

# 平成 27 年度 包括外部監査の結果報告書

特定の事件（テーマ）

指定管理者制度に関する事務の執行及び対象施設の管理運営について



平成 28 年 3 月 29 日

大田区包括外部監査人

公認会計士 安岡大作

---

	頁数
第1 外部監査の概要	
1. 外部監査の種類	1
2. 選定した特定の事件	1
3. 特定の事件を選定した理由	1
4. 外部監査実施対象期間	2
5. 外部監査の方法	
(1) 監査の視点	2
(2) 主な監査手続	3
6. 外部監査の実施期間	3
7. 利害関係	3
8. 外部監査人補助者	3
第2 外部監査対象の概要	
1. 指定管理者制度について	
(1) 制度の概要	4
(2) 公の施設について	4
(3) アウトソーシングの手法について	5
2. 大田区の指定管理施設	
(1) 指定管理施設の推移	7
(2) 指定管理施設の一覧	7
3. 指定管理者制度の検討	
(1) 大田区の指定管理者制度への対応	12
(2) 指定管理者制度の運営状況	14
4. 監査対象年度の指定管理料等及び監査対象とした指定管理施設	17
第3 外部監査の結果	
1. 監査の結果・意見表	23
2. 施設別各論	
(1) 大田区立男女平等推進センター（エセナおおた）	27
(2) 大田区休養村とうぶ	32
(3) 大田区立伊豆高原学園	37
(4) 大田区区民活動支援施設大森（こらぼ大森）	43
(5) 文教施設	50
大田区民ホール（アプリコ）、大田区民プラザ、大田文化 の森、大田区立熊谷恒子記念館、大田区立龍子記念館	

(6) 大田区総合体育館	71
(7) 大田区立大森スポーツセンター	74
(8) 大田区産業プラザ (P i O)	78
(9) 産業振興施設	84
大田区創業支援施設 (B I Cあさひ)、 大田区新産業創造支援施設、大田区産学連携施設	
(10) 社会福祉施設 (高齢者サービス施設)	95
大田区立軽費老人ホームおおもり園	
(11) 社会福祉施設 (高齢者サービス施設)	104
大田区立シルバーピア、大田区営シルバーピア、 高齢者アパート	
(12) 社会福祉施設 (高齢者サービス施設)	122
大田区立特別養護老人ホーム (3施設) 高齢者在宅サービスセンター (9施設)	
(13) 障害者施設 (障害者総合支援法準拠施設、13施設)	130
(14) 障害者施設 (障害者総合支援法、法外施設)	180
大田区立つばさホーム前の浦	
(15) 社会福祉施設 (集会室)	196
大田区立前の浦集会室	
(16) 社会福祉施設 (母子生活支援施設)	199
大田区立ひまわり苑	
(17) 基盤施設	205
大田区営住宅、大田区民住宅	
(18) 大田スタジアム	211
(19) 公園水泳場	216
大田区立平和島公園水泳場	
大田区立東調布公園水泳場	
大田区立萩中公園水泳場	
(20) 大田区立図書館 (図書館法準拠施設、15館)	220

## 第1 外部監査の概要

### 1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の27並びに大田区外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条の規定に基づく包括外部監査

### 2. 選定した特定の事件

指定管理者制度に関する事務の執行及び対象施設の管理運営について

### 3. 特定の事件を選定した理由

大田区における指定管理者制度は、導入以来10年が経過し、その運用実態を検証すべき時期にきている。

平成15年6月の地方自治法の改正により、全国の地方自治体で指定管理者制度がスタートした。大田区においても、平成16年度から段階的に制度導入が進められ、平成27年4月1日現在では、147施設で指定管理者制度が導入されている。区内の主要なレクリエーション・スポーツ施設、産業振興施設、文教施設、社会福祉施設等の公の施設が指定管理者制度の下で運営されているところである。

指定管理者制度は、公の施設の管理に民間事業者等のノウハウを活用することにより、管理に要する経費を縮減することを可能にするとともに、利用者に対するサービスの向上が期待されている。一方、この制度は公の施設の設置目的を効果的に達成するために必要があると認められるときに活用できるものであり、指定管理者制度を導入するかしないかを含め、幅広く地方自治体の自主性に委ねられている。したがって、区の主要施設に導入された指定管理者制度について、制度本来の趣旨が発揮されているか否かをチェックする必要性は高いと判断した。具体的には、以下の点について検討する必要があると考える。

第1に、公の施設が提供するサービスの性格や当該サービスについての民間参入の状況から、当該公の施設を指定管理者制度の下で運営していくことが適当かどうかを検討する必要がある。

大田区においては、本制度発足前に、管理委託制度で運用されていた公の施設は、現在ほとんどが指定管理者制度に移行している。区は“アウトソーシング指針”（平成23年6月）で公の施設に指定管理者制度を適用する場合の判断手順を示している。この指針を参考に現時点で、指定管理者制度が当該公の施設にとりその施設目的から判断して、最も適切な運用方法かどうかをチェックすることが必要である。

第2に、現在の指定管理者制度について、区の運用状況を検証する必要性が高い。

指定管理者制度は、「指定」により、公の施設の管理権限を当該指定を受けた者に委任するものであり、事業を実施する最終責任は区が負っている。選定過程について、公募により指定管理者制度を導入している施設と特命により指定管理者制度を導入している施設がある。

指定管理者の指定に当たっては、一般的に、利用者に対するサービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があり、複数の申請者に事業計画を提出させて、公募により指定管理者を選定することが望ましい。

また、指定管理者の評価については、現在実施されているモニタリング制度が形式的なチェックに流れていないか、指定管理料が、施設の運営に当たり、職員人件費、維持管理費、利用者処遇のための経費等に適切な使われ方をしているか、協定書等で要求されている指定管理者の報告連絡等が適正に行われ、所管部局はその内容をタイムリーにチェックして、指定管理者に対する指導監督に生かしているか等が重要なポイントになる。

さらに、指定管理料の水準が、本制度が目的とする経費の縮減効果を達成しているか、あるいは、同種サービスをしている民間事業者等がいる場合には、適正な競争条件が確保される水準になっているか等の観点が必要な検討課題である。

このような多様な論点を検証していくことで、区の指定管理者制度の運用状況が明らかになり、制度本来の趣旨が発揮されているか否かの検討も正しく行われると考える。

これらの理由から、「指定管理者制度に関する事務の執行及び対象施設の管理運営について」を選定した。指定管理者制度の導入が、「限られた財源を有効に活用し、区民サービスのさらなる向上とコストの縮減を図る」ことに寄与しているかどうかを検証することを目的に外部監査を進めた。

#### 4. 外部監査実施対象期間

平成26年度を対象とするが、必要に応じて平成27年度及び過年度に及ぶ。

#### 5. 外部監査の方法

##### (1) 監査の視点

- 1) 当該公の施設について、その意義・必要性が十分に検討されているか。

- 2) 指定管理者の選定は適切に行われているか。
- 3) 指定管理者との協定書は適切に締結されているか。
- 4) 指定管理者に対する評価と指導・監督は適切に行われているか。
- 5) 当該公の施設について指定管理者制度で運営することが適切か否か検討されているか。

(2) 主な監査手続

- 1) 法令、条例、指定管理者との協定書等の閲覧
- 2) 事業計画書、事業報告書の閲覧
- 3) 指定管理者の予算書、決算書の分析及び事業報告等との照合
- 4) 指定管理者選定関連書類の閲覧
- 5) 賃金台帳等人件費支払関係書類の閲覧
- 6) 指定管理者の再委託契約関係書類の閲覧
- 7) 指定管理者の職員名簿の閲覧及び協定書等との照合
- 8) 備品台帳と現物との照合
- 9) 所管課作成モニタリング資料の閲覧
- 10) 施設の視察
- 11) 関連する他地方公共団体等のデータ収集

6. 外部監査の実施期間

平成 27 年 11 月 1 日から平成 28 年 3 月 29 日

7. 利害関係

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

8. 外部監査人補助者

公認会計士	石村 光代	弁 護 士	大月 将幸
公認会計士	上田 孝二郎	公認会計士	

(注意事項) 報告書中の金額は、表示単位未満の数値の端数を整理しているため、内訳を合計した数値が合計の数値と一致しない場合がある。

## 第2 外部監査対象の概要

### 1. 指定管理者制度について

#### (1) 制度の概要

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、「管理委託制度」が廃止され、指定管理者に管理を代行させる「指定管理者制度」が導入された。この制度変更により、公の施設に係る管理主体の範囲が、地方公共団体の出資法人等限定された団体から民間事業者等にまで広がり、住民サービスの向上、行政コストの削減等が図られることになった。

指定管理者制度では、施設の使用承認など、従来の区の管理権限を指定管理者に代行させることができることになった。

指定内容を担保するため、条例で指定の手續、管理の基準、業務の範囲等を定める必要があり、指定管理者の指定に当たっては議会の議決が必要となる。

施設の利用料金制度については、条例で上限額を設定し、その上限額の範囲内であれば、指定管理者が当該地方公共団体の承認の下、利用料金を設定することができる。また、利用料金による収入を管理運営の経費に充てることができるので、施設の管理運営の効率化を進めるとともに、施設の利用頻度を高めるためのサービス向上などにつなげることも可能となる。

なお、個別の法律で公の施設の管理主体が限定されている場合は、指定管理者制度を採用することはできない。

例えば、学校については、学校教育法において管理を行うのは、設置者に限られることから、学校の管理を全面的に指定管理者に行わせることはできない。

道路や河川についても道路法、河川法で同様な扱いになっている。

#### (2) 公の施設について

1) 指定管理者制度の対象である公の施設とは、“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”と地方自治法第244条で定義されている。

具体的は次の5つの要件を満たしていることが必要である。

- ①住民の利用に供するためのもの
- ②当該地方公共団体の住民の利用に供するもの
- ③住民の福祉を増進する目的をもって設けるもの
- ④地方公共団体が設けるもの

⑤施設であること

例えば、①の要件から庁舎、③の要件から競馬場や留置場は、公の施設には当たらない。

2) 大田区の公の施設

大田区の公の施設を種類別に示すと、次の通りである。

分類	公の施設数		増減	施設例
	平成 21 年 3 月	平成 26 年 3 月		
レクリエーションスポーツ施設	7	7	0	大田区総合体育館 休養村とうぶ 萩中公園水泳場
産業振興施設	11	11	0	産業プラザ
基盤施設	105	108	3	区営住宅
文教施設	237	234	-3	小中学校、児童館
社会福祉施設	139	142	3	保育園、老人いこ いの家
計	499	502	3	

(3) アウトソーシングの手法について<sup>1</sup>

アウトソーシングとは、民間事業者等の有する事業運営上のノウハウを活用し、区民サービスの向上を目指す取組みを指す。指定管理者制度はアウトソーシングの一つの手法であるが、他に以下のような手法が採用されている。

1) 民間委託

最も一般的なアウトソーシングの手法である。本項で述べる「民間委託」とは、事務事業の実施主体（注 1）を区としたまま、運営主体（注 2）を民間に委託することを指す。ここでいう「委託」とは、私法上の委託を指し、区が行政責任を果たす上で必要な監督権を留保したまま、その事務事業の実施を他に委ねる行為をいう。代表的な例として、区施設の清掃、警備業務委託や電気、空調設備保守委託などがある。最近は、住民票等諸証明発行窓口業務にも民間委託を導入している。

（注 1）実施主体・・・事務事業を実施する最終責任者

（注 2）運営主体・・・事務事業を直接実施するもの

<sup>1</sup> 本項は平成 23 年 6 月大田区経営管理部“大田区アウトソーシング指針”を参考に記載した。

大田区の民間委託の件数は以下のとおり。

平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度
10,341 件	10,308 件	10,271 件

※本表は財務会計システムの集計値である。委託業務内容は設計、測量地質調査等専門性の高い業務をはじめ、運送、清掃など幅広い分野に渡っている。

#### 公の施設の民間委託と指定管理者制度の比較

	民間委託	指定管理者制度
根拠	民法	地方自治法（244 条の 2）
法的性格	私法上の契約	管理権限の代行者の指定（行政処分）
契約関係	契約書締結	協定書締結
受託主体	制限なし	制限なし（他法等で制約がある場合を除く）
業務の範囲	①事実上の行為に係る業務 例：警備、清掃、エレベーターの保守等、利用承認書の交付 ②施設運営に係るソフト面の企画 例：カリキュラムの策定、各種行事の企画	①公物管理権に係る業務 例：施設等の維持、修繕に関する事務 ②使用許可に係る業務 例：利用承認書の発行
遂行責任	地方公共団体	一義的には指定管理者 <sup>2</sup>

#### 2) 民営化

民営化とは、地方公共団体が実施する事務事業の全部または一部を民間に全面的に移譲する（区としては事業を行わない）ことである。施設運営においては、区が建設した施設の土地と建物を民間事業者等に譲渡または貸与し、事業者は独立採算を基本に施設の運営にあ

<sup>2</sup> 公の施設の設置又は管理において、通常有すべき安全性が欠けていたことが原因で、利用者に損害が発生した場合には、設置者である地方公共団体が賠償責任を負うと解されている。

また、公の施設の管理業務の執行に当たっての指定管理者の行為（暴行等の行為）が原因で利用者に違法に損害が生じた場合も設置者である地方公共団体が賠償責任を負うと解されている。

たる「民設民営方式」が該当する。大田区では一部の保育園・特別養護老人ホーム等で導入している。

### 3) PFI (Private Finance Initiative プライベート ファイナンス イニシアティブ)

PFI とは、地方公共団体がこれまで自ら実施してきた公共施設等の設計、建設、運営を、民間の有する技術的なノウハウと資金を活用することで、より高いサービスの提供と事業コストの縮減を図る制度である。PFI 事業については、従来の手法にはない専門的知識やノウハウを必要とする。また事業メリットを発揮するためには、一定以上の事業規模があることが要件となる。PFI 事業の実施にあたっては、事前に事業内容、実施方式、導入効果等を十分に検証した上で取組む必要がある。大田区では伊豆高原学園で採用されている。

## 2. 大田区の指定管理施設

### (1) 指定管理施設の推移

平成 15 年 6 月の地方自治法改正を受け、16 年度から順次指定管理者制度が導入されてきた。平成 21 年度と平成 26 年度の指定管理者による管理施設（以下指定管理施設という）数は以下の通りである。

分類	平成 21 年度	平成 26 年度	増減
レクリエーション・スポーツ施設	6	7	+1
産業振興施設	9	9	0
基盤施設	28	76	+48
文教施設	21	23	+2
社会福祉施設	37	37	0
計	101	152	+51

平成 26 年度は、平成 21 年度に比べ 51 施設増加しているが、その殆どは基盤施設の増加で、他の施設はほぼ横ばいである。この間、基盤施設の区営住宅・区民住宅やシルバーピア・高齢者アパート等の高齢者住宅が指定管理施設に移行したことが、増加の原因である。

### (2) 指定管理施設の一覧

平成 27 年 4 月 1 日現在の指定管理施設数は、147 である。

平成 26 年度の 152 から 5 施設減少しているが、これは社会福祉施設（特別養護老人ホーム、高齢者在宅サービスセンター）が民営化されたことで 6 施設減少し、一方レクリエーション施設である伊豆高原学園が平成 27 年 4 月から指定管理施設になったことによる。

指定管理者制度導入施設一覧 (平成 27 年 4 月 1 日現在)

No.	施設名	施設の所在地	指定管理者	指定期間 (年)
1	大田区立男女平等推進センター (エセナおおた)	大森北 4-16-4	特定非営利活動法人 男女共同参画おおた	5
2	大田区営アロマ地下駐車場	蒲田 5-37-4	タイムズ 24 株式会社・タイムズ サービス株式会社グループ	5
3	大田区休養村とうぶ	長野県東御市和 6733-1	株式会社信州東御市振興公社	5
4	大田区立平和の森会館	平和の森公園 2-3	平和の森会館運営グループ	5
5	大田区立伊豆高原学園	静岡県伊東市 八幡野 1154-3	伊豆高原学園 PFI 株式会社	15
6	大田区区民活動支援施設大森 (こらぼ大森)	大森西 2-16-2	特定非営利活動法人 大森コラボレーション	5
7	洗足区民センター	上池台 2-35-2	アクティオ株式会社	5
8	大田区民ホール(アプリコ)	蒲田 5-37-3	公益財団法人 大田区文化振興協会	5
9	大田区民プラザ	下丸子 3-1-3	公益財団法人 大田区文化振興協会	5
10	大田文化の森	中央 2-10-1	公益財団法人 大田区文化振興協会	5
11	大田区立熊谷恒子記念館	南馬込 4-5-15	公益財団法人 大田区文化振興協会	5
12	大田区立龍子記念館	中央 4-2-1	公益財団法人 大田区文化振興協会	5
13	大田区総合体育館	東蒲田 1-11-1	住友不動産エスフォルタ・JTB・ NTT ファシリティーズグループ	5 年 16 日
14	大田区立大森スポーツセンター	大森本町 2-2-5	公益財団法人 大田区体育協会グループ	5
15	大田区産業プラザ(PiO)	南蒲田 1-20-20	公益財団法人 大田区産業振興協会	5
16	大田区立下丸子テンポラリー工 場	下丸子 4-9-14	野村不動産パートナーズ株式 会社	5
17	大田区立本羽田二丁目工場 アパート	本羽田 2-7-1	野村不動産パートナーズ株式 会社	5

18	大田区立本羽田二丁目第2工場 アパート(テクノWING)	本羽田 2-12-1	野村不動産パートナーズ株式 会社	5
19	大田区大森南四丁目工場アパー ト(テクノFRONT森ヶ崎)	大森南 4-6-15	野村不動産パートナーズ株式 会社	5
20	大田区中小企業者賃貸住宅 (ウイングハイツ)	本羽田 2-12-2	野村不動産パートナーズ株式 会社	5
21	大田区創業支援施設 (BICあさひ)	羽田旭町 7-1	公益財団法人 大田区産業振興協会	5
22	大田区新産業創造支援施設	南六郷 3-15-10	公益財団法人 大田区産業振興協会	5
23	大田区産学連携施設	蒲田 2-10-1	公益財団法人 大田区産業振興協会	5
24	山王高齢者センター	山王 1-31-8	社会福祉法人有隣協会	5
25	大田区立軽費老人ホーム おおもり園	大森西 1-8-6	社会福祉法人池上長寿園	5
26- 32	大田区立シルバーピア	7 団地	株式会社大田まちづくり公社	5
33- 45	大田区営シルバーピア	13 団地	株式会社大田まちづくり公社	5
46- 58	高齢者アパート	13 団地	株式会社大田まちづくり公社	5
59	大田区立特別養護老人ホーム蒲 田	蒲田 2-8-8	社会福祉法人池上長寿園	5
60	大田区立特別養護老人ホーム糀 谷	西糀谷 2-12-1	社会福祉法人池上長寿園	5
61	大田区立特別養護老人ホーム たまがわ	下丸子 4-23-1	社会福祉法人池上長寿園	5
62	大田区立南馬込高齢者在宅 サービスセンター	南馬込 3-13-12	社会福祉法人池上長寿園	5
63	大田区立蒲田高齢者在宅サービ スセンター	蒲田 2-8-8	社会福祉法人池上長寿園	5
64	大田区立田園調布高齢者在宅 サービスセンター	田園調布 5-45-10	社会福祉法人池上長寿園	5
65	大田区立徳持高齢者在宅サービ スセンター	池上 6-40-3	社会福祉法人池上長寿園	5

66	大田区立糀谷高齢者在宅サービスセンター	西糀谷 2-12-1	社会福祉法人池上長寿園	5
67	大田区立下丸子高齢者在宅サービスセンター	下丸子 4-25-1	社会福祉法人池上長寿園	5
68	大田区立矢口高齢者在宅サービスセンター	新蒲田 2-12-18	社会福祉法人池上長寿園	5
69	大田区立たまがわ高齢者在宅サービスセンター	下丸子 4-23-1	社会福祉法人池上長寿園	5
70	大田区立大森本町高齢者在宅サービスセンター	大森本町 2-2-3	社会福祉法人東京蒼生会	5
71	大田区立南六郷福祉園	南六郷 3-23-8	社会福祉法人 東京都知的障害者育成会	5
72	大田区立くすのき園	南六郷 3-23-9	社会福祉法人 東京都知的障害者育成会	5
73	大田区立久が原福祉園	久が原 1-2-5	社会福祉法人 東京都知的障害者育成会	5
74	大田区立新井宿福祉園	中央 2-13-2	社会福祉法人大田幸陽会	5
75	大田区立池上福祉園	池上 6-40-3	社会福祉法人大田幸陽会	5
76	大田区立うめのき園	東糀谷 5-17-14-101	社会福祉法人 東京都知的障害者育成会	5
77	大田区立うめのき園分場	大森南 1-20-8	社会福祉法人 東京都知的障害者育成会	5
78	大田区立しいのき園	西糀谷 2-9-12	社会福祉法人大田幸陽会	5
79	大田区立大田福祉作業所	大森西 3-3-9	社会福祉法人同愛会	5
80	大田区立大田福祉作業所 大森西分場	大森西 2-20-17	社会福祉法人同愛会	5
81	大田区立はぎなか園	萩中 2-12-23	社会福祉法人知恵の光会	5
82	大田区立大森東福祉園	大森東 1-36-7	社会福祉法人大田幸陽会	5
83	大田区立大田生活実習所	萩中 2-10-11	社会福祉法人睦月会	5
84	大田区立つばさホーム前の浦	大森南 2-15-1	社会福祉法人大田幸陽会	5
85	大田区立前の浦集会室	大森南 2-15-1	社会福祉法人大田幸陽会	5

86	大田区立コスモス苑	久が原 2-3-22	社会福祉法人大洋社	5
87	大田区立ひまわり苑	大森南 2-15-18	社会福祉法人大洋社	5
88- 119	大田区営住宅	32 団地	大成有楽不動産株式会社	5
120- 128	大田区民住宅	9 団地	大成有楽不動産株式会社	5
129	大田スタジアム	東海 1-2-10	公益財団法人 大田区体育協会グループ	5
130	大田区立平和島公園水泳場	平和島 4-2-2	株式会社オーエンス	5
131	大田区立東調布公園水泳場	南雪谷 5-13-1	フクシ・ハリマ水泳場管理 JV	5
132	大田区立萩中公園水泳場	萩中 3-26-46	株式会社協栄	5
133	大田区立大森南図書館	大森南 1-17-7	テルウェル東日本株式会社	5
134	大田区立大森東図書館	大森東 1-31-3-104	株式会社有隣堂	5
135	大田区立大森西図書館	大森西 5-2-13	テルウェル東日本株式会社	5
136	大田区立入新井図書館	大森北 1-10-14 大森複 合施設ビル 4F	株式会社ブックチェーン	5
137	大田区立馬込図書館	中馬込 2-26-10	株式会社図書館流通センター	5
138	大田区立池上図書館	池上 3-27-6	共同事業体 JCS/NPT グループ	5
139	大田区立久が原図書館	久が原 2-28-4	共同事業体 JCS/NPT グループ	5
140	大田区立洗足池図書館	南千束 2-2-10	株式会社図書館流通センター	5
141	大田区立浜竹図書館	西糀谷 3-32-7	テルウェル東日本株式会社	5
142	大田区立羽田図書館	羽田 1-11-1	テルウェル東日本株式会社	5
143	大田区立六郷図書館	南六郷 3-10-1	テルウェル東日本株式会社	5
144	大田区立下丸子図書館	下丸子 2-18-11	株式会社ヴィアックス	5
145	大田区立多摩川図書館	多摩川 2-24-63	株式会社図書館流通センター	5

146	大田区立蒲田図書館	東蒲田 1-19-22	共同事業体 JCS/NPT グループ	5
147	大田区立蒲田駅前図書館	蒲田 5-13-26-301	株式会社図書館流通センター	5

### 3. 指定管理者制度の検討

#### (1) 大田区の指定管理者制度への対応

現在、大田区は“大田区10か年基本計画おおた未来プラン10年”（平成21年度から30年度）のうち後半に当たる“おおた未来プラン10年（後期）”の計画期間中である。

“おおた未来プラン10年（後期）”の主要な計画として、区政体制については“新大田区経営改革推進プラン”（平成27年～30年）が設定されているが、この中に指定管理者制度について、次ページの“行政の外部化の検証及び改善”の項で触れられている。

(1) 効果的でムダのない事務事業の展開	
③ 行政の外部化の検証及び改善	継続 ・ <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">新規</span>
これまでの取組内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指定管理者制度を導入している公の施設について、設置目的や求められる成果に照らし、「区の施策を着実に進める上で最適であるか」という原点に返っての検証を実施し、今後の施設運営の方向性を整理した。</li> <li>・ 外郭団体について、その存在意義や求められる成果に照らし、これまでの取組みや成果への寄与状況を検証し、今後のあり方について方向性の整理を行った。</li> </ul>
課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 一度外部化された事業や施設において、実施・運営手法等についての見直しが十分に行われていない。</li> <li>■ 外郭団体には、社会情勢の変化や区の方針と整合性のある経営が常に求められる。</li> </ul>
目標	<p>○ 行政の外部化については、安易な前例踏襲に陥ることなく、既存の事業手法の検証結果を十分に踏まえ、未来プラン（後期）の実現に向け最適な手法を検討・導入する。</p> <p>○ 確実に改革を推し進め、未来プラン（後期）の達成に資する外郭団体の運営を実現する。</p>
目標達成に向けた取組内容	<p>◇ 指定管理者制度及び業務委託</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指定管理者制度導入施設においては、指定の更新時期等を捉え、引き続き、運営手法の検証及び見直しを実施する。</li> <li>・ 加えて、業務委託についても、業務領域別等での外部化の基準を設け、現在の運営手法について検証する。</li> </ul> <p>◇ 外郭団体</p> <p>外部委員を加えた検討組織を立ち上げ、専門性、客観性を加味した評価を行うなど、団体ごとに必要な検証及び見直しを継続して実施する。</p>
担当所属	計画財政課

## (2) 指定管理者制度の運営状況

今回の監査対象となった施設毎の指摘事項等は、各論で詳細に記載しているが、ここでは前記“第1 外部監査の概要”で述べた監査の視点に沿って、全般的な問題を掲げる。

### 1) 当該公の施設について、その意義・必要性が十分に検討されているか。

公の施設が、正式の稟議を経ずに区民の利用に供せられていないケースがある。

公の施設は、住民の利用に供する施設であり、この趣旨からは住民の利用を拒む場合は、その拒む必要性を十分に検討し、然るべき決裁を受けるのが当然である。公の施設は、一定の政策目的のために設置されていることから、政策目的の対象になる区民にとっては、必要性が高い。

また、稼働率が必ずしも高い水準でない公の施設があるが、住民の利用施設であるという原点に立ち返って、稼働率の向上に向け、利便性の向上や不稼働時間の短縮等の取組みを行わなければならない。

一方、民間事業者等が当該事業について、十分にサービスを供給ができる状況が把握されたら、民間事業者等の質量の実力を分析のうえ、公の施設としての存続を検討しなければならない。

### 2) 指定管理者の選定過程は適切に行われているか。

指定管理者の選定方法として、公募と特命がある。現在は、新たに指定管理施設が加わることは稀であることから、ここでは、既存の指定管理者の期間満了に伴う選定を取り上げる。

まず、大田区は、公募による選定を基本としている。

一方、福祉分野では、条例で従前の指定管理者の申し出があれば、実績を考慮して（公募を行わず）、指定管理者とすべきものとして選定することができる旨の規定を置いている施設がある。

更に、条例に拠らずに、所管部局の判断で、上記条例と同じような検討過程を設定して公募を行わず、指定管理者を選定しているケースがある。

後者の場合、区の基本方針である公募を行わないとの判断は例外的な措置であるが、十分に説得力のある稟議が行われているとは判断できないケースがある。公募という外部の情報を求めずに、従前の指定管理者の実績や指定管理施設の特性等のみで、最適な選択をすることは困難で

あると考えられる。例外的な措置の際は、公募実施より更に綿密な作業が必要である。

選定に当たって審査を担当する選定（審査）委員の人選も問題である。

特に、区の外郭団体が審査対象となる場合、選定委員に区職員が就任するのは、外部から見た場合、その審査の公平性に疑義を感じさせてしまう。現在このような審査対象者の場合も、選定委員の過半数を区職員が務めているが、外部の人材の登用を進めなければならない。

### 3) 指定管理者との協定書は適切に締結されているか。

指定管理者としての業務は、基本協定書、年度協定書に細かく規定されている。しかし、今回の監査では、協定書に則って業務が実施されていないケースが散見された。

- ・基本協定書で要求されている運営目標が、年度協定書で設定されていない。
- ・基本協定書に基づく管理業務に関する事業報告書が作成されていない。
- ・年度協定書で要求されている報告が行われていない。
- ・年度協定書で決められた職員数と予算算定の職員数が異なる。等

年度協定書は、翌年度の指定管理者業務の質を所管課と指定管理者が十分に協議して、業務の進め方や職員数等の合意した内容に基づき作成されるべきである。年度協定締結時に両者の十分な打ち合わせが行われていれば、上記に挙げたような事態は発生しないと考える。

### 4) 指定管理者に対する評価と指導・監督は適切に行われているか。

指定管理者は定期的に各種報告を所管課に提出している。月例報告書等に業務実施状況が記載されているが、所管課がその内容を十分把握していないケースがある。

- ・前月の報告数字と当月の報告数字の間に齟齬がある。
- ・予算と実績の差額について、その原因が十分に把握されていない。
- ・問題事例について解決に向けた進捗状況がチェックされていない。
- ・重要な報告内容にも拘わらず、指定管理者内での情報共有が行われていないことについて改善を求めない。

上記のように、日常的な報告がその内容をチェックされずに単に保管されるような状況が、指定管理者の正確な報告を行おうとする意欲を弱めている可能性がある。

指定管理者モニタリング制度があるが、今回の監査ではその内容について、充分検証することはできなかった。しかし、現地視察の際の人事関係書類の点検や研修実施状況、物品の管理状況等からは、現在の“モニタリング結果”の“施設所管課評価”が殆どすべて○という評価は是認できない。所管課の評価について、何らかの形で更に検証していく必要性を感じる。

5) 当該公の施設について指定管理者制度で運営することが適切か否か検討されているか。

指定管理者制度は、公の施設の管理に民間事業者等のノウハウを活用することにより、管理に要する経費を縮減することを可能にするとともに、利用者に対するサービスの向上が期待されている。一方、この制度は公の施設の設置目的を効果的に達成するために必要があると認められるときに活用できるものである。

現在の大田区の指定管理施設は、従来の管理委託制度の対象施設がそのまま移行したものが多く、指定管理者制度の特色を生かせるか否かの分析が十分行われずに導入された可能性がある。

民間事業者等のノウハウ活用による経費節減やサービス向上は、例えば障害者施設のような障害者総合支援法の枠内での事業が前提の施設には、あてはまりにくいと考えられる。一方、レクリエーション施設や文化施設等は指定管理者制度の特色を生かしやすい施設と考えられる。

また、区が責任をもってサービスを提供する必要性が高い施設については、指定管理者より区がその施設の運営をより直接にコントロールする直営を選択したほうがよい場合もあると考える。

一方、上記1)でも述べたとおり、民間事業者等が十分なサービスを提供できる分野については、利用者の属性やこれに伴う区のサービス提供の必要性の高さ等も考慮のうえ、民営化を進めることも検討すべきと考える。

#### 4. 監査対象年度の指定管理料等及び監査対象とした指定管理施設

##### (1) 指定管理施設別の指定管理料及び選定施設の一覧

次表は平成 27 年 4 月 1 日現在の指定管理施設 147 について、所管部課及び平成 26 年度指定管理料及び平成 26 年度の指定管理者について、その選定方法が公募か特命かの区分を示している。

##### (2) 監査対象とした指定管理施設

原則として次の 1) ～ 3) のいずれかに該当する施設を監査対象とした。

但し、同一の指定管理者が複数の同種施設を管理している場合は、その中から更に監査対象施設を絞った場合がある。

1) 特命指定施設（公募でも応募が 1 社のみを含む）

2) 外郭団体管理施設

今回の監査で対象になった外郭団体は、次の通り。

- ・ 社会福祉法人 池上長寿園
- ・ 公益財団法人 大田区体育協会
- ・ 株式会社 大田まちづくり公社
- ・ 公益財団法人 大田区文化振興協会
- ・ 社会福祉法人 大田幸陽会
- ・ 公益財団法人 大田区産業振興協会

3) 平成 26 年度指定管理料 1 億円以上の施設

監査対象指定管理施設一覧

No.	施設名	所管部課	平成 26 年度 指定管理料 (円単位,1万円未満を切捨)	指定管理者選 定方法		今回 の監 査対 象施 設	現地 視察 実施 施設
				公 募	特 命		
1	大田区立男女平等推進センター(エセナおおた)	総務部 人権・男女平等推進課	54,310,000	○		○	○
2	大田区営アロマ地下駐車場	地域力推進部 地域力推進課	-	○			
3	大田区休養村とうぶ	地域力推進部 地域力推進課	249,860,000	○		○	○
4	大田区立平和の森会館	地域力推進部 地域力推進課	24,650,000	○			
5	大田区立伊豆高原学園	地域力推進部 地域力推進課 教育総務部 学務課	-	○		○	○
6	大田区区民活動支援施設 大森(こらぼ大森)	地域力推進部 大森西特別出張所	49,770,000		○	○	○
7	洗足区民センター	地域力推進部 雪谷特別出張所	45,910,000	○			
8	大田区民ホール(アプリコ)	観光・国際都市部 国際都市・多文化共生推進課	166,020,000		○	○	○
9	大田区民プラザ	観光・国際都市部 国際都市・多文化共生推進課	252,980,000		○	○	○
10	大田文化の森	観光・国際都市部 国際都市・多文化共生推進課	269,840,000		○	○	○
11	大田区立熊谷恒子記念館	観光・国際都市部 国際都市・多文化共生推進課	10,710,000		○	○	
12	大田区立龍子記念館	観光・国際都市部 国際都市・多文化共生推進課	53,310,000		○	○	
13	大田区総合体育館	観光・国際都市部 国際都市・多文化共生推進課	160,970,000	○		○	○
14	大田区立大森スポーツセンター	観光・国際都市部 国際都市・多文化共生推進課	58,550,000	○		○	○

15	大田区産業プラザ(PiO)	産業経済部 産業振興課	232,230,000		○	○	○
16	大田区立下丸子テンポラリー工場	産業経済部 産業振興課	75,730,000	○			
17	大田区立本羽田二丁目工場アパート	産業経済部 産業振興課		○			
18	大田区立本羽田二丁目第2工場アパート(テクノWIN G)	産業経済部 産業振興課		○			
19	大田区大森南四丁目工場アパート(テクノFRONT森ヶ崎)	産業経済部 産業振興課	53,000,000	○			
20	大田区中小企業者賃貸住宅(ウイングハイツ)	産業経済部 産業振興課	-	○			
21	大田区創業支援施設(BIC あさひ)	産業経済部 産業振興課	25,550,000		○	○	○
22	大田区新産業創造支援施設	産業経済部 産業振興課			○	○	○
23	大田区産学連携施設	産業経済部 産業振興課			○	○	○
24	山王高齢者センター	福祉部 高齢福祉課	18,470,000	○			
25	大田区立軽費老人ホーム おおもり園	福祉部 高齢福祉課	37,950,000		○	○	○
26-32	大田区立シルバーピア	福祉部 高齢福祉課	50,490,000	○		○	○
33-45	大田区営シルバーピア	福祉部 高齢福祉課	46,100,000	○		○	○
46-58	高齢者アパート	福祉部 高齢福祉課	20,720,000	○		○	○
59	大田区立特別養護老人ホーム蒲田	福祉部 介護保険課	9,700,000		○	○	
60	大田区立特別養護老人ホーム糞谷	福祉部 介護保険課	10,800,000		○	○	
61	大田区立特別養護老人ホームたまがわ	福祉部 介護保険課	18,880,000		○	○	○

62	大田区立南馬込高齢者 在宅サービスセンター	福祉部 介護保険課	490,000		○	○	
63	大田区立蒲田高齢者在宅 サービスセンター	福祉部 介護保険課	460,000		○	○	
64	大田区立田園調布高齢者 在宅サービスセンター	福祉部 介護保険課	90,000		○	○	
65	大田区立徳持高齢者在宅 サービスセンター	福祉部 介護保険課	680,000		○	○	○
66	大田区立糎谷高齢者在宅 サービスセンター	福祉部 介護保険課	370,000		○	○	
67	大田区立下丸子高齢者 在宅サービスセンター	福祉部 介護保険課	380,000		○	○	
68	大田区立矢口高齢者在宅 サービスセンター	福祉部 介護保険課	170,000		○	○	
69	大田区立たまがわ高齢者 在宅サービスセンター	福祉部 介護保険課	160,000		○	○	○
70	大田区立大森本町高齢者 在宅サービスセンター	福祉部 介護保険課	1,870,000		○	○	○
71	大田区立南六郷福祉園	福祉部 障害福祉課	125,200,000		○	○	○
72	大田区立くすのき園	福祉部 障害福祉課	34,770,000		○	○	
73	大田区立久が原福祉園	福祉部 障害福祉課	148,780,000		○	○	○
74	大田区立新井宿福祉園	福祉部 障害福祉課	96,570,000		○	○	○
75	大田区立池上福祉園	福祉部 障害福祉課	119,000,000		○	○	
76	大田区立うめのき園	福祉部 障害福祉課	57,200,000		○	○	
77	大田区立うめのき園分場	福祉部 障害福祉課	(うめのき園に含む)		○	○	
78	大田区立しいのき園	福祉部 障害福祉課	28,530,000		○	○	
79	大田区立大田福祉作業所	福祉部 障害福祉課	52,880,000		○	○	○
80	大田区立大田福祉作業所 大森西分場	福祉部 障害福祉課	(大田福祉作業所に含 む)		○	○	
81	大田区立はぎなか園	福祉部 障害福祉課	37,940,000		○	○	○

82	大田区立大森東福祉園	福祉部 障害福祉課	79,900,000		○	○	
83	大田区立大田生活実習所	福祉部 障害福祉課	113,430,000		○	○	○
84	大田区立つばさホーム前の浦	福祉部 障害福祉課	110,190,000		○	○	○
85	大田区立前の浦集会室	福祉部 障害福祉課	5,380,000		○	○	○
86	大田区立コスモス苑	こども家庭部 子育て支援課	73,120,000		○		
87	大田区立ひまわり苑	こども家庭部 子育て支援課	74,430,000		○	○	○
88-119	大田区営住宅	まちづくり推進部 建築調整課	277,700,000	○		○	○
120-128	大田区民住宅	まちづくり推進部 建築調整課		○		○	
129	大田スタジアム	都市基盤整備部 都市基盤整備課	110,220,000	○		○	○
130	大田区立平和島公園水泳場	都市基盤整備部 都市基盤整備課	73,140,000	○		○	
131	大田区立東調布公園水泳場	都市基盤整備部 都市基盤整備課	73,790,000	○		○	
132	大田区立萩中公園水泳場	都市基盤整備部 都市基盤整備課	112,410,000	○		○	○
133	大田区立大森南図書館	教育総務部 大田図書館	51,460,000	○		○	
134	大田区立大森東図書館	教育総務部 大田図書館	60,740,000	○		○	○
135	大田区立大森西図書館	教育総務部 大田図書館	56,890,000	○		○	
136	大田区立入新井図書館	教育総務部 大田図書館	66,900,000	○		○	
137	大田区立馬込図書館	教育総務部 大田図書館	59,160,000	○		○	
138	大田区立池上図書館	教育総務部 大田図書館	56,050,000	○		○	
139	大田区立久が原図書館	教育総務部 大田図書館	71,620,000	○		○	
140	大田区立洗足池図書館	教育総務部 大田図書館	82,200,000	○		○	○

141	大田区立浜竹図書館	教育総務部 大田図書館	61,240,000	○		○	
142	大田区立羽田図書館	教育総務部 大田図書館	55,220,000	○		○	○
143	大田区立六郷図書館	教育総務部 大田図書館	58,730,000	○		○	
144	大田区立下丸子図書館	教育総務部 大田図書館	72,510,000	○		○	
145	大田区立多摩川図書館	教育総務部 大田図書館	60,750,000	○		○	
146	大田区立蒲田図書館	教育総務部 大田図書館	53,280,000	○		○	
147	大田区立蒲田駅前図書館	教育総務部 大田図書館	71,990,000	○		○	
指定管理料 合計			<u>4,744,490,000</u>				