっては、県、市町村各々の施設を含めた全体ベースで、エリアマネジメントの観点から施設配置を最適化すべきである。

今後、奈良県ファシリティマネジメント推進基本方針に従って、個別の施設について維持更新、統合、廃止などといった施設のあり方が整理・決定されることとなるが、整理方針により説得力を持たせる観点から、現在整備が進められている新公会計制度の情報も活用すべきである。

4. 「公の施設管理指針」の必要性について

指定管理者については、指定管理者制度の全体枠組みを通じて施設管理水準が一定担保されるが、直営については、施設管理水準の妥当性を客観的に検証するための仕組みがそもそも設けられておらず、各所管課の自助努力に委ねる仕組みとなっている。この状況を改善するための取り組みとして、公の施設全体の管理方針を定めた「公の施設管理指針（仮称）」の制定を提案する。

具体的な中身としては、

- ・ 奈良県における標準的施設管理（維持管理、サービス）水準の提示
- ・ 管理手法（直営、指定管理、PFI 他）の選択・判断過程に関する開示
- ・ 施設運営管理方針の策定と承認（3年程度の収支見込、サービス向上施策、修繕計画など）
- ・ 利用者満足度調査の義務付けと公表
- ・ 施設管理運営委員会など、外部有識者による意見聴取の機会設置
- ・ 公会計情報を用いた施設運営コストの情報開示と受益者負担（利用料金）の説明

などが考えられる。

5. 施設管理組織のあり方について

現在は直営の施設管理を所管する各課が各々行っている。施設管理を担当する職員は必ずしも施設管理に関して専門性が高い訳ではない。また、各施設が維持修繕などに確保できる予算は限られており、必要な修繕が後回しにされがちである。

施設の稼働率を高め、設置目的に沿った有効活用を図っていくことは、施設を所管する所管課の責任において進めなければならないことは当然であるが、施設管理の水準を一定以上に保ちつつ、維持管理コストの削減、或いは中長期的な視点でのコスト削減のための予防修繕などを組織的に行うといった施設のハード面の管理については、施設管理専門組織ともいべき施設管理に特化した組織によって維持管理を行うことについて、将来的にはそのような組織を設置することも視野に入れた検討を行うべきである。施設管理組織において、施設管理のためのノウハウを集約し、奈良県全体の施設管理の最適化を図っていくことが期待される。

6. 新たな管理方法の模索

公の施設の管理方法として、直営と指定管理者に焦点を当てて検討してきた。一方で、県有施設を普通財産として貸し出すことによって、公の施設の枠組みでは実現しない自由な料金設定、民間企業の発想によるにぎわい創出の事例も確認した。公の施設としての活用が困難な場合の選択肢として、普通財産としての貸付けも視野にいたれた検討が必要である。

また、今回は指定管理者の監査の一環で PFI 事業として進められているまほろば健康パーク及びスイムピア奈良について状況の把握を行った。PFI 手法は、施設管理にとどまらず設計・建設の段階から民間事業者を巻き込み、より効率的かつ効果的に施設整備と公共サービスの提供を進めるためのスキームであり、他の自治体において広く活用されている。

成否如何によっては今後の公の施設整備にあたって PFI 手法への転換が進むことも想定されるので、今後より良い PFI 事業の実施に向けた体制の構築が望まれる。

7. 終わりに

公の施設は住民サービスを提供する手段の一つであり、奈良県においても 100 施設を有しており、さまざまな県民サービスの提供を行っている。その一方で、施設の維持管理や更新に関する費用が財政を圧迫する要因となっており、これらの費用を圧縮する必要にも迫られている。

このような状況の中で、時代に合った良質な県民サービスの提供を効率的に行うという視点から、施設の必要性や、施設の管理形態や運営状況について、不断の見直しを行い、県民満足度を高めていくことを期待する。

以上