



■2014年_第4回定例会（第3日目）

【包括外部監査(図書館等について)の質問】 (2014.12.04)

◎【19番陣内泰子議員】 おはようございます。

それでは、包括外部監査の結果報告の指定管理者に関する事業の事務の執行について質問をいたします。

指定管理者制度総論として幾つかの意見が述べられています。その中で2つのことについてお伺いいたします。

1つは、市民センターなどのコミュニティ関連施設等の指定管理者の選定が特命になっているけれども、より一層市民に対し十分な説明責任を果たす必要があるということについてです。市民センターは学園都市文化ふれあい財団、中身的には地域住民協議会による管理運営がずっと続いているのですが、指定管理者制度の導入の目的は市民サービスの向上と経費の節減です。特に地域に根差す市民センターにおいてはどう市民サービスの向上に資するものとなっているのか評価をしていくとともに、18館ある市民センターを市の施策の中でどう位置づけていくのか、あるいは今いるのかといった関係の整理が必要であると思いますが、見えていません。

特に北野市民センターにおいては、地区図書室を市の図書館分室として位置づけているのですが、その管理運営は市民センターの運営と同一とされていることから住民協議会が担っています。八王子ビジョン2022アクションプランでは、地区図書室を図書館分室にしていくということも方向づけられていることから、市民センターの役割も変わってくると思います。地域事務所などと同様に地域の拠点はどうつくり強化していくのかという点から見て、どういった管理運営が適切なのか。また、市民と広く議論しながら今後のあり方を検討していく必要があると思うのですが、この点についてのお考えをお聞かせください。

2番目は、更新制度についてです。この更新制度は、保育園や学童保育所など、子どもの育成を主とした対人サービス、福祉的サービスを行う施設管理について、期限を限った指定管理では十分な市民サービスを果たせないということから設けられたものです。ということは、こういった施設が指定管理者制度になじまないということを経営者から認めたとということにもなります。5年という指定管理期間を優良事業者と認定されればさらにもう5年優先的に更新ができるというものです。しかし、その後については、今のところどうするのかということが見えていません。10年ならよくて、なぜ15年ではだめなのか。あるいはもっと本質的な課題に戻って考えるならば、指定管理者制度ではなく、きちんと公的機関としてしっかりと位置づけるという方向もあるわけです。私は、学童や保育園を指定管理者制度にするということには大きな疑問を持っているのですが、こういった更新制度についての評価と課題、今後のあり方についてのお考えをお聞きします。

個別課題としての学童保育所についてです。先ほどの更新制度の関係から言うと、学童保

育所全てが指定管理者制度になっています。更新制度も適用されています。事業所数は 13 とのこと。指定管理者制度導入前は全て社会福祉協議会が運営していたんですが、現在は 34 施設であり、そのうちの 31 施設が来年更新の時期を迎えるということになっています。包括外部監査は、社協に対する一括指定が妥当なのかどうか十分な市民説明が求められるとされています。この意見は、市として学童保育所をどう考えるのか、その管理運営についての方針を問うているわけです。私は、学童保育所は学校に近接していることから基本的に選ぶことができないので、市としてしっかりとした保育内容に関する指導責任を明確にする必要があると思っています。13 事業所、68 施設にもわたる学童保育所に対して、市として明確な指導方針は個別の協定課題だけであり、それでは不十分と考えているところです。こういった学童の位置づけをどう考えるのか。また、来年以降学童保育所の利用年齢が小学校 6 年生までにもなってきます。そういった中で方向性についてもあわせてお伺いしたいと思います。

次に、管理の公正性、適正化についてです。以前自主学童の折ではありましたが、不正請求がありました。勤務していない人を勤務しているとして人件費を不正請求した事業所があり、それが内部告発によって明らかになったわけです。モニタリングが十分でなかったということで 1,000 万円余りの税金のむだ遣いが見つかりました。内部告発がなければ把握し得なかったということで、今後の財務管理について専門家を入れてチェックする体制が求められました。監査の意見では、担当所管のモニタリング実施者は企業会計の専門的知識を持っていないのが現状であり、指定管理者の経理的観点からのモニタリングの効果的実効性を高める手段が必要であるとも言っています。具体的にどのように対応し、その成果や効果をどう評価しているのかお聞きいたします。

また、事前ヒアリングの折に、対象は 4 事業所、3 年間、税理士の指導を入れてチェック指導してきているとのことですが、全体的に学童は 68 施設もあるわけで、その対象を広げていく手だてもあわせてお答えください。

道の駅についてです。道の駅は土地取得も含めて 9 億円余りの費用を投じて建設されました。オープンは 2007 年です。目的は八王子の地場野菜の大型直営販売所をつくって農業振興を図るというものであります。当初どれだけの人が利用するのだろうと大変心配をしたわけですが、幸い年商 10 億円余り、来場者も 100 万人前後を推移しており、大きなぎわいの拠点となっていることで、本当によかったと思っています。こういったにぎわいをもたらすためには、間接的ではありますが、ひよどり山トンネルの市取得による無料化や、周辺整備も積極的になされました。当初においては収益が上がるということが予想されていなかったのですが、多くの収入が得られるようになっていきます。こういった状況になるまで、市としてどれぐらいの経費を投入してきているのでしょうか。

そこでお伺いいたしますが、開所以来市が協定に基づき支払ってきた本来業務にかかる経費の総額並びに間接的に環境整備として駐車場整備や遊歩道の改修などにかかった費用はどれぐらいなのかお聞きいたします。

次に、収入金額が多額を見込めるようになったこともあって、協定を変更し分担金がより多く市に収入されるようにしたわけですが、これまでのトータルを見ると、指定管理者の分配金が 16 億円余りであるのに対し、市の分配金は 7,000 万円弱となっています。このことに関し監査は、基本協定書に分配金の規定はなく、年ごとの協定書に規定されているだけだ

として、この欠落を強く指摘しています。そして、分配金のあり方やその積算根拠について、市が施設の建設維持コストの全てを負担することは行政サービスの公平性を十分に説明できないとして、優先的に施設の建設維持コストを回収すべきと考えたと意見を述べています。

また、分配金額の積算根拠にしても、市税を投じて建設した施設から得られる収益の市への分配割合が全体の3分の1のみであるという点について、市民からの同意が得られるのか疑問としています。この指摘並びに意見について、市としてはどういった見解をお持ちなのか御説明いただきたいと思っております。

1回目を終わります。

◎【小林信夫議長】 行財政改革部長。

◎【設楽いづみ行財政改革部長】 特命制度並びに更新制度につきましての成果に対する評価と今後の方向性についての御質問でございますけれども、まず、御指摘がありましたコミュニティ関連施設に導入している特命制度につきましては、市民と地域コミュニティ施策の推進を担う財団、また市民活動団体、また住民協議会だとか、あと市とも、それぞれが一体となって協働の推進に寄与しているものと思って評価をしております。

また、更新制度でございますけれども、福祉系の施設において導入している更新制度につきましては、指定管理者の変更に対する利用者不安の解消とともに、雇用機会の担保による質の高い人材が確保されることでサービス水準の維持に効果があったと評価しております。一方、選定に当たって公平性や透明性を高め、民間事業者のさらなる創意工夫を引き出すには、市場における競争性の確保も必要であると考えております。今後におきましては、各施設の特性に応じた管理運営のあり方を検証してまいります。現在もやっておりますけれども、競争性になじむ施設、また、なじまない施設も見きわめて、しっかりとよりよい市民サービスの提供につながるよう検討してまいりたいと思っております。

◎【小林信夫議長】 子ども家庭部長。

◎【小澤篤子子ども家庭部長】 対象が6年生までに拡大される学童保育所の今後のあり方あるいは方向性についての御質問をいただいております。学童保育所でございますが、保護者が就労等で昼間いない家庭の児童にとって、放課後安心して過ごせる生活の場であり、基本的な生活習慣の確立と健全育成を図る場でございます。そのため、高学年よりも自立度の低い低学年の児童にとっては必要度の高い施設であると考えております。現在低学年が対象でも待機児が発生をしている状況がございます。今後も児童数の増加が見込まれる地域もあるのが現状でございますので、支援が必要な低学年への対応としまして、今後も待機児解消のための施設整備を計画的に実施してまいります。

また、高学年の受け入れにつきましては、学童保育所だけでなく、放課後子ども教室など他の放課後の居場所と連携をいたしまして拡充を図ってまいります。

それから、学童保育所の考え方ですが、保育所の運営に当たりましては、八王子ビジョン2022にも掲げてございます地域で子どもを育てる環境づくり、この視点が必要だと考えております。地域全体で子育てを支えるとともに、子どもたちも地域の一員としてさまざまな

人々とかかわりながら大人へと成長する、こんなプロセスの一助になる必要があると考えております。

それから、社会福祉協議会の選定について、市の考え方の御質問をいただいております。社会福祉協議会につきましては、議員のおっしゃいましたとおり、学童保育所全体 68 施設で 34 施設を運営しております。社会福祉協議会は他の事業所が運営する学童保育所にも声をかけて、各種スポーツ大会を開催したり、施設間の親睦あるいは連携に力を入れるなど、事業者間においてリーダーシップを発揮しております。この機能につきましては、小規模な地域の N P O や、また民間事業者では担えないような活動をしているというふうに判断しております。学童保育所の管理運営に当たりましては、地域の大人が子どもを見守る仕組みづくりが重要と考えますので、今後社会福祉協議会につきましては、学童保育所が地域の子育てに貢献できるためどのような中心的な役割を果たせるのか、このような視点で今後の選定のあり方についても検討してまいります。

それから、税理士会による経理状況調査について、今までの成果や今後の取り組みについて考え方をという御質問でございます。平成 24 年度から 4 法人の経理状況の調査を 3 年間連続して実施しております。その中で帳簿の記入ミス等数件の指摘はございましたが、対象といたしました各事業者の経理状況についてはおおむね良好でございました。調査の中では、帳簿や証拠書類の作成の仕方によって、よりよい方法のアドバイスをいただき、各事業者の事務処理の方法についても改善に役立っております。今後につきましても、東京税理士会八王子支部と調整をしながら継続して、対象をまた変えながら実施をしてまいりたいというふうに考えております。

◎【小林信夫議長】 産業振興部長。

◎【高橋政雄産業振興部長】 産業振興部には 2 点の質問をいただいております。

まず、道の駅八王子滝山のオープン以降の指定管理料と施設の整備費用についての御質問をいただいております。指定管理料はオープン初年度の平成 19 年度に 590 万円となっており、それ以降は平成 20 年度から 25 年度までの指定管理料はございません。また、平成 19 年度から平成 25 年度の施設の整備費用につきましては、工事費と修繕料を合わせて 3,077 万円となっております。

次に、分配金の考え方についての御質問ですが、収益が見込まれる施設における収支差額の分配割合は、土地代や施設修繕などのリスク負担に基づき、実質的な経費分担も考慮して決定すべきなど、今回の包括外部監査での御指摘を踏まえ、分配金の割合につきましては十分検証してまいります。

◎【小林信夫議長】 第 19 番、陣内泰子議員。

◎【19 番陣内泰子議員】 お答えをいただきました。まず、特命と更新制度について、それぞれ評価をしている。そしてまた、今後については施設をマネジメントしていく中でどういう手法をとっていくのかということは今後の検討という課題になって、今の段階でのお答えの中からでは、市民センターの特命を評価をしているということなんですけれども、それ

を今後どうするのかということは明言がされていないところでした。

そういう中で、今いろいろな地域の考え方においても大きく変化をしてきております。そして、先ほども言ったように、図書館等の拡充の中でどうしていくのかということもあるわけで、そういったときに施設マネジメントに関して、また、その管理運営に関してもきちんと市民の意見を聞いていただきたいと思うんですが、この点について確認をしたいと思います。お答えいただきたいと思います。

学童についてです。学童も大きな市の施策の役割を担って、今しっかりと低学年の子どもたちの育成に対しての責任ということが述べられたわけです。社協が来年度更新を迎えるという中で、市の学童保育所をどういうふうにしていきたいのか、どういう保育、また生活指導が適切なのか。それは個々の指定管理者の自由度もあるとは思いますが、基本的なところをしっかりと押さえておかなければならない。そういう役割を社会福祉協議会にしっかりと担っていただけるのではないかと、また、担っていただけるようなコア部分をつくっていかねばならないと思っているわけです。社協の位置づけということに関して、他の指定管理者、事業者と同じ考え方、1事業者という考え方を市はしていっていいのかなというふうに今の答弁から感じたわけで、その点、社協に対しての位置づけ、また市として社協にどういう役割を担っていただくのか、もう一回そこは御答弁いただきたいと思います。

そして、財務のモニタリングについては、帳簿等の改善もなされているということでした。それは、また効果もある。それは、学童の他の施設に対しても対象を広げていくということなので、大変とは思いますが、ぜひやっていただきたい。それもきちんと税理士会と協力の中で外部専門家の視点というのをこれからも広げていただきたいと思うので、要望します。

その一方、学童保育所については財務のモニタリング等が一定程度システムとしてなりつつあるわけですが、本市は931施設という多摩地域においても飛び抜けて指定管理者の数が多い状況になっています。そんな中で、他の施設、他の指定管理のところにおいても、財務のモニタリングに関してはしっかりと指導していく。また、公平公正性を保てるような形での支援を広げていかなければならないと思うんですが、その広がりについて、全体としてどう取り組んでいくのか、その点についてお伺いいたします。

モニタリングは指定管理者制度を公平公正に維持していく上でとても重要なものです。しかし、多くの事業者は協定を結んだ指定管理を受けている施設だけではなく、他の業種の事業もさまざま運営しているというような事態も今見られてきています。そのために、その指定管理の部分についての独立の会計帳簿をつくるように、また、独立の銀行口座をつくって専用に管理するようということも言われているわけですが、道の駅の場合には、残念ながら、独立の銀行口座は設けられていたにもかかわらず、余剰資金が他の口座に振り替えられるということが行われていて、これは協定違反と今回の監査で指摘されているわけです。

現金主義の市役所の会計から見て、事業者、企業等が使っている発生主義の企業会計をチェックするということは、本当に大変困難なことではないかというふうに思うわけです。そしてまた、監査も公認会計士などの専門家を活用することを述べているわけですが、先ほど学童については税理士が入っているわけですが、それとあわせて公認会計士や、税理士などの外部専門家をしっかりと活用して、この931、八王子で多くの指定管理が行われているこの指定管理者制度のより公平な、また公正な運営に当たっていただきたいと思いますが、こ

れについてのお考えをお聞きいたします。

◎【小林信夫議長】 子ども家庭部長。

◎【小澤篤子子ども家庭部長】 先ほども少し述べさせていただきましたが、現在でも社会福祉協議会は他の事業者を牽引するような働きをしていただいております。地域でスポーツ教室を実施したり、事業所間の親睦、連携を図るようなことも担っていただいております。今後につきましては、社会福祉協議会というのは地域福祉を担う役割があると思っていますので、学童保育所の運営に当たっても、学童保育所というのは地域の大人が地域の子どもたちを見守っていく、こんなようなことも大きな視点でございますので、地域福祉を担っていく社会福祉協議会のあり方というのは大きな存在になると思います。今後についても、社会福祉協議会がどのような役割を担えるのか、こんなようなところから考えていきたいと思っています。

◎【小林信夫議長】 行財政改革部長。

◎【設楽いづみ行財政改革部長】 公の施設につきましては、市民サービスのよりどころであります。その中で現在、先ほど議員からも御紹介がありましたが 931 の施設が今指定管理者施設になっておりますけれども、それぞれのまた趣旨や目的、また提供するサービスによっても内容もそれぞれ違っております。繰り返しになりますけれども、それぞれの施設の置かれている状況をよく検証を加えまして、また見直しを図ってまいります。また、当然このような検証に当たっては、市民の皆様の御理解をいただける内容になるように注意してまいります。

それから、経営状況調査の今後の広がりや専門家を活用ということでございますけれども、外部の専門的な視点による経理状況調査には、モニタリング機能の強化や、また、指定管理者への牽制効果が認められるというふうに認識しております。このため、26 年度は市営住宅、市営駐車場、また市民活動支援センターにも対象を広げ、税理士による経理状況調査を実施いたしました。また、職員の会計知識の向上を図るために、公認会計士、税理士会の御協力によりまして研修会も実施したところでございます。今後もモニタリングの強化を図るために、また、外部の専門家を活用した経理状況調査の対象施設の拡大や継続した職員研修をしていきたいと思っています。

◎【小林信夫議長】 第 19 番、陣内泰子議員。

◎【19 番陣内泰子議員】 指定管理者制度についても少しずつ課題が見え、それに対しての対応が進んでいると思います。今専門家の活用と同時に職員の方の研修も積極的に進められているということですが、職員の中でやっていくのは大変厳しいというのは今回の監査でも出ておりますので、外部専門家を活用するというのも、これは指定管理者制度の費用の中に当然含まれるというふうに考えますので、積極的に導入を広げていただきたいと思います。強く要望いたします。

最後に副市長にお伺いをいたします。指定管理者制度、財務の面においてはモニタリングの仕組みができつつあります。しかし、モニタリングは大変重要だということは誰もが認めるわけですが、そのモニタリングについて、それは財務だけではなく、労務の面、先ほどの学童の例にもありましたように、職員の賃金が採用されているのに払われていないというような形の書類が出てきているということをしちんと現場に行って職員の状況をチェックする。そういったことが今後も求められると思います。

そして、同じ会派の井上議員からの、労務と財務の両面からのモニタリングが必要だという質問に対し、副市長は、市民サービスがよりよくなること、公金の使われ方が正しくなるということを含めてしっかり受けとめ、整備をしていくというようなお答えなさっています。今回の監査を見てもその点は種々指摘されているわけですが、現実的には労務の面のモニタリングの仕組みがやはりできていないと思います。この点について今後どうしていくのかお答えをお伺いして、質問を終わります。

◎【小林信夫議長】 中村副市長。

◎【中村敬副市長】 労務のモニタリングの関係でありますけれども、指定管理者の選定は指定管理料の金額だけでなく、サービスの質も基準にして外部の委員を含めた評価会議、これを経て決定しております。これは入札制度における総合評価と同様の方式であろうと、私も受けとめておりますので、そのときの議論の中でも、1つは、賃金等の労働条件、これについては法令ないしは労使の合意によって決定される事項であるだろう。しかし、それに対してどこまで関与ができるかを考慮しながら、改善等について対応ができるかどうか、これは研究していく必要があるだろうと、そんなことで公契約における研究会でもそのような答申を出しておりますので、それを踏まえて、その辺については同じように指定管理者制度の中でも研究できるだろう、そのように考えております。

それから、モニタリングでありますけれども、指定期間中、期中期末のモニタリングを行っております。現在もモニタリングの中で個々の職員の給与情報、これを収集して一定のチェックを現在も行っております。それに対して包括外部監査でも評価している、そんな内容でありますので、現行の中でのモニタリングに関して、賃金等については十分だろうというふうには思っておりますけれども、その総合評価の公契約の中の検討会の中で、総合評価方式検討会、ここでさまざまなことを議論しておりますので、それらの議論、検討状況等を踏まえて、さらにチェックができるのかどうか、踏み込めるかどうか、その辺も含めて今後整理していきたいと、そのように考えております。