

平成 1 9 年度

目黒区包括外部監査報告書

目黒区包括外部監査人	渡 邊	顯
同補助者	幸 村	俊 哉
同補助者	佐 々 木	秀 一
同補助者	樋 口	達
同補助者	島 村	和 也

目次

第1章 監査の概要と総括

第1 監査の着眼点

- 1 指定管理者制度が平成18年4月から実施された・・・1
- 2 当該監査事件を選定した理由等・・・1
- 3 社会福祉関連施設を選択した背景・・・2
- 4 「特別養護老人ホーム東山」における
サービスに絞った事情・・・4

第2 指摘事項と監査意見の総括

- 1 改善を求める指摘事項とその前提となっている問題点・・・5
- 2 包括外部監査人の意見・・・6
- 3 監査結果は本件以外の施設についても
準用することができる・・・11

第3 監査の概要

- 1 監査期間・・・12
- 2 監査人・・・12
- 3 外部監査の種類・・・12
- 4 選定した特定の事件・・・12
- 5 監査の方法・・・12
- 6 利害関係・・・13

第2章 指定管理の状況

第1 概要

- 1 指定管理者制度とは・・・15
- 2 指定管理者制度の特徴・・・16
- 3 指定管理者制度への移行に伴う留意点・・・17

第2 目黒区における取組み

- 1 目黒区における指定管理者制度への取組み・・・19
- 2 「指定管理者制度活用の基本方針」
および「現行管理委託施設における
指定管理者制度実施方針」について・・・20
- 3 目黒区における指定管理の状況(平成18年度)・・・28

第3章 目黒区社会福祉事業団の概要

- 第1 目黒区社会福祉事業団
(以下、「社会福祉事業団」という)の沿革等
 - 1 社会福祉事業団の沿革・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 30
 - 2 社会福祉事業団の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 32
- 第2 社会福祉事業団の指定管理者への選定について
 - 1 目黒区における選定・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 36
 - 2 他の都内22区における
特別養護老人ホーム事業の状況・・・・・・・・・・ 37

第4章 特別養護老人ホーム東山について

- 第1 介護保険制度と特別養護老人ホーム東山
 - 1 介護保険制度上の業務について・・・・・・・・・・ 38
 - 2 特別養護老人ホーム東山の運営費用と管理経費(委託料)・ 38
- 第2 施設「ひがしやまホーム」と特別養護老人ホーム東山
 - 1 特別養護老人ホーム東山の所在について・・・・・・・・ 40
 - 2 ひがしやまホームについて・・・・・・・・・・・・・・・・ 40
 - 3 ひがしやまホームにおける事業の概要・・・・・・・・ 41
 - 4 ひがしやまホームの利用状況・・・・・・・・・・・・ 43
 - 5 ひがしやまホームにおける
社会福祉事業団の組織の概要・・・・・・・・ 45
- 第3 特別養護老人ホーム東山における指定管理者制度について
 - 1 指定管理者制度の導入・・・・・・・・・・・・・・・・ 47
 - 2 指定管理者制度における指定の概要について・・・・ 47
 - 3 指定管理制度におけるひがしやまホームの決算内容・・・ 47

第5章 サービスに関する取組みについて

- 第1 問題点(前提事情)と指摘事項の結論
 - 1 区が要求するサービス水準などについて・・・・・・・・ 52
 - 2 評価・選定組織と運営評価組織の構成について・・・・ 52
 - 3 指定管理者の引継について・・・・・・・・・・・・ 52
- 第2 サービスの状況について
 - 1 概要(指針)・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 53
 - 2 福祉サービス第三者評価の評価機関による評価・・・・ 55

3	福祉サービス第三者評価の評価基準	57
4	監査対象事業の平成15年度と 同18年度の評価の比較	58
第3	区が求めるサービス水準などについて	
1	本件監査対象事業の仕様書の状況 (求めるサービスの水準)	60
2	問題点(指摘事項の前提事情)	63
3	改善を求める事項(指摘事項1)	64
第4	指定管理者の評価・選定と運営の評価組織について	
1	現状	64
2	問題点(指摘事項の前提事情)	65
3	改善を求める事項(指摘事項2)	66
第5	指定管理者の引継について	
1	現状	66
2	問題点(指摘事項3の前提事情)	66
3	改善を求める事項(指摘事項3)	67

第6章 効率化・コスト削減に関する取組みについて

第1	本章の概要	
1	指摘事項	68
2	本章の構成	69
第2	対象施設に係る区の管理コスト	
1	委託料	69
2	補助金	70
3	委託料の決定	71
4	区による運営経費の検討	72
5	結論(包括外部監査人の評価)	73
第3	経営改善計画の内容	
1	経営改善計画を監査対象とする意味	78
2	経営改善計画作成の経緯	78
3	経営改善計画の全体像	80
4	対象施設の年次別推進計画及び収支計画	83
5	結論(包括外部監査人の評価)	84
第4	経営改善計画の作成手順	
1	第一次計画の策定	85
2	第二次計画の策定	88

3	収支計画目標対象外項目	89
4	人件費及び業務委託費の削減	90
5	結論(包括外部監査人の評価)	90
第5	経営改善計画の管理	
1	組織体制	91
2	進捗管理	92
3	理事会・評議会によるモニタリング	95
4	結論(包括外部監査人の評価)	96
第6	経営改善計画と区の関わり	
1	監査の視点	98
2	経営改善計画と区の方針	98
3	実施状況の点検	99
4	結論(包括外部監査人の評価)	102
第7	指定管理者の選定方法について	
1	経営改善計画によるコスト削減	105
2	特養ホームの適切な委託料	105
3	公平性・透明性確保の必要性	105
4	事業団のあり方の検討	106

- 図表目次 -

図表 1 - 1	平成 1 8 年度指定管理の状況	1 4
図表 2 - 1	管理委託制度から指定管理者制度へ	1 5
図表 2 - 2	指定管理者制度の特徴	1 7
図表 2 - 3	指定管理者制度への移行に伴う留意点	1 7
図表 2 - 4	目黒区における指定管理者制度への取組み	1 9
図表 2 - 5	指定管理者選定の方法	2 1
図表 2 - 6	管理委託施設のうち現行受託団体を継続するもの	2 1
図表 2 - 7	公募の特例における評価事項	2 2
図表 2 - 8	指定管理者の評価・選定体制	2 3
図表 2 - 9	評価・選定の組織	2 4
図表 2 - 1 0	制度移行時の評価・選定の手順	2 5
図表 2 - 1 1	現行管理委託施設の 制度移行時の評価・選定の流れ	2 6
図表 2 - 1 2	指定管理者の指定期間	2 7
図表 2 - 1 3	平成 1 8 年度指定管理の状況	2 8
図表 3 - 1	社会福祉事業団の沿革	3 0
図表 3 - 2	社会福祉事業団の概要	3 2
図表 3 - 3	組織図	3 3
図表 3 - 4	社会福祉事業団の運営施設一覧	3 4
図表 3 - 5	社会福祉事業団の事業の種類	3 4
図表 3 - 6	目黒区以外 2 2 区の 特別養護老人ホーム事業の状況	3 7
図表 4 - 1	特別養護老人ホーム東山管理経費等	3 9
図表 4 - 2	ひがしやまホームの施設概要	4 1
図表 4 - 3	ひがしやまホーム組織図	4 5
図表 5 - 1	福祉サービス第三者評価(指針)	5 4
図表 5 - 2	第三者評価機関の評価の流れ	5 6
図表 5 - 3	福祉サービス第三者評価の評価基準	5 7
図表 5 - 4	第三者評価受審結果一覧	5 8
図表 5 - 5	評価受審結果比較表	5 9
図表 6 - 1	対象施設の委託料及び一般管理費	6 9
図表 6 - 2	対象施設についての区の負担	6 9
図表 6 - 3	事業団への補助金	7 0
図表 6 - 4	東京 2 3 区の事業団への補助金の状況	7 0

図表 6 - 5	委託料決定の手順	7 1
図表 6 - 6	対象施設の経費予算額	7 2
図表 6 - 7	人件費内訳表の記載例	7 2
図表 6 - 8	予算内訳書の記載例	7 3
図表 6 - 9	予算、決算の比較(18年度)	7 3
図表 6 - 10	中期経営目標	8 0
図表 6 - 11	年次別推進計画記載例	8 0
図表 6 - 12	推進計画経費削減額	8 0
図表 6 - 13	施設別収支目標	8 1
図表 6 - 14	収支計画総括表	8 2
図表 6 - 15	計画達成時の収支差額の内容	8 2
図表 6 - 16	対象施設の推進計画	8 3
図表 6 - 17	対象施設の収支計画	8 3
図表 6 - 18	民間施設に率先して行う事業に係る経費	8 4
図表 6 - 19	物理的要因による経費	8 4
図表 6 - 20	経営改善計画の分担	8 5
図表 6 - 21	推進計画策定の手順	8 7
図表 6 - 22	民間施設との比較分析	8 7
図表 6 - 23	第二次計画における改正事項 全体	8 8
図表 6 - 24	第二次計画における改正事項 対象施設	8 8
図表 6 - 25	第一次計画と第二次計画の比較 全体	8 9
図表 6 - 26	第一次計画と第二次計画の比較 対象施設	8 9
図表 6 - 27	対象外項目の算定方法	8 9
図表 6 - 28	人件費削減のための検討事項	9 0
図表 6 - 29	業務委託費削減のための検討事項	9 0
図表 6 - 30	計画推進のための体制	9 2
図表 6 - 31	進捗管理の手順	9 2
図表 6 - 32	進捗管理表記載例	9 3
図表 6 - 33	対象施設の進捗度	9 4
図表 6 - 34	特養3ホームの個別主要項目の進捗状況	
	本部担当分	9 4
図表 6 - 35	特養3ホームの個別主要項目の進捗状況	
	施設担当分	9 5
図表 6 - 36	理事会・評議会における審議	9 5
図表 6 - 37	理事会予算審議資料記載例	9 6
図表 6 - 38	経営改善計画年次別進捗状況表記載例	10 0
図表 6 - 39	生活福祉委員会への報告資料	10 1

第1章 監査の概要と総括

第1 監査の着眼点

1 指定管理者制度が平成18年4月から実施された

本件包括外部監査においては、本年4月より目黒区各部局から任意のテーマについて様々なプレヒアリング調査を経た上で、本年9月10日付「平成19年度包括外部監査実施通知書」において、監査対象とする事件名を「指定管理者制度の実施状況について」と定めた。

2 当該監査事件を選定した理由等

上記通知書による選定理由は、次のとおりである。

(1) 目黒区における指定管理者制度の実施状況

指定管理者制度は、民間のノウハウを活用することにより、利用者の利便性の向上や管理運営費の削減を図ることなどを目的として、平成15年の地方自治法改正により導入された。

目黒区においても、法令の猶予期間を経て、平成18年4月から同制度が実施され、現在、95の施設において管理者の指定が行われている。

この点については、第2章「指定管理の状況」第1 概要において詳述する。

(2) 指定管理者制度の実施状況の検証の必要性

指定管理者制度には、次の問題点がある。

すなわち、対象施設及び管理者の選定や管理状況についての評価と検証が適切に行われなかった場合には、指定管理者制度の目的を達成することができず、かえって公共サービスの低下などを招きかねない等との指摘がなされているところである。

そこで、指定管理者制度は3年間の猶予期間を経た上で、更に1年の実施期間が経過した目黒区においても、法改正後に4年を経たところで外部の視点から実施状況を検証すべき時期を迎えていると思料される。

なお、区における包括外部監査のテーマとしては、公の施設の管理、あるいはその委託がたびたび取り上げられてはいるが、いずれも指定管理者制度導入前の時期に関わるものであり、当然ながら、指定管理者制度の実施状況の適切性という観点からの監査は行わ

れていない。

よって、本年度の包括外部監査においては、目黒区における指定管理者制度の実施状況が、指定管理者制度の趣旨に照らして適切に行われているかどうかを監査対象のテーマとして選定することにした。

(3) 具体的な対象

目黒区は、平成 18 年 4 月から改正前の地方自治法に基づく管理委託を行っていた施設に指定管理者制度を導入した。なお、直営施設については、目黒区が策定した「直営施設における指定管理者制度導入プラン」に沿って、指定管理者制度が順次導入されていく予定である。

今年度の包括外部監査の具体的な対象としては、以下に述べる理由から、「社会福祉法人 目黒区社会福祉事業団」(以下、「社会福祉事業団」という。)が指定管理者となっている特別養護老人ホームに焦点をあてることとし、必要に応じて社会福祉事業団全体についても監査することとした。

しかしながら、サービス面の充実性について監査を実施したところ、後に述べる事情から、本報告書では「特別養護老人ホーム東山」に絞って指摘事項と意見を述べることとした。

3 社会福祉関連施設を選択した背景

(1) ケタ違いに多い歳入・歳出・補助金

目黒区が平成 18 年度に管理者を指定した施設は、図表 1 - 1 (平成 18 年度指定管理の状況) 記載のとおり、合計で 93 施設に及んでいる。

当該資料によれば、平成 17 年度及び平成 18 年度の 2 年間だけを見ても、歳入・歳出・補助金のいずれにおいても、社会福祉関連施設にかかわる項目がケタ違いに多いことがわかる(番号 27 から番号 42)。

よって、包括外部監査人は社会福祉関連施設の指定管理を本年度の監査の重点とすることとした。

(2) 目黒区社会福祉事業団が社会福祉施設のほとんどの指定管理者ところで、上記資料のとおり、目黒区は社会福祉関連施設のうち、そのほとんどについて社会福祉法人「目黒区社会福祉事業団」を管

理者に指定している。

「指定管理者制度」は、平成 15 年 9 月 2 日施行の改正地方自治法第 244 条の 2 によって創設されたことは前記のとおりである。

これによって、従来、区の公の施設の管理者が、区・公共団体及び区の出資法人に限定されたところ、住民サービスの多様化・専門化・高度化と、運営の効率化・柔軟化を目的として、広く民間事業者も管理の代行をすることができることになったのである。

目黒区が自ら配布した文書（図表 2 - 3 指定管理者制度への移行に伴う留意点）によれば、指定管理者の選定について「指定管理者制度は契約制度ではないため、一般的な入札制度の適用はない。しかし、国の通知では複数の事業者から計画をとり、費用対効果を十分に比較検討しながら決定するもの（原則公募）とされている」。

したがって、社会福祉事業団によって社会福祉施設の指定管理者がほぼ独占されている現状は、一見して奇異であると言わざるを得ず、包括外部監査人としては重大な関心を寄せざるを得なかった。

（ 3 ）管理委託から指定管理への移行に当たっての公募原則の例外

目黒区は、指定管理者制度導入にあたり、平成 17 年 1 月に「指定管理者制度活用の基本方針」（以下、「基本方針」という。なお、平成 19 年 10 月に改正が行われている。）を策定している。

目黒区は上記「基本方針」において指定管理者の選定方法について公募を原則としながらも、制度移行に当たっての各施設の対応について、「現行管理委託施設における指定管理者制度実施方針」（以下、「実施方針」という）を定めとして公募原則の例外実施の要領をまとめている。

この実施方針において、目黒区は、個々の施設ごとに状況を勘案し、制度移行時の措置として、現行受託団体を継続して選定することを可としたのである。

目黒区では、特別養護老人ホームの施設についても、当該実施基準の「施設規模から指定の可否による急激な現行受託団体の経営基盤等への影響を考慮し、現行受託団体がこれまで蓄積した施設運営の専門性やノウハウなどの経営資源を活用することが適当である場合」（「実施方針」2（1）ウ）に該当するものとして、公募による選定をせず、従前からの目黒区社会福祉事業団をもって指定管理者に定めたのである。

包括外部監査人（以下、「当職」という）としては、その指定処分について検証の必要があると認めた。

しかしながら、本件の論点については後述する「包括外部監査人の意見」に記載したとおり、公募原則の例外として社会福祉事業団を指定管理者として選定した処分は、適当ではないが、違法とまでは言えないと思料された。

4 「特別養護老人ホーム東山」におけるサービスに絞った事情

(1) 社会福祉関連施設に関する歳入・歳出の規模が多額であることは、前記のとおりであるが、とりわけ前記一覧表の番号 27 から 29 の三つの特別養護老人ホームが他を圧して極めて多額になっている。

よって、本件包括外部監査の焦点としては特別養護老人ホームに着目するに至ったのは前記のとおりである。

(2) そこで、当職は上記三つの特別養護老人ホームを監査対象とすることを検討した。

本件監査において選定した特定の事件は、「指定管理者制度の実施状況」であるところ、指定管理者制度の導入前と導入後における施設の運営状況を比較対照した上で、目黒区における指定管理者制度の実効性を検証することが当を得ていると思料された。

かかる視点から、三つの老人ホームについて監査に着手したところ、直近の数年間に第三者評価にさらされ、指定管理者制度導入の前後において比較可能な 2 期分の評価が入手できる老人ホームは「東山」と「中目黒」であった。

東山については平成 18 年の実施状況の評価結果が既に提出されているが、中目黒については、予備調査段階のヒアリングでは、平成 19 年に第三者評価がなされているものの、その結果については翌年の報告になるとのことであった。

そこで、多額の歳入・歳出を伴う老人ホームを監査対象事件の中心とする本件監査においては、指定管理者制度の導入の前後における住民サービスの比較対照に耐える資料が存在する「特別養護老人ホーム東山」（以下、「対象施設」という）に限定されることとなった次第である。

第2 指摘事項と監査意見の総括

1 改善を求める指摘事項とその前提となっている問題点

当職の監査結果は、第5章以下に詳述するところであるが、「改善を求める指摘事項」と「その前提事情となっている問題点」を以下に総括する。

(1) サービスに関する取組みについて(第5章)

改善を求める指摘事項	その前提となっている問題点
<p>(指摘事項1)</p> <p>対象施設において求められるサービス内容・水準の客観化・明確化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 数値化が可能なサービスは何か検討すべきである。 ・ 数値化が困難なサービスについては類型化することを検討すべきである。 	<p>社会福祉事業団の提供するサービスは協定書・仕様書あるいは提案書によって定められることになるが、職員配置と入浴回数のみが数値化されているに過ぎず、「適切な」・「必要な」との表現のみでサービス内容が具体化されていない。</p>
<p>(指摘事項2)</p> <p>指定管理者の評価・選定を行う委員会の構成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 公募の例外とする場合には、必ず外部有識者の委員を加えて透明性を高めるべきである。 ・ 選定後の運営の評価についても同様とすべきである。 	<p>対象施設は公募原則の例外とされたが、市場原理が働かない以上、そのサービスの優良性の評価は困難である。指定管理者の評価・選定を行う委員会では必要に応じて活用される外部有識者は臨時のアドバイザーでしかない。</p>
<p>(指摘事項3)</p> <p>指定期間満了時に公募が実施される場合を想定した準備の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 引継ぎプログラム・インフォメーションパッケージ(設備の取扱要領/福祉サービスのデータ処理など)を作成すべきである。 ・ 準備義務条項の追加を協議すべきである。 	<p>社会福祉事業団への指定管理期間は3年と定められているところ、公募を実施した場合に期間満了時に他の業者が選定される可能性がある。特別養護老人ホームにおいては、引継ぎが極めて重要であるにもかかわらず、引継ぎ準備が不十分である。</p>

(2) 効率化・コスト削減に関する取組みについて (第 6 章)

改善を求める指摘事項	その前提となっている問題点
<p>(指摘事項 4)</p> <p>情報の共有化と迅速化</p> <p>・施設間における改善計画の進捗度を 4 半期ごとに把握し、共有化を図るべきである。</p>	<p>対象施設と同種施設間で経営改善計画の進捗度にばらつきがあり、ノウハウの共有が十分ではない。また、年度末にならないと各施設の問題点が全体的に検討されない。</p>
<p>(指摘事項 5)</p> <p>経費項目の積算内容の検証</p> <p>・区は指定管理者から資料を提供させ、積算に当たっての算定方法や算定要素の合理性を検証すべきである。</p>	<p>経営改善計画における収支計画目標の対象外となる経費項目の妥当性に対する検証が行われていない。</p>
<p>(指摘事項 6)</p> <p>経営改善計画の個別項目ごとの点検</p> <p>・経営改善計画の個別項目のうち、主要なものについては進捗の遅れを点検し、遅れのある場合には理由や対応策を把握すべきである。</p>	<p>経営改善計画における個別項目の進捗状況の点検が、指定管理者制度の単位となっている施設ごとに行われおらず、また、遅れのある場合の理由の把握もされていないため、進捗不良により、必要以上の委託料が支払われる恐れなしとしない。</p>

2 包括外部監査人の意見

(1) 社会福祉事業団を指定管理者とした処分は違法とまではいえない

社会福祉事業団の経営基盤に与える影響は、例外的取扱いの正当事由になるか？

指定管理者制度を導入することにした地方自治法 244 条の 2 第 3 項においては、「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは・・・指定管理者・・・に、当該施設の管理を行わせることができる」と定めるのみで、指定管理者の公募原則については、特段の規定を設けていない。

制度導入の趣旨からは公募原則の実施が望ましいと言えるものの、法文上に公募原則が明記されていない以上、合理的な事情

が認められれば公募原則を実施しない例外的取扱いは許されると理解される。

目黒区の定める例外的事由は、第2章において詳述するとおり、5つの場合（図表2-6）が想定されているが、本件の社会福祉施設について例外とした主たる理由は、社会福祉事業団の経営基盤への影響であって、同事業団の専門性やノウハウの活用ではなかったと認められる。

目黒区・社会福祉事業団は、国の社会福祉事業団の設立及び運営についてと題する「46通知」（昭和46年7月16日付社庶第121号）に基づいて発足し、今日まで専ら目黒区社会福祉施設の管理を委託されてきたという歴史的経緯がある。

したがって、目黒区社会福祉施設について、その指定管理者の公募が行われ、社会福祉事業団が選定されなかったとすれば、その経営基盤に甚大な影響があることは理解できる。

しかし、だからと言って、社会福祉事業団に対する経緯と関係をもって、住民サービスの向上と経費の効率的な活用と言う指定管理者制度が原則的に想定している公募原則を適用除外として良いと言うことはできない。

そもそも、指定管理者制度は平成15年の法改正によって導入がはかられたのであるから、既に社会福祉事業団の解散問題は現実の課題として十分に認識されていた上での法改正であったのである。したがって、社会福祉事業団の経営問題を公募原則の例外とすることは必ずしも適切ではないのである。

しかも、指定管理者制度は3年の猶予期間を経て実施されたのであるから、区が「現行受託団体を継続する」場合の事由として経営基盤への影響を摘示した運用のあり方は妥当とは言い難い。

社会福祉事業団への経営基盤への影響が重大事であるならば、3年間の猶予期間内に区が当該施設の管理を直営とするか、あるいは社会福祉事業団へ譲渡することも選択肢としてあり得たのであるから、社会福祉事業団と目黒区との歴史的沿革をもって公募原則の例外とすることは適当ではない。

住民サービスの維持の観点からは公募原則の例外は是認し得る

旧来の管理委託から指定管理への制度移行にあたっては、本件の「特別養護老人ホーム東山」の利用者には重篤な疾病があるな

ど特別な介護を必要とする者がいるから、不慣れな制度に移行するにあたっては、いささかのミスをも許されないほどに慎重な対応が迫られたとすることができる。

かかる視点からは「住民サービスの維持」を重視した判断としては、制度の移行期という特殊性を考慮すれば、公募原則の例外として処理することは合理性があると言える。

しかし、かかる合理性を区の現行受託団体を継続する場合の基準に求めようとする「蓄積した施設運営の専門性やノウハウなどの経営資源を活用することが適当である場合」が最も近い場合分けであると思われるものの、必ずしも整合しているとは認め難い。

何故ならば、社会福祉事業団が他の事業者と比較して特段の専門性やノウハウを有しているとまで断定することは困難だからである。本件では、区は端的に移行に伴う不慣れが故の事故を防止し、住民サービスの維持を優先すべき場合には公募原則の例外とする、旨の実施方針とすべきであったと言わざるを得ない。

したがって、本件対象施設については、住民サービスの維持を優先して判断するとすれば、公募原則の例外とした処分を結果的には是認することができる。

現行受託団体に「住民サービスの向上」と「経費の効率的な活用」を求めているか？

目黒区は、管理委託から指定管理への制度移行時に、公募によらず現行受託団体を継続する施設については、制度の導入趣旨を踏まえて、施設運営に関し、住民サービスの向上と経費の効率的な活用を図っていくよう、公募制を導入する施設と同様に現行受託団体へ求めていく、としている。

しかしながら、区が社会福祉事業団に対して、従前と比較して特に上記の趣旨から「住民サービスの向上」や「経費の効率的な活用」を求めているとは認められなかった。

区と社会福祉事業団との報告・連絡・相談等の実務は一定の努力目標を達成すべく注力していることは認められるが、従前の作業の反復継続の域を出るものとは認められなかった。

(2) 公募の特例 指定期間満了時の選定方法について

目黒区は、既に指定管理者制度を導入した施設に関し、指定期

間の満了を迎えるものについては、平成 19 年 10 月改正の新基本方針をふまえて今後各担当所管において、運用方針を策定することとしている。

本件施設については、社会福祉事業団に対する指定管理は平成 21 年 3 月に満了することになる。

ところで、平成 19 年 10 月に改正された基本方針においては、指定管理者制度導入済みの施設につき、指定期間満了時の選定方法として、「公募の特例」が追加されている。

すなわち、同一の指定管理者を引き続き選定することにより、より高い効果が期待でき、事業の継続性や安定性が発揮され、利用者サービスが向上する場合に限り、特例として公募を行わず、継続して選定することも可とするものである。

継続とする場合は、指定期間満了を迎える前の適切な時期に、下記（3）の選定体制を準用した評価組織を設置し、以下の事項について総括的な評価を行い、その結果に基づき決定することとされている。

- ）指定期間中の運営評価結果の状況（利用者満足度の状況を含む）
- ）施設の事業内容（人的サービス中心、事業企画中心など）の特性から求められる要素（安定性、継続性、計画性など）の重要度
- ）次期指定期間中の事業計画、収支予算計画の評価結果
- ）その他、施設の実情に応じ判断する上で必要な事項

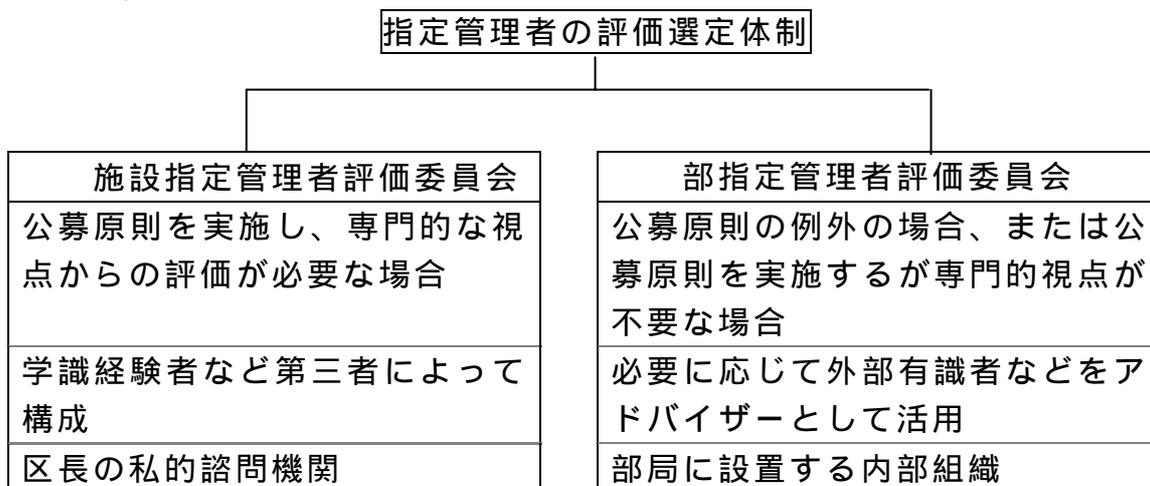
現時点では、本件特別養護老人ホームについて次期指定管理者は未定であるが、指定管理者制度を運用する最大の原則は公募であることに思いを致し、上記評価を行うにあたっては指摘事項を実施した上で判断すべきであると思料する。

また、後述のとおり指定管理者の評価・選定体制についても見直すことが望ましいと思料する。

（3）指定管理者の評価・選定体制について

公平・公正な評価

目黒区は、その基本方針において、公平・公正な評価を行う指定管理者を選定していくための選定組織を設置することとしている（図表



公募原則の例外とする場合

目黒区の上記基本方針は、指定管理者制度の趣旨から鑑みると、民間の発想からすれば、公募原則を実施する場合と例外とする場合とで評価委員会の構成のあり方は、全く逆にして然るべきであると思料される。

すなわち、公募を実施する場合には市場競争の原理がはたらくため、指定管理者の評価・選定の客観性と透明性に高い蓋然性が認められるから、当該委員会は内部組織とすれば足りると考えられる。

逆に、公募原則の例外の場合は、上記の客観性・透明性を確保することが困難であるから、かかる場合にこそ第三者の学識経験者をもって評価委員会を構成すべきである。

何故に、目黒区は民間の発想とは正反対に考えているのか理解に苦しむが、区の委員会の構成が機能する場合として考えられるのは、区が行政の専門家として行う判断は常に正しく、逆に公募に応じてくる民間の業者についての情報がないという不安に基づく場合であろう。

そもそも指定管理者制度は広く民間事業者をも対象とすることによって、住民サービスの向上と経費の効率化に資することを眼目として導入されたはずである。民間の業者に対する不安の解消は、自己の判断を優先するのではなく、外部の第三者を活用することによって解決すべきである。

(4) 指定期間の伸張について

目黒区の基本方針及びその修正方針における指定期間についての考え方は、第2章(第2 目黒区における取組み)において詳述するところであるが、本件の特別養護老人ホーム東山を監査した結果を踏まえると、同施設の指定期間は5年に伸張すべきであると思料された。

上記の修正後の新基本方針によれば、人的サービス提供施設については、利用者との信頼関係構築や事業の継続性、安定性が求められており、10年までの範囲で適切な期間を設定するとしている。

特別養護老人ホーム東山におけるサービス提供は、極めて人的なサービスを継続的に行う必要があり、要員の確保はもとより人材教育のための投資を行うことが不可避であると認められた。

したがって、指定管理者に対して一定の人材とサービスの維持を要求するには、当該指定管理者に応募せんとするものに対して、人材育成等の投資金額を事業的に回収するに足る期間を定めるのが合理的である。

かかる見地から、本件施設の指定管理に対する指定期間としては5年が適当であると思料した次第である。

3 監査結果は本件以外の施設についても準用することができる

前記のとおり、本件監査の対象施設は「特別養護老人ホーム東山」であるが、上記に示した指摘事項と監査意見については、その他の特別養護老人ホームに準用することを妨げるべき特段の事情は認められないと思料される。

第3 監査の概要

1 監査期間

平成19年4月1日から平成20年1月31日（10ヶ月間）まで

2 監査人

目黒区包括外部監査人	渡 邊	顯（弁護士）
同補助者	幸 村	俊 哉（弁護士）
同補助者	佐々木	秀 一（弁護士・公認会計士）
同補助者	樋 口	達（弁護士・公認会計士）
同補助者	島 村	和 也（弁護士・公認会計士）

3 外部監査の種類

目黒区外部監査契約に基づく監査に関する条例（平成13年目黒区条例第53号）2条に定める地方自治法第252条の27第2項に規定する目黒区との包括外部監査契約に基づく監査

4 選定した特定の事件

指定管理者制度の実施状況について

5 監査の方法

（1）監査の方法

サービス内容について

社会福祉事業団においては、平成15年度より、施設ごとに3年のローテーションを組んで、東京都が指定する評価機構が実施する福祉サービス第三者評価を受けている。

指定管理者に指定される前後におけるサービス内容の評価を比較するためには、指定管理者指定前の平成15年度と、指定後の平成18年度の第三者評価の比較が可能な「特別養護老人ホーム東山」とした。

これについては、上記第三者評価を閲覧するとともに、必要に応じて、現地に赴き、関係書類の閲覧をするとともに、担当者へのヒアリングを実施した。

経営効率面について

目黒区が、社会福祉事業団に支払う委託料は、社会福祉事業団の

施設運営経費を基準として定められている。まず、そもそもこのような決め方をとることが問題ないのかについて検証する。

また、社会福祉事業団は、平成 17 年 7 月に第一次経営改善計画を、平成 19 年 3 月には、第二次経営改善計画を策定している。この経営改善計画は、社会福祉事業団の運営経費を削減するために策定されているものであるが、その内容、管理、および目黒区による検討について問題がないかについて検証する。

(2) 監査対象所管

目黒区における対象所管としては、上記「特別養護老人ホーム東山」を所管している、健康福祉部高齢福祉課とした。

(3) 監査対象期間

平成 18 年度を主な対象としたが、必要に応じて過去の会計年度についても調査を行った。

6 利害関係

包括外部監査人および補助者は、何れも監査の対象事件につき、地方自治法 252 条の 29 の規定による利害関係はない。

[図表1 - 1 平成18年度指定管理の状況]

(単位:千円)

番号	施設名	指定管理者	歳入	歳入	増減	歳出	歳出	増減
1	駒場住区会議室	駒場住区住民会議	905	874	-31	5,316	5,303	-13
2	菅刈住区会議室	菅刈住区住民会議	3,094	2,976	-118	7,711	7,717	6
3	東山住区会議室	東山住区住民会議	2,292	2,386	94	8,072	8,111	39
4	烏森住区会議室	烏森住区住民会議	1,673	1,497	-176	7,544	7,521	-23
5	中目黒住区会議室	中目黒住区住民会議	4,426	4,250	-176	7,068	7,078	10
6	田道住区会議室	田道住区住民会議	2,783	2,531	-252	8,024	8,004	-20
7	田道住区三田分室住区会議室	〃	2,287	2,800	513	7,969	7,969	0
8	下目黒住区会議室	下目黒住区住民会議	3,700	3,782	82	7,368	7,376	8
9	不動住区会議室	不動住区住民会議	442	398	-44	7,384	7,387	3
10	上目黒住区会議室	上目黒住区住民会議	5,546	5,359	-187	9,769	9,621	-148
11	油面住区会議室	油面住区住民会議	948	839	-109	7,391	7,394	3
12	五本木住区会議室	五本木住区住民会議	915	1,655	740	7,468	7,444	-24
13	鷹番住区会議室	鷹番住区住民会議	3,951	4,072	121	7,381	7,365	-16
14	月光原住区会議室	月光原住区住民会議	659	771	112	7,381	7,384	3
15	向原住区会議室	向原住区住民会議	937	1,060	123	8,050	7,928	-122
16	碑住区会議室	碑住区住民会議	1,313	1,333	20	7,363	7,366	3
17	原町住区会議室	原町住区住民会議	956	1,022	66	7,391	7,394	3
18	大岡山東住区会議室	大岡山東住区住民会議	927	849	-78	7,363	7,366	3
19	大岡山西住区会議室	大岡山西住区住民会議	1,719	1,810	91	6,957	6,986	29
20	中根住区会議室	中根住区住民会議	2,981	3,050	69	7,366	7,355	-11
21	自由が丘住区会議室	自由が丘住区住民会議	1,229	1,225	-4	7,120	6,819	-301
22	自由が丘住区宮前分室住区会議室	〃	352	396	44	7,214	6,947	-267
23	八雲住区会議室	八雲住区住民会議	2,865	2,768	-97	7,574	7,549	-25
24	東根住区会議室	東根住区住民会議	1,788	1,665	-123	7,749	7,773	24
25	中小企業センター	アクティオ(株)	50,253	20,010	-30,243	88,318	53,344	-34,974
26	勤労福祉会館							
27	特別養護老人ホーム東山	(社福)社会福祉事業団	542,736	526,457	-16,279	719,091	714,834	-4,257
28	特別養護老人ホーム中目黒	(社福)社会福祉事業団	244,322	239,460	-4,862	355,373	348,429	-6,944
29	特別養護老人ホーム東が丘	(社福)社会福祉事業団	439,909	434,933	-4,976	586,414	556,950	-29,464
30	東山高齢者在宅サービスセンター	(社福)社会福祉事業団	49,916	59,125	9,209	134,032	87,180	-46,852
31	中目黒高齢者在宅サービスセンター	(社福)社会福祉事業団	43,196	47,090	3,894	69,861	65,505	-4,356
32	田道高齢者在宅サービスセンター	(社福)社会福祉事業団	38,272	54,292	16,020	87,428	82,632	-4,796
33	東が丘高齢者在宅サービスセンター	(社福)社会福祉事業団	61,367	65,689	4,322	123,799	108,205	-15,594
34	東山在宅介護支援センター	(社福)社会福祉事業団	12,985	11,151	-1,834	31,127	22,716	-8,411
35	東が丘在宅介護支援センター	(社福)社会福祉事業団	23,660	9,438	-14,222	35,162	22,693	-12,469
36	高齢者センター機能訓練室	(社福)社会福祉事業団	8,527	13,914	5,387	79,510	67,412	-12,098
37	大橋えのき園	(社福)社会福祉事業団	73,693	51,200	-22,493	125,859	119,369	-6,490
38	かみよん工房	(社福)社会福祉事業団	69,627	51,189	-18,438	99,176	88,468	-10,708
39	心身障害者センター	(社福)社会福祉事業団	61,233	46,148	-15,085	335,180	291,366	-43,814
40	のぞみ寮	(社福)東京都知的障害者育成会	7,221	5,714	-1,507	11,485	10,452	-1,033
41	氷川荘	(社福)愛隣会	34,938	36,478	1,540	71,213	73,400	2,187
42	みどりハイム	(社福)社会福祉事業団	25,834	37,607	11,773	78,692	75,831	-2,861
43	三田フレンズ(店舗・駐車場)	(株)日進産業	14,992	15,502	510	34,586	32,396	-2,190
45	中町二丁目公共駐車場	モーリスコーポレーション(株)	16,286	9,365	-6,921	3,394	2,981	-413
46	自転車等駐車場(11)	日本コンピュータ・ダイナミクス(株)	54,679	0	-54,679	46,624	0	-46,624
57	ポニー園	(財)ハーモニセンター	3,612	3,603	-9	39,958	39,438	-520
58	駒場公園茶室、和室	(社)シルバー人材センター	476	495	19	6,113	6,178	65
59	駒場野公園ディキャンプ場	(社)シルバー人材センター				4,851	4,870	19
60	区営住宅(10)	住宅・街づくりセンター						
70	区民住宅(15)							
85	従前居住者用住宅(4)							
89	三田地区整備事業用住宅(1)							
90	目黒エコプラザ	エコライフめぐろ推進協会	1,163	11,544	10,381	49,051	48,521	-530
91	平町エコプラザ							
92	文化ホール(本館・分館)	(財)芸術文化振興財団	115,579	130,175	14,596	268,123	305,574	37,451
93	美術館	(財)芸術文化振興財団	5,593	24,786	19,193	170,736	191,042	20,306
			2,048,757	1,954,733	-94,024	3,866,946	3,624,451	-242,495

第2章 指定管理の状況

第1 概要

1 指定管理者制度とは

指定管理者制度とは、平成15年の地方自治法一部改正に伴い、導入された制度である。

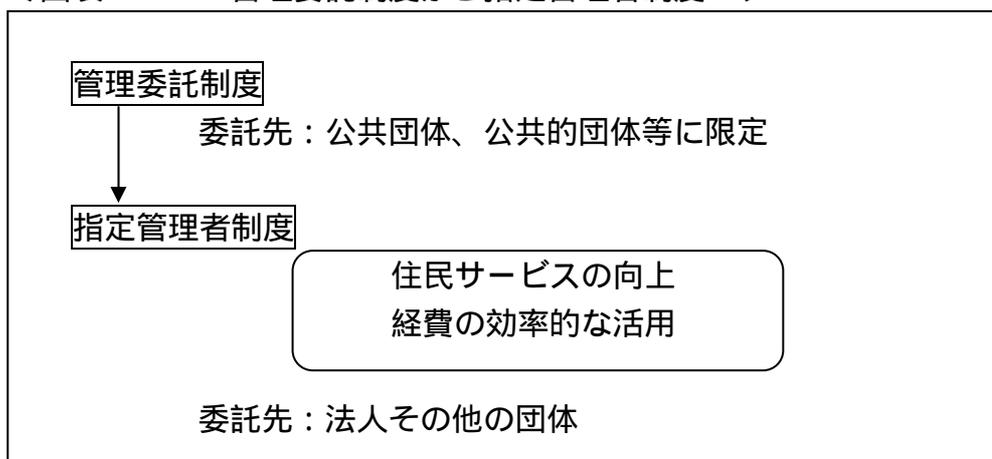
これまで各自治体においては、福祉施設、体育施設、美術館・ホール等の芸術文化施設などを「公の施設」として設置し、住民に様々なサービスを提供してきた。しかし、近年これらに相当する施設が民間においても設置され、利用者の満足度の高いサービスが提供されるとともに、効率的に運営される状況にある。同時に、住民ニーズも多様化し、公の施設で実施する事業自体も、多様性、柔軟性、さらに専門性などが求められてきている。

このような状況のもと、「住民サービスの向上」と「経費の効率的な活用」を図るため、導入されたのが「指定管理者制度」である。

平成15年地方自治法改正前の制度は、「管理委託制度」と呼ばれ、区が設置した「公の施設」の管理の委託先については、区・公共的団体・区の出資法人に限定されていた。

しかし、この改正により、このような委託先の限定がなくなり、民間のノウハウ、活力を導入することが可能となった。すなわち、指定管理者制度は、上記のような状況により効果的、効率的に対応するためには、民間のノウハウ、活力を活かすことが有効であるとの考え方に立ち、管理主体、範囲等の制限をはずしつつ、公の施設として適正な管理を行う仕組みを整備したものである。

〔図表2 1 管理委託制度から指定管理者制度へ〕



地方自治法（公の施設の設置、管理及び廃止）

第二百四十四条の二（抄）

- 3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて、当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。
- 4 前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。
- 5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。
- 6 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
- 7 指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。
- 8 普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金（次項において「利用料金」という。）を当該指定管理者の収入として收受させることができる。
- 9 前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。
- 10 普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。
- 11 普通地方公共団体は、指定管理者が前項の指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないと認めるときは、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。

2 指定管理者制度の特徴

指定管理者制度の対象となる公の施設とは、「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設」をいう（地方自治法第 244 条 1 項）。指定管理者制度の主な特徴を挙げれば、図表 2 - 2 のとおりである。

〔図表 2 2 指定管理者制度の特徴〕

主 な 特 徴	
1 範囲 民間事業者も指定管理者となれる	指定管理者の範囲には特段の規定がなく、これまで行われてきた財団等の公共的団体に加えて、民間事業者も広く含まれる。
2 法的性格 「委託」から「委任」へ	従来の公共的団体との関係は「委託」であり、施設の管理権限は地方公共団体にある。 これに対し、指定管理者制度においては、施設の管理権限を指定管理者に「委任」し、事務事業を代行させるものである。 そのため、使用料の強制徴収、行政財産の目的外使用許可等法令により地方公共団体の長のみが行える権限は除き、指定管理者は使用許可ができることとなった。
3 「契約」から「行政処分」へ	従来の公共的団体との関係は管理委託「契約」であったが、指定管理者制度では議会の議決を経た上で管理者を指定する「行政処分」となった。 そのため、指定管理者に支出する経費の額（科目は委託料）は、区と指定管理者との協議で定め、協定等を締結することとなる。

3 指定管理者制度への移行に伴う留意点

指定管理者制度への移行に際しての、主な留意点は図表 2 - 3 のとおりである。

〔図表 2 - 3 指定管理者制度への移行に伴う留意点〕

主 な 留 意 点	
1 現在管理委託を行っている施設	新法施行後 3 年以内（平成 18 年 9 月 1 日まで）に直営か（区による管理運営）指定管理者による管理かを決定し、条例改正等を行わなければならない。
2 議会の議決	指定手続等を条例で定める際、指定管理者を指定する際に議決が必要となる。 条例で定める指定手続等は、申請方法、選定基準、管理基準、業務の範囲等であり、指定の議決には、管理を行わせる施設の名称、団体の名称、指定期間等の内容を盛り込むことが必要である。
3 指定管理者の選定	指定管理者制度は契約制度ではないため、一般的な入札制度の適用はない。 しかし、国の通知では複数の事業者から計画をとり、費用対効果等を十分に比較検討しながら決定するもの（原則公募）とされている。
4 指定管理者制度を採用できない施設	学校等施設の管理者が法律等により地方公共団体に限られているものは対象外である。 なお、従来の制度では地方公共団体のみが管理者であった施設も制度を適用することが可能となり（公営住宅等）、対象は広がっている。

5 業務委託契約との関係	<p>今後施設管理を直営とする場合には、限定的な業務の委託は可能であるが、施設全般の管理に及ぶような、包括的な業務委託契約を締結することは法の趣旨から適当ではない。</p> <p>指定管理者が管理する場合においても同様である。</p>
6 個人情報保護	<p>指定管理者制度では管理権限が委任されるため、指定管理者は区と同等に個人情報保護を図ることが必要となる。</p> <p>このため、指定手続等を定める条例に個人情報保護に関する規定や個人情報保護条例においても、指定管理者制度導入に伴う個人情報の保護措置に関する規定を整備する必要がある。</p>

第2 目黒区における取組み

1 目黒区における指定管理者制度への取組み

目黒区は、平成17年1月において指定管理者制度を有効に活用していくための方針を定め、公共的団体に管理を委託していた93施設については、平成18年4月から指定管理者制度を導入した。

その主な取組みをまとめると、図表2-4のとおりである。

〔図表2-4 目黒区における指定管理者制度への取組み〕

平成15年	地方自治法の一部を改正する法律施行 = 指定管理者制度創設
6月	行財政改革推進本部の下部機関として、「指定管理者制度導入検討部会」を設置し、制度活用の方針作成及び現行管理委託施設(93施設)の制度対応の検討に着手。
平成17年1月	「指定管理者制度活用の基本方針」策定(下記2参照)
3月	「現行管理委託施設における指定管理者制度実施方針」策定(下記2参照)
6月	第2回区議会定例会において現行管理委託施設の設置条例等を改正
7月~9月	指定管理者の公募・選定・候補者決定 ・ 評価選定組織を設置し、公募施設の応募者を評価選定。 ・ 非公募施設も評価選定組織において候補者の評価を実施。
11月~12月	第4回区議会定例会において指定の議決・区長による指定
平成18年4月	現行管理委託施設に指定管理者制度導入
9月頃	各部局において指定管理者運営評価委員会を設置し、評価方針等を策定
平成19年3月	「直営施設における指定管理者制度導入プラン」策定
6月	指定管理者運営評価実施・公表
7月	制度運用改善への取組み着手
10月	「指定管理者制度の運用の改善について」決定 「指定管理者制度活用の基本方針」一部改正

2 「指定管理者制度活用の基本方針」および「現行管理委託施設における指定管理者制度実施方針」について

目黒区においては、図表2 - 4記載のとおり、指定管理者制度導入にあたり、平成17年1月に「指定管理者制度活用の基本方針」を策定（平成19年10月に一部改正、以下、「基本方針」という。）している。

また、現行の管理委託施設については、法律上、指定管理者制度への移行期限が平成18年9月1日までと定められていることから、上記「指定管理者制度活用の基本方針」を基に、制度への移行に当たって、指定管理者制度導入前からの管理委託施設（以下、「現行管理施設」という）の対応をまとめた「現行管理委託施設における指定管理者制度実施方針」（以下、「移行時の実施方針」という。）を策定している。

その概要をまとめると、以下のとおりである。

なお、既に指定管理者制度を導入した施設で、指定管理期間の満了を迎えるものについては、平成19年10月改正の新基本方針をふまえ、今後各担当所管において、運用方針が策定されるところである。

（1）指定管理者の選定の方法

選定の方法

「住民サービスの向上」および「経費の効率的な活用」という、指定管理者制度の趣旨を活かし、**原則公募**により選定する。

その際には、事業者から施設で実施する事業の企画などの提案を受ける提案型も取り入れていく。

なお、施設の設置目的から指定管理者となる事業者が限定される場合などは、この限りではない、ものとされている。（平成19年10月改正の新基本方針においては、「施設の設置目的から指定管理者となる事業者が限定される場合などは、事業計画書等の評価を行ったうえで、公募によらず『特命による選定』も可」とするものとされている。）

1 「特命による選定」とは、**公募によらず**、区が指名する特定の事業者を選定することをいう。

〔図表 2 5 指定管理者選定の方法〕

原則	公募による
例外	施設の設置目的から指定管理者となる事業者が限定される場合 など 公募によらず、区が指名する特定の事業者を選定

現行管理施設（指定管理者制度導入前からの管理委託施設）について基本方針を踏まえ、現行管理施設についても、「移行時の実施方針」において、市場の動向を見極めつつ、民間事業者等の持つ事業のアイデアや運営に関するノウハウ、運営経費の効率化などの視点から、複数の提案の中から選定することによって、より効果が期待できる施設は、公募により、指定管理者を選定していく、こととされている。

しかし、現行管理施設のうち、以下のような状況にある場合については、個々の施設ごとに勘案し、今回の移行に当たっての措置として、現行受託団体を継続する。

〔図表 2 6 管理委託施設のうち現行受託団体を継続するもの〕

民間事業者等のノウハウや受け皿が十分でないなど市場が未成熟な場合 区のコミュニティ施策と密接に関連し、施設の設置目的から事業者が地域の特定団体に限定される場合 施設規模から指定の可否による急激な現行受託団体の経営基盤等への影響を考慮し、現行受託団体がこれまで蓄積した施設運営の専門性やノウハウなどの経営資源を活用することが適当である場合 施設運営に関して制度の変更が予想される場合や施策の方向などの検討がなされており施設運営の方向を現時点で明確にできない場合 規模が小さく、公募するメリットが見出せない場合

なお、公募によらず現行受託団体を継続指定する施設については、制度導入の趣旨を踏まえ、施設運営に関し、「住民サービスの向上」と「経費の効率的な活用」を図っていくよう、公募制を導入する施設と同様に、現行受託団体へ求めていく、ものとされている。

公募の特例 - 指定期間満了時の選定方法

平成 19 年 10 月に改正された基本方針においては、指定管理者制度導入済みの施設につき、指定期間満了時の選定方法として、「公募の特例」が追加されている。

すなわち、同一の指定管理者を引き続き選定することにより、より高い効果が期待でき、事業の継続性や安定性が発揮され、利用者サービスが向上する場合に限り、特例として公募を行わず、継続して選定することも可とするものである。

継続とする場合は、指定期間満了を迎える前の適切な時期に、下記（３）の選定体制を準用した評価組織を設置し、以下の事項について総括的な評価を行い、その結果に基づき決定することとされている。

〔図表 2 7 公募の特例における評価事項〕

- ）指定期間中の運営評価結果の状況（利用者満足度の状況を含む）
- ）施設の事業内容（人的サービス中心、事業企画中心など）の特性から求められる要素（安定性、継続性、計画性など）の重要度
- ）次期指定期間中の事業計画、収支予算計画の評価結果
- ）その他、施設の実情に応じ判断する上で必要な事項

（２）選定のための評価基準

「住民サービスの向上」と「経費の効率的な活用」を総合的に評価した上で判断し、指定管理者を選定する。

区は、区民と事業者双方に対して説明責任を果たせるよう、公平・公正な選定のための評価基準を作成する。

（３）評価・選定の組織と手順

評価・選定の組織

公平・公正な評価を行って指定管理者を選定していくため、図表 2 - 8 のような体制を基本とする選定組織を設置する。

〔図表 2 8 指定管理者の評価・選定体制〕

) 公募を行う施設で、専門的な視点などからの評価が必要な場合

学識経験者など、第三者による「施設指定管理者評価委員会」を、
区長の私的諮問機関として設置する。

) 公募によらず選定する場合や、公募を行う施設で専門的な視点などからの評価が特に必要でない場合

「部指定管理者評価委員会」を、内部の組織として部局に設置する。

なお、必要に応じて外部有識者などをアドバイザーとして活用する。

また、「移行時の実施方針」においては、図表 2 - 9 のような、評価・選定組織の概要が示されている。

〔図表 2 9 評価・選定の組織〕

	施設指定管理者評価委員会	部指定管理者評価委員会
性 格	区長の私的諮問機関	内部委員会
設置単位等	公募の単位で要綱設置	部局単位で要綱設置
対象施設	事業企画を中心とする施設、人的サービスを中心とする施設で公募選定する施設	維持管理を業務の中心とする施設または公募によらない施設
所掌	評価基準に関すること、事業計画書等の評価に関すること、候補者の選定に関すること	評価基準に関すること、事業計画書等の評価に関すること、候補者の選定に関すること
構成	区長が委嘱する委員 5 人程度 ・施設の運営に関する有識者並びに学識経験者 4 人～5 人 ・関係団体代表者や利用者代表等 1 人 (必要に応じて)	関係部長、関係課長 外部有識者 1 人～2 人をアドバイザーとして設置
任期	設置した日から指定管理者が指定された日までとする。	設置した日から指定管理者が指定された日までとする。
会議の公開	非公開とする。委員会が必要と認めた場合は会議の一部又は全部を公開することができる。	非公開とする。委員会が必要と認めた場合は、会議の一部又は全部を公開することができる。
事務局	該当施設所管	主な該当施設所管

評価・選定の手順

移行時の実施方針においては、現行管理委託施設につき、図表 2 - 10 のような評価・選定の手順が定められている。

〔図表 2 10 制度移行時の評価・選定の手順〕

公募する場合の具体的な評価方法については、公募要項に定める。

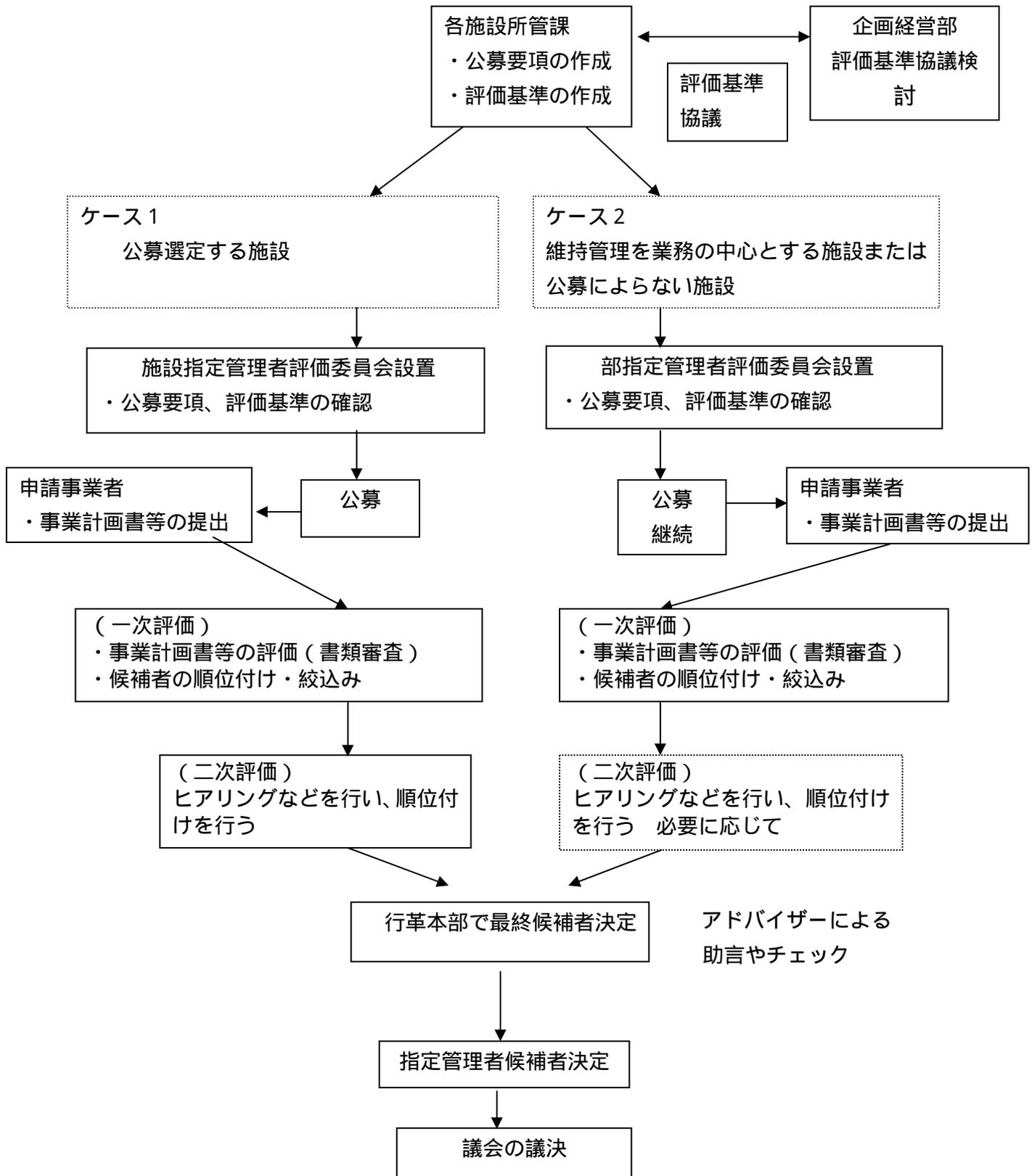
指定管理者を選定する手順としては、公募する場合、現行受託団体を継続する場合のいずれも、評価・選定組織において一次評価（事業計画書等の書類審査など）、二次評価（ヒアリングなど、必要に応じて実施）を行い、その結果を踏まえ、区長を本部長とする行財政改革推進本部において指定管理者候補として決定する。

区は指定管理者候補として議会に指定の議案を提出し、議会の議決を経て指定管理者が決定される。

これを図示すると、図 2 - 1 1 のとおりである。

なお、今後の指定管理者導入にあたっては、各部局のラインで指定管理者候補を決定し、区長の最終承認を受けることとなる、とのことである。

〔図表2 1 1 現行管理委託施設の制度移行時の評価・選定の流れ〕



(4) 指定期間

指定期間については、施設で実施している事業内容に応じ、適切な期間としていく必要がある。

指定管理者の物的・人的能力や運営のノウハウを活用し、成果を得ていくためには、一定の期間が必要であることから、

維持管理中心の施設について

維持管理中心の施設であっても、「3年」程度の指定期間では、スケジュール上1年目のみの運営評価を基に次回更新時の選定方法を決定しなければならず、十分な評価・検証が難しい。

指定管理期間を、原則5年とする。

人的サービス提供施設

利用者との信頼関係構築や事業の継続性・安定性が求められており、指定期間は安定した運営が可能となる期間を設定するほうが望ましい。

特に利用者との信頼関係の構築に時間を要する施設で、長期的に安定したサービスの提供が求められる施設については、指定期間を10年までの範囲で適切な期間を設定する。

なお、上記は、平成19年10月に改正された基本方針において示されているものである。平成17年1月の当初基本方針においては、「維持管理が施設管理の中心業務となる施設については、3年程度の短期、人的サービス等成果を検証するために一定の期間を要するような施設は、5年程度の期間」とされている。

〔図表2 1 2 指定管理者の指定期間〕

原則 5年間

例外 特に利用者との信頼関係の構築に時間を要する施設で、長期的に安定したサービスの提供が求められる施設

10年までの範囲で適切な期間を設定

(5) 包括協定及び単年度協定の締結

指定議決後は、仕様書や事業計画書に基づいて、指定管理者への委託費の支払いや管理の細目等について協定を締結する。

協定の締結に際して、経費を複数年度予め確定しておくことは、財政的にメリットがあるが、反面状況変化に対応できないというデメリットもある。

そのため、包括的な指定期間内にわたる協定と、経費の詳細などを定める単年度協定とに分けて定め、その両方の協定を締結していく。

3 目黒区における指定管理の状況（平成18年度）

平成18年度の目黒区における指定管理者の指定状況は、第1章にて既述のとであるが、以下のように93施設に及んでいる。

なお、平成19年度においては、2施設が加わり、現時点では95の施設において指定管理者が選定されている。

〔図表2 13 平成18年度指定管理の状況〕

No	施設名	指定管理者
1	駒場住区会議室	駒場住区住民会議
2	菅刈住区会議室	菅刈住区住民会議
3	東山住区会議室	東山住区住民会議
4	烏森住区会議室	烏森住区住民会議
5	中目黒住区会議室	中目黒住区住民会議
6	田道住区会議室	田道住区住民会議
7	田道住区三田分室住区会議室	〃
8	下目黒住区会議室	下目黒住区住民会議
9	不動住区会議室	不動住区住民会議
10	上目黒住区会議室	上目黒住区住民会議
11	油面住区会議室	油面住区住民会議
12	五本木住区会議室	五本木住区住民会議
13	鷹番住区会議室	鷹番住区住民会議
14	月光原住区会議室	月光原住区住民会議
15	向原住区会議室	向原住区住民会議
16	碑住区会議室	碑住区住民会議
17	原町住区会議室	原町住区住民会議
18	大岡山東住区会議室	大岡山東住区住民会議
19	大岡山西住区会議室	大岡山西住区住民会議
20	中根住区会議室	中根住区住民会議
21	自由が丘住区会議室	自由が丘住区住民会議
22	自由が丘住区宮前分室住区会議室	〃
23	八雲住区会議室	八雲住区住民会議

24	東根住区会議室	東根住区住民会議
25	中小企業センター	アクティオ(株)
26	勤労福祉会館	
27	特別養護老人ホーム東山	(社福)社会福祉事業団
28	特別養護老人ホーム中目黒	(社福)社会福祉事業団
29	特別養護老人ホーム東が丘	(社福)社会福祉事業団
30	東山高齢者在宅サービスセンター	(社福)社会福祉事業団
31	中目黒高齢者在宅サービスセンター	(社福)社会福祉事業団
32	田道高齢者在宅サービスセンター	(社福)社会福祉事業団
33	東が丘高齢者在宅サービスセンター	(社福)社会福祉事業団
34	東山在宅介護支援センター	(社福)社会福祉事業団
35	東が丘在宅介護支援センター	(社福)社会福祉事業団
36	高齢者センター機能訓練室	(社福)社会福祉事業団
37	大橋えのき園	(社福)社会福祉事業団
38	かみよん工房	(社福)社会福祉事業団
39	心身障害者センター	(社福)社会福祉事業団
40	のぞみ寮	(社福)東京都知的障害者育成会
41	氷川荘	(社福)愛隣会
42	みどりハイム	(社福)社会福祉事業団
43	三田フレンズ(店舗・駐車場)	(株)日進産業
45	中町二丁目公共駐車場	モーリスコーポレーション(株)
46	自転車等駐車場(11)	日本コンピュータ・ダイナミクス(株)
57	ポニー園	(財)ハーモニセンター
58	駒場公園茶室、和室	(社)シルバー人材センター
59	駒場野公園ディキャンプ場	(社)シルバー人材センター
60	区営住宅(10)	住宅・街づくりセンター
70	区民住宅(15)	
85	従前居住者用住宅(4)	
89	三田地区整備事業用住宅(1)	
90	目黒エコプラザ	エコライフめぐろ推進協会
91	平町エコプラザ	
92	文化ホール(本館・分館)	(財)芸術文化振興財団
93	美術館	(財)芸術文化振興財団

第3章 目黒区社会福祉事業団の概要

第1 目黒区社会福祉事業団（以下、「社会福祉事業団」という）の沿革等

1 社会福祉事業団の沿革

社会福祉事業団は、平成元年10月2日に、目黒区が設置する社会福祉施設の合理的、効率的、かつ柔軟な運営を確保し、もって目黒区民の福祉増進を図ることを目的として設立された。

社会福祉事業団は、以下のとおり、平成2年4月1日の事業開始以来、様々な施設、事業を運営している。

〔図表3 1 社会福祉事業団の沿革〕

年月日	事業開始等施設	職員総数
平成元年10月2日	社会福祉事業団設立	
平成2年4月1日	特別養護老人ホーム中目黒 中目黒高齢者在宅サービスセンター 中央町高齢者在宅サービスセンター 高齢者福祉住宅（コーポ中央町） 東根荘	55人
平成5年4月1日	田道高齢者在宅サービスセンター 高齢者センター機能訓練室	85人
平成6年7月1日	かみよん工房	105人
平成7年4月1日	特別養護老人ホーム東が丘 東が丘高齢者在宅サービスセンター 東が丘在宅介護支援センター	常勤164人 非常勤29人 派遣20人 計213人
平成8年4月1日		常勤170人 非常勤29人
平成8年8月1日	かみよん工房（法内化）	派遣18人 計217人
平成9年5月1日	大橋えのき園	常勤177人 非常勤32人 派遣21人 計230人
平成10年4月1日		常勤177人 非常勤34人 派遣22人 計233人
平成11年4月1日		常勤180人 非常勤33人 派遣20人

		計 233 人
平成 12 年 4 月 1 日	特別養護老人ホーム東山 東山高齢者在宅サービスセンター 東山在宅介護支援センター	常勤 210 人 非常勤 63 人 派遣 16 人 計 289 人
平成 13 年 4 月 1 日	心身障害者センター	常勤 234 人 非常勤 72 人 派遣 13 人 計 319 人
平成 14 年 4 月 1 日	通所リハビリテーション事業（機能訓練室）	常勤 231 人
平成 14 年 9 月 1 日	中央町高齢者在宅サービスセンター廃止 高齢者福祉住宅（コーポ中央町）管理業務受託契約終了	非常勤 74 人 派遣 12 人 計 317 人
平成 15 年 4 月 1 日		常勤 227 人 非常勤 75 人 派遣 8 人 計 310 人
平成 16 年 4 月 1 日		常勤 224 人 非常勤 76 人 派遣 7 人 計 307 名
平成 17 年 4 月 1 日	みどりハイム移転（旧東根荘）	常勤 196 人 契約 100 人 派遣 8 人 計 304 人
平成 18 年 4 月 1 日	西部包括支援センター 東部包括支援センター	常勤 199 人 契約 109 人 派遣 3 人 計 311 人
平成 18 年 12 月 1 日	中央包括支援センター	常勤 204 人 契約 110 人 派遣 3 人 計 317 人

2 社会福祉事業団の概要

(1) 概要

社会福祉事業団は、図表3 - 2のとおり、基本財産500万円、役員は、理事10人、監事2人、評議員21人で構成されている。

〔図表3 2 社会福祉事業団の概要〕

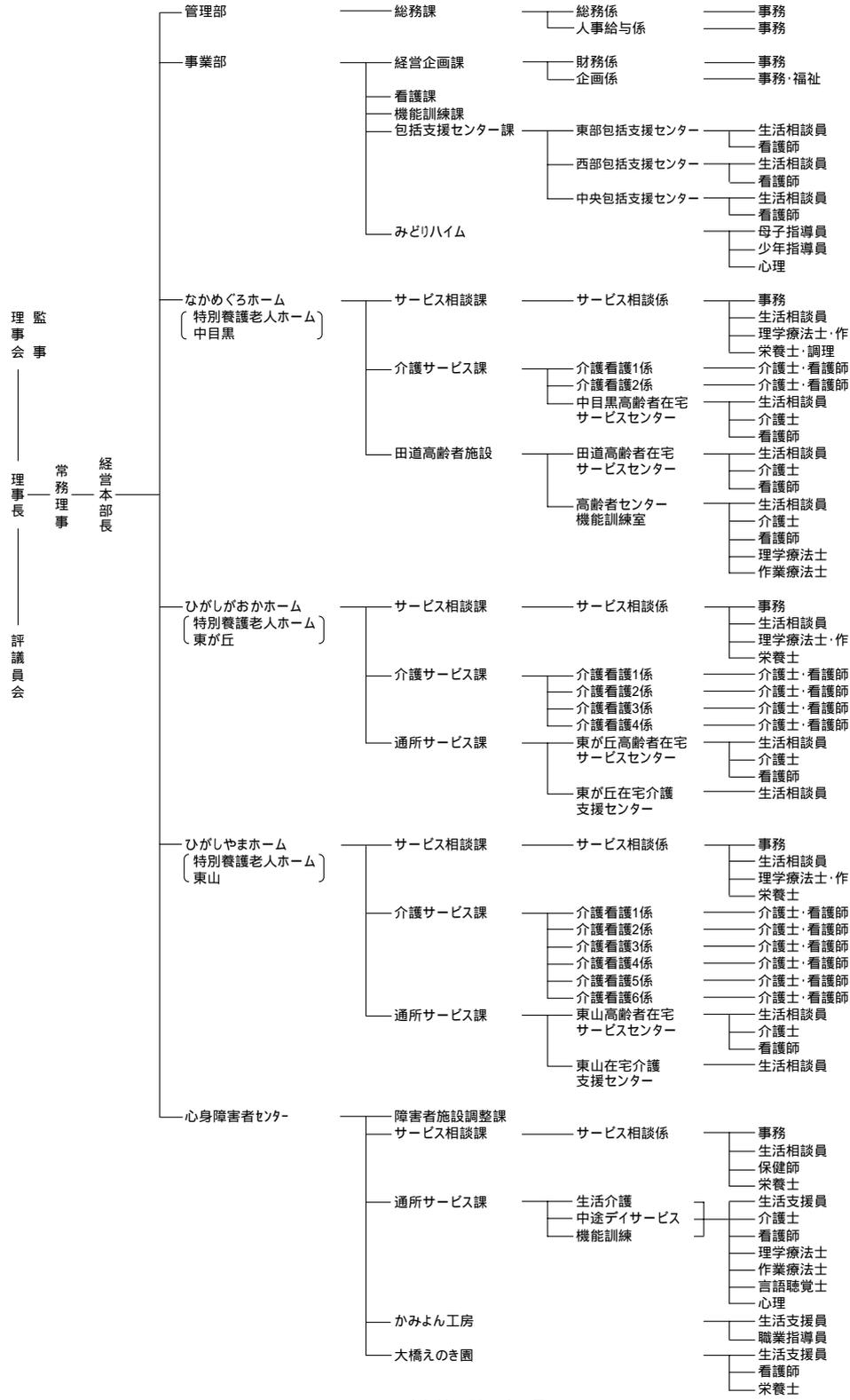
基本財産	500万円
経営本部	目黒区上目黒2-19-15 目黒区総合庁舎別館7階
役員	理事10人 監事2人 評議員21人

(2) 組織図

社会福祉事業団の組織図は、図表3 - 3のとおりである。

(図表3-3 組織図)

平成19年4月1日現在



(3) 運営施設

社会福祉事業団の運営施設は、図表3 - 4のとおりである。

〔図表3 4 社会福祉事業団の運営施設一覧〕

なかめぐろホーム	目黒区立特別養護老人ホーム中目黒
	目黒区立中目黒高齢者在宅サービスセンター
ひがしがおかホーム	目黒区立特別養護老人ホーム東が丘
	目黒区立東が丘高齢者在宅サービスセンター
	目黒区立東が丘在宅介護支援センター
ひがしやまホーム	目黒区立特別養護老人ホーム東山
	目黒区立東山高齢者在宅サービスセンター
	目黒区立東山在宅介護支援センター
目黒区立田道高齢者在宅サービスセンター	
目黒区高齢者センター機能訓練室	
目黒区立かみよん工房	
目黒区立大橋えのき園	
目黒区心身障害者センターあいアイ館	
目黒区立みどりハイム	
目黒区東部包括支援センター	
目黒区西部包括支援センター	
目黒区中央包括支援センター	

(4) 社会福祉事業団の事業の種類

社会福祉事業団は、図表3 - 5のとおり、9種類の事業を行っている。

〔図表3 5 社会福祉事業団の事業の種類〕

特別養護老人ホーム
高齢者在宅サービスセンター
在宅介護支援センター
高齢者センター機能訓練室
障害福祉サービス（生活介護）
障害福祉サービス（就労継続支援B型）
心身障害者センター
母子生活支援施設
地域包括支援センター

それぞれの事業の概要は、以下のとおりである。

特別養護老人ホーム

特別養護老人ホームは、おおむね 65 歳以上で、寝たきり・認知症などで常に介護を必要とする方のための施設である。

また、特別養護老人ホームでは、短期入所生活介護（ショートステイ）も実施している。

高齢者在宅サービスセンター

高齢者在宅サービスセンターは、在宅で何らかの介護・援助を必要とされる方に、食事・入浴などの日常生活上の介護や、レクリエーションなどのサービスを提供し、住み慣れた地域で快適に安定した生活が送れるよう援助している。

在宅介護支援センター

在宅介護支援センターは、高齢者が住み慣れた地域で、その人らしくいつまでも明るく楽しく暮らしていくために、在宅の要介護者もしくは要介護となるおそれのある高齢者やその家族から、在宅介護等に関する総合的な相談を受けている。

また、医療・保健、福祉サービスが適切に受けられるよう情報の提供・総合調整を行っている。

高齢者センター機能訓練室

高齢者センター機能訓練室は、介護保険法に基づく事業である通所リハビリテーションと介護予防通所リハビリテーション、機能訓練重視型の通所介護及び介護予防事業を行っている。

また、老人保健法に基づく事業である機能訓練と、介護情報室の運営を行っている。

障害福祉サービス（生活介護）

18 歳以上の障害者（主に知的障害者）の方に、日常生活及び社会生活の自立のために必要な日常生活支援や作業活動支援を行っている。

障害福祉サービス（就労継続支援 B 型）

18 歳以上の障害者（主に知的障害者）で、民間企業等への就業は難しいが働く意欲のある方に、日常生活の自立に必要な支援を行うと共に就労の機会を提供し、社会的自立を支援している。

心身障害者センター

目黒区心身障害者センターあいアイ館は、地域における心身障害者の在宅生活を支える拠点として、目黒区の障害者福祉サービスの中心となるよう設置され、相談・生活介護（主に身体障害者）・地域生活支援・短期入所・食事サービス・入浴サービス等の事業を行っている。

母子生活支援施設

母子生活支援施設とは、18歳未満の子どもを養育している母子家庭、またはこれに準ずる事情にある女子（やむを得ない事情で離婚の届出をおこなっていない方も含まれる）が、生活上の様々な問題のため子どもの養育が十分にできない場合に、子どもと一緒に利用できる児童福祉施設である。

児童福祉施設として子どもの健全な成長発達と母親の生活、養育、就労を援助し、入所世帯の自立促進のために生活全般の支援を行っている。

地域包括支援センター

介護保険法の改正により新たに平成18年度から設置された。介護予防に関するもののほか、高齢者に関する総合相談・支援などを行う機関である。

「どのようなサービスを利用したらよいかわからない。」というような相談に対して、1ヶ所で相談からサービスの調整まで「ワンストップサービス」の拠点機関として設置されている。

第2 社会福祉事業団の指定管理者への選定について

1 目黒区における選定

第2章で述べたとおり、目黒区においては、指定管理者は原則として公募により選定することとされている。

しかし、社会福祉事業団における特別養護老人ホーム等の事業については、「現行管理委託施設における指定管理者制度実施方針」（以下、「実施方針」という。）に基づき、以下の理由で公募が実施されていない。

すなわち、

「現行の管理委託施設のうち、以下のような状況にある場合については、個々の施設ごとに勘案し、今回の移行（注：指定管理者制度への移行）に当たっての措置として現行受託団体を継続」するものとされており、社会福祉事業団における特別養護老人ホーム等の事業については、

「施設規模から指定の可否による急激な現行受託団体の経営基盤等への影響を考慮し、現行受託団体がこれまで蓄積した施設運営の専門性やノウハウなどの経営資源を活用することが適当である場合」

に当たるとして、

「現行受託団体の経営資源を有効活用する観点から、当面、現行受託団体（注：社会福祉事業団）を継続する。ただし、選定に当たっては今後の団体の経営改善への取組みを前提とすることとし、施設運営の競争力強化を図る。」

ものとされ、公募が実施されていない。

2 他の都内22区における特別養護老人ホーム事業の状況

他の都内22区における特別養護老人ホーム事業の状況は、以下のとおりである。

〔図表3-6 目黒区以外22区の特別養護老人ホーム事業の状況〕

事業団が指定管理者	4区・・・すべて継続（適格性審査等）
民間社会福祉法人が指定管理者	10区・・・うち、公募5区、 適格性審査等5区 すべて、指定管理者制度導入前と同じ法人が選定された。
区立施設であったが、指定管理者制度導入以前から民立民営となっており、指定管理者制度適用外	7区
民立民営	1区

なお、で示す「民立民営」とは、当該施設を民間事業者へ譲渡したことにより、区立施設ではなくなった特別養護老人ホームをいう。

指定管理者制度の対象となるのは、上記図表3-6におけるとである。

指定管理者制度移行前に社会福祉事業団が委託者となっていた施設については、いずれの区（4区）においても公募がなされずに、事業団が指定管理者となっている（図表3-6）。

これに対して、民間社会福祉事業団が委託者となっていた施設（10区）については、半分の区（5区）で公募がなされているが、すべて指定管理者制度導入前と同じ事業者が選定されている（図表3-6）。

第4章 特別養護老人ホーム東山について

第1 介護保険制度と特別養護老人ホーム東山

1 介護保険制度上の業務について

特別養護老人ホーム東山は、介護保険法第86条第1項の規定による指定介護老人福祉施設に加え、同法第70条第1項の規定による指定短期入所生活介護事業所及び同法第115条の2第1項の規定による指定介護予防短期入所生活介護事業所を含む施設である。

目黒区は、特別養護老人ホーム東山において介護福祉施設サービス（介護保険法第8条第24項）、短期入所生活介護（同法第8条第9項）及び介護予防短期入所生活介護（同法第8条の2第9項）を実施し、介護保険法に基づき国民健康保険団体連合会に対しその費用の一部を請求し、介護報酬の給付を受けている。また、介護サービス提供の費用の一部について介護保険法により定められた利用料等を利用者に対し請求し、その納付を受けている。

このように目黒区は特別養護老人ホーム東山の介護保険制度上の事業者にあたる。他方で、目黒区は、指定管理者制度に基づき、社会福祉事業団を特別養護老人ホーム東山の指定管理者として指定し、その運営を委ねている。この結果、特別養護老人ホーム東山における介護福祉施設サービス（介護保険法第8条第24項）、短期入所生活介護（同法第8条第9項）及び介護予防短期入所生活介護（同法第8条の2第9項）は、社会福祉事業団により実施され、目黒区は社会福祉事業団に対し、その管理経費として委託料を支払うことになる。

2 特別養護老人ホーム東山の運営費用と管理経費（委託料）

目黒区が特別養護老人ホーム東山の運営にあたり、介護報酬として国民健康保険団体連合会から給付を受けた金額（下記「介護報酬」）、利用料等として利用者が納付した金額（下記「自己負担金」）、管理委託ないし指定管理により目黒区から社会福祉事業団に対し支払われた管理経費等の金額（下記「管理経費（委託料）」）は以下のとおりである。なお、下記図表のうち「自己負担金」は、介護サービス費の一定割合について利用者が負担すべき金額その他介護保険サービスの利用にあたり利用者が負担すべき利用料等であって、民間の施設であっても同様に発生するものとのことである。

民間の施設において下記図表「介護報酬・自己負担金合計」を

超える運営費が発生する場合でも、介護保険制度上は任意に契約を締結するなどして追加の報酬等を請求することはできない。そのため、超過部分は事業者の負担になるとのことである。

〔図表 4 - 1 特別養護老人ホーム東山管理経費等〕

(単位：千円)

	特別養護老人ホーム東山				
	介護報酬	自己負担金	介護報酬・自己負担金合計	管理経費 (委託料)	区負担分 (-)
平成 18 年度	434,335	91,856	526,192	668,973	142,781
平成 17 年度	461,224	81,512	542,736	673,669	130,933
平成 16 年度	475,601	71,129	546,731	684,004	137,273
平成 15 年度	473,476	72,529	546,006	680,388	134,382
平成 14 年度	493,177	73,979	567,157	687,141	119,984

上記図表から、特別養護老人ホーム東山の運営において、区は平成 15 年度以降平成 17 年度まで、1 年間におよそ 1 億 3000 万円、平成 18 年度にはおよそ 1 億 4200 万円を負担しているといえる。

この上記図表の「区負担分」は、「管理経費(委託料)」として発生した費用のうち「介護報酬・自己負担金合計」を超える部分であり、前述したように介護保険の枠内で補填できないため特別の補助がなければ事業者が負担せざるを得ない金額である。

したがって、目黒区としては、特別養護老人ホーム東山の運営のために、上記「区負担分」に相当する金額を、介護保険の枠外で財政支出として負担していることになる。

なお、民間で運営されている施設が介護保険の枠内で運営する場合、上記図表の「介護報酬・自己負担金合計」の範囲で運営しなければならない。そのため、特別養護老人ホーム東山の運営においては、介護保険の枠内で運営される民間の施設に比べると、「区負担分」に相当するだけの高水準のサービスが提供されている可能性がある。また、客観的なサービス水準が民間で運営されている施設と変わらない場合には、効率性に問題のある運営がなされていることになる。そのため、目黒区としても、サービス水準と経営効率性のバランスについて、慎重な検討が必要となる。

第2 施設「ひがしやまホーム」と特別養護老人ホーム東山

1 特別養護老人ホーム東山の所在について

指定管理者制度上の施設である特別養護老人ホーム東山は、目黒区が所有する高齢者福祉サービス用施設であるひがしやまホーム内に設置されている。なお、ひがしやまホーム内に設置されている指定管理者制度上の施設は、特別養護老人ホーム東山のほか東山高齢者在宅サービスセンター、東山在宅介護支援センターである。

2 ひがしやまホームについて

ひがしやまホームは、平成5年12月に目黒区が策定した「地域福祉計画」に基づき、平成12年4月に開設された高齢者福祉サービス用施設である。目黒区は社会福祉事業団に対し、平成12年4月のひがしやまホーム開設時にその管理を委託している。平成18年4月、目黒区において指定管理者制度が導入され、社会福祉事業団が、ひがしやまホームの特別養護老人ホーム東山、東山高齢者在宅サービスセンター、東山在宅介護支援センターの各施設の指定管理者として指定された。

その後、現在に至るまで社会福祉事業団がひがしやまホーム内の各施設の指定管理を受け、ひがしやまホームの管理運営を行っている。



【ひがしやまホーム外観～ひがしやまホームパンフレットより】

〔図表 4 - 2 ひがしやまホームの施設概要〕

所在地	東京都目黒区東山 3 丁目 24 番 6 号
敷地面積	3,728.85 m ²
建築面積	1,876.63 m ²
延床面積	7,396.20 m ² 特別養護老人ホーム 6,561.52 m ² 高齢者在宅サービスセンター 740.27 m ² 在宅介護支援センター 94.41 m ²
構造	鉄筋コンクリート造 地上 4 階 地下 1 階
竣工	平成 11 年 10 月 29 日

【ひがしやまホーム ホームページより】

3 ひがしやまホームにおける事業の概要

ひがしやまホームにおいて実施されている事業の概要は、以下のとおりである。

(1) 目黒区立特別養護老人ホーム東山

目黒区立特別養護老人ホーム東山の根拠となる法令は老人福祉法第 15 条第 3 項である。市町村(特別区含む)は、厚生労働省令の定めるところにより、都道府県知事の認可を受け特別養護老人ホームを設置することができる。すなわち、特別養護老人ホーム東山は、介護保険法第 86 条第 1 項により、厚生労働省令で定めるところにより老人福祉法第 20 条の 5 に規定する特別養護老人ホームで入所定員 30 人以上であるものの開設者が都道府県知事に申請し指定される指定介護老人福祉施設である。特別養護老人ホーム東山の事業者番号(介護保険指定番号)は下記のとおりであり、事業として特別養護老人ホームと短期入所生活介護サービスを行っている。

介護保険指定番号	介護老人福祉施設 (東京都 1371000777 号)
----------	--------------------------------

特別養護老人ホーム

常時の介護が必要で、在宅での介護が困難な高齢者の養護を行う入所施設事業である。

短期入所生活介護サービス（ショートステイ）

高齢者を介護する者が、病気や冠婚葬祭、介護疲れなどの一時的な事情で介護できない時に、一時的に、介護者に代わって高齢者を介護するサービスを提供する事業である。なお、指定管理者基本協定書上は、特別養護老人ホームに含めて指定管理がなされている。

（２）東山高齢者在宅サービスセンター

東山高齢者在宅サービスセンターの根拠となる法令は老人福祉法第 15 条第 2 項である。国及び都道府県以外の者は、厚生労働省令で定める事項をあらかじめ都道府県知事に届け出て設置することができる。

東山高齢者在宅サービスセンターでは、指定通所介護事業として、通所介護サービス（デイサービスけやき）を行い、地域密着型認知症対応型通所介護事業として、認知症高齢者デイホーム（デイサービスいちょう）を運営している。

指定通所介護事業とは、介護保険法第 70 条第 1 項により、厚生労働省令で定めるところにより事業を行う者が都道府県知事に申請し、事業所ごとに指定されるものである。これに対し、地域密着型認知症対応型通所介護事業とは、介護保険法第 78 条の 2 第 1 項により、厚生労働省令で定めるところにより地域密着型サービス事業を行う者が申請し、市町村長により指定されるものである。なお、東山高齢者在宅サービスセンターの事業者番号（介護保険指定番号）は下記のとおりである。

介護保険指定番号	通所介護・認知症対応型通所介護 （東京都 1371000769 号）
----------	---------------------------------------

通所介護サービス（デイサービスけやき）

通所介護を実施する事業である。具体的には、ひがしやまホームに通所する高齢者に対し、食事など日常生活上の介護や日常動作訓練、レクリエーションなどを提供している。

認知症高齢者デイホーム（デイサービスいちょう）

認知症である利用者に対し、必要な日常生活上の介護や機能訓練を行うことにより、利用者の心身機能の維持及び家族の負担を軽減する通所施設である。

（3）東山在宅介護支援センター

東山在宅介護支援センターの根拠となる法令は老人福祉法第15条第2項である。国及び都道府県以外の者は、厚生労働省令で定める事項をあらかじめ都道府県知事に届け出て設置することができる。

指定居宅介護支援事業は、介護保険法第79条第1項の規定により、厚生労働省令で定めるところにより事業を行う者が都道府県知事に申請し、事業所ごとに指定される。

東山在宅介護支援センターの事業者番号（介護保険指定番号）は下記のとおりである。

介護保険指定番号	居宅介護支援 (東京都 1371000702号)
----------	-----------------------------

在宅での介護を必要とする高齢者やその家族・介護者に対し、介護に関する情報提供及び相談、介護機器の展示・機器についての紹介・相談、居宅サービス計画（ケアプラン）の作成などのサービスを提供する事業である。

4 ひがしやまホームの利用状況

現在、特別養護老人ホーム東山は、ひがしやまホームの2Fから4Fにて運営されている（ひがしやまホーム2Fの一部は短期入所生活介護サービスのためにも使用されている。）また、東山高齢者在宅サービスセンター及び東山在宅介護支援センターは、ひがしやまホーム1Fにて運営されている。ひがしやまホームの施設内部の利用状況を示せば以下のとおりである。

0 フロア案内 0

- 4階** 居室・食堂・ダイニング・読書室・音楽室・公民館用・事務コーナー―一般浴室・機械浴室・スタッフコーナー
- 3階** 居室・食堂・ダイニング・読書室・音楽室・読書室・読書室・公民館用・事務コーナー―一般浴室・機械浴室・スタッフコーナー
- 2階** 居室・食堂・ダイニング・読書室・音楽室・公民館用・事務コーナー―一般浴室・機械浴室・スタッフコーナー
- 1階** ダイニング/カフェ・ダイニング/カテラ・一般図書・機械図書・ダイニング/読書室・音楽室・公民館用・事務コーナー―一般浴室・機械浴室・スタッフコーナー・公民館用市民センター（読書室・機械図書）・特別図書読書室・公民館用・ホール・音楽室・公民館用・音楽室
- 地下1階** ガストルーム・ボランティア室・読書・安楽土庫裏

1階



地下1階



2階



4階



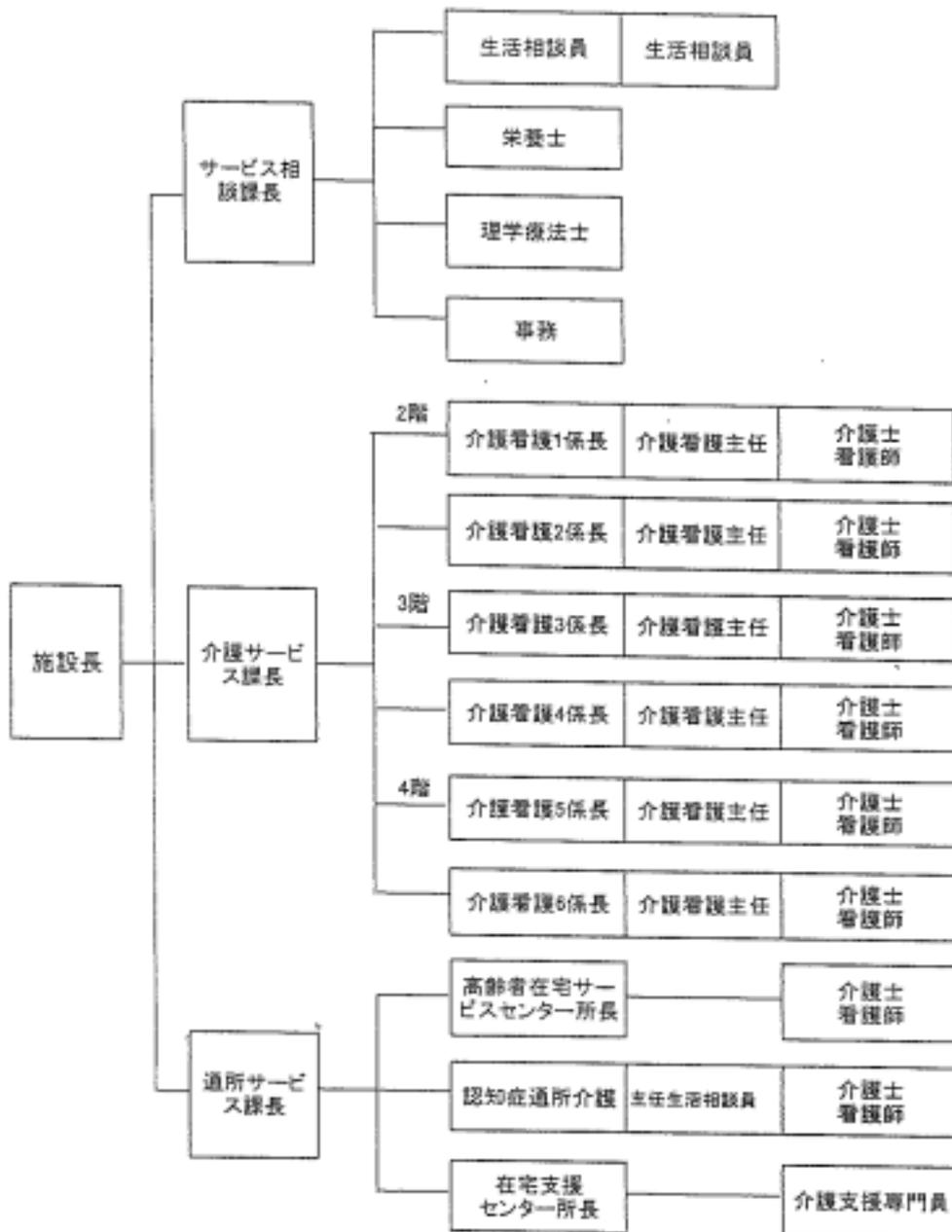
3階



【ひがしやまホームパンフレットより】

- 5 ひがしやまホームにおける社会福祉事業団の組織の概要
 ひがしやまホームは、社会福祉事業団が指定管理者として指定を受け、現在、その運営を行っている。
 その概略図を示せば下記のとおりである。

〔図表4-3 ひがしやまホーム組織図〕



ひがしやまホームの施設長の下、サービス相談課、介護サービス課、通所サービス課が設けられている。

ひがしやまホームの施設長は、社会福祉事業団の経営本部長の統括のもとに、ひがしやまホーム内の課及び施設長の事務その他担任の事務をつかさどり、所属職員を指揮監督している。したがって、その人件費は本来的にはひがしやまホーム内に設置されている特別養護老人ホーム東山、東山高齢者在宅サービスセンター、東山在宅介護支援センターの各施設に配賦計算されるべきものであるが、現状では、最も規模の大きい特別養護老人ホーム東山の人件費として計上されている。

サービス相談課は、特別養護老人ホーム東山、高齢者在宅サービスセンター、在宅介護支援センター（以下、総称して「ひがしやまホーム内施設」ともいう）の庶務に関すること、ひがしやまホーム内施設の介護支援事業及び生活相談業務に関すること、ひがしやまホーム内施設の機能訓練業務に関すること、ひがしやまホーム内施設の栄養管理業務及び調理指導業務に関することを行う部署である。現在のところ、その所属人員の人件費は、最も規模の大きい特別養護老人ホーム東山の人件費として計上されている。

介護サービス課は、特別養護老人ホーム東山の介護業務及び看護業務に関することを行う部署であり、その所属人員の人件費は特別養護老人ホーム東山の人件費として計上されている。

通所サービス課は、東山高齢者在宅サービスセンター、東山在宅介護支援センターに関することを行う部署である。ただし、東山在宅介護支援センターの人件費として計上されているのは、東山在宅介護支援センター所長以下の職員のみである。

社会福祉事業団としては、決算上は、指定管理者制度上の区分に応じた人件費の配賦計算は行っていない。社会福祉事業団によれば、人件費の配賦基準は組織運営にかかる内容であり、ひがしやまホームという施設単位で、効率的・効果的なサービス提供及び事務の執行を行うことで、サービスの向上及び経費の縮減を図ったためとのことである。

第3 特別養護老人ホーム東山における指定管理者制度について

1 指定管理者制度の導入

指定管理者制度は、これまで地方公共団体が直営又はその外郭団体などにより行ってきた公の施設の管理運営を、幅広く民間開放することにより、サービス内容の向上と経費の効率化を目指すことを目的とするものである。

目黒区では、「現行管理委託施設における指定管理者制度実施方針」において、特別養護老人ホーム、高齢者在宅サービスセンター、在宅介護支援センターについて、「現行受託団体の経営資源を有効活用する観点から、当面、現行受託団体を継続する。ただし、選定に当たっては今後の団体の経営改善への取組みを前提とすることとし、施設運営の競争力の強化を図る。」とし、公募をせずに3年間、社会福祉事業団を指定管理者として指定する方針を定めた。

実施方針では、指定管理者として指定する手続についても定めており、社会福祉事業団については、この手続に従って設置された健康福祉部における指定管理者評価委員会で評価を行い、その結果を踏まえ、区長を本部長とする行財政改革推進本部において指定管理者候補として決定し、その上で議会の指定議決を受けて指定管理者として指定した。

2 指定管理制度における指定の概要について

上記のような経緯を経て、ひがしやまホーム内に設置された特別養護老人ホーム東山、東山高齢者在宅サービスセンター、東山在宅介護支援センターという各施設について指定管理が行われた。ここで、指定管理の単位となっている施設は、それぞれ介護保険法に基づき施設の設置に認可が必要な施設である。ひがしやまホーム内に設置された各施設については、いずれも管理委託施設のうち現行受託団体を継続するものとされている。

3 指定管理制度におけるひがしやまホームの決算内容

指定管理者制度においては、特定の施設ごとに指定管理がなされる。そして、目黒区と社会福祉事業団との間で、特別養護老人ホーム東山、東山高齢者在宅サービスセンター、東山在宅介護支援センターの管理に係る基本協定が締結され、これに従い特別養護老人ホーム東山、東山高齢者在宅サービスセンター、東山在宅介護支援センターのそれぞれにつき管理業務の範囲を定めて、指定管理が行わ

れている。

この特別養護老人ホーム東山とこれを含むひがしやまホームの経営効率を判断するために、平成 15 年度以降のひがしやまホームの事業活動収支計算書から、年次推移を示せば以下のとおりである。なお、表の作成にあたっては、千円単位として千円未満は切捨処理をするとともに、事業活動外収支や部門間での資金移動のため勘定である経理区分間繰入金支出を除外した事業活動収支差額をもって、事業活動の経営効率の指標とした。

事業活動収入は、ほとんどが区からの委託料である受託収入であるが、一部雑収入として寄付金収入や調査委託収入などの収入が含まれた金額である。

また、目黒区との委託料の契約金額は、社会福祉事業団の予算に基づき試算されるが、当該事業年度開始までに実際に社会福祉事業団の支出金額が確定し社会福祉事業団の当初予算と支出予定金額の差異が判明することがある。この場合、社会福祉事業団では、この差異に対応する部分を事業団本部勘定で調整し、各施設の事業活動収支計算書上は確定予算ベースで受託料収入を再計算して計上しているとのことである。

特別養護老人ホーム

(単位：千円)

年度	H15	H16	H17	H18
事業活動収入	683,616	687,373	669,288	568,431
人件費支出	430,129	446,903	436,942	377,226
事務費支出	137,375	131,642	106,212	101,464
事業費支出	114,178	107,097	102,081	79,129
その他支出	1,392	1,005	866	399
事業活動収支差額	540	725	23,186	10,210

平成 18 年度より、ショートステイが独立の経理区分となった。そのため、比較のためには、次表を合算する必要がある。

特別養護老人ホーム（ショートステイ）

（単位：千円）

年度	H15	H16	H17	H18
事業活動収入	-	-	-	93,131
人件費支出	-	-	-	31,899
事務費支出	-	-	-	14,030
事業費支出	-	-	-	13,140
その他支出	-	-	-	0
事業活動収支差額	-	-	-	34,060

平成 17 年度までは、 の特別養護老人ホームに含まれていた。
 なお、 と の合計が、特別養護老人ホーム東山の金額となる。

高齢者在宅サービスセンター（デイホームけやき）

（単位：千円）

年度	H15	H16	H17	H18
事業活動収入	79,423	73,512	46,380	51,499
人件費支出	34,322	30,258	23,770	28,306
事務費支出	35,681	34,814	14,622	13,724
事業費支出	9,419	8,323	5,133	5,242
その他支出	0	1	17	17
事業活動収支差額	0	114	2,835	4,208

高齢者在宅サービスセンター東山の経営効率の判断にあたっては、上記高齢者在宅サービスセンターに加え、次表の認知症高齢者デイホームを合算する必要がある。

認知症高齢者デイホーム（デイホームいちょう）

（単位：千円）

年度	H15	H16	H17	H18
事業活動収入	48,959	42,479	42,321	32,715
人件費支出	33,973	28,126	29,043	20,093
事務費支出	12,071	11,802	6,916	6,276
事業費支出	2,914	2,550	2,333	2,436
その他支出	0	0	0	0
事業活動収支差額	0	0	4,027	3,909

認知症高齢者デイホームは、高齢者在宅サービスの一部であ

るが、社会福祉事業団における経理区分上、社会福祉法人会計基準等に基づき区別されている。

在宅介護支援センター

(単位：千円)

年度	H15	H16	H17	H18
事業活動収入	30,041	27,944	26,897	16,762
人件費支出	23,875	21,904	21,170	15,227
事務費支出	5,351	5,333	3,495	1,189
事業費支出	814	537	580	417
その他支出	0	0	16	22
事業活動収支差額	0	169	1,634	94

社会福祉事業団の決算資料としては、上記経理区分単位の資料しかないとのことである。そのため、これを指定管理の単位に応じて評価するためには、外部監査人にて上記数値を統合して分析・評価する必要がある。なお、これらを合計しひがしやまホームとして表示した場合には、下記のとおりである（外部監査人にて上記数値を合計し試算した）。

ひがしやまホーム（ホーム全体：上記 ～ の総合計）

(単位：千円)

年度	H15	H16	H17	H18
事業活動収入	842,039	831,308	784,886	762,538
人件費支出	522,299	527,191	510,925	472,751
事務費支出	190,478	183,591	131,245	136,683
事業費支出	127,325	118,507	110,127	100,364
その他支出	1,392	1,006	899	438
事業活動収支差額	540	1,008	31,682	52,293

上記表によれば、事業活動収入の大部分を占める委託料は減少傾向にあるにもかかわらず、おもに人件費支出の削減を進めることで、費用は事業活動収入以上に減少させている。このためひがしやまホーム全体としての経営効率は向上したといえる。しかし、客観的な水準としては、たとえば特別養護老人ホーム東山について、第1 .

2 及び図表 4 - 1 に示したように、介護保険制度の枠内では運営できず、区の財政負担が生じている状態にある。

なお、ひがしやまホームは、指定管理者制度上の複数の施設を社会福祉事業団が一括して指定を受けて運営しており、これら複数の施設にまたがる人件費等を厳密に各施設に配賦する計算はなされていない（第 2 . 5）。すなわち、現時点では、サービス区分ごとの運営実績を厳密に分離して算定できておらず、「ひがしやまホーム」内の各施設について異なる事業者が指定管理を受けることについて十分な準備がなされていないといえる。

指定管理者として指定されているサービス区分に応じた決算資料は妥当な委託料算定のために有用な資料であり、ひがしやまホーム全体としての決算資料は「ひがしやまホーム」という公的な不動産施設の有効活用という観点から有用な資料である。

資料の必要性については、目黒区及び社会福祉事業団の双方の検討においてなされるべきものである。しかし、指定管理者制度の適切な運営のために委託料に対応する費用の分析を適切に行うべきであるといえる。また、公の施設である「ひがしやまホーム」の運営状況を適切に把握するためにも、これらの資料作成の必要性を検討することが望ましい。

第5章 サービスに関する取組みについて

第1 問題点（前提事情）と指摘事項の結論

1 区が要求するサービス水準などについて

【前提事情】

現在、本件監査対象事業については公募を行っていないため、現状では、区として求めるサービス内容・水準について項目ごとに客観化・明確化していない。

【指摘事項1】

区としては、区が求めるサービス内容・水準を検討し、項目ごとに客観化・明確化すべきである。すなわち、合理的に常識的に数値化が可能であり、後日検証が可能なサービスの項目については、区が求める内容につき数値化すべきである。また、それ以外のサービスの項目については「適切性」「必要性」について区が求める標準的なサービス内容・水準について類型化するなどして定義をすべきである。

2 評価・選定組織と運営評価組織の構成について

【前提事情】

平成19年10月改正の新基本方針によれば、公募をしない指定管理事業についての選定組織は、内部組織とし、外部有識者は必要に応じて活用されるアドバイザーとなっているだけである。しかし、公募もせずその評価・選定が区の職員による委員のみで行われたのでは、例えば行政に近い団体を指定管理者にした場合には検討が不十分になってしまうおそれがある。

また、選定後の運営の評価についても外部有識者を加えた組織により行われなければ同様に調査・評価が不十分になってしまうおそれがある。

【指摘事項2】

公募をしない指定管理事業についても、外部有識者を選定組織に委員として加えるべきである。

また、選定後の運営の評価についても外部有識者を評価組織に委員として加えるべきである。

3 指定管理者の引継について

【前提事情】

指定管理者の交替を行いつつ、事業の安定性、継続性を確保するた

めには、十分な引継ぎが必要である。しかし、現在の区と事業団との協定書には、引継義務の規定はあるが、指定管理期間中の段階から引継ぎに向けて準備を義務づける規定がないし、準備も行っていない。

【指摘事項 3】

区としては、引継ぎのためのプログラムを作成するとともに指定管理者（本件対象施設では事業団）との協定書につき、引継ぎに向けた準備を義務づけるよう追加規定を入れるよう協議を開始すべきである。少なくとも既に規定にある引継ぎに向けた視察を行い、準備を促すべきである。

なお、引継プログラムの作成にあたっては、公募に応じようとする者に対して交付するインフォメーションパッケージ（設備の取扱要領・個人ごとの福祉サービスのデータ等）を用意すべきである。

第 2 サービスの状況について

1 概要（指針）

ひがしやまホーム（特別養護老人ホーム）については、平成 15 年度と平成 18 年度において、東京都が指定する評価機構が実施する福祉サービス第三者評価を受けている。

その福祉サービス第三者評価の概要（指針）は、以下のとおりである。

〔 図表 5 - 1 福祉サービス第三者評価（指針） 〕

東京都における福祉サービス第三者評価について（指針）

1 福祉サービス第三者評価の定義

福祉サービス第三者評価とは、事業者でも利用者でもない第三者の多様な評価機関が、事業者と契約を締結し、専門的かつ客観的な立場から、サービスの内容や質、事業者の経営や組織のマネジメントの力等を評価することをいう。

2 福祉サービス第三者評価の目的

福祉サービス第三者評価の目的は、第三者の目から見た評価結果を幅広く利用者や事業者へ情報提供することにより、サービスの内容を利用者に見えるものとするとともに、サービス提供事業者の質の競い合いを促進させ、サービスの質の向上に向けた事業者の取組を促すことにより、利用者本位のサービスシステムの構築を行うことである。

このような観点から、事業者においては、第三者評価を積極的に活用し、自己の提供するサービスについての客観的認識に努め、その評価結果を踏まえ、利用者本位のサービス提供が行えるよう努めることが求められる。

3 福祉サービス第三者評価手法及び項目

前項に規定した目的を達成するため、評価手法は、推進機構の定めた利用者のサービスの意向を把握するために行う「利用者調査」と、サービスの内容や質、事業者の経営や組織のマネジメントの力を把握するために行う「事業評価」とを合わせて実施するものとする。評価項目は、利用者や事業者が、評価結果について比較検討することが可能となるよう、推進機構の定めた共通評価項目を必ず取り込んで行うこととするが、評価機関は別途独自の項目の設定を行って差し支えない。

4 福祉サービス第三者評価の評価機関及び評価者

福祉サービス第三者評価の評価機関は、適切な第三者評価を行うための一定の要件を満たしていることが必要であることから、推進機構の認証した評価機関（以下「認証評価機関」という。）とし、その認証評価機関に所属し評価を実施する者（以下「評価者」という。）は、推進機構の実施する評価者養成講習及びその他の必要な研修を修了している者とする。推進機構は、認証評価機関及び評価者について、事業者が評価機関を選択できるよう、情報提供等必要な措置を講じるものとする。

5 評価結果の公表

- (1) 推進機構は、認証評価機関より提出のあった共通評価項目にかかる福祉サービス第三者評価結果について、共通評価項目のうち推進機構が必要と認めた項目に関し、財団法人東京都高齢者研究・福祉振興財団が運営する「福祉情報総合ネットワーク」において広く公表する。
- (2) 事業者は、福祉サービス第三者評価結果を事業所の見やすい場所に掲示するとともに、利用者やその家族へも説明を行うこと。

2 福祉サービス第三者評価の評価機関による評価

(1) 福祉サービス第三者評価の受審

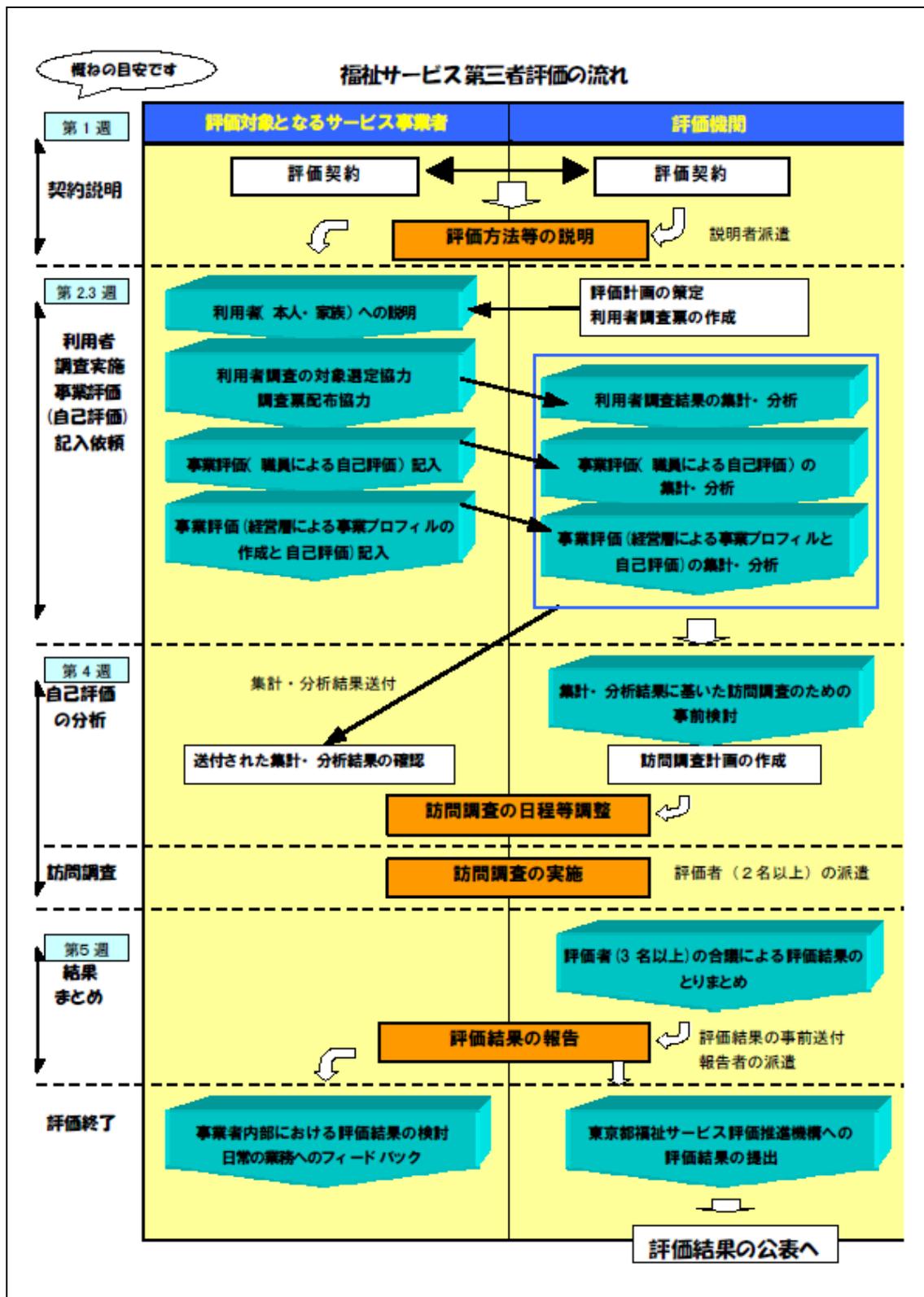
福祉サービス第三者評価の評価機関の選任は、協定書の仕様書（平成 18 年 4 月 1 日付）では以下のとおりとなっている。

(サービスの質の向上)

第10条 乙（注：事業団）は、管理業務について、東京都における福祉サービス第三者評価の指針について（平成 14 年 11 月 15 日付け 14 福総改第 128 号号通知）に基づく、福祉サービス第三者評価（以下「福祉サービス第三者評価」という。）を 3 年に一度受審し、サービスの質の向上に努めなければならない。

2 乙は、前項の福祉サービス第三者評価を受審しない年度については、利用者アンケートを実施し、サービス満足度・ニーズを調査し、サービスの質の向上に努めなければならない。

(2) 第三者評価機関の評価の流れ
 [図表 5 - 2 第三者評価機関の評価の流れ]



3 福祉サービス第三者評価の評価基準

〔 図表 5 - 3 福祉サービス第三者評価の評価基準 〕

平成 15・16 年度の第三者評価 評点基準

評点基準 5 段階

5	全般的に極めて優れた状態にある	-
4	優れた状態にある	(全般的に「適切な状態」以上であることに加え、一部に極めて優れたレベルのものがある)
3	適切な状態にある	-
2	一部不十分な状態にある	(一部に重要な改善点があり、「適切な状態」とまでは言えない)
1	全般的に極めて不十分な状態にある	-

平成 17 年度以降の第三者評価 評点基準

評点基準 4 段階

1 カテゴリー-1 から 7 まで

A+	別に定める定義に該当する A+の取り組みがある状態(標準項目を全て満たした上で、標準項目を超えた取り組みをしている状態)
A	標準項目をすべて満たした状態
B	標準項目をひとつでも満たしていないものがある状態
C	標準項目を一つも満たしていない状態

2 カテゴリー-8

A+	計画的な取り組みによる改善傾向が確認できる状態
A	改善傾向が確認できる状態
B	取り組んでいるが改善傾向は確認できない状態
C	取り組んでいない状態

4 監査対象事業の平成15年度と同18年度の評価の比較

〔 図表 5 - 4 第三者評価受審結果一覧 〕

第三者評価受審結果一覧 (指定介護老人福祉施設)		特別養護老人ホーム 東山	
1 組織マネジメント項目	18年度	項目	15年度
1 リーダーシップと意思決定	・・・	-1 リーダーシップと意思決定	4
理念、基本方針を明確に周知している	A		
経営層は役割と責任を職員に伝えている	A		
重要な案件は意思決定し内容を関係者に伝えている	A		
2 経営における社会的責任	・・・	-2 経営における社会的責任	3
守るべき法規・規範・倫理を周知している	A		
情報開示などにより透明性の高い組織となっている	A		
人材育成として実習生を受け入れている	A		
3 地域の福祉に役立つ取り組みがある	・・・		
福祉の専門性を生かした取り組みがある	A		
ボランティアの受け入れと体制の確立している	A		
地域関係機関との連携を図っている	A		
4 利用者意向や地域事業環境の把握と活用	・・・	-3 利用者の意向・満足状況等	3
利用者の意向把握と迅速な対応をしている	A+		
利用者意向の集約・分析とサービス向上への活用している	A		
地域等の環境情報の収集・状況把握と分析をしている	A		
5 計画の策定と着実な実行 (改善課題の設定と取組)	・・・	-4 改善課題の設定と取組み	4
期間に応じた課題と計画を策定している	A		
多角的な面から課題を把握し計画策定している	A		
着実な計画の実行に取り組んでいる	A		
6 利用者の安全確保と向上に計画的に取り組んでいる	・・・		
利用者の安全確保と向上に計画的に取り組んでいる	A		
7 職員と組織の能力向上	・・・	-5 職員の組織の能力向上	4
事業所に必要な人材構成にしている	A+		
職員の質の向上に取り組んでいる	A		
一人ひとりの組織力の発揮に取り組んでいる	A		
やる気向上に取り組んでいる	A		
8 情報の保護・共有	・・・	-7情報の共有と活用	3
経営に関する情報の保護・共有に取り組んでいる	A		
法の趣旨を踏まえて個人情報の保護を共有している	A		
9 カテゴリーに関する活動成果	・・・	-8 1～7に関する活動成果	4
前年度に比し所の方向性の明確化等で改善している	A+		
前年度に比し職員と組織能力で向上している	A+		
前年度に比しサービス提供プロセス等で向上している	A		
事業所の財政等において向上している	A+		
前年度に比し満足度や意向把握等の面で向上している	A+		
サービス提供のプロセス項目	・・・	-6 サービス提供のプロセス (-1～8)	
1 サービス情報の提供	・・・	-1サービス情報の提供・案内	3
利用者等へサービス情報の提供している	A		
2 サービスの開始・終了時の対応	・・・	-2入所時の対応	3
利用者への説明と同意を得ている	A		
開始・終了の際に環境変化に対応できる支援をしている	A+		
3 個別状況に応じた計画策定・記録	・・・	-4個別対応の重視	4
アセスの実施と個別のサービスに明示している	A		
個別の施設サービス計画を作成している	A		
記録の作成と管理体制が確立している	A		
利用者情報を職員間で共有化している	A		
4 プライバシー保護と個人の尊厳の尊重	・・・		
プライバシー保護を徹底している	A		
権利の擁護と個人の意思を尊重している	A		
5 事務所業務の標準化	・・・	-3標準的サービスの確保	4
手引書の整備と業務の標準化を図る取り組みをしている	A		
サービスの向上と業務水準の見直し取り組みをしている	A		
業務の一定水準の確保している	A		
		-6安全管理	4
		-7要望・苦情・トラブルへの対応	3
		-8地域との交流・連携	3
サービスの実施項目	・・・	-5サービスの実施項目 (1～6)	
介護計画に基づく自立生活の支援をしている	A		
栄養バランスを考慮し、おいしい食事の提供している	A	-1栄養のバランスを考慮した食事提供	4
入浴は、状態や意思を反映し支援している	A	-2入浴・排泄・服薬・居室等のサービス提供	4
排泄の支援は状態や意思を反映して行っている	A		
移動・整容支援は状態や意思を反映して行っている	A		
健康維持の支援を行っている	A		
身体機能の状況に応じた機能訓練等を行っている	A	-3身体機能の状況に応じた機能訓練	3
楽しく快適で自立的な生活がおくれる取り組みをしている	A+	-4楽しく快適な生活が出来ている	3
施設と家族の交流・連携を図っている	A+	-6家族との交流連携は緊密	4
利用者の生活の幅を広げる取り組みを行っている	A		
		-5 プライバシーの保護、人権擁護	4
	49項目	評価 5-0	20項目
評点数	A+	9	評価 4-11
	A	40	評価 3-9
	B	0	評価 2-0
	C	0	評価 1-0

注1) 評価基準について、15・16年度の評点は1～5段階、17年度以降はA+、A、B、Cの4段階となった。

注2) 15・18年度の1、組織マネジメント項目 2、サービス提供のプロセス項目 3、サービスの実施項目ごとに整理した。

【比較評価】

- ・ 評価の基準が平成 15 年度では 1 から 5 までの 5 段階であり、平成 18 年度では、A + から C までの 4 段階であるなど評価基準が平成 15 年度と平成 18 年度で異なり、また、項目の内容と数についても異なるので、正確な比較はできなかった。
- ・ しかし、現実に比較可能な資料は限られているし、一定の仮定をおけば、状況の変化についても参考となる程度の比較は可能であると考え、以下の内容で比較することとした。
- ・ 平成 15 年度の「5」(全般的に極めて優れた状態)と平成 15 年度の「4」(優れた状態)は、共に「優れた状態」のものとして併せて平成 18 年度の「A +」(標準項目を全て満たした上で、標準を超えた取り組みをしている状態)と比較する。
- ・ 平成 15 年度の「3」(適切な状態)と平成 18 年度の「A」(標準項目を全て満たした状態)はともに「適切・標準的」なものとして比較する。
- ・ 平成 15 年度の「2」(一部不十分な状態)と平成 18 年度の「B」(標準項目をひとつでも満たしていない状態)をともに「不十分・非標準的」なものとして比較する。
- ・ 平成 15 年度の「1」(全般的に極めて不十分な状態)と平成 18 年度の「C」(全般的に極めて不十分な状態)をともに「極めて不十分」なものとして比較する。
- ・ 「平成 15 年度の評価項目数」:「平成 18 年度の評価項目数」= 20 個 : 49 個を比率に応じて補正。すなわち、20 個を 2.45 倍して 49 個とする。

〔図表 5 - 5 評価受審結果比較表〕

15 年度		18 年度	
評価	項目数	評価	項目数
5	0	A +	9
4	11 (約 27)		
3	9 (約 22)	A	40
2	0	B	0
1	0	C	0

合計 20 個(約 49 個) 49 個

注) 平成 15 年度の()内の数字は 2.45 を掛けて平成 18 年度ベースの個数に補正した数字。

- ・ 上記比較方法に立った場合には、指定管理前の平成 15 年度と指定管理後の平成 18 年度では以下ようになる。
- ・ 「5」(全般的に極めて優れた状態にある) と 「4」(優れた状態) の合計数は 11 個 (補正後約 27 個) だったのが、これと対比した 「A +」(標準を超えた取組みをしている状態) は平成 18 年度には 5 個に減っているの、この点からすると平成 18 年度は平成 15 年度よりも優れていたサービスの割合が低下していることになる。
- ・ 「3」(適切な状態) と対比した 「A」(標準項目を全て満たした状態) の数は 9 個 (補正後約 22 個) から 40 個に増えていることからすると平成 18 年度は平成 15 年度よりも標準的なサービスの割合が増えていることになる。

【全般評価】

- ・ 平成 18 年度の全般的な評価としても 「東京福祉ナビゲーション」のホームページ等により他の福祉施設の状況等を参照すると、「B」が一つもないという状況はそれなりにまずまずの状況であると言える。
- ・ しかし、「A」というのは、その定義を見ると「すばらしい」というものではなく、あくまで「標準項目を全て満たしている状態」に過ぎないのであるから、一部に (約 2 割) 優れた状態 (標準項目を超えた取組みをしている状態) もあるが、やはり全体として (約 8 割) 標準的 (標準項目を全て満たしている状態) と言わざるをえない。

第 3 区が求めるサービス水準などについて

1 本件監査対象事業の仕様書の状況 (求めるサービスの水準)

- ・ 区の本来求めているサービス水準は、区と指定管理者 (事業団) との協定書のうち、仕様書 (業務基準書) に記載されるべきものである。
- ・ 協定書添付の仕様書 (契約時にサービスの概要を明示する文書) は、目黒区が作成している。仕様書の変更は目黒区と事業団との間で協議して行われる。
- ・ ただし、協定書第 12 条第 3 項によれば、提案書 (区立高齢者福祉施設の指定管理者の選定にあたり、事業団が提出した事業計画書) が仕様書を上回る水準が記載されているものについては提案書に示された水準によるものとされている。

(管理業務の実施)

第12条 乙(注：事業団)は、本協定、年度協定、条例、及び関係法令等のほか、提案書に従って管理業務を実施するものとする。

2 本協定、提案書の中に矛盾又は齟齬がある場合は、本協定、提案書の順にその解釈が優先されるものとする。

3 前項の規定にかかわらず、提案書にて仕様書を上回る水準が提案されているもので、別紙に定めるものについては提案書に示された水準によるものとする。

- よって、区の協定書では、仕様書に記載された事項・水準について、指定管理者である事業団はその債務として仕様書(業務基準書)に記載された事項・水準及び提案書(事業計画書)に記載された水準を遵守する必要がある。
- 仕様書は、概ね法令の基準が引用されている。つまり、ほとんど法令の最低基準が記載されているのみである。もちろん仕様書は公募要項ではないが、仕様書には区が求めているサービス水準が反映されるべきものである。にもかかわらず法令の基準が引用されているだけでは、将来公募する際に提示すべき公募要項の検討の基礎とすることもできず、仮に仕様書をベースに公募要項を作成したら同一条件での価格比較ができない。
- なお、本件監査対象事業について、管理業務の範囲、人員に関する基準、運営に関する基準を抜粋すると以下のとおりである。

仕 様 書 (業務基準書)

- ④ 特別養護老人ホーム東山
東山高齢者在宅サービスセンター
東山在宅介護支援センター

(管理業務の範囲)

第2条 管理業務の範囲は、次のとおりとする。

- (1) 介護保険法第8条第24項に規定する介護福祉施設サービスの提供
- (2) 介護保険法第8条第9項に規定する短期入所生活介護サービスの提供
- (3) 介護保険法第8条の2第9項に規定する介護予防短期入所生活介護サービスの提供
- (4) 老人福祉法第10条の4第1項第3号又は第11条第1項第2号の措置を受けた者を入所させ、養護する業務
- (5) 介護保険法第8条第7項に規定する通所介護の提供
- (6) 介護保険法第8条第16項に規定する認知症対応型通所介護の提供
- (7) 介護保険法第8条の2第7項に規定する介護予防通所介護の提供
- (8) 介護保険法第8条の2第15項に規定する介護予防認知症対応型通所介護の提供
- (9) 老人福祉法第10条の4第1項第2号の措置を受けた者を通所させ、養護する業務
- (10) 目黒区立在宅介護支援センター条例第3条に定める業務
- (11) 介護予防支援事業者からの委託により行う介護予防支援業務
- (12) 管理物件の保全に関する業務
- (13) 施設内の整理整頓その他環境整備に関する業務

(人員に関する基準)

第3条 乙は、介護老人福祉施設の運営について、「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」(平成11年厚生省令39号)に定める人員に関する基準を満たす人員を配置すること。

2 乙は、短期入所生活介護及び通所介護サービスの提供については、「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準」(平成11年厚生省令37号)に定める人員に関する基準を満たす人員を配置すること。

3 乙は、介護予防短期入所生活介護及び介護予防通所介護サービスの提供については、「指定介護予防サービス等の事業の人員、設備及び運営並びに指定介護予防サービス等に係る介護予防のための効果的な支援の方法に関する基準」(平成18年厚生省令36号)に定める人員に関する基準を満たす人員を配置すること。

4 乙は、認知症対応型通所介護サービス及び介護予防認知症対応型通所介護の提供については、「指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準」(平成18年厚生省令34号)及び「指定地域密着型介護予防サービスの事業の人員、設備及び運営並びに指定地域密着型介護予防サービスに係る介護予防のための効果的な支援の方法に関する基準」(平成18年厚生省令36号)に定める人員に関する基準を満たす人員を配置すること。

5 乙は、在宅介護支援センターの運営については、福祉関係職種と保健医療関係職種を組み合わせ、常勤3名以上配置すること。

(運営に関する基準)

第4条 乙は、介護老人福祉施設の運営について、「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」(平成11年厚生省令39号)に定める運営に関する基準を満たすこと。

2 乙は、短期入所生活介護及び通所介護サービスの提供については、「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準」(平成11年厚生省令37号)に定める運営に関する基準を満たすこと。

3 乙は、介護予防短期入所生活介護及び介護予防通所介護サービスの提供については、「指定介護予防サービス等の事業の人員、設備及び運営並びに指定介護予防サービス等に係る介護予防のための効果的な支援の方法に関する基準」(平成18年厚生省令36号)に定める運営に関する基準を満たすこと。

4 乙は、認知症対応型通所介護サービス及び介護予防認知症対応型通所介護の提供については、「指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準」(平成18年厚生省令34号)及び「指定地域密着型介護予防サービスの事業の人員、設備及び運営並びに指定地域密着型介護予防サービスに係る介護予防のための効果的な支援の方法に関する基準」(平成18年厚生省令36号)に定める運営に関する基準を満たすこと。

- ・ 実際に事業団が実施する業務内容は、「何を」「どうする」という対応マニュアルの視点から運営規程、各種マニュアル、職務基準書により定められている。これらは、数値化・類型化されておらず、また実際には指定管理の協定とは関係なく従前から作成されていて内部的に検討されただけで、外部の資料等との比較・検証がなされていないものである。もちろん、協定や提案書を構成するものではない。

2 問題点(指摘事項の前提事情)

- ・ 上記のような法令の最低基準をそのまま記載している仕様書では、区が本来求めるサービスの基準の特定として不十分であり、例えば区としては指定管理者が求められているサービスよりも低いサービスを行ったとしても契約違反を主張できない。
- ・ 提案書が仕様書を上回っている水準の事項については、それが協定という契約内容となっているが、この点について、実際に具体的に提案書(事業計画書)が協定書の基準を超えているものとして何があるか質問したところ、事業団からは「提案書では、仕様書を上回る提案という項目での記載はせず、全て包括的に記述しています。例としては、事業計画書プロフィールの事業所が大切にしている考えや他の事業所と比較して優れた点およびサービス事業を維持・向上させていく取り組みなどが該当します。」という抽象的な回答しかなかったため、

更に具体的な回答を求めたところ「『指定介護老人福祉施設の人員設備及び運営に関する基準』において具体的に数値が示されているのは、職員配置と、介護内容では入浴回数のみとなります。」「具体的なものとして例示をすると、職員配置、区立の役割(医療的ケアの取り組み・介護困難ケースの積極的受入)等が基準を上回っている内容となります。」との回答があった。このような回答からすると、概ねこれ以外については、抽象的にしか契約の遵守の有無を認識できないのであり、やはり各項目ごとに区から求められている水準を認識できるようにすべきである。なお、区からも同じ質問につき同様の回答であった。

- ・ 今後は項目ごとに区が求めるサービス内容・水準を具体的な点を意識して検討をする必要がある。すなわち、合理的に常識的に数値化が可能であり、後日検証が可能なサービスの項目については、区が求める内容につき数値化する必要がある。ただし、その際には、過度に詳細にして今後の公募を行うときに民間企業に対する事実上の参入障壁とならないように留意する必要がある。また、数値化を行うもの以外のサービスの項目については「適切性」「必要性」について区が求める標準的なサービス内容・水準について類型化するなどして定義をする必要がある。その際には公募の際に応募者が履行の可能性を判断でき、後日、区においてもその履行について検証できるようにサービス内容・水準を定める必要がある。

3 改善を求める事項(指摘事項1)

- ・ 区としては、区が求めているサービス内容・水準が何であるか、少なくとも現在の協定書・提案書で定めている内容・水準は何なのか把握し、債務として把握できるように、その内容・水準を客観化・明確化すべきである。すなわち合理的に常識的に数値化が可能であり、後日検証が可能なサービスの項目については、区が求める内容につき数値化し、数値化を行うもの以外のサービスの項目については「適切性」「必要性」について区が求める標準的なサービス内容・水準について類型化して定義をすべきである。

第4 指定管理者の評価・選定と運営の評価組織について

1 現状

- ・ 平成19年10月改正の新基本方針では前記第2章記載のとおり指定管理者の選定組織について以下のような基本的な考え方が示されている。

次のような体制を基本とする選定組織を設置する。

- 1 公募する施設で、専門的な視点からの評価が必要な場合は、学識経験者など第三者による選定組織を設置する。
- 2 1に該当しない場合は、内部の選定組織を設置するが、必要に応じて外部有識者をアドバイザーとして活用する。

- ・ また、指定管理後の運営の評価については「目黒区健康福祉部指定管理者運営評価委員会設置要綱」において以下のように規定されている。
- ・ なお、同要綱には、上記改正基本方針のように外部有識者を必要に応じてアドバイザーとして活用できる旨の規定はない。

(所掌事項)

第2条 運営評価委員会の所掌事項は次のとおりとする。

- 一 評価方針・評価結果対応方針等の策定に関すること。
- 二 各年度の運営状況の総括評価に関すること。
- 三 その他、指定管理者制度に関し、委員長が必要と認めること。

(構 成 員)

第3条 運営評価委員会は、次に掲げる委員をもって構成する。

- 一 健康福祉部長
- 二 子育て支援部長
- 三 健康福祉計画課長
- 四 高齢福祉課長
- 五 障害福祉課長
- 六 子育て支援課長
- 七 子ども政策課長

2 問題点（指摘事項の前提事情）

- ・ 公募によらずに行う指定管理者の選定は、公募により市場原理にさらされている場合よりも、そのサービスの優良性の評価は困難なのであるから、より一層外部からの視点でのチェックが必要であるはずなのに、委員が全て内部の区の職員というのは問題である。内部の者だけで評価する場合、その対象者が区と近い関係にある団体の場合には、どうしても評価が甘くなるおそれがある。また、多様化・高度化する住民ニーズに対応するため、民間のノウハウや活力を活かすという指定管理者制度の趣旨からしても、その指定管理者の選定についても、

民間の外部有識者が委員とならなければ、指定管理者制度の趣旨を活かせないおそれがある。

- ・ また、選定後の運営の評価についても同様のおそれがあるから、その評価委員には外部有識者を加える必要がある。

3 改善を求める事項（指摘事項2）

- ・ 公募しない施設についての選定組織も、内部の選定組織ではなく、むしろ外部有識者を委員に加えるべきである。
- ・ また、選定後の指定管理者の運営を評価するためにも、外部有識者を委員に加えるべきである。

第5 指定管理者の引継について

1 現状

- ・ 協定書では、引継ぎに関して以下のとおり規定がある。

（業務の引継ぎ等）

第37条 乙（注：事業団）は、本協定の終了に際し、甲または甲が指定するものに対し、管理業務の引継ぎ等を行わなければならない。

2 甲（注：区）は、必要と認める場合には、本協定の終了に先立ち、乙に対して甲または甲が指定するものによる管理施設の視察を申し出ることができるものとする。

3 乙は、甲から前項の申出を受けた場合は、合理的な理由がある場合を除いてその申出に応じなければならない。

- ・ しかし、指定管理終了前の時点においては、視察の受入れの規定はあるが、端的に引継義務を履行させるための準備義務の規定はない。

2 問題点（指摘事項3の前提事情）

- ・ 目黒区によれば、公募の実施が未定であることから、現時点において引継準備についての指導等を行っていないとのことである。また、社会福祉事業団本部によれば、利用者についての日々の記録は整理しているが運営者の交代を前提とした引継準備等を行っていないとのことである。
- ・ ひがしやまホームにおいても、社会福祉事業団本部からの指示がない現段階で現場において交代のための引継準備等を行っていないとのことであった。
- ・ 本件対象事業については、指定管理者の交代による安定性・継続

性・計画性への混乱が懸念されており、特に引継が適切に実行可能かを危惧する意見がある。

- ・ 上記のとおり本件監査対象施設は「人的サービス中心」のものであり、一定の安定性、継続性、計画性が必要である。したがって、指定管理者の交代の可能性のある指定管理者制度の導入にあたっては、指定管理者に対し終了時の引継義務を課すのみならず、指定管理者交代に備えてあらかじめ引継の準備をしておく義務を定める必要がある。
- ・ 本件対象施設における公募制度の導入の検討においては、特に公募導入による指定管理者交代による引継の混乱を危惧する意見があった。もちろん、今後、公募を実施するにあたっては、引継の実行可能性の検討は必須である。しかし、この検討においては抽象的に引継業務の困難性を危惧するだけでは足りない。
- ・ 指定管理者制度における引継の実行可能性は、現に指定管理を受けている事業者に対し引継準備を義務付け、区がその準備状況を適切に調査・監督する過程において具体的に検討されるべきものである。

3 改善を求める事項（指摘事項3）

- ・ 区は、引継のためのプログラムの作成を開始すべきである。
- ・ 引継プログラムの作成にあたっては、公募に応じようとする者に対して交付するインフォメーションパッケージ（設備の取扱要領・個人ごとの福祉サービスのデータ等）を用意すべきである。
- ・ 区は、今後の公募の実施にむけて引継ぎの準備義務を協定書に盛り込むように協定書の修正について協議を開始すべきである。
- ・ また、既に規定されている上記第2項に基づき、視察を頻回に行い、引継ぎの準備を促すべきである。

第6章 効率化・コスト削減に関する取組みについて

第1 本章の概要

1 指摘事項

(1) 施設間のノウハウの共有について

【前提となっている問題点】

同種施設間で経営改善計画の進捗度にばらつきのある項目があり、施設間のノウハウの共有が十分ではないと推測される。

事業団では、計画の進捗過程で各施設において把握された問題点が全体で報告・検討されるのは、年度の末である。

【改善を求める事項】(指摘事項4)

区としては、指定管理者としての事業団に対して、重点項目については、4半期程度ごとに進捗過程で把握された問題点とそれに対する対応策などを集約し、区並びに各施設に伝えさせて、情報・ノウハウの共有化をより早く行う必要がある。

(2) 収支計画目標対象外項目の検証について

【前提となっている問題点】

経営改善計画における収支計画目標の対象外となる経費項目は、金額の妥当性を介護報酬等の収入との関係でみるできない項目であり、事業団の行った積算内容の妥当性を検証する必要があるが、区の検証が行われていない。

【改善を求める事項】(指摘事項5)

区は、指定管理者から説明・資料の提供を受けるなどして、積算にあたっての算定方法や算定要素の合理性を検証すべきである。

(3) 経営改善計画の個別項目の点検について

【前提となっている問題点】

区は、経営改善計画の個別項目の進捗が遅れている場合に、施設ごとに、その内容、理由などを把握していない。

【改善を求める事項】(指摘事項6)

金額の大きい項目、区が重要であると考えられる項目など主要な項目については、施設ごとに進捗度の点検を行い、遅れがある場合には、理由や事業団の対応策を把握しておく必要がある。

2 本章の構成

第一に、区の管理コストである委託料の削減状況、決定方法に問題はないかを検証する。

次に、事業団の運営経費を削減するため経営改善計画が策定されている点について、その内容、管理、及び区による検討に問題はないかを検証する。

最後に、これらの検証を踏まえて、効率化・コスト削減の観点から、指定管理者の選定が公募によらずに行われている点について、監査人の考えを述べる。

第2 対象施設に係る区の管理コスト

1 委託料

(1) 委託料の額

対象施設に係る区の管理コストは、主として管理者への管理委託料であり、協定に基づき各年度ごとに決められている。

また、委託料以外に、臨時の工事請負費等、施設の維持のためなどに区が直接執行する費用として、「特別養護老人ホーム一般管理費」が発生しており、平成17年～平成19年度の委託料及び一般管理費は次のとおりである（19年の一般管理費は見込み額）。

〔図表6-1 対象施設の委託料及び一般管理費〕 (千円)

	17年	18年	19年
東山委託料	673,669	668,973	643,426
東山一般管理費	284	5,872	484
計	673,953	674,845	643,910

(2) 対象施設に係る区の負担

対象施設については、介護報酬などの収入が区に発生する。

この収入から(1)の支払コストを差し引いた額が、施設についてのおおよその区の負担であるとみることができる。

平成17年度～19年度の額は次のとおりである。

〔図表6-2 対象施設についての区の負担〕 (千円)

	17年	18年	19年(見込)
収入額	542,827	526,923	525,746
委託料+一般管理費	673,953	674,845	643,910
差額	131,126	147,922	118,164

収入額は（介護報酬＋利用者自己負担金＋社会福祉法人等利用者負担軽減制度に基づく補助金）で算出した。また、18年度には第三者評価に関連しての都からの補助金を含めている。

区では区民のショートステイ利用について自己負担金の一部を補助する制度があるが、上記表では当該補助については考慮していない。

自販機の設置に伴う設置料、電気代などが業者から支払われているが、これに関する収入については考慮していない。

2 補助金

（１）補助金の額

事業団に対しては委託料とは別に「社会福祉法人に対する補助に関する条例」に基づき、事業団の運営にかかる経費補助を目的として補助金が支出されており、その額は図表 6 - 3 のとおりである。

〔図表 6 - 3 事業団への補助金〕 (千円)

	17年	18年	19年
補助金	182,926	184,696	132,742

委託料と補助金のおおよその区分は、各施設の運営経費が委託料、本部経費が補助金という扱いである。

なお、目黒区が運営費補助として補助金の交付を行っている社会福祉法人としては、事業団以外に目黒区社会福祉協議会がある（建設補助金については、その他の民間社会福祉法人に対しても交付実績がある。）。

（２）他区の状況

東京 23 区における社会福祉事業団（区が出資設立し、指定管理者制度施行前には区立特養ホーム管理委託を受けていたもの）への補助金交付の状況及び区立特養ホームの運営形態は次のとおりである（数値は各社会福祉事業団の決算書記載数値による。）。

〔図表 6 - 4 東京 23 区の事業団への補助金の状況〕 (百万円)

	運営形態	経常収入計 (A)	経費補助金 (B)	B ÷ A
目黒区	指定管理者	2,885	184	6.3%
豊島区	自主運営	1,976	228	11.5%
新宿区	自主運営	1,105	51	4.6%
墨田区	事業団以外が運営	891	79	8.8%

世田谷区	指定管理者	3,666	939	25.6%
中野区	自主運営	1,288	195	15.1%
北区	指定管理者	2,353	643	27.3%
練馬区	指定管理者			
台東区	指定管理者			

平成 18 年度の資金収支計算書（決算）から社会福祉事業の区分における経常収入と経費補助金の額を記載している。ただし、北区については 17 年度決算の数値を利用し、また、練馬区及び台東区については H P 上から決算書を手手できなかつたため数値は不明である。

渋谷区については、インターネット等を通じて運営形態の情報を取得できなかつたため記載を省略している。

本章では、社会福祉事業団が区からの委託形態ではなく、施設の譲渡または貸与を受け、事業団自身の事業として特養ホームの経営を行う形態を「自主運営」ということにする。

指定管理者制度を採用している区でも公募制度は導入していない（もっとも、必ずしもすべての区立特養ホームについて社会福祉事業団が指定管理者となっているわけではないようである。）。

3 委託料の決定

(1) 決定手続

委託料の額の決定は、次のように行われており、指定管理者制度導入の前後でこの手順に実質的な変更はない。

〔図表 6 - 5 委託料決定の手順〕

事業団が区に予算を提出して運営に必要な経費等を示す

区の所管係において事業団の予算を検討する

運営経費に相当する額を委託料として決める

区の予算に計上する

議会が予算を承認する

事業団が委託料決定の際に示した予算（区への提出時期の関係上、本予算とは若干の差がある、本章ではこれを提示予算ということにする。）における対象施設の経費総額は図表 6 - 6 のとおりである。

〔図表 6 - 6 対象施設の経費予算額〕 (千円)

	17年	18年	19年
既定経費	673,669	650,484	627,788
臨時経費			
医療的ケア		15,638	15,638
第三者評価経費		934	
計	673,669	667,056	643,426

通常の経費のことである。

(2) 委託料の変更

平成18年度においては、委託料決定後の7月に予算を精査したところ、事業団全体の人件費不足額が見込まれたために事業団において補正予算を組み、7月時点でのデータをもとにした各施設の人件費予算をもとに過不足額を算定し、各施設の委託料の変更を行っている(対象施設については1,917千円、事業団全体では42,153千円の増額であった。)

4 区による運営経費の検討

(1) 人件費の検討

既定経費のうち、人件費については、区は、主として、提示予算とともに提出される図表6-7の人件費内訳表によりその内容の検討を行っている。

〔図表 6 - 7 人件費内訳表の記載例〕

科目	18要求額	19要求額	増減額	備考
職員俸給				
職員手当				
扶養手当				
管理職手当				

事業団側の人件費内訳表の計算は、(A)職員俸給の額については職員配置計画表に基づく職員数及び職種ごとの平均給与により、(B)各手当の額については職種ごとの人数により、(C)法定福利費の額は支給総額に基づく計算により、それぞれが算出されているが、区側では、職員配置計画表は入手しているものの、平均給与等の金額的なデータは入手しておらず、「事業団の人事給与制度に基づく計算であることをもって妥当と判断している」とのことである(ただし、本部人件費についてはより詳細な資料が事業団より提出されている。)

(2) 事務費・事業費の検討

事務費・事業費の検討は、提示予算とともに提出される予算内訳書により行われている。

予算内訳書では、図表6-8のとおり経費の各項目ごとに積算の内訳が記載されている。

なお、新規、臨時の内訳項目、備品等の要望については、予算内訳書とともに理由書、見積書、カタログ等が提出されている。

〔図表6-8 予算内訳書の記載例〕

科目	金額	積算内訳			
福利厚生費	円	1	職員被服貸与 @ 円 × 人 × 95%		円
		2	非常勤職員被服貸与 @ 円 × 人		円
		3	職員用医薬品一式		円

積算内訳の%は、経理区分ごと、費目ごとの按分率である。また、積算内訳の単価は、区の予算編成方針に示された額および前年平均によっている。

(3) 決算の検討

委託料の決定時期の関係上、提示予算及び予算内訳書は、該当年度の正式予算とは異なり、また、補正予算が組まれることもあるが、対象施設について、平成18年度の提示予算、本予算、決算のそれぞれを比較すると次のとおりである。

〔図表6-9 予算、決算の比較(18年度)〕

(千円)

	提示予算	本予算	決算
人件費	454,836	439,197	409,125
事務費・事業費	212,220	219,591	207,765
計	667,056	658,788	616,890

区が提示予算、本予算、決算の差異分析を行っているかどうかについては、担当者によれば、運営評価委員会において予算要求書と決算報告書の差異については確認しているとのことであった。

5 結論(包括外部監査人の評価)

(1) 委託料の削減状況について

図表6-1のとおり、対象施設に係る委託料は年々削減されており、

これだけみれば管理運営コストの削減という指定管理者制度の趣旨は全うされているとみる向きもあるかもしれない。

しかし、もともとの委託料が極めて高額であったのであれば、削減されてもなお高すぎる、ということはあるのであり、前年に比べて減少したからそれで指定管理者制度の趣旨は尽くされている、とすることは余りに単純な議論である。

そして、監査人としては、次に述べるとおり、対象施設の委託料としては、介護報酬等の収入額+ とすることが妥当であると考えてるので、対象施設に係る委託料はなお高すぎる、と判断する。

もっとも、指定管理者制度に対応する中で事業団が経費削減の努力を行い、それに伴って委託料が削減されていることは事実であり、十分とはいえないまでも対象施設に指定管理者制度を導入した意義はあった、ということはいえよう。

(2) 委託料の決定基準について

運営経費と委託料の関係

委託料が区と指定管理者との間で決められるものである以上、施設の運営管理に実際にかかった費用もしくはかかるであろう費用が委託料の基準となる必然性はない。

たとえば、指定管理者が営利企業であれば、かかった費用以上の委託料を請求することもあるであろうが、他の者が管理運営を行うよりは有効で安価であると判断するのであれば、それでよい場合もあるし、逆に、業務の効率化が十分でないため費用がかかっている場合などに、そのような費用まで含めて委託料の基準としてしまうことが指定管理者制度の趣旨に反していることはいうまでもない。

コスト積上方式の問題点

公募により指定管理者を選定する場合であれば、複数の事業主体の比較検討や事業主体間の競争などを通じて、指定管理者制度の趣旨に沿った適切な委託料が決定されることになるのが通常である（最も単純に考えるとすれば一番安い事業主体を指定すればよい）が、対象施設では公募による選定を行っていないため、このようなメカニズムが働かず、委託料は、指定管理者が提示した運営経費を積上げて決定されている（仮に「コスト積上方式」ということにする。）

この方法では、委託料の妥当性を積算の根拠から判断しなければならないが、たとえば、人件費の積算の根拠について、それが実際の人数と一致しているか、という程度のことであれば区が判断することは

可能であろうが、さらに進んで、効率的な業務により人を減らすことができないかなど、その実質的な内容に踏み込んで、十分な効率化が図られた結果として積算されたものであるか、ということまでを区が判断することには無理がある。また、そのような判断を区が行って委託料の基準とすることは「民間のノウハウを活用する」という指定管理者制度の趣旨にそぐわない面をもっている（行政のそのような能力に限界があるからこそ、民間に管理を行わせるのである）。

介護報酬等の収入額による基準

コスト積上方式には、このような問題があるため、他の適切な基準があればそれにより委託料を決めるべきである。

この点、対象施設の適切妥当な運営コストは何か、ということを考えてみると、(A)介護報酬等の収入の範囲での運営というのが特別養護老人ホームのあり方についての区の基本方針であり、当該方針をもとにすれば、施設運営コストは介護報酬等の収入額が基準となる。また、(B)民設民営の同種施設は介護報酬等の収入の範囲内で運営を行っており、民間水準ということで考えても、適切な運営コストは介護報酬等の収入額が基準となる。さらに、(C)当事者が適切妥当な運営コストをどのように考えているかということについていえば、後述する「経営改善計画」では、計画達成時には、対象施設の施設運営費は介護報酬等の収入額と基本的には一致するように予定されているのであるから、区及び事業団も、適切妥当な運営コストは介護報酬等の収入額と同額であると認識していることになる（ただ、現時点では、事実としてそれ以上の施設運営費がかかっているというだけに過ぎない）。

これらA～Cと、対象施設については公募によらずに指定管理者を選定しているため、委託料の決定基準は、シンプルで恣意性のある余地の少ない方法であることが望ましいことを考えると、対象施設に関しては、介護報酬等の収入額が適切妥当な運営コストと同額であるとみなして、当該金額を基準に委託料を決めることが適当であると思料する（本章では「収入基準方式」ということにする）。

なお、収入基準方式をとるとしても、委託料を介護報酬等の収入額と必ず一致させなければならないわけではない。

後述する民設民営施設を上回るサービスにかかる経費見込額のうち相当な部分など、対象施設の運営に係る区の方針に照らして、介護報酬等の収入額を上回ってもやむを得ないと考えられるものについては、上乘せ部分が認められてもよいであろうし、区の考え次第では、建物の維持などにかかる費用（建物修繕費など）などは管理者側に

負担させることにして委託料から差し引くこともありえよう。

【対応が望まれる事項】

委託料については、介護報酬等の収入を基準に決めることが望ましい

(3) 委託料の変更について

平成 18 年度には予算を見直した結果、過不足額が見込まれたことにより委託料の変更が行われている。これはコスト積上方式をとることとはある意味で整合しているともいえるが、指定管理者制度の趣旨に照らせば、運営経費の精算にも通じるこのような変更が適切であるかは疑問である。

確かに協定書には特別な事情での委託料の変更がありうることが書かれているが、安易に委託料の変更が行われたのでは、委託料の中で創意工夫を凝らしながら責任をもって施設運営を行うとの意識が涵養されないであろう。

19 年度にはこのような理由による変更は行われておらず、18 年度に限ったことなのかもしれないが、委託料の変更は、真に特別の事情といえる理由のある場合（たとえば予定していた事業を中止した、あるいは新規に事業を行うことになったなど）に限るべきであろう。

(4) 区による運営経費の検討状況について

検討の必要性

「指定管理者制度の趣旨」の観点からいえば、運営経費を委託料の基準とすることに問題はあるが、あるべき論はともかくとして、実際のところは、公募によらずに指定管理者を決めており、かつ、その委託料を管理者側の運営経費を基準に決めているから、区側でもなんらかの形で運営経費を検討することは必要である。

また、事業団に対する区の財政負担を軽減していくというのが区の方針であり、この方針を推進するためにも事業団の運営経費の妥当性を検討することは必要なことであるといえる。

予算の検討状況

提示予算に対する区の検討は、事務費については、事業団の提出する予算内訳書とそれに関連する見積書などの附属資料を用いて行われており、支出内容の妥当性（施設運営と無関係な支出が経費とされていないかどうか）、金額のおおよその妥当性（非常識な金額で計上されてい

ないかどうか)、計算の正確性についての検討は適切に行われていると考えられる。ただ、人件費については、人件費内訳表と職員配置表だけを使っての検討ではやや不十分で、事業団から平均給与等の基礎資料も得て人件費内訳表の整合性の検証程度のことを行う方が望ましいであろう。

【対応が望まれる事項】

区は、平均給与等の基礎資料と人件費内訳表の整合性程度の検証を行うことが望ましい

実際の支出額の検討

予算と決算がある程度異なることはむしろ当然であり、提示予算で決められた委託料をその後の実際の支出額(決算数値)に応じて変更しなければならないというわけではないが、その予算と実績の差の金額及び内容によっては、委託料の基準である提示予算の合理性を疑わせることがありうる。

区としては、指定管理者制度の下での予算統制は緩やかであるべきであると考えているようであり、その考え方は方向性としては間違っていないが、一方では、委託料の決め方の現状や提示予算の積算の実質的妥当性を検証することには限界があることを考えると、当職としては、ある程度は区が予実分析を行う必要があると考える(検討にコストがかかるというのであれば、差が大きい場合や差が出ること自体がおかしい場合など基準を決めて、当該基準に従って行う方法でもよいであろう)。

この点については、監査証跡がないため、どのような検討が行われているのかが確認できないが、たとえ検討がされているとしても資料が残されていないこと自体が問題であろう。事業団サイドでは内部管理用に資料を作っており、当該資料の提出を受けて検討すればよいのであるから、関係者に手間のかかることでもない。区側に資料が残る形で検討を行うよう望みたい。

【対応が望まれる事項】

区は、限定的にであっても、提示予算と決算の差異分析を行い、その結果を資料として残しておくことが望ましい。

(4) 介護報酬等の収入額と委託料の差額の取り扱いについて

対象施設について、区側からみた収支は、図表6 - 2のとおりであるが、民設民営の同種施設では介護報酬等の収入の範囲内で運営コストをまかなっていることが通常であるから、この区側の収支の差額は、区の事業団に対する補助金の実質をもっており、このことは、区・事業団のいずれにとっても共通の認識であると考えられる。

現状では、当該差額が委託料の中に含まれて支出されているが、区民をはじめとする関係者にとって、対象施設の委託料として適切と考えられる額がいくらなのか、また、事業団に対して区が補助している額が結局いくらなのかを明瞭に示すためには、委託料の決定については収入基準方式によった上で、当該差額は補助金として支出する方が適当ではないかと思われる。

費目を変えたことによって区の支出する額が変わるわけではないが、実質的に補助金の性質を有する支出も含めて、区が事業団の経営のためどのくらいの財政負担を負っているかを明らかにすることで、区民も含めた関係者が、事業団のあり方、区とのかかわり方についての認識・議論を深める一つの契機となるのではなかろうか。

第3 経営改善計画の内容

1 経営改善計画を監査対象とする意味

事業団では業務の効率化・サービスの向上のために「経営改善計画」を策定し、現に実行中である。

この「経営改善計画」は管理者側である事業団のための計画であって、本来は、区側とは直接の関わりをもたないものであるが、事業団が民間のデータ等を利用しつつ業務の効率化を行った結果、区の支出する委託料が削減されれば、それは、変則的な形ではあるものの、「民間のノウハウを活用することにより管理運営費を削減する」という指定管理者制度の趣旨にある程度は沿っているといえる。

そこで、本章では、指定管理者制度の趣旨との関連に留意しながら、経営改善計画の内容とその運用状況を検証することにしたい。

なお、経営改善計画自体は、効率化・コスト削減に関連するもののみを取り上げているものではないが、本章では効率化・コスト削減に関連するものだけを対象とする。

2 経営改善計画作成の経緯

(1) 「事業団改革の検討の指針」・「中期経営目標」の策定

目黒区及び事業団では、社会福祉制度の変化、指定管理者制度を導

入する地方自治法の改正、目黒区の財政状況などに関連して、指定管理者制度導入前から事業団経営改革の必要性が議論されており、平成16年3月には事業団において「事業団改革の検討の指針」をまとめて、経営理念・事業目標の明確化、経営基盤の確立、サービスの質の向上、職員定数、コスト意識の徹底などについての改善、改革をスタートさせ、また、平成17年3月には、来るべき指定管理者制度導入への事業団としての対応をも念頭におきつつ、上記「指針」を踏まえて中期経営目標を策定した（これは経営改善計画の一部として取り込まれている）。

（2）第一次経営改善計画の策定

目黒区では、平成18年4月から指定管理者制度を導入することになったが、その際、従前より管理委託を行なっている施設のうち、一部のものについては、公募によらずに従来の受託団体が指定を受けることができるものとし、その場合には、改善計画の提出を求めることにした。

そのため、事業団としては、従来の管理受託を継続するために、区に対して改善計画を提出することが必要となったが、もともと経営の効率化のための計画として「指針」が作られており、また、「中期経営目標」も区が指定管理者制度を導入することを念頭において策定されているところから、区が要求する改善計画をあらためて一から作るのではなく、指針や中期経営目標を年次別に具体化するものとして経営改善計画を策定し、平成17年7月に区に提出した（以下、平成17年7月に策定された経営改善計画を第一次計画という。）。

（3）第二次経営改善計画の策定

その後、平成18年4月から介護報酬の改定や障害者自立支援法が施行されることになり、事業団の収支計画に大きな影響が生じることが見込まれることとなった。そこで、事業団では経営改善計画にこのような影響を反映させるべく修正を行い、平成18年3月には第二次経営改善計画として整理して区に提出を行った（以下、これを第二次計画という。）。

現時点での事業団の経営改善は、当該第二次計画に沿って行われることになっている。

3 経営改善計画の全体像

(1) 計画策定の考え方

経営改善計画は、大きく、「計画策定の考え方」、「経営改善年次別推進計画」、「収支計画」の3つの部によって構成されている。

経営改善計画の基本的なスタンスを示す「計画策定の考え方」では、サービスの改善と業務の効率化について、平成17年度から平成20年度までに達成すべき事項を中期経営目標として定めており、そのうち業務の効率化についての目標は次のとおりである。

〔図表6-10 中期経営目標〕

定性目標	定量目標
質の高いサービスを効率よく提供し、安定して自立した経営を目指す 職員の業務改善意欲を高め、コスト意識を徹底する 職員のマネジメント能力を高める 管理者層の経営意識の向上を図る	各施設において利用者一人当たりの職員人件費、事務費、事業費について、必要なサービス水準の確保を前提として、可能な限り区内民間施設と同程度とすることを目指す 事業団組織にふさわしい人事・給与制度を構築し、導入する 職員の能力開発と効果的な人材の活用、評価に見合った処遇を行うため、目標管理・人事考課制度を導入する 係長・主任・中堅職員の段階に応じたマネジメント研修を実施する 経営管理者層向けマネジメント研修を実施する

(2) 年次別推進計画

年次別推進計画は、次のようなフォームで記載されており、中期経営目標の具体的な実行方法を施設ごとの具体的項目により示しているものであるといえる。

〔図表6-11 年次別推進計画記載例〕

経営理念	項目	内容
個人の権利を大切にする	個人情報保護の徹底	個人情報保護規程の整備、全職員への人権尊重・個人情報保護研修の実施などにより、個人情報保護徹底の仕組みを整備する(17年度から実施)。

年次別推進計画では、全体の経費削減額は次のとおりとなっている。

〔図表6-12 推進計画経費削減額〕

(千円)

区分	17年	18年	19年	20年
全施設共通	24,943	65,857	71,487	94,724
特養老人ホーム	17,372	93,315	152,050	159,721
高齢者在宅サービスセンター	2,320	83,712	93,741	99,113
地域包括支援センター	0	0	0	0
在宅介護支援センター	50	15,625	14,078	13,637

高齢者センター機能訓練室	3,866	8,727	15,498	16,256
知的障害者援護施設	272	10,050	11,193	19,066
心身障害者センター	74	19,586	8,917	17,414
母子生活支援施設	3,331	3,994	5,493	5,916
計	2,342	300,866	372,457	425,846

金額は、17年度当初予算額と比較してのネットの支出減（改善額）をあらわしている。

計画策定時には見積りができなかつたため、削減の見込み額が未定となっている項目がいくつか存在する。

（３）収支計画

収支計画は、利用者一人当たり人件費等を民間施設並みとし、経営基盤確保のために人件費の５％相当額を自己資金として留保する等の方針に則った経費の削減目標を示すものであり、次のとおり施設別収支目標と収支計画表がかかげられている。

〔図表６－１３ 施設別収支目標〕

施設		目標
高齢者施設	特養・高齢者在宅サービスセンター	・必要なサービス水準の確保を前提に、平成20年度までに介護報酬、利用者自己負担金等、施設運営に伴う収入をもって施設運営を行うことを目指す ・利用者一人当たり事務費及び事業費を区内民間施設と同程度の水準とし、人件費を介護報酬等の施設運営収入と事業費＋事務費の差額内とする
	地域包括支援センター	・平成20年度までに介護報酬をもって運営することを目指す ・平成20年度までにケアマネージャー一人あたりの経費を民間施設と同程度の水準とすることを目指す
	在宅介護支援センター	・介護報酬＋都補助金をもって施設を運営する ・ケアマネージャー一人当たり人件費を民間施設と同程度の水準とする
	高齢者センター機能訓練室	支出額を平成17年度当初予算比で概ね15%減とする
障害者施設	知的障害者援護施設	必要なサービス水準の確保を前提に民間施設と同様の補助金収入等で運営する
	心身障害者センター	支出額を平成17年度当初予算比で概ね15%減とする
母子生活支援施設		必要なサービス水準の確保を前提に一世帯あたり経費を区内民間施設と同程度の水準とする
その他		・事業団の判断として、区立施設の役割として民間施設に率先して実施することが適当であると考えられる事業、若しくは現に率先して実施している事業に係る経費で算定可能なものについては施設別収支計画の対象外とする ・区立施設の維持管理費のうち、区立施設の物理的条件を要因として、民間施設の水準を越えて必要となる経費は、施設別収支計画目標の対象外とする ・平成17年10月及び平成18年4月の介護保険制度改正並びに平成18年4月の介護報酬改定に伴い特別養護老人ホーム3施設において見込まれる介護報酬の減収額のうち、区立施設の多床室を中心とする建物構造を要因として減収となる額は、施設別収支計画目標の対象外とする

〔図表 6 - 1 4 収支計画総括表〕

(千円)

区分		17年	18年	19年	20年
高齢者施設	収入額	1,542,267	1,636,846	1,708,148	1,710,529
	支出額	2,118,025	1,922,326	1,891,084	1,848,977
	収支差額	575,758	285,480	182,936	138,448
障害者施設	収入額	235,022	236,312	236,312	236,312
	支出額	528,389	460,804	454,858	437,754
	収支差額	293,367	224,492	218,546	201,442
母子生活支援施設	収入額	35,039	35,338	35,338	35,338
	支出額	77,105	70,215	63,564	63,022
	収支差額	42,066	34,877	28,226	27,684
合計	収入額	1,812,329	1,908,496	1,979,798	1,982,179
	支出額	2,723,519	2,453,345	2,409,506	2,349,753
	収支差額	911,190	544,849	429,708	367,574
自己資金留保		111,632	70,000	70,000	70,000

なお、収支計画が達成されることを前提にしても、平成20年の計画達成時点での収支差額、すなわち区の補填額は、事業団全体で367百万円が見込まれている。

この収支差額の施設別内訳と、補填が生じている場合の内容は次のとおりである。

〔図表 6 - 1 5 計画達成時の収支差額の内容〕

施設	収支差額 (百万円)	内容
特養・高齢者在宅サービスセンター	94	収支計画目標対象外項目(後記)による
地域包括支援センター	0	
在宅介護支援センター	1	
高齢者センター機能訓練室	45	計画は17年当初予算費で17%支出減で、施設別収支目標に沿っているが、なお補填が生じる(17年度当初予算の補填額は60百万円)
知的障害者援護施設	17	
心身障害者センター	218	計画は17年当初予算費で17%支出減で、施設別収支目標に沿っているが、なお補填が生じる(17年度当初予算の補填額は271百万円)
母子生活支援施設	27	施設別収支目標に沿っているが、なお補填が生じる(17年度当初予算の補填額は42百万円)

4 対象施設の年次別推進計画及び収支計画

(1) 年次別推進計画及び収支計画

対象施設の業務の効率化に関する年次別推進計画、及び収支計画は次のとおりである。

〔図表6-16 対象施設の推進計画〕 (千円)

項目	17年	18年	19年	20年
医療的ケア		14,700	14,700	14,700
ショートステイの増床			(2,847)	(2,847)
空床の解消			(14,951)	(14,951)
第三者評価の実施		843		
介護サービス情報の公表		71	71	71
実習生受入	(1,617)	(1,700)	(1,700)	(1,700)
家族介護教室の実施	(500)	(500)	(500)	(500)
建物管理委託の見直し		5,000	9,537	9,537
物品の集中購入	323	323	323	323
光熱水費の削減	2,295	2,931	5,862	5,862
浴室改修		300	300	300
貸与被服の見直し		550	550	550
銀行手数料の見直し		521	521	521
諸会費の見直し		100	200	200
食材発注		5,907	5,907	5,907
職員配置計画	13,000	3,908	20,718	29,425

() は収入の増を示す。

〔図表6-17 対象施設の収支計画〕 (千円)

	17年	18年	19年	20年
収入額	575,268	552,718	570,516	570,516
支出額	705,378	638,077	605,410	596,197
収支差額	130,110	85,359	34,894	25,681

なお、年次別推進計画と収支計画の収支差額は、前述のとおり、削減見込み額が未定の項目があるため一致しない。

収支計画表によれば、収支計画達成後の対象施設の介護報酬等による収入と運営経費の差額は 25,681 千円となることになる。

(2) 収支計画目標対象外項目

なお、施設別の収支計画に関し、事業団の判断として区立施設の役割として民間施設に率先して実施することが適当と考える事業、もしくは実施している事業に係る経費、および施設の物理的条件を要因と

して民間施設の水準を越えて必要となる経費は収支計画目標の対象外とされており、対象施設に関連するものは次のとおりである。

〔図表 6 - 1 8 民間施設に率先して行う事業に係る経費〕 (千円)

項目	概算経費
医療的ケアの取組み	15,000
緊急ショートステイ 2 床の確保	4,000
計	19,000

〔図表 6 - 1 9 物理的要因による経費〕 (千円)

項目	概算経費
光熱水費	10,300
建物維持管理経費	14,700
他床室を中心とする建物構造	6,438
計	31,438

計画達成時においても対象施設の運営コストが、介護報酬等の収入を上回る見込みとなっているのは、この収支計画目標の対象外項目があるためである。

5 結論 (包括外部監査人の評価)

収支計画目標対象外項目について

経営改善計画では、収支計画目標の対象外項目が設定されているが、これは基本方針の例外をなす項目であり、(A)そもそもそのような項目を設けることが適当であるかどうか、(B)設けるとしてもその金額は妥当であるか、が他の項目に比して一層吟味されなければならない(このうち、Bについては、第4「経営改善計画の作成手順」で検討することにし、以下では、Aについて述べる)。

Aの点について、収支計画目標の対象外項目とされているもののうち、物理的要因を例外とする項目を設けることは認められるにしても、民間施設に率先して行う事業に関する項目については、「事業団の判断で」とされている点に関連して若干の問題がある。

指定管理者制度の趣旨からすれば、管理者から施設の運営に関する提案が行われること自体は歓迎すべきであるが、それを採用するかどうかは、区が決めるべきことである。対象施設に関していえば、区立特養ホームの位置付けをどのように考えるかという区の方針に照らして、事業団の提案を採用するかどうかの検討が行われているべきであるが、この点に関する区の対応にはやや不明なところがあるのである(第6

「経営改善計画と区の関わり」において述べる。)

また、管理者としての指定を受ける際に事業団が区に提出した仕様書、協定書、提案書のいずれをみても、どれが収支計画でいう民間施設に率先して行う事業であるか判然としないが、当該事業を実施することを前提に委託料が決められているのであるから、仕様書、協定書、提案書のいずれかに、収支計画でいう民間施設に率先して行う事業が何であり、それに係る経費がいくらであるか、を明確に記載することが望ましいといえる。

これは、主として事業団ではなく区の側の問題であり、事業団としては、経営改善計画を区に提出し、特段の異議のない以上、区が事業団の提案を承認したと考えたとしても、それが不適切であるとはいえないが、そもそも区が当該提案を承認しなければ、経営改善計画の前提が崩れてしまうのであるから、事業団としても区の承認を得ている点を明確にしておいたほうがよいであろう。

第4 経営改善計画の作成手順

1 第一次計画の策定

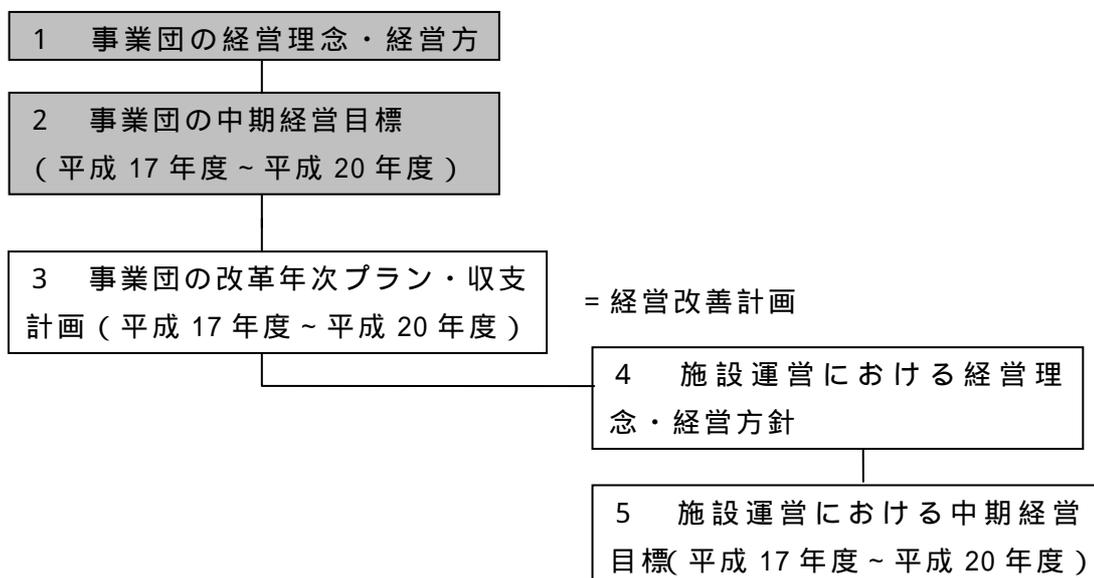
(1) 策定のための組織体制

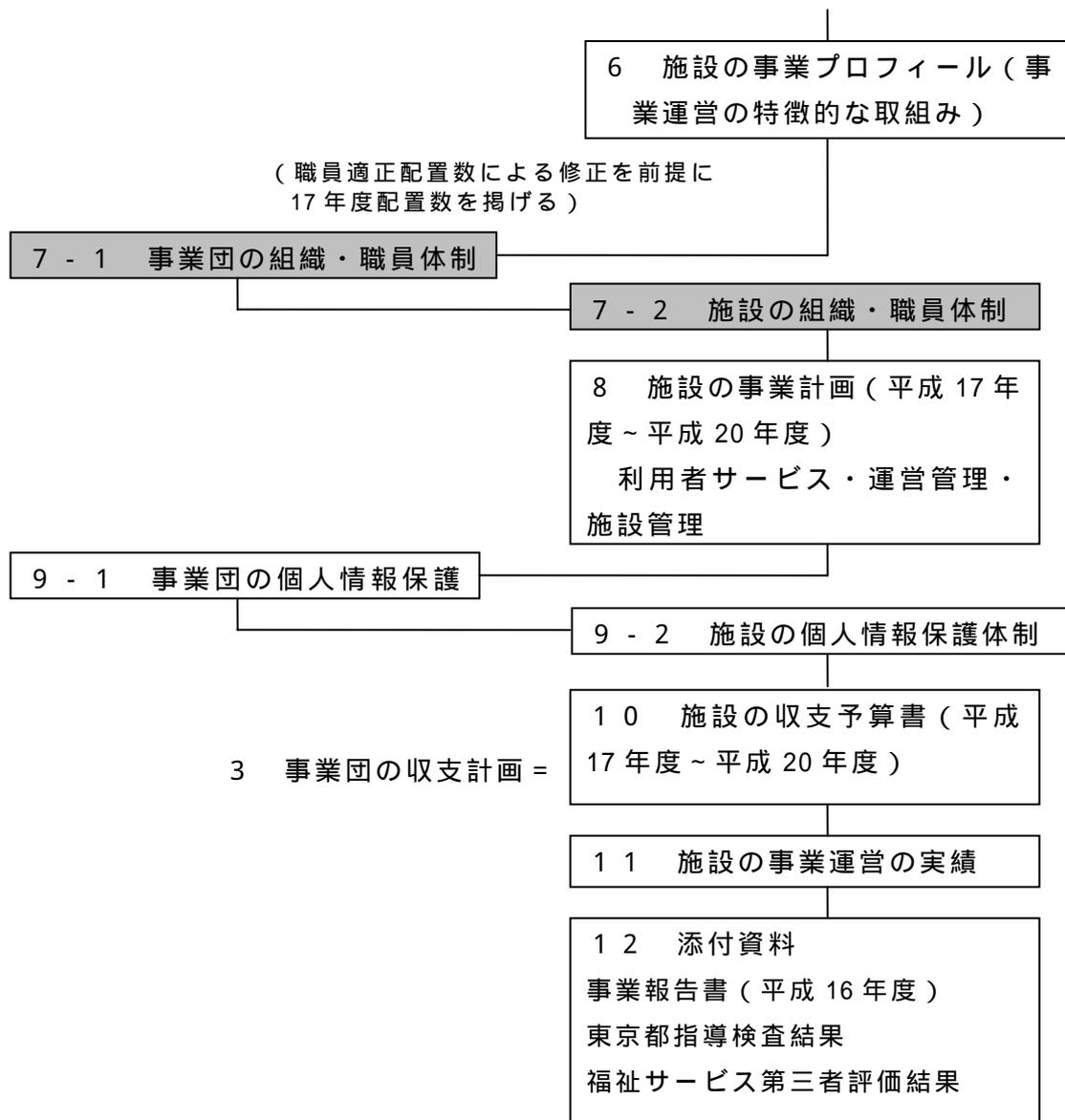
第一次計画は、おおむね図表6-20のとおり、経営会議、本部事務局、各施設が、それぞれの分担にしたがって実施事項や数値目標等を検討し、その調整・取りまとめを改革推進室(当時)が中心となって行うことにより策定された。

[図表6-20 経営改善計画の分担]

<本部事務局で作成、経営会議で決定>

<各施設で作成、経営会議で確認>

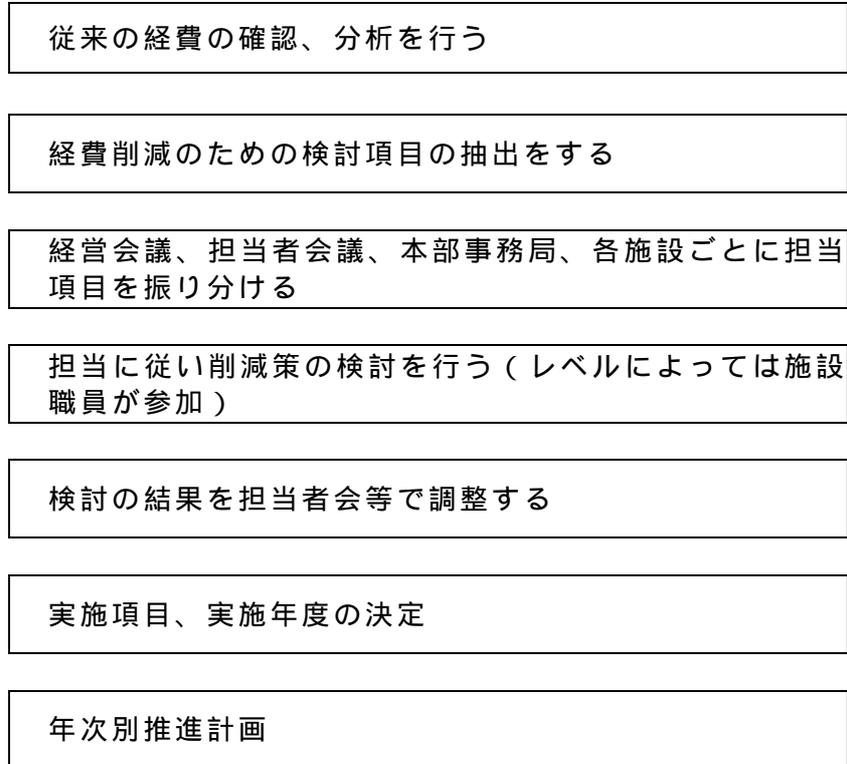




(2) 年次別推進計画の策定

年次別推進計画の中心をなす業務の効率化の具体化については、事業団全体としては、平成 16 年 4 月ごろから、おおよそ図表 6 - 2 1 のように検討を行い、その内容を決めている。

〔 図表 6 - 2 1 推進計画策定の手順 〕



（ 3 ） 収支計画の策定

収支計画は、中期経営目標を受けて、また、年次別推進計画の検討状況を踏まえつつ、平成 17 年の 5 月ころに改革推進室において原案が作成された。

このうち、対象施設を含む特別養護老人ホームの部分については、当時の資料によれば、区補填額、民間施設との経費比較（図表 6 - 2 2 ）などを行った上で、削減目標額が決められている。

〔 図表 6 - 2 2 民間施設との比較分析 〕 （ 千円 ）

	人件費	事務費	事業費	計
中目黒	3,565	1,276	673	5,514
東が丘	3,152	1,093	733	4,978
東山	3,150	798	764	4,712
区内民間施設平均	2,732	455	653	3,839

金額はいずれも利用者 1 人当たりの年間額。区内民間施設の平均額は平成 15 年度のそれぞれの決算書から計算している。

2 第二次計画の策定

(1) 年次別推進計画の改正

平成 18 年の介護保険制度の改定が経営改善計画に影響を及ぼすことは、第一次計画策定段階ですでに予想されており、第一次計画にも、介護保険法の改正等に伴う改定を平成 18 年度に行う予定であることが記載されていたところである。

事業団では、第一次計画の進行管理と並行して、平成 18 年 6 月から 10 月にかけて、説明会の実施、各施設での調査などを行った上で、第二次計画の策定をおこなった。

このうち、年次別推進計画の改正事項としては、主に第一次計画では未定であったがその後決定された事項と第一次計画策定後の進捗具合により金額を見直した事項とがあり、そのうち主たる経費改善項目について、事業団全体に関わるものと対象施設に関わるものはそれぞれ次のとおりである。

〔図表 6 - 2 3 第二次計画における改正事項 全体〕 (百万円)

	項目	第一次計画	第二次計画
未定事項がその後決定されたもの	新人事・給与制度の導入		47
	職員配置計画の推進		11
進捗状況により見直したもの	職員住宅の見直し	38	53

金額は 17～20 年の累計額

〔図表 6 - 2 4 第二次計画における改正事項 対象施設〕 (百万円)

	項目	第一次計画	第二次計画
未定事項がその後決定されたもの	職員配置		67
進捗状況により見直したもの	空床の解消	39	29
	建物管理委託の見直し	35	24
	光熱水費の削減	4	16
	食材発注業務の委託化	10	17

金額は 17～20 年の累計額

(2) 収支計画の改正

介護報酬は区の収入であって、報酬改定が行われたからといって直ちに事業団の収入そのものが変動するわけではないが、収支計画は、中期的には介護報酬の枠内に運営経費を納めるとの方針のもとに策定

されているため、介護報酬改定によりその見直しが必要となった。

事業団では、介護報酬の改定により生じる収入減を年間で7千6百万円あまりと見込んだ上で、介護報酬の改定等による減収が生じる場合には当該減収額を埋める代替案を計画することにし、その結果、事業団全体及び対象施設では、平成17年～20年までの累計の収支額は次のとおりとなった。

〔図表6-25 第一次計画と第二次計画の比較 全体〕 (千円)

	第一次計画	第二次計画
収入	7,419,903	7,682,802
支出	9,941,913	9,936,123
収支差額	2,522,010	2,253,321

高齢者在宅サービスセンターについて、サービス時間を延長する見直しを行い、また、平成18年度から包括支援センター事業を新規受託したことによって、介護報酬の減額を吸収し、なお、収入増となっている

〔図表6-26 第一次計画と第二次計画の比較 対象施設〕 (千円)

	第一次計画	第二次計画
収入	2,361,003	2,269,018
支出	2,651,318	2,545,062
収支差額	290,315	276,044

3 収支計画目標対象外項目

経営改善計画には収支計画目標の対象外項目があるが、その金額の算定は次のように行われている。

〔図表6-27 対象外項目の算定方法〕

項目	算定方法
医療的ケアの取組み	人材派遣活用による単価×時間×日数(365日)
緊急ショートステイ2床の確保	平均介護度から算出した額の50%
光熱水費	20年度削減計画後の経費×対民間施設面積費
建物維持管理経費	20年度削減計画後の経費×対民間施設面積費
多床室を中心とする建物構造	多床室と個室の差額×対象人数×日数(365日)

人材派遣活用による単価は、入札により算定している

平均介護度の50%は利用率を勘案して決めている

民間施設面積は区内特養ホームを比較対象としている

4 人件費及び業務委託費の削減

平成 18 年度の事業団の経費構成をみると、人件費が 67%、業務委託費が 18%と割合が大きい。事業団自身も人件費・業務委託費を削減することの重要性は認識し、経営改善計画を作るにあたっても特に注力してきたところであるが、対象施設に関連する削減項目は次のとおりである。

〔図表 6 - 2 8 人件費削減のための検討事項〕

内容	てん末	効果
契約職員制度の導入	第一次計画までに決定、実施されている	事業団全体で 正規 契約 介護職員 13 人 生活支援員 4 人 母子・少年 1 人 看護師 1 人
各施設の事務職員を本部に集中	各施設の事務の内容、処理に必要な時間の分析などを通じて、事務職員数を 4 名から 1 名とすることにした	事業団全体で 正規 16 12 人 契約 6 2 人
介護職員の人員の適正配置	介護職員の業務の内容、所要時間の分析などを通じて、職員総数及び正規・契約職員の比率を見直した（20 年度総数を 3 名減）	1 人減
新人事制度の導入	17 年 4 月から検討を開始し、平成 19 年度から実施	19 年度予算には反映していない
職員配置計画の推進	人件費に係る計画は、職員配置計画に一括し、人数管理は職員配置計画に基づく	事業団全体で 156,335 千円減

新人事制度の導入は、基本給を公務員準拠のものから資格等級に基づく事業団独自のものと変更し、また各種手当の見直しなどを 24 年度までで段階的に行うもので、19 年度の段階では平均給与ベースで 6.1% 減となる予定である。

〔図表 6 - 2 9 業務委託費削減のための検討事項〕

内容	てん末	効果
建物総合管理の一括委託	18 年度に仕様書の一部見直し 19 年度から 3 施設の一括委託契約を開始した	3 施設全体で 71,235 千円減
食事調理・食材発注一括契約	18 年度から高齢及び障害施設の一括委託契約を開始した	事業団全体で 9,717 千円減
送迎車運行一括契約	19 年度から高齢施設の送迎車を小型化する等仕様の見直しを行い一括契約とした	事業団全体で 14,800 千円減

5 結論（包括外部監査人の評価）

収支計画目標対象外項目について

経営改善計画を策定するにあたっては、各施設の現場の意見を汲み

取った上で、現状分析、対応策の検討に十分な時間がかけられており（むしろ、各施設への配慮、かけられた時間が過剰ではないかという気がするくらいである。もう少し本部のリーダーシップを強めてもよかったのではないか。）事業団全体でこの問題に取り組んできたことが感じられる。

また、民間との対比において決定する部分について、たとえば特養ホームであれば、民間各施設の建物の規模、構造などが異なる点を分析・勘案せずに単純に民間各施設の決算書からひろった経費を平均して、これを民間水準とよいかは疑問がないではないが、この点は、資料の制約などを考えればやむをえないというべきであろう。

ただし、収支計画目標対象外項目は、それが民間施設に率先して行う事業に関するものであれ、物理的要因に起因するものであれ、いずれにしても民間施設とは対比できない性質のものであり、また、対象施設の運営が介護報酬の範囲内で行われていなくても、それが対象外項目に起因しているのであれば計画は達成されたと扱われることから、当該項目が計画達成の辻褄あわせとなるおそれもある。

したがって、収支計画目標対象外項目に係る経費の額の算定は慎重に行われなければならないが、事業団の算定方法をみると（図表6-27）、基本的な考え方としては理解できるものの、さらに詳細な検討が必要であるように思われる。たとえば、光熱水費についてみると、区内の同種施設と比べて利用者一人当たりの面積が1.2倍程度であることから、20年度削減計画後の経費の0.2倍を民間以上に経費がかかる額として算定しているが、20年度削減計画後の光熱水費が民間と同程度となぜいえるのか、光熱水費の発生が利用者一人当たりの面積と比例するとなぜいえるのか（とくに水道料金）などの疑問が沸くのである。

計画は目標を示すものでもあり、計画段階では大雑把な算定方法をとることはやむをえない面もあるが、やむをえないで終わってしまっただけでは、経費削減の努力もそこで止まってしまう。今後は、計画に設定された額で本当によいのかどうかを、計画を実行していく中で得られたデータを利用して検証することを望む。

第5 経営改善計画の管理

1 組織体制

経営改善計画推進のため、事業団では、各施設に改革推進チームをおき、事務局等の機関と合わせて次の分担で計画の推進にあたるとしている。

〔図表 6 - 3 0 計画推進のための体制〕

組織	設置場所	担当
改革推進チーム	各施設に設置	・各施設での進捗状況の把握、報告、評価等（事務局等が分担する項目を除く） ・他の機関の担当項目以外の項目 ・事務局とともに、予算措置、人員配置等が必要な事項を担当
改革推進チーム連絡員	改革推進チームの中から選ぶ。	事務局とともに施設間の連絡調整が必要な契約または区などとの調整が必要な事項
特養 3 施設介護係長会議 特養在宅改革推進チーム連絡会議	施設間	サービスに関する項目で各施設の調整が必要な項目
経営会議	本部	改革推進チームでの検討、事務局での調整を経て、職員配置数の策定、契約職員制度の導入を決定
事務局	本部	共同分担項目のほか、全施設共通項目を担当する
管理課長 管理係長	本部	在宅サービスセンター嘱託医など特命事項

2 進捗管理

（ 1 ）進捗管理の組織体制

事業団では、主として次の分担、手順により計画の進捗管理を行うものとしている。

〔図表 6 - 3 1 進捗管理の手順〕

進行管理	進捗状況調査	報告等
管理課及び各施設が、継続して進行管理を行い、進捗状況を把握する	各施設が毎年 11 月末現在の状況について、年次別推進項目の進捗状況を調査し、事務局が集計する	理事会・評議会に報告し、利用者に公表する

（ 2 ）調査の方法

実施状況調査票

各施設の進捗状況に関する調査は、各項目ごとの達成額および実施

内容について行われる。

このうち達成額の調査にあたっては、年次別推進計画のフォームを利用しての一覧表が作成され、また、実施内容の調査にあたっては、対象項目の現状、実施スケジュール、実施に向けての課題問題点、実施に必要な財源・組織等、および予算または人員の増減、などを記載する調査票が作成されている。

なお、平成 18 年度から、一覧表に実施状況の段階（実施、一部実施、着手など）と達成度（5 段階評価）を記載することとされている。

進捗管理表

事務局では、上記の調査票により各施設から得たデータをまとめて次のような進捗管理表を作成して、管理の用に供するとともに、区に提出している。

〔図表 6 - 3 2 進捗管理表記載例〕

番号	項目	計画書 No.		17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	計	修正理由欄 (課題・今後の対策)
1	介護支援システム等見直し(業務の効率化)	1	当初計画		21,970	22,870	22,870	67,710	
			結果・修正後		21,342	21,342	21,342	64,026	
2	介護支援システム等見直し(システム導入維持経費)	2	当初計画		25,000	10,000	10,000	45,000	
			結果・修正後	25,443	6,560	6,560	6,560	45,123	

(3) 各年度の進捗調査

平成 1 8 年の進捗調査

平成 18 年については、第二次計画の策定期間と重なったため、決められた手順による進捗状況の調査は行われていない（調査票の作成は行われておらず、進捗管理表については、年次別推進計画の 18 年度の欄に実績額を記載することで、第二次計画そのもので代替することにしたとのことであった）。

平成 1 9 年の進捗調査

平成 19 年の進捗調査は、平成 19 年 8 月ころから 12 月ころまでの間に、本部経営企画課担当の項目についてはアンケート、打ち合わせ会、聴き取りなどにより、また、各施設担当項目については、上記調査票

を利用した方法により行われている。

(4) 対象施設の進捗状況

平成18年度の全体の進捗度

平成18年度(19年度分については監査期間中に進捗調査、集計が全て終わっていない)の対象施設の進捗度は次のとおりである。

〔図表6-33 対象施設の進捗度〕 (千円)

	計画	実績
削減額	23,249	40,222

個別項目の検討

平成20年1月10日までで経営企画が集計した結果によれば、対象施設を含む特養3ホームに関連する主要な項目についての進捗状況は次のとおりである。

〔図表6-34 特養3ホームの個別主要項目の進捗状況 本部担当分〕(千円)

項目	施設	状況	達成度	改善計画削減目標額	実績額	達成率	改善内容
建物総合管理委託	中目黒	実施	5	16,060	16,074	100.1%	契約内容見直し
	東が丘	実施	5	18,125	28,260	155.9%	契約内容見直し
	東山	実施	4	9,537	26,901	229.6%	特養3施設を入札一括委託。清掃業務を直営から委託へ切り替え
食材発注	中目黒	一部実施	2	2,788	991	35.5%	食材一括購入における削減を一部実施
	東が丘	実施	2	11,951	7,762	64.9%	契約額の変更があったため大幅に下回っている
	東山	実施	4	5,907	5,382	91.1%	18年度より3施設一括契約実施
職員配置計画	中目黒	実施	4	8,143	19,976	245.3%	計画どおり実施
	東が丘	実施	4	26,997	27,918	103.4%	計画どおり実施
	東山	実施	4	20,718	10,788	52.0%	計画どおり実施

〔図表 6 - 3 5 特養 3 ホームの個別主要項目の進捗状況 施設担当分〕 (千円)

項目	施設	状況	達成度	改善計画削減目標額	実績額	達成率	改善内容
空床の解消	東が丘	実施	2	(2,800)	0	0%	待機者を確保し、空床利用を行っているが常時満床には至っていない
	東山	着手	2	(14,951)	0	0%	ショートステイ直前のキャンセルなどが多く利用率が低いためショートステイのベッド活用を優先した
光熱水費の削減	中目黒	一部実施	2	1,889	0	0%	共同住宅扱い適用外。今後要検討事項
	東が丘	一部実施	2	4,063	0	0%	平成 18 年 11 月分より共同住宅扱い適用解除。現状のまま再適用は困難
	東山	実施	5	5,862	10,492	178.98%	共同住宅扱い申請は受理されなかったが、省エネ委員会を設置し、設定温度、使用時間等の調整を徹底した

() は収入増を示す。

対象施設の職員配置計画については、契約介護士の削減を見直したこと、用務職の配置を行ったことにより、進捗が遅れている。今後、清掃の見直し等により対応するとのことである。

3 理事会・評議会によるモニタリング

(1) 理事会での審議

理事会・評議会における計画の進捗管理は、進捗管理表ではなく、主に予算、決算の審議という形で行われている。議事録によると、平成 18 年～19 年度の理事会の開催回数と計画の審議に関連する事項は図表 6 - 3 6 のとおりである。

〔図表 6 - 3 6 理事会・評議会における審議〕

開催月	内容
18 年 5 月	17 年度事業報告、決算報告
9 月	補正予算
11 月	補正予算
3 月	補正予算、次年度事業計画・予算
19 年 5 月	18 年度事業報告、決算報告

理事会の議事録を閲覧したところ、年度予算の審議では、図表 6 - 3 7 の資料に基づいて予算と経営改善計画との関係、年次別推進計画の重要項目が予算に与える影響が説明されている。しかし、補正予算

審議では補正額の内容が、また決算審議では最終予算と決算額および前年決算額の差額分析がそれぞれ行われているものの、特に経営改善計画との関係での審議は行われていない。

〔図表6 37 理事会予算審議資料記載例〕

推進項目	当初予算	第二次改善計画	差額	摘要
介護支援システム等の見直し	26,337	14,782	11,555	
職員住宅の見直し	22,312	22,378	66	

(2) 評議会での審議

議事録によると、平成18年度、19年度の評議会の開催回数と計画の審議に関連する事項は理事会と同様である(図表6-36)。

評議会の議事録を閲覧したところ、経営改善計画との関係では、調理委託の一括契約による削減効果、人件費・光熱費の削減がサービスに及ぼす影響、補正予算と改善計画の関係などの質疑応答が行われている。総じて、理事会に比べると具体的で詳細な審議がなされているといえる。

4 結論(包括外部監査人の評価)

(1) 施設間のノウハウの共有について

図表6-34、6-35のとおり、対象施設の進捗状況はおおむね良好であり、また、未達のものについても管理部署で原因が把握されている(もっとも、職員配置計画について達成率52%であるにもかかわらず達成度4となっている点は疑問であるが)。

ただし、事業団全体の観点で見れば、対象施設は光熱水費の削減についての目標を達成しているが、他の2特養ホームは達成していない。

特養3ホームはほとんど同一の内容の事業を営んでいるのであるから、1施設が実施できる改善行動は、他の施設でも適用可能であることが少なくないはずであり、にもかかわらずこのような違いがでてるのは、事業団内の各施設でノウハウの共有が十分ではないのではないかと推測される。

進捗状況調査が終了し、内容のとりまとめが終わった段階では問題点の協議が行われるのであろうが、対応はもっと早い段階で行われることが望ましい。たとえば、重点項目については、各施設での実施の

状況（この時点では金額までは出さなくてもよいであろう）、施設での対応、計画時点では考えていなかった改善方法、改善事項などを、4半期ごとに本部が各施設から情報を取得し、回覧するなどの方法により、情報、ノウハウの共有化をスピーディに行うことが適当である。

【改善を求める事項】（指摘事項4）

重点項目については、施設での対応や改善事項などを、4半期ごとに本部が各施設から情報を取得し、回覧するなどの方法により、情報、ノウハウの共有化をスピーディに行うべきである。

（2）理事会・評議会によるモニタリングについて

経営改善計画の進捗管理の最終的な責任、権限は事業団の最高意思決定機関である理事会にある、といわなければならないが、理事会では、経営改善計画の進捗状況そのものは直接議題とされてはならず、予算、決算の審議を通じて進捗状況を管理している。

ところが、収支計画については、前年度予算及び決算との比較で進捗状況を把握することが可能であるものの、年次別推進計画については、予算上の各費目の増減が推進計画のどの項目の実施によるものであるのか（あるいは、推進計画と無関係のものであるのか）が明らかではなく、これを知るためには別途、予算上の費目と推進計画の各項目をつなぐ資料が必要である。

この点、年度当初の予算審議においては、図表6-37が予算と推進計画の各項目をつなぐ資料として理事会に提出されているが（もっとも、当該一覧表では、推進項目が予算上の各費目のどれにあたるのかたとえば、「職員住宅の見直し」が予算上は福利厚生費の減少という形であらわれるということまでは分らない。推進項目と予算上の費目が対比できるような資料であるほうが望ましいであろう。）補正予算及び決算の審議の際にはこのような資料が作成されていないため、経営改善計画の進捗状況との関係がはっきりとは認識されていないのではないかと思われる、

この点は、評議会における審議についても同様であり、現に、評議員から経営改善計画との関係で、補正予算用の資料ではどう改善されたかが分りづらい、との指摘が行われている。

少なくとも決算審議においては、図表6-37に決算数値を記入する欄を設けた資料を用意するなどして、経営改善計画の進捗状況と関連付けて審議を行うことが望ましい。

【対応が望まれる事項】

理事会・評議会の決算審議においては、経営改善計画の進捗状況と関連付けた資料を用いて審議を行うことが望ましい

第6 経営改善計画と区の関係

1 監査の視点

区の実施方針が指定管理者に要求する改善計画は、その内容が区から見ても適切なものであり、また計画どおりに実施されるものであることが当然の前提となっているはずである。

また、委託料が施設の運営経費を基準にして決められており、運営経費を経営改善計画の内容にしたがって削減していくというのであるから、委託料の妥当性を担保する観点からも、計画の内容が適切であること、および計画どおりに実施されることが必要となる。

そこで、本項では、主として対象施設について、経営改善計画の内容が区の運営方針と整合性をもったものになっているか、また、実施状況を区は適切に把握しているか、をみていくことにする。

2 経営改善計画と区の方針

(1) 対象施設の運営方針

対象施設に関しての区の方針は、(A)介護報酬等の収入の範囲で運営を行うこと、(B)区立施設として要求する役割やサービスについては民間施設と区別することはできない、とするものであり、この点は、遅くとも平成16年ごろから現在まで一貫している。

区のような方針は、対象施設が介護保険法上の施設であることを踏まえて、被保険者の立場からみれば設置者の違いでサービスやコストの内容が大きく異なることは説明が困難であるとの考え方によるものであり、介護保険制度の仕組みからは、適切な方針であるといえる。

(2) 収支計画と区の方針

関係資料によれば、収支計画については、策定の過程で、財政負担との関係から経費削減の目標数値が区から出され、当該目標数値に沿う形で計画が作られている。

そして、出来上がった収支計画の対象施設の目標は、「介護報酬等の収入額の範囲内で運営すること」となっており、また、平成20年度に

は、収支計画目標の対象外項目を除外すれば、当該目標どおりの収支となる予定であるから、計画達成時点では、基本的には、区の方針と整合する計画であるといえることができる。

(3) 収支計画目標対象外項目

承認手続・内容確認の必要性

ただし、医療的ケアの取組みその他の収支計画目標の対象外項目(図表6-18、6-19)については、上述の方針とは一致しない部分である。

このような例外事項を設けること自体はあってもよいが、無原則のまま例外事項が設けられたのでは、方針自体が無意味なものになりかねないから、しかるべき決定権者が承認を行うことが必要である。

また、当該項目は介護報酬等の収入の範囲外となるものであるから、介護報酬等の収入との比較で金額の妥当性を図れない(これに対して、当該項目以外の項目であれば、その合計だけをみて収入の範囲内で収まっていれば、計画上は妥当なものであると一応判断することができる。)から、当該項目については、区側でも積算の根拠をある程度は検証しなければ、計画の妥当性・委託料の適切性を判断できない、ということになる。

承認手続

区の担当者によれば、事業団との間で、収支計画目標対象外項目を承認した旨の意思表示や文書の取り交わしなどは特には行われていないとのことである。

ただし、経営改善計画書は、指定管理者申請の際に事業団から提出を受け、最終的には議会に提出されていることから、経営改善計画の評価の中で、議会を含めた区での了承がなされたものと考えているとのことである。

内容の確認

事業団サイドでの収支計画目標対象外項目の積算内容は、図表6-27のとおりであるが、区の担当者によれば、事業団の試算をもって妥当な金額であると考えており、算定方法や算定根拠については検証を行っていないとのことである。

3 実施状況の点検

(1) 金額ベースの点検

経営改善計画の進捗状況については、金額ベースでの点検と個別項目の点検とに分けることができるが、このうち前者については、事業

団が作成した年次別進捗状況表（図表 6 - 3 8 ）をもとに健康福祉部運営評価委員会において点検が行われている。

また、健康福祉課が図表 6 - 3 8 の表を高齢者施設、障害者施設、みどりハイム、本部の 4 区分にまとめなおしたものと区の歳出額を基準とする達成状況を示す表を作成の上、区議会生活福祉委員会に報告している。

〔 図表 6 - 3 8 経営改善計画年次別進捗状況表記載例 〕 (円)

	17 年度当初予算 (A)	17 年度改善計画 (B)	18 年度改善計画 (F)	18 年度目標額 (G) = A + F	18 年度決算額 (H)	18 年度達成率 (I) = G / H
特養中目黒	335,725,762		-17,189,000	317,251,184	301,028,034	104.01%
特養東が丘	550,194,143		-43,287,000	504,537,083	455,079,438	110.87%
特養東山	673,669,573		5,088,000	665,609,422	617,143,666	107.85%
中目黒高齢者在宅サービスセンター	65,561,662		4,445,000	60,835,367	52,219,655	118.50%

(2) 個別項目の点検

個別項目についての区の点検状況を示す資料としては、平成 19 年 6 月の生活福祉委員会への報告の際に健康福祉課が作成した図表 6 - 3 9 がある。

当該資料によれば、平成 17 年度の主な取組み事項として 6 項目、平成 18 年度の主な取組み事項として 9 項目について、それぞれの進捗状況が整理されて生活福祉委員会に提出されている。

[図表 6 - 3 9 生活福祉委員会への報告資料]

・平成 17 年度

1 各施設において職員配置の適正化及び契約職員制度の導入による人件費の効率的活用に努めた(平成 16 年 4 月 1 日現在、正規職員 232 人・契約職員 76 人 平成 17 年 4 月 1 日現在、正規職員 204 人、契約職員 100 人)	
2 各施設において水道光熱費等の節減に努めた(事務費・事業費)	
3 本部では、事務の集中化に伴う職員配置の増及び新人事給与制度・人事考課制度導入のためのコンサルタント委託料等により増となった	約 45,130,000 円
4 特別養護老人ホーム入所者の重度化への対応として、移乗時等の安全を確保するため特別養護老人ホーム東が丘に天井走行リフトを設置した	約 15,120,000 円
5 高齢者施設については、介護保険システムのリースアップに伴いシステムを購入した	約 18,300,000 円
6 特別養護老人ホームでは、身体拘束ゼロを達成し、利用者のプライバシーを守る介護・支援を徹底した	

・平成 18 年度

1 職員配置の適正化及び契約職員制度の導入並びに特殊勤務手当の見直しにより人件費の効率的活用に努めた(平成 17 年 4 月 1 日現在、正規職員 204 人・契約職員 100 人 平成 18 年 4 月 1 日現在、正規職員 195 人、契約職員 108 人(包括支援センターを除く))	
2 職員住宅廃止による削減	22,300,000 円
3 各施設において給食調理業務・食材の一括委託及び建物総合管理等業務委託の仕様の見直しを行い経費の縮減に努めた	29,700,000 円 12,898,000 円
4 高齢者施設については、介護保険システムのリースアップに伴い、購入したため賃借料が減となった	19,650,000 円
5 本部では、改善計画遂行及び 17 年度に続き更なる事務の集中化に伴う職員配置により増となった	
6 特別養護老人ホーム東山では、医療的ケアが必要なことから入所が困難だった待機者を受け入れを進めるため、人材派遣を活用し看護師の夜勤を実施した	約 14,900,000 円
7 高齢者在宅サービスセンターでは、サービス提供時間を 6 時間以上 8 時間未満へ延長するとともに入浴サービスを拡充し収入増加を図った	
8 新たに作成した事業団ホームページへ最新情報を掲載し、また、紙情報の掲示や窓口配布などを通じて積極的に情報提供を行った	
9 障害者雇用を積極的に進め、平成 18 年度末現在の雇用率は 2.0%となり、法定雇用率(1.8%)を達成した	

区の担当者によれば、生活福祉委員会への報告されているもののほか、事業団との懇談会(年 6 回開催される)や決算説明などの場で、随時、事業団から進捗状況の報告を受けているとのことであり(ただし、その内容については資料等による確認はできなかった)。また、既述のと

おり進捗管理表(図表6-32)が事業団から区に提出されている(ただし、区が進捗管理表がどのように活用しているのかは確認できなかった。)

ただし、進捗が遅れている場合などの内容やその理由などについては、経営改善計画は事業団が実行すべきものであるため、区から特に説明を求めてはいない、とのことである(ただし、他機関との交渉、議会対応が必要な事項、区が検討すべき事項などは協議しているとのことである。)

4 結論(包括外部監査人の評価)

(1) 収支計画目標対象外項目の承認について

収支計画目標対象外項目は、区の方針の例外をなすものであるが、区では、経営改善計画書に記載されていることをもって、このような項目を実施することを承認した扱いとしている。しかし、厳密に言えば、指定管理に基づく事業団の施設運営は、仕様書、協定書、提案書のいずれかに記載されている事項を実施することになるのであり、経営改善計画は、あくまでも実施方針に基づいて事業団が作成・提出した書類という位置付けである。

また、当該項目は、区の基本的な方針に対する例外的項目であるから、他の部分と区分して意思決定が行われれば、例外的事項の承認がなされたことが明確になり、手続上はより望ましいということができよう。

これらのことを考慮すれば、当該項目のうち、事業団の実施に係るもの(民間施設に率先して行う事業)については、第2「経営改善計画の内容」の監査意見の部分で述べたとおり、仕様書、協定書、提案書のいずれかにその金額とともに実施事項として明確に記載することが望ましい。

【対応が望まれる事項】

収支計画目標対象外項目のうち、民間に率先して行う事業については、その内容、金額を仕様書等に明示することが望ましい

(2) 収支計画目標対象外項目の内容の確認について

指定管理者制度の趣旨から言えば、区が事業団の経費の実質的な妥当性をみることは必ずしも適切ではないし、また、実質的妥当性をどのような方法でどの程度までみればよいのか、その基準を設けることも容易ではない。

しかしながら、公募を行わずに指定管理者を選定している現状にお

いて（公募を行うとすれば、複数の提示の中での比較検討が可能である）、何の確認も行わないまま管理者側から出された金額をもとに委託料を決定することには問題がある。

特に収支計画目標対象外項目については、合計額で介護報酬等の収入の範囲内で納まっていればよい、との判断ができない項目である。したがって、少なくとも当該項目については、民間との対比においてどのような考え方に基づいて、どのような資料を用いて積算が行われているか程度のことは検証すべきであるが、区では、このような検証を行っていない。

たとえば、光熱水費をとってみても、事業団の算定では、計画達成後の経費を0.2倍したものを施設の構造上、民間施設以上に必要な経費であるとしているが、計画達成後の経費を基準にすることや0.2を乗じることの合理性などは検証すべきであろう。

算定方法や算定要素の合理性程度のことであれば、事業団の説明により検証可能な部分が少なくないと思われるので、最低限、その程度は積算の妥当性の検証を行うべきである。

【改善を求める事項】（指摘事項5）

収支計画目標対象外項目の算定方法や算定要素の合理性の検証を行うべきである

（3）進捗状況の点検について

経営改善計画の実施状況に対するチェックについては、内容に対するチェックのような困難はなく、経営改善計画が公募によらない管理者指定の前提である以上、区は、計画の途中であってもチェックを行い、予定通りに進んでいないことを発見した場合は、その理由や回復の見込み、計画全体に与える影響などを事業団に確かめるなどして対応する必要がある。

この点、金額ベースでの点検については、とくに問題となる事項は見受けらず、また、個別項目についても、事業団から進捗管理表が提出されているとのことであるから、区の手元に点検に必要な資料があることは確かであり、監査証跡により確認できなかった部分もあるが、少なくとも生活福祉委員会へ報告されている程度のことは点検されているものと考えられる。

ただし、指定管理者制度との関係では施設ごとの点検であることが望ましいが、生活福祉委員会への報告資料をみると必ずしも施設ごと

の点検となっておらず、また進捗度が判明しないものとなっている点がやや気になる。資料として残っていない部分で施設ごとに進捗度の分かる形で確認を行っているのかもしれないが、そうでないのであれば施設ごとに進捗度の分かる形で点検をしてもらいたい。

次に、点検後の対応についてであるが、個別項目の進捗の遅れやその理由について、区が説明等を求めている点については、問題がある。

経営改善計画は事業団が責任をもって実行すべきものであることはそのとおりであり、区としては事業団の自主性を尊重した結果なのかもしれないが、計画の実行が指定管理者の選定の前提となっていることなどを考えると、主要な項目について遅れがある場合には、事業団に対して、理由や対応策を質問し、場合によっては区としての対応を考える必要があるだろう。

また、個別項目についてはその進捗の遅れが翌期以降の経費に反映される場合があるから、早期に問題を把握し、必要以上の委託料・補助金が発生しないようにするためにも、個別項目のうち主要なものについては、進捗の遅れを点検しておくことが必要である。

【改善を求める事項】(指摘事項6)

個別項目のうち主要なものについては、施設ごとに進捗の遅れを点検し、遅れのある場合には理由や対応策を把握しておく必要がある

第7 指定管理者の選定方法について

一般に指定管理者制度のもとでは、公募の中から管理者を選ぶべきであるとされている。

この公募原則は、一つは管理者選定の公平性・透明性を確保するためのものであるが、また、同時に、管理運営の効率化との関連では、競争原理によって効率化を図り、運営コストの削減するためのものでもある、ということになるだろう。

ところが、区では、対象施設について、公募によらずに事業団を管理者として指定しており、区の指定管理者制度の運用状況を効率化・運営コスト削減の観点から監査するにあたっては、この点が、最初に目に付き、かつ重要な問題であると考えられる。

そこで、効率化・運営コスト削減の観点から、区が行っている公募原則の例外的運用についての考えを述べて本章のまとめに代えることに

したい。

1 経営改善計画によるコスト削減

事業団が実行している経営改善計画そのものについては、その内容、進め方に細かな問題があるにせよ、それによって施設運営コストは着実に削減されており、当職としてもそのための努力は多とするものである。

また、それが事業団自身の経営基盤を強化し、補助金などを含めた区の事業団への支出を削減することにつながっている、ということからすれば、区の財政にとっての意義もけして小さくはないといえる。

しかし、経営改善計画は、直接的には、あくまでも管理者側のコスト削減を目的とするものである。

行政側からみれば、区の委託料が指定管理者制度の趣旨に従って削減されている、と言えて初めて制度の目的が達成されているといえるのであり、制度目的が「十分に」達成されているといえるためには、「事業団を指定管理者とした場合の委託料」と「他の民間社会福祉法人に委託した場合の委託料」を比較して、両者が同水準でなければならない。

2 特養ホームの適切な委託料

介護保険では、特養ホームの運営は、区立施設・民設民営施設の区別無く、介護報酬等の収入の範囲内で行われるべきものとして制度設計がなされており、現に、民設民営施設では、介護報酬等の収入の範囲内での運営が行われている。

したがって、対象施設の委託料が介護報酬等の収入の範囲内であれば、他の民間社会福祉法人に委託した場合の委託料と同じ程度の水準にある、といったとしてもそれほど的外れのことではないであろう(民間に委託した場合には建物の維持そのものにかかる費用を管理者に負担させるというのであればなお高いということになるが。)

そして、経営改善計画達成時点では、対象施設の運営は介護報酬等の収入の範囲内で行われることになっているから、現在の区の委託料の決め方によれば、その時点での委託料は、他の民間社会福祉法人に委託した場合の委託料と大体同程度の水準にある、ということになる。

3 公平性・透明性確保の必要性

それでは、経営改善計画が計画どおりに実行されるのであれば、公

募の例外を認めてよいものであろうか。

コスト削減の点からはそう言えたとしても、本項の冒頭で述べたように、指定管理者を公募により選定するのは、選定の公平性・透明性を確保することも目的の一つである。

指定管理者制度では、行政が管理者にその権限の一部を代行させ、また、委託料支出も伴うのであるから、管理者の選定に公平性・透明性が求められることは当然である。選定の公平性・透明性を担保する方法としては公募制がもっとも優れた方法であり、公募の例外的運用を行うことが許されるのは、選定の公平性・透明性を犠牲にしてでも、なお得られるメリットの方が大きい場合に限る、といわなければならない。

この点、経営改善計画が計画どおりに実行されれば区の運営コストは民間に委託した場合と同水準となる、といえたとしても、それは「同水準である」というに過ぎない。公募を行ったとしても、その程度のコスト削減は達成されるはずであり、したがって、コスト削減の点からは、事業団が経営改善計画を実行することは公募を行わない理由にはならない、と言わざるをえないのである。

もっとも、公募を行うか否かはコスト削減だけをみて判断すべきことではないことも確かである。サービスの向上の点から、あえて公募を行わない場合がありうることは否定はしない。

ただ、その場合に、サービスの向上が見込まれるかどうかを検討することは当然であるが、加えて、選定の公平性・透明性の点にも配慮して判断を行うことを望みたい。

4 事業団のあり方の検討

今後、事業団が指定管理者となっている施設に公募制を導入するかどうかは今のところ決まってはいないが、事業団の経営は区からの委託料なしには成り立たないのが現状であり、仮に、公募制を導入するとした場合には、事業団の経営基盤に重大な影響が生じることは確実である。

事業団の区における位置付け、果たすべき役割および区立特養ホームの位置付け（民設民営施設と同じ位置付けにするのか、それとも、一步進んだサービスを示すモデルと考えるのか）によっては、他区においてみられるように、対象施設を事業団の自主運営とする方法も一つの選択肢としてはありうる。

しかし、対象施設を指定管理者制度の対象とする限りは、その制度

の下で事業団の経営が成り立つかどうかという問題に、いずれは直面することを避けることはできないように思われる。

事業団の成り立ち、区との関わりを考えれば、これは区の問題でもあるから、区として事業団のあり方をどのようにするかについてを早いうちに検討しておく必要がある。

以上