

平成 28 年度

包括外部監査結果報告書

概要

港区包括外部監査人 山崎 愛子

本「概要」版は、「包括外部監査結果報告書」から主要な部分をまとめたものである。

＜監査テーマ＞

交通体系の整備に関連する事業の財務事務の執行について

＜特定の事件(監査テーマ)を選定した理由＞

港区は、東京 23 区の中心部に位置し、地勢的には台地から低地、埋立地、港湾部まで変化に富んでいる。区内には、人々の移動手段として広域交通であるJR、京浜急行、地下鉄、新交通ゆりかもめ、モノレール、都バスなどの交通網が整備されている。さらに東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会の開催やJR山手線及び地下鉄日比谷線の新駅設置、リニア中央新幹線の整備、BRT計画も進行しており、交通結節点として港区の役割は高まっていく見込みである。

港区では、誰もが安全に、安心して、港区の多様な魅力を実感することができる快適で利便性の高いまちづくりを目指して、誰もがまちを容易に移動できる交通基盤の整備に取り組んでいる。具体的な施策として平成 20 年 10 月に「港区地域交通サービス取組方針」、平成 21 年 3 月に「港区地域交通サービス実施計画」が策定されている。これらに基づいて港区の整備するちいばす、お台場レインボーバスといった公共交通の体系、自転車シェアリングの試み及び放置自転車対策等は、区内在住・在勤者のみならず港区を訪問する多くの人々の足として重要な役割を担っており、また、バリアフリー社会への対応や環境対策の観点からも重要なものといえる。

以上のことから、交通体系の整備に関連する事業の財務事務について、これまでの取組状況や成果、課題を検証することは、今後の港区の区政運営における関連事業の効率的かつ効果的な推進に有用であると判断し、平成 28 年度の包括外部監査の特定の事件(テーマ)として選定した。

<監査の結果>

目 次

I 交通安全対策に関する事業	1
1. 交通安全運動	1
II 放置自転車対策に関する事業	5
1. 芝地区放置自転車対策事業	5
2. 放置自転車対策事業	6
3. 自転車等駐車場管理運営	21
III 駐車場の整備に関する事業.....	25
1. 公共駐車場管理運営	25
2. 自動二輪車駐車場整備助成	34
3. 自動二輪車駐車場管理運営	34
IV 地域交通体系の整備に関する事業.....	34
1. コミュニティバス運行.....	34
2. コミュニティバス等福祉事業.....	39
3. 台場の地域交通の運行	41
V 自転車シェアリングの推進に関する事業.....	49
1. 自転車シェアリング推進.....	49
VI 提言.....	51
1. 補助金に係る外部調査について.....	51
2. 指定管理における事業計画書の記載項目について.....	52

I 交通安全対策に関する事業

1. 交通安全運動

【意見1】港区交通安全運動のつどいへの参加機会について

平成27年9月3日、赤坂区民センター内の区民ホールにて、「港区交通安全のつどい」が開催された。「港区交通安全のつどい」(以下「つどい」という。)は、区その他、区内6つの警察署及び6つの交通安全協会(以下「協会」という。)が、全国秋の交通安全運動の一環として共同で主催している。

つどいでは、式典に続き、交通安全教室やタレント・漫談家等によるアトラクション等が行われる。また、帰りには記念品が配られ、しかも会場となる赤坂地区を除く各地区からの参加者はバスによる送迎がなされている。

つどいへの参加者は、以下の方法で決められている。すなわち、幹事署が区内6つの警察署に人数を割り当てるとともに、区はつどい開催のポスターを各警察署に配布する。各警察署は、ポスターを掲載し、これを見て参加を希望する者が現れれば原則として参加を認め、自ら参加を希望する人数が割り当て人数に足りない分については、各警察署に対応する協会が、割り当てられた人数の範囲内で任意に参加者を決定しているとのことである。

確かに、ポスターを掲載することで、つどいの開催は公表されているとも言える。しかし、掲載する場所は警察署である。仮に、すべてのポスターが警察建物内に掲載されたのであれば、警察署を訪れる区民は限られることを考えれば、ポスターを目にする区民も極めて限定されたものになる。

従って、各協会が参加者の多数を決めているのが現状であり、そのため参加者は協会の会員、同関係者等に毎年ほぼ限定されている。

しかも、区は、警察署がポスターをどこに何枚掲載したか、またポスターを見て参加を希望した人数と協会が決定した参加者の人数、割合等についても把握していない。

交通安全のつどいは「区民一人ひとりに対する交通安全の啓発」をその目的とする。また、アトラクションや記念品等の利益享受の機会は区民に平等に与えられるべきである。従って、つどいへの参加の機会はすべての区民に等しく与えられるべきである。

この点、区では、会場の収容人数には制限があり、区民が自由に参加できるとすると、会場で混乱が生じる恐れがあるとする。確かに、会場における混乱の防止や参加人数調整の要請は否定できない。

しかし、すべてを各地区(又は協会)に委ねなくても、例えば一定割合を各地区の協会に委ね、その他は予め区の広報やホームページ等で参加者を募り、希望者が多数の場合には抽選で参加可能者を定める等の方法をとれば、当日の混乱を防ぐことができるはずである。

そこで、つどいへの参加機会が区民に平等に与えられるよう、まずはポスターを見ての参加希望者と各協会割り当ての参加者の割合を把握するとともに、ポスターの掲載場所、区民への周知方法等を再検討する等により、できるだけ区民一人一人につどい開催の情報が届

き、参加機会が平等に提供されるよう努めるべきである。

【意見2】交通安全啓発用DVDの活用について

区では、平成 27 年度に交通安全の啓発のためDVD4 本を購入した。交通安全啓発用DVDは需要が少ないため、1 本が 6 万円前後と高額である。

区は、貸出を目的(ただし、幼児用ソフトについては貸出に加え、巡回交通安全教室での使用も目的とする)として、平成 23 年度からDVDソフトを購入しはじめ、現在 30 本のDVDを所持している。その内容は、子供用、高齢者用等、対象者を異にするもの、また自転車の運転に関するものや自動車の飲酒運転に関するもの等、多岐にわたっている。

貸出回数を調べたところ利用は少なく、高齢者向けDVDに至っては、少なくとも平成 25 年度から同 27 年度の 3 年間は利用が皆無である。

所管課では、広報みなとにDVDの貸出の案内を掲載する等して区民に利用を促しているが、反響は低いとのことである。

しかし、広報みなとにおいては紙面等も限られており、具体的内容や対象者等まで掲載することは困難であって、DVDの内容に関する情報を区民に周知する方法として十分ではない。

そこで、一般的に広報みなとに掲載するだけではなく、例えば教育機関や企業、子ども中高生プラザ、いきいきプラザその他行政機関、施設等に、区が保有する交通安全DVDのうち、これら施設の利用者が対象者となるDVDの具体的題名や内容等を知らせ、同施設内で適宜放映してもらう、又は、区内図書館に図書館が保有するものの他、区が所有するDVD等のリスト一覧を備え付け、区民に情報提供する等して、活用を促すべきである。

そして、これら活用の促進を試みても利用がない、又は極めて少ない場合には、子ども安全教室での利用が予定されている場合や、区内の団体や住民からの要請があった場合に限る等、DVDの購入方法自体を再検討するべきである。

また、高齢者向けならば、シルバーパスの更新のため総合支所に集まる高齢者の待合スペースで放映するとか、幼児向けならば子ども家庭支援センターで放映するといった、貸出以外に区の施設で積極的に活用することも検討すべきである。区のホームページで常時視聴できるようにすることも一考の余地がある。

【意見3】交通安全協会への補助金の使途確認について

区では、港区交通安全協会補助金交付要綱(以下「交付要綱」という。)に基づき、区内6つの交通安全協会に補助金を交付している。平成27年度に交付された補助金は合計4,337千円であった。

港区交通安全協会補助金交付要綱(抜粋)

(目的)

第1条 この要綱は、港区内各交通安全協会に対し補助金を交付することにより、協会の円滑な運営と健全な発展を図るとともに、区民を交通災害から守ることを目的とする。

(補助対象)

第2条 補助対象とする協会は、次に掲げる団体とする。

- (1) 愛宕交通安全協会
- (2) 三田交通安全協会
- (3) 高輪交通安全協会
- (4) 麻布交通安全協会
- (5) 赤坂交通安全協会
- (6) 東京湾岸交通安全協会

(補助対象事業)

第3条 補助対象事業は、前条の協会が行う次に掲げる事業とする。

- (1) 春・秋全国交通安全運動啓発事業
- (2) 協会が実施又は協力する交通安全知識の普及、啓発等に関する事業
- (3) その他区長が必要と認める事業

(補助金の交付決定)

第6条 区長は、補助金の交付申請があったときは、当該申請に係る書類などを別表「港区交通安全協会補助金の算出基準」に基づき審査し、補助金を交付すべきものと決定したときは、交付決定通知書(第2号様式)により申請者に通知するものとする。

(事業報告書等)

第9条 協会は、年度終了後速やかに次に掲げる書類を添えて区長に提出しなければならない。

- (1) 事業報告書
- (2) 収支決算書

【別表】港区交通安全協会補助金の算出基準

1 定額補助

全ての交通安全協会に共通する活動に要する経費の一定額を補助します。下記各交通安全協会で行う春・秋の交通安全運動に係る経費で、定額 400,000 円とします。(各交通安全協会名の記載は割愛する。)

2 規模による補助(ポイント加算)

交通安全協会は担当地域面積、協会員の規模、人口等の違いがあり、これに伴う活動経費の差をポイント加算方式により補正します。

区が補助金を支出する以上、補助金はその支出の趣旨に適合するよう利用されたことを確認する必要がある。

そのため、区では交付要綱第 9 条に従い、各協会に、年度終了後、同協会の事業報告書及び収支決算書の提出を求めている。そして交付要綱第 9 条に明記されていないが、補助金の使途を明確にするために運用上、補助金にかかる経費の配分表（以下「配分表」という。）の提出も受けている。

配分表にはひな形があり、経費内訳の欄には、会議費、通信費、事務費等費目が記載される様式となっている。経費内訳には明細はなく、また領収書など支出の疎明資料の添付はない。そのため、協会がいつ、何のために、どこに、いくらを支出したのかを区が確認することはできない。

この点、区では、各協会の決算において内部監査が行われ、同手続きにおいて、補助金の使途の確認がなされており、監査報告も収支計算書とともに区に提出されているのだから、区としてさらに全ての内訳の開示を求めることはしていないとする。

しかし、そもそも、区へ提出された報告書の中に、内部監査の報告書が欠けていた協会が一つあった。仮に内部監査が行われたことをもって補助金の使途の確認が可能とするならば、少なくとも、内部監査の報告書は必ず入手すべきである。

また、決算監査は、協会の決算書の内容が正しいことを証するにすぎず、補助金が、対象事業とする①春・秋全国交通安全運動啓発事業、②協会が実施又は協力する交通安全知識の普及、啓発等に関する事業又は③その他区長が必要と認める事業（要綱第 3 条）のために支出されたことを証するものではない。さらに、区は、補助金が適切に使用されているかを確認するために、各協会に対し、運用上、上記配分表の提出を求めているが、先述のとおり、内訳の記載も疎明資料の添付もなく、補助金の具体的使途及び配分表の信用性を確認することはできない。

そこで、補助金の具体的使途を明確にできるよう配分表の形式を変更し、さらに補助金が充当された事業については、少なくともその明細の提出を求める等して、補助金が適切に使用されているかの確認をより厳密に行うべきである。

また、配分表は交付要綱第 9 条において提出を求められているものではないため、提出が要求される根拠をより明確にするためにも、交付要綱において事業報告等に配分表を含めることを明記することも検討するべきである。

【意見4】交付要綱別表の記載内容について

補助金の算出基準を定める、交付要綱別表1 定額補助の条項は、「全ての交通安全協会に共通する活動に要する経費の一定額を補助します。各交通安全協会で行う春・秋の交通安全運動に係る経費で、定額は400,000円とします。」と定めている。

別表1の第2文の記載のみを見ると、定額補助金400,000円は春・秋の交通安全運動に係る経費にのみ充当されるべきと解される。

他方、別表第1の第1文及び交付要綱第3条の規定を踏まえて解すれば、定額補助金は春・秋の交通安全運動のみに限るものではなく、広く交通安全知識の普及、啓発等に関する事業にも充当できると解することもできる。

このように、別表1の記載が一義的に明確でない。そのため、中には、定額400,000円の一部を春・秋の交通安全運動以外の教育宣伝費に充当している交通安全協会も見うけられた。

そこで、補助金の使途管理をより適切に行うためにも、別表の記載が一義的に理解されるよう、条項の定め方を見直すべきである。

Ⅱ 放置自転車対策に関する事業

1. 芝地区放置自転車対策事業

【意見1】予算執行の内容について

平成27年度の予算策定資料によると、本事業の節・細節レベルにおける予算の内容は次のとおりである。

芝地区放置自転車対策事業の予算内容

節・細節	金額(千円)	積算内容
一般需用費	536	・ 駐輪場周知用立看板【汐留】 ・ 放置禁止区域用立看板【汐留】 ・ 放置禁止区域用ぶら下がり看板【汐留】
工事請負費	997	・ 暫定自転車置場設置工事一式【汐留】

(出典:所管課提供データ)

しかし、実際に執行された事業の内容は、「放置禁止看板作成・設置工事の支出」(677 千円)及び「放置自転車対策用簡易駐輪スタンド撤去工事の支出」(68 千円)であり、これらの内容は、予算策定時の積算内容とは全く関係ないものであった。この理由は、汐留地区に暫定自転車置場を設置する予定であったが、執行段階に至って適当な土地の確保ができず設置できなかったためである。

予算策定時と状況が変わるということはあることであるが、土地の確保といった行為は通常不確定要素が大きい上、確保されなかった場合の計画への影響は甚大である。土地の確保などの予算執行上の重要な要素には、予め目途を付けた上で予算化を考えるべきである。

2. 放置自転車対策事業

【意見1】自転車等一時保管所における現金収受について

区には自転車等一時保管所(以下「保管所」という。)が5ヵ所設置されている。

保管所では、撤去された自転車等を保管し、所有者等の要求によりこれを返還している。返還に際しては、撤去料として、自転車については2,000円、原動機付自転車については3,000円を納付してもらう。

撤去料の納付は、各保管所に設置されている自動券売機に料金を入れて支払う。自動券売機に料金を入れると納付を証する半券とその領収書が出てくるので納付を証する半券を受付担当者に渡し、必要書類への記入と身分証明書の提示などを経て撤去自転車が返還される。

ここで、保管所を視察したところ、保管所には自動券売機が設置されているにもかかわらず、当該撤去料については受付担当者が所有者から現金を受け取り、これを自動券売機に入れて発券するという事務の流れになっていた。ただし、海岸二丁目保管所については所有者自身が自動券売機から納付を証する半券を購入し、受付担当者に渡している。

受付担当者が所有者から現金を受け取り、これを自動券売機に入れて発券するという行為については、便宜上の流れとしては理解できるし、自分の自転車が撤去されたことを不本意に思っている所有者の手間を省く意味もあると考えられる。しかし、この方法では、誤解等に基づく釣り銭の過大支払など現金収受に付随する問題の責任を受付担当者が負うことになりかねない。自動券売機が設置されているのであるから、本来的には所有者自身に発券手続きをしてもらうことに何ら違和感はないのであり、少なくとも、区は管理上、想定しうる上記のリスクについて必要な対策を委託事業者に助言することは必要である。なお、必要な対策としては、例えば高額紙幣受領時の発声による誤解の予防などが考えられる。

【意見2】自転車等一時保管所の労働環境について

区内5ヵ所の保管所における受付業務は基本的に2人体制で行っており、委託先事業者から再委託を受けた事業者の派遣社員等によって行われている。

保管所を視察したところ、2人の受付担当者のうち、双方あるいは一方が屋外で待機していなければならないなど、実際に従事している職員にとっては身体的な負担が大きい労働環境なのではないかと見受けられた。

無論、業務によっては、様々な環境で業務を行う必要が発生することは想定されるが、その場合でも対処可能なものについては何らかの措置を講じるのが通常である。この場合でも、屋内業務と屋外業務の交代を頻繁にする、あるいは屋外業務の待機場所に風除けをつけるなど、一定の措置を講じるよう委託事業者を指導すべきである。

【意見3】放置自転車対策事業の他団体との比較

東京都が毎年度実施している『駅前放置自転車等の現況と対策』の平成 27 年度調査結果¹により、港区の実施する放置自転車対策事業を他の団体²と比較した。その結果、特徴が見られた項目は以下の 7 項目である。

- ① 放置率の状況
- ② 放置台数が多い駅の変遷
- ③ 返還率の状況
- ④ 処分の状況
- ⑤ 保管場所の状況
- ⑥ 放置自転車対策に係る歳入の状況
- ⑦ 放置自転車対策に係る歳出の状況

なお、特に断りのない場合、表中の数値は『駅前放置自転車等の現況と対策』(平成 27 年度調査結果)からの引用である。

① 放置率の状況

放置率とは、乗入台数に占める放置台数の割合である。乗入台数は、放置台数と実収容台数(自転車等駐車場に収容されている自転車の台数)との和である。従って、以下の式が成り立つ。

放置率	=	$\frac{\text{放置台数}}{\text{放置台数} + \text{実収容台数}}$
-----	---	--

次表は東京 23 区における放置台数、乗入台数、平成 27 年度及び平成 26 年度の放置率の数値を記載したものである。なお、ここでは原付自転車や自動二輪車の台数は含めずに比較しているが、一部、原付自転車の台数が含まれる場合もある。

¹ 調査では原付自転車及び自動二輪も含めているが、ここでは原付自転車及び自動二輪を除きたいいわゆる自転車のみの台数で比較している。

² 基本的に東京 23 区と比較している。

自転車の放置率

(単位:台)

区分	放置台数	実収容台数	乗入台数	平成 27 年度 放置率	平成 26 年度 放置率
	(A)	(B)	(C) = (A) + (B)	(A) / (C)	—
千代田区	3,241	1,768	5,009	64.7%	61.3%
中央区	1,596	1,381	2,977	53.6%	27.4%
港区	1,881	4,207	6,088	30.9%	35.3%
新宿区	2,393	4,710	7,103	33.7%	38.2%
文京区	961	2,870	3,831	25.1%	37.9%
台東区	2,272	5,085	7,357	30.9%	36.4%
墨田区	1,287	10,722	12,009	10.7%	10.7%
江東区	1,511	15,075	16,586	9.1%	9.2%
品川区	1,165	8,160	9,325	12.5%	12.0%
目黒区	330	5,424	5,754	5.7%	7.6%
大田区	1,368	28,733	30,101	4.5%	4.9%
世田谷区	2,248	39,733	41,981	5.4%	6.3%
渋谷区	535	5,558	6,093	8.8%	9.0%
中野区	836	12,894	13,730	6.1%	5.4%
杉並区	1,187	29,304	30,491	3.9%	4.5%
豊島区	877	11,149	12,026	7.3%	6.9%
北区	1,525	16,112	17,637	8.6%	10.3%
荒川区	502	7,949	8,451	5.9%	6.2%
板橋区	2,321	20,938	23,259	10.0%	10.0%
練馬区	655	36,712	37,367	1.8%	1.8%
足立区	173	38,056	38,229	0.5%	0.5%
葛飾区	618	25,597	26,215	2.4%	2.9%
江戸川区	247	37,210	37,457	0.7%	0.7%
合計	29,729	369,347	399,076	7.4%	8.2%

まず、平成 27 年度の放置率が 20%を超えている区は、千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、台東区の 6 区である。これらの区はいずれも乗入台数については東京 23 区の中でそれほど多い区ではないが、全て都心に位置する区である。従って、自転車等駐車場の確保が難しいという個別事情が原因の一つと考えられる。そこでこれらの区の収容能力について比較すると次のようになる。

収容能力の比較

(単位:台)

区分	実収容台数	収容能力	実収容台数/収容能力
	(B)	(C)	(B)/(C)
千代田区	1,768	2,290	77.2%
中央区	1,381	4,893	28.2%
港区	4,207	6,375	66.0%
新宿区	4,710	6,973	67.5%
文京区	2,870	3,889	73.8%
台東区	5,085	7,570	67.2%

前表で「実収容台数／収容能力」の数値が低すぎる場合、自転車等駐車を整備しているにもかかわらず利用率が低いということになり、自転車等駐車の立地が悪い、あるいは自転車等駐車の案内不足・周知不足が考えられる。港区の場合、収容能力は6,375台分である一方、乗入台数は6,088台である。従って、収容能力の数値のみを考えれば、十分な用意がなされている。しかし、港区の「実収容台数/収容能力」の数値は、他区に比べ著しく低いわけではないが、66.0%であり、依然として自転車等駐車の利用枠に余地があるといえる。ただし、この数値には調査時点における日時によっては、「定期貸し」の自転車台数がカウントされていない可能性があり、少なくとも港区における表中の数値については、この定期貸しの台数を考慮することにより、66.0%よりも大きな数値になると考えられる。ちなみに平成28年3月現在、定期貸しの登録率(＝登録者数／設置台数)は90.0%となっている。

② 放置台数が多い駅の変遷

市部も含めた都内の主要駅で放置台数が多いものは次表のとおりである。表中にはそれぞれの年度で上位10駅を記載している。

放置台数の多い駅の変遷(年度別)

(単位:台)

	平成27年度			平成26年度			平成25年度			平成24年度		
1	赤羽	北区	645	秋葉原	千代田区	872	錦糸町	墨田区	782	赤羽	北区	813
2	秋葉原	千代田区	597	新宿	新宿区/渋谷区	677	新宿	新宿区/渋谷区	760	東京	千代田区/中央区	775
3	新宿	新宿区/渋谷区	572	赤羽	北区	663	秋葉原	千代田区	683	麻布十番	港区	766
4	錦糸町	墨田区	544	錦糸町	墨田区	597	赤羽	北区	646	新宿	新宿区/渋谷区	731
5	東京	千代田区/中央区	461	浅草(TX)	台東区	514	東京	千代田区/中央区	602	秋葉原	千代田区	684

(単位:台)

	平成 27 年度			平成 26 年度			平成 25 年度			平成 24 年度		
6	高円寺	杉並区	456	王子	北区	467	西新宿	新宿区	583	王子	北区	664
7	王子	北区	405	高円寺	杉並区	442	王子	北区	547	西新宿	新宿区	589
8	蒲田	大田区	359	東京	千代田区/ 中央区	399	浅草 (TX)	台東区	509	大森	品川区/ 大田区	584
9	千歳 烏山	世田谷区	357	千歳 烏山	世田谷区	388	押上	墨田区	480	新小岩	葛飾区	575
10	神田	千代田区	352	調布	調布市	381	高円寺	杉並区	463	浅草 (TX)	台東区	534

(単位:台)

	平成 23 年度			平成 22 年度			平成 21 年度			平成 20 年度		
1	赤羽	北区	838	赤羽	北区	922	立川	立川市	983	大塚	豊島区	1,867
2	東京	千代田区/ 中央区	830	蒲田	大田区	885	赤羽	北区	980	池袋	豊島区	1,156
3	新小岩	葛飾区	820	東京	千代田区/ 中央区	878	新宿	新宿区/ 渋谷区	958	赤羽	北区	1,081
4	田町・ 三田	港区	793	王子	北区	874	王子	北区	950	王子	北区	1,028
5	王子	北区	756	府中	府中市	781	蒲田	大田区	913	田町	港区	990
6	蒲田	大田区	704	新小岩	葛飾区	724	大森	品川区/ 大田区	837	蒲田	大田区	967
7	亀戸	江東区	684	麻布 十番	港区	698	吉祥寺	武蔵野市	808	立川	立川市	931
8	麻布 十番	港区	669	浅草 (TX)	台東区	696	新小岩	葛飾区	803	錦糸町	墨田区	889
9	豊田	日野市	631	立川	立川市	693	池袋	豊島区	780	浅草 (TX)	台東区	866
10	秋葉原	千代田区	590	大森	品川区/ 大田区	692	田町	港区	754	新小岩	葛飾区	845

※ 全て自転車の台数のみの記載している。

※ 平成 23 年度調査までは、駅ごとに自転車 100 台以上の場合のみ計上する方法によっている。

前表から、港区にある駅では、田町(三田)が平成 23 年度まで、麻布十番が平成 24 年度まで放置自転車等の多い駅として挙げられていたが、それ以降は上位 10 駅からは消えている。これは港区の放置自転車対策事業の成果といってよいと思われる。なお、港区の駅で、平成 27 年度に放置自転車が多い駅は、外苑前駅(260 台)及び広尾駅(255 台)であった。

③ 返還率の状況

放置自転車等の返還率とは、撤去台数のうち所有者に返還した割合である。港区の返還率は、平成 27 年度においては 46.6%であった。平成 26 年度の 40.7%と比較すると増加しており区の努力が認められるが、他区と比べても決して高い水準ではなく、未だ半数以上が返還できずにいるのであって、さらに返還率を高める工夫が求められる。

他区で返還率が高いのは、文京区、目黒区、世田谷区、渋谷区、江戸川区である。これらの区の撤去料(返還手数料)は、文京区:4,000 円、目黒区:3,000 円、世田谷区:3,000 円、渋谷区:2,000 円、江戸川区:3,000 円である。一方、港区は 2,000 円であり、手数料が高いため

に所有者が取りに来ないというわけではない。また、自転車の価格自体が安価になり返還の必要性を感じない所有者が少ないことも原因として考えられるが、それは返還率が高い区においても条件は同じはずである。港区における最大の理由は一時保管所の開所時間が火曜日から土曜日の13時から19時となっていることと考えられる。

港区は近隣区からの通勤先や通学先になっていることも多い。それゆえ、他区から乗り入れてくる自転車に対しても所有者に返還できるようにするにはどうすればいいかという視点が必要である。保管所の立地の偏りを是正するには土地の確保などが必要になるため容易には対処できないが、返還率の向上策については中長期的には考えておくべきことである。

返還率の状況

(単位:台)

区分	撤去台数	返還台数	処分台数	平成27年度返還率	平成26年度返還率
	(A)	(B)	(C)	(B)/(A)	—
千代田区	4,776	2,422	2,354	50.7%	48.6%
中央区	4,666	1,113	3,005	23.9%	6.7%
港区	9,574	4,458	5,116	46.6%	40.7%
新宿区	17,238	7,116	6,970	41.3%	41.9%
文京区	9,107	6,258	2,999	68.7%	70.7%
台東区	10,404	5,306	5,098	51.0%	33.0%
墨田区	13,366	7,418	3,346	55.5%	37.7%
江東区	22,877	12,106	11,602	52.9%	47.9%
品川区	14,237	9,038	5,368	63.5%	62.6%
目黒区	14,657	10,190	4,615	69.5%	70.2%
大田区	36,451	23,707	12,744	65.0%	63.0%
世田谷区	38,017	25,952	12,011	68.3%	68.3%
渋谷区	20,117	14,684	4,493	73.0%	71.5%
中野区	15,236	8,555	7,238	56.1%	54.6%
杉並区	24,557	14,808	9,045	60.3%	63.2%
豊島区	33,681	21,105	12,576	62.7%	61.1%
北区	18,620	10,192	9,353	54.7%	53.8%
荒川区	7,306	2,716	4,686	37.2%	38.0%
板橋区	17,722	9,881	10,784	55.8%	56.8%
練馬区	17,947	9,802	8,437	54.6%	52.9%
足立区	8,497	3,963	4,984	46.6%	50.9%
葛飾区	18,557	11,753	9,503	63.3%	61.6%

江戸川区	33,048	22,712	11,719	68.7%	65.5%
合計	410,658	245,255	168,046	59.7%	57.5%

④ 処分の状況

東京 23 区において撤去後に返還されなかった自転車の処分は次表のようになる。

東京 23 区全体において処分される自転車のおよそ 62%はリサイクル用途として活用される。
港区では、平成 26 年度は全てリサイクル用途として活用されている。

処分の状況(平成 26 年度)

(単位:台)

区分	廃棄 (有償)	廃棄 (無償)	資源活用他 (売却)	資源活用 (無償)	リサイクル 用途活用	合計
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(A)～(E)
東京 23 区合計	29,064	14,289	16,808	4,315	103,570	168,046
港区	0	0	0	0	5,116	5,116

港区をはじめ東京 23 区では、リサイクル用途活用が一般的な処理となっているが、リサイクルした自転車を有償で譲渡するか(売却)、無償で譲渡するかは区によって様々である。

リサイクル用途活用の内訳

(単位:台)

区分	売却	無償	合計
	(A)	(B)	(A)+(B)
千代田区	72	0	72
中央区	612	0	612
港区	0	5,116	5,116
新宿区	5,970	1,000	6,970
文京区	0	150	150
台東区	4,253	753	5,006
墨田区	2,297	201	2,498
江東区	0	2,368	2,368
品川区	0	613	613
目黒区	4,400	0	4,400
大田区	5,897	531	6,428
世田谷区	11,907	104	12,011

(単位:台)

区分	売却	無償	合計
	(A)	(B)	(A)+(B)
渋谷区	3,583	34	3,617
中野区	5,220	800	6,020
杉並区	6,135	811	6,946
豊島区	1,250	1,724	2,974
北区	4,202	329	4,531
荒川区	3,986	700	4,686
板橋区	6,598	384	6,982
練馬区	8,279	158	8,437
足立区	3,333	1,487	4,820
葛飾区	7,033	249	7,282
江戸川区	0	1,031	1,031
合計	85,027	18,543	103,570

リサイクル用途として活用する自転車を全て無償で譲渡しているのは、港区、文京区、江東区、品川区、江戸川区である。その他、豊島区は半々ぐらいの実績である。このように見るとリサイクル用途として活用する自転車の処理としては売却が一般的であり、そのような需要があるということである。港区では平成 28 年度からは資源活用の形で売却する方法を採用している。

⑤ 保管場所の状況

港区の 5 ヲ所の保管所における収容予定台数と敷地面積は次表のとおりである。

表より、設置数、収容予定台数、敷地面積とも他区と比較してそれほど大きな特徴はなく、撤去台数相応の規模の保管所といえる。

しかし、保管所の設置数 5 で収容予定台数及び敷地面積を割ると、いずれの数値も他区より低い数値となり、特に「収容予定台数/設置数」に至っては 23 区中最低の数値となる。これは、1 ヲ所の保管所に収容できる撤去自転車数が少なく、個々の保管所の規模がかなり小さいことを意味する。現状、自転車等の撤去台数は減少傾向である。それゆえ、今後の保管所のあり方を検討する際には、集約化や効率化も念頭におく必要がある。

保管場所の状況

(単位:台、㎡)

区分	撤去台数	設置数	収容予定 台数	敷地面積	収容予定台 数/設置数	敷地面積 /設置数
		(A)	(B)	(C)	(B)/(A)	(C)/(A)
千代田区	4,776	4	1,996	1,778	499	444.5
中央区	4,666	2	1,500	2,143	750	1,071.5
港区	9,574	5	2,150	3,246	430	649.2
新宿区	17,238	2	2,700	4,729	1,350	2,364.5
文京区	9,107	2	1,086	1,119	543	559.5
台東区	10,404	6	5,300	8,745	883	1,457.5
墨田区	13,366	4	5,000	5,552	1,250	1,388.0
江東区	22,877	2	5,399	7,726	2,700	3,863.0
品川区	14,237	2	6,000	5,778	3,000	2,889.0
目黒区	14,657	3	3,635	4,900	1,212	1,633.3
大田区	36,451	8	7,466	9,512	933	1,189.0
世田谷区	38,017	9	8,100	16,594	900	1,843.8
渋谷区	20,117	5	2,980	3,915	596	783.0
中野区	15,236	4	2,440	2,694	610	673.5
杉並区	24,557	6	6,356	9,667	1,059	1,611.2
豊島区	33,681	6	5,580	7,688	930	1,281.3
北区	18,620	7	5,170	6,937	739	991.0
荒川区	7,306	4	2,400	2,999	600	749.8
板橋区	17,722	8	5,271	7,951	659	993.9
練馬区	17,947	4	7,980	11,230	1,995	2,807.5
足立区	8,497	5	5,960	7,282	1,192	1,456.4
葛飾区	18,557	5	6,127	8,778	1,225	1,755.6
江戸川区	33,048	11	8,160	9,960	742	905.5
合計	410,658	114	108,756	150,923	—	—

⑥ 放置自転車対策に係る歳入の状況

放置自転車対策に係る歳入は次表のとおりである。なお、表中「売却による収入」の項目に関しては、本章『④ 処分の状況』に記載したとおりである。また、表中「公営自転車等の駐車場の利用料」の項目については多くの区で歳入を計上しているが、港区の場合、自転車等駐車場は指定管理者制度を採用しており、それに伴って利用料金制を採っているため、徴収さ

れた利用料は指定管理者の収入となっている。従って、港区の歳入としては計上されていない。表中「撤去自転車等の返還手数料」の項目は、中央区に次いで港区が下から 2 番目である。他区に比して撤去料(返還手数料)が 2,000 円と低く、また撤去台数も多くないためこのような金額になっている。

放置自転車対策に係る歳入額の内訳(平成 26 年度決算額)

(単位:千円)

区分	撤去自転車等の 返還手数料	売却による 収入	公営自転車等の 駐車場の利用料	その他の収入	合計
千代田区	12,779	0	32,040	0	44,819
中央区	0	259	13,991	34	14,284
港区	9,930	0	0	0	9,930
新宿区	22,078	10,015	93,429	915	126,437
文京区	24,342	0	52,661	0	77,003
台東区	26,050	7,595	135,015	0	168,660
墨田区	14,504	3,996	122,920	46	141,466
江東区	47,908	3,245	0	1,195	52,348
品川区	27,013	9,254	272,294	5,000	313,561
目黒区	31,207	10,116	9,960	3,361	54,644
大田区	70,302	12,282	649,816	0	732,400
世田谷区	77,822	22,707	192,171	3,142	295,842
渋谷区	30,272	8,795	0	67,594	106,661
中野区	39,285	9,752	267,026	0	316,063
杉並区	48,154	11,000	651,879	13,843	724,876
豊島区	102,138	4,383	252,312	18,207	377,040
北区	50,960	6,092	336,115	5,000	398,167
荒川区	12,617	6,703	13,300	13,887	46,507
板橋区	40,854	14,063	496,342	9,706	560,965
練馬区	38,876	15,826	173,116	16	227,834
足立区	11,003	16,922	453,674	1,835	483,434
葛飾区	34,110	11,016	108,367	493	153,986
江戸川区	66,523	7,341	1,029,428	40,141	1,143,433
合計	838,727	191,362	5,355,856	184,415	6,570,360

⑦ 放置自転車対策に係る歳出の状況

放置自転車対策に係る歳出は大きく分類して、「投資的経費」と「消費的経費」に分類されている。それぞれの内訳は次表のとおりである。

放置自転車対策に係る歳出額の内容

投資的経費	①公営の自転車等駐車場(※1)の建設、増改築に要する経費		②撤去した放置自転車等の公営保管所の建設、増改築に要する経費		③民間の自転車等駐車場の①に準じる経費に対する補助金		④その他
消費的経費	①公営の自転車等駐車場(※2)の維持管理経費	②放置自転車等の撤去、移送及び所有者への連絡に要する経費	③放置自転車等の保管所の維持管理経費	④放置自転車等の処分・リサイクルに要する経費	⑤放置自転車のための広報・啓発に要する経費	⑥民間の自転車駐車場等の①に準じる経費に対する補助金	⑦その他

※1:②の保管所を除く。

※2:③の保管所を除く。

投資的経費については、各区が自転車等駐車場及び撤去自転車の保管所を建設あるいは増改築した年度において大きく計上されることになるので単純な比較によってその多寡を議論する意義はあまり大きくない。一方、消費的経費については、各区が独自の方針を定め毎年度おおよそ同程度の金額を計上しているため、東京 23 区間の差異の原因を検討する意義はあると考えられる。

消費的経費の東京 23 区における内訳一覧は次表のとおりである。

放置自転車対策に係る消費的経費の内訳(平成 26 年度決算額)

(単位:千円)

区分	①公営の自転車等駐車場の維持管理経費	②放置自転車等の撤去、移送及び所有者への連絡に要する経費	③放置自転車等の保管所の維持管理経費	④放置自転車等の処分・リサイクルに要する経費	⑤放置自転車のための広報・啓発に要する経費	⑥民間の自転車駐車場等の①に準じる経費に対する補助金	⑦その他
千代田区	89,739	41,199	957	901	0	264	0
中央区	130,307	0	25,609	2,818	0	0	0
港区	88,158	253,265	12,179	169	111	0	60
新宿区	143,022	47,685	58,090	0	198,364	0	0
文京区	68,355	44,342	9,605	1,458	0	0	6911
台東区	187,568	94,856	36,820	1,969	3,196	0	20

墨田区	176,005	78,086	24,202	800	1,715	0	4484
江東区	36,056	80,818	61,721	432	3,382	0	3993
品川区	252,311	(※1) 616	70,313	152	11,866	0	0
目黒区	32,467	46,321	28,106	371	17,289	0	5891
大田区	736,902	155,356	136,224	3,711	146,230	0	32083
世田谷区	93,208	152,976	180,742	324	17,169	0	0
渋谷区	0	(※2) 65,013	(※3) 559	270	0	0	0
中野区	277,334	90,129	47,938	0	1,690	0	4874
杉並区	703,860	20,825	172,625	209	15,671	1194	11989
豊島区	376,981	151,721	88,681	11,094	80	0	0
北区	(※4) 14,245	(※5) 141,688	92,613	1,890	7,019	1050	0
荒川区	39,083	0	91,187	1,776	1,296	0	0
板橋区	593,363	94,021	72,432	1,286	118,485	0	4422
練馬区	650,502	(※6) 228,789	30,778	1,551	0	0	0
足立区	(※7) 586,186	0	0	972	0	6415	0
葛飾区	75,294	117,051	112,629	680	148	0	0
江戸川区	1,264,304	21,867	0	0	0	0	0
合計	6,615,250	1,926,624	1,354,010	32,833	543,711	8,923	74,727

(※1) 撤去移送経費は③に分類。(※2) ③(光熱水費除く)⑤⑦を含む。(※3) 光熱水費のみ。(※4) 指定管理者を除く。(※5) 自転車整理委託(路上整理)を含む。(※6) ③⑤を含む。(※7) ②③を含む。

表中「①公営の自転車等駐車場の維持管理経費」の項目は、各区において自転車等駐車をどのような管理形態で運営しているかでその経費の金額も大きく異なっている。上述したとおり、港区では自転車等駐車場は指定管理者制度を採用しており、それに伴って利用料金制を採っている。これにより、駐輪代が指定管理者の収入となっているため、これと相殺された委託料(指定管理料)しか指定管理者に支払われていない。自転車等駐車場を直営で行っている区に比べ、その分だけ「①公営の自転車等駐車場の維持管理経費」が低く抑えられている。

次に、表中「②放置自転車等の撤去、移送及び所有者への連絡に要する経費」の項目は、港区が東京 23 区中最も多額の費用をかけている。ただし、港区の場合、表中「②放置自転車等の撤去、移送及び所有者への連絡に要する経費」の項目と表中「③放置自転車等の保管所の維持管理経費」の項目が実質的に同じ委託業務として扱われている。従って、他区と比較する場合には②と③を合わせた数値で比較すべきである。これをまとめたものが次表である。また、撤去自転車 1 台あたりの費用も記載している。

放置自転車対策に係る消費的経費の比較

(単位:千円)

区分	②放置自転車等の撤去、移送及び所有者への連絡に要する経費	③放置自転車等の保管所の維持管理経費	②+③	撤去台数	撤去自転車 1 台あたりの②	撤去自転車 1 台あたりの②+③
	(A)	(B)	(C)=(A)+(B)	(D)	(A)/(D)	(C)/(D)
千代田区	41,199	957	42,156	4,776	8.63	8.83
中央区	0	25,609	25,609	4,666	0.00	5.49
港区	253,265	12,179	265,444	9,574	26.45	27.73
新宿区	47,685	58,090	105,775	17,238	2.77	6.14
文京区	44,342	9,605	53,947	9,107	4.87	5.92
台東区	94,856	36,820	131,676	10,404	9.12	12.66
墨田区	78,086	24,202	102,288	13,366	5.84	7.65
江東区	80,818	61,721	142,539	22,877	3.53	6.23
品川区	616	70,313	70,929	14,237	0.04	4.98
目黒区	46,321	28,106	74,427	14,657	3.16	5.08
大田区	155,356	136,224	291,580	36,451	4.26	8.00
世田谷区	152,976	180,742	333,718	38,017	4.02	8.78
渋谷区	65,013	559	65,572	20,117	3.23	3.26
中野区	90,129	47,938	138,067	15,236	5.92	9.06
杉並区	20,825	172,625	193,450	24,557	0.85	7.88
豊島区	151,721	88,681	240,402	33,681	4.50	7.14
北区	141,688	92,613	234,301	18,620	7.61	12.58
荒川区	0	91,187	91,187	7,306	0.00	12.48
板橋区	94,021	72,432	166,453	17,722	5.31	9.39
練馬区	228,789	30,778	259,567	17,947	12.75	14.46
足立区	0	0	0	8,497	0.00	0.00
葛飾区	117,051	112,629	229,680	18,557	6.31	12.38
江戸川区	21,867	0	21,867	33,048	0.66	0.66
合計	1,926,624	1,354,010	3,280,634	410,658	—	—

表より、撤去自転車 1 台あたりで見た場合の「②放置自転車等の撤去、移送及び所有者への連絡に要する経費」と「③放置自転車等の保管所の維持管理経費」を合わせた額(以下「撤去・返還等にかかるコスト」という。)は、東京 23 区中港区が最も高いコストを払っている。港区

では、撤去自転車 1 台あたりの撤去・返還等にかかるコストに約 27,000 円かけているが、23 区中 2 番目に高い練馬区では約 14,000 円である。その金額はおおよそ 2 倍の開きがある。

このコスト構造の主な原因は、港区が実施している「放置自転車対策業務委託」の契約内容によるものであり、特に、後述する「地区内巡回等業務」等の予防的な放置自転車対策を区が重視しているため、割高になっている可能性がある。以下、その内容については、『【意見4】放置自転車対策業務委託の単価について』で検討する。

【意見4】放置自転車対策業務委託の内容について

放置自転車対策事業の内容として、金額的な比重が最も大きい事業は「放置自転車対策業務委託」252,688 千円である。

『【意見3】放置自転車対策事業の他団体との比較 ⑦ 放置自転車対策に係る歳出の状況』に記載したとおり、港区の撤去自転車 1 台あたりの撤去・返還等にかかるコストは他区に比べて非常に高い水準である。この原因は「放置自転車対策業務委託」が同種の契約に比して割高になっているためである。そこで、この契約の個々の業務にかかる積算単価を明らかにすると次表のようになる。

放置自転車対策業務委託における個別業務の積算単価

	品名又は業務名	単位	数量	単価	金額（円）
（総価契約分）					
①	自転車等集積所管理室監視等業務 （機器保守点検等）	月	12	150,750	1,809,000
	消費税等				144,720
②	地区内巡回等業務	月	12	3,960,000	47,520,000
	消費税等				3,801,600
③	自転車等駅前乗入台数調査（放置・置場）業務	回	2	463,500	927,000
	消費税等				74,160
総価契約分合計					54,276,480

	品名又は業務名	単位	数量	単価	金額（円）
（単価契約分）					
1	駅前放置自転車整理等業務（区域 1） （自転車等駐車場利用促進含む）	回	1	11,550	—
2	駅前放置自転車整理等業務（区域 2） （自転車等駐車場利用促進含む）	回	1	2,500	
3	駅前放置自転車整理等業務（区域 3） （自転車等駐車場利用促進含む）	回	1	2,100	
4	撤去自転車等返還業務	日	1	17,400	
5	放置自転車等撤去移送業務 （例月撤去）	台	1	38,000	
6	放置自転車等撤去移送業務 （放置禁止区域内撤去）	台	1	28,000	
7	放置自転車等撤去移送業務 （一時保管所間移送）	台	1	38,000	

区域 1：放置禁止区域内で自転車乗入台数の多い区域（作業時間 7 時間）

区域 2：放置禁止区域内で自転車乗入台数の少ない区域、放置禁止区域外の駅周辺で自転車乗入台数の多い区域（作業時間 2 時間）

区域 3：放置禁止区域外の駅周辺で自転車乗入台数の少ない区域（作業時間 2 時間）

（出典：契約関係資料）

この単価は、平成 25 年度に行われた事業者選定のためのプロポーザルの際に事業者から提示されたものである。区としては、他の事業者から見積り等を徴収して、一定程度の検証はしているとのことである。にもかかわらず、「地区内巡回等業務」については、月に 3,960,000 円、年間 47,520,000 円となっており、固定額であることや業務量から見て本当にこの金額が妥当なものなのかどうかは疑問である。

区の放置自転車対策は、『【意見 3】放置自転車対策事業の他団体との比較② 放置台数が多い駅の変遷』にあるように一定の成果を挙げている。しかし、コスト面においては他区と比べて非常に高い水準であることも事実である。今後は、事業の有効性を保ちつつ、如何にして効率性を改善するかを考える段階である。プロポーザルにて事業者を選定する方法による場合であっても、価格の妥当性については、他区の状況やより幅広く事業者見積りを徴収するなどして検討する必要がある。

【意見 5】事業間の連携について

自転車の放置場所として、至近距離に自転車等駐車場が整備されているにもかかわらず放置される状況がみられる。

一例として、乃木坂駅地上出口の歩道に放置されている自転車を見ると、放置場所からは1分とかからない至近距離に乃木坂駅暫定自転車等置場があり、しかも駐車余地は十分に残されていた。

このように、自転車等駐車場がすぐ近くにあっても放置される理由として、二点が考えられる。

①自転車等駐車場の入口がわかりづらいため、自転車等駐車場の存在に気づかない

②自転車等駐車場の存在は知っているが、面倒なのでつい放置する

①に対しては、自転車等駐車場に誘導するべく目立つ看板を設置する、放置自転車に対し警告票等とともに近く自転車等駐車場を案内する札を取り付ける、といった対策が考えられる。

②に対しては、いわば確信犯ともいえるため、撤去の強化で対処することも検討すべきである。例えば、警告から撤去までの期間を短くする、即時撤去するといった方法が考えられる。

①②とも、自転車等の放置禁止区域に指定している区域については、すでに看板を設置し、その看板において最寄りの自転車等駐車場を案内するとともに、放置自転車を即日撤去の対象としている。平成28年4月1日現在、放置禁止区域は区内13カ所に設けられている。撤去活動は各地区の総合支所が行う。ただし放置禁止区域以外については即日撤去の対象とはなっていない。

そこで、交通安全運動との連携として、春秋の交通安全キャンペーン期間に撤去を強化することも検討の余地がある。

自転車等駐車場管理運営、交通安全運動とも放置自転車対策事業と同様、街づくり支援部土木課の所管する事業であるから、積極的に連携を図り、事業の相乗効果を狙うべきである。

3. 自転車等駐車場管理運営

【指摘1】再委託の承諾書について

基本協定書第17条において、再委託の承認について、以下のとおり規定されている。

基本協定書(抜粋)

(再委託の禁止)

第17条 乙は、次の各号のいずれかに該当する業務で、事前に甲の承認を受けた場合を除いて、本業務の一部を第三者に委託してはならない。

(1) 施設及び附属設備の保守及び検査業務

(2) 清掃及び警備業務

(3) その他特に甲が必要と認めた事項

区は、指定管理者から申請された業務の再委託を認める場合には、「再委託承諾書」により承認を行っている。しかし、「再委託承諾書」により再委託が承認されていない業務があった。

指定管理者は、自転車等駐車場の整理・利用者誘導業務について、港区シルバー人材センターに委託しているが、当該業務について「再委託承諾書」による再委託の承認がなされていなかった。

指定管理者から提出された再委託申請書に記載がなかったことが原因と考えられるが、区は、再委託業務について、「再委託承諾書」に漏れがないように承認する必要がある。

【指摘2】業務実績報告書の記載方法について

基本協定書第26条第3項において、業務実績報告書の記載事項が以下のとおり規定されている。

基本協定書(抜粋)

(業務実績報告等)

第26条

3 乙は、本施設について毎年度終了後30日以内に次の各号に掲げる事項を記載した当該年度の業務実績報告書を甲に提出しなければならない。(中略)

- (1) 本業務の実施状況
- (2) 本業務の収支状況
- (3) 本業務の利用状況
- (4) 第15条第1項第3号から第6号までに掲げる事項の実績
- (5) 前各号に掲げるもののほか、甲が特に必要と認める事項

しかし、業務実績報告書の記載をみると、(4)で記載が求められている「職員の履歴及び資格に係る事項」のうち、職員の履歴が記載されていなかった。また、職員の構成等については、氏名など具体的に記載することが必要であると考ええる。(この点は、公共駐車場の業務実績報告書が参考になる。)

区は、業務実績報告書の記載方法を改めるよう、指定管理者に指導する必要がある。

【指摘3】区指定の経費区分による報告について

区は、平成25年9月24日付文書「指定管理者制度の運用改善について」により、指定管理料の経費区分を、①職員人件費、②光熱水費、③修繕費、④事業運営費、⑤施設管理経費、⑥その他経費に統一化し、指定管理料の清算もこの経費区分ごとに行うこととしている。

当該事業においては、事業計画書の支出の予算は、この経費区分に従って作成されていたが、業務実績報告書の支出については、次表のとおり、この経費区分に従っておらず、指定管理者独自の区分により作成されていた。

事業計画書上の予算と業務実績報告書上の実績の比較

(単位:千円)

経費区分	事業計画書上の予算 (A)	業務実績報告書上の 実績(B)	執行残 (A)－(B)
①職員人件費	115,771	115,890	△119
②光熱水費	10,300	12,411	△2,111
③修繕費	3,918	4,641	△723
④事業運営費	1,116		
⑤施設管理経費	22,738		
⑥その他経費	6,964		
再委託業務費		18,977	
設備等維持管理費		5,522	
安全対策費		155	
通信費		697	
消耗品・雑費等		589	
その他経費		7,676	
④～⑥相当計	30,818	33,616	△7,676
支出計	160,807	166,559	△5,752

(出典:事業計画書、業務実績報告書より監査人作成)

事業計画(予算)と指定管理者が施設の管理・運営に要した経費の差額(余剰金)の返還が必要な区分については、明確に区分されていたため、清算に不都合はなかったものの、事業計画(予算)の執行状況を明瞭に把握するためにも、区指定の経費区分により報告するよう、指定管理者に指導する必要がある。

【指摘4】事業計画書の変更協議について

業務実績報告書の収支実績表には、予算と実績が記載されている。しかし、次表のとおり、収支実績表上の予算が事業計画書上の予算と一致していない経費区分があった。なお、【指摘3】区指定の経費区分による報告について で記載したとおり、業務実績報告書の経費区分が事業計画書の経費区分と異なっているため、経費区分④～⑥については、合計額により比較している。

事業計画書上の予算と業務実績報告書上の予算の比較

(単位:千円)

経費区分	事業計画書上の予算 (A)	業務実績報告書上の 予算(B)	差額 (A)－(B)
①職員人件費	115,771	112,681	3,090
②光熱水費	10,300	10,000	300
③修繕費	3,918	3,918	－
④事業運営費	1,116		
⑤施設管理経費	22,738		
⑥その他経費	6,964		
再委託業務費		18,939	
設備等維持管理費		3,669	
安全対策費		130	
通信費		300	
消耗品・雑費等		1,116	
その他経費		10,054	
④～⑥相当計	30,818	34,208	△3,390
支出計	160,807	160,807	－

(出典:事業計画書、業務実績報告書より監査人作成)

このように、予算合計は変更ないものの、職員人件費ほか経費区分ごとの予算は年度中に変更されている。特に、職員人件費予算は、事業計画書時点から 3,090 千円減額し、その他経費は 3,390 千円増額している状況にある。

事業計画書を変更する場合には、基本協定書第 15 条第 3 項の規定に基づき、区と指定管理者で協議の上決定しなければならないが、変更協議はなされていない。当該事業計画書の変更は、結果として清算への影響はなかったが、通常は、清算に影響する重要な事項である。

従って、事業計画書を変更しようとするときは、基本協定書第 15 条第 3 項の規定に従い、区と指定管理者は協議を行う必要がある。

基本協定書(抜粋)

(事業計画書の提出)

第 15 条

3 甲及び乙は、事業計画書を変更しようとするときは、甲乙協議の上決定するものとする。

【指摘5】履行確認の徹底について

区は、平成 25 年 9 月 24 日付文書「指定管理者制度の運用改善について」により、指定管理業務の履行確認方法について明確化した。具体的には、指定管理者から年度終了時に提出される業務実績報告書の内容について、事業計画書及び添付資料(指定管理者が支出した領収書や契約書の写しなどの根拠資料)により確認することとした。

このように、清算(余剰金の算定)にあたっては、指定管理者が自らその根拠を示すものとし、区は指定管理者から提出される根拠資料を基に算定が妥当であることの確認を行うものとしている。しかし、区は、根拠資料の提出を求めている。

従って、今後は、区の方針に従い、根拠資料の提出を求め、履行確認を徹底する必要がある。

Ⅲ 駐車場の整備に関する事業

1. 公共駐車場管理運営

ア. 品川駅港南口公共駐車場

【指摘1】自主事業の収支報告について

品川駅港南口公共駐車場においては、自動販売機設置とカーシェアリング事業の二つの自主事業を実施している。自主事業については、基本協定書第 37 条第 4 項において、以下のとおり、月次収支報告が求められている。

しかし、自主事業のうち、カーシェアリング事業にかかる月次の収支報告がなされていない。区は、基本協定書の規定に従い、自主事業(カーシェアリング事業)の収支報告を行わせる必要がある。

基本協定書(抜粋)

(自主事業)

第 37 条

4 乙は、乙が実施した自主事業の収支を明らかにした書類を、毎月終了後、翌月の 15 日までに甲に提出しなければならない。

【指摘2】月次の収支報告について

基本協定書第 28 条第 1 項において、以下のとおり、月次の事業実績報告が求められている。

しかし、(2)本業務の収支状況については、収入の報告はあるものの、支出の報告がなされていない。区は、基本協定書の規定に従い、本業務の月次の収支状況報告を行わせる必要がある。

基本協定書(抜粋)

(事業実績報告等)

第 28 条 乙は、毎月終了後、翌月の 15 日までに次に掲げる事項を記載した報告書を甲に提出しなければならない。

(1)本業務の実施状況

(2)本業務の収支状況

(3)本施設の利用状況

(4)前 3 号に掲げるもののほか、甲が特に必要と認める事項

【意見1】利用料金の柔軟な見直しについて

現在、品川駅港南口公共駐車場は、日中の時間帯において、満車が常態化している状況である。指定管理者によると、満車の苦情が出るほか、路上に駐車待ちの列ができることもあるとのことである。このような状況は、いつでもだれでも駐車できるという、公共駐車場としての機能が十分に果たせていないといえる。また、路上駐車を解消し、道路交通の円滑化と安全性の向上を図ることにより、区民の安全で快適な生活環境を確保するという公共駐車場の設置目的からしても、解消すべき状況である。

そこで、満車状態を解消するための対策の一つとして、駐車スペースの回転率を上げることが考えられる。そのためには、例えば、夜まで出庫しないなどの長時間利用者に対し、必要な時間だけ駐車することを促す方法として、最大料金の見直しが挙げられる。現在は、1 日最大料金は 2,400 円となっており、近隣駐車場並みといえるが、品川駅に直結している立地条件を考慮すると、見直す余地があると思われる。現在の 1 日最大料金は、平成 26 年 10 月 1 日に設定してから、2 年余り経過していることもあることから、見直すタイミングとしても適していると考ええる。

【意見2】自主事業の実施目的の再検討について

品川駅港南口公共駐車場においては、自主事業として、カーシェアリング事業を 2 台分実施している。自主事業は、基本協定書第 37 条第 1 項に規定されているとおり、「本業務の実施を妨げない範囲において、実施することができる。」ものとされている。

基本協定書(抜粋)

(自主事業)

第 37 条 乙は、本施設の設置目的に合致し、かつ、本業務の実施を妨げない範囲において、自己の責任及び費用負担において、自主事業を実施することができる。

なお、公募の際の事業計画書で乙が提案した事業については、甲乙協議の上、遅滞なく実施するものとする。

2 乙は、自主事業を実施する場合には、甲に対して業務計画書を提出し、事前に甲の承認を受けるものとし、必要に応じて甲乙協議する。

3 甲は、乙が自主事業を実施するに当たって、別途自主事業の実施条件等を定めることができる。

4 乙は、乙が実施した自主事業の収支を明らかにした書類を、毎月終了後、翌月の 15 日までに甲に提出しなければならない。

当該カーシェアリング事業は、平成 23 年 3 月の東日本大震災による影響や品川駅港南口周辺の民間駐車場新規開設の増加による影響で売り上げが下落する中で、売り上げの増加を目途とする方策の一つとして、平成 24 年 2 月に開始された事業である。確かに、開始当初においては、売り上げ増加対策として、認知度強化による駐車場の利用促進を図る必要性はあったと思われるが、満車状態が常態化している現状においては、その必要性は低下している。

カーシェアリング事業を実施せずとも、現状における品川駅港南口公共駐車場の認知度は十分であり、目途としていた売り上げの増加にもつながり、満車状態の常態化を生む状況となっている。カーシェアリング事業の実施により満たすことのできる、自動車の短時間利用のニーズがゼロとは言わないが、現状においては、いつでも止められるという公共駐車場に本来求められるニーズのほうが高いと思われ、そのニーズにこたえることを優先すべきである。それにより、事業の概要に記載した公共駐車場の設置目的が果たされると考える。

従って、区は平成 29 年度のカーシェアリング事業の申請があった場合には、承認の可否について、その時点における状況を踏まえながら、慎重に判断する必要がある。

【意見3】収入報告の整合性確認の証跡について

区は、基本協定書第 28 条第 1 項の規定に基づき、月次の収入報告を受けている。収入報告には、精算機から出力されるジャーナル等がその根拠資料として添付されている。区では、収入報告に計上されている金額とジャーナルに記録されている金額との整合性を確認しているとのことであるが、平成 27 年 4 月分、10 月分、平成 28 年 2 月分の月次収入報告を確認したところ、その証跡は残されておらず、区が整合性を確認したことを確かめることはできなかった。この点、区によると、監査人に資料提供を行うにあたり、証跡を消したうえで提出したとのことである。なお、監査人において、平成 27 年 4 月分の収入報告とジャーナルを突合したところ、整合していた。

収入は、変動納付金の算定にも影響する重要な項目であることから、計上漏れ等がないように慎重に確認する必要があるとともに、事後的にも確認したことを明らかにしておくことが望ましい。区の担当者は、収入報告の金額が確認できたものにチェックマークを付すなどしているとのことであるから、今後は、そのチェックマークを付した書類そのものを決裁に回した後に消すことのないよう、収入報告の整合性を確認したことの証跡として残す必要がある。

イ. 麻布十番公共駐車場

【指摘1】修繕計画の未作成について

仕様書では、指定管理業務開始時点において、指定管理者が修繕計画を策定し、区へ報告しなければならないと規定されている。しかし、修繕計画は策定されておらず、区へ報告されていない。

修繕費の支出予算額については、仕様書に従い、年500万円が計上されているものの、その内容については不明である。

区は、指定管理者に対し、過去の修繕履歴などの情報提供を行うほか、指定管理者との打ち合わせにおいて修繕費予算の内訳を早急に明らかにするよう求めるなどしているが、修繕計画の策定には至らなかった。

区は、指定管理者に対し、仕様書に従い修繕計画を策定するよう指導する必要がある。

仕様書(抜粋)

6 事業運営

(5) 施設・設備の保守及び修繕に関する業務

② 目標

ウ 保守及び修繕を実施する際には、次の(ア)～(エ)が含まれる。

(ア) 修繕計画策定

施設・設備の劣化状況を指定管理業務開始時点において把握するとともに、乙が実施する施設・設備の指定期間内の1件130万円以下における修繕計画を策定し、区へ報告する。

④ 修繕費の基準額

修繕費の支出予算額は、年500万円以上を計上することとする。

【指摘2】再委託の未承諾について

基本協定書第17条の規定にあるとおり、原則として指定管理業務の再委託は禁止されているが、事前に区の承諾を受けた場合には、再委託することができる。

基本協定書(抜粋)

(再委託の禁止)

第17条 乙は、次の各号のいずれかに該当する業務で、事前に甲の承認を受けた場合を除いて、本業務の一部を第三者に委託してはならない。

- (1) 施設及び付属設備の保守及び検査業務
- (2) 清掃及び警備業務
- (3) その他特に甲が必要と認めた業務

麻布十番公共駐車場においては、再委託の承諾を受けていない、監視カメラ保守・点検業務について、(株)ドットウェル・B・M・S に再委託がなされていた。

区は、指定管理者に対し、再委託の承諾を申請するよう指導する必要がある。

【指摘3】再々委託について

平面往復式機械駐車機器の定期保守は三菱重工メカトロシステムズ(株)に、緊急保守は石田エンジニアリング(株)に、再委託が承諾されている。

しかし、定期保守は、石田エンジニアリング(株)により実施されていた。定期点検結果総括によると、実施責任者が三菱重工メカトロシステムズ(株)であるが、作業責任者は石田エンジニアリング(株)となっている。

これは、再々委託にあたり、承諾した再委託の内容に従っていない状況となっている。従って、区は、指定管理者に対し、十分な説明を求めるなどしてその内容をよく確認し、再委託が適切に行われるよう指導する必要がある。

【指摘4】月次の収支報告について

基本協定書第 26 条第 1 項において、以下のとおり、月次の事業実績報告が求められている。

しかし、(2)本業務の収支状況については、収入の報告はあるものの、支出の報告がなされていない。区は、基本協定書の規定に従い、本業務の月次の収支状況報告を行わせる必要がある。

基本協定書(抜粋)

(事業実績報告等)

第 26 条 乙は、毎月終了後、翌月の 15 日までに次に掲げる事項を記載した報告書を甲に提出しなければならない。

- (1) 本業務の実施状況
- (2) 本業務の収支状況

(3) 本施設の利用状況

(4) 前 3 号に掲げるもののほか、甲が特に必要と認める事項

【意見1】利用料金の柔軟な見直しについて

事業の概要で記載したとおり、麻布十番公共駐車場の利用料金は、日中の時間帯が 30 分 200 円、夜間の時間帯が 60 分 100 円、1 日上限が 1,400 円となっている。この利用料金は、近隣の駐車場と比較すると低料金となっている。また、定期利用は 1 か月 60,000 円であるが、1 日最大料金で 31 日間駐車した場合の駐車料金 43,400 円(=1,400 円×31 日)を上回る状況となっている。

麻布十番駅からおおむね 500m 以内で 10 台以上の規模の駐車場料金は次表のようになっている。平日と休日を区分していないものが多いため、休日料金については表に記載していない。太字(B)が麻布十番公共駐車場であるが、近隣の駐車場と比較して昼間の 1 時間当り料金及び最大料金、夜間の 1 時間当り料金が最安値な水準である。夜間については最大料金を低く、逆に 1 時間当り料金を高く設定している駐車場もある。

麻布十番付近での駐車場利用料金

(単位: 台、円)

		昼間					夜間				
	台数	時間帯	分	単価	1時間当り	最大料金	時間帯	分	単価	1時間当り	最大料金
A	18	8 時～1 時	20	200	600	1,800	1 時～8 時	30	100	200	1,800
B	347	8 時～22 時	30	200	400	1,400	22 時～8 時	60	100	100	1,400
C	13	7 時～20 時	30	400	800	2,200	20 時～7 時	60	100	100	なし
D	26	7 時～0 時	10	300	1,800	3,800	0 時～7 時	10	300	1800	800
E	18	8 時～0 時	20	400	1,200	なし	0 時～8 時	60	100	100	なし
F	137	終日	10	100	600	3,000	終日	10	100	600	3,000
G	14	8 時～18 時	15	400	1,600	3,400	18 時～8 時	15	400	1,600	700
H	16	終日	30	600	1,200	1,500	終日	30	600	1,200	1,500

(出典: インターネットの駐車場検索サイト、平成 29 年 1 月 10 日現在)

このような状況を踏まえると、麻布十番公共駐車場の利用料金について、見直す必要があると考える。現在の利用料金は、平成 25 年 4 月 2 日に 1 日最大料金を改定しているものの、長年にわたり変更されていない。今後は、公共駐車場としての役割を踏まえつつも、近隣駐車場の動向等を把握するなどして、年に 1 回程度は、利用料金を柔軟に見直すことが必要であると考えている。

【意見2】収入報告の整合性確認の証跡について

区は、基本協定書第 26 条第 1 項の規定に基づき、月次の収入報告を受けている。収入報告には、精算機から出力されるジャーナル等がその根拠資料として添付されている。区では、収入報告に計上されている金額とジャーナルに記録されている金額との整合性を確認しているとのことであるが、平成 27 年 5 月分、8 月分、12 月分の月次収入報告を確認したところ、8 月分についてはその証跡は残されていたが、5 月分と 12 月分についてその証跡は残されておらず、区が整合性を確認したことを確かめることはできなかった。この点、区によると、監査人に資料提供を行うにあたり、証跡を消したうえで提出したとのことである。なお、監査人において、平成 27 年 5 月分の収入報告とジャーナルを突合したところ、整合していた。

収入は、変動納付金の算定にも影響する重要な項目であることから、計上漏れ等がないように慎重に確認する必要があるとともに、事後的にも確認したことを明らかにしておくことが望ましい。今後は、平成 27 年 8 月分と同様に、収入報告の金額が確認できたものにチェックマークを付した書類そのものを決裁に回し、収入報告の整合性を確認したことの証跡として残す必要がある。

【意見3】納付金の額の協議について

納付金の額については、基本協定書第 33 条及び年度協定書第 4 条において、下記のとおり規定されている。

基本協定書及び年度協定書より抜粋

基本協定書

(納付金の支払い)

第 33 条 乙は、公募時に提出した収支計画書で提示した金額を甲に支払うものとする。

2 前項の各年度の納付金の額(消費税を含む。)及び納付の方法等については、年度協定に定めるものとする。

年度協定書

(納付金の額)

第 4 条 基本協定書第 33 条第 2 項に規定する納付金の額は、年額 57,800,000 円(消費税を含む。)とする。

2 乙は、本業務で得た利用料金の収入が、年額 170,000,000 円(消費税を含む。)を超えた場合は、その超過した額の 80 パーセントに相当する額を甲に支払うものとする。

納付金の額は、基本協定書及び年度協定書に従い、適切に計算されていた。しかし、下記

に示すとおり、品川駅港南口公共駐車場と麻布十番公共駐車場の納付金の額等を比較すると、両者には大きな違いがある。

支出計に対する各項目の比率比較

(単位:千円)

項目	麻布十番公共駐車場		品川駅港南口公共駐車場		比率差異 (ポイント)
	金額	比率	金額	比率	
職員人件費	39,614	23.7%	31,400	19.1%	4.6
光熱水費	16,665	10.0%	9,128	5.6%	4.4
修繕費	5,003	3.0%	7,704	4.7%	△1.7
事業運営費	5,187	3.1%	799	0.5%	2.6
施設管理費	28,420	17.0%	21,199	12.9%	4.1
その他経費	72,358	43.3%	94,015	57.2%	△13.9
(うち納付金)	59,368	35.5%	88,173	53.7%	△18.2
支出計	167,246	100.0%	164,244	100.0%	—

(出典:平成 27 年度事業報告書の収支状況より監査人作成)

利用料金収入に対する納付金の比率比較

(単位:千円)

項目	麻布十番公共駐車場	品川駅港南口公共駐車場	比率差異 (ポイント)
	金額、比率	金額、比率	
利用料金収入(A)	171,041	160,853	—
納付金(B)	59,368	88,173	—
比率 (B)/(A)	34.7%	54.8%	△20.1

(出典:平成 27 年度事業報告書の収支状況より監査人作成)

収支差額の比較

(単位:千円)

項目	麻布十番公共駐車場	品川駅港南口公共駐車場
収入計(A)	171,041	160,853
支出計(B)	167,246	164,244
収支差額 (A)-(B)	3,795	△3,391

(出典:平成 27 年度事業報告書の収支状況より監査人作成)

支出計に対する各項目の比率差を見ると、麻布十番公共駐車場は機械式であり、延床面積も広いことから、機械点検費用などの施設管理費が 4.1 ポイント高く、光熱水費も 4.4 ポイン

ト高くなっている。また、職員人件費も 4.6 ポイント高くなっているものの、各項目の比率差はそれほど大きくはないといえる。しかし、その他経費については、麻布十番公共駐車場が 43.3%、品川駅港南口公共駐車場が 57.2%とその差が 13.9 ポイントと大きくなっている。この要因は、その他経費に含まれる納付金である。納付金の比率を見ると、麻布十番公共駐車場が 35.5%、品川駅港南口公共駐車場が 54.8%とその差は 18.5 ポイントであり、麻布十番公共駐車場における支出計に占める納付金の割合は、品川駅港南口公共駐車場と比較すると著しく低いといえる。

利用料金収入に対する納付金の割合を見ても、麻布十番公共駐車場が 34.7%、品川駅港南口公共駐車場が 54.8%とその差は 20.1 ポイントであり、同様のことがいえる。

また、収支差額については、麻布十番公共駐車場が 3,794,825 円のプラスとなっているのに対し、品川駅港南口公共駐車場は 3,390,515 円のマイナスとなっている。麻布十番公共駐車場の支出予算と決算を比較すると、一般管理費予算が 4,800,000 円であるのに対し、決算が 9,488,823 円と 4,688,823 円多く支出されている。その他の経費を除いた支出計に対する一般管理費の割合を見ても、予算は 5.0%であるのに対し、決算では 10.0%と差が大きくなっている。これでもなお、収支差額が 3,794,825 円のプラスとなっている状況にある。

これらの状況を鑑みると、麻布十番公共駐車場における納付金の額は低めに設定されているといえ、増額する余地が多分にあると考える。従って、区は、次回の年度協定を締結する際には、納付金の額の増額について協議することが望まれる。納付金の額は公募時に示した金額としていることから、変更することは難しい面もあると思われるが、基本協定書第 34 条により、変更について協議する余地はあると思われる。

基本協定書より抜粋

(納付金の変更)

第 34 条 納付金は、乙の運営に起因する収入源があっても、納付金の額の変更は認めないものとする。ただし、甲又は乙から指定期間中に賃金水準又は物価水準及び周辺状況の著しい変動及び甲の指示又は協議等により、当初合意された納付金の額が不適当となったと認めたときは、甲に対して書面をもって納付金の額の変更を申し出ることができるものとする。

2 甲は、前項の申出を受けた場合、協議に応じなければならない。

3 変更の要否や変更金額等については、前項の協議により決定するものとする。

2. 自動二輪車駐車場整備助成

【意見1】実績データの蓄積について

事業開始時平成 17 年度から平成 22 年度までの助成実績が不明である。区によると、文書保存期間は 5 年間であるため、実績がわからないとのことであった。起案書、助成金申請書、交付決定通知、支出命令書等の文書については、文書保存期間経過後に廃棄するのであるが、実績データ等については、区として保管し把握しておくべきであるとする。

当該事業に限ったことではないが、各種実績データについては、今後の施策・事業の参考データとなることもあるので、文書保存期間にかかわらず、蓄積し把握しておく必要がある。

3. 自動二輪車駐車場管理運営

【意見1】「港区自動二輪車対策の基本方針」の見直しについて

区は、平成 20 年 3 月に「港区自動二輪車対策の基本方針」(以下「基本方針」という。)を策定している。この基本方針では、自動二輪車用駐車場整備の推進として、自動二輪車用駐車場整備の推進(重点箇所を中心として)や民間の自動二輪車用駐車場補助制度の拡充・広報などを、重点項目として掲げている。

しかし、自動二輪車駐車場「みなと高輪バイクイン」を廃止し、暫定自転車駐車場「品川駅高輪口第二暫定自転車駐車場」に用途転換したことからもわかるとおり、区にとっては、自動二輪車対策よりも、放置自転車対策のほうが急務である状況にある。

また、「2. 自動二輪車駐車場整備助成」に記載したとおり、放置自動二輪車台数は減少傾向にあるし、民間開発事業者による遊休地の活用により自動二輪車駐車場が一定数確保されている状況にもある。

このように、基本方針に重点項目として掲げた事項は、現状においては重要性が低下していることから、区は、基本方針を見直す必要がある。

IV 地域交通体系の整備に関する事業

1. コミュニティバス運行

【指摘1】車両の処分について

小型バス車両 1 台(リエッセ)について、フジエクスプレスから同社グループ企業(富士急山梨バス株式会社)への売却による財産処分の申請があり、平成 28 年 3 月 25 日に承認している。

当該車両は、平成 16 年 10 月に購入し、平成 21 年 10 月の車両更新以降、予備車両として使用していたが、車両の消耗が激しく、「ちいばす」のように 365 日稼働することは難しいが、運行回数を制限すれば使用可能なため、グループ企業で路線バスとして使用したい旨の申請があったものである。

バス車両の処分については、補助金等交付規則第 17 条(財産処分の制限)による区長の承認を得るための申請書が提出されているが、前述の売却理由と売却先が記載されているのみで、車体の消耗の状況や売却予定価額が具体的に判明する書類は添付されていない。

また平成 28 年 4 月 6 日付でフジエクスプレスから提出された「「ちいばす」車両の財産処分(譲渡)報告書」においては、財産処分が予定どおり実施された旨の報告として、処分対象車両、譲渡日、譲渡先が記載されているのみであり、売却価額や車体の老朽化の情報は明らかにされていない。

所管課の説明では、車両は帳簿価額(314,000 円)で売却されており、売却収入は「平成 27 年度港区コミュニティバス事業補助金変更交付申請書」の変更後収支計画(平成 28 年 3 月)の運行収入のその他(雑収入、車両売却簿価 他 1,285,906 円)に含まれ、補助金の算定にあたって考慮されているとのことであった。また当該車両は、約 12 年間運行したのち、代車としてやむなく使用していたが、実際の消耗状況について外見上確認できるものはなく、信号と停留所の数が少ない地方のバス路線では運行も可能とのことである。

コミュニティバス車両は、購入金額相当額の補助を受けているものであるから、その処分にあたっては、補助金を交付した区の承認が必要となる。また売却収入が発生する場合は、資産購入代金の一部回収と考えられることからその扱いが問題となる。さらに当該車両については、グループ企業への売却が予定されていることから透明性に疑義をもたれやすく、慎重に判断すべき取引といえる。

従って、決裁権者は、処分の承認にあたって売却予定価格はもとより、処分に至る具体的な状況を考慮する必要があり、判断根拠となる情報は極力文書として入手する必要がある。また所管課が聴取により得た情報については、根拠書類とともに文書として残し、処分承認の際の情報として反映する必要がある。

しかし、当該処分の承認については、売却先と処分理由が総括的に記載された申請書のみが添付文書として残されており、全ての決裁権者が売却予定価額、具体的な処分に至る状況を考慮して承認されたと事後的には推定しがたい。

当該財産の処分においては、グループ会社に残存簿価で売却され、売却収入相当額は補助金算定の基礎となる運行収入に含まれていることから、結果として財産の残額は区に返還されたことになるが、その判断の過程においても十分な情報を文書等の事後的に確認できる手段で提供することが必要である。

【指摘2】工事費の分担について

5 路線覚書第 6 条では、バス停留所の設置はフジエクスプレスが実施し、費用を負担するものとし、バス停留所設置に伴う付帯工事は区が実施し費用を負担するものとしている。一方、5 路線運行協定書第 8 条第 2 項第 2 号では、フジエクスプレスの分担事項として「バス停設置及びこれに伴う付帯工事」となっており、バス停設置に伴う付帯工事については、一見して区とフジエクスプレスとのいずれが担当するべきかが相反する規定内容となっている。

所管課の説明によれば、覚書における区が行う付帯工事は、横断抑止柵の取り換え、植樹帯改修、舗装工事等を想定しており、協定書におけるフジエクスプレスの付帯工事は、停留所の設置、廃止、移動に伴う簡易な付帯工事について一括して実施する場合を想定しているとのことである。双方が付帯工事を実施可能にすることで、経費や工期を短縮し、柔軟な対応ができるとのことである。

平成 27 年度においては、区は、コミュニティバス停留所設置工事、コミュニティバス停留所撤去工事、植樹帯等改修工事、バス停上家改修工事等に係る工事負担費を支出している。

効率的な工事の実施のため、区とフジエクスプレスがそれぞれ受け持つ付帯工事の範囲を、工事の内容によって変えざるを得ないことは認めるものの、現行の覚書と協定書の一見相反する記載内容をもって規定されているとするのは、当事者以外には理解しがたいといえよう。また、双方の担当者の変更などを契機として将来的に誤解を生じる可能性もある。覚書、協定書双方で齟齬がないような規定に改めることが望まれる。

【指摘3】地域公共交通会議部会の開催形態について

交通会議作業部会は、委員は選任されているものの、交通会議の議事録によれば、同会議と同時に開催されている。また、交通会議路線別検討部会の議事録によれば、各路線別ではなく、5 路線の委員が一同に会した形で開催されている。

確かに交通会議や各部会の委員間の意見交換も必要であるものの、現行の作業部会、路線別検討部会の開催形態は、それぞれの設置要綱で想定されているものとは言い難い。もし各部会の実質的な位置づけが運行開始当初とは異なるものにならざるを得ないため、やむなくこのような開催形態になるのであれば、各部会の設置要綱で他部会との同時開催等を規定することが必要である。

【意見1】路線別収支率(5路線)について

地域公共交通会議で報告された 5 路線における路線別収支率(運行収入/運行経費)の推移は次表のとおりである。路線別の収支率計算の基礎となる運行経費の額については、経費の項目ごとに運行距離、車両台数、運転士人数等をもとに按分率を設定して算定している。このため、各路線の収支率は、運行距離が長く、車両台数が多いほど按分される運行経費の増加により悪化する一方、乗車人数が増加するほど運行収入の増加をもたらす好転する。

平成 22 年から一貫して収支率は、高輪ルートが高く、麻布ルートが低い。

高輪ルートについては、運行距離が比較的短く車両台数が少なく済む一方、乗車人数が多いため、平成 27 年度想定では運行収支は均衡に近い水準に至っている。

これに対し、麻布ルートについては当初から比較的運行距離が長く、車両台数が多い一方、乗車人数は比較的少ないことから、収支率は低めで推移していた。平成 25 年度からは、ルートを麻布東と麻布西に分割し、麻布西ルートについては、50%以上の収支率を確保するに至ったが、麻布東ルートは分割前より収支率が低下した。これは西ルートで分割前の約 7 割に相当する乗車人員を確保できた一方、東ルートでは分割前の 3 割相当の乗車人員にとどまり、運行収入の大幅な減少をもたらしたためと推察される。

5路線の路線別収支率

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度 (想定)*1
芝	36.9%	44.9%	41.7%	39.0%	45.0%	42.0%
麻布	32.7%	37.6%	40.1%	39.6%	40.0%	41.0%
東	-	-	-	-	26.0%	30.0%
西	-	-	-	-	51.0%	51.0%
青山	57.2%	68.9%	71.4%	68.2%	68.2%	61.0%
高輪	66.6%	79.9%	85.7%	81.8%	96.0%	97.0%
芝浦港南	50.7%	62.0%	65.5%	62.5%	55.0%	59.0%
全体	47.4%	56.9%	59.3%	56.9%	58.0%	58.0%

(出典:平成 23 年度～平成 27 年度地域公共交通会議資料)

*1:4 月～12 月までの実績と前年 1～3 月の運行収支により算定

*2:路線別の収支率計算の基礎となる運行経費の額については、経費の項目ごとに運行距離、車両台数、運転士の人数等をもとに按分率を設定して算定している。

「地域交通サービス計画」においては、5 路線について路線全体を評価単位とする一方で、そのまま存置し続けると路線全体の収支に大きな影響を及ぼし、ひいては地域交通ネットワークの維持に支障をきたすことが懸念されるような、著しく収支率が低い路線については、路線毎の確保すべき収支率の最低値と許容期間等を別途定め、他の交通手段への転換、当該路線と他の路線との統廃合や撤退も視野に入れた対応を実施するとしている。

このような観点からすると、個々の路線別の収支率の具体的な目標値は策定されていないが、芝ルート、分割後の麻布東ルートについては、運行開始後相当期間収支率は低水準で推移しており、もはや何らかの有効な改善を行うべき時期にきているといえる。

【意見2】運行経費補助金の算定方法について

平成 26 年度以降、運行経費補助金は、平成 25 年度(開業 5 年目)の収支計画上の運行経費に区が認めた追加経費を加算した額を算定上の運行経費とし、当該金額から運行収入実績額(運賃収入+広告収入等)を控除した額を基礎として算定されている。

運行開始後 6 年が経過し、運賃収入の実績額は、運賃収入保証額を 15%以上上回る水準で推移しており、外部環境に予測できない変化が起こらない限り、当該金額を下回るとは考えづらい。つまり運賃収入保証額は、補助金の算定にあたって今後も実質的には機能しない可能性が高い。

一方、運行経費実績額については、企画時点よりも高水準で推移し、運行収入実績額の伸び率を上回っている。これは、ルート変更や車両構成の変化等に伴う人件費や諸経費の増加によるものであり、当初見込みと異なるのは当然ともいえる。

この増加分は、現行の補助金の算定において、区の承認が必要とはいえ、当初収支計画の運行経費に加算される追加経費の額として影響を及ぼすこととなる。追加経費は、平成 27 年度において、算定基準となる平成 25 年度の当初収支計画の 9%超に達しており、項目も人件費、燃料費、賃料、修繕費と多岐に渡り、本来運行経費補助金の対象外である 2 路線に関わるものまで含まれている。

確かに運行経費補助金の額は、運行収支の実績値よりも少ない額で推移していることから、現行においても補助金の交付額には一定の歯止めはかかっているようにもみえる。しかし、その計算要素である運行経費の算定においては、多数の項目かつ高額の追加経費につき、内容及び金額の妥当性を確認することが要請され、限られた時間のもとで、適切に承認を行うことは困難と言わざるを得ない。これ以上追加経費の額が過大にならないように今後の運行収支計画そのものを再検討する必要があると考えられる。

さらに運行経費補助金はあくまでも 5 路線を対象とするものである(交付要綱第 5 条(4))。その中に対象外の 2 路線に関わる経費を含めることは、消費税率の引き上げという当初予測不能な事態に伴うものであったとしても、交付要綱の本旨や各路線の覚書や協定書に従った処理とはいえない。交付要綱第 5 条(5)に定める「その他区長が特に必要と認める経費」に該当するとして区が負担する場合であっても、本来は別途交付要綱等でその旨を定めるべきものである。

【意見3】地域公共交通会議議事録等の公表について

地域公共交通会議の議事録については、区のホームページにおいて、平成 20 年度の第 1 回から平成 25 年度の第 14 回(同年 12 月 10 日開催)の議事録及び資料が公開(平成 26 年 6 月 11 日更新)されているが、平成 26 年度の第 15 回(平成 27 年 1 月 21 日開催)、平成 27 年度の第 16 回(平成 28 年 2 月 9 日開催)については、議事録は作成されていたものの、ホームページにおいて公開されていなかった(平成 28 年 11 月 8 日現在)。

所管課の説明によれば第15回の資料の分量が多かったため、それ以降、議事録及び資料について公開が遅れていたとのことである。平成28年12月5日現在、第15回、第16回の議事録及び資料は公表されているが、議事録及び資料は、会議開催後速やかに公表し、閲覧に供するべきである。

2. コミュニティバス等福祉事業

【指摘1】利用者確認について

「港区コミュニティバス運行に伴う乗車券利用者に関する協定書(平成16年10月1日)」第6条及び「台場シャトルバス運行に伴う乗車券利用者に関する協定書(平成25年5月1日)」第6条には、区が定期的に、乗車券及び手帳利用者を調査し、利用人数を確認することとしており、運行事業者は、バスの運行業務に支障の出ない範囲において、区の調査に協力することとある。

実際の利用者の確認は、高齢者支援課の指示の下、障害者福祉課、生活福祉調整課、子ども家庭課の担当者が分担して行っている。各担当者は、バスの運転手に通知せずにコミュニティバスに1時間乗車するか、台場シャトルバスのいずれかのルートで1循環乗車することで、無料乗車券や手帳による乗車人数を確認して所定の調査報告書に記録し、運行事業者からの乗車人数報告書と照合している。

平成27年度においては、実地確認を5回行っていたが、実施時期が平成27年7月1回、同11月1回、平成28年3月3回と一部年度末に集中していた。

特定の時期に偏って実施することは調査の目的に叶っているとは言いがたい。また、特に年度末の実施は、万が一異常な差異が発生した際に、原因の調査、必要に応じた追加の調査などフィードバックについて年度内に対応できない可能性もある。従って、利用者の確認の実施時期について見直しを図る必要がある。

【意見1】本人以外の申請について

コミュニティバス乗車券発行における対象者本人以外の申請については、助成要綱等の明文規定はない。このため各総合支所がそれぞれの運用において、発行対象区分の一部につき、発行申請の際、発行対象者が提示すべき各手帳等(助成要綱第3条第2項)と合わせて、本人の代わりに申請を行う者の身分証明書等の提示を要請しているとのことである。

また、区公式ホームページの「コミュニティバス無料乗車券の発行について知りたい」(<https://www.city.minato.tokyo.jp/koutsuutaisaku/kuse/kocho/faq/fukushi/190.html> 平成28年12月8日現在)においては、コミュニティバス乗車券の発行対象区分ごとの提出書類等(東京都シルバーパス、各種手帳、証書等)に加え、代理人による申請の可否及び必要書類

が示されているが、当該情報は、平成 24 年 3 月以降更新されておらず、現行の各総合支所、高齢者支援課等における取り扱いを反映したものではない。

本来、コミュニティバス無料乗車券の申請は、バスに乗車する対象者自ら来所して申請することが原則とはいえ、対象者に障害者等が含まれることもあり、やむを得ず代わりの者が申請せざるを得ない場合もあると推察される。従って、本人以外の申請の可否及び必要書類については、窓口となる各総合支所で対応が異なることがないように運用方針を統一することが望まれる。

【意見2】コミュニティバス乗車券発行申請書について

乗車券の発行申請書は、高齢者(シルバーパス所持者、70 歳以上)とそれ以外(障害者等、妊産婦等、生活保護世帯等)の 2 種類の様式がある。各区分により確認書類や代理申請の可否が異なるため、異なる様式や記載項目が発生するのはやむを得ないとしても、本人以外による申請の場合の氏名欄、旧券回収の有無等、共通の項目についても設定内容が統一されていないことは問題である。いずれの区分も本人または本人の承認を得た代理人の申請であることを確認したのち、所定の有効期間の乗車券を発行し、福祉総合システムに発行情報を入力し、旧券はできる限り回収する点においては同様である。具体的な確認書類、本人以外の申請の有無、共通の手続きに係る部分の様式の設定は統一することが望ましい。

【意見3】乗車券発行業務及びデータ入力業務委託について

シルバーパス所持者に対するコミュニティバス乗車券の一斉更新については、事業開始(平成 16 年 10 月)から乗車券発行業務及びデータ入力業務を港区シルバー人材センターに随意契約により委託しており、平成 27 年は 9 月 1 日から 11 月 30 日まで業務が履行されている。

業務委託料は、事業開始当初から一貫して 1,939,572 円であるが、その内訳は次表のとおり、それぞれの業務の総額のみが記載され、所要人員や業務日数あるいは時間については明らかではない。契約開始当初の見積りの前提等は不明とのことである。

コミュニティバス乗車券発行業務及びデータ入力業務委託の内訳

	数量	単価(円)	金額(円)
乗車券発行業務委託	1 式	1,311,600	1,311,600
データ入力業務委託	1 式	484,300	484,300
小計			1,795,900
消費税			143,672
合計			1,939,572

(出典:港区シルバー人材センター平成 27 年度委託業務請求書より監査人作成)

高齢者支援課では、派遣された人員については就業時間報告書の提出を求め、月間の作業時間について確認したうえで委託料を支払っているものの、見積もり作業時間との比較は不可能ということになる。港区シルバー人材センターへの委託はその性質上、民間企業への委託と同様のコスト計算に馴染まない面があるものの、それでも見積もりの前提となる所要日数、派遣人員については最低限把握すべきと考えられる。

3. 台場の地域交通の運行

【指摘1】収支率の年次推移について

平成 24 年度の運行開始から毎年度、区が発注している「台場シャトルバス運行に関する調査検証等支援業務委託」報告書(以下「報告書」という。)によると、各年度の収支率データは次のとおりであった。なおルート別の収支率は示されていないが、第 2 期報告書に、田町ルートと品川ルートの収支率は同水準との記載がある。

収支率の年次推移

(単位:千円、%)

		平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度
平成 24 年度 第 1 期報告書		見込み	試算			
	運行収入	68,175	127,410			
	運行経費	147,073	164,762			
	運行収支	-78,898	-37,352			
	収支率	46.4%	77.3%			
	※平成 24 年度は運行開始(4 月 19 日)から 9 月末日までの実績を基に試算					
平成 25 年度 第 2 期報告書		実績(*1)	見込み(*2)			
	運行収入	68,175	82,655			
	運行経費	147,073	152,346			
	運行収支	-78,898	-69,691			
	収支率	46.4%	54.3%			
	(*1)平成 24 年 4 月 1 日から平成 25 年 3 月 31 日までの実数 (*2)平成 25 年 4 月 1 日から 12 月 31 日までは実数、平成 26 年 1 月 1 日から 3 月 31 日までは予測					

		平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度
平成 26 年度 第 3 期報告書		実績	実績	見込み(*3)		
	運行収入	68,175	87,390	93,915		
	運行経費	147,073	146,798	156,172		
	運行収支	-78,898	-59,408	-62,257		
	収支率	46.4%	59.5%	60.1%		
	(*3)平成 26 年 4 月 1 日から 12 月 31 日までは実数、平成 27 年 1 月 1 日から 3 月 31 日までは予測					
平成 27 年度 第 4 期報告書		(*4)	(*4)	(*4)	(*5)	(*5)
	収益	61,718	85,984	94,690	103,531	113,884
	経費	196,110	174,803	151,974	151,004	155,553
	運行収支	-134,392	-88,819	-57,284	-47,473	-41,669
	収支率	31.5%	49.2%	62.3%	68.6%	73.2%
	(*4)実績か見込みかの記載なし (*5)平成 27 年度、28 年度は見込み					

(出典:各年度報告書より監査人作成)

各年度を比較すると、次のような不整合が見られる。

①集計範囲の変更

平成 24 年度から 26 年度までは運行収入(運賃収入・広告料他)、運行経費(人件費・燃料費・一般管理費)を集計しているが、平成 27 年度は収益(運行収入・広告・補助金他)、経費(人件費、営業経費(燃料・修理修繕・保険・施設他))としており、平成 24 年度から 26 年度までと平成 27 年度で集計範囲が異なっている。

計算の前提が異なれば、計算結果も異なるのが当然である。収支率の計算にあたっては集計範囲や計算方法を各年度で統一しなければ、推移を正確に把握することができない。何らかの理由で集計範囲を変更したのであれば、その内容と理由を明記する必要がある。逆に、実質的に同じ範囲を集計しているとするならば、表記を変更した理由を示す必要がある。

②見込みと実績

第 1 期報告書における 24 年度見込みが、第 2 期報告書と第 3 期報告書において 24 年度実績となっている。

所管課の説明では、第 2 期報告書と第 3 期報告書を作成する際に、24 年度見込みを確定値と誤認し、そのまま実績値として掲載したとのことである。

③数値の不一致(その 1)

第 4 期報告書において、24 年度実績が第 3 期までの報告書の数値と一致せず、24 年度収支率が低くなっている。

所管課の説明では、24 年度収支率について第 1 期から第 3 期まで誤った見込みを記載していたが、第 4 期報告書の作成の際に誤りに気づいて数値を改めた。しかしその際に数値を誤り、計算途中の数値を記載したため、再び誤ったとのことである。

④数値の不一致(その 2)

第 4 期報告書において、25 年度実績が第 3 期報告書の数値と一致せず、25 年度収支率が低くなっている。

所管課の説明では、25 年度実績について、第 3 期報告書の数値が正しい数値であったにもかかわらず、第 4 期報告書の作成の際に計算途中の誤った数値に変えてしまったとのことである。

収支率は事業の評価指標として唯一かつ重要であるところ、所管課ではこのように不適切な取扱いがなされていた。また、委託業務の成果物である報告書の内容について十分な検査が行われたとは言えない。その結果、収支率に対する信頼性が保たれないと言っても過言ではない。

平成 28 年度の収支率は、集計範囲と計算方法を明確にした上で正確に計算したものでなければならない。

【指摘2】収支率の算出方法について

所管課によると、運行事業者から報告された収支率の数値は、次表のとおり【指摘1】収支率の年次推移について に示した収支率の年次推移とは異なっている。その理由は一部の費目について消費税や人件費の取扱いが異なるためとのことであるが、計算過程の詳細については把握されていなかった。次表の収支率のうち平成26年度の58.7%については協議会にも提示されているとのことである。

運行事業者から報告された収支率

(単位:円、%)

損益計算書	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
営業収入	65,988,740	87,390,000	95,100,300	103,658,000
営業経費	153,214,396	146,798,000	161,972,660	153,986,000
営業利益率	43.1%	59.5%	58.7%	67.3%

(出典:所管課提供データ)

後述の【意見2】今後の運行について に記載した平成 28 年 9 月 1 日の配布資料には、前表の数値(平成 27 年度の 67.3%)が使われている。

計算・集計方法により複数のデータが存在することはやむをえないが、それだからこそ、計算の前提・集計方法を明示すべきである。そうでなければ混乱を招き、データの信頼性が低いものになってしまう。

また、報告書を作成する委託先はバス運行事業者から入手したデータを報告書に記載しているとのことであるが、両者の連携が不足していたため、協議会で提示された数値と異なる数値が報告書に掲載されてしまったと推定される。報告書を作成する委託先とバス運行事業者とが連携を十分にとるよう、指導する必要がある。

【指摘3】収支の分析と対策について

第1期から第4期各年度の検証報告では第1期との比較が行われ、運行事業者のプロポーザルにおける当初見込みとの比較がなされていない。

そこで、運行収支について内訳を検討した。差異のうち太字の数字は、運行収支にマイナスの影響となる要因を示す。当初計画では運行開始から3年目の平成26年度に黒字化することが見込まれていた。

表 1 収支の実績及び計画との差異

(単位:千円、%)

		実績	当初計画	差異 (実績－当初計画)
平成 24 年度	年度末車両数*1	7	6	1
	営業収入A	65,989	72,391	△6,402
	旅客収入	59,854	70,391	△10,537
	その他	6,134	2,000	4,134
	営業経費B	141,215	97,762	43,453
	人件費	102,540	53,152	49,388
	乗務員	80,379	52,117	28,262
	職工員他	22,161	1,035	21,126
	営業費	38,675	44,610	△5,934
	本社経費C	11,999	7,928	4,071
	経費合計 D=B+C	153,214	105,690	47,524
	収支 A－D	△87,226	△33,299	53,927
	営業利益率 A÷D	43.1%	68.5%	△25.4%
平成 25 年度	年度末車両数	7	6	1
	営業収入A	87,390	100,851	△13,461
	旅客収入	85,106	98,851	△13,745
	その他	2,284	2,000	284

		実績	当初計画	差異 (実績－当初計画)
	営業経費B	132,668	97,926	34,742
	人件費	96,178	53,316	42,862
	乗務員	77,256	52,281	24,975
	職工員他	18,922	1,035	17,877
	営業費	36,490	44,610	△8,120
	本社経費C	14,130	7,928	6,202
	経費合計 D=B+C	146,798	105,854	40,944
	収支 A－D	△59,408	△5,003	△54,405
	営業利益率 A÷D	59.5%	95.3%	△35.7%
平成 26 年度	年度末車両数	7	6	1
	営業収入A	95,100	115,679	△20,579
	旅客収入	91,027	113,679	△22,652
	その他	4,073	2,000	2,073
	営業経費B	147,187	98,090	49,097
	人件費	107,691	53,480	54,211
	乗務員	87,406	52,445	34,961
	職工員他	20,285	1,035	19,250
	営業費	39,496	44,610	△5,114
	本社経費C	14,786	7,928	6,858
	経費合計 D=B+C	161,973	106,018	55,954
	収支 A－D	△66,872	9,661	△76,533
	営業利益率 A÷D	58.7%	109.1%	△50.4%
平成 27 年度	年度末車両数	7	6	1
	営業収入A	103,658	130,458	△26,800
	旅客収入	100,084	128,458	△28,374
	その他	3,574	2,000	1,574
	営業経費B	140,178	118,023	22,155
	人件費	102,296	53,480	48,816
	乗務員	80,537	52,445	28,092

		実績	当初計画	差異 (実績－当初計画)
	職工員他	21,759	1,035	20,724
	営業費	37,882	64,543	△26,661
	本社経費C	13,808	7,928	5,880
	経費合計 D=B+C	153,986	125,951	28,035
	収支 A－D	△50,328	4,507	△54,835
	営業利益率 A÷D	67.3%	103.6%	△36.3%

(出典:所管課提供データ)

*1:平成24年度当初は6台

この表から、運行収支が黒字化できない要因として次のことが読み取れる。

①営業収入の実績が計画を下回っていること

②経費の実績が計画を上回っていること

①について、車両台数が一定のもとで利用者数が増加しているにもかかわらず、旅客収入の(実績－当初計画)が4年間マイナスであり、かつ継続的に拡大している。これは、当初計画が甘く見積もられている可能性を示唆する。

②については人件費の影響が大きく、人件費以外には本社経費が毎年、赤字要因の一つとなっている。人件費は乗務員、職工員他(整備士等)とも実績が計画を大幅に超過している。そのうち乗務員について所管課では、運行開始直後に関越自動車道で発生した高速バス居眠り運転事故(平成24年4月29日発生)等により法規制が強化されたことと、全国的な運転手不足により、乗務員を確保するため経費が増加したと認識している。一方職工員他については、運行事業者が路線バス事業に不慣れであったため、計画に計上すべき項目の計上が漏れたことが原因であるとしている。

運行改善にあたっては、赤字の要因ごとに分けて予見可能性と事業者の経営努力の二面から詳細に分析し、それぞれに応じた対策をとっていく必要がある。①の収支不足については、運行ダイヤの改訂・運行ルート改善等によって利便性を高め、利用者の増加につなげることも有効と推測される。②の経費過大のうち、乗務員人件費について高速バス事故の影響は運行開始時に予見できなかった要因である反面、職工員他の人件費に関しては運行事業者のミスであり、本来は事業者の経営努力にまつべき部分である。そのような事業者がプロポーザルで選定された以上、協議会としても救済しようがない部分とも言える。例えば平成27年度における職工員他の(実績－当初計画)はマイナス20,724千円となっているが、これを大人乗車券210円で割れば98,686回となり、利用者数・利用頻度を高めてカバーするには困難なレベルと考えられる。

各年度の報告書及び協議会の議事録を閲覧した限りでは、事業性の検証として赤字の要因分析に踏み込んだ内容は見られなかった。予見できなかったバス事故の影響については、計画を適時に見直すべきであった点も否定できない。「台場シャトルバス実施計画」では、運行開始から3年目までに黒字(収支率 100%)を目指し、それが確保できない場合は事業全体を見直して5年目まで運行を継続するとされており、3年目に黒字化できなかった時点で少なくとも事業全体の見直しを行うべきであった。平成26年度に田町ルート・品川ルートの統合が検討されたが、バス停の移設につき警視庁の了承が得られず実現に至らなかった。また平成27年度にもルート変更を含む運行改善が提案されたが、協議会での合意形成ができずに実行されなかった。いずれの場合も、増便により収入の増加を図ろうとしたものである。

結果的に、黒字化を達成するための抜本的かつ有効な手段がとられないまま経過し、平成29年度以降は運行継続のため区から補助金を支出する決定に至った。このことにつき、厳密な検証を行って今後の事業運営に生かしていく必要がある。

【意見1】協議会の委員について

「港区台場シャトルバス運営協議会設置要領」によると、委員の構成は次のとおりとなっている。

港区台場シャトルバス運営協議会設置要領(抜粋)

(構成)

第3条 運営協議会は、次に掲げる9人以内の委員をもって構成する。

(1)「台場の地域交通を考える会」の代表者 3人以内

(2)「臨海副都心まちづくり協議会」を構成する者で、台場地区内に所在する企業の代表者 3人以内

(3)バス運行事業者の代表者 1人

(4)芝浦港南地区総合支所まちづくり担当課長

(5)街づくり支援部交通対策担当課長

協議会の委員名簿及び議事録を平成24年度から閲覧したところ、(2)企業の代表が毎年度2人で、3人となった年度がなかった。当該2人の所属は台場地域の商業施設とホテルである。しかし、台場地域に立地する大手メディア会社に所属する人が4年間一度も委員に就任しておらず、平成28年度においても就任していないとのことであった。この会社の従業員、関係者は相当数台場シャトルバスを利用して通勤していると推測され、その人々の通勤需要の動向を台場シャトルバスの運行改善に反映させることができれば、さらに利用者を増やし、収支率の改善に寄与できたのではないかと考えられる。企業が台場地域外からの通勤者に対しゆりかもめや東京臨海高速鉄道りんかい線の定期券を支給している場合には、台場シャトルバスを利用しないこともありうる。しかし、それらと台場シャトルバスとは路線が全く重複している

わけではなく、また定期券でなく回数券を支給する場合も想定されることから、台場シャトルバスへの通勤ニーズは潜在的であっても存在すると考えられる。

現状は港区台場シャトルバス運営協議会設置要領に違反してはいないが、設置の趣旨が全うされているとはいえない。平成 29 年度以降の新たなスキーム(【意見2】今後の運行についてを参照)においては、台場地域外からの通勤者の有するニーズを運行改善に反映させることが実質的に可能となるような仕組みが必要である。

【意見2】今後の運行について

平成 28 年 9 月 1 日港区長定例記者発表における配布資料として、台場シャトルバスの運行を継続するとの発表がなされた。

それによると、台場シャトルバスは、5 年目にあたる平成 28 年度末までに収支率 100%を確保することを目指していたが、平成 27 年度の収支率が 67.3%で、平成 29 年度以降の運行継続の条件を満たせないと判断され、協議会は解散し事業から撤退することを平成 28 年 6 月に決定した。

しかし、台場地域の区民からの強い要望に応え、平成 29 年 4 月から新たなスキームで運行を開始する。新たなスキームにおいては、事業主体を民間事業者とし、当該事業者が 5 年以内に黒字化を図り、自主運行できるまでの間の運行経費、車両購入費等を、上限を定めた上で区が補助する。平成 28 年 9 月 1 日から運行事業者をプロポーザル方式により公募している。

台場地域では、平成 29 年 1 月 6 日現在、台場シャトルバスの他に下記 2 路線のバスが運行されている。

①東京ベイシャトル

日の丸自動車興業が東京都の臨海副都心(台場・青海地区)で運行する無料巡回バス

②km フラワーバス

JR・東京モノレール「浜松町」駅と、お台場エリア・国際展示場(東京ビックサイト)を結ぶ都営バス「虹 01 系統」の代替路線として、ケイエム観光バス株式会社が平成 25 年 4 月 1 日より運行

km フラワーバスは定期券・回数券・一日乗車券の台場シャトルバスと共通利用が可能であり、東京都シルバーパスが利用でき、台場地域内に停留所を 4 か所(台場駅前、フジテレビ前、台場二丁目、お台場海浜公園駅前)設置して JR 浜松町駅と結んでいることから、台場地域住民の利便性を高める有力な交通手段といえたが、平成 29 年 5 月 31 日での廃止が決まっている。

また、台場シャトルバスはゆりかもめ及びりんかい線の不通時に振替輸送を受け入れる協定を各運行会社と締結している。

新たなスキームにおいては、このような他路線の状況も踏まえながら、さらに利用者の利便性向上に努めるとともに、適格性ある運行事業者を選定し、適時適切なモニタリングを行うことが望まれる。

V 自転車シェアリングの推進に関する事業

1. 自転車シェアリング推進

【指摘1】業務報告書の受領について

基本協定書に関する仕様書において、事業者に対する完了報告書の提出を求めている。

仕様書(抜粋)

6 事業運営

(8) 区への報告

②完了報告書

各年度の末日より 20 日後までに提出すること。

③月別報告書

翌月 20 日(20 日が土日祝日の場合、その翌日)までに提出すること。

④報告書の内容

②には、以下の内容が含まれているものとし、③の内容は区との協議の上決定すること。

(ア)事業報告書の作成

(イ)各種統計資料の作成(登録者数、利用回数、利用料金別売上等)

(ウ)事故・トラブル報告書の作成(当該事案発生毎)

(エ)緊急連絡網の作成

(オ)関係官公庁及び関係機関との連絡調整

(カ)各種検証の作成(放置自転車削減効果、環境貢献効果、利用者属性・利用履歴分析、事業化に向けた課題、サイクルポート設置個所の効果等)

(キ)別に定める管理運営に必要な書類の作成

平成 28 年 3 月に提出されたとする「平成 27 年度『港区自転車シェアリング業務報告書』平成 28 年 3 月 株式会社ドコモ・バイクシェア(以下「27 年度業務報告書」という。)」を閲覧し、「港区自転車シェアリング業務報告書 平成 27 年 3 月 株式会社 NTT ドコモ」(以下「26 年度業務報告書」という。)と比較検討したところ、多数の問題点・不明点が存在した。なお株式会社 NTT ドコモは株式会社ドコモ・バイクシェアの親会社であり、平成 26 年度の運営事業者である。

それらの問題点・不明点のうち、誤字・落丁については、業務報告書を受領する際の確認が不十分であったとも推察される。データ分析、管理運営報告の漏れについては監査人からの確認に対して所管課から当該部分だけが後日提出され、報告書中の前後のつながりも不明であって、事業者からの業務報告であることの確認は得られなかった。また管理運営報告に使

われた写真・文言が 26 年度業務報告書と同一であることに関しては、業務内容に変更がないためとの説明を受けたが、事業開始初年度である平成 26 年度と 2 年度目である平成 27 年度とで報告事項・内容が同一という状況は不自然である。

軽微な誤植等であれば正誤表によって修正することも可能である。しかし、上記のように問題点・不明点が多数存在する状態では、業務報告書が形式的には存在しても、実質的に内容が伴っていないため、事業者の業務報告書として信頼性がなく、基本協定書の趣旨が全うされたとはいえない。むしろ、平成 27 年度においては実質的に業務報告書を適時に受領していないのではないかと疑義をもたれかねない状態である。

業務報告書は、業務の遂行状況を確認し、次年度以降にフィードバックする手段として重要なものである。所管課は仕様書に基づき、要件を満たしているか内容を十分に確認した上で、次年度以降の活用に支障がないよう、瑕疵のない完成された業務報告書を受領しなければならない。

【意見1】ポートの設置場所について

平成 27 年度までにおける事業の成果は拡大している。利用者数、利用回数とも、自転車の増車及び広域化により利便性が向上したことを反映して、大きく伸びている。

所管課では、ポートの設置目標として 1 平方キロメートルあたり 9 ヶ所、港区内 170 ヶ所を目指しているが、赤坂御用地や青山霊園等、設置できない場所も存在し、できるだけ多くの利用が見込める場所に設置していきたいとのことである。

自転車シェアリングが放置自転車対策の一環を担う以上、放置自転車の多い場所にポートを優先的に設置することも重要と考えられる。平成 27 年度に放置自転車が多かったのは、外苑前駅(260 台)及び広尾駅(255 台)周辺である。このうち広尾駅については平成 28 年 4 月 1 日に広尾駅自転車駐車場(収容台数 195 台)が開設されたため、個人所有の自転車を利用する人々の利便性が向上し、放置自転車の減少が期待される。そこで、次のポート設置場所の候補として外苑前駅周辺が考えられる。所管課では設置に向けての働きかけを既に始めているとのことなので、早期の設置が望まれる。

【意見2】事業の検証について

自転車シェアリングは、広域実験として実施されている。実験である以上、効果の検証が求められる。「平成 26 年度港区自転車シェアリング事業検証支援業務委託報告書(平成 27 年 2 月 港区)」によると、事業の効果として次の点があげられている。

- ①事業との関連性は明確でないが、実施後の放置自転車は減少傾向
- ②二酸化炭素削減量の効果は大きくない

平成 27 年度における効果の検証は、区独自には行われていない。また【指摘1】業務報告書の受領について で記載したとおり、所管課が運営事業者から提出されたとする業務報告

書については信頼性が低いため、効果の検証が有効かつ実質的に行われたかどうか不明である。平成 28 年度以降、5 区連携によりさらに自転車シェアリングは広域化しているが、港区としての効果の検証が確実に行われるような仕組み作りとその運用が必要である。

VI 提言

1. 補助金に係る外部調査について

コミュニティバス運行及び台場の地域交通の運行については、それぞれちいばす、台場シャトルバスが地域の足として定着している。事業の実施形態は、いずれもバス車両購入費等の補助、及び上限を定めた上での運行経費の補助という形である。なお台場シャトルバスの運行経費は平成 29 年度以降に補助対象となることが決定されている。

補助金の執行については、交付要綱を定めて補助対象経費の範囲を明らかにし、申請・交付決定・報告・額の確定等の手続を経て支出される。

バス運行事業において、運行経費が多岐にわたるため、交付先からの報告について補助対象経費の範囲内であるかどうかを確認する作業は重要なものである。それだけに、専門的な知識も必要とされ、職員の事務負担が過大となる恐れがある。また人事異動により当該スキルを身につけた職員が交代してしまった場合に、確認作業のレベルの維持が困難となることも懸念される。さらに、万一不適切な報告や請求があった場合、その交付先を他の業者に変更しようとしても、事業の継続性・利用者の利便性等からただちには変更できないといった事態が予想される。そのような事例として、区でも平成 28 年 9 月に私立認可保育所の運営者が区の扶助費を不正受給する事案が発生している。

これらを考慮すると、何らかの形で補助金の請求を適正化する仕組みが有効と考えられる。その一法として、外部調査を導入することに検討の余地がある。外部調査は、補助金交付先からも区からも独立した第三者が、区の要請に基づいて、あらかじめ決められた事項の調査を行い区に報告するものである。何をどこまで、いつ調査するかといった調査範囲については、区が指示する。ちいばす、台場シャトルバスの場合は、補助金交付先が、補助金交付要綱に準拠して補助対象経費の範囲内で請求額を集計しているかを調査することが可能になる。必要に応じて、運行収入についても調査範囲に含めてもよい。

類似の仕組みとしては、国において防衛省が防衛装備品の調達制度調査を行っている。これは、防衛装備品の多くが高額かつ特注品であることから経費の水増し請求が生じたこと等を受けて、調達額の適正を確保する目的で行っているものである。民間においても、独立行政法人や NPO、NGO の補助金支出がルールに従って行われているかの調査や、取引先から請求された金額が契約上多種多様な内訳から構成され、かつ請求される側のマンパワーが想定的に不十分であるような場合の調査等が行われている。

補助金の外部調査の特徴

主なメリット	留意すべき事項
・補助金執行の透明性確保に資する ・事業の継続性を踏まえた上で、補助金交付先に対する牽制が期待できる	・追加的な予算が必要となる ・調査範囲の限定・確定が必要となる ・調査の範囲外の事項については心証が得られない

2. 指定管理における事業計画書の記載項目について

区を甲とし、指定管理者を乙とする基本協定書において、指定管理者の作成する事業計画書の記載事項が以下のとおり規定されている。条文番号は個々の基本協定書により異なるため、以下では第〇条としている。

基本協定書(抜粋)

(事業計画書の提出)

第〇条 乙(指定管理者)は、本業務を実施するに当たり、本施設について次に掲げる事項を記載した事業計画書を速やかに甲に提出しなければならない。

(1) 収入支出の予算

(2) 年間計画書

(3) 職員の構成

(4) 職員の履歴及び資格に係る事項

(5) 非常勤職員の雇用に係る事項

(6) 前各号に掲げるもののほか、甲が特に必要と認める事項

2 前項第1号及び第2号については年度ごとに、第3号から第5号までについては事項の変更があるごとに提出するものとする。

3 甲及び乙は、事業計画書を変更しようとするときは、甲乙協議の上決定するものとする。

第1項は、指定管理者の応募時に提出した書類とは別に、事業の実施に当たって指定管理者がまず区に提出すべき事項である。その内容に変更があった場合には第2項により、その都度変更の届出を行うとするものである。しかし現状では、第3号から第5号までについては変更がない限り何も区に届出がされないことになる。区に届出がない場合に、変更がないため届出がないのか、変更はあるが届出が漏れているのかの区別が付きにくい状態である。

第 3 号から第 5 号までについては第 1 号及び第 2 号の記載とも関連が深い。従って、事業計画書の記載項目として年度ごとに提出することとするよう、基本協定書あるいは年度の協定書の文言を見直す必要がある。