

平成 30 年度 柏市包括外部監査の結果報告書

柏市の指定管理者制度における芸術文化・交流施設と高齢者福祉施設の管理運営及びそれらの施設に係る市所管課の財務に係る事務の執行について

柏市包括外部監査人
公認会計士 川口明浩

目 次

	頁
第1 外部監査の概要	1
1. 外部監査の種類	1
2. 選定した特定の事件（テーマ）	1
3. 事件を選定した理由	1
4. 外部監査の方法	3
5. 外部監査の実施期間	6
6. 外部監査の組織	6
第2 外部監査の結果	7
I 外部監査の実施結果の一覧について	7
II 指定管理者制度の整備及び運用状況に係る総括的意見について	14
1. 概 要	14
2. 外部監査の手続	15
3. 結 果	15
(1) 公の施設の設置目的と指定管理者制度の導入意義に関する具体的な意識付けにつ いて	15
(2) 指定管理者制度における利益の考え方について	18
(3) 責任分担に基づく費用負担関係について	21
① 水道光熱費の経費としての性格等について	21
② 修繕費の経費としての性格等について	24
(4) 指定管理者購入の物品の所有権について	24
(5) 収支計画等における本部経費の適正な見積り及びその評価のルールについて	26
(6) 貸館業務・自主事業のあり方について	27
(7) 公の施設に関する財務情報について	31
第3 指定管理事業に係る監査結果【個別意見】について	36
I 柏市老人福祉センター指定管理業務及び市所管課の事務執行等について	36
1. 柏市老人福祉センター指定管理業務について	36
2. 柏市老人福祉センター指定管理業務に係る市所管課の事務について	67
II 柏市民交流センター及び柏市民ギャラリー指定管理業務並びに市所管課の事務執 行等について	86
1. 柏市民交流センター及び柏市民ギャラリー指定管理業務について	86
2. 柏市民交流センター等指定管理業務に係る市所管課の事務について	110
III 柏市国際交流センター指定管理業務及び市所管課の事務執行等について	123
1. 柏市国際交流センター指定管理業務について	123
2. 柏市国際交流センター指定管理業務に係る市所管課の事務について	139

IV	アミュゼ柏指定管理業務及び市所管課の事務執行等について	145
1.	アミュゼ柏指定管理業務について	145
2.	アミュゼ柏指定管理業務に係る市所管課の事務について	162
V	柏市民文化会館に係る指定管理業務及び市所管課の事務執行等について	184
1.	柏市民文化会館指定管理業務について	184
2.	柏市民文化会館指定管理業務に係る市所管課の事務について	212
第4	利害関係について	228

注:包括外部監査の結果報告書に掲載した表の数値については、原則として端数処理(四捨五入)を行った関係で総数と内訳の合計が一致しない場合がある。

第1 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37及び柏市外部監査契約に基づく監査
条例第2条の規定による包括外部監査

2. 選定した特定の事件（テーマ）

（1）外部監査対象

柏市の指定管理者制度における芸術文化・交流施設と高齢者福祉施設の管理運営及び
それらの施設に係る市所管課の財務に係る事務の執行について

（2）外部監査対象期間

平成29年度及び必要に応じ遡及する年度並びに一部平成30年度

3. 事件を選定した理由

柏市の人口は2025年にピーク（433,481人）を迎え、それ以後は本格的な減少局面に入り、2055年には40万人を割り込むものと見込まれている。また、柏市の年少人口（0歳～14歳人口）は、2015年の53,678人から2050年には42,202人に減少し、生産年齢人口（15歳～64歳人口）も2025年をピークに減少（2015年：259,420人→2025年：266,705人→2050年221,651人）し、一方で、老年人口（65歳以上人口）は増加（2015年：100,857人→2050年138,141人）するものと推計されている。

柏市では介護等の支援割合が高くなる後期高齢者（75歳以上）人口が2025年に69,319人、2050年には80,809人へと急増し、それに伴い、柏市の総人口に占める後期高齢者人口の割合は、2010年で約12人に1人であったものが、2050年では5人に1人になるものと見込まれている（「柏市の将来人口推計」平成30年4月2～6頁）。柏市では、「まさに急速に少子“超”高齢化」が進むものと表現している（『柏市第五次総合計画』）。

このような人口減少や少子高齢化、更には国際化の進展の中で、行政に対する市民のニーズが多様化する一方、個人市民税を中心とする市税収入等の歳入が減少する影響を見極めつつ、社会保障費の急増等に的確に対応し、既存の公共施設の維持・更新にも適切に対応することが求められている。また、職員定数の抑制方針のもと、正規職員数の減少が長らく進み、市直営事業の委託化、市民協働活動の推進、新たな補助制度の導入及び指定管

理者制度等の民間活力の導入が進められ、それらの諸制度に関して適切な運用が求められている。

それらの中でも、指定管理者制度は、公の施設（市民福祉の増進のために市民の利用に供することを目的に設置された施設（地方自治法第 244 条第 1 項））を管理する主体として公共的団体（外郭団体）だけに限定せず、広く株式会社、公益法人又はボランティア団体等にも拡大され、民間の管理手法を活用することにより、施設サービスの向上とコストの削減に寄与する制度として導入された制度である（平成 15 年 9 月の地方自治法一部改正により新設）。

今年度の包括外部監査における特定の事件としては、この指定管理者制度に係る案件をテーマとし、指定管理者が株式会社等の場合と柏市の外郭団体の場合の管理運営状況を比較することで、それらの管理手法の違いを把握・評価し、経営管理の改善にも寄与する監査結果を目指すこととする。併せて、個別の指定管理案件の市所管課等における、指定管理者の選定過程や協定書の締結内容、指定管理事業の実施に係るモニタリングの現状及び収支を含めた事業計画と実績管理の分析・評価状況等を検証することとする。

指定管理者制度の個別案件を対象とした外部監査は、直近では平成 24 年度に実施されている。そこで、今年度の外部監査では、当時の外部監査では対象とならなかった芸術文化・交流施設を対象とし、また、監査対象機関の事務負担を考慮し、今年度の指定管理者の応募案件に該当する公の施設の指定管理案件は後年度の監査テーマに譲り、それに該当しない老人福祉センターを対象とする。これらの指定管理案件については、末尾の一覧表に示したとおり、年間の事業支出や指定管理料の額に少なからぬ重要性が認められる。

また、芸術文化・交流施設と高齢者福祉施設は、柏市において策定された『柏市第五次総合計画』（基本構想／平成 28 年度～平成 37 年度、前期基本計画／平成 28 年度～平成 32 年度）においても、将来都市像を実現するための施策のひとつとして位置付けられており（「2-1. 健康寿命の延伸」、「4-1. 地域への参加と活動の促進」、「4-2. 多様な人々が連携・分担する地域社会の形成」及び「4-4. 誇りの持てる文化の醸成」等）、計画推進のための重要な施設であると考えられる。

更に、柏市が毎年度実施している指定管理者の実績評価（「指定管理者制度モニタリング指針」（平成 29 年 8 月）に位置付けられている「指定管理者実績評価シート」参照）等を分析すると、各指定管理案件で改善の余地が少なからず存在することが推察される。それぞれの施設管理の業務改善や自主事業の実施において、外郭団体として、また、民間事業者として、その管理能力をいかに効果的に発揮し、コスト管理をいかに適切に実施しているかを検証する意義があるものとする。特に、個別の公の施設の設置目的に合致した管理運営を行うにあたり、地域の活動団体との協働や指定管理者同士の事業連携等にも課題があるものとする。

以上のことから、今年度の包括外部監査においては、柏市の指定管理者制度における芸術文化・交流施設と高齢者福祉施設の管理運営及びそれらの施設に係る市所管課の財務に

係る事務の執行を特定の事件として、外部監査を実施することに重要な意義があるものとする。

【指定管理の事業規模：平成 28 年度決算ベース^{注1}】

(単位：円)

公の施設	指定管理者	事業支出	指定管理料
アミューゼ柏	アクティオ・東葉ビル管理・シグマ共同企業体	139,379,842	103,006,000
柏市民文化会館	柏市民文化推進パートナーズ	119,658,642	78,701,000
柏市民交流センター・ 柏市民ギャラリー	柏市文化・交流複合施設運営 共同事業体	63,179,865	40,769,000
柏市国際交流センター	特定非営利活動法人柏市国際 交流協会	20,631,257	9,145,000
老人福祉センター ^{注2}	社会福祉法人柏市社会福祉協 議会	105,233,770	109,400,000

注1：平成 29 年度決算数値は、外部監査の特定の事件選定段階では正式に決定されていないため、上記の一覧表では平成 28 年度決算ベースの数値を使用している。

注2：老人福祉センターの平成 28 年度事業支出（105,233,770 円）には、介護予防センター管理運営事業受託金収益（7,739,122 円）に対応する経費の支出が含まれている。また、老人福祉センター管理経営受託金収益（指定管理料収益）を含むサービス活動収益（119,397,327 円）とサービス活動費用（105,233,770 円）との差額として、剰余金であるサービス活動増減差額（14,163,557 円）が生じている（出典：平成 28 年度柏市社会福祉協議会事業報告における施設管理運営事業拠点区分の事業活動計算書）。

4. 外部監査の方法

(1) 外部監査の実施目的

平成 10 年 10 月から施行された外部監査制度の目的は、地方公共団体の監査機能の強化にあり、監査に係る専門性及び独立性を担保することにより監査に対する市民の信頼を高めることにあると認識している。特に、包括外部監査の制度趣旨は地方公共団体の様々な監査機能のうち、特に財務監査の機能強化を中心とするものであり、その目的は、監査テーマに選定した特定の事務の執行等が法令及び条例等に従って合規性の面で問題がないかどうかを検証すること、併せて、経済性及び効率性等の面で意見を述べる必要はないか

どうかを検討し、外部監査結果報告書に取りまとめることにある。したがって、地方公共団体が作成する決算書の正確性を全体として保証するものではないが、包括外部監査人が選定した監査テーマに関して、合規性の観点での限定的な保証を中心にして、個別の事務の執行等を条例・規則等に照らして批判的に検証して指摘事項を記載し、併せて事務事業の改善等に資する経済性及び効率性等の観点での意見を述べることで、地方公共団体の財務事務の改善を促し、事務事業の見直しの際の指針等に活用されるべき効果を有するものとする。

(2) 監査基準

一般に公正妥当と認められる公監査の基準

(3) 監査の視点

柏市の指定管理者制度における芸術文化・交流施設と高齢者福祉施設の管理運営及びそれらの施設に係る市所管課の財務に係る事務の執行についての主な監査の視点は次のとおりである。

- ① 当該指定管理事業に関する財務に係る事務の執行が、関連する各種法令及び条例・規則・要綱等に従い処理されているかどうかについて
- ② 当該指定管理事業に関する財務に係る事務の執行を合規性の視点で検証することと併せて、財務事務の執行等が経済性・効率性等の面でも改善余地がないかどうかについて
- ③ 当該指定管理事業に関する財務に係る事務の執行が、効果的に実施されているかどうかについて

(4) 主な監査手続等

特定の事件に対する監査手続としては、上記(3)に記載した監査の視点に基づき、外部監査の本旨である財務監査を基礎とし、併せて経済性・効率性及び有効性等を検証するための監査手続等を実施した。具体的な監査手続等の概要は次のとおりである。

まず、当該指定管理事業に関する財務に係る事務の執行について、関連する資料に基づき事業内容の説明を受けて、外部監査の実施に必要な質問を行い、また、平成29年度の事務の執行等について、各事業の趣旨、執行体制、執行額、実績及び課題等を把握した。併せて、当該指定管理事業に関する財務に係る事務の執行に係る内部統制の状況等についても検証し、監査計画に適切に反映した。

次に、当該指定管理事業に関する財務に係る事務の執行の現場部門である公の施設を対

象にして、現場往査を実施し、指定管理事業に関する財務に係る事務の執行について、その合規性を検証すると共に、それらの事務の執行等の経済性・効率性等についても検証した。

更に、法的側面からの監査では指定管理事業に関する財務に係る事務の執行について、合規性を中心に検証した。

なお、監査実施手続の全般について、監査の基準が要求する水準を確保するために、品質管理担当補助者による品質管理レビューを実施した。

(5) 監査の結果

監査の結果については、「第3 指定管理事業に係る監査結果【個別意見】について」(36～227 頁)に記載しているとおりである。監査の結果として、指摘事項は81件、意見は68件及び提案は13件であった。なお、「提案」の定義は7頁を参照されたい。

(6) 監査対象

① 監査対象項目

柏市の指定管理者制度における芸術文化・交流施設と高齢者福祉施設の管理運営及びそれらの施設に係る市所管課の財務に係る事務の執行を監査対象とした。

② 監査対象部局等

監査対象となる公の施設及びその指定管理者並びに市所管課は次のとおりである。

公の施設	指定管理者	市所管課
アミュゼ柏	アクティオ・東葉ビル管理・シグマ共同企業体	地域づくり推進部地域支援課
柏市民文化会館	柏市民文化推進パートナーズ	地域づくり推進部地域支援課
柏市民交流センター・ 柏市民ギャラリー	柏市文化・交流複合施設運営 共同事業体	地域づくり推進部協働推進課、 生涯学習部文化課
柏市国際交流センター	特定非営利活動法人 柏市国際交流協会	地域づくり推進部協働推進課

老人福祉センター（4 施設）	社会福祉法人 柏市社会福祉協議会	保健福祉部高齢者支援課
----------------	---------------------	-------------

注：アミュゼ柏及び柏市民文化会館の指定管理者に係る上記の記載は、平成 29 年度までの指定期間に係る指定管理者の名称である。平成 30 年度からの指定期間に係るアミュゼ柏及び柏市民文化会館の指定管理者については、「ASTN 共同企業体」が指定管理者となっている。なお、「ASTN 共同企業体」の構成会社は、アクティオ株式会社、株式会社シグマコミュニケーションズ、東葉ビル管理株式会社及び日本設備管理株式会社である。

5. 外部監査の実施期間

自 平成 30 年 6 月 15 日 至 平成 31 年 3 月 31 日

6. 外部監査の組織

(1) 包括外部監査人

川口明浩（公認会計士）

(2) 監査実証手続等実施補助者

松原創（公認会計士）、三城浩一（公認会計士）、金福実（公認会計士）、大貫咲子（公認会計士）

(3) 監査品質管理担当補助者

豊田泰士（弁護士）

第2 外部監査の結果

I 外部監査の実施結果の一覧について

今年度の包括外部監査の実施結果のうち、柏市の指定管理者制度における芸術文化・交流施設と高齢者福祉施設の管理運営及びそれらの施設に係る市所管課の財務に係る事務の執行に係る監査結果を一覧表にして示したものが次の表である。この一覧表に記載されている大項目～小項目までの項目名称は、おおむね指摘及び意見の項目に合致している。

ここで、指摘とは監査対象部門が執行する財務事務等について、法令等に反する場合や事務処理の結果等が質的又は金銭的な重要性の視点から、不当であると考えられる場合に合規性違反として監査結果報告書に記載しなければならないものである。一方、意見は、当該財務事務等が合規性違反ではないが、経済性・効率性又は有効性の面で改善の余地が大きい場合に、監査結果報告書に記載することができるものである。指摘も意見も監査対象部門の改善措置を求めるものとしては同様であるが、指摘は合規性違反に係るものであるため、より厳格に改善措置が要求されるものである。

この一覧表にまとめられた指摘及び意見は、外部監査人側が12月中旬に監査結果報告書の第1稿を監査対象部門に提示し、その後、数回にわたって協議を重ねた結果、指摘及び意見の内容についての理解を共有し、今後の措置を行うことに合意したものである。

なお、指摘の場合は「第3 指定管理事業に係る監査結果【個別意見】について」に記載している【結果】欄の文章末尾を「・・・されたい。」という文言で統一している。一方、意見の場合は同様に文章末尾を概ね、「・・・することを要望する。」という文言で表現している。

一方、第2Ⅱにおいては、指摘や意見とは表現上異なる「提案」という区分を設けている。この「提案」という区分は今回の監査対象項目としての柏市指定管理者制度を総括する行政改革推進課や個別意見でも述べている財産管理（地方自治法等に基づく法制度としての財産管理）や固定資産管理（総務省主導の統一的基準に基づく財務書類4表^注の作成基礎としての固定資産台帳）等を所管している資産管理課及び財政課に対する指摘又は意見である。しかし、行政改革推進課、資産管理課及び財政課は今回の監査対象項目である指定管理業務を直接所管している課ではないため、当初から監査対象として指定していなかった。そのため、「指摘」や「意見」という区分は使用せず、事務改善等を促すための「提案」という名称を使用しているものである。

注：「財務書類4表」とは、貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書及び資金収支計算書を指す。

【個別監査結果一覧表】

【外部監査の結果一覧：監査項目別、監査対象部門別指摘・意見・提案】

大項目（監査対象部署等）/中項目（指摘・意見等の項目）/小項目（指摘・意見等の細項目）	指摘	意見	提案
第2 II 指定管理者制度の整備及び運用状況に係る総括的意見について			
(1) 公の施設の設置目的と指定管理者制度の導入意義に関する具体的な意識付けについて（提案）			1
(2) 指定管理者制度における利益の考え方について（提案：3件）			3
(3) 責任分担に基づく費用負担関係について			
① 水道光熱費の経費としての性格等について（提案）			1
② 修繕費の経費としての性格等について（提案）			1
(4) 指定管理者購入の物品の所有権について（提案：2件）			2
(5) 収支計画等における本部経費の適正な見積り及びその評価のルールについて（提案）			1
(6) 貸館業務・自主事業のあり方について（提案：3件）			3
(7) 公の施設に関する財務情報について（提案）			1
小 計			13
第3 指定管理事業に係る監査結果【個別意見】について			
I 柏市老人福祉センター指定管理業務及び市所管課の事務執行等について			
1. 柏市老人福祉センター指定管理業務について			
① 預金口座の区分管理について（指摘）	1		
② 自主事業にかかる会計について（指摘）	1		
③ 指定管理者選定時の収支計画における他会計繰入金の見積・実績比較について（指摘）	1		
④ 計画時の法人繰入額 280 万円の根拠の妥当性について（指摘）	1		
⑤ 柏市老人福祉センターの管理事務に対する人件費の処理の妥当性について（指摘）	1		
⑥ 法人繰入額の使用（果実還元）についての検討について（意見）		1	
⑦ 柏市老人福祉センターの人件費の適切な按分について（意見）		1	
⑧ 南部老人福祉センターの平成 29 年度「陶芸入門講座」の会計処理について			
ア. 収支報告書の網羅性について（指摘）	1		
イ. 支出項目名と実体の整合性について（指摘）	1		
ウ. 支出金額の適正性について（指摘）	1		
⑨ 柏寿荘の平成 29 年度「陶芸入門講座」の会計処理について			
ア. 収支報告書の網羅性について（指摘）	1		
イ. 支出項目名と実体の整合性について（指摘）	1		
ウ. 支出金額の適正性について（指摘）	1		
⑩ 南部老人福祉センターの陶芸の窯を焼く場所（窯場）の「空気洗浄」要望について（指摘）	1		
⑪ 柏寿荘の講座室のエアコンの交換の処理の妥当性について（指摘：2件）	2		

⑫ 自主事業の企画方法の見直しについて(意 見)		1	
⑬ 実効性のある予算統制の実施について(指 摘)	1		
⑭ 自主事業のK P IとP D C Aによる管理体制の不十分性について			
ア. 自主事業の企画から運営、結果報告までの可視化について(意 見)		1	
イ. 自主事業の企画毎のK P I(重要な業績指標)の設定について(意 見)		1	
ウ. アンケートの活用について(意 見)		1	
エ. 自主事業の収支報告について(意 見)		1	
計	15	7	
2. 柏市老人福祉センター指定管理業務に係る市所管課の事務について			
① 指定管理者候補者の選定に係る収支計画の評価について(指 摘)	1		
② 収支計画における他会計繰入金の評価について(指 摘)	1		
③ モニタリングの実施体制について(指 摘)	1		
④ 水道光熱費支出の精算方法について(意 見)		1	
⑤ 精算項目である修繕費支出の30万円基準について(意 見)		1	
⑥ 柏寿荘の遊休資産の土地の活用について(指 摘)	1		
⑦ 柏寿荘の講座室のエアコンの交換時の廃棄の処理の適時性について(指 摘)	1		
⑧ 柏市老人福祉センターの管理に関する基本協定書の備品の取扱いの記載について(指 摘)	1		
⑨ 市社協による修繕費での取得備品の取扱いについて(指 摘)	1		
⑩ 大規模改修の履歴情報の提供について(意 見)		1	
⑪ 現場視察の実施方法について(指 摘)	1		
⑫ 南部老人福祉センターに係る柏市固定資産台帳(平成29年3月31日現在)と実績報告書の整合性について(指 摘)	1		
⑬ 沼南老人福祉センターに係る柏市固定資産台帳(平成29年3月31日現在)と実績報告書の整合性について(指 摘)	1		
⑭ 柏寿荘に係る柏市固定資産台帳(平成29年3月31日現在)の妥当性について(指 摘)	1		
⑮ 老人福祉センターに係る公有財産台帳の適切な管理について(指 摘)	1		
⑯ 固定資産台帳の適切な管理について(指摘:1件、意見:1件)	1	1	
計	13	4	
小 計	28	11	
Ⅱ 柏市民交流センター及び柏市民ギャラリー指定管理業務並びに市所管課の事務執行等について			
1. 柏市民交流センター及び柏市民ギャラリー指定管理業務について			
① 収支報告書について			
ア. 果実還元の対象年度の確認について(指 摘)	1		
イ. 果実還元により取得した備品の報告について(指 摘)	1		
ウ. 果実還元の実施と指定管理事業会計の区分経理について(指 摘)	1		

エ. 清掃委託費の集計誤りに伴う経費の過大計上について (指 摘)	1		
オ. 指定管理事業・自主事業・果実還元の区分会計報告について (指 摘)	1		
カ. 本社事務管理費について (指 摘)	1		
② 事業報告書に記載されている稼働率の目標管理について (指 摘)	1		
③ 管理業務について			
ア. 備品の管理について (指 摘)	1		
イ. 領収書の管理について (指 摘)	1		
ウ. 自動販売機について (指摘:1件、意見:3件)	1	3	
エ. 清掃業務の管理について (指 摘)	1		
④ オープンスペースについて (意 見)		1	
⑤ 自主事業の企画について (意 見)		1	
⑥ 利用者アンケートについて (意 見)		1	
計	11	6	
2. 柏市民交流センター等指定管理業務に係る市所管課の事務について			
① 柏市民交流センター等の資産について			
ア. 公有財産台帳による施設管理の現状について (指 摘)	1		
イ. 固定資産台帳の整理状況について (指 摘)	1		
ウ. 柏市所有備品の管理について (指 摘)	1		
② 建物賃貸借契約について (指 摘)	1		
③ 収支計画書及び事業報告書について			
ア. 収支計画書について (指 摘)	1		
イ. 収支報告書・事業報告書の検査・分析について (指 摘)	1		
ウ. 本社事務管理費について (指 摘)	1		
エ. 果実還元について (指 摘)	1		
④ モニタリング証跡について (指 摘)	1		
⑤ 指定管理料について			
ア. 光熱水費について (意 見)		1	
イ. 指定管理料の見直しについて (指 摘)	1		
ウ. 収支差額の繰越について (意 見)		1	
⑥ 利用者調査と利用調整について (意 見)		1	
計	10	3	
小 計	21	9	
III 柏市国際交流センター指定管理業務及び市所管課の事務執行等について			
1. 柏市国際交流センター指定管理業務について			
① 預金口座の区分管理について (指 摘)	1		

② 指定管理業務の会計と国際交流協会独自事業の会計の区分経理について（指 摘）	1		
③ 領収書管理について（指 摘）	1		
④ 事業報告書について（指 摘）	1		
⑤ 収支報告書について（指 摘）	1		
⑥ 語学講座の企画等について（意 見）		1	
⑦ 新規会員制度の創設について（意 見）		1	
⑧ 国際交流協会のボランティア会員について（意 見：2件）		2	
計	5	4	
2. 柏市国際交流センター指定管理業務に係る市所管課の事務について			
① 指定管理者の預金口座管理について（指 摘）	1		
② 指定管理者の区分経理の確認について（指 摘）	1		
③ 事業報告及び収支報告の検査・分析について（指 摘）	1		
④ モニタリング証跡について（指 摘）	1		
⑤ 収支報告書の作成について（意 見）		1	
⑥ 在住外国人のネットワーク化について（意 見）		1	
⑦ 国際交流協会の今後の方向性に関する柏市としての対応について（意 見）		1	
計	4	3	
小 計	9	7	
IV アミュゼ柏指定管理業務及び市所管課の事務執行等について			
1. アミュゼ柏指定管理業務について			
① 指定管理移行前から存在していた市所有の備品の実地棚卸報告について（意 見：2件）		2	
② 指定管理者が購入した施設備品の管理について（指 摘：2件）	2		
③ スタッフの勤怠記録の確認について（意 見）		1	
④ 日中の施設内巡回業務について（意 見）		1	
⑤ 貸館事業と自主事業の区分経理について（意 見：2件）		2	
⑥ 自主事業に係る予算実績管理について（意 見）		1	
計	2	7	
2. アミュゼ柏指定管理業務に係る市所管課の事務について			
① 指定管理者が取得した備品等の所有権等のあり方について（意 見）		1	
② 使用不可能になった市所有備品の取扱いについて（指 摘）	1		
③ 施設内で発生したトラブルに対する関与について（意 見）		1	
④ 修繕費に係る市と指定管理者との間の負担基準について（意 見）		1	
⑤ 光熱水費の精算方法について（意 見）		1	
⑥ 本社事務管理費の評価について（指 摘）	1		
⑦ 利益の還元の見え方について（意 見）		1	

⑧ 自主事業に係る施設利用料の取扱いについて（指 摘：2件）	2		
⑨ モニタリングに係る実地調査について（指摘：1件、意見：1件）	1	1	
⑩ モニタリング結果の様式について（意 見）		1	
⑪ 貸館業務の実績に対する評価について（意 見：2件）		2	
⑫ 施設の設置目的及び自主事業の基本方針について（意 見）		1	
⑬ 自主事業の企画・実績に対する評価について（意 見）		1	
⑭ 自主事業に係る実施報告について（意 見）		1	
⑮ 施設の固定資産台帳への登録について（指 摘）	1		
計	6	12	
小 計	8	19	
V 柏市民文化会館に係る指定管理業務及び市所管課の事務執行等について			
1. 柏市民文化会館指定管理業務について			
① 事業報告書について			
ア. 事業計画書と事業報告書の様式について（意 見）		1	
イ. PDCAサイクルの運用について（意 見：2件）		2	
ウ. 稼働率の算定誤りについて（指 摘）	1		
② 収支に係る経理事務について			
ア. 剰余金の繰越状況の明示について（意 見）		1	
イ. 前納利用料金を含めた本社事務管理費の算出について（指 摘）	1		
ウ. 収支報告書の利用料金の集計誤りについて（指 摘）	1		
③ 貸館事業について			
ア. 打合せ記録の保管方法について（意 見）		1	
イ. 安全性確保の取組について（意 見）		1	
ウ. 予算管理について（指 摘）	1		
エ. 駐車場利用のみの貸館事業について（意 見）		1	
オ. 指定管理者所有の備品台帳への重複登録及び登録漏れについて（指 摘）	1		
カ. 指定管理者所有の備品の現況調査について（指 摘）	1		
キ. 窓口入金に係る釣り銭の残高管理について（意 見）		1	
④ 自主事業について			
ア. 民間のノウハウを活用した自主事業の企画について（意 見）		1	
イ. 自主事業の企画に係るスタッフの育成について（意 見）		1	
ウ. 自主事業に係る予算実績管理について（意 見）		1	
エ. アンケート調査の実施状況について（意 見）		1	
計	6	12	
2. 柏市民文化会館指定管理業務に係る市所管課の事務について			

① 施設の設置目的及び自主事業の位置付けについて（意見）		1	
② 指定管理者候補の選定に係る収支計画の評価について（指摘）	1		
③ 指定管理者のモニタリングについて			
ア. 実地調査について（指摘：1件、意見：1件）	1	1	
イ. 指定管理者実績評価シートについて（意見）		1	
④ 指定管理者の評価について			
ア. 貸館業務の実績に対する評価について（意見：2件）		2	
イ. 自主事業の評価について（意見：2件）		2	
⑤ 指定管理者の経理について			
ア. 自主事業に係る施設利用料の取扱いについて（指摘）	1		
イ. 前納利用料の概算計上額と実績額との差額について（指摘）	1		
ウ. 利益の還元について（意見）		1	
エ. 光熱水費の精算方法について（意見）		1	
⑥ 柏市民文化会館の管理に係る市の収支について（意見）		1	
⑦ 公有財産の現況調査及び台帳管理について（指摘：2件）	2		
⑧ 市所有の備品の管理について			
ア. 指定管理者への引き継ぎについて（指摘）	1		
イ. 市所有の備品台帳への登録について（指摘）	1		
ウ. 市所有の備品の現況調査について（指摘）	1		
計	9	10	
小 計	15	22	
指摘の合計数（81件）	81	-	-
意見の合計数（68件）	-	68	-
提案の合計数（13件）	-	-	13

Ⅱ 指定管理者制度の整備及び運用状況に係る総括的意見について

1. 概 要

指定管理者制度は平成 15 年の地方自治法の改正に伴い、全国的に導入されたものであるが、その内容は包括的なものであり、その制度設計は各地方公共団体の条例等により規定することとなっていた。そこで柏市においては「柏市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例」（以下「条例」という。）及び「柏市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例施行規則」（以下「施行規則」という。）を共に平成 17 年 9 月 30 日から公布・施行している。ここで、「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に地方公共団体が設ける施設」をいう（地方自治法第 244 条）。

このように柏市における指定管理者制度は平成 17 年度から導入されているが、経過措置により、その施行時点で「現に本市の指定を受けて公の施設の管理を行っている指定管理者の指定の手続等については、なお従前の例による」とされた（条例付則 2）。

平成 29 年度現在、市が設置する公の施設は 823 施設であり、それらの公の施設のうち、指定管理者制度を導入した施設数は 83 施設であるため、その導入率は約 10.1%である（平成 29 年度現在）。柏市における指定管理者制度の総括に関することは行政改革推進課が所掌している（柏市行政組織規則第 5 条第 1 項別表第 1）。

地方自治法改正前における公の施設の管理は、概ね地方公共団体が資本金等の 2 分の 1 以上を出資している法人等に限定された管理委託制度であった。しかし、地方分権改革推進会議による「事務・事業の在り方に関する意見」（平成 14 年 10 月）や総合規制改革会議による「規制改革の推進に関する第 2 次答申」（平成 14 年 12 月）に基づき、平成 15 年に地方自治法が改正されて指定管理者制度が導入され、「法人その他の団体」が指定管理者になりうるものとされた。いわゆる地方公共団体の外郭団体にとっては、その団体の管理運営に関わる極めて大きな制度改正であった。そのため、当該外郭団体は、公の施設の管理運営を当該地方公共団体から従来どおり請け負うことは保証されるわけではなく、新制度としての指定管理者に指定されなければ公の施設の管理を行うことはできなくなった。

つまり、当該外郭団体は、新制度上の「法人その他の団体」のひとつとして、株式会社や社会福祉法人、学校法人、認定 N P O（特定非営利活動法人）又は任意団体等と競合して、指定管理者となるための提案書を提出して、審査を受け、選定されるプロセスを経る必要がある。その際には、公の施設の管理に係る経験・ノウハウ等の保有状況やコスト管理のうえでのノウハウ等を審査されるものとされている。制度的には、公の施設の本来の設置目的を達成させるための作用として従来の制度でも認められていた公物管理権に加えて、指定管理者制度においては、公の施設の使用を許可するなどの「行政処分」も含めて管理権限を委任する方法に変更されている点が特筆される点である。

2. 外部監査の手続

今年度の外部監査対象法人及びその市所管課等から監査上の資料（指定管理者選定段階の審査資料、基本協定書、年度協定書、収支予算・決算資料、各種提出資料及びモニタリング結果資料等）を入手し、閲覧・分析して、必要な質問を行い、その回答に対する意見を述べ、また、公の施設の管理状況を観察するために現場往査等を行い、個別監査の実施を行った。その監査過程で、指定管理者制度の総括を行う行政改革推進課が公の施設を所管する部門に対して周知している「指定管理者制度の手引き（平成29年2月改訂：企画部行政改革推進課）」（以下「手引き」という。）及び「柏市指定管理者制度モニタリング指針（平成29年8月：企画部行政改革推進課）」（以下「モニタリング指針」という。）を参考にした。それらの手引きや指針を参考として、市所管課が指定管理者の選定、協定書の締結、管理の実施状況のモニタリング、事業報告の評価等を実施する仕組み等の効果的な運用状況を検証した。

3. 結果

上記の監査手続を実施した結果、次のとおり、改善提案事項を述べることとする。

（1）公の施設の設置目的と指定管理者制度の導入意義に関する具体的な意識付けについて （提 案）【行政改革推進課】

【現状・問題点】

指定管理者が公の施設の設置目的を条例等に規定している内容以上に具体的に指定管理事業に反映させながら日々の指定管理業務を実施しているかどうかについて、市所管課は常に意識して監視（モニタリング等）を行うことになっているが、個別意見でも記載しているとおり、外部監査過程では十分にはその監視プロセスを把握できなかった。

公の施設の設置目的に関しては、手引きを構成する各章のうち、「指定管理者制度導入指針」（以下「導入指針」という。）及び「指定管理者制度の手引き（施設所管部署用）」（以下「所管部署用手引き」という。）では、指定管理者制度を導入する際に公の施設のあり方を見直す場合は、施設の設置目的などを参考として、施設のあり方自体について検討する必要があること（導入指針の「1. 部署の使命と公の施設」第2段落以下）や「サービスの調達役」としての指定管理者の応募の際などに、施設の設置目的と指定管理者に対する要求水準を明確にすること（所管部署用手引きの前文及び「1. 施設のあり方について」）を指示している。

一方、指定管理者制度を導入後、運用している市所管課において留意すべき事項は、モニタリング指針に次のとおり明記されている。

- i モニタリングとは、「指定管理者により提供される公共サービスが、条例、規則、協

定書、仕様書等に従い、適切かつ確実なサービスの提供が確保されているかをチェック、測定、評価すること」とし、「以下の3点の視点から各種報告書や実地調査等により確認及び評価するとともに、必要に応じて指導や助言、指示を行い、公共サービスの適正化を図る」こととしている。

- ii 1点目は「適切な管理運営状況の確認」として、「指定管理者による管理運営が、条例、規則、協定書、仕様書等に基づいているか、適切に管理運営が行われているかを各種報告書や実地調査等により確認及び評価」を行うこととしている。
- iii 2点目は「サービスの質の確認」として、「指定管理者が提供するサービスの質がどの程度かを、実地調査や利用者アンケート等により確認及び評価」を行うこととし、続けて「特に、自主事業を行っている公の施設においては、具体的な自主事業の内容や得られた効果について把握するよう努め」ることとしている。
- iv 3点目は「安定的な管理の確認」として、「指定管理者の事業収支状況について確認及び評価します。指定管理者の財務状況、収支状況を確認、経年比較し、悪化している場合には施設のサービス水準を低下させることがないように、その原因や今後の対策について、確認していく必要」があるとしている。

このようなモニタリングに関する定義と目的が丁寧に記載されているにも拘らず、現場においては、個別意見で述べているように十分にモニタリングが実施されていない原因は市所管課にだけあるものとは考えられない。

確かに、市所管課が指定管理者制度を運用する際に行政改革推進課が周知している手引き等に基づき、公の施設の設置目的や実際の施設の属性（施設規模や設備の諸機能、立地条件、老朽化度等）に応じて、当該手引き等の内容をカスタマイズ（適正な修正・追加）することが求められているが、外部監査ではそのような市所管課によるカスタマイズされたマニュアルを確認することはできなかった。

しかし、そのようなカスタマイズの必要性に関する認識の共有と実際のカスタマイズの実施に関する運用状況について、行政改革推進課は更に踏み込んで市所管課に周知し、現場におけるモニタリングの実効性を高める業務を具体的に行っていることは把握できなかった。

上記のモニタリングの1点目の目的について、協定書や仕様書等に基づき適切に管理運営が行われているかを確認する資料としては、事業報告書（（1）管理の業務の実施の状況、（2）公の施設の利用の状況、（3）利用料金の収入の状況、（4）管理の業務に要した経費の収支の状況、（5）その他、管理の実態を把握するために市長等が必要と認める事項）（条例第8条）が位置付けられるものと考えられる。この事業報告書は月次と年次で報告徴収するものとされている（モニタリング指針6頁）。これらの月次及び年次の事業報告書に記載される上記（4）の収支状況に関しては、「管理業務に要した経費の収支状況」として報告を受けることが明記されている。

市所管課においては、月次及び年次の事業報告書に記載される「管理業務に要した経費

の収支状況」、いわゆる収支実績の評価について、収支計画や予算との関係でどのように評価すべきであるか、また、事業計画の実施状況との関係で収支実績の各勘定科目の予算がどのように執行されているのか等に関する十分な精査がなされていないものと認識される。

前者は、市所管課における予算統制の重要性に関する認識の不十分性であり、後者は、同じく収支実績の事業計画関連性の適切性に関する認識の不十分性と結論付けることができるものと考えられる。

次に、モニタリングの2点目の目的に関して、サービスの質を市所管課が実地調査や利用者アンケート等で把握することになっている。このことについては、その提供したひな型（「実地調査チェックシート」、「指定管理者実績評価シート」及び「利用者アンケート（ひな型）」（モニタリング指針：14～19頁））では、サービスの質というよりも、基本的には、サービスの量を中心とするアウトプットの形式的なチェックであるものと考えられる。市のホームページ等での公表用である「指定管理者実績評価シート」において、「サービスの質の向上」をチェックする6つの項目のうち、「実施事業の質の向上」には、そのチェック内容として「仕様書で定めた事業や施設の効用をより発揮するような自主事業等を適切に実施しているか」が設定され、評価がなされるような仕組みになっている。しかし、公表されない「実地調査チェックシート」の同一項目を見ると、確認ポイントとして、自主事業のみに絞られ、「自主事業の実施状況（開催時期、回数、内容、参加者数）は適切か」とされており、貸館事業（仕様書で定めた事業）への評価の視点がないばかりか、公表用で強調している「施設の効用をより発揮する自主事業等」を具体的に評価するアウトカム評価の視点を把握することができない。公表用である「指定管理者実績評価シート」だけを見て事業の質がバランスよく評価されているかのように市民が誤認する危険性があるものと考えられる。

そして、「利用者アンケート」（モニタリング指針：14～15頁）についても、サービスの質に関連して指定管理者に十分に認識させるべき公の施設の設置目的を意識したアンケート項目が見当たらない。

また、自主事業についてもその具体的な内容と効果について把握することを明記し、周知している。しかし、アンケート調査のひな型にはその評価に対応する質問事例等を示していない。

更に、モニタリングの3点目の目的に関して、指定管理者の安定的な管理を確認することが明記され、周知されている。そのために事業収支状況について確認及び評価することとなっている。確かに、上記の公表用である「指定管理者実績評価シート」では、「効率的な管理」の「収支決算状況」のチェック内容に関して「収支計画に記載された予算と事業報告書に記載された決算で大幅な相違はないか」と示されている。また、公表されない「実地調査チェックシート」では確認ポイントとして「適切な予算執行が行われているか」に関して「調査時点で予算と大きく異なる予算執行があるか」についてチェックしている。

しかし、予算統制に関する言及はあるにしても、その実質的な精査（差異把握とその原因分析・評価等）が十分にはなされていない。また、収支計画に提案された科目とその見積額そのものの精査や指定管理業務の提案内容との関連性の精査等が指示されていない。このことから、市所管課では、事業計画が効果的に予算統制される仕組みや実施手法を十分に認識し実施してはいないものと考えられる。更に、その予算統制の手法を十分に把握して、事業計画が効果的に実施され、収支実績報告に適切に反映しているかについて、市所管課において十分には検証されていない実態が個別意見で示しているとおりに認識される。

これらの問題点が解決されずに潜在化していることについては、指定管理者制度の総括部署である行政改革推進課が十分に認識し、現状の改善に努めているとは考えられない。すなわち、市所管課が実際に運用している指定管理者制度の課題に関して、このような市所管課の現場での不十分な運用に潜むリスクを把握・評価・対応するという内部統制のひとつの重要な構成要素について、行政改革推進課が十分には認識していないことにも問題があるものと考えられる。

【結 果】

行政改革推進課においては、指定管理者制度の現場における運用を市所管課が効果的に実施することができるように、事業計画書と事業報告書及び収支計画と収支実績の有機的な関連性を持った評価手法等を示したり、また、モニタリング指針で示された「実地調査チェックシート」、「指定管理者実績評価シート」及び「利用者アンケート（ひな型）」（モニタリング指針：14～19 頁）を市所管課がカスタマイズしたり、更に、収支実績報告等の精査手法を示し、予算統制が効果的に行われたりするように、手引き等においても明記し、指定管理者の市所管課等に対して周知することを提案する。

（２）指定管理者制度における利益の考え方について（提 案：３件）【行政改革推進課】

【現状・問題点】

指定管理者の収支計画上、利益を予定することについて、手引きでは次のとおり曖昧な指示がなされている。

「指定管理者の損益については収支均衡を基本としますが、指定管理者が独自のノウハウにより得た利益は指定管理者の利益としてください。」

すなわち、前段では収支均衡を基本とすることを、また後段では「独自のノウハウにより得た利益」は認めるということを規定している。これらの点について、前段は収支計画・予算のルールを、一方、後段では決算での精査による利益の承認を意味しているように理解される。実際の運用を見ると、収支計画・予算段階では、株式会社を中心とする共同事業体であっても、外郭団体である社会福祉法人であっても、形式的には収支が均衡するように計画・予算が組まれている。

しかし、それらの収支均衡の内訳は異なる。前者には予備費という項目はないが、後者

には予備費という項目が設定されている。社会福祉法人が設定している予備費の額は、金額的にも少なくない額である(個別意見の44,51頁及び関連する収支に関する表を参照)。この予備費は、公的部門の予算編成において、収支を均衡させる調整弁として使用される項目であるが、外郭団体である社会福祉法人の決算においては、予備費を使用しなかった場合、剰余金としての意味を有する項目に変化するものであり、実質的には計画・予算段階から利益を認めているものと考えられる。しかも、当該予備費は他会計繰入金の設定とは別に設定されているため、指定管理事業の経常費用に直接充当する経費以外にそれらの合計が少なからず計上されていることを認識することができる。

一方で、株式会社を中心とする共同事業体の計画・予算においては、利益は認められていないが、適正利益率等に基づく利益が計画・予算段階で認められない理由が不明である。しかも、利益を追求する株式会社が指定管理者として承認されている以上、計画・予算段階において適正な規模の利益を認めない運用は、逆に、本社経費や他の支出科目への利益分の上乗せなどが疑われ、適正な収支計画・予算をゆがめるリスクを潜在的に放置していることとなる。

また、指定管理者が結果として得た利益については、サービス提供に不足はないか等の精査を行い、不足等がない場合に認められる利益に関しても、「収益の一部を市に還元できないか、指定管理者の意思を確認」することを指示している(手引き:8頁)。「収益の一部還元」の手法としては、「提供するサービスの質又は量の増大、現金の納入など」と例示している。その内容に基づき、指定管理施設の市所管課は指定管理者を募集する際の仕様書に、利益の還元等の提案を促す記載を行っている。

実際の「利益の還元」は、株式会社を中心とする共同事業体から「収益の一部還元」を指定管理者選定段階で提案事項として受けている。利益からの還元ではない点で、特殊な概念を提案し、その選定段階の事務上も結果として認められた形になっている。

ちなみに、監査対象である外郭団体の社会福祉法人については、計画・予算段階から予備費が設定され、決算上でも約1,000万円超という規模で、予算の4倍以上の剰余金を計上しているが、指定事業や自主事業の質の向上・回数の増加等による還元は行われていない。

結論から言えば、指定管理者選定段階で共同事業体から提案された「収益の一部還元」は「果実の還元」と表現されており、利用料金収益について、実績が計画を上回った場合に、経常費用がいかなる水準であったり、収支差額がマイナス(赤字)であったりしても、実績収益額の計画超過額に対する50%を現金で返納するなどの手法で運用されていた。平成29年度は、次年度にその超過額の50%を備品等の購入に充てることで還元する方法に変更されている。

つまり、この手法の意味するところは、利益の還元ではなく、市民交流施設の場合は特に、主として利用料金の予測誤りに該当する部分であると考えられ、そうであっても、「収益の一部還元」として扱われて、「指定管理者が独自のノウハウにより得た利益」ではない

予測誤りの部分についても、市所管課はその点を十分に精査することなく、「収益の一部還元」として、事実上認めていることである。この点に関しては、指定管理者候補者選定委員会等の審議手続などを経て結果として認められた提案事項であるため、市所管課は特段の見直しはしないことと認識している旨を監査人に回答している。しかし、「収益の一部還元」の趣旨にそぐわないものと考えられる。なぜなら、主として予測誤りによる収益の計画額超過を利益としてとらえていることは明らかに無理があるからである。行政改革推進課が所管する手引きにおいても、利益概念と収益概念を混同して使用しており、収支会計の概念そのものを、手引きの記載レベルでも、また、指定管理者制度の現場での市所管課による運用上でも整理する必要があるものとする。

更に、手引きには「当初の想定以上の高額な利益を複数年度継続して得た場合」、当該指定期間ではなく、「次回の指定管理者更新時に」管理運営経費を見直すことが指示されている。この点については、必ずしも次回の指定管理者更新時まで待つことに合理性があるとは考えられない。なぜなら、次期の指定管理者更新時に管理運営費を見直すだけでは解決されず、当該指定期間の指定管理者との合意に基づく精算行為等を経ることが必要になるものと考えられるからである。

【結 果①】

適正利益は計画段階から明示的に合意することにより、現在の曖昧な取り扱いを是正する必要があり、そのことにより、実績評価や利益の還元に恣意性が入り込むリスクを回避するなど、利益の取扱いの考え方を手引きにおいても、また、現場の運用上でも改善するよう提案する。

【結 果②】

また、当該指定期間内に、「当初の想定以上の高額な利益」を得ていると判断される場合には、市所管課は次期指定期間ではなく当該指定期間においてその指定管理者と協議し、その交渉の中で合理的で客観的な証拠に基づき、高額な利益の帰属について合理的な合意を行うことが求められるため、手引き等にも明記することを提案する。

【結 果③】

そして、外郭団体である社会福祉法人では多額の剰余金が発生していることを外部監査の過程で把握し、その発生に合理性がないものと分析した。併せて、老人福祉センターの指定管理業務に従事する一部の職員の人件費にまで充当している補助金分が運営費に係る補助金としては過大な交付であることについて、その多額の剰余金の発生との関係で個別意見を述べている（62～65頁参照）が、当法人には認められている予備費及び他会計繰入に対する予算統制と決算分析を適正に行うよう指導することで制度の公正な運用を期することを提案する。

(3) 責任分担に基づく費用負担関係について

【現状・問題点】

指定管理者が提案する収支計画の構成要素のうち、水道光熱費や修繕費について、他の費用項目と異なるにも拘らず、その取扱いが現在、一部を除き^注、精算項目としての位置付けにはされていない。

注：今回の監査対象の指定管理案件の中では、老人福祉センターに係る修繕費の取扱いだけが精算項目として扱われている。

公の施設の建物維持管理のうち、水道光熱費や修繕費は、指定管理者の責任でコストを削減したり、費用負担を増加させたりすることは基本的に難しい要素がほとんどであるものと推察される。そのような性質を有する費用項目について、費用負担の役割分担が不明確であり、運用上も予算残や予算超過の取り扱いが不明確である。ちなみに、一部の市所管課では、水道光熱費は指定管理者のノウハウによる経費節減提案が大きく期待される経費科目であるという認識を有している。しかし、この認識は現実を適正に反映していないものと考えられる。

以下では、水道光熱費及び修繕費の経費としての性格等を指定管理者のコスト管理可能性の視点で明確にし、そのうえで、市所管課が考えているリスク負担や費用負担の考えには少なからず問題がある点を述べることとする。

① 水道光熱費の経費としての性格等について（提案）【行政改革推進課】

現在、指定管理の協定書においては、公の施設の管理に係る水道光熱費の実績について財務的に重要性が高いにも拘らず、水道光熱費の取扱いについて明確なルールが合意されていない。少なくとも、明確な論理に基づいて水道光熱費が精算項目としての性格を有するものではなく、他の科目と同様の性格を持つ経費であることを明確に記した規定は手引き等には存在しない。

この水道光熱費の計画上の積算は、過去の支出実績を踏まえて指定期間にわたり収支計画上で積算しているものと考えられる。その過去の支出実績では、異常気象等の影響により、電気料や水道料金等について通常の年度と比較して大きく費用が嵩んでしまった場合などは、予算を超過する危険性や、逆に、少ない費用で済んでしまう可能性もありうることである。そのような危険性等に対応するためには、次の方法での取扱いが考えられる。

- i 水道光熱費の予算を過去数年間の実績の中で高めの年度の支出実績に併せて、予め予算額を高水準で確保する方法。
- ii 水道光熱費の予算を過去数年間の実績の中でも、異常に高い場合と異常に低い場合とを除き、平均的な支出水準を算定し、その額で予算額を設定しておき、異常気象等の影響で予算額を超過する支出実績が見込まれることが確実な場合には、別途協議す

る方法。

iii 水道光熱費の予算を過去数年間の実績に基づく平均値の算定によって設定する方法。

これらの方法のうち、何れの方法で水道光熱費の予算を設定しているかによっては、年度予算の執行後における予算の執行残額を精算する必要が生じる場合がある。例えば、iの方法では、年度予算の設定上、過去数年間の実績の中でも高い支出実績に合わせて予算を確保しているため、執行残が通常の年度では多めに残る可能性が高い。その場合、その水道光熱費を精算しない場合、指定管理者の剰余金の発生に結果として寄与することになる。又は、指定管理者が対応しなければならない公の施設の小破修繕等のように、施設管理における修繕費の予算超過の場合に対応するための流用財源として事実上使用することとなる。更には、個別意見で指摘したように（59～60 頁参照）、修繕費という名目でパッケージ型のエアコンのような、工事を伴う備品の取替えのための原資に流用する場合も考えられる。このような弾力的な資金充当を市所管課が指定管理者との間で合意したとしても、その結果としてなお、予算の執行残が生じた場合、公の施設の管理運営上のインセンティブ（コスト削減の効果等の成果）として、その分の剰余金を認めることが適切であれば、年度終了後、水道光熱費の予算残額に関する発生原因の調査と評価を行う必要が生じるものと考えられる。

一方、ii の場合、異常気象による水道光熱費の異常な支出による影響を除く、平常年度での支出規模で予算を設定した場合、予算以上の支出が生じた場合の超過額と予算に満たない支出の場合の執行残額について、それぞれの適切な対応方法を指定管理者と市所管課との間で合意しておく必要がある。しかし、現在はそのような合意は存在しない。iiiについてもiiと同様な事態が想定されるものであり、双方の間で事前の合意が必要であるものとする。

なお、手引きに掲載されている「柏市〇〇場の指定管理者募集時業務仕様書（ひな型）平成28年9月改定」（以下「業務仕様書（ひな型）」という。）における「17本市と指定管理者の管理・責任分担区分表」では、「物価変動等に関する費用」として、「需要変動、物価変動、金利変動等、管理業務に関する経費の増加」について、その「負担者」を指定管理者としている（手引き65～66頁）。ただし、「急激あるいは一定割合以上の物価変動など本市が認めた場合は、本市と指定管理者との協議により分担するもの」としている。この考え方には矛盾がある。なぜなら、利用料金制度を採用している場合であっても、予算編成の仕組みとして水道光熱費の負担についても利用料金等で賄えない部分を主として市からの指定管理料で賄うこととなっており、負担者は費用負担の仕組み上、基本的に市に存するものと考えられる。特に指定管理者の責めに帰すべき事由の発生による水道光熱費の増加以外、経常的な物価変動に限らず、急激な為替変動又は自然現象の激変による経費の大幅な増加に関して、指定管理者の独自財源で対応すべき責任が指定管理者に存するという合理的な根拠を手引きでは示していない。

i から iii の何れにしても、水道光熱費の予算規模は指定管理業務の費用のうち大きな割合を占める項目のひとつであるため、水道光熱費の剰余金の発生態様、又はその予算超過額の発生態様を指定管理者の実績報告に基づき、調査・分析し、その結果を踏まえて、指定管理者のコスト削減努力の結果と認められる部分があれば、その部分の予算残は指定管理者の正当な剰余金として認める必要があるものと考え。一方、急激な為替の変動や自然現象の激変等による水道光熱費の異常な経費の増加の結果、予算残の発生又は予算超過であると認定される場合は、前者（予算残の発生）への対応は精算の必要性の有無を検討することが適切であり、後者（予算超過）の対応としては、追加予算措置の可能性を検討することが適切であると考えられる。

このような対応を前提とする仕組みとしては、水道光熱費の予算・執行・決算のあり方の中に、精算制度を取り入れることも検討に値するものと考えられる。

現在は、水道光熱費という予算規模の面でも重要性が高い科目の執行状況について、財務的にも双方が曖昧な対応をとり続けており適切ではない状況であると考え。

【結 果】

公の施設の管理運営に必要な水道光熱費は財務的にも重要性の高い予算項目であるが、その予算設定や予算執行の結果として残額又は予算超過額の取扱いについて、水道光熱費の管理可能性の面で指定管理者の創意工夫を活かす場面は極めて少ないものと考えられるにも拘らず、明確な取扱い方針を持っていないため、適切な対応がなされていないものと認識される。また、水道光熱費の予算残を、例えば修繕料の予算超過部分に流用したり、備品の取替え工事等の費用に流用して充当したりするなどの応急的な対応を事実上実施している。

更に、利用料金制度を採用している現状であっても、水道光熱費の費用負担が主として指定管理者に存するとしている「責任分担の基本的な考え方」は不適切である。

このような視点に基づき、需要変動等による経費増に限らず、物価変動等の激変による経費増加については基本的に市の負担であり、逆に、予算残については指定管理者の努力の結果等と認められる経費削減分に相当する額以外は、精算対象とする必要がある。また、このような精算制度を前提として、水道光熱費の予算残の流用による修繕費等への対応については、市所管課と指定管理者との間で適切な合意が必要である。

現在の不適切なルールを解消するためにも、水道光熱費の適切な予算設定方法やそれに対応する予算執行後の精算制度の導入など、公の施設の管理運営の実態に合った水道光熱費の取扱いルールを指定管理者と市所管課の間で合意することができるよう、手引き等で適切に明示して規定し、市所管課に周知するよう提案する。なお、精算制度を採り入れる際には、指定期間の各年度での精算の方法もありうるが、指定期間の全体の最終年度に指定期間にわたる過去の予算執行残又は予算超過に対する精算を行う方法もありうるものと考え。

② 修繕費の経費としての性格等について（提 案）【行政改革推進課】

手引きでは、市所有の備品の管理に関して生じる修繕費について、「補修に係る費用が1件当たり〇〇万円を超えない場合（小破修繕）」は指定管理者の負担としており（業務仕様書（ひな型）における「17 本市と指定管理者の管理・責任分担区分表」（65～66 頁））、一方、指定管理者の支出に関連して、「修繕費については本市が負担する部分」があることを明記している（業務仕様書（ひな型）における「16 指定管理者の支出等」（64～65 頁））。なお、小破修繕以外、すなわち、「補修に係る費用が1件当たり〇〇万円を超える場合」は、市の負担とするとしている。この点は、通常のコスト負担と異なり、財産の取得となる資本的支出は指定管理者の経常的な活動ではなく、政策的、臨時的な支出として市が責任を有するものとして、区分しているものと考えられる。

さて、小破修繕に該当する修繕費予算については、利用料金制度を採用している場合、収支計画において、経費予算額を利用料金等の予算収入で賄えない場合は、市の負担として指定管理料が充当される仕組みになっている。このように、小破修繕の負担は、精算方式を採用していない場合、指定管理者と市が共に負担としているものと考えられる。

しかし、修繕費が他の経費と異なる点としては、公の施設の修繕費の発生態様として、指定管理者の責めに帰するものではなく、当該施設の老朽化度合いに大きく依存する点である。そして、このような性格を有する修繕費は指定管理者の責任やノウハウによりコントロールすることが極めて難しい性質の経費であり、修繕費の予算額を超過する部分に対しては指定管理者の予算統制の困難性から判断すると、市側に負担を求めざるを得ないものと考えられる。また、修繕費予算に対して執行実績が過少であり、予算残が発生した場合は、特に指定管理者の努力の成果やノウハウの帰結として、指定管理者の剰余金とすることも適切ではないものと考えられる。

【結 果】

公の施設の老朽化度合いに相関して発生する費用である修繕費は、精算項目として指定し、予算超過額については予算統制の困難性から基本的に市側の負担とし、逆に、予算残が生じた場合、指定管理者の努力の成果等と基本的にはみなされないものと考えられるため、市への返納を行う仕組みに変更することを提案する。なお、精算の仕組みを導入する際に、単年度での精算の方法も考えられるが、指定期間にわたっての精算を行う方法も効果的であると考えられる。

（4）指定管理者購入の物品の所有権について（提 案：2 件）【行政改革推進課】

【現状・問題点】

指定管理者が指定管理業務を実施するうえで購入する備品については、その所有権について手引きの規定では明示しているが、市所管課の現場での運用上、一部混乱を来たして

いる。すなわち、手引きには、「指定管理者が物品を購入する場合、指定管理料により購入した物品であっても、その所有権は指定管理者が取得」と記載されている（所管部署用手引きの「(7) 物品管理と所有権」(9 頁))。一方、市所管課が指定管理者と取り交わしている協定書では、次のとおり規定しているからである。

「備品等のほか、乙が管理業務を行うために必要と認める備品又は消耗品は乙が自己の費用と責任で備えるものとし、その所有権は乙に帰属するものとする。」(老人福祉センター基本協定書第 18 条第 2 項等参照)

なお、ここで「備品等のほか、」と規定する「備品等」とは、前項に規定されている市所有の備品を指しているものと解釈することが適当である。

老人福祉センターの事例によると、平成 29 年度の期末時点で基準額 (30 万円) を超過する修繕費の執行という名目で、老朽化したパッケージ型空気調整機を買い替えていたが、その買い替え予算は当初から備品購入科目で予算が設定されていたわけでもなく、指定管理料の修繕費予算から支出されていた。この事例では、指定管理料で購入した備品に該当するが、指定管理者はその会計処理上修繕費での支出であり、備品購入費ではないことと会計取引の実態が備品の購入であるという矛盾を外部監査の過程で指摘された際に、現場での実務が基本協定書の規定でも上記のとおり曖昧であることを確認した。そして、今回取り替えた備品の所有権が曖昧であることを認識していた。

一方、市所管課は平成 29 年度内に市所有の当該備品の取り替えに係る物品管理上の処理を実施していなかった。

そもそも、適正な予算統制を行ううえで、予算編成の段階で指定管理料による備品購入は、当該事例が示すとおり、現行の制度・特殊な運用による取得としての利益還元に基づく備品購入以外、基本的には当初から予算化されないものと考えられる。なぜならば、備品の購入に係る会計処理は費用処理 (損益取引) ではなく、資産の取得としての資本取引であり、本来、資本取引は市の責任として会計処理を行うべきものと考えられるからである。緊急な場合を除き、備品等の財産の取得に該当する指定管理料の支出は、事前の予算の計上、又は合理的な判断による予算の流用がない限り、指定管理者に安易に求めるべきものではなく、市所管課の責任による予算等の執行を指導すべきものとする。

このように考えた場合、手引きに規定する上記の考え方・ルールは、例外的に指定管理者が指定管理料により市が管理する備品を取り替えて取得する際に、その備品の所有権については、基本的には市に帰属するものと考えることが適切であると考えられる。

【結 果①】

適正な予算統制を行う立場からは、市所有の備品を指定管理料で指定管理者が取り替える場合、当該備品は市の所有として市所管課は物品管理台帳等を整備して、その管理を指定管理者に委ね、処分された備品の廃棄処理を規定に基づき、適正に実施される必要がある。そのような処理を徹底するためにも、手引きの規定 (所管部署用手引きの「(7) 物品管理と所有権」9 頁) を改定するよう提案する。

【結果②】

また、指定管理業務の現場において、市所管課が指定管理者と取り交わしている基本協定書の内容について、上記で示したような曖昧な内容（例えば、前述した老人福祉センターの指定管理業務に係る基本協定書第 18 条第 2 項）を是正して、指定管理料で購入した備品の所有権を明確にするように、行政改革推進課は当該市所管課に対してルール見直し後の内容を周知徹底し、基本協定書の内容を修正し、市として統一した対応をとるよう提案する。

（５）収支計画等における本部経費の適正な見積り及びその評価のルールについて

（提 案）【行政改革推進課】

【現状・問題点】

指定管理者の収支計画や収支実績を閲覧・分析すると、収入・支出の構成科目の中に、指定管理業務に間接的に関連する本部（本社又は事務局等）の経費（この項においては、以下「本部経費」という。）を賄うための支出科目等が明示されていない指定管理案件（柏市老人福祉センター（以下「老人福祉センター」という。）及び柏市国際交流センター（以下「国際交流センター」という。）と明示されている指定管理案件（柏市民交流センター及び柏市民ギャラリー（以下「市民交流センター等」という。）、柏市アミューゼ柏及び柏市民文化会館（以下それぞれ「アミューゼ柏」及び「市民文化会館」という。）とがあり、本部経費に係る実務が混乱している。

前者（老人福祉センター及び国際交流センター）については、形式的には、指定管理業務を実施するための直接人件費及び直接経費のみが設定されているように見える。そのように収支計画及び収支実績の表示科目だけで判断すると、本部経費はいずれにも見積もられていないものと判断せざるを得ない。このように見かけどおりに表示科目を認識し、指定管理業務に直接かつ 100%の割合で従事する職員の人件費や直接の運営経費や建物維持管理経費だけを該当科目に積算した場合、当該指定管理者はその事業の中では、本部経費を賄うことができなくなってしまう。このような不合理な事態を避けるために、形式上、本部経費を見積もることができない様式において、収支計画や収支実績を作成されていることを前提にしながらも、会計実態を忠実に反映しないことにはなるが、各科目の見積金額に本部経費を何らかのルール等で上乗せして、事実上、本部経費を回収することが行われているものと考えられる。

このような実務をルールとして行う限り、指定管理業務に対応する直接人件費や直接経費の発生態様とその指定管理業務を間接的に支える本部の経理・労務・人事等の組織横断的な本部機能に係る経費とを峻別することができない。

また、後者に該当する、本部経費を賄うための支出科目等が明示されている指定管理案件（市民交流センター等、アミューゼ柏及び市民文化会館）については、本部経費の設定根

拠を明確には把握しておらず、実績においてもその計画上の本部経費を形式的に引き継ぎ、計画額と同額として実績報告を行い、市所管課においても何ら精査することなく決算が確定している。そもそも、指定管理者選定段階でも選定委員会で十分に審議された形跡が見られず、その事務局としての市所管課においても十分な審議を事実上促す補助的発言も確認することができない。そして、専門家に委託している業務の中でこそ、指定管理業務に係る収支計画の見積内容について様々な専門的視点で精査し評価することが必要であると考えられるにも拘らず、指定管理者への応募法人の財務安定性等を中心とする概括的評価だけ実施されている状況である。

実際にも、指定管理者選定段階での収支計画の評価において、会計専門家等の専門的な評価の対象にはされておらず、市職員を中心とする選定委員の評価に任されており、当該選定の実務上、収支計画の表示科目やその積算金額を指定管理業務の提案内容との整合性等の視点で検証することがなされていないことと深く関連しているものとする。そして、そのことは指定管理者との基本協定の締結に際しての各年度の予算の設定において、当初提案された収支計画を概ね引き継ぐ形で、踏襲されている実態がある。その予算に対する実績を比較することが指定期間の各年度の評価として求められているものとする。そして、そもそも指定管理業務の実態に即した評価又は分析を実施することが難しい状況である。

以上のように、収支計画に設定されるべき本部経費を明示するルールに関して、確定した規定がなく、指定管理の現場では様々な問題を抱えるにも拘らず、何ら精査がなされないうで決算が確定している。

【結 果】

指定管理業務の収支計画及び収支実績報告において、本部経費を見積もっていないか明示していない指定管理案件（老人福祉センター、国際交流センター）においては、まず、本部経費を明示するルールを確立して関係者に周知する必要がある。それを踏まえて、本部経費を明示している案件（市民交流センター等、アミュゼ柏及び市民文化会館）と共に、指定管理者選定段階での評価に関して専門家への委託業務にも含めて適切にその評価を実施し、本部経費の適切な積算状況を含めて収支計画の積算内容そのものを精査して評価することが重要である。そして、収支実績においても、本部経費を含む収支実績の額に対する予算統制の実施状況を効果的に評価することができる仕組みを構築し、ルールとして各市所管課等に対して周知するよう、提案する。

（6）貸館業務・自主事業のあり方について（提 案：3件）【行政改革推進課】

【現状・問題点】

公の施設の管理に係る施設又は設備の貸付等（以下「貸館」という。）の業務については、手引きにおいてその業務を行うにあたっての概括的な指針が示されている。一方、手引きでの自主事業の位置付けの主要な記載箇所は次のとおりである。

- i 仕様書の内容として「施設所管部署が当該施設の設置目的を効果的、効率的に実現するため、指定管理者に実現を求める内容を漏れなく具体的に記載する必要があります。」と規定している。（「8 指定管理者が行う業務の範囲・内容」業務仕様書（ひな型）51 頁）
- ii 「実施を義務付ける管理業務だけではなく、実施を希望する自主事業の考え方についても記載してください。・・・自主事業については、具体的な内容は応募団体が提案することになりますので、本市が実施を希望する分野や方向性などをわかりやすく記載してください。」（「(1) 事業の企画及びその実施に関する業務」業務仕様書（ひな型）51～52 頁）
- iii 「ケ 指定管理者は、地域と交流を図り地域の活性化につながる事業を行うとともに、地元住民の雇用促進を図るものとします。」（「(5) 運営体制及び人員配置等」業務仕様書（ひな型）56 頁）
- iv 指定管理者等は、自主事業の提案内容の記載について、応募段階での提案書及び事業計画概要書の様式で提出することとなっている。（様式集「様式第 2 号、2 施設の運営・事業計画について、(2) サービス向上の方策、ア自主事業の計画 75 頁」、「様式第 2 号、3 施設の維持管理について、(5) 運営体制、イ地域・関係機関などとの連携、他施設との連携など 83 頁」、「様式第 3 号、収支計画書 88 頁」、「様式第 7 号、事業計画概要書、2 施設の運営・事業計画について、(2) サービス向上の方策、ア自主事業の計画 97 頁」、「様式第 7 号、事業計画概要書、3 施設の維持管理について、(5) 運営体制、イ地域・関係機関などとの連携、他施設との連携など」業務仕様書（ひな型）105 頁）
- v 自主事業の実施は、公の施設の設置目的に合致し、かつ、管理業務の実施を妨げない限度において、自己の責任と費用により、自主事業を実施することができるものとしている（「柏市〇〇〇〇場の管理に関する基本協定書」第 23 条第 1 項基本協定書（ひな型）126 頁）。また、自主事業に係る会計は、管理業務に係る会計又は指定管理料に係る会計に含めてはならないとしている（同基本協定書第 23 条第 4 項基本協定書（ひな型）126 頁）。
- vi 指定管理者制度の導入への期待のひとつとして、「自主事業などのサービスの範囲が、多様かつ高度になること」を挙げている（質疑応答集問 2 178 頁）。
- vii 指定管理者が提供するサービスには次のものがあるとしている（質疑応答集問 6 179 頁）。（i）公募時に公表する仕様書の中に、指定管理者に実施を義務付ける「管理業務」の内容や指定管理者による任意の実施を求める「自主事業」の考え方などを記載することで、適切なサービスを提供させるようにする。（ii）自主事業とは、施設の設置目的に合致し、かつ、管理業務の実施を妨げない限度において、指定管理者が自己の責任と費用により実施する事業のことであり、実施に当たっては、あらかじめ事業計画書により市の承認を得ることなどを求めている。

このように、自主事業を実施することは、当然に「施設の設置目的に合致」することとして明記してはいる。しかし、「管理業務の実施を妨げない限度」で実施することを前提としていることから、必ずしも指定管理者が公の施設の設置目的を積極的に活かすために自主事業を主導的に展開することを期待しているわけではないと公の施設の市所管課は認識している可能性があり、運用上も自主事業の活用に積極性が見られない。また、自主事業は「指定管理者が自己の責任と費用により実施」することを前提としているようであり、公の施設の設置者である市としては、自主事業の実施における責任や費用負担の面では関知しないという姿勢を示している。このように手引きに記載された内容の市の姿勢は、実際の芸術文化施設や市民交流施設の指定管理者業務のひとつとしての自主事業のあり方においても把握することができる。

公の施設の設置目的との関係で、特に芸術文化施設の事業の活性化を目指すためには、市が文化芸術振興のための条例や計画等に基づき、公共ホールの長期的視点に立った運営方針を明確にすることが、近年強く主張されるようになった。その典型例が、「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」（以下「劇場法」という。）及び「劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針」（以下「指針」という。）等で文化庁が示した一連の公共ホールに関する法令等の考え方である。公共ホールの運営方針の明確化について、次のとおり規定されている。すなわち、劇場、音楽堂等を設置する者は、それらの運営方針を長期的視点に立って明確に定めることとされ、特に地方公共団体が設置する劇場、音楽堂等については、文化芸術振興のための条例・計画等に則しつつ、同方針を定める必要がある（劇場法第16条第1項に基づく指針第2「1 運営方針の明確化」）。

しかし、市所管課は長期的な視点での運営方針を定めていない。

また、劇場法第4条では、劇場、音楽堂等を設置し、又は運営する者の役割として、次のとおり規定している。

- i 実演芸術の公演を企画し、又は行うこと。
- ii 実演芸術の公演又は発表を行う者の利用に供すること。
- iii 実演芸術に関する普及啓発を行うこと。
- iv 他の劇場、音楽堂等その他の関係機関等と連携した取組を行うこと。
- v 実演芸術に係る国際的な交流を行うこと。
- vi 実演芸術に関する調査研究、資料の収集及び情報の提供を行うこと。
- vii 前各号に掲げる事業の実施に必要な人材の養成を行うこと。

ここで「劇場、音楽堂等を設置」する市又は「運営する者」である指定管理者の役割として、「公演を企画し、または行うこと」という表現で、自主事業等を実施することを求めている。

しかし、前述の手引き等に記載された自主事業に係る姿勢は、この劇場法の精神と比較すると、あまりにも消極的であるものと考えられる。

更に、指針では、「設置者又は運営者は、実演芸術の公演等を企画制作する能力、舞台関

係の施設・設備を運用する能力、組織・事業を管理運営する能力、実演芸術を創造する能力その他の劇場、音楽堂等の事業を行うために必要な専門的能力を有する人材（以下「専門的人材」という。）の養成を行うよう努めるものとする」としている。また、専門的人材が配置されていない劇場、音楽堂等では、「必要な専門的人材が配置されている劇場、音楽堂等との継続的な連携・協力関係を構築することにより、専門的助言を得られる体制を確保すること」としている。

これについても、自主事業の企画やその実施を効果的に行うことができる専門的人材を指定管理者のスタッフ等の中に積極的に揃えることを要求する仕様書の内容を把握することができない。

そして、自主事業の企画・実施に対する利用者アンケートの実施の必要性について、「モニタリング指針」では、サービスの質の確認を行う手段としての実地調査や利用者アンケート等の実施に際して、「特に、自主事業を行っている公の施設においては、具体的な自主事業の内容や得られた効果について把握するよう努め」ることを求めている（手引き 22 頁）。しかし、手引きに掲載されている「利用者アンケート（ひな型）」には自主事業に対するアンケート調査内容を意識した記載は一切示されていない（手引き 139～140 頁）。自主事業に係るアンケート調査の実施は、貸館業務に係るアンケート内容と共に、公の施設の設置目的に沿った指定管理者の業務実施が効果的になされているかを的確に評価するために、必要不可欠な行為である。指定管理者の立場から言えば、自らが提供する貸館業務や自主事業の実施成果として、市が求める文化芸術振興や市民交流等の活性化に対して、短期的にも、また中長期的にも大きく寄与していることを客観的な証拠により証明する手段として、十分に活用すべきものであり、単に基本協定等に規定されているから、設置型のアンケート調査だけを実施しておけばよいというような、消極的な姿勢が許されるものではないと考えられる。この点、「指針第 2.2. (2)」では次のように規定し、評価の適切な実施を行うよう求めている。

「設置者は、その設置する劇場、音楽堂等の事業について、適切な評価基準を設定し、毎年の利用状況等の短期的な視点のみならず、実演芸術の水準の向上や地域の活性化への貢献などの長期的な視点も踏まえた評価を適切に実施するよう努めるものとする。更に、設置者は、劇場、音楽堂等の事業の評価結果と当該劇場、音楽堂等の設置目的及び運営方針との整合性を検証し、評価結果を事業内容の見直しに適切に反映させるよう努めるものとする。評価の実施に当たっては、設置者は、利用者等の視点に配慮するとともに、定量的指標のみでは測り得ない実演芸術の定性的側面に十分に留意する必要がある。」

このような適正な評価基準の設定等と密接に関連するものとして、指定管理者の自主事業等に係るアンケート調査の意義を十分に指定管理者及び市所管課に植え付けることが求められているものとする。

【結果①】

指定管理者が実施する自主事業は、劇場法等や個別意見でも指摘しているとおり、貸館

業務と共に公の施設の設置目的を活性化するうえで極めて重要な意義を有するものと考えられるため、前述した手引き等で述べられている自主事業の位置付けでは消極的であるものとする。したがって、自主事業の位置付けをより積極的な位置付けに改め、指定管理者が実施する自主事業に対する市の関与を単なる規制側面（実施上の許可等）だけでなく一定の費用的負担を検討するなり、自主事業の実施手法として地域との連携をより意識した自主事業（参加型・育成型）への誘導を行うなり、市所管課へのアイデアの提供となるよう、手引きの記載内容を見直すよう提案する。

【結果②】

また、自主事業の企画やその実施を効果的に行うことができる専門的人材を指定管理者のスタッフ等の中に積極的に揃えることを市所管課が要求することができる仕様書の標準的な記載内容に見直すよう提案する。

【結果③】

自主事業に係るアンケート調査の実施は、貸館業務に係るアンケート内容と共に、公の施設の設置目的に沿った指定管理者の業務実施が効果的になされているかを的確に評価するために、必要不可欠な行為である。したがって、指定管理者が提供する貸館業務や自主事業の実施成果として、市が求める文化芸術振興や市民交流等の活性化に対して、短期的にも、また中長期的にも大きく寄与していることを客観的な証拠（エビデンス）により指定管理者が事業報告することを明確に求める手引きの記載内容に改めるよう提案する。

（7）公の施設に関する財務情報について（提案）【行政改革推進課、資産管理課、財政課】

【現状・問題点】

公の施設に関する財務情報については、指定管理者にとって極めて重要な情報であるにも拘らず、実務上重要視されていないものと考えられる。すなわち、指定管理者が公の施設の諸施設及び設備等の管理業務において、それらの老朽化の度合いに応じて、適時、適切に修繕を行い、また、市所管課へ大規模改修等に関する計画案を提案することができるように、より実態に合った財務データを指定管理者に適切に情報提供することが求められているものと考えられる。しかし、このように重要性を有する財務データの活用に関して、市所管課が指定管理者に対して適時、適切に提供し、財務データ情報の必要な更新を行うことが、手引き等には一切記載されていない。

ここで、公の施設に関する財務情報として考えられる台帳等については、個別意見でも述べているが、地方自治法や規則等に基づき、従来から財産制度として整備する必要がある公有財産台帳（建物台帳、土地台帳、工作物台帳等）や営繕台帳等が候補として考えられる。また、建物躯体や建物附属設備（電気・機械等設備）であれば、当該建物等の建設時の設計書及び設計図面一式も、公の施設の適切な管理に資する有用情報であるものと考えられる。

更に、近年、総務省主導で推進されている新地方公会計制度における「統一的な基準」に基づく財務書類4表及びその補助簿としての固定資産台帳が作成されている。そのため、柏市においても、その情報を活用することも期待される所である。

外部監査の個別意見では、この新地方公会計制度における固定資産台帳の整備に際して、制度的な公有財産台帳と固定資産台帳や営繕台帳等の記載内容の差異について、様々な指摘事項や意見を述べている。

しかし、財産管理部門や財政部門においては、固定資産台帳での資産把握の際に、総務省から示された「統一的な基準による地方公会計マニュアル」の構成要素のひとつである「資産評価及び固定資産台帳整備の手引き」（以下「台帳整備の手引き」という。）の記載について、本来の原則的な資産調査手法（取得原価主義を踏まえた諸台帳や契約書等の各種資料の遡及調査に基づく調査手法）を市として原則的に採用することなく、このような原則的な手法では資産の取得価額等のデータを把握することができない場合に許容された手法を、市としては一律に採用することで、自らの都合に合わせて台帳整備の手引きを解釈し、固定資産台帳の整備を進めたことが外部監査の結果として把握することができる。例えば、個別意見との関係では次のような内容が指摘されている。

- i 老人福祉センター（南部・沼南老人福祉センター、柏寿荘）における固定資産台帳と事業実績報告書（補助金申請書類）の計算金額に少なからざる差異が生じていることに関する合理的な説明がなされていないことや地方自治法等による制度的な公有財産台帳上に修繕費とは考えられない大規模改修による財産の取得が記載されていない複数の案件があること、更には、総務省が主導する固定資産台帳の整備において資本的支出と考えられる工事案件の記載が漏れていること（82～85頁参照）
- ii 柏市民交流センター等の施設の造作設備（3億5,291万円）が地方自治法（第244条第1項）でいうところの公の施設（「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」）である行政財産（同法第238条第3項）として公有財産（同法第238条第1項第1号）を構成することを認識しようとしなかったことやそれらの設備が固定資産台帳上では3つの部分に分けて把握されているものの、その一部（「建築」と表示：2億595万円）の耐用年数についても本来建物附属設備に該当する18年未満の耐用年数を採用すべきであるが、建物躯体の長期の耐用年数（50年）を採用しており、資産の整備実態を反映しない誤った整理をし、不当に少ない減価償却費を計算していること（111～114頁参照）
- iii アミュゼ柏の建設における建物及びその附属設備の台帳記載状況については、分割発注での建設であり、契約資料一式を調査すれば容易に建物躯体とその附属設備である電気設備、機械設備等が把握できるにも拘らず、改めて一括して計上していること（181～183頁参照）
- iv 柏市民文化会館において、指定管理者制度導入前に廃棄済みという「警備員室」が公有財産台帳に登載されたままで、廃棄処理等適正な処理がなされていなかったこと

(225 頁参照)

このような事例における指摘等の内容は、地方自治法等で制度的に適正な管理が求められる公有財産台帳での管理が適正に行われていない事例であり、また、総務省が主導する統一的な基準に基づく財務書類 4 表の作成の基礎となる固定資産台帳の整備方針とも原則と許容が逆転した手法を採用しているものと考えられる。

前者については市所管課の財産管理において従来からよって立つ規定である地方自治法や市の規則であるため、ここでは割愛し（個別意見での指摘等の内容を参照されたい。）、市所管課等には馴染みの薄い統一的基準に基づく財産の把握手法に関する総務省所管の報告書の考え方をその報告書の抜粋という形式で客観的に示すものとする。

〔統一的な基準による地方公会計マニュアルにおける資産評価及び固定資産台帳整備の手引き(抜粋)〕

注：下記引用中の（ ）書きの内容は外部監査人の意見として明記したものであり、上記の手引き内容と明確に区別する意味で（ ）書きとしている。

ア. 固定資産整備の基本的な考え方について

〈4 項〉 固定資産は、地方公共団体の財産の極めて大きな割合を占めるため、地方公共団体の財政状況を正しく把握するためには、正確な固定資産に係る情報が不可欠である。

〈8 項〉 現行制度における各種台帳についてはその目的や構造等において固定資産台帳と相違点も多いが、将来的には一体的な管理を行えることが効率的な資産管理という観点からも望ましいため、既存の各種台帳から可能な限りデータを取得した上で、将来的な一元化を見据えた固定資産台帳として整備することも考えられる。

イ. 固定資産台帳の記載対象範囲について

〈20 項〉 既存の固定資産の価値を増加させない、または耐久性を増さない修繕・補修・改修・改築・改造等は、固定資産の増加として認識しない。（逆に言えば、既存の固定資産の価値を増加させ、または耐久性を増加させる修繕・補修・改修・改築・改造等は、固定資産の増加として認識することが重要である。）

ウ. 固定資産台帳の記載単位について

〈32 項〉 固定資産台帳は、単に財務書類の補助簿としてのみならず、資産管理に役立つものでなければならない。そのためにも、記載単位としては次のとおりである。

- ① 現物との照合が可能な単位であること
- ② 取替や更新を行う単位であること

これらの 2 つの原則に照らして判断し、固定資産台帳に記載することが適当である。

〈33 項〉 資産として記載する「1 単位」の区分については、上記の①により、固定資産について、その現物が確認でき、対応する価額を特定できることが必要になり、

かつ、②により、例えば耐用年数が異なるなど償却資産の単位に区分することが必要となる。

〈36 項〉 開始時簿価の算定のための減価償却計算は、建物本体と附属設備の耐用年数が異なるような物件であっても、一体と見なして建物本体の耐用年数を適用して減価償却計算を行うことができることとする。ただし、開始後に取得するものについては、原則に従い建物本体と附属設備を分けて固定資産台帳に記載することとする。なお、開始時に建物本体と附属設備を一体として固定資産台帳に記載したものであっても、更新など一定のタイミングで分けて記載し、精緻化を図ることが望まれる。

（このような規定内容を素直に解釈することが重要である。すなわち、原則的には、建物本体（建物躯体）と附属設備が耐用年数を異にする場合は、それぞれに異なる耐用年数を付して減価償却計算を行うことが求められていることを認識すべきであると考えられる。中核市としての実務を考えるうえで、金額的にも、質的にも重要性が高い公の施設について、すべての施設の整備業務において安易に上記のような許容規定だけを周知し、固定資産台帳のデータを整備することが、どれほど財務データの信頼性を損なうこととなるかについて、市職員としても感度を高める必要があるものとする。）

エ. 資本的支出と修繕費の区分について

〈40 項〉 有形固定資産のうち、償却資産に対して修繕等を行った場合は、修繕等に係る支出が当該償却資産の資産価値を高め、またはその耐久性を増すこととなると認められるかどうかを判断し、認められる部分に対応する金額を資本的支出（有形固定資産の取得時及び取得後の支出のうち、当該資産の取得価額に加えるべき支出）として資産に計上する。

〈41 項〉 既存の償却資産に対して行った資本的支出については、その支出金額を固有の取得価額として、既存の償却資産と種類及び耐用年数を同じくする別個の資産を新規に取得したものとして、その種類と耐用年数に応じて減価償却を行っていくこととする。

オ. 減価償却・耐用年数等について

〈45 項〉 償却資産に係る耐用年数及び償却率については、原則として「減価償却資産の耐用年数等に関する省令」（昭和 40 年大蔵省令第 15 号。以下「耐用年数省令」という。）に従うこととする。

〈49 項〉 建物等の改築や更新等を実施した場合であって、資本的支出に該当する場合は、〈41 項〉のとおり、その支出金額を固有の取得価額として、既存の償却資産と種類及び耐用年数を同じくする別個の資産を新規に取得したものとして、その種類と耐用年数に応じて減価償却を行うこととしているが、このような資産の長寿命化対策と耐用年数との関係については、今後の検討課題とする。

カ. 有形固定資産について

- 〈63 項〉 事業用資産とインフラ資産の開始時簿価については、取得原価が判明しているものは、原則として取得原価とし、取得原価が不明なものは、原則として再調達原価とする（償却資産は、当該価額から減価償却累計額を控除した価額を計上。以下同様）。・・・また、開始後については、原則として取得原価とし、再評価は行わないこととする。なお、取得原価については、事実関係をよく調査する必要がある。安易に取得原価が不明だと判断することのないよう留意する必要がある。具体的には、地方債発行に関連する資料など、残存する証拠書類を確認することが考えられるが、それでも取得原価が判明しない資産については、取得原価の把握のために、地方財政状況調査（決算統計）の数値を用いることも考えられる。
- 〈64 項〉 取得原価の判明状況は各地方公共団体において異なることや地方債の償還年限が取得原価の判断状況に影響すること等を踏まえ、実施可能性や比較可能性を確保する観点から、特定の時期（昭和 59 年度以前）に取得したものは、〈63 項〉の取扱いにかかわらず、原則として取得原価不明なものとして取扱うこととする。
- 〈65 項〉 物品は、地方自治法第 239 条第 1 項に規定するもので、原則として取得価額または見積価格が 50 万円（美術品は 300 万円）以上の場合に、その取得価額を資産として計上し、再評価は行わないこととする。ただし、各地方公共団体の規程等において重要な物品等の基準を有している場合で、かつ、総資産に占める物品の割合に重要性がないと判断される場合においては、各地方公共団体の判断に基づき、継続的な処理を前提に当該規程等に準じた資産計上基準を設けることを妨げないこととする。なお、取得原価が不明な資産については、原則として再調達原価とする。
- 〈66 項〉 有形固定資産（事業用資産、インフラ資産及び物品）のうち、適正な対価を支払わずに取得したものについては、原則として再調達原価とする。ただし、無償で移管を受けた道路、河川及び水路の敷地については、原則として備忘価額 1 円とする。

【結 果】

指定管理業務に係る市所管課が指定管理者が建物維持管理等を実際に効果的、効率的に実施することができるように、適切な財務情報を指定管理者に提供することが必要であることの認識を共有することができるよう、行政改革推進課は手引き等において明記し、周知・徹底することを提案する。また、市所管課が所掌する公の施設の管理手法のひとつとして重要性が高い公有財産台帳や固定資産台帳の整備業務の実施にあたり、施設整備の実態と異なる、誤った財産概念の認識及び固定資産の誤った把握の仕方を基礎として情報提供することのないよう、資産管理課及び財政課においても、地方自治法の財産概念や統一的な基準の整備のルール等を再度確認し、今後の修正作業や公有財産台帳及び固定資産台帳との整合性の確保を目指すよう、提案する。

第3 指定管理事業に係る監査結果【個別意見】について

I 柏市老人福祉センター指定管理業務及び市所管課の事務執行等について

1. 柏市老人福祉センター指定管理業務について

(1) 業務の概要

① 指定管理業務名及び指定期間

【指定管理業務名】

柏市老人福祉センターの管理業務

【指定期間】

5年間（なお、中央老人福祉センターは平成30年度末で休館）

② 指定管理業務の対象施設（公の施設）の概要

ア. 公の施設の設置管理条例上の目的

柏市老人福祉センターの公の施設の設置管理条例上の目的は、「柏市老人福祉センター条例」（昭和49年6月24日 条例第36号）及び「老人福祉法による老人福祉センターの設置及び運営について」（昭和52年8月1日 社老第48号 各都道府県知事・各指定都府市長あて厚生省社会局長通達）によれば、次のとおりである。

柏市老人福祉センター条例

（設 置）

第1条 老人福祉法(昭和38年法律第133号)第15条第5項の規定により、老人福祉の増進を図るため、老人福祉センター(以下「センター」という。)を設置する。

老人福祉法による老人福祉センターの設置及び運営について

別紙一 老人福祉センター設置運営要綱

第一 総則

一 目的

老人福祉センターは、地域の老人に対して、各種の相談に応ずるとともに、健康

の増進、教養の向上及びレクリエーションのための便宜を総合的に供与し、もつて老人に健康で明るい生活を営ませることを目的とする。

イ. 公の施設の建設年月

柏市老人福祉センターの施設は以下の4施設があり、その建設年月は次のとおりである。

区 分	建 設 年 月 ^{注1}
柏寿荘	昭和49年7月
中央老人福祉センター	昭和56年10月 ^{注2}
南部老人福祉センター	平成5年10月
沼南老人福祉センター	昭和59年3月

注1：建設年月は、柏市固定資産台帳（平成29年3月31日現在）より抜粋した。

注2：中央老人福祉センターは、柏市教育福祉会館2階にあり、当該建設年月は、柏市教育福祉会館の建設年月である。

ウ. 公の施設の土地・建物等の住所・構造・面積等

柏市老人福祉センターの4施設の土地・建物等の住所・構造・面積等は次のとおりである。

区 分	住 所	構 造	面 積(m ²)
柏寿荘	柏市船戸山高野 535 番地	鉄筋コンクリート造 地上1階・地下1階	敷地面積 6,561.16 建物面積 本館延床面積 1,159.36 陶芸講座室 194.40 多目的講座室 101.12
中央老人福祉センター	柏市柏5丁目8番12号 教育福祉会館2階	鉄筋コンクリート造 5階建（教育福祉会館全体）	延床面積 639.50 (中央老人福祉センター部分)
南部老人福祉センター	柏市藤心 293 番地の1	鉄筋コンクリート造 2階建	敷地面積 2,219.24 延床面積 1,546.16
沼南老人福祉センター	柏市塚崎 1356 番地	鉄筋コンクリート造 2階建	敷地面積 6,328.73 延床面積 756.50

エ. 公の施設の直近の改修状況等

柏市老人福祉センターの平成 29 年度の改修状況等は次のとおりである。

【平成29年度柏寿荘の工事・修繕実績】

(単位：千円)

年度	工事・修繕件名	工事・委託種類	工事完了日	金額
平成29年度	医務室洗面化粧台Uトラップ交換	建築工事	2017/08/02	16
	陶芸電気炉フックピン修繕	電気設備工事	2017/08/07	23
	Vベルト交換	機械設備工事	2017/08/07	16
	陶芸電気炉発熱体交換	電気設備工事	2017/08/28	182
	陶芸室入口ガラス交換	建築工事	2017/09/07	30
	トイレ手洗い器排水管修繕	建築工事	2017/10/12	154
	電話機故障修理	電気設備工事	2017/10/31	17
	シャワーホース交換	建築工事	2018/01/15	20
	浴室出入口の戸車交換	建築工事	2018/01/16	46
	自動ドア修繕	建築工事	2018/01/18	292
	外部給水管漏水修繕	建築工事	2018/01/25	44
	洗面器水栓修繕	建築工事	2018/01/25	6

【平成 29 年度中央老人福祉センターの工事・修繕実績】

中央老人福祉センターは、教育福祉会館 2 階にあり、建物は、教育福祉会館が管理しており、柏市老人福祉センターの管轄外であることより、直近の改修状況等については省略する。

[平成29年度南部老人福祉センターの工事・修繕実績]

(単位：千円)

年度	工事・修繕件名	工事・委託種類	工事完了日	金額
平成29年度	天井埋込換気扇修繕	電気設備工事	2017/04/11	34
	機械室給水ポンプ、圧力タンク修繕	機械設備工事	2017/04/19	45
	非常用照明器具修繕	電気設備工事	2017/05/12	231
	混合水栓修繕	建築工事	2017/07/16	110
	男子浴場脱衣所トイレ換気扇修繕	電気設備工事	2017/08/15	35
	1階女子及び職員用男子便座交換	電気設備工事	2017/08/22	124
	加圧給水ポンプ水漏れ修繕	機械設備工事	2017/08/31	97
	外壁塗装及び屋上防水改修工事設計業務委託	設計業務委託(建築等)	2017/09/29	1,242
	男子脱衣所洗面台配水管修繕	建築工事	2017/12/02	45
	1階男子トイレ洗浄弁修繕	建築工事	2017/12/15	67
	自動ドア装置交換修繕	機械設備工事	2018/03/27	291

[平成29年度沼南老人福祉センターの工事・修繕実績]

(単位：千円)

年度	工事・修繕件名	工事・委託種類	工事完了日	金額
平成29年度	男子トイレ洗面台トラップ交換修繕	機械設備工事	2017/04/07	16
	集会室舞台照明器具交換修繕	電気設備工事	2017/09/19	86
	脱衣室照明器具交換修繕	電気設備工事	2017/09/29	70
	浴室改修工事	その他の工事	2017/10/05	7,004
	旧ゲートボール場埋設給水管漏水修繕	機械設備工事	2017/10/05	62
	浴室アルミ建具修繕	建築工事	2017/10/11	100
	浴室水栓取替修繕	機械設備工事	2017/10/11	65
	受水槽改修工事設計業務委託	設計業務委託(設備)	2017/10/19	734
	トイレブース扉交換修繕	建築工事	2018/01/14	410
	トイレ照明器具修繕	電気設備工事	2018/01/19	39
	トイレドアノブ修繕	建築工事	2018/01/31	35
	受水槽改修工事	機械設備工事	2018/03/16	8,964

オ. 公の施設のその他の情報

特に記載すべき事項はない。

③ 指定管理業務の指定期間

柏市老人福祉センターの指定管理業務の指定期間は次の表のとおりである。

区 分	指定管理業務の指定期間
柏寿荘	平成 28 年 4 月～平成 33 年 3 月 (5 年間)
中央老人福祉センター	平成 28 年 4 月～平成 30 年 3 月 (2 年間) 平成 30 年 4 月～平成 31 年 3 月 (1 年間) 指定管理者の選定当初は、平成 30 年 4 月以降、教育福祉会館の耐震工事のため、休館を予定していた。しかし、改修工事の延期により、平成 30 年 4 月～平成 31 年 3 月までの 1 年間の指定管理者として追加で選定されることとなった。
南部老人福祉センター	平成 28 年 4 月～平成 33 年 3 月 (5 年間)
沼南老人福祉センター	平成 28 年 4 月～平成 33 年 3 月 (5 年間)

なお、平成 18 年 4 月の指定管理者制度導入以降、社会福祉法人柏市社会福祉協議会が継続して、柏市老人福祉センターの管理運営を行っている。

④ 指定管理者としての名称

社会福祉法人柏市社会福祉協議会（以下「市社協」という。）

⑤ 指定管理業務の収支計画及び実績

柏市老人福祉センターの4施設合計の指定期間における収支計画は次の表のとおりである。

なお、平成28年4月～平成33年3月までの指定管理者選定時の収支計画では、中央老人福祉センターは指定管理者の選定当初は、平成30年4月以降、教育福社会館の耐震工事のため、休館を予定していた。しかし、耐震工事の延期により、平成30年4月～平成31年3月までの1年間の指定管理者として追加で選定されることとなった。

以下の表は、中央老人福祉センターの指定管理を平成28年4月～平成30年3月までとした当初の収支計画と中央老人福祉センターの指定期間が追加で、平成30年4月～平成31年3月までとされたことに伴う1年間の収支計画を加味した2種類の収支計画を示している。

[X表：指定管理者選定時当初計画]

区 分		(中央老人福祉センターの指定管理期間が平成28年度～平成29年度まで)				
		(単位：千円)				
		H28年度	H29年度	H30年度	H31年度	H32年度
市指定管理料収入		109,400	109,400	97,700	97,700	97,700
事業収入		0	0	0	0	0
雑収入		848	848	791	791	791
収入合計		110,248	110,248	98,491	98,491	98,491
人件費	非常勤職員給与	41,090	41,090	32,420	32,420	32,420
	派遣職員費	0	0	0	0	0
	法定福利費	2,650	2,650	2,050	2,050	2,050
事業費支出	消耗器具備品費	2,968	2,968	2,498	2,498	2,498
	保険料	574	574	574	574	574
	車両費	457	457	457	457	457
	諸謝費	1,759	1,759	1,543	1,543	1,543
	陶芸窯使用料支出	0	0	0	0	0

区 分		H28年度	H29年度	H30年度	H31年度	H32年度
事務費支出	職員被服費	290	290	230	230	230
	福利厚生費	290	290	230	230	230
	旅費交通費	27	27	27	27	27
	研修研究費	0	0	0	0	0
	水道光熱費	22,356	22,356	22,356	22,356	22,356
	燃料費	2,017	2,017	2,017	2,017	2,017
	修繕費	3,650	3,650	3,500	3,500	3,500
	通信運搬費	912	912	784	784	784
	会議費	254	254	245	245	245
	業務委託費	20,679	20,679	20,449	20,449	20,449
	手数料	235	235	205	205	205
	保険料	0	0	0	0	0
	賃借料	3,202	3,202	2,662	2,662	2,662
	租税公課	100	100	100	100	100
	保守料	2,470	2,470	2,393	2,393	2,393
	印刷製本費	60	60	60	60	60
	損害保険料	229	229	229	229	229
	その他	0	0	0	0	0
	予備費	1,179	1,179	662	662	662
施設整備費	器具及び備品費取得	0	0	0	0	0
管理事務費	法人運営繰入金支出①	2,800	2,800	2,800	2,800	2,800
	法人運営繰入金支出②	0	0	0	0	0
支出合計		110,248	110,248	98,491	98,491	98,491

[Y表：指定管理者選定時計画に中央老人福祉センターの1年間の指定管理期間延長を加味した計画]

区 分		(中央老人福祉センターの指定管理期間が平成28年度～平成30年度まで)				
		(単位：千円)				
		H28年度	H29年度	H30年度	H31年度	H32年度
市指定管理料収入		109,400	109,400	109,400	97,700	97,700
事業収入		0	0	0	0	0
雑収入		848	848	891	791	791
収入合計		110,248	110,248	110,291	98,491	98,491
人件費	非常勤職員給与	41,090	41,090	41,175	32,420	32,420
	派遣職員費	0	0	0	0	0
	法定福利費	2,650	2,650	2,870	2,050	2,050
事業費支出	消耗器具備品費	2,968	2,968	2,968	2,498	2,498
	保険料	574	574	574	574	574
	車両費	457	457	457	457	457
	諸謝費	1,759	1,759	1,759	1,543	1,543
	陶芸窯使用料支出	0	0	0	0	0
事務費支出	職員被服費	290	290	230	230	230
	福利厚生費	290	290	290	230	230
	旅費交通費	27	27	27	27	27
	研修研究費	0	0	0	0	0
	水道光熱費	22,356	22,356	22,356	22,356	22,356
	燃料費	2,017	2,017	2,017	2,017	2,017
	修繕費	3,650	3,650	3,510	3,500	3,500
	通信運搬費	912	912	912	784	784
	会議費	254	254	254	245	245
	業務委託費	20,679	20,679	21,114	20,449	20,449
	手数料	235	235	235	205	205
	保険料	0	0	0	0	0
	賃借料	3,202	3,202	3,222	2,662	2,662
	租税公課	100	100	100	100	100
	保守料	2,470	2,470	2,470	2,393	2,393
	印刷製本費	60	60	60	60	60
	損害保険料	229	229	229	229	229
その他	0	0	0	0	0	
予備費	1,179	1,179	662	662	662	
施設整備費	器具及び備品費取得	0	0	0	0	0
管理事務費	法人運営繰入金支出①	2,800	2,800	2,800	2,800	2,800
	法人運営繰入金支出②	0	0	0	0	0
支出合計		110,248	110,248	110,291	98,491	98,491

X表とY表の主な差異は、中央老人福祉センターの1施設の指定期間が建物の耐震工事のため、平成28年～平成32年までの指定期間の途中で休館となり、休館以後は、中央老人福祉センターの収支計画が含まれなくなることによる差異である。中央老人福祉センターの指定期間が平成29年度までの場合(X表)は、平成30年度～平成32年度までの収支計画には、中央老人福祉センターの収支計画が除かれる。一方、中央老人福祉センターの指定期間が平成30年度までの場合(Y表)は、平成31年度～平成32年度までの収支計画には、中央老人福祉センターの収支計画が除かれる。

【平成29年度予算・実績比較】

区 分		平成29年度収支			予算実績差異比較	
		(単位：千円)			(単位：千円)	
		①	②	③	④	⑤
		指定管理者選定時当初予算	各年度の予算	実績	①-③	②-③
市指定管理料収入		109,400	109,400	109,400	0	0
事業収入		0	0	702	△702	△702
雑収入		848	848	63	785	785
収入合計		110,248	110,248	110,165	83	83
人件費	非常勤職員給与	41,090	41,480	39,758	1,332	1,722
	派遣職員費	0	0	0	0	0
	法定福利費	2,650	3,100	2,422	228	678
事業費支出	消耗器具備品費	2,968	2,813	2,280	688	533
	保険料	574	566	477	97	89
	車両費	457	466	315	142	151
	諸謝費	1,759	1,769	1,538	221	231
	陶芸窯使用料支出	0	0	0	0	0
事務費支出	職員被服費	290	280	94	196	186
	福利厚生費	290	290	154	136	136
	旅費交通費	27	27	0	27	27
	研修研究費	0	0	0	0	0
	水道光熱費	22,356	22,176	17,927	4,429	4,249
	燃料費	2,017	2,017	1,307	710	710
	修繕費	3,650	3,650	3,724	△74	△74
	通信運搬費	912	908	653	259	255
	会議費	254	263	194	60	69
	業務委託費	20,679	21,411	20,709	△30	702
	手数料	235	250	159	76	91
	保険料	0	0	106	△106	△106
	賃借料	3,202	3,021	2,818	384	203
	租税公課	100	100	66	35	35
	保守料	2,470	2,019	1,626	844	393
	印刷製本費	60	95	28	32	67
	損害保険料	229	199	0	229	199
	予備費	1,179	548	0	1,179	548
管理事務費	法人運営繰入金支出①	2,800	2,800	2,801	△1	△1
	法人運営繰入金支出②	0	0	11,010	△11,010	△11,010
支出合計		110,248	110,248	110,165	83	83

主要な増減説明は、次のとおりである。

A：人件費について

人件費の非常勤職員給与の平成 29 年度の実績の金額が、対選定時当初予算対比で 133 万円、対年度予算対比で 172 万円、予算よりも下回っていた理由は、次のとおりである。

平成 29 年度の予算の策定は、平成 26 年度の実績を基準に計画を立てている。平成 26 年度の非常勤職員給与の実績は、4,173 万円であり、この金額と同水準の金額が、指定管理者選定時の 5 年間の非常勤職員給与の年間予算 4,109 万円として策定された。平成 29 年度の実績が予算を下回ったのは、非常勤職員の人数は、平成 26 年度の定員は 24 人、平成 29 年度は定員が 25 人と 1 人増加しているが、平成 29 年度は、欠員があったことや、休日出勤や時間外勤務の抑制をしていることより人件費が減少した。

B：事務費支出について

事務費支出の水道光熱費に係る平成 29 年度実績の金額が、対選定時当初予算対比で 443 万円、対年度予算対比で 425 万円、予算よりも下回っていた理由は、次のとおりである。

平成 29 年度の予算の策定は、平成 26 年度の実績を基準に計画を立てている。平成 26 年度の水道光熱費の実績は、2,237 万円であり、この金額と同水準の金額が、指定管理者選定時の 5 年間の水道光熱費の年間予算 2,236 万円として策定された。また、各年度の予算についても、適切に見直しを行わず、選定時の予算と同水準の金額 2,218 万円としていた。

一方、実績は、平成 27 年度は 1,961 万円、平成 28 年度は 1,863 万円、平成 29 年度は 1,793 万円となっており、漏水対策による支出の削減や、平成 29 年度の約 3 か月間、沼南老人福祉センターのお風呂が改修のため使用を停止していたことによる支出の削減などがあったことにより、予算よりも実績が下回る結果となった。

なお、漏水対策については、指定管理者選定時の予算策定時及び各年度の予算策定時には、既に計画されており、お風呂の改修については平成 29 年度の各年度の予算策定時には既に計画されていた。したがって、これらの状況を加味した適切な水道光熱費の予算を策定していたならば、大きな差異は発生しなかったものと判断する。

C：事務費支出について

事務費支出の予備費に係る平成 29 年度実績の金額が、対選定時当初予算対比で 118 万円、対年度予算対比で 55 万円、予算よりも下回っていた理由は、次のとおりである。

予備費は、予算策定時のみ、収支差額を調整するために使用されている支出項目である。実績で、収入よりも支出が少なかった場合は、管理事務費の法人運営繰入金支出として計

上されることになる。

D：管理事務費について

管理事務費の法人運営繰入金支出に係る平成29年度実績の金額が、対選定時当初予算対比で1,101万円、対年度予算対比で1,101万円、予算よりも大きかった理由は、主に、指定管理者選定時の予算及び各年度の予算の策定が適切ではなかったことに起因する。詳細は、以下の表及び表の次に記載のア、イ、ウの理由のとおりである。

【平成29年度の管理事務費の法人運営繰入金支出に係る予算実績差異】

区 分	平成26年度収支	平成29年度収支			平成26年度実績と平成29年度収支との差異比較			
	(単位：千円)	(単位：千円)			(単位：千円)			
	i	ii	iii	iv	v	vi	vii	
	実績 (指定管理者選定時の 予算の基準)	指定管理者選定時 当初予算	各年度 の予算	実績	i - ii	i - iii	i - iv	
市指定管理料収入	109,638	109,400	109,400	109,400	238	238	238	a
事業収入	0	0	0	702	0	0	△ 702	
雑収入	219	848	848	63	△ 629	△ 629	156	
収入合計	109,857	110,248	110,248	110,165	△ 391	△ 391	△ 309	
人件費	44,016	43,740	44,580	42,181	276	△ 564	1,835	b
人件費合計	44,016	43,740	44,580	42,181	276	△ 564	1,835	
非常勤職員給与	41,727	41,090	41,480	39,758	637	247	1,968	
派遣職員費	0	0	0	0	0	0	0	
法定福利費	2,289	2,650	3,100	2,422	△ 361	△ 811	△ 133	
事業費支出	5,092	5,758	5,614	4,611	△ 666	△ 522	482	c
事業費支出合計	5,092	5,758	5,614	4,611	△ 666	△ 522	482	
消耗器具備品費	2,735	2,968	2,813	2,280	△ 233	△ 78	455	
保険料	509	574	566	477	△ 65	△ 57	33	
車両費	371	457	466	315	△ 86	△ 95	56	
諸謝費	1,477	1,759	1,769	1,538	△ 282	△ 292	△ 61	
陶芸窯使用料支出	0	0	0	0	0	0	0	
事務費支出	54,223	57,950	57,254	49,563	△ 3,727	△ 3,031	4,659	d
事務費支出合計	54,223	57,950	57,254	49,563	△ 3,727	△ 3,031	4,659	
職員被服費	98	290	280	94	△ 192	△ 182	4	
福利厚生費	40	290	290	154	△ 250	△ 250	△ 114	
旅費交通費	8	27	27	0	△ 19	△ 19	8	
研修研究費	6	0	0	0	6	6	6	
水道光熱費	22,370	22,356	22,176	17,927	14	194	4,443	e
燃料費	2,252	2,017	2,017	1,307	235	235	945	
修繕費	4,147	3,650	3,650	3,724	497	497	424	
通信運搬費	663	912	908	653	△ 249	△ 245	10	
会議費	173	254	263	194	△ 81	△ 90	△ 21	
業務委託費	19,181	20,679	21,411	20,709	△ 1,498	△ 2,230	△ 1,528	
手数料	320	235	250	159	85	70	161	
保険料	0	0	0	106	0	0	△ 106	
賃借料	2,513	3,202	3,021	2,818	△ 689	△ 508	△ 305	
租税公課	44	100	100	66	△ 56	△ 56	△ 22	
保守料	2,146	2,470	2,019	1,626	△ 324	127	520	
印刷製本費	0	60	95	28	△ 60	△ 95	△ 28	
損害保険料	201	229	199	0	△ 28	2	201	
その他	60	0	0	0	60	60	60	
予備費	0	1,179	548	0	△ 1,179	△ 548	0	f
管理事務費	6,526	2,800	2,800	13,811	3,726	3,726	△ 7,285	g
管理事務費合計	6,526	2,800	2,800	13,811	3,726	3,726	△ 7,285	
法人運営繰入金支出①	5,000	2,800	2,800	2,801	2,200	2,200	2,199	
法人運営繰入金支出②	1,526	0	0	11,010	1,526	1,526	△ 9,484	
市繰入金	0	0	0	0	0	0	0	
支出合計	109,857	110,248	110,248	110,165	△ 391	△ 391	△ 309	

ア. 事業費・事務費の計画・実績分析について

上記表の ii の列の指定管理者選定時の当初予算は、i の列の平成 26 年度実績の収支を基準に策定されている。平成 26 年度実績では、法人運営繰入金支出として指定管理の事業以外の全社の費用として使用される管理事務費が 653 万円(i 列 g 行)となっている。これは、指定管理料の収入(i 列 a 行)が、柏市老人福祉センターのための支出(i 列 b+c+d)を超過しているため「法人運営繰入金」として整理される実質的な剰余金になっている。一方、平成 28 年度から 5 年間の指定管理の選定時予算では、計画時の管理事務費は 280 万円としていることより、単純に、選定時予算を平成 26 年度の実績ベースで策定するのであれば、v 列の g 行で示したように、平成 28 年度からの指定管理料は、平成 26 年度の実績の指定管理料よりも 373 万円低い 1 億 591 万円(=平成 26 年度指定管理料実績 1 億 964 万円-373 万円)と見積るのが理論的である。しかし、指定管理料は、平成 26 年の実績 1 億 964 万円と同水準の指定管理料が、平成 29 年の予算及び実績ともに 1 億 940 万円として維持されている。

本来、柏市老人福祉センターの指定管理料は、必要な支出の積上方式で算出される必要がある。しかしながら、平成 28 年度からの予算を見積るに際し、指定管理料の水準を、平成 26 年度の実績水準に維持させるため、各項目の予算支出を少しずつ増加させることによって収支が一致するように調整を行っている。結果として、ii の指定管理者選定時の予算上の事業費支出は、i の平成 26 年度の実績よりも 67 万円増加(表の v 列 c 行参照)する。また、ii の指定管理者選定時の予算上の事務費支出は、i の平成 26 年度の実績よりも 373 万円増加(表 v 列 d 行参照)することになった。なお、iii の各年度の予算は、ii の指定管理者選定時の予算と概ね同水準となっている。なお、この点について、市社協からは、平成 26 年度の実績をもとに積上方式で積算しつつも、不測の事態の発生で予算不足が生じた場合の事業費の確保した余裕のある予算を策定している旨の回答を得る。この市社協の予算策定方法については、⑬にて、不測の事態を予算として組込むことについて、市所管課との明示的なルールの設定を協議するように指摘を行っている。

これらについて、平成 29 年の実績ベースでは、事業費支出と水道光熱費を除く事務費支出の合計 3,625 万円(=iv の事業費支出合計 461 万円+iv の事務費支出合計 4,956 万円-iv の水道光熱費支出 1,793 万円)は、平成 26 年度の実績 3,695 万円(=i の事業費支出合計 509 万円+i の事務費支出合計 5,422 万円-i の水道光熱費支出 2,237 万円)と差異が 70 万円であり、支出額は概ね同水準となっている。このことから平成 29 年度における予算の見積が適切ではなかったことが確認できる。なお、当該実績は、平成 27 年度は 3,607 万円、平成 28 年度は 3,564 万円と、各年度同一水準となっており大きな変動はない。このことから各年度の予算規模は過大であることがわかる。

イ. 人件費の見積りについて

人件費については、上記表のviiの列のbに示したように、184万円、実績が当該指定期間の予算策定基準である平成26年度の実績を下回る結果となった。これは、非常勤職員の定員について、平成26年度は24人、平成29年度は25人と1人増加しているが、平成29年度は、欠員があったことや、休日出勤や時間外勤務の抑制をしていることより人件費が減少することになった。

詳細については、【平成29年度予算・実績比較】のA（43頁）を参照されたい。

ウ. 水道光熱費の見積りについて

水道光熱費の支出予算の見積りが適切ではなかったことにより、上記表のviiの列のeに示したように、444万円、実績が当該指定期間の予算策定基準である平成26年度の実績を下回る結果となった。これは、漏水対策や、沼南老人福祉センターの風呂場改修に伴う約3か月間の風呂場使用停止計画など、水道光熱費支出の削減予測を予算に反映しなかったことが理由である。詳細については、【平成29年度予算・実績比較】のB（43頁）を参照されたい。

⑥ 指定管理業務のうち貸館の実績

柏市老人福祉センターでは、サークル利用に対して無料での部屋の貸出は行っているが、有料の貸館事業は行っていない。サークル利用は、各サークルが、団体登録を毎年12月に行い、随時予約をして、無料で部屋の貸出を受けている。市社協から、「条例上、使用料の定めがないので、有償での貸付はできないものと考えている。サークル利用による無料での部屋の貸出率は高いと認識しているが、利用率データをとったことがない。」という説明を受けている。

⑦ 指定管理業務のうち自主事業の実績

柏市老人福祉センターでは、自主事業については、必須事業と同様に、指定管理料で運営する方針をとっている。自主事業で一部、料金が設定されているのは、講座を受けるうえで、材料費、講師などの費用が追加でかかるものについては、当該追加費用分を受講者に負担してもらうという趣旨から有料としている。当該自主事業の有料部分は、【平成29年度予算・実績比較】の表（43頁）の収入部分の事業収入、雑収入の部分である。平成29年度の実績は、76万円（＝事業収入 70万円＋雑収入6万円）となっており、平成29年度の予算の事業収入 85万円と大きく差異はない。

(2) 監査手続

財務監査の諸要点及び経済性・効率性・有効性等（3E 監査要点）の検証のために必要と認める次の監査手続を実施した。

① 財務監査実施の監査手続

財務監査を実施するために事務・事業に係る内部統制の整備・運用状況について統制上の要点等を設定して評価し、それを踏まえて、法令及び規則等、並びに各種契約等の内容に係る準拠性等を中心とした監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

② 3E 監査要点検証のための監査手続

監査対象である事務・事業の実施に係る経済性、効率性及び有効性、並びに公平性及び倫理性等の視点で監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

(3) 監査結果

上記の監査手続を実施した結果、次のとおり、指摘事項及び意見を述べることとする。

① 預金口座の区分管理について（指 摘）

【現状・問題点】

市社協は、現在、自主事業が有料の場合、参加者からの当該入金分は、柏市老人福祉センターで直接受領し、台帳に記入し、毎月初めに、記入済みの台帳、金種表と現金を市社協本部の総務課に収めている。なお、中央老人福祉センターだけは、毎日、市社協本部の総務課に担当者が持参している。

このようにして受領した自主事業の講座の入金分について、銀行口座は、その他の指定管理料の口座と区分して管理していない。柏市老人福祉センターの管理に関する基本協定書及び中央老人福祉センターの管理に関する基本協定書では、自主事業について、次のような内容の規定がある。なお、甲は柏市高齢者支援課で、乙は市社協である。

「第 23 条 乙は、管理業務以外に、センターの設置目的に合致し、かつ、管理業務の実施を妨げない限度において、自己の責任と費用により、自主事業を実施することができるものとする。

2 乙は、自主事業を実施するときは、あらかじめ事業計画書により甲の承認を得るとともに、甲が必要と認めるものについては甲の定める手続により甲の許可を得なければならない。

3 自主事業による収入は、乙が収受することができるものとする。

4 自主事業に係る会計は、管理業務に係る会計及び指定管理料に係る会計に含めてはならない^{注1}。」

更に、区分経理に関する規定が以下のように定められている。

「第 15 条 乙は、管理業務に係る会計、指定管理料に係る会計及び利用料金に係る会計並びに第 23 条第 4 項の自主事業に係る会計について、各会計年度ごとに独立した経理を行わなければならない。^{注2}」

注 1：「中央老人福祉センターの管理に関する基本協定書」では、同様の内容の規定が第 22 条で定められている。

注 2：同基本協定書では、同様の内容の規定が第 14 条で定められている。

このように、上記の協定書では、自主事業に関する会計は、指定管理料に係る会計と区分して会計をしなくてはならないと規定している。これにより、銀行口座については、指定管理料の銀行口座とは区分する必要があるにも拘らず、市社協は、自主事業と指定管理料の口座を区分していない。

【結 果】

市社協は、市主管課との上記の規定に基づき、自主事業の預金口座と指定管理料の預金口座を区分されたい。

しかし、市社協の体制は、自ら自発的に利益を生むように組織されていないことより、上記規定に準拠した場合、自主事業の運営が困難になる。このことより、市社協は市所管課と協議して上記の規定の変更をする場合には現状の自主事業と指定管理事業を同じ預金口座とすることは問題ないものとする。その際、預金口座をひとつにしても自主事業の区分経理を行うことは必要である。

② 自主事業にかかる会計について（指 摘）

【現状・問題点】

市社協は、管理業務以外に、センターの設置目的に合致し、かつ、管理業務の実施を妨げない限度において、自己の責任と費用により、自主事業を実施することができるものと

する(柏市老人福祉センターの管理に関する基本協定書第 23 条第 1 項)。このように、自主事業は、市社協の責任と費用において実施するものであり、自主事業に係る会計は、管理業務に係る会計及び指定管理料に係る会計に含めてはならないと規定されている(同基本協定書第 23 条第 4 項)。

一方、現状では、市社協は、基本的には指定管理料以内の企画運営という観点での企画を行っており、自主事業として参加者から徴収するのは、講師料や材料費などの追加で発生する部分の補填等のみとなっている。また、自主事業の収支については、結果としての収支計算のみの報告書である。

このように、自主事業の実施にあたり現在では、指定管理料で基本的に費用負担を行っている。このことは市との基本協定第 23 条第 1 項に反する処理である。

【結 果】

市社協は、市との基本協定書(第 23 条第 1 項)にあるとおり、自主事業を行う際の費用負担について指定管理料ではなく、自己の独自財源を充当されたい。ただし、指定管理業務における自主事業の位置付けを市所管課と協議し、この規定の見直しを含めた自主事業のあり方に関して変更を要するかどうかについて合意されたい。

③ 指定管理者選定時の収支計画における他会計繰入金の見積・実績比較について(指 摘)

【現状・問題点】

平成 29 年度の収支計画上の他会計繰入金(以下の表では、事務管理費の法人運営繰入金支出)は 280 万円であるのに対し、平成 29 年度の実績の法人繰入額は 1,381 万円(=280 万円+1,101 万円)と、実績が予算を 1,101 万円超過している。同様に、平成 28 年度においても、他会計繰入金は、計画上では、280 万円であるのに対し、平成 28 年度の実績の他会計繰入金は 1,389 万円(=280 万円+1,109 万円)と、実績が予算を 1,109 万円超過している。

このように、平成 28 年度、平成 29 年度ともに、収支計画の他会計繰入金よりも、実績の他会計繰入金が約 1,100 万円超過することになった原因は、収支計画の予算の見積りが、適切ではなかったことに起因する。詳細は、次に記載のとおりである。

ア. 指定管理料の削減の可能性について

平成 28 年度から平成 32 年度の指定管理者選定時の計画上の法人繰入額は 280 万円となっている。一方、当該計画策定時の基準となる平成 26 年度の実績の法人繰入額は、653 万円である。これにより、仮に、当該指定期間のその他の支出水準が、平成 26 年度実績と同じ水準であった場合、各年度 373 万円の指定管理料の削減が可能であったことになる。詳細な検証は、次の箇所を参照されたい(45～47 頁)。

1. 柏市老人福祉センター指定管理業務について
(1) 業務の概要
⑤ 指定管理業務の収支計画及び実績
【平成 29 年度予算・実績比較】の D の差異理由

イ. 水道光熱費支出の見積について

平成 28 年度から平成 32 年度の指定管理者選定時の計画を策定して提出する時点では、漏水対策による支出の削減が見込まれていたが、当該影響を加味することなく、平成 26 年度の実績水準で水道光熱費の支出の計画を作成した。当該削減の影響を加味した場合、平成 28 年度は 372 万円、平成 29 年度は 413 万円^{注 1}の指定管理料の削減が可能であったことになる。詳細な検証は、以下の箇所を参照されたい(44 頁)。

注 1：[指定管理者選定時(平成 27 年 9 月)の平成 28 年度と平成 29 年度の当初予算と各年度の実績との差異]の表(17～18 頁)では、水道光熱費の実績は、予算よりも 443 万円少なく執行されていることが分かる。このうち、30 万円の減少の要因は、沼南老人福祉センターの約 3 か月間の浴室の改修工事に伴う使用停止の影響であった。この浴室の改修工事については、指定管理者選定時には予定されていなかったことから、指定管理者選定時の予算には反映できないものと判断し、選定時予算と実績の差異には含めない。

1. 柏市老人福祉センター指定管理業務について
(1) 業務の概要
⑤ 指定管理業務の収支計画及び実績
【平成 29 年度予算・実績比較】の B の差異理由

ウ. 指定管理料について

主に上記のア. やイ. など述べたとおり、支出の削減が見込まれているにも拘らず、差額の調整については「事業費支出」や「事務費支出」の予備費を含む各支出項目で行っており、平成 28 年度から平成 32 年度の指定期間の指定管理料は、前指定期間である平成 26 年度の指定管理料の水準を維持している。詳細な検証は次の箇所(45～47 頁)を参照されたい。

(なお、選定時計画では、平成 30 年度から平成 32 年度の指定期間 3 年目からは、中央老人福祉センターの休館に伴う影響を加味した水準としている。)

1. 柏市老人福祉センター指定管理業務について

(1) 業務の概要

⑤ 指定管理業務の収支計画及び実績

【平成29年度予算・実績比較】のDの差異理由

【指定管理者選定時（平成27年9月）の平成28年度と平成29年度の当初予算と各年度の実績との差異】

区 分	①	②	③	④	①-②	③-④
	平成28年度 予算	平成28年度 実績	平成29年度 予算	平成29年度 実績	平成28年度 予算実績差異	平成29年度 予算実績差異
	(単位：千円)	(単位：千円)	(単位：千円)	(単位：千円)	(単位：千円)	(単位：千円)
市指定管理料収入	109,400	109,400	109,400	109,400	0	0
事業収入	0	839	0	702	△839	△702
雑収入	848	6	848	63	842	785
収入合計	110,248	110,245	110,248	110,165	3	83
人件費						
非常勤職員給与	41,090	39,602	41,090	39,758	1,488	1,332
派遣職員費	0	58	0	0	△58	0
法定福利費	2,650	2,426	2,650	2,422	224	228
事業費支出						
消耗器具備品費	2,968	2,552	2,968	2,280	416	688
保険料	574	508	574	477	66	97
車両費	457	195	457	315	262	142
諸謝費	1,759	1,620	1,759	1,538	139	221
陶芸窯使用料支出	0	0	0	0	0	0
事務費支出						
職員被服費	290	179	290	94	111	196
福利厚生費	290	141	290	154	149	136
旅費交通費	27	9	27	0	18	27
研修研究費	0	0	0	0	0	0
水道光熱費	22,356	18,634	22,356	17,927	3,722	4,429
燃料費	2,017	1,104	2,017	1,307	913	710
修繕費	3,650	4,460	3,650	3,724	△810	△74
通信運搬費	912	655	912	653	257	259
会議費	254	213	254	194	41	60
業務委託費	20,679	19,553	20,679	20,709	1,126	△30
手数料	235	153	235	159	82	76
保険料	0	115	0	106	△115	△106
賃借料	3,202	2,553	3,202	2,818	649	384
租税公課	100	63	100	66	37	35
保守料	2,470	1,378	2,470	1,626	1,092	844
印刷製本費	60	0	60	28	60	32
損害保険料	229	0	229	0	229	229
その他	0	0	0	0	0	0
予備費	1,179	0	1,179	0	1,179	1,179
施設整備費						
器具及び備品費取得	0	188	0	0	△188	0
管理事務費						
法人運営繰入金支出①	2,800	2,800	2,800	2,801	△0	△1
法人運営繰入金支出②	0	11,085	0	11,010	△11,085	△11,010
支出合計	110,248	110,245	110,248	110,165	3	83

【結 果】

予算策定時には、予算策定の基準となる直近の実績はもとより、それ以外にも、予想される支出の増減の影響も加味したうえで、適切な予算を策定されたい。指定管理料の算定についても、適切な積上型の見積支出に基づいて適正に算定されたい。

④ 計画時の法人繰入額 280 万円の根拠の妥当性について（指 摘）

【現状・問題点】

平成 28 年度から平成 32 年度までの指定期間の計画時の法人繰入額は 280 万円を計画している。この金額は、本来、当該法人繰入額は、本部経費のうち、柏市老人福祉センターの負担相当分を支出するための項目である。

一方、柏市老人福祉センターでは、本部経費のうち、柏市老人福祉センターの管理事務の人件費以外の支出は、柏市老人福祉センターの各施設に按分しており、柏市老人福祉センターの支出の中には、柏市老人福祉センターが負担すべき本部経費も既に含まれている。また、柏市老人福祉センターの管理事務の人件費は、按分せずに、補助金として処理している。

市社協は、柏市老人福祉センターの指定管理の計画時の法人繰入額 280 万円を計上している根拠としては、次のような理由であるとしている。

「柏市からの受託事業については、柏市との協議により事業費の 5 パーセントを経常収益としており、老人福祉センターの指定管理においても、これに準じた範囲内で繰入金支出を予算計上している。」

以上より、「事業費の 5 パーセントを経常収益」ということであれば、当該法人繰入額 280 万円は本部経費負担分ではなく、剰余金としての性格を有することになる。

【結 果】

計画上の法人繰入額は、主として本部経費相当額（適正な利潤を含む。）を充当するための項目として位置付けられたい。市社協では、既に本部経費相当額は柏市老人福祉センターの支出として会計区分としても配賦済みとしているため、法人繰入額は本部経費相当額を充当するための項目とはされていない。また、その見積りにおいても、具体的に経費を積み上げる方法、或いは、市社協の本部経費全体を、経常収益に占める指定管理料及び利用料金等の合計金額の割合で按分した金額に基づき見積もる方法等の合理的な方法を採用されたい。

⑤ 柏市老人福祉センターの管理事務に対する人件費の処理の妥当性について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市老人福祉センターの指定管理の管理事務に従事する人件費部分（2 人の職員が携わっている分）を、指定管理の支出ではなく、柏市社会福祉協議会補助金（以下「補助金」という。）から補っている。

当該管理事務に従事する平成 29 年度の人件費相当部分は、市社協の見積によれば、1 年間で約 800 万円となる。（平成 29 年度は、中央老人福祉センターの指定管理が平成 30 年

度まで延長したことに伴う手続等、追加の作業が発生したことから、指定管理業務従事割合については、当該管理担当職員 2 人の全体業務の 4~5 割程度と、通常の年度よりも割合が大きくなったとしている。追加の作業が全く発生しない場合の指定管理業務従事割合は、当該該当職員 2 人共に 3 割程度となり、人件費換算で約 550 万円であるとされている。) これにより、補助金の実績の支出が同額、過大計上となっている。同時に、指定管理料の実績の支出が同額、過少計上となっている。

市社協において、現状では老人福祉センターの業務に直接従事する職員の人件費に対して職務に応じた按分計算を行っていないのは、管理事務に対する人件費部分を、委託料部分と補助金部分に按分したうえで、予算申請を行った際に、当該按分した委託料分の人件費が認められなかったという経緯があり、人件費部分については按分を行わなくなったという説明を受けた。

なお、現在の指定管理料では、老人福祉センターの業務に直接従事する管理事務の職員人件費を考慮しておらず、社会福祉課からの補助金で人件費を支出している点について、指定管理料の柏市の所管部門である高齢者支援課と補助金の柏市の所管部門である社会福祉課は把握しているが、この処理を容認している。

【結 果】

柏市老人福祉センターの指定管理業務の管理事務に直接従事する職員の人件費については、指定管理業務の職員人件費支出として按分計算されたい。これにより、補助金は当該人件費支出相当分だけ減額されたい。

また、指定管理料については、同額、増額することになるが、③の指摘事項により、法人繰入が、見積誤り等により 1,100 万円予算よりも超過していること、また、④の指摘事項により、予算の法人繰入額 280 万円が本部経費の性質ではなく、剰余金の性質であることを勘案すると、指定管理業務の支出に対応する指定管理料については増額する必要はないものと判断する。

⑥ 法人繰入額の使用法（果実還元）についての検討について（意 見）

【現状・問題点】

実績の法人繰入額が平成 28 年度は 1,389 万円、平成 29 年度は 1,381 万円計上されている。当該法人運営繰入金支出は、柏市老人福祉センターの指定管理に係るサービスのみではなく、市社協の法人全体の事業活動の財源として充当されている。

このような処理となっているのは、法人繰入額についての使用方法については、柏市の高齢者支援課と市社協の間で、使用方法に制限を設けていないことに起因する。この使用方法に制限を設けていない理由として、柏市の高齢者支援課では、指定管理業務が適正に執行されるならば余剰が生じるとしても、企業努力として評価しても差し支えない。そのことが指定管理者の経営努力へのインセンティブとなり、制度の趣旨にも合致するもので

あるという見解を市所管課は持っている。

【結 果】

確かに、企業努力の結果、余剰が生じたのであれば、柏市の高齢者支援課の見解にもあるように、指定管理者の経営努力へのインセンティブとなるものと考えられる。そして、当該企業努力の結果生じた余剰については、使用方法に制限を設けずに、市社協の法人全体の事業活動の財源として充当されるという点について許容されるものとも考えられる。

しかし、法人繰入が、③の指摘で示した見積誤り等により 1,100 万円予算よりも超過していること、また、④の指摘より、予算の法人繰入額 280 万円が本部経費の性質ではなく、剰余金の性質である。このことに鑑みれば、法人繰入金支出は、指定管理業務のサービス提供（老人福祉センターにかかる現場の業務改善策等に充当するなど）に資する用途で使用するように制限を設けるか、合理的な理由のない剰余金として、それに相当する指定管理料の調整や補助金の一部を返納するなどの対応を、市社協は市所管課と協議のうえ決定されるよう要望する。

⑦ 柏市老人福祉センターの人件費の適切な按分について（意 見）

【現状・問題点】

柏市老人福祉センターでは、各業務に従事した時間について管理するという工数管理の手続がない。その結果、⑤の指摘事項における管理事務費の適切な按分ができないという問題点がある。また、自主事業や必須事業においても、どの講座にどの程度の人件費の支出があるのかについて、正確に把握できず、講座毎の収益管理が困難になり、P D C A サイクル（計画・実施・検証・反映という経営サイクル）の実施が困難になるという問題点がある。

一方、市社協は、工数管理を厳密に行う場合、当該管理に対する職員の負担が増えるという懸念があるという見解を持っている。

【結 果】

確かに、工数管理を厳密に行う場合、当該管理に対する職員の負担が増えるというデメリットがあるようにも考えられる。しかし、工数管理を正しく行うことで、業務の可視化が可能となり、適切な指定管理料や補助金の支出の適正な見積及び実績の算出が可能となる。これにより、各業務の収益性の分析、P D C A サイクルへの利用が可能になることで業務の効率化等にも寄与するものと考えられる。

したがって、可能な限り各職員の負担を増やさない範囲で、定型の時間管理の報告書を活用するなどして、各種業務従事時間の工数管理を行うことを要望する。

⑧ 南部老人福祉センターの平成 29 年度「陶芸入門講座」の会計処理について

南部老人福祉センターの平成 29 年度の「陶芸入門講座」の収支報告が、網羅的ではなく、収支報告では確認できない簿外の収支がある。また、当該簿外の収支の科目名が適切ではなく、当該金額が妥当ではない可能性がある。詳細は、次のとおりである。

ア. 収支報告書の網羅性について（指 摘）

【現状・問題点】

南部老人福祉センターが各講座の収支として集計している市社協の収支報告書には、収入として、参加費：50,500 円、支出として事務費でインクカートリッジ：2,546 円、同じく講師謝礼：42,546 円が計上されている。

一方、市社協の自主事業としての講座の開催要領においては、道具代：3,000 円、材料費：1,500 円/月、参加費：3,700 円と広告に記載されている。この開催要領のうち、収支報告書に記載されているのは、参加費のみで、道具代と材料費は簿外で処理されており、収支報告書には計上されていない。

【結 果】

参加者から徴収した開催要領に記載の収入について、どのように支出したのかについて、適切に網羅的に市社協の収支報告書で報告されたい。

イ. 支出項目名と実体の整合性について（指 摘）

【現状・問題点】

収支報告書では計上されていないが、開催要領で、材料費として参加者から徴収した収入から、講師交通費：72,500 円、卒業研修旅行費として 87,835 円、柏窯会への寄付：2,126 円が支出されている。このように、材料費として参加者から徴収しているにも拘らず、実際には、材料費以外に、講師謝礼及び懇親会費として使用しており、支出の実態が適切に反映されていない。

【結 果】

追加の講師謝礼や懇親会費は、指定管理の自主事業としての材料費とは認めることは出来ないため、市社協からの材料費の名目での徴収はするべきではない。仮に、必要な支出がある場合には、適切な科目の名称をとられたい。また、今後は、差額が生じないように注意するとともに、当初必要として徴収した金額に残余が生じた場合は、柏窯会への寄付とすることなく、参加者へ返済されたい。

ウ. 支出金額の適正性について（指 摘）

【現状・問題点】

収支報告書では計上されていないが、開催要領で、材料費の講座分担金として参加者から徴収した収入から、釉薬代等を支出している。しかし、入門講座とサークルの道具代や釉薬等の区分が明確ではないため、当該材料費の金額が妥当であるか検証できない。（サークルは、入門講座を修了した後に希望者が参加することとなっており、釉薬等については共有している。）

【結 果】

参加者から徴収する材料費のうち、釉薬等の使用に対する支出額が妥当であることを確認できるような管理体制を整えるとともに、適切な金額を材料費として徴収されたい。

⑨ 柏寿荘の平成 29 年度「陶芸入門講座」の会計処理について

外部監査における現場往査において、柏寿荘の平成 29 年度の「陶芸入門講座」の収支報告が、網羅的ではなく、収支報告では確認できない簿外の収支が確認された。また、当該簿外の収支の科目名が適切ではなく、当該金額が妥当ではない可能性があるものと考えられる。その詳細は次のとおりである。

ア. 収支報告書の網羅性について（指 摘）

【現状・問題点】

柏寿荘が各講座の収支として集計している市社協の収支報告書には、収入として、講座参加費：29,300 円、市受託金収入：13,093 円、支出として資料代：2,300 円、運営事務費（講師謝礼）：40,093 円が計上されている。

一方、市社協の自主事業としての開催要領では、道具代：3,000 円、材料費：1,500 円/月、参加費：3,000 円と広告に記載されている。その開催要領のうち、収支報告書に記載されているのは、参加費（講座参加費）のみで、道具代と材料費は簿外で処理されているため、収支報告書は支出が網羅されていない。

【結 果】

参加者から徴収した開催要領に記載の収入について、どのように支出したのかについて、適切に網羅的に市社協の収支報告書で報告されたい。

イ. 支出項目名と実体の整合性について（指 摘）

【現状・問題点】

収支報告書では計上されていないが、開催要領で、材料費として参加者から徴収した収入から、収支報告書には記載されていない講師謝礼が追加で 44,400 円、懇親会費として 21,406 円が支出されている。このように、材料費として参加者から徴収しているにも拘らず、実際には、材料費以外に、講師謝礼、懇親会費として使用しており、支出の実態が適切に反映されていない。

【結 果】

追加の講師謝礼や懇親会費は、指定管理の自主事業としての材料費とは認めることは出来ないため、参加者から徴収はするべきではない。仮に、必要な支出がある場合には、適切な科目の名称を使用して徴収されたい。

ウ. 支出金額の適正性について（指 摘）

【現状・問題点】

収支報告書では計上されていないが、開催要領で、材料費として参加者から徴収した収入から、釉薬代等を支出しているが、入門講座とサークルの道具代や釉薬等の区分が明確ではないため、当該材料費の金額が妥当であるか検証できない。（サークルは、入門講座を修了した後に、希望者が参加することとなっており、釉薬等については共有している。）

【結 果】

参加者から徴収する材料費のうち、釉薬等の使用に対する支出額が妥当であることを確認できるような管理体制を整えるとともに、適切な金額を材料費として徴収されたい。

⑩ 南部老人福祉センターの陶芸の窯を焼く場所(窯場)の「空気洗浄」要望について（指 摘）

【現状・問題点】

現在、南部老人福祉センターの窯場には、1号窯、2号窯、3号窯があるが、1号窯以外は、劣化が激しい。陶芸釜利用者の自主的な防衛対策として、不具合のある窯2つについては、不燃ボード等での自主修繕により工夫をしているが、空気が人体に影響しているのではないかという参加者の不安感が現場で把握された。これに関して現場における目視では、実際に窯場の窓の棧等に窯焼きの際に放出される熔融物質と見受けられる物質が複数認められた。また、業務用換気扇で空気を外部に放出する対策を行っているが、目に見えない放出物質の有無に対する不安感が、現場の利用者の中には強く存在することが分かった。

そもそも陶芸窯は市の重要な備品であり、市の備品の管理は指定管理者としての市社協

の責務である。現場における不安感に対して適時、適切な対応が求められるものとする。また、指定管理の対象の建物の中で健康被害が及ぶことのないように環境を整備する必要がある。その責務は、第一義的には指定管理者である市社協にあり、状況を適切に把握し、この対策を市所管課に報告し適時、適切に対応することが求められているものとする。更に、市所管課についても、現場に赴き、視察を適切に行い、指定管理者である市社協が適切に管理しているかを監視する責務を適切に果たすことが求められているものとする。

【結果】

不具合の陶芸窯を正常に使用できるようにするため、修繕するか、新規で購入するか等について、市社協と市所管課で協議する必要がある。また、空気の洗浄化にかかる参加者からの強い要望に対しては、健康にもかかわる問題でもあり、早急に状況を調査し、科学的に窯場の空気状態を検査して参加者が安心して陶芸作業ができるよう、市所管課とともに適時、適切に改善策を講じられたい。

市所管課による現場視察については、市所管課は行政改革推進課作成の現場視察のマニュアルを把握しているが、これを柏市老人福祉センターの実情に整合するように修正のうえ、現場視察を適切に行い、適正に監視することに努められたい。

⑪ 柏寿荘の講座室のエアコンの交換の処理の妥当性について(指 摘：2件)

【現状・問題点】

市社協は、柏寿荘の講座室に設置されているエアコン(柏市に所有権がある備品)を平成29年度に取替えた際、市社協の固定資産台帳には計上しないで、修繕費として処理していた。

これは、「備品等のほか、乙が管理業務を行うために必要と認める備品又は消耗品は乙が自己の費用と責任で備えるものとし、その所有権は乙に帰属するものとする。」という基本協定書第18条第2項が、柏市に所有権のある備品を指定管理料から買い替えた場合、柏市の所有であると市社協が解釈し、修繕費による事実上の備品の購入として誤解して会計処理を行ったことによるものと考えられる。

しかし、基本協定書第18条第2項は、「指定管理料で市社協が購入した場合、それが、柏市に所有権のある備品の取り換えであったとしても、市社協の所有となる」という解釈である。市社協の規定でも、市社協が購入した10万円以上の備品については、市社協の固定資産台帳に記載し減価償却の対象資産に位置付けられている。

このように指定管理者においては、修繕費により誤って備品を購入する実務が発生しており、基本協定書第18条第2項の規定の運用では指定管理者の理解を混乱させる実態がある。

【結 果①】

市社協は平成 29 年度で会計処理を行った修繕費としての処理を過年度修正により会計処理上、修正を行い、市社協の備品として、買い替えのエアコンを固定資産台帳に計上する処理を実施されたい。

【結 果②】

併せて、修繕費により備品を購入することは市社協が従うべき社会福祉法人会計ではありえないため、基本協定書第 18 条第 2 項の運用上、修繕費の支出と混乱して会計処理をすることなく、整備費に属する備品購入費での執行のための予算措置を適正に行われたい。この指摘に付随して、このことについては市所管課の理解を促すことを強く要望する。

⑫ 自主事業の企画方法の見直しについて(意 見)

【現状・問題点】

柏市老人福祉センターの 4 施設は、現状、自主事業については、概ね職員 1 人が 2 講座を担当して企画、実行することとなっており、基本的に同じ職員が毎年継続して対応している。

企画は、各職員が、既存の参加人数を確保できた評判の良い講座だけではなく、柏市老人福祉センターの所長会議やスタッフ会議、4 館合同会議などで、共有した情報から他の柏市老人福祉センターで評判が良かった講座を取り入れるなどして職員が企画、提案し、スタッフ会議で協議のうえ、所長の承認を受けて決定される。

この際、各講座に対する具体的な K P I (重要な業績指標)や収益性などを考慮していないものと見受けられる。市社協としては、各講座の参加人数に注目するのではなく、総合的に、前年対比の柏市老人福祉センターの利用人数の伸びについてのみ関心がある。収益性についても、基本的には指定管理料以内で対応することを前提としており、一部、講師料や材料費など追加で発生する費用の負担のみ参加者に求めている状況である。

このような企画方法では、毎年、同じような自主事業の講座のみが開催され、参加者は、60 歳以上の柏市民のうち、リピーターが占めることになる。そもそも、柏市老人福祉センターを指定管理の対象としたのは、「老人福祉法による老人福祉センターの設置及び運営について」(昭和 52 年 8 月 1 日 社老第 48 号 各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生省社会局長通達)が理由となっている。

「老人福祉センターは、地域の老人に対して、各種の相談に応ずるとともに、健康の増進、教養の向上及びレクリエーションのための便宜を総合的に供与し、もって老人に健康で明るい生活を営ませることを目的とする。」

柏市老人福祉センターは、60 歳以上のすべての柏市民のための施設であり、特定の市民のための施設ではない。このことより、特定のリピーターのみが占めることとなる自主事業の企画だけではなく、もっと幅広い見地より、柏市在住の 60 歳以上の多様なニーズを

満たすような企画を提供することによって、新規の参加者を増やすことが、老人福祉センターの目的と合致することになる。

この点について、柏市高齢者支援課においても、新規の参加者の拡大と自主事業の有料化の点で、指定管理者である市社協に対し、次のような要望がある旨、確認した。

ア. 新規の参加者の拡大について

時代の流れで 60 歳以上の人々が多様化しており、高齢者施設には来たがらない傾向がある。現在、中央公民館と中央老人福祉センター(教育福祉会館)の改修を予定しており、この改修後は、複合施設化を検討している。柏市としては、自主事業については、介護予防を重点とした新しい企画を計画し、新規参加者の開拓をするような企画を要望している。そのうえで、事業の質の向上のためならば、多少の有料化は問題ないとしている。

イ. 自主事業の有料化の拡大について

自主事業の有料化の点では、平成 28 年度以前にも「柏市老人福祉センターの管理に関する基本協定書」に記載があり、実際に参加者から陶芸講座教材費の徴収をしていた。平成 28 年度からは、指定管理者候補者選定委員会で自主事業への期待が高まったというだけでなく、より質の高い講座の実現のため、指定管理者からも徴収拡大の提案がなされたことに伴い、陶芸講座以外の自主事業についても徴収が拡大されている。(柏市老人福祉センターの管理に関する基本協定書の第 23 条第 3 項)

【結 果】

市社協は、自主事業の企画をするうえで、現状の自主事業の講座に関心のある人だけをターゲットとするのではなく、60 歳以上の柏市民を性別・年代別・人口動態別・地理別行動特性に応じて区分したうえで、区分された人々の多様なニーズを調査し、有料となったとしても、それぞれのニーズを満たせるような質の高い多様な講座を企画して、新規の参加者を増やすよう要望する。

このような多様なニーズを調査するに際しては、まず、現在の柏市老人福祉センターの利用者のアンケートを工夫し、その結果に関して収集されたデータのクロス分析などを行ったり、60 歳以上の人々が集まるような他の指定管理者や民間の企業の企画を調査したりするなどして、市内で活躍する各世代の幅広い専門家と連携・協力することも効果的であるものと考えられる。

⑬ 実効性のある予算統制の実施について(指 摘)

【現状・問題点】

市社協は、柏市老人福祉センターの収支計画について、平成28年から平成32年までの指定管理者選定時及び各年度の年度毎の単年度の収支計画として策定している。しかし、各年度の年度毎の単年度の収支計画は、計画時点における直近の実績や状況を踏まえて収支計画を策定しているということであるが、その殆どが、指定管理者選定時の計画の数値と差異がなく、直近の実績には即していない収支計画となっている。次の表は、指定管理者選定前後における市社協の予算及び実績の比較表である。

【指定管理者選定時における予算と各年度予算比較表】

区 分	選定時予算 (H27/9)			中央老人福祉 センターの 選定時(H30/3)	各年度予算			選定時予算と各年度の予算差異 (各年度予算－選定時予算)		
	(単位：千円)			(単位：千円)	(単位：千円)			(単位：千円)		
	i	ii	iii	iv	v	vi	vii	v－i	vi－ii	vii－iii－iv
	H28年度	H29年度	H30年度	H30年度	H28年度	H29年度	H30年度	H28年度	H29年度	H30年度
市指定管理料収入	109,400	109,400	97,700	11,700	109,400	109,400	109,400	0	0	0
事業収入	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
雑収入	848	848	791	100	848	848	924	0	0	33
収入合計	110,248	110,248	98,491	11,800	110,248	110,248	110,324	0	0	33
派遣職員費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
法定福利費	2,650	2,650	2,050	820	2,650	3,100	2,575	0	450	△295
事業費支出	2,968	2,968	2,498	470	2,968	2,813	3,795	0	△155	827
保険料	574	574	574	0	574	566	566	0	△8	△8
車両費	457	457	457	0	457	466	476	0	9	19
諸謝費	1,759	1,759	1,543	216	1,759	1,769	1,769	0	10	10
陶芸窯使用料支出	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
事務費支出	290	290	230	0	290	280	252	0	△10	22
福利厚生費	290	290	230	60	290	290	290	0	0	0
旅費交通費	27	27	27	0	27	27	36	0	0	9
研修研究費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
水道光熱費	22,356	22,356	22,356	0	22,356	22,176	22,056	0	△180	△300
燃料費	2,017	2,017	2,017	0	2,017	2,017	2,017	0	0	0
修繕費	3,650	3,650	3,500	10	3,650	3,650	2,510	0	0	△1,000
通信運搬費	912	912	784	128	912	908	908	0	△4	△4
会議費	254	254	245	9	254	263	261	0	9	7
業務委託費	20,679	20,679	20,449	665	20,679	21,411	22,086	0	732	972
手数料	235	235	205	30	235	250	250	0	15	15
保険料	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
賃借料	3,202	3,202	2,662	560	3,202	3,021	4,730	0	△181	1,508
租税公課	100	100	100	0	100	100	100	0	0	0
保守料	2,470	2,470	2,393	77	2,470	2,019	2,043	0	△451	△427
印刷製本費	60	60	60	0	60	95	95	0	35	35
損害保険料	229	229	229	0	229	199	156	0	△30	△73
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
予備費	1,179	1,179	662	0	1,179	548	0	0	△631	△662
管理事務費	2,800	2,800	2,800	0	2,800	2,800	1,849	0	0	△951
法人運営繰入金支出①	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
法人運営繰入金支出②	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
支出合計	110,248	110,248	98,491	11,800	110,248	110,248	110,324	0	0	33

なお、当初選定時は、指定期間の3年目から中央老人福祉センターが教育福祉会館の耐震工事に伴い休館予定であった。しかし、その後、耐震工事が1年延長となったため、平成31年度から休館予定に変更された。平成30年度の中央老人福祉センターの1年限定の

指定管理料が(iv)の列に示されている。

上記の表で示したように、単年度予算の見直しを行わないことの弊害について、以下では検討することとする。

すなわち、次の表で示したように、平成28年度実績と指定管理者選定時の予算は、水道光熱費の支出において、大きな乖離が発生しているにも拘らず、平成29年度の単年度予算については適切な見直しを行っていない。水道光熱費については、平成28年度実績は1,863万円であり、計画の2,236万円を大きく下回っている。また、漏水対策による支出の削減や平成29年度の約3か月間、沼南老人福祉センターのお風呂が改修のため使用を停止することによる支出の削減を既に市社協は見越していた。

一方で、修繕費については、結果として常に実績よりも低く見積もられていることが分かり、修繕費支出の不足分を水道光熱費から流用するような状況が継続している。

【平成28・29年度の水道光熱費と修繕費の予算・実績対比表】 (単位：千円)

区 分	平成28・29年度選定時予算	平成28・29年度単年度予算	平成28年度実績	平成29年度実績
水道光熱費	22,356	H28：22,356 H29：22,176	18,634	17,927
修繕費	3,650	3,650	4,460	3,723

このように、計画が実績を上回る支出項目の余剰分を流用し、計画が実績を下回る支出項目を補うなど、個々の支出項目の予算統制が十分に行われず、全体としての支出項目の調整が行われる結果となっている。

また、単年度の予算の適切な見直しが行われないことで、計画上では、見過ごされている剰余金(他会計繰入)を、実績では以下の表のように多額に発生する結果となる。仮に、単年度の計画上も、適切に支出項目毎の予算の見直しを行っていたならば、単年度の計画時に多額の剰余金(他会計繰入)が認識され、当該剰余金(他会計繰入)について、どのように管理するかの実還元議論が生まれる可能性があるものを、計画時に認識されていないために、多額に発生する剰余金(他会計繰入)の議論について考慮に至らない状況となっている。

なお、市社協が、このような予算策定を行っている理由は、適切な予算の見積という観点のみではなく、不測の事態に備えるため、必要な事業費の確保という観点をも考慮しているためである。しかしながら、このような不測の事態をどのように予算に反映するのかは恣意的な側面があるため、当該方法についてのルール化が、今後の解決すべき課題となる。

【平成 28・29 年度の法人運営繰入金支出の予算・実績対比表】 (単位：千円)

区 分	平成 28・29 年 度選定時予算	平成 28・29 年 度単年度予算	平成 28 年度 実 績	平成 29 年度 実 績
法人運営繰入金支 出(他会計繰入)	2,800	2,800	13,885	13,810

【結 果】

単年度予算を策定する際は、支出項目ごとに指定管理者選定時の収支計画の見直しを行い、適切な予算を策定するように対応されたい。ただし、結果として、多額の剰余金が生じた場合にその剰余金の適切な取扱いについて、市所管課と協議し、果実還元等の議論も含め、適切に対処されたい。

また、不測の事態について、予算の中でどの程度反映するかという点について、その適正額や予算額の取扱い等についての明示的なルールを、市所管課と協議し、適切に設定されたい。

⑭ 自主事業のKPIとPDCAによる管理体制の不十分性について

現状の市社協の柏市老人福祉センターの自主事業等の企画運営の方法は、次のア.～エ.の【現状・問題点】に記載のとおりである。市社協は、指定管理者として多種多様なニーズをもつ 60 歳以上のすべての柏市民を対象に、老人福祉センターの公の施設としての目的を達成したかについて説明する体制を整えるために、以下のア.～エ.の【結論】に記載の点について改善するよう要望する。

ア. 自主事業の企画から運営、結果報告までの可視化について(意 見)

【現状・問題点】

ひとつの自主事業については、企画から運営、結果報告までを一貫して、各老人福祉センターの職員 1 人が担当している。その担当職員は、企画段階の目標やその結果についての一連のデータを管理し、状況を把握している。その実施報告書の中では、講座の件名、日時、場所、出席者数などの結果のみが記載されている。これでは、最初の目標をどの程度達成したか、今後の改善や反省点などが、第三者から確認することができない。

【結 果】

実施報告書には、どのような参加者を想定して、企画を組んだのか、当初の計画とどの程度の差異があり、どのような評価を参加者から受けたのか、事業の目的をどの程度達成したのか、当該結果を受け、次年度にどのように改善するのか等の次年度計画立案視点などの項目が見えるように可視化を図る必要があるものとする。

このように、自主事業の企画担当者のみではなく、書面により計画値と実績を比較する形で残し、可視化を図って、法人全体の目標設定、計画策定、モニタリングのため、管理者や当該企画に携わるすべての人に明瞭な実施報告書を作成し、PDCAに役立つような方式にするよう要望する。

イ. 自主事業の企画毎のKPI（重要な業績指標）の設定について（意見）

【現状・問題点】

自主事業の企画ごとにKPI（重要な業績指標）を設定していない。全体として前年対比で柏市老人福祉センターの各施設の利用者の増加という視点でKPI（重要な業績指標）を設定している状況である。また、自主事業の参加者にしても、新規の利用者を増やすという視点よりも、リピーターを問わず、参加人数という点により着目している。

【結果】

各自主事業は、公の施設の設置目的を達成するために行っているはずである。その目標や達成を確認するための指標となるKPI（重要な業績指標）の設定は重要である。当該KPI（重要な業績指標）を指標として、自主事業の計画の達成度を証明するのは指定管理者の責務であると考えられる。したがって、各自主事業の講座の企画段階でKPI（重要な業績指標）を設定して、その実施によりどの程度、公の施設の設置目的を達成したのかに関する説明責任を果たすよう要望する。

ウ. アンケートの活用について（意見）

【現状・問題点】

自主事業の参加者からのアンケートの回答を受けてはいるが、単に、当該自主事業の講座に対する意見としてのみ活用している。

【結果】

自主事業の参加者からのアンケートについて、回答者が、性別・年代別・人口動態別・地理別行動特性のいずれの区分に属するかを確認できるように工夫したうえで、そのアンケート結果についてのクロス分析の実施や、経年でデータを追いかけて、当該データの集積により、企画の目標がどの程度達成されたかなどについての結果を説明することができるよう要望する。

エ. 自主事業の収支報告について（意見）

【現状・問題点】

現状では、市社協は、基本的には指定管理料以内の企画運営という観点での企画を行っ

ており、自主事業として参加者から徴収するのは、講師料や材料費などの追加で発生する部分の補填等のみとなっている。また、自主事業の収支については、結果としての収支実績のみの報告書となっている。

そもそも、「公の施設」である柏市老人福祉センターの設置目的は、以下の「老人福祉法による老人福祉センターの設置及び運営について」(昭和52年8月1日 社老第48号 各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生省社会局長通達)のとおりである。

「老人福祉センターは、地域の老人に対して、各種の相談に応ずるとともに、健康の増進、教養の向上及びレクリエーションのための便宜を総合的に供与し、もって老人に健康で明るい生活を営ませることを目的とする。」

前述のア.～エ.のとおり、現状の柏市老人福祉センターでは、個々の企画についてのKPI(重要な業績指標)やPDCA(計画・実施・検証・反映という経営サイクル)による管理が十分になされているとは言えない状況である。老人福祉センターが設置されていることによる便益を享受できる権利は一部の人だけでなく、多様なニーズや価値観をもつ60歳以上の柏市のすべての市民にあるものと考えられる。

したがって、市社協は、指定管理者として公の施設の目的をどの程度達成したかについての説明義務がある。しかし、現状では、このような公の施設の目的を、どの程度達成したかについて、総合的な前年対比の利用者数、又は全体的な収支というアウトプットデータのみであり、公の施設の目的の達成状況を示す科学的根拠データ(エビデンス)をアンケート調査等から収集していない。

【結 果】

自主事業への参加については有料化してでも、公の施設の設置目的を達成することのできる質の高い自主事業の企画を計画するという視点を持つことも必要であると考ええる。自主事業を企画する際に、5W1Hを明記し、支出されると予想されるフルコストの算定、また、当該コストを回収でき、かつ、企画の目標を達成できるだけの参加者を募ることができるにはどの程度参加者から徴収すべきかの値決めについての検討を企画書に組み込むよう要望する。このようにすることにより、より効果的、効率的に自主事業を企画・実施するにはどのようにすべきかなどのPDCAに有用な情報をもたらすものと考えられる。

2. 柏市老人福祉センター指定管理業務に係る市所管課の事務について

(1) 事務の概要

① 柏市老人福祉センター指定管理業務に係る市所管課

高齢者支援課

② 市所管課の事務の主要な内容

- i 指定管理者候補者の選定事務の実施
- ii 指定管理者との協定等の締結
- iii 指定管理者の実施業務に対するモニタリングの実施・公表
- iv 指定管理業務の見直しに基づく次期指定期間の仕組みの再構築等

③ 直近のモニタリングの実施時期・公表の有無

平成 29 年度 指定管理者実績評価シート（公表）

平成 29 年度 指定管理者運営結果確認シート（非公表）

(2) 監査手続

財務監査の諸要点及び経済性・効率性・有効性等（3E 監査要点）の検証のために必要と認める次の監査手続を実施した。

① 財務監査実施の監査手続

財務監査を実施するために事務・事業に係る内部統制の整備・運用状況について統制上の要点等を設定して評価し、それを踏まえて、法令及び規則等、並びに各種契約等の内容に係る準拠性等を中心とした監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

② 3E 監査要点検証のための監査手続

監査対象である事務・事業の実施に係る経済性、効率性及び有効性、並びに公平性及び

倫理性等の視点で監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

（３）監査結果

上記の監査手続を実施した結果、次のとおり、指摘事項及び意見を述べることとする。

① 指定管理者候補者の選定に係る収支計画の評価について（指 摘）

【現状・問題点】

現在、市社協は、平成 28 年度から平成 32 年度まで、柏市老人福祉センターの指定管理者として選定されている。市社協は、指定管理者制度が導入された平成 18 年から継続して、柏市老人福祉センターの指定管理者を務めている。柏市老人福祉センターの指定管理者の応募については、広く募集し、申込を受け付けているが、応募するのは市社協のみという状況が継続している。

指定管理者候補者の選定に係る 5 年間の収支計画については、「⑤指定管理業務の収支計画及び実績」の「指定期間における収支計画」（40～43 頁）で記載している。また、当該収支計画については、「⑤指定管理業務の収支計画及び実績」の【平成 29 年度予算・実績比較】（43～47 頁）に記載したように適切な収支計画ではなかったことを指摘している。

平成 27 年 10 月 13 日の指定管理者候補者選定委員会では、柏市高齢者支援課は、市所管課として、上記に示したように 5 年間の収支計画が適切ではない旨の情報を可能な範囲で説明する義務があつたにもかかわらず、「指定管理料の積算については、ほぼ実績ベースで考えられており、施設所管課として考えていた収支計画とも相違はない。・・・（中略）・・・応募団体からの提案内容についても、ほぼ施設所管課が意図した計画が反映されており、バランスのとれた内容となっている。」（「平成 27 年 10 月 13 日の柏市老人福祉センターに係る指定管理者候補者選定委員会（書類審査）議事録」）と説明を行い、結果として、平成 26 年度の指定管理料と概ね同額の指定管理料を承認することとなった。

指定管理者選定時の収支計画を評価するに当たって、平成 26 年度の実績をベースに収支計画が策定されていることを確認した。この実績の中で、他会計繰入金（法人運営繰入金支出）については、管理運営支出が剰余金の性質を有し、結果としてその剰余金の発生分だけ、指定管理料が多く支出されていることを意味しているものと考えられる。それにもかかわらず、計画策定時には、当該剰余分を他の支出項目に配分し、結果として支出が平成 26 年度の実績ベースと同額となるようにしている。これは少なくとも見積誤りであると考えられる。また、高齢者支援課からは「実績ベース」での積算である旨の説明を行っているが、指定管理者候補者選定委員会の開催時には、既に、高齢者支援課では漏水対策等で、

水道光熱費の支出が将来的には減少するという情報を得ていた。しかし、それらの点について、指定管理者候補者選定委員会でその旨の説明義務を行わず、結果として、指定管理料を精査することなく、収支計画が承認されることとなった。

【結果】

指定管理者候補者の選定に係る収支計画の評価を行う際に、高齢者支援課は、当該収支計画が全体の支出項目だけでなく、個々の支出項目の見積金額等についても妥当であるか否かの検討を行い、その旨を指定管理者候補者選定委員会では事実即して正確に説明されたい。その際に、今後の指定期間終了時まで、基準となった実績と選定の対象となった指定期間との間で状況の変更が見込まれる際にはそのことも考慮に入れた収支計画となるように指定管理者への応募者である市社協に対して適切に指導されたい。

② 収支計画における他会計繰入金の評価について（指 摘）

【現状・問題点】

平成28年度から平成32年度の指定期間各年度の指定管理者選定時収支計画及び平成28年度から平成30年度の収支計画の単年度予算収支の法人運営金支出(他会計繰入金)は、以下のとおりである。

【平成28・29年度の法人運営繰入金支出の予算・実績比較表】 (単位：千円)

区 分	平成28～32年度選定時予算	平成28～30年度単年度予算	平成28年度実績	平成29年度実績
法人運営繰入金支出(他会計繰入)	2,800	2,800	13,885	13,810

このように計画よりも実績を表す法人運営繰入金支出(他会計繰入)が約1,100万円だけ多く計上されていることについて、高齢者支援課は以下のような見解を持っている。

「指定管理業務が適正に執行されるならば、余剰が生じるとしても、企業努力として評価して差し支えない。指定管理者の経営努力へのインセンティブとなり、制度の趣旨にも合致する。指定管理者独自のノウハウにより得た1,100万円を指定管理者の収益とすることは妥当である。」

しかし、当該剰余金である1,100万円は、「⑤指定管理業務の収支計画及び実績」の【平成29年度予算・実績比較】(43～47頁)で示したように、収支計画の見積誤りによって生じたものである。仮に、指定管理者選定時の収支計画が適正であれば、承認を受けるべき指定管理料は、現在の指定管理料よりも、もっと低い金額であったと考えられる。また、指定管理者選定時の収支計画では、280万円と計上したとしても、「⑬ 実効性のある予算統制の実施について(指摘)」(62～64頁)で示したように各年度の収支計画で適切な収支計

画を策定していたならば、各年度の計画の時点で、法人運営繰入金支出(他会計繰入)は1,300万円と算出されていた。

これにもかかわらず、柏市高齢者支援課は、収支計画の見積誤りであるとの認識が不足していたことより、当該見直しを、指定管理者である市社協に指摘することはなかった。

【結果】

高齢者支援課は、指定管理者の収支計画を指定管理者選定時のみならず、各年度の収支計画時においても、実績と将来の見込みを十分考慮し、適切に収支計画を作成するように指導されたい。また、1,100万円の剰余金についても、その取扱いとして返還するのか、老人福祉センターの将来のための予算として有効に使用するように使用制限をかけるなど、果実還元の対応を含めて、市としての対応を早急に協議されたい。

③ モニタリングの実施体制について（指 摘）

【現状・問題点】

高齢者支援課は、老人福祉センターの指定管理業務に対するモニタリングを実施しているが、その内容としては、以下のア.～エ.のとおりである。

ア. 事業計画書（基本協定書第19条）

イ. 年次事業報告書等（基本協定書第20条）

ウ. 月次事業報告書（基本協定書第21条）

エ. 2ヶ月に1回の高齢者支援課調整会議（「平成29年度老人福祉センター関係会議(実績)」）

また、高齢者支援課は、管理業務の実施状況が当該基本協定、募集要項及び事業計画書に示された水準を満たしていないと認めるときは、市社協に対して管理業務の改善を指示することができ、その際、市社協は、速やかに是正等の措置を行い、高齢者支援課に対して、その措置の内容を報告しなければならないと定められている（基本協定書第22条）。

これに対して、そもそも、市社協は各企画事業に対するKPI（重要な業績指標）を具体的に定めていない。全体的な年間の老人福祉センターの利用者状況人数や講座実施回数等がその指標であると考えており、上記の協定書第22条に規定する「この協定、募集要項及び事業計画書に示された水準」という内容が数値化されていない。そのため、市社協がどれだけ公の施設の設置目的を達成しているかを確認することができず、効果的な目標値管理によるモニタリングをできる体制ではない。また、高齢者支援課では、市社協に対し、企画事業ごとにKPI（重要な業績指標）を設けるような指示はしていない。

また、高齢者支援課はモニタリングを行う際に指定管理者の予算による執行統制の視点が欠けているものと考えられる。例えば、市社協と高齢者支援課の協議の結果、市社協が

指定管理料の修繕費予算から市所有の備品の買い替えを行った事例について、本来であれば修繕費による支出ではなく、施設整備費予算での器具及び備品費での支出である必要がある。これに対して、高齢者支援課は、指定管理料による修繕費予算に拘る必要がなく市社協の裁量で判断するものと考えており、備品等の資産の取得は予算上修繕費では行えないことを認識していない。したがって、高齢者支援課は市社協の修繕費予算による市所有備品の買い替えを実施した市社協の会計処理について、是正の指示を行っていない。この事例でもわかるとおり、高齢者支援課は、各項目の費用ごとに予算統制を行わなくてはならないという認識が不足していると考えられ、適切な予算統制によるモニタリングを行うことは難しいものと考えられる。

【結果】

高齢者支援課は、公の施設としての老人福祉センターに係る設置目的の達成状況を、適切にモニタリングを行うことができるように、市社協の行う企画事業ごとに適切なKPIを設定し、報告書の中でも当該KPIを指標として、事業計画の達成度を確認することができるようなモニタリング実施体制を整えられたい。また、予算統制に係るモニタリングにおいても、修繕費による備品購入に類する不適切な処理を許容することなく、本来の予算科目の性質に即した予算統制を実施されたい。

④ 水道光熱費支出の精算方法について（意見）

【現状・問題点】

現在、市社協と柏市高齢者支援課の間では、水道光熱費支出は、非精算項目として規定している。水道光熱費は、異常気象などの影響で、支出額が左右される性質のものである。したがって、異常気象などのため、実績が予算を超過した場合に、市社協に責がないにも拘らず、その超過分についても、第一義的には、市社協が負担することになる。確かに、異常気象等で急に多大な出費が発生した場合は、指定期間中の指定管理料の額の変更について定められている基本協定第12条に従い、追加支払いについて市社協と柏市高齢者支援課で都度検討ということも考えられる。しかし、水道光熱費の精算方法等に関する合意されたルールがなく負担関係が不明確であり、市社協と市との負担関係の公平性に問題があるものとする。

【結果】

水道光熱費の支出については、短期の気候変動等が影響しないように指定期間を通算した精算項目とするなど、市社協と市所管課との間で負担関係や精算に関する明確なルールについて協議し合意するよう要望する。

⑤ 精算項目である修繕費支出の 30 万円基準について（意 見）

【現状・問題点】

修繕費について、市社協と柏市高齢者支援課との基本協定書で基本的には 30 万円以上の修繕費は市が負担し、30 万円未満の修繕費は市社協が負担することになっている。しかしながら、30 万円以上の修繕費でも、市社協の負担となっている場合が次のように散見される。

〈平成 28 年度〉

沼南老人福祉センターの「吹抜天井照明器具交換 49 万円」、「人工温泉装置 58 万円」

〈平成 29 年度〉

柏寿荘の「講座室エアコン交換 36 万円」、沼南老人福祉センターの「浴室照明器具交換 42 万円」

上記のように、30 万円以上の修繕費を市社協が負担することになったのは、修繕費残高は精算項目であり、規定額以上の修繕が発生した場合、市所管課と市社協が協議のうえ実施するという基本協定書の規定が定められており、その規定による協議の結果であるということであった。したがって、市社協は、規定額以上の修繕について、その都度、協定に基づき市担当課に相談のうえ、修繕を実施するという手続を行っている。

30 万円以上の修繕が発生すれば、柏市高齢者支援課と協議するという手続が必要になり、業務の負荷が高くなる。また、30 万円という基準を設けているにも拘らず、協議によっては、上記の事例に示したとおり、その決定の際の実績額は一定ではない。その判断基準が明確ではなく、そのルール of 明確化が図られていないためであると考えられる。なお、30 万円という基準に特に明確な根拠はみられない。

【結 果】

市社協が行う修繕費の基準額 30 万円には、規定上や実務上の合理的な根拠が見当たらない。実務上もその都度市所管課と協議することも煩雑であり、修繕費の精算制度が導入されていることもありその協議が形式化しているものと考えられる。したがって、修繕費 30 万円の基準については、市で行うべき資本的支出（普通建設事業費での対応等）に該当するか否かという判断基準、その他施設の特性等を総合的に考慮したうえで、現実的な見直しを行い、そのルールの明確化を行うことにより、業務の迅速化及び画一的な効率化ができるよう、市所管課との協議及び合意を行うよう要望する。

⑥ 柏寿荘の遊休資産の土地の活用について（指 摘）

【現状・問題点】

柏寿荘の陶芸講座室の前の庭については、以前はゲートボール場として活用していたが、

現在は遊休資産となっている。この土地については、市社協からは、駐車場に活用したい旨、高齢者支援課に対して提案がなされたが、連絡会議においても懸案事項のひとつとなっており、高齢者支援課もこれまでに現地視察を行っている。しかし、現時点では、高齢者支援課では具体的な対処はなされていない。当該遊休の土地は公の施設であり、指定管理の対象ではあるが、市民の利用に供していない状況が継続している。現在のように老人福祉センターの指定管理者に特に将来における使用用途の目途が立たない状況の中でその管理運営を行わせることは市民の用に供することができないという意味で不適切であると考えられる。

【結果】

このように遊休の状態が継続している土地は公の施設であり、行政財産である。高齢者支援課は、行政財産である土地を市社協の提案を審議し、駐車場等としての活用の可能性を含めて、具体的な使用計画を速やかに検討されたい。

その検討の結果、市社協の提案を受け入れられない場合、他の行政目的の財産として使用計画を検討されたい。そのような全庁的な検討の結果、行政財産としての使用計画の決定ができないようであれば、当該遊休の土地については、行政財産から普通財産に組み替えて、売却等の方向性を定められるよう要望する。

⑦ 柏寿荘の講座室のエアコンの交換時の廃棄の処理の適時性について(指 摘)

【現状・問題点】

市社協が、柏寿荘の講座室に設置されているエアコン(柏市に所有権がある備品)を平成29年度に取替えた際、高齢者支援課は、備品台帳上で、廃棄処理を行っている。

「備品等のほか、乙が管理業務を行うために必要と認める備品又は消耗品は乙が自己の費用と責任で備えるものとし、その所有権は乙に帰属するものとする。」という基本協定書第18条第2項により、柏市に所有権のある備品を指定管理料から市社協が買い替えを行った場合、既存の柏市所有の備品が廃棄されるためである。

ここで、備品の廃棄処理が適時に行われていたかが問題となる。柏市の備品台帳では、平成30年3月26日に廃棄として記載されていた。しかし、廃棄に伴う処理として、所管課の高齢者支援課(柏寿荘)から会計課へ返納したのは、平成30年9月14日であることを財産管理者押印済みの物品返納票(第128号様式)より確認した。

【結果】

市社協が、柏市所有の備品を廃棄した場合は、少なくとも、該当年度末までに廃棄処理を行われたい。

⑧ 柏市老人福祉センターの管理に関する基本協定書の備品の取扱いの記載について
(指 摘)

【現状・問題点】

市社協と柏市との基本協定書第 18 条では以下のように規定されており、市所有の備品の買い替えの場合、その記載が不明瞭である(なお、第 18 条第 1 項は一部の抜粋である。)

第 18 条 乙は、備品等一覧表に掲げる備品及び消耗品(以下「備品等」という。)を善良な管理者の注意をもって使用しなければならない。

2 備品等のほか、乙が管理業務を行うために必要と認める備品又は消耗品は乙が自己の費用と責任で備えるものとし、その所有権は乙に帰属するものとする。

3 通常の使用において必要となった第 1 項の備品の修繕は、乙が自己の費用と責任で行わなければならない。

4 前項に規定するものを除き、乙は、乙の責めに帰する事由により第 1 項の備品を毀損し、又は、滅失したときは、甲にその損害を賠償しなければならない。ただし、甲がやむを得ないと認めるときは、この限りでない。

市所管課の説明によれば、基本協定書第 18 条の規定では、「市で購入したものが市の備品で、指定管理料で購入したものは市社協の所有である。したがって、同協定書第 18 条第 1 項に記載の市所有の備品を、市社協が指定管理料より買い替えた場合も、市社協にその所有権が帰属する」という説明を受けた。

しかし、上記の第 18 条第 2 項は、第 1 項記載の市所有の備品一覧表の中の備品の買い替えの際に、買い替えた備品の所有権がどこに帰属するのかが明確ではない。なぜならば、第 2 項の規定では、第 1 項記載の市所有の備品は除く規定と解釈しなければならないためである。

【結 果】

柏市所有の備品を、市社協が買い替えを行った場合の規定を明瞭にするため、第 2 項の「備品等のほか」という記載を、「備品等の買い替えを含め」という記載に変更するなど、該当規定の記載方法の見直しを行われたい。

⑨ 市社協による修繕費での取得備品の取扱いについて (指 摘)

【現状・問題点】

柏市所有の備品の取り換えは、原則として、市が取り換えの費用を負担するものである。一方で、柏市所有の備品の取り換えを、市所管課と市社協の協議により、市社協が修繕費の予算から支出により取得した場合があった。しかし、当該備品の取り換えにより購入す

る備品は、市社協としては、原則として修繕費支出ではなく施設整備費予算の器具及び備品費購入科目で支出されるものである。

柏市所有の備品の取り換えに伴う備品の購入支出について、市社協が指定管理料の修繕費予算から支出して取り換える場合の取扱いが、規定上、明記されていない。

【結果】

柏市所有の備品の取り換え頻度が低い場合は、修繕費予算を、施設整備費の器具及び備品費に流用対応すると規定上明確化し、取り換え後の管理に合致する方法で会計処理を行うよう指導されたい。

また、柏市所有の備品の取り換え頻度が高い場合は、流用対応するのではなく、施設整備費予算として計画的に取得することができるよう、指定管理者に収支計画上の措置を行うよう、指導されたい。

⑩ 大規模改修の履歴情報の提供について（意見）

【現状・問題点】

公の施設である老人福祉センターに対して、市が行う大規模修繕は、営繕管理室作成の保全計画に基づき行っている。大規模修繕の情報については、事前に柏市から市社協に対して告知されるが、市社協に対しては計画表等の提供は行っていない。また、実績報告書、大規模修繕の履歴を記載している営繕台帳の修繕情報の提供も市社協に対して行っていない。収支計画等の策定時において、市社協が保有する過去の修繕記録や修繕計画の情報が十分ではない状態では、修繕の必要性に関する適切な計画を市社協が適切に策定することには困難が伴う。

【結果】

実績報告書、大規模修繕の履歴を記載している営繕台帳や大規模修繕の計画表などに記載された老人福祉センターの修繕等の記録情報を市社協に情報提供し、各年度の修繕計画が適切に策定されるよう、市所管課としての情報提供に努めるよう要望する。

⑪ 現場視察の実施方法について（指摘）

【現状・問題点】

高齢者支援課がこれまで指定管理者の業務にかかる現場視察を実施する場合としては、施設等の修理やイベントの開催時などで現場に行く機会に、併せて視察を行っているということであった。また、柏市の行政改革推進課によるモニタリング指針の提供により、市所管課はその指針を活用することとされている。しかし、高齢者支援課は当該指針のチェックリストなどは使用しておらず、現場視察時に問題があったと判断する場合にのみ何らかの報告をするに留めている。

市所管課が現場視察を行い、老人福祉センターの指定管理業務実施状況について現場でモニタリングを実施することは、高齢者支援課の責務である。しかし、モニタリングの適切な実施に関しては、現場視察のみに付随的に実施するのが現状であり、その実施手法も市所管課としての一定のルールがあるわけではなく、現場視察の際に付随的に実施しているというモニタリングに関しても実施した証跡が残されていない。行政活動の文書化の原則（文書主義）からもモニタリングのあり方には問題があるものと考えられる。

【結果】

指定管理者の業務に対する現場視察については、行政改革推進課から提供を受けたモニタリング指針を、市社協に対する現場視察の状況を加味して修正を加えるなどして活用し、現場視察の品質の保持・均一化を図りたい。また、視察結果の妥当性を上長や第三者が査閲できるように文書化を進められたい。

⑫ 南部老人福祉センターに係る柏市固定資産台帳(平成29年3月31日現在)と実績報告書の整合性について(指 摘)

【現状・問題点】

平成5年10月15日に完成した南部老人福祉センターに係る柏市の固定資産台帳の合計は、8億2,816万円であるのに対し、南部老人福祉センターの建設に係る補助金申請に係る事業実績報告書の合計は、8億242万円とされており、2,574万円の差異が生じている。この差異理由について、高齢者支援課からは、適切な回答を得ることができなかった。

これに対して、総務省が公表した「統一的な基準による地方公会計マニュアル(概要)」(平成27年1月23日)のQ&A(以下「総務省Q&A」という。)によると、次のとおり規定されている。

「有形固定資産の評価は、原則として、取得原価が判明しているものは取得原価、取得原価が不明なものは、再調達原価(道路等の敷地は備忘価額1円)としていますが、実施可能性や比較可能性を確保する観点から、昭和59年度以前に取得した事業用資産とインフラ資産は、上記取扱いにかかわらず、原則として取得原価不明なものとして取り扱うこととしています。」

したがって、平成5年10月15日に完成した南部老人福祉センターが取得原価で評価されている点は、総務省の規定に準拠している。しかし、固定資産台帳と実績報告書の差異についての関連資料(工事契約書や完了報告書等)などについての客観的な根拠となる証拠については確認することができなかったため、当該取得原価が適正か否かの判断を行うことができなかった。

更に、実績報告書では、建物ではなく、冷暖房設備や昇降機設備なども含まれているが、こちらは、柏市固定資産台帳では、一括して建物として計上し、耐用年数も、建物の耐用年数47年で減価償却を計算している。しかし、冷暖房設備や昇降機設備は、建物ではな

く、建物付属設備として区分される有形固定資産である。また、その耐用年数も、税法の耐用年数表において13年から17年となっており、平成29年3月の時点では、既に償却済みとすべきものである。

【固定資産台帳及び事業実績報告書の記載内容比較】

(単位：千円)

固定資産台帳		事業実績報告書					
建物 取得原価等		工事費	工事事務費	冷暖房設備 工事費	昇降機設備 工事費	その他の 工事費	合計
-	注1	349,363	7,056	20,498	10,766	35,535	423,217
-	注2	316,952	6,385	17,008	6,695	32,161	379,201
828,161	合計	666,314	13,441	37,506	17,461	67,696	802,418

注1：老人福祉センター（A）（在宅介護支援センター併設）

注2：老人福祉センター（A）

【結果】

有形固定資産の取得原価については、取得原価の金額の根拠となる証拠について明確に把握されたい。また、資産の種類ごとに区分し、各耐用年数に応じた減価償却を実施されたい。

⑬ 沼南老人福祉センターに係る柏市固定資産台帳(平成29年3月31日現在)と実績報告書の整合性について（指 摘）

【現状・問題点】

昭和59年3月31日に完成した沼南老人福祉センターの建物は、柏市の固定資産台帳ではその取得原価が、1億3,617万円として計上されているが、沼南老人福祉センターの建物建設に関する補助金申請の資料である事業実績報告書の合計では、1億7,540万円と記載されており、両者には3,923万円の差異が生じている。当該差異理由について、高齢者支援課より、沼南老人福祉センターの建物は再調達原価で、固定資産台帳に計上している旨の回答を得た。

総務省Q&Aによると、次のとおり記載されている。

「有形固定資産の評価は、原則として、取得原価が判明しているものは取得原価、取得原価が不明なものは、再調達原価（道路等の敷地は備忘価額1円）としていますが、実施可能性や比較可能性を確保する観点から、昭和59年度以前に取得した事業用資産とインフラ資産は、上記取扱いにかかわらず、原則として取得原価不明なものとして取り扱うこととしています。」

したがって、昭和59年3月31日に完成した沼南老人福祉センターの建物が再調達原

価で評価されている点は、総務省の規定に準拠している。

しかし、事業実績報告書では、建物だけではなく、除湿・温度保持装置なども含まれているという記載がある。また、沼南老人福祉センターは2階建てで、昇降機などの装置も付帯していることも確認できている。このように複数の種類の異なる有形固定資産で構成されていることが容易に確認できるにも拘らず、柏市固定資産台帳では、一括して建物として再調達原価を算定している。また、耐用年数も、建物の耐用年数47年で、当該有形固定資産を一括して減価償却を行っている。しかし、冷暖房設備や昇降機設備は、建物ではなく、建物付属設備として区分される有形固定資産である。また、その耐用年数も、税法の耐用年数表においても13年から17年となっており、平成29年3月の時点では、既に償却済みとすべきものである。

【固定資産台帳及び事業実績報告書の記載内容比較】 (単位：千円)

柏市固定資産台帳	事業実績報告書		
	工事費 (本工事費)	地方事務費 (監理費)	合計
-	除湿・温度保持装置を含む1級防音工事		
136,170	172,900	2,499	175,399

【結果】

有形固定資産の取得価額に関する時価評価として再調達原価で一括して建物として計上し、47年の耐用年数で減価償却を行った結果、本来であれば既に償却済みとなっている建物付属設備の取得原価相当部分の一部が残高として資産計上されている。原則的な資産調査手法を実施すれば容易に関連資料等で建物躯体とは耐用年数が異なる附属設備を把握することができたものと考えられる。したがって、資産の種類ごとに区分して管理し、各耐用年数に応じた減価償却計算を行われない。

⑭ 柏寿荘に係る柏市固定資産台帳(平成29年3月31日現在)の妥当性について(指摘)

【現状・問題点】

昭和49年7月15日に完成した柏寿荘の建物について、柏市の固定資産台帳では、次の表のとおり計上されている。

【固定資産台帳における柏寿荘の建物の整理状況】

(単位：千円)

所属課名	勘定科目名	名 称	耐用年数	取得年月日	取得価格等
高齢者支援課	資産／固定／有形／事業／建物	柏寿荘_福祉センター	47年	1974/7/15	156,514
高齢者支援課	資産／固定／有形／事業／建物	柏寿荘_物置	31年	1976/2/15	270
高齢者支援課	資産／固定／有形／事業／建物	柏寿荘_講座室	34年	1984/9/28	8,090

これに関して、高齢者支援課に対して、これらの金額の根拠となる資料を求めたところ、再調達原価で計上されているという情報以外にはデータは残っていないという回答を得た。

総務省Q&Aによると、次のように規定している。

「有形固定資産の評価は、原則として、取得原価が判明しているものは取得原価、取得原価が不明なものは、再調達原価（道路等の敷地は備忘価額1円）としていますが、実施可能性や比較可能性を確保する観点から、昭和59年度以前に取得した事業用資産とインフラ資産は、上記取扱いにかかわらず、原則として取得原価不明なものとして取り扱うこととしています。」

したがって、昭和49年7月15日に完成した柏寿荘の建物が再調達原価で評価されている点は、総務省の規定に準拠している。

しかしながら、柏寿荘を建設する際の設計図では、建物には、空調機などの設備も含まれていることが容易に確認することができる。このように複数の種類の異なる有形固定資産で構成されているにも拘らず、柏市固定資産台帳では、一括して建物として再調達原価を算定している。また、当該有形固定資産を一括して建物の耐用年数47年で減価償却を行っている。しかし、空調機設備は、建物ではなく、建物付属設備として区分される有形固定資産である。また、その耐用年数も、税法の耐用年数表においても13年から15年となっており、平成29年3月の時点では、既に償却済みとすべきものである。

【結 果】

有形固定資産の取得価額に関する時価評価として再調達原価で一括して建物として計上し、47年の耐用年数で減価償却を行った結果、本来であれば既に償却済みとなっている建物付属設備の取得原価相当部分の一部が残高として資産計上されている。原則的な資産調査手法を実施すれば容易に関連資料等で建物躯体とは耐用年数が異なる付属設備を把握することができたものと考えられる。したがって、資産の種類ごとに区分して管理し、各耐用年数に応じた減価償却計算を行われたい。

⑮ 老人福祉センターに係る公有財産台帳の適切な管理について(指 摘)

【現状・問題点】

公の施設の管理運営は指定管理者が行っているが、公の施設である老人福祉センターの建物躯体やその附属設備及び工作物等、不動産に該当する財産の台帳管理については、財産管理者が公有財産台帳(副本)に登載して、台帳上の管理を行うことが求められている(財務規則第261条第1項、第2項)。また、財産管理者は、その所管に属する公有財産について異動があったときは、その都度、柏市公有財産台帳副本を整理するとともに、公有財産異動報告書に関係図面を添えて財産担当課長に報告しなければならない(同規則第262条第1項)。ここで、財産管理者とは公有財産の所管の部長とされている(同規則第2条第8号別表第一)。老人福祉センターの財産管理者は、高齢者支援課が属する保健福祉部の部長である。

そこで、保健福祉部長の権限が委譲されている高齢者支援課が地方自治法の会計制度に基づく財産管理として、公有財産台帳に登載すべき不動産(土地、建物、工作物、立木竹等)に係る公有財産台帳の適切な管理を実施しているかについて、次の2つの視点から検討した(地方自治法第238条、財務規則第219条)。

- i 公有財産台帳に登載すべき不動産である土地、建物、工作物及び立木竹等が取得(建設等)された際に適正に登載されているか。
- ii 取得後に増築、改築又は改修等、普通建設事業費としての支出を行った場合、既存の建物、その付属設備、工作物の一部が廃棄(除却)され、新規に取得又は取替えられた場合、その廃棄の手续や新規取得、取替部分の公有財産台帳への登載がなされているか。

当該検討を行うために、営繕管理室が所管する『柏市市有建築物 保全ガイドブック』(平成29年10月改定)等に基づき、市有建築物に対する改築・増築・修繕等の履歴について「営繕台帳」の記載内容を閲覧し分析を行った。その中で、検証すべきサンプルとして平成元年以降に当該営繕台帳に記載された老人福祉センターに係る支出のうち、1,000万円以上及び任意抽出の1件の支出について分析を行った。営繕台帳から抽出したサンプルは次の表のとおりである。

【営繕台帳に記載された 1,000 万円以上及び任意抽出の 1 件の工事案件一覧】

(単位：千円)

番号	工事・修繕	年 度	基本名称	工事件名	金 額	主管課名称
1	建築課工事	H元	柏寿荘	浴室等改修工事	18,952	高齢者支援課
2	建築課工事	H2	柏寿荘	改修工事	12,154	高齢者支援課
3	建築課工事	H9	柏寿荘	外壁等改修工事	13,755	高齢者支援課
4	建築課工事	H10	柏寿荘	内装等改修工事	13,597	高齢者支援課
5	建築課工事	H26～ H27	南部老人 福祉センター	空調設備改修工事	52,812	高齢者支援課
6	建築課工事	H21	南部老人 福祉センター	外壁改修工事	3,183	高齢者支援課
7	建築課工事	H24	沼南老人 福祉センター	外壁塗装及び 屋上防水工事	22,890	高齢者支援課
8	建築課工事	H24	沼南老人 福祉センター	空調機改修工事	18,270	高齢者支援課

これらの工事案件は当時の予算上もそれぞれの老人福祉センターの「管理運営に要する経費」ではなく、「施設整備に要する経費」として「工事請負費」(15 節)に計上されているものであり、そのうち普通建設事業費として財産価値を増加させたり使用年数を伸ばしたりすることができる改修工事等に該当するものである。したがって、通常の修繕料(11 節需用費の細節項目)や修繕工事費(15 節のうち、普通建設事業費)のような物件費には該当するものではない。仮に予算上、このような普通建設事業費に計上せず、「管理運営に要する経費」に計上している例があるとしたら、予算編成上、支出の性質を正しく反映しない区分により整理されているものと考えられ、普通会計の決算上(決算統計に基づく性質区分上)、普通建設事業に位置付けられるべきものと考えられる。なお、このように普通建設事業費に位置付けられる工事支出等(実施設計委託料を含む。)は、投資的経費として、資産形成に寄与する支出として位置付けられるものである。

したがって、上記の表にサンプルとして取り出した工事案件は、財産価値を増加させたり、使用年数を延長させたりするものである。そのため、公有財産台帳の建物の一部である付属設備又はその従物に該当するものとして、公有財産台帳に登載・記録する性質のものである。

市所管課からの回答によると、公有財産台帳には拡張工事でない限り台帳登載内容を更新していないということであった。確かに決算書のひとつである「財産に関する調書」に記載する建物はその面積が増減する場合にのみ、その増減した面積データのみを登載する様式になっている。しかし、上記の表にあるように浴室等の改修や空調設備の改修等があった場合などのように、公有財産としての価値の増加等があった場合には、財産管理の基本である適正な台帳管理と現場における効果的な現物・機能管理のためにも、公有財産台

帳に登載することが求められるものである。財務規則等に基づく適正な公有財産台帳の管理については、これまでの柏市財産管理が慣例として拡張工事以外は台帳登載してこなかったという事実によって、上記のような普通建設事業費に該当する工事による財産の取得案件を台帳登載してこなかった事実に関して正当化することができるものではない。柏市の財務規則には公有財産台帳への登載の基準や廃棄の際の削除基準等が明記されていないことから、職員間に長年、適正な財産管理の意識を植え付けることができなかつた要因があるものと考えられる。

【結果】

地方自治法に基づく財産管理（適正な台帳管理と現場における効果的な現物・機能管理）を実質的に行うためにも、今回サンプルとして抽出した1,000万円以上の工事案件を含めて、普通建設事業費に該当するような工事請負費等（実施設計委託料等の工事関連付随費用を含む。）の支出による財産の取得については、営繕工事台帳等の記載データも含めて、広範で正確な組織的調査を実施し、公有財産台帳に登載するよう見直しを実施されたい。

⑯ 固定資産台帳の適切な管理について（指摘：1件、意見：1件）

【現状・問題点】

高齢者支援課は、公の施設に係る現場での管理を指定管理者である市社協に任せている。しかし、総務省が主導する統一的な基準による固定資産管理は市が行うこととなっており、それぞれの公の施設に関しても財産管理者である市が地方自治法等に基づく公有財産の管理を行っている。そこで、高齢者支援課が、平成26年3月の総務省大臣通達及び平成27年2月の同マニュアルに基づき固定資産台帳に登載すべき公有財産データの適切な管理を実施しているかについて考察する。なお、固定資産台帳作成の目的は、平成30年3月に公表されている財務書類4表（貸借対照表・行政コスト計算書・純資産変動計算書・資金収支計算書）（以下「財務書類4表」という。）を作成し公表することがその主たる目的であると考えられる。

さて、固定資産台帳の適切な管理とは、固定資産の新規取得、取替え工事による取得の会計取引を把握し、合理的な金額で、固定資産台帳に登載することである。

なお、柏市では次の表で示す基準により、建物に係る建設工事費支出（普通建設事業費に相当する支出）が、固定資産として計上すべき資本的支出か否かを判断しているものと考えられる。

【固定資産台帳への資産計上基準一覧表】

種 別	節	内 容	説 明	資 産 計 上	性 質 別
建物	工事請負費	建物増築費、 改築費	増改築工事、 基礎工事、外 構工事など	○	普通建設事業費
		設備増設費	電 気 設 備 増 設、冷暖房給 排 水 設 備 増 築、昇降機設 備増築など	○	
		建物改良工事費	耐震補強、防 音、断熱など	○	
		設備改良工事費	電 気 設 備 改 良、冷暖房給 排水設備改良 など	○	
	建物修繕費	き損・損耗し た建物の原状 回復のための 工事(補修工 事、防水工事、 外壁工事、塗 装工事など)	×	修繕料	
	設備修繕費	き損・損耗し た建物付属設 備の原状回復 のための工事 (補修工事、設 備修理工事な ど)	×		
	解体撤去工事費		×		

ここで市が所有する建築物の保全については、営繕管理室が所管する『柏市市有建築物保全ガイドブック』（平成29年10月改定）等に基づき、市有建築物に対する改築・増築・修繕等の履歴の管理等を主として「営繕台帳」に記載することにより行っている。その営繕台帳の中からサンプルとして、次の基準により抽出した。

すなわち、平成元年以降に当該営繕台帳に記載された柏市老人福祉センターの支出のうち、1,000万円以上及び任意1件を抽出した。それらのサンプルに係る営繕台帳の記載内容は次のとおりである（以下の表は81頁の再掲である。）。

【営繕台帳に記載された1,000万円以上及び任意抽出の1件などの工事案件一覧】（単位：千円）

番号	工事・修繕	年 度	基本名称	工事件名	金 額	主管課名称
1	建築課工事	H元	柏寿荘	浴室等改修工事	18,952	高齢者支援課
2	建築課工事	H2	柏寿荘	改修工事	12,154	高齢者支援課
3	建築課工事	H9	柏寿荘	外壁等改修工事	13,755	高齢者支援課
4	建築課工事	H10	柏寿荘	内装等改修工事	13,597	高齢者支援課
5	建築課工事	H26～ H27	南部老人 福祉センター	空調設備改修工事	52,812	高齢者支援課
6	建築課工事	H21	南部老人 福祉センター	外壁改修工事	3,183	高齢者支援課
7	建築課工事	H24	沼南老人 福祉センター	外壁塗装及び 屋上防水工事	22,890	高齢者支援課
8	建築課工事	H24	沼南老人 福祉センター	空調機改修工事	18,270	高齢者支援課

上記のサンプル番号1～8のうち、柏市の固定資産台帳に記載されていたのは、サンプル5の「南部老人福祉センターの空調設備改修工事」のみであった。また、当該工事については、営繕管理室管理の廃棄処理関連資料も確認した。この廃棄処理関連資料については、工事契約記録は5年保管のため平成24年度以前の関連書類はないという回答を高齢者支援課より得た。

一方、その他のサンプルが固定資産台帳に記載されていない理由として高齢者支援課からの回答は次のi及びiiのとおりであった。

- i 固定資産台帳の更新については、前述の財政課作成の資本的支出の判断基準に従い、改良工事については、建物修繕、設備修繕は資産計上しないとしている。逆に、資産計上される工事は、建物・設備増築や建物改良（補強や断熱、電気設備改良や冷暖房給排水設備改良など）である。財政課が当該判断基準を適用した結果、サンプル5を除く、その他のサンプルの工事は、設備修繕にあたり消耗した建物の原状回復工事にあたるため固定資産台帳更新に該当しない。
- ii 財政課が固定資産台帳を作成するようになったのは平成28年度からであり、更に台帳更新にあたる工事案件は平成27年度からが対象になるため、以前のものは固定資産台帳の対象になっていない。

しかし、上記の i 及び ii の高齢者支援課からの回答に対しては、次のような問題点がある。

i については、財政課作成の資本的支出の資料を参考に、設備修繕であると高齢者支援課が判断したものである。しかし、サンプル1～8の工事は、普通建設事業費としての支出であり、最終的には資本形成のための支出としての性質を有する。これにより、設備修繕ではなく、建物改築費、建物改良工事費、設備改良工事費としての資本的支出に該当し、柏市の固定資産台帳への記載が必要となる。

ii について、「固定資産台帳に工事案件をリストとしてあげるようになったのは平成27年度からが対象であり」という財政課及び高齢者支援課からの回答であるが、平成26年度の総務省大臣通達及び平成27年度と同マニュアルでは、平成27年度より固定資産台帳を作成するとの通達は、平成27年度以降の固定資産のみでなく、約30年間遡及して対応すると通達されている。柏市の固定資産台帳は、当該30年間の遡及分に適用される部分について、総務省大臣通達及び同マニュアルに準拠していない。

【結果①（指摘）】

高齢者支援課及び財政課は、原則として約30年間遡及し、特に重要性が高い資産案件（金額的に多額で資本的支出に該当する案件等）については、柏市老人福祉センターにかかる普通建設事業費で工事を実施した資本的支出の案件を洗い出し、柏市固定資産台帳に適切に記載されたい。

【結果②（意見）】

また、営繕台帳という、市が管理している台帳に記載されている普通建設事業支出に当たる施設改修等の工事案件を容易に把握することができることを認識し、今後の当該台帳の修正等に活用するよう要望する。なぜなら、指定管理業務の対象となっている公の施設の適正な管理運営に寄与する財務データは指定管理業務を適正に行うための重要な情報であり、そのためにも過去の改修工事等の履歴を固定資産台帳データに適正に反映することが求められているものと考えられるためである。

Ⅱ 柏市民交流センター及び柏市民ギャラリー指定管理業務並びに市所管課の事務執行等について

1. 柏市民交流センター及び柏市民ギャラリー指定管理業務について

(1) 業務の概要

柏市民交流センター及び柏市民ギャラリー（以下「柏市民交流センター等」という。）に係る指定管理業務については、柏市文化・交流複合施設運営共同事業体が平成 28 年 5 月から指定管理者として当該業務を実施している。なお、柏市民交流センター等は「パレット柏」の名称で親しまれている。また、建物本体は賃貸借契約により柏市が賃借している（詳細は以下②オを参照されたい。）。

その指定管理業務の概要は次のとおりである。

① 指定管理業務名及び指定期間

【指定管理業務名】

柏市民交流センター等の管理

【指定期間】

4 年 11 か月

② 指定管理業務の対象施設（公の施設）の概要

ア. 公の施設の設置管理条例上の目的

多くの市民が集い、活動し、交流し、及び連携し、並びに芸術の発表及び鑑賞をすることができる場を提供することにより、協働のまちづくりを推進するとともに、文化の向上及び福祉の増進に寄与することを目的とする。（柏市文化・交流複合施設条例（平成 27 年柏市条例第 5 号）第 1 条）

イ. 公の施設の建設年月

平成 28 年 3 月 31 日完成

平成 28 年 5 月 1 日開設

ウ. 公の施設の土地・建物等の住所・構造・面積等

柏市柏一丁目 1000 番地 柏駅東口 D 街区第一地区商業・住宅複合ビル 3 階
鉄筋コンクリート造一部鉄骨造

2,324 m²

(柏市民交流センター1796.0 m²、柏市民ギャラリー377.6 m²、その他 150.4 m²)

エ. 公の施設の直近の改修状況等

特に実績なし

オ. 公の施設のその他の情報

建物賃貸借契約

契約日 平成 28 年 3 月 30 日

賃貸物件 建物（所在・地番・対象部分・構造・対象面積は上記ウと同様）

賃貸人 株式会社 千秋社

賃借人 柏市

賃貸期間 平成 28 年 5 月 1 日から平成 33 年 3 月 31 日

(4 年 11 か月：指定期間に合わせている。)

③ 指定管理業務の指定期間

平成 28 年 5 月 1 日から平成 33 年 3 月 31 日

④ 指定管理者としての名称

柏市文化・交流複合施設運営共同事業体（以下「共同事業体」という。）

代表者 アクティオ株式会社 代表取締役 鈴木 悟

東京都目黒区東山一丁目 5 番 4 号 KDX 中目黒ビル 6 階

構成員 オリックス・ファシリティーズ株式会社 代表取締役 三宅 恒治

京都府京都市下京区大宮通仏光寺下る五坊大宮町 99 番地

⑤ 指定管理業務の収支計画及び実績

【指定期間における収支計画】

指定期間における収支計画については、指定管理者選定時提案書（平成27年6月提出）より次のとおり作成した。

（単位：千円）

収支	項目	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度	合計	
収入	業務委託料	720	780	784	780	780	3,844	
	施設利用料	施設利用料金（交流センター）	7,629	9,394	9,645	9,922	10,148	46,738
		施設利用料金（ギャラリー）	5,573	7,465	7,517	7,595	7,620	35,770
		附属設備利用料金（作業スペース含む）	1,214	1,456	1,456	1,456	1,456	7,038
	自主事業収入	500	1,000	1,000	1,000	1,000	4,500	
	その他収入	飲食提供（自販機・カフェ等）	550	600	600	600	600	2,950
その他収入		1	1	1	1	1	5	
収入合計 (A)		16,187	20,696	21,003	21,354	21,605	100,845	
支出	人件費	事務所・受付職員	10,336	11,276	11,276	11,276	11,276	55,440
		事務所・受付臨時職員	7,973	8,699	8,699	8,699	8,699	42,769
		ギャラリー職員	3,874	4,222	4,222	4,222	4,222	20,762
	自主事業費	500	1,000	1,000	1,000	1,000	4,500	
	事務費	事務用消耗品費	1,660	1,660	1,660	1,660	1,660	8,300
		事務費	180	180	180	180	180	900
		通信運搬費	440	480	480	480	480	2,360
		印刷刷製本費	320	120	120	120	120	800
		印刷機・複合機等リース料	1,610	1,756	1,756	1,756	1,756	8,634
		インターネット使用料	110	120	120	120	120	590
		ホームページ維持管理	520	140	140	140	140	1,080
		光熱水費	5,089	5,663	5,776	5,892	6,010	28,430
	施設維持管理費	管理用消耗品費	185	185	185	185	185	925
		修繕費	893	893	893	893	893	4,465
		保険料	162	162	162	162	162	810
		設備巡回点検	318	347	347	347	347	1,706
		清掃委託費	9,857	10,753	10,753	10,753	10,753	52,869
		機械警備委託費	1,263	185	185	185	185	2,003
		備品購入費	2,567	108	108	108	108	2,999
		各種保守点検	397	419	477	419	419	2,131
	その他	租税公課	1,636	1,784	1,784	1,784	1,784	8,772
		本社事務管理費	6,386	6,425	6,446	6,455	6,470	32,182
		賃借料（マットリース）	85	93	93	93	93	457
		ピアノ保守点検（調律）	45	60	60	60	60	285
		その他	550	50	50	50	50	750
	支出合計 (B)		56,956	56,780	56,972	57,039	57,172	284,919
	指定管理料 (B) - (A)		40,769	36,084	35,969	35,685	35,567	184,074

<主な増減理由>

平成 28 年度については、柏市民交流センター等の新規開設の年度であったため、指定期間が平成 28 年 5 月 1 日から平成 29 年 3 月 31 日までの 11 か月となっており、他の年度に比して収入は少なくなっている。一方、支出は機械警備委託費、備品購入費、その他支出が初年度準備支出として計上されている。

【平成 29 年度予算・実績比較】

平成 29 年度における予算と実績の状況について、平成 29 年度収支報告書（平成 30 年 5 月 24 日提出）より次のとおり作成した。

(単位：千円)

収支	項 目	提案時収支計画	予 算	実 績	予算実績差異		
		参考	①	②	③=②-①		
収入	指定管理料	36,084	36,084	36,084	0		
	業務委託料	780	780	780	0		
	施設利用料	施設利用料金（交流センター）	9,394	9,394	14,517	5,123	a
		施設利用料金（ギャラリー）	7,465	7,465	8,735	1,270	b
		附属設備利用料金（作業スペース含む）	1,456	1,456	1,775	319	
	自主事業収入	1,000	1,000	4	-997	c	
	その他収入	飲食提供（自販機・カフェ等）	600	600	861	261	
		そ の 他 収 入	1	1	0	-1	
		昨年度果実還元繰り入れ			1,279	1,279	
収入合計 (A)		56,780	56,780	64,034	7,254		

(単位：千円)

収支	項目		提案時収支計画	予 算	実 績	予算実績差異
			参考	①	②	③=②-①
支出	人件費	事 務 所 ・ 受 付 職 員	11,276	11,276	16,950	5,674 d
		事 務 所 ・ 受 付 臨 時 職 員	8,699	8,699	10,019	1,320 d
		ギ ャ ラ リ ー 職 員	4,222	4,222	3,788	-434
	自主事業費		1,000	1,000	1,330	330
	事務費	事 務 用 消 耗 品 費	1,660	1,660	2,639	979
		事 務 費	180	180	586	406
		通 信 運 搬 費	480	480	331	-149
		印 刷 製 本 費	120	120	316	196
		印 刷 機 ・ 複 合 機 等 リ ー ス 料	1,756	1,756	2,581	825
		イ ン タ ー ネ ッ ト 使 用 料	120	120	549	429
		ホ ー ム ペ ー ジ 維 持 管 理	140	140	162	22
		光熱水費		5,663	5,663	5,514
	施設維持管理費	管 理 用 消 耗 品 費	185	185	189	4
		修 繕 費	893	893	697	-196
		保 険 料	162	162	183	21
		設 備 巡 回 点 検	347	347	313	-34
		清 掃 委 託 費	10,753	10,753	11,162	409
		機 械 警 備 委 託 費	185	185	162	-23
		備 品 購 入 費	108	108	274	166
		各 種 保 守 点 検	419	419	322	-97
	その他	租 税 公 課	1,784	1,784	2,266	482
		本 社 事 務 管 理 費	6,425	6,425	6,425	0
		賃 借 料 (マ ッ ト リ ー ス)	93	93	254	161
ピ ア ノ 保 守 点 検 (調 律)		60	60		-60	
そ の 他		50	50		-50	
果実還元物品購入			1,289	1,289		
支出合計 (B)		56,780	56,780	68,300	11,520	
収支差額 (B) - (A)		0	0	-4,267	-4,267	

<主な増減理由>

- a: 予算については、指定管理者選定提案時の収支計画から見直しを行っていないため、柏市民交流センター内ミーティングルーム等の稼働率が想定以上となり収入が増加している。(稼働率については次の⑥参照)
- b: 柏市民ギャラリーについても、稼働率が想定以上となり収入が増加している。
- c: ミーティングルーム等の利用者稼働が想定以上となり、オープンスペースを利用した無料の事業実施が主体となったため、当初計画程の収入の計上がなかった。
- d: 指定管理者選定提案時の収支計画では想定していなかった、次のような要因により、当初常勤4人と見積もっていた職員が6人となり、人件費が大きく増加している。
- i 柏市民交流センター等においては、交流団体等の利用に供するため、作業室に大判

プリンター等の機器類が設置されており、これらの使用方法についての支援対応が必要となった。

- ii 柏市民ギャラリーの展示の搬出入に際し、展示団体だけでは対応が難しく、作業支援が必要となった。

⑥ 指定管理業務のうち貸館の実績

貸館の実績については、平成 29 年度事業報告書（平成 30 年 5 月 24 日提出）より次のとおり作成した。

【平成29年度貸館の実績】

(単位：千円)

区 分	施 設	年間利用枠	利用実績	稼働率	利用料収入
柏市民交流センター	ミーティングルームA	1,428	1,283	86.7%	1,174
	ミーティングルームB	1,428	1,202	83.3%	1,219
	ミーティングルームC	1,428	1,244	90.8%	1,121
	ミーティングルームD	1,428	1,142	79.2%	1,307
	ミーティングルームE	1,428	1,187	79.2%	1,336
	ミーティングルームF	1,428	1,188	79.2%	1,013
	ミーティングルームG	1,428	1,144	80.8%	1,144
	多目的スペースA	1,428	962	55.8%	1,538
	多目的スペースB	1,428	1,252	86.7%	2,494
	平均			80.2%	
	オープンスペース			342	308
	コワーキングスペース			3,347	1,346
	ロッカースペース			957	517
柏市民交流センター計					14,517
柏市民ギャラリー	ギャラリースペース	358	346	98.1%	8,735
付帯設備	利用料				798
	作業室印刷代				977
付帯設備計					1,775
総合計					25,027

<稼働率の状況>

柏市民交流センター内の「多目的スペースA」は、室内設備の防火上の制約から、部屋の扉上部が開放されており、室内の音がもれてしまうという等の理由により、当初利用が低調

であった。その後ダンス等の利用をすすめ、現在の稼働率は向上している。

⑦ 指定管理業務のうち自主事業の実績

自主事業の実績については、平成 29 年度事業計画書（平成 29 年 2 月 28 日提出）及び平成 29 年度事業報告書（平成 30 年 5 月 24 日提出）より次のとおり作成した。

【柏市民交流センターにおける平成29年度自主事業の実績】

自主事業計画			自主事業実績				
開催時期	催し物名	ジャンル	開催時期	催し物名	ジャンル	主催	参加者
通年	おはなし会	連携・交流事業	通年	おはなし会 毎月第1水曜日実施	連携・交流事業		180 組程度
	大判プリンター活用講座	活動支援事業		木曜午後のクラシック 5月より毎週木曜日48回開催	市民参加型事業	主催	3,840 人程度
4月	木曜午後のクラシック	市民参加型事業	4月	GWを親子で楽しもう ～気軽に体験フェスティバル～	市民参加型事業		60 人
				大判プリンター活用講座	活動支援事業	主催	6 人
5月	健康体操等	連携・交流事業	5月	大判プリンター活用講座	活動支援事業	主催	6 人
	市民活動関係イベント	市民参加型事業、連携・交流事業					
6月	簡単ススキリ 衣替え講座	連携・交流事業	6月	朝からシアワセおいしいレッスン	市民参加型事業		3 人
				イラストレーター初心者講座	市民参加型事業	主催	6 人
				ゆかた着付け教室	活動支援事業		2 人
				大判プリンター活用講座	活動支援事業	主催	6 人
				パレット柏フォーラム コミュニティデザインの視点から 柏のまちづくりを考える	市民参加型事業	主催	30 人
7月	大人の塗り絵講座		7月	ゆかた着付け教室	活動支援事業		18 人
	健康体操等	活動支援事業		大判プリンター活用講座	活動支援事業	主催	6 人
				夏休み自由研究講座	連携・交流事業		1 人
8月	夏休み自由研究講座	市民参加型事業、連携・交流事業	8月	パレット柏 環境フォーラム	市民参加型事業	主催	100 人
	環境イベント	市民参加型事業、連携・交流事業		プラネタリウムへ行こう	市民参加型事業		6 人
				柏のやさいが主役だよ 子供クッキング地産地消を体験しよう	市民参加型事業		5 人
				0才からのエプロン劇場	連携・交流事業		13 組
				大判プリンター活用講座	活動支援事業	主催	6 人

自主事業計画			自主事業実績				
開催時期	催し物名	ジャンル	開催時期	催し物名	ジャンル	主催	参加者
9月	体験リトミック	活動支援事業	9月	地域パートナーいきいきフォーラム	連携・交流事業		30人
				美的UP企画ヨガ&ごはん	市民参加型事業		10人
				イラストレーター初心者講座	市民参加型事業	主催	9人
				大人のぬりえ教室	市民参加型事業	主催	27人
				0才からのエプロン劇場	連携・交流事業		15組
10月	大人の塗り絵講座	市民参加型事業	10月	2050年の私たちの生活を見てみよう	市民参加型事業		3人
	ブリザードフラワーショップ	市民参加型事業、 連携・交流事業		大人のやさしい健康体操	連携・交流事業		4人
	世界にひとつだけの絵本をつくろう	市民参加型事業、 連携・交流事業		～好きなお花ではじめよう～カジュアル花いけレッスン	連携・交流事業		1人
	英語で遊ぼう～Happy Halloween～	市民参加型事業、 連携・交流事業		糸つくり体験	連携・交流事業		5人
	環境カフェ	市民参加型事業、 連携・交流事業		0才からのおたのしみ劇場	連携・交流事業		16組
				親業後援会	連携・交流事業		46人
11月	健康関係イベント	市民参加型事業、 連携・交流事業	11月	健康フォーラム	市民参加型事業		260人
				世界にひとつだけの絵本づくり	連携・交流事業	主催	19人
				イラストレーター初心者講座	市民参加型事業		8人
				0才からのおたのしみ劇場	連携・交流事業	主催	16組
12月	クリスマスリース作り	連携・交流事業	12月	押し花でつくるサンタクロースの壁飾り教室	連携・交流事業		5人
	第九をうたおう	市民参加型事業		クリスマスケーキ教室	市民参加型事業		9人
	クリスマスコンサート	市民参加型事業		0才からのおたのしみ劇場	連携・交流事業		10組
				クリスマスコンサート	市民参加型事業	主催	100人
1月			1月	0才からのおたのしみ劇場	連携・交流事業		12組
2月	福祉関係イベント	市民参加型事業	2月	普通救命講習	市民参加型事業		20人
				福祉フォーラム	市民参加型事業	主催	350人
				0才からのおたのしみ劇場	連携・交流事業		20組
3月	0歳からのリトミック	市民参加型事業	3月	美的UPわくわくフェスタ	市民参加型事業		20人
	パパとチャレラン	市民参加型事業		0才からのおたのしみ劇場	連携・交流事業		12組
	お子様も安心して食べられる 地元食材を使った巻き寿司	活動支援事業		プログラミング体験講座	市民参加型事業		16人
				ことばの力 地域パートナーシップ 養成講座	市民参加型事業		35人

【柏市民ギャラリーにおける平成29年度自主事業の実績】

自主事業計画			自主事業実績					
開催時期	催し物名	ジャンル	開催時期	催し物名	ジャンル	主催	参加者	
12月	飛び出す絵本	市民参加型企画展	12月	星野富弘 花の詩画と樹脂粘土野の花・野草アート展（平成29年12月7日（木）～12月19日（火）13日間）	市民参加型企画展	主催	展示	4,505人
							講演会	100人
							コンサート	100人
							ワークショップ	80人

＜主催事業の状況＞

木曜午後のクラシック（年 48 回開催）や環境・福祉フォーラム（年 2 回開催）等の市民参加型事業は、参加者も多い。連携・交流に関する事業については、各種催しを定期的に開催しており、主として共催による実施となっている。活動支援型事業については、大判プリンター活用講座が上半期に集中して実施されており（年 5 回開催）、また、地元には必ずしも限定していないが、若手演奏家等の発表の場としての木曜午後のクラシックの開催が、活動支援型事業の側面も有している。

（２） 監査手続

財務監査の諸要点及び経済性・効率性・有効性等（3E 監査要点）の検証のために必要と認める次の監査手続を実施した。

① 財務監査実施の監査手続

財務監査を実施するために事務・事業に係る内部統制の整備・運用状況について統制上の要点等を設定して評価し、それを踏まえて、法令及び規則等、並びに各種契約等の内容に係る準拠性等を中心とした監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

② 3E 監査要点検証のための監査手続

監査対象である事務・事業の実施に係る経済性、効率性及び有効性、並びに公平性及び倫理性等の視点で監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

(3) 監査結果

上記の監査手続を実施した結果、次のとおり、指摘事項及び意見を述べることとする。

① 収支報告書について

ア. 果実還元の対応年度の確認について（指 摘）

【現状・問題点】

平成 29 年度柏市民交流センター等の収支報告書を精査した結果、果実還元により取得した備品の報告において、例外的に平成 28 年度中に取得した備品が含まれていた。詳細な経緯は以下のとおりである。

- i 基本協定書（平成 28 年 2 月 24 日締結）第 14 条において「利益の還元」に関する取扱いが定められている。その内容は、各会計年度の利用料収入が当該年度の利用料収入の収支計画における金額を超えたときには、当該超えた部分の金額の 2 分の 1 に相当する金額を、施設価値向上のための施設備品等の購入に充てるというものである。
- ii したがって、果実還元は前年度の決算実績額が確定した段階で発生の有無も確定し、その算定根拠を書面により市所管課へ通知した上で、備品の取得を行うものであり、備品の取得は翌年度に実施されるものと解される。
- iii しかし、共同事業体は、平成 28 年度中の収支状況の推移から果実還元が確実に実施されると判断したことにより、平成 28 年度中に先行して資産の取得を行ったという経緯があった。このような対応措置に関するルールについて、明文上確認することはできなかった。
- iv また、許容措置として、果実の還元を平成 28 年度中に前倒しした結果についても、平成 28 年度柏市民交流センター等の収支報告書において明記されていなかった。

【結 果】

果実還元の実施の有無を判断する年度と果実還元として備品等を取得する年度の区分を明確にし、ルールとしてその取得年度を前倒しする場合には、その許容措置を明記し、許容措置により対応した事実を収支報告書に適正に記載することで報告されたい。

イ. 果実還元により取得した備品の報告について（指 摘）

【現状・問題点】

平成 29 年度柏市民交流センター等の収支報告書を精査した結果、果実還元の報告において、果実還元により取得した備品等の支出明細金額が、果実還元額以上の金額として報告されていた。

【平成28年度 利用発生分に基づく果実還元用積算資料】

(単位：千円)

項 目		予算 (A)	決算 (B)	予算決算差額 (B)-(A)
施設利用料	施設利用料金 (交流センター諸室)	7,629	7,637	1,493
	施設利用料金 (オープンスペース)		451	
	施設利用料金 (コワーキングスペース)		674	
	施設利用料金 (ロッカースペース)		360	
	施設利用料金 (ギャラリー)		5,573	
付帯設備料	付帯設備利用料金	1,214	626	453
	付帯設備利用料金 (作業スペース)		1,042	
合 計		14,416	17,554	3,138
果実還元額 (対象額の2分の1)				1,569

【平成29年度 果実還元物品購入一覧】

(単位：千円)

No.	費用発生	工事及び設置日、内容	税抜金額	消費税	税込金額
1	2016/6/30	作業室高速印刷機用ドラムDタイプ (赤・青) ※ 2016年度終了後発生する果実還元分を見込んで、2016年に作業スペース用に購入	538	43	581
2	2017/5/31	5/12 演台新規購入	81	6	87
3	2017/5/31	5/23 フリッター新規購入	60	5	65
4	2017/6/30	6/16 会田電業 機器購入設置	350	28	378
5	2017/6/30	6/20 防犯カメラ増設	370	30	400
6	2017/6/30	6/23 ブースパーテーション撤去	170	14	184
7	2017/6/30	6/19 センタースピーカーシステム	141	11	152
8	2017/6/30	6/20 マイク2本新規購入	22	2	24
合 計			1,731	139	1,870

詳細な経緯は以下のとおりである。

- i 果実還元の計算方法は上記ア. に記載のとおりであり、平成 28 年度の果実還元額は 1,568,936 円と算定された。
- ii 一方、果実還元にて取得した備品等の支出は、支出金額 1,869,836 円として報告されており、300,900 円の支出超過となっていた。
- iii 外部監査の実施過程で、ii の支出超過について確認したところ、果実還元により取得した備品等の支出報告の記載誤りであることが判明した。具体的には、指定管理事業の「事務用消耗品費」として計上していた費用 309,744 円が、誤って果実還元により取得した備品等の支出報告に含まれていた。

以上より、果実還元により取得した備品等の支出金額は1,560,092円があるべき金額であり、iにて計算された金額にほぼ近似することが確認されたが、当初の報告時点では、当該支出超過の事実及び報告数値に誤りがあることについて、認識されていなかった。このことについては、市所管課による発見や修正のための指導がなされていなかった。

【結果】

果実還元の実施対応を行った場合には、指定管理事業の収支と明確に区分すると共に、果実還元のルールに基づいた金額で対応していることを市所管課に正確に伝達されたい。

なお、上記報告誤りについては、外部監査での指摘後平成30年8月において、平成29年度事業報告書の訂正報告書が提出されている。

ウ. 果実還元の実施と指定管理事業会計の区分経理について（指 摘）

【現状・問題点】

平成28年度柏市民交流センター等の収支報告書を精査した結果、指定管理業務で計上した「事務用消耗品費」と果実還元により取得した備品等の支出額との重複計上があった。

【平成29年度 果実還元物品購入一覧（訂正後）】

（単位：千円）

No.	費用発生	工事及び設置日、内容	税抜金額	消費税	税込金額
1	2016/6/30	作業室高速印刷機用ドラムDタイプ（赤・青） （2016年度終了後発生する果実還元分を見込んで、2016年に作業スペース用に購入）	251	20	271
2	2017/5/31	5/12 演台新規購入	81	6	87
3	2017/5/31	5/23 プリンター新規購入	60	5	65
4	2017/6/30	6/16 会田電業 機器購入設置	350	28	378
5	2017/6/30	6/20 防犯カメラ増設	370	30	400
6	2017/6/30	6/23 ブースパーテーション撤去	170	14	184
7	2017/6/30	6/19 センタースピーカーシステム	141	11	152
8	2017/6/30	6/20 マイク2本新規購入	22	2	24
合 計			1,445	116	1,560

↓
指定管理事業の収支報告書「事務用消耗品費」においても同額を計上

【平成28年度収支報告書より】

(単位：千円)

収支	項 目	当初報告	訂正報告	訂正額	
		①	②	③=②-①	
収入	利用料収入				
	:				
収入合計 (A)		59,851	59,851	0	
支出	:				
	事務費	事務用消耗品費	3,506	3,235	-271
		事務費			
	:	:			
支出合計 (B)		63,180	62,909	-271	
収支差額 (B) - (A)		-3,329	-3,058	271	

詳細な経緯は以下のとおりである。

- i 平成 28 年度柏市民交流センター等の収支報告書における「事務用消耗品費」については、当初の報告では 3,506,304 円として計上していた。
- ii 外部監査の実施過程で、上記ア. 及びイ. に記載のとおり果実還元により取得した備品等の報告について確認をした際に、i の金額の中に、果実還元により取得した備品等の一部 270,864 円が重複して含まれていることが判明した。
- iii その結果、平成 28 年度柏市民交流センター等の収支報告書における「事務用消耗品費」の対象金額は 3,235,440 円であり、当初の報告金額と比較すると 270,884 円だけ過大であることが判明した。このことについては、市所管課による発見や修正のための指導がなされていなかった。

当該重複計上は、果実還元の実施に関する会計と、指定管理事業収支に関する会計について、区分経理が適正に行われていなかった結果であると考えられる。

【結 果】

果実還元の実施対応を行った場合には、一方で指定管理事業収支における「事務用消耗品費」の内容を共同事業体として十分に精査し、適正な区分経理が行われていることを市所管課に正確に伝達されたい。

なお、上記報告誤りについては、外部監査での指摘後平成 30 年 8 月において、平成 28 年度事業報告書の訂正報告書が提出されている。

エ. 清掃委託費の集計誤りに伴う経費の過大計上について（指 摘）

【現状・問題点】

平成 29 年度柏市民交流センター等の収支報告書を精査した結果、指定管理業務で計上した「清掃委託費」に集計誤りがあった。詳細な経緯は以下のとおりである。

- i 平成 29 年度柏市民交流センター等の収支報告書における「清掃委託費」については、当初の報告では 11,161,882 円として計上していた。
- ii 外部監査の実施過程で、関連資料を確認したところ、収支報告書における清掃委託費の集計に際し、重複集計が生じていたことが判明した。内容は、年 2 回実施されるカーペット清掃料（374,760 円/1 回）が 4 回分計上されたためであり、重複金額は 749,520 円であった。
- iii カーペット清掃については、平成 28 年度（前年度）は 9 月と 3 月に実施していたところ、平成 29 年度は 6 月と 12 月となっており、実施時期の変更が生じていた。平成 29 年度収支報告書の集計に際し、実施時期変更前の月次のデータが残っており、それに変更後の実施データが追加計上されたため、年 4 回分が集計され、その結果として 2 回分（374,760 円×2 回=749,520 円）が重複計上となった。

当該重複計上については、平成 29 年度収支報告書における経費の過大報告となっており、現段階で訂正報告書の提出はなされていない。

【結 果】

経理業務における集計ミス等の発生は不可避のものである。むしろこのようなミスが発生することを前提として、それを防止するための検算、関連項目やデータ間の照合、前期比較、二重チェック等の内部統制が必要とされている。適正な報告書作成のための体制を構築されたい。

オ. 指定管理事業・自主事業・果実還元の区分会計報告について（指 摘）

【現状・問題点】

平成 29 年度柏市民交流センター等の収支報告書においては、指定管理事業・自主事業・果実還元による収支の各会計の結果が明確に区分して報告されず、指定管理事業にかかる収支として一括報告されていた。

【平成29年度収支報告書より】

(単位：千円)

収支	項 目	予算	実績	予算実績差異
		①	②	③=②-①
収入	:			
	自主事業	1,000	4	-997
	:			
	昨年度果実還元繰り入れ		1,279	1,279
収入合計 (A)		56,780	64,034	7,254

支出	:			
	自主事業費	1,000	1,330	330
	:			
	果実還元物品購入		1,289	1,289
支出合計 (B)		56,780	68,300	11,520

収支差額 (B) - (A)	0	-4,267	-4,267
----------------	---	--------	--------

< 監査人追加記入 >

果実還元備品等取得合計	1,870	(上記イ. 訂正前の金額)
平成28年先行取得	581	(上記イ. 訂正前の金額)
差引	1,289	

それによって以下のような問題が生じている。

- i 果実還元額及び果実還元により取得した備品等の支出額については、「果実還元額の積算資料」及び「果実還元物品購入一覧」の書面報告はあるものの、平成29年度取得実施分の発生額・支出額が指定管理事業の収支報告書の一項目として計上されている。それに加えて、平成28年度先行取得分(上記ア. 参照)に対する脚注説明等がないため、数値の整合性もない状況となっていた。このような問題により、指定管理事業に係る収支報告書においては、収支内容の理解可能性が低下し、その透明性に疑問を生じさせるリスクがある。
- ii 自主事業にかかる収入及び支出については、指定管理事業の収支報告書の一項目として計上されており、収支計画に対比した形での区分報告が行われていない。

【結 果】

収支報告については、指定管理事業、自主事業、果実還元による収支報告等、明確に会計を区分して報告することが必要である。また、例外的な処理(果実還元支出の前倒処理等)等を行った場合には、説明文等を分かり易く記載すべきである。共同事業体は、このような区分経理や必要な説明文の記載を行うことにより、適正な収支報告書の作成及び説

明責任を果たすことに留意されたい。

なお、上記 i については、外部監査での指摘後平成 30 年 8 月において、平成 29 年度事業報告書の訂正報告書が提出され、区分報告及び平成 28 年度先行取得についての説明が行われている。

カ. 本社事務管理費について（指 摘）

【現状・問題点】

共同事業体より提出された、指定管理者選定提案時の収支計画、各年度の収支計画及び各年度の収支報告においては、いずれも「本社事務管理費」が計上されているが、その見積根拠や実績についての十分な説明がなされていない。直近 2 年間の計上額は以下のとおりである。

【本社事務管理費の予算と実績】

（単位：千円）

年度	項 目	選定時収支計画書	年度収支計画書	年度収支報告書
平成 28 年度	収入合計	56,956	56,956	59,850
	支出合計	56,956	56,956	62,909
	↓			
	うち本社事務管理費	6,386	6,386	6,386
平成 29 年度	収入合計	56,780	56,780	62,754
	支出合計	56,780	56,780	67,011
	↓			
	うち本社事務管理費	6,425	6,425	6,425

本社事務管理費にかかる共同事業体の説明は以下のとおりである。

すなわち、この本社事務管理費は、指定管理事業を遂行するに際し共同事業体の各本社における営業活動、総務人事及び経理等の業務費用について、柏市民交流センター等の指定管理事業に対応する部分を計上したものである。

その金額の算定に当たっては、共同事業体の代表企業における全社的な一般管理費（交際費を除く）の売上高に占める割合（以下「一般管理費割合」という。）を基礎値として算出している。これは、多数の案件を運営する共同事業体の各本社が、個別の案件に各経費を直接振り分けることが困難であるため、事業規模に応じ比例配賦する方式を取っているためである。

柏市民交流センター等の指定管理事業の遂行において、共同事業体の各本社の営業及び事務担当者の実働、各種サービスの提供、ノウハウの利用、他施設との連携等、本社事務管理費としての費用の発生は認められるものではあるが、金額の算定に際して、一般管理

費割合を採用することが、直ちに合理性があるとは言えない。共同事業体の各本社においては、多数の受託事業等を遂行しているものと考えられるが、個々の事業ごとに契約の形態、事業の運営地域や施設設備の状況、利用料等収入の有無、委託者との関係等は当然に異なっており、収入に比例して本社事務管理費としての費用が一律に発生するものではないと考える。また、収支計画において、仮に収入に比例した見積をもって本社事務管理費を計上した場合であっても、収支報告においては実績を集計し、どのような差異が発生したかについて報告を行うべきであると考え。しかし過去2年間の収支報告書においては、収支計画時との差異がほとんど発生していない。また、差異がないことについても明確な説明がなされていない。

【結果】

本社事務管理費の算定方法については、指定管理者提案段階や基本協定の締結段階で、市所管課に対し具体的な算定根拠を示して、両者の間で合意されたい。柏市民交流センター等の指定管理事業に対し実際に発生する費用を個々に積み上げ計算し、その内容を明示した上で、集計結果を計上すべきものとする。積み上げ計算による金額が、上記一般管理費割合と近似することが確認された場合に限り、事務手続の効率性を勘案し、比率算定の方法を取り入れることが許容されるものと考えられる。

② 事業報告書に記載されている稼働率の目標管理について（指 摘）

【現状・問題点】

平成 29 年度事業報告書における柏市民交流センター等の稼働率（年間）の数値に報告誤りが生じていた。

【数値目標に対しての実績】

区 分		目標値	実績	達成率
柏市民交流センター	年間稼働率 (誤)	72%	80.2%	111.4%
	年間稼働率 (正)	72%	82.5%	114.6%
柏市ギャラリー	年間稼働率 (誤)	95.5%	98.1%	102.7%
	年間稼働率 (正)	95.5%	96.6%	101.1%

共同事業体は、利用料収入については、日々のデータを詳細に集計し、月次推移・前期比較等の分析資料として作成すると共に、月次で市所管課に対しての報告も行っている。

平成 29 年度事業報告書における集計誤りの原因は、年度報告時点での単純な集計ミスによるものである。差異は僅少であることから、ミスリードをする程の重要性はないと考える。しかし、稼働率は目標値や過年度との比較等により指定管理事業運営の方針を検討する基礎データであり、また、管理者である市所管課としても重要な指標として捉えている点を勘案すると、慎重な集計報告が必要であったと考える。その意味で、集計誤りをチェックし、発見できなかったことは問題と言わざるをえない。

【結 果】

柏市民交流センター等の目標管理における目標値の設定に、誤った情報を与えていることから、共同事業体は事業報告書の作成及び報告について責任を持っていることを十分に認識し、二重チェックを励行する等、報告書作成の内部統制を整備されたい。

③ 管理業務について

ア. 備品の管理について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市民交流センター等は平成 28 年 5 月に開設された新規の施設であり、多種の備品が設置されているが、備品の台帳管理等に不備が見られる。施設における備品の概要は以下のとおりである。

- i 柏市設置備品（柏市所有備品）：机、椅子、パーティション等の施設の基本となる備品
- ii 共同事業体設置備品（「指定管理業務仕様書」にて設置義務のあるもの、共同事業体所有備品）：大判プリンター、プロジェクター等、市民サービスに直結する備品
- iii 共同事業体設置備品（共同事業体の判断で設置するもの、共同事業体所有備品）：事務所内備品等、通常の業務において必要となる備品

備品の管理においては、上記 i に記載の備品は、すべての備品に備品番号が付され、実物にラベル表示を行っており、市所管課の要請により共同事業体が年 1 回の実物調査を行っている。

一方 ii 及び iii に記載の備品については、備品リストの作成はあるものの、実物との照合が可能なラベル表示等が行われておらず、実物調査の実施の証跡もない。

【結 果】

上記 ii に記載の備品については、市民サービスに直結する備品として、共同事業体のノウハウを活かすことができることを期待し、共同事業体自らが選定する形で取得を委託されている重要な資産である。こうした備品等については、台帳（明細）に記録管理すると共に、実物の実在性・機能性について適正な管理を行うことが求められる。したがって、

上記 i の柏市設置備品と同等の管理の仕組みを構築されたい。

上記 iii に記載の備品については、少額な消耗品から i 及び ii と同様の管理を要する重要な備品まで多岐に渡っており、これらをすべて同等に管理することは業務の効率性が阻害される。したがって、備品の金額等の重要性に対応して、それらの管理に軽重を設け、備品管理を効果的、効率的に実施することができるよう管理ルールを策定し、運用されたい。

イ. 領収書の管理について（指 摘）

【現状・問題点】

窓口入金業務において、領収書の発行事務が行われている。その領収書の管理方法には次のような問題があった。現状における具体的な問題点や経理上の経緯は次のとおりである。

- i 柏市民交流センター等の利用料金（貸館業務）については、その大部分の収入が窓口現金受入れとなっている。
- ii 施設の利用は1日4回の入替制となっており、入替の都度利用料の受け入れが発生するため、窓口業務がかなり煩雑であることに鑑み、所定の領収書様式を事前に作成し、準備する等の運用を行っている
- iii 事前作成領収書においては、金額の記載、所定の押印等が印刷済みの形式となっており、効率的な事務処理を可能にするという利便性はあるものの、一方で、連番管理等がなされていないため、簿外現金受入れ発生危険性が懸念される。
- iv また、利用料収入の一部については、市販の領収書用紙の利用も行われており、こちらについても通し番号管理や書き損じの保管がない等、基本的な管理体制が未整備となっている。

利用料収入については、予約システムとの連動や利用管理簿の作成等により現金受入れとその利用状況とを照合することができる仕組みにはなっている。しかし、現金の取扱事務において、所定の統制・牽制機能が構築されていない状況にあつては、上記 i から iv までで述べた危険性がある。

【結 果】

一般に現金受入れ業務においては、入金時に発行される領収書が現金取引の証跡として重要な意味を持っている。領収書の意図的な廃棄、改ざんによる簿外入金等を防止するため、領収書の連番管理等を徹底して、領収書の管理体制を見直されたい。

ウ. 自動販売機について（指摘：1件、意見：3件）

【現状・問題点】

柏市民交流センター等のオープンスペースには、現在自動販売機が設置されている。これは共同事業体の利用者への飲食物提供計画に基づく、プランのひとつとして、実施されているものであるが、以下のような問題がある。

- i 自動販売機設置業者との契約書において、契約締結日が明示されていない。
- ii 販売価格が一般価格と同等であり、施設内設置のメリットがない。
- iii 契約における自動販売機の販売手数料（収入）の設定率について、他の柏市所管施設での契約事例より低い率での契約を行っている例がある等、共同事業体の多施設管理実績が活かされていない。
- iv 災害支援型の自動販売機が設置されていない。

【結果①（指摘）】

i については、手続的な瑕疵である。契約書においては契約期間の明示もあり、契約内容そのものに大きな影響を与えるものではない。しかし、日常の管理業務全般において契約手続の一部が軽視されていることが問題である。そのため、契約書作成に際しては、履行義務等の合意の基準日を明記されたい。

なお、平成30年12月に契約の改定が行われており、新契約書においては、契約締結日は明記されている。

【結果②（意見）】

ii については、共同事業体の当初提案においては、自動販売機の設置の他に、飲み放題のカフェスペース（有料）の設置が予定されていた。しかし、水道設備等の制約により実施が見送られている状況にある。その意味で自動販売機の役割は大きく販売価格を検討する余地があるため、施設利用者の便益のために、価格交渉を要望する。

なお、平成30年12月に契約の改定が行われており、新契約においては、販売価格の引き下げが行われている。

【結果③（意見）】

また、iiiについては、多数の施設の管理を手掛けている共同事業体としての強みが生かせる部分でもあると考えられるため、交渉することを要望する。

【結果④（意見）】

更に、柏市民交流センター等は柏駅前の好立地で利用者も多いため、災害時対応として、情報提供機能を有する自動販売機の導入を要望する。

エ. 清掃業務の管理について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市民交流センター等の清掃業務について、定期点検及び検査の実施結果報告に証跡（適時の承認行為等の証跡）が残されておらず、適切に処理されていない。

柏市民交流センター等における清掃業務については、日次の日常全般清掃に加え、定期的に特定部分の清掃が行われており、これらの作業結果については、時間帯毎の作業スタッフがそれぞれに作業報告書（チェックシート）により所定の報告を行っている。報告に関する確認・チェック等については、清掃委託先の業務責任者による定期的な施設点検や施設管理者の日常の施設巡回等の中で事後的に確認・チェックが行われている。このような清掃管理状況については、市所管課に対して月次報告が行われているが、その際に提出される報告書においては、日次の作業報告書すべてに作業責任者の署名押印が行われており、日々責任者が確認しているという誤解を招くものと懸念する。したがって、報告方法に問題があると考えられる。

また、共同事業体が年1回、清掃インスペクション（視察・検査・点検・監視）を実施している。共同事業体の担当者が5Sチェック（整理・整頓・清掃・清潔・躰）や作業記録の確認等を行うものであるが、こちらについては、その実施報告等の証跡が残されていないという問題がある。

【結 果】

施設管理においては一般に、設備の定期点検等は法令の要請等もあり、実施・報告共に厳密な対応がなされている。しかし、施設の清掃業務については、チェック機能が弱くなりがちである。一方で、清掃状況に関しては、施設利用者からの関心が集まりやすい部分でもあり、清掃スタッフがチェックシートを利用して漏れのないよう作業することや清掃業務のインスペクション実施ルールの導入は評価されるべき施策であると考えられる。したがって、これら確認・チェックに関する報告書については、実態を適正に報告すると共に、その証跡を残すことが必要であると考えられる。また、問題の箇所や改善すべき事項を記載するだけでなく、励行すべき事項も記載することで清掃スタッフのモチベーション向上に資することも可能であると考えられる。以上の点を踏まえ、実態に合わせた実施結果について適時にその承認行為等の証跡を残し、所定の報告・周知を適切に行われたい。

④ オープンスペースについて（意 見）

【現状・問題点】

柏市民交流センター等のオープンスペースの現在の利用状況を観察した結果、施設の設置目的に照らして、再考すべき点が少なからず存在するものと考えられる。

すなわち、オープンスペースは、90人程度が利用できるキャパシティ（広さ247㎡）が

あり、市民が誰でも自由に打ち合わせや交流に利用することを目的として設置されている。しかし、現在の利用状況には以下のような問題がある。

- i 開館当初より、特定の時期（学校の夏休み期間等）や時間帯において、生徒の学習スペースとしての利用率が高くなり、本来の利用目的とは異なった利用状況となっている。
- ii オープンスペースは、上記のように市民が誰でも自由に打ち合わせや交流に利用することを目的として運営を行っているが、市民からの利用者アンケートにおいては、「生徒が多くて利用できない」「オープンスペースなのに勉強の人が優先となっている」といった、苦情の意見が寄せられている。
- iii 学習利用者からのアンケートの意見においては、オープンスペースを学習スペースとして認識した上で、勉強しやすい間仕切りの設置要望が寄せられる等、施設目的を誤解している意見が散見される。

また、柏市民交流センター等にはオープンスペースの隣にコワーキングスペースが設置されている。コワーキングスペースは、30人程度が利用できるキャパシティ（120㎡）であり、有料登録制による交流団体等の利用を想定したものとなっている。しかし、開館当初より登録数が伸び悩んでいる。

このような利用状況を踏まえ共同事業体は、オープンスペースの学習利用を緩和させ、一方でコワーキングスペースの利用を促進するために、平成28年7月より以下のような対応を行っている。

- i コワーキングスペースの1日単位の利用料に、生徒料金（割引）を設定する。
 - ii コワーキングスペースの1日単位の利用料に、17時以降利用者の割引を設定する。
- 更に、平成29年10月以降は、オープンスペースの混雑時に利用時間制限を設ける対応も行っている。

このように、両スペースの一部の問題を解消させる施策を取っていることは、評価できるものであるが、現状として、オープンスペースにおける生徒の利用率は高いままとなっている。事実、設置目的に沿った利用形態への誘導の方向性が把握できない。

【結果】

生徒の学習施設としては、本来柏市内にある図書館施設等を利用することが望ましいと考える。一方で、学習目的であっても交流施設に足を運ぶことにより、様々な交流活動への参画の機会を得ることも期待できないわけではない。したがって、生徒の利用に供する現状は認めつつも、以下のような対応を検討することを要望する

- i オープンスペースの設置目的を明示し、「学習スペース」という誤解を解消するよう周知する。
- ii オープンスペース内を生徒が利用できるスペースと、他の交流を目的とした市民が利用できるスペースを区分して、常時両者が利用できる環境を作る。

柏市民交流センター等は新設の施設であり、かつ、柏駅からの利便性も良く、市民交流の場としては大変恵まれた環境にある。より一層交流を目的とした市民の利用を促すためにも、施設の設置目的を強く意識した利用形態への誘導策を具体化するよう要望する。

⑤ 自主事業の企画について（意見）

【現状・問題点】

共同事業体主催による自主事業については、市民の交流や参画を促す魅力ある事業の提供が十分になされているとは考えられず、以下のような問題があると考えます。

- i 柏市民交流センター等は貸館の稼働率が高く、施設内スペースの空きが少ないことから、有償（参加料等の徴収有）による自主事業開催頻度が少ないことは止むを得ないという意識が共同事業体に存する。
- ii 市民団体主催事業との共催も多く、共同事業体としての独自性のある企画が少ない。
- iii 柏市としての地域特性を活かした企画が少ない。
- iv 無償（参加料等の徴収無）による自主事業は毎年同種の企画が繰り返されており、新たな交流のための仕掛けに乏しい。

自主事業については、柏市民交流センター等の施設運営を、新規施設（パレット柏）で行うという環境から、各種市民団体の存在の周知ということに主眼を置いた、活動内容紹介や参加者募集の機会提供等の事業が主として行われている。しかし、施設開設から3年目を迎えている現在においては、既存団体の紹介にとどまらず、共同事業体の経験やノウハウに基づく独自性ある事業や、新たな市民交流の機会を提供する企画等を行っていく段階にあると考えます。

特に柏市民ギャラリーについては、貸館率が高く自主事業は年1回の開催となっており、所管課である文化課主催による事業と共同事業体主催による事業が隔年で行われている。しかし、文化課主催による事業においては、柏市内に美術館がないことから、芸術文化の鑑賞機会を市民に提供することに主眼が置かれており、認知度のある著名な芸術家の作品展が企画される傾向にある。柏市民ギャラリーの共同事業体の企画による自主事業については、芸術文化の鑑賞機会の提供だけではなく、市民の芸術文化活動の支援や文化振興を担う人材の育成、柏らしさの創出・演出等を目的としており、共同事業体による自主事業はまさにこの後者のような目的のもと事業を企画実施することに高い意義が存するものと考えられる。しかし、現在は貸館優先となっており、自主事業開催は隔年であり、ほとんど実施されていない。自主事業は市民の利用機会を大きく制限する程の頻度で行うものではないが、柏市民ギャラリーに来たことのない市民に対し、興味を持ってもらい、足を運んでもらうという目的においては、貸館の制限と考えるよりも、現在の貸館業務の中で、地元芸術家の発表と協働した企画を創り込むことによって、企画を実施することが自主事

業の意義のひとつではないかと考える。

【結 果】

柏市民交流センター等の自主事業においては、地元のアーティストの発掘や発表の場を提供する等の企画により、共同事業体とアーティストが連携して柏の文化を盛り上げていくことにも交流施設の設置目的の意義があると考えられる。したがって、オープンスペース等を利用し、連携のためのネットワーク作りや演出に関するノウハウを持つ専門家（演出・交流）を導入する等、より多くの年代層の市民が興味を持つような企画の立案（主催・共催に拘らず）を要望する。

⑥ 利用者アンケートについて（意 見）

【現状・問題点】

利用者アンケートの実施に関し、アンケート内容が定型化しており、施設運営へのフィードバックを行うことができるアンケート項目が十分に設定されていない。

共同事業体の事業計画においては、サービス向上の取組のひとつとして、利用者の要望の把握と反映を目的とした利用者アンケートを実施することが明記されており、毎年2回の実施・集計報告がなされている。これは、市所管課からの要請に基づく必須施策のひとつでもある。

しかし、アンケートの内容は、市所管課との協議により作成したものということではあるが、一般的な満足度調査にとどまっている。年2回実施されているにもかかわらず、いずれも同様の内容で実施しており、調査結果にも大きな変化がない。確かに、自由記述欄の苦情コメント等への対応はあるものの、施設運営そのものに対する評価や利用者の意識調査、施設に対する潜在的要望等、これまでの施設運営方針の見直しや今後に向けた新たな展開等へ結びつくような、目的や意図をもったアンケートは実施されていない。

【結 果】

事業運営の改善につながる内容、新規企画への要望や一定のターゲットに対しての意識調査等、特定の意図をもって質問事項を設定する等、アンケート対象者・質問事項・実施時期等、多数の施設の運営実績をもつ共同事業体としてのノウハウを活かして、より効果のある多様な手法に基づくアンケートを実施することを要望する。

2. 柏市民交流センター等指定管理業務に係る市所管課の事務について

(1) 事務の概要

① 柏市民交流センター等指定管理業務に係る市所管課

柏市民交流センター所管課：地域づくり推進部協働推進課

柏市民ギャラリー所管課：教育委員会生涯学習部文化課

公有財産に関する柏市全体の財産調整課：総務部資産管理課

総務省の統一的な基準による固定資産台帳に関する所管課：財政部財政課

② 市所管課の事務の主要な内容

i 指定管理者候補者の選定事務の実施

ii 指定管理者との協定等の締結

iii 指定管理者の実施業務に対するモニタリングの実施・公表

iv 指定管理業務の見直しに基づく次期指定期間の仕組みの再構築等

③ 直近のモニタリングの実施時期・公表の有無

平成 29 年度 指定管理者実績評価シート（公表）

平成 29 年度 指定管理者運営結果確認シート（非公表）

(2) 監査手続

財務監査の諸要点及び経済性・効率性・有効性等（3E 監査要点）の検証のために必要と認める次の監査手続を実施した。

① 財務監査実施の監査手続

財務監査を実施するために事務・事業に係る内部統制の整備・運用状況について統制上の要点等を設定して評価し、それを踏まえて、法令及び規則等、並びに各種契約等の内容に係る準拠性等を中心とした監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

② 3E 監査要点検証のための監査手続

監査対象である事務・事業の実施に係る経済性、効率性及び有効性、並びに公平性及び倫理性等の視点で監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

(3) 監査結果

上記の監査手続を実施した結果、次のとおり、指摘事項及び意見を述べることとする。

① 柏市民交流センター等の資産について

ア. 公有財産台帳による施設管理の現状について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市民交流センター等の施設の造作設備が公有財産として認識されていない。そのため、柏市財務規則第 261 条に定める「公有財産台帳等の調整」の対象と認識されていない現状が続いている。したがって、当該設備はすべて、公有財産台帳へ登録されておらず、その状況が明らかにされていない。また、同規則第 224 条に定める「公有財産の管理」の対象と認識されておらず、施設・設備の現況の調査等が適正に行われていない。

柏市民交流センター等の造作設備の概況は以下のとおりである。

- i 平成 28 年 3 月に完成取得された新規の施設内の造作設備である。
- ii 平成 28 年 3 月締結の建物賃貸借契約により柏市が賃借している建物内部に施工した造作設備である。（契約内容は「1. (1) ②オ. 公の施設のその他の情報」参照）
- iii 柏市が施主として実施した造作設備であり、その内容は造作、空調設備及びその電気工事である。各工事の施工内容は次のとおりである。

【柏市民交流センター等の造作工事】

工事契約	税込金額 (千円)	内 容
工事監理業務委託	7,722	
電気設備工事請負	39,420	空調換気の電源設備、電気・電灯設備、電話・LAN・テレビ・放送設備
	4,298	漏水センサー設置、弱電幹線追加、機械警備用配管敷設、空調室外機電源設置等
機械設備工事請負	80,460	空調設備、換気設備、給排水設備、消火設備
	13,543	冷媒管敷設工事追加、空調換気ダクトの変更
建築工事請負	184,680	内装一式
	8,316	エアタイトケース仕様変更、MTGルーム配置変更、トイレ配置変更、多目的スペースB防音仕様に変更、サイン変更
内装設計委託	14,472	内装設計
計	352,912	

公有財産の柏市全体の調整権限を有する資産管理課においては、上記造作設備が地方自治法第 238 条に定める「公有財産の範囲及び分類」に該当せず、公有財産ではないと判断している。

地方自治法第 238 条（一部抜粋）

この法律において「公有財産」とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち次に掲げるもの（基金に属するものを除く。）をいう。

- 一 不動産
- 二 省略
- 三 前二号に掲げる不動産及び動産の従物
- 四以下 省略

資産管理課の判断の過程は以下のとおりである。

- i 地方自治法でいう「不動産」とは、民法で規定されている「土地と土地の定着物」のことをいう。
- ii 土地の定着物とは、「土地に附着せしめられ、かつ、その土地に継続的に附着せしめられた状態で使用される」ものである（「地方公共団体公有財産管理事務質疑応答集」より）。
- iii 柏市民交流センター等の造作設備は、土地に附着して使用するものではないため、地方自治法にいう不動産には該当しない。
- iv なお、建物自体は土地の定着物であるため、不動産といえることができる。しかし、造作設備を建物と一体とみなして不動産と考えた場合でも、建物自体は柏市が所有しているものではないことから、公有財産に該当するものとはならず、柏市公有財産台帳に記録するものとはならない。

資産管理課の判断は、法律や規則の解釈に際して「地方公共団体公有財産管理事務質疑応答集」の一部に依拠した考え方であり、柏市が3億5千万円余の工事により取得した財産である、造作・電気・機械設備の財産価値を無視する解釈である。また、そのような財産価値を有する現実の設備を効果的・効率的に管理する必要があるという点に着目していないことにも問題がある。

これらの造作設備は、建物躯体ではないが建物と一体として利用されるもの（建物附属設備）であり、利用者にとっては直接的な公の施設そのものである。当該造作設備の瑕疵等により、その利用者に損害を与える事態が生じた場合、造作設備の設置者である柏市が当然にその責任を負うことになる。つまり設備の機能を直接的に管理する責任が柏市にあるものと考えられる。また、当該造作設備の施工費用は全体で3億5千万円を要しており、これは単年度で費消する性質のものではなく、適正な管理のもと、所定の年数に渡って施設運営に利用されることを前提とした財政支出であったと考える。

このように、現実の設備に係る財産的価値や機能的価値を適正に評価し、把握・管理すべきものであるにもかかわらず、現状のように当該造作設備が公有財産台帳に登録されず、かつ、適正な管理の対象になっていないことは重要な問題であると考ええる。

なお、資産管理課が示した見解に仮に固執し、造作設備が建物と一体とみなされたとしても、建物自体を柏市が所有していないため公有財産には該当せず、公有財産としての管理対象にはならないと判断する場合、賃借建物に設置する造作設備の記録・管理の取扱いを別途検討しない限り、柏市が3億5千万円も投下した財産を適正に管理することはできない。

また、柏市民交流センター等の市所管課からは、当該造作設備については共同事業体を実施する指定管理業務の中で、空調設備等の保守点検を行っているとの説明を受けた。しかし、公の施設の管理者としては、所定の台帳に財産状況を明らかにし、適正な管理を網羅的に行う責任があり、指定管理業務は、柏市が保有する公の施設に対して適正な管理運営がなされることが前提であることを、再認識する必要がある。

【結 果】

柏市民交流センター等の造作設備を公の施設としての公有財産として適正に認識し、法令や規則でその管理が求められる公有財産台帳に登録し、共同事業体が管理運営を適正に行うことができるよう、柏市としての認識を新たにされたい。

イ. 固定資産台帳の整理状況について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市民交流センター等の造作設備について、総務省が主導する統一的な基準による地方公会計整備促進において要請されている「固定資産台帳」への記載がなされているが、その記載内容は適切ではないものと考えられる。

柏市においては、平成 27 年 1 月に総務省から公表された「統一的な基準による地方公会計整備促進について」を受け、平成 28 年度決算から「統一的な基準」に基づく財務書類の作成と共に、固定資産台帳の整備を行っている。柏市民交流センター等の造作設備についての固定資産台帳への記載内容は以下のとおりである。

【平成28年度固定資産台帳（一部抜粋）】

（単位：年、千円）

資産管理番号	所在	所属課名	勘定科目名	名称	耐用年数	取得年月日	取得価格等	減価償却累計額	現在簿価
15599	柏市柏一丁目7番1-301号	協働推進課	資産／固定／有形／事業／建物	文化交流複合施設_パレット柏（建築）	50	2016/3/31	205,948	4,462	201,485
15600	柏市柏一丁目7番1-301号	協働推進課	資産／固定／有形／事業／建物	文化交流複合施設_パレット柏（電気）	15	2016/3/31	46,652	3,386	43,266
15601	柏市柏一丁目7番1-301号	協働推進課	資産／固定／有形／事業／建物	文化交流複合施設_パレット柏（機械）	15	2016/3/31	100,312	7,281	93,031

この中で、「文化交流複合施設パレット柏（建築）205,948千円」の耐用年数が50年と記載されている。

ここで、耐用年数の意義は、時の経過による資産の使用価値の減少を減価償却費として把握するための基礎値となるものであり、一方資産の将来の取替時期を明示することにより、長期的な資産管理を戦略的に行う基本的データとなるものである。

上記ア. に記載のとおり、当該資産は柏市民交流センター等の造作設備であり、建物躯体ではない。経済的実態を勘案しても、造作設備の耐用年数を50年とすることには、合理性が全くないと考える。

耐用年数決定に際しては、平成 27 年 1 月に総務省から公表されている「統一的な基準による地方公会計マニュアル 資産評価及び固定資産台帳整備の手引き VI 45.」において、原則として「減価償却資産の耐用年数等に関する省令」(昭和 40 年大蔵省令第 15 号。以下「耐用年数省令」という。)に従うこととしている。本マニュアルにおいては、耐用年数決定のための具体的な耐用年数表も併せて提示しているが、これは構築物・建物・物品を対象としたものであり、造作設備は対象としていない。したがって、原則のとおり、耐用年数省令に従って判断する必要がある。耐用年数省令によれば、造作設備については各設備区分に応じ最長 18 年の耐用年数が示されており、この点から判断しても、50 年は適切でない。

【結果】

総務省の統一的な基準による地方公会計の整備促進において、固定資産台帳の整備が求められる理由は、財務書類作成のための基礎資料であるだけでなく、将来の施設更新必要額の推計や施設別のコスト分析といった、公共施設等のマネジメントへの活用を意図しているためである。このような作成目的を踏まえ、資産実態に即した記載を行うことに留意し、耐用年数を再考されたい。

ウ. 柏市所有備品の管理について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市民交流センター等内の備品のうち、柏市が施設開設時に設置した備品（机、椅子、パーティション等施設の基本となる備品）については、共同事業体にその維持管理を委託しているが、その委託に際しては「備品一覧」リストを書面にて交付している。しかし、開設後の年度中に追加で設置した備品（寄贈品等）については、備品の現物納入を口頭で伝達するのみで、書面交付による委託引渡しが行われていない。なお、柏市設置の備品については、共同事業体が毎年実物調査を実施している。上記追加備品についても調査対象となっており確認は行われている。しかし、柏市民交流センター等内の設置備品は多種多量に存在しており、追加設置に限らず異動の際に、現物と書面の照合を徹底していない状況下では、重複や紛失を招く懸念がある。

【結 果】

備品の異動の際には、書面交付により現物との確認を適正に行うことができるよう、徹底されたい。

② 建物賃貸借契約について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市民交流センター等の建物本体は、建物賃貸借契約により柏市が賃借しており、その契約期間は、平成 28 年 5 月 1 日から平成 33 年 3 月 31 日となっており、指定期間と同様に 4 年 11 か月となっている。造作設備の耐用年数や施設の継続性を勘案した場合、現在の契約期間は適切でない。また、債務負担行為も同様に 4 年 11 か月分の支出予定としており、実態を反映した債務負担行為の予算額とは言えないものとする。

建物賃貸借契約は柏市が賃貸人との間で契約するものであり、柏市民交流センター等の指定期間と、必ずしも関連はない。現在の指定期間が終了後も施設の運営は継続することを前提としており、柏市の施設としてはより長期にわたり存続することを意図しているものと解する。

また、本賃貸借契約においては、賃貸借期間が終了する 6 ヶ月前までに、賃貸人及び賃借人のいずれからも何らの申し出がないときは、更に 5 年間継続するという自動継続条項はあるものの、賃貸人の所定の期間までの申し出により契約が終了することも当然にあり得る。また、この契約が解除された場合、又は賃貸借期間が終了した場合においては、柏市の負担で賃借建物を現状（柏市が内装工事着手前のスケルトン状態をいう。）に回復して賃貸人に返還しなければならないという、原状回復義務も負っている。

以上から、現在の建物賃貸借契約においては、平成 33 年 3 月 31 日の契約期間終了後に、施設の移転、耐用年数未経過の設備の除却、賃借建物に対する原状回復義務の履行による

財政支出等が迫られるという、短期間での各種リスクが存在する。

【結 果】

上記記載の、自動継続条項や原状回復義務の契約条項は、建物賃貸借契約においては一般的であり、正当な契約内容であると解するが、公の施設としての運営を目的とし、多額の資金を投入して施設整備を実施する場合には、長期の安定的な運営を行うことが可能な期間や内容を検討し、契約交渉を行われたい。

③ 収支計画書及び事業報告書について

ア. 収支計画書について（指 摘）

【現状・問題点】

平成 29 年度柏市民交流センター等の収支計画書の提出に際し、指定管理者選定提案時の当初収支計画から、前年度実績値を基にした収支計画書への見直しについて、市所管課から共同事業体に対して適時の指導が十分ではないものと考えられる。

柏市民交流センター等は新設の施設であるが、開設初年度の平成 28 年度の収支報告によれば、年度の収支差額は△3 百万円といういわゆる赤字計上となっている。これは、当初想定以上の各種施設管理作業が発生したことによる人件費増加等が主たる要因となっている。新設の施設にあっては、通常見積りの基礎とする過年度データがないため、類似の施設等を基に見積計算を行っていると考えられるが、実際の稼働後にその差額が発生することは、不可避であり、予想されうるものであると考える。また、このような差額の発生は施設開設後年度を通じて把握可能な事象であったと考えられ、年度終了後の収支報告を待たずとも認識できたものとする。しかし、共同事業体は、平成 29 年度の収支計画においてこれらの要因による見積変更を行わず、指定管理者選定提案時の当初収支計画にて、収支計画書を提出し、市所管課はこれを受理している。なお、平成 29 年度事業開始後であっても収支計画の補正の提出を求めることも可能であったと考えるが、収支計画書の補正提出の指導も十分ではなかった。なお、平成 30 年度収支計画書において初めて、指定管理者選定提案時の当初収支計画の見直しを行っている。平成 30 年度収支計画書によれば、前年度までの実績を踏まえ見積集計しており、収支差額は△3 百万円（赤字）と見積もられている。

上記のように、収支計画の見直しが適時に行われなかった結果として、平成 29 年度収支報告においては収支差額が△4 百万円の赤字であるにもかかわらず、下記エ. で記載している果実還元が 3 百万円発生するという、共同事業体に過度の負担を強いる結果となっている。

【結 果】

年度予算は前年度までの実績を勘案し、現時点における適正な見積を行うべきであり、

柏市民交流センター等のような新規施設にあつては、見直しの余地があることを予見し、共同事業体とともに検討する等、実態を反映した適正な対応を実施されたい。

イ. 収支報告書・事業報告書の検査・分析について（指 摘）

【現状・問題点】

「1. (3) 監査結果 ①収支報告書について」及び「1. (3) 監査結果②事業報告書に記載されている稼働率の目標管理について（指 摘）」に記載のとおり、共同事業体より提出された収支報告書及び事業報告書において、収支計算の誤り、区分会計報告の不備、稼働率集計の誤りが判明している。しかし、これらの誤りについては、市所管課からの指摘及び修正指導が行われていない。したがって、共同事業体より提出された年度の事業報告書及び収支報告書に関する検査・分析手続が不十分であると考えられる。

【結 果】

所管課のモニタリングについては、月次定例会への出席や報告書の検査・分析が年度を通じて行われているため、既に確認済みであるという錯覚に陥りやすいことに留意すべきである。事業報告書及び収支報告書については、年度開始前に提出されている事業計画書や収支計画書との整合性や増減比較、また、月次報告書や現地調査における情報との齟齬の有無等を確認されたい。

特に、収支報告については、適正な数値を把握することにより、当該施設の運営状況を分析し、施設の更なるサービスの向上を図ることが可能となる。また、現在の収支報告内容は、将来の指定管理料の水準を決定する際の指標になるものであり、様々な誤りや不明瞭な点がないよう共同事業体を指導すると共に、市所管課としても十分な検証を行うことを要請する。

ウ. 本社事務管理費について（指 摘）

【現状・問題点】

本社事務管理費については、共同事業体より提示されている数値の根拠が明らかでないにもかかわらず、収支計画書の予算額、収支報告書の実績額及び予算実績差額のいずれについても、適切な検査、分析が行われていない。詳細は、「1. (3) 監査結果 ①カ. 本社事務管理費について（指 摘）」を参照されたい。

【結 果】

本社事務管理費については、柏市民交流センター等の指定管理事業に対し実際に発生する費用を個々に積み上げ計算し、その集計内容を計上すべきである。積み上げ計算による金額が、共同事業体の提示する一般管理費割合と近似することが確認された場合に限り、事務手続の効率性を勘案し、比率算定の方法を取り入れることが許容されるものとする。

市所管課においても、共同事業体から所定の積算根拠の提出を受け、内容を確認の上、その妥当性について判断されたい。

エ. 果実還元について（指 摘）

【現状・問題点】

共同事業体との「基本協定書」第 14 条（利益の還元）に規定する果実還元の考え方に妥当性がない。同条の利益還元の考え方は以下のとおりである。

- i 各会計年度の利用料収入が当該年度の収支計画における利用料収入の金額を超えた場合
- ii i の超過した金額の 2 分の 1 に相当する金額を果実還元とし、施設価値向上のための施設備品等の購入に充てる。
- iii 果実還元による備品購入は、指定管理事業収支外の支出として、共同事業体が負担する。

上記の果実還元の考え方に妥当性がない理由は以下のとおりである。

- i 指定管理者募集要項において果実還元の取扱いを設けている理由については、公共施設で多大な利益を得ることは公共性の観点から望ましくなく、利益が計上された場合には所定の還元をすることを目的としているためである。この考え方は収支差額がプラスになった場合を指すものであると考えられ、一般的な会計における利益の考え方にも整合するものである。しかし、現在の果実還元の考え方は、柏市が当初意図していた考え方とは異なった概念であるにもかかわらず、基本協定において採用されている。
- ii 年度の収支計画（予算）は、每期直前年度の実績を基礎に見直しを行うが、見直しにより見積の精度が高まれば、予算と実績の差額は少なくなる。つまり現在の果実還元の考え方は、指定期間の初期にのみ実施されるか、若しくは、少額の実施に限定される考え方であり、指定期間全般を通じて適用されるものではなく、一貫性がない。
- iii また、逆に、指定期間の初期に収支差損が計上されるような状況であっても、収支計画の見積が低かった場合には、果実還元が発生することになる。

この点においても、柏市民交流センター等が新設の施設であり、過去実績がないため収支計画を見積りにくい環境にあるにもかかわらず、収支計画（予算）における利用料収入額を指標としていることに合理性がない。

ちなみに、過去 2 年間の収支実績及び果実還元の状況は以下のとおりとなっており、収支差損が大きく計上されているにもかかわらず、果実還元が実施されるという矛盾した状況となっている。

【収支実績と果実・還元額】

(単位：千円)

年 度	指定期間	指定管理収支差額	果実還元額
平成 28 年度	1 年目	△3,058	1,560
平成 29 年度	2 年目	△4,256	3,355

- iv 「1. (3) 監査結果 ①収支報告書について」にて指摘しているとおり、果実還元額確定前の先行取得の問題、備品等の支出明細の記載間違いの問題、指定管理事業支出との重複計上の問題が発生している。したがって、経理処理においても煩雑さがあり、誤り易い考え方である。

【結 果】

現在の果実還元の考え方は、指定管理者選定時の審査にて承認されたものであるという理由により、特段見直しの検討を行っていない。しかし、上記のような問題点を勘案し、今後の指定管理者選定時の果実還元の考え方を適正化させるためにも、指定管理者選定時の審査においても専門家又は他の委員の実質的な審査の対象となるよう位置付けを行い、果実還元の考え方を抜本的に見直しされたい。

④ モニタリング証跡について（指 摘）**【現状・問題点】**

「柏市指定管理者制度モニタリング指針」（以下「モニタリング指針」という。）においては、適切な管理運営状況の確認、サービスの質の確認、安定的な管理の確認を目的として、市所管課によるモニタリングが要請されている。年度中の具体的な取組は、月次報告書の検査・分析に加え、年2回以上の現地調査が要請されており、市所管課においても施設にて開催される月次定例会時に、現地視察を実施しているということであった。しかし、現地視察の証跡が残っていない。モニタリング指針においては、実地調査チェックシートの提示もあるが、利用されていない。

【結 果】

月次定例会に参加した際に、モニタリング指針に基づく現地調査を行っているのであれば、たとえ、問題とすべき事項がない場合であっても、現地調査の実施証跡を適正に文書にて記録されたい。これは単に証跡の有無だけの問題ではなく、公の施設の管理責任として、市所管課が適正にモニタリングを行っていることの証拠としての意味を持っているからである。証跡のないモニタリングについては、実施されていないという批判に適正に対抗することはできないものとする。

⑤ 指定管理料について

ア. 光熱水費について（意見）

【現状・問題点】

指定管理事業の基本協定書において、光熱水費に関する取り決めがなされていない。光熱水費については、共同事業体の収支において金額的にも大きな割合を占める項目のひとつである。加えて、光熱水費は気象状況等によりその支出額が左右される性質のものであり、共同事業体のコントロール範囲外の支出項目である。このような性質を勘案し、光熱水費については精算項目とする考え方が適当であると考え、柏市民交流センター等の指定管理事業においては採用されていない。

【結果】

光熱水費の予算・執行・決算のあり方として、精算制度を取り入れることは、検討に値するものと考えられる。その精算制度を採り入れる際には、指定期間の各年度での精算の方法もありうるが、指定期間の全体の最終年度に指定期間にわたる過去の予算執行残又は予算超過に対する精算を行う方法もありうるものとする。

共同事業体のコントロール範囲外で発生する光熱水費について、他の支出項目と同様に扱うことは適切でないと考え、精算項目としての位置付けを行うよう要望する。

イ. 指定管理料の見直しについて（指摘）

【現状・問題点】

共同事業体より提出された平成 28 年度及び平成 29 年度の収支報告によれば、2 年度連続して収支差額が赤字となっている（平成 28 年度△3 百万円、平成 29 年度△4 百万円）。また、現在の進行年度である平成 30 年度収支計画においても、△3 百万円の収支差額の赤字を見込んでいる。これらの赤字に対する責任について、いずれも共同事業体負担としている。この点について、合理的な理由が不明であり、特段見直しの検討が行われていない。

【結果】

指定管理者選定時の提案書において、指定管理全期間にわたる収支計画が提出されており、これに基づき指定管理料が定められている。収支計画の策定責任は共同事業体にあり、見積差額についても共同事業体に帰属することになっている。しかし、柏市民交流センターのような新設の施設においては、当初の収支計画においてすべてを予見することが困難であり、見積差額の発生は止むを得ないものとする。収支報告内容を適正に検証した結果、計画と実績に大きな差額が発生し、それが当初合理的に予測できなかった理由によるものであることが判明した場合には、次の更新を待たずに、双方が協議の上で指定管理料見直しの検討を行うべきであるとする。

したがって、当初の計画を大幅に超える費用負担が発生した場合、柏市と共同事業体は均等の立場で真摯に協議を行い、合理的な理由もなく一方だけに負担を負わせることのないよう調整されたい。

ウ. 収支差額の繰越について（意見）

【現状・問題点】

各年度の収支差額の累積金額（繰越）については、報告においてもその取扱いにおいても特段の取決めがない。現在、各年度の収支差額については、共同事業体にすべて帰属すると共に、年度ごとに切り離されている。指定期間における赤字や黒字の取扱いに関する合意がない。そのため、収支計算（実績）の実質的な評価が不十分で、本社事務管理費の実態評価と併せて、収支状況が明確に開示されていないという問題がある。

【結果】

指定管理全期間にわたる累積収支差額の集計・報告は、以下のような点で有益であると考ええる。

- i 単年度収支差額の状況だけでなく、指定期間全体にわたる収支状況が一目瞭然となる。
- ii 当初設定の指定管理料の適否を検討する際には、累積収支差額の水準が比較対象となる。
- iii 将来の指定管理者選定時の指定管理料設定に関する過去データとなりうる。
- iv 上記イ. に記載のように、指定期間途中においても、累積収支差額の状況により、指定管理料見直しの判断材料となる。
- v 果実還元においても、指定期間終了時の累積収支差額がプラスであった時が、指定管理者にとっての果実であり、累積収支差額を基に果実還元を考えることに合理性がある。

以上より、単年度の収支差額と共に、指定期間開始からの累積収支差額の内容を収支計算の中に導入することを双方で協議するよう要望する。

⑥ 利用者調査と利用調整について（意見）

【現状・問題点】

柏市民交流センター等においては、柏市の各種コミュニティ施設所管部署との連携を図り、市民の意識調査を実施すると共に、施設利用の促進を図り、施設間での調整を実施することが期待されているものと考えられる。

モニタリング指針においては、共同事業体が定期的若しくは常時、利用者アンケートを実施することが求められている。そのため、共同事業体においては年2回のアンケート（利

用者満足度調査)を実施している。共同事業体が実施するアンケートについては、「1. (3) 監査結果 ⑥利用者アンケートについて (意見)」に記載のとおり、共同事業体の工夫を要望するところである。

また、平成 30 年度においては、市所管課主導により、柏市民交流センター等の利用団体向けのヒヤリング調査が実施されている。これは、柏市民交流センター等開設から 2 年を経過したため、改めて施設の利用実態を把握することで、従来の設置目的との差異や今後の運営に向けた参考データとすることを目的に実施されたものである。駅前施設であるメリットにより施設稼働率が高いという認識を共有し、当該稼働率の高さに甘んじることなく、このような新たな意図を持った調査を実施することは、施設運営に資する取組である。

一方で、柏市内の他施設との連携や調整という観点での検討・取組が不足していると考ええる。柏市民交流センター等と利用条件が近似している他のコミュニティ施設との間において、同じ柏市管理施設でありながら、互いに競合しており、棲み分けや連携が行われていない。柏市民交流センター等については、公益性のある団体の利用を優先するという取扱いはあるものの、上記記載の平成 30 年度利用団体向けヒヤリング結果によれば、ミーティングルーム利用団体 139 件の内、公益活用団体は 39 件にとどまっており、7 割超の利用は一般団体となっており、利用目的と実態に差異が生じているものと考えられる。また、「柏市民交流センター等開設前の活動場所について」という質問に対し、アミューゼ柏との回答が 23 件、「柏市民交流センター等外の活動場所について」という質問に対し、アミューゼ柏が 17 件とある。これらは、利用者にとって、施設の利用目的による区分意識は特段なく、その時々利便性を重視して利用している実態を表しているものと解釈することができる。

【結 果】

このような状況を踏まえると、施設の本来の設置目的を強く意識して今後の利用者調査及びその後の取組を考える必要がある。したがって、以下のような点を考慮した対応を要望する

- i 利用者のみならず、市民全体に対する意見募集（施設未利用者の意見等）。
- ii 柏市民交流センター等以外のコミュニティ関連施設の市所管課との連携による利用者調査の実施。
- iii ii のアンケート結果を収集し、柏市のコミュニティ施設の所管課内でそれぞれの棲み分けや利用調整を行う等により、施設同士で競合することのないよう連携を図る等。

Ⅲ 柏市国際交流センター指定管理業務及び市所管課の事務執行等について

1. 柏市国際交流センター指定管理業務について

(1) 業務の概要

柏市国際交流センターに係る指定管理業務については、特定非営利活動法人柏市国際交流協会が、平成 28 年 5 月から指定管理者として当該業務を実施している。その指定管理業務の概要は次のとおりである。

① 指定管理業務名及び指定期間

【指定管理業務名】

柏市国際交流センターの管理

【指定期間】

4 年 11 か月

② 指定管理業務の対象施設（公の施設）の概要

ア. 公の施設の設置管理条例上の目的

市民の国際理解を深め、及び市民の主体的な国際交流活動を促進するとともに、本市の国際化の進展に寄与することを目的とする。

イ. 公の施設の建設年月

平成 28 年 3 月 31 日完成

平成 28 年 5 月 1 日開設

ウ. 公の施設の土地・建物等の住所・構造・面積等

柏市柏一丁目 1000 番地 柏駅東口 D 街区第一地区商業・住宅複合ビル 3 階 柏市文化・交流複合施設内：専有面積 44.7 ㎡

エ. 公の施設の直近の改修状況等

特に実績はない。

オ. 公の施設のその他の情報

特に記載すべき事項はない。

③ 指定管理業務の指定期間

平成 28 年 5 月 1 日から平成 33 年 3 月 31 日

④ 指定管理者としての名称

特定非営利活動法人 柏市国際交流協会（以下「国際交流協会」という。）

⑤ 指定管理業務の収支計画及び実績

【指定期間における収支計画】

指定期間における収支計画については、指定管理者選定時提案書（平成 27 年 6 月提出）より次のとおり作成した。

(単位：千円)

収 支 項 目	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度	合計
収入						
講座受講料	9,853	9,853	9,853	9,853	9,853	49,265
イベント参加費	1,669	2,699	1,835	1,545	1,895	9,643
その他収入	340	341	341	340	340	1,702
収入合計 (A)	11,862	12,893	12,029	11,738	12,088	60,610
支出						
職員人件費	5,698	5,791	5,860	5,925	6,005	29,279
臨時職員人件費	3,557	3,605	3,647	3,688	3,738	18,235
事務用消耗品費	243	282	271	255	272	1,323
管理用消耗品費	474	430	435	440	446	2,225
事務費	2,815	2,848	2,865	2,905	2,942	14,375
通信運搬費	2,463	2,902	2,640	2,777	2,685	13,467
インターネット使用料	48	49	49	50	51	247
印刷製本費	881	752	733	754	772	3,892
保険料	151	142	129	125	127	674
複合機等リース料	0	0	0	0	0	0
備品購入費	102	0	0	0	0	102
備品修繕費	0	0	0	0	0	0
ホームページ維持管理	204	208	210	213	216	1,051
租税公課	808	883	840	837	860	4,228
本社管理費	0	0	0	0	0	0
その他支出	3,563	5,063	4,159	3,793	4,244	20,822
支出合計 (B)	21,007	22,955	21,838	21,762	22,358	109,920
指定管理料 (B) - (A)	9,145	10,062	9,809	10,024	10,270	49,310

<主要な増減>

平成28年度については、柏市国際交流センターの新規開設の年度であったため、指定期間が平成28年5月1日から平成29年3月31日までの11か月となっており、他の年度に比して収入、支出が共に少なくなっている。

【平成 29 年度予算・実績比較】

予算及び実績比較については、平成 29 年度収支報告書（平成 30 年 5 月 31 日提出）より次のとおり作成した。

（単位：千円）

収 支	項 目	予算	実績	予算実績差異	
		①	②	③=②-①	
収入	指 定 管 理 料	10,062	9,453	-609	a
	講 座 受 講 料	10,767	11,934	1,167	b
	イ ベ ン ト 参 加 費	2,834	1,274	-1,560	c
	そ の 他 収 入	513	200	-313	
収入合計 (A)		24,176	22,861	-1,315	
支出	職 員 人 件 費	6,368	6,313	-55	
	臨 時 職 員 人 件 費	3,855	4,411	556	
	事 務 用 消 耗 品 費	282	498	216	
	管 理 用 消 耗 品 費	430	328	-102	
	事 務 費	3,448	2,858	-590	
	通 信 運 搬 費	2,702	1,193	-1,509	d
	インターネット使用料	49	61	12	
	印 刷 製 本 費	852	1,217	365	
	保 険 料	142	280	138	
	複 合 機 等 リ ー ス 料	0	0	0	
	備 品 購 入 費	0	0	0	
	備 品 修 繕 費	0	0	0	
	ホームページ維持管理	130	65	-65	
	租 税 公 課	851	889	38	
	本 社 管 理 費	0	0	0	
	そ の 他 支 出	5,067	4,784	-283	
支出合計 (B)		24,176	22,896	-1,280	
収支差額 (A) - (B)		0	-35	-35	

< 主要な増減 >

a : 指定管理料の変更申請（トランス事業△220 千円、グアム事業△229 千円、キャムデン事業△160 千円）により、減少している。いずれも姉妹友好都市側の都合により、

平成 30 年度へ延期となっており、同額、平成 30 年度の指定管理料が増額となっている。

- b : 外国語講座が 16 講座から 18 講座に増えたため、収入が増加している。
- c : 各種イベント収入、フェスタ収入の減少や姉妹友好都市受入事業中止により減少となっている。
- d : 主として姉妹友好都市派遣事業中止により旅費交通費が減少となっている。

⑥ 指定管理業務のうち語学講座の実績

語学講座の実績については、平成 29 年度事業報告書（平成 30 年 5 月 31 日提出）より次のとおり作成した。

【平成29年度外国語受講状況】

年 月	講座定員 (人)	講座数 (回)	延受講者 (人)	柏市内 (人)	柏市外 (人)	男性 (人)	女性 (人)
平成29年4月	18	54	1,296	1,134	162	324	972
5月	18	66	1,584	1,386	198	396	1,188
6月	18	74	1,702	1,480	222	440	1,262
7月	18	74	1,702	1,554	148	436	1,266
8月	18	39	936	819	117	234	702
9月	18	54	1,296	1,134	162	324	972
10月	18	74	1,628	1,554	74	396	1,232
11月	18	67	1,608	1,407	201	402	1,206
12月	18	59	1,416	1,239	177	354	1,062
平成30年1月	18	58	1,392	1,218	174	348	1,044
2月	18	67	1,541	1,340	201	402	1,139
3月	18	50	1,200	1,050	150	300	900
合 計		736	17,301	15,315	1,986	4,356	12,945

【平成29年度日本語受講状況】

年 月	柏教室			柏の葉教室			沼南教室		
	クラス数	授業回数 (回)	延受講者 (人)	クラス数	授業回数 (回)	延受講者 (人)	クラス数	授業回数 (回)	延受講者 (人)
平成29年4月	17	49	277	5	19	38	5	19	32
5月	17	61	384	5	12	26	5	10	17
6月	17	73	482	5	16	29	5	20	32
7月	17	36	216	5	9	19	5	10	18
8月	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9月	18	74	523	5	20	36	5	18	35
10月	18	75	529	5	20	35	5	15	27
11月	18	75	503	5	20	35	5	19	32
12月	18	56	349	5	11	30	5	10	16
平成30年1月	17	60	401	5	14	44	5	14	24
2月	17	68	469	5	20	51	5	19	28
3月	17	53	320	5	15	25	5	9	13
合 計		680	4,453	55	176	368	55	163	274

注：日本語講座クラスに定員は設定されていない。

⑦ 指定管理業務（自主事業を含む。）の実績

指定管理業務（自主事業を含む。）の実績については、平成29年度事業報告書（平成30年5月31日提出）より次のとおり作成した。

【平成29年度における指定管理業務の実績】

（単位：人）

事業区分	事業名	事業項目	細目	回数	実施	参加人員		
						外国人	日本人	
外国人への情報提供に関すること	日本語教室	授業	柏教室	週19～21講座	4月～3月 (夏季/冬季休講あり)	4,453		
			柏の葉教室	週3回		368		
		沼南教室	週2回	274				
		課外学習	柏教室	年1回		7月	18	14
		沼南教室	年1回	10月	9	6		
		日本語スピーチ発表会	年1回	11月	15	38		
		かしわ日本語スピーチ大会		年1回	2月	50	100	
	外国人生活セミナーとネットワーク作り			随時	21	4		
	外国人子供の夏休み宿題支援		年2回	7月～8月	5	16		
	外国人無料法律・行政手続き相談		年6回	奇数月毎に一回	15	24		
	通訳・翻訳ボランティア活動			随時	3	9		
国際化、国際交流及び国際理解活動に関すること	外国語講座等の企画と実施	外国語講座	英会話入門 A	週1回	4月～3月 (夏季/冬季休講あり)			
			英会話入門 B	週1回				
			英会話入門 C	週1回				
			英会話入門 D	週1回				
			英会話初級 A	週1回				
			英会話初級 B	週1回				
			英会話中級	週1回				
			中国語中級 (1)	週1回				
			中国語中級 (2)	週1回				
			韓国語入門 A	週1回				
			韓国語入門 B	週1回				
			韓国語初級 A	週1回				
			韓国語初級 B	週1回				
			韓国語初級 C	週1回				
			韓国語中級	週1回				
			スペイン語入門	週1回				
	スペイン語初級	週1回						
	スペイン語中級	週1回						
				全講座出席合計数	17,301			
		外国語講座等の企画と実施	英語スピーチ大会		年1回	2月	9	69
			Let's talk in English Time		月1回	毎月第2土曜日	10	147
			Let's talk in Chinese		随時		14	59
		国際理解講座及びイベント	国際理解講座		年4回	5月、10月、1月、2月	2	203
			世界の料理教室		年2回	6月、11月	26	24
			日本文化紹介講座及びイベント		年5回	5月、7月、11月、1月、2月	37	43
		イベント関係	かしわde国際交流フェスタ		年1回	9月	1,250	8,750
			柏まつり		年1回	7月	38	15
	各種イベント		ハローウィーン、BBQ、世界のカーニバル等		年4回	5月、7月、10月、1月	141	495
	柏の葉地区事業		カシワの葉トーク、みんなの祭り、2番街祭りなど		年3回	6月、8月、10月	18	706
	国際交流セミナー		出前国際理解講座など		随時		11	256
	国際交流写真展				年1回		15	485
	国際支援事業の企画及び実施		国外災害支援など		随時			16

(単位：人)

事業区分	事業名	事業項目	細目	回数	実施	参加人員	
						外国人	日本人
姉妹・友好都市に関すること	青少年交換派遣事業	トーランス市との交流		派遣及び受入年各1回	4月～8月		
		キャムデン町との交流		派遣	8月		
		グアムとの交流		派遣及び受入年各1回	7～3月、4月		
		承德市との交流		派遣及び受入隔年1回	6月～8月		
	青少年交換派遣事業関連	合同帰国報告会		年1回	10月		130
		派遣生交流会、大学交流会		年2回	4月、8月		36
市民親善使節団交換派遣事業	トーランス市提携45周年記念ツアー		5年ごとに1回	2月		30	
東京オリンピックパラリンピックに向けた対応	異文化交流セミナー	異文化理解のためのセミナー		年2回	3月(2回)	2	56
その他の事業	センター事業関連	柏市国際交流センターかわら版		月1回	4月～3月		
		ホームページの更新			随時		
		利用者への一斉アンケート		年2回	9月、3月		
		ホームページバナー広告			随時		
		利用者拡大への取り組み	イベントボランティア登録等			随時	0

< 自主事業 >

上記記載の事業の内「Let's talk in Chinese」を平成29年7月より毎月1回、自主事業として実施している。

(2) 監査手続

財務監査の諸要点及び経済性・効率性・有効性等(3E監査要点)の検証のために必要と認める次の監査手続を実施した。

① 財務監査実施の監査手続

財務監査を実施するために事務・事業に係る内部統制の整備・運用状況について統制上の要点等を設定して評価し、それを踏まえて、法令及び規則等、並びに各種契約等の内容に係る準拠性等を中心とした監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続(資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等)を実施した。

② 3E監査要点検証のための監査手続

監査対象である事務・事業の実施に係る経済性、効率性及び有効性、並びに公平性及び倫理性等の視点で監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するため

の監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

（３）監査結果

上記の監査手続を実施した結果、次のとおり、指摘事項及び意見を述べることとする。

① 預金口座の区分管理について（指 摘）

【現状・問題点】

現在、指定管理者としての柏市国際交流センターの事業にかかる預金口座については、国際交流協会の独自事業にかかる預金口座とは区分して管理しておらず、両事業の入出金を同一の預金口座として管理している。現状における具体的な問題点や経理上の経緯は次のとおりである。

- i 指定管理業務における預金口座を区分する趣旨に関して、国際交流協会が十分に理解していないこと。
- ii 国際交流協会は、これまでに市所管課から預金口座の区分を要請されていたが、事務処理の煩雑さから一括管理を踏襲していたこと。
- iii 指定管理業務開始以前より国際交流事業に対する補助金を市所管課から受け入れており、指定管理業務開始後も継続して同一口座にて受け入れるという実務を継続していること。

国際交流協会の事業は、指定管理者としての柏市国際交流センターと国際交流協会の独自事業があり、収支計算においては、収入・支出ともに事業目的に応じて区分経理を行っている。しかし、資産・負債については、これまで区分経理は行っておらず、一括管理となっている。資産・負債、とりわけ資金が区分管理されていない状況下では、収支計算においても区分間違い等が発生しやすい状況にある。

以上のような問題点については、会計上の統制が効果的に実施できないという点や国際交流協会の独自事業の会計上、経費の付替えの危険性等が懸念される点に問題がある。

【結 果】

資金については、指定管理業務の適切な運営のための有効な内部統制の整備及び運用のため、指定管理業務にかかる預金口座を独自事業と区分して管理する実務を実施されたい。

なお、上記区分管理については、外部監査での指摘後、平成 30 年 12 月から新規に預金口座を開設し、区分管理を実施している。

② 指定管理業務の会計と国際交流協会独自事業の会計の区分経理について（指 摘）

【現状・問題点】

国際交流協会は、柏市民交流センター内のコワーキングスペースにその事務局機能を有しており、事務局担当者は指定管理業務を展開する柏市国際交流センターと国際交流協会の両事務局を兼務している。また、国際交流協会は各種委員会をその内部に組成しており、委員会の活動においても指定管理業務と独自事業を兼務している。

資金管理については、上記①に述べたとおり一括管理となっており、問題点として指摘したところであるが、収支計算においては、収入・支出ともに以下のような方法で、区分経理を行っている。

- i 会計処理上両事業の部門を区分し、いずれかの区分への関連が明らかな収支については、それぞれの部門へ直接計上している。
- ii 両事業に共通して発生する費用（人件費・消費税）については、合理的な按分比率を算定し、両事業に配賦計上している。

収入・支出の大部分は、いずれかの区分への関連が明らかな内容のものが多く、各部門への区分計上は、概ね適正に集計されている。一方、共通発生費用の按分に際し、すべての費目を職員の業務従事割合により配分を行っていた。共通発生費用の主たる費用が人件費（職員給与・臨時職員給与・法定福利費）であることから、他の費目についても同じ比率で配賦計算を行っていたものである。しかし、人件費以外の費目については、その発生様態が異なることから、職員の従事割合による配賦は合理性に欠ける面がある。

【結 果】

指定管理事業と独自事業の両事業に経費等を配賦する際には、その配賦計算に際して、それぞれの費目の発生様態に応じ、適切な按分基準を設定し配賦計算を行われたい。

③ 領収書管理について（指 摘）

【現状・問題点】

現在の窓口入金業務において発行する領収書の管理方法には、内部統制上整備を要する問題が内在している。

現状における具体的な問題点や経理上の経緯は次のとおりである。

- i 柏市国際交流センターの業務においては、指定管理料を除きその大部分の収入が窓口現金受入れとなっている。
- ii 各種講座開講時期のまとまった集金に際しては、所定の領収書を事前に作成する等の効率的な運用を行っているところではあるが、日々の窓口業務の中で発生する様々な入金受入れ業務に際し、領収書の管理が一元化していない。
- iii 市販の領収書用紙の利用や複数冊同時利用、通し番号管理や書き損じの保管がない

等、基本的な管理体制が未整備となっている。

【結 果】

一般に現金受入れ業務においては、入金時に発行される領収書が現金取引の証跡として重要な意味を持っている。特に、連番管理や書き損じ保管が行われない環境においては、領収書の意図的な廃棄、改ざんによる簿外入金等の危険性が存在する。そのようなリスクを防止するため、領収書の管理体制を見直されたい。

なお、領収書管理については、外部監査での指摘後、平成 30 年 11 月より領収書の連番管理を実施している。

④ 事業報告書について（指 摘）

【現状・問題点】

国際交流協会は柏市国際交流センターの平成 30 年 5 月提出の「平成 29 年度事業報告書」において、指定管理業務の実施報告を行っているが、その中の外国語講座について、参加人数の集計誤りが生じていた。内容は以下のとおりである。

当初報告時：受講者延人数 17,301 人（【平成 29 年度外国語受講状況】（127 頁参照））

再集計後： 受講者延人数 13,240 人

外国語講座の企画実施に関する事業は、指定管理業務の中でも重要な事業と位置付けられており、開催講座数や延受講者数の情報にも重要性があることを認識し、慎重で正確な集計を行うべきであった。

また、外国語講座の年間収入は全収入の中で最も大きな事業収入であり、平成 29 年度実績で 12 百万円が計上されている。このように重要な収入については、収支計算書を作成する段階においても、講座 1 回の受講料が英会話 1,080 円、その他の外国語 860 円であることを勘案した場合、当初の受講者延人数では収支報告書の収入 12 百万円と大きく不整合となる点にも留意すべきであった。

【結 果】

事業報告書の作成・報告に際しては、適正に報告するための内部統制を整備し運用することが重要である。数値の集計に際しては、二重チェック等の体制はもちろん、関連する指標等の整合性を確認する等、正確な報告書の作成開示ができる体制を整備されたい。

⑤ 収支報告書について（指 摘）

【現状・問題点】

国際交流協会は、柏市国際交流センターの平成 30 年 5 月提出の「平成 29 年度収支報告書」において、予算と実績の比較による報告を行っている。しかし、比較対象としている「予算」が、事前に提出されていた「平成 29 年度収支計画書の数値」と相違しており、適

正な報告がなされていない。この「予算」と「平成29年度収支計画書の数値」の不整合に関する具体的な経緯は次のとおりである。

- i 指定管理者選定時の提案書において指定管理全期間における収支計画を提出しているが、その中の「収支計画書（平成29年度）」分について、平成28年8月において、所要の見積修正を認識したため「収支計画書（平成29年度）の補正」を市所管課へ提出している。
- ii 平成29年2月において、姉妹友好都市トーランス市の周年行事が平成30年度へ繰り延べとなったことを受けて、平成29年度指定管理料を22万円減額し、平成30年度指定管理料を同額増額する旨の変更申請を市所管課へ提出している。
- iii 平成29年2月において、上記iiを反映すると共に、他の項目についても所要の再見積りを行い「平成29年度収支計画書」を市所管課へ提出している。
- iv 平成30年5月において「平成29年度収支報告書」を提出しているが、当該報告書においては、上記iiiの平成29年度収支計画書の予算額と実績額の比較を行うところ、上記iの予算額と実績額を比較した報告書を作成し、提出している。（上記（1）⑤ 指定管理業務の収支計画及び実績【平成29年度予算・実績比較】を参照されたい。）

【平成29年度予算】

（単位：千円）

収 支	項 目	提案時 平成29年度 収支計画	(補正) 予算	指定管理料 変更申請	平成29年度 収支計画
		参考	i	ii	iii
収入	指 定 管 理 料	10,062	10,062	-220	9,842
	講 座 受 講 料	9,853	10,767		11,607
	イ ベ ン ト 参 加 費	2,699	2,834		1,350
	そ の 他 収 入	341	513		432
収入合計 (A)		22,955	24,176		23,231

(単位：千円)

収 支	項 目	提案時 平成29年度 収支計画	(補正) 予算	指定管理料 変更申請	平成29年度 収支計画
		参考	i	ii	iii
支出	職 員 人 件 費	5,791	6,368		6,252
	臨 時 職 員 人 件 費	3,605	3,855		3,985
	事 務 用 消 耗 品 費	282	282		278
	管 理 用 消 耗 品 費	430	430		340
	事 務 費	2,848	3,448		3,500
	通 信 運 搬 費	2,902	2,702		3,310
	インターネット使用料	49	49		230
	印 刷 製 本 費	752	852		877
	保 険 料	142	142		198
	複 合 機 等 リ ー ス 料	0	0		0
	備 品 購 入 費	0	0		0
	備 品 修 繕 費	0	0		0
	ホームページ維持管理	208	130		130
	租 税 公 課	883	851		864
	本 社 管 理 費	0	0		0
	そ の 他 支 出	5,063	5,067		3,267
支出合計 (B)	22,955	24,176		23,231	
収支差額 (A) - (B)	0	0		0	

指定管理料については、指定管理者選定の提案時の収支計画に基づき決定されており、国際交流協会の適正な見積が求められるものである。しかし、その後の状況変化により、予算の見直しや補正が生じることは不可避であり、その点で、国際交流協会が所定の時期に補正及び指定管理料の変更申請の手続を行っていることは評価できるものである。しかし、年度報告において、途中経過の予算案（i）をもって予算実績比較を行っており、適正な報告となっていない点に問題がある。単純な取り違え誤りであるとしても、事業報告書作成の内部統制に不備があると言わざるを得ない。

【結 果】

収支報告における予算と実績の差異内容の報告は、当初予見できなかった事象の把握と今後の対応の検討、また、実績集計の誤り等の発見・把握のために不可欠の情報となっている点を踏まえ、適正な対応関係にある予算と実績の対比を行うことができるよう、それらの作成については慎重に行われたい。

⑥ 語学講座の企画等について（意見）

【現状・問題点】

柏市国際交流センターでは指定管理事業として次のような語学講座等を実施している。

- i 日本語教室（入門・初級・中級）
- ii 英会話講座（入門・初級・中級）
- iii 中国語講座（中級）
- iv 韓国語講座（入門・初級・中級）
- v スペイン語講座（入門・初級・中級）

これらの講座の運営は、国際交流協会内部の組織である日本語委員会及び外国語委員会により行われている。しかし、その企画運営には次のような課題等が認められる。

- i 語学講座は、指定管理業務開始以前から国際交流協会が行っている事業のひとつであり、毎年受講者数も安定的に推移している事業ではあるが、運営内容が慣習的となっている側面がある。
- ii 語学講座を修了した受講生に対して、修了証やレベル合格証のような資格認定書等に類するものを発行する方針はないとしている。このことについては、講座修了者に対し達成感を満たす仕組みの導入を検討すべきものと考えられる。しかし、外国語講座は収益が出ている事業であり、収益事業から除外してもらうため、指定管理者は、柏税務署と話し合った結果、外国語講座を修了した受講生に対して修了証やレベル合格証のような資格認定に類するものは発行しない方針をとっているということである。
- iii 語学講座の延長として、語学活用による各種イベントの実施や外国人との交流イベントでのボランティア機会の創出、日本語教室受講者と外国語講座受講者の交流等、交流施設ならではの企画に乏しい。

この点に関して、指定管理者である国際交流協会は次のとおり考えている。

「日本語教室の生徒は日本に来て生活に慣れる為、毎日必死に勉強をしている。彼らは日本で働く事を目的として日本語教室を受講している人が多い中、勉強の時間を削ってまで積極的に日本人との交流などを望む外国人は少ない。また、交流をしたいと思っても余裕がない現状のなか、世界の料理、講演会講師などをはじめ、様々な事業に参加し交流する機会を日本語委員会は提供している。」

このような課題等が存在することを日本語委員会及び外国語委員会だけでなく、国際交流協会全体で共通して認識し、取り組むことが必要であるものと考えられる。このような取組がない限り、従来からの語学講座の実施を継続するだけであり、受講生のニーズを踏まえた交流事業への参加の機会や語学ボランティアとしての活躍の可能性を、結果として閉ざしているものと考えられる。

【結 果】

外国語講座を企画運営する際には、以下のような点を検討することを要望する。

- i 従来からの外国語講座とは別に、受講生の受講目的についてインタビュー等を行うことでニーズを把握しているということであるが、今後も時代のニーズに沿うよう、引き続きそのニーズを的確に把握し、その受講目的に焦点を絞った講座の実施や交流イベント実施についての企画を行う。
- ii 語学講座の修了後に語学ボランティアやイベントボランティア等の機会とその道筋を示すなど、語学講座の受講を踏まえた社会貢献等による社会的な活躍の可能性を提供することにより、国際交流協会が実施する指定管理事業としての社会的付加価値を付与することが可能となる。

⑦ 新規会員制度の創設について（意 見）

【現状・問題点】

国際交流協会は、会員制度を基礎とした組織として運営を行っている。しかし、指定管理業務受託を境にして、当該会員制度に大きな影響を受けた。その経緯は次のとおりである。

すなわち、従来の会員制度においては、日本語教室については受講料無料、外国語講座については受講料を一部割引する特典制度を設けていたが、指定管理業務の受託を機に市民の平等利用の考え方にに基づき、市所管課より指導を受け当該特典制度を実施することができなくなった。

そのような会員の語学講座受講に対する特典制度の廃止を受け、従来からの会員数が大幅に減少（平成 27 年度個人会員 1071 人（内外国人 303 人）⇒平成 28 年度個人会員 687 人（内外国人 34 人）、384 人（内外国人 269 人）の減少）している。これらの環境の激変に対して、国際交流協会は特段の対応策をとることができない状況で、現在まで推移している。

今年度の外部監査のヒヤリング等の過程では、そのような状況を確認し、国際交流協会の現状のリスクを把握し、国際交流協会におけるリスク対応の適切性等を評価する際に、外部監査人として次のような対応策を提案する。

- i 従来からの会員制度とは別に、国際交流協会は指定管理者としての会員制度を創設することで、新規の会員を広げることができないか。
- ii 国際交流協会の従来からの講座事業と指定管理者の事業としての講座事業とを峻別して実施する際に、それらの目的、実施手法、その特典や効果等を見直し、その一環として、会員制度の従来型と指定管理者としての会員制度の新規創設型を整理し運用することで対応することができないか。
- iii 上記 i 及び ii に関して、市所管課に対し新規の会員制度創設を説明し、理解を得る努

力をすることで、実施可能性を探る。

【結果】

指定管理者である国際交流協会の基盤となる会員制度のあり方を巡る現在の経営上のリスクに適切に対応するため、また、利用者の便宜に寄与するため、市民の平等利用という考えも踏まえ、新規会員制度創設の検討を要望する。

⑧ 国際交流協会のボランティア会員について（意見：2件）

【現状・問題点】

国際交流協会は、事務局職員を除きすべて無償ボランティアにて運営されている。平成4年に柏市の姉妹友好都市交流事業をきっかけとして運営を開始しており、当時からの会員が現在もコアメンバーとして、国際交流協会の業務運営を行っている。ボランティア会員の業務は指定管理者としての柏市国際交流センター事業においても同様であり、所定のルールに基づく交通費の実費支給のみにて、様々な事業を運営している状況である。

交流事業におけるボランティアは社会的貢献度の高い存在であるが、一方で、国際交流協会の事業遂行に際しては、所定の業務の質と量を担保する必要があり、無償のボランティアのみに依存することは安定的でないと考える。更に、上記に記載のとおり、設立当初からの会員が現在も業務運営を担っているコアメンバーであることから、会員の高齢化という問題も顕在化しつつある。これまでの国際交流事業の企画や運営上のノウハウの円滑な継承を今後の国際交流協会の主たる課題に位置付けることなしには、無償ボランティア問題を解決することはできないものとする。

【結果①】

姉妹友好都市交流事業への参加者や語学講座の受講者等、指定管理業務によりサービスを提供する一方で、これら国際交流事業に積極的に参加するメンバーを、次代の国際交流協会の事業を担う人材として連携して育成していく諸方策を検討するよう要望する。

【結果②】

また、若い世代の参画等を促すためには、市所管課との連携の中で、有償ボランティア制度の検討も必要である。そのための原資を関連する指定管理業務の経費の中で適正に見積ったり、独自の企業協賛（ファンドレイズ等）の獲得を目指したり、国際交流協会としても経営上の発想の転換を行うよう要望する。

2. 柏市国際交流センター指定管理業務に係る市所管課の事務について

(1) 事務の概要

柏市国際交流センター指定管理業務に係る市所管課の事務の主要な内容については、次のとおりである。

① 柏市国際交流センター指定管理業務に係る市所管課

柏市地域づくり推進部 協働推進課

② 市所管課の事務の主要な内容

- i 指定管理者候補者の選定事務の実施
- ii 指定管理者との協定等の締結
- iii 指定管理者の実施業務に対するモニタリングの実施・公表
- iv 指定管理業務の見直しに基づく次期指定期間の仕組みの再構築等

③ 直近のモニタリングの実施時期・公表の有無

平成 29 年度 指定管理者実績評価シート（公表）

平成 29 年度 指定管理者運営結果確認シート（非公表）

(2) 監査手続

財務監査の諸要点及び経済性・効率性・有効性等（3E 監査要点）の検証のために必要と認める次の監査手続を実施した。

① 財務監査実施の監査手続

財務監査を実施するために事務・事業に係る内部統制の整備・運用状況について統制上の要点等を設定して評価し、それを踏まえて、法令及び規則等、並びに各種契約等の内容に係る準拠性等を中心とした監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

② 3E 監査要点検証のための監査手続

監査対象である事務・事業の実施に係る経済性、効率性及び有効性、並びに公平性及び倫理性等の視点で監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

(3) 監査結果

上記の監査手続を実施した結果、次のとおり、指摘事項及び意見を述べることとする。

① 指定管理者の預金口座管理について（指 摘）

【現状・問題点】

「1. (3) 監査結果 ① 預金口座の区分管理について（指 摘）」に記載のとおり、国際交流協会の指定管理業務と独自事業については、預金口座の区分管理が行われていない。この点については、指定管理業務開始当初、市所管課より区分管理の要請をするが、対応が進まず現在に至っている。区分管理の必要性を認識していたからこそその要請にも拘らず、指導が十分にできなかったことが問題である。

【結 果】

預金口座の区分管理に関して、指定管理者に対して単に区分管理を口頭で要請するだけでなく、区分管理の必要性・重要性を踏まえて管理手法を提示する等、適正な運営のための積極的な指導を行われたい。

なお、上記区分管理については、外部監査での指摘後、平成30年12月から新規に預金口座を開設し、区分管理を実施している。

② 指定管理者の区分経理の確認について（指 摘）

【現状・問題点】

「1. (3) 監査結果 ② 指定管理業務の会計と国際交流協会独自事業の会計の区分経理について（指 摘）」に記載のとおり、国際交流協会の指定管理業務と独自事業については、区分経理が行われているが、市所管課はこの区分経理の内容について特別の確認を実施していない。その結果、前述した問題が見過ごされている。

【結 果】

市所管課は、国際交流協会の預金口座の区分が行われていない状況を認識している。そうであれば、なおさら区分経理のミスや経費の付替えのリスクを懸念すべきであり、リス

クの内容により踏み込んだ検証を行われたい。

③ 事業報告及び収支報告の検査・分析について（指 摘）

【現状・問題点】

「1. (3) 監査結果 ④ 事業報告書について（指 摘）」及び「1. (3) 監査結果 ⑤ 収支報告書について（指 摘）」に記載のとおり、国際交流協会の報告内容に誤りが生じていたが、市所管課からの指摘及び修正指導が行われていない。国際交流協会より提出された年度の事業報告書及び収支報告書に関する検査・分析手続が不十分である。

【結 果】

市所管課のモニタリングについては、上記②に記載のとおり、月次定例会への出席や報告書の確認・分析が年度を通じて行われているところである。そのため、既に確認済みであるという錯覚に陥りやすいことに留意すべきである。年度の事業報告書及び収支報告書については、年度開始前に提出されている事業計画書及び収支計画書との整合性の検証、増減比較、分析の実施、併せて、月次報告書や現地調査における情報との齟齬の有無等を確認することが重要である。また、事業報告書に記載の情報と関連する収支報告書上の数値との整合性についても留意されたい。

④ モニタリング証跡について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市指定管理者制度モニタリング指針（以下「モニタリング指針」という。）においては、適切な管理運営状況の確認、サービスの質の確認、安定的な管理の確認を目的として、市所管課によるモニタリングが要請されている。年度中の具体的な取組としては、月次報告書の入手分析に加え、年2回以上の現地調査が要請されており、市所管課においても施設にて開催される月次定例会参加の際に、現地視察を実施しているということである。しかし、現地視察の証跡が残っていない。モニタリング指針においては、現地調査チェックシートへの提示もあるが、利用されていない。

【結 果】

月次定例会に参加した際にモニタリング指針に基づく現地視察を行っているのであれば、たとえ問題とすべき事項がない場合であっても、現地視察の実施証跡を適正に文書に記録されたい。これは単に証跡の有無だけの問題ではなく、市所管課として、公の施設の管理責任を果たしていることの証拠という意味を持っているからである。証跡のないモニタリングについては、実施されていないという批判に適正に対抗することはできないものとする。

⑤ 収支報告書の作成について（意見）

【現状・問題点】

年度終了後に提出される収支報告書については、予算額・実績額・予算実績差異額・差異理由等の記載が行われているが、市所管課（若しくは行政改革推進課）より所定の書式の提示が行われていないため、国際交流協会の記載内容が十分ではない。

国際交流協会は指定管理者選定の提案時に指定管理全期間にわたる年度毎の収支計画書（「指定管理者制度の手引き」様式第3号）を提出している。しかし、当該収支計画は年度の指定期間が終了するごとに、当然に見直しを行い、翌年度収支計画に際しては、直近の状況を反映した収支計画を策定し、市所管課へ提出すべきものとする。したがって、年度報告においては、これら収支計画の変更状況を示す一方で、直近の収支計画（予算）と実績を比較分析することが適当であるとする。また、予算実績比較においては、単に費目の内訳を記載するだけでなく、どのような費目が、なぜ増減したのかを記載すべきである。

【結果】

上記の点に留意した収支報告書の作成を要望する。下記に収支報告書案を提示する。

【収支報告書のひな型案】

（単位：円）

収 支	項 目	提案時 平成〇〇年度 収支計画	年度開始時 平成〇〇年度 収支計画	平成〇〇年度 収支実績	予算実績差異	実績の摘要 差異内容・理由	前年度 収支実績
		参考	①	②	③=②-①		参考

説明事項：

提案時収支計画と①に違いがある場合の理由

②と前年度収支実績に大きな違いがある場合の理由 等

また、各費目についての増減内容や予算実績差異の記載に際しても、内容を明確に記載するよう指導することを要望する。

⑥ 在住外国人のネットワーク化について（意見）

【現状・問題点】

指定管理者選定の提案時における柏市国際交流センターの運営方針のひとつに、当該センターを拠点として在住外国人のネットワーク化を図るという提案がある。しかし、現在

は国際交流協会の組織内に、在住外国人グループ（KIRAKIC）が活動しているにとどまっておらず、在住外国人のネットワーク作りは進展していない状況にある。

また、在住外国人の生活支援事業においては、柏市国際交流センターは日常的なアドバイスや各種窓口の紹介等を行う一方で、柏市行政窓口である柏市外国人相談窓口が行政手続の相談や支援等を行っており、同じ柏市の行政サービスであるにもかかわらず、連携や情報共有等を行うことなく、個々に活動している状況にある。相談者への対応を通じて、ネットワーク作りを支援していく役割においても拮がりが見えない状況にある。

【結果】

在住外国人が増加していく中で、外国人ネットワークは重要な意味を持っている。一方で、在住外国人情報については、個人情報等の規制もあり、すべての情報を柏市と柏市国際交流センターとで共有することは難しい面もある。しかし、災害発生時の対応、各種交流イベントへの参加促進等のため、一定の情報共有を行い、積極的なネットワーク化及び支援を進めることは有益であると考えます。

災害発生時においては、発生当初の具体的な対応は行政が主体的に行う部分ではあるが、その後の情報発信等においては、柏市国際交流センターの役割も大きなものとなる。そのため日常的に一定の情報を共有し、各種ネットワークへそれぞれの言語で周知伝達する手続を構築しておけば、災害時の効率的でスムーズな対応が可能になると考える。

また、平常時においては、イベント開催等に際し各種ネットワークを通して、外国人の講演や講師等の依頼をすることも可能となり、より幅広い内容でのイベント開催が可能となる。そのことによって、新たな交流の機会や、参加を促すことも考えられる。

更に、在住外国人支援事業においては、柏市外国人窓口等との日常的な連携により、在住外国人がどのようなことに困っているか、そのためにはどのような情報発信が必要か等、日常業務へのフィードバックが可能となる。柏市国際交流センターへ相談に来た外国人に対して、各種ネットワークを通じて交流の機会を紹介することも可能となる。

柏市国際交流センターは利便性のよい場所に設置されており、人が集まりやすい環境にある。このような利点を活かし、かつ、関連部署との連携を行い、在住外国人のネットワーク化を進めていくことを要望する。

⑦ 国際交流協会の今後の方向性に関する柏市としての対応について（意見）

【現状・問題点】

国際交流協会は、「1. (3) 監査結果 ⑦ 新規会員制度の創設について（意見）」に記載のとおり、国際交流協会が指定管理者となったことにより、会員制度に大きな制約を受けており、これにより大幅な会員減少という経営上の激変を招いている。

また、「1. (3) 監査結果 ⑧ 国際交流協会のボランティア会員について（意見）」に記載のとおり、現在の国際交流協会の業務運営においては、無償ボランティアへの依存

やコアメンバー会員の高齢化等による事業の円滑な承継に係る問題がある。

更に、現在の指定管理料は、国際交流協会の指定管理者選定の提案時の収支計画に基づき決定されたものではあるが、国際交流協会は無償ボランティア会員による運営を前提とした収支計画を策定しており、この点を指定管理者選定上の優位性とみていることにも、国際交流協会の今後の方向性に係る問題があるものとする。すなわち、一般の法人経営においては有給スタッフが対応することを前提とした事業遂行が通常であり、適正な財政支出であるかという点で、再考の余地があるとする。仮に、次の指定管理者選定に際し、他の団体が現在と同水準の事業を同水準の指定管理料で受託できるかという点では、コスト面での優劣や、業務実施の質の優劣の面で、適正な競争ができるかという、大きな懸念がある。

そして、国際交流協会がこれまで柏市の国際交流事業で培ってきた事業経験、特に姉妹友好都市交流事業についても、他の団体への委託が難しい部分があるものとする。

このような状況を踏まえた場合、国際交流協会の継続性や将来性と共に、柏市の行う国際交流事業の担い手と今後どのように連携していくのかについて、市所管課において十分な検討がなされていないことを懸念する。

【結 果】

国際交流協会は平成 4 年に柏市の姉妹友好都市交流事業をきっかけとして運営を開始し、その後現在に至るまで、長年にわたり姉妹友好都市交流事業に携わっており、柏市の国際交流事業においては重要な役割を担っていると考える。このような実績を将来へとつなげていくためには、若い世代の育成、専門スタッフの採用、有償ボランティア導入等、仕事として柏市の国際交流事業に深く携わる人材の確保・育成に向けての取組が必要である。特に、2019 年以降日本においては、ラグビーワールドカップ、東京オリンピック・パラリンピックというワールドスポーツイベントが控えており、国際交流事業及びそれに携わるスタッフやボランティアを育成する上で、これまでに無い恵まれた機会が到来しているものと考えられる。この好機を逃すことなく、市所管課が中心となり、柏市としても、この監査結果で述べた現状と問題点及び指摘・意見に対して、組織横断的な対応を行うよう要望する。

IV アミュゼ柏指定管理業務及び市所管課の事務執行等について

1. アミュゼ柏指定管理業務について

(1) 業務の概要

アミュゼ柏の管理運営に係る指定管理業務の範囲は、「アミュゼ柏指定管理者募集時業務仕様書」によると、次のとおりである。

- ア. 事業の企画及びその実施に関する業務
- イ. 利用の許可等に関する業務
- ウ. 利用者への対応業務
- エ. 利用料金の收受、減額及び免除等に関する業務
- オ. 舞台設備等操作、管理に関する業務
- カ. 施設管理に関する業務
- キ. 駐車場管理に関する業務
- ク. 清掃に関する業務
- ケ. 植栽管理に関する業務
- コ. 機械警備に関する業務
- サ. 緊急時等の対応に関する業務
- シ. 選挙時の対応に関する業務
- ス. コミュニティ活動の支援に関する業務
- セ. その他市長が定める業務

また、指定管理業務及び指定期間、公の施設の概要、指定管理者の名称、指定管理業務の収支計画及び実績、業務の実績等の概要は、次の①から⑥のとおりである。

① 指定管理業務名及び指定期間

【指定管理業務名】

アミュゼ柏の管理運営

【指定期間】

第1期：平成25年4月1日から平成30年3月31日までの5年間

第2期：平成30年4月1日から平成35年3月31日までの5年間

② 指定管理業務の対象施設（公の施設）の概要

ア. 公の施設の設置管理条例上の目的

アミューゼ柏の設置管理条例上の目的は、「柏市アミューゼ柏条例（平成10年柏市条例第29号）」第1条に、「市民文化の向上及び福祉の増進を図るため」と規定されている。

イ. 公の施設の建設年月

平成10年10月

なお、開館は平成11年4月

ウ. 公の施設の土地・建物等の住所・構造・面積等

アミューゼ柏の土地・建物等の住所・構造・面積等は、次のとおりである。

住 所	構 造	階 層	面 積
柏市柏六丁目2番22号	鉄骨鉄筋コンクリート造、 鉄筋コンクリート造、一部 鉄骨造	地上5階 地下1階	建築面積：1,418.43 m ² 延床面積：5,569.11 m ² (内訳) 1階：1,312.93 m ² 2階：1,330.84 m ² 3階：676.76 m ² 4階：235.06 m ² 5階：308.43 m ² 地下1階：1,705.09 m ²

出典：アミューゼ柏指定管理者募集時業務仕様書

なお、各室の概要は以下のとおりである。

(単位：㎡、人)

文化施設				近隣センター			
階数	室名	面積	定員	階数	室名	面積	定員
1階	プラザ	153.00	150	1階	会議室A	60.00	30
1階	ホワイエ	80.00		1階	ふるさと協議会事務室	21.00	
1階	リハーサル室	80.00	50	2階	和室1	35.10	24
1階	舞台スタッフ事務室	10.34		2階	会議室B	61.00	30
2階	クリスタルホール	882.38	400	2階	会議室C	44.01	31
3階				料理実習室	82.80	25	
2階	ホワイエ	150.50		3階	工芸室	65.00	25
2階	楽屋1	13.00	5	3階	窯室	17.55	
2階	楽屋2	26.00	10	4階	音楽室	72.75	40
2階	ピアノ庫	15.00		5階	会議室D	37.80	24
2階	主催者控室	7.12		5階	和室2	57.80	48
小計		1,417.34		小計		554.81	
1階	職員事務室					91.53	
1階	資料コーナー					31.12	
3F	幼児室					27.00	20
その他共用部分						3,447.31	
合計						5,569.11	

出典：アミュゼ柏指定管理者募集時業務仕様書

エ. 公の施設の直近の改修状況等

アミュゼ柏において、直近で実施した比較的大規模な改修工事は以下のとおりである。

(単位：千円)

工事完了日	工事件名	金額(税込)
平成27年2月10日	舞台機構設備修繕(シャンデリア昇降装置修繕)	18,792
平成28年3月18日	舞台吊物機構設備修繕	15,768
平成29年3月10日	中央監視装置及び自動制御機器修繕	33,372

出典：工事履歴

オ. 公の施設のその他の情報

アミュゼ柏は、クリスタルホール、プラザ及びリハーサル室（以下「文化施設」という。）と柏中央近隣センター（以下「近隣センター」という。）からなる複合施設である。各施設の特徴は以下のとおりである。

施設名		特 徴
文化施設	クリスタルホール	音楽を中心とした多目的ホールで、コンサート・演劇・講演会など幅広く利用できるコンパクトなホール。国内外の著名な演奏家が絶賛する優れた音響性能を持っている。定員 400 席。
	プラザ	多機能イベントホールで、会議・講演会・絵画や写真の展示・小コンサート・小演劇などに利用できるフラットスペース。定員 150 人。
	リハーサル室	防音設備を備え、各種音楽・演劇・舞踊などの練習やリハーサルに利用できる。定員 50 人。
近隣センター		コミュニティ活動の拠点として、市民に自主的活動の場を提供し、市民相互の交流を支援することを目的とした施設であり、和室、会議室、料理実習室、幼児室、工芸室などを備えている。

出典：アミュゼ柏パンフレット、アミュゼ柏指定管理者募集時業務仕様書より一部抜粋

③ 指定管理者としての名称

【第 1 期指定期間（平成 25 年度から平成 29 年度の 5 年間）】

指定管理者	アクティオ・東葉ビル管理・シグマ共同企業体
構成団体（代表団体）	アクティオ株式会社
構成団体	シグマコミュニケーションズ株式会社
構成団体	東葉ビル管理株式会社

【第 2 期指定期間（平成 30 年度から平成 34 年度の 5 年間）】

指定管理者	A S T N 共同企業体
構成団体（代表団体）	アクティオ株式会社
構成団体	シグマコミュニケーションズ株式会社
構成団体	東葉ビル管理株式会社
構成団体	日本設備管理株式会社

④ 指定管理業務の収支計画及び実績

【指定期間における収支計画】

アミュゼ柏の指定期間第1期における収支計画は次のとおりである。

(単位：千円)

区 分	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
収 入					
指定管理料	113,711	103,495	103,576	103,006	102,665
文化施設利用料	22,971	24,090	24,311	24,532	24,754
文化施設附帯使用料	7,771	8,072	8,150	8,228	8,306
近隣施設利用料	3,923	4,567	4,610	4,654	4,698
近隣施設附帯使用料	208	218	220	222	224
その他収入	52	56	56	56	57
収入合計	148,636	140,498	140,923	140,698	140,704
支 出					
人件費	71,920	71,920	71,920	71,920	71,920
事務費	2,414	2,080	2,080	2,080	2,080
光熱水費	18,907	19,638	19,836	19,838	19,845
施設維持管理費	28,629	29,598	29,825	29,598	29,597
租税公課	3,596	5,753	5,753	5,753	5,753
本社事務管理費	11,190	11,509	11,509	11,509	11,509
前納利用分	11,980				
支出合計	148,636	140,498	140,923	140,698	140,704
収支差額	0	0	0	0	0
(参 考)					
自主事業収入	3,000	3,086	3,086	3,086	3,086
自主事業費	3,000	3,086	3,086	3,086	3,086
自主事業収支差額	0	0	0	0	0

出典：収支計画書

平成25年度は、第1期指定期間の1年目であり、直営期間の平成24年度中に市が収納した平成25年度分の施設利用料金について、市から伝えられた見積額11,980千円を経費に計上しており、同額だけ指定管理料が上乘せされている。

また、本社事務管理費は、本社の販売費及び一般管理費の売上高に対する割合を、当該指定管理業務の直接経費に乗じた金額を基礎としている。なお、前述の前納利用分については直接経費に含めていない。

【平成 29 年度予算・実績比較】

アミュゼ柏の平成 29 年度の予算・実績比較は以下のとおりである。

(単位：千円)

区 分	予 算	実 績	差 異
収 入			
指定管理料	102,665	102,665	0
文化施設利用料	24,754	24,418	△ 336 a
文化施設附帯使用料	8,306	11,240	2,934 b
近隣施設利用料	4,698	4,973	275
近隣施設附帯使用料	224	288	64
その他収入	57	190	133
収入合計	140,704	143,775	3,071
支 出			
人件費	71,920	70,989	△ 931
事務費	2,080	2,955	875
光熱水費	19,845	17,400	△ 2,445 c
施設維持管理費	29,597	29,403	△ 194
租税公課	5,753	5,463	△ 290
本社事務管理費	11,509	11,509	0
前納利用分			0
支出合計	140,704	137,719	△ 2,985
収支差額	0	6,055	6,055
(参 考)			
自主事業収入	3,086	6,571	3,485 d
自主事業費	3,086	8,665	5,579 d
自主事業収支差額	0	△ 2,093	△ 2,093

出典：実績報告書

主な予算実績差異の内容等は以下のとおりである。

a. 実績額にはキャンセル料 369 千円を含んでいる。

- b. 平成 29 年度に限らず、文化施設附帯使用料については、指定期間を通じて毎年度、提案時の想定よりも実績が上回っている。なお、利用料収入実績が予算を上回った分については 50%を市に利益還元している。
- c. 指定管理者によると、照明の L E D 化や効率的な空調の運用により、当初提案時の想定よりも電気代を大幅に削減できたということである。
- d. 当初提案時より予算を修正していないため、予算が実態と乖離している。

⑤ 指定管理業務のうち貸館の実績

アミュゼ柏の平成 29 年度の貸館の実績は次のとおりである。

項 目		目標値 (千円)	実績 (千円)	達成率 (%)	差異 (千円、%)
文化施設	利用者人数	142,200	137,782	96.89	△ 4,418
	稼働率	76.50	70.00	91.50	△ 6.50
近隣センター	利用者人数	88,790	83,501	94.04	△ 5,289
	稼働率	76.50	68.38	89.39	△ 8.12
両施設利用者数		230,990	221,283	95.80	△ 9,707
文化施設	利用料収入	24,754	24,048	97.15	△ 706
	附帯設備使用料	8,306	11,239	135.32	2,933
近隣センター	利用料収入	4,698	4,973	105.86	275
	附帯設備使用料	224	288	128.57	64
両施設利用料収入		37,982	40,550	106.76	2,568

出典：平成 29 年度事業報告書

利用者人数、稼働率は文化施設、近隣センターともに目標値を大きく下回っているが、指定管理者によると、パレット柏の開設の影響が大きかったとのことであり、特にプラザの常連だった十数団体の利用が減少したことが主な要因だったとのことである。

利用料収入については、文化施設の目標達成率は 97.15%であったが、附帯設備使用料が 135.32%と大きく上回ったことで文化施設合計としては目標を達成しており、近隣センターについても営利団体の利用促進等により目標達成となった。

⑥ 指定管理業務のうち自主事業の実績

ア. クリスタルホール

事業名	実施日	出演者	定員	参加者
ヴァスコ・ヴァッシレフ ヴァイオリンコンサート	平成 29 年 4 月 12 日 (水)	ヴァスコ・ヴァッシレフ (ヴァイオリン) 黒岩航紀 (ピアノ)	400 名	100 名
桂春蝶 独演会 落語で伝えたい思い。シリーズ4 「ニライカナイで逢いましょう～ひめゆり学徒隊秘抄録～」	平成 29 年 4 月 28 日 (金)	桂春蝶	400 名	129 名
海老彰子 ピアノリサイタル	平成 29 年 6 月 7 日 (水)	海老彰子	400 名	134 名
歌って健康！歌声サロン	平成 29 年 6 月 15 日 (木)	杉山公章、歌心塾	400 名	257 名
EnTRANS presents ムッシュかまやつ追悼ライブ～Forever Grateful Monsieur～	平成 29 年 6 月 30 日 (金)	EnTRANS、芳野藤丸、原久美	400 名	162 名
亀山勝子&亀山法男の♪ザ・クラシック笑(ショー)！！	平成 29 年 7 月 14 日 (金)	亀山勝子、亀山法男	400 名	117 名
大地の饗宴 Vol. 4～音の世界旅行へ～	平成 29 年 7 月 27 日 (木)	梅津千恵子、古徳景子、小室昌広、尾尻雅弘 他	400 名	193 名
高木ブー・三上洋一 Hawaiian Festival in Kashiwa Vol. 2	平成 29 年 8 月 4 日 (金)	高木ブー、三上洋一 他	400 名	365 名
松島トモ子 コンサート～心に残る歌の贈りもの～	平成 29 年 9 月 21 日 (木)	松島トモ子、山下淳	400 名	225 名
ボニージャックス&ベイビー・ブー ジョイントコンサート	平成 29 年 10 月 24 日 (火)	ボニージャックス、ベイビー・ブー	400 名	233 名
ハイドンカルテット 演奏会	平成 29 年 11 月 6 日 (月)	ハイドンカルテット	400 名	300 名
エスペン・バルグ・トリオ with シリエ・ネルゴール・プレミアム・ジャパントツアー 2017	平成 29 年 11 月 27 日 (月)	エスペン・バルグ、バルルー・ライナット・ポウルセン、シーモン・オルダシュクレーグ・アルパートシェン、シリエ・ネルゴール	400 名	137 名
歌って健康！歌声サロン	平成 29 年 12 月 7 日 (木)	杉山公章、歌心塾	400 名	229 名
Trio MVP 笑顔のクリスマスコンサート	平成 29 年 12 月 22 日 (金)	野中美千代、梅津千恵子、徳川眞弓、宮崎仁、与座よしあき	400 名	247 名
東京大衆歌謡楽団コンサート	平成 30 年 1 月 19 日 (金)	東京大衆歌謡楽団	400 名	255 名
ピアノききくらべコンサート Vol. 2	平成 30 年 3 月 23 日 (金)	徳川眞弓、越智純子、佐々木一実	400 名	375 名

平成 29 年度はクリスタルホールにおいて 16 件の自主事業を実施しており、前年度（12 件）と比較して実施件数は増加している。柏市にゆかりのある高木ブー氏を招聘したハワイアンフェスティバルやピアノききくらベコンサートがほぼ満席となる盛況であったとのことである。

イ. プラザ

事業名	実施日	出演者	定員	参加者
夏休みこどもワークショップ 組立式紙飛行機をとぼそう	平成 29 年 8 月 10 日（木）	田中幸一	40 名	41 名
夏休みこどもワークショップ すけすけモビルをつくろう	平成 29 年 8 月 17 日（木）	武藤舞子 津田活子	40 名	33 名
お正月こどもワークショップ 六角凧を飛ばそう！	平成 30 年 1 月 5 日（金）	田中幸一	40 名	20 名

平成 29 年度はプラザにおいて 3 件の自主事業を実施しており、前年度（3 件）と比較して実施件数に変わりはない。実施時期や内容についても前年度とほぼ同様であるが、家族連れでの参加も多く、夏・冬休みの恒例行事となっているとのことである。

（2）監査手続

財務監査の諸要点及び経済性・効率性・有効性等（3E 監査要点）の検証のために必要と認める次の監査手続を実施した。

① 財務監査実施の監査手続

財務監査を実施するために事務・事業に係る内部統制の整備・運用状況について統制上の要点等を設定して評価し、それを踏まえて、法令及び規則等、並びに各種契約等の内容に係る準拠性等を中心とした監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

② 3E 監査要点検証のための監査手続

監査対象である事務・事業の実施に係る経済性、効率性及び有効性、並びに公平性及び倫理性等の視点で監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳

簿・証憑等関係書類の照合等)を実施した。

(3) 監査結果

上記の監査手続を実施した結果、次のとおり、指摘事項及び意見を述べることとする。

① 指定管理移行前から存在していた市所有の備品の实地棚卸報告について(意見:2件)

【現状・問題点】

アミュゼ柏においては、「アミュゼ柏備品台帳」(アミュゼ柏に設置されている市所有の備品の一覧表)に記載されている市所有の備品について、それらが実在するかどうか年1回实地棚卸の上、市所管課に報告している。具体的な報告方法としては、棚卸の結果、存在が確認されたものについて、物品リストに「有」と表記し、存在が確認されなかったものや内容不明のものについてはその旨を記載し、市所管課に提出している。

なお、実際には物としては存在するものの、故障や老朽化等により事実上使用できないものも含まれているとのことである。事実、監査人が現場視察を行った際にも会議室Cの椅子については座面が裂けているものが散見されたが、これについてはスカートが挟まる等のクレームが出ているということであり、使用に難があるもののひとつの事例である。

しかし、实地棚卸結果の報告は前述のとおり所在の有無の報告にとどまっているため、備品の態様についての情報は盛り込まれていない。

【結果①：指定管理者】

指定管理者としては、市所有の備品の实地棚卸結果の報告においては、単に存在するかしないかの報告にとどまらず、備品の態様についての情報も記載した上で、故障や老朽化等により事実上使用できないものがあつた場合には、取り替えるべきか、廃棄すべきか等、指定管理者としてどうすべきと考えているかという提案型の報告をするよう要望する。

【結果②：市所管課】

市所管課としてはそのような提案型の報告を指定管理者に要求するべきであり、必要に応じて備品の態様等の付加的な情報を記載する欄を設けた所定の報告様式を作成することを検討するよう要望する。

② 指定管理者が購入した施設備品の管理について(指摘:2件)

【現状・問題点】

指定管理者が購入したアミュゼ柏の備品については、市所有の備品とは区別して、「備品台帳(アクティオ購入分)」に登録し、管理している。

しかし、アミュゼ柏の現場視察時に監査人がサンプルで实地棚卸を実施したところ、以

下のような問題点が発見された。

- ア. 指定管理者が購入した備品については、市所有の備品のように個体識別のための番号シールが貼付されていないため、例えば以下のように、同じような名前で登録され、同じような場所に複数存在する備品については、台帳との照合が容易でない。

【台帳との照合が容易ではない備品の例】

品名	所見
液晶プロジェクター	台帳上同じ場所に2台登録されているが、現物は同じ場所に3台存在した。取得日は異なるものの、型式はほぼ同様であるため、どれが台帳に登録されているものでどれが登録漏れのものか第三者が特定するのは容易ではない。
サーキュレーター	台帳上同じ場所に同じ名前で2台登録されているが、現物は同じ場所に3台存在した。1台はアミュゼ柏統括館長の私物であったが、第三者が外見上特定することはできない。
気化式冷風機 RKF-405 C-050053	台帳上同じ場所に同じ名前で3台登録されている。取得日は異なるものの、型式は全く同じであるため、第三者が1件別に照合することは容易ではない。
CDラジカセ	台帳上同じ名前で6台登録されており、うち3台が貸出用として事務室に保管されていることになっているが、実際には事務室に2台しか存在しなかった。1台は廃棄済みとのことであったが、台帳に登録されているどの資産が廃棄済みなのか第三者が特定することは容易ではない。

- イ. 液晶プロジェクター1台及びDVDプレーヤー1台（両者とも貸出用備品であることを示す「アミュゼ柏」シールの貼付あり）について、備品台帳への登録が漏れていた。前者の液晶プロジェクターは、過年度において本来備品費として計上すべきものを誤って修繕費として計上したため、備品費の一覧に記載されず、結果として備品台帳への登録が漏れたものである。また、後者のDVDプレーヤーについては、業者から贈与されたものであり、近隣センターの貸出用備品として使用しているとのことである。なお、備品台帳は年度末に備品費の明細から転記する形で更新されているため、費用科目の誤りや贈与による受入れ等の理由で備品費に計上されていないとそれによって台帳への登録も漏れてしまうことになる。

- ウ. 現場視察実施時の備品台帳には近隣センター貸出用のCDラジカセが合計3台（過

年度購入分2台、平成30年度購入分1台)登録されていたが、過年度購入分の1台は既に廃棄済みであり存在しなかった。備品台帳は年度末に更新することになっているため、期中の減少について備品台帳で適時に把握することができない状態になっている。

- エ. 統括館長が事務室に私物の電化製品を持ち込んでいたが、指定管理者所有の備品であることを示す目印、又は統括館長の私物であることを示す目印がないため、両者の区別が付きにくい状況であった。特に、統括館長が持ち込んでいたサーキュレーターは同じような型のものが指定管理者所有の備品として事務室に複数台設置されており、第三者からは指定管理者所有の備品と統括館長の私物の区別がつかない状況であった。

【結果①：指定管理者】

指定管理者になってから購入した備品についてはどこに何があるか概ね把握しているという楽観的意識が現場にあるものと考えられるが、備品の購入・廃棄等の異動は適時に記録し、台帳を更新しないと適切に管理できるものではない。

「アミューゼ柏管理運営業務仕様書」(以下「業務仕様書」という。)には「指定管理者は、指定管理者の所有に属する物品についても、柏市財務規則に準じて管理するものとします。」(柏市財務規則283条(備品の管理等)参照。)と規定されていることから、例えば下記のような対応により備品の管理レベルの向上に努められたい。

- ア. 備品台帳に記載された資産に固有の番号を付番の上、同一番号のシールを備品現物に貼付するといった個体管理方法を導入する。
- イ. 備品の異動があった都度備品台帳を更新する。なお、備品の受入れについては指定管理者自ら購入した備品のみならず、贈与により受け入れた備品も含める。また、定期的に実地棚卸を行い、台帳と現物の差異を適時に把握し、適切な対応を行う。
- ウ. 可能な限り私物は持ち込むべきではないが、職員の快適な執務環境を整備する上で私物の提供が望ましい場合には、備品と私物を誰が見ても明確に判別できるように、私物である旨がわかるようなシールを貼付する。

【結果②：市所管課】

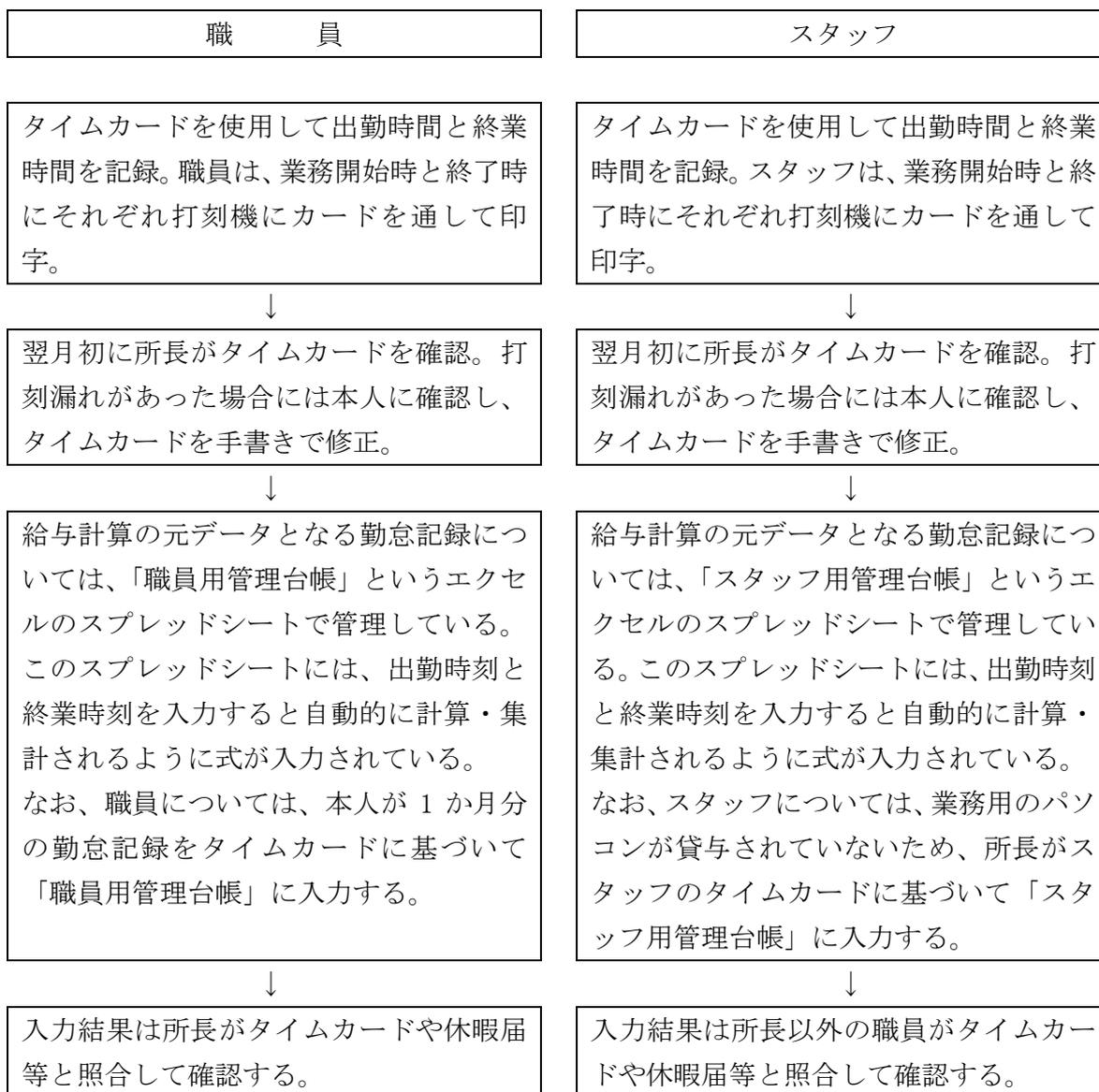
市所管課も業務仕様書において指定管理者の所有に属する備品についても市所有の物品と同レベルでの管理を求めている以上、指定管理者の所有に属する備品についての実地棚卸の実施とその結果の報告を要求すること等により、市所有の物品と同レベルの管理が行われているか確かめられたい。

③ スタッフの勤怠記録の確認について(意見)

【現状・問題点】

アミューゼ柏においては、管理運営業務全般に従事する常勤職員(以下「職員」という。)及び受付業務に従事する臨時雇用のスタッフ(以下「スタッフ」という。)について、次の

ように勤務時間の記録及び確認を行っている。



ここで、入力結果は、所長以外の職員がタイムカード等と照合して確認しているとのことであるが、現場往査時に、任意の1か月分について職員用管理台帳及びスタッフ用管理台帳を閲覧したところ、スタッフ用管理台帳のすべてについて、所長以外の職員による確認の証跡が残されていなかった。

「職員管理台帳」及び「スタッフ用管理台帳」の押印欄の状況

職員用管理台帳		スタッフ用管理台帳	
施設長印	本人印	施設長印	本人印
所長の押印あり	入力者の押印あり	所長の押印あり	押印なし

実際には所長以外の職員が確認しているとのことであるが、内部統制が適切に運用されているかどうかを事後的に客観的に検証できない点で問題がある。

【結果】

所長以外の第三者が確認の証跡を残していないのは、スタッフ用管理台帳の押印欄が「施設長印」「本人印」となっていることに原因があるものと考えられる。ダブルチェックによって勤怠処理の正確性を担保するという内部統制の趣旨に鑑みれば、施設長であるか本人であるかは重要ではなく、入力者と入力者以外の第三者のチェックを要求する様式にすればよい。したがって、スタッフ用管理台帳の押印欄は例えば下記のような様式に変更するよう要望する。

あるべき様式の例

確認者	入力者

④ 日中の施設内巡回業務について（意見）

【現状・問題点】

アミューゼ柏は、不特定多数の人が往来するという施設の特性上、市民が安心・安全に施設を利用するためには防犯に対する十分な配慮が欠かせない。また、施設内の設備の保全や地域のコミュニティの拠点としてのイメージの維持・向上も重要な課題である。事実、監査人による現場視察の際に、エレベーターに汚物がまかれエレベーターの使用を一時停止せざるを得ないというトラブルが発生したほか、過去においても利用者満足を損なうようないたずらが発生している。このようないたずら等の頻度は決して高くはないものの、発生した場合のマイナス・インパクトの影響を勘案すると、いたずら等による設備の破損・汚損等を予防できる仕組みの構築の必要性は高いものとする。

しかし、防犯カメラの設置や専門業者による警備・巡回については、限られた指定管理料予算の中で受容できないコスト増加を招く可能性があることに加え、地域住民が気軽に足を運べる施設のイメージを損なう懸念があるため現実的ではないと考えられる。したがって、いたずら等による設備の破損・汚損等を予防のためにはアミュゼ柏の職員が日中の施設内警備・巡回業務を効果的に行う必要性が高いものとする。

現状では、アミュゼ柏においては特段警備の知見や資格を有している職員が配置されているわけではないため、職員が警備的な視点を常に意識して効果的に施設内を巡回するためにはマニュアル整備の必要性が高いものとする。アミュゼ柏においては、「危機管理マニュアル」が制定されており、犯罪や事故・破損等が発生した際の対応については適切な行動ができるようマニュアルで詳細かつ具体的な手順が定められているが、予防という観点からの日常行動については、「日常の声かけ、気配り、目配り等の防犯行動を頻繁かつ利用者が迷惑にならない程度で実施する」という程度の記載にとどまっている。

【結果】

日中の施設内の警備・巡回業務について警備・巡回業務を担当する職員が効果的な警備・巡回行動を取れるよう詳細かつ具体的なマニュアルを整備するよう要望する。指定管理者の施設管理のノウハウを活かして、どのような声かけが効果的なのか、気配り、目配り等は何に注意してどのように行えばいいのかといった具体的な行動方法をマニュアルに盛り込むことが期待される。

⑤ 貸館事業と自主事業の区分経理について（意見：2件）

【現状・問題点】

「アミュゼ柏の管理に関する基本協定書」（以下「基本協定書」という。）第22条第4項において、「自主事業に係る会計は、管理業務に係る会計、指定管理料に係る会計及び利用料金に係る会計に含めてはならない」と記載されており、自主事業と貸館事業の区分経理を徹底すべき旨が規定されている。

しかし、自主事業に係る費目の計上方法が詳細に仕様書等で規定されていないため、自主事業の実施にあたって間接的に必要な経費であったり、自主事業と貸館事業で共通的に発生する類の費用であったりする場合については、指定管理者は貸館事業に係る会計として計上しており、市所管課としても特に指摘することはなかった。

例えば、下記のような費目については、現状では指定管理者は貸館事業に係る会計に含めて収支報告を行っているが、自主事業を実施するために直接的に又は間接的に要した費用については、自主事業の必要経費であり、本来であれば自主事業に係る会計として計上すべきであることは明らかである。

費 目		現状の会計区分	あるべき会計区分
ア	自主事業の経費（例えば出演料等）を振り込むために要した振込手数料	貸館事業会計	自主事業会計
イ	自主事業の打合せ食事代	貸館事業会計	自主事業会計
ウ	自主事業の打合せ場所に行くための交通費	貸館事業会計	自主事業会計
エ	職員・スタッフの人件費	すべて貸館事業会計	執務時間等によって貸館事業会計と自主事業会計に按分

【結 果①：市所管課】

自主事業に係る費目の計上方法が詳細に仕様書等で規定されていないことが指定管理者の区分経理についての判断を曖昧にしている原因として考えられることから、市所管課は、他都市における事例等を研究の上、自主事業に係る費目の計上方法を仕様書等で詳細に規定するよう要望する。

【結 果②：指定管理者】

上表ア～ウのような費用は自主事業の実施のための必要経費であることに異論はないと考える。指定管理者としては、詳細な規定の整備を待つまでもなく、実態をより適切に反映すると考えられる会計処理を採用した上で収支報告を行うよう要望する。

⑥ 自主事業に係る予算実績管理について（意 見）

【現状・問題点】

指定管理者は、自主事業に係る年度の収支計画を指定期間開始当初から見直していない。自主事業については、新規事業を年々加えており事業の件数が積みあがっている状況であることから、収入、支出ともに指定期間開始時（平成 25 年度）の水準よりも相当上回る金額になることは容易に推測できることである。また、指定管理者は、年次事業計画書においてあらゆる自主事業の実施を計画している旨を定性的情報として毎年度更新して記載しているが、一方で自主事業収支計画書に示されている定量的情報は指定期間開始当初より更新されておらず、整合が取れていない。

【自主事業の予算・実績の推移】

(単位：円)

	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
	予算	実績	予算	実績	予算	実績
自主事業収入	3,000,000	2,123,726	3,086,000	2,998,573	3,086,000	2,534,000
自主事業費	3,000,000	2,584,780	3,086,000	4,319,485	3,086,000	2,811,290
自主事業収支差額	0	△ 461,054	0	△ 1,320,912	0	△ 277,290

	平成 28 年度		平成 29 年度	
	予算	実績	予算	実績
自主事業収入	3,086,000	4,996,982	3,086,000	6,571,422
自主事業費	3,086,000	4,569,278	3,086,000	8,664,516
自主事業収支差額	0	427,704	0	△ 2,093,094

指定管理者によると、自主事業については貸館業務の実施を妨げない限度において指定管理者のリスクと責任で実施することとされており指定管理料の枠外であることから、予算実績差異分析の必要性を認識しておらず、自主事業の予算数値については更新していないということである。

しかし、指定管理者は、指定管理事業と合わせて全体として採算が取れる範囲で自主事業を実施しているものと考えられることやアミュゼ柏の設置目的を達成するためには、貸館事業と合わせて、効果的な自主事業を継続していくことが重要であると考えられる。そのことから、自主事業についても実態に即した収支計画を作成して集客が少なかった原因や経費が多額に発生した原因等を分析し、次回以降の計画に反映させていく等、実効的な予算管理を行う必要があると考える。

【結 果】

指定管理者として効果的な自主事業を継続して実施し続けていくためには、財務の面で自主事業のPDCAサイクルを回して収支を改善させていく必要がある。そのために、実態に合った自主事業の予算を策定し、実績との差異を分析・評価するよう要望する。

2. アミュゼ柏指定管理業務に係る市所管課の事務について

(1) 事務の概要

① アミュゼ柏指定管理業務に係る市所管課

地域支援課

② 市所管課の事務の主要な内容

- i 指定管理者候補者の選定事務の実施
- ii 指定管理者との協定等の締結
- iii 指定管理者の実施業務に対するモニタリングの実施・公表
- iv 指定管理業務の見直しに基づく次期指定期間の仕組みの再構築等

③ 直近のモニタリングの実施時期・公表の有無

平成 29 年度の指定管理業務に係るモニタリングの実施状況は、次のとおりである。

種 類	実施時期	公表の有無
年次事業計画書	事業年度開始前	無
年次収支計画書	事業年度開始前	無
月次事業報告書	毎月終了後	無
年次事業報告書	年度終了後	無
利用者アンケート	適宜	有
実地調査	平成 30 年 3 月	無
指定管理者実績評価シート	年度終了後	有
指定管理者運営結果確認シート	年度終了後	無
財務状況調査	指定管理者の決算期後	無
労働条件審査	適宜	無

(2) 監査手続

財務監査の諸要点及び経済性・効率性・有効性等（3E 監査要点）の検証のために必要と認める次の監査手続を実施した。

① 財務監査実施の監査手続

財務監査を実施するために事務・事業に係る内部統制の整備・運用状況について統制上の要点等を設定して評価し、それを踏まえて、法令及び規則等、並びに各種契約等の内容に係る準拠性等を中心とした監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

② 3E 監査要点検証のための監査手続

監査対象である事務・事業の実施に係る経済性、効率性及び有効性、並びに公平性及び倫理性等の視点で監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

(3) 監査結果

上記の監査手続を実施した結果、次のとおり、指摘事項及び意見を述べることとする。

① 指定管理者が取得した備品等の所有権等のあり方について（意見）

【現状・問題点】

業務仕様書では、指定管理者が指定期間中に指定管理料で購入した物品については、指定管理者の所有に属するものとしている。ただし、指定期間の終了時等において市への帰属等について協議するものとする規定されている（業務仕様書 17 (3)）。なお、ここでは「物品」という用語を使用して規定されているが、地方公共団体が通常「物品」という際には「備品及び消耗品」を意味する。そのため、この項では「備品等」と表現する。

この業務仕様書の規定によれば、指定管理料により購入した備品等について、指定期間中は指定管理者に所有権が帰属するものの、但し書きがあることによって、指定期間の終了後においてその備品等の所有権は市へ移転することを前提に協議することを規定しているものと解される（「・・・協議するものとします。」と規定されている。）。また、業務仕様書においては、「指定管理者は、指定管理者の所有に属する物品についても、柏市財務規則に準じて管理するものとします。」という規定も設けられている。本来、指定管理者に所有権が帰属する物品であればどのような方法で管理しようと指定管理者の任意であるとも考えられる。しかし、業務仕様書上では市の所有に属する物品と同様の管理を求めていることから、指定期間の終了後における所有権の市への移転を意図しているものと監

査人としては読み取れる。

一方、基本協定書においては、指定管理者が「自己の費用と責任で」取得した備品等（当初、市が準備した備品等ではないもの）については、指定期間が満了したときには、原則として指定管理者が撤去して持ち帰ることとなっている。なお、市との協議で合意したときには、指定管理者は市に対して、又は市が指定した者に対して、当該備品等を引き渡すこともできる旨、規定されている（基本協定書第 35 条第 2 項第 2 号）。

そもそも、指定管理者が指定期間に取得する物品には、経費負担の面で少なくとも 2 種類存在するものとする。ひとつは、指定管理料で物品を取得する場合（A）で、もうひとつは指定管理者の独自財源で物品を取得する場合（B）である。そのうち前者（A）については、指定管理料をもとに、市が当初準備した備品等の買い替えとして購入する場合 [A - 1] と市が当初準備した備品等以外で指定管理業務を行うため必要であるとして市と協議したうえでその備品等を購入する場合 [A - 2] である。同じく、後者（B）についても、指定管理者の「自己の費用と責任」のもとで、市が当初準備した備品等の買い替えとして購入する場合 [B - 1] と市が当初準備した備品等以外で指定管理業務を行うため必要であるとして市と協議したうえでその備品等を購入する場合 [B - 2] である。

このような関係を整理する意味で次の表を作成し、現在の業務仕様書の規定と基本協定書の位置付けがどのようなものであり、網羅性があるのかどうかについて検証することとする。

【指定管理者の備品等の取得とその充当財源及び所有権等の関係】

区 分		備品等取得充当財源	
		指定管理料：A	「自己の費用・責任」：B
取得備品等	別表記載備品等：1	[A - 1]	[B - 1]
		所有権：指定管理者 業務仕様書 17(3)	規定なし。 「果実の還元」ではあり得る。
	別表記載以外備品等：2	[A - 2]	[B - 2]
		規定なし。 協議によりあり得る。	所有権：指定管理者 基本協定書第 17 条第 2 項

前記の業務仕様書 17 (3) の事例は、[A - 1] の場合であり、一方、基本協定書第 17 条第 2 項の事例は [B - 2] である。しかし、[A - 2] と [B - 1] の事例は協議により、又は「果実の還元」という現在の仕組みに基づき、可能性があるものであるが、業務仕様書や基本協定書にはその備品等の所有権のあり方に関する規定が存在しない。そのため、潜在的には指定管理者がそれらで取得した備品等の所有権のあり方について、市との合意がない状況で所有権等が曖昧なまま、事実上、管理が進められる危険性が識別される。

【結 果】

指定管理者が当初から市が準備した備品等以外のものを、指定管理料を充当財源として購入した場合（前述の表の[A - 2]）や指定管理者が「自己の費用と責任」で当初から市が準備した備品等を購入した場合（前述の表の[B - 1]）について、その所有権の帰属のあり方やそれらの指定期間終了後における取扱いについて、業務仕様書においても市の考えを明確にし、また、基本協定書においても明記するよう要望する。

この項ではアミュゼ柏の指定管理業務における指定管理者取得の備品等に係る所有権等のあり方について述べているが、他の指定管理業務の仕様書や基本協定書にも概ね同様の内容が含まれているため、他の指定管理業務の案件についても同様の意見とする。

② 使用不可能になった市所有備品の取扱いについて（指 摘）

【現状・問題点】

アミュゼ柏の地下倉庫を視察したところ、使用不可能になった大量の古い椅子や机等が相当なスペースを占拠していた。指定管理者によると、使用不可となった市所有備品が廃棄処分されることなく、長期間放置されているということであった。例えば、次の表に記載されている資産は、指定管理者による市所有備品の実地棚卸の結果、既に用途から外れていることが確認されているものである。しかし、その大部分が未だ廃棄処分されずに地下倉庫に置かれたままになっているものと考えられる。当然に市の備品台帳からも廃棄する手続が必要である。

【参考：地下倉庫に放置されている使用不可能な資産の例】

分類	品名	台数	備品番号
A-04	会議用テーブル	9	2869, 2870, 2872 ほか
A-04	テーブル	7	3242, 3244, 3245 ほか
B-05	ロビーチェア	14	2847～2860
B-05	椅子	41	2955～2963, 2965～2994 ほか
B-05	ダイニングチェア	25	3005～3029
B-05	打合せ用椅子	4	3233～3236
F-01	ゴミ箱	14	3182～3184, 3187～3197

出典：指定管理者による実地棚卸結果より集計

【結 果】

使用不可能になった備品については、規則に基づき廃棄処理の手続を行い、定期的に廃棄処分を行われたい。

③ 施設内で発生したトラブルに対する関与について（意見）

【現状・問題点】

アミュゼ柏の現場視察を実施した際に、エレベーターに汚物がまかれ、エレベーターの使用を一時的に停止せざるを得ないというトラブルが発生していた。また、過去においてもトイレのいたずら等、利用者満足を損なったり施設のイメージ悪化を招いたりするようなトラブルが発生している。なお、これらの事件については発生原因の推測はされているものの特定には至っていない。

トラブル発生時においては、市所管課は指定管理者から速やかにトラブルの概要について報告を受けているほか、月次の定例会議等の場で指定管理者によるその後の対応についての報告を受けている。

しかし、定例会議の議事録の閲覧や指定管理者からの回答によると、市所管課からのフィードバックは「慎重な対応をお願いします」といった漠然とした指示にとどまっており、対応は事実上指定管理者任せになっていることが伺える。

【結果】

施設の利便性を損なったりイメージを悪化させたりするおそれのある事件を予防することは施設財産を所有する市にとっても重要なテーマであることは言うまでもない。したがって、市所管課としては、指定管理者の報告を受け入れるだけでなく、主体的に指定管理者と協議を行い、その原因の特定をし、再発防止策の策定に当事者意識をもって関与する必要がある。市所管課としては、施設の保全やイメージの維持・向上のために指定管理者の専門性をより効果的に引き出せるような対応を考え、誘導することに努めるよう要望する。

④ 修繕費に係る市と指定管理者との間の負担基準について（意見）

【現状・問題点】

基本協定書では、修繕費の負担に関して次のとおり規定している。

（管理施設の修繕）

第16条 管理施設の修繕については、1件につき1,300,000円（消費税相当額及び地方消費税相当額を含む。）以上のものについては甲（市）が自己の費用と責任において実施するものとし、1件につき1,300,000円（消費税相当額及び地方消費税相当額を含む。）未満のものについては乙（指定管理者）が自己の費用と責任において実施するものとする。

2 乙は、管理施設の修繕を行おうとするときは、あらかじめ書面により甲の承認を得なければならない。

3 前項の規定にかかわらず、乙は管理施設の修繕が緊急を要するときは、あらかじめ甲の承認を得ることなく、管理施設の修繕を行うことができる。この場合においては、乙は、当該修繕の終了後、速やかに書面により甲に報告をしなければならない。

市所管課によると、現在の130万円という客観的な根拠が薄い修繕とみなす金額基準については、柏市財務規則第140条に定める制限付き一般競争入札の対象とならない最大限の金額を準用しているということである。しかし、この基準は指定管理者との修繕費の負担関係の基準額に準用すべき合理的な根拠にはなりえないものとする。

130万円未満の工事でない指定管理者自ら実施できないというのでは、130万円を超えないように部分的な修繕しかできなかつたり、無駄な契約分割の手間が発生したりすることが懸念される。そして、民間のノウハウを活かした修繕工事の柔軟な実施に制約が伴うことになり、市のコスト削減及び民間の専門性の活用という指定管理者制度の趣旨にもそぐわないものとする。

【結果】

機能追加等、施設の財産的価値を高めるような工事支出、すなわち資本的支出に該当するような工事については、施設の所有者である市が負担する一方で、機能維持のための修繕工事については施設の管理者である指定管理者が負担するという関係が妥当であるとする。

したがって、修繕費に関しては1件当たりの金額基準で負担関係を定めるのではなく、予算の範囲内においては1件当たりの金額の多寡にかかわらず原則として指定管理者が実施することとし、予算策定時に想定しえなかった突発的な修繕工事が発生したこと等によって修繕費が予算を超えるような場合には、市と指定管理者が協議の上、精算を行うという精算方式を導入することを検討するよう要望する。

⑤ 光熱水費の精算方法について（意見）

【現状・問題点】

アミュゼ柏の光熱水費の実績額は平成29年度において1,740万円であり、財務的な重要性は相当程度高いと考えられる。しかし、現在、基本協定書においては光熱水費の取扱いについて明確なルールが設定・合意されていない。この光熱水費の計画上の積算は、過去の支出実績を踏まえて指定期間にわたり積算しているものと考えられる。その過去の支出実績において、異常気象等の影響により、電気料や水道料金等について通常の年度と比較して大きく費用が嵩んでしまった場合などは、予算を超過したり、逆に、少ない費用で済んでしまったりする場合もありうることである。そのような危険性等に対応するためには、次の方法での取扱いが考えられる。

- i 光熱水費の予算を過去数年間の実績の中で高めの年度の支出実績に併せて、予算額

を予め高水準で確保する方法。

- ii 光熱水費の予算を過去数年間の実績の中でも、異常に高い場合と異常に低い場合とを除き、平均的な支出水準を算定し、その額で予算額を設定しておき、異常気象等の影響で予算額を超過する支出実績が見込まれることが確実な場合には、別途協議する方法。
- iii 光熱水費の予算を過去数年間の実績に基づく平均値の算定によって設定する方法。

これらの方法のうち、何れの方法で光熱水費の予算を設定しているかによっては、年度予算の執行後における予算の執行残額を精算する必要が生じる場合がある。例えば、iの方法では、年度予算の設定上、過去数年間の実績の中でも高い支出実績に合わせて予算を確保しているため、執行残が通常の年度では多めに残る可能性が高い。その場合、その光熱水費を精算しない場合、指定管理者の剰余金の発生に結果として寄与することになる。又は、指定管理者が対応しなければならない公の施設の小破修繕等のように、施設管理の修繕費の予算超過の場合に対応するための流用財源として事実上使用することとなることも考えられる。このような弾力的な資金充当を指定管理者と市所管課の間で合意したとしても、その結果としてなお、予算の執行残が生じた場合、公の施設の管理運営上のインセンティブ（コスト削減の効果等の成果）として、その分の剰余金を認めることが適切であれば、年度終了後、光熱水費の予算残額に関する発生原因の調査と評価を行う必要が生じるものと考えられる。

一方、iiの場合、異常気象による光熱水費の異常な支出による影響を除く、平常年度での支出規模で予算を設定した場合、予算以上の支出が生じた場合の超過額と予算に満たない支出の場合の執行残額について、それぞれの適切な対応方法を指定管理者と市所管課との間で合意しておく必要がある。しかし、現在はそのような合意は存在しない。iiiについてもiiと同様な事態が想定されるものであり、双方の間で事前の合意が必要であるものとする。

iからiiiの何れにしても、光熱水費の予算規模は指定管理業務の費用のうち大きな割合を占める項目のひとつであるため、光熱水費の剰余金の発生態様、又はその予算超過額の発生態様を指定管理者の実績報告に基づき、調査・分析し、その結果を踏まえて、指定管理者のコスト削減努力の結果と認められる部分があれば、その部分の予算残は指定管理者の正当な剰余金として認め、一方、自然現象による光熱水費の異常な支出の結果、予算残の発生又は予算超過であると認定される場合は、前者への対応は精算の必要性を検討することが適切であり、後者の対応としては、追加予算措置の可能性を検討することが適切であると考えられる。

このような対応を前提とする仕組みとしては、光熱水費の予算・執行・決算のあり方の中に、精算制度を取り入れることも検討に値するものと考えられる。その精算制度を採り入れる際には、指定期間の各年度での精算の方法もありうるが、指定期間の全体の

最終年度に指定期間にわたる過去の予算執行残又は予算超過に対する精算を行う方法もありうるものとする。

現在は、光熱水費という予算規模の面でも重要性が高い科目の執行状況について、財務的にも双方が曖昧な対応をとり続けており適切ではない状況であるとする。

【結果】

公の施設の管理運営に必要な光熱水費は財務的にも重要性の高い予算項目であるが、その予算設定や予算執行の結果としての残額又は予算超過額の取扱いについて、明確な取扱い方針を持っていないものとして認識される。このように指定管理の費用負担上の役割分担が不明確な状況を改善するためにも、光熱水費の適切な予算設定方法やそれに対応する予算執行後の精算制度の導入など、公の施設の管理運営の実態に合った光熱水費の取扱いルールを指定管理者と市所管課の間で合意することを要望する。

⑥ 本社事務管理費の評価について（指 摘）

【現状・問題点】

指定管理者が毎年度報告しているアミュゼ柏の収支決算表によると、本社事務管理費の予算と実績が毎年度同額となっている。実績額が予算と同額であるのは明らかに不自然であるが、所管課はそのことについて認識しているものの、その理由については指定管理者に対して特段追及しておらず、本社事務管理費の実績値についての内容の詳細を把握していない。

指定管理料の積算については、控除方式を前提にすると、「指定管理料＝支出総額－収入総額（利用料等）」の算式で算定されるものであり、指定管理者が得るべき利益が明示されていないことから、本社事務管理費には事実上の利益を含んで積算するという実務が一般化しており、指定管理事業の真のコスト総額が不透明になっているものと考えられる。

しかし、本社事務管理費の見積額が真の実績額と比較して過大であれば指定管理料の返還を求めることが必要になることも想定されるため、所管課としては本社事務管理費の真の実績額の把握に努める必要がある。現状においては、指定管理者が本社事務管理費の真の実績額を市に対して開示していない中で、所管課としても何ら具体的な検証を行っておらず、本社事務管理費の真の実績額の把握の努力を怠っていると看做されるを得ない。

【結果】

指定管理者の説明によると、本社事務管理費は案件の事業規模（＝総収入）に所定の一般管理費比率を乗じて計算したということである。

現状

本社事務管理費実績額 = 予定総収入額 × 予定管理費率

・・・ 実績額と位置付けることはできない。（いわゆる標準原価に相当する）

実績額①

本社事務管理費実績額 = 実績総収入額 × 予定管理费率

・・・ 「原価計算基準」四（一）1における実際原価の概念を斟酌すれば、配賦基準に実績値を用いている限り、実績値と位置付けることは可能と考えられる。

実績額②

本社事務管理費実績額 = 実績総収入額 × 実績管理费率

・・・ 本来の本社事務管理費実績額と考えられる。

したがって、原価計算基準の考え方を斟酌すれば、一般管理费率については当初の見積比率を使用して計算したとしても実績総収入額に乗じて算定していれば実績額とみなすことも可能であると考えられる。しかし、本来であれば一般管理费率についても年度ごとの実績の率を使用して一般管理費実績額を算定することが指定管理事業の真のコスト総額を評価する上では望ましいものとする。

指定管理者によれば管理費について年度ごとに大きな変動はないということであり、市所管課もそのような説明を受けているものと考えられるが、本社事務管理費の評価にあたっては指定管理者に対して一般管理費実績率の算定資料を要求し、その算定根拠を精査しあるべき実績額等に基づいた評価を実施されたい。

⑦ 利益の還元の考え方について（意見）

【現状・問題点】

基本協定書では、利益の還元に関する条項（以下「利益還元条項」という。）を次のとおり規定している。

第14条 乙は、各会計年度の利用料金の収入額が当該会計年度の収支計画における収入額を超えたときは、当該各会計年度の利用料金の収入額から当該会計年度の収支計画における収入額を減じて得た額の2分の1に相当する額（その額に1円未満の端数があるときは、これを切り捨てた額）の金銭を、甲の発行する納入通知書の定めるところにより、甲に納付しなければならない。（以下省略）

指定管理料は、収支計画上の指定管理事業経費から利用料金収入を控除して算定するという控除方式の考え方で積算されている。そのため、i 利用料金収入の実績が予算を超えた場合には結果として指定管理料が過大だったことになり、ii 利用料金収入の実績が予算を下回った場合には結果として指定管理料が過小だったことになる。また、iii 指定管理事業経費の実績が予算を下回った場合には結果として指定管理料が過大だったことになり、iv 指定管理事業経費の実績が予算を超えた場合には結果として指定管理料が

過小だったことになる。

ここで、iについては、指定管理者が収入予算を不当に低く見積もることで不当に多額の指定管理料を支払う可能性があるため、これを牽制する目的で上記利益還元条項を用意しているものと考えられる。しかし、基本協定書にはivに関する記載がない。仮に予算等の策定段階で見積もられていない価値ある指定管理業務の実施により、利用料金収入が予定より増加した場合、収支計画や予算の策定段階で指定管理料の額がその分過少に算定されていることとなる。そのため、経費増加を伴う適正な追加的努力により追加的収入が生じた場合に、追加的収入についてのみ利益の還元として取り扱われるという不合理が生じる可能性がある。民間のノウハウを活用して住民サービスを向上させるというインセンティブを指定管理者に与えるためには、上記iに加えてivの場合についても利益還元にあたって考慮すべきと考える。

なお、iiは利用料金収入の予算達成に対するインセンティブを与えるもの、iiiはコスト削減のインセンティブを与えるものと考えられるため、基本協定書等で特別には規定していないものと考えられる。

【結 果】

利益還元については、iの場合に加えてivの場合を考慮するよう、基本協定書の見直しを検討するよう要望する。例えば、適正な追加的努力の結果として追加的収入があった場合のコスト増加分を利益還元額の計算上どう考えるかについては、市と指定管理者で協議を行うこととする旨の文言を利益還元条項に加えることが考えられる。

⑧ 自主事業に係る施設利用料の取扱いについて（指 摘：2件）

【現状・問題点】

アミュゼ柏においては、指定管理者が自主事業として施設を利用した場合には、施設利用料については何ら会計処理が行われていない。これは、指定管理者が利用料の支払人であり、かつ、受取人でもあることから、結果的には資金が動くことはないため、特に会計処理の必要性を認識していなかったことによる。また、市所管課も特に自主事業に係る施設利用料の取扱いについて指定管理者に対して指摘することもなかった。

しかし、基本協定書第22条第4項に定められている貸館事業会計と自主事業会計の区分経理を前提にすると、指定管理者が自主事業において施設を利用した場合には、本来であれば貸館事業会計において利用料収入を計上し、自主事業会計において利用料支出を経費として計上する必要があるものと考えられる。

ここで、自主事業として使用した場合に使用料を免除する規定があれば、そもそも利用料は発生しないことから上記のような会計処理は不要であるが、アミュゼ柏については、柏市アミュゼ柏条例施行規則第15条において、指定管理者が公益上特に必要があると認める場合に減免できることになっているという規定があるのみである。自主事業の公益性

を判断するには、企画・実施内容・参加者等の客観的な評価資料等に欠ける現状があるうえ、指定管理者自ら自主事業に公益性があると主張したり判断したりするだけの客観的な資料が不足するものと考えられることから、当該規定を適用して自主事業の利用料が免除されているとみなすことは妥当ではない。

したがって、自主事業において施設利用料が免除されているとは考えられないため、本来であれば貸館事業会計において利用料収入を計上し、自主事業会計において利用料支出を経費として計上する必要があったのであり、各年度の利用料収入の実績額が過少に計上されていたことになると考えられる。

ここで、基本協定書第 14 条によると、指定管理者は「各会計年度の利用料金の収入額が当該会計年度の収支計画における収入額を超えたときは、当該各会計年度の利用料金の収入額から当該会計年度の収支計画における収入額を減じて得た額の 2 分の 1 に相当する額」を還元することになっているが、自主事業実施に伴う利用料収入の発生を前提とすると、各年度の利用料収入が過少であったのであるから、それに伴って、基本協定書第 14 条に従って実施された各年度の還元額についても過少であったことになる。

【結果①】

過去の各年度において、自主事業による施設利用料を加算した本来あるべき利用料収入を算定の上、果実還元の金額を再計算し、既に納付を受けた還元額との差額を指定管理者に請求することを検討されたい。

【結果②】

指定管理者に自主事業の積極的な開催を求めていく上では、今後は自主事業による施設利用については利用料を正式に免除することが合理的と考えられる。したがって、自主事業で使用する場合には施設利用料を免除する旨の規定を基本協定書に追加することを検討されたい。

⑨ モニタリングに係る実地調査について（指摘：1 件、意見：1 件）

【現状・問題点】

柏市指定管理者制度モニタリング指針（以下「モニタリング指針」という。）では、実地調査を年に 2 回以上実施することとしている。また、モニタリング指針によれば、実地調査は、指定管理者実績評価シートの評価項目を基本に指定管理者の業務全般について調査するものとされている。

ここで、アミューゼ柏における過去 3 事業年度の実地調査の状況について市所管課に確認したところ、平成 27 年度は実地調査を実施しておらず、平成 28 年度と平成 29 年度はそれぞれ 1 回の実施に留まっている。なお、平成 27 年度は実際には実地調査を実施していないにもかかわらず、指定管理者運営結果確認シートでは 8 月に実施したと記載しており事実と反している。また、平成 28 年度は実地調査後も担当内で活用することが求められ

ている実地調査チェックシートを保存していない。平成 29 年度は実地調査を 3 月に行い実地調査チェックシートを作成しているが、自主事業に関するチェック項目がない。まず、実地調査を 2 回以上実施するためには、1 回目の実地調査が 3 月というのは時期的に遅すぎると考える。また、モニタリング指針によれば、実地調査等により具体的な自主事業の内容や得られた効果について把握するよう努めることが求められているため自主事業についてもチェック項目に追加する必要があると考える。

【結果①（意見）】

実地調査チェックシートには自主事業に関する項目を追加することを要望する。なお、実地調査を 2 回以上実施するためには、年度頭にスケジュールを検討し、無理なく行えるスケジュールを組む必要がある。

【結果②（指摘）】

また、実地調査チェックシートは、調査実施の記録として担当内で活用することが求められているため、保存期限内は適切に保管されたい。

⑩ モニタリング結果の様式について（意見）

【現状・問題点】

指定管理者実績評価シート（以下「実績評価シート」という。）は、評価項目ごとに A（優良）、B（適正）、C（課題有）、D（要改善）の 4 段階評価を記入する方式になっている。また、評価結果が B 以外の場合には、コメント欄にその評価の理由を記載することになっている。平成 29 年度は 23 個の評価項目のうち 19 個が B 評価であり、残りの 4 個が A 評価である。ほとんどの評価項目が B 評価であり評価コメントが記載されていないため、評価担当者の変更になった場合には、判断過程や評価の根拠が客観的に確認できないことになる。

なお、指定管理者制度の P D C A サイクルを有効に機能させるためには、B 評価の場合であってもその根拠を記載することが有効である。また、実績評価シートには課題解決の結果や次年度の課題が記載されているが、評価項目との関連が記載されていないため、一貫した評価を行うためには、課題解決の結果・次年度の課題を評価項目と紐付けて記載する必要がある。

また、指定管理者実績評価シートは毎年度終了後、6 月末に行政改革推進課に提出することになっているが、平成 29 年度は行政改革推進課から各施設所管課への提出依頼が 8 月にずれ込んでおり、モニタリング指針に則った運用がなされていない。

【結果】

実績評価シートは、施設管理の P D C A サイクルを機能させるための根幹となる品質管理のツールであると考えられる。したがって、評価の根拠コメントは原則として記載し、評価項目と課題解決の結果・次年度の課題については評価の整合性を確認できることが重

要であるため、B評価の場合は特に、評価根拠コメントを一切記載しないという固定観念での評価運用をすることがないように要望する。

⑪ 貸館業務の実績に対する評価について（意見：2件）

【現状・問題点】

事業計画で掲げている数値目標は、(i) 利用者人数、(ii) 稼働率、(iii) 利用料収入、(iv) 附帯設備使用料であるが、文化施設（クリスタルホール及びプラザ）と近隣センターそれぞれについて、利用内容に関係なく全体として算定した数値のみの記載となっているため、当該指標だけでは施設の設置目的に照らして、事業が適切に実施されているか評価することや、次年度以降の改善策を効果的に策定することが困難であると考えられる。

【貸館業務の数値目標と実績の推移】

区 分		平成 27 年度		平成 28 年度		平成 29 年度	
		目標	実績	目標	実績	目標	実績
利用者人数 (人)	文化施設	142,200	143,061	142,200	143,443	142,200	137,782
	近隣センター	88,790	97,372	88,790	90,066	88,790	83,501
稼働率 (%)	文化施設	76.50	76.30	76.50	75.10	76.50	70.00
	近隣センター	76.50	76.70	76.50	72.10	76.50	68.38
利用料収入 (千円)	文化施設	24,311	23,704	24,532	24,186	24,754	24,048
	近隣センター	4,610	5,396	4,654	5,214	4,698	4,973
附帯設備使用料 (千円)	文化施設	8,150	10,749	8,228	11,082	8,306	11,239
	近隣センター	220	311	222	305	224	288

出典：事業報告書

数値目標は、施設の設置目的を細分化した戦略目標を設定し、当該戦略目標の達成度合いも測定することができるように、文化施設については少なくともクリスタルホールとプラザに分けた上で、それぞれについて、例えば、貸館（公演事業）、貸館（芸術団体等の発表会・練習）、貸館（芸術団体以外の団体等の会合・講習会、その他）、自主事業といった形に細分化し、内訳を明示することの方が、活用性が高いものと考えられる。

また、現状、市の所管課である地域支援課が指定管理者の評価をしているのみであり、住民や専門家からの評価がない。また、選定委員会は選定するのみで実績の評価には関与していない。評価はPDCAサイクルの重要な部分であるため、設置目的に照らした客観的な実績評価が実施される仕組みが必要であると考えられる。

【結 果①】

貸館業務に係る評価指標については、次年度以降の改善策を効果的に策定できる単位に細分化して設定・分析することを検討するよう要望する。

【結 果②】

また、評価の客観性・実効性を担保するため住民や利用者、公共ホールの専門家等が参画した評価委員会等による評価を実施することを検討するよう要望する。

⑫ 施設の設置目的及び自主事業の基本方針について（意 見）

【現状・問題点】

アミュゼ柏は、地方自治法第 244 条第 1 項の「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。）」に該当する。地方自治法上の当該規定は、スポーツ施設や社会福祉施設等多岐にわたる公の施設全体に係るものであるため、抽象的・形式的な表現となっている。また、柏市アミュゼ柏条例第 1 条においては、「市民文化の向上及び福祉の増進を図るため、アミュゼ柏を設置する。」と規定している。柏市アミュゼ柏条例においても、地方自治法の規定を受けて抽象的・形式的な表現となっているものと考えられる。

上記のように、施設の設置目的が抽象的であることや、指定管理者制度導入前には自主事業を実施していなかったことから、市所管課は、アミュゼ柏の設置目的の本流は、貸館事業により市民の文化の向上と福祉の増進を図ることであると認識しているものと考えられる。これを示すように基本協定書では自主事業を次のように規定している。

第 22 条 乙は、管理業務以外に、アミュゼ柏の設置目的に合致し、かつ、管理業務の実施を妨げない限度において、自己の費用と責任により、自主事業を実施することができる。

一方で、市所管課はアミュゼ柏の指定管理者制度導入時に「アミュゼ柏 指定管理者が行う自主事業のガイドライン」を作成し、形式的に自主事業の方針のようなものを示しているものの、自主事業の基本方針が総花的な事業の例示列挙になっており、かつ、柏市民文化会館における自主事業のガイドラインとほぼ同様の内容となっている。つまり、アミュゼ柏の設置目的に合致した事業やアミュゼ柏の施設特性を活かした事業のあり方を考え抜いて作成したものとは考えられず、アミュゼ柏で実施すべき自主事業の基本方針としての位置付けとしては曖昧なものであると言わざるを得ない。

【参考：文化施設における自主事業の基本方針】

基本方針		
事業区分	内 容	実施回数
市民の芸術文化活動の支援		
芸術鑑賞事業	多様な芸術文化の鑑賞機会を市民に提供する。 ・演劇やダンス、古典芸能等の公演 ・クラシック、ジャズ、歌謡曲等の各種コンサート ・青少年への舞台芸術等に親しむ機会の提供 など	年3回 程度
活動支援事業	市内の芸術文化活動団体等を支援し、文化の振興を図る。 ・市内在住アーティストや伝統文化等の掘り起こしと発表の場の提供 ・芸術文化活動等に関する相談、アドバイス等の実施 ・アミューゼ柏で開催されるイベントのチケット販売 など	随時
情報収集・発信事業	市内外の様々な芸術文化情報を収集・提供する。アミューゼ柏における芸術文化活動を広く発信する。 ・ホームページの運営、広報紙の発行 など	随時
文化振興を担う人材の育成		
市民参加型事業	芸術文化活動の担い手及び観客の育成を支援する。 ・芸術文化体験ワークショップ ・芸術文化関連講座の開催 など	随時
柏らしさの創出・演出		
連携・交流事業	市内の様々な主体（企業、各種団体、学校等）と連携による地域内の交流の促進及び文化の発信、市内の文化資源を活用した柏文化の発展に努める。 ・周辺企業等と連携し、中心市街地全体が文化の発信場所となるような、施設だけにとどまらないイベントの開催 ・学校や地域団体等と連携した芸術発表会の開催 ・吹奏楽をはじめとした音楽活動や柏市ゆかりの芸術家、美術品等の市内の文化資源の活用 など	随時

出典：指定管理者が行う自主事業のガイドラインに関する市所管課からの資料

【結 果】

市所管課はアミューゼ柏の文化施設について施設の設置目的や特性に合致した自主事業の基本方針を示し、指定管理者が施設の魅力を増すような自主事業の実施を促す役割が期待されているものとする。また、自主事業によって施設の魅力を増すことができれば貸館の利用者や貸館で実施される公演等への参加者も増え、貸館事業との相乗効果が期待できると考えられることから、たとえ貸館事業を重視しているのとしても、自主事業の基本方針の策定は重要である。

そこで、アミューゼ柏の設置目的を「市民文化の向上及び福祉の増進を図るため」という抽象的な表現ではなく、より具体的に再定義した上で、再定義した目的と施設特性から導き出されるアミューゼ柏のあるべき姿というものを示し、それを実現するためにアミューゼ柏で実施すべき自主事業のあり方について基本方針を示すよう要望する。

⑬ 自主事業の企画・実績に対する評価について（意見）

【現状・問題点】

平成 29 年度においては、年間で 19 件の自主事業を実施しており、集客状況は様々であるが、参加者が定員の 4 割に満たない事業も 5 件と少なくなく、収支も 209 万円の赤字となっている。しかし、所管課としては、自主事業の赤字は本市に限らず全国的な問題であるという指定管理者の弁解をただ受け入れている状況である。しかし、客数が少ないのであればそもそも指定管理者に集客のノウハウが不足していることを意味する可能性も否定できない。また、客数が多くても黒字化できないのであれば少ないコストで事業を実施するノウハウや多様な財源を確保するノウハウが不足していることを意味する可能性も否定できない。しかし、現状では所管課は指定管理者の自主事業の企画・実績について何ら批判的な検討を行っておらず、「指定管理者は可能な範囲で様々な自主事業を実施しており、本市の文化振興に取り組んでいると認識している」旨の評価をしており、所管課から自主事業に関して特に踏み込んだ改善要望を出している事実は確認できない。

【アミュゼ柏の自主事業の推移】

（単位：千円、件、人）

区 分	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
自主事業収入	2,534	4,996	6,571
自主事業支出	2,811	4,569	8,665
自主事業収支	△ 277	427	△ 2,093
自主事業件数			
クリスタルホール	7	12	16
うち参加者が定員の 7 割超	0	2	3
うち参加者が定員の 4 割未満	0	0	5
プラザ	5	3	3
参加者数合計			
クリスタルホール	1,496	2,863	3,458
プラザ	142	84	94
平均参加者数			
クリスタルホール	214	239	216
プラザ	28	28	31

出典：各年度の事業報告書を基に集計

【クリスタルホールにおいて継続的に開催されている事業の参加者数推移】

(単位：人)

事業略称	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
ヴァスコ・ヴァッシレフ (ヴァイオリンコンサート)	169	—	100
エスペン・バルグ・トリオ (ジャズ)	—	169	137
歌声サロン (客席参加型コーラス)	1 回目 215	1 回目 188	1 回目 257
	2 回目 225	2 回目 206	2 回目 229
大地の饗宴 (パーカッションコンサート)	—	235	193
桂春蝶独演会 (落語)	—	217	129
高木ブー (ハワイアンコンサート)	—	399	365
東京大衆歌謡楽団 (昭和歌謡曲コンサート)	258	257	255
ボニージャックス (コーラス)	—	194	233
ピアノききくらべ (ピアノコンサート)	—	377	375

出典：各年度の事業報告書を基に集計

具体的な自主事業の内容を見ると、年間の事業の半分以上は過年度に実施したことがある出演者・内容のものであるが、新規の事業も年々加わっていることから事業の件数は確かに増加傾向にあり、その点で「様々な自主事業を実施している」と言えなくはない。そもそも直営時代に自主事業が行われていなかったことを考えると、ゼロからここまで自主事業の件数を着実に増やしてきたことや、いくつかの比較的集客力の高い定番イベントができていることは指定管理者の実績として評価されて然るべきと考える。一方で、参加者が集まらない事業の数が増えていることも事実であり、内容のマンネリ化への対応や実施する曜日・時間帯の問題、チケットの料金や販売方法のあり方など集客にあたって改善の余地は多々あるものとする。また、魅力的な事業を実施するための財源確保の方法についてもチケットの販売収入だけに頼るのではなく、「劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針」(平成 25 年文部科学省告示第 60 号。以下「指針」という。)に例示されているように、法人や個人からの寄付金や賛助会員制度等の構築・運用といった方法が取られて然るべきである。

いつ行っても魅力のある事業が行われていて、利用者にまた足を運びたいような気持ちにさせるような魅力のある施設というのがアミュゼ柏の目標となるべき姿のひとつの例であるとする。このようなあるべき姿と現状とのギャップを評価し、あるべき姿に近づけていくためにはどうすればいいかという建設的な議論を市所管課は指定管理者と積極的に行うべきである。あるべき姿に近づくための具体的な施策の策定・実行は指定管理

者の専門性に委ねるとしても、施設のあるべき姿を示し、あるべき姿と現状のギャップを評価するのは市所管課の役割であるとする。

【結果】

自主事業の企画・実績に対する評価を行うためには、効果的に評価を行うための視点が必要である。指針第2 2(2)においても、「設置者は、その設置する劇場、音楽堂等の事業について、適切な評価基準を設定し、毎年の利用状況等の短期的な視点のみならず実演芸術の水準の向上や地域の活性化への貢献などの長期的な視点も踏まえた評価を適切に実施するよう努めるものとする。更に、設置者は、劇場、音楽堂等の事業の評価結果と当該劇場、音楽堂等の設置目的及び運営方針との整合性を検証し、評価結果を事業内容の見直しに適切に反映させるよう努めるものとする。評価の実施に当たっては、設置者は、利用者等の視点に配慮するとともに、定量的指標のみでは測り得ない実演芸術の定性的側面に十分に留意する必要がある。」と規定されている。

そこで、劇場法及び指針を参考に、評価の視点・ポイントを様式に落とし込んだ自主事業の評価表の作成・運用を検討するよう要望する。

⑭ 自主事業に係る実施報告について（意見）

【現状・問題点】

指定管理者は市からの要請に基づき、自主事業を実施した後に市長あてに「行事実績報告書」を提出している。行事実績報告書には行事名、内容のほか収支決算を記載することとなっており、様式には「行事終了後、速やかにこの行事実績報告書をご提出ください。」と記載されている。

平成 29 年度の自主事業よりサンプルで3件抽出し、自主事業に係る支出について、行事実績報告書の収支決算欄に記載されている支出の内訳と会計帳簿（元帳）を突合した結果、次のとおり差異が生じていた。

【自主事業費に係る行事实績報告書と収支決算書の比較】 (単位：円、以下同様。)

事業名	ホニージャックス&ベ化〜フ〜ジョイントコンサート(事業A)		
実施日	2017年10月24日		
行事实績報告書日付	2017年12月28日		
支出額			
	行事实績報告書	収支決算書 (=会計帳簿)	
出演料	378,000	出演料	378,000
チラシ印刷代	18,120	チラシ代 (印刷・送付含む)	20,980
チラシデザイン料	15,000	チラシデザイン料	16,705
ケータリング代	6,643	弁当・軽食等	18,479
		打合せ食事代	15,292
		打ち上げ代	13,280
合計	417,763	合計	462,736

事業名	ハイドンカルテット演奏会 (事業B)		
実施日	2017年11月6日		
行事实績報告書日付	2018年2月1日		
支出額			
	行事实績報告書	収支決算書 (=会計帳簿)	
チラシ印刷代	20,890	チラシ作成・印刷代	21,190
ケータリング代	7,156	弁当・軽食等	7,156
		打ち上げ食事代	15,480
合計	28,046	合計	43,826

事業名	エスペン・ハルグ・トリオ with シエ・ネルコール プレミアムジャズツアー 2017 (事業C)		
実施日	2017年11月27日		
行事实績報告書日付	2017年12月28日		
支出額			
	行事实績報告書	収支決算書 (=会計帳簿)	
出演料	550,000	出演料	550,000
チラシ印刷代	17,730	チラシ代	18,030
ケータリング代	7,462	弁当・軽食代	7,462
合計	575,192	合計	575,492

指定管理者によると、行事実績報告書についてはあくまで速報であり、そこに記載されている支出額については最終的な支出額とは異なることがあるとのことであった。

確かに、速報性を重視するのであれば、正確性をある程度犠牲にせざるを得ないことは理解できる。しかし、事業A、事業Bについては行事実績報告書の日付がそれぞれ事業実施日から約2か月後、約3か月後となっている。速報が2か月～3か月後というのであれば速報としての価値は薄く、正確性が損なわれる理由にはあたらない。また、事業A及び事業Bについては、打合せや打ち上げの食事代のような交際費的な支出を意図的に行事実績報告書に記載していないようにも見受けられる。

そもそも、行事実績報告書については仕様書や基本協定書において規定されているものではなく、その作成趣旨が明確にされていないため、速報性を重視すべきであるのか、それとも収支の正確性を重視すべきであるのかが明らかにされておらず、指定管理者側にとっても市にとっても行事実績報告書の運用が曖昧になっているものと考えられる。

【結 果】

市所管課は行事実績報告書の趣旨を明らかにし、指定管理者と共有することを要望する。その上で、支出科目の内訳をどうするか（事業を実施したという事実の報告が主で速報性を重視するのであれば、出演料やチラシ代等の直接的な経費だけを記載することが考えられるが、一方で自主事業の採算性を計りたいのであれば、打合せ等に係る交際費や交通費、更には職員・スタッフの事業工数分の人件費も含むトータルコストを記載する必要がある）、また、「速やかに」提出というのは具体的に行事実施後何日後までであればいいのかといった運用のルールを具体的に定めた上で、指定管理者と共有することを要望する。

⑮ 施設の固定資産台帳への登録について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市においては平成28年度決算より総務省が主導する「統一的な基準」に基づく財務書類を作成しており、その補助簿として固定資産台帳を作成している。ここで、アミュゼ柏の建物については、固定資産台帳において以下のように登録されている。

（単位：千円）

資産管理番号	所 在	所属課名	勘定科目名	名 称
9090	柏市柏6丁目2-22	地域支援課	資産／固定／有形 ／事業／建物	アミュゼ柏_アミ ュゼ柏
耐用年数	取得年月日	取得価格等	減価償却累計額	現在簿価
47	1998年10月30日	3,901,380	1,587,861	2,313,518
団体会計名	数量（面積等）	単位	地目	目的別区分
一般会計	5,569	平方メートル	—	福祉

出典：固定資産台帳（平成28年度末時点）

建築に要した工事代金 39 億 138 万円が一本にまとめられて資産計上され、耐用年数 47 年で減価償却されている。なお、耐用年数については、総務省が公表している「統一的な基準による地方公会計マニュアル」に掲載されている主な建物の耐用年数表における集会所・会議室の 47 年を採用している。

しかし、アミュゼ柏の建設に係る契約書類一式を確認したところ、上記取得価格は複数の工事契約から構成されており、その内容は建物本体と附属設備に容易に区分できるものである。契約件名と契約書の内容から確認できる詳細区分を示すと以下のとおりである。

【アミュゼ柏の建設に係る契約内容等】 (単位：千円)

番号	契約件名	契約金額	詳細区分
1	建築工事	2,488,500	建物本体
2	電気設備工事	357,000	電気設備
3	機械設備工事	640,500	空調設備・給排水設備
4	新築工事管理委託	75,180	上記 1～3 の契約金額で按分
5	舞台音響・A V 設備工事	171,150	舞台音響設備・A V 設備
6	舞台調光設備工事	130,200	舞台調光設備
7	舞台設備等工事	38,850	演劇用具
合 計		3,901,380	—

出典：契約書

確かに、「統一的な基準による地方公会計マニュアル」においては、統一的な基準による財務書類作成開始時においては、建物本体と附属設備を一体として固定資産台帳に記載することができることとされている。しかし、本来は建物と附属設備を分けて記載し、それぞれに適切な耐用年数を設定して減価償却計算を行うべきものである。

参考：統一的な基準による地方公会計マニュアル 資産評価及び固定資産台帳整備の手引き 第 36 項

36. また、開始時簿価の算定のための減価償却計算は、建物本体と附属設備の耐用年数が異なるような物件であっても、一体と見なして建物本体の耐用年数を適用して減価償却計算を行うことができることとします。ただし、開始後に取得するものについては、原則に従い建物本体と附属設備を分けて固定資産台帳に記載することとします。なお、開始時に建物本体と附属設備を一体として固定資産台帳に記載したものであっても、更新など一定のタイミングで分けて記載し、精緻化を図ることが望まれます。

上表の詳細区分ごとにあるべき耐用年数を適用して平成 28 年度末時点の簿価を試算すると 15 億 750 万円であり、市の固定資産台帳に計上されている簿価（23 億 1,351 万円）と比較して 8 億円程度の乖離がある。

【アミューゼ柏に係る固定資産のあるべき耐用年数及び簿価等】

（単位：千円）

番号	契約件名	管理費按分後金額	耐用年数	償却率	償却累計額	平成 28 年度末簿価	耐用年数の根拠
1	建築工事	2,542,167	47 年	0.022	1,034,662	1,507,505	「統一的な基準による地方公会計マニュアル」主な建物の耐用年数表 集会所・会議室
2	電気設備工事	364,699	15 年	0.067	364,699	0	「耐用年数省令」電気設備
3	機械設備工事	654,313	15 年	0.067	654,313	0	「耐用年数省令」空調設備給排水、衛生、ガス設備
5	舞台音響・AV設備工事	171,150	11 年	0.091	171,149	0	「耐用年数省令」映画館又は劇場用設備
6	舞台調光設備工事	130,200	11 年	0.091	130,199	0	「耐用年数省令」映画館又は劇場用設備
7	舞台設備等工事	38,850	5 年～10 年		38,849	0	「耐用年数省令」各種備品
合計		3,901,380			2,393,874	1,507,505	

【結果】

地方公共団体においても、現在及び将来コストの正しい認識を行う必要があることは民間企業と変わらないものとする。企業会計における固定資産の管理及び将来の取替投資に関して言えば、どの資産がどの程度老朽化しており、今後どれくらいの更新投資が必要になるのかといった情報が将来のコスト負担の認識にあたって不可欠である。市においてもフロー情報（収支）のみならずストック情報（取得価額及び減価償却累計額）の適正な把握が不可欠であり、公有財産を適時適切に評価する必要がある。

このような「統一的な基準」のそもそもの趣旨に立ち返り、公有財産のマネジメントに資するようなストック情報の把握のために、固定資産台帳に記載されている建物等の記載単位を更に細分化して台帳管理することを検討されたい。

V 柏市民文化会館に係る指定管理業務及び市所管課の事務執行等について

1. 柏市民文化会館指定管理業務について

(1) 業務の概要

柏市民文化会館の管理運営に係る指定管理業務の範囲は、「柏市民文化会館指定管理者募集時業務仕様書」によれば、次のとおりである。

- ア. 事業の企画及びその実施に関する業務
- イ. 利用の許可等に関する業務
- ウ. 利用者への対応業務
- エ. 利用料金の收受、減額等に関する業務
- オ. 舞台設備等操作・管理に関する業務
- カ. 施設管理に関する業務
- キ. 清掃に関する業務
- ク. 樹木管理に関する業務
- ケ. 警備に関する業務
- コ. 緊急時等の対応に関する業務
- サ. その他市長が定める業務

また、指定管理業務及び指定期間、公の施設の概要、指定管理者の名称、指定管理業務の収支計画及び実績、業務の実績等の概要は、次の①から⑥のとおりである。

① 指定管理業務名及び指定期間

【指定管理業務名】

柏市民文化会館の管理運営

【指定期間】

第1期：平成27年度から平成29年度の3年間

第2期：平成30年度から平成34年度の5年間

② 指定管理業務の対象施設（公の施設）の概要

ア. 公の施設の設置管理条例上の目的

柏市民文化会館の設置管理条例上の目的は、「柏市民文化会館条例」（以下「会館条例」という。）（昭和47年7月1日 条例第25号）によれば、次のとおりである。

（設 置）

第1条 市民の文化の向上と福祉の増進を図るため、柏市民文化会館を設置する。

イ. 公の施設の建設年月

柏市民文化会館の建設年月は、次のとおりである。

（単位：千円）

契約内容	請負者	契約日	工 期	工事金額
工事請負契約	株式会社 間組	昭和46年 1月22日	着工：昭和46年2月1日 完成：昭和47年7月31日	707,500

ウ. 公の施設の土地・建物等の住所・構造・面積等

柏市民文化会館の土地・建物等の住所・構造・面積等は、次のとおりである。

住 所	構 造	階 層	面 積	座席数
柏市 柏下 107	鉄筋コンクリート	地上4階 地下0階	建築面積：2,785.27 m ² 延床面積：5,734.41 m ²	大ホール：1,338席 小ホール：300席

エ. 公の施設の直近の改修状況等

柏市民文化会館の直近の改修状況は、次のとおりである。当該改修工事の影響で、指定管理者制度を導入する前年度の平成26年度は1年間休館している。

【柏市民文化会館の直近の改修状況】

(単位：千円)

工事名称	請負者	契約日	工期	工事金額
柏市民文化会館耐震改修工事(建築工事)	前田建設工業株式会社	平成26年 3月5日	着工：平成26年4月1日 完成：平成27年2月27日	995,976
柏市民文化会館耐震改修工事(電気工事)	城山電機株式会社	平成26年 3月5日	着工：柏市議会平成26年第1回定例会の議決の日の翌日 完成：平成27年2月27日	96,073
柏市民文化会館耐震改修工事(機械設備工事)	丸東水道石材有限公司	平成26年 3月26日	着工：平成26年3月27日 完成：平成27年2月27日	45,252

また、現在進行中の改修状況は、次のとおりである。当該改修工事の影響で、平成31年1月16日から平成31年3月15日までを休館日としている。

【平成30年度における改修工事】

(単位：千円)

工事名称	請負者	契約日	工期	工事金額
柏市民文化会館大ホール冷温水機等改修工事	株式会社サン商会	平成30年 8月10日	着工：平成30年8月13日 完成：平成31年3月15日	76,680
柏市民文化会館大ホール舞台制御機器改修工事	森平舞台機構株式会社	平成30年 9月3日	着工：平成30年9月4日 完成：平成31年3月15日	11,340
柏市民文化会館大ホール舞台床改修工事	株式会社トキタ工務店	平成30年 9月21日	着工：平成30年9月25日 完成：平成31年3月15日	16,200

オ. 公の施設のその他の情報

柏市公共施設等総合管理計画「基本方針編」第1期計画(平成28年度～平成37年度)によると、柏市民文化会館の管理の基本的な考え方は、次のとおりである。

施 設	施設管理の方向性	第1期計画期間に重点的に取り組む事項
大ホール	大ホールは、市が保有するホールとしては規模・機能が唯一であることから当面存続します。	大ホールは、当面存続しますが、耐用年数を見据えて施設のあり方を再検討します。
小ホール	小ホールは、アミュゼ柏のクリスタルホールや沼南近隣センターの大ホールと機能が重複するため、耐用年数を見据えて廃止を含めた施設のあり方（必要な機能、規模及び配置など）を検討します。	小ホールは、施設のあり方を検討します。

③ 指定管理者としての名称

【第1期指定期間（平成27年度から平成29年度の3年間）】

指定管理者	柏市民文化推進パートナーズ
構成団体（代表団体）	アクティオ株式会社
構成団体	シグマコミュニケーションズ株式会社
構成団体	日本設備管理株式会社

【第2期指定期間（平成30年度から平成34年度の5年間）】

指定管理者	A S T N共同企業体
構成団体（代表団体）	アクティオ株式会社
構成団体	シグマコミュニケーションズ株式会社
構成団体	東葉ビル管理株式会社
構成団体	日本設備管理株式会社

④ 指定管理業務の収支計画及び実績

【指定期間における収支計画】

第1期（平成27年度から平成29年度までの3年間）において提案時に作成した予算は、次の表のとおりである。

【第1期提案時の収支計画】

（単位：千円）

区 分	平成27年度	平成28年度	平成29年度	合計
	提案時予算	提案時予算	提案時予算	提案時予算
基本利用料	20,165	20,770	21,185	62,120
付属設備使用料	16,741	17,243	17,588	51,572
その他	145	145	145	435
管理収入計	37,051	38,158	38,918	114,127
人件費	52,650	53,407	53,407	159,464
事務費	2,969	2,397	2,246	7,612
光熱水費	23,922	25,029	25,494	74,445
施設維持管理費	22,684	22,684	22,684	68,052
還付金	297	297	297	891
租税公課	4,004	4,064	4,064	12,132
本社事務管理費	8,727	8,981	8,981	26,689
前納利用分	8,990	0	0	8,990
管理支出計	124,243	116,859	117,173	358,275
収支差額	▲ 87,192	▲ 78,701	▲ 78,255	▲ 244,148
指定管理料	87,192	78,701	78,255	244,148
収支差額＋指定管理料 i	0	0	0	0
自主事業収入	11,000	11,550	12,100	34,650
自主事業費	11,000	11,550	12,100	34,650
自主事業収支差額 ii	0	0	0	0
単年度損益 i＋ii	0	0	0	0
繰越剰余金	0	0	0	0

出典：提案時の事業計画書より

〈主要な増減説明〉

A：前納利用分について

平成27年度は、第1期指定期間の1年目であり、直営期間の平成26年度中に市が収納した平成27年度分の施設利用料金について、市から伝えられた概算額8,990千円を経費に計上している。

B：指定管理料について

平成27年度は、上記前納利用分を経費に計上しているため、当該金額が指定管理料に上乗せされて指定管理者に受け渡されている。

指定期間第1期（平成27年度から平成29年度までの3年間）において各年度に作成した予算は、次の表のとおりである。

【第1期収支計画】

（単位：千円）

区 分	平成27年度	平成28年度	平成29年度	合 計
	各年度予算	各年度予算	各年度予算	各年度予算
基本利用料	20,165	20,770	21,185	62,120
付属設備使用料	16,741	17,243	17,588	51,572
その他	145	145	145	435
管理収入計	37,051	38,158	38,918	114,127
人件費	52,650	53,407	53,407	159,464
事務費	2,969	2,397	2,246	7,612
光熱水費	23,922	25,029	25,494	74,445
施設維持管理費	22,684	23,688	23,688	70,060
還付金	297	297	297	891
租税公課	4,004	4,064	4,064	12,132
本社事務管理費	8,727	7,977	7,977	24,681
前納利用分	8,990	0	0	8,990
管理支出計	124,243	116,859	117,173	358,275
収支差額	▲ 87,192	▲ 78,701	▲ 78,255	▲ 244,148
指定管理料	87,192	78,701	78,255	244,148
収支差額＋指定管理料 i	0	0	0	0
自主事業収入	11,000	11,550	12,100	34,650
自主事業費	11,000	11,550	12,100	34,650
自主事業収支差額 ii	0	0	0	0
単年度損益 i＋ii	0	0	0	0
繰越剰余金	0	0	0	0

出典：各年度の事業計画書より

〈主要な増減説明〉

A：本社事務管理費について

本社事務管理費は、本社の販売費及び一般管理費の売上高に対する割合を、当該指定管理業務の直接経費に乗じた金額を基礎としている。平成27年度は前納利用分を直接経費に計上しているため、前納利用分に上記割合を乗じた金額が本社事務管理費に加算されている。

【平成29年度予算・実績比較】

平成29年度の予算・実績比較は、次の表のとおりである。

【平成29年度予算・実績比較】

(単位：千円)

区 分	平成29年度				
	①	②	③	②-①	③-②
	提案時予算	各年度予算	実績	差異	差異
基本利用料	21,185	21,185	21,306	0	121
付属設備使用料	17,588	17,588	16,143	0	▲ 1,445
その他	145	145	106	0	▲ 39
収入計	38,918	38,918	37,555	0	▲ 1,363
人件費	53,407	53,407	61,777	0	▲ 8,370
事務費	2,246	2,246	3,195	0	949
光熱水費	25,494	25,494	25,186	0	▲ 308
施設維持管理費	22,684	23,688	23,432	1,004	▲ 256
還付金	297	297	0	0	▲ 297
租税公課	4,064	4,064	4,671	0	607
本社事務管理費	8,981	7,977	7,977	▲ 1,004	0
前納利用分	0	0	0	0	0
支出計	117,173	117,173	126,238	0	9,065
収支差額	▲ 78,255	▲ 78,255	▲ 88,683	0	▲ 10,428
指定管理料	78,255	78,255	78,255	0	0
収支差額+指定管理料 i	0	0	▲ 10,428	0	▲ 10,428
自主事業収入	12,100	12,100	1,961	0	▲ 10,139
自主事業費	12,100	12,100	4,911	0	▲ 7,189
自主事業収支差額 ii	0	0	▲ 2,950	0	▲ 2,950
単年度損益 i + ii	0	0	▲ 13,378	0	▲ 13,378
繰越剰余金	0	0	▲ 37,129	0	▲ 37,129

出典：提案時の事業計画書、平成29年度の実績計画書及び事業報告書より

〈主要な増減説明〉

A：人件費について

舞台運営を担当するシグマコミュニケーションズ株式会社において、当初人員計画を超えて職員を投入したため、人件費の実績が予算を大幅に超過している。

⑤ 指定管理業務のうち貸館の実績

指定管理業務のうち貸館の実績は、次の表のとおりである。

【貸館実績の年度推移】

指 標	区 分	平成27年度		平成28年度		平成29年度	
		目標	実績	目標	実績	目標	実績
利用日数(日)	大ホール	235	236	245	224	250	226
	小ホール	180	169	190	184	195	193
利用人数(万人)	大ホール	15.7	15.1	16.1	14.6	16.5	15.2
	小ホール	2.45	2.06	2.5	2.1	2.57	2.25
稼働率(%)	大ホール	76.8	80.5	78.5	75.4	80.1	75.1
	小ホール	58.8	57.7	60.9	60.7	62.5	64.3
利用料金収入(千円)	施設	20,165	21,001	20,770	18,482	21,185	21,198
	附属設備	16,741	17,541	17,243	14,801	17,588	16,143
	計	36,906	38,542	38,013	33,283	38,773	37,341

出典：各年度の事業報告書より

注：平成29年度の大ホールの稼働率実績については、外部監査実施過程で誤りが判明したため、事業報告書の記載を75.1%から74.4%に訂正しているが、上表では便宜的に監査資料として提出を受けた訂正前の事業報告書に記載されている75.1%のままとした。

〈主要な増減説明〉

平成 27 年度は、休館明け（平成 26 年度が耐震改修工事のため 1 年間休館していた。）というアドバンテージがあったため、平成 28 年度は平成 27 年度を下回る結果となっている。また、隔年で開催されている柏市民コンサートが平成 28 年度には開催されず、平成 29 年に開催されている影響もあり、平成 29 年度は平成 28 年度と比較して利用人数や利用料金収入が増加している。

⑥ 指定管理業務のうち自主事業の実績

指定管理業務のうち自主事業の実績は、次の表のとおりである。

(単位：人)

実施年度	実施月日	ホール	催物名	募集・定員	参加人数	区分	備考
平成27年度	8月12日	大ホール	柏市民文化会館バックステージツアー	40	39	市民参加	
	8月19日	大ホール	シアターオーケストラトリーキョーワンコ イン金管五重奏	1,338	183	芸術鑑賞	
			シアターオーケストラトリーキョー金管五 重奏団による金管クリニック	25	13	市民参加	
	3月29日、 3月30日	小ホール	合唱ワークショップ 春休み2日間体験	120	77	市民参加	
	9月3日	大ホール	ママもいっしょに！避難訓練コンサート	1,338	190	芸術鑑賞	
2月27日	大ホール	はじめてのバレエ鑑賞	1,338	1,066	芸術鑑賞		
平成28年度	4月8日～ 7月31日	小ホール	合唱ワークショップ「あらしのよるに」	20	9	市民参加	
	5月1日	大ホール	CANON PRESENTS ウィーン少年合唱団	1,338	1,050	芸術鑑賞	
	7月27日	小ホール	紅型影絵ワークショップ	20	24	市民参加	
	7月28日	小ホール	琉球音楽と紅型影絵「やどかりの夢」	600	251	芸術鑑賞	
	8月28日、 9月10日	小ホール	復活！音街つく天国	600	165	市民参加	
	9月19日	大ホール	青島広志の楽しいオーケストラ音楽会 「バレエのお誘い」	1,338	447	芸術鑑賞	買取
	1月7日	大ホール	金管&木管クリニック	80	40	芸術鑑賞	
	1月7日	大ホール	シアターオーケストラトリーキョーニュー イヤーファミリーコンサート	1,338	210	芸術鑑賞	
	2月28日	大ホール	親子なかよしシアター「それいけ、アン パンマン」	1,338	168	芸術鑑賞	
	3月4日	小ホール	What is オペラ オペラの舞台を覗いて みよう	300	94	芸術鑑賞	
3月20日	小ホール	What is オペラ フィガロの結婚を覗いて みよう	300	287	芸術鑑賞		
3月24日	大ホール	柏っこUki・&Waku Spring Concert	1,338	138	芸術鑑賞		
6月2日	大ホール	手話落語&ノーボーダー映画上映会	1,338	165	芸術鑑賞		
8月11日	小ホール	音街つく天国vol.1,2	300	110	市民参加		
8月26日	小ホール		300	120	市民参加		
平成29年度	8月16日、 8月17日	大ホール	作品創作ワークショップ「Discover it yourself」	25	6	市民参加	
		大ホール	作品創作ワークショップ「Discover it yourself」発表公演	1,338	30	芸術鑑賞	
	9月27日	大ホール	「大道芸がやってきたー！」	500	400	芸術鑑賞	
	10月28日	大ホール	ダンス音楽劇「注文の多い料理店2017」	1,338	114	芸術鑑賞	買取

出典：指定管理者が作成した自主事業収支一覧より

〈主要な増減説明〉

平成 28 年度は貸館事業の稼働状況が芳しくなかったため年度の後半に自主事業の開催を増加させている。ただし、集客はほとんど上がっておらず、企画力に不安を残す結果と

なっている。

(2) 監査手続

財務監査の諸要点及び経済性・効率性・有効性等（3E監査要点）の検証のために必要と認める次の監査手続を実施した。

① 財務監査実施の監査手続

財務監査を実施するために事務・事業に係る内部統制の整備・運用状況について統制上の要点等を設定して評価し、それを踏まえて、法令及び規則等、並びに各種契約等の内容に係る準拠性等を中心とした監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

② 3E監査要点検証のための監査手続

監査対象である事務・事業の実施に係る経済性、効率性及び有効性、並びに公平性及び倫理性等の視点で監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

(3) 監査結果

上記の監査手続を実施した結果、次のとおり、指摘事項及び意見を述べることとする。

① 事業報告書について

ア. 事業計画書と事業報告書の様式について（意見）

【現状・問題点】

柏市民文化会館の管理に関する基本協定書（以下「基本協定書」という。）において、指定管理者は、事業計画書と事業報告書を市に提出することが要求されている。当該事業計画書及び事業報告書については、同様の記載項目が多いものの、記載項目の分類方法や記載順序が異なっているため、事業計画に対して業務を実施した結果としての業務実績や、それによって得られた成果がどうだったのかという比較・測定を効果的・効率

的に実施できないものと考えられる。

例えば、「利用者拡大への取り組み」について、平成 29 年度事業計画書には「2.

(2) イ②利用者拡大への取り組みなど」の項目に i 地域住民、団体、機関、施設等との連携による相乗効果により様々なイベントの利用促進につなげること、ii ホームページの閲覧状況を分析し閲覧数を上げ、潜在的な会館利用者の目に触れやすい状況を積極的に作ること、iii 過去の利用者には前回の実施風景写真を見ながら実施プランの希望を伺い、希望に沿った舞台演出をアドバイスすること、iv 地元の食材や柏の特産物を豊富に取り入れた飲食店リストを利用し、施設利用者に充実したケータリング情報を提供すること、v 友の会を発足させ、当施設のファンを増やし、友の会サービスを付加すること、vi 過去の実施情報（附属設備の支払額等）を予め調べておき、前回との変更状況を即座に照合し、実施プランを利用者につくっていくこと、vii 使用頻度の高いものは取り出しやすい位置に収納するなど、舞台設備の管理にも気を配ること、viii 近隣の音楽・ダンス教室、カラオケなどのサークル、アマチュア音楽家など、近隣の情報をもとに会館の利用案内活動を実施すること等の多岐にわたる施策を記載している。

しかし、事業計画書の「2. (2) イ②利用者拡大への取り組みなど」に対応すると考えられる事業報告書の「(1) (1) 4 <利用者拡大への取り組み>」の項目において、事業計画書に記載した施策について、その結果や得られた成果に関する記載がない。

【事業計画書と事業報告書の項目対比】

平成29年度 事業計画書		平成29年度 事業報告書								
1. 施設の運営方針について	(1) 施設の運営に関する方針	(1) 管理業務の実施状況	(1) 実施した業務内容	1. 施設の運営に関する方針						
	(2) 平等利用の確保について			2. 運営体制、職員配置、業務分担及び勤務状況						
	(3) 個人情報保護及び情報公開に対する取組みについて			3. 職員の行事・会議・研修等の報告						
	(4) 市の方針や施策などに対する協力について			4. サービス向上の取組み						
2. 施設の運営・事業計画について	(1) 運営・事業についての計画			(2) 施設等の管理運営に関する業務	(2) 施設等の管理運営に関する業務	5. 利用者の要望の把握と反映（アンケート調査報告）				
	(2) サービス向上の方策					6. 安心・安全の取組み				
	(3) 利用者の要望の把握と反映					7. 個人情報保護及び情報公開に対する取組み				
	(4) 利用者とのトラブルの未然防止と対処方法					1. 設備管理				
	(5) その他					2. 管理運営に伴う第三者への再委託				
3. 施設の維持管理について	(1) 安全・安心への取組み					(3) 事故・緊急対応	(3) 事故・緊急対応	3. 巡回点検		
	(2) 品質管理、自主モニタリングについて							4. 修繕		
	(3) 職員配置							5. 備品管理		
	(4) 職員研修	(4) 自主事業実施報告								
	(5) 運営体制	(1) 利用日数、稼働率、利用人数								
	(6) 経理	(1) 施設利用料金（入金ベース）								
4. その他	(1) 第三者への再委託について	(4) 管理業務に要した経費の収支状況	(4) 管理業務に要した経費の収支状況					(2) 施設利用料金（利用発生ベース）		
	(2) 市内業者の活用及び地元雇用の確保について			(1) 収支報告書						
5. 平成29年度収支計画書	(5) その他			(5) その他	(5) その他			(2) 管理運営費共同企業体内訳分収支決算表		
								(1) 自己評価		
										(3) 収支差額要因

出典：平成29年度の事業計画書及び事業報告書より

【結果】

基本協定書に定める事業計画書及び事業報告書について、その記載項目や記載順序は指定管理者の任意である。

指定管理者においては、より効果的で効率的な計画実績比較を行えるようにするため、可能な範囲で記載項目の分類方法や記載順序を揃える等の工夫をするよう要望する。

イ. P D C Aサイクルの運用について（意 見：2件）

【現状・問題点】

平成 29 年度事業計画書では、「2. 施設の運営・事業計画について（2）サービス向上の方策 イ 市民への広報（周知）計画、利用者拡大への取組みなど」として、i 地域住民、団体、機関、施設等との連携による相乗効果により様々なイベントの利用促進につなげること、ii ホームページの閲覧状況を分析し閲覧数を上げ、潜在的な会館利用者の目に触れやすい状況を積極的に作ること、iii 過去の利用者には前回の実施風景写真を見ながら実施プランの希望を伺い、希望に沿った舞台演出をアドバイスすること、iv 地元の食材や柏の特産物を豊富に取り入れた飲食店リストを利用し、施設利用者に充実したケータリング情報を提供すること、v 友の会を発足させ、当施設のファンを増やし、友の会サービスを付加すること、vi 過去の実施情報（附属設備の支払額等）を予め調べておき、前回との変更状況を即座に照合し、実施プランを利用者につくっていくこと、vii 使用頻度の高いものは取り出しやすい位置に収納するなど、舞台設備の管理にも気を配ること、viii 近隣の音楽・ダンス教室、カラオケなどのサークル、アマチュア音楽家など、近隣の情報をもとに会館の利用案内活動を実施すること等の多岐にわたる施策を記載している。

しかし、平成 29 年度事業報告書では、「（1）管理業務の実施状況（1）実施した業務内容 4. サービス向上の取り組み<利用者拡大への取り組み>」として、i フェイスブック（Facebook）やツイッター（Twitter）へ施設の空室情報を頻繁に掲載したこと、ii 施設利用料金の後納制度の利用者枠を拡大したことの2点のみ記載しており、事業計画書に記載した施策については、記載がない。

また、実施した2つの施策について、当該施策を実施したことによって、どのような成果があったのかに関する記載がなく、事業報告書から読み取ることができない。

事業計画書と事業報告書の記載項目や記載順序が異なることに起因して、事業計画に対して実績がどうだったのかという視点が弱く、計画と実績の差異分析をして、それを翌年度の計画にどう織り込んでいくのかという P D C A サイクルがうまく機能していないものと考えられる。

【結 果①】

事業計画書に記載した施策については、達成したのか、達成しなかった場合にはなぜ達成できなかったのかを分析し、対策等を検討のうえ体系的に翌年度以降の事業計画に反映させることを要望する。

【結 果②】

また、施策の実施はそれ自体が目的ではなく、あくまでも施設の設置目的を達成するための手段である。そのため、事業報告においては、実施した施策を羅列するだけでなく、実施した施策によってどのような成果を得られたのかに関するデータを収集し、

記載することを要望する。

ウ. 稼働率の算定誤りについて（指 摘）

【現状・問題点】

指定管理者は、指定管理事業の成果を表す指標として、i 利用日数、ii 利用人数、iii 稼働率（日数ベース）、iv 利用料金収入について、事業計画書に目標値を掲げている。また、実績は事業報告書に記載して市所管課に報告している。

平成 29 年度の大ホールについて、稼働率の算定過程を確認したところ、平成 29 年 8 月の稼働率の算定を誤っていた。小ホールで実施する 2 日間の自主事業のおさえとして大ホールを仮予約し、その後キャンセルしていたところ、キャンセルした 2 日間を利用日数に含めて算定したことによるものである。これにより平成 29 年 8 月の大ホールの稼働率は 77.8%のところを 85.2%と算定され、平成 29 年度通年では 74.4%のところを 75.1%と算定されている。

【数値目標の年度推移】（再掲）

指 標	区 分	平成27年度		平成28年度		平成29年度	
		目標	実績	目標	実績	目標	実績
利用日数（日）	大ホール	235	236	245	224	250	226
	小ホール	180	169	190	184	195	193
利用人数（万人）	大ホール	15.7	15.1	16.1	14.6	16.5	15.2
	小ホール	2.45	2.06	2.5	2.1	2.57	2.25
稼働率（%）	大ホール	76.8	80.5	78.5	75.4	80.1	75.1
	小ホール	58.8	57.7	60.9	60.7	62.5	64.3
利用料金収入（千円）	施設	20,165	21,001	20,770	18,482	21,185	21,198
	附属設備	16,741	17,541	17,243	14,801	17,588	16,143
	計	36,906	38,542	38,013	33,283	38,773	37,341

出典：各年度の事業報告書より

注：平成29年度の大ホールの稼働率実績については、外部監査実施過程で誤りが判明したため、事業報告書の記載を75.1%から74.4%に訂正しているが、上表では便宜的に監査資料として提出を受けた訂正前の事業報告書に記載されている75.1%のままとした。

【結 果】

施設の稼働率は、数値目標として掲げているものであり、施設管理において重要な指標であるため、指定管理者はその集計・開示にあたっては、算定過程を二重に確認する牽制手法等により算定誤りを防止するよう留意されたい。

② 収支に係る経理事務について

ア. 剰余金の繰越状況の明示について（意見）

【現状・問題点】

指定管理者制度は、民間のノウハウを活用することによって住民サービスの向上と行政コストの削減を図ることを目的としている。また、指定管理業務は、単年度ごとではなく指定期間を通じて行われるため、当該目的の達成度合いを評価するにあたっては、単年度ごとの評価だけではなく指定期間を通じた評価を行う必要がある。

柏市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例第8条は、年度の事業報告書に「管理の業務に要した経費の収支の状況」を記載することを求めており、指定管理者は事業報告書に単年度の収支報告を記載しているが、指定期間を通じた剰余金の状況は記載していない。

指定管理者に対して、指定期間を通じた適切な評価を行うためには、単年度の収支だけではなく、指定期間を通じた収支の累計である剰余金の状況についても事業報告書に記載を求める必要があると考える。

【結果】

指定管理者に対して、指定期間を通じた適切な評価を行うためには、単年度の収支のみではなく、指定期間を通じた収支の累計である剰余金の状況についても事業報告書に記載を行うよう要望する。

イ. 前納利用料金を含めた本社事務管理費の算出について（指摘）

【現状・問題点】

指定管理業務では、当該指定管理業務で直接発生する直接経費のほか、共同企業体の各構成企業の本社で発生する販売費及び一般管理費（給与計算や事務費用等の本社で発生する販売費及び一般管理費。以下「本社事務管理費」という。）を負担している。当該指定管理業務が負担する本社事務管理費は、収支計画上、各構成企業において企業の売上高・販売費及び一般管理費率（以下「本社事務管理費率」という。）を算定し、各構成企業の直接経費予算に当該本社事務管理費率を乗じた金額を基礎としている。本社事務管理費率を売上予算（利用料金収入＋指定管理料）ではなく、直接経費予算に乗じているのは、収支計画上、「支出－利用料金収入＝指定管理料」としており、本社事務管理費算定上は便宜的に「支出＝直接経費」とし、「直接経費＝利用料金収入＋指定管理料」とみていることによる。

柏市民文化会館では、平成27年度に指定管理者制度を導入しているが、平成26年度に市が収納している平成27年度分の施設利用料金収入（以下「前納利用料金」という。）について、平成27年度の指定管理者の収支計画上は直接経費として計上するよう市から指

示があった。そのため、当該前納利用料金に対しても本社事務管理費率を乗じており、その金額についても当該指定管理業務が負担する本社事務管理費に不当に加算されている。本社事務管理費の推移については③ウ【収支の推移】を参照されたい。

【参 考】

柏市民文化会館指定管理者募集時業務仕様書から次の項目を抜粋した。

「14 指定管理者の収入等（2）利用料金制に関する事項」ただし、平成27年3月31日までに本市が収納した平成27年度分の使用料（前納利用料金）は、指定管理者に引き継ぎません。このため、想定される前納分の利用料金相当額は、必要経費に含めて指定管理料を提案してください。」

【結 果】

指定管理業務が負担する本社事務管理費を算定する際には、当該指定管理業務が本来負担すべきでない項目は除外されたい。

ウ. 収支報告書の利用料金の集計誤りについて（指 摘）

【現状・問題点】

指定管理者は、収支報告書に記載する利用料金収入について、月次で作成している利用料金年計表をもとに収支報告書に転記している。平成29年12月において月次処理後に、施設利用者へ65千円の過剰請求があったことが判明し、月次の利用料金年計表を減額修正しているが、当該修正が収支報告書に反映されていない。このため、平成29年度の収支報告書において、利用料金収入が65千円過大に計上・報告されている。

（単位：千円）

請求金額	あるべき金額	差異	原因
1,590	1,525	▲ 65	本番利用日及びリハーサル利用日に適用する入場料割増を、録音利用日にも誤って適用したため

月次で作成している利用料金年計表は年度の合計額も表示しているため、当該合計額と収支報告書を照合していれば、修正が反映されていないことを発見できたものと考えられる。そのため、収支報告書を作成する際には、利用料金年計表の合計額と収支報告書を照合チェックする体制を整備する必要があると考える。

（単位：千円）

内訳	収支報告書	利用料金年計表合計額	差異
施設利用料	21,198	21,133	▲ 65
設備利用料	16,143	16,143	0

【結 果】

収支報告書については、月次資料等の根拠資料と照合し、集計誤り等がないことを確認

されたい。

③ 貸館事業について

ア. 打合せ記録の保管方法について（意見）

【現状・問題点】

貸館事業では、施設の利用者を増やすことや稼働率を上げること、きめ細やかな対応等により利用者の利便性を高めること等が求められている。指定管理者は、貸館利用者とタイムスケジュール、公演制作における各スタッフの役割の確認、利用する設備、ピアノや資機材の配置等について打ち合わせを行っているが、当該打合せは、公演の約1か月前の事前打ち合わせ、リハーサル、当日と必要に応じて繰り返し実施している。当該打合せの記録は紙面で「打合せ表」を作成し、変更があった場合には都度アップデートして貸館利用の当日も活用している。指定管理者は、こうした打合せを通じて、貸館利用者からの要望に対するアドバイスや、実施プランの提案を行う等により地元で活動する芸術家や芸術文化団体等を支援し、舞台芸術に携わる人材を育てていく役割を担っている。ここで、実施した打合せに係る記録については、現状、紙ベースでのみ保管しているとのことである。しかし、常連の利用者に過去情報として提供する際や、指定管理者内で情報共有を行う際には、例えば、PDF等の電子データで保存してデータベース化しておくことで、利用者の利便性を高めることに繋がり、また、指定管理者内での情報共有にも資すると考える。

また、打合せ記録は貸館事業において最も重要な情報のひとつであると考えられるため、バックアップデータの保存も必要であると考ええる。

【結果】

施設利用者の情報に関しては個人情報の保護を確保したうえで、業務実施のノウハウのひとつともいえる打合せ記録等の情報については、特に、電子データとして保管することにより効率的、効果的対応が可能である。そのリピーター利用者のデータに関して舞台技術スタッフでの情報の共有や共同事業体としてのノウハウの確認等に寄与する方法を検討し、リピーター等への対応ノウハウの更なる蓄積とそのノウハウの活用を「見える化」する仕組みを構築するよう要望する。

イ. 安全性確保の取組について（意見）

【現状・問題点】

施設管理にあたっては、安全性の確保が何よりも重要である。指定管理者は、貸館利用者との事前打ち合わせやリハーサル時、当日も必要に応じて主催者や主催者手配の外部業者等に対して安全性の注意喚起を行っている。また、舞台技術の専門家に定期的な保守点

検を依頼して安全性の確認をしている。ここで、過去の保守点検の報告書を閲覧したところ、スノコ上での作業の安全確保のために照明を増設することや昇降タラップに落下防止装置を設置すること、推奨交換時期を大幅に経過している電気機器を更新すること等が1年以上に渡って繰り返し指摘されている。内容によっては休館が必要になったり、費用負担が大きくなったりすることも考えられるため、保守点検における指摘事項への対応については、市と十分に協議を行う必要がある。本件については当然市も認識しているということであるが、施設の管理・運営者として繰り返し是正を促していく必要がある。

【結果】

指定管理者としては、保守点検での指摘について真摯に受け止めて市所管課と協議を行うこと及び状況が改善するまで繰り返し是正を促していくことを要望する。

ウ. 予算管理について（指摘）

【現状・問題点】

指定管理者は、提案書に基づき各事業年度の収支計画を作成しており、業務を実施した結果としての収支実績と比較して予算実績差異分析を行っている。平成27年度は人件費の実績が計画を大幅に超過しているが、指定管理者は、第1期指定期間の1年目ということもあり、舞台技術職員の見通しが甘く、計画人数では不足することが判明したため、舞台技術職員を増員したことによるものであると分析している。しかし、平成28年度及び平成29年度においても収支計画を見直していないため同様に人件費の実績が計画を大幅に超過しており、分析結果としては、1年目と同様人件費がオーバーしたと記載しているだけである。

この点、収支計画は少なくとも年度ごとに見直す必要がある。また、3年連続で人件費が大幅に超過していることから、当初提案書における人員計画が合理的であったのかについても検証する必要があるものとする。また、当該超過分について、指定管理料の積算上は考慮されていないため、指定管理者が負担するのか、市が負担するのかについても双方で協議する必要がある。しかし、実際には当該検証及び協議は行われていない。

次に、指定管理者は指定管理事業の経費に本社事務管理費を計上しているが、本社事務管理費について、計画値を実績値と同額としている。本社事務管理費については、個別の事業で負担すべき額を客観的に測定することが困難であるため、収支計画上は、上記②イに記載のとおり指定管理事業の直接経費予算に本社事務管理費率を乗じることで算定しているものである。ここで、各指定管理事業で負担する本社の販売費及び一般管理費や各指定管理事業の負担割合について、計画値と実績値が同額ということはないため、当該取り扱いは収支実績を歪めているものとする。

上記いずれも、指定管理事業の収支計画と収支実績との差額があったとしても、当該指定期間内の指定管理料に反映されるものではないため、収支計画を見直すことや実績を計

上することの意義が乏しいと指定管理者が考えていることによるものである。しかし、収支計画の合理性については、指定管理者の選定審査結果に影響を与える可能性がある重要なテーマであると考えられ、また、指定管理料の妥当性を評価するにあたっては、指定期間を通じた収支の実績累計を把握することが重要であると考えられる。そのため、収支計画の作成及び収支実績の集計は実態に即して適切に行う必要がある。

【収支計画・実績の年度推移】

(単位：千円)

区 分	平成27年度			平成28年度			平成29年度		
	計画	実績	差異	計画	実績	差異	計画	実績	差異
基本利用料	20,165	21,143	978	20,770	18,654	▲ 2,116	21,185	21,306	121
付属設備使用料	16,741	17,541	800	17,243	14,801	▲ 2,442	17,588	16,143	▲ 1,445
その他	145	171	26	145	175	30	145	106	▲ 39
収入計	37,051	38,855	1,804	38,158	33,630	▲ 4,528	38,918	37,555	▲ 1,363
人件費	52,650	59,031	6,381	53,407	60,692	7,285	53,407	61,777	8,370
事務費	2,969	4,028	1,059	2,397	2,810	413	2,246	3,195	949
光熱水費	23,922	22,856	▲ 1,066	25,029	20,600	▲ 4,429	25,494	25,186	▲ 308
施設維持管理費	22,684	25,226	2,542	23,688	23,233	▲ 455	23,688	23,432	▲ 256
還付金	297	275	▲ 22	297	0	▲ 297	297	0	▲ 297
租税公課	4,004	4,396	392	4,064	4,560	496	4,064	4,671	607
本社事務管理費	8,727	8,727	0	7,977	7,760	▲ 217	7,977	7,977	0
前納利用分	8,990	11,110	2,120	0	0	0	0	0	0
支出計	124,243	135,649	11,406	116,859	119,655	2,796	117,173	126,238	9,065
収支差額	▲ 87,192	▲ 96,794	▲ 9,602	▲ 78,701	▲ 86,025	▲ 7,324	▲ 78,255	▲ 88,683	▲ 10,428
指定管理料	87,192	87,192	0	78,701	78,701	0	78,255	78,255	0
単年度損益 i + ii	0	▲ 9,602	▲ 9,602	0	▲ 7,324	▲ 7,324	0	▲ 10,428	▲ 10,428
繰越剰余金	0	▲ 9,602	▲ 9,602	0	▲ 16,926	▲ 16,926	0	▲ 27,354	▲ 27,354

出典：各年度の事業報告書

【結 果】

人員計画の見込み違いによる計画の見直しや本社事務管理費等の実績値を算定するなど、収支計画の適正な見直しや収支の予算実績管理の適正な実施により、より実態に合った収支計画及び実績管理を行い、市所管課へ予算実績管理の報告を実態に即して適切に行われた。

エ. 駐車場利用のみの貸館事業について (意 見)

【現状・問題点】

平成29年度の貸館事業において、大ホールと小ホールのいずれも利用することなく、施設内の駐車場のみを貸し切り利用するというケースが次の表のとおり2回あった。指定管理者は、駐車場の使用ができない場合、いずれのホールも実質的に使用できないと判断したことにより、市所管課に相談のうえ、当該利用について大ホールと小ホール双方の利用として予約管理システムに登録し、利用料金としては大ホールと小ホールの利用料金の合計を収受している。

【駐車場のみ利用のケース】

(単位：円)

No.	日付	時間帯	催し物	主催者	利用料金
1	平成29年4月20日（木）	9時から17時	大相撲柏場所	大相撲柏場所実行委員会	41,040
2	平成29年10月29日（日）	9時から22時	第23回手賀沼マラソン	手賀沼マラソン実行委員会	82,080

出典：催し物一覧より

指定管理者は、ホールの利用と駐車場の利用を不可分一体のものとして貸館事業を運営しているが、駐車場が使えないからといってホールの使用を一切制限することは適切ではないと考える。駐車場が利用できなくても、例えば、練習やリハーサル等で大ホール又は小ホールを利用したいという住民のニーズがあることも考えられる。そのため、駐車場利用のみの利用料金を設定することや、駐車場が利用できない場合のホールの利用料金を設定するなどの工夫により、施設の有効活用を図る必要があるものとする。

また、駐車場利用のみのケースについて、大ホール及び小ホール自体は利用していないにも関わらず、それぞれのホールの利用日数に含めて稼働率を算定している。稼働率は施設の設置目的を達成しているか判断するために測定しているものであり、ホールを実際には使用していない日数を利用日数に含めて稼働率を算定することは適切ではないと考える。

【結果】

実質的に駐車場のみの利用予約がある場合には、利用料金を工夫する等により、利用していない大ホールや小ホールの有効活用を図ることができる仕組みを構築するよう要望する。また、大ホール及び小ホール自体を利用していない場合、当該日数については、ホールの利用日数や稼働率の算定上は除外することが利用実態を表すため、稼働率等の算定について実態に合ったルールに変更するよう市所管課とも協議するよう要望する。

オ. 指定管理者所有の備品台帳への重複登録及び登録漏れについて（指 摘）

【現状・問題点】

指定管理者は、柏市民文化会館業務等仕様書（以下「業務仕様書」という。）「17 物品の帰属等（6）」に準拠するため、指定管理者として取得した備品を備品台帳に登録して管理している。しかし、当該備品台帳と現況についてサンプルをとって照合確認したところ、同一の資産を重複して備品台帳に登録しているケース（ex. 小ホール用チャイルドシート 3 個：19 千円）や、反対に、取得した備品が備品台帳に登録されていないケース（ex. 小ホール用デジタルサイネージ：295 千円）があった。原因としては備品台帳に購入日付や購入金額の記載がないこともあり、備品取得に係る経理処理と備品台帳への登録処理が紐付けられていないことが考えられる。

【結果】

備品取得時に経理処理と備品台帳への登録を紐付けるなど、備品台帳への登録を正しく

行うための体制を整備されたい。

カ. 指定管理者所有の備品の現況調査について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市では、市が所有する備品の現況調査について柏市財務規則第 282 条において次のとおり規定している。「1. 財産管理者は、その管理する物品のうち、別表第 8 に掲げる物品（以下「重要物品」という。）について毎年 9 月及び 3 月末日に調査し、重要物品現在高通知書により翌月 10 日までに会計管理者に通知しなければならない。2. 前項の規定は、物品を取り扱う出納員が備品について調査し、会計管理者に通知する場合に準用する。」

また、業務仕様書「17 物品の帰属等（6）」において、指定管理者は、指定管理者の所有に属する物品についても、柏市財務規則に準じて管理することが求められている。

この点、指定管理者は、上記③オ. に記載のとおり、備品台帳への重複登録や登録漏れがあるが、毎年の現況調査でも当該不備を発見・修正できていない。したがって、備品の現況調査が有効に機能していないものとする。なお、備品の現況調査について実施マニュアルはないとのことである。備品管理は施設管理において重要なテーマであり、備品管理の担当者が交代することも考えられるため、実施マニュアル等を整備して組織的で実効性のある備品管理を行う必要がある。

【結 果】

備品の現況調査については、その実効性を確保する必要がある。備品台帳への重複登録や登録漏れがないよう、また、備品台帳への登載漏れを発見できるような内部統制の構築を目指して、組織的で実効性のある備品管理を行うための現況調査実施マニュアル等を整備されたい。

キ. 窓口入金に係る釣り銭の残高管理について（意 見）

【現状・問題点】

柏市民文化会館では、i 施設利用料金及び附帯設備利用料金、ii 自主事業に係るチケット販売代金、iii 貸館公演のチケット受託販売代金について、窓口での現金販売があった場合、入金票を作成のうえ日中は上記 i から iii の区分ごとの手提げ金庫に保管している。現金販売では釣り銭が必要になるため、それぞれの手提げ金庫内には定額の釣り銭も用意している。日々の売上金の締め処理を行う際に売上金については現物をカウント後、入金機に預け入れ、入金機から出力されるレシートを入金票とセットで保管している。釣り銭については現物をカウント後、手提げ金庫内に保管しているということであるが、釣り銭をカウントしたことを証する現金残高表等の証跡は残されていない。

現金は利用料金収入等の裏付けとなるものであるが、売上金と釣り銭は同じ手提げ金庫

内に保管されることから容易に相互流用できるものである。そのため、売上金と合わせて釣り銭についても現物を確認した証跡を残す必要があると考える。

なお、上記 i～iii の金庫とは別に窓口での経費支払いのための小口現金を保管するための手提げ金庫もあるが、当該小口現金については小口現金出納帳を作成しており、日々の現物カウントの証跡も残している。

【結 果】

窓口入金にかかる釣り銭についても日々の現物のカウントに関する現金残高表等の作成と保存は重要であるため、現在の事務を改善し、当該証跡を作成し保存することを要望する。

④ 自主事業について

ア. 民間のノウハウを活用した自主事業の企画について（意 見）

【現状・問題点】

第四次柏市芸術文化振興計画（以下「振興計画」という。）では、柏市の文化振興における重点項目として、i 市民の芸術文化活動の支援、ii 次世代を担う人材の育成、iii 柏らしさの創出・演出の3つを掲げている。また、当該振興計画の方針を受けて、業務仕様書別紙「指定管理者が行う自主事業のガイドライン」においても、振興計画における3つの重点項目を、自主事業の基本方針として掲げている。

【第四次柏市芸術文化振興計画の重点項目と自主事業のガイドラインの対応表】

第四次柏市芸術文化振興計画の 重点項目	業務仕様書別紙「指定管理者が行う自主事業のガイドライン」		
	基本方針	事業区分	事業の内容・目的
市民の芸術文化活動の支援	市民の芸術文化活動の支援	芸術鑑賞事業	多様な芸術文化の鑑賞機会を市民に提供する。
		活動支援事業	市内の芸術文化活動団体等を支援し、文化の振興を図る。
		情報収集・発信事業	市内外の様々な芸術文化情報を収集・提供し、柏市民文化会館における芸術文化活動を広く発信する。
次世代を担う人材の育成	文化振興を担う人材の育成	市民参加型事業	芸術文化活動の担い手及び観客の育成を支援する。
柏らしさの創出・演出	柏らしさの創出・演出	連携・交流事業	市内の様々な主体（企業、各種団体、学校等）と連携による交流の促進及び文化の発信、市内の文化資源を活用した柏文化の発展に努める。

指定管理者は、当初提案書のなかでは当該ガイドラインに基づき i 芸術鑑賞事業、ii 活動支援事業、iii 情報収集・発信事業、iv 市民参加型事業、v 連携・交流事業それぞれについて積極的に実施することを提案しているが、平成 29 年度においては、大ホールと小ホールを合わせても年間で 5 本の自主事業を実施するに留まっている。また、各事業の集客についても次に掲げる表のとおり、募集・定員に対して参加人数の実績が極めて低い状況である。更に、指定管理者としての自主事業の年間ラインナップが作成されておらず、市民の中の利用者が年間のチケット購入の意思決定の際に十分な時間的余裕や計画的な音楽鑑賞等の機会の決定等に、有用な情報を提供することができていないものと考えられる。

したがって、効果的な自主事業を十分に企画実施し、市民に対して有用な意思決定情報を提供しているとはいえないものと考えられる。

【平成29年度自主事業集客状況】 (単位：人)

イベント名	実施日	ホール	募集・定員	参加人数
手話落語&ノーボーダー映画上映会	平成29年6月2日	大ホール	1,338	165
音街つく天国vol.1,2	平成29年8月11日	小ホール	300	110
	平成29年8月26日	小ホール	300	120
作品創作ワークショップ「Discover it yourself」	平成29年8月16日、8月17日	大ホール	25	6
作品創作ワークショップ「Discover it yourself」発表公演		大ホール	1,338	30
「大道芸がやってきたー！」	平成29年9月27日	大ホール	500	400
ダンス音楽劇「注文の多い料理店2017」	平成29年10月28日	大ホール	1,338	114

その原因のひとつとして、柏市民文化会館の管理事業における自主事業の位置付けが不明確であることが考えられる。自主事業の位置付けが不明確であることは市が解決すべき重要な課題であることも確かであるが、指定管理者制度では、民間のノウハウを活用して住民サービスを向上させることが期待されているのであり、指定管理者においては、自主事業の位置付けが不明確なことは自主事業を十分に企画実施しないことの理由にはならない。

また、効果的な自主事業は貸館事業との相乗効果も期待できるものである。例えば、芸術文化への関心が低く柏市民文化会館に足を運んでいない市民も存在するものと考えられる。その場合、アウトリーチ活動等により潜在的なニーズにアプローチすることや工夫を取り入れたアンケート調査等によりニーズを分析し、効果的な自主事業を行うことで、芸術文化に関心を持つ市民が増え、その後の貸館事業の公演に足を運ぶことも期待することができるものとする。したがって、効果的な自主事業を企画実施することは、会館条例で定める市民文化の向上と福祉の増進に大いに寄与するものと考えられる。

【結 果】

指定管理者には、これまでの公共ホールでの指定管理業務等の実施により蓄積した民間

のノウハウを如何なく発揮して提案書に記載している多様で効果的な自主事業を企画実施することを要望する。また、自主事業の集客を高めるためにも、自主事業の年間ラインナップを基本的な情報として市民に早めに示すことを要望する。

イ. 自主事業の企画に係るスタッフの育成について（意見）

【現状・問題点】

前述したとおり、効果的な自主事業を行うことで、芸術文化に関心を持つ住民が増え、その後の貸館事業の公演に足を運ぶことも考えられる。したがって、効果的な自主事業を企画実施することは、会館条例で定める市民文化の向上と福祉の増進に大いに寄与するものであると考える。

一方で、公の施設については、その場所や有する性能等は所与のものであり、施設の機能的には必ずしも恵まれた環境にはないのは確かである。一方、自主事業で採算を確保することができるかどうかという興行的な視点でのみ指定管理者の行う自主事業を位置付けると鑑賞型の公演は紋切り型の企画に終わってしまうものである。

このように、採算を確保することが難しいからといって場当たりの紋切り型の企画を繰り返していると集客力が乏しく、著しく採算の悪い企画ばかりになり、設置目的の達成に寄与しないどころか、公の施設としての存在価値を弱めていくことは明白である。したがって、自主事業の実施に当たっては、明確な目標を定め、それに向かって努力する姿勢、また、絶えず改善していく姿勢が必要であると考え。鑑賞型の企画以外にも地元音楽家等の参加型、普及育成型の自主事業を指定管理者が主体的に実施している事例も存在する。

平成 29 年度に実施した自主事業のうち次の表に示すとおり、集客が極端によくない企画がある。その企画等について、次に検討することとする。

【募集・定員に対して参加人数が少ない企画】

(単位：人)

No.	イベント名	実施日	ホール	募集・定員	参加人数
①	作品創作ワークショップ「Discover it yourself」	平成29年8月16日、8月17日	大ホール	25	6
	作品創作ワークショップ「Discover it yourself」発表公演		大ホール	1,338	30
②	ダンス音楽劇「注文の多い料理店2017」	平成29年10月28日	大ホール	1,338	114

注：①は②のプレイベントとして開催

【自主事業企画内容の詳細】

No.	イベント名	事業目的	事業内容	対象者	参加料
①	作品創作ワークショップ「Discover it yourself」	夏休み期間中の中学生や高校生、大学生等に最新舞台芸術のひとつである身体表現アートパフォーマンスを学ばせる。	舞台芸術演出家として有名な小池博史氏が講師となり、スロームーブメントという手法を使って受講者に新たな自分の感性を気付かせる。最後に各自が体得した新しい感性を基にアートパフォーマンス公演を行う。	13歳以上	ワークショップ 参加料：1,000円 発表公演観覧料：無料
	作品創作ワークショップ「Discover it yourself」発表公演				
②	ダンス音楽劇「注文の多い料理店2017」	演出家・小池博史氏が宮沢賢治原作の「注文の多い料理店」を今般子どもから大人まで楽しめる新・ダンス音楽劇としてリニューアルした。海外でも評価が高い同氏の独創的な演劇を多くの市民に広く鑑賞していただく。	小池博史氏が2012年に創作発表した同作品に新演出を加え、新・ダンス音楽劇として上映するもの。多摩市、福井市、豊中市の公共ホール3館と連携して持ち回り上映。	子どもから大人まで	一般観覧料：3,000円 子ども：1,000円 未就学時：無料

出典：自主事業業務計画届出書

まず、①の公演は夏休み期間中の中学生や高校生、大学生等を対象としているが、実際の参加者は23歳から63歳までの老若男女6人だった。ターゲットとした中学生や高校生、大学生等へのアプローチ方法に改善点がないか検討する必要がある。また、柏市民文化会館のツイッターをみると、平成29年6月10日に①と②の告知を掲載し、7月11日に①の告知を掲載している。①については夏休み期間中の2日間の参加が必要なこともあり、広報期間が十分であったか検討する必要がある。なお、7月11日の掲載については、「高校演劇部で活躍中の皆さん！」と呼びかけており、高校生かつ演劇部所属でないと参加しにくい印象を与えている。

企画に対する結果は参加人数というかたちでは出ているが、その原因をアンケート調査等により分析することが重要である。しかし、①の公演時にはアンケート調査を実施していない。住民のニーズや参加することに対する阻害要因、チケット価格の妥当性、情報の入手ルート等を探るためには、戦略的にアンケート調査を実施して調査結果を有効活用する必要がある。

また、指定管理者は、下記「④自主事業について ウ. 自主事業に係る予算実績管理について」に記載のとおり、自主事業については指定管理料の枠外であるため、予算実績分析を行っていないということである。しかし、予算管理を行わないことはPDCAサイクルを機能させて改善していくことを放棄することに等しいため当該姿勢は見直す必要がある。

【結 果】

柏市の地域に根差した効果的な自主事業を企画・実施することにより、芸術文化に関心を持つ市民が増えて、その後の貸館事業の公演にも足を運んでもらうという好循環を生むことが期待できるため、自主事業の企画・展開は極めて重要な位置付けにあるものと考えられる。また、アンケート調査等により具体的に企画を振り返りながら今後の企画の在り方を見直していき、次回以降の自主事業の企画に繋げていくことも重要である。鑑賞型のみならず、参加型・普及育成型の自主事業の企画を柏市の地域に根ざして実施・展開することができる専門スタッフ、当該企画事業に興味を持つ専門スタッフを指定管理者としても採用したり、育成したりすることが指定管理者には求められていることを十分に認識し、自主事業の効果的な展開のためにも、スタッフ育成のプログラムを早急に作成し実行するよう要望する。

ウ. 自主事業に係る予算実績管理について（意 見）

【現状・問題点】

自主事業については、基本協定書に次のように規定されている。「第 22 条 乙は、管理業務以外に、柏市民文化会館の設置目的に合致し、かつ、管理業務の実施を妨げない限度において、自己の費用と責任により、自主事業を実施するものとする。2 乙は、自主事業を実施するときは、あらかじめ事業計画書により甲の承認を得るとともに、甲が必要と認めるものについては、甲が定める手続により甲の許可を得なければならない。（以下省略）」

上記基本協定書に従い、指定管理者は、事業計画書では「柏市民文化会館指定管理者が行う自主事業のガイドライン」にもとづき i 芸術鑑賞事業、ii 活動支援事業、iii 情報収集・発信事業、iv 市民参加型事業、v 連携・交流事業を実施する旨を記載し、各事業の具体的な目的や収支計画等については、都度「自主事業業務計画届出書」及び「自主事業業務収支予算書」を作成し、市所管課に提出している。

ここで、第 1 期指定期間の最終年度である平成 29 年度は、大ホールと小ホール合わせて年間で 5 本の自主事業を企画・実施しているが、平成 29 年度に実施した自主事業すべてについて、収支計画上は収支均衡（収支尻ゼロ）になっている。しかし、5 本のうち 3 本については本来赤字の計画であるところ「自主事業予算」としてチケット収入等の裏付けのない収入を計上することで収支均衡（収支尻ゼロ）にしているものであり、合理的な裏付けのない収入を含んだ計画になっている。合理的な裏付けのない収入を含んだ計画であるため、収入実績は予算に対して未達となっており、特に 1 本の買取公演については大幅な赤字となっている。

【平成29年度自主事業収支一覧】

(単位：千円)

イベント名	収入			支出			収支			備考
	計画	実績	差異	計画	実績	差異	計画	実績	差異	
手話落語&ノーボーダー映画	405	154	▲ 251	405	384	▲ 20	0	▲ 230	▲ 230	
音街っく天国	228	0	▲ 228	228	494	266	0	▲ 494	▲ 494	
作品創作WS 「Discover it yourself」	140	6	▲ 134	140	96	▲ 43	0	▲ 90	▲ 90	
「大道芸がやってきたー！」	200	17	▲ 183	200	296	96	0	▲ 279	▲ 279	
「注文の多い料理店2017」	3,640	1,600	▲ 2,039	3,640	3,337	▲ 302	0	▲ 1,736	▲ 1,736	買取

出典：自主事業収支一覧より

なお、指定管理者は自主事業については指定管理料の枠外であることから予算実績差異分析を実施していないということである。

自主事業は、柏市民文化会館の設置目的に合致し、管理業務の実施を妨げない限度において指定管理者のリスクと責任で実施することとされており、指定管理料には自主事業の予算は含まれていない。しかし、指定管理者は、指定管理事業と合わせて全体として採算が取れる範囲で自主事業を実施しているものと考えられることや柏市民文化会館の設置目的を達成するためには、貸館事業と合わせて、効果的な自主事業を継続していくことが重要であると考えられる。そのことから、自主事業についても実態に即した収支計画を作成して集客が少なかった原因や経費が多額に発生した原因等を分析し、次回以降の計画に反映させていく等、実効的な予算管理を行う必要があると考える。

【結果】

自主事業については指定管理者の民間ノウハウが問われるものであり、また前述したとおり、鑑賞型に限らず、市民参加型や普及育成型等の自主事業の企画能力が公共ホールを活性化する要因のひとつでもあるため、現在の自主事業の実態に即した収支計画を作成し、実効的な予算管理を行うことで、更なる自主事業の改善を継続して行うことを要望する。

エ. アンケート調査の実施状況について（意見）

【現状・問題点】

第1期指定期間の最終年度であった平成29年度は大ホールと小ホール合わせて年間で5本の自主事業を実施している。そのうち3本についてはアンケート調査を実施し、2本についてはアンケート調査を実施していない。実施した3回のアンケートについては、類似している質問も多く、質問順序や回答形式が統一されていないため、集計・分析するのに適さないものになっている。そのため、自主事業の評価や次回以降の自主事業の企画に体系的に活用されていないものと考えられる。

例えば、各回のアンケートに「当該公演を何で知ったか」という質問がある。選択肢

に「SNS」があるケース、「当館Facebook」があるケース、SNSに関する選択肢が用意されていないケースがあり、統一性が見受けられない。また、「これまで柏市民文化会館に来たことがあるか」という質問は公演 No. ②では聞いておらず、「性別をお聞かせください」という質問は公演 No. ①③では聞いていない。

アンケート調査は、自主事業の企画の際に顧客ターゲットやセグメンテーションを検討するためには極めて有用な情報を提供するものであり、また、施設利用者である市民のニーズの把握や市民の利用者満足度を図る重要なツールである。アンケート調査をより有効に活用するためには、質問項目や回答形式をより戦略的に企画したうえで、回答は集計・分析し、今後の自主事業を企画する際に活用する必要がある。

【平成29年度の自主事業で実施したアンケート】

日時	平成29年6月2日（金）		平成29年9月27日（水）		平成29年10月28日（土）	
公演 No.	①手話落語&ノーボーダー映画上映会		②大道芸がやってきたー！		③注文の多い料理店2017	
	質問内容	回答形式	質問内容	回答形式	質問内容	回答形式
1	このイベントを何でしましたか？	6択	性別をお聞かせください。	2択	このイベントをどこでお知りになりましたか？	9択
2	これまで柏市民文化会館に来たことはありますか？	3択	年齢をお聞かせください。	7択	本日の公演はいかがでしたか？	5択
3	お住まいの地域（市町村名）はどちらですか？	記述	どちらからお越しになりましたか？	6択	今回のイベントの良かった点を教えてください。	記述
4	本日の公演はいかがでしたか？	5択	当公演の開催を何で知りましたか？	12択	今回のイベントの改善したほうが良いという点があれば、ご記入ください。	記述
5	今回のイベントの良かった点、悪かった点を教えてください。	記述	今回の公演の総合的な満足度をお聞かせください。	5択	会場について（清掃のきれいさ、空調の効き等）いかがでしたか？	記述
6	スタッフの対応はいかがでしたか？	5択	運営が行き届かず、ご不便、ご不満を感じた点がありましたらお聞かせください。	記述	今後のイベントについてご要望があればお聞かせください。	記述
7	当館の設備について、ご意見をお聞かせください。	記述	今回の公演の各項目の満足度をお聞かせください。（イベントの内容・構成、開催の曜日・時間帯、料金の設定、スタッフの対応、手話通訳・要約筆記通訳、会場の設備）	5択	これまで文化会館にいらしたことがありますか？	3択
8	今回の「手話弁士の手話通訳」「同時音声ガイド」「バリアフリー字幕」の感想は？	5択	同じようなイベントがあれば参加したいですか？	3択	ご来館されたのは、どんなイベントの時でしたか？	記述
9	今後、音声ガイドや字幕や手話通訳といった鑑賞サポートつきの公演があればイベントに参加しますか？	2択	その他、配慮して欲しかったこと、ご意見・ご要望がございましたらお聞かせください。	記述	差支えなければ、お住まいの住所（市町村名）とご年齢、性別を教えてください。	記述
10	どんなジャンルのイベントに興味がありますか？	8択				
11	柏市民文化会館で行う催し物のお知らせをお送りします。ご希望の方はお名前、ご住所、お電話番号をご記入ください。	記述				

注：回答形式の欄に「6択」と記載しているものは、選択式の質問における選択肢の数が6個であることを示している。また、「記述」と記載しているものは記述式の質問であることを示している。

【結果】

アンケート調査は単に仕様書に記載されているため実施しなければならないという義務感で実施するものではなく、より良い自主事業等の企画・実施・改善につながることがで

きる芸術的なマネジメントの重要なツールのひとつであるという自覚をもって、質問事項等についても指定管理者としてのノウハウに基づく工夫等を組み込む必要がある。自主事業等の企画・実施・改善に際して、公的なマーケティングを公共ホールで実効性のあるものとするためにも様々なアンケート手法を駆使し、柏市民文化会館における自主事業を更に地域に根差した市民要望に応えられるよう、アンケート手法を根本から改善するよう要望する。

2. 柏市民文化会館指定管理業務に係る市所管課の事務について

(1) 事務の概要

① 柏市民文化会館指定管理業務に係る市所管課

地域支援課

② 市所管課の事務の主要な内容

- i 指定管理者候補者の選定事務の実施
- ii 指定管理者との協定等の締結
- iii 指定管理者の実施業務に対するモニタリングの実施・公表
- iv 指定管理業務の見直しに基づく次期指定期間の仕組みの再構築等

③ 直近のモニタリングの実施時期・公表の有無

平成 29 年度の指定管理業務に係るモニタリングの実施状況は、次のとおりである。

種 類	実施時期	公表の有無
年次事業計画書	事業年度開始前	無
年次収支計画書	事業年度開始前	無
月次事業報告書	毎月終了後	無
年次事業報告書	年度終了後	無
利用者アンケート	適宜 ^{注1}	有/無 ^{注2}
実地調査	平成 30 年 3 月	無
指定管理者実績評価シート	年度終了後	有
指定管理者運営結果確認シート	年度終了後	無
財務状況調査	指定管理者の決算期後	無

労働条件審査	適宜	無
--------	----	---

注1：アンケートは常設と自主事業でのアンケートが実施されている。自主事業でのアンケートについては、平成29年度では3回だけ実施されている。

注2：常設のアンケートの結果は公表されているが、自主事業のアンケートの結果は公表されていない。

(2) 監査手続

財務監査の諸要点及び経済性・効率性・有効性等（3E監査要点）の検証のために必要と認める次の監査手続を実施した。

① 財務監査実施の監査手続

財務監査を実施するために事務・事業に係る内部統制の整備・運用状況について統制上の要点等を設定して評価し、それを踏まえて、法令及び規則等、並びに各種契約等の内容に係る準拠性等を中心とした監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

② 3E監査要点検証のための監査手続

監査対象である事務・事業の実施に係る経済性、効率性及び有効性、並びに公平性及び倫理性等の視点で監査要点を設定し、その監査要点を主として反証主義的に検証するための監査手続（資料閲覧、分析的手続、質問、現場視察、観察、資産等の実査・棚卸及び帳簿・証憑等関係書類の照合等）を実施した。

(3) 監査結果

上記の監査手続を実施した結果、次のとおり指摘事項及び意見を述べることとする。

① 施設の設置目的及び自主事業の位置付けについて（意見）

【現状・問題点】

柏市民文化会館は、地方自治法第244条第1項の「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。）」に該当する。地方自治法上の当該規定は、スポーツ施設や社会福祉施設等多岐にわたる公の施設全体に係るもので

あるため、抽象的・形式的な表現となっている。また、会館条例第1条においては、「市民の文化の向上と福祉の増進を図るため、柏市民文化会館を設置する。」と規定している。会館条例においても、地方自治法の規定を受けて抽象的・形式的な表現となっているものと考えられる。

上記のように、施設の設置目的が抽象的であることや、指定管理者制度導入前の直近では自主事業を実施していなかったことから、市所管課は、柏市民文化会館の設置目的の本流は、貸館事業により市民の文化の向上と福祉の増進を図ることであると認識しているものと考えられる。これを示すように基本協定書では自主事業を次のように規定している。

「第22条 乙は、管理業務以外に、柏市民文化会館の設置目的に合致し、かつ、管理業務の実施を妨げない限度において、自己の費用と責任により、自主事業を実施するものとする。(以下省略)」。

そのため、指定管理料には自主事業の予算は含まれていない。指定管理者としては、リスクをとって積極的に自主事業を企画実施することが難しく、平成29年度においては、大ホールと小ホール合わせて年間で5本の自主事業を実施するに留まっている。

一方で、市は、柏市第5次総合計画（平成28年3月、以下「総合計画」という。）のなかの柏らしい文化活動の発展に関する施策を具体化するものとして、振興計画を策定している。このなかでは、柏市民文化会館などの文化施設には、文化振興の環境づくりとして、様々な自主事業や市内団体との共催事業を行っていくことが期待されている。また、指定管理者には、公の施設の管理運営を通じた文化振興の担い手として、多様で主体的な芸術文化活動や、芸術文化団体等の活動主体との交流・連携を通して柏市の文化振興を牽引していくことが期待されている。しかし、このような振興計画の背景にある趣旨や精神は、会館条例、業務仕様書及び基本協定書等のなかには落とし込まれていない。

会館条例上の設置目的は抽象的であり、真に市民の文化の向上と福祉の増進を図るためには、当該設置目的を達成するための具体的な目標を掲げる必要があると考える。設置目的を達成するための具体的な目標を定める際には、振興計画で掲げている重点項目や施策が参考になる。また、自主事業については、効果的に実施することで柏市民文化会館の創客につながり、貸館利用への相乗効果も期待できるため、振興計画にも記載のとおり、文化振興に資するものと考えられる。したがって、設置目的を達成するための具体的な目標のなかに自主事業も位置付けて戦略的に企画実施することが期待される。

【結 果】

振興計画で示した市の方針や戦略を、業務仕様書の本文のなかに記載することで、柏市民文化会館の設置目的を具体的な目標に置き換える必要がある。また、これにより自主事業の位置付けを明確にすることを要望する。

② 指定管理者候補の選定に係る収支計画の評価について（指 摘）

【現状・問題点】

収支計画の内容、的確性及び実現可能性については、選定審査評価表のなかで審査項目としてあげられている。そのため、市所管課としては、収支計画は柏市指定管理者候補者選定委員会（以下「選定委員会」という。）で検討しているとの認識である。第1期指定期間（平成27年度から平成29年度の3年間）に係る選定委員会の書類審査は午前9時から午後0時30分までの3時間30分のなかで、応募7団体の書類をみている。議事録を見る限り、人員計画と人件費予算の整合性について言及している委員もいるが、所管課の説明を受けるに留まり、面接審査の際に応募者に質問をする等の掘り下げた検証は行われていない。また、選定委員会の面接審査では、午前9時30分から午後5時までのなかで5団体の面接審査を行っている。面接審査の議事録を見る限りでは自主事業や施設運営の質疑がほとんどであり収支計画に対する質疑はほとんどない。

そのため、市所管課及び選定委員会のいずれも指定管理者の収支計画の内容、的確性及び実現可能性について、主体的に掘り下げた検討を十分には行っていないものと考えられる。

実際に、柏市民文化会館の第1期指定期間（平成27年度から平成29年度の3年間）においては、指定期間を通じて人件費の実績が予算を大幅に予算超過しているため、結果として指定管理料が過小に提案されていた可能性がある。この場合、審査結果に影響を与えることも考えられるため、収支計画の内容、的確性及び実現可能性の評価にあたっては、文化施設の専門家に依頼する等により、慎重に検討する必要がある。

【結 果】

収支計画が実態に即したものではない場合、指定管理者の選定審査結果に影響を与える可能性もある。そのため、文化施設の専門家に依頼する等により慎重に検討するための手引等を作成するなどして対応を図られたい。

③ 指定管理者のモニタリングについて

ア. 実地調査について（指摘：1件、意見：1件）

【現状・問題点】

柏市では、公の施設の設置者としての責任を果たすため、指定管理者のモニタリングを実施している。また、当該モニタリングの手法等を示し、モニタリングの実効性を確保するため柏市指定管理者制度モニタリング指針（以下「モニタリング指針」という。）を設定している。

ここで、モニタリング指針では、実地調査を年に2回以上実施することとしている。

また、実地調査は、指定管理者実績評価シートの評価項目を基本に指定管理者の業務全般について調査するものとされている。

柏市民文化会館では平成27年度より指定管理者制度を導入しているが、平成27年度は実地調査を実施しておらず、平成28年度と平成29年度はそれぞれ1回の実施に留まっている。なお、平成27年度は実際には実地調査を実施していないにもかかわらず、指定管理者運営結果確認シートでは8月に実施したと記載しており事実と反している。また、平成28年度は実地調査後も担当内で活用することが求められている実地調査チェックシートを保存していない。平成29年度は実地調査を3月に行い実地調査チェックシートを作成しているが、自主事業に関するチェック項目がない。まず、実地調査を2回以上実施するためには、1回目の実地調査が3月というのは時期的に遅すぎるものと考えられる。

また、モニタリング指針によれば、実地調査等により具体的な自主事業の内容や得られた効果について把握するよう努めることが求められているため自主事業についてもチェック項目に追加する必要があるものと考えられる。

【結果①（意見）】

実地調査チェックシートには自主事業に関する項目を追加することを要望する。なお、実地調査を2回以上実施するためには、年度頭にスケジュールを検討し、無理なく行えるスケジュールを組む必要がある。

【結果②（指摘）】

また、実地調査チェックシートは、調査実施の記録として担当内で活用することが求められているため、保存期限内は適切に保管されたい。

イ. 指定管理者実績評価シートについて（意見）

【現状・問題点】

モニタリング指針では、各種報告書や実地調査等のモニタリングの結果を踏まえ、指定管理者の業務実績を評価するため、毎年度終了後に指定管理者実績評価シート（以下「実績評価シート」という。）を作成することを求めている。

実績評価シートは、評価項目ごとにA（優良）、B（適正）、C（課題有）、D（要改善）の4段階評価を記入する方式になっている。また、評価結果がB以外の場合には、コメント欄にその評価の理由を記載することになっている。柏市民文化会館では、平成29年度は23個の評価項目のうち20個がB評価であり、残りの3個がA評価である。ほとんどの評価項目がB評価であり、評価コメントが記載されていないため、具体的な評価結果の内容がわからず、また、評価担当者が変更になった場合には、判断過程や評価の根拠が客観的に確認できないことになる。

また、指定管理者制度のPDCAサイクルを有効に機能させるためには、B評価の場

合であってもその根拠を記載することが有効である。そして、実績評価シートには課題解決の結果や次年度の課題が記載されているが、評価項目との関連が記載されていないため、一貫した評価を行うためには、課題解決の結果・次年度の課題を評価項目と紐付けて記載する必要がある。

更に、指定管理者実績評価シートは毎年度終了後、6月末に行政改革推進課に提出することになっているが、平成29年度は行政改革推進課から各施設所管課への提出依頼が8月にずれ込んでおり、モニタリング指針に則った運用がなされていない。

【結果】

実績評価シートは、施設管理のPDCAサイクルを機能させるための根幹となる品質管理のツールであると考えられる。したがって、評価の根拠コメントは原則として記載し、評価項目と次年度課題・課題の解決結果については評価の整合性を確認できることが重要であるため、B評価の場合は特に、評価根拠コメントを一切記載しないという固定観念での評価運用をすることがないよう要望する。

④ 指定管理者の評価について

ア. 貸館業務の実績に対する評価について（意見：2件）

【現状・問題点】

事業計画で掲げている数値目標は、i 利用日数、ii 利用人数、iii 稼働率、iv 利用料金収入である。当該指標については、利用方法や利用内容に関係なく大ホールと小ホールそれぞれについて全体として算定した結果のみの記載となっているため、当該指標だけではその利用実態が分からず、利用拡大のための各施策の効果を測定することや、次年度以降の改善策を効果的に策定することが困難であると考えられる。数値目標は、戦略の評価や次年度以降の施策に役立てるため、例えば、貸館（公演事業）、貸館（芸術団体等の発表会・練習）、貸館（芸術団体以外の団体等の会合・講習会、その他）、自主事業による利用等に細分化して測定することが有効であると考えられる。

また、市の所管課である地域支援課が現状では指定管理者の評価をしているが、住民サービスの向上という観点からは、例えば、住民や施設利用者、公共ホールの専門家が参画した評価委員会等による評価を実施することが有効であると考えられる。

【貸館業務の数値目標と実績の年度推移】（再掲）

指 標	区 分	平成27年度		平成28年度		平成29年度	
		目標	実績	目標	実績	目標	実績
利用日数（日）	大ホール	235	236	245	224	250	226
	小ホール	180	169	190	184	195	193
利用人数（万人）	大ホール	15.7	15.1	16.1	14.6	16.5	15.2
	小ホール	2.45	2.06	2.5	2.1	2.57	2.25
稼働率（％）	大ホール	76.8	80.5	78.5	75.4	80.1	75.1
	小ホール	58.8	57.7	60.9	60.7	62.5	64.3
利用料金収入（千円）	施設	20,165	21,001	20,770	18,482	21,185	21,198
	附属設備	16,741	17,541	17,243	14,801	17,588	16,143
	計	36,906	38,542	38,013	33,283	38,773	37,341

出典：各年度の事業報告書より

注：平成29年度の大ホールの稼働率実績については、外部監査実施過程で誤りが判明したため、事業報告書の記載を75.1%から74.4%に訂正しているが、上表では便宜的に監査資料として提出を受けた訂正前の事業報告書に記載されている75.1%のままとした。

【結 果①】

貸館業務に係る評価指標については、次年度以降の改善策を効果的に策定できる単位に細分化して設定・分析するよう要望する。

【結 果②】

また、評価はP D C Aサイクルの重要な部分であるため、評価の客観性・実効性を担保するため住民や利用者、公共ホールの専門家等が参画した評価委員会等による評価を実施するよう要望する。

イ. 自主事業の評価について（意 見：2件）

【現状・問題点】

市所管課は、柏市民文化会館の設置目的の本旨は、貸館事業により市民の文化の向上と福祉の増進を図ることであると認識しており、これを示すように、基本協定書で自主事業については、管理業務の実施を妨げない限度において、自己の費用と責任により実施するものとされている。このため形式的には指定管理料には自主事業の予算は含まれていない。

しかし、指定管理者は指定管理事業と合わせて全体として採算が取れる範囲でのみ自主事業を実施していると考えられるため、実質的には指定管理料で自主事業予算を賄っているものとも考えられる。実際に、指定管理者は市に対して自主事業の収支計画及び収支決算を提出しているが、いずれも実態とは異なる収支均衡（収支尻ゼロ）のものを提出しており、収支均衡（収支尻ゼロ）となるように自主事業の収入予算には事業費補

填収入等が計上されている。

また、指定管理者のモニタリングとして実施している実地調査において実地調査チェックシートが利用されているが、そのチェックシートについて、モニタリング指針に示されているひな形には自主事業に関するチェック項目があるにも拘らず、行政改革推進課から提供されて地域支援課が実際に使用している実地調査チェックシートには自主事業に関するチェック項目はない。

更に、自主事業については、効果の測定や改善策の検討に活用するための目標指標等は設定されておらず、利用日数や稼働率等の指標も、貸館事業と自主事業とを合わせた全体の数値として算定しているだけである。

上記の状況に鑑みると、自主事業そのものについては、実質的なモニタリングや評価は行われていないものとする。

しかし、指定管理者は指定管理事業と合わせて全体として採算が取れる範囲で自主事業を実施していると考えられることや効果的な自主事業を企画実施することは、貸館事業との相乗効果により、会館条例で定める市民文化の向上と福祉の増進に大いに寄与するものであると考えられることから、自主事業についてもその効果や収支状況を把握して、施設の管理業務全体として実効性のある評価を実施する必要がある。

また、市の所管課である地域支援課が指定管理者の評価をしているが、住民サービスの向上や鑑賞型だけではなく市民音楽家等による参加型・普及育成型の自主事業の企画・展開を期待する観点からは、例えば、住民や施設利用者、公共ホールの専門家が参画した委員会形式等による企画・評価を実施することが指定管理者の実施する自主事業をより効果的に評価する仕組みとして有効であるとする。

【結果①】

指定管理者が実施する自主事業についても、各事業の成果の測定や次年度以降の改善策を検討するのに有効な目標指標を設定することや各種アンケート調査の結果を有効活用すること等により、実効性のある評価を実施することを要望する。

【結果②】

また、地域に根差した公共ホールの活性化のためにも、また、住民サービスの向上という観点からは、例えば、住民や施設利用者、公共ホールの専門家が参画した委員会形式の仕組み等による評価を実施することを要望する。

⑤ 指定管理者の経理について

ア. 自主事業に係る施設利用料の取扱いについて（指 摘）

【現状・問題点】

基本協定書第15条において、「乙は、管理業務に係る会計、指定管理料に係る会計及

び利用料金に係る会計並びに第2条第4項の自主事業に係る会計について、各会計年度ごとに独立した経理を行わなければならない。」と規定している。

当該規定を前提に考えると、指定管理事業を行う主体と自主事業を行う主体は別のものとして独立した経理を行わなければならないため、自主事業で施設を利用した場合には、当該施設利用料を自主事業の経費に計上するとともに、指定管理事業の利用料金収入に計上することになると考えられる。しかし、指定管理者は、自主事業に係る経費と指定管理事業に係る利用料金収入については、これを相殺して指定管理事業と自主事業の収支報告書をそれぞれ作成している。すなわち、自主事業に係る収支報告書上、施設利用料を経費に計上しておらず、指定管理事業の収支報告書上、利用料金収入を計上していない。一方で、自主事業での施設利用について、事業計画書で数値目標に掲げている利用日数や稼働率の算定にあたってはこれを含めているため、自主事業での施設利用の割合が増加した場合、利用日数や稼働率が増加・上昇しているにもかかわらず、利用料金収入は増加しないという不合理が生じることになる。

【結 果】

自主事業で施設を利用した場合の利用料金について、収支報告書で総額表示させないのであれば、当該取扱いを基本協定書に明記されたい。また、数値目標算定上は、収支報告書上の取扱いに整合させ、利用人数や稼働率に含めない場合と、便宜的に含める方法を併記する等の工夫をされたい。

イ. 前納利用料の概算計上額と実績額との差額について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市民文化会館では、平成27年度に指定管理者制度を導入しているが、平成27年度の施設利用に係る施設利用料のうち、過年度に市が収納している金額（以下、「前納利用料金」という。）があり、当該前納利用料金の取扱いについては、柏市民文化会館指定管理者募集時業務仕様書に次のとおり記載されている。

「平成27年3月31日までに本市が収納した平成27年度分の使用料（前納利用料金）は、指定管理者に引き継ぎません。このため、想定される前納分の利用料金相当額は、必要経費に含めて指定管理料を提案してください。」

また、想定される前納分の利用料金相当額は、市から提供された収支計画書に次のように記載されている。

「(参考) 平成26年度予算において平成27年度使用に係る使用料収入を8,990千円で計上しています。」

ここで、募集時の仕様書には前納利用料金は指定管理者には引き継がない旨の記載があるが、実際には収支計画の必要経費に含めることで、指定管理料に含めて市から指定管理者に受払いがなされることになっている。

しかし、指定管理者は市が用意した収支計画書上の文言を根拠に 8,990 千円を経費に計上して指定管理料を提案したところ、実際には前納利用料金は 11,110 千円であったため、差額の 2,120 千円については、指定管理料に含められず指定管理者の負担となっている。なお、平成 27 年度において利用料金の実績収入額が収支計画における収入額を 1,779 千円だけ超えたため、当該超過額の 2 分の 1 に相当する額として 889 千円が計算上、市に対する利益の還元額と算定された。その際に指定管理者は市と協議のうえ、889 千円については上記前納利用料金の差額に充当することで市への納付をしていない。そのため 2,120 千円のうち 889 千円については結果的に精算されているものと考えられる。平成 28 年度及び平成 29 年度は利用料金の収入額が収支計画における収入額を超えなかったため、残りの 1,230 千円については精算されていない。このような手法での当該差額の精算は、透明性等の視点からも適正に合意されたルールがあるべきものと考えられるが、そのようなルールを確認することができなかった。

【結果】

前納利用料金の実績が概算額を超えた部分について、指定管理者の負担とすることには合理性がないため、当該差額に関して精算手法等を協議し、合意のうえ精算された。

ウ. 利益の還元について（意見）

【現状・問題点】

基本協定書では、利益の還元に関する条項（以下「利益還元条項」という。）を次のとおり規定している。

「第 14 条 乙は、各会計年度の利用料金の収入額が当該会計年度の収支計画における収入額を超えたときは、当該各会計年度の利用料金の収入額から当該会計年度の収支計画における収入額を減じて得た額の 2 分の 1 に相当する額（その額に 1 円未満の端数があるときは、これを切り捨てた額）の金銭を、甲の発行する納入通知書の定めるところにより、甲に納付しなければならない。（以下省略）」。

指定管理料は、収支計画上の指定管理事業経費から利用料金収入を控除して算定するという控除方式の考え方で積算されている。そのため、i 利用料金収入の実績が予算を超えた場合には結果として指定管理料が過大だったことになり、ii 利用料金収入の実績が予算を下回った場合には結果として指定管理料が過小だったことになる。また、iii 指定管理事業経費の実績が予算を下回った場合には結果として指定管理料が過大だったことになり、iv 指定管理事業経費の実績が予算を超えた場合には結果として指定管理料が過小だったことになる。

ここで、i については、指定管理者が収入予算を不当に低く見積もることで不当に多額の指定管理料を支払う可能性があるため、これを牽制する目的で上記利益還元条項を

用意しているものと考えられる。しかし、基本協定書にはivに関する記載がない。仮に予算等の策定段階で見積もられていない価値ある指定管理業務の実施により、利用料金収入が予定より増加した場合、収支計画や予算の策定段階で指定管理料の額がその分過少に算定されていることとなる。そのため、経費増加を伴う適正な追加的努力により追加的収入が生じた場合に、追加的収入についてのみ利益の還元として取り扱われるという不合理が生じる可能性がある。

なお、iiは利用料金収入の予算達成に対するインセンティブを与えるもの、iiiはコスト削減のインセンティブを与えるものと考えられるため協定書等で特別には規定していないものと考えられる。

【結 果】

民間のノウハウを活用して住民サービスを向上させつつ行政コストを削減するという観点からは、上記iに加えてivの場合についても利益還元条項の考え方を導入するよう要望する。例えば、追加的努力と追加的収入があった場合に利益還元をどう考えるかについては市と指定管理者で協議を行うこととする旨の文言を加えることが考えられる。

エ. 光熱水費の精算方法について（意 見）

【現状・問題点】

現在、指定管理の協定書においては、当該施設の光熱水費の実績（平成29年度実績：2,518万円）に財務的な重要性が高いにも拘らず、光熱水費の取扱いについて明確なルールが設定・合意されていない。この光熱水費の計画上の積算は、過去の支出実績を踏まえて指定期間にわたり積算しているものと考えられる。その過去の支出実績において、異常気象等の影響により、電気料や水道料金等について通常の年度と比較して大きく費用が嵩んでしまった場合などは、予算を超過したり、逆に、少ない費用で済んでしまったりする場合もありうることである。そのような危険性等に対応するためには、次の方法での取扱いが考えられる。

- i 光熱水費の予算を過去数年間の実績の中で高めの年度の支出実績に併せて、予算額を予め高水準で確保する方法。
- ii 光熱水費の予算を過去数年間の実績の中でも、異常に高い場合と異常に低い場合とを除き、平均的な支出水準を算定し、その額で予算額を設定しておき、異常気象等の影響で予算額を超過する支出実績が見込まれることが確実な場合には、別途協議する方法。
- iii 光熱水費の予算を過去数年間の実績に基づく平均値の算定によって設定する方法。

これらの方法のうち、何れの方法で光熱水費の予算を設定しているかによっては、年度予算の執行後における予算の執行残額を精算する必要が生じる場合がある。例えば、

iの方法では、年度予算の設定上、過去数年間の実績の中でも高い支出実績に合わせて予算を確保しているため、執行残が通常の年度では多めに残る可能性が高い。その場合、その光熱水費を精算しない場合、指定管理者の剰余金の発生に結果として寄与することになる。又は、指定管理者が対応しなければならない公の施設の小破修繕等のように、施設管理の修繕費の予算超過の場合に対応するための流用財源として事実上使用することとなる。更には、修繕料という名目でパッケージ型のエアコンのような、工事を伴う備品の取替えのための原資に流用する場合も考えられる。このような弾力的な資金充当を指定管理者と市所管課の間で合意したとしても、その結果としてなお、予算の執行残が生じた場合、公の施設の管理運営上のインセンティブ（コスト削減の効果等の成果）として、その分の剰余金を認めることが適切であれば、年度終了後、光熱水費の予算残額に関する発生原因の調査と評価を行う必要が生じるものと考えられる。

一方、iiの場合、異常気象による光熱水費の異常な支出による影響を除く、平常年度での支出規模で予算を設定した場合、予算以上の支出が生じた場合の超過額と予算に満たない支出の場合の執行残額について、それぞれの適切な対応方法を指定管理者と市所管課との間で合意しておく必要がある。しかし、現在はそのような合意は存在しない。iiiについてもiiと同様な事態が想定されるものであり、双方の間で事前の合意が必要であるものとする。

iからiiiの何れにしても、光熱水費の予算規模は指定管理業務の費用のうち大きな割合を占める項目のひとつであるため、光熱水費の剰余金の発生態様、又はその予算超過額の発生態様を指定管理者の実績報告に基づき、調査・分析し、その結果を踏まえて、指定管理者のコスト削減努力の結果と認められる部分があれば、その部分の予算残は指定管理者の正当な剰余金として認め、一方、自然現象による光熱水費の異常な支出の結果、予算残の発生又は予算超過であると認定される場合は、前者への対応は精算の必要性を検討することが適切であり、後者の対応としては、追加予算措置の可能性を検討することが適切であると考えられる。

このような対応を前提とする仕組みとしては、光熱水費の予算・執行・決算のあり方の中に、精算制度を取り入れることも検討に値するものと考えられる。その精算制度を採用する際には、指定期間の各年度での精算の方法もありうるが、指定期間の全体の最終年度に指定期間にわたる過去の予算執行残又は予算超過に対する精算を行う方法もありうるものとする。

現在は、光熱水費という予算規模の面でも重要性が高い科目の執行状況について、財務的にも双方が曖昧な対応をとり続けており適切ではない状況であるとする。

【結 果】

公の施設の管理運営に必要な光熱水費は財務的にも重要性の高い予算項目であるが、その予算設定や予算執行の結果として残額又は予算超過額の取扱いについて、明確な取扱い方針を持っていないものとして認識される。そのことにより通常の年度にみられる現象

として、光熱水費の予算残を、例えば修繕料の予算超過部分に流用したり、備品の取替え工事等の費用に流用して充当したりするなどの応急的な対応を事実上実施している。このように指定管理の費用負担上の役割分担が不明確な状況を改善するためにも、光熱水費の適切な予算設定方法やそれに対応する予算執行後の精算制度の導入など、公の施設の管理運営の実態に合った光熱水費の取扱いルールを指定管理者と市所管課の間で合意することを要望する。

⑥ 柏市民文化会館の管理に係る市の収支について（意見）

【現状・問題点】

指定管理者制度導入の主な目的は、民間のノウハウを活用することによる住民サービスの向上と行政コストの削減を図ることにある。市所管課では指定管理者制度導入による行政コスト削減効果を測定するため、市の収支状況の経年比較を行っているが、平成29年度においては柏市民文化会館冷温水配管改修費用7,300千円が市の歳出（修繕費及び工事費）の集計から漏れていたことにより、市の収支が同額だけ過小になっていた。これは、施設管理の予算とは別の政策経費予算として計上していたことに起因している。

市では、「柏市市有建築物維持保全実施要領」第7条第2項の規定により、「主管課執行の修繕履歴」を作成しているが、市の歳出に含まれる修繕費及び工事費については、当該「主管課執行の修繕履歴」と照合確認することで計上漏れを防止又は適時に発見することができる。

【市における柏市民文化会館事業の収支の推移】

（単位：千円）

項目	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度
施設使用料	25,542	10,695	49	19	17
その他	150	121	3,102	3,470	3,477
収入計	25,692	10,816	3,151	3,489	3,494
指定管理料	-	-	87,192	78,701	78,255
施設管理経費	83,432	38,687	1,758	1,605	8,742
修繕費及び工事費	24,101	12,595	707	6,115	4,590
所管課人件費	23,400	25,400	6,750	6,660	5,110
支出計	130,933	76,681	96,407	93,081	96,697
収支差額	▲ 105,241	▲ 65,865	▲ 93,257	▲ 89,592	▲ 93,203

注：上表の平成29年度の修繕費及び工事費4,590千円は7,300千円の集計が漏れている状態であり、本来は、4,590千円に7,300千円を加えた11,890千円である。

【結果】

柏市民文化会館の管理事業に係る市の収支を集計する際には、根拠資料と照合するなどにより集計誤りがないよう、内部統制上のチェックの仕組みを構築するよう要望する。

⑦ 公有財産の現況調査及び台帳管理について（指 摘：2件）

【現状・問題点】

公有財産建物台帳に「警備員室」（施設番号：01836、建物番号：01512）が登録されている。しかし、当該財産については、指定管理者制度導入前に廃棄済みということであった。

柏市財務規則第224条で「財産管理者は、その所管に属する公有財産について、定期又は臨時に次に掲げる事項を調査し、適正な管理に努めなければならない。」と規定し、第5号において、「柏市公有財産台帳副本（第261条に規定する台帳副本をいう。）と公有財産の現況との照合」を規定している。しかし、市所管課において当該現況調査は実施していないということであった。

また、同規則第262条において「財産管理者は、その所管に属する公有財産について異動があったときは、その都度、柏市公有財産台帳副本を整理するとともに、公有財産異動報告書に係る図面を添えて財産担当課長に報告しなければならない。ただし、この場合において、所管換、所属換、種別替、用途変更、用途廃止にあつては、当該決議書の提出をもって異動の報告に代えるものとする。」と規定しているが、当該整理についても行われていないものと判断される。

【結 果①】

公有財産について、柏市財務規則によると現況調査を定期的又は臨時に行うことになっているため、まず、当該規定を認識されたい。

【結 果②】

また、上記の事例のように指定管理者制度導入前に既に廃棄済みであるという認識と実際に公有財産台帳に登載されている事実とが矛盾する状況があり、適正な財産管理を行う上で現場の現況を十分に調査し、その結果を踏まえて実態に合った財産管理を行われない。

⑧ 市所有の備品の管理について

ア. 指定管理者への引き継ぎについて（指 摘）

【現状・問題点】

基本協定書第17条において、次のとおり規定されている。

「1. 乙は、仕様書別表に掲げる備品を善良な管理者の注意をもって使用しなければならない。2. 前項の備品のほか、乙が管理業務を行うために必要と認める備品又は消耗品は、乙が自己の費用と責任で備えるものとし、その所有権は乙に帰属するものとする。3. 通常の使用において必要となった第1項の備品の修繕は、乙が自己の費用と責

任で行うものとする。4. 前項に規定するものを除き、乙は、乙の責めに帰する事由により第1項の備品を毀損し、又は滅失したときは、甲にその損害を賠償しなければならない。ただし、甲がやむを得ないと認めるときは、この限りではない。」

この点、指定管理者制度導入前から小ホールของ霍ワイエで使用している回轉式椅子セットについては、当該備品台帳に登録されていない。また、備品台帳に記載されている下表の備品については指定管理者制度導入当初よりその所在が不明となっているということであった。

備品の管理については、その取得時期や金額に応じて市と指定管理者とで責任分担しているため、本来は指定管理者制度導入時に現物と台帳の突き合わせを行うことによりその責任を明確にしておくべきものであった。そのような基本的な事務処理がなされていないものと考えられる。

【市所有の備品管理台帳のうち指定管理者側で所在不明としているもの】

備品番号	分類	品名	備考
17222	C-01	コンデンサマイク	大ホール大道具倉庫
17237	C-01	コンデンサマイク	大ホール大道具倉庫
17242	C-01	コンデンサマイク	大ホール大道具倉庫
17765	F-01	清掃用ロッカー	警備室
17768	F-01	物品棚	5階控室
17827	A-04	会議用テーブル	折りたたみ机
17828	A-04	会議用テーブル	折りたたみ机
17881	A-03	机	事務室
53366	B-03	椅子	事務室

【結果】

現在の備品管理の状況については、備品の登録漏れや所在不明等のような内部統制上のリスクが顕在化していることを市所管課は十分に認識し、備品の効果的な管理のためにも網羅的に現況調査を行い、不用品の廃棄に関する手続や管理台帳の整理に関する手続を実施されたい。

イ. 市所有の備品台帳への登録について（指 摘）

【現状・問題点】

平成28年度に大ホールの舞台下手倉庫の改修工事を行っており、同時に移動式階段を取得している。市所管課の地域支援課では、当該移動式階段を「柏市市有建築物維持保全実施要領」第7条第2項の規定に基づき、「主管課執行の修繕履歴」に「大ホール下手倉庫改修」として登録しているが、備品台帳には登録していない。「主管課執行の修繕履

歴」は、市有建築物の維持保全に関する情報を管理するために作成しているものであり、その後の現況調査等に利用するものではないため、上記移動式階段は、備品台帳に登録し、その現物や機能維持を管理すべきであると考ええる。

【結 果】

平成 28 年度に実施された大ホールの舞台下手倉庫の改修工事により取得された移動式階段については備品台帳に登載されていないため、現物や機能性を維持管理すべき備品としても重要であることを十分に認識して、備品台帳に登録し適正に管理されたい。

ウ. 市所有の備品の現況調査について（指 摘）

【現状・問題点】

柏市では、市が所有する備品の調査について柏市財務規則第 282 条第 2 項において規定している。柏市民文化会館では、指定管理者制度を導入した平成 27 年度以降、同調査は業務仕様書「17 物品の帰属等（5）」に基づき、調査自体は指定管理者が実施しているものの、一般備品調査表の作成及び同調査表の会計管理者への提出は所管課である地域支援課が行っているということであった。

そこで、平成 29 年度の一般備品調査表と備品の現物を照合確認したところ、(i) 一般備品調査表ではチェックマークがついているものの現物の所在が不明であるケースや (ii) 現物があるにもかかわらず一般備品調査表にそもそも載っていないケースがあった。(i) 及び (ii) に関する事例は、備品に関する現況調査の信頼性を疑わせるものと考えられる。

また、特に (i) については、そのほとんどが指定管理者制度導入時点で既に所在不明であった資産が市の管理台帳に登録されたままになっているものと考えられる。しかし、基本協定書第 17 条（備品の取扱い）において、指定管理者の責めに帰する事由により市所有の備品が滅失したときは指定管理者がその損害を賠償することとなっているため、実態のある現物調査に基づき市と指定管理者とで所在不明資産の責任について合意しておく必要がある。

【結 果】

市所有の備品の現況調査については、現況と会計管理者への提出資料が整合しておらず、調査が形骸化していると考えられる。備品管理の信頼性を確保するためにも、柏市財務規則に則り、改めて現況を調査したうえ、現況に合うように備品台帳の根本的な整理を行われたい。

第4 利害関係について

包括外部監査の対象としての特定の事件につき、私には地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。