

平成 19 年 度

包括外部監査報告書

平成20年1月

川崎市

本書は、包括外部監査人から提出された「平成 19 年度川崎市包括外部監査報告書」  
を川崎市において印刷したものである。

平成 19 年度

川崎市包括外部監査報告書

平成 20 年 1 月

川崎市包括外部監査人

品 田 和 之

# 平成 19 年度 川崎市包括外部監査報告書

## 目 次

第1節 全般的事項.....	1
第1 外部監査の概要.....	1
I 監査の種類等.....	1
II 包括外部監査の経過.....	4
III 監査の実施方法及び監査の視点.....	5
第2 公の施設と指定管理者制度の概要.....	8
I 公の施設.....	8
II 指定管理者制度の概要.....	10
III 公の施設と指定管理者制度の関係.....	14
第3 川崎市の指定管理者制度の導入の状況.....	15
I 川崎市の公の施設への指定管理者制度導入に対する基本的考え方.....	15
II 川崎市の公の施設に対する指定管理者制度の導入状況.....	17
III 監査の結果.....	33
1. 応募団体数が少ないことや出資法人しか応募しなかった原因分析の 必要性について.....	33
2. 指定管理者制度の導入の検討について.....	33
IV 意見.....	34
1. 指定管理期間の適切性について.....	34
2. 指定管理者制度の導入効果額の結果について.....	35
(1) 直営施設への指定管理者制度の導入について.....	35
(2) 保育所に対する指定管理者制度の導入について.....	37
3. 指定管理者制度の導入効果額の算定方法について.....	37
第4 川崎市の指定管理者制度.....	39
I 指定管理者制度の事務処理の流れ.....	39
II 協定書.....	43
III モニタリング.....	46
IV 監査の結果.....	48
1. 選定過程の透明性の確保について.....	48
(1) 選定委員の構成について.....	48

(2)	選定段階における外部の第三者などの意見聴取の活用について	50
(3)	選定基準の配点ウェートの事前公表について	50
(4)	選定結果の公表方法について	51
2.	適切な選定基準の配点ウェートについて	51
3.	指定管理料の精算制度について	53
4.	修繕リスクの負担について	54
(1)	協定書における金額基準の明記について	54
(2)	協議条項の明記について	55
(3)	修繕計画の策定について	55
5.	協定書のひな型の作成について	55
(1)	記載項目の標準化について	55
(2)	協定書の調印当事者について	56
6.	モニタリングについて	57
(1)	モニタリング手法のマニュアル化について	57
(2)	実施したモニタリングの記録について	57
(3)	第三者による評価の必要性について	57
7.	債務負担行為の設定について	58
V	意見	58
1.	選定基準において「安定した財政基盤」に係る項目を評点化することについて	58
第2節	個別施設に係る事項	59
第1	川崎市国際交流センター	59
I	施設の概要	59
II	指定管理者の概要	61
III	指定管理者の選定の経緯	63
IV	監査の結果	64
担当部局における監査の結果		64
1.	選定の過程における透明性の確保について	64
2.	施設の修繕計画について	64
指定管理者における監査の結果		64
3.	事業報告書における収支報告について	64
4.	一般会計と特別会計の費用負担区分について	65
V	意見	65
担当部局に対する意見		65

1.	基本協定書の当事者について	65
2.	指定管理業務のモニタリングについて	66
3.	効果の測定方法及び結果、稼働率の向上について	66
	指定管理者に対する意見	67
4.	指定管理業務の実態と共同事業体の利益配分について	67
5.	固定資産管理について	68
6.	アンケートの有効活用について	68
第2	川崎市とどろきアリーナ	69
I	施設の概要	69
II	指定管理者の概要	71
III	指定管理者の選定の経緯	74
IV	監査の結果	75
	担当部局における監査の結果	75
1.	選定に係る透明性の確保について	75
2.	メインアリーナの前受金計上について	75
	指定管理者における監査の結果	76
3.	現金のオフバランス管理と適切な収入計上時期について	76
V	意見	76
第3	れいんぼう川崎	77
I	施設の概要	77
II	指定管理者の概要	80
III	指定管理者の選定の経緯	82
IV	監査の結果	83
	担当部局における監査の結果	83
1.	募集要項上の選定基準の表現について	83
2.	事業実施のチェック（モニタリング）の有効性について	83
3.	固定資産の老朽化と中長期的な修繕計画について	83
	指定管理者における監査の結果	84
4.	利用者預り金の管理について	84
5.	協定締結時の物品の確認について	85
6.	固定資産の現物管理について	85
V	意見	86
	担当部局に対する意見	86
1.	施設運営の第三者評価について	86

指定管理者に対する意見.....	87
2. 賞与引当金の計上について.....	87
3. 共通経費の按分について.....	87
第4 養護老人ホーム「川崎市恵楽園」.....	88
I 施設の概要.....	88
II 指定管理者の概要.....	90
III 指定管理者の選定の経緯.....	91
IV 監査の結果.....	93
担当部局における監査の結果.....	93
1. 事業実施のチェック（モニタリング）の有効性について.....	93
2. 協定書における貸与物品の確認について.....	93
3. 固定資産の老朽化と中長期的な修繕計画について.....	94
指定管理者における監査の結果.....	94
4. 共通経費の按分について.....	94
5. 利用者預り金の管理について.....	94
6. 固定資産の現物管理について.....	95
V 意見.....	96
担当部局に対する意見.....	96
1 人員状況について.....	96
2. マニュアルの整備について.....	96
第5 川崎市かわなかじま保育園.....	97
I 施設の概要.....	97
II 指定管理者の概要.....	98
III 指定管理者の選定の経緯.....	98
IV 監査の結果.....	100
担当部局における監査の結果.....	100
1. 事業計画書の様式について.....	100
2. 指定申請書添付書類について.....	101
(1) 条例施行規則で求める財務諸表等の提出について.....	101
(2) 受領資料の確認と不足資料の徴求について.....	102
3. 経費見積と事業報告書における収支報告の比較について.....	102
4. 事業報告書における収支報告の作成指針について.....	103
指定管理者における監査の結果.....	103
5. 固定資産管理について.....	103

V	意見	104
	担当部局に対する意見	104
	1. 食材調達方法について	104
	指定管理者に対する意見	104
	2. 遊具の安全点検記録について	104
第6	川崎市こども文化センター	105
I	施設の概要	105
II	指定管理者の概要	108
III	指定管理者の選定の経緯	110
IV	監査の結果	112
	担当部局における監査の結果	112
	1. 選定過程における透明性の確保について	112
	2. 評価単位及び募集単位の適正性について	112
	3. 選定基準の妥当性について	113
	指定管理者における監査の結果	114
	4. 資金の管理について	114
	5. 事業報告書における収支報告について	114
	6. 減価償却費相当額の二重計上について	115
V	意見	115
	担当部局に対する意見	115
	1. 夜間利用状況を踏まえた閉館時間の見直しについて	115
	2. 固定資産管理について	117
	3. 事業実施のチェック（モニタリング）の有効性について	117
	指定管理者に対する意見	118
	4. 利用者アンケート箱の設置について	118
第7	川崎シンフォニーホール	119
I	施設の概要	119
II	指定管理者の概要	121
III	指定管理者の選定の経緯	123
IV	監査の結果	124
	担当部局における監査の結果	124
	1. 募集期間について	124
	2. 選定基準及び配点、集計結果について	124
	3. 指定管理料の精算制度の妥当性について	125

4. 精算制度における指定管理料の積算について .....	126
V 意見 .....	126
第8 川崎市アートセンター .....	127
I 施設の概要 .....	127
II 指定管理者の概要 .....	128
III 指定管理者の選定の経緯 .....	129
IV 監査の結果 .....	131
担当部局における監査の結果 .....	131
1. 選定の過程における透明性の確保について .....	131
V 意見 .....	131
担当部局に対する意見 .....	131
1. 基本協定書の当事者について .....	131
第9 指定管理者制度を導入しなかった公の施設（直営施設） .....	132
第9の1 生田3館全体 .....	132
I 直営施設として管理・運営することの合理性 .....	132
II 監査の結果 .....	135
1. 施設ごとの運営コストの集計について .....	135
III 意見 .....	135
1. 生田3館に対する指定管理者制度の導入の検討状況について .....	135
2. 他の類似施設との比較分析の有用性について .....	135
第9の2 岡本太郎美術館 .....	136
I 施設の概要 .....	136
II 監査の結果 .....	138
1. 固定資産管理について .....	138
III 意見 .....	138
1. 岡本家からの預り資料について .....	138
第9の3 青少年科学館 .....	139
I 施設の概要 .....	139
II 監査の結果 .....	141
III 意見 .....	141
1. 物品管理について .....	141
2. 現金実査の実施記録について .....	141
第9の4 日本民家園 .....	142
I 施設の概要 .....	142

II	監査の結果 .....	144
III	意見 .....	144
	1. 物品管理台帳の適正管理について .....	144
	2. 物品のたな卸しについて .....	144
	3. 現金実査の実施記録について .....	144
	4. 委託業務に対するチェック体制について .....	144
	5. 大岡実氏関連資料の整理について .....	145
第10	指定管理者に選定されなかった出資法人 .....	146
I	出資団体の概要 .....	146
II	監査の結果 .....	150
	1. 市民プラザの事業の必要性和行政の関与のあり方について .....	150
	2. 施設の適切な管理運営形態について .....	151
	3. 老朽化に対する施設の修繕維持の必要性について .....	152
	4. 運営管理業務の再委託について .....	152
III	意見 .....	153



## 第1節 全般的事項

### 第1 外部監査の概要

#### I 監査の種類等

##### 1. 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項、第2項及び川崎市外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条に基づく包括外部監査

##### 2. 監査の対象

###### (1) 監査する事件（監査テーマ）

公の施設の管理及び指定管理者制度に係る財務事務の執行について（指定管理者の財務事務を含む。）

###### (2) 監査する事件（監査テーマ）の選定理由

公の施設は、地方自治法により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置されているものであり、住民の福祉に直接関わる公共施設である。川崎市には、平成19年3月31日現在514の公の施設があり、その施設管理に要するコストが市の財政に与える影響は大きい。

従来、公の施設は、地方自治法に基づき川崎市が直接管理するか、川崎市の出資法人又は公共団体、公共的団体に管理委託を行っていたが、平成15年の地方自治法の改正により、公の施設の管理について「指定管理者制度」が導入され、平成18年9月1日をもって従来の管理委託方式による管理が廃止された。

川崎市では、従来管理委託していた公の施設の多くに指定管理者制度が導入されたところであるが、市が直接管理する施設についても、管理運営主体に関する個別法上の制約がなく、民間事業者等による管理が可能なものは、施設の効率的な管理運用のために指定管理者制度の活用を図っていくべきである。

また、指定管理者制度を導入した施設においても、制度が導入されて約3年が経過しており、指定管理者の選定方法、指定管理者の実施した業務のモニタリング、指定管理者制度導入による効果の測定など、その運用状況について評価、見直しを行う時期にきていると判断される。

さらに、指定管理者制度を導入する以前に、主として公の施設の管理を行っていた川崎市の出資法人には、指定管理者に選定されず、運営方法を大幅に見直す必要が生じているものもあると考えられる。これらの出資法人は、今後の指定動向も踏まえた上で、事業や組織執行体制の見直しを適切に実施することが必要である。

以上を勘案すると、公の施設の管理及び指定管理者制度に係る財務事務を、監査する事件（監査テーマ）とすることが時宜にかなっていると考えられるため、本テーマを選定した。

### （３）監査の対象

対象事項に関係する川崎市のすべての部局及び指定管理者（過去に公の施設管理を受託していた出資法人を含む）を対象とした。

なお、個別の施設及び指定管理者<sup>1</sup>に対する監査の対象としたものは以下のとおりである。

#### ①指定管理者制度を導入した施設

抽出基準：平成 19 年度の指定管理料の予算規模が大きいものを中心に 8 施設

	施設名	所管部局	指定管理者
1	川崎市国際交流センター	総務局 総務部 交流推進課	(財)川崎市国際交流協会・東京ビジネスサービス(株)共同事業体
2	川崎市とどろきアリーナ	教育委員会 生涯学習部 スポーツ課	とどろきアリーナ運営体協グループ (財)川崎市体育協会、JFEアーバンプラス、(株)横浜アーチスト)
3	れいんぼう川崎	健康福祉局 障害保健福祉部 障害福祉課	(福)川崎市社会福祉事業団
4	養護老人ホーム「川崎市恵楽園」	健康福祉局 長寿社会部 高齢者事業推進課	(福)川崎聖風福祉会
5	川崎市かわなかじま保育園	健康福祉局 こども施策推進部 こども計画課	(株)こどもの森
6	川崎市こども文化センター	市民局 地域生活部 青少年育成課	(財)かわさき市民活動センター
7	川崎シンフォニーホール	市民局 市民文化室	(財)川崎市文化財団
8	川崎市アートセンター	市民局 市民文化室	(財)川崎市文化財団グループ（(財)川崎市文化財団、NPO法人アートネットワークジャパン）

<sup>1</sup> 【法人の形態の表記】

報告書内における法人の形態の表記は次のとおりである。

(株)：株式会社、(有)：有限会社、(財)：財団法人、(社)：社団法人、(福)：社会福祉法人、NPO法人：特定非営利活動法人

## ②直営施設

指定管理者制度を導入せず、直営で運営することとした施設として、以下の施設を監査の対象とした。

施設名	所管部局
岡本太郎美術館、青少年科学館、日本民家園	教育委員会 生涯学習部 文化財課

## ③指定管理者に選定されなかった出資法人

従来、公の施設の管理委託業務を受託していたが、当該公の施設に指定管理者制度を導入したことにより管理委託業務から外れ、公の施設の指定管理者とならなかった出資法人として、以下の団体を監査の対象とした。

団体名	所管部局
(財)川崎市指定都市記念事業公社	市民局 市民生活部 庶務課

なお、(財)川崎市指定都市記念事業公社は、川崎市民プラザ（同公社による民設民営施設であり、公の施設には該当しない）を直営している。

## （４）監査の範囲

原則として平成18年度を監査の対象とする。ただし、必要に応じて、他の事業年度についても監査の対象とする。

## （５）監査の期間

平成19年7月10日から平成20年1月10日まで

## II 包括外部監査の経過

### 1. 包括外部監査契約の締結

平成 19 年 4 月 1 日、川崎市との間で、地方自治法第 252 条の 27 第 2 項に定める包括外部監査契約を締結した。

### 2. 包括外部監査人補助者の選任

包括外部監査人は、包括外部監査業務を補助させるため、次の公認会計士等を補助者として選任した。

公認会計士	宗和 暢之	公認会計士	関川 正
公認会計士	黒川 肇	公認会計士	山崎聡一郎
公認会計士	下坂美奈子	公認会計士	布施 伸枝
公認会計士	神岡 和雄		
会計士補	瀧野 俊治	会計士補	山本 享兵
その他	林 樹里	その他	安藤由美子

### 3. 監査テーマの選定

監査テーマを前述の理由により選定し、平成 19 年 7 月 6 日、川崎市監査委員に対して包括外部監査実施通知書として通知した。

### 4. 利害関係

包括外部監査の対象としていた事件につき、地方自治法 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

## Ⅲ 監査の実施方法及び監査の視点

### 1. 監査の実施方法

川崎市の公の施設の管理状況に関する方針である「公の施設」管理運営主体に関する方針」、指定管理者制度導入事務のガイドラインである「指定管理者制度に関する事務処理について」等を踏まえて、市の全般的な指定管理者制度の運営状況及び管理の概要を把握し、運営上の課題や改善事項等を検討した。

また、指定管理者制度を導入した施設の中から、平成19年度の指定管理委託料の事業費予算規模を考慮して監査対象施設及び指定管理者を抽出し、施設の概要、指定管理者の概要、指定管理者選定の経緯等の概要を把握した上で、施設の管理状況や管理運営事務、財務事務の執行状況等を検討した。

あわせて、指定管理者制度を導入せずに直営とした施設、従来の管理委託施設の指定管理者とならなかった出資法人について、施設の管理状況や管理運営事務、財務事務の執行状況等を検討した。

### 2. 監査の視点

川崎市の公の施設の管理、指定管理者制度に関する事務運営等について、合規性、妥当性、経済性、効率性、手続の公正性を中心に監査した。

具体的には、以下のとおりである。

#### (1) 全般的事項について

- ・施設の設置条例の整備状況において以下の規定がなされており、その規定が恣意的な判断を可能とするものでないか。
  - ① 指定管理者：指定管理者の応募の方法、指定の要件、指定の告示
  - ② 管理の基準：利用規定
  - ③ 業務の範囲：利用の許可、施設の維持管理等の範囲
  - ④ 利用料金：原則として利用料金制の採用が望ましい
  - ⑤ 委任：施行に関し必要な事項は規則で定める

#### (2) 総務局行財政改革室について

- ・指定管理者制度導入に当たっての諸規定の整備が十分か。
- ・市全体として指定管理者制度の導入管理状況及び制度運用が合理的か。

### (3) 各担当部局・課について

#### ①募集・応募

- ・指定管理者の応募資格設定について、合規性、公平性及び透明性が確保されているか。
- ・指定管理者の募集の仕様書、選定基準の評価項目等に必要な事項が記載されているか。

#### ②選定

- ・「局指定管理予定者選定委員会」及び「公の施設管理運営調整委員会」での選定に、公平性、客観性、選定経過の透明性が確保されているか。

#### ③協定

- ・協定書に必要な事項が記載されているか。

#### ④効果の測定

- ・指定管理者制度を導入したことによる効果額はどのくらいか。
- ・効果の測定結果を踏まえて、施設管理方法が妥当か。

#### ⑤業務実施のチェック

- ・業務実施のチェック体制やチェック事項等の整備運用が十分か。
- ・モニタリングは客観的になされているか。

#### ⑥固定資産の管理

- ・市が実施すべき管理業務と指定管理者が実施すべき管理業務の区分が適切かどうか。
- ・大規模修繕計画を策定し、必要な修繕を実施又は計画しているか。
- ・リース物件の管理は適切か。

#### ⑦指定管理者の財務基盤等

- ・指定管理者の財政基盤等は安定しているか。

#### ⑧その他

- ・直営施設について、指定管理者制度を導入していないことの合理性があるか。
- ・指定管理業務を外れた出資法人のあり方について検討されているか。

### (4) 指定管理者について

#### ①施設運営

- ・施設が協定書に従って適切に運営されているか。
- ・事業報告書の記載内容は事実を即しているか。

#### ②事業計画、予算管理

- ・事業計画に従った事業がなされているか。
- ・予算の執行状況は適切であるか。

#### ③アンケート等の有効利用

- ・利用者アンケート等を実施し、かつ、結果を有効に活用しているか。

#### ④資金管理

- ・収納手続における内部統制上の問題があるか。

⑤収支管理

- ・施設ごとの会計区分によって収支管理しているか。
- ・按分を要する項目の按分基準は適切か。

⑥販売管理

- ・棚卸資産の受払記録の管理や実地たな卸しを適切に実施しているか。
- ・未回収債権があるか、あった場合の管理状況、回収に向けての取組みは適切か。

⑦固定資産管理

- ・固定資産台帳との整合性は図られているか、また、簿外資産がないか。

⑧人員

- ・人員体制が適切か。また、非合理的な手当等がないか。
- ・役員等が市職員やOBである場合、選定の透明性を損なう可能性がないか。

⑨マニュアルの整備

- ・施設管理マニュアル等が存在し、内容が適切であるか。
- ・個人情報保護にあたり、適切な維持管理、必要な保護措置がなされているか。

⑩再委託の有無、委任事務の範囲

- ・施設管理団体が再委託を行っており、実質的な業務は再委託先が行っているといった実態はないか。

### 3. 監査報告書の作成

上記を踏まえて、監査結果を整理・検討して、本報告書を作成した。

なお、報告書中の表の合計値は、端数処理の関係で総数と内訳の合計とが一致しない場合がある。

## 第2 公の施設と指定管理者制度の概要

### I 公の施設

#### 1. 公の施設の意義

地方自治法(公の施設)

第244条 普通地方公共団体は、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の施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

2 普通地方公共団体は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。

3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

「公の施設」とは、住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するために、普通地方公共団体が設ける施設をいい（地方自治法第244条第1項）、例えば、次のような施設である。

社会福祉施設・・・老人福祉センター、こども文化センター、養護老人ホーム等

教育文化施設・・・青少年の家、図書館、博物館等

体育施設・・・・・・体育館、武道館、プール、スポーツセンター

その他・・・・・・公園、市営住宅、病院 など

公の施設は以下の3つの要件を備えた施設である。

#### ①「住民の福祉を増進する目的をもって」する施設であること

住民の利用に供する目的が直接住民の福祉を増進するためであって、施設の利用そのものが住民の福祉を増進するものでなければならない。したがって、住民の利用に供しても、競輪場や競馬場のような普通地方公共団体の収益事業のための施設や、留置場のように社会公共秩序を維持するために設けられる施設は公の施設には該当しない。

なお、ここでの「住民」とは、必ずしも住民全員を対象とするものでなくてもよく、高齢者や保育者というように一定の合理的な範囲を限定したものであっても差し支えない。

#### ②「利用に供するため」の施設であること

公の目的のために設けられた施設であっても、試験研究所や庁舎のように住民の「利用」に供しないものは公の施設ではない。

なお、利用の形態は、一般使用であると許可使用であるとを問わない。

### ③「普通地方公共団体が設ける」施設であること

福祉増進目的で住民が利用する施設であっても、国その他普通地方公共団体以外の公共団体が設置するものは公の施設ではない（ただし、特別区<sup>2</sup>、一部事務組合<sup>3</sup>、財産区<sup>4</sup>は、公の施設の規定の適用又は準用により、普通地方公共団体ではないが公の施設を設けることができる）。

## 2. 公の施設の管理形態の変遷

公の施設の管理形態は、以下の変遷をたどってきたところである。

### (1)「公の施設」の創設と管理委託制度の導入（昭和 38 年法改正）

昭和 38 年の法改正により「公の施設」という概念が創設され、同時に「公の施設」の管理委託制度が導入された。

なお、それ以前は、国又は公共団体等の行政主体により公の目的に供用される人的手段及び物的施設の総合体を表わすものとして「营造物」という概念が使われてきていた。

### (2) 管理委託制度の拡大（平成 3 年法改正）

平成 3 年の法改正では、「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要であると認めるときは、条例の定めるところにより、その管理を普通地方公共団体が出資をしている法人で政令で定めるもの、又は公共団体若しくは公共的団体<sup>5</sup>に委託することができる。」と委託先団体が拡大された。この改正により、公の施設の管理主体は、地方自治体の 100%出損による財団法人に加え、地方公共団体の出資が 2 分の 1 を超える株式会社形態の第三セクターも管理受託者となることが可能となった。

公の施設の使用料に代わり、この法改正の時に導入された管理受託者による料金徴収制度とあいまって、地方公共団体の外郭団体への委託が促進された。

### (3) 指定管理者制度の導入（平成 15 年法改正）

平成 15 年の法改正で、公の施設の管理主体をあらかじめ法律上制限することなく、普通地方公共団体が指定するものに管理権限を委任する「指定管理者制度」が導入された。この改正により、公の施設の管理主体が民間事業者に拡大されるとともに、従来の管理委託制度の下では委託が不可能とされていた使用許可処分のような権力作用についても指定管理者が行えるようになった。

---

<sup>2</sup> 【特別区】

東京 23 区のこと。

<sup>3</sup> 【一部事務組合】

市町村が、その事務の一部を共同処理するために設ける団体のこと。代表的なものとしては、ごみ処理や消防などの一部事務組合がある。

<sup>4</sup> 【財産区】

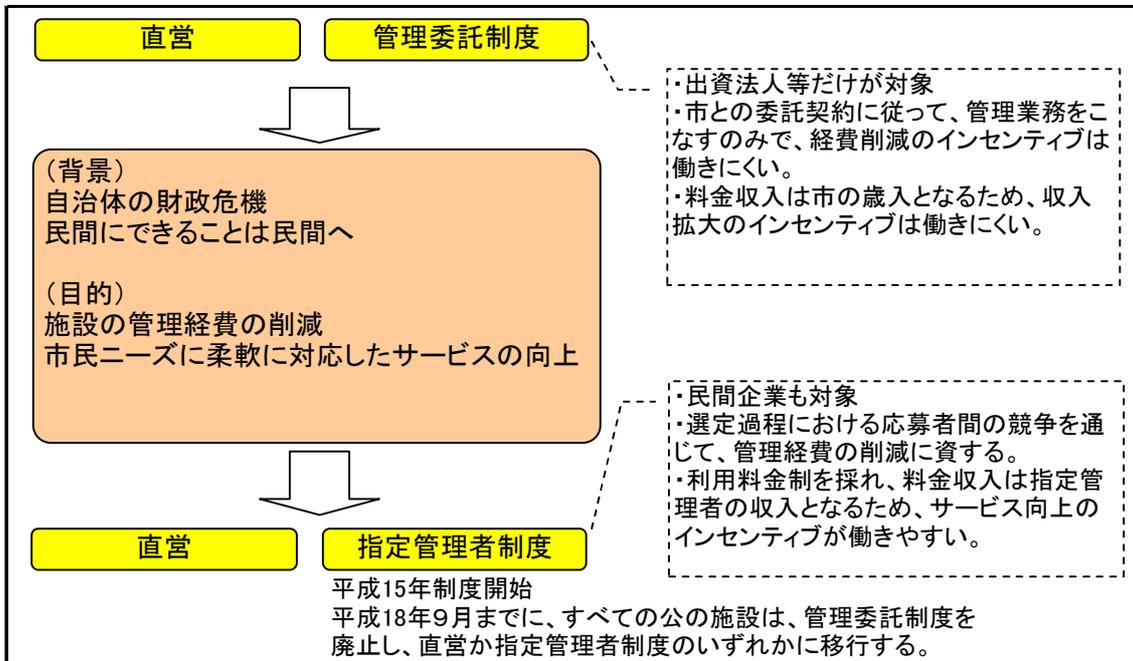
地方自治法に基づき、市町村の一部で財産を所有し、又は公の施設を設けているもののこと。

<sup>5</sup> 【公共的団体】

農業協同組合、生活協同組合、赤十字社、地縁による団体（市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体。自治会、町内会など）のように公共的な活動を営む法人又は法人以外の団体のこと。

## II 指定管理者制度の概要

### 1. 指定管理者制度の意義



従来の管理委託制度では、施設管理の受託主体は、施設の公共性に着目し、①自治体の直営、②自治体が50%以上出資する法人、③公共的団体（生協、農協、自治会など）に限られ、株式会社等の民間事業者に施設の管理を委託できなかった。

しかし、近年、住民ニーズ自体が多様化する中で、フィットネスクラブやプール等のスポーツ施設、ホールや美術館等の文教施設、保育園や老人ホームなどの分野では、公共的団体以外にも十分なサービス提供能力を持つ民間事業者が増加している。「PPP (Public Private Partnership)」あるいは「官民協働」といった「民にできるものは官から民へ」という行政の構造改革と規制緩和が進んだこととあわせて、公の施設が提供する住民サービスは、自治体の厳しい財政状況の中で施設管理経費の節減を図ると同時に、多様化する住民ニーズに効果的かつ効率的に対応していくために、民間事業者のノウハウを生かしていくことが求められている。こうした点を踏まえて、指定管理者制度は、自治体の出資法人等に限らず、民間事業者も公の施設の管理を行うことができるとされた点が大きな特徴である。

また、管理委託制度と異なり、指定管理者制度は条例の定めにより施設の使用許可や利用料金を自己の収入として収受することができるなど、行政処分に該当する行為（使用料の強制徴収、不服申立に対する決定、行政財産の目的外使用許可など法令によって地方自治体の長のみが行うことができるとされているものを除く）も含めた施設の管理を行うことができることとなった。

## 2. 指定管理者制度の特徴

地方自治法(公の施設の設置、管理及び廃止) (抜粋)

第 244 条の 2 普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

3 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。

5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。

7 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。

8 普通地方公共団体は、適当と認めるときは、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。

10 普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。

11 普通地方公共団体は、指定管理者が前項の指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないと認めるときは、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。

地方公共団体が指定管理者に公の施設の管理を行わせることができるのは、「公の施設の設置の目的を効果的に達成するために必要と認められる」場合である(法 244 条の 2 第 3 項)。この際、公の施設に関する設置条例において、当該施設の管理を指定管理者に行わせる旨の定めをおく必要がある。

### (1) 指定管理者制度導入のスケジュール

指定管理者制度の導入に当たっては、従来の管理委託制度が廃止されたことに伴う経過措置として、平成 18 年 9 月までに公の施設を直営又は指定管理者による管理に移行しなければならない。

### (2) 選定

指定管理者の指定は行政処分的一种とされ、地方自治法上の「契約」行為には該当しない。したがって、地方自治法の契約に関する規定の適用はなく、「入札」の対象にならない。

指定管理者は公募又は特命によって選定される。指定管理者制度の趣旨に鑑み、原則と

して公募によることが求められる。

公募：指定管理者を広く募集し、プロポーザル方式の選定を行う方式 特命：自治体が特定の団体を指定管理者として指定する方式
--

### (3) 指定の期間

指定管理者の指定は期間を定めて行われる（同第5項）。地方自治法上は地方自治体が期間を定めて行う旨だけが規定されており、具体的に何年とするかは各地方自治体の裁量による。

指定に期間を設けているのは、指定管理者による施設の管理が適切に行われているかを地方自治体が見直す機会を設けるためである。

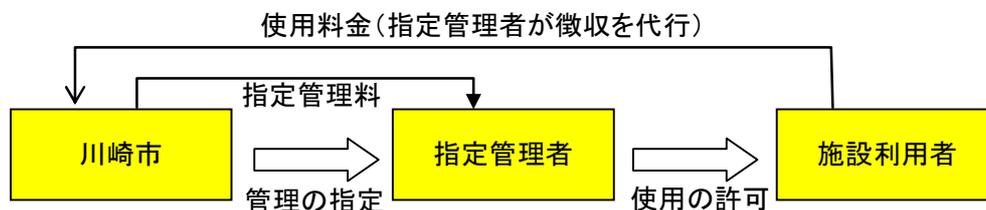
### (4) 利用料金制

指定管理者制度では、利用料金を指定管理者自らの収入とすることが認められており、公の施設に関して主体的で柔軟な管理が可能となった。すなわち、従来の管理委託方式の下では、民間事業者は管理委託者となれなかったため、清掃業務や施設の維持補修などの部分的な管理業務を委託された民間事業者の収入は、地方自治体等からの委託料だけであったが、指定管理者制度の下では、地方自治体からの指定管理料のほかに利用料金収入をもって管理経費に充てることができるようになった。

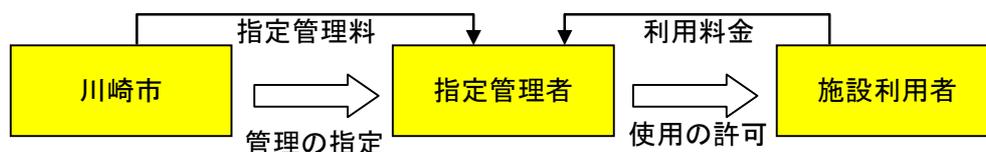
なお、利用料金制の導入によって、民間事業者の利潤追求及び過剰サービスなどの原因により施設利用料が高くなる懸念があるため、指定管理者は地方自治体が条例によって定めた基本的枠組みの中で利用料金を設定することとなっている（同8項）。

他方、民間事業者が利潤追求のために過度に経費を削減することで、サービスレベルの低下を招く懸念があるため、地方自治体による指定管理者及び事業運営のモニタリングが重要となる。

#### ●利用料金制を導入しなかった場合



#### ●利用料金制を導入した場合



### (5) 指定管理者に対する監督（モニタリング）

地方自治体の長又は委員会は、指定管理者による公の施設の管理の適正を期すため、管理の業務・経理の状況に関し事業報告書を徴求し、必要に応じて事業の実施状況について調査・指示することができる（同 10 項）。

一方、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地方自治体に提出しなければならない（同 7 項）。

地方自治体の指示に指定管理者が従わない場合など指定管理者による管理を継続することが適当でないとき認めるときには、地方自治体は指定の取消、又は管理業務の全部若しくは一部の停止を命ずることができる（同 11 項）。

### 3. 指定管理者制度と管理委託制度の比較

従来の管理委託制度と指定管理者制度を比較したものが以下の表である（川崎市の HP より）。

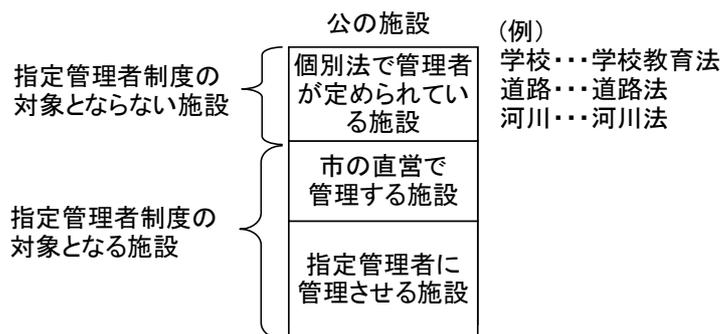
項目	指定管理者制度	管理委託制度
管理運営主体	法人、その他の団体（民間事業者、NPO 法人なども可）	公共団体、公共的団体、地方公共団体が 2 分の 1 以上出資する出資法人等
選定手続	議会の議決を経て指定	地方自治法に定める手続
管理の基準及び業務の範囲等の規定方法	条例及び指定管理者との協定	委託契約
公の施設の使用許可	指定管理者に行わせることが可能	受託者に行わせることはできない
不服申立に対する決定、行政財産の目的外使用許可	指定管理者に行わせることはできない	受託者に行わせることはできない
管理運営を行わせる期間	施設ごとに議会の議決で定める	施設ごとに契約で定める
事業報告	年度ごとに事業報告書を提出	年度終了時に業務完了届を提出
公の施設の設置者としての責任	地方公共団体にも責任が生じる	地方公共団体にも責任が生じる

### Ⅲ 公の施設と指定管理者制度の関係

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（指定管理者）に、当該公の施設の管理を行わせることができる（地方自治法 244 条の 2 第 3 項）。

ただし、地方自治法はあくまでも公共施設の管理に関する一般法であることから、個別の公物管理法が別途定められている場合は個別法が優先される。例えば、学校は公の施設に該当するが、学校教育法において学校の管理者はその設置者（すなわち国又は地方公共団体）に限られているため、その管理を指定管理者に行わせることはできない。同様に、道路や河川についても、公の施設には該当するが、道路法や河川法で管理者が定められているため指定管理者制度の対象施設には該当しない。

また、公立病院のように、民間事業者を指定管理者とすることが地方自治法上可能であっても、医療法上の非営利原則によって、営利事業者が指定管理者として医療行為を行うことはできないというような制限が設けられている施設もある。



指定管理者制度の導入は、「公の施設の管理を行わせることができる」とあるように、あくまでも「できる」規定であり、指定管理者制度の対象となる公の施設に指定管理者制度を導入するかしないかは、地方自治体の判断に委ねられている。指定管理者制度に移行しなかった公の施設は、管理委託方式が廃止された現在では直営で管理することとなる。

また、指定管理者制度は、「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」に導入できるものであり、指定管理者制度の導入により施設の設置目的を効果的に達成できない場合には、そもそも指定管理者制度を導入することはできないものとされる。

### 第3 川崎市の指定管理者制度の導入の状況

#### I 川崎市の公の施設への指定管理者制度導入に対する基本的考え方

##### 1. 行財政改革プラン等における指定管理者制度導入の位置づけ

###### (1) 平成14年9月 川崎市行財政改革プラン（平成14年度～平成16年度）

平成14年9月に策定された「川崎市行財政改革プラン」では、川崎市の財政危機の要因の一つとして、市民一人当たりの職員数が他の政令指定都市に比べて多い点を挙げ、その背景として保育所運営や施設管理業務等の多くを直営方式で実施してきたことを述べている。その上で、行財政改革の基本的考え方として、「民間でできるものは民間で」という原則に基づき、民間部門の積極的な活用を図ることを明確にしている。

###### (2) 平成16年4月 「公の施設」管理運営主体に関する方針

平成16年4月に策定された「公の施設」管理運営主体に関する方針は、管理運営委託している公の施設について、地方自治法で定められた平成18年9月1日までに指定管理者制度に移行することを掲げたものであり、川崎市の指定管理者制度の導入に向けた方針の基礎となっているものである。

公の施設の管理運営主体は、①当該施設を川崎市が継続して管理運営していく必要があるか、②施設運営主体に関する個別法上の制約がなく、民間事業者等による代行が可能かどうか、の2点を踏まえて検討していくこととし、あわせて、管理運営を受託している市の出資法人のあり方を「出資法人の経営改善指針」に沿って見直していくこととしている。

なお、「出資法人の経営改善指針」は同じく平成16年4月に策定されたもので、公の施設の指定管理者制度導入への対応について、①事業の必要性、②行政関与の必要性、③法人が実施することが最適な実施主体か、などの観点から、個々の施設ごとに、直営の場合、出資法人または民間事業者を指定管理者とする場合について比較、精査するものとしてとされている。

###### (3) 平成17年3月 第2次川崎市行財政改革プラン（平成17年度～平成19年度）

平成17年3月に策定された「第2次川崎市行財政改革プラン」では、指定管理者制度が「民間でできることは民間で」という行財政改革の趣旨に則した制度であることを踏まえて、指定管理者の選定に当たって競争原理が働き、これまで公の施設の管理者となることが認められていなかった民間事業者やNPO法人の参加により、民間経営の発想やノウハウが活かされることで、住民サービスの向上や行政コストの削減が期待できるとして、公の施設に指定管理者制度を積極的に活用していくこととしている。

具体的には、「第3章 行政体制の再整備」の「8 指定管理者制度の活用」として次の

目標を設定したところである。

改革の視点・方向性	<p>平成 16 年 4 月に策定した「『公の施設』管理運営主体に関する方針」に基づき、すべての公の施設について、従来の発想を転換し、施設の目的、形態などを考慮しながら、指定管理者制度の活用により、</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・市民満足度の高いサービス提供が期待できるか</li><li>・施設運営の継続性、安定性、公平性を確保できるか</li><li>・直営や現在の管理運営と比較して効率的・効果的な運営が図られるか</li></ul> <p>等の視点から各施設の総点検を進める。</p> <p>特に、出資法人等に管理運営を委託している公の施設約 170 施設については、改正地方自治法施行後 3 年以内(平成 18 年 9 月 1 日)に移行することとなっており、指定管理者制度の活用等を図る。</p>
-----------	--

#### (4) 平成 18 年 3 月 川崎市集中改革プラン

平成 18 年 3 月に策定された「川崎市集中改革プラン」では、「4 民間委託等の推進 (1) 指定管理者制度の活用」という項目の中で、①出資法人等に管理を委託している公の施設について、平成 18 年 4 月 1 日を目途に指定管理者制度の活用を図れるように取り組み、②直営施設のうち管理運営主体に関する個別法上の制約がなく、民間事業者等による代行が可能な公の施設については、公の施設としての必要性の有無や施設のあり方、指定管理者制度を導入した公の施設の管理運営状況などの検討を行い、平成 18 年度以降、順次、指定管理者制度の活用を図っていくこととしている。

さらに、公の施設の管理状況や利用状況等の把握に努めるとともに、指定管理者の管理運営に対する評価を行い、公の施設が適切に管理運営されるように指導していくこととしている。

#### (5) 平成 19 年 9 月 (仮称) 新・行財政改革プラン素案

直近のものとしては、平成 19 年 9 月に取りまとめられた「(仮称) 新・行財政改革プラン素案」がある。この中で、「公の施設等の効率的な管理運営」として、必ずしも直営である必要がない施設については、その設置目的や制度趣旨を踏まえて、民間譲渡や指定管理者制度の導入など最適な運営主体の選択と効率的な運営手法を検討することとしている。

## II 川崎市の公の施設に対する指定管理者制度の導入状況

平成18年度末時点における川崎市の公の施設に対する指定管理者制度の導入状況をみていくこととする。

一部に政令指定都市の全国集計値と比較して説明している箇所があるが、これは、「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（平成19年1月総務省自治行政局行政課）を出所としている。当該調査結果の調査基準日は、地方自治法の指定管理者導入期限（平成18年9月1日）の翌日に当たる平成18年9月2日であり、川崎市の平成18年度末（平成19年3月31日）の状況と比較時点が一致していないが、全体的な傾向を知る上では十分なものであろう。

なお、当該調査結果には都道府県や市町村についても記載されているが、類似団体との比較が有用と考え、政令指定都市にかかる調査結果のみを利用した。

### 1. 施設の種類の導入状況

公の施設に指定管理者制度を導入するか、直営方式とするかの判断は、施設の設置者である地方自治体に委ねられている。各地方自治体は、施設の設置目的、事業の内容、現状における管理の実態等を勘案して、指定管理者制度の導入を決定することとなる。

川崎市では、「行財政改革プラン」や「集中改革プラン」等の行財政計画や、『「公の施設」管理運営主体に関する方針』で、民間事業者等による代行が可能な公の施設には積極的に指定管理者制度を導入する方針を掲げているところである。

#### (1) 年度別の指定管理者制度の導入状況

平成18年度末現在、514の公の施設のうち、指定管理者制度を導入した施設は172施設、導入していない施設は342施設である。

表3-1のとおり、ほとんどの施設で、管理委託方式が廃止される平成18年度から指定管理者制度を導入したところである。

【表3-1 年度別の指定管理者制度の導入状況】

(単位:施設数)

	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	計
指定管理者制度 導入施設	1	3	4	164	172

「行財政改革プラン」で掲げたとおり、まずは、管理委託方式で運営していた公の施設に指定管理者制度を導入したものであり、未導入の直営施設については、今後導入に向けての検討が行われている。実際、平成19年4月1日に7施設に新たに指定管理者制度を導入したところである。

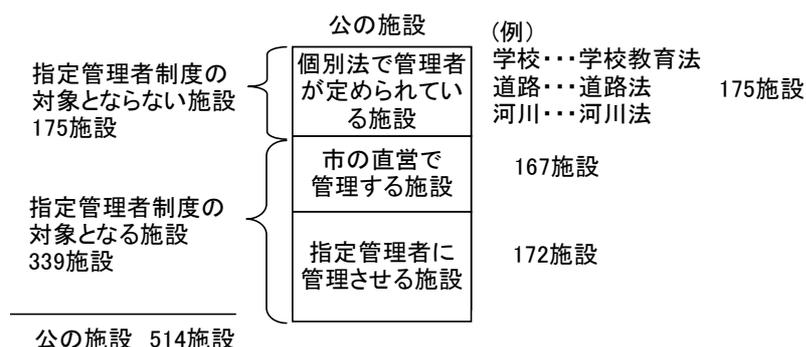
## (2) 施設の種類の指定管理者制度の導入状況

施設の種類の指定管理者制度の導入状況をみたものが表 3-2 である。

【表 3-2 施設の種類の指定管理者制度の導入状況】

施設の種類	計	指定管理者制度を導入した施設	指定管理者制度を導入していない施設	内訳	
				指定管理者制度の導入を検討する施設	個別法等により管理運営主体が定められている施設
レクリエーション・スポーツ施設	11	10	1	1	
産業振興施設	6	3	3	3	
基盤施設	14	2	12	10	2
文教施設	219	11	208	35	173
医療・社会福祉施設	256	145	111	111	
その他	8	1	7	7	
計	514	172	342	167	175

ここで、小中学校、道路、河川などの公の施設は、それぞれ、学校教育法、道路法、河川法などの個別法によって管理運営主体が定められており、指定管理者制度の導入の対象にならない（ただし、清掃業務などの業務委託は可能である）<sup>6</sup>。したがって、実質的な指定管理者制度の導入状況を把握するには、それら個別法により管理運営主体が定められている 175 施設（道路 1、河川 1、小学校 114、中学校 51、高等学校 5、養護ろう学校 3）を除いた 339 施設をベースにして考えなければならない。



<sup>6</sup> 【個別法上の指定管理者制度導入の制限】

学校教育法、道路法、河川法のほかにも、港湾法、下水道法、都市公園法、公営住宅法、社会福祉事業法、図書館法、博物館法などにより、管理運営事務について指定管理者に行わせることができるもの一部の業務について制限しているものがある。

表 3-2 から個別法上で管理運営主体が定められた 175 施設を除き、指定管理者制度の対象となる 339 施設について、施設の種別別に制度導入の状況をみたものが表 3-3 である。

【表 3-3 施設の種別別の指定管理者制度の導入状況（指定管理者制度の対象）】

施設の種別	計	指定管理者制度を導入した施設	指定管理者制度を導入していない施設	導入率
レクリエーション・スポーツ施設	11	10	1	90.9%
産業振興施設	6	3	3	50.0%
基盤施設	12	2	10	16.7%
文教施設	46	11	35	23.9%
医療・社会福祉施設	256	145	111	56.6%
その他	8	1	7	12.5%
計	339	172	167	50.7%

平成 18 年度末時点では、指定管理者制度の導入対象となる 339 施設のうち、172 施設（全体の 50.7%）が指定管理者制度を導入したところである。

川崎市では、指定管理者制度の対象となりうる施設はすべて指定管理者制度の導入等の検討対象としている。残る 167 施設（全体の約 49.3%）は、平成 18 年度においては直営方式で運営しているものの、今後も順次、制度導入等の検討が進んでいる。

ただし、民営化等の選択肢が残されている施設や一部の教育関連施設（博物館）など、当面の間、直営方式とする方針の施設もある。

どのような施設で指定管理者制度を導入し、どのような施設で制度が未導入であるかをみたものが表 3-4 である。

【表 3-4 指定管理者制度の導入済み施設と未導入施設】

	導入済み	未導入
レクリエーション・スポーツ施設 (11施設)	10 余熱利用プール(3) とどろきアリーナ、体育館 スポーツセンター(4)、石川記念武道館	1 等々力緑地中央スポーツ広場
産業振興施設 (6施設)	3 産業振興会館、かわさき新産業創造センター 港湾振興会館	3 フルーツパーク、緑化センター 【平成19年4月1日に制度導入】 港湾施設(東扇島福利厚生センター)
基盤施設 (12施設)	2 大師公園 多摩川緑地パークボール場	10 都市公園及び公園施設(1) 下水道管 水処理センター(4) スラッジセンター、港湾施設 水道・工業用水道事業施設(2)
文教施設 (46施設)	11 川崎シンフォニーホール、国際交流センター、ふれあい館 労働会館、生活文化会館、男女共同参画センター 青少年の家、八ヶ岳少年自然の家 黒川青少年野外活動センター 子ども夢パーク、大山街道ふるさと館	35 平和館、盲人図書館、看護短大 市民館・図書館(25) 青少年創作センター 市民ミュージアム 生田3館(岡本太郎美術館、民家園、青少年科学館) 幼稚園(2)
医療・社会福祉施設 (256施設)	145 葬祭場(2)、久末老人デイサービスセンター 保育所(3・下作延、みぞのくち、かわなかじま) ヒルズすえなが、多摩病院 こども文化センター(58) 特別養護老人ホーム(7)、福寿荘、老人福祉センター(5) 老人いこいの家(47)、高齢福祉センター(2・人材開発研修センター・保健福祉研究センター(1)) 特別養護老人ホーム(長沢壮寿の里) 恵楽園、かわさき総合ケアセンター 身体障害者福祉会館(4) 聴覚障害者情報文化センター、柿生学園、くさぶえの家 三田福祉ホーム、かじがや障害者デイサービスセンター れいんぼう川崎、わーくす大師、ふじみ園 高津老人福祉・地域交流センター、総合福祉センター	111 長寿荘、三田あすみの丘 休日急患(7) 明望園、陽光園、しいのき学園 地域療育センター(3) わーくす(4)、こころの相談所 リハ関係施設(4) 保育所(79) 病院(2) 【平成19年4月1日に制度導入】 保育所(5・小田中、小田中乳児、たちばな、くじ、塚越) 老人いこいの家(1・くじ老人いこいの家)
その他 (8施設)	1 橋リサイクルコミュニティセンター	7 卸売市場(2)、霊園(2)、霊堂 市営住宅等 自動車運送事業用施設
合計(339施設)	172	167

### ●レクリエーション・スポーツ施設

11 施設中 10 施設に導入されており、導入率は 90.9%と高い。レクリエーション・スポーツ施設に分類される余熱利用プールや体育館・スポーツセンターなどは、保育園や老人ホームなどの社会福祉施設や病院などの医療施設と異なり、市が行政として提供すべき最低限の基礎的サービスを超えて提供するサービスといえ、民間事業者の運営による類似の施設も多いことから、もともと指定管理者制度の導入に適した施設といえる。

## ●産業振興施設

6 施設のうち半数の 3 施設が導入済みで導入率は 50.0%である。平成 19 年 4 月 1 日に導入した 1 施設を合わせると（計 4 施設）、導入率は 66.7%となる。

## ●基盤施設

12 施設のうち導入済みの施設は 2 施設であり、導入率は 16.7%と低い。公園施設には制度導入実績があるものの、水道・下水道・工業用水道に係る水処理施設については導入されていない。

## ●文教施設

46 施設のうち 11 施設に導入されており、導入率は 23.9%である。ホールや会議室等の貸館施設には導入が進んでいるが、図書館や博物館などの施設では導入していない。

制度未導入の 35 施設には市民館・図書館が 25 施設含まれており、これが導入率を押し下げている主な要因である。なお、図書館は地方自治体の基礎的サービスに属するものと考えられ、かつ、利用料金制にもなじみにくいことなどから、全国的に見てもそれほど導入事例が豊富にあるわけではない。

他方、博物館関連施設については、担当部局である教育委員会が、博物館の持つ公共性や継続性を踏まえて、管理運営主体のあり方として直営方式を強く打ち出しており、市としてあるべき施設運営の方向性について模索しているところである（詳細は、「第 2 節 個別施設に係る事項 第 9 指定管理者制度を導入しなかった公の施設（直営施設）」を参照のこと）。

## ●医療・社会福祉施設

256 施設のうち 145 施設に導入されており、導入率は 56.6%である。医療・社会福祉施設は、従来の管理委託制度の時から、社会福祉法人を中心に施設の管理運営に関与してきた分野であり、指定管理者制度の導入になじむ施設が多い。平成 18 年度までに指定管理者制度を導入した全 172 施設のうち、医療・社会福祉施設が 145（84.3%）を占め（このうち「こども文化センター」と「老人いこいの家」で 105 施設（61.0%））、数の上では圧倒的に多い分野である。

導入率が 56.6%と過半数を若干上回る程度に過ぎないのは、制度未導入 111 施設のうち、公立保育所が 84 施設あることが影響している。平成 18 年度末時点で、市内の公立保育所 87 施設のうち指定管理者制度を導入したのは 3 施設である（なお、平成 19 年 4 月 1 日にさらに 5 施設が導入）。公立保育所は、利用者側から運営事業者が頻繁に変わることの問題点も指摘されている上、川崎市保育基本計画との関係で、今後民設民営とするのか公設民営とするのか議論されていることもあり、導入の進捗が芳しくないものと考えられる。

## ●その他施設

8施設のうち1施設（リサイクルコミュニティセンター）に導入されている。しかし、卸売市場、霊園、市営住宅（公営住宅法に基づく管理代行制度を導入済）等には未導入である。

### （3）出資法人等による管理委託施設に対する指定管理者制度の導入状況

前述したとおり、川崎市では、出資法人等による管理委託施設について、平成18年度までに指定管理者制度の導入を積極的に推進していたところである。

この点、平成18年9月までに、直営方式とした市民ミュージアムや生田3館（岡本太郎美術館、青少年科学館、日本民家園）など一部の施設を除いて指定管理者制度を導入しており、『川崎市集中改革プラン』等での目標を達成したところである。

## 2. 指定管理者の選定方法

指定管理者の選定方法には、公募方式と特命方式がある。公募方式とは広く応募によって指定管理者を募り、その中から指定管理者を選定する方式であり、特命方式とは市が指定管理者を公募の方法によることなく選定する方式である。

他の地方自治体の事例をみると、特命方式では従来から管理委託業務を受託していた出資法人が選定されるケースが多いが、指定管理者制度の趣旨を達成できない可能性もあることから、可能な限り公募方式によって選定することが望ましいこととされている。

### （1）公募と特命の割合

公募方式で選定した施設と特命方式で選定した施設の割合をみたものが表3-5である。

【表3-5 選定方式（公募と特命）の割合】

（単位：施設数）

区分	公募				特命	その他	合計
	職員以外を中心とした合議体により選定	職員を中心とした合議体により選定	その他	計			
川崎市	0 0.0%	171 99.4%	0 0.0%	171 99.4%	1 0.6%	0 0.0%	172 100.0%
指定都市	1,838 33.2%	625 11.3%	241 4.3%	2,704 48.8%	2,270 41.0%	566 10.2%	5,540 100.0%

政令指定都市全体では、公募方式が48.8%、特命方式が41.0%となっており、おおむね半々であった。これに対して、川崎市では、原則として公募方式で選定することを方針として掲げており、結果的には1施設を除いて公募により選定していた。この点、他の政令

指定都市と比較して、指定管理者制度の趣旨が徹底されていると考えられる。

なお、公募方式によらなかった施設は、市の北部医療施設として平成18年2月に新設された多摩病院である。すでに、平成11年4月の段階で、公募に準じた手法で施設運営の管理委託事業者を選定していたことなどの特殊事情から、公募によって当該事業者以外の団体が選定された場合に、非合理的な施設運営になるおそれがあるという背景から、特命方式により選定したものである。

## (2) 公募における合議体の構成員

表3-5から見て取れる川崎市のもう一つの特徴は、公募選定において、その選定主体がすべて職員を中心とした合議体により選定されている点である。

政令指定都市全体では、職員を中心とした合議体により選定した施設(11.3%)は、職員以外を中心とした合議体により選定した施設(33.2%)よりも少なく、施設数で判断した場合には、川崎市の方法は必ずしも政令指定都市における主流の方法とは言えない。

なお、合議体の構成員をどのようにするかは、各地方自治体によってばらつきがある。「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査(総務省自治行政局行政課)」で集計されているのは施設ごとの数であり、地方自治体数ごとの集計はなされていないが、おそらく、ひとつひとつの地方自治体の中では、合議体の構成員について、職員以外の第三者を中心とするのか、職員を中心とするのかの方針は統一されているであろうから、施設数ではなく、地方自治体の数で判断すれば、川崎市が多数派に属するのか少数派に属するのかの判断機軸は変わる可能性がある。

## 3. 指定管理者の団体別内訳

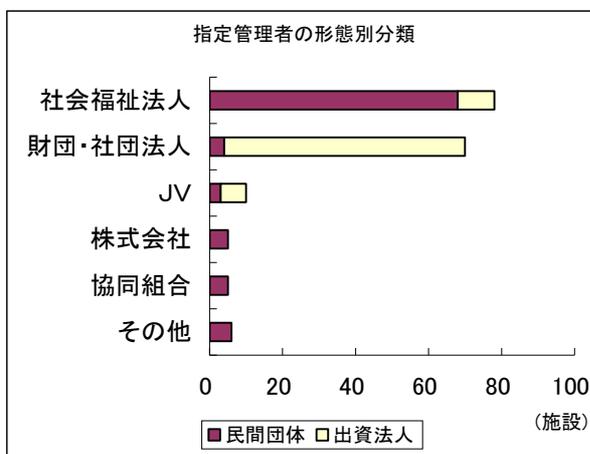
### (1) 団体種類別の官民割合

平成18年度末時点で指定管理者制度を導入した172施設は、どのような団体が指定管理者に選定されただろうか。それを示したのが表3-6である。

【表3-6 指定管理者となった団体の内訳】

	計	民間団体	
		民間団体	出資法人
社会福祉法人	78	68	10
財団・社団法人	70	4	66
JV	10	3	7
株式会社	5	5	0
協同組合	5	5	0
NPO	2	2	0
学校法人	1	1	0
運営協議会	1	1	0
計	172	89	83

51.7% 48.3%



指定管理者となった団体の内訳をみると、172 施設のうち「こども文化センター」が 58 施設、「老人いこいの家」が 47 施設と多数を占める影響により、社会福祉法人及び財団法人が多く指定されていた。一方、指定管理者制度の導入を契機として参入が認められた株式会社は 5 施設、NPO 法人は 2 施設と、合わせて 7 施設程度（全体の 4.1%）にすぎない。

政令指定都市全体で見ても、制度導入済 5,540 施設のうち、株式会社や NPO 法人の活用事例は 495 施設（全体の 8.9%）とそれほど多いわけではなく、株式会社等の参入が少ないことは川崎市だけに見られる傾向ではないが、指定管理者制度導入の趣旨が民間経営のノウハウの導入にあることや、全国の政令指定都市の半分程度の活用度合いからしても、一層の民間事業者の活用が望まれるところである。

また、民間団体<sup>7</sup>と出資法人の割合をみると、民間団体が 89 施設（51.7%）、出資法人 83 施設（48.3%）とおおむね半々であった。

民間団体 89 施設のうち「老人いこいの家」を中心に指定された(福)川崎市福祉協議会が 51 施設を占めており、このほか、余熱利用プールや公園、体育館施設に民間団体（株式会社）が選定されていた。

他方、出資法人 83 施設のうち財団・社団法人が 66 施設を占めているのは、「こども文化センター」55 施設の指定管理者として(財)かわさき市民活動センターが選定された影響である。

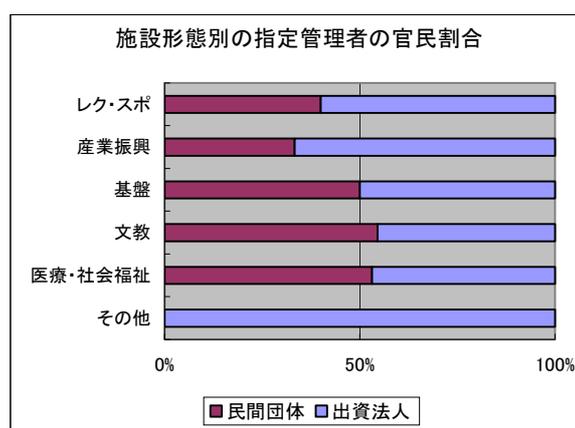
## （２）施設形態別の官民割合

（１）は、団体種類別に官民割合をみたものであるが、表 3-7 は、施設形態別に、官民割合をみたものである。

【表 3-7 施設形態別の官民割合】

	計	
	民間団体	出資法人
レクリエーション・スポーツ施設	4	6
産業振興施設	1	2
基盤施設	1	1
文教施設	6	5
医療・社会福祉施設	77	68
その他	0	1
合計	89	83

51.7% 48.3%



<sup>7</sup> 本報告書において、出資法人とは川崎市が 25%以上出資又は出損する法人をいい、民間団体とは出資法人以外の団体をいう。したがって、民間団体には、株式会社等の民間事業者のほか、川崎市が出資していない公共的団体を含む。

官民割合において、出資法人の割合が 50%を超えるのは、レクリエーション・スポーツ施設、産業振興施設、その他施設で、民間団体の割合が 50%を超えるのは文教施設、医療社会福祉施設であった。

医療・社会福祉施設 145 施設の内訳として、民間団体では「老人いこいの家」等の指定管理者に指定されている(福)川崎市社会福祉協議会 (51 施設)、出資法人では「こども文化センター」に指定されている(財)かわさき市民活動センター (55 施設) の影響が大きいのは上述のとおりであり、この 2 団体だけで 106 施設に指定されている。これは、医療・社会福祉施設 145 施設の 73.1%にも達する。

#### 4. 制度導入前後の施設の管理者の比較

##### (1) 制度導入直前の施設の管理形態

民間事業者等のノウハウを活用し、コスト削減と住民サービス向上を図る指定管理者制度の趣旨に鑑みると、これまで出資法人に管理委託してきた施設や直営で実施してきた施設にも積極的に指定管理者制度を導入することが求められる。

そこで、指定管理者制度を導入した施設の導入直前の管理運営者の状況をみたものが表 3-8 である。

【表 3-8 指定管理者制度を導入した施設の導入直前の管理運営形態】

	川崎市		政令指定都市	
	施設数	構成比	施設数	構成比
管理委託	148	86.0%	5,033	90.8%
出資法人に管理委託	82	47.7%	3,216	58.1%
公共的団体に管理委託	66	38.4%	1,817	32.8%
直営	17	9.9%	321	5.8%
新規	7	4.1%	186	3.4%
計	172	100.0%	5,540	100.0%

川崎市で指定管理者制度を導入した 172 施設のうち、全体の 148 施設 (86.0%) が管理委託方式により管理されていた施設であり、このうち 82 施設 (47.7%) は出資法人による管理委託による施設であり、66 施設 (38.4%) は公共的団体による管理委託施設であった。

なお、川崎市では、平成 18 年度末時点では、基本的には従来管理委託方式で出資法人に管理委託させていた施設に指定管理者制度の導入を図ったものである。直営施設に 9.9% の導入実績があるのは、平成 16 年度までは管理委託方式で出資法人に管理されていたが、指定管理者導入の検討に当たって、平成 17 年度に一時的に直営方式で運営した施設もあるためである。

## (2) 指定管理者制度の導入前と導入後における施設の管理運営主体

指定管理者制度の導入前と導入後で、施設の管理運営主体がどのように変わったかを示したものが表 3-9 である。

【表 3-9 制度導入前と後の施設管理運営主体】

管理形態	導入前		導入後	施設数	(計)
管理委託 148施設	出資法人	→	出資法人	71	82
	出資法人	→	民間団体	11	
	民間団体	→	出資法人	2	66
	民間団体	→	民間団体	64	
直営 17施設			出資法人	8	17
			民間団体	9	
新規 7施設			出資法人	2	7
			民間団体	5	
合計				172	

### ①制度導入直前に管理委託していた施設について

平成 17 年度に管理委託していた施設のうち、出資法人に管理委託していたのは 82 施設あったが、このうち、制度導入後も出資法人（JV を含む）が指定管理者に選定されたのは 71 施設（うち 55 施設は「こども文化センター」の指定管理者に指定された(財)かわさき市民活動センター、8 施設は「老人いこいの家」の指定管理者に指定された(福)川崎市社会福祉事業団）にのぼった。制度の導入に伴い、出資法人から民間団体に管理が移ったのは以下の 11 施設である。

	施設名	従前の管理団体	制度導入後の指定団体
1	入江崎余熱利用プール	(財)川崎市下水道公社	セントラルスポーツ(株)
2	労働会館	(財)川崎市指定都市記念事業公社	アゼリアプロジェクト(株)西洋フードシステムズ、(株)コングレ)
3	男女共同参画センター	(財)川崎市指定都市記念事業公社	TEPCOパブリックサービス(株)キャリアライズ、東新ビルディング(株)、東電広告(株)
4	菅生こども文化センター	(財)かわさき市民活動センター	菅生こども文化センター運営協議会
5	岡上こども文化センター	(財)かわさき市民活動センター	(NPO)川崎児童健全育成会ココロ
6	多摩川緑地パークボール場	(財)川崎市公園緑地協会	(株)よみうりサポートアンドサービス
7	三田福祉ホーム	(福)川崎市社会福祉事業団	(福)ともかわさき
8	北部身体障害者福祉会館	(福)川崎市社会福祉事業団	(福)育桜福祉会
9	高齢社会総合福祉センター・人材開発研修センター	(福)川崎市社会福祉事業団	(福)川崎市社会福祉協議会
10	同・保健福祉研究センター	(福)川崎市社会福祉事業団	(福)川崎市社会福祉協議会
11	総合福祉センター(旧中原会館)	(財)川崎市指定都市記念事業公社	(福)川崎市社会福祉協議会

### ②制度導入直前に直営で運営していた施設について

平成 17 年度に直営で運営していた 17 施設のうち、8 施設には出資法人が、9 施設には民

間団体が指定管理者に指定されていた。

	施設名	担当部局	指定管理者
<b>直営施設だったところ、出資法人を指定管理者に選定した施設</b>			
1	かわさき北部斎苑	健康福祉局 健康増進課	(財)川崎市保健衛生事業団
2	川崎市体育館	教育委員会 スポーツ課	川崎市体育館運営体協グループ(財)体育協会、JFEアーバンプラス(株)、(株)横浜アーティスト)
3	宮前スポーツセンター	教育委員会 スポーツ課	(財)川崎市生涯学習財団
4	麻生スポーツセンター	教育委員会 スポーツ課	(財)川崎市生涯学習財団
5	青少年の家	教育委員会 生涯学習推進課	川崎市青少年の家共同運営事業体(財)生涯学習財団、NPO教育活動総合サポートセンター)
6	大山街道ふるさと館	教育委員会 文化財課	(財)川崎市生涯学習財団
7	とどろきアリーナ	教育委員会 スポーツ課	とどろきアリーナ運営体協グループ(財)体育協会、JFEアーバンプラス、(株)横浜アーティスト)
8	子ども夢パーク	教育委員会 生涯学習推進課	川崎市子ども夢パーク共同運営事業体(財)生涯学習財団、NPOフリースペースたまりば)
<b>直営施設だったところ、民間団体を指定管理者に選定した施設</b>			
9	生活文化会館	市民局 勤労市民室	(財)神奈川県労働福祉協会
10	下作延中央保育園	健康福祉局 こども計画課	(財)神奈川県民間保育園協会
11	ヒルズすえなが	健康福祉局 こども家庭課	(福)母子育成会
12	養護老人ホーム川崎市恵楽園	健康福祉局 高齢者事業推進課	(福)川崎聖風福祉会
13	ハヶ岳少年自然の家	教育委員会 生涯学習推進課	(社)富士見町開発公社
14	石川記念武道館	教育委員会 スポーツ課	(株)明治スポーツプラザ
15	幸スポーツセンター	教育委員会 スポーツ課	(株)明治スポーツプラザ
16	高津スポーツセンター	教育委員会 スポーツ課	SELF高津スポーツセンター事業体(株)カワサキスポーツサービス、高津総合型スポーツクラブSELF)
17	黒川青少年野外活動センター	教育委員会 生涯学習推進課	(NPO)国際自然大学校

### ③新規で設置した施設について

新規施設で指定管理者制度を導入した7施設のうち、2施設は出資法人が、5施設は民間団体が指定管理者に選定されていた。新規施設は、保育園や老人介護施設など社会福祉施設が多いこともあり、比較的民間団体の選定が進んでいるともいえる。

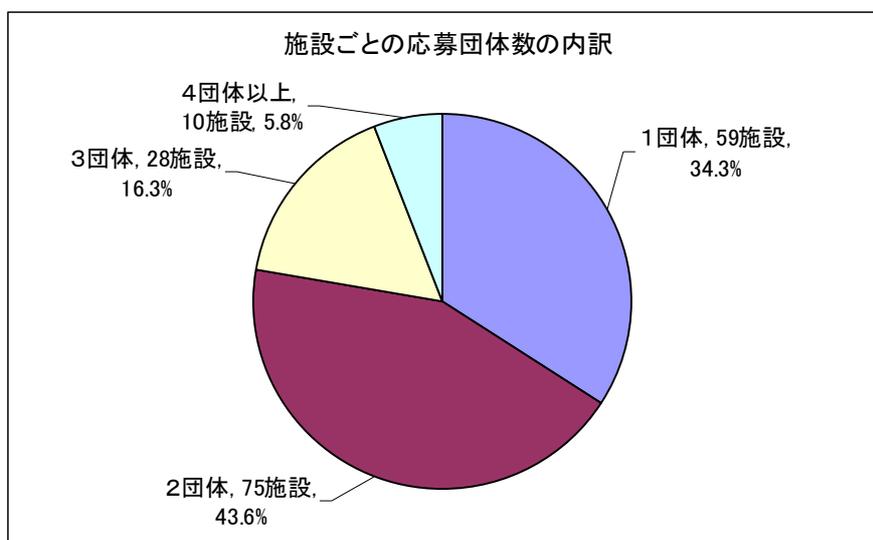
	施設名	従前の管理団体	制度導入後の指定団体
<b>新規施設に、出資法人を指定管理者に選定した施設</b>			
1	川崎シンフォニーホール	市民局 市民文化室	(財)川崎市文化財団
2	かわさき南部斎苑	健康福祉局 健康増進課	(財)川崎市保健衛生事業団
<b>新規施設に、民間団体を指定管理者に選定した施設</b>			
3	久末老人デイサービスセンター	健康福祉局 高齢者事業推進課	(福)和楽会
4	多摩病院	病院局 経営企画担当	(学)聖マリアンナ医科大学
5	かわなかじま保育園	健康福祉局 こども計画課	(株)こどもの森
6	丸子多摩川老人いこいの家	健康福祉局 高齢者在宅サービス課	(福)川崎市中原区社会福祉協議会
7	高津老人福祉・地域交流センター	健康福祉局 高齢者在宅サービス課	(福)川崎市高津区社会福祉協議会

## 5. 指定管理者の応募状況

競争原理を働かせることにより、運営経費の削減と住民サービスの向上を図る指定管理者制度の趣旨を踏まえ、公募によっても、結果的に1団体しか応募がなく、応募団体がそのまま選定されたのでは、制度の導入意義が希薄化するとも考えられる。

指定管理者制度を導入した172施設について、応募団体数を示したのが図3-10である。172施設のうち、1団体のみの応募が59施設(34.3%)、2団体のみの応募が75施設(43.6%)、3団体の応募が28施設(16.3%)であり、応募団体数が3団体以下の施設が実に162施設(94.2%)にのぼる。

【図3-10 施設ごとの応募団体数の内訳】



このうち施設数が多い「こども文化センター」(58施設)及び「老人いこいの家」(47施設)を除いたベースでは、67施設のうち30施設(44.8%)が1団体のみの応募であり、競争による効果が働きにくいものとなっている可能性があるといえる。

(単位：施設)

応募数	合計		こども文化センター		老人いこいの家		その他	
	施設数	構成比	施設数	構成比	施設数	構成比	施設数	構成比
1団体	59	34.3%	1	1.7%	28	59.6%	30	44.8%
2団体	75	43.6%	42	72.4%	14	29.8%	19	28.4%
3団体	28	16.3%	15	25.9%	4	8.5%	9	13.4%
4団体	6	3.5%	0	0.0%	1	2.1%	5	7.5%
5団体	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	1	1.5%
7団体	2	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	2	3.0%
12団体	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	1	1.5%
合計	172	100.0%	58	100.0%	47	100.0%	67	100.0%

1 団体のみの応募でそのまま選定された 59 施設から「こども文化センター」及び「老人いこいの家」を除いた 30 施設のうち、出資法人が選定されていた施設、すなわち、出資法人だけしか応募してこなかった施設・団体は、以下のとおりであった。

施設名	出資法人名
障害者福祉会館など 7 施設	(福)川崎市社会福祉事業団
川崎シンフォニーホール	(財)川崎市文化財団
かわさき新産業創造センター	(財)川崎市産業振興財団
中部身体障害者福祉会館	(財)川崎市身体障害者協会

なお、例えば、保育園では平成 18 年度までに 3 施設が指定管理者制度を導入したが、従前の管理形態に着目すると、管理委託だった園では従来からの受託団体 1 団体だけ、直営だった園は 3 団体、新規の園は 7 団体が応募してきた。このように、応募する側にとって運営対象となる施設には参入動機が働いたとしても、従前どのように管理されていたかによって、応募しやすい施設と応募しにくい施設があることがうかがえる。

## 6. 指定管理期間の状況

指定管理期間は、法令上特段の規定はなく、各地方自治体の裁量により条例で定める。施設の運営形態や業務範囲にあわせて、効率的な運営がなされるように適切な期間を定めることが重要である。

川崎市では、指定管理者制度導入のガイドラインとして示した「指定管理者制度に関する事務処理について」で、指定管理期間を 3～5 年を原則とすることを掲げている（ただし、医療施設など長期に安定した経営をしなければならない施設や PFI 事業のような期間が別途定められるような施設についてはこの限りではない）。

状況の変化に対応するためには、あまりに長期間を指定するのは問題があり、定期的に管理運営主体を見直す必要がある。その一方で、安定した経営を可能とするためにはあまりに短期間とすることにも問題がある。この点、3～5 年は合理的な期間と判断でき、他の地方自治体の事例をみても、3～5 年とする施設が多い。

川崎市の指定管理者を導入した 172 施設を、指定管理期間ごとに集計したものが表 3-11 である。

【表 3-11 指定管理期間別の区分】

	3 年			5 年		30 年	計
	老人いこいの家	その他		こども文化センター	その他		
	64	47	107	58	49	1	172

(注)1 年未満の端数は切り上げている。

上記のガイドラインを踏まえて、川崎市ではほぼすべての団体が、3年又は5年で指定管理期間を設定していた。

3年とした施設は64施設である。「老人いこいの家」47施設のほか、余熱利用プール、公園といった施設が3年としている。

5年とした施設は107施設である。「こども文化センター」58施設のほか、体育館などのスポーツ施設、老人ホーム、保育園などが5年としている。

30年とした施設は多摩病院（1施設）である。病院という施設運営上の特殊性や施設の耐用年数、他の地方自治体の事例などを踏まえて30年としたところである。なお、指定管理期間を30年という超長期で設定することの妥当性については、全庁的な調整機関である「公の施設管理運営調整委員会」でも検討されていた。

全国の政令指定都市の状況を見ても、指定管理期間を3～5年とするケースがほとんどである。川崎市では、3年又は5年（中間の4年がない）となっているものの、3～5年という期間については、他の政令指定都市と比較してもおおむね平均的であろう。

	3年未満	3年	4年	5年	6～9年	10以上	計
川崎市	0	64	0	107	0	1	172
(構成割合)	0.0%	37.2%	0.0%	62.2%	0.0%	0.6%	100.0%
政令指定都市	365	1,683	2,286	1,190	11	5	5,540
(構成割合)	6.6%	30.4%	41.3%	21.5%	0.2%	0.1%	100.0%

## 7. 制度導入効果

指定管理者制度の目的は、ひとつは管理費用の削減であり、もうひとつは住民サービスの向上である。この二つは、決してどちらかに偏重するものではない。

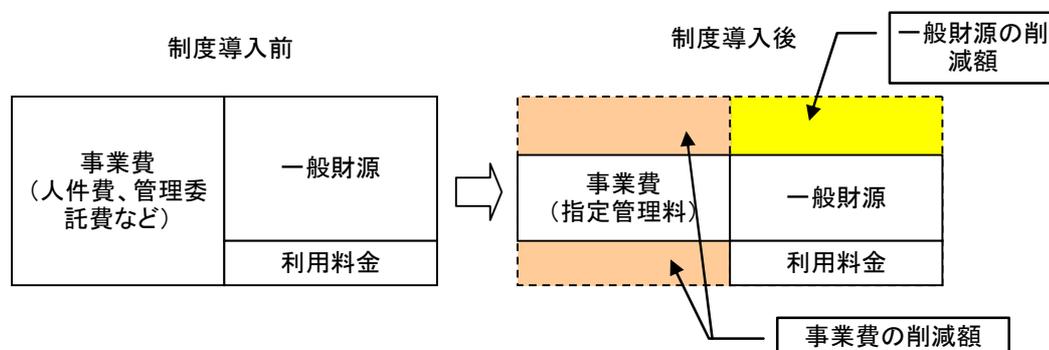
ここで、住民サービスの向上とは、施設の開館時間の延長や、魅力あるイベント、講座、プログラム等の開催といった比較的目的に見えやすいものもあれば、利用者に対する応対・接客サービスの向上や館内の行き届いた清掃など見えにくいものもある。いずれにしてもこれらの効果は、事業評価として計画達成度や事業進捗度に応じてランク付けすることはできても、全体との比較の中で数値化して示すのは困難である。

他方、管理費用の削減は、どれだけの効果が出たかを、全体との比較の上で明確に金額として算定できる。制度導入の効果は費用の削減だけではないが、それが重要な効果であることは間違いない。そこで、制度導入の効果として、費用削減効果がどれだけあがったかを検討した。

なお、以下では、事業費ベース（事業費としてどれだけ経費がかかったか）と一般財源ベース（事業費に充当される一般財源（税金など）がいくらかかったか）でのそれぞれの増減額を示しているが、指定管理者制度の導入効果額の基本的考え方を踏まえると、制度

を導入したことによる財政効果額は、一般財源の削減額に現れると考えられる（市の試算上も、財政効果額は一般財源の減少額と捉えられている）。

【指定管理者制度の導入効果額の基本的考え方】



従来、利用料金は、市の歳入だったが、指定管理者制度導入により事業者の収入となったため、利用料金相当額の部分は、自動的に事業費の削減効果として現れる。したがって、指定管理者制度導入による経費削減効果額は、事業費の削減額ではなく、一般財源の削減額に反映される。

川崎市では、指定管理者制度を導入した 172 施設を、導入以前の運営形態に着目し、直営方式、管理委託方式、新規施設に区分し、それぞれの制度導入前の年間経費と制度導入後の年間経費を、事業費ベースと一般財源ベースで試算しており、それをとりまとめたものが表 3-12 である。

なお、新規施設は、費用削減効果は現れないため、効果額の算定から控除している。

【表 3-12 事業費及び一般財源の削減効果】

(単位：千円)

導入以前の運営形態	施設数	制度導入前年度経費		制度導入後年度年間経費		制度導入効果（減少額）	
		事業費 A	一般財源 B	事業費 C	一般財源 D	事業費C-A	一般財源D-B
管理委託	148	6,683,588	5,995,797	5,902,099	5,628,436	781,489	367,361
直営	17	2,427,361	1,997,274	1,709,574	1,511,405	717,787	485,869
新規施設	7			8,130,600	1,497,862		
合計	172	9,110,949	7,993,071	15,742,273	8,637,703	1,499,276	853,230

直営方式だった 17 施設では、事業費が 24 億円から 7 億円減少して 17 億円となり、これに充当される一般財源は 20 億円から 5 億円減少して 15 億円となっていた。

他方、管理委託方式だった 148 施設では、事業費が 67 億円から 8 億円減少して 59 億円となり、これに充当される一般財源は 59 億円から 3 億円減少して 56 億円になっていた。

合わせて、制度を導入したことにより、事業費は 15 億円、一般財源は 9 億円減少した。このうち、財政効果額を表す一般財源の減少額 9 億円は、それだけ税金の使い途を減らす

ことができた額を示しており、他の事業に振り向けることができる財源が 9 億円確保できたことを表している。

さらに、指定管理者制度を導入することにより、こうした施設の管理運営に係る経費以外の間接経費、すなわち、指定管理者の選定に係るコスト（公募事務や審査委員会の開催に係る人件費・事務費など）や、評価・モニタリングのためのコストが新たにかかっている点には留意が必要である。

選定に係るコストは指定管理者制度を導入することにより新規で発生するコストである。評価・モニタリングに係るコストは、委託管理や直営であってもかかっていたが、決められたことを決められたとおりに実施させていた管理委託の評価・モニタリングと、一定の範囲の中で自由に業務を行わせる指定管理者制度の評価・モニタリングとでは、その質・量ともにおのずと違いが見られ、事務作業の増加とともにそれにかかる間接業務費や人件費が増加しているはずである。このようなコストは、直接的には導入効果額の算定に必ずしも反映されていないが、モニタリング等の量によっては相当な額にのぼるとも考えられる。

なお、事業費は、年間の予算額ベースで集計したものであり、以下の積算ルールに基づいて算定されたものである。

制度導入前年度経費

制度導入直前年度の人件費、需用費、役務料、委託料、使用料及び賃借料、補助助成金、扶助費の合計金額。年度途中から制度導入した場合には、年間ベースに換算する。  
また、人件費を算定するに当たっては、全職員統一の平均単価を用いる。

制度導入後年度経費

指定管理料等。年度中から制度導入した場合に、年間ベースに換算する。

## Ⅲ 監査の結果

### 1. 応募団体数が少ないことや出資法人しか応募しなかった原因分析の必要性について

「Ⅱ 川崎市の公の施設に対する指定管理者制度の導入状況 5. 指定管理者の応募状況」でみたとおり、指定管理者制度が導入された 172 施設のうち、59 施設（34.3%）が 1 団体、75 施設（43.6%）が 2 団体しか応募がない。1 団体のみの応募である 59 施設のうち 10 施設は、出資法人が単独で応募したものである。また、2 団体しか応募がなかった施設では、2 団体いずれもが担当部局の管轄する出資法人であった施設もある。

川崎市が指定管理者の選定に当たって特命方式を採用せず、原則としてすべて公募方式によったことは評価できる点であるが、結局、従来管理委託業務を受託してきた出資法人が 1 団体しか応募してこなければ、公募方式の意義が乏しいものになる。

もちろん、応募団体が少なかったというのはあくまでも結果論であって、市が意図的に誘導したものではない。しかし、指定管理者制度の趣旨が、事業者間の競争原理を働かせることによって、事業コストの削減と住民サービスの向上を図る点にあることに鑑みれば、応募団体が極端に少ないことや、出資法人以外の応募団体がまったくない状況は、指定管理者制度を形骸化させるおそれがある。こうした実績が積み重なると、民間団体にとってはそれ自体が参入障壁になるからである。

市では、応募団体が少なかった施設について、また、民間団体がまったく応募してこなかった施設について、公募方式によったにもかかわらず応募団体がこれほど少なかったかという点について横断的な事後分析が十分されているとはいえない状況である。多くの施設では 3～5 年後に再指定の時期が到来する。それまでに、応募の周知時期・方法や公募期間は十分なものであったか、新規参入者に対する施設の仕様や業務実施範囲についての情報提供は適切であったか、過度に事業リスクを指定管理者に負わせていなかったか、等の観点から、応募団体が少なかったことなどの理由を調査・分析し、それを踏まえて再指定に臨むべきである。

### 2. 指定管理者制度の導入の検討について

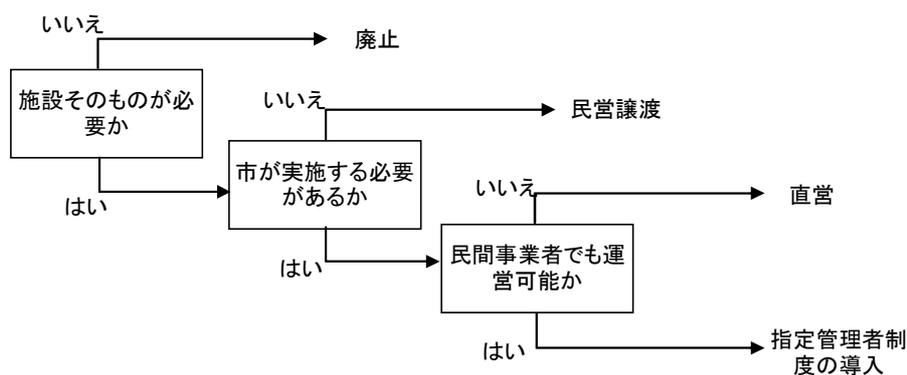
1. に関連して、そもそも指定管理者制度の導入に適した施設であるかどうかを十分に検討したか、ということが問題になる。

川崎市では、出資法人等による管理委託施設について積極的に指定管理者制度の導入を図ることを政策目標とし、実際、博物館施設など一部の施設を除いて、平成 18 年度までに指定管理者制度を導入し、この目標を達成したところである。これ自体は評価できるが、はじめに指定管理者制度導入ありき、といった観点から検討が進み、そもそも指定管理者制度を導入すべき施設かどうかの検証は、検討期間が短かったこともあり、必ずしも十分になされたとはいえない状況であった。

市では、3～5 年後の再指定に当たって、今回指定管理者制度を導入したからといって次

回も自動的に継続するというのではなく、指定管理者制度を導入したことによる問題などを踏まえて、改めて検討していく方針である。

指定管理者制度を導入するか否かは、各地方自治体の裁量に委ねられているところであり、その影響は多岐に及ぶ行政判断でもある。施設の必要性から指定管理者制度の導入までには、以下の 3 つの視点から検討することとなるが、次回の選定は、市にとっても一度制度運営を経験した上での判断となるため、今回の選定過程や制度導入の財政効果、第三者委員や市民の声などを十分に踏まえた上で、再検討することが求められよう。



## IV 意見

### 1. 指定管理期間の適切性について

「Ⅱ 川崎市の公の施設に対する指定管理者制度の導入状況 6. 指定管理期間の状況」でみたように、指定管理期間を何年とするかについては、法令上特段の規定はなく、各地方自治体が、施設の運営形態や業務範囲にあわせて、効率的な運営がなされるように適切な期間を条例で定めることとされている。川崎市では、1 施設を除いてすべての施設が指定管理期間を 3 年又は 5 年としているところである。

しかし、「公の施設管理調整委員会」の摘録等を閲覧したところ、各担当部局で指定管理期間を検討するに当たっては、はじめにガイドラインで「3」及び「5」という数字が示されたこともあり、それ以上の検討が十分にはなされていなかった。

指定管理期間が長すぎると管理運営主体を見直すタイミングを逸し、逆に短かすぎると指定管理者の施設の安定的な運営が保障されず、応募団体が減る可能性もある。指定管理期間の設定を誤ると、民間の力を利用した競争原理を働かせることによって管理経費の削減と住民サービスの向上を同時に図る指定管理者制度の趣旨が達成できないおそれもある。

川崎市で多くの施設が採用した 3～5 年は合理的な期間であると考えられるが、体育館などのスポーツ施設やホールなどの貸館施設のように、誰でも利用でき、かつ、利用者との人的関係が強くない施設と、老人ホームや保育園などの社会福祉施設のように、利用者との人的関係が密接な施設とでは、指定管理期間の考え方も変わってくるはずである。指定

管理者が頻繁に変わることで、かえって経費削減効果や住民サービスの向上が図れない施設もある。老人養護ホームや保育園の担当部局では、指定管理期間をどのように設定するかが今後の課題となろう。例えば、他の地方自治体では、保育園に10年という長期間での指定管理期間を導入した事例もある。川崎市の保育園で指定した5年間という期間には一定の合理性はあるが、すべての施設を一律に規定する必要はなく、次回の応募に際しては、より適切な期間を再検討することが望まれる。

## 2. 指定管理者制度の導入効果額の結果について

### (1) 直営施設への指定管理者制度の導入について

「Ⅱ 川崎市の公の施設に対する指定管理者制度の導入状況 7. 制度導入効果」でみたように、指定管理者制度を導入したことにより、事業費は15億円、一般財源は9億円減少したところである。

事業費と一般財源の減少額を施設数で除して、「1施設当たり効果額」として1施設当たりの事業費・一般財源減少額を算出したものが下表である。

(単位：千円)

	施設数	制度導入効果（減少額）		1施設当たり効果額	
		事業費	一般財源	事業費	一般財源
管理委託	148	781,489	367,361	5,280	2,482
直営	17	717,787	485,869	42,223	28,581
新規施設	7			—	—
合計	172	1,499,276	853,230	9,087	5,171

(注) 合計の1施設当たり効果額は、直営と管理委託の165施設で除したものである。

すべての施設を対象とした合計ベースでは、「1施設当たり事業費削減額」は9百万円、「1施設当たり一般財源削減額」は5百万円であった。分かりやすく言えば、指定管理者制度を1つの施設に導入するたびに、事業費を9百万円削減でき、それに伴い、税金を5百万円節約できる、ということである。

さらに、管理委託施設と直営施設に区分すると、管理委託施設の「1施設当たり事業費削減額」は5百万円、「1施設当たり一般財源削減額」は2百万円であったのに対して、直営施設の「1施設当たり事業費削減額」は42百万円、「1施設当たり一般財源削減額」は29百万円であった。財政効果を表す一般財源ベースで見ると、直営施設に指定管理者制度を導入する財政効果(29百万円)が、管理委託施設のそれ(2百万円)と比較して、10倍以上であることを示している。

施設の維持コスト自体は管理委託でも直営でもそれほど変わらないとするならば、直営施設に指定管理者制度を導入したことで、これだけの財政効果を得ることができたのは、管理委託施設に小規模なものが多く含まれていることもあろうが、直営における市の職員

の person 費を含めた管理コストが高コスト体質になっているからとも考えられる。

そのことを裏付けるために、直営だった 17 施設のうち、どのような施設で制度導入効果がより現れているかを調査した。

(単位：千円)

施設の運営形態	施設数	制度導入前年度経費		制度導入後年度経費		制度導入効果（減少額）		1施設当たり	
		事業費 A	一般財源 B	事業費 C	一般財源 D	事業費C-A	一般財源D-B	事業費	一般財源
レクリエーション・スポーツ施設	7	817,817	635,346	577,500	573,902	240,317	61,444	34,331	8,778
文教施設	6	631,588	589,859	492,704	491,448	138,884	98,411	23,147	16,402
医療・社会福祉施設	4	977,956	772,069	639,370	446,055	338,586	326,014	84,647	81,504
計	17	2,427,361	1,997,274	1,709,574	1,511,405	717,787	485,869	42,223	28,581

全体の導入効果額（一般財源減少額）5 億円のうち、3 億円が直営の医療・社会福祉施設に指定管理者制度を導入したことによるものであった。1 施設当たりの制度導入効果額（表中における「1 施設当たり」の「一般財源」の金額）は、レクリエーション・スポーツ施設が 9 百万円、文教施設が 16 百万円に対して、医療・社会福祉施設は 82 百万円と極めて高かった。

医療・社会福祉施設の 4 施設は、斎場、保育所、老人ホーム、母子生活支援施設であり、これらに共通することは、事業費のうち人件費の占める部分が高い労働集約的な事業であることである（この点、レクリエーション・スポーツ施設や文教施設は、スポーツセンターやホール、会館などの貸館業務の施設が多く、それほど労働集約性が高いとはいえないものが多い）。特に、保育所では 82 百万円、老人ホームでは 1 億 17 百万円の導入効果があり、それだけ直営による運営が高コスト体質であったことを示しているといえる。

医療・社会福祉施設はもともと指定管理者の潜在的な参入団体が多く、かつ、導入効果額が極めて高いことを踏まえれば、現在、医療・社会福祉施設として 56.6%、市全体として 50.7%程度の制度導入率をもっと高めていくことが望ましい。

このように、直営施設に指定管理者制度を導入することによる財政効果は極めて高い。

「Ⅱ 川崎市の公の施設に対する指定管理者制度の導入状況 1. 施設の種類の導入状況」でみたように、平成 18 年度の指定管理者制度の導入実績は全 339 施設のうち 172 施設（導入率 50.7%）であり、残る 167 施設（全体の 49.3%）は直営で実施している。従来の管理委託施設には、平成 18 年 9 月に管理委託制度が廃止されるという時限措置があったため、指定管理者制度の導入が一気に進んだが、従来から直営で実施していた施設に対する制度導入はこれからである。今後も直営で運営するのか、指定管理者制度を導入するかは、市としても引き続き検討しているところであるが、その検討に当たっては、こうした指定管理者制度導入による財政効果額を十分に踏まえることが必要である。

## (2) 保育所に対する指定管理者制度の導入について

平成 18 年度末時点において、川崎市の保育所 87 施設のうち指定管理者制度を導入したのは 3 施設であり、84 施設は直営方式で管理運営されている。平成 19 年 4 月 1 日に新たに 5 施設に指定管理者制度が導入されたが、それでもまだ 79 施設は直営により管理運営されているところである。

一般的には、地方自治体の財政再建とあいまって、保育所の民営化の流れは強まっているといえる。しかし、一方で、公立保育所を存続させる要望は一部の利用者に根強く残っている。民間事業者による運営に対しては、過剰な利潤追求や人件費削減によるサービスの質の低下（保育士の入替や若年化）を懸念した利用者からの反対意見も少なくない。川崎市では、一部の保育園で指定管理者制度導入に対する訴訟事例もあり<sup>8</sup>、行政として慎重な判断が求められるところである。

しかし、保育所の民間譲渡による民設民営化と異なり、指定管理者制度の導入による公設民営化であれば、民間事業者は協定にしたがって施設を管理運営し、常に市のモニタリングを受ける。市のモニタリングが有効に機能すれば、過剰な利潤追求や事業サービスの質の低下を招くことはない。もし、この制度設計のもと、事業者の過剰な利潤追求やサービスの質の低下を招いたとしたら、それは市による適切なモニタリングが欠けていることの問題であり、指定管理者制度そのものの問題ではない。

川崎市の事業評価によると、保育所へ指定管理者制度を導入した先行事例においては、職員の総入れ替えによる混乱も少なく、むしろ、公立保育所では実施していない夜間の延長保育や一時保育などの保育需要に積極的な対応が図られ、おおむね良好な評価を下しているところである。

平成 19 年 3 月に策定された「川崎市保育基本計画（改訂版）」では、保育サービスに一層の民間活力を活用する方針を掲げ、その手法の一環として指定管理者制度の導入の推進を図ることとされている。保育所への指定管理者制度の導入が、他の施設に比べても導入効果額が極めて高いこと、かつ、住民に対する利用者サービスの向上も図れることを踏まえ、今後も積極的に制度を導入する方向で検討することが望まれる。

## 3. 指定管理者制度の導入効果額の算定方法について

「Ⅱ 川崎市の公の施設に対する指定管理者制度の導入状況 7. 制度導入効果」で示した指定管理者制度の導入効果額は、どのような方法で算定したかによって変わるため、導入効果額の算定方法に妥当性がなければならない。

川崎市では、効果額を行財政改革の取り組みとしてどれだけ翌年度予算に反映されたか

---

<sup>8</sup> 【小田中保育園民営化取消訴訟】

小田中保育園が直営方式を廃止し、指定管理者制度を導入することに対して、平成 18 年 10 月に横浜地方裁判所に民営化取消訴訟（本訴）及び執行停止処分申請、同年 12 月に追加提訴、平成 19 年 3 月横浜地裁による執行停止処分の申立却下、東京高等裁判所に即時抗告し、同 3 月に東京高裁による執行停止処分について抗告棄却。なお、本訴は現在進行中。

という観点で整理していることから、制度導入前後の予算ベースで比較することとしている。すなわち、経費の積算は、実際にかかった決算ベースの経費の額ではなく、予算ベース（期間が1年に満たない場合などがあれば12ヵ月ベースに換算）での積み上げとし、人件費、需用費、役務費、委託料、使用料及び賃借料、補助助成金、扶助費をその積み上げ対象としている。

また、効果額の金額積算のルールは、総務局行財政改革室が財政局財政課と協議した上で全庁的に一定の算定方法を定めており、横断的に算定方法の統一が図られている。

多くの施設で最も導入効果として現れやすい人件費については、直営又は管理委託をしていた施設等における職員又は非常勤職員等に係る給与費、職員手当等、共済費、賃金、報酬、報償費を集計することとしている。しかし、施設運営に関わっていた人件費を正確に積算することは困難であると予想されることから、正規職員については、18年度の予算における給与費を職員数で除した“一人当たり人件費”を算定し、これを全庁的な人件費単価として設け、その単価に関与した職員数等を乗じて求めている。

予算をベースとした比較方法は、年度途中で制度を導入した施設と年度当初から制度を導入した施設を比較する上でも合理的なものと判断できる。また、制度導入効果を概括的に把握する観点からは、人件費を実際にかかった決算額ではなく、「単価×職員数」で簡便的に算出することも容認されよう。

しかし、人件費単価を全庁的に一つの単価としたことは改善の余地がある。施設ごとに見ると、市内でも上席の職位に就く職員や経験年数豊富なベテランの職員が中心となって運営に関わっていた施設と、そうでない施設がある。にもかかわらず、全庁的な平均単価を一つだけ設定し「単価×職員数」で導入前の経費を算定することは、市全体の効果額を把握する上では影響が相殺されるが、施設間同士での影響額を比較する際に、やや精度が粗いと言わざるを得ない。例えば、保育施設には、ベテランの職員が比較的多く配置されているため、結果として、実際にかかった経費が平均単価によって算定した額より上回っていた場合には、導入効果額はもっと多額に現れていたとも考えられる。

職員の平均単価は、単価の階層により何層かにグルーピングし、その上で、平均単価を求めて導入効果額を算定すれば、施設間比較において、より有用な導入効果の分析を実施することができたであろう。

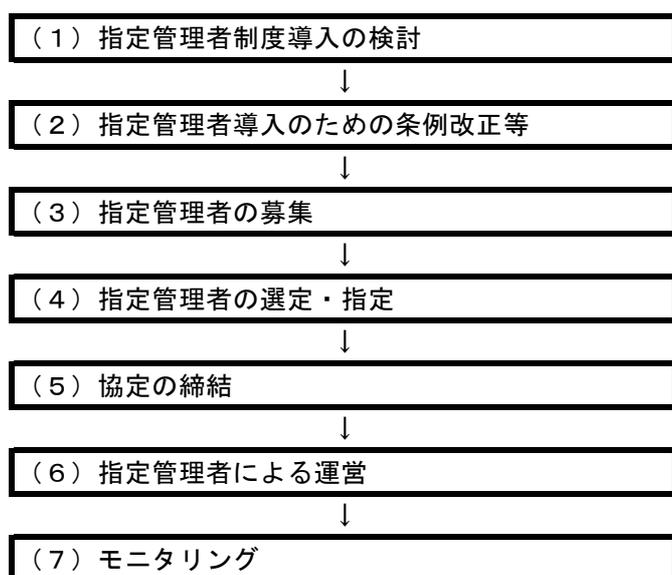
## 第4 川崎市の指定管理者制度

### I 指定管理者制度の事務処理の流れ

指定管理者制度は、地方自治法上は最低限の項目を示すにとどめており、制度導入に当たっての実質的な制度設計は、基本的に地方自治体の自主性に委ねられている。したがって、平成18年9月を過ぎた現在においても、各地方自治体が試行錯誤を重ねながら、よりよい制度設計を構築しているところである。

川崎市では、指定管理者制度の事務処理は、各施設を所管する担当部局が行う。各部局が事務処理を行うに当たっては、全庁的な方向性の統一と一定水準の確保のため、総務局行財政改革室が指定管理者制度導入のガイドラインとして、平成16年5月1日に「指定管理者制度に関する事務処理について」を策定しており、これに従って実務を進めているところである。

「指定管理者制度に関する事務処理について」によると、川崎市の指定管理者制度の事務処理は、以下のような流れを経て行われる。



#### (1) 指定管理者制度導入の検討

公の施設に指定管理者制度を導入するか、地方自治体による直営施設とするかは、施設を設置主体である地方自治体の判断に委ねられている。各地方自治体は、指定管理者制度を導入するか否かを、施設の設定目的、事業の内容、現状の管理実態等を勘案して検討する。

一般的には、当該施設が、関連施策や計画策定と密接に関連するなど高度な行政判断が必要である場合には直営とすることにも合理性があるが、プールや体育施設、市民会館の

ように民間でも同様のサービス提供が可能な施設は、指定管理者制度を導入する意義が高いといえる。

川崎市では、公の施設に指定管理者制度を導入するか否かは、施設を所管する担当部局が「公の施設管理運営調整委員会」の調整を経た上で市長の決裁を得ている。指定管理者制度を導入することになった施設は、各部局がそれぞれの施設の目的・形態により必要事項を規定する。

## **(2) 指定管理者導入のための条例改正等**

公の施設に指定管理者制度を導入するに当たっては、地方自治法において条例で定めるとされている事項を、各施設の設置条例に規定する必要がある。

川崎市の「指定管理者制度に関する事務処理について」では、条例に規定される事項として以下の項目をあげている。

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>① 指定管理者（応募方法、指定要件など）</li><li>② 管理の基準（市民が施設を利用するに当たっての基本的な事項）</li><li>③ 業務の範囲</li><li>④ 利用料金</li><li>⑤ 委任</li></ul> |
|--|

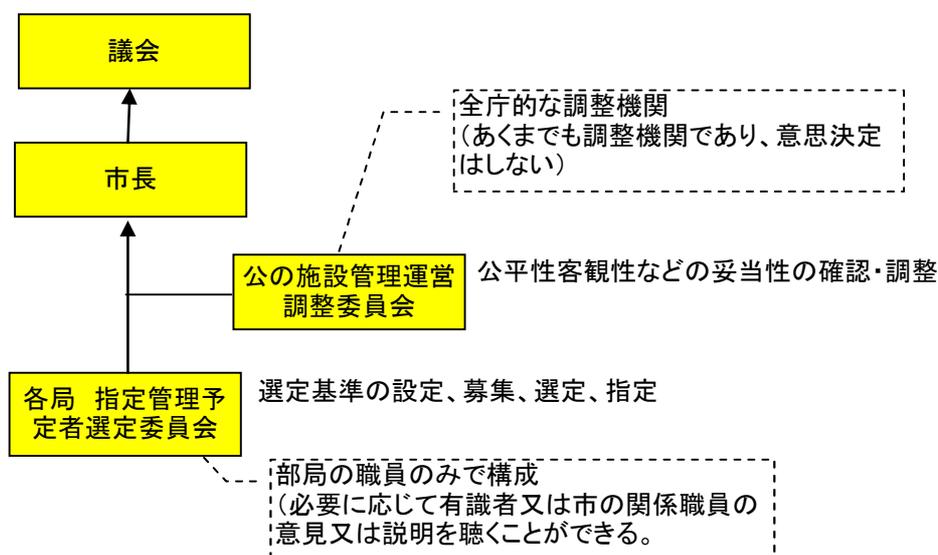
## **(3) 指定管理者の募集**

指定管理者の募集に際しては、募集する管理運営主体の範囲、募集期間を設定するほか、募集要項や仕様書などを作成し、応募者へ交付する。指定を受けようとする事業者は、市長に事業計画書等を提出する。

川崎市では、指定管理者の募集は、原則として公募によって行うこととしている。広く申請者を募る趣旨から、応募資格を特に市内の事業者等に限定することなく、また、応募期間についても、申請期間は原則として1ヵ月以上とし、導入のための改正条例と指定議案の上程は、1会期以上空けることが望ましいとしている。

広報にあたっては、公告、市ホームページ掲載、報道への情報提供など可能な限りの工夫をし、さらに、公平な競争を確保するため、施設管理に関する基本的な条件を申請者に事前に明示することとしている。

#### (4) 指定管理予定者の選定・指定



##### ① 各局指定管理予定者選定委員会

各部局ごとに要綱を作成し、「指定管理予定者選定委員会」を設置して、指定管理予定者の選定を行う。選定委員会は部局内の職員で構成され、委員長は局長とする。

応募した事業者の中から、指定要件を満たし、施設の設置目的を達成する上で最も適切と判断した団体を指定管理予定者として選定する。

選定に当たっては、評価項目ごとに数値化し、公平性・客観性の確保に努めるとともに、必要に応じて専門的知識を有する者や市の関係職員（総務局、総合企画局、財政局など）の意見を聴くこととしている。

選定結果は「公の施設管理運営調整委員会」に報告される。

##### ② 公の施設管理運営調整委員会

「公の施設管理運営調整委員会」は、「各局指定管理予定者選定委員会」による結果を受け、総合的な視点から公平性・客観性などにおいて妥当かどうかの確認、調整を行う。

なお、当委員会は調整機関のため、各局による最終意思決定の手続が別途必要となる。

##### ③ 市長の決裁と議会の議決

その後、各局による最終意思決定の確認が行われ、市長決裁を得た後に指定管理者指定議案が議会へ提出され、施設の名称及び所在地、指定管理者となる団体の名称等、指定の期間について、議会の議決を経る。

選定結果は、市のホームページにて公表される。

## (5) 協定の締結

指定議案が可決され、指定管理者を指定した時には、指定管理者指定書により通知がなされ、その後、市と指定管理者は、以下の事項につき協定を締結する。

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>① 事業計画に関する事項</li><li>② 利用許可（使用許可）に関する事項</li><li>③ 利用料金に関する事項（利用料金制を採用した場合）</li><li>④ 管理に要する費用に関する事項</li><li>⑤ 情報の事項に関する事項</li><li>⑥ 個人情報の保護に関する事項</li><li>⑦ 管理の業務の報告に関する事項</li><li>⑧ 指定の取消し及び管理の業務停止に関する事項</li><li>⑨ その他市長が必要と認める事項</li></ol> |
|---|

協定を締結した後、指定管理が開始される。

## (6) 指定管理者による運営

指定管理者の指定管理期間は、原則として3～5年である。

ただし、医療施設等長期に安定した経営を行わなければならない施設及びPFI事業により管理運営される施設は例外とする。

## (7) モニタリング

適切な管理の確保のため、モニタリングをする必要がある。指定管理者は、毎年度終了後（5月末まで）に下記事項を記載した事業報告書を市に提出する。

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>① 管理業務の実施状況や利用状況</li><li>② 料金収入の実績</li><li>③ 管理経費等の収支状況</li><li>④ 利用者からの意見・要望等への対応</li><li>⑤ 個人情報の保護</li><li>⑥ その他管理の実態を把握するために必要な事項</li></ol> |
|--|

市は、事業報告書等に基づき指定管理者の運営状況を評価し（7月末まで）、結果を公表する。

なお、市は、指定管理者に対して、業務・経理の状況の報告を求め、調査し、必要な事項を指示することができる。また、市は、指定管理者が指示に従わないときや、指定管理者による管理を継続することが適当でないと認める場合には、行政手続法等の手続に従って指定を取消したり、管理業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。指定管理者が行った施設を利用する権利に関する処分についての不服申立ては、市長へ審査請求をすることとなる。

## II 協定書

### 1. 協定書の意義

#### (1) 協定書の法的性質

指定管理者の協定書を、「契約書」ではなく「協定書」と呼ぶのは、指定管理者の指定は行政処分<sup>9</sup>の一種であり、いわゆる契約行為ではないからである。しかし、協定は、地方自治法における契約ではないにしても、協定書の締結は実務的には契約と同じ法的効果を持つと解釈するのが一般的である。

#### (2) 協定書の役割

協定書の役割は、市と指定管理者の関係において、以下の事項を定めることである。

- ① 指定管理者の業務範囲
- ② 適切なリスク・責任の分担区分
- ③ 指定管理料の支払条件
- ④ モニタリング
- ⑤ その他の事項（業務の引継ぎなど）

以下、②リスク・責任の分担、③指定管理料の支払条件、④モニタリングに関して、一般的に問題となりやすい事項について、「第2節 個別施設に係る事項」で個別に検討した8施設の協定書をもとに、川崎市の指定管理者制度を検証する。

### 2. リスク・責任の分担

協定書において、地方自治体と指定管理者のリスク・責任の分担に関する事項は重要である。一般的には、施設の維持管理やサービス提供に関する施設の運営に係るリスクは指定管理者が負い、事業の実施や指定管理料などの予算の確保といった行政に関わるリスク、天災等の不可抗力リスクは、公の施設の設置者である地方自治体が負うものと考えられる。

#### (1) 施設修繕に関するリスク・責任分担

判断が難しいのは、施設修繕に関するリスク・責任分担である。施設修繕は、施設の運営業務と並んで指定管理者の中心的業務である。施設修繕に関するリスク・責任分担とは、市と指定管理者の関係に着目し、どういった内容の修繕であれば市が負担し、どういった内容の修繕であれば指定管理者が負担するのか、といった問題である。指定管理料の範囲内で実施すべき修繕か否かといった問題でもあり、解釈に幅ができるため実務上も問題になりやすい事項であり、協定書上明確にしておくべき事項の一つである。

---

<sup>9</sup> 【行政処分】

行政処分とは、行政機関が個人や法人に対し、法規に基づいて権利を与えたり制限したり、義務を負わせたりすることをいう。

なお、市と指定管理者の関係に着目した上記の見方とは別に、現在の指定管理者と次の指定管理者の関係に着目すれば、現在の指定管理者の経費削減策として、あるいは指定管理期間が終了することに伴って、本来なら現在の指定管理者が実施しなければならない修繕を実施しないで次の指定管理者に負担を先送りするといった問題もある。この点について、施設修繕の負担や責任をどのように明確にするかは、市の指定管理者に対するモニタリングに関する事項ともいえる。

個別検討した 8 施設の協定書をみると、施設修繕に係るリスク・責任分担（費用負担）の条項が記載されていないものはなく、すべて小破修繕については指定管理者が、大規模修繕については市が費用負担するとしているものであったが、うち 4 施設には、これを原則としつつ別途協議条項が入っていた。

なお、1 件当たりの修繕金額が明示されていないものが 1 施設あった。

①管理規定なし	0 施設	—
②小破修繕は指定管理者、大規模修繕は市(別途協議条項なし)	4 施設	川崎市とどろきアリーナ(1 件当たり 100 万円) 養護老人ホーム「川崎市恵楽園」(1 件当たり 50 万円) 川崎市こども文化センター(協定書で金額が明示されていない) れいんぼう川崎 (1 件当たり 60 万円)
③原則として②だが、別途協議条項あり	4 施設	川崎市国際交流センター (1 件当たり 100 万円) 川崎市かわなかじま保育園 (1 件当たり 250 万円) (注) 川崎シンフォニーホール(1 件当たり 250 万円)(注) 川崎市アートセンター(1 件当たり 100 万円)

(注)川崎市軽易工事契約事務取扱規程<sup>10</sup>による

## (2) 提供する備品等に関するリスク・責任分担（備品リストの有無）

指定管理期間の開始時と終了時には、市が指定管理者に提供した備品・什器について、その有無や状態を市と指定管理者とで確認しなければならない。

指定管理者は、市から提供された備品・什器の数量及び状態を管理する責任がある。そこで、市は、指定管理者に提供する「備品リスト（備品台帳）」を整備・作成し、協定書でその位置づけを明確にする必要がある。これがないと、終了時に備品を市に返還する際に、市が提供した備品であるのか、指定管理者が独自の財源で購入・調達したものなのかがあいまいとなり、指定管理期間終了時に適切に備品の引継ぎ・撤収ができなくなるおそれがある。

<sup>10</sup> 【川崎市軽易工事契約事務取扱規程】

(定義)

第 2 条 この規程において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(3)軽易工事 予算科目が工事請負費又は需用費に該当し、1 件 2,500,000 円(需用費中 100,000 円以下のものを除く。)以下の建物等の小破修繕等に類するもので別表で定める原形復旧工事をいう。

あるからである。

個別検討した 8 施設の協定書に、備品リストが添付されていたかどうかを確認したところ、備品リストがあった協定書が 4 施設、備品リストがなかった協定書が 4 施設であった。

備品リストあり	4 施設（川崎市こども文化センター、川崎市アートセンター、川崎市国際交流センター、川崎シンフォニーホール）
備品リストなし	4 施設（川崎市かわなかじま保育園、養護老人ホーム「川崎市恵楽園」、れいんぼう川崎、川崎市とどろきアリーナ）

### 3. 指定管理料の支払条件

#### (1) 指定管理料の支払時期

契約行為における対価の支払は、物品であれば発注物を検収した後に、サービスであればサービスの提供を受けた後に支払うのが通常である。委託業務の考え方からしても、業務の遂行を確認してから支払われるのが一般的であろう。

しかし、指定管理者制度における指定管理料は、多くの指定管理者にとっては、施設運営収入の大半を占めるものである。したがって、指定管理者の適切な施設の管理に資するためにも、指定管理料は前払い制によることが望ましい。

川崎市の「指定管理者制度に関する事務処理について」では、その点を明確にしていなため、指定管理料の支払時期が、前払いか後払いとなっているかを調査したところ、支払時期が半年ごと、3 ヶ月ごと、4 ヶ月ごとなどの違いはあったものの、すべての施設で前払いとなっていた。

前払い（4 月、10 月など）	後払い（9 月、3 月など）
8 施設	0 施設

#### (2) 指定管理料が確定しているかどうか（精算制度の有無）

指定管理期間にわたって、指定管理料の金額が確定しているか否かは重要である。ここでの「確定」とは、指定管理期間にわたって金額が不変であることと、金額があらかじめ決められた額で変動することのふたつの意味で用いている。

指定管理料の金額が確定していないとは、利用料金の増収や、維持管理経費の低減などの経営努力により当初の計画以上に利益が出た場合に、指定管理料が多すぎたとして当該利益を市に返還させたり、経営努力後の水準をベースに管理経費の積算を毎年度見直すことによって翌年度以降の指定管理料を変動させることを意味する。

精算あり	精算なし
2 施設（川崎シンフォニーホール、川崎市こども文化センター）	6 施設（左記以外）

なお、仕様どおりの業務を実施しないことで指定管理料が余った場合に、これを市に返還させるのは当然のことであり、本報告書において、これを精算とは呼ばない。

### Ⅲ モニタリング

川崎市では、多くの施設で平成 18 年 4 月から指定管理者制度が導入されたため、平成 19 年度が第 1 回目の事業報告を受ける年度である施設が多い。

モニタリングの手法は、一律に決まっているわけではなく、各地方自治体が試行錯誤しながら確立しているところであり、川崎市も例外ではない。

指定管理者制度の入口部分が選定・協定に係るプロセスだとしたら、指定管理者制度の出口部分のプロセス（いわゆるアウトカムに係るプロセス）がモニタリングであるとも言えよう。そこで、ここでは、指定管理者制度を有効に走らせるための車輪の一つであるモニタリングについて述べる。

#### 1. モニタリングの目的

モニタリングの主な目的は、指定管理者によって提供されるサービスが、協定書・仕様書で定められた水準を満たしているかを確認し、所定的水準を充足していない場合には指導・改善を求め、もって、公の施設の設置者としての説明責任を果たすことにある。

指定管理料の財源は基本的には一般財源（市民からの税金など）であるから、指定管理料を支払えばあとは指定管理者にお任せする、という姿勢ではなく、公金が適切に用いられているかどうか、指定管理者の業務運営をモニタリングすることが重要である。

また、副次的な効果として、モニタリングを通じて、業務管理経費の根拠データの収集や状況把握ができ、指定管理料の積算の精度を高めることができる。

#### 2. モニタリングの機能

モニタリングの機能としては、①履行の確認、②サービスの質の評価、③サービスの安定性の評価の 3 つが考えられる。

①の「履行の確認」は、協定書・仕様書で定められた業務を履行したか否か、二者択一的に判断できるものである。これに対して、②の「サービスの質の評価」は、点数化やランク付けを通じて相対的に評価される。

①②が過去の事業運営についての評価であるのに対して、③の「サービスの安定性の評価」は、将来にわたって継続的にサービスを提供し続けられるかどうかといった将来に関わる判断基準ともいえる。施設の収支実績の確認などは、このサービスの安定性について評価したものである。

### 3. モニタリングの種類

モニタリングの種類としては、例えば、以下のような観点から捉えることができる。

頻度	定期（年1回、半年ごと、四半期ごと、月次）、不定期
実施者	指定管理者（本人）、市、第三者（利用者、評価委員会など）
方法	実施報告書、ヒアリング、アンケート、現場立ち入り

必要以上のモニタリングは、指定管理者にとっても市にとっても負担が増え、モニタリングすることそのものが目的化しかねない。モニタリングは、施設の特性や目的を踏まえて、適切かつ必要最小限の項目とすべきであろう。

### 4. 協定書とモニタリング

個別に検討した8施設の協定書を検討したところ、多くの施設の協定書に共通するモニタリングに関する記載事項は、以下のようなものであった。

- ・業務計画書を提出する
- ・毎年度（毎月）終了後に業務報告書を提出する
- ・市は業務報告書により業務の実施状況及び施設の管理状況を確認する
- ・市は施設への立ち入り等によって業務実施状況を確認できる
- ・市は業務の実施状況や管理経費等の収支状況等について説明を求めることができる
- ・市は指定管理者の業務実施が仕様書等を満たしていなければ、業務改善を勧告する
- ・市は一定の事由に該当した場合に、指定の取消ができる。

## IV 監査の結果

### 1. 選定過程の透明性の確保について

指定管理者を選定する過程で最も重要なことは、選定過程の透明性をいかに確保し、公平性・客観性を高めるか、という点である。

特に、新規参入の民間団体が応募してきたにもかかわらず、選定の結果、従来から管理業務を受託していた団体が選定されたケースや、担当部局所管の出資法人が選定されたケースでは、実際には公平・客観的に扱ったとしても、外部から見たときに、新規参入の民間団体が不利に扱われたのではないかと、という見方をされる可能性がある。こうした点から、選定過程の透明性の確保は、指定管理者制度が制度として根付くかどうかを決定的に左右する事項であるといえる。

川崎市は、原則として公募方式によっている、選定基準の項目や結果を市のホームページ上で公表している、必要に応じて第三者意見を聴取しているなど、選定過程の透明性を確保するために一定の配慮を行っているところであり、評価できる。しかし、さらなる透明性を確保するために、以下に改善を要する事項とその改善提案をあげる。

#### (1) 選定委員の構成について

選定委員をどのようなメンバーで構成するかは、選定過程の透明性を確保する上で最も基本的な事項である。選定委員の構成は、利害関係者の意見だけで選定されることを排除するために、第三者の積極的な活用が図られてしかるべきである。

選定委員会の委員の構成は、各地方自治体によって対応が分かれるところで、一般的に次のように類型化される。

- ① 職員のみで構成する
- ② 外部の第三者のみで構成する
- ③ 職員を中心とし、外部の第三者を含めて構成する
- ④ 外部の第三者を中心とし、職員を含めて構成する

市の「指定管理者制度に関する事務処理について」では、各部局の指定管理予定者選定委員会の委員は各部局で選定することとし、委員長は局長、委員は主に部長級の職員とすることとしている。実際、各施設の指定管理予定者選定委員会の要綱をみると、部局内に設置された選定委員会は、全員が施設の所管部局の職員であった。つまり、川崎市は①に区分される。さらに、川崎市の場合、選定委員を担当部局の職員のみで構成している点が特徴である。

選定委員の全員が職員であるのは、「指定管理者の指定が行政処分行為である点に鑑み、

行政機関としての判断を示す必要があるから」という考えに基づいている。必要と認められた場合には、専門的知識を有する者（公認会計士、弁護士、当該施設に関する専門家など）や、市の関係職員（総務局、総合企画局、財政局など）の意見を聞くこととし、その上で、全庁的な確認・調整を図る機関である「公の施設管理運営調整委員会」が、総合的な視点から局選定委員会の選定結果の客観性・妥当性を確認・調整することとしているため、担当部局の職員だけで選定委員会を構成しても、選定過程の透明性は確保できていると市では判断しているものと考えられる。

しかし、選定委員を担当部局の職員だけとすると、ある施設に担当部局が所管する出資法人と民間団体が応募した場合に、選定に当たって出資法人が有利に働く可能性を否定できない。なぜなら、多くの出資法人では、担当部局の職員が役員に就任していたり出向等により派遣されており情報を入手しやすく、さらには、所管部局と出資法人は、民間企業でいうところの親子会社の関係に例えられるからである。

また、実際に出資法人を有利に扱うことなく、公平かつ客観的に選定していたとしても、選定する側と選定される側に外観的独立性が確保されていなければ、外部からは公平かつ客観的に選定したように見えないこともある。

したがって、選定委員には、担当部局の職員以外に、外部の第三者を入れることが考えられる。「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（表を「第3 川崎市の指定管理者制度の導入の状況 表 3-5」として掲載）によると、政令指定都市に限れば、公募により指定管理者を募集する場合には、多くのケースで職員以外の委員を中心とした合議体によって選定が行われている。こうしたことから、川崎市でも選定委員に外部の第三者を登用することが有意義であると考えられる。

他方、「指定管理者の指定は行政処分行為であるから、外部の第三者は意見聴取にとどめ、意思決定には参加すべきではない」という現行の市の考え方にも一定の合理性は認められる。また、PFI 事業などと比べても、指定管理者制度は1件当たりの金額が小さく施設の数も膨大であることから、十分な外部の第三者を確保できない可能性もないとは言えない。

こうした観点から外部の第三者を選定委員に登用しないのであれば、少なくとも、担当部局の職員以外の職員を選定委員とすることを検討すべきである。

川崎市では、外部の第三者的な役割を果たすものとして「公の施設管理運営調整委員会」を設置している。しかし、同委員会は調整機関であり、意思決定権限は持たない。意思決定に担当部局以外の者を参加させることが重要であることから、選定委員の構成を検討するに当たっては、複数の第三者又は担当部局以外の職員を選定委員の構成メンバーにすることを検討すべきである。

## **(2) 選定段階における外部の第三者などの意見聴取の活用について**

現状、多くの施設で、外部者の意見を聴取しているのは、応募団体の財務分析や企画運営能力の判断についてであって、選定基準や配点の妥当性について、外部者の意見・評価を聴取・反映させている施設はほとんどない。

応募団体の財務分析や企画運営能力の判断について外部者の意見を聴取するのは、専門家としての意見を聴取しているのであって、選定する側と選定される側の双方の立場から独立した第三者としての意見を聴取しているわけではない。

選定過程の透明性を確保する上では、その判断基準となる選定基準及び配点ウェートの妥当性こそが重要である。いくら財務分析や企画運営能力について専門家の意見を反映させたとしても、選定基準及びその配点ウェートが担当部局の職員だけで決められては、透明性を十分に確保したとは言えないだろう。

したがって、第三者を選定委員としない場合には、選定基準や配点の妥当性を判断する選定の段階で、独立の立場としての第三者の意見を聴取する必要がある。

## **(3) 選定基準の配点ウェートの事前公表について**

川崎市では、選定基準の項目は事前に HP などを通じて広く公表しているところであるが、各項目の配点は公表していない施設が多い。選定基準の項目を公表している点は評価できるが、配点まで公表しなければ、結局、選定過程はブラックボックスになってしまう可能性がある。

したがって、選定基準を事前に公表するに当たっては、項目だけでなく、項目ごとの配点ウェートまで示すことを検討すべきである。

応募の段階で、選定基準の項目のみならずその配点まで公表することで、応募する側にとってもよりの確な事業計画書を作成することができるメリットもある。特に、応募期間は原則として1ヵ月と短いことから、新規に応募する団体にとって、市がどのような分野を重点的に審査するのかを事前に知ることは、結果として、市が求める提案内容と整合することになるだろう。

なお、他の地方自治体においては、さらに踏み込んで、評価項目、内容、配点、評価の基準まで事前に公表している事例も見られるところである。

#### **(4) 選定結果の公表方法について**

選定過程の透明性を確保する上でもうひとつ重要なことは、選定結果をどのように公表するか、という選定結果の公表方法の視点である。(1)～(3)で取り上げた事項が“事前”の視点であるとするならば、選定結果をどのように公表するかは“事後”の視点であるといえる。

川崎市では、選定結果を市のHP上で公表している。公表内容は、各施設によって多少異なるが、基本的には、①施設名と指定予定期間、②指定管理予定者選定委員会の開催日、③すべての応募者名、④指定管理予定者として選定された団体名、⑤審査結果である。

⑤の審査結果については、さらに、(a)選定基準（項目のみで配点ウェイトは非公表）、(b)審査得点（指定管理予定者に選定された団体以外の得点は非公表）、(c)選定理由（選定されなかった理由は非公表）が公表されているものが多い。

(a)の選定基準の公表に当たって、項目の公表にとどまり配点ウェイトを非公表にしていることは、(3)で指摘したとおり、選定されなかった団体にとっては公平な選定が行われたのか疑念が生じる場所であるため、積極的に開示することを検討すべきである。

さらに、より透明性を確保するために、選定しなかった団体の総得点、項目ごとの得点、その理由も開示することが考えられる。他の地方自治体の事例でも、すべての応募者の選考評価を開示している団体はあり、おおいに参考とすべきである。

他方、選定しなかった団体の得点や理由は、開示請求や問い合わせがあった段階で当該団体だけに伝えればよい、といった見方もある。たしかに、これらを開示しないことでただちに選定過程が不透明になるわけではない。しかし、これらを公表することで、応募団体にとっては他者との比較により自らの提案内容を見直すことができるし、市にとっても、次回以降の応募に際して、より積極的な参加やレベルの高い提案を受けられるというメリットもある。

なお、事業計画書の内容には、応募者の事業手法に関するノウハウも含まれるため、選定しなかった理由などを公表するに当たっては、応募者の利益を害さないような配慮が必要なのは言うまでもない。

## **2. 適切な選定基準の配点ウェイトについて**

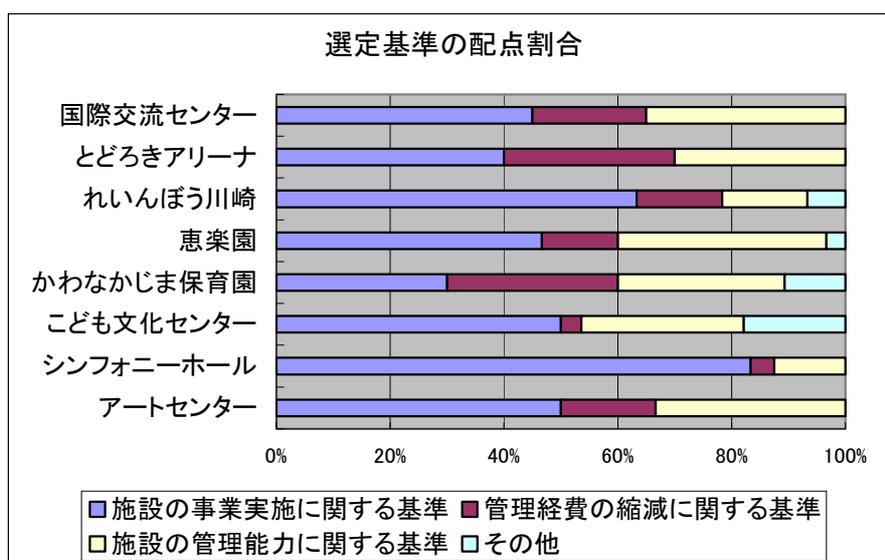
どのような選定基準を利用しようとも、配点ウェイトによって選定される指定管理者は変わりうる。したがって、選定基準の配点ウェイトは、特に重要な観点である。

川崎市では、具体的な選定基準及び配点ウェイトは各担当部局が決定する。施設の種類や設置目的が異なる以上、施設によって選定基準や配点ウェイトが異なることは合理的であるが、あまりにも全庁的な傾向から離れた施設があれば問題となろう。

以下は、個別に検討した 8 施設の選定基準を、包括外部監査人の判断で以下の 4 つのカテゴリに分類し、施設ごとにその配点ウェイトをみたものである。

分類区分	例
施設の事業実施に関する基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設の管理運営方針</li> <li>施設の運営計画の内容</li> <li>維持・管理計画の内容</li> </ul>
管理経費の縮減に関する基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>収支計画の内容</li> <li>経費等の見積、収入見込み</li> <li>経費削減の効果</li> </ul>
施設の管理能力に関する基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>安定的な運営</li> <li>人的・物的能力の保持</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>仕様書に書かれた以上の提案</li> </ul>

	施設の事業実施に関する基準	管理経費の縮減に関する基準	施設の管理能力に関する基準	その他	計
国際交流センター	45%	20%	35%	0%	100%
とどろきアリーナ	40%	30%	30%	0%	100%
れいんぼう川崎	63%	15%	15%	7%	100%
恵楽園	47%	13%	37%	3%	100%
かわなかじま保育園	30%	30%	29%	11%	100%
こども文化センター	50%	4%	29%	18%	100%
シンフォニーホール	83%	4%	13%	0%	100%
アートセンター	50%	17%	33%	0%	100%



ここで、「管理経費の削減に関する基準」に着目すると、川崎市国際交流センター、川崎市とどろきアリーナ、川崎市かわなかじま保育園では 20%以上であるのに対して、れいんぼう川崎、養護老人ホーム川崎市恵楽園、川崎市アートセンターでは 20%に満たず、川崎市こども文化センターと川崎シンフォニーホールでは、全体の 4%しか配点されていなかった。

指定管理者制度は、広く民間事業者等に公の施設の管理を代行させ、市民サービスの向上と経費の削減という二つの目的を同時に図りながら、多様化する市民ニーズにより効率的・効果的に対応していくための制度である。市民サービスの向上と経費の削減が指定管理者制度導入の大きな目的であるにもかかわらず、「経費の削減に関する選定基準」が全体の 20%にも満たないのでは、経費の削減に関する目的を達成しにくいといわざるを得ない。全体の 4%しか配点されていない施設では、応募者が経費の削減を提案してきても、選定にほとんど影響を与えない。

経費の削減を迫るあまり、市民サービスの向上が図られないようでは本末転倒である。しかし、指定管理者制度は、契約ではないことから入札制度を採らず、提案方式の応募によっているのであるから、いたずらに管理経費の削減だけを強調する団体は選定されないはずである。どうしても、経費の過度の削減を排除したいのであれば、指定管理料の下限を設ければよいし、モニタリングを通じても十分に排除できる。

重要なことは、市民サービスの向上と管理経費の削減の 2 つを達成するための指定管理者の選定基準としてのバランスであり、どちらかにあまりに偏っている選定基準の配点ウェイトは見直しが必要と考える。

なお、個別検討した 8 施設に限れば、市民局の施設について管理経費の配点が少ない傾向が見られた。施設の性質ごとに選定基準や配点ウェイトも変わってしかるべきであり、部局ごとに選定基準や配点が異なること自体は問題ではないが、全庁的な観点から、例えば、総務局行財政改革室が、横断的にすべての施設の選定基準及び配点ウェイトを調査し、特定の部局においていずれかの基準に偏った配点ウェイトの傾向が見られるのであれば、次回の選定に当たっては是正することも検討すべきであろう。

### 3. 指定管理料の精算制度について

個別検討した 8 施設の協定書を調査したところ、川崎シンフォニーホールで指定管理料の精算制度が採用されていた（詳細は「第 2 節 個別施設に係る事項 第 7 川崎シンフォニーホール」を参照のこと）。しかし、指定管理料の精算制度は、以下の理由により適当ではない。

指定管理者は応募時に市が提示した条件で立てた収支計画に基づき業務運営するため、事後的に指定管理料を変更されては収支計画が狂ってしまう。指定管理者が、利用料金を多く収入したり、経費を削減することで、当初計画していた以上に利益を計上したとして

も、それは指定管理者の経営努力（事業リスクを負ったことに対する見返り）により得られたものである。これを市に返還させるのは、赤字が出たら事業者負担、黒字が出たら市に帰属させることであり、指定管理者の事業運営のモチベーションを著しく低減させる。一定の固定的な指定管理料のほかに、例えば入場者数や稼働率などを変数にした成果指標をもとに指定管理料を変動させる方法をあらかじめ取り決めておき、これに従って変動するのであれば合理的と考えられるが、事業運営した結果余剰が出たから返納させるというのは合理的ではない。

この点、黒字幅が大きすぎる場合、そもそも当初取り決めた指定管理料が高すぎたのではないか、高すぎたのであればこれを是正しなければ、経費の削減効果を掲げた指定管理者制度の趣旨が果たせないのではないかと、といった見方もある。しかし、当初取り決めた指定管理料が高すぎたとすれば、それは選定に当たっての指定管理料の積算が甘かったということであり、その責任を事業者に転嫁すべきではない。次回の選定に向けて指定管理料の積算精度を高める努力は必要だが、今回すでに選定された指定管理者の余剰利益は、指定管理者に帰属させることが適当である。

また、川崎シンフォニーホールの精算制度とは趣旨が異なるが、川崎市こども文化センターでも余剰資金の返納がなされていた（詳細は「第2節 個別施設に係る事項 第6 川崎市こども文化センター」を参照のこと）。これは、課税団体の認定を巡っての判断が基になっているものであるが、市に余剰資金を返納していた点では同様である。

指定管理者制度の趣旨に反しかねない精算制度は廃止し、かつ、これらの施設のほかに、精算制度を採用している施設の有無を全庁的に調査し、その是非を検討する必要がある。

なお、川崎シンフォニーホールと川崎市こども文化センターは、前項で述べたとおり、ともに選定基準の配点ウェイト上「経費の削減効果にかかる選定基準」の配点が極めて小さい施設であり、かつ、いずれも出資法人が指定管理者となっている点で共通する。「経費の削減効果にかかる選定基準」の配点ウェイトが著しく低い選定基準に従って、担当部局の所管する出資法人が指定管理者に選定され、かつ、事業運営の結果、余剰が出れば市に返還する、というのでは、市の意図に反して、外部から「本当に当該団体を指定管理者とすることが適切なのか」と指摘されてもやむをえない。そうならないためにも、市はその意図を説明する責任があると同時に、制度の運営環境を整備していく必要がある。

#### **4. 修繕リスクの負担について**

##### **(1) 協定書における金額基準の明記について**

「Ⅱ 協定書 2. リスク・責任の分担 (1) 施設修繕に関するリスク・責任分担」で述べたとおり、個別検討した8施設において、協定書で施設修繕のリスク・責任分担に係る金額基準を明示していない施設があった。

経常的に発生する補修や指定管理者の責に帰すべき事由によって発生した修繕を除いて、施設の維持管理に必要な修繕は、金額の多寡に関係なく、公の施設の設置者である地方自治体が負担すべきである。

しかし、実務上の便宜を考慮すると、金額で指定管理者の業務の範囲を限定する方法は、扱いやすく合理的である。施設修繕に係る金額基準を協定書において明示していない施設は、金額基準を協定書に明記する必要がある。

## **(2) 協議条項の明記について**

リスク負担を単純に金額で区切ると、指定管理者側からすれば、必要な修繕であっても指定管理期間内に実施しない可能性が生じるし、ぎりぎり金額基準内で収まってしまう修繕工事であれば、あえて緊急性の低い修繕も含めて修繕し、市に負担を転嫁する可能性も否定できない。

しかし、前述したように、本来的には、金額の多寡に関わらず施設の修繕リスクは市が負担するのが原則であり、金額基準はあくまでも実務上の便宜を考慮して容認されるものに過ぎない。この点を踏まえると、協定書には「疑義がある場合には、その都度費用負担と責任を協議した上で改修等を実施する」といった協議条項を入れることが望ましい。

個別検討した 8 施設において、こうした協議条項が入っていない施設は 4 施設あった。実務上は指定管理者と市で協議した上で負担関係が決定されるとしても、施設修繕に係るリスク負担・責任分担を明確にする観点からは、次回の選定においては協定書に協議条項を盛り込むべきである。

## **(3) 修繕計画の策定について**

大規模修繕の費用負担と責任が市にあることを示しておきながら、市で修繕計画を策定していない、又は策定していたとしても予算化できないことを理由に後年度に負担を先送りするケースもあり、施設の維持管理責任の観点から問題があろう。特に、建設から一定期間が過ぎた施設は、担当部局で大規模修繕計画を策定し、優先順位をつけた上で計画的に施設修繕に当たることが求められる。

## **5. 協定書のひな型の作成について**

### **(1) 記載項目の標準化について**

協定書の作成は、行財政改革室からガイドライン（「指定管理者制度に関する事務処理について」）が示されてはいるものの、ひな型があるわけではなく、具体的な作成作業は各部局に任されている。

個別検討した 8 施設の協定書をみると、記載項目や表現などにばらつきがあり、中には業務引継ぎに関する事項などあるべき記載項目が書かれていない協定書も見受けられた。

指定管理業務は施設によって異なるため、協定書を完全に統一化することはかえって柔

軟な制度設計を妨げるものである。しかし、協定書の作成には専門的な知識や技術が必要であり、多くの担当部局では協定の作成に不慣れで、非効率化を招いている可能性がある。また、このやり方は、協定書の内容や市の責任分担が施設によって異なる可能性があり、望ましいことではない。担当部局だけに任せているだけでは、規定漏れや不十分な箇所があっても見落とす可能性もある。

したがって、市として協定書のひな型を用意し、どの施設においても変わらない事項や、最低限の必要記載事項については、記載方法を標準化すべきである。その上で、個々の施設の指定管理業務の内容に応じて、適宜カスタマイズしていく方法が有効であろう。

## (2) 協定書の調印当事者について

指定管理者の応募に当たっては、単独の事業者で応募する場合と、複数の事業体でJV(ジョイントベンチャー)を組成し、JVとして応募する場合がある。

個別検討した8施設のうち、JVが指定管理者となっている4施設の協定書を調査したところ、JV側の調印者にはさまざまなパターンがみられた。

施設名	指定管理者	協定書の調印者
川崎市国際交流センター	(財)川崎市国際交流協会・東京ビジネスサービス(株)共同事業体	(財)川崎市国際交流協会
川崎市とどろきアリーナ	とどろきアリーナ運営体協グループ	とどろきアリーナ運営体協グループ
川崎シンフォニーホール(第二期)	川崎市文化財団グループ	(財)川崎市文化財団
川崎市アートセンター	川崎市文化財団グループ	(財)川崎市文化財団

①共同企業体として調印する：川崎市とどろきアリーナ

②代表団体が調印する：川崎市国際交流センター、川崎シンフォニーホール、川崎市アートセンター

ここで、協定書の及ぶリスク責任分担などの範囲が、指定管理者全体であることに鑑みれば、①の方法によることが望ましい。市として様々な協定書の締結方法があることは、全庁的なサービス水準の統一化の観点からも望ましくないと思われる。

②の方法であっても、市に対して、リスク責任分担が連帯して共同事業体すべての事業者に及ぶことが定められていれば、実質的には①と同様の効果が得られると考えられる。しかし、単にJV間の協定において協定書の効力が及ぶように覚書などを取り交わすだけでは、それはJV間でのリスク責任分担を明確にただけであるので、協定書で市と指定管理者の責任分担を明示する必要がある。

## 6. モニタリングについて

### (1) モニタリング手法のマニュアル化について

モニタリングは、市の説明責任を果たす上でも、指定管理者制度を円滑に運営する上でも、選定過程の透明性と並んで必要な事項である。

現状、多くの施設において、どのようにしてモニタリングを実施するかを、試行錯誤しているところであり、部局の方針として、具体的なモニタリング方針や手続きを定めている施設は少ない。これでは、モニタリングの実施事項や精度は、担当者の属人的な判断により左右される可能性がある。担当者が変わったとしても必要な水準のモニタリングを確実に実施できるように、モニタリング方針や具体的な手続きを策定し、文書化、マニュアル化を図ることが必要である。

モニタリングの具体的な手続きを策定するに当たっては、例えば、事業報告書に関しては、入手・査閲するにとどめず、収支に関する予算と実績の差異や、実施事業に関する計画と実績の達成度、収支報告の適切性（特に間接経費や共通経費の按分計算方法や、JVでの決算内容）などについて、指定管理者に説明を求めた上で、分析・評価に結び付けるようなものでなければならない。

### (2) 実施したモニタリングの記録について

利用者と指定管理者でトラブルが生じた場合、市には「当該指定管理者に対して、どのようなモニタリングを実施していたのか」ということを説明する責任がある。したがって、各担当部局においてモニタリングの実施事項は、適切に記録・保管されなければならない。

個別検討した8施設について、モニタリングの実施事項の記録の有無を調査したところ、モニタリングを実施しているものの、具体的に、いつ、誰が、どのような方法でモニタリングを実施したのか、という点を文書で適切に記録している施設は少なかった。各担当部局で実際のモニタリングの実施事項に関する文書を作成し、記録・保管する必要がある。

また、行財政改革室で、当該モニタリングの実施事項の記録方法について、担当部局間の横断的な調整を図りながら、その目安となるガイドラインを示し、各担当部局に対して働きかけるべきであろう。

### (3) 第三者による評価の必要性について

川崎市では、各施設の担当部局がモニタリングを実施し、その結果を踏まえて、施設の事業運営状況及び指定管理者を評価している。その評価結果は、市のHPに掲載するなどの方法により公表されており、この点は評価できる。

しかし、指定管理者が、担当部局の所管である出資法人であり、評価する側と評価される側に外見的な独立性が確保されているとはいえない状況では、公平かつ客観的に評価されているかが不明確になるおそれが生じるため、担当部局で実施したモニタリング結果を踏まえて、第三者機関が施設の事業運営状況及び指定管理者を評価することが必要である。

## 7. 債務負担行為の設定について

川崎市では、指定管理者制度を導入した際に、債務負担行為<sup>11</sup>を設定していない。市の指定管理者制度導入のガイドラインである「指定管理者制度に関する事務処理について」においても、「原則として、債務負担行為はとらないこと」とあり、債務負担行為を設定しないことは全庁的な方針となっている。制度導入の過渡期でもあったことから、必ずしも指定管理期間中の指定管理料の金額は債務として確定したものではないことが、債務負担行為をとらない理由となっているようである。

しかし、指定管理期間が複数期間にわたるものであり、制度趣旨に照らせば指定管理料は定額となるべきであることに鑑みれば、本来は債務負担行為を設定すべきである。PFI事業では、債務負担行為の設定が事業契約締結の必須条件であることに照らしても、少なくとも、指定管理期間全体で指定管理料を固定するなど支払額が確定している場合には、債務負担行為を設定すべきと考える。

## V 意見

### 1. 選定基準において「安定した財政基盤」に係る項目を評点化することについて

多くの施設の選定基準において、事業者の業務運営能力をみるための項目として、「安定した財政基盤を有していること」を挙げている。

何をもって「安定した財政基盤」というのかについて明確にすべく、検討しなくてはならないのはもちろんであるが、あわせて、「安定した財政基盤」という選定基準項目を評点化すべきかどうかについても検討すべきである。

事業を実施するうえで安定した財政基盤を持たない事業者は指定管理者としては欠格だが、「安定した財政基盤」は足切り基準としてあればよく、事業を実施するうえで十分な財政基盤があれば、それ以上は選定に当たって有利に働かせる必要はない。何をもって安定した財政基盤というのかにもよるが、事業を実施する上で十分な財政基盤を持っているものの事業規模の小さい団体が、規模が小さい、ということだけで不利に扱われることのない選定基準であるべきである。

---

<sup>11</sup> 【債務負担行為】

債務負担行為とは、将来にわたる支払義務に対応するため、あらかじめ後年度の債務（経費の支払）を約束することをいう。予算は単一年度で完結することが原則であるが、例えば、複数年度にわたる工事請負契約した場合における後年度すでに支出することが確定しているものや、外郭団体に対する債務保証又は損失補償するときなどは、債務負担行為を設定し、あらかじめ議会の承認を経ることが必要となる。

地方自治法 214 条上、「歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内におけるものを除くほか、普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかなければならない。」として定められている。

## 第2節 個別施設に係る事項

### 第1 川崎市国際交流センター

所管部局	総務局 総務部 交流推進課
指定管理者	(財)川崎市国際交流協会・東京ビジネスサービス(株)共同事業体
指定管理期間	平成18年4月1日から平成23年3月31日（5年間）

#### I 施設の概要

##### 1. 施設の設置目的

川崎市国際交流センター（以下、「国際交流センター」という。）は、市民の国際理解増進を図り、国際的な文化交流及び市民交流を促進することにより、市民の文化の向上及び国際友好親善の発展に寄与することを目的に、平成6年10月12日に開館した施設である。

##### 2. 施設の内容

国際交流センターは、運営する図書・資料室において国際交流関係の情報を収集・提供し、また、外国人市民の日本語学習を支援するための日本語講座、市民の国際理解を深めるための国際理解講座を開催するほか、日本語スピーチコンテストや国際文化交流会の開催を通じて市民の国際交流を図る施設である。

名称	川崎市国際交流センター
所在地	川崎市中原区木月祇園町2番2号
開設年月日	平成6年10月12日
面積	敷地面積 15,786.82 m <sup>2</sup>
主な施設	ホール、会議室、図書・資料室、展示ロビー、料理室、レセプションルーム等があり、別棟としてレクリエーションルーム、和風別館（茶室）がある。 また、レストラン及びホテルを有している。
開館時間等	開館時間 午前9時～午後9時 休館日 12月29日～1月3日、設備点検日

##### 3. 施設の運営及び維持管理の形態の変遷

国際交流センターの運営及び維持管理は、開館した平成6年度から平成17年度までの11年間にわたって、(財)川崎市国際交流協会に委託されていた。同協会では主として施設の運営業務を実施し、施設の維持管理業務は東京ビジネスサービス株式会社（以下、「TBS」という。）に再委託をしてきた。

指定管理者制度を導入した平成 18 年度からは、(財)川崎市国際交流協会を代表団体とし、TBS を構成団体とする共同事業体（名称：(財)川崎市国際交流協会・東京ビジネスサービス(株)共同事業体）が指定管理者に選定され、施設の運営及び維持管理にあたっている。

#### 4. 施設の収支の状況

平成 18 年度における国際交流センターの施設に係る収支の状況は以下のとおりである。

国際交流センターは、収入総額 182,337 千円のうち 163,225 千円を指定管理委託料で賄っており、その割合は約 90%に達する。

なお、利用料金はセンター施設（ホールや会議室）の貸館に係る料金であり、事業収入は主に講座事業収入である。

##### 【国際交流センター平成 18 年度収支決算書】

（単位：千円）

項目	予算額①	決算額②	差引②-①
<b>I 収入の部</b>	<b>181,542</b>	<b>182,337</b>	<b>795</b>
1 指定管理料収入	163,225	163,225	0
2 利用料金収入	14,732	14,661	▲71
3 事業収入	3,585	3,969	384
4 その他の収入	0	482	482
<b>II 支出の部</b>	<b>181,542</b>	<b>181,770</b>	<b>228</b>
1 事業費	8,247	6,581	▲1,665
2 管理費	173,295	175,189	1,894
うち施設維持管理事業費	151,055	150,780	▲275
<b>収支差額</b>	<b>0</b>	<b>566</b>	<b>566</b>

#### 5. 指定管理者導入の効果の測定

指定管理者制度を導入する前と導入した後で、市が支出する事業費及びそれに充当される一般財源（予算ベース）は以下のとおりである。

（単位：千円）

	事業費	一般財源
制度導入前に要した経費	233,818	216,190
制度導入後に要した経費	205,887	205,406
制度導入効果（差引）	27,931	10,784

（注）経費は概算値を使用

国際交流センターの管理は、従来から(財)川崎市国際交流協会に管理委託されてきたところである。表中の事業費は、制度導入前においては補助金と委託管理料、制度導入後においては補助金と指定管理料を示している。実質的な施設の管理運営者は制度導入前と後と

で変わらないが、制度導入に伴い事業費を圧縮できており、導入効果額である一般財源の減少額は 10,784 千円にのぼっている。

## Ⅱ 指定管理者の概要

国際交流センターの指定管理者は、(財)川崎市国際交流協会及び TBS から構成される共同事業体である。(財)川崎市国際交流協会が施設の運営を、TBS が施設の管理を担当している。共同事業体の代表団体は(財)川崎市国際交流協会である。

### 1. (財)川崎市国際交流協会

#### (1) 法人の概要

(財)川崎市国際交流協会は、市民レベルの国際交流活動を推進することにより、川崎市の一層の国際化を図り、国際相互理解の増進と友好親善に寄与することを目的として平成元年に設置された川崎市の 100%出資法人である。

平成 6 年からは、国際交流センターの開設に伴って同施設の管理運営を受託し、施設を積極的に活用した事業展開を実施してきたところである。

平成 18 年度において指定管理者となっている施設は、国際交流センターのみである。

法人名	(財)川崎市国際交流協会
設立年月日	平成元年 8 月 25 日
所管部局	総務局総務部交流推進課 (当初は市民局国際室が所管部局であった)
基本財産	300,000 千円 (平成 19 年 3 月末) 川崎市の出損比率 100.0%
職員数	(平成 18 年 7 月現在) 役員 16 名 (うち市職員 2 名) 職員 14 名 (うち市職員 1 名)
主な実施事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 諸外国の情報及び資料の収集並びに提供</li> <li>・ 市民レベルでの国際交流に関する事業の実施</li> <li>・ 国際交流事業の調査及び研究</li> <li>・ 民間国際交流団体及びボランティアの育成</li> <li>・ 川崎市国際交流センターの管理運営 (指定管理業務)</li> </ul>

## (2) 収支等の状況及び市からの補助等の状況

収支等の状況、市の補助等の状況は以下のとおりである。

### ①収支等の状況

(単位：千円)

区分	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
総収入	287,633	292,540	280,284	270,494	253,818
総費用	260,569	269,346	257,194	253,616	246,381
次期繰越収支差額	27,064	23,194	23,090	16,877	7,436
総資産	336,221	331,563	330,898	328,675	326,629
総負債	9,157	8,369	7,808	11,798	19,192
正味財産	327,064	323,194	323,090	316,877	307,436
正味財産増減額	8,667	△3,870	△104	△6,212	△9,441
基本金	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000

### ②市の補助等の状況

(単位：千円)

区分	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
補助金	83,092	82,602	78,471	72,412	42,662
委託料	172,720	169,266	167,000	161,406	—
指定管理料	—	—	—	—	163,225
合計	255,812	251,868	245,471	233,818	205,887

(注)(財)川崎市国際交流協会に対する市の財政援助等の推移であり、施設に関する特別会計のみならず一般会計を含むものである。

## 2. TBS

TBS は総合ビルメンテナンス会社であり、受付・清掃・設備・警備など施設の維持管理全般にわたる業務を実施している。同社は、国際交流センターの他、独立行政法人国際協力機構、独立行政法人国際交流基金、(財)海外技術者研修協会等の国際交流関係機関や地域学習センターなどの施設管理を受託している。

### Ⅲ 指定管理者の選定の経緯

#### 1. 募集期間

平成 17 年 8 月 1 日から 9 月 2 日

#### 2. 応募団体

以下の 3 団体

- ・(財)川崎市国際交流協会・TBS 共同事業体
- ・TSUBAKI プロジェクト (株)コングレ・(株)東急コミュニティー共同事業体)
- ・(株)やさしい手

#### 3. 選定基準

選定基準は以下のとおりである。

選定基準
① 市民の平等な利用が確保できること
② 施設の有する機能を有効に活用した国際交流センター事業の展開が図られること
③ 施設の効率的な運営を行い、管理経費の縮減が図られること
④ 施設の管理を安定して行う能力を有していること

#### 4. 選定の結果

前述の 3 団体からの事業計画書等の関係書類及びヒアリングを踏まえて、上記選定基準に従って審査した結果、(財)川崎市国際交流協会・TBS 共同事業体が選定された。

選定は、各団体の財務状況等については公認会計士・税理士の意見を、事業提案の内容等については中小企業診断士の意見を聴取し、(財)川崎市国際交流協会の理事に就任している委員（総務局長）は議事から除くなど、総務局指定管理予定者選定等委員会設置要綱に従ったものとなっていた。

なお、審査の結果は以下のとおりである。

応募者名	点数(700 点満点)
国際交流協会・TBS 共同事業体	599 点
A 社	538 点
B 社	361 点

## IV 監査の結果

### 担当部局における監査の結果

#### 1. 選定の過程における透明性の確保について

(財)川崎市国際交流協会は、市の100%出資法人であり、かつ、所管する総務局長が理事に就任しているほか、市の職員も派遣されている団体で、市と資本的関係・人的関係を持った団体である。加えて、同法人は従前より国際交流センターの管理委託業務を受託していた法人である。

選定のプロセスに係る合规性には特段の問題は発見されていないが、民間団体との競争において、こうした出資法人が選定された場合、新規参入を企図した民間団体が選定過程で不利な状況に置かれなかったかについては、市として選定されなかった団体のみならず、外部に対しても十分に説明する責任があろう。

したがって、選定過程の透明性をより確保するための方策として、選定委員の構成の見直し、選定基準策定段階における有識者からの意見聴取、選定基準の配点の事前公表、選定結果の事後的な公表方法の見直しなどを検討すべきである（詳細は、「第1節 全般的事項 第4 川崎市の指定管理者制度 IV 監査の結果 1. 選定過程の透明性の確保について」を参考のこと）。

#### 2. 施設の修繕計画について

国際交流センターは、開館から10年以上が経過しており、修繕を要する部分が発生している。

基本協定書によると、管理施設の修繕業務は1件当たり100万円以上のものは市において行われることとされているが、市において大規模修繕計画は策定されていない。大規模修繕計画は現在策定中とのことであるが、これを策定し、施設の運営に支障が生じないように計画的な修繕を実施することが必要である。

### 指定管理者における監査の結果

#### 3. 事業報告書における収支報告について

国際交流センターの指定管理者は、(財)川崎市国際交流協会とTBSの共同事業体である。しかし、市に対する収支報告は、代表団体である(財)川崎市国際交流協会の特別会計に係る収支計算等が報告されるだけであり、TBSを含めた指定管理者としてどれだけの損益が計上されているかは不明である。したがって、事業としていくら損益が発生したのか、指定管理者制度導入前と比べてどれだけの導入効果があったのかを正確に把握しにくい。

(財)川崎市国際交流協会はTBSから決算書（国際交流センターの運営に係る部分）を定期的に徴収し、施設全体としての収支報告をする必要がある。

#### 4. 一般会計と特別会計の費用負担区分について

(財)川崎市国際交流協会の収支報告書上、一般会計として国際交流事業の実施及び調査・研究、資料の収集・提供に関する事業（通常業務）の収支が計上され、特別会計として国際交流センターの管理業務に係る収支が計上されている。

しかし、本来一般会計が負担すべきと思われる施設維持管理費や光熱費などもすべて特別会計の負担となっており、一般会計と特別会計の費用負担区分が必ずしも合理的とはいえない点が見られた。

(財)川崎市国際交流協会の通常業務である国際交流事業の実施及び調査・研究等に当たっては、事務室等の管理運営費用がかかっているはずである。同協会では、通常業務を国際交流センター内で実施しているため利用実態は明確には見えにくいだが、分かりやすく言えば、国際交流センターの施設運営を実施していなかった場合（他の施設で事業展開していた場合）における当該事業実施に係る相当の経費分が、通常業務にかかる管理運営費用である。

決算書における一般会計と特別会計の費用負担区分は、事業報告書における収支報告にも影響を与える。施設の運営に関する収支状況を明確にするためには、事務室等に関わる管理費用のうち、通常業務に係る経費相当額を、使用面積割合等の合理的な基準を設けた上で、一般会計に負担させる必要がある。また、その他の経費についても同様に、合理的な基準を設け、費用を配賦する必要がある。

## V 意見

### 担当部局に対する意見

#### 1. 基本協定書の当事者について

国際交流センターの指定管理業務の基本協定書及び年度協定書では、川崎市と(財)川崎市国際交流協会を当事者とする二者協定となっている。TBS は管理業務の再委託先として取り扱われ、協定の当事者としては出てこない。

他方、(財)川崎市国際交流協会と TBS は、連名で「指定管理者共同事業体申込委任状」を川崎市長宛てに提出し、指定管理者指定の申込並びに協定及び契約に関する事項については代表団体である(財)川崎市国際交流協会に委任する旨、共同事業体の指定管理者指定申込に伴う責務については両方で連帯責任を負う旨を宣言している。

しかし、国際交流センターの指定管理者に指定されたのは、あくまでも(財)川崎市国際交流協会・TBS 共同事業体であり、(財)川崎市国際交流協会ではない。協定書のリスク・責任分担の及ぶ範囲が、(財)川崎市国際交流協会のみならず TBS にも及ぶことを協定書上で明確にする観点からも、協定書上の当事者として、共同事業体が調印当事者となったうえで、連名で調印することが望ましい。

## 2. 指定管理業務のモニタリングについて

指定管理業務の日常の遂行状況を把握するために、総務局の職員が施設を頻繁に訪問し、原則として月一回の情報交換会を行っている。情報交換会では施設の設備の故障から、日常業務遂行中の些事にいたるまで総合的に情報収集を行っている。

指定管理者と一定のコミュニケーションをとり、現場感覚をもったモニタリングを実施している点は評価できるが、国際交流センターは、指定管理者制度を導入する前と後とで実質的な施設運営団体が変わっていないため、モニタリング指標が当該施設の前期比較だけに頼ると、ややもすれば、「この施設は以前からこういう事情があるからこれ以上は仕方ない」といった現状追認の姿勢になる可能性がある。経費の削減と市民サービスの向上という指定管理者制度の趣旨を踏まえて、例えば、指定管理期間中における達成目標を数値化して目標管理を行うことや、他の類似施設との比較を行い、客観的に検証するようなモニタリングが必要である。

なお、具体的には、「第1節 全般的事項 第4 川崎市の指定管理者制度 IV 監査の結果 6. モニタリングについて」を参照のこと。

## 3. 効果の測定方法及び結果、稼働率の向上について

担当部局では、指定管理者制度を導入した効果の測定として、下表にある指標・数値を利用している。また、金額的な効果としては協会補助金（一般会計）及び指定管理委託料（特別会計）を合算した行政負担額を用いている。

それぞれの指標の推移は以下のとおりである。

事業内容	16年度	17年度	18年度
情報収集・提供事業			
図書・資料室利用者数	13,688人	13,769人	14,308人
センターホームページアクセス数	—	—	19,799件
施設維持管理事業			
来館者数	160,383人	157,005人	159,824人
稼働率（注）	58.1%	57.5%	46.1%
行政負担額（決算ベース）			
協会補助金	78,471千円	72,412千円	42,662千円
施設管理委託料	167,000千円	161,406千円	—
指定管理料	—	—	163,225千円
合計	245,471千円	233,818千円	205,887千円
前年比		△11,653千円	△27,931千円

（注）稼働率＝施設の延べ利用コマ数÷施設の延べコマ数

コマ数は午前・午後・夜間の1日3コマとして換算

指定管理者制度を導入した18年度とその直前の17年度を比較すると、図書・施設利用者数、来館者数は増加しており、また、一般会計に対する補助金と特別会計に対する委託料を合わせた行政負担額も27,931千円の削減が図られており、指定管理者制度を導入した効果が現れているといえる。

施設維持管理事業において、稼働率が57.5%から46.1%へと大きく低下したのは、従来休館日としていた月曜日を、利用者のサービス向上のために開館日にしたことにより、施設の延べコマ数が大きく増加した一方で、実際にはあまり利用されなかったことによる。また、18年度から一般市民にも開放した特別会議室・応接室も利用料が高いため使用頻度としてはあまり高くなく、稼働率を押し下げている。

利用日及び利用施設を一般開放したことは指定管理者制度導入の効果として評価できるが、今後は、月曜を開館したことを市民へ周知活動によりPRするなど稼働率の向上に取り組むことが必要と考える。

## 指定管理者に対する意見

### 4. 指定管理業務の実態と共同事業体の利益配分について

前述のとおり、国際交流センターの協定の締結は、共同事業体の代表団体である(財)川崎市国際交流協会と市の二者締結となっており、事業報告書における収支報告も、共同事業体としての収支状況ではなく、(財)川崎市国際交流協会の特別会計としての施設の収支状況が報告されているのみである。このような方式が取られている背景としては、事業運営の実態が、国際交流センターの管理委託業務を(財)川崎市国際交流協会が受託し、施設の管理及び保守をTBSに業務を再委託していた管理委託方式の時となんら変わっていないことが考えられる。

実態が変わっていないにもかかわらず、共同事業体を組んで指定管理者となったのは、職務分掌上の相互補完関係にある両団体の共同事業体で応募した方が、(財)川崎市国際交流協会単独で応募するよりも、事業者の施設運営能力が高いと評価され、選定において有利に働くかもしれないという戦略によるものであり、共同事業体を組むこと自体に問題はないと思われる。

しかし、共同事業体として指定管理者に指定された以上、(財)川崎市国際交流協会とTBSは、少なくとも市に対しては事業リスクを共同に負担するものであり、こうした観点から、TBSにも自己収入等の収入増加に関わるインセンティブを働かせるような仕組みを検討すべきである。例えば、現在自己収入等により獲得した収支差額はすべて(財)川崎市国際交流協会が享受する仕組みとなっているのを、(財)川崎市国際交流協会及びTBSの互いの決算書(国際交流センターの運営に係る部分のみ)から共同事業体としての決算書を作成し、そこであらかじめルール化しておいた共通費用(光熱費等)を共通費用区分に計上した上で、最終的に差額が生じた分について取り決めていた比率により按分する方法が考えられる。

## 5. 固定資産管理について

施設往査時に固定資産の管理状況につき確認したところ、一部の絵画・美術品には、実物を特定する備品票やプレートがなく、実物と備品リスト（帳簿）を照合できなかった。額の裏側に備品票を貼り、それが物品の性質上困難である場合には、少なくともプレート等により当該美術品が帳簿上のどれに当たるかを特定できるようにする必要がある。

川崎市所有の備品には、川崎市物品会計規則 37 条の 2 第 2 項により、備品票を貼付することとなっているが、椅子やテーブル等は、備品票がはがれてしまい、帳簿上の什器備品を現物と特定できないものが散見された。備品票の再交付をうけ、貼付する必要がある。

## 6. アンケートの有効活用について

講座開催などによる国際交流事業の終了後に、当該事業の満足度に関するアンケートをとっているが、結果を集計するのみで、分析及び市民へのフィードバックが十分ではない。アンケートの意見で、今後の事業設定や施設運営に係るものについては、館の対応策や方針を明らかにした上で、市民に対して HP、掲示板等を利用して情報提供することが望ましい。

また、事業の満足度に関するアンケートには、男女・年代等の回答者の属性情報を記載する欄が設けられていないものもある。個人情報保護法に配慮した上で、男女の別、年代、居住区等を記入してもらい、サービスの利用者の属性を明らかにし、潜在利用者の開拓及び利用者の一層の利用の促進に向けての事業展開を行う上での基礎資料とすることが有用と考える。

アンケートは事業の満足度に係るもののみであり、施設運営に関するものではない。施設の有効活用に関する検討は、公募市民を含めた委員からなる「川崎市国際交流センター活用企画検討委員会」を年に数回開催しており、これは評価できるが、これとは別に、例えば、投書箱を設置するなどして、委員ではない利用者からも声を吸い上げ、これに館長がしかるべき対応策を投書箱の近くに掲示する仕組みを取ると、より広い世代・国籍の利用者から意見が吸い上げられ、施設運営の利便性の向上に資するものと考えられる。

## 第2 川崎市とどろきアリーナ

所管部局	教育委員会 生涯学習部 スポーツ課
指定管理者	とどろきアリーナ運営体協グループ（(財)川崎市体育協会、JFEアーバンプラス(株)、(株)横浜アーチスト）
指定管理期間	平成18年4月1日～平成23年3月31日（5年間）

### I 施設の概要

#### 1. 施設の設置目的

川崎市とどろきアリーナ（以下、「とどろきアリーナ」という。）は、市民の生涯スポーツの振興を図るために平成7年に設置された公の施設である。

#### 2. 施設の内容

とどろきアリーナはメインアリーナ棟とサブアリーナ棟から構成される。メインアリーナは、川崎市の中心的な施設として国際的あるいは全国的規模のスポーツ大会からコンサート・集会・式典・展示会等のあらゆるイベントに対応できる施設であり、首都圏の有力な屋内体育・文化施設として位置づけられている。また、サブアリーナは日常スポーツ活動への開放を基本とし、市民が身近にスポーツ活動を行うための中核施設として整備した施設である。

名称	川崎市とどろきアリーナ
所在地	川崎市中原区等々力1-3
開設年月日	平成7年8月1日
面積	敷地面積 20,564.51 m <sup>2</sup> 、建築面積 8,949.17 m <sup>2</sup> 、延床面積 21,677.61 m <sup>2</sup>
主な施設内容	メインアリーナ、サブアリーナ、スポーツサウナ、トレーニング室、研修室、喫茶室、売店 等
開館時間等	開館時間 午前9時～午後9時30分 休館日 12月29日～1月3日、施設点検日

なお、川崎市では、1行政区につき一つのスポーツ施設を有する方針の下、当施設のほかに、川崎市体育館（川崎区）、スポーツセンター（幸区、高津区、宮前区、麻生区）及び石川記念武道館を有しており、さらに、現在多摩区において新施設の建設を計画している。

### 3. 施設の運営及び維持管理の変遷

とどろきアリーナは、平成 16 年度までは(財)川崎市生涯学習財団が管理受託していたが、指定管理者導入の検討期間中である平成 17 年度にいったん市の直営を経て、平成 18 年度より指定管理者制度を導入し、とどろきアリーナ運営体協グループが指定管理者として施設の運営にあたっている。

### 4. 施設の収支の状況

平成 18 年度におけるとどろきアリーナの施設に係る収支の状況は以下のとおりである。

とどろきアリーナは、収入総額 390,480 千円のうち 292,000 千円を指定管理委託料で賄っており、その割合は 74.8%に達する。

なお、利用料金は主にアリーナ施設の貸館収入やトレーニング施設等の個人利用料であり、事業収入は各種イベント収入である。

#### 【とどろきアリーナ平成 18 年度収支決算書】

(単位：千円)

	予算額①(注 2)	決算額②	差引②-①	備考
<b>I 収入の部</b>	<b>388,500</b>	<b>390,480</b>	<b>1,980</b>	
1 指定管理委託費	292,000	292,000	0	
2 利用料金収入	76,000	85,324	9,324	(注 1)
3 事業収入	15,000	5,631	▲9,369	(注 1)
3 その他の収入	5,500	7,525	2,025	
<b>II 支出の部</b>	<b>388,500</b>	<b>375,145</b>	<b>▲13,355</b>	
1 管理運営費	376,300	370,941	▲5,359	
うち人件費	138,280	138,682	402	
2 事業費	12,200	4,204	▲7,996	(注 1)
<b>収支差額</b>	<b>0</b>	<b>15,335</b>	<b>15,335</b>	

(注 1) 一部のイベント中止に伴い、イベントに係る事業収入及び事業費が減少し、その中止期間において通常営業したことで利用料金収入が大きく増加した。

(注 2) 予算額は指定管理者募集時に提出した指定管理期間中の 5 ヵ年収支予算書に基づくものである。

なお、とどろきアリーナの収支決算を把握するに当たっては、JV であるとどろきアリーナ運営体協グループとしての決算書をきちんと作成し、事前の取り決めに応じて各社で余剰を分配する決算体制を敷いており、JV を指定管理者として選定した施設の所管部局においては、当該施設の決算体制の構築手法をおおいに参考にすべきである。

## 5. 指定管理者導入の効果の測定

指定管理者制度を導入する前と導入した後で、市が支出する事業費及びそれに充当される一般財源（予算ベース）の推移は以下のとおりである。

制度導入前に要した事業費が制度導入後に比べて多額であるのは、とどろきアリーナが制度導入前の平成 17 年度において直営施設であり、人件費が高コスト化していたためと考えられる。また、事業費と一般財源の金額の差は主に利用料金による収入であるが、差額の幅が縮小し、制度導入後にはほとんど差が発生していないのは、利用料金が直営時代には市に帰属していたが、制度導入後は指定管理者に帰属するためである。

この結果、導入効果額といえる一般財源の減少額は 55,657 千円にのぼっている。

(単位：千円)

	事業費	一般財源
制度導入前に要した経費	428,467	344,785
制度導入後に要した経費	292,000	289,128
制度導入効果（差引）	136,467	55,657

(注) 経費は概算値を使用

## II 指定管理者の概要

とどろきアリーナの指定管理者である、とどろきアリーナ運営体協グループ（以下、「JV」という。）は、①(財)川崎市体育協会、②JFE アーバンプラス(株)及び③(株)横浜アーチストを構成員とする共同事業体である。JV の代表団体を(財)川崎市体育協会が務める。

### 【職務の分掌】

施設の企画・運営	(財)川崎市体育協会
施設の維持管理業務	JFE アーバンプラス(株)
舞台音響業務	(株)横浜アーチスト

なお、JFE アーバンプラス(株)と(株)横浜アーチストは、平成 17 年度以前より川崎市からとどろきアリーナの施設維持管理業務及び舞台音響業務を受託してきた法人である。

### 1. (財)川崎市体育協会

#### (1) 法人の概要

(財)川崎市体育協会は、市民スポーツの普及・振興、競技スポーツの強化及びスポーツに関する指導者・組織の育成を図ることにより、川崎市のスポーツ振興の核作りに努め、明るく豊かな市民生活の形成に寄与することを目的として設立された団体である。

昭和 22 年に川崎市体育会が発足し、昭和 23 年に川崎市体育協会と改名、平成 4 年に財団法人として設立された。平成 18 年度末の基本金 109 百万円のうち 45 百万円を川崎市が

出損しており（出損比率 41.3%）、残りを各種スポーツ競技団体や学校団体といった加盟団体 34 団体が出損している。

平成 18 年度においては、とどろきアリーナのほか、川崎市体育館の指定管理者にも指定されており、同館の管理運営業務に当たっている（いずれの施設も、とどろきアリーナ運営体協グループ（(財)川崎市体育協会、JFE アーバンプラス(株)、(株)横浜アーチスト）として運営に当たっている）。

なお、平成 15 年度から平成 17 年度までは、川崎市石川記念武道館の管理運営を受託していたが、同施設に指定管理者制度が導入されるに当たって応募しておらず、平成 18 年度からは他の法人が指定管理者となっている。

法人名	(財)川崎市体育協会
設立年月日	平成 4 年 7 月 3 日
所管部局	教育委員会生涯学習部スポーツ課
基本財産	108,850 千円（平成 19 年 3 月末） うち川崎市の出損 45,000 千円（出損比率 41.3%） ※残りの 58.7%は加盟団体からの出損
職員数	（平成 18 年 7 月現在） 役員 22 名（うち市職員 1 名） 職員 19 名（市職員はゼロ）
実施事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スポーツの活動普及・振興事業</li> <li>・スポーツ指導者の養成・確保に関する事業</li> <li>・スポーツ団体の育成・指導</li> <li>・競技力の向上に関する事業</li> <li>・川崎市から委託を受けたスポーツ振興事業の実施</li> <li>・川崎市から指定管理を受けたスポーツ施設の管理運営</li> </ul>

## （２）収支の状況及び市からの補助等の状況

### ①収支等の状況

（単位：千円）

区分	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度
総収入	76,090	84,108	82,976	104,101	324,891
総費用	71,924	82,564	78,932	103,380	313,448
次期繰越収支差額	4,165	1,544	4,043	720	11,443
総資産	133,142	139,320	139,358	151,469	197,127
総負債	10,235	19,034	9,932	14,428	36,608
正味財産	122,906	120,285	129,426	137,041	160,518
正味財産増減額	1,872	△2,621	9,140	7,615	23,477
基本金	107,850	107,850	107,850	108,350	108,850

## ②市の補助等の状況

(単位：千円)

区分	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
補助金	14,092	15,094	14,144	22,437	9,872
委託料	21,017	38,409	38,388	36,697	19,422
指定管理料	—	—	—	—	146,060
計	35,109	53,503	52,532	59,134	175,354

(注) (財)川崎市体育協会に対する市の財政援助等の推移であり、とどろきアリーナの施設運営に関する特別会計のみならず、川崎市体育館やスポーツイベントの運営事業、財団の一般会計を含むものである。

平成 18 年度決算において、総収入、総費用ともに大幅に前年から増加したのは、平成 18 年度から川崎市体育館及びとどろきアリーナの指定管理業務を実施しているためである。

平成 18 年度の市からの財政援助額（補助金及び委託料の合計額、指定管理料を除く）は 29,249 千円であり、前年の 59,134 千円から大きく減少したのは、石川記念武道館の管理受託業務がなくなったためである。

なお、市は指定管理料として JV に川崎市体育館分として 70,000 千円、とどろきアリーナ分として 292,000 千円を支払っており、このうち(財)川崎市体育協会に帰属する部分が 146,060 千円である。

## 2. JFE アーバンプラス㈱

昭和 49 年に日本鋼管㈱ (NKK) 本社ビル竣工と同時に、ビル設備の運転・保守、清掃等のオフィスサービス会社として設立された NKK の 100%出資子会社である。平成 15 年 4 月に NKK と川崎製鉄㈱との統合に伴い、社名を JFE アーバンプラス㈱に改名した。

主な行政関係の業務実績として、川崎市立川崎病院の設備管理のほか、創造のもり、かわさき新産業創造センターの総合建物管理を実施している。また、スポーツ施設運営の業務実績として、従来よりとどろきアリーナの総合建物管理を実施している。

## 3. ㈱横浜アーティスト

昭和 35 年設立。多目的ホールや文化施設の運営管理、舞台監督・音響・証明・映像の技術者派遣、広告に関わる企画・制作・管理、イベント・コンサート・展示会等各種エンターテイメントの企画・制作・運営・管理等を業務とする。

主な行政関係の業務実績として、かながわアートホールの運営管理・舞台関係業務、横浜文化体育館の舞台照明音響操作業務、パシフィコ横浜の総合コーディネート業務を実施している。また、スポーツ施設運営の業務実績として、従来よりとどろきアリーナの運営管理業務を実施している。

### Ⅲ 指定管理者の選定の経緯

#### 1. 募集期間

平成 17 年 7 月 20 日から 8 月 26 日

#### 2. 応募団体

以下の 2 団体

- ・ とどろきアリーナ運営体協グループ  
((財)川崎市体育協会、JFE アーバンプラス(株)、(株)横浜アーチストの共同事業体)
- ・ (財)川崎市生涯学習財団

なお、(財)川崎市生涯学習財団は平成 16 年度までとどろきアリーナの施設の管理委託を受託していた団体で、市が 100%出損している外郭団体である。

#### 3. 選定基準

選定基準は、以下のとおりである。

選定基準
① 市民の平等な利用が確保できること
② 施設の効用を最大限発揮するものであること
③ 施設の管理経費の縮減が図られること
④ 施設の管理を安定して行う能力を有していること

#### 4. 選定の結果

前述の 2 団体からの仕様書及びヒアリング等を踏まえて、上記審査基準に従って選定委員会において決議した結果、④の管理能力については、平成 16 年度まで同施設を管理運営していた(財)川崎市生涯学習財団が上回ったが、②の施設効用及び③の管理経費の縮減において、以前から施設保守や企画運営等を手がけていた JFE アーバンプラス(株)や(株)横浜アーチストが連合した体育協会グループが上回り、総合評価を実施した結果、体育協会グループが選定された。

選定は、各団体の施設運営、スポーツ振興事業への取り組み状況等について川崎市のスポーツ振興審議会委員長（大学教授）の意見を有識者意見として踏まえ、(財)川崎市生涯学習財団の評議員に就任している委員を議事から除くなど、川崎市教育委員会指定管理予定者選定等委員会要綱に従ったものとなっていた。

審査の結果は以下のとおりである。

応募者名	点数(100 点満点)
とどろきアリーナ運営体協グループ	77.2 点
(財)川崎市生涯学習財団	—

## IV 監査の結果

### 担当部局における監査の結果

#### 1. 選定に係る透明性の確保について

「川崎市教育委員会指定管理予定者選定等委員会要綱」によると、選定委員はすべて教育委員会に在籍する職員となっている。

他方、とどろきアリーナの指定管理者に応募した(財)川崎市体育協会及び(財)川崎市生涯学習財団は、ともに教育委員会が所管する出資法人である（ただし、市の出資比率は(財)川崎市体育協会が 41.3%、(財)川崎市生涯学習財団が 100%）。

つまり、とどろきアリーナの指定管理者は、教育委員会所管の 2 つの出資法人の中から、教育委員会から選出された選定委員によって選定されたものである。このように、応募者が所管する出資法人のみであった場合には、選定過程の透明性を十分確保し、外部に対して十分に説明する必要がある。

したがって、選定過程の透明性をより確保するための方策として、選定委員の構成の見直し、選定基準策定段階における有識者からの意見聴取、選定基準の配点の事前公表、選定結果の事後的な公表方法の見直しなどを検討すべきである（詳細は、「第 1 節 全般的事項 第 4 川崎市の指定管理者制度 IV 監査の結果 1. 選定過程の透明性の確保について」を参考のこと）。

#### 2. メインアリーナの前受金計上について

メインアリーナの利用希望者は、申込み時に利用料金の 30%を予約金として支払い、残額を利用の 6 ヶ月前までに支払うこととされている。とどろきアリーナ運営体協グループでは、当該予約金を収受した時点で、これを利用料金収入に計上している。指定管理者制度を導入した際に、平成 18 年度末時点で収受していた予約金そのまま市の収入となり、指定管理者に移管されていないことと関係する。

しかし、利用料金収入は、施設を利用に供することではじめてサービスを提供したことになるのであるから、使用料金収入は、予約金を収受した時点ではなく、施設を利用に供した時点で計上すべきであり、それまでは前受金として計上すべきである。メインアリーナは、利用日の属する 12 ヶ月前から予約可能であり、利用料金の収受時期と実際の利用日が異なることがあるため、留意が必要である。

また、市としても、メインアリーナにかかる利用年度前に前受けした予約金の帰属先及びキャンセルが発生した場合の負担先について、現行の手法を見直し、文書化することを検討する必要がある。

なお、スポーツ教室などの事業に係る利用料金は、事業実施の時期と利用料金収入計上の時期を同じにしてある。これは、市としては、スポーツ教室のような講座事業はそれぞれのプログラムごとの単発事業であり、貸館業務のような施設の利用に関する事業はプロ

グラムのような事業と収入にひも付き関係がない継続事業と考えていることによる。

## **指定管理者における監査の結果**

### **3. 現金のオフバランス管理と適切な収入計上時期について**

とどろきアリーナ運営体協グループでは、使用料金収入の計上時期について、施設の利用等による役務提供した時点、すなわち、使用料金に係る現金を収受した時点をもって収入計上するのではなく、金融機関に預け入れた時点をもって収入計上している。

利用料金収入として収受した現金預金は、翌日金融機関に預け入れられるため、期末日(3月31日)の利用料金収入に係る現金預金は、翌期首4月1日(期首が金融機関休業日の場合はその翌日)に計上される。このため、3月31日に収受した現金預金が貸借対照表に計上されずオフバランスとなり、収入が適切な期間に計上されない結果となっている。

現金収受に関する保管体制には特段の問題は発見されておらず、また、毎日金融機関に預け入れること、多額の現金が金庫に保管されるわけではないことから、実務上の便を考慮して、期中では当該処理を容認できたとしても、少なくとも決算日には事実どおりに現金を計上しなければならない。期末日に収受した施設利用料は、期末日に利用料金収入として計上し、期末日における現金預金残高を貸借対照表に計上することが必要である。

## **V 意見**

該当事項なし

### 第3 れいんぼう川崎

所管部局	健康福祉局 障害保健福祉部 障害福祉課
指定管理者	(福)川崎市社会福祉事業団
指定管理期間	平成18年4月1日から平成23年3月31日まで(5年間)

#### I 施設の概要

##### 1. 施設の設置目的

身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第30条に規定される身体障害者療護施設として、重度の身体障害者を入所させて治療及び養護を行い、また、療護施設の機能を活用して在宅障害者のための自立更生を援助することにより、身体障害者の福祉の増進を図ることを目的として、平成8年4月に開設された施設である。

##### 2. 施設の内容

名称	れいんぼう川崎
所在地	川崎市宮前区東有馬五丁目8番10号
開設年月日	平成8年4月1日
面積・規模	敷地面積 7,448.69 m <sup>2</sup> 、延床面積 4,198.46 m <sup>2</sup> 、RC造 地上2階
施設内容	食堂、浴室、診療所、機能訓練室、作業室、集会室等 個室36室、2人室17室
定員	身体障害者療護施設 入所定員 60名 自立訓練事業 1日定員 20名 身体障害者短期入所事業 10床
実施事業	① 総合相談窓口 ② 在宅リハビリテーションサービス事業 ③ 身体障害者療護施設 ④ 短期入所 ⑤ 自立訓練

れいんぼう川崎で提供しているサービスの詳細は次のとおりである。

(実施事業の内容)

区分	内容
総合相談窓口	リハビリテーション・医療・福祉の立場から障害に関する相談と援助
在宅リハビリテーションサービス事業	最適な生活スタイルの確保に向けて、生活の場においてリハビリテーション評価を行い、リハプランに基づいてサービスを提供する。 リハビリテーション専門スタッフ（リハ医師・PT・OT・保健師・ソーシャルワーカーなど）が直接自宅へ訪問し、下記の指導を行う。 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 身体機能の維持・改善のための機能訓練</li> <li>● 日常生活動作・家事動作と介助方法</li> <li>● 身体障害者手帳の診断、補装具、車いすの評価と作成、使用方法</li> <li>● 住宅改良工事及び福祉用具導入</li> </ul>
身体障害者療護施設	常時介護が必要で、家庭では介護を受けることが困難な重度の身体障害者が入所し、生活する。(定員 60 名)
短期入所(ショートステイ)	障害者が一時的に家族(介護者)の介護を受けられなくなる場合に、施設入所により必要な介助サービスを提供する。(定員 10 名)
自立訓練	身体機能の改善・維持や外出機会の確保を目的に通所によるサービスを提供する。(定員週 100 名、1 日 20 名) <ul style="list-style-type: none"> <li>● リハビリテーション科医師による診察に基づく機能訓練</li> <li>● 創作・余暇活動など希望にあわせて集団・個別でできるプログラムの提供</li> <li>● 食事・入浴サービスの実施</li> </ul>

### 3. 施設の運営及び維持管理の形態の変遷

れいんぼう川崎の運営及び維持管理は、平成 8 年 4 月の開設当初から(福)川崎市社会福祉事業団に委託されてきた。

平成 18 年度に指定管理者制度を導入したものの、応募者は(福)川崎市社会福祉事業団だけであったため、平成 18 年 4 月以降も引き続き、同法人が施設の管理・運営を行っている。

#### 4. 施設の収支状況

平成 18 年度におけるれいんぼう川崎の施設に係る収支状況は以下のとおりである。

##### 【平成 18 年度 施設にかかる収支状況】

(単位：千円)

	短期入所事業	障害福祉サービス事業	訪問リハビリテーション事業	れいんぼう川崎事業(注)	合計
事業活動収入	72,302	48,276	43,709	431,658	595,947
うち指定管理料	42,453	26,823	43,469	135,822	248,567
うち利用料	29,822	21,088	—	294,264	345,175
事業活動支出	53,048	56,942	38,663	388,437	537,092
うち人件費	40,682	47,100	37,046	289,795	414,624
うち業務委託費	4,872	4,731	—	34,224	43,829
事業活動収支差額	19,254	Δ 8,666	5,045	43,221	58,855

(注) れいんぼう川崎事業とは身体障害者療養施設の運営事業を指す。指定管理の対象となっているのは身体障害者療養施設の運営事業だけではなく、上記に掲げたすべての事業を含んでいる。

#### 5. 指定管理者制度導入の効果額の測定

指定管理者制度を導入する前と導入した後で、市が支出する事業費及びそれに充当される一般財源（予算ベース）の推移は以下のとおりである。

制度導入以前に要した経費は委託管理料で、制度導入後に要した経費とは指定管理料のことであり、事業費全額について一般財源が充当されている。

(単位：千円)

	事業費	一般財源
制度導入前に要した経費	302,628	302,628
制度導入後に要した経費	248,567	248,567
制度導入効果（差引）	54,061	54,061

注：経費は概算値を使用

れいんぼう川崎は管理委託施設であったが、運営事業者は(福)川崎市社会福祉事業団から変わっておらず、また、応募に当たっても同法人しか応募がなかったことから実質無競争で選定されている。しかし、(福)川崎市社会福祉事業団の継続的な経費削減努力や、市からの派遣職員を引き揚げたことなどから、約 54,000 千円の経費が削減されていた。

## Ⅱ 指定管理者の概要

### 1. (福)川崎市社会福祉事業団

#### (1) 法人の概要

指定管理者である(福)川崎市社会福祉事業団は、川崎市の社会福祉事業の推進を図り、広く市民福祉の向上と増進に寄与することを目的とし昭和61年2月に設立された社会福祉法人である。基本財産10,000千円全額を川崎市が出損している100%出資法人である。

平成19年10月現在、れいんぼう川崎を含め、高齢者関係施設、障害者関係施設、児童関係施設、計24箇所の川崎市内の福祉施設（うち、12施設は指定管理者）を管理運営している。

なお、(福)川崎市社会福祉事業団は、第2次川崎市行財政改革プランにおいて、「自立運営が行える状況を整えつつあることから、市有施設の譲渡や市の関与のあり方について検討し、平成18年度に民営化を行う」法人として位置づけられた法人である（ただし、障害者自立支援法の施行等により改めて事業計画を再構築する必要があったことから、平成18年度中には民営化されなかった）。

法人名	(福)川崎市社会福祉事業団
設立年月日	昭和61年2月1日
所管部局	健康福祉局 障害保健福祉部 療育福祉課
基本財産	10,000千円（平成19年3月末） 川崎市の出損比率100.0%
職員数	（平成18年7月現在） 役員9名（うち市職員1名） 職員618名（うち市職員6名）
実施事業	・ 第一種社会福祉事業 <sup>12</sup> ・ 第二種社会福祉事業 <sup>13</sup> ・ 公益事業 詳細は（2）①参照のこと

#### <sup>12</sup> 【第一種社会福祉事業】

第一種社会福祉事業とは、社会福祉事業のうち、公共性の特に高い事業で、支援が必要な人を入居させ生活の拠点となる等、利用者への影響が大きいと見られ、経営安定を通じた利用者の保護の必要性が高い事業をいう。このため、国・地方公共団体又は民間では社会福祉法人が経営することを原則としている。知的障害者更生施設、特別養護老人ホームなどの入所施設のほか、授産施設、共同募金がある。

#### <sup>13</sup> 【第二種社会福祉事業】

第二種社会福祉事業とは、社会福祉法に規定する社会福祉事業のうち、比較的用户者への影響が小さいと見られ、経営主体の創意と自由に任せてもそれに伴う弊害が少ないと考えられる事業をいう。デイサービス、ホームヘルプサービスなど在宅サービス中心で、経営主体の制限はない。

## (2) 主な実施事業、収支等の状況及び市からの補助等の状況

### ① 主な実施事業

第1種社会福祉事業	第2種社会福祉事業	公益事業
知的障害者更生施設運営事業 知的障害者授産施設運営事業 身体障害者療護施設運営事業 特別養護老人ホーム運営事業	身体障害者福祉センター運営事業 障害者デイサービス事業 障害者短期入所事業 老人福祉センター運営事業 老人短期入所事業 老人デイサービス事業 障害者相談支援事業 共同生活援助事業 認知症対応型老人共同生活援助事業 保育所運営事業 児童厚生施設（児童館） 放課後児童健全育成事業	居宅介護支援事業 地域包括支援センター 川崎シルバーハウジング生活援助員派遣事業

### ② (福)川崎市社会福祉事業団の収支等の状況

(単位：千円)

区分	15年度	16年度	17年度	18年度
総収入	3,859,755	3,888,927	4,448,114	3,901,022
総費用	3,499,065	4,029,121	4,517,346	3,657,285
次期繰越収支差額	360,690	△140,194	△69,232	243,737
総資産	1,506,119	2,031,603	3,211,219	3,161,814
総負債	543,782	565,062	1,100,801	893,573
正味財産	962,337	1,466,541	2,110,418	2,268,241
正味財産増減額	387,362	504,204	654,877	157,823
基本金	10,000	10,000	10,000	10,000

### ③ 市の補助等の状況

(単位：千円)

区分	15年度	16年度	17年度	18年度
補助金	664,804	793,161	1,007,855	200,408
委託料	541,187	431,469	390,918	182,658
指定管理料	—	—	—	728,619
合計	1,205,991	1,224,630	1,398,773	1,111,685

### Ⅲ 指定管理者の選定の経緯

#### 1. 募集期間

平成 17 年 9 月 30 日から 10 月 31 日

#### 2. 応募団体

(福)川崎市社会福祉事業団 1 団体

#### 3. 選定基準

選定基準は以下のとおりである。

選定基準
① 応募者の概要
② 管理運営の基本方針
③ 職員の確保
④ 管理経費の縮減に対する取り組み
⑤ 短期入所事業の実施内容
⑥ デイサービスの実施内容
⑦ 療護施設支援事業の実施内容
⑧ 総合相談事業の実施内容
⑨ 在宅リハビリテーション事業の実施内容
⑩ れいんぼう川崎診療所の実施内容
⑪ その他

#### 4. 選定の結果

(福)川崎市社会福祉事業団しか応募がなく、同事業団の得点があらかじめ定められた最低基準点に達したため、同事業団が指定管理者に選定された。

## IV 監査の結果

### 担当部局における監査の結果

#### 1. 募集要項上の選定基準の表現について

募集要項上で明示されている選定基準の中に「れいんぼう川崎の管理運営業務について、相当の知識及び経験を有する者を従事させること」との記述があった（募集要項における選定基準の記載であり、具体的な選定基準として「Ⅲ 指定管理者の選定の経緯 3. 選定基準」で示した項目のいずれかに1対1で対応するものではない）。

担当部局の意図としては、れいんぼう川崎で実施する障害者療護事業等に関する知識や経験を有する者を従事させるための選定基準であったが、当該表現は、従来かられいんぼう川崎を管理委託していた(福)川崎市社会福祉事業団が選定上有利に取り扱われるとする誤解を招きかねない表現である。当施設に対して、(福)川崎市社会福祉事業団以外の団体が応募してこなかった一つの要因として、この選定基準の表現ぶりから他の団体が応募を控えた可能性もある。こうした誤解を避けるためにも、募集要項上の文言をより適切なものにする必要がある。

#### 2. 事業実施のチェック（モニタリング）の有効性について

川崎市から指定管理者への事業実施のチェック（モニタリング）の方法として、協定上は、年に1回の事業報告書の提出、緊急事態発生時の報告及び現場視察が規定されているが、部局の方針としての具体的なモニタリング方針や手続きは定められていない。

担当者が変わったとしても必要な水準のモニタリングを実施可能とするために、モニタリング方針や手続きの策定、文書化が必要である。その際、具体的な指標（クレーム数など）を選び、その指標の改善状況を確認するという方法を取り入れることが望ましい。

特に、(福)川崎市社会福祉事業団は、将来的に民営化することが予定されていることから市の職員を引き上げており、平成18年度に6人いた市の派遣職員は往査した平成19年8月現在は2名である。市の派遣職員によって実質的なモニタリングが行われていた過去と比べて、モニタリングの強化が必要である。

なお、具体的には、「第1節 全般的事項 第4 川崎市の指定管理者制度 IV 監査の結果 6. モニタリングについて」を参照のこと。

#### 3. 固定資産の老朽化と中長期的な修繕計画について

れいんぼう川崎は施設設置から11年が経過しており、下表のように、一部の資産が老朽化している。

れいんぼう川崎は生活施設であり、かつ、利用対象者が身体障害者であることを考慮すると、特に安全性には慎重に配慮しなければならず、計画的に修繕や取替え等の対応が必要であるが、固定資産に関する中長期の修繕計画が策定されていなかった。予算の制約等

により必要な修繕が先送りにならないよう、中長期的な修繕計画を立案し、修繕の優先順位を把握することが必要である。

対象資産	状況
エレベーター	修繕済みであるが、昨 year 天井からオイル漏れがおきている。施設には同種のエレベーターがあり、そちらについても、同様の事態が生じる恐れがある。
機械室の換気装置	経年劣化。換気が不十分なため、ガス等がこもり、警報ブザーが鳴ることがある。
冷温水発生器	昨夏故障し停止した。修繕したが、耐用年数が経過している。
ナースコールの無線装置	ナースコール盤とそれと連動している PHS とをつなぐ無線装置があと 2 年程度で使えなくなる状態にあると業者から指摘されている。
冷暖房	弁が動かなくなり、冷温風が外に出なくなる故障が、年間 5～6 件程度おきている。
電動ベット	上下運動がきかなくなり、修理が必要となることがある。マットレスも施設設置当初から使用しているので、老朽化してきている。
照明	安定器の故障が年間 10 件程度起きている。

## 指定管理者における監査の結果

### 4. 利用者預り金の管理について

施設では、施設の入居者やその家族の希望に応じて、入居者の現金を預って管理している。これは、入居者が重度の身体障害者であることから、入居者自身では買い物ができることができないことや、現金の管理ができないことに対する利用者ニーズに応えたものである。原則的には、こうした現金の預りに係るサービスはトラブルの元となるため、廃止することが望ましいが、利用者ニーズに応えるためのサービスとして、一定のルールを設けて実施する分には、こうしたサービスも有用と考えられる。

施設職員が入居者の個人的な買い物を代行した時は、預り金から支出し、その際レシート等の証憑を残し、一定の期間ごとに入居者本人や家族に預り状況や支払状況を報告している。

しかし、1 回 1 回の支出時に、当該支出に関する利用者本人の意思表示を確認できる書面を残していないため、それが入居者本人による意思を受けての買い物なのかを、後から立証しにくい。万が一、「買ってと頼んだ覚えはない」といったトラブルが起きた場合、そのような意思表示を確認できる書面が残っていないと、預り金の流用を疑われかねないので、支出時には、必ず入居者本人又は家族からの意思表示を文書で確認し、保管することが必要である。

## 5. 協定締結時の物品の確認について

協定締結時に、指定管理者に対して貸与する物品を協定締結者相互間で確認する書面が残されていなかった。指定管理期間終了後は、物品を市に返却する必要があることを考慮すると、管理責任の明確化は必須事項であり、協定締結時に、協定に市保有物品のリストを添付し、相互に合意を行うことが必要である。

また、施設内の金額的重要性が高そうな物品を 5 件無作為に選び、市の物品台帳又は指定管理者の固定資産台帳に載っているかどうかを確かめた結果、機能訓練室の卓球台、小会議室の本棚、リビングルームのテレビが、市又は指定管理者のいずれの管理帳簿にも載っていなかった。少なくとも指定管理期間終了までには、施設内の各物品の所有権がどちらにあるかについての整理を行うことが必要である。

## 6. 固定資産の現物管理について

固定資産の現物管理の状況を確認するため、市の物品台帳、団体の固定資産台帳から任意に 5 件ずつ計 10 件、台帳と現物との照合作業を実施したところ、以下の事項が発見された。

資産	所有権	発見事項
自転車	川崎市	物品シールが添付されていない。
金庫	川崎市	物品シールが添付されていない。
ビデオカメラ	川崎市	物品シールが添付されていない。
片袖机	川崎市	物品シールが添付されていない。施設に同種の資産が多くあるため、物品台帳に記載されている 4 台の片袖机を特定することができない。
ヘルメット	川崎市	(福)川崎市社会福祉事業団に所有権が移されていたが、川崎市の物品台帳から除外することを失念していた。
ワープロ	指定管理者	現物は除却済みであるが、帳簿上反映されていない。

10 件抽出した中から 6 件もの不備が発見されるという結果であり、固定資産管理が徹底されていない。市からの貸与物品は少なくとも年に 1 回はたな卸しし（施設の性質上、一時期にたな卸しが困難なのであれば、循環たな卸しの方法なども検討すべきであろう）、適切に資産を保全する必要がある。

また、協定書上で貸与物品リストがないため、指定管理者所有の物品と市所有の物品とを明確に区別する観点から、市所有の物品については物品シールの貼り付けを徹底する必要がある。

前項までの指摘と合わせて、協定書における備品リスク負担が明確でない、修繕計画が

ない、物品のたな卸し作業も行われていない、固定資産に物品シールが添付されていない、物品台帳が現物資産の状況を正確に反映していないなど、市と指定管理者の固定資産管理体制は非常に甘いと言わざるを得ない。

これは、従来からの管理委託業者がそのまま指定管理者になったために、業務を引き継ぐという発想そのものが乏しかったこと、指定管理者となった(財)川崎市社会福祉事業団が市 100%出資法人であり市の職員が派遣されていることに起因すると考えられる。市と指定管理者のあるべき関係に立ち返って、責任体系やリスク負担について、協定書又はその他取り交わし事項の中で文書化することを通じて明確にする必要がある。

## V 意見

### 担当部局に対する意見

#### 1. 施設運営の第三者評価について

川崎市では、福祉サービスについて第三者評価<sup>14</sup>を受けることとなっており、身体障害者療護施設であるれいんぼう川崎も、指定管理者制度導入以前の平成 16 年に(福)社会福祉協議会による第三者評価を試行事業として受けたところである。

第三者評価は、平成 17 年度、平成 18 年度については受けていないが、施設管理の質の向上の観点からは、今後も定期的に第三者評価を受けるべきであり、その計画などについても策定しておくことが望ましい。

なお、平成 16 年に実施された第三者評価の際に、第三者評価を受けての事業者コメントが公表されており、「利用者アンケートの集計結果によって、利用者のニーズ及び状況が把握できたので、現状のチェックと職員対応・体制の見直しをして、利用者本位のサービス・利用者の人権尊重への配慮を基本にサービスの質の向上に努めたい」としている。具体的な改善策等については公表されておらず、第三者評価を生かして運営の質を高める観点からは、特に利用者満足度が低かった項目については具体的な改善策を公表することが望まれる。

---

<sup>14</sup> 【川崎市における福祉サービス第三者評価】

川崎市では、福祉サービスについて、①福祉サービスの質の向上、②福祉サービスの選択の確保の観点から、事業者の提供する福祉サービスの質を当事者（事業者及び利用者）以外の公正・中立な第三者機関が専門的かつ客観的な立場から総合的に評価するという制度を採用している。

この制度は、福祉サービス事業者が自主的に第三者の評価機関に評価してもらうことにより、よりよいサービスの提供につなげていくという前向きな取り組みによって成り立つもので、行政が行う監査とは異なり、評価を受ける受け手は福祉サービス事業者の任意となっている。

## 指定管理者に対する意見

### 2. 賞与引当金の計上について

指定管理者選定時の財務状況の判断に当たっては、指定管理候補者の財務諸表が適正なものであることが重要であると考えられる。そこで、(福)川崎市社会福祉事業団の財務諸表を閲覧したところ、賞与引当金が計上されていなかった。

計上していない理由は、支給対象期間が規定上明確になっていないとのことである。しかし、(福)川崎市社会福祉事業団は、職員数が600人規模の大組織であるため、賞与引当金の負債計上額は無視しえるほどには小さくないものと推測される。したがって、支給対象期間を規定上明確にし、賞与引当金を計上することが望ましい。

なお、退職給与引当金は計上されていた。

### 3. 共通経費の按分について

事業報告書には、施設に係る収支を記載する必要があるが、その際、本部経費など各施設に共通する経費の按分方法が問題となる。現状、主な共通経費である本部経費は、川崎市からの補助金を充当しているため、共通経費を施設に按分する重要性は乏しいとのことであるが、(福)川崎市社会福祉事業団は近い将来民営化する予定であり、民営化後には川崎市からの補助金により本部経費の大半を充当することができなくなる可能性が高い点に鑑みると、民営化に備え、事業の実態に適合する共通経費の配分方法を検討し、規定上明確にしておくことが望ましい。

## 第4 養護老人ホーム「川崎市恵楽園」

所管部局	健康福祉局 長寿社会部 高齢者事業推進課
指定管理者	(福)川崎聖風福祉会
指定管理期間	平成18年4月1日から平成23年3月31日まで(5年間)

### I 施設の概要

#### 1. 施設の設置目的

養護老人ホーム「川崎市恵楽園」(以下、「恵楽園」という。)は、老人福祉法第15条に基づいて設置された養護老人ホーム<sup>15</sup>で、満65歳以上の老人の健康で明るく楽しい生活を支援するために、昭和28年5月に開設された施設である。

#### 2. 施設の内容

恵楽園は、生活保護法による養老施設として、昭和28年5月に定員60名で開設した施設である。その後、昭和33年5月の増築により定員140名まで増員され、昭和38年7月には、老人福祉法が制定されたのを機に当該法律に基づく施設に切り換わり、平成5年5月に現住所に新築移転し、現在に至っている。

名称	養護老人ホーム「川崎市恵楽園」
所在地	川崎市高津区下作延二丁目26番1号
開設年月日	昭和28年5月1日
面積・規模	敷地面積 3,211.09 m <sup>2</sup> 、延床面積 5,067.33 m <sup>2</sup> 鉄骨鉄筋コンクリート造4階建
施設内容	居室 洋室74部屋(個室8室 2人部屋66室)
定員	養護老人ホーム 入所定員140名 (老人福祉法第15条に基づく施設) デイサービスセンター 一日定員30名 (介護保険法の規定に基づく通所介護施設)
実施事業	次項参照

<sup>15</sup> 【養護老人ホームと特別養護老人ホーム(介護老人福祉施設)】

養護老人ホームとは、環境上及び経済的な理由で居宅において養護を受けることが困難な65歳以上の高齢者を入所させ、養護することを目的とする施設のことである。特別養護老人ホームと違い、介護保険施設ではなく、入所者は全員行政による措置により入所した者である。また、入所のための措置開始の申出は、施設ではなく市町村に行う。

これに対して、特別養護老人ホームは、65歳以上であって、常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難である高齢者を対象とし、入浴、排泄、食事等の介護その他の日常生活上の世話をを行うことを目的とする施設である。特別養護老人ホームは介護老人福祉施設として位置づけられており、施設と要介護者が入所契約を結び、施設は契約に基づいて介護福祉施設サービスを入所者に提供する。市町村の措置による入所者は、やむを得ない事由により介護保険法に規定する介護老人福祉施設に入所することが著しく困難である者に限られる。

恵楽園で提供しているサービスの詳細は以下のとおりである。

(実施事業の内容)

区分	内容
養護老人ホーム	老人福祉法第 11 条第 1 項第 1 号の措置に係る者の入所及び養護に関する業務。65 歳以上の者であって、環境上の理由及び経済的理由により居宅での生活が困難な者の養護を行う。
老人デイサービスセンター（通所介護）	要支援・要介護状態にある方が、その要する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるよう、送迎、食事提供、入浴及び特別入浴介助を含む必要なサービスを提供する。
居宅介護支援	要支援・要介護状態にある方が、その要する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるよう、居宅介護サービス計画を作成し、居宅サービス事業者との連絡調整等を図る。

### 3. 施設の運営及び維持管理の形態の変遷

恵楽園は、開設以来、市の直営施設として運営をしてきたが、平成 18 年度から指定管理者制度を導入し、(福)川崎聖風福祉会が指定管理者としてその管理・運営にあっている。

### 4. 施設の収支の状況

平成 18 年度の指定管理者制度導入後の恵楽園に係る収支の状況は以下のとおりである。同施設は、収入総額 312,859 千円のうち、263,960 千円を指定管理委託料で賄っており、その割合は約 84%に達する。

#### 【恵楽園平成 18 年度収支決算書】

(単位：千円)

	老人ホーム事業	通所介護事業 居宅介護支援事業	合計
I 収入の部	264,940	47,919	312,859
1 指定管理料	263,960	—	263,960
2 利用料	—	47,912	47,912
3 その他収入	980	6	987
II 支出の部	254,111	41,409	295,520
1 人件費	109,936	32,056	141,992
2 業務委託料	31,863	604	32,467
3 給食費	39,607	2,001	41,609
4 その他支出	72,703	6,747	79,450
差引 収支差額	10,828	6,510	17,339

## 5. 指定管理者制度導入の効果額の測定

直営施設として運営していた平成 17 年度と制度導入後の平成 18 年度について、市が支出する事業費及びそれに充当される一般財源（予算ベース）の金額を比較すると、以下のとおりである。

（単位：千円）

	事業費	一般財源
制度導入前に要した経費	444,317	381,244
制度導入後に要した経費	263,960	263,843
制度導入効果（差引）	180,357	117,401

（注）経費は概算値を使用

制度導入効果として、事業費ベースで 180 百万円の経費が削減されたことに伴い、一般財源は 117 百万円削減された。これは、指定管理者制度への移行に伴い、従来市の職員が実施していた直接事業を委託することにより配置数を減らしたり、ヘルパーを含む従業員の若返りが図られ、人件費を削減したことが主な原因である。

## II 指定管理者の概要

### 1. (福)川崎聖風福祉会

#### (1) 法人の概要

指定管理者である(福)川崎聖風福祉会は、神奈川県内の委託事業として第二種宿泊事業を行うため、昭和 43 年 5 月に社会福祉法人格を取得し、(福)神奈川県福祉協会として設立された法人である。平成 17 年 4 月には、法人名を(福)川崎聖風福祉会へ改称している。

法人名	(福)川崎聖風福祉会
設立年月日	昭和 43 年 8 月 12 日
所在地	川崎市川崎区池上新町三丁目 1 番 8 号
運営施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 川崎市恵楽園 養護老人ホーム、デイサービスセンター、居宅介護支援事業所</li> <li>・ ノーマ・ヴィラージュ聖風苑 救護施設、ケアホーム、障害者生活支援センター、デイサービスセンター、居宅介護支援事業所、訪問介護事業所、障害者生活介護事業所</li> <li>・ 川崎市ホームレス緊急一時宿泊施設 愛生寮</li> <li>・ 川崎市就労自立支援センター</li> </ul>

## (2) 収支等の状況及び市からの補助等の状況

収支等の状況及び市からの補助等の状況は以下のとおりである。

### ①収支等の状況

(単位：千円)

区分	15年度	16年度	17年度	18年度
総収入	642,006	808,282	668,973	1,097,897
総費用	618,026	782,201	639,862	972,282
次期繰越収支差額	143,967	179,843	209,708	284,894
総資産	1,377,743	1,369,578	1,310,665	1,449,827
総負債	324,828	318,952	256,479	299,221
正味財産	1,052,915	1,050,626	1,054,185	1,150,606
正味財産増減額	5,017	△2,289	3,559	96,421
基本金	135,302	135,302	135,302	135,302

### ②市の補助金等の状況

最近4年間に川崎市から収受した補助金、委託金、指定管理料は、以下のとおりである。  
なお、川崎市による(福)川崎聖風福祉会への出捐はない。

(単位：千円)

区分	15年度	16年度	17年度	18年度
補助金	167,733	151,009	75,330	70,903
委託料	—	96,054	101,679	189,512
指定管理料	—	—	—	263,960
合計	167,733	247,063	177,009	524,375

## Ⅲ 指定管理者の選定の経緯

### 1. 募集期間

平成17年7月15日から平成17年8月15日

### 2. 応募団体

以下の2団体である。

(福)川崎聖風福祉会

(福)川崎市社会福祉事業団(市の100%出資法人)

### 3. 選定基準

選定基準は以下のとおりである。

選定基準
① 応募者の概要（理念及び組織、財政基盤、諸規定の整備、外部への情報提供）
② 第一種社会福祉事業等の運営実績
③ 養護老人ホームの運営に対する対応（処遇、給食、健康管理、衛生管理、生活指導、職員教育、苦情対応、個人情報管理、事故防止等）
④ 職員の確保（配置基準の適正、施設長予定者・その他職員の経験、職員確保への対応）
⑤ 適正な人件費及び事業費（経験等に応じた適正な人件費、処遇維持のための適正な事業費等）
⑥ 仕様書に示した以外の上乗せ提案

### 4. 選定の結果

2 団体からの仕様書及びヒアリング等を踏まえて、上記の選定基準に従って選定委員会において決議した。応募のあった 2 団体は、市内における第一種社会福祉事業の経験及び実績も豊富で、直営から指定管理者制度に移行することによる経費削減効果も図られているところであるが、事業計画等を含む総合的な見地から、利用者に対する処遇等について詳細な提案を示した(福)川崎聖風福祉会がやや優っていると判断され、同法人が指定管理者として選定された。

なお、審査の結果は以下のとおりであった（各委員持ち点 150 点×7 人＝1,050 点満点）。

応募者	点数
(福)川崎聖風福祉会	832 点
(福)川崎市社会福祉事業団	—

## IV 監査の結果

### 担当部局における監査の結果

#### 1. 事業実施のチェック（モニタリング）の有効性について

川崎市から指定管理者へのモニタリングの方法として、年に1回の事業報告書の提出、毎月の「老人ホーム状況報告書」の提出、実地確認、緊急事態発生時の報告、現場視察などが行われている。

しかし、部局の方針としての具体的なモニタリング方針や手続きは定められていないため、モニタリングの精度は担当者の資質により左右される可能性がある。担当者が変わったとしても必要な水準のモニタリングを実施できるようにする観点からは、モニタリング方針や手続きの策定、文書化が必要である。

モニタリングに当たっては、具体的な指標（食事の残食率や事故の発生件数、苦情の件数など施設に対する利用者満足度を測定できるもの）を選び、その指標の改善状況を確認するという方法を取り入れるべきである。

当該施設は、従来直営で実施していたものを民間団体に指定管理させたものであり、実施する事業のサービス水準の維持、経費削減の効率化の観点から、よりモニタリングが重要になってきており、その手法を確立させる必要が高いといえる。

なお、具体的には、「第1節 全般的事項 第4 川崎市の指定管理者制度 IV 監査の結果 6. モニタリングについて」を参照のこと。

#### 2. 協定書における貸与物品の確認について

協定締結時に、指定管理者に対して貸与する物品を協定締結者相互間で確認する書面が残されていなかった。指定管理期間終了後に、物品を市に返却しなければならないことを考慮すると、協定に市貸与物品のリストを添付し、管理責任区分について相互に合意することが必要である。

また、施設内にある金額的重要性があると思われる物品について、市の物品台帳又は指定管理者の固定資産台帳に記載されているかどうかを確認した。その結果、集会室のカラオケセット、集会室のスピーカー、クラブ室の本棚が、市又は指定管理者のいずれの管理帳簿にも記載されていないことが判明した。指定管理期間終了後に、市の貸与物品については市に返却しなければならないことから、少なくとも指定管理期間終了までに、施設内の各物品の所有権がどちらにあるのかについての整理を行うことが必要である。

### 3. 固定資産の老朽化と中長期的な修繕計画について

恵楽園は施設設置から14年が経過しており、固定資産の老朽化が進行している。現場視察時に認識した固定資産の老朽化状況は以下のとおりである。

対象資産	状況
煙式スポット型感知器	煙が発生していない状況で作動した。平成19年7月、平成18年8月に1機ずつ取替えを行っており、他の感知器も同様の故障が生じる可能性がある。
調理室のガス漏れ探知機	ガスが一定以上発生していない状況で作動した。
調理室の天井	天井の断熱材に染み付いた汚れがとけて、調理室にたれてしまっており、ビニールを下げて対応している。また、空調装置の結露による水漏れが起きたこともある。

恵楽園は生活施設であり、特に安全性に配慮する必要があることから、計画的に修繕や取替え等に対応しなければならない。

協定書によると、1件当たり50万円を超える修繕は市が負担することとされているが、担当部局では施設の中長期の修繕計画が策定されていなかった。予算の制約等により必要な修繕が先送りにならないよう、中長期的な修繕計画を立案し、修繕の優先順位を把握することが必要である。

### 指定管理者における監査の結果

#### 4. 共通経費の按分について

事業報告書には、施設に係る収支を記載するが、その際、本部経費など各施設に共通する経費の按分方法が問題となる。

(福)川崎聖風福祉会の決算書上、共通経費は、各施設の負担能力に応じて同福祉会が任意に按分していた。共通経費の按分を指定管理者が任意に行う場合、市に対する収支報告の結果を恣意的に操作する余地が残ってしまう。事業の実態に適合する共通経費の按分方法を検討し、規定上明確にする必要がある。

市においても、施設に係る収支が適切に計上されているかどうかについて事業報告書を調査し、適切に計上されていないのであれば是正を求める必要がある。

#### 5. 利用者預り金の管理について

恵楽園では、施設の入居者やその家族の希望に応じて、入居者の現金を預って管理している。これは、施設が老人ホームであるという性質から、入居者自身では買い物ができないことや、現金の管理ができないことに応えたものである。原則的には、こうした現金の預りに係るサービスはトラブルの元となるため、実施しないことが望ましいが、利

利用者ニーズに応えるためのサービスとして、一定のルールを設けて実施する分には、こうしたサービスも有用と考えられる。

施設職員が入居者の個人的な買い物を代行した場合、この預り金から支出することになるが、支出の際には、管理帳簿である預り帳に利用者のサインを求めることにより、利用者の意思を確かめている。しかし、この預り帳について閲覧したところ、利用者の支出確認のサインがない事例が発見された。

貴重品管理ができない施設利用者に対するサービスとして実施しているのであるから、利用者の確認サインの実効性に多少の疑問がないわけでもないが、少なくとも施設職員の預り金の流用を疑われないためには、利用者の確認サインを求め、確実にサインを受領することが必要である。

## 6. 固定資産の現物管理について

固定資産の現物管理の状況を確認するため、市の物品台帳から任意に 12 件、団体の固定資産台帳から任意に 1 件、台帳と現物との照合作業を実施したところ、以下の事項が発見された。

なお、居室の資産については、利用者が生活している空間であることを配慮して、現物照合の対象外とした。

資産	所有権	発見事項
集会室のカラーテレビ	川崎市	物品シールが添付されていない。
静養室の歩行器	川崎市	物品シールが添付されていない。
クラブ室のミシン	川崎市	物品シールが添付されていない。
3階の洗濯乾燥機	川崎市	物品シールが電子化後の新しい資産コードに対応したものであるが、台帳と現物で資産コードが不一致。
3人かけロビーチェア	川崎市	台帳上は正面玄関に所在することになっているが、現物は談話室にあった。

市の物品台帳を電子化する際に、新しい資産コードを付け直しているが、ほとんどの資産について電子化前の旧コードで物品シールが貼られているため、現物と物品との対応を正確に確認できなかった。特に、同種の資産が複数存在する場合には、1対1で対応させられなかった。電子化後の新しい資産コードに対応する物品シールを現物に貼り替えることが必要である。

また、少なくとも、市からの貸与物品は、現物を年に 1 回程度たな卸しし（施設の性質上、一斉たな卸しが困難であるとしても、循環たな卸しの採用なども検討すべきである）、適切に資産を保全する必要がある。

## V 意見

### 担当部局に対する意見

#### 1. 人員状況について

恵楽園の指定管理開始時点では、介護職に係る経験者は半分以下であった。また、介護関係の資格取得状況は、介護職 17 人のうち、介護福祉士が 3 名、介護福祉士とケアマネージャーの両方を取得している者が 2 名、ホームヘルパー1 級が 1 名、ホームヘルパー2 級が 2 名ということで、半数以上が無資格であった。

資格者の数は、協定や仕様書等で明確に示されているわけではないため、このことが直ちに市との関係で問題となるものではないが、施設の性質上、より経験者を多く配属することが望まれ、今後も資格取得を促進していく必要があると思われる。

市としても、仕様書等により、一定以上の経験者や資格取得者の確保を協定上明確化することが望まれる。

#### 2. マニュアルの整備について

健康福祉局総務部監査指導課から平成 19 年 6 月 28 日実施の監査で非常災害対策の指針となるマニュアル、感染症及び食中毒の予防及び蔓延防止についての対応マニュアル、事故発生時の報告と防止策についての指針となるマニュアルの策定を行うべきであるという指摘を受けている。

平成 19 年度における指摘であるため、まだマニュアルは策定されていないが、これらは利用者の安全及び健康上重要であるため、確実に対応することが必要となる。

## 第5 川崎市かわなかじま保育園

所管部局	保健福祉局 こども施策推進部 こども計画課
指定管理者	(株)こどもの森
指定管理期間	平成18年4月1日から平成23年3月31日(5年間)

### I 施設の概要

#### 1. 施設の設置目的

保育園は、児童福祉法に基づき、保育にかける乳児又は幼児を保育することを目的とした施設である。

平成19年4月現在、川崎市における認可保育園は123箇所あり、運営主体別でみると公設公営81施設、指定管理8施設、民設民営34施設である（指定管理者制度を導入した施設は、平成18年度末では3施設であり、平成19年4月に新たに5施設導入されたところである）。

川崎市かわなかじま保育園（以下、「かわなかじま保育園」という。）は、待機児童解消をめざす施策の一環として、平成18年度に市立川中島中学校の敷地内に新設された保育園である。

#### 2. 施設の内容

名称	川崎市かわなかじま保育園
所在地	川崎市川崎区藤崎二丁目19番2号
開設年月日	平成18年4月1日
施設規模	鉄筋コンクリート造2階建 延べ床面積 965.94㎡
施設内容	保育室6室、調理室、ランチルーム、調乳室、沐浴室、事務室、一時保育室等
定員	120名
開園日	保育実施：月曜日から土曜日（祝日、12月29日から1月3日は休園） 一時保育：月曜日から金曜日（祝日、12月29日から1月3日は休園）
開園時間	保育実施：午前7時から午後8時（延長保育午後6時から午後8時） 一時保育：午前8時30分から午後5時

#### 3. 施設の運営及び維持管理の形態の変遷

かわなかじま保育園は、平成18年度に新設された保育園であり、設立時から指定管理者による管理運営が実施されている。

#### 4. 施設の収支の状況

平成 18 年度におけるかわなかじま保育園の収支の状況は以下のとおりである。支出の 63%が人件費であり、労働集約的な事業であるといえる。運営初年度であることから職員採用のための経費がかかり、事務費も多額となっている。

	決算額(千円)	構成割合
収入	150,159	100.0%
指定管理料	144,854	96.5%
その他	5,305	3.5%
支出	147,547	100.0%
人件費	92,265	62.5%
事務費	41,552	28.2%
事業費	13,730	9.3%
差引	2,612	

#### 5. 指定管理者制度導入後の効果の測定

新規施設で当初より指定管理導入施設であるため、金額面での比較は実施していない。

## II 指定管理者の概要

### 1. (株)こどもの森

(株)こどもの森は平成 4 年 1 月 22 日に設立された株式会社である。本社所在地は東京都国分寺市であり、川崎市の事業者ではない。三鷹市立牟礼保育園の運営を行う等、主として幼児教育・保育関連事業を実施している。

## III 指定管理者の選定の経緯

### 1. 募集期間

平 17 年 5 月 23 日から 6 月 22 日

### 2. 応募団体

以下の 7 団体

(株)サクセスアカデミー、(福)ショウトク福社会、(株)こどもの森、  
NPO 法人エデュケーションガーディアンシップグループ、  
(福)カナの会、NPO 法人ワーカーズコープ、(株)日本保育サービス

### 3. 選定基準

選定基準は以下のとおりである。

選定基準
① 団体の概要
② 保育園の運営
③ 職員の確保
④ 事業費・人件費
⑤ 地域の子育て支援
⑥ その他

### 4. 選定の結果

前述の 7 団体から提出された事業計画書等の関係書類の審査及びヒアリングを経て、(株)こどもの森が選定された。選定にあたっては、事業提案の内容等について外部有識者の意見を参考としている。

なお、審査の結果は以下のとおりである。

応募者名	点数 (1,050 点満点)
(株)こどもの森	914 点
A 社	803 点
B 社	772 点
C 社	732 点
D 社	660 点
E 社	516 点
F 社	515 点

## IV 監査の結果

### 担当部局における監査の結果

#### 1. 事業計画書の様式について

かわなかじま保育園の指定管理者の募集期間は、平成 17 年 5 月 23 日から平成 17 年 6 月 22 日までであり、応募団体からの事業計画書等の提出書類及び事業提案説明をもとに平成 17 年 7 月 7 日に指定管理予定者が選定された。保育園という比較的民営での運営に適した施設であること、さらには新規の施設であることから、応募した団体は多く、Ⅲ 2.記載の 7 団体であった。

指定管理者指定申請書や事業計画書などの提出書類は、川崎市保育園条例施行規則第 4 条に規定されており、その記載上の留意点が、川崎市かわなかじま保育園指定管理仕様書（以下、「仕様書」という。）に記載されている。ただし、仕様書では、事業計画書の職員勤務体制、経費見積、現在運営している保育園の概要にかかる参考様式以外は、簡単な留意事項が示されているのみである。

各団体の事業計画書を閲覧したところ、指定様式以外の事項は団体ごとに提出された資料のボリューム、記述方法が異なっており、多数の添付資料をつけ参照させる形式をとっている団体も多く、評価要素のピックアップが効率的に行える状況とはいえなかった。

また、かわなかじま保育園指定管理者評価項目（以下、「評価項目」という。）と仕様書とを比較すると下記のように対応しない部分も見受けられた。

評価項目の記載	仕様書上の記載
評価項目 25 関係機関との連携についての認識を有しているか	記載なし
評価項目 26 仕様書に示した以外の上乗せした提案の内容が効果的か	仕様書上、受入月令の記載はあるが、上乗せ提案を求める記載は無し
評価項目 27 上乗せの事業に対し適正な保護者負担を求めているか	同上
記載なし	仕様書(1)⑨ 保育環境（衛生面・安全面）を整えるための取り組み

仕様書は、効率的な評価の実施のために、評価項目に即して記載する必要がある。また、事業に関する上乗せ提案の有無を評価項目とするのであれば(配点 150 点中 10 点)、仕様書上でその旨を記載する必要がある。

## 2. 指定申請書添付書類について

指定申請時の添付資料として、川崎市保育園条例施行規則第4条3号3項では指定申請の日の属する事業年度の前事業年度の財務諸表(すなわち平成16年度の財務諸表)の提出を求めている。また、同4項では指定申請の日の属する事業年度及び翌事業年度の事業計画書及び収支予算書(すなわち平成17年度及び平成18年度の事業計画書及び収支予算書)の提出を求めている。

応募団体よりの提出書類を確認したところ、各団体の資料の提出状況は次のとおりであった。

法人名(注)	決算書	事業計画書・収支予算書
㈱こどもの森	平成15年度	認可保育園についての事業計画書・収支予算書(平成16年度・平成17年度)
A社	平成15年度	提出なし
B社	平成15年度	法人全体の収支予算書(平成16年度・平成17年度)
C社	平成16年度	提出なし
D社	平成15年度	法人全体の収支予算書(平成16年度)
E社	平成15年度	法人全体についての事業計画書・収支予算書(平成16年度・平成17年度)
F社	平成15年度	提出なし

(注)「Ⅲ 指定管理者の選定の経緯 4. 選定の結果」に記載したA社～F社とは一致しない。

### (1) 条例施行規則で求める財務諸表等の提出について

7団体中6団体が、条例施行規則に定める指定申請の日の属する事業年度の前事業年度(平成16年度)ではなく、その前年度(平成15年度)の決算書を提出していた。これは、応募段階で、3月決算以外の法人の応募も想定し、健康福祉局作成の募集要項で、提出書類を“平成15年度の財産目録、貸借対照表及び損益計算書又は収支計算書”としたためである。

また、条例施行規則に従えば、事業計画書・収支予算書は、平成17年度及び平成18年度のもものが提出されるべきところが、平成16年度及び平成17年度の年度事業計画書・収支予算書を提出している団体があった。これも同様に、募集要項で“平成16年度及び平成17年度の事業計画書・収支予算書”と記載していたことが影響している。

条例(施行規則)で、直近の決算書や事業計画書・収支予算書を求める意図は、法人の財務基盤、経営能力、長期的運営能力などを、もっとも現在に近い時点の材料で判断できるようにするためである。応募団体の決算期のタイミング等によりやむを得ない事情がある場合は別途規定すればよく、条例(施行規則)に従い、直近の財務諸表、事業計画書・収支予算書を手に入れ、法人の財務基盤等を検討する必要がある。

## (2) 受領資料の確認と不足資料の徴求について

7 団体中 3 団体は、事業計画書及び収支予算書の提出がなされていない。市では、提出を受けた時点ですべての書類が揃っているかどうかを確認しきれておらず、当該団体の事業計画及び収支予算は、ヒアリングでフォローアップしたにとどまり、追加的に資料を徴求していなかった。

要求した提出資料を提出してこない応募者側の問題もあるが、市でも資料を受領する際に要求資料が揃っているかを形式要件として確認し、揃っていない資料があればこれを徴求すべきである。

## 3. 経費見積と事業報告書における収支報告の比較について

HPで公表されている「平成18年度川崎市かわなかじま保育園管理運営に関する評価について」の(3)収支状況において収支実績が記載されており、「収支のバランスをとりながら、安定した運営の継続を望む」との評価及び指導の記載がなされている。この点、所管部局では、事業計画書とともに提出された経費見積書と事業報告書に含まれている収支報告書を比較し、乖離した項目があれば指定管理者に事情を確認しているということだが、検討内容の資料は作成されていなかった。

参考までに、経費項目につき経費見積書と収支報告書の比較結果を示すと下記のとおりである。

	収支報告書金額 (千円)	構成割合	経費見積書における経費項目の割合
人件費	92,265	63%	81%
事務費	41,552	28%	5%
事業費その他	13,730	9%	14%
合計	147,547	100%	100%

経費見積書における経費項目の割合と、収支報告書の経費項目の割合を比較すると、本来事業に支出される人件費・事業費その他の割合が減少している一方、管理に係る事務費の割合が大幅に増加している。

事業報告書で収支報告を求めている趣旨の一つは、実施事業が適切に実施されているかを経費面からモニターするためである。収支の最終的なバランスがとれるのみならず、経費が本来の事業にどの程度使用されているか等の分析を実施し、改善を要する事項があれば要望を行う必要がある。

また、指定管理者評価に関わる説明責任の観点から、実施した事項の資料は適切に作成し保管する必要がある。

#### **4. 事業報告書における収支報告の作成指針について**

前述の経費見積書と収支報告書を比較した際、収支報告書では退職給与引当金繰入額 9,059 千円となっており、経費見積書記載の 3,000 千円（退職共済掛金）と比較して多額となっていた。

指定管理者に確認したところ、退職給与引当金計上額は、個人ごとの積み上げとはなっておらず、平成 18 年度に比較的収支の余裕があったため、将来の退職金支給を見越して実際より多く収支報告書に記載していた。

また、収支報告書では、賞与引当金の計上及び法人本部の管理費の配賦は行われていなかった。

収支報告書は、保育園運営にどれほどの費用を要するかを知るために重要な情報であり、今後の新規の指定管理園の運営主体選定時にも有用な情報を提供すると考えられる。作成主体が異なることにより報告数値にばらつきが生じないように、経費の見積計上を行う必要のある項目は、一定の基準を設けて計上するよう指定管理者に対して指導する必要がある。

### **指定管理者における監査の結果**

#### **5. 固定資産管理について**

川崎市所有の備品には、川崎市物品会計規則 37 条の 2 第 2 項により、備品票を貼付することとなっている。

往査実施時に川崎市所有の備品のうち数点を確認したところ、固定資産の大型給食ワゴン（備品番号 00013055、00013056、00013057）には、備品管理シールが見当たらなかった。使用しているうちに備品シールが剥がれ落ちたものと考えられるが、備品票の再交付を受け、貼付する必要がある。

## V 意見

### 担当部局に対する意見

#### 1. 食材調達方法について

民間運営の保育園では、公立保育園にて使用している「保育園給食の手引き」を毎年配布し、献立作成の際に輸入食品の使用をなるべく控えたり、旬の国産野菜や果物等、食品添加物の少ない食品を使用するように、公立保育園と同様の指導がなされている。

その一方、かわなかじま保育園と公立保育園の食材費を比較すると、以下のとおりであった。なお、比較にあたっては、かわなかじま保育園の定員は 120 名であるが、開園初年度の平成 18 年度は 100 名程度の入所児童数であったことから、定員 95 名の公立保育園の賄い材料費平均を用いている。

	金額（千円）
公立（95 名定員）賄い材料費の平均	5,963
かわなかじま保育園給食費	4,556
差額	1,406

かわなかじま保育園の食材費は、公立園の平均食材費の約 76%に抑えられている。この理由について担当部局に問い合わせたところ、公立保育園の食材調達においては業者と値引き交渉は行っていないが、指定管理者は一般の株式会社であるため値引き等の交渉を実施しているのが要因ではないかとの回答を得た。

食材費の差異が、この回答のとおり食材調達方法の違いからくるものであれば、限られた予算を有効に活用する観点からは、公設公営の保育園でも指定管理者の食材調達方法を参考にすることが考えられる。

平成 19 年 4 月現在の川崎市における公設公営の保育園は 81 園あり、便宜的に規模を同様なものとした場合の単純計算の上では、食材調達交渉により市全体で 113,886 千円（1,406 千円×81 園）の費用を削減できることとなる。

### 指定管理者に対する意見

#### 2. 遊具の安全点検記録について

遊具の異常の早期発見のために、遊具の日常点検は、維持管理上重要な事項である。

かわなかじま保育園では、遊具の日常点検は定期的に行っているとのことであったが、点検実施時の記録は残されていなかった。

点検表などの記録や異常箇所・経年変化の記録を残しておくことは、施設管理を実施する上では有用であり、安全点検実施時には記録を残すべきである。

## 第6 川崎市こども文化センター

所管部局	市民局 地域生活部 青少年育成課
指定管理者	(財)かわさき市民活動センター、(福)青丘社、菅生こども文化センター運営協議会、NPO 法人川崎児童健全育成会コッコロ
指定管理期間	平成 18 年 4 月 1 日から平成 23 年 3 月 31 日(5 年間)

### I 施設の概要

#### 1. 施設の設置目的

川崎市こども文化センター（以下、「こども文化センター」という。）は、児童福祉法第 40 条に基づく児童厚生施設であり、児童に健全な遊びを与えてその健康を増進し、情操を豊かにすることを目的に設置された施設である。

#### 2. 施設の内容

こども文化センターは、上記目的のため児童の遊びを指導する業務、地域との連携に関する業務、施設管理その他の業務を実施している。

名称	川崎市こども文化センター
利用対象	0 歳～18 歳未満の児童 児童の健全育成に携わる地域の方々 市民活動に携わる地域の方々
利用料金	無料
運営内容	小学生、中学生、高校生等、児童の居場所づくり 児童を対象とした行事等の開催（例、ゲーム大会・おやつ作り） 児童を対象とした遊びの支援（例、けん玉・コマなどの伝承遊び ドッジボール等のスポーツ） 自主的保育サークルへの支援 青少年団体・市民活動団体への利用
開館時間等	開館時間 午前 9 時 30 分から午後 9 時 (日曜日・祝日は午後 6 時まで) 休館日 12 月 29 日から 1 月 3 日

こども文化センターは概ね 1 中学校区に 1 箇所の計 59 館あり、その内訳は川崎市設置(指定管理施設) 58 館、民設民営 1 館が設置されている。

閉館時間は、中高生の居場所作りを目的として午後 9 時としており、近隣自治体における類似施設が午後 6 時閉館となることと比べて長時間となっている点が特徴的である。

各施設の詳細は次のとおりである。

区	施設名	所在地	延床面積	開設年月日	管轄わくわくプラザ、その他
川崎	旭町	川崎区旭町2-1-5	1171.95	昭和35年5月10日	旭町小、宮前小、児童ホール
		〃 日進町5-1			
	日進町	(福祉センター内)	543.98	昭和49年6月1日	川崎小、京町小
	渡田	〃 渡田1-15-5	330.39	昭和61年4月1日	田島小、向小
	大師	〃 大師公園1-4	358.17	昭和35年12月24日	大師小、四谷小
	藤崎	〃 藤崎4-17-6	330.82	昭和53年5月30日	藤崎小、川中島小
	殿町	〃 殿町1-18-13	330.98	昭和60年4月1日	殿町小、東門前小
	田島	〃 田島町20-23	324.1	昭和55年5月1日	渡田小
	浅田	〃 浅田3-7-10	330.25	昭和62年4月1日	浅田小、小田小
	小田	〃 小田2-16-9	330.04	平成元年4月1日	新町小、東小田小
幸	桜本	〃 桜本1-5-6	630 (含ふれあい館)	昭和62年4月1日	桜本小、東桜本小、大島小、東大島小、
	南河原	幸 区都町74-2	380.6	昭和35年12月24日	南河原小、幸町小
	小倉	〃 小倉1630	344.44	昭和50年12月20日	小倉小、東小倉小
	幸	〃 戸手本町1-11-5	344	昭和55年5月1日	戸手小、西御幸小、御幸小
	南加瀬	〃 南加瀬2-19-3	486.24	昭和56年4月1日	南加瀬小、夢見ヶ崎小
	下平間	〃 下平間70-1	330.45	昭和60年4月1日	下平間小、古市場小
	北加瀬	〃 北加瀬2-12-12	329.94	平成元年4月1日	日吉小、古川小
中原	小杉	中原区小杉町3-417	484.7	昭和52年5月1日	今井小
	玉川	〃 市ノ坪464-2	330.39	昭和53年4月1日	玉川小、下沼部小
	住吉	〃 木月祇園町17-6	333.1	昭和37年3月17日	住吉小、東住吉小
	新城	〃 下新城1-2-4	346.52	昭和55年4月1日	新城小、橋小
	平間	〃 上平間1323	360.71	昭和41年4月10日	平間小、下河原小
	大戸	〃 上小田中2-24-1	338.41	昭和40年5月22日	大戸小、大谷戸小
	新丸子	〃 新丸子町691-7	342.76	昭和58年4月1日	上丸子小、西丸子小
	西加瀬	〃 西加瀬5-5	331	昭和61年4月1日	荻宿小、木月小
	井田	〃 井田杉山町16-38	330.92	昭和62年4月1日	井田小、下小田中小
	宮内	〃 宮内3-4-3	329.6	平成元年4月1日	宮内小、中原小
高津	末長	高津区末長1289	352.64	昭和43年5月3日	末長小、新作小
	上作延	〃 上作延1142-4	302.45	昭和51年5月20日	上作延小、南原小
	高津	〃 溝口310-8	331.4	昭和37年3月31日	高津小、下作延小
	子母口	〃 子母口983	330.83	昭和59年4月1日	久末小、子母口小
	二子	〃 二子5-14-61	345.64	昭和61年4月1日	坂戸小、久本小
	梶ヶ谷	〃 梶ヶ谷6-1-10	330.73	昭和63年4月1日	梶ヶ谷小、西梶ヶ谷小
	東高津	〃 下野毛1-3-2	329.96	平成8年10月1日	東高津小
宮前	宮崎	宮前区宮崎1-7	329.52	昭和48年5月1日	宮崎小、宮崎台小
	有馬	〃 有馬4-5-2	324.68	昭和53年5月1日	西有馬小、鷺沼小、有馬小
	野川	〃 野川3182-1	332.3	昭和56年6月1日	西野川小、南野川小、野川小
	宮前平	〃 宮崎6-2	328.49	昭和57年4月1日	富士見台小、宮前平小
	平	〃 平2-13-1	341.47	昭和52年6月1日	向丘小、長尾小
	菅生	〃 菅生ヶ丘13-2	334.31	昭和50年5月20日	稗原小
	白幡台	〃 白幡台1-13-1	337.36	昭和60年6月1日	白幡台小、平小
	蔵敷	〃 菅生5-3-21	331.96	昭和63年4月1日	菅生小、犬蔵小
多摩	錦ヶ丘	多摩区栗谷3-28-2	304.14	昭和49年12月1日	南生田小、生田小
	菅	〃 菅北浦3-11-1	320.94	昭和55年4月1日	菅小、東菅小
	枳形	〃 枳形6-3-1	339.38	昭和37年3月31日	東生田小
	長尾	〃 長尾1-12-7	323.39	昭和57年4月1日	稲田小、久地小
	中野島	〃 中野島4-22-7	330.18	平成元年4月1日	中野島小、下布田小
	三田	〃 三田3-7-4	330.66	昭和63年4月1日	三田小
	南菅	〃 菅馬場3-26-1	330.7	平成2年6月1日	南菅小、西菅小
麻生	王禅寺	麻生区王禅寺東5-32-15	310.8	昭和56年4月1日	王禅寺小、東柿生小
	百合丘	〃 百合丘1-11-2	400.34	昭和46年8月1日	百合丘小、西生田小
	片平	〃 片平5-25-1	358.48	昭和58年4月1日	片平小、栗木台小
	東百合丘	〃 東百合丘3-1-10	332.75	昭和59年4月1日	長沢小、南百合丘小
	白山	〃 白山4-2-2	330.83	昭和61年4月1日	真福寺小、白山小
	千代ヶ丘	〃 千代ヶ丘1-20-60	330.01	昭和62年4月1日	金程小、千代ヶ丘小
	虹ヶ丘	〃 虹ヶ丘1-22-1	330	昭和62年4月1日	虹ヶ丘小
	麻生	〃 上麻生4-32-2	330.05	平成3年4月1日	麻生小
	柿生	〃 上麻生7-18-32	330.36	平成3年4月1日	柿生小
	岡上	〃 岡上277	330.82	平成5年4月1日	岡上小

### 3. 施設の運営及び維持管理の形態の変遷

川崎市が設置するこども文化センター58館のうち、桜本こども文化センターを除く57館は、平成14年度まで川崎市直営で運営され、平成15年度から平成17年度までは(財)かわさき市民活動センターによって委託管理されてきた。また、昭和63年設置の桜本こども文化センターは、設立時から平成17年度まで、ふれあい館との一体運営を(福)青丘社によって委託管理されてきた。

指定管理者制度を導入した平成18年度からは、下記の団体が指定管理者に選定され、施設の運営及び維持管理にあっている。制度導入前と後とでは、(財)かわさき市民活動センターが委託管理してきた57館のうち、菅生と岡上の2館の運営主体のみが替わったところである。

こども文化センター名	指定管理者
桜本こども文化センター	(福)青丘社
菅生こども文化センター	菅生こども文化センター運営協議会
岡上こども文化センター	NPO 法人川崎児童健全育成会コッコロ
上記を除く55こども文化センター	(財)かわさき市民活動センター

### 4. 施設の収支の状況

平成18年度におけるこども文化センター(全58館)の収支状況は以下のとおりである。

【こども文化センター平成18年度収支決算書】 (単位:千円)

	右記以外のこども文化センター55館計	ふれあい館・桜本こども文化センター	岡上こども文化センター	菅生こども文化センター
収入	2,635,619	134,211	31,580	24,093
指定管理料	2,635,619	134,211	31,580	24,093
支出	2,487,259	128,727	33,853	24,108
人件費	2,200,864	113,651	28,381	21,527
管理費	70,299	8,326	4,059	2,090
事務経費	216,096	6,750	1,413	490
差引	148,360	5,484	△ 2,273	△ 15

### 5. 指定管理者制度導入の効果額の測定

こども文化センターの事業費は、一般財源及び国庫支出金等から充当されている。こども文化センターのうち大部分を占める55館の運営は、指定管理者制度を導入後も従来と同じ(財)かわさき市民活動センターが実施している。

指定管理者制度の導入前と導入後で、市が支出する事業費及びそれに充当される一般財源(予算ベース)は以下のとおりである。

指定管理者制度導入効果額である一般財源減少額は、桜本こども文化センターを除くこども文化センター57館合計で140,743千円にのぼっている。経費の減少の主な要因は、主として臨時職員のスキル向上や職員の経験に基づく効率的な配置を行ったこと、市からの派遣職員（館長）の引き揚げによりプロパー館長との給与差(含む福利厚生費等)が生じ、人件費が減少したことである。

桜本こども文化センターは、合築されているふれあい館の業務の独自性・特殊性から1社のみ応募となり、経費面での競争とならなかったため、一般財源は指定管理者制度を導入する前に比べ7,030千円増加している。

① 桜本こども文化センター以外の合計 (単位:千円)

	事業費	一般財源
制度導入前に要した経費	2,910,032	2,811,042
制度導入後に要した経費	2,776,562	2,670,299
制度導入効果（差引）	133,470	140,743

(注)わくわくプラザ運営費を含み、備品貸付収入は含めず、経費は概算値を使用

② 桜本こども文化センター (単位:千円)

	事業費	一般財源
制度導入以前に要した経費	91,042	88,622
制度導入後に要した経費	97,824	95,652
制度導入効果（差引）	△ 6,782	△ 7,030

(注)わくわくプラザ運営費を含み、備品貸付収入は含めず、経費は概算値を使用

## II 指定管理者の概要

### 1. (財)かわさき市民活動センター

前述のとおり、川崎市設置のこども文化センター58館は、(財)かわさき市民活動センター、(福)青丘社、菅生こども文化センター運営協議会、NPO 法人川崎児童健全育成会ココロが指定管理者として指定されている。

包括外部監査に当たっては、主に、こども文化センター58館のうち55館の指定管理者となった(財)かわさき市民活動センターを検討することとし、その他3団体は付随的に検討を要する事項のみ記載する。

なお、現場視察は、(財)かわさき市民活動センターが指定管理者となっている幸こども文化センターを視察した。

#### (1) 法人の概要

(財)かわさき市民活動センターは、市民福祉増進のために、ボランティア意識の啓発及び

ボランティア・市民活動の開発を通じ、市民相互の連帯と協調の意識を高めるとともに、市民主権と参加の原則に基づき、ボランティア・市民活動、青少年活動、その他の地域的諸活動への市民参加を推進・援助し、あわせて青少年を健全育成し、もって住みよい文化的な地域社会の確立に寄与することを目的として、市民と川崎市が出資して設立された財団法人である。

法人名	(財)かわさき市民活動センター (平成 15 年 4 月に川崎ボランティアセンターから名称変更)
設立年月日	昭和 57 年 3 月 31 日 (開設は同年 4 月 8 日)
所管部局	市民局地域生活部地域生活課
基本財産	38,478 千円 (平成 19 年 3 月末) うち川崎市の出損 10,000 千円 (出資比率 26.0%) ※残りの 74.0%は市民からの寄付金
職員数	(平成 18 年 7 月現在) 役員 20 名 (うち市職員 2 名) 職員 311 名 (うち市職員 24 名)
実施事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ボランティア意識の啓発・広報</li> <li>・ボランティア・市民活動、青少年活動、その他の地域的諸活動に関する情報の収集及び提供、調査及び研究</li> <li>・ボランティア・市民活動の育成及び活動促進並びに研修、相談</li> <li>・こども文化センター (55 館) の管理運営の受託</li> <li>・わくわくプラザ事業 (106 校) の受託</li> </ul>

## (2) 収支等の状況及び市からの補助等の状況

### ①収支等の状況

(単位:千円)

区分	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度
総収入	148,209	2,934,321	3,042,613	2,907,320	2,680,096
総費用	140,789	2,928,398	3,036,370	2,902,705	2,675,008
次期繰越収支差額	7,420	5,922	6,242	4,615	5,088
総資産	137,156	248,146	297,341	529,928	593,823
総負債	96,969	206,402	252,051	482,416	485,776
正味財産	40,187	41,743	45,290	47,511	108,047
正味財産増減額	△268	1,555	3,547	2,221	60,535
基本金	30,530	30,546	32,920	36,713	108,047

平成 15 年度より総収入・総費用が多くなっているのは、市の直営で実施されていたこども文化センターの管理を平成 15 年度より財団が受託したことに伴うものである。

## ②市からの補助等の状況

(単位:千円)

区分	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
補助金	52,854	130,214	160,261	158,815	164,757
委託料	82,692	2,790,586	2,868,450	2,707,027	7,762
指定管理料	—	—	—	—	2,487,259
合計	135,546	2,920,800	3,028,711	2,865,842	2,659,778

(注)平成18年度の指定管理料は、年度協定金額2,635,619千円から剰余分148,360千円を返納した後の金額である。

## Ⅲ 指定管理者の選定の経緯

### 1. 募集期間

平成17年7月12日から8月22日

### 2. 応募団体

応募団体は以下のとおりであり、桜本こども文化センターを除き各館2～3団体が応募している。

館名	応募団体
旭町	(財)かわさき市民活動センター、(株)日本保育サービス NPO 法人風
藤崎	(財)かわさき市民活動センター、(株)日本保育サービス 日本労働者協同組合連合会センター事業団川崎事業所
田島、小田	(財)かわさき市民活動センター、(株)日本保育サービス、関トウ(株)
桜本	(福)青丘社
末長、高津、子母口、二子	(財)かわさき市民活動センター、(株)日本保育サービス 高津区子ども会連合会
宮崎、有馬、千代ヶ丘、虹ヶ丘、岡上	(財)かわさき市民活動センター、(株)日本保育サービス NPO 法人コッコロ
菅生	(財)かわさき市民活動センター、(株)日本保育サービス 菅生こども文化センター運営協議会
蔵敷	(財)かわさき市民活動センター、(株)日本保育サービス (有)コスモジオ産業
上記以外の42館	(財)かわさき市民活動センター、(株)日本保育サービス

### 3. 選定基準

選定基準は以下のとおりである。

選定基準
① 応募団体、法人等の概要、実績及び経営に関すること
② 管理運営及び職員体制に関すること
③ 住民のニーズの把握、サービスの提供、事業の実施に関すること
④ 施設の安全管理に関すること
⑤ その他

### 4. 選定の結果

応募団体より提出された事業計画書等の関係書類及びヒアリングを踏まえ、上記選定基準に従って、(財)市民活動センター、(福)青丘社、菅生こども文化センター運営協議会、NPO法人川崎児童健全育成会コッコロが選定された。

選定にあたっては、事業提案の内容等について外部有識者のコンサルタントの意見を参考としたところである。また、市民局指定管理者予定候補者選定等委員会要綱に従い、(財)市民活動センターの理事に就任している委員（地域生活部長）は、同財団が応募している57館の議決には加わっていない。

## IV 監査の結果

### 担当部局における監査の結果

#### 1. 選定過程における透明性の確保について

指定管理者予定候補者選定等委員会の委員は、関係部局の局長、部長により構成されている。選定委員会に先立ち、外部有識者よりの意見を聴取する機会は設けられているが、選定委員に有識者は加えられていない。

58館中55館のこども文化センターの指定管理者として選定された(財)かわさき市民活動センターは、所管である市民局地域生活部長が理事に就任している市の出資法人である。

こども文化センターの指定管理業務が重要なウェイトを占める同法人が、こども文化センターの指定管理者から外れることは、職員の雇用問題等を含めた出資法人のあり方の方向性そのものに非常に重要な影響を与える問題である。このような外観的独立性が確保されていない団体を選定する場合、指定管理者の選定過程の透明性・公平性を一層確保する必要がある。具体的な手法については「第1節 全般的事項 第4 川崎市の指定管理者制度 IV 監査の結果 1. 選定過程の透明性の確保について」を参考にされたい。

また、(財)かわさき市民活動センターの役員に就任している委員は、団体の採点こそ行っていないものの選定委員会の議事には参加しており、議事そのものから除くことが必要である。

#### 2. 評価単位及び募集単位の適正性について

こども文化センターの指定管理者募集にあたって、指定管理の単位は、様々な団体の参画を可能にするという観点から、グルーピングは行わず1館ごとの募集が行われた。

その結果、桜本こども文化センターは、従来からの管理委託先である(福)青丘社のみの応募が、残る57館は各館2~3団体の応募があった。

選定結果の資料を閲覧したところ、(財)かわさき市民活動センターは57館すべてにつき同一点数(740点)であった。(財)かわさき市民活動センターが提出した事業計画書を任意の数館につき閲覧したところ、似通った表現が散見されたもののまったく同一ではなかった。事業実施に関することなどは、地域の特性等に応じて記載内容が異なり、評価結果にばらつきが出てしかるべきである。評価結果がすべて同一点数となっていることは、1館単位ごとに適切な評価を実施したのかについて疑義が残る結果である。1館単位で募集したのであれば、各館ごとの評価も各項目につき個別に実施することが必要である。

また、こども文化センターは、スポーツ施設等と異なり、1施設当たりの規模はそれほど大きいものではない。そのため、民間事業者にとっては、ある程度まとまった単位の施設で指定管理者に選定されなければ採算性を確保できず、単館での募集を見送った可能性もある。あわせて、施設数が多いことを考慮すると、単館での募集ではなく、地域性等を勘案したグルーピングを行い、グループ単位で指定管理者を募集することも有用と考える。

### 3. 選定基準の妥当性について

選定基準は、以下のとおりであり、基準点は140点満点の84点（60%）とされている。

選定基準	点数配分	割合
① 応募団体、法人等の概要、実績及び経営に関すること	35点	25.0%
② 管理運営及び職員体制に関すること	30点	21.4%
③ 住民のニーズの把握、サービスの提供、事業の実施に関する こと	45点	32.1%
④ 施設の安全管理に関すること	20点	14.3%
⑤ その他	10点	7.2%
合計	140点	100.0%

さらに詳細な選定基準項目があり、それに従って配点ウェートを集計したところ、

施設の事業実施に関する基準（施設の経営計画や運営方法に関する項目）： 70点（50%）

管理経費の縮減に関する基準（経費見積りに関する項目）： 5点（4%）

施設の管理能力に関する基準（応募団体の概要や職員体制に関する項目）： 40点（29%）

その他の基準（上乘せ提案などに関する項目）： 25点（17%）

であり、管理経費縮減に関する基準であるところの経費見積りに関する項目は「⑤その他」に含まれており、配点ウェートは5点（4%）と極めて低いものとなっていた。

川崎市子ども文化センター条例第4条では、指定管理者の満たすべき要件として次の3点を規定している。

**【川崎市子ども文化センター条例 第4条】**

- ① 子ども文化センターの管理を行うに当たり、市民の平等な利用が確保できること。
- ② 事業計画書の内容が、子ども文化センターの効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること。
- ③ 事業計画書の内容に沿った子ども文化センターの管理を安定して行う能力を有すること。

上記②のうち、管理経費の縮減以外の項目は、評価項目の主要な部分を占めるが、管理経費の縮減への配点は140点中の5点とかなりウェートが低い。今回の外部包括監査で個別検討した8施設の中でも、管理経費の縮減に関する基準が全体の4%しかないのは著しく低い配点ウェートである。

今回の指定管理者に選定された団体の経費が、最も低い額を提案した団体の約1.5倍のケースもあった。指定管理者制度の趣旨が、市民サービスの向上及び管理経費の縮減にあることを踏まえると、限られた財源を効率的に使用するという観点から、経費面に対する考慮も指定管理者選定の重要な評価要素であり、評価基準の見直しを検討する必要がある。

## 指定管理者における監査の結果

### 4. 資金の管理について

こども文化センターの管理に関する基本協定書第 34 条では、施設の運營業務に係る資金の収支について、他の会計と区分して経理するものとし、独立した帳簿及び預金口座により管理しなければならないとされている。

しかし、(財)かわさき市民活動センターの決算書には、施設にかかる特別会計は設けられておらず、一般会計の中で“青少年事業費支出”として区分されているに過ぎない。基本協定書第 34 条の趣旨は、指定管理に関わる収支を一般会計部分と明確に区別し、決算書で確認することにあると考えられるが、現状では指定管理にかかった経費を決算書上確認することは困難な状況にある。

また、預金口座も指定管理事業単独の口座が設けられておらず、その他の事業と一括した管理が実施されており、協定に反する状態となっている。協定に従い、独立した帳簿及び預金口座により管理する必要がある。

### 5. 事業報告書における収支報告について

平成 18 年度川崎市こども文化センターの管理に関する年度協定書第 5 条においては、指定管理者と市の協議により剰余金を返納できる旨が定められている。平成 18 年度の指定管理料は、この条項に基づき、「平成 18 年度川崎市こども文化センターの管理に関する年度協定書における覚書」（以下「覚書」という）において、収入金額が支出金額を上回る場合その差額を返納する旨の取り決めがなされ、148,359 千円が(財)かわさき市民活動センターより川崎市へ返納されていた。

#### 【川崎市こども文化センターの管理に関する年度協定書における覚書】

第 3 条 前条の収入金額(指定管理料)が支出金額(協定で定められた管理経費)を上回る場合、その差額を返納金額とする。

第 4 条 乙((財)かわさき市民活動センター)は、前条で定める金額を、平成 19 年 5 月までに甲(川崎市)の指定する方法で、返納するものとする。

法人税法上、営利を目的としない公益法人等であっても、法人税等が規定する収益事業を営んでいる場合には法人税等が課税されるが、事業の対価が実費弁償であると所轄税務署長等の確認を受けた場合には収益事業として扱わないとされているため（法人税基本通達 15-1-28）、剰余部分について返納を行ったものである。

ただし、返納金額 148,359 千円は剰余金の全額ではなく、実際の剰余額 198,359 千円から財団留保分 50,000 千円を除いた金額である。この 50,000 千円は、将来の従業員の退職金の支払いに備えて財団内に留保したものであり、(財)かわさき市民活動センター青少年事業特定預金設定要綱に基づき、特定資産（青少年事業資産）へ振替えられている。

財団留保分 50,000 千円は事務経費に含めて報告されており、指定管理施設の管理運営に

関わる実際の経費が適切に報告されていない。経費報告を求める趣旨が、指定管理者の事業実施状況の適切性を確認するものであることを考えると、経費につき正確な報告を行う必要がある。

なお、覚書によれば、「返納金額は年度協定に定める金額が管理に要した経費等を上回る場合、その差額を返納金額とする」とされていることから、経費として報告する金額は、返納金額に影響を与えるため、今後の取扱いに留意されたい。

## **6. 減価償却費相当額の二重計上について**

平成 18 年度の(財)かわさき市民活動センターの正味財産増減計算書において、減価償却費 1,846 千円が計上されているが、それに加え同額の自動車購入引当金繰入額 223 千円、固定資産購入引当金繰入額 1,622 千円が計上されており、減価償却費相当額が 2 重計上となっている。

指定管理料は別途取り決められており、会計処理の誤りが指定管理料に影響を及ぼすものではないが、財務諸表及びそれを基礎として作成される経費報告は、当該財団の指定管理業務が経費面で適切に実施されているかどうかの目安となるものであり、適切な会計処理を行う必要がある。

## **V 意見**

### **担当部局に対する意見**

#### **1. 夜間利用状況を踏まえた閉館時間の見直し等について**

こども文化センターの閉館時間は、中高生の居場所作りを目的として午後 9 時となっているが、夜間（午後 6 時から 9 時）の利用状況をみると下記のとおりである。

【平成18年度夜間利用状況】				(単位：人)	
区	館名	利用者数(A)	うち夜間利用者数(B)	1日当たり夜間利用者(B/290日)	夜間利用率(B/A)%
	旭町	21,956	961	3.31	4.40%
	日進町	18,708	709	2.44	3.80%
川	渡田	24,888	4,697	16.2	18.90%
	大師	26,192	1,846	6.37	7.00%
	藤崎	19,449	1,919	6.62	9.90%
	殿町	25,298	3,284	11.32	13.00%
	田島	18,301	1,767	6.09	9.70%
崎	浅田	35,171	4,739	16.34	13.50%
	小田	26,795	2,566	8.85	9.60%
	桜本	48,216	5,493	18.94	11.40%
	南河原	29,491	1,012	3.49	3.40%
	小倉	20,170	1,028	3.54	5.10%
幸	幸	18,688	607	2.09	3.20%
	南加瀬	21,401	2,203	7.6	10.30%
	下平間	14,623	716	2.47	4.90%
	北加瀬	24,356	3,507	12.09	14.40%
	小杉	16,522	2,502	8.63	15.10%
	玉川	16,444	1,771	6.11	10.80%
中	住吉	17,784	934	3.22	5.30%
	新城	24,711	1,222	4.21	4.90%
	平間	24,764	3,329	11.48	13.40%
	大戸	21,773	1,311	4.52	6.00%
	新丸子	12,204	1,467	5.06	12.00%
原	西加瀬	16,502	1,379	4.76	8.40%
	井田	21,432	1,889	6.51	8.80%
	宮内	18,283	2,161	7.45	11.80%
	末長	37,186	2,045	7.05	5.50%
高	上作延	24,842	1,388	4.79	5.60%
	高津	28,658	2,131	7.35	7.40%
	子母口	22,306	2,880	9.93	12.90%
	二子	22,594	2,282	7.87	10.10%
津	梶ヶ谷	15,577	937	3.23	6.00%
	東高津	24,367	2,808	9.68	11.50%
	宮崎	34,411	1,452	5.01	4.20%
宮	有馬	16,766	660	2.28	3.90%
	野川	33,644	2,491	8.59	7.40%
	宮前平	22,343	1,154	3.98	5.20%
	平	17,145	1,210	4.17	7.10%
前	白幡台	17,578	2,594	8.94	14.80%
	蔵敷	21,518	1,533	5.29	7.10%
	菅生	17,181	2,128	7.34	12.40%
	錦ヶ丘	12,013	883	3.04	7.40%
多	菅	19,323	1,169	4.03	6.00%
	枅形	14,516	1,819	6.27	12.50%
	長尾	16,937	1,933	6.67	11.40%
	中野島	31,006	2,793	9.63	9.00%
摩	三田	24,557	742	2.56	3.00%
	南管	13,139	346	1.19	2.60%
	すかいきつず	20,446	1,944	6.7	9.50%
	王禅寺	14,708	305	1.05	2.10%
	百合丘	31,887	1,014	3.5	3.20%
麻	片平	15,036	448	1.54	3.00%
	東百合丘	17,302	992	3.42	5.70%
	白山	20,674	1,705	5.88	8.20%
	千代ヶ丘	16,749	730	2.52	4.40%
	虹ヶ丘	17,028	479	1.65	2.80%
生	麻生	24,765	1,105	3.81	4.50%
	柿生	18,644	888	3.06	4.80%
	岡上	14,489	582	2.01	4.00%
	合計	1,283,457	102,589	353.76	-

注：夜間開館となる日数は、土曜・祝日等を考慮し290日として計算

夜間の開館に際しては2名の担当者が業務に当たるが、南菅、王禅寺、片平、虹ヶ丘の各館では1日当たり夜間利用者が2名を切っており、配置される担当者数を下回る状況である。他方、川崎区にある桜本・浅田・渡田の各館は、多くの人々に利用されている。

このように、夜間利用の多い館と少ない館の格差が顕著である。夜間利用のニーズは、地区の特性や類似施設等の存在によって異なるため、夜間利用の少ない館についてはその理由を調査する必要がある。その上で、ニーズがあるにもかかわらず利用が少ない館については利用を促進し、また、ニーズそのものが少ない館については閉館時間を見直すことを検討すべきである。

## 2. 固定資産管理について

往査した幸こども文化センターにおいて、固定資産の現物管理の状況を確認するため、市の物品台帳、団体の固定資産台帳から任意に数件、台帳と現物との照合作業を実施した。

現場での資産管理意識は高く、物品の所在場所の整理がなされており、財団所有の固定資産については財団作成のシールの添付、不用品利用についてはその旨の表示がなされ、適切な資産管理がなされていた。これは、こども文化センターの管理に際し、市が市所有の備品の取得価額の5%相当額を備品賃借料として指定管理者より徴収していることも影響していると考えられる。

備品の管理意識の向上に有効であれば、他の指定管理施設においても、こども文化センターにならい、有償貸与を検討することも有用であると考ええる。

## 3. 事業実施のチェック（モニタリング）の有効性について

モニタリングは、指定管理者による公共サービスの履行に関し協定等に従い適切なサービス提供が実施されているかを確認する手段である。モニタリングが適切に実施されないことにより、重大な事故の発生の可能性、公共サービスの水準の低下、指定管理者の組織自体の破綻により施設の運営管理が継続できなくなるリスクが生じることも予想される。

川崎市から指定管理者へのモニタリングの方法としては、協定上、年に1回の事業報告書の提出及び緊急事態発生時の報告並びに現場視察が規定されている。指定管理予定者選定委員会では、事業報告書、所管課及び有識者の意見を参考に年度ごとの管理運営に対する評価が実施され、実施結果は公表されている。評価は、総務局より提示されている評価項目をベースにしつつ、各館の運営形態に合わせた評価項目を設定し、実施している。

しかし、具体的な評価基準をまとめた評価マニュアルは無いため、評価実施結果にばらつきが出ることが予想される。他の地方自治体では、指定管理者評価マニュアルを作成し評価を実施している事例も見られ、川崎市においても評価基準を統一して評価を実施することも有用であると考ええる。

なお、具体的には、「第1節 全般的事項 第4 川崎市の指定管理者制度 IV 監査の結果 6. モニタリングについて」を参照のこと。

## 指定管理者に対する意見

### 4. 利用者アンケート箱の設置について

こども文化センターでは、利用者のニーズの調査手段として、運営協議会、こども会議などからの意見の吸上げ、行事に関連したアンケートなどが行われている。往査した幸こども文化センターでも、運営協議会やこども会議などからの意見の吸上げ、行事に関連したアンケートは実施されていたが、館内に意見箱のようなものは設置されていなかった。意見・要望の中には、直接意見を申し出ることが困難なケースもあると考えられるため、意見箱の設置により随時提案を受け付けることも有効ではないかと考える。

なお、(財)かわさき市民活動センターの管理する他のこども文化センターでは、意見箱の設置を行っている館もあるとのことであり、相互に情報交換を行いながら積極的に市民ニーズの把握に努める必要があると考える。

## 第7 川崎シンフォニーホール

所管部局	市民局 市民文化室
指定管理者	(財)川崎市文化財団
指定管理期間	平成15年12月13日～平成20年3月31日（4年3ヵ月間）

(注) 今回の包括外部監査では、原則として上記期間にかかる第一期の指定管理者制度を対象とするが、平成18年度末において、平成20年4月1日～平成25年3月31日を指定管理期間とする第二期の指定管理予定者もすでに選定されているため、選定にかかる部分のみ第二期についても記述する。

### I 施設の概要

#### 1. 施設の設置目的

川崎シンフォニーホール（以下、「シンフォニーホール」という。）は、市が推進する文化芸術振興「音楽のまちづくり」の中心的施設として、音楽の鑑賞事業を通して、優れた文化芸術を市民に提供する場と位置付けられている。公演される音楽芸術を通じて、住民の福祉に役立つと同時に、教育、労働、経済、観光、産業振興、国際交流等の広い意味でのまちづくりの一角を担う施設としても位置付けられている。すなわち、「コンサートホール」と同時に広義の「まちづくり施設」の二面性を指向する施設である。

#### 2. 施設の内容

シンフォニーホールは、「音楽のまち・かわさき」のシンボルとして誕生し、最先端の音響と螺旋構造の機能美を持つワインヤード形式のホールでは、フランチャイズオーケストラ東京交響楽団の公演をはじめとした、多様なコンサートを展開しているほか、友の会の運営（会員数約4,000人）やホールスポンサー（法人・個人）の募集等も行っている。

名称	川崎シンフォニーホール（愛称：ミューザ川崎シンフォニーホール）
所在地	川崎市幸区大宮町1310番地
開設年月日	平成16年5月20日（音楽工房） 平成16年7月1日（音楽ホール）
施設規模	① 構造 鉄骨造（一部鉄筋コンクリート造） ② 延床面積 17,243.96㎡ ③ 建築時期 平成15年12月
主な施設内容	① 音楽ホール 座席数 1階～4階席 全1,987席（ほかに車椅子席10席） 楽屋 大楽屋5室（定員全135名）個室7室（定員全7名） 応接室 1室（定員4名） スタッフ控室 1室（定員12名）

	② 音楽工房 市民交流室 150 席（可動席） 控室 1 室（定員 4 名） 企画展示室 1 室（面積 213.4 m <sup>2</sup> ） 練習室 3 室（定員 全 32 名） 会議室 3 室（定員 全 68 名） 研修室 4 室（定員 全 99 名）
開館時間等	開館時間 原則として午前 9 時～午後 10 時 休館日 12 月 29 日～翌年の 1 月 3 日

### 3. シンフォニーホール施設の施設管理運営形態の変遷

シンフォニーホールは、平成 15 年 12 月に都市基盤整備公団から取得した文化施設であり、平成 16 年 7 月 1 日より供用を開始した（音楽ホール）。開設の準備段階において地方自治法の改正により指定管理者制度が導入されたため、開館当初から条例により指定管理者制度で管理運営を定めた施設であり、川崎市の指定管理者制度の第 1 号案件である。

### 4. 施設の収支の状況

平成 18 年度のシンフォニーホールの施設管理に係る収支の状況は以下のとおりである。

#### 【シンフォニーホール平成 18 年度収支決算書】

（単位：千円）

	予算額①	決算額②	差引：②-①	備考
<b>I 事業活動収入</b>	<b>1,238,951</b>	<b>1,134,886</b>	<b>△104,064</b>	
1 音楽文化事業収入	349,919	386,331	36,412	(注 1)
2 受託料等収入	871,512	729,175	△142,336	(注 2)
3 サマーミュージア協賛金収入	17,500	16,200	△1,300	
4 雑収入	20	3,179	3,159	
<b>II 事業活動支出</b>	<b>1,216,001</b>	<b>1,133,236</b>	<b>△82,764</b>	
1 音楽文化事業支出	518,872	475,644	△43,227	
2 管理費支出	697,129	657,591	△39,537	
<b>収支差額</b>	<b>22,950</b>	<b>1,650</b>	<b>△21,300</b>	

(注 1) 平成 18 年度は人気アーティストの来演が多く予想を上回るチケット売上があった。

(注 2) 受託料等収入 729,175 千円のうち、728,284 千円が指定管理料収入である。

収入総額 1,134,886 千円のち 728,284 千円（収入総額の 64.2%）を指定管理料（収支計算書上の科目名は「シンフォニーホール受託料収入」である）で賄っている。また、音楽文化事業収入のうち主なものは入場料収入 242,783 千円、音楽ホール及び音楽工房等の利用料金収入 113,720 千円である。

支出総額 1,133,236 千円のうち音楽文化事業支出は 475,644 千円であり、その 85.2%にあたる 405,090 千円が公演事業費支出（出演料）である。また、管理費支出 657,591 千円のうち、人事管理費支出は 113,279 千円、事業管理費支出は 544,312 千円であり、事業管理支出の多くは客席案内や窓口受付業務、舞台運営・管理等に係る業務委託費である。

## 5. 指定管理者導入の効果額の測定

開館当初より指定管理者制度を導入しており、導入効果額は算定していない。

## II 指定管理者の概要

### 1. (財)川崎市文化財団

#### (1) 法人の概要

(財)川崎市文化財団は、「市民の文化活動の振興を図り、もって市民生活の向上と川崎市における新しい市民文化の創造に寄与すること」を目的として、昭和 60 年 3 月 23 日に設立された市の 100%出資法人である。

市民文化の発展と創造を図るため、各種の演奏会や能楽等の公演をはじめ、企画展の開催、歴史や文化情報に関する図書の発行等を行うほか、「アートガーデンかわさき」、「川崎能楽堂」などの文化施設を市民文化の発表及び鑑賞の場として提供している。

平成 18 年度において指定管理者となっている施設は、シンフォニーホールのみであるが、平成 19 年度からは川崎市アートセンターの指定管理者に川崎市文化財団グループとして選定されている。

法人名	(財)川崎市文化財団
設立年月日	昭和 60 年 3 月 23 日
所管部局	市民局市民文化室
基本財産	30,000 千円 川崎市の出損状況 100.0%
職員数	(平成 18 年 7 月現在) 役員 15 名 (うち市職員 2 名) 職員 24 名 (うち市職員 7 名)
主な実施事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・文化の振興に関する調査研究、情報及び資料の収集及び提供</li> <li>・市民の創造的な文化活動に対する支援</li> <li>・文化に関する講演会、シンポジウム、研究会の開催</li> <li>・歴史文化の発掘及び顕彰</li> <li>・芸術文化の発表及び鑑賞に関する事業の展開</li> <li>・文化施設の管理及び運営</li> <li>・川崎市が行う文化事業の受託</li> </ul>

## (2) 指定管理者としての業務内容

平成15年度よりシンフォニーホールの指定管理者として、音楽鑑賞の機会の提供と音楽活動の振興を図っている。具体的な業務のうち、窓口受付業務をサントリーパブリシティサービス(株) (以下、「SPS」という。)に委託し、また、舞台管理運営業務を(株)シグマコミュニケーションズ (以下、「シグマ」という。)に委託しており、(財)川崎市文化財団は事業制作及び全体の統括業務を行っている。

なお、平成20年4月1日から平成25年3月31日までの第二指定管理期間におけるシンフォニーホールの指定管理者は、(財)川崎市文化財団の単独ではなく、(財)川崎市文化財団、SPS、シグマの3社で構成される共同事業体(以下「川崎市文化財団グループ」という。)が選定されている。

## (3) 収支等の状況及び市からの補助等の状況

### ①収支等の状況

(単位：千円)

区分	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
総収入	254,050	438,563	1,337,277	1,375,496	1,380,693
総支出	241,985	431,701	1,335,346	1,375,496	1,380,693
次期繰越収支差額	12,064	6,861	1,931	0	0
総資産	64,006	120,862	668,769	542,493	396,003
総負債	18,698	80,829	607,228	473,968	310,553
正味財産	45,307	40,033	61,541	68,524	85,450
正味財産増減額	△1,799	△5,274	21,508	6,983	16,926
基本金	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000

### ②市の補助等の状況

(単位：千円)

区分	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
補助金	207,902	245,156	191,574	182,102	200,050
委託料	9,297	6,387	6,877	6,724	6,754
指定管理料	—	143,041	761,849	752,221	728,284
計	217,199	394,584	960,300	941,047	935,088

### Ⅲ 指定管理者の選定の経緯

シンフォニーホールは、当初、(財)川崎市文化財団に管理運営を委託する方針であり、(財)川崎市文化財団でも開館の1年前より専門知識及び経験を有する人員6名を雇用して準備を進めていたが、その過程で地方自治法の一部改正により指定管理者制度が定められたため、急遽、指定管理者制度を導入することとなり、平成15年9月の議会に条例を提案、同年10月に議決され、条例公布後直ちに指定管理予定者を公募し、12月議会に指定管理者の指定議案を提出し、非常な短期間で第一期の指定管理者を決定した。

#### 1. 募集期間

平成15年10月6日から10月20日

#### 2. 応募団体

(財)川崎市文化財団 1団体のみ

#### 3. 選定基準

募集要項に示されている選定基準は、以下のとおりである。

選定基準
① 申請者の概要
② 法人の事業実績（これまでの業務実績）
③ 活動方針・事業計画（今後5年間の活動及び活動方針、事業計画、収支決算、貸館公演計画）
④ 施設管理計画（施設管理方針、予約方法・受付日・時間）
⑤ 管理体制等の計画（職員の配置計画、業務の再委託方針、5年間の収支計画書）

#### 4. 選定の結果

指定管理者指定申請書を提出したのは(財)川崎市文化財団のみであった。審査の結果720点満点中502点でシンフォニーホールの指定管理者予定候補者として選定された。

## IV 監査の結果

### 担当部局における監査の結果

#### 1. 募集期間について

シンフォニーホールの指定管理者の募集期間は、平成15年10月6日から10月20日までのわずか2週間であった。平成16年5月1日に策定された指定管理者制度導入に当たってのガイドラインである「指定管理者制度に関する事務処理について」では、募集期間を1ヵ月以上と設定することとしており、シンフォニーホールの指定管理者の募集期間が当該ガイドラインの策定前であった事情を勘案しても、応募者が情報を収集し、指定管理者指定申請書を作成するための期間としては、公示から15日間というのは十分な期間とはいえないものであった。

なお、第2期の募集に当たっては、募集期間を、平成18年8月10日から平成18年10月10日(2ヵ月)としており、第1期の反省点を踏まえたものとなっていた。

#### 2. 選定基準及び配点、集計結果について

選定基準の細分化された評価項目をもとに集計した配点ウェイトは以下のとおりである。

選定基準	配点
組織、財務状況等	30
業務実績	30
公演実績または計画	30
その他の事業実績	30
今後5年間の活動方針	90
今後5年間の事業計画	180
今後5年間の収支計算(公演分)	60
今後5年間の貸館計画	90
施設管理方針	30
予約方法・受付日時	60
職員配置計画	30
業務の再委託方針	30
今後5年間の収支計算	30
合計	720

- ・施設の事業実施に関する基準：720点中600点(83%)
- ・管理経費の縮減に関する基準：720点中30点(4%)
- ・施設の管理能力に関する基準：720点中90点(13%)

管理経費を縮減させながら、住民サービスの向上を図るという指定管理者制度の趣旨を踏まえると、管理経費の縮減に関する基準が全体の4%程度しかないのは著しく低いといわざるを得ない。

安易な経費削減や収益を重視するあまり、本来の最低限必要なコストまで削減し、ホールの役割・使命を果たせなくなってしまうようでは問題があるが、そのような事態の発生はむしろモニタリングによって防止すべきものであり、選定基準において管理経費の縮減に関する基準のウェートを過度に低く設定することは、制度趣旨からは問題があろう。結果的に1団体しか応募がなかったため、配点ウェートは指定管理者の選定に実質的な影響を与えていないが、配点ウェートの是正を検討する必要がある。

なお、同様の集計方法により第二期の選定基準の配点ウェートを集計すると以下のとおりであった。管理経費の縮減に関する基準の配点ウェートはまだ少ないが、第一期の選定と比べると是正されていた。

- ・施設の事業実施に関する基準：300点中145点(48%)
- ・管理経費の縮減に関する基準：300点中50点(17%)
- ・施設の管理能力に関する基準：300点中90点(30%)
- ・法令順守等その他の基準：300点中15点(5%)

### 3. 指定管理料の精算制度の妥当性について

シンフォニーホールに係る指定管理料の推移は下表のとおりである。予算と実績の差は、平成16年度310,135千円、平成17年度263,670千円、平成18年度142,053千円である。予算の3割近くが余剰として残っており、この余剰は、精算により市に返納されていた。

項目	平成16年度	平成17年度	平成18年度
指定管理料(予算)	1,071,984	1,015,891	870,337
指定管理料(実績)	761,849	752,221	728,284
指定管理料(予算-実績)	310,135	263,670	142,053
予算を100とした場合の余剰分の割合	29%	26%	16%

予算と実績にこれほど大きな乖離が生じている理由は、協定書で、指定管理者は余剰金を市に返還する仕組みになっている(精算制度)からである。

協定書 (管理経費の精算)

第19条 乙(指定管理者)は、協定期間の終了後7日以内に、管理経費に係る精算書を甲(市)に対し提出するものとする。また、甲は、次年度の管理経費積算に当たり、乙の収益性向上及び効率的な運営に対する成果を斟酌するものとする。

精算制度、すなわち、指定管理料に余剰が出たらこれを市に返還する制度は、指定管理者が経費削減や住民サービスの向上により獲得した利潤を市が吸い上げることと同義であり、どれだけ経営努力しても黒字が出たら市に返還するのでは、指定管理者に業務改善に関するインセンティブが働くことを期待できない。

特に、指定管理者の(財)川崎市文化財団は、市の職員の派遣も受け入れている100%出資

法人である。このような関係における精算制度は、選定・モニタリングする側の市と施設運営する指定管理者（出資法人）の間の緊張感を薄めさせる可能性もある。

精算制度がある限り、民間団体にとっては事業実施に当たって少なくとも利益獲得のメリットを取れない。シンフォニーホールの指定管理者に(財)川崎市文化財団しか応募してこなかった要因の一つとして、この精算制度の存在があったことも考えられる。

シンフォニーホールが川崎市の指定管理者の第1号案件であり、参考事例もなく、かつ、大規模な公の施設として年度途中で予算不足による事業の中断は許されないという事情があったとしても、多めに予算を計上して余れば市に返還するのでは、直営と変わるところはない。指定管理料の精算制度は、指定管理者制度の趣旨から乖離した制度運用と言わざるを得ないため、廃止すべきである。

なお、第二期の指定管理者の募集に当たっては、募集要項では精算制度を採用しないことを明確にしていたが、指定管理予定者となった(財)川崎市文化財団を代表団体とする共同事業体から精算制度の設定を提案され、協定では精算制度が継続される見込みである。

#### 4. 精算制度における指定管理料の積算について

精算制度を前提とした場合でも、精算差額がかなりの額に上っている点は問題があろう。すなわち、協定書（前掲）で「次年度の管理経費積算に当たり、乙の収益性向上及び効率的な運営に対する成果を斟酌する」としているにもかかわらず、余剰分の指定管理料に対する割合（乖離幅）は、平成16年度が29%、平成17年度が26%、平成18年度が16%と、每期縮小してきているものの依然として大きい。少なくとも制度運用開始2年目以降においては、前年実績等から管理経費の積算も相当の精度で実施できるはずだが、3年経過した時点でもなお1億円以上の余剰が出ている。

多額に予算計上しても余れば市に返還されるので、実質的な指定管理料の額としては積算精度を高めた場合と同じである、とはいえない。余れば市に返還する、ということは、余らなければ市に返還する必要はない、ということである。数億円単位で経費のムダ遣いをするのは考えにくい、が、多少の経費のムダ遣いが発生している可能性がないとはいえないし、仮に実績として一切のムダ遣いがなかったとしても、「余らせるくらいなら使った方がよい」というインセンティブが働くことを否定できないだろう。そうなると、管理経費の縮減を図ろうとした指定管理者制度の趣旨に反することにもなりかねない。

事業報告書の査閲や関係者へのヒアリングを通じて、実際の運営において、ムダ遣いが発見されたわけではないが、こうした弊害を事前に除去するために、指定管理料の積算の精度を高め、精算額をできるだけ小さくすることが必要である。

## V 意見

該当事項なし

## 第8 川崎市アートセンター

所管部局	市民局 市民文化室
指定管理者	川崎市文化財団グループ（(財)川崎市文化財団・NPO 法人アートネットワーク・ジャパンによる共同事業体）
指定管理期間	平成19年10月1日～平成24年3月31日（4年6か月間）

（注）川崎市アートセンターは、平成19年10月31日に開館した施設であるため、平成18年度を対象とした今回の包括外部監査では、指定管理者の選定にかかる部分についてのみ検討した（モニタリングや効果の測定については検討していない）。

### I 施設の概要

#### 1. 施設の設置目的

川崎市アートセンター（以下、「アートセンター」という）は、「芸術文化の創造、発信及び交流を促進するとともに、芸術文化の鑑賞の機会を提供し、もって市民の芸術文化の発展に寄与する（川崎市アートセンター条例第1条）」ことを目的として、平成19年10月31日に開館した施設である。

#### 2. 施設の内容

アートセンターは、「芸術を創り、育て、楽しむ」センターとして、小規模ながら十分な広さの舞台と観やすさを追求した195席の劇場（アルテリオ小劇場）、ユニバーサルで多様なリテラシー空間として画期的な機能を備えた113席の映像ホール（アルテリオ映像館）、芸術を創造する場となる映像編集室、録音室、工房、さらに市民や芸術家がアートを介して交流する場となるコラボレーションスペースなどの多様な施設を備えた施設である。

名称	川崎市アートセンター
所在地	川崎市麻生区万福寺六丁目7番1号（平成19年12月に住居表示変更）
開設年月日	平成19年10月31日
構造・規模	鉄筋コンクリート造・一部鉄骨造、3階建
面積	敷地面積 2,138 m <sup>2</sup> 延べ床面積 1,910.16 m <sup>2</sup>
主な施設	劇場 195席（最大214席）、楽屋、映像ホール（客席113席）、映像編集室、録音室、工房、研修室、事務室ほか
開館時間等	開館時間 午前9時～午後10時30分 休館日 12月29日～1月3日

### 3. 施設の運営及び維持管理の形態の変遷

アートセンターは、平成 19 年 10 月 31 日の開館時より、川崎市文化財団グループ（(財)川崎市文化財団・NPO 法人アートネットワーク・ジャパン（以下、「ANJ」という。）による共同事業体）を指定管理者として、施設を管理運営している。

### 4. 平成 19 年度における施設の収支の状況

指定管理者の応募書類によれば、平成 19 年度におけるアートセンターの収支予算は以下のとおりである。

【アートセンター平成 19 年度収支予算書】

(単位：千円)

	予算額	内容・内訳
<b>I 収入の部</b>	<b>83,213</b>	
1 指定管理料収入	72,694	
2 利用料金収入	6,199	施設利用料 4,464 千円(うち劇場 2,660 千円) 設備利用料 1,735 千円(うち劇場 1,575 千円)
3 事業収入	4,320	自主事業(契約アーティストによる演劇公演、 映像系大学卒業制作展、アートカフェほか) 収入の合計額
4 その他の収入	—	
<b>II 支出の部</b>	<b>83,213</b>	
1 人件費	41,945	} 事業運営スタッフ人件費 63,000 千円
2 管理費	24,498	
3 事務費	6,720	
4 事業費	10,050	自主事業(契約アーティストによる演劇公演、 映像系大学卒業制作展、アートカフェほか) 支出の合計額
収支差額	0	

## II 指定管理者の概要

アートセンターの指定管理者は川崎市文化財団グループ（(財)川崎市文化財団・ANJ 共同事業体）である。

共同事業体として経営企画（経営計画の策定）を行い、(財)川崎市文化財団が施設の管理及び維持を、ANJ が事業企画、事業制作、広告宣伝、チケット販売、ホール運営を担当している。

## 1. (財)川崎市文化財団

(財)川崎市文化財団については、「第7 川崎シンフォニーホール」において記載しているため、ここでは記載を省略する。

## 2. NPO法人アートネットワーク・ジャパン(ANJ)

ANJ は、芸術文化の活性化及び国際文化交流の促進を目的とする NPO 法人である。芸術の社会的な力を取り戻すために国際的視野を持って、東京国際芸術祭の開催や [にしすがも創造舎] [急な坂スタジオ] などの文化施設の企画・運営を中心に、さまざまな芸術文化に関わるプロジェクトを立ち上げており、さらに世界のアーティストや諸外国の芸術機関との連携を図りながら、国際的なネットワークの構築も行っている。

# Ⅲ 指定管理者の選定の経緯

## 1. 募集期間

平成 18 年 10 月 27 日から 12 月 7 日

## 2. 応募団体

以下の 2 団体

- ・川崎市文化財団グループ  
(財)川崎市文化財団と ANJ による共同事業体)
- ・特定非営利活動法人 KAWASAKI アーツ  
(特定非営利活動法人 KAWASAKI アーツと(財)川崎新都心街づくり財団による共同事業体)

## 3. 選定基準

選定基準は、以下のとおりである。

選定基準
① 市民文化の発展に寄与するための施設としての役割を担えること
② 市民の平等な利用が確保されること
③ 指定管理業務が効果的かつ効率的に行われるものであること
④ 指定管理業務を安定して行うために必要な知識及び経験を有する者を従事させ、かつ、必要な人材を確保できると認められること
⑤ 指定管理業務を行うために十分な経営基盤を有していること
⑥ 関係法令及び条例の規定を遵守し、適切な管理ができること

#### 4. 選定の結果

2 団体から提出された応募書類（指定管理者応募書、事業計画書、収支予算書及び経費見積書等）及びヒアリング等により、市民局指定管理予定者選定等委員会において上記審査基準に従って決議した結果、川崎市文化財団グループが選定された。選定は、税理士及び学識経験者から各団体の財務状況等に関する意見及び事業提案の内容等に関する意見を聴取するとともに、市民局指定管理予定者選定等委員会要綱に従ったものとなっていた。

審査の結果は以下のとおりである。

応募者名	合計点(2400 点満点)
川崎市文化財団グループ	1547 点
特定非営利活動法人 KAWASAKI アーツ	—

## IV 監査の結果

### 担当部局における監査の結果

#### 1. 選定の過程における透明性の確保について

共同事業体の代表団体である(財)川崎市文化財団は、市の100%出資法人であり、かつ、所管である市民局市民文化室長が理事に就任している。

民間団体との競争において、結果的に、市と人的関係も資本的關係もある出資法人が選定されたわけであるが、こうした場合には、市は、形式的な選定プロセスに係る合規性が確保されたとしても、外部から見たときに本当に公平で客観的な選定が行われたのか、という点について、より積極的に説明責任を負うものであろう。

選定過程の透明性をより確保するための方策として、選定委員の構成の見直し、選定基準策定段階における有識者からの意見聴取、選定基準の配点の事前公表、選定結果の事後的な公表方法の見直しなどを検討すべきである(詳細は、「第1節 全般的事項 第4 川崎市の指定管理者制度 IV 監査の結果 1. 選定過程の透明性の確保について」を参考のこと)。

## V 意見

### 担当部局に対する意見

#### 1. 基本協定書の当事者について

「川崎市アートセンターの管理に関する基本協定書(平成19年9月26日)及び年度協定書(平成19年10月1日)」では、川崎市と川崎市文化財団グループの代表企業である(財)川崎市文化財団を当事者とする二者協定となっており、共同事業体のもう一つの構成団体であるANJは協定の当事者としては出てこない。他方、(財)川崎市文化財団とANJは、「共同事業体協定書兼委任状」を川崎市長宛てに提出し、指定管理者指定の申請並びに協定及び契約に関する事項については、代表団体である(財)川崎市文化財団に委任する旨、指定管理者として業務の遂行及び債務の履行については両方で連帯責任を負う旨を宣言している。

しかし、川崎市アートセンターの指定管理者に指定されたのは、あくまでも川崎市文化財団グループという共同事業体であり、(財)川崎市文化財団ではない。協定書のリスク・責任分担の及ぶ範囲が、(財)川崎市文化財団のみならずANJにも及ぶことを協定書上で明確にする観点からも、協定書上、共同事業体が調印当事者となったうえで、連名で調印することが望ましい。

## 第9 指定管理者制度を導入しなかった公の施設（直営施設）

平成15年6月の地方自治法の一部改正に伴う指定管理者制度導入により、それまで管理運営委託していた公の施設は、地方自治法上施行後3年以内（平成18年9月1日）に、同制度を導入するか、市の直営施設として運営することとなった。

それまで管理運営していた公の施設に、指定管理者制度を導入するか、市の直営施設として運営するかの判断は、地方自治体に委ねられており、川崎市では多摩区の生田緑地にある岡本太郎美術館、青少年科学館、日本民家園の3施設（以下、「生田3館」という。）については指定管理者制度を導入せずに市の直営施設としたところである。

そこで、公の施設の管理及び指定管理者制度に係る監査の一環として、これらの施設について検討した。

### 第9の1 生田3館全体

#### I 直営施設として管理・運営することの合理性

##### 1. 従来の管理体制と直営化の経緯

岡本太郎美術館、青少年科学館、日本民家園の3施設（生田3館）のうち、青少年科学館は昭和46年度に、日本民家園は昭和42年度にそれぞれ開設され、直営で管理運営されてきた。その後、青少年科学館と日本民家園は平成5年度から、岡本太郎美術館は開館した平成11年度から、平成17年度まで(財)川崎市博物館振興財団（平成17年2月に(財)川崎市生涯学習振興事業団と統合され、現在は(財)川崎市生涯学習財団となっている。）に管理委託がなされてきた。

所管部局である教育委員会で、生田3館に対して平成18年度からの指定管理者制度の適用を検討した結果、

- ① 美術館・博物館施設は、教育的見地から、質の高い資料・情報を、継続的かつ効果的に市民へ提供できることが重要であり、継続性に重点を置いた場合に、原則として3～5年の指定管理期間となる指定管理者制度は、施設運営に適さないこと
- ② 生田3館のような特殊な博物館施設の管理・運営に関して、十分な実績や人員（学芸員や国指定の文化財建造物修理設計監理を行う主任技術者など）を持つ企業・団体は限られていると考えられること
- ③ 生田3館のみならず、生田緑地の一体的な管理運営を検討することが予定されており、その方向性が明確になるまでの間は、市の直営として管理の方が効率的と考えられること

などの理由から、平成18年度は指定管理者を選定せず、(財)川崎市生涯学習財団への管理運営委託から市の直営による管理へ切り替えたものである。

## 2. 他の美術館・博物館施設の指定管理者制度導入の状況

平成 18 年 6 月に文化庁が実施した都道府県立の美術館・歴史博物館における指定管理者制度の導入状況の調査によれば、対象となった 128 施設<sup>16</sup>のうち、指定管理者制度を導入した施設は約 2 割の 27 施設、検討中又は検討予定の施設が 52 施設、導入予定のない施設が 49 施設である。導入した 27 施設のうち 23 施設で、各都道府県の文化・教育・歴史などの振興を目的とする出資法人が指定管理者に選定されている。

## 3. 直営施設とすることの合理性

市としては、博物館事業は長期継続性が重要であり、指定管理者制度がなじまない施設と考えられることや、生田緑地全体の管理運営を検討することになっていることから、暫定的な取扱いとして、指定管理者制度ではなく直営化を選択したものである。

しかし、長期継続性の観点からは、指定管理期間を長期で設定することが可能であり、また、前述 2. のとおり、博物館施設に対する指定管理者制度の導入は、まだ実績は少ないものの、導入している施設は現に存在しており、博物館施設が指定管理者制度になじまないとは必ずしも言えない。

他方、現在、生田緑地とその周辺地域に関する整備計画が進行しており、また、青少年科学館では施設の老朽化に伴う建替が予定されている。その方向性や整備計画の内容が具体的になるまでの暫定的処置として直営で運営することを選択した判断には、相応の合理性があるものと考えられる。

なお、生田 3 館の今後の運営に関する検討の具体的な方策として、総合企画局、総務局、財政局、環境局、経済局、まちづくり局、建設局、宮前区役所、多摩区役所、及び教育委員会の関係各局から組織された「生田緑地総合調整庁内検討会議」を設置し、①生田緑地の一体的な管理運営手法 ②生田緑地を活かしたまちづくり連携のあり方 ③その他 生田緑地の調整に関することを協議することとしている。当該検討会議とその専門部会によって、生田緑地全体を一体として管理・運営する上で最も適した管理形態、統一的広報や警備・清掃業務の統合など、より効率的・効果的な運用が可能となり得る管理運営のあり方等について定期的に検討を進めており、平成 20 年 3 月を目処に結論を出す予定である。

<sup>16</sup>【美術館等への指定管理者制度導入調査】

調査対象は、都道府県立の美術系・歴史系・総合系の博物館で、博物館法の登録博物館・博物館相当施設、文化財保護法の公開承認施設である。

#### 4. 施設に係る管理経費の推移

直営化以前の(財)川崎市生涯学習財団等への管理委託時と、直営化1年目(平成18年度)の管理経費の状況は以下のとおりである。

各施設の経費は展示内容や修理工事内容によって変動するため、経費金額の増減について単純に比較できないが、いずれの施設も経費は圧縮される傾向が見られる。

##### a) 岡本太郎美術館の管理経費の推移

区分		(単位:千円)				
年度		平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
人件費	市人件費(支給総額)	11,526	11,385	17,060	11,256	92,900
	人件費補助(精算額)	96,993	92,703	83,500	91,636	—
	小計	108,519	104,088	100,560	102,892	92,900
経費	市経費(市決算額)	24,456	27,012	24,801	25,908	172,796
	財団経費(財団決算)	157,635	159,702	161,305	158,158	—
	小計	182,091	186,714	186,106	184,066	172,796
計		290,610	290,802	286,666	286,958	265,696

##### b) 青少年科学館の管理経費の推移

区分		(単位:千円)				
年度		平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
人件費	市人件費(支給総額)	23,966	22,498	20,222	21,181	79,624
	人件費補助(精算額)	69,897	68,307	68,155	65,191	—
	小計	93,863	90,805	88,377	86,372	79,624
経費	市経費(市決算額)	15,891	17,022	10,487	10,150	44,595
	財団経費(財団決算)	24,086	25,004	34,010	33,479	—
	小計	39,977	42,026	44,497	43,629	44,595
計		133,840	132,831	132,874	130,001	124,219

##### c) 日本民家園の管理経費の推移

区分		(単位:千円)				
年度		平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
人件費	市人件費(支給総額)	16,308	12,469	12,405	11,895	66,683
	人件費補助(精算額)	58,127	72,589	63,013	68,588	—
	小計	74,435	85,058	75,418	80,483	66,683
経費	市経費(市決算額)	21,328	34,772	40,058	51,775	120,012
	財団経費(財団決算)	87,516	76,651	76,662	79,640	—
	小計	108,844	111,423	116,720	131,415	120,012
計		183,279	196,481	192,138	211,898	186,695

(注) 市人件費は、支給実績額(市が給与を支払っている職員分)

人件費補助は、市が財団に交付した人件費補助金の精算額

市経費は、市の決算額(17年度までは財団に委託していない光熱水費、工事費、備品購入費など)

財団経費は、財団の決算額(市が財団に委託した施設管理、事業実施等の経費)

## II 監査の結果

### 1. 施設ごとの運営コストの集計について

生田 3 館は、従前、市の出資法人（(財)川崎市博物館振興財団）に管理委託していたが、出資法人の決算上、他の管理受託施設（市民ミュージアム、大山街道ふるさと館）と併せて会計報告されていた。このため、施設別の決算状況や出資法人への委託料及び人件費等の補助金など、管理運営委託当時に市が負担していた直接経費を含めた施設別の総費用実績の把握が必ずしも十分ではなかった。

直営化した平成 18 年度においても、経費に関する予算及び実績は施設別に把握・管理されているものの、施設に勤務している職員の人件費を含めた施設別の総運営費はタイムリーには把握されにくい状況にある。

指定管理者制度を導入するか直営とするかを判断する際、導入した場合の効果額を測定するに当たっては、まずは、施設別に管理・運営に要する総コストを把握することが必要である。平成 18 年度からは直営施設として運営しているため、会計システムによって施設別の事業費と入館料等の施設収入の実績額は、容易に把握できる環境にある。これに施設運営に関連する人件費を合わせて、施設別の管理運営費用と収入をタイムリーに集計できる体制を構築する必要がある。

## III 意見

### 1. 生田 3 館に対する指定管理者制度の導入の検討状況について

生田 3 館は、生田緑地全体の運営方針を検討しているところであり、平成 18 年度からの直営による管理は、あくまでも暫定的なものであるとの関係部局の共通認識の下で運営を行っている。生田緑地及び周辺地域の今後の運営等の方向性が定まったところで、最も適した運営形態を選択すべく、関係部局において継続的な検討が行われている。直営で事業運営するにせよ、指定管理者制度を導入するにせよ、結論を先送りすることのないよう、協議することが望まれる。

### 2. 他の類似施設との比較分析の有用性について

所管部局及び各施設において、他の類似施設や競合施設との比較分析が十分に行われていない。各施設とも特徴のある施設ゆえに、規模や性質から単純に比較できる類似施設等が国内に多数存在するわけではないが、施設運営の効果や効率性を評価検討するに当たっては、単に自施設の過年度実績と比較するのではなく、他の類似施設等と比較・分析することで、より高い効果と効率性を目指した運営形態や運営方法の検討・見直しが可能になると言える。

## 第9の2 岡本太郎美術館

### I 施設の概要

#### 1. 施設の設置目的

岡本太郎美術館は、平成3年に川崎ゆかりの芸術家岡本太郎氏より、氏の所有する主要作品1,779点が川崎市に寄贈されたことを契機に建設され、その芸術と人間岡本太郎の全貌を余すことなく伝え、また、氏の間人像や芸術観の形成に大きな影響を与えた母岡本かの子及び父岡本一平の芸術並びに近現代芸術に関する事業を展開することで、市民の美術に関する創造活動を促進し、市民の芸術及び文化の発展に寄与することを目的として、平成11年10月に開館した公の施設である。

#### 2. 施設の内容

常設展示室、企画展示室のほか、カフェテリア、ミュージアムショップ等の施設も併設している。

名称	川崎市岡本太郎美術館
所在地	川崎市多摩区柘形七丁目1番5号（川崎市生田緑地内）
開設年月日	平成11年10月30日
面積・規模	敷地面積 9,468 m <sup>2</sup> 建築面積 2,808 m <sup>2</sup> 延床面積 4,993 m <sup>2</sup> 地上1階/地下1階 鉄筋コンクリート造一部鉄骨造
施設内容	常設・企画展示室、ガイダンスホール、創作アトリエ、收藏庫、ミュージアムショップ、情報ブース、カフェテリア、美術館シンボルモニュメント「母の塔」
開館時間等	開館時間：午前9時30分～午後5時（入館は午後4時30分まで） 休館日：月曜日（月曜が祝日の場合は除く）、祝日の翌日（祝日の翌日が土日にあたる場合を除く）、年末年始
入館料 （平成18年度）	企画展が開催されていない時（常設展） 一般500円、高校・大学生300円、 中学生以下、65歳以上、身体障害者手帳等の交付を受けている者は無料 企画展開催時 観覧料は企画展によって異なるが、平成18年度に開催した企画展では、一般で600円から900円に設定

### 3. 施設の管理の状況

開館当初から(財)川崎市博物館振興財団（平成 17 年 2 月に(財)川崎市生涯学習振興事業団と統合され、現在は(財)川崎市生涯学習財団）に運営を委託していたが、平成 18 年 4 月 1 日から直営に切替え、現在は、館内のミュージアムショップ運営のみを、(財)川崎市生涯学習財団が行っている。また、併設するカフェテリア「カフェ太郎」の運営を(株)アイ・ティー・シー・エーが行っている。

### 4. 施設の利用状況

過去 5 年間の施設の利用状況は、以下のとおりである。

(単位:人)

区分	年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
常設展	有料	4,400	5,384	3,729	3,869	7,294
	無料	4,378	5,613	4,047	3,947	3,711
	計	8,778	10,997	7,776	7,816	11,005
企画展	有料	32,402	30,710	30,452	36,033	51,642
	無料	33,545	26,788	30,562	29,215	52,169
	計	65,947	57,498	61,014	65,248	103,811
合計		74,725	68,495	68,790	73,064	114,816

利用者数は、年間 7 万人前後で推移している。

利用者数が平成 18 年度に前年比 57%増と大幅に増加したのは、平成 18 年 7 月から 9 月にかけて開催した企画展「ウルトラマン誕生 40 年の軌跡 ウルトラマン伝説」展が非常に好評であり、入場者数 46,546 人を動員するに至ったことが大きく貢献している。岡本太郎美術館は、岡本太郎の美術作品とその人間像について展示等を中心とする情報を発信することで、市民の芸術及び文化の発展に寄与することを目的としているが、岡本太郎を市民をはじめ広く世間に知らしめるために、岡本太郎の生涯において係わりのあったテーマに様々な角度からスポットをあてた企画展も展開しており、今回のウルトラマン伝説展もその一つである。

### 5. 施設において認識している課題

開館後約 8 年が経過し、施設の老朽化が進んでいる。故障すると観覧者や美術作品へ大きな影響を及ぼすおそれのある空調設備の改修工事、母の塔や美術館外壁の補修等、施設整備を行っていく必要がある。

## Ⅱ 監査の結果

### 1. 固定資産管理について

物品管理台帳から施設内の備品をサンプル抽出し、現物と照合した結果、資産現物の存在と備品シールの貼付を確認できたが、施設内の備品現物からサンプル抽出し、物品管理台帳の記録と照合した結果、一部のソファについては記録が確認できず、現物に備品シールも貼付されていなかった。これは、複数のブースにあわせてオーダーした備品が、ビデオブース情報コーナー備品一組として登録されており、そのうちの1つについて代表して備品シールの貼付を行っていたことが原因であった。備品シールは個別に貼付するよう徹底することが必要である。

## Ⅲ 意見

### 1. 岡本家からの預り資料について

岡本家からの預り資料については、平成18年3月17日付で(財)岡本太郎記念現代芸術振興財団との間で預り証を交わしているが、預り資料は、『書籍・雑誌類 ××箱』『太郎グッズ類 ××箱』の要領で箱単位で記載され、内容を調査・整理し終えていないものが多数あった。また、デッサンやレリーフも『××個』の要領で記載されており、個々の資料が明確に特定できる記述ではなかった。

岡本家からの美術作品等の提供は、平成15年の第3次寄贈によりほぼ完了しており、現在預かっている資料等の多くは、関連書籍や岡本太郎に関するスクラップ、民具やグッズ類等である。美術作品のみならず、岡本太郎をさらに研究し、その研究成果を展示するに当たり、これらの資料は有効に活用できる可能性がある一方で、預かっている資料のすべてが美術館として効果的に活用できるかどうかは明確ではない。現在の美術品収蔵庫は、十分な余裕スペースがあるとは言えず、これら多数の預り品のダンボールが、収蔵庫の一定スペースを占めている現状に鑑みると、早期に預り資料の内容を調査・整理し、寄贈に関する交渉及び不要品の返却を完了することが望ましい。

## 第9の3 青少年科学館

### I 施設の概要

#### 1. 施設の設置目的

青少年科学館は、宇宙を含む川崎の身近な自然について学ぶことから生涯学習を生涯活動へ結びつけ、自己実現する市民を育成し地域発展の一翼を担うことを目的として、昭和46年に開館した自然系の博物館施設である。

#### 2. 施設の内容

青少年科学館は、川崎市唯一の自然系博物館として、市域の自然の調査研究活動、資料収集活動、教育普及活動、展示活動を行っている。館内には、川崎の自然の成り立ちを紹介する常設展示室や講座・実習を行う実験室、学習室や調査研究室、天体観測室、収蔵庫が設けられている。

プラネタリウム（学習投影と一般投影）・各種教室・観測会などを普及活動として実施している。市民参加型の自然環境調査を昭和57年より実践し、100名以上のボランティアが活発な調査活動をしている。また、別のボランティアによる出前科学実験も行っている。

名称	川崎市青少年科学館
所在地	川崎市多摩区枅形七丁目1番2号（川崎市生田緑地内）
開設年月日	平成46年4月1日
面積・規模	本館 建築面積 617.43 m <sup>2</sup> 延床面積 931.82 m <sup>2</sup> 鉄筋コンクリート造 地上2階建 プラネタリウム館 建築面積 512.41 m <sup>2</sup> 鉄筋鉄骨造平家建
施設内容	本館：展示室、天体観測室、実験実習室、事務室、収蔵庫等 （天体観測室）：40cm カセグレン式望遠鏡 15cm 屈折望遠鏡、8cm 太陽専用望遠鏡など プラネタリウム館：16m ドーム 定席236席 屋外展示：D51型蒸気機関車 デコチャン号
開館時間等	開館時間：午前9時30分～午後5時 休館日：月曜日（月曜が祝日の場合は除く）、祝日の翌日（祝日の翌日が土日にあたる場合を除く）、年末年始
入館料	入館料は無料 プラネタリウム館については一般200円、高校・大学生100円、中学生以下、65歳以上、身体障害者手帳等の交付を受けている者は無料

### 3. 施設の管理の状況

従来は、(財)川崎市博物館振興財団に運営を委託していたが、平成18年4月1日から直営に切替えている。

### 4. 施設の利用状況

施設の利用状況は、以下のとおりである。

(単位:人)

区分		年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
プラネタリウム観覧者	学習投影		18,518	20,599	22,722	21,622
	一般団体・個人		35,836	43,477	62,714	58,980
	計		54,354	64,076	85,436	80,602
	うち有料		19,527	25,532	25,532	36,175
天体観測室		5,606	6,225	8,032	3,359	
展示室	常設展示室		131,066	136,694	153,125	161,629
	特別展示室		11,775	12,752	17,084	16,120
	計		142,841	149,446	170,209	177,749
学習参加者数		17,482	25,488	28,776	31,566	
計		220,283	245,235	292,453	293,276	

### 5. 施設において認識している課題

開館後35年が経過し、老朽化、狭隘化が進んでおり、改築が急務である。市民とともに歩む川崎の自然系博物館として必要な機能を強化し、利用者の利便性を高めるよう整備する必要がある。

## Ⅱ 監査の結果

該当なし

## Ⅲ 意見

### 1. 物品管理について

川崎市物品会計規則では、2万円未満のものについては、物品（固定資産）として管理せず消耗品として処理することになるが、規則改訂前の1万円だった当時の備品管理シールがそのまま貼付されているため、現物から物品管理台帳への照合を行ったときに、本来あるべきものが記録されていないのか、規程改正により管理台帳から除外されたものなのかを区別できない状態である。

固定資産の現物実査を行い、現行の規程に則り物品として管理すべき資産の実在性を確認するとともに、以後の管理を効率的に行うために、規程改正前に2万円未満の物品に貼付された備品シールについては、消耗品として物品管理台帳から除外済みであることをシール上明示する等の区別を付けておくことが望ましい。

### 2. 現金実査の実施記録について

日々の集計表による現金実査は行われているが、川崎市金銭会計規則に規定されていないことから「実査表」や「金種表」は作成されていない。

現金現物を検数した証として「金種表」等を作成し、これをチケット販売に関する日々の報告書類に併せて綴る、さらに、定期・不定期に上席者が現金を実査し「金種表」等と照合するなどの、管理・牽制の仕組みを導入することが望ましい。

## 第9の4 日本民家園

### I 施設の概要

#### 1. 施設の設置目的

日本民家園は、日本の伝統的な木造建造物である古民家等を復原保存し、将来にわたって残し、後世に伝えることを目的として、昭和42年に開園した野外博物館である。

#### 2. 施設の内容

園内には、江戸時代の建造物を中心に重要文化財7件、重要有形民俗文化財1件、県指定重要文化財10件、市重要歴史記念物7件の25件が移築修原されており、本館では民家の基礎知識や昔の暮らしが学べる資料が展示されている。

名称	川崎市立日本民家園
所在地	川崎市多摩区柘形七丁目1番1号（川崎市生田緑地内）
開設年月日	平成42年4月1日
面積・規模	園内 敷地面積 32,380 m <sup>2</sup> 本館 延床面積 767.81 m <sup>2</sup> 鉄筋コンクリート造 地下1階地上2階建 伝統工芸館 延床面積 203 m <sup>2</sup> 鉄筋・木造2階建
施設内容	本館：展示室、事務室、研究室、収蔵庫 展示古民家： 国指定重要文化財 7件、国指定重要有形民俗文化財 1件 県指定重要文化財 10件、市指定重要歴史記念物 7件 伝統工芸館： 藍染作業室、ミーティングルーム
開館時間等	開館時間：午前9時30分～午後5時（11月～2月は午後4時30分） 入園は閉園30分前まで 休館日：月曜日（月曜が祝日の場合は除く）、祝日の翌日（祝日の翌日が土日にあたる場合を除く）、年末年始
入園料	一般500円、高校・大学生300円 中学生以下、65歳以上、身体障害者手帳等の交付を受けている者は無料

### 3. 施設の管理の状況

従来は(財)川崎市博物館振興財団に運営を委託していたが、平成18年4月1日から市の直営に切替えて管理運営を行っている。

### 4. 施設の利用状況

施設の利用状況は、以下のとおりである。

(単位:人)

年度		平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
個人	有料	43,273	40,935	35,953	38,236	45,702
	無料	24,912	25,185	35,296	38,966	44,834
	計	68,185	66,120	71,249	77,202	90,536
団体	有料	2,047	1,648	2,414	2,053	2,419
	無料	18,710	21,218	15,141	15,646	14,746
	計	20,757	22,866	17,555	17,699	17,165
合計		88,942	88,986	88,804	94,901	107,701

(単位:人)

年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
一般	65,936	62,655	61,422	66,903	78,955
学生・子ども	23,006	26,331	27,382	27,998	28,746
合計	88,942	88,986	88,804	94,901	107,701
外国人入園者	4,072	3,320	3,964	3,860	3,418

移築した古民家等は25件であるが、園内の敷地スペースに余裕はないため、新たに古民家等の建造物を移築することは現状では考えていないようである。

平成18年度の利用者数の実績は10万7千人であり、運営者としてはさらに魅力ある展示や催事を実施することで、利用者を増やすことは可能であると考えている。屋外の古民家展示が中心であるため天候・気候に左右される面があるが、ホームページの充実やボランティアグループの増員により提供するサービスが向上したことにより、利用者が増加したものと市では判断している。

### 5. 施設において認識している課題

園内に木造茅葺屋根の古民家等を数多く有する民家園では、利用者と文化財の安全確保のため、地震、火災等の自然災害への備えや、放水防火装置や園内連絡装置の整備、耐震対策を含めた総合的な防災計画と対策の実施が必要である。また、緊急時の対応、避難の経路の確保、平常時の利用者の利便性を確保するためのバリアフリー化も課題である。

## Ⅱ 監査の結果

該当事項なし

## Ⅲ 意見

### 1. 物品管理台帳の適正管理について

平成15年4月以降に取得した物品については、総合財務会計システムにデータ登録をして管理しているが、平成15年3月以前に取得した物品については、データ移行が完全に行われていないため、総合財務会計システムによる管理と手書の台帳による管理の2元管理となっている。管理台帳が複数に分割されているという状況は、作業が非効率となるばかりでなく、記録の漏れや重複を生じ易いため、早急に総合財務会計システムへのデータ移行を行い、一元管理とすることが望ましい。

### 2. 物品のたな卸しについて

管理物品の定期的なたな卸しは行われていない。市の所有資産を適正に管理・保全するためにも、定期的に管理物品をたな卸しする必要がある。

### 3. 現金実査の実施記録について

入館料を受受するため、施設では現金収入が発生する。現金は、当日の有料入園者数に関する報告書上の入金合計と、受付から回収した現金残高を日々照合しているが、金銭会計規則に規定されていないため、「実査表」や「金種表」が作成されていない。

収受した入園料等の現金は、2～3日ごとに銀行に入金しているため、長期にわたり多額の現金が金庫に保管されることはなく、また、収受した入園料等現金を施設で発生した費用の支払いに充当することもない。これらを考慮すると手許現金に関して、処理誤りや不正が生じるリスクは低いものと推測されるが、現金現物を検数した証として「金種表」等を作成し、これをチケット販売に関する日々の報告書類に併せて綴る、さらに現在実施している定期的な実査に加え、今後は不定期に上席者が現金を実査し「金種表」等と照合するなどの、管理・牽制の仕組みを導入することが望ましい。

### 4. 委託業務に対するチェック体制について

施設西門の入園受付業務を外部へ委託しているが、委託先からの現金受払い業務に係る日々の報告内容について、施設職員によるチェックが十分に行われていない。

現金の受払い業務は、処理誤りや不正が発生しやすい業務であるため、効率化を目的として業務を外部へ委託する場合には、回収したチケット現物と当日の入園料収入に関する報告内容の整合性を確認するなどの最低限のチェックを行うことが必要である。職員によ

って業務結果をチェックされているという事実は、委託業者側の業務の正確な遂行に対する効果的な牽制にもなり得る。

## 5. 大岡実氏関連資料の整理について

日本民家園の設立に係わった建築士大岡実氏に関する書籍や資料を、多数寄贈等により施設で受け入れている。

書籍や資料には、建築の面からは重要なものが多数ある一方で、家族写真等の日常生活関連品もあり、これらは、「家族に問い合わせるべき」とダンボールに貼付した状態で、収蔵庫に保管されている。施設学芸員へ照会した結果、館内の展示等によりこれらの品を取扱う可能性は低く、基本的には返却する方向で検討しているとのことであった。

現在、寄贈された書籍や資料は、目録化（「資料カード」の作成）している最中だが、展示資料の一部は、展示古民家の屋根裏を利用して保管しているものもあり、収蔵庫のスペースは決して余裕のある状態ではないため、施設運営で必ずしも必要でない資料等については速やかに内容を確認し整理することが望ましい。

## 第10 指定管理者に選定されなかった出資法人

指定管理者制度の導入に伴い、従来、市から管理委託業務を受託していた公の施設の指定管理者にならなかった出資法人は、その他業務の実施状況を踏まえて、出資法人そのものの意義及び今後のあり方を検討することが必要である。

今回の包括外部監査では、従来管理委託業務を受託していた3館すべての施設の指定管理業務を実施しないこととなった(財)川崎市指定都市記念事業公社について検討した。

### I 出資団体の概要

#### 1. 出資団体の概要

(財)川崎市指定都市記念事業公社は昭和52年に設置され、広く市民のための余暇活用施設及び市民福祉の向上に寄与する施設の設置及び管理運営を行うことにより、市民の福祉増進と文化の向上を図ることを目的として、昭和54年に開館した川崎市民プラザ（以下、「市民プラザ」という。）の管理運営を行ってきた財団法人である。

その後、川崎市中原会館、川崎市立労働会館、川崎市生活文化会館、川崎市中小企業・婦人会館及び川崎市男女共同参画センターの管理運営を行ってきたが、現在（平成19年度）では市民プラザの管理運営のみ行っている。

法人名	(財)川崎市指定都市記念事業公社
設立年月日	昭和52年4月21日
所在地	川崎市高津区新作一丁目19番1号
運営施設	川崎市民プラザ
所管	市民局市民生活部庶務課

#### 2. 出資団体が管理運営してきた施設の経緯

(財)川崎市指定都市記念事業公社が管理運営する施設は、設立当初は市民プラザだけであったが、平成15年に行財政改革の一環として(財)川崎市中小企業・婦人会館が廃止されてからは、川崎市中小企業・婦人会館の管理運営が(財)川崎市指定都市記念事業公社に移管され、市民プラザの管理運営と並んで同公社のプロパー業務となっていた。

また、これらのプロパー業務に加えて、平成17年度までは川崎市から以下の施設の管理運営業務を受託していた。

- ・川崎市男女共同参画センターすくらむ21（以下、「男女共同参画センター」という。）
- ・川崎市総合福祉センター（旧中原会館）エポック中原（以下、「中原会館」という。）
- ・川崎市立労働会館サンピアン川崎（以下、「労働会館」という。）

つまり、平成17年度には、同法人は5つの施設を管理運営していた。

しかし、平成18年度に指定管理者制度が導入されると、従来市から管理受託していた男

女共同参画センター、中原会館、労働会館は管理指定を受けなかったため、市民プラザ、川崎市中小企業・婦人会館のみの運営となった。さらに、川崎市中小企業・婦人会館が平成 18 年度末に閉館したことにより、平成 19 年度現在は、市民プラザのみを運営している。

【(財)川崎市指定都市記念事業公社の事業の変遷】

施設	平成 17 年度以前	平成 18 年度以後
市民プラザ	自前施設として開館当初から管理運営	自前施設として引き続き管理運営
川崎市中小企業・婦人会館	管理運営 ((財)川崎市中小企業・婦人会館の処理後業務引継ぎ)	引き続き管理運営 (ただし、平成 18 年度末に施設自体が閉館)
川崎市生活文化会館	平成 16 年度まで委託管理業務の一部を受託、平成 17 年度から撤退	—
男女共同参画センター	平成 17 年度まで委託管理業務を受託	指定管理者に応募したが選定されず、撤退
中原会館	平成 17 年度まで委託管理業務を受託	指定管理者に応募せず、撤退
労働会館	平成 17 年度まで委託管理業務の一部を受託	指定管理者に応募せず、撤退

**3. 管理委託業務を受託していた 3 館が指定管理者制度に移ったことへの対応**

(財)川崎市指定都市記念事業公社が平成 17 年度まで管理運営を受託していた男女共同参画センター、中原会館、労働会館のうち、同公社が平成 18 年度からの指定管理者に応募したのは、男女共同参画センターだけである。

男女共同参画センターは、従来から管理運営から事業までを一括受託しており、受託業務と指定管理業務がほぼ同じであったため、同施設の管理運営業務を実施してきた実績等を背景に指定管理者に応募したものである。しかし、審査の結果、東京電力グループ企業で構成する共同企業体である TEPCO パブリックサービス (指定管理者構成企業は、(株)キャリアライズ、東新ビルディング(株)、東電広告(株)) が選定され、同公社は選定されなかった。

他方、労働会館は従来から管理運営の一部のみの受託であったため、指定管理者に応募せず、また、中原会館は、平成 18 年度に総合福祉センターとしてリニューアルすることから受託業務と指定管理業務に大きな違いが出るために応募しなかったものである。

#### 4. (財)川崎市指定都市記念事業公社の業績推移と市の財政援助等

(財)川崎市指定都市記念事業公社の業績推移は下記のとおりである。

総収入、総資産ともに毎期減少しており、事業規模は縮小傾向にある。特に、平成 18 年度は上述した 3 つの委託管理施設の運営管理を外れたため、総収入が大きく減少した。しかし、男女共同参画センター、中原会館、労働会館の 3 施設の業務は、嘱託臨時派遣職員及び業務委託で賄っており、施設の管理運営業務が同公社の業務でなくなったことで人員体制を柔軟に見直した結果、補助金収入と委託料支出及び人件費支出がほぼ同額減少したため、収支差額は大きく悪化していない。

次期繰越収支差額は毎期黒字を確保しているが、これには前年度の繰越収支差額が含まれる。単年度の収支差額は、平成 17 年度から赤字を計上している。補助金の削減に業務費の圧縮が対応できていないことが要因であると考えられる。

##### ①収支等の状況

(単位：千円)

区分	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度
総収入	1,170,541	1,540,588	1,485,379	1,343,022	800,591
総費用	1,165,041	1,519,273	1,441,390	1,305,149	782,312
次期繰越収支差額	5,500	21,315	43,988	37,873	18,278
単年度の収支差額	0	15,815	22,673	△6,115	△19,594
総資産	1,674,412	1,696,868	1,636,267	1,589,588	1,425,478
総負債	134,815	200,477	180,955	197,488	109,265
正味財産	1,539,596	1,496,390	1,455,311	1,392,100	1,316,213
正味財産増減額	△52,702	△43,205	△41,079	△63,211	△75,887
基本金	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000

##### ②市の補助等の状況

(単位：千円)

区分	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度
補助金	556,041	642,234	599,265	407,385	396,465
委託料	392,509	484,561	468,316	495,756	0

(※) 委託料は 3 館の管理委託業務がなくなったことにより皆減したものである。

なお、市民プラザは、(財)川崎市指定都市記念事業公社の民設民営施設ではあるが、補助金については、同公社の各会計において余剰が発生した場合に、事後的に市と精算している。平成 18 年度には公益事業会計（市民プラザの運営に係る会計区分）で約 2 百万円精算したところであり、また、特別会計（川崎市中小企業・婦人会館の運営に係る会計区分）の閉鎖に伴い発生した剰余金 25 百万円も市に返還したところである。

上記の補助金の額は精算後の金額である。

## 5. 市民プラザの概要

### (1) 施設の設置目的

市民プラザは、昭和 54 年に川崎市が政令指定都市に移行した記念事業として設置された施設である。多摩丘陵の一角の約 3 万㎡の敷地に緑と太陽をふんだんに生かし、隣接する環境局橋処理センターの余熱利用を最大限活用した快適な環境の中で、子供からお年寄りまですべての市民が楽しく過ごせる文化と健康の総合施設である。

設立の経緯は、昭和 49 年に同地区に橋処理センター（ごみ焼却処理施設）を竣工するに当たって、同施設の余熱の有効利用と迷惑施設建設の見返りとして建設されたものである。

なお、市民プラザは、市が無償貸付した土地に(財)川崎市指定都市記念事業公社が建設した民設民営施設である。公の施設に該当せず、指定管理者制度の対象となる施設ではない。

### (2) 施設の内容

市民プラザはホール、会議室、プール・体育館、トレーニングルーム、宿泊施設、レストランを併設した多目的複合施設である。

名称	川崎市民プラザ
所在地	川崎市高津区新作一丁目 19 番 1 号
開設年月日	昭和 54 年 5 月 1 日
面積	敷地面積 33,580.13 ㎡、建築面積 6,343.76 ㎡、延床面積 12,780.89 ㎡
主な施設内容	ホール、会議室、プール・体育館、トレーニングルーム、宿泊施設、レストラン

### (3) 施設の平成 18 年度の収支状況

公益事業会計及び収益事業会計を合計したもの（単位：千円）

総収入	567,506
うち事業収入	190,540
うち補助金等収入	351,050
うち収益事業収入	19,165
総支出	563,226
うち事業費	193,371
うち市民プラザ管理費	296,376
うち収益事業支出	18,979
収支差額	4,280

## II 監査の結果

### 1. 市民プラザの事業の必要性と行政の関与のあり方について

市民プラザは、隣接するごみ焼却施設建設の余熱の有効利用と迷惑施設建設の見返りとして整備された複合施設であり、ごみ焼却施設が稼動する一方で市民プラザだけを事業廃止又は民間売却することは、現在のところ市では想定していない。

しかし、溝の口駅周辺の再開発等に伴い類似施設が周辺に数多く建設されたことにより、施設の利用者数は長期間低迷している。下記は、設立した昭和 54 年から 10 年ごと及び平成 18 年度の施設利用人数の推移である。最も利用者が多かった平成元年の 77 万 4,623 人に対して、平成 18 年度の総利用者数は 46 万 298 人であり、ピーク時である平成元年の 59.4%の水準に落ち込んでいる。施設別に見ても、一部の施設を除いてほとんどの施設において利用者が大きく減少しており、劇場や広場はピーク時と比較して 3 割程度の利用者しかいない。

開館当初は、各施設の類似施設が近隣に少なかったため施設の優位性が確保されていたが、溝の口駅周辺の再開発等により次々と新しい施設が誕生し、施設の開館当初の意義は薄れてきているといえる。例えば、宿泊業務であれば、シャトルバス送迎サービスを取り入れた駅前の民間ホテルに利用者を奪われ、ビジーシーズンはともかくオフシーズンはほとんど稼動していない状況にある。また、貸館業務である劇場や会議室は、新しく開館した高津市民館など同じ市の施設に利用者を奪われている。市民プラザは主要駅の溝の口駅から一つ離れた梶ヶ谷駅が最寄り駅であり、かつ駅から歩いて約 15 分という地の利の悪さ、さらに、施設の老朽化も加わり利用率が低下していると思われる。

主な施設の利用状況（人数）

	昭和 54 年 (1979)	平成元年 (1989)	平成 11 年 (1999)	平成 18 年 (2007)	ピーク時 との比較
劇場	81,264	64,455	33,345	23,374	36.3%
広場	66,070	95,172	40,365	27,716	29.1%
会議室	80,496	114,080	96,599	54,542	47.8%
ギャラリー	25,060	14,693	7,779	7,160	48.7%
プール	120,249	228,816	143,783	134,779	58.9%
レストラン	275,909	143,325	93,455	68,267	47.6%
宿泊室	15,464	15,915	9,901	8,863	55.7%
大広間	20,147	23,800	20,194	76,462	321.3%
その他	51,060	74,367	60,060	59,135	79.5%
合計	735,719	774,623	505,481	460,298	59.4%

※設立した昭和 54 年から 10 年ごと及び平成 18 年度の施設利用人数の推移である。ピーク時比較は合計利用者が最大であった平成元年の施設利用人数に対する平成 18 年度の利用人数である。

市民プラザは、ごみ焼却処理施設とセットで建設されたという設立経緯があるものの、類似施設が近隣に多く建設された現在においては開館当初とは周辺環境が相当異なっており、利用者もピーク時から大きく減少している。こうした点を踏まえると、そもそも市が毎年 3 億 5 千万円程度の補助金を投入して今後も事業実施を継続していく必要がある施設なのかを検討し、市としての市民プラザの位置づけを明確にする必要がある。

なお、(財)川崎市指定都市記念事業公社は、第 2 次行財政改革プランにおいて、「指定管理者の指定動向等により事業の見直しを行う法人」とされた 10 法人のうちの一つであり、「市民プラザの講座事業や宿泊事業等について、事業の効率化や経営改善を進めるとともに、事業の必要性、行政関与の必要性等の検討を行い、事業の見直しを進める」こととされている。市民プラザの活用を含めて、(財)川崎市指定都市記念事業公社の今後の処理方針については、行財政改革の一環として 19 年度中に検討されることとなっている。

## 2. 施設の適切な管理運営形態について

市民プラザを今後も市の事業として実施することを前提とするならば、施設の管理運営形態に係るスキームは、主に以下の 3 つが考えられる。

- ① 従来のまま、(財)川崎市指定都市記念事業公社が管理運営に当たる（民設民営方式）
- ② 施設を市に寄贈し、公の施設とした上で直営化する（公設公営方式）
- ③ 施設を市に寄贈し、公の施設とした上で指定管理者制度を導入する（公設民営方式）

①の現状の方法によると、精算制度がなくなること、また、具体的な自主財源を持たない(財)川崎市指定都市記念事業公社が修繕責任を担うこと（後述）など、現状において認識されている課題が解消されない。

また、②の直営方式については、直営方式を取るメリットとして、出資法人における余剰人員の整理に伴う人件費削減による財政効果が考えられるが、(財)川崎市指定都市記念事業公社においては、すでに市の現役職員は 1 名しかおらず、あとは嘱託職員等を活用しているため、こうした余剰人員の整理による財政効果を期待できない。むしろ直営方式をとることにより人件費が増大し、民間のアイデアも出にくくなることが予想される。したがって、直営方式によるスキームはあまりメリットがないと考えられる。

包括外部監査人としては、③の公設民営方式が望ましいものとする。管理運営業者にとってのメリットとしては、指定管理者制度を導入することにより、精算制度が廃止され、自主財源獲得に向けてのインセンティブが働くことになるとともに、大規模修繕に伴う管理責任が市に転化されるからである。この場合、過去の運営実績等を背景に、(財)川崎市指定都市記念事業公社も指定管理者に応募することになる。場合によっては、(財)川崎市指定都市記念事業公社が指定管理者に選定されない可能性もあるが、この場合は公社自体の意義がなくなったのであるから、廃止・解散に向けた動きが出てしまってもやむを得まい。

もともと、(財)川崎市指定都市事業公社の設立時に、土地の貸与を市から受け、公社自らが施設を建設したのは、管理委託方式だと施設の事業運営に民間のアイデアをフルに活用することができないからである。この点を踏まえると、実は市民プラザは指定管理者制度が制度として整備される前から、それを先取りするような形で運営されてきたものであり、指定管理者制度に移行する条件は揃っているものと考えられる。

### 3. 老朽化に対する施設の修繕維持の必要性について

事業の継続実施を前提とするならば、老朽化が進んだ施設の修繕維持への対応が必要となる。施設は昭和 54 年に建設されたもので、建設以来 28 年が経過し、大規模修繕の必要性が高まっている。設備の耐用年数は長いものでも 30 年であることから、大規模修繕は喫緊の課題であるが、(財)川崎市指定都市記念事業公社では長期的な修繕計画が策定されていない。

市民プラザは民設民営の形態をとるため、大規模修繕を実施する主体は市ではなく公社自身である。しかし、公社で生み出した余剰資金（繰越収支差額）は翌年度の補助金の配分を通じて精算され、公社に自主財源として余剰資金が蓄積されない仕組みとなっており、修繕費用は実質的には年度ごとに収入する市からの補助金を財源とせざるを得ない。川崎市中小企業・婦人会館の閉館に伴い生じた特別会計の余剰資金 25,307 千円も市に返還しており、自主財源にできなかったところである。日常的な修繕のために修繕引当積立資産を特定資産として 15,000 千円積み立てているが、これだけでは大規模修繕に対応できない。

一方、市からの補助金が年々削減される中で、大規模修繕の予算を確保できない状況が続き、老朽化した施設をなんとか維持補修しながら利用している状況である。過去には浴室やプールの施設が損壊し、一部の施設の利用を一定期間中止したこともある。

耐震性は基準をクリアしているものの、早期に劣化調査を実施し、施工の品質・劣化の進行を調査する必要がある。その結果を踏まえて、修繕・改修方法や機能回復のための整備方法を検討し、修繕計画を策定する必要がある。特に、市民プラザは宿泊施設、体育施設を備えた複合施設であるので、安全面はもちろんのこと、高齢者の利用が多いためバリアフリーへの対応を踏まえた、長期の大規模修繕計画を作成することが必要である。

### 4. 運営管理業務の再委託について

施設の運営管理業務は、開館当初から東急ファシリティサービス㈱に単年度で随意契約を締結して業務委託している。公益事業会計の活動事業支出 535,914 千円のうち、261,866 千円が運営管理業務費用であるため、これをいかに削減するかが経営管理上の課題である。

この点、同公社でも同様の認識であり、市からの補助金の削減に合わせて運営管理業務費用も削減してきたところである。委託する業務内容は大きく変わらないのに、直近 10 年間のピーク時である平成 11 年度の委託額 320,510 千円と比較して、年間決算額ベースで 58,644 千円の支出額を削減したことを踏まえれば、これ以上の削減はかえって運営管理業

務の品質低下につながる可能性もあるとのことである。

また、全施設的なサービスの品質低下を防ぐため、プール・劇場・宿泊施設などの施設の種類ごとに分割して発注する方式ではなく、施設全体として一括的に発注する方式（総合管理方式）をとっている。市民プラザのような多目的複合施設の場合、施設ごとに運営管理業務を分割発注することで、中小企業も参入できるため、総合的なコスト削減につながる可能性があるが、一方で多くの業者が運営管理業務に当たることになり、サービスの品質が低下するおそれもある。

今後の施設のあり方と出資法人のあり方が決まらない限り、単年度契約によらざるを得ないが、仮に施設や出資法人のあり方を現状のままでいくことを前提とした場合、同公社でも入札方式、分割発注方式、長期契約等の可能性を検討し、サービスの品質の維持を踏まえて、コスト削減を図る必要がある。

### Ⅲ 意見

該当なし