

平成20年度包括外部監査結果報告書における指摘事項への措置状況について

監査のテーマ：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）

第1節 全般的事項

第4 千葉市の指定管理者制度

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>1 協定書に基づく再委託について（報告書 P40）</p> <p>一定の限度において指定管理業務の再委託が認められているが、協定書において、当該再委託の相手方を指定管理者が事前に市に対し報告し、許可をする旨の記載がないため、モニタリング等による事後の検証とならざるを得ない可能性がある。これを避けるためには、年度当初または、再委託に先立ち、文書で市に報告し、許可を受ける旨を協定書に明記することが必要である。</p>	<p>指定管理業務の再委託については、平成22年度から、事前に事業計画書等にて市の承諾を受けたものに限り実施できる旨を、基本協定書に明記することとした。</p>
<p>2 協定書に基づく修繕費の分担について（報告書P40）</p> <p>協定書においては、当該年度の維持管理計画書及び個別修繕計画書を前提とした修繕費の分担が示されているが、現実には金額基準により分担がなされているものがほとんどである。今後は、各施設の大規模修繕計画を前提とした計画修繕及び小規模修繕の範囲を年度毎に明確化することが望まれる。</p>	<p>公の施設の大規模修繕については、平成22年2月に策定された「中長期保全計画」の中で、平成22年度以降の10年間において、市が修繕を行うべき箇所及び費用を年度毎に明確化した。</p> <p>また、小規模修繕については、平成22年5月に策定し関係課に示した「指定管理者制度事務処理マニュアル」において、小規模修繕の範囲に関する考え方を明らかにし、関係課に周知を図った。</p>
<p>3 協定書に基づく委託料の支払について（報告書P40）</p> <p>委託料は年度当初に確定し、これを12分割して後払いとすることを原則としている。しかし、これによると、一時的に費用負担を指定管理者に負わせることにもつながりかねない。また他の自治体においても、4半期毎に前払いする等指定管理者への負担を考慮していることを考えると、一部分割の前払等柔軟な対応を行うとともに、当該支払形態が、各指定管理者間で不平等な扱いとならないよう配慮する必要がある。</p>	<p>委託料の支払方法については、平成22年4月1日施行の「千葉市指定管理者制度運用指針」において、市と指定管理者（又は指定管理予定候補者）との間で協議すべき事項として明確化し、各指定管理者間で不平等な扱いとならないよう配慮することとした。</p> <p>また、平成22年度以降締結する基本協定書に、年次協定書に定めるところにより、委託料の一部又は全部を前金払又は概算払により支払うことができる旨の規定を設けた。</p>

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>4 協定書に対する印紙の貼付について（報告書P40）</p> <p>印紙税法では委任に関する契約書については、原則課税文書とはされていない（平成元年4月印紙税法改正により課税廃止）。ここで委任とは、当事者の一方（委任者）が相手方（受任者）に財産の売買、賃貸借等の法律行為を委託し、相手方（受任者）がこれを承諾することによって成立する契約を言う（民法第643条、第656条）。</p> <p>一方、請負については、印紙税法の2号文書（請負に関する契約書）に該当し、課税文書とされる。ここで請負とは、当事者の一方（請負者）がある仕事の完成を約し、相手方（注文者）がその仕事の結果に対して報酬を支払うことを内容とする契約を言う（民法第632条）。しかし、印紙税法施行令第26条第1号で「売買の委託」、同第2号で「売買に関する業務の委託」及び「金融業務の委託」と示されているように、契約上委任に該当しても例外的に7号文書（継続的取引の基本となる契約書）として課税される。</p> <p>そのため、両者の区別が問題となるが、民法上委任は無償が原則（民法第648条第1項）とされ、有償の場合には仕事の成否の有無を問わずに報酬が支払われるものを委任と考え、仕事の内容が特定していて、報酬の支払が仕事の結果と対応関係にあるものを請負と考えられる。</p> <p>これを協定書について考えると、当該協定に基づく業務の委任は、その実質は、報酬を得て、仕事の完成を約する請負の性格を有することを前提として、課税文書に当たると考えられる事例もある。このことは、町村会の法務相談事例集によっても同様の解釈がなされている。</p> <p>現行の千葉市と指定管理者側との協定書においては課税文書としての印紙が貼付されていない。そのため、上記考えによれば印紙税法に違反する事例もありうることとなる。</p> <p>今後は、当該協定書の法的性質を元に、税務当局に相談の上適法な処理がなされる必要があると考える。</p>	<p>協定書への印紙の貼付については、平成22年度から、その要否を応募者が事前に所管税務署に確認する必要があることを募集要項に明示することとした。</p>

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
なお、千葉市側においては、印紙税法第5条第2号により印紙税を貼付する必要はない。	

第2節 指定管理者制度を導入した個別施設に係る事項

第1 コミュニティセンター総論

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>1 コミュニティセンターでの食事の許可について（報告書P53）</p> <p>料理実習室において料理を作る場合に、食事は料理実習室内で取ることとされ、当日和室の予約がない場合にのみ、当該和室での食事が認められている。しかし、当該規定について利用規約に明記されていないために、指定管理者側が食事を料理実習室内に限定するよう指導がなされている事例が散在する。今後は、上記事項を利用規約に盛り込むことで、手続の明確化を図ることが必要である。</p>	<p>料理実習室及び和室の利用など同時時間帯の複数の部屋の利用については、平成23年1月13日に、「コミュニティセンター等利用方法改正マニュアル」を策定し、平成23年4月1日から、諸室の空き状況に応じて、複数の部屋の予約を認めることとした。</p>
<p>2 施設の老朽化対策について（報告書P53）</p> <p>築年数30年を越える施設が4施設存在する。これに対し、今後の大規模修繕等の計画がなされておらず、運営においても指定管理者制度の導入による民間依存となっている。</p> <p>コミュニティセンター構想はそもそも「千葉市地区コミュニティセンター建設基本計画」という建設計画が示されたのみで、その後の運営の方向性（老朽化への対応等）についてなんらの基本計画も示されていない。</p> <p>今後は、抜本的な老朽化対策に対応するために、特に老朽化の問題に焦点を当てた運営に関する基本方針を明確にする必要がある。</p> <p>近時、公の施設を中心に、施設維持管理費の適正化や施設の長寿命化、施設再生と用途転換に資する取り組みなどのファシリティ・マネジメントが推進されている自治体も見られることから、単なる建替だけでなく既存の民間施設の活用を含めて検討する必要がある。</p>	<p>畑コミュニティセンター及び幕張コミュニティセンターについては、千葉市公共施設等総合管理計画（令和2年3月改訂）における資産の総合評価において、当面は利用状況等に留意しながら施設を継続し、今後、大規模改修や建替え等の段階で見直しを検討すべき施設として位置付けた。</p> <p>蘇我コミュニティセンターについては、平成28年4月9日に、より建物性能の高い旧蘇我勤労市民プラザ建物へ移転した上で、大規模改修工事を実施した。</p> <p>中央コミュニティセンターについては、施設の一部である体育館、柔道場及び剣道場が、令和5年度中に千葉公園総合体育館に移転・集約化される予定である。また、建物は減築の手法により耐震性を確保するとともに、大規模改修による施設の老朽化対策を行った上で、引き続き市民利用施設として活用することとした（令和10年度供用開始予定）。</p>

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>3 浴室の利用について（報告書P53）</p> <p>千葉市のコミュニティセンター13施設のうち、3施設において浴室の無料利用が実施されている。しかし、これに対する利用時間は3時間であり、60歳以上を対象としていることから、結果として高齢者対策となっており、本来のコミュニティセンター機能からは外れたものとなっている。</p> <p>本来、このような政策は、民間入浴施設等との経営競合にもなりかねないため、公共の事業としては高齢者福祉施設に限定して実施することが望ましいものとする。</p> <p>また、これら3施設がオープンした昭和54年当時の社会情勢や生活環境と異なり、家庭浴室が普及した現在においては、その存在意義は失いつつあると言える。</p> <p>施設の老朽化対策に伴う修繕や建て替え時には、浴室の必要性について再検討する必要がある。</p>	<p>コミュニティセンターに設置されている浴室については、平成21年第4回定例会において「千葉市コミュニティセンター設置管理条例」の一部改正を行い、平成22年3月31日をもって廃止した。</p>

第2 千葉市美浜区高洲コミュニティセンター及び真砂コミュニティセンター

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>1 指定管理業務のモニタリングについて（報告書P69）</p> <p>地域振興課職員1名が年に1度施設に赴き、20項目からなる聞き取り調査を行っているが、調査項目に財務分析が含まれず、調査結果も項目の適否の判定だけである。調査項目に指定管理者自身の経営状況を盛り込み、調査内容に達成目標を設定し、調査結果もポイント制により精緻化し、実施の頻度も高めると共に、他の類似施設との比較により客観性を加えることが適当である。</p> <p>特に本指定管理者は、選定後2期連続営業損失を計上しており、その原因も当該指定管理業務に起因する部分が多いと言える。</p> <p>また、㈱千葉マリスタジアムの提案書に基づき実施している、真砂コミュニティセンターの図書室の利用時間の延長（指定管理者制度導入と同時に午後9時まで延長）に伴うアルバイト配置に係る経費（2年間で2,652千円）が負担となったとの指定管理者側の分析もある。</p> <p>当該業務は、利用者の利便性からも有意義な提案であることも考慮に入れて、今後の当該指定管理者の財務状況を注視しつつ、業務遂行の存続可能性の判断および、委託料の見直しも視野にいれて、今後の業務運営をモニタリングする必要がある。</p>	<p>指定管理者のモニタリングについては、平成23年3月17日付行政改革推進課長通知により、日常的、継続的に施設の管理運営状況を把握すべく、モニタリングシートに仕様内容及び指定管理者が提案した事項を一覧表にして、指定管理者が提案内容を含め業務に要求される水準を確保しているかを、年複数回の現地調査により確認することとし、その確認結果については点数による評価を行うこととした。</p> <p>また、平成22年4月1日施行の「千葉市公の施設に係る指定管理者の選定等に関する条例」に基づき、同年度の管理状況から、公認会計士等の財務の有識者、弁護士等法務の有識者等で組織する指定管理者選定評価委員会の評価を受けることとし、この評価の中で、当該指定管理者の財務状況についても意見を聴取することとした。</p> <p>真砂コミュニティセンター図書室の夜間運営業務については、市と指定管理者とで協議を行った結果、平成21年度に当該時間帯の利用者数等を考慮しつつ人員配置の見直しによる人件費削減を行った上で、継続することとした。</p>
<p>2 施設利用の予約方法（報告書 P69）</p> <p>施設の利用申込みは、1ヶ月前から前日までの午前9時から午後9時までの先着順であるが、既存の利用団体が中心で、指定管理者自ら利用団体間の横の連携を奨励し調整させているため、特定の利用団体の利用が優先される結果を招いており、市民サービスの公平性が阻害されている可能性がある。地域の実情を踏まえ、今後くじ引き等他の手法も検討し、利用者の公平性を確保することが適当である。</p>	<p>施設利用の予約方法については、利用者の公平性を確保するため、平成23年4月1日利用分より、利用日の2か月前の午前10時に抽選で申請順を決定することとし、抽選後空きがある場合は前日まで随時先着順にて申請を受け付けることとした。</p>

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>3 同時帯の複数の部屋の利用（報告書 P69）</p> <p>同一サークル等において、同じ時間帯での複数の部屋の利用は原則禁止されている。一方、真砂CCにおいて、月1、2回程度、社会福祉協議会による「ふれあい食事サービス」事業が行われている際には、料理実習室で調理された料理が廊下を挟んだ反対側の和室で地域の団体に供されている。</p> <p>総論でも示したように、料理実習室において料理を作る場合に、食事は料理実習室内で取ることとされ、当日和室の予約がない場合にのみ、当該和室での食事が認められている。しかし、当該規定について利用規約に明記されていないために、指定管理者が食事を料理実習室内で取るよう指導している事例が散在する。今後は、公平性の観点からも、上記事項を利用規約に盛り込むことで、手続の明確化を図ることが必要である。</p>	<p>料理実習室及び和室の利用など同時帯の複数の部屋の利用については、平成23年1月13日に、「コミュニティセンター等利用方法改正マニュアル」を策定し、平成23年4月1日から、諸室の空き状況に応じて、複数の部屋の予約を認めることとした。</p>

第3 千葉市花見川区花島コミュニティセンターなど計35施設

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>1 指定管理者の選定のあり方について （報告書 P83）</p> <p>当該選定においては1団体の応募しかなかった。この理由については以下の点が考えられる。第一は、対象となる施設の範囲が広範に及ぶことで、管理が可能な団体が限られること、第二は、市所有のスポーツ施設の利用者の予約システムを長年（財）千葉市スポーツ振興財団が利用していたため、ノウハウを持つ団体が事実上限定されることが考えられる。</p> <p>本来、複数の施設を一括して指定管理者を選定する場合には、規模や業務の制約を考慮し、民間企業等も含めて広く応募が可能なような配慮をする必要がある。現行の状況では次回の選定時にも他団体の応募を期待するのは困難である。</p> <p>今後は上記制約について考慮し、幅広い応募が可能となるように配慮することが必要である。</p>	<p>花島コミュニティセンターなど計35施設の指定管理者の選定においては、平成22年9月に公表した指定管理者募集要項で、指定管理者自らが予約システムを構築し、運用することを新たな条件として設定し、対象となる施設の範囲が広範であっても、幅広く応募が可能となるよう配慮した。その結果、（財）千葉市スポーツ振興財団以外に1団体の応募があった。</p>

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p data-bbox="148 250 686 324">2 庁用車の無償貸与と課税関係について （報告書 P83）</p> <p data-bbox="148 340 782 548">花島公園センターにおいては、指定管理者制度導入以前から使用されていた庁用車が定管理者に無償で貸与され、当該自動車保険は指定管理者が支払っているが、庁用車であることから、自動車税は非課税のままとされている。</p> <p data-bbox="148 564 782 952">地方税法146条第1項においては、市所有の自動車は非課税とされているが、同法145条第3項においては、「自動車の所有者が次条第一項の規定によって自動車税を課することができない者である場合においては、第一項（筆者注：自動車税は所有者に課税される旨の規定）の規定にかかわらず、その使用者に対して、自動車税を課する。但し、公用又は公共の用に供するものについては、この限りでない。」と定められている。</p> <p data-bbox="148 967 782 1131">このことは、実質的使用者が市でない場合には、当該用途が公用又は公共の用に供するものでない場合には、当該使用者に課税されることを示している。</p> <p data-bbox="148 1146 782 1534">これにより使用者である指定管理者が自動車税を課税されるとしても、結果として、当該費用は委託料により回収されるという考えもあるが、現行では当該用途が公用又は公共の用に供するものであることの認定を得ておらず、現行のあり方は上記地方税法の規定から見て許容できるものとは言えない。今後、庁用車の使用者が市でない場合には、公用又は公共の用に供するものであるかを千葉県との間で協議を行うことが必要である。</p>	<p data-bbox="810 340 1449 593">庁用車の無償貸与と課税関係について、花島公園センターにおいて指定管理者制度導入以前から使用されていた庁用車は、千葉県との協議の結果に基づき使用者を指定管理者に変更し、平成23年11月から指定管理者に自動車税が課税されるようになった。</p>

第4 千葉市土気あすみが丘プラザ

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>1 指定管理業務のモニタリングについて （報告書 P97）</p> <p>地域振興課職員1名が年に1度施設に赴き、20項目からなる聞き取り調査を行っているが、調査項目に財務分析が含まれず、調査結果も項目の適否の判定だけである。</p> <p>指定管理者は、原則5年間公の施設の管理を行うという、行政事務の一環を担うことから、その継続的業務の実施可能性について常に注意を払うべきである。そのため、調査項目に指定管理者自身の経営状況を盛り込み、指定管理者の業務継続に対するリスクを客観的に認識する必要がある。</p> <p>また、調査内容に達成目標を設定し、調査結果もポイント制により精緻化し、実施の頻度も高めることにより、業務の実施状況につき千葉市の他の類似施設との比較を可能にし、より一層の業務の向上につながるものとすべきである。</p>	<p>指定管理者のモニタリングについては、平成23年3月17日付行政改革推進課長通知により、日常的、継続的に施設の管理運営状況を把握すべく、モニタリングシートに仕様内容及び指定管理者が提案した事項を一覧表にして、指定管理者が提案内容を含め業務に要求される水準を確保しているかを、年複数回の現地調査により確認することとし、その確認結果については点数による評価を行うこととした。</p> <p>また、平成22年4月1日施行の「千葉市公の施設に係る指定管理者の選定等に関する条例」に基づき、同年度の管理状況から、公認会計士等の財務の有識者、弁護士等法務の有識者等で組織する指定管理者選定評価委員会の評価を受けることとし、この評価の中で、当該指定管理者の財務状況についても意見を聴取することとした。</p>

第6 千葉市花の美術館

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>1 指定管理業務のモニタリングについて（報告書 P121）</p> <p>担当部局は、指定管理者の日常の遂行状況を把握するとともに、モニタリング結果をまとめ、年度ごとの「指定管理者評価シート」を作成することとなっている。担当部局によるモニタリングを平成18年は2回実施し、公園管理課の職員が3名で施設をまわり、全体で延べ5人日程度かけ、施設の視察、帳票等のチェック、責任者へのインタビュー等を実施した。しかし、平成19年度中には、このような施設訪問によるモニタリングは実施されていなかった。</p> <p>担当部局によるモニタリングは、定期的かつ計画的に実施することが必要であり、最低年1回は現地での訪問を伴うモニタリングを実施することが必要である。</p>	<p>担当部局による現地での訪問を伴うモニタリングについては、平成21年度から実施計画を作成し、それに基づき年1回以上行うこととした。</p>
<p>2 固定資産の管理について（報告書 P122）</p> <p>花の美術館内には、市の所有資産と（財）千葉市みどりの協会の保有資産がともに存在している。市の所有資産に関しては、指定管理期間満了後は、市に返還（又は次の指定管理者に選定された者へ引き継ぎ）を行うことになるが、市からの貸与資産及び（財）みどりの協会の保有資産ともに、備品票が不添付のものや備品明細一覧表の情報と不一致のものが多くみられた。今後の資産管理を有効にするために、固定資産管理シールの物品への貼付を徹底するとともに、少なくとも現物を年に1回程度はたな卸しし、適切に資産を保有する必要がある。</p> <p>また、たな卸しを効果的に実施するために、備品明細一覧表の使用場所欄ないし備考欄には所在場所を特定できる情報を記載することが望まれる。</p>	<p>固定資産の管理については、平成20年11月に物品のたな卸しを実施し、備品票が未貼付のものには貼付作業を行うとともに、備品明細一覧表等を整備し、所在場所を特定できるようにした。また、平成21年度より毎年6月頃に、たな卸しを実施することとした。</p>

第3節 官民複合型建物内の個別施設に指定管理者制度を導入したケースに係る事項

第2 千葉市科学館（「きぼーる」内）

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>1 展示品の台帳管理について（報告書 P169）</p> <p>平成20年9月11日時点において、科学館の展示品に備品票が貼られておらず、また、展示品の台帳も作成されていなかった。</p> <p>その後所管局で展示品の管理方法を検討し、管理台帳を作成中であり、所管課に1部、指定管理者で1部保管する予定となっている。</p>	<p>科学館の展示品については、平成21年1月に備品登録し、管理台帳を作成した。なお、備品票の貼付については、展示品のデザインや見栄え等を考慮し、直接貼る代わりに、展示品1点ずつの写真を撮り、各写真に備品登録番号を付す取扱いとした。</p>
<p>2 年度協定書における委託料の額の査定、事後検証について（報告書 P170）</p> <p>プラネタリウムの保守点検費の平成19年度の計画、実績には、顕著な差異が見られるので、金額及び内容を把握した上で年度協定書の締結を行うべきである。</p> <p>また、収支予算書の査定に際しては、実質的に実施可能な査定期間を設けるとともに、指定管理者の経営努力に基づく利益確保の余地を残すなどの方法を検討すべきである。</p>	<p>プラネタリウムの保守点検費については、平成21年度より、保守点検費の内容が把握できるよう収支予算書の項目を改めさせ、金額及び内容を把握した上で年度協定書の締結を行うこととした。</p> <p>次年度の収支予算の査定についても、平成22年度分より、前年度の9月に収支予算見積書を指定管理者から提出させ、十分な時間をかけ査定を行い、指定管理者の経営努力に基づく利益確保の余地も含め、市、指定管理者間において十分な協議を行うこととした。</p>

第4節 指定管理者制度を導入していない公の施設（直営）

第1 保育所

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>1 固定資産の現物管理について（報告書 P187）</p> <p>監査の結果、現物確認の対象とした物品3件のうち2件は備品票を介して備品明細一覧表と一致させることができなかった。この主な原因は、備品の確認を定期的を実施しておらず、現物管理のための備品明細一覧表、備品票の更新を適時に行っていなかったためと考えられる。</p> <p>なお、保育所の備品に関しては所長に管理責任があることから、使用、不使用に関らず、備品に備品票を添付し、備品明細一覧表との一致を確認できるように管理すべきである。また、長期間不使用の備品については、市担当者との協議の上、除却の要否について検討すべきである（各保育所長が出席する9月18日実施の所長会議にて、備品明細一覧表と備品票の管理番号が相違する場合には、備品票を貼りなおすこと及び除却を含めた固定資産管理を徹底するよう市の担当者から指示がなされている。）。</p> <p>さらに、備品に関しては、千葉市の内規（共通事務の手引き第2の1）に「物品出納職員は物品管理者の命ずるところに従い、物品の出納、保管事務を行う」との記載があることから、1年に1回程度は確認（施設の性質上、一斉確認が困難である場合には、循環確認の採用などを検討）を行い、適切に資産を管理する必要がある。</p>	<p>固定資産の現物管理については、平成20年9月18日の保育所長会議において、毎年度当初及び各保育所長が必要と判断したときには、備品明細一覧表と現物とを突合して、必要に応じて備品シールの貼付及び当該一覧表の修正（除却を含む）を行うこととした。</p> <p>これについては、全保育所で「備品明細一覧表」と備品票の管理番号の確認を行い、相違があった場合には備品票の貼り直し及び除却を行った。</p> <p>さらに、平成21年4月9日の保育所長会議において、全保育所長に対し、年度当初の確認を含め、固定資産管理の徹底を再度指示した。</p>

第2 公民館

監査の結果（指摘事項）	講じた措置
<p>1 施設利用の予約方法について（報告書 P200）</p> <p>公民館施設の利用申し込み方法は、各館が所管する地域の特性等を含めて、各館の判断により異なっているが、現在多くの施設で先着順となっている。コミュニティセンターでも指摘しているとおり、先着順であると、公民館施設常設サークル等が中心となり、特定のサークル等の利用が優先される事態を招きがちである。市民サービスの公平性の観点から、くじ引きなどにより利用者の公平性を確保する申し込み方法の工夫を施していくことが適当である。</p>	<p>公民館の利用申し込み方法については、公民館の重要な役割の一つである社会教育団体育成の観点から優先利用を認める団体の基準を明確にしたうえで、公平性を確保するため、平成25年10月からのインターネット予約システムを導入し、抽選による申込みを開始した。</p>