

平成 22 年度

包括外部監査結果報告書

神戸市包括外部監査人

平成23年2月14日

神戸市包括外部監査人

公認会計士 井 堂 信 純

包括外部監査の結果に関する報告と意見の提出について

私は、地方自治法第252条の37第1項並びに神戸市外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条により選定した下記特定の事件（監査テーマ）2件について、包括外部監査を実施しました。

ここに、その各々について別添のとおり地方自治法第252条の37第5項の定めによる監査の結果に関する報告とあわせて地方自治法第252条の38第2項に定める意見を併記提出します。

記（監査テーマ）

- 第一部 市の保有する建物に関する事務執行状況について
- 第二部 公の施設の管理運営及び指定管理者制度の事務の執行について

以上

平成 22 年度
包括外部監査結果報告書

神戸市包括外部監査人

公認会計士 井堂 信純

目次

序章 包括外部監査の概要

I. 監査の種類.....	1
II. 選定した特定の事件(テーマ).....	1
III. 監査の対象.....	1
1. 監査対象部局.....	1
2. 監査対象となる建物.....	2
IV. 事件を選定した理由.....	3
1. 第一部について.....	3
2. 第二部について.....	3
V. 監査の実施期間及び補助者.....	4
1. 監査の実施期間.....	4
2. 補助者.....	4
VI. 利害関係.....	4

第一部 市の保有する建物に関する事務執行状況について

I. 公有建物の概要.....	1
1. 建物の定義と区分.....	1
(1) 地方公共団体における「財産」の区分.....	1
(2) 建物の定義.....	2
(3) 公有財産の記録について.....	2
2. 市の建物の管理事務.....	4
(1) 公有財産の管理体制.....	4
(2) 建物の管理に関する手続.....	4
3. 建物の管理運営形態について.....	6
(1) 管理運営形態の分類.....	6
(2) PFI について.....	7
(3) 市での PFI の事例(中央卸売市場本場の再整備事業).....	7
(4) PFI の効果と各当事者のメリット.....	9
4. 公有建物の保有状況.....	12
(1) 利用区分別の公有建物.....	12
(2) 公有建物の異動原因.....	13
(3) 部局別の公有建物.....	13

II. 監査の着眼点及び実施した手続.....	29
III. 包括外部監査の結果.....	31
1. 建物の管理について.....	31
2. 普通財産の貸付状況の把握・管理について.....	37
IV. 包括外部監査の意見.....	39
1. 将来の複式簿記の導入に向けての検討課題.....	39

第二部 公の施設の管理運営及び指定管理者制度の事務の執行について

I. 公の施設の管理運営状況.....	1
1. 公の施設の定義.....	1
2. 公の施設の管理運営方法.....	2
(1) 公の施設に対する管理委託制度の導入.....	2
(2) 管理委託制度の改正.....	2
(3) 指定管理者制度の導入.....	2
3. 指定管理者制度.....	3
(1) 定義.....	3
(2) 従前の管理委託制度との異同点.....	3
(3) 市における指定管理者制度導入の流れについて.....	4
(4) 指定管理者制度導入状況.....	10
(5) 公の施設の利用料金の取扱い.....	11
(6) 指定管理料の精算制度について.....	12
(7) 市における指定管理導入施設の分類.....	12
II. 監査の着眼点及び実施した手続.....	17
III. 包括外部監査の指摘事項及び意見.....	20
1. 指摘事項及び意見の総括.....	20
(1) 利用者数について.....	20
(2) 料金収入について.....	22
(3) 収支状況について.....	23
(4) 指定管理者の選定について.....	26
(5) 満足度調査について.....	29
(6) 指定管理者候補者選定委員会の評価について.....	30
(7) その他.....	30
2. 指定管理者制度全般の指摘事項及び意見.....	34
(1) 「踏入れ方式」による利用率について.....	34
(2) 料金収入について.....	35
(3) 収支状況の報告について.....	36
(4) 指定管理者の選定方法について.....	38

(5) 満足度調査について.....	41
(6) 指定管理者候補者選定委員会の評価について.....	42
(7) 「公の施設 調査票」の作成時の検討状況について.....	45
3. 各施設に関する指摘事項及び意見.....	46
〔1〕 市民参画推進局.....	48
〔2〕 産業振興局.....	118
〔3〕 保健福祉局.....	172
〔4〕 消防局.....	205
〔5〕 教育委員会事務局.....	213
〔6〕 建設局.....	240
〔7〕 都市計画総局.....	302
〔8〕 みなと総局.....	323
別 添 指摘事項及び意見の一覧表.....	362

序章

包括外部監査の概要

目次

序章 包括外部監査の概要

I. 監査の種類	1
II. 選定した特定の事件（テーマ）	1
III. 監査の対象	1
1. 監査対象部局	1
2. 監査対象となる建物	2
IV. 事件を選定した理由	3
1. 第一部について	3
2. 第二部について	3
V. 監査の実施期間及び補助者	4
1. 監査の実施期間	4
2. 補助者	4
VI. 利害関係	4

序章 包括外部監査の概要

I. 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項並びに神戸市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

II. 選定した特定の事件（テーマ）

第一部 市の保有する建物に関する事務執行状況について

第二部 公の施設の管理運営及び指定管理者制度の事務の執行について

III. 監査の対象

1. 監査対象部局

「神戸市公有財産表」、「年度間建物増減異動明細表」、「建物現在高表」より、建物の残高及び増減高（金額、㎡）の重要性を考慮の上、神戸市（以下、「市」という。）の組織における下記の部局が所管する公有財産としての建物を監査対象とした。なお、対象から除外したのは、企画調整局、危機管理室、区役所が所管する建物である。

【監査対象部局】

- ・行財政局
- ・都市計画総局
- ・市民参画推進局
- ・みなと総局
- ・国際文化観光局
- ・消防局
- ・保健福祉局
- ・教育委員会事務局
- ・環境局
- ・水道局
- ・産業振興局
- ・交通局
- ・建設局

(注) 国際文化観光局は、平成22年4月1日付で、市の組織変更により、市長室、市民参画推進局、産業振興局に編入された。これにより、同局の公有財産は、市長室以下各局の所管とされている。

2. 監査対象となる建物

(1) 監査対象年度

第一部

公有財産としての平成22年3月31日現在の建物在高及び平成21年度（平成21年4月1日から平成22年3月31日まで）の建物増減を監査対象とする。

第二部

平成21年度の公の施設の管理運営及び指定管理者の事務執行^(注)を監査の対象とするが、公募等による指定管理者の選定プロセス等、包括外部監査人が監査の実施を必要と判断した事項については、平成20年度以前に実施された事項についても監査の対象とした。

(注) 平成21年度に実施された平成22年度以降の指定管理者選定の事務執行を含む。

(2) 監査対象建物

第一部

市が保有する公有財産としての建物（以下、「**公有建物**」という。）は、地方自治法の規定により、**行政財産としての建物と普通財産としての建物**に区分される（地方自治法第238条第3項）。行政財産としての建物は**公用又は公共用に供し又は供することを決定した建物**であり、公用建物の例としては行財政局所管の神戸市役所本庁舎、公共建物の例としては教育委員会所管の市立小学校校舎が挙げられる。普通財産としての建物は、**行政財産としての建物以外の一切の公有建物**である（地方自治法238条第4項）。

神戸市公有財産規則第18条によると、**普通財産の管理に関する事務は、行財政局長が掌理するもの**とされており、この規定により、利用効率の悪い建物を含む普通財産の全市的観点からの有効活用を図ることが可能となっている。例えば、行政財産が用途廃止され普通財産となった場合には、行政財産から普通財産への用途変更処理が必要とされ、さらに、所管局で不要となったものは、原則として、適時に所管局から行財政局管財課への所管換処理を行う必要があり、これらの管理状況を確認するため、公有財産としての建物全てを今回の監査対象とした。

第二部

市が保有する公有財産のうち、指定管理者制度の対象となる「公の施設」を監査の対象とする。

「公の施設」とは、地方自治法第244条第1項に規定する施設のことで、**住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために地方公共団体が設ける施設**である。その具体的内容については、**第二部**1頁の「I. 公の施設の管理運営状況 1. 公の施設の定義」に記載している。

IV. 事件を選定した理由

1. **第一部**について

市が保有する公有財産としての建物は、「神戸市公有財産表」によると、延床面積が8,234千㎡以上あり、同じ不動産である土地と同様、市の財産全体の中での実質的比率は極めて高いと考えられる。

市にとって、唯一の建物管理簿と言える「神戸市公有財産表」は単式簿記を前提とする官庁会計の枠外で別途作成されているが、総務省が平成18年8月31日に公表した「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」では、民間企業と同様に複式簿記を前提とする財務書類の作成・活用により、資産（建物を含む）・債務に関する情報開示と適正な管理を将来的に実行することが求められており、**市の重要財産である建物について、財務書類等の管理資料を整備し、これらの施策に積極的に取り組むことは、財政健全化のためには欠かせないものと考えられる。**

そこで、「市の保有する建物に関する事務執行状況について」をテーマとし、市財産の保全、経済的・効率的な利用の観点から指摘並びに意見をすることは、大きな意義があると考えられるため、これを**第一部**において、特定の事件として選定した。

2. **第二部**について

市では、平成15年6月の地方自治法の改正に伴い、従来からの「公の施設」の管理委託制度が廃止となり、平成18年度より指定管理者制度が本格的に導入された。市の指定管理者の期間は原則4年であることから、平成22年度には多くの施設で新しい指定管理者による施設管理が行われている。

指定管理者制度導入の趣旨は、「公の施設」における市民サービスの向上とコスト削減にあると考えられ、民間事業者への門戸開放を推し進める必要もあり、指定管理者の募集に当たっては、公募が原則となっているが、**公募の結果、従前に管理委託を受託していた市の外郭団体が引き続き指定管理者となっている例が多く見受けられることや、指定管理者制度が導入されていない市直営施設も数多く**

あること等から、これらの判断が、指定管理者制度導入の趣旨に照らして、適切なものであったかどうかについて監査を実施する必要があると判断した。

また、市が「公の施設」の指定管理者を選定している以上、指定管理者が、収支の状況のみならず施設の利用状況の把握や利用者の満足度調査を正確に行い、市に対し適切に管理実績を報告し、市はそれらを厳しくチェックするという牽制機能が必要となるが、これらも適切に行われているかについて監査を実施する必要があると判断した。

これらのことから、「公の施設の管理運営及び指定管理者制度の事務の執行について」をテーマとし、効率的かつ効果的な施設運営が行われているか、市の指定管理者に対する指導・監督は適切に行われているかという観点から指摘並びに意見をすることは、大きな意義があると考えられるため、これを「**第二部**」において、特定の事件として選定した。

V. 監査の実施期間及び補助者

1. 監査の実施期間

平成 22 年 7 月 15 日から平成 23 年 2 月 2 日まで

平成 22 年 4 月 1 日から平成 22 年 7 月 14 日までの期間については包括外部監査のテーマ選定のため、各部局からヒアリングを行った。

2. 補助者

公認会計士	清 水 涼 子
公認会計士	坂 井 浩 史
公認会計士	高 橋 潔 弘
公認会計士	岡 村 新 平
公認会計士	横 下 伸 一 郎
日本公認会計士協会準会員	成 田 将 吾

VI. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件について、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。

注：本報告書の金額表示について

本報告書に含まれている表の内訳金額については、端数処理の関係で合計金額と一致しない場合がある。また、文中に数値を引用した場合にも端数処理の関係で金額が一致しない場合がある。