

平成 26 年度  
八王子市包括外部監査の結果報告書  
( 概 要 版 )

指定管理者制度に関する事業の事務の執行について

平成 26 年 11 月

八王子市包括外部監査人

公認会計士 中 井 義 己

# 目次

外部監査の概要.....	1
第1．外部監査の種類.....	1
第2．選定した特定の事件（テーマ）.....	1
第3．外部監査の実施期間.....	2
第4．外部監査の補助者.....	2
第5．利害関係.....	2
外部監査の方法.....	3
第1．監査の視点.....	3
第2．監査の範囲.....	4
第3．主な監査手続.....	5
監査結果の指摘及び意見.....	6
第1．総括.....	6
第2．指定管理者制度総論.....	10
第3．指定管理者制度に関する事業の各論.....	16
第4．過年度の包括外部監査における意見等と措置状況.....	40

# 外部監査の概要

## 第 1 . 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項に基づく包括外部監査

## 第 2 . 選定した特定の事件（テーマ）

### 1 . 外部監査対象

指定管理者制度に関する事業の事務の執行について

### 2 . 監査対象所管

指定管理者制度を導入している所管のうち、過年度において監査対象となっていない施設を所管する以下の部を監査対象とする。

まちなみ整備部

生涯学習スポーツ部

産業振興部

福祉部

子ども家庭部

### 3 . 外部監査対象期間

自平成 25 年 4 月 1 日 至平成 26 年 3 月 31 日

ただし、必要があると判断した場合には、平成 24 年度以前に遡り、また、平成 26 年度予算の執行状況についても対象とした。

### 4 . 事件として選定した理由

八王子市は、平成 16 年 4 月に初めて指定管理者制度を導入し、順次条例整備を行い平成 18 年 4 月に本格的に導入することとなった。指定管理者制度は公の施設の管理形態として平成 15 年の地方自治法の改正によって導入されたものである。市の公の施設の指定管理者による管理形態は本格導入の平成 18 年度以降年々増加し、市の公の施設は、平成 25 年 4 月 1 日現在で 1,000 余りの施設が存在し、うち、指定管理者制度を採用している公の施設は 931 施設となっている。平成 27 年度に中核市に移行する市にとって、公の施設の経済的・効率的な運用が益々重要になってくると考えられる。そのような来るべき時期を迎えるために、市において採用している指定管理者制度という形態が真に民間のノウハウを有効に利用できているか、また、その指定管理者制度を機能さ

せていくために市が十分に責任を果たしているかが重要であると考え。よって市の指定管理者制度に関する事業の事務の執行が、関連する法令及び条例・規則等にしがって執行されているかどうかについて検証し、併せてこれらの事務の執行が経済的・効率的で効果的に実施されているかどうかなどについて、外部監査を実施する意義は大きいものと判断されるため、特定の事件として選定するものである。

### 第 3 . 外部監査の実施期間

平成 26 年 5 月 1 日から平成 26 年 11 月 13 日まで

### 第 4 . 外部監査の補助者

寺 田 聡 司	公認会計士
久 保 田 寛 志	公認会計士
松 本 浩 幸	公認会計士
菊 池 慎 太 郎	公認会計士

### 第 5 . 利害関係

外部監査の対象とした事件につき、私は地方自治法第 252 条の 29 の規定による利害関係はない。

# 外部監査の方法

## 第1．監査の視点

### 1．監査の基本的視点

監査対象とした事業・所管について、次の4点を基本的な視点として、監査を実施した。

#### (1) 合規性の検討

指定管理者制度に関する事業の事務の執行が、地方自治法、条例及びその他の法令に従い、適切に行われているかどうかを検討する。

#### (2) 経済性、効率性及び有効性の検討

指定管理者制度に関する事業の事務の執行が、経済性、効率性及び有効性の観点から、合理的かつ適切に行われているかどうかを検討する。

#### (3) 指定管理者制度に関する事業への対応の検討

指定管理者制度に関する事業の施策に関し、八王子市の事務の執行がそれら事業にどのように配慮して行われているかどうかを検討する。

#### (4) 過去の包括外部監査結果の措置状況

指定管理者制度に関して、過去の包括外部監査で指摘された結果に対して、八王子市が適正な措置対応を実施しているかどうかを検討する。

### 2．監査の具体的視点

指定管理者制度に関する事業を執行している監査対象の担当所管部課について下記事項を主な視点として、監査を実施した。

#### (1) 指定管理者制度に関する事業のために実施している事務の検討

八王子市は、指定管理者制度において公平性と透明性を確保するとともに、市民に対して説明責任を果たすための事務を行っているかどうか。

#### (2) 指定管理者制度に係る事業費の検討

指定管理者制度に関する事業が、経済性、効率性及び有効性の観点から、合理的かつ適切に運営されているかどうか。

### (3) 過去の包括外部監査の措置状況の検討

指定管理者制度に関する過去の包括外部監査の結果に対して、八王子市が講じた措置内容を検証することにより、外部監査の意義を理解しその後の行政運営に役立っているかどうか。

## 第2. 監査の範囲

「指定管理者制度」に関する監査対象の担当所管、施設及び歳出金額は以下の表のとおりである。

(単位：千円)

担当部	担当課	監査対象施設名	平成25年度 決算額 (指定管理料)
まちなみ 整備部	公園課	八王子市立 戸吹スポーツ公園	73,427
		八王子市立 北部地区公園	254,810
		八王子市立 東部地区公園	330,499
		八王子市立 南西部地区公園	253,386
		八王子市立 高尾駒木野庭園	25,550
生涯学習 スポーツ部	スポーツ施設 管理課	八王子市 甲の原体育館	96,656
産業振興部	農林課	道の駅八王子滝山	
福祉部	障害者福祉課	八王子市 心身障害者福祉センター	50,503
		八王子市 障害者療育センター	135,896
	高齢者 いきいき課	八王子市 恩方老人憩の家	11,239
子ども 家庭部	保育幼稚園課	八王子市立 静教保育園	109,738
		八王子市立 多賀保育園	102,665
		八王子市立 中野保育園	115,054
		八王子市立 長房南保育園	103,783
		八王子市立 石川保育園	123,216
	児童青少年課	八王子市立 由木西小学童保育所	12,282
		八王子市立 みなみ野君田小学童保育所	23,892
		八王子市立 散田小学童保育所	26,472
		八王子市立 山田小学童保育所	22,764

	八王子市立	あたご学童保育所	19,828
	八王子市立	鑑水小学童保育所	30,669
	八王子市立	横川学童保育所	21,216
	八王子市立	上川口小学童保育所	8,955
	八王子市立	からまつ学童保育所	18,548
	八王子市立	恩方東学童保育所	22,177
	八王子市立	恩方西学童保育所	29,693
	八王子市立	第四小学童保育所	23,666
	八王子市立	第一小学童保育所	17,216
	八王子市立	つくみ学童保育所	28,436
	八王子市立	横山第一小学童保育所	27,331

### 第3．主な監査手続

上記、「第1．監査の視点」を満足するために次のような監査手続を行った。

- 1． 監査対象部署に対して、必要と考えられる資料の提出を依頼し、その資料の閲覧・分析の過程で質問等の監査手続を行った。
- 2． 指定管理者制度に係る事業の予算・決算の状況等について、市の担当から説明を受け、必要な質疑応答を実施した。また、必要な資料を確認した。
- 3． 指定管理者制度に関する事業の事務の執行について、経済性・効率性及び有効性の面からの検証を行うため、これらの事業において、どのような業務処理や業務改善等がなされているかについての質問及び調査・分析を行った。
- 4． 過去の包括外部監査の結果に対して、八王子市が講じた措置内容についての質問及び資料を確認した。

## 監査結果の指摘及び意見

監査結果の指摘及び意見については、監査対象とした事業別に区分して記載している。監査対象全体を通じた監査の結果については、「第1．総括」に記載している。

「指摘」とは、財務に関する事務の執行等において、違法または不当等があるなど是正・改善を求めるものである。

「意見」とは、財務に関する事務の執行等において、違法・不当等には該当しないが、今後の組織運営上の観点から改善が望まれるものである。

「措置済事項」とは、「指摘」あるいは「意見」に該当する事案のうち、本報告書作成前に改善されたものである。

実施した監査手続の概要については、「外部監査の方法」の「第3．主な監査手続」に記載している。

### 第1．総括

#### 1．監査対象とした事業の全体的評価

平成16年に指定管理者制度導入以来10年経過した現在、監査人は当制度に対する市としての取組みを全体的な観点及び個別施設の管理運営の観点から監査を実施した。

その結果、指定管理者制度の運用において、全体的観点からの意見については「第2．指定管理者制度総論」において記載し、個別施設の管理運営に関する意見については、「第3．指定管理者制度に関する事業の各論」において記載した。

指定管理者制度の運用は担当所管によって実施されており、主な手続としては指定管理者の選定から決定に至るまで、指定管理者に対するモニタリング、そして指定管理者の評価となっている。さらに、それらの結果を市民への説明責任を十分に果たすために市のホームページで公開している。

監査の結果、指定管理者制度の運用は概ね基本方針等に則って実施されていたが、意見等に記載してあるとおりの課題があり、改善すべき事項について積極的に対応されることを望む。

また、運用のための基本方針などを策定している行財政改革部行革推進課の役割についても検討した。現状、担当所管と連携し、指定管理者制度を推進していく役割を果たしているが、第8次行財政改革推進計画の中でも、指定管理者制度のとりまとめ部署となっており、今後の役割に期待するものである。



## 2. 指摘、意見及び措置済事項の一覧

項 目	区 分			概 要 版 頁	報 告 書 頁
	指 摘	意 見	措 置 済		
<b>1. 指定管理者制度総論</b>					
(1) 公募によらない選定について					
コミュニティ関連施設等	-	1	-	10	73
更新制度	-	1	-	11	73
(2) 指定管理者の種類別状況について					
(3) 募集における施設単位について					
(4) 選定基準の開示状況について					
(5) 選定のための配点基準について					
(6) 指定管理者に対するモニタリングについて					
期中モニタリング	-	3	-	13	75
期末モニタリング	-	2	-	14	76
利用者満足度調査に関する開示	-	1	-	15	77
(7) 行財政改革部行革推進課の役割について					
<b>2. 指定管理者制度に関する事業の各論</b>					
(1) まちなみ整備部					
公園課					
指定管理料の取扱いについて	1	-	-	16	83
光熱水費について	-	1	-	17	83
指定管理者の収支について	-	1	-	17	87
公園の管理運営方法について	-	1	-	18	88
利用料金制の非導入について	-	1	-	18	90
業務の引継ぎについて	-	1	-	19	90
共同事業体の潜在的なリスクについて	-	1	-	19	92
遊具点検について	-	1	-	20	93
保険の加入について	-	1	-	21	93
金庫の管理について	-	1	-	21	94
稼働率の目標値設定について(戸吹スポーツ公園)	-	1	-	22	94
モニタリングシートの運用について	-	1	-	22	95
満足度調査の方法について	-	1	-	23	97

項 目	区 分			概 要 版 頁	報 告 書 頁
	指 摘	意 見	措 置 済		
( 2 ) 生涯学習スポーツ部					
スポーツ施設管理課					
協定書の開示について	-	1	-	23	101
独立した銀行口座の運用について	1	-	-	24	102
独立した会計帳簿に関するモニタリングについて	-	1	-	24	108
( 3 ) 産業振興部					
農林課					
協定書の開示について	-	1	-	25	112
経理規程の不備について	1	-	-	25	114
独立した銀行口座の運用について	1	-	-	26	114
分配金に関する規定の基本協定書における欠落について	1	-	-	26	116
分配金の計算方法の論拠について	-	1	-	27	117
指定管理者の商業圏域の検討について	-	1	-	29	119
収支計算における支出に含まれる諸経費について	-	1	-	29	119
モニタリング結果について	-	1	-	30	123
( 4 ) 福祉部					
障害者福祉課					
期中モニタリングシート項目の記載について	-	1	-	31	128
更新制度に係る第三者による評価実施の規定について	-	1	-	31	131
募集時における業務内容の記載について	-	1	-	31	135
高齢者いきいき課					
恩方老人憩の家の面積について	-	1	-	33	139
光熱水費の把握について	-	1	-	33	141
重点的な評価項目の設定について	-	1	-	34	143
恩方老人憩の家の運営について	-	1	-	34	145
( 5 ) 子ども家庭部					
保育幼稚園課					
利用者の満足度調査の実施主体について	-	1	-	35	150

評価項目における第三者による評価及び利用者満足度調査の取扱いについて	-	1	-	35	153
評価項目における職員確保の継続性の取扱いについて	-	1	-	35	154
人件費に係る指定管理者間の比較分析について	-	1	-	36	155
基本協定書における事業評価の頻度の明確化について	-	1	-	36	158
申出書及び報告書のひな型の作成について	-	1	-	36	159
備品の計上漏れについて	1	-	-	37	159
児童青少年課					
収支計画の前年度協定額の記載について	-	1	-	37	171
指導員の交代に係る基本協定書の規定設定について	-	1	-	37	171
差額説明欄への記載の運用状況の確保について	-	1	-	38	172
効率的な期末モニタリングの実施について	-	1	-	38	175
有効かつ効率的な実地調査の実施について	-	1	-	39	177
保護者満足度調査の回収率の改善について	-	1	-	39	178
備品の計上漏れについて	1	-	-	40	178
外部専門家が行う経理状況調査の有効活用について	-	1	-	40	179
<b>3. 過年度の包括外部監査における意見等と措置状況</b>					
(1) 産業振興部					
農林課					
有料化の是非に関するアンケートについて	-	1	-	41	182
市民の利用機会の均等性の確保について	-	2	-	42	184
事業報告書の記載事項について	-	1	-	42	185
(2) 福祉部					
高齢者いきいき課					
利用者満足度調査の実施状況について	-	1	-	43	186
第三者による評価との比較及び指定管理者とのコミュニケーションについて	-	1	-	44	187
第三者による評価制度の実施状況について	-	1	-	44	188
(3) 子ども家庭部					
児童青少年課					
「利用料金実績報告」の運用状況について	-	1	-	46	189

## 区分別指摘、意見及び措置済件数

区 分	指 摘	意 見	措置済	合 計
指定管理者制度総論	0	13	0	13
指定管理者制度各論				
1. まちなみ整備部	1	12	0	13
2. 生涯学習スポーツ部	1	2	0	3
3. 産業振興部	3	5	0	8
4. 福祉部	0	7	0	7
5. 子ども家庭部	2	13	0	15
過年度の包括外部監査における意見等と措置状況	0	8	0	8
合 計	7	60	0	67

## 第 2 . 指定管理者制度総論

### 1 . 公募によらない選定について

市では、指定管理者の選定については、原則として公募形式によるとなっているが、以下の施設の場合には公募によらず特命により指定管理者を選定していた。

#### ( 1 ) コミュニティ関連施設等

公募によらない選定となるコミュニティ関連施設等については、いわゆる指定管理者制度導入の意義である民間のノウハウ等による効果・効率性等に加え、地域に根付いた市民との協働を推進できる指定管理者を選定している。よって、従来からの指定管理者が継続している。

**【意見】** 公の施設には多様な施設があり、民間のノウハウ等を積極的に取り入れる必要のある施設やそうでない施設が存在すると思われる。指定管理者制度を導入することは、当該施設にとって最もふさわしい管理者を選定し、市民サービスの向上と経費の節減を目的とするものと考え。管理者の選定に当たっては、原則として競争原理を働かせることがふさわしいと考えるが、競争になじまない施設があることも理解できる。従って、コミュニティ関連施設等のように公募によらない施設として、個別に判断していくことが必要な施設については、より一層、市民に対し十分な説明責任を果たす必要があると考える。

## (2) 更新制度

一定の条件を満たした場合には公募によることなく指定期間の更新を受けることができる更新制度を採用している。対象施設としては、利用者が申請・決定行為により特定され、提供するサービスに専門性が求められており、施設職員と施設利用者との人的な関係が継続かつ密接な施設であることで、それは保育園・障害者療育センター・高齢者在宅サービスセンター・学童保育所に限定されている。

**【意見】**更新制度対象施設として市が限定している施設は、施設職員と施設利用者の人的な関係が施設の管理運営にとって重要な施設であり、指定管理者が優良事業者である場合に（当然、継続意思の存在が前提となるが）更新することになる。そのような更新制度は、新規に参入する可能性のある事業者を市が知りうる機会を逸してしまう要因ともなりかねない。

しかしながら、指定管理者として、優良事業者の認定を受けるということは大いなるインセンティブになると考えられ、市が想定する以上の事業遂行も期待される。このような優良事業者を更新させるという判断を行うことは選定時の評価よりも一層重要なものとする。そのための所定の手続きは構築されているものと思えるが、さらに深度ある評価及び市民に対する説明責任を果たすために努力を惜しまないことが望まれる。

## 2. 指定管理者の種類別状況について

指定管理者制度を導入している子ども家庭部所管の学童保育所において、指定管理者制度導入前から管理運営を行ってきた社会福祉法人八王子市社会福祉協議会が指定管理者として選定され、平成26年3月31日現在で34施設の指定管理業務を行っている。

**【意見】**当該団体が管理運営する施設数を見ると、指定管理者制度導入時から現時点に至るまで著しい増減はない。また、他の同種施設が1施設ごとに協定を結んでいるのに対し、当該団体は34施設の管理運営を一括して受けている。優良団体である理由によって更新制度の適用となっているが、複数施設の一括管理についての説明を含め、基本方針にあるように、特命の必要性和効果・効率性を検証し、市民に十分な説明責任を果たすべきである。また、当該団体の今後の役割を考えた場合、今までと同様に多くの学童保育所の管理を委ねることが適切なのかを検証する時期にある。地域団体のNPO法人や民間企業との競争を原点としたサービスの向上を検討する必要がある。平成27年度に当該団体が指定管理者である34施設について選定期間が迫っている。これについての早急な対応が望まれる。

### 3．募集における施設単位について

「基本方針その2」において、指定管理者の指定に際して、公募における施設の単位を一定の規模にグループ化して公募する方法が認められている。現状では多数存在する都市公園に関して、市では、募集の単位として複数同種の施設を一定の規模にグループ化して公募を行っている。

**【意見】**都市公園のグループ化の理由として地域割によることが募集要項で明示されている。公園の管理は業務内容が多様であり、また規模においても様々である。このような多数の公園の管理のためには、地域性からグループ化し、共同事業体方式による指定管理者が効率的な方法であると考えられる。このような同種の施設に対するグループ化による指定管理者の選定は、同一所管であることから比較的容易に実施しやすいものと思われる。

公の施設に対する管理運営は、全庁的に検討していく必要がある。従って、例えば担当所管が異なることがあっても、グループ化の観点から検討することが有効な施設も存在するのではないかと考える。例えば、恩方農村環境改善センターと恩方老人憩の家などは地域的には隣接しており、地域住民の集会の場として提供されている。当初の施設の設置目的と当然異なっているが現状の利用状況では著しい差異はないと思われる。指定管理者制度の採用を前提とするならば、グループ化の検討に値するのではないだろうか。

このように、指定管理者制度を導入している施設を効果・効率的に管理運営する方法を検討することが必要と考える。

### 4．選定基準の開示状況について

指定管理者の選定については担当所管の判断に委ねられている。従って、選定基準や評価項目も施設の業務内容によって異なり、さらに指定管理者を選定した判断基準である選定基準の開示は担当所管により様々である。

**【意見】**市民にとって指定管理者の選定は、施設の有効な管理運営のためには重要である。そのためにはどのような選定基準及びさらにどのような詳細な評価項目により指定管理者が選定されたかを市民に説明することは必要と考える。担当所管により開示レベルが異なっているのは、市民に対し選定基準のレベルが異なっているかのような印象を与えることになる。従って、指定管理者を選定した判断基準である選定基準及び詳細な評価項目まで開示すべきと考える。

### 5．選定のための配点基準について

選定のための配点基準については担当所管により様々である。選定委員会において

検討された結果であるが、その経緯は明らかではない。

**【意見】** 指定管理者の選定結果について総得点、評価項目の配点及び最低基準点などが開示されているが、それらの点数に対する考え方が記載されていないため、市としての評価内容が分かりにくい。施設の特徴により一律にはできないと思われるが、市民が理解しやすい工夫が望まれる。

## 6. 指定管理者に対するモニタリングについて

### (1) 担当所管部のモニタリング

#### 期中モニタリング

( ) 期中モニタリングは、年に複数回実施されており、事業計画の目標達成状況などと共に改善・指摘事項があれば所定の様式に記載し、指定管理者が改善方法を提案することになっている。その状況はホームページで開示されており、市民は確認することが可能である。

**【意見1】** 担当所管からの改善・指摘事項がある場合の開示状況が担当所管により異なっており、改善がなされたかどうか不明瞭な所管があった。期中モニタリングの目的は、期中において適宜に業務の実施状況を監視し、さらに業務遂行上での課題の早期発見及びその改善策を図ることにある。そのような状況を開示することによって、担当所管が指定管理者の管理運営状況を適切にモニタリングしているかどうか明らかとなっている。従って、開示する以上は完全に明瞭に記載すべきである。

( ) 行革推進課作成の「指定管理者制度導入事務の手引き」によればモニタリング結果についてホームページに掲載することになっており、それに従ってすべての期中モニタリングシートが開示されている。開示時期は、7月中を目安に、前年のモニタリング結果を公表できるよう要請している。しかしながら実際の開示時期は、一部施設を除き8月以降となっているのが現状である。

**【意見2】** 開示するためには情報の完全性・明瞭性そして適時性が必要とされる。しかし、現状における市の期中モニタリングは、多数のモニタリングチェック項目、指定管理者自身による自己評価及び担当所管評価、さらに改善・指摘事項の対応の記載が求められ、これら項目を実施し開示するに至るまではかなりの時間を要すると考えられる。従って、今後モニタリングの方法など効率的な実施方法や開示方法を検討し、迅速な開示が可能となることが望まれる。

( )期中モニタリングの評価は、モニタリングガイドラインによれば3段階評価となっているが、実際には2段階評価としている所管があった。担当所管と平成24年当時の行政経営部経営監理室との協議により決定されたとのことであった。

**【意見3】**施設の特徴やモニタリング項目によっては現状の3段階評価が必ずしも最適ではないことも理解できる。しかし、現状の評価方法の統一性から考えると個別に対応していくことは混乱を招きかねない。従って、個別対応ではなく評価方法全体について検討することが必要ではないだろうか。

#### 期末モニタリング

( )期末モニタリング項目に以下の確認項目が掲げられている。

- ・管理業務の実施に係る固有の銀行口座を開設しているか
- ・資金の適正な管理と経理内容の明確化が図られているか

指定管理者の事業者は、種々の形態があり、その事業者たちの会計は企業会計、社会福祉法人会計等々となっている。しかしモニタリング様式では業種別に実施するようなツールとはなっていない。

**【意見1】**担当所管のモニタリング実施者は企業会計等の専門的知識を持っていないのが現状である。従って、指定管理者の経理的観点からのモニタリングが効果的に行われているかどうか疑問である。よって、その実効性を高めるための手段が必要と考える。

指定管理者の経理業務に対するチェック・検討には専門的な知識が必要である。行革推進課においても、平成26年度に専門家による担当職員への研修や税理士による経理状況調査を対象所管の範囲を拡大して実施しているとのことであり、今後も担当職員のスキルアップをしていくことが重要である。

更に、モニタリングを強化するために、例えば公認会計士等の専門家を活用するなど、行革推進課と各担当所管が連携し、より効果的かつ効率的なモニタリング制度を共に構築していくことが望まれる。

( )期中モニタリング評価は原則、3段階で行われているが、期末モニタリングシートとの総合評価は5段階となっている。期中モニタリングは、指定管理者が事業を実施する過程で発生する課題や問題点を明確に把握し、速やかに施設の管理・運営に反映させ、期末モニタリングや次年度の事業計画につなげるためのものである。一方、期末モニタリングは事業年度終了後に指定管理者が行った施設の管理・運営業務の年間実績について検証するためのものである。



**【意見2】**期末モニタリングにおいて施設の目標や計画の達成状況について3段階評価となっており、期中モニタリングの評価基準と同様である。期末モニタリング評価項目と期中モニタリング評価項目は同一ではないが、期中モニタリングの評価結果は期末モニタリング評価に反映されるべきものとする。また、それぞれの評価結果を合理的に説明する必要がある。今後、効果・効率的なモニタリングの実施方法と共に評価方法についても検討するよう望まれる。

利用者満足度調査に関する開示

利用者満足度調査の開示は、事業ごとに概ね一律の開示となっている。すなわち、数値基準による満足度を記載し、評価の状況を開示している。

**【意見】**利用者満足度調査の目的は、利用者のニーズ等を把握し、その分析結果をもとに市民サービスの向上と経営の効率化を目指すことにある。

現状開示されている情報は、全体的な評価を数値基準で示しているだけにとどまっているため、利用者満足度調査結果に基づいた改善事例を示すなど、わかりやすい情報発信に努めることで市民との連携をさらに深めていく必要があると考える。

## 7. 行財政改革部行革推進課の役割について

指定管理者制度導入に際しての基本方針等の策定、その後の見直し等についても、行革推進課によって改定されている。行革推進課の業務内容は以下のとおりである。

- ・ 行財政改革
- ・ 外部監査
- ・ 民間経営手法の活用

現状の行革推進課の役割は、各担当所管からの個別協議や定期的な連絡会を開催し、担当所管が効果・効率的に指定管理者制度を運用していくための支援や、制度全体の運用に関する総括である。

**【意見】**多数の公の施設を保有している市にとって、それら施設の効率的な管理運営は健全財政の確保のためには重要なことである。行革推進課は基本方針・文例など提示しているが、指定管理者に関する導入から最終評価までは担当所管の判断に委ねられている。従って、担当所管は指定管理者制度を推進していくために中心的役割を担うものである。

第8次行財政改革推進計画の中で、行革推進課は指定管理者制度の見直しのとりまとめ部署として位置付けられている。具体的な取組内容として以下の項目があげられている。

- 指定管理者制度の導入効果を高める方策の研究

- ・市民サービスを向上させる方策の検討
- ・施設管理の安定化に向けた制度整備
- 個別施設の最適な管理手法の検討
  - ・施設特性を踏まえた管理手法の最適化

指定管理者制度の基本方針策定から約 10 年が経過した現在、施設の設置目的をより効果的に達成するために施設管理運営のあり方を検証していくことが必要であり、とりまとめ部署である行革推進課と各担当所管が連携し、指定管理者制度の導入効果をより高めることを目指していくべきである。

### 第 3 . 指定管理者制度に関する事業の各論

#### 1 . まちなみ整備部

【北部地区公園、東部地区公園、南西部地区公園、戸吹スポーツ公園、高尾駒木野庭園（公園課）】

#### 【指摘】指定管理料の取扱いについて

「基本方針その 2 」 4 協定 ( 1 ) 協定書では、「指定管理者に支出する管理業務に係る経費の額等、細目的事項は市と指定管理者の間の協議により、当該施設管理の目的や事情等に応じて定め協定を締結する。協定は、指定期間全体を通して効力を有する基本協定及び各年度の内容を規定する年度協定によるものとする。」としている。また、「基本方針その 2 」 2 募集 ( 2 ) 募集方法 ア 募集要項の作成では、「別に示す、募集期間、提出書類、審査基準など記載すべき事項を例示した募集要項例を参考に、各施設に係る仕様書等必要な事項を加えて作成する。(後略)」としており、募集要項例 9 指定管理料の支払方法 ( 2 ) では、「通常払(確定払)、前金払又は概算払いの区分(種別)なのかを明記する。」としている。

光熱水費について、東日本大震災(平成 23 年 3 月 11 日)の発生前までは、確定額で前金払いの指定管理料として取扱っていたが、節電の実施や電気単価の変動等、不安定な状況が続くことが予測されたため、平成 23 年度から、概算払いで年度精算を行う指定管理料として取扱うようになった。

このとき、募集要項、基本協定及び年度協定の変更が不十分であり、光熱水費の支払方法については、募集要項、基本協定及び年度協定に何らの定めがない。また、光熱水費は、指定管理者が年度末で精算手続きを行い、余剰金は市へ返還し、不足金は市が充当しているが、年度協定においても該当年度の指定管理料が定められているのみであり、精算関係等も不明確である。

光熱水費の支払方法及び精算関係が不明確であるため、募集要項、基本協定及び年度協定において、明確な定めをおかなければならない。

### 【意見1】光熱水費について

指定管理料のうち、概算払いの修繕費と光熱水費については、以下のように取扱われている。

区分	精算について
修繕費	市は指定管理者へ概算払いを行っている。指定管理者は年度末で精算手続きを行い、余剰金は市へ返還し、不足金は指定管理者が負担している。
光熱水費	市は指定管理者へ概算払いを行っている。指定管理者は年度末で精算手続きを行い、余剰金は市へ返還し、不足金は市が充当している。すべての費用を市が負担している。

光熱水費について、指定管理者が契約者となっているが、すべての費用を市が負担しており、指定管理者にリスク負担は一切ないため、指定管理料として取扱う必要はない。すなわち、市が契約者となり、光熱水費の使用料についてモニタリングを行えばよいと考えられる。なお、指定管理者の効率的な管理運営に対するモニタリングの中で、光熱水費の使用料については、現状においても適切な対応を行っている。

また、【指摘】でも述べたとおり、東日本大震災を契機に光熱水費の支払方法を変更しているが、今後も光熱水費を指定管理料として取扱うのであれば、平成22年度以前のように確定額で前金払いの指定管理料として取扱うか、修繕費のように概算払いであっても年度精算によって指定管理者に対してリスクを負担させるべきである。

### 【意見2】指定管理者の収支について

指定管理料について、募集要項では、協定額は年度ごとの市の予算の範囲内で指定管理者と協議を行う旨が定められており、年度協定では、指定管理者から市への適正な請求がある場合には、その対価を支払う旨が定められている。

指定管理業務について、すべての施設において過去から継続して収支差額がほとんどない。しかし、近年の経済環境が変化している状況下において、支出行為が何の制約もなしに計画通りに実行されることは考えにくい。

収支差額がないことは、指定管理者が適正な収支計画に基づいて活動を行った結果であるにすぎず、指定管理者は、収支差額をなくすこと自体を目的としてはならない。仮に、収支差額をなくすことを目的とする場合、指定管理者が何らかの実態調整を行っていることが考えられる。この点について、指定管理者へのヒアリングを行った結果、支出を収入の範囲内に収めるために、着手したい業務を行わないか、あるいは、構成団体自らが安価な単価で受注するといった調整を行っているとの回答があった。指定管理者が実態調整を行ったうえで収支報告を行っているのであれば、収支差額を

なくすことは可能だが、一方で指定管理者と市との間で協定額についての協議を行う機会を喪失していることになるため、定期的に協議を実施することが必要である。

適正な協定額の把握と、それに基づいた適正な指定管理業務の運営を行うためにも、指定管理者は独断で実態調整を行うべきではなく、市は収支報告を鵜呑みにせず、指定管理者がそのような行為を行っている可能性について疑義を持つべきである。

### 【意見3】公園の管理運営方法について

公園に係る指定管理者制度は、市の直営による運営よりも効果・効率的な公園緑地の運営と市民サービスの向上を図れることから、平成19年度から導入され、平成21年度より、市内全域が対象となっている。導入より約7年が経過した現在においても、完全な直営による運営よりも指定管理者制度の方が望ましく成果を発揮するという意見に異論はないが、より効果的な管理運営方法については検討の余地がある。

現状、公園に係る指定管理者制度は、地区別一括管理と個別管理によって区分されている。指定管理業務費のうち、地区別一括管理による区分の場合には維持管理費の支出比率が高く、個別管理による区分の場合には人件費の支出比率が高くなっている。また、地区別一括管理による区分の場合には管理対象となる公園数、構成団体数など、個別管理による区分の場合には構成団体数や施設の特徴などによって、支出比率が異なっている。これらの結果が最適なものであるかどうかは、所管課は、今後も継続して検討しなければならない。

個別管理による区分については、専門的な知識や経験が求められない限り、直営による運営のもと、業務委託を行うほうが管理コストは低減し、効果・効率的な公園緑地の運営を図れる可能性もある。また、地区別一括管理による区分については、エリアの見直しも含め、特定エリアについては地域団体との連携を図り、部分的に業務を委託するといった方法により市民サービスの向上を図れる可能性もある。

所管課は、現状の制度運営にとらわれず、新たな方針及び管理運営方法を検討することが望まれる。

### 【意見4】利用料金制の非導入について

指定管理者制度の円滑導入、運用等の方針を定めた、「基本方針その2」4協定(3)利用料金制の導入では、「利用料金制は、公の施設の管理運営にあたって指定管理者の自主的な経営努力を発揮しやすくし、また、地方公共団体及び指定管理者の会計事務の効率化を図るために創設されたものであることから、積極的に導入を図ることとする。(後略)」としている。

地区別で一括管理している公園の指定管理については、利用料金制導入の目的に資さないため、利用料金制を導入していない。一方、個別管理としている公園については、市の判断により利用料金制を導入していないため、所管課は、平成23年度の募

集要項より、利用料金制を採用しない旨を明記するよう見直している。しかし、基本協定及び年度協定では、利用料金制を採用しない旨は明記されていない。

利用料金制の非導入については、指定管理者にとって特に重要な事項であり、協定締結後は、指定管理者としての立場が明確となっていることから、基本協定及び年度協定においても、利用料金制を採用しない旨を明記すべきである。

#### 【意見5】業務の引継ぎについて

「基本方針その2」4協定(4)業務の引継ぎでは、「現在の管理委託から指定管理者制度へ移行するに際し、指定管理者には、公の施設の管理において十分な管理能力が求められることから、事前に従前の受託者と十分な業務の引継ぎを行わせる。また、指定期間終了時における従前の指定管理者から次の指定管理者への業務の引継ぎも同様とし、業務に支障がないよう協定等において明示する。なお、選定にあたっては、円滑な引継ぎをどのように担保するかという視点も重要な項目と考えられる。そのため、募集要項等で明示する、選定基準において項目を設定する、協定で引継ぎについて具体的な手続きを定めるなどの対応をとるものとする。」としている。この点について、基本協定においては、引継ぎについての明確な定めがされており、募集要項においては、指定管理者候補に内定した団体と細目の協議を行う旨及び協議が整わない場合は、選定委員会において次点となった応募者と協議を行う旨が定められている。

新指定管理者については、旧指定管理者の指定管理期間満了後に、基本協定及び年度協定を締結することから、それまでの間は議会の指定を受けているものの、詳細な業務内容が決まっていない。そのため、新指定管理者は、協定締結前において、地元住民とのイベントの打ち合わせや指定管理業務の作業内容説明等を行うことができないこともあり、協定締結直後の作業に対する準備が不十分となることがある。すなわち、現状の引継ぎ体制では、新指定管理者に業務上の不備が生じる可能性が考えられる。

新指定管理者が引継ぎ期間において、蓋然性が高まった段階で市と委託契約を締結し、業務内容を明確にするなど、現状の引継ぎ体制の不備を改善することが望まれる。

#### 【意見6】共同事業体の潜在的なリスクについて

監査対象となったすべての公園は、共同事業体によって指定管理業務を行っている。そのため、指定管理者が行う業務は、構成団体ないしは緊密な団体を利用しているものが多い。

指定管理者が共同事業体の場合、単独の場合に比べて、支出に関して不正の機会の範囲が拡大している。例えば、指定管理業務に係る指定管理料が余剰となった場合、指定管理業務の中で、構成団体ないしは緊密な団体を利用して収支差額をなくすことが可能である。また、指定管理業務に係る指定管理料が不足している場合、これらの

団体間で請求書等の偽造を行い、指定管理業務で発生した支出を修繕支出へ付け替えることも可能であり、この場合には、指定管理者は、市へ返還すべき修繕費に係る指定管理料を返還しないことができる。

公園課担当者は、期末モニタリングにおいて、会計帳簿や収支計画と実績の比較を行っているものの、現状のモニタリングで指定管理者の収支差額がないことが合理的な結果であると結論づけるには不十分である。なぜなら、その調査を行うには専門的知識と豊富な経験が必要であり、また、十分な調査期間も必要となるからである。しかし、現状のモニタリング体制の中でも、収支差額に関する調査項目を設け、指定管理者に対して調査の姿勢を示せば、上記のような不正に関する一定の牽制機能を発揮することは可能である。従って、共同事業体における特有のリスク項目を把握し効果・効率的なモニタリングを実施すべきである。

### 【意見7】遊具点検について

遊具点検については、指定管理者による日常点検と専門業者による年1回の点検が行われている。専門業者による年1回の点検では、遊具についての劣化診断が行われ、補修及び塗装についてのランク付けがされるため、指定管理者は対処が必要なものが明確となっている。

しかし、以下のものについては、平成24年度に至急対処すべきとされたものであったが、平成25年度においても同じ判定結果となっていた。担当所管課によれば、点検及び修繕の時期、複合遊具のためにこのような結果となっているとの事であった。

施設	公園名	遊具名称	平成24年度	平成25年度
北部地区公園	城山手中公園	鋼製複合遊具	D・2	D・2
東部地区公園	上柚木そよ風公園	複合遊具	D・3	D・3
東部地区公園	長沼ちびっこ公園	ブランコ2連	D・3	D・3

#### 補修ランク

A：補修の必要なし（異常なし） B：現状では補修の必要なし（やや劣化・摩耗の兆しあり） C：計画的な修繕を要する（部分的に劣化・摩耗あり） D：至急対処が必要（重要な部分に異常あり・全体に老朽化）

#### 塗装ランク

1：再塗装の必要なし（異常なし） 2：現状では再塗装の必要なし（やや色褪せ・錆の兆しあり） 3：再塗装が必要（全体に塗装の乖離・錆あり） 4：至急再塗装が必要（塗装の乖離・錆が著しく使用に支障をきたす）

指定管理者は、限られた指定管理料の中で対応しなければならないが、利用者の安全確保が第一義的である。至急対処すべき遊具があるのであれば、募集要項及び年度

協定に従い、指定管理者は市と協議を行い、適正な請求を行ったうえで、迅速な対応をすべきである。

なお、上記の遊具については、平成 26 年の点検では、D が解消されていたことを確認した。

### 【意見 8】保険の加入について

基本協定によると、指定管理者は以下の保険に加入しなければならない。

- ・ 指定管理者が行う業務遂行上の瑕疵に起因する事故等の賠償保険

また、基本協定では、市も以下の保険に加入しなければならないと定められている。

- ・ 市民総合賠償補償保険
- ・ 建物総合損害保険

指定管理者も市も基本協定に定めがある保険に加入しているが、平成 24 年度（平成 24 年 6 月 8 日）に、上柚木そよ風公園（東部地区公園）で草刈り作業中の飛び石事故があった。この事故の対象となる保険は、指定管理者が加入している賠償保険（年度契約）であるが、保険金はおらず、指定管理者の負担で被害者に治療費と見舞金を支払っている。

この事故を受け、指定管理者の平成 24 年度の事業報告では、研修等により、これまで以上に安全管理の徹底をはかると記載されており、安全管理の研修も実施しているが、保険については平成 25 年度も同じものに加入している。

たとえ指定管理者が安全管理を徹底していたとしても、このような事故が発生する可能性は当然ある。そもそも加入していた保険の適用範囲が適切であったかどうかとも疑問であるが、保険未対応となった事故が発生したにもかかわらず、見直しを行わずに、自助努力で解決しようとするのであれば、保険契約は指定管理者制度を保つだけの形式上のものにすぎない。

指定管理者が加入する保険について、指定管理者も所管課もより慎重な検討を行うことが望まれる。

### 【意見 9】金庫の管理について

高尾駒木野庭園の金庫に、前園長の私物である小銭入れ（小銭あり）と期限切れの電車回数券、さらに、拾得物 1,000 円札 1 枚が保管されていた。指定管理者によれば、警察に所定の手続きを行ったが、警察からそのまま一定期間保管して置くようにと要請されたとの事であった。

金庫管理者の金庫における指定管理者の金銭等と私物の混同については、金庫管理者が指定管理者の金銭等を私物化するリスクや所在不明の金銭等を残す温床となる。また、拾得物については、金銭の多寡にかかわらず、迅速かつ適切な対応が必要であり、長期間保管してはならない。

所管課は、指定管理者に対し、適切な金銭管理を行うよう指導を徹底すべきであり、モニタリングにおいては、指定管理者の金庫内についても調査すべきである。

なお、監査人が現地視察後、平成 26 年 10 月 21 日に上記拾得物を警察署に届け出たことを確認した。

#### 【意見 10】稼働率の目標値設定について（戸吹スポーツ公園）

戸吹スポーツ公園は、平成 23 年 4 月にオープンしており、平成 23 年度より以下の有料運動施設の目標値設定を行っている。

テニスコート	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
目標値（％）	72	72	58
実績値（％）	49.8	52.5	60.7
サッカー・ラグビー場	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
目標値（％）	50	60	67
実績値（％）	64.3	64.8	66.7
スケートパーク	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
目標値（人）	43,200	43,200	21,776
実績値（人）	23,538	21,142	21,625

テニスコートとスケートパークについて、平成 23 年度は、実績値が目標値を大幅に下回っているが、平成 24 年度も平成 23 年度と同じ目標値を設定している。その結果、平成 24 年度も実績値が目標値を大幅に下回ったため、平成 25 年度より過去実績に基づいた目標値を設定している。

平成 23 年度においてサッカー・ラグビー場以外の施設において実績値が目標値を下回ったのは、目標値が各施設とも新規のオープン施設のため類似施設などを参考とした期待値的な値であったこと、また、東日本大震災の影響でフル稼働ができなかったことが大きな要因との分析であった。翌年における目標値を変更しなかったのは、フル稼働になることを踏まえ期待値としての値を目標値としたためである。しかし、平成 25 年度以降においては、過去の経験値をもとに設定することとした。

目標値の設定は、有料施設としての公の施設の有効活用の値として有用であると考えられる。従って、指定管理者には適時かつ適切な予実分析とそれに基づいた目標値の設定が求められる。

#### 【意見 11】モニタリングシートの運用について

所管課は、モニタリングガイドライン（第二版）に基づき、期中モニタリングと期末モニタリングを実施しており、モニタリング結果を本市のホームページで開示し



ている。しかし、本市のホームページに開示されているモニタリング結果については、以下の不備がある。

- ・モニタリングガイドライン（第二版）4 モニタリングの手法（6）期中モニタリング（事業評価）の実施では、「改善・指摘事項の対応状況については適宜確認する。」とされているが、期中モニタリングシートにおいて、所管課から改善・指摘事項があり、指定管理者が改善プランを記載しているものについて、所管課が確認すべき改善結果（対応状況、次年度対応）の記載欄がないため、改善されているか否かが不明である。
- ・モニタリングガイドライン（第二版）4 モニタリングの手法（7）期末モニタリングの実施では、「時期・回数：事業年度終了後の6月に1回実施（基準日は実施日現在）結果は7月に公表」とされているが、実施日は7月で結果の公表は10月となっている。また、期末モニタリングの基準日には3月31日が記載されている。

「基本方針その2」に規定されるモニタリングの実施について、必要事項を定めた本ガイドラインに従い、適切なモニタリングの実施とその結果の開示を行うことが望まれる。

#### 【意見 12】満足度調査の方法について

本市の利用者満足度調査ガイドブックに基づいて、指定管理者は調査票を作成し、年に1回、利用者へのアンケート調査を行っている。

この調査については、期間、対象者、手法（書面、対面など）により、回答結果に大きな差が出ることがあるが、市及び指定管理者で、明確なアンケート方針はなく、年度ごとまたは指定管理者ごとにアンケート方法が様々である。そのため、同一の指定管理者での年度ごとの調査結果及び同一年度のなかで指定管理者別の回答結果も大きな乖離が生じている。また、開示結果も高尾駒木野庭園とその他の公園で方法が違う状況である。

実効性のあるアンケート調査を行い、利用者が快適な公園を利用するための体制作りを行うためにも、調査方法と開示方法は統一することが望まれる。

## 2. 生涯学習スポーツ部

### 【甲の原体育館（スポーツ施設管理課）】

#### 【意見 1】協定書の開示について

本包括外部監査において協定書の開示状況を確認したところ、市のホームページには、現指定管理者（シンコースポーツ・ジョンソンコントロールズ共同事業体）との八王子市甲の原体育館の管理に関する基本協定書・甲の原体育館の管理に関する年度

協定書はともに開示されていなかった。基本協定書・年度協定書は市民にとって重要な情報であり、特段事業運営上指定管理者の地位等を阻害する内容も含まれていないことから、募集要項に記載のとおり、ホームページにて広く情報提供を行うべきである。

なお、市は包括外部監査期間中の平成 26 年 10 月 10 日に、両協定書をホームページに掲載し、当該開示に関する不備は改善されている。ただし、指定管理者との協定締結後 1 年半以上未開示の状況が放置されており、所管の規定遵守について適時適切にチェックできる体制の構築が必要である。

### 【指摘】独立した銀行口座の運用について

八王子市甲の原体育館の管理に関する基本協定書第 15 条第 1 項では、「指定管理者は、本業務の実施に係る収入及び支出を適切に管理することを目的として、本業務に係る固有の銀行口座を開設し、その適切な運用を図るものとする」旨が規定されており、これを受けて、指定管理者は当該指定管理業務専用の銀行口座を開設してはいる。

しかしながら、本口座の月末残高を翌月の第 3 営業日にすべて別の口座に振り替えており、また、指定管理業務に係る経費支出も別の口座から行うなど、すべての収支について専用の銀行口座を利用していない。そのため、仮に施設の収支について適切な会計記録を行ったとしても銀行口座の収支と会計記録は一致しない。監査人は、専用口座で資金管理することにより口座記録と会計上の収支記録とを一致させるか、その差を把握し、もって、業務の実施に係る収入及び支出を適切に管理することが、基本協定書における規定の趣旨であると考え、このような運用は適切とはいえない。

加えて、余剰資金を別口座へ移動させることは、本業務に係る経費の保管中に生じた利息収入の一部を本業務の経費に充当しておらず、基本協定書第 16 条第 3 号にも準拠していない。

### 【意見 2】独立した会計帳簿に関するモニタリングについて

市は、指定管理者にヒアリングを行うことにより、独立した会計帳簿の存在を確認し、資金の適正な管理と経理内容の明確化について、適正であると判断している。

しかしながら、指定管理者の有する会計帳簿は、企業会計原則に基づく当該施設に関する事業収益の記録であり、現金主義に基づく市への収支報告とは一致する関係にはない。市は報告された収支報告のバックデータとして独立した会計帳簿の存在を確認するのであるから、少なくとも両者の乖離の内容を十分に把握する必要がある。

この点、市が収支報告の作成過程を十分に把握し、独立した会計帳簿と収支報告との乖離を十分に理解したうえで、当該モニタリング細目について評価したかどうかについては疑問が残るところである。指定管理者は、NPO 法人や公益財団法人、株式会社など様々であるが、監査人の経験では、大規模な企業会計のもとで作成された会

計帳簿から収支報告を作成している場合、その過程を理解するには相応の会計知識と経験が必要であり、市職員がこの作成過程を完全に理解することは一般的には困難であると考えられるからである。

指定管理者が、企業会計による会計帳簿を加工して収支報告を作成している場合、市は、指定管理者に対し、会計帳簿と収支報告との乖離について明確な説明を求めるとともに、その乖離の内容を十分に理解すべきであり、さらにモニタリング担当者がこのような乖離内容について理解するための方策を講じることが必要であると考えられる。

また、収支報告と会計帳簿の乖離内容を把握することが困難な場合には、指定管理者に対し、企業会計に基づく会計帳簿とは別に収支報告と一致した独立した会計帳簿をつけることを要請し、会計帳簿と収支報告との乖離を解消することも検討すべきである。会計帳簿と銀行預金の収支記録や残高との一致を確かめることにより、会計帳簿がモニタリングの基礎として有効に機能することを容易に確認でき、この会計帳簿に基づいて資金管理の状況や収支の適切性をモニタリングすることができるからである。

### **3 . 産業振興部**

**【道の駅八王子滝山（農林課）】**

#### **【意見 1】協定書の開示について**

市のホームページには、現指定管理者である株式会社ウェイザとの道の駅八王子滝山に関する基本協定書・年度協定書は、ともに開示されていない。基本協定書・年度協定書は市民にとって重要な情報であり、特段事業運営上指定管理者の地位等を阻害する内容も含まれていないことから、募集要項に記載のとおり、ホームページにて広く情報提供を行うべきである。

なお、市は包括外部監査期間中の平成 26 年 10 月 21 日に、両協定書をホームページに掲載し、当該開示に関する不備は治癒されている。ただし、指定管理者との協定締結後 2 年半以上未開示の状況が放置されており、市のチェック体制が十分に機能していたかどうか疑問が残るところである。所管の規定遵守について適時適切にチェックできる体制の構築が必要である。

#### **【指摘 1】経理規程の不備について**

道の駅八王子滝山指定管理者業務仕様書 14 . 報告業務等(2)経理規程によると、「指定管理者は経理規程を策定し、経理事務を行うこと」としているが、本件指定管理者は経理規程を定めていない。

経理規程は、経理事務の方針や体制等のルールを定めるものであり、市は当該規程

の妥当性を確かめたうえで、指定管理者の経理事務がこれに則って実施されていることを確認し、もって経理事務が適切に行われていることを確かめる極めて重要な規程であり、早急にこれを整備し、市との合意のもとそれに従った運用を開始すべきである。

なお、ここにいう経理規程は、指定管理者の報告業務に関して仕様書において規定されているものであることから、指定管理者の通常業務に関するものではなく、指定管理業務について特に定めたものであることに留意しなければならない。

また、平成 24 年度の市のモニタリングでは、経理方針等について適正であると結論づけているが、仕様書等に則った運用がなされるようモニタリングを強化されたい。

### 【指摘 2】独立した銀行口座の運用について

道の駅八王子滝山の管理・運営に関する基本協定書第 26 条第 1 項では、「指定管理者は本業務の実施に係る収入及び支出を適切に管理することを目的として、本業務に係る固有の銀行口座を開設し、その適切な運用を図るものとする」旨が規定されている。

これを受けて、指定管理者は当該指定管理業務専用の銀行口座を開設しているが、指定管理者は当該指定管理業務から得られる余剰資金を、指定管理者の通常事業の銀行口座に振り替えるなど、これを専用口座として利用していない。そのため、銀行口座の記帳には本指定管理業務とは無関係な支出が記録されており、したがって仮に適切な会計収支記録を行ったとしても両者は一致する関係にはない。監査人は、専用口座で資金管理することにより口座記録と会計上の収支記録とを一致させるか、その差を把握し、もって、業務の実施に係る収入及び支出を適切に管理することが基本協定書における規定の趣旨と考え、従ってこのような運用は不適切であると判断する。

加えて、余剰資金を別口座へ移動させることは、本業務に係る経費の保管中に生じた利息収入の一部を本業務の経費に充当していないことを意味し、基本協定書第 27 条第 6 号にも反した行為となっている。

本事業は、特に継続的に収益が計上されているため、期中の余剰資金も相当程度にあると推定されることから不正防止という観点からも資金管理の要請が強い。また収支計算の正否は収支差額の市への分配という形で市の財政に影響を及ぼすため、専用口座の管理と会計上の収支記録の保持が強く要請され、従って、より厳格な運用及びより厳格なチェック体制を構築することが必要である。

### 【指摘 3】分配金に関する規定の基本協定書における欠落について

「道の駅八王子滝山指定管理者募集要項」(平成 24 年度～平成 28 年度)10.管理・運営に要する費用(指定管理者の事業収支)に関する事項(2)では、分配金について、「会計年度ごとの経営状況に応じて、一定額または利用料金収入に一定の割合を乗じ

て得た額を市に分配金として納入していただく場合があり、その場合の金額または割合は、基本協定書において定めるものとする。」と規定しているが、「道の駅八王子滝山の管理・運営に関する基本協定書」(平成24年度～平成28年度)には、分配金に関する規定がなく、平成25年度の分配金に関しては、「道の駅八王子滝山の管理・運営に関する平成25年度協定書」において規定しており、「道の駅八王子滝山指定管理者募集要項」の規定に反している。

収支差額(収入額が支出額を上回った場合の超過額をいう。以下同じ。)の市と指定管理者の分配割合は、事業の特質やリスク負担等により決定されるべきものである。したがって、年度ごとに変更する余地が残されている「年度協定書」ではなく、「募集要項」に規定されているとおり、指定期間において固定されるべく「基本協定書」によって定められるべきである。

なお、分配割合の決定方法については、別途【意見2】に記載している。

## 【意見2】分配金の計算方法の論拠について

### 分配対象額について

平成25年度の収支差額(収支プラスの場合)に関する市と指定管理者との分配割合は、「道の駅八王子滝山の管理・運営に関する平成25年度協定書」において、市が3分の1、指定管理者が市への分配後の残額を収受する旨合意している。

ヒアリングによれば、分配割合は他の指定管理者の事例と公認会計士・経営コンサルタントからの意見を参考に決定したものであるとのことである。しかしながら、収益の獲得が見込まれる施設における収支差額の分配割合は、リスク負担に基づき実質的な経費負担も考慮して決定されるべきである。

「道の駅八王子滝山の管理運営に関する基本協定書」第29条及び別表3によれば、財産管理に関するリスク負担は以下のとおりとなっている。

区分	リスクの種類	リスクの内容	八王子市	指定管理者
財産管理	施設瑕疵	施設・設備に隠れた瑕疵が発見された場合に関するもの		
	施設損壊・損傷・劣化	指定管理者の帰責事由により施設設備などの損壊・損傷・劣化に関するもの		
		上記以外の事由により施設設備などの損壊・損傷・劣化に関するもの		
	備品等の損壊・損傷・盗難	指定管理者の帰責事由による場合		
上記以外の場合				

上記リスク負担に関する規定によると、施設等の財産について指定管理者は自らの責に帰すべき事由に基づく破損等以外については一切リスクを負っておらず、老朽化

等による修繕等のリスクはすべて市が負っている。したがって、市は収支差額から、まず修繕等に必要な額を回収すべきである。

このような考え方は、一般的には指定管理者においては用いられていないが、それは一般に公共施設においては多額の収支差額の獲得が予定されていないため、市による施設の建設及び維持管理コストの負担は直接利用者へ供与されたのと同じであると考えられるからである。一方で、本件道の駅八王子滝山のように每期収益が獲得され、その一部が指定管理者に分配されることが予定されているような事業において、市が施設の建設維持コストのすべてを負担することは、事業の収益を通じてその一部を指定管理者へ分配することと同様の効果があり、行政サービスの公平性を十分に説明できない。したがって、特に每期収益の獲得が予想される当該施設においては、市が優先的に施設の建設維持コストを回収すべきと考えられる。

#### 分配割合の根拠について

上述のとおり、当該事業において獲得された年度の収支差額の概ね3分の1を市が、残りの概ね3分の2を指定管理者が収受することとしており、これは他の指定管理者の事例と公認会計士・経営コンサルタントからの意見を参考に決定したものである。

指定管理者への分配割合が市よりも多くなっているのは、事業の収益獲得への貢献は指定管理者の営業努力によるところが大きく、したがって、指定管理者の収受すべき金額は市よりも多く設定すべきであり、これが指定管理者のモチベーションの強化やひいては市民へのサービスの向上へと繋がるということを企図したものと推定される。

しかしながら、本件道の駅事業のような小売事業の業績は、立地条件や設備内容といったハード面に大きく左右される側面があり、市はそのほとんどのコスト及びリスクを負担している。また、事業の内容も仕様書等により市から提供されており市のソフト面への貢献も小さくないと考えられる。この点を踏まえると、市税を投じて建設した施設から得られる収益の市への分配割合が全体の3分の1のみであるという点について、市民からの同意を得られるか、いささか疑問がある。

本件のような収益獲得がほぼ確実に期待される事業の場合、収益分配割合は市の収入額に直結するため、市民の同意が得られる合理的な根拠が必要であり、決定過程や根拠については市民への情報開示を行うことを検討すべきである。

#### 指定管理者の選定条件について

指定管理者の選定過程において、収支差額の分配割合については、募集要項で「会計年度ごとの経営状況に応じて、一定額または利用料金収入に一定の割合を乗じた額を市に分配金として納入していただく場合があり、その場合の金額または割合は、基本協定書において定めるものとする。」としているのみであり、具体的な数値の提示は行っておらず、また指定管理者からの提示も受けていない。

しかしながら、分配割合をどの程度に設定するかは、市の分配金収入という形で財

政に影響する重要な要素であり、指定管理料の多寡と同様に重要な選定要素であると考えられる。また、どの程度の収入を期待できるかによって指定管理者の事業計画も異なる可能性がある。

したがって、募集要項等で分配の割合や方法を予め明確にしておくか、または事業計画として分配の割合や方法を含めて提示させて競合させるなど、少なくとも指定管理者選定過程において、分配方法を考慮すべき要件とするべきである。

### 【意見3】指定管理者の商業圏域の検討について

指定管理者である株式会社ウェイザは、八王子市内に平成23年8月に農産物直売所ねぎぼうず（所在地：八王子市小比企町3504）をオープンしている。所在地は道の駅八王子滝山から約8キロ離れているが、八王子駅からはそれぞれ4キロ程度と八王子駅周辺エリアにおいて商圈が重なっている可能性がある。一般に、商圈が重なるエリアで同じ業種の店舗が営業を開始した場合、パイの奪い合いが起こり、既存の店舗の業績に影響を与えると考えられている。

一方、農業振興の観点からは農産物直売所の計画的な展開も有効であることや、また市は指定管理者となった民間事業者の市場における自主的な経済活動を制限できる立場にないことも理解できる。しかし、道の駅八王子滝山は指定管理者にとって農産物等の販売ノウハウを修得する絶好の機会となっている。

これらのノウハウを使って、他の事業展開を試みる場合には、市との協議を必須とするなど一定の条件を基本協定書等に付す必要があると考える。

こういった指定管理者の競業により、結果として収益が落ち込んだ場合には、収益の市への分配金の減少という形で、市の財政へも影響を与えることになるからである。

### 【意見4】収支計算における支出に含まれる諸経費について

指定管理者の事業報告における収支計算には、人件費・施設維持管理費等の施設で直接把握できる経費の合計の10%の諸経費（間接費）が計上されている。指定管理者へのヒアリングによると、内容は本社における給与計算事務や契約・発注事務、事業報告の作成事務、市との打ち合わせ、出張販売に関する経費等とのことである。

市は道の駅事業開始当初に諸経費のあり方について検討しており、当時の記録によれば「建築保全業務積算基準」を参考に、諸事検討のうえ直接経費の10%となったようであるが、その具体的な根拠は不明である。

指定管理者の収支状況は、特に本件道の駅事業は収支差額の分配という形でそれが市の財政に直接影響を及ぼすため、具体的な裏付けのある収支計算に基づき積算により計上されるべきであり、同様の理由により諸経費についても具体的な算定根拠と証拠書類の保存が必要である。

## 【意見5】モニタリング結果について

独立した会計帳簿の保持に関するモニタリング結果について

本件指定管理者は、株式会社であることから、企業会計に基づき本件指定管理業務に関する会計記録を行っている。したがって、会計記録には収支報告の対象とならない記録（引当金の繰入額や減価償却費、発生主義に基づいて計上した未払経費等、会計期間において収支を伴わないもの）が含まれている。

指定管理者による会計資料及び収支報告書の作成過程に関する説明によると、企業会計による仕訳データを Excel で加工し、市への収支報告を作成しているとのことであるが、帳簿体系は極めて複雑である。そのため、市を含む第三者が、当該指定管理業務に関する取引が網羅的に記録されていることや記録された取引が実在するものかどうかを検証することは困難、または検証には多大な労力と時間を要するであろう状況にある。

会計記録の方法等については、規程や協定書において特段の取り決めはないが、道の駅八王子滝山の管理・運営に関する基本協定書第 26 条第 1 項「指定管理者は本業務の実施に係る収入及び支出を適切に管理することを目的として、本業務に係る固有の銀行口座を開設し、その適切な運用を図るものとする」の趣旨からすると、当然に実際の入出金を伴う会計記録（収支記録）がなされるべきである。これにより、専用の銀行口座の記録と会計記録との一致を確認でき、もって本業務の実施に係る収入及び支出を適切に管理することができるからである。

実効あるモニタリングの実施の必要性について

所管課による期末モニタリングでは、独立した会計帳簿について、その存在を確認し適正であると結論づけている。確かに、企業会計によって記帳された独立した会計帳簿は存在する。しかしながら、既述のとおり、会計帳簿と収支報告の関連性を把握するのは極めて困難な状況にあり、会計帳簿と専用の銀行口座との関連性は分断されている。

市によるモニタリングは、指定管理者が適切な会計記録に基づき市へ収支報告をしていることを確かめ、同時に指定管理者が適切に業務を遂行していることを確認する重要な手続きである。特に本件は収益事業であり、収益の分配金という形で市の財政に影響を及ぼすため、収支報告が正しくなされていることを確かめる意義は他の事業よりも大きいと考えられる。しかし、現在の企業会計による会計帳簿に基づいて収支報告が作成されている本件のような場合には、その確認手続きの実施には非常に高度な専門知識が要求されるため、市職員がそれを理解できるように研修等の体制を整備し、収支報告のモニタリングの強化を図るべきである。



#### 4. 福祉部

##### 【障害者療育センター（障害者福祉課）】

##### 【意見1】期中モニタリングシート項目の記載について

期中モニタリングは、所管課で具体的な成果目標等を定め、たうえでその達成度合い等をモニタリングしている。その目標、指定管理者による自己評価及び所管課による評価をモニタリングシートに記載し、公表している。

障害者療育センターに関する期中モニタリングは、公表されている項目に限らず、利用者サービス向上等の視点からより多くのモニタリングを実施している。

そのため、画一的な記載や毎年同じ記載ではなく、前年度の期末モニタリングの結果や年度事業計画等に基づき、指定管理者が適切に管理運営を行っているか確認することが必要であり、モニタリング結果を全て公表することで、モニタリングの実効性を向上させることにつながる。

##### 【意見2】更新制度に係る第三者による評価実施の規定について

障害者療育センターは、平成22年度に選定された指定管理者について更新制度を導入している。そのため、「基本方針その2」における、「指定管理者の管理運営の状況に関して、第三者による評価」を受ける必要がある。これについて、指定管理者社会福祉法人みずき福祉会は、平成25年度に福祉サービス第三者評価を受けている。

しかし、募集要項または基本協定書において、管理運営についての第三者評価について記載が見られない。また、評価の頻度も定められていない。更新制度を適用する前提として第三者による評価を受けることは極めて重要な項目である。すなわち、同じ指定管理者について公募せず更新するために当該指定管理者が適切に運営されているかどうかを市のモニタリング以外の第三者の視点で評価し、その結果を一つの指標として指定管理者の更新を行うかどうかを検討するものである。

したがって、市にとっても指定管理者にとっても重要な項目であり、募集要項及び基本協定書に、第三者による評価について規定する必要がある。

##### 【心身障害者福祉センター（障害者福祉課）】

##### 【意見】募集時における業務内容の記載について

平成22年度の指定管理者募集要項において、指定管理者が行うセンターの管理運営業務が記載されている。

- ア．更生相談
- イ．更生訓練（機能回復訓練、作業訓練等）
- ウ．講習会、行事
- エ．施設等の利用に関する事務

オ．情報に関するサービス（リーディングサービス、情報サービス等）

カ．その他障害者の福祉の増進を図るための業務

これらについては、「別紙1」が付されている。当該「別紙1」では詳細に51項目が定められている。例えば以下のような記載である。

種別	業務名	対象者	業務の目的及び内容	回数
ア	障害別福祉相談	障害者及びその家族、ボランティア等	心身障害児・者に関する相談のすべてを扱う。 障害別の相談は、市が委嘱している相談員に連絡して、連携を取りながら専門的立場からの相談を行う。	随時
イ	失語症言語リハビリ教室	失語症障害者	脳血管障害後遺症、事故後遺症によって、言語発生・理解、読み書き機能の障害を受けた人に対して、失われた機能の回復と残存する機能の維持を言語聴覚士によって専門的に指導訓練する。 個別リハビリ：毎週1回、1人40分間行う。できる限り家族などにも参加を促し、日常生活に還元できる内容とする。 グループリハビリ：毎月3回、グループで90分間行う。参加者相互のコミュニケーション能力の改善と同じ障害を持つ人々の対人関係の円滑化を図ることで、心理的な援助内容とする。	個別：週1回 グループ：月3回

指定管理者制度は民間のノウハウを活用し、施設の効果・効率的な運営を行うことが主な目的である。業務内容の範囲を提示し、その範囲の中で指定管理者が創意工夫を凝らしてサービス向上を目指すことが重要である。しかし、業務内容について時間等まで含めて規定した場合、応募者が創意工夫を凝らすことが極めて限定的となる。利用者が求めていることは重要であるが、応募者が検討した上でより効果的な業務を提供することが適切である。

したがって、指定管理者募集時には業務内容を詳細には規定せず、指定管理者決定

以降に詳細な業務内容を基本協定書や年度協定書で規定することで十分足りる。

#### 【恩方老人憩の家（高齢者いきいき課）】

##### 【意見 1】恩方老人憩の家の面積について

厚生労働省社会・援護局長通知では、老人憩の家の設置面積は延床面積 495 m<sup>2</sup>以下と定められている。一方、指定管理に関する募集要項及び基本協定書では 603.06 m<sup>2</sup>と記載されている。昭和 49 年設置当初は 416.06 m<sup>2</sup>で運営されていたが、併設されていた旧恩方診療所部分が昭和 59 年に閉鎖・移管されたことにより面積が増加した経緯がある。

老人憩の家には、恩方事務所と共用の廊下、階段・スロープ、踊り場の計 141.16 m<sup>2</sup>があり、専有スペースは 461.9 m<sup>2</sup>と 495 m<sup>2</sup>を下回るが、あくまでも共用スペースでありこれを全く加味しないことは適当ではない。むしろ当該共用スペースは恩方事務所利用者よりも老人憩の家利用者の方に多く利用されており、設置面積に加えるべきである。

局長通知は昭和 40 年に発せられており、建物等の構造や利用者が求めるサービスなどは現在では大きく異なっていることは考えられる。しかし、現状では、局長通知に準拠していないことが明白である。

高齢者のための福祉施設としては、老人憩の家といった名称でなくとも十分に運営可能である。市内にも類似施設である長房ふれあい館、あったかホールの浴室などが設置されており、高齢者のための施設として利用されている。また、利用者は老人憩の家も含めて一つの利用証で複数の施設利用が可能である。

原点に立ち返り、老人憩の家をどのような方針・位置づけの施設として運営していくことが望ましいか検討する必要がある。

##### 【意見 2】光熱水費の把握について

老人憩の家は恩方事務所 2 階に設置されている。電気、上下水道、ガスのメーターは建物にそれぞれ 1 つのみ設置されているため、建物全体で把握している。これらの支出は恩方事務所を所管する市民部にて行われている。市民部で支出されている恩方事務所全体の光熱水費の過去 3 か年の推移は以下のとおりである。

（単位：千円）

区 分	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
電気・上下水道	2,251	2,398	2,757
プロパンガス	229	313	242
合計	2,480	2,712	2,862

これら支出のうち、老人憩の家で使用され負担すべき金額について、所管課及び指定

管理者は把握していない。浴室や占有部分で使用される電気、上下水道、ガスについては詳細とまではいかなくとも概算で把握する必要がある。過去の推移からほとんど一定額であるため不要な使用や支出は行われていないと推定されるが、使用量等を把握・分析することにより節約が可能かどうか検討し、効率的な施設運営にもつながる。

施設管理としても重要な光熱水費について、市民部側に一任するのではなく、指定管理者が適切に管理する必要があり、所管課も使用量や支出金額をモニタリングし、必要があれば指導することが望まれる。そのためには、メーターの設置が必要と考えられる。しかし、このためには工事が必要であり、別途方法を検討することとなる。例えば、風呂の回数や電気点灯時間等を集計する方法が考えられる。あるいは、他の事務所などにおける事務所での水道、電気、ガスの使用量や使用割合を参考にして老人憩の家の負担割合を概算で把握することも考えられる。

施設の効果・効率的な運営を目指すため、可能な範囲でも光熱水費の把握に関する方法を検討する必要がある。

### 【意見3】重点的な評価項目の設定について

八王子市恩方老人憩の家の指定管理者選定は20項目によって評価されている。「八王子市恩方老人憩の家指定管理者の選考に関する実施要綱」や「恩方老人憩の家指定管理者選定基準」では、項目と各評価点が設定されているが、重視すべき項目が明記されていない。八王子市恩方老人憩の家について指定管理者を選定するに当たり、どの点を重視して運営すべきか、または留意すべき事項は何か、を明確に定めたいうえで評価項目に軽重を設ける必要がある。この結果、所管課がどの点を重視しているのか明確になり、評価会議参加者の評価の目安となるため、より有益な意見聴取が行いやすくなる。

### 【意見4】恩方老人憩の家の運営について

指定管理者制度は公の施設について、民間のノウハウを活用しつつ、サービスの向上と経費の節減を図ることが目的である。

サービスの向上として、利用者の満足度の向上及び利用者数の増加を一つの指標としている。そのために、指定管理者は市が指定した講座以外に自主講座を企画しているが、講師は外部から招聘している。その他のサービスとして入浴時の管理や娯楽室等施設利用の方法について改善等を実施している。しかし、利用者はカラオケ等設備への依存度及び期待が大きく、講座の企画力が特別に秀でていない限りサービス向上について指定管理者制度を導入するメリットは大きくないと考えられる。

経費の節減では、非常勤嘱託員3名(うち、1名は八王子市の施設である長房ふれあい館と兼務)、臨時職員1名で運営しており、多くの人員や有資格者を必要とはしていない。その他の支出も主なものは講師への謝金であり、また、光熱水費は市民部

が管理・支出しており指定管理者が支出まで管理はしていない。また、指定管理者が報告する支出以外にも所管課が行う指定管理者の募集、選定やモニタリングに係るコストも発生している。

以上を総括的に考慮した場合、恩方老人憩の家について、サービスの提供や総合的な経費を踏まえると、指定管理者制度が最適な運営方法かどうか再度検討する必要がある。市が直接管理することも一つの案として検討されたい。

## 5 . 子ども家庭部

### 【保育園（保育幼稚園課）】

#### 【意見1】利用者の満足度調査の実施主体について

基本協定書において指定管理者が利用者の満足度調査を実施する旨の規定があるが、協定内容としては指定管理者自らが行うことと解釈される。その一方で、各保育園では基本協定書に規定された「利用者の満足度調査」を行っているものの、後述する第三者評価機関による実施を行っている実態が見受けられる。その結果、基本協定書の規定内容と実態に相違が生じているものと思われる。

従って、そのような相違を解消するために、基本協定書の記載内容の変更（利用者満足度調査を第三者に委託できる旨の規定）、又は自ら「利用者の満足度調査」を行うことを周知徹底することが望まれる。

#### 【意見2】評価項目における第三者による評価及び利用者満足度調査の取扱いについて

指定管理者を選定・更新する際の評価項目のひとつに、「第三者評価を取り入れようとしているか」という項目があるが、保育園において第三者による評価は必須であることから、むしろ第三者による評価の結果を指定管理業務の改善に繋げる体制こそが、指定管理者を選定・更新する際の評価のポイントであるべきだと思われる。

従って、そのような評価結果を改善に繋げる体制を強調するような評価項目を設定することにより、より実効性のある評価が実施できるものと思われる。

また、合わせて利用者満足度調査についても、同様に調査結果を改善に繋げる体制を強調するような評価項目を設定することを検討されたい。

#### 【意見3】評価項目における職員確保の継続性の取扱いについて

基本協定書には、職員配置に関する条項として「職員を安定・継続的に直接雇用することとし、原則として年度途中の職員の異動は行わないものとする。ただし、出産、傷病等やむを得ない事由により異動の必要が生じた場合は、市に報告のうえ、すみやかに代替職員を配置する」旨の規定がある。

当該条項は、年度途中に職員が変更することにより保育業務に支障が生じたり、園

児や保護者に不安感を与えてしまうことに対して配慮した条項である。職員確保の継続は、保育園運営を行う指定管理者に対して求められる重要な事項のひとつであると思われる。

しかしながら現状の評価項目には、直接的に職員確保の継続性を評価する項目がない。従って、直接的に職員確保の継続性を評価する項目を設定することが、より実効性のある評価を実施することに資するものと思われる。

#### 【意見4】人件費に係る指定管理者間の比較分析について

基本的に指定管理者がそれぞれ独自に定めている給与規程に基づき人件費が発生しているため、指定管理者ごとに人件費の差が生じている。また、保育園によって、比較的単価が高いベテランの保育士と、比較的単価の低い若手の保育士の在職比率が異なるため、人件費の発生水準は必然的に異なってくる。

所管課では、各指定管理者の人件費については、職員ごとの給与情報を収集する等、一定のチェックを実施している。また、年齢やキャリアの観点からバランスの良い職員配置も意識したモニタリングも行っている。

しかし、職員1人当たりの人件費に関しては、現時点に限らず将来においても指定管理者間での差異は生じ得るものと考えられる。

各保育園が提供するサービスの品質管理の観点からも、各指定管理者に関する情報を横並びに比較する当該差異分析については定期的の実施し、必要に応じて指定管理者の人事施策等の助言を行えるような仕組みはあっても良いものとする。その前提として、人件費単価等の関連情報を各指定管理者横並びで比較できるような管理資料の作成が必要であるとする。

#### 【意見5】基本協定書における事業評価の頻度の明確化について

福祉サービス第三者評価が行う事業評価に関して、基本協定書に明確な頻度等の規定がないため、各指定管理者間において実際の運用実績が不整合な状況である。

事業評価の頻度は多い方が業務運営管理の観点からは望ましいと考えられるが、一方で事業評価頻度の増加に比例して管理コストも増加する。コスト・ベネフィットの観点から市が望む事業評価の頻度に関する統一的な方針を検討した上で、各指定管理者間で整合的な運用を行うことが出来るように、事業評価を行う頻度についても基本協定書に記載することが望ましい。

#### 【意見6】申出書及び報告書のひな型の作成について

指定管理者から所管課へ提出される申出書については適宜かつ網羅的に提出を受けている実態が見受けられるが、各指定管理者によって申請フォームがバラバラである。例えば、申出書のなかで相見積りの根拠となる各業者からの見積金額が一覧的に

記載されているものもあれば、特に明示されることなく単に各業者からの見積書が添付されているものもあった。その理由は、所管課の方から申出書のフォームを指定管理者に対して提示していないことにある。

所管課においてより効果・効率的なチェックを行う観点から、申出書のなかで相見積りの根拠となる各業者からの見積金額が一覧的に記載されている様式に統一し、各指定管理者から提出を受ける体制を構築することが望まれる。

また、報告書についても相見積りの見積書が再度添付されている実務も見受けられるが、そのような情報は不要であると考えられるため、簡略的なフォームに統一し運用することも望まれる。

### 【指摘】備品の計上漏れについて

保育園への視察時に、実際に存在するエアコンについて、市が管理している備品台帳に記載されていない事例を識別した。原因は、当時の所管課担当者の錯誤により備品台帳への計上が不要と判断されたものだと思われる。市が保有する備品台帳に記載される資産の实在性のチェック体制に問題はないものと思われるが、網羅性の観点で再度検証するとともに、今後において計上漏れがないよう意識徹底を図ることが望まれる。

なお、当該エアコンについては購入当時に指定管理者から報告は受けており、基礎情報は把握しているため、速やかに備品台帳に計上するとのことである。

### 【学童保育所（児童青少年課）】

#### 【意見1】収支計画の前年度協定額の記載について

現状のフォームでは該当年度の計画金額と説明欄が設定されているが、各項目に対応する前年度協定額欄を設けることで、より有意義な収支計画の検討や分析を行うことが期待できるものと思われる。前年度協定額をベースに、在籍児童数の推移や指導員の異動状況、又は非経常的な要因の有無等も加味し分析することで、収支計画金額の妥当性の確認がより有意義に実施できるものと思われる。

既に、当該前年度協定額に関する情報は所管課は入手しているものと思われるが、前年度協定額と収支計画金額を一覧化しておくことが、効率的なモニタリングにも資すると思われるため、収支計画に前年度協定額の欄を追加することが望ましいと考える。

#### 【意見2】指導員の交代に係る基本協定書の規定設定について

学童保育所において、年度途中で指導員が交代することは最も避けなければならない事象のひとつである。すなわち、年度途中で指導員が変更することにより保育業務

に支障が生じたり、園児や保護者に不安感を与えてしまうことは、学童保育所の安定したサービスを損ねる要因となり得るものである。

そのような事態を避ける趣旨では、基本協定書において指定管理者が年度事業計画書を変更しようとするときは市と協議し、その承諾を受けなければならない旨の規定が設けられており、年度途中の職員の変更については日々の協議・承諾作業を通じて適宜に所管課の方で管理・牽制している状況である。

しかし、年度途中の指導員交代を事前に極力防ぐ対応をする意味では、基本協定書において、(本当に止むを得ない場合を除き)原則として年度途中の指導員の変更は禁止する旨の条項を設けた方が望ましいと思われる。指定管理者制度の関連文書のなかで最も優先度の高い基本協定書内にその旨を明示することにより、指定管理者の指導員の継続に係る意識がより一層高められることも期待できる。

当報告書提出時点で、業務仕様書においては同様の対応を既に実施しているとのことである。今後においては、基本協定書の改定時に当該趣旨の条項を追加する等の対応が望まれる。

### 【意見3】差額説明欄への記載の運用状況の確保について

指定管理料支出報告、人件費精算表、物件費支出報告書には、協定額と実績額の差額説明欄が設けられている。当該説明欄は、事業報告書を分析・検討する上で非常に有用な情報を所管課に対して提供するものと思われる。しかし、実際の運用状況を見る限り、指定管理者から十分な差額説明がなされているとは言い難い状況が見受けられた。基本的には、当該説明欄が空欄の場合が大半で、実質的には形骸化しているような傾向が感じられる。人件費関連について大きな差額が生じたとしても、差額説明欄には「別紙(個人明細)参照」というケースが多いが、所管課が当該説明欄に期待している情報は計算根拠ではなく、その差額が生じた状況や背景である。

今後の運用にあたっては、当該説明欄に有用な情報を記載してもらえるように改善していく必要があると思われる。例えば、協定額と実績額との差額が一定金額以上の場合は、説明欄にその理由や今後の見込み等について記載を義務付けるような対応が考えられる。

### 【意見4】効率的な期末モニタリングの実施について

期末モニタリングには、指定管理者をモニタリングする側面と、管理施設をモニタリングする側面がある。その意味では、最低でも指定管理者ごとに1施設は期末モニタリング対象としている所管課の実施方針は、限られた人材・時間の制約内では一定の合理性があるものと思われる。しかし、期末モニタリングの趣旨を考えると、原則として全ての施設に対して、例外なく同質的な期末モニタリングを実施する必要がある。従って、何らかの効率的なモニタリング手法を構築することによって、全施設の



期末モニタリングを実施することが望まれる。

その一方で、担当所管は指定管理者に対し、所定の年度事業報告書を作成させることにより、年度の事業報告書ベース（施設毎の情報を含む）のチェック・検討を行っている。この年度事業報告書のチェック・検討作業と期末モニタリングとを有機的に連動させることにより、より効率的な期末モニタリングを行う仕組みが構築できるように思われる。

例えば、期末モニタリング項目と年度事業報告書にて求める記載内容を一致させて、両者を同時に行う仕組みが考えられる。実地調査は期中モニタリングにおいて実施することとし、期末モニタリングでは必要十分な指定管理者からの事業報告内容の精査及び検討を行うこととする対応も十分に検討に値する対応方法であると考えられる。その場合には、期末モニタリングチェックリストは、所管課が指定管理者から提出を受けた事業報告書を検討した証跡ともなり得る。

そのような対応を行う前提として、指定管理者からの提出書類を充実させて（指定管理者からの提供情報の拡充）、必要かつ十分な期末モニタリングを実施するに足る情報の提供を受ける必要がある。また、実地調査でないと十分に実施することが出来ない評価項目については、期中モニタリング項目へと移管した方が良い場合も考えられる。

#### **【意見5】有効かつ効率的な実地調査の実施について**

指定管理者のモニタリングにおいて、実地調査は非常に重要なものである。その意味では、所管課は期中モニタリングの実地調査を毎年1回は全学童保育所に対して行っているとのことであり、その状況については一定の評価に値するものであると思われる。

ただし、期中モニタリングについては所管課の担当人数に比して多数の学童保育所に対して実施している状況であり、行うべき実地調査の深度に見合った調査を行う実施時間を十分に確保することは困難な場合も想定される。現状の期中モニタリングの実施状況に大きな問題はないとも考えられるが、実地調査を伴う期中モニタリングにて実施すべき調査項目・調査手続き・必要時間を改めて見直した上、各学童保育所に対して十分な期中モニタリングの時間を確保する観点から、より有効かつ効率的な実地調査の実施方法を構築していくことが重要である。

#### **【意見6】保護者満足度調査の回収率の改善について**

調査結果については特に大きな問題はなく、全体的に概ね良好な状況のようである。しかし、調査回収率が低い学童保育所も散見される。一定の回収率の確保があって初めて調査結果の十分性・信頼性が確かめられるため、調査回収率の向上は意識的に行っていく必要がある。

少なくとも、一定の回収率を下回る学童保育所については、その理由や今後の改善案についても文書にて報告させる仕組みを構築することが望まれる。

#### **【指摘】備品の計上漏れについて**

学童保育所視察時に、施設にあるパソコンについて、市が作成・管理している備品台帳への計上漏れが判明した。原因は、当時の所管課担当者の錯誤により備品台帳への計上が不要と判断されたものだと思われる。なお、指定管理者が作成・管理している備品台帳には計上されていた。市が保有する備品台帳に記載される資産の実在性のチェック体制に問題はないものと思われるが、網羅性の観点で再度検証するとともに、今後において計上漏れがないよう意識徹底を図ることが望まれる。

なお、当該パソコンについては購入当時に指定管理者から報告は受けており、基礎情報は把握しているため、速やかに備品台帳に計上するとのことである。

#### **【意見7】外部専門家が行う経理状況調査の有効活用について**

指定管理者の経理業務に対するチェック・検討には専門的な知識が必要であり、当該調査業務は非常に有益なものであると思われる。このような市としての取組みは一定の評価に値するものと思われる。

今後においても、可能な限り多くの学童保育所に対し、費用対効果などを考慮しながらローテーションにより経理状況調査を行い、極力広い範囲で有効活用することを検討することが望まれる。

## **第4 . 過年度の包括外部監査における意見等と措置状況**

### **1 . まちなみ整備部**

#### **【市営住宅（住宅政策課）】**

住宅政策課においては、過年度の包括外部監査の意見等に対し、未措置となっている事項があるが、これらについての監査の結果は以下のとおりである。

#### **（監査の結果）**

所管課は、措置に向けての取組みを行っており、次期指定管理者選定時に対応する予定となっている。所管課の措置に向けた取組みは適切に行われており、所管課の対応状況について、特に意見すべき事項はない。

## 2. 産業振興部

### 【農村環境改善センター（農林課）】

#### 【意見1】有料化の是非に関するアンケートについて

##### アンケートの対象範囲について

有料化の是非は、他施設の利用者との公平性の観点から検討する課題であるが、本アンケートは、対象を当該施設の利用者に限定しているため、有料化継続の判断の材料とするには対象範囲が十分ではないと考える。無料で利用している施設利用者に、有料化の是非を問うても、有料化に反対する蓋然性が高く、この結果をもって有料化反対が市民の意見であるとは考えられないからである。一部の市民の利用目的のために、納税者が施設の管理維持費を負担することについて、一般的に合意が得られているかどうかを調査検討する必要があり、アンケートを利用料金制度の不採用（無償貸出の継続）の根拠として利用するのであれば、広く市民の意見を吸い上げることができるよう対象範囲を広げたほうが有効であったと思われる。

##### アンケートの結果に関する解釈について

今般の包括外部監査において、アンケート結果の詳細を閲覧したが、アンケートのまとめには、主観的な判断による記述が多く、アンケート結果を客観的に示していない部分がある。例えば、（質問1）施設利用料の有料化についてのまとめとして、「賛成する」の割合を恩方が8%、上川で20%と記載し、「賛成ではないが仕方がない」と「反対する」の合計割合を恩方で92%、上川で80%と記載している。しかしながら「賛成ではないが仕方がない」と回答された理由・意見等には、管理費負担の必要性や市の財政を配慮し有料化はやむをえないとする良識的な市民の意見が大多数を占めており、「反対する」と合計した割合を記載することは、アンケートの結果に対して誤った解釈を誘導した可能性も否定できない。

また、（質問2）施設利用料が有料化された場合について、アンケートのまとめでは、有料化した場合に特に上川農村環境改善センターにおける利用者が激減する可能性を示唆しているが、有料化した場合には利用しないと回答の割合は、恩方で13.4%、上川で18.2%にすぎず、料金次第で利用するという回答も含めるといずれも8割以上の利用者が有料化しても利用すると回答しており、結論としての合理性を十分に確保できていない。

有料化の是非に関するアンケートについては、対象範囲の妥当性もさることながら、アンケート結果に対する解釈も客観性が十分でなく、総じて利用料金制度導入の是非に関する判断資料としては不十分なものであったと考える。

いずれにしても、平成21年度の措置以降、市政を取り巻く環境は大きく変化しており、現時点でもなお当該施設の無償貸出を継続すべきかどうか、再考する必要があると考えられる。無償貸出継続の是非の検討にあたっては、上記意見を参考に、より広く市民を対象にアンケートを実施し、結果の解釈にあたってはより客観性を担保し

うるよう工夫する必要がある。

## 【意見 2】市民の利用機会の均等性の確保について

市民への積極的な情報発信の必要性について

当該施設を無料で全市民が利用できるという事実について、本監査の実施期間においては、条例にその旨が規定されているものの、ホームページには概要として「農業者や地域にお住まいの方の生活改善や健康増進を図るための施設です。和室、会議室、多目的ホールがあります。」と記載されているのみであり、施設の詳細や利用料金が無料であることは記載されていない。また、特定の地域住民や農業者のみが利用可能である旨の記載であるため、地域住民をはじめとした幅広い市民が利用可能の対象であることが示されていない。

他の施設に比べて著しく有利な条件(無料)で特定の施設を使用に供するのであれば、行政としては最低限全市民が等しく利用機会を得られるよう配慮する必要があり、より積極的に情報を公開しなければならない。特定の市民が知りうる情報によりその特定の市民のみが享受する便益に対して、その対価を全市民が負担していることを合理的に説明することは困難であろう。

現状のIT環境において、施設の詳細やその写真、利用料金(無料である)、申込方法、そして全市民が利用可能であること、をネット上で発信することは容易である。早急に市民間の情報の不均衡を解消する必要がある。

市民の利用機会の公平性の確保について

利用方法等について、市のホームページにおいて、利用時間・休館日・申し込み(方法)・所在地等が記載されているが、施設の内容や利用料金については記載されていない。また、各センターの窓口では、利用料金や申し込み方法等の掲示はされていない。まずは、利用条件・申し込み方法等を十分に周知する必要がある。

また、利用者の決定方法については申込受付順ということであるが、著しく有利な条件で施設を貸し出す場合には、特に全市民が公平に利用機会を得ることができる方法の導入を検討すべきである。

## 【意見 3】事業報告書の記載事項について

今般の包括外部監査においては、平成 18 年度の事業報告書に「個人情報保護対策及び情報公開の状況書」の添付があったかどうかは確認できなかったが、少なくとも直近年度である平成 25 年度の事業報告書には、「個人情報保護対策及び情報公開の状況書」の添付はなく、また、「情報公開及び個人情報保護対策の状況」について何らの記載もなかった。

これについて市の担当者によると、情報公開については報告すべき事案がなく、個人情報保護対策について以前から変更がないため、特段の記載がないとのことであっ

た。また、個人情報の保管状況については、市によるモニタリングにて確認できていることから、実質的には、「情報公開及び個人情報保護対策の状況」について市では確認できているということであった。

しかしながら、まず形式的な面から言えば、「情報公開及び個人情報保護対策の状況」については、基本協定書の第 15 条第 2 項（3）において事業報告書に記載しなければならない事項である旨が規定されている。そのため、指定管理者は事案の有無に関わらず、事業報告書に「情報公開及び個人情報保護対策の状況」に関する事項を掲載する必要がある。これに対して、市は指定管理者から提出された事業報告書に「情報公開及び個人情報保護対策の状況」に関する情報が適切に記載されているかどうかを査閲し、記載されていない場合は基本協定書に準拠し記載するよう求めなければならない。

実質的な面では、個人情報の収集の目的は、申込書等の書類、受付窓口、ホームページ等のどこにもその旨の掲示はないなど、個人情報の保護に関する法律（平成 15 年 5 月 30 日法律第 57 号）を遵守しているとは言えない側面もある。基本協定書第 34 条を引用するまでもなく、指定管理者が個人情報を取り扱う場合には個人情報の保護に関する法律を遵守する必要があり、市は実質的な側面からも、指定管理者の「情報公開及び個人情報保護対策の状況」をモニタリングする必要がある。

まずは、現状の事業報告書の記載事項が各種関連規程に準拠したものであるかどうかを再確認したうえで、継続的に合规性が担保できるよう市の内部のモニタリング体制を構築すべきである。指定管理者へのモニタリングの実施にあたっては、個人情報の保護に関する法律等の関連する各規程の内容を十分に理解し、実質的な側面から指定管理者の情報公開及び個人情報保護対策の適切性の適否を判断する必要がある。

### 3 . 福祉部

【高齢者在宅サービスセンター（高齢者いきいき課）】

#### 【意見 1】利用者満足度調査の実施状況について

所管課は、各在宅サービスセンターについて指定管理者を通して利用者満足度調査を実施し、低い評価を受けた事項及び利用者の意見への対応を行っている。しかし、利用者の意見等に適切に対応するためには、利用者満足度調査方法が十分であることが前提となる。平成 25 年度の実施状況は以下のとおりであり、回答率が低い施設が見られる。

施設名	配布数	有効回答数	有効回答率（%）
在宅サービスセンター中野	125	121	96.80
在宅サービスセンター長房	141	110	78.01

施設名	配布数	有効回答数	有効回答率(%)
在宅サービスセンターやまゆり	73	72	98.63
在宅サービスセンター長沼	110	69	62.73
在宅サービスセンター石川	118	102	86.44

当該表によれば、長沼及び長房の有効回答率が低い。このような状況では利用者満足度を適切に測れているか疑問が残る。すなわち、回答していない利用者に不満が多く、それが反映されていない可能性がある。今回の有効回答率が低かった理由として、担当所管課によれば第三者機関の評価期間と重複したことや回答が困難な利用者がいたことによるものと回答している。

しかし、回答率が高い施設もある。これらの施設が実施したアンケート方法等をヒアリングし回答率が低い施設でも実施可能かどうか検討し、有効回答率を上げることが必要である。これを踏まえて、利用者の満足度(低い評価や意見)に対して適切に対処されたい。

#### 【意見2】第三者による評価との比較及び指定管理者とのコミュニケーションについて

市は、「基本方針その2」において、更新制度を導入している指定管理者に第三者による評価の実施を義務付けている。しかし、当該評価結果と利用者満足度調査との比較は行われていない。すなわち、第三者による評価は専門家視点による調査結果であり、利用者満足度調査は利用者視点による調査結果であるため、両者の理解が異なる場合がある。このため、利用者満足度調査と第三者による評価との結果を比較し両者で大きく異なる結果についてはその原因分析を実施し、適切に指定管理者へのモニタリングに利用するよう要望する。

また、所管課は第三者による評価結果の入手・確認を実施しているが、この結果に基づく指定管理者との協議は行われていない。例えば、第三者による評価における利用者調査の「15. 第三者委員など外部の苦情窓口にも相談できることを知っているか」の質問には、総じて「いいえ」と回答する利用者が多いという事例に対し、その後の対応がなされていなかった。所管課は指定管理者とコミュニケーションを図り、より良い施設運営に役立つよう検討されたい。

#### 【意見3】第三者による評価制度の実施状況について

上記【意見2】における第三者による評価とは、東京都福祉サービス第三者評価(以下、「福祉サービス第三者評価」という)もしくは利害関係のない独立した者による評価手段(以下、「第三者評価」という)のこと(以下、両評価を「評価等」という)であり、この評価等の実施時期については、応募時及び更新時とされている。

一方、平成 20 年度以降の募集要項では、「自己評価及び外部評価（福祉サービス第三者評価）を年 1 回以上実施・受審し、結果報告書を提出すること。」と記載されている。この点について、直近の指定管理期間における福祉サービス第三者評価の受審状況は以下のとおりである。

施設名	1 年目	2 年目	3 年目	4 年目	5 年目
中野	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
	利用者調査 事業評価	利用者調査 事業評価	利用者調査 事業評価	利用者調査 事業評価	利用者調査 事業評価
長房	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	
	利用者調査			利用者調査	
やまゆり	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度		
	利用者調査	利用者調査	利用者調査		
石川	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度		
	利用者調査	利用者調査	利用者調査		
長沼	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度		
		利用者調査 事業評価	利用者調査		

注 1 . 事業評価は、「組織マネジメント項目・サービス項目の評価手法」。

注 2 . 利用者調査は、「利用者調査とサービス項目を中心とした評価手法」。

注 3 . 平成 26 年度以降は未実施のため、考慮していない。

上表のとおり、中野では、毎年「福祉サービス第三者評価」を受審しており、募集要項に適切に準拠している。しかし、やまゆり及び石川では年 1 回以上の「福祉サービス第三者評価」を受審しているが、利用者調査のみであり、「管理運営」状況の調査である事業評価を受審していない。また、長房及び長沼に至っては、福祉サービス第三者評価を受審していない年もあった。

基本方針等においては応募時及び更新時における受審義務以外に定めがなく、指定管理期間内での受審時期及び評価方法を示しているのは、平成 21 年度における募集要項のみである。従って、今後、評価等の方法及び受審時期について基本協定書等により定めることが望まれる。

#### 4．子ども家庭部

【学童保育所（児童青少年課）】

【意見】「利用料金実績報告」の運用状況について

措置状況における経費分担の見直すための具体的な対応方法は、各指定管理者から提出される年度事業報告書において記載される「利用料金実績報告」が該当する。すなわち、利用料金（延長保育料）収入金額を報告させた上で、それに対応する「利用料金収入の使途」として、支出金額及び支出の内容の報告を受けている。

しかし、当該「利用料金収入の使途」に関する具体的な考え方や計算方法が明示的に決定されていないため、実際の各指定管理者の報告を閲覧すると

- ・利用料金収入の全額
- ・根拠に乏しいきりのいい金額
- ・ゼロ

の3パターンに大別され、それぞれ明確な根拠が不明な状況のように見受けられた。実際の運用状況が形骸化している状況が窺えるので、「利用料金収入の使途」に関する具体的な考え方や計算方法を明確にし、各指定管理者にて統一的な運用を行うことを促すことが重要であると思われる。

また、上記の措置状況の考え方を踏まえると、年度ごとに計算される未使用金額の累積金額を把握することが重要であり、最終的にはその取扱い（返納するか否か）についても検討すべきである。

#### 5．生涯学習スポーツ部

【姫木平自然の家（生涯学習政策課）】

生涯学習政策課においては、過年度の包括外部監査の意見等に対し、未措置となっている事項があるが、これらについての監査の結果は以下のとおりである。

（監査の結果）

所管課は措置に向けての取組みを適切に行っており、所管課の対応状況について、特に意見すべき事項はない。