

平成 22 年度
杉並区個別外部監査報告書

「指定管理者制度」

平成 22 年 9 月
杉並区個別外部監査人
宮本 和之

目 次

第1 個別外部監査の概要	1
1. 外部監査の種類.....	1
2. 監査の対象とした事項.....	1
3. 監査対象部署及び監査対象施設.....	1
4. 監査対象期間.....	1
5. 契約期間.....	1
6. 外部監査の実施期間.....	2
7. 外部監査の視点.....	2
8. 主な監査手続.....	2
9. 監査従事者.....	3
10. 利害関係.....	3
第2 監査対象の概要と監査の視点	4
. 指定管理者制度の概要.....	4
1. 指定管理者制度とは.....	4
2. 杉並区における指定管理者制度.....	5
3. 指定管理施設一覧(平成22年4月1日現在).....	6
. 監査要点.....	8
指定管理者制度の導入から実際の運用までの流れ.....	8
1. 「指定管理者制度導入の可否の検討」の段階における監査要点.....	8
2. 「指定管理施設における条例を整備」する段階の監査要点.....	9
3. 「指定管理施設における指定管理者を選定」する段階の監査要点.....	10
4. 「指定管理者と基本協定及び年度協定を締結」する段階の監査要点.....	13
5. 「指定管理者が指定管理業務を実施」する段階の監査要点.....	14
6. 「各施設の特性に応じた評価(第三者評価、モニタリング等)を実施」する段階の監査要点.....	18
7. 「評価結果に基づいて改善」する段階の監査要点.....	18
8. その他.....	19
第3 23区の指定管理者の導入状況の比較	20
. 総論.....	20
1. 比較分析の方法.....	20
2. 杉並区の指定管理者制度の導入状況の比較結果.....	24
. 体育施設・図書館・保育所の比較.....	28
1. 体育施設の比較.....	28

2. 図書館の比較	30
3. 保育所の比較	32
第4 監査結果 - 杉並区の指定管理者制度について -	34
. 指定管理者制度導入の可否の検討	35
1. 指定管理者制度の導入対象施設の拡大について	35
2. 指定管理者制度の導入対象施設の見直しについて	37
. 指定管理者の選定手続き	39
1. 公募手続きについて	39
2. 非公募の場合の選定手続きについて	41
. 指定管理者へのインセンティブ	45
1. 指定期間について	45
2. 受益者負担の見直しについて	46
3. 収支差額の取り扱いについて	49
. 基本協定・年度協定	51
1. 指定管理者の引き継ぎについて	51
2. 指定管理者の提案の取り扱いについて	55
3. その他	56
(概況)	56
. モニタリング	59
1. 事業報告書の取り扱いについて	59
2. モニタリング結果の開示について	63
第5 監査対象とした施設別の状況	64
. 体育施設(上井草スポーツセンター、高円寺体育館)	65
1 概要	65
2 問題点と改善策	75
. 図書館(阿佐谷図書館、成田図書館)	82
1 概要	82
2 問題点と改善策	91
. 保育所(高井戸保育園、高円寺北保育園)	102
1 概要	102
2 問題点と改善策	114
. 高円寺障害者交流館	122
1 概要	122
2. 問題点と改善策	128
. 産業商工会館	134

1 概要.....	134
2 問題点と改善策.....	139
参考資料.....	144
1.20区の指定管理施設数.....	144
2.20区の体育施設・図書館・保育所の指定管理者制度の導入状況.....	148

(本報告書における記載内容等の注意事項)

1. 端数処理

報告書の数値は、原則として単位未満の端数を切り捨てて表示しているため、表中の総額の内訳の合計が一致しない場合がある。

公表されている資料等を使用している場合には、原則としてその数値をそのまま使用している。そのため、端数処理が不明確な場合もある。また、個別外部監査人が計算した平均値等については、単位未満の端数を四捨五入している場合がある。

2. 報告書の数値の出所

報告書の数値等で資料等の出所を明示していないものは、杉並区が公表している資料、あるいは監査対象とした組織から入手した資料である。

報告書の数値等のうち、杉並区以外が公表している資料、あるいは監査対象とした組織から入手した資料以外の数値等を用いたもの、もしくは他の地方公共団体等の数値等を表示したデータ等は、原則としてその出所を明示している。また、監査人が作成したデータ等も、原則としてその旨を明示している。

第1 個別外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の41第1項に規定する長からの要求に係る個別外部監査及び地方自治法第252条の42第1項に規定する長からの財政援助団体等の監査の要求に係る個別外部監査

2. 監査の対象とした事項

「指定管理者制度」

3. 監査対象部署及び監査対象施設

(1) 政策経営部企画課

(2) 指定管理施設(指定管理者制度を導入している公の施設)及びその所管課

原則として次表に記載した指定管理施設とその所管課を監査対象とした。

表1 監査対象とした指定管理施設とその所管課

指定管理施設名	所管課	施設区分
上井草スポーツセンター	教育委員会事務局社会教育スポーツ課	体育施設
高円寺体育館		
阿佐谷図書館	教育委員会事務局中央図書館	教育・文化施設
成田図書館		
高井戸保育園	保健福祉部保育課	福祉施設
高円寺北保育園		
高円寺障害者交流館	保健福祉部障害者生活支援課	
産業商工会館	区民生活部産業振興課	コミュニティ施設

4. 監査対象期間

平成21年度(平成21年4月1日から平成22年3月31日まで)
ただし、必要に応じて他の年度の執行分も含む。

5. 契約期間

平成22年6月22日から平成22年9月30日

6. 外部監査の実施期間

平成 22 年 7 月 1 日から平成 22 年 9 月 30 日

7. 外部監査の視点

指定管理者制度が創設された目的は、民間事業者の有するノウハウを活用することにより、管理運営費の縮減等を図ると同時に住民サービスの向上を図ることにある。よって、指定管理者制度を導入した施設においては、施設運営を効率的に実施することによって、管理運営コストの節減と施設サービスの向上が達成されているかどうか最大のポイントである。

ただし、施設の管理運営コストの節減と施設サービスの向上はどちらかに偏って達成されても、指定管理者制度の目的を達成しているとは言えない。指定管理者制度においては、管理運営費を抑えつつ上質な公共サービスを提供すること、つまり、管理運営費の支出額に対して、最も価値の高い行政サービスを提供するという考え方である VFM(Value for Money)を高める努力が必要となる。

以上より、今回の個別外部監査においては、管理運営費の節減と施設サービスの向上を一体で考え、2つの目的がバランス良く達成されているか、すなわち、VFM(Value for Money)が向上しているかを重視して検証し、杉並区の指定管理者制度が有益に機能しているか監査を実施した。

8. 主な監査手続

(1) 杉並区の指定管理者制度の概要の把握

杉並区公式ホームページや指定管理者制度を所管している政策経営部企画課から資料を入手すると同時に、政策経営部企画課から意見聴取することによって、杉並区における指定管理者制度の導入状況の概要を把握した。主な入手資料は次のとおりである。

- 『指定管理者制度のてびき』(平成 21 年 3 月、杉並区)
- 『改訂 モニタリングのガイドライン』(平成 20 年 10 月、平成 22 年 2 月修正版、杉並区)
- 『指定管理者導入施設一覧(平成 22 年 4 月 1 日現在)』

(2) 監査の対象とする「公の施設」の選定

杉並区の指定管理者制度の概要を踏まえ、監査の対象とする施設を選定した。選定した施設は表 1 に記載したとおりである。選定にあたっては、地域性や所管課のバランス(施設区分)、指定管理者の形態(株式会社、公益法人等)を考慮した。

(3) 関連資料の精査と現地調査

表 1 に記載した施設に関連する条例、協定書(基本、年度)、その他関連書類を入手し、その内容を精査した。また、当該施設を所管する部署からの意見聴取を行い、指定管理者制度導入の概要を確認した。さらに、選定した施設はすべて現地調査を実施し、指定管理者への意見聴取を行い、管理の実態を確認した。

(4) 報告書のとりまとめ

以上の結果を取りまとめて、監査報告書を作成した。

9. 監査従事者

個別外部監査人	公認会計士	宮本 和之
監査補助者	公認会計士	青山 伸一
	公認会計士	加藤 聡
	公認会計士	木下 哲
	公認会計士	作本 遠

10. 利害関係

個別外部監査の対象である事項につき、個別外部監査人及び監査補助者は地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

第2 監査対象の概要と監査の視点

・指定管理者制度の概要

1. 指定管理者制度とは

平成 15 年 9 月の地方自治法改正により、地方公共団体の条例により設置された公の施設の管理運営について、民間事業者を含めた団体に行わせることを可能とする「指定管理者制度」が導入されました。これは、公の施設の管理運営に民間経営のノウハウを活用することにより、多様化する区民ニーズに効果的、効率的に対応し、管理経費の縮減とともに、利用者に対するサービスの向上を図ることを目的としています。

この制度が導入されたことにより、これまで公共的な団体等に限定されていた公の施設の管理運営を民間事業者も含めた幅広い団体が、議会の議決を経て、指定管理者として公の施設の管理運営を行うことができるようになりました。

出所) 杉並区公式ホームページ

(1) 公の施設とは

公の施設とは、普通地方公共団体が、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために設ける施設をいいます(地方自治法第 244 条第 1 項)。

区の公の施設の具体例として次のものがあります。

- 体育施設: 総合運動施設、体育館、運動場、プールなど
- コミュニティ施設: 地域区民センター、会館、杉並公会堂など
- 教育・文化施設: 博物館、図書館、生涯学習振興室など
- 福祉施設: 障害者通所施設、ゆうゆう館、保育園など
- その他: 公園、区営住宅など

出所) 杉並区公式ホームページ

(2) 指定管理者制度の仕組み

受託主体	法人その他の団体	個人は不可
法的性格	「管理代行」指定(行政処分的一种)により公の施設の管理権限の指定を受けた者に委任するもの	
公の施設の管理権限	指定管理者が有する 「管理の基準」、「業務の範囲」は条例で定める	
施設の使用許可	指定管理者が行うことができる	
基本的な利用条件の設定	条例で定めることを要し、指定管理者はできない	

不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用の許可	指定管理者はできない
公の施設の設置者としての責任	地方公共団体
利用者に損害を与えた場合	地方公共団体にも責任が生じる
利用料金制度	採ることができる
契約の形態	協定
	指定管理者の指定は、地方自治法上の契約には該当しないため、同法に規定する入札の対象ではない。

出所)杉並区公式ホームページ

2. 杉並区における指定管理者制度

(1) 指定管理者制度導入指針の策定

地方自治法の改正による指定管理者制度の導入を受け、本区においても、公の施設の管理について、指定管理者制度の導入の可否を検討する必要があるとし、施設ごとに、導入による効果が認められるか十分に検討した上で、それぞれの施設の状況を考慮することとしました。具体的には、平成 16 年に策定した「指定管理者制度導入指針」に基づいて施設ごとに方針を決定することとしています。

出所)杉並区公式ホームページ

(2) 指定管理者の選定及び評価

公の施設の指定管理者を指定するにあたり、選定基準を事前に公開するとともに、委員の半数以上が区職員以外の外部委員で構成される選定委員会を設置するなど、透明性・公正性の確保に努めています。

また、指定期間満了に伴う指定管理者の更新の際についても、委員の半数以上が外部委員で構成される評価委員会を設置し、事業実績や報告書等の書類による履行状況の評価を行うだけでなく、利用者アンケート、現地視察、事業者ヒアリングなど施設の形態に合わせた総合的な評価を実施しています。これらの評価を基に、指定管理者の公募、再選定に生かし、区民サービスの質のさらなる向上につなげています。

出所)杉並区公式ホームページ

3. 指定管理施設一覧(平成 22 年 4 月 1 日現在)

表 2 杉並区の指定管理施設(体育施設)

施設名	指定管理者	指定期間	担当課
<u>上井草スポーツセンター</u>	(共同事業体) 株式会社東京アスレティッククラブ 東京フットボールクラブ株式会社 三菱電機ビルテクノサービス株式会社	H21.4.1 ~ H24.3.31	教育委員会事務局社会教育スポーツ課
高円寺体育館	財団法人杉並区スポーツ振興財団	H21.4.1 ~ H24.3.31	
妙正寺体育館			
大宮前体育館			
永福体育館			
荻窪体育館			
下高井戸運動場			
高井戸温水プール			

出所)杉並区公式ホームページ

(注1) 監査対象とした施設には下線を付している。

(注2) 上井草スポーツセンターは、上井草体育館、上井草運動場及び上井草温水プールの3つの施設から構成されているが、本報告書では便宜上、1施設として取り扱うものとする。

表 3 杉並区の指定管理施設(教育・文化施設)

施設名	指定管理者	指定期間	担当課
<u>阿佐谷図書館</u>	(共同事業体) 丸善株式会社	H22.4.1 ~ H25.3.31	教育委員会事務局中央図書館
<u>成田図書館</u>	株式会社東急コミュニティー		
永福図書館	株式会社ヴィアックス	H22.4.1 ~ H25.3.31	
方南図書館			
宮前図書館	(共同事業体) 大新東ヒューマンサービス株式会社	H22.4.1 ~ H25.3.31	
高井戸図書館	株式会社協栄		

出所)杉並区公式ホームページ

(注) 監査対象とした施設には下線を付している。

表 4 杉並区の指定管理施設（福祉施設）

施設名	指定管理者	指定期間	担当課
和田障害者交流館	杉並区障害者団体連合会	H21.4.1～H24.3.31	保健福祉部障害者生活支援課
高円寺障害者交流館			
杉並視覚障害者会館	特定非営利活動法人杉並区視覚障害者福祉協会	H21.4.1～H24.3.31	
高井戸保育園	社会福祉法人東京家庭学校	H19.4.1～H24.3.31	保健福祉部保育課
高円寺北保育園	コンピウイズ株式会社	H21.4.1～H24.3.31	
荻窪北保育園	社会福祉法人和光会	H21.4.1～H24.3.31	
高円寺南保育園	社会福祉法人けいわ会	H21.4.1～H24.3.31	

出所)杉並区公式ホームページ

(注) 監査対象とした施設には下線を付している。

表 5 杉並区の指定管理施設（コミュニティ施設）

施設名	指定管理者	指定期間	担当課
杉並芸術会館 (座・高円寺)	特定非営利活動法人劇場創造ネットワーク	H18.11.1～H23.3.31	区民生活部文化・交流課
産業商工会館	産業商工会館運営協議会	H21.4.1～H24.3.31	区民生活部産業振興課

出所)杉並区公式ホームページ

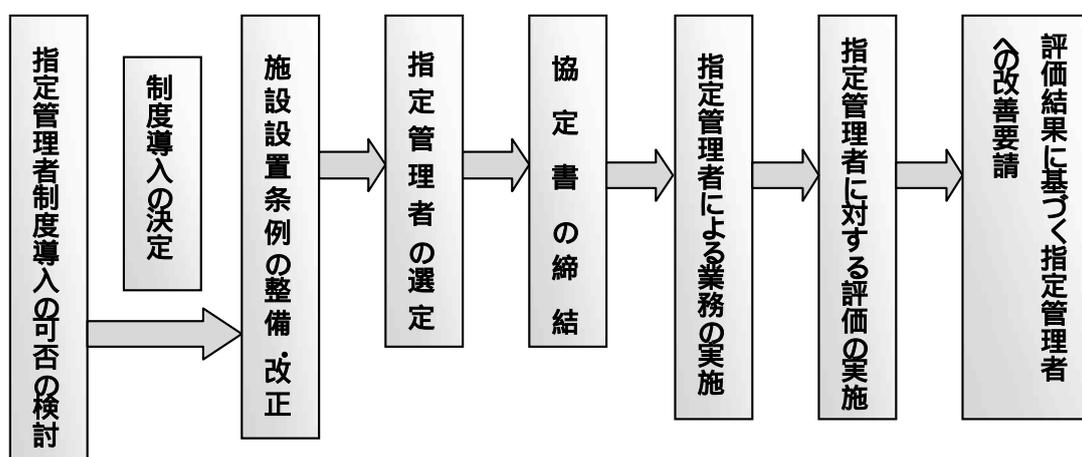
(注) 監査対象とした施設には下線を付している。

・監査要点

指定管理者制度の導入から実際の運用までの流れ

指定管理者制度の導入から、制度を活用して公の施設の管理運営を行うまでのフローは、概ね次のとおりである。

図 1 指定管理者制度のフロー



1. 「指定管理者制度導入の可否の検討」の段階における監査要点

監査要点1) 杉並区の「公の施設」全体の現状の管理状況の把握

杉並区では、平成16年に策定した『指定管理者制度導入指針』を基本的な方針として、施設ごとに指定管理者制度を導入するかどうかを決定している。また、制度導入の手続きについては、政策経営部企画課が『指定管理者制度のてびき』を作成しており、原則としてこれに準拠することになる。

そこで、『指定管理者制度導入指針』及び『指定管理者制度のてびき』の内容を確認し、杉並区の「公の施設」について、指定管理者制度の概要及び導入状況を把握した。



監査手続を実施した結果の要約

『指定管理者制度導入指針』及び『指定管理者制度のてびき』を踏まえ、監査要点を作成した。杉並区の「公の施設」について、指定管理者制度の導入状況を把握した。

監査要点2) 指定管理者制度に期待する効果の把握

監査対象とした「公の施設」について、当初どのような効果を期待して指定管理者制度を導入したかを、関係者からの意見聴取によって確認した。



指定管理者制度の導入による効果の検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
阿佐谷図書館 成田図書館	杉並区の図書館における管理形態のあり方について	94 頁
高井戸保育園 高円寺北保育園	民営化計画の抜本的な見直しについて	120 頁
高円寺障害者交流館	障害者交流館の管理形態のあり方について	131 頁

2. 「指定管理施設における条例を整備」する段階の監査要点

監査要点3) 設置条例の検討

監査対象とした「公の施設」の設置条例について、指定の手続き、管理の基準等、必要事項が定められているか、定められている場合に規定内容の妥当性を検討した。



特に記載すべき事項はなかった。

3. 「指定管理施設における指定管理者を選定」する段階の監査要点

監査要点4) パッケージ公募の合理性の検討

指定管理者を公募する場合、複数の「公の施設」の管理を一括して行わせる公募(いわゆるパッケージ公募)が可能となっている。

監査対象とした「公の施設」を中心として、杉並区が地域性や業務の効率性等についてどのような点を考慮してパッケージ公募の範囲を決定しているか、パッケージ公募が、指定管理者の業務の効率化やサービスの向上にどの程度寄与しているかを検討した。



パッケージ公募の合理性の検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
高円寺体育館	パッケージ公募の範囲(指定管理者制度の導入の拡大)について	78 頁
阿佐谷図書館	パッケージ公募について	101 頁
成田図書館		

監査要点5) 非公募としたことの合理性の検討

「杉並区指定管理者制度導入指針」では、指定管理者(候補者)の選定は原則公募とするが、一部非公募とすることも認めている。そこで、指定管理者(候補者)が非公募で選定された施設について、その理由を確認するとともに、今後のあり方について検討した。

「杉並区指定管理者制度導入指針」の規定

「『指定管理者制度を導入することによる効果』が認められ、受託者が限定されない種類の施設は、原則公募により指定管理者制度の導入を図る。」

「これまでの経緯や区民団体等との関係などの理由から、受託者が限定される種類の施設については、公募によらず指定管理者制度を導入することも可とする。」



非公募としたことの合理性の検討結果

指定管理施設名	選定手続	問題点・改善策	記載頁
高井戸保育園	非公募	保育事業に係る評価の実効性向上策について	120 頁
高円寺北保育園	非公募		
産業商工会館	非公募	指定管理者のあり方についての評価・検討の必要性について	141 頁

監査要点6) 公募によって競争性が確保されていることの検討

公募を行っている施設で、指定管理者への応募が1者しかなかった施設については、その理由を分析し競争性を高めるための方策を検討した。



競争性の確保の検討結果

指定管理施設名	応募団体	問題点・改善策	記載頁
上井草スポーツセンター	3 団体	都内本社条件の付与について	77 頁
高円寺体育館	1 団体	公募に対する応募者が1者だった場合の取り扱いについて	77 頁

監査要点7) 選定委員会による選定手続の妥当性の検討

指定管理者(候補者)の選定は、公正かつ適正に行われる必要があり、地方公共団体の外部者を含んだ選定委員会を設置し、選定委員会の議を経て指定管理者(候補者)を選定するのが一般的である。杉並区も「指定管理者制度のてびき」において、事業者選定委員会(以下「委員会」という。)の設置を求めている。そこで、選定委員会による指定管理者(候補者)の選定手続について、公平性・透明性が確保されているかを、特に次の視点から検討した。

『指定管理者制度のてびき』では、委員の過半数以上が杉並区職員以外の外部委員で構成されることになっているが、このことが守られているか、また、それによってどのような効果を実現しているか。

審査基準について、審査項目や配点が施設の特徴を踏まえたものとなっているか
委員に区職員のOBが含まれていないか

選定委員会の議事録等では、十分な審議の上指定管理者が決定されているか



選定委員会の公平性・透明性についての検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
高円寺障害者交流館	3) 指定管理者の選定委員会の適切な議事録作成の必要性	131 頁
産業商工会館	指定管理者の評価委員会の議事録作成の必要性について	141 頁

監査要点 8) 選定「指定管理者制度導入指針」及び「指定管理者制度のてびき」手続は適正に行われているかどうかの検討

杉並区では、多くの施設が 2 度目の指定期間となっている。杉並区が実施した 2 度目の指定管理者の公募、再選定において、具体的にどのような見直しが行われているかを検討した。



選定手続の検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
阿佐谷図書館 成田図書館	選定手続きについて	100 頁
高井戸保育園 高円寺北保育園	選定委員会の開催時期について	118 頁
高円寺障害者交流館	1) 評価委員会の開催時期	131 頁
	2) 指定管理者の再選定のための評価委員会の現地視察の必要性	131 頁
	4) 指定管理者の再選定にあたっての事業計画作成の必要性	132 頁
産業商工会館	指定管理者の業務の評価のための評価委員会の現地視察の必要性について	141 頁
	評価委員会の開催時期について	141 頁
	指定管理者の再選定にあたっての事業計画作成の必要性について	141 頁

4. 「指定管理者と基本協定及び年度協定を締結」する段階の監査要点

監査要点9) 基本協定及び年度協定の内容の検討

指定管理者の指定後に締結される「基本協定書」及び指定期間中の各年度に締結される「年度協定書」の内容を吟味して、次の事項を検討した。

「管理の業務に関する事項」「杉並区が支払うべき管理の業務に係る費用に関する事項」「管理運営の細目事項など管理業務の実施にあたり必要な事項」¹などの記載内容に漏れがなく適切なものであるか

協定書の締結日が適切な日付となっているか

指定管理者が行うべき事業は、公募(募集)要綱²の記載事項と相違していないか

指定管理者の提案した事項が適切に反映されているか



基本協定及び年度協定の内容の検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
上井草スポーツセンター	指定管理者の提案の取り扱いについて	78 頁
	収支差額の取り扱いについて	78 頁
	引き継ぎに関する取り決めの必要性について	81 頁
高井戸保育園	協定書における印紙税の取り扱いについて	117 頁
高円寺北保育園	協定書における引き継ぎ及び情報公開に関する定めについて	117 頁
	協定書における剰余金の取り扱いの明確化について	117 頁
高円寺障害者交流館	協定書における印紙税の取り扱いについて	133 頁

¹ 『指定管理者制度のてびき』に基本協定書と年度協定書のひな型がある。

² 『指定管理者制度のてびき』では、指定管理者(候補者)の公募にあたっては、業務内容、事業者の資格要件、提出書類、公募期間を含めた「公募(募集)要項」を作成し、これを区の公式ホームページなどに掲載して、広く事業者や区民に周知するとしている。

監査要点 10) 指定管理料の算定方法及び利用料金制度の検討

指定管理料が適正に算定されているかどうかを検討した。また、料金収入を伴わない施設の場合「指定管理料のみ」であるが、料金収入を伴う施設の場合、「指定管理料のみ」「指定管理料と利用料金制度」の併用¹及び「完全利用料金制度」の 3 種類の方法の中から最適な方法を選択しなければならない。よって、料金収入を伴う施設については、それぞれの施設において採用された方法の妥当性を検討した。



指定管理料及び利用料金制度についての検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
阿佐谷図書館 成田図書館	予算積算の正確性確保について	101 頁
産業商工会館	指定管理料の透明性確保の必要性について	142 頁

5. 「指定管理者が指定管理業務を実施」する段階の監査要点

監査要点 11) 指定管理者の杉並区への報告の適時性・妥当性の検討

協定等に基づいて、指定管理者が適時に事業計画書及び収支計画書、事業報告書等(月報、四半期報、事業報告書及び収支報告書)を作成・提出しているかどうかについて確認するとともに、その内容を検討した。

また、指定管理者が行っている自己評価の妥当性についても検討した。



指定管理者による杉並区への報告の適時性・妥当性の検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
上井草スポーツセンター 高円寺体育館	収支報告書のフォームについて	80 頁
高円寺障害者交流館	事業報告書の承認について	133 頁

¹ 利用料金制度とは、公の施設の業務運営に伴って発生する料金収入を、その施設の指定管理者の収入として収受させる制度である。

監査要点 12) 指定管理者の指定管理業務に係る収支の検討

指定管理者が杉並区に提出する書類である、指定管理業務に関する収支計画書及び収支報告書について、次の視点からその内容を精査した。

収入について

指定管理料の他に利用料金収入やその他収入がある場合に、それぞれの内容を確認することによりその金額の妥当性を検討した。

支出について

指定管理業務を実施する上で発生する費用について、それぞれの内容に加え経年比較等によって費用の削減効果が図られているかを検討した



指定管理者の指定管理業務に係る収支の検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
高井戸保育園	指定管理者にかかる財務の健全性の把握について	119 頁
高円寺北保育園		

監査要点 13) 指定管理者の行う再委託についての検討

指定管理者が重要な業務を再委託していないかを検討した。重要な再委託がある場合に、その内容を確認することによって、再委託することの合理性を検討した。



特に記載すべき事項はなかった。

監査要点 14) 指定管理者制度の導入によってサービスの向上が図られているかの検討

事業報告書の記載内容や、指定管理者制度導入以降の利用者数あるいは利用料金収入の推移を確認し、指定管理者制度の導入によってサービスの向上が図られているかどうかを検討した。



サービスの向上が図られているかの検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
阿佐谷図書館	指定期間について	100 頁
成田図書館	区内大学図書館等との連携について 特色ある各地域図書館についての広報	101 頁 101 頁
高井戸保育園	指定期間の設定について	119 頁
高円寺北保育園		
産業商工会館	喫煙に対する近隣対策について	143 頁

監査要点 15) 備品管理についての検討

指定管理者が指定管理業務の遂行のために必要な備品等を適切に管理しているかどうかについて、管理台帳と現物との突合などの方法によって検討した。



備品管理の検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
産業商工会館	バリアフリー対策と車イス用階段昇降機の使用とメンテナンスについて	142 頁

監査要点 16) 現金管理についての検討

料金収入などによって収受した現金があるかどうか、現金がある場合にはその管理等が適切に行われているかを検討した。



現金管理の検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
高円寺障害者交流館	現金の管理及び金庫の管理について	132 頁
	利用者から徴収した利用料の入金について	132 頁

監査要点 17) 指定管理者が行う自主事業の位置づけの検討

指定管理者が自主事業を行うことが認められている場合に、当該自主事業は指定管理業務の一環として行うべきものなのか、指定管理業務とは別個の業務なのか、その位置づけが明確となっているかを検討した。

また、自主事業を指定管理業務の一環として位置づけている場合、指定管理者は自主事業の収支を杉並区に適切に報告しているか、さらに、杉並区は自主事業の収支を踏まえて次年度以降の指定管理料を確定しているかを検討した。



指定管理者が行う自主事業の検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
上井草スポーツセンター	スポーツ振興事業と自主事業の区分について	79 頁
高円寺体育館		

6. 「各施設の特性に応じた評価(第三者評価、モニタリング等)を実施」する段階の 監査要点

監査要点 18) モニタリング¹の検討

モニタリングが効果的・効率的に行われているかについて、特に次の視点から検討した。
各施設の特性に応じたモニタリング(施設の維持管理の状況把握やコスト情報の内容の分析
など)が所管課によって適時に行われているか。



特に記載すべき事項はなかった。

7. 「評価結果に基づいて改善」する段階の監査要点

監査要点 19) 評価結果に基づいて次年度以降の業務の見直しがなされていることの検討

「各施設の特性に応じた評価(第三者評価、モニタリング等)を実施」における評価結果は、その後の指定管理者の公募、再選定に生かし、区民サービスの質のさらなる向上につなげる必要がある。そのためには、評価結果で十分な成果が得られなかった部分が判明した場合に、修正を加えるなどの措置が必要である。このように指定管理者制度においては PDCA サイクルの考え方が重要となるが、評価結果に基づいてどのような改善がなされているかを検討した。



次年度以降の業務の見直しがなされていることの検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
高井戸保育園	保育事業に係る評価の実効性向上策について	120 頁
高円寺北保育園		

¹ 杉並区では、モニタリングについて、「モニタリングのガイドライン」(平成 20 年 10 月、平成 22 年 修正版)を策定している。

「モニタリングのガイドライン」では、指定管理者制度におけるモニタリングを、「安全管理を含む業務の履行確認及びサービスの質に関する評価を行い、各業務を継続的に管理・監督することをいう。」と定義している。

8. その他

監査要点 20) 施設の目的、性格等に起因する、当該施設固有の問題点の検討

監査要点 1) ~ 19) は施設の目的、性格等によらず、生じる可能性がある問題点を列挙している。
これら以外に、当該施設固有の問題点の有無を検討した。



施設固有の問題点の検討結果

指定管理施設名	問題点・改善策	記載頁
上井草スポーツセンター 高円寺体育館	受益者負担の見直しについて	81 頁
高円寺障害者交流館	指定管理者の本部機能のための施設の利用について	132 頁
産業商工会館	指定管理者の本部機能のための施設の利用について	143 頁

第3 23 区の指定管理者の導入状況の比較

・総論

1. 比較分析の方法

(1) 指定管理者制度の導入についての地方自治法の規定

地方自治法第 244 条の 2 第 3 項では、指定管理者制度について次のように規定している。

「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第 244 条の 4 において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。」

指定管理者制度は、地方自治体が設置している公の施設を対象とするものであるが、その導入は義務ではない。地方自治法上は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときに、当該施設の管理を指定管理者に行わせることができる、と規定しており、導入するかどうかは地方自治体の判断に委ねられている。そのため、指定管理者制度の導入状況には地方自治体間で違いが見られる。

(2) 比較分析方法の概要

杉並区の指定管理者制度の導入状況の特徴を明確にするため、次表の方法により、東京都 23 区のうち渋谷区と足立区を除く 21 区での比較分析を実施した。

表 6 比較分析の方法

項目
渋谷区、足立区を除く区について、原則として、各区の指定管理者制度に関するウェブサイトから、指定管理者制度の導入状況についての最新情報を入手して、杉並区の状況との比較分析を実施した。
平成 22 年 9 月 1 日現在、渋谷区と足立区のウェブサイトには指定管理者制度の専用ページが設けられていないため、比較分析の対象から除外した。
指定管理者となっている団体は次のように表記している。
1 (株): 株式会社
2 (財): 財団法人
3 (社): 社団法人
4 (社福): 社会福祉法人
5 (NPO 法人): 特例民法法人
6 (医社): 医療社団法人
杉並区の指定管理者制度導入施設の分類は、原則として、杉並区の指定管理者制度に関する公式ホームページでの分類に基づいている。

項目

指定管理施設の分類方法は次のとおりである。なお、この分類方法は、総務省(平成21年10月23日)「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」(以下「総務省調査」という。)を参考としている。

施設種別		内訳	表記方法
1	レクリエーション・スポーツ施設	体育施設 (競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール等)	レク・スポ
		宿泊休養施設等	
2	産業振興施設	情報提供施設	産業振興
		産業会館・商工会館	
3	基盤施設	自転車駐車場・駐車場	基盤
		公営住宅	
		大規模公園	
		その他	
4	文教施設	図書館	文教
		コミュニティ施設(貸館施設) (区民センター・勤労福祉会館等)	
		ホール(文化会館等)	
		その他(社会教育施設等)	
5	社会福祉施設 (社会福祉)	保育所	社会福祉
		高齢者福祉施設 (老人福祉センター等)	
		障害者福祉施設	
		その他(医療施設等)	
6	その他	複合施設 (教育施設と福祉施設が併設されている等、 上記1~5の区分に分類することが困難な施設)	その他

施設の種別分類は、原則として個別外部監査人の判断に基づいている。そのため、施設を設置している区の考え方と一致していない可能性がある。

施設の単位は、原則として、施設を設置している区のウェブサイトの表記を用いている。区によっては、複数の施設を一括して一単位として取り扱っているケースもあり、施設数は実際の数値と一致していない可能性がある。例えば、区営住宅は、港区などは施設単位(棟単位)で表記しているが、世田谷区などは「区営住宅」として一括で表記している。

(3) 杉並区の指定管理施設

杉並区は、平成 16 年 4 月の区立高井戸保育園から始まり、平成 22 年 4 月 1 日時点で、体育施設 8 施設、図書館 6 施設、コミュニティ施設 2 施設、保育所 4 施設、障害者福祉施設 3 施設の、合わせて 23 施設に指定管理者制度を導入している。

表 7 杉並区の指定管理施設

種別	施設名	指定管理者	指定期間
体育施設 (レクリエーション ・スポーツ施設)	1 上井草スポーツセンター	(共同事業体) (株)東京アスレティッククラブ 東京フットボールクラブ(株) 三菱電機ビルテクノサービス(株)	3 年間
	2 高円寺体育館	(財)杉並区スポーツ振興財団	3 年間
	3 妙正寺体育館		
	4 大宮前体育館		
	5 永福体育館		
	6 荻窪体育館		
	7 下高井戸運動場		
	8 高井戸温水プール		
コミュニティ施設 (文教施設)	1 産業商工会館	産業商工会館運営協議会	3 年間
	2 杉並芸術会館(座・高円寺)	(NPO 法人)劇場創造ネットワーク	5 年間
図書館 (文教施設)	1 阿佐谷図書館	(共同事業体) 丸善(株)	3 年間
	2 成田図書館	(株)東急コミュニティー	
	3 永福図書館	(株)ヴィアックス	3 年間
	4 方南図書館		
	5 宮前図書館	(共同事業体) 大新東ヒューマンサービス(株)	3 年間
	6 高井戸図書館	(株)協栄	
保育所 (社会福祉施設)	1 高井戸保育園	(社福)東京家庭学校	5 年間
	2 高円寺北保育園	コンビウィズ(株)	3 年間
	3 荻窪北保育園	(社福)和光会	3 年間
	4 高円寺南保育園	(社福)けいわ会	3 年間
障害者福祉施設 (社会福祉施設)	1 和田障害者交流館	杉並区障害者団体連合会	3 年間
	2 高円寺障害者交流館		
	3 杉並視覚障害者会館	(NPO 法人)杉並区視覚障害者福祉協会	3 年間

(4)21 区の指定管理施設数の比較

21 区の指定管理施設数について、総務省調査で用いている施設分類の方法を参考として比較した結果は次のとおりであった。

表 8 21 区の指定管理施設数

(単位:施設数)

自治体名	レク・スポ	産業振興	基盤	文教	社会福祉	その他	合計
1 杉並	8	-	-	8	7	-	23
2 千代田	2	-	1	3	3	2	11
3 中央	6	1	-	7	8	-	22
4 港	11	1	24	13	31	-	80
5 新宿	13	-	-	33	22	-	68
6 文京	6	-	1	29	2	-	38
7 台東	2	1	-	12	39	-	54
8 墨田	6	1	-	7	31	-	45
9 江東	18	2	51	13	32	-	116
10 品川	2	4	-	2	17	-	25
11 目黒	14	1	53	30	19	-	117
12 大田	6	9	3	21	37	-	76
13 世田谷	5	-	12	13	32	-	62
14 中野	6	-	1	4	16	-	27
15 豊島	8	-	11	10	5	-	34
16 北	6	-	4	11	31	-	52
17 荒川	2	-	5	15	26	-	48
18 板橋	5	1	11	22	21	-	60
19 練馬	1	-	6	12	27	-	46
20 葛飾	2	2	4	2	-	-	10 ¹
21 江戸川	12	-	6	8	5	1	32
合計	141	23	193	275	411	3	1,046
平均	6.7	1.1	9.2	13.1	19.6	0.1	49.8

¹ 葛飾区の指定管理施設数は 10 施設と表記しているが、同区は、複数の施設を同一の指定管理者に委ねているケースが見受けられるが、その場合、ウェブサイトでは指定管理施設を一括して 1 単位として表記している。そのため、表 8 では、実際の指定管理施設数よりも数値が少なく表記されている。このことは、中央区、墨田区、品川区、世田谷区、中野区、北区なども同様である。

2. 杉並区の指定管理者制度の導入状況の比較結果

(1) レクリエーション・スポーツ施設の状況

総務省調査では、競技場、野球場等のスポーツ施設(体育施設)や宿泊休養施設等をレクリエーション・スポーツ施設に分類している。

表 8 より、レクリエーション・スポーツ施設に関しては、21 区全てが指定管理者制度を導入している。指定管理施設数は 21 区合わせて 141 施設で、杉並区も 8 施設に指定管理者制度を導入している。

レクリエーション・スポーツ施設は、レクリエーション施設とスポーツ施設(体育施設)に大別されるが、杉並区の指定管理施設 8 施設は、いずれも体育施設である。体育施設に関しては、21 区全てが指定管理者制度を導入している(「参考資料 表 18 指定管理者制度を導入しているレクリエーション・スポーツ施設の数」参照)。

(2) 産業振興施設の状況

総務省調査では、情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等を産業振興施設に分類している。

表 8 より、産業振興施設に指定管理者制度を導入している区は 21 区中 10 区で、指定管理施設数は 10 区合わせて 23 施設、杉並区はゼロ¹である。

総務省調査で例示されている産業振興施設は、主に都道府県が設置しており、そもそも 21 区が設置している施設自体が少ないのではないかとと思われる。その中で大田区が、産業振興施設 9 施設に指定管理者制度を導入しているが、多数の中小企業が存在していると言われる同区の特徴を現していると思われる。

(3) 基盤施設の状況

総務省調査では、駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場等を基盤施設に分類しているが、そのほか、公営住宅(区営住宅等)、斎場もこのカテゴリーに含まれると考える。

表 8 より、基盤施設に指定管理者制度を導入している区は、21 区中 15 区で、指定管理施設数は 15 区合わせて 193 施設、杉並区はゼロである。杉並区の他には中央区、新宿区、台東区、墨田区、品川区の 5 区が基盤施設に指定管理者制度を導入していない。

基盤施設に関しては、自転車駐車場あるいは公営住宅に指定管理者制度を導入している区が多く見受けられる(「参考資料 表 19 指定管理者制度を導入している基盤施設の数」参照)。

¹ 杉並区が設置している産業商工会館は、同区の公式ホームページでコミュニティ施設とされている。総務省調査ではコミュニティ施設は文教施設に区分されるため、本報告書でも同施設を文教施設に区分している。

自転車駐車場について

表 8 より、基盤施設の指定管理施設数は、江東区が 51 施設、目黒区が 53 施設で突出しているが、江東区の 51 施設のうち 50 施設は自転車駐車場で、目黒区は 53 施設のうち 31 施設が公営住宅、15 施設が自転車駐車場である。

自転車駐車場に指定管理者制度を導入している区は、港区、江東区、目黒区、世田谷区、豊島区、北区、荒川区、練馬区、葛飾区の 9 区である。

港区や目黒区、豊島区は、複数の自転車駐車場を一括して単一の指定管理者に委ねており、江東区や世田谷区、北区、荒川区、練馬区、葛飾区は自転車駐車場をいくつかのグループに分け、それぞれを異なる指定管理者に委ねている。このように、指定管理者制度の導入単位は区によって異なるが、港区、目黒区、豊島区は株式会社¹が指定管理者となっており、また、その他の 6 区も複数の指定管理者の中に株式会社が含まれているなど、指定管理者に占める株式会社の割合が高くなっている。特に、(株)ソーリンや日本コンピュータ・ダイナミクス(株)などは、複数の区の指定管理者に指定されており、特定の民間事業者による寡占化が進みつつあると言える。

自転車駐車場の管理業務は、各地方自治体内で活動しているシルバー人材センターが対応するケースも考えられるが、現在、シルバー人材センターが指定管理者となっているのは、世田谷区、北区、葛飾区の 3 区のみである。

公営住宅について

表 19 より、公営住宅に指定管理者制度を導入している区は、港区、目黒区、大田区、世田谷区、中野区、北区、荒川区、板橋区、練馬区、江戸川区の 10 区である。

公営住宅に関しては 10 区とも、指定管理者制度を導入している公営住宅を一括して、単一の指定管理者に委ねている。大田区、中野区、荒川区、板橋区、練馬区、江戸川区の 6 区の指定管理者は東京都住宅供給公社で、港区、目黒区、北区の 3 区の指定管理者は株式会社、世田谷区の指定管理者は財団法人である。

(4) 文教施設の状況

総務省調査では、区民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等を文教施設に分類しているが、そのほか、図書館や、区民センター等のコミュニティ施設(貸館施設)、生涯学習センター、男女平等参画センター等の社会教育施設もこのカテゴリーに含まれると考える。

表 8 より、文教施設に関しては、21 区全てが指定管理者制度を導入している。指定管理施設数は 21 区合わせて 275 施設で、杉並区は、図書館 6 館とコミュニティ施設(産業商工会館、杉並芸術会館)2 館、合わせて 8 施設に指定管理者制度を導入している。

文教施設に関しては、コミュニティ施設(貸館施設)あるいは図書館に指定管理者制度を導入

¹ 港区は株式会社 2 社による共同事業者が指定管理者となっている。

している区が多く見受けられる(「参考資料 表 20 指定管理者制度を導入している文教施設の数」参照)。

図書館について

杉並区は図書館 6 館に指定管理者制度を導入しているが、表 20 より、杉並区の他には、千代田区、港区、新宿区、文京区、大田区、板橋区、練馬区、江戸川区の 8 区が図書館に指定管理者制度を導入している。

指定管理施設数は大田区と板橋区が多いが、大田区は、区立図書館の中心館と位置づけている大田図書館以外の図書館全てに、板橋区及び文京区も中央図書館以外の図書館全てに指定管理者制度を導入している。

コミュニティ施設について

文教施設の内訳を見ると、区民センター等のコミュニティ施設、いわゆる貸館施設への導入が中心となっている。その中で目黒区が 25 施設で最多となっているが、ウェブサイト上では墨田区も 24 の地域集会所に指定管理者制度を導入しているとしている。

目黒区は 25 のコミュニティ施設のうち 24 施設が、駒場住区会議室を始めとする住区会議室という名称の貸館である。駒場住区会議室の指定管理者は駒場住区住民会議が務めているが、このように住区会議室はそれぞれの住区の住民会議が指定管理者となっており、原則として住区会議室ごとに指定管理者が異なっている。新宿区も四谷地域センターを始めとする地域センター 10 施設が指定管理施設となっているが、それぞれの地域センター運営委員会が指定管理者を務めている。一方、墨田区は、(助)墨田まちづくり公社が地域集会所 24 施設の指定管理者を務めている。

(5) 社会福祉施設の状況

総務省調査では、病院、老人福祉センターを社会福祉施設として例示しているが、保育所、老人福祉センター以外の高齢者福祉施設、障害者福祉施設、児童館等もこのカテゴリーに含まれると考える。

杉並区は、社会福祉施設について、保育所 4 施設と障害者福祉施設 3 施設の 7 施設に指定管理者制度を導入している。杉並区の指定管理施設数は、21 区の平均値 19.5 施設を下回っている。杉並区以外の 20 区については、葛飾区だけが社会福祉施設に指定管理者制度を導入しておらず、他の 19 区は同制度を導入している。

社会福祉施設に関しては、高齢者福祉施設、障害者福祉施設に指定管理者制度を導入している区が多く見受けられる(「参考資料 表 21 指定管理者制度を導入している社会福祉施設の数」参照)。

保育所について

杉並区は保育所 4 園に指定管理者制度を導入しているが、表 21 より、杉並区の他には、中央区、新宿区、台東区、墨田区、江東区、目黒区、中野区、北区、荒川区、板橋区の 10 区が保育所に指定管理者制度を導入している。指定管理施設数は江東区の 10 園¹が最多となっている。江東区はそのほかに 33 園の区営保育園を設置しており、平成 22 年開園予定の南砂さくら保育園を含めると、公設保育園 43 園中、10 園(23.2%)に指定管理者制度を導入している。

杉並区の公設保育園は 44 園で、そのうち 4 園に指定管理者制度を導入していることから、導入率は 9.0%となる。

高齢者福祉施設について

表 21 より、指定管理者制度を導入している高齢者福祉施設は 180 施設で、社会福祉施設の中で最多となっている。杉並区は高齢者福祉施設に指定管理者制度を導入していないが、杉並区の他には、葛飾区、文京区、豊島区、江戸川区の 4 区が高齢者福祉施設に同制度を導入していない。

高齢者福祉施設には様々な種類が存在するが、21 区の状況を見ると、特別養護老人ホーム、高齢者在宅サービスセンター、老人福祉センターなどに指定管理者制度を導入しているケースが多い。

障害者福祉施設について

表 21 より、指定管理者制度を導入している障害者福祉施設は 124 施設で、社会福祉施設の中では、高齢者福祉施設に次いで多い。杉並区は 3 施設に指定管理者制度を導入しているが、障害者福祉施設に指定管理者制度を導入していないのは、文京区、墨田区、葛飾区の 3 区である。

障害者福祉施設にも様々な種類が存在するが、21 区の状況を見ると、福祉作業所、福祉園、生活実習所などに指定管理者制度を導入しているケースが多い。

¹ 10 園のうち、南砂さくら保育園は平成 22 年 10 月開園予定。

・ 体育施設・図書館・保育所の比較

1. 体育施設の比較

(1) 指定管理者制度を導入している杉並区の体育施設

指定管理者制度を導入している杉並区の体育施設は表 9 のとおりである。

8 施設に指定管理者制度を導入し、指定管理者は 1 施設が株式会社で構成される共同事業体、7 施設は公益法人となっている。指定期間はいずれも 3 年間である。

表 9 指定管理者制度を導入している杉並区の体育施設

種別	施設名	指定管理者	指定期間
レク・スポ	1 上井草スポーツセンター	(共同事業体) (株)東京アスレティッククラブ 東京フットボールクラブ(株) 三菱電機ビルテクノサービス(株)	3 年間
	2 高円寺体育館	(財)杉並区スポーツ振興財団	3 年間
	3 妙正寺体育館		
	4 大宮前体育館		
	5 永福体育館		
	6 荻窪体育館		
	7 下高井戸運動場		
	8 高井戸温水プール		

(2) 分析結果

杉並区以外の 20 区について、指定管理者制度を導入している体育施設を「参考資料 表 22 指定管理者制度の導入状況(体育施設)」に記載している。

表 10 及び表 11 は表 22 を要約したものである。

表 10 体育施設の指定管理者となっている団体

項目	共同事業体	株式会社	公益法人	その他	合計
団体数	44 団体	31 団体	33 団体	8 団体	116 団体
割合	37.9%	26.7%	28.5%	6.9%	100%

表 11 体育施設の指定期間

項目	1年間	3年間	5年間	その他	合計
施設数	9 施設	24 施設	79 施設	4 施設	116 施設
割合	7.8%	20.7%	68.1%	3.4%	100%

体育施設の指定管理者となっている団体

杉並区を除く 20 区については、表 10 に示したとおり、体育施設の指定管理者となっている団体は共同事業体が最も多く 44 団体で、全体の 37.9%を占めている。共同事業体は複数の団体で指定管理者を構成するものであるが、主に株式会社が構成員となっている。

体育施設の指定期間

杉並区を除く 20 区については、表 11 に示したとおり、体育施設の指定期間を 5 年間としている施設が 116 施設中 79 施設で、68.1%を占めている。次いで 3 年間としている施設が 24 施設で、20.7%である。

杉並区の体育施設の指定期間は全て 3 年間であるが、杉並区以外で全ての体育施設の指定期間が 3 年なのは、港区と北区のみである。

2. 図書館の比較

(1) 指定管理者制度を導入している杉並区の図書館

指定管理者制度を導入している杉並区の図書館は表 12 のとおりである。

杉並区は 6 館に指定管理者制度を導入しており、指定管理者は共同事業体が 2 団体、株式会社が 1 団体である。指定期間はいずれも 3 年間である。

表 12 指定管理者制度を導入している杉並区の図書館

種別	施設名	指定管理者	指定期間
文教	1 阿佐谷図書館	(共同事業体) 丸善(株) (株)東急コミュニティー	3 年間
	2 成田図書館		
	3 永福図書館	(株)ヴィアックス	3 年間
	4 方南図書館		
	5 宮前図書館	(共同事業体) 大新東ヒューマンサービス(株) (株)協栄	3 年間
	6 高井戸図書館		

(2) 分析結果

杉並区以外の 20 区では、8 区が図書館に指定管理者制度を導入している(「参考資料 表 23 指定管理者制度の導入状況(図書館)」参照)。

表 13 及び表 14 は表 23 を要約したものである。

表 13 図書館の指定管理者となっている団体

項目	共同事業体	株式会社	公益法人	その他	合計
団体数	11	37	0	3	51
割合	21.6%	72.5%	0.0%	5.9%	100%

表 14 図書館の指定期間

項目	1年間	3年間	5年間	その他	合計
施設数	0	5	35	11	51
割合	0.0%	9.8%	68.6%	21.6%	100%

図書館の指定管理者となっている団体

杉並区を除く 8 区については、表 13 に示したとおり、図書館の指定管理者となっている団体は株式会社単独が最も多く 51 施設中 37 団体で、全体の 72.5% を占めている。次いで共同事業者が 11 団体、全体の 21.5% を占めている。

なお、株式会社では、(株)図書館流通センターが 51 館中、24 館で全体の半数弱の指定管理者を務めている。

図書館の指定期間

杉並区を除く 8 区については、表 14 に示したとおり、図書館の指定期間を 5 年間としている施設が 51 施設中 35 施設で、68.6% を占めている。次いでその他(主に 4 年間)としている施設が 11 施設で、21.6% である。

杉並区の図書館の指定期間は全て 3 年間であるが、杉並区以外では練馬区、江戸川区で指定期間を 3 年間としている図書館が見受けられる。

3. 保育所の比較

(1) 指定管理者制度を導入している杉並区の保育所

指定管理者制度を導入している杉並区の保育所は表 15 のとおりである。

4 園に指定管理者制度を導入しており、指定管理者は社会福祉法人が 3 団体、株式会社が 1 団体である。指定期間は、高井戸保育園が 5 年間、その他が 3 年間である。

表 15 指定管理者制度を導入している杉並区の保育所

種別	施設名	指定管理者	指定期間
保育所	1 高井戸保育園	社会福祉法人東京家庭学校	5 年間
	2 高円寺北保育園	コンビウィズ(株)	3 年間
	3 荻窪北保育園	社会福祉法人和光会	3 年間
	4 高円寺南保育園	社会福祉法人けいわ会	3 年間

(2) 分析結果

杉並区以外の 20 区では、10 区が保育所に指定管理者制度を導入している(「参考資料 表 24 指定管理者制度の導入状況(保育所)」参照)。

表 16 及び表 17 は、表 24 を要約したものである。

表 16 保育所の指定管理者となっている団体

項目	社会福祉法人	株式会社	その他	合計
団体数	35	4	1	40
割合	87.5%	10.0%	2.5%	100.0%

表 17 保育所の指定期間

項目	5 年間	10 年間	その他	合計
施設数	30	9	1	40
割合	75.0%	22.5%	2.5%	100.0%

保育所の指定管理者となっている団体

杉並区を除く 10 区については、表 16 に示したとおり、保育所の指定管理者となっている団体は社会福祉法人が最も多く 35 団体で、指定管理施設 40 施設中、87.5%を占めている。

株式会社は、4 団体で、全体の 10.0%を占めている。

保育所の指定期間

杉並区を除く10区については、表17に示したとおり、保育所の指定期間を5年間としている施設が40施設中30施設で、75.0%を占めている。次いで10年間としている施設が9施設で、22.5%である。

杉並区の場合、高井戸保育園以外の保育園の指定期間は3年間であるが、杉並区以外で指定期間を3年としている区は見受けられなかった。また、指定期間を10年としているのは、中央区、目黒区、中野区の3区である。

第4 監査結果 - 杉並区の指定管理者制度について -

総務省調査によると、平成 21 年 4 月 1 日現在、指定管理者制度が導入されている施設は、都道府県、政令指定都市、市区町村合計で 70,022 施設となっている。この数値は、前回調査(平成 18 年 9 月 2 日現在)の 61,565 施設から 8,457 施設増加している。

この数値だけを見ると、指定管理者制度は順調に浸透しているかに見えるが、一方では、指定管理者制度の導入によって、公の施設に民間活力や競争原理が持ち込まれた結果、管理の質が劣化しているのではないかと、制度そのものに対する根強い批判も存在する。

地方自治体においては、行政サービスの新たな担い手として民間事業者や NPO 法人を活用していくことは不可避であり、このような民間事業者等を排除して住民に行政サービスを提供していくことは現実的ではない。確かに現在の指定管理者制度は万能とは言えないが、制度上の問題に十分に配慮しながら、制度の充実に努めることが地方自治体に求められる現実的な対応であり、そのことは杉並区も同様と考える。

今回の個別外部監査においては、指定管理施設 8 施設を選定して、管理運営費の節減と施設サービスの向上を一体で考え、2 つの目的がバランス良く達成されているか、すなわち、VFM (Value for Money) が向上しているかを重視して監査を実施した。そして、その結果を踏まえ、杉並区の指定管理者制度が有益に機能しているかを検討した。このことについて、8 施設とも、管理運営費の節減と施設サービスの向上に努めている姿がうかがえた。ただし、杉並区の指定管理者制度そのものが有益に機能しているかどうかについては、制度の設計あるいは運用上、見直すべき点が見られる。また、8 施設についても、現状では指定管理者制度の導入効果は見られるが、保育所や障害者交流館は、施設のあり方について指定管理者制度がベストの選択なのか、他の選択肢はないのか、検討の余地がある。

杉並区の指定管理者制度そのもの見直しについての論点は、次の 5 項目に大別される。次頁以降では、次の 5 項目それぞれについて、見直すべき事項に言及している。

制度の設計・運用上の見直しが必要な事項

- . 指定管理者制度導入の可否の検討
- . 指定管理者の選定手続き
- . 指定管理者へのインセンティブ
- . 基本協定・年度協定
- . モニタリング

・指定管理者制度導入の可否の検討

1. 指定管理者制度の導入対象施設の拡大について

(概況)

杉並区は、平成 16 年 4 月の区立高井戸保育園から始まり、平成 22 年 4 月 1 日時点で、体育施設 8 施設、図書館 6 施設、コミュニティ施設 2 施設、保育所 4 施設、障害者福祉施設 3 施設の、合わせて 23 施設に指定管理者制度を導入している。

個別外部監査の対象とした指定管理施設のうち、体育施設、図書館及び保育園の指定管理者制度導入率は次のとおりである。

施設種類	杉並区立施設数	指定管理者制度導入数	導入率
体育施設	22	8	36.4%
図書館	13	6	46.1%
保育園	44	4	9.0%

一般的に、指定管理者制度導入の可否は施設の種類ごとに決定するのが通常であるが、杉並区の場合、上表のように、同じ種類の施設でも指定管理者制度を導入している施設と導入していない施設がある。このことについては、例えば、体育施設は、公園内に設置されているものなどは、現状においては、指定管理者制度を導入しても十分な効果が期待できないなどの理由が挙げられる。図書館は、中央図書館を除く 12 の地域図書館の運営は、全て指定管理者によることが計画されており、現在はその計画の進行過程にある。また、保育所は、平成 18 年度から平成 22 年度までに 5 園の民営化(指定管理者制度の導入)を計画している。しかし、平成 21 年度までに 3 園の民営化は実現したが、平成 22 年度に計画していた 2 園については、現時点において民営化の目的が立っていない。

(監査の結果及び意見)

(1) 指定管理者制度の導入対象施設の拡大について(意見)

「表 8 21 区の指定管理施設数」(23 頁)に記載したとおり、個別外部監査人が試算した、東京都 23 区のうち足立区と渋谷区を除く 21 区の指定管理施設数は、1 区あたり 49.8 施設である。杉並区の指定管理施設数は 23 施設であるから、平均を下回っており、21 区の中では少ない数値となっている。

杉並区の指定管理施設数が少ない主な原因は次のとおりである。

基盤施設に指定管理者制度が導入されていないこと

総務省調査では、駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場等を基盤施設に分類し

ているが、そのほか、公営住宅(区営住宅等)、斎場もこのカテゴリーに含まれると考える。

表 8より、基盤施設に指定管理者制度を導入している区は、21区中15区で、指定管理施設数は15区合わせて193施設、杉並区はゼロである

基盤施設では、自転車駐車場あるいは公営住宅に指定管理者制度を導入している区が多く見受けられる(「参考資料 表 19 指定管理者制度を導入している基盤施設の数」参照)。杉並区も公営住宅や自転車駐車場を有しているが、現時点では指定管理者制度を導入していない。

社会福祉施設のうち、高齢者福祉施設に指定管理者制度が導入されていないこと

総務省調査では、病院、老人福祉センターを社会福祉施設として例示しているが、保育所や、老人福祉センター以外の高齢者福祉施設、障害者福祉施設、児童館等もこのカテゴリーに含まれると考える。

杉並区は、社会福祉施設について、保育所4施設と障害者福祉施設3施設の7施設に指定管理者制度を導入しているが、21区の平均値19.5施設を下回っている。杉並区以外の20区については、葛飾区だけが社会福祉施設に指定管理者制度を導入していない。

社会福祉施設に関しては、高齢者福祉施設、障害者福祉施設に指定管理者制度を導入している区が多く見受けられる(「参考資料 表 21 指定管理者制度を導入している社会福祉施設の数」参照)。杉並区は、高齢者活動支援センターや、ゆうゆう館(旧敬老会館)など的高齢者福祉施設を有しているが、指定管理者制度を導入しておらず、このことが、他区と比較して、社会福祉施設の指定管理施設数が少ない要因となっている。

指定管理者制度の対象となる公の施設の設置数は区によって異なり、かつ、施設の種類も異なっているため、指定管理施設数が多ければ多いほど良いとは必ずしも言い切れない。しかしながら、より多くの施設に指定管理者制度を導入している地方自治体は、民間事業者のノウハウを活用することによって、公の施設のサービスの向上と管理経費の縮減の実現に向けてより積極的に対応しているともいえる。そう考えると、杉並区においては、指定管理者制度の導入範囲について、より一層の検討が望まれる。特に、他の多くの区が指定管理者制度を導入している公営住宅や自転車駐車場、コミュニティ施設(貸館施設)などについては、指定管理者制度の導入の是非について、十分に検討することが望まれる。

また、体育施設や図書館、保育所のように、同一種別の施設の中でも指定管理者制度を導入しているものとしていないものがあるが、新たな施設種別に指定管理者制度を導入する際には、施設種別ごとに今後の施設の運営方針と、その方針を踏まえた上での指定管理者制度導入の範囲を明確にしておく必要がある。

2. 指定管理者制度の導入対象施設の見直しについて

(概況)

「1. 指定管理者制度の導入対象施設の拡大について」に記載したとおり、他区で指定管理者制度の導入実績のある施設については、杉並区も指定管理者制度導入の是非を検討する必要があるが、一方、現在、指定管理者制度を導入している施設の中には、指定管理者制度がベストの選択なのか、他の選択肢はないのか、検討の余地があるものが含まれている。

(監査の結果及び意見)

(1) 保育所について(意見)

平成 16 年度の個別外部監査(監査テーマ『保育事業』)の結果を受けて、行財政改革推進本部内に「保育サービスのあり方検討部会」(以下 検討部会 という。)が設置された。検討部会は平成 17 年 9 月に『保育サービスの新たな展開～個別外部監査報告を踏まえて～』(以下、「新たな展開」と言う。)を取りまとめている。また、「新たな展開」をもとに、平成 18 年 4 月、『区立保育園の公設民営化計画(中期計画)』(以下「民営化計画」と言う。)が策定され、現在に至っている。

現行の民営化計画及びその背景にある『新たな展開』では、他の保育サービス拡充のための財源確保に主眼を置いて、保育園の民営化(指定管理者制度の導入)を想定しており、約 6 億 5,000 万円の財源を捻出するために平成 18 年度から 10 か年で 10 園の民営化が必要と結論づけている。

施設で実施される事業の性質によって、指定管理者制度に「馴染む」程度は異なる。本来、指定管理者制度は、その事業に関して、より有効性や効率性を発揮し得るとの判断があった上で、導入が図られるべきものである。しかしながら、現行の民営化計画及びその背景にある『新たな展開』では、所要の財源額から指定管理施設数を逆算するという、ある意味、逆立ちした議論をしている観がある。

指定管理者制度は、交代することを念頭に置いて、そのことによる競争性の発揮の結果として、効率性や自主事業の企画等による有効性の向上を期待する制度であると言える。その意味で、保育園が指定管理者制度に「馴染む」制度かは、再度検討する余地がある。民営化するとしても、例えば、土地や建物等を運営管理者に賃貸し保育園の運営を委ねる、いわゆる、「民設民営」の形態も選択肢の一つとして検討対象とすることも考えられる。

(2) 障害者交流館について(意見)

杉並区では高円寺障害者交流館は、平成 17 年度まで業務委託により管理を行ってきた。その後、専門団体に任せることにより、障害者特性への理解や配慮などの専門的な対応が期待できるとして、指定管理者制度を導入した。その上で、利用者の声等を勘案して、また、専門的な対応が可能な団体として、業務委託先であった事業者を非公募により指定管理者に指定している。また、

同団体では、管理する施設の清掃業務について、障害者が指導員の指導のもとで行っており、同団体を指定管理者に指定することにより、障害者雇用の継続・拡大が図られるという期待もあった。

指定管理者業務の範囲に含まれる施設の維持管理は、指定管理者が管理する杉並区の備品が主となっている。高円寺障害者交流館の建物は、2階から4階及び地下1階の一部を杉並区福祉事務所が使用していることもあり、建物施設を杉並区が一体的に管理する必要があることから、これらの業務は指定管理業務から除外している。このため、指定管理業務の内容は従来の業務委託の内容と事実上変わっておらず、直営による業務委託との差はない。また、指定管理者制度は、『指定管理者制度のてびき』に定められているとおり、改修等による一時的経費など特別な理由がある場合を除き精算はしないものである。しかしながら、障害者交流館の指定管理料は、毎年の必要経費を、実際の必要額よりも多めに見積もって渡しておき、事業年度終了後に全額精算を行うという形式がとられている。この方法も従前の業務委託と変わらないものであり、指定管理者制度の趣旨とは異なるものである。また、指定管理料は事業計画書に基づく積算により算定され、協定書上も事業計画書に定める目的以外には支出してはならない旨が定められている。

民間経営のノウハウを活かして施設の活性化を図ることが指定管理者制度の趣旨であるが、現在の対応はこの趣旨から外れるものであり、杉並区の他の指定管理施設とは大きく異なっている。

高円寺障害者交流館は、形式的には指定管理者制度を採用しているものの、実態は全額精算が必要な業務委託となっている。同施設を障害者向けの貸館と位置づけて指定管理者制度を導入するならば、指定管理者に対し、現状以上のコスト削減や業務改善、自主的な施設の管理運営や自主事業の実施の検討を求める必要がある。しかしながら、同施設の運営が障害者団体による自主運営である現実を鑑みると、指定管理者にこれらの内容を過度に期待することは現実的ではないとも言え、また、このような業務改善等は業務委託でもある程度は可能と考えられる。

指定管理者制度を導入しなくても安定した公共サービスの提供が可能であるならば、業務委託契約として障害者交流館の管理を委託することを検討するなど、管理形態のあり方を見直す必要がある。

・指定管理者の選定手続き

1. 公募手続きについて

(概況)

個別外部監査の対象とした8施設のうち、上井草スポーツセンター、高円寺体育館、阿佐谷図書館及び成田図書館の4施設が公募により指定管理者候補者を選定している。なお、高円寺体育館は他の6体育施設と併せて7施設でのパッケージ公募となっており、阿佐谷図書館と成田図書館は阿佐谷地域グループとして、パッケージ公募となっている。

(監査の結果及び意見)

(1) 公募開始から締め切りまでの期間について(意見)

上井草スポーツセンター及び高円寺体育館の第2回目の指定期間に係る指定管理者候補者の選定に関しては、両施設とも、平成20年8月21日に公募の受付を開始し、平成20年10月9日に公募を締め切っている。また、阿佐谷地域グループ(阿佐谷図書館と成田図書館)の第2回目の指定期間に係る指定管理者候補者の選定に関しては、平成21年9月4日に公募の受付を開始し、平成21年9月30日に公募を締め切っている。

このように、いずれも公募期間が1か月前後となっているが、より多くの公募者を募って競争性を高めるためには、公募期間が短いと言える。

より多くの公募者を募って、競争性を高めるために、公募期間は少なくとも2~3ヶ月は必要である。『指定管理者制度のてびき』では、公募期間について具体的に言及していないが、杉並区としての考え方を明確化しておく必要がある。

(2) 応募者への条件の付与について(意見)

体育施設については、『杉並区体育施設指定管理者募集要項 7 応募の資格と方法』で、指定管理者の応募資格を、「応募時点において東京都内に本社を有し、施設の管理運営及びスポーツ教室等における業務実績があり、施設の効率的かつ安定した運営を行うことができる法人その他の団体」として、東京都内に本社を有するものに限定していた。

体育施設の指定管理者については、殊に地理的な偏在が考えられるわけでもなく、応募者をこのように限定する理由は乏しい。

公募を行う際に、応募者に何らかの条件を付すことは、競争性を弱めてしまう可能性があり、適切ではない。公募に際しては、特定の条件を付さないことを杉並区の統一的な考え方として、明確化しておく必要がある。

体育施設については、次回の指定管理者の候補者選定においては、都内に本社を有する法人等に限定せず公募を行う必要がある。

(3) パッケージ公募について(意見)

指定管理者制度を導入している施設のうち、体育施設や貸館施設は、現指定管理者よりも、多少なりとも望ましいと思われる事業者が応募した場合には、指定管理者の交代から得られるメリットを享受することが可能である。したがって、より多くの事業者が応募することが望ましい。

平成 20 年度の高円寺体育館の指定管理者候補者の選定は公募で行っている。平成 20 年 8 月に行われた現地説明会には、(財)スポーツ振興財団も含めて 10 者が参加しているが、最終的な応募者は(財)杉並区スポーツ振興財団 1 者のみであった。

高円寺体育館等について、現地説明会に参加した 10 者のうち 1 者だけが応募するという結果になった理由を、杉並区は正確には把握していないが、その理由を分析し、次回の指定期間における指定管理者候補者の選定の際には、改善を図る必要がある。

高円寺体育館等の指定管理者への応募が 1 者に留まった理由を推察すると、最も大きな理由はコストを回収できないリスクが高いことと思われる。高円寺体育館等の管理運営業務は自主事業による収益の拡大余地が乏しく、また、特に初年度などは不慣れやノウハウの不足により赤字になる可能性が高い。一方で、指定期間が 3 年間と短いため、初年度の赤字を自らの創意工夫により、残り 2 年で取り戻すことが難しいのではないかとと思われる。

指定管理者となることのメリットを増幅させる手段の一つとして、パッケージ公募に含む指定管理施設を増加させ、スケールメリットの追求を可能にすることが考えられる。このことは、体育施設に限らず、施設の規模が小さい、あるいは思うように収益事業を実施することができず、指定管理者制度を導入しても、民間事業者等に期待される成果を望めないことが懸念される施設についてもあてはまる。このような施設は、同種の施設を一定数パッケージングして、スケールメリットを実現することで、指定管理者制度の効果もしくは指定管理者のモチベーションを維持することが考えられる。

なお、阿佐谷地域グループ(阿佐谷図書館と成田図書館)については、今回視察した範囲においては、パッケージはうまく機能しているように思われた。

2. 非公募の場合の選定手続きについて

(概況)

杉並区においては、指定管理者候補者の選定を公募で行うのか、非公募で行うのかについては、原則として、指定管理者制度を導入する施設の設置条例に規定されている。

個別外部監査の対象とした 8 施設のうち、高円寺障害者交流館及び産業商工会館は、非公募で指定管理者候補者が選定されている。また、高井戸保育園と高円寺北保育園は、現在 2 回目の指定期間であるが、1 回目の指定期間は公募、2 回目の指定期間は非公募となっている。このことについては、現行の指定管理者に問題が無ければ、引き続き指定管理者の候補とすることを杉並区立保育所条例が認めており、両保育所ともその規定を適用して非公募としている。

なお、『指定管理者制度のてびき』では、杉並区が公募の実施によりがたいと判断した施設についても、公募と同様の書類を提出させ、内容を評価(確認)したうえで、事業者と管理運営に向けた調整を図るものとしている。

(監査の結果及び意見)

(1) 非公募とすることの必要性の開示について(意見)

例えば、保育事業のように継続を優先し、非公募による指定管理者の選定を行う際には、指定管理者制度自体の安定性の向上のためにも、公募による選定以上に、より外観的な客観性を付与し、結果として選定結果への信頼性が付与されるような枠組みを構築することが望まれる。そのためには、選定プロセスについて、より積極的な情報開示が必要と言える。

非公募とするには、その必要性が認められる必要があるが、非公募によって指定管理者の選定を行う際には、非公募とすることの理由を外部に明確に公表する必要がある。しかしながら、現状においては、杉並区公式ホームページでは、上述した施設を非公募とした理由が開示されていない。また、選定プロセスについても、より積極的な情報開示が必要である。

今後は、非公募とした理由と、例えば、具体的な評価項目や選定委員会での議事等の要旨等について、杉並区のホームページで開示する等の対応が必要である。

確かに、区議会においては、指定管理者選定議案の審議に際して、理事者側の答弁等により、評価結果等の概要の説明がなされ得るが、より外観的な客観性を付与するためには、広く区民がアクセスできる形態での情報開示が有用である。なお、開示の程度については、詳細な評点まで開示する必要性は乏しいと判断するのであれば、例えば、評点のランクを A～E 等のように区分した結果を開示することも一つの方法である。

(2) 選定委員会もしくは評価委員会の見直しについて(意見)

非公募による指定管理施設も公募による指定管理施設と同様、選定委員会もしくは評価委員会(以下「選定委員会等」という。)を設けることとされている。この選定委員会等については、次の事項を改善する必要がある。

選定委員会の開催時期について

個別外部監査の対象とした非公募による指定管理施設は、いずれも前年度の10月から11月に選定委員会等が開催されている。

例えば、保育園については、杉並区は園児及び保護者との継続的な関係を保持することが、保育事業の質を確保するために重要であると考えており、保育の継続性を重視する観点から、現行の指定管理者に問題がなければ、次期指定期間も引き続き指定管理者の候補とすることを基本としている。その際、選定委員会における審査等は、概ね10月～11月に開催されている。しかしながら、指定管理者の候補を選定員会で選定する以上、現指定管理者に問題がある場合等においては、選定委員会において現指定管理者が候補とされない可能性も排除できない。この場合、12月以降に改めて選定委員会で候補を選定することとしたとしても、保育業務の引き継ぎのために通常確保している期間(3ヶ月程度)が確保できず、指定管理者の交代が困難となる。

指定管理者制度の運用に対する区民の信頼感を保持し、制度の安定性を担保するためには、外観上、候補者の公正な選定がなされていることに疑義を持たれない運用を図ることが重要である。そのためには、現指定管理者を候補者として選定しなかった場合にも対応可能な時間的余裕を確保するよう、選定委員会等は時期を前倒して開催する必要がある。

指定管理者の再選定のための選定委員会等の現地視察について

高円寺障害者交流館及び産業商工会館の評価委員会は、事業報告書や区の評価、指定管理者による自己評価、施設の書類審査、指定管理者に対するヒアリング、委員相互の意見交換等により、現指定管理者の業務の評価を行っているが、現地視察を実施していない。

各委員は対象施設を熟知する者から選任されているが、常日頃から施設や指定管理者に接しているわけではない。指定管理者の業務の評価にあたっては、杉並区は、評価委員による現地視察の機会を設けることが望ましい。

評価委員会の適切な議事録作成の必要性について

高円寺障害者交流館の平成21年度からの指定管理者の指定にあたっては、平成20年10月に2回にわたり評価委員会が開催され、その結果報告が経営会議等に提出されている。結果報告には、杉並区高円寺障害者交流館指定管理者評価委員会の概要が添付され、評価結果と評価委員の意見の要旨が記載されている。しかしながら、その評価委員会の議事録の内容は議題と要旨が結論に留まっており、どのような話し合いがなされて、再び同団体が指定管理者として

指定することが妥当であるとの判断がなされたのか、経緯が明らかになっていない。

同様に、産業商工会館の平成 21 年度からの指定管理者の選定にあたっては、平成 20 年 10 月 23 日に選定委員会が開催され、その結果報告が経営会議等に提出されているが、高円寺障害者交流館と同様、どのような話し合いがなされて、現指定管理者が次期の指定管理者に指定することが妥当であるとの判断がなされたのか、その経緯が明らかとなっていない。

今後の選定委員会等の開催にあたっては、判断の過程が分かる議事録を作成し、保管しておく必要がある。

指定管理者の再選定にあたっての事業計画作成の必要性について

高円寺障害者交流館及び産業商工会館の指定管理者の指定管理者の再選定にあたって、現指定管理者は次期指定期間にかかる事業計画を作成しておらず、杉並区による現指定管理者の評価は、過去の業務の評価のみによって行われている。

指定期間に関わる事業計画書は、指定管理者の業務に対する意気込みや前向きな姿勢等を判断するうえで有効であり、指定期間終了後において、指定管理者の業務を評価する上でも重要な情報である。したがって、事業計画書が作成されていない状況では、評価委員に対して、現指定管理者が次の指定期間における指定管理者として適切かどうかを判断するための情報が、十分に提供されていないことになる。

指定管理者の再選定にあたっては、次期指定期間にかかる事業計画の作成・提出を求め、その事業計画書を評価委員会での検討事項に加える必要がある。

(3) 指定管理者にかかる財務の健全性の把握について(意見)

保育所については、指定管理者候補者の選定に際し実施される書類審査の審査項目の中に、「経理状況は概ね良好か(高井戸保育園:H18、高円寺北保育園:H20)」とあり、指定管理者の財務の健全性等を評価することとしているが、一方で、具体的な目安や基準が示されていない。また、保育園の選定委員会の外部委員は全て保育に関する専門家であり、財務に詳しい委員が選定されておらず、指定管理者として事業を継続し得る財務状況にあるか否かについての審査は、実効性の薄いものとなっている。

また、毎年度の報告として、指定管理業務にかかる決算報告書の提出を受けているが、これは、指定管理業務に限った収支報告であり、指定管理者の法人全体の決算報告書は入手していない。指定管理者の選定時には法人全体の決算報告書を入手しているものの、指定期間の間は、法人全体の財務状況を評価しておらず、指定管理業務以外の事業の失敗等により、業務の継続が困難になるような事態の兆候を早期に把握するための枠組みが構築されていない。

指定管理者の候補者が、将来にわたって事業継続が可能か否かを完全に評価し、推測することは困難であるが、少なくとも、評価時点において致命的な懸念材料が無いことを確認する必要がある。このため、審査項目をより具体化し、少なくとも評価時点において満たすべき財務数値の基準

等を設定するか、もしくは、選定委員に財務に詳しい者を入れ、その者に財務に関するコメントを求め、杉並区の指定管理者制度のルールとするなどの対応を図ることが望ましい。

また、毎年度末においても、指定管理業務に関する決算報告書のみならず、法人全体の決算報告書入手し、法人全体の業績が急速に悪化している場合には、適時に指定管理者に対して、その要因や事業継続の見通し等をヒアリングするといった対応を図ることについても、杉並区の指定管理者制度のルールとすることが望ましい。

(4) 指定管理者のあり方についての評価・検討の必要性について(意見)

産業商工会館は従来、管理委託によっていたが、平成 18 年度に指定管理者制度を導入し、当時の管理委託先である産業商工会館運営協議会を、非公募により指定管理者候補者に選定している。非公募とすることの決定にあたり、杉並区は、当団体について、産業界等の育成・振興を図るため関係団体との調整・連携をこれまでに行ってきた実績がある施設の立地条件の良さ等を生かし、各種の研修や異業種交流会、地元産業の PR など、積極的に展開していく予定であるとされている。このことにより、杉並区は、同団体が産業商工会館を利用して自主事業を実施すると、施設の有効利用と杉並区の産業の振興、商店街の活性化が同時に達成されると判断していたと考えられる。

平成 21 年度に指定管理者が実施した自主事業は、3 級簿記講座、母と子等ためのフリーマーケットや将棋教室対抗戦等である。これらの自主事業は地元住民を対象にしたものであり、地域の活力を生かすためには重要であるが、同団体が指定管理者でなくとも実施可能といえる。

現指定管理者の実態が、当初の施設の目的である産業界等の関係団体との調整・連携ではなく、貸館業務に特化している現状を鑑みると、産業商工会館については、本来であれば公募によって競争性を確保して指定管理者候補者を選定することが望ましい。杉並区の産業界等の育成・振興に貢献することが可能であり、かつ、産業商工会館の指定管理業務を行うことができる団体が存在する可能性が無いとは言い切れず、このような団体の存在が認識された場合には、指定管理者候補者の選定を非公募とする理由に乏しい。

非公募とした以上は、同団体の役員の関係団体を活用するなどして、商工業の活性化につながる自主事業をより一層実施するよう、杉並区は指定管理者に指導する必要がある。

なお、平成 22 年度は杉並区内の商店街振興組合等の協賛による「すぎなみクイズラリー」や福祉作業所の協力による「すぎなみパン祭り」などの自主事業が企画されている。

平成 18 年度からの産業商工会館への指定管理者制度導入にあたり、指定期間終了後に、指定管理者のあり方について評価・検討を行うとしていた。しかしながら、1 回目の指定期間が終了した平成 21 年 3 月 31 日以降も、指定管理者のあり方についての評価・検討はなされていない。また、2 回目の指定管理者候補者の選定にあたり開催された評価委員会は、現指定管理者の業務を評価・検討することとしており、指定管理者のあり方そのものの評価・検討を行っていない。

産業商工会館の指定管理者のあり方については、改めて評価・検討を行う必要がある。

・指定管理者へのインセンティブ

1. 指定期間について

(概況)

杉並区の指定管理施設 23 施設の指定期間は、高井戸保育園のみが 5 年で、その他は全て 3 年となっている。

個別外部監査の対象とした指定管理施設のうち、体育施設、図書館及び保育所(高円寺北保育園)については、3 年間という指定期間では、指定管理者が経営努力を十分に発揮できないのではないと思われる

指定期間については、『指定管理者制度のてびき』においても、「3 年を基本の期間」としている。1 回目の指定期間の際には、指定期間を 3 年とすることにも合理性があるが、2 回目の指定期間は、指定管理者による安定的な運営を図るためにも 3 年を超える期間を設定することが妥当と考える。

指定期間の長期化を図る場合、実施される事業の性質によって、指定管理施設間で指定期間に差をつけることも合理性を有する。例えば、非公募の施設は、公募の施設とは違う考え方に基づいて指定期間を設定することも一つの方法である。

(監査の結果及び意見)

(1) 体育施設(高円寺体育館)について(意見)

高円寺体育館等の管理運営業務は自主事業による収益の拡大余地が乏しく、また、特に初年度などは不慣れやノウハウの不足により赤字になる可能性が高い。一方で、指定期間が 3 年間と短いため、初年度の赤字を自らの創意工夫により、残り 2 年で取り戻すことが難しいのではないと思われる。そのため、指定期間を現行の 3 年間から、5 年間ないしは 6 年間に延ばして、初期にかかるコストの回収可能性を高めることも一つの方法である。

(2) 図書館(成田図書館と阿佐谷図書館)について(意見)

現在、杉並区では、成田図書館と阿佐谷図書館を含む地域図書館の今後の運営は、「全て指定管理者による運営とする。」という方針が出されている。指定管理者による安定的な運営を図るためには、指定期間を 3 年ではなく 5 年程度にしても良いと考える。

(3) 保育所(高円寺北保育園)について(意見)

保育園は、指定管理者が交代することのメリットよりも事業の継続性が優先されるとも言える。継続性を優先する保育園の場合には、保育事業の計画的な実施や杉並区による事後評価の実効性の向上のためには、相対的に長期の指定期間を設定することも許容され得るものとする。

2. 受益者負担の見直しについて

(概況)

地方自治法は、指定管理者制度における利用料金(公の施設の利用に係る料金)の取り扱いについて、次のように定めている。

指定管理者制度における利用料金の取り扱いについての地方自治法の規定

地方自治法第 244 条の 2

- 8 普通地方公共団体は、相当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金(次項において「利用料金」という。)を当該指定管理者の収入として収受させることができる。
- 9 前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。

地方自治法第 244 条の 2 第 8 項により、地方公共団体は、相当と認めるときは、当該公の施設の利用料金(公の施設の利用に係る料金)を指定管理者の収入として収受させることができる。

利用料金を指定管理者の収入とすることを認めることによって、公の施設の管理運営にあたっての指定管理者の自主的な経営努力のより一層の発揮が期待される。

また、地方自治法第 244 条の 2 第 9 項により、利用料金は、地方公共団体の条例で定める基準により、指定管理者があらかじめ当該地方公共団体の承認を得て定めるとされている。この場合の条例で定める基準とは、利用料金の金額の範囲、算定方法等の基本的枠組みをいうとされている。

この利用料金について、杉並区の体育施設の場合、使用料の全面的な見直しは平成 9 年度以降実施されていない。一部の体育施設は平成 12 年度に使用料を見直しているものの(下表参照)、この場合でも既に 9 年が経過している。

平成 9 年度	平成 9 年度の使用料改定は、 平成 4 年度に全般的な改正を実施してから相当期間が経過したこと、 杉並区行財政改革推進計画(平成 9～11 年度)で、2 年に 1 回の見直しとなったこと、により全施設について行われた。 使用料改定の基本方針(昭和 60 年策定)等に準じて施設維持を行うために必要な基本的経費を施設利用者の負担として使用料を算出している。 なお、改定の時期は平成 9 年 6 月からとなっている。
平成 12 年度	平成 12 年度には、行財政改革実施プラン(平成 13～15 年度)に基づき、受益者負担の適正化の観点から見た不均衡を是正するため、体育施設使用料の見直しを行っている。この改定は施設間の不均衡の是正が目的であるため、該当する施設について行われている。 なお、改定の時期は平成 13 年 7 月からとなっている。

使用料の見直しが行われた後の情勢の変化(特に、サービス水準向上に伴う人員の増員及び管理費の増加や燃料費の高騰など)が、体育施設の維持管理費に様々な影響を及ぼしている可能性がある。

体育施設の時間あたりの維持管理経費が平成 12 年度からどのくらい変動しているのか、また、受益者負担の割合はどの程度なのか。杉並区では、平成 12 年度に体育施設の使用料の見直しを行っているが、その際に使用料の試算を行っている。今回の監査において、平成 12 年度の試算方法と同様の方法で、平成 21 年度の高円寺体育館及び荻窪体育館の維持管理費試算額に対する受益者負担割合を試算した。その結果は次のとおりである。

平成 12 年度と平成 21 年度の時間あたり維持管理経費試算額に占める受益者負担割合を比較すると、どの設備もおよそ 10%～30%ほど受益者負担割合が低下している。すなわち、平成 12 年度以降、維持管理費に占める受益者負担割合が低下し、区民の税金による負担割合が上昇していることになる。

	体育室 (貸切2時間)	小体育室 (貸切2時間)	武道場 (貸切2時間)	第1会議室 (貸切1時間)	第2会議室 (貸切1時間)
平成 21 年度時間あたり維持管理経費試算額(監査人試算)	14,314 円	2,028 円	7,126 円	1,020 円	724 円
平成 12 年度時間あたり維持管理経費試算額(区試算)	12,636 円	1,805 円	5,415 円	782 円	547 円
平成 12 年度改定(現行)使用料	3,300 円	800 円	1,600 円	700 円	500 円
平成 12 年度試算額に対する受益者負担割合 /	26.1%	44.3%	29.5%	89.5%	91.4%
平成 21 年度試算額に対する受益者負担割合 /	23.1%	39.4%	22.5%	68.6%	69.1%

(注 1) 平成 21 年度時間あたり維持管理経費試算額 の計算方法は次のとおりである。

- 1) 高円寺体育館及び荻窪体育館の収支報告書における指定管理業務に係る支出の合計額を、それぞれ両体育館の設備の面積を基に按分した。
- 2) 按分した支出の合計額を、使用可能時間 4,140 時間で除して、両体育館の平均を単位時間あたり維持管理経費試算額とした。
- 3) 単位時間あたり維持管理経費試算額をベースに、体育室・小体育室・武道場は 2 時間分、会議室は 1 時間分を表中に記載している。

(注 2) 登録団体の貸切使用料は全て の金額の半額となっている。

(監査の結果及び意見)

(1) 受益者負担の見直しについて(意見)

体育施設については、運営費用を利用者がどの程度負担するか、という受益者負担の問題が内在する。受益者(利用者)が負担しない分は税金で負担していることになる。杉並区の体育施設の維持管理費について、利用料金で賄えない部分は指定管理料として、杉並区が指定管理者に支出しているが、その財源は理論上、税金ということになる。

利用料金の設定額をどのように定めるか、すなわち受益者にどの程度の負担を求めるかは、民間事業者における商品の値決めの問題とは本質的に異なるもので、体育施設の設置者である地方自治体は受益者負担の割合を常に適切に保つ必要がある。

また、利用料金を指定管理者が収受することを認めている以上、利用料金の設定額は指定管理者のモチベーションにも関係する可能性がある。施設の老朽化が進むことによって、維持管理費は年々増加していく可能性がある。そのような状況で利用料金の見直しがなされず、維持管理費に占める利用料金収入の割合(受益者負担割合)が低下していくと、利用者の拡大を図ることによって利用料金収入の増加を実現しようとする指定管理者の意欲が損なわれてしまう可能性もある。

体育施設については、平成 12 年から相当期間が経過していることもあり、早期に現状の使用料が適切かどうかを検討する必要がある。

また、同じ体育施設でも、体育室、小体育室等の施設によって、受益者負担割合が大きく異なることがわかる。体育施設はそのサービスから受ける便利さや利益が区民個々に帰属する傾向が強く、また、全ての区民の日常生活に必要不可欠とまでは言えないと考える。したがって、受益者負担割合を比較的高く設定することも一つの考え方である。

受益者負担の問題は、公の施設に関する問題としては大変重要である。体育施設の利用者は運営費用をどの程度負担することが適切なのか、税金による負担はどの程度まで認められるのか、杉並区として受益者負担の考え方について改めて検討することが望まれる。

3. 収支差額の取り扱いについて

(概況)

利用料金制度を採用している指定管理施設では、指定管理者の経営努力によって利用料金収入の増加を実現し、そのことによって、収支差額(剰余金)が生じる可能性がある。指定管理料だけで維持運営費を賄っている施設でも、指定管理者のコスト削減努力により、収支差額(剰余金)が生じる可能性もある。

このように、収支差額はあらゆる指定管理施設で生じる可能性があり、あらかじめ杉並区と指定管理者との間でその取り扱いを明確化しておく必要がある。

収支差額はあらゆる指定管理施設で生じる可能性があり、あらかじめ杉並区と指定管理者との間でその取り扱いを明確化しておく必要がある。そして、そのために、収支差額の取り扱いに関して、杉並区としての基本的な考え方を明確化しておく必要がある。しかしながら、現状において、収支差額の取り扱いについての杉並区の基本的な考え方は明確化されていない。

そのような状況において、例えば、上井草スポーツセンターの指定管理者は、その選定に際して、年度ごとに収支差額の二分の一を杉並区に返還することを提案している。実際、平成21年度においては、収支差額3,893千円の二分の一を杉並区に返還している。

(監査の結果及び意見)

(1) 体育施設における収支差額の取り扱いについて(指摘)

指定管理者制度を効果的に運用するには、指定管理者のモチベーションを維持・向上させる仕組みを構築しておく必要があるが、その仕組みの一つとして、利用料金制を採用している施設では、利用料金収入が増加するほど、指定管理者の収入増につながるようにすることが重要である。指定管理者の経営努力で生じた収支差額であるならば、本来は全額指定管理者に帰属するべきものであり、上井草スポーツセンターの例のように、収支差額の一部を杉並区に現金で返還し、区の一般会計の歳入として扱われる対応は、指定管理者制度の趣旨からは望ましいものではない。

ただし、収支差額の返還が指定管理者からの提案であり、杉並区もそれを受け入れるのであれば、現金を杉並区に返還させるのではなく、その資金を指定管理者がプールしておき、今後の施設の管理運営に資する使途に用いることの方が望ましいと考える。例えば、指定管理者が積立金としてプールしておき、施設の改修や備品の購入などに優先的に充当する財源として用いることなどが考えられる。

収支差額の取り扱いについて、杉並区としての基本的な考え方を検討する必要がある。また、その際には、収支差額の源泉が指定管理者の経営努力とは無関係なことが明らかな場合の取り扱いや収支差額が僅少な場合の取り扱い、当該資金の使途を決定する方法などについても、考え方をより具体的に決めておくことが肝要である。

(2) 保育園における剰余金の取り扱いの明確化について(指摘)

保育課においては、指定管理業務の実施に伴い剰余金(収支差額)が生じた場合には、指定管理者と協議の上、一定額を、翌年度の備品等の購入もしくは修繕費に充当するよう、運用上、求めている。結果として、高円寺北保育園においては、平成19年度に指定管理料の13.5%、平成20年度に15.3%に相当する剰余金が生じたため、その一部を備品等購入積立預金並びに修繕積立預金へ積み立てた形での報告を徴収している。他の指定管理施設と異なり、保育園の場合には、指定管理料は、私立保育園への扶助費と同様に算定されており、所定の保育サービスの質を金銭面で保証する意義があるものと考えられる。このため、指定管理業務から一定水準以上の剰余金が生じた場合には、翌年度の備品等の購入もしくは修繕費に充当するよう求めることは、一定の合理性を有するものと言える。ただし、剰余金の処分について協定書に定めず、保育課からの指導の形態を採ることは、事後的な裁量の余地が残ることとなり、場合によっては、指定管理者側の効率化のインセンティブを阻害するおそれがあることから、今後、剰余金の取り扱いを整理した上で、協定書等において、事前に定める必要がある。

高円寺北保育園の剰余金の状況

(単位:千円)

	平成19年度	平成20年度	平成21年度
指定管理料(A)	158,663	162,474	162,545
収支差額(剰余金)(B)	21,493	24,872	4,598
(B)/(A)	13.5%	15.3%	2.8%
備品等購入積立預金への積み立て	3,000	8,000	-
修繕積立預金への積み立て	4,000	7,000	-
積立預金合計(C)	7,000	15,000	-
積立預金控除後剰余金(D)=(B)-(C)	14,493	9,872	-
(D)/(A)	9.1%	6.0%	

・基本協定・年度協定

1. 指定管理者の引き継ぎについて

(概況)

次期指定期間に係る指定管理者候補者を公募で選定する場合、指定管理者が交代する可能性がある。杉並区においても、平成 18 年度に指定管理者制度が導入された上井草スポーツセンターでは、平成 21 年度から始まった指定期間から、新たな指定管理者による管理運営が行われている。

(監査の結果及び意見)

(1) 上井草スポーツセンターについて(意見)

指定管理者が交代すれば引き継ぎ業務が必要となるが、上井草スポーツセンターにおいては、新旧指定管理者の間の引き継ぎが必ずしも円滑に行われていなかったようである。

上井草スポーツセンターの引き継ぎが円滑に行われなかったのは、引き継ぎに関するルールが十分に整備されていないことが一因である。

上井草スポーツセンターの基本協定書第 35 条に指定管理者が交代した場合の業務の引き継ぎ等に関する項目がある。しかしながら、当該項目だけでは、実務的には不十分である。特に、同条第 3 項に「合理的理由のある場合」には視察を拒むことができるとあるが、一体どのような場合に視察を拒むことができるかが十分に示されていない。

また、上井草スポーツセンターでは、屋上施設をゲートボール場として使用してきたが、前指定管理者がフットサル競技場に改修している。基本協定書では、指定管理者交代の際には、前指定管理者に原状復帰義務が課せられていることから、前指定管理者はフットサル競技場を取り壊し、元のゲートボール場に改修している(注:これらはいずれも前指定管理者の自己資金による)。しかしながら、平成 22 年度(本年度)になり、杉並区は、このゲートボール場を再びフットサルも含む他種目での利用が可能な小運動場に改修している(平成 22 年 9 月供用開始)。このことについては、前指定管理者、新指定管理者及び杉並区の間で協議が重ねられたが、結果として前指定管理者が原状復帰工事を実施した後、杉並区が改めて改修を行う事態となった。これらはあらかじめ引き継ぎ時の取り決めが十分であれば、生じなかった可能性がある。

基本協定書の規定内容

(業務の引継ぎ等)

- 第 35 条 乙(指定管理者)は、本協定の終了に際し、甲(杉並区)又は甲が指定する者に対し、本業務の引継ぎ等を行わなければならない。
- 2 甲は、乙に対し、本協定の終了に先立ち、甲又は甲が指定する者による本施設の視察を申し出ることができるものとする。

3 乙は、甲から前項の申出を受けたときは、合理的な理由がある場合を除いてその申出に応じなければならない。

(原状復帰義務)

第 36 条 乙は、本協定の終了までに、指定開始日を基準として管理物件を原状に回復し、甲に対して管理物件を引き渡さなければならない。

2 乙は、前項の規定にかかわらず、甲が認めた場合には、管理物件を原状回復せずに、別途甲が定める状態で引き渡すことができるものとする。

(備品の扱い)

第 37 条 本協定の終了に際し、備品の扱いについては、次に掲げるとおりとする。

(1) 乙は、第 20 条第 1 項、第 4 項及び第 5 項に規定する備品()については、甲又は甲が指定する者に対して引き継がなければならない。

(2) 第 20 条第 3 項の備品()については、原則として乙が自己の責任と費用で撤去・撤収するものとする。ただし、甲と乙の協議において両者が合意した備品については、乙は、甲又は甲が指定するものに対して引き継ぐことができる。

第 20 条第 1 項: 区からの無償貸与備品

第 20 条第 4 項: 区が購入又は調達した無償貸与備品の代替備品

第 20 条第 5 項: 指定管理者が購入又は調達した無償貸与備品の弁償備品

第 20 条第 3 項: 指定管理者が購入又は調達した備品

今回の上井草スポーツセンターの指定管理者交代では、施設利用に支障をきたすような問題は発生していないが、何らかの問題が生じた場合、最終的な負担は利用者や新指定管理者が被る可能性がある。また、引き継ぎや連携の問題は他の施設についても起き得る問題であり、杉並区においては、効果的、有効的、合理的な引き継ぎや連携のあり方を取り決めておく必要がある。

新旧指定管理者間の引き継ぎでは、各団体のノウハウに関わる部分もあり、消極的な対応に終始する可能性もある。また、前指定管理者は新指定管理者に公募の結果、競り負けたことになり、感情的なしこりから、引き継ぎが十分に実施できない可能性も考えられる。

引き継ぎが円滑に行われるためには、全てを事業者任せにせず、仕様書に引き継ぐべき項目を可能な限り具体的に列挙しておく必要がある。また、杉並区(所管課)が強く関与することも、引き継ぎ業務をスムーズに進めるための一つの方法である。例えば横浜市は、新旧指定管理者に引き継ぎ期間の設定を求めており、引き継ぎ期間中に発生する人件費を横浜市が負担することとしている。

いずれにしても、指定管理者の交代に関しては、引き継ぎ業務や原状回復義務、備品の撤去・撤収等について、指定管理者との間で、より詳細に、かつ合理的な取り決めをしておく必要がある。そのためには、引き継ぎのあり方について、杉並区としての基本的な考え方を明確化しておく必要がある。

引き継ぎ等における協定書における取り決め内容の一例

<p>・引き継ぎの期間を決めておく</p> <p>指定期間最終の30日間は引き継ぎ期間とし、引き継ぎを行わなければならない。この期間、指定管理者は区職員立ち会いのもと行われる新指定管理者の施設への立ち入りを拒むことはできない。</p>
<p>・引き継ぎ内容を決めておく</p> <p>運営・管理の一般的な事項の他に、利用者からの要望や苦情の内容も引継がなければならない。</p>
<p>・設備、備品の必要性を検討する</p> <p>旧指定管理者が購入した設備や備品で新指定管理者がその後の運営上も必要である、または利用したい旨の申出を行うことができるようにする。その場合、区が簿価で買い取るか、または新指定管理者が簿価で買い取ることができるように、区が主導的に決定する。</p>

(2) 保育所について(指摘)

高井戸保育園及び高円寺北保育園の基本協定書と、平成21年3月に策定された『指定管理者制度のてびき』に添付されている「標準基本協定書」とを比較すると、両園の基本協定書には、引き継ぎ及び情報公開に関する定めが置かれていない。「標準基本協定書」は、各所管課が参考とするものと位置づけされており、必ずしもそのまま利用することは想定されていないものの、『指定管理者制度のてびき』にあるように、協定書に盛り込む事項の参考とすべきものである。

保育園に関しては、指定管理者が継続することが前提として運用がなされているものの、指定管理者の事業運営に問題があった場合等においては、指定管理者を変更することが想定され得る。引き継ぎに関する事項は、変更に伴う区民の混乱が生じないよう規定するものであり、本来的に、基本協定書に盛り込むべき性質のものと考え。また、情報公開にかかる事項についても、全ての指定管理者に共通して求めるべき事項と考える。

確かに、高井戸保育園及び高円寺北保育園の基本協定書は、『指定管理者制度のてびき』の実質的な発効前に締結行為がなされたものとも考えられるとともに、現時点においては、当該事項が無いことによる紛争等は結果として発現していない。しかしながら、当該事項については、本来、基本協定書に規定しておくべき性質のものであり、速やかに、追加協定書の締結もしくは基本協定書の変更を行う必要がある。

標準基本協定書 (抜粋)	基本協定書 (高井戸保育園、高円寺北保育園)
<p>(業務の引き継ぎ等)</p> <p>第34条</p> <p>乙は、本協定の終了に際し、甲または甲が指定するものに対し、本業務の引き継ぎ等を行わなければならない。</p> <p>2 甲は、必要と認める場合には、本協定の終了に先立ち、</p>	<p>該当条項なし。</p>

標準基本協定書 (抜粋)	基本協定書 (高井戸保育園、高円寺北保育園)
<p>乙に対して、甲または甲が指定するものによる本施設の視察を申し出ることができるものとする。</p> <p>3 乙は、甲から前項の申出を受けた場合は、合理的な理由のある場合を除いてその申出に応じなければならない。</p>	
<p>(業務実施条件)</p> <p>第 10 条 三情報公開</p> <p>乙は、杉並区情報公開条例(昭和 61 年杉並区条例第 38 号)の規定に基づき、情報の公開を行うために必要な措置を講じるよう努めなければならない。</p>	<p>該当条項なし。</p>

(注)標準基本協定書において甲は杉並区、乙は指定管理者を指す。

2. 指定管理者の提案の取り扱いについて

(概況)

協定書に関して、『指定管理者制度のてびき』は、「指定管理者の管理権限は、条例に基づく行政処分によって生じますが、業務範囲や管理の基準、指定管理料その他業務を行っていくうえで必要な事項は、区と事業者で協議し、取り決め内容を明確にするため、協定を取り交わします。」として、業務を行っていくうえで必要な事項は、協定を取り交わすことによって、取り決め内容を明確化することを求めている。

上井草スポーツセンターの指定管理者は、その選定に際して、年度ごとに収支差額の二分の一を区に返還することを提案している。実際、平成 21 年度においては、提案通りに収支差額 3,893 千円の二分の一を区に返還している。

上井草スポーツセンターにおける収支差額の二分の一を返還するという指定管理者からの提案は、基本協定書及び年度協定書に明文化されていない。その理由は、あくまでも指定管理者からの提案であり、区としては基本協定書及び年度協定書に反映することによって、当該提案内容(形はどうあれ、業務終了後において指定管理料の一部を返還するということ)の固定化を懸念したため、とのことである。

(監査の結果及び意見)

(1) 指定管理者の提案の取り扱いについて(意見)

指定管理者からの提案を杉並区も同意したのであれば、そのことを基本協定書もしくは年度協定書に明記しておく必要がある。

指定管理業務の実施状況によって、条件が変わってしまう可能性があり、基本協定書もしくは年度協定書に具体的な内容を明記することが困難な事項であれば、例えば、年度協定書に、「別途協議する」旨を明記し、覚書等で詳細な定めを行うことも一つの方法である。

いずれにしても、指定管理者からの提案については、年度協定書もしくは覚書など何らかの合意文書に明記しておく必要がある。杉並区の基本的な方針として、そのことを明確化しておく必要がある。

3. その他

(概況)

指定管理における情報公開、基本協定書及び年度協定書に関する印紙税の取り扱い、及び産業商工会館における車イス用階段昇降機については、見直しが必要である。

(監査の結果及び意見)

(1) 指定管理における情報公開(意見)

杉並区の公式ホームページでは、現在、指定管理に関する一定の情報公開がされているものの、十分とはいえない。

基本協定書、年度協定書、モニタリングの結果等、関連する資料も極力開示することが望ましい。また、この場合には、杉並区はあらかじめ開示項目を定めておき、全ての指定管理施設の開示内容が統一されていることが望ましい。(ただし、指定管理施設の所管課が、杉並区が決めた以上の開示を行う意思がある場合は、その意思を尊重する必要がある。)

(2) 印紙税の取り扱いについて(意見)

杉並区はこれまで、「指定管理者制度のてびき」において、指定管理者と交わす基本協定書及び年度協定書を課税文書として扱い、事業者が区に渡す協定書には印紙税法による収入印紙を貼付することを求めてきた。しかしながら、平成 22 年 4 月に杉並区が改めて税務署に確認したところ、「印紙税法において、指定管理者制度による協定書は、民法上の委任契約によると解され、原則として課税文書にはあたらない。ただし、協定内容によっては課税対象となる場合があるため、税務署の確認が必要」との見解があったため、次のとおり取り扱うものとなった。

- 1、基本協定書における印紙の貼付については、指定管理者が、税務署の判断を仰ぐこととする。
- 2、年度協定書については、基本協定書と同様の取り扱いとする。
- 3、所管課においては、印紙の貼付に関して税務その判断を仰いだかを確認する。
- 4、請負に関する事項について協定変更を行う場合は、上記1と同様の取り扱いとする。

なお、基本協定書等が、非課税文書となった場合、印紙税の還付が受けられる。(5年間)

以上の取り扱いに対して、平成 22 年 8 月 31 日現在の、監査対象とした指定管理者施設の印紙税の還付の状況は次のとおりであった。

指定管理者施設名	印紙還付の有無	還付無の場合その理由
上井草スポーツセンター	×	1
高円寺体育館	×	1
産業商工会館		—
阿佐谷図書館		—
成田図書館		—
高井戸保育園	×	2
高円寺北保育園	×	2
高円寺障害者交流館	×	3

- 1 還付手続き中である。
- 2 指定管理者に対し確認中である。
- 3 指定管理者に対し税務署に確認すれば還付される可能性が高い旨を伝えている。

基本協定書や年度協定書に貼付する収入印紙は事業者が負担するものであり、直接区が負担するものではない。また、印紙の貼付に関して指定管理者が税務署に対しその判断を仰いでいないことや、還付できる可能性が高いにも関わらず、指定管理者が還付手続きを行わないことは、本来であれば、事業者の判断や責任に帰すべきものである。

しかしながら、添付される収入印紙は指定管理料の額により1通100千円と高額なものもあり、その負担が間接的に指定管理料に上乗せされた場合、結果として、区が印紙税を負担していることになる。この点、指定管理料の全額精算方式を採用している施設で、収入印紙代を指定管理料に含めている場合については、杉並区が印紙税を負担していることは明らかである。

杉並区(各施設の所管課)は、過去に支出した収入印紙について還付が可能なものは、還付される印紙税の額に比して明らかに事務手続の煩雑であると認められるものを除き、還付手続きを行うよう指導することが望ましい。また、新規に基本協定書あるいは年度協定書を作成する場合も、収入印紙の添付の必要性の有無について、税務署の判断を仰ぐことを義務づけることが望まれる。

(3) バリアフリー対策と車イス用階段昇降機の使用とメンテナンスについて(指摘)

産業商工会館には、平成6年度からバリアフリー対策として車イス用階段昇降機(以下、「昇降機」という。)が設置されているが、平成20年度以降、この昇降機は指定管理者が以下の理由で使用を中止しており、併せて、保守点検作業も行われていない。

しかしながら、杉並区と指定管理者の間の基本協定書においては、指定管理者は杉並区の備品を常に良好な状態に保つものと定められている。また、指定管理者として産業商工会館の管理運営を行う以上は、昇降機の運転操作に十分な人員体制を整える必要がある。このため、指定管理者が自らの判断で昇降機の保守点検や利用者に対する昇降機のバリアフリーサービスを中止することは適切ではない。

杉並区と指定管理者は昇降機の使用再開について検討する必要がある。その結果、杉並区が、使用中止はやむを得ないと判断するのであれば、協定書の備品の保守点検に関する指定管理者の責任の免除について、書面などによる承認が必要である。

昇降機の運転操作は危険が伴い、日頃から定期的に訓練し、相当熟練していないと事故を起こす可能性が高い。使用に当たっては少なくとも2名以上の職員で対応する必要があり、現在の人員体制では困難である。

会館内の傾斜角度がきつく、かつ距離が長いいため使用の限界レベルに近い(特に地下1階への階段は危険。)

昇降機は備品として設置してから14年が経過、バッテリー及びクローラーの交換の時期を迎えているが、以上の理由で今回の交換は見合わせることにしたい。(交換費用 181,104 円)

・モニタリング

1. 事業報告書の取り扱いについて

(概況)

地方自治法第 244 条の 2 第 7 項は、「指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。」と規定しており、毎年度終了後、指定管理者に地方公共団体への事業報告書の提出を義務づけている。この事業報告書は、管理業務の実施状況や利用状況、料金収入の実績や管理経費等の収支状況等、指定管理者による管理の実態を把握するために必要な事項が記載されるべきものである。

(監査の結果及び意見)

(1) 事業報告書の承認について(意見)

高円寺障害者交流館においては、基本協定書で、指定管理者は、指定管理料に関して、年度の終了後 10 日以内に収支報告書及び内訳を明らかにした事業報告書を提出し、その承認を受け、同時に概算払い精算書を区に提出し、15 日以内に精算を終了する必要があると定めている。このため、指定管理者は指定管理業務に関する特別会計収支決算書 [杉並区委託事業] 及び平成 21 年度障害者交流館の管理運営に係る委託金の精算について(報告)を年度の終了日である平成 22 年 3 月 31 日付けで杉並区に提出している。

しかしながら、指定管理者が杉並区に提出した総会議案集によると、当該特別会計収支決算書が同団体の監事による決算監査を受けたのは 4 月 20 日であり、同決算書が同団体の総会による承認を受け、決算が確定したのは 5 月 14 日となっている。すなわち、杉並区は指定管理者の監事による決算監査や団体の決算承認に先立ち、同団体の決算書を承認した形となっている。このことについて、杉並区が行う事業報告書の承認の方法やその根拠が明らかとなっていない。

指定管理者から事業報告書を受領するタイミングについて、杉並区としての考え方を明確化しておくことが望まれる。

年度終了後速やかに受領する必然性が低いのであれば、事業報告書に含まれる収支決算書(収支報告書)の決算監査等の終了後に受領することでも目的は達せられる。

年度終了後速やかに受領するのであれば、少なくとも、決算監査等の終了後に再度収支報告書を受領して、当初入手したものとの間で違いが生じていないことを杉並区は確認しておく必要があり、そのことを杉並区全体のルールとして明確化しておく必要がある。

(2) 収支報告書のフォームについて(意見)

杉並区は、料金収入の実績や管理経費等の収支状況等について、指定管理者から収支報告書等により報告を受ける義務がある。

収支報告書は指定管理者から、料金収入の実績や管理経費等の収支状況等についての報告を受けるものであるが、杉並区は収支報告書を活用して、経年比較等によって収入を得る施策のプランニングに役立て、費用の削減効果を確認し、次期以降の支出計画を図ることが望まれる。しかしながら、例えば体育施設の場合、収支報告書のフォーム(雛型)は基本的に指定管理者に任されているため、フォームが指定管理者ごとに異なっている。そのため、第三者が施設間の比較を行うことや、指定管理者が交代した場合に、経年比較を行うことが困難となっている。

指定管理者から受領する収支報告書は、あらかじめ杉並区でフォームを作成してこれを指定管理者に提示しておき、このフォームに従った形で提出を受けることが望ましい。

例えば体育施設の場合、上井草スポーツセンターの指定管理者から提出される収支報告書は、見直しが望まれる面もあるが、比較的有用性が高いと考える。したがって、高円寺体育館等の指定管理者に対しても、上井草スポーツセンターの指定管理者が用いている収支報告書に修正を加えたフォームを提示して、そのフォームに従った作成を求めることが望ましい。

以下に、上井草スポーツセンターの指定管理者から提出される収支報告書を参考として、収支報告書のフォーム案の一例を記載した。収支報告書については、体育施設以外の指定管理施設でも活用可能な、杉並区共通のフォームを作成し、それを活用していくことが望まれる。

【収支報告書のフォーム案(体育施設を想定)】

1) 指定管理業務

項目		年額	
収入	指定管理料	施設の運営・維持管理に関する費用	円
		に関する費用	円
		計	円
	利用料金	利用料金(個人)	円
		貸出料金(法人)	円
		駐車場	円
		計	円
	イベント事業		円
		××	円
			円
		計	円
	指定管理料 + +		円

項目			年額		
支出	人件費	事務局運営費	支配人	円	
			副支配人	円	
			計	円	
		社員人件費 計		円	
		アルバイト人件費 計		円	
		計		円	
	イベント事業			円	
		××		円	
				円	
		計		円	
	保守管理費	修繕費		円	
		光熱燃料費	電気料金	円	
			ガス料金	円	
			上下水道料金	円	
		設備管理費	総括管理・設備日常管理・遠隔監視		円
			設備定期保守業務		円
			環境衛生管理		円
			日常管理		円
			駐車場整理・保守警備		円
		建築物定期検査・診断		円	
	計		円		
	その他管理経費	備品費・消耗品費		円	
		事務用品初期購入費		円	
		保険料		円	
		使用料・賃借料(リース含む)		円	
		広報費		円	
		その他(旅費・通信運搬費・手数料など)		円	
計		円			
+ + +			円		
収支			円		

2) 自主事業

項目		年額	
収入	教室事業		円
		××	円
		計	円
	物販事業	ショップ販売	円
		××オリジナルグッズ手数料	円
		自動販売機販売手数料	円
		計	円
	その他	貸ロッカー	円
		レンタル品	円
		その他	円
計		円	
+ +		円	
支出	教室事業		円
		××	円
		計	円
	物販事業	計	円
	その他	レンタル品	円
		その他	円
		計	円
+ +		円	
収支		円	

3) 全事業合計

項目		年額
収入	指定管理業務	円
	自主事業	円
	計	円
支出	指定管理業務	円
	自主事業	円
	計	円
収支		円

2. モニタリング結果の開示について

(概況)

指定管理者制度の導入目的の一つである住民サービスの向上については、その達成度を判断することが難しい。施設の利用時間を拡大した、あるいは新規事業を実施した、などの対応を図ったことで住民サービスの向上を実現したとする見方もあるかもしれないが、本来であれば、そのような対応を図ったことが重要なのではなく、対応を図った結果、サービスの受益者がサービスの向上を実感したかどうかの方が重要となる。

このように、サービスの向上が実現したかどうかを客観的に把握することは難しいが、それを判断する手段の一つとしてモニタリングがある。指定管理者制度を導入している公の施設を所管する課においては、指定管理者へのアウトソーシングの結果が適切であったどうかを評価し、改善すべき事項があれば、指定管理者に必要な指示をすることになる。この一連の手続がモニタリングである。

杉並区では、『モニタリングのガイドライン』(以下「ガイドライン」という。)を平成 20 年 10 月に策定しており、平成 22 年 2 月にその改訂を行っている。指定管理者制度におけるモニタリングの考え方もこのガイドラインに含まれている。

(監査の結果及び意見)

(1) モニタリング結果の開示について(意見)

個別外部監査の対象とした 8 施設のモニタリングの状況を確認した結果、特段指摘すべき事項はなかった。その意味では、モニタリングは適切に実施されていると評価できるが、指定管理者に対するモニタリングの実施結果は公表されていない。

指定管理者による指定管理業務が、条例、規則及び協定等に従い、適切かつ確実に実施されたかどうか、指定管理者制度によってどのような効果が生じているのか、また、それらについて杉並区はどう評価するのか、これらについて杉並区は区民に適切に情報開示する必要があり、杉並区公式ホームページは、そのための最も効果的な手段である。

杉並区でも公式ホームページで指定管理者制度についての開示を行っているが、指定管理者に対するモニタリングの実施結果は公表されておらず、今後、見直しが必要である。

第5 監査対象とした施設別の状況

今回の個別外部監査「指定管理者制度」では、指定管理者制度が導入されている23施設のうち、体育施設、図書館、保育所、その他の各分野から計8施設を選び、1)民間事業者のノウハウを活かした運営の効率化やサービスの向上などが図られているか、2)第三者評価やモニタリング等が適正に実施されその結果が管理運営の改善に反映されているか、を中心に検証し、杉並区の指定管理者制度が有益に機能しているか監査した。

次頁以降に、施設種類別に現状及び分析を記載するとともに、各施設における監査結果につながる問題点と改善策を再掲している。

監査対象とした指定管理施設

公の施設名		指定期間	指定管理者	募集方法
体育施設	上井草スポーツセンター	平成21年4月1日から 平成24年3月31日	株式会社	公募
	高円寺体育館()	平成21年4月1日から 平成24年3月31日	財団法人	公募
図書館	阿佐谷図書館	平成22年4月1日から 平成25年3月31日	株式会社で構成される共同事業体	公募
	成田図書館			
保育所	高井戸保育園	平成19年4月1日から 平成24年3月31日	社会福祉法人	非公募
	高円寺北保育園	平成21年4月1日から 平成24年3月31日	株式会社	非公募
その他	高円寺障害者交流館	平成21年4月1日から 平成24年3月31日	連合会	非公募
	産業商工会館	平成21年4月1日から 平成24年3月31日	運営協議会	非公募

高円寺体育館は他の6つの体育施設も含め「杉並区高円寺体育館ほか6施設」として一括で指定管理者候補者を募集(パッケージ公募)している。よって、監査の対象は高円寺体育館であるが資料等については他の体育施設も含めた7施設全体を確認している。

体育施設と保育所は、選定手続きの適正性や、指定管理者ごとの業務の内容に対する課題といたった個々の施設の課題よりも施設種類ごとに共通的な課題が多いため、施設種類別に1つの項目としてまとめている。また、図書館は、監査対象とした阿佐谷図書館と成田図書館が、「阿佐谷地域グループ」として一括で指定管理者候補者の募集(パッケージ公募)が行われているため、これも1つの項目としてまとめている。

・体育施設(上井草スポーツセンター、高円寺体育館)

1 概要

(1) 杉並区における体育施設の概要

杉並区では、体育・レクリエーションその他社会教育の振興を図り、住民の心身の健全な発達に寄与することを目的として、平成 22 年 4 月 1 日現在、運動場 12 施設、体育館 6 施設及びプール 6 施設の体育施設を設置している。

杉並区教育委員会は、平成 17 年 1 月「杉並区教育ビジョン」を定め、その中で、スポーツ・文化活動を通じた、豊かな地域づくりを進めることを掲げ、スポーツが持つ健康づくり、コミュニティづくりなどの機能を生かし、地域ぐるみ、家族ぐるみのまちづくりにつなげていくとしている。

また、この「杉並区教育ビジョン」に掲げた基本的考え方に基づいて、「杉並区教育ビジョン推進計画」(以下 推進計画 という。)を策定し、重点的に取り組む事業を明らかにしている。

以下は、推進計画におけるスポーツ施設(体育施設)に関連する記載の抜粋である。

2. スポーツ施設・体制の整備【重点事業】

老朽化の進んだ地域体育館の改築や運動場の改修、人口 50 万都市にふさわしい陸上競技場の整備促進など、スポーツ施設の充実を図るとともに、子供から大人まで、それぞれの個性やライフスタイルに応じて自由にスポーツ活動を行うことができる地域スポーツクラブの創設を支援することにより、地域におけるスポーツ活動の振興を図ります。

推進計画では、スポーツ施設・体制の整備を進める上で、「地域」が一つのキーワードになっている。すなわち、地域に密着した、きめの細かい施設サービスの提供をもってスポーツ振興を図っていこうという方針である。このような考え方については、今回の個別外部監査における施設への往査を通じても現場レベルで感じられるものであった。一般に公的な施設を通じた地域サービスは施設の偏在によって、利用しにくい住民から不満の声があがることがある。その点、杉並区の体育施設は地理的な偏りが比較的少ないことから、施設運営において地域密着を掲げることはスポーツ振興という目的を達成するためにも有効であると思われる。

(2) 杉並区の体育施設の指定管理者制度導入状況

杉並区の体育施設

杉並区が設置している体育施設の内訳は次のとおりである。このうち、上井草スポーツセンター、高円寺体育館、妙正寺体育館、大宮前体育館、永福体育館、荻窪体育館、下高井戸運動場、高井戸温水プールの 8 施設に指定管理者制度が導入されている。

運動場	体育館	プール
井草森運動場	永福体育館	杉十小温水プール
上井草スポーツセンター	大宮前体育館	高井戸温水プール
蚕糸の森公園運動場	荻窪体育館	阿佐谷げやき公園プール
下高井戸運動場	上井草スポーツセンター	上井草スポーツセンター
塚山公園運動場	高円寺体育館	関根文化公園プール
松ノ木運動場	妙正寺体育館	和田堀公園プール
柏の宮公園庭球場		
馬橋公園運動広場		
和田堀公園野球場		
和田堀調節池庭球場		
和田堀調節池壁打ち庭球練習場		
(暫定)富士見ヶ丘運動場		

は指定管理施設

杉並区立体育施設数	指定管理施設数	導入率
22	8	36.4%

(注) 上井草スポーツセンターは運動場、体育館、プールから構成されているが、本報告書ではこれらを一括して1施設として扱うものとする。そのため、杉並区が設置している体育施設数を22施設と表記している。

指定管理者制度が導入されている体育施設の状況

指定管理者制度が導入されている体育施設の状況は次のとおりである。

施設名	指定管理者名	指定期間	制度導入前の管理形態	募集方法
上井草スポーツセンター	(共同事業体) ・(株)ティップネス ・(NPO法人)ワセダクラブ	平成18年4月1日から 平成21年3月31日まで	管理委託	公募
	(共同事業体) ・(株)東京アスレティッククラブ ・東京フットボールクラブ(株) ・三菱電機ビルテクノサービス(株)	平成21年4月1日から 平成24年3月31日まで		公募
高円寺体育館他6施設	(財)杉並区スポーツ振興財団	平成18年4月1日から 平成21年3月31日まで	管理委託	非公募
		平成21年4月1日から 平成24年3月31日まで		公募

(注) 高円寺体育館他6施設(以下「高円寺体育館等」という。)は、全施設一括して指定管理者を定める方式(パッケージ公募)をとっている。

(3) 個別外部監査の対象とした施設の概要

今回の個別外部監査の対象とした体育施設は、上井草スポーツセンターと高円寺体育館の2施設であり、監査手続として、書類審査等の他、現場視察を実施している。

上井草スポーツセンターは、株式会社が指定管理者である施設として監査対象とした。また、高円寺体育館は、区の外郭団体である財団法人杉並区スポーツ振興財団(以下「スポーツ振興財団」という。)が指定管理者である施設として監査対象として選定した。なお、高円寺体育館と同時にパッケージ公募された他の6施設についても内容に応じて言及している。

項目	杉並区上井草スポーツセンター	杉並区高円寺体育館
所在地	杉並区上井草三丁目 34 番 1 号	杉並区成田高円寺南二丁目 36 番地 31 号
設置根拠条例	杉並区体育施設等に関する条例	同左
開館	平成 10 年 2 月 22 日	平成 12 年 2 月 13 日
施設の内容	グラウンド (人工芝、ナイター設備なし) (軟式野球・ソフトボール サッカー、ミニサッカー) テニスコート(人工芝、ナイター設備あり) 体育館 (1,055.92 m ²) (バスケットボール、バレーボール、バドミントン、パドルテニス、ネットボール、なぎなた、卓球 16 台等) 小体育室 (321 m ²) (剣道、バドミントン、パドルテニス、エアロビクス、体操等) トレーニングルーム (250.2 m ²) (心配持久力強化系の運動) 温水プール (25m公認プール、幼児用プール) 弓道場 (28m6 人立、アーチェリー併用) ゲートボール場兼小運動場 (20.0m×26.4m×2面) グラウンド外周通路 (1 周 650m、ジョギング可) こどもの広場(保育室) 会議室(2 室(定員 1 室 36 名)) 喫茶・軽食 駐車場(機械式 50 台、身体障がい者用(平置 2 台))	体育室 697.86 m ² (バドミントンの場合 4 面、バスケットボールの場合 1 面) 小体育室 98.01 m ² (エアロビクス、太極拳など)

項目	杉並区上井草スポーツセンター	杉並区高円寺体育館
施設の内容	自転車駐輪場、バイク置き場 (自転車 300 台)	
開館期間・時間	【月～土曜日】9:00～21:00 (プール施設、トレーニングルームは 22:50 まで) 【日・祝日】9:00～21:00 (プール施設、トレーニングルームは 20:50 まで) 【休館日】毎月第 3 木曜日・年未年始 (12/29～1/3)	9:00～21:00 【休館日】年未年始

(4) 指定管理者

上井草スポーツセンター及び高円寺体育館の現在の指定管理者の概要は次のとおりである。

項目	上井草スポーツセンター	高円寺体育館
指定管理者	(共同事業体) ・(株)東京アスレティッククラブ ・東京フットボールクラブ(株) ・三菱電機ビルテクノサービス(株)	(財)杉並区スポーツ振興財団
分類	共同事業体	杉並区の外郭団体
団体所在地()	中野区中野二丁目 14 番 16 号	杉並区阿佐谷南一丁目 14 番 2 号
代表者() (杉並区との関係)	代表取締役 正村宏人 (杉並区との関係はない。)	理事長 松沼 信夫 (現杉並区副区長)
役員、職員の状況()	取締役 5 人、社員 230 人、 パート 782 人 (平成 22 年 3 月末現在)	理事長 1 名、常務理事 1 名、 理事 7 名、評議員 12 名 職員数 97 名 (平成 22 年 4 月 1 日現在)
主な業務内容()	・体育施設の管理運営 ・総合スポーツクラブの運営 ・健康管理システムの開発、販売 ・野外レクリエーションの企画・運営等	・体育施設の管理運営 ・各種スポーツ振興事業等に関する企画 ・各種スポーツに関する情報収集及び研究等 ・各種スポーツイベントの開催・運営に関する事業等
代表団体の杉並区所管の他の公 の施設における指定管理業務	なし	妙正寺体育館、大宮前体育館、 永福体育館、荻窪体育館、下高 井戸運動場、高井戸温水プール

上井草スポーツセンターは、共同事業体の代表団体である(株)東京アスレティッククラブについて記載している。

(5) 指定管理者の選定手続き

項目	上井草スポーツセンター	高円寺体育館
選定方法	公募	同左 (パッケージ公募)
応募資格	応募時点において東京都内に本社を有し、施設の管理運営及びスポーツ教室等における業務実績があり、施設の効率的かつ安定した運営を行うことができる法人その他の団体	同左
選定経緯		
選定委員会の設置	平成 20 年 7 月 9 日	同左
指定管理者の公募開始 (区の HP、窓口配付)	平成 20 年 8 月 21 日	同左
公募締め切り	平成 20 年 10 月 9 日	同左
第一次審査 (書類審査、経営分析)	平成 20 年 10 月 23 日	同左
第二次審査 (書類審査、プレゼンテーション)	平成 20 年 11 月 6 日	同左
議会での議決()	平成 20 年 12 月 8 日()	同左
審査方法	審査基準を設け、選定委員会において、第一次審査(書類審査、経営分析)、第二次審査(書類審査、プレゼンテーション)を行い、第一次審査及び第二次審査の評点の合計点が最高点となった事業者を指定管理者の候補者に選定している。	同左

平成 20 年第 4 回区議会定例会にて議決

1) 審査基準及び配点

第一次審査(書類審査、経営分析)

評点項目	配点	
	上井草スポーツセンター	高円寺体育館等
申請団体の経営方針	45 点	45 点
新制団体の経営状況	45 点	45 点
申請団体の管理業務実績	45 点	45 点
管理運営に関する考え方・理念	45 点	45 点

評点項目	配点	
	上井草スポーツセンター	高円寺体育館等
運營業務	45点	45点
維持管理業務	45点	45点
スポーツ振興事業	60点	60点
自主事業	30点	30点
収支計画	90点	90点
総合評価	50点	50点
第一次審査合計	500点	500点

第二次審査(書類審査、プレゼンテーション)

評点項目	配点	
	上井草スポーツセンター	高円寺体育館等
施設の運営、管理及び事業の実施に対する明確なビジョンがあるか。 委員からの質疑に対する回答が的確であったか。 熱意や意欲が感じられるか。	400点	400点
申請団体の概要、実績及び事業計画書等、並びにプレゼンテーション及び質疑の内容を総合的に考慮し指定管理者としてふさわしいか。	50点	50点
視察 ・職員の対応 ・施設内の整理整頓	50点	50点
第二次審査合計	500点	500点
総合点	1,000点	1,000点

2)選定委員の構成

	上井草スポーツセンター	高円寺体育館等
委員長	筑波大学大学院教授 (外部)	同左
委員	行革フォーラム代表 (外部)	同左
委員	公認会計士 (外部)	同左
委員	杉並区政策経営部企画課長 (内部)	同左
委員	杉並区教育委員会事務局社会教育スポーツ課長 (内部)	同左

選定結果

【上井草スポーツセンター】

参加事業者	得点(合計点)
(共同事業者) ・(株)東京アスレティッククラブ ・東京フットボールクラブ(株) ・三菱電機ビルテクノサービス(株)	882 点
A	807 点
B	774 点

【高円寺体育館】

参加事業者	得点(合計点)
(財)杉並区スポーツ振興財団	871 点

(6) 指定管理者の指定及び協定書の締結

項目	上井草スポーツセンター	高円寺体育館
指定管理者の指定	平成 20 年 12 月 8 日に指定	同左
基本協定書の締結	平成 21 年 4 月 1 日	同左
年度協定書の締結	平成 21 年 4 月 1 日、平成 22 年 4 月 1 日の 2 回にわたって年度協定書が締結されている。	同左

(7) 指定管理の内容

項目	上井草スポーツセンター	高円寺体育館
指定期間	3 年(平成 21 年 4 月 1 日～平成 24 年 3 月 31 日)	同左
指定管理料、利用料金等	指定管理料及び利用料金併用制	同左
指定管理者が行う業務の内容	<ul style="list-style-type: none"> ・施設運営に関する業務 ・施設、附属設備及び物品の維持管理業務 ・スポーツ振興事業 ・その他 ・自主事業(区が経費を負担せず、指定管理者が自己の経費により自主的に実施する事業) 	同左

(参考) 杉並区と指定管理者との責任分担(上井草スポーツセンター)

項目		指定管理者	杉並区
施設の運営業務(施設の提供、苦情処理、受付案内、利用者サービス事業等)・スポーツ振興事業及び自主事業			
施設の法的管理	使用許可、許可の取り消し		
	目的外使用許可		
利用料金制度に伴う料金徴収事務			
施設、設備の維持管理(清掃、施設保守点検、設備等法定点検、日常的修繕(軽微な改修を含む。)、警備、植栽、安全衛生管理、光熱水費支出等)			
物品管理			
施設の修繕	小規模修繕		
	大規模修繕		
施設に係る各種保険加入			
周辺住民・利用者等からの苦情・要望等対応			(案件による)
区の事由による指定管理業務の変更に伴う経費の増			
物価・金利変動に伴う経費の増			
指定管理者の警備不備による情報漏洩、犯罪発生等			
災害時対応(待機連絡体制確保、被害調査・報告、応急措置等)			
災害復旧(本格復旧)			
支払い遅延	指定管理者の責に帰することのできない理由により、区からの経費の支払い遅延によって生じた事由		
	上記以外の場合		
書類の誤り	仕様書等、区が責任を持つ書類の誤りによるもの		
	事業計画書等、指定管理者が提案した内容の誤りによるもの		
管理瑕疵責任	設計や構造にかかわるもの		
	運営や日常的修繕にかかわるもの		
指定解除による損害(指定管理者の責めに帰すべき事由による。)			
事業終了時の費用(指定期間が終了した場合、または期間途中において業務を廃止した場合等における業務引継ぎ及び撤収費用)			

(注) 高円寺体育館も上記内容と同一である。

(8) 指定管理者制度導入後の業務の概況

【上井草スポーツセンター】

年間利用状況

	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
体育室	64,371	72,797	66,009
小体育室	33,874	37,234	31,419
トレーニングルーム	49,877	56,330	52,414
運動場・野球場	98,681	108,815	104,272
庭球場	46,574	45,722	46,162
ゲートボール	9,700	22,485	3,009
弓道場	15,307	15,713	16,650
温水プール	172,200	179,143	135,982
(会議室)	38,428	18,407	39,543

収支の状況

(単位:千円)

	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	
収入	316,324	356,484	376,278	333,550	
内	指定管理料	183,832	175,975	175,975	161,000
訳	その他収入	132,492	180,509	200,303	172,550
支出計	321,709	332,644	342,804	329,656	
内	人件費	65,124	70,652	78,608	85,470
訳	その他	256,585	261,992	264,196	244,186

(参考) 自主事業の実施状況

- ・ 各種教室、スクール(通年、定期、短期)

種目: 武道、体操、ダンス、ヨガ、水泳、水中運動、サッカー、トレーニング、バスケットボール、バレーボール、チアリーディング、野球など

【高円寺体育館】

年間利用状況

	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
体育室	34,164	39,348	36,293
小体育室	14,917	14,428	15,512

収支の状況

(単位:千円)

	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
収入	29,649	28,871	29,096
内 指定管理料	24,830	22,958	22,368
内 訳 その他収入	4,819	5,913	6,728
支出	27,321	28,108	28,427
内 人件費	15,118	15,420	15,118
内 訳 その他	12,202	12,687	13,308

(参考)自主事業の実施状況 : フットサル教室、卓球教室ほか

(9)指定管理者による事業報告等の状況

項目	上井草スポーツセンター	高円寺体育館等
四半期報の状況	提出されている。	同左
事業報告書(収支結果報告書含む)	提出されている。	同左
その他(連絡調整会議、自己評価等)の状況	指定管理者による「履行評価表」に基づいた自己評価が行われている。	同左

(10)杉並区によるモニタリングの状況

上井草スポーツセンター、高円寺体育館の両施設とも、社会教育スポーツ課により「履行評価表」に基づく評価が行われている。

また、上井草スポーツセンター、高円寺体育館の両施設とも、指定管理者評価委員会による評価が行われている。

いずれの評価も結果は概ね良好であり、管理運営上の大きな問題はないと判断される。

2 問題点と改善策

(1)分析

杉並区の体育施設の、利用者1人あたり管理費(建物管理等委託費(管理委託業務に係る委託費)、指定管理料)は次表のとおりである。

【体育館】

(単位;千円、人)

施設名	平成 21 年度				平成 20 年度			
	建物管理等委託費 (A)	指定管理料 (B)	利用人数 (C)	利用者1人あたり管理費 (円)	建物管理等委託費 (A)	指定管理料 (B)	利用人数 (C)	利用者1人あたり管理費 (円)
高円寺体育館	1,579	22,368	51,805	431.8	1,370	22,958	53,776	426.9
妙正寺体育館	-	18,233	37,460	486.7	-	19,258	36,169	532.4
大宮前体育館	-	19,349	35,992	537.6	-	19,858	35,269	563.0
永福体育館	-	21,339	37,857	563.7	-	21,241	33,113	641.5
荻窪体育館	-	49,618	106,794	464.6	-	51,512	101,879	505.6

【運動場】

(単位;千円、人)

施設名	平成 21 年度				平成 20 年度			
	建物管理等委託費 (A)	指定管理料 (B)	利用人数 (C)	利用者1人あたり管理費 (円)	建物管理等委託費 (A)	指定管理料 (B)	利用人数 (C)	利用者1人あたり管理費 (円)
下高井戸運動場	20,501	19,061	80,643	236.4	17,209	18,790	81,458	230.7
松ノ木運動場	32,963	-	95,804	344.1	35,299	-	84,741	416.6
和田堀公園野球場	16,648	-	51,085	325.9	6,938	-	39,409	176.1
塚山公園運動場	2,493	-	21,797	114.4	2,205	-	22,960	96.0
馬橋公園運動場	1,802	-	26,059	69.1	2,852	-	20,584	138.5
井草森公園運動場	7,300	-	16,737	436.1	6,809	-	15,740	432.6
柏の宮公園野球場	1,966	-	32,144	61.1	1,859	-	31,909	58.3
(暫定)富士見ヶ丘運動場	16,039	-	53,450	300.1	15,201	-	49,893	304.7

【プール】

(単位;千円、人)

施設名	平成 21 年度				平成 20 年度			
	建物管理等委託費 (A)	指定管理料 (B)	利用人数 (C)	利用者1人あたり管理費 (円)	建物管理等委託費 (A)	指定管理料 (B)	利用人数 (C)	利用者1人あたり管理費 (円)
和田堀公園プール	20,269		28,858	702.4	20,042		33,324	601.4
関根文化公園プール	8,857		12,370	716.0	9,008		12,798	703.8
阿佐谷けやき公園プール	10,617		15,826	670.9	10,426		18,654	558.9
高井戸温水プール	9,243	59,664	127,018	469.7	8,066	60,069	119,706	501.8
杉十小温水プール	73,609		82,944	887.5	97,042		101,225	958.7

(注 1) 利用者 1 人あたり管理費 = (A) or (B) / (C)

建物管理等委託費と指定管理料の両方ある施設は、指定管理料のみを計算要素としている。

建物管理等委託費と指定管理料の両方ある施設の建物管理等委託費は、他の施設との共有部分に対する費用負担分であり、指定管理業務に関するコストと直接関連しないため、計算要素から除外している。

(注 2) 複数の施設がある上井草スポーツセンターについては、施設ごとの利用者 1 人あたり管理費の算定が困難なため、上表から除いている。また、妙正寺体育館は庭球場が付設されているが、当該庭球場の利用者数は、上表の「利用人数」に含めていない。

(分析結果)

平成 20 年度と平成 21 年度の利用者 1 人あたり管理費を比較すると、体育館は全て、指定管理料が若干減少しているにもかかわらず、利用者数が増加しているため、利用者 1 人あたり管理費が低減している。体育館に関しては、指定管理者制度導入による一定の効果が実現していると思われる。

運動場は、和田堀公園野球場、馬橋公園運動広場以外は概ね大きな変化はない。和田堀公園野球場は、利用者、建物管理等委託費の双方が増加している。また、馬橋公園運動広場は、利用者が増加しているものの、建物管理等委託費が減少している。

プールは、和田堀公園プール、関根文化公園プール、阿佐谷けやき公園プールの利用者 1 人あたり管理費が増加している。この 3 施設は、建物管理等委託費がほぼ横ばいなのに対し、利用者は減少している。一方、高井戸温水プールと杉十小温水プールは、利用者 1 人あたり管理費が減少している。

(2)問題点と改善策

都内本社条件の付与について

『杉並区体育施設指定管理者募集要項 7 応募の資格と方法』では、指定管理者の応募資格を、「応募時点において東京都内に本社を有し、施設の管理運営及びスポーツ教室等における業務実績があり、施設の効率的かつ安定した運営を行うことができる法人その他の団体」と規定している。体育施設の指定管理者については、殊に地理的な偏在が考えられるわけでもなく、応募者をこのように限定する理由は乏しい。競争性を高めるためにも、次回の指定管理者の候補者選定においては、都内に本社を有する法人等に限定せず公募を行う必要がある。

公募に対する応募者が1者だった場合の取り扱いについて

平成 20 年度の高円寺体育館等の指定管理者候補者の選定では、候補者の公募を行っている。平成 20 年 8 月に行われた現地説明会には、スポーツ振興財団も含めて 10 者が参加しているが、最終的な応募者はスポーツ振興財団1者のみであった。

現地説明会に参加した 10 者のうち1者だけが応募するという結果になった理由を、区は正確には把握していないが、推察すると、最も大きな理由はコストを回収できないリスクが高いことと思われる。高円寺体育館等の管理運営業務は自主事業による収益の拡大余地が乏しく、また、特に初年度などは不慣れやノウハウの不足により赤字になる可能性が高い。一方で、指定期間が 3 年間と短いため、初年度の赤字を自らの創意工夫により、残り 2 年で取り戻すことが難しいのではないかと思われる。

杉並区はこのような状況の改善を図る必要がある。例えば、指定期間を現行の 3 年間から、5 年間ないしは 6 年間に延ばして、初期にかかるコストの回収可能性を高めることも一つの方法である。あるいは、指定管理施設を拡大することにより、スケールメリットの追求を可能にする、などの対応も考えられる。

民間経営のノウハウを活かして施設の活性化を図ることが指定管理者制度の趣旨であり、体育施設はその趣旨を十分に活かすことができる公の施設である。高円寺体育館等の管理運営については、現地説明会に 10 者が参加するなど、民間事業者も関心を有していると思われる。そのため、指定管理者となることのメリットを高めることによって、競争性を確保し、民間経営のノウハウを活用できる環境をより一層、整備していく必要がある。

なお、上井草スポーツセンターは総合的な運動施設で規模も大きく、自主事業による収益拡大の余地が多分にあり、それゆえ公募における応募者数も一定数に至っていると考えられる。したがって、指定期間の決定については、今後も、高円寺体育館等とは区分して検討することが望ましい。

パッケージ公募の範囲(指定管理者制度の導入の拡大)について

現在、体育施設では、高円寺体育館、妙正寺体育館、大宮前体育館、永福体育館、荻窪体育館、下高井戸運動場、高井戸温水プールの7施設についてパッケージ公募を行っている。

現状のパッケージの範囲を決定する際には、次の点が懸念されていた。

一つは、杉並区の体育施設は公園内に設置されているものが多く、上記7施設以外の施設では公園内における収益事業がどの程度制限されるのか未知数な部分もあり、指定管理者制度を導入しても、民間事業者等に期待される成果を望めないのではないかということ。もう一つは、杉並区は公園管理をみどり公園課が所管しているため、指定管理者制度を導入した場合、二つの課が管理監督に関わることになる。そのため、責任の所在が不明確になる、あるいは事務手続が煩雑になる可能性もあるということ、である。

杉並区では、指定管理者制度導入後4年が経過し、制度に関するノウハウも蓄積されていると思われる。また、公園に指定管理者制度を導入している地方自治体もあることから、課題の対処に関して参考になる例もあると思われる。したがって、上記の懸念について、制度導入当初と違い、問題への対処方法の選択肢は増えていると言える。

「2(2) 公募に対する応募者が1者だった場合の取り扱いについて」(77頁)に記載したとおり、体育施設については、指定管理者となることのメリットを高めることによって、競争性を確保することが必要であり、その方法の一つとして、指定管理施設の拡大を図ることが考えられる。

次回の体育施設の指定管理者選定においては、地域性や業務の効率性、また指定管理者に対するインセンティブの付与などを考慮して、パッケージ公募の範囲拡大も含め、指定管理者制度の拡大を図ることが望ましい。

指定管理者の提案の取り扱いについて

上井草スポーツセンターの指定管理者は、その選定に際して、年度ごとの収支差額の二分の一を区に返還することを提案している。実際、平成21年度においては、提案通りに収支差額3,893千円の二分の一を区に返還している。

このような指定管理者からの提案については、基本協定書、年度協定書もしくは覚書など何らかの合意文書に明記しておく必要がある。指定管理者制度では、指定管理者に収支差額が発生することは例外的な事項ではなく、あらかじめ想定され得ることである。そのため、その取り扱いを文書に明記しておき、杉並区及び指定管理者が共通の認識を有しておく必要性は高いといえる。また、収支差額の発生原因は、指定管理料の見積もり誤り(過大見積もり)ではないことを説明する意味でも有意義である。

収支差額の取り扱いについて

指定管理者の経営努力により生じた収支差額であるならば、本来は全額指定管理者に帰属するべきものであり、上井草スポーツセンターの例のように、収支差額の一部を杉並区に現金で返還し、区の一般会計の歳入として扱われる対応は、指定管理者制度の趣旨からは望ましいもので

はない。

ただし、収支差額の返還が指定管理者からの提案であり、杉並区もそれを受け入れるのであれば、現金を杉並区に返還させるのではなく、その資金を指定管理者がプールしておき、今後の施設の管理運営に資する使途に用いることの方が望ましいと考える。例えば、指定管理者が積立金としてプールしておき、施設の改修や備品の購入などに優先的に充当する財源として用いることなどが考えられる。

いずれにしても、収支差額の取り扱いについて、杉並区としての基本的な考え方を検討する必要があり、施設を所管する課はその考え方にに基づき、あらかじめ杉並区と指定管理者との間でその取り扱いを明確化しておく必要がある。

スポーツ振興事業と自主事業の区分について

上井草スポーツセンターでは、指定管理者から提案された事業計画書(3ヵ年分)を基に、当年度の設備の稼働可否状況や特殊事情による収入・支出の変動等を加味して指定管理料を算定している。具体的には、指定管理料を除いた指定管理業務における収支と自主事業における収支を合算し、その合計収支差額とほぼ同額を指定管理料としている。平成21年度の指定管理料算定に際して作成された資料を閲覧し、協議内容等について担当者に質問を実施したところ、適正に算定されていることが確認できた。

一方、「1.(8)指定管理者制度導入後の業務の概況」(73頁)に記載したとおり、上井草スポーツセンターの収入は、平成18年度以降大きく増加している。

上井草スポーツセンターの収入の内訳は次のとおりである。

上井草スポーツセンターの指定管理者の収入の推移 (単位:千円)

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
指定管理料	183,832	175,975	175,975	161,000
利用料金	84,194	85,206	89,342	85,697
スポーツ振興事業()	-	-	-	4,623
教室事業	14,054	52,372	65,666	58,966
その他	34,244	42,931	44,910	23,265

スポーツ振興事業は平成20年度以前から実施されているが、平成21年度から区分して表記している。

上井草スポーツセンターにおいて、指定管理者は、指定管理業務であるスポーツ振興事業と、杉並区が経費を負担せず、指定管理者が自己の経費により自主的に実施する事業である自主事業を行っている。

収入増加の主因は、教室事業の収入が大きく増加したことによる。教室事業の多くは自主事業であり、指定管理者の努力が施設利用需要を掘り起こしたと解釈してよいと思われる。また、このことは、将来、指定管理料の低減を実現することによって、区民の負担を減らすことにもつながる。

ただし、このような評価が成り立つためには、公の施設としての本来業務であるスポーツ振興事業（指定管理業務）を十分に実施した上で、自主事業を実施することが前提となる。そして、その前提を充たすためには、スポーツ振興事業（指定管理業務）と自主事業の性格の違いについて、杉並区と指定管理者の双方が共通認識を有していることが必要である。

そもそも体育施設においてはスポーツ振興事業と自主事業の線引きが曖昧な点があり、それゆえ、本来自主事業であるものをスポーツ振興事業に分類している、あるいは、逆に、スポーツ振興的な事業を自主事業に分類している可能性も考えられる。上井草スポーツセンターにおいても、平成 21 年度の年度報告書のスポーツ振興事業及び自主事業の項目を見ると、その企画内容では両者の実質的な違いが判然としていない。指定管理者業務仕様書には、スポーツ振興事業の定義はあるが、客観的かつ具体的に区分し得るのは、体育館・小体育館におけるスポーツ振興事業（曜日・時間が定められている）、トレーニング機器講習会や弓道・アーチェリー認定講習会など（年間の回数が定められている）のみである。

このため、スポーツ振興事業と自主事業の性格の違い、もしくは区分をより明確にしておく必要がある。この場合、内容による区分が困難であれば、スポーツ振興事業については施設（場所）別に利用時間を割り振っておき、基本的には事業の実施を義務づけるものとし、それ以外の時間で実施する事業は自主事業と見なすなど目に見える形で区分することも一つの方法である。

収支報告書のフォームについて

収支報告書は指定管理者から、料金収入の実績や管理経費等の収支状況等についての報告を受けるものであるが、杉並区は収支報告書を活用して、経年比較等によって収入を得る施策のプランニングに役立て、費用の削減効果を確認し、次期以降の支出計画を図ることが望まれる。しかしながら、体育施設の場合、収支報告書のフォーム（雛型）は基本的に指定管理者に任されているため、フォームが指定管理者ごとに異なっている。そのため、第三者が施設間の比較を行うことや、指定管理者が交代したことによって、経年比較を行うことが困難となっている。

指定管理者から受領する収支報告書は、あらかじめ杉並区でフォームを作成してこれを指定管理者に提示しておき、このフォームに従った形で提出を受けることが望ましい。

その点、上井草スポーツセンターの指定管理者から提出されている収支報告書は、見直しが望まれる面もあるが、比較的有用性が高いと考える。したがって、高円寺体育館等の指定管理者に対しても、上井草スポーツセンターの指定管理者が用いている収支報告書に修正を加えたフォームを提示して、そのフォームに従った作成を求めることが望ましい。

受益者負担の見直しについて

杉並区の体育施設の場合、使用料の全面的な見直しは平成 9 年度以降実施されていない。一部の体育施設は平成 12 年度に使用料を見直しているものの、この場合でも既に 9 年が経過している。

個別外部監査人の試算によると、平成 12 年度と平成 21 年度の時間あたり維持管理経費試算額に占める利用料金収入の割合(受益者負担割合)を比較した結果、どの設備もおよそ 10% ~ 30%ほど受益者負担割合が低下していた。すなわち、平成 12 年度以降、維持管理費に占める受益者負担割合が低下し、区民の税金による負担割合が上昇していることになる。

受益者負担の問題は、公の施設に関する問題としては大変重要である。また、利用料金を指定管理者が収受することを認めている以上、利用料金の設定額は指定管理者のモチベーションにも関係する可能性がある。体育施設の利用者は維持管理費用をどの程度負担することが適切なのか、税金による負担はどの程度まで認められるのか、杉並区として適正な受益者負担の方針を定めて、適用していくことが望まれる。

引き継ぎに関する取り決めの必要性について

上井草スポーツセンターについては、平成 21 年度から新たな指定管理者による運営が行われているが、指定管理者の交代にあたって、新旧指定管理者間の引き継ぎが必ずしも円滑に行われないという事態が生じていた。

杉並区作成の「指定管理者制度の手引き」だけではなく、上井草スポーツセンターの基本協定書においても、指定管理者が交代した場合の業務の引き継ぎ等に関する項目がある。しかしながら、当該項目だけでは、実務的には不十分であることが今回の問題の一因と思われる。

引き継ぎのあり方について、杉並区としての基本的な考え方を明確化しておく必要がある。そして、今後、体育施設の指定管理者が交代する状況が生じた場合には、杉並区の基本的な考え方に基づき、引き継ぎ業務や原状回復義務、備品の撤去・撤収等について、指定管理者との間で、より詳細に、かつ合理的な取り決めをしておく必要がある。

・図書館(阿佐谷図書館、成田図書館)

1 概要

(1) 杉並区立図書館の概要

平成 22 年 9 月現在、杉並区は、中央図書館 1 館、地域図書館 12 館、合わせて 13 館の区立図書館を設置している。

杉並区は、区域を 7 つに分け、7 地域にそれぞれ 2 ヶ所の図書館を建設する、14 館構想に基づき図書館の整備を進めている。平成 19 年 12 月に、13 番目の区立図書館として今川図書館を開館し、現在は 14 番目の図書館を高円寺地域に開設するべく、取り組みを進めている。そして、1) 区民や企業、NPO など民間の力を活用しながら、協働による個性ある図書館づくりをめざす、2) 区民の生涯にわたる学習と自立を支える情報拠点として、さまざまな課題を解決できる情報空間の創造をめざす、という 2 つの基本方針のもと図書館の運営を行っている。

民間の力を活用する点については、指定管理者制度、民間事業者への業務委託により、効率的で質の高いサービスを提供しつつ、「地域図書館の運営は、今後、すべて指定管理者による運営とする。」との方針を掲げており、その実現に向け、今後、第三者機関において、指定管理者による図書館運営についての専門的、第三者的評価を行った上で、平成 23 年度計画の取組を進めていくとしている。

指定管理者制度は、平成 19 年 4 月に阿佐谷地域グループ(阿佐谷図書館、成田図書館)に導入しており、平成 22 年 4 月に方南・和泉地域グループ(永福図書館、方南図書館)、及び高井戸地域グループ(宮前図書館、高井戸図書館)に導入している。

(2) 杉並区立図書館の最近数年間の管理形態の推移

平成 19 年度以降の中央図書館と 12 の地域図書館の管理形態の推移

図書館名	19 年度	20 年度	21 年度	22 年度
中央図書館	一部業務委託 (1)	一部業務委託 (1)	一部業務委託 (1)	一部業務委託 (1)
成田図書館	指定管理者	指定管理者	指定管理者	指定管理者
阿佐谷図書館	指定管理者	指定管理者	指定管理者	指定管理者
方南図書館	業務委託	業務委託	業務委託	指定管理者
永福図書館	直営	直営	直営	指定管理者
宮前図書館	直営	直営	直営	指定管理者
高井戸図書館	直営	直営	直営	指定管理者
南荻窪図書館	業務委託	業務委託	業務委託	業務委託
今川図書館	業務委託	業務委託	業務委託	業務委託

図書館名	19年度	20年度	21年度	22年度
下井草図書館	直営	直営	業務委託	業務委託
柿木図書館	直営	直営	直営	直営
高円寺図書館	直営	直営	直営	直営
西荻図書館	直営	直営	直営	直営

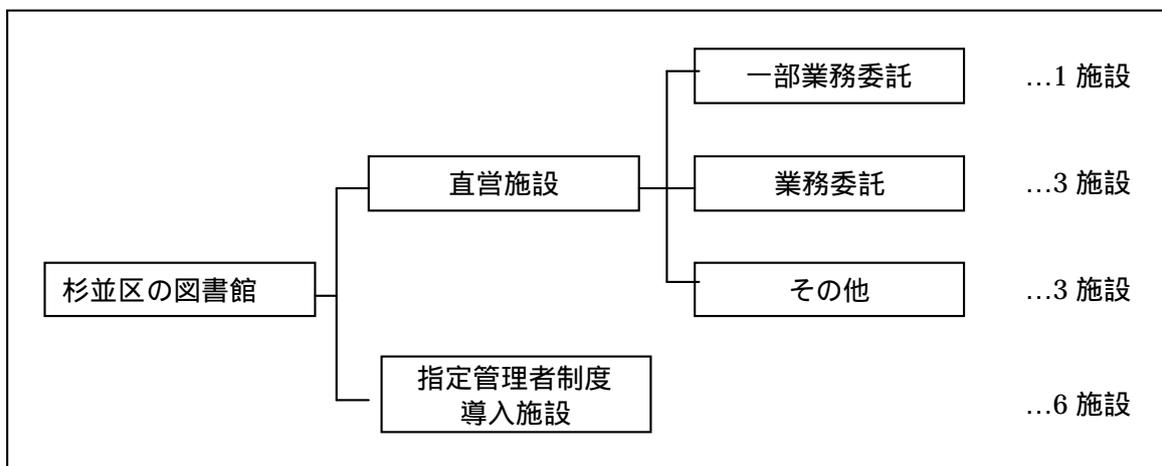
(1)中央図書館は、窓口業務等を外部に業務委託している。

平成 22 年 4 月 1 日現在、直営施設ではあるが各種運営管理業務を外部に業務委託を行っている施設が 3 施設、窓口業務を外部に業務委託している施設が中央図書館の 1 施設、その他の直営施設が 3 施設、指定管理者制度を導入している施設が 6 施設となっている。

業務委託を行っている直営施設は南荻窪、今川及び下井草の 3 図書館である。なお、業務委託と指定管理者制度の違いは、業務委託は主に運営管理業務の委託であるが、指定管理者制度は運営管理業務に加え施設管理業務についても指定管理者の業務範囲に含まれる点にある。また、業務委託では選書は行わないこと及び館長業務は区職員(再任用職員又は嘱託員)が行っているという違いもある。

	業務委託	指定管理者制度
位置づけ	サービスの提供	行政処分
受託者	限定しない	法人その他の団体
	重要な契約以外は議会の議決は不要	議会の議決を得て指定
業者選定	一般競争入札が原則	原則公募
契約形態	委託契約	契約でなく、議決(指定管理者の指定)を得て協定
根拠法令	地方自治法第 234 条他	地方自治法第 244 条の 2 第 3 項

平成 22 年度時点における杉並区の図書館の管理の状況



各図書館の人員数の推移

図書館名	人員数			
	19年度	20年度	21年度	22年度
中央図書館	常勤 36人 非常勤 3人 委託職員 28人	常勤 34人 非常勤 4人 委託職員 26人	常勤 33人 非常勤 5人 委託職員 25人	常勤 35人 非常勤 5人 委託職員 26人
成田図書館	18人	18人	18人	18人
阿佐谷図書館	19人	22人	22人	22人
方南図書館	非常勤 1人 委託職員 17人	非常勤 1人 委託職員 17人	非常勤 1人 委託職員 20人	17人
永福図書館	常勤 11人 非常勤 4人	常勤 6人 非常勤 13人	常勤 6人 非常勤 13人	18人
宮前図書館	常勤 11人 非常勤 4人	常勤 6人 非常勤 13人	常勤 6人 非常勤 13人	21人
高井戸図書館	常勤 11人 非常勤 5人	常勤 11人 非常勤 5人	常勤 11人 非常勤 5人	18人
南荻窪図書館	非常勤 1人 委託職員 13人	非常勤 1人 委託職員 16人	非常勤 1人 委託職員 16人	非常勤 1人 委託職員 17人
今川図書館	非常勤 1人 委託職員 19人	非常勤 1人 委託職員 18人	非常勤 1人 委託職員 18人	非常勤 1人 委託職員 18人
下井草図書館	常勤 11人 非常勤 4人	常勤 11人 非常勤 5人	非常勤 1人 委託職員 15人	非常勤 1人 委託職員 16人
柿木図書館	常勤 11人 非常勤 5人	常勤 11人 非常勤 4人	常勤 6人 非常勤 13人	常勤 6人 非常勤 13人
高円寺図書館	常勤 11人 非常勤 4人	常勤 11人 非常勤 4人	常勤 11人 非常勤 5人	常勤 10人 非常勤 6人
西荻図書館	常勤 11人 非常勤 5人	常勤 11人 非常勤 6人	常勤 11人 非常勤 6人	常勤 11人 非常勤 7人

(注 1) 中央図書館所有のデータ等に基づく

(注 2) 指定管理施設は、指定管理者による人員配置数を記載。

(注 3) 委託職員は、業務委託施設における委託職員数を記載

各図書館の人件費の推移

(単位:千円)

図書館名	人件費			
	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
中央図書館	337,350 [62,160]	318,900 [62,160]	306,972 [62,160]	324,730 [62,160]
成田図書館	0 (34,594)	0 (34,293)	0 (34,117)	0 (47,890)

図書館名	人件費			
	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
阿佐谷図書館	0 (48,907)	0 (48,464)	0 (48,560)	0 (53,288)
方南図書館	2,770 [35,124]	2,800 [35,124]	2,793 [35,424]	0 (50,674)
永福図書館	110,492	87,460	87,651	0 (59,081)
宮前図書館	110,492	88,540	87,651	0 (52,825)
高井戸図書館	114,390	113,550	111,634	0 (50,360)
南荻窪図書館	2,770 [33,600]	2,800 [33,600]	2,793 [33,600]	2,793 [36,000]
今川図書館	2,770 [16,800]	2,800 [37,901]	2,793 [37,901]	2,793 [37,901]
下井草図書館	110,492	112,470	2,793 [41,500]	2,793 [41,500]
柿木図書館	112,134	109,670	88,617	88,617
高円寺図書館	110,492	108,590	109,702	112,495
西荻図書館	113,262	114,190	112,495	115,288

(注 1) カッコ()内は、指定管理料の中の人件費の額。

(注 2) カッコ[]内は、業務委託の委託料。業務委託契約は一式での契約であり内訳はないが、委託料の大部分が人件費であると思われる。

(3) 杉並区立図書館の指定管理者制度の導入状況

指定管理者制度の導入率

平成 22 年 4 月 1 日現在、杉並区には中央図書館 1 館と地域図書館 12 館が設置されており、この内、3 地域の 6 つの地域図書館に指定管理者制度が導入されている。

杉並区立図書館数	指定管理者制度導入図書館数	導入率
13	6	46.1%

指定管理者制度の導入状況

杉並区では、6 つの地域図書館を 3 つの地域グループ(阿佐谷地域グループ、方南・和泉地域グループ、高井戸地域グループ)に分け、それぞれのグループごとにパッケージで指定管理者を公募している。

図書館名		指定管理者名	指定期間	制度導入前の管理形態	募集方法
1	阿佐谷図書館	(共同事業体) 丸善(株) (株)東急コミュニティー	平成22年4月1日から 平成25年3月31日まで	直営()	公募
	成田図書館				
2	永福図書館	(株)ヴィアックス	平成22年4月1日から 平成25年3月31日まで	直営	公募
	方南図書館			業務委託	
3	宮前図書館	(共同事業体) 大新東ヒューマンサービス(株) (株)共栄	平成22年4月1日から 平成25年3月31日まで	直営	公募
	高井戸図書館				

阿佐谷地域グループ(阿佐谷図書館、成田図書館)は、2回目の公募。1回目の指定期間は平成19年4月1日から平成22年3月31日までとなっている。

(4) 個別外部監査の対象とした施設の概要

監査対象とした図書館は、阿佐谷地域グループの2つの図書館(阿佐谷図書館、成田図書館)であるが、この2つの図書館の概要は次のとおりである。

項目	概要	
施設名	杉並区立阿佐谷図書館	杉並区立成田図書館
所在地	杉並区阿佐谷北三丁目 36 番 14 号	杉並区成田東三丁目 28 番 5 号
設置根拠条例	杉並区立図書館条例	同左
開館	平成 5 年 2 月 11 日	昭和 60 年 9 月 3 日
施設の内容	阿佐谷北の中杉通りの商店街をぬけた住宅街との境にある。井伏鱒二を中心とした「阿佐ヶ谷会」の文士たちのイラストを交えた 文士村マップがある。 ・1 階・・・一般開架コーナー等 ・2 階・・・児童図書コーナー等	施設は、住宅街の中であり、他の地域図書館に比べ小規模であるが、蔵書は 10 万冊と豊富である。 ・1 階・・・一般開架、児童開架等 ・2 階・・・一般開架、録音室等
開館期間・時間	休館日 第 1 月曜日(阿佐谷図書館)、第 1 木曜日(成田図書館)、第 3 木曜日、 年未年始(12 月 31 日～1 月 1 日)、1 月 4 日 開館時間 平日(月～土)・・・午前 9 時から午後 8 時 日曜・祝日、12 月 29 日・30 日・・・午前 9 時から午後 5 時 1 月 2 日、3 日・・・午前 10 時から午後 5 時	

(5) 指定管理者

指定管理者の概要

項目	概要
指定管理者	丸善(株)、(株)東急コミュニティーの共同事業体
分類	共同事業体
所在地	品川区東品川四丁目 13 番 14 号
代表者	丸善株式会社 (代表者氏名 小城武彦)
杉並区所管の他の公の施設における指定管理業務	なし

指定管理者の推移

平成 18 年度まで	平成 19 年度から平成 21 年度まで	平成 22 年度から平成 24 年度まで
直営	(共同事業体) 丸善(株) (株)東急コミュニティー	(共同事業体) 丸善(株) (株)東急コミュニティー

(6) 指定管理者の選定手続き

項目	概要
選定方法	公募
応募資格	法人その他の団体
選定経緯	
選定委員会の設置	平成 21 年 8 月 26 日
指定管理者の公募開始 (区の HP、窓口配付)	平成 21 年 9 月 4 日
公募締め切り	平成 21 年 9 月 30 日
第一次審査(書類審査、経営分析)	平成 21 年 10 月 19 日
第二次審査(書類審査、プレゼンテーション)	平成 21 年 10 月 29 日
議会での議決()	平成 21 年 12 月 8 日
審査方法	審査基準を設け、選定委員会において、第一次審査(書類審査、経営分析)、第二次審査(書類審査、プレゼンテーション)を行い、第一次審査及び第二次審査の評点の合計点が最高点となった事業者を指定管理者として選定している。

平成 20 年第 4 回区議会定例会にて議決

1) 審査基準及び配点

第一次審査(書類審査、経営分析)

評点項目	配点
基本理念(業務の理解度)	160点
意欲、積極性(業務に対する取組み姿勢)	20点
執行体制(業務遂行力)	120点
賠償責任能力	20点
受託実績(業務実績)	40点
社会的責任	80点
財務の健全性(経営状況)	60点
第一次審査合計	500点

第二次審査(書類審査、プレゼンテーション)

評点項目	配点
図書館の目標・サービス等	260点
業務体制等	160点
収支予算書(費用対効果)	40点
プレゼンテーション等	40点
第二次審査合計	500点
総合点	1,000点

2) 選定委員の構成

	役職等	
委員長	中央図書館長	内部
委員	拓殖大学地方政治行政研究所客員教授	外部
委員	杉並区社会教育委員(図書館協議会委員)	外部
委員	公認会計士	外部
委員	中央図書館次長	内部

選定結果

参加事業者	得点(合計点)
丸善(株)、(株)東急コミュニティーの共同事業者	853点
A	759点

(7) 指定管理者の指定及び協定書の締結

項目	概要
指定管理者の指定	平成21年12月に指定
基本協定書の締結	平成22年4月1日に平成22年度から平成24年度までの3年間の基本協定書が締結されている。
年度協定書の締結	平成22年4月1日に平成22年度の年度協定書が締結されている。

阿佐谷地域グループは2回目の公募であるが、1回目の状況は次のとおりである。
平成19年3月31日に基本協定書が締結され、平成19年4月1日、平成20年4月1日、平成21年4月1日の3回にわたって年度協定書が締結されている。

(8) 指定管理の内容

項目	概要
指定期間	3年(平成22年4月1日～平成25年3月31日)
指定管理料、利用料金等	指定管理料のみ
指定管理者が行う業務の内容	・図書館運営管理業務及び施設維持管理業務 ・その他図書館サービスに付帯する業務

(9) 指定管理者制度導入後の業務の概況

主な業務の実績

		平成19年度	平成20年度	平成21年度
蔵書冊数	成田	108,218冊	108,781冊	101,106冊
	阿佐谷	146,739冊	150,794冊	143,655冊
購入冊数	成田	7,593冊	6,724冊	8,953冊
	阿佐谷	8,568冊	8,068冊	9,768冊
入館者数	成田	216,498人	206,395人	210,980人
	阿佐谷	274,306人	280,077人	287,621人
利用登録者数	成田	14,944人	10,033人	11,537人
	阿佐谷	20,143人	13,546人	15,790人
年間貸出冊数	成田	293,935冊	299,234冊	306,266冊
	阿佐谷	397,504冊	383,058冊	397,542冊

収支の状況

(単位:千円)

		平成19年度	平成20年度	平成21年度	
収入計		108,963	109,833	110,274	
内訳	指定管理料(成田)	46,210	47,080	46,751	
	指定管理料(阿佐谷)	62,752	62,753	63,523	
支出計		107,907	108,225	106,845	
内訳	成田	人件費	34,594	34,294	34,117
		運営管理費	426	444	597
		施設管理費	10,385	11,402	10,285
		小計	45,406	46,141	45,000
	阿佐谷	人件費	48,907	48,464	48,560
		運営管理費	649	472	640
		施設管理費	12,944	13,147	12,644
	小計	62,501	62,084	61,844	

(10)指定管理者による事業報告等の状況

事業報告書(収支結果報告含む)等の状況

基本協定書によると、指定管理者は翌月 10 日までに月次事業報告書を提出し、また毎事業年度終了後 4 月末日までに事業報告書を中央図書館長に提出し、その承認を得ることになっている。平成 21 年度の事業報告書については平成 22 年 4 月 30 日に提出されている。

その他の状況

杉並区では、サービスの成果や達成度を明らかにし、効率的・効果的な図書館経営を実現することにより、創意工夫による特色ある図書館づくりを図り、さらに経営評価プロセスへの区民参加と評価結果の公表により、図書館経営における客観性・透明性の向上を図ることを目的として、毎年度経営評価を実施している。この評価結果においては、指定管理館及び業務委託館は、サービス水準を低下させることなくコストの大幅削減を実現しており、「運営の効率化(経費の削減)と図書館サービスの向上を図る」との目的が達成され、また図書館サービスの要となる職員配置において、全職員の勤務時間に対する、司書資格所有職員の勤務時間の割合が 60%を上回るなど、適正な執行体制が取られていたとしている。さらに、業務委託館と比べても、一元的な執行体制で業務執行が行われているとの結果も出されている。

2 問題点と改善策

今回、監査対象とした阿佐谷地域グループの2館においては、1回目の指定期間が平成19年4月1日から平成22年3月31日、2回目の指定期間が平成22年4月1日から平成25年3月31日となっている。よって、指定管理者の業務の実施状況については1回目の指定期間である平成21年度の業務内容を中心に監査を行い、指定管理者の選定については平成21年に実施された平成22年度以降の2回目の指定管理者の選定を中心に監査を実施した。

(1)分析

各館の経費

平成21年度の各館の経費

(単位:千円)

		運営管理費		維持管理費	人件費	経費合計 + +	
		運営委託料	図書館資料 (購入・装備)				
直営	中央図書館	317,102	62,160	43,583	60,692	306,972	684,766
	永福図書館	14,048	-	13,496	12,973	87,651	114,672
	柿木図書館	13,895	-	13,252	10,839	88,617	113,351
	高円寺図書館	14,770	-	14,105	16,460	109,702	140,933
	宮前図書館	14,090	-	13,692	16,933	87,651	118,674
	西荻図書館	13,961	-	13,400	13,403	112,495	139,859
	高井戸図書館	13,477	-	12,899	11,555	111,634	136,666
直営施設平均		14,040	-	13,474	13,694	99,625	127,359
業務委託	南荻窪図書館	47,474	33,600	13,199	15,423	2,793	65,690
	下井草図書館	55,415	41,500	13,236	12,462	2,793	70,670
	方南図書館	49,273	35,124	13,190	10,294	2,793	62,360
	今川図書館	52,417	37,901	13,962	8,958	2,793	64,168
業務委託施設平均		51,145	37,031	13,397	11,784	2,793	65,722
指定管理	成田図書館	65,772	53,811	11,961	-	-	65,772
	阿佐谷図書館	69,387	56,463	12,924	-	-	69,387
指定管理施設平均		67,580	55,137	12,442	-	-	67,580

出所)中央図書館作成のデータを一部加工して作成。

(注1)「直営施設平均」は、中央図書館を除く直営施設の平均。

(注2)この表では、平成21年度時点での管理形態が直営施設、業務委託施設及び指定管理施設の順番に各館を記載している。

(注3)図書回送車、各館設置の図書館利用者用インターネット端末及び業務用端末は中央図書館に計上。

(注4)指定管理料には、維持管理経費を含む。

(注5)人件費はパートを除く。

(注6)人件費単価は、平成22年度行政評価で使用する単価(常勤職員:8,879千円、非常勤職員:2,793千円)。

(注7)中央図書館の運営委託料は、窓口業務に対するもの。

上表のとおり、直営施設においては6施設の平均経費が127,359千円となっている。一方、業務委託施設の平均経費が65,722千円、指定管理施設の平均経費が67,580千円となっている。施設の規模や態様が違うことより、一概に費用の比較はできないが、この結果を見る限り、直営施設の経費が高く、一方、指定管理施設と業務委託を行っている施設の経費はほぼ同じ水準となっていることがわかる。

なお、上表の経費は各館において直接発生する経費であるが、実際にはこのほかに中央図書館で一括負担している図書館システムや図書館利用者用インターネット端末などの各館負担分(間接経費)もある。参考までに、これら間接経費も考慮した各館の総費用は次のとおりである。

平成21年度における各館の総費用の試算

(単位:千円)

		直接経費	間接経費		総経費
			図書館システム・ 図書館利用者用インターネット端末	メール便	
直 営	中央図書館	503,595	38,132	1,245	542,972
	永福図書館	114,672	11,027	1,245	126,944
	柿木図書館	113,351	10,115	1,245	124,712
	高円寺図書館	140,933	11,027	1,245	153,205
	宮前図書館	118,674	11,027	1,245	130,946
	西荻図書館	139,859	11,027	1,245	152,131
	高井戸図書館	136,666	11,027	1,245	148,938
直営施設平均		127,359	10,875	1,245	139,479
業 務 委 託	南荻窪図書館	65,690	10,115	1,245	77,051
	下井草図書館	70,670	11,027	1,245	82,942
	方南図書館	62,360	10,115	1,245	73,720
	今川図書館	64,168	10,115	1,245	75,529
業務委託施設平均		65,722	10,343	1,245	77,311
指 定 管 理	成田図書館	65,772	10,115	1,245	77,132
	阿佐谷図書館	69,387	10,115	1,245	80,748
指定管理施設平均		67,580	10,115	1,245	78,940

(注1) 「直営施設平均」は、中央図書館を除く直営施設の平均。

(注2) 中央図書館の直接費は、中央図書館経費合計684,766千円から間接経費181,171千円を控除。

上表でも、直接経費の状況と変わらず、直営施設においては6施設の平均経費が139,479千円と高く、一方、業務委託施設の平均経費が77,311千円、指定管理施設の平均経費が78,940千円とほぼ同じ水準となっていることがわかる。

各施設の人員の推移

次に、平成 21 年度における各館の人員及び人件費の水準を確認する。

平成 21 年度の各館の人員数及び人件費

管理形態	図書館名	人員数	人件費(千円)
一部業務委託施設	中央図書館	常勤 33 人 非常勤 5 人 委託職員 25 人	306,972 [62,160]
直営施設	永福図書館	常勤 6 人 非常勤 13 人	87,651
	柿木図書館	常勤 6 人 非常勤 13 人	88,617
	高円寺図書館	常勤 11 人 非常勤 5 人	109,702
	宮前図書館	常勤 6 人 非常勤 13 人	87,651
	西荻図書館	常勤 11 人 非常勤 6 人	112,495
	高井戸図書館	常勤 11 人 非常勤 5 人	111,634
業務委託施設	南荻窪図書館	非常勤 1 人 委託職員 16 人	2,793 [33,600]
	下井草図書館	非常勤 1 人 委託職員 15 人	2,793 [41,500]
	方南図書館	非常勤 1 人 委託職員 20 人	2,793 [35,424]
	今川図書館	非常勤 1 人 委託職員 18 人	2,793 [37,901]
指定管理施設	成田図書館	18 人	- (34,117)
	阿佐谷図書館	22 人	- (48,560)

出所)中央図書館所有のデータ等に基づく。

(注 1) 指定管理施設については、指定管理者による人員配置数。

(注 2) カッコ()内は、指定管理料の内の人件費の額。

(注 3) カッコ[]内は、業務委託の委託料。業務委託契約は一式での契約であり内訳はないが、委託料の大部分が人件費であると思われる。

上表のとおり、指定管理施設と業務委託施設においては、人件費が低くなっている。一方、直営施設は業務委託施設や指定管理施設と比べて人件費が高いことがわかる。ただし、直営施設においても、非常勤化が進んでいる永福図書館、柿木図書館及び宮前図書館は、非常勤化が進んでいない高円寺図書館、西荻窪図書館及び高井戸図書館と比べて人件費が低くなっている。

以上より、管理形態によって経費に差が生じている原因は主に人件費の差といえる。

(2)問題点と改善策

杉並区の図書館における管理形態のあり方について

(概要)

杉並区では、これまで、図書館の経営の効率化と活性化を図るとして、業務委託や指定管理者制度の導入を進めてきた。そして、平成 17 年度に成田図書館及び方南図書館の業務委託、平成 18 年度は中央図書館の窓口業務等の委託が行われ、平成 19 年度から阿佐谷図書館と成田図書館に指定管理者制度が導入された。

この 2 つの図書館の業務効果等の検証は、「平成 20 年度杉並区立図書館経営評価報告書(対象 平成 19 年度事業)」を踏まえて実施され、その結果、平成 21 年度に「地域図書館の運営は、今後、全て指定管理者による運営とする。」という方針が決定された。この決定を受けて、すでに導入済の 2 館に加え、平成 22 年度から新たに 4 館に指定管理者制度が導入され、さらに平成 23 年度に残りの地域館 6 館にも導入されることとなった。

ただし、この方針の決定後、区民や議会等から様々な意見が寄せられた。これを受けて、平成 23 年度計画の推進にあたっては、第三者機関において、指定管理者による運営を専門的かつ第三者的に評価・検証し、その結果を踏まえ、今後の管理運営方針については柔軟に対応していくことになった。

(問題点1)

平成 21 年度における各館の経費と蔵書及び利用者数との関係は次のとおりである。この表では、特に直営施設、業務委託施設及び指定管理施設別に総経費と蔵書及び利用者との関係を示した。

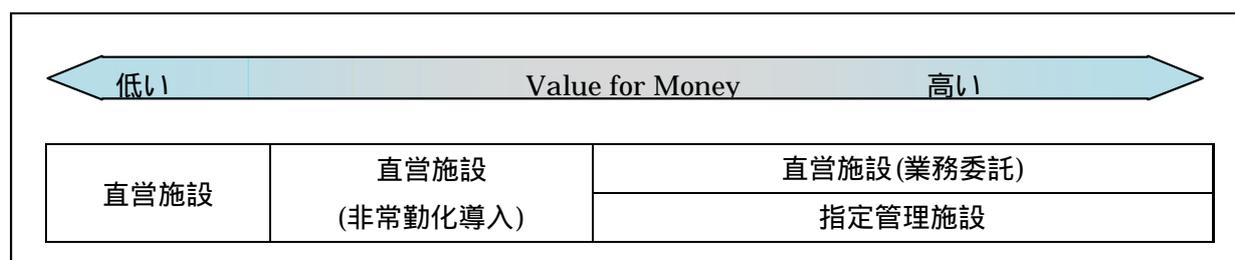
		総経費 (千円)	蔵書		利用者	
			蔵書数 (千冊)	蔵書一冊 あたり総経費(円) (/)	利用者数 (千人)	利用者一人 あたり総経費(円) (/)
	中央図書館	542,972	755	719	450	1,207
直 営	永福図書館	126,944	140	907	185	686
	柿木図書館	124,712	117	1,066	180	693
	高円寺図書館	153,205	127	1,206	170	902
	宮前図書館	130,946	128	1,023	231	567
	西荻図書館	152,131	144	1,056	221	688
	高井戸図書館	148,938	127	1,173	227	656
	直営施設平均	139,479	131	1,065	202	690

		総経費 (千円)	蔵書		利用者	
			蔵書数 (千冊)	蔵書一冊 あたり総経費(円) (/)	利用者数 (千人)	利用者一人 あたり総経費(円) (/)
業務委託	南荻窪図書館	77,051	146	528	177	435
	下井草図書館	82,942	134	619	253	328
	方南図書館	73,720	104	709	141	523
	今川図書館	75,529	87	868	203	372
業務委託施設平均		77,311	118	655	194	399
指定管理	成田図書館	77,132	101	764	211	365
	阿佐谷図書館	80,748	144	561	288	280
指定管理施設平均		78,940	123	642	250	316

出所)中央図書館データ等に基づいて監査人が作成

蔵書一冊あたり総経費は、直営施設(中央図書館を除く:以下同じ)平均が 1,065 円である一方、業務委託施設平均が 655 円、指定管理施設平均が 642 円となっている。また、利用者一人あたり総経費は、直営施設平均が 690 円である一方、業務委託施設平均が 399 円、指定管理施設平均が 316 円となっている。蔵書一冊あたり総経費及び利用者一人あたり総経費のいずれも、直営施設、業務委託施設、指定管理施設の順に低くなっている。ただし、業務委託施設と指定管理施設については、それほど差はない結果となった。

仮に、サービスの指標を蔵書数(ストック面の指標)と利用者数(フロー面の指標)とした場合、今回の分析結果においては、直営施設よりも指定管理施設や業務委託導入施設の方が Value for Money(蔵書一冊あたり総経費、利用者 1 人あたり総経費)が良いことが分かる。また、直営施設においても、非常勤化導入施設の方が導入していない施設よりも Value for Money が概ね良いことがわかる。



この点、杉並区においては、非常勤化、業務委託、指定管理者制度を導入してきており、評価できる。

しかしながら、図書館においては、運営の基本方針である「民との協働で、個性ある図書館づくり」と「生涯現役の地域社会を支える図書館づくり」が、区民に十分に理解されているとは評価しがたい。

図書館は、より具体的な運営目標を区民に示す必要がある。例えば、目指すべき姿とは、「できるだけ多くの文献等に接する機会を杉並区民に提供する。」とか、「文教都市の実現のため図書館機能を今以上に充実させる。」などといったものである。また、運営形態はその地域や図書館の特性も踏まえて検討される必要もある。例えば、「規模が小さく採算の面で民間事業者の参入が難しい場合には安定的な運営を目指して直営とする。」とか「民間事業者や NPO 等による新たな視点でのサービスを期待するために指定管理者制度とする。」などである。

さらに、杉並区のように自治体内に複数の図書館がある場合には、図書館のネットワーク機能を最大限発揮できる運営体制が望まれる。この場合、直営によって全館 1 つの体制で管理することが良いと考える場合もあるだろうし、複数の管理者によってノウハウの共有や、相互の連携による相乗効果によって成果を上げることができるとも考えられる。

また、図書館においては、「参考資料 表 23 指定管理者制度の導入状況(図書館)」(154 頁)が示すとおり、1 つの会社が複数の自治体の指定管理業務を担う場合もある。この場合、本部に情報の一元化を図ることにより個々の図書館の窓口では対応できないカウンターサービス業務(リファレンスなど)でも、本部に問い合わせることにより対応し、サービスの質を向上させることができる可能性もある。

以上を総括すると、地域図書館の運営体制をどのようにするかについては、「政策との連動性」を考慮して決定されるべきと考える。たとえば、図書館の目指すべき姿が、すなわち、杉並区の政策との連動性が要求されるなら直営によって管理することに合理性がある。また、施設を管理するに当たって特殊な技術が必要であれば、これも指定管理に出しにくい要因となるであろう。もちろん、「政策との連動性」が要求されても自治体の外郭団体に非公募で指定することによって自治体と一体で管理し、政策実現を果たすこともできる。

	直営		指定管理	
	業務委託なし	業務委託あり	非公募	公募
政策との連動性(1)	▶			
管理の特殊性(2)	▶			

1 「政策との連動性」が要求されても、区の意向を反映させやすい区の外郭団体に非公募で指定する場合などは指定管理の可能性はある。

2 管理に特殊な技術が必要な場合でも、非公募で当該管理技術を有する者を指定する可能性はある。一方、杉並区においても、図書館法、条例の定める目的の実現を目指し、「生涯現役の地域社

会を支える図書館」を目指すべき目標(姿)と定め、その目標(姿)を効果的・効率的に達成できるものとして指定管理者制度という運営形態を定めている。

しかしながら、平成 21 年に「今後、全て指定管理者制度による運営とする」という方針が決定された後に区民や議会等から意見が寄せられた」という事実があったことは、杉並区が、杉並区の図書館のあるべき目標(姿)と指定管理者制度導入との関係を区民等に十分に説明しきれなかったことが背景にあると思われる。今後、杉並区は第三者の評価・結果を受けて運営形態を決定・公表する場合には、その前提として杉並区の図書館の目指すべき目標(姿)を今以上に区民に説明していく必要がある。

平成 20 年度に経営評価(運営管理業務の執行状況評価、サービス水準・コスト評価、利用者満足度調査)は実施しているが、本来であれば、経営評価によって指定管理者制度が Value for Money の面で優れていることを前提として、杉並区として「～という目指すべき姿を実現するため、～の理由によって指定管理者制度を導入する。」、あるいは、「～という目指すべき目標(姿)を実現するため、コスト面では指定管理者制度には劣るが直営を維持する。」といった判断を行った上で区民に説明することが求められる。

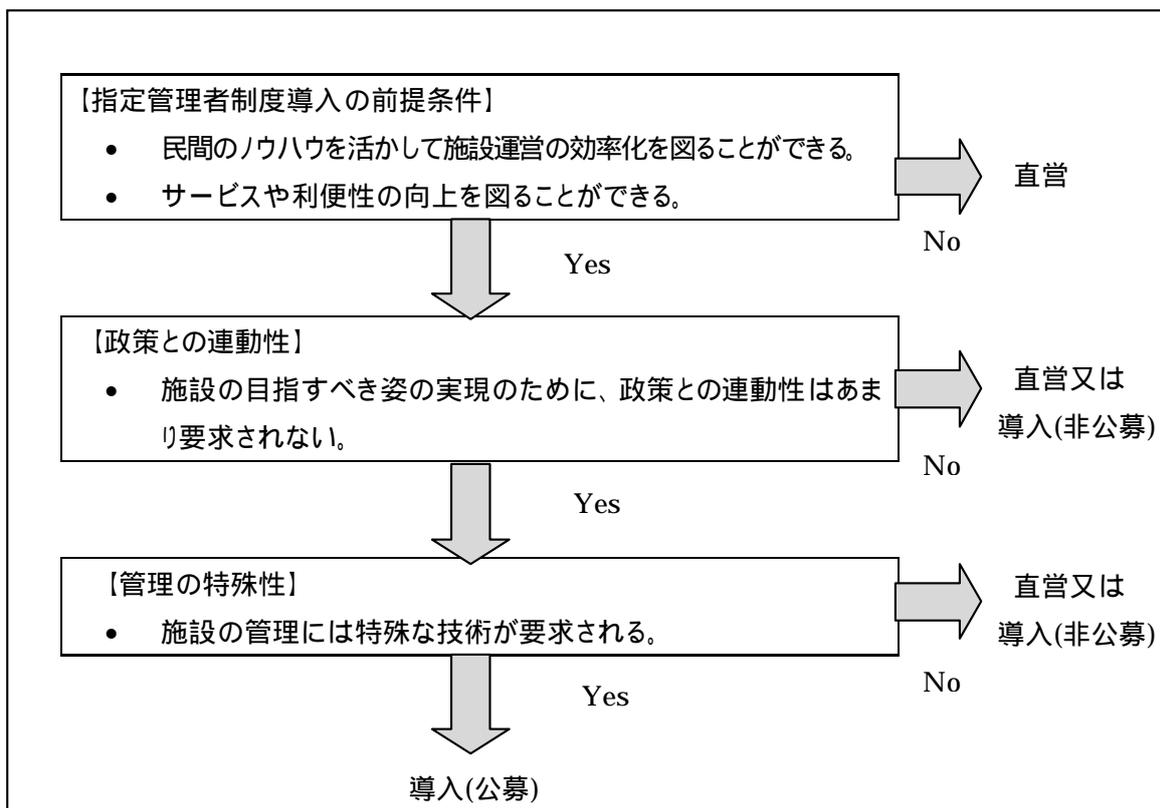
(参考)

参考までに、平成 21 年度文部科学省委託「図書館・博物館等への指定管理者制度導入に関する調査研究報告書」(平成 22 年 3 月)における、指定管理者制度導入の検討に際して、自治体がおさえておくべき基本事項を示す。

a)	一般論として図書館・博物館等に指定管理者制度を導入することの是非ではなく、個別事例ごとに指定管理者制度の導入の是非を検討する必要がある。
b)	指定管理者の導入・非導入を問わず、各自治体が図書館、博物館等について、明確な目的・方向性及び仕様書(管理の基準)を示すことが必要である。
c)	自治体では、図書館、博物館等のガバナンスのあり方についての認識・能力を高め、管理者の創意工夫を引き出すことができるよう、行政と管理者の適切な役割や関係を構築する必要がある。
d)	指定管理者の導入・非導入を問わず、専門的な施設経営とサービスにおいて、良質な司書・学芸員の確保、育成とその適正な処遇に努め、それらを前提としたサービスの質及び継続性を確保する仕組みづくりが必要である。
e)	上記に加えて、指定管理者の導入・非導入を問わず、管理者のサービス向上や創意工夫の意欲が沸くようなインセンティブの仕組みを設ける必要がある。
f)	指定管理者の導入・非導入を問わず、各館に設定された明確な目的・方向性、仕様書(管理の基準)に基づいてモニタリング・評価を適切に実施する必要がある。

指定管理者制度導入決定までのフロー

指定管理者制度を導入することを決定するまでのフローのイメージは次のとおりである。



(問題点2)

今回の個別外部監査の検証結果でも、杉並区の図書館においては指定管理者制度が Value for Money の面で優れていることは前述したが、今回の分析では業務委託についても指定管理者制度とほぼ同程度に Value for Money の面で優れているとの結果が出た。この場合、指定管理者制度と業務委託のどちらにするかについては、区の政策判断で決める必要があると考える。

杉並区における業務委託と指定管理者制度の業務内容は次のとおりである。主な違いは、維持管理業務及び館長と選書をどこが行うかの違いとなる。

(参考)杉並区における業務委託と指定管理者制度との業務内容

・ 業務委託の業務内容

サービス業務	<ul style="list-style-type: none"> ・貸出返却、利用登録、リクエスト処理、案内、広報、情報発信 ・蔵書案内、参考調査、障害者サービス、行事、展示、 ・小中学校への支援、子ども読書活動推進活動、多目的ホールの利用受付 ・利用者の要望・苦情対応
図書館の資料	<ul style="list-style-type: none"> ・配架・保管替・除籍

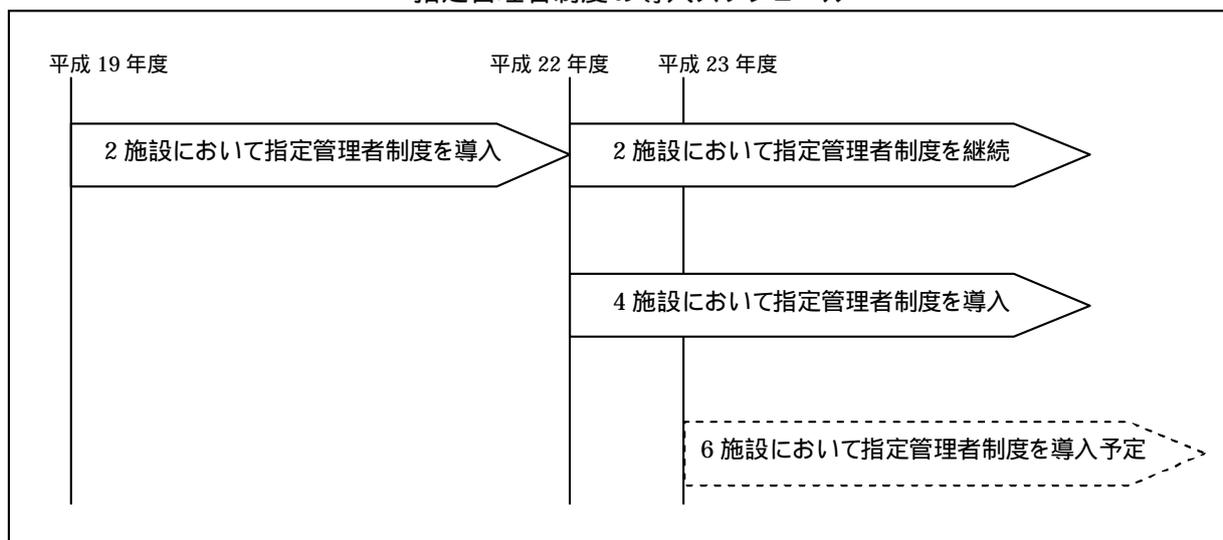
・ 指定管理の業務内容

サービス業務	・館長業務（他は業務委託と同じ）
図書館の資料	・選書（他は業務委託と同じ）
維持管理	・清掃、・機器保守点検(空調、エレベーター、消防設備等)、・修繕 ・光熱水費の支払、・図書館の利用制限、・備品の管理、・防火管理者

(問題点3)

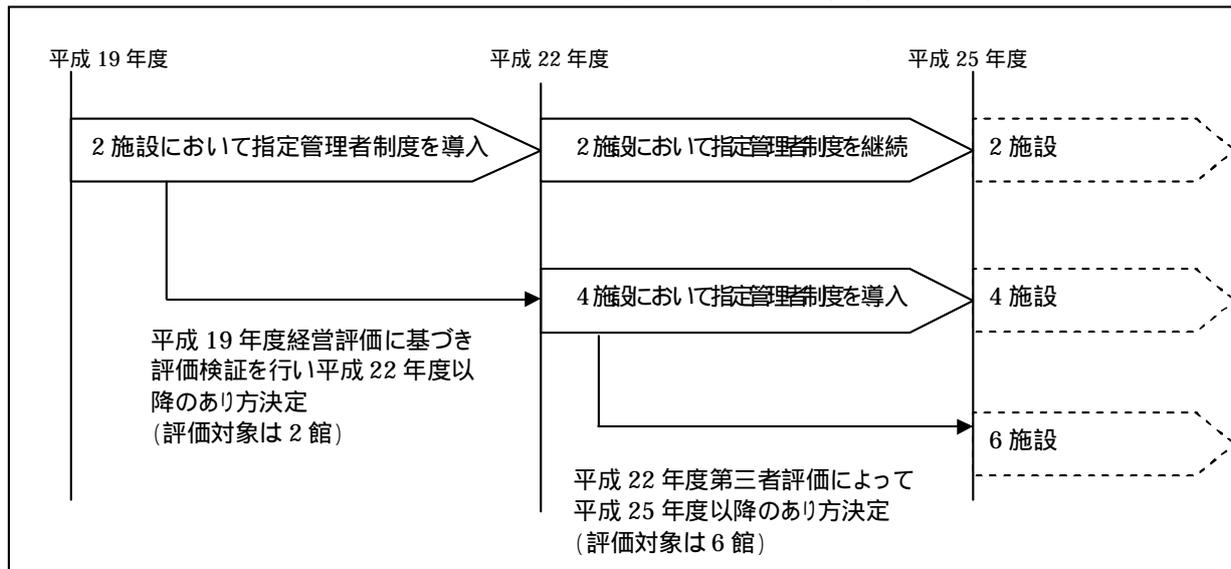
いずれにしても、経営評価の結果に基づいて評価検証を行い、「今後、全て指定管理者制度による運営とする」ことが決定された。この決定を受けて決まった指定管理者制度の導入スケジュールは次の通りとなっている。平成 22 年度において導入された 4 施設と平成 23 年に導入予定の 6 施設は、1 年間導入時期がずれているが、いずれも平成 19 年度の経営評価の結果に基づいて評価検証を行い、導入が決定されたものであり、本来同時に導入されるべきであったと思われる。すでに 4 施設が導入された後の平成 22 年度以降において、あえて第三者機関において再度指定管理者制度の導入の可否について検討することは、区民の理解のもと円滑に今後の取組を進めるためと思われるが、その意義が失われないよう、十分に留意する必要がある。

指定管理者制度の導入スケジュール



一方、第三者機関による検証を本当に意義のあるものとするためには、この検証の結果が杉並区の図書館全体の運営のあり方を検討するものであり、次の図のように平成 25 年度以降の図書館の運営のあり方そのものをターゲットにするべきであると考えます。

指定管理者制度の導入スケジュール(案)



(問題点4)

そもそも、杉並区の図書館においては、経営評価等によって指定管理者制度の Value for Money(コスト削減効果やサービスの向上効果)が高いと判断された以上、指定管理者制度を導入するかどうかについての残された課題は、杉並区の政策判断のみであると考え。一方、第三者によって評価・検証を行ったとしても経営評価と同様の結果となることが予想され、その先の政策判断まではできないのではないと思われる。いずれにしても、杉並区としては、第三者の評価・検証を行うのであれば、第三者機関に何を求めるのか(コストの削減効果やサービスの向上効果に留まるのか又はその先の政策判断まで含むか)について、慎重に検討する必要がある。

選定手続きについて

募集期間については、9月4日から9月30日の1ヵ月弱となっている。指定管理者制度の根幹である競争原理を働かせるためには十分な数の競争参加者の存在が不可欠である。したがって、指定管理者の募集については、2~3ヵ月程度の募集期間を設けるなど、周知に力を入れる必要がある。

指定期間について

成田図書館と阿佐谷図書館において指定管理者制度が導入された1回目の指定期間と違い、2回目の指定期間は、「地域図書館の運営は、今後、全て指定管理者による運営とする。」という方針が決定された後である。よって、指定管理者による安定的な運営を図るためには、2回目の指定期間を3年ではなく5年程度にしても良かったと思われる。

いずれにしても、今後新たに指定管理者候補者を募集する際に、指定期間をどのように設定するかは十分に検討する必要がある。

予算積算の正確性確保について

平成 21 年度の阿佐谷グループの指定管理料は、110,274,490 円である。その積算内訳は、成田図書館が 53,811,300 円、阿佐谷図書館が 56,463,190 円であった。一方、指定管理者の収支報告書によると、指定管理料は成田図書館が 46,751,415 円、阿佐谷図書館が 63,523,075 円となっていた。収支報告書では、支出とのバランスを取りながら指定管理料 110,274,490 円を 2 施設に按分したものである。

以上、今後は指定管理料の積算は誤謬等がないよう、より精緻に行なう必要がある。なお、これについては平成 22 年度については改善されていた。

区内大学図書館等との連携について

杉並区立図書館と区内にある 5 つの大学・短期大学(女子美術大学、高千穂大学、東京立正短期大学、立教女学院短期大学)は、平成 16 年 7 月に相互協力協定を結び、杉並区民が協定大学の図書館を利用することが可能となった。この点は評価できるが、今後はインターネットでの連携(相互に検索可能なシステムの導入など)も検討することが望まれる。

特色ある各地域図書館についての広報

阿佐谷図書館において、井伏鱒二を中心とした「阿佐ヶ谷会」の文士たちのイラストを交えた文士村マップがあるという特徴は、ウェブサイトや杉並区立図書館要覧において確認できる。一方、成田図書館においても、芸術本・写真集などの本が充実しており、さらに高齢者の利用が多いため生涯学習関連に重点を置いているという特徴があるが、成田図書館のこのような特徴はウェブサイトや杉並区立図書館要覧において確認することはできなかった。他の地域図書館においてもそれぞれの特徴があると思われるが、それらの情報が利用者には伝わっていない部分があると思われる。

今後は、より一層、図書館ごとの特徴を利用者に認知してもらうための工夫が必要である。

パッケージ公募について

杉並区では、杉並区全域を 7 地域に分けそれぞれ 2 つの図書館を建設する構想を進めてきた。そして指定管理者制度においては、それぞれの地域(2 図書館)を 1 つのパッケージとして導入を進めている。今回視察した範囲においては、このパッケージはうまく機能しているように思えた。ただし、今後もどのような範囲のパッケージが最適となるかについて継続的な検討は行う必要がある。

・保育所(高井戸保育園、高円寺北保育園)

1 概要

(1) 杉並区立保育園の概要

保育所(以下、「保育園」という。)は、児童福祉法に基づき、保育が必要な児童を保育することを目的とする児童福祉施設である(児童福祉法第 39 条)。保育園の設備基準、保育士を始めとする職員配置の基準及び保育時間等は、児童福祉法第 45 条の規定に基づいて定められる「児童福祉施設最低基準」に詳細に規定されている。杉並区は、職員配置の面において、これを上回る基準を設定し運用している。また、保育園には、私立保育園(認可保育所)もあるが、国もしくは地方公共団体以外のものが保育園を設置する場合には、都知事の認可を必要とし、区立保育園と同等の基準を満たす必要がある。

このように、区立保育園と私立保育園とは、設置者の相違はあるものの、同等の保育サービスの提供を想定している。このため、保育園への入園の決定は、杉並区長が行政処分として行い、保育料も、保護者の所得に応じて、統一的な基準によって決定されている。

【児童福祉法 抜粋】

第 39 条

保育所は、日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。

第 45 条

厚生労働大臣は、児童福祉施設の設備及び運営並びに里親の行う養育について、最低基準を定めなければならない。この場合において、その最低基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な生活水準を確保するものでなければならない。

杉並区内には、平成 22 年 4 月 1 日時点において、区立保育園 44 園、私立保育園 14 園の合計 58 園が設置運営されており、区立保育園のうち、高井戸保育園、高円寺北保育園、荻窪北保育園及び高円寺南保育園の 4 園に指定管理者制度が導入されている。

【保育園の定員数、入園数及び待機児童数】

平成 22 年 4 月 1 日現在

種別	園数	定員	在籍児童数	待機児童数
区立保育園(公設公営)	40	3,587	3,626	17
区立保育園(公設民営:)	4	430	424	0
私立保育園	14	1,167	1,193	6
合計	58	5,184	5,243	23

公設民営: 指定管理者制度による運営を指す。

(2) 杉並区立保育園における指定管理者制度導入の経緯

平成 13 年 6 月に政府の男女共同参画会議より出された『仕事と子育ての両立支援に関する提言』を受け、厚生労働省は、待機児童解消、多様な保育需要への対応に向けた規制緩和措置等を地方公共団体に通知した。これに応える形で、杉並区においては、「杉並区における保育サービスのあり方検討会」を庁内に設置し検討を進めた結果、『杉並区における今後の保育サービスのあり方』(平成 14 年 7 月)を取りまとめた。この中で、主に財政負担の軽減手段として、「公設民営化等民間移管」の活用が提起された。当初、公設民営化の手段としては、社会福祉法人等への管理委託が検討されていたが、平成 15 年 9 月の地方自治法改正によって管理委託から指定管理者制度に移行したことに伴い、区内における指定管理者制度適用の第 1 号として、平成 16 年 4 月 1 日より、高井戸保育園の運営が指定管理者に委ねられている。

その後、平成 16 年度の個別外部監査(監査テーマ『保育事業』)の結果を受けて、行財政改革推進本部内に「保育サービスのあり方検討部会」が設置された。そこで取りまとめられた『保育サービスの新たな展開～個別外部監査報告を踏まえて～』(平成 17 年 9 月)(以下、「新たな展開」と言う。)において、今後の保育施策推進の基本的な考え方の一つとして、「保育サービスには多額の経費を要するが、区立保育園の公設民営化をはじめとする既存事業の再構築による効率化を進め、保育総経費の増加を極力抑制しつつ実現していく」ことが掲げられた。また、定員の増加といった待機児童解消を主眼とした保育サービスの拡充のためには、年 8 億 4,600 万円の経費を要するものと試算し、その主な財源確保策として、平成 18 年度以降 10 年間で、区立保育園 10 か所(既に民営化されていた高井戸保育園を含み 11 か所)を民営化することにより約 6 億 5,000 万円を捻出するものとされた。

平成 16 年 4 月の高井戸保育園への指定管理者制度導入以降は、進捗がみられなかった公設民営化であったが、保育サービスのあり方検討部会の報告をもとに、平成 18 年 4 月、『区立保育園の公設民営化計画(中期計画)』(以下「民営化計画」と言う。)が策定され、現在に至っている。

【区立保育園の公設民営化計画(中期計画) 抜粋】

1. 公設民営化の考え方

(1) 基本的考え方

平成 22 年度までの向こう 5 年間の計画とし、円滑、かつ着実に推進します。

なお、実施計画のローリングに合わせ、必要な見直しを図るとともに、後期 5 年間の計画について検討を行います。

(2) 今回の対象園の選定と進め方

現在、施設の老朽化等に伴い、改築等が計画化されている園を順次実施します。

(3) 新たに拡充する保育サービス

延長保育(2 時間以上)

産休明け保育

ひととき保育(一時保育:一部の園において実施)等

2. 対象園と年次計画

18年度 高円寺北保育園、荻窪北保育園

21年度 高円寺南保育園

22年度 下高井戸保育園、馬橋保育園

3. 今後のスケジュール

21年度以降公設民営化を実施する園については、整備方針が確定次第、速やかに該当する園の保護者の方に対し、保護者説明会を実施する予定です。

(3) 杉並区立保育園の指定管理者制度導入状況

前記のとおり、杉並区には、平成22年4月1日時点において、44の区立保育園が設置されており、この内4つの区立保育園に指定管理者制度が導入されている。

杉並区立保育園数	指定管理者制度導入保育園数	導入率
44	4	9.0%

指定管理者制度が導入されている4つの区立保育園の状況は次のとおりである。

保育園名	指定管理者名	指定期間	制度導入前の管理形態	募集方法
1 高井戸保育園	社会福祉法人 東京家庭学校	平成19年4月1日から 平成24年3月31日まで	直営 ()	継続 非公募
2 高円寺北保育園	コンビウズ 株式会社	平成21年4月1日から 平成24年3月31日まで	直営 ()	継続 非公募
3 荻窪北保育園	社会福祉法人 和光会	平成21年4月1日から 平成24年3月31日まで	直営 ()	継続 非公募
4 高円寺南保育園	社会福祉法人 けいわ会	平成21年4月1日から 平成24年3月31日まで	直営	公募

高井戸保育園、高円寺北保育園及び荻窪北保育園は、現在2回目の指定期間。

1回目の指定期間は、各々、次のとおり。

高井戸保育園：平成16年4月1日から平成19年3月31日

高円寺北保育園：平成18年4月1日から平成21年3月31日

荻窪北保育園：平成18年4月1日から平成21年3月31日

(4) 個別外部監査の対象とした施設の概要

今回の個別外部監査の対象とした保育園は、高井戸保育園と高円寺北保育園の2つの保育園である。この2つの保育園の概要は次のとおりである。

項目	概要	
施設名	杉並区立高井戸保育園	杉並区立高円寺北保育園
所在地	杉並区高井戸西一丁目 31 番 3 号	杉並区高円寺北二丁目 32 番 7 号
設置根拠条例	杉並区立保育所条例	同左
設置時期	昭和 39 年 10 月 1 日	昭和 42 年 10 月 1 日
施設の内容	【施設規模】 7 階建て都営住宅 1 階部分 敷地面積: 1,713.82 m ² 床面積: 782.11 m ² 園庭面積: 485.00 m ²	【施設規模】 2 階建て園舎 敷地面積: 1,302.65 m ² 床面積: 775.75 m ² 園庭面積: 399.35 m ²
	【園児定数: 合計 95 名】 0 歳児組: 11 名 1 歳児組: 14 名 2 歳児組: 16 名 3 歳児組: 18 名 4・5 歳児組: 36 名	【園児定数: 合計 95 名】 0 歳児組: 9 名 1 歳児組: 14 名 2 歳児組: 14 名 3 歳児組: 18 名 4・5 歳児組: 40 名
	【職員数: 合計 28 名】 園長: 1 名、主査保育士: 1 名 保育士: 18 名、看護師: 1 名 栄養士: 1 名、その他: 6 名	【職員数: 合計 28 名】 園長: 1 名、主査保育士: 2 名 保育士: 19 名、看護師: 1 名 栄養士: 1 名、その他: 4 名
保育時間	原則保育時間 ・午前 8 時 30 分から午後 5 時 00 分 朝・夕保育時間 ・朝: 午前 7 時 30 分から午前 8 時 30 分 ・夕: 午後 5 時 00 分から午後 6 時 30 分 延長保育時間 ・午後 6 時 30 分から午後 8 時 30 分(2 時間)	

(5) 指定管理者

高井戸保育園と高円寺北保育園の現在の指定管理者の概要、並びに、これまでの指定管理者の推移は次のとおりである。

項目	概要	
指定管理者	社会福祉法人東京家庭学校	コンビウイズ株式会社
分類	社会福祉法人	株式会社
所在地	杉並区高井戸東二丁目 3 番 4 号	台東区元浅草二丁目 6 番 7 号
代表者(杉並区との関係)	理事長 小崎忠雄(無)	代表取締役社長 鈴木一郎(無)
役員、職員の状況	役員 ・理事長 1 名、常務理事 1 名、 理事 6 名、監事 2 名、 評議員 9 名 職員 ・131 名(H21.3.31 現在)	役員 ・代表取締役社長 1 名、 取締役 5 名、監査役 1 名 社員 ・403 名(H21.3.31 現在)
主な業務内容	社会福祉事業 ・養護施設運営事業 ・心身障害者(児)短期入所事業 ・保育所運営事業	・ベビーケアシステム製品の開発・ 販売 ・保育環境ならびに保育ソフトの開 発・販売 ・保育園の運営 ・ベビーシッターサービス事業 ・託児施設の企画・提案及び託児 施設の運営
杉並区所管の他の公の施設における指定管理業務	なし(1)	なし(2)

1 指定管理業務はないが、区内で、認可保育所(私立保育園)2 施設を運営。

2 指定管理業務はないが、区内で、認証保育所(私立保育園)1 施設を運営。

指定管理者の推移

【高井戸保育園】

平成 15 年度まで	平成 16 年度から平成 18 年度まで	平成 19 年度から平成 23 年度まで
直営	社会福祉法人東京家庭学校	社会福祉法人東京家庭学校

【高円寺北保育園】

平成 17 年度まで	平成 18 年度から平成 20 年度まで	平成 21 年度から平成 23 年度まで
直営	コンビウイズ株式会社	コンビウイズ株式会社

(6) 指定管理者の選定手続き

高井戸保育園並びに高円寺北保育園は、ともに 2 回目の指定期間であり、選定手続きはいずれも非公募で行われている。所管課である保育課は、園児及び保護者との継続的な関係を保持することが保育事業の質を確保するために重要であると考えており、保育の継続性を重視する観点から、現行の指定管理者に問題が無ければ、引き続き指定管理者の候補とすることを基本としている。このため、杉並区立保育所条例第 4 条第 4 項において、公募としない場合の取り扱いを定めている。

なお、指定管理者の初回の選定は公募により行われている。

【杉並区立保育所条例 抜粋】

第 4 条

- 4 前三項の規定にかかわらず、区長は、指定管理者の指定期間の満了に伴い指定管理者を指定する場合で、指定管理者として指定されているもの(以下「現指定管理者」という。)から提出された規則で定める書類を審査し、かつ、前項各号に掲げるもののほか、管理の業務の実績、保育事業の継続性、入所者に及ぼす影響等を総合的に勘案して、現指定管理者に引き続き管理を行わせることが相当と認めるときは、公募をしないで現指定管理者を指定管理者の候補者として選定し、区議会の議決を経て指定管理者に指定することができる。

項目	高井戸保育園	高円寺北保育園
選定方法	杉並区立保育所条例第 4 条第 4 項に基づき非公募	同左
応募資格	非公募のため、現指定管理者 (1)	非公募のため、現指定管理者 (2)
選定経緯	非公募ではあるものの、事業者選定委員会(以下「選定委員会」という。)を設置し、指定管理者の候補者を選定している。	同左
選定委員会設置 選定方法・選定基準等の確認	平成 18 年 10 月 17 日	平成 20 年 10 月 28 日
書類審査	平成 18 年 11 月 6 日から 平成 18 年 11 月 10 日	平成 20 年 10 月 29 日から 平成 20 年 11 月 4 日
現地視察	平成 18 年 11 月 13 日、 平成 18 年 11 月 16 日	平成 20 年 11 月 5 日、 平成 20 年 11 月 10 日
事業者へのヒアリング	平成 18 年 11 月 28 日	平成 20 年 11 月 10 日
候補者選定	平成 18 年 12 月 1 日	平成 20 年 11 月 17 日
議会の議決	平成 19 年 3 月 12 日(3)	平成 21 年 3 月 13 日(4)

項目	高井戸保育園	高円寺北保育園
審査方法	選定委員会において、現事業者の運営内容を見て、引き続き運営にあたるのが適しているかどうか審査し選定している。具体的には、事前に審査基準を設けた上で、書類審査、現地視察及び事業者へのヒアリングを行い、各々の審査項目ごとに点数化し総合的に判断している。	高井戸保育園と同様に非公募であるため、選定委員会において、現事業者の運営内容を見て、引き続き運営にあたるのが適しているかどうか審査し、選定している。

- 1 公募により行われた第 1 回目の指定管理者選定時においては、「東京都内で、児童福祉施設(児童所)を運営している社会福祉法人」を応募資格としている。
- 2 第 1 回目の指定管理者選定時(公募)においては、「東京都、神奈川県、埼玉県及び千葉県において、0 歳から就学前のお子さんを保育する認可保育所を運営(公設民営実施園を運営しているものを含む。)している事業者」のうち一定の条件を満たすものを応募資格としている。
- 3 平成 19 年第 1 回区議会定例会にて議決
- 4 平成 21 年第 1 回区議会定例会にて議決

1) 審査基準及び配点

評点項目	配点	
	高井戸保育園	高円寺北保育園
書類審査		
施設管理(経理状況、保育環境整備等)	24 点	24 点
職員態勢(職員の状況等)	12 点	12 点
保育内容(指導計画等)	44 点	44 点
書類総合評価	20 点	20 点
書類審査計	100 点	100 点
視察		
個別の 22 項目(室内外の安全・事故防止等)	88 点	88 点
総合視察評価	12 点	12 点
視察計	100 点	100 点
ヒアリング		
個別の 20 項目(保育の質の向上策等)	80 点	80 点
ヒアリング総合評価	20 点	20 点
ヒアリング計	100 点	100 点
総評価	300 点	300 点

2)選定委員会の構成

【高井戸保育園】

現行の『指定管理者制度のてびき』(平成 21 年 3 月)では、「委員会の構成は、透明性を高めるため、半数は学識経験者や有識者等外部の人を加える」としているが、本件選定時には特段の定めがなかったため、外部委員は 6 名中 2 名となっている。

	役職等	
委員長	文教大学教授	外部
委員	杏林大学准教授	外部
委員	保健福祉部子ども家庭担当部長	内部
委員	保健福祉部保育課長	内部
委員	保健福祉部保育指導係長	内部
委員	杉並区立阿佐谷南保育園長	内部

【高円寺北保育園】

	役職等	
委員長	文教大学教授	外部
委員	杏林大学准教授	外部
委員	東京女子大学准教授	外部
委員	保健福祉部子ども家庭担当部長	内部
委員	保健福祉部子ども・子育て計画担当課長	内部
委員	保健福祉部保育課指導係長	内部

選定結果

【高井戸保育園】

参加事業者	得点(合計点)
社会福祉法人東京家庭学校	267 点

【高円寺北保育園】

参加事業者	得点(合計点)
コンビウィズ株式会社	253 点

(7) 指定管理者の指定及び協定書の締結

項目	高井戸保育園	高円寺北保育園
指定管理者の指定	平成 19 年 3 月 12 日に指定	平成 21 年 3 月 13 日に指定
基本協定書の締結	平成 19 年 4 月 1 日	平成 21 年 4 月 1 日
年度協定書の締結	各年度の指定管理料の設定を意図した年度協定書の締結は行っていない。これは、指定管理料の積算が、厚生労働省の保育運営費国庫負担金の単価等を実際の園児数に乗じる形態であり、年度途中で改訂される負担金単価に応じて、年度当初には指定管理料が確定しないためである。結果、4 月から翌年 2 月までは、毎月、前年度の単価表に基づいて算定した指定管理料(月額)を指定管理者に交付し、単価が改訂された後、最終の指定管理料支払時に、当該年度の単価を基準にした指定管理料となるよう調整している。	

(8) 指定管理の内容

項目	高井戸保育園	高円寺北保育園
指定期間	5 年(平成 19 年 4 月 1 日～平成 24 年 3 月 31 日)	3 年(平成 21 年 4 月 1 日～平成 24 年 3 月 31 日)
指定管理料、利用料金等	指定管理料及び利用料金併用制 (1)	指定管理料及び利用料金併用制 (2)
指定管理者が行う業務の内容	(1)入所児童等の生活指導その他の処遇に関すること (2)入所児童等の保健衛生に関すること (3)入所児童等の給食に関すること (4)園の環境整備に関すること (5)園の施設及び設備等の維持管理(大規模修繕を除く。)に関すること (6)前各号に掲げるものに付随するもの及び区長が必要と認めること (なお、いずれも区長の権限に属するものを除く。)	

- 通常保育にかかる保育料は区の歳入となるが、延長保育等の特別保育は、指定管理者の自主事業とされており、これにかかる利用料金は指定管理者の収入となる。この取り扱いは、私立保育園と同様である。
また、基本協定書上、指定管理料は、児童福祉法その他関係法令に基づき、管理経費及び児童の保育費用を含むものとされており、具体的には、杉並区保育扶助要綱に定める額(民間施設給与等改善費相当分を含む。)、杉並区私立保育所運営費加算金交付要綱のうち杉並区が必要と認める額、東京都民間社会福祉施設サービス推進費補助金相当分の額、その他杉並区が必要と認める額を基に算出するものと定めている。これは、私立保育園への扶助費の額の算定方法と同等のものであるが、保育園が児童福祉法上の児童福祉施設であり、児童福祉法第 51 条第 1 項第 4 号において、「都道府県及び市町村以外の者の設置する保育所における保育を行うことに要する保育費用」は市町村が負担すべきものとされていることから、指定管理者に対しても、私立保育園への扶助費と同等の指定管理料の交付を行っているためである。
- 基本協定書上、高井戸保育園と同様の定めとなっているが、株式会社であることから、社会福祉法人が補助対象である東京都民間社会福祉施設サービス推進費補助金相当分の額は加算されない。

(参考) 杉並区と指定管理者との責任分担

項目	指定管理者	杉並区
保育所への入所申込等の受理、入所の決定	-	
保育料に関する事項(賦課/徴収、減免の決定、督促、未納者に対する差し押さえ等)	-	
入所児童等の生活指導、保健衛生、給食及び環境整備等に関すること		-
園の施設及び設備等の維持管理(大規模修繕を除く。)に関すること		-
園の施設及び設備等の大規模修繕に関すること	-	

(9) 指定管理者制度導入後の業務の概況

【高井戸保育園】

年間利用状況 (単位:人)

	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
定員	87	95	95	95
入所者数	87	95	95	94
待機児童数	1	1	3	6

(注 1) 定員及び入所者数は 4 月 1 日現在。

(注 2) 平成 18 年度は前指定期間。現在の指定期間(平成 19 年度)より、定員を 95 名としている。

収支の状況 (単位:千円)

		平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
収入		180,123	180,978	184,327
内 訳	指定管理料	176,660	176,927	180,526
	その他収入()	3,462	4,050	3,801
支出計		173,236	177,690	183,398
内 訳	人件費	146,665	148,913	152,242
	給食費	7,651	7,673	7,867
	保育事業費 (給食費以外)	7,174	6,937	8,719
	その他支出	11,743	14,166	14,569
収支差額		6,887	3,288	929

延長保育(自主事業)にかかる利用料収入を含む。

(参考) 自主事業の実施状況

自主事業として、延長保育(通常延長保育(20時30分まで、最長2時間)、臨時延長保育(スポット延長))を実施しており、これらについては利用料を別途徴収している。利用料は他の区立

保育園と同様の設定としている。延長保育に係る定員は19人を基準としているが、19人を超える場合は、区と協議の上実施している。

【高円寺北保育園】

年間利用状況 (単位:人)

	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
定員	90	90	95	95
入所者数	77	95	96	93
待機児童数	0	0	0	3

(注 1) 定員及び入所者数は4月1日現在。

(注 2) 平成 18 年度～平成 20 年度は、前指定期間。平成 20 年度より、定員を 95 名としている。

収支の状況 (単位:千円)

		平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
収入		159,748	163,844	163,801
内 訳	指定管理料	158,663	162,474	162,545
	その他収入(1)	1,085	1,370	1,256
支出計		138,255	138,972	159,203
内 訳	人件費	98,097	101,132	114,962
	給食費	7,268	7,168	7,391
	保育事業費 (給食費以外)	10,533	9,310	12,508
	その他支出	22,355	21,360	24,340
収支差額		(2)21,493	(3)24,872	4,598

1 延長保育(自主事業)にかかる利用料収入を含む。

2 このうち、7,000 千円については、翌年度以降の備品等購入もしくは修繕に充当するための積立預金として留保。

3 このうち、15,000 千円については、翌年度以降の備品等購入もしくは修繕に充当するための積立預金として留保。

(参考)自主事業の実施状況

自主事業の取り扱いについては高井戸保育園と同様である。延長保育に係る定員は24人を基準としているが、24人を超える場合は、区と協議の上実施している。

(10)指定管理者による事業報告等の状況

項目	高井戸保育園	高円寺北保育園
月報の状況	毎月、運営業務実施状況報告書、延長保育実施状況報告書、欠席児童報告書、月間保育計画表及び月間給食メニュー表の提出を受けている。なお、高円寺北保育園については、平成 21 年度までは他の区立保育園と同一の給食メニューとしていたことから、月間給食メニュー表の提出は受けていない。なお、各種書類については、特段、様式を定めていないものもあり、それらについては指定管理者が任意の様式で作成している。	
事業報告書 (収支結果報告書含む)	年度末には、事業報告書及び決算報告書の提出を受けている。なお、事業報告書及び決算報告書については、特段、様式を定めておらず、指定管理者が任意の様式で作成している。	
その他(連絡調整会議、 自己評価等)の状況	平成 21 年度より、指定管理者の自己評価制度を導入しており、杉並区が設定した評価対象項目に指定管理者が回答する形態の履行評価表の提出を受けている。	

(11)杉並区によるモニタリングの状況

杉並区としては、業務実施報告書や事業報告書により、実施された行事や保育内容等を確認し、決算報告書においては、特に、人件費以外の支出項目について、どのような内容の支出がなされたかを確認することを主眼に置いている。ただし、これらは事後的な報告であることから、日常的に、指定管理者との連絡調整を保つことにより実態把握に努めることとしている。

また、第三者評価として、区内の保育園は、東京都福祉サービス評価推進機構による評価を受けることとなっている。ただし、この評価は、園数の関係からローテーションで実施されており、指定管理者制度を導入している園は、次回の指定管理者選定に資するよう、指定期間の最終年度の前年に実施されるよう調整している。

この他、指定管理者制度導入に伴う保護者の不満や要望等を把握する目的で、指定管理者制度を導入している園では、保護者アンケートを実施している。

2 問題点と改善策

(1)分析

民営化計画(『区立保育園の公設民営化計画(中期計画)』)

平成 18 年 4 月に策定された民営化計画において、平成 18 年度以降 10 年間で、区立保育園 10 か所(既に民営化されていた高井戸保育園を含むと 11 か所)を民営化するものとされている。これは、『新たな展開』(『保育サービスの新たな展開～個別外部監査を踏まえて～』)を反映したものであり、定員の増加といった待機児童解消を主眼とした保育サービス拡充のために要するものと試算した年 8 億 4,600 万円の財源を確保する主要な手段として、公設民営化により約 6 億 5,000 万円(1 園あたり約 6,500 万円)を捻出しようという要請が主要因となっている。

『新たな展開』及び民営化計画と現状との比較

1)公設民営化の進捗状況

民営化計画は、平成 18 年度から平成 22 年度までの 5 年間で前期計画とし、実施計画のローリングに合わせ、必要な見直しを図るとともに、後期 5 年間の計画について検討を行うとしている。その中で、平成 22 年度までに高円寺北保育園を始め 5 園の民営化(指定管理者制度の導入)を計画している。しかし、平成 21 年度までに 3 園の民営化は実現したが、平成 22 年度に計画していた 2 園については、現時点において民営化の目途が立っていない。これは、保育園舎の老朽化に伴う改築等に合わせて民営化が計画されているが、園舎の改築計画自体が遅延したためである。確かに、保育園の公設民営化(指定管理者制度の導入)にあたっては、それまでの公設公営の保育園とは人的にも大きな変化が想定され、かつ、引き継ぎ等の準備期間に相当の時間を要するため、施設の改築等に合わせて実施することも理解できる。ただし、園舎の改築等に起因した公設民営化計画の進捗が遅延した場合には、計画自体を適時にローリングする必要がある。

また、現時点において、平成 23 年度から平成 27 年度を期間とする民営化計画の後期計画の策定には至っていない。

民営化計画の進捗状況

年度	民営化計画における 公設民営化対象園	公設民営化実績
平成 18 年度	高円寺北保育園	実施済み
	荻窪北保育園	実施済み
平成 21 年度	高円寺南保育園	実施済み
平成 22 年度	下高井戸保育園	未実施
	馬橋保育園	未実施
平成 23 年度～平成 27 年度	5 園(対象は未定)	-

2)コスト面での計画達成状況

民営化計画の背景には、保育サービス拡充に要する財源を確保する主要な手段として、公設民営化を用いる意図がある。このため、平成 21 年度において、期待された財源が捻出できたのか否かを検討する。この場合、公設公営の保育園における発生主義ベースでのコスト把握が経常的になされていないことから、平成 19 年度の『ざいせい 2007』で試算された「保育園運営事業行政コスト計算書」の事業コスト(人件費を含む)の額を利用した。この場合、指定管理料には人件費相当額は含まれているものの、建物等の増改築に充当するような資本的支出は含まれていないことから、減価償却費は控除した。なお、『ざいせい 2007』で算出されている事業コストには、指定管理料や保育課で共通に発生する経費等も含まれる。しかしながら、概括的な比較のため捨象し、そのまま比較しており、この点、留意を要する。また、指定管理者の事業コスト及び平均園児数は、平成 21 年度における指定管理者制度導入園のうち、高井戸保育園を除く 3 園(高円寺北保育園、荻窪北保育園及び高円寺南保育園)の指定管理料実額及び定員の合計値である。

単価の算出時点も異なり、概括的な比較ではあるものの、公設公営の園児 1 人あたりコスト 2,527 千円と比して、指定管理者の園児 1 人あたりコストは 1,747 千円と約 69.1%程度となっている。この園児 1 人あたりのコストを用いて、3 園を公設公営で運営した場合のコストを試算し、実際の指定管理料と比較すると、約 2 億 5,800 万円の経費削減効果があったものと試算され、概ね 1 園あたり約 8,600 万円の効果である。『新たな展開』で目標としていた 1 園あたり約 6,500 万円の経費削減額を約 32.3%上回っている。しかしながら、全体としてみた場合、平成 22 年度までに 5 園の民営化により、平均的に、約 3 億 2,500 万円の経費削減が見込まれていたにも関わらず、3 園で約 2 億 5,800 万円に止まり、進捗率は約 79.3%である。

また、公設民営化による経費削減効果の主要因は人件費の削減にあると想定されるが、民営化自体の進捗が滞っていることから、区の保育士の実人員数も、民営化計画の中間地点である平成 22 年度末において、『新たな展開』での想定値より 11 名超過する見込みである。

園児一人あたりコストの比較 (単位:千円、人)

	公設公営	指定管理者
事業コスト(A)	9,966,287	580,026
減価償却費(B)	81,759	
差引(C)=(A)-(B)	9,884,528	580,026
平均園児数(D)	3,912	332
園児 1 人あたりコスト (C)/(D)	2,527	1,747

(注) 指定管理者の事業コストは指定管理料。公設公営の事業コストには人件費を含む。

指定管理者制度導入 3 園のコストの比較

(単位:千円)

	公設民営 (A)	指定管理者 (B)	差引 (A)-(B)	割合 (B)/(A)
3 園の運営コスト	838,871	580,026	258,845	69.1%

『新たな展開』での保育士配置数の想定値と実人員数との比較

(単位:人)

	『新たな展開』 における想定値	実人員数	差引
平成 17 年度	735	735	-
平成 22 年度	671	682	11
平成 27 年度	586	-	-

3) 待機児童数の推移

公設民営化は、定員の増加といった待機児解消を主眼とした保育サービスの拡充のために要する財源の確保を主目的としている。しかしながら、民営化計画の設定期間(平成 17 年度以降)における区内の保育園にかかる定員と待機児童数の推移を見た場合、定員は毎年度増加しているが、待機児童数は年度により増減があるものの一定数が存在している。『新たな展開』で想定している待機児解消策は保育園の定員増加に限らず、認証保育所等の拡充も含めたものであるが、平成 22 年度時点においては、待機児解消には至っていないのが現状である。

区内保育園の定員と待機児童数の推移

(単位:人)

	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	増加数	増加率
区立保育園	3,869	3,940	3,972	3,984	4,014	4,017	148	3.8%
私立保育園	1,101	1,130	1,147	1,155	1,155	1,167	66	5.9%
定員(合計)	4,970	5,070	5,119	5,139	5,169	5,184	214	4.3%
待機児童数	98	46	13	86	137	23	÷	÷

株式会社と社会福祉法人との人件費比較

今回、監査対象として選んだ 2 つの保育園の指定管理者について、職員 1 人あたり人件費を算定し比較すると、株式会社が指定管理者である高円寺北保育園の職員 1 人あたり人件費は社会福祉法人が指定管理者である高井戸保育園の約 70% ~ 80% 程度である。園長を含む職員数の単純平均であり、パート職員も含むことから、当該平均値が常勤職員の平均給与ではない。また、厳密には、両保育園における職員構成等も異なる。しかし、保育園は、一定の職員配置が義務づけられていることから、概括的な比較には資するものと言え、この人件費の差が、高円寺北保育園における剰余金(収支差額)の主要因となっている。

(2)問題点と改善策

協定書における印紙税の取り扱いについて

従前、指定管理者と締結する協定書については、印紙税法上の課税文書として取り扱っていたが、平成 21 年度末に、指定管理者からの申し出に基づき、企画課にて杉並税務署に問い合わせた結果、杉並区で標準的に使用されている協定書の内容であれば、課税文書とならない可能性が高い旨の見解が出された。これを受けて、納税者である各指定管理者が税務署に還付の適否を確認することを促すため、平成 22 年度に、企画課より各所管課に対して、指定管理者に情報提供することを求める通知が出されているが、保育課は当該通知を認識せず、指定管理者への連絡を行っていない。

保育園の指定管理者との間で締結する協定書は、指定管理初年度に締結する基本協定書のみであり、印紙税額も僅少(200 円)であるものの、還付の手続を行うか否かは指定管理者が判断すべき事項であるとともに、今後の基本協定書の締結に際して留意を促す意味もある。このため、指定管理者に対して速やかに連絡を取った上で、基本協定書が非課税文書と判断され、納付した印紙税の還付を受けることができる可能性が高い旨を伝える必要がある。

協定書における引き継ぎ及び情報公開に関する定めについて

高井戸保育園及び高円寺北保育園の基本協定書と、平成 21 年 3 月に策定された『指定管理者制度のてびき』に添付されている「標準基本協定書」とを比較すると、両園の基本協定書には、引き継ぎ及び情報公開に関する定めが置かれていない。「標準基本協定書」は、各所管課が参考とするものと位置づけされており、必ずしもそのまま利用することは想定されていないものの、『指定管理者制度のてびき』にあるように、協定書に盛り込む事項の参考とすべきものである。

確かに、高井戸保育園及び高円寺北保育園の基本協定書は、『指定管理者制度のてびき』の実質的な発効前に締結行為がなされたものとも考えられるとともに、現時点においては、当該事項が無いことによる紛争等は結果として発現していない。しかしながら、当該事項については、本来、基本協定書に規定しておくべき性質のものであり、速やかに、追加協定書の締結もしくは基本協定書の変更を行う必要がある。

協定書における剰余金の取り扱いの明確化について

保育課においては、指定管理業務の実施に伴い剰余金(収支差額)が生じた場合には、指定管理者と協議の上、一定額を、翌年度の備品等の購入もしくは修繕費に充当するよう、運用上、求めている。ただし、剰余金の処分について協定書に定めておらず、現状は保育課からの指導の形態を採っている。このことは、事後的な裁量の余地が残ることとなり、場合によっては、指定管理者側の効率化のインセンティブを阻害するおそれがあることから、今後、剰余金の取り扱いを整理した上で、協定書等において、事前に定める必要がある。

特に、株式会社が指定管理者となっている高円寺北保育園においては、積立預金への積立

額を剰余金から控除してもなお、指定管理料の 6%を超える剰余金が残置されている。一方、社会福祉法人が指定管理者となっている高井戸保育園においては、平成 19 年度において 3.8%、平成 20 年度において 1.8% 程度である。高円寺北保育園と高井戸保育園の決算数値とを比較した場合、高円寺北保育園の職員 1 人あたり人件費は高井戸保育園の概ね 70～80% 程度であり、その収支差の主な発生要因は人件費単価にあるものと言える。

前記のとおり、指定管理料については、杉並区保育扶助要綱に定める額(民間施設給与等改善費相当分を含む。)等を基に算出するものと定めており、これは、社会福祉法人である高井戸保育園の指定管理者に対しても、株式会社である高円寺北保育園の指定管理者に対しても同様である。このうち、民間施設における公私間の給与格差是正を目的とした民間施設給与等改善費加算相当分は、『「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」通知の施行について』(厚生省児童家庭局長通知 平成 19 年 6 月 12 日最終改正)によれば、「そもそも余剰がなく給与と改善等に支障を来すおそれのある民間施設における、公・私施設間の給与格差の是正などを目的としており、配当に対して支出が行われている保育所については、対象とならないもの」とされている。高円寺北保育園の指定管理者である株式会社が配当支出を行ったか否かに関わらず、人件費について、社会福祉法人の概ね 70%～80% 程度でありながら、指定管理料の 10% を超過する剰余金を生じていることから、少なくとも、民間施設給与等改善費加算相当分については、指定管理者の利益とすべき性質のものではないと言える。

加えて、保育課は積立預金として積み立てた額の報告を受けた上で、翌年度以降、積立預金を財源とした修繕工事等が施工されている事実は確認しているものの、実際に、当該工事に要した金額について報告を受けていない。このような形態での剰余金の取り扱いを求めるのであれば、翌年度以降における実際の支出額について、報告を求める必要がある。

選定委員会の開催時期について

保育園については、杉並区は園児及び保護者との継続的な関係を保持することが、保育事業の質を確保するために重要であると考えており、保育の継続性を重視する観点から、現行の指定管理者に問題がなければ、次期指定期間も引き続き指定管理者の候補とすることを基本としている。その際、選定委員会における審査等は、概ね 10 月～11 月に開催されている。しかしながら、指定管理者の候補を選定員会で選定する以上、現指定管理者に問題がある場合等においては、選定委員会において現指定管理者が候補とされない可能性も排除できない。この場合、12 月以降に改めて選定委員会候補を選定することとしたとしても、保育業務の引き継ぎのために通常確保している期間(3 ヶ月程度)が確保できず、指定管理者の交代が困難となる。

保育課からは、指定管理者に問題があるような場合、日常的な接触から、事前に把握及び対応が可能との説明を受けたが、その場合、保育課の判断が選定委員会の判断を拘束するおそれがある。外部の専門家も入れた選定委員会候補者を選定することとしている以上、選定委員会が現指定管理者を候補者として選定しなかった場合にも対応可能な時間的余裕を確保するよう、選定委員会の開催時期を前倒しする必要がある。

指定管理者にかかる財務の健全性の把握について

指定管理者候補者の選定に際し実施される書類審査の審査項目の中に、「経理状況は概ね良好か(高井戸保育園:H18、高円寺北保育園:H20)」とあり、指定管理者の財務の健全性等を評価することとしているが、一方で、具体的な目安や基準が示されていない。また、保育園の選定委員会の外部委員は全て保育に関する専門家であり、財務に詳しい委員が選定されておらず、指定管理者として事業を継続し得る財務状況にあるか否かについての審査は、実効性の薄いものとなっている。

また、毎年度の報告として、指定管理業務にかかる決算報告書の提出を受けているが、これは、指定管理業務に限った収支報告であり、指定管理者の法人全体の決算報告書は入手していない。指定管理者の選定時には法人全体の決算報告書を手入しているものの、指定期間の間は、法人全体の財務状況の評価しておらず、指定管理業務以外の事業の失敗等により、業務の継続が困難になるような事態の兆候を早期に把握するための枠組みが構築されていない。

審査項目をより具体化し、少なくとも評価時点において満たすべき財務数値の基準等を設定するか、もしくは、選定委員に財務に詳しい者を入れ、その者に財務に関するコメントを求めるなどの対応を図ることが望ましい。

また、毎年度末においても、法人全体の決算報告書を手入し、法人全体の業績が急速に悪化している場合には、適時に指定管理者に対して、その要因や事業継続の見通し等をヒアリングするといった対応を図ることが望ましい。特に、保育園のように、事業の継続性が重視されるような場合には、指定管理者の財務の健全性を適時に確認することは、安定的なサービスの提供のために望ましいものとする。

指定期間の設定について

現在、高井戸保育園の指定期間は5年であるが、一方、高円寺北保育園の指定期間は3年となっている。保育課によれば、高井戸保育園の場合、保育内容の変化、保育士の総入れ替え等で子どもに与える影響等といった保育の継続性を考慮し、指定期間を従前の3年から5年間に延ばすこととしたものの、高円寺北保育園については、最終的に選定委員会において3年とする判断があり、結果として3年となっている。

指定管理者制度を適用する施設のうち、体育施設や貸館施設は、現指定管理者よりも、多少なりとも望ましいと思われる事業者が応募した場合には、指定管理者の交代から得られるメリットを享受することが可能であるが、保育園は、交代のメリットよりも事業の継続性が優先されるところと言える。指定管理者制度を適用する施設は、実施される事業の性質によって、指定期間に差をつけることも合理性を有することから、継続性を優先する保育園の場合には、保育事業の計画的な実施や区による事後評価の実効性の向上のためには、相対的に長期の指定期間を設定することも許容され得るものとする。保育園の指定期間については、再度検討することが望ましい。

ただし、保育園のように継続を優先する非公募での選定に際しては、次に記載するような評価の実効性の向上策及び選定時の信頼性向上策を検討した上で、指定期間の延長は、それとセットで行われることが望ましい。

保育事業に係る評価の実効性向上策について

保育事業は、利用者数等による定量的な評価が困難な事業である。選定委員会は書類審査及びヒアリング(1日)と現地視察(1日)とで評価を行なっているが、これらを補完するため、日常的に指定管理者と接触し、事業の評価を感覚的に掴んでいるものと推測される保育課職員へのヒアリングも実施している。

保育園は、非公募による指定管理者の選定が行われているが、その際には、事業計画等の将来的な計画のみならず、日常的な保育サービスの質といった実績の評価がより重要となる。現状、保育課は、指定管理者による自己評価書や保護者アンケート、並びに第三者評価機関による評価と、事業報告書や決算報告書並びに日常的な接触等による指定管理者の評価を行っているが、これらは各事項別の個別評価の集合体となっている傾向があり、指定管理者の実績が継続に値する程度か否かを総括的に評価することはなされていない。

このため、選定委員会の検討材料として使用できるよう、毎年度、保育課が総括的な実績評価を行うことが望ましい。その際、主管課の評価では客観性に乏しいと考えるのであれば、毎年度の実績評価に際しても、保育課の評価方法及び評価結果について、外部委員を含めた評価委員会を設置し検証することも考えられる。

非公募による選定時の信頼性向上策について

高井戸保育園及び高円寺北保育園ともに、現指定管理者を選定した際には、選定委員会において付された点数等の評価結果について公表されていなかったが、今後は、例えば、具体的な評価項目や選定委員会での議事等の要旨等を、杉並区のホームページで開示する等の方策を検討する必要があるものとする。

民営化計画の抜本的な見直しについて

「2.(1) 1)公設民営化の進捗状況」(114頁)に記載したとおり、民営化計画は平成22年度において前期計画が終了するにも関わらず、現状、前期計画の進捗状況を踏まえたローリングや平成23年度から平成27年度を対象とした後期計画の策定は進んでいない。前期計画の計画未達が確実であることから、その評価を踏まえた後期計画の策定が早急に必要である。その場合、単に民営化園数の達成度合のみならず、「新たな展開」で想定した目標が、民営化計画を5年間実施した上で、どの程度達成されたかを評価することが必要である。今回、監査人は、簡便的に公設公営の保育園と指定管理者制度を導入した保育園とのコスト比較等を実施したが、所管課である保育課は、コスト比較に限らず、本来の目標である待機児解消等の成果がどの程度達成できたのかを把握し、今後の保育関連施策全般を踏まえた民営化計画とする必要がある。

例えば、公設公営に関しては、平成14年7月の「杉並区における今後の保育サービスのあり方」では、「今後の公立保育園(直営)の役割を、具体的に検討していくことが求められる。」としながらも、今回の監査において、杉並区から、公立保育園(直営:公設公営)の役割について具体的に定義したものは得られなかった。

保育課からは、公設公営の保育園は、区内の保育サービスの質の基準となり、私立保育園等の範となるべきものであり、また、児童虐待等が発生した場合の緊急的な収容等の場となる等の説明を口頭で受けており、監査人もこれに理解をするものである。しかしながら、公設公営の保育園の役割がそのようなものであるなら、例えば、区内をいくつかのブロックに分類し、各ブロックに1～2程度の公設公営保育園を設置し、それ以外は指定管理者に管理を委ねる方が効率的ともいえる。監査人は、一つの方向性を押しつける考えは無いが、公設公営の保育園の意義を明確化し、指定管理者制度を導入する公設民営の保育園との役割の違いを明らかにすることが、民営化計画を見直す上では必要と考える。

また、民営化するとしても、例えば、土地や建物等を運営管理者に賃貸し保育園の運営を委ねる、いわゆる、「民設民営」の形態も選択肢の一つとして検討対象とすることも考えられる。

・高円寺障害者交流館

1 概要

(1) 杉並区立障害者交流館の概要

杉並区は、障害者や障害者のボランティア活動等をしている方々の交流や自主的な集会・訓練などの多様な活動の場、レクリエーション等の場として使用するための施設として、高円寺障害者交流館及び和田障害者交流館の2館を設置している。

これらの交流館はあらかじめ団体登録した団体・グループであれば使用日の2か月前の1日から優先的に申し込むことができ、登録団体以外の団体・グループや個人は使用日の1か月前の1日から申し込むことができる。また、施設の有効利用のため、また管理上支障のない場合は障害者団体等以外の一般の利用者も有料で会議等の目的外使用が可能である。

高円寺障害者交流館においては、障害当事者の団体がもとになり構成された連合会である障害者団体連合会に指定管理業務を委ねることで、多様な障害に対する深い理解をもとに、会館を利用する障害者の使いやすさやニーズを受け止め、安定した管理に生かしていくことが期待されている。

(2) 指定管理者制度の導入状況

高円寺障害者交流館及び和田障害者交流館とも、平成21年4月1日から指定管理者制度が導入されている。

2館の指定管理者制度の導入状況は次のとおりである。

杉並区立障害者交流館数	指定管理者制度導入障害者交流館数	導入率
2	2	100%

高円寺障害者交流館と和田障害者交流館は、2館を一体的・効率的に管理・運営するため、一括で指定管理者を指定している。

交流館名	指定管理者名	指定期間	制度導入前の管理形態	募集方法	
1	高円寺障害者交流館 和田障害者交流館	杉並区障害者 団体連合会	平成21年4月1日から 平成24年3月31日まで	管理委託	非公募

(3) 個別外部監査の対象とした施設の概要

個別外部監査の対象とした施設は、2 館のうち利用者数や部屋数が多く、指定管理者が本部を置く高円寺障害者交流館である。なお、監査手続上、分析のため和田障害者交流館についても言及しているが、施設の往査は高円寺障害者交流館のみ行っている。

高円寺障害者交流館の概要

項目	概要
施設名	高円寺障害者交流館
所在地	杉並区高円寺南二丁目 24 番 18 号
設置根拠条例	杉並区立障害者福祉会館及び視聴覚障害者会館条例
開館	平成 14 年 3 月 1 日
施設の内容	当施設は阿波踊会場として知られる高南通りに面し、杉並区福祉事務所と併設されている。障害のある方やボランティア活動等をしている方々の自主的な集会・訓練などの多様な活動の場として、また交流やレクリエーション等の場として使用されている。 ・1 階……………集会室1(定員 48 名) 集会室2(定員 30 名) ・地下1階……会議室 (定員 30 名)
開館期間・時間	休館日 ・毎月第 3 月曜日(休日のときは翌日) ・年末年始(12 月 28 日～1 月 4 日) 開館時間 ・平日(月～土)……午前 9 時から午後 9 時

(4) 指定管理者の概要

個別外部監査の対象とした施設の指定管理者の概要

項目	概要
指定管理者	杉並区障害者団体連合会
分類	任意団体
所在地	杉並区高円寺南二丁目 24 番 18 号
代表者(杉並区との関係)	会長 高橋 博(杉並区との関係はない)
役員、職員の状況	役員 13 名、職員 5 名、補助職員 16 名
主な業務内容	障害者の文化事業・教養の向上を図る事業 障害者のスポーツの振興・健康増進を図る事業 連合会の活動状況をPRするための事業 各団体間の相互理解と親睦を高める事業 杉並区立高円寺障害者交流館の運営管理など、杉並区から委託された事業 その他、本会の目的達成に必要な事業
杉並区所管の他の公の施設における指定管理業務	杉並区和田障害者交流館

指定管理者の推移

平成 17 年度まで	平成 18 年度から平成 20 年度まで	平成 21 年度から平成 23 年度まで
業務委託	杉並区障害者団体連合会	杉並区障害者団体連合会

(5) 指定管理者の選定手続き

項目	概要
選定方法	杉並区障害者福祉会館及び視覚障害者会館条例第 11 条により非公募
応募資格	非公募のため、現指定管理者(1)
選定経緯	
評価委員会の設置	平成 20 年 9 月 26 日
第 1 回評価委員会(資料説明、書類評価)	平成 20 年 10 月 14 日
第 2 回評価委員会(最終評価、判断)	平成 20 年 10 月 30 日
政策調整会議、保健福祉委員会に結果報告	平成 20 年 11 月 19 日
議会の議決	平成 20 年 12 月 8 日(2)
審査の方法	
<p>杉並区障害者会館及び視覚障害者会館指定管理者評価委員会設置要綱に基づき、杉並区障害者会館及び視覚障害者会館指定管理者評価委員会(以下 評価委員会 という。)を設置して、現指定管理者の評価を行っている。</p> <p>評価委員会では、各委員が事業報告書や利用者アンケート、区のモニタリング結果や指定管理者の自己評価表等の提出書類を精査し、必要に応じて指定管理者の施設担当者に質問等を行い、現在の指定管理者を次回の指定管理者として指定することが妥当であると判断している。</p>	

- 1 第 1 回の指定管理者選定時に、非公募により指定管理者候補者を選定する理由として、高円寺障害者交流館の管理運営を委託している同団体は開館以来、同館の管理の実績を有していること、利用者からは障害当事者団体による運営を継続することが要望されていることなどが挙げられている。
- 2 平成 21 年第 4 回区議会定例会にて議決

1) 審査基準

審査基準は基本協定書の履行状況と顧客満足度の 28 項目について、各審査委員が A:良好である B:概ね適正である C:改善の余地がある、の 3 段階の評価を行い、それぞれの評価割合を算出している。

評点項目	項目数
協定書に定められている項目の履行に置いて質を高める取り組みがされているか。	18
顧客満足度の高いサービスが提供されているか。	10
合計	28

2) 評価委員の構成

	役職等	
委員長	聖学院大学教授	外部
委員	(社福) 杉並区社会福祉協議会総務課長	外部
委員	民生委員	外部
委員	保健福祉部長	内部
委員	障害者施策課長	内部

選定結果

評点項目	評価合計		
	A	B	C
協定書に定められている項目の履行に置いて質を高める取り組みがされているか。	74	16	0
評価割合	82.2%	17.8%	0.0%
顧客満足度の高いサービスが提供されているか。	42	8	0
評価割合	84.0%	16.0%	0.0%
合計 28 項目	116	24	0
評価割合	82.9%	17.1%	0.0%

評価項目 A: 良好である B: 概ね適正である C: 改善の余地がある

(6) 指定管理者の指定及び協定書の締結

項目	概要
指定管理者の指定	平成 20 年 12 月 8 日に指定。
基本協定書の締結	平成 21 年 4 月 1 日に締結。
年度協定書の締結	平成 21 年 4 月 1 日、平成 22 年 4 月 1 日にそれぞれ年度協定書が締結されている。

(7) 指定管理の内容

項目	概要
指定期間	3 年(平成 21 年 4 月 1 日～平成 24 年 3 月 31 日)
指定管理料、利用料金等	指定管理料のみ

項目	概要
指定管理者が行う業務の内容	<ul style="list-style-type: none"> ・交流館使用承認事務 ・交流館で行う講座・講演会等事務 ・交流館の施設、設備等の管理業務 ・日常清掃業務(障害者の福祉的就労の場として) ・施設の目的外使用料の徴収事務 ・上記に付随する業務及び区長が必要と認める業務

(8) 指定管理者制度導入後の業務の概況

年間利用状況 (単位:人、時間)

	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
利用人数	12,908	13,653	28,573	30,838	31,229
時間	4,479	4,997	6,888	7,177	7,090

収支の状況 (単位:千円)

		平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
収入			22,999	22,749	22,547	22,764
内 訳	指定管理料		22,999	22,749	22,547	22,764
	その他収入					
支出計		20,561	21,519	21,476	21,570	22,137
内 訳	人件費	20,372	20,401	20,502	20,337	20,684
	委託料	189	42	109	63	63
	その他		1,076	865	1,170	1,390
精算額			1,480	1,273	977	627
(参考)利用料収入		100	500	397	446	404

(参考)その他の事業

高円寺障害者交流館独自の活動として、クリスマスのイベントや年数回開催される「みんなで歌おう」のイベント、毎年開催されるカラオケ大会や「高円寺交流館まつり」等を実施している。

(9) 指定管理者による事業報告等の状況

項目	概要
月報の状況	月次の収支報告書と利用料金の集計表、施設の利用状況表等を作成し、区に提出している。
事業報告書 (収支結果報告書含む)	年度において会計事業報告の他に指定管理者の一般会計の収支決算書、翌年度の事業計画、利用状況や利用料金収入一覧表、利用状況表等を作成し、区に提出している。
その他(連絡調整会議、自己評価等)の状況	1年に1回、指定管理者による「履行評価表」に基づいた自己評価が行われている。

(10) 杉並区によるモニタリングの状況

保健福祉部障害者生活支援課により「履行評価表」に基づく評価が行われている。また、指定管理者評価委員会による評価が行われている。いずれの評価においても結果は概ね良好であり、管理運営上の問題はないと判断している。なお、指定管理者評価委員会の評価方法については、「2.(2) 指定管理者の評価委員会のあり方について」(131頁)を参照。

2. 問題点と改善策

(1) 分析

平成 17 年度から平成 21 年度までの施設の利用状況の推移は次のとおりである。

利用状況の推移

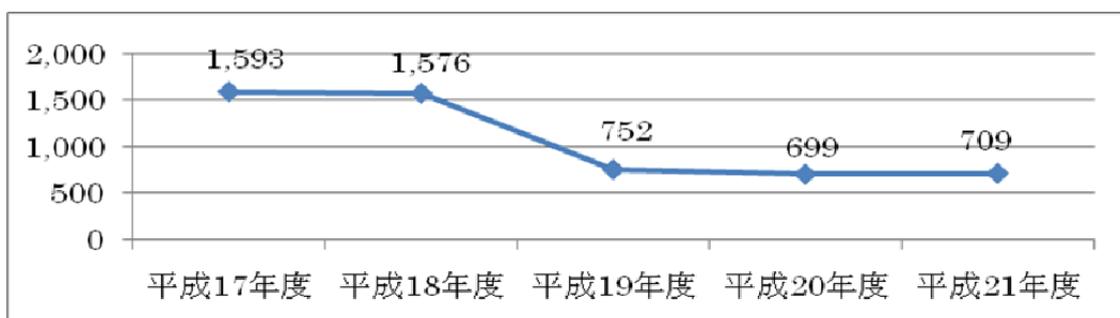
	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
件数	841 件	935 件	2,099 件	2,165 件	2,170 件
人数	12,908 人	13,653 人	28,573 人	30,838 人	31,229 人
利用時間	4,479 時間	4,997 時間	6,888 時間	7,177 時間	7,090 時間
使用率()	55.9%	62.3%	55.3%	57.8%	57.1%

出所)区提供のデータを一部加工して作成。

使用率は、利用者による実際の利用時間÷(開館日数×利用可能時間)であり、稼働率とは異なる。

利用者 1 人あたり住民負担額

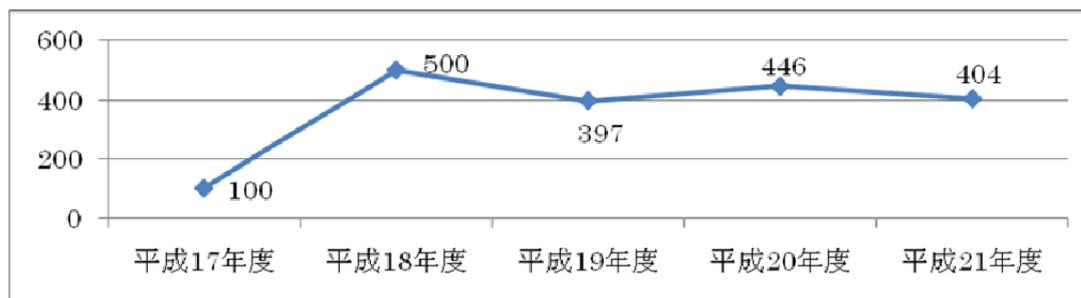
(単位:円)



上図は、指定管理料として最終的に区が負担した額(「1.(8)指定管理者制度導入後の業務の概況」(126 頁))の収支状況の支出計を利用者数で除した、利用者 1 人あたり住民負担額である。平成 17 年度から 18 年度にかけての利用者 1 人あたり住民負担額は 1,500 円台であったのに対し、平成 19 年度から 21 年度にかけては利用者の増加により、700 円前後と 50%以上減少している。平成 17 年以降の支出額の増加割合が 10%であることをから、当該施設では一定の管理運営費のもとで利用者数が増加し、Value for Money が高まっていることがわかる。

利用料収入の推移

(単位:千円)



障害者交流館の利用は原則として無料であるが、障害者ではない者も目的外使用として有料で利用することができる。利用料金収入は平成17年度に100千円だったところ、18年度に500千円と5倍になり、その後、400千円前後で推移している。

利用者数の推移

(単位:人)



一方、利用者数は、平成17年及び平成18年は13,000人前後、1,000件弱であったが、平成19年に倍増し、平成20年度以降の利用者数は30,000人超、利用件数も2,000件超、利用時間も7,000時間を超える水準で推移している。

障害者交流館の利用者数が増加し、併せて目的外利用による使用料の収入が増加した理由については、障害者交流館の公の施設としての認知度が高まり、有料での目的外利用が可能であることや、施設の利便性等が口コミなどで広まり、リピーターが定着したためと、杉並区は分析している。

2施設の比較

区分	高円寺障害者交流館	和田障害者交流館
指定管理料(A)	22,137千円	14,836千円
利用者数(B)	31,229人	29,405人
利用時間(C)	7,090時間	5,526時間
利用件数(D)	2,170件	1,549件
1人あたり住民負担額(A/B)	709円	505円

区分	高円寺障害者交流館	和田障害者交流館
1 時間あたり住民負担額(A/C)	3,122 円	2,685 円
1 件あたり住民負担額(A/D)	10,201 円	9,578 円
1 件あたり利用人数(B/D)	14 人	19 人
1 件あたり利用時間(C/D)	3 時間	4 時間

出所)区提供のデータを一部加工して作成。

和田障害者交流館は高円寺障害者交流館と比較して、指定管理料は3分の2程度であるが、利用者数はほぼ同数であるため、利用者 1 人あたりの住民負担額は和田障害者交流館のほうが低い。また、利用 1 時間あたり住民負担額、1 件あたり住民負担額も和田障害者交流館のほうが低くなっている。しかしながら、利用件数、利用時間は共に高円寺障害者交流館のほうが多いため、高円寺障害者交流館のほうが、1 件あたり利用人数は少なく、1 件あたりの利用時間は短くなっている。このことは、和田障害者交流館に比して高円寺障害者交流館は少人数グループの団体や個人による、比較的短時間の利用が多いことを表している。

その背景には、高円寺障害者交流館は3つの集会室・会議室のうち2つの施設の定員が30名であるのに対し、和田障害者交流館の施設の活動室は定員が全て40名であることも一つの要因と考えられる。また、高円寺障害者交流館の2つの集会室は1つの部屋をパーティションで区切って2室に分けて使用することから、小学校の空き教室を利用している和田障害者交流館に比して遮音性が低い。このため、利用者の中には集会室の利用を希望する場合、両方の集会室を借りるか、片方の集会室が先に予約されている場合には集会室の利用自体を断念していることが考えられる。

(2)問題点と改善策

障害者交流館の管理形態のあり方について

高円寺障害者交流館は、形式的には指定管理者制度を採用しているものの、実態は全額精算が必要な業務委託となっている。

指定管理者制度を導入しなくても安定した公共サービスの提供が可能であるならば、業務委託契約として障害者交流館の管理を委託することを検討するなど、管理形態のあり方を見直す必要がある。

指定管理者の評価委員会のあり方について

以下は、障害者交流館の管理を、今後も指定管理者制度により行うと区が判断した場合の対応についての問題点と改善策である。

1)評価委員会の開催時期

指定管理者の候補を選定するにあたっては、平成 20 年 10 月に評価委員会を開催し、同年 12 月の議会で議決している。

指定管理者の候補者を評価委員会で選定する以上、現指定管理者に問題がある場合等、現指定管理者が候補者とされない場合も想定し得る。また、引き続き現指定管理者を候補者とする場合でも、一定期間を設けて指導が必要な事態が生じる可能性もある。このため、評価委員会は、再選定や指導期間等の余裕を持って、前倒しで開催する必要がある。

2)指定管理者の再選定のための評価委員会の現地視察の必要性

評価委員会は、事業報告書や区の評価、指定管理者による自己評価、施設の書類審査、指定管理者に対するヒアリング、委員相互の意見交換等により、現指定管理者の業務の評価を行っているが、現地視察を実施していない。

各委員は対象施設を熟知する者から選任されているが、常日頃から施設や指定管理者に接しているわけではない。指定管理者の業務の評価にあたっては、杉並区は、評価委員による現地視察の機会を設けることが望ましい。

3)指定管理者の選定委員会の適切な議事録作成の必要性

指定管理者の再選定にあたっては、現指定管理者はいずれも次期指定期間にかかる事業計画を作成しておらず、杉並区による現指定管理者の評価は、過去の業務の評価のみによって行われている。

指定管理者の再選定にあたっては、次期指定期間にかかる事業計画の作成・提出を求め、その事業計画書を評価委員会での検討事項に加える必要がある。

4) 指定管理者の再選定にあたっての事業計画作成の必要性

指定管理者の再選定にあたっては、現指定管理者はいずれも次期指定期間にかかる事業計画を作成しておらず、杉並区による現指定管理者の評価は、過去の業務の評価のみによって行われている。

指定管理者の再選定にあたっては、次期指定期間にかかる事業計画の作成・提出を求め、その事業計画書を評価委員会での検討事項に加える必要がある。

現金の管理及び金庫の管理について

指定管理者は、日常の小口現金や利用者から受領した使用料としての現金や、指定管理料を預けている銀行口座の預金通帳などを手提げ金庫に入れて保管している。手提げ金庫は、以前は杉並区の備品である金庫に入れて保管していたが、金庫の鍵が壊れたため、現在は鍵のかかるキャビネットに保管している。このキャビネットは3連式のものであり、1つの引き出しを開けるためには全ての引き出しが解錠されることになる。預金通帳や手提げ金庫は、壊れた金庫を修理するか買い換える等により、独立した鍵のかかる場所で保管する必要がある。

また、利用者から受領した現金や、目的外使用のための利用料金は、杉並区に納入するまでは、手提げ金庫ではなく封筒に入れて保管されている。この封筒は、金庫等の安全な場所に保管する必要がある。

以上について、所管課である障害者生活支援課は、指定管理者に対して十分な指導を行う必要がある。

利用者から徴収した利用料の入金について

基本協定書では、利用者から目的外使用のための使用料を徴収したときは、徴収した日の翌日までにその使用料を杉並区の指定払込機関に入金とすることが求められている。しかしながら、指定管理者は、1ヵ月に数回、ある程度、現金がまとまってから杉並区に入金している。例えば1月7日から13日までの間に受け取った使用料23,315円を1月14日にまとめて入金している。杉並区は、指定管理者に対し、基本協定書にしたがって翌日までに入金するよう求める必要がある。なお、杉並区の指導により、8月31日現在は協定書に従って、使用者から徴収した使用料は翌日までに杉並区の指定払込機関に入金されている。

指定管理者の本部機能のための施設の利用について

杉並区障害者連合会では、同団体の会則第1条において、「本会では事務所を杉並区高円寺南2-24-18杉並区高円寺障害者交流館内に置く。」と定めている。杉並区高円寺障害者交流館は指定管理者が管理運営するための施設であり、事務所として使用することを認めるものではない。このため、指定管理者が事務所として使用する場合は行政財産の目的外使用にあたる。よって、区は指定管理者に対し行政財産の目的外使用の申請を行うよう指導する必要がある。

協定書における印紙税の取り扱いについて

従前、指定管理者と締結する協定書については、印紙税法上の課税文書として取り扱っていたため、印紙税法に則り障害者交流館の年度協定書には 4 千円の、年度協定書には、毎年 20 千円の収入印紙が添付されている。企画課が杉並税務署に問い合わせた結果、「印紙税法において、指定管理者制度による協定書は、民法上の委任契約によると解される、原則として課税文書にはあたらない。ただし、協定内容によっては課税対象となる場合がある」ことが判明した。そして、平成 22 年 5 月に企画課より所管課に対して、基本協定書等が非課税文書となった場合、印紙税の還付が受けられることを指定管理者に通知し、印紙の貼付に関して税務署に対してその判断を仰いだかを確認することが求められた。

高円寺障害者交流館の所管課である障害者生活支援課では、この通知に従って、その旨を指定管理者に通知し、指定管理者が税務署に対してその判断を仰いでいないことを把握している。

高円寺障害者交流館については、全額精算方式を採用しており、収入印紙は実質的に区の負担となっている。このため、新規の基本協定書及び年度協定書の作成にあたり、収入印紙の添付の必要性の有無について、税務署の判断を仰ぎ、過去に支出した収入印紙について還付が可能なものは、還付される印紙税の額に比して明らかに事務手続の煩雑であると認められるものを除き、還付手続きを行うよう指導する必要がある。

事業報告書の承認について

基本協定書では、指定管理者は、指定管理料に関して、年度の終了後 10 日以内に収支報告書及び内訳を明らかにした事業報告書に提出し、その承認を受け、同時に概算払い精算書を区に提出し、15 日以内に精算を終了する必要があると定めている。このため、指定管理者は指定管理業務に関する特別会計収支決算書 [杉並区委託事業] 及び 平成 21 年度障害者交流館の管理運営に係る委託金の精算について (報告) を年度の終了日である平成 22 年 3 月 31 日付けで杉並区に提出している。

杉並区は指定管理者の監事による決算監査や団体の決算承認に先立ち、同団体の決算書を承認しているが、承認の方法やその根拠が明らかではない。監事による決算監査前に精算を行うのであれば、少なくとも、決算監査等の終了後に、確定決算数値との間で差が生じていないことを杉並区は確認しておく必要がある。また、年度の終了後 10 日以内に精算報告書を提出し、15 日以内に精算を終了しなければならないことについての明確な理由がないのであれば、出納整理期間内の合理的な期間内に収支報告書の提出と、精算を求めるよう、基本協定書の見直しを行うことも一つの方法である。

・産業商工会館

1 概要

(1) 杉並区立産業商工会館の概要

杉並区では、区内の商工業等の活動を支援し、産業の振興を図るため、中小事業者の会議や商談、活動拠点、情報拠点としての場所を提供するために、産業商工会館を設置している。

杉並区には、阿佐ヶ谷パールセンターや高円寺純情商店街等の大型商店街や中小の工場等がある。また、商工業のみならず、古くから文学や芸術の街として栄えていたことから、現在でもアニメーション産業やお笑い文化も盛んであり、このような団体・グループにとっても産業商工会館は活動の拠点となっている。

産業商工会館においては、区内の産業団体で構成される民間事業者に指定管理業務を委ねることで、効率的で質の高いサービスを提供しつつ、杉並区ならではの自主事業が実施され、産業と文化の融合する情報の発信地となることが期待されている。

また、産業商工会館は、その一部が目的外使用として東京商工会議所杉並支部、杉並産業協会等の事務室として利用されており、これら団体からの使用料は、杉並区の歳入となっている。

(2) 個別外部監査の対象とした施設の概要

個別外部監査の対象とした産業商工会館の概要は次のとおりである。

項目	概要
施設名	杉並区産業商工会館
所在地	杉並区阿佐谷南三丁目 2 番 19 号
設置根拠条例	杉並区産業商工会館条例
開館	昭和 40 年 8 月 10 日
施設の内容	阿佐谷南の中杉通りの商店街に近い住宅街の中にある。 ・1 階・・・展示場 ・2 階・・・特別集会室、団体利用室(テナント利用) ・3 階・・・講堂 ・地階・・・第 1 集会室、第 2 集会室、和室 ・附属設備・ピアノ、所作台、プロジェクター等
開館期間・時間	休館日 ・第 3 日曜日(館内整理日) ・年末年始(12 月 28 日～1 月 3 日) 開館時間 ・午前 9 時から午後 9 時

(3) 指定管理者

項目	概要
指定管理者	産業商工会館運営協議会
分類	任意団体
所在地	杉並区阿佐ヶ谷南三丁目 2 番 19 号
代表者(杉並区との関係)	なし
役員、職員の状況	役員(委員)19名、職員5名、補助職員7名
主な業務内容	産業商工会館の運営管理 その他産業振興に関すること
杉並区所管の他の公の施設における指定管理業務	なし

指定管理者の推移

平成 17 年度まで	平成 18 年度から平成 20 年度まで	平成 21 年度から平成 23 年度まで
管理委託	杉並区立産業商工会館 運営協議会	杉並区立産業商工会館 運営協議会

(4) 指定管理者の選定手続き

項目	概要
選定方法	杉並区立産業商工会館条例第 16 条により非公募
応募資格	非公募のため、現指定管理者(1)
選定経緯 選定委員会の設置 (杉並区産業商工会館指定管理者選定委員会)	平成 20 年 10 月 23 日
議会の議決	平成 20 年 12 月 8 日(2)
審査の方法 項目ごとに段階評価を行い、委員による評価の合計点の平均が 18 点以上であれば、引き続き現指定管理者を次期指定管理者の候補者として選定している。	

- 第 1 回の指定管理者選定時に、非公募により指定管理者候補者を選定する理由として、運営協議会は、産業団体等の育成・振興を図るため区内の産業団体との調整・連携を行ってきた実績があること、施設の目的を十分に発揮するためには、各団体との連絡調整は不可欠であり、主たる区内の産業団体で構成される運営協議会が最も円滑にその役割を担うことができることをあげている。ただし、指定期間終了後に、あらためて指定管理者のあり方について評価・検討を行うこととしている。
- 平成 20 年第 4 回区議会定例会にて議決

1) 審査基準及び配点

第一次審査(書類審査、経営分析)

評点項目	配点
施設の設置目的にあった運営を行っている	20点
健全な財政運営を行っている	20点
利用者サービスの向上を心がけている	20点
施設の安全な管理運営に心がけている	20点
適正な人員の配置に勤めている	20点
合計	100点

2) 評価委員の構成

	役職等	
委員長	高千穂大学理事長	外部
委員	阿佐ヶ谷キックオフオフィス・インキュベーションマネージャー	外部
委員	政策経営部行政管理担当課長	内部
委員	区民生活部産業経済課長	内部

評価結果

評価委員の合計点	評価委員の平均点
78点	19.5点

(5) 指定管理者の指定及び協定書の締結

項目	概要
指定管理者の指定	平成20年12月8日に指定。
基本協定書の締結	平成21年4月1日に締結。
年度協定書の締結	平成21年4月1日、平成22年4月1日にそれぞれ年度協定書が締結されている。

(6) 指定管理の内容

項目	概要
指定期間	3年(平成21年4月1日～平成24年3月31日)
指定管理料、利用料金等	指定管理料及び利用料金併用制
指定管理者が行う業務の内容	<ul style="list-style-type: none"> ・会館の利用許可に関する業務 ・会館の利用許可にかかる利用料金の徴収に関する業務 ・会館の施設及び設備の維持管理に関する業務 ・区内の産業振興に関する事業の企画・実施 ・その他の業務

(参考) 杉並区と指定管理者との責任分担

項目	指定管理者	杉並区
施設の管理運営(施設の提供、苦情処理、受付業務)、自主事業		
施設の維持管理(清掃、施設保守点検、設備等法定点検、日常的修繕(軽微な改修を含む)、警備、安全衛生管理、光熱水費支出等)		
利用料金制度に伴う料金徴収事務		
施設等の使用の承認		
物品管理		
目的外使用に関すること(許可を除く。各種設置業者との連絡調整、利用料金報告など。)		
災害時対応(連絡体制確保、被害調査・報告、応急措置等)		
災害復旧(本格復旧)		
施設の大規模改修		
指定解除による損害(指定管理者の責めに帰すべき事由による)		
設計や構造にかかわるもの(瑕疵責任)		
運営や日常修繕にかかわるもの(瑕疵責任)		

(7) 指定管理者制度導入後の業務の概況

年間利用状況

	平成17年度 (管理委託)	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
使用回数	3,745回	3,954回	4,013回	4,264回	4,223回
使用率	60%	64%	64%	70%	68%

収支の状況

(単位:千円)

		平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
収入		47,688	46,309	52,322	47,409
内 訳	指定管理料	39,436	38,400	38,400	37,400
	その他収入	8,252	7,909	13,922	10,009
支出		44,480	42,088	51,240	44,397
内 訳	人件費	23,986	21,211	21,280	21,283
	委託料	13,749	13,774	13,958	13,979
	その他	6,745	7,103	16,002	9,135
(参考)使用料収入		8,134	7,782	8,910	9,439

(参考)平成 21 年度の自主事業の実施状況

簿記検定 3 級講座(全 20 回)

平成 21 年 9 月 1 日～11 月 10 日受講料・テキスト代検定試験受験料込 25,000 円

第 6 回フリーマーケット平成 21 年 10 月 11 日(1 区画 1,000 円)

第 7 回フリーマーケット 平成 22 年 3 月 14 日(1 区画 1,000 円)

第 4 回将棋教室対抗戦平成 21 年 6 月 14 日(参加費 1 人 500 円)

(8)指定管理者による事業報告等の状況

項目	概要
月報の状況	毎月終了後 10 日以内に月報及び利用状況の報告書が提出されている。
事業報告書 (収支結果報告書含む)	毎年度終了後 30 日以内に事業報告書及び利用状況の報告書が提出されている。
その他(連絡調整会議、 自己評価等)の状況	1年に1回、指定管理者による「履行評価表」に基づいた自己評価が行われている。

(9)杉並区によるモニタリングの状況

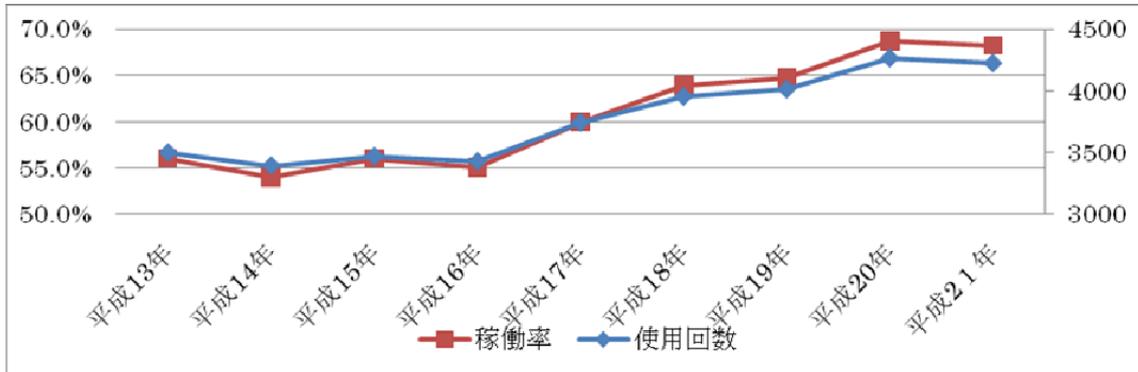
区民生活部産業振興課により「履行評価表」に基づく評価が行われている。また、指定管理者評価委員会による評価が行われている。いずれの評価においても結果は良好であり、管理運営上の問題はないと判断されている。

2 問題点と改善策

(1)分析

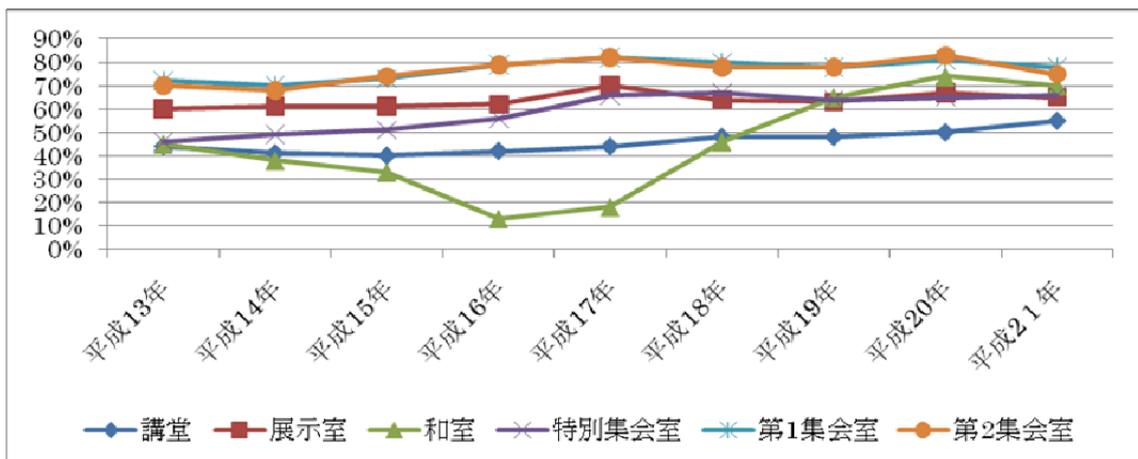
利用状況について

利用回数と稼働率の推移



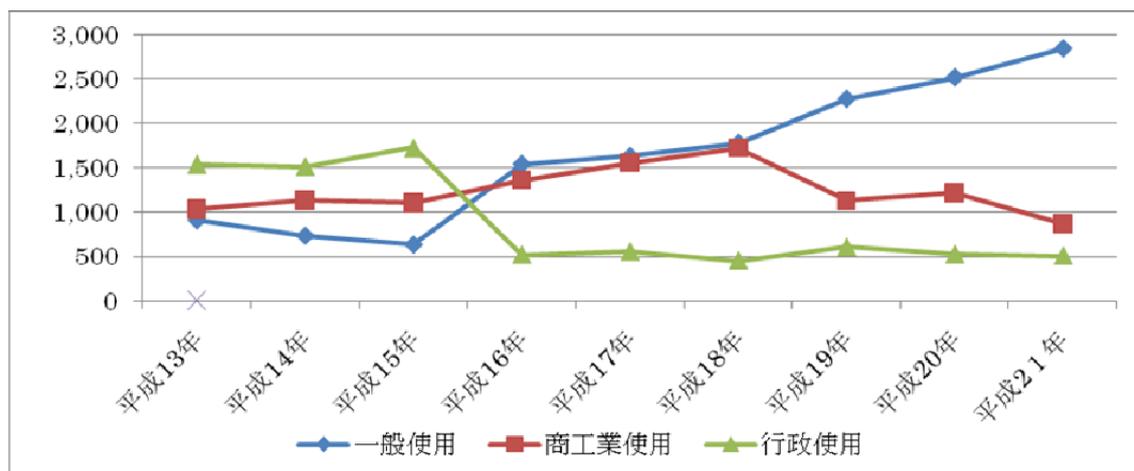
平成16年までは稼働率は55%前後、年間使用回数は3500回弱であったが、指定管理者制度の導入が決まった平成17年度の利用率は60%、利用回数は3,745回となっている。指定管理者制度導入後の稼働率は63%から68%まで上昇している。

部屋別の稼働率



稼働率を部屋別にみると、指定管理者制度導入後も、全体として大きな変化は見られない。その中で和室は、平成17年度に稼働率が10%台にまで落ち込んでいたが、平成18年度の指定管理者制度の導入時には45%まで回復し、さらに平成20年度は74%と高水準となっている。一方、地下の第1集会室・第2集会室の稼働率は、80%と安定しているものの、講堂の利用率は50%程度に留まっている。講堂の利用率が低く留まっているのは、防音設備が不完全であることが主な原因と考えられる。

利用者別の内訳



利用者別にみると、平成 16 年度は一般利用が商工業関係の利用を多少上回る程度であったが、平成 19 年度以降は一般利用が商工業関係の利用の 2 倍となっている。

これは、平成 19 年度以降、商工業関係者の利用が落ち込む一方で、同会館が一般的な公共施設として広く利用されるようになったことを表している。また、商工業関係の利用の減少は、杉並区公共施設予約システムの導入によってインターネットによる申し込みが主流となり、事前に日程が決まりやすい一般利用に対して、あらかじめ日程の見通しが立てにくい商工業関係にとって使い勝手が良くないことなどが要因として考えられる。

区民負担額について

平成 21 年度の産業商工会館の運営費用は 46,833 千円で、その負担内訳は、区民負担額である指定管理料が 37,400 千円、利用者の負担する利用料が 9,433 千円である。年間の利用回数は 4,223 回であることから、1 回あたり住民負担額は 8,856 円、利用者負担額は 2,234 円であり、総費用の約 80%を区民全体が、約 20%を利用者が負担していることになる。

住民負担額の推移

	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
住民負担額(千円)	41,567	39,436	38,400	38,400	37,400
利用者負担額(千円)	7,328	8,134	7,783	8,911	9,433
使用回数(回)	3,745	3,954	4,013	4,264	4,223
1 回あたり住民負担額(円)	11,099	9,974	9,569	9,006	8,856
1 回あたり利用者負担額(円)	1,957	2,057	1,939	2,090	2,234

(注)住民負担額は、平成 17 年度は運営管理料、運営事務委託費、施設維持管理費から利用料収入を控除した額。平成 18 年度以降は指定管理料

(2)問題点と改善策

指定管理者の評価委員会の議事録作成の必要性について

評価委員会の議事録の内容は、議題と要旨が結論に留まっており、どのような話し合いがなされて、再び同団体が指定管理者として指定することが妥当であるとの判断がなされたのか、経緯が明らかになっていない。評価委員会の開催にあたっては、判断の過程が分かる議事録を作成し、保管しておく必要がある。

指定管理者の業務の評価のための評価委員会の現地視察の必要性について

評価委員会は、事業報告書や区の評価、指定管理者による自己評価、施設の書類審査、指定管理者に対するヒアリング、委員相互の意見交換等により、現指定管理者の業務の評価を行っているが、現地視察を実施していない。

各委員は対象施設を熟知する者から選任されているが、常日頃から施設や指定管理者に接しているわけではない。指定管理者の業務の評価にあたっては、杉並区は、評価委員による現地視察の機会を設けることが望ましい。

評価委員会の開催時期について

産業商工会館の指定管理者候補者の選定は、非公募で行われており、評価委員による評価の合計の平均が一定以上(18点以上)であれば、引き続き現指定管理者を次期指定管理者の候補者に選定することとなっている。

しかしながら、10月に評価委員会を開催し、12月の議会で指定管理者の指定に関する議決を行うスケジュールとなっていることを鑑みると、評価委員による評価の合計が18点に満たなかった場合、新たな指定管理者候補者を選定することは、時間的にみて困難である。

非公募による現指定管理者の業務の評価のための評価委員会は、再選定や指導期間等の余裕を持って、前倒しで開催する必要がある。

指定管理者の再選定にあたっての事業計画作成の必要性について

指定管理者の再選定にあたって、現指定管理者は次期指定期間にかかる事業計画を作成しておらず、杉並区による現指定管理者の評価は、過去の業務の評価のみによって行われている。

指定管理者の再選定にあたっては、次期指定期間にかかる事業計画の作成・提出を求め、その事業計画書を評価委員会での検討事項に加える必要がある。

指定管理者のあり方についての評価・検討の必要性について

産業商工会館は従来、管理委託によっていたが、平成18年度に指定管理者制度を導入し、当時の管理委託先である産業商工会館運営協議会を、非公募により指定管理者候補者に選定している。

平成 18 年度からの産業商工会館への指定管理者制度導入にあたり、指定期間終了後に、指定管理者のあり方について評価・検討を行うとしていた。しかしながら、1 回目の指定期間が終了した平成 21 年 3 月 31 日以降も、指定管理者のあり方についての評価・検討はなされていない。また、2 回目の指定管理者候補者の選定にあたり開催された評価委員会は、現指定管理者の業務を評価・検討することとしており、指定管理者のあり方そのものの評価・検討を行っていない。産業商工会館の指定管理者のあり方については、改めて評価・検討を行う必要がある。

指定管理料の透明性確保の必要性について

指定管理者の収入は利用料金と指定管理料である。指定管理料は年度ごとに決定されているが、その算定にあたっては、杉並区は行政使用による利用料金の変動、施設の工事による収入の減少及びその期間の施設の維持等の諸要因を考慮している。

これは、産業商工会館は、杉並区及び杉並区の協賛・後援を受けた団体や事業で利用する場合は、優先的にかつ無料で利用することができるため、行政利用により指定管理者の得る利用料金収入が圧迫される可能性があるための措置である。しかしながら、その指定管理料の算定過程が指定管理者の側には明らかにされていない。これは、指定管理料の算定過程が区民にとっても不透明な状態となっていることを意味する。

例えば、平成 20 年度から 21 年度にかけて指定管理料は 1,000 千円減額されている。一方、平成 20 年度及び 21 年度は行政目的による使用のため、無料とした利用料金はそれぞれ 2,995 千円、2,806 千円であるが、無料とした影響が指定管理料の積算にどのように反映されているかが明確となっていない。

指定管理料は指定管理者のモチベーション及び施設のサービスに重要な影響を与えるため、その算定過程は指定管理者や区民が分かるように決定する必要がある。

	平成 20 年度	平成 21 年度
指定管理料	38,400 千円	37,400 千円
指定管理者の利用料金	9,006 千円	8,856 千円
行政目的により無料となった利用料金	2,995 千円	2,806 千円

バリアフリー対策と車イス用階段昇降機の使用とメンテナンスについて

産業商工会館には、平成 6 年度からバリアフリー対策として車イス用階段昇降機(以下、「昇降機」という。)が設置されているが、平成 20 年度以降、この昇降機は使用を中止しており、併せて、保守点検作業も行われていない。

杉並区と指定管理者は昇降機の使用再開について検討する必要がある。その結果、杉並区が、使用中止はやむを得ないと判断するのであれば、協定書の備品の保守点検に関する指定管理者の責任の免除について、書面などによる承認が必要である。

指定管理者の本部機能のための施設の利用について

指定管理者である産業商工会館運営協議会は、同団体の会則第 1 条において、「事務所を杉並区阿佐ヶ谷南三丁目 2 番 19 号産業商工会館内に置く。」と定めている。産業商工会館は同団体の事務所として使用することを目的とする施設でないため、指定管理者が、一部のスペースを自らの事務所として使用する場合は行政財産の目的外使用にあたる。よって、杉並区は指定管理者に対し、行政財産の目的外使用の申請を行うよう指導する必要がある。

喫煙に対する近隣対策について

産業商工会館は全館禁煙である。これは、健康増進法(平成 14 年 8 月 2 日法律第 103 号)により、多数の者が利用する公共的な空間については、全面禁煙とし、全面禁煙が極めて困難である施設・区域における受動喫煙防止対策が必要であるという考えに基づいている。現在、杉並区においても禁煙対策部会が設置され、公共施設の全面禁煙の方向性について検討しているが、結論は出されていない。

産業商工会館の利用者は、通常、施設の前にある民間のたばこ販売所に設置された灰皿の前で喫煙している。しかしながら、定員 160 名の講堂でイベントが開催された時には、休憩時に当該灰皿の前に喫煙者が殺到し、道路にあふれ、煙で前が見えなくなるほどの状態になる等、指定管理者に対して、近隣住民や通行人等から苦情が寄せられている。

健康増進法上の公共的な空間における全面禁煙の趣旨は、妊婦や未成年者への健康被害・悪影響の防止を目的とするものである。産業商工会館は住宅街の中にあるため、近隣の住宅や通行人に未成年や妊婦が含まれることは十分に考えられる。このことは、産業商工会館を全館禁煙にしても、喫煙者が施設から路上に移動したのみであり、杉並区としては同法の趣旨を達成できていないことを意味する。

施設の前に灰皿を設置したのはタバコ販売所の判断であり、施設利用者に対し施設外での行動を制限するのは困難であるとのことから、杉並区や指定管理者は、施設前の灰皿で喫煙する施設利用者に対する対策を講じていない。しかしながら、施設の利用者が住宅街の中の公道で喫煙していることが明らかであり、このことについて近隣から苦情がきている以上、杉並区は指定管理者と共に施設を禁煙したことによる影響、すなわち施設前での集団での喫煙防止のための対策を講じる必要がある。

現在、杉並区の禁煙対策部会の結論は出されていないが、講堂を使用するイベントの主催者に対し、公道上での喫煙の禁止や民間の他の喫煙可能な場所の紹介、当該喫煙場所までの移動時間を考慮した休憩時間の確保の要請、施設前での集団での喫煙を控えるよう張り紙による呼びかけ等の対策は実施可能であると考えられる。

参考資料

1.20 区の指定管理施設数

(1) レクリエーション・スポーツ施設数(足立区、渋谷区を除く)

表 18 指定管理者制度を導入しているレクリエーション・スポーツ施設の数
(単位:施設数)

自治体名	体育施設	レクリエーション施設	合計
1 杉並	8	-	8
2 千代田	1	1	2
3 中央	3	3	6
4 港	9	2	11
5 新宿	10	3	13
6 文京	6	-	6
7 台東	2	-	2
8 墨田	5	1	6
9 江東	18	-	18
10 品川	2	-	2
11 目黒	14	-	14
12 大田	6	-	6
13 世田谷	4	1	5
14 中野	6	-	6
15 豊島	8	-	8
16 北	4	2	6
17 荒川	1	1	2
18 板橋	5	-	5
19 練馬	1	-	1
20 葛飾	1	1	2
21 江戸川	10	2	12
合計	124	17	141
1区あたり平均	6.0	0.7	6.7

注 23 頁の脚注で示した表 8 の葛飾区の例と同様、複数の施設を同一の指定管理者に委ねているケースをウェブサイトでは指定管理施設を一括して 1 単位として表記している区については、実際の指定管理施設数よりも数値が少なく表記されている。このことは、千代田区、中央区、墨田区、品川区、世田谷区、中野区、北区なども同様である。表 19 から表 21 についても同様とする。

(2) 基盤施設数(足立区、渋谷区を除く)

表 19 指定管理者制度を導入している基盤施設の数

(単位:施設数)

自治体名	自転車駐り場	駐車場	公営住宅	公園	その他	合計
1 杉並	-	-	-	-	-	-
2 千代田	-	-	-	-	1	1
3 中央	-	-	-	-	-	-
4 港	5	2	16	-	1	24
5 新宿	-	-	-	-	-	-
6 文京	-	-	-	1	-	1
7 台東	-	-	-	-	-	-
8 墨田	-	-	-	-	-	-
9 江東	50	-	-	1	-	51
10 品川	-	-	-	-	-	-
11 目黒	15	1	31	4	2	53
12 大田	-	1	1	-	1	3
13 世田谷	6	-	3	-	3	12
14 中野	-	-	1	-	-	1
15 豊島	10	-	-	1	-	11
16 北	2	-	2	-	-	4
17 荒川	3	-	2	-	-	5
18 板橋	-	-	11	-	-	11
19 練馬	1	2	1	1	1	6
20 葛飾	1	3	-	-	-	4
21 江戸川	-	3	3	-	-	6
合計	93	12	71	8	9	193
1区あたり平均	5.0	3.3	0.3	0.4	9.1	9.1

(3) 文教施設数(足立区、渋谷区を除く)

表 20 指定管理者制度を導入している文教施設の数

(単位:施設数)

自治体名	図書館	コミュニティ施設	ホール	その他 (社会教育施設等)	合計
1 杉並	6	2	-	-	8
2 千代田	1	-	1	1	3
3 中央	-	4	2	1	7
4 港	4	5	-	4	13
5 新宿	6	10	3	14	33
6 文京	10	9	2	8	29
7 台東	-	-	1	11	12
8 墨田	-	5	1	1	7
9 江東	-	-	9	4	13
10 品川	-	-	1	1	2
11 目黒	-	25	2	3	30
12 大田	14	-	2	5	21
13 世田谷	-	10	-	3	13
14 中野	-	-	3	1	4
15 豊島	-	6	1	3	10
16 北	-	8	-	3	11
17 荒川	-	8	3	4	15
18 板橋	10	5	-	7	22
19 練馬	1	4	2	5	12
20 葛飾	-	1	1	-	2
21 江戸川	5	-	3	-	8
合計	57	110	29	79	275
1区あたり平均	2.7	5.2	1.3	3.7	13.0

(4) 社会福祉施設数 (足立区、渋谷区を除く)

表 21 指定管理者制度を導入している社会福祉施設の数

(単位:施設数)

自治体名	保育所	高齢者福祉施設	障害者福祉施設	その他	合計
1 杉並	4	-	3	-	7
2 千代田	-	2	1	-	3
3 中央	2	4	2	-	8
4 港	-	23	3	5	31
5 新宿	1	10	4	7	22
6 文京	-	-	-	2	2
7 台東	1	26	1	11	39
8 墨田	6	10	-	15	31
9 江東	10	6	7	9	32
10 品川	-	10	7	-	17
11 目黒	2	10	5	2	19
12 大田	-	22	15	-	37
13 世田谷	-	9	21	2	32
14 中野	4	6	4	2	16
15 豊島	-	-	5	-	5
16 北	8	9	8	6	31
17 荒川	5	13	8	-	26
18 板橋	1	10	9	1	21
19 練馬	-	10	16	1	27
20 葛飾	-	-	-	-	0
21 江戸川	-	-	5	-	5
合計	44	180	124	63	411
1区あたり平均	2.0	8.5	5.9	3.0	19.5

2.20区の体育施設・図書館・保育所の指定管理者制度の導入状況

(1) 体育施設の指定管理者制度導入状況(杉並区、足立区、渋谷区を除く)

表 22 指定管理者制度の導入状況(体育施設)

自治体	施設名	指定管理者	指定期間
千代田区	1 スポーツセンター	ミズノグループ	5年間
中央区	1 総合スポーツセンター 浜町運動場 月島スポーツプラザ	(共同事業者) ・シンコースポーツ(株) ・大成サービス(株)	5年間
	2 月島運動場 晴海運動場	タフカ(株)	5年間
	3 豊海テニスコート		3年間
港区	1 スポーツセンター	キスポーツ財団グループ	3年間
	2 麻布運動場		3年間
	3 青山運動場		3年間
	4 芝浦中央公園運動場		3年間
	5 芝給水所公園運動場		3年間
	6 埠頭少年野球場		3年間
	7 赤坂弓道場		3年間
	8 芝公園多目的運動場		3年間
	9 氷川武道場		3年間
新宿区	1 新宿スポーツセンター	(共同事業者) (株)東宝サービスセンター(代表者) (株)明和産業 (株)東京アスレティッククラブ	5年間
	2 新宿コスミックスポーツセンター	公益財団法人新宿未来創造財団	1年間
	3 大久保スポーツプラザ		1年間
	4 西戸山公園野球場		1年間
	5 落合中央公園野球場		1年間
	6 西落合公園少年野球場		1年間
	7 甘泉園公園庭球場		1年間
	8 西落合公園庭球場		1年間
	9 落合中央公園庭球場		1年間
	10 妙正寺川公園運動広場		1年間

自治体	施設名	指定管理者	指定期間
文京区	1 文京スポーツセンター	(共同事業体) (株)東京ドーム (株)後楽園スポーツ (株)後楽園総合サービス	5年間
	2 文京総合体育館		5年間
	3 六義公園運動場		5年間
	4 竹早テニスコート		5年間
	5 後楽公園少年野球場		5年間
	6 小石川運動場		5年間
台東区	1 台東リバーサイドスポーツセンター 体育館 陸上競技場 野球場 庭球場 水泳場 少年野球場 駐車場	(財)台東区芸術文化財団	3年間
	2 社会教育センター清島温水プール	(株)山武	3年間
墨田区	1 すみだスポーツ健康センター	住友不動産エスフォルタ(株)	5年間
	2 スポーツプラザ梅若	(株)コナミスポーツ&ライフ	5年間
	3 両国屋内プール		5年間
	4 墨田区総合体育館	すみだスポーツサポートPFI(株)	3年間
	5 すみだ健康ハウス	すみだ健康ハウス管理組合	3年間
江東区	1 健康センター	公益財団法人江東区健康スポーツ公社	5年間
	2 潮見野球場		5年間
	3 亀戸野球場		5年間
	4 深川庭球場		5年間
	5 潮見庭球場		5年間
	6 豊住庭球場		5年間
	7 亀戸庭球場		5年間
	8 東砂庭球場		5年間
	9 荒川 砂町庭球場		5年間
	10 新砂運動場		5年間
	11 夢の島総合運動場		5年間
	12 越中島プール		5年間
	13 深川北スポーツセンター		5年間
	14 深川スポーツセンター		5年間
	15 有明スポーツセンター		5年間

自治体	施設名	指定管理者	指定期間
江東区	16 亀戸スポーツセンター	公益財団法人江東区健康スポーツ公社	5年間
	17 スポーツ会館		5年間
	18 東砂スポーツセンター		5年間
品川区	1 総合体育館・戸越体育館	(財)品川区スポーツ協会	5年間
	2 品川健康センター・荏原健康センター	(共同事業体) 住友不動産エスフォルタ NTT ファシリティーズ	5年間
目黒区	1 駒場体育館	(株)オーエンス	5年間
	2 駒場プール		5年間
	3 駒場庭球場・ゲートボール場		5年間
	4 目黒区民センター体育館	美津濃(株)	5年間
	5 目黒区民センタープール		5年間
	6 目黒区民センター庭球場		5年間
目黒区	7 碑文谷体育館	(NPO 法人) スポルテ目黒	5年間
	8 碑文谷野球場		5年間
	9 碑文谷庭球場		5年間
	10 中央体育館	(NPO 法人) 目黒体育協会	5年間
	11 八雲体育館	日本テニス事業協会共同企業体	5年間
	12 宮前公園庭球場		5年間
	13 砧野球場	(NPO 法人) 目黒体育協会	5年間
	14 砧サッカー場		5年間
大田区	1 大田区休養村とうぶ	(株)信州東御市振興公社	5年間
	2 大田スタジアム	(財)大田区体育協会	5年間
	3 平和島公園水泳場	(株)オーエンス	3年間
	4 東調布公園水泳場	(株)ティップネス	3年間
	5 萩中公園水泳場	(株)協栄	3年間
	6 大森スポーツセンター	(財)大田区体育協会	5年間
世田谷区	1 大蔵運動場・二子玉川緑地運動場	(財)世田谷区スポーツ振興財団	3年間
	2 千歳温水プール		5年間
	3 尾山台地域体育館	尾山台地域体育館運営協議会	3年間
	4 北烏山地区体育室	(株)リパティヒル	5年間

自治体	施設名	指定管理者	指定期間
中野区	1 鷺宮運動広場	(共同事業体)	5年間
	2 鷺宮体育館	三菱電機ビルテクノサービス 東京アスレティッククラブ	5年間
	3 中野体育館	明和産業	5年間
	4 上高田運動施設	(共同事業体) 日本体育施設	5年間
	5 哲学堂公園・運動施設	飛鳥 シティビルメン	5年間
	6 妙正寺川公園運動広場	やまて	5年間
豊島区	1 巣鴨体育館	東京ドームグループ (株)東京ドーム (株)東京ドームスポーツ (株)東京ドームファシリティース	6年間
	2 雑司が谷体育館	コナミスポーツ&ライフ・近鉄ビルサービスグループ (株)コナミスポーツ&ライフ 近鉄ビルサービス(株)	4年間
豊島区	3 池袋スポーツセンター	(共同事業体) (株)ピーウォッシュ (株)山武	5年間
	4 豊島体育館	豊島区体育協会グループ (NPO 法人)豊島区体育協会 (株)ピーウォッシュ	5年間
	5 西巣鴨体育場	日本テニス事業協会共同企業体 (社)日本テニス事業協会 (株)クリヤマススポーツプロモーションズ (株)リパティヒル	5年間
	6 総合体育場	日本テニス事業協会共同企業体 (社)日本テニス事業協会 (株)クリヤマススポーツプロモーションズ (株)リパティヒル	5年間
	7 荒川野球場	日本テニス事業協会共同企業体 (社)日本テニス事業協会) (株)クリヤマススポーツプロモーションズ) (株)リパティヒル)	5年間

自治体	施設名	指定管理者	指定期間
豊島区	8 三芳グラウンド	日本テニス事業協会共同企業体 (社)日本テニス事業協会 有限会社ティ・エス・ジャパン (株)リパティビル	5年間
北区	1 滝野川体育館	(株)山武・(株)ピーウォッシュグループ (株)山武 (株)ピーウォッシュ	3年間
	2 桐ヶ丘体育館	プロスタッフ・毎日・桐ヶ丘共同事業体 (株)プロスタッフ 毎日興業(株)	3年間
	3 北運動場 神谷体育館 新荒川大橋野球場 新河岸川庭球場 新荒川大橋サッカー場	日本製紙総合開発北運動場共同事業体 日本製紙総合開発(株) 日産緑化(株) (株)日比谷アメニス	3年間
	4 十条台小学校温水プール 王子プール 谷端プール 桐ヶ丘プール 谷端プール多目的広場	(株)サンアメニティ	3年間
荒川区	1 荒川総合スポーツセンター	T M共同事業体 (株)東京アスレティッククラブ 三菱電機ビルテクノサービス(株)	3年間
板橋区	1 小豆沢体育館 屋外体育施設有	(株)コナミスポーツ&ライフ	5年間
	2 赤塚体育館		
	3 東板橋体育館		
	4 上板橋体育館		
	5 高島平温水プール		
練馬区	1 中村南スポーツ交流センター	東京ドームグループ	3.4年間
葛飾区	1 葛飾区総合スポーツセンター 葛飾区水元体育館 葛飾区社会体育会館 葛飾区東金町運動場 葛飾区浜江公園テニスコート 葛飾区小菅東スポーツ公園テニスコート 葛飾区上千葉公園運動場	(共同事業体) 住友不動産エスフォルタ(株) 東洋管財(株)	5年間

自治体	施設名	指定管理者	指定期間	
葛飾区	葛飾区柴又少年ソフトボール場 葛飾区柴又ソフトボール場 葛飾区柴又野球場 葛飾区柴又球技場 葛飾区柴又少年野球場 葛飾区第二柴又野球場 葛飾区荒川小菅球技場 葛飾区荒川小菅少年野球場 葛飾区荒川小菅野球場 葛飾区堀切橋野球場 葛飾区堀切橋フットサル場 葛飾区堀切橋少年硬式野球場 葛飾区堀切橋少年野球場 葛飾区堀切橋少年ソフトボール場 葛飾区四つ木橋球技場 葛飾区四つ木橋野球場 葛飾区木根川橋野球場 葛飾区木根川橋少年野球場 葛飾区木根川橋球技場	(共同事業体) 住友不動産エスフォルタ(株) 東洋管財(株)	5年間	
	葛飾区金町公園プール 葛飾区鎌倉公園プール 葛飾区総合スポーツセンター駐車場 葛飾区水元体育館駐車場 葛飾区堀切橋駐車広場 葛飾区木根川橋駐車広場 葛飾区第二柴又駐車広場			
江戸川区	1 総合体育館	スポーツアカデミーグループ	5年間	
	2 スポーツセンター	三菱電機ビルテクノサービスグループ	5年間	
	3 スポーツランド	(株)加藤商会	5年間	
	4 プールガーデン	(株)京葉興業	5年間	
江戸川区	5 ホテルシーサイド江戸川	共同事業体 ホテルオークラエンタープライズ ハリマビステム	10年間	
	6 陸上競技場	(株)オーエンス	5年間	
	7 球場		5年間	
	8 臨海球技場第一		5年間	
	9 臨海球技場第二		5年間	
	10 水辺のスポーツガーデン		5年間	
	11 穂高荘		商船三井興産(株)	5年間
	12 塩沢江戸川荘		(株)フジランド	5年間

(2) 図書館の指定管理者制度導入状況(杉並区、足立区、渋谷区を除く)

表 23 指定管理者制度の導入状況(図書館)

自治体	施設名	指定管理者	指定期間
千代田区	1 千代田区立図書館()	ヴィアックス・SPS グループ	5 年間
中央区	導入施設なし		
港区	1 三田図書館	(株)図書館流通センター	5 年間
	2 赤坂図書館		
	3 高輪図書館		
	4 港南図書館		
新宿区	1 四谷図書館	共同事業体 (株)紀伊国屋書店(代表者) (株)ヴィアックス	4 年間
	2 戸山図書館	(株)図書館流通センター	5 年間
	3 北新宿図書館	共同事業体 (株)紀伊国屋書店(代表者) 大新東ヒューマンサービス(株)	5 年間
	4 中町図書館	(株)図書館流通センター	5 年間
新宿区	5 角筈図書館	新宿・としょかん・ひとづくりグループ (株)図書館流通センター(代表者) NPO 法人としょかん支援クラブ	4 年間
	6 大久保図書館	共同事業体 (株)紀伊国屋書店(代表者) (株)ヴィアックス	4 年間
文京区	1 本郷図書館	共同事業体 ヴィアックス 紀伊国屋書店	5 年
	2 水道端図書館		
	3 千石図書館		
	4 根津図書室		
文京区	5 小石川図書館	(株)図書館流通センター	5 年
	6 本駒込図書館		
	7 目白台図書館		
	8 湯島図書館		
	9 大塚公園みどりの図書室天神図書室		
	10 天神図書室		
台東区	導入施設なし		
墨田区	導入施設なし		
江東区	導入施設なし		
品川区	導入施設なし		

自治体	施設名	指定管理者	指定期間
目黒区	導入施設なし		
大田区	1 大森南図書館	テルウェル東日本(株)	5年間
	2 大森東図書館	(株)有隣堂	5年間
	3 大森西図書館	テルウェル東日本(株)	5年間
	4 馬込図書館	(株)図書館流通センター	5年間
	5 池上図書館	共同事業体 JCS/NBM グループ	5年間
	6 久が原図書館	(NPO 法人)大田教育支援の会	5年間
	7 洗足池図書館	(株)図書館流通センター	5年間
	8 浜竹図書館	(NPO 法人)大田教育支援の会	5年間
	9 羽田図書館	テルウェル東日本(株)	5年間
	10 六郷図書館	(株)ヴィアックス	5年間
	11 下丸子図書館		5年間
	12 多摩川図書館	(株)図書館流通センター	5年間
	13 蒲田図書館	共同事業体 JCS/NBM グループ	5年間
	14 蒲田駅前図書館	(株)図書館流通センター	5年間
世田谷区	導入施設なし		
中野区	導入施設なし		
豊島区	導入施設なし		
北区	導入施設なし		
荒川区	導入施設なし		
板橋区	1 氷川図書館	丸善(株)	5年間
	2 東板橋図書館		
	3 小茂根図書館		
板橋区	4 清水図書館	(株)ヴィアックス	4年間
	5 蓮根図書館		
	6 西台図書館		
	7 志村図書館	(株)図書館流通センター	4年間
	8 赤塚図書館 (赤塚図書館前サーピスコーナー)		
	9 高島平図書館		
10 成増図書館			
練馬区	1 南田中図書館	(株)図書館流通センター	3年間
葛飾区	導入施設なし		

自治体	施設名	指定管理者	指定期間
江戸川区	1 篠崎図書館	篠崎 SA パブリックサービス	4.7 年間
	2 葛西図書館	(株)図書館流通センター	3 年間
	3 西葛西図書館		3 年間
	4 東葛西図書館		3 年間
	5 清新町コミュニティ図書館		3 年間

千代田区はウェブサイト上で、指定管理施設の名称を「千代田区立図書館」と表記している。本表でもその表記を用いており、そのため、指定管理施設を 1 施設として取り扱っている。

(3) 保育所の指定管理者制度導入状況(杉並区、足立区、渋谷区を除く)

表 24 指定管理者制度の導入状況(保育所)

自治体	施設名	指定管理者	指定期間
千代田区	導入施設なし		
中央区	1 八丁堀保育園	(株) ベネッセスタイルケア	10 年間
	2 十思保育園	(社福) 清香会	10 年間
港区	導入施設なし		
新宿区	1 富久町保育園	(社福)新栄会	5 年間
文京区	導入施設なし		
台東区	1 東上野乳児保育園	(社福)康保会	5 年間
墨田区	1 あおやぎ保育園	(社福)厚生館	5 年間
	2 横川さくら保育園	(社福)希望福祉会	5 年間
	3 ひきふね保育園	(社福)愛理会	5 年間
	4 きんし保育園	(社福)仁風会館	5 年間
	5 押上保育園	(社福)雲柱社	5 年間
	6 横川さくら保育園分園	(社福)希望福祉会	3 年間
江東区	1 潮見保育園	(社福)そのえだ	5 年間
	2 白河かもめ保育園	(社福)東京児童協会	5 年間
	3 猿江保育園	(社福)もろほし会	5 年間
江東区	4 千田保育園	(社福)みわの会	5 年
	5 南砂さくら保育園	(社福)東京児童協会	5 年
	6 豊洲保育園	(社福)景行会	5 年
	7 毛利保育園	(社福)もろほし会	5 年
	8 南砂第二保育園	(社福)わかみや福祉会	5 年
	9 塩浜保育園	(社福)流山中央福祉会	5 年
	10 亀戸第四保育園	(社福)三樹会	5 年
品川区	導入施設なし		
目黒区	1 目黒保育園	(社福)和泉福祉会	10 年間
	2 中目黒駅前保育園	(社福)さがみ愛育会	10 年間
大田区	導入施設なし		
世田谷区	導入施設なし		
中野区	1 宮園保育園	(社福)高峰福祉会	10 年間
	2 宮の台保育園	コンビウズ(株)	10 年間
	3 西鷺宮保育園	(社福)清心福祉会	10 年間
	4 打越保育園	ピジョンハーツ(株)	10 年間

自治体	施設名	指定管理者	指定期間
豊島区	導入施設なし		
北区	1 王子北保育園	(社福)三社会	5年間
	2 東十条保育園	(社福)育成会	5年間
	3 滝野川西保育園	(社福)聖華	5年間
	4 桐ヶ丘保育園	(社福)みわの会	5年間
	5 浮間東保育園	(社福)宮原ハーモニー	5年間
	6 西ヶ原東保育園	(社福)東萌会	5年間
	7 上十条南保育園	(社福)東京都福祉事業協会	5年間
	8 桜田保育園	(社福)豊川保育園	5年間
荒川区	1 小台橋保育園	(社福)教信精舎	5年間
	2 はなみずき保育園	(株)こどもの森	5.3年間
	3 上尾久保育園	(社福)上智社会事業団	5年間
	4 南千住さくら保育園		5年間
	5 汐入とちのき保育園	(社福)東京都福祉事業協会	5年間
板橋区	1 こぶし保育園	(NPO 法人)ワーカーズコープ	10年間
練馬区	導入施設なし		
葛飾区	導入施設なし		
江戸川区	導入施設なし		