

杉並区職員措置請求監査結果

(上井草スポーツセンターに関する住民監査請求)

(平成21年11月)

杉並区監査委員

目 次

第1	請求の受付	
1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	請求の内容	1
	(1) 主張事実の要旨	1
	(2) 措置請求の要旨	2
	(3) 個別外部監査契約に基づく監査の請求	2
第2	請求の受理	
1	要件審査	
	(1) 請求人の住民資格について	2
	(2) 措置請求の内容	2
	(3) 監査請求期間について	2
2	受理	3
3	個別外部監査の請求について	3
第3	監査の実施	
1	請求人の証拠の提出及び陳述	3
2	監査項目	3
3	対象部局	4
第4	対象部局の抗弁	
	【抗弁書 概要】	
1	指定管理者制度について	
	(1) 指定管理者制度の導入と目的	4
	(2) 指定管理者制度の概要	4
	(3) 指定管理者による管理に伴う委託料	4
2	杉並区における指定管理者制度の導入について	
	(1) 基本的考え方	5
	(2) 杉並区協働等推進計画	5
3	上井草スポーツセンターの指定管理者による施設管理について	
	(1) 杉並区体育施設指定管理者募集要項の概要	5
	(2) 候補者の選定と指定	5
	(3) 基本協定書及び年度協定書の締結	6
	(4) 指定管理料の確定と支払い	6
	(5) 指定管理者制度導入による効果	7
4	杉並区職員措置請求書に対する見解について	
	(1) 請求人の主張の要旨	8

(2) 自主事業に要する支出の区分はまったくなく、指定管理料の算出が不明確であるとの主張に対する見解	8
(3) 予定額での支払いと実費との差額を精算すべきとの主張に対する見解	8
(4) 開発費用や本部費の内容が不明確であるとの主張に対する見解	9

【抗弁書-2 概要】

1 開発費用や本部費の内容が不明確であるとの主張に対する追加説明	9
2 指定管理者導入による効果についての追加説明	10

第5 監査の結果と判断

1 監査結果	11
2 判断	
(1) 請求人の「主張事実の要旨 ア」について	11
(2) 請求人の「主張事実の要旨 イ」について	11
(3) 請求人の「主張事実の要旨 ウ」について	12

第6 意見・要望 14

資料

1 措置請求書及び事実を証明する書面	
1-1 措置請求書(平成21年9月18日提出)	17
1-2 事実証明書(平成21年9月18日提出)	19
1-3 追加の証拠(平成21年10月6日提出)	93
1-4 追加の証拠(平成21年10月9日提出)	99
2 抗弁書及び追加資料	
2-1 抗弁書	119
2-2 抗弁書資料(抜粋)	127
2-3 抗弁書-2(上井草スポーツセンターに関する職員措置請求に対する追加説明)	169
2-4 平成19、20年度上井草スポーツセンター収支報告書	173

(注)

- 1 全文については以下のとおりである。ただし、地方自治法第242条第4項の公表以外の周知用、ホームページ掲載用については、事実証明書等、資料の一部を省略する。

第1 請求の受付

1 請求人

A

2 請求書の提出

平成21年9月18日

3 請求の内容

請求人が提出した「上井草スポーツセンターに関する措置請求書」(以下、「措置請求書」という。)は別添(資料¹)のとおりであるが、請求人の主張事実及び措置請求並びに個別外部監査請求についての要旨は、次の(1)から(3)のとおりである。

(1) 主張事実の要旨

ア 杉並区上井草スポーツセンター杉並区体育施設指定管理者募集要項(平成17年11月及び平成20年8月杉並区教育委員会)によると、指定管理者の委託料等の支払等の項で、「区が支払う経費は、適正に算出された指定管理業務に要する支出予定額から、収入予定額を差し引いたものを基本とする。(ただし、自主事業に関する経費を除く。)とし、さらに「区が支払う経費に含まれるものとして、人件費、事務費、管理費(修繕費、光熱水費、保守管理費)を上げ、指定管理者の収入として見込まれるものとして、利用料金(付帯設備の利用料金を含む。)事業からの収入、その他施設の目的外使用に伴う収入(自動販売機、複写機)等」をあげている。しかし指定管理者から提出された各年度報告書の支出欄は指定管理業務に要する支出と指定管理者が営利目的で行う自主事業に要する支出の区分はまったくなく、杉並区教育委員会はどのようにして「適正に算出された指定管理業務に要する支出予定額から、収入予定額を差し引いた」指定管理料を算出したのかまったく不明確である。よって指定管理業務に要する支出額以上の金額が不当に支出されているものと思料される。

イ 指定管理料は四半期毎に前払いされているため、年度末など適当な時期に予定額での支払いと実費との差額を精算すべきものと思料するが、そうした精算が行われている形跡がまったくなく、指定管理業務に要する支出額以上の金額を不当に支出しているものと思料される。

ウ 指定管理者から提出された各年度報告書の支出欄には、本部費として高額な開発費用や本部費が毎年度計上されており、それがどのような内容なのか

まったく不明確であり、杉並区教育委員会は指定管理業務に要する支出額以上の金額を不当に支出する要因ともなっている。

(2) 措置請求の要旨

区民の税金が不当に支出されているため、厳正なる監査を求め、不当に支出された金額を返還させ、今後は募集要項に則った公正な指定管理料の支払がなされるように求める。請求対象は指定管理者である株式会社ティップネス・特定非営利活動法人ワセダクラブ共同事業体に対する平成 18・19・20 年度の指定管理料の支払に関するものとする。

(3) 個別外部監査契約に基づく監査の請求

本件は外部の指定管理者による報告書をもとに支払いをしており、またその外部の指定管理者と不明確な協定書を教育委員会が締結している懸念もあるため、第三者の専門機関による適正な監査の必要があると思料し、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

第 2 請求の受理

1 要件審査

(1) 請求人の住民資格について

措置請求書の受付け時点における請求人の住民資格を確認した。

(2) 措置請求の内容

請求人が措置請求書に記載した措置請求の要旨は前述のとおりであるが、「不当に支出された金額」がいくらであり、いくら返還を求めているのかが明示されていない。このため、後述する陳述の機会において請求人に確認したところ、「毎年度、少なくとも一円以上の不当な支出があったと思われるため、毎年度、最低一円の返還を求める」ものである旨の回答があった。したがって、措置請求の要旨は「株式会社ティップネス・特定非営利活動法人ワセダクラブ共同事業体に対する平成 18 年度、19 年度、20 年度の指定管理料の支払いに関して不当な支出があったため、毎年度最低一円、合計して最低三円の不当な利得について、杉並区長に、返還請求権の行使を求める。」ものと認定した。

なお、措置請求の要旨で「今後は募集要項に則った公正な指定管理料の支払いがなされるように求める。」とされた内容については、監査によってもたらされる事後的な結果についての期待の表明であり、直接的な監査対象にはならない。

(3) 監査請求期間について

平成 18 年度、19 年度、20 年度の指定管理料の支払いに関する請求であり、一部に、地方自治法第 242 条第 2 項に定められた請求期間を過ぎている可能性がある。しかし、上記(2)に記載したとおり、区長に返還請求権の行使を求める内容として認定したことを踏まえると、返還請求権が時効によって消滅していない以上、監査請求期間の徒過について検討する余地はなく、特に問題はないものと認定する。

2 受理

以上から、本件措置請求は地方自治法第 242 条所定の要件を具備しているものと認め、平成 21 年 9 月 29 日、受理することを決定した。(請求内容の確認は、10 月 15 日の陳述の場においてなされた部分が含まれるが、補正を命じていたずらに日時を費やすことを避けるため、受理の決定は維持することとした。)

3 個別外部監査の請求について

監査委員は、地方自治法第 198 条の 3 第 1 項において、その職務遂行にあつては、常に公正普遍の態度を保持して監査を行うことを義務付けられ、これを遵守している。請求人が付した理由は請求人の憶測に過ぎず、個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めることはできない。

したがって、個別外部監査契約に基づく監査を求める請求を却下し、監査委員による監査を行うこととした。

第 3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

平成 21 年 10 月 6 日及び 10 月 9 日に、請求人より追加の証拠の提出があった。

また、地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して、平成 21 年 10 月 15 日に、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

その際、請求人は請求の趣旨の補足を行い、監査請求の対象について、「平成 18 年度、19 年度、20 年度の不当利得返還請求権の行使を杉並区長に求めるものであること」及び「損害額については、毎年度一円以上であること」の確認が行われた。

なお、当日、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

2 監査項目

請求人は、平成 18 年度、19 年度、20 年度の指定管理料について、杉並区長が返還請求権を行使することを求めている。ところで、この不当利得返還請求権は公法上の債権であり、地方自治法第 236 条により消滅時効は 5 年と定められている。したがって、平成 18 年度、19 年度、20 年度の請求については消滅時効が成

立せず、有効な請求と認め、監査を実施する。

監査の実施にあたっては、以下の2項目を監査項目とし、監査結果を導くこととした。

- 法令違反の有無について
- 事務手続き上の適否について

3 対象部局

教育委員会事務局社会教育スポーツ課を監査の対象部局とし、抗弁書の提出を求め、説明聴取及び関係書類の調査を行った。

第4 対象部局の抗弁

対象部局から、平成21年10月15日に説明を聴取した。説明は抗弁書にそって行われたが、提出された抗弁書(資料²-1)の概要は、次の【抗弁書 概要】とおりである。

また、監査の過程で生じた疑問点について、対象部局に追加調査を求めたが、その回答として、11月13日付で「上井草スポーツセンターに関する職員措置請求に対する追加説明」(資料²-3)(以下、「抗弁書-2」という。)が提出されており、その概要は【抗弁書-2 概要】のとおりである。

【抗弁書 概要】

1 指定管理者制度について

(1) 指定管理者制度の導入と目的 略

(2) 指定管理者制度の概要

この制度は、従来の公の施設の管理委託制度とは異なり、議会の議決を経て指定した事業者には施設の管理権限を移行し、事務事業を代行させるものである。これまでの業務委託契約や管理委託契約とは異なり、施設の使用許可に関する行為を含め、施設の管理運営を指定管理者が行うことが可能となる。指定の法的性質としては、契約ではなく行政処分であり、指定されなかった場合や指定を取り消された場合は不服申立ての対象となる。

(3) 指定管理者による管理に伴う委託料

委託料は、個々具体の委託業務の内容に応じて協議を行い、合意に基づき公の施設の管理を行う指定管理者に対して相当の対価として支払うものである。地方財務実務提要によれば、必ずしも厳格に管理に必要な経費のみに限定することが要求されるものではなく、その額の積算においては、指定管理者の適正といえる利益となる部分を含めることも可能とされており、管理業務が適正に

執行されるならば、経営努力の結果、指定管理者に余剰が生じるとしても、それはいわゆる企業努力として評価することも可能であり、法律上、この余剰金額が当然に返還することとされたり、あるいは必ず管理経費に充当しなければならないといったものではないとされている。

2 杉並区における指定管理者制度の導入について

(1) 基本的考え方

それぞれの施設の状態を踏まえ「杉並区指定管理者制度導入指針」に基づいて施設ごとに決定していくこととした。

(2) 杉並区協働等推進計画

協働等推進計画では、「第3 公の施設管理の改革について」として、民営化・民間委託・協働等を推進する中で、公の施設の管理のあり方についても、個々の施設ごとに民営化または民間委託を検討すること、また、公共サービスの提供主体の多様化を進めるという観点からも、指定管理者制度の導入を検討することが必要であるとした。

体育施設については、住民サービスの向上や、より効率的な管理運営をめざして運営形態を変更することとし、上井草スポーツセンター（上井草体育館、上井草運動場及び上井草温水プールを併せて「上井草スポーツセンター」という。以下同じ。）については、多様なスポーツの可能な施設であり、全体の管理運営をノウハウのある団体に任せることで効率的で質の高い事業を展開できることから、「指定管理者制度を導入する施設（公募により指定管理者を選定するもの）」とし、平成18年4月から指定管理者による管理運営に移行することとした。

3 上井草スポーツセンターの指定管理者による施設管理について

(1) 杉並区体育施設指定管理者募集要項の概要

教育委員会は、平成17年11月、上井草スポーツセンターの指定管理者となるべき法人等（以下「候補者」という。）を選定するため、杉並区体育施設指定管理者募集要項（以下「募集要項」という。）を定め、応募時点において東京都内に本社を有し、体育施設の管理運営及びスポーツ教室等における業務実績があり、体育施設の効率的かつ安定した運営を行うことができる法人その他の団体を対象に、公募型プロポーザルを実施した。

(2) 候補者の選定と指定

教育委員会は、公募の開始後、候補者を選定するため、学識経験者及び公認会計士等を構成員とした杉並区体育施設指定管理者選定委員会（以下「選定委員会」という。）を設置した。

候補者の選定結果を受け、平成18年2月の区議会第1回定例会に、平成18年4月1日から平成21年3月31日までの3年間、株式会社ティップネス・特定非営利活動法人WASEDACLUB共同事業（以下「共同事業体」という。）を上井草スポーツセンターの管理運営を行う指定管理者とする議案を提出し議決された。

議決を経て、教育委員会は、共同事業体を上井草スポーツセンターの指定管理者に指定した。

（3）基本協定書及び年度協定書の締結

教育委員会は、候補者の選定後、指定に向けて、上井草スポーツセンターの管理運営業務（以下「本業務」という。）の範囲と実施条件、指定管理料及び利用料金等について、基本協定書及び年度協定書を締結した。

基本協定書では、本業務の範囲の一つとして自主事業を掲げ（基本協定書第7条第4号）自主事業は、上井草スポーツセンターの設置目的に合致し、かつ本業務の実施を妨げない範囲において、自己の責任と負担により、自主的な事業を実施することができること、その場合は、あらかじめ教育委員会に事業計画書を提出し協議のうえその承諾を得なければならないこと等を定めた（基本協定書第43条）。

利用料金制度については、これを採用し、利用料金は指定管理者の収入として収受することができること等を定めた（基本協定書第8条第4号、第28条）。

指定管理料については、教育委員会は、本業務の実施に要する費用として指定管理料を指定管理者に支払うこととし、その額と支払方法は、年度ごとに締結する年度協定書に定めること（基本協定書第26条）とした。それを受けて年度協定書では、指定管理料は、本業務の業務内容及び実施の対価として支払うものであること（年度協定書第1条）四半期ごとに前払いすること（年度協定書第4条）とし、各年度の指定管理料を定めている（年度協定書第3条及び別紙）。

基本協定書では、業務実施に係る教育委員会の確認事項についても定め、指定管理者は、毎年度指定する期日までに事業計画書及び事業報告書を提出し、教育委員会の確認を受けなければならないことを定めた（基本協定書第23条）。

また、本業務の範囲若しくは管理の基準の変更又はそれに伴う指定管理料の変更等については、事前の協議において決定するものとした（基本協定書第15条第3項）。

（4）指定管理料の確定と支払い

募集要項では、指定管理者が行う業務として、施設の管理運営に関する業務の他に自主事業等の事業を掲げ、利用料金及び事業等からの収入については、指定管理者の収入として見込むものとした。これに対し、応募者から各々事業

計画書等による提案がなされた。候補者となった共同事業体からは、利用料金収入と本業務の範囲としている事業からの収益を本業務の実施に要する費用に充てることによって、区が支払う指定管理料を縮減することが可能であるとして、事業計画書において、施設の管理運営及び事業の実施に伴う経費から利用料金収入及び事業収入を差し引き、業務代行料（指定管理料）を積算した収支計画が提案されていた。

教育委員会と候補者となった共同事業体は、基本協定書の内容と平成18年度の指定管理料を定めるため、上井草スポーツセンターの施設規模、利用実績を踏まえて、事業計画書において提案された内容の可否等について協議を行い、それを受けて共同事業体は、制度上の制約から実施が困難な内容や事業規模等を見直す中で、指定期間中の収支見通しとして収支計画書を作成した。この収支計画書では、経営努力の成果は2年目以降に反映されることなどから、2年目と3年目は初年度に比べて減額した内容としている。

収支計画書は、指定期間を通して指定管理料の縮減と安定した施設の管理運営が行われるようにと作成されたものであり、次年度以降の指定管理料については、この収支計画書を基にして協議し、年度協定書で定めることを基本的な合意とした上で、平成18年度の指定管理料を確定した。

その結果、平成18年度の指定管理料は183,832,000円とし、平成19年度の指定管理料は、協議時点では、平成18年度の収支を把握することはできず（収支を含めた報告書は平成19年5月に提出）また、施設規模の変動や経済情勢の変化等の特段の状況変化はなかったことから、収支計画書による金額のとおり、175,975,000円とした。平成20年度は、平成18年度が全体で支出超過になっていることや、平成19年度の中間的な報告から平成18年度に比べて収入が増加することは確認できたが、やはり、施設規模や経済情勢に特段の状況変化はないことから、協議の結果、平成19年度と同額の175,975,000円とした。各年度の指定管理料は、年度協定書に基づき、それぞれ四半期ごとに支払っている。

（5）指定管理者制度導入による効果

指定管理者制度導入の効果は大きく、民間のノウハウを活用した運営によって、利用者は平成17年度比で1.39倍と大幅に拡大した一方で、区からの支出は、指定管理料として平成18年度は約15,518千円、平成19年度と平成20年度は各々約23,375千円縮減し、3年間の合計で約62,268千円の財政効果が認められる。

体育施設の利用者の状況や満足度を把握するため、教育委員会が平成20年度に実施した体育施設利用者満足度調査では、施設の設備やサービスに対する「総合的な満足度」について、「大いに満足」「満足」との回答が全体に占める割合が82.6%を獲得した。また、現場従事者への研修等も実施されており、

「職員・スタッフの対応や態度」は、同 77.9%であった。

4 杉並区職員措置請求書に対する見解について

(1) 請求人の主張の要旨

請求人は、募集要項において、区が支払う経費は、「適正に算出された指定管理業務に要する支出予定額から、収入予定額を差し引いたものを基本とする。(ただし、自主事業に関する経費を除く。)」としているところ、指定管理者から提出された各年度報告書の支出欄は指定管理業務に要する支出と指定管理者が営利目的で行う自主事業に要する支出の区分はまったくなく、どのように指定管理料を算出したのかまったく不明確である、指定管理料は四半期ごとに前払いされているため、予定額での支払いと実費との差額を精算すべきものと思料するが、精算が行われている形跡がまったくない、指定管理者から提出された各年度報告書の支出欄には、本部費として高額な開発費用や本部費が毎年度計上されており、それがどのような内容なのかまったく不明確である、とのことから、平成18年度から平成20年度までの指定管理料(以下「本件に係る指定管理料」という。)に関して、指定管理業務に要する支出額以上の金額が不当に支出されているとし、不当に支出された金額を返還させるように求めている。

(2) 自主事業に要する支出の区分はまったくなく、指定管理料の算出が不明確であるとの主張に対する見解

募集要項に沿って提案された事業計画書を基に協議を行った結果、基本協定書第43条第1項では、自主事業については「自己の責任と負担により」実施するものとし、他方で、同基本協定書第26条で指定管理料を「本業務の実施に要する経費」と定義した上で、本業務の範囲を定めた第7条において、自主事業を本業務の範囲に含めた。教育委員会及び指定管理者は、こうした規定を十分認識した上で、指定管理料について、指定期間を通して指定管理料の縮減と安定した施設の管理運営が行われるよう、自主事業に要する経費等を含めた3年間の収支見通しとして収支計画書を作成した。その上で、収支計画書に基づき、各年度ごとに指定管理料について協議を行い、年度協定書を締結し支払うことについて、基本的に合意したものである。

このように収支計画書は、募集要項により事業者に提示した経費区分を踏まえ、経費の内訳を明らかにしたものであり、どのように指定管理料を算出したのかまったく不明確である、との主張は当たらない。

なお、請求人が述べている「適正に算出された指定管理業務に要する支出予定額から、収入予定額を差し引いたものを基本とする。(ただし、自主事業に関する経費を除く。)」との記載は、本件募集要項には記載されていない。

(3) 予定額での支払いと実費との差額を精算すべき との主張に対する見解

指定管理料は、公の施設の管理を行う指定管理者に対して、本業務の実施に要する費用として支払う委託料である。額は各年度の協定書で定め、その確定した額を四半期ごとに前払いしたのであり、予定額として概算払したものではない。年度ごとに協議を行った結果確定した指定管理料については、特段の事情がない限り、余剰金が生じたとしても、指定管理者の経営努力として適正に評価することが、指定管理者制度の趣旨に合致するものとする。

したがって請求人の、予定額での支払いと実費との差額を精算すべき、との主張には理由がない。

(4) 開発費用や本部費の内容が不明確である との主張に対する見解

請求人が「開発費用」としている支出は「開業費用」のことと思料するが、この開業費用は、指定管理者が、本業務を実施するにあたって利用者の拡大等に向けて必要と考えた備品類の購入に要する経費である。具体的には、更衣室ロッカー、貴重品ボックス、水着脱水機等の他、LAN工事や防犯カメラ等に要する経費であり、これらの購入費は、購入年度に計上されるほか、毎年度、減価償却費が計上されている。また、本部費には、共同事業体の維持・運営に係る経費、研修費等が計上されている。

これらの経費は、指定管理者として本業務を実施する上で必要不可欠な経費であり、いずれも適正な金額が計上されている。

したがって、請求人の、高額な開発費用（開業費用）や本部費が毎年度計上されており、それがどのような内容なのかまったく不明確、との主張には理由がない。

以上、述べたとおり、指定管理料は、3年間の収支見通しとして作成した収支計画書に基づいて各年度ごとに協議を行い、年度協定書を締結して支払うことについての基本的な合意のもと、各年度の年度協定書の締結によって確定した額を四半期ごとに前払いしたものである。また、指定管理者の開業費用や本部費の支出は、指定管理業務に伴って当然発生するものである。その結果、自主事業を含めた創意と工夫による質の高いサービスが提供され、杉並区が負担する管理運営経費（指定管理料）も縮減されたのであり、指定管理業務に要する支出額以上の金額が不当に支出されている、との請求人の主張には根拠がない。

【抗弁書 - 2 概要】

1 開発費用や本部費の内容が不明確であるとの主張に対する追加説明

業務開始に伴う開業費用の内訳は、「販促費」「管理人件費」「プール更衣室ロッカー」「減価償却費」「その他初度備品」であり、本部費は、共同事業体の代表

団体本部による施設の総括管理業務及び後方支援業務にかかる経費であり、「本部経費」「管理人件費」「研修費」で構成されている。

平成 18 年度の開業費用に計上した管理人件費は、開業準備等のために要した代表団体本部の人件費である。平成 18 年度は、1 名体制だったが、年々利用者や事業参加者が増大したことや、平成 19 年度はオリジナル事業のプログラム開発、平成 20 年度は引継ぎのために業務量が増大したこと等から、平成 19 年度は 2 名体制、平成 20 年度は 3 名体制とした。これらの管理人件費については、平成 19 年度以降は、経費の区分を開業費用から本部費に変更したこともあり、本部費の総額は、平成 18 年度に比べて平成 19 年度、平成 20 年度は、大幅に増えている。

また、本業務の実施にあたって購入・設置した備品等のうち、プール更衣室ロッカー、その他初度備品は、平成 18 年度に取得価額全額を計上し、事務所内 LAN 設備、貴重品ボックス、水着脱水機等は、3 年間から 5 年間で減価償却することとして、各年度に経費を計上している。

このように、業務量増加への対応や会計処理上の理由から、開業費用は初年度に多くの経費が計上され、本部費は、逆に初年度に比べて平成 19 年度及び平成 20 年度の経費が増大しているものの、計上された経費については、抗弁書に記載したとおり、指定管理者として本業務を実施する上で必要不可欠な経費と考えられる。

2 指定管理者導入による効果についての追加説明

抗弁書において、指定管理者制度導入の効果は大きく、3 年間の合計で約 62,268 千円の財政効果が認められることを述べた。この時に比較に用いた平成 17 年度の上井草スポーツセンターの維持経費は、財団の決算において「事業費」に区分された経費のうち、直接施設の管理運営に要した経費のみを基礎としたものである。

しかし、共同事業体の代表団体本部にも施設の管理運営に要する経費が発生するように、財団においても、本部職員が、各施設の維持・修繕等に係る業務や運営の支援、施設職員の研修や給与・福利厚生業務を行っていることから、「管理費」に区分している約 91,732 千円の本部職員の人件費や本部運営に要する経費を按分した額を、上井草スポーツセンターの管理運営に必要な維持経費として計上し、比較することが考えられる。

その場合、財団の「事業費」に占める上井草スポーツセンターに係る経費が約 3 割であるから、約 27,520 千円が維持費となり、3 年間では、上記に示した財政効果約 62,268 千円に加えて、さらに約 82,560 千円の財政効果があったことになる。

第5 監査の結果と判断

1 監査結果

本件措置請求については、平成21年11月16日、監査委員の合議により、次のように決定した。

決定：請求人の主張は理由がないものと認め、棄却する。

2 判断

(1) 請求人の「主張事実の要旨 ア」について

請求人は、全体として、指定管理料の算定に当たっての自主事業の位置づけが不明確であり、結果として過大な指定管理料の支出になっている、といった趣旨の主張をしている。

請求人の主張の最大の論拠になっているのは、「指定管理者募集要項（平成17年11月及び平成20年8月杉並区教育委員会）によると、指定管理者の委託料等の支払等の項で、『区が支払う経費は、適正に算出された指定管理業務に要する支出予定額から、収入予定額を差し引いたものを基本とする。（ただし、自主事業に関する経費を除く。）』としている」との指摘である。

ところで、本件措置請求は平成18年度から20年度まで3か年の指定管理料の支払いについてであり、該当する募集要項は、平成17年11月付けのものに限られる。そこで当該要項を確認したが、対象部局の抗弁書に述べられたとおり、当該要項には該当する記載は存在しなかった。

請求人が挙げたもう一方の募集要項である平成20年8月付けの文書には同文が記載されていることから、この点については、請求人の誤認によるものと思われる。なお、対象部局によれば、同文を追記したのは、第二期の指定管理者の募集にあたり、自主事業の経費に関する取扱いをより明確にする必要を認めたため、と説明されている。

「主張事実の要旨 ア」は、その後で、指定管理料をどのようにして算出したかが不明確、などと主張しているが、これらはいずれも、指定管理料の算定に当たっては、自主事業に関する経費を除かねばならない、という前記誤認を前提とした主張であり、特に検討を要するものはない。

したがって、「主張事実の要旨 ア」については、請求人の主張には理由がない。

(2) 請求人の「主張事実の要旨 イ」について

請求人は、指定管理料が四半期毎に前払いされていることから、予定額での支払いと実費との精算が必要である、旨の主張をしている。

これに対して対象部局の抗弁書は、概算払いとして支払われているのであれば清算行為が必要になるものの、本件指定管理料は、各年度の協定書で年間の

委託料として確定した金額であり、それを単に、4回に分けて分割して支払っているに過ぎず、適正に執行されている、といった趣旨の抗弁をしている。

さて、請求人が「精算が必要」とした理由は、指定管理料が四半期毎の前払いであり、予定額での支払いと判断したことによるものと考えられるが、平成17年11月付けの募集要項並びに基本協定書によれば、指定管理料及び支払方法は年度協定書で定めることとされ、各年度の年度協定書は、指定管理料を「別紙のとおり」として確定した金額として定め、また「四半期ごとの前払い」として支払うこととしていることは明らかである。したがって、抗弁書が述べているとおり、指定管理料は各年度の協定書により確定した金額を支払うものであり、「主張事実の要旨 イ」については、精算が必要だとする請求人の主張に理由はない。

(3) 請求人の「主張事実の要旨 ウ」について

請求人は、「各年度報告書の支出欄には、本部費として高額な開発費用や本部費が毎年度計上されており、それがどのような内容なのかまったく不明確であり」不当支出の要因になっている、旨の主張をしている。

対象部局の抗弁書は、まず「開発費用」について、請求人の主張する「開発費用」は「開業費用」の誤認と思われる、とした上で、「開業費用は、指定管理者が、本業務を実施するにあたって利用者の拡大等に向けて必要と考えた備品類の購入に要する経費」であり、「これらの購入費は、購入年度に計上されるほか、毎年度、減価償却費が計上されている」とし、抗弁書-2により、「事務所内LAN設備、貴重品ボックス、水着脱水機等は、3年間から5年間で減価償却することとして、各年度に経費を計上している。」としている。また、本部費については、「共同事業体の維持・運営に係る経費、研修費等が計上されている」とし、抗弁書-2により、「平成18年度は、1名体制だったが、利用者や事業参加者が増大したことや、平成19年度はオリジナル事業のプログラム開発、平成20年度は引継ぎのため業務量が増大したことから、平成19年度は2名体制、平成20年度は3名体制とした。経費の区分も、平成19年度以降は、開業費用から本部費に変更したため、本部費の総額は(中略)大幅に増えている。」としている。

指定管理業務の実施にあたり、指定管理者である共同事業体と教育委員会が協議し、合理的と認められる範囲で施設の改修や必要な備品の設置等を行うこと、また、共同事業体の母体の一つである法人から職員の研修なども含めた様々な運営上の支援を求め、そのために必要な経費を支払うこと、などは、指定管理業務の充実にとって必要な限りにおいては問題がない。なぜ、備品購入費として一括購入にせず、共同事業体がいわば立替払いをした上で「減価償却費」として支払う形を取ったのか、自主事業の扱い方に係る問題の一つとして、オリジナル事業の開発に伴う人件費を指定管理業務の支出に計上することが

妥当か、など、一部に疑問が残るものの、直ちに違法・不当とすべき根拠はなく、「主張事実の要旨 ウ」については、請求人の主張に理由がないものと認める。

第6 意見・要望

監査結果は以上のとおりであるが、監査結果で述べたものの他、監査の過程を通じて、対象部局のこれまでの実務処理にいくつかの疑問が生じた。請求人も陳述などで強調していたところであるが、今後の指定管理料の支払が、一層公正かつ明瞭に行われ、区民に対する説明責任がはたされることを期待し、特に2点について、監査委員としての意見・要望を述べ、今後の検討を期待したい。

第1は、指定管理料の決定過程と公募型プロポーザル方式の関係についてである。

事業者の選定にあたっては、公募型プロポーザル方式が採用され、応募した5団体から二次にわたる審査を経て共同事業者が候補者として選定されたことは、抗弁書に記載されたとおりである。しかし、その選考にあたって当該共同事業者が提出した事業計画書は、指定管理料（業務代行料）を、3年間で3億9,300万円余として提案されているが、その後、共同事業者と教育委員会が協議して決定した3年間の収支計画書による指定管理料（業務代行料）は、5億3,500万円余である。そして、この金額はそのまま年度計画書に反映され、実際に支払われている。

対象部局の抗弁では、金額を変更した理由として、事業者選定後の協議の中で、事業計画書で予定していた「月額固定利用制度」を採用できないことが判明し、これを断念したことに伴う収入の減と、運動場等の早朝利用に伴う人件費の追加を挙げている。確かに、こうした事情は理解できなくはないが、事業者選定後の事業規模や契約金額の大幅な変更は、それなりの理由があったとしても、事業者選定の妥当性に疑問を生じさせ、企画提案による公募型プロポーザル方式そのものの信頼性と公正性を揺るがすことにもつながりかねない。今後は、公募型プロポーザル方式などを採用する場合、制度や提案内容などを事前に充分精査し、いやしくも競争性や公平性の確保に疑念を生じさせることのないように留意されたい。

第2は、指定管理業務と自主事業の位置付けについてである。

対象部局は、基本協定書で自主事業を「本業務」の1つとしていることから、自主事業を含めて指定管理業務とし、経費の積算・支払いなどについても一括して取り扱ったとしている。確かに、基本協定書第7条の四は、自主事業を上井草スポーツセンターの管理運営業務（本業務）の一つとして位置づけており、こうした取扱いも、一つの解釈としては理解できなくもない。また、募集要項の（別紙2）業務の基準の6 留意事項（1）のイでは、自主事業による料金収入を指定管理者の事業収入とする、と定めているが、これも、こうした解釈を補強する可能性のある規定である。

しかしまた、基本協定書は第43条第1項で「自己の責任と負担により、自主的な事業（以下『自主事業』という。）を実施することができる。」と規定して、事業者の自己負担によるべきことを定めているし、募集要項では、自主事業とは別に区からの委託によって行われるものと思われる「スポーツ振興事業」についてのみ、

利用料金の免除を認め、自主事業については、少なくとも明示でこれを認めた規定がないこと、などからいって、自主事業を安易に指定管理業務の一部として認める制度設計にはなっていないと見ることも可能である。

むしろ、これらの規定を全体としてみれば、自主事業は指定管理者の行う業務の一つであり、指定管理者に認められた収益事業であるが、指定管理料とは区分され、事業者が指定管理料の応札金額を積算する上での一つの要素とした上で、指定管理業務開始後は、指定管理業務とは別個に独立して行われる事業、と言うべきであろう。したがって、今回のように、応札時のフレーム自体が大きく変わる場合には、十分に慎重な対応が求められるものであろう。少なくとも年度ごとの指定管理料の決定に当たっては、自主事業の収支状況をあらためて検討し、協議の要素に加えることが妥当であったのではないかと思われる。

また、自主事業を「本業務」の一つとして大括りにした対象部局の解釈に立つとしても、指定管理料の積算に当たっては、自主事業にかかる経費の扱いを明確にすることが必要である。自主事業の収益を指定管理者の収入と認める反面で、施設使用料や必要な人件費などは、指定管理者が自主事業に関する会計を別に立てるなど、適切な会計処理が必要ではないか、との疑問が残る。

これらは、自主事業が大きなウェートを占める指定管理者の選定が、事実上初めてで、いわば手探り状態で進まなければならなかったものであること、事業者のインセンティブを高めようという意識が強く作用したものであること、などによる結果とみるべきであり、やむをえなかったものと理解できなくはない。平成 21 年度からの募集分については自主事業を分離することが明確になっていること、あらたに「評価委員会」が設置されて、指導・点検が強化されたことなど、既に改善も進められているところであるが、対象部局をはじめ関係部署は、自主事業に関する会計を別立てにすること、年度毎の指定管理料の決定協議にあたり、収支計画を点検し、少なくとも計上された各項目の意味内容を的確に把握すべきことなど、この間の経験を今後を活かし、透明性を一層高めていくことを強く求めたい。

平成 21 年 9 月 18 日杉監査第 2113 号収受

杉並区職員措置請求書

杉並区教育委員会に関する措置請求

1 請求の要旨

杉並区上井草スポーツセンター杉並区体育施設指定管理者募集要項（平成 17 年 11 月及び平成 20 年 8 月杉並区教育委員会）によると、指定管理者の委託料等の支払等の項で、「区が支払う経費は、適正に算出された指定管理業務に要する支出予定額から、収入予定額を差し引いたものを基本とする。（ただし、自主事業に関する経費を除く。）とし、さらに「区が支払う経費に含まれるものとして、人件費、事務費、管理費（修繕費、光熱水費、保守管理費）を上げ、指定管理者の収入として見込まれるものとして、利用料金（付帯設備の利用料金を含む。）、事業からの収入、その他施設の目的外使用に伴う収入（自動販売機、複写機）等」をあげている。しかし指定管理者から提出された各年度報告書の支出欄は指定管理業務に要する支出と指定管理者が営利目的で行う自主事業に要する支出の区分はまったくなく、杉並区教育委員会はどのようにして「適正に算出された指定管理業務に要する支出予定額から、収入予定額を差し引いた」指定管理料を算出したのかまったく不明確である。よって指定管理業務に要する支出額以上の金額が不当に支出されているものと思料される。また指定管理料は四半期毎に前払いされているため、年度末など適当な時期に予定額での支払いと実費との差額を精算すべきものと思料するが、そうした精算が行われている形跡がまったくなく、指定管理業務に要する支出額以上の金額を不当に支出しているものと思料される。また指定管理者から提出された各年度報告書の支出欄には、本部費として高額な開発費用や本部費が毎年度計上されており、それがどのような内容なのかまったく不明確であり、杉並区教育委員会は指定管理業務に要する支出額以上の金額を不当に支出する要因ともなっている。区民の税金が不当に支出されているため、以上について厳正なる監査を求め、不当に支出された金額を返還させ、今後は募集要項に則った公正な指定管理料の支払がなされるように求めるものです。請求対象は指定管理者である株式会社ティップネス・特定非営利活動法人ワセダクラブ共同事業体に対する平成 18・19・20 年度の指定管理料の支払に関するものとする。

2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めます。

理由 本件は外部の指定管理者による報告書をもとに支払いをしており、またその外部の指定管理者と不明確な協定書を教育委員会が締結している懸念もあるため、第三者の専門機関による適正な監査の必要があると思料します。

3 請求者

A

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、別紙事実証明書を沿え、必要な措置を請求しま

す。併せて、同法第 252 条の 43 第 1 項の規定により、当該請求に係る監査について、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めます。

平成 21 年 9 月 18 日

杉並区監査委員 殿

(注) 請求人が提出した請求書の内容を可能な限り原文のまま掲載した。
なお、請求人が提出した証拠については、抜粋して掲載した。



平成21年10月13日

抗 弁 書

杉並区監査委員 あて

杉並区教育委員会
教育長 井出 隆安

1 指定管理者制度について

(1) 指定管理者制度の導入と目的

平成15年6月、地方公共団体の内部組織に関する規定を見直すとともに、公の施設の管理について、適正かつ効率的な運営を図ることを目的に、地方自治法の一部を改正する法律（以下「一部改正法」という。）が成立・公布され、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、経費の節減等を図ることを目的としている。

制度導入に伴って、改正前の規定に基づき管理の委託を行っている公の施設については、一部改正法の施行後3年以内に当該公の施設の管理に関する条例を改正し、改正後の規定による指定等を行う必要があるものとされ、一部改正法は、平成15年9月2日に施行された。（資料1・資料2）

(2) 指定管理者制度の概要

この制度は、従来の公の施設の管理委託制度とは異なり、議会の議決を経て指定した事業者に施設の管理権限を移行し、事務事業を代行させるものである。これまでの業務委託契約や管理委託契約とは異なり、施設の使用許可に関する行為を含め、施設の管理運営を指定管理者が行うことが可能となる。指定の法的性質としては、契約ではなく行政処分であり、指定されなかった場合や指定を取り消された場合は不服申立ての対象となる。

導入にあたっては、指定の手続き、管理の基準、業務の範囲等の基本的なルールについては、条例に定めることとされた。指定の手続きとしては、申請の方法、選定基準等を定めることが考えられ、管理の基準については、休館日、開館時間、使用の制限の要件等、住民が公の施設を利用するにあたっての基本的な条件を定めることとし、業務の範囲については、具体的な範囲をどう規定するかは、個々の場合における判断によるものとしている。

また、指定管理者制度においても利用料金制度は維持され、指定管理者自ら利

用料金を収受することができる。その他の委託費の額等の細目的事項については、地方公共団体と指定管理者間で協議を行い、協定を締結することが適当であるとされている。(資料3)

(3) 指定管理者による管理に伴う委託料

委託料は、個々具体の委託業務の内容に応じて協議を行い、合意に基づき公の施設の管理を行う指定管理者に対して相当の対価として支払うものである。地方財務実務提要(「株式会社ぎょうせい」発行)によれば、必ずしも厳格に管理に必要な経費のみに限定することが要求されるものではなく、その額の積算においては、指定管理者の適正といえる利益となる部分を含めることも可能とされており、管理業務が適正に執行されるならば、経営努力の結果、指定管理者に余剰が生じるとしても、それはいわゆる企業努力として評価することも可能であり、法律上、この余剰金額が当然に返還することとされたり、あるいは必ず管理経費に充当しなければならないといったものではないとされている。

また、利用料金制度については、利用料金を指定管理者の収入とする場合、指定管理者が支出した管理費と指定管理者が利用料金として収受した利用料金との差額を委託料として指定管理者に対して支払うような単なる不足払い方式をとることは、指定管理者制度の考えていないところであり、地方公共団体では実施しがたいような経営努力を行ってコスト引下げを図った結果、指定管理者にある程度の利益が生じたとしても、このような自己努力による利益は原則として吸い上げないような取扱いにすることが、指定管理者への経営努力へのインセンティブとなり、また制度の趣旨にも合致するものと考えられている。

2 杉並区における指定管理者制度の導入について

(1) 基本的考え方

指定管理者制度については、各施設によってこれまでの運営の経緯や置かれている状況などが多種多様であり、また、導入の効果が認められる施設が限定されることも予想された。このため杉並区においては、平成16年9月、施設ごとに導入による効果が認められるか十分に検討した上で、それぞれの施設の状況を踏まえ「杉並区指定管理者制度導入指針」に基づいて施設ごとに決定していくこととした。(資料4)

(2) 杉並区協働等推進計画

自治体が自らの判断と責任で地域の問題解決につながる多様な区民サービスを提供することが求められ、公共サービスの提供主体の多様化が急速に進む中で、杉並区は、平成17年2月、拡大・多様化する行政ニーズに対して、どの主体が最も効率的で効果的なサービスの担い手となり得るかという視点から全ての施

策を見直し、区民やNPO等との協働等を計画的に実施していくため、「第1次杉並区協働等推進計画」（以下「協働等推進計画」という。）を策定した。

協働等推進計画では、「第3 公の施設管理の改革について」として、民営化・民間委託・協働等を推進する中で、公の施設の管理のあり方についても、個々の施設ごとに民営化または民間委託を検討すること、また、公共サービスの提供主体の多様化を進めるという観点からも、指定管理者制度の導入を検討することが必要であるとした。

体育施設については、住民サービスの向上や、より効率的な管理運営をめざして運営形態を変更することとし、上井草スポーツセンター（上井草体育館、上井草運動場及び上井草温水プールを併せて「上井草スポーツセンター」という。以下同じ。）については、多様なスポーツの可能な施設であり、全体の管理運営をノウハウのある団体に任せることで効率的で質の高い事業を展開できることから、「指定管理者制度を導入する施設（公募により指定管理者を選定するもの）」とし、平成18年4月から指定管理者による管理運営に移行することとした。

その他の体育施設については、「これまで、スポーツ振興財団に管理委託を行ってきた経緯を踏まえ、当面財団を指定するとともに、財団のあり方を検討していく。」として、「指定管理者制度を導入する施設（公募によらず指定管理者を選定するもの）」とした。（資料5）

3 上井草スポーツセンターの指定管理者による施設管理について

(1) 杉並区体育施設指定管理者募集要項の概要

教育委員会は、平成17年11月、上井草スポーツセンターの指定管理者となるべき法人等（以下「候補者」という。）を選定するため、杉並区体育施設指定管理者募集要項（以下「募集要項」という。）を定め、応募時点において東京都内に本社を有し、体育施設の管理運営及びスポーツ教室等における業務実績があり、体育施設の効率的かつ安定した運営を行うことができる法人その他の団体を対象に、公募型プロポーザルを実施した。

募集要項では、施設の管理運営の基本方針、指定管理者が行う業務、指定管理者制度の管理の基準の他、選定の方法と基準、指定管理者の委託料等の支払等、協定の締結、区と指定管理者の責任分担、留意事項等について示し、候補者を募集した。

この中で、指定管理者が行う業務には自主事業が含まれること（募集要項2頁）、自主事業への取組が審査項目であること（募集要項8頁）、利用料金制度を採用し、利用料金は指定管理者の収入とすること（募集要項2頁）、指定管理者の指定後に基本協定と委託料等に関する年度協定を締結すること（募集要項7頁）、指定管理者の収入としては、利用料金、委託料の他に、事業からの収入とその他施設の目的外使用に伴う収入が見込まれていること（募集要項9頁・16頁）等

を明示し、また、募集時に提案された事業計画書の内容の可否については、協定を締結する際に改めて協議すること（募集要項10頁）とした。（資料6）

（2）候補者の選定と指定

教育委員会は、公募の開始後、候補者を選定するため、学識経験者及び公認会計士等を構成員とした杉並区体育施設指定管理者選定委員会（以下「選定委員会」という。）を設置した。

選定委員会では、応募した5団体を対象に、第一次審査として、提出された申請書、事業計画書等の書類を審査し、第一次審査を通過した3団体からプレゼンテーションを受け、第二次審査を行った。その結果、評価の点数が最上位となった株式会社ティップネス・特定非営利活動法人WASEDACLUB共同事業（以下「共同事業体」という。）を候補者として選定した。（資料7）

候補者の選定結果を受け、平成18年2月の区議会第1回定例会に、平成18年4月1日から平成21年3月31日までの3年間、共同事業体を上井草スポーツセンターの管理運営を行う指定管理者とする議案を提出し議決された。

議決を経て、教育委員会は、共同事業体を上井草スポーツセンターの指定管理者に指定した。

（3）基本協定書及び年度協定書の締結

教育委員会は、候補者の選定後、指定に向けて、上井草スポーツセンターの管理運営業務（以下「本業務」という。）の範囲と実施条件、指定管理料及び利用料金等について、基本協定書及び年度協定書を締結するため、共同事業体と協議を開始した。

その結果、基本協定書では、本業務の範囲の一つとして自主事業を掲げ（基本協定書第7条第4号）、自主事業は、上井草スポーツセンターの設置目的に合致し、かつ本業務の実施を妨げない範囲において、自己の責任と負担により、自主的な事業を実施することができること、その場合は、あらかじめ教育委員会に事業計画書を提出し協議のうえその承諾を得なければならないこと等を定めた（基本協定書第43条）。

利用料金制度については、これを採用し、利用料金は指定管理者の収入として収受することができること等を定めた（基本協定書第8条第4号、第28条）。

指定管理料については、教育委員会は、本業務の実施に要する費用として指定管理料を指定管理者に支払うこととし、その額と支払方法は、年度ごとに締結する年度協定書に定めること（基本協定書第26条）とした。それを受けて年度協定書では、指定管理料は、本業務の業務内容及び実施の対価として支払うものであること（年度協定書第1条）、四半期ごとに前払いすること（年度協定書第4条）とし、各年度の指定管理料を定めている（年度協定書第3条及び別紙）。

基本協定書では、業務実施に係る教育委員会の確認事項についても定め、指定管理者は、毎年度指定する期日までに事業計画書及び事業報告書を提出し、教育委員会の確認を受けなければならないことを定めた（基本協定書第23条）。

また、本業務の範囲若しくは管理の基準の変更又はそれに伴う指定管理料の変更等については、事前の協議において決定するものとした（基本協定書第15条第3項）。（資料8・資料9-1～3）

（4）指定管理料の確定と支払い

指定管理者に対して教育委員会は、民間事業者等のノウハウを活用することによる効果的・効率的な管理運営によって、自主事業を含む創意と工夫による質の高いサービスの積極的な展開を期待するとともに、区が支払う指定管理料の縮減を図ることとし、また、初年度から、指定期間中の安定的な管理運営を求めた。

募集要項では、指定管理者が行う業務として、施設の管理運営に関する業務の他に自主事業等の事業を掲げ、利用料金及び事業等からの収入については、指定管理者の収入として見込むものとした。これに対し、応募者から各々事業計画書等による提案がなされた。候補者となった共同事業体からは、利用料金収入と本業務の範囲としている事業からの収益を本業務の実施に要する費用に充てることによって、区が支払う指定管理料を縮減することが可能であるとして、事業計画書において、施設の管理運営及び事業の実施に伴う経費から利用料収入及び事業収入を差し引き、業務代行料（指定管理料）を積算した収支計画が提案されていた。

教育委員会と候補者となった共同事業体は、基本協定書の内容と平成18年度の指定管理料を定めるため、上井草スポーツセンターの施設規模、利用実績を踏まえて、事業計画書において提案された内容の可否等について協議を行い、それを受けて共同事業体は、制度上の制約から実施が困難な内容や事業規模等を見直す中で、指定期間中の収支見通しとして収支計画書を作成した。この収支計画書では、経営努力の成果は2年目以降に反映されることなどから、2年目と3年目は初年度に比べて減額した内容としている。（資料10）

収支計画書は、指定期間を通して指定管理料の縮減と安定した施設の管理運営が行われるようにと作成されたものであり、次年度以降の指定管理料については、この収支計画書を基にして協議し、年度協定書で定めることを基本的な合意とした上で、平成18年度の指定管理料を確定した。

その結果、平成18年度の指定管理料は183,832,000円とし、平成19年度の指定管理料は、協議時点では、平成18年度の収支を把握することはできず（収支を含めた報告書は平成19年5月に提出）、また、施設規模の変動や経済情勢の変化等の特段の状況変化はなかったことから、収支計画書による金額のとおり、175,975,000円とした。平成20年度は、平成18年度が全

体で支出超過になっていることや、平成19年度の中間的な報告から平成18年度に比べて収入が増加することは確認できたが、やはり、施設規模や経済情勢に特段の状況変化はないことから、協議の結果、平成19年度と同額の175,975,000円とした。各年度の指定管理料は、年度協定書に基づき、それぞれ四半期ごとに支払っている。

(5) 指定管理者制度導入による効果

上井草スポーツセンターは、平成17年度以前は、杉並区の外郭団体である財団法人杉並区スポーツ振興財団に管理委託しており、平成17年度の実績を見ると、施設維持費等の支出額約286,192千円に対して利用料等の収入が約86,842千円であり、管理運営経費としては、その差の約199,350千円となり、施設の利用人数は、延401,864人であった。

それに対して指定管理者制度の導入によって区が支払った指定管理料は、前記のとおりであり、施設の利用人数は、平成18年度は延495,410人、平成19年度は延529,012人、平成20年度は延556,646人である。

このように、指定管理者制度導入の効果は大きく、民間のノウハウを活用した運営によって、利用者は平成17年度比で1.39倍と大幅に拡大した一方で、区からの支出は、指定管理料として平成18年度は約15,518千円、平成19年度と平成20年度は各々約23,375千円縮減し、3年間の合計で約62,268千円の財政効果が認められる。(資料11)

利用者が大幅に拡大した理由としては、稼働率が低かった施設を他の目的に利用できる施設へと改修し、会議室でのフィットネス教室等の導入、健康相談室での指圧コーナーの設置、多目的化したゲートボール場でのフットサル教室の導入の他、プールでは一部コースを使用した教室など、施設を有効活用して自主事業を実施したことが極めて大きい。また、年末(12月28日)及び年始(1月4日)に開場したことやプール及びトレーニングルームの利用時間を延長したことも挙げられる。さらに、電子ロッカー導入による防犯性の向上等も寄与していると考えられる。

なお、体育施設の利用者の状況や満足度を把握するため、教育委員会が平成20年度に実施した体育施設利用者満足度調査では、施設の設定やサービスに対する「総合的な満足度」について、「大いに満足」「満足」との回答が全体に占める割合が82.6%を獲得した。また、現場従事者への研修等も実施されており、「職員・スタッフの対応や態度」は、同77.9%であった。

4 杉並区職員措置請求書に対する見解について

(1) 請求人の主張の要旨

請求人は、①募集要項において、区が支払う経費は、「適正に算出された指定

管理業務に要する支出予定額から、収入予定額を差し引いたものを基本とする。(ただし、自主事業に関する経費を除く。)」としているところ、指定管理者から提出された各年度報告書の支出欄は指定管理業務に要する支出と指定管理者が営利目的で行う自主事業に要する支出の区分はまったくなく、どのように指定管理料を算出したのかまったく不明確である、②指定管理料は四半期ごとに前払いされているため、予定額での支払いと実費との差額を精算すべきものと思料するが、精算が行われている形跡がまったくない、③指定管理者から提出された各年度報告書の支出欄には、本部費として高額な開発費用や本部費が毎年度計上されており、それがどのような内容なのかまったく不明確である、とのことから、平成18年度から平成20年度までの指定管理料(以下「本件に係る指定管理料」という。)に関して、指定管理業務に要する支出額以上の金額が不当に支出されているとし、不当に支出された金額を返還させ、今後は募集要項に則った公正な指定管理料の支払いがなされるように求めているものと思料する。

(2) 自主事業に要する支出の区分はまったくなく、指定管理料の算出が不明確であるとの主張に対する見解

募集要項に沿って提案された事業計画書を基に協議を行った結果、基本協定書第43条第1項では、自主事業については「自己の責任と負担により」実施するものとし、他方で、同基本協定書第26条で指定管理料を「本業務の実施に要する経費」と定義した上で、本業務の範囲を定めた第7条において、自主事業を本業務の範囲に含めた。教育委員会及び指定管理者は、こうした規定を十分認識した上で、指定管理料について、指定期間を通して指定管理料の縮減と安定した施設の管理運営が行われるよう、自主事業に要する経費等を含めた3年間の収支見通しとして収支計画書を作成した。その上で、収支計画書に基づき、各年度ごとに指定管理料について協議を行い、年度協定書を締結し支払うことについて、基本的に合意したものである。

このように収支計画書は、募集要項により事業者に提示した経費区分を踏まえ、経費の内訳を明らかにしたものであり、どのように指定管理料を算出したのかまったく不明確である、との主張は当たらない。

なお、請求人が述べている「適正に算出された指定管理業務に要する支出予定額から、収入予定額を差し引いたものを基本とする。(ただし、自主事業に関する経費を除く。)」との記載は、本件募集要項には記載されていない。

(3) 予定額での支払いと実費との差額を精算すべきとの主張に対する見解

指定管理料は、公の施設の管理を行う指定管理者に対して、本業務の実施に要する費用として支払う委託料である。額は各年度の協定書で定め、その確定した額を四半期ごとに前払いしたのであり、予定額として概算払したのではない。

年度ごとに協議を行った結果確定した指定管理料については、特段の事情がない限り、余剰金が生じたとしても、指定管理者の経営努力として適正に評価することが、指定管理者制度の趣旨に合致するものとする。

したがって請求人の、予定額での支払いと実費との差額を精算すべき、との主張には理由がない。

(4) 開発費用や本部費の内容が不明確であるとの主張に対する見解

請求人が「開発費用」としている支出は「開業費用」のことと思料するが、この開業費用は、指定管理者が、本業務を実施するにあたって利用者の拡大等に向けて必要と考えた備品類の購入に要する経費である。具体的には、更衣室ロッカー、貴重品ボックス、水着脱水機等の他、LAN工事や防犯カメラ等に要する経費であり、これらの購入費は、購入年度に計上されるほか、毎年度、減価償却費が計上されている。また、本部費には、共同事業体の維持・運営に係る経費、研修費等が計上されている。

これらの経費は、指定管理者として本業務を実施する上で必要不可欠な経費であり、いずれも適正な金額が計上されている。

したがって、請求人の、高額な開発費用（開業費用）や本部費が毎年度計上されており、それがどのような内容なのかまったく不明確、との主張には理由がない。

以上、述べたとおり、指定管理料は、3年間の収支見通しとして作成した収支計画書に基づいて各年度ごとに協議を行い、年度協定書を締結して支払うことについての基本的な合意のもと、各年度の年度協定書の締結によって確定した額を四半期ごとに前払いしたものである。また、指定管理者の開業費用や本部費の支出は、指定管理業務に伴って当然発生するものである。その結果、自主事業を含めた創意と工夫による質の高いサービスが提供され、杉並区が負担する管理運営経費（指定管理料）も縮減されたのであり、指定管理業務に要する支出額以上の金額が不当に支出されている、との請求人の主張には根拠がない。