

平成 25 年度
江東区包括外部監査報告書

財政的支援団体等の財務事務の執行について
(補助金の財務事務の執行を中心として)

江東区包括外部監査人
公認会計士鈴木秋夫

目次

I. 包括外部監査の概要	2
1. 外部監査の種類	2
2. 監査のテーマ	2
3. 監査対象年度	2
4. 監査対象部局及び訪問施設	2
5. 監査の契約期間	2
6. 監査の実施期間	2
7. 包括外部監査人及び補助者	3
8. テーマを選定した理由	3
9. 包括外部監査の方法	3
10. 利害関係	4
II. 包括外部監査の対象の概要	5
1. 財政的支援団体等の概要	5
2. 補助金等	7
3. 指定管理者制度	8
III. 監査の結果及び意見	11
1. 公益財団法人江東区文化コミュニティ財団（コミュニティ財団）	11
＜意見事項1＞ 利用率の低い施設について	18
＜意見事項2＞ 歴史三館の運営方法及び損益管理の必要性について	20
＜意見事項3＞ 指定管理者の選定方法について	21
＜意見事項4＞ 次回指定管理に向けて	23
＜意見事項5＞ 区における委託料に関する目標設定について	24
＜意見事項6＞ 施設予約システムの区における統一した運用について	25
＜意見事項7＞ 使用料改定の影響について	27
＜意見事項8＞ ジュニアグループ事業について	29
＜意見事項9＞ 提携団体定期公演について	30
＜意見事項10＞ 友の会、チケット販売等に係る経費削減に向けて	31
＜意見事項11＞ 情報紙の配布方法について	31
＜意見事項12＞ 人件費の決定について	33
＜意見事項13＞ 未払補助金の認識について	34
＜意見事項14＞ 必要人員の設定について	36
＜意見事項15＞ 利用料金の収納方法について	37

I. 包括外部監査の概要

＜意見事項16＞	資金管理体制の見直しについて	37
＜意見事項17＞	手続の記録の不備について	38
＜意見事項18＞	契約更新手続の必要性について	39
2. 公益財団法人江東区健康スポーツ公社（健スポ公社）		40
＜意見事項19＞	指定管理者制度について	46
＜意見事項20＞	弓道場の設置数について	50
＜意見事項21＞	有明スポーツセンターの今後について	53
＜意見事項22＞	相撲場の利用状況について	53
＜意見事項23＞	シニアの施設使用料の見直しについて	54
＜意見事項24＞	リース契約における会計処理と契約業務について	55
＜指摘事項1＞	労働契約書の未締結について	55
＜意見事項25＞	非常勤職員の労働条件について	56
3. 社会福祉法人江東区社会福祉協議会（区社協）		57
＜意見事項26＞	寄付金収入の計画的な活用について	67
＜意見事項27＞	管理職数の見直しについて	73
＜意見事項28＞	本来業務の機能強化について	73
＜意見事項29＞	受託業務の機能強化について	74
＜指摘事項2＞	区社協管理職の区社協業務への専念について	76
＜意見事項30＞	職員配置の柔軟化について	78
＜意見事項31＞	貸付事業に関する規則について	81
＜意見事項32＞	貸付理由について	82
＜意見事項33＞	生活保護受給者に対する貸付について	83
＜意見事項34＞	貸付手続について	84
＜意見事項35＞	貸付債権一覧表の未整備について	85
＜指摘事項3＞	貸倒引当金の計上不足について	87
＜意見事項36＞	督促の効果分析の未実施について	87
＜意見事項37＞	区の原資補填額について	89
4. 公益社団法人江東区シルバー人材センター（シルバー人材センター）		91
＜意見事項38＞	配分金の事務処理について	97
＜意見事項39＞	補助金削減努力について	97
5. 公益財団法人東京 YMCA（YMCA）		99
＜意見事項40＞	公募期間について	108
＜意見事項41＞	財務状況診断の方法及び開示方法について	110
＜意見事項42＞	指定管理者の事業撤退への備えについて	111
＜意見事項43＞	「算定基準」の算出根拠について	113
＜意見事項44＞	収支差額及び適正利益水準分析の必要性について	113
＜意見事項45＞	事業経費の内容について	114

I. 包括外部監査の概要

＜意見事項46＞	公営児童館に関する事業収支分析の必要性について.....	115
＜意見事項47＞	見積書添付に関する規定上の徹底について.....	116
＜意見事項48＞	児童館の有効利用方法の検討について.....	118
6.	江東区職員互助会（職員互助会）.....	119
＜意見事項49＞	ポイント利用補助金と給与課税問題について.....	124
＜意見事項50＞	互助会への公費支出について.....	126
＜意見事項51＞	積立金の有効活用について.....	128
7.	江東区教職員互助会（区教職員互助会）.....	130
＜意見事項52＞	補助金の支給継続について.....	134
＜意見事項53＞	支給割合変更への対応について.....	135
8.	江東区土地開発公社（土地開発公社）.....	136
9.	学校法人昭和大学（昭和大学）.....	140

報告書中の表は、端数処理の関係で合計欄の値と 内訳の合計値が一致しない場合がある

テーマ

「財政的支援団体等の財務事務の執行について
(補助金の財務事務の執行を中心として)」

I. 包括外部監査の概要

I. 包括外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の27第2項及び江東区外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条に基づく包括外部監査

2. 監査のテーマ

財政的支援団体等の財務事務の執行について（補助金の財務事務の執行を中心として）

3. 監査対象年度

平成24年度（平成24年4月1日～平成25年3月31日）

- * ただし、必要な範囲で過年度に遡及、表・図等は監査時に入手した直近の数値に基づいて作成する場合がある

4. 監査対象部局及び訪問施設

文化観光課、経済課、スポーツ振興課、健康推進課、福祉課、障害者支援課、高齢者支援課、経理課、放課後支援課、職員課、庶務課

（監査対象団体・法人）

公益財団法人江東区文化コミュニティ財団、公益財団法人江東区健康スポーツ公社、社会福祉法人江東区社会福祉協議会、公益社団法人江東区シルバー人材センター、江東区土地開発公社、公益財団法人東京YMCA（東雲児童館）、学校法人昭和大学（南部地域総合病院整備事業）、江東区職員互助会、江東区教職員互助会

なお、以下の法人の関連施設等について訪問調査を行った。

訪問調査対象法人
公益財団法人江東区文化コミュニティ財団
公益財団法人江東区健康スポーツ公社
社会福祉法人江東区社会福祉協議会
公益社団法人江東区シルバー人材センター
公益財団法人東京YMCA（東雲児童館）

5. 監査の契約期間

平成25年7月12日～平成26年3月31日

6. 監査の実施期間

平成25年8月26日～平成26年1月28日

I. 包括外部監査の概要

7. 包括外部監査人及び補助者

区 分		氏 名	資 格 等
1	包括外部監査人	鈴木 秋夫	公認会計士
2	補 助 者	新井 康友	公認会計士
3	補 助 者	中山 由紀	公認会計士
4	補 助 者	齋藤 淳	公認会計士
5	補 助 者	子安 美奈子	公認会計士
6	補 助 者	豊島 成彦	公認会計士試験合格者

8. テーマを選定した理由

区では、平成 21 年 3 月に基本構想を策定し、この基本構想を実現するための 10 か年計画として平成 22 年 3 月に長期計画を策定している。さらに、この長期計画を実現するための運営管理の取り組みとして平成 23 年 10 月に「行財政改革計画」を作成し、具体的な取り組みを行っている。

従って、この「行財政改革計画」で明記された運営管理の取り組みは区の基本構想を実現するために区として重要な施策と認識している事項であり、これらの施策が実現されることで行財政改革を推進し、区民に有用な改革を実現できるものと思われる。

そこで、行財政改革計画では長期計画で定められた「計画実現に向けて」で示された 3 つの課題に即して項目を整理しており、その中の課題 2 の「スリムで区民ニーズに的確に対応した行財政運営」の具体的な個別項目の 32,33,34 で公益財団法人江東区文化コミュニティ財団や公益財団法人江東区健康スポーツ公社及び社会福祉法人江東区社会福祉協議会の経営改善を取り上げている。

また、これらの財政的支援団体に対する委託費（指定管理料）、補助金等は区が行う財務事務の中でも金額的にも内容的にも重要な要素である。しかし、一般的に補助金等は当初の目的は有用であったとしても、その後の社会情勢等の変化によっては、その効果が薄れているものもあり、常に見直す必要があると考えるので、本監査のテーマとして選定し、団体そのものの検証と合わせて、補助金等のその有効性、経済性、効率性を検証することとした。

今回のテーマ案に挙げました項目は、私たち公認会計士が最も得意とする企業会計的な会計制度を採用しており、公認会計士としての力量を発揮できる分野だと思い、効果的な提言も可能であり、効率的・経済的な包括監査業務を行う上でも、適したテーマであると判断した。

9. 包括外部監査の方法

- (1) 財政的支援団体等に対する財務事務執行を行う部署より概要説明のためのヒアリングを受け、各課の業務全般について理解する。

I. 包括外部監査の概要

- (2) 上記各課より提出された資料を閲覧し、区側での財務事務の内容を分析し、また、財政的支援団体等の財務内容を分析して、内容の理解を深める。
- (3) 区における財務事務の執行に関して、過去3年間の実績報告書及び平成25年度予算書を閲覧し、上記(1)、(2)に記載されている各事業の金額をチェックし、異常な増減の有無を確かめる。
- (4) 歳出内容については、契約書、支払承認書、その他の証憑書類を照合することにより、妥当性を確認する。
- (5) 支払の準拠性については、関連する条例、要綱、例規集等に照合して確かめる。
- (6) 意見事項、指摘事項として取り上げる事項に関しては、事実確認を充分に行うとともに、区の見解を聴取する。
- (7) 今回の包括外部監査対象とした財政的支援団体等については、監査の効率性を考慮して全ての団体等を対象とせず、重要な団体等に限定している。また、個々の監査対象における指摘事項及び意見事項についても、監査対象の全てを網羅的に検証できていないため、網羅性を保証するものではない。従って、個別の監査対象団体等に対する指摘事項及び意見事項に関して、他の団体等でも該当する事項を指摘できていない面があるので、当該団体等への個別の指摘の有無に関わらず、該当事項がある場合には、しっかりと対応し、措置を検討していただくことを望む。

10. 利害関係

包括外部監査の対象としたテーマにつき、包括外部監査人及び補助者は、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

Ⅱ．包括外部監査の対象の概要

Ⅱ．包括外部監査の対象の概要

1. 財政的支援団体等の概要

財政的支援団体等とは、区が財政的な支援を行っている団体等をいう。

具体的には、以下のような団体である。

- 区が補助金、交付金、負担金、貸付金、損失補償、利子補給その他の財政的援助を与えている団体（以下、「補助金交付団体」という。）
- 区が出資している団体（以下、「出資団体」という。）
- 地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の規定により指定管理者として区の公の施設の管理を行わせている団体

【表 1 主な財政的支援団体】

補助金交付団体	出資団体	指定管理者
公益財団法人江東区文化コミュニティ財団	公益財団法人江東区文化コミュニティ財団	公益財団法人江東区文化コミュニティ財団
公益財団法人江東区健康スポーツ公社	公益財団法人江東区健康スポーツ公社	公益財団法人江東区健康スポーツ公社
社会福祉法人江東区社会福祉協議会	江東区土地開発公社	社会福祉法人江東区社会福祉協議会
公益社団法人江東区シルバー人材センター	地方公共団体金融機構	公益財団法人東京 YMCA
学校法人 昭和大学	公益財団法人暴力団追放運動推進都民センター	江東スポーツ施設運営パートナーズ
江東区職員互助会	公益財団法人東京しごと財団	社会福祉法人東京都知的障害者育英会
江東区教職員互助会		社会福祉法人雲柱社
		特定非営利活動法人ワーカーズコープ
		公益財団法人自転車駐車場整備センター
		日本コンピュータ・ダイナミクス株式会社
		株式会社ソーリン

(1) 一般会計と補助金等の推移

江東区の一般会計における委託料・補助金等の推移は以下のとおりである。

それぞれの事業に関する指定管理料が含まれている委託費は、指定管理制度の浸透普及により、増加傾向にある。

Ⅱ. 包括外部監査の対象の概要

また、負担金補助及び交付金は、年度ごとに実施される事業によって、毎年大きく増減している。

(単位：千円)

節	款	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
委託料	議会費	9,584	8,963	12,979	15,927	14,875
	総務費	2,594,878	3,433,328	(*1) 5,130,478	(*1) 5,201,588	3,949,195
	民生費	5,121,422	5,349,861	5,462,211	5,828,795	6,020,017
	衛生費	3,066,033	3,697,296	4,027,423	4,178,267	4,581,457
	産業経済費	148,490	165,730	152,235	339,384	329,635
	土木費	1,330,081	1,122,389	1,168,795	980,996	1,068,875
	教育費	3,695,452	(*2) 5,127,079	3,823,295	4,152,990	4,342,820
	合計	15,965,944	18,904,649	19,777,418	20,697,949	20,306,878
	うち指定管理者 施設委託料	5,522,008	5,510,397	6,302,263	6,728,107	7,013,657
負担金補助及び交付金	議会費	97,778	87,114	86,604	91,080	93,285
	総務費	2,247,002	(*3) 8,526,537	2,215,619	1,929,616	2,260,659
	民生費	1,969,031	3,076,445	2,274,082	2,205,681	2,648,281
	衛生費	2,534,853	2,809,473	2,246,656	(*4) 4,505,139	(*4) 4,572,787
	産業経済費	533,830	609,227	726,319	705,166	686,799
	土木費	981,045	691,891	565,843	397,692	595,888
	教育費	1,002,029	948,882	835,000	883,476	894,689
	合計	9,365,571	16,749,572	8,950,126	10,714,853	11,752,391
委託料・補助金等合計		25,331,515	35,654,221	28,727,544	31,412,802	32,059,269

増減理由 (*1)：平成 22 年度に基幹系システム再構築 (1,021 百万円) の増、平成 23 年度に電子計算事務 (192 百万円)、シビックセンター整備 (120 百万円) 及び歴史文化施設管理運営委託 (112 百万円) の増

(*2)：平成 21 年度に小学校管理運営委託 (767 百万円)、中学校管理運営委託 (391 百万円)、小学校給食運営委託 (166 百万円)、図書館管理運営委託 (96 百万円)

(*3)：平成 21 年度に定額給付金 (6,314 百万円) の増

(*4)：平成 23 及び 24 年度に南部地域における病院建設補助 (各 2,500 百万円) の増

(2) 財政的支援団体等の今後のあり方について

第 2 次の指定管理者の選定に当たり、平成 22 年 3 月 11 日に開催された政策調整会議

Ⅱ. 包括外部監査の対象の概要

(現在の経営会議¹)において検討された、「今後の外郭団体のあり方について」と題する資料では、主要な外郭団体である財団法人江東区地域振興会(現在の公益財団法人江東区文化コミュニティ財団)、財団法人江東区健康スポーツ公社(現在の公益財団法人江東区健康スポーツ公社)、社会福祉法人江東区社会福祉協議会のあり方について、以下のように整理している。

	コミュニティ財団	健スポ公社	社会福祉協議会
基本的な考え方	設立以来、区に代わり文化コミュニティ振興行政を担っており、今後も整理を図りつつ、存続させる。	区健康施策及びスポーツ施策の実働部隊としての事業を展開しており、区所管のスポーツ振興事業を段階的に公社に移行しつつ、今後も存続させる。	区における地域福祉の中核団体として、社協本来の設置目的である地域福祉の推進事業の充実を図りつつ、施設管理業務は段階的に縮小していく。
次回指定管理者選定	男女共同参画推進センターと総合区民センターの庁舎的機能の維持管理を区直営に変更する以外は、非公募で再指定。	屋外スポーツ施設は公募とするが、屋内スポーツ施設は非公募で再指定。	老人福祉センター(3 館)は公募とし、障害者福祉センター、まつのみ作業所は非公募で再指定。
その他の改革等	- 平成 22 年度より、給与水準を区の概ね 90%程度に引き下げ、職員定員適正化を推進し、区派遣職員を順次引き上げる。 - 平成 22 年 4 月より、公益財団法人へ移行。	- スポーツ振興事業の段階的な公社への移行を図る。 - 平成 22 年度より、給与水準を区の概ね 90%程度に引き下げ、職員定員適正化を推進し、区派遣職員を順次引き上げる。 - 平成 22 年 4 月より、公益財団法人へ移行。	- 老人福祉センターの余剰人員を活用し、地域福祉の推進等区のソフト事業を新たに委託し、合わせて区職員の削減も図る。 - 平成 22 年度より、給与水準を区の概ね 90%程度に引き下げ、職員定員適正化を推進し、区派遣職員を順次引き上げる。 - まつのみ作業所は次々回選定時には公募とする。

2. 補助金等

地方自治法第 232 条の 2 で「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄付又は補助をすることができる」と規定され、同 283 条第 1 項で、江東区のような特別区にも同条が適用されているので、区でも「その公益上必要がある場合」に寄付又は補助を行っている。

¹ 経営会議とは、区長主宰の下、副区長、教育長、政策経営部長及び総務部長を持って構成され、長期計画、主要施策及び重要事業計画に関する事項や予算編成方針に関する事項等が付議される。

Ⅱ．包括外部監査の対象の概要

補助金と類似するものとして負担金や交付金というものがあるが、これらは、歳出予算に係る節の区分では、「19 負担金補助及び交付金」から支出されるものであり、実際の区分については不明瞭になっていることがある。

補助金とは、事業、研究の育成等、公益上必要があると認めた場合に、反対給付を求めることなく交付する金銭的給付であり、負担金とは、特定の事業に関し、当該事業から一定の利益を受けることに対する自己の経費を負担すべきものとして交付する給付である。

3. 指定管理者制度

(1) 指定管理者制度の意義

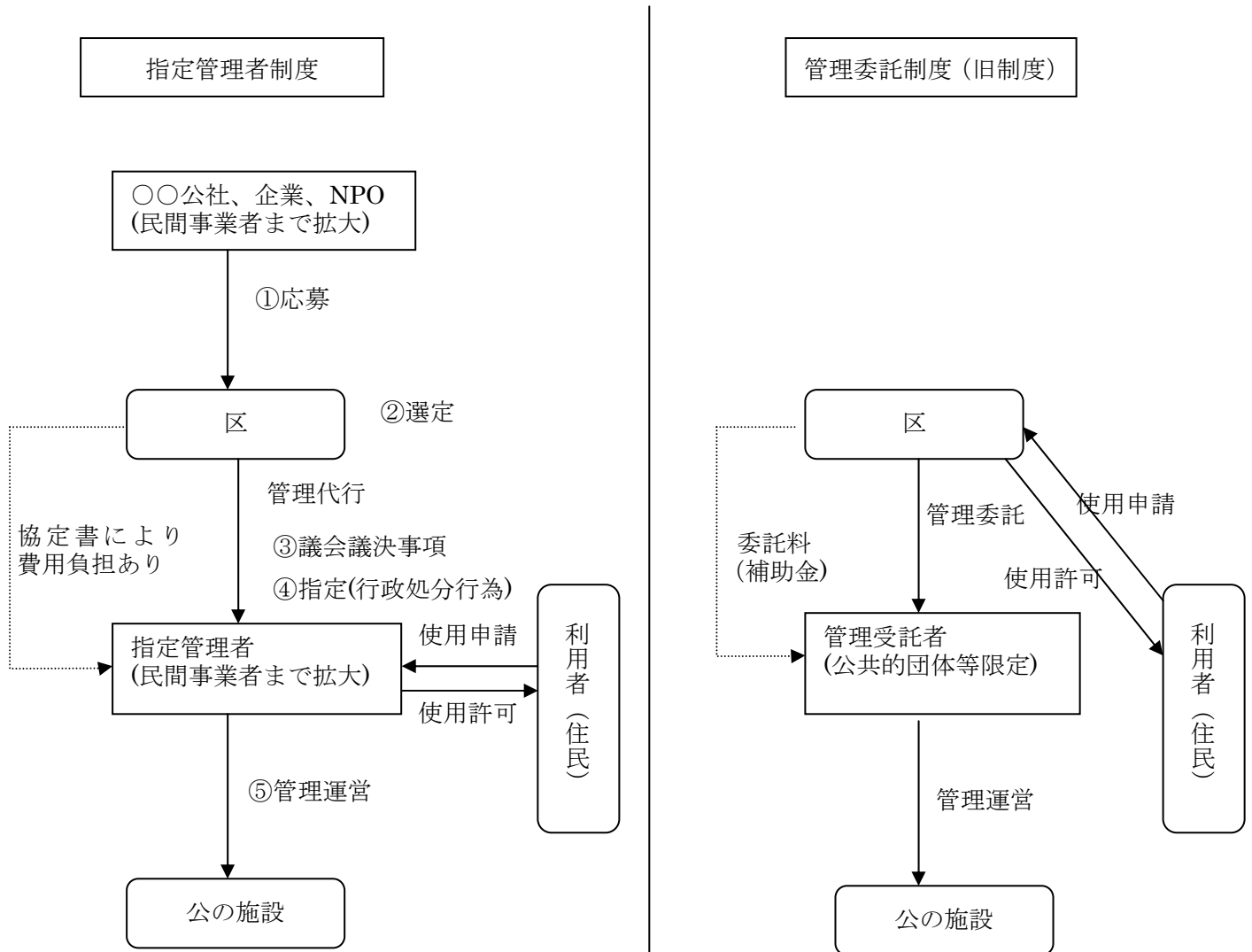
平成 15 年 6 月の地方自治法改正により、公の施設の管理について、これまでの「管理委託制度」が廃止され、地方自治体が指定する指定管理者に管理を代行させる「指定管理者制度」が導入された。

指定管理者制度は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、行政コストの削減等を図ることを目的とするものである。

従来実施されていた「管理委託制度」との比較は以下のとおりである。

項目	指定管理者制度	管理委託制度
受託主体	法人その他の団体 ※法人格は必ずしも必要ではない。ただし、個人は不可	公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人（1/2 以上出資等）に限定
法的性格	「管理代行」指定（行政処分的一种）により公の施設の管理権限を指定を受けた者に委任するもの	「公法上の契約関係」法的性格条例を根拠として締結される契約に基づく具体的な管理の事務または業務の執行の委託
メリット	・処分性のある行為「使用の許可」などが可能となる。 ・質の高いサービスが提供できる ・経費の節減が図れる可能性が高い	・事業者との連携を図りやすく、区の意向を施設の管理運営に的確に反映できる
デメリット	・業務の範囲、仕様等を詳細に協定しなければならず、弾力的な運営ができにくくなる可能性がある	・処分性のある行為「使用の許可」などは認められないため、施設の一元的な管理ができないことから、経費の節減に限界がある

指定管理者制度と管理委託制度の比較



Ⅱ．包括外部監査の対象の概要

江東区では、平成 16 年 12 月に制度導入に伴う基本方針を定め、関係条例等の整備を行い、平成 18 年度より公の施設において指定管理者制度を導入した。指定管理者制度の導入施設は、平成 25 年 4 月 1 日現在で 118 施設である。

【表 2 指定管理者導入施設（施設区分別）一覧】

施 設 区 分	施設数
自転車駐車場	49
児童保育関連施設	19
体育施設	17
地域・歴史文化施設、公会堂	12
障害者関連施設	8
高齢者関連施設	7
その他	6
計	118

(2) 江東区の公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例等

区は、「江東区の公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例（平成 16 年 12 月 15 日条例第 30 号）」において、指定管理者の指定手続等に関し必要な事項を定めている。

募集については、第 2 条（募集）で「指定管理者になろうとする法人その他の団体を募集するものとする」とし、公募することを原則としている。しかしながら、第 6 条（募集によらない指定管理者の候補の選定等）において、「公の施設の性格、規模、機能等を考慮し、設置目的を効果的かつ効率的に達成するため、地域等の活力を積極的に活用した管理を行うことにより、事業効果が相当程度期待できる場合は、第 2 条の規定によらず、本区が出資している法人又は公共団体もしくは公共的団体を指定管理者の候補者として選定することができる。」とし、非公募で出資団体等を候補者として選定することを可能とする例外規定を設けている。

同条例施行規則第 5 条において、指定管理者の選定及び評価を公平かつ適正に行うため、江東区公の施設の指定管理者選定評価委員会(以下、「選定評価委員会」という。)を置くこととされている。また、選定評価委員会設置要綱第 6 条において、選定評価委員会のもとに公の施設ごとに専門部会を設置することとされている。

区における指定管理者制度の運用に際してのより詳細な手続等については、「指定管理者制度 運用マニュアル（改訂版：平成 24 年 4 月 政策経営部企画課）」に定められている。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

1. 公益財団法人江東区文化コミュニティ財団（コミュニティ財団）

(1) 監査対象の概要

① 法人の概要

公益財団法人江東区文化コミュニティ財団（以下、「コミュニティ財団」という。）は、文化センター等の運営を通じてコミュニティの振興を図るとともに、文化の向上に関する事業を行うことによって地域社会の発展と豊かな区民生活の形成に寄与することを目的として、昭和 57 年 3 月 31 日に財団法人江東区地域振興会として区が設立したものである。平成 22 年 4 月 1 日公益財団法人へ移行し、併せて名称を変更した。定款に定める事業は次のとおりである。

1. コミュニティの振興に関する事業
2. 文化振興に関する事業
3. 江東区から受託する文化、コミュニティに関する事業
4. 江東区から受託する施設の管理運営に関する事業
5. その他法人の目的を達成するために必要な事業

区は、同法人発足に合わせ開館した、江東区文化センターの管理運営を全面的に委託し、その後も地域文化センター等の管理運営を委託した。平成 15 年の地方自治法の改正により導入された指定管理者制度に伴い、平成 18 年 4 月 1 日から文化センター7館、商工情報センター、江東公会堂、男女共同参画推進センター、深川江戸資料館、芭蕉記念館及び中川船番所資料館は5年間、総合区民センターは3年間、産業会館は1年間、それぞれ財団法人江東区地域振興会を指定管理者とした。なお、総合区民センターについては、平成 21 年 4 月 1 日から2年間指定を延長した。

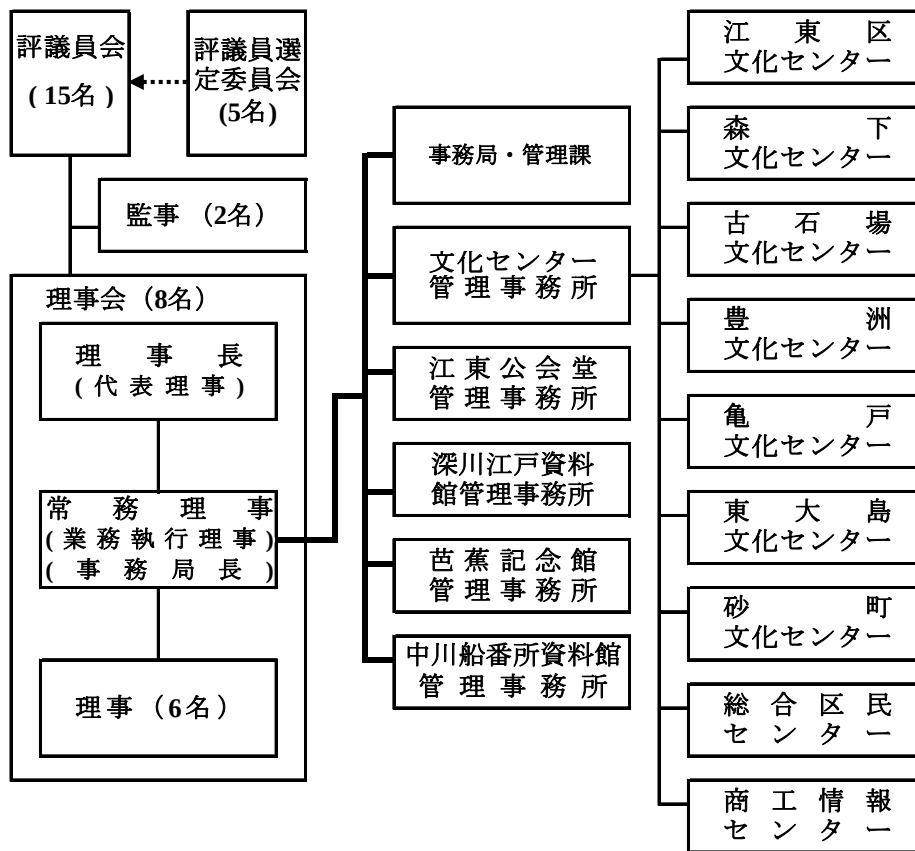
平成 20 年 12 月の法改正による公益法人制度改革に伴い、同法人は平成 22 年 3 月移行認定を受け、同年 4 月公益財団法人へ移行した。同時に名称を公益財団法人江東区文化コミュニティ財団に変更した。

平成 23 年 4 月 1 日からの第二次指定管理者指定に当たり、男女共同参画推進センター管理運営事業、CATV番組制作事業及び総合区民センター施設管理事業（区利用部分のみ）は区に移管された。

現在は、区民とともに誇れるまちづくりの3つのビジョンとして「育む～生きがいがいい交流～」 「創る～文化芸術の発信～」 「繋ぐ～郷土愛・次世代への継承～」を掲げ、コミュニティの振興を図るとともに、文化の振興に関する事業を行うことによって地域社会の発展と豊かな区民生活の形成に寄与することを使命として、事業活動を行っている。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

平成 25 年 4 月 1 日現在の組織図は、以下のとおりである。



【評議員会】 第三者機関(評議員選定委員会)で選任された評議員で構成され、財団の定款及び法令に基づく決議を行うための最高意思決定機関。事業計画・予算・事業報告・決算の承認、定款の変更、理事・監事の選任等が主な権限である。

【理事会】 評議員会で選任された理事で構成され、財団の定款及び法令に基づく業務執行機関。業務執行の決定や、理事職務執行の監督のほか、理事長(代表理事)及び常務理事(業務執行理事)の選定等の職務を行う。

【監事】 評議員会で選任された監事で構成され財団定款に基づく理事職務の執行を監査し、法令で定める監査報告を作成する役割を担っている。

【評議員選定委員会】 評議員を選任するために組織された第三者機関で、外部委員 2 名、評議員 1 名、監事 1 名、事務局員 1 名の合計 5 名で構成されている。

【職員体制】 平成 25 年 4 月 1 日現在の職員数
役員 2 名、常勤職員 93 名、非常勤職員 31 名

② 区との関係

コミュニティ財団の基本財産は、3 億 5 千万円（区出資分 3 億円）であり、指定管理に係る指定管理料（委託料）のほか、事業費等補助金、職員人件費補助金を交付している。また、理事長、事務局長は区の OB であり、区より職員 5 名（平成 25 年 4 月 1 日現在）を区が人件費を全額負担し派遣している。

コミュニティ財団に対する委託料及び補助金は、地域文化施設管理運営事業、江東公会堂管理運営事業、及び歴史文化施設管理運営事業において支出されている。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

地域文化施設管理運営事業は 7 ヶ所の文化センター及び総合区民センター、江東公会堂管理運営事業は江東公会堂（愛称：ティアラこうとう。以下、「ティアラこうとう」という。）、歴史文化施設管理運営事業は 3 ヶ所の記念館及び資料館の管理運営を行う事業であり、それらの管理運営は、指定管理によりコミュニティ財団に委託されている。更に、各所で実施されている自主事業（コミュニティ財団の責任において自主的に実施する事業）に対する事業費等補助金、各所で発生する職員の人件費に対する職員人件費補助金が交付されている。

平成 22～24 年度の各事業における委託料、事業費等補助金、及び職員人件費補助金の推移は、以下のとおりである。

（単位：千円）

事業	科目	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
地域文化施設管理運営事業	委託料	559,291	421,346	402,016
	事業費等補助金	40,358	34,840	31,919
	職員人件費補助金	726,262	708,663	716,870
	合計	1,325,912	1,164,850	1,150,806
江東公会堂管理運営事業	委託料	175,377	181,039	197,250
	事業費等補助金	17,951	12,839	17,486
	職員人件費補助金	70,012	68,269	72,052
	合計	263,341	262,147	286,789
歴史文化施設管理運営事業	委託料	115,986	112,538	100,724
	事業費等補助金	△ 139	△ 125	△ 140
	職員人件費補助金	97,357	110,158	120,341
	合計	213,205	222,570	220,924
合計	委託料	850,656	714,923	699,990
	事業費等補助金	58,170	47,554	49,265
	職員人件費補助金	893,632	887,090	909,263
	合計	1,802,459	1,649,569	1,658,520

※ 平成 22 年度は、男女共同参画推進センター管理運営事業、CATV 番組制作事業も指定管理による管理運営を委託していたため、上記金額以外に委託料、補助金が発生している。

区は、コミュニティ財団の指定管理に係る支出（人件費を除く）から収入を控除した額を委託料として支払い、退職金支出を除く人件費は全額職員人件費補助金として交付している。また、退職金については、区の予算で認められた額を職員人件費補助金として交付している。更に、コミュニティ財団の自主事業に係る支出（人件費を除く）から収入を控除した額を事業費等補助金として交付している。よって、コミュニティ財団では、主に法人運営費（理事会経費等）を自力で負担している状況にある。

③ 施設の概要

指定管理によって、区が施設管理を委託している施設の概要は以下のとおりである。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

江東区文化センター	東陽 4-11-3
鉄骨・鉄筋コンクリート造 地上 6 階建、塔屋 1 階 敷地面積 10,245.48 m ² 延床面積 14,497.06 m ²	
江東区の新しい文化の中心的な役割を果たすとともに区民が利用し、その活動をとおして下町コミュニティの形成が図られることを目的に昭和 57 年 3 月に完成し、同年 6 月 5 日に開館した。511 席のホール、300 人収容のレク・ホール、研修室、音楽スタジオ、美術室、工芸室、視聴覚室等有料の貸し施設 28 室の他、談話ロビー、展示ロビーのオープンスペースを設けている。	
森下文化センター	森下 3-12-17
鉄骨・鉄筋コンクリート造 地下 1 階、地上 5 階建 敷地面積 2,501.89 m ² 延床面積 6,071.99 m ²	
地域文化の振興と地域コミュニティをより深めるため、江東区文化センターの地域館として、平成 3 年 12 月に開館。多目的ホール、レクホール、AV ホール、会議室、研修室、和室、茶室、創作室、音楽スタジオ、読書コーナーの他、展示施設として伝統工芸展示室（工匠壺番館）、郷土資料展示室（工匠式番館）を設けている。常設展示として、平成 11 年 11 月に田河水泡・のらくろ館を開設した。	
古石場文化センター	古石場 2-13-2
鉄骨・鉄筋コンクリート造 地下 1 階、地上 4 階建 敷地面積 2,468.48 m ² 延床面積 4,977.81 m ²	
地域文化の振興と地域コミュニティをより深めるため、江東区文化センターの地域館として、図書館を併設し平成 9 年 9 月に開館。大研修室、会議室、研修室、和室、茶室、音楽スタジオを設けている。常設展示として、平成 15 年 1 月に小津安二郎紹介展示コーナーを開設した。	
豊洲文化センター	豊洲 2-2-18
鉄筋コンクリート造 地下 1 階、地上 2 階建 敷地面積 1,400.02 m ² 延床面積 3,061.08 m ²	
地域文化の振興と地域コミュニティをより深めるため、江東区文化センターの地域館として、図書館を併設し平成元年 4 月に開館。レクホール、会議室、和室、茶室を設けている。	
亀戸文化センター（商工情報センター）	亀戸 2-19-1
鉄骨・鉄筋コンクリート造 地下 1 階、地上 9 階建、塔屋 2 階 敷地面積 1,474.75 m ² 延床面積 9,807.04 m ²	
地域文化の振興と地域コミュニティをより深めるため、江東区文化センターの地域館として、出張所、商工情報センター、東京都労働相談情報センター、労働基準監督署を併設し平成 12 年 10 月カメラアプラザ内に開館。カメラアプラザ 2 階から 6 階部分に 402 席のホール、大研修室、会議室、研修室、和室、美術室などを設けている。	
東大島文化センター	大島 8-33-9
鉄筋コンクリート造 地上 5 階、別棟 2 階建 敷地面積 2082.49 m ² 延床面積 3,718.47 m ²	
地域文化の振興と地域コミュニティをより深めるため、江東区文化センターの地域館として、昭和 62 年 7 月大島 9 丁目 4 番 2 号東大島ファミリーハイツ 2 号館 1 階部分に開館。平成 3 年 3 月に現在地（大島 8 丁目 33 番 9 号）に移転、新たに開館。レクホール、AV ホール、美術室、音楽スタジオ、会議室、研修室、和室、茶室を設けている。	
砂町文化センター	北砂 5-1-7
鉄筋コンクリート造 地上 3 階建 敷地面積 9,080.00 m ² 延床面積 5,061.80 m ²	
地域文化の振興と地域コミュニティをより深めるため、江東区文化センターの地域館として、図書館を併設し平成 2 年 4 月に開館。多目的研修室、サブレクホール、会議室、和室、茶室、音楽スタジオを設けている。常設展示として、平成 12 年 12 月に石田波郷記念館を開設した。	
総合区民センター	大島 4-5-1
鉄骨・鉄筋コンクリート造 地下 1 階、地上 8 階建、塔屋 1 階 敷地面積 3,689.80 m ² 延床面積 10,347.25 m ²	
区民の文化、教養、福祉の場としての総合施設。昭和 54 年 4 月開設。建物内には出張所、福祉事務所、福祉会館、児童館、図書館、休日急病診療所を有する。区民センターの施設として最高 390 人収容のレクホール、区民館、会議室、展示ロビーなどを設けている。	
ティアラこうとう	住吉 2-28-36
鉄骨・鉄筋コンクリート造 地下 2 階、地上 5 階建 敷地面積 6,352.47 m ² 延床面積 13,392.74 m ²	
下町文化の中心的な施設として、また優れた芸術・文化の鑑賞の場や区民の自主的・創造的文化活動の拠点として、平成 6 年 12 月、公募により決定した愛称「ティアラこうとう」として開館。1,234 席の大ホール、140 席の小ホール、二分割可能な大・中会議室、特別会議室、リハーサル室、練習室などを設けている。	
芭蕉記念館	常盤 1-6-3
鉄筋コンクリート造（本館）地上 3 階建 敷地面積 803.66 m ² 延床面積 851.68 m ² （分館）平屋建及び屋上庭園 敷地面積 258.18 m ² 延床面積 116.08 m ² （屋上庭園 101.88 m ² ）	
芭蕉関係資料の収集及び展示をし、俳句等文学活動の振興を図ることにより、区民の文化的向上に資することを目的とし、昭和 56 年 4 月開館。芭蕉関係及び俳句関係資料の収集、展示並びに文学活動の場として研修室等施設提供のほか、文学講習会など事業を実施。	
深川江戸資料館	白河 1-3-28
鉄骨・鉄筋コンクリート造 地下 1 階、地上 4 階建 敷地面積 2,646.55 m ² 延床面積 5,236.63 m ²	
江戸時代に関する資料等を収集、保存及び展示するとともに、区民の集会の場を提供することにより、文化の振興と向上を図ることを目的とし、昭和 61 年 11 月開館。江戸時代の深川の生活を再現した展示や、江戸期に関する資料等の収集・保存、並びに小劇場、レクホール等の施設提供のほか、歴史文化財講習会事業を実施。	
中川船番所資料館	大島 9-1-15
鉄筋コンクリート造 地上 3 階建 敷地面積 996.57 m ² 延床面積 1,655.63 m ²	
船番所の再現ジオラマや水運等の資料収集・保存・展示及び江戸和竿等の釣具資料を展示し、江東区の歴史や文化の継承を図ることを目的に平成 14 年 10 月に竣工・設置した。開館は平成 15 年 3 月 22 日。	

Ⅲ. 監査の結果及び意見

④ 決算概要

コミュニティ財団の平成 22～24 年度の決算状況は以下のとおりである。

【貸借対照表】

(単位：千円)

	平成 22 年度 (23 年 3 月末)	平成 23 年度 (24 年 3 月末)	平成 24 年度 (25 年 3 月末)
現金預金	205,771	219,251	235,759
未収金	3,571	13,979	8,420
前払金	1,493	710	478
棚卸資産	10,443	11,870	11,210
立替金	167	-	-
流動資産計	221,447	245,812	255,869
基本財産			
定期預金	350,000	350,000	350,000
特定資産			
文化振興事業積立預金	32,916	31,242	28,757
退職給付引当資産	210,030	260,223	313,748
その他固定資産			
什器備品	1,437	1,267	838
リース資産	-	-	22,193
固定資産計	594,385	642,733	715,538
資産合計	815,833	888,545	971,407
未払金	163,889	193,894	209,407
前受金	17,029	16,718	5,832
預り金	26,033	20,201	25,737
リース債務	-	-	7,397
賞与引当金	32,211	31,320	31,390
流動負債計	239,163	262,135	279,765
退職給付引当金	349,056	444,914	531,164
リース債務	-	-	14,795
固定負債計	349,056	444,914	545,960
負債合計	588,220	707,050	825,726
指定正味財産	300,000	300,000	300,000
一般正味財産	△ 72,387	△ 118,505	△ 154,318
正味財産合計	227,612	181,494	145,681
負債・正味財産合計	815,833	888,545	971,407

【正味財産増減計算書】

(単位：千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
基本財産運用益	445	112	96
特定資産運用益	155	37	72
事業収益	178,202	173,281	146,493
入場料収益	48,272	46,206	41,616
受講料収益	74,406	72,106	57,608
その他	55,523	54,968	47,269
利用料金収益	405,282	387,680	380,857
施設利用料金収益	292,867	270,923	277,706
器具利用料金収益	58,142	60,701	50,241

Ⅲ. 監査の結果及び意見

【正味財産増減計算書】

(単位：千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
駐車場利用料金収益	36,779	34,706	27,890
観覧料収益	17,493	21,348	25,018
受取補助金等	2,093,162	1,668,375	1,676,180
区補助金	1,016,377	934,645	958,529
管理受託収益	1,065,641	714,923	699,990
受取助成金等	11,144	18,806	17,660
雑収益	961	154	70
経常収益計	2,678,210	2,229,640	2,203,771
事務費	2,606,216	2,171,126	2,125,526
役員報酬	3,926	3,946	3,978
非常勤職員報酬	92,516	72,500	79,774
給料・職員手当	591,599	566,056	548,791
賞与引当金繰入	29,956	29,128	29,193
臨時雇賃金	3,237	1,825	1,247
退職給付費用	95,293	89,147	100,223
福利厚生費	109,147	103,395	104,248
光熱水料費	263,865	194,900	191,662
諸謝金	51,497	43,847	35,023
委託費	1,149,786	927,437	902,267
消耗品費	37,611	36,087	33,674
賃借料	85,457	30,416	30,008
印刷製本費	37,687	33,028	29,191
その他	54,632	39,409	36,240
管理費	119,810	104,631	114,058
役員報酬	8,753	8,803	8,852
非常勤職員報酬	2,914	2,730	2,770
給料・職員手当	43,946	33,451	39,843
賞与引当金繰入	2,254	2,192	2,197
臨時雇賃金	29	16	9
退職給付費用	7,172	6,710	7,543
福利厚生費	11,203	11,228	12,619
光熱水料費	1,166	1,052	258
委託費	20,051	21,381	23,924
その他	22,318	17,064	16,039
経常費用計	2,726,027	2,275,758	2,239,584
当期一般正味財産増減額	△ 47,816	△ 46,117	△ 35,813
一般正味財産期首残高	△ 24,570	△ 72,387	△ 118,505
一般正味財産期末残高	△ 72,387	△ 118,505	△ 154,318
指定正味財産期首残高	300,000	300,000	300,000
指定正味財産期末残高	300,000	300,000	300,000
正味財産期末残高	227,612	181,494	145,681

正味財産増減計算書において、当期一般正味財産増減額がマイナスとなっている主な理由は、退職給付費用の計上額に対し、区補助金のうち職員人件費等補助金の退職金部分の交付額が少ないためである。(3)④2) 退職金 参照)

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(2) 監査手続

実施した監査手続は以下のとおりである。

- 文化観光課の担当者より、指定管理者の選定、契約等に関する書類を入手し、内容を検討した。
- コミュニティ財団管理課に往査し、概要を把握するとともに管理課所有の預金を実査した。
- 管理課の経費について一部取引を抽出、契約書等を入手し検討を行った。施設の利用率、入館者数の推移等の資料を入手し、施設の状況を把握し、検討を行った。また、利用料改定についての資料等を入手し、利用料改定方針を把握し検討を行った。
- コミュニティ財団の施設のうち、ティアラこうとう、深川江戸資料館に往査し、概要、資産管理の状況等について質問を行った。現金、預金、金券類は実査を行い、固定資産、棚卸資産は、棚卸の資料を入手し、検討を行った。また、収入、人件費、施設管理経費について一部取引を抽出し証憑と突合、その他必要に応じて資料を入手し、内容を把握し検討を行った。

(3) 監査の結果及び意見

① 指定管理

1) 施設の必要性、規模の適正性

ア 貸出施設について

コミュニティ財団が管理する貸出施設の平成 20～24 年度における利用率の推移は以下のとおりである。

(単位：％)

施設	20 年度	21 年度	22 年度	23 年度	24 年度
江東区文化センター	61.4	61.9	61.0	57.9	54.1
森下文化センター	67.3	64.5	63.3	61.5	65.7
古石場文化センター	63.2	57.0	58.5	59.6	63.3
豊洲文化センター	68.7	69.3	69.0	67.8	71.9
亀戸文化センター	72.8	70.8	65.3	67.1	70.2
東大島文化センター	67.3	62.2	60.4	55.8	60.0
砂町文化センター	60.3	58.4	55.5	54.2	57.3
総合区民センター	※ ー	66.9	75.9	78.9	74.0
地域文化施設計	65.3	63.6	63.2	62.0	65.1
ティアラこうとう	62.8	63.7	61.4	61.0	61.4
芭蕉記念館	37.8	36.3	36.8	38.2	38.2
深川江戸資料館	74.3	75.8	61.3	64.6	67.8
歴史文化施設計	51.3	41.3	44.5	48.4	49.7
商工情報センター	79.2	78.7	78.4	74.4	79.1
合計	65.0	63.7	63.0	62.0	64.6

※総合区民センターは、平成 20 年度の全期間において、改修のため休館していた。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

利用率は、施設によってばらつきがあるが、平成 24 年度全施設合計で 64.6%となっている。また、貸出施設の種類別に見ると、江東区文化センターでは、レクホール、リハーサル室が 80%を超える利用率となっている一方で、平成 23 年度、24 年度の利用率は、美術室がそれぞれ 43.3%、23.9%、工芸室が 23.5%、18.6%など特殊な施設の利用率が低迷している。全体的には、特殊な施設のほか、和室、茶室の利用率低迷が顕著である。

また、芭蕉記念館については、立地条件等により利用率が低迷している。特に研修室、分館会議室は 30%前後の利用率となっている。

施設の規模を検討するため、都内 23 区のうち、墨東 5 区、及び江東区の隣接区における貸出施設の状況を調査した結果は、以下のとおりである。

	施設数 ①	建物 面積 ②(m ²)	区の人口 ③(人)	区の面積 ④(km ²)	1 施設 当たり 人口③/①	面積当たり 人口 ③/②	1 施設当たり 区の面積 ④/①
江東区	16	63,559	480,271	39.99	30,017	7.6	2.5
墨田区	11	35,732	252,018	13.75	22,911	7.1	1.3
江戸川区	6	28,343	675,325	49.86	112,554	23.8	8.3
足立区	2	14,755	669,143	53.20	334,572	45.4	26.6
葛飾区	2	25,250	447,170	34.84	223,585	17.7	17.4
港区	5	16,162	231,538	20.34	46,308	14.3	4.1
中央区	19	28,724	128,628	10.18	6,770	4.5	0.5

(出典：特別区の統計(平成 24 年度版)人口は、東京都総務局統計部「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」平成 25 年 1 月現在の数値)

※ 対象とした施設は、特別区の統計(平成 24 年度版)に記載されている「区民会館」「公会堂」「区民センター」「区民館」「文化会館・文化センター」であり、江東区は、公会堂、区民センター、文化センターのほか区民館 7 ヶ所を含んでいる。

1 施設当たり、建物面積当たり人口の多い区について、ホームページで調査した結果、貸館施設として、江戸川区はコミュニティ会館 17 ヶ所、足立区は生涯学習センター 1 ヶ所、地域学習センター 13 ヶ所、葛飾区は地区センター 19 ヶ所を上記以外に有しており、それらを考慮すれば、江東区が特に施設数が多い、とは言えない。

よって、利用率、他区との施設の比較から、施設の必要性、規模の妥当性について問題はないと考えるが、以下のとおり意見事項を付す。

<意見事項 1> 利用率の低い施設について

美術室、工芸室等の特殊な施設など利用率の低い施設について、今後どのような対応をしていくのか十分な検討が望まれる。大規模改修時には、用途変更の検討も含め、利用率向上に努める必要がある。

また、芭蕉記念館、特に研修室、分館会議室については、利用率が非常に低くなっている。芭蕉記念館の会議室が、平成 24 年度利用率が 54.0%であるのに対し、研修室

Ⅲ. 監査の結果及び意見

は会議室と定員、面積ともに同じであるにもかかわらず、28.4%となっている。これは、研修室の内装が和室であることが原因であると思われる。和室は、文化センター全館にあるが、利用率が低い傾向にあり、利用率向上に向けて対策が必要と思われる。

イ 展示施設について

平成 20～24 年度の深川江戸資料館、芭蕉記念館、及び中川船番所資料館（以下、「歴史三館」という）の入館者数の推移は、以下のとおりである。

（単位：人）

施設	20 年度	21 年度	22 年度	23 年度	24 年度
深川江戸資料館※	96,943	24,027	63,017	79,895	77,884
芭蕉記念館	24,309	24,825	20,514	18,151	17,582
中川船番所資料館	10,227	10,982	10,156	9,985	13,085
合計	131,479	59,834	93,687	108,031	108,551

※平成 21 年 7 月 1 日から平成 22 年 7 月 23 日まで大規模改修に伴い休館

深川江戸資料館は、平成 4 年には入館者が 24 万人を超えたが、以降入館者は減少傾向にある。平成 5 年、両国に東京都江戸東京博物館が開館、また様々な観光名所がオープンし、入館者が流れることとなった。更に、平成 21 年 7 月から平成 22 年 7 月まで大規模改修に伴い休館したため、はとバスのコースからはずれたこと、東日本大震災により外国人観光客が減少したこと、などにより、入館者が低迷している。現在、はとバスのコースに復帰できるよう、試験的にコースに組み込んでもらうなど努力はしているが、バスを駐車する駐車場が無い、という立地条件もあり集客に苦労している。

また、深川江戸資料館では、特別展（入館料は大人 400 円で割増料金はなし）を年 2 回開催している。特別展開催期間は、前年同期より入館者数が増加しており、集客のために一定の効果があるとのことであった。

芭蕉記念館の入館者数は、平成 23 年 3 月の東日本大震災を契機に減少傾向にある。平成 23 年度は、大震災とともに夏の猛暑による影響を受け、来館者数が 2 万人をきった。特に団体扱いでの入館者が減少しているため、旅行代理店各社とも協力しながら団体誘致に努めている。

中川船番所資料館は、平成 25 年 3 月、隣接の旧中川河川敷に水陸両用バスの発着所である「川の駅」が完成し、今後の集客が期待されている。なお、平成 24 年度の入館者数には、オープニング記念による無料入館者も含まれている。水陸両用バスの半券を提示すると、団体割引料金で入場できるとし、集客に努めている。

区では、歴史三館の運営目的を、地域の歴史文化資源を調査・収集し次世代に継承するとともに、研究を通じその魅力を区内外に伝え、区民が地域への愛着と誇りを育むことができる施設とし、区民の文化振興と豊かな地域社会の形成に寄与すること、

としている。

江東区は、現在人口増加傾向にあり、今後も区外からの新住民は確実に増えていくことが考えられる。上記目的のため、「江東区らしさ」を体現した各歴史文化施設が江東区民の真の「ふるさと意識の醸成」につながる役割を果たすよう取り組んでいく方針である。

今後は、地元との協力や周辺観光施設との連携強化、様々な機会や各種媒体の活用による一層のPRの必要性など、認知度を高めつつ、投資に見合うだけの利用者を確保することにより、区の貴重な歴史・文化資料を次世代に確実に継承するように取り組みを強化するとのことであった。

<意見事項2> 歴史三館の運営方法及び損益管理の必要性について

区が、上記のとおり、明確な目的、方針を持って今後も歴史三館を継続していくという考えであることは理解できるが、入館者数の減少に歯止めをかけるべく、指定管理者であるコミュニティ財団とその方策等について十分話し合い検討する必要がある。

投資に見合うだけの利用者を確保するためには、まず展示施設においてどれだけの投資がなされているかを知る必要があるが、深川江戸資料館は、展示施設のほかに貸出施設、区の出張所も併設しているため、一体としての管理となっており、展示施設のみでの投資額は算出されていない。展示施設だけでどのような収支となっているのか、について把握した上で検討することが望ましい。

また、深川江戸資料館において、年2回特別展を開催しているが、特別展開催に要する経費、特別展を実施する際に使用しているレクホールを期間中貸出しできないことを考慮すると、それに見合った入場者増とはなっておらず、今後の運営について検討を要する。

2) 指定管理の手続

区は、先述のとおり、第二次（平成23年～27年）指定管理者の選定に先立ち、平成22年3月政策調整会議において「今後の外郭団体のあり方」として、コミュニティ財団に関し以下のとおり決定している。

【基本的な考え方】

昭和57年の財団設立以来、区に代わり、文化・コミュニティ振興行政を担っており、施設の設置目的が財団になじまないものの整理を図りつつ、今後も財団を存続させる。

【次回指定管理者選定方針】

文化センター7館、ティアラこうとう、歴史三館は再指定（非公募）

男女共同参画推進センターは区直営とする。

総合区民センターは、庁舎的機能の維持管理を区直営で行い、区民センター部分のみ再指定（非公募）

【その他の改革等】

平成 22 年 4 月より公益財団法人へ移行

平成 22 年度より給与水準の見直しを実施し、区との差を概ね 10%まで引き下げる。
定員適正化計画を策定し、区派遣職員を順次引き上げる。

これを受け、男女共同参画推進センターを除外し、非公募による再指定に向けて専門部会において検討がなされ、最終的に選定委員会において指定管理者候補者として選定された。なお、男女共同参画推進センターは、コミュニティ財団における文化振興という目的になじまず、区の政策的な面があるため区の直営とした。

非公募の理由は、以下のとおりである。

＜非公募の理由＞

コミュニティ財団は、専門的な知識や豊富な経験を持つ人的資源を有しており、コミュニティ事業、文化芸術振興事業及び歴史文化施設事業を継続的・安定的に区民に提供している。また、本区における文化行政の意義及び施設の設置目的を十分に理解し、区と一体になって区民文化の向上・発展を担っている。

事業実績では、積極的な地域との連携事業のほか、地域文化施設及びティアラこうとうについては、学習成果の地域への還元、自主活動するグループの育成、区内の文化振興と新しい文化の創造及び次世代を育成する事業を、歴史文化施設については、専門性の高い展示や地域性を活かした展示、解説ボランティアの導入及び学校教育活動への補完事業を実施するなど区が期待した業績をあげている。

過去の事業実績、第三者評価・利用者アンケート、経費・区民サービス等に基づき総合的な評価を行った結果、非公募とした。

第三次（平成 28 年～）指定管理者の選定については、現在のところ方針は決まっていない。

＜意見事項 3＞ 指定管理者の選定方法について

コミュニティ財団が、区の文化振興分野においてこれまで果たしてきた役割は、十分評価に値するものであることは理解できるが、非公募での決定を継続することは、競争原理が働かずサービスの向上、経費削減につながらない、という弊害も生じやすい。今後、第三次指定管理者の選定に入るに当たり、非公募ありきではなく、どのような選択肢が考えられるのかを明らかにした上で、それらを検討し、決定していく必要があるのではないかと考える。例えば、文化センター等 8 館、ティアラこうとう、歴史三館を、すべて公募、一部分割して公募、全館非公募、という選択肢を設け、それらの利点、問題点等、十分評価した上で、決定する必要があるのではないかと考える。

コミュニティ財団の専門的な知識や豊富な経験を持つ人的資源、事業の継続的・安定的提供などは、公募となった場合にも、選定過程において評価されるべきものである

Ⅲ. 監査の結果及び意見

と思われ、公募も選択肢に入れた検討が望まれる。

すべて公募、一部公募については、コミュニティ財団以外の法人が指定管理者となることも想定する必要がある、そうなった場合のコミュニティ財団に及ぼす影響も考慮する必要がある。大きな影響として、余剰人員の発生が考えられる。現在コミュニティ財団における従業員のうち、50～54 歳は 10 名、55～59 歳は 11 名（平成 25 年 3 月 31 日現在）という状況である。仮に一部公募となった場合の選定結果は、今後定年退職者の発生に際し人員を補充するか否かにも大きな影響を及ぼすこととなり、長期的な視点での検討が必要と思われる。

3) 指定管理の現状と今後の方向性

平成 22～24 年度の指定管理料の推移は、以下のとおりである。

（単位：千円）

	区分	22 年度 決算額	23 年度 決算額	24 年度			
				当初予算	予算現額	決算額	執行率
地域文化 施設管理 運営事業	管理費※1	56,037	40,352	103,255	92,950	91,525	98.5%
	施設管理経費	773,676	638,568	572,821	551,935	538,380	97.5%
	利用料金収入	△ 266,638	△ 256,424	△ 223,632	△ 222,867	△ 228,137	102.4%
	利用者支援事業収支差額	△ 3,783	△ 3,799	-	-	△ 2,736	-
	小計	559,291	418,697	452,444	422,018	399,031	94.6%
	併設記念館展示事業	-	2,649	3,358	3,358	2,984	88.9%
	合計	559,291	421,346	455,802	425,376	402,016	94.5%
江東 公会堂 管理運営 事業	施設管理経費	276,230	272,582	308,457	308,457	305,533	99.1%
	利用料金収入	△ 100,211	△ 90,886	△ 100,837	△ 100,837	△ 107,608	106.7%
	利用者支援事業収支差額	△ 641	△ 656	-	-	△ 674	-
	合計	175,377	181,039	207,620	207,620	197,250	95.0%
歴史文化 施設管理 運営事業	施設管理経費	104,994	121,842	126,355	123,275	119,711	97.1%
	利用料金収入	△ 30,368	△ 40,368	△ 51,223	△ 47,255	△ 45,111	95.5%
	利用者支援事業収支差額	△ 437	△ 753	-	-	△ 2,066	-
	小計	74,188	80,720	75,132	76,020	72,533	95.4%
	歴史文化施設事業	41,798	31,817	29,820	28,932	28,191	97.4%
	合計	115,986	112,538	104,952	104,952	100,724	96.0%
合計		850,656	714,923	768,374	737,948	699,990	94.9%

※1 管理費は、事務局・管理課が江東区文化センター内にあるため、地域文化施設管理運営事業に含まれている。

※2 利用者支援事業とは、印刷、コピー等サービス、物品販売に係る事業である。

※3 地域文化施設管理運営事業の平成 23 年度において、総合区民センターの施設管理経費はすべて区が負担し、貸室部分の貸出業務のみとなったため、施設管理経費が減少している。

指定管理料の予算は、区の予算方針を 8 月末頃財団に伝え、9 月末にコミュニティ財団から予算案を提出し、所管課で取りまとめ財政課に提出する。その後の財政課ヒアリングには、所管課のほか、コミュニティ財団も出席し、予算査定後財政課から内示される。コミュニティ財団は、区から独立した組織ではあるが、区の組織と同様の予算策定手順によって指定管理料予算が決定されている。

指定管理料の設定は、利用料金制、指定管理料併用方式となっている。利用料金制は、使用料を指定管理者の収入として収受させる制度（地方自治法第 244 の 2 第 8 項）

である。区では、コミュニティ財団に対する指定管理料を施設管理経費等の支出総額（人件費を除く）から利用料金収入等の収入を控除した額とし、当初予算に基づき四半期ごと支払うが、11月までの実績に基づく3月の補正予算決定後、及び最終的な実績確定後の2回において精算を行っている。

利用料金制は、一般的に利用料金を指定管理者が収入にできるため、インセンティブが働き、利用率向上など経営努力が発揮されることがメリットだとされている。しかし、コミュニティ財団においては、実績によって精算されるため、経営努力によって利用料金収入を増加させてもその分指定管理料は減少し、コミュニティ財団の収入には影響が無くインセンティブが働かない状況となっている。平成16～18年の3年間は、前々年度の利用料金予算現額の2%相当額を利益として交付していたとのことであるが、別途補助金を交付している財団に対して利益を与えるのがいいのか、という点を検討した結果、現在のような全額精算方式となった。

また、本来、指定管理料は、施設の維持管理等に係る人件費も含んで決定されるものであるが、コミュニティ財団は、職員人件費補助金が交付されているため、指定管理料の計算に人件費は含まれていない。

以上のように、予算策定過程、指定管理料の設定から考えると、形式的にはコミュニティ財団は区から独立した組織であり、区と指定管理契約を締結しているが、実質的には区の一部門としての位置付けにあることがわかる。「指定管理者制度」は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の活力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、行政コストの削減等を図ることを目的として導入されたのであるから、今後目的に沿った方向に向かうべく以下検討した。

<意見事項4> 次回指定管理に向けて

区は、平成22年3月「今後の外郭団体のあり方」において、今後も財団を存続させることとしている。第三次指定管理者の選定方針はまだ決まっていないが、コミュニティ財団職員の新規採用を承認しており（(3)④3）人員体制参照）、一部施設の除外の可能性はあるにせよコミュニティ財団を再選定する方向性が高いと思われる。

今後もコミュニティ財団が選定されることを前提とし、少しでも自立の方向へ導いていくために一つの案として、以下のとおり「補助金を廃止し、自主事業費、人件費も指定管理料に含める方法」の提案を行う。他の自治体においても、自主事業費、人件費を補助金ではなく委託料で支給する方が一般的であるように見受けられ、十分検討する必要がある。

【補助金を廃止し、自主事業費、人件費も指定管理料に含める方法】

- 事業費等補助金、職員人件費補助金を交付しているが、補助金として財団に交付す

るのではなく、すべて指定管理料に含め支給する。

- 現在と同様、利用料金制、指定管理料併用方式とするが、全額精算とはせず、経営努力によって発生した利益については、精算しない。
- 退職金部分については、将来の支払保証はせず、各年の指定管理料の人件費に含めて支給する（現在の状況：退職金は、将来における支払となるため、退職給付債務に相当する補助金は交付していないが、将来的には現時点で発生している退職給付債務から引当資産を控除した額を区が補助金として交付することを約束している）。
- 人事については、施設管理において最低限必要な人員数は区が指定する必要があるが、基本的に財団の判断に任せる。

上記の方法は、民間の法人を指定管理者とする場合には当たり前のことであり、できる限り同様の状態に近づけていく方向性が望ましいのではないかと考える。これにより、インセンティブを与えることが可能となり、サービスの向上、及び将来的に現在の指定管理料と補助金の合計よりも支出が削減されることが期待されるが、指定管理料が低過ぎると財団において給与、退職金も低く設定せざるを得ないため、職員の士気が低下する可能性があり、適正な水準に設定する必要がある。

ただし、これまでと異なり、区においてフルコストの積算を行い、指定管理料を適正な額に設定することが必要であり、現在の施設管理経費、人件費等の水準を前提として指定管理料を算出するならば、指定管理料としての支出が現在の指定管理料と補助金の合計額よりインセンティブ部分だけ増加する可能性もある。

なお、退職金については、補助金として未払いの部分があるため、仮に全額委託料に移行したとしても、移行時点での退職給付債務（期末要支給額）から引当資産を控除した額について、支給する必要がある（(3)④2）退職金参照）。

<意見事項5> 区における委託料に関する目標設定について

現在、指定管理料について、3月の補正予算に基づく精算と最終確定額に基づく精算が行われている。平成24年度において、当初予算7億6,837万円（年度協定書管理費用金額）、補正予算7億3,794万円に対し、決算額6億9,999万円であり、6,838万円という多額の精算金が発生している。当初予算策定時には、清掃委託等入札により金額が決定する契約について金額が未確定なため、当初予算より大幅に経費が削減されることは考えられる。しかしながら、補正予算と決算額にも乖離が生じており、より予算が精緻に設定されることが望まれる。

また、指定管理料について全額精算する方式を採っており、金銭によるインセンティブが働かない状況の中で、金銭以外の方法でインセンティブをいかに働かせるか、が非常に重要であり、区として何らかの目標設定が必要ではないかと考える。数値としては、利用率、入館者数、予算額等が考えられるが、数値だけでは達成する度に更

に高い目標、という繰り返しになり、効果が発揮されない場合もあるため、その年度に重視するサービス項目でもいいので何らかの目標設定を行い、評価を行っていくことが望まれる¹。

4) 施設予約システムについて

平成 24 年度において、コミュニティ財団は施設予約システムの更新を行い 4,095 万円を支出しており、当該支出は区からの委託料に含まれているため、管理課の部分の委託料が増加している。

施設予約システムは、区のスポーツセンター等の指定管理を受けている公益財団法人江東区健康スポーツ公社（以下、「健スポ公社」という。）においては、別システムによっているため、インターネットを通じて区の施設を予約する場合、文化施設はコミュニティ財団、スポーツ施設は健スポ公社のホームページから予約する体系となっている。

墨東 5 区及び、江東区の隣接区 2 区のホームページにより他区の状況を調査したところ、一部施設の除外はあるが、全ての区が、文化施設、スポーツ施設を統一した予約システムにより運用がなされていた（足立区は平成 26 年 1 月より運用開始予定）。

<意見事項 6> 施設予約システムの区における統一した運用について

現在、指定管理者それぞれが個別の予約システムを有しており、区として二重の開発費、保守料を支払っている可能性がある。予約システムは、区で統一したシステムとし、直営か指定管理か、指定管理者がどこかによらず、区のホームページより直接利用できる形で運用することが、経済的にも、利用者の利便性の面でも効果的であると思われ、今後の検討を要する。

② 施設使用料改定について

区は、平成 23 年 11 月「使用料の見直しについて」において、コミュニティ財団が管理運営する文化センター等について、20%の使用料引上げが必要である、とした。平成 24 年 10 月に関連条例が施行され、コミュニティ財団では、平成 24 年 10 月 1 日使用承認分より、施設利用料の改定を実施し、平均 18.5%の使用料引上げを実施した。

区の使用料見直しの基本方針は以下のとおりである。

- 受益者負担の原則

貸出施設を利用する区民（以下、「受益者」という。）と利用しない区民との負担の公平を図るため、施設利用に対し応分の負担を求める。

- 算定方法の透明化

受益者や区民に分かりやすく説明するため、使用料の積算根拠を明確にし、透明性

¹ 参考：「平成 23 年度指定管理者実務研究会報告書」財団法人地域総合整備財団

Ⅲ. 監査の結果及び意見

を確保する。

- コスト削減の取組み

効果的・効率的な施設運営によりコスト削減の取組みを行う。

- 見直しサイクルの明確化

使用料と貸出施設に係るコストについて毎年度分析を行い、原則 4 年ごとに見直しを実施する。

従来は、維持管理コスト（物件費等）と最大徴収使用料の分析によっていたが、今回は、維持管理コストに人件費を含め、維持管理コスト（物件費等＋人件費）と最大徴収使用料の分析により乖離率を求めた。現行使用料との乖離分については、公費負担と受益者負担の割合をそれぞれ 1/2 と設定した。

文化センター等における算定結果は以下のとおりである。参考として、投資的な経費（施設維持・再取得のために必要な経費）である減価償却費まで含めた場合も示す。

（単位：千円）

	維持管理コスト (物件費等＋人件費)	維持管理コスト ＋減価償却費
使用料対象経費 A	854,799	1,233,523
最大徴収使用料 B ※	574,929	574,929
乖離率 C=(A/B)	1.49	2.15
受益者負担割合 乖離率×1/2	1.24	1.57

※ 最大徴収使用料は、現行の貸出施設が全ての貸出時間帯で利用された場合に
見込める使用料の積算である。

利用料金は、区が条例に基づき上限金額を決定し、コミュニティ財団がその範囲内において設定した後に区の承認を得て初めて財団の施設利用料金となる。コミュニティ財団では、美術室、工芸室等の特殊な施設については、従来から利用料が高く設定されており利用率が低迷していることから、利用料を据え置き、それ以外の施設について値上げを行った。

平成 24 年 10 月 1 日使用承認分より改定を実施しており、使用料引上げの影響について調査するため、平成 24 年 4～8 月と平成 25 年 4～8 月の利用料収入を比較した結果は、以下のとおりである。なお、平成 24 年 9 月は、10 月からの利用料引上げに対する駆け込み申し込みにより、利用料収入が平常値と異なっているため、4～8 月分の比較とした。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位：千円)

	江東区 文化センター ※1	森下 文化センター	古石場 文化センター	豊洲 文化センター	亀戸 文化センター	東大島 文化センター	砂町 文化センター ※2
平成 24 年 4～8 月	9,396	16,145	8,654	6,489	21,260	8,718	10,722
平成 25 年 4～8 月	15,930	17,606	10,003	7,757	23,036	10,235	6,753
増加率(%)	-	9.1	15.6	19.5	8.4	17.4	-

	総合区民 センター	江東 公会堂	深川江戸 資料館	芭蕉 記念館	中川船番 所資料館	商工情報 センター	合計
平成 24 年 4～8 月	10,966	41,161	15,702	1,198	636	4,759	155,811
平成 25 年 4～8 月	13,496	46,143	16,816	1,606	653	5,162	175,202
増加率(%)	23.1	12.1	7.1	34.0	2.6	8.5	12.4

※1 平成 24 年 7 月から平成 25 年 7 月まで改修工事のため休館。

※2 平成 25 年 9 月から平成 26 年 9 月まで改修工事のため休館。

<意見事項 7> 使用料改定の影響について

平成 24 年 10 月に実施された使用料値上げの方針を決定するに当たり、物件費だけでなく人件費を含め維持管理コストとしており、従来と異なり人件費を含め値上げの方針を決定したことは評価できる。

しかし、改定前後における利用料収入を比較した結果を見ると、各施設によっては値上げ分に対応するだけの利用料収入が得られておらず、利用率が低下している可能性がある（全施設で値上げ後の料金での使用となる平成 25 年 10 月の利用率の提示を求めたが、監査時点では入手できなかったため、利用率への影響を把握することはできなかった）。

料金改定の影響については、今後の状況も含めて詳細な調査が必要であり、今後、具体的にどのような施設で利用率が低下しているのか分析し、その分析結果を 3 年後に実施される、次期改定に活かすことが重要であると思われる。分析結果によっては、次回以降の改定において一律の対応をするのではなく、例えば、土・日・休日料金のみ値上げする、その分平日を値下げする、立地条件等を考慮して料金を設定するなど、個別の対応の検討もなされることが望ましい。

③ 事業費等補助金

区は、「江東区公益財団法人に対する助成等に関する条例」を定め、コミュニティ財団に対し、毎年度予算で定めるところにより、その運営及び事業に要する経費を助成している。

事業費等補助金は、コミュニティ財団で行う自主事業に対して交付されており、支出（人件費を除く）から収入を控除した金額を交付している。当初予算に基づき半期ごと補助金を交付し、最終的な実績確定後に精算を行っている。

平成 22～24 年度における施設別の事業費等補助金は、以下のとおりである。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位：千円)

施設名	22 年度 決算額	23 年度 決算額	24 年度			
			当初予算	予算現額	決算額	執行率
管理課	4,491	△ 49	-	-	△ 21	-
江東区文化センター	27,889	30,740	39,247	39,247	28,021	71.4%
森下文化センター	1,639	1,936	2,313	2,313	1,144	49.5%
古石場文化センター	3,078	2,414	2,001	2,001	1,033	51.6%
豊洲文化センター	△ 1,157	△ 786	926	926	△ 908	-
亀戸文化センター	5,729	1,967	4,835	4,835	2,806	58.0%
東大島文化センター	△ 633	△ 303	948	948	323	34.1%
砂町文化センター	196	△ 92	522	522	△ 72	-
総合区民センター	△ 875	△ 986	160	160	△ 406	-
地域文化施設計	40,358	34,840	50,952	50,952	31,919	62.6%
ティアラこうとう	17,951	12,839	28,289	28,289	17,486	61.8%
芭蕉記念館	0	△ 8	-	-	0	-
深川江戸資料館	△ 171	△ 139	-	-	△ 116	-
中川船番所資料館	32	22	-	-	△ 24	-
歴史文化施設計	△ 139	△ 125	-	-	△ 140	-
合計	58,170	47,554	79,241	79,241	49,265	62.2%

※ いずれの数値も、自主事業に係る支出から収入を控除した金額である。

1) ティアラこうとうにおける自主事業

ティアラこうとうにおいて、事業費等補助金によって補てんされている主な自主事業に関し、詳細な資料を入手したところ、平成 24 年度における事業別の収支は以下のとおりであった。なお、事業支出には人件費を含んでいない。

(単位：千円)

事業	事業収入	事業支出	事業利益 (△事業損失)	助成金 収入	雑収入	最終 収支
地域コミュニティ	9	738	△ 729	240	-	△ 489
ジュニアグループ事業	10,668	18,483	△ 7,814	3,150	-	△ 4,664
文化育成	413	1,578	△ 1,164	689	-	△ 475
芸術文化普及	4,847	2,245	2,602	-	-	2,602
芸術鑑賞会	20,190	32,453	△ 12,263	8,529	-	△ 3,734
提携団体定期公演	10,130	23,444	△ 13,314	3,934	-	△ 9,380
友の会事業	2,450	3,819	△ 1,368	-	-	△ 1,368
その他	-	-	-	-	23	23
合計	48,710	82,762	△ 34,051	16,542	23	△ 17,486

ア ジュニアグループ事業

ティアラこうとうにおけるジュニアグループ事業は、ジュニアバレエ団、ジュニアオーケストラの運営であり、次世代育成を目的として実施されている。ジュニアグループ事業の収支の内訳は以下のとおりである。なお、支出には人件費を含んでいない。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位：千円)

	収入	支出	収支	助成金 収入	最終収支
ジュニアバレエ教室運営事業	3,270	2,474	795	—	795
ジュニアバレエ団第7回発表会	3,569	4,597	△ 1,028	—	△ 1,028
ジュニアオーケストラ運営事業	3,343	10,012	△ 6,669	※3,150	△ 4,431
ジュニアオーケストラ第7回定期演奏会	485	1,398	△ 912		
合計	10,668	18,483	△ 7,814	3,150	△ 4,664

※ 文化庁からの助成金である。

事業は前後期制で、ジュニアバレエ団の受講料は、6ヶ月 15,000円、ジュニアオーケストラの受講料は、同 25,000円である。

ジュニアオーケストラの応募は、江東区内在住又は在学が基本となっているが、区外からの参加も可能、とされており、平成24年度は団員数65名のうち、44名が区内在住・在学、21名が区外となっている。

<意見事項8> ジュニアグループ事業について

ティアラこうとうにおけるジュニアグループ事業の収支を見ると、ジュニアオーケストラ運営事業が大幅な赤字となっている。募集人員は同じだが、バレエ団に比べジュニアオーケストラは楽器ごとの受講となり、講師数が多くなるため、とのことである。ジュニアオーケストラの結成当初は、助成金によって現在ほどの赤字にはなっていなかったとのことであるが、助成金収入が減少したことにより赤字が続いている。現在は、他の助成金を申請し、収入を確保する努力を行っているが、赤字を埋められない状況にある。

ジュニアグループ事業は、次世代育成という目的のもとに行われ、重要な事業であると思われるが、一部区外の生徒を受け入れている状況にもあり、十分検討する必要がある。ジュニアオーケストラについては、講座の実施方法の見直しによる委託費の削減や受講料の見直しにより、補助金額を削減する努力も必要と思われる。

イ 提携団体定期公演

提携団体定期公演は、区と芸術提携関係にある東京シティ・フィルハーモニック管弦楽団及び東京シティ・バレエ団（以下、「バレエ団」という。）との提携公演を、コミュニティ財団主催、もしくは共催により実施するものである。提携団体定期公演の内訳は以下のとおりである。なお、支出には人件費を含んでいない。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位：千円)

事業	収入	支出	収支	助成金 収入	最終 収支
東京シティ・バレエ団ラファイネ・バレエコンサート	2,643	3,710	△ 1,066	—	△ 1,066
東京シティ・バレエ団 真夏の夜の夢	2,871	8,800	△ 5,928	—	△ 5,928
東京シティ・バレエ団 真夏の夜の夢（共催）	99	133	△ 33	—	△ 33
東京シティ・バレエ団 真夏の第九こうとう 2012	2,423	7,082	△ 4,658	2,718	△ 1,940
東京シティ・バレエ団 夏休みファミリーコンサート	1,810	2,809	△ 998	1,216	217
その他	281	909	△ 628	—	△ 628
合計	10,130	23,444	△ 13,313	3,934	△ 9,380

平成 24 年度において、「東京シティ・バレエ団真夏の夜の夢」が大幅な赤字事業となっている。公演は 2 日間開催され、1 日はコミュニティ財団主催、1 日はバレエ団主催（コミュニティ財団共催）で行われ、コミュニティ財団主催入場者数 579 名、バレエ団主催同 674 名（定員 1,092 名）であった。予算を見ると、予算段階から 437 万円の赤字であり、更に入場者数が少なかったため、大幅な赤字となった。

<意見事項 9> 提携団体定期公演について

提携団体定期公演は、文化芸術鑑賞機会の提供という目的で実施されており、赤字分に係る経費を支給して実施することも、効果が期待されれば正当化される。提携団体定期公演は毎年実施されており、当該事業について、その効果、係る経費の適正性等を毎年評価し、それを受けて次年度の計画を検討することが必要である。

芸術関連に係る経費の支給については、自治体の方針によって異なるところであり、提携団体定期公演に対し支給することを否定するものではないが、平成 24 年度の「東京シティ・バレエ団真夏の夜の夢」は大幅な赤字の状況であり、事業の評価を実施し、提携公演のあり方を十分検討する必要があるのではないかと考える。例えば、2 日実施している公演を 1 日にできないか、などの検討も行われていくことが望まれる。

ウ その他

友の会事業は、ティアラ友の会の運営、友の会会員向けの情報紙「ティアラペーパー」の発行を行っている。ティアラ友の会は、舞台芸術愛好者を育てるために設立されたものであり、年会費 1,500 円で、会員特典として毎月ティアラペーパーを自宅へ郵送するほか、チケットの先行予約、会員割引等がある。友の会会員数の推移は以下のとおりである。

(4月1日現在)

	平成 21 年	平成 22 年	平成 23 年	平成 24 年	平成 25 年
会員数	1,720 人	1,887 人	1,835 人	1,778 人	1,558 人

また、平成 25 年 4 月からインターネットでのチケット購入時に会員登録を行うことによる、無料会員の募集を開始した。平成 25 年 10 月現在、無料会員数は 832 人である。

<意見事項 10> 友の会、チケット販売等に係る経費削減に向けて

友の会は、毎月、情報紙であるティアラペーパーを会員に郵送している。友の会の会員は減少傾向にあるが、無料会員は着実に増加しており、より効果的経済的な情報提供を行うためには、今後、ティアラペーパーや公演情報をメールを通じて送付することも検討していく必要がある。

また、インターネットでのチケット販売を実施しているが、チケットは郵送か窓口受取かのどちらかであり、その事務処理については予約の電話受付業務等とともに業務委託している。チケットの受取りについては、コンビニエンスストア(以下、「コンビニ」という。)を利用した発券を導入している財団経営のホールもあり、コンビニ発券を導入した場合の財団負担の手数料と郵送事務の軽減による業務委託費の削減を勘案し、利用者の利便性等も考慮し検討していく必要があると思われる。

コミュニティ財団では、友の会会員、無料会員へのメールを利用した情報提供を実施すべく準備中とのことである。また、現在のチケットシステムにはコンビニ発券のためのシステムが組み込まれているので、そのシステムを活用するなど今後検討していく予定であるとのことである。

2) 情報紙発行事業（自主事業）

コミュニティ財団では、月に一回区民への情報提供のため、「カルチャーナビ KOTO」を発行し、新聞折込、区施設への設置により配布している。当該事業の実施主体は、江東区文化センター、事業費は全て補助金により負担されており、平成 24 年度の補助金額は 1,927 万円である。平成 22～25 年 4 月の新聞折込数の推移は以下のとおりである。

	平成 22 年 4 月	平成 23 年 4 月	平成 24 年 4 月	平成 25 年 4 月
新聞折込数	139,100 部	137,600 部	136,150 部	130,400 部

<意見事項 11> 情報紙の配布方法について

情報紙「カルチャーナビ KOTO」は、現在、主に新聞折込により区民に配布されている。しかし、人口が増加しているにもかかわらず、新聞折込部数は減少傾向にある。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

今後、文化センターなどで実施されている様々な講座、事業をより区民に広めていくためにも、区報も変更したように全戸配布方式に変更し、できれば区報と同時に委託することにより委託費の削減を図れるよう検討したらどうか（区報も従来は新聞折込で配布していたが、新聞宅配数の減少を考慮して全戸配布方式に変更した）。情報紙発行事業はコミュニティ財団の自主事業であり、独自の配布を、との考えもあると思うが、すべて補助金によって実施されている現状を考えれば、十分検討の余地はあるのではないかと考える。

④ 職員人件費補助金

区は、「江東区公益財団法人に対する助成等に関する条例」を定め、コミュニティ財団に対し、毎年度予算で定めるところにより、その運営及び事業に要する経費を助成している。当初予算に基づき四半期ごと補助金を交付するが、11月までの実績に基づく3月の補正予算決定後、及び最終的な実績確定後の2回において精算を行っている。

平成22～24年度における、施設別の職員人件費補助金は、以下のとおりである。

(単位：千円)

施設名	22年度 決算額	23年度 決算額	24年度			
			当初予算	予算現額	決算額	執行率
管理課※1	146,175 (50,000)	112,875 (50,000)	151,081 (75,000)	150,881 (75,000)	147,583 (75,000)	97.8%
江東区文化センター	112,994	114,471	83,359	80,515	78,997	98.1%
森下文化センター	69,622	72,860	74,816	74,526	74,283	99.7%
古石場文化センター	64,969	71,165	73,276	72,919	72,403	99.3%
豊洲文化センター	65,186	69,570	73,199	75,006	74,331	99.1%
亀戸文化センター※2	65,648	66,311	68,591	67,326	66,335	98.5%
東大島文化センター	69,058	67,544	74,388	69,062	67,877	98.3%
砂町文化センター	70,408	71,038	75,460	73,850	73,201	99.1%
総合区民センター	62,199	62,825	63,505	62,231	61,855	99.4%
地域文化施設計	726,262	708,663	737,675	726,316	716,870	98.7%
ティアラこうとう	70,012	68,269	77,516	73,415	72,052	98.1%
芭蕉記念館	27,565	31,329	32,683	32,532	31,238	96.0%
深川江戸資料館	48,241	49,739	59,722	59,723	57,926	97.0%
中川船番所資料館	21,551	29,089	31,757	31,907	31,176	97.7%
歴史文化施設計	97,357	110,158	124,162	124,162	120,341	96.9%
合計	893,632	887,090	939,353	923,893	909,263	98.4%

※1 括弧内は、職員の退職金に係る引当資産として支給された補助金であり、内数である。

※2 商工情報センターについては、亀戸文化センターに含まれている。

1) 給与

平成24年度のコミュニティ財団における一人当たり給与額、平均年齢は、以下のとおりである。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

	一人当たり 給与(千円)	平均年齢 (歳)	給与支給額 (千円)	人員(人)
コミュニティ財団	6,956	※2 45.5	※1 619,103	※2 89
江東区※3	6,944	41.8		

※1 区と比較するため、発生主義ではなく現金主義での金額であり、給料支出と職員手当支出の合計である。

※2 平成 24 年 4 月 1 日現在の常勤(固有)職員の数値である。

※3 「平成 24 年度江東区の給与・定員管理等について」において公表されている数値であり、一人当たり給与は 23 年度の数値、平均年齢は平成 24 年 4 月 1 日現在である。

(参考)

	一人当たり 給与(千円)	平均年齢 (歳)
公益財団法人東京都歴史文化財団※4	6,328	43.5
東京都※5	7,426	42.3

※4 東京都江戸東京博物館等の指定管理者である。同法人ホームページに公表されている「平成 24 年度人件費等の状況について」の常勤（固有）職員の数値である。

※5 「平成 24 年度東京都の給与・定員管理等について」において公表されている数値であり、一人当たり給与は 23 年度の数値、平均年齢は平成 24 年 4 月 1 日現在である。

コミュニティ財団における給与規程の給料表は、区のそれと同じであり、昇給幅、賞与月数も区になっている。区では平成 22 年 3 月政策調整会議において、平成 22 年度より給与水準の見直しを実施し、財団職員の給与水準を区と比べて概ね 10%引き下げる方針が出された。そのため、コミュニティ財団では、平成 25 年度までの 4 年間、毎年度の定時昇給において昇給幅を 2 号抑制し、4 号級から 2 号級とし、給与水準の 10%の引き下げを図っている。

区は、「公益的法人等への江東区職員の派遣等に関する条例」に基づき、コミュニティ財団に職員を派遣している。派遣職員に係る給与は、区から支給されるため、コミュニティ財団において給与の負担は無い。

<意見事項 12> 人件費の決定について

コミュニティ財団の経営改善計画（平成 24 年 3 月）によると、区の指定管理者として、財源や人材などの限られた資源の効率的管理が求められており、区補助金の削減に努めるため、経営改善計画を策定し、その取組みの一つとして給与水準の引き下げを行っている。指定管理者としての経営努力であり、評価されるものであるが、コミュニティ財団は区から独立した法人であり、独自の給与支給基準を持ち運用していくことが望まれる。

2) 退職金

退職金については、区の予算で認められた額を職員人件費補助金として交付している。コミュニティ財団の退職金の算定基準は、基本的に区の算定基準と同じである。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

コミュニティ財団では、13 年間に亘り会計基準変更時差異を処理しており、平成 25 年 3 月末現在の状況、将来に亘る見込みは以下のとおりである。

(単位：千円)

	退職給付 引当金(A)	退職引当 資産(B)	区からの 補助金※	期末要支給 額(C)	引当金 不足額(C-A)	引当資産 不足額(A-B)
25 年 3 月末	531,165	313,748	75,000	854,150	322,985	217,417
26 年 3 月末見込	593,361	371,032	85,000	875,973	282,612	222,329
27 年 3 月末見込	634,008	410,650	85,000	876,248	242,240	223,358
28 年 3 月末見込	719,969	485,245	85,000	921,835	201,866	234,724
29 年 3 月末見込	770,860	507,627	85,000	932,353	161,493	263,233
30 年 3 月末見込	806,613	524,980	85,000	927,732	121,119	281,633
31 年 3 月末見込	885,188	586,542	85,000	965,935	80,747	298,646
32 年 3 月末見込	943,118	631,665	85,000	983,491	40,373	311,453
33 年 3 月末見込	1,023,595	694,828	85,000	1,023,595	0	328,767

※ 区からの補助金は、26 年 3 月期は 85,000 千円を予定しており、以降の年度も 85,000 千円が交付されることを前提として計算している。

退職金に係る補助金については、コミュニティ財団では退職給付引当資産に積立て、退職金支給時には同引当資産を取崩し支給している。現在、退職給付引当資産は不足しているが、区が将来的に全額補助金として交付することとなっている。平成 25 年 3 月末現在の退職給付債務（期末要支給額）8 億 5,415 万円に対し、退職給付引当資産は 3 億 1,374 万円であるため、区は 5 億 4,040 万円の潜在的債務（未払補助金）を抱えていることになる。

<意見事項 13> 未払補助金の認識について

現在、見合いの特定資産としての退職給付引当資産は引当金に見合う額を積めておらず、上述の引当金の分割積み増しにより年々その不足額は拡大していく見込みである。区からのそれに対する補助金は平成 24 年度より増額してもらっているが、不足額解消には至らない。

退職金は、発生と支給の間にタイムラグがあるため、補助金交付のタイミングにより、交付先の退職給付引当資産の退職給付債務に対する充足率は変わる。区の立場からすれば、できる限り補助金の交付を遅らせ、交付先における運用リスクを減らす方向が望ましいであろう。しかし、現在の収支会計においては、補助金の交付を遅らせることによって発生した未払補助金の額が認識されない状況にある。事業収支の把握を正確に行うためにも、区において発生主義に基づく公会計の導入が望まれる。

3) 人員体制

平成 22～25 年の人員（4 月 1 日現在）の推移は、以下のとおりである。なお、固有はコミュニティ財団採用職員であり、派遣は区から派遣された職員である。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位：人)

		平成 22 年	平成 23 年	平成 24 年	平成 25 年
常勤	固有	92	90	89	88
	派遣	12	7	5	5
	計	104	97	94	93
非常勤	固有	38	30	33	31
	派遣	2	0	0	0
	計	40	30	33	31
合計	固有	130	120	122	119
	派遣	14	7	5	5
	計	144	127	127	124

※ 平成 23 年度より第二次指定管理となり、男女共同参画推進センター管理運営事業、CATV番組制作事業が区直営となったため、区からの派遣、非常勤職員が減少している。

平成 25 年 4 月 1 日現在の施設別人員は以下のとおりである。

(単位：人)

施設名	常勤		非常勤		合計	
	固有	派遣	固有	派遣	固有	派遣
管理課	7	3	1	0	8	3
江東区文化センター	9	1	1	0	10	1
森下文化センター	7	0	3	0	10	0
古石場文化センター	8	0	3	0	11	0
豊洲文化センター	9	0	2	0	11	0
亀戸文化センター※1	7	1	3	0	10	1
東大島文化センター	7	0	3	0	10	0
砂町文化センター	7	0	2	0	9	0
総合区民センター	7	0	2	0	9	0
ティアラこうとう※2	8	0	3	0	11	0
芭蕉記念館	3	0	3	0	6	0
深川江戸資料館	6	0	2	0	8	0
中川船番所資料館	3	0	3	0	6	0
合計	88	5	31	0	119	5

※1 商工情報センターの人員は、亀戸文化センターに含まれている。

※2 ティアラこうとうにおいては、上記のほか、事務運営業務の委託により事務職員 1 名がおり、チケットセンター業務の委託によりチケットセンターに 2 名、管理事務所に 1 名が常駐している。

コミュニティ財団では、今後人員が不足することから、平成 26 年 4 月入社の常勤職員を 5 名程度採用する予定である。これまで、施設改修により一定期間休館となる施設があり、休館施設の人員で他館の不足を補うことが可能であったが、砂町文化セン

ターの改修が平成 26 年 9 月に終了した後は改修の予定が無いため、人員が不足するとの説明を受けた。

必要人員については、区との間で、文化センター常勤 8 名体制という決定がなされており、それに基づく 5 名程度が不足する。具体的には、平成 25 年 4 月の人員表との比較で、江東区、森下、東大島文化センターそれぞれ 1 人、砂町文化センターでは今後 1 名が退職し、2 人が不足するとのことである。

更に、平成 12 年度から採用を中止しており、組織の活性化、職員構成の歪み、人材育成など組織運営において負の影響が生じていることから、区と協議し採用に至った。なお、平成 27 年の採用予定は無く、今後は次回指定管理の状況も踏まえて検討することとなっている。

<意見事項 14> 必要人員の設定について

人員が不足するため 5 名程度の新規採用を行う予定であるが、必要人員が平成 22 年に区との間で決められた「文化センター常勤 8 名体制」を基に計画されている。区は、コミュニティ財団のすべての人件費を補助金として交付しており、人員体制が補助金の額に大きな影響を及ぼす。よって、区は採用を承認するにあたり、必要人員として設定した体制が、現在及び将来において適正なものであるか、検討することが重要であると思われる。

コミュニティ財団では、施設の予約をインターネット（パソコン・携帯電話等）で行うことが可能で、平成 24 年度にはシステム投資を行い、自動抽選が可能となり、インターネットによる予約の増加が期待されている。システム投資による減員の可能性、また、今後利用料の収納方法の変更のほか、事務負担の軽減を図ることによる減員の可能性等を検討の上で決定する必要があると考える。

また、コミュニティ財団の勤務体制は、月 2 回の休館と夜 10 時までの開館というローテーション勤務を行っているが、執務割合では文化センターの常勤職員 8 人の内 6 人程度は自主事業に係る人員であると推定されるので、人件費も含めた上での各事業の規模の適正性の検討も必要と思われる。職員人件費補助金で、人件費部分が交付されるため、自主事業は、人件費を除いた収支で評価しているが、人件費を含めた収支と事業の効果のバランスをもって検討する必要がある。

必要人員の適正性を検討し、人員が不足することとなった場合でも、施設の改修予定なども考慮し、一部非常勤での対応はできないかを検討した上で、人員計画を策定することが重要であると思われる。

コミュニティ財団の人員計画は、今後の指定管理の状況からも影響を受けるものであり、長期的な観点から採用を検討していく必要があると考える。

⑤ 資産管理

1) 利用料金について

現在、施設の予約は、抽選申込みやインターネット（パソコン・携帯電話等）を利用して施設の利用申込み等を行う場合は、あらかじめ利用者登録が必要とされている（利用者登録を行わない場合、各館の窓口・電話で抽選後の先着申込みのみ可能）。

利用料金は、施設を予約した日から 14 日以内に各館窓口で支払うこととなっている。遠方の場合、期限までに支払いが難しい場合は銀行振り込みが可能となっている。

<意見事項 15> 利用料金の収納方法について

ティアラこうとうにおいて、利用料金の一部につき、利用申請書、計算書等の証憑との突合を行ったところ、1 件 100 万円を超える利用料にもかかわらず、現金で支払いがなされていた。窓口における現金払いが原則とされているためであり、ホールを持つティアラこうとうにおける現金の取扱額は非常に多くなっている。事故の可能性を軽減するためには、窓口での現金の取扱いは、できる限り少なくする必要があると考える。

現在、抽選申込みやインターネットを利用する申込みについては、利用者登録が必要であり、利用者登録をしている団体については、原則として振込みや口座引落としとする、等の検討が必要ではないかと思われる。区のスポーツセンター等の指定管理を受けている健スポ公社においては、団体の施設利用に係る支払いはすべて口座引落としとしているとのことであり、窓口で多額の現金を扱うことが無いよう、検討する必要があると考える。

2) 金銭の管理について

ティアラこうとうでは、収納した現金を締める際に、金種表が作成され管理者が承認する、という手続が採られていない。また、収納金は、週に 3 回銀行担当者が回収に来ており、2、3 日分の利用料等が金庫に保管されるため、200 万円強の現金が保管されていることもある。また、大金庫は開館中常に開錠されている。更に、一部の現金については出納帳が作成されておらず、簡易な入出金表で入出金が行われていた。

施設の銀行口座からは 3 ヶ月ごと本部の銀行口座に資金移動がなされているが、ティアラこうとうの場合、現金の取扱金額が多く、監査時には 1,000 万円を超える残高となっていた。

<意見事項 16> 資金管理体制の見直しについて

コミュニティ財団では、会計処理規程第 27 条において、収納した金銭は定期的に銀行に預け入れることとなっており、この規程には違反していない。しかし、江東区会計事務規則によれば、区の収納金は、即日（即日払い込むことができない場合は、銀

行の翌営業日)に払い込まなければならない、とされている。コミュニティ財団は、区とは独立した組織であり区の規則は適用されないが、夜まで開館していることを考慮しても翌日には銀行に預けることを原則とすることが望まれる。

また、資金管理の状況から、組織における内部牽制機能が十分では無いと思われ、全施設において体制を見直す必要があると思われる。事故発生の可能性を軽減させるため、前述のとおり資金量を減らすことが必要であるとともに、内部牽制機能の構築が不可欠であると考ええる。

3) 固定資産及び棚卸資産の棚卸について

ティアラこうとうにおける固定資産の棚卸は、固定資産の件数が多いため循環棚卸によっている。その結果は、区の台帳とは別に独自にエクセルで台帳を作成しその結果を反映させたうえで、本部へ連絡し、更に区に報告されているとのことである。しかし、エクセル資料があるのみで棚卸を行ったのかどうか判断できる記録がないため、確実に現物に一件ずつあたって棚卸を行ったのか、その結果はどうだったのかについて外部からは確認できなかった。

深川江戸資料館における固定資産の棚卸も循環棚卸によっている。手法は区の台帳に手書きでチェックを付して行っており、幾つかの記録は見ることはできたが、最終的にすべての棚卸対象につき網羅されているかは、確認できなかった。そもそも、毎年その網羅性を確認する作業は行われていない。また、備品台帳を見ると、以下のとおり現品がある（使用可能）とは思えない備品が発見された。

● 昭和 61 年取得の冷蔵庫、掃除機、消火器等

深川江戸資料館では、物品販売を行っており期末に棚卸を行っている。物品販売カウンターでは手書きで棚卸を行った記録がある（担当者名と日付も明記してある）が、倉庫在庫はエクセル資料があるのみで、棚卸を行ったのかどうか判断できる記録が無かった。

<意見事項 17> 手続の記録の不備について

固定資産の棚卸の結果は台帳として残されているが、実際に行った棚卸記録（リストに日付ごとのチェックを付したもの）を保管することが望ましい。深川江戸資料館についてもすべての棚卸記録を作成保管し、最終的に通算して漏れないことを確認する必要がある。

また、実在しないか、既に使用不能と思われる上記備品については、除却処理が必要と思われる。

在庫棚卸についても、固定資産と同様、実際に行った棚卸記録は重要な書類であり、

担当者のみでなく、担当者以外の者もチェックする方法（ダブルチェック）により、もれなく棚卸が実施されたことがわかるような記録（責任者が押印したもの）を残すことが必要である。

⑥ 芸術提携団体との委託契約について

区は、平成 6 年 7 月に、東京シティ・フィルハーモニック管弦楽団（現一般財団法人東京シティ・フィル財団）及び東京シティ・バレエ団（現一般財団法人東京シティ・バレエ団）と芸術提携に係る覚書を締結し、音楽、舞踏を通じて江東区における芸術文化の振興・普及、及び江東区民の自主的な創造的文化活動の育成・発展に寄与するために協力しあうこととした。この契約により、区は、ティアラこうとうの可能な範囲での優先使用、施設使用料の軽減の協力を行い、二団体は、定期演奏会等の実施、区内アマチュア演奏家の育成及び区民を対象とした音楽鑑賞会への協力、区が主催する催物への協力を行うこととなった。当該契約には期間の定めが無く、現在も平成 6 年の覚書による提携に基づき協力を行い、コミュニティ財団は提携関係にあることを理由として、特命契約によりさまざまな業務委託契約を結んでいる。

<意見事項 18> 契約更新手続の必要性について

平成 6 年において、二団体と芸術提携がなされ、以降、提携公演やジュニア指導等が実施されており、二団体の協力により様々な催しが行われ提携関係は良好であると思われる。しかし、当初の提携契約以降、契約更新が行われず、提携に基づく活動の評価や団体の評価が行われないまま、提携契約が継続している状況にある。何年かごとに、その期間の活動の評価し、決算書等を入手し団体の現状を評価した上で更新する手続が必要ではないかと考える。

2. 公益財団法人江東区健康スポーツ公社（健スポ公社）

(1) 監査の概要

① 沿革

公益財団法人江東区健康スポーツ公社（以下、「健スポ公社」という。）は、区民の積極的な健康づくりのための施設として建設された「健康センター」と既存の「スポーツ会館」の運営を通じて、区民の総合的な健康づくりや体力づくりに役立つことを目的に、昭和 62 年 10 月に設立された。

設立後、上記施設のほか区内の屋内・屋外スポーツ施設の管理運営を順次受託し、平成 18 年 4 月より第 1 期目、平成 23 年 4 月より第 2 期目の指定管理者の非公募による選定（特命）を受けている。なお、第 2 期目からスポーツ施設の管理運営は屋内スポーツ施設（以下「スポーツセンター」という。）のみとなり、屋外施設については公募により「江東スポーツ施設運営パートナーズ」が指定管理者となっている。

② 区との関係

1) 補助金の交付

「江東区公益財団法人に対する助成等に関する条例」（昭和 61 年 3 月 条例第 9 号）により、区が助成を行う財団として、前章の「文化コミュニティ財団」とともに規定されている（同条例第 2 条）。区は、後述する指定管理料の他に、毎年補助金を交付しており、公社の人件費及び区の推進する体力づくり事業等に対して助成を行っている。

2) 指定管理料の支給

指定管理者としての区の指名に基づき、健康センター及びスポーツセンターの施設管理運営委託料として支給しているものである。

3) 出資

昭和 62 年 10 月、区が基本財産 3 億円を出資して設立した、区の出資団体である。

直近 3 年間の補助金及び指定管理料の交付金額は以下のとおりである。

（単位：千円）

	22 年度	23 年度	24 年度			
	決算額	決算額	当初予算額	予算現額	決算額	執行率
補助金	783,128	636,802	794,656	763,850	687,945	90.1%
指定管理料	868,956	616,191	786,080	735,877	697,799	94.8%

（注）平成 23 年度の決算額が大きく落ち込んでいるのは、平成 23 年 4 月より屋外施設の指定管理が外れ、また、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の影響により、平成 23 年 4 月中における夜間休場、避難所としての利用、節電等によるものである。

③ 健スポ公社の管理する施設の一覧

区内には、体育館・トレーニングルーム・プール等を備えた総合スポーツセンター

Ⅲ. 監査の結果及び意見

が6館あり、区の条例によって定められているものである（「江東区区民体育館条例」昭和50年3月17日 条例第46号）。

6館の中では、昭和50年に開設した「スポーツ会館」が最も古く、10年以上区内唯一のスポーツセンターであったが、その後平成14年に至るまで順次5館が開設されている。

またこのほか、健康度測定・健康教室等の健康増進事業およびリハビリテーション事業を担う「健康センター」があり、トレーニングルームを備え、健康づくりのための各種講座を開設していることから、スポーツ施設としての機能も持っている。

【表3 健スポ公社の管理する施設一覧（平成24年10月現在）】

施設名	所在地	開設	延床面積 (㎡)	施設概要
スポーツ会館	北砂 1-2-9	昭和50年	8,434	屋内プール、大小体育室、トレーニング室、マット室、柔道場、剣道場、弓道場、サウナ室、会議室
深川スポーツセンター	越中島 1-2-18	昭和63年	9,669	大体育室、大小多目的室、トレーニング室、アスレチックルーム、幼児ルーム、ランニングコース、クライミングウォール、柔道場、剣道場、弓道場、相撲場（屋外）、研修室
亀戸スポーツセンター	亀戸 8-22-1	平成2年	5,823	屋内プール、大小体育室、トレーニング室、会議室
有明スポーツセンター	有明 2-3-5	平成8年	15,511	屋内プール（ジャグジー、スライダーあり）、大体育室、トレーニング室、多目的ルーム、レクホール、会議室
東砂スポーツセンター	東砂 4-24-1	平成8年	5,189	屋内プール（ジャグジーあり）、大体育室、トレーニング室、会議室
深川北スポーツセンター	平野 3-2-20	平成14年	5,477	屋内プール（ジャグジーあり）、大体育室、大小多目的室、幼児ルーム、トレーニング室、研修室
健康センター	東陽 2-1-1	昭和62年	3,705	トレーニング室、体力測定室、リハビリ室、保健指導室、栄養指導室、研修室、保健所

（注）以下の文中において、6つのスポーツセンターについては次のような略称を用いることにする。

スポーツ会館：「スポ館」、それ以外のスポーツセンターにおいては、「スポーツセンター」部分を省略。

④ 健スポ公社の決算概要

以下に直近3年間の損益状況の推移を記載した。なお、一部重要性の低い費目については集約して表示している。

正味財産増減計算書

（単位：千円）

	平成22年度	平成23年度	平成24年度
一般正味財産増減の部			
経常増減の部			
経常収益	2,296,091	1,757,912	1,968,985
基本財産運用益	1,100	1,065	1,048
事業収益	642,344	503,384	581,624

Ⅲ. 監査の結果及び意見

正味財産増減計算書

(単位：千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
健康事業収益	28,708	31,688	32,232
健康カルチャースクール（講座）	15,083	17,816	18,338
健康度測定	3,372	3,265	3,079
運動実技指導	10,253	10,607	10,815
スポーツ事業収益	181,789	176,499	215,635
組織づくり参加費	44	-	-
スポーツ教室参加費	167,529	159,558	198,975
体力づくり事業参加費	14,216	16,942	16,660
利用料収益	428,365	291,967	330,775
団体利用料	171,201	82,373	93,945
個人利用料	193,468	158,578	183,990
駐車場利用料	47,618	32,965	32,944
自動販売機	1,663	7,904	8,786
付帯設備利用料	14,416	10,146	11,110
手数料収益	3,482	3,230	2,982
広告料	3,482	3,230	2,982
受取補助金等	1,652,085	1,252,994	1,385,745
区補助金	783,129	636,802	687,946
受託事業	868,956	616,192	697,799
事業費（施設関係）	830,742	577,232	656,628
事業費（スポーツネット）	38,214	38,960	41,171
雑収益	562	469	568
経常費用	2,302,177	1,774,676	1,979,044
事業費	2,218,342	1,692,963	1,908,672
報酬	-	-	-
給料	106,418	93,401	97,143
職員手当	84,092	70,928	76,361
非常勤職員報酬	67,350	60,111	58,159
福利厚生費	43,073	34,796	36,358
賞与引当金繰入額	8,339	8,456	8,995
退職給付費用	13,139	14,818	16,089
賃金	6,987	1,646	478
諸謝金	45,751	35,238	45,275
旅費交通費	74	91	81
光熱水料費	376,452	263,465	328,532
会議費	70	55	132
消耗品費	47,230	33,286	37,260
印刷製本費	4,638	3,538	5,485
修繕費	30,094	25,872	28,584
通信運搬費	12,316	9,884	9,608
広告宣伝費	101	-	-
手数料	3,102	3,451	3,269
保険料	9,844	7,240	8,103

Ⅲ. 監査の結果及び意見

正味財産増減計算書

(単位：千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
委託料	1,196,918	869,706	988,915
賃借料	54,993	34,817	22,375
什器備品費	162	89	236
負担金	56,043	50,907	52,683
減価償却費	47,587	66,908	80,006
支払利息	3,566	4,258	3,696
貸倒引当金繰入額	-	-	127
貸倒損失	-	-	721
管理費	83,835	81,713	70,372
報酬	13,655	13,148	12,045
給料	18,913	16,067	11,735
職員手当	16,194	13,844	9,758
非常勤職員報酬	2,341	2,328	2,333
福利厚生費	10,239	14,220	13,193
賞与引当金繰入額	1,872	1,907	1,379
退職給付費用	2,626	3,311	1,667
賃金	717	705	669
旅費交通費	599	486	537
消耗品費	2,812	1,840	1,664
印刷製本費	4,894	4,562	4,434
通信運搬費	4,559	4,431	4,302
手数料	715	775	754
委託料	1,003	1,202	2,671
賃借料	709	1,061	1,349
公租公課	904	784	775
その他	1,084	1,041	1,109
当期経常増減額	△ 6,086	△ 16,764	△ 10,059
当期一般正味財産増減額	△ 6,086	△ 16,764	△ 10,059
一般正味財産期首残高	△ 98,482	△ 104,568	△ 121,332
一般正味財産期末残高	△ 104,568	△ 121,332	△ 131,392
指定正味財産増減の部			
当期指定正味財産増減額	-	-	-
指定正味財産期首残高	300,000	300,000	300,000
指定正味財産期末残高	300,000	300,000	300,000
正味財産期末残高	195,432	178,668	168,608

(2) 監査手続

実施した監査手続は以下のとおりである。

- 関係部署である区の「地域振興部スポーツ振興課」へのヒアリングを行い、同課より提出された資料を閲覧し、内容を分析した。
- 数値等の検討を行うに際して、都内他区との比較を行い、また総務省統計局や都及

び区のホームページから各種統計を参考情報として収集した。

- 健スポ公社への往査を行い、ヒアリングを実施し、必要な資料を収集し、施設の運営上の問題点の把握に努めた。

(3) 監査の結果及び意見

① 指定管理者制度について

区の指定管理者制度導入を受けて、健スポ公社は、平成 18 年 4 月から平成 23 年 3 月まで、区の「指定管理者」として区の管理する健康センター及び屋内外スポーツ施設（「スポーツセンター」6 館・区営運動場・夢の島総合運動場・区営越中島プール）の管理運営を行うこととなった。さらに平成 23 年 4 月からは、健康センター及び屋内スポーツ施設（「スポーツセンター」6 館）の指定管理者として 2 期目の指定を受け現在に至っている。2 期目の指定期間は 5 年間（平成 23 年 4 月から平成 28 年 3 月まで）である。

② 指定管理者の選定方法について

「健康センター」及び「スポーツセンター」の管理運営を委託する指定管理者の選定に関しては、2 期とも「募集によらない選定」（非公募による特命）となっており、その理由として、従来からの実績および地域住民や関係団体と構築してきた信頼関係、自主事業の開発や経営改善によりサービスの向上と経費削減が相当程度期待できる点を挙げている（「江東区健康センター 指定管理者選定要項」「江東区区民体育館 指定管理者選定要項」平成 22 年）。

③ 指定管理者として健スポ公社が行う業務の範囲

- 施設等の保守、点検及び維持管理に関する業務
- 条例及び規則による利用に関する業務
- 設置目的を実現するための事業の実施に関する業務
- 自動販売機による施設利用者への飲料物等販売事業に関する業務
- 江東区スポーツネット業務に必要な事項に関する業務
- その他、区が必要と認める業務

④ 指定管理者でありつつも補助金交付団体である健スポ公社

- 指定管理者としての考察

健スポ公社は、平成 18 年度以降現在に至るまで、2 期の指定管理者である。2 期とも、非公募によって選定されている。健スポ公社は設立以来継続して健康センター及びスポーツ施設の管理を行ってきたことから、当然、長年の実績や地元との信頼関係の構築といった意味では評価されるべきであり、今後とも安定した管理運営が期待出

来よう。

しかし一方で、今後も非公募による選定を受け続けるならば、競争原理は働かず、サービス向上を目指すと同時に経費削減を図っていくといった指定管理者制度の趣旨に沿った経営を望めない体質になりやすいといった弊害が生じやすい。

- 補助金交付団体としての考察

補助金は公益上必要と認められる政策目的達成のためには重要な機能を有するものである。補助金交付の効果を測定する客観的基準の確立が困難であることから、税金の濫費に陥りやすく、交付団体の自立を失わせ行政に依存する体質になりやすいことなどの弊害が従来から指摘されている。

- 二重の交付構造

健スポ公社は、指定管理者として指定管理料（人件費を含まず）の交付を受けつつ、人件費及び区の推進する体力づくり事業等に関しては補助金の交付を受けるといった、二重の交付構造になっている。

- 今後のあり方について

そもそも指定管理料の中には人件費も含めるのが一般的である。健康センター及びスポーツ施設を管理するためには当然に人件費も要し、人件費も含めたトータルな管理料、すなわちフルコストによって管理してこそ、管理料全体が把握される。また、公益性が高く、当該施設で実施すべき事業を「必須事業」として自治体が指定管理者に課す場合、「必須事業」に係るコストを算定し、指定管理料の中に含めるケースもある。

さらに、指定管理者の選定はあくまでも公募が原則であり、指定管理者制度を採用した以上、区の財政的支援団体といえども公募に耐えうる自立した体質にしていくことが望まれる。とはいえ、財政的支援団体が公募により選外となった場合、職員の雇用問題に直結することを意味するだけに事は深刻である。自治体によっては、公益法人等の財政的支援団体が指定されなかった場合の対応の方針まで定めているところもある。例えば広島市「指定管理者制度運用の基本方針」（平成 25 年 2 月）によれば、公益法人等が指定管理者に指定されなかった場合の対応として、以下のように、プロパー職員の職場を確保するための方策を定めており、将来的に、区でも原則に立ち返って公募による選出とした場合には、このような方策を検討しておくことが望まれる。

公益法人等が指定管理者に指定されなかった場合の対応

次に掲げる方策を組み合わせ、プロパー職員の適切な処遇を図る。

- イ) 当該公益法人等の内部で、市派遣職員の引上げ等によりプロパー職員の職場を確保する。
- ロ) 他の公益的法人等で、市派遣職員の引上げ等によりプロパー職員の職場を確保する。
- ハ) 指定管理者による雇用などにより、プロパー職員の職場を確保する。

なお、非常勤職員については、当該公益的法人等で、上記（イ）、（ロ）及び（ハ）に準じた職場確保のための努力をするが、やむを得ない場合は雇用の更新は行わない。

しかし、そもそも健スポ公社の設立経緯からして、区健康施策及びスポーツ施策を推進することを目的として、区の全額出資によって設立されたのであり、区の行政活動の代行的・補完的な機能を果たす団体として重きをなしているのが実情である。

「江東区区民体育館の管理運営に関する基本協定書」第3条2項によれば、区は、「区民体育館の管理が民間事業者等によって実施されることを十分に理解し、その趣旨を尊重するものとする。」としつつも、条例によって財団（健スポ公社）の「運営及び事業に要する経費の一部を助成するものとする。」としている（「江東区公益財団法人に対する助成等に関する条例」）。指定管理者制度が導入されたとはいっても名目上のことに過ぎず、公募によらない例外的選定を行い、指定管理料とは別に補助金を交付している。

今後とも健スポ公社を非公募で選定していくこととするにしても、指定管理者制度が導入されたことで健スポ公社を取り巻く環境は大きく変化しており、住民が納得する制度としていかななければならないことには変わりはない。非公募と引き替えにコスト削減の要求を続け、住民に対するサービスの低下や施設における労働条件の悪化を招くようなことがあってはならないであろう。また、選定段階（入口）での市場競争の原理が働いていない以上、補助金及び指定管理料交付の評価段階（出口）管理をしていくことがより一層望まれる。

<意見事項 19> 指定管理者制度について

区の屋内スポーツ施設の指定管理者として、今後も継続して非公募による「健スポ公社」の選定を行っていくならば、以下の改善が望まれる。

- 指定管理料の中に人件費も含め、フルコストによって管理すべきである。施設を運営していく上で、人件費は当然に要するものである。スポーツ施設の場合、人件費は光熱費や清掃費とともに3大経費の一つであり、人件費だけを分離するならば管理の全容が見えず、効果的なコスト削減に結びつきにくいと考えられる¹。
- 指定管理者の評価等を行う「専門部会²」に原則通り外部有識者を委員として含める

¹ 平成23年10月、施設の使用料等の見直しを検討する際、従来は考慮されていなかった「施設維持にかかる人件費」を含めて検討しており、人件費を含める考え方は目新しいものではない。またこの際に、使用料見直しの基本方針の一つとして、「コスト削減の取組み」を掲げており、「効果的・効率的な施設運営によりコストを削減し、区民が利用しやすい施設使用料が設定できるよう行政側の取組みが不可欠である」とし、具体的な取組みとして「指定管理者制度の活用」を例示している。（「使用料等の見直しについて」平成23年11月）

² 区では、条例に基づき、指定管理者の選定及び評価を公正かつ適正に行うため、「指定管理者選定評価委員会」を設置している（「江東区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」平成16年12月）。その下に「専門部会」が設置され、その構成は、施設の所管部長を部会長とし、所管課長、関係課長、関係職員のほか、原則として外部有識者を委員として含める、とある。専門部会では、施設の特性・専門性を踏まえ、指定管理者についての公募・非公募の検討、評価基準（案）等を作成する（「指定管理者制度運用マニュアル」改訂版 平成24年4月 政策経営部企画課）。

べきである¹。

選定に関して例外的な非公募によっている以上、評価に関してまでも例外的な内部組織によっていては、透明性の確保や様々な面からの審議が行われにくいと考えられる。さらに、外部有識者のみならず、住民（施設利用者）を含めることも検討することが望ましいと考える。

⑤ 健スポ公社の管理する施設の必要性や規模の適正性について

1) 他の自治体との比較

公のスポーツ施設の必要性や規模の適正性について検討する際、明確な基準があるわけではない。いくつかの方法が考えられようが、まず、他の自治体と比較検討することが有効な方法と考え、都内 23 区のうち、墨東 5 区及び江東区の隣接区との比較を行った。以下は、その比較表である。

	総合的 スポーツ 施設数	面積 (km ²)	人口 (人)	人口 密度 (人/km ²)	1 km ² あたりの 施設数	人口 1,000 人 当たりの 施設数
江東区	6	39.99	480,271	12,010	0.15	0.013
墨田区	3	13.75	252,018	18,329	0.22	0.012
江戸川区	2(*1)	49.86	675,325	13,544	0.04	0.003
足立区	2(*2)	53.20	669,143	12,578	0.04	0.003
葛飾区	3	34.84	447,170	12,835	0.09	0.007
港区	1	20.34	231,538	11,383	0.05	0.004
中央区	2(*3)	10.18	128,628	12,635	0.20	0.016

(注記)

人口は、東京都総務局統計部「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」による平成 25 年 1 月現在の数値、面積は、総務局行政部長通知「東京都区市町村別の面積について」による平成 23 年 10 月 1 日現在の数値である。

- *1 江戸川区は、上記のほか、文化地域施設に併設されたスポーツ関連施設（屋内プール、スポーツ健康ルーム等）が 2 つあり、さらに、スケート場（夏季はプール）及びトレーニングルームを併設した施設が 1 館ある。
- *2 足立区は、上記のほか、「地域体育館」という名称の施設が 9 館ある（図書館やレクホール、シルバー人材センターなどと併設）。さらに、弓道場や相撲場兼ホール、屋外施設を備えた施設が 1 館ある。
- *3 中央区は、上記のほか、文化地域施設に併設されたスポーツ関連施設（体育館、トレーニングルーム等）が 1 つある。

調査方法は、東京都のホームページより「スポーツ施設検索」を行い、上記の区を指定して各区が所有する公共スポーツ施設を抽出した。江東区を基準として比較する意図から、なるべく「総合的なスポーツセンター」に近いものを 1 館としてカウント

¹ 屋外のスポーツ施設に関しては、2 期目の指定管理から原則通り公募による選定が行われ、「専門部会」には原則通り外部有識者 1 名が委員として加えられている。

した。「総合的な」とは、おおよそ、バレーボールやバスケットボール等の球技大会が開催可能な大規模な体育館、トレーニングルーム、エアロビクスや軽体操が可能な多目的ルーム、温水プール等を備えた施設とした。

総合的なスポーツ施設数を検討した結果、カウント時点で多少の主観が入った余地があるため、厳密な意味での結論を導き出せたわけではないが、江東区は一見「総合的なスポーツ施設」の数は多いが、面積や人口を考慮すると、江東区のスポーツ施設数は突出して多いわけではないようである。

他区と比較検討した結果ははっきりと言えるのは、江東区のスポーツ施設は、6館ともほぼ均一の設備を有し、大まかに言えば区内の全域にくまなく存在しているため、区内のどこに住んでいても身近で同じような公共のスポーツ施設の利用が可能であるということである。

一方、他区では、総合的なスポーツ施設は少なくとも、文化的施設（江東区でいう「江東区文化センター」のような施設）の中にプールや簡単な運動が出来る多目的ルームが併設されていたり、体育館・図書館・レクホールなどいろいろな分野の公共サービスが混在する施設だったりと様々な工夫がみられる。また、江戸川区の小松川さくらホールのように、可動式の舞台と客席を備えた多目的ホールを有している施設があり、ホールにもなりスポーツルームにもなるといった2通りのスタイルで利用可能な施設もあった。そういった多目的併設館の設置によって、スポーツ目的以外の来館者にも、スポーツ施設の認知広告効果が期待でき、施設を効率よく利用できるといったメリットが考えられる。

いずれにしても、現存する施設について、出来る限り効率的・効果的に区民が利用できるよう促していく必要があり、その手段を検討する際に他区の状況を検討することは一つの有効な方法であると思われる。

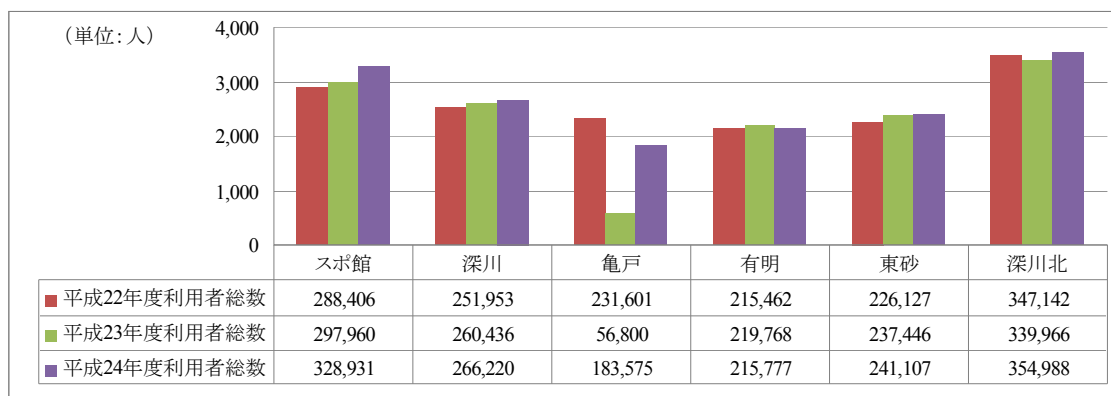
2) 区内スポーツセンターの利用状況について

● 利用者総数・利用料収入の推移について

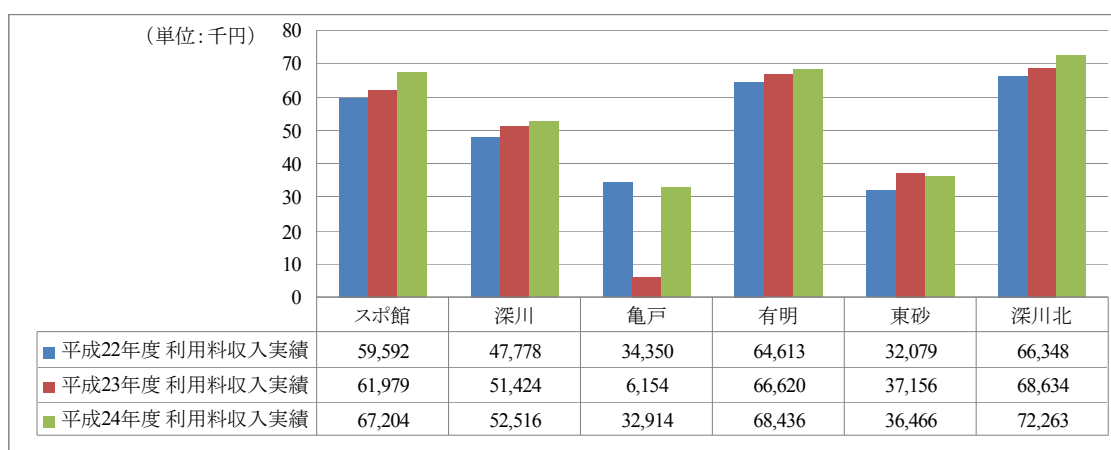
2020年には東京オリンピック・パラリンピックの開催が決まり、区では多くの競技が開催されることから、今後スポーツ熱はより高まっていくと考えられる。以下は、健スポ公社より入手した資料をもとに作成した「各施設の利用者総数の推移」及び「各施設の利用料収入の推移」である。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

【表 4 各施設の利用者総数の推移】



【表 5 各施設の利用料収入の推移】



注記 (【表 4 各施設の利用者総数の推移】及び【表 5 各施設の利用料収入の推移】共通)

- 注1) 亀戸スポーツセンターにおいて、平成 23 年度の数値が極端に減少し、また平成 24 年度において も平成 22 年に比べて減少しているのは、施設改修に伴い平成 23 年 6 月から平成 24 年 5 月まで全館休館したためである。
- 注2) 平成 23 年度において、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の影響により、平成 23 年 4 月の 1 ヶ月間、夜間休場している。

利用者総数とは、個人利用・団体利用・自主事業への参加人数の合計である。スポーツ施設を拠点とした各種スポーツ事業の推進や身近にスポーツ施設が存在していること、あるいは区の人口増加などの影響が相まって、利用者数は、直近 3 年の推移をみる限りでは全体的に微増している。総務省統計局の調査によれば、近年スポーツをする人の割合が減り続けており、こういった背景を考慮すると、まずまずの成果と言えよう。

利用料収入は、個人・団体または各施設が実施する自主事業の参加者が、施設を利用することによって支払う利用料による収入である。具体的には、個人の体育室・トレーニングルーム・プール利用料金、団体の体育室等・プール貸切料金、会議室利用料金、スポーツ教室受講料、駐車場保有施設の駐車料金などである。「有明」の利用者

が少ない割に収入が大きいのは、駐車料金収入が多い（収入の約 2 割を占める）こと、大規模な体育室を有するため団体の貸切料金が大きいこと、利用料金が大きい年齢層（「一般」高校生～64 歳）の利用が、利用料金の低い年齢層（「シニア」65 歳以上）に比べて圧倒的に多いことなどによる。

3) 区の 6 館のスポーツ施設内部の稼働率

健スポ公社より入手した資料に基づき、団体利用稼働率について、各施設の最大の「利用可能件数」を実際の「利用数」で除して求めた稼働率を一覧表（「【表 6 平成 24 年度における団体利用稼働率】」参照）とした。「利用可能件数」とは、各施設が一定時間毎に区切って団体貸切利用時間帯を定めており、その区切りの時間帯をカウントしたものである。

なお、個人利用については稼働率の算定が不可能であることから、単純に利用者数の合計の推移を検討したところ、上述した「各施設の利用者総数の推移」とほぼ似たような傾向であった。特徴としては、最も新しい「深川北」の利用者数が突出していることである。

【表 6 平成 24 年度における団体利用稼働率】

	スポ館	深川	亀戸	有明	東砂	深川北
プール	71.0%	-	99.8%	63.4%	73.4%	78.0%
体育室	85.8%	94.5%	85.5%	79.9%	85.2%	95.5%
柔道場	69.7%	76.1%	-	-	-	-
剣道場	86.3%	87.8%	-	-	-	-
弓道場	34.9%	41.8%	-	-	-	-

注1) 欄内において「-」と表記がある箇所は、プール又は当該道場自体が無い場合である。

注2) プールや体育室が大小ある場合は、その平均である。

注3) 上記のほか、多目的室を有する施設もあるが、主として個人利用が多いようである。おおむね高い稼働率を維持しており、ここでの詳細な検討は省略する。

団体利用稼働率の分析結果は、以下のとおりである。

- プールについては、有明を除き高い稼働率となっている。特に土日祝においては大半が 100%となっており、予約が困難な状況である。
- 体育室についても、プールと同様な状況であり、高い稼働率となっている。
- 柔道場（畳）・剣道場（板張り）については、名称通りの目的以外にも各種武道、軽体操等にも利用できることから、それなりの稼働率を維持している。
- 弓道場は特殊な造りになっており、他の目的での利用は不可能である。「スポ館」では平日 10%に満たない稼働率であることもあり、他に比べると低迷している。

<意見事項 20> 弓道場の設置数について

弓道場について、稼働率がかなり低迷していることから、「スポ館」と「深川」の 2

館において今後も維持していくのか、設置数について検討されることが望ましい。

上述したように、プールや体育室等の稼働率が高いことから、相対的に弓道場の稼働率が低迷しているのが気にかかるところである。

弓道は日本固有の伝統文化であり、昭和 42 年体育局長通達により高等学校における弓道の正科が採択されたことから、教育的意義、体育的意義が認められたものである（公益財団法人 全日本弓道連盟ホームページより一部引用）。伝統文化を引き継いでいく上でも弓道場の設置は重要であろうが、弓道場の利用者は限られており、柔道場や剣道場の約 2 倍の広さを必要とすることから、機会費用を考慮した場合、今後とも 2 館において維持していくのが適当であるのか、今後の稼働率も見極めつつ検討が望まれる。

4) 有明スポーツセンター（「有明」）について

「有明」は、東京都のごみ焼却施設から出る余熱有効活用のため、都が建設し区に移譲した施設である。ドーム型の外観の 7 階に設置された大体育室、屋根の天井屋根の開閉機能を有したプールは非常に人目を引くものであり、プールにはウォータースライダーを備えるなど、区内の他の 5 館とはやや異なる設置経緯や外観・設備を持っている。以下は、平成 24 年度における施設ごとの指定管理料の比較表である。

（単位：千円）

	スポ館	深川	亀戸	有明	東砂	深川北
光熱水費	72,114	26,452	41,789	65,926	44,926	66,652
備品等修繕	3,954	5,644	1,914	4,903	3,366	6,075
清掃等委託	77,567	66,084	54,826	122,486	66,650	77,171
パソコン等借料	5,666	2,089	4,357	8,510	5,569	6,965
事務費	5,108	3,743	3,930	64,912	4,055	6,464
施設運営補助賃金	-	-	-	478	-	-
計	164,410	104,011	106,815	267,214	124,565	163,327

注1) 指定管理料として、上記のほか、健康センターの施設管理料・スポーツネット管理費（団体利用予約システム等管理費）が交付されている。

注2) 「有明」の「施設運営補助賃金」は、年度途中で退職者がいたため残業代が発生したものである。

「有明」は、開発途上地域に立地していることもあり、利用者総数は 6 館の中で最も少ない（平成 24 年度途中まで改修工事をしていた亀戸スポーツセンターを除く）が、施設の維持管理という観点からは、以下のような問題点が見受けられる。

- 建物が体育館棟とプール棟に分かれており、区専有の延床面積が他館の 1.6～3 倍もあることから、「清掃等委託費」が突出している。
- 「光熱水費」の内訳を検討したところ、ごみ焼却施設の余熱を利用していることからガス代はゼロであるが、広大な床面積を有するなどの理由により電気代が他館の

2.4 倍から 4 倍にもなっている。

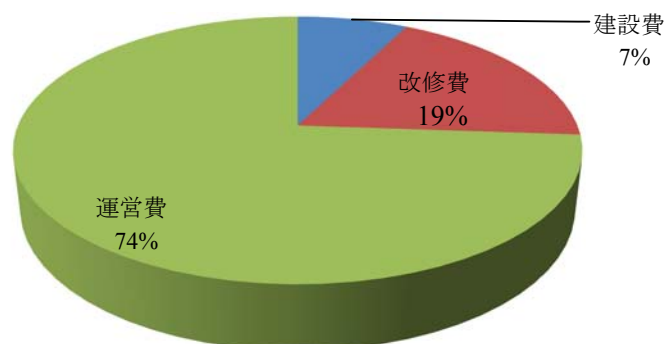
- 都が整備した施設の一部を管理運営しているため、都との共用部分についての管理費・修繕費等の分担金を支払っており、「事務費」については、他館では年間数百万円程度であるのに対し、「有明」は数千万円となっている（他館の 10 倍以上）。

「有明」が開設するまでは、区内臨海地区は公共のスポーツ施設空白地域であり、区が建設費を負担することなく都から移譲されたのであるから、一見ありがたいようにも考えられるが、上記から判明するように、管理運営上の観点からは負担が大きいと言わざるを得ない。

一般的に、スポーツ施設を施設の建設から維持管理運営・改修・解体に至るまでに要するトータルなコスト（以下、「ライフサイクルコスト」という。）を考えた場合、建設コストは 1～2 割程度であって、その後施設を管理運営していくために莫大なコストを要すると言われている。特に「有明」の場合、特殊な造りによって莫大な管理運営コストを要しているのは前述した通りである。

区では、「江東区施設白書」（最終更新日平成 18 年 4 月）において、主な公共施設のライフサイクルコストについて記述しており、スポーツ施設のうち、「スポーツ会館」を例にあげて説明を行っている。平成 16 年決算ベースに算定しているため少し古い資料ではあるものの、ライフサイクルコストのおおまかなイメージを描く上で有用と考えるため、以下に引用する（なお想定使用年数は 50 年として算定している）。

スポーツ会館のライフサイクルコスト（50年）



「江東施設白書（最終更新日平成 18 年 4 月）」より数値を引用し監査人が作成

上記の円グラフから、「スポーツ会館」に関して、ライフサイクルコストのうち、運営に 7 割強ものコストを要することが分かる。巷では多額と考えられがちな建設コストは、施設のライフサイクルで考えた場合、ほんのわずかな割合でしかないことが分かる。

<意見事項 21> 有明スポーツセンターの今後について

「有明」は臨海地域の唯一の公共施設として、利用者にとっては有用な施設であることは間違いなさであろうが、費用対効果を考えれば、このままの運営方法でいいとは言いがたい。莫大な運営コストに見合った利用者収入が得られていないのが実情である。

区では、「有明」の目立つ建物の外観を広告利用することも考えているようではある。今後とも臨海地域の人口増加が続けば、ある程度の利用者増加は見込めるであろうが、コスト面における構造上の問題は解決しない。このまま継続して区が運営していかなければならないのか、現状のように他の 5 館と同じ利用料金設定でいいのか、都との負担割合に交渉の余地はないのか等、改善の余地がないか真剣な議論が望まれる。

5) 深川スポーツセンターの相撲場について

屋外にある約 29 m²の土俵（1ヶ所）である。落下の危険性があるため屋根を取り払い、雨ざらしの状態メンテナンスも行なわれていないまま放置されている。同センターでは区内小学生を対象とした相撲大会を開催しているものの、体育館を使用して行われており、近年の使用実績がないうえに今後の使用予定もないとのことである。

<意見事項 22> 相撲場の利用状況について

メンテナンス料がかからないからと言って放置されている状態は、他に利用した場合に得られたであろう利益を逸していることになり、遊休地が絶えず利用者の目に触れているような状況は避けるべきである。隣接している駐輪場を拡張整備するなどして早急に有効活用すべきである。

深川スポーツセンターの相撲場の今後の利用方法について早急に検討し、実施していくべきである。

6) 施設使用料について

区は、従来3年ごとに使用料等の検証を実施し、必要に応じて改定を行ってきたが、平成23年10月策定の「江東区行政改革計画」では受益者負担の原則が明記され、健全な財政運営を推進するにあたり、使用料等の見直しが検討項目として位置づけられることとなった。

ここで最も重要な柱と思われる「受益者負担の原則」は、施設の利用者（受益者）と非利用者との負担の公平を図るため、施設の利用者に対し応分の負担を求めるものである。この「受益者負担の原則」を少しでも貫くため、平成24年10月に料金が改定（値上げ）されている。以下は各スポーツ施設共通の個人利用料金である。

(単位：円)

	一般	小人	シニア
体育室等・トレーニング室	400 (350)	100	100
プール	400 (300)	150	150

注1) ここでは、表を見やすく簡略化するため、時間帯・超過料金・各割引券の記載は省略する。

注2) 「一般」の () 内の数値は改定前の金額である。

注3) 「一般」は高校生～64 歳、「小人」は中学生以下、「シニア」は区内在住の 65 歳以上である。

個人の利用料については、一般（高校生から 64 歳まで）の料金のみ引き上げられ、特例措置として、小人（中学生以下）及びシニア（65 歳以上）の料金は据え置かれている。

<意見事項 23> シニアの施設使用料の見直しについて

上記の表から、区内在住の「シニア」については、「一般」の半額以下の料金設定となっていることが分かる。

高齢化が進行している中で、「一般」の半分以上の「シニア」料金設定を見直す必要があるのではないか。あるいは、「シニア」の定義を見直す必要があるのではないか。

区によれば、平成 24 年度の個人の利用料金改定の際、「シニア（65 歳以上）」と「小人（中学生以下）」に関しては非生産年齢であるとして利用料金を値上げせずに据え置いたとのことである。同じ非生産年齢ではあるものの、「小人」はともかく、「シニア」に関しては、年金等その他の収入があるものも多く、一律に「シニア」として括るのは不合理な面がある。

前述してきたように、施設の維持管理等に要する費用は施設使用料（利用者収入）を上回っており、乖離分は多額の税金で賄われている。結果として、それらは現役世代の負担となる。スポーツはあくまでも余暇を利用して個人が好んで行うものである。区スポーツ施設は、民間のフィットネスクラブなどと違って、高額な年会費も月会費も不要である。一回毎に数百円の利用料金だけを支払って気軽に利用できるという点において、利用者はすでに大きな恩恵を受けているとも考えられる。

今後本格化する高齢化社会を見据え、現役世代とシニア世代の負担のあり方について問い直す必要性を感じる。

⑥ 契約関係

1) リース契約

健スポ公社におけるスポーツ機器については全て所謂リース契約を締結し、導入しており、会計上はリース会計を導入している。

しかし、実際の契約行為はあくまでも単年度契約となっており、所謂リース契約とは言いがたい契約書となっている。これは、健スポ公社における事務執行が役所における単年度決算と同様に処理することを前提に、複数年にまたがるリース契約を年度

ごとに分解し、単年度ごとに契約する慣例があるからとのことである。

<意見事項 24> リース契約における会計処理と契約業務について

本リース契約が問題となるのは、平成 26 年 4 月 1 日から施行される消費税の増税に関して、形式的に単年度ごとの契約行為であると判断されれば、平成 26 年度の消費税は 8%となってしまうことである。実態的には明らかにリース契約であり、現在のリース契約期間が満了するまでの消費税は旧消費税率(5%)で良いはずであるが、実態とは異なる形式的な契約行為の為、本来納めなくてもよい消費税を納める可能性があるもので、十分検討する必要がある。

そもそも、会計上ではリース会計を導入し、リース資産とリース債務を正確に認識しているにもかかわらず、その元となる契約書が単年度の賃貸借契約ではその会計処理の整合性が担保されていない。

単年度の予算を重視して、単年度決算を優先させるのであれば、単なる賃貸借取引、所謂レンタル取引であるので、固定資産に計上する必要性がなくなるが、リース会計を導入している実態は正式なリース契約に基づく長期に及ぶリース取引を行っているのであるから、単年度ごとの形式的な賃貸借契約が不自然であり、単年度の予算制度に無理に合わせた不自然な取引慣行が存在していると考えられる。

予算制度と会計処理ならびに契約行為は年度単位で考える性格のものではないと思われるので、実態に即した適切な処理に変更していくべきである。

2) 労働契約

健スポ公社では、非常勤嘱託者も、職員と同じく施設の管理運営業務に従事している。非常勤嘱託者の多くは現在まで既に反復更新されている実態があるが、労働契約書は締結されていない。

また、非常勤嘱託に適用される給与規程は存在するが、報酬（給与）については、勤続経験が数年で上限に達する規程となっている。

<指摘事項 1> 労働契約書の未締結について

健スポ公社においては、非常勤嘱託との労働契約書が締結されていない。

非常勤嘱託は、平成 20 年 4 月 1 日に施行された「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」、所謂「パートタイム労働法」で規定する短時間労働者に該当し、同法第 6 条で労働条件の文書の交付等による明示が義務化されたことを受け、労働契約書を締結する事が求められている。

また、平成 25 年 4 月 1 日より施行された「労働契約法」の改正では、有期労働契約が反復更新されて通算 5 年を超えたときは、労働者の申込みにより無期労働契約への転換を行う必要があるため、労働契約の更新実態を明確にするためにも労働契約書の

締結は必要である。

＜意見事項 25＞ 非常勤職員の労働条件について

パートタイム労働法では、基本給、賞与等の賃金について、パートタイム労働者の職務の内容、成果、意欲、能力、経験等を勘案して定めるように努力義務化を図っている（第9条第1項）。

健スポ公社には、勤続経験が上限報酬に達しており、何年も同額の報酬となっている者が数名いる。規程に当てはめているとは言え、パートタイム労働法の趣旨を踏まえ、非常勤労働者の待遇等労働条件を含め、規定の見直しを検討することが必要である。

3. 社会福祉法人江東区社会福祉協議会（区社協）

(1) 監査対象の概要

江東区社会福祉協議会（以下、特定して江東区社会福祉協議会について述べる場合「区社協」という。総称的に、社会福祉協議会について述べる場合「社協」という。）は、自らの組織を次のように紹介している。

社協は、江東区に住んでいるこどもから高齢者の方々まで安心して暮らすことができるよう、区民のみなさまの支え合い、助け合い活動を促進し、サポートする民間の福祉団体です。社協は、全国・都道府県・区市町村に設立された社会福祉法による社会福祉法人です。江東区社会福祉協議会は昭和 28 年 3 月 11 日に設立され、昭和 39 年 7 月 24 日に社会福祉法人として認可されました。社協は会員の皆様に支えられており、運営にあたっては、町会・自治会長、民生・児童委員、福祉団体等の関係者に役員として参加いただいております。

（出典：平成 25 年度 事業のあらまし 社会福祉法人江東区社会福祉協議会 下線は監査人）

区社協は、自らを「民間の福祉団体」として紹介している。区社協に対して江東区は出資をしていないため、区社協と江東区との間に資本関係はない。しかしながら、詳細は後述するものの、区社協の会長は江東区長が就任しており、江東区は、区社協へ補助金・委託料を支出している。従って区社協は、公的機関と人的資金的関係が一切存在しない純然たる民間の福祉団体には分類できない性格を有している。

純然たる民間の福祉団体ではないにも関わらず、自らを「民間の福祉団体」として紹介する理由には、区社協を含む社協全体の経緯が大きな影響を及ぼしている。

そこで我が国の社協がどのような経緯を歩んできたのか歴史を振り返ってみたい。

① 社協の設立経緯

「東京都社会福祉協議会の五十年（東京都社会福祉協議会 50 年史編纂委員会）」によると、社協の設立経緯に関連して、以下の記述がある。

戦前からわが国の社会事業は民間社会事業に支えられるところがきわめて大きかった。この事情は東京においても同様であり、特に戦災者・引揚者に対する援護活動では、先に述べた戦災援護会に（この団体は戦後、軍人援護会と合併して、恩賜財団同胞援護会となった）をはじめとする民間団体が多大な貢献をしてきた。

しかし、こうした民間社会事業団体および施設の経営は、戦中・戦後にかけて著しく逼迫していた。その主な理由は、戦災による直接の被害に加え、戦後の激しいインフレの進行のなかで、それぞれが待っていた基金が枯渇し、また皇室、財閥などからの寄付も期待できなくなったことや、さらに GHQ の社会福祉における公私分離の指令等により、民間社会事業団体に対する国家補助が禁止されたことなどによるものであった。そこで、これらの団体・施設への財政的支援を行うべく、昭和 22 年に共同募金が始められ、そのほかにララ（アジア救済認可団体）をはじめとする海外からの援助もあったが、民間社会事業の危機的状況を救うにはほど遠かった。

そこで東京都は、昭和 22 年 5 月 1 日に「公益法人の設立及び監督」についての規定を定め、実質的に民間社会事業への事業委託を行う道を開いた。つまり、民間社会事業団体は、戦後、国家統制から自由になり、自主的・主体的な活動の回復を期待されながらも、上記のような事情によって財政的にも自立することが困難となり、公益法人として認可され、さらに事業委託を受けることによって、かろうじてその存続が図られることになったのである。このようにして、民間社会事業団体は戦後、国家統制からの離脱を期待されながらも、逆に公的福祉に組み入れられていく形となった。こうした経緯のなかで、民間団体の自主性を確保するとともに、それらの活動について協議するため、社会福祉協議会の設立が具体的日程にのぼっていくのである。

社会福祉協議会の設置は、GHQ が昭和 24 年 11 月 29 日に行った「厚生行政に関する 6 項目提案」における「5. 厚生省は全国的及び県の社会事業団体及び施設により自発的に行われる社会福祉活動に関する協議会を設置し、これが運営指導を行うため全国的プランを作成するに当って、その参加が必要且つ望ましいと認められる関係の全国的民間社会事業団体を招致しなければならない。このプランはおそくとも昭和 25 年 8 月 1 日までに完成し、中央のみならず地方にこれを発表すべく準備しなければならない。」の指示に基づくものであったが、社会福祉協議会の必要性は、民生委員および民間社会福祉事業施設・団体と行政との関係の変化からみれば、当然の道筋であったといえよう。

（出典：東京都社会福祉協議会の五十年 東京都社会福祉協議会 50 年史編纂委員会 下線は監査人）

同書籍には、社協は GHQ の指示に基づき設置されたこと、民間社会福祉事業団体は戦後、「国家統制からの離脱」を期待されながらも、逆に「公的福祉に組み入れられていく形」となったことが記載されている。この相反する要素の調和が社協設立のキーワードであったと言えよう。

② 社協の発足後の変遷

次に、社協が発足後、どのような変遷を経てきたのかを振り返ってみたい。以下引用する文章は公的機関によるものではないものの、比較的平易に変遷が記載された資

料であるため、抜粋により引用した。

「社協は発足の当初から、財政基盤は曖昧であり脆弱であった。「中央社協の収入は、都道府県社協からの分担金が主体であり、補助金は、「社会福祉時報」発行に要する費用が厚生省から交付されていたが、当月の職員の給与を払うと、その日から翌月の給与財源の工面を開始する有様」であった」(P.6) (中略)

「社協の発足に先行して共同募金運動が 1947 (昭和 22) 年から展開されており、この民間社会事業資金調達との対で社協が位置づけられ、社会福祉事業法では、「当該共同募金の区域内に都道府県社会福祉協議会が存在すること」を規定し、それは社会福祉法にも引き継がれた。」(P.7) (中略)

また、その財政については、「構成員の拠出金、共同募金、公の負担金または助成金をもって充てるとした。その後の社協は、構成員の拠出金 (会費)、共同募金の配分金といった民間財源の増強路線はとらず、公の補助金・委託金の増額を求める路線を強めることとなり、財政自立の道はだんだんと遠のいた。」(P.8) (中略)

「1967 (昭和 42) 年に「共同募金に対する行管勧告」が出された。行政管理庁は厚生省に対して共同募金の、主として、配分についてその改善を勧告した。」(P.9)

「この勧告が契機となり地域福祉に向けた配分を抑制する動きが顕著になった。配分を抑制された社協では、その財源確保の予先を行政からの補助金の増額、委託事業の増加といった社協財源の行政依存の路線を強めるようになった。都道府県・市町村もこの社協の要請に応え、社協の人件費や運営費の補助金を増やすようになる。(中略) さらに、都道府県・市町村は補助金の増額と引き換えに、地方公務員の OB を社協の要職、例えば、会長 (理事長)、常務理事、事務局長などに就かせる構図が生まれた。それだけではなく、公務員の現職出向も公然と行われるようになった。」(P.9-10) (中略)

「結果的には、地方公共団体の「第二の福祉部局」を思わせるような事例がたくさん出てきた。」(P.10)

(出典：社協再生：社会福祉協議会の現状分析と新たな活路 塚口伍喜夫／編集 抜粋)

社協の主な財源が共同募金から都道府県・市町村の補助金に移行し、移行に伴い社協が地方公共団体の「第二の福祉部局」と思われる事例が頻出してきたことが述べられている。

③ 区社協の財務

区社協の財務を理解するため、特別区社協の経営状態及び財政状態を一覧表にした。特別区社協の経常活動収支 (キャッシュフロー計算書のうち、営業活動によるキャッシュフローに相当) 及び貸借対照表一覧は以下のとおりである。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

平成24年度 特別区社会福祉協議会決算額一覧

(単位：千円)

社協名		1	2	3	4	5	6	7	8
勘定科目		千代田	中央	港	新宿	文京	台東	墨田	江東
動 経 収 常 支 活	経常活動収入	373,364	450,628	320,444	432,140	206,653	236,734	448,756	833,751
	経常活動支出	361,811	378,025	329,125	431,802	209,459	219,406	432,950	816,169
	経常活動 収支差額	11,553	72,603	△ 8,680	338	△ 2,806	17,328	15,806	17,582
	流動資産	234,381	196,101	206,377	122,141	93,743	183,963	53,377	134,904
固定資産		446,726	540,160	587,007	671,537	329,978	712,493	278,862	720,429
資産の部合計		681,107	736,261	793,384	793,678	423,721	896,456	332,240	855,333
流動負債		49,368	53,789	35,604	66,629	26,265	15,555	24,185	90,382
固定負債		62,734	8,519	82,290	5,673	22,021	3,415	52,570	374,460
負債の部合計		112,102	62,308	117,895	72,302	48,286	18,970	76,755	464,842
次期繰越活動収支差額		191,372	160,392	182,774	64,173	71,999	209,006	△ 8,256	380,652
純資産（資本）の部合計		569,005	673,952	675,489	721,376	375,433	877,486	255,484	390,491
負債及び純資産の部合計		681,107	736,260	793,384	793,678	423,719	896,456	332,240	855,333
社協名		9	10	11	12	13	14	15	16
勘定科目		品川	目黒	大田	世田谷	渋谷	中野	杉並	豊島
動 経 収 常 支 活	経常活動収入	1,018,297	358,602	582,834	1,338,414	1,054,012	396,832	570,180	408,326
	経常活動支出	948,583	336,922	450,950	1,304,557	1,070,520	402,798	537,908	397,737
	経常活動 収支差額	69,714	21,680	131,884	33,857	△ 16,508	△ 5,966	32,271	10,589
	流動資産	463,693	54,130	83,633	133,748	293,325	451,663	154,036	68,482
固定資産		1,409,092	376,565	483,530	1,356,245	1,234,810	433,858	705,725	542,832
資産の部合計		1,872,785	430,695	567,163	1,489,993	1,528,135	885,521	859,761	611,314
流動負債		106,407	42,571	26,845	68,222	133,620	20,972	90,361	29,378
固定負債		68,282	68,897	122,353	357,298	104,771	93,797	233,760	92,284
負債の部合計		174,689	111,468	149,198	425,520	238,391	114,769	324,122	121,662
次期繰越活動収支差額		431,958	△ 45,360	58,752	202,964	232,763	15,851	63,951	△ 44,688
純資産（資本）の部合計		1,698,095	319,227	417,965	1,064,473	1,289,743	364,760	535,638	489,648
負債及び純資産の部合計		1,872,784	430,695	567,163	1,489,993	1,528,134	479,529	859,761	611,310
社協名		17	18	19	20	21	22	23	
勘定科目		北	荒川	板橋	練馬	足立	葛飾	江戸川	
動 経 収 常 支 活	経常活動収入	287,616	1,183,333	395,294	901,024	980,269	489,990	493,576	
	経常活動支出	280,972	1,250,921	393,460	651,586	973,247	472,698	464,991	
	経常活動 収支差額	6,644	△ 67,588	1,834	249,438	7,022	17,292	28,585	
	流動資産	99,839	263,831	114,983	604,544	245,856	74,641	239,027	
固定資産		324,745	406,869	505,757	1,113,648	1,566,916	1,126,309	127,914	
資産の部合計		424,584	670,701	620,740	1,718,192	1,812,772	1,200,950	366,941	
流動負債		32,865	76,650	53,301	63,434	91,098	26,047	28,875	
固定負債		58,538	101,035	94,886	163,909	41,981	95,473	117,398	
負債の部合計		91,403	177,686	148,187	227,343	133,079	121,520	146,273	
次期繰越活動収支差額		88,092	300,600	53,304	45,008	137,479	111,203	131,926	
純資産（資本）の部合計		333,178	493,015	472,550	992,742	1,679,691	1,079,428	220,667	
負債及び純資産の部合計		424,581	670,701	620,737	1,220,085	1,812,770	1,200,948	366,940	

(注) 監査人作成データは千円未満を切捨処理しているが、引用データによっては四捨五入処理しているものもあるため、千円単位が異なる場合がある。

港区、墨田区、杉並区、荒川区のデータは各区社協のホームページから引用し、他区のデータは、東京都が提供する「社会福祉法人・施設情報」のホームページから引用した。

江東区の経常活動収入は 8 億 3,375 万円、資産の部合計は 8 億 5,533 万円、次期繰越活動収支差額は 3 億 8,065 万円であった。経常活動収入は、事業会社の売上高に相当し、

事業活動の規模の一端を表している。資産の部合計は、財政状態の一端を表している。次期繰越活動収支差額は、株式会社の繰越利益剰余金に相当し、法人設立から今日まで蓄積された利益（内部留保）の総額であると言える。

それぞれの 23 区順位は、経常活動収入が 7 位、資産の部合計が 10 位、内部留保が 2 位であった。区社協の事業規模、財政状態は 23 区の中位であるものの、内部留保は 23 区の上位であることが見て取れる。

一般論として、株式会社では、内部留保（繰越利益剰余金）が多額になればなるほど、財務の安全性が向上する。また株式会社は営利法人であり、法人の設立目的は利益の獲得にある。内部留保が多額であることは、それだけ法人目的を十分達成した証跡であるとも言える。しかし内部留保が過大であった場合、株式会社が獲得した利益の果実を、適正に株主へ配当していない可能性があるため、経営者たる取締役が株主から信任を得られない事態に至ることがある。また租税回避の可能性も考えられるため、法人税法では一定の要件を満たした場合、内部留保へ課税する規定も設けられている。

社会福祉協議会を含む社会福祉法人の場合であっても、内部留保（次期繰越活動収支差額）が多額であるほど、財務の安全性が向上する。しかし、株式会社と異なり社会福祉法人の設立目的は、福祉サービスの提供であって、利益の獲得ではない。過度な内部留保の蓄積は、過大に収益を獲得してきたか、過小にサービスを提供してきたか、いずれか又は両方の結果の可能性が考えられる。社会福祉法人の場合、内部留保の額の適正性については、株式会社以上の留意が必要であり、区社協についても同様である。

内部留保は単年度損益の累積の結果であるため、区社協の単年度損益を分析し、内部留保の額の適正性を評価する。

④ 区社協の単年度損益の推移

過去 5 年間の単年度損益の推移は次のとおりである。一般会計、特別会計及び経理区分別の当期活動収支差額を集計している。

過去 5 年間の当期活動収支差額合計は、平均 2,028 万円の黒字であった。単年度別に見ると、基本的に黒字が継続しているものの、平成 24 年度のみ赤字であった。

会計・経理区分別に見ると、手話通訳員派遣事業経理区分を始めとして当期活動収支差額が継続的に 0 である区分が多いことが見て取れる。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位：千円)

	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度	H24 年度
法人運営事業経理区分	7,459	7,086	15,953	58,017	11,446
地域福祉事業経理区分	237	234	313	415	249
ボランティア活動推進事業経理区分	△ 457	△ 423	△ 423	△ 423	495
ホームヘルプサービス事業経理区分	0	0	0	0	0
生活福祉資金貸付事業事務費経理区分	△ 325	△ 216	△ 193	△ 100	△ 53
福祉サービス利用援助事業経理区分	815	968	1,259	1,381	1,461
手話通訳員派遣事業経理区分	0	0	0	0	0
手話通訳員養成事業経理区分	0	0	0	0	0
助成事業経理区分	0	0	0	0	0
障害者福祉センター経理区分	367	△ 15	160	△ 49	△ 8
まつのみ作業所経理区分	29	△ 45	△ 77	△ 89	△ 172
退職手当積立金経理区分	13,891	7,081	6,838	△ 4,845	△ 18,925
一般会計合計	22,018	14,669	23,832	54,304	△ 5,508
歳末たすけあい事業特別会計	0	0	0	0	0
応急小口福祉資金貸付事業特別会計	△ 1,749	△ 153	△ 907	△ 1,810	△ 2,947
ホームヘルプサービス事業特別会計	0	0	0	0	△ 500
公益事業特別会計	0	0	0	0	0
収益事業特別会計	0	0	0	0	152
特別会計合計	△ 1,749	△ 153	△ 907	△ 1,810	△ 3,294
当期活動収支差額合計	20,269	14,515	22,924	52,494	△ 8,802

⑤ 区社協の平成 24 年度損益の明細

区社協の平成 24 年度損益の明細を示す事業活動収支報告書（株式会社の損益計算書に相当）は次のとおりである。区社協は一般会計、特別会計及び経理区分ごとに単年度損益を計算しているが、これは株式会社のセグメント情報に相当する。なお一般会計内の経理区分は全て合計して表記している。

(注) 事業活動収入は、監査人が後述する「データブック」を参考に自主財源・民間財源・公的財源に分類した。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位:千円)

	事業活動 収入に 占める 割合	合計	一般 会計	歳末 たすけあい 事業 特別会計	応急小口 福祉資金 貸付事業 特別会計	ホームヘルプ サービス事業 特別会計	公益事業 特別会計	収益事業 特別会計
事業活動収入	100.0%	812,510	739,496	20,250	2,712	0	48,014	2,037
自主財源	5.2%	41,931	38,855	0	1,038	0	0	2,037
会費収入	1.0%	8,363	8,363	0	0	0	0	0
事業収入	1.2%	9,380	9,380	0	0	0	0	0
自動販売機設置手数料収入	0.3%	2,037	0	0	0	0	0	2,037
雑収入	0.5%	3,741	3,741	0	0	0	0	0
国庫補助金等特別積立金取崩額	0.2%	1,845	1,845	0	0	0	0	0
引当金戻入	2.0%	16,562	15,524	0	1,038	0	0	0
民間財源	6.0%	49,115	28,864	20,250	0	0	0	0
寄付金収入	2.1%	17,118	17,118	0	0	0	0	0
共同募金配分金収入	1.4%	11,745	11,745	0	0	0	0	0
歳末募金収入	2.5%	20,250	0	20,250	0	0	0	0
公的財源	88.8%	721,463	671,776	0	1,673	0	48,014	0
補助金収入	21.3%	172,916	171,243	0	1,673	0	0	0
うち江東区から	20.3%	165,208	163,535	0	1,673	0	0	0
受託金収入	67.5%	548,547	500,532	0	0	0	48,014	0
うち江東区から	65.0%	528,104	480,089	0	0	0	48,014	0
事業活動支出		822,754	749,605	20,640	5,664	0	46,843	0
事業活動収支差額		△10,243	△10,109	△389	△2,952	0	1,171	2,037
事業活動外収支差額		1,586	4,747	389	5	△500	△1,171	△1,884
経常収支差額		△8,656	△5,362	0	△2,947	△500	0	152
特別収支差額		△145	△145	0	0	0	0	0
当期活動収支差額合計		△8,802	△5,508	0	△2,947	△500	0	152

当期活動収支差額合計△880 万円の主な内訳は、一般会計△550 万円、応急小口福祉資金貸付事業特別会計△294 万円であることが分かる。

一般会計以外で当期活動収支差額合計が 0 ではない特別会計の内訳を見てみると、応急小口福祉資金貸付事業特別会計△294 万円の内訳は貸付金に係る貸倒引当金繰入・戻入の差額等であった。ホームヘルプサービス事業特別会計△50 万円の内訳は一般会計への会計単位間支出であり、収益事業特別会計 15 万円は自動販売機設置手数料収入と一般会計繰入額との一時的な差異であったので、応急小口福祉資金貸付事業特別会計を除けば実質的な当期活動収支差額合計は 0 であると言える。

それらの特別会計の当期活動収支差額合計が 0 となる原因は事業活動収入にある。

事業活動収入のうち 88.8%は、江東区及び東京都社会福祉協議会からの公的財源が占めている。補助金収入・受託金収入という収入科目に違いはあるものの、いずれの収入も支出に応じて精算を行っている。従って収入と支出は同額となり、当期活動収支差額は 0 となる。

収入のうち、2.5%・1.4%を占める歳末募金収入・共同募金配分金収入は、収入を全て使い切るように支出されるため、当期活動収支差額は 0 となる。

収入のうち、1.2%を占める事業収入は、その 7 割以上が障害者福祉センター・まつのみ作業所の工賃収入であり、いずれも精算対象となるため、当期活動収支差額はなおむね 0 となる。

すなわち区社協の財源構造として、原則的に、収入があればそれに見合う支出が同

額計上される仕組みになっている。その例外が、主に、退職給付引当金繰入、賞与引当金繰入及び支出と完全にリンクしていない収入がある一般会計であり、貸付金の貸付・回収を行う応急小口福祉資金貸付事業特別会計である。従って両会計のみが当期活動収支差額合計が 0 とならない。

一般会計のうち、主に、支出と完全にリンクしていない収入は、収入のうち、2.1%・1.0%を占める寄付金収入・会費収入である。両収入は、収入額に見合う事業活動支出額が計上されてない。従って収入の「使い切り」が原則的な財政政策であるとも言える区社協において、両収入は、その例外であり、使い切れなかった精算残額が、主として、区社協の当期活動収支差額合計となる。

なお平成 24 年度が赤字となった要因は退職手当積立金経理区分の損失△1,892 万円によるものである。平成 24 年度は退職手当積立金経理区分における区からの補助金収入が 249 万円であったのに対して、引当金繰入が 2,146 万円であったために、退職手当積立金経理区分から損失が発生している。引当金繰入額は、勤続年数に伴う支給率の増と、給与引き下げに伴う基本給の減により、職員一人あたり 50 万円程度の退職金要支給額（50 万円×47 名）が増加することにより、毎年度 2 千万円程度繰り入れられる。しかし引当金繰入額に相当する補助金は、繰入時に区から補助されるのではなく、職員退職時に区から補助されるため、定年退職者がいる年度は黒字となり、いない年度は赤字となる損益構造となっている。平成 24 年度は定年退職者がいなかったため赤字となっただけであった。

⑥ 区社協の財政状態の推移

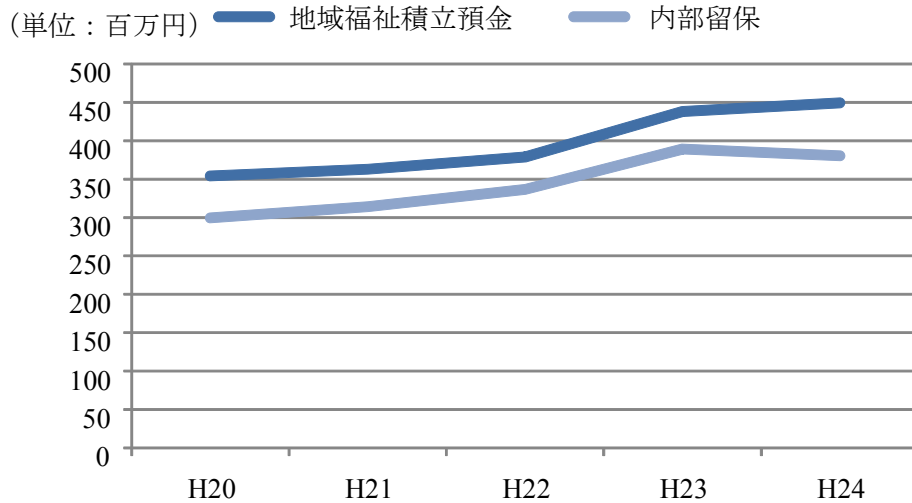
これまで損益計算書からの視点で、寄付金収入・会費収入の精算残が当期活動収支差額合計となることを見てきたが、貸借対照表からの視点でも、同じ結論が見て取れる。過去 5 年間の貸借対照表の明細の推移は次のとおりである。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位：千円)

	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度	H24 年度
流動資産	166,639	138,742	148,155	171,837	134,906
現金	404	375	247	276	118
預貯金	159,904	122,195	143,771	164,701	131,225
未収金	5,849	15,635	3,504	5,991	2,887
立替金	209	416	402	298	198
前払金	271	118	229	569	477
固定資産	572,001	613,521	651,488	706,847	720,431
基本財産	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
その他の固定資産	569,001	610,521	648,488	703,847	717,431
建物	4,180	6,246	5,033	2,805	2,377
機械及び装置	1,987	1,662	1,337	311	0
車輛運搬具	5,659	3,362	2,311	923	3,035
器具及び備品	9,936	8,454	6,042	3,509	2,737
ソフトウェア	321	1,457	1,241	1,006	758
地域福祉積立預金	354,178	362,925	378,934	438,115	449,517
退職手当積立預金	102,467	130,665	155,002	160,259	162,819
共済会退職金預け金	41,303	43,494	46,608	47,860	50,848
福祉資金貸付金	48,967	52,253	51,976	49,055	45,336
資産の部合計	738,641	752,263	799,643	878,684	855,337
流動負債	127,349	103,130	110,087	129,965	90,383
未払金	105,855	81,385	89,801	110,151	71,505
預り金	4,343	4,290	3,993	4,290	3,825
賞与引当金	17,150	17,455	16,293	15,524	15,052
固定負債	294,651	317,985	338,623	350,004	374,461
退職給与引当金	294,651	317,985	338,623	350,004	374,461
負債の部合計	422,001	421,116	448,711	479,970	464,845
基本金	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
基本金	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
国庫補助金等特別積立金	14,118	14,109	10,970	6,258	6,839
国庫補助金等特別積立金	14,118	14,109	10,970	6,258	6,839
次期繰越活動収支差額	299,521	314,037	336,962	389,456	380,653
次期繰越活動収支差額	299,521	314,037	336,962	389,456	380,653
(うち当期活動収支差額)	20,269	14,515	22,924	52,494	△ 8,802
純資産の部合計	316,639	331,147	350,932	398,714	390,492
負債及び純資産の部合計	738,641	752,263	799,643	878,684	855,337

区社協の経理上、寄付金収入は全額一旦、地域福祉積立預金に積み立てられ、支出のたびに、積立預金から取り崩される。従って地域福祉積立預金残高は、寄付金収入の精算残そのものである。地域福祉積立預金残高と内部留保の推移をグラフにすると次のとおりである。



平成 20 年度から平成 24 年度における地域福祉積立預金と内部留保の推移の近似性を数学的に算定する相関係数は 0.975 であり、推移が完全に一致する 1.000 に極めて酷似していることが分かる。

区社協は平成 14 年度に退職給付債務に対して 100%の引当金を計上しているが、同年度以降の相関係数を計算すると、途中で、退職金の支払等を主要因とした増減はあるものの 0.904 であり、長期的に見ても高い相関関係が見受けられる。

以上、検討したとおり、損益計算書から見ても、貸借対照表から見ても、区社協の内部留保は、主に寄付金収入の精算残であると言える。

(2) 監査手続

実施した監査手続は以下のとおりである。

- 定款及び経理規程等入手し閲覧を行った。過去 5 年度の財務諸表入手し、分析的手続等を行った。
- 区社協事務所を往査し、管理担当者に組織の状況、事業の状況等について質問を行い、その内容を把握し、検討を行った。事務所管理の小口現金について実査を行った。
- 江東区まつのみ作業所及び江東区障害者福祉センターを往査し、事業所の管理運営状況について事業所管理担当者に質問を行い、事業所管理の小口現金及び固定資産の実査を行った。
- 応急小口福祉資金貸付事業の事業内容及び管理状況について質問を行い、必要に応じて資料入手し、その内容を把握し、検討を行った。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(3) 監査の結果及び意見

① 寄付金収入の精算残割合の推移

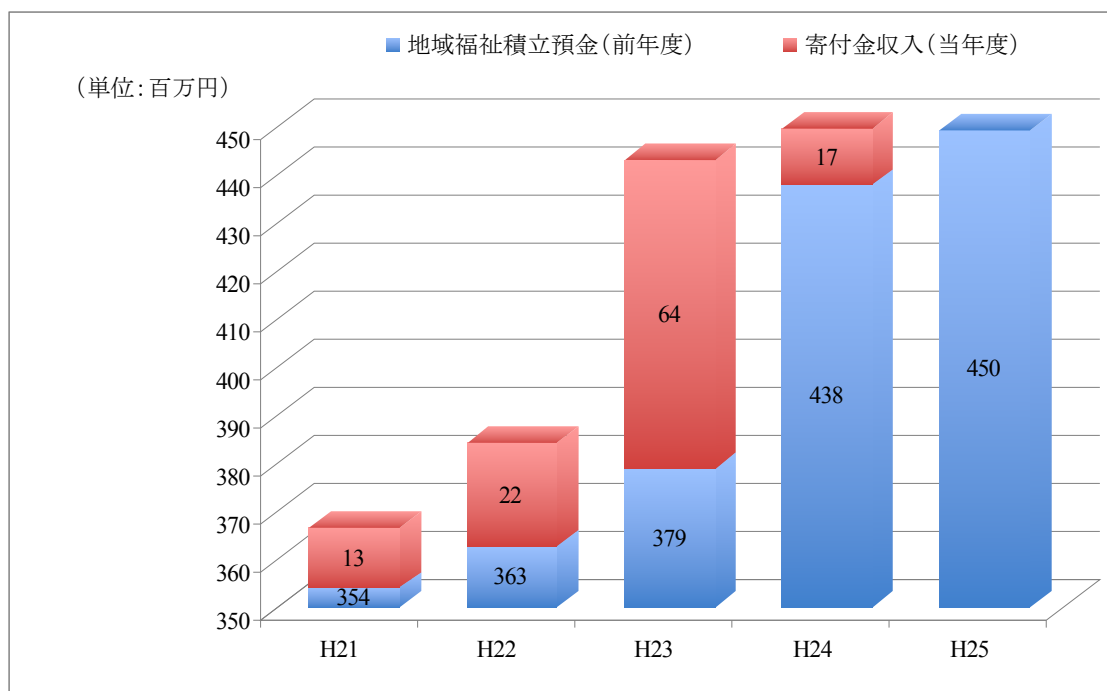
次に寄付金収入のうち、精算残となった割合を検討する。寄付金収入と地域福祉積立預金の過去5年度の推移は次のとおりである。

	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度	H24 年度
地域福祉積立預金	354,178	362,925	378,934	438,115	449,517
前年度比増減額(a)	-	8,746	16,008	59,181	11,402
寄付金収入(b)	13,593	12,654	21,628	64,250	17,118
寄付金収入積立率(a/b)	-	69.1%	74.0%	92.1%	66.6%

(単位：千円)

地域福祉積立預金の増を寄付金収入で除した積立率の平均は4年間で75.4%であった。寄付金収入のうち約3/4は精算残となり積み立てられていることが分かる。

この状況をグラフにすると次のとおりである。前年末地域福祉積立預金に寄付金収入を足し合わせたグラフの高さが、ほぼ次年度地域福祉積立預金のグラフの高さと同じであり、寄付金収入のほとんどが積み立てられていることが見て取れる。



<意見事項 26> 寄付金収入の計画的な活用について

これまで見てきたとおり、区社協の内部留保の内訳は、寄付金収入の精算残である。寄付金収入の額は、寄付者の任意によりその収入額が決定され、区社協が管理可能な収入ではない。従って単年度ごとに寄付金収入に見合った支出計画を作成することは

困難であると考えられるため、地域福祉積立預金に一旦積み立てる会計処理は合理的であると考えられる。

しかしながら積み立てた後年度には、計画的に地域福祉積立預金を活用する必要がある。寄付者が区社協に寄付する意図は、区社協の内部留保を充実するためではなく、寄付金を事業に有効活用するためだと推量されるからである。

では、どれだけ内部留保・地域福祉積立預金を充実させるべきであるのかと言う点には、様々な議論が考えられるため、一律に適切な額や割合を決定できるとは考えにくい。

厚生労働省は「特別養護老人ホームの内部留保について」（介護事業経営調査委員会介護給付費分科会 H25.5.21）の中で、「特養における内部留保」について、以下の通り述べている。

一部の有識者から『特養は過大な内部留保を貯め込んでいる』などの意見があった。（中略）特養における内部留保については、これまでの内部留保の必要額やその算出方法について具体的に示している文献は見あたらなかったため、本調査研究では過去の文献にはない新たな算式や用語、概念を設定せざるを得なかった。

当該調査研究の中で、特養の内部留保の必要額には一定の見解が示されたものの、特養、社協を含めた社会福祉法人全体の内部留保の必要額については定説がないと考えられる。

あくまでも他区社協との比較で考えるならば、既述したとおり、区社協の内部留保の総額は3億8,065万円であり、品川区4億3,195万円に続き、23区中2位であった。また内部留保を総資産で除した割合は、44.5%であり、荒川区44.8%に続き、2位であった。（総額1位の品川区は割合7位23.1%であり、割合1位の荒川区は総額3位3億60万円であった）総額から検討しても、割合から検討しても23区中2位となり、23区横並びの中で検討するならば、区社協の内部留保はやはり過大であり、その原因は寄付金収入に見合ったサービスの提供が財務的に過小であったと判断せざるを得ない。

区社協は、第三次地域福祉活動計画の中で寄付金収入の計画的支出を検討している。社協の歴史で振り返ったように、寄付金収入のような民間財源こそが、社協の設立趣旨に適う本来的な財源であり、寄付金収入は年度間の差があり、経常事業への支出は困難であると思われるが、寄付者の意思を可能な限り反映した支出計画を策定されるよう望みたい。

なお支出計画を策定する際に、監査人が考える留意点は次のとおりである。

- 一般的に内部留保が厚いと財務的安全性は向上する。しかし財務的安全性が着目される組織は、債務弁済能力の検討が必要な組織である。区社協は借入をしておらず、また退職金は最終的に全額区が負担する。長期的な債務弁済能力が求められるケー

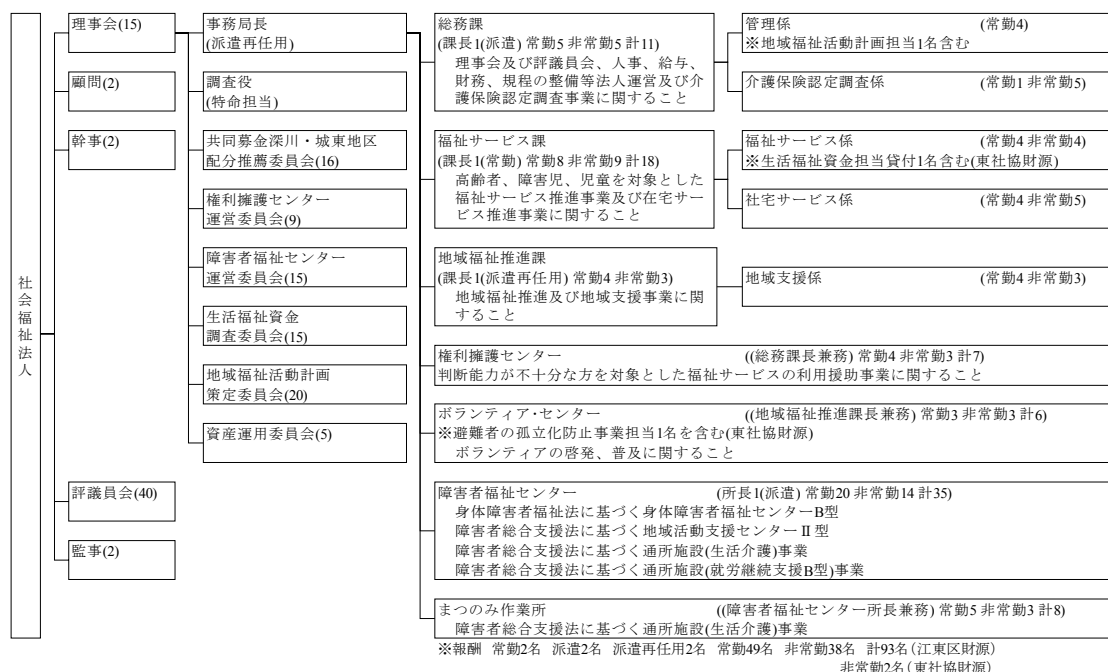
Ⅲ. 監査の結果及び意見

スは考えにくく、未払金等の短期的な債務弁済能力さえ保持していれば足りる。従って財務的安全性の観点から長期的に維持すべき内部留保金額を検討する必要はほとんどない。

- 維持すべき内部留保金額は、経年的に不安定な寄付金収入を財源にした事業を、安定的かつ継続的に支出し続けることが可能となる金額であると考え。ダムに例えるならば、安定して放水し続けることが可能となる最低ダム貯水量と同一である。一つの視点として、全く寄付金収入がなかったとしても地域福祉活動計画期間（5年間又は10年間）の間は、事業が継続できる金額が維持すべき内部留保金額であるとも考えられる。過去5年間の寄付金平均収入2,584万円を5年間支出し続けられる金額が、留保すべき金額であるとする1億2,924万円となる。
- 支出事業の選定に当たっては、自らの寄付が効果的な社会貢献であったと寄付者が実感できるような事業を選定し、新たな寄付へのインセンティブが喚起されるよう、可能な限り、配慮願いたい。

② 区社協の組織

区社協の組織図は次のとおりである。(平成 25 年 4 月)



(注1) 派遣再任用とは、区が再任用した後に派遣された職員である。

(注2) 派遣とは、区の現職職員のうち派遣された職員である。

(注3) 区社協は東京都社会福祉協議会（以下、「都社協」という。）の事業を受託しているため、同事業に係る人件費は都社協が負担している。その他の人件費は全て江東区が、人件費、補助金及び委託料を通して負担している。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

各年度４月１日現在の職員数の推移は次のとおりである。

(単位：人)

		H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度	H17 年度	H18 年度	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度	H24 年度	H25 年度
固有職員	常勤	64	62	62	55	55	52	54	55	58	56	55	51	51
	非常勤	34	34	34	40	40	42	39	37	33	45	37	39	38
	小計	98	96	96	95	95	94	93	92	91	101	92	90	89
派遣職員	常勤	1	2	1	2	1	1	1	0	0	2	1	3	4
職員合計		99	98	97	97	96	95	94	92	91	103	93	93	93
(うち常勤職員合計)		65	64	63	57	56	53	55	55	58	58	56	54	55

※事務局長・調査役を含む

(注) 固有職員とは区社協採用職員であり、派遣職員とは区から派遣された現職及び再任用職員のことをいう。

職員数分析のために、23区社協の職員数を次に示す(出典：「東京都内市町村社会福祉協議会データブック 2010」(本章において、「データブック」という。)) データブックは都社協が作成しており、都内全社協のデータが網羅的に集計されている。監査人が入手できた網羅的かつ最新資料であるため、若干古いデータであるが引用している。

(単位：人)

地区	事務局長・ 事務局 次長・管理職		事務局員		運営施設 職員		その他		合計	非管理職数 ÷管理職数	
	常勤	非常勤	常勤	非常勤	常勤	非常勤	常勤	非常勤		人	位
千代田区	3		15	1	18	10	11	1	59	18.67	18
中央区	5		1	11	4	4	5	4	34	5.80	2
港区	2		16	7	0		13	4	42	20.00	20
新宿区	6		14	4	0		6	26	56	8.33	7
文京区	2		8	13	0		4	4	31	14.50	13
台東区	2		5	15	0		5	6	33	15.50	15
墨田区	4		3		0		10	14	31	6.75	3
江東区	9		11	8	31	27	7	8	101	10.22	8
品川区	3		33		11		14	0	61	19.33	19
目黒区	4		6	5	0		25	9	49	11.25	9
大田区	2		17	3	2	2	8	5	39	18.50	17
世田谷区	7		50	18	6	10	5	8	104	13.86	12
渋谷区	7		99	3	0		10	3	122	16.43	16
中野区	4		4	2	0		10	17	37	8.25	6
杉並区	3		1	7	13	7	12	5	48	15.00	14
豊島区	3		15	3	0		17	5	43	13.33	11
北区	5		5	6	2	4	3	2	27	4.40	1
荒川区	3		14	26	51	59	3	6	162	53.00	22
板橋区	5	1	10		0		24	1	41	7.20	4
練馬区	9		8	7	26	18	7	39	114	11.67	10
足立区	2		12	2	34	37	17	79	183	90.50	23
葛飾区	4		13	12	0		4	0	33	7.25	5
江戸川区	2		5	5	12	12	6	0	42	20.00	20

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位：人)

地区	事務局長・ 事務局 次長・管理職		事務局員		運営施設 職員		その他		合計	非管理職数 ÷管理職数	
	常勤	非常勤	常勤	非常勤	常勤	非常勤	常勤	非常勤		人	位
合計	96	1	365	158	210	190	226	246	1,492	14.54	

(出典：データブック（一部加工）、平成 22 年 10 月現在)

データブック作成時点において、区社協の事務局長・事務局次長・管理職（以下、「管理職」という。）数は 9 名であり、練馬区と並んで最も人数が多かった。

次に、管理者数の適正性を検証するための一指標として、非管理者数を管理者数で除してみた。一人当たりの管理者が管理すべき非管理者数を推計できると考えられるためである。なお非管理者数は職員数から管理者数を差し引いて算定している。

23 区平均は 14.54 人のところ、江東区は 10.22 人であった。23 区の中で 8 番目に少ない結果となった。

次に江東区役所及び全 23 区役所の非管理職数を管理職数で除し、社協の管理者が管理すべき非管理者数との倍率を算定すると次のとおりである。

(単位：人)

区名	職員数 総計	管理職 数 計	非管理職数 ÷ 管理職数	区被管理者数 ÷ 社協被管理者数
江東区	2,657	79	32.63	3.19 倍
23 区計	60,299	1,943	30.03	2.07 倍

(出典：特別区統計情報システム 平成 22 年度データ)

(注) 被管理者数とは、一人当たりの管理職が管理すべき非管理者数

江東区の一人当たりの管理職が管理する非管理者数は 32.63 人、23 区平均は 30.03 人であった。社協の一人当たりの管理職が管理する非管理者数に比して江東区で 3.19 倍、23 区平均で 2.07 倍多かった。

区社協と区役所の業務及び組織は異なっているため、非管理職の管理に必要な管理職の数には違いがあることは理解できる。しかし 23 区平均 2.07 倍よりも多い 3.19 倍もの格差があったことには疑問を感じざるを得ない。そこで区社協の管理職について更なる分析を行う。

③ 区社協の会長

各区社協の会長選出枠割り当ては次のとおりである。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

	行政の 首長	地区 社協	町会・ 自治会	民生 委員・ 児童 委員	その他 の 行政 職員	日本赤十字社奉仕 団・ロータリークラブ・ライオン ズクラブ等社会奉仕団	学識 経験 者	その他
千代田区							○	
中央区			○					
港区						○		
新宿区							○	
文京区							○	
台東区	○							
墨田区	○							
江東区	○							
品川区		○						
目黒区				○				
大田区							○	
世田谷区		○						
渋谷区							○	
中野区				○				
杉並区							○	
豊島区			○					
北区							○	
荒川区					○			
板橋区							○	
練馬区			○					
足立区								○
葛飾区			○					
江戸川区	○							

(出典：データブック)

会長の選出枠が行政の首長に割り当てられていると回答した区は江東区を含む 4 区であった。なお 23 区以外の多摩地域・島しょ地域の市町村の中で、行政の首長に選出枠が割り当てられていた自治体は青ヶ島村だけであった。

④ 区社協の管理職

区社協の管理職の職名、旧所属及び雇用形態の状況は次のとおりである。

職名	旧所属	雇用形態
事務局長	区健康スポーツ公社事務局長	正規職員
調査役（特命担当）	区環境清掃部長	正規職員
総務課長（権利擁護センター所長兼務）	区児童会館長	区現職・派遣
福祉サービス課長	区教育委員会庶務課長事務取扱	正規職員
地域福祉推進課長（ボランティアセンター所長兼務）	区健康推進課長	区再任用・派遣
障害者福祉センター所長	区地域保健課長事務取扱	正規職員
まつのみ作業所長	区都市計画課長事務取扱	区再任用・派遣

(平成 24 年 4 月 1 日現在)

(注) 区社協が指定管理者であった老人福祉センター（深川・城東・亀戸・森下分館）管

理運營業務が平成 23 年 4 月 1 日に他団体へ変更された。そのため深川及び城東老人福祉センター所長職（管理職）が廃止され、管理職が 9 名から 8 名へ減少している。

雇用形態に違いがあるものの、全員が区 OB 職員又は区現役職員である。事務局長の旧所属は区健康スポーツ公社事務局長であるが、従前は、区部長職にあった。区 OB 職員は退職後、直接区社協に雇用され正規職員となるケースと、退職後、江東区に再任用されたのち区社協に派遣されるケースがある。

なおヒアリングしたところ、区社協が設立されて以来、区 OB 職員又は区現役職員以外で管理職に就任したものは存在していないとのことであった。

<意見事項 27> 管理職数の見直しについて

既に述べたとおり、区社協の管理職は、区社協が設立されて以来、全員が区 OB 職員又は区現役職員である。区 OB 職員が区社協の管理職に従事することについては、一般論として天下り等と批判の対象となる可能性がある。しかし高額な人件費の負担なしに、区職員として培った見識と経験を区社協の管理職として活用できるメリットは、一概に否定できるものではない。

区 OB 職員であっても、適正な人数が、適正な人件費で、適正な手続で管理職に選任されたうえで、適正に業務を執行するのであれば、区 OB 職員の活用は、区社協、区及び区民にとって有用であると考ええる。

今回の包括外部監査では、人数の適正性について検証した。

まず管理職数について課題があると考えられる。

既に検討したように、区社協の管理職数は平成 22 年 10 月時点 9 名と 23 区中練馬区と並び最多であった。その後は平成 23 年 4 月に 8 名、平成 25 年 4 月に 6 名へと減少している。データブックの最新データが平成 22 年 10 月時点であるため、以後の他区社協の管理職数を監査人は把握していない。従って、平成 25 年 4 月現在の管理職数を他区と比較することはできないものの、平成 22 年 10 月に最多であった事実は変わらない。

管理職数は減少傾向にあることから、管理職の数については区社協も取組を進めているものと推測されるが、後述するように平成 25 年 4 月時点の 6 名の管理職のうち、1 名は管理職の業務を執行しているとは考えにくく、現行でも事実上 5 名体制であると言える。

管理職数については不断の見直しが必要であると考ええる。

<意見事項 28> 本来業務の機能強化について

次に、管理職に占める行政職員出身者比率について課題があると考ええる。

区社協の管理職は、設立以来区 OB 職員及び区現役職員といった行政職員出身者が

100%占めてきた。その伝統は区社協の組織風土の形成に多大な影響を与えてきたと推察される。

社協の歴史で述べたように、社協設立時の特徴として「国家統制からの離脱」と「公的福祉への組み入れ」という相反要素が挙げられた。区社協においても、自らを「民間の福祉団体」として紹介しながらも人的資金的には江東区に対する依存状況が見受けられる。区社協の事業活動収入は公的財源が 88.8%を占めているが、都内 62 社協の平成 21 年度平均公的財源比率は 65.5%（出典：データブック）であったことから、江東区との関係の強さが伺える。

区との関係が強い点は、区社協にとり、メリット・デメリットの両者があると考えられるものの、区社協の内部留保が過大に積み上げられた遠因は、とりわけ全ての管理職が行政職員出身者であったことではないかと考えられる。

一般的に行政職員が寄付金を財源とする業務に携わることは少ない。行政職員出身者が区社協の管理職として重要な意思決定に関わってきた過程において、これまでも十分経験を積んだ区受託事業は適切に執行しつつも、不慣れな寄付金に係る事業については十分に対応できなかったという可能性も考えられる。行政職員が執行する事業の財源は区民税・補助金・交付金等である。それら財源の額を決定するものは、政治家・上級官庁等であり、区民等ではない。しかしながら寄付金を財源とする事業の場合、財源の額を大枠で決定するものは、寄付を行う区民等である。

財源決定者が異なっているため、行政職員出身者は、寄付金を有効活用する事業に不慣れであったとも考えられる。

また、寄付金は、単年度では一旦地域福祉積立預金に積み立て、後年度に平準的に支出することが、事業の継続性の観点から求められる。短期間にローテーションする行政職員出身者にとっては得意とする業務ではなかった点も考えられる。

これら行政職員出身者を補助し、「民間の福祉団体」としての本来業務を機能強化する方策の一つとして、外部経験者の招致も選択肢の一つではあろうが、まずはプロパー職員の更なる活用が挙げられる。

現在、行政職員出身者以外のプロパー職員が、管理職となる道は事実上存在していない。平成 25 年 3 月 31 日現在、管理職の平均勤続年数は 4 年 2 ヶ月であるが、プロパー職員である係長の平均勤続年数は 27 年 2 ヶ月である。寄付金を財源とする業務の経験、長期に渡る区社協業務への従事という経験を一層活用するという観点から、プロパー職員についても、管理職への道を開き、区社協としての重要な意思決定に参画し、管理職に占める行政職員出身者の比率を見直すことが、「民間の福祉団体」としての本来業務を機能強化する一方策であると考ええる。

<意見事項 29> 受託業務の機能強化について

民間の福祉団体としての機能強化を図りながらも、事業活動収入の 88.8%が公的財源

である現状を鑑みれば、江東区及び都社協の受託者として事業を着実に遂行することが区社協にとっての主たる業務に他ならない。後述する定数過員及び貸付金の債権管理の課題がある現状を改善するためには、受託業務の機能強化を図る必要があると考える。

受託業務の機能強化策の一つとして、区社協プロパー職員の江東区への派遣が検討されるべきである。現在、区社協は行政等へ職員を派遣していないが、データブックによれば、中央区、新宿区、杉並区、豊島区、足立区が職員を行政等に派遣している。また平成 25 年度にはコミュニティ財団のプロパー職員が江東区へ出向したが、初めての試みだという。区社協作成の「経営改善計画＜平成 23 年度～平成 26 年度＞」においても、「区やその他の団体との派遣交流についても、今後の研究課題とする必要がある」と記載されており、区社協自身もその必要性については認識している。

区受託業務を適切に執行するためには、委託者である江東区の内部事情に精通し、江東区における業務執行手法を会得することが有用であると考えられる。従って、江東区への派遣を十分検討されるよう望みたい。

⑤ 他団体の責任者に就任している管理職の存在

区社協の管理職のうち、他 NPO 法人（以下、「他法人 A」という。）の運営施設（以下、「施設 B」という。）の責任者に就任している者（以下、「C 氏」という。）がいた。他法人 A は、施設 B について自らのホームページで次のように述べている。

「施設 B は、私たち他法人 A と江東区が協働して始まった環境福祉事業。家庭やスーパーなど、区内約 9000 ヶ所から使用済みの食品トレーを回収し、発泡スチロールを再資源化（ペレット化）します。トレーの収集は区が、再資源化を他法人 A が行う事業で、知的障害者の雇用とリサイクルを結びつけた全国初の取り組みとして注目されています。」

「施設 B で働く職員は、現在 16 人。所長の C 氏と事務や機械操作を担当する職員など 4 人を除き、11 人が知的障害者の方々です。」

区社協の管理職の一人であり、特命担当の調査役の C 氏が所長として紹介されている。

区としては、区が、他法人 A と協働して進める、施設 B を中心として推進する当該事業は、環境事業であるとともに、障害者雇用を実現するための福祉事業でもあり、区社協の事業目的に適合するものと判断し、定年を迎えた C 氏の区での経験を生かして円滑に推進してもらいたいとの思いから、施設 B に派遣することを前提に、区社協の調査役に就任してもらった経緯があるとのこと。

なお C 氏は区社協から俸給及び諸手当の支給を受けており、C 氏の人件費は他の職員と同様江東区が補助金により負担している。また C 氏の出勤簿は区社協にない。区

社協と他法人 A との間に職員派遣又は出向等に係る契約書等の文書はなく、C 氏が施設 B の所長へ就任することについて、理事会が了承した議事録もない。

<指摘事項 2> 区社協管理職の区社協業務への専念について

C 氏は区社協の管理職にありながら、他法人 A の所長という責任者に就任していた。C 氏の人件費は江東区が補助金により負担していたため、結果的に江東区は他法人 A に補助金を交付したことになる。施設で進める知的障害者の雇用促進そのものは、区社協の定款目的である「江東区における社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の健全な発達及び社会福祉に関する活動の活性化により、地域福祉の増進を図ること」に沿う事業であるとも考えられる。

しかし厳密な意味では補助金の目的外支出にあたる可能性も考えられるため、C 氏が施設 B の責任者に就任する際には、理事会の承認を受け、江東区の正式な了承を得たうえで、文書による出向契約等を締結すべきであったと考える。

また、別の見方をすれば、特命担当の調査役の職務が書類の上で明文化されておらず、どの職務に従事すべきか判別できないため、現状のままでは、管理職たる C 氏の職務専念義務が果たしているのか不明である。このような疑念を払拭するためにも区社協での適正な手続と区への報告を適正に行うべきである。

⑥ 職員の定数について

平成 23 年度から、区社協は、老人福祉センターの指定管理業務から外れ、区ソフト事業を新たに受託した。平成 23 年度以降の定数管理について区社協に資料の提供を求めたところ、職員の人員配置に関する資料が提出された。次ページの【表 7 江東区社会福祉協議会 定数推移】はその一部抜粋である。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

【表 7 江東区社会福祉協議会 定数推移】

	組織名	事業名	23 年度					24 年度					25 年度（予算査定）							
			定数		実職員数			定数		実職員数			定数		実職員数					
			常勤	非常勤	常勤	うち 管理 職	うち 一般 職員	非常勤	常勤	非常勤	常勤	うち 管理 職	うち 一般 職員	非常勤	常勤	非常勤	常勤	うち 管理 職	うち 一般 職員	非常勤
1	事務局長		1		1	1			1		1	1			1		1	1		
2	調査役		1		1	1			1		1	1			1		1	1		
3	総務課	法人管理業務 介護認定調査等事業	6		6	1	5	5	6		6	1	5	5	6		6	1	5	5
4	福祉サ ービス課	ふれあいサー ビス事業	8		9	1	8	9	8		9	1	8	8	8		9	1	8	8
		各種貸付金事 業																		
		ファミリーサ ポート事業																		
5	地域福祉 推進課	高齢者地域見 守り支援事業	2		5		5	2	3		4		4	3	3		4		4	3
		自悠大学事業																		
		電話訪問事業																		
6	権利擁護 センター	権利擁護推進 事業	4		5	1	4	3	4		4		4	3	4		4		4	3
		権利擁護セン ター事業 （法人後見事 業）																		
7	ボランテ ィア・セ ンター	ボランティア センター運 費助成事業	4		4	1	3	2	4		4	1	3	2	4		4	1	3	2
		手話通訳者・ 協力員養成事 業																		
		手話通訳者派 遣事業																		
8	障害者福 祉センタ ー	障害（児）者 通所支援施設 管理運営事業	18		19	1	18	14	18		19	1	18	14	20		21	1	20	14
		障害者福祉セ ンター																		
		障害者就労・ 生活支援セン ター運営事業																		
		高次脳機能障 害支援促進事 業																		
		点訳サービ ス事業																		
9	まつのみ 作業所	障害（児）者 通所支援施設 管理運営事業 まつのみ作 業所	6		6	1	5	2	6		6	1	5	3	6		5		5	3
合計			50	36	56	8	48	37	51	36	54	7	47	38	53	36	55	6	49	38
前年比					▲1	▲1	0	▲5	1		▲2	▲1	▲1	1	2		1	▲1	2	0
過員・欠員					6			1			3			2			2			2

平成 23 年度の定数とは、平成 22 年度から老人福祉センター業務にかかわる人員を減員し、新たに受託した区ソフト事業にかかる人員を考慮した職員数である。平成 24 年度、25 年度の定数は、その後事業の増減に比例して増減する配置されるべき職員数である。実職員数は、実際に配置されている職員数である。

過員・欠員は実職員数を定数で差し引き算定される。過員数は、平成 23 年度常勤 6 名・非常勤 1 名、24 年度常勤 3 名・非常勤 2 名、25 年度常勤 2 名・非常勤 2 名、延べ 16 名生じている。なお定年退職により平成 25 年度末に常勤職員の過員は解消される予定である。

<意見事項 30> 職員配置の柔軟化について

老人福祉センターの指定管理業務を受託できなかったことにより、平成 23 年度から 25 年度の 3 ヶ年で単純計算で延べ 16 名の過員が生じていることになる。

平成 24 年度の平均職員給与支払額（常勤・非常勤）は 4,296,524 円であった。法定福利費・退職給与引当金繰入額・賞与引当金繰入額を含めると、延べ 16 名に要した人件費は 8,577 万円と推計される。全額江東区が負担する人件費であるため、それだけの税金が消費されたこととなる。

区社協の人員は、区社協の中だけで配置されるため、区社協で人員が過多となってしまっても江東区同様にリストラが事実上不可能な区社協では、職員の定年退職以外に人員過多解消策はない。結果的に無駄な人件費が発生してしまっている。

区社協が老人福祉センターの指定管理者から外れた原因は、江東区が区社協の事業を施設管理から地域福祉事業に方向転換し、公募の対象としなかったことによる。区社協が指定管理者から外れることによって暫定的に過員が発生することは、江東区にも予測可能であったと推察される。

余剰人員解消のため、江東区は積極的に取り組んでももらいたい。

管理職と同様に、一般職員についても区社協と江東区との間に人材交流を図り、区社協で余剰人員が発生した場合、江東区あるいは江東区の外郭団体に吸収する等の取組を行うべきではなかったのか。

平成 27 年度は、現在区社協が指定管理者である障害者福祉センター、まつのみ作業所の指定管理者選定手続が行われる。今後は過員が生ずることがないように、特段の取組を望みたい。

⑦ 区社協の事業

1) 事業全般に係る評価

区社協では、江東区地域福祉活動計画を策定しており、その進捗状況は「江東区地域福祉活動計画進捗状況調査票」としてまとめられている。また、区が作成する高齢者保健福祉計画において、区社協の事業が掲載されているものについては、「高齢者保

Ⅲ. 監査の結果及び意見

健福祉計画・介護保険事業計画進捗状況調査票」にまとめられている。

高齢者保健福祉計画は、江東区長期基本計画の下位計画であり、基本計画同様、数値目標によって進捗状況の管理が客観的に行える特徴がある。全ての事業に数値目標が設定されてはいないが、数値目標が設定されている事業の平成 24 年度の進捗状況は平均 111.2%であり、目標達成である。全般的には業務を適切に執行していると考えられる。

2) 個別事業に関する評価（応急小口福祉資金貸付事業）について

江東区社会福祉協議会は、「応急小口福祉資金」として、江東区民に対する貸付事業を行っている。当該事業は、区から助成金を受けながら継続する事業であり、「江東区社会福祉協議会が実施する応急小口福祉資金運営要綱」によれば、その目的は、「江東区と社会福祉法人江東区社会福祉協議会が協力して、応急の少額の資金を必要とする区民に対し、資金を貸し付けることにより、区民の生活の安定と福祉の向上を図ることを目的とする」とある。

当事業は、昭和 39 年度に社会福祉協議会独自事業として発足し、昭和 45 年度から区の補助事業となった経緯があると伺っている。区は、「社会福祉法人江東区社会福祉協議会に対する助成の手続に関する要綱」に、同事業に対する助成対象経費及び限度額を規定しており、平成 24 年度における内容は以下の通りである。

助成対象事業	助成対象経費	限度額
応急小口福祉資金貸付事業	(1) 非常勤職員人件費 (2) 事務局職員の旅費 (3) 督促事務に係る印刷製本費及び調査費 (4) パソコンリース料 (5) 貸付金管理システム保守料	4,000,000 円
	応急小口福祉資金の原資補てん費	2,000,000 円

また、過去 5 年度における助成実績額は以下の通りである。

(単位：千円)

助成対象事業	決算額				
	20 年度	21 年度	22 年度	23 年度	24 年度
応急小口福祉資金貸付事業	1,913	1,129	2,005	1,667	1,673

当該事業の主な内容は、督促状封入作業及び電話対応のための臨時職員人件費（6 か月分）、督促事務費、パソコンリース料であり、応急小口福祉資金の原資補填については平成 17 年度を最後に交付は行っていない。

次に、平成 24 年度における貸付金の推移は以下の通りである。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(出典：平成 24 年度貸付金残高の推移)

(単位：千円)

	件数	金額
平成 23 年度末貸付金残高	1,891	50,094

(出典：平成 24 年度貸付金残高の推移)

(単位：千円)

	貸付件数		金額		月末貸付金残高	
	貸付 件数	完了 件数	貸付 金額	償還 金額	件数	金額
H24.04	11	-26	182	-422	1,876	49,854
H24.05	28	-16	445	-344	1,888	49,954
H24.06	19	-29	405	-671	1,878	49,688
H24.07	27	-15	410	-296	1,890	49,802
H24.08	33	-23	526	-471	1,900	49,857
H24.09	33	-14	549	-285	1,919	50,120
H24.10	27	-55	394	-1,012	1,891	49,502
H24.11	22	-23	364	-446	1,890	49,420
H24.12	13	-38	270	-663	1,865	49,027
H25.01	24	-11	414	-214	1,878	49,226
H25.02	15	-20	255	-423	1,873	49,058
H25.03	24	-18	369	-340	1,879	49,087
小計	276	-288	4,583	-5,590	1,879	49,087
欠損処分					-75	-2,255
合計					1,804	46,832

a

b

c=a+b

「社会福祉法人江東区社会福祉協議会応急小口福祉資金貸付規程」によれば、同貸付はその資格として、「(1) 災害、疾病その他の理由により応急に資金を必要とし、かつ、資金を他から借り受けることが困難であること、(2) 貸付を受けた資金の償還が確実であること、(3) 貸付の日の 3 か月前から引き続き区内に住所を有すること、(4) 世帯主であること」を求めており、また、貸付額が 3 万円を超える場合には、「確実な一人以上の保証人があること」が要件に追加される。

また、欠損金の処分については、同規程第 11 条に以下の規定がある。

(償還の免除)

会長は、借受人が災害その他特別の理由により、貸付金の償還ができなくなったと認められるときは、貸付金の償還未済額の全部または一部償還を免除することができる。

同規定に基づき、平成 24 年度末は、以下の理由を特別の理由に免除を行っている。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

【特別の理由（免除理由）】

(1) 借受人死亡

平成 24 年度中までに死亡が判明した者。

(親類・関係者から連絡があった者で住民票により死亡確認を行なった。)

(2) 借受人行方不明

平成 22 年度までの借受人で、行方不明後 1 年以上を経過した者。

(督促状の転居先不明での戻り等の者を対象に、住民票の追跡調査を行い不在住証明・職権消除の確認を行った。平成 23 年度以降の借受人については、その後の経過を観察し、状況調査を継続していく。)

(3) 借受人自己破産

連帯保証人がなく、自己破産が決定した者。

以下は、免除を行った貸付金の合計 225 万円 (75 件) に関する状況別の内訳である。

(出典：応急小口福祉資金貸付金の欠損処分内訳)

(単位：千円)

貸付条件	借受人の状況	連帯保証人の状況	件数	貸付金額	償還金額	未償還額 (欠損額)
1.連帯保証人不要（貸付金 3 万円以下）	①借受人死亡	-	32	783	-173	610
	②借受人行方不明	-	30	813	-38	775
	③借受人自己破産	-	2	60	-12	48
	小計		64	1,656	-223	1,433
2.連帯保証人有り	①借受人・行方不明	死亡・行方不明 ・自己破産	11	980	-158	822
	小計		11	980	-158	822
合計			75	2,636	-381	2,255

ア 貸付規程について

区は、本事業の目的を「江東区社会福祉協議会が実施する応急小口福祉資金運営要綱（以下、「運営要綱」）」に「江東区と社会福祉法人江東区社会福祉協議会が協力して、応急の少額の資金を必要とする区民に対し、資金を貸し付けることにより、区民の生活の安定と福祉の向上を図ることを目的とする」と定めている

区が制定する運営要綱は平成 2 年 6 月 1 日に施行されたものであり、平成 2 年 5 月 31 日付を最後に改正されていない。また同要綱に併せる形で、区社協が制定した「社会福祉法人江東区社会福祉協議会応急小口福祉資金貸付規程（以下、「貸付規程」）」は平成 2 年 6 月 1 日に施行されているが、平成 2 年 5 月 21 日が最終改正となっている。

<意見事項 31> 貸付事業に関する規則について

応急小口資金貸付事業を取り巻く外部環境は変化しており、特に平成 2 年度から平成 15 年度においては平成 7、8 年度を除くと年間貸付額は 1 千万円以上であり、2 千万円を

超える年度もあった。また同期間における原資補填も相対的に多額な傾向がある。一方で、平成 18 年度以降の年間貸付額は 1 千万円未満であり、500 万円を下回る年度もあり、原資補填も行われていない。区社協の担当者に話を伺ったところ、「貸付規程」に変更はないが、実際の事務手続運用ルールは時の経過に応じて変更しているとのことである。

この点、「運営要綱」によれば、本貸付事業は、区が区社協と協力して行う事業であるから、現在における同事業の状況を把握し、「運営要綱」及び「貸付規程」を見直し、変更の要否を検討することが必要であると思われる。

また、組織として「貸付事業」を行う以上、その事業実施主体である区社協については、事務手続上のルールを定めた事務細則を制定し、共通認識の下で、手続を行っていくことが必要であるが、区社協には、貸付事業を行う上で、同「貸付規程」以外に文書化された詳細なルールは存在しないとの事であり、改善が必要であると思われる。

イ 貸付理由について

「貸付規程」によれば、第 2 条「貸付の資格」として、「(1) 災害、疾病その他の理由により応急に資金を必要とし、かつ、資金を他から借り受けることが困難であること」と貸付理由を規定している。この点、災害、疾病以外の「その他」の理由についての判断基準について伺ったところ、明文化したものはないが、応急に必要とする小口資金を貸し付けることにより、生活の安定を図ることなどを目的としているとのことである。

貸付金の貸付原因について質問を行ったところ、平成 23、24 年度については、以下の回答を得ているが、区社協では、生活保護受給者も貸付対象としており、全体のうち約 3 割は生活保護受給者に対する貸付であるとのことである。

【貸付原因】		(単位：件)	
理由	23 年度	24 年度	
1. 複数の原因による生活費不足	71	73	
2. 紛失（盗難と思われるもの含む）	46	47	
3. 体調不良による収入減	34	25	
4. 生活保護給付まで	10	6	
5. 無計画な支出	52	57	
6. 求職活動中（初回給与まで含む）	25	32	
7. 仕事減による収入減	49	16	
8. 入院による支出増・収入減	15	15	
9. ギャンブル	7	5	
計	309	276	

<意見事項 32> 貸付理由について

当事業の貸付可否の判断基準について、区社協に質問を行ったところ、他から借入が難しい方、現在所持金がほとんどない方であるとの回答を得ている。また、昨今の社会

情勢では生活の貧困化が進んでおり、どこからも借入が出来ない方の、最後の相談場所になっているのが現状であるとのことである。

しかしながら、平成 23、24 年度の貸付理由を見る限り、「その他」の理由を幅広く解釈した貸付がなされているように見受けられる。応急処置として小口資金の貸し付けを行う当該事業が最後のセーフティーネット機能を果たしていると思われるが、その効果を測定することは困難な状況である。本来、応急小口資金では短期的な生活支援しかできないのであり、長期間滞留している多くの借受人には、結果的に応急小口貸付事業の趣旨に沿った貸し付けが出来ていないことになる。もし当該事業が想定するように、応急的な小口資金で、生活をつなぎ、その後収入状況が改善され、生活が安定し始めたのであれば、返済は可能になってくると推測されるからである。

この点、拡大解釈した理由に基づく貸付により、借受人が倫理の欠如を招くことの無いよう、貸付理由については早急にその意義を見直し、再検討する必要があると考える。

<意見事項 33> 生活保護受給者に対する貸付について

区社協が実施する応急小口資金貸付は生活保護受給者も貸付対象であり、その割合は全体の約 3 割であると伺っている。しかしながら、生活保護受給者は、支払能力が無いために生活保護受給を認められているものであり、生活保護法上の明文はないが、生活保護受給者は、原則として、借金をすることはできないと考えられている。この点、本貸付の条件の一つとして「資金の償還が確実であること」を根拠に貸付を行っていることと矛盾が発生しており、また税金を原資とする生活保護により借金返済を行っていることになり、社会福祉政策上、問題が見受けられる。

各所に設置されている社協の福祉資金貸付制度は、各法人間で微妙に差異が見受けられ、単純比較は困難であるが、他法人においては、生活保護受給者は貸付対象外であることを明記しているケースが多く見受けられるため、生活保護受給者に対する貸付の要否については、慎重に再検討を行うことが望まれる。

ウ 貸付手続について

「応急小口福祉資金貸付規程」によれば、第 2 条「貸付の資格」として、「(2) 資金の償還が確実であること」「(5) 確実な一人以上の保証人があること」とある

ここで、「(2) 資金の償還が確実であること」の検証方法について質問を行ったところ、次の回答を得ている。「資金の償還が確実であるかの検証につきましては、収入状況の聞き取りや、収入証明の確認をもとに償還の見込みを把握しています。資産状況は、給料明細や通帳、年金振込通知書などで確認しています。借金の有無については、口頭での聞き取りや、書面（支払明細）での確認で行っています。また、生活保護受給者の方には、必ず生活保護受給証明書を担当のケースワーカーに発行してもらい、持参してもらっています。」

Ⅲ. 監査の結果及び意見

また、「(5) 確実な一人以上の保証人があること」の検証方法についても同様に質問を行い、次の回答を得ている。「3 万円を超える貸付を必要とする相談者に対して、連帯保証人がいるかどうかの確認を口頭で行い、連帯保証人の方には、借用書に住所・氏名・生年月日を直筆で記入してもらい、実印を押印し、印鑑証明書を添付してもらっています。連帯保証人の資産状況の確認は相談者からの聞き取りで行い、収入証明書等の提出はしていただいております。」

貸付に要する時間に関しては、即日貸付を原則としており、相談面接から貸付書類の記入等を行い、貸付が終わるまで、平均およそ 1 時間から 1 時間 30 分程度となっているとのことである。

ここで、実際に行われた、応急小口福祉資金の申込手続に関して、貸出当初の手続の妥当性を確認するため、督促対象債権の中から以下の貸出債権を抽出し、保管する申請時の書類一式を入手し、その内容を確認した。

(単位：千円)

No.	対象	貸付番号	貸付日	貸付金額	償還金額	滞納金額
1	借受人	H10-286	平成 10 年 10 月 23 日	200	-	200
	連帯保証人	H10-286	-	200	-	200
2	借受人	H11-578	平成 12 年 3 月 13 日	100	30	70
	連帯保証人	H11-578	-	100	30	70
3	連帯保証人	H13-375	-	200	88	112
4	連帯保証人	H15-316	-	200	-	200

<意見事項 34> 貸付手続について

貸付申請時の書類一式を確認したところ、No.1~4 の貸付債権について、以下の問題点が見受けられた。

No.1~4 共通の問題点として、収入状況を証明する書類は保管されておらず、収入証明書類を入手し、確認した事実は存在しなかった。この点、今現在行っている手続に関しても、生活保護受給者について生活保護受給証明書を入手する場合を除き、必ずしも書面による確認は行っていないとのことである。しかしながら、「資金の償還が確実であること」を条件に貸付を行う以上、収入状況の聞き取りだけではなく、最低限、何らかの証明書を文書で確認する手続は必要なのではないかと思われる。連帯保証人についても同様である。

また、No.2~4 については既に借金を有する者への貸付であった。No.2 はサラ金から 50 万円借入、No.3 はサラ金や友人知人に借金、No.4 は家賃の滞納が 39 万円ある、との記述が残っていた。借金があると認識していたにもかかわらず、貸付を行ったものである。今現在は、同様のケースにおいて、貸付を実行することは無いとのことであるが、規程等について当時と変更があるわけではなく、運用ルールを明確に文書化しておく必要があると思われる。

また、No.1 については、一覧表上の債権額は 20 万円となっているが、正しい貸付金額

は 10 万円であるとのことであった。過去のシステム移行時に行った入力ミスに起因するものであり、システム改善時に金額の訂正を行う予定とのことであるが、次に述べる貸付金の管理システムの問題と併せて、見直しの検討が必要である。

エ 貸付金の管理システムについて

応急小口福祉資金貸付金は、マイクロソフト社のデータベースソフトウェア「Access」を利用した独自の台帳により管理を行っているとのことである。しかしながら、担当者に質問を行ったところ、同管理台帳は常に更新されるため、過去の一時点の貸付債権の一覧表を作成・出力することはできないとのことであった。また、現時点においても、各貸付年度別に集計された、年度毎の貸付金残高の一覧表を作成・出力することはできるが、全貸付年度を通した全体の貸付金残高の一覧表を作成・出力することはできないとのことであった。

<意見事項 35> 貸付債権一覧表の未整備について

平成 24 年度末の貸付債権について、合計件数は 1,804 件、金額が 4,683 万円（貸倒引当金控除前）であるということしかわからない。台帳に基づき作成した資料であれば、決算時の残高の内訳明細を示す資料は保管しておくべきであるし、決算時点での残高一覧表を作成できないのであれば、決算時の残高が適正であったのかどうか、情報の信頼性に疑念が残る。

第一に、適正残高を把握するためには、帳簿残高と管理台帳上の残高を比較し、差額の有無を確認すると同時に、管理台帳上の内容を確認する必要がある。第二に、個々の貸付債権の状況のみならず、貸付債権全体の状況をタイムリーに把握し、必要な情報を入手できる管理台帳を整備することは、貸付事業を行ううえで最低限の必要条件であると考ええる。

数千件程度の債権件数であれば、独自に管理システムを開発せずとも、Access はもちろん、Excel 等の表計算ソフトを用いても、十分に管理可能な情報と推測される。この点、その状態を問題点として認識せず、長年に渡り放置してきたことは事業運営上の重要な問題であり、改善が必要と考える。

また、もし内部牽制が存在しない状態で、管理台帳が操作されるのであれば、従業員不正の温床となり得ることには、十分に留意する必要がある。特に Access のように過去履歴を確認することができないシステムにより台帳管理を行うのであれば、事後的な不正追及も困難であるため、併せて検討する必要がある。

オ 未回収の貸付債権の管理方法について

区社協は、未回収の貸付債権に対する督促のため、郵送により督促状を年 3 回（6、10、12 月。6、12 月は年金振込月に合わせたもの）発送しており、督促対象者の抽出は以下

Ⅲ. 監査の結果及び意見

の条件で行っているとのことである。

- 原則として、償還期日到来後、3ヶ月以上償還のない貸付金が対象。ただし、居所不明者や返済努力中の方、住民票調査で死亡等が確認された方や当面返済不能の連絡を受けた方に対しては、督促状発送者リストから除外（システムの個人台帳にそれらの情報を入力すると督促対象者から外れる仕様）
- 督促対象者の抽出は、職員が対象者を一人ずつチェック
- 連帯保証人についても借受人同様の抽出

以下は、平成 24 年度決算日以降、最初に行われた平成 25 年 6 月 10 日（7 月 13 日、8 月 13 日に追加あり）の督促状発送の内容を要約したものである。

（出典：平成 25 年度応急小口福祉資金償還金滞納者の督促の発送について）（単位：千円）

摘要	件数	金額
対借受人 A	1,324	35,730
対連帯保証人 B	35	2,637
督促対象債権合計 C=A+B	1,359	38,367
居所不明 D (*1)	160	4,078
返済努力中 E (*2)	20	294
死亡他 F (*3)	77	2,215
小計 G=D+E+F	257	6,587
償還期限到来債権合計 H=C+G	1,616	44,955
償還期限未到来分 I	53	1,227
貸付債権合計 J=H+I	1,669	46,182
督促対象債権比率 K=C/J		83.1%
償還期限到来債権比率 L=H/J		97.3%

注記

- (*1) 督促状を発送し、居所不明で返送されてきたものについては、住民票を取得し、住所変更が無いものについては 1 年に 3 回ではなく、1 回のみ発送する形にしているとのことである。また、「職権消除（実態調査による住民票の削除）」「該当なし（職権消除がされた日の属する年度の翌年度から起算して 5 年間が経過したもの）」「不在住証明書」が確認されている者についても督促対象からは外しているとのことである。
- (*2) 3 ヶ月以内に返済があるもの以外に、約 1 年以内に返済があるものも含めているとのことである。
- (*3) 平成 25 年 2 月に督促状を発送し、居所不明で返送されてきた後、住民票を取得し、死亡確認したものであり、平成 26 年 3 月期の欠損処分対象。また、当面返済不能の連絡を受け督促対象から除外した数が 10 数件あり、77 件に含めているとのこと。

上記の金額によれば、貸付債権残高のうち、督促対象は 83.1%であるが、督促対象から除外した債権についても、回収可能性に対する疑義が強いものがほとんどであり、償還期限到来分が 97.3%を占めている。

また年 1 度、平成 24 年度は 9 月 28 日から 10 月 2 日の間の 3 日間で、延滞者の訪問調

査を行っている。訪問調査の基準としては、貸付日が古く、現在までに 1 回も返済が無く、または最後の償還からかなり期日が過ぎていて江東区内に在住されていると思われる対象者を選定しているとのことである。

<指摘事項 3> 貸倒引当金の計上不足について

区社協は、平成 25 年 3 月 31 日末現在、過年度の欠損処分額を貸倒実績額として、過去の貸倒実績率に基づき 149 万円（貸付金残高 4,683 万円）の貸倒引当金を計上している。同時点における貸付債権の明細は保管しておらず、出力できないとのことであるが、平成 25 年 6 月 10 日に行った督促状発送時点（貸付金残高 4,618 万円）までの間に、貸付債権に関して重要な増減は無いと考えられるため、そのほとんどは償還期限到来後未回収となっている貸付金であったと推測できる。

さらに、当該未回収分は、長期間に渡り発生したものの累積であり、短期間に回収が見込まれる内容ではないことを考慮すると、同債権は、貸倒に重要な懸念の無い一般債権ではなく、大部分が貸倒懸念債権（経営破綻の状態には至っていないが、債務の弁済に重大な問題が生じているか又は生じる可能性の高い債務者に対する債権）以下の回収可能性しか認められないものとして区分すべき債権である可能性が高い。その場合、過去の貸倒実績率により貸倒引当金を設定することは適切ではなく、貸倒引当金が不足となっている。

区社協の貸借対照表はホームページ上で公開されているが、貸倒引当金計上額については、計上不足となっているため、適正額を見積もり計上することが必要である。

<意見事項 36> 督促の効果分析の未実施について

監査においては、貸付金の督促状況を確認するため、平成 25 年 5 月に行った起案「平成 25 年度応急小口福祉資金償還金滞納者の督促の発送について（1 回目）」を入手し、その内容を確認したが、区社協は督促対象となった貸付金の金額と件数を正確に把握していない。「(3) ⑦2) オ 未回収の貸付債権の管理方法について」に記載した貸付金の金額と件数は、本調査のために改めて依頼をし、集計されたものである。

まず、起案書には、督促状の発送件数の記載はあるが、督促状の発送対象となった債権金額の記載が無い。そのため、担当者に質問を行ったところ、発送時のデータは残っておらず、督促対象となった債権の正確な合計金額は把握していないとのことであった。

次に、起案書には「督促状発行一覧表」が添付されており、当該一覧表に合計金額の記載があるが、内訳のなかには、手書きで追加した部分や傍線で取り消した部分等があり、督促債権の一覧表が正確に把握できない状態である。

ここで、貸付金の督促を行うのであれば、最低限の情報として、督促状を発送した貸付金の内容を把握しておく必要があると思われる。また、督促状の発送事実とその

後の回収状況についても、残っている貸付金と結び付けて、一体管理できるようにすることが効率的な管理を行ううえで重要と考える。

また、督促効果については、督促状を発送している場合、比較的新しいものは入金があるとのことであるが、具体的な検証を行っているわけではない。同様に、延滞者訪問調査に関しても具体的な検証を行っているわけではないが、今回の調査では 3 件程度入金があったとのことである。

しかしながら、督促手続には、職員人件費、臨時職員人件費のほか、郵送費用、住民票の取得費等も経費として発生している。例えば、督促状を発送する際に要する時間について質問を行ったところ、担当職員が対象者を一人ずつチェックしており、督促状の発送対象となる貸付金は 1,600 件程度もあり、督促発送処理業務のために営業日で 7～10 日間、時間を費やしているとのことであり、訪問調査には、区社協の職員 2 人が同行しているとのことである。ここで、職員人件費を除く経費の一部は区が補助金として負担しており、督促を行うことより、更なる経済的損失が発生している可能性があるように見受けられる。

したがって、督促を行うことがその費用に見合ったものなのかどうか、毎回検討していると伺っているが、常にコストを意識して取り組む必要がある。

カ 区が支給する原資補填額の推移について

以下は、昭和 45 年度から平成 24 年度における貸付金額、償還収入金額、欠損処分額及び原資補填額等の推移である。

同推移表によると、区の原資補填の総額は 1 億 130 万円、欠損金総額は 2,697 万円に対して貸付残高が 4,683 万円であるから、繰越金額は 2,749 万円（ $10,130 - 2,697 - 4,683$ ）となっている一方、近年における単年度の貸付金額は 1,000 万円未満で推移している。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(資料：応急小口資金貸付償還実績)

(単位：千円)

	貸付 金額	償還 収入金額	欠損 処分	貸付中 金額	原資 補填額	資金 繰越金	原資	貸付額・ 償還額比較
	A	B	C	D= 前年度 D +A-B-C	(*1) E	F= 前年度 F +E-A+B	G= 前年度 G +E-C	H=B-A
S45	1,667	740	75	852	1,500	573	1,425	-927
S46	1,387	1,016	74	1,149	200	402	1,551	-371
S47	1,074	1,058	86	1,080	220	606	1,686	-16
S48	719	746	-	1,052	200	834	1,886	28
S49	573	492	216	918	200	952	1,870	-82
S50	1,221	673	150	1,316	200	604	1,920	-548
S51	1,054	937	85	1,349	200	687	2,036	-117
S52	1,540	1,179	-	1,709	200	526	2,236	-361
S53	2,426	1,353	190	2,593	583	37	2,629	-1,073
S54	1,663	1,327	-	2,929	700	401	3,329	-336
S55	3,678	1,910	213	4,484	1,700	333	4,816	-1,768
S56	4,608	2,812	-	6,280	1,700	237	6,516	-1,796
S57	4,946	3,225	-	8,001	1,700	216	8,216	-1,721
S58	6,770	4,145	-	10,626	2,500	90	10,716	-2,626
S59	6,298	4,755	-	12,169	3,000	1,547	13,716	-1,543
S60	6,740	4,528	-	14,382	3,500	2,835	17,216	-2,213
S61	7,380	4,888	-	16,874	3,500	3,842	20,716	-2,492
S62	7,530	6,549	1,319	16,536	3,500	6,361	22,897	-981
S63	5,760	4,351	504	17,441	2,000	6,952	24,393	-1,410
H01	8,547	5,688	-	20,300	2,000	6,093	26,393	-2,859
H02	14,935	7,864	-	27,371	5,000	4,022	31,393	-7,071
H03	12,622	9,217	605	30,172	3,000	3,617	33,788	-3,405
H04	13,480	9,076	-	34,576	3,000	2,212	36,788	-4,405
H05	13,118	10,343	-	37,351	3,000	2,437	39,788	-2,775
H06	10,090	10,729	-	36,712	4,000	7,076	43,788	639
H07	7,760	8,768	-	35,705	2,500	10,584	46,288	1,008
H08	9,315	8,546	-	36,474	2,500	12,314	48,788	-769
H09	13,345	9,367	-	40,452	2,000	10,336	50,788	-3,978
H10	17,588	12,036	-	46,004	2,000	6,784	52,788	-5,552
H11	21,536	14,922	3,215	49,403	3,000	3,170	52,573	-6,614
H12	20,277	13,751	2,139	53,790	6,000	2,644	56,434	-6,526
H13	19,641	13,194	1,402	58,835	8,000	4,197	63,032	-6,447
H14	21,675	14,320	-	66,190	6,000	2,842	69,032	-7,356
H15	17,997	14,770	1,276	68,142	9,000	8,614	76,756	-3,227
H16	7,928	11,838	2,001	62,231	8,000	20,525	82,756	3,910
H17	5,342	7,258	1,907	58,408	5,000	27,441	85,849	1,916
H18	5,168	5,990	2,095	55,491	-	28,263	83,754	822
H19	3,902	5,028	2,275	52,090	-	29,389	81,479	1,126
H20	4,477	4,140	1,625	50,802	-	29,052	79,854	-337
H21	8,639	5,176	514	53,751	-	25,589	79,340	-3,463
H22	7,747	7,308	1,112	53,078	-	25,150	78,228	-439
H23	5,313	6,654	1,643	50,095	-	26,490	76,585	1,341
H24	4,583	5,591	2,255	46,832	-	27,498	74,330	1,008
合計	342,057	268,253	26,973		101,303			-73,805

注記

(*1) 区からの補助金である。区社協からの平成 24 年度も予算要求はなされている。

<意見事項 37> 区原資補填額について

区から区社協への原資補填のための補助金の交付は平成 17 年度で終了し、その後、区社協からの予算要求は毎年度なされているが、区が不要と判断し、交付を行っていない。

ここで、区が原資補填を行う際の支給判断の基準について質問を行ったところ、原則として、単年度の収支見込に基づき、資金の要否を確認し交付を行うが、資金繰越

金も参考にしているとのことであった。

「資金繰越金」は、「貸付金額－収入金額」の不足分に対して「原資補填額」を補助金として交付し、余剰となる金額として算出される。この考え方に沿った場合、回収不能となった「欠損処分」と未回収となっている「貸付中金額」に相当する金額は「貸付金額－収入金額」との差額に含まれるため、「原資補填額」が充当されることになる。したがって、平成 24 年度末時点で考えると、仮に貸付中金額が全額未回収となった場合、「原資補填額」として支給した 1 億 130 万円のうち、回収された残高が 2,749 万円であり、「資金繰越金」である。

このように考えた場合、本貸付事業の原資は全て区からの補助金で賄われていることになり、区社協には貸倒リスクは存在しないことになる。この点、本事業から発生する貸倒リスクを負担するのは、区なのか区社協なのか、明確な取り決めは無いと伺っている。したがって、まず本事業に対する両者の役割及びリスク分担を明確にする必要があると考える。

そして、区が負担する貸倒リスクが存在するのであれば、貸付資金の回収担当者が区社協であったとしても、その直接的責任の一旦を区は担っていると考えられる。したがって、本事業の事業の内容及び必要性については、区社協の事業として切り離して考えるのではなく、区の実施事業の一部として、その仕組みを再検討する必要があると思われる。

3) 施設に係る評価

ア 障害者福祉センター、まつのみ作業所

監査人は、区社協が指定管理者として管理する障害者福祉センター及びまつのみ作業所に往査した。施設の観察及び現金実査等を行ったが、重要な問題は検出されなかった。

なお両施設ともに、区にとって必要な施設であり、規模も適正であると考えているが、平成 27 年度末で指定期間が終了するため、次期選定に当たっては選定手続の透明性及び公平性、事業の効率性及び継続性に十分留意されるようお願いしたい。

4. 公益社団法人江東区シルバー人材センター（シルバー人材センター）

(1) 監査対象の概要

① シルバー人材センターの概要

公益社団法人江東区シルバー人材センター（以下、「シルバー人材センター」という。）は、昭和 54 年 5 月に任意団体「江東区高齢者事業団」として設立された団体であり、昭和 55 年の公益法人認定を経て、現在「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律第 41 条第 1 項」の指定を受け、国、東京都、江東区からの支援を受けて運営されており、平成 23 年 4 月 1 日、社団法人から公益社団法人に移行した。

シルバー人材センター事業の目的は、自らの能力を活かしながら自分なりの働き方で社会参加をしたいという原則 60 歳以上の方に対し、多様なニーズに応じた就業の機会を提供することにより、高齢者自身の生きがいや活力ある地域社会づくりに貢献することである。

シルバー人材センターが企業、家庭、公共団体等から請負形式（雇用によるものを除く）で引き受けた仕事を会員に提供し、会員は引き受けた仕事を完成又は遂行し、実績に応じて、シルバー人材センターから配分金（報酬）を受け取るという仕組みになっている。

会員資格は、区内に居住し、健康で働く意欲がある原則として 60 歳以上の方で、年会費として 2,000 円を納めれば、どなたでも会員になることができ、特別な資格などは不要である。

「自主的・主体的組織理念」と「共働・共助の事業理念」という二つの理念に基づき運営されています。

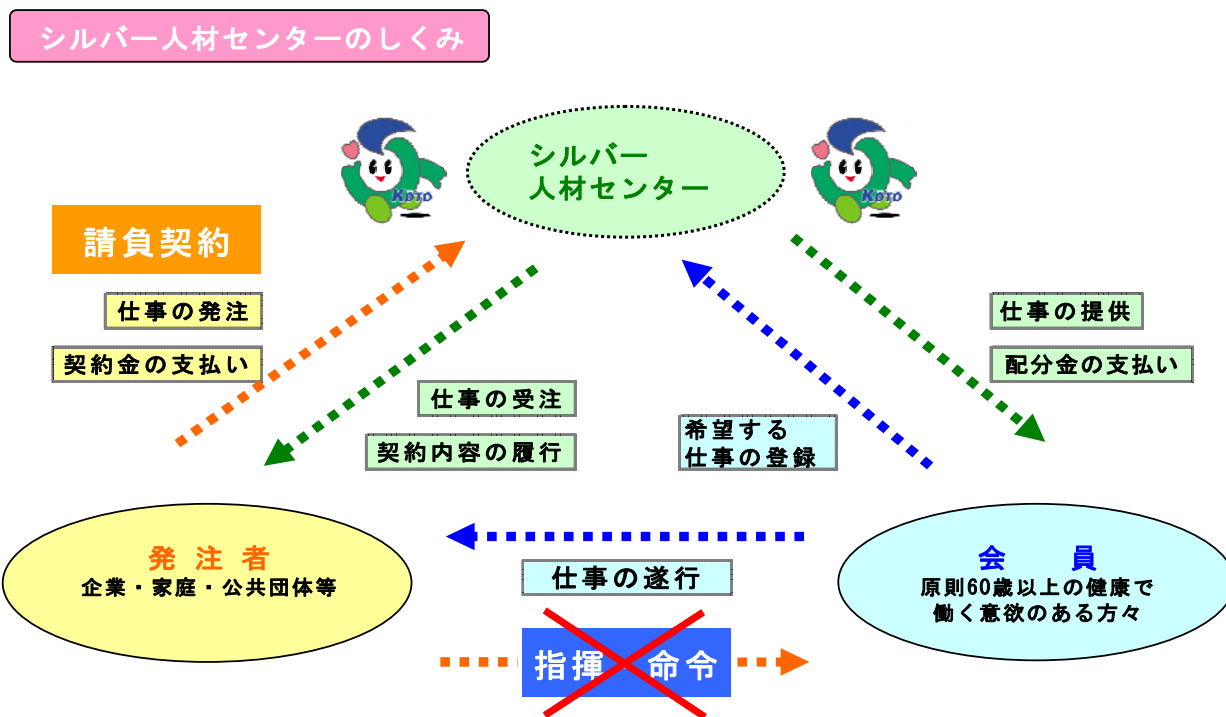
～自主的・主体的な組織理念～

会員は自分たちで役員を選び、理事会等の組織活動を通じて、組織や事業の運営に参画します。

～共働・共助の事業理念～

会員の一人ひとりが豊かな経験と知識を活かして、お互い協力し合い、助け合いながら就業することを基本としています。

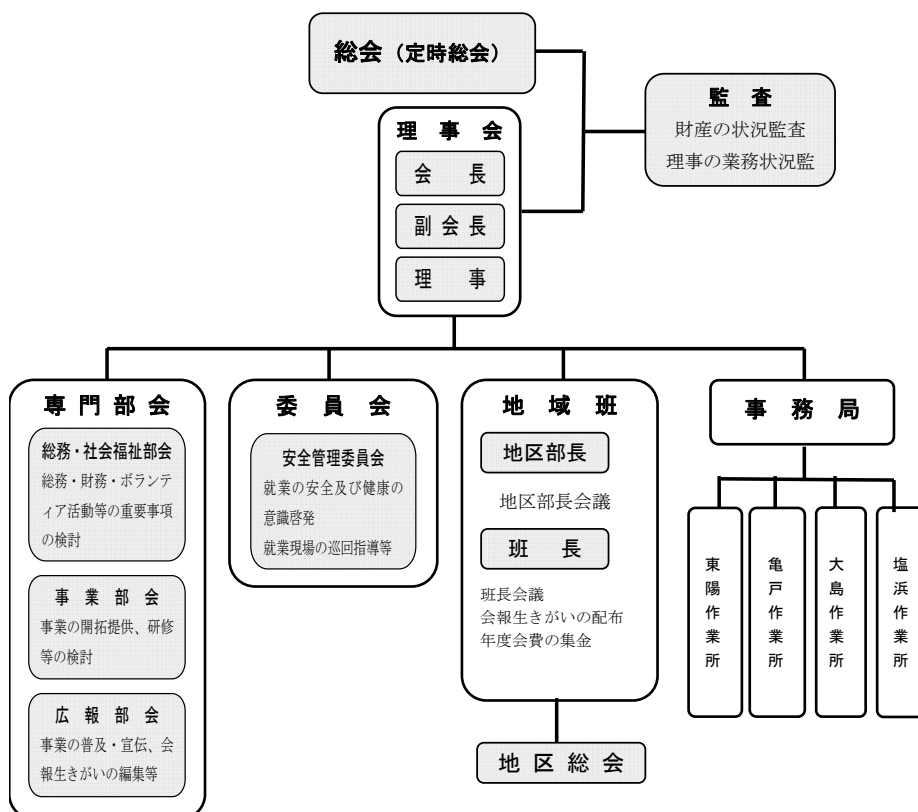
以下は、シルバー人材センターのホームページにある「シルバー人材センターのしくみ」である。



(江東区シルバー人材センターHP より)

また、以下はシルバー人材センターの組織図及び事業の体系である。

シルバー人材センター組織図 (平成 25 年 4 月 1 日)

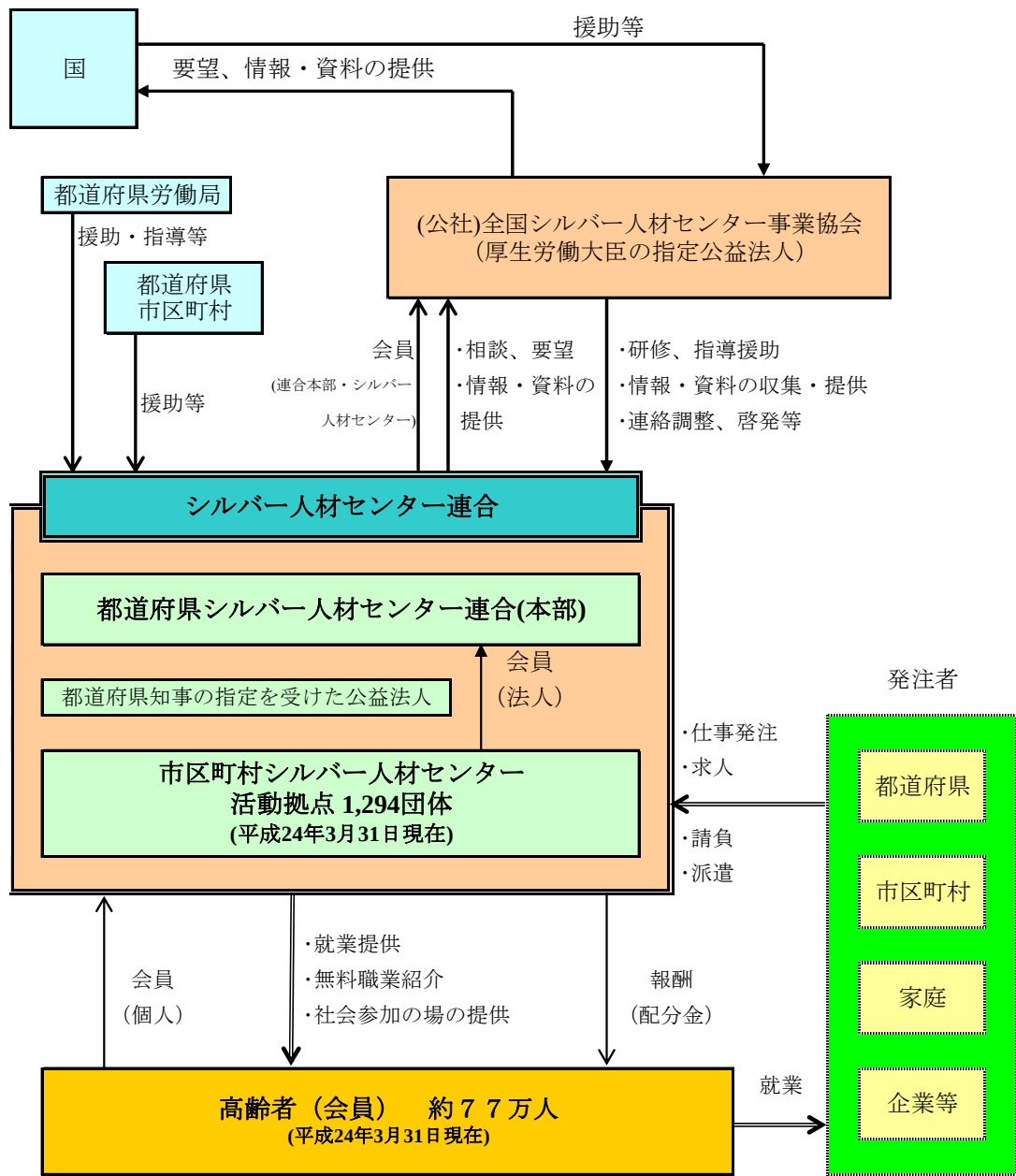


シルバー人材センター事業の体系

理 念

地域の高齢者が、長年培った知識・経験・技能を生かし、自主的にその生活している地域で連帯して、共に働き、共に助け合っていくことを目指す「自主・自立、共働・共助」の理念のもと、高齢者の就業を促進することにより、高齢者自身の活動的な生活を実現するとともに、その家族や地域に活力を生み出し、地域社会の福祉の向上と活性化に寄与している。また、働く意欲と能力を持った高齢者であれば、誰にでも参加の道を開き、自主的な組織参加と自らの能力を発揮することにより、豊かで積極的な高齢期の生活と社会参加による生きがいの充実を図ろうとするものである。

設置根拠：高年齢者等の雇用の安定等に関する法律(昭和46年法律第68号)第41条～第48条



Ⅲ. 監査の結果及び意見

② シルバー人材センターの決算概況

シルバー人材センターの平成 24 年 3 月期及び平成 25 年 3 月期における貸借対照表及び正味財産増減計算書は以下の通りである。

貸 借 対 照 表

(単位：千円)

科 目	平成 23 年度 (24 年 3 月末)	平成 24 年度 (25 年 3 月末)	増 減
I 資産の部			
1. 流動資産			
現 金	96	144	48
預 金	53,052	61,407	8,355
未 収 金	84,657	85,118	461
貸倒引当金	<u>△ 590</u>	<u>△ 573</u>	<u>17</u>
	84,068	84,545	477
立 替 金	15	15	0
前 払 金	191	834	643
流 動 資 産 合 計	137,424	146,947	9,523
2. 固定資産			
(1)特定資産			
退職給付引当資産	9,636	11,910	2,274
減価償却引当資産	9,023	7,857	△ 1,166
財政運営資金積立資産	25,000	25,000	0
特 定 資 産 合 計	43,660	44,768	1,108
(2)その他固定資産			
車 両 運 搬 具	7,078	5,864	△ 1,214
車両運搬具減価償却累計額	<u>△ 7,036</u>	<u>△ 5,865</u>	<u>1,171</u>
	42	0	△ 43
什 器 備 品	1,999	1,999	0
什器備品減価償却累計額	<u>△ 1,989</u>	<u>△ 1,994</u>	<u>△ 5</u>
	11	5	△ 5
リ ー ス 資 産	-	4,899	4,899
リース資産減価償却累計額	-	<u>△ 980</u>	<u>△ 980</u>
	-	3,919	3,919
電 話 加 入 権	688	688	0
預 託 金	31	20	△ 11
その他固定資産合計	773	4,634	3,861
固 定 資 産 合 計	44,434	49,402	4,968
資 産 合 計	181,858	196,350	14,492
II 負債の部			
1. 流動負債			
未 払 金	82,183	82,545	362
前 受 金	1,577	1,155	△ 422
預 り 金	2,664	2,686	22
リース債務	-	950	950
流 動 負 債 合 計	86,425	87,337	912

Ⅲ. 監査の結果及び意見

貸 借 対 照 表

(単位：千円)

科 目	平成 23 年度 (24 年 3 月末)	平成 24 年度 (25 年 3 月末)	増 減
2. 固定負債			
リース債務	-	3,028	3,028
退職給付引当金	9,636	11,910	2,274
固 定 負 債 合 計	9,636	14,938	5,302
負 債 合 計	96,061	102,276	6,215
Ⅲ 正味財産の部			
1. 指定正味財産	0	0	0
2. 一般正味財産	85,796	94,073	8,277
(うち、特定資産への充当額)	(34,023)	(32,857)	△ (1,166)
正 味 財 産 合 計	85,796	94,073	8,277
負債及び正味財産合計	181,858	196,350	14,492

正 味 財 産 増 減 計 算 書

(単位：千円)

科 目	平成 23 年度	平成 24 年度	増減
I 一般正味財産増減の部			
1. 経常増減の部			
(1) 経常収益			
受託事業収益	997,761	1,029,975	32,213
受取配分金	932,733	957,687	24,953
受取材料費等	8,182	9,613	1,431
受取事務費	56,844	62,674	5,829
受取会費	6,330	6,046	△ 284
正会員受取会費	6,328	6,044	△ 284
賛助会員受取会費	2	2	0
受取補助金等	79,007	73,174	△ 5,833
受取連合交付金	9,100	8,700	△ 400
受取区補助金	69,907	64,474	△ 5,433
特定資産運用益	17	12	△ 5
特定資産受取利息	17	12	△ 5
雑収益	0	20	20
雑収益	0	20	20
経常収益計	1,083,115	1,109,227	26,112
(2) 経常費用			
事業費	1,053,578	1,077,817	24,238
管理費	23,214	23,109	△ 105
経常費用計	1,076,792	1,100,926	24,133
当期経常増減額	6,323	8,301	1,979
2. 経常外増減の部			
(1) 経常外収益			

正味財産増減計算書

(単位：千円)

科 目	平成 23 年度	平成 24 年度	増減
経常外収益計	0	0	0
(2)経常外費用			
固定資産売却損	0	23	23
車両運搬具売却損	0	23	23
固定資産除却損	4	0	△ 5
什器備品除却損	4	0	△ 5
経常外費用計	4	23	19
当期経常外増減額	△ 4	△ 23	△ 19
当期一般正味財産増減額	6,319	8,278	1,960
一般正味財産期首残高	79,478	85,796	6,317
一般正味財産期末残高	85,796	94,073	8,277
Ⅱ 正味財産期末残高	85,796	94,073	8,277

③ 区からの補助金等

区では、「江東区補助金等交付事務規則」に基づき、「公益社団法人江東区シルバー人材センター管理運営費補助金事務処理要領」に則して、「高齢者の生きがいづくりと能力活用の支援」事業として、シルバー人材センターに対して管理運営費補助金を以下のとおり支給している。

補助金金額及び収益比率の推移表

(単位：千円)

	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
補助金額	69,907	69,907	69,907	64,474
内管理運営費	68,907	68,907	66,559	61,846
内事業費補助金	1,000	1,000	3,348	2,628
事業収益比率(%)	6.4%	6.2%	6.5%	5.8%

(2) 監査手続

実施した監査手続は以下のとおりである。

- 担当部署である高齢者支援課及びシルバー人材センターに依頼し、定款、経理規則等を入手し、概要を把握した。
- 財務諸表を入手し、分析的手続等を行った。
- シルバー人材センターを往査し、管理担当者に組織の状況、事業の状況等について質問を行い、その内容を把握し、補助金申請にかかる業務フローを検証し、人件費等に対する監査を実施した。また、本部管理の小口現金については実査を行った。

(3) 監査の結果及び意見

① 配分金の適正性について

<意見事項 38> 配分金の事務処理について

シルバー人材センターから会員に支払われる配分金は、個々の業務によってその単価はバラバラとなっている。民間事業が発注主の場合には、時間単価が少し高めになる場合もあれば、最低賃金を下回るような時間単価（マンションの共用部の日常清掃業務で時間単価 800 円）となっている場合もある。シルバー人材センターと会員との関係は雇用関係ではなく、会員は事業者として報酬を受け取っているため、最低賃金法の適用はないので、法的には問題はないが、会員間の平等性について、配慮すべきではないかと思われる。

一方で、同様の業務（マンションでの共用部の日常清掃）で時間単価 1,500 円を超えるものもあることを考えると、そのバランスを適確に説明できることが望まれる。

また、配分金を支給するに当たり、発注主の了解を得た上で、追加配分金を支給する場合がある。これは、例えば、グループ作業などで当該業務の中心者となって、グループをまとめて下さる方に、シルバー人材センターの担当者が特別に分配金を追加支給していた。

その趣旨は理解できる所であるが、その負担は発注者が負うとはいえ、受託金額の 52%相当が公共事業であることを考慮すると、その財源は税金の一部である。追加配分金に関する詳細な事務規程も無く、また詳細な規程を整備することも困難と思われるので、追加配分金の支給決定や金額設定について、担当者の恣意性を排除するためにもシルバー人材センターでの稟議決裁等の内部牽制機能を整備しておく必要がある。

② 補助金の削減について

<意見事項 39> 補助金削減努力について

シルバー人材センターは、区以外にも都や国からも補助金を受け取っているが、そのほとんどは、管理運営費補助金である。所謂、団体運営費補助金であり、その効果を判定することが困難であるということで、既得権化する傾向がある。

シルバー人材センターは、「高年齢者等の雇用の安定に関する法律」を法的根拠として設置されているが、その補助金の規模等は区の裁量で増減させることが出来る。

であるならば、シルバー人材センターの事業努力次第では、補助金を削減できる可能性があるため、理事会や事務局等の事務執行部署に常に補助金削減の目標を明確に定めておくことが望まれる。

具体的には、現在大半の事務費は 6~7%となっているのを柔軟に設定することで管理運営経費の一部を賄うことを目指すべきではないかと思われる。

本来、シルバー人材センターを設置する趣旨は、高齢者の豊富な知識や経験を地域に密着した就業やボランティア活動等を通して、会員の自主・自立・共働・共助の理

念を実現するとともに、広く社会に貢献する公益性が認められることにあると思われる。

にもかかわらず、短時間とは言え若年層でも望めない、時給単価 1,500 円を超える業務があり、この様な場合でも低額な事務費しか徴収しないため、一部の高齢者だけを優遇する結果となっていると思われる。会員への配分はその業務の内容に応じて、金額を決定すべきであり、発注者が了解した金額だけで配分額が決定されるシステムは会員間の平等性について問題が生じる可能性がある。この様な割が良い業務については、会員間のバランスを調整するためにも、事務費の金額設定を柔軟に行い、結果的に、管理運営費の一部を捻出することができるような努力が望まれる。

5. 公益財団法人東京 YMCA (YMCA)

(1) 監査対象の概要

公益財団法人東京 YMCA（旧財団法人東京キリスト教青年会。平成 23 年 4 月 1 日、財団法人から公益財団法人に移行した。以下「YMCA」という。）は、明治 36 年に財団法人として法人格を取得した団体であり、教育、スポーツ等を通じて人々の心身の健全な発達に寄与し、又は豊かな人間性を涵養することを目的とする事業、乳幼児・児童又は青少年の健全な育成と子育て支援等支援者の支援を目的とする事業等を実施している。

平成 22~24 年度において、区は YMCA に対し、指定管理料、業務委託料及び扶助費を支出しており、その内訳及び推移は以下の通りである。

（指定管理料等の推移－対公益財団法人 東京 YMCA）

（単位：千円）

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
指定管理料	60,911	358,823	360,815
東雲児童館	60,911	58,454	57,958
児童・高齢者総合施設	-	300,369	302,857
業務委託料	46,973	37,514	34,283
江東区学童クラブ事業運営	37,525	37,514	34,283
東雲第二学童クラブ	18,086	18,109	18,109
東雲第三学童クラブ	19,439	19,405	16,174
江東区児童・高齢者総合施設開設準備業務	9,448	-	-
扶助費	380,433	363,093	365,401
私立保育所運営	339,928	324,968	325,561
私立保育所保育扶助	283,208	276,020	278,340
YMCA オリーブ保育園	146,863	145,094	145,350
YMCA キャナルコート保育園	136,345	130,925	132,989
私立保育所延長保育補助金	26,021	17,816	18,236
YMCA オリーブ保育園	8,738	8,885	8,795
YMCA キャナルコート保育園	17,282	8,930	9,441
私立保育所運営補助金	30,698	31,131	28,984
YMCA オリーブ保育園	17,282	18,046	16,904
YMCA キャナルコート保育園	13,415	13,085	12,079
認証保育所運営補助金	40,505	38,124	39,840
合計	488,317	759,431	760,499

本包括外部監査においては、上記のうち、東雲児童館の指定管理事業を監査の対象とし、検討を行っている。同施設に関する指定管理者制度の導入経過状況については、以下の通りであると同っている。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

① 指定管理者制度の導入経緯

区の児童館に関して、指定管理者制度が最初に導入されたのは平成 18 年度であり、対象館は平野児童館、次いで 19 年度に亀戸児童館、次の対象館として、平成 19 年 6 月に東雲児童館を決定している。その後の経過は以下の通りである。

平成 19 年 6 月	公設民営化する児童館として東雲児童館を決定
平成 19 年 7 月	指定管理者候補者の募集開始
平成 19 年 8 月	指定管理者候補者の決定
平成 19 年 10 月	指定管理者の指定
平成 20 年 4 月	指定管理者による運営開始 (指定期間 5 年 平成 20 年 4 月 1 日～平成 25 年 3 月 31 日)

募集に際しては、2 法人から申請があり、審査の結果、YMCA を指定管理者として指定している。

② 指定管理者再選定

平成 24 年 5 月、第一期の指定管理期間終了に伴う次期指定管理者の選定について検討を行っている。

指定管理者に対する第三者評価、利用者アンケートの評価は良好であった。また、子育てに関する事業では、人的な結び付きによる信頼性の確保が重要であり、評価が良好な事業者が継続して運営にあたることで、児童館及び学童クラブの機能を十分発揮させることができ、中・長期的に事業を運営することにより、優秀な人材を確保・育成することができることを理由に、選定に際して非公募とすることを決定している。

財務状況については、区が毎年の年度評価において義務付けている中小企業診断士等による毎年度の財務状況の診断によると、厳しい評価を受けていた。YMCA は、この状況を改善するため、新中期経営計画（財政再建計画）を作成し、財政再建に取り組んでいた一方、区は平成 25 年 4 月 1 日以降における再選定の可否判断を行うために、監査法人エムエムピージー・エーマック（以下、「監査法人 M」という。）に調査を依頼し、その妥当性を検討し、報告書（平成 24 年 3 月 1 日付）を受領している。区は、その調査結果を踏まえ、計画期間中（平成 24 年度～26 年度の 3 ヶ年）における法人の存続は可能と判断し、このため、通常 5 年の指定管理期間を 3 年間（平成 25 年 4 月～平成 28 年 3 月）とし、計画の進捗状況及び財政改善状況を確認することとした。

平成 24 年 9 月	指定管理者候補者の決定
平成 24 年 10 月	指定管理者の指定
平成 25 年 4 月	指定管理者による運営開始 (指定期間 3 年 平成 25 年 4 月 1 日～平成 28 年 3 月 31 日)

Ⅲ. 監査の結果及び意見

③ 年度評価について

区は指定管理者について、毎年年度評価を実施している。評価に際しては、まず指定管理者施設所管課が「指定管理者施設年度評価票（以下、「年度評価票」という。）」を用いた評価を行い、その内容を受け、公の施設に係る指定管理者選定評価委員会が区としての評価を行う。その概要は「指定管理者施設年度評価一覧」として公開されている。

「年度評価票」においては、年間利用者数の推移が記載されているが、以下は平成 19 年度までの指定管理者による運営開始前と、平成 20 年度以降の開始後における利用者数の推移である。

（単位：人）

	平成 16	平成 17		平成 18		平成 19	
	利用者	利用者	前年比	利用者	前年比	利用者	前年比
幼児	2,714	4,329	159.5%	5,027	116.1%	4,465	88.8%
小学生	17,871	17,364	97.2%	16,811	96.8%	16,625	98.9%
中学生	523	449	85.9%	768	171.0%	601	78.3%
小計	21,108	22,142	104.9%	22,606	102.1%	21,691	96.0%
保護者等	2,216	1,381	62.3%	4,327	313.3%	3,914	90.5%
合計	23,324	23,523	100.9%	26,933	114.5%	25,605	95.1%
開館日数	257 日	255 日		265 日		266 日	
1 日平均利用者	91	92		102		96	

（単位：人）

	平成 20		平成 21		平成 22		平成 23		平成 24	
	利用者	前年比	利用者	前年比	利用者	前年比	利用者	前年比	利用者	前年比
幼児	3,338	74.8%	4,009	120.1%	6,238	155.6%	5,320	85.3%	5,686	106.9%
小学生	23,078	138.8%	26,838	116.3%	27,566	102.7%	25,986	94.3%	21,832	84.0%
中学生	1,115	185.5%	1,111	99.6%	1,082	97.4%	2,328	215.2%	1,645	70.7%
小計	27,531	126.9%	31,958	116.1%	34,886	109.2%	33,634	96.4%	29,163	86.7%
保護者等	2,990	76.4%	3,690	123.4%	5,864	158.9%	4,925	84.0%	5,506	111.8%
合計	30,521	119.2%	35,648	116.8%	40,750	114.3%	38,559	94.6%	34,669	89.9%
対 19 年度 （利用者数）	119.2%		139.2%		159.1%		150.6%		135.4%	
開館日数	321 日		318 日		321 日		323 日		320 日	
1 日平均利用者	95		112		127		119		108	

平成 20 年度以降は利用者数及び開館日数はともに増加しており、1 日当たり平均利用者数についても、平成 20 年度を除けば増加傾向にある。また、「年度評価票」における、平成 22 年度から 24 年度の東雲児童館管理に関する YMCA の「項目別評価」の概要は以下の通りであった。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
事業運営	-	A	A
(1) 施設運営に関する基本方針が明確である	B	A	A
(2) 協定書、事業計画書に沿った事業運営がなされている	A	A	A
(3) 長期計画等、区の施策方針に沿った運営がなされている	A	A	A
(4) 緊急時対応マニュアルの整備がされている	A	A	A
(5) 個人情報保護の徹底がされている	A	A	A
施設管理	-		A
(1) 衛生的な施設管理がなされている	A	A	A
(2) 防犯・防災対策（設備）が確保されている	A	A	A
(3) 備品の適切な管理がされている	B	B	A
(4) 自然環境への配慮、緑化の推進がされている	A	A	A
利用者満足度	-	-	A
(1) 区民に対する平等なサービス提供がなされている	A	A	A
(2) 苦情・要望の把握・対応が適切である	A	A	A
(3) 第三者評価・アンケートの評価が良好である	A	A	A
(4) 利用者数の目標が達成されている	A	B	B
(5) 地域社会等との連携が良好である	A	A	B
コスト管理	-	A	B
(1) 適切な会計処理がなされている	A	A	A
(2) 経費縮減への取り組みがなされている	A	A	A
(3) 収支計画が達成されている	B	A	A
(4) 財務診断結果	-	B	B
その他			-
(1) 人材の確保について	A	-	-
総合評価	A	A	B

平成 24 年度においては総合評価が B となっているが、その主要因は指定管理者再選定時においても問題となった財務状況である。具体的には、「コスト管理」項目が B であり、その内訳項目の「(4) 財務診断結果」も B となっている。平成 23 年度においては、「(4) 財務診断結果」は同じ B であるが、「コスト管理」項目は A となっている。

中小企業診断士が実施する財務診断の結果については、若干の言い回しは異なるものの、指定管理期間である平成 19 年度以降継続して、財務の安全性に問題があり、経営効率が低く、経営状況は深刻な状態にある旨の所見が出ていた。以下は、「年度評価票」に記載された平成 22 年度から平成 24 年度における財務診断結果と診断結果に対する区の評価である。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

	財務診断結果	診断結果に対する区の評価
平成 22 年度	財務の安全性については「財務の安全性が損なわれているものと思われる。」となっており、総合的所見についても「経営状況は極めて深刻な状態である」との結果を得ている。	昨年度に引き続き、厳しい評価となっている。改善策等の聞き取りを行いたい。
平成 23 年度	財務の安全性については「財務の安全性に問題がある」となっており、総合的所見については「業況は不調であり、経営効率は低い」との結果を得ている。	昨年度の評価と比較すると、若干の改善がみられる。とはいえ、評価はいまだ厳しいものであり、新中長期計画の着実な実施を求める。
平成 24 年度	【財務の安全性】 流動比率は 54.5%と異常に低く、かつ悪化している。資金繰りの逼迫が懸念され、短期支払能力に重要な問題がある。財政基盤が脆弱である。過少な自己資金での投資の結果、長期借入ではなく、流動負債が増大し、資金運用の安定性が損なわれている。 【総合的所見】 総じて経費過剰の慢性的赤字体質が見られ、収益構造に根本的な問題がある。財団法人ではあるが、正味財産は漸減しており、経営効率は極めて低い。	当該法人の新中長期計画（財務再建計画）が、平成 23 年に策定された。平成 24 年度の進捗状況については、①本部建物借料を 1 億 5 千万円減額する覚書を締結したこと②計画では平成 24 年度の赤字を 1,800 万円と見込んだが、決算額において 1,300 万円まで圧縮をかけたことが挙げられる。 上記①・②の点から、当該法人の再建計画は順調な進捗を見せており、今後も進捗の推移を見守りつつ、法人の財務状況が健全化し、安定した指定管理を行えるよう注意を払っていきたい。

財務状況に関する指摘は、平成 19 年度の指定管理者選定時から同様の指摘がなされており、根本的な状況は平成 24 年度においても改善していないが、区は、再選定前のタイミングで YMCA の新中長期計画の内容を検討したうえで再選定を行っており、平成 24 年度の区の評価は、その検討結果を反映したのとなっている。

④ YMCA の決算書について

YMCA の平成 22 年度から 24 年度における貸借対照表と正味財産増減明細書の要約は以下の通りである。

【貸借対照表】

(単位：千円)

科 目	平成 22 年度 (23 年 3 月末)	平成 23 年度 (24 年 3 月末)	平成 24 年度 (25 年 3 月末)
I. 資産の部			
1. 流動資産			
現金	1,076	959	988
預貯金	230,475	318,145	398,956
未収金	25,641	71,616	25,667
立替金	1,169	724	419
前払金	87,499	81,651	69,162

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位：千円)			
科 目	平成 22 年度 (23 年 3 月末)	平成 23 年度 (24 年 3 月末)	平成 24 年度 (25 年 3 月末)
仮払金	200	340	650
流動資産合計	346,062	473,437	495,845
2. 固定資産			
(1) 基本財産			
財団設立基金特定預金	610,000	100,000	100,000
基本財産合計	610,000	100,000	100,000
(2) 特定資産			
退職手当払込引当資産	222,753	221,669	214,644
退職給付引当資産	5,874	587,530	610,037
職員貸付金	2,727	1,535	411
国際協力指導者養成積立資産	231,515	231,723	231,930
奨学金教育振興積立資産	116,198	116,302	116,406
事業運営積立資産	950,000	800,000	790,000
保育所施設・設備整備資産	-	-	130,000
減価償却引当資産	-	-	12,651
特定資産合計	1,529,068	1,958,762	2,106,082
(3) その他の固定資産			
その他の固定資産合計	2,254,347	2,106,291	1,939,221
固定資産合計	4,393,415	4,165,053	4,145,303
資 産 合 計	4,739,477	4,638,490	4,641,149
Ⅱ. 負債の部			
1. 流動負債			
短期借入金	-	-	-
未払金	118,889	181,469	169,488
前受金	528,719	514,813	678,974
預り金	86,858	86,581	61,533
仮受金	7,322	199	216
流動負債合計	741,789	783,064	910,213
2. 固定負債			
預り保証金	360	-	-
退職手当引当金	222,753	221,669	214,644
退職給付引当金	510,931	587,530	610,037
固定負債合計	734,044	809,200	824,682
負 債 合 計	1,475,833	1,592,264	1,734,895
Ⅲ. 正味財産の部			
1. 指定正味財産	47,822	66,096	63,538
指定正味財産合計	47,822	66,096	63,538
受取寄付金	47,822	66,096	62,560
募金	-	-	977
(うち基本財産への充当額)	-	-	-
(うち特定資産への充当額)	-	-	-
2. 一般正味財産	3,215,821	2,980,129	2,842,715
(うち基本財産への充当額)	610,000	100,000	100,000
(うち特定資産への充当額)	1,529,068	1,958,762	2,106,082

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位：千円)

科 目	平成 22 年度 (23 年 3 月末)	平成 23 年度 (24 年 3 月末)	平成 24 年度 (25 年 3 月末)
正味財産合計	3,263,644	3,046,225	2,906,253
負債及び正味財産合計	4,739,477	4,638,490	4,641,149

【正味財産増減計算書】

(単位：千円)

科目	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
I. 一般正味財産増減の部			
1. 経常増減の部			
(1) 経常収益			
事業収益	1,654,398	1,648,234	1,552,792
受取補助金等	809,750	1,091,337	1,198,638
その他	102,398	120,744	135,904
経常収益計	2,566,547	2,860,316	2,887,335
(2) 経常費用			
事業費計	2,614,362	2,861,516	2,796,985
管理費計	238,417	232,583	225,903
経常費用計	2,852,779	3,094,099	3,022,888
当期経常増減額	-286,232	-233,783	-135,553
2. 経常外増減の部			
(1) 経常外収益			
基金戻入益	1,347,551	-	-
経常外収益計	1,347,551	-	-
(2) 経常外費用			
引当金繰入額	-	771	521
固定資産除却損	58	1,137	1,338
経常外費用計	58	1,909	1,860
当期経常外増減額	1,347,492	-1,909	-1,860
当期一般正味財産増減額	1,061,260	-235,692	-137,413
一般正味財産期首残高	2,154,561	3,215,821	2,980,129
一般正味財産期末残高	3,215,821	2,980,129	2,842,715
Ⅱ. 指定正味財産増減の部			
当期指定正味財産増減額	-2,352	18,273	-2,558
指定正味財産期首残高	50,175	47,822	66,096
指定正味財産期末残高	47,822	66,096	63,538
Ⅲ. 正味財産期末残高	3,263,644	3,046,225	2,906,253

YMCA は公益法人移行前より、会計監査人を設置し、個人の公認会計士による任意監査を受けている。公益財団法人の会計監査人の設置義務は、最終事業年度に係る貸借対照表の負債の部に計上した額の合計額が 50 億円以上であるか、または、収益の部に計上した額の合計額若しくは費用及び損失の部に計上した額の合計額が 1,000 億円以上である場合であり、YMCA には会計監査人の設置義務は無い。入手した平成 24 年 3 月期及び平成 25 年 3 月期の同会計監査人の監査報告書においては、「記」として留意

Ⅲ. 監査の結果及び意見

事項の記載があるが、過年度より経常赤字が継続していたため、このような状況が今後続くようであれば、財政状態が逼迫する可能性がある旨、財務状況に関する記載もある。

⑤ 従業員不正事件に対する対応について

YMCA は、東雲児童館の指定管理開始後の平成 20 年 11 月 6 日、当時の東雲児童館館長による「業務委託報告虚偽事件（以下、「本事案」という。）」を報告し、同日、江東区及び YMCA による記者会見が行われ、翌日、報道各紙においても報じられた。

当該事件は、YMCA の自主調査により発覚したものであるが、同事件に先立って、平成 20 年 10 月、YMCA は職員からの報告を契機として、「法人職員による他職員給料の一部搾取事件（以下、「当初事案」という。）」があった事実を把握、同月 29 日にその経過を区に対して報告、同月 31 日には区に対して中間報告書を提出している。「本事案」は、「当初事案」に対する調査を進める過程で発覚したものであった。

両事案は、YMCA 本部が関知しない状態で行われた従業員の個人不正を原因とするものであり、YMCA は、平成 20 年 10 月 23 日付で、当時の東雲児童館館長に対して懲戒解雇処分を行っている。

一方、区は、平成 20 年 11 月 10 日付で、江東区児童施設等における委託業務等の緊急点検並びに適正管理対策本部（以下、「対策本部」という。）を設置し、YMCA 関係者へのインタビュー、関連資料の立入検査及び公認会計士による特別監査等を実施、平成 20 年 12 月 19 日、江東区は、YMCA に対して、改善勧告及び不当利得金の返還を命じた。同年 12 月 22 日、YMCA より改善計画書が提出され、協議の結果、対策本部は受理を行っている。改善計画書の骨子の概要は以下の通りである。

項目	改善案の概要	改善前の状況
人事労務管理	両事案が人事労務管理上の内部統制の不備に起因していたことに鑑み、人事労務関係資料に関する取扱方法等の改善策をまとめたもの	作成必要資料の不足、資料の作成者と承認者の間の内部牽制の不在等が存在した。
特別監査の導入	従来より実施されている通常の会計監査の他、区からの委託補助金事業について、内規により、公認会計士による監査を受けることを定めるもの	公認会計士による外部監査は、通常会計に対してのみ行われており、区からの委託・補助金事業の監査は行われていなかった。
委託・補助金事業 内部監査チーム	受託中の委託・補助金事業について、見積り、請求、清算実務について通常の流れ以外にチームを設置し、審査することを規程するもの	委託・補助金事業に関する内部監査チームが無く、本部は各部署の行動を管理・監督することができなかった。
統括権限の見直し	委託補助金事業の契約及び変更等について、本部による管理・監督を行うために、金額的重要性に応じて、総務主任又は常務理事の承認を受け、行うも	委託・補助金事業について、その変更等について、常務理事の承認が無く、本部による管理・監督ができなかった。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

	のとしたもの。	
福祉事業改革 推進委員会	児童健全育成や保育事業等福祉委員事業について、行政共同もあり、急速に拡大したことを受け、事業全般に見直しを図るチームとして、「福祉事業改革推進委員会」を設置するもの	委員会は設置していない。

両事案は、YMCA を管理業者として指定していた区の信用にも関わる問題であった。しかしながら、結論として、対策本部によれば、以下の事項を考慮し、区はその後も指定継続を行っている。

- 法人の組織的関与があったとする事実は発見できなかったこと
- 利用者アンケート等にあるように児童館・学童クラブの運営については当該法人による安定したサービスが提供されており、利用者の大半が法人の継続を希望していること
- 児童館・学童クラブの運営状況について支障は無かったこと
- 継続しない場合の利用者への影響や新たな事業者の確保が困難であること

ただし、同時に継続条件として、以下の点について留意するものとしている。

- ◆ 改善計画に従った改善がなされていない場合、指定取消し等を行う旨、当該法人へ通告するとともに、事前に利用者へ周知する。
- ◆ 平成 20 年度決算については、当該法人内の会計監査終了次第、8 月までに区の監査を実施し、改善状況を判断する。

(2) 監査手続

実施した監査手続は以下のとおりである。

- 放課後支援課の担当者より、東雲児童館に関して、指定管理者制度の導入経緯と事業の概要について質問を行った。必要に応じて資料を入手し、その内容を把握し、検討を行った。
- 平成 25 年 9 月 25 日には指定管理者である YMCA 本社（東京都江東区東陽 2-2-20）を往査し、YMCA 担当者及び会計監査人に、YMCA が区に対して報告する「管理業務に係る経費の収支状況」の作成方法及び関連する内部統制の整備状況について質問を行った。必要な資料を入手し、その内容を把握し、検討を行った。
- 平成 25 年 11 月 3 日には、東雲児童館（改修中のため仮施設）を往査。YMCA 担当者に現金及び備品管理の状況を中心に質問を行うとともに、必要な資料を入手し、管理状況を把握するための手続を行っているが、重要な検出事項は見受けられなかった。

(3) 監査の結果及び意見

① 公募期間について

当初の東雲児童館指定管理者の候補者選定に係る資料「東雲児童館指定管理者（候補者）の推薦（平成 19 年 8 月）」によると、候補者の募集は平成 19 年 7 月 11 日に区報、ホームページによりなされ、募集締切りは 7 月 27 日、その間の応募者数は 2 であり、検討の結果、YMCA が選定されている。

<意見事項 40> 公募期間について

区の現在の「指定管理者制度運用マニュアル（平成 24 年 4 月：政策経営部企画課）（以下、「運用マニュアル」という。）」によれば、「指定管理者の募集」について、「①募集の際は公募を原則とする。公募は、区役所門前掲示板への掲示又は広報紙もしくはホームページへの掲載等で行い、申請受付期間については、複数事業者の参入を阻害しないよう適切な期間を設定する（原則 1 ヶ月以上）。」と規定している。

この点、本件の当初選定時の公募期間は 17 日であり、原則である 1 ヶ月未満である。選定当時においては、公募期間について、現在のマニュアルと同様の定めは無かったとのことであるが、指定管理者を募集していることを知ってから実際に応募するまでの期間に、事業計画書等の必要書類を準備しなければいけないと考えると、公募のための十分な期間を確保できていなかったのではないかと思われる。

公募によることの主旨は、多様な事業者の参入を促し、公平性を確保することに加え、結果として、区にとって、最適な提案を受領する可能性を広げることにあると考える。より充実した提案を期待するためには、候補者となる事業者に対して、十分な準備期間を確保することは最低の必要条件であり、結果として、当該施設にとって最適な事業者選定へとつながるものと考えため、十分な公募期間の設定をすることが望まれる。

② 財務診断について

「運用マニュアル」によると、「施設所管課では、指定管理者からの事情聴取、実地調査を行い、指定管理者施設年度評価表を用いて評価（案）を作成する。」とあり、さらに「作成にあたっては、評価の客観性を確保する観点から、前年度に行った利用者アンケート結果、中小企業診断士等による毎年度の財務状況の診断を活用する」とある。

YMCA の財務状況診断は平成 19 年度より毎年度実施されているが、同じ中小企業診断士が当初より継続して実施している。財務状況診断の方法を確認したところ、入手した過去数年財務諸表数値から経営指標を算出し評価を行う机上分析を中心とする手法であり、診断方法及び診断結果に大きな変化はなく、継続して同様の問題点を指摘している。

ここで、財務診断を担当する中小企業診断士の選定方法について質問を行ったところ、診断士との契約は、所管毎の判断で個別に行っており、区全体として、指定管理者の財務診断の担当者を管理・把握することは行っていないとのことである。

東雲児童館に関する指定管理再選定時に、放課後支援課では、財務診断結果を受けた YMCA の財政不安を払拭するため、監査法人 M に対して調査を依頼した。公益法人である YMCA が作成する財務諸表は、一般的な営利法人が作成する財務諸表とは異なる部分がある。監査法人 M の調査は、YMCA の担当者に対して質問を行い、説明を受けるといった質問手続を中心としており、机上による分析より一歩踏み込んだものではなく、詳細な証憑の閲覧を行ったものではないが、YMCA が固定資産に計上する積立資産が非常時において使用可能資金の原資になり得るものであることをインタビューより聴き取り、事業計画上の 2011（平成 23）年度から 2014（平成 26）年度までの経常赤字は、余裕資金金額の範囲内に収まる金額であるとの結論を導き出している。

一方で、監査法人 M による調査後の平成 25 年 7 月 18 日、YMCA に対する財務状況診断が、同中小企業診断士より提出されているが、積立資産に関する言及はなく、平成 24 年度以前と同主旨の診断結果に留まっている。

また YMCA は、東雲児童館以外に江東区児童・高齢者総合施設（以下、「グランチャ東雲」という。）の指定管理を行っている。同施設の指定管理者選定は、東雲児童館の当初選定から再選定の間に行われているが、当該選定に係る資料「江東区児童・高齢者総合施設指定管理者の候補者選定について（江東区公の施設の指定管理者選定委員会児童・高齢者総合施設専門部会：平成 22 年 5 月 21 日）」によると、「財務状況の評価結果」として以下の記述があり、「指定管理者として運営することは問題ない」との判断が示されている。

- ① 平成 20 年度における外部の中小企業診断士に委託した財務状況診断によれば、当該法人は、純資産が潤沢のため、当該施設の指定管理者として運営することは可能である。しかし、流動比率が低く、固定長期適合率も高いことから財務の安定性の問題があり、過去 3 ヶ年の財務状況は、赤字体質が継続していることから経営改善が必要との指摘を受けている。
- ② 区では、本年（平成 22 年）3 月に新たに 20 年度決算¹を含めた財務状況診断を委託したところ、20 年度決算においても財務の安全性や総合的所見は、平成 20 年度診断²と同様の指摘がされている。中小企業診断士によれば、依然として赤字体質は続いているが、金融機関からの借入れなどの有利子負債はなく、潤沢な純資産に支えられているため、指定管理者として運営することは問題ないとしている。
一方、法人は、中長期の財務運営の改善を検討しているが、具体的な目標や成果がこれからという状況であるため、今回の財務状況診断に加味できないが、目標を明確にした収入の確保と支出の抑制の両面から慢性的な赤字体質の解消を図る必要があるとしている。

ここで、同じ YMCA に対する財務診断を行っているにも関わらず、なぜ結論が異なるのか、その理由が問題になるが、グランチャ東雲の所管は放課後支援課ではなく高齢者支援課であり、同財務診断は、高齢者支援課の依頼により行われていた。しかしながら、同財務診断は、放課後支援課が依頼した東雲児童館と同じ財務の専門家（中小企業診断士）により同じ手法により実施されたものであった。

<意見事項 41> 財務状況診断の方法及び開示方法について

東雲児童館（放課後支援課所管）とグランチャ東雲（高齢者支援課所管）の財務診断の対象は法人全体としての YMCA であり、同じ専門家により財務診断が行われている。そして、高齢者支援課所管施設に関しては、平成 20 年 5 月 29 日付で「ただし、長期的な事業展開は可能であると思われる」、平成 22 年 3 月 12 日付で「児童・高齢者総合施設の当面の運営については可能であると思われる」と所見部分に財務内容不安を和らげる主旨の記載がある。しかしながら、同じ財務諸表に基づき分析した放課後支援課所管施設の財務診断にはそのような主旨の所見は見受けられない。

ここで第一の問題点として、同じ指定管理者を対象とした同年度の財務診断を二重に実施する必要があるかどうか、という論点がある。所管部署が異なるとはいえ、財務診断自体は、一つの指定管理者を対象として実施するものであり、通常は二重に実施する必要は無いと思われる。例外的に、財務診断結果に不安があり、二重に実施することが必要なケースも想定されるが、その場合でも、同じ専門家に依頼しても、そ

¹ 平成 21 年 3 月期決算書を直近のものとして診断。報告日付は平成 22 年 3 月 12 日。

² 平成 19 年 3 月期決算書を直近のものとして診断。報告日付は平成 20 年 5 月 29 日。

れは完全な二重の手続であり、それであれば別の専門家に依頼する方がセカンドオピニオンとして有用な意見を得られる可能性が高いと考える。

第二の問題点として、本ケースにおいては不可解なことに、同じ専門家による財務診断のなかで、異なる診断結果が導き出されていることがある。すなわち、放課後支援課においては再選定時に、更なる診断が必要と判断し、監査法人の追加調査を依頼したのに対して、高齢者支援課においては、グランチャ東雲の選定時に「指定管理者として運営することは問題ない」と判断し、追加の調査は行っていない。この点、一人の専門家による継続的な財務診断の弊害が見受けられる。

この問題点を改善するために、少なくとも、指定管理者の財務診断結果については、区として一元的に情報を管理し、二重の手続が発生しない体制を確保する必要があるのではないかと考える。また、財務診断方法についても、単独の専門家に各指定管理者の診断を依頼する方法以外に、複数担当者チームに複数の指定管理者を診断させる方法も有用なのではないかと考える。特に、財務状況が悪く、指定管理の可否判断が難しいようなケースでは、複数人による議論を行うことで財務診断の精度も高まるのではないかと考えるため、検討が必要である。

③ 指定管理者の事業継続の判断について

指定管理者制度の問題点の一つとして、公的な行政サービスに求められる「継続性」が担保されるのかどうか、が挙げられる。区が指定管理者に対して財務診断を義務付ける最大の理由は、事業者が財務内容悪化を原因として、事業継続が不可能になる事態を避けることにあると考えられる。

また財務内容の悪化は、副次的に有利子負債増によるコスト増、人件費削減による従業員モラルの低下等を引き起こし、サービス品質の悪化との相関関係も高い。

YMCA の指定管理選定においては、常に財務状況が争点となっているが、区の担当者に事業継続が不可能となった場合に対する備えをしているのかどうか質問を行ったところ、少なくとも再選定後の指定管理期間（平成 25 年 4 月 1 日～平成 28 年 3 月 31 日）内において、事業継続が不可能となるケースは想定していないとのことである。

<意見事項 42> 指定管理者の事業撤退への備えについて

指定管理者の倒産・経営不振・不祥事の発生等による撤退といった「破綻」の事例は決して珍しいものではなく、現実には発生している。

退職者不補充の方針にも沿った形で、指定管理制度への移行を図っている状況において、一旦、指定管理へ移行した場合には、区の管理職員も残っていないため、施設を公営に戻すことは困難であると考えられる。したがって、指定管理への移行を実行する場合には、指定管理業者が当該事業から撤退せざるを得ないケースも想定し、指定管理業者について複数の選択肢を持つておくことは重要であると考えられる。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

この点、特に YMCA に関しては、再選定時に際しては非公募とすることを決定している。しかしながら、区が、本当に YMCA の事業継続性に危機感を抱いていたのであれば、結果的に再選定されたとしても、事業の中断リスクに備え、公募により他の候補者を募る方が望ましかったのではないかと考えられる。また、もし事業継続性に不安を感じていなかったのであれば、先述したように、問題点を指摘しつつも「金融機関からの借り入れなどの有利子負債はなく、潤沢な純資産に支えられているため、指定管理者として運営することは問題ない」との判断を明確に示し、必要以上の不安を解消するような開示方法を検討すべきだったのではないかと考えられるため、今後の慎重な対応が望まれる。

④ 指定管理料の予算実績差異について

区は、YMCA より事業年度毎に事業報告書を受領し、予算額と実績額の比較を行っている。以下は平成 22 年度から平成 24 年度の東雲児童館の指定管理料に関する予算及び実績の要約額の推移である。

(単位：千円)

	平成 22 年度			平成 23 年度			平成 24 年度		
	予算	実績	差異	予算	実績	差異	予算	実績	差異
収入	60,911	60,974	-63	58,454	58,454	0	57,958	57,958	0
経費合計	60,911	53,987	6,924	58,454	49,423	9,031	57,958	49,415	8,543
人件費	52,298	44,589	7,709	50,144	40,732	9,412	49,694	40,511	9,183
事業費	3,082	2,160	922	2,886	1,791	1,095	2,863	2,230	633
施設管理費	2,916	3,558	-642	2,916	3,310	-394	2,916	3,259	-343
法人管理費	2,615	2,615	0	2,508	2,508	0	2,485	2,485	0
その他		1,064	-1,064		1,082	-1,082		930	-930
収支差額	0	6,987	-6,987	0	9,031	-9,031	0	8,543	-8,543
収支差額÷ 指定管理料		11.5%			15.4%			14.7%	

東雲児童館の指定管理料の算出に関しては、「指定管理料及び学童クラブ委託料算定基準（以下、「算定基準」という。）」を作成している。その概要には「指定管理者又は受託者の意欲を喚起させるため、委託料は、原則、指定管理者等に帰属させる（前金で支払をし、精算を伴わない）」とあり、当該年度で発生した収支差額については、YMCA に帰属するものとなる。

指定管理者制度の目的は、「サービスの向上」と「経費の削減」にあるとされる。指定管理者制度について語られる場合、その効果として、「経費の削減」に焦点が当たることが多いが、過度の経費削減を行うと、「サービスの向上」目的を果たせなくなる可能性が高くなる。一方で、指定管理者制度導入前と比較して、サービス水準が低下すること、又は中断することは、行政にとって避けなければならない事態であり、「サービスの向上」が重要であることを忘れるべきではない。上述のように、「サービスの向上」と「経費の削減」の両者は相反する要素を持っているため、その目的を同時に果

たすためには、両者のバランスが重要になってくる。

指定管理者の多くは、株式会社や YMCA のような公益法人であるが、指定管理者は適正な利益無しには、自らの事業の維持存続が不可能となる。したがって、指定管理者制度は、指定管理者が適正な利益を追求すること自体を否定するものではない、とすべきである。しかしながら、指定管理者が特権的な地位を有し、その地位を利用し、不当な利得を得ることが無いよう、行政は適正なモニタリングを行う必要があると考える。

<意見事項 43> 「算定基準」の算出根拠について

「算定基準」は、区が児童館の指定管理料を算定する際の積算基礎となる重要資料である。しかしながら、「算定基準」に定められる金額自体の算定根拠資料の有無について質問を行ったところ、公営時の実際運営費用に基づき算出したと推測されるが、該当資料は残っていないとのことであった。

この点、第 1 の問題点として、「算定基準」を積算根拠として指定管理料を算出するのであれば、少なくとも「算定基準」自体の計算根拠については明確にし、内容を説明できる状態にしておく必要があると考える。

また、第 2 の問題点として、平成 22 年度以降現在までの間において、「算定基準」で用いられる金額は変更されていないと伺っている。しかしながら、積算基準の合理性は状況に応じて変化するものであり、「算定基準」に定められる金額自体が使用時点での適正水準となっているかどうか定期的に見直し、変更の可否を検討することが必要であると思われる。

<意見事項 44> 収支差額及び適正利益水準分析の必要性について

YMCA から事業年度毎に報告される事業経費の内容につき、区においてどのような分析を行っているのか質問を行ったところ、主に事業経費が指定管理料の範囲内で行われているかどうかは確認しているが、個々の経費の具体的な内容にまでは確認していないとのことであった。

この点、東雲児童館の指定管理料より発生した収支差額については、指定管理者である YMCA に帰属することになる。したがって、区はその水準が適正と言えるものなのかどうか分析を行い、必要であれば、指定管理料の水準に反映させるための体制を整備する必要があると考える。

ここで、収支差額が最も大きいのは人件費項目であるが、予算金額は「算定基準」に定められる職種毎の単価に、事業に従事する実際の人数を乗じる形で算出されている。しかしながら、この単価は平成 20 年度における職員の人件費実績を参考に作成したもの、としているが算出根拠となる実績値の記載がなく、また平成 22 年度から平成 24 年度を通じて変更は無く、同じ単価のままであった。まず第 1 に、公営時の区職員

の人件費と比較して指定管理料を算出するのであれば、比較対象とすべき区職員の人件費自体について、定めた単価の算出根拠を明確にすべきであり、また毎年度見直しの検討をする必要があると考えられる。また、第2に、指定管理料は、必ずしも公営時の事業経費を絶対的な比較対象として算出すべきものではない。したがって、予算実績比較を行った結果、継続して過大な収支差額が発生しているのであれば、当初予算自体が適正水準で無かった可能性も考えられ、その収支差額が発生した要因について原因を調査する必要があるため、改善が必要である。

<意見事項 45> 事業経費の内容について

事業報告書に含まれる事業経費の範囲に関して、区とYMCAとの間で明確な定義があるのかどうか質問を行ったところ、特別な定めは存在しないと伺っている。

江東区監査委員が実施した平成23年度財政援助団体等監査は、東雲児童館を監査対象の一つとしており、報告書においては、指定管理料からの支出が適切ではない経費として、以下の2件が指摘されていた。

- ① 区の児童館の館長等で構成される私的な親睦会に財団職員が参加するための会費
年2回分合計 20,000 円（税込）
- ② 妙高高原ロッジ25周年感謝会へ出席するための旅費（交通費、宿泊費及び食費）
8,840 円（税込）

YMCA 担当者に質問を行ったところ、YMCA 側としては、事業の必要経費として処理を行ったとのことであり見解の相違が存在しているようであるが、根本的な原因として事業経費の範囲についての定めがないことが原因と思われる。

この点、支出額を上回った指定管理料はYMCAに帰属し返還の必要はないため、現況においては、相当大きな相違がない限り、問題は発生しないが、適正な利益水準を分析するうえでは、事業経費の範囲を明確にする必要がある。

例えば、事業報告書において、法定外福利厚生費（法定検診、慶弔見舞金）が人件費に含めて報告されているが、これらは先述の「当初事案」の事後調査において、委託料の返還対象となったものであり、基準を揃えるならば、指定管理においても事業費に含まれるべきではないと考える。また、特別監査費用（平成22年度：58万円、平成23年度：36万円、平成24年度：37万円）については、東雲児童館の指定管理に直接要する事業経費であることは間違いがないが、元々の原因はYMCA自身に起因するものであり、他の指定管理者との平等を期す意味では、事業経費に含めるべきなのか検討することが必要であり、今後の改善が望まれる。

⑤ 公営児童館の運営に係る事業費について

区の会計制度においては、例えば、人件費、設備施設の減価償却費等の内部組織を維持するための間接経費は、所轄部署が執行する事業費と区別され予算組みされる。この方法は、区に限らず、多くの地方公共団体において一般的である。この結果、区が実施する事業全般において言えることであるが、所管部署において管理する事業費は、事業に関連する全コストを表すことができない。そのため、所管部署においては「サービスに対する対価を獲得する（費用を上回る効果を得る）」という発想ではなく、配分された「予算の枠内でどのような事業を行うことができるか」という思考方法に陥り易い傾向が見受けられる。

この点、公営施設に指定管理制度を導入する際、公営時の事業費を算出し、積算根拠の基礎とすることが必要と考えられるが、放課後支援課においては、公営児童館毎の事業費がどのようになっているか把握していない。結果として、指定管理制度の導入により、どのように事業費が減少したのかどうか正確には分析できない状況である。

<意見事項 46> 公営児童館に関する事業収支分析の必要性について

指定管理者制度の目的は「サービスの向上」と「経費削減」とされており、区としては、今後、制度導入による効果を測定し、同制度の導入の成否を判断する必要があると考える。

ここで、2つの目的のうち「サービスの向上」については、区は、定性的な分析を中心に事業者の評価を行っており、定量的な測定を行うことには限界がある。

一方で、「経費削減」について、区は導入前の事業費を把握していないため、現状では導入による経費削減効果を算出していないが、本来的には「経費削減」は定量的な測定が可能なものであると考える。

すなわち、指定管理者制度の導入による効果測定を適切に行うためには、当該施設に係る全ての事業費フルコストを把握することが必要条件であると考えられ、事業費を算出するための体制である発生主義による公会計を整備することが必要であると思われる。

⑥ YMCA の支払事務に関する規定について

YMCA の支払事務手続については、金銭取扱規定の第 13 条（支払事務）以降に具体的に定められている。第 14 条（案件書の用途及び決済）においては、「財務部窓口より金銭の支払を受ける時、あるいは会計処理に必要な仕訳を行う時には、別に定める案件書を提出しなければならない」とあり、また「物品購入に関する支払金額が 1 件 50,000 円以上の取引については 1 件、200,000 円以上のものについては、2 件以上の見積書を添付しなければならない」と規定している。

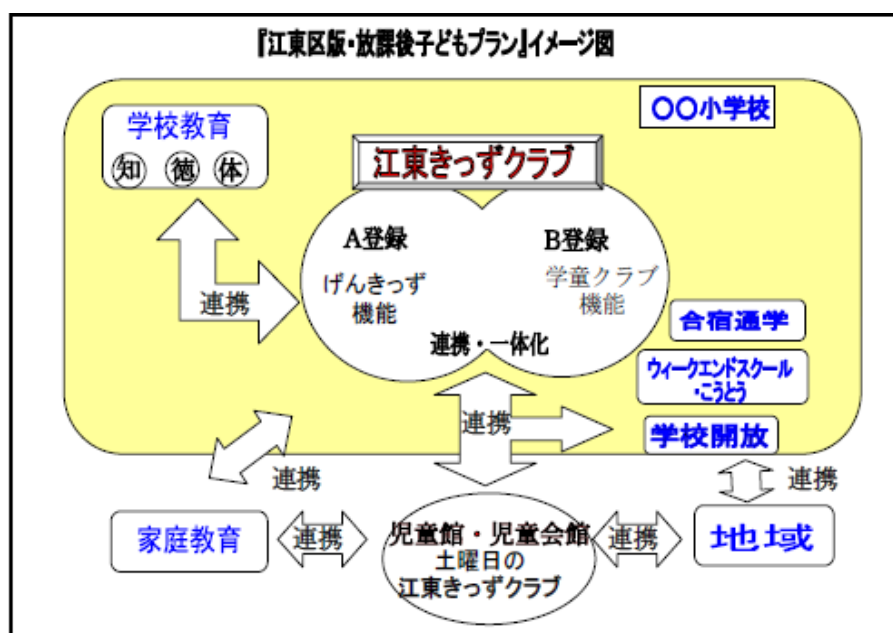
<意見事項 47> 見積書添付に関する規定上の徹底について

YMCA の金銭取扱規定によると、「物品購入」の際の見積書添付の取扱方法を規定しているものの、「物品購入以外」の支出に関しては、同規定において言及されていなかった。実務上、例えば、業務委託契約等の物品購入以外の支出についても、同様の基準で見積書の添付を行っているとのことである。しかしながら、規定を逸脱した不測の支出を文書上も防止するため、区の立場から、規定を見直し、改善を求めることが望ましいと考える。

⑦ 児童館事業の方向性について

児童館とは、児童福祉法第 40 条に規定されている児童福祉施設（屋内型児童厚生施設）として定義され、厚生労働省『社会福祉施設等調査報告』によると、平成 23 年 10 月 1 日現在、全国に 4,318 ヶ所設置されている。その対象は児童福祉法が範囲とする 0 ～18 歳未満の全ての児童であり、その利用の事由を問わないという点が、他の児童福祉施設とは異なる最大の特徴とされている。

江東区教育委員会は、平成 21 年 10 月に「江東区版・放課後子どもプラン（以下、「子どもプラン」という。）」を策定し、公表している。この中で、小学校での『学童クラブ機能を取り入れた「げんきっず事業」（「放課後子ども教室」と「学童クラブ」との連携・一体化事業）』を全校で実施する方針を発表しており、この連携事業の名称を『江東きっずクラブ』としている。『江東きっずクラブ』は、すべてのこどもに「遊び」「学び」「交流」の場所を提供するとともに、留守家庭児童で子育てへの援助を希望する家庭のこどもについては、専任の職員とスペースを確保し、おやつを提供するなど、より生活に配慮した取り組みを行うものとしており、以下は「江東きっずクラブ」を中心とした放課後子どもプランイメージである。



「放課後子ども教室」事業は、区における愛称を「げんきっず」というが、すべての子どもを対象として、安全・安心な活動場所を設け、地域の方々の参画を得て、子どもたちとともに勉強やスポーツ・文化活動、地域住民との交流活動などの取り組みを推進する事業であり、指導員が学校で放課後に使用していないスペースでの指導、学習・遊びの補助を行うものである。

「学童クラブ」事業は共働き家庭など留守家庭の概ね 10 歳未満の児童（小学 1～3 年生）に対し、放課後に適切な遊びや生活の場を提供し、その健全育成を図る事業である。現在、江東区に設置される児童館は児童会館を含め 19 施設あるが、そのうち 14 施設は学童クラブを併設しており、区の HP にある平成 26 年度江東区学童クラブ一覧によると区内の学童クラブは全部で 31 クラブとなっている（江東きっずクラブ B 登録分を除く）。

「江東きっずクラブ」は上述の「放課後子ども教室」事業を A 登録、「学童クラブ」事業を B 登録としたものである。

近年、特に女性の社会進出本格化による共働き家庭の一般化を主要因として、学童クラブの需要が大きく伸びている一方、児童館は 0～18 歳までの全ての児童を対象として設置された施設であるが、その利用の中心は小学生である。したがって、児童館の中高生による利用は少数に留まっている現在、全校に「江東きっずクラブ」が導入されることにより、児童館事業自体の在り方が問題になる。

この点、放課後支援課は、「子どもプラン」の内容を受けて、平成 25 年 2 月 26 日付で、「児童館に関する運営方針」として、以下の方針を示している。

児童館運営に関する方針

1. 児童館事業の充実

① 小学校高学年を対象としたプログラムや居場所づくりの充実

江東きっずクラブは、低学年児童と比較すると高学年児童の参加率は高いものではない。江東きっずクラブでの事業展開も維持しつつ、児童の需要を的確に把握し、高学年児童のニーズに応じたプログラムを充実する。

② 乳幼児及び保護者に対する事業の充実

増加する乳幼児及び保護者を対象とした事業について、各地域での特性も踏まえ、「知・徳・体」のバランスを考えたプログラムを展開する。

③ 中学生（高校生）支援の充実

開館時間の延長、中学生（高校生）タイムの設定等、中学生（高校生）の居場所づくりを進める。

④ 異世代交流の支援

福祉会館併設館を中心に、共用空間の設置や事業の共催等を通じて、児童と高齢者の異世代交流の支援を行う。

2. 体制の整備

① 公設公営、公設民営児童館の役割分担

今後も、利用者サービス向上のため、児童館及び江東きっずクラブ等に民間事業者のノウハウを導入し、同時にコストの削減を実現する。また、将来的に、公設公営児童館は、通常の業務に加え、一定のサービスレベルを維持するために、近隣において公設公

- ・ 営で運営している児童館、江東きっずクラブ等との調整・指導の役割を担い、公設公営、公設民営児童館の役割分担を図る。
- ・ ② 指定管理者制度の活用による利用者サービスの拡大
・ 公設民営による児童館運営を拡大し、月曜日開館や開館時間の延長、多様な事業の展開を実現する。これにより乳幼児及び保護者はもとより、中学生（高校生）の居場所の確保や拡大も推進する。
- ・ ③ 職員のレベルアップ等
・ 本庁組織と児童館、江東きっずクラブ等との人事交流をより積極的に行い、職員の前兆的な視点を養うとともに、研修や多様な職場経験を経て専門性を深める。また、事業の運営に関し、児童館及び学童クラブ職員等の相互協力体制を強化する。
- ・ 3. その他
- ・ ① 臨海部地域における児童館の設置
・ 既設児童館の移設を含め、人口が急増している臨海部地域に、乳幼児対応等地域の需要を把握し、新たな機能を加えた児童館の設置を検討する。

<意見事項 48> 児童館の有効利用方法の検討について

区は、江東区アウトソーシング基本方針（平成 16 年 5 月 31 日。以下「基本方針」という。）に基づき、児童館（学童クラブを含む。）の公設民営化を実施している。その一方で、『江東きっずクラブ』事業の推進により、全小学校で実施されるようになると、児童館事業の存在意義が低下し、施設利用者も減少していくことが予想される。

この点、23 区においても、例えば、杉並区は平成 25 年 9 月、「杉並区区立施設再編整備計画（第一期）（素案）（平成 26～33 年度）第一次実施プラン（中間のまとめ）（平成 26～33 年度）」の中で、「従来の児童館施設について、児童館としての施設は廃止し、これまで児童館が担ってきた子育て支援に関する機能・役割は新たな子育て支援施設等で再編します」としており、他にも児童館施設を廃止している地方公共団体も存在する。

放課後支援課が策定した「児童館運営に関する方針」においても、児童館施設を有効利用することに対する強い問題意識が感じられる。当方針に掲げるように、従来から現在にかけて、利用率が低かった層の需要を掘り起こすことができれば、新しい形で児童館が活用される可能性がある。

その一方で有効利用を考える場合に、併せて検討されるべきはその運営費用であると考え。例えば、「その他」に掲げる臨海部地域における児童館設置には、当然、新設のための費用が追加で必要になる。また、他の児童館施設が老朽化してきている現在、その維持存続には、相当の改修費用も必要になることが想定される。

施設を新設するにしても、廃止するにしても、現状を測る指標無しに、適切な意思決定を行うことは困難であると考え、児童館施設の有効性を測る体制を整備することが望まれる。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

6. 江東区職員互助会（職員互助会）

(1) 監査対象の概要

江東区職員互助会は、昭和 23 年に「職員相互の共済及び福利厚生」を目的として設立された。以下が江東区職員互助会の概要である。

設立	昭和 23 年 11 月 1 日
目的	職員相互の共済及び福利厚生
会員	江東区の職員（再任用・再雇用職員を含む）
会費	給料月額 5/1000
事業	① 給付事業（各種祝金、見舞金等） ② 福利施設（売店、食堂等）の運営 ③ 会員の教養、慰安及び保養に関すること ④ カフェテリアプラン事業 ⑤ 貸付事業 ⑥ その他会員の福利厚生に関すること
組織	① 総会（決議機関）会員約 60 名につき 1 名を選出された代議員制をもって行う ② 理事会（執行機関）名誉会長 1 名、会長 1 名、副会長 2 名、理事 22 名 ③ 監事（監査機関）2 名
事務局	〒135-8383 江東区東陽 4-11-28 江東区役所（4 階職員課福利係、6 階庶務課職員第二係） TEL：3647-5513 FAX：3647-9480 内 2241～2243

地方公共団体が実施する福利厚生事業については、地方公務員法第 42 条において「地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならない。」と定められており、地方公共団体が民間企業と同様、雇用主として実施している。

ここでいう「保健」とは、職員の健康管理であり、健康診断の実施が代表的な例である。「元気回復」とは、一般にレクリエーションと呼ばれるものとされている。「その他厚生に関する事項」とは、職員互助会の設置のほか、さまざまな厚生制度が地方公共団体の実情に応じて実施されており、また、職員互助会は職員のための互助組織であり、その運営は職員の掛金のほか地方公共団体からの補助金で行われるのが一般的である。

また、地方公共団体が実施する福利厚生事業については、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（以下、「総務省指針」という。）」（平成 17 年 3 月 29 日総務事務次官通知）や「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（平成 18 年 8 月 31 日総務事務次官通知）において、「職員に対する福利厚生事業について、住民の理解が得られるものとなるよう、点検・見直しを行い、適正に事業を実施すること。」「また、人事行政運営等の状況の公表の一環として福利厚生事業の実施状況等を公表すること。」とされている。

平成 22～24 年度において、区が職員互助会に対して交付した公費（補助金）は以下

Ⅲ. 監査の結果及び意見

の通りである。

(単位：千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
交付金	53,497	45,152	43,313

後述するが、東京 23 区においても一部の区を除き、職員互助会に公費を支出することは一般的であり、「江東区職員互助会に関する条例第 2 条」において「区は、互助会の事業を助成するため、毎年度予算の範囲内で、交付金を互助会に交付する。」との定めがある。

江東区職員互助会の運営は、会費（職員の給料月額の 5/1000）と公費により賄われており、平成 17 年度までは会費と公費の割合が 1:1 であったが、段階的に見直しを行い、平成 23 年度以降は 1:0.8 となっている。

江東区職員互助会の会計は、一般会計とカフェテリア会計に分かれているが、カフェテリア会計は、後述するカフェテリアプラン事業に係る会計であり、独立している。カフェテリアプラン事業自体は平成 16 年 6 月 1 日に開始したものであるが、平成 20 年度より、江東区職員互助会は、公費全額をカフェテリア会計の歳入として事業を行っている。公費で賄えない不足分については会費を充当している。

平成 22～24 年度における一般会計の歳入・歳出決算額は次のとおりである。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(出典：江東区職員互助会総会議案集（23、24 及び 25 年度）)

(単位：千円)

	22 年度	23 年度	24 年度	備考
歳入	93,191	91,597	81,498	
会費	49,401	43,269	37,478	
事業収入	18,675	17,442	17,402	
一般商品売上金	12,304	11,895	12,021	
タバコ売上金	6,371	5,547	5,380	
雑収入	355	1,878	898	
預金利子	40	40	36	
手数料収入	276	530	576	
雑入	38	1,307	286	
繰越金	24,758	29,005	25,719	
歳出	64,185	65,877	66,907	
会議費	23	28	39	
需用費	11	10	10	
旅費	12	18	29	
事業費	42,902	44,657	45,898	
互助給付金	14,282	15,296	14,756	
結婚祝金	2,700	2,250	3,000	
出産祝金	1,400	1,240	1,360	
入学祝金	3,304	2,855	3,107	
卒業祝金	2,026	1,832	1,824	
傷病見舞金	312	264	300	
災害見舞金	-	1,950	-	
弔慰金	2,350	2,415	3,335	
永年勤続記念品料	2,190	2,490	1,830	
文化事業費	2,500	2,336	2,279	
団体助成金	2,500	2,336	2,279	
厚生事業費	1,212	1,297	2,203	
レクリエーション事業費	1,212	1,297	2,203	
福利事業費	3,382	4,237	7,184	
休養室管理費	54	630	55	
人間ドック利用助成金	1,303	1,612	1,530	
退職者支援事業費	1,979	1,939	1,795	
職場復帰訓練保険料	44	55	41	
食堂改修関連準備費	-	-	3,761	
売店事業費	21,525	21,490	19,474	
一般商品仕入金	9,651	9,433	8,671	
タバコ仕入金	4,997	5,317	4,100	
賃金	5,268	5,265	5,263	
交通費	313	313	313	
保険料	867	868	875	
需用費	63	46	15	
公租公課費	363	246	235	
事務費	911	914	439	
需用費	530	520	82	
事務処理	381	393	357	
諸支出金	20,347	20,276	20,530	
退職せん別金等積立金	20,000	20,000	20,000	
手数料積立基金繰出金	347	276	530	
歳入－歳出	29,005	25,719	14,590	

Ⅲ. 監査の結果及び意見

また、平成 22～24 年度におけるカフェテリア会計の歳入・歳出決算額は次のとおりである。

(出典：江東区職員互助会総会議案集 (23、24 及び 25 年度))

(単位：千円)

	22 年度	23 年度	24 年度	備考
歳入	71,813	98,953	78,107	
会費	9,987	14,524	18,891	
交付金	53,497	45,152	43,313	
繰入金	-	29,836	5,950	福利厚生事業基金より繰入
繰越金	8,329	9,441	9,951	
歳出	62,372	89,001	75,027	
ーカフェテリアプラン事業費				
ポイント利用補助金	54,915	79,718	67,321	
リフレッシュ	40,733	57,902	50,503	
宿泊 (旅行)	33,501	48,114	41,542	
文化・レジャー施設	2,411	3,741	3,641	
チケット購入	2,845	3,821	3,777	
労働組合実施レク事業	1,976	2,225	1,542	
健康	8,387	12,809	10,550	
スポーツ施設・スポーツ用品購入	8,387	12,809	10,550	
育児・介護	-	-	-	
育児・介護サービス	-	-	-	
自己啓発	5,718	8,897	6,037	
カルチャースクール	325	425	343	
書籍・CD・DVD 購入	5,393	8,471	5,693	
その他	76	110	231	
委託料	7,457	9,283	7,255	
需用費	-	-	436	
事務諸費	-	-	13	
歳入－歳出	9,441	9,951	3,080	

(2) 監査手続

実施した監査手続は以下のとおりである。

- 職員課の担当者より、組織及び事業の概要について資料を入手、併せて質問を行い、内容を把握した。
- 公費（補助金）の充当対象となるカフェテリアプランを中心に事業内容を把握し、公費の利用状況を確認するとともに、特別区間の比較を行い、その事業内容を検討した。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(3) 監査の結果及び意見

① カフェテリアプランについて

カフェテリアプランとは、あらかじめ指定された福利厚生メニューの中から、自身のニーズにあわせてサービスを選択し、付与されたポイントの範囲内で助成を受けることができる福利厚生制度である。江東区職員互助会では、メニューの充実とコストパフォーマンスの実現のため、㈱リラックス・コミュニケーションズの運営する「福利厚生倶楽部」に加入し、各会員にカフェテリアポイント（定年前 44P、再任用・再雇用 36P、1P=500 円）を付与し、宿泊、文化・レジャー施設、スポーツ用品・書籍購入等について助成（各メニューを利用した際の自己負担額の半額を上限）を行っている。

区が独自に作成した資料「23 区カフェテリア事業の概要（23 年度実績）」によれば、特別区の 23 区中、カフェテリアプランを導入している区は 21 区、基本ポイントの平均金額は約 22,000 円、ポイントの使用方法については多くの区がキャッシュバックと予約同時申請を採用している、また、以下は 23 区カフェテリア事業の概要（23 年度実績）の一部抜粋である。

（出典：23 区カフェテリア事業の概要（23 年度実績）－江東区独自調査資料より一部抜粋）

区名	基本ポイント (円)	業務委託の有 無	23 年度 消化率	方式
江東	22,000	リラックスコミュニケーションズ（JCB）	68.9%	クレジット、利用補助券、予約同時申請
A 区	14,000	有	56.3% (22 年度)	クレジットのみ
B 区	15,000 (内 3,000 が親睦会 P)	有	84.9%	キャッシュバック、予約同時申請
C 区	16,000	無		キャッシュバック
D 区	18,000	有	83.2%	キャッシュバック、予約同時申請
E 区	18,000	有	88.7%	キャッシュバック
F 区	40,000	有	88.7%	キャッシュバック、予約同時申請
G 区	30,000	有	87.6%	キャッシュバック
H 区	30,000	有		クレジットとキャッシュバック
I 区	28,000	無	94.8%	ポイント券とキャッシュバック
J 区	20,000 ~30,000	有	82.5%	キャッシュバック、予約同時申請

地方公共団体が実施する福利厚生事業に対する公費支出については、住民監査請求や訴訟を起こされるケースが相次いでおり、多くの自治体は福利厚生事業の内容見直しを進めている状況にあると考えられる。

ここで総務省指針に沿って考えた場合、判断基準は、「住民の理解が得られるものと

なるよう」福利厚生事業が実施されているか否か、という視点であろう。そこで、この視点から、カフェテリアプランを考えてみる。

カフェテリアプランのポイント利用補助金のうち、最も大きいのは「宿泊（旅行）」であるが、これは区が企画・立案を行い、区職員全体を対象に参加者を募り、実施する旅行ではなく、あくまで職員個人を中心とした「個人、家族若しくはグループ旅行」である。

ここで、所得税法に関して、「カフェテリアプランによる旅行費用等の補助を受けた場合」、給与等として課税対象となる場合がある旨、国税庁の「質疑応答事例」において示されている。この見解の中では、「使用者が企画・立案したレクリエーション行事のように従業員等に対して一律にサービスが供与されるものではなく、ポイントを利用する従業員等に限り供与されるものであることから、個人の趣味・娯楽による旅行等の個人が負担すべき費用を補填するものと認められ、給与等として課税対象となります」と述べられている。このことは、カフェテリアプランのポイント利用補助金は、少なくとも所得税法の立場からは、福利厚生目的とは認められない場合がある、という判断を示したものであると解釈できる。

（参照箇所 <http://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/shitsugi/gensen/03/37.htm>）

税法が考える福利厚生の定義は唯一の正解では無いが、憲法で規定される国民の三大義務の一つとして納税義務を負っている国民からすると、福利厚生の意義を判断するうえでの重要な指針であり、一つの基準と考えられる。そう考えると、そもそも区が実施しているポイント利用補助が福利厚生に該当するものなのかどうか、慎重に検討する必要がある。

<意見事項 49> ポイント利用補助金と給与課税問題について

区は、カフェテリアプラン導入に先立ち、所管税務署である江東西税務署に対してカフェテリアプランの基本方針と利用メニュー、並びにポイントの利用方法を提示して事前確認を行い、課税にならないとの判断に基づき、導入を決定している。その内容は平成 16 年 1 月 22 日付で「カフェテリアプランの運用手段について」としてまとめられているが、同資料の内容を確認したところ、「カフェテリアプランのポイント消化方式」の観点から「課税にならない」との江東西税務署の見解を整理したものであり、先述の「質疑応答事例」にあるポイント利用補助金が福利厚生事業に該当するかどうか、という議論とは論点を異にするものであった。

その後、江東区互助会事務局は、同じ運営会社のカフェテリアプランに加入する他区互助会が課税扱いとされたことを経緯として、平成 21 年 1 月に「質疑応答事例」の内容につき、運営会社に対して照会を行っている。当時の検討の結果、非課税扱いのまま問題がないとの判断に基づき、現在に至っている状況であるが、課税当局に対する照会等を行っていない。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

この点、地方公共団体が行うカフェテリアプランのポイント付与に関して不明瞭な点もあるが、少なくとも国税庁が示す一般的見解からは税務リスクが認められる。したがって、課税当局との確認を行ない、当該リスクを解消した形での福利厚生事業を設計することが望ましいと思われる。

② 互助会への公費支出について（東京 23 区比較）

各地方公共団体における職員互助会の設置は一般的であるが、特別区（東京 23 区）の各区職員互助会への公費支出額及び会員一人当たりの公費支出額の一覧は以下の通りである。

特別区互助会等への公費支出（平成 23 年度、平成 24 年度）

（出典：東京都総務局行政部『平成 24 年度東京都区市町村等の福利厚生事業の状況について』）

団体名	互助会等への公費支出額 （単位：千円）		会員一人当たりの 公費支出額（単位：円）		公費率（％）	
	23 年度 決算	24 年度 当初予算	23 年度 決算	24 年度 当初予算	23 年度 決算	24 年度 当初予算
千代田区	16,684	17,265	14,726	15,265	44.8	44.0
中央区	29,205	29,325	14,610	14,568	49.6	50.0
港区※ 1	0	0	0	0	0.0	0.0
新宿区	58,465	57,319	18,619	18,059	58.5	58.2
文京区	34,596	34,747	17,281	17,611	37.3	38.3
台東区	17,222	17,311	7,423	7,504	31.8	31.8
墨田区	42,976	43,356	16,880	17,069	54.1	54.7
江東区	45,153	43,313	14,132	13,750	43.9	43.4
品川区	49,562	49,217	16,537	16,153	58.8	58.4
目黒区	31,700	0	11,789	0	41.2	0.0
大田区	59,809	47,885	12,000	9,600	50.0	44.4
世田谷区	97,487	94,733	11,912	11,465	45.6	45.2
渋谷区	39,100	37,307	17,448	16,752	47.9	46.8
中野区	37,890	28,729	14,906	11,603	43.8	37.4
杉並区	38,990	29,216	9,080	6,564	41.2	32.9
豊島区	36,331	34,985	15,914	15,837	44.9	44.8
北区	28,937	33,769	10,185	11,886	40.6	43.6
荒川区	30,850	31,212	12,218	12,405	43.0	43.1
板橋区	60,156	58,676	15,584	14,930	50.3	50.0
練馬区	39,625	39,155	7,693	7,598	50.6	50.0
足立区	54,800	49,089	11,775	10,860	43.9	41.2
葛飾区	40,000	40,000	11,758	12,154	40.8	41.7
江戸川区※ 2	343	343	18,053	19,056	70.4	71.2
合計・平均	889,881	816,952	12,897	12,337	43.0	41.9

※ 互助会等への公費支出額は、各団体における福利厚生事業（互助会等への職員の福利厚生事業のための補助金、健康診断（検診）費、会館運営費等）のうち、互助会等（独自互助会、特別区職員互助組合）に対する公費（補助金、負担金、委託料）とする

※ 公費率＝公費／（公費＋会員掛金）ただし、事務費に係る公費支出は含まない

※ 平成 19 年度から特別区職員互助組合への公費支出は、廃止された

※ 1・・・港区は互助会等への公費支出を廃止

※ 2・・・江戸川区は共同互助会のみ公費を支出

Ⅲ. 監査の結果及び意見

また、特別区人事・厚生事務組合の職員互助会の調査（平成 24 年度実施）によれば、特別区（東京 23 区）のうち 20 区（港区、目黒区、江戸川区を除く）が職員互助会に対して公費を支出しているが、その交付金割合は会費 1 に対して 0.5～1.0、平均値は 0.82、中央値は 0.85 となっている。この点、江東区の 0.8 という割合は、段階的な見直しを経て平均的な位置にある。

また、区の職員互助会に対する公費は、まず全額がカフェテリアプラン会計の歳入として処理され、不足分について、会費を充当する方式を採っている。平成 22～24 年度におけるカフェテリアプラン会計の概要であるが、区の公費支出は全額、当年度中に消化されている。

（出典：江東区職員互助会総会議案集（23、24 及び 25 年度）

（単位：千円）

	22 年度	23 年度	24 年度	備考
歳入	71,813	98,953	78,107	
会費	9,987	14,524	18,891	
交付金	53,497	45,152	43,313	
繰入金	-	29,836	5,950	福利厚生事業基金より繰入
繰越金	8,329	9,441	9,951	
歳出 －カフェテリアプラン事業費	62,372	89,001	75,027	
歳入－歳出	9,441	9,951	3,080	

<意見事項 50> 互助会への公費支出について

特別区（東京 23 区）比較を行ったところ、平成 24 年度において、多くの区では職員互助会に対する公費支出が行われている一方で、支出を行っていない区が 3 区（港区、目黒区、江戸川区）あることが注目される。

この点、多くの地方公共団体において公費支出が一般的に行なわれている事実が確認できる一方、当然に必要な支出では無いとも言える。すなわち、地方公共団体が実施する福利厚生事業に関しては、「①実施事業が福利厚生目的に適っているのかどうか」という点以外に、「②公費を投入する必要があるのかどうか」という論点があることが明確になる。

したがって、職員互助会への公費支出については、「住民の理解が得られるものとなるよう」、福利厚生事業の内容以外に、公費支出の必然性についても検討することが望ましいと思われる。また、現在、区の職員互助会に対する公費支出は全額消化を前提としており、過不足分の清算は行われていない。現在の状況は、公費で賄えない部分について、会費で負担するという形態となっている。

しかしながら、職員互助会の性格を考えると、元々、利潤を追求するための組織ではないため、内部留保を厚くする必要は無く、また、補助金という性質を考えると、

Ⅲ. 監査の結果及び意見

第一に常識的な範囲内の福利厚生事業が存在し、その目的を達するために、会費で賄えない金額について公費で負担するという考え方もあるのではないかと考える。

この点、公費の充当方法についても、「住民の理解が得られるものとなる」よう検討することが望ましいと考える。

③ 積立金について

平成 24 年度における各基金運用状況を確認したところ、江東区職員互助会には、以下の基金が存在する。

(単位：千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	備考
厚生資金貸付基金	226,154	226,154	226,154	
貸付残高	49,350	57,880	65,135	
現金残高	176,804	168,274	161,019	
退会記念品料積立金	8,198	5,600	2,816	
福利厚生事業基金	35,784	5,950	0	
厚生資金貸付手数料積立基金	1,099	1,375	1,906	
ろうきん出資金	1	2	2	

厚生資金貸付基金 2 億 2,615 万円は、貸付事業（職員に対して一般生計資金・特別生計資金・育児休業資金・進学資金・住宅資金を貸付ける）のための基金であるが、そのうち 1 億 7,744 万円は、以下の経緯により、特別区職員互助組合から区に対して譲渡されたものである。

平成 19 年度以降、地方公務員法の使用者責任は各特別区が果たすことになり、特別区職員互助組合への公費負担は廃止され、互助組合が保有する基金等の財産は、事業運営基金及び特別区互助組合員が拠出した資金を除き、区の一般会計に返還することとなった。ただし、貸付債権については、各区の互助会が福利厚生事業として貸付事業を実施していることや、所得税法上の問題点等から各区の互助会に無償譲渡とされることとなった。区への総返還額は 3 億 2,556 万円。債権譲渡分の 1 億 7,689 万円と清掃移管職員分の 55 万円を合わせた 1 億 7,744 万円を互助会の厚生資金貸付基金へ繰入を行っている。債権譲渡分を除く、区への返還金 1 億 4,867 万円は、平成 19 年度に「特別区職員互助組合保有財産返還金」として収入している。

また、厚生資金貸付基金のうち、平成 22～24 年度における期中の貸付総額・人数、期末の貸付残高・人数の推移は以下の通りである。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

(単位：千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	備考
厚生資金貸付				
期中の貸付総額	52,450	63,700	72,250	
期中の貸付人数	150 人	159 人	143 人	
期末の貸付残高	49,350	57,880	65,135	
期末の貸付人数	154 人	168 人	183 人	

次に、「福利厚生事業基金」は、以下の経緯により、特別区職員互助組合から区に対して配分されたものである。

平成 16 年度に特別区職員互助組合の特別区職員福利厚生事業基金について、活用方法を各特別区互助会の自主的な事業運営に委ねることとなった。基金残高 35 億円のうち、引き続き互助組合が実施する事業分 5 億円を除く 30 億円が配分、江東区互助会には 1 億 3,478 万円が積み立てられた。

江東区互助会に積み立てられた福利厚生事業基金 1 億 3,478 万円は、取り崩しを行っているが（平成 24 年度末の残額は預金利子 295 円）、以下は取崩額の推移である

(単位：千円)

内容	金額	備考
特別区職員互助組合からの受入額	134,788	
平成 18 年度取崩額	77,234	
職員家族慰安会	44,175	
カフェテリア特別ポイント付与	32,521	
退職者会への特別助成金	500	
その他郵送料	37	
平成 19 年度取崩額	21,775	
カフェテリアプラン特別ポイント付与	21,731	
その他郵送料	44	
平成 23 年度取崩額	29,830	
カフェテリアプラン特別ポイント付与	29,830	実際付与額から 23 年度の預金利子 5,788 円を控除
平成 24 年度取崩額	5,948	
カフェテリアプラン特別ポイント付与	5,948	実際付与額から 24 年度の預金利子 2,364 円を控除
差引	-	

<意見事項 51> 積立金の有効活用について

平成 24 年度厚生資金貸付基金 2 億 2,615 万円のうち、特別区職員互助組合の事業見直しによる貸付事業の廃止に伴う、江東区互助会の厚生資金貸付基金へ繰入額 1 億 7,744 万円は、「特別区職員互助組合の各種貸付金等の返還金債権の江東区職員互助会

への無償譲渡に関する協定」に基づき債権を無償譲渡されたものであり、債権回収後の資金用途については各区の判断によるものとされている。

一方、区が行う貸付事業の貸付総額は、平成 22～24 年度においては最大で 7,225 万円である。譲受後、1 億 7,744 万円の債権はすでに回収されており、結果として、その大部分は利用されずに基金としてそのまま残っている状態である。

また、福利厚生事業基金については、通常のカフェテリアプランに加えた特別ポイントの付与のために基金取崩を行っている。取崩は区の判断により行うことができるものであるが、特別ポイントを付与する代わりに、通常のカフェテリアプラン部分に取崩額を充当し、公費支出を削減する方法もあったのではないかと考えられ、実際、他の地方公共団体において、積立金の取崩を公費相当額に充当している例も見受けられる。

本監査時点において、厚生資金貸付基金については、会費の減少と公費負担割合変更による補助金額の減少に伴う歳入減を補填する形で取り崩す準備をしているとのことであるが、「住民の理解が得られるものとなる」ような方向で、積立金の有効活用を検討することが望ましいと思われる。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

7. 江東区教職員互助会（区教職員互助会）

(1) 監査対象の概要

江東区教職員互助会（以下、「区教職員互助会」という。）は、会員の福利厚生と会員相互の親睦をはかり、互助の実を挙げることを目的として、昭和 26 年に発足した任意団体である。江東区立小中学校の教職員は、江東区ではなく東京都の所属であるが、教職員互助会は区単位で組織されている。

設立	昭和 26 年 7 月
目的	会員の福利厚生と会員相互の親睦をはかり、互助の実を挙げること
会員	江東区立小中学校に勤務する公立学校共済組合員である教職員（臨時職員を除く）
会費	給料月額 1.8/1000（平成 23 年度までは 2.5/1000）
事業	① 互助給付事業（各種祝金、見舞金、弔慰金、リフレッシュ助成） ② 会員の福利厚生をはかる事業 ・ ディズニーランドギフトカード又は各種施設利用券の支給 ・ 図書カードの支給 ・ 健康ジョギングの会への助成
組織	① 総会（議決機関）全会員をもって構成する ② 評議員会（総会に次ぐ議決機関） 小中学校よりそれぞれ選出された 1 名の評議員で構成する ③ 理事会（執行機関）理事長 1 名、副理事長 1 名、理事 7 名 ④ 監事（監査機関）2 名

区教職員互助会への入会は任意であり、平成 25 年 5 月 1 日現在の会員数は 1,520 人となっており、約 98%の教職員が入会している。

区は、地方公務員法第 42 条（厚生制度）の趣旨に基づき、「江東区教職員互助会に対する補助に関する要綱」を定め、区教職員互助会に対し補助金を交付している。平成 22～24 年度の補助金の推移は、以下のとおりである。

（単位：千円）

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
当初補助金額	8,431	8,431	8,005
精算額	-	-	291
差引補助金額	8,431	8,431	7,714

補助金額は、平成 22 年度まで一般会計予算の会員会費の 90%であったが、平成 23 年度より、補助率を江東区職員互助会に合わせ 80%とした。区教職員互助会の一般会計における収支差額がプラスであった場合には、収支差額のうち、補助金見合い額を翌年度に精算している。平成 24 年度は収支差額が 66 万円生じたため、翌年度において 29 万円を返金している。

区教職員互助会の平成 22～24 年度の収支、資産の状況は以下のとおりである。一般会計は、事業に係る収支であり、特別会計（一般会計引当金）は、一般会計の不足に

Ⅲ. 監査の結果及び意見

備えるための資金に係る収支である。よって、一般会計における収支差額がマイナスであった場合、特別会計から繰入をして補い、プラスであった場合には、翌年度に特別会計に繰入れている。

【一般会計収支】

(単位：千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
【収入の部】			
会員会費	9,254	10,804	10,227
区助成金	8,431	8,431	8,005
雑収入	-	9	-
繰入金※	1,793	426	-
収入の部合計	19,478	19,672	18,232
【支出の部】			
事業費	18,627	18,820	16,624
退会記念品料	5,358	5,062	-
一般給付	5,270	5,560	5,380
文化厚生費	7,999	8,198	11,244
事務費	757	755	839
会議費	93	96	105
支出の部合計	19,478	19,672	17,569
収支差額	-	-	663

※繰入金は、特別会計からの繰入である。

【特別会計（一般会計引当金）収支】

(単位：千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
【収入の部】			
前年度繰越金	35,608	39,020	4,164
会員会費	5,205	3,796	601
記念品料精算※	-	4,762	-
収入の部合計	40,813	47,578	4,766
【支出の部】			
繰出金	1,793	426	-
記念品料精算※	-	38,317	-
60 周年事業	-	4,669	-
支出の部合計	1,793	43,413	-
次年度繰越額	39,020	4,164	4,766

※ 互助給付事業として実施してきた退会記念品料について、23 年度において事業を終了するため精算を行った。収入は、一般会計から特別会計への振替えである。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

会員会費を一般会計と特別会計に組み入れる割合は、各年度の事業計画案において示され、総会で承認されている。平成 22、23 年度は、給与の 2.5/1000 が会費であり、平成 22 年度は一般会計に 1.6/2.5 特別会計に 0.9/2.5 を、平成 23 年度は一般会計に 1.85/2.5 特別会計に 0.65/2.5 を、平成 24 年度は、給与の 1.8/1000 が会費であり、一般会計に 1.7/1.8 特別会計に 0.1/1.8 を組み入れている

【資産一覧】

(単位：千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
【一般会計】			
無利息型預金	-	-	653
現金	-	-	10
一般会計合計	-	-	663
【特別会計(一般会計引当金)】			
無利息型預金	39,020	4,164	4,766
特別会計合計	39,020	4,164	4,766
合計	39,020	4,164	5,429

(2) 監査手続

実施した監査手続は以下のとおりである。

- 補助金の支給手続が要綱に沿って行われているかを検証し、補助金額の適正性について検討した。
- 区教職員互助会の理事長、理事（経理担当者）に概況等についてヒアリングを行い、平成 24 年度の帳簿等を入手し異常がないか検証した。

(3) 監査の結果及び意見

① 補助金の必要性について

区教職員互助会の目的は、会員の福利厚生と会員相互の親睦を図ることとされているが、「江東区学校教育の歩み」によると、設立当初の背景は以下のとおりであった。

焦土の中で教育活動は進められ、復興が進むにつれて、戦時中、疎開していた区民も戻ってきた。児童・生徒数も増加する一方で、区は焼け残った校舎を応急修理したり、木造校舎を建てたり懸命の努力をした。

交通事情も 30 分か 1 時間に 1～2 本の都電だけであった。それもしばしば運休という状態である。

児童・生徒数の増加は教職員の増員が必要である。焼け跡、特に交通不便な江東区

には教員の来手が少なかった。赴任して来た教員も旬日して消息を絶つ者、機会があれば他区への転出を希望する教員、その数は決して少なくなかった。

このような背景の中で、区教職員互助会は設立され、「教職員の江東区への定着率向上」を目的に、会員期間が長くなるとより有利となる積立金方式の事業（退職者会費調整金事業など）を実施していた。

しかし、近年都の方針として、新規採用された教員は5、6年で必ず他区の学校へ異動する等のルールが設定され、教職員の江東区への定着率向上という当初の事業目的は、意味を成さないものとなった。そのため、積立金方式の事業を廃止し、慶弔関係等に係る互助給付事業、会員の福利厚生を図る助成事業に移行してきた経緯がある。現在は、会員の福利厚生を図る助成事業の中の、ディズニーギフトカードまたは映画等の施設利用券の助成と、図書券の助成で会費部分は会員に還元する体系とし、会員期間が短くてもなるべく不利益とならないような事業体系としているとのことであった。

また、自治体の予算が厳しい折り、他区では教職員互助会に対する補助金が廃止され、教職員互助会を解散している区がある。23区の平成25年度の補助金の支給状況は以下のとおりである。

支給している区： 8区（江東、新宿、文京、台東、品川、目黒、世田谷、荒川）
支給していない区： 15区

補助金が廃止されれば、互助会を組織するメリットが無いため、教職員互助会が解散された区も多く存在する。同様に、区教職員互助会も、仮に補助金が廃止された場合、会費のみで互助会を継続するメリットが無いため、おそらく区教職員互助会は解散することとなるだろう、との回答であった。

教職員互助会が存在しない区が多い中で、互助会の無い区から江東区に異動になって間もなく、慶弔等給付の対象となった場合、まだわずかな会費しか支払っていないにもかかわらず給付金の受給が可能となる、といった事態が発生している。23区すべてにおいて教職員互助会が組織されているならば、区教職員互助会での会費の支払額は少額でも、東京都の教職員としての在籍期間において、いずれかの区の教職員互助会に会費を支払うため、ある程度の公平性は保たれるが、教職員互助会が存在しない区が多い現状では、どの区に配属されるかによって不公平が生じている。

区教職員互助会の平成24年度の出納帳を通査したところ、7月20日付で、「摘要：イクスピアリ過年度分 金額：57,000円」という過年度分経費の支出がなされていた。

これは、平成23年度に会員に支給した施設利用券のうち、平成23年7月から平成24年2月に㈱イクスピアリで利用された金額に係る請求である。本来、平成23年度に処理されるべきものが、先方からの請求遅延に加え、請求書の送付先が旧理事長であ

ったことにより、支払処理が遅れ、23 年度決算に間に合わなかったとのことであった。

平成 24 年度の収支に過年度の支出が含まれていることにより、一般会計の収支差額は 57,000 円少なく計上されており、発生年度である平成 23 年度において正しく会計処理がされていたならば、57,000 円のうち補助金見合い分については、翌年度に区に返金されるべきであったと思われる。誤った処理は意図的なものではないが、補助金の精算額に影響を及ぼすことがあるため、十分留意が必要であった。

<意見事項 52> 補助金の支給継続について

監査の結果、「教職員の江東区への定着率向上」という、設立当初の目的は、現在全く意味の無いものとなり、事業自体を見直して現在に至ること、他区においては、補助金が廃止されており互助会が存在しない区があること、が判明した。このような状況にもかかわらず、これまで、「教職員の福利厚生の実現を図るため」という目的において補助金が支給され続け、補助金に対する評価を行い、その必要性について検討したことは無かった。また上記のような状況の中、今後も補助金を継続して支給する必要があるか否かについて、十分検討する必要があると考える。

補助金が廃止され解散することとなった場合の影響について、互助給付事業は、現在も、都の教職員は、一般財団法人東京都人材支援事業団で実施されている給付事業から慶弔関係等に係る給付を受けており、解散により互助給付制度が無くなり、どこからも給付が受けられなくなる、ということはない。また、福利厚生を図る助成事業は、会費部分について、ギフトカード、利用券、図書カードで会員に還元する体系としているため、その影響はほぼ無いと思われる。

また、区教職員互助会の事務は、理事である小中学校の教職員が無給で行っており、約 1,500 人という会員を抱え相当の事務量となっている。上記のとおり、正確に会計処理がなされず、補助金の返金不足となった事象も発見された。

補助金は、一度支給されると継続される傾向にあり、当該補助金も何の検討もないまま例年通り支給され続けてきたと思われる。平成 23 年度において支給率を 90%から 80%に引き下げているが、支給そのものの必要性についての検討はなされておらず、他区が廃止している状況の中で、もっと早い段階から十分な検討がなされた上で支給する必要があったと思われる。

このように、区教職員互助会の現状、他区の状況、解散に至った場合の影響等を勘案した結果、補助金の支給を廃止することを視野に、検討に入る必要があるのではないかと考える。

② 補助金額の支給割合の変更について

平成 22、23 年度の補助金の算定根拠は、以下のとおりである。

平成 22 年度

一般会計予算 会員会費 9,368 千円×90%= 8,431 千円



23 年度より、一般会計予算会員会費
の 80%に変更

平成 23 年度

一般会計予算 会員会費 10,781 千円×80%= 8,624 千円

ただし、区の補助金予算額が 8,431 千円であったため、8,431 千円で支給

平成 23 年度において補助金の支給割合を下げたにもかかわらず、補助金の支給額は減少していない。これは、会員会費（給与の 2.5/1000）のうち、一般会計に組み入れる割合を、平成 22 年度 1.6/2.5 から 23 年度 1.85/2.5 に変更し、一般会計に組み入れる額を増加させているためである。

なお、平成 23 年度における区の補助金予算額は、予算策定時に補助割合を 90%から 80%に引き下げる決定がなされていなかったため、平成 22 年度における会費の徴収実績を基に算出した一般会計会員会費見込額 9,368 千円の 90%である 8,431 千円となっていた。

<意見事項 53> 支給割合変更への対応について

平成 23 年度において、補助金の支給割合を一般会計予算の 90%から 80%に引き下げたにもかかわらず、区教職員互助会の行った、一般会計予算への組入割合を引き上げる、という決定をそのまま受け入れ、補助金の支給を行ったことについて疑問が残る。組入割合の変更理由について、平成 23 年度の補助金支給決定時の稟議書において、特別会計の退職記念品料精算によるため、と記載されているが、なぜそれが一般会計組入割合を引き上げる理由となるのか、理解できないものとなっている。

平成 23 年度において退職記念品料の精算が行われていることは事実であるが、それは特別会計においての精算であり、平成 22 年度と事業内容は変わっていない。一般会計予算の額が適正であるのか、組入れ割合を増加させなければならないほど、一般会計予算が膨らんでいるならば、事業費の削減（会員への助成額の削減等）で対応できないのか、事業規模を維持するとしても、組入割合は変更せず不足分を特別会計からの補填（繰入金）で賄えないか、十分検討を行うべきであったと思われる。

平成 23 年度において、予算額が一般会計予算の 90%で計算されていたため、平成 22 年度と同額の補助金の支給が可能となったが、予算があるから、ということではなく、適正な額を支給すべくより慎重な判断が必要であったのではないかとと思われる。

Ⅲ. 監査の結果及び意見

8. 江東区土地開発公社（土地開発公社）

(1) 監査対象の概要

江東区土地開発公社（以下、「土地開発公社」という。）は「公有地の拡大の推進に関する法律」に基づく公法人で、公共用地、公有地等の取得等を行うことにより地域の秩序ある整備と区民福祉の増進に寄与することを目的として平成元年4月28日に設立された。

基本財産 1,000 万円は、区の公有財産に出資による権利として同額が計上されている。

① 決算書

土地開発公社の平成 24 年 3 月期及び平成 25 年 3 月期における決算書の概要は以下のとおりである。

【貸借対照表】

（単位：千円）

	平成 23 年度 (24 年 3 月末)	平成 24 年度 (25 年 3 月末)	備考
現金預金	237	272	みずほ銀行普通預金
公有用地	26,620	548,185	利息分資産編入
出資金	10	10	江東信用組合出資金
長期性預金	9,990	9,990	みずほ銀行定期預金
資産合計	36,858	558,457	
未払金	-	14,418	土地購入代
銀行借入金	26,594	523,048	協調融資団四行合計
江東区借入金	26	10,718	金融機関借入金の元金返済と利息分を区が貸付。
負債合計	26,620	548,185	
基本財産	10,000	10,000	
前期繰越準備金	209	237	
当期純利益	28	34	
資本合計	10,237	10,272	
負債及び資本合計	36,858	558,457	

【損益計算書】

（単位：千円）

	平成 23 年度	平成 24 年度	備考
事業収益	-	-	
受取利息	6	2	普通預金、定期預金利息
受取配当金	0	0	江東信用組合出資金配当
運営費負担金	193	249	区の事務局運営費負担金収益。予算による。
収入計	199	251	
事業原価	-	-	
旅費	80	85	評議委員会旅費
需用費	7	7	評議委員会コーヒ一代、用紙代
役務費	14	55	下記明細参照

Ⅲ. 監査の結果及び意見

【損益計算書】

(単位：千円)

	平成 23 年度	平成 24 年度	備考
公租公課	70	70	地方税均等割
販売費一般管理費計	171	217	事務局運営費
経常利益	28	34	
役務費内訳	14	55	
切手代	3	30	
振込手数料	0	20	地権者への支払手数料
残証手数料	-	3	
その他	9	-	

② 役員の状況

理事長を含む理事 11 名、監事 2 名は全員現職の区職員（副区長含む）であり、公社においては無報酬。評議員 9 名は全員現職の区会議員であり、無報酬（ただし年 2 回の評議委員会について交通費が一人 5,000 円支給される）。

③ 買収事業の概要

明治通りと四ツ目通りの中間に位置する都市計画道路の補助第 115 号線整備事業を行っている。

旧亀島橋～新大橋通の未整備区画の道路の拡幅を行い、交通の円滑化と、広域避難場所の猿江恩賜公園への避難路確保により、防災面の整備推進を図るべく、平成 23 年 4 月 15 日より平成 25 年度にかけて用地買収を行う。

区の申請する補助金が交付決定される平成 25 年度以降、公社と区で売買契約を行い、平成 29 年度より道路として供用開始予定である。

国庫補助金をもらうためには買収後更地にする必要があり、本事業は既に収容認定は取っているが現時点では任意買収によっている。区が毎年予算取りして買収し更地化を行うよりも公社を通して一連の業務が完了してから区が買い取り交付金申請に合わせたほうがスムーズに運ぶため、土地開発公社を設立し上記のような手順を踏むこととなった。

平成元年 4 月 14 日、江東区と江東区土地開発公社とで「代行買収に関する覚書」及び「公共用地等の取得等に関する協定書」を締結している。用地対象面積は 3,518.06 ㎡、用地取得事業費は 15 億 5,178 万円。

1) 平成 23 年度事業

大島二丁目の土地 60.58 ㎡を 2,659 万円にて取得。同取得資金については、協調融資団（みずほ銀行 80%、みずほ信託銀行 11%、東京東信用金庫 6.5%、江東信用組合 2.5%）より同額の借入を行っている。当該借入金の支払利息 2 万円（取得原価に算入）につ

Ⅲ. 監査の結果及び意見

いては区から借入している。

当該借入については、区が金融機関に対する債務保証を行っている。

2) 平成 24 年度事業

大島二丁目の土地 1,232.02 m²を 5 億 1,752 万円にて取得したが、同取得資金については、協調融資団（みずほ銀行 80%、みずほ信託銀行 11%、東京東信用金庫 6.5%、江東信用組合 2.5%）より 5 億 310 万円を借入している（期末時点の未払金 1,441 万円）。当該借入金の支払利息 361 万円（取得資産に編入）及び平成 23 年度借入の今期支払利息 43 万円（取得原価に算入）については、区から借入している。

当該借入についても、区が金融機関に対する債務保証を行っている。

以下は、平成 23 年度及び平成 24 年度における買収した土地の内訳である。

（資料：決算補助資料）

（単位：千円）

	区画番号	地番	面積 (m ²)	買収金額	単価 (円/m ²)	備考
23 年度	30	115-25	11.11	4,877	439,000	
	38	115-26	49.47	21,717	439,000	
小計			60.58	26,594		
24 年度	29	115-3	144.12	66,107	458,700	土壌汚染による土地減価有
	21	113-1	57.86	25,493	440,600	土壌汚染による土地減価有
	28	115-1	3.74	1,647	440,600	土壌汚染による土地減価有
	27	113-10	37.82	16,137	426,700	土壌汚染による土地減価有
	39	115-21	3.50	1,493	426,700	土壌汚染による土地減価有
	25	113-11	47.88	19,185	400,700	土壌汚染による土地減価有
	23	113-6	54.53	23,862	437,600	土壌汚染による土地減価有
	22	113-2	0.24	20	85,800	私道であるため 80%減評価
	31	115-6	23.43	2,010	85,800	私道であるため 80%減評価
	33	115-8	8.80	755	85,800	私道であるため 80%減評価
	36	115-27	11.24	964	85,800	私道であるため 80%減評価
	6	56-8	237.57	101,371	426,700	土壌汚染による土地減価有
	34	115-9	8.90	763	85,800	私道であるため 80%減評価
	35	115-10	13.28	1,139	85,800	私道であるため 80%減評価
	32	115-7	23.45	2,012	85,800	私道であるため 80%減評価
	10	56-7	86.19	42,258	490,300	
	7	56-4	123.44	33,210	448,400	借地権者。土壌汚染による土地減価有
	7	56-4	—	22,140		底地権者。土壌汚染による土地減価有
	1	1-4	100.06	45,997	459,700	
	2,3	56-9	4.96	2,337	471,200	
	2,3	56-9	116.97	16,534		底地権者
	2,3	56-9	—	19,775	—	借地権者
	2,3	56-9	—	18,805	—	転借地権者
	26	113-12	35.62	15,280	429,000	
	40	115-29	3.29	1,411	429,000	
	37	115-28	52.18	22,385	429,000	
	8	56-10	32.95	14,418	437,600	購入代金未払
小計			1,232.02	517,521		
合計			1,292.60	544,115		A
予定額総額			3,518.06	1,551,784	441,091	B（単価は平均）
差額			2,225.46	1,007,668	452,791	C=B - A（単価は平均）

(2) 監査手続

実施した監査手続は以下のとおりである。

- 土地開発公社及び土木部管理課の担当者より公社設立の経緯、事業の概況等について説明を受け、同公社の決算書、取引記録を通査して、その財務状況の把握を行った。
- 実施された土地買収の個々の取引記録と土地売買契約書と登記資料、あるいは借地権消滅保証契約書を照合し、加えて土地評価書を参照し購入単価の妥当性を検討した。

(3) 監査の結果及び意見

本用地買収事業については本来、区が直接の業務として行えば済むものと思われるが、買収業務をスムーズに進め、国庫補助金を受入れるため公社を設立し上記のスキームを取っている。都や区が行う収用業務では一般的にこのような手法が使われており、そのことによって格別の費用負担増にはなっておらず、収支上特に問題はない。買収事業もその目的からして区として必要な事業と思われる。平成 23 年度及び平成 24 年度の買収取引も書類は整備され、購入単価も合理的と思われる。

平成 25 年度に、残る土地を予算内で買収しきれぬのか懸念されるが、これからの問題であり、むしろ次年度において本事業の遂行状況をフォローしていく必要があると思われる。

9. 学校法人昭和大学（昭和大学）

(1) 監査対象の概要

豊洲地区は大規模再開発による人口急増に伴い医療需要が急増している。また、区東部保健医療圏（江東、墨田、江戸川）の病院病床総数と一般診療所数の数値は、23区を7圏に分けた中で最低（平成20年当時。人口10万人当たり換算）であり、平成20年10月には区東部保健医療圏内で妊婦搬送事故も発生している。

このような状況において、平成20年11月4日、区長は都知事宛に豊洲地区における都有地1.5ヘクタールを病院用地として確保し、それに伴う都の港湾計画、豊洲・晴海開発整備計画の改正及び、堤内地化を図るための防潮堤整備の要望書を提出し、その後、平成21年3月に「南部地域¹における病院整備の基本方針」を策定した。その間の経緯の概要は以下の通りである。

平成20年11月4日	江東区長より都知事宛に要望書提出
平成20年11月21日	都知事より区長宛に要望書に沿った検討を進める旨回答有
平成20年12月10日	学校法人昭和大学より区長宛の病院整備計画への参画要望書提出
平成20年12月18日	豊洲町会会長より区長宛に総合病院整備とその計画への昭和大学に参入して欲しい旨の要望書提出
平成21年2月19日	江東区医師会会長より江東区への病院計画についての回答書提出
平成21年3月	江東区としての「南部地域における病院整備の基本方針」策定
平成21年9月	昭和大学は新豊洲病院概要を作成し区に提出

昭和大学は、豊洲地区において、昭和57年に昭和大学附属豊洲病院、平成18年に昭和大学豊洲クリニックを開院しているが、敷地が狭隘^{きょうあい}であり、増床や周産期医療・救急医療等の整備が困難になっていた。

① 南部地域における総合病院整備推進本部設置

その後、区は、南部地域における総合病院整備推進本部を設置し、以下の役割分担の下、病院整備を推進するものとした。

【病院整備に係る主な事業主体と役割】

事業主体	役割
東京都	● 病院用地の用意 ● 都市計画、臨港地区計画、区画整理事業の変更 ● 病院開設の許可
江東区	● 病院用地の取得 ● 事業者の選定、決定 ● 用地の事業者への貸付
事業者	● 病院開設許可の申請

¹ 南部地域：塩浜、枝川、豊洲、東雲、有明、潮見、辰巳、青海

Ⅲ. 監査の結果及び意見

事業主体	役割
	● 病院の整備 ● 病院の運営

以下、南部地域における総合病院の用地取得及び建設工事補助決定までに至る経緯である。

平成 21 年 5 月 13 日	区長より都知事宛に用地確保と取得価格についての配慮要望書提出
平成 21 年 5 月 20 日	都知事より区長宛に上記要望書について了承する旨の回答書提出
平成 21 年 5 月 22 日	豊洲 5-5-5、15,000.08 m ² を区に随意契約で売買価額 39 億 5,777 万円に減額して売却（江東区政策経営部決裁書によれば、東京都財産価格審議会でも 50%減額適用の決定がされた結果、79 億 1,554 万円の半額となっている）
平成 21 年 6 月 3 日	東京都港湾局長より区長宛売却価格決定の通知提出
平成 21 年 6 月 5 日	江東区医師会より区長宛に昭和大学が最適事業者であるとの推薦書提出
平成 21 年 6 月 24 日	事業予定者を学校法人昭和大学として、同法人と区との間で確認書取り交わし
平成 21 年 6 月 25 日	議会定例会で補正予算議決（一般会計予算補正額 39 億 58 百万円）
平成 21 年 6 月 30 日	東京都と土地売買契約書締結
平成 21 年 7 月	起案日平成 21 年 7 月 16 日 支出命令書 一般会計・総務費・総務管理費・企画調整費・公有財産購入費 15,000.08 m ² 39 億 5,777 万円 支出予定日平成 21 年 7 月 28 日 東京都港湾局へ
平成 21 年 11 月 11 日	昭和大学と区とで「豊洲地区における病院整備及び運営に関する覚書」締結。病院の整備運用を行う事業者として昭和大学を選定
平成 22 年 3 月 31 日	昭和大学と区とで「豊洲地区における病院整備及び運営に関する協定書」締結。区は土地を 30 年間貸し付ける、期間更新可、当初 10 年間は無償、その後は両者協議。大学が負担する建設工事費について国及び都の補助額を控除した額と 150 億円との少ない額の半分を区は補助できるものとし、建設着工年度から三か年にわたり分割して支払う。
平成 22 年 4 月 1 日	土地無償貸付契約締結（10 年間）
平成 22 年 6 月 28 日	昭和大学新豊洲病院整備運営協議会を設置
平成 23 年 1 月 31 日	建築設計における第三者評価実施の結果：設計等は、財政支援に見合う合理性、妥当性を有するものと評価された。
平成 23 年 7 月 14 日	建設工事費補助 ¹ について健康部地域保健課病院整備担当起案、区長決裁交付限度額 75 億円を昭和 23 年度から三年度にわたり毎年 25 億円。区長決裁。

以下は、南部地域における総合病院建設に係る工事請負契約及び工事スケジュールの概要である。

平成 23 年 2 月 15 日	工事請負契約書締結。 発注者：学校法人昭和大学 請負者：大成建設(株) 請負代金 135 億円（税抜）＋67 億円（消費税）＝142 億円（税込）
------------------	--

¹ 補助金等：区が公益上必要がある場合において、区以外の者に交付する補助金等で相当の反対給付を受けないもの（江東区補助金等交付事務規則第 2 条）

Ⅲ. 監査の結果及び意見

	着工：平成 23 年 6 月 1 日 完成引渡：平成 25 年 12 月 31 日
平成 23 年 4 月 28 日	着手金 70 億円支払
平成 25 年 3 月 31 日	中間金 36 億円支払
平成 26 年 3 月	開院予定
平成 26 年 3 月 31 日	残額については完成引渡 3 か月後支払

② 病院事業者の選定について

平成 21 年 1 月 19 日江東区政策調整会議（庁議ではなく、区長、副区長、教育長、政策経営部長、企画課長の主要幹部で討議検討）で、公募せず昭和大学を選定、支援策等について決定がなされた。

同調整会議用の企画作成の資料によれば、他の地方公共団体の病院選定の過去の事例では公募が 4 件、非公募が 3 件であり、公募条件として以下の諸点が検討された。

- 1) 公的医療機関か学校法人・社会福祉法人・公益法人のいずれか
- 2) 運営する病院が都内に 400 床以上で、経営も安定し、二次または三次救急医療機関であり、周産期医療を実施している
- 3) 区が要請する周産期医療、救急医療、災害時医療等の実施
- 4) 診療科目の確保
- 5) 病床規模
- 6) 区政運営への貢献
- 7) 医療スタッフの確保

その結果、昭和大学はそのいずれも満たしており、他に、区周辺地域ではより適合する事業者は想定されないため公募しないという方針が決まった。平成 21 年、政策経営部の病院整備担当作成の議会配布資料等によれば、公募によらずに昭和大学が選定された理由は以下の通りである。

- 1) 周産期医療や救急医療をはじめ、先進医療の確実な運営と医師等の安定的な確保という観点から、大学病院が最適である。
- 2) 区南部地域における中核病院としての長年にわたる実績がある。
- 3) 病院開設に当たっては、東京都福祉保健局の保健医療計画が定める基準病床数の範囲内で整備することが原則であるが、区東部保健医療圏には病床の不足が 100 床程度しかなく、病床を保有しない事業者による早期新規開設は困難である。昭和大学は既に区東部保健医療圏内に 300 病床を保有している。
- 4) 重点化している周産期医療に関する豊富なノウハウをもっている。
- 5) スタッフの養成機関を有しており、医師や看護師等の安定的な確保が期待できる。

- 6) 地元区民や医師会からの推薦がある。
- 7) 人口急増、地域医療の提供体制の偏在等に対応するため、一刻も早い病院整備が必要である。
- 8) 区東部保健医療圏内の他地域から豊洲地区への移転は、地域に根差した医療提供体制に悪影響を及ぼす可能性が高いが、昭和大学の場合はかかる影響が殆どない。

③ 病院事業に対する区の支援について

病院整備担当作成の病院事業に対する区の支援についての資料（議会での配布資料）等によれば、新病院は「南部地域における病院整備の基本方針」に基づき、区が抱える様々な医療問題を解決するために、本区が主体的に事業者を誘致して整備するものであるため、そのための着実な実施を図るため、以下の支援を検討した。

- 1) 重点化している周産期医療や救急医療は「不採算医療」であるため、事業者の財政的負担は重い。区民生活の安全・安心のためにも、新病院の安定経営の支援策として病院用地は当初 10 年間無償で貸し付けることとした（貸付期間 30 年間）。

政策調整会議資料によれば、他自治体における病院誘致の事例では 6 件のうち 4 件は土地は無償貸付、1 件は一部有償貸付、都のがん研究会に対するケースが有償売却となっている。施設設備については、都の 1 件を除くすべてで何らかの支援が行われている。ちなみにこの 6 件は公募が 4 件、非公募が 2 件。

先述のとおり、①公的医療機関か学校法人・社会福祉法人・公益法人のいずれか②運営する病院が都内で 400 床以上で運営され、経営も安定し、二次または三次救急医療機関であり、周産期医療実施している等の諸点が検討されたが昭和大学は公募条件のいずれも満たしており、他により適合する事業者は想定されないため公募しないという方針が決まった。

医療を取り巻く環境が不透明で、区としても病院整備事業は初めてであることから、病院経営状況について、期間を区切り確認していく必要があったためであり、期間経過（10 年）後はまた病院の経営状況や社会経済状況等を勘案して貸付手法を総合的に判断していくこととする。

- 2) 他の自治体においても、事業者誘致方式による病院整備を行っている場合、施設設備に対する補助を行っているのが通例である。病院整備を着実に進め、早期に地域医療の確保と向上を図るために、多額の病院施設建設については財政支援を行う。医療機器に関しては、具体的診療に直接関係することから、事業者による整備とし、区は財政支援は行わない。

病院建設費を基準額としたうえで、総務省自治財政局長通知による病院事業に係る一般会計からの繰出基準を準用し、その二分の一を補助する。

他自治体病院の平均㎡単価 34 万円×新病院の延床面積 44,000 ㎡＝基準額 150 億円で

あり、この基準額の二分の一で 75 億円。

上記平均単価である 34 万円は、平成 13 年、14 年、17 年、18 年開設の四病院のケースをもとに算定している $\{(36 \text{ 万円} + 30 \text{ 万円} + 29 \text{ 万円} + 40 \text{ 万円}) \div 4 = 34 \text{ 万円}\}$ 。

- 3) 不採算医療である周産期医療を提供するものの、法人が運営する病院であることから、一般私企業と同様、経営健全化に向け自助努力すべきで、継続的な後年度負担となる運営費については、将来的な区財政を圧迫する恐れがあり、行わない。

(2) 監査手続

実施した監査手続は以下のとおりである。

- 健康推進課担当者から概況等の説明を聴取し、特に病院設置の必要性、事業主体の選定に至る経緯、区の支援策の概要とその必然性等について諸資料と照らし合わせながら検討を行った。

(3) 監査の結果及び意見

地方公共団体の契約方法は一般競争入札、指名競争入札、随意契約があるが、競争性を確保するため競争入札が原則である。しかし、競争性を確保できない止むを得ない理由があれば、特命契約（随意契約）が行われる場合がある。

本事業は、区の政策、施策に係るものであり、豊洲地区における昭和大学の 30 年来の実績・立場等、病床増加枠、都との対応とタイムリミット、事業者に対する医師会、地元の評価、事業者の財務状況、マスコミを含め既に周知のプランであること等から公募によらず、昭和大学に事業者を決定した経緯・判断は妥当なものと思われる。

今回の昭和大学の選定、豊洲クリニックの際の事業者選定は、豊洲病院の実績からして妥当な判断であると思われる。

支援については上記の通りである。昭和大学の財政状況、新病院の採算見込み等を検討して決定されたものではないが、他の自治体の病院誘致事例等と比較しても特異な条件とは思われない。

将来の区財政に悪影響を及ぼすことのないようにとの配慮はされているが、新病院の今後と運営状況それに伴う損益予想等については、提示された説明資料には無かった。

昭和大学の過年度の財務状況等は、昭和大学の HP 上の以下リンク先に「財務情報等の公開」として公開されている。

http://www.showa-u.ac.jp/about_us/financia/archives/index.html

基本金組入前の帰属収入と消費支出との差額はプラスであり、一般的に学校法人として危機的状況ではないといえるが、消費収支差額は每期マイナスであり、退職給与引当金、減価償却累計額等に見合う特定資産もかなり積み立て不足であり、健全優良な姿とはいえない。実際に病院が開院して同大学の損益、収支、財務状況がどうなる

のか、悪化していった場合に区はどう対処するのか、さらなる支援を行うのか。開院後の病院の諸状況をフォローしていく必要がある。