平成 28 年度

包括外部監査の結果報告書

東京都包括外部監査人
公認会計士　佐久間　清光

包括外部監査報告の概要

１　監査の対象とした特定の事件名（監査のテーマ）

（１）建設局の事業に関する事務の執行について

対 象 局：建設局

対象団体：公益財団法人東京都道路整備保全公社

公益財団法人東京動物園協会

公益財団法人東京都公園協会

２　指摘・意見の件数

テーマ	指摘	意見	合計
建設局の事業に関する事務の執行について	17	84	101

目　　次

建設局の事業に関する事務の執行について 1
第１　外部監査の概要 3
Ⅰ　外部監査の種類 3
Ⅱ　選定した特定の事件（監査のテーマ） 3
Ⅲ　監査対象年度 3
Ⅳ　監査対象局 3
Ⅴ　監査の実施期間 3
Ⅵ　包括外部監査人及び補助者 4
１．包括外部監査人 4
２．補助者 4
Ⅶ　特定の事件を選定した理由 5
Ⅷ　外部監査の方法 6
１．監査の要点 6
２．主な監査手続 6
Ⅸ　利害関係 6
第２　監査対象の事業内容 7
Ⅰ　建設局の主な概要について 7
１．建設局の事業内容について 7
２．職員及び組織の状況について 7
（１）職員の状況について 7
（２）組織の状況について 9
３．平成 27 年度における歳入歳出の予算決算について 11
（１）平成 27 年度における歳入予算決算について 11
（２）平成 27 年度における歳出予算決算について 14
Ⅱ　建設局の実施事業について 16
１．道路事業の主な概要について 16
（１）道路について 16
（２）東京都の道路の特徴について 17
（３）建設局における道路事業について 23
（４）駐車場について 28
２．河川について 29
（１）東京都の河川について 29
（２）建設局における河川事業等について 30
３．公園・霊園について 38
（１）公園について 38

（２）東京都の公園の概況について……39
（３）霊園について……40
４．用地について……40
Ⅲ　出先機関及び各種施設について……44
１．建設事務所について……44
２．東京都土木技術支援・人材育成センターについて……45
３．東部公園緑地事務所及び西部公園緑地事務所について……45
４．江東治水事務所について……45
５．都立公園について……46
６．動物園・水族園について……49
（１）恩賜上野動物園……50
（２）多摩動物公園……51
（３）井の頭自然文化園……52
（４）葛西臨海水族園……53
７．植物園等について……54
（１）神代植物公園……54
（２）夢の島熱帯植物館……54
８．霊園について……54
９．葬儀所について……56
（１）青山葬儀所……56
（２）瑞江葬儀所……56
Ⅳ　建設局所管の監理団体について……57
１．公益財団法人東京都道路整備保全公社について……57
（１）沿革と業務内容について……57
（２）財務状況の推移について……58
２．公益財団法人東京動物園協会について……60
（１）沿革と業務内容について……60
（２）財務状況の推移について……61
３．公益財団法人東京都公園協会について……63
（１）沿革と業務内容について……63
（２）財務状況の推移について……64
Ⅴ　建設局及び監理団体における主要な情報システムについて……66
１．建設局における主要な情報システムについて……66
（１）主要な情報システムの構成と監査の範囲について……66
（２）主要な情報システムの概要について……67
２．道路整備保全公社における主要な情報システムについて……72
（１）主要な情報システムの構成と監査の範囲について……72
（２）主要な情報システムの概要について……72

３．動物園協会における主要な情報システムについて.....73
（１）主要な情報システムの構成と監査の範囲について.....73
（２）主要な情報システムの概要について.....74
４．公園協会における主要な情報システムについて.....75
（１）主要な情報システムの構成と監査の範囲について.....75
（２）主要な情報システムの概要について.....76
第３　監査の結果.....78
Ⅰ　防災対策事業の更なる推進について.....79
Ⅱ　組織・業務の役割分担の見直しについて.....90
１．建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて.....90
（１）都と監理団体と民間の役割分担について.....90
（２）建設局と３監理団体の存在意義について.....91
（３）事業別の役割分担について.....93
（４）建設局と道路整備保全公社との役割分担について.....94
（５）建設局と動物園協会との役割分担について.....97
（６）建設局と公園協会との役割分担について.....100
２．監理団体の組織の見直しについて.....105
（１）監理団体の組織の在り方について.....105
（２）動物園・水族園に係る地方独立行政法人化について.....112
３．個別の組織・業務の見直し等について.....118
（１）建設局における組織の在り方について.....118
（２）建設局における個別業務の見直しについて.....123
Ⅲ　中長期計画の策定とPDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルの必要性について.....140
１．建設局・監理団体における中長期計画の策定とその活用の必要性について.....140
（１）建設局・監理団体における中長期計画の策定状況について.....140
（２）建設局における中長期計画の策定とその活用の必要性について..143
（３）監理団体における中長期計画の策定とその活用の必要性について.....144
（４）個別事業評価制度の構築について.....147
２．インフラ資産の長寿命化計画の充実について.....149
（１）道路施設に係る未策定の長寿命化計画について.....150
（２）河川施設に係る未策定の長寿命化計画について.....151
（３）都立公園施設長寿命化計画とPDCAサイクルの構築について.....152
３．道路事業における中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性について.....154
（１）道路整備に係る中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性

について.....154
（２）自転車走行空間整備に係る事業の効果検証について.....158
（３）道路管理に係る中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性
について.....161
４．河川事業における中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性
について.....163
（１）防災対策事業に係る中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性
について.....163
（２）河川整備計画の網羅的な策定について.....166
（３）中小河川整備の推進について.....168
（４）土砂災害防止事業及び海岸保全事業の更なる推進について.....172
５．公園事業における中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性
について.....179
（１）公園事業に関する計画の概要について.....179
（２）霊園に関する中長期計画の必要性について.....180
（３）公園に関する中長期計画の進捗管理の必要性について.....181
（４）動物園・水族園の中長期計画の必要性について.....188
Ⅳ　連結情報など建設局事業に係る情報の活用について 191
１．建設局における事業別財務情報について.....191
（１）建設局における事業別財務情報の開示について.....191
（２）建設仮勘定等のチェック体制の強化について.....194
２．建設局と監理団体との事業別連結財務情報について.....198
（１）建設局と監理団体との事業別連結財務情報の必要性について....198
（２）建設局と監理団体との事業別連結財務情報の試算について.....200
（３）建設局における施設別財務情報について.....205
３．建設局における情報発信の在り方について.....227
（１）事業情報の発信の在り方について.....227
（２）各種情報の発信の在り方について.....244
Ⅴ　ＩＴのセキュリティ強化、計画的な導入・更新等について 256
１．情報セキュリティの強化について.....256
（１）建設局の情報セキュリティ内部監査について.....256
（２）建設局における情報セキュリティ外部監査とJ-LISの
セキュリティ診断について 256
（３）指定管理者の情報セキュリティ体制に対する建設局の確認の拡充
について.....257
（４）セキュリティを考慮したシステム開発の必要性について.....259
（５）動物園協会におけるセキュリティ診断の網羅性について.....260
（６）動物園協会における定期的な自己点検の必要性について.....262

（７）監理団体における顧客に係る個人情報管理の徹底について..... 263
（８）センター及び監理団体における機器やサーバの管理について.... 264
２．システムの計画的な開発・活用・更新について..... 267
（１）レスキュー・ナビゲーションシステムの計画的な開発・活用・
更新について..... 267
（２）地理情報システムの計画的な開発・活用・更新について..... 268
（３）都立公園ガイドシステム変更時の検討について..... 272
Ⅵ　入札・契約に係る制度・業務の見直しについて 275
１．建設局における入札・契約の見直しについて..... 275
（１）建設局の入札・契約制度について..... 275
（２）建設局の入札・契約の推移について..... 277
（３）建設局の平成 27 年度の落札率の状況について..... 280
（４）入札・契約案件に対する調査制度の拡充への取組について..... 282
（５）特命随意契約による発注方法等の見直しについて..... 283
（６）緊急起工による工事発注体制の見直しについて..... 288
（７）契約後の追加手続の新設に向けた取組ついて..... 291
２．監理団体における入札・契約の見直しについて..... 295
（１）道路整備保全公社の入札・契約の見直しについて..... 296
（２）動物園協会における入札・契約の見直しについて..... 309
（３）公園協会における入札・契約の見直しについて..... 320
Ⅶ　資産の管理徹底、有効活用、料金の見直しなどについて 338
１．債権について..... 338
（１）道路占用料・河川占用料に係る債権管理の強化について..... 338
（２）霊園管理料に係る債権管理の見直しについて..... 350
２．用地について..... 355
（１）用地取得の手順について..... 355
（２）用地取得に伴う折衝記録作成の徹底について..... 357
（３）生活再建支援制度について..... 359
（４）用地事業の「生活再建支援制度」における代替地のうち、その機能
が見込まれない土地の有効活用について..... 367
（５）滞留代替地の有効活用について..... 369
３．駐車場について..... 373
（１）都営駐車場の今後の在り方について..... 373
（２）都営駐車場「中規模修繕経費枠」の見直しについて..... 397
（３）都営駐車場・商業施設間送迎サービスのコスト負担について.... 402
（４）高架下駐車場の公募方法の見直しについて..... 405
（５）高架下駐車場の民間開放について..... 409
４．不法係留船舶の状況とその対策について..... 415

５．廃止した排水場の取扱いについて..... 426
６．道路アセットマネジメントシステムの有効活用について..... 429
７．資産台帳について..... 430
（１）橋梁台帳の整備徹底について..... 430
（２）トンネル台帳における液状化情報の現況整理について..... 431
（３）道路台帳の利便性拡大について..... 433
（４）河川台帳の整備推進について..... 435
８．庁有車について..... 438
（１）移動式排水ポンプ車の最適配置について..... 438
（２）マイクロバスの効率的運用について..... 444
（３）特種用途車・マイクロバスを除く庁有車の最適配置について.... 448
９．都立公園・動物園・水族園について..... 451
（１）有料施設の入場料に係る情報開示について..... 451
（２）動物園・水族園に関する分析について..... 459
（３）公園内の売店・飲食店への民間事業者導入について..... 468
（４）利用者ニーズへの的確な対応について..... 478
（５）都立公園ガイドサービスの利用普及に向けた周知について..... 485
（６）動物園協会の業務・ノウハウのマニュアル化について..... 489
（７）動物園内のマップ・案内看板について..... 490
（８）公園における土壌調査等について..... 494
（９）防災公園の周知について..... 498
１０．都立霊園・葬儀所について..... 502
（１）都立霊園の在り方についてのこれまでの取組について..... 502
（２）墓所の安定的な供給について..... 507
（３）墓所の管理について..... 519
（４）霊園施設の使用料について..... 525
（５）霊園施設の管理料について..... 527
（６）瑞江葬儀所の火葬料の見直しについて..... 529
１１．土木技術支援・人材育成センターについて..... 534
（１）重要資料等の管理について..... 534
（２）図書室蔵書の適切な貸出管理について..... 537
（３）長期間使用されていない物品の廃棄の必要性について..... 538
（４）保存年限を経過した文書の取扱いについて..... 540
（５）建設局職員研修所とセンター研修室の集約・有効活用について.. 540
（６）センター執務室スペースの有効活用について..... 546

（注）　当報告書の金額（公表されている資料等を使用している場合を除く。）は、表示単位未満は切り捨て、また、％の場合には、小数点以下第 2 位を四捨五入している。

なお、報告書中の表は、端数処理の関係で総額と内訳の合計とが一致していない場合がある。

建設局の事業に関する事務の執行について

第１　外部監査の概要

Ⅰ　外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項の規定に基づく包括外部監査

Ⅱ　選定した特定の事件（監査のテーマ）

建設局の事業に関する事務の執行について

Ⅲ　監査対象年度

平成 27 年 4 月 1 日から平成 28 年 3 月 31 日
ただし、必要に応じて他の年度についても監査の対象とした。

Ⅳ　監査対象局

東京都建設局

Ⅴ　監査の実施期間

平成 28 年 7 月 22 日から平成 29 年 2 月 14 日まで

Ⅵ　包括外部監査人及び補助者

１．包括外部監査人

資格等	氏名
公 認 会 計 士	佐久間　清　光

２．補助者

資格等	氏名
公 認 会 計 士	金　子　　靖
公 認 会 計 士	俵　　洋　志
公 認 会 計 士	大立目　克　哉
公 認 会 計 士	森　　泰　文
公 認 会 計 士	大　村　公　一
公 認 会 計 士	松　田　麻　貴
公 認 会 計 士	畑　　秀　信
公 認 会 計 士	渡　邊　靖　雄
公 認 会 計 士	齋　藤　誉　朗
公 認 会 計 士	久保田　和　夏
公 認 会 計 士	森　本　恵梨奈
公 認 会 計 士	大　貫　　航
公 認 会 計 士	鈴　木　敦　統
公認会計士試験合格者	古　川　勇　輔
公認会計士試験合格者	梶　　慎　吾
公認会計士試験合格者	三　浦　麻　波
公認会計士試験合格者	市　川　　洋
公認会計士試験合格者	平　山　健　太
公認情報システム監査人	加佐見　明　夫
公認情報システム監査人	勝　山　　大

Ⅶ　特定の事件を選定した理由

東京では、慢性的な交通渋滞、近年頻発する集中豪雨による都市型水害、地震発生時に大規模火災が想定される木造住宅密集地域の広範な分布、災害時の避難場所にもなるオープンスペースや緑の不足など、多くの課題があるといわれている。

東京都建設局では、これらの課題を踏まえ、道路・河川・公園などの都市基盤の整備（道路ネットワークの整備や鉄道立体交差化などによる道路交通の円滑化、特定整備路線の整備、護岸や調節池など河川の整備、橋梁・水門の耐震強化、都立公園の防災機能強化、街路樹の整備や河川空間の緑化によるグリーンロード・ネットワークの形成など）を推進しているところであるが、平成27年度予算において、建設局所管の歳出総額は557,791百万円（一般会計549,873百万円、用地会計7,918百万円）であり、この一般会計予算額は一般会計全体の歳出総額6,952,000百万円の8.0％を占めている。

以上の状況にある建設局の事業に関する事務の執行については、効果的・効率的になされているか否かについて都民の関心も高いものと考えられることから、合規性のみならず経済性・効率性・有効性の観点から総合的に検証することに意義があると判断し、監査対象事件として選定した。

Ⅷ　外部監査の方法

１．監査の要点

建設局の事業に関する事務の執行について、経済性、効率性、有効性、関係法令等の準拠性を中心に監査を実施した。

２．主な監査手続

関係法令・条例・規則、予算書、事業に関する各種管理資料・意思決定資料その他必要書類の閲覧・分析、証憑との突合、関係者からのヒアリング、現場視察、その他必要と認めた監査手続を実施した。

Ⅸ　利害関係

監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 の規定に定める利害関係はない。

第２　監査対象の事業内容

Ⅰ　建設局の主な概要について

１．建設局の事業内容について

建設局では、道路ネットワークの整備や鉄道の立体交差化などによる道路交通の円滑化、河川整備、橋梁・水門の耐震強化などによる災害に強い都市づくりを推進している。

また、都市公園、街路樹の整備や河川空間の緑化によるグリーンロード・ネットワークの形成、文化財庭園の復元や潤いある水辺空間の形成、道路の無電柱化など美しい都市景観の創出に向けた事業を進めている。

表 A1-1-1　建設局の主な事業と担当部署

建設局の主な事業	担当部署	主な事業内容
道路	道路建設部 道路管理部 三環状道路整備推進部 建設事務所（11 事務所）	道路の建設、管理
河川	河川部 建設事務所（11 事務所） 治水事務所（1 事務所）	河川管理、低地河川の整備、河川防災　等
公園・霊園	公園緑地部 公園緑地事務所（2 事務所）	都市公園の設置・管理、動物園・水族園の運営、霊園事業
用地	用地部 建設事務所（11 事務所） 公園緑地事務所（2 事務所）	道路、河川、公園用地の取得

（建設局「事業概要　平成 27 年版」より監査人が作成）

２．職員及び組織の状況について

（１）職員の状況について

平成 27 年 4 月 1 日時点における、建設局の職員の状況は A1-2-1 のとおりである。

表 A1-2-1　役職別の職員数（平成 27 年 4 月 1 日時点）

（単位：人）

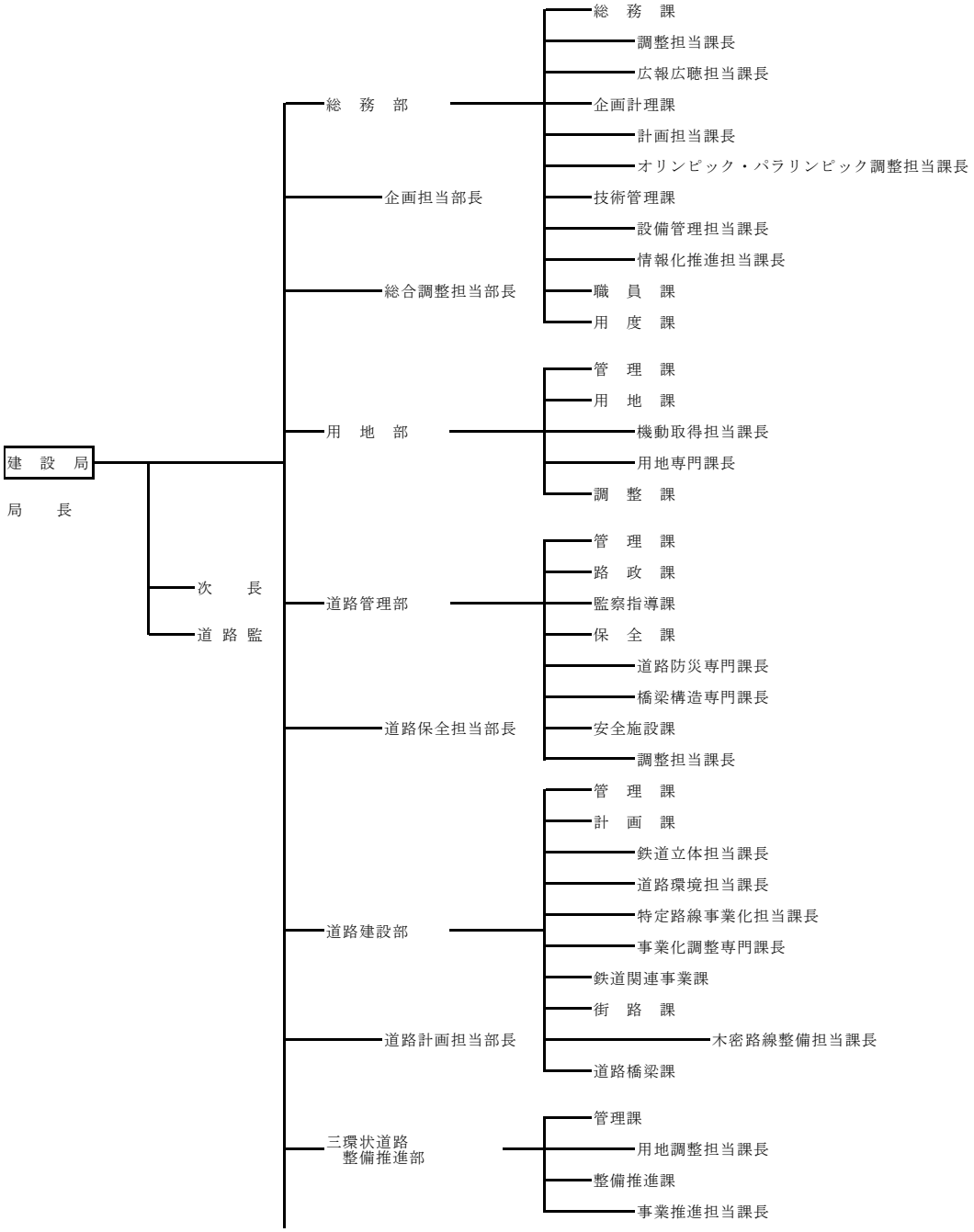
区分	管理職									一般職員													計
	( )は再任用職員数で内数									( )は再任用職員数で内数													
	事務	技術							小計	事務	技術										技能労務	小計	
		土木	建築	機械	電気	造園	獣医	技術計			土木	建築	機械	電気	林業	畜産	水産	造園	獣医	技術計			
総務部	9	5			1			6	15	68	19	1	1	1						22		90	105
用地部	6								6	48		3								3		51	57
道路管理部	3	8	1					9	12	36	66	2	1	2						71		107	119
道路建設部	1	11						11	12	20	94									94		114	126
三環状道路整備推進部	2	2						2	4	36 (1)	8	1								9		45 (1)	49 (1)
公園緑地部	9					4		4	13	37	2	2		2		1	1	30		38		75	88
河川部	2	7		1				8	10	31	66		2	2						70		101	111
小計	32	33	1	1	1	4		40	72	276 (1)	255	9	4	7		1	1	30		307		583 (1)	655 (1)
第一建設事務所	3 (1)	4						4	7 (1)	29 (4)	76 (5)	3	4 (1)	3				2		88 (6)	5	122 (10)	129 (11)
第二建設事務所	6 (1)	3						3	9 (1)	67 (2)	93 (7)	4	1	2				1		101 (7)	5 (1)	173 (10)	182 (11)
第三建設事務所	3 (1)	4	1					5	8 (1)	42 (4)	79 (4)	3 (1)	3 (1)	2				2		89 (6)	4 (2)	135 (12)	143 (13)
第四建設事務所	5 (1)	4	1					5	10 (1)	68 (5)	84 (10)	4	2	4				2		96 (10)	3 (1)	167 (16)	177 (17)
第五建設事務所	3 (1)	4	1					5	8 (1)	43 (3)	74 (9)	2 (1)		2				2		80 (10)	5	128 (13)	136 (14)
第六建設事務所	4 (1)	3						3	7 (1)	62 (7)	84 (10)	2 (1)	1 (1)	1				2		90 (12)	3	155 (19)	162 (20)
西多摩建設事務所	4 (1)	5 (1)						5 (1)	9 (2)	37 (4)	90 (15)	1		1 (1)						92 (16)	7	136 (20)	145 (22)
南多摩東部建設事務所	5 (1)	2						2	7 (1)	26	49 (7)	2		1						52 (7)	3	81 (7)	88 (8)
南多摩西部建設事務所	5	2 (1)						2 (1)	7 (1)	29 (3)	50 (7)	2		1						53 (7)	3 (1)	85 (11)	92 (12)
北多摩南部建設事務所	4 (1)	4						4	8 (1)	44 (4)	61 (6)	3		1				1 (1)		66 (7)	3	113 (11)	121 (12)
北多摩北部建設事務所	3	5						5	8	35 (3)	60 (6)	3 (1)		1						64 (7)	3 (1)	102 (11)	110 (11)
土木技術支援・人材育成センター		2						2	2	5 (1)	22 (4)									22 (4)		27 (5)	29 (5)
東部公園緑地事務所	2					4 (1)		4 (1)	6 (1)	37 (3)	7 (2)	7	3	9 (1)				32 (4)		58 (7)	1 (1)	96 (11)	102 (12)
西部公園緑地事務所	2					2		2	4	19 (2)	4 (2)	1		2				17 (3)		24 (5)	1	44 (7)	48 (7)
江東治水事務所	1	4		1				5	6	7 (1)	57 (2)	3	20 (4)	17 (2)						97 (8)	4 (2)	108 (11)	114 (11)
小計	50 (9)	46 (2)	3	1		6 (1)		56 (3)	106 (12)	550 (46)	890 (96)	40 (4)	34 (7)	47 (4)				61 (8)		1,072 (119)	50 (9)	1,672 (174)	1,778 (186)
計	82 (9)	79 (2)	4	2	1	10 (1)		96 (3)	178 (12)	826 (47)	1,145 (96)	49 (4)	38 (7)	54 (4)		1	1	91 (8)		1,379 (119)	50 (9)	2,255 (175)	2,433 (187)

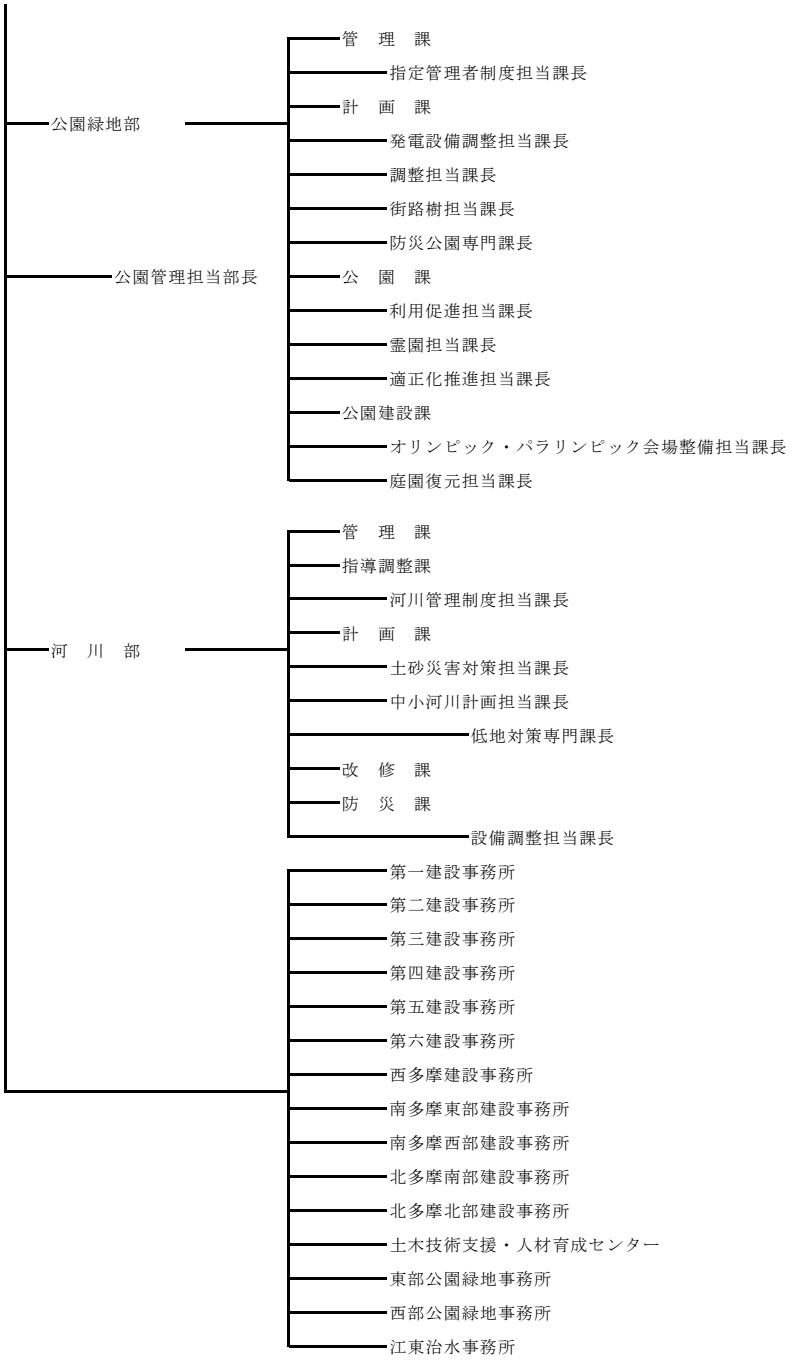
（建設局作成資料より監査人が作成）

（２）組織の状況について

平成 27 年 8 月 31 日時点における、建設局の組織は図 A1-2-1 のとおりである。

図 A1-2-1　建設局の組織図（平成 27 年 8 月 31 日時点）





（建設局作成資料より監査人が作成）

３．平成 27 年度における歳入歳出の予算決算について

（１）平成 27 年度における歳入予算決算について

平成 27 年度の歳入に係る予算現額及び収入済額は、表 A1-3-1 のとおりである。ここで、予算現額とは、当初予算に補正予算と前年度からの繰越予算を加減した総額をいう。また、収入済額は当該年度に調定したもののうち、会計年度終了後の 4 月 1 日から 5 月 31 日までの出納整理期間までに納入されたものをいう。

表 A1-3-1　平成 27 年度における歳入の予算現額及び決算額（収入済額）

（単位：百万円）

款	節	科目名	予算現額 ①	収入済額 ②	構成割合 (②)	差額 ②－①
06	分担金及負担金		8,520	6,216	7.4%	△2,304
	04	交通安全施設費	344	198	0.2%	△146
	06	街路整備費	7,401	5,193	6.2%	△2,208
	09	中小河川整備費	255	321	0.4%	66
	その他		518	503	0.6%	△15
07	使用料及手数料		26,055	25,728	30.7%	△327
	01	道路占用料(土木使用料)	13,263	13,198	15.8%	△65
	02	河川敷地占用 (土木使用料)	2,722	2,865	3.4%	143
	04	公園及付属施設 (土木使用料)	3,295	3,393	4.1%	98
	その他		6,773	6,271	7.5%	△502
08	国庫支出金		59,639	46,346	55.4%	△13,293
	05	中小河川整備費 (土木費国庫負担金)	877	829	1.0%	△48
	07	河川災害復旧費 (土木費国庫負担金)	431	422	0.5%	△8
	03	交通安全施設費 (土木費国庫補助金)	5,735	4,725	5.6%	△1,010
	06	街路整備費 (土木費国庫補助金)	37,909	27,450	32.8%	△10,459
	12	高潮防御施設費	4,147	3,714	4.4%	△432

	（土木費国庫補助金）				
	その他	10,539	9,204	11.0%	△1,334
09	財産収入	1,270	188	0.2%	△1,081
	02 代替地売払収入（不動産売払収入）	1,257	176	0.2%	△1,081
	その他	12	12	0.0%	0
10	寄附金	10	10	0.0%	0
	01 動物園整備費（土木費寄附金）	10	10	0.0%	0
11	繰入金	2,504	2,399	2.9%	△105
	14 街路整備費（臨海地域開発事業会計繰入金）	1,675	1,694	2.0%	18
	15 道路補修費（水道事業会計繰入金）	130	219	0.3%	89
	20 街路整備費（下水道事業会計繰入金）	410	318	0.4%	△91
	その他	288	166	0.2%	△121
12	諸収入	3,589	2,808	3.4%	△780
	01 生活再建資金（土木費貸付金元利収入）	494	362	0.4%	△132
	01 道路補修費（土木費受託事業収入）	191	193	0.2%	2
	03 街路整備費（土木費受託事業収入）	2,016	915	1.1%	△1,101
	その他	886	1,336	1.6%	449
	合計	101,589	83,699	100.0%	△17,890

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 A1-3-1 を見ると、歳入 836 億円のうち、55.4%が「国庫支出金」から構成されている。この国庫支出金は、都が収入する街路整備事業費などの国負担部分を意味しているため、各事業の進捗によって収入済額が増減する性質を有する。平成 27 年度については、表 A1-3-2 の記載のとおり、道路橋梁費の予算執行率が 78.4%であることからすると、当初で見込んでいた予算執行がなされなかったことに伴って、歳入（国庫支出金）が減少したものであると言える。なお、「分担金及負担金」も同様の理由で、予算現額と収入済額に差額が生じている。

次に、歳入全体の 30.7%を占める「使用料及手数料」は、主に道路、河川及

び公園に係る占用料から構成されている。特に金額の大きい道路占用料は、通信事業者や電気、ガスなどのインフラ事業者などが保有する電柱・電線類、ガス管などの占用料が大半を占めており、予算現額と大きな乖離は発生していない。

さらに、「財産収入」は、予算現額と収入済額に 10 億円もの差額が生じているが、代替地の売却が当初の予定より進まなかったことにより発生したものと考えられる。

その他、「繰入金」は他会計（臨海地域開発事業会計、水道事業会計、下水道事業会計など）からの繰入金を意味しており、「諸収入」は他団体からの受託事業に係る収入や生活資金貸付金の返済収入などから構成されている。

全体的には、平成 27 年度の歳入については、予算現額 1,015 億円に対して収入済額 836 億円であり 178 億円の差額が生じているが、大部分は各種整備事業の予算執行率に比例した「国庫支出金」、「分担金及負担金」及び「受託事業収入」から発生した差額であり、業務の進捗に左右される科目以外の科目についてはおおむね予算どおりであったと言える。

（２）平成 27 年度における歳出予算決算について

平成 27 年度の歳出に係る予算現額及び支出済額は、表 A1-3-2 のとおりである。

表 A1-3-2　平成 27 年度における歳出の予算現額及び決算額

（単位：百万円）

項	目	科目名	予算現額 ①	支出済額 ②	構成割合 (②)	不用額 ①－②
01	土木管理費		24,132	20,843	5.4%	3,288
	04	土木補助費	5,783	4,773	1.2%	1,009
	05	生活再建資金貸付費	284	122	0.0%	161
	06	代替地購入費	1,801	200	0.1%	1,600
	その他		16,263	15,746	4.1%	516
02	道路橋梁費		303,527	237,855	61.3%	65,671
	06	道路補修費	24,571	21,295	5.5%	3,276
	07	交通安全施設費	29,898	23,560	6.1%	6,337
	09	道路整備費	12,497	8,466	2.2%	4,030
	10	街路整備費	152,980	111,041	28.6%	41,938
	11	橋梁整備費	22,922	16,797	4.3%	6,124
	その他		60,656	56,693	14.6%	3,963
03	河川海岸費		84,959	69,731	18.0%	15,228
	06	中小河川整備費	23,976	17,709	4.6%	6,266
	07	高潮防御施設費	32,699	27,349	7.1%	5,350
	その他		28,283	24,671	6.4%	3,611
04	公園霊園費		63,699	59,446	15.3%	4,253
	05	公園整備費	38,076	34,756	9.0%	3,319
	その他		25,623	24,689	6.4%	933
		合計	476,318	387,876	100.0%	88,441

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 A1-3-2 を見ると、歳出で最も大きい支出科目である「道路橋梁費」の決算額は 2,378 億円であり全体の 61.3%を占める。中でも、新たな道路、橋梁などを建設する科目である「道路整備費」(神湊八重根港線ほか 51 か所の整備など)、「街路整備費」(環状第 2 号線ほか 158 か所の整備など）及び「橋梁整備費」(橋

梁の新設・掛替、長寿命化、耐震補強など）の整備費の支出合計が 1,363 億円と多額となっている。

ただし、「街路整備費」の予算執行率は 72.6％で 419 億円の不用額が発生しており、その原因として、工事費などの落札差額のほか、都市計画街路整備について予算策定時の想定どおりには進んでいないことが挙げられる。

また、「河川海岸費」について見てみると、「中小河川整備費」の予算執行率は 73.9％で 62 億円の不用額、「高潮防御施設費」の予算執行率は 83.6％で 53 億円の不用額が発生している。これも、「街路整備費」と同様の理由により不用額が発生しているものと考えられる。

Ⅱ　建設局の実施事業について

１．道路事業の主な概要について

（１）道路について

道路法上において、道路とは一般交通の用に供する道で、①高速自動車国道、②一般国道、③都道府県道、④市町村道に区分されている。

これらの道路の定義、道路管理者は、表 A2-1-1 のとおりである。

表 A2-1-1　道路法で定める道路

<table>
<tr><th colspan="2">道路の種類</th><th>定義</th><th>道路管理者</th><th>費用負担</th></tr>
<tr><td colspan="2">高速自動車国道</td><td>全国的な自動車交通網の枢要部分を構成し、かつ、政治・経済・文化上特に重要な地域を連結する道路その他国の利害に特に重大な関係を有する道路
【高速自動車国道法第 4 条】</td><td>国土交通大臣</td><td>高速道路会社
（国、都道府県（政令市））</td></tr>
<tr><td rowspan="2">一般国道</td><td>直轄国道
（指定区間）</td><td rowspan="2">高速自動車国道とあわせて全国的な幹線道路網を構成し、かつ一定の法定要件に該当する道路
【道路法第 5 条】</td><td>国土交通大臣</td><td>国
都道府県
（政令市）</td></tr>
<tr><td>補助国道
（指定区間外）</td><td>都府県（政令市）</td><td>国
都府県（政令市）</td></tr>
<tr><td colspan="2">都道府県道</td><td>地方的な幹線道路網を構成し、かつ一定の法定要件に該当する道路
【道路法第 7 条】</td><td>都道府県
（政令市）</td><td>都道府県
（政令市）</td></tr>
<tr><td colspan="2">市町村道</td><td>市町村の区域内に存する道路
【道路法第 8 条】</td><td>市町村</td><td>市町村</td></tr>
</table>

（国土交通省ホームページより監査人が作成）

（２）東京都の道路の特徴について

①　東京都の道路現況について

東京都（以下、「都」という。）の道路の状況及び特徴を把握するために、都の道路現況を整理したものが表 A2-1-2 である。

表 A2-1-2　東京都の道路現況（平成 27 年 4 月 1 日時点）

道路	① 道路延長 (m)	構成 割合 (%)	② 道路面積 (㎡)	構成 割合 (%)	②÷① 1m 当たり 面積（㎡）
国管理道路（※1）	239,160	1.0	7,122,385	3.8	29.8
都管理道路（※2）	2,232,240	9.1	41,250,352	22.1	18.5
高速道路会社管理道路（※3）	282,532	1.2	9,655,932	5.2	34.2
区市町村管理道路（※4）	21,744,254	88.8	128,351,110	68.9	5.9
計	24,498,186	100.0	186,379,779	100.0	7.6

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

※1　国が管理主体となっている道路、すなわち「一般国道（指定区間）」を示している。

※2　都が管理主体となっている道路、すなわち「一般国道（指定区間外）」、「主要地方道」、「一般都道及び特例都道」の合計を示している。

※3　東・中日本高速道路株式会社及び首都高高速道路株式会社が管理主体となっている道路を示している。

※4　区市町村が管理主体となっている道路を示している。

表 A2-1-2 の道路延長（m）に着目すると、都にある全ての道路のうち約 9 割については区市町村管理道路であり、国管理道路、都管理道路及び高速道路会社管理道路は全体の約 1 割である。

しかしながら、国管理道路、都管理道路及び高速道路会社管理道路の道路面積は全体の 3 割を超え、都管理道路の面積（㎡）だけでも全体の 2 割を超えている。これは、区市町村管理道路と比べると、国管理道路、都管理道路及び高速道路会社管理道路の車道幅員が広いことに起因する。

道路 1 m 当たり面積（㎡）を算出した上でそれぞれを比較してみると、区市町村管理道路を 1 とした場合、高速道路会社管理道路は 5.8 倍、国管理道路は 5.1 倍、都管理道路は 3.1 倍も広いことになる。

では、都と全国の道路現況とを比較するとどうであろうか。全国の道路現況を整理したものが表 A2-1-3 である。

表 A2-1-3　全国の道路現況（平成 26 年 4 月 1 日時点）

道路	① 道路延長（m） （※3）	構成 割合 （%）	② 道路面積（㎡） （※4）	構成 割合 （%）	②÷① 1m 当たり 面積（㎡）
国管理道路（※1）	23,708,900	1.9	380,010,000	5.0	16.0
都道府県管理道路（※1）（※2）	161,218,900	13.2	1,626,760,000	21.4	10.1
高速道路会社管理道路（※1）	8,427,700	0.7	192,480,000	2.5	22.8
区市町村管理道路（※1）	1,025,416,200	84.1	5,390,660,000	71.0	5.3
計	1,218,771,700	100.0	7,589,910,000	100.0	6.2

（国土交通省「道路現況総括表」（平成 26 年 4 月 1 日現在）より監査人が作成）

※1　表 A2-1-2　東京都の道路現況（平成 27 年 4 月 1 日現在）の注書きと同じ区分で記載している。

※2　国土交通省「道路現況総括表」に記載されている「一般国道指定区間外」、「主要地方道含主要市道」及び「一般都道府県道」の数値を単純に合算している。

※3　「道路延長（m）」は、国土交通省「道路現況総括表」の「実延長」を使用している。

※4　「道路面積（㎡）」は、国土交通省「道路現況総括表」の「道路部」面積を使用している。

道路延長（m）に着目してみると、都管理道路の道路延長（m）の構成割合は、全国と比べて 4 ポイント程度低い状況となっている。これは、都の行政面積が他の道府県と比べて狭いため、都管理道路の道路延長が他の道府県と比べ短くなる傾向にあることが原因として考えられる。

一方、道路面積（㎡）に着目してみると、都管理道路と全国の道路面積（㎡）の構成割合はおおむね近似していると言える。

では、1m 当たり面積（㎡）はどうであろうか。

この点、全国平均の 1m 当たり面積（㎡）と都とを比較してみると、国管理道路は 1.9 倍、都管理道路は 1.8 倍、高速道路会社管理道路は 1.5 倍も広くなっている。これは、都に存在する国管理道路等が、車道幅員の広い主要幹線道路（主として地方生活圏及び大都市圏の骨格となるとともに、高速自動車国道を補完して生活圏相互を連絡する道路）等から構成されている部分が多いからであり、まさに日本の首都としての大道路網が発達している現れであると言える。この

点が、他道府県にはない都ならではの大きな特徴である。

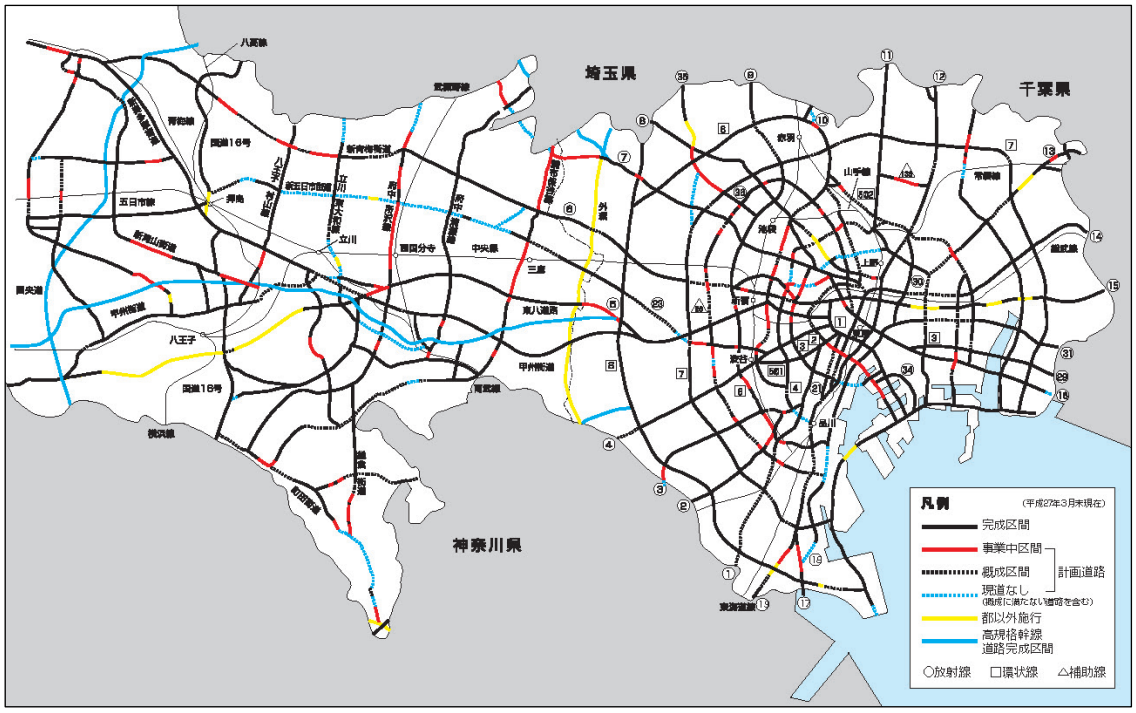
② 東京都の主要幹線道路及び特定整備路線について

（ｉ）東京都の主要幹線道路について

都の道路の構成は、区部と多摩部で大きく異なっている。すなわち、区部においては、環状線と放射線の道路が組み合わさった形になっているのに対し、多摩部においては、おおむね東西と南北の格子状の道路から構成されている。

これらの道路のうち、都内や隣接県を広域的に連絡し、高速自動車国道をはじめとする主要な道路を結ぶ枢要な交通機能を担う幹線道路を骨格幹線道路として優先的に整備が進められてきているところである。この骨格幹線道路を示したものが、図 A2-1-1 である。なお、平成 27 年度予算における骨格幹線道路の整備に係る事業費は約 1,032 億円、主な施工箇所は、環状 2 号線、府中所沢線及び鎌倉街道線が挙げられる。

図 A2-1-1　都の骨格幹線道路（平成 27 年 3 月 31 日時点）



（建設局ホームページより抜粋）

また、骨格幹線道路を補完し、地域の防災性や交通の定時性を確保するなど、地域の基幹的な幹線道路についても整備している。平成 27 年度予算における地域幹線道路の整備事業費は約 687 億円であり、主な施工箇所として補助第 4 号

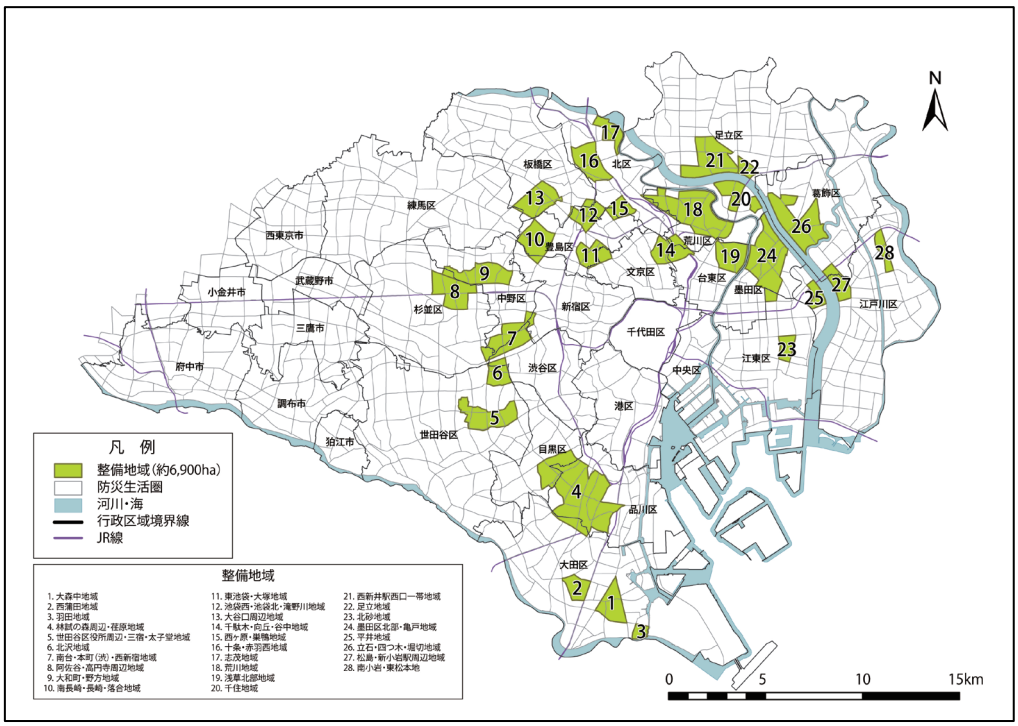
線及び三鷹 3・4・12 号線が挙げられる。

その他、首都圏中央連絡自動車道（以下、「圏央道」という。）、東京外かく環状道路（以下、「外環道」という。）及び首都高速中央環状線（以下、「中央環状線」という。）の総称である三環状道路の整備に係る平成 27 年度の事業費として約 295 億円が計上されている。なお、圏央道は都心から 40～60km 圏を環状に連絡する延長約 300km の道路、外環道は都心から約 15km 圏を環状に連絡する延長約 85km の道路、中央環状線は都心から約 8km 圏を環状に連絡する延長約 47km の道路である。この三環状道路が整備されることにより、交通渋滞の解消のみならず、都市機能の向上や都市環境の改善を図ることが可能となるため、国や近隣県と一体となって進めている事業である。

（ⅱ）木造住宅密集地域における都市計画道路の整備について

震災時に特に甚大な延焼被害が想定される木造住宅密集地域約 6,900ha において、延焼遮断帯を形成する都施行の都市計画道路のうち整備効果の高い区間を「特定整備路線」として選定し、平成 32 年度までに 28 区間、約 25km の全線整備を目指している。平成 27 年度においては、当該事業費として約 420 億円が計上されている。なお、都市整備局は、震災時に特に甚大な被害が想定される地域を整備地域に指定している。

図 A2-1-2　整備地域

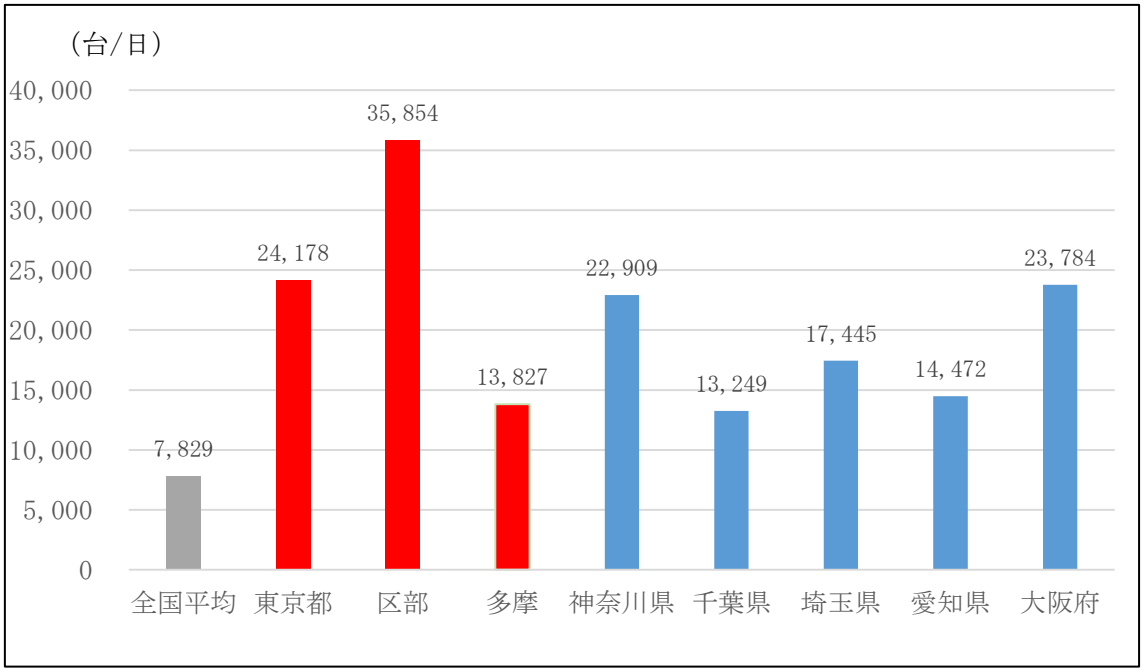


（都市整備局「防災都市づくり推進計画」より抜粋）

③　東京都の 1 日平均交通量と混雑時平均旅行速度について

国土交通省が公表する平成 22 年度の「全国道路交通情勢調査（道路交通センサス)」のデータを基に、全国平均及び近隣県と比較したグラフはグラフ A2-1-1 のとおりである。

グラフ A2-1-1　1 日平均交通量の全国平均及び近隣県との比較



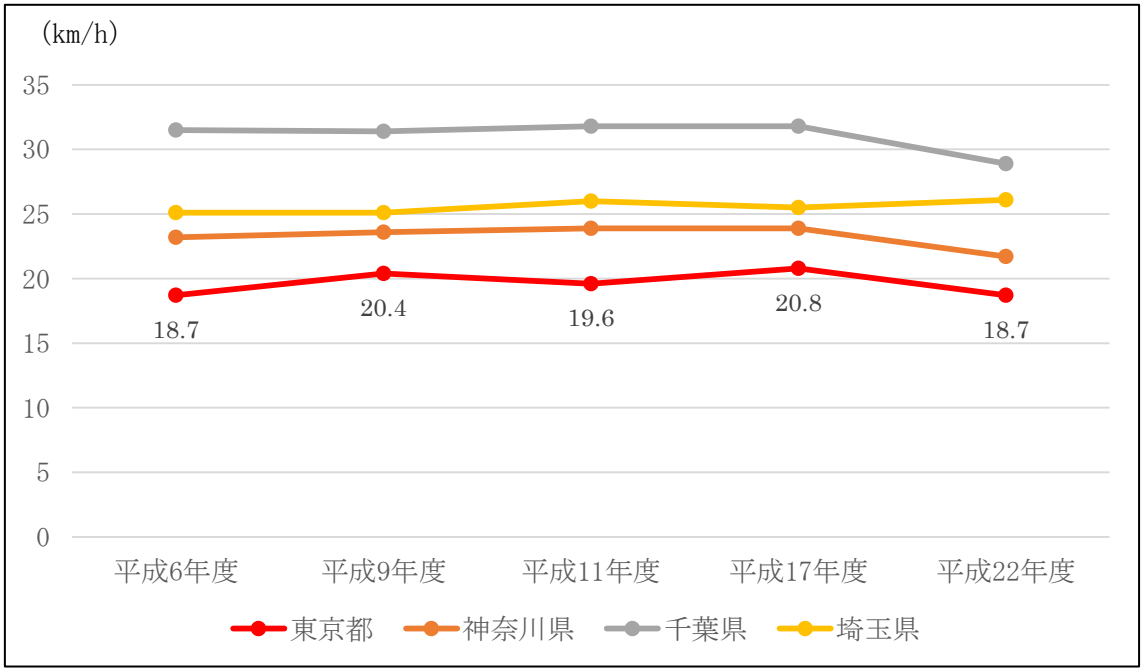
（平成 22 年度「全国道路交通情勢調査」より監査人が作成）

都の 1 日平均交通量は全国と比べて 3 倍以上多い結果となっている。特に、区部は 35,854 台／日と全国と比べて 5 倍近い数値を示しており、首都圏における交通量の多さが際立っている。神奈川県や大阪府も高い数値を示していることから、交通量の多さは大都市圏の大きな特徴の一つと言える。

また同様に、全国道路交通情勢調査のデータを基に、混雑時平均旅行速度の推移を集計したものがグラフ A2-1-2 である。これによると、都の場合は、近隣県と比べて最も平均旅行速度が遅い結果となっていることが分かる。

平成 22 年度における全国の混雑時平均旅行速度は 35.1km/h であることからすると、都の混雑時平均旅行速度は、非常に低速な状況であることを示しており、言い換えれば、交通渋滞が常態化していることを示している。

グラフ A2-1-2　混雑時平均旅行速度の推移



（平成 6 年度～平成 22 年度「全国道路交通情勢調査」より監査人が作成）

（注）混雑時平均旅行速度は、朝又は夕方のラッシュ時間帯（7、8、17、18 時台）の平均速度であり、各区間の上下で遅い方向の旅行速度から算出される。

このように交通量が多く、しばしば交通渋滞が引き起こされることから、交通渋滞は東京の最大の弱点として認識されている。この交通渋滞を解消し、快適で利便性の高く、環境負荷の少ない都市を実現していくことにより東京の国際競争力を高めることが、建設局の目指す方向性として掲げられている。

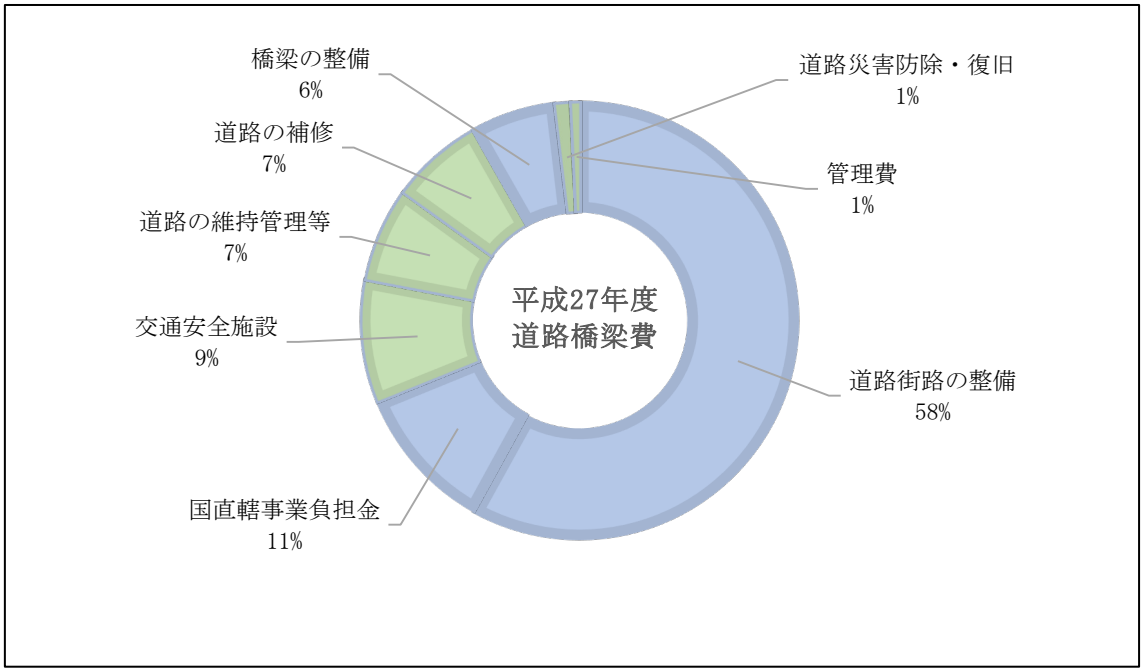
（３）建設局における道路事業について

①　道路の建設と管理について

前述のような特徴を持つ都道について、建設局が推進する道路事業は、大きく2つ観点に分類される。1つは「道路の建設（整備）」という観点であり、もう1つは「道路の管理」という観点である。

これらの観点から平成27年度における道路橋梁費の予算額を色分けしてみると、グラフ A2-1-3 のとおりであり、全体の 75%程度が道路の建設費、全体の25%程度が道路の管理費から構成されていることが分かる。

グラフ A2-1-3　平成27年度における道路橋梁費の予算額



（建設局「事業概要　平成27年版」から監査人が作成）

②　道路事業量単位当たり道路事業費について

ところで、建設局が管理している道路は、様々な道路の種類が存在する。道路の種類によって、それぞれの規模が異なるため、単純に道路事業費総額をもって他府県と比較しても、結果の有用性は低いと考えられる。

そこで、監査人は、表 A2-1-4 にあるとおり、建設局が管理する都道のうち、43.6%を占めている主要地方道と 36.1%を占めている一般都道に着目し、当該道路の事業費を事業量で除すことによって、1単位当たり事業費を算出し、当該値をもって他府県との比較を行った。

表 A2-1-4　建設局が管理する道路の種類とその延長等（平成 27 年 4 月 1 日時点）

道路の種類	道路延長 (m)	構成割合 (%)	道路面積 (㎡)	構成割合 (%)
一般国道（指定区間外）	74,572	3.3	1,210,242	2.9
主要地方道	972,209	43.6	20,925,404	50.7
一般都道	804,942	36.1	10,861,954	26.3
特例都道	380,517	17.0	8,252,752	20.0
都管理道路　計	2,232,240	100.0	41,250,352	100.0

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

国土交通省が公表する「道路統計年報 2015」には、道路事業費の統計データが含まれている。そこで、監査人は、都道と他府県道を同一の水準で比較するに当たり、当該データを利用することが有用であると判断し当該データを採用している。なお、この統計データは、監査日現在、最新の情報として公表されている平成 25 年度の決算値を基に作成したものである。

表 A2-1-5　都及び近隣県等の主要地方道の道路事業費（平成 25 年度）

都府県名	① 道路事業量（※1） (m)	② 道路事業費（※2） （千円）	②÷① 1m 当たり事業費 （千円）
東京都	12,000	155,924,334	12,993.7
埼玉県	8,300	8,705,903	1,048.9
千葉県	3,800	9,392,096	2,471.6
神奈川県	1,300	8,711,850	6,701.4
愛知県	11,300	14,133,171	1,250.7
大阪府	2,800	14,978,013	5,349.3

（国土交通省「道路統計年報 2015」より監査人が作成）

※1　「道路事業量（m）」は、国土交通省「道路統計年報 2015　平成 25 年度の道路事業量」で公表されている表 142「平成 25 年度道路・都市計画街路事業量（総括・合計）」中の「道路改良」（主要地方道）を記載している。

※2　「道路事業費（千円）」は、国土交通省「道路統計年報 2015　平成 25 年度の道路事業費」で公表されている表 89「平成 25 年度道路・都市計画街路事業費（総括・主要地方道）」中の「道路改良」及び「橋梁整備」の合計値を記載しており、補修等の費用は含んでいない。

表 A2-1-6　都及び近隣県等の一般都府県道の道路事業費（平成 25 年度）

都府県名	① 道路事業量（※1） (m)	② 道路事業費（※2） （千円）	②÷① 1m 当たり事業費 （千円）
東京都	10,000	99,079,472	9,907.9
埼玉県	6,400	8,689,652	1,357.8
千葉県	2,600	3,815,574	1,467.5
神奈川県	1,200	5,459,543	4,549.6
愛知県	14,600	19,723,374	1,350.9
大阪府	5,500	15,382,933	2,796.9

（国土交通省「道路統計年報 2015」より監査人が作成）

※1　「道路事業量（m）」は、国土交通省「道路統計年報 2015　平成 25 年度の道路事業量」で公表されている表 142「平成 25 年度道路・都市計画街路事業量（総括・合計）」中の「道路改良」（一般都道府県道）を記載している。

※2　「道路事業費（千円）」は、国土交通省「道路統計年報 2015　平成 25 年度の道路事業費」で公表されている表 90「平成 25 年度道路・都市計画街路事業費（総括・一般都道府県道）」中の「道路改良」及び「橋梁整備」の合計値を記載しており、補修等の費用は含んでいない。

表 A2-1-5 及び表 A2-1-6 のとおり、近隣県、愛知県及び大阪府と 1m 当たり道路事業費を比べてみると、都の場合は、他府県よりも道路事業費が大きくなっていることが分かる。これは、前述のとおり、都道の場合は、他府県と比べて車道幅員が広い傾向にあるほか、用地取得に係る事業費が他府県よりも多く発生することが起因しているものと考えられる。

③　道路建設及び道路管理に係る主な事業について

建設局が行っている道路建設及び道路管理に係る事業は、様々な事業が存在するが、以下の整備方針に基づいて道路施策を実施している。

【(参考) 建設局の整備方針】

1　首都圏の道路交通の円滑化を図り、日本全体の社会・経済活動を支える三環状道路を整備すると同時に、そのアクセス道路も重点的に整備する。

2　都市の骨格となる道路ネットワークを形成するため、区部の放射・環状方向、多摩の南北方向、区部と多摩を東西方向に結ぶ骨格幹線道路について、つながっていない区間や橋梁等を重点的に整備する。

3　市街地では、地域の防災性の向上や円滑な交通を確保するなど地域生活を支える基幹的な幹線道路を、山間や島しょでは、生活基盤を強化し産業の振興を図る道路を整備する。

4　道路交通の円滑化と安全性の向上を図るため、交差点の整備・交通安全施設の整備、鉄道の立体交差化などを進める。

5　震災時の救済・支援活動や復興支援を支える交通・物流ネットワークの強化に資する道路整備を進めていく。

6　震災時に特に甚大な被害が想定される木密地域（整備地域）において、延焼遮断帯や避難、救援など防災性の向上に有効な特定整備路線の整備を進めていく。

上記方針に基づき、平成 27 年度予算は 4 つの視点から編成されている。平成 27 年度予算に編成された主な道路事業は、表 A2-1-7 のとおりである。

表 A2-1-7　平成 27 年度における主な道路事業

視点	事業内容	当初予算額	建設／管理
【渋滞対策】 国際競争力と経済活力の強化	幹線道路ネットワークの整備 （骨格幹線道路（環状 2 号線など）、首都圏三環状道路、地域幹線道路（補助第 4 号線など）の整備）	2,014 億円	建設
	踏切、橋梁、交差点のボトルネック対策 （連続立体交差事業、橋梁の新設・架け替え、第 3 次交差点すいすいプラン）	433 億円	建設
【安全安心】 安心で暮らしやすい社会の実現	木造住宅密集地域の道路整備 （特定整備路線（補助第 29 号線など）の整備）	420 億円	建設
	橋梁の耐震補強 （中央大橋、立日橋など）	79 億円	管理
【快適環境】 魅力ある都市づくり	道路施設の環境対策 （路面の高機能化、道路照明の LED 化など）	69 億円	建設 管理
	無電柱化、バリアフリー化、自転車走行空間の整備	240 億円	建設 管理
【施設管理】 都市基盤施設の良好な維持管理	道路維持 （路面の維持）	106 億円	管理
	道路補修、道路災害防除	190 億円	管理
	予防保全型管理 （橋梁の長寿命化など）	108 億円	管理
その他		51 億円	
	合計	3,710 億円	

（建設局作成資料より監査人が作成）

（４）駐車場について

都は、道路交通の円滑化に資するため、昭和 30 年代から、道路建設に併せて道路下に駐車場を整備するなど、道路資産を活用した都営駐車場を設置し、管理運営を行っている。そのため、駐車場についても道路と合わせてここに記載することとする。駐車場の区分及び関連法制は図 A2-1-3 のとおりである。

都は、上記区分における都市計画駐車場を 6 場保有しており、その管理運営は、指定管理者である公益財団法人東京都道路整備保全公社に委任している。

図 A2-1-3　駐車場の区分及び関連法制

- 駐車場
  - ●一般公共の用に供する駐車場（駐車場法でいう駐車場）
    - ●路上駐車場
    - ●路外駐車場
      - ●都市計画駐車場
      - ●届出駐車場
      - ●附置義務駐車場施設（一般公共の用に供する）
      - ●その他の路外駐車場
  - ●一般公共の用に供しない駐車場（駐車施設）
    - ●専用駐車場
    - ●車庫（保管場所）
    - ●附置義務駐車場施設（一般公共の用に供しない）

路上駐車場	駐車場整備地区内の路面に、一定の区画を限って設置される自動車の駐車場のための施設であって一般公共の用に供されるもの。
路外駐車場	道路の路面外に設置される自動車のための施設であって、一般公共の用に供されるもの。
都市計画駐車場	都市計画法第 11 条の規定により、都市計画において定められた路外駐車場。
届出駐車場	駐車場法第 12 条及び第 13 条の規定により届けられた路外駐車場。都市計画区域内において駐車の用に供する部分の面積が 500 ㎡以上で有料なもの。設置に当たっては、路外駐車場の位置、規模、構造、設備等について都道府県知事に届ける義務がある。
駐車施設	道路の路面外に設置される自動車の駐車の用に供される施設であって一般公共の用に供されないもの。500 ㎡以上であっても駐車場法の適用を受けない。（例：居住者用の駐車場）
附置義務駐車場	駐車場法第 20 条の規定により、大規模建築物に附置することが義務づけられた駐車場

（駐車場法等より監査人が作成）

２．河川について

（１）東京都の河川について

都の河川は、その地形からおおむね西部に源を発して東京湾に注いでいる。そのうち、国土交通大臣が指定する一級河川としての多摩川水系、荒川水系、利根川水系、鶴見川水系の 92 河川、都知事が指定する二級河川としての 15 河川があり、合計すると都内の河川は 107 河川、約 857 kmになる。

このうち、国土交通省が管理する荒川、江戸川を除く 105 河川、約 711 kmを都が管理している。

また、都管理河川のうち、区部の 46 河川については、「特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例」により区が管理を行っている。

このほか、区市町村が指定・管理する準用河川が 20 河川、約 33 kmある。

図 A2-2-1　東京都河川分布図

東京都河川分布図

（「東京都建設局概要 2015」より抜粋）

表 A2-2-1　東京都管内河川

種類	河川数	延長（km）		
		大臣直轄管理	知事管理	計
一級河川	92	131	630	761
利根川水系	10	22	55	77
荒川水系	38	33	219	253
多摩川水系	40	76	334	410
鶴見川水系	4	0	20	20
二級河川	15	－	－	95
計	107	－	－	857

（「東京都建設局概要 2015」より監査人が作成）

（２）建設局における河川事業等について

建設局では、河川事業のみならず、様々な事業を行っている。これらの事業（河川事業等）について、根拠となる法令をまとめると、表 A2-2-2 のとおりである。

表 A2-2-2　建設局が実施する河川事業等に関する根拠法令

事業名	根拠法令
河川事業	河川法
砂防事業	砂防法、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律
急傾斜地崩壊対策事業	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律
地すべり対策事業	地すべり等防止法
海岸事業	海岸法

（建設局作成資料より監査人が作成）

ここで、河川の種類と定義についてまとめると、表 A2-2-3 のとおりである。

表 A2-2-3　河川の種類と定義

種類		定義
法定河川	一級河川	河川法が適用される河川のうち、政令で国土保全上又は国民経済上特に重要な水系に属するとの指定を受け、更に国土交通大臣から名称及び区間を明示して指定されたもの。
	二級河川	一級河川の水系以外の水系で公共の利害に重要な関係がある河川で、都道府県知事が指定したもの。
	準用河川	一級河川、二級河川以外の河川で、区市町村長が特に指定したもの。これらの河川については、河川法の二級河川に関する規定が準用される。
法定外河川	普通河川	河川のうち、一級河川、二級河川又は準用河川に指定されておらず、河川法が適用されないもの。

（建設局作成資料より監査人が作成）

また、河川区分及び河川管理者については、表 A2-2-4 のとおりである。

表 A2-2-4　河川区分及び河川管理者（東京都の場合）

河川区分			河川管理者
一級河川	指定区間外（国土交通大臣の指定）		国土交通大臣
	指定区間（国土交通大臣の指定）	都知事が指定する河川	都知事
		上記以外	区長
二級河川	都知事が指定する河川		都知事
	上記以外		区長
準用河川	－		区市町村長
普通河川	－		区市町村長

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）河川法上の河川管理者は、一級河川は国土交通大臣、二級河川は都道府県知事又は政令指定都市の長、準用河川は市町村長である。上表の河川管理者は、一級河川の場合は国土交通大臣から（都の二級河川の場合は都知事から）管理権限が移動することにより河川を管理する立場に立つものを指す。普通河川は法定外河川のため、河川法上の河川管理者は存在しない。

ここで、河川事業等は、洪水・高潮による水害や土砂災害等の危険から都民の生命と暮らしを守るとともに、潤いのある水辺の形成・自然環境の保全・再生及び河川利用などを推進して良好な河川環境と都市環境を形成することを目的とし、安全で安心かつ活力のある都市の創出に資するものである。

建設局は、区部の台地や多摩部の中小河川では、河川のはん濫による水害を防止するため、護岸や調節池等の整備とともに、流域における貯留浸透事業の実施など、総合的な治水対策を推進している。

東部低地帯の河川では、高潮や地震による水害を防止するため、防潮堤や水門等の整備や耐震・耐水対策を進めている。また、隅田川などの主要河川においては、スーパー堤防等の整備を進め、耐震性の向上とともに、水辺環境の向上を図っている。

多摩部や島しょ部を中心に、豪雨による土砂災害や、火山噴火による災害から都民の命を守るため、砂防、地すべり対策、急傾斜地崩壊対策を実施するとともに、高潮・波浪等による海岸の浸食を防止し、国土を保全するため、主に島しょ部において海岸保全施設の整備を進めている。

また、河川は密集した市街地の中で人々の暮らしにゆとりやうるおいを与える貴重なオープンスペースであるため、自然の多い川づくりや水辺の緑化、親水性に配慮した護岸の整備を行うなど、人々が集い、憩える水辺環境の創出に努めている。

以上の対策は、ハード面での防災対策が中心となっているが、近年、短時間大雨による被害が多発している状況においては、河川の護岸整備などのハード面の防災対策だけでなく、ソフト面の防災対策も行うことで、被害を最小限にとどめることが重要となっている。ここで、建設局が実施している主なソフト面での防災対策は、表 A2-2-5 のとおりである。

表 A2-2-5　主なソフト面での防災対策

対策の種類	具体的な対策内容
河川情報等の提供	防災情報の提供や避難体制の確立などを目的として、有用な情報を都民へ提供する。 ・インターネット等による情報の提供 （ホームページ上で雨量、水位データや大雨・洪水等に関する警報・注意報等や、河川監視カメラの静止画を 24 時間リアルタイムで広く都民に提供しており、ツイッターでも水防情報を提供している。） ・浸水予想区域図の公表 （洪水時に地元自治体が住民の避難行動にかかわる判断等に活用できるよう、洪水予報河川として神田川等 8 河川を、水位周知河川として善福寺川等 7 河川を指定してはん濫危険情報を発表している。）
河川に関する普及・啓発	都民の河川への関心や水害・土砂災害・水難事故への認識を深めてもらうことを目的として、河川に関する様々な普及・啓発を実施する。 ・河川愛護月間関連行事 （川を歩こう、施設見学会、河川の清掃活動、パネル展示、フォトコンテスト、シンポジウムなど） ・土砂災害防止月間関連行事 （土砂災害防止ポスター等の募集、パネル展の開催など）

（建設局作成資料より監査人が作成）

① 浸水予想区域図について

都では、大雨による洪水・浸水から都民の生活を守るため、河川の整備を進めている。しかしながら、整備水準をはるかに上回る降雨があった場合には浸水被害が発生するおそれがある。そこで、水害の危険性を公表し、都民に予防策を講じてもらうため、浸水予想区域図の作成及び公表を行っている。

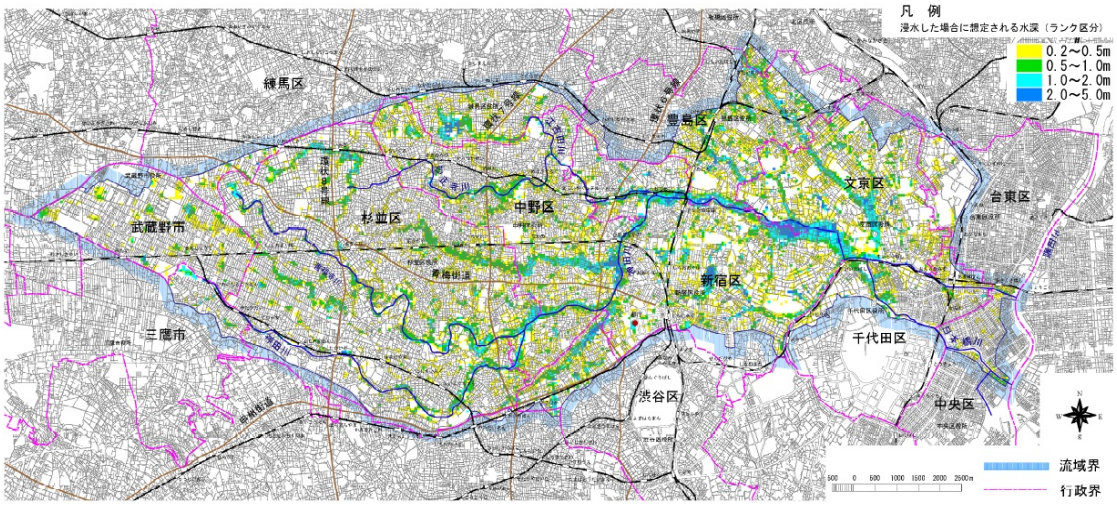
なお、浸水予想区域図には、平成 12 年に発生した東海豪雨に相当する降雨があった場合に浸水が予想される区域と、想定される浸水深が示されている。

浸水予想区域図の概要は、表 A2-2-6 のとおりである。

表 A2-2-6　浸水予想区域図に関する概要

根拠規程	無し（近年の超過洪水の発生頻度や規模が高まっている状況を踏まえて策定）
対応する都の規程	無し
作成責任者	都市型水害対策連絡会
都の役割	浸水予想区域図の作成・公表
都で実施している施策	浸水予想区域図の作成・公表及び、区市町村のハザードマップ作成支援

（例）神田川流域浸水予想区域図



（建設局作成資料より監査人が作成）

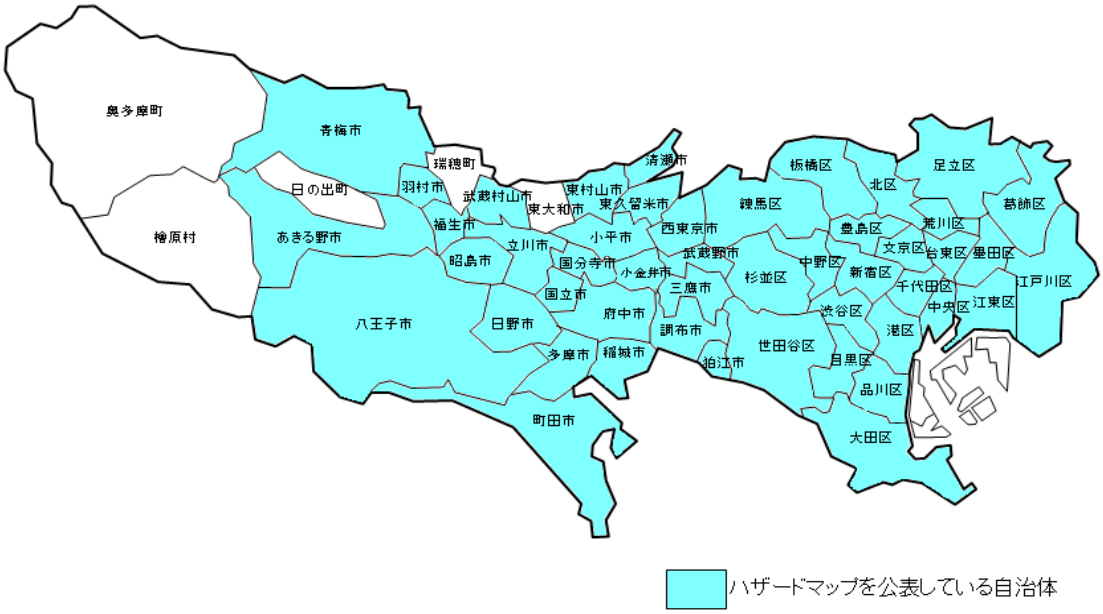
② 洪水ハザードマップについて

都が公表した浸水予想区域図を基に、各区市町村において作成及び公表しているのが洪水ハザードマップである。洪水ハザードマップには、浸水予想区域図の情報に加え、地域の避難場所や避難経路などの情報が記載されている。

洪水ハザードマップの概要は、表 A2-2-7 のとおりである。

表 A2-2-7　洪水ハザードマップに関する概要

根拠規程	水防法
対応する都の規程	無し
作成責任者	区市町村
都の役割	浸水予想区域図の作成による作成支援
都で実施している施策	浸水予想区域図の作成による作成支援
洪水ハザードマップを公表している区市町村	



（建設局作成資料より監査人が作成）

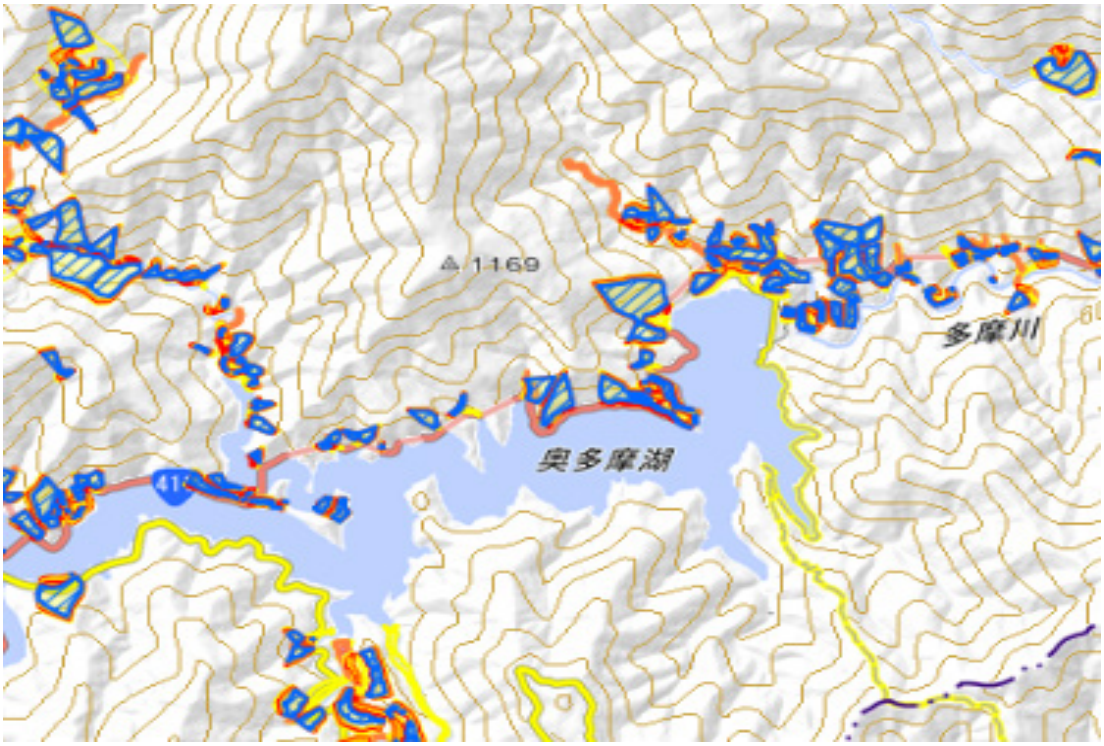
③　土砂災害警戒区域について

土砂災害警戒区域の概要は、表 A2-2-8 のとおりである。

表 A2-2-8　土砂災害警戒区域に関する概要

根拠規程	土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律
対応する都の規程	無し
作成責任者	都道府県
都の役割	土砂災害警戒区域等の調査・指定
都で実施している施策	土砂災害警戒区域等の調査・指定、区市町村のハザードマップ作成支援

東京都土砂災害警戒区域等マップ（奥多摩湖周辺）



（建設局作成資料より監査人が作成）

④　液状化予測図について

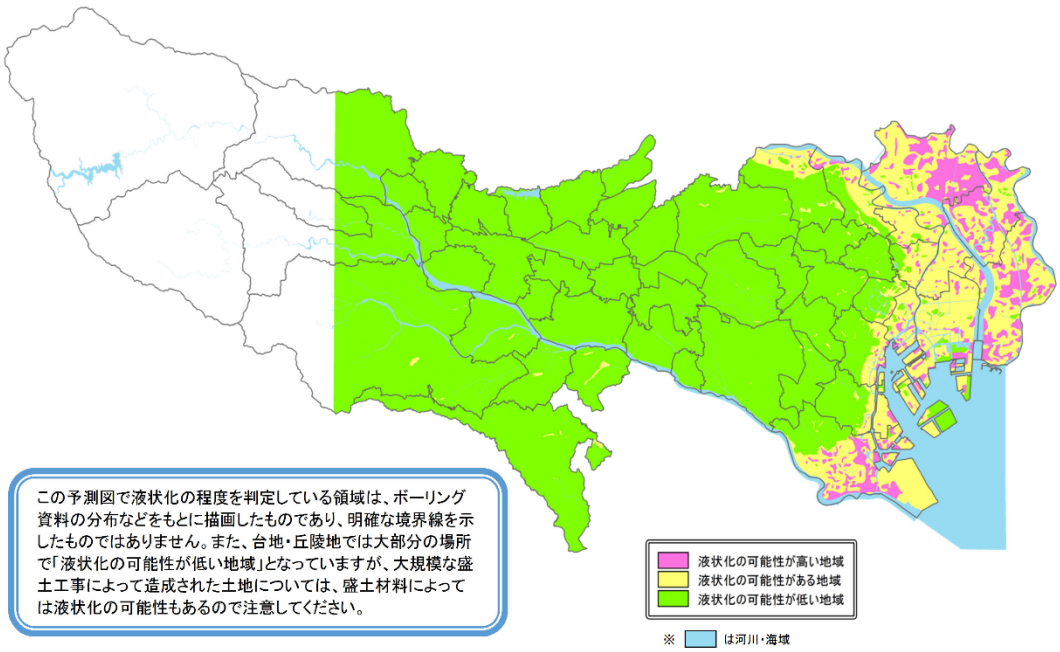
都民が自ら調べることが難しい地盤の液状化について、液状化のしやすさ、しにくさを相対的に表すことを目的とし、特定の震源をもった地震を想定せず、一律のゆれによって都内の地盤がゆすられたときに、どの地域が液状化しやすいかを評価しているものが液状化予測図である。

液状化予測図の概要は、表 A2-2-9 のとおりである。

表 A2-2-9　液状化予測図に関する概要

根拠規程	無し
対応する都の規程	無し
作成責任者	東京都(建設局・港湾局(港湾区域のみ))
都の役割	「東京の液状化予測図」の作成・公表
都で実施している施策	地盤の特性による液状化の可能性に関する情報提供

液状化予測図（全域）



（建設局作成資料より監査人が作成）

３．公園・霊園について

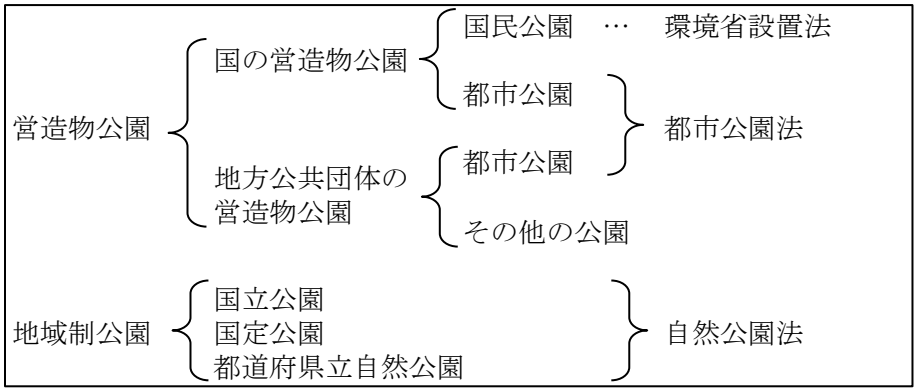
（１）公園について

図 A2-3-1 のとおり、公園は制度上、営造物公園と地域制公園に分けられる。さらに、営造物公園は都市公園法に基づき設置・管理される都市公園とその他の公園に分けられる。建設局では、都市公園うち、おおむね 10ha 以上の大規模公園や文化財庭園などについて設置・管理し、面積が 10ha 未満の公園などについては主に区市町村が設置・管理している。

東京都立公園条例では、1 人当たりの都市公園面積の標準を 10 ㎡以上としている。地価の高さなどから特に市街地における公園用地の確保は難しいところではあるが、年々1 人当たりの都市公園面積は着実に増加している。

また、単純な比較はできないが、海外の諸都市と比べると、まだまだ公園が少ないため、公園・緑地の拡大を進めている。

図 A2-3-1　公園の分類



（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

（２）東京都の公園の概況について

公園は、都市公園法に基づく「都市公園」とそれに準ずる都市公園以外の公園のほか、自然公園法に基づく「自然公園」がある。都の公園は、表 A2-3-1 のとおり、11,481 か所 87,614ha であるが、そのうち 81 か所 2,007ha を建設局で管理している。

表 A2-3-1　都の公園の分類

法律による分類	種類	箇所数（か所）	面積（ha）	主な公園
自然公園（自然公園法）	国立公園	3	69,426	秩父多摩甲斐国立公園 富士箱根伊豆国立公園 小笠原国立公園
	国定公園	1	770	明治の森高尾国定公園
	都立自然公園（※1）	6	9,686	滝山、高尾陣場、多摩丘陵、狭山、羽村草花丘陵、秋川丘陵
都市公園（都市公園法）	国営公園	2	176	昭和記念公園、東京臨海広域防災公園
	都立公園	81	2,007	
	区市町村立公園	7,948	3,624	
都市公園以外の公園	（※2）	3,440	1,925	
計		11,481	87,614	

（建設局ホームページより監査人が作成）

（注）平成 27 年 4 月 1 日時点の箇所数、面積である。

※1　都環境局が管理している。

※2　区市町村が設置する児童遊園等、国が設置する国民公園等（皇居外苑、新宿御苑、千鳥ヶ淵戦没者墓苑）都港湾局が設置する海上公園、公社・公団等が設置する住宅地内の公園、都環境局が設置する自然ふれあい公園が該当する。

建設局では、都市公園、地域制緑地（風致地区など）、霊園、街路樹を所管し、環境、文化、産業、まちづくりなど、都のみどり施策を推進している。具体的には、一般的な開放型の公園のほか、文化財庭園（9 園）や、都市公園施設としての植物園（2 園）、動物園（3 園）、水族園（1 園）、公会堂（1 か所）、霊園（8 園）及び霊園行政の一環として葬儀所（1 か所）、火葬場（１か所）を所管する。

（３）霊園について

都は、昭和 18 年、都制施行に当たり東京市（現 東京都）の霊園事業を引き継いだため、都道府県として霊園事業を行う唯一の自治体となっている。

都立霊園は、現在 8 か所あり、総面積約 416 万㎡、使用者は約 29 万人で、約 130 万体が埋葬されている。

平成 18 年 4 月から、都立霊園では指定管理者制度を導入し、霊園の管理運営全般を、公益財団法人東京都公園協会へ代行させている。

４．用地について

快適安全な道路、潤いのある河川、緑豊かな公園などの都市基盤は、人々の暮らしと都市の機能がバランスよく調和し、活力に満ちた東京となるよう、着実に整備していくことが必要であり、道路の整備、河川の改修、公園の整備を効果的に進めていくためには、将来を見据えた計画的、重点的な用地の取得を行っていくことが求められる。このため、都の道路ネットワークとして重要な区部の環状道路、多摩部の南北道路、区部と多摩部を結ぶ東西方向の道路や、防災や生活環境の向上の観点から、重要性・緊急性の高い河川・公園などの用地取得に、関係権利者の理解と協力を得ながら積極的に取り組んでいる。

とりわけ、2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の輸送インフラに位置付けられている関連事業に係る用地取得が急がれる。

さらに、2020 年度（平成 32 年度）までの整備完了を目指している「木密地域不燃化 10 年プロジェクト」の特定整備路線については、防災の観点から早期の用地取得を目指している。建設局の用地関係職員は平成 24 年度には 250 人程度であったが、平成 25 年度から木密地域の用地取得業務が開始したことに伴い、人員補充が行われ、平成 27 年度の用地関係職員数は 381 人となっている。

道路・河川・公園の各事業に係る用地取得の予算・実績額は表 A2-4-1 のとおりである。

表 A2-4-1　用地取得の予算・実績（平成 27 年度）

	用地		補償		合計
	規模（㎡）	金額（百万円）	規模（棟）	金額（百万円）	（百万円）
予算					
道路	251,045	91,273	1,816	44,526	135,799
河川	246,934	3,111	52	1,297	4,408
公園	145,965	24,724	122	4,839	29,563
合計	643,944	119,108	1,990	50,662	169,770
実績					
道路	118,552	32,912	493	23,083	55,995
河川	202,779	3,001	13	720	3,721
公園	45,757	24,272	66	3,143	27,415
合計	367,088	60,185	572	26,946	87,131

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

（注）用地会計返還金等を含む。

ここで、主要事業箇所の用地取得状況は表 A2-4-2、オリンピック・パラリンピックの関連道路の用地取得状況は表 A2-4-3 のとおりである。

表 A2-4-2　主要事業箇所用地取得状況（平成 28 年 3 月 31 日時点）

区分	路線名	施行箇所	用地補償費（百万円）	用地取得年度	取得率（%）
道路	放射第 7 号線	練馬区西大泉五丁目ほか	20,443	18～29	92
	放射第 25 号線	新宿区新宿七丁目ほか	47,769	22～31	43
	放射第 35 号線	練馬区北町六丁目ほか	24,179	16～32	98
	放射第 35・36 号線	板橋区小茂根四丁目ほか	43,115	23～29	54
	環状第 4 号線	新宿余丁町ほか	36,753	13～33	64
	調布保谷線	三鷹市野崎二丁目ほか	136,029	11～30	99
	府中所沢鎌倉街道	国分寺市東戸倉二丁目ほか	79,903	元～32	58
河川	石神井川	練馬区石神井五丁目ほか	6,122	16～28	99
	鶴見川	町田市図師町	1,445	18～31	99
公園	城北中央公園	練馬区羽沢三丁目ほか	51,257	7～29	49
	東伏見公園	西東京市東伏見一丁目	23,614	13～30	59

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

（注）用地補償費は総額（全体額）、取得率は用地取得面積で算出。

表 A2-4-3　オリンピック・パラリンピック関連道路の用地取得状況（平成 28 年 3 月 31 日時点）

路線名（箇所名）	施行箇所	用地補償費（百万円）	用地取得年度	取得率（%）
放射第 5 号線（久我山）	杉並区上高井戸二丁目ほか	38,215	17～29	99
環状第 2 号線（築地・晴海）	中央区晴海五丁目ほか	80,000	19～32	35
環状第 3 号線（薬王寺）	新宿区薬王寺町ほか	13,522	14～30	99
環状第 3 号線（弁天町）	新宿区原町一丁目ほか	13,411	20～32	90
環状第 3 号線（曙橋）	新宿舟町ほか	2,394	10～28	87
環状第 5 の 1 号線（千駄ヶ谷）	渋谷区千駄ヶ谷五丁目ほか	60,805	2～28	99
環状第 5 の 1 号線（北参道）	渋谷区千駄ヶ谷二丁目ほか	19,568	14～31	87
環状第 5 の 1 号線（神宮前）	渋谷区千駄ヶ谷三丁目ほか	56,237	15～32	91
環状第 6 号線（上目黒）	目黒区上目黒三丁目ほか	16,774	12～31	100
環状第 6 号線（下目黒）	品川区西五反田四丁目ほか	6,290	12～31	99
環状第 6 号線（西五反田）	品川区西五反田三丁目ほか	6,223	8～17	100
環状第 6 号線（大崎）	品川区大崎三丁目ほか	5,327	11～27	100
三鷹 3・2・2	三鷹市牟礼一丁目ほか	7,428	16～29	100

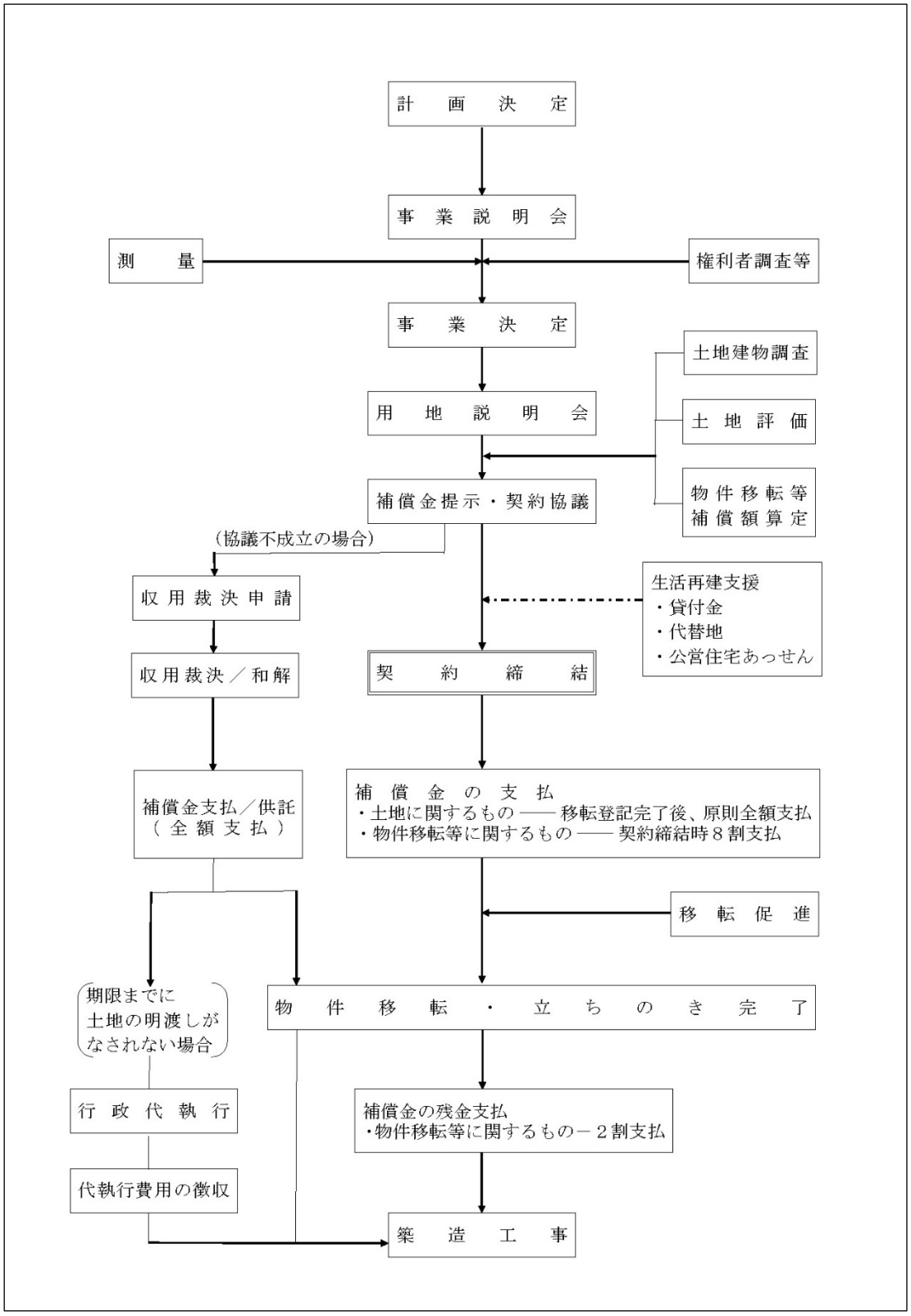
（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

また、用地取得の流れを図示すると図 A2-4-1 のとおりとなる。

事業に対するきめ細かな折衝を行い、事業に対する理解と協力が早急に得られるように努めるのはもちろんのこと、①低利・長期の移転資金の貸付、②代替地のあっせん、③公営住宅への入居あっせんを三本柱にした生活再建支援制度の活用により、関係権利者への生活再建の支援と移転の早期実現を図っている。

さらに、特定整備路線については、支援制度を拡大して相談窓口の設置などを行っている。

図 A2-4-1　用地取得の流れ



（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

Ⅲ　出先機関及び各種施設について

１．建設事務所について

建設局の主要事業である道路・橋梁・河川の建設及び維持管理は、所管区域ごとに 11 か所の建設事務所が行っている。各建設事務所の所管区域は、表 A3-1-1 のとおりである。

表 A3-1-1　各建設事務所の所管区域

名称	所管区域
第一建設事務所	千代田区、中央区、港区
第二建設事務所	品川区、目黒区、大田区、世田谷区、渋谷区
第三建設事務所	新宿区、中野区、杉並区
第四建設事務所	豊島区、板橋区、練馬区
第五建設事務所	墨田区、江東区、葛飾区、江戸川区
第六建設事務所	文京区、台東区、北区、荒川区、足立区
西多摩建設事務所	青梅市、福生市、羽村市、あきる野市、瑞穂町、日の出町、奥多摩町、檜原村
南多摩東部建設事務所	町田市、多摩市、稲城市
南多摩西部建設事務所	八王子市、日野市
北多摩南部建設事務所	武蔵野市、三鷹市、府中市、調布市、小金井市、狛江市、西東京市
北多摩北部建設事務所	立川市、昭島市、小平市、東村山市、国分寺市、国立市、東大和市、清瀬市、東久留米市、武蔵村山市

（建設局作成資料より監査人が作成）

２．東京都土木技術支援・人材育成センターについて

東京都土木技術支援・人材育成センター（以下、「センター」という。）は、「技術支援」と「人材育成」の 2 本柱を基幹業務として、平成 21 年 4 月に発足した。

センターは、大正 11 年に設立された旧東京都土木技術研究所を母体とし、旧東京都土木技術研究所が平成 18 年 3 月に組織廃止後、新しく設立された東京都土木技術センターにその業務が引き継がれ、更に 3 年後の平成 21 年 4 月に現在のセンターとなった。

「技術支援」は事業現場において発生する課題解決などの支援要請に対して、センターの技術や知見を活用して直接現場をサポートするものである。「人材育成」は、技術研修と技術継承をその内容とし、今後求められる技術職員の育成を推進するものである。

この技術支援と人材育成という 2 つの事業を円滑に推進することで、建設局の事業執行を側面から支えている。

３．東部公園緑地事務所及び西部公園緑地事務所について

公園緑地事務所では、都立公園の整備及び管理を行っている。公園緑地事務所は、東部公園緑地事務所と西部公園緑地事務所の 2 つの事務所がある。

東部公園緑地事務所は、23 区内における公園、緑地、霊園及び緑地保全地区に関する事務等を所管し、40 か所の都立公園、8 か所の庭園、4 か所の動物園（水族園を含む）、5 か所の霊園、2 か所の葬儀所などを所管している。

一方、西部公園緑地事務所は、多摩部における 31 か所の都立公園、3 か所の霊園等を所管している。

４．江東治水事務所について

江東治水事務所は、東部低地帯の洪水・高潮等による水害から都民の生命と暮らしを守るため、 河川の護岸整備や水門等の維持管理を行っている。

具体的には、スーパー堤防等の整備、高潮防御施設の整備、耐震対策事業、江東内部河川整備事業及び水門管理事業を実施している。

５．都立公園について

建設局が所管する都立公園は、表 A3-5-1 のとおりである。上野恩賜公園及び井の頭恩賜公園以外については、指定管理者制度を導入しており、複数の公園をまとめたグループごとに施設の管理・運営を指定管理者に委任している。

表 A3-5-1　東京都立公園一覧（平成 27 年 7 月 1 日時点）

グループ	指定管理者	選定方法	公園名	所在	面積（㎡）	開園年月日
都直営			上野恩賜公園	台東	538,506.96	明 6.10.19
都直営			井の頭恩賜公園	三鷹	428,389.99	大 6.5.1
都市部の公園・東部グループ	アメニス東部地区グループ	公募	東白鬚公園	墨田	103,127.60	昭 61.6.1
			猿江恩賜公園	江東	145,088.43	昭 7.4.29
			亀戸中央公園	江東	103,205.34	昭 55.6.1
			尾久の原公園	荒川	61,841.28	平 5.6.1
			汐入公園	荒川	129,369.83	平 18.4.1
			東綾瀬公園	足立	158,969.79	昭 41.7.11
			中川公園	足立	120,698.72	昭 61.6.1
			大島小松川公園	江戸川	249,282.77	平 9.8.1
			宇喜田公園	江戸川	59,812.58	平 14.4.1
都市部の公園・南部グループ	（公財）東京都公園協会	公募	日比谷公園	千代田	161,636.66	明 36.6.1
			芝公園	港	122,501.09	明 6.10.19
			青山公園	港	40,018.20	昭 45.6.1
			明治公園	新宿	57,309.34	昭 39.10.1
			林試の森公園	品川	120,762.91	平元.6.1
			蘆花恒春園	世田谷	80,304.43	昭 13.2.27
			砧公園	世田谷	391,777.35	昭 32.4.1
			祖師谷公園	世田谷	92,474.74	昭 50.6.1
都市部の公園・北部グループ	（公財）東京都公園協会	公募	戸山公園	新宿	186,471.81	昭 29.8.16
			善福寺公園	杉並	78,622.03	昭 36.6.16
			浮間公園	板橋	117,330.24	昭 42.7.26
			赤塚公園	板橋	255,480.40	昭 49.6.1
			石神井公園	練馬	225,650.03	昭 34.3.11
			大泉中央公園	練馬	103,000.00	平 2.6.1

狭山丘陵グループ	西武・狭山丘陵パートナーズ	公募	狭山公園	東村山	234,915.33	昭 12.4.29
			八国山緑地	東村山	367,635.51	平 2.6.1
			東大和公園	東大和	184,143.10	昭 54.6.1
			野山北・六道山公園	瑞穂町	2,025,677.46	昭 63.6.1
多摩丘陵グループ	(公財)東京都公園協会	公募	長沼公園	八王子	362,470.35	昭 55.6.1
			平山城址公園	八王子	100,898.20	平元.6.1
			小山田緑地	町田	443,192.58	平 2.6.1
			小山内裏公園	町田	459,211.09	平 16.7.1
			桜ヶ丘公園	多摩	339,322.38	昭 59.6.1
武蔵野の公園グループ	西武・武蔵野パートナーズ	公募	武蔵野中央公園	武蔵野	120,013.58	昭 55.6.1
			武蔵野公園	府中	239,294.61	昭 39.8.1
			浅間山公園	府中	83,143.73	昭 45.6.1
			府中の森公園	府中	171,483.43	平 3.6.1
			野川公園	調布	403,181.67	昭 55.6.1
			狭山・境緑道	小平	84,237.55	昭 54.6.1
			玉川上水緑道	小平	130,653.57	昭 56.6.1
			東村山中央公園	東村山	121,098.87	昭 63.6.1
			武蔵国分寺公園	国分寺	109,485.03	平 14.4.1
			東大和南公園	東大和	98,719.71	昭 61.6.1
			六仙公園	東久留米	50,112.04	平 18.4.1
		特命	東伏見公園	西東京	35,842.42	平 25.4.1
多摩部の公園グループ	(公財)東京都公園協会	公募	陵南公園	八王子	59,533.66	昭 43.4.1
			小宮公園	八王子	251,719.27	昭 61.6.1
			滝山公園	八王子	266,868.91	昭 61.6.1
			大戸緑地	町田	224,758.60	平 23.4.1
			秋留台公園	あきる野	118,447.07	昭 63.6.1
大神山公園	(公財)東京都公園協会	公募	大神山公園	小笠原	153,125.94	昭 56.4.30

夢の島公園・夢の島熱帯植物館	アメニス夢の島グループ	公募	夢の島公園	江東	433,212.23	昭 53.10.1
防災公園グループ	(公財)東京都公園協会	特命	木場公園	江東	238,711.13	平 4.6.1
			代々木公園	渋谷	540,529.00	昭 42.10.20
			善福寺川緑地	杉並	173,763.14	昭 39.8.1
			和田堀公園	杉並	260,502.79	昭 39.8.1
			城北中央公園	練馬	262,369.07	昭 32.4.1
			光が丘公園	練馬	607,823.73	昭 56.12.26
			舎人公園	足立	629,467.11	昭 56.6.1
			水元公園	葛飾	936,999.24	昭 40.4.1
			篠崎公園	江戸川	302,754.76	昭 42.7.26
			葛西臨海公園	江戸川	805,861.13	平元.6.1
			武蔵野の森公園	調布	385,750.34	平 12.4.1
			小金井公園	小金井	802,341.05	昭 29.1.14
			駒沢オリンピック公園	世田谷	413,573.09	昭 39.12.1
神代植物公園	(公財)東京都公園協会	特命	神代植物公園	調布	488,196.52	昭 32.4.1
潮風・台場公園	東京臨海副都心グループ	特命	潮風公園	品川	153,747.83	昭 49.6.1
			台場公園	港	29,963.40	昭 3.7.7
横網町公園	(公財)東京都慰霊協会	特命	横網町公園	墨田	19,579.53	昭 5.9.1

東京臨海広域防災公園	西武造園・㈱NHKアート共同体	特命	東京臨海広域防災公園	江東	65,197.12	平22.7.1
文化財庭園グループ	(公財)東京都公園協会	特命	浜離宮恩賜庭園	中央	250,215.72	昭21.4.1
			旧芝離宮恩賜庭園	港	43,175.36	大13.4.20
			小石川後楽園	文京	70,847.17	昭13.4.3
			六義園	文京	87,809.41	昭13.10.16
			旧岩崎邸庭園	台東	18,235.47	平13.10.1
			向島百花園	墨田	10,885.88	昭14.7.8
			清澄庭園	江東	81,091.27	昭7.7.24
			旧古河庭園	北	30,780.86	昭31.4.30
			殿ヶ谷戸庭園	国分寺	21,123.59	昭54.4.1

(建設局「事業概要　平成27年度版」より監査人が作成)

※　所在欄は、1つの公園が複数の区市町村にまたがる場合、面積の占める割合の大きいものを記載している。

６．動物園・水族園について

建設局では、東京都立公園条例によって設置された都立動物園として恩賜上野動物園、多摩動物公園、井の頭自然文化園の3園、水族園として葛西臨海水族園1園の管理運営を行っている。

平成18年4月から、都立動物園・水族園では指定管理者制度を導入し、それまでの飲食、物販、案内接遇、清掃等の業務に加え、飼育展示から教育普及、施設維持管理にいたる動物園の管理運営全般を、公益財団法人東京動物園協会（以下、「動物園協会」という。）へ代行させている。

（１）恩賜上野動物園

恩賜上野動物園は、明治 15 年に農商務省所管の博物館付属施設として開園した、日本で最初の動物園である。明治 19 年には宮内省所管になり、大正 13 年に皇太子殿下（昭和天皇）のご成婚を記念して、東京市（現 東京都）に下賜されている。

表 A3-6-1　恩賜上野動物園の概要

項目	概要
名称	恩賜上野動物園
所在地	台東区上野公園 9-83
開園年月日	明治 15 年 3 月 20 日
管理運営形態	指定管理
職員数	職員 86 名（うち都派遣 32 名）、嘱託 44 名 （平成 28 年 3 月 31 日時点）
開園時間	9 時 30 分～17 時
休園日	月曜日（月曜日が国民の祝日や振替休日、都民の日の場合はその翌日が休園日）ただし、1 月 2 日・3 日を除く。 年末年始（12 月 29 日～翌年 1 月 1 日）
主な入園料	個人・一　般：600 円 個人・中学生：200 円 65 歳以上:300 円 小学生以下と、都内在住・在学の中学生は無料 開園記念日（3 月 20 日）、みどりの日（5 月 4 日）、都民の日（10 月 1 日）は無料入園日
開園面積	142,897.89 ㎡
設置根拠	東京都立公園条例
写真	

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（２）多摩動物公園

第二次大戦後、恩賜上野動物園の入園者数は増加し、第 2 の上野動物園構想が持ちあがったことを契機に多摩動物公園は昭和 33 年に開園した。柵がないことを観覧の基本とした日本で最初の動物園である。

表 A3-6-2　多摩動物公園の概要

項目	概要
名称	多摩動物公園
所在地	日野市程久保 7-1-1
開園年月日	昭和 33 年 5 月 5 日
管理運営形態	指定管理
職員数	職員 85 名（うち都派遣 44 名）、嘱託 26 名 （平成 28 年 3 月 31 日時点）
開園時間	9 時 30 分～17 時
休園日	水曜日（水曜日が国民の祝日や振替休日、都民の日の場合はその翌日が休園日）ただし、1 月 2 日・3 日を除く。 年末年始（12 月 29 日～翌年 1 月 1 日）
主な入園料	個人・一　般：600 円 個人・中学生：200 円 65 歳以上:300 円 小学生以下と、都内在住・在学の中学生は無料 みどりの日（5 月 4 日）、開園記念日（5 月 5 日）、都民の日（10 月 1 日）は無料入園日
開園面積	601,372.54 ㎡
設置根拠	東京都立公園条例
写真	

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（３）井の頭自然文化園

井の頭自然文化園は、昭和 17 年、「行楽の間に自然科学の知識普及の向上に寄与する」という目的のため開園された。園内には、動物園のほか、彫刻館、資料館などが併設され、その名称のとおり、自然と文化が調和した施設となっている。

表 A3-6-3　井の頭自然文化園の概要

項目	概要
名称	井の頭自然文化園
所在地	武蔵野市御殿山 1-17-6
開園年月日	昭和 17 年 5 月 17 日
管理運営形態	指定管理
職員数	職員 20 名（うち都派遣 9 名）（平成 28 年 4 月 1 日時点）
開園時間	9 時 30 分～17 時
休園日	月曜日（月曜日が国民の祝日や振替休日、都民の日の場合はその翌日が休園日）ただし、1 月 2 日・3 日を除く。 年末年始（12 月 29 日～翌年 1 月 1 日）
主な入園料	個人・一　般：400 円 個人・中学生：150 円 65 歳以上:200 円 小学生以下と、都内在住・在学の中学生は無料 みどりの日（5 月 4 日）、開園記念日（5 月 17 日）、都民の日（10 月 1 日）は無料入園日
開園面積	115,500.00 ㎡
設置根拠	東京都立公園条例
写真	

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（４）葛西臨海水族園

葛西臨海水族園は、東京湾岸地区整備事業の一環として恩賜上野動物園開園100 周年を記念して計画され、「海と人間との交流の場」となることを目指し、平成元年に開園した。

表 A3-6-4　葛西臨海水族園の概要

項目	概要
名称	葛西臨海水族園
所在地	江戸川区臨海町 6-2-3
開園年月日	平成元年 10 月 10 日
管理運営形態	指定管理
職員数	職員 46 名（うち都派遣 13 名）、嘱託 30 名 （平成 28 年 3 月 31 日時点）
開園時間	9 時 30 分～17 時
休園日	水曜日（水曜日が国民の祝日や振替休日、都民の日の場合はその翌日が休園日）ただし、1 月 2 日・3 日を除く。 年末年始（12 月 29 日～翌年 1 月 1 日）
主な入園料	個人・一　般：700 円 個人・中学生：250 円 65 歳以上:350 円 小学生以下と、都内在住・在学の中学生は無料 みどりの日（5 月 4 日）、都民の日（10 月 1 日）、開園記念日（10 月 10 日）は無料入園日
開園面積	85,958.90 ㎡
設置根拠	東京都立公園条例
写真	

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

７．植物園等について

（１）神代植物公園

もともと東京の街路樹などを育てるための苗圃だったが、戦後、神代緑地として公開されたあと、昭和 36 年に名称も神代植物公園と改め、都内唯一の植物公園として開園した。園内には約 4,800 種 10 万本の植物が集められており、景色を楽しみながら植物に関する知識を得られるように配慮されている。

（２）夢の島熱帯植物館

夢の島熱帯植物館は、都民が楽しみながら熱帯・亜熱帯の植物に親しみ、学ぶ場所として、昭和 63 年 11 月に夢の島公園内に開園した。館内には約 1,000 種類の植物を展示しており、隣接する清掃工場の排熱を利用した大温室は、面積約 1,500 ㎡、最高 28m の高さを持ち、3 つのドームごとに、景観が分けられている。

８．霊園について

建設局が所管する霊園及び納骨堂（収蔵施設）は、表 A3-8-1 及び表 A3-8-2 のとおりである。平成 18 年 4 月から、都立霊園では指定管理者制度を導入し、霊園の管理運営全般を、公益財団法人東京都公園協会へ代行させている。

表 A3-8-1　都立霊園の現況（平成 28 年 4 月 1 日時点）

霊園名	開設年	総面積	使用者数
青山	明治 7 年	263,564 ㎡	15,109 人
雑司ヶ谷	明治 7 年	106,110 ㎡	14,201 人
谷中	明治 7 年	102,537 ㎡	7,089 人
染井	明治 7 年	67,911 ㎡	3,956 人
多磨	大正 12 年	1,280,237 ㎡	77,578 人 （うち、みたま堂 5,504 人）
八柱	昭和 10 年	1,046,468 ㎡	80,452 人
小平	昭和 23 年	653,545 ㎡	53,831 人
八王子	昭和 46 年	644,305 ㎡	34,487 人
計		4,164,677 ㎡	286,703 人

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

表 A3-8-2　納骨堂（収蔵施設）の現況（平成 28 年 4 月 1 日時点）

施設名		開設年	面積	保管可能数
多磨霊園みたま堂長期収蔵施設		平成 5 年	3,518 ㎡	21,840 体
雑司ヶ谷崇祖堂短期収蔵施設		昭和 13 年	1,958 ㎡	15,644 体
一時収蔵施設	多磨霊園 みたま堂	平成 5 年	596 ㎡	7,500 体
	八柱霊園納骨堂	昭和 12 年	187 ㎡	2,843 体
	雑司ヶ谷崇祖堂	昭和 13 年	229 ㎡	2,880 体

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

９．葬儀所について

（１）青山葬儀所

青山葬儀所は、明治 34 年に民間の斎場として開設され、大正 14 年に東京市に寄付、その後現在の地に移り、昭和 49 年に鉄骨鉄筋の洋風建築として改築された。唯一の都営葬祭場であり、政財界、学術・芸能・スポーツ各界の著名人、人間国宝や名誉都民などの葬儀が執り行われてきた、歴史ある葬儀所である。会葬者が 500 人～2,000 人といった大規模な葬儀のほか、近親者のみのお別れ会などが行われている。

（２）瑞江葬儀所

瑞江葬儀所は、昭和 13 年に設置された、唯一の都営火葬場である。約 4ha の広大な敷地には、正門の桜並木や緑あふれる庭園を配置し、環境や地域との調和に配慮した造りとなっている。現在の建物は昭和 50 年の改築で、厳粛な癒しの場にふさわしい静謐な空間を提供し、利用者サービスの向上に努めている。

表 A3-9-1　葬儀所の現況

施設名	開設年	敷地面積	建物面積
青山葬儀所	大正 14 年	9,560 ㎡	2,435 ㎡
瑞江葬儀所（※）	昭和 13 年	37,572 ㎡	4,188 ㎡

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

※　瑞江葬儀所は火葬施設である。

Ⅳ　建設局所管の監理団体について

監理団体とは、「東京都監理団体指導監督要綱」によると、都が出資又は出えんを行っている団体及び継続的な財政支出、人的支援等を行っている団体のうち、全庁的に指導監督を行う必要のある団体等と定義されている。

建設局では、公益財団法人東京都道路整備保全公社、公益財団法人東京動物園協会、及び公益財団法人東京都公園協会を監理団体として所管している。

１．公益財団法人東京都道路整備保全公社について

（１）沿革と業務内容について

公益財団法人東京都道路保全公社は、昭和 35 年 3 月に財団法人東京都駐車場協会として設立され、平成 16 年 4 月に財団法人東京都道路整備保全公社に名称変更したのち、平成 23 年 4 月に公益財団法人へ移行している。

なお、公益財団法人東京都道路整備保全公社（以下、「道路整備保全公社」という。）は、安全快適な道路環境の創出と駐車対策の推進等を通じて都市再生及び都市機能の維持増進に貢献することを目的としている。

表 A4-1-1　道路整備保全公社の概要

項目	概要
設立	昭和 35 年 3 月
基本財産	500,000 千円（東京都の出えん以外は自己財源）
出えん者	東京都（1,000 千円、　0.2%）
理事長	横溝　良一
役員・評議員	理事 8 名、監事 2 名、評議員 13 名
職員数	445 名（職員数 156 名、嘱託職員 256 名、都派遣職員 31 名、非常勤職員 2 名）（ほか、臨時職員約 200 名） （平成 28 年 4 月 1 日時点）

（道路整備保全公社「事業概要　平成 28 年度」より監査人が作成）

表 A4-1-2　道路整備保全公社の主な沿革

年月	沿革
昭和 35 年 3 月	財団法人東京都駐車場協会として設立許可
平成 16 年 4 月	財団法人東京都道路整備保全公社に名称変更
平成 23 年 4 月	公益財団法人へ移行

（道路整備保全公社「事業概要　平成 28 年度」より監査人が作成）

表 A4-1-3　道路整備保全公社の主な事業概要（平成 27 年度経常費用）

（単位：千円）

事業区分		事業項目	事業費
公益事業	道路事業 （公 1 事業）	・ 道路の早期整備へ貢献 ・ 道路施設等の安全・安心な管理の推進 ・ 都民とともに進めるみちづくり支援	10,320,763
	駐車対策事業 （公 2 事業）	・ 都市の環境改善に資する調査・研究 ・ 都内駐車場への普及支援 ・ 駐車場情報の提供	1,281,395
収益事業		・ 新宿駅西口広場活性化事業 ・ 駐車場事業 ・ その他事業	2,538,809

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

（注）上記は、法人会計に係る経常費用（39,790 千円）を含んでいない。

（２）財務状況の推移について

道路整備保全公社の平成 25 年度から平成 27 年度の財務状況は、表 A4-1-4 の正味財産増減計算書、表 A4-1-5 の貸借対照表のとおりである。

表 A4-1-4　平成 25 年度から平成 27 年度の正味財産増減計算書の推移

（単位：千円）

科目	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
Ⅰ　一般正味財産増減の部			
1.経常増減の部			
(1) 経常収益　計	10,535,475	12,958,535	14,120,366
(2) 経常費用　計	10,467,484	12,866,461	14,180,758
当期経常増減額	67,990	92,074	△ 60,392

2.経常外増減の部			
(1) 経常外収益　計	13,311	11,339	15,718
(2) 経常外費用　計	17,212	20,658	11,987
当期経常外増減額	△ 3,900	△ 9,318	3,731
法人税等	85,408	11,701	4,395
当期一般正味財産増減額	△ 21,318	71,054	△ 61,056
一般正味財産期末残高	9,436,933	9,507,987	9,446,931
Ⅱ　指定正味財産増減の部			
当期指定正味財産増減額	0	0	0
指定正味財産期末残高	1,000	1,000	1,000
Ⅲ　正味財産期末残高	9,437,933	9,508,987	9,447,931

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

表 A4-1-5　平成 25 年度から平成 27 年度の貸借対照表の推移

（単位：千円）

科目	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
Ⅰ資産の部			
1.流動資産	6,932,179	13,494,346	14,256,149
2.固定資産	7,092,981	6,724,302	6,601,282
資産合計	14,025,160	20,218,649	20,857,432
Ⅱ負債の部			
1.流動負債	3,891,638	10,154,417	10,919,887
2.固定負債	695,589	555,244	489,612
負債合計	4,587,227	10,709,661	11,409,500
Ⅲ正味財産の部			
1.指定正味財産	1,000	1,000	1,000
2.一般正味財産	9,436,933	9,507,987	9,446,931
正味財産合計	9,437,933	9,508,987	9,447,931
負債及び正味財産合計	14,025,160	20,218,649	20,857,432

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

２．公益財団法人東京動物園協会について

（１）沿革と業務内容について

公益財団法人東京動物園協会（以下、「動物園協会」という。）は、昭和 22 年 12 月に任意団体として発足し、 昭和 23 年 11 月の財団法人設立許可を経て、平成 22 年 4 月公益財団法人へ移行している。

なお、動物園協会は、動物園及び水族園の事業の発展振興、動物とその生息環境について知識を広め、人と動物の共存に貢献することを目的としている。

表 A4-2-1　動物園協会の概要

項目	概要
設立	昭和 22 年 12 月
基本財産	600,000 千円（東京都の出えん以外は自己財源）
出えん者	東京都（45 百万円、7.5%）
理事長	塚本　直之（平成 28 年 8 月 1 日時点）
役員・評議員	理事 13 名、監事 3 名、評議員 17 名
職員数	427 名（職員 297 名、嘱託員・再雇用 130 名）（うち都派遣職員 113 名）（平成 28 年 3 月 31 日時点）

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

表 A4-2-2　動物園協会の主な沿革

年月	沿革
昭和 22 年 12 月	任意団体として発足
昭和 23 年 11 月	財団法人東京動物園協会許可
昭和 61 年 10 月	都の出資団体となり、上野・多摩両園管理業務の一部を管理委託される
平成元年 10 月	葛西臨海水族園開園により事業を開始
平成 14 年 4 月	井の頭自然文化園の管理業務の一部及び上野、多摩、井の頭の施設維持補修業務を管理委託される
平成 17 年 12 月	東京都議会において都立動物園等の指定管理者として選定される
平成 22 年 4 月	公益財団法人に移行
平成 27 年 12 月	東京都議会において都立動物園等の指定管理者として選定される

（動物園協会ホームページより監査人が作成）

表 A4-2-3　動物園協会の主な事業概要（平成 27 年度経常費用）

（単位：千円）

事業区分	事業項目	事業費
公益事業	・ 動物管理事業 ・ 野生生物保全事業 ・ 教育普及事業 ・ 受託業務 ・ 市民・団体との協働事業 ・ 危機管理対策	5,575,032
収益事業	・ 便益施設の経営（物品販売、飲食サービス） ・ その他の事業	2,704,903

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（注）上記は、法人会計に係る経常費用（277,519 千円）を含んでいない。

（２）財務状況の推移について

動物園協会の平成 25 年度から平成 27 年度の財務状況は、表 A4-2-4 の正味財産増減計算書、表 A4-2-5 の貸借対照表のとおりである。

表 A4-2-4　平成 25 年度から平成 27 年度の正味財産増減計算書の推移

（単位：千円）

科目	平成25年度	平成26年度	平成27年度
Ⅰ　一般正味財産増減の部			
1.経常増減の部			
(1) 経常収益 計	8,617,102	9,055,736	8,699,941
(2) 経常費用 計	8,612,787	9,052,616	8,557,455
評価損益等計	△ 1,759	△ 1,491	0
当期経常増減額	2,556	1,627	142,486
2.経常外増減の部			
(1) 経常外収益 計	4,928	81,668	24,176
(2) 経常外費用 計	1,463	18,430	26,507
当期経常外増減額	3,464	63,237	△ 2,330
法人税等	30,828	11,352	29,733
当期一般正味財産増減額	△ 24,808	53,512	110,421

一般正味財産期末残高	1,669,195	1,722,708	1,833,130
Ⅱ　指定正味財産増減の部			
当期指定正味財産増減額	22,578	△ 8,477	△ 6,181
指定正味財産期末残高	91,457	82,979	76,798
Ⅲ　正味財産期末残高	1,760,652	1,805,688	1,909,928

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

表 A4-2-5　平成 25 年度から平成 27 年度の貸借対照表の推移

（単位：千円）

科目	平成25年度	平成26年度	平成27年度
Ⅰ資産の部			
1.流動資産	1,363,271	1,466,070	1,763,323
2.固定資産	1,748,167	1,622,678	1,599,409
資産合計	3,111,438	3,088,749	3,362,733
Ⅱ負債の部			
1.流動負債	1,076,574	1,099,595	1,301,682
2.固定負債	274,211	183,465	151,122
負債合計	1,350,786	1,283,060	1,452,804
Ⅲ正味財産の部			
1.指定正味財産	91,457	82,979	76,798
2.一般正味財産	1,669,195	1,722,708	1,833,130
正味財産合計	1,760,652	1,805,688	1,909,928
負債及び正味財産合計	3,111,438	3,088,749	3,362,733

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

３．公益財団法人東京都公園協会について

（１）沿革と業務内容について

公益財団法人東京都公園協会（以下、「公園協会」という。）は、昭和 23 年 2 月に任意団体として発足し、昭和 29 年 2 月の財団法人設立許可を経て、平成 22 年 4 月に公益財団法人へ移行している。

なお、公園協会は、「都市緑化、公園緑地、河川及び水辺環境に関する事業を通じて、都民生活に安らぎとゆとりをもたらし、あわせて日本の文化を世界に発信すること」を目的としている。

表 A4-3-1　公園協会の概要

項目	概要
設立	昭和 23 年 2 月
基本財産	50,000 千円
出えん者	東京都（50,000 千円、100%）
理事長	佐野　克彦（平成 28 年 8 月 1 日時点）
役員・評議員	理事 12 名、監事 2 名
職員数	680 名（職員 196 名、契約職員 295 名、非常勤契約職員 126 名、都派遣職員 63 名）（平成 28 年 3 月 31 日時点）

（公園協会作成資料より監査人が作成）

表 A4-3-2　公園協会の主な沿革

年月	沿革
昭和 23 年 2 月	任意団体として発足
昭和 29 年 2 月	財団法人東京都公園協会許可
平成 22 年 4 月	公益財団法人へ移行

（公園協会ホームページより監査人が作成）

表 A4-3-3　公園協会の主な事業概要（平成 27 年度経常費用）

（単位：千円）

事業区分		事業項目	事業費
公益事業	公 1 事業	都市緑化及び公園緑地等に関する普及啓発、利用促進及び防災機能の強化	9,170,473
	公 2 事業	東京都都市緑化基金の造成、管理及び運用	53,958
	公 3 事業	河川及び水辺環境に関する普及啓発、利用促進、施設管理及び防災機能の強化	1,442,076
収益事業		・公園収益事業（売店、飲食店等） ・水辺収益事業（水辺駐車場）	3,780,059

（公園協会作成資料より監査人が作成）

（注）上記は、法人会計に係る経常費用（29,563 千円）を含んでいない。

（２）財務状況の推移について

公園協会の平成 25 年度から平成 27 年度の財務状況は、表 A4-3-4 の正味財産増減計算書、表 A4-3-5 の貸借対照表のとおりである。

表 A4-3-4　平成 25 年度から平成 27 年度の正味財産増減計算書の推移

（単位：千円）

科目	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
Ⅰ　一般正味財産増減の部			
1.経常増減の部			
(1) 経常収益 計	12,875,512	14,184,766	14,742,456
(2) 経常費用 計	12,802,887	13,725,119	14,476,132
当期経常増減額	72,624	459,647	266,324
2.経常外増減の部			
(1) 経常外収益 計	0	0	0
(2) 経常外費用 計	6,683	12,562	9,953
当期経常外増減額	△ 6,683	△ 12,562	△ 9,953
法人税等	14,646	78,445	104,887
当期一般正味財産増減額	51,294	368,639	151,482
一般正味財産期末残高	3,328,142	3,696,782	3,848,264
Ⅱ　指定正味財産増減の部			

当期指定正味財産増減額	19,358	21,891	19,643
指定正味財産期末残高	2,808,397	2,830,289	2,849,932
Ⅲ 正味財産期末残高	6,136,540	6,527,071	6,698,197

（公園協会作成資料より監査人が作成）

表 A4-3-5　平成 25 年度から平成 27 年度の貸借対照表の推移

（単位：千円）

科目	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
Ⅰ資産の部			
1. 流動資産	3,637,993	4,373,613	5,010,781
2. 固定資産	4,552,457	4,704,748	4,670,073
資産合計	8,190,450	9,078,361	9,680,854
Ⅱ負債の部			
1. 流動負債	1,746,588	2,271,370	2,712,146
2. 固定負債	307,321	279,919	270,510
負債合計	2,053,910	2,551,290	2,982,657
Ⅲ正味財産の部			
1. 指定正味財産	2,808,397	2,830,289	2,849,932
2. 一般正味財産	3,328,142	3,696,782	3,848,264
正味財産合計	6,136,540	6,527,071	6,698,197
負債及び正味財産合計	8,190,450	9,078,361	9,680,854

（公園協会作成資料より監査人が作成）

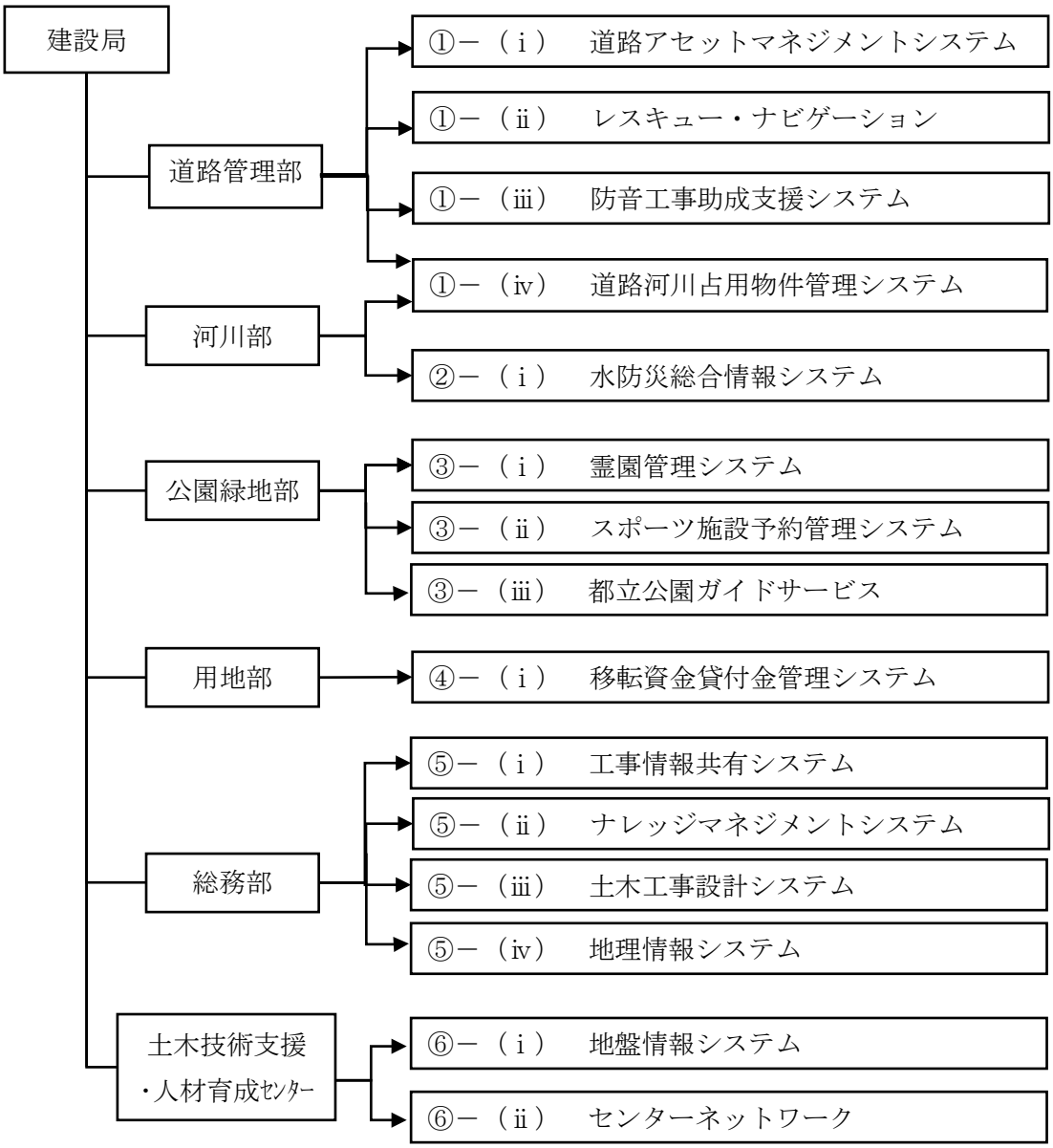
Ⅴ　建設局及び監理団体における主要な情報システムについて

１．建設局における主要な情報システムについて

（１）主要な情報システムの構成と監査の範囲について

建設局が管理する主要な情報システムは、図 A5-1-1 のとおりである。

図 A5-1-1　建設局の主要な情報システム



（建設局作成資料より監査人が作成）

（２）主要な情報システムの概要について

①　道路管理部で使用している情報システムについて

（ｉ）道路アセットマネジメントシステム

各種道路施設の状態を客観的に把握・評価し、将来の状態を的確に予測するとともに、いつ、どのような対策をどこに行うのが最適であるか選択し、計画的かつ効率的・効果的に資産を管理することを目的として、平成 18 年から導入されている。橋梁や舗装等の道路施設に関する諸元データや点検データを統合し、便益算定などを行い、計画策定を支援する機能、資産価格、耐用年数を盛り込んだ道路資産台帳をネットワーク上で管理する機能がある。

（ⅱ）レスキュー・ナビゲーション

災害時に復旧活動を効率的に行うため、局災害対策本部と所災害対策本部の情報共有を支援するシステムである。

具体的には、スマートフォンやフィーチャーフォン（携帯電話端末であるが、通話機能に加えてカメラ、GPS を実装した端末）から、災害現場より、状況写真やコメントをサーバ送信し、リアルタイムで、災害現場と災害対策本部、局災害対策本部と所災害対策本部にて情報共有を行うためのシステムである。

当初は道路管理部に導入されたが、平成 27 年度から河川部に、平成 28 年度から公園緑地部にも導入されている。

（ⅲ）防音工事助成支援システム

沿道整備道路の指定路線周辺住宅に対して「幹線道路の沿道の整備に関する法律」に基づき、騒音値や築年数等により、住宅の防音工事に係る費用の一部を都が助成している。

本システムは防音工事助成に伴う申請内容や助成内容を台帳管理し、沿道住民等の問い合わせ時に、二重助成の防止も踏まえ、適切かつ迅速に対応するため、平成 14 年から導入しているものである。

（ⅳ）道路河川占用物件管理システム

占用物件について、許可台帳を作成し、占用物件の管理、占用料算定、徴収台帳の作成、債権管理等、一連の業務を適正かつ迅速に検索及び処理するためのシステムであり、平成 18 年度から稼働している。主な機能は以下のとおりである。

（機能）

・占用許可から占用料徴収までの占用物件情報の一元管理

・占用物件台帳情報のリアルタイム検索
・占用許可事務、占用許可状況管理事務、占用料徴収事務等に必要な帳票作成

なお、河川部でも同様の情報システムを使用している。

② 河川部で使用している情報システムについて

（ｉ）水防災総合情報システム

洪水や高潮による被害を軽減するため、自治体をはじめとした、水防関係機関等に河川水位・雨量等、水防に関する情報を迅速・的確に提供することを目的として、平成 3 年 4 月から稼動している。

その後、取扱い情報の多様化、システムの老朽化に対応するため、平成 11 年 4 月、平成 22 年 4 月にシステム機能を刷新している。主な機能は以下のとおりである。

（機能）
・観測・監視
・洪水予報発表
・土砂災害警戒情報発表
・気象伝達・態勢表示
・伝達文作成・伝達
・インターネット公開

③ 公園緑地部で使用している情報システムについて

（ｉ）霊園管理システム

霊園管理業務について、東京都霊園条例に基づき、都立霊園貸付の実施、使用者情報の管理、及び使用料・管理料の徴収等を効率良く実施するためのシステムである。

管理する使用者情報は都立霊園（全 8 か所）における約 29 万人（埋蔵・収蔵遺骨数 130 万体）分である。平成 3 年にシステムを導入した後、平成 24 年度に情報システムを刷新し、現行システムが稼働した。

その結果、主な機能は以下のとおりである。

（機能）
・霊園使用者・墓地情報の管理機能
・霊園管理料・使用料等の収納に関する管理機能
・各マスターファイル等の管理や統計・名簿の作成機能

（ⅱ）スポーツ施設予約管理システム

都立公園等が管理する有料のスポーツ・レクリエーション施設(野球場、テニスコート、サッカー場)に対して、インターネットや自動音声ガイダンスによる利用の申込みを可能とすることにより、都民サービスの一層の向上及び事務処理の簡素化・標準化を図るためのシステムである。平成 4 年にシステムを導入した後、現行システムは、平成 28 年 1 月より稼働している。都立公園及び都立海上公園の野球場、テニスコート、サッカー場などスポーツ施設の抽選・予約管理の機能を保持している。

（ⅲ）都立公園ガイドサービス

恩賜上野動物園、浜離宮恩賜庭園に導入されている情報システムである。利用方法としては、恩賜上野動物園では、来園者が、各種動物の檻やエリアの前に設置された IC タグに、専用のアプリケーションをインストールしたスマートフォン等をかざすことで、動物の紹介や観察ポイントの情報、園長による解説などを音声で聞くことができるシステムである。

当システムは、もともと、平成 18 年に専用機器を利用した「ユビキタスサービス」というシステムであったが、平成 28 年 4 月より利用者の各々がアプリケーションをダウンロードすることにより、専用機器を用いなくとも各人のスマートフォンで園内案内等のサービスが利用できるようになっている。

なおスマートフォンアプリは、日本語解説のみでなく、英語、中国語、韓国語、及び浜離宮恩賜庭園のみフランス語にも対応している。

④　用地部で使用している情報システムについて

（ⅰ）移転資金貸付金管理システム

用地取得の対象となった関係人が移転に際し、補償金では資金が不足する場合にその不足分を貸し付ける制度の運用を効率的に行うためのシステムである。平成 25 年度より稼働している。主な機能は以下のとおりである。

（機能）

・納付書や督促状等の作成
・予算要求や決算関係の資料作成
・債務者の償還状況の照会や交渉記録の管理

⑤　総務部で使用している情報システムについて

（ｉ）工事情報共有システム

受発注者間の情報の電子化・共有化を促進するため、平成 13 年度から稼動している。受注者（現場代理人、主任技術者）が打ち合わせ記録簿、設計図面などの書類をインターネット経由で、発注者（担当監督員、主任監督員、統括監督員）と情報共有することを目的としたシステムである。

（ⅱ）ナレッジマネジメントシステム

建設局において、広く職員の知識を結集・共有・発信することを目的に導入されている。情報の利用者が発信者となることで有用な情報を職員間で共有し、業務の質の向上や内部事務の効率化など、より質の高い都民サービスにつなげていくことを可能としている。平成 13 年度より稼働している。

（ⅲ）土木工事設計システム

各種設計書の作成、積算基準の開覧、積算業務の簡素化・効率化を目的に開発されたシステムで、国土交通省の積算基準に準拠し、平成 3 年から稼動している。土木工事積算システムと工事管理システムの２つのサブシステムから構成されており、土木工事、設備、及び委託設計において、建設局積算基準に基づき予定価格の算出を行う。

（ⅳ）地理情報システム

本システムは、地理的位置を手がかりに、位置に関する情報を持ったデータを総合的に管理・加工し、視覚的に表示し、高度な分析や迅速な判断を可能にするもので、平成 28 年 3 月より稼働している。主な機能は以下のとおりである。

（機能）

・地理情報の登録と作図

・地理情報の閲覧

⑥　土木技術支援・人材育成センターで使用している情報システムについて

（ｉ）地盤情報システム

東京都の地盤に関する各種情報を収集―元管理し、検索・表示・図化・解析・情報提供まで一貫して行うことを目的として構築された情報システムである。

昭和 61 年度から稼働している。保有するデータベースと機能は以下のとおりである。

（データベース）
・ボーリングデータ（地層、層厚、N 値、土質試験データなど）
・深井戸データ（地層、層厚、水位、PS 検層など）
・浅井戸データ（地層、層厚、水位など）ほか
（図化機能）
・ボーリング柱状図検索表示
・地盤平面図
・地盤断層面図
・土質試験結果表示ほか
（解析機能）
・地盤沈下予測
・地震動解析
・液状化判定
・斜面安定解析ほか

（ⅱ）センターネットワーク
所内 LAN 及びネットワーク機器を活用したシステムであり、効率的な業務遂行及び都民サービスの向上を目的として設置している。主な所内、及び対外業務は以下のとおりである。

（ア）所内業務
・ストレージへのデータバックアップ
・技術支援・調査開発業務資料のファイル共有
・ウィルス対策ソフトのパターンファイル更新(インターネットアクセスによる自動更新)

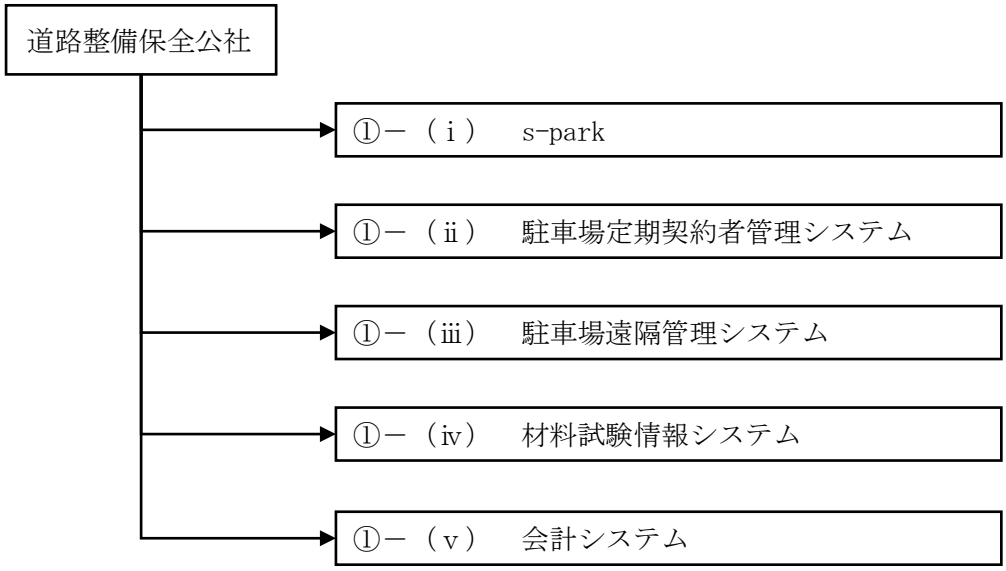
（イ）対外業務
・web-GIS サーバによる液状化予測図、東京の地盤(ボーリング柱状図)、及び基準点・水準点配点図の公開

２．道路整備保全公社における主要な情報システムについて

（１）主要な情報システムの構成と監査の範囲について

道路整備保全公社の主要な情報システムは、図 A5-2-1 のとおりである。

図 A5-2-1　公益財団法人東京都道路整備保全公社の主要な情報システム



（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

（２）主要な情報システムの概要について

①　道路整備保全公社で使用しているシステムについて

（ｉ）s-park

違法路上駐車対策等を目的として、インターネットを通じた公営・民営のほぼ100％をカバーする都内時間貸駐車場情報の提供を目的としたサイトである。

（ⅱ）駐車場定期契約者管理システム

定期駐車場に関して、顧客情報や契約情報の管理、定期料金の請求や入金管理などに利用する。

（ⅲ）駐車場遠隔管理システム

各駐車場の時間利用データの収集、及び収集データからの日報や月報等の帳票作成等により、運営状況の集中管理、利用分析に利用する。

（ⅳ）材料試験情報システム

材料試験データ管理、試験成績証明書の発行など、材料試験業務の管理に利用する。

（ｖ）会計システム

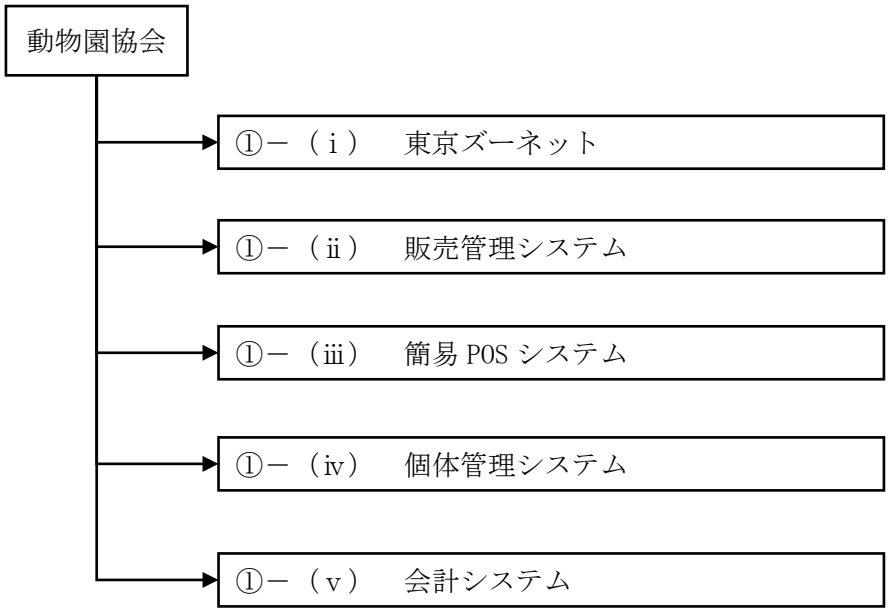
道路整備保全公社において会計伝票を入力し、財務諸表を作成するシステムである。

３．動物園協会における主要な情報システムについて

（１）主要な情報システムの構成と監査の範囲について

動物園協会の主要な情報システムは、図 A5-3-1 のとおりである。

図 A5-3-1　動物園協会の主要な情報システム



（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（２）主要な情報システムの概要について

①　動物園協会で使用しているシステムについて

（ｉ）東京ズーネット

恩賜上野動物園、多摩動物公園、葛西臨海水族園、井の頭自然文化園からのお知らせ及びイベント等の情報提供を目的としたサイトである。

（ⅱ）販売管理システム

動物園・水族園に設置された売店、レストランにおいて、物品等を販売するために導入したシステムである。

個別商品の属性、販売価格を登録し、POS 端末等から配信される個別商品ごとの売上データを収集し、売上管理、売上計上、在庫管理等を実施するため利用している。

（ⅲ）簡易 POS システム

繁忙期のレジ混雑時に一時的に利用する POS システムである。

（ⅳ）個体管理システム

動物園・水族園の動物を個体管理するためのシステムである。魚類や無脊椎動物など、個体管理できない動物種を除く全ての動物を管理しており、個体管理しない種においても、紙面での管理台帳管理や表計算ソフトウェアを利用して台帳管理している。

なお、IC チップを埋め込めない動物（昆虫など）や、目視で個体の識別が可能な動物を除き、各個体（動物、鳥類等）に個体番号を付した IC チップを埋め込むことにより、個体番号ごとの個体属性を管理している。

（ｖ）会計システム

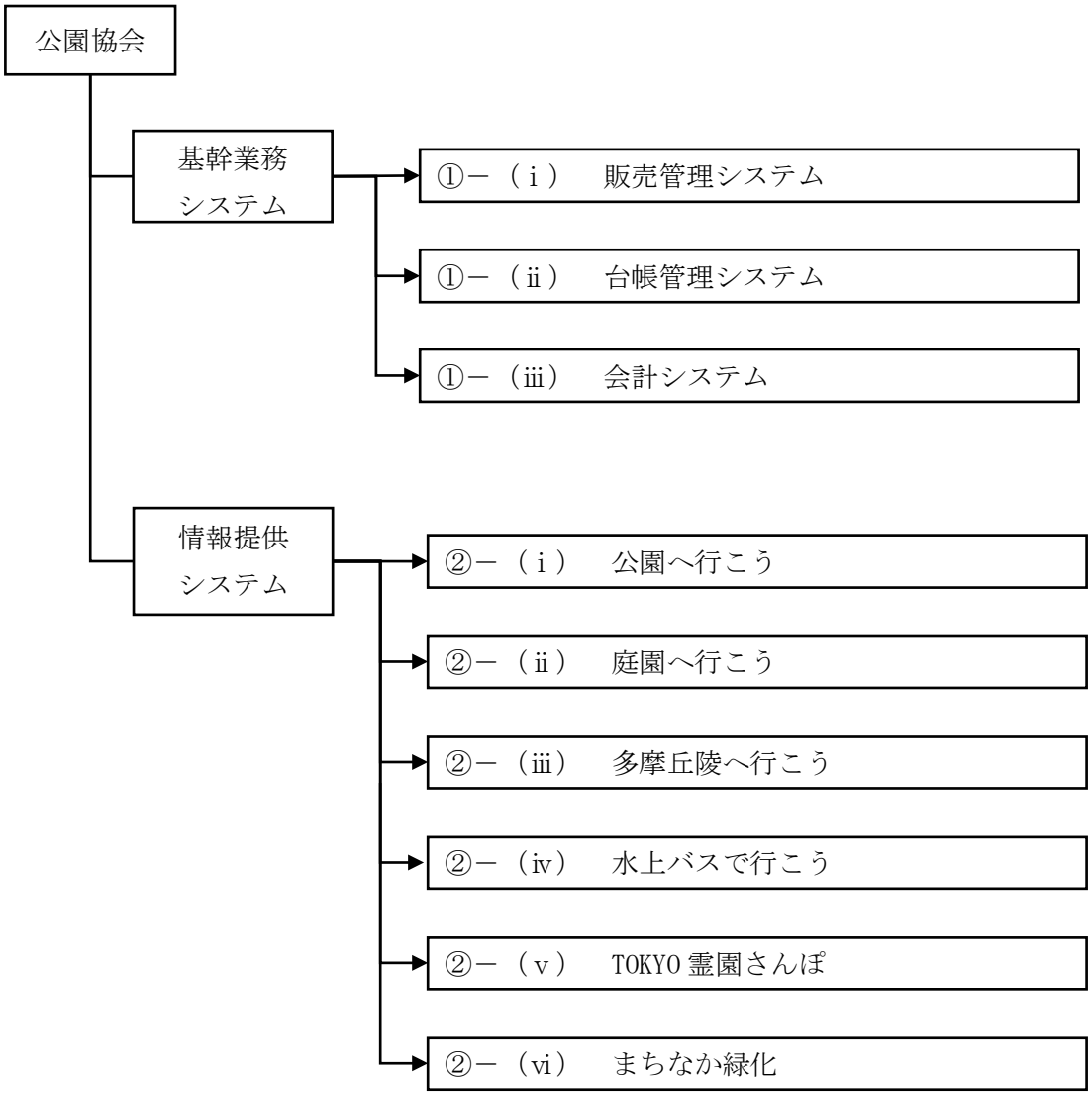
動物園協会において会計伝票を入力し、財務諸表を作成するシステムである。

４．公園協会における主要な情報システムについて

（１）主要な情報システムの構成と監査の範囲について

公園協会の主要な情報システムは、図 A5-4-1 のとおりである。

図 A5-4-1　主要な情報システム



（公園協会作成資料より監査人が作成）

（２）主要な情報システムの概要について

①　基幹業務システムについて

（ｉ）販売管理システム
公園に設置された売店・レストランにおいて、物品等を販売するために導入したシステムである。個別商品の属性、販売価格を登録し、POS 端末等から配信される個別商品ごとの売上データを収集し、売上管理、売上計上、在庫管理等を実施するため利用している。

（ⅱ）台帳管理システム
公園の保守工事などの契約内容を一元的に管理するためのシステムである。委託業者、工事時期、工事価格等を管理されている。

（ⅲ）会計システム
公園協会において会計伝票を入力し、財務諸表を作成するシステムである。

②　情報提供システムについて

（ｉ）公園へ行こう
都立公園、都立庭園等からのお知らせ及びイベント等の情報提供を目的としたサイトである。

（ⅱ）庭園へ行こう
都立庭園からのお知らせ及びイベント等の情報提供を目的としたサイトである。

（ⅲ）多摩丘陵へ行こう
多摩丘陵グループ公園のお知らせ及びイベント等の情報提供を目的としたサイトである。

（ⅳ）水上バスで行こう
東京水辺ラインからのお知らせ及び運航コース等運航に係る情報の提供を目的としたサイトである。

（ｖ）TOKYO 霊園さんぽ
霊園からのお知らせ等の情報提供を目的としたサイトである。

（vi）まちなか緑化
まちなか緑化事業の紹介等事業に関する情報提供を目的としたサイトである。

第３　監査の結果

指摘及び意見の件数は、以下のとおりである。

区分	指摘	意見	合計
Ⅰ　防災対策事業の更なる推進について		1	1
Ⅱ　組織・業務の役割分担の見直しについて		8	8
Ⅲ　中長期計画の策定と PDCA (Plan-Do-Check-Action) サイクルの必要性について		14	14
Ⅳ　連結情報など建設局事業に係る情報の活用について	1	8	9
Ⅴ　ＩＴのセキュリティ強化、計画的な導入・更新等について	3	8	11
Ⅵ　入札・契約に係る制度・業務の見直しについて	4	6	10
Ⅶ　資産の管理徹底、有効活用、料金の見直しなどについて	9	39	48
合計	17	84	101

また、監査の結果の本文中における各団体及び施設については、一部の固有名詞等を除き、原則として以下の略称を用いる。

団体名	略称
公益財団法人東京都道路整備保全公社	道路整備保全公社
公益財団法人東京動物園協会	動物園協会
公益財団法人東京都公園協会	公園協会

施設名	略称
土木技術支援・人材育成センター	センター
東京都恩賜上野動物園	恩賜上野動物園
東京都多摩動物公園	多摩動物公園
東京都葛西臨海水族園	葛西臨海水族園
東京都井の頭自然文化園	井の頭自然文化園

Ⅰ　防災対策事業の更なる推進について

2020 年の夏にはオリンピック・パラリンピックが東京で開催されるが、夏は台風が発生し水害の多い季節でもある。また、平成 23 年 3 月には東日本大震災により関東エリアにも甚大なる損害が発生しているが、そのような自然災害が本当にしばらくは起こり得ないのであろうか。

さて、自然災害には、風水害、火災、地震、土砂災害など様々なものがある。これまで、日本では全国各地で様々な自然災害を被っており、その度に自然災害に対する教訓が広く語り継がれてきた。そこで、全国で過去発生した自然災害の一部を取りまとめたものが、表 B1-1-1 である。

表 B1-1-1　主要な事象発生状況

年月	事象	被害状況
昭和 9 年 9 月	室戸台風	午前 5 時、高知県室戸岬付近に上陸した台風で、中心気圧 911.6hPa、測候所では瞬間最大風速 60m 以上を観測した。これにより大阪湾などで高潮が発生し、死者・行方不明者が 3,036 名となる。
昭和 22 年 9 月	カスリーン台風	台風が発達し、秋雨前線を刺激したことにより各地で激しい降雨が生じ、土砂災害と洪水はん濫をもたらす。また、中流部の利根川の堤防が決壊し、そのはん濫流が埼玉、東京を襲ったことで被害が拡大する。これにより、1 都 5 県で死者・行方不明者が 1,326 名となる。 なお、都の罹災者は 35 万人以上となる。
昭和 34 年 9 月	伊勢湾台風	発達した台風が東海地方に入り、一度日本海に抜けた後、東北地方に再上陸して北海道根室沖で温帯低気圧に変わる。高潮時のタイミングと重なり、低地帯に高波が押し寄せるなど、東海地方を中心に、広範囲にわたって被害が拡大する。これにより、死者・行方不明者が 5,098 名となる。
昭和 57 年 7 月	長崎豪雨災害	低気圧と梅雨前線がもたらした短時間による集中豪雨により、土砂崩れ・河川はん濫が同時に多発し、被害が拡大する。これにより、死者・行方不明者が 299 名となる。

平成 7 年 1 月	阪神・淡路大震災	マグニチュード 7.3。内陸で発生した、いわゆる直下型地震である。破壊した断層付近で非常に大きな揺れを生じ、神戸市を中心とした阪神地域及び淡路島北部が甚大な被害を受けた。これにより、死者・行方不明者が 6,437 名となる。
平成 23 年 3 月	東日本大震災	マグニチュード 9.0。日本海溝・千島海溝周辺の海溝型地震である。各地で大津波が発生し、被害が拡大。これにより、死者・行方不明者が 19,554 名となる。
平成 25 年 10 月	台風 26 号	マリアナ諸島付近で発生した台風が勢力を拡大し、伊豆諸島を通過。1 時間に 100㎜ を超える猛烈な雨をもたらし被害が拡大。土砂災害なども発生。これにより、死者・行方不明者が 44 名となる。

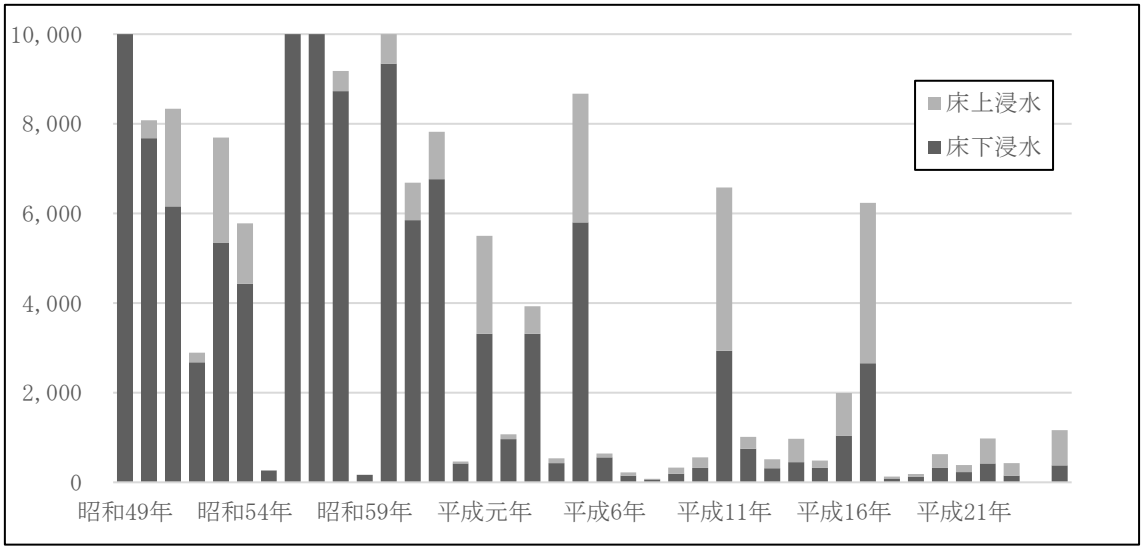
（中央防災会議「災害史に学ぶ」、内閣府ホームページより監査人が作成）

表 B1-1-1 では、6 つの自然災害を記載しているが、いずれも多くの被害者が出ていることが分かる。東京は水害や火災に弱く、特に東部低地帯における水害や木造住宅密集地域における火災が懸念されているところである。東京は 1,300 万人を超える人口を抱えていることから、各種の大規模自然災害がひとたび発生すれば、当然に甚大な被害が予想され、それがゆえに多面的な自然災害に対する備えが重要視されているのである。

ここで、東京において最近発生した水害による被災家屋棟数の推移は、グラフ B1-1-1 のとおりである。

グラフ B1-1-1　都の水害による被災家屋棟数の推移

（単位：棟）



（建設局ホームページより監査人が作成）

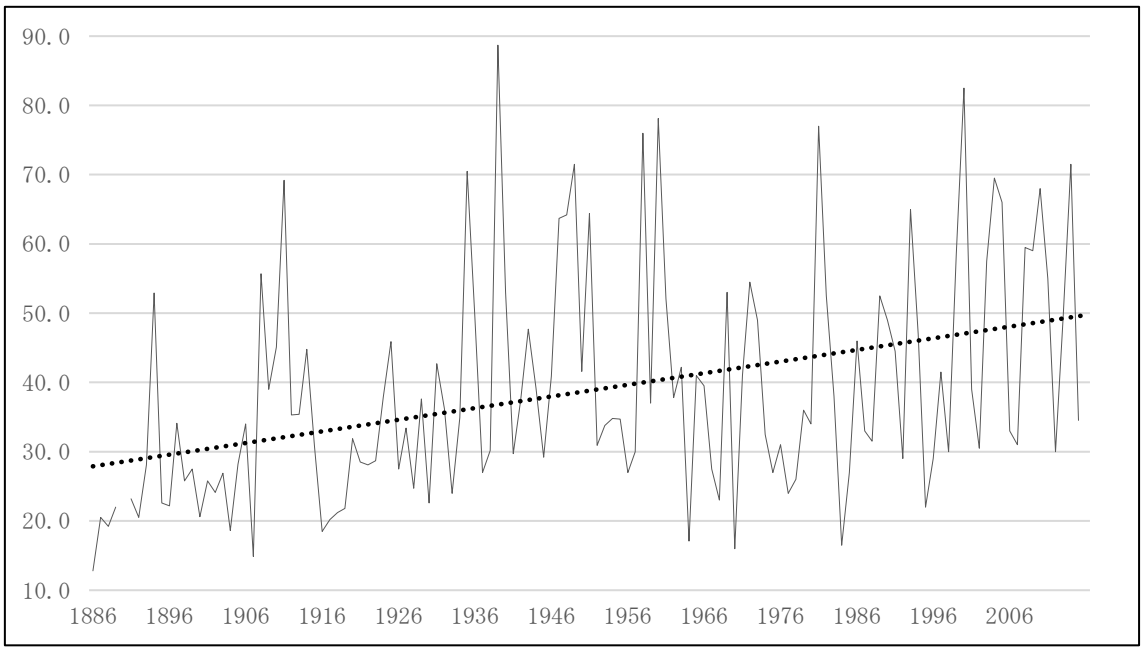
（注）被災家屋棟数が 10,000 棟を超えた年度の被災家屋棟数は以下のとおり。

昭和 49 年：15,064 棟、昭和 56 年：55,712 棟、昭和 57 年：34,159 棟、昭和 60 年：10,989 棟

グラフ B1-1-1 を見ると、平成以後は浸水による被災家屋棟数は減少していることが分かる。次に、グラフ B1-1-2 及びグラフ B1-1-3 は、東京における 1 時間当たり最大降水量である。

グラフ B1-1-2　都における 1 時間当たり最大降水量（観測地点：東京都-東京）

（単位：mm）

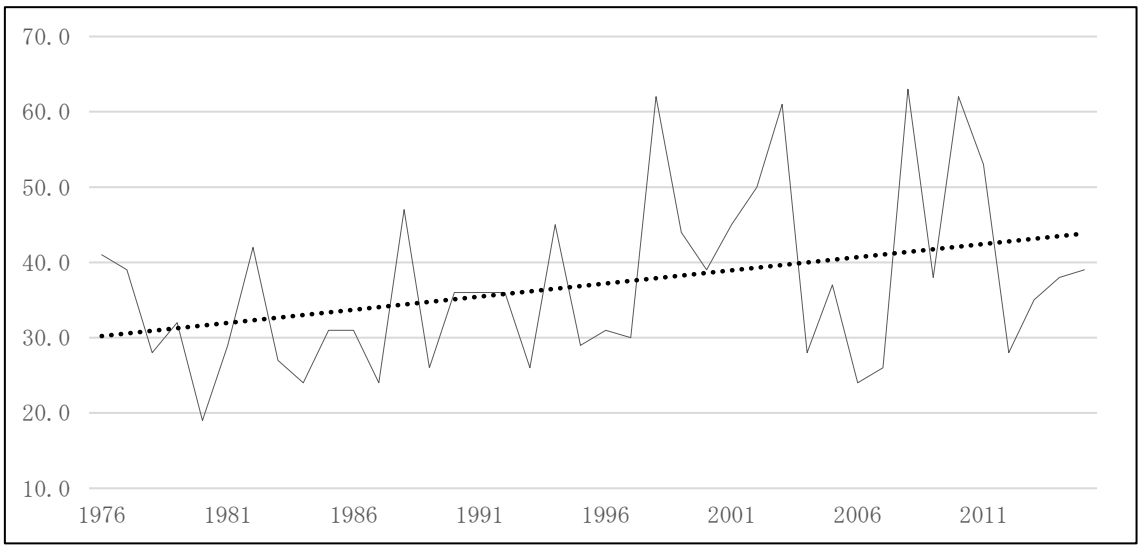


（気象庁ホームページより監査人が作成）

（注）グラフ中の点線は、近似曲線である。

グラフ B1-1-3　都における 1 時間当たり最大降水量（観測地点：東京都-八王子）

（単位：mm）



（気象庁ホームページより監査人が作成）

（注）グラフ中の点線は、近似曲線である。

以上のグラフから、東京都における 1 時間当たり最大降水量は増加傾向である一方で、平成以後は浸水による被災家屋棟数は減少傾向であることが分かる。しかしながら、かつて経験のない大型台風の直撃などが発生すれば、状況が一変することは容易に想像し得ることから、必ずしもこの結果に安心することはできない。なお、内閣府が設置した中央防災会議が平成 22 年 4 月に公表した「大規模水害対策に関する専門調査会報告」によれば、過去の室戸台風クラス（911 ヘクトパスカル）の大規模台風が首都圏を直撃した場合、高潮はん濫などにより最大 7,600 人の死者数が発生するとの被害想定がシミュレーションされている。

次に、都が平成 24 年 4 月 18 日に公表した「首都直下型地震等による東京の被害想定」によれば、冬 18 時、風速 8m/秒の前提の下で、東京湾北部地震が発生した場合、出火件数は 811 件、延焼件数は最大 18 万棟を超える被害想定がシミュレーションされている。具体的な結果をまとめたものが、表 B1-1-2 及び表 B1-1-3 である。

表 B1-1-2　出火件数（冬 18 時、風速 8m/秒）第二稿

（単位：件）

	東京湾北部地震	多摩直下地震	元禄型関東地震	立川断層地震
東京都	810	544	552	308
区部	754	270	400	43
多摩	56	274	152	265

（東京都防災会議「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」より監査人が作成）

表 B1-1-3　焼失棟数（ゆれ被害ダブルカウント除去後）

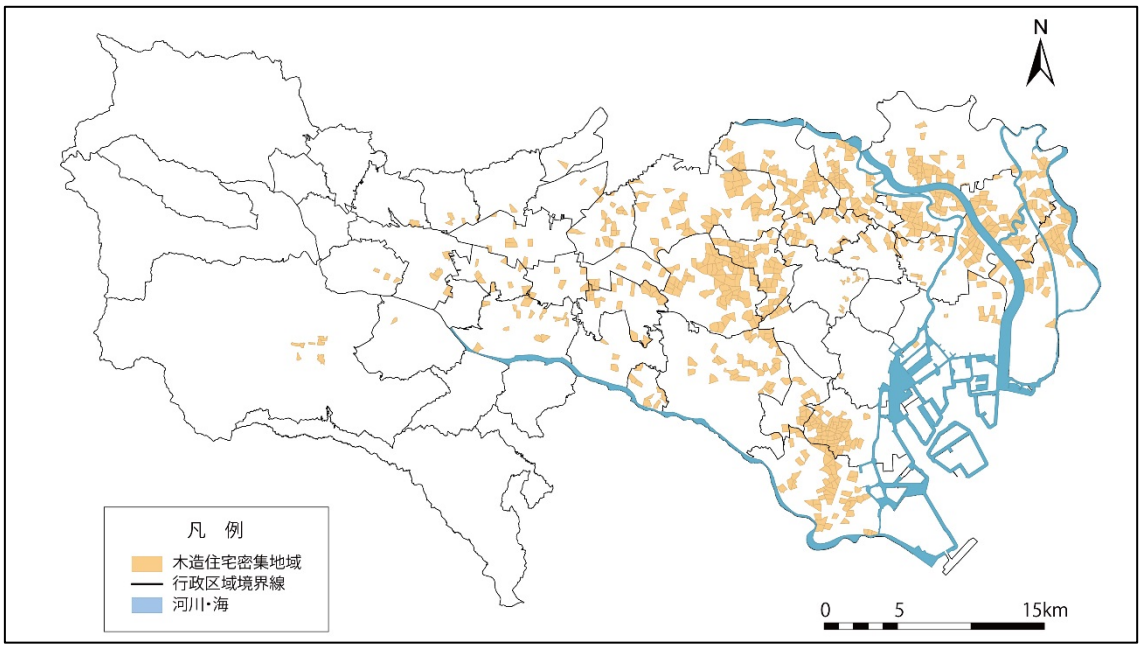
（単位：件）

	東京湾北部地震	多摩直下地震	元禄型関東地震	立川断層地震
東京都	188,076	63,768	108,098	50,328
区部	182,188	22,946	92,093	4,445
多摩	5,888	40,822	16,005	45,883

（東京都防災会議「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」より監査人が作成）

特に、都では一度火災が発生すると、木造住宅密集地域などで延焼被害が予想されている。なお、木造住宅密集地域を色分けした図は、都のホームページ等で示されている。

図 B1-1-1　木造住宅密集地域



（建設局提供資料をそのまま転載）

図 B1-1-1 を見ると、JR 山手線の外側に沿った地域に広く分布しており、地震時には火災による延焼が特に懸念される。

また、この「首都直下型地震等による東京の被害想定」によれば、地震別の津波状況もシミュレーションされている。具体的には、表 B1-1-4 のとおりである。

表 B1-1-4　最大津波シミュレーション

	東京湾北部地震	多摩直下地震	元禄型関東地震	立川断層地震
最大津波	1.88m	－	2.61m	－
場所	中央区	－	品川区	－

（東京都防災会議「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」より監査人が作成）

これによれば、地震の種類にもよるが、最大 2.61m の津波が到来し、大きな被害を受けることが想定されている。また地震等の発生により、多摩部を中心として、急傾斜地の崩壊の危険がある地域が多数存在することも確認されている。

ところで、防災対策事業は、①各種防災関連の情報発信や防災訓練などを行うといったソフト系事業と、②スーパー堤防や防潮堤などといった防災インフラを整備するハード系事業の 2 つの事業に大別することができる。

ソフト系事業は、存在する防災インフラを所与としているため、防災インフラ

が十分に整備されていない状況にあっては、その不足分を補完する機能を有すると考えられる。また、防災インフラが十分に整備された状況にあっては、その防災インフラに応じて、より有効な防災対策を発揮すると考えられる。

一方、ハード系事業については、津波などによる被害を最小化するよう防災インフラ機能を整備することを目的としていることから、その目的を十分に発揮するには、防災インフラ整備率が100%の状況であると考えられる。したがって、ハード系事業については、一刻も早く、その整備率を100%の状況とすることが必要であると考えられる。

ここで、都の防災対策のハード系事業の典型例として、河川関連事業の整備状況を示したものが、表B1-1-5である。いずれも、100%に満たない。

表B1-1-5　河川関連事業の整備状況（平成28年3月31日時点）

事業		計画	実績	整備率
高潮防御	防潮堤・護岸	168km	159.2km	94.8%
江東内部（西側）	耐震護岸	23.1km	18.0km	77.9%
江東内部（東側）	河道整備	27.2km	20.0km	73.5%
スーパー堤防		27.2km	16.6km	61.0%
耐震・耐水対策	堤防耐震強化	85.8km	15.4km	17.9%
耐震・耐水対策	水門等耐震・耐水対策	22施設	2施設	9.1%
砂防事業		377基	231基	61.3%
急傾斜地崩壊対策		95か所	50か所	52.6%
地すべり対策		17か所	12か所	70.6%
海岸保全施設整備		43.2km	18.8km	43.5%

（建設局「事業概要　平成28年版」より監査人が作成）

表B1-1-5のとおり、河川関連事業の整備率が100%ではないことから、建設局では、ソフト系事業を充実させることで、整備の不足分を補完しているのである。具体的には、水防災総合情報システム（水防関連機関同士の各種情報共有や適時の情報発信を行うことにより洪水や高潮による被害を軽減することを目的としたシステム）や水防Twitter（大雨、高潮、洪水、津波等の情報発信など）などのソフト系事業に取り組んでいる。なお、これらソフト系事業については、本報告書第２Ⅱ２.（２）「建設局における河川事業等について」を参照されたい。

なお、表B1-1-5のうち、土砂災害防止事業（砂防対策、急傾斜地崩壊対策、地すべり対策）及び海岸保全整備事業については、別途詳細な分析を行っている

ので、本報告書第３Ⅲ４．（４）「土砂災害防止事業及び海岸保全事業の更なる推進について」を参照されたい。

次に、木造住宅密集地域の不燃化対策の一つとして実施している特定整備路線の整備状況を事業費ベースで示したものが、表 B1-1-6 である。

表 B1-1-6　特定整備路線の整備状況（事業費ベース）

路線名	実施主体	総事業費（千円）	累積事業費（千円）	進捗率（%）
補助第 26 号線（東北沢）	都	17,545,000	15,189,638	86.6
補助第 26 号線(三宿)	都	8,400,000	6,415,189	76.4
補助第 28 号線(大井)	都	5,310,000	212,189	4.0
補助第 29 号線(大崎)	都	48,790,000	2,028,207	4.2
補助第 29 号線(戸越)	都			
補助第 29 号線(豊町)	都			
補助第 29 号線（西大井）	都			
補助第 29 号線（西大井東馬込）	都			
補助第 227 号線(大和町)	都	7,903,000	1,328,687	16.8
補助第 26 号線(千早)	都	3,800,000	1,389,652	36.6
補助第 73 号線（池袋本町）	都	13,350,000	415,272	3.1
補助第 81 号線（南池袋）	都	3,150,000	1,050,477	33.3
補助第 81 号線(巣鴨)	都	14,030,000	379,313	2.7
補助第 82 号線(上池袋)	都	12,920,000	559,298	4.3
補助第 82 号線(池袋本町)	都			
放射第 32 号線（押上）	都	6,548,000	1,719,230	26.3
補助第 142 号線(南小岩)	都	3,850,000	101,705	2.6
補助第 143 号線(東小岩)	都	4,160,000	138,588	3.3
補助第 144 号線(平井)	都	4,690,000	209,598	4.5
補助第 136 号線(扇)	都	18,408,000	20,869,349	113.4
補助第 136 号線(梅田)	都			
補助第 136 号線(足立)	都	2,930,000	319,671	10.9
補助第 73 号線(上十条)	都	14,030,000	72,610	0.5
補助第 73 号線(十条仲原)	都			
補助第 86 号線（赤羽西）	都	21,300,000	224,071	1.1
補助第 138 号線(興野)	都	3,380,000	523,759	15.5
放射第 2 号線(西五反田)	都（公社）	22,680,000	428,548	1.9

補助第 26 号線（南長崎）	都（公社）	2,800,000	323,718	11.6
補助第 52 号線(若林)	都（公社）	17,660,000	1,205,929	6.8
補助第 90 号線(荒川)	都（公社）	18,430,000	118,421	0.6
補助第 90 号線（町屋駅前）	都（公社）			
補助第 172 号線(長崎)	都（公社）	18,050,000	295,573	1.6
合計	－	294,114,000	55,518,692	18.9

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）補助 136 号線の平成 27 年度当初予算額、累積実績額及び平成 27 年度執行額については、特定整備路線としての区間の事業費のほか、一般街路として整備している区間の事業費を含む。

表 B1-1-6 においては、特定整備路線の全体の整備率は 18.9%となっている。この値は、一見すると低い整備状況であるように見受けられる。また、事業を実施している 32 路線のうち、進捗率が 10%を下回っている路線は 21 路線、つまり 3 分の 2 の路線が進捗率 10%にも達していない。そこで、事業途中に震災等が発生した場合の対策についてどのように考えているのか、建設局に質問したところ次のとおりの回答であった。

【建設局からの回答】

現在、建設局では特定整備路線の整備を進めるため、鋭意、用地取得等を進めているところである。特定整備路線の整備効果としては、延焼遮断帯の形成、震災時における避難路、緊急車両等の通行路の確保が挙げられるが、特定整備路線の完成前であっても、用地の確保を進めることにより、部分的ではあるが、延焼遮断帯としての効果の発現が見込まれる。

この回答のとおり、確かに特定整備路線の完成前であっても用地の確保を進めることにより、延焼遮断帯としての効果の発現は見込まれる。しかしながら、このような状況は当初の整備目的からすれば効果が限定的であり、ましてや用地確保さえも十分でない地域があれば、その効果が十分に見込めないと考えられる。

そこで、特定整備路線の用地取得の進捗状況について、用地補償費ベース及び用地取得面積ベースで示した表が、表 B1-1-7 及び表 B1-1-8 である。

表 B1-1-7　特定整備路線の用地取得の進捗状況（用地補償費ベース）

計画　用地補償費	累積　用地補償費（※）	用地取得進捗率
246,154,890 千円	49,412,084 千円	20.1%

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　平成 28 年 3 月 31 日見込み

表 B1-1-8　特定整備路線の用地取得の進捗状況（用地取得面積ベース）

計画　面積	累積　面積（※）	用地取得進捗率
321,783 ㎡	59,853 ㎡	18.6%

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　平成 28 年 3 月 31 日見込み

表 B1-1-7 の用地補償費ベースの用地取得進捗率と表 B1-1-8 の用地取得面積ベースの用地取得進捗率は多少の誤差が存在するものの大きな乖離はない。少なくとも、事業費ベースの進捗率と用地取得進捗率に大きな乖離がないことから、現時点では一部の路線を除き、建設局が主張するように、特定整備路線の完成前であっても用地の確保を進めることにより延焼遮断帯としての効果の発現が見込まれる、とは言えないと考えられる。

なお、都は防災対策やオリンピック・パラリンピック事業といった緊急性の高い事業の一部について、監理団体を活用している。しかしながら、これは、業務経験のある都 OB 職員を活用することが主であるため、人的資源に限界があると言わざるを得ない。また、建設局は特定整備路線の関係権利者への支援策、すなわち関係権利者の不安解消や移転先確保などの生活再建に向けたサポートを実施するソフト系事業として、各特定整備路線単位の相談窓口を設置するなどの方策も講じてはいるが、これも整備率を上げる効果には限界があると考えられる。

大規模な自然災害は現状いつでも起こり得ることから、本来、これに備えた防災インフラの整備率を事業の特性等を踏まえつつ、できる限り早期に 100%を目指すべきものと考えられる。建設局は、各種の施策を講じてはいるものの、防災対策事業の整備率が十分でない以上、この整備率をできる限り早期に 100%を目指すべく、まずは①防災対策上の観点から建設局全体として何が重要かつ緊急な事業であるのかを、メリハリをつけて選択し、部単位だけではなく、建設局全体で横断的に調整し決定すること、そして②重要かつ緊急な防災対策事業に、過去の経験にとらわれない方策を講じることも必要であると考えられる。また、これら①及び②については、建設局全体の中長期計画として策定し実行すること

が必要であると考えられる。

（意見１－１）防災対策事業の更なる推進について

都は大規模な自然災害などを想定して様々な防災対策事業を実施している。建設局も、防災インフラ整備の面で、その重要な役割を担っているところではあるが、土砂災害防止事業や木造住宅密集地域の不燃化対策（特定整備路線整備）事業などについては整備が遅れており、その進捗率は十分とは言い難い状況にある。

しかしながら、大規模な自然災害は現状いつでも起こり得ることから、本来、これに備えた防災インフラの整備率を事業の特性等を踏まえつつ、できる限り早期に100％を目指すべく、建設局は、都民の安心・安全性の観点から、建設局が担うべき事業の中で何が重要かつ緊急な防災対策事業であるのかを、メリハリをつけて選択し、部単位だけではなく、建設局全体で横断的に調整し決定すること、また、この結果決定した重要かつ緊急な防災対策事業については、過去の経験にとらわれない方策も講じること、さらに、これらの事業・方策については、建設局全体としての中長期計画として策定し、今まで以上に防災対策事業を推進することとされたい。

Ⅱ　組織・業務の役割分担の見直しについて

１．建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて

本報告書第３Ⅰ「防災対策事業の更なる推進について」に記載したとおり、防災インフラの整備率を 100%とするためには、効率的な組織運営が必要不可欠である。このような観点から、まずは、建設局と監理団体等の業務とその役割分担についてあるべき姿を以下で検討することとする。

（１）都と監理団体と民間の役割分担について

東京都監理団体指導監督要綱において、都の監理団体の定義が以下のとおり規定されている。

【(参考)「東京都監理団体指導監督要綱」(一部抜粋)】

東京都監理団体とは、都が出資又は出えん（以下「出資等」という。）を行っている団体及び継続的な財政支出、人的支援等を行っている団体のうち、全庁的に指導監督を行う必要があるものをいい、原則として次のいずれかに該当するものをいう。 (1)都が基本財産に出資等を行っている公益法人等 (2)都が基本金の 25%以上出資している株式会社 (3)その他特に指導監督を必要とする団体

（注）文中の下線は監査人が追加している。

このように監理団体は、都から継続的な財政支出、人的支援等を受ける団体であることから、都税が投入されている団体である。また、建設局が所管する 3 監理団体（道路整備保全公社、動物園協会、公園協会）は、公益事業を主たる目的とした法人（公益財団法人）である。

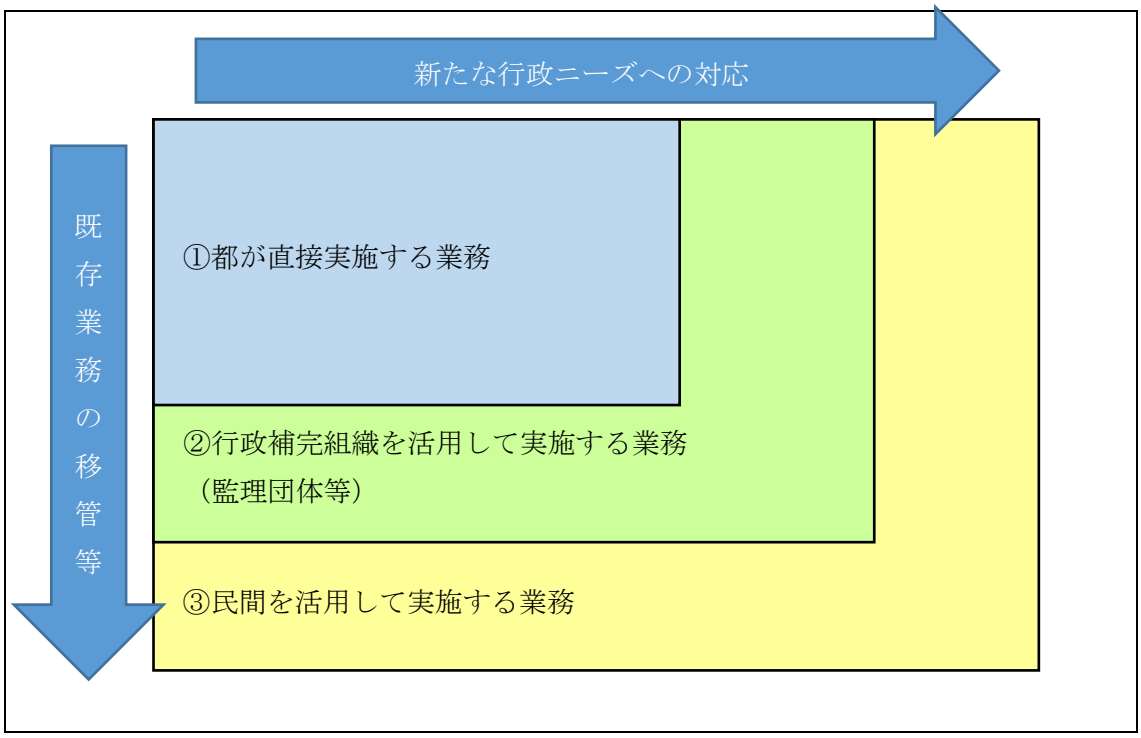
平成 22 年 9 月に都が公表している東京都監理団体活用方針によると、監理団体は、「規範性、公正性、安定性に優れ、説明責任を維持しつつ、採算性等から市場にゆだねられない業務を行う公共（第 1 セクター）の側面と弾力的な資金調達や多様な人材確保手法等を駆使して機動的に事業を展開しつつ、コスト重視に基づく効率的な経営を行う民間（第 2 セクター）の側面」を持っているとしている。また、「都が都民の新たな行政ニーズに迅速かつ的確に対応していくためには、限られた経営資源を集中的に配分する必要があり、監理団体や民間が担

うことが可能なものについてはアウトソーシングを図る一方、新たな行政ニーズについては監理団体と連携する」こととし、図 B2-1-1 のような都と監理団体と民間事業者との役割分担についてのイメージを明確に示している。

そして、監理団体を活用する業務は、都の施策と社会経済状況の変化により常に変化するものであるため、常に自らの存在意義を確認するとともに、実施すべき業務の見直しを行っていくことが求められるとしており、定期的な業務の見直しが示唆されている。

なお、東京都監理団体活用方針においては、図 B2-1-1 の縦軸を「既存業務の移管等」、横軸を「新たな行政ニーズへの対応」としているため、以下においても同様の考え方を採用する。

図 B2-1-1　都と監理団体と民間の役割分担



（総務局「東京都監理団体活用方針」より監査人が作成）

（２）建設局と 3 監理団体の存在意義について

ここで、東京都監理団体活用方針に記載されている 3 監理団体の主な事業と存在意義を示すと、表 B2-1-1 のとおりとなる。

表 B2-1-1　3 監理団体の主な事業と存在意義

監理団体名	主な事業	存在意義
道路整備保全公社	・都の道路行政を補完する用地取得事業、無電柱化事業 ・違法路上駐車対策に貢献する駐車場事業 ・都のトンネル・地下歩道の維持管理業務 ・都が所有する未利用地の有効活用事業	都の道路行政を補完する、都のパートナーとなる団体として、都との役割分担の下で用地取得事業や無電柱化事業を実施するとともに、違法路上駐車対策に貢献する駐車場事業や都有地の有効活用等を通じて、都市再生と都市機能の維持増進に貢献する。
動物園協会	・都立動物園、都立水族園の管理運営 ・野生生物に関する種の保存のための取組や調査・研究 ・動物園、水族園及び野生生物に対する普及啓発活動及び各種情報発信	公益財団法人として都立動物園、都立水族園の管理運営を着実に実施することにより、動物園事業の発展振興を図り、野生生物の保全と環境教育の普及推進に貢献する。 また、都立動物園・水族園において、柔軟で自由度の高い運営を行い、来園者がより一層楽しめる動物園・水族園の実現に寄与する。
公園協会	・都立公園（公園、庭園、霊園、葬儀所）の管理運営 ・水辺魅力アップ事業や水上バス事業といった河川事業の普及啓発 ・調節池・防災船着場など河川管理施設の維持管理 ・緑や公園に関する普及啓発やボランティア等による都民交流、東京都都市緑化基金（※）の活用による緑化活動の推進	公益財団法人として、都立公園等の管理運営を着実に実施することにより、公園管理の技術・ノウハウの向上を図り、緑や公園に関する普及啓発事業、東京都都市緑化基金（※）等の公益事業推進に貢献する。 また、水辺関係の普及啓発事業などの公益事業を推進するとともに、河川管理に関する専門的技術を生かした河川管理施設の維持管理等を通じて、利用者サービスの向上に寄与する。

（総務局「東京都監理団体活用方針」より監査人が作成）

※　東京都都市緑化基金は、昭和 60 年に創設され、民間施設の緑化工事やボランティア団体による緑化活動の支援のほか、都市緑化への理解を広げる普及啓発活動を続け、緑化推進に取り組んでいる事業である。

（３）事業別の役割分担について

ここで、建設局の主たる事業である道路事業、河川事業、公園事業の 3 事業について、各部署及び監理団体がどのように業務へ関与しているのかをまとめることとした。なお、表 B2-1-2 では、3 つの事業（道路事業、河川事業、公園事業）を更に 3 つ（用地、整備、管理）に区分している。

表 B2-1-2　事業別役割分担

部署名	道路事業			河川事業			公園事業		
	用地	整備	管理	用地	整備	管理	用地	整備	管理
【建設局】									
用地部	●			●			●		
道路建設部		●							
道路管理部			●						
三環状道路整備推進部	○	●							
河川部					●	●			
公園緑地部								●	●
【出先機関】									
建設事務所	○	○	○	○	○	○			
公園緑地事務所							○	○	○
江東治水事務所					○	○			
【監理団体】									
道路整備保全公社	○	○	○						
動物園協会									○
公園協会						○			○

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

（注 1）「用地」は用地取得、「整備」は建設など、「管理」は施設の管理を意味している。そのため、道路事業の「管理」には、道路そのもののほかに、道路施設（橋梁、トンネル、駐車場）の管理も含んでいる。

（注 2）「●」は企画、調整などの業務を主としており、「○」は事業の実行業務を主としていることを意味している。

表 B2-1-2 を見ると、基本的には、建設局の各部が各種調整等を行い、出先機関である建設事務所や監理団体が直接的に事業を実施する職務分掌となっていることが分かる。例えば、表 B2-1-2 の赤枠で囲われた部分（道路事業の「用地」）

を見てみると、用地部が各種調整や特殊案件を、三環状道路整備推進部は三環状道路に関する用地取得を、各建設事務所はそれぞれの担当地域の用地取得を、監理団体は建設局から委託された範囲の用地取得を担当している。

そして、道路整備保全公社は主に道路事業の全般を、動物園協会は主に公園事業（動物園など）の管理を、公園協会は主に河川事業と公園事業（公園など）の管理を主に担当し、建設局の事務事業の補完機能を果たしている。しかしながら、監理団体が実施している個々の事業を見ると、建設局と監理団体の役割分担に疑問点が生じたため、以下では、両者の役割分担についてより具体的に検討する。

（４）建設局と道路整備保全公社との役割分担について

表 B2-1-3 は、建設局と道路整備保全公社の役割分担について、それぞれが実施している事業の観点から整理したものである。

表 B2-1-3　建設局の事業と道路整備保全公社の事業との関係

	建設局がコスト負担	道路整備保全公社がコスト負担
道路整備保全公社事業	【委託事業（建設局→公社）】 ①道路用地取得 ・特定整備路線（木造住宅密集地域）等 ②道路整備 ・鉄道連続立体交差事業の側道整備　等 ③道路管理 ・地下道、トンネル等の運用、設備管理 ・事業用代替地等の都有地管理　等 ④無電柱化 【指定管理（建設局→公社）】 ①都営駐車場 6 場の管理運営（※）	【公益目的事業】 ①道路整備 ②道路管理 ・区市町村に対する都市インフラ予防保全型管理支援　等 ③道路に関する助成支援・普及啓発活動 ④民間駐車場支援・駐車場情報の提供 ・自動二輪車用駐車場整備助成 ・駐車場案内サイト「s-park」の運営等 【収益事業】 ・新宿駅西口広場活性化 ・駐車場の管理運営
建設局事業	（道路事業に関連するもののみ記載） ①道路用地取得 ・収用制度の適用　等 ②道路整備 ・幹線道路、都市計画道路等の整備 ・市町村道整備促進のための補助　等 ③道路管理 ・路線の認定、道路台帳の整備 ・道路の監察、道路占用料の徴収 ・道路・橋梁の維持補修 ・道路災害防除、災害復旧　等 ④無電柱化	

（建設局作成資料及び道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

（注）枠で囲われている事業は、建設局が道路整備保全公社に業務の一部を委託している事業である。

※　都営駐車場の指定管理者による管理運営に当たっては、利用料金制が採用され、指定管理者応募時の事業計画で示された納入金が都に納付される。

表 B2-1-3 を見ると、道路用地取得や無電柱化事業は、建設局と道路整備保全公社の両者で実施している事業であることが分かる。道路整備についても、道路整備保全公社が一部実施している。

具体的には、特定整備路線の用地取得や無電柱化業務等について、表 B2-1-4 のとおり建設局及び道路整備保全公社が実施しており、無電柱化業務に至っては、半数近くを道路整備保全公社が実施していることが分かる。

表 B2-1-4　特定整備路線の用地取得計画及び無電柱化計画

事業	建設局	道路整備保全公社	計
特定整備路線の用地取得	181,582 百万円 (73.0%)	67,218 百万円 (27.0%)	248,800 百万円 (100.0%)
無電柱化	72,700 百万円 (50.8%)	70,297 百万円 (49.2%)	142,997 百万円 (100.0%)

（建設局作成資料より監査人が作成）

これらは、前述のとおり、道路整備保全公社の主たる事業として位置付けられているが、そもそもこれらの業務について、建設局はどのように位置付けているのだろうか。道路用地取得の業務を例として、用地取得に係る役割分担について建設局に質問したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

基本的に、道路整備に伴う用地取得は都が担う業務である。

しかしながら、用地取得は緊急性の高い事業であり、早期執行を求められるため、事業執行効率化の観点から道路整備保全公社にその一部を委託している。

道路整備保全公社に委託することにより、特定の路線に集中的に取り組み、用地取得のスピードアップを図ることで、事業効果の早期発現を目指している。このため、次の考え方により、道路整備保全公社への委託箇所を選定している。

・新規の骨格幹線及び重要度の高い補助線
・供用開始の急がれる重要路線のマンション敷地
・木密地域不燃化プロジェクトで指定された特定整備路線のうち、建設事務所の事務量を勘案し選定した路線

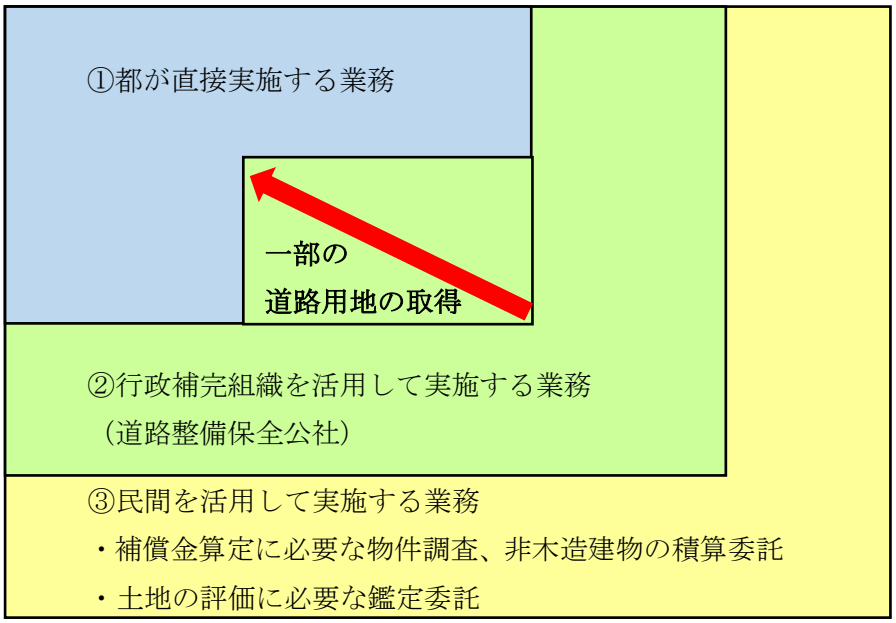
また、都では、効率性・経済性・専門性等を考慮し、専門業者への外部委託が可能な業務を次の区分で定め実施している。

・補償金算定に必要な物件調査、非木造建物の積算委託
・土地の評価に必要な鑑定委託

（注）文中の下線は監査人が追加している。

建設局の回答について、前述の都と監理団体と民間の役割分担の図に当てはめてみると、図 B2-1-2 のとおりとなる。つまり、道路用地の取得業務は、その性質からすると、本来はこの図中、①都が直接実施する業務に区分される業務に該当するが、道路整備保全公社が行政の補完組織であるがゆえに、監理団体が特例的に実施する業務に位置付けられていると考えられる。

図 B2-1-2　都と道路整備保全公社と民間の役割分担



（総務局「東京都監理団体活用方針」より監査人が作成）

建設局の回答のとおり、基本的には都の業務であるとするならば、監理団体である道路整備保全公社に対する委託の範囲は、いたずらに拡大すべきではないこととなる。なぜなら、委託範囲の拡大という例外的な取扱いに恒常性を認める必要はないからである。

（５）建設局と動物園協会との役割分担について

表 B2-1-5 は、建設局と動物園協会の役割分担について、それぞれが実施している事業の観点から整理したものである。

表 B2-1-5　建設局の事業と動物園協会の事業との関係

	建設局がコスト負担	動物園協会がコスト負担
動物園協会事業	【指定管理（建設局→協会）】 ①動物の飼育・展示 ・展示動物収集、飼育展示、調査研究 ・動物医療業務　等 ②野生生物の保全 ・生息域内、域外保全活動 ・調査研究、生物工学技術の応用 ・情報収集発信　等 ③教育普及 ・4 園で連携した幅広い教育普及活動 ・体験プログラム ・学校教育との連携 ・移動水族館 ・出版活動等による情報発信 ・図書閲覧室の運営　等 ④市民・団体との協働 ・ボランティアとの協働　等 ⑤施設維持管理、園内サービス ・園内施設、設備の維持管理 ・入園券の売改札、利用案内 ・その他（苦情、要望への対応）等	【公益目的事業】 ①教育普及 ・「東京動物園友の会」の運営 ・出版活動、映像記録資料制作 ・学校教育機関との連携 ・図書資料の収集　等 ②市民・団体との協働 ・サポーター事業 ・基金事業 ・関連団体への協力　等 【収益事業】 ①物品販売、飲食サービス ・ギフトショップの運営 ・オリジナル商品の開発 ・レストラン、ファストフード店運営 ・その他サービス（コインロッカー、ベビーカー貸出など）　等 ②恩賜上野動物園内広告事業 ・案内誘導サインの整備　等 ③基金事業のうち協賛金募集事業
建設局事業	①動物園整備事業 ・計画（都立動物園マスタープラン） ・施設整備　等 ②施設維持管理、園内サービス ・災害復旧（本格復旧） ・動物園の法的管理（占使用許可） ・包括的管理責任（管理瑕疵除く）	

（建設局作成資料及び動物園協会作成資料より監査人が作成）

（注）枠で囲われている事業は、都が直接実施すべき事業であることを意味している。

表 B2-1-5 を見ると、建設局は動物園協会を指定管理者として選定し、4 動物園（恩賜上野動物園、多摩動物公園、葛西臨海水族園、井の頭自然文化園）の管理

運営を任せている。建設局は、4 動物園を効率的かつ効果的な管理運営を図ることを目的として指定管理者制度を導入していると考えられる。

そこで、平成 23 年 9 月に公表された「都立動物園マスタープラン」を確認したところ、「都立動物園事業にかかる経営改善を一層推進していくため、入園者数の増加を図るとともに、費用対効果を見極めながらコスト縮減にも不断に取り組み、都立動物園事業に係る収支比率を改善していきます」との記載があることから、建設局に対して、この記載の具体的な計画及び実施状況の提示を求めたところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

<u>①入園者数の増加を図る</u> 魅力ある展示の実現／企画展・特設展の開催によるリピーターの確保／ICT 等を活用した効果的な情報発信／繁忙期の開園時間の延長／鉄道事業者などとの連携で集客向上を図った「Visit　Zoo」の取組／さまざまなメディアを活用した広告宣伝活動／年間パスポートの利用促進／雨の日の来園者サービス／マーケティング調査／多言語による案内表記／接遇スタッフ等の外国語研修 <u>②費用対効果を見極めながらコスト削減にも不断に取り組む</u> 水道光熱費の削減／維持管理におけるコスト削減／その他 4 園サポーター事業などの自主事業の展開 <u>③収支比率の改善</u> 入園者増の取組として実施

（注）文中の下線は監査人が追加している。

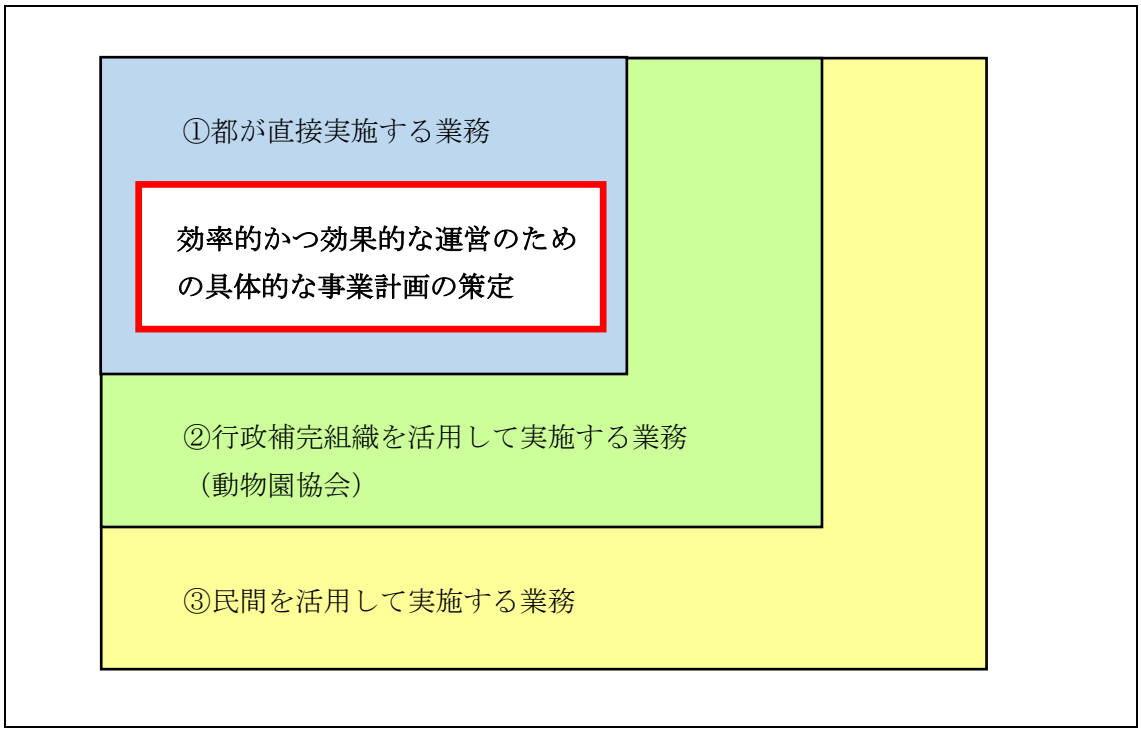
なお、建設局からの回答を受け、これらの計画について文書化されたものを依頼したところ、「予算や年度割を伴う事業計画の策定について調整中であり、現在のところ、こうした具体的な内容が文書化された計画はない」とのことであり、マスタープランの内容について数値目標等を設定した具体的な計画を入手できなかった。

建設局が直接実施すべき業務は、大きく分類すると都立動物園の将来ビジョンをどのように描くかという計画業務と、大規模な施設整備業務の 2 点あると考えられる。なぜなら、動物園の管理運営は、基本的には動物園協会が行うことになっており、建設局が直接的に実施する動物園の管理業務はほとんどないためである。とするならば、建設局が策定する事業計画に関する業務は極めて重要な位置付けであると考えられる。

ところが、建設局からの回答のとおり、マスタープランの内容について数値目標等を設定した具体的な計画は策定されていないことから、本来建設局が都立動物園の管理運営に関して、直接実施すべき業務である計画業務が適切に実施されているとは言い難い。

このように、都が直接実施する業務が十分に機能していない状況を図 B2-1-1 に当てはめると、図 B2-1-3 のとおりとなる。

図 B2-1-3　都と動物園協会と民間の役割分担



（総務局「東京都監理団体活用方針」より監査人が作成）

なお、動物園における中長期計画に関する詳細は、本報告書第３Ⅲ５．（４）「動物園・水族園の中長期計画の必要性について」を参照されたい。

（６）建設局と公園協会との役割分担について

表 B2-1-6 は、建設局と公園協会の役割分担について、それぞれが実施している事業の観点から整理したものである。

表 B2-1-6　建設局の事業と公園協会の事業との関係

	建設局がコスト負担	公園協会がコスト負担
公園協会事業	【指定管理（建設局→協会）】 ＜公園関係＞ ①公園運営事業 ・防災公園 ・都市部の公園・南部グループ ・都市部の公園・北部グループ ・神代植物公園 ・多摩丘陵グループ　等 ②庭園運営事業 ③霊園・葬儀所運営事業 ・霊園グループ ・瑞江葬儀所 【委託事業（建設局→協会）】 ＜河川関係＞ ①河川・水辺保全事業 ・調節池管理、防災船着場等管理 ・水上バス保守管理 ・暫定係留施設の運営管理 ・水辺環境保全、土砂災害対策 ・河川工事の工事監督　等	【公益目的事業】 ＜公園関係＞ ①普及・都民交流事業 ・都民協働、地域・関連団体との連携 ・利用促進、ＰＲ・出版 ②総合カレッジ事業 ③サポーター基金事業 ④調査研究事業 ・植物等の保存・育成・活用事業 ・樹木・樹林の健全育成事業 ・持続可能な環境管理推進事業 ・公園等維持管理力向上事業 ・技術改善事業、気象災害対策事業 ⑤緑化助成、緑化普及 ＜河川関係＞ ⑥水上バス活用事業（船体保守管理除く） ⑦水辺魅力アップ事業 【収益事業】 ＜公園関係＞ ①物品販売、飲食サービス等 ・常設売店、飲食店、自動販売機等 ・スポーツランド、駐車場等 ＜水辺関係＞ ②水辺駐車場
建設局事業	①公園整備事業 ②公園運営事業 ・上野恩賜公園、井の頭恩賜公園 ③施設維持管理、園内サービス ・災害復旧（本格復旧） ・公園の法的管理（占使用許可） ・包括的管理責任（管理瑕疵除く）	

（建設局作成資料及び公園協会作成資料より監査人が作成）

（注 1）枠で囲われている事業は、建設局と公園協会が同じく実施している事業を意味している。

（注 2）平成 28 年 4 月 1 日時点

公園協会は、平成 7 年 4 月より、解散した財団法人東京都水辺公社から水上バス運行事業を引継ぎ、現在の水辺関連事業（公 3 事業）を開始し、従来の公園事業（公 1 事業）と緑化推進事業（公 2 事業）と合わせて 3 つの公益目的事業を実施する団体となっている。

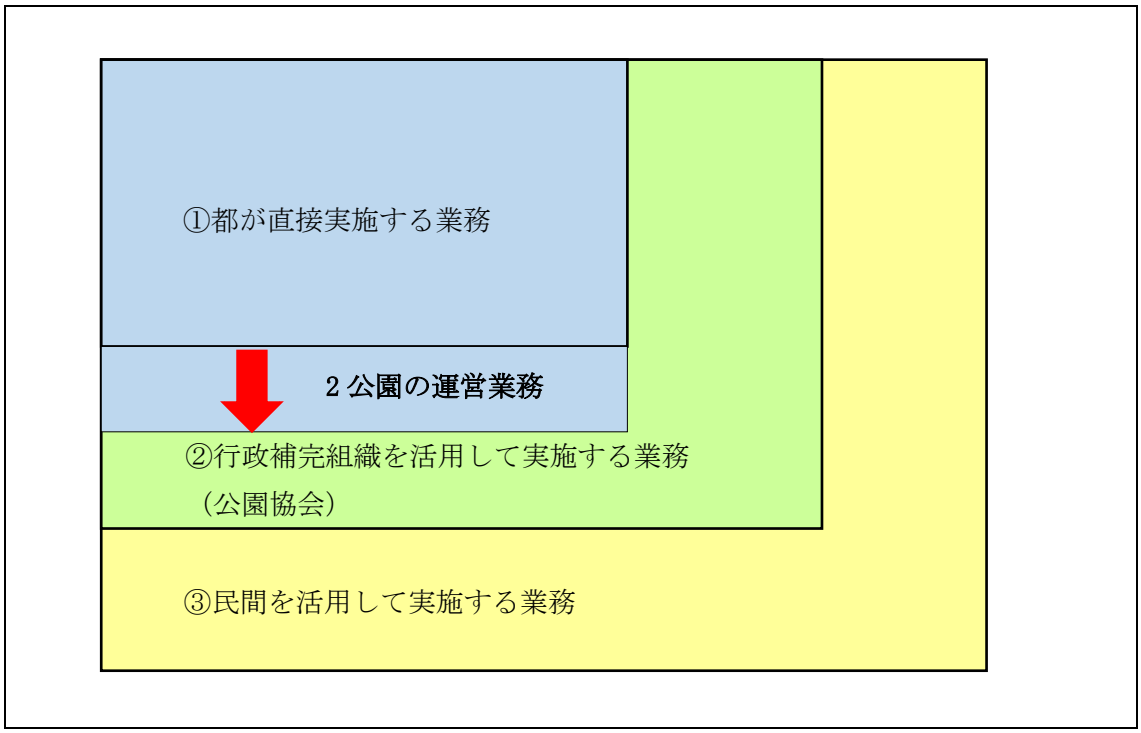
表 B2-1-6 を見ると、公園運営事業が重複しているように見受けられるが、これは上野恩賜公園と井の頭恩賜公園の 2 公園については、建設局が直営で公園運営を行っているからである。

そこで、この 2 公園についてのみ直営公園としている理由を建設局に確認したところ、「行政自らも現場経験を積み、職員の育成をし、公園管理のノウハウや技術の伝承をしていく必要がある」からとのことであった。確かに、公園行政を行っていく上で、自ら現場経験を積もうとする姿勢は重要であり、理解できないわけではない。

しかしながら、現場経験については、指定管理者との協働の度合いによって直営でなくとも一定程度の経験を積むことは可能である。
したがって、直営の 2 公園についても、後述する本報告書第３Ⅱ３．（２）①「直営 2 公園への指定管理者制度導入について」に記載のとおり、監理団体もしくは民間に業務を移管する余地があると考えられる。

このような状況を図 B2-1-1 に当てはめると、図 B2-1-4 のとおりとなる。

図 B2-1-4　都と公園協会と民間の役割分担



（総務局「東京都監理団体活用方針」より監査人が作成）

以上のように、建設局と建設局が所管する 3 監理団体の業務とそれらの役割分担について、徹底されていない部分が存在する。

もちろん、2020 年オリンピック・パラリンピックの開催など最優先施策のために、本来は都が直接実施すべき業務を監理団体等に一時的ないし特例的に委託すること、また建設局事業のノウハウ等を承継するために、監理団体等を活用することには異論はなく、むしろ肯定すべきと考えられる。

しかしながら、平成 28 年 4 月 1 日時点において、建設局の職員数は 2,450 人、3 監理団体の職員数は合計 1,501 人であり、将来これらの職員数が大きく増加するとは見込めない状況にある。このような状況下においては、今まで以上に、建設局は、優先して実施すべき業務を選択した上で、これに人的資源等を集中させることが求められる。建設局は、局と監理団体の業務ないし役割分担を適切に整理した上で、これを明確に定めるとともに、相互にこれを遵守することが必要であると考えられる。

（意見２－１）建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて

東京都監理団体活用方針によると、都と監理団体と民間事業者との業務は３つの区分に分けられる。すなわち、①都が直接実施する業務、②行政補完組織を活用して実施する業務、③民間を活用して実施する業務である。この②の業務は監理団体が実施すべき業務として分類され、③については民間事業者への外部委託が可能な業務として分類されているものである。

このような分類に基づくと、建設局と監理団体等の業務とその役割分担について徹底されていない部分が存在する。具体的には、次のとおりである。

・道路整備保全公社については、本来は「①都が実施する業務」に区分される用地取得業務や無電柱化事業などの業務の一部が監理団体に委託されていること。

・動物園に関し、本来「①都が実施する業務」である事業計画において都立動物園マスタープランが策定されているものの、数値目標等を設定した具体的な計画が存在せず、また効果的かつ効率的な運営を実施するために策定したとされる計画も具体性に乏しいことから、建設局がその役割を全うしていると言い難いこと。

・公園協会については、直営の 2 公園について監理団体もしくは民間にその業務を移管する余地があること。

・同一の業務について、都が直接実施している場合と外部の民間事業者に委託している場合が混在していること（詳細は、意見２－６を参照されたい）。

建設局では、人命に直結する防災対策事業のうちインフラ整備の面で重要な役割を担っており、その事業の推進が求められるところであるが、建設局と監理団体の職員数が将来的に大きく増加するとは見込めない状況にある。このような状況下においては、今まで以上に、優先して実施すべき建設局事業ないし個別業務を選択した上で、これに人的資源等を集中的に配分することが必要であることから、建設局は、有効性・効率性の観点から、建設局と監理団体等の業務ないし役割分担を適切に整理し、これを明確に定められたい。

２．監理団体の組織の見直しについて

本報告書第３Ⅱ１.「建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて」の検討過程において、監査人は監理団体である道路整備保全公社、動物園協会及び公園協会の組織の在り方について改めて注目した。

なお、動物園は、地方独立行政法人による設置及び管理も可能である。これに関しては、本報告書第３Ⅱ２.（２）「動物園・水族園に係る地方独立行政法人化について」において検討することとする。

（１）監理団体の組織の在り方について

都が監理団体を活用する業務は、都の施策と社会経済状況の変化に応じて変化する。したがって、都は監理団体を活用して実施する業務を定期的に見直すとともに、効率的経営等の観点から、監理団体が実施する事業または監理団体そのものの組織の在り方も定期的に検討することが必要であり、その際には幅広い選択肢の中から最適な手法を検討し選択することが求められている。

建設局では、現在 3 監理団体を所管しているが、都の施策や中長期計画等を基に、このまま 3 つの組織を活用していくことが効果的・効率的であるのか、団体統合の手法も含めて定期的に検討すべきである。この検討に当たっては、団体統合のメリット及びデメリットを考慮しつつ、意見２－１（建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて）でも述べているとおり、今後の組織の在り方を整理することが必要である。

一般的に、複数の団体が統合した場合には、一定のスケールメリットや管理費等の費用削減効果、複数の団体が協働することによって有利に事業が展開されるシナジー効果などのメリットが期待される。一方、団体統合は組織の肥大化によるガバナンスの弱体化、意思決定の 迅速性・的確性の阻害などといったデメリットも懸念されるところである。

ここでは、一つの例示として、建設局内の公園緑地部が所管する 2 つの監理団体の統合の論点を取り上げて検討することとしたい。なぜなら、これらの 2 監理団体は、その成り立ちが違っていても、業務上、類似する点が多いと考えられるからである。

さて、建設局が所管する動物園（水族園を含む。）4 園は、都立公園内に設置されている。動物園と動物園が設置されている都立公園の関係は、表 B2-2-1 のとおりである。

表 B2-2-1　建設局が所管する動物園と動物園が設置されている都立公園の関係

動物園名	管理者	都立公園名	管理者
恩賜上野動物園	動物園協会	上野恩賜公園	局（直営）
多摩動物公園	動物園協会	七生公園（※）	－
葛西臨海水族園	動物園協会	葛西臨海公園	公園協会
井の頭自然文化園	動物園協会	井の頭恩賜公園	局（直営）

（建設局作成資料より監査人が作成）

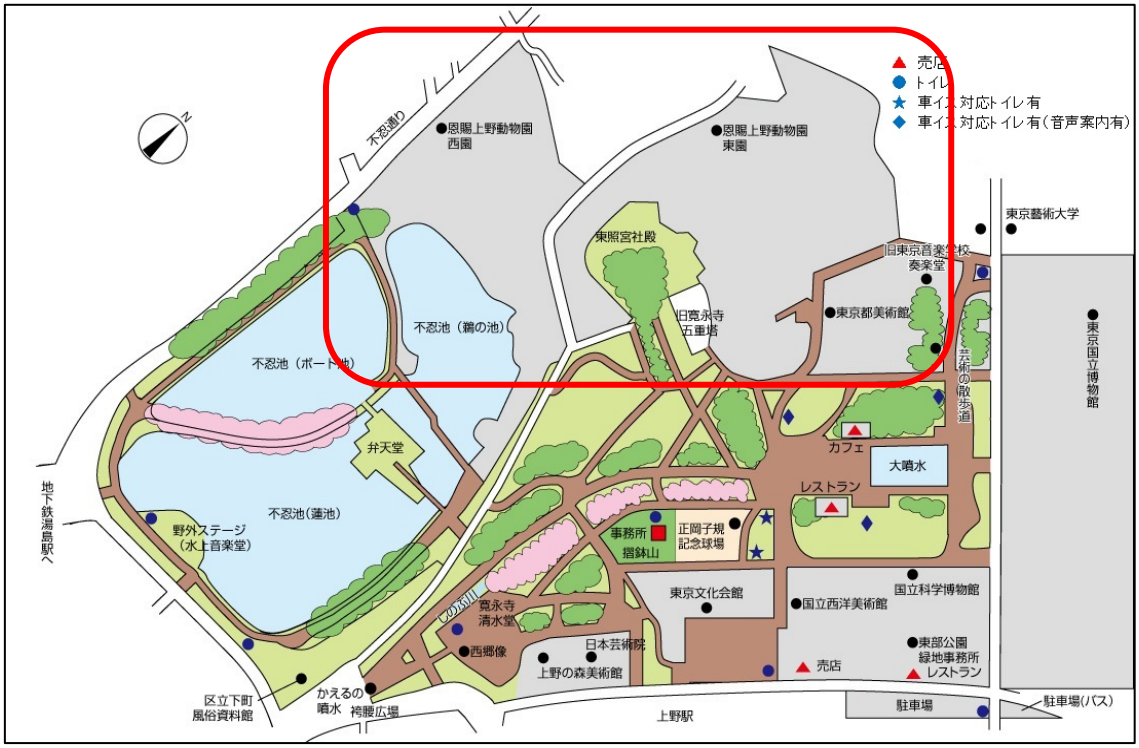
※　都立七生公園は、多摩動物公園として開園しており、公園としての管理は行われていない。

表 B2-2-1 を見ると、恩賜上野動物園が設置されている上野恩賜公園、及び井の頭自然文化園が設置されている井の頭恩賜公園は、どちらも都の直営で管理運営されている。一方、葛西臨海水族園が設置されている葛西臨海公園は、防災公園グループに属するため、水族園に該当する部分は動物園協会が、公園に属する部分は、公園協会が指定管理者となって管理運営を行っている。

しかしながら、動物園及び公園の利用者から見れば、いずれも「都立」という共通性、安らぎやレクリエーションの場となっているという共通性があると考えられる。したがって、これらは個々の施設であるとしても、利用者の観点から共通性・統一性を確保することがより好ましい点、例えばホームページにおける同一サイト上の情報提供、現場サービス（看板やガイドサービス等）の統一化、売店・トイレ・ベンチ・柵など物的施設の外観統一化など、利用者の視点によったサービスの利便性や満足度向上の観点から共通性・統一性を確保することがより好ましい点を考慮して、一体的に企画・運営することも有用であると考えられる。

また、動物園及び公園は、いずれも所管部署が建設局公園緑地部であるという共通性があること、しかも「東京都立公園条例」では動物園を公園施設のうちの教養施設として位置付けていること、また、動物園は動物の飼育という特殊性はあるものの、園内の施設や設備の維持管理という面で公園との類似性が認められる業務も少なからず認められることから、「都立」公園施設という総括的・全体的な観点から、複数の動物園及び公園を一体的に管理・運営することが効率的・効果的なサービス提供に資すると考えられる。

図 B2-2-1　上野恩賜公園と恩賜上野動物園の関係

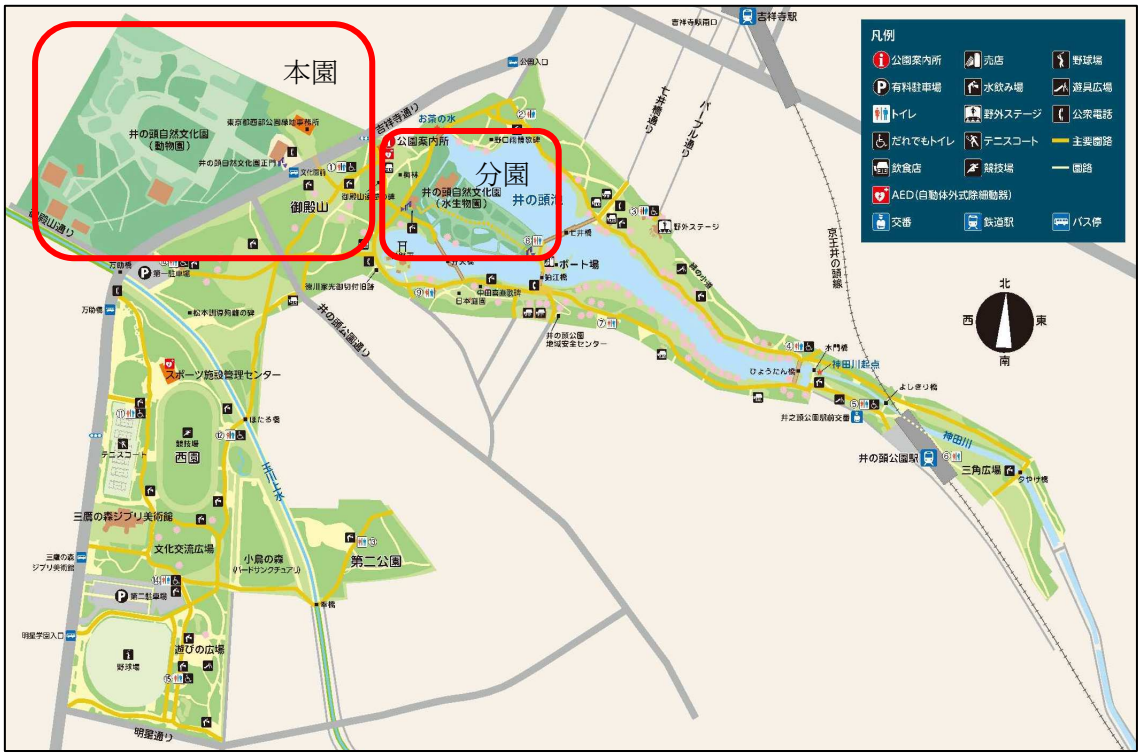


（建設局ホームページより監査人が作成）

図 B2-2-2　葛西臨海公園と葛西臨海水族園の関係

（公園協会ホームページより監査人が作成）

図 B2-2-3　井の頭恩賜公園と井の頭自然文化園の関係



（建設局ホームページより監査人が作成）

ところで、建設局の公園事業に関する監理団体は、動物園協会と公園協会の 2 つ存在する。動物園協会と公園協会の目的、監理団体となった時期は表 B2-2-2 のとおりである。

表 B2-2-2　動物園協会と公園協会の目的、監理団体となった時期

項目	動物園協会	公園協会
目的	動物園事業の発展振興を図り、動物とその生息環境について知識を広め、人と動物の共存に貢献すること	都市緑化、公園緑地、河川及び水辺環境に関する事業を通じて、都民生活に安らぎとゆとりをもたらし、あわせて日本の文化を世界に発信すること
発足年	昭和 23 年	昭和 29 年
監理団体になった年	昭和 61 年	昭和 60 年

（動物園協会作成資料及び公園協会作成資料より監査人が作成）

両者は、設立の経緯が異なっているため、都は、公園事業のうち動物園に関

する事業は動物園協会と、都立公園に関する事業は公園協会と一体となって取り組む方式を採用している。

ここで、動物園協会と公園協会は、どちらも公益財団法人であるが、平成20年12月施行のいわゆる「改革三法」に基づく新公益法人制度では、財団法人の合併の制度が設けられ、財団法人同士の合併による統合が可能となった。

【(参考) 社団法人・財団法人に関するいわゆる「改革三法」】

・一般社団法人及び一般財団法人に関する法律 ・公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律 ・一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律

そこで、この新制度への移行時において、監理団体2財団の統合を検討したかについて、建設局に質問したところ、「平成20年度の公益法人制度改革に際しての統合は検討しておらず、また、現時点においても両団体の目的は大きく異なるため、合併の検討は不要であると考えている。」との回答であった。

確かに、両団体の設立経緯は異なり、実施している事業も異なっている。

しかしながら、「東京都立公園条例」では、動物園を公園施設のうちの教養施設として位置付けていること、両団体の所管部署は建設局公園緑地部であること、また、水族園、動物公園という名前からすると、両団体とも大きな意味では都の公園事業を実施していることに変わりはない。そして、繰り返しになるが、一般的に複数の団体が統合した場合には、一定のスケールメリットや管理費等の費用削減効果が期待されると考えられる。

とするならば、両団体を所管する建設局としては、事業運営の効率性、有効性などを考慮しながら、統合の検討をすべきであり、また、統合することに一定の有用性もあるものと考えられる。

例えば、一般利用者に対する公共サービスの提供という観点からは、単一の団体が一体的な事業運営を行うことで、機動的な意思決定の確保や、施設管理業務の効率化が期待されると考えられる。なお、指定管理者制度においては、複数の団体を構成員とする共同企業体(JV)が組成される場合もあるが、これは指定管理業務を構成する複数の個別業務について、それぞれ業務に専門性・優位性がある団体が強みを発揮する必要性などから組成するものと考えられる。

ところで、都立の動物園・水族園が加盟している公益社団法人日本動物園水族館協会が発行している平成27年度日本動物園水族館年報によると、加盟している動物園89園のうち指定管理者制度を導入しているのが33園、そのうち公益財団法人又は一般財団法人が指定管理者となっている動物園は24園である。

そこで、民間事業者以外が指定管理者となっている動物園について、その指定管理者が都市公園の指定管理者も合わせて実施しているかどうかを確認するため、監査人は各団体のホームページを閲覧した。その結果、表B2-2-3のとおり、他県市をみると単一の協会が動物園と公園を管理・運営している場合がある。

表B2-2-3　他県市における公園協会と動物園協会の設置状況

県市名	公園	動物園
横浜市	（公財）横浜市緑の協会	（公財）横浜市緑の協会
広島市	－	（公財）広島市みどり生きもの協会
埼玉県	（公財）埼玉県公園緑地協会	（公財）埼玉県公園緑地協会
さいたま市	（公財）さいたま市公園緑地協会	（公財）さいたま市公園緑地協会
江戸川区	（公財）えどがわ環境財団	（公財）えどがわ環境財団
高知県	－	（公財）高知県のいち動物公園協会

（各団体のホームページより監査人が作成）

このうち、広島市の公益財団法人広島市みどり生きもの協会のように、もともと財団法人広島市動物園協会と財団法人広島市公園協会であったものが、平成11年4月に統合している事例も存在した。

（意見２－２）監理団体の組織の在り方の見直しについて

都は監理団体を活用して実施する業務を定期的に見直すとともに、これに伴って、効率的経営等の観点から、監理団体が実施する事業または監理団体そのものの組織の在り方を再検討する必要があり、その際には幅広い選択肢の中から最適な手法を検討し選択することが求められている。

建設局では現在 3 監理団体を所管しているが、都が監理団体を活用する業務は都の施策と社会経済状況の変化に応じて変化すること、また意見２－１（建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて）で述べているとおり、適切に建設局と監理団体等の業務とその役割分担を見直すことが必要であることから、建設局は、監理団体を統合するメリット及びデメリットを考慮しつつ、このまま 3 つの組織を活用していくことが効果的・効率的であるのか、団体統合の手法も含めて検討した上で、監理団体の組織の在り方の検討結果を都民に開示し、どのような監理団体の組織形態が都にとって最適であるかということの説明責任を果たされたい。

特に、建設局の公園事業に関する監理団体には、動物園協会と公園協会の２つが存在し、動物園・水族園が併設されている一部の公園施設の指定管理者については、動物園等の部分を動物園協会が、また公園部分を公園協会が選定され、それぞれの施設の管理運営を行っている。しかしながら、動物園及び公園の利用者からみれば、いずれも「都立」という共通性、安らぎやレクリエーションの場となっているという共通性があることから、これらは個々の施設であるとしても、利用者の観点から共通性・統一性を確保することがより好ましい点、例えばホームページにおける同一サイト上の情報提供、現場サービス（看板やガイドサービス等）の統一化、売店・トイレ・ベンチ・柵など物的施設の外観統一化など、利用者の視点によったサービスの利便性や満足度向上の観点から共通性・統一性を確保することがより好ましい点を考慮して、一体的に企画・運営することも有用である。

また、動物園及び公園は、いずれも所管部署が建設局公園緑地部であるという共通性があること、しかも「東京都立公園条例」では動物園を公園施設のうちの教養施設として位置付けていること、また、動物園は動物の飼育という特殊性はあるものの、園内の施設や設備の維持管理という面で公園との類似性が認められる業務も少なからず認められることから、「都立」公園施設という総括的・全体的な観点から、複数の動物園及び公園を一体的に管理・運営することが効率的・効果的なサービス提供に資する。

したがって、監理団体の組織の在り方を検討するに当たっては、これらの点も十分に考慮することとされたい。

（２）動物園・水族園に係る地方独立行政法人化について

本報告書第３Ⅱ２．（１）「監理団体の組織の在り方について」において記載したとおり、建設局が所管する監理団体の組織の在り方の見直しについて述べたが、その際には、動物園という建設局所管の施設に着目し、動物園の地方独立行政法人化についても選択肢の一つとして検討することが求められる。

そこで、ここでは、動物園の地方独立行政法人化の是非について検討することとする。

公の施設の管理については、平成 15 年度の地方自治法の改正により、普通地方公共団体が指定するものに管理を代行させる指定管理者制度が導入されており、従来の管理委託制度が廃止され、公の施設の管理は、直営か指定管理者制度かのいずれかに移行しなければならないことになった。

さらに、平成 25 年 10 月に地方独立行政法人法施行令が改正され、政令に定める公共的な施設に「博物館、美術館、植物園、動物園又は水族館」が追加され、これら施設については地方独立行政法人による設置及び管理が可能となった。

なお、地方独立行政法人法は、地方独立行政法人について定めた法律であり、同法において地方独立行政法人とは、「住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律の定めるところにより地方公共団体が設立する法人」と定めている。

直営か指定管理者制度のいずれかで運営されていた動物園を含む博物館等に関して、地方独立行政法人化が導入されたのは、経営と運営の一体化によるサービスの向上や継続的な人材育成などを目指し、文化・芸術施設については、いわゆるハコモノの管理運営ではなく、事業の継続性を確保するための配慮が必要だからである。

地方独立行政法人では、表 B2-2-4 のとおり、中期目標、中期計画及び年度計画に基づき、計画的に業務を運営管理することとされており、目標による業務管理と適正な業務実績の評価、業績を反映した業務の改善について、Plan（目標・計画）、Do（実施）、Check（評価）、Action（業務運営の改善）という流れによる業務執行が義務付けられている。

表 B2-2-4　地方独立行政法人の PDCA サイクル

項目	内容	関連法令 (※)
Plan （目標・計画）	設立団体の長が、3 年以上 5 年以下の期間における**中期目標**を設定し、目標の指示を受けた地方独立行政法人が、この目標を達成するため、**中期計画**を作成し、設立団体の長の認可を受ける。	法第 25 条 法第 26 条
Do （実施）	地方独立行政法人は、中期目標及び中期計画に基づき計画的に業務を実施する。	－
Check （評価）	地方独立行政法人は、各事業年度及び中期目標に係る業務の実績について、設立団体に設置する地方独立行政法人評価委員会の評価を毎年度受ける。	法第 28 条 法第 30 条
Action （業務運営の改善）	設立団体の長は、中期目標の期間の終了時において、評価委員会の意見を聴き、地方独立行政法人の業務を継続する必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行い、その結果に基づき、必要な措置を講じる。	法第 31 条

（地方独立行政法人法より監査人が作成）

※　関係法令の法とは、地方独立行政法人法である。

時代とともに住民ニーズが多様化する中、これに対応するための行政の施策として、直営や指定管理者制度の選択肢だけでなく、地方独立行政法人化という選択肢が加わったことにより、自治体の実情にあわせた適切な経営の形態を選択することが可能となったと言える。このことは、同時に、議会や都民に対し、どの組織形態が都にとって最適であるかということの説明責任が伴うことになったことを意味している。

この点、都では、それまで指定管理者制度を導入して管理運営を行ってきた都立動物園・水族園の管理運営について、建設局動物園担当を中心とした動物園ワーキンググループで、両制度のメリット・デメリットを勘案し検討している。表 B2-2-5 は動物園ワーキンググループで平成 26 年度に検討した都立動物園・水族園の地方独立行政法人化の主なメリット・デメリットである。

表 B2-2-5　地方独立行政法人化の主なメリット・デメリット

メリット	デメリット
料金や開園日時設定など、独自判断で柔軟・迅速に決定でき、効率的な事業実施が可能	法人設立、維持のための費用が必要
運営経費、施設整備など、法人内で使途を決定し、柔軟な執行が可能	独立採算は困難と考えられるため、運営資金は都の運営費交付金等に左右される
運営者が一定であるため、事業展開に応じた計画的な雇用、人材育成等が可能	中期計画認可後の都の関与は、事後チェックが中心となるため、都の施策反映が難しくなる

（建設局作成資料より監査人が作成）

これらのメリット・デメリットを勘案した上で、動物園ワーキンググループでは、①都立動物園・水族園 4 園は、首都東京の動物園として、日本の動物園の中心的役割を担うとともに、世界に発信する動物園であることが必要である。そのためには、事業主体は都であるべきである。地方独立行政法人化すると、都の関与は事後の確認が主となり、既に進行しているマスタープランの実現に主体的に関与できない、②現在、指定管理者制度により、動物園協会と一体となって運営する体制が整っていることから、地方独立行政法人化はなじまないと判断している。

なお、動物園ワーキンググループは、平成 27 年度に実施された都立公園等指定管理者の大規模選定に向けて設置された「大規模選定準備委員会」の下部組織である。構成メンバーは、建設局の管理課工務係、調整係、公園課指導係、東部公園緑地事務所動物園担当など、建設局内部者であり、検討結果については公表していない。公表していない理由を公園緑地部に質問したところ、指定管理者の選定を行う前の検討経過の一部分のことであり、公表する性質のものではないためとの回答であった。

確かに、指定管理者制度では、年度ごとに計画の策定、月次の報告、年度の事業報告などのタイミングで、随時指定管理者と調整し、都の施策を反映させることが可能である。

一方、地方独立行政法人の場合、法人の自律性を基本とし、知事は 3 年から 5 年の中期目標の設定と事後の実績評価という形で関与する。しかしながら、地方独立行政法人化の目的がそもそも経営と運営の一体化によるサービスの向上や継続的な人材育成など、事業の継続性を確保することにあることを考えると、一旦中期目標で法人が達成すべき業務運営の目標、都民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項、業務運営の改善及び効率化に関する

事項等を定めた後は、基本的には地方独立行政法人の自主的な運営に都は関与すべきではなく、指定管理者制度のように都の施策を随時調整、反映することは必要ないと言える。ただし、指定管理者制度のような随時の調整が行えないことから、建設局は、3 年から 5 年の中期目標の中で、都の施策の内容が具体的かつ明確なものとなるよう、定量的な指標も用いながら、都の施策を中長期計画に適切に盛り込むことが必要である。

また、動物園ワーキンググループは、都立動物園の地方独立行政法人化のデメリットの 1 つとして、独立採算は困難と考えられるため、運営資金は都の運営費交付金等に左右されることを挙げている。ここで、運営費交付金とは、地方独立行政法人法第 42 条による財源措置で、設立団体は、地方独立行政法人に対し、その業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付できることとされている。確かに、都立の動物園・水族園という位置づけで、小学生未満は入園料が徴収されていないことから、たとえ入園料を地方独立行政法人の収入としたとしても独立採算を求めることはできない。

しかしながら、現在も指定管理料として都から動物園協会に管理運営資金が支払われており、その範囲内で適切な管理運営が行われていることを考えると、運営資金は都の運営費交付金等に左右されるという点は必ずしも地方独立行政法人化のデメリットとは言えない。逆に、入園料が法人の収入となることから、入園者数の増加に向けた法人のより効果的な施策の実施等により収入が増加し、都が負担する費用の削減が見込まれる可能性もある。

現在、都立動物園は、平成 18 年度より導入された指定管理者制度により管理運営されており、制度導入後の動物園 4 園の指定管理者、指定管理料は、表 B2-2-6 のとおりである。

表 B2-2-6　動物園 4 園の指定管理料及び指定管理者

年度	指定管理料（千円）	指定管理者
平成 18 年度	5,567,021	動物園協会（特命）
平成 19 年度	5,584,553	
平成 20 年度	5,593,096	
平成 21 年度	5,631,399	
平成 22 年度	5,629,230	
平成 23 年度	5,632,887	
平成 24 年度	5,682,196	
平成 25 年度	5,715,618	
平成 26 年度	6,132,887	
平成 27 年度	5,599,562	
平成 28 年度から 37 年度（※）	－	動物園協会（特命）

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）指定管理料以外に、大規模な工事、高額な動物の取得費用等は都で負担している。

※　葛西臨海水族園は再整備に合わせて 7 年間の指定管理となっている。

表 B2-2-6 のとおり、都立動物園の指定管理者は、制度を導入した平成 18 年度より継続して動物園協会となっており、その選定方法は特命となっている。また、指定期間は、他の施設より長く、基本的に 10 年としている。平成 28 年 4 月から 10 年間の指定管理期間に関する特命理由は以下のとおりである。

【平成 28 年 4 月から 10 年間の指定管理期間の特命理由】

・都立動物園は、首都東京の動物園として日本の動物園・水族館の中心的役割を担っており、野生動物保全への貢献、生態や生息環境を再現する展示の充実、環境教育の充実、観光拠点としての賑わいの創出などを、4 園一体となって推進している。
・飼育する動物には絶滅が危惧される希少な野生動物も多く、長期的視点に立った高度専門的な飼育繁殖技術と管理が必要である。
・また、国内外の動物園や生息地等と信頼関係を構築して連携し、動物交換や繁殖契約を行い、野生動物の保全に取り組むことが重要である。
・公益財団法人東京動物園協会は、指定管理者として動物の飼育繁殖技術のノウハウを継承・蓄積し、国内外の動物園等への支援や国際会議での発表といった実績を積み重ね、国内外の関係各所からの信頼を得てきた。さらに、都と一体となって、観光拠点としての賑わい創出や環境教育プログラムの展開などの施策に取り組んできた。
・高いレベルでの飼育繁殖技術を持ち、国内外の動物園等と連携して野生動物の保全に取り組むこと、さらに、知見を活かした環境教育の充実や賑わい創出などを実施するこ

とのできる団体は、東京動物園協会をおいてほかにはなく、特命で東京動物園協会を指定管理者候補者に選定する。

（建設局作成資料より監査人が作成）

指定管理者制度は、そもそもサービスの向上、業務の効率化などを目指して民間の力を活用する制度であり、都民の立場に立ったサービスを提供し、企業経営手法の長所を取り入れることを目的としているため、基本的には公募形式で指定管理者が選定されることが望ましい。しかしながら、動物園グループに関しては、指定管理者が特命で選定されるとともに、指定管理期間は 10 年と長く設定されることによって事業の継続性を確保している。

とするならば、経営と運営の一体化によるサービスの向上や継続的な人材育成など、事業の継続性を確保する目的で制度化された地方独立行政法人制度も都立動物園の管理運営形態に合致するため一考に値する。

なお、横浜市では、外部者 5 名の委員から構成される横浜市動物園等指定管理者選定評価委員会が「平成 25 年度 指定管理者 事業評価報告書」とともに、横浜市立動物園における地方独立行政法人制度の運用について意見として述べており、当意見は横浜市のホームページにおいて公開されている。

以上のことから、建設局は、動物園・水族園の地方独立行政法人化について、現在の指定管理期間終了時（動物園は平成 37 年度、水族園は平成 34 年度）までに、外部専門家の意見も踏まえて検討し、その検討結果を都民に情報開示することで、どの組織形態が都にとって最適であるかということの説明責任を果たす必要があると考えられる。

（意見２－３）動物園・水族園に係る地方独立行政法人化について

平成 25 年 10 月に地方独立行政法人法施行令が改正され、「博物館、美術館、植物園、動物園又は水族館」について、地方独立行政法人による設置及び管理が可能となった。この点、建設局は、その内部者で構成される動物園ワーキンググループで、都立動物園の地方独立行政法人化について検討しているものの、地方独立行政法人化になじまないとする結論の理由が地方独立行政法人に対する都の施策の反映が困難であることや法人設立・運営に費用が必要であること、運営資金が都の運営費交付金等に左右されるなど合理的な理由とは言えないこと、また検討結果とその理由を公表していないことから、都民に対する説明責任を十分に果たしているとは言い難い。

したがって、建設局は、都立動物園・水族園の地方独立行政法人化について、外部専門家の意見も踏まえて検討し、その検討結果を都民に開示し、どの組織形態が都にとって最適であるかということの説明責任を果たされたい。

３．個別の組織・業務の見直し等について

本報告書第３Ⅱ１．「建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて」では、建設局と監理団体等の役割分担を明確にすべきことを述べた。本報告書第３Ⅱ２．「監理団体の組織の見直しについて」では、事業運営の効率性等の観点から監理団体の組織の在り方等を検討すべきことを述べた。ここでは、個別の組織の在り方で見直すべきところはないか、あるいは個別の業務について見直すべきはないかという観点から、複数の論点につき検討することとする。

（１）建設局における組織の在り方について

まずは、防災対策事業などの最優先すべき事業への選択と集中を可能とし、公共サービスの向上に資するため、建設局における組織の在り方について、以下で検討する。

建設局の公園緑地事務所は、現在、東部公園緑地事務所と西部公園緑地事務所があり、自然公園等を除く公園緑地行政に関する事務を担っている。

平成 10 年以前の建設局では、南部公園緑地事務所、北部公園緑地事務所及び西部公園緑地事務所の 3 事務所から構成されていたが、平成 10 年度の組織改正により、南部公園緑地事務所と北部公園緑地事務所が廃止され、新たに東部公園緑地事務所が発足し、3 事務所から現在の 2 事務所構成となっている。なお、東部公園緑地事務所は、23 区全域の都立公園・都立霊園の整備及び管理を分掌する事務所として位置づけられている。

ここで、公園緑地事務所の概要、役割及び業務内容を示した表が、表 B2-3-1 と表 B2-3-2 である。

表 B2-3-1　公園緑地事務所の概要

項目	東部公園緑地事務所	西部公園緑地事務所
所在地	東京都台東区上野公園 7-47 （上野恩賜公園内）	武蔵野市御殿山 1-17-59 （井の頭恩賜公園内）
所管区域	①　東京 23 区全域における都立公園、庭園、霊園、葬儀所、動物園 ②　多摩動物公園、井の頭自然文化園及び八柱霊園	多摩部における都立公園、庭園、霊園

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B2-3-2　公園緑地事務所の役割及び業務内容

主な役割	公園・霊園・葬儀所の整備、維持管理
主な業務内容	・公園用地の取得 ・公園の管理及び占用等の許可 ・公園等の利用調整 ・事業用財産、先行取得用地の管理 ・公園の施設維持補修 ・事業認可に係る調査、連絡調整 ・工事の計画、調査、設計、施工、監督

（建設局作成資料より監査人が作成）

次に、東部公園緑地事務所及び西部公園緑地事務所が所管する営造物としての公園緑地等の数をまとめた表が表 B2-3-3 である。

表 B2-3-3　公園緑地事務所が所管する営造物としての公園緑地等の数

（単位：か所）

種別	東部公園緑地事務所				西部公園緑地事務所			
	直営	指定管理者	計	開園面積(ha)	直営	指定管理者	計	開園面積(ha)
公園	1	39	40	957.7	1	29	30	920.9
庭園	－	8	8	59.3	－	1	1	－
霊園	－	5	5	158.7	－	3	3	257.8
葬儀所	－	2	2	4.7	－	－	－	－
動物園	－	4	4	94.6	－	－	－	－
計	1	58	59	1,275.0	1	33	34	1,178.7

（東部公園緑地事務所及び西部公園緑地事務所「事業概要　平成 27 年版」より監査人が作成）

（注）平成 27 年 6 月 1 日時点の数値である。

表 B2-3-1 及び表 B2-3-3 を見ると、動物園 4 園（恩賜上野動物園、多摩動物公園、井の頭自然文化園、葛西臨海水族園）を所管しているのは、東部公園緑地事務所であることが分かる。これら 4 園の指定管理者（動物園協会）は、東部公園緑地事務所の指導監督の下で 4 園を運営しており、建設局と指定管理者との間における指導監督系統は、形式的にも実質的にも統一されている。

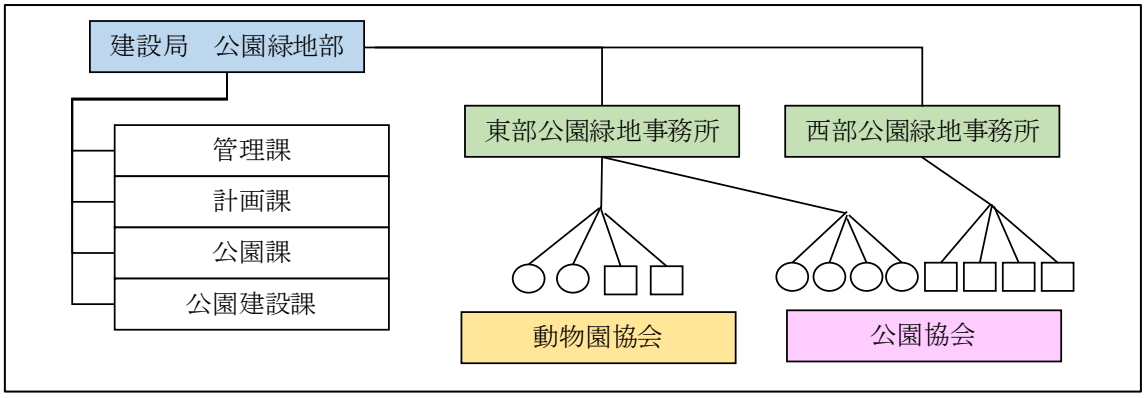
これに対し、公園については、その機能面から防災公園、文化財庭園、防災公園以外の都立公園などの分類によって指定管理者が選定されることになるため、

建設局と指定管理者との間における指導監督系統は、形式的には統一されていないケースが発生する。

すなわち、防災公園と文化財庭園については、防災公園等の機能維持が優先されることから、指定管理者（監理団体である公園協会）は一体的な管理運営を行うことになるが、これらの公園の指導監督は地域によって分類されるため、区部に存在する防災公園等は東部公園緑地事務所が、多摩部に存在する防災公園等は西部公園緑地事務所が指導監督権を有することとなり、1 つの指定管理者に対して 2 つの指導監督系統（東部公園緑地事務所と西部公園緑地事務所）が存在することとなる。

ここで、公園緑地事務所による監理団体の指導監督状況を示すと、図 B2-3-1 のとおりである。

図 B2-3-1　公園緑地事務所による監理団体の指導監督状況



（建設局作成資料より監査人が作成）

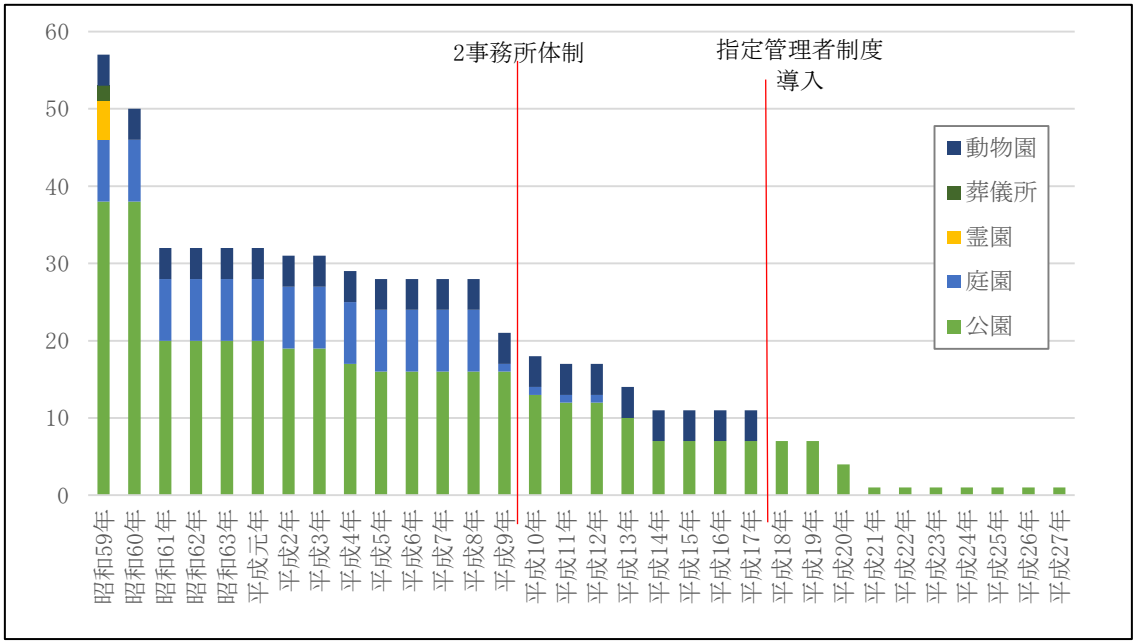
（注）○は区部に存在する施設、□は多摩部に存在する施設を表す。

東部公園緑地事務所における公園の管理は、これまで直営による方式を採用していたが、昭和 60 年 10 月から公園協会へ委託、また平成 18 年 4 月から指定管理者制度を導入して指定管理者へ管理運営を代行させる方式へと、時代に合わせて徐々に変化させてきた。

グラフ B2-3-1 は、東部公園緑地事務所で所管している公園のうち、公園協会への委託又は指定管理者への代行を行った公園数を除いた推移、つまり東部公園緑地事務所直営の公園の数の推移を表したものである。

グラフ B2-3-1　東部公園緑地事務所が直営で管理運営している公園数の推移

（単位：園）



（東部公園緑地事務所「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

（注）昭和 59 年から平成 9 年までの件数は、南部公園緑地事務所及び北部公園緑地事務所の公園数を使用している。

グラフ B2-3-1 を見ると、直営により管理運営する公園は、2 事務所体制になった後も徐々に減少しており、また、指定管理者制度の導入に伴い、指定管理者に対する指導監督業務は増えるものの、直営で管理運営する公園数は減るのであるから、東部公園緑地事務所全体の業務量は、建設局が直営で管理運営していた過去と比べると大きく減少していると言える。

図 B2-3-1 のとおり、現在の 2 事務所体制は、指定管理者に対する指導監督系統が 2 系統になるケースが存在しており、組織の管理運営上、効率性が阻害されている可能性のある組織デザインとなっている。これまでは、公園の管理運営を行っている上で、大きな問題が発生していないとしても、現行のまま将来に向かっていくことは決して好ましいものではない。

また、平成 27 年 4 月 1 日時点において職員数の一番多い第二建設事務所と西部公園緑地事務所とを比較すると、職員数は 3 倍以上の乖離がある状況である。このような状況にあっては、管理費等を考慮した場合、公園緑地事務所間、もしくは公園緑地部と公園緑地事務所間で統廃合を行うなどして、一定規模の組織とする方が、従来よりも効率的かつ効果的に業務を実施できる可能性があると

考えられる。

さらに、現在、公園緑地事務所では、公園に関する用地取得業務などを行っているが、例えば、用地に関する業務区分を見直して、公園に関する用地取得と道路・河川の用地取得を同一部署で実施できれば、用地取得の業務全体が効率的になると考えられる。

加えて、意見２－１（建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて）でも述べているとおり、建設局は直営の２公園（上野恩賜公園、井の頭恩賜公園）について指定管理者制度の導入など現行の業務や役割分担を見直すことが必要であると考えられるが、その見直しの過程に当たっては、指定管理者などに対する建設局の直接的な指導監督権限を効率的に実施するための組織体制についても同時に見直す必要があると考えられる。

（意見２－４）公園緑地事務所の組織・業務の見直しについて

建設局では、東部公園緑地事務所及び西部公園緑地事務所を設置しており、これらに公園緑地部も含めて、公園緑地整備などの事業に取り組んでいる。

しかしながら、現行の２公園緑地事務所体制は、指定管理者側から見ると、1つの指定管理者（公園協会）に対して 2 つの指導監督系統が存在するという組織デザインになっているため、組織の管理運営上、効率性を阻害している可能性があること、また、西部公園緑地事務所は職員数が一番多い第二建設事務所と比べると職員数が３分の１であるため、管理費等の間接費を考慮すれば、2 つの公園緑地事務所の統廃合等を行うことで、組織運営上効率的かつ効果的になる可能性があること、さらに、公園緑地事務所は公園に関する用地取得業務などを行っているが、用地に関する業務区分を見直して、公園に関する用地取得と道路・河川の用地取得を同一部署で実施できれば、用地取得の業務全体が効率的になる可能性があること、加えて、意見２－１（建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて）でも述べているとおり、建設局は直営の２公園（上野恩賜公園、井の頭恩賜公園）について指定管理者制度の導入など現行の業務や役割分担を見直すことが必要であると考えられるが、その見直しの過程に当たっては、指定管理者などに対する建設局の直接的な指導監督権限を効率的に実施するための組織体制についても同時に見直す必要があることから、建設局は、有効性・効率性の観点から、公園緑地事務所の組織・業務の見直しを図られたい。

（２）建設局における個別業務の見直しについて

次に、建設局における個別業務のうち、業務の類似性や効率性、公共サービスの向上など、様々な観点から見直すべきと考えられる案件を検討する。

①　直営 2 公園への指定管理者制度導入について

本報告書第３Ⅱ１．（６）「建設局と公園協会との役割分担について」に記載しているとおり、建設局が所管する 81 の都立公園のうち、上野恩賜公園及び井の頭恩賜公園の 2 公園については、指定管理者制度を導入せず、都が直営で管理・運営を行っている。2 公園のみ直営による管理を行っている理由は、建設局によると行政自らも現場経験を積むためとのことであるが、施設管理のノウハウや技術は、都の監理団体である公園協会に蓄積されており、必要がある場合は、建設局職員が公園協会に出向して特殊な技術を身に着けることが可能である。したがって、建設局の主張は、代替的な方法で解決することができ、合理性に欠けると考えられる。

むしろ、公園の整備・管理に関する業務を、建設局が担うもの、監理団体が担うもの、それ以外の者（民間事業者）が担うものに整理・区分した上で、その区分に応じた役割分担を検討すべきである。この観点から、直営 2 公園以外の公園は指定管理者に業務を代行させていることから、直営 2 公園も、本来は監理団体や他の団体に指定管理者として業務を委任し、建設局は、直営 2 公園の管理運営に従事している人員を他の業務に配分する必要があると考えられる。

（意見２－５）直営 2 公園への指定管理者制度導入について

建設局が所管する 81 の都立公園のうち、上野恩賜公園及び井の頭恩賜公園の 2 公園のみが、指定管理者制度を導入せず、建設局が直営で管理・運営している。この点、建設局は「行政自らも現場経験を積み、職員の育成をし、公園管理のノウハウや技術の伝承をしていく必要がある」と主張するが、そのノウハウや技術は、民間の事業者ではなく、都の監理団体である公園協会に蓄積されること、建設局職員が公園協会に出向して、そのノウハウ等を得ることが可能であることから、その主張に合理性があるとは言い難い。むしろ、公園の整備・管理に関する業務を、①建設局が担うもの、②監理団体が担うもの、③それ以外の者（民間事業者）が担うものに整理・区分した上で、その区分に応じた役割分担を検討すべきであって、直営 2 公園以外の公園は指定管理者に業務を代行させていることから、直営 2 公園も指定管理者に業務を代行させ、現在の直営 2 公園の管理運営に従事している人員を他の業務に配分するなど組織・業務分担の見直しを図られたい。

② 道路巡回点検業務委託の整理について

建設局においては、路面の維持管理業務の一つとして、道路巡回点検業務を行っており、建設局の職員が自ら行っている直轄部分と民間事業者に業務を委託している委託部分とが混在している。ここで、区部における道路巡回点検業務の委託割合を見てみると、表 B2-3-4 のとおりであり、建設局が民間事業者に委託している割合が約半分となっていることが分かる。

表 B2-3-4　道路巡回点検委託の状況

建設事務所	工区	巡回点検班（直轄）	巡回点検班（委託）
第一建設事務所	千代田、中央	○	－
	港	－	○
第二建設事務所	品川	－	○
	目黒	**－**	**○**
	大田	○	－
	世田谷	○	－
第三建設事務所	中野	－	○
	新宿	○	－
	杉並	－	○
第四建設事務所	豊島、板橋	－	○
	練馬、石神井	○	－
第五建設事務所	墨田	－	○
	江東	○	－
	葛飾東、葛飾西	○	－
	江戸川南、江戸川北	－	○
第六建設事務所	北、荒川	－	○
	文京、台東	－	○
	足立東、足立西	○	－
計	18 班（26 工区）	8 班（12 工区）	10 班（14 工区）

（建設局作成資料より監査人が作成）

さらに、より具体的な内容を把握するため、表 B2-3-4 のうち「目黒工区」をサンプルとして抽出し、平成 27 年度の道路巡回点検の実績状況を確認した結果、表 B2-3-5 のとおりであった。

表 B2-3-5　目黒工区における道路巡回点検実績

実績	車両巡回	徒歩等巡回	合計
実施日数	231 日	12 日	243 日
走行距離	16,568km	336km	16,904km
燃料使用量	2,645.01ℓ	―	2,645.01ℓ
巡回点検時間	1,286.5 時間	72.0 時間	1,358.5 時間
契約金額（単価契約による実績）			22,239,684 円

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B2-3-5 の実績状況の情報だけでは直轄の場合と委託の場合とで、どちらが有利なのか判別できない。そこで、表 B2-3-5 実績時間をベースとしながら、直轄の場合と委託の場合とでどの程度コスト差額が発生するのかを確認するため、1 工区当たりのコスト差額について建設局に質問したところ、以下の回答であった。

【建設局からの回答】

１．前提条件

・平成 27 年度において、1 工区を委託または直営をした場合のコストを比較するものとする。

・道路巡回に使用する作業車両は、都が受託者に対して貸与することとし、直轄の場合も委託の場合も、車両コスト（燃料費を含む）は同額発生すると考えられるため、推計のコストには含めない。

・巡回点検員は、1 日 2 人分として推計する。

・委託の場合は、車両巡回が 231 日、徒歩巡回 12 日として直接工事費を計算した額に共通仮設費、現場管理費及び一般管理費を加えた額を推計コストする。

・直轄の場合の巡回点検員にかかるコストは、工区勤務一般技能職員の人件費の額とする。この人件費については、平成 27 年度人件費については、平成 27 年度人件費（給与（手当額含む）、期末勤勉手当）をベースとし、共済費は平均額から算出した。

・都職員の退職手当や昇給等、将来支払われる金額が含まれていない。

２．コストの推計結果

内容	金額(千円)
①委託の場合	21,552
②直轄の場合	15,715
③①と②の差額	5,836

建設局からの回答では、委託の場合のコストが直轄の場合のコストを約 5 百万円上回っている。この差額が、現在委託をしている区部全ての巡回点検班（10班）に発生していると仮定すると、建設局が区部の道路巡回点検業務を直轄で行う場合と比べて約 6 千万円もコストが過大となっていることになる。仮に、建設局の回答が正であるとするならば、道路巡回点検業務を直轄で行う場合の方が、経済的であり、また、委託をすることに伴う指導監督や契約事務等の軽減が図られるという点からは効率的である。さらに、委託する場合と比べて高い質が確保されることから、直轄で道路巡回点検業務を行う方が、経済性・効率性・有効性の観点から望ましいこととなる。

そこで、まずは建設局からの回答の信頼性を確認するため、監査人は以下のとおり建設局のコスト推計内容の整理と検証を行った。

【建設局のコスト推計の考え方】

・「①委託の場合」のコストは、委託設計書の積算内訳を基に、以下の過程を経て推計している。

試算項目	備考
（a）直接工事費	10,182 千円（＝41,904 円（1.94 名分）×243 日）
（b）共通仮設費　※1	1,961 千円（＝10,182 千円×19.26%）
（c）純工事費	12,143 千円（＝（a）＋（b））
（d）現場管理費　※2	5,527 千円（＝（c）×45.52%）
（e）工事原価	17,671 千円（＝（c）＋（d））
（f）一般管理費　※3	2,290 千円（＝（e）×12.96%）
（g）委託費（税抜き）	19,961 千円（＝（e）＋（f））
（g’）委託費（税抜き）	19,956 千円（＝（g）×落札率 0.99973）
（h）消費税等	1,596 千円（＝（g’）×8%）
（i）コスト推計額	21,552 千円（＝（g）×（h））

※1　建設局積算基準において、共通仮設費（工事施工に当たって、工事目的物の施工に間接的に係る費用）に分類される費目内容は、次のとおりである。

ア．運搬費（建設機械器具の運搬に要する費用など）

イ．準備費（準備及び跡片付けに要する費用など）

ウ．事業損失防止施設費（工事施行に伴って発生する騒音、振動、地盤変形、地下水の断絶等に起因する事業損失を未然に防止するための仮施設の設置費など）

エ．安全費（安全施設等に要する費用）

オ．役務費（材料置場、プラント敷地等の土地の借上げに要する費用など）

カ．技術管理費（品質管理のための試験等に要する費用など）

キ．営繕費（現場事務所、試験室等の営繕に要する費用など）

※2　建設局積算基準において、現場管理費（工事を施行するに当たって、工事現場の管理をするために必要な共通仮設費以外の経費）に分類される費目内容は、次のとおりである。

ア．労務管理費（現場労務者に係る募集、解散、慰安、娯楽、厚生に要する費用など）

イ．安全訓練等に要する費用（現場労務者の安全・衛生に要する費用及び研修訓練等に要する費用）

ウ．租税公課（固定資産税、自動車税、軽自動車税等の租税公課）

エ．保険料（自動車保険、工事保険などの保険料）

オ．従業員給料手当（現場従業員の給料、諸手当など）

カ．退職金（現場従業員に係る退職金など）

キ．法定福利費（現場従業員及び現場労務者に関する労災保険料など）

ク．福利厚生費（現場従業員に係る慰安娯楽、貸与被服、医療、慶弔見舞等福利厚生、文化活動等に要する費用）

ケ．事務用品費（事務用消耗品、新聞、参考図書等の購入費）

コ．通信交通費（通信費、交通費及び旅費）

サ．交際費（現場への来客等の対応に要する費用）

シ．補償費（工事施工に伴い通常発生する物件等の毀損の補償費など）

ス．外注経費（工事施工を専門工事業者等に外注する場合に必要となる経費）

セ．工事登録等に要する費用（工事カルテ作成・登録等、工事実績等の登録に要する費用）

ソ．動力・用水光熱費（現場事務所、試験室、労働者宿舎などで使用する電力、用水、ガス等の費用）

タ．雑費（ア．からソ．までに属さない諸費用）

※3　建設局積算基準において、一般管理費（工事には直接関係はないが、工事施行に当たり企業活動を継続運営するために必要な費用）に分類される費目等の内容は、次のとおりである。

1）一般管理費

ア．役員報酬（取締役及び監査役に対する報酬）

イ．従業員給料手当（本店及び支店の従業員に対する給料、諸手当及び賞与）

ウ．退職金（役員及び従業員に対する退職金など）

エ．法定福利費（本店及び支店の従業員に関する労災保険料など）

オ．福利厚生費（本店及び支店の従業員に係る慰安娯楽、貸与被服、医療、慶弔見舞等、福利厚生等、文化活動等に要する費用）

カ．修繕維持費（建物、機械、装置等の修繕維持費、倉庫物品の管理費等）

キ．事務用品費（事務用消耗品費、固定資産計上しない事務用備品費など）

ク．通信交通費（通信費、交通費及び旅費）

ケ．動力、用水光熱費（電力、水道、ガス、薪炭等の費用）

コ．調査研究費（技術研究、開発等の費用）

サ．広告宣伝費（広告、公告、宣伝に要する費用）

シ．交際費（本店及び支店などへの来客等の対応に要する費用）

ス．寄付金

セ．地代家賃（事務所、寮、社宅等の借地借家料）

ソ．減価償却費（建物、車両、機械装置、事務用備品等の減価償却費）

タ．試験研究費償却（新製品又は新技術の研究のための特別に支出した費用の償却額）

チ．開発費償却（新技術又は新経営組織の採用、資源の開発、市場の開拓のための特別に支出した費用の償却額）

ツ．租税公課（不動産取得税、固定資産税等の租税及び道路占用料その他の公課）

テ．保険料（火災保険及びその他の損害保険料）

ト．契約保証費（契約の保証に必要な費用）

ナ．雑費（電算等経費、社内打合せ等の費用など）

2）付加利益

ア．法人税、都道府県民税、市町村民税等

イ．株主配当金

ウ．役員賞与金

エ．内部留保金

オ．支払利息及び割引料、支払保証料その他営業外費用

・「②直轄の場合」のコストは、以下の過程を経て推計している。

試算項目	備考
（A）給与＋期末勤勉手当	6,566 千円 （平成 27 年度一般技能職員給与等の実績平均）
（B）共済等の負担金	1,291 千円 （(A) から算出した、公務災害基金の事業主負担分）
（C）1 人当たり人件費	7,857 千円（＝（A）＋（B））
（D）コスト推計額	15,715 千円（＝（C）×2 名）

建設局の推計によれば、委託の場合のコスト推計には、実際の直接作業コストである直接工事費に共通仮設費、現場管理費及び一般管理費が加味されており、直接的に発生するコストと間接的に発生するコストが考慮されている。

これに対し、直轄の場合のコスト推計には、道路巡回点検業務に携わる一般技能職員の給与・期末勤勉手当と共済等の事業主負担分しか考慮されていないため、直接作業コストと現場管理費の一部しか考慮されていないことから、同じ水

準でのコスト比較となっていない。

そこで、監査人は、建設局とは異なる前提条件をもって直轄の場合のコストを推計することとした。

【監査人のコスト推計】

１．前提条件

・委託の場合のコストは、建設局の推計結果をそのまま利用する。

・直轄の場合のコストは、一般技能職員が道路巡回点検業務のみを行っている（建設局積算基準における現場労務者）と仮定して、その給料手当及び期末勤勉手当（16.3 か月分）を直接作業コストと見做している。

・直轄の場合のコストは、委託の場合のコストと同様の計算過程を用いて推計する。そのため、費目の名称は、委託の場合と同様の名称を使用する。なお、直轄の場合であっても、委託の場合と同様に共通仮設費、現場管理費、一般管理費は発生すると考えられるが、その実積率を正確に把握できないことから、ここでの推計では、簡便的に委託の場合と同じ率を用いることとする。

・委託の場合のコスト推計には消費税等を含めているが、直轄の場合のコストは消費税等を加味する必要がないと考えられることから、消費税等相当分は加味しない。

２．コスト差額の推計結果

内容	金額（千円）
①委託の場合	21,552
②直轄の場合	24,974
③①と②の差額	△3,422

・「②直轄の場合」のコストは、以下の過程を経て推計している。

試算項目	備考
（A）給与	6,566 千円（16.3 か月） （1 人当たり一般技能職員の給与・期末勤勉手当）
（A´）直接作業コスト	12,739 千円（＝（A）×1.94 名）
（B）共通仮設費	2,453 千円（＝（A´）×19.26%）
（C）純工事費	15,193 千円（＝（B）＋（C））
（D）現場管理費	6,916 千円（＝（C）×45.52%）
（E）工事原価	22,109 千円（＝（C）＋（D））
（F）一般管理費	2,865 千円（＝（E）×12.96%）
（G）コスト推計額	24,974 千円（＝（E）＋（F））

監査人の推計によると、建設局の推計とは逆の結果となった。

ただし、直轄の場合のコスト推計の過程で使用している共通仮設費、現場管理費、一般管理費には、例えば交際費や付加利益など、民間事業者ならではの費目も含まれていることからすると、そのまま委託の場合と同様の率を使用することに問題がないわけではないが、同じ道路巡回点検業務を行うに当たって同程度の間接コストが発生している可能性も現時点では明確に否定できないことから、このような考え方をもって監査人が推計したものである。

そして、この推計結果を基に、現在、建設局が直轄している区部の全ての工区（巡回点検班 8 班）において、約 3 百万円の差額が発生していると仮定すると、これらの工区全てを委託する場合と比べて年間約 27 百万円も過大なコストが発生していることになる。仮に、この推計結果が正であるとするならば、委託をする方が経済的であり、また、これまで直轄をすることで割かれていた時間を他の業務に費やすことが可能となるという点では効率的であり、したがって経済性・効率性の観点から望ましいという結論に至ることとなる。当該結論は、これまでに行ってきた都の行財政改革の取組、すなわち外部へのアウトソーシングの活用や職員定数の削減などの取組の根拠の一つである「都が担う仕事の範囲と進め方を徹底して見直し、スリムで仕事ができる効率的な都庁」という考え方と整合した結果となっている。

ここで、改めて建設局の推計結果と監査人の推計結果とを経済的な観点から比較すると、現行の道路巡回点検業務を直轄で行うことには、区部全体で約 27 百万円不利となっている可能性から約 60 百万円有利となっている可能性まで一定の幅が存在すると考えられるが、どちらが本当の実態を示した結果なのか分からない状況にある。

しかしながら、本報告書第３Ⅱ１.「建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて」においても一部触れているように、まずは建設局の業務区分を整理した上で、直轄にするのか、委託にするのかを選択することが重要であり、同一業務であるにもかかわらず、直轄する場合と委託する場合とが混在している状況は好ましくないと考えられる。

したがって、建設局は、道路巡回点検業務についても、経済性・効率性・有効性など様々な観点から、同一業務に対して、直轄する場合と委託する場合を明確に整理する必要がある。

（意見２－６）道路巡回点検業務委託の整理について

建設局は、路面の維持管理業務の 1 つとして、道路巡回点検業務を実施しているが、建設局職員が直轄で業務を実施している工区と民間事業者に委託している工区とが混在している状況にある。

そこで、直轄の場合と委託の場合とでどの程度のコスト差額が発生しているかを把握するために、平成 27 年度における 1 つの工区（目黒工区）をサンプルとして抽出し、建設局にコスト推計を依頼したところ、直轄の場合のコストの方が委託の場合のコストと比べて約 5 百万円も経済的であるとの回答であった。

しかしながら、建設局のコスト推計は、直轄の場合のコストに間接コスト（現場管理費）の一部しか含めておらず、委託の場合のコスト推計と同水準で比較されたものではなかった。

この回答を受け、監査人は間接コスト（共通仮設費、現場管理費及び一般管理費）については直轄の場合も委託の場合と同様に発生すると仮定し、改めて推定計算を行ったところ、建設局の回答とは逆の推計結果、すなわち委託の場合のコストの方が約 3 百万円も経済的であるという結果になった。

これらの異なる推計結果は、監査日現在、道路巡回点検業務という同一の業務について、直轄にする方が経済性・有効性の観点から有利なのか、委託にする方が経済性・効率性の観点から有利なのかを判断することができないことを示している。もっとも、ここで監査人が着目したのは、道路巡回点検業務のように、同一業務であるにもかかわらず、直轄する場合と委託する場合とが混在している状況は好ましくないことから、直轄の場合と委託の場合を比較して、より経済的・効率的・有効的な方に統一すべきではないかという点にある。

したがって、建設局は、道路巡回点検業務についても、経済性・効率性・有効性など様々な観点から、同一業務に直轄する場合と委託する場合を明確に整理されたい。

③　路面清掃業務の発注方法の見直しについて

都道の路面清掃業務については、全て民間事業者に委託している。これらの業務委託では、区部においては単価契約、多摩部においては総価契約という違いはあるものの、毎年度、競争入札により委託業者を決定している。

平成 27 年度の契約実績は、表 B2-3-6 のとおりである。

表 B2-3-6　平成 27 年度路面清掃委託の実績

建設事務所		件名	推定総延長（km）	契約金額（千円）
区部	第一建設事務所	一の 1	8,974	86,743
		一の 2	9,894	95,643
		一の 3	10,823	104,617
		一の 4	10,361	99,702
	第二建設事務所	二の 1	9,523	92,058
		二の 2	8,839	85,151
		二の 3	9,746	93,999
		二の 4	9,852	95,124
		二の 5	9,837	95,089
	第三建設事務所	三の 1	9,367	90,644
		三の 2	9,845	95,059
		三の 3	10,165	98,261
		三の 4	10,041	97,167
		横断歩道橋	15,876	91,045
	第四建設事務所	四の 1	10,237	99,064
		四の 2	9,938	96,168
		四の 3	9,499	92,025
	第五建設事務所	五の 1	10,349	100,151
		五の 2	9,694	93,705
		五の 3	9,785	94,687
		五の 4	10,123	97,854
		五の 5	10,019	96,956
	第六建設事務所	六の 1	10,471	101,219
		六の 2	9,982	96,486
		六の 3	9,928	95,862
		六の 4	9,862	95,328
		六の 5	9,512	91,950

		小計	272,551	2,571,768
多摩部	西多摩建設事務所	西建の1	2,875	14,040
		西建の2	4,497	26,406
	南多摩東部建設事務所	南東建の1	3,682	42,120
		南東建の2	4,099	61,884
	南多摩西部建設事務所	南西建の1	4,700	33,480
		南西建の2	4,047	58,212
	北多摩南部建設事務所	北南建の1	4,387	64,800
		北南建の2	4,751	69,012
		北南建の3	3,984	54,000
	北多摩北部建設事務所	北北建の1	4,564	71,280
		北北建の2	5,224	64,800
		小計	46,813	560,034
		合計	319,365	3,131,802

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B2-3-6 を見ると、契約金額の合計は 31 億円を超えている。このように、路面清掃の委託には、毎年多額の都税が投入されていることから、業務の発注段階においても公平性・競争性・経済性・効率性が確保された発注方法が望ましい。

ところで、道路清掃業務については、国土交通省のように債務負担行為（以下の【（参考）債務負担行為について】を参照）による 2 年間の複数年度契約を締結している場合もあれば、他の地方公共団体においては長期継続契約（以下の【（参考）長期継続契約について】を参照）を採用している場合も存在する。いずれのケースも、監査日現在においては、多くの地方公共団体が採用している手法であるとまでは断定できないものの、複数年度契約を締結することにより享受できるメリット（競争性の確保や事務上の効率性の確保など）を考えれば、その導入を検討することは有用であると考えられる。

【（参考）債務負担行為について】

債務負担行為は、地方自治法 214 条で規定されており、歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内におけるものを除いて、将来にわたり債務を負担する行為を意味し、議会の議決をもって地方公共団体に対して債務負担の権限が付与される（なお、この議決で支出権限まで付与されるわけではない）。

これにより、将来、地方公共団体が経費を負担すべきものについて、あらかじめその内容を定めておくことで、複数年度の契約を締結することができることとなる。

【（参考）長期継続契約について】

長期継続契約は、地方自治法 234 条の 3 の規定に基づく契約方法であり、物品を借り入れる契約、役務の提供を受ける契約のうち、条例で定めるものについては、債務負担行為を設定しなくても複数年度契約を締結することができるものである。そのため、地方公共団体が採用する会計年度独立の原則の例外規定とされる。 なお、長期継続契約を採用するメリットとしては、委託者側の事務手続の削減によるコスト削減及び受託者側の競争力発揮に伴う落札額の低減などが挙げられる。一方、デメリットとしては、受託者が長期間にわたって業務を履行するため、受託者のマンネリ化や将来の業者選定時における公正性の確保などの問題が挙げられる。

そこで、建設局に対して、単年度契約ではなく複数年度契約の検討の有無について質問したところ、「路面清掃業務については、仕様書を基に財務局と協議したことはあるものの、口頭で行っており検討結果は文書で残されていない」とのことであった。そして、長期継続契約の導入検討の結果については、「労務単価や委託範囲等が毎年度変化するものであるため、業務内容が定期的・定量的であるという長期継続契約の要件に該当しないと考えている」とのことであった。

ここで、監査人は役務の提供に係る複数年度契約の手法の代表例である長期継続契約の適用ができないか、改めて考察することとした。

都が定める長期継続契約を締結することができる契約を定める条例第 1 条第 2 号及び同条例施行規則第 2 条第 3 号の規定に当てはめて考えてみると、路面清掃業務が、（ｉ）「経常的かつ継続的」な役務提供であり、かつ（ⅱ）「財務局長が適当と認めた契約」に該当するならば、長期継続契約を締結することが可能となる。

【（参考）長期継続契約を締結することができる契約を定める条例（一部抜粋）】

（長期継続契約を締結することができる契約） 第一条　地方自治法施行令（昭和二十二年政令第十六号）第百六十七条の十七の規定に基づく長期継続契約を締結することができる契約は、物品を借り入れ、又は役務の提供を受ける契約で、次の各号に該当するものとする。 一　（省略） 二　庁舎等の設備保守にかかる契約<u>その他の翌年度以降にわたり経常的かつ継続的に役務の提供を受ける必要があると認められる契約</u>のうち、規則で定めるもの

（注）文中の下線は監査人が追加している。

【（参考）長期継続契約を締結することができる契約を定める条例施行規則（一部抜粋）】

（長期継続契約を締結することができる契約）
第二条　条例第一条第一号に規定する規則で定める契約は、次に掲げる契約とする。
一　（省略）
二　（省略）
三　<u>前二号のほか財務局長が適当と認めた契約</u>

（注）文中の下線は監査人が追加している。

では、現行の路面清掃業務は、前述の 2 要件を充足しないのだろうか。

なお、（ⅱ）「財務局長が適当と認めた契約」については、都の判断にゆだねられる事項であることから、ここでは（ⅰ）「経常的かつ継続的な役務提供」に該当するかどうかについてのみ検討することとする。

この点、建設局の主張にあるように「労務単価や委託範囲等は毎年度変化する」という点は実際に起こり得るであろう。しかしながら、そもそも労務単価の変化については路面清掃業務に限った話ではなく、他の庁舎等の清掃業務の場合であっても労務単価は変化する可能性は存在する。とするならば、短期間で大幅な労務単価の増減がない環境下にあっては、一定程度長期継続契約の要件を充足すると判断しても問題がないように見受けられる。

一方、委託範囲については、建設局の主張のとおり道路の建設が完了しない限り、半永久的に委託範囲が拡大し続けることになるため、現実的には複数年度にわたって委託範囲を限定することは一般的には困難であると考えられる。また、業務発注段階において、2～3 年程度であれば委託範囲の変更が予定されない路線が存在していても、委託範囲を超えた業務の発生が起こり得ることを考慮すれば、現行の長期継続契約の制度の下で、円滑な道路清掃業務を発注することは現実的には困難であると考えられる。

このように路面清掃業務の委託について、長期継続契約を例として考察してみると、現行制度の下では、長期継続契約を現実的に適用することは困難であるということは理解できた。ただし、長期継続契約の適用が困難であったとしても、現在採用している単年度による契約方法と複数年度による契約方法と比較したときに、公平性・競争性・経済性・効率性の観点に照らして、どちらが有利であるのか、複数年度契約をするにはどのような手法があるのかなどを積極的に検討することが有用であることに変わりはない。

建設局の説明によれば、現行における都の契約制度等を踏まえ、適切な発注・

契約方法について検討を行った上で手続を実施しているとのことであるが、実際に、国土交通省や他の地方公共団体のように道路清掃業務を複数年度で委託している事例が存在している以上、建設局においても公平性・競争性・経済性・効率性を最大限発揮するために、必要な情報を入手した上で積極的な検討が必要であると考えられる。

（意見２－７）路面清掃業務の発注方法の見直しについて

路面清掃業務については、毎年度、競争入札を行い、落札した民間事業者に委託している。この路面清掃業務については、単年度契約で行っている。

建設局の説明によれば、現行における都の契約制度等を踏まえ、適切な発注・契約方法について検討を行った上で手続を実施しているとのことであるが、実際に、国土交通省や他の地方公共団体のように道路清掃業務を複数年度で委託している事例が存在している以上、建設局においても公平性・競争性・経済性・効率性の観点から積極的な検討の必要性が認められる。

したがって、建設局は複数年度契約を利用している他団体事例の情報を収集した上で、単年度契約と複数年度契約とを比較検討などし、発注者及び受注者双方にとってより有益な方法で路面清掃業務を発注することとされたい。

④　使用料等の債権回収業務の委託化について

建設局各部署内において同一又は類似する業務がある場合、各部署間で取扱いが異なることはあるのであろうか。この点を確認するため、使用料等の回収業務の委託状況について着目した。

表 B2-3-7　使用料等とその債権回収方法

（単位：千円）

使用料等	平成 27 年度 債権回収額	平成 27 年度 不納欠損額	債権回収方法
一般会計（土木使用料）	25,689,158	12,757	
道路占用料	13,198,355	187	直轄
河川敷地占用料	2,865,687	390	直轄
流水占用料	65,674	－	直轄
公園及び附属施設	3,393,734	－	指定管理・直轄
動物園	2,178,832	－	指定管理・直轄
霊園葬祭施設	2,815,078	－	指定管理・直轄
霊園管理料	1,144,352	12,179	指定管理
土地建物	27,443	－	直轄
一般会計（諸収入）	367,856	180,987	
貸付金元利収入 土木費貸付金元利収入 生活再建資金	362,946	37,691	委託
雑入 契約違約金 契約違約金	4,910	143,296	委託
合計	26,057,014	193,744	

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）本表において、「直轄」は、外部業者に委託せず建設局（建設事務所）の職員自ら債権の回収業務を行っていることを意味している。

表 B2-3-7 を見ると、建設局では、様々な使用料等を回収しているが、それぞれの部署によって回収業務を委託しているケースと委託していないケースが混在している。

また、建設局が所管する一般会計において発生した使用料の回収額は平成 27 年度総額で 260 億 57 百万円、不納欠損額は貸付金元利収入や霊園管理料など 1 億 93 百万円であり、本来、都の収入となるべき債権が回収できずに消滅してい

るケースが多く存在していることが分かる。

ところで、建設局は、平成15年度から貸付金の回収業務を全国の自治体で初めて、民間の専門的なノウハウを有する債権回収会社に委託し、結果的に累積滞納額を大幅に減少させることに成功している。このような債権の回収業務に関する先進的な取組は評価に値するものの、道路占用料や河川占用料等の回収業務については、外部の民間事業者に委託せずに建設局の職員自らが回収している状況にある。

そこで、建設局に対して、道路占用料、河川占用料等の回収業務について民間事業者に外部委託していない理由及び委託の検討の有無を質問したところ、以下の回答であった。

【建設局からの回答】

強制徴収公債権として規定されている債権については、地方税の滞納処分の例により処分することができるとされている。道路及び河川に係る占用料は、強制徴収公債権であり、それぞれ、道路法及び河川法により強制徴収の規定が定められ、自力執行権のあるものである。

自力執行権のある地方税については、総務省通知により「地方税の徴収に関する事務のうち、相手方の意に反して行う立入調査や差押え・公売等の強制処分などについては、地方税の規定により、徴税吏員に実施主体が限定されていることから、そのような公権力の行使を包括的に民間事業者に委託することはできないものである」とされている。

（参考）道路占用料…道路法第73条「国税滞納処分の例により、滞納処分をすることができる」、河川流水占用料等…河川法第74条第3項「地方税滞納処分の例により、滞納処分をすることができる」

このように、民間委託できる内容に限りがあることに加え、件数及び未納額の状況から、これらの債権回収を民間に委託することは現実的ではないと考え、民間委託は検討していない。

（参考）道路占用料…収入：13,198百万円、未納債権：16百万円（78件）
河川流水占用料等…収入：約2,931百万円、未納債権：約17百万円（51件）

（注）文中の下線は監査人が追加している。

確かに、道路占用料も河川占用料も、その回収業務を包括的に民間事業者に委託することはできないという点は建設局の主張のとおりであり、異論はない。

しかしながら、使用料等の回収業務という貸付金の回収業務に類似する業務について、建設局全体としての統一的な考え方に基づいて、一定の範囲で外部委託を検討することは、効率性の観点からは有用と考えられる。

なぜなら、現行の債権管理回収業に関する特別措置法においては、一定の要件を充たした債権回収会社に対しては、「集金代行業務」（特定金銭債権以外の事件性、紛争性のない金銭債権について、債権者から委託を受けて行う弁済金の受領業務、支払案内業務など）に加えて、「納付勧奨業務」（自主的納付の勧奨を行う業務）も委託することが可能であり、委託の範囲によっては、より効率的な債権回収を行える可能性が高いと考えられるからである。また、他県においては、水道料金未収金の回収業務や県営住宅退去者滞納家賃の納付勧奨業務などを、債権回収会社に委託している事例が複数存在する。

このように使用料等の回収業務については、一定の法令の制約があるにせよ、同一の局内において類似業務の取扱いが異なっており、結果的に効率性が阻害されている可能性を否定できない。

（意見２－８）使用料等の債権回収業務の委託化について

道路占用料や河川占用料の交渉記録簿を閲覧すると、滞納債権を処理するために、度重なる電話催告や現地訪問を行うなど、建設局職員が多くの時間を割いていることが分かるが、外部委託等の検討を行っていない。

この点、債権管理回収業に関する特別措置法に基づき、一定の要件を充足すれば、占用料等の債権についても、債権回収会社に対して「集金代行業務」のほか、「納付勧奨業務」を委託することが法的に可能であるとされていることから、これまでの業務の在り方に捉われず、業務の効率性を高める観点から積極的に検討することは有用である。また、実際に他県においても、水道料金未収金の回収業務や県営住宅退去者滞納家賃の納付勧奨業務などを債権回収会社に委託している事例が複数存在する。委託の範囲によっては、より効率的かつ効果的な債権回収が可能となり、ひいては、建設局として実施すべき業務により多くの職員を集中させられる可能性がある。また、場合によっては、他局が所管する使用料等とまとめてその回収を外部委託することで、より業務を効率化する可能性がある。

その一方で、未納金額が少額の場合は、外部委託する方が、費用対効果の観点から好ましくない可能性もある。

いずれの結果であったとしても、建設局は、効率性の観点から、債権回収の外部委託の可能性を部単位ではなく、局単位等について十分に検討を重ねるとともに、その検討した結果を広く都民に公表されたい。

Ⅲ　中長期計画の策定と PDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルの必要性について

１．建設局・監理団体における中長期計画の策定とその活用の必要性について

本報告書第３Ⅰ「防災対策事業の更なる推進について」で述べているとおり、大規模な自然災害はいつ発生するか分からないものの、相当程度高い確率でその発生が予測されている昨今において、これに備えるため防災インフラの整備率を早い段階で 100％にすることは、人口 1,300 万人以上を抱える都において最優先すべき課題であると考えられる。

なお、建設局が最優先すべき施策は、常に固定的であるわけではなく、時代の変化に伴い、様々な変化があると考えられるため、以下では、防災インフラの整備率を 100％とするという昨今の課題を踏まえつつも、それだけに縛られず、その時代に合った最優先すべき行政目的を達成するためにはどうしたら良いかという観点で検討する。また、以下で述べる中長期計画は、将来のあるべき姿（目標）を明確に示した上で、その目標を達成するための具体的な計画であり、3～5 年程度の期間において、各施策の優先順位に応じた予算配分や目標達成のための実行計画などを意味している。

（１）建設局・監理団体における中長期計画の策定状況について

現在、建設局と監理団体において、中長期計画を策定しているかどうか、策定している場合はその内容等について、それぞれに質問したところ、表 B3-1-1 のとおりの回答であった。

表 B3-1-1　建設局・監理団体からの回答

	回答内容	中長期計画及び 建設局の方針との整合性
建設局	建設局が所管する道路、河川、公園の個別事業の計画としては、「東京における都市計画道路の整備方針（第四次事業化計画）」、「東部低地帯の河川施設整備計画」、「都市計画公園・緑地の整備方針（改定）」等があり、これらを総括した中長期計画が「東京都長期ビジョン」である。 「長期ビジョン」で示している政策目標については、統一された策定方針に基づき、「可能な限り数値化」したものであり、また、定量的な目標が設定困難な場合でも「将来の姿及び目標を極力分かりやすい形で具体的に示した」目標としている。	（中長期計画） ・東京都長期ビジョン
道路整備保全公社	中期経営計画（平成 25～27 年度）では、適正な収益を確保し、安定的な経営基盤を確立するとともに、公益目的事業を着実に実施し、公益財団法人として広く社会に貢献することとしている。 このため、各事業の 3 か年の主要取組と具体的な目標値を設定し、全社を挙げて計画の着実な推進を図る。	（中長期計画） ・中期経営計画 ・八重洲、日本橋、宝町、新京橋、東銀座駐車場　事業計画書 ・板橋四ツ又駐車場　事業計画書 （建設局の方針との整合性） 中期経営計画は、都の計画を踏まえ作成している。また、毎年度ローリングを実施し、新たな都の計画や経営環境の変化等を踏まえ見直すこととなり、都の計画等との整合性を図っている。
動物園協会	動物園協会の中期計画「感動 ZOO 計画」及び「東京都動物園指定管理者事業計画」では、策定時の東京都の中期計画である「Tokyo Zoo Plan21」及び「ズーストック計画」に基づき、野生生物の保全への貢献、楽しみながら学べる動物園・水族園の実現、公益性と経営感覚をあわせ持った施設運営の 3 点を目標とし、「Tokyo Zoo	（中長期計画） ・感動 ZOO 計画 ・東京都動物園指定管理者事業計画 （建設局の方針との整合性） 年度ごとに年間事業計画書を作成し、都の承認を得た上で、月ごとに都の履行確認を受け、また年度終了後に事業報告

	Plan21」にもうたわれている動物を「まもる」取組、動物のことを「伝える」取組、「ようこそ」の心を表す取組、経営感覚に富んだ取組の 4 つの取組を実施していくこととしている。	書を提出することで、東京都と動物園協会との計画の整合性を担保している。
公園協会	中期経営計画はない。 ただし、「今後の公園緑地の管理運営に向けた取組方針」を平成 26 年 7 月に策定しており、7 つのビジョンと 7 つの取組からなる。基本的な管理運営から 2020 年オリンピック・パラリンピックに向けた「おもてなし」施策までの計画を掲げている。	（中長期計画） ・なし。ただし、今後の公園緑地の管理運営に向けた取組方針を策定。また、都立公園等の指定管理については指定管理者事業計画（7 年、10 年等）が存在する。 （建設局の方針との整合性） 都はハード面での整備や大局的な取組方針を掲げているのに対応して、管理運営の現場で実践する立場から方針及び計画を策定している。

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B3-1-1 を見ると、建設局においては、東京都長期ビジョンが中長期計画の役割を果たしており、建設局独自の中長期計画は存在していないことが分かる。

しかしながら、東京都長期ビジョンは、都全体の観点から策定されたものであるため、一応の目標値などが設定されてはいるものの、その目標を達成するためのロードマップ等が具体的に示されておらず、建設局が行動すべき目標となる中長期計画であるとは言い難い。

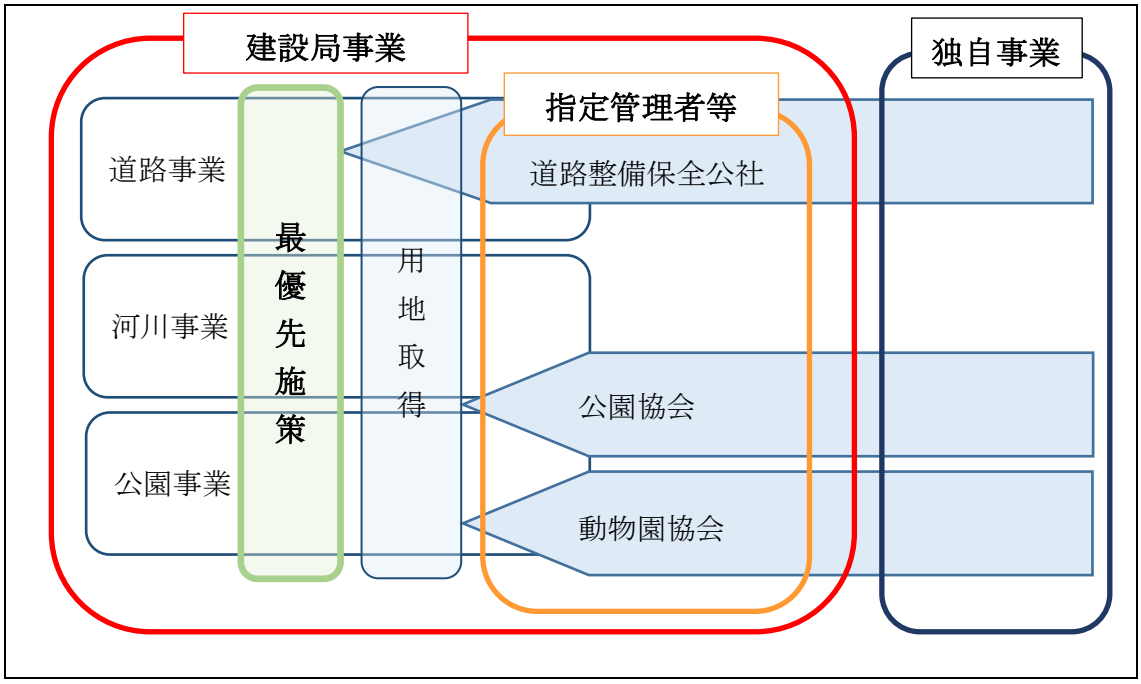
また、指定管理者事業計画以外の中長期計画を策定している監理団体もあれば、策定していない監理団体もあり、監理団体によってその取扱いが異なることが分かる。

（２）建設局における中長期計画の策定とその活用の必要性について

前述のとおり、建設局は、主に道路事業、河川事業、公園事業の３つの大きな事業を担っている。また、その３つの事業のうち、施設整備（建設）を行う前提として用地取得を実施しなければならない場合が多いと考えられる。さらに、それぞれの３つの事業に関連して、３監理団体が存在することとなる。

この全体的なイメージを図に示すと図 B3-1-1 のとおりとなる。

図 B3-1-1　建設局事業と監理団体との関係



（建設局作成資料より監査人が作成）

図 B3-1-1 のとおり、建設局が建設行政を推進するに当たり、３つの事業を軸として、各部において様々な事業を実施するほか、指定管理者である監理団体に各事業の一翼を担わせている。すなわち、道路整備保全公社には道路事業の一部を、動物園協会には公園事業の一部を、公園協会には河川事業及び公園事業の一部を担わせている。しかも、建設局として最優先すべき施策は、例えば防災対策事業のように、各事業に横断的に発生することもあり得る。

このように建設局の事業は、ハード系の事業が中心であり関係者が多く存在するため、横断的な事業を推進する際には、建設局全体の視点をもって遂行しなければ、それぞれが近視眼的な発想に陥り、セクショナリズムが生ずる可能性が存在する。もちろん、短期的には予算編成などの作業時に、全体的なバランスを考慮する機会が存在していることは否定しない。しかしながら、中長期的な視点

が欠ける現状にあっては、整備事業だけでなく管理事業も含めた事業全体をマネジメントする観点から、都全体の将来的な目標を建設局のレベルに落とし込み、建設局の最優先施策に取り組むための具体的な中長期計画を策定することが必要不可欠であり、このように、中長期計画を策定することにより、建設行政の適切なPDCAサイクルが構築できるものと考えられる。

（意見３－１）建設局における中長期計画の策定とその活用の必要性について

建設局は、主に3事業（道路事業、河川事業、公園事業）と3つの監理団体（道路整備保全公社、動物園協会、公園協会）を所管している。また、防災対策事業のように最優先して取り組むべき事業であるが複数の事業に跨るものも存在する。このように複数の事業や関係者が存在する状況において、建設局全体として独自の中長期計画は存在せず、したがって建設局全体をマネジメントする観点からは、適切なPDCAサイクルが構築されているとは言い難い。建設局は、都全体の将来的な目標を建設局のレベルに落とし込みつつ、建設局事業全体の最適化を図るべく、重要性・緊急性に応じた目標・事業・施策として建設局内で調整し、整備事業だけでなく管理事業も含めた事業全体をマネジメントする観点から適切な中長期的な計画を策定した上で、定期的に計画と実績を対比するなどして評価し、対応策を講じるという適切なPDCAサイクルを遂行するための体制を構築されたい。

また、建設局のPDCAサイクルは、単に建設局内部の経営管理のためだけではなく、都民への説明責任のためにも適時・適切に活用されたい。

（３）監理団体における中長期計画の策定とその活用の必要性について

前述のとおり、監理団体には、指定管理者事業計画以外の中長期計画を策定している監理団体（道路整備保全公社及び動物園協会）と、策定していない監理団体（公園協会）が存在する。なお、中長期計画を策定していると回答している監理団体であっても、ホームページ等を利用して、広く一般に情報の開示を行っているわけではない。

ここで、3監理団体の経営理念等について見てみると、表B3-1-2のとおりである。

表 B3-1-2　監理団体の経営理念等

監理団体	経営理念等
道路整備保全公社	【基本理念】 安全快適な道路環境の創出と駐車対策の推進等を通じて都市再生及び都市機能の維持増進に貢献する。 【経営理念】 東京のみちをつくる・まもる・活かす事業の実施を通じて、その社会的な価値を高めるとともに、得られた収益を公益事業として広く都民に還元し、東京の発展、安全・安心なまちづくり、豊かで快適な暮らしの実現に貢献する。
動物園協会	【私たちの使命】 １．動物園及び水族園の事業の発展振興を図ること ２．動物とその生息環境について知識を広め、人と動物の共存に貢献すること
公園協会	【使命】 東京の公園や水辺環境の利活用を通して、都民生活に安らぎとゆとりをもたらし、日本の文化を世界に発信することを協会の使命とします。

（各監理団体ホームページより監査人が作成）

（注）文中の下線は監査人が追加している。

3 監理団体は都の監理団体ではあるものの、いずれも公益財団法人であり、都とは別法人である。また、表 B3-1-2 のとおり、それぞれの団体は、その設立経緯の違いから異なる経営理念等を掲げており、これに沿った事業運営がなされているところである。

表 B3-1-2 を見てみると、道路整備保全公社については、東京の道路整備、管理、活用に関する事業を通じて、道路インフラの社会的価値を高めるとともに、事業で得られた収益について公益事業を通じて社会に還元することに、その組織としての存在意義を見出している。とするならば、公益事業のみならず、収益事業についても中長期的な方向性を示した上で、この収益事業で獲得した財源の還元方法や還元金額などを引き続き広く一般に示し続けることが重要と考えられる。

次いで、動物園協会については、動物園・水族園の管理運営という指定管理者制度の枠外で、表 B3-1-2 に掲げる崇高な使命を全うするための具体的な目標や実績などを広く一般に開示することが重要である。

さらに、公園協会については、「今後の公園緑地の管理運営に向けた取組方針」を策定するとともに、都立公園等の指定管理者事業計画書により事業計画を提示しているとの回答であるが、この取組方針はあくまでも法人としての方針を定めるために、定性的に公園協会の進むべき方向性と考え方を示したものであり、中長期的に達成すべき定量的な情報や具体的な財務情報がなく、ここでいう中長期計画とは異なるものである。少なくとも、公園協会は指定管理者制度に基づく施設の管理運営以外の公園協会の独自事業を実施することにより、公益財団法人としての使命を全うできるのであるから、独自事業を含めた中長期計画を策定した上で適切なPDCAサイクルを構築することが重要であると考えられる。

（意見３－２）監理団体における中長期計画の策定とその活用の必要性について

監理団体においては、指定管理者事業計画以外の中長期計画を策定している監理団体（道路整備保全公社及び動物園協会）と、策定していない監理団体（公園協会）が存在する。これらの監理団体は、指定管理者制度に基づく施設の管理運営を実施しているほか、いずれも設立経緯が異なることにより、それぞれの監理団体によって異なった経営理念等を有し、独自事業（公益目的事業・収益事業）も実施している。このため、監理団体全体としての画一的な目標を設定することができない。

このような状況にあっては、各監理団体において、指定管理者制度に基づく施設の管理運営と独自事業（公益目的事業・収益事業）とを合わせた全事業を対象として、それぞれの経営理念等を実現するための中長期的な観点をもって、明確に目標を数値化し、財務情報を含む事業計画を策定した上で、計画と実績を対比するなどして評価し、対応策を講じるという適切なPDCAサイクルを遂行するための体制を構築されたい。

また、各監理団体のPDCAサイクルは、単に各団体内部の経営管理のためだけではなく、都民への説明責任のためにも適時・適切に活用されたい。

（４）個別事業評価制度の構築について

建設局では、公共事業の必要性を検討する観点からその評価を行い、事業の継続又は中止の対応方針を定めることにより、事業の効率性及び実施過程の透明性の一層の向上を図るため、平成 10 年度から公共事業評価を実施している。

この公共事業評価の仕組みは、図 B3-1-2 のとおりであり、当該仕組みを通じて、事業の効率性・実施過程の透明性の向上が図られることが期待される。

図 B3-1-2　公共事業評価の仕組み

（評価対象事業）
１．事業採択後 5 年間未着工の事業
２．事業採択後 10 年間継続中の事業　など

↓

事業の実施主体（事業者）が評価を行い、対応方針の案を作成する。
なお、対応方針とは評価対象事業の「継続」「中止」のことをいう。

（評価の視点）
１．事業の必要性（事業の効果、社会経済情勢の変化等）
２．事業の進捗の見込み
３．コスト縮減や代替案立案の可能性

↓ ← 【事業評価委員会】
事業者が行う評価の内容及び対応方針の案について、意見及び助言をする

事業の実施主体が、委員会の意見及び助言を踏まえ、必要に応じ事業の見直しを行うほか、事業の継続が適当と認められない場合には、事業を中止する。

（建設局ホームページより監査人が作成）

図 B3-1-2 の評価対象事業については、事業を継続すべきか、中止すべきかという観点から、学識経験者等により構成される事業評価委員会において慎重に判断される。そのため、全ての公共事業を評価対象とすることは、実務上不可能であると考えられ、したがって評価対象事業の範囲は限定せざるを得ない。その結果、実際に事業評価委員会において審議がなされている公共事業は、平成 27 年度においては 4 事業であった。

建設局では、道路の整備前後において、交通量・旅行速度・旅行時間等の効果

測定や沿道住民・警察・消防・運送業者等、幅広い利用者を対象としたアンケート調査を実施し、道路の整備効果についてプレス発表やホームページ等にて情報を公開するなどの取組を行っており、一定の評価はできる。しかしながら、建設局が実施している事業は、道路事業以外にも河川事業や公園事業など数多く存在していることからすると、個別事業の効果に関する情報の公開については、いまだ十分であるとは言えない。

その結果、情報が開示されていない事業については、その事業効果がどの程度あるのかという情報は、都民は知り得ない場合が存在するのである。

もちろん、事業を継続すべきか、中止すべきかという観点からの事業評価は重要であるが、個別事業についてその事業効果を測定し、広く一般に公開する仕組みを構築することが重要である。少なくとも、現行の事業評価制度では、都民にとって、個別の事業を実施して良かったかどうかの判断材料が与えられていないため、個別の事業に対する民意を適切に反映することができない仕組みとなっている。

本来、近隣住民に身近な個別の事業こそ都民の関心が高い事業であると考えられることから、これまで以上に個別事業の透明性を高め、新たな PDCA サイクルを構築することが重要であると考えられる。

（意見３－３）個別事業評価制度の構築について

建設局では、個別事業について、事業を継続すべきか、中止すべきかという観点から、学識経験者等により構成される事業評価委員会において慎重に審議しているものの、実際に審議がなされた公共事業は、平成 27 年度に 4 事業であった。この点、建設局は情報の公開について一定の取組を実施していることは評価できるものの、建設局が実施している事業は、道路事業以外にも河川事業や公園事業など数多く存在していることからすると、個別事業の効果に関する情報の公開については、いまだ情報の公開が十分になされているわけではない。

したがって、情報が開示されていない事業については、その事業効果がどの程度であって、個別の事業を実施して良かったかどうかの判断材料を都民が知り得ず、個別の事業に対する民意を適切に反映することができない場合が存在する。

本来、近隣住民に身近な個別の事業こそ都民の関心が高い事業であることから、建設局は、公共性・公平性の観点から、これまで以上に個別事業について、新たな PDCA サイクルを構築し、その情報を適時かつ適切に都民に開示されたい。

２．インフラ資産の長寿命化計画の充実について

本報告書第３Ⅲ１．「建設局・監理団体における中長期計画の策定とその活用の必要性について」では、建設局は、建設局全体の観点でマネジメントを行うことが重要であると述べた。

この建設局全体の観点でマネジメントする範囲には、予算配分や目標設定だけでなく、資産の適正配置や長寿命化なども含まれ、資産管理の面においても建設局全体の観点は重要である。特に、ハード系の事業を多く所管する建設局にあっては、多くのインフラを保有するため、全体の観点をもって資産管理をしなければ、効率性や経済性を阻害する可能性があると考えられる。

ところで、老朽化に対する国の取組として、平成 25 年 11 月に国土交通省が取りまとめた「インフラ長寿命化基本計画」が公表された。

この基本計画によると、都のインフラの管理者は、インフラの維持管理・更新等を着実に推進するための中期的な取組の方向性を明らかにする行動計画として「公共施設等総合管理計画」を策定しなければならず、また、個別のインフラ資産の管理者は、この行動計画に基づき、個別施設ごとの具体的な対応方針を定める計画として「個別施設毎の長寿命化計画」を策定することとされている。

ここで、建設局の個別のインフラ単位で策定すべき長寿命化計画の策定状況をまとめると、表 B3-2-1 のとおりである。

表 B3-2-1　インフラ資産の長寿命化計画の策定状況（平成 28 年 3 月 31 日時点）

部局名		計画名	策定状況
財務局		公共施設等総合管理計画 （インフラ全体の行動計画）	策定中
建設局			
	道路管理部	橋梁の管理に関する中長期計画	策定済み
		トンネル予防保全計画	策定済み
		門型標識等	未策定 （時期未定）
	河川部	河川構造物（地下調節池分水路）の予防保全計画［土木構造物編］	策定済み
		東京都河川管理施設長寿命化計画（設備）	策定済み
		海岸保全施設の長寿命化計画	未策定 （平成 28 年度策定予定）
		砂防関係施設の長寿命化計画	未策定 （平成 28～29 年度策定予定）
		東京都河川維持管理基本計画（仮称）	未策定 （平成 29 年度以降策定予定）
		河川構造物（堤防・護岸）の予防保全計画（仮称）	未策定 （時期未定）
	公園緑地部	都立公園施設長寿命化計画	策定済み

（建設局作成資料より監査人が作成）

（１）道路施設に係る未策定の長寿命化計画について

表 B3-2-1 のとおり、平成 28 年 3 月 31 日時点、門型標識等の道路施設については、個別施設計画は策定されていない。

この点、建設局の説明によると、門型標識は約 160 基が設置されているとのことであり、これらについては、「改正道路法が施行されたことに伴い、5 年に 1 度、近接目視を基本として点検を実施することとなったことから、今後、門型標識の個別施設計画についても策定を行う予定である」とのことであり、時期は未定とのことであった。

（２）河川施設に係る未策定の長寿命化計画について

表 B3-2-1 のとおり、平成 28 年 3 月 31 日時点において海岸保全施設及び砂防関係施設については、個別施設計画は策定されていない。

この点、建設局の説明によると、海岸保全施設については「平成 28 年度に長寿命化計画（案）を各支庁に照会し、その結果を踏まえて、長寿命化計画を策定予定である」とのことであり、砂防関係施設については「平成 28 年度に砂防設備の長寿命化計画を策定予定であり、平成 29 年度に急傾斜地崩壊防止施設、地すべり防止施設の長寿命化計画を策定予定である」とのことである。

また、東京都長期ビジョンにおいて記載されている、護岸や堤防について、計画策定状況を確認したところ、施設の劣化状況等を調査し、計画策定に向けて検討を進めているとのことであった。

【（参考）東京都長期ビジョン（一部抜粋）】

分水路や地下調節池などの大規模施設において予防保全型管理を推進するとともに、護岸や堤防などの維持管理水準を向上させ、河川施設全体の安全性を高める。

（意見３－４）道路施設・河川施設に係る長寿命化計画の網羅的な策定について

平成 25 年 11 月に国土交通省が公表した「インフラ長寿命化基本計画」によると、個別のインフラ管理者である建設局においては、個別施設ごとの長寿命化計画を策定する必要があるとされている。

なお、平成 28 年 3 月 31 日時点において、道路施設である橋梁及びトンネルについては、個別の施設ごとの長寿命化計画が策定されているものの、門型標識等に係る個別施設計画は未策定の状況である。また、河川施設である水門、排水機場や河川構造物のうち地下調節池、分水路については、個別の施設ごとの長寿命化計画が策定されているものの、護岸や堤防、海岸保全施設、砂防関係施設等に係る個別施設計画は未策定の状況である。

この点、インフラ長寿命化基本計画によると、個別のインフラ管理者は、各施設の特性や維持管理・更新等に係る取組状況等を踏まえつつ、メンテナンスサイクルの核となる個別施設計画を「できる限り早期に策定」するよう求めており、具体的な策定期限は定めていない。

しかしながら、特にインフラの場合は、施設規模の大きさと比例して、予算規模が大きくなる傾向にあることから、建設局は、中長期的なトータルコスト縮減の観点から、現在未策定の施設についても、個別施設計画を早急に策定し、今後の対策を早期に立案されたい。

（３）都立公園施設長寿命化計画と PDCA サイクルの構築について

建設局では、地方公共団体等による長寿命化計画に基づく都市公園の計画的な維持管理の取組を支援するため、公園施設の長寿命化計画に関する基本的な考え方、計画策定の手順及び内容を具体的に示した「公園施設長寿命化計画策定指針（案）」に基づき、都市公園別の「公園施設長寿命化計画調書」（以下、「計画調書」という。）を作成している。

この計画調書では、健全度調査による健全度判定（A,B,C,D の 4 段階）、及び考慮すべき事項を反映して、緊急度判定（高、中、低の 3 段階）が設定されている。ここで、健全度が A であれば公園施設は健全な状態であり、健全度が D に近づくにつれ不健全さが増すことを示しており、また、緊急度が「高」に近づくにつれ施設補修等を実施する必要があると判断していることを示している。

そこで、計画調書に基づいて、どのような維持保全、補修を実施しているか監査人が建設局に質問したところ、「現状では公園管理者による日常点検、有資格者による定期点検を実施し、不具合が発見された場合はその都度対応することとしており、計画調書に基づいて長寿命化に向けた具体的な維持保全・補修等が実行されていない」とのことであった。

なお、公園施設の管理方法の考え方には、①事後保全型管理（日常的な維持管理や点検を行い機能しなくなった段階で施設を取り換える管理方法）と②予防保全型管理（劣化や損傷を未然に防止しながら施設を長持ちさせる管理方法）の 2 つの考え方が存在するが、このような建設局の回答は、公園施設の劣化や損傷は想定どおりには進行しないことや延命化するよりも更新した方がコストを抑えられる小規模施設が多いために、①事後保全型管理を中心的な管理方法として位置付け、②予防保全型管理は一部の公園施設に対してのみ限定的に採用していることに起因する。

確かに、公園施設は大規模なものから小規模なものまで多数の施設が存在しているため、実務上、①事後保全型の管理手法が中心となることは一定の理解ができる。しかしながら、公園施設の安全性と経済性を両立するためには、②予防保全型管理の考え方を拡大して取り入れることは重要であると考えられる。

監査日現在において、全ての公園施設の健全度や緊急度等を把握した計画調書を策定しているにもかかわらず、建設局はいつ、どのような対応を図ったのか、数年間にわたって記録・把握しておらず、したがって、作成した計画調書の活用が十分に図られているとは言い難い状況である。

この点、事業遂行上、必要があって作成した計画調書であるのであるから、定期的に時点修正するなどして、都市公園のストックマネジメントを的確に行う

ためのツールとして計画調書を有効に活用すべきである。そして、この計画調書を活用することによって、②予防保全型管理の考え方が拡大することになり、最終的には公園施設長寿命化計画の実効性を担保できるPDCAサイクルの構築に資するものと考えられる。

（意見３－５）都立公園施設長寿命化計画とPDCAサイクルの構築について

建設局では「公園施設長寿命化計画策定指針（案）」（平成24年4月）に基づき、都市公園別の公園施設長寿命化計画調書を作成している。公園施設長寿命化計画調書では、健全度調査による健全度判定（A,B,C,Dの4段階）、及び考慮すべき事項を反映して、緊急度判定（高、中、低の3段階）を設定し、計画を策定しており、長寿命化に向けた対応策を作成している。

しかしながら、現状では公園管理者による日常点検、有資格者による定期点検を実施し、不具合が発見された場合はその都度対応することとしており、計画調書に基づいた長寿命化に向けた具体的な維持保全・補修等が実行されていない。

建設局は、事業遂行上、必要があって作成した計画調書であるのであるから、定期的に時点修正するなどして、都市公園のストックマネジメントを的確に行うためのツールとして計画調書を有効に活用されたい。そして、この活用によって、公園施設に対して予防保全型管理の考え方を拡大させるとともに、公園施設長寿命化計画の実効性を担保できるPDCAサイクルを構築されたい。

３．道路事業における中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性について

本報告書の意見３－１（建設局における中長期計画の策定とその活用の必要性について）で、建設局は、建設局事業全体のマネジメントの観点から中長期計画を策定し、PDCA サイクルを構築すべきであると意見を述べた。そして、建設局全体の中長期計画の実効性を担保するためには、建設局が所管する事業単位での中長期計画を適切に策定することが必要であると考えられる。そこで、まずは平成27年度歳出予算の規模が3,700億円を超える道路事業について検討することとする。

ここでは、①道路整備事業全体に係る事業計画の策定状況とそのPDCAサイクル、②道路整備事業のうち都民の安全性等の向上に資するために実施している個別事業（自転車走行空間整備事業）の効果検証、③将来的な予測が難しい道路管理に係るPDCAサイクルの3点を取り上げる。

（１）道路整備に係る中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性について

まず、道路整備事業全体について、どのような中長期計画が策定され、PDCAサイクルが構築されているのであろうか。

この点を確認するため、現行の道路事業に係る中長期計画を整理することとした。なお、建設局における道路事業の中長期計画は、法令等の要請によって策定しているものも存在すれば、自主的に策定しているものも存在するが、おおむね表B3-3-1のとおりとなる。

表B3-3-1　道路事業に係る中長期計画

計画名	計画期間	主な内容
第3次交差点すいすいプラン	平成27年度 ～平成36年度	道路幅員の狭い片側一車線の道路における交差点で、交差点直近の比較的短い区間の土地を取得し、右折車線等を整備することで、右折待ち車両による渋滞を緩和し、円滑な交通を確保することを目的とする。 整備計画箇所：76か所、総事業費：393億円
東京みちしるべ2020	平成27年度 ～平成31年度	東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の開催など、多くの外国人旅行者が東京を訪れることが見込まれており、英語併記化やピクトグラム、路線番号の追加などにより、外国人を含めた全ての人に

		わかりやすい道路案内標識の整備を推進する。 整備計画枚数：約 10,500 枚
東京都自転車走行空間整備推進計画	平成 24 年度 ～平成 32 年度 （東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会開催）	自転車交通量が多く事故の危険性が高い区間などを優先整備区間と定め、自転車レーンや広い歩道を活用した自転車歩行者道など、地域の道路事情に応じた整備手法により、安全で快適な自転車走行空間の整備を進める。 整備計画延長：約 120km
東京都無電柱化推進計画	平成 26 年度 ～平成 30 年度	都市防災機能の強化、安全で快適な歩行空間の確保、良好な都市景観の創出を図るため、無電柱化の今後の 5 か年の整備目標や実施箇所を定めるとともに、事業推進に向けた取組を示す。 計画延長：916km（都道 717km、区市町村道 199km）
東京都道路バリアフリー推進計画	平成 27 年度 ～平成 36 年度	今後急速に進む高齢化や東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会の開催などを見据え、高齢者や障害者を含めた誰もが安全で円滑に移動できる歩行空間を整備することで、更なるバリアフリー化を推進する。 整備計画延長：約 180km
トンネル予防保全計画	平成 27 年度 ～平成 36 年度	損傷や劣化が進行する前に適切な対策を行うことで、全てのトンネルを今後 100 年間更新することなく健全な状態に保つことを目指す。 対象トンネル数：26 か所、事業費：約 90 億円
橋梁の管理に関する中長期計画	平成 21 年度 ～平成 50 年度	劣化や損傷を事前に予測し計画的に対策を行うと同時に、適切に維持管理を行い、できる限りの延命化（長寿命化）を図るなどして、戦略的に予防保全型管理を推進する。 長寿命化対象：207 橋、一般管理対象：287 橋、 小橋梁：576 橋、総事業費：4,852 億円
東京における都市計画道路の整備方針（第四次事業化計画）	平成 28 年度 ～平成 37 年度	都と区市町とで連携し、今後 10 年間で優先的に整備すべき路線を定め、この整備方針に基づき、都市計画道路の整備を着実に進め、計画的かつ効率的に道路ネットワークを形成する。 対象：都市計画道路
木密地域不燃化プロジェクト	平成 23 年度 ～平成 32 年度	特に甚大な被害が想定される整備地域（約 6,900ha）を対象に、10 年間の重点的・集中的な取組を実施し、

		木密地域を燃え広がらない、燃えないまちにする。 対象：特定整備路線
踏切対策基本方針	平成 13 年度 ～平成 37 年度	国際都市としての魅力向上、都市再生の推進を目的として、重点的かつ計画的に多様な踏切対策を進めていくために踏切対策基本方針を策定し、この基本方針に基づき、都、区市町、鉄道事業者など関係者間の連携を一層強化し、踏切対策の早期実現に取り組む。 目標：平成 37 年度までに重点踏切の 3/4 を改良する

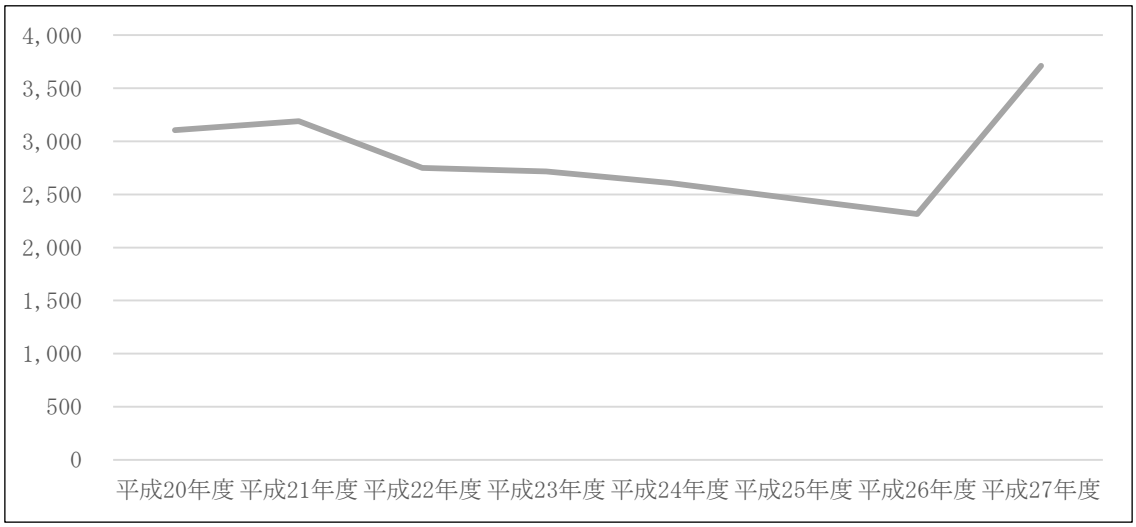
（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B3-3-1 のとおり、道路事業については、道路整備事業だけでなく道路管理事業についても多くの中長期計画が策定されていることが分かる。しかしながら、これらの中長期計画は、あくまでも個別事業単位で策定されたものであり、計画期間もそれぞれ異なったものであって、道路事業全体の中長期計画を策定しているとは言い難い。

特に、道路整備事業に関しては、グラフ B3-3-1 のとおり、近年の道路投資額が 3,000 億円ほどで推移しており、道路整備事業に多額の都税が投入されていることから、これら個々の事業計画を全体として、重要性・緊急性に応じて最適化すべく、道路事業全体としての中長期計画の策定をもって財源や人的資源を調整し、また、その達成度合いを定期的に評価して、必要な改善や修正を行う新たな PDCA サイクルを構築するとともに、都税を負担する都民に対し、明瞭性・透明性の観点から十分な説明責任を果たすことが必要であると考えられる。

グラフ B3-3-1　道路投資額の推移

（単位：億円）



（建設局「事業概要　平成 27 年版」より監査人が作成）

（意見３－６）道路整備に係る中長期計画の策定と PDCA サイクルの必要性について

近年の道路投資額は 3,000 億円ほどで推移しており、道路整備事業に多額の都税が投入され、多くの道路整備事業を実施している。しかしながら、建設局が実施している道路整備については、個別の事業単位で中長期計画を策定している事業も存在するものの、現状では道路事業全体の観点から中長期計画を策定していない。

したがって、建設局は、これら個々の事業計画を全体として重要性・緊急性に応じて最適化すべく、道路整備事業全体に係る中長期計画を策定した上で、その達成度合いを定期的に評価し、必要な改善や修正を行う新たな PDCA サイクルを構築するとともに、その情報を、明瞭性・透明性の観点から、都税を負担する都民に対し十分に開示されたい。

（２）自転車走行空間整備に係る事業の効果検証について

次に、道路整備事業のうち、都民の安全性等の向上に資するために実施している自転車走行空間事業について、どのような事業の効果検証が行われているのであろうか。当該事業が安全性等の向上を目的とした事業であることから、本報告書の検討対象とすることとした。

自転車走行空間整備事業は、建設局が平成 24 年 10 月に策定した「東京都自転車走行空間整備推進計画」に基づき、地域の道路事情に応じた整備手法により、安全で快適な自転車走行空間の整備を進めている事業である。この自転車走行空間の整備事業の進行状況については、半年ごとに「主要事業の進行状況報告書」の中で現在の進行状況が公開されている。

表 B3-3-2　自転車走行空間整備に係る進行状況（平成 28 年 3 月 31 日時点）

時点	事業の進行状況	
これまでの経過 （平成 27 年 3 月 31 日）	・車道を活用した自転車レーンの整備 （平和橋通りや品川埠頭線など）	18.2km
	・歩道内における自転車走行空間の整備 （浅草通りや東八道路など）	74.4km
	・水道敷や河川敷等を利用した自転車道の整備 （多摩湖自転車道や江戸川自転車道）	44.4km
	合計	137.0km
現在の進捗状況 （平成 28 年 3 月 31 日）	・東京都自転車走行空間整備推進計画（平成 24 年 10 月）に基づく整備 （浅草通り、平和橋通り、東八通りなど） ・東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会会場等の周辺 7 地区において、自転車推奨ルートの設定・整備	14.8km
今後の見通し	引き続き、東京都自転車走行空間整備推進計画に基づき、自転車走行空間の確保に取り組むとともに、自転車推奨ルートの整備を国や区市等と進め、歩行者、自転車、自動車がともに安全で安心して通行できる道路空間を創出していく	

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B3-3-2 の結果を見ると、平成 27 年度に実施した整備により自転車走行空

間の整備延長は 151.8km（＝137.0km＋14.8km）となっており、東京都自転車走行空間整備推進計画等における 2020 年までの設定目標である整備延長 232.0km まで残り 80.2km となっている。

ところで、東京都自転車走行空間整備推進計画が策定されたのは、歩道上の安全確保と自転車が関係する自動車事故の削減を目的とした道路交通法の改正（平成 20 年６月）や、警察庁からの「良好な自転車交通秩序の実現のための総合対策の推進について」の通達（平成 23 年 10 月）などを受け、自転車利用者のマナー向上はもとより、道路の利用環境整備が喫緊の課題となっていることから、歩行者、自転車、自動車がともに安全で安心して通行できる道路空間を創出し、もってハード対策としての自転車走行空間の整備を推進するためである。このような趣旨に鑑みると、進行状況報告書には、当該事業によって整備された延長の結果だけでなく、自転車走行空間を整備した結果として自転車利用における安全性等が向上したかどうか事後的に検証した結果が公表されていて然るべきであると考えられるが、平成 20 年 3 月に整備を行った旧玉川水道道路以後については、事業の効果検証が公表されていない。

この点、建設局からは「自転車走行空間の整備は、警察庁通達（平成 23 年 10 月：良好な自転車交通秩序の実現のための総合対策の推進について）や、本年 12 月に成立した自転車活用推進法案において、重要な施策として位置付けられるなど、自転車交通秩序の実現や自転車の利活用に必要な事業とされている。また、安全性については、自転車走行空間の整備やルール・マナーの周知などの様々な取組が行われており、その効果もあってか、事故は年々減少傾向にあるが、施策ごとの取組の効果を分離して検証するのは難しい。さらに、事故は、利用者の状態や事故の種類ごとに事故の背景がそれぞれ異なるので、特定の路線における自転車事故の減少（又は増加）の原因が、果たして走行空間の整備によるものか、自転車利用におけるルール・マナーの周知の効果によるものなのか、判断することが難しい。」との説明を受けた。

確かに、自転車活用推進法案等において自転車走行空間の整備を推進するとされていること、また自転車走行空間整備の有無と自転車関与事故の関係性を特定することが難しいことは理解するが、当該事業は、多額の都税を投入して自転車走行空間を整備し、もって自転車利用における安全性等の向上に資するために実施した事業であることに鑑みると、事業の成果として、実施可能な効果検証の方法を検討した上で、どのようなメリットを都民にもたらしたのかということを事後的に検証し、広く一般に公表すべきと考えられる。

（意見３－７）自転車走行空間整備に係る事業の効果検証について

建設局では、平成 24 年 10 月に自らが策定した「東京都自転車走行空間整備推進計画」に基づき、地域の道路事情に応じた整備手法により、安全で快適な自転車走行空間の整備を進めているが、建設局は平成 20 年 3 月に整備を行った旧玉川水道道路以後については、当該事業の成果について検証していない。この点、建設局からは「自転車走行空間の整備は、本年 12 月に成立した自転車活用推進法案等において、自転車の利活用に必要な事業とされている。また、安全性については、自転車走行空間の整備やルール・マナーの周知などの様々な取組が行われており、その効果もあってか、事故は年々減少傾向にあるが、施策ごとの取組の効果を分離して検証するのは難しい。さらに、事故は、利用者の状態や事故の種類ごとにその背景がそれぞれ異なるので、特定の路線における自転車事故の減少（又は増加）の原因が、果たして走行空間の整備によるものか、自転車利用におけるルール・マナーの周知の効果によるものなのか、判断することが難しい。」との説明を受けた。

確かに、自転車活用推進法案等において自転車走行空間の整備を推進するとされていること、また自転車走行空間整備の有無と自転車関与事故の関係性を特定することが難しいことは理解できる。しかしながら、当該事業は、多額の都税を投入して自転車走行空間を整備する事業であることに鑑みると、少なくとも道路管理者である建設局は、旧玉川水道道路で実施したような整備効果の検証など、実施可能な効果検証の方法を検討し、事業効果を検証した上で、広く一般に情報を公開する必要がある。

したがって、建設局は、当該事業の実施目的を再確認した上で、有効性・効率性の観点から、事業効果の検証と活用を行う仕組みを構築されたい。

（３）道路管理に係る中長期計画の策定と PDCA サイクルの必要性について

道路管理、すなわち道路の補修等はどのような PDCA サイクルが構築されているのだろうか。

この点、建設局に対し、路面補修工事の履歴等の管理方法を質問したところ、履歴を反映した管内図やデータベース等をもって管理しているとの回答であった。そこで、各建設事務所の管内図等を閲覧して、路面補修履歴の管理状況をまとめた表が表 B3-3-3 である。

表 B3-3-3　建設事務所別の路面補修履歴の管理状況（平成 28 年 9 月時点）

建設事務所	履歴保存年数
第一建設事務所	20 年（平成 9 年度～平成 28 年度）
第二建設事務所	19 年（平成 10 年度～平成 28 年度）
第三建設事務所	13 年（平成 16 年度～平成 28 年度）
第四建設事務所	39 年（昭和 52 年度～平成 28 年度）
第五建設事務所	33 年（昭和 58 年度～平成 28 年度）
第六建設事務所	24 年（平成 5 年度～平成 28 年度）
西多摩建設事務所	15 年（平成 14 年度～平成 28 年度）
南多摩東部建設事務所	13 年（平成 16 年度～平成 28 年度）
南多摩西部建設事務所	24 年（平成 5 年度～平成 28 年度）
北多摩南部建設事務所	11 年（平成 18 年度～平成 28 年度）
北多摩北部建設事務所	11 年（平成 18 年度～平成 28 年度）

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B3-3-3 を見ると、平成 28 年度の包括外部監査時点においては、各事務所によって保存年数が異なり統一されていない。しかしながら、過去の履歴を視覚的に確認できるよう管内図に保存しておくという点は、確かに重要な作業であり一定の評価ができる。そして、建設局全体としては、これらの管内図（舗装履歴図）などの視覚情報と、3 年に 1 度の路面性状調査等によって得られるデータベース等の調査結果と合わせて総合的に判断することで効率的な路面補修が可能になると建設局は主張する。

確かに、現行の建設局の管理手法によれば、現在の状況に合わせた効率的な路面補修が可能となるため、全く問題がないようにも見受けられる。しかしながら、例えば、防災対策事業など最優先すべき事業に傾斜した予算配分を実施する必要性が生じた際に、中長期的な建設局全体の戦略との調整がないと、同一路線で

あっても建設事務所によっては補修頻度が大きく異なってしまうなど、都全体の見地から予防保全的な公共サービスの提供を実現できない可能性があると考えられる。

もちろん、これまでの管理手法や予算編成などの機会を通じた定期的な建設局全体の調整によって一定程度のPDCAサイクルで効率的な道路管理を実施できる点や、路面は通行量等に大きく左右されるため補修の必要箇所を中長期的観点で正確に予測することは極めて難しい性質を有することは十分に理解できるが、建設局全体として路面補修の重要性が高い箇所をあらかじめ把握した上で、補修すべきかどうかの中長期的な意思決定を行うこと、さらには中長期的な路面補修に係る将来コストの把握や事業戦略の立案など、様々な視点を取り入れながら、道路管理に係る新たな中長期計画を策定し、PDCA サイクルを構築することは有用であり必要であると考えられる。その際、都税を負担する都民に対し、新たな取組方針やその結果を示すなど、説明責任を果たすことも必要であると考えられる。

（意見３－８）道路管理に係る中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性について

道路管理のうち路面補修については、管内図（舗装履歴図）などの視覚情報と、3 年に 1 度の路面性状調査等によって得られるデータベース等の調査結果と合わせて総合的に判断することにより、建設局全体として効率的な路面補修を実施しており一定の評価ができる。

しかしながら、例えば、防災対策事業など最優先すべき事業に傾斜した予算配分を実施する必要性が生じた際に、中長期的な建設局全体の戦略との調整がないと、同一路線であっても建設事務所によって補修頻度が異なるなど、都全体の見地から予防保全的な公共サービスの提供を実現できない可能性がある。

もちろん、これまでの管理手法や予算編成などの機会を通じて建設局全体の調整を行うことは有効な手段であるとは言えるが、中長期的な意思決定や事業戦略の立案に当たっては、中長期的な方針と目標を明確にする必要がある。

したがって、建設局はこれまでの管理手法に加えて、様々な視点を取り入れながら、道路管理に係る新たな中長期計画を策定しPDCAサイクルを講じるよう取り組むとともに、新たな取組方針やその結果を示すなどして、都民に対する説明責任を果たされたい。

４．河川事業における中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性について

河川事業は、道路事業と同様にインフラ整備の事業であるが、防災対策事業としての色合いが強い事業である。そのため、河川関連の事業は、長期大型の工事案件から構成されているという特徴を有している。

前述のとおり、監査人は自然災害等による犠牲者を一人でも少なくすることが地方公共団体として最優先施策であると考えていることから、河川事業の防災対策事業は、正に最優先すべき事業として位置付けられるべき事業であると考えている。したがって、以下では、このような考え方に基づき、まず防災対策事業に係る中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性について、次に個別事業のPDCAサイクルの必要性について検討することとする。

（１）防災対策事業に係る中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性について

ここでは、主に防災対策事業に着目し、当該事業を効率的かつ効果的に遂行するための体制が適切に構築されているか、防災対策事業のPDCAサイクルは適切かという観点から検討する。

まずは、全体的な河川事業の進捗状況について、確認することとしたい。

建設局が実施している河川事業は、中小河川整備や高潮防御施設整備などの事業ごとに計画が立てられ実行されている。具体的に、各計画について、それぞれの事業の全体計画及び平成28年3月31日までの進捗状況及び事業費の実績値をまとめた表が、表B3-4-1である。

表 B3-4-1　河川事業の進捗状況

事業名		全体計画		平成27年度末累積		③
大区分	小区分	規模	①事業費（百万円）	規模	②事業費（百万円）	進捗率（%）
中小河川整備	50㎜降雨に対する整備	324.0km	2,106,770	214.7km	1,654,216	66.3
高潮防御施設整備	防潮堤	106.3km	220,168	102.9km	153,251	96.8
	護岸	61.7km	104,866	56.3km	69,575	91.2
	その他	一式	5,580	一式	2,681	
	計	－	330,614	－	225,507	
スーパー堤防等の整備	隅田川スーパー堤防	22.4km	92,198	15.0km	49,254	67.0
	隅田川テラス	47.5km	107,877	45.9km	95,371	96.6
	その他河川	4.7km	25,122	1.6km	9,949	34.0
	計		225,197		154,574	
江東内部河川整備（西側河川）	耐震護岸	23.1km	69,470	18.0km	50,905	77.9
	その他	一式	22,228	一式	15,791	
	小計		91,698		66,696	
江東内部河川整備（東側河川）	河道整備	27.2km	53,271	20.0km	41,454	73.5
	その他	一式	19,131	一式	12,822	
	小計	－	72,402	－	54,276	
河川施設の耐震・耐水対策	堤防の耐震対策	85.8km	201,435	15.4km	49,395	17.9
	水門等の耐震・耐水対策	22施設	60,349	2施設	8,622	
	計	－	261,784	－	58,017	
砂防海岸整備	流路工	80.6km	111,965	74.0km	47,994	91.8
	砂防堰堤	365基		224基		61.4
	海岸護岸	39.9km	51,110	16.9km	32,425	42.4
	人口リーフ	3.3km		1.9km		57.6
	地すべり防止	12か所	5,179	11か所	3,484	91.7
	急傾斜地	95か所	18,722	50か所	19,379	52.6
小笠原河川整備	流路工	4.6km	4,561	3.9km	4,145	84.8
	砂防堰堤	12基		7基		58.3
	地すべり防止	5か所		1か所		20.0
河川しゅんせつ	しゅんせつ土量	977千㎥	2,890	344千㎥	1,566	35.2

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

ここで表 B3-4-1 において把握できる情報を例示すると次のとおりとなる。

まず、表 B3-4-1 の中で、「③進捗率」と記載されている部分は、「平成 27 年度末累積の規模」を、「全体計画の規模」で除して算定した結果である。次に、平成 27 年度末累積の「②事業費」をこの「③進捗率」で除した値は、平成 27 年度末における「推定総事業費」であると考えることができる。

そして、「推定総事業費」（＝②÷③）と全体計画の「①事業費」と比較すると次のような検証を行うことが可能となる。すなわち、事業を完遂するまでに必要とされる「推定総事業費」（＝②÷③）が、当初の全体計画における「①事業費」を大幅に上回っている場合は、当初の全体計画を上回る事業費が想定されていることに他ならないことから、何らかの理由によって、コスト面での当初の全体計画どおりに進捗していない可能性が高いということである。

例えば、表 B3-4-1 の「中小河川整備（50㎜ 降雨に対する整備に係る事業）」を見てみると、「推定総事業費」は 2,496,348 百万円（＝1,654,216 百万円÷66.3%）となり、これを全体計画の「①事業費」である 2,106,770 百万円と比較すると 389,578 百万円（＝2,496,348 百万円－2,106,770 百万円）の差額が発生し、コスト面では当初の全体計画どおりに進捗していない可能性が高い。

このように表 B3-4-1 について計画と実績とを比較すると、それぞれの事業はいずれも進捗率が 100%に達しておらず、また、今後いつまでに完遂するか明示されていない事業も多く、さらには事業費全体が、当初の事業計画を上回る可能性が高い事業も複数存在する。

なお、中小河川整備事業について、389,578 百万円と差が大きく出る原因を建設局に質問したところ、以下の 2 つの理由から、総事業費としては現在のところ、全体計画の事業費となると見込んでいるとの回答であった。

【建設局からの回答】

・平成 27 年度末までの事業費累計の中には、時間 50㎜ に対応した護岸改修費の他に、調節池の事業費も含まれている。50㎜ に対応した調節池は概成し、今後の事業費では計上する必要がなくなるため。 ・護岸改修は、平成 27 年度末で区部が 86%、多摩が 63%であることから、今後は単価の高い区部よりも単価の低い多摩部の整備が中心となるため。

（２）河川整備計画の網羅的な策定について

本報告書第３Ⅲ４．（１）「防災対策事業に係る中長期計画の策定と PDCA サイクルの必要性について」において、河川関連事業の進捗状況が芳しくない状況であることを確認した。では、河川整備に関する事業計画はどのように策定されているのだろうか。以下、河川整備計画について検討する。

平成 9 年に河川法が改正され、河川管理者は河川整備計画を策定しなければならないこととされた。これは、国土交通省ホームページによると、河川環境の整備と保全を求める国民ニーズに的確に応え、また、河川の特性と地域の風土・文化等の実情に応じた河川整備を推進するためには、地域との連携が不可欠という考えの下、改正されたものである。

【(参考)「河川法」(一部抜粋)】

第十六条の二 河川管理者は、河川整備基本方針に沿つて計画的に河川の整備を実施すべき区間について、当該河川の整備に関する計画（以下「河川整備計画」という。）を定めておかなければならない。 ６　河川管理者は、河川整備計画を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

河川整備計画とは、河川法の定めるところにより河川管理者が作成する、今後 20 年から 30 年間の河川整備の目標及びその内容を定めた計画である。

例えば、都が平成 28 年 3 月に策定し、公表した石神井川河川整備計画について見てみると、表 B3-4-2 のような内容が記載されている。

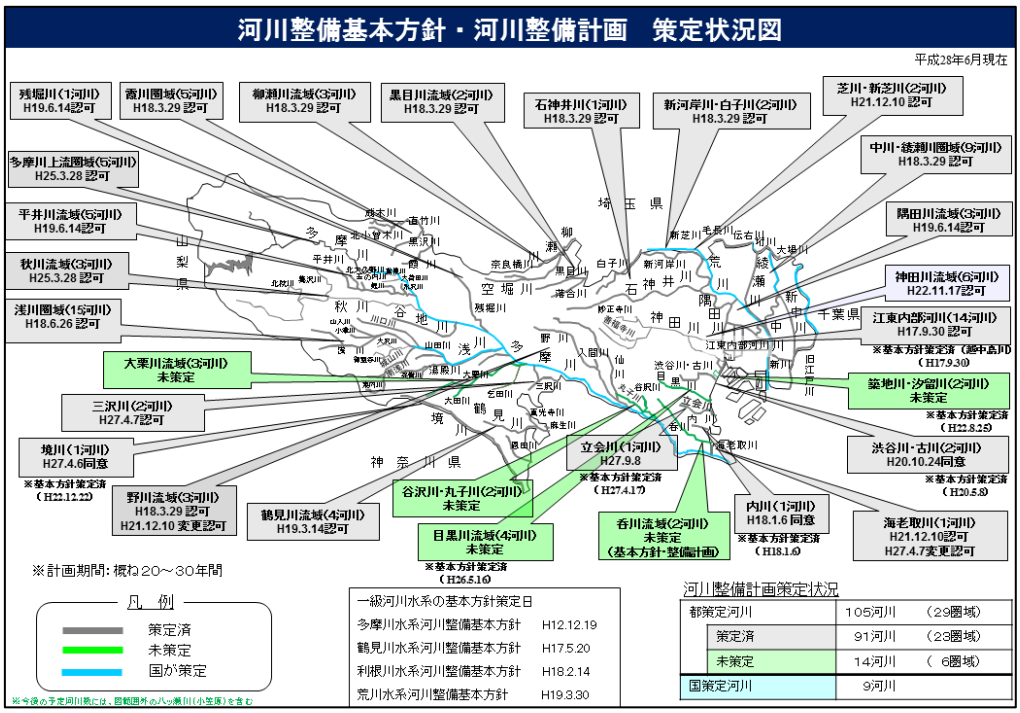
表 B3-4-2　石神井川河川整備計画（平成 28 年 3 月）

目次	内容
流域及び河川の概要	流域面積、延長、地形・地質、気候、人口、産業等。
河川整備の現状と課題	過去の水害、河道の整備状況、水質、生態系、親水性等。
河川整備計画の目標に関する事項	将来像、計画の基本理念、洪水対策、高潮対策、地震水害対策、河川環境の整備と保全に関する目標。
河川の整備の実施に関する事項	河川工事の目的、種類及び施行の場所、河川環境の整備と保全に関する事項、河川維持の目的、種類及び施行の場所。
河川情報の提供、地域や関係機関との連携等に関する事項	浸水予想区域図、流域連絡会等の活動状況、調節池の流域間相互融通、下水道との連携などが記載されている。
総合的な治水対策の取組	東京都豪雨対策基本方針を策定している旨が記載されている。

（東京都「荒川水系　石神井川河川整備計画　平成 28 年 3 月」より監査人が作成）

ここで、都が管理する河川の整備計画の策定状況を確認したところ、図 B3-4-1 のとおりであった。

図 B3-4-1　河川整備計画の策定状況



（建設局作成資料より抜粋）

河川整備計画の策定が未了である河川について、未了の理由を建設局に質問したところ、整備の必要性が高い河川などから優先的に順次策定しているため、との回答を得た。

河川整備計画の策定が求められた河川法の改正は平成 9 年であり、平成 28 年 3 月 31 日時点において既に 18 年以上が経過している。河川法第十六条の二において、河川整備計画は、河川整備基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、当該河川の整備に関する計画を定め、河川の総合的な管理が確保できるように定められなければならないとされている。

建設局からは、優先順位の高い河川から順次策定しており、河川整備計画の策定が遅れているわけではないと説明を受けているが、河川法改正から既に 18 年以上経過しており、法律上期限が決められていないとしても、地域の意向を反映し策定することが求められている趣旨に鑑み、適時に策定する必要があると考えられる。

（意見３－９）河川整備計画の網羅的な策定について

平成 9 年の河川法改正に伴い、河川管理者は河川整備計画を策定することが定められた。しかしながら、建設局では、この法改正から既に 18 年以上経過しているものの、平成 28 年 3 月 31 日時点で、いまだに河川整備計画が策定されていない河川が 14 河川も存在する。そもそも河川事業は長期にわたるものが多く、費用も膨大になることから、各事業を河川ごとに細分化した河川計画を策定することが、PDCA サイクルにおけるスタートとなる。したがって、建設局は、地域と連携して河川整備をより一層推進すべく、公平性・有効性の観点から、河川整備計画を網羅的かつ計画的に策定し、公表されたい。

（３）中小河川整備の推進について

本報告書第３Ⅲ４．（２）「河川整備計画の網羅的な策定について」において、全体的な河川事業の中長期計画と PDCA サイクルの必要性について述べた。次に、本報告書第３Ⅲ４．（１）「防災対策事業に係る中長期計画の策定と PDCA サイクルの必要性について」で記載している表 B3-4-1 の個別事業の中で最も規模の大きい事業、すなわち中小河川整備事業について以下で検討することとする。

都は、昭和 61 年度に、第二次東京都長期計画を策定し、総合的な治水対策の推進の一環として、表 B3-4-3 のとおり、事業目標を立てている。

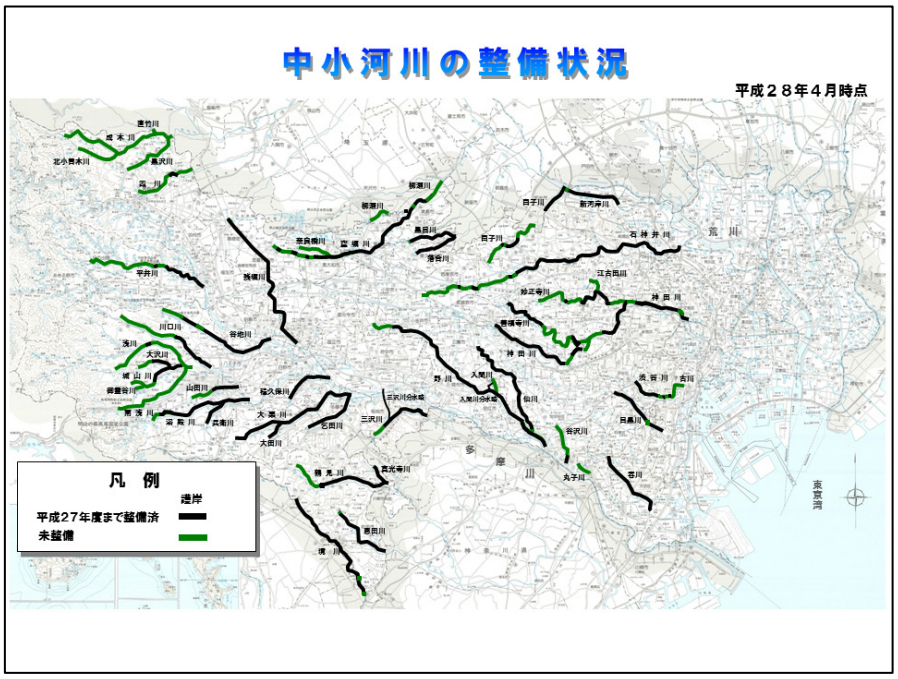
表 B3-4-3　中小河川の改修に係る目標

事業目標		昭和 61 年度～70 年度計画	
	昭和 60 年度末現況	内容	事業費（億円）
1 時間 50mm の降雨に対処できるよう護岸の整備、調節池、分水路の設置をすすめる。また、より高い治水安全度をめざして道路等の地下を利用した地下河川を整備する。 46 河川　324km	・治水安全度達成率 40% ・護岸 99km ・調節池・分水路 15 か所	・市街地区域内の河川改修を概成 ・治水安全度達成率 80% ・護岸 121km ・調節池・分水路 16 か所 ・環状 7 号線の地下に神田川調節池を設置 延長 4.5km	6,490

（東京都「第二次東京都長期計画」より監査人が作成）

当該計画において、都が今後整備していくべき護岸延長を 324km と定め、現在に至るまで護岸整備を継続している。なお、平成 28 年 4 月時点の護岸整備の進捗状況を地図上に示すと、図 B3-4-2 のとおりである。

図 B3-4-2　護岸整備の進捗状況（平成 28 年 4 月時点）



（建設局作成資料より抜粋）

ここで、都は、整備すべき護岸延長を分母とし、護岸整備が済んだ延長を分子とした護岸整備率を算定しており、当該護岸整備率の推移は表 B3-4-4 のとおりである。なお、第二次東京都計画が策定された年度以降のデータを建設局に求めたが、平成 4 年度以降のデータしかないとのことであったため、平成 4 年度以降の推移を見ることとする。

表 B3-4-4　護岸整備延長及び護岸整備率の推移（平成 4 年度から平成 27 年度）

（単位：km、%）

	平成 4	平成 5	平成 6	平成 7	平成 8	平成 9	平成 10	平成 11
延長	157.8	162.5	167.0	171.7	175.7	178.8	181.7	184.8
整備率	48.7	50.1	51.6	53.0	54.2	55.2	56.1	57.0
	平成 12	平成 13	平成 14	平成 15	平成 16	平成 17	平成 18	平成 19
延長	186.7	188.7	190.6	192.2	193.7	196.2	198.3	201.1
整備率	57.6	58.2	58.8	59.3	59.8	60.6	61.2	62.1
	平成 20	平成 21	平成 22	平成 23	平成 24	平成 25	平成 26	平成 27
延長	204.2	206.1	207.9	209.4	210.8	212.0	213.3	214.7
整備率	63.0	63.6	64.2	64.6	65.1	65.4	65.8	66.3

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）護岸整備率＝護岸整備済延長÷要整備延長（324km）×100

また、建設局では、護岸整備済延長に調節池等の効果を整備済延長に換算して加え、要整備延長で除したものとして、治水安全度達成率を算定している。当該治水安全度達成率の推移は表 B3-4-5 のとおりである。

表 B3-4-5　治水安全度達成率の推移（平成 4 年度から平成 27 年度）

	平成 4	平成 5	平成 6	平成 7	平成 8	平成 9	平成 10	平成 11
達成率	60%	62%	64%	66%	67%	68%	69%	70%
	平成 12	平成 13	平成 14	平成 15	平成 16	平成 17	平成 18	平成 19
達成率	70%	71%	71%	72%	72%	73%	74%	74%
	平成 20	平成 21	平成 22	平成 23	平成 24	平成 25	平成 26	平成 27
達成率	75%	75%	76%	76%	77%	77%	78%	79%

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）

$$\text{治水安全度達成率} = \frac{\text{護岸整備済延長＋調節池等の効果を護岸延長に換算した延長}}{\text{要整備延長（324km）}} \times 100$$

昭和 61 年度に策定された第二次東京都長期計画に基づいて要護岸整備 324km を目標として実施されてきた護岸整備であるが、当時の計画においては、昭和 70 年度、つまり、平成 7 年度までに治水安全度達成率を 80%とするとされていた。

平成 8 年 3 月 31 日時点では、治水安全度達成率は 66%であり、目標には達しておらず、また、平成 28 年 3 月 31 日時点では、治水安全度達成率 79%と、計画策定後、約 30 年が経過しているものの、いまだ進捗は芳しくない。

また、上記の護岸整備については、1 時間当たり 50㎜ の降雨に対応できるように設定したものであるが、近年、本報告書第３Ｉ「防災対策事業の更なる推進について」で示したとおり、1 時間当たり 50㎜ 超の降雨の回数が増加傾向にあることから、これまでの計画では対応できない降雨が発生する可能性が高まってきている。

建設局では、このような事態を受け、平成 24 年 11 月に学識経験者等からなる「中小河川における今後の整備のあり方検討委員会」から提言を受けた。当該提言において、目指すべき目標整備水準を、これまでの 1 時間当たり 50㎜ の降雨から、区部では 1 時間当たり 75㎜ の降雨、多摩部では 1 時間当たり 65㎜ の降雨へ対応できるよう、引き上げることが望ましいとされている。

当該提言を受け、建設局は、区部では 1 時間当たり 75㎜ の降雨、多摩部では 1 時間当たり 65㎜ の降雨に対応できるよう目標整備水準を引き上げ、既往最大の浸水被害をもたらした狩野川台風規模の豪雨や、1 時間当たり 100㎜ の局地的かつ短時間の集中豪雨へ対応できるよう中小河川における都の整備方針を定めた。当該整備方針における今後の進め方としては、優先度を考慮し、流域ごとに対策を進めることとされた。その後も、建設局では、東京都豪雨対策基本方針を策定し、対策強化流域（9 流域）を指定するとともに、豪雨対策の確実な達成に向けて、当面達成すべき取組として、平成 36 年までの取組を示している。

これらの建設局の取組には一定の評価はできるものの、建設局では、区部における 1 時間当たり降水量 75㎜、多摩部における 1 時間当たり降水量 65㎜ に対応できる目標整備水準達成の期限を定めていないため、優先度の高い箇所から順次対応するにしても、具体的にどこから対応するのが良いのかが明確な状況とはなっていない。

また、対策強化流域の豪雨対策計画をいつまでに整備する予定かについても示されていない。なお、建設局の説明によると、対象となる流域の豪雨対策計画については、関係各局と調整が整い次第、順次策定・改定していく予定とのことであった。

（意見３－１０）中小河川整備の推進について

建設局は、昭和 61 年度に策定された第二次東京都長期計画において、中小河川の改修にかかわる目標を 1 時間当たり 50㎜の降水量に対応できるよう護岸の整備、調整池・分水路の設置等を整備することとしている。しかしながら、この計画では要護岸整備延長を 324km と定め、平成 7 年度までに治水安全度達成率を 80％とする目標を立てているにもかかわらず、平成 28 年 3 月 31 日時点でこの目標がいまだ達成されていない。

しかも、近年の集中豪雨の発生を鑑み、建設局は、今後、区部では 1 時間当たり 75㎜、多摩部では 1 時間当たり 65㎜の降水量にも対応し得るよう、中小河川の整備を進めることとし、また、対策強化流域（9 流域）を指定するとともに、豪雨対策の確実な達成に向けて、当面達成すべき取組として、平成 36 年までの取組を示している。しかしながら、この取組には目標整備水準達成の期限を定めていないため、優先度の高い箇所から順次対応するにしても、具体的にどこから対応するのか不明確な状況となっている。

過去の事例を見ると、既に区部では 1 時間当たり 75㎜、多摩部では 1 時間当たり 65㎜を超えた降水量を観測していることから、建設局は、都民の安全性等の観点から、昭和 61 年度に設定した中小河川改修の目標を早急に概成するとともに、新たな取組（1 時間当たり 75㎜若しくは 65㎜降水量への対応など）についても、優先箇所の具体的な期限を含む整備計画を策定し実行されたい。

（４）土砂災害防止事業及び海岸保全事業の更なる推進について

次に、防災対策事業の一つと言える土砂災害防止事業及び海岸保全事業について検討することとする。なお、建設局では、土砂災害防止事業として、砂防事業、急傾斜地崩壊対策事業、地すべり対策事業の 3 つの事業を実施している。

まず、土石流や溶岩流などの土砂流出による災害を防止するため、多摩部と島しょ地域の渓流において砂防事業を行っている。また、これらの地域では自然が豊かなため、土砂災害から生命・財産を守るだけでなく、渓流周辺の自然環境との調和も目指している。

次に、都は台地や山間の急傾斜地周辺にまで宅地化が進み、台風、集中豪雨の際に急傾斜地の崩壊による災害が生じるおそれのある地域が拡大しているため、特に危険度の高い箇所について危険区域に指定し、崩壊防止工事を行っている。

さらに、山地や丘陵の斜面において、地下水等に起因して地盤がすべる地すべりが発生するおそれのある箇所から、特に危険度が高い箇所を地すべり防止区域に指定し、地すべり防止工事を実施している。

また、土砂災害防止事業に加え、海岸保全事業も行っている。都の海岸は東京湾、伊豆諸島、小笠原諸島にあり、そのうち、建設局所管の海岸保全区域は、伊豆諸島の 25 か所と東京湾内の葛西海岸 1 か所である。伊豆諸島、小笠原諸島は厳しい波浪条件下にあることから、海岸線の浸食・後退が進行している。そのため、海岸浸食から国土を保全し、人家、公的施設の安全性を確保するため、海岸保全事業を実施している。

これらの土砂災害防止事業と海岸保全事業の施設の整備計画と平成 27 年度までの実績は表 B3-4-6 及び表 B3-4-7 のとおりである。

表 B3-4-6　土砂災害防止事業、海岸保全事業の施設の整備計画と実績

事業別	全体計画		平成 27 年度までの実績	
	規模	金額（百万円）	規模	整備率
砂防事業	377 基 85.2km	115,873	231 基 77.9km	61.3% 91.4%
急傾斜地崩壊対策事業	95 か所	18,722	50 か所	52.6%
地すべり対策事業	17 か所	5,832	12 か所	70.6%
海岸保全施設整備事業	43.2km	51,110	18.8km	43.5%
合計		191,537		-

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

表 B3-4-7　土砂災害防止事業、海岸保全事業の施設の整備実績の推移

実績累計	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度
堰（基）	130	130	132	137	137	138	139
流（km）	22.4	23.3	23.4	23.4	23.4	23.4	23.4
急傾（か所）	31	33	34	36	37	39	40
地すべり（か所）	9	10	10	11	11	11	11
海岸保全（km）	17.7	17.8	17.9	17.9	17.9	17.9	17.9
実績累計	平成 21 年度	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
堰（基）	143	143	154	154	226	227	231
流（km）	23.6	24.3	27.9	27.9	77.4	77.7	77.9
急傾（か所）	41	42	42	44	49	49	50
地すべり（か所）	11	11	11	11	11	11	12
海岸保全（km）	18.0	18.1	18.2	18.4	18.7	18.7	18.8

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）平成 25 年度に堰堤と流路の前年度からの増加幅が大きいのは、過年度の実績に誤りがあったことが発覚し、当該年度に修正したことによる。そのため、平成 24 年度以前の実績値は正確ではない。

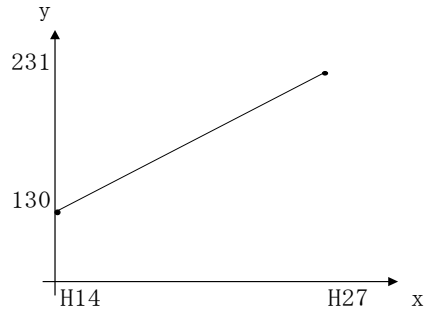
全体計画は、いずれも平成 14 年度に策定されたものであり、平成 27 年度までに 13 年が経過している。また、それぞれの事業において、既に計画策定時に一定程度進捗していたことを踏まえ、計画策定から平成 28 年 3 月 31 日までの進捗状況から、一定の仮定を置いて、各事業があと何年で完了するか試算したところ、以下のとおりであった。

仮定

・平成 15 年 3 月 31 日時点の実績累計を、計画策定時の実績とみなす
・平成 15 年 3 月 31 日時点から平成 28 年 3 月 31 日時点までの経過年数と、その間の実績の進捗を、一次関数で表すこととする
・小数点以下は都度、四捨五入する

結果

＜堰堤＞



傾き（231－130）÷13 年＝7.8

一次関数式　y＝7.8 x＋130

計画　377 基

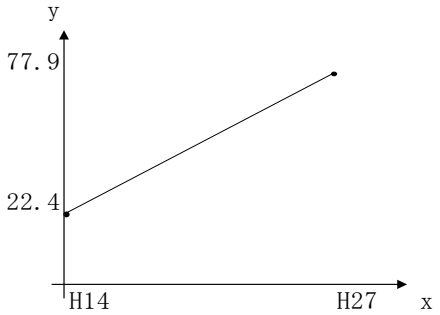
y＝377 のとき、x＝31.7

計画達成　14＋31.7＝平成 45.7 年

達成まで　45.7 年-27 年＝18.7 年

完了まで
あと
18.7 年

＜流路＞



傾き（77.9－22.4）÷13 年＝4.3

一次関数式　y＝4.3 x＋22.4

計画　85.2km

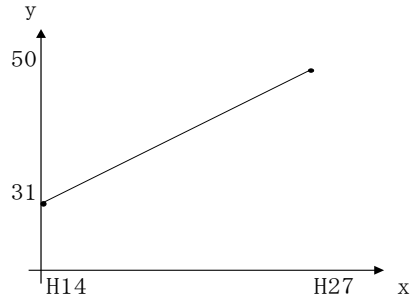
y＝85.2 のとき、x＝14.6

計画達成　14＋14.6＝平成 28.6 年

達成まで　28.6 年-27 年＝1.6 年

完了まで
あと
1.6 年

＜急傾斜＞



傾き（50－31）÷13 年＝1.5

一次関数式　y＝1.5x＋31

計画　95 か所

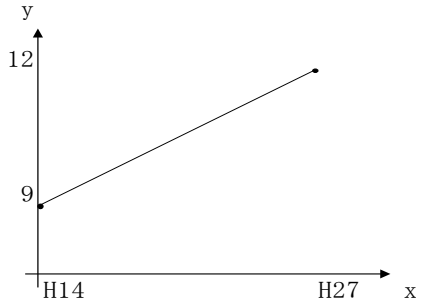
y＝95 のとき、x＝42.7

計画達成　14＋42.7＝平成 56.7 年

達成まで　56.7 年-27 年＝29.7 年

完了まで
あと
29.7 年

＜地すべり＞



傾き（12－9）÷13 年＝0.2

一次関数式　y＝0.2x＋9

計画　17 か所

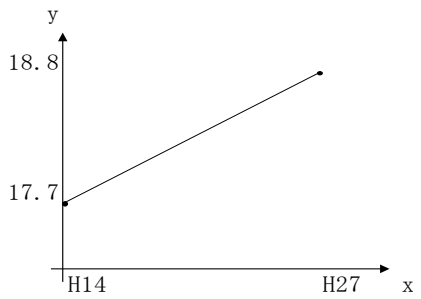
y＝17 のとき、x＝40.0

計画達成　14＋40.0＝平成 54 年

達成まで　54 年-27 年＝27 年

完了まで
あと
27 年

＜海岸保全＞



傾き（18.8－17.7）÷13 年＝0.1

一次関数式　y＝0.1x＋17.7

計画　43.2km

y＝43.2 のとき、x＝255

計画達成　14＋255＝平成 269 年

達成まで　269 年-27 年＝242 年

完了まで
あと
242 年

（建設局作成資料より監査人が作成）

現状のペースで行くと、流路を除き、計画達成まで、あと 20 年から 30 年はかかることが想定される。また、海岸保全事業に関しては、200 年超かかると試算された。

土砂災害等は、いつ発生するか分からないため、ハード対策で間に合わない部分については、ソフト対策で補っている。

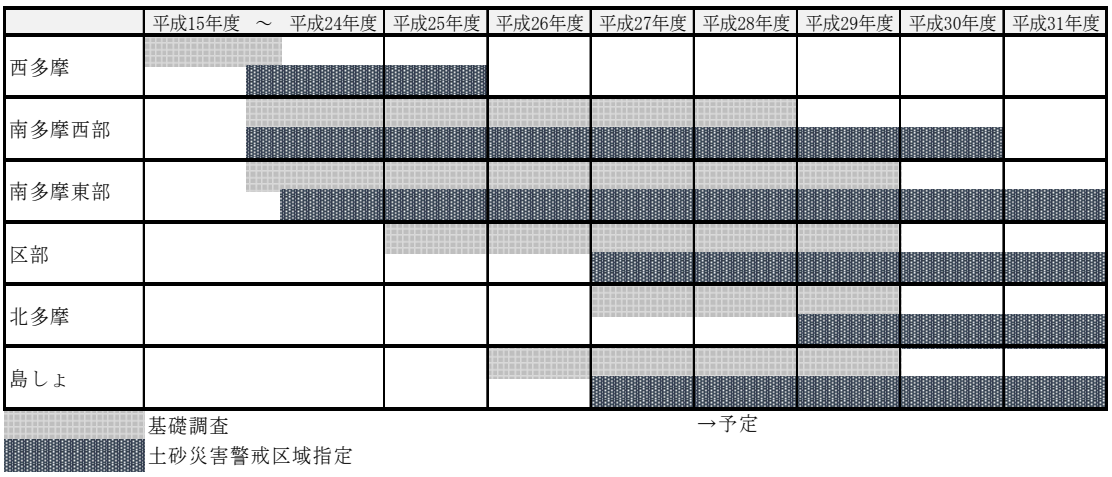
例えば、土砂災害防止事業におけるソフト対策として、土砂災害防止法に基づき、危険箇所の地形や土地利用などを把握する基礎調査を都内全域で進め、土砂災害のおそれのある区域を「土砂災害警戒区域」等に指定していく予定であり、平成 26 年 12 月に策定された東京都長期ビジョンにおいて「都市戦略 4　安全・安心な都市の実現　政策指針 9 災害への備えにより被害を最小化する高度な防災都市の実現」において、土砂災害警戒区域等の指定に向けた基礎調査を平成 29 年度までに 15,000 か所を完了し、平成 31 年度までに土砂災害警戒区域等へ指定する目標を掲げている。

このように土砂災害警戒区域等への指定する前に調査結果を速やかに公表することで、住民へ危険性を周知し、区市町村の警戒避難体制を早期に確立できるよう支援していくこととしている。

そこで、土砂災害警戒区域等の基礎調査の実績及び土砂災害警戒区域等の指定について、平成 28 年 3 月 31 日までの状況について確認したところ、図 B3-4-3 のとおりであった。

図 B3-4-3　土砂災害警戒区域等の指定に係る基礎調査スケジュール

（単位：か所）



基礎調査着手	78	～	8,401	9,662	10,807	13,302	15,965		
進捗率	0.5%		52.6%	60.5%	67.7%	83.3%	100.0%		
基礎調査完了	-	～	7,058	8,471	10,331	11,162	13,744	15,961	
進捗率	-		44.2%	53.1%	64.7%	69.9%	86.1%	100.0%	
区域指定	-	～	5,587	6,993	7,840	9,613	10,679	12,569	14,489	15,739
進捗率	-		35.5%	44.4%	49.8%	61.1%	67.9%	79.9%	92.1%	100.0%
R指定	-	～	3,051	3,986	4,863	7,292	8,145	9,657	11,193	12,193
進捗率	-		25.0%	32.7%	39.9%	59.8%	66.8%	79.2%	91.8%	100.0%

（建設局作成資料より監査人が作成）

（意見３－１１）土砂災害防止事業及び海岸保全事業等の更なる推進について

建設局は、砂防事業、急傾斜地崩壊対策事業、地すべり対策事業の 3 つの土砂災害防止事業と海岸保全事業を実施しており、土砂災害防止事業と海岸保全事業の施設については、整備計画を策定し実施している。しかしながら、これらのハード対策事業について、その進捗状況を監査人が試算したところ、平成 28 年 3 月 31 日時点で計画策定から 13 年が経過しているものの、例えば、急傾斜地崩壊対策事業の進捗率はいまだ 53%である。現状のペースで行くと、流路を除き、計画達成まであと 20 年から 30 年はかかることが想定される。また、海岸保全事業に関しては、200 年超かかると試算された。

また、これらのハード対策事業は長期になる可能性が高いことから、建設局は、ソフト対策事業として、土砂災害の危険性が高い区域を公表することとしているが、この公表に必要な基礎調査が現時点で 7 割程度しか完了しておらず、調査が完了していない地域に対する土砂災害警戒区域の設定及び公表は今後行う予定としている。建設局は、土砂災害警戒区域等の指定に向けた基礎調査を平成 29 年度までに全て実施し、土砂災害警戒区域等への指定を平成 31 年度までに完了するとの目標を掲げている。

しかしながら、土砂等災害は今すぐにでも起こり得ることから、建設局は、都民の安心・安全性の観点から、ハード対策事業（土砂災害防止事業及び海岸保全事業）を更に推進するよう抜本的な対策を講じるとともに、この対策事業を補完するソフト対策事業（基礎調査及び土砂災害警戒区域等の指定）を早急に実施し公表されたい。

５．公園事業における中長期計画の策定とPDCAサイクルの必要性について

動物園・水族園を含む公園事業については、道路事業や河川事業と異なり、施設の利用サービスの提供という性質が強い事業である。中でも、動物園・水族園や庭園などについては、利用者から利用料を徴収した上でサービスを提供している。そのため、無償で提供するサービスとは異なった観点から、中長期計画の策定やPDCAサイクルを構築する必要がある。

（１）公園事業に関する計画の概要について

まずは、公園事業に関する計画を以下にて整理する。

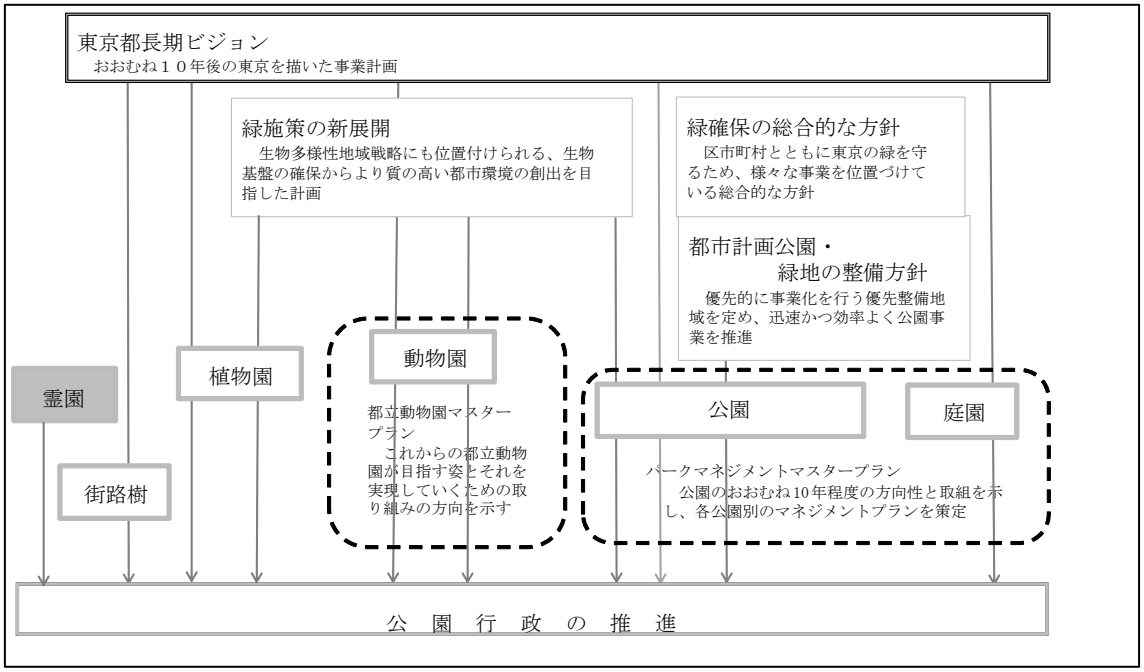
建設局では、公園に関しては「パークマネジメントマスタープラン」を、動物園に関しては「都立動物園マスタープラン」を策定している。

「パークマネジメントマスタープラン」は、指定管理者制度における指定管理者選定の時期に合わせ、平成16年8月に策定され、その後、平成27年3月に今後10年の計画として改訂版が策定されている。

また、「都立動物園マスタープラン」は、平成23年度から平成32年度までのおおむね10年間の計画として平成23年9月に策定されたものである。

公園事業に関する計画の体系図を図示すると、図B3-5-1のとおりとなる。

図 B3-5-1　公園事業に関する計画の体系図



（建設局作成資料より監査人が作成）

図 B3-5-1 を見ると、公園事業のうち、霊園については東京都長期ビジョンの中で計画が織り込まれておらず、また建設局としても何ら中長期計画が策定されていないことが分かる。

（２）霊園に関する中長期計画の必要性について

霊園について長期ビジョンに織り込まれていない理由を建設局に質問したところ、長期ビジョンに織り込まれていないのは、霊園事業は生活に根付いて実施している事業であり、2020 年東京オリンピック・パラリンピックを軸に東京の将来像を描いている長期ビジョンとは趣旨が異なるためであるとの回答を得た。また、都立霊園は、区部にある 4 霊園と郊外にある 4 霊園とで、その成り立ちや経緯が異なることから、それぞれについて中長期計画を考える方針である。

ここで、区部霊園については、平成 14 年 12 月公園審議会答申の「区部霊園の管理について」に基づき「区部霊園の管理と利用に関する基本方針」を定めており、青山霊園、谷中霊園についてはそれに基づいた具体的な再生事業の方針を策定し、事業を行っている。ここでの具体的な再生事業の方針が、中長期計画にあたるものである。一方、その他の区部霊園である染井霊園、雑司ケ谷霊園においては、具体的な再生事業の方針が決定されていない。また、郊外霊園について

も、現在のところ具体的な中長期計画は存在せず、平成 28 年度に基本計画の検討を行い、今後方針を定めていく予定である。すなわち、現状、全ての都立霊園において中長期計画が定められている、という状況ではない。

霊園事業は、その事業の実施から具体的な成果が生じるまでに相応の時間を必要とし、また成果を評価することが難しい面もあるが、建設局は、中長期の目標（方針・ビジョン）を設定した上で、これに応じて可能な限り具体的な中長期計画を策定して、その達成度合いを定期的に評価し、PDCA サイクルの中で必要な改善策を実施すること、また、このようなマネジメントについて、都税を負担する都民に対して、適時に分かりやすく説明し、その財源負担についての理解を得ることが必要である。また、その際には、より客観的な評価や説明を実施できるよう、目標（方針・ビジョン）に応じて、定量的な計画ないし評価の指標・基準を設定することが必要である。

（意見３－１２）霊園に関する中長期計画の必要性について

建設局は、動物園及び公園に関する中長期計画を策定しているが、青山霊園、谷中霊園を除き、霊園に関する中長期計画を策定していない。霊園事業は、その事業の実施から具体的な成果が生じるまでに相応の時間を必要とし、また成果を評価することが難しい面もあるが、建設局は、中長期の目標（方針・ビジョン）を設定した上で、これに応じて可能な限り具体的な中長期計画を策定して、その達成度合いを定期的に評価し、PDCA サイクルの中で必要な改善策を実施すること、また、このようなマネジメントについて、都税を負担する都民に対して、適時に分かりやすく説明することを実施されたい。その際には、より客観的な評価や説明を実施するよう、目標（方針・ビジョン）に応じて、定量的な計画ないし評価の指標・基準を設定されたい。

（３）公園に関する中長期計画の進捗管理の必要性について

次に、霊園以外の公園事業に関する中長期計画は、どのような PDCA サイクルが構築されているのであろうか。前述のとおり、公園に関する中長期計画としては「パークマネジメントマスタープラン」が存在する。そこで、以下では、この「パークマネジメントマスタープラン」の概要とその PDCA サイクルについて検討することとする。

① パークマネジメントマスタープランについて

まず、建設局は、平成16年8月に都立公園の整備・管理の基本指針となる「パークマネジメントマスタープラン」（以下、「当初マスタープラン」という。）を策定している。ここで、当初マスタープランにおいて、パークマネジメントとは、東京が目指す公園づくりの基本理念と目標を達成するため、従来の行政主導の事業手法から転換し、都民・NPO・企業と連携しながら都民の視点に立って整備、管理していくものであり、誰からも分かりやすい目標設定、多角的な視点による事業展開、結果の評価による継続的な改善を行っていくこととされている。

当初マスタープランでは、より良い公園づくりに向けて、P（計画）・D（実施）・C（評価）・A（施策の見直し）サイクルにより、明確な目標設定とこれを達成するための継続的な改善のシステムを構築していくとしている。

表B3-5-1は、当初マスタープランが考えるPDCAサイクルである。

表B3-5-1　当初マスタープランが考えるPDCAサイクル

計画 （Plan）	マスタープランでは、東京の公園づくりの基本理念に向けて10年程度の方針と取組（実施プログラム）を定める。 このマスタープランに基づき、公園別の取組方針をマネジメントプランとして定める。
実施 （Do）	計画は、都が主体的に実施する事業は、着実に進める。 指定管理者等に実施をゆだねる事項は、取組成果が現れるよう指導、監督する。 区市町村、都民、NPO、企業などとの連携が必要な事業は、都が推進役・調整役となって推進する。
評価 （Check）	マスタープランで定める計画内容は、事業効果の観点から目標に対する達成状況を評価する。 都民による公園ごとの評価に取り組む。 パークマネジメントを進めるシステム運営の視点による評価にも取り組む。
施策の見直し （Action）	マスタープランの目標達成状況の評価を受けてその分析を行い、組織や予算配分など執行体制への反映に努める。

（建設局作成資料より監査人が作成）

また、当初マスタープランでは、これからの都立公園の目指すべき方向性として3つの基本理念と10の目標を提示し、その実現に向け、10のプロジェクトを展開していくこととしている。

表 B3-5-2　当初マスタープランの 10 のプロジェクトとその指標

番号	プロジェクト名	基本的考え方	指標
1	丘陵地等保全・活用広域連携プロジェクト	多摩丘陵や狭山丘陵など、都県境を越えた緑の回廊として連なる丘陵地を、関連自治体などと連携しながら、広域的に保全・活用していく。	自然の満喫度・他県市との連携度
2	水と緑の骨格軸形成プロジェクト	東京をうるおいのある緑豊かな都市としていくため、大規模な公園、幹線道路、水辺空間などの公共空間を活用し、効果的かつ効率的に水と緑の骨格を形成していく。	緑の公的空間確保量
3	自然とのふれあいプロジェクト	里山の自然あふれる丘陵地公園、生物の貴重なオアシスである市街地の公園など、公園ごとの特性を活かしながら、都民との連携により動植物の生息地の保全に取り組む。また、公園や動物園などで、自然学習や作業を通じて自然の大切さを伝える、普及啓発を進めていく。	自然ふれあい空間の活用度・保全計画エリアの面積
4	都立公園の千客万来プロジェクト	浜離宮恩賜庭園など、わが国一級の江戸の名園を保存・復元するとともに、上野恩賜公園や日比谷公園など歴史ある公園では賑わいを創出し、東京の顔として公園の魅力が一層高まるよう努めていく。	東京の顔となる公園等の年間利用促進度・メディア出現度
5	都心の緑のネットワーク推進プロジェクト	東京駅前の行幸通りや神宮外苑のイチョウ並木、表参道のケヤキ並木など、東京を代表する緑の都市景観の保全に努める。また、周辺事業者と協力して、公園周辺の緑地や再開発と一体となった、緑と文化にあふれる空間形成に努めていく。	緑陰都市形成度
6	防災ネットワーク推進プロジェクト	環状 7 号線周辺などの都立公園を救援・復興活動の拠点となる公園として位置づけ、避難場所指定を受けている公園などとあいまって、首都東京を守る防災公園ネットワークを創っていく。	緑の防災ネットワーク形成度
7	民間の活用導入促進プロジェクト	都立公園の魅力を一層高め、東京の活性化に寄与していくために、新しい施設の導入や魅力的なイベントの企画運営などに民間の資金、経営能力などを活かしていただくプロジェクトに取り組む。	民活導入促進度

8	都立公園の魅力向上プロジェクト	都立公園にある豊かな樹林、歴史的な遺産など公園の貴重な資源の価値を積極的に掘り起こす事業を実施し、楽しさあふれる公園を目指す。	公園の魅力度、魅力発掘事業の参加者数
9	都立公園の安全・快適プロジェクト	都民が安全で快適に公園を利用できるよう、適切な維持管理を行うとともに、ホームレスなどの不適正な利用により公園本来の機能が阻害されないよう取り組んでいく。	公園安全快適度、公園利用適正化度
10	パートナーシップ推進プロジェクト	都民にとって都立公園がより身近な空間となるように、公園情報の受発信の強化に努めるとともに、民間の知恵、労力、資金を都立公園で生かしていただく仕組みづくりなど、都民、NPO、企業とのパートナーシップによる公園運営を目指していく。	市民との連携度

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B3-5-2 のとおり、当初マスタープランでは、プロジェクトの基本的考え方と指標は定められているものの、指標の具体的内容と目標値が定められていなかった。なお、平成 27 年改定のパークマネジメントマスタープランにおける「これまでの取組みと成果」及び資料を見てみると、「当初マスタープランの 10 のプロジェクトの指標の達成状況」が記載されていたため、建設局に確認したところ、これは 10 年経った時点の実施状況をまとめたもので、細かく進捗状況を把握したわけではないとの説明を受けた。

次に、平成 27 年改定のパークマネジメントマスタープラン（以下、「改定マスタープラン」という。）では、当初マスタープランを全体として継承しつつ、オリンピック・パラリンピックの開催決定、東日本大震災の発生をはじめとした社会状況の変化などを踏まえ、基本理念、目標、プロジェクトを表 B3-5-3 のように定めている。

表 B3-5-3　改定マスタープランの基本理念、目標、プロジェクト

基本理念 1		都市の魅力を高める公園
	目標 1	国際的な観光拠点となる風格ある公園づくりを進める プロジェクト 1：国際的な観光拠点となる公園づくりプロジェクト
	目標 2	庭園・植物園・動物園で世界の人々をおもてなしする プロジェクト 2：庭園・植物園・動物園での「おもてなし」プロジェクト
	目標 3	民間の活力・ノウハウを生かしたにぎわいある公園づくりを進める プロジェクト 3：公園の多機能利用と民間の活力導入促進プロジェクト
基本理念 2		高度防災都市を支える公園
	目標 4	震災時に首都東京を守る防災公園づくりを進める プロジェクト 4：防災公園の機能強化プロジェクト
	目標 5	安全・快適な公園づくりを進める プロジェクト 5：都立公園の安全・快適プロジェクト
基本理念 3		生命を育む環境を次世代に継承する公園
	目標 6	連続した緑の軸と拠点を設け緑の骨格を形成する プロジェクト 6：水と緑の骨格軸形成プロジェクト
	目標 7	多様な動植物が生息する・生育する公園づくりを進める プロジェクト 7：都立公園の生物多様性向上プロジェクト
	目標 8	公園での体験活動により自然の大切さを伝える プロジェクト 8：自然とのふれあいプロジェクト
基本理念 4		豊かな生活の核となる公園
	目標 9	楽しさあふれる公園づくりを進める プロジェクト 9：都立公園の魅力向上プロジェクト
	目標 10	パートナーシップによる公園の管理運営を進める プロジェクト 10：パートナーシップ推進プロジェクト

（建設局作成資料より監査人が作成）

建設局では、当初マスタープランにおいて、指標の具体的内容と目標値が定められていなかったことを反省し、改定マスタープランにおいてはプロジェクトごとに、それぞれ指標と達成年度及び目標を定めている。

表 B3-5-4　プロジェクトごとの指標と達成年度及び目標

プロジェクト	指標	年度	目標
1	保全する歴史的公園数	平成 36	3 公園
	競技会場等のある公園の整備	平成 32	実施

2	おもてなしプログラムの実施庭園･植物園・動物園数	平成 32	9 庭園・2 植物園・4 動物園
	庭園建築物等復元など改修整備実施庭園数	平成 32	9 庭園
3	民活事業の実施状況	平成 36	効果的に実施（事業の内容（先進性など）や事業数を有識者等が評価）
4	機能強化充実事業の実施防災公園数	平成 36	61 公園
	大径木再生大作戦の実施路線数	平成 32	38 路線
5	「園内の安全･安心感」の満足度（※）	平成 36	現状（4.4）以上
	「樹木や草花の管理状況」の満足度（※）	平成 36	現状（4.5）以上
	「トイレ･休憩所などの施設の清掃状況」の満足度（※）	平成 36	現状（4.3）以上
6	都立公園の新規開園状況	平成 36	170ha
7	生物生息･生育空間としての環境整備実施公園数	平成 35	31 公園
8	「緑などの自然の豊かさ」の満足度（※）	平成 36	現状（4.7）以上
	自然観察会、環境教育プログラム等の実施状況	平成 36	効果的に実施（事業の内容（先進性など）や事業数を有識者等が評価）
9	公園の総合満足度（※）	平成 36	現状（4.6）以上
	魅力発掘事業の実施状況	平成 36	効果的に実施（事業の内容（先進性など）や事業数を有識者等が評価）
10	都民からの寄付金受入の実施状況	平成 36	効果的に実施（事業の内容（先進性など）や事業数を有識者等が評価）

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　各公園の利用者満足度調査における満点度を 5 点満点で評価し、全公園の平均値を求めたもの。

このように、建設局では、表 B3-5-4 のように、改定マスタープランにおいて、プロジェクトごとの指標と達成年度及び目標を定め指標及び目標を設定し、その進捗状況を把握する予定である。しかしながら、これらのプロジェクトは既に進行していることから、当該進捗状況の把握方法を早期に決定し、適時に C（評価）と A（施策の見直し）を行うことが必要である。

② 公園別パークマネジメントプランについて

建設局は、「パークマネジメントマスタープラン」を基に、それぞれの公園の特性に合わせて公園別マネジメントプランに反映させている。特に指定管理者制度が導入されている公園については、指定管理者選定時に、その希望事業者が当該公園別マネジメントプランを参照して提案を行うことになる。そして、指定管理者が選定された後、その受託者は、それぞれ事業計画及び年度計画を策定し、管理・運営を行っている。

なお、建設局の直営 2 公園については、指定管理者制度を採用していないため、このような指定管理者が策定する事業計画及び年度計画が存在せず、また建設局としても公園別の事業計画・年度計画を策定していない。

（意見３－１３）公園に関する中長期計画の進捗管理の必要性について

建設局では、公園に関する中長期計画として、パークマネジメントマスタープランを平成 16 年度に策定し、指定管理者選定時期に合わせて平成 26 年度に改定している。前者のプランでは、指標の具体的内容と目標値が定められておらず、PDCA サイクルの定量的評価に基づく施策の見直しは行われていなかったが、後者のプランでは、プロジェクトごとの指標と達成年度及び目標を定めている。

公園事業はその事業の実施から具体的な成果が生ずるのに相応の時間を必要とし、また成果を評価することが難しい面もあるが、中長期計画の適時適切な C（評価）と A（施策の見直し）を行うために、建設局は、適切な PDCA サイクルによるマネジメントを実施されたい。

また、このようなマネジメントについて、都税を負担する都民に対して、適時に分かりやすく説明し、その財源負担についての理解を得ることとされたい。

（４）動物園・水族園の中長期計画の必要性について

前述では、霊園事業の中長期計画と公園事業の中長期計画である「パークマネジメントプラン」について述べた。ここでは、公園事業における主要な事業の一つである動物園・水族園に関する中長期計画について検討する。

建設局では、動物園事業については、本報告書第３Ⅱ１.「建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて」に記載のとおり、これからの都立動物園が目指す姿とそれを実現していくための取組の方向を示す「都立動物園マスタープラン」を作成している。

そこで、まずは「都立動物園マスタープラン」の内容を確認した。

「都立動物園マスタープラン」では、都立動物園の目指す姿と取組の方向性、及び具体的な取組を、表 B3-5-5 のとおり定めている。

表 B3-5-5　「都立動物園マスタープラン」で定める都立動物園の目指す姿と取組

目指す姿	取組の方向	具体的な取組
飼育繁殖技術を世界に発信し、東京、日本そして世界の野生動物の保全に貢献する動物園	希少な野生動物の保護繁殖（生息域外保全）に積極的に取り組み、生息地の保全活動（生息域内保全）にも貢献	・希少動物の保護繁殖を推進 ・調査研究機能を充実 ・高度な飼育繁殖技術を継承、発展
動物や自然への感性を育み、人々と野生動物との架け橋となる動物園	多様な野生動物の生態や生息地の環境を伝え、来園者の興味や関心を引き起こし、野生動物の保全活動の理解者と担い手を育む	・生態や生息環境の再現 ・環境学習の場としての機能強化 ・都民等との協働事業の充実 ・都立動物園における環境への配慮
新たな魅力で観光に寄与し、多くの人が繰り返し訪れ、賑わいを創出する動物園	魅力あふれるサービスの提供により、都民だけでなく、世界中から多くの来園者を迎え、東京の観光や地域振興にも貢献	・安全と安心、快適な空間の提供 ・ホスピタリティあふれるサービスの提供 ・観光の拠点づくり

（建設局作成資料より監査人が作成）

また、建設局は、都立動物園マスタープラン内において、表 B3-5-5 に定めた内容の実現に向けて、「これまで以上に魅力ある都立動物園としていくためには、

都民の理解と協力が不可欠であり、より効率的・効果的な運営を行っていかなければならない。そのため、都は、指定管理者である動物園協会とともに、都立動物園事業に係る経営改善を一層推進していくため、入園者数の増加を図るとともに、費用対効果を見極めながらコスト削減にも不断に取り組む」としている。

そこで、監査人は、建設局に対して、この記載の具体的な計画の提示を求めたところ、表 B3-5-6 のとおりの回答であった。建設局の回答にある具体的な方策は、全てにおいて否定されるべき類のものではないが、例えば、以下の項目については、具体的な計画としての性質をもった方策であるか疑問を感じざるを得なかった。

表 B3-5-6　建設局が示した具体的な方策と監査人の疑問

項目	具体的な方策	監査人の疑問
①入園者数の増加を図る	・魅力ある展示の実現 ・企画展、特別展の開催によるリピーターの確保 ・ICT 等を活用した効果的な情報発信 ・繁忙期の開園時間の延長 ・鉄道事業者などとの連携で集客向上を図った「Visit Zoo」の取組 ・さまざまなメディアを活用した広告宣伝活動 ・年間パスポートの利用促進 ・海外からの旅行者誘致 ・雨の日の来園者サービス ・マーケティング調査 ・多言語による案内表記 ・接遇スタッフ等の外国語研修	【魅力ある展示の実現】 具体的にどのような展示を示すのか、それによってどのような効果を想定するのかなど 【リピーターの確保】 リピーターを何人増加させるのか、それをどう把握するのか 【ICT】 情報発信の効果をどのように測定し、どこに目標を設定しているのか 【広告宣伝活動、年間パスポート】 費用対効果をどのように測定するのか、どこに目標を設定するのか 【海外旅行者】 海外旅行者をどこまで取り込む設定をしているのか、
②費用対効果を見極めながらコスト削減にも不断に取り組む	・水道光熱費の削減 ・維持管理におけるコスト削減 ・その他、4 園サポーター事業などの自主事業の展開	【水道光熱費、コストの削減】 コストの削減が本当に費用対効果に結び付くのか、どのように効果を測定しているのか、どこに目標を設定しているのか 【自主事業の展開】 自主事業の展開とコスト削減に取り組むことが直結するのか、そもそ

		も項目のコスト削減という発想は事業規模からして適切か
③収支比率の改善	・入園者増の取組として実施	①の項目と結局のところ同じではないか、収支比率をどのように改善すべきか、どこに目標を設定しているのか

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）文中の下線は監査人が追加している。

なお、建設局の説明によると、予算や年度割を伴う事業計画の策定について調整中であり、現在のところ、こうした具体的な内容が文書化された計画はないとのことであり、入手することはできなかった。

（意見３－１４）動物園・水族園の中長期計画の必要性について

都の動物園・水族園の中長期計画として位置付けられている「都立動物園マスタープラン」が示す具体的な方策には、曖昧な目標や費用対効果よりもコスト削減ありきとなっている方策が多く、数値目標等を設定した具体的な中長期計画であるとは言い難い。

建設局の説明によると、予算や年度割を伴う事業計画の策定について調整中であり、現在のところ、こうした具体的な内容が文書化された計画はないとのことである。しかしながら、都立動物園マスタープラン内において、そもそも「これまで以上に魅力ある都立動物園としていくためには、都民の理解と協力が不可欠であり、より効率的・効果的な運営を行っていかなければならない。そのため、都は、指定管理者である動物園協会とともに、都立動物園事業に係る経営改善を一層推進していくため、入園者数の増加を図るとともに、費用対効果を見極めながらコスト削減にも不断に取り組む」としていることから当然に、建設局は、この実現に向けて、将来における具体的な目標ないし中長期計画を可能な限り定量的に策定し公表することとされたい。

Ⅳ　連結情報など建設局事業に係る情報の活用について

１．建設局における事業別財務情報について

（１）建設局における事業別財務情報の開示について

都では、地方自治法に基づき、歳入歳出の結果を示す歳入歳出決算書を作成し、都公報及びホームページ等にて公開している。一般会計は都の根幹となる会計であり、福祉と保健、教育と文化、労働と経済、生活環境、都市の整備、警察と消防など、都の基本的なコストで構成されている。

このうち、主に建設行政を所管する建設局においては、特定整備路線の整備、無電柱化の推進、首都圏三環状線道路を始めとした幹線道路ネットワークの整備、護岸や調節池の河川整備、都立公園の整備とその多機能利用の推進といった、都のインフラを支える重要な各種施策が行われていることから、主に、都市の整備に関するコストが発生している。

ここで、会計管理局が一般に開示している都全体の一般会計歳入歳出決算書を見てみると、地方自治法施行規則により決算書の様式が定められているため、どの事業に対しどれだけの予算執行がなされたか、あるいは事業の完了、未完了の状況やその要因分析といった個別事業に関する情報は記載されていない。この点、詳細な個別事業情報まで掲載してしまうと、膨大な情報が掲載され、かえって情報の明瞭性に欠けてしまう。

そこで、各局が実施している主要事業の執行状況については、地方自治法第233条第5項に基づく各部門の主要施策の成果として、都全体の観点からまとめられた上で財務局が開示している。

具体的には、都では、平成18年4月から、民間の企業会計基準に準拠しつつ、行政ならではの特質なども考慮して策定された「東京都会計基準」に基づき、貸借対照表、行政コスト計算書、キャッシュ・フロー計算書及び正味財産変動計算書（以下、「財務諸表」という。）を作成し、一般会計、特別会計の単位で開示しているが、この主要施策の成果においては、事業の成果がより明確となるよう事業別の財務諸表に加え、定量的に把握できる非財務情報まで広く掲載されており一定の評価ができる。

では、建設局においては財務諸表がどのように開示されているのであろうか。この点、建設局においても、都の一局としての立場から、「東京都会計基準」に

基づき、局単位の財務諸表を作成し開示している。しかしながら、建設局が実施する主な事業、すなわち、道路事業、河川事業、公園事業については、事業別の財務諸表を作成しているにもかかわらず、建設局としての立場から、広く一般に開示していない。この点、都全体の立場から事業別の財務諸表を公開していたとしても、より十分な説明責任を果たす観点から建設局として事業別の財務諸表を開示すべきであると考えられる。

ここで、表 B4-1-1 及び表 B4-1-2 は、建設局から入手した東京都会計基準に基づく平成 27 年度の事業別の貸借対照表及び行政コスト計算書を基に、その要旨を都民に分かりやすく示すために監査人が要約したものである。

表 B4-1-1　平成 27 年度の事業別貸借対照表

（単位：百万円）

科目	道路事業	河川事業	公園事業	その他	建設局計
Ⅰ流動資産	257	34	101	858	1,252
Ⅱ固定資産	14,360,299	15,088	2,321,710	22,652	16,719,751
資産の部合計	14,360,557	15,123	2,321,811	23,511	16,721,003
Ⅰ流動負債	95,778	30,502	17,721	20	144,022
Ⅱ固定負債	2,043,979	441,219	179,798	13,679	2,678,677
負債の部合計	2,139,758	471,721	197,520	13,699	2,822,700
正味財産の部合計	12,220,799	△456,598	2,124,291	9,811	13,898,302
負債及び正味財産の部合計	14,360,557	15,123	2,321,811	23,511	16,721,003

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）一般会計における「10 款土木費」のうち、「1 項土木管理費」を「その他」、「2 項道路橋梁費」を「道路事業」、「3 項河川海岸費」を「河川事業」、「4 項公園霊園費」を「公園事業」と区分して表記している。ただし、より適正な行政コストを計算することを目的として、本表では人件費の按分等を行っており、平成 27 年度の一般会計歳入歳出決算額と必ずしも一致するわけではない。

表 B4-1-2　平成 27 年度の事業別行政コスト計算書

（単位：百万円）

科目	道路事業	河川事業	公園事業	その他	建設局計
Ⅰ行政収支の部	△134,464	△58,024	△20,344	△5,584	△218,417
1.行政収入	27,515	11,334	10,011	429	49,291
2.行政費用	161,980	69,358	30,355	6,013	267,708
Ⅱ金融収支の部	△31,065	△6,422	△2,864	△120	△40,472
1.金融収入	－	－	－	－	－
2.金融費用	31,065	6,422	2,864	120	40,472
通常収支差額	△165,530	△64,446	△23,208	△5,704	△258,890
特別収支の部	238	△1,362	△1,478	△482	△3,085
1.特別収入	1,043	422	137	2	1,605
2.特別費用	804	1,784	1,615	485	4,690
当期収支差額	△165,292	△65,809	△24,686	△6,187	△261,975
一般財源充当調整	103,736	59,000	18,499	5,385	186,622
再計（一般財源調整後）	△61,555	△6,808	△6,187	△801	△75,353

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）一般会計における「10 款土木費」のうち、「1 項土木管理費」を「その他」、「2 項道路橋梁費」を「道路事業」、「3 項河川海岸費」を「河川事業」、「4 項公園霊園費」を「公園事業」と区分して表記している。ただし、より適正な行政コストを計算することを目的として、本表では人件費の按分等を行っており、平成 27 年度の一般会計歳入歳出決算額と必ずしも一致するわけではない。

都は、1,300 万人を超える人口を抱える日本最大の地方公共団体であり、多額の事業予算を有している。B4-1-2 を見ると、道路事業では△1,652 億円、河川事業では△658 億円、公園事業では△246 億円、その他を含めた建設局全体で△2,619 億円の当期収支差額となっている。そのうち、現金支出が現金収入を上回る 1,866 億円について一般財源（都税等）を充当している。表 B4-1-2 においては要約した財務情報しか記載していないが、建設局は詳細なコスト分析を行うなどして蓄積した財務情報の推移を的確に把握することによって、過去の行政コストの推移が明確となるため、建設局は、これまで以上にトータルコストの観点をもって将来への事業戦略の立案に利用することが可能となると考えられる。

（意見４－１）建設局における事業別財務情報の開示について

都では、都全体の歳入歳出決算書を作成・開示するとともに、民間の企業会計基準に準拠しつつ、行政ならではの特質なども考慮して策定された「東京都会計基準」に基づいて、貸借対照表、行政コスト計算書、キャッシュ・フロー計算書及び正味財産変動計算書（以下、「財務諸表」という。）を作成・開示している。また、建設局においても、都の一局としての立場から、局単位の財務諸表を作成し、開示している。

しかしながら、建設局が実施する主な事業、すなわち、道路事業、河川事業、公園事業については、事業別の財務諸表を作成しているにもかかわらず、建設局としての立場から、広く一般に開示していない。

建設局は、多額の都税を原資として建設行政を遂行していることから、局単位の決算情報だけでなく、事業別の財務諸表など、より詳細な財務情報を都民に広く開示し、その説明責任を果たされたい。

（２）建設仮勘定等のチェック体制の強化について

先に述べたとおり、新地方公会計制度においては、固定資産台帳の整備が求められていることから、建設局における、建設仮勘定の管理状況について確認することとする。

建設仮勘定は、建物や機械装置など有形固定資産の建設又は製作のために支出した金額を完成するまで仮に計上しておくための勘定科目である。建設局では、道路、橋梁、河川整備など固定資産の建設・改良工事への投資が多額であり、その工事期間も比較的長期にわたることから、建設局の建設仮勘定に関する管理状況を把握し、その合規性・有効性・効率性などを検討することが重要となる。

建設局では、平成 28 年 3 月 31 日時点において、建設仮勘定が 7,113 億 4 百万円存在するが、以下の 3 つの問題が検出された。

①　本勘定への振替漏れが生じている建設仮勘定について

建設仮勘定は、その工事が完了し、引き渡しを受けた時点で、固定資産の本勘定へ振替えることが必要になる。なぜなら、この振替が漏れると、適切な固定資産管理（現物の確認、減価償却費などのコスト計算、建設仮勘定の滞留状況の確認など）ができないからである。

ところが、監査手続の結果、適切な振替が実施されていない案件が散見された。

表 B4-1-3 のとおり、平成 28 年 3 月 31 日時点において、その工事が完了しているにもかかわらず、振替漏れとなっている建設仮勘定が存在する（3 件、帳簿価額 1 億 1 百万円）。

表 B4-1-3　本勘定への振替漏れとなっている建設仮勘定

（単位：千円）

計上年度	建設仮勘定計上額
平成 23 年度	73,171
平成 24 年度	28,030
合計	101,202

（建設局作成資料より監査人が作成）

② 本勘定への振替が遅延していた建設仮勘定について

表 B4-1-4 のとおり、平成 26 年度以前にその工事が完了しているにもかかわらず、平成 27 年度に本勘定へ振替を行った建設仮勘定が存在する。（120 件、帳簿価額 360 億 12 百万円）

表 B4-1-4　振替が遅延していた建設仮勘定

（単位：千円）

完成年度	平成 27 年度本勘定への振替額
平成 17 年度	25,271,817
平成 18 年度	2,197,836
平成 19 年度	1,543,301
平成 20 年度	855,198
平成 21 年度	1,374,461
平成 22 年度	1,524,937
平成 23 年度	1,870,102
平成 24 年度	772,710
平成 25 年度	467,869
平成 26 年度	134,611
合計	36,012,849

（建設局作成資料より監査人が作成）

③ 建設仮勘定への不適切な費目の計上について

前述のとおり、建設仮勘定は建物や機械装置など有形固定資産の建設又は製

作のために支出した金額を、完成するまで仮に計上しておくための勘定科目であり、資産性のない費用を建設仮勘定として計上することはできない。

しかしながら、表 B4-1-5 のとおり、資産性がないにもかかわらず、建設仮勘定として計上されている費用が存在する（53 件、帳簿価額 1 億 34 百万円）。

表 B4-1-5　建設仮勘定として計上されている資産性がない費用

（単位：千円）

計上年度	建設仮勘定計上額
平成 18 年度	3,603
平成 19 年度	2,884
平成 20 年度	12,975
平成 21 年度	1,394
平成 22 年度	18,460
平成 23 年度	10,237
平成 24 年度	11,558
平成 25 年度	19,551
平成 26 年度	19,324
平成 27 年度	35,003
合計	134,994

（建設局作成資料より監査人が作成）

このように適切な振替が実施されていない建設仮勘定が生じた原因や資産性の無い費用が建設仮勘定に計上された原因などについて、建設局に確認したところ、以下のとおりであった。

【建設局からの回答】

建設局では建設仮勘定の振替漏れを防止するため、決算時期に 2 度（年度末及び年度当初）本勘定への振替対象案件の精査及び振替対象案件の抽出を行っている。具体的には、事業執行課に対し、建設仮勘定の一覧を添付して事業完了案件（振替対象案件）かどうか 1 件 1 件精査するよう指示している。その際、振替漏れ案件があった場合は別途報告するよう依頼している。振替が実施されていない建設仮勘定が生じた要因は、精査が不十分であったためである。

また、建設局では、建設仮勘定計上時に、支出した項目を建設仮勘定として計上すべきかどうか検証している。資産性のない費用が建設仮勘定に計上された要因は、検証が不十分であったためである。

（注）文中の下線は監査人が追加している。

建設局からの回答を見ると、一連の建設仮勘定に係る不適切な処理は、いずれも、建設局における精査あるいは検証体制が不十分であることが原因とされている。つまり、建設局のチェック体制が適切に講じられてさえいれば、これらの不適切な処理は未然に防止できた可能性が高いと考えられる。

建設仮勘定の計上及び振替を適正に実施し、もって適切な会計処理を行うため、建設局は、建設仮勘定残高のみならず、全ての会計上の残高についてのチェック体制をこれまで以上に強固にすることが必要である。

なお、振替漏れとなっている建設仮勘定（3 件、帳簿価額 1 億 1 百万円）は、過年度に計上すべき減価償却費が不足していることから、過年度の期間損益が歪められているとともに、平成 28 年 3 月 31 日時点の貸借対照表において固定資産が過大に計上されていることとなる。したがって、これらの状況を速やかに是正することが必要である。

また、資産性がない費用（53 件、帳簿価額 1 億 34 百万円）は、結果的に過年度に計上すべき費用が繰り延べられていることとなるため、過年度の期間損益が歪められているとともに、平成 28 年 3 月 31 日時点の貸借対照表において固定資産が過大に計上されていることとなる。この点についても、速やかに是正することが必要である。

（指摘４－１）建設仮勘定等のチェック体制の強化について

監査人が建設仮勘定の一覧を確認したところ、①平成 28 年 3 月 31 日時点において、該当する工事が完了しているにもかかわらず、振替漏れとなっている建設仮勘定が 3 件（帳簿価額 1 億 1 百万円）、②平成 27 年度において振替を実施しているものの、本来は、その工事の完了が平成 26 年度以前であったため、過年度に振替えるべき建設仮勘定が 120 件（帳簿価額 360 億 12 百万円）、③資産性のない費用が計上されている建設仮勘定が 53 件（帳簿価額 1 億 34 百万円）検出された。建設局は、インフラ等の建設を所管するため建設仮勘定の金額が多額になることから、適切な固定資産管理及び会計処理の適正性の観点から、建設仮勘定等の計上及び振替について、適時かつ適切にチェックする体制をこれまで以上に強化されたい。

なお、振替漏れとなっている建設仮勘定（3 件、帳簿価額 1 億 1 百万円）及び資産性がない費用（53 件、帳簿価額 1 億 34 百万円）は、過年度に計上すべき費用が適切に処理されていないため、過年度の期間損益が歪められているとともに、平成 27 年度の貸借対照表の固定資産が過大に計上されていることから、建設局は、これらの状況も速やかに是正されたい。

２．建設局と監理団体との事業別連結財務情報について

（１）建設局と監理団体との事業別連結財務情報の必要性について

本報告書第３Ⅱ１.「建設局と監理団体等の業務とその役割分担の見直しについて」に記載したとおり、建設局は、都の監理団体である道路整備保全公社、動物園協会及び公園協会と連携し、道路事業、河川事業及び公園事業を行っている。

ここで、建設局の事業と監理団体の事業をコスト負担との関係から整理し、簡便的に図示したものが、図 B4-2-1 である。

図 B4-2-1　建設局の事業と監理団体の事業との関係

<table>
<tr><th></th><th>建設局がコスト負担</th><th>監理団体がコスト負担</th></tr>
<tr><td rowspan="2">監理団体の事業</td><td rowspan="2">①
指定管理・委託事業
（建設局→監理団体）</td><td>③
公益目的事業</td></tr>
<tr><td>収益事業</td></tr>
<tr><td>建設局の事業</td><td>②
都が直接実施する事業</td><td></td></tr>
</table>

（監査人が作成）

図 B4-2-1 を見ると、建設局は①指定管理・委託事業と②都が直接実施する事業を、また監理団体は①指定管理・委託事業と③公益目的事業及び収益事業を実施していることが分かる。すなわち、建設局が担っている事業は、建設局と３つの監理団体とが一体となって実施される仕組みが構築されていることから、道路事業、河川事業、公園事業がそれぞれ効率的・効果的に実施されているかどうかを把握するためには、上記①～③を含む、トータルとしてのストック情報やフロー情報を把握し、それぞれの行政サービスに要したコストの状況などを総合的に明らかにする必要がある。

また、建設局及び監理団体はそれぞれ財務諸表を作成しており、その財務諸表に含まれる主な項目は、表 B4-2-1 のとおりである。

表 B4-2-1　建設局及び監理団体の財務諸表に含まれる主な項目

財務諸表名		建設局	監理団体
貸借対照表		固定資産 負債（都債）	流動資産（現預金、棚卸資産など）
損益計算書	費用	指定管理料（※） 減価償却費	人件費 維持補修費 土地使用料など（※） その他管理費
	収益	使用料（入園料など） 使用料（土地など）（※）	受託手数料（※） 収益事業収益

（監査人が作成）

（注）建設局の損益計算書の「一般財源充当調整」は記載を省略している。

※　建設局と監理団体との取引である。

表 B4-2-1 を見ると、事業を実施するために有する固定資産、すなわち事業用資産に係るコスト（減価償却費など）については、建設局で計上している。また、図 B4-2-1 の①指定管理・委託事業部分のコストは、例えば、建設局では「指定管理料」として、まとめて計上されるのに対し、監理団体では「人件費」等の各項目別に計上されることとなる。

つまり、建設局が実施している各事業について、それぞれのフロー情報、ストック情報をより詳細に把握するためには、建設局における事業別の財務情報と監理団体における事業別の財務情報を作成した上で、これらを結合（連結）する必要があると考えられる。

制度上の要請に基づき、建設局は地方自治法に基づく歳入歳出決算書等の開示を、監理団体は公益財団法人として決算書類の開示を行っており、それぞれにおいて、制度趣旨に照らした必要な開示が行われている。しかしながら、現行制度上は、前述のような結合（連結）した財務情報を作成・公表する仕組みが存在しない。財務情報の利用者にとっては、建設局と監理団体とが一体となって実施している事業であっても、どの程度の資産規模やコスト内容をもって事業運営がなされているのかを財務情報として把握することができないため、各事業や各施設の効率的・効果的な運用管理が行われているかどうかについて適切な判断材料を得ることができない。このような状況は、適切な内部管理の観点からも外部への説明責任の観点からも見直しの余地があると考えられる。

（意見４－２）建設局と監理団体との事業別連結財務情報の必要性について

建設局が遂行する事業の一部は、都の監理団体である道路整備保全公社、動物園協会及び公園協会が担っている。つまり、都の建設行政は、建設局と 3 つの監理団体とが一体となって事業運営される仕組みが構築されているのである。

ところが、建設局の財務諸表では、例えば、「指定管理料」が行政コストとして計上されるものの、事業別に区分せず計上されているため、どの事業に対してどの程度の金額がどのような費目から発生したのかなど、その内容が不明である。

また、監理団体については、指定管理者として都の資産を直接的に管理運営することになった場合であっても、都の資産の所有権が監理団体に移転するわけではないことから、監理団体の財務諸表には、都の固定資産情報（固定資産価額や減価償却費など）が掲載されることはない。そのため、建設局と監理団体とが一体となって実施している事業であっても、財務諸表利用者が、どの程度の資産規模をもってどのような事業運営がなされているのかを総合的に把握することができず、したがって、各施設の効率的・効果的な運用管理が行われているかどうかについて判断することができない。

さらに、人員数に関する情報も財務情報と同様、現行制度上は結合（連結）した情報を公表する仕組みが存在しないため、建設局と監理団体とが一体となって実施している事業であっても、どの程度の人員規模をもって事業運営がなされているのかが把握できない状況である。

建設局と監理団体とが一体となって事業運営を行う体制を構築している事業については、その事業運営に必要なストック情報やフロー情報、及び関連する人員情報を結合（連結）しない限り、より有用な情報を把握することができないことから、建設局は、建設行政に関する財源を負担する都民の視点から、建設局の事業別財務等情報と、3 監理団体の事業別財務等情報とを結合（連結）した、いわゆる連結（結合）情報について東京都会計基準等、各制度会計との整合性を図った上で作成及び開示する体制を構築されたい。

（２）建設局と監理団体との事業別連結財務情報の試算について

そこで監査人は、平成 27 年度の建設局及び 3 監理団体の財務諸表を用いて、結合（連結）した事業別の財務情報（セグメント情報）を簡便的に試算した。その際には、公園協会は河川事業と公園事業を行っているため、公園協会から河川事業に係る損益計算書情報を追加入手し、それを加味して連結情報を作成するとともに、建設局と監理団体との内部取引については、相殺消去を行っている。

監査人が、道路事業、河川事業及び公園事業について、連結財務情報を試算した結果（要約版）が、表 B4-2-2、表 B4-2-3 及び表 B4-2-4 である。この要約版においては、本報告書における利便性の観点から、財務諸表の様式にとらわれることなく、科目の内訳を形態別ではなく、建設局・監理団体の区分等に要約して記載しているが、事業別連結財務情報について実際に作成及び開示を行うに当たっては、東京都会計基準等、各制度会計との整合性を図る必要がある。

表 B4-2-2　平成 27 年度の事業別連結貸借対照表（要約版）

（単位：百万円）

科目	道路事業	河川事業	公園事業	その他	合計
Ⅰ流動資産	14,493	34	6,875	858	22,261
（建設局分）	257	34	101	858	1,252
（監理団体分）	14,235	－	6,774	－	21,009
Ⅱ固定資産	14,366,900	15,088	2,327,978	22,652	16,732,621
（建設局分）	14,360,299	15,088	2,321,710	22,652	16,719,751
（監理団体分）	6,601	－	6,269	－	12,870
資産の部合計	14,381,394	15,123	2,334,854	23,511	16,754,883
Ⅰ流動負債	106,678	30,502	21,735	20	158,935
（建設局分）	95,758	30,502	17,721	20	144,002
（監理団体分）	10,919	－	4,013	－	14,933
Ⅱ固定負債	2,044,468	441,219	180,220	13,679	2,679,588
（建設局分）	2,043,979	441,219	179,798	13,679	2,678,677
（監理団体分）	489	－	421	－	911
負債の部合計	2,151,147	471,721	201,955	13,699	2,838,524
正味財産の部合計	12,230,246	△456,598	2,132,898	9,811	13,916,358
負債及び正味財産の部合計	14,381,394	15,123	2,334,854	23,511	16,754,883

（建設局作成資料及び監理団体作成資料より監査人が作成）

（注 1）公園協会の河川事業に係る貸借対照表は、金額が僅少であることから試算上は別把握を行っていない（公園事業の金額に含まれている）。

（注 2）道路事業の監理団体欄は、道路整備保全公社全体の数値となっており、建設局の道路事業ではない区市等からの受託事業や自主経営事業等についての情報を含んでいる。

表 B4-2-3　平成 27 年度の事業別連結行政コスト計算書（要約版）

（単位：百万円）

科目	道路事業	河川事業	公園事業	その他	合計
Ⅰ行政等収支の部	△134,516	△58,052	△19,961	△5,584	△218,113
（内、収益事業）	861	50	1,565	－	2,478
1.行政等収入	40,786	11,791	17,543	429	70,551
（内、収益事業）	3,058	78	7,302	－	10,439
2.行政等費用	175,302	69,843	37,504	6,013	288,665
（内、収益事業）	2,196	27	5,736	－	7,960
Ⅱ金融収支の部	△31,058	△6,421	△2,811	△120	△40,412
1.金融収入	6	0	53	－	60
2.金融費用	31,065	6,422	2,864	120	40,472
通常収支差額	△165,574	△64,473	△22,772	△5,704	△258,525
特別収支の部	221	△1,362	△1,625	△482	△3,249
1.特別収入	1,043	422	161	2	1,629
2.特別費用	821	1,785	1,786	485	4,878
当期収支差額	△165,353	△65,836	△24,397	△6,187	△261,775
一般財源充当調整	103,736	59,000	18,499	5,385	186,622
再計 （一般財源調整後）	△61,616	△6,835	△5,898	△801	△75,152

（建設局作成資料及び監理団体作成資料より監査人が作成）

（注 1）表の形式上、監理団体の収益事業及び建設局以外からの受託事業等に係る収益、費用についても、各区分に合算して記載した上で、行政等収支の区分については内訳金額を記載する形としている。したがって、形態別の内訳を理解するためには、表 B4-2-4 を参照することが必要になる。

（注 2）監理団体との内部取引のうち、道路整備保全公社に対する委託料の支払については、委託料支払部署及び契約件数が多数であり、報告書作成時点における情報収集が困難であることから、試算上は相殺消去を行っていない。

表 B4-2-4　各事業の行政等費用の内訳（要約版）

（単位：百万円）

科目	道路事業	河川事業	公園事業	その他	合計
人件費	17,341	3,811	8,733	284	30,171
（内、収益事業）	653	3	1,748	－	2,405
維持補修費（※）	31,810	3,293	9,996	3	45,103
（内、収益事業）	372	12	485	－	870
投資的経費	94,360	60,786	6,576	5,225	166,948
（内、収益事業）	－	－	－	－	－
減価償却費	27,832	255	4,367	160	32,616
（内、収益事業）	201	1	183	－	386
その他行政等費用	3,957	1,696	7,831	339	13,825
行政等費用　計	175,302	69,843	37,504	6,013	288,665

（建設局作成資料及び道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

（注）道路事業には、道路整備保全公社分について建設局の道路事業ではない区市等からの受託事業や自主経営事業等についての情報を含んでいる。

※　維持補修費には、道路整備保全公社の「委託費」「施設保守委託費」、公園協会の「指定管理委託費」、動物園協会の「委託費」を含む。

表 B4-2-2 によると、道路事業及び公園事業における監理団体分の流動資産残高が多額となっているが、これは主に各監理団体の現金預金残高である。また、固定資産についてはほぼ建設局の残高が占めており、主な内容は道路及び公園に係る有形固定資産（行政財産、インフラ資産等）である。流動負債・固定負債の主な内容は、都債残高である。

表 B4-2-3 によると、合計ベースで収益事業が 24 億 7 千万円のプラスであり、行政コストの一部が収益事業にて補われていることを示している。主な内容は、道路整備保全公社による駐車場事業（指定管理者制度に基づく駐車場の管理運営以外の自社駐車場運営分）や、公園協会・動物園協会による売店収入などである。

表 B4-2-4 は、行政等費用の主な内訳であり、投資的経費が全体の半分以上を占めていることが分かる。また、連結することにより、人件費や維持補修費、減価償却費等、それぞれの事業全体としてどれだけの費用が発生しているか、正確な財務情報を把握することが可能である。

ここで、建設局と監理団体を含めた職員数の推移を見ると、表 B4-2-5 のとおりである。

表 B4-2-5　建設局と監理団体の職員数の推移

（単位：人）

	道路事業	河川事業	公園事業	共通	年度計
【平成 25 年】					
建設局	1,715	199	223	161	2,298
道路整備保全公社	316	－	－	－	316
動物園協会	－	－	417	－	417
公園協会	－	55	621	－	676
事業計	2,031	254	1,261	161	3,707
【平成 26 年】					
建設局	1,767	215	233	165	2,380
道路整備保全公社	354	－	－	－	354
動物園協会	－	－	423	－	423
公園協会	－	58	625	－	683
事業計	2,121	273	1,281	165	3,840
【平成 27 年】					
建設局	1,808	225	238	162	2,433
道路整備保全公社	394	－	－	－	394
動物園協会	－	－	427	－	427
公園協会	－	64	616	－	680
事業計	2,202	289	1,281	162	3,934

（建設局作成資料及び監理団体作成資料より監査人が作成）

（注 1）建設局職員数は 4 月 1 日時点の人数であり、監理団体職員数は 3 月 31 日時点の人数である。

（注 2）建設局の人数は出先機関（建設事務所、公園緑地事務所、治水事務所等）の人数を含み、共通欄は総務部・用地部の人数の合計である。

（注 3）道路事業の道路整備保全公社欄は、道路整備保全公社全体の数値となっており、建設局の道路事業ではない区市等からの受託事業や自主経営事業等についての情報を含んでいる。

（注 4）公園協会の河川事業人数は、水辺事業部の所属人数である。

表 B4-2-5 より、道路事業における建設局の人数だけを見ると微増にとどまっているが、道路整備保全公社の人数についても過去 3 年増加傾向にあり、両者を連結した道路事業単位での人数は増加傾向となっていることが分かる。これは、道路事業における事業規模や業務量の拡大や建設局における団塊の世代の退職等に伴い、道路整備保全公社による受入れが増加したことによるものと推察される。

人員数に関する情報についても財務情報と同様、現行制度上は結合（連結）し

た情報を公表する仕組みが存在しないため、建設局と監理団体とが一体となって実施している事業であっても、どの程度の人員規模をもって事業運営がなされているのかが把握できない状況である。

（３）建設局における施設別財務情報について

①　施設別（連結）財務情報の必要性について

建設局では、表 B4-2-6 のとおり、多数の施設を所管しているが、施設別の費用・資産等に係る財務情報（施設別財務情報）について、作成及び開示が行われていない。しかしながら、監査人としては、後述のとおり、都内部の経営管理に資すること、及び都民により広く理解を得るための情報開示に資することから、施設別財務情報の作成及び開示が必要であると考えており、監査人自ら試算を行うこととした。

表 B4-2-6　建設局が所管する施設等の一覧

部署名	分類	施設名等
道路管理部	道路	一般国道（指定区間外）8 路線、主要地方道 66 路線、一般都道 124 路線、特例都道 79 路線
	橋梁	勝鬨橋、清洲橋、他 1,228 か所
	トンネル	日比谷地下自動車道、多摩丘陵トンネル、他 119 か所
	駐車場	八重洲駐車場、日本橋駐車場、他 4 か所（※）
	その他	門型標識等
河川部	河川	隅田川、神田川、多摩川、他 59 河川
	その他	調節池（29 か所）、分水路（8 か所）、水門等
公園緑地部	都立公園等	上野恩賜公園、代々木公園、神代植物公園、他 69 施設
	都立庭園	浜離宮恩賜庭園、小石川後楽園、他 7 施設
	動物園等	恩賜上野動物園、多摩動物公園、井の頭自然文化園、葛西臨海水族園
	霊園	青山霊園、多磨霊園、他 6 施設
	葬儀所	青山葬儀所、瑞江葬儀所
	その他	日比谷公会堂、日比谷公園大音楽堂

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　建設局が所管する 6 場以外に、道路整備保全公社が収益事業として 202 場を運営している。

表 B4-2-6 のうち、駐車場を除く道路施設や河川施設は、施設全体で一つの便益を都民に提供していると考えられる。建設局内部における運営管理や都民に対する情報開示の観点からは、道路施設及び河川施設についてもより詳細な単位の財務情報を活用することが有用であるが、上記道路施設や河川施設の性質に鑑みると、道路事業及び河川事業の事業別財務情報の作成・開示がなされれば、道路管理者及び河川管理者としては一定の情報開示がなされているとも考えられる。

しかしながら、公園、動物園、水族園、植物園、霊園・葬儀所、駐車場といった公共施設については、道路施設や河川施設と比べて、収入や行政費用の発生態様が大きく異なっている。すなわち、公共サービスの提供に伴って発生する収入や行政費用は、各施設の考え方や利用者の状況などによって大きく変化すると考えられるため、それぞれの施設単位で収入や行政費用を正確に集計することにより、その施設が実際に効率的かつ効果的に運営されているかどうかを判断できるものと考えられる。

また、これらの過程を明らかにしない以上は、都民に対する情報開示についても十分に行うことができていないものと考えられる。

そこで、建設局に対して、施設別財務情報を作成・開示しない理由を質問したところ、次のような回答であった。

【建設局からの回答】

施設別財務情報を作成する目的は、財務情報を整理し施設別に構築した上で、利用者1人当たりのコスト分析、固定資産の老朽化率などに関する分析を行い、今後の事業展開に活用することであると認識している。 しかしながら、建設局においては、事業の性質により施設別にフルコストを積み上げること、各施設に対応する資産情報を実態に合った形で計上することが難しい。また、仮に按分により作成できたとしても、それは局として責任を持って説明できるものではないと考える。そのため、現状の道路・河川・公園のレベルの財務諸表が作成できる最小の単位となる。 ただし、個々の事業実績の把握や施設維持更新計画の重要性を軽視しているわけではなく、事業実績を検証するための外部委員による事業評価委員会の実施や、施設状態を把握するための実態調査を実施することにより現状を適宜把握し、適切な事業運営を目指している。

建設局の回答によれば、「外部委員による事業評価委員会の実施や、施設状態を把握するための実態調査を実施することにより現状を適宜把握し、適切な事

業運営を目指している」ということである。これ自体を否定するわけではないが、これは施設別の財務情報を活用しているわけではなく、したがって財務的なストック情報やフロー情報に裏付けされた現状把握とその評価が不足している。また、建設局からの回答によれば、事業の性質により施設別にフルコストを積み上げること、各施設に対応する資産情報を実態に合った形で計上することが難しいことなどを理由として、施設別の財務情報を作成できないとのことであるが、この建設局の主張には、疑問を持たざるを得ない。なぜなら、それぞれの指定管理者制度による施設運営や監理団体が独自に実施する収益事業は、いずれも、主に各施設単位における業務活動だからである。

したがって、一部の共通経費を除き、大半の収入や行政費用は、施設単位で発生しており、これらを適切に集計すれば、施設別の財務情報を作成することが可能になると考えられる。なお、共通経費についても、適切な按分基準を設定すれば、施設別に按分が可能であると考えられる。

また、これらの施設はそれぞれ収入と行政費用の発生態様が異なるため、施設運営の効率性・有効性を判断するためには、正確な財務情報と非財務情報とを組み合わせて各種分析を行うことが必要であり、したがって一定の制約があることを理由に、施設別財務情報を作成・開示することができないとする建設局の主張は適切ではないと言わざるを得ない。言い換えれば、建設局の現在の状況は、施設別の財務情報を一元化せずに施設運営を行っていることを意味しており、建設局の施設運営の効率性及び有効性に疑念を持たざるを得ない。また、都民の立場からすれば、判断材料のための財務情報は的確に入手することができないことを意味しており、都民に対し理解を得るための情報開示としては不十分であると考えられる。

建設局は、公共施設管理の適切なPDCAサイクルを構築するために、また都民に対しより広く理解を得るための情報開示を行うために、施設別の財務情報を作成し、これを活用することが必要であると考えられる。

（意見４－３）建設局における施設別（連結）財務情報について

建設局が所管する施設のうち、公園、動物園、水族園、植物園、霊園・葬儀所、及び駐車場などの施設については、各施設の運営方針や利用者の状況などによって資産や収入・行政費用の発生態様が大きく変化することから、それぞれの施設単位で、資産や収入・行政費用の PDCA サイクル管理が重要となる。

ところが、建設局では、一定の制約があることを理由として施設別の財務情報を作成できないと主張し、施設別財務情報の作成・開示を行っていない。このように、施設別の財務情報を一元化せずに行われる施設運営は、その効率性・有効性に疑念を持たざるを得ないこと、さらには、施設別の財務情報が公開されていないこと自体が、都民に対し理解を得るための情報開示としては不十分であると言わざるを得ない。

公園・動物園などといった各施設では、いずれも、各施設単位における業務活動が主要な活動であるため、一部の共通経費を除き、大半の収入や行政費用は、施設単位で発生しており、これらを適切に集計すれば、施設別の財務情報を作成することが可能であること、また共通経費についても、適切な按分基準を設定すれば、施設別に按分が可能であることから、建設局のいう一定の制約は工夫次第で解除することが可能である。

したがって、建設局は、公共施設管理の適切な PDCA サイクルを構築するために、また都民に対しより広く理解を得るための情報開示を行うべく、施設別の財務情報を作成し、これらの目的に活用されたい。

② 監査人による施設別財務情報の把握と分析について

監査人は、施設別財務情報の有用性を検証することを目的として、建設局が作成している財務情報に加えて、建設局及び監理団体（公園協会及び動物園協会）への追加質問を行い、建設局及び監理団体における、平成27年度の財務情報を連結した上で施設別に集計し、その数値を用いた分析を試みることにした。

なお、この試みは、建設局から入手することが可能な情報に限られていること、入手した情報は所与の数値として取り扱っていること、集計・分析の結果は概算値であることに留意が必要である。

（ｉ）建設局公園緑地部が所管する施設のコスト（フロー）情報について

公園緑地部では、直営2公園については歳入歳出ベースではあるものの、「決算調書」を作成していたため、各公園のコスト情報をある程度集計することが可能であった。しかしながら、人件費や、東西緑地事務所及び本庁における物件費の一部経費については施設別には配賦しておらず、また、指定管理者制度を導入した施設については、決算調書を作成しているが、都の支出である指定管理料についても、グループごとに協定を締結し、支払を行っているため、施設ごとに配賦した決算調書となっていない状況にある。

したがって、今回の試算では、指定管理者が作成している事業報告書や監理団体作成の資料を基に個別の施設に把握できるものは可能な限り施設ごとに把握し、グループごとであれば把握できるものはグループごとに、全く配賦することができないものに関してはその他として試算を行っている。

表 B4-2-7　グループ別の収入支出（フロー）情報

グループ名	都収入	監理団体の公益事業収入	監理団体の収益事業収入	連結消去	収入（連結）①
【直営】					
Ａ上野恩賜公園	862	－	512	△88	1,286
Ｂ井の頭恩賜公園	75	－	240	△44	272
【指定管理（監理団体）】					
Ｃ都市部の公園・南部Ｇ	580	829	190	△896	705
Ｄ都市部の公園・北部Ｇ	94	675	93	△703	159
Ｅ多摩丘陵Ｇ	6	273	－	△273	6
Ｆ多摩部の公園Ｇ	6	297	－	△297	6
Ｇ大神山公園	0	52	－	△52	0
Ｈ防災公園Ｇ	953	2,944	2,090	△3,213	2,774
Ｉ神代植物公園	182	525	199	△552	355
Ｊ文化財庭園Ｇ（※1）	34	1,196	253	△629	855
Ｋ東京都霊園	3,590	1,496	－	△1,496	3,590
Ｌ瑞江葬儀所	384	373	70	△373	455
Ｍ都立動物園	2,178	5,603	2,981	△5,599	5,164
【指定管理（監理団体以外）】					
Ｎ都市部の公園・東部Ｇ	186	－	87	△39	233
Ｏ狭山丘陵Ｇ	3	－	－	△0	3
Ｐ武蔵野の公園Ｇ	157	－	164	△37	283
Ｑ夢の公園・夢の島熱帯植物館	41	－	75	△9	107
Ｒ潮風・台場公園	116	－	124	△73	167
Ｓ横網町公園	0	－	－	－	0
Ｔ東京臨海広域防災公園	0	－	－	－	0
Ｕ青山葬儀所（※1）	29	－	－	－	29
Ｖ日比谷公会堂・日比谷公園大音楽堂	83	－	－	－	83
Ｗ【その他】（※2）	442	376	217	△34	1,002
計	10,011	14,644	7,302	△14,415	17,543

（単位：百万円、％）

グループ名	都費用	監理団体の公益事業費用	監理団体の収益事業費用	連結消去	費用（連結）②	連結収支①－②	収支比率①÷②
【直営】							
A	557	－	340	△88	809	476	158.9
B	408	－	199	△44	563	△291	48.3
【指定管理（監理団体）】							
C	1,048	758	195	△896	1,106	△401	63.7
D	796	616	89	△703	798	△638	20.0
E	357	263	－	△273	347	△340	2.0
F	349	283	－	△297	336	△330	1.8
G	86	51	－	△52	85	△85	0.0
H	3,935	2,660	1,534	△3,213	4,917	△2,142	56.4
I	658	472	173	△552	751	△395	47.3
J	717	1,084	217	△629	1,390	△534	61.6
K	1,877	1,368	－	△1,496	1,749	1,841	205.2
L	381	335	53	△373	397	57	114.5
M	6,595	5,360	2,704	△5,599	9,061	△3,897	57.0
【指定管理（監理団体以外）】							
N	1,041	－	71	△39	1,073	△839	21.8
O	437	－	－	△0	437	△434	0.7
P	995	－	135	△37	1,094	△810	26.0
Q	352	－	28	△9	371	△263	29.0
R	120	－	121	△73	168	△0	99.4
S	79	－	－	－	79	△79	0.8
T	77	－	－	－	77	△77	0.1
U	2	－	－	－	2	27	1306.9
V	222	－	－	－	222	△139	37.4
W	9,253	1,852	592	△34	11,664	△10,662	8.6
計	30,355	15,106	6,457	△14,415	37,504	△19,961	46.8

（建設局及び公園協会作成資料より監査人が作成）

（注 1）本表では、グループを「G」と表示している。

（注 2）表の数値は、建設局の公園事業及び公園協会（水辺事業を除く）、動物園協会の収入・費用を合算し、例えば売店の場合、都の収入となる占用料と両協会の費用となる賃料等、同様の収入・費用関係を相殺消去したものである（なお、指定管理者が監理団体以外の事業者となっている施設の指定管理料については監理団体ではないことから相殺消去されないため、各グループの費用として集計されている）。

※1　利用料金制を採用している。

※2　その他には、グループ別に配分することができなかった項目が記載されている。詳細は表 B4-2-8 参照。

表 B4-2-7 のうち、直営公園、防災公園グループにおける収入は、主に売店収入や駐車場収入といった、監理団体の収益事業によるものである。上野恩賜公園においては、その他に飲食店や美術館等に対する土地使用料などの都収入があるため、合算すると収入が費用を上回っている。

神代植物公園、文化財庭園グループ、都立動物園はいずれも有料施設である。各施設の場において運営する監理団体の収益事業の損益には大きな違いはないが、公益施設の事業運営費における収支差の違い、すなわち施設運営に係る費用に対して入園料がどれだけ収入されているかの違いにより、費用に対する収入の割合が各々異なっている。

なお、東京都霊園においては、収入が費用を大幅に上回っている。これは主に、都民の根強い墓所需要に応じ返還墓所の再貸付を中心に、計画的に新たな墓所供給を行っている結果、当該年度の新規使用者から使用許可の際に、墓所として土地を使用することに対して使用料を徴収し、毎年度歳入に計上されているためである。また、表 B4-2-7 のその他の項目が多額になっているが、その主な内容は表 B4-2-8 のとおりである。

表 B4-2-8　グループ別の財務情報のうち、その他の項目の主な内容

（単位：百万円）

項目	内容	金額	主な内容
費用	人件費	2,916	各施設に共通的に発生する人件費（主に建設局）である。現状は建設局にて合理的な按分基準に関する情報を集計することが難しいため、試算上按分計算を行っていない。
	投資的経費	6,576	各施設に係る工事費等であり、その多くが各施設に配分すべきものであるが、試算上の時間的制約から、配分を行っていない。

（建設局作成資料より監査人が作成）

（ア）同規模公園による比較分析（指定管理者制度による施設運営費及び監理団体による収益事業）について

表 B4-2-9　同規模公園の比較（指定管理者制度による施設運営費）

（単位：千円）

項目		葛西臨海公園	小金井公園
面積（㎡）		805,861.13	802,341.05
年間来園者数（人）		3,596,939	3,117,175
管理者		公園協会	公園協会
開園年月日		平成元年 6 月 1 日	昭和 29 年 1 月 14 日
行政費用	人件費（※1）	80,466	86,452
	維持管理費・委託費（※1）	192,374	175,212
	水道光熱費（※1）	47,409	28,444
	減価償却費（※2）（※3）	153,778	75,324
	その他	15,103	20,303
	費用計	489,132	385,737

（建設局及び公園協会作成資料より監査人が作成）

（注）上記施設に係る金融費用は記載していない。

※1　指定管理者の支出

※2　東京都における計上額

※3　固定資産台帳を集計した値であり、取得後の物価水準の変動については考慮していない。なお、収益事業に係る都保有資産（売店建物等）の減価償却費について、試算上の時間的制約から分離把握をしていないため、上記償却費に含めている。

表 B4-2-9 のとおり、公共施設としての運営に当たっての人件費及び維持管理費・委託費はおおむね同水準であるが、減価償却費については葛西臨海公園が小金井公園の 2 倍強となっている。これは、葛西臨海公園は小金井公園に比して、展望レストハウスや鳥類園ウォッチングセンター等、多額の減価償却資産を有するためであり、固定資産への投資額が比較的大きいことを意味する。また、水道光熱費についても 1.7 倍程度となっているが、これは上記のような管理施設が相対的に多いことによるものと推察される。

表 B4-2-10　同規模公園の比較（公園内において実施される監理団体による収益事業）

（単位：千円）

項目		葛西臨海公園	小金井公園
収益事業損益	売店・飲食店収益	224,393	243,995
	パークトレイン収益	27,783	－
	駐車場収益	220,787	146,812
	収益計	472,965	390,807
	人件費	71,338	70,207
	維持管理費・委託費	52,849	20,924
	水道光熱費	8,678	4,239
	減価償却費（※1）	9,543	9,326
	賃借料（※2）	50,216	46,680
	販売売上原価	106,879	117,756
	その他	11,244	17,372
	費用計	310,750	286,506
	収益事業利益	162,214	104,301
	収益事業利益率	34.30%	26.69%

（建設局及び公園協会作成資料より監査人が作成）

（注）上記施設に係る金融費用は記載していない。

※1　固定資産台帳（監理団体保有資産）を集計した値であり、取得後の物価水準の変動については考慮していない。なお、収益事業に係る都保有資産（売店建物等）の減価償却費については、試算上の時間的制約から分離把握をしていないため、上記償却費に含めていない。

※2　上記金額のうち、監理団体が都に支払っている公園施設使用料等は、連結上、相殺消去される。

表 B4-2-10 のとおり、売店等監理団体の収益事業における人件費及び減価償却費はおおむね同水準であるが、維持管理費・委託費は葛西臨海公園が小金井公園の 2 倍以上となっている。これは、葛西臨海公園には売店の他、飲食店及び公園内移動用のパークトレインがあり、相対的に維持管理や業務委託に係るコストが多く発生しているものと推察される。また、水道光熱費についても 2 倍程度となっているが、これは、葛西臨海公園は飲食店があることによるものと推察される。また、収益事業利益率は葛西臨海公園の方が 7.61%高くなっているが、これは小金井公園に比して、比較的原価のかからない駐車場収益の割合が高いこと等によるものと推察される。

（イ）公園の管理者比較に関する分析について

都立公園のうち、2 公園は都の直営で運営し、その他の公園は複数の公園をまとめてグループを編成し、それぞれのグループごとに指定管理者に管理運営を行わせている。なお、指定管理者には、監理団体である公園協会のほかに、民間事業者も指定されている。このように、都立公園は、建設局（東西公園緑地事務所）、公園協会及び民間事業者と、管理運営者の主体が様々であるが、施設別に財務諸表を作成していないことから、管理運営者の違いによる影響を比較することができない状況である。

そこで、直営 2 公園、及び当該 2 公園に面積の近い公園について、施設別に財務情報を試算し、表 B4-2-11 で比較を行った。

なお、指定管理者が管理運営している公園については、グループ単位でしか把握できない科目もあるため、指定管理者の費用情報と、建設局で計上している減価償却費等を集計している。

表 B4-2-11　公園間における施設運営にかかる経費の比較

（単位：千円）

項目		上野恩賜公園	井の頭恩賜公園	代々木公園	野川公園
面積（㎡）		538,506.96	428,389.99	540,529.00	403,181.67
管理者		建設局	建設局	公園協会	西武・武蔵野パートナーズ
行政費用	人件費	26,869	7,165	88,201	48,727
	維持管理費・委託費	316,755	231,850	124,824	61,556
	水道光熱費	42,474	28,540	31,934	7,644
	減価償却費	161,509	120,152	55,792	16,340
	その他	10,152	20,536	34,521	42,106
	費用計	557,762	408,245	335,273	176,374

（建設局及び公園協会作成資料より監査人が作成）

（注 1）各施設に係る投資的経費については、試算上の時間的制約から配分を行っていない。

（注 2）上記施設に係る金融費用は記載していない。

表 B4-2-11 を見ると、直営 2 公園の維持管理費・委託費が他の 2 公園に比べて大きくなっており、減価償却費についても同様の傾向が見て取れる。これは、直営 2 公園の方が、相対的に管理施設が多いことによるものと推察される。

なお、上野恩賜公園と井の頭恩賜公園の人件費については、管理運営を行っ

ている東西公園緑地事務所には定数配置がなく、所内で横断的に分担された業務量の積み上げにより人件費相当分を計上しているため、直接経費が小さくなっている。

上記分析結果からは、公園管理者の違いそのものによる影響については確認されなかったが、直営公園ないし指定管理者間の比較分析を行うことにより、双方のコスト意識の向上を図ることができるものと考えられる。

なお、これまでの分析については都及び監理団体の決算数値等を基に試算を行ってきたが、以下（ウ）及び（エ）の分析については、他の地方公共団体との比較可能性を確保するため、日本動物園水族園協会への報告数値を用いることとする。

（ウ）都民１人当たりの動物園・水族園コストの負担額について

平成 27 年度日本動物園水族館年報を基に、各園の収入合計から指定管理者の支出合計を差し引き、収支額を算出し、それを都の人口で除すことで都民１人当たりの負担額を計算した。計算結果は、表 B4-2-12 のとおりである。

表 B4-2-12　都民１人当たりの負担額

名称	収入計（千円）（※1）	支出計（千円）（※2）	収支額（千円）	都民１人当たり負担額（円）（※3）
恩賜上野動物園	1,104,116	1,789,140	△685,024	51
多摩動物公園	267,736	1,588,171	△1,320,435	98
井の頭自然文化園	135,442	600,702	△465,260	34
葛西臨海水族園	451,058	1,476,241	△1,025,183	76
4 園合計	1,958,352	5,454,254	△3,495,902	258

（「平成 27 年度日本動物園水族館年報」より監査人が作成）

※1　入園料、土地建物使用料（含駐車場）及び付帯事業（遊戯施設、売店・食堂等）収入の合計である。

※2　経常支出の合計であり、固定資産購入代金、減価償却費の額は含まれていない。

※3　都民１人当たり負担額は、平成 28 年 3 月 1 日現在の都人口 13,538,017 人で計算している。

4 園の中では、多摩動物公園の都民１人当たり負担が最も大きい。なお、4 園合計での都民１人当たり負担額は 258 円であった。

なお、他の地方公共団体における動物園・水族館コストの１人当たり負担額は、表 B4-2-13 のとおりである。

表 B4-2-13　他の地方公共団体の動物園・水族館の１人当たり負担額

名称	都市名	収入計（百万円）(※1)	支出計（百万円）(※2)	収支額（百万円）	地方公共団体人口（千人）	１人当たり負担額（円）
旭山動物園	旭川市	997	968	29	345	△84
八木山動物公園	仙台市	114	695	△580	1,079	537
埼玉県こども動物自然公園	埼玉県	312	670	△358	7,270	49
千葉市動物公園	千葉市	242	901	△659	972	677
東山動物園	名古屋市	751	2,137	△1,386	2,297	603
天王寺動物公園	大阪市	562	1,219	△656	2,697	243
福岡市動物園	福岡市	211	752	△541	1,543	351
上越市立水族博物館	上越市	141	229	△88	196	447
しまね海洋館	島根県	398	612	△214	692	309
かごしま水族館	鹿児島市	776	991	△215	600	358

（「平成 27 年度日本動物園水族館年報」及び各地方公共団体ホームページより監査人が作成）

※1　入園料、土地建物使用料（含駐車場）及び付帯事業(遊戯施設、売店・食堂等)収入の合計である。

※2　経常支出の合計であり、固定資産購入代金、減価償却費の額は含まれていない。

表 B4-2-13 で挙げた園の中では、旭山動物園のみ収支額がプラスであり、その他の園の収支額はマイナスであった。収支額がマイナスの園については、都立動物園・水族園の都民１人当たりの負担額に比して、他の自治体の 1 人当たり負担額の方が大きくなる傾向にあった。これは、施設規模が異なることに加え、他の自治体に比して都の人口が多いことによるものである。

（エ）経常支出に対する入園料収入の割合について

表 B4-2-14 は、各動物園の経常支出に対し、どのくらいの割合で入園料が収入されているかについて分析した結果である。

表 B4-2-14　他都市等の動物園の入園料と経常支出に対する入園料収入の割合

名称	入園料（※）	入園料収入（千円）	経常支出（千円）	経常支出に対する入園料収入の割合（%）
恩賜上野動物園	600 円	1,104,116	1,789,140	61.7
多摩動物公園	600 円	267,736	1,588,171	16.9
井の頭自然文化園	400 円	135,442	600,702	22.5
3 園合計	－	1,507,294	3,978,013	37.9
旭山動物園	820 円	994,284	968,463	102.7
八木山動物公園	400 円	106,925	695,003	15.4
埼玉県こども動物自然公園	510 円	159,914	670,381	23.9
千葉市動物公園	700 円	159,693	901,591	17.7
東山動物園	500 円	576,296	2,137,579	27.0
天王寺動物公園	500 円	479,838	1,219,226	39.4
福岡市動物園	400 円	153,493	752,943	20.4
3 園以外合計	－	2,630,443	7,345,186	35.8

（「平成 27 年度日本動物園水族館年報」より監査人が作成）

※　一般・個人の入園料である。

恩賜上野動物園は入園料が経常支出に対し 61.7%の割合で収入されている反面、多摩動物公園は 16.9%と低い結果となった。ただし、都立動物園 3 園合計で見た場合は 37.9%であり、表 B4-2-14 で挙げた都立動物園 3 園以外の動物園の平均値である 35.8%に近い割合であったため、分析上 3 園で見た場合は平均的な割合であると言える。

次に、同様の分析を水族館で実施する。

表 B4-2-15　他都市等の水族館の入園料と経常支出に対する入園料収入の割合

名称	入園料（※）	入園料収入（千円）	経常支出（千円）	経常支出に対する入園料収入の割合（%）
葛西臨海水族園	700 円	451,058	1,476,241	30.6
上越市立水族博物館	900 円	129,753	228,680	56.7
魚津水族館	750 円	74,276	190,428	39.0
名古屋港水族館	2,000 円	2,052,187	2,633,757	77.9
島根県立しまね海洋館	1,540 円	376,200	612,759	61.4
かごしま水族館	1,500 円	560,000	991,695	56.5

（「平成 27 年度日本動物園水族館年報」より監査人が作成）

※　一般・個人の入園料である。

水族館の経常支出に対する入園料収入の割合は、動物園の場合と比較すると全体的に高めであった。これは、水族館は水槽の維持管理費用といった施設維持のための費用が動物園に比べ多額に発生するため、それに合わせて入園料も高めに設定していることによるものと推察される。葛西臨海水族園は、表 B4-2-15 に挙げた水族館の中では経常支出に対する入園料収入の割合が最も低く、これは、入園料が他の水族館と比して最も低いことが要因と推察される。

（ⅱ）建設局公園緑地部が所管する施設の資産（ストック）情報について

（ア）固定資産の残高について

建設局が公園事業として所管する固定資産について、平成 25 年度から平成 27 年度（いずれも年度末時点）の残高は表 B4-2-16 のとおりである。

表 B4-2-16　公園事業における固定資産残高の推移（平成 25 年度から平成 27 年度）

（単位：千円）

科目	資産種別	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
有形固定資産	土地	2,193,146,462	2,219,024,957	2,235,898,182
	建物	37,958,501	37,075,943	38,836,007
	工作物	40,722,652	40,929,860	40,633,958
	その他	1,136	1,136	1,136
無形固定資産	地上権	33,491	33,491	33,491
	その他無形固定資産	619	619	619
重要物品	重要物品（※）	3,499,944	3,458,496	3,440,151
建設仮勘定	建設仮勘定	1,465,032	2,301,378	2,562,363
投資その他の資産	投資その他の資産	344,258	292,288	304,365
	合計	2,277,172,099	2,303,118,172	2,321,710,275

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）都が作成した建設局公園事業に係る貸借対照表を基に作成しており、償却資産（建物、工作物、重要物品）については、取得原価から減価償却累計額を控除した金額である。また、行政財産と普通財産を合計している。なお、取得後の物価水準の変動については考慮していない。

※　重要物品とは、都の有する物品のうち、取得価額が 100 万円以上のものである。

表 B4-2-16 においては、平成 28 年 3 月 31 日の固定資産の残高のうち、土地が 96.3%を占めていた。そこで、都立公園等の面積当たりの土地の取得価額について分析を行った。

まず、1 ㎡当たり 5 千円未満の公園等は、表 B4-2-17 のとおりである。

表 B4-2-17　1 ㎡当たり 5 千円未満の公園の土地の取得価額について

公園名	土地の取得価額（百万円）	面積（㎡）	1 ㎡当たり取得価額（円）	開園年月
多磨霊園	188	1,280,237.00	147	大正 12 年 4 月
瑞江葬儀所	19	37,572.00	530	昭和 13 年 2 月
八王子霊園	804	644,305.00	1,249	昭和 46 年 4 月
小平霊園	868	653,545.00	1,329	昭和 23 年 5 月
八柱霊園	1,838	1,046,468.00	1,757	昭和 10 年 7 月
多摩動物公園	1,326	601,372.54	2,205	昭和 33 年 5 月
陵南公園	141	59,533.66	2,371	昭和 43 年 4 月
上野恩賜公園	1,744	538,506.96	3,239	明治 6 年 10 月
日比谷公園	558	161,636.66	3,456	明治 36 年 6 月
恩賜上野動物園	556	142,897.89	3,894	明治 15 年 3 月
浜離宮恩賜庭園	921	250,215.72	3,681	昭和 21 年 4 月
小石川後楽園	290	70,847.17	4,094	昭和 13 年 4 月

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）土地の取得価額は固定資産台帳を集計した値であり、取得後の物価水準の変動については考慮していない。

表 B4-2-17 を見ると、霊園や開園時期の早い公園では取得時の物価水準が低いこと等により、相対的に土地の取得価額が安いことが分かる。

次に、1 ㎡当たり 500 千円以上の公園等は、表 B4-2-18 のとおりである。

表 B4-2-18　1 ㎡当たり 500 千円以上の公園の土地の取得価額について

公園名	土地の取得価額（百万円）	面積（㎡）	1 ㎡当たり取得価額（円）	開園年月日
葛西臨海水族園	70,623	85,958.90	821,597	平成元年 10 月 10 日
東京臨海広域防災公園	49,499	65,197.12	759,228	平成 22 年 7 月 1 日
林試の森公園	83,991	120,762.91	695,504	平成元年 6 月 1 日
葛西臨海公園	510,904	805,861.13	633,986	平成元年 6 月 1 日

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）土地の取得価額は固定資産台帳を集計した値であり、取得後の物価水準の変動については考慮していない。

表 B4-2-18 を見ると、平成以降に開園した公園で、埋立地になると土地の造成費が取得価額に反映されることから価格が高くなり、結果的に公園全体の投資規模が大きくなる傾向にある。

（イ）建設局における公園事業として管理する施設の資産（ストック）情報について

さらに、建設局が所管する公園事業において管理する施設における平成 27 年度末の主な資産の残高について、建設局の固定資産台帳と指定管理者及び監理団体である東京都公園協会並びに東京動物園協会の固定資産台帳をもとに試算を行った。

表 B4-2-19 及び表 B4-2-20 は、防災公園グループ及び都立動物園を抜粋したものである。

表 B4-2-19　防災公園グループとして指定管理する都立公園における主な資産の残高

（単位：百万円）

公園名	土地	建物	工作物	重要物品	計
木場公園	63,220	407	797	2	64,428
代々木公園	－（※）	675	608	4	1,288
善福寺川緑地	21,337	128	133	－	21,599
和田堀公園	55,525	169	381	1	56,077
城北中央公園	29,457	156	315	0	29,929
光が丘公園	21,847	165	1,071	1	23,085
舎人公園	131,963	829	1,646	6	134,445
水元公園	71,995	552	684	7	73,240
篠崎公園	44,197	202	360	4	44,763
葛西臨海公園	510,904	1,987	1,141	13	514,048
武蔵野の森公園	13,374	395	884	8	14,662
小金井公園	30,234	954	557	8	31,753
駒沢オリンピック公園	37,794	254	826	9	38,885
計	1,031,852	6,878	9,409	69	1,048,209

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）各資産の残高は固定資産台帳を集計した値であり、償却資産（建物、工作物、重要物品）については、取得原価から既減価償却額を控除した金額である。なお、取得後の物価水準の変動については考慮していない。

※　国有地であり、取得費が計上されていない資産のため、残高なし。

表 B4-2-20　都立動物園の主な資産の残高

（単位：百万円）

公園名	土地	建物	工作物	重要物品	計
恩賜上野動物園	556	7,473	1,676	24	9,730
多摩動物公園	1,326	4,620	2,504	5	8,456
葛西臨海水族園	70,623	4,547	176	4	75,351
井の頭自然文化園	4,636	798	372	0	5,807
計	77,143	17,438	4,730	34	99,346

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）各資産の残高は固定資産台帳を集計した値であり、償却資産（建物、工作物、重要物品）については、取得原価から既減価償却額を控除した金額である。なお、取得後の物価水準の変動については考慮していない。

表 B4-2-19 と表 B4-2-20 を見ると、公園については、土地が資産の大部分を占めているが、動物園については、多数の動物を飼育・展示すること等の理由から建物の割合も高くなっている。

ここで注目すべきは、葛西臨海公園で 5,000 億円以上、舎人公園で 1,000 億円以上、また葛西臨海水族園で 700 億円以上の固定資産が計上されており、他の公園に比べて多額の投資を行っていることである。この点、当初の事業計画認可時の計画額と実績額を比較するために事業計画及び実際の投資額（土地の取得費用、造成費用及び主要設備用の取得費用等）が分かる資料の提出を建設局に依頼したが、今回の分析においては、公文書としての保存期限を経過している等の事から、詳細な資料を入手できなかった。

建設局では、固定資産台帳（公有財産台帳、重要物品台帳等）に登録されたそれぞれの資産を個別に管理しているものの、それを施設ごとに集計し、財務情報を活用した分析を行える状況にない。そのため、現状の建設局の管理状況においては、公共施設管理に有用な情報、例えば各施設についての事業への投資が利用実績等に鑑み妥当な水準となっているか、今後大規模改修等により資産を維持管理していくべきか否かといった事業実施に当たっての判断に資する基本的な意思決定に係る情報を直ちに活用することができない。したがって、固定資産台帳を適切に整備・活用し、来世代と現世代の負担公平性に関する情報や施設別・事業別等のセグメント別の財務情報を示すこと等により、個別の行政評価や予算編成、公共施設の老朽化対策に係る資産管理等といった活用につなげるべきであると考えられる。

写真 B4-2-1　葛西臨海公園と舎人公園の写真

葛西臨海公園	舎人公園

（平成 28 年 11 月 17 日監査人が撮影）

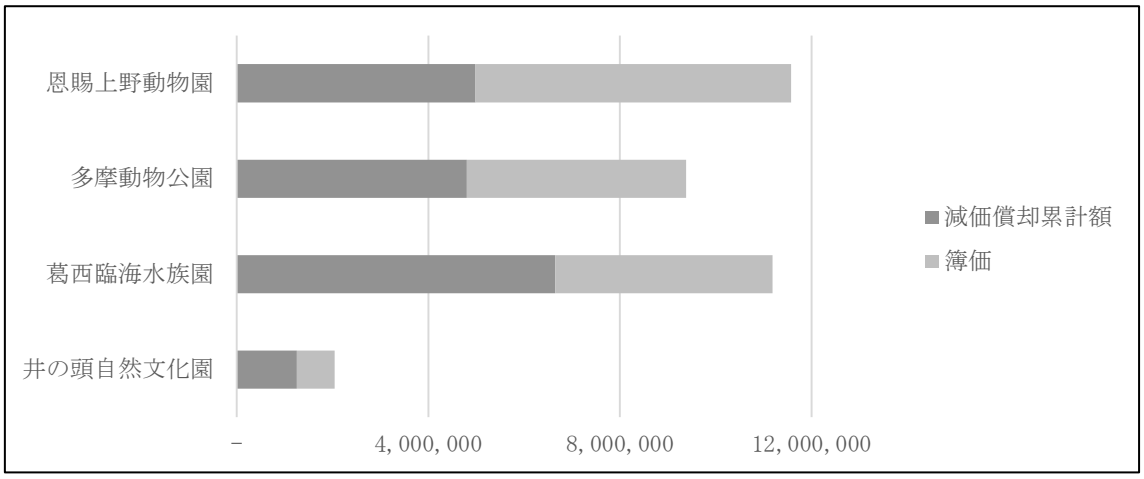
（ウ）建物の老朽化及び施設更新必要額について

さらに、施設ごとに貸借対照表を作成することで、施設ごとの資産の老朽化比率を把握することができると考えられる。また、固定資産台帳を活用することにより、一定の条件の下で将来の施設更新必要額を推計することも可能な場合がある。

例えば、動物園について、その取得価額と減価償却累計額を表したものが、グラフ B4-2-1 である。また、動物園ごとに取得価額に対する減価償却累計額の割合を用いて老朽化を簡便的に計算したものがグラフ B4-2-2 である。

グラフ B4-2-1　建物の減価償却累計額の割合（平成 28 年 3 月 31 日時点）

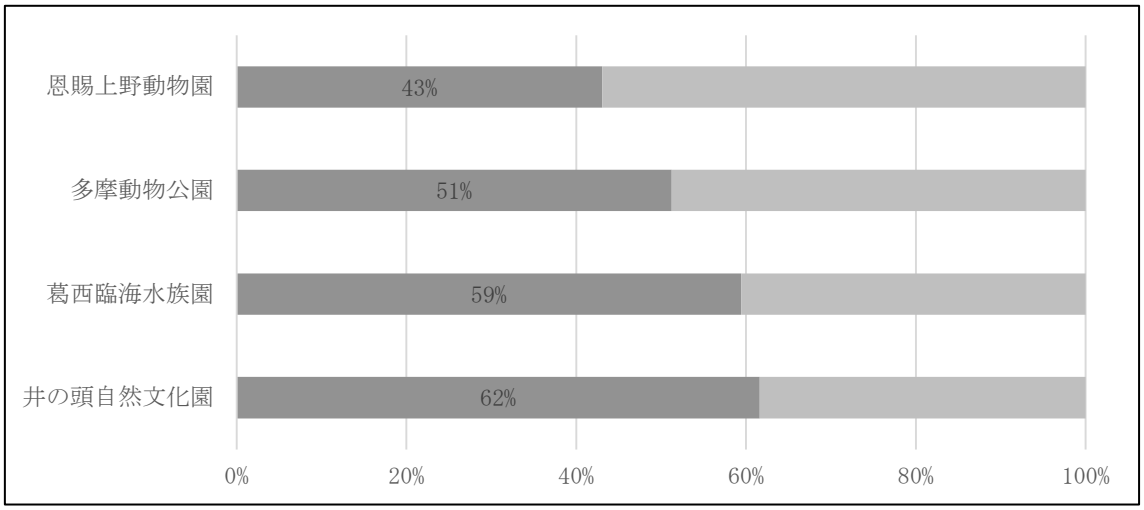
（単位：千円）



（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）建設局の固定資産台帳を集計（償却開始前の資産を除く）。

グラフ B4-2-2　動物園ごとの老朽化率（平成 28 年 3 月 31 日時点）



（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）建設局の固定資産台帳を集計（償却開始前の資産を除く）。

グラフ B4-2-1 とグラフ B4-2-2 を見ると、葛西臨海水族園、井の頭自然文化園は恩賜上野動物園、多摩動物公園と比較して老朽化比率が高くなっている。

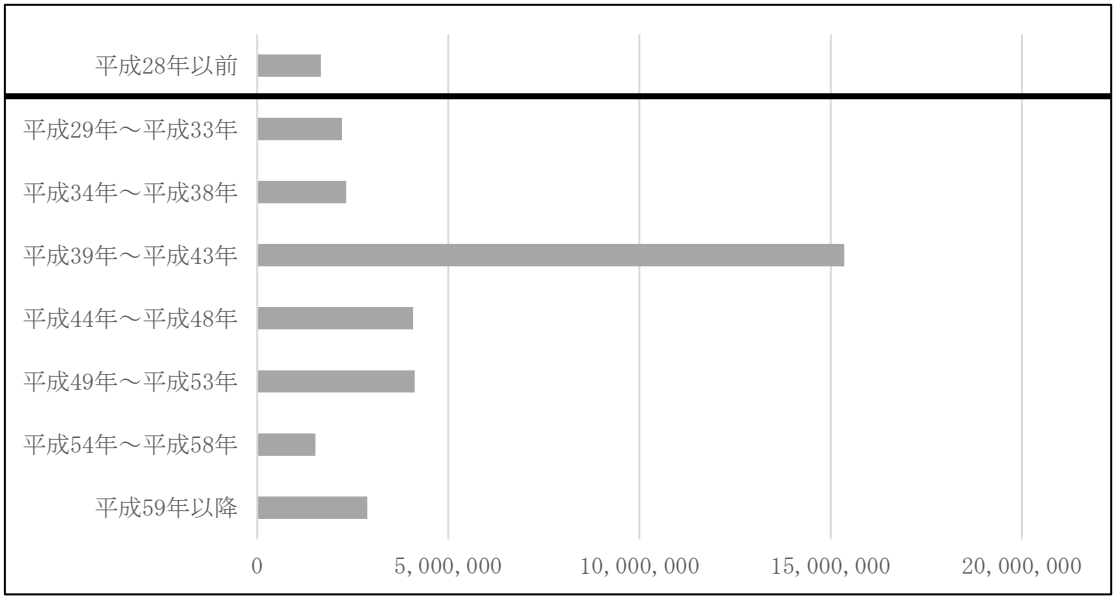
当該老朽化比率や実際の損耗状況等を踏まえつつ、優先度を考慮した予算編成につなげることが期待される。

また、動物園 4 園の固定資産台帳のデータを活用し、以下を前提条件として、将来の施設更新必要額を推計したものが、グラフ B4-2-3 である。

・全ての施設を再調達価額で更新する
・耐用年数終了時に施設の更新を行う

グラフ B4-2-3　将来の施設更新必要額（推計）

（単位：千円）



（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）建設局の固定資産台帳を集計（償却開始前の資産を除く）。

グラフ B4-2-3 を見ると、時期によって施設更新必要額にバラツキがあり、全体として施設更新に相当なコストが必要なことが分かる。

また、平成 39 年から平成 43 年にかけて施設更新必要額が 153 億 56 百万円と多額となっているが、これは葛西臨海水族園の本館部分の建物 105 億 88 百万円の耐用年数到来の影響によるものである。当該資産は平成 35 年の改築が予定されている。ここで、葛西臨海水族園の利用人数一人当たりの投資金額を試算すると次のとおりである。

すなわち、葛西臨海水族園は平成元年に開園して以来、平成 28 年 9 月時点で累計 50,218 千人の来園者数となっており、近年では 1,500 千人程度の来園者数を維持している。仮に平成 34 年まで現在の来園者数が維持されるとすると、当初投資額 10,588,205 千円、耐用年数 34 年、利用人数 60,000 千人となり、利用人数一人当たりの投資金額は 180 円程度と試算される。

以上、施設別の財務情報を集計・分析した結果得られるデータは、それを活用する者にとって、意思決定のために有用な情報となる。ここでは、施設の更新（長寿命化や平準化等）ないしダウンサイジングや総量抑制等の事業再検討に関する意思決定情報の一つを提供することになる。

３．建設局における情報発信の在り方について

本報告書第３Ⅳ１．「建設局における事業別財務情報について」及び本報告書第３Ⅳ２．「建設局と監理団体との事業別連結財務情報について」にて、建設局における内部管理や対外的な説明責任に資すると考えられるため、事業別財務情報や施設別財務情報の作成がいかに重要であるかということを述べた。

これらを含む各種情報が、建設局によって将来円滑に作成されることを前提とすると、次は作成した情報を広く伝達する仕組み、すなわち情報発信の在り方が問題となる。なぜなら、建設局が各種情報を作成することにより、これまで以上に内部管理に資する情報を入手できたとしても、都民に対する説明責任が十分に果たされなければ、行政目的を達成したことにはならないからである。そこで、以下では、建設局における情報発信の在り方について検討することとする。

（１）事業情報の発信の在り方について

まずは、建設局が行っている各種事業のうち、長期間にわたって徐々に進捗度が高まっていく事業の代表格である①用地取得、②道路整備及び河川整備について、以下でその現状と問題点を検討することとする。

①　用地取得に係る進捗情報の発信について

用地取得の進捗情報の開示については、平成 15 年に国土交通省から各地方整備局長宛て通達(「事業認定等に関する適期申請等について」(国総国調第 191 号)（以下、「国交省通達」という。)）が発出されている。

国土交通省の直轄の公共事業について「事業の進行管理の適正化を図る観点から、ホームページを活用して、用地取得の進捗状況等を公表する。」とされている。さらに、情報公表要領及び公表様式により「事業名称」、「用地幅杭打設終了の時期」、「用地取得率」、「着工予定時期」、「完成見込時期」、「収用手続への移行の状況並びに収用手続に移行していない場合にはその理由及び対応策」の公表を求めている。

この国交省通達に基づき、神奈川県や千葉県など他の道府県では、上記の項目について用地取得の進捗情報としてホームページで公表を行っている。

一方、都が公表している項目は「事業箇所」、「事業区間」、「延長」、「事業認可取得」、「取得率」にとどまっている。この点、建設局に確認したところ、この国交省通達は都に対してあくまで参考のために送付されているに過ぎないとのことであった。

確かに、国交省通達は国土交通省の直轄事業が対象であり、都の公共事業に直ちに適用されるわけではない。しかしながら、国交省通達が用地取得の進捗情報について、公表項目や公表様式までをも明記して詳細な開示を求めている趣旨は、以下の点にあると考えられる。すなわち、事業の早期実現には事業に対する住民の理解が欠かせないことから、住民の理解を基に進められている用地取得については説明責任の観点から積極的な情報開示が求められる。さらに、情報開示により、事業実施者自身に事業の進捗管理の適正化を促す狙いがあると考えられる。

この用地取得の進捗情報の開示を求める趣旨は、国土交通省の直轄事業であっても、地方公共団体の公共事業であっても同様であると考えられる。だからこそ、他の地方公共団体も国交省通達を基にその趣旨を酌んで、詳細な用地取得の進捗情報を開示しているものと考えられる。

したがって、建設局は国交省通達の趣旨に鑑み、現在開示していない「着工予定時期」、「完成見込時期」、「用地取得に係る現在の状況と今後の方針（事業認定申請手続への移行の状況並びに収用手続に移行していない場合にはその理由及び対応策等）」を開示すべきであると考えられる。

なお、監査人が平成 28 年 9 月に建設局ホームページを閲覧したところ、平成 24 年 3 月末時点の用地取得の進捗状況が最新であった。この状況を踏まえ、最新の情報が開示されていない理由を建設局に質問したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

・平成 27 年度にホームページの更新を行い、掲載箇所を事業ごとの代表的な箇所に変更し、用地取得進捗状況を平成 27 年 3 月末時点に更新した。 ・その後、平成 28 年度にホームページのリニューアルを行ったが、誤って更新後の画面が削除され、従前の平成 24 年 3 月末時点のファイルがサーバ内に残ってしまっていた。 ・平成 24 年 3 月末時点の情報を掲載した後、更新が行われず、平成 24 年度、25 年度の用地取得進捗情報のホームページ上での開示は行われていなかった。

（注）文中の下線は監査人が追加している。

このように予期せぬ事態によって最新の情報が削除されたのはやむを得ないとしても、ホームページを利用する立場からすれば、場合によっては誤った理解をしてしまう可能性もあることから好ましい状況ではない。したがって、今後このような状況にならないよう、適時かつ適切な情報開示がされていることを確

認する仕組みを構築する必要がある。

（意見４－４）用地取得に係る進捗情報の発信について

用地取得の進捗情報の開示については、国土交通省から各地方整備局長宛て通達（「事業認定等に関する適期申請等について」）が発出されており、この情報公表要領及び公表様式により「事業名称」、「用地幅杭打設終了の時期」、「用地取得率」、「着工予定時期」、「完成見込時期」、「収用手続への移行の状況並びに収用手続に移行していない場合にはその理由及び対応策」の項目を公表することが求められている。この通達は国土交通省の直轄事業が対象であり、都の公共事業に直ちに適用されるわけではないが、神奈川県や千葉県など他県では、この通達の項目について用地取得の進捗情報をホームページで公表している。

しかしながら、建設局の公表項目は「事業箇所」、「事業区間」、「延長」、「事業認可取得」、「取得率」にとどまっている。用地取得は地域住民の理解を基に進められているため、その説明責任の観点からは詳細な情報開示を積極的に行う必要があること、また情報開示によって、事業実施者である建設局自身に適切な進捗管理を促すことから、建設局は、「着工予定時期」、「完成見込時期」、「用地取得に係る現在の状況と今後の方針（事業認定申請手続への移行の状況並びに収用手続に移行していない場合にはその理由及び対応策等）」の項目についても適時かつ適切に情報開示をされたい。

②　道路整備及び河川整備などの事業情報の発信について

前述のとおり、用地取得の進捗情報については国交省通達など情報開示の一応の目安が存在する。これに対して、道路整備や河川整備の事業進捗に関しては、このような情報開示に係るルールは特段存在しないと建設局から説明を受けた。

それでは、建設局において、どのようなルールによって事業情報が発信されているのであろうか。この点を確認するために、道路整備と河川整備を例として事業情報の発信の在り方を検討することとする。

（ｉ）道路整備に係る情報発信の状況について

道路の建設は、1～2 年の短期間で完成することは稀であり、その建設規模によっては 10 年を超える期間を費やすことも多数存在する。そこで、建設局が、単年度の状況だけでなく事業期間全体を通じて、どのように計画と実績、あるいは進捗状況を把握し、その把握した情報をどのようなタイミングで開示しているのか、骨格幹線道路から 3 路線（環状第 2 号線、府中所沢線、鎌倉街道線）、地域幹線道路から 2 路線（補助 4 号線、三鷹 3・4・12 号線）を監査人が任意に

抽出し、平成 25 年度～平成 27 年度に事業が行われていた区間の状況を確認した。

（ア）環状第 2 号線について

環状第 2 号線の概要は、表 B4-3-1 のとおり、事業中区間延長 3.61km、事業期間 18 年間を予定している道路建設工事である。平成 28 年 3 月 31 日時点での総事業費は 1,669 億円であると見込まれていることから、1km 当たり事業費は約 462 億円となる。

表 B4-3-1　環状第 2 号線

路線名	環状第 2 号線		
事業中箇所	港区東新橋一丁目～虎ノ門一丁目 中央区晴海五丁目～港区東新橋一丁目 江東区豊洲六丁目～中央区晴海四丁目		
事業中区間延長	3,610 m	事業中区間面積	144,400 ㎡
事業認可日	平成 15 年 10 月 24 日、平成 16 年 5 月 7 日、平成 19 年 12 月 20 日		
事業期間	平成 15 年度～平成 32 年度		
事業の概要	標準幅員約 40 m の道路を新設するもので、本線は 4 車線を基本とし、その両側に歩道を整備する。また、電線類の地中化や街路樹の植栽を行う。		
事業の効果	①臨海部と都心部とのアクセスが向上するとともに、湾岸道路と直結することなどにより、広域的な交通の利便性が一層高まり、東京の都市再生に大きく寄与する。 ②本路線に並行する晴海通りの渋滞が緩和するなど、周辺道路の交通の分散化が促進され、また、災害における避難ルートが拡充することから、地域の防災性が向上する。 ③整備区間が含まれる築地地区、勝どき地区、晴海地区などでは、土地利用の増進が図られる。		

（建設局ホームページより監査人が作成）

この環状第 2 号線の工事は、3 区間で事業認可がなされているため、それぞれの事業区間ごとに計画実績比較を行った。なお、総事業費の項目については、道路用地の取得に要する「用地費」、道路建設に要する「工事費」及び各種負担金など種々雑多な費用を意味する「その他」に分類した上で比較している。その結果は、表 B4-3-2 のとおりである。

表 B4-3-2　環状第 2 号線の総事業費等（平成 28 年 3 月 31 日見込み）

（単位：百万円）

計画（総事業費）			平成 27 年度実績（事業費）			進捗率
項目	当初	年度末推計 A	予算額	執行額	年度末累積額 B	B÷A（%）
①汐留・虎ノ門						
用地費	5,600	－	－	－	－	
工事費	40,500	38,650	265	159	32,130	
その他	－	－	－	－	983	
小計	46,100	38,650	265	159	33,113	85.7
②築地						
用地費	67,000	75,000	6,042	6,233	58,949	
工事費	46,000	37,533	6,925	7,137	28,922	
その他	－	－	－	－	4,025	
小計	113,000	112,533	12,968	13,370	91,898	81.7
③晴海						
用地費	－	－	－	－	－	
工事費	15,758	15,758	9	319	10,248	
その他	－	－	－	－	－	
小計	15,758	15,758	9	319	10,248	65.0
①～③合計						
用地費	72,600	75,000	6,042	6,233	58,949	
工事費	102,258	91,941	7,200	7,616	71,301	
その他	－	－	－	－	5,009	
合計	174,858	166,941	13,243	13,850	135,261	81.0

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）「用地費」には、公有財産購入費（委託費を含む）及び補償補填及び賠償金が計上されており、「工事費」には、工事請負費（委託費を含む）が計上されている。なお、「その他」には、負担金が計上されているが、測量試験費は含まれていない。

表 B4-3-2 を見ると、①汐留・虎ノ門と②築地の事業区間については、進捗率が 8 割を超え、③晴海の事業区間は 6 割を超えているが、おおむね工事は完了している状況にある。本工事は、事業認可の開始が平成 15 年度、事業期間が 18 年間であることを考慮すると、平成 28 年 3 月 31 日時点での期間進捗は 7 割程

度（＝13 年÷18 年）と算定されるが、工事実績はおおむね期間進捗を超えていることから、全体としては順調に推移しているように見受けられる。

また、それぞれの事業区間別に事業費の発生状況を見ると、用地費の総事業費が①汐留・虎ノ門で減少し、②築地で増加している。これは、事業認可時に概算で見積もっていた土地価格や補償費等を見直した結果、表 B4-3-2 の数値となったと建設局より説明を受けている。さらに、①汐留・虎ノ門と②築地の工事費は、事業認可時に概算で見積もっていた工事費を見直した結果、落札比率等の様々な要因により、平成 28 年 3 月 31 日時点での推計総事業費は、当初よりも約 79 億円少ない、約 1,669 億円となっている。ただし、全ての工事が発注されていないため、今後の契約状況によっては、変更となる可能性がある。

このように道路建設の事業期間が長期となるにつれ、当初予定していた総事業費が見直されることは当然であり、事業管理上、適切なタイミングで見直すことが必要であると考えられる。

（イ）府中所沢線について

府中所沢線の概要は、表 B4-3-3 のとおり、事業中区間延長 7.56km、事業期間 18 年間を予定している道路建設工事である。平成 28 年 3 月 31 日時点での推計総事業費は 990 億円であると見込まれていることから、1km 当たり事業費は約 130 億円となる。

表 B4-3-3　府中所沢線

路線名	小平 3・2・8 号線、国分寺 3・2・8 号線、東村山 3・3・8 号線		
事業中箇所	小平市小川東町三丁目～東村山市萩山町三丁目 国分寺市東戸倉二丁目～小平市小川町一丁目 府中市武蔵台三丁目～国分寺市東戸倉二丁目 東村山市本町一丁目～久米川町四丁目 東村山市久米川町四丁目～久米川町五丁目		
事業中区間延長	7,565 m	事業中区間面積	222,080 ㎡
事業認可日	平成 17 年 3 月 29 日、平成 19 年 11 月 26 日、平成 25 年 7 月 30 日、平成 25 年 11 月 25 日、平成 28 年 2 月 5 日		
事業期間	平成 16 年度～平成 33 年度		
事業の概要	標準幅員 22～36m の道路を新設または拡幅するもので、車道は 2～4 車線、その両側に歩道を設ける。また、電線類の地中化や街路樹の植栽を行う。		
事業の効果	①多摩地域における都市計画道路ネットワークが形成されるとともに、西武線の連続立体交差事業を合わせて、交通の円滑化が図られる。 ②現道のない本区間を整備することにより、地域の防災性や利便性の向上が図られる。 ③電線類の地中化や街路樹の植栽により、良好な都市景観を創出する。		

（建設局ホームページより監査人が作成）

この府中所沢線の工事は、5 区間で事業認可がなされているため、それぞれの事業区間ごとに計画実績比較を行った。なお、総事業費の項目については、環状第 2 号線と同様に、「用地費」、「工事費」及び「その他」に分類した上で比較している。その結果は、表 B4-3-4 のとおりである。

表 B4-3-4　府中所沢線の総事業費等（平成 28 年 3 月 31 日見込み）

（単位：百万円）

計画（総事業費）			平成 27 年度実績（事業費）			進捗率
項目	当初	年度末推計 A	予算額	執行額	年度末累積額 B	B÷A（%）
①小平 3・2・8（小川東）						
用地費	1,772	1,772	－	－	1,798	
工事費	10,594	10,594	－	39	781	
その他	－	－	－	－	8,731（※）	
小計	12,366	12,366	－	39	11,311	91.5
②小平 3・2・8／国分寺 3・2・8						
用地費	17,620	17,620	5,978	1,369	3,542	
工事費	2,162	2,162	－	－	－	
その他	－	－	－	－	－	
小計	19,782	19,782	5,978	1,369	3,542	17.9
③国分寺 3・2・8						
用地費	38,000	35,429	485	335	32,011	
工事費	13,000	12,619	3,794	1,321	7,649	
その他	－	－	85	9	9	
小計	51,000	48,048	4,366	1,666	39,671	82.6
④東村山 3・3・8（本町）						
用地費	5,634	5,634	1,093	1,155	1,632	
工事費	1,093	1,093	－	－	－	
その他	－	－	－	－	－	
小計	6,727	6,727	1,093	1,155	1,632	24.3
⑤東村山 3・3・8（久米川）						
用地費	10,201	10,201	19	－	－	
工事費	1,925	1,925	－	－	－	
その他	－	－	－	－	－	
小計	12,126	12,126	19	－	－	－
①～⑤合計						
用地費	73,227	70,656	7,577	2,859	38,984	
工事費	28,774	28,393	3,794	1,360	8,431	

その他	－	－	85	9	8,741	
合計	102,001	99,049	11,457	4,230	56,157	56.7

（建設局ホームページより監査人が作成）

（注）「用地費」には、公有財産購入費（委託費を含む）及び補償補填及び賠償金が計上されており、「工事費」には、工事請負費（委託費を含む）が計上されている。なお、「その他」には、負担金が計上されているが、測量試験費は含まれていない。

※　立体交差事業に係る負担金であるため、「その他」区分に掲載しているが、「総事業費」では「工事費」として見込まれていた部分である。

表 B4-3-4 を見ると、①小平 3・2・8（小川東）及び③国分寺 3・2・8 の事業区間については、進捗率が 8 割を超えている状況にある。一方、②小平 3・2・8／国分寺 3・2・8、④東村山 3・2・8（本町）及び⑤東村山 3・3・8（久米川）の事業区間については、進捗率が 3 割未満の状況にあり、本工事のトータルの進捗率は 6 割程度である。

事業認可の開始が平成 16 年度、事業期間が 18 年間であることを考慮すると、平成 28 年 3 月 31 日時点での期間進捗は 6 割程度（＝12 年÷18 年）と算定されるが、工事実績はおおむね期間進捗を超えていることから、全体としては計画どおりに推移しているように見受けられる。

また、それぞれの事業区間別に事業費の発生状況を見てみると、②小平 3・2・8／国分寺 3・2・8、④東村山 3・2・8（本町）及び⑤東村山 3・3・8（久米川）の事業区分については、「用地費」しか発生していない。これは、いずれの事業区間についても、事業認可の開始時が平成 25 年度以降であり、現在は、用地取得段階にあるからと推察される。なお、②小平 3・2・8／国分寺 3・2・8 の用地費が、平成 27 年度予算額に対する平成 27 年度執行割合が 2 割程度と低い値を示しているが、これは平成 27 年度に予定していた用地取得が進んでいないことを意味しており、相手方との折衝が順調に進んでいない可能性が高いと言える。

一方、③国分寺 3・2・8 については、進捗率が 8 割を超えており、ある程度は順調に進んでいると見受けられるが、平成 27 年度予算に対する執行額が 3 割程度と低い値を示している。この点、建設局に確認したところ、入札の不調の発生が多く、予算の繰越が行われたためとのことであった。

このように順調に進んでいるように見受けられる事業区間であっても、個別に捉えると、遅れている場合が存在するということが分かる。

（ウ）鎌倉街道線について

鎌倉街道線のうち現在事業中の区間の概要は、表 B4-3-5 のとおり、事業中区間延長 4.45km、各区間を包括する事業期間として 42 年間を予定している道路建設工事である。平成 28 年 3 月 31 日時点での推計総事業費は 285 億円であると見込まれていることから、1km 当たり事業費は約 64 億円となる。

表 B4-3-5　鎌倉街道線

路線名	町田 3・3・8 号線・関戸橋		
事業中箇所	町田市本町田～野津田町 府中市住吉町五丁目～多摩市関戸三丁目 町田市中町二丁目～旭町一丁目		
事業中区間延長	4,455m	事業中区間面積	103,760 ㎡
事業認可日	平成 8 年 5 月 8 日、平成 28 年 2 月 17 日		
事業期間	平成 2 年度～平成 43 年度		
事業の概要	幅員 9m の道路を 25m に拡幅するもので、車道は 4 車線、その両側に歩道を整備する。また、一部を除き電線類の地中化や街路樹の植栽を行う。		
事業の効果	①多摩地区における南北方向の道路ネットワークが強化され、交通の円滑化が図られるとともに、地域の安全性・防災性が向上する。 ②緊急輸送道路としての機能が確保され、地域の安全性・防災性が向上する。 ③電線類の地中化や街路樹の植栽により、良好な都市景観を創出する。		

（建設局ホームページより監査人が作成）

この鎌倉街道線の工事は、現在 6 区間で事業中となっているため、それぞれの事業区間ごとに計画実績比較を行った。なお、総事業費の項目については、前述と同様に、「用地費」、「工事費」及び「その他」に分類した上で比較している。その結果は、表 B4-3-6 のとおりである。

表 B4-3-6　鎌倉街道線の総事業費等（平成 28 年 3 月 31 日見込み）

（単位：百万円）

計画（総事業費）			平成 27 年度実績（事業費）			進捗率
項目	当初	年度末 推計 A	予算額	執行額	年度末 累積額 B	B÷A （%）
①本町田Ⅰ期						
用地費	14,758	5,748	－	－	5,308	
工事費	610	1,315	64	－	1,262	
その他	－	－	－	－	－	
小計	15,368	7,064	64	－	6,571	93.0
②本町田Ⅱ期						
用地費	1,550	1,369	2	0	1,348	
工事費	746	746	201	－	485	
その他	－	－	－	－	2	
小計	2,296	2,115	204	0	1,836	86.8
③薬師池Ⅰ期						
用地費	930	930	142	102	387	
工事費	600	600	157	－	－	
その他	－	－	－	－	－	
小計	1,530	1,530	300	102	387	25.3
④薬師池Ⅱ期						
用地費	900	900	21	－	－	
工事費	1,428	1,428	－	2	2	
その他	－	－	－	－	－	
小計	2,328	2,328	21	2	2	0.1
⑤町田 3・3・8／旭町						
用地費	2,502	2,447	－	－	1,966	
工事費	920	1,072	22	65	2,092	
その他	－	－	53	32	86	
小計	3,422	3,519	76	98	4,146	117.8

⑥関戸橋						
用地費	500	130	44	37	80	
工事費	9,040	11,864	316	201	201	
その他	－	－	－	－	－	
小計	9,540	11,994	360	239	282	2.4
①～⑥合計						
用地費	21,140	11,525	211	140	9,091	
工事費	13,344	17,025	762	269	4,045	
その他	－	－	53	32	88	
合計	34,484	28,550	1,027	442	13,225	46.3

（建設局ホームページより監査人が作成）

（注）「用地費」には、公有財産購入費（委託費を含む）及び補償補填及び賠償金が計上されており、「工事費」には、工事請負費（委託費を含む）が計上されている。なお、「その他」には、負担金が計上されているが、測量試験費は含まれていない。

表 B4-3-6 を見ると、①本町田Ⅰ期及び②本町田Ⅱ期の事業区間については、進捗率が 8 割を超えている状況にある。しかも、⑤町田 3・3・8／旭町の事業区間については、100％を超えている。一方、③薬師池Ⅰ期の進捗率は 2 割程度、④薬師池Ⅱ期及び⑥関戸橋の事業区間については、進捗率がほぼゼロの状況にあり、6 区間の進捗率は 4 割程度である。

事業の開始が平成 2 年度、6 区間のうち最初に事業化された本町田Ⅰ期の事業着手から全ての区間が完了するまでの予定事業期間が 42 年間であることを考慮すると、平成 28 年 3 月 31 日時点での期間進捗は 5 割程度（＝20 年÷42 年）と算定されるが、工事実績は期間進捗を下回っていることから、全体としては計画よりも遅れて進捗しているように見受けられる。

ただし、③薬師池Ⅰ期、④薬師池Ⅱ期及び⑥関戸橋の事業着手は、平成 25 年度以降であり、他の事業区間よりも進捗が低いのはやむを得ない。

それぞれの事業区間別に事業費の発生状況を見てみると、①本町田Ⅰ期の「用地費」の総事業費は、当初よりも約 90 億円減少している。建設局の説明によれば、当初予定していた高低差処理の構造を一部変更したことにより、買収面積が減少したため、「用地費」が減少したとのことである。その一方で、「工事費」については、新たな道路施設（高低差処理のための擁壁）等の工事が必要となったことから増加しているとのことである。

また、⑤町田 3・3・8／旭町については、施工場所が、高低差の大きいエリアであったために段階的な切り回し道路の設置が必要となり、事業認可時の総事

業費には金額を反映できていないため、現時点においては計画を大幅に上回る実績となっているが、今後、適切なタイミングで総事業費を変更していくと建設局から説明を受けている。さらに、⑥関戸橋については、買収面積と土地価格を精査した結果、当初事業費（用地費）よりも約4億円減少する一方で、構造を精査した結果、工事費は約28億円増加している。

このように道路建設の事業期間が長期となるにつれ、当初予定していた総事業費と実績額とが乖離することはやむを得ない。前述にもあるとおり、事業管理上、時間の経過に伴って総事業費が変化することは、当然の事象として把握することが必要である。

（エ）補助第4号線について

補助第4号線の概要は、表B4-3-7のとおり、事業中区間延長1.08km、事業期間7年間を予定している道路建設工事である。平成28年3月31日時点での推計総事業費は204億円であると見込まれていることから、1km当たり事業費は約188億円となる。

表B4-3-7　補助第4号線

路線名	補助第4号線		
事業中箇所	港区六本木七丁目～南青山一丁目		
事業中区間延長	1,080m	事業中区間面積	27,000㎡
事業認可日	平成24年2月20日		
事業期間	平成23年度～平成29年度		
事業の概要	標準幅員18 mの道路を幅員25 mに拡幅整備する。車道（幅員17 m）は4車線、その両側に歩道（幅員4 m）を整備し、電線類の地中化や街路樹の植栽を行う。		
事業の効果	①交通の円滑化が図られるとともに、歩行者の安全が確保される。 ②東京ミッドタウンをはじめとする周辺業務・商業施設等への快適な歩行空間が創出される。 ③電線類の地中化や街路樹の植栽により、良好な都市景観を創出する。		

（建設局ホームページより監査人が作成）

この補助第4号線の総事業費の項目についても、前述と同様に、「用地費」、「工事費」及び「その他」に分類した上で比較している。その結果は、表B4-3-8のとおりである。

表 B4-3-8　補助第 4 号線の総事業費等（平成 28 年 3 月 31 日見込み）

（単位：百万円）

計画（総事業費）			平成 27 年度実績（事業費）			進捗率
項目	当初	年度末 推計 A	予算額	執行額	年度末 累積額 B	B÷A （%）
用地費	18,735	18,735	3,143	1,420	7,114	
工事費	1,675	1,675	33	26	86	
その他	－	－	18	－	3	
合計	20,410	20,410	3,195	1,447	7,204	35.3

（建設局ホームページより監査人が作成）

（注）「用地費」には、公有財産購入費（委託費を含む）及び補償補填及び賠償金が計上されており、「工事費」には、工事請負費（委託費を含む）が計上されている。なお、「その他」には、負担金が計上されているが、測量試験費は含まれていない。

表 B4-3-8 を見ると、進捗率が 3 割程度の状況である。事業認可の開始が平成 23 年度、事業期間が 7 年間であることを考慮すると、平成 28 年 3 月 31 日時点での期間進捗は 7 割程度（＝5 年÷7 年）と算定されるが、工事実績は期間進捗の半分程度しか進捗しておらず、全体としては計画から大幅に遅れているように見受けられる。この要因の一つに、用地の取得が予定どおり進んでいないことが考えられる。

（オ）三鷹 3・4・12 号線について

三鷹 3・4・12 号線の概要は、表 B4-3-9 のとおり、事業中区間延長 1.08km、事業期間 7 年間を予定している道路建設工事である。平成 28 年 3 月 31 日時点での推計総事業費は 91 億円であると見込まれていることから、1km 当たり事業費は約 84 億円となる。

表 B4-3-9　三鷹 3・4・12 号線

路線名	三鷹 3・4・12 号線（本村井の頭公園駅前線）		
事業中箇所	三鷹市北野二丁目～北野四丁目		
事業中区間延長	1,080 m	事業中区間面積	17,280 ㎡
事業認可日	平成 24 年 6 月 15 日、平成 25 年 9 月 26 日		
事業期間	平成 24 年度～平成 31 年度		
事業の概要	車道 2 車線（幅員 9 m）、その両側の歩道（幅員 3.5 m）で構成する。総幅員 16 m の道路を整備する。また、電線類の地中化や街路樹の植栽を行う。		
事業の効果	①東京外かく環状道路の東八道路インターチェンジ周辺において、交通の円滑化が図られるとともに、歩行者の安全が確保される。 ②避難道路としての機能が確保され、地域の安全性・防災性が向上する。 ③電線類の地中化や街路樹の植栽により、良好な都市景観を創出する。		

（建設局ホームページより監査人が作成）

この三鷹 3・4･12 号線の工事は、2 区間で事業認可がなされているため、それぞれの事業区間ごとに計画実績比較を行った。なお、総事業費の項目については、前述と同様に、「用地費」、「工事費」及び「その他」に分類した上で比較している。その結果は、表 B4-3-10 のとおりである。

表 B4-3-10　三鷹 3・4・12 号線の総事業費等（平成 28 年 3 月 31 日見込み）

（単位：百万円）

計画（総事業費）			平成 27 年度実績（事業費）			進捗率
項目	当初	年度末推計 A	予算額	執行額	年度末累積額 B	B÷A（%）
①北野						
用地費	6,425	6,425	1,681	1,472	3,007	
工事費	915	915	－	－	0	
その他	－	－	－	－	－	
小計	7,340	7,340	1,681	1,472	3,007	40.9
②緑ヶ丘						
用地費	1,459	1,459	533	638	1,025	
工事費	240	240	－	－	0	
その他	－	－	－	－	－	
小計	1,699	1,699	533	638	1,026	60.3
①～②合計						
用地費	7,884	7,884	2,213	2,110	4,032	
工事費	1,155	1,155	－	－	1	
その他	－	－	－	－	－	
合計	9,039	9,039	2,213	2,110	4,034	44.6

（建設局ホームページより監査人が作成）

（注）「用地費」には、公有財産購入費（委託費を含む）及び補償補填及び賠償金が計上されており、「工事費」には、工事請負費（委託費を含む）が計上されている。なお、「その他」には、負担金が計上されているが、測量試験費は含まれていない。

表 B4-3-10 を見ると、全体の進捗率が 4 割程度の状況である。事業認可の開始が平成 24 年度、事業期間が 8 年間であることを考慮すると、平成 28 年 3 月 31 日時点での期間進捗は 5 割程度（＝4 年÷8 年）と算定されるが、工事実績は期間進捗を少し下回っていることからすると、計画から若干遅れているように思えるが、平成 27 年度予算と執行額を見る限りにおいては、おおむね計画どおり執行されており、全体の進捗に大きな問題はないように見受けられる。

（カ）道路整備に係る事業情報の発信について

（ア）から（オ）の個別の道路整備事業を見ると、1km 当たり事業費は 64 億円から 462 億円まで幅があり、それぞれの道路によって事業費が大きく変動することが分かる。また、道路整備の事業期間は長期にわたるため、当初の総事業費が時の経過に伴って大きく変動することは当然に発生する。さらに、全体としては順調な進捗であるように見えても、事業区間単位で見ると、事業進捗が必ずしも良いとは限らない場合も存在する。

これらの事象は、長期大規模工事であるがゆえに発生するものと考えられる。

しかしながら、これらの情報は、適時適切に発信されているわけではない。すなわち、現在の建設局にあっては、事業認可段階で工事概要などの情報を、道路の交通解放段階でその時点で発生した総事業費などの情報を発信するのみであって、計画と実績、あるいは工事進捗などの情報が定期的に更新されているわけではない。このような状況は、外部から客観的に事業進捗などを確認することが不可能であるため、建設局が十分な説明責任を果たしているとは言い難い。

長期大規模な建設工事に係るコストの大部分は、都税を通じて長期間にわたって都民が負担していることになるのであるから、一定規模を超える工事については事業進捗の情報を定期的に発信するなどして都民ニーズに合致した道路整備に係る情報発信体制を構築することが重要である。

（ⅱ）河川整備に係る事業情報の発信について

次に、建設局が行っている河川事業ではどのように効果の測定を行っているか確認したところ、調節池などの事業については、表 B4-3-11 のとおり効果測定を行っている旨、建設局から説明を受けた。

表 B4-3-11　河川事業（調節池など）の効果測定の状況

段階	測定方法
事業実施前	河川整備計画策定・見直し時において、はん濫解析によりシミュレーションを行い、事業効果の確認を行っている。
事業実施途中	事業再評価委員会にて事業の見直しの検討の有無を検証している。
事業実施後	調節池等の流入実績を集計している。
事業実施から数年経過後	調節池等の流入実績を継続して、集計している。

（建設局作成資料より監査人が作成）

また、建設局がこれらの事業効果をどのように都民に発信しているか確認したところ、一部の事業についてはパンフレットを作成して都民に配布しているとのことであった。しかしながら、パンフレットの作成は一部の事業に限られていること、パンフレットの配布部数は限定的であることから、幅広く都民がアクセスできる建設局のホームページなどを用いて、情報発信を行っていないのか追加質問したところ、現時点では実施していないとのことであった。

なお、建設局では、建設事務所単位でホームページを作成しており、河川整備の事業情報を公表するか否かは建設事務所次第であるとのことであった。

（意見４－５）道路整備及び河川整備などの事業情報の発信について

建設局では、道路整備に係る事業情報については、主に道路整備着手前の段階と道路整備完了後の段階との 2 回しか発信されない仕組みとなっている。しかしながら、長期大規模な道路整備に関しては、総事業費に大きな乖離が生じていることが通常であることから、都民目線からすると、それぞれの道路整備が計画どおりに進捗しているのかどうか、総事業費はどの程度変化しているのかなどの定期的な進捗情報に対するニーズは一定程度生じている。

また、河川整備の一部については、事業を実施した後の効果について、パンフレットなどを使用して都民に周知している場合もあると建設局から説明を受けているが、このような冊子による情報発信は受け取れる都民が限定的であり、広範な事業情報の発信とはなっていない。

このように現在の建設局による情報発信の仕組みは、不統一な部分が存在し、また発信している内容も不十分な部分が多く存在すること、また、用地取得以外の事業については、情報発信に関する一定の目安となるルールも存在しないことから、建設局は、都民に対する説明責任を十分に果たすために、情報発信の在り方、すなわち情報開示の内容、範囲及びタイミングなど様々な観点から再検討し、適切な情報発信体制を構築することとされたい。

（２）各種情報の発信の在り方について

本報告書第３Ⅳ３．（１）「事業情報の発信の在り方について」では、用地取得、道路整備及び河川整備を例として、各事業の情報発信のあるべき姿について意見を述べた。

ただし、建設局が情報発信すべき情報は、道路整備の進捗状況のような事業情報だけではない。建設行政を円滑に推進するためには、災害情報やイベント情報、さらには各種規程類など、様々な情報を広く発信する必要があるからである。

そこで、監査人は説明責任の観点から、ホームページ更新に係る諸問題と外国人への対応に焦点を当てて検討することとした。

① ホームページ更新に係る諸問題について

ホームページの更新については、いくつか問題のある事案が検出されたため、以下では、（ⅰ）から（ⅲ）の 3 つのケースに分けて述べることとする。

（ⅰ）適時に情報の更新がなされていないケースについて

まずは、適時に情報の更新がなされていないケースが挙げられる。具体的には、（ア）東京都駐車場条例に係る告示の更新、（イ）重要な政策情報の更新、（ウ）旧ページへのアクセス及びリンク設定に関する問題点である。

（ア）東京都駐車場条例に係る告示の更新について

建設局が所管する路外駐車場及び道路附属物駐車場の設置、管理及び利用料金の範囲等については、東京都駐車場条例に規定されている。そこで、監査人が東京都駐車場条例及び関連する告示について、都ホームページの東京都例規集を閲覧した結果、以下のとおり、適時・適切な情報が更新されていないことが判明した。

第一に、都営駐車場 6 場は路外駐車場 5 場（八重洲・日本橋・宝町・新京橋・東銀座）と道路附属物駐車場 1 場（板橋四ツ又）に区別され、両者ともに東京都駐車場条例において供用時間を駐車場ごとに告示するよう定められているが、告示が東京都例規集に掲載されているのは八重洲駐車場のみであった。

第二に、平成 21 年 3 月 31 日をもって廃止されている中野駐車場の供用時間の告示が東京都例規集にいまだ残ったままとなっていた。

第三に、現在の東京都駐車場条例では、路外駐車場の名称、位置及び駐車規模については条例の別表第二で示すことから、告示は不要と考えられるが、東京都例規集では八重洲駐車場についてこれらの告示が掲載されている。したがって、改定後の告示が東京都例規集に掲載されていない、もしくは条例改正の際に既にある告示の改定が行われなかった可能性がある。

これらの条例に係る告示に関して、3 つの不備が検出されたことを受け、建設局が法令所管部署に確認したところ、「告示」は、所管部署から掲載依頼があったもののみ東京都例規集に反映しており、告示したにもかかわらず掲載していないものや、告示を廃止したにもかかわらず削除されていないものもある可能性があるとのことであった。

なお、建設局は、告示の整理については過去の経緯等を調査した上で対応して

いく必要があると考えているため、引き続き法令所管部署等と調整していく予定とのことである。

東京都駐車場条例は、建設局が所管する路外駐車場及び道路附属物駐車場の設置、管理及び利用料金の範囲等の基本的・根幹的な事項を定めたものであることから、関連する告示を適時に行うことはもちろんのこと、都ホームページの東京都例規集にも適時に情報が更新される体制の構築が望まれる。

（イ）重要な政策情報の更新について

次に、建設局のホームページを見ると、図 B4-3-1 のとおり、平成 28 年 10 月 31 日に閲覧したにもかかわらず、建設局の重要な政策情報の発信日が「平成 25 年 4 月 1 日」となっており、更新日から相当程度年数が経過している状態となっている。

図 B4-3-1　建設局の重要な政策情報（平成 28 年 10 月 31 日時点）

（建設局ホームページより監査人が抜粋）

そこで、このような取扱いとなっている理由について建設局に質問したところ以下の回答であった。

【建設局からの回答】

建設局の重要な政策情報のページについては、平成 19 年度以降、都民の生活に直接関係し特に関心が高いと思われる事業内容を掲載しており（各部 1 事業程度を掲載）、事業の概要及びリンク等で各事業の詳細に導入する内容となっている。 上記に該当する新規事業や記載内容に大きな変更がある場合に、項目等の変更をしているが、平成 25 年 4 月 1 日現在の情報以降、大幅な変更がなく更新をしていない（記載内容については修正している部分あり。）

この点、建設局がホームページの記載内容を修正したのであれば、それが一部分であっても、ホームページの内容が更新されたことが分かるようにすべきである。また、建設局は、重要な政策情報のページには、掲載内容に大幅な変更がなく更新をしていないと主張しているが図 B4-3-2 のように、計画期間が既に到来している事業についてもいまだ掲載されている状況にある。

図 B4-3-2　本来更新すべき時期が到来していると考えられるページ

電柱が消えて緑豊かな道へ

街路樹を倍増します！

東京都では、「水と緑の回廊に包まれた、美しいまち東京の復活」を目標に、「緑の東京10年プロジェクト」を推進しています。
街路樹を平成27年度末までに100万本に倍増し、また、緑の拠点となる都立公園の整備を推進していくことで、東京を緑あふれる都市へと変えていきます。
また、一人でも多くの人が街路樹に関心を持ち、街路樹を増やすことに積極的に参加していただくため、「マイ・ツリー　～わたしの木～」を「緑の東京募金」のメニューのひとつとして、平成20年度より始めました。街路樹を植栽するための寄附（募金）をいただき、植栽した街路樹には、寄附者のお名前とメッセージを記入した樹名プレートを取り付けます。

- 「緑の東京10年プロジェクト」の詳細はこちら→ 緑の東京 10年プロジェクト

【お問い合わせ先】公園緑地部計画課　03-5320-5491

ページトップへ戻る

（建設局ホームページより監査人が抜粋）

建設局にとって重要な政策であるのであれば、既に到来している事業については、事業の結果や今後方針などの情報を適切なタイミングで更新する必要があると考えられる。

（ウ）旧ページへのアクセス及びリンク設定について

さらに、大手検索サイトにて「道路アセットマネジメント」をキーワードとして検索したところ、図 B4-3-3 に示すとおり一番先頭に建設局の「東京都道路アセットマネジメント」のページが検索対象として表示された。

図 B4-3-3　大手検索サイトによる「道路アセットマネジメント」検索結果

（検索サイトより監査人が作成）

閲覧したところ図 B4-3-4 のとおり、現行ホームページのデザインや色調などと異なるデザインであったため、建設局に確認したところ、検索サイトで表示されたページは旧ページであり現在は使われていないとの回答であった。なお、建設局はホームページを平成 27 年度に全面的に更改しており、デザインや色調などが全面的に統一されている。

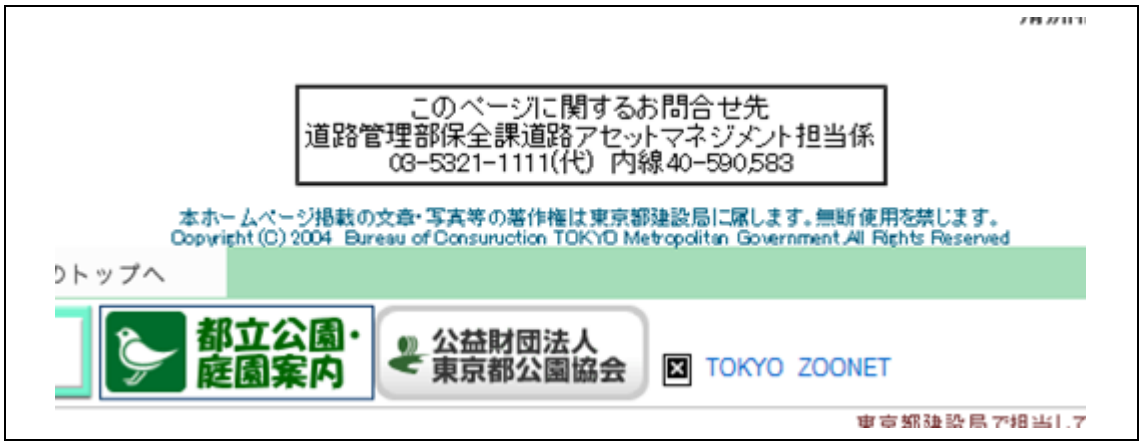
図 B4-3-4　道路アセットマネジメントと現行ページのデザイン比較

道路アセットマネジメントのページ	現行ページ

（WEB より監査人が作成）

また、図 B4-3-5 の旧ページに記載されている「お問合せ先」の担当係は既に存在せず、別の担当係に引き継がれたとの回答であった。

図 B4-3-5　道路アセットマネジメントへの問い合わせ先（旧）



（建設局ホームページより監査人が抜粋）

ところで、都全体のホームページのルールである「東京都公式ホームページ作成に係る統一ルール」によれば、不要となったページは、ホームページ掲載・削除依頼書及びチェックシートにより、ページの更新時などに削除することが定められている。このルールに従うと、今回のページは、既に削除されるべきであったと言える。

加えて、リンク設定の状況を確認したところ、表 B4-3-12 のとおり、リンク先の URL（Uniform Resource Locator：ウェブページの宛先）のページが既に削除されていたために、リンク先へアクセスできないページが存在した。そのため、ホームページ利用者は、各区市町村の洪水ハザードマップに移動することができない状況であった（平成 28 年 10 月 31 日時点）。

広域の水害対策を所管する建設局が、災害対策に関する情報を的確に発信できていないという点で問題である。建設局は、同様の案件が他にないか早急に確認することが必要である。

表 B4-3-12　各区市町村の洪水ハザードマップへの移動が適切に実行できないリンク一覧

区市町村名	リンク先の画面内容
A 市	「指定されたページ、またはファイルは見つかりませんでした。」と表示される。
B 市	「指定されたページ、またはファイルは見つかりませんでした。」と表示される。
C 区	「ページが見つかりません」と表示される。
D 市	「指定されたページ、またはファイルは見つかりませんでした。」と表示される。
E 市	「ページが見つかりませんでした」と表示される。

（建設局ホームページより監査人が作成）

（ア）から（ウ）に掲げられた事例は、いずれもホームページ利用者に対する誤った情報や古い情報の発信に起因して、最終的には建設局が発信する情報の信用低下を招く事例であることから問題となる。

（ⅱ）計画と実績が容易に比較できないケースについて

次に、計画と実績が容易に比較できないケースが挙げられる。

建設局の説明によると、「情報発信については、事業着手や完成時、計画策定時、施設利用者に対する情報提供など随時の情報提供を行っている」とのことである。

しかしながら、例えば、道路事業の場合であれば、図 B4-3-6 及び図 B4-3-7 のとおり、事業に対する計画情報は一覧表形式で公表しているが、事業の実績情報は、「お知らせ」や「報道発表」として単独で公表されるため、利用者が計画と実績を比較しようとしても、一覧表の中で容易に比較することができない構成となっている。

図 B4-3-6　都市計画道路の計画の一覧（第 3 次事業計画）

NO.	路線名	区間（箇所）	延長（m）
都 01	八王子3・3・10 号線	八王子3・4・50 号線～八王子3・6・18 号線	755
都 02	八王子3・4・28 号線	八王子3・4・36 号線～八王子3・3・41 号線	1,655
都 03	八王子3・5・53 号線	八王子3・4・61 号線～八王子3・4・63 号線南側付近	530
都 05	立川3・1・34 号線	立川3・4・5 号線～ JR 青梅線	1,190
都 12	立川3・3・30 号線	国立市境～ JR 中央線	880
都 14	立川3・4・5 号線外	国立3・4・16 号線～立川3・4・5 号線支1	960
都 37	町田3・3・36 号線	町田3・4・49 号線～町田3・3・10 号線	1,250
都 40	町田3・4・40 号線	町田3・4・20 号線～町田3・4・20 号線北側	700

（建設局ホームページより監査人が抜粋）

図 B4-3-7　都市計画道路の計画（第 3 次事業計画）

トップ ＞ 事業別でみる ＞ 道路 ＞ 道路の建設 ＞
優先整備路線進捗情報（第三次事業化計画） ＞ 【多摩地域】C地区 ＞
多摩地域：都01

印刷する

多摩地域：都01

概要

No.	路線名	施工箇所	延長(m)	幅員(m)
都 01	八王子3・3・10 号線	八王子市緑町～台町一丁目	755	25

報道発表資料

進捗状況

現況測量	平成２５年度実施
用地測量	平成２７年度実施
事業認可	平成２８年２月２６日取得
事業の効果	1. 本路線の整備により、自動車交通の円滑化が図られるとともに、通行する歩行者などの安全性が向上します。 2. 延焼遮断帯が形成されるとともに、緊急車両のアクセスや避難路としての機能がより一層充実するため、地域の防災性が向上します。 3. 電線類の地中化や街路樹の植栽により、良好な都市景観を創出します。

事業別に見る
- 道路
  - 道路の建設
  - 道路の管理
  - 道路情報
  - 各種申請・様式ダウンロード
  - パンフレット・ダウンロード
  - リンク集
- 河川
- 公園
- 用地
- 技術支援

（建設局ホームページより監査人が抜粋）

この点、道路情報利用者の関心事は、計画の段階、建設中の段階、開通の段階、事業評価の段階など段階別に変化していくものと考えられる。

例えば、利用者の立場からは、以下のような関心があるものと考えられる。

【監査人が考える情報利用者の関心事】

（ｉ）計 画 段 階	：どこに、どのような道路がどのくらいの期間で建設されるのか。 また総事業費はどのくらいか。
↓	
（ⅱ）建 設 段 階	：現在の進捗はどの程度のものなのか。 出来高の進捗はどうか。累計の実績事業費は計画どおりか。
↓	
（ⅲ）開 通 段 階	：いつ開通するのか。
↓	
（ⅳ）事業評価段階	：結局、総事業費はいくらかかったのか。 道路を建設して、どのような効果があったのか（良かったのか）。

したがって、建設局は、各種事業の情報を発信するに当たり、情報の利用者がどのようなニーズを持っているのかを具体的に検討した上で、様々な観点から何が望ましい在り方なのか整理する必要があるものと考えられる。

しかしながら、建設段階、いわゆる整備着手後において進捗を発信していく場合には、個人情報に触れる可能性が大きいため、慎重に扱う必要があり、発信について十分な検討が必要であると考えられる。

（ⅲ）情報の比較が容易に行えないケースについて

最後に、情報の比較が容易に行えないケースが挙げられる。

前述のとおり、建設局には 11 建設事務所と 2 公園緑地事務所が存在する。それぞれ担当する区域は異なるものの、おおむね類似した業務を行っている組織であるにもかかわらず、各建設事務所や各公園緑地事務所が公表する情報は統一された情報となっていない。それは、ホームページのデザイン面や機能面だけでなく、各事務所が毎年度公表している「事業概要」についても同様であった。

建設局の出先機関として組織化された建設事務所及び公園緑地事務所間で、それぞれ全く異なる水準で情報を発信しても、それらの情報には比較可能性がないことから、情報利用者にとって有用な情報提供とはなっていない。もちろん、事務所によっては独自の事業を行っていることがあるため、完全に同じ水準で情報提供を行うことはできないことは理解できるが、少なくとも現行の情報発

信体制については、事務所間の情報の比較が容易であるとは言えない状況である。

（意見４－６）ホームページ更新に係る諸問題について

都民に対する説明責任の観点から監査手続を実施した結果、建設局のホームページ更新に関して、いくつかの問題事項が検出された。これらの問題事項を分類すると、①適時な情報の更新がなされていないケース、②計画と実績が容易に比較できないケース、③情報の比較が容易に行えないケースの 3 つのケースに分類される。

まず、①適時な情報の更新がなされていないケースでは、東京都駐車場条例に係る告示の情報が東京都例規集上未更新である点、さらには必要なリンクが適切に設定されていないなどの問題が検出された。

次に、②計画と実績が容易に比較できないケースでは、ある事業の計画情報と実績情報の掲出タイミングが異なることにより、容易に計画と実績とを比較できる状況ではないことが判明した。

さらに、③情報の比較が容易に行えないケースでは、同じ建設事務所でありながら、そこで発信している情報には量・質ともに建設事務所による差が生じており、情報の比較可能性が担保されていない点が検出された。

いずれの事項も、都民に対する説明責任と密接に関係する問題であるため、建設局は、公開する情報の量・質、明瞭性や適時性などを適切に確保しない限り、都民に対する十分な説明責任を果たしたことにはならないことから、建設局は、ホームページ更新に係る諸問題を早急に解決するとともに、各種情報の発信・更新の在り方、ルールの策定及び運用体制の構築など、情報利用者の視点に立ったホームページの更新体制を構築されたい。

② 道路に係る防災対策情報の発信体制の見直しについて

建設局では、立体交差部（アンダーパス）においては、必要な箇所に排水ポンプを設置し、降雨時の雨水排水を行うなど、通行車両の安全性を確保するとともに、冠水時における利用者への情報提供のための路面冠水警報設備（表示板など）の設置に取り組んでいる。

ところで、平成 28 年 9 月 2 日における国土交通省関東地方整備局の記者発表資料によると、都内のアンダーパス部の冠水箇所は 133 か所も存在するとのことである。当該情報は、国土交通省関東地方整備局のホームページ等で公開されているが、建設局のホームページにおいては何らの情報も公開されておらず、また、該当ページへのリンクが設定もされていない。

近年は、ゲリラ豪雨や台風などの影響で、アンダーパスにおいては急激に雨水等が冠水する可能性があること、また冠水することによる事故も依然として無くならないことからすると、平常時の情報発信や啓蒙活動が重要と考えられる。

（意見４－７）道路に係る防災対策情報の発信体制の見直しについて

国土交通省関東地方整備局の情報によると、都内の立体交差部（アンダーパス）の冠水箇所は 133 か所も存在するとのことであるが、建設局のホームページからは当該情報を入手することができない。

近年は、ゲリラ豪雨や台風などの影響で、アンダーパスにおいては急激に雨水等が冠水する可能性があること、また冠水することによる事故も依然として無くならないことから、建設局は、都民の安全性等の観点から、発信すべき道路防災対策の情報を整理するとともに、道路管理者としての適切な情報発信体制を構築されたい。

③　外国人に対する情報提供の見直しについて

都の外国語版総合ホームページでは各局の主要業務について、英語・中国語・韓国語で紹介している。ここには、各局の説明として、それぞれが所管する部署の列挙と 5 行程度の業務内容しか記載されていない。一方、建設局のホームページにおいては、英語版のみであるが、建設局が実施している事業について細かく紹介されている。

しかしながら、建設局の英語版ホームページにおいても、実施している事業概要などの説明はあるものの、浸水予想区域図や土砂災害警戒区域などの防災関連情報を、日本語版と同水準で紹介しているページは存在しない。また、降雨量や河川水位情報などをリアルタイムに提供している水防災総合情報システムに関しても、建設局の英語版ホームページからリンク設定はあるものの、水防災総合情報システムのページ自体は日本語版のみである。

そこで、日本語を読むことができない外国人に対し、どのようなソフト対策を実施しているか建設局に質問したところ、「英語版、韓国語版等のパンフレットを作成し、各建設事務所やイベントで配布するほか、津波看板などの多言語標記を行っている」とのことであった。

（意見４－８）外国人に対する情報提供の見直しについて

建設局の英語版ホームページにおいては、各事業の説明はあるものの、建設局がソフト対策として掲げている浸水予想区域図の公表や水防災総合情報システムでの降雨量や河川水位情報の公表については、日本語版しか存在しない。

都内在住の外国人人口や都への外国人観光客が増加傾向にあることから、建設局は、安全性等の観点から、日本語が理解できない外国人に対しても、積極的な情報提供ができるような情報発信体制を再構築されたい。

Ｖ　ＩＴのセキュリティ強化、計画的な導入・更新等について

１．情報セキュリティの強化について

（１）建設局の情報セキュリティ内部監査について

建設局は、「情報セキュリティ安全管理措置」に基づき、情報セキュリティ内部監査を実施している。この結果、指摘すべき事項が発見された場合は、これを表 B5-1-1 に示す 4 段階に分けて「監査報告書」に記載し、情報セキュリティ管理者（各課長）に報告している。

表 B5-1-1　指摘の基準

基準	内容
重大な不適合	セキュリティ事故に直結する可能性が高く、緊急に対策が必要と思われる検出事項
軽微な不適合	セキュリティ事故に直結する可能性は低いが、将来的に事件・事故に結びつく可能性がある検出事項
観察事項	形式的な内容（記載事項の漏れや書類の不備など）や各種規定類の見直しが必要と考えられる事項
提案事項	違反は見られないものの、改善検討の余地があると判断される事項（内部監査人の所見）

（建設局作成資料より監査人が作成）

建設局では、表 B5-1-1 にある「提案事項」のような軽微な指摘事項については、現場査察時に是正対応の内容を確認することとし、また「重大な不適合」などのような是正に時間を必要とする指摘事項については、「再発防止策報告書」に「発生の根本原因」「再発防止策」を記載し報告する仕組みを構築している。

（２）建設局における情報セキュリティ外部監査と J-LIS のセキュリティ診断について

建設局は、情報セキュリティ内部監査とは別に、外部の民間事業者による情報セキュリティ外部監査（運用監査とセキュリティ診断）を実施しており、その翌年度に職員によるフォローアップ監査を実施するという仕組みを構築している。

外部監査で行う有償のセキュリティ診断は、指定したページを対象として「SQL インジェクション」「クロスサイト・スクリプティング」などの脆弱性に対する診断を実施しており、建設局はこれを主要システムに実施している。なお、外部監査の対象システムは毎年異なり、実施頻度は各システムの総合重要度に依る。

これに対し、地方公共団体情報システム機構（略称：J-LIS）が提供する無償のセキュリティ診断は、建設局はこれをインターネットに接続されているシステム等に対し、毎年実施しているものである。ただし、この無償診断は、「SQL インジェクション」「クロスサイト・スクリプティング」などの脆弱性に対する診断を実施しているが、WEB システムの全てのページを対象とする診断ではなく、J-LIS が無作為に抽出したページのみを対象としているに過ぎない点に留意すべきである。

建設局では、これら 2 つの診断結果に基づいて、システムへのセキュリティ対策を実施しているのである。

（３）指定管理者の情報セキュリティ体制に対する建設局の確認の拡充について

一方、建設局は、以下のとおり募集要項や仕様書において、指定管理者にも「個人情報の適正な管理のために必要な措置を講じる」ことを求めている。

【(参考) 東京都駐車場指定管理者等募集要項　5 管理の基準等（一部抜粋)】

（５）個人情報の保護及び情報公開 ① 個人情報の保護（東京都個人情報の保護に関する条例第 9 条） 指定管理者は、個人情報の取扱いには十分留意し、漏えい、滅失及びき損の防止その他の個人情報の適正な管理のために必要な措置を講じるものとする。

【(参考) 東京都立公園指定管理者共通仕様書　13 その他留意事項（一部抜粋)】

(9) 情報の管理 指定管理者は、東京都個人情報の保護に関する条例、同施行規則及び東京都情報セキュリティ基本方針並びに同対策基準の規定を踏まえ、管理運営業務の実施に関して知り得た個人情報の漏洩、滅失及び棄損等の防止、その他個人情報の適正な管理のために必要な措置を講じなければならない。

しかしながら、建設局に指定管理者がこのような「必要な措置」を講じるための体制を構築しているか否かについて確認したところ、指定管理者を選定する前に確認しているわけではないという回答であった。したがって、仮に情報セキュリティ体制に不備がある相手方を指定管理者として選定した場合、それは個人情報の漏えいリスクを負うことになる。

しかも、建設局は指定管理者の選定後は、毎年その業務結果を評価しているということであるが、建設局にこの評価には当該「必要な措置」の確認が含まれているかを確認したところ、「必要な措置」が講じられていることの状況確認は実施していないとの回答を得ており、「必要な措置」の実質的な確認がなされているとは言い難い事態が生じている。詳細は、指摘５－１（セキュリティを考慮したシステム開発の必要性について）、指摘５－２（動物園協会におけるセキュリティ診断の網羅性について）及び意見５－２（動物園協会における定期的な自己点検の必要性について）を参照されたい。

なお、指定管理者を選定する前に実施される確認（情報セキュリティ体制の確認）事例としては、相手先がプライバシーマークを取得しているか否かを確認する方法、ISO27001 を取得しているか否かを確認する方法、個人情報保護の仕組みに関する質問書・回答書を確認する方法などがある。

（意見５－１）指定管理者の情報セキュリティ体制に対する建設局の確認の拡充について

建設局は、指定管理者に対して、その募集要項や仕様書において、「個人情報の適正な管理のために必要な措置を講じる」ことを求めているが、指定管理者を選定する前に当該措置を講じるための体制が構築されているか否か確認していない。また、指定管理者の選定後に毎年その業務結果を評価しているということであるが、この評価には当該「必要な措置」の実質的な確認が含まれているとは言い難い事態が生じている（指摘５－１、指摘５－２及び意見５－２を参照されたい）。仮に情報セキュリティ体制に不備がある相手方を指定管理者として選定した場合、それは個人情報の漏えいリスクを請け負うことから、建設局は、指定管理者選定前にプライバシーマークや ISO27001 の取得を確認するなどして当該体制を評価するとともに、選定後も当該体制が適切に運用されていることを十分に確認されたい。

（4）セキュリティを考慮したシステム開発の必要性について

建設局は、恩賜上野動物園、多摩動物公園、葛西臨海水族園などの管理運営に関して、動物園協会を指定管理者として選定している。動物園協会ではこれら動物園・水族園からのお知らせやイベント等の情報を提供する目的で、「東京ズーネット」というホームページを管理運営している。なお、「東京ズーネット」は、10 年以上前に構築されたシステムである。

この「東京ズーネット」は、ホームページ上の脆弱性を原因として、平成 28 年 7 月 7 日に、外部からの不正アクセスを受け、表 B5-1-2 の情報を流出させてしまった。

表 B5-1-2　流出した情報

（単位：件）

流出した情報	漏えい件数
メールマガジンに登録していたメールアドレス	21,688
友の会入会・継続のために郵便振替用紙を Web 請求した方々の個人情報	868

（東京都報道発表資料より監査人が作成）

ここでいうホームページ上の脆弱性は「SQL インジェクション」のことであり、この点はシステム関連の業界内では既知の攻撃手法であった。なぜなら、独立行政法人 情報処理推進機構（略称：IPA）が平成 19 年時点で「SQL インジェクション」の脆弱性に関する問題を提起しており、また、IPA では安全な WEB サイトの作り方も紹介しているからである。

「東京ズーネット」が 10 年以上前に構築されたシステムであるとはいえ、このように「SQL インジェクション」の脆弱性が既に指摘されていること、また、システムはその稼働開始後も日々進化する不正アクセスに晒されていることから、情報セキュリティを考慮した管理運営体制が構築されていたのか疑問が生じるところである。

この点、動物園協会の説明によると、情報セキュリティの観点から、平成 28 年 7 月 1 日に、システム開発手順も含め「情報セキュリティ対策基準」を定めているものの、それまではシステム開発の要件定義、設計、開発、テストに関する手続が定められていなかったとのことであった。

「東京ズーネット」は外部委託先に開発・保守・運用を委託しているものである。したがって、①外部委託先への指導・助言、②自社でのセキュリティ情報の

確認、これらを十分に実施していれば、今回のような不正アクセスを防止することができた可能性が高い。

なお、「東京ズーネット」は、この不正アクセスが発生した平成 28 年 7 月 7 日に公開を中止し、平成 28 年 7 月 24 日以降、必要最低限の機能に絞って公開し、平成 28 年 10 月 31 日から全面的な再開を行っている。

（指摘５－１）セキュリティを考慮したシステム開発の必要性について

動物園協会では、動物園・水族園からのお知らせやイベント等の情報を提供する目的で「東京ズーネット」というホームページを管理運営しているが、平成 28 年 7 月 7 日に、外部からの不正アクセスを受けて個人情報を流出させてしまった。この原因となったホームページ上の脆弱性は、システム関連の業界内では既知の攻撃手法であった。

「東京ズーネット」は、その開発・保守・運用を外部の民間事業者に委託しているが、動物園協会において、①システム開発手順が動物園協会において適切に規程化されていなかったため、情報セキュリティを考慮した開発が外部委託先においてなされなかったこと、また、②外部委託先に対してセキュリティに関する情報の提供や収集を依頼していないため、システム稼働後も情報セキュリティの対策がなされていなかったことが大きな原因である。

動物園協会は、システム上の脆弱性など情報セキュリティに関する情報を外部委託先と共有するとともに、セキュリティを考慮したシステム開発が外部委託先において行われるようセキュリティ体制を構築し、今後必要に応じ、セキュリティを考慮したシステムを開発し、もって不正アクセス及び個人情報の流出事故の再発防止を徹底されたい。

（５）動物園協会におけるセキュリティ診断の網羅性について

前述のとおり、動物園協会では、従来、建設局から推奨を受け、無償の地方公共団体情報システム機構（略称：J-LIS）によるセキュリティ診断を「東京ズーネット」に対して定期的に実施していたものの、結果的に不正アクセスによる個人情報の流出事故が発生した。流出事故直前の平成 28 年 7 月 6 日に動物園協会が入手した平成 28 年の診断結果では「SQL インジェクション」に対する脆弱性が「正常」と判定されていたにもかかわらず流出事故が発生したことを受け、監査人はその原因を確認した。

その結果、この診断は J-LIS が診断するページを無作為に抽出して診断しているものであって、全てのページを抽出しているわけではないことに原因があ

ることが判明した。つまり、今回の不正アクセスの原因となったページは、これ以前のテスト対象から漏れ、したがって当該ページの脆弱性が見過ごされていた状態となっていたことを意味している。

参考までに、WEB 診断の実施結果について、表 B5-1-3 にて示しておく。

表 B5-1-3　WEB 診断の実施結果

実施時期	判定結果	備考
平成 25 年 9 月 30 日	要治療・精密検査	クロスサイト・スクリプティングの項目で異常あり。平成 25 年 10 月に対応済み
平成 27 年 2 月 1 日	異常は検出されなかった	―
平成 28 年 7 月 6 日	要治療・精密検査	クロスサイト・スクリプティングの項目で異常あり。

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

今回の流出事故から言えることは、セキュリティ診断を定期的に実施しても、全てのページに対して網羅的にセキュリティ診断を実施しなければ、ホームページ全体の安全性を確認したことにはならないということである。したがって、今後は、セキュリティの脆弱性診断を実施するのであれば、システム全般に対して実施することが必要であると考えられる。

（指摘５－２）動物園協会におけるセキュリティ診断の網羅性について

動物園協会では、建設局の推奨を受け無償のセキュリティ診断を定期的に実施していたが、これはホームページ全てを対象としたものではなく、無作為に抽出された一部のみを対象にしたものである。その結果、脆弱性が残存するページが見落とされたため、外部からの不正アクセスによって情報流出を招いたと言わざるを得ない。今後は、例えば、外部からの攻撃が懸念されるサーバについては、リスクの程度に応じた診断の頻度や対象を検討し決定した上で、セキュリティ診断を定期的かつ網羅的に実施されたい。

（６）動物園協会における定期的な自己点検の必要性について

動物園協会の「セキュリティ対策指針」には情報システムに関する自己点検を実施することが定められている。この自己点検の実施頻度について、動物園協会に質問したところ、頻度について定められてはいないものの、年に 1 回程度実施することを想定しているとの回答を得た。

しかしながら、平成 25 年度から平成 27 年度の 3 期間に係る自己点検の実施状況を確認したところ、平成 27 年度分は存在するものの、平成 25 年度及び平成 26 年度の自己点検結果は存在しなかった。そこで、動物園協会に対して、平成 25 年度及び平成 26 年度の自己点検結果がない理由について質問したところ、平成 26 年 3 月 31 日にネットワーク機器、パソコンの総入替を行い、古い機器等を全て撤去したことで情報セキュリティのリスクを除去したものと判断し、自己点検を実施しなかったとのことであった。

（意見５－２）動物園協会における定期的な自己点検の必要性について

動物園協会の「セキュリティ対策指針」には情報システムに関する自己点検を実施することが定められているが、これを実施する頻度が定められていない。しかも、実務上、これを年 1 回程度実施するということであるが、平成 26 年 3 月 31 日に情報機器の総入替を行ったため、平成 25 年度及び平成 26 年度には実施せず、平成 27 年度に実施している。今後は、自己点検の内容とそれに対する点検の頻度、点検体制、点検結果に対応する改善手続などを整備し、これを着実に実施されたい。

（７）監理団体における顧客に係る個人情報管理の徹底について

①　動物園協会における個人情報管理の定期的実施の必要性について

監査人は、動物園協会において、顧客に係る、平成 25 年度から平成 27 年度の個人情報調査実施状況を確認した。その結果、動物園協会では、平成 25 年度から平成 26 年度は実施されておらず、平成 27 年度に実施されていることが判明した。

少なくとも、動物園協会は、法人内の「誰が」「どこに」「どのような情報」を管理しているのかを定期的に調査して、これを「見える化」することが必要である。なぜなら、このように「見える化」していないと、不注意等により個人情報が流出した時に、その流出の経路・原因を早期に特定することができず、したがって被害が拡大するおそれがあるためである。

（意見５－３）動物園協会における個人情報管理の定期的実施の必要性について

動物園協会は、平成 25 年度から平成 26 年度の間、顧客に係る個人情報の調査を実施していなかった。

不注意等により個人情報が流出した時に、その流出の経路・原因を早期に特定していなければ更なる被害拡大も懸念されることから、動物園協会は、法人内の「誰が」「どこに」「どのような情報」を管理しているのかを調査し、これを「見える化」するよう、引き続き、定期的な個人情報調査を確実に実施されたい。

②　道路整備保全公社における定期駐車場顧客情報の削除の徹底について

道路整備保全公社は、駐車場定期契約者管理システムによって、定期駐車場に係る顧客情報や契約情報の管理、定期料金の請求や入金などを管理している。

しかしながら、この顧客情報は、顧客が利用を停止してから 7 年後に手作業によって削除することとしており、システムによる自動削除機能が設けられていない状況である。この手作業による削除は作業手順が明文化されていないことから、削除の対象や手順を誤り、結果として個人情報が流出するリスクも懸念される。しかも、その利用停止から 7 年間も個人情報を保存するということは、それだけ個人情報流出リスクも長い期間負うことになると考えられる。

このシステムは約 4 年前に新システムに移行していることから、現状は定期駐車場利用停止から 7 年を経過している個人情報は存在しない。しかしながら、今後は定期駐車場利用停止から 7 年を経過する個人情報が生じることから、駐車場定期契約者管理システム内に蓄積された個人情報を確実に削除することが必要になる。

したがって、確実な削除方法を明文化し、これを適時かつ適切に運用することが必要である。また、この削除対象７年ルールも、個人情報流出リスクを勘案して、道路整備保全公社として適切か検討する必要があると考えられる。

（意見５－４）道路整備保全公社における定期駐車場顧客情報の削除の徹底について

道路整備保全公社は、駐車場定期契約者管理システムによって、定期駐車場に係る顧客情報や契約情報の管理、定期料金の請求や入金管理などを管理している。このシステム上の顧客情報は、顧客が利用を停止してから 7 年後に手作業によって削除することとしているが、システムによる自動削除機能が設けられていないこと、手作業による削除には作業手順が明文化されていないことから、削除の対象や手順を誤り、結果として個人情報が流出するリスクも懸念される。しかも、その利用停止から 7 年間も個人情報を保存するということは、それだけ個人情報流出リスクも長い期間負うことになる。

このシステムは約 4 年前に新システムに移行しているため、現状は定期駐車場利用停止から 7 年を経過している個人情報は存在しないが、今後は削除対象の個人情報が生じることから、道路整備保全公社は、個人情報を確実に削除する方法を明文化するとともに、これを適時かつ適切に運用されたい。

また、この削除対象７年ルールについても、個人情報流出リスクを勘案して、道路整備保全公社として適切か再検討することとされたい。

（８）センター及び監理団体における機器やサーバの管理について

①　センターのサーバ室の見直しについて

センターのサーバ室には、地盤情報システムのサーバやネットワーク機器など重要な情報機器が管理されている。このサーバ室は常時施錠されており、入退室する際には、入退室管理台帳に入退室日時や入退室者氏名などを記入することが定められている。この入退室管理台帳を監査人が現場で閲覧したところ、入退室の記録が残されていることを確認した。

しかしながら、庁舎の案内図にサーバ室の位置が明確に示されていることから、部外者が案内図を見れば、サーバ室の位置を特定することが可能な状況となっている。また、センターは土木技術を都民に身近に感じてもらうための行事を年間通じて定期的に行っており、部外者が庁舎に自由に出入りする機会が多い施設である。このような状況は、情報・通信機器が盗難されるリスクが存在するため、情報セキュリティの観点から避けるべきであり、したがって、サーバ室は

部外者が近づけない場所に設置するとともに、部外者がサーバ室の場所を特定することができないよう、庁舎案内図からサーバ室の位置を削除することが必要である。

（意見５－５）センターのサーバ室の見直しについて

センターのサーバ室には地盤情報システムのサーバやネットワーク機器など重要な情報機器が管理されている。このサーバ室は、常時施錠されており、また入退室管理台帳も整備運用されている。しかしながら、庁舎の案内図にサーバ室の位置が明確に示されていること、センターには部外者が比較的自由に出入りする機会が多いことから、建設局は、情報セキュリティの観点から、サーバ室を部外者が近づけない場所に設置するとともに、部外者がサーバ室の場所を特定することができないよう、庁舎案内図からサーバ室の位置を削除することとされたい。

②　動物園協会における情報機器管理の徹底について

動物園協会において、監査人が情報機器設置状況を視察したところ、写真 B5-1-1 のとおり、ルーターなどの情報機器が執務室内の棚に、物理セキュリティ対策が講じられることなく設置されている状況であった。このような状況は、破損や外部侵入者からの不正アクセスなどに繋がる可能性が存在する。

なぜなら、仮に情報機器が破損した場合には、ネットワーク障害により通常業務に影響を及ぼすリスクが存在するからである。また、外部侵入者からの不正アクセスがなされた場合には、社内 LAN に直接アクセスされてしまい、個人情報や機密情報が流出するリスクも存在するからである。

これらのリスクを低減し安全性を高めるためには、情報機器を収納し、かつ施錠管理できるスチール製の収納ボックスなどで現物を管理することが必要であると考えられる。

写真 B5-1-1　執務室内の棚に設置された情報機器

（平成 28 年 7 月 26 日監査人が撮影）

（指摘５－３）動物園協会における情報機器管理の徹底について

動物園協会においては、ルーターなどの情報機器が執務室内の棚に、物理セキュリティ対策が講じられることなく設置されている状況である。このような状況では、破損や外部侵入者からの不正アクセスなどに繋がる可能性があると言わざるを得ない。

なぜなら、これが破損した場合にはネットワーク障害により通常業務に影響を及ぼすリスクがあり、また、外部侵入者からの不正アクセスがなされた場合には、社内 LAN に直接アクセスされてしまうなど、個人情報や機密情報が流出するリスクが存在するからである。

したがって、動物園協会は、これらのリスクを低減し安全性を高めるために、情報機器を収納し、かつ施錠管理できるスチール製の収納ボックスなどで、情報機器の現物を管理することを徹底されたい。

２．システムの計画的な開発・活用・更新について

（１）レスキュー・ナビゲーションシステムの計画的な開発・活用・更新について

レスキュー・ナビゲーションシステムは、被災時に、現場の状況を携帯電話等により情報収集することで、本庁と事務所間、現場と事務所間で迅速な情報共有ができることを目指したシステムである。

従来はフィーチャーフォン（携帯電話端末であるが、通話機能に加えてカメラ、GPS を実装した端末）でしか利用することができなかったが、平成 26 年度に機能及び利用者の利便性向上を図るため、スマートフォン用のアプリケーション（以下、「アプリ」という。）を開発し、現在は、フィーチャーフォンとスマートフォンのアプリの双方を利用することができる。

また、従来は道路災害でしか利用することができなかったが、河川部では平成 28 年 4 月から、公園緑地部では平成 28 年 12 月から、本システムの利用が開始されている。このように、現在は、その利用範囲が拡大しているのである。

そこで、建設局及び各建設事務所などにおけるフィーチャーフォン及びスマートフォンの設置状況について、道路管理部、河川部、公園緑地部に質問したところ、表 B5-2-1 のとおり回答を得た。

表 B5-2-1　レスキュー・ナビゲーションシステム利用携帯端末の設置状況

（単位：台）

携帯端末の種類	設置台数		
	道路管理部	河川部	公園緑地部
フィーチャーフォン	120	0（※）	0（※）
スマートフォン	10	17	81

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　河川部、公園緑地部のレスキュー・ナビゲーションシステムはスマートフォン専用である

表 B5-2-1 を見ると、道路管理部ではフィーチャーフォンが大半を占めていることが分かる。道路管理部の説明によれば、フィーチャーフォンからスマートフォンへの全面的な導入を検討し計画していたが、フィーチャーフォンを継続使用し、故障時に買い替えを行うべきとする予算部局との調整が整わなかったとのことである。

また、フィーチャーフォンとスマートフォンのアプリは、別々のアプリであることから、機能追加費用が二重に発生する可能性がある。したがって、二重管理

すべき理由が特にない限り、より高機能なスマートフォンを利活用することに絞ることが有効と考えられる。

（意見５－６）レスキュー・ナビゲーションシステムの計画的な開発・活用・更新について

レスキュー・ナビゲーションシステムは、被災時に、現場の状況を携帯電話等により情報収集することで、建設局と各建設事務所間、現場と建設事務所間で迅速な情報共有ができることを目指したシステムである。このシステムは、従来はフィーチャーフォンでしか利用することができなかったが、より高機能で利便性の高いスマートフォン用のアプリを平成 26 年度に開発し、現在は、フィーチャーフォンとスマートフォンのアプリとの双方を利用することができる。

しかしながら、道路管理部では、フィーチャーフォンに比べてスマートフォンが 1 割程度しか設置されていないことから、実際に災害が発生した場合、設置台数の多いフィーチャーフォンのアプリを利用せざるを得ず、設置台数の少ないスマートフォンのアプリは、より高機能にもかかわらず、有効に利用することができない。道路管理部の説明によれば、フィーチャーフォンからスマートフォンへの全面的な導入を検討し計画していたが、フィーチャーフォンを継続使用し、故障時に買い替えを行うべきとする予算部局との調整が整わなかったとのことである。

また、フィーチャーフォンとスマートフォンのアプリは、別々のアプリであることから、機能追加費用が二重に発生する可能性がある。

したがって、建設局は、機能追加費用が二重に発生しないよう、フィーチャーフォンのスマートフォン化を進めることとされたい。

（２）地理情報システムの計画的な開発・活用・更新について

地理情報システム（GIS：Geographic Information System）は、建設局内に点在していた地理情報を一元管理し、地理情報を有効に活用することを目的として、平成 28 年 3 月に稼働を開始した。

本システムは、サーバ機器から GIS ソフトまでの一式を 5 年間の総額 2,700 万円で借り受けており（契約期間：平成 28 年 1 月 1 日から平成 32 年 12 月 31 日、月額 44 万円）、年間保守費用は 340 万円を要している。

本システムで使用している地図の基礎情報は都市整備局から提供を受けているものの、これを受けて建設局が入力すべき情報は、全てが入力されていない状況にある。

なお、現時点での地理情報一元化の達成状況は表 B5-2-2 のとおりである。

表 B5-2-2　地理情報の一元管理の達成状況

共有開始日	管理組織	地理情報名
平成 28 年 3 月 1 日	用地管理課	代替地情報
平成 28 年 3 月 1 日	道路管理部保全課	緊急輸送道路_拠点
平成 28 年 3 月 1 日	道路管理部保全課	緊急輸送道路_路線
平成 28 年 3 月 1 日	道路管理部保全課	平成 26 年山岳道路斜面分布図
平成 28 年 3 月 1 日	道路管理部保全課	地点標
平成 28 年 6 月 9 日	総務部技術管理課	建設局事務所・工区一覧
平成 28 年 6 月 14 日	総務部技術管理課	年間発注予定表

（建設局作成資料より監査人が作成）

このような達成状況であることから、今後の入力計画を質問したところ、表 B5-2-3 のとおり回答を得た。

表 B5-2-3　今後の地理情報一元化の予定

システム名	内容
電子納品保管管理システム	平成 29 年度に全面的に統一
アセットマネジメントシステム	平成 29 年度に地理情報部分で地理情報システムの機能を使用予定

（建設局作成資料より監査人が作成）

そこで、この計画については、「誰が」「いつまでに」「どのように」実施するのか、そのような「計画書」ないし「工程表」などが存在するのか質問したところ、このような計画書等は存在しておらず、建設局内の既存の地理情報を、これから精査するとの回答であった。

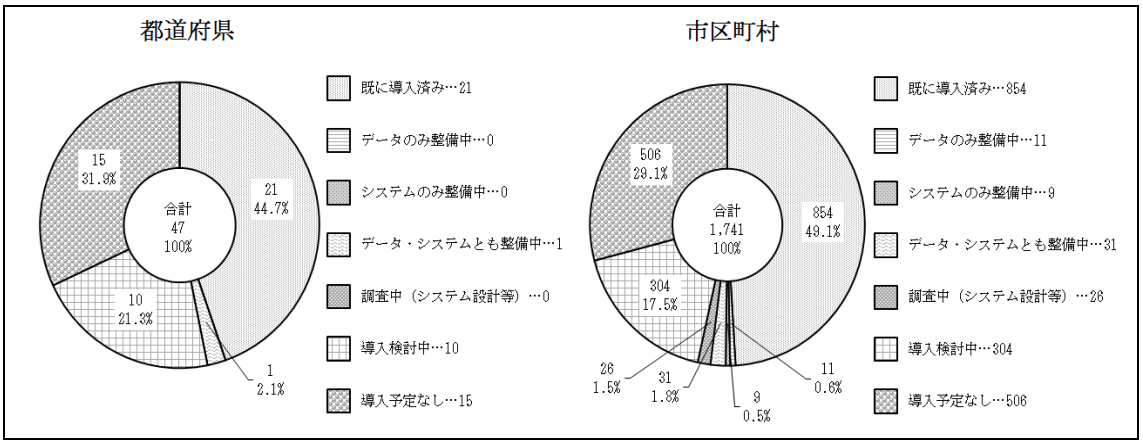
ということは、建設局では、その業務の性質上、表 B5-2-3 以外にも「道路台帳」など様々な地理情報が存在するにもかかわらず、これらをシステム開発前に精査するのではなく、開発後に精査するということであり、これでは、地理情報システムで一元的に管理することの有効性や効率性、費用対効果をシステム開発時に検討しているとは言い難い状況である。

ところで、総務省「統合型 GIS 推進指針」によると、データの共有化により、全体としてデータの重複整備を防ぎデータ作成費用の削減を図ることが可能となることに加え、様々な行政分野において住民サービスの向上、庁内業務の効率

化・高度化・地域の課題解決を実現できるとしている。なお、導入に当たっては、データ・システムの整備状況や財政状況、職員のスキルなど、各地方公共団体によって状況が異なることから、それぞれの実情を踏まえた整備方法を検討することが必要であるとされており、業務の効率化のために必要性の高い部分から統合するなど、段階的に整備するほうが現実的な場合もあるとされている。

以下のグラフ B5-2-1 が示すように都道府県では 44.7%、市町村では 49.1%と約半数の地方自治体において統合型 GIS を導入済みであり、導入予定なしの割合を除外した場合、都道府県では 68.1%、市町村では 70.9%と約 7 割の地方自治体で統合型 GIS の導入を検討していることになる。

グラフ B5-2-1　統合型地理情報システム（統合型 GIS）の整備



（総務省「地方自治情報管理概要（地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果）（平成 27 年度（平成 28 年 3 月 28 日発表））」より監査人が作成）

地方自治体の都市計画部門や資産管理部門など複数の部署が保有しているデータを、各部局が共用できる形で整備していく庁内横断的なシステムは「統合型 GIS」と呼ばれており、この統合型 GIS を導入している地方自治体は、表 B5-2-4 のとおり複数存在する。

表 B5-2-4　統合型 GIS 利活用事例

地方自治体	内容
茨城県	「茨城県域統合型 GIS」を県と全市町村の共同運用により活用
千葉県浦安市	統合型 GIS「JAM」を構築、近隣自治体との共同利用を推進
新潟県糸魚川市	合併を機に庁内全部署で使える共通 Web-GIS を整備

（財団法人地方自治情報センター「電子自治体ベストプラクティス」より監査人が作成）

しかしながら、建設局では、局内での利用しか想定しておらず、このような「統合型GIS」を開発時に検討しているとは言い難い。

（意見５－７）地理情報システムの計画的な開発・活用・更新について

建設局の地理情報システムは、サーバ機器からGIS ソフトまでの一式を 5 年間の総額2,700万円で借り受け、平成28年3月に稼働を開始した。また、当該システムの年間保守運用費用は340万円を見込んでいる。

しかしながら、開発時の導入目的である建設局内での地理情報の一元化は、現時点で達成されておらず、一元化に向けたロードマップも作成されていない。しかも、建設局内の各部署が保有する地理情報について棚卸が一部に留まっており、どの部署がどのような地理情報を保有しているのかも精査されていない。

また、地方自治体の都市計画部門や資産管理部門など複数の部署が保有しているデータを、各部局が共用できる形で整備していく庁内横断的なシステムは「統合型GIS」と呼ばれており、この統合型GISを導入している地方自治体も複数存在しているが、建設局では、局内での利用しか想定しておらず、このような「統合型GIS」を開発時に検討していない。

この点、建設局はシステム導入によるメリット・デメリットを十分に検討した上で導入すべきであるが、これを実施していない。このような状況は、建設局におけるシステム導入に係る一連の事前検討・評価が不十分であったと言わざるを得ない。

したがって、建設局は、今後新たなシステムを導入する際には慎重に検討を行うこととし、また、既に導入した地理情報システムについては、将来的な必要性を勘案しながら、建設局内の地理情報の棚卸を十分に行った上で、地理情報システムに統合すべき地理情報と単独で管理する地理情報の検討を行い、経済的かつ有効的・効率的な観点から地理情報システムを活用すべく、局内情報の段階的な一元管理化に向けたロードマップを策定するとともに、局外の地理情報についても、局外と連携して地理情報システムを一元的に活用することも検討されたい。

（３）都立公園ガイドシステム変更時の検討について

建設局では、恩賜上野動物園及び浜離宮恩賜庭園の現地でのガイドサービスとして、平成 18 年度から平成 27 年度はユビキタス・コミュニケータという貸出端末の提供を、また平成 28 年度からは「Tokyo Parks Navi」というスマートデバイス用アプリの提供を実施している。具体的には、ユビキタスサービスは無料で貸し出されるユビキタス端末（携帯ガイド端末）を使うことにより、来園者は目の前にいる動物等の情報をその場で入手できるサービスであり、日本語以外にも英語・中国語（簡体字）・韓国語及び浜離宮恩賜庭園のみフランス語、中国語（繁体字）に対応していた。一方、「Tokyo Parks Navi」はスマートデバイス用のアプリであり、来園者が恩賜上野動物園及び浜離宮恩賜公園のガイドスポット（動物の檻やエリアの前に設置された IC タグ）専用アプリをインストールしてスマートフォン等をかざすことで、動物等の音声等情報をその場で入手できるサービスであり、日本語以外にも英語・中国語（簡体字）・韓国語及び浜離宮恩賜庭園のみフランス語、中国語（繁体字）にも対応している。

ユビキタスサービスは、表 B5-2-5 のとおり、平成 18 年度から平成 27 年度の運用期間中、恩賜上野動物園で合計 17 万件、浜離宮恩賜庭園で合計 27 万件の利用があった。また、表 B5-2-6 のとおり、これらの整備及び運用費用の合計は、約 11 億円を要している。

表 B5-2-5　ユビキタス端末の貸出数の推移

（単位：件）

年度	恩賜上野動物園	浜離宮恩賜庭園	計
平成 18 年度	5,713	－	5,713
平成 19 年度	23,117	－	23,117
平成 20 年度	38,600	－	38,600
平成 21 年度	19,582	6,540	26,122
平成 22 年度	19,055	40,234	59,289
平成 23 年度	18,977	44,911	63,888
平成 24 年度	14,792	46,967	61,759
平成 25 年度	13,756	46,723	60,479
平成 26 年度	14,152	45,766	59,918
平成 27 年度	8,222	46,240	54,462
計	175,966	277,381	453,347

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　恩賜上野動物園は平成 18 年 10 月から、浜離宮恩賜庭園は平成 21 年 1 月から運用を開始している。

表 B5-2-6　ユビキタスサービスに係る整備・運用コスト

（単位：千円）

年度	恩賜上野動物園			浜離宮恩賜庭園			合計
	整備	運用	計	整備	運用	計	
平成 17 年度	178,878	－	178,878	－	－	－	178,878
平成 18 年度	17,745	15,949	33,694	－	－	－	33,694
平成 19 年度	－	54,946	54,946	－	－	－	54,946
平成 20 年度	54,747	52,500	107,247	－	－	－	107,247
平成 21 年度	3,224	53,550	56,774	44,948	－	44,948	101,723
平成 22 年度	20,160	45,533	65,693	－	60,200	60,200	125,893
平成 23 年度	9,303	54,600	63,903	－	50,177	50,177	114,080
平成 24 年度	6,331	52,500	58,831	－	45,992	45,992	104,824
平成 25 年度	－	54,117	54,117	－	44,826	44,826	98,943
平成 26 年度	－	53,061	53,061	－	45,299	45,299	98,361
平成 27 年度	－	34,199	34,199	－	45,551	45,551	79,751
計	290,389	470,957	761,347	44,948	292,048	336,996	1,098,343
貸出 1 件当たりコスト（円）							2,422.7

（建設局作成資料より監査人が作成）

一方、「Tokyo Parks Navi」は、平成 28 年 4 月 1 日から 11 月 23 日までのアプリダウンロード数が合計 9,903 件である。また、当該アプリの整備費用に 2,338 万 9 千円、その運用費用に 723 万 1 千円を要している。

さて、平成 28 年度のガイドサービス移行、すなわちユビキタスサービスから「Tokyo Parks Navi」への移行は、従来までの公園ガイド内容を維持しつつ、汎用性・利便性をより向上させる目的で実施したものと理解することができる。そこで、ユビキタスサービス及びアプリそれぞれについて、導入時の計画（Plan）、評価（Check）、改善計画ないし利用推進計画（Action）の提出を建設局に求めたところ、財務局が公表している「平成 28 年度予算概要」の事業評価結果の一部である「浜離宮恩賜庭園におけるおもてなしの充実（ガイドサービス事業）」の事業評価票のみ入手することができた。確かに事業評価票では、事業の成果、課題や問題点等の建設局としての評価が記載されているが、事業の実施主体である建設局が自主的に行った評価とは言い難い。つまり、建設局は、ユビキタスサービスの事業評価を行わずして、コストをかけて新たなサービスに移行してい

たと言うことができる。

なお、平成 27 年 3 月に終了したユビキタスサービスについて、表 B5-2-5 及び表 B5-2-6 に基づいて、監査人が貸出 1 件当たりの整備・運用コストを算出したところ、2,422 円となった。この金額は、一般の施設利用料（恩賜上野動物園 600 円、浜離宮恩賜庭園 300 円）を大きく上回る結果となっている。

（意見５－８）都立公園ガイドシステム変更時の検討について

建設局では、恩賜上野動物園及び浜離宮恩賜庭園の現地でのガイドサービスとして、平成 18 年度から平成 27 年度は「ユビキタスサービス」という貸出端末の提供を、また平成 28 年度からは「Tokyo Parks Navi」というスマートデバイス用アプリの提供を実施している。

「ユビキタスサービス」については、整備・運用費用の合計が約 11 億円、貸出数の合計が約 45 万 3 千件であった。一方、「Tokyo Parks Navi」については、整備・運用費用の合計が約 3 千万円、アプリダウンロード数の合計が約 1 万件である。

平成 28 年度に実施した「ユビキタスサービス」から「Tokyo Parks Navi」へのシステム移行は、従来までの公園ガイド内容を維持しつつ、汎用性・利便性をより向上させる目的で実施したものと観念的には理解することができるが、建設局として過去の事業評価を適切に行わずしてシステム移行を行っている点については疑問を感じざるを得ない。この点、建設局は、「ユビキタスサービス」について汎用性・利便性を向上するような改良を加えた上での新サービスへの移行、あるいはガイドサービス自体の廃止（「ユビキタスサービス」の廃止のみならず、「Tokyo Parks Navi」も導入しないこと）を含め、適切な検討を行うことが必要であったことから、建設局は新システムについての計画（Plan）、評価（Check）、改善計画ないし利用推進計画（Action）の策定を適切に実施する体制を構築されたい。

Ⅵ　入札・契約に係る制度・業務の見直しについて

１．建設局における入札・契約の見直しについて

（１）建設局の入札・契約制度について

建設局が締結する入札・契約については、地方自治法第 234 条第 1 項に規定されており、①一般競争入札、②指名競争入札、③随意契約などの類型がある。

また、この入札・契約締結に関する権限は、同法第 153 条第 1 項に基づき、東京都契約事務の委任等に関する規則に定められた範囲内で、都知事から建設局長及び各事務所長に委任されている。なお、平成 27 年 4 月 1 日から、入札契約事務の効率化を図るため、従前と比べ委任限度額が引き上げられている。

表 B6-1-1　都知事から建設局長へ委任されている主な権限の範囲（平成 27 年 4 月時点）

契約区分	委任の範囲（※）
建築工事請負	3 億 5,000 万円未満
土木工事並びに船舶の製造及び修繕に係る工事請負	2 億 5,000 万円未満
電気工事、管工事、その他の設備工事請負	4,000 万円未満
工事関係の委託（設計、測量、地質調査、工事監理など）	2,000 万円未満
物品の買入れ	3,000 万円未満
道路、公園その他の公共用地の買入れに関する契約	全部
公共事業の施行に伴う代替地の買入れ及び売払いに関する契約	全部
鉄道、軌道、道路又は河川が交差する部分に係る道路の築造、河川の改修等に関する契約	全部
物件の移転その他の損失補償に関する契約	全部

（「東京都契約事務の委任等に関する規則」より監査人が作成）

※　「委任の範囲」は、全て予定価格の金額を意味する。

①　一般競争入札について

一般競争入札とは、契約に関し公告を行い、不特定多数の人の参加を求め、入札の方法によって競争を行わせ、そのうち最も有利な価格で申込みをした者を契約の相手方とする方法である。この方法によれば、公正性と機会均等性が確保されることとなる。そのため、地方公共団体の契約は、原則として一般競争入札によることとされている。

② 指名競争入札について

指名競争入札とは、資力、能力、信用その他において適当であると認める特定多数の競争加入者を選んで入札の方法によって競争させ、その中から地方公共団体に最も有利な条件を提供する者を決定し、その者と契約する方法をいう。一般的に、この方法によれば、一般競争入札に比べ選定の段階で不適当な参加者を排除することができ、一般競争入札に比べ手続の手間を省くことができるというメリットがあるが、その一方で、特定の者の決定に当たり、それが一部の者に固定化し、偏重する可能性が残るというデメリットがある。

③ 随意契約について

随意契約とは、地方公共団体が競争によらずに任意に特定の相手方を選択して締結する契約方法である。この方法によれば、一般的に、契約手続が一般競争入札又は指名競争入札に比べて簡略であること、資力、信用、技術、経験など相手方の能力等を熟知の上で選定することができることや、経費削減に効果的であるというメリットがある。しかしながら、契約の性質上、特定の一者としか契約できない場合を除き、随意契約には、相手方が固定化し競争原理が働かないおそれがあること、契約自体が情実に左右され、公正な取引の実を失するおそれがあることも、一般的に指摘される。このため、随意契約を選択することは慎重に行うべきであると考えられる。また、この随意契約の中でも、特定の一者のみを契約の相手方として選択して契約を締結する方法を、特命随意契約という。

ここで、東京都契約事務規則第 34 条の 2 では、随意契約によることができる場合の予定価格の額について、表 B6-1-2 のとおり定めている。また、同規則第 34 条において、「随意契約によろうとするときは、契約条項その他見積りに必要な事項を示して、なるべく二人以上の者から見積書を徴さなければならない」とされており、随意契約におけるデメリットを可能な限り排除し、一定の競争性を担保される仕組みとなっている。

表 B6-1-2　随意契約によることができる場合の予定価格の額

区分	金額
工事又は製造の請負	250 万円
財産の買入れ	160 万円
物件の借入れ	80 万円
財産の売払い	50 万円
物件の貸付け	30 万円
上記以外のもの	100 万円

（「東京都契約事務規則」より監査人が作成）

（２）建設局の入札・契約の推移について

監査人は、建設局の入札・契約の状況を比較することにより、そこに何らかの特徴や偏りがないか、ある場合はそこに何らかの問題はないかという視点を持って検討を行った。

このような監査の視点から、平成 25 年度から平成 27 年度の入札・契約について、物品・工事の区分で、その件数・金額を集計したのが表 B6-1-3 である。

表 B6-1-3　契約類型別の契約件数・金額の推移

区分	類型	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
		件数（件）	金額（千円）	件数（件）	金額（千円）	件数（件）	金額（千円）
物品	一般	－	－	1	41,472	12	387,543
	指名	998	8,829,728	1,101	10,545,404	1,068	10,129,651
	随契	3,786	5,184,043	3,630	5,503,256	3,553	5,747,506
	特命	755	6,265,592	523	4,121,581	584	4,673,889
工事	一般	34	30,885,014	38	28,273,965	41	51,503,222
	指名	1,255	63,384,718	1,275	66,451,114	1,368	78,148,437
	随契	874	7,802,971	830	8,989,087	893	10,842,854
	特命	549	5,613,234	613	6,567,669	620	12,300,976
小計	一般	34	30,885,014	39	28,315,437	53	51,890,765
	指名	2,253	72,214,446	2,376	76,996,518	2,436	88,278,088
	随契	4,660	12,987,014	4,460	14,492,343	4,446	16,590,360
	特命	1,304	11,878,826	1,136	10,689,250	1,204	16,974,865
合計		8,251	127,965,300	8,011	130,493,548	8,139	173,734,078

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注 1）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特命随意契約以外の随意契約は「随契」、特命随意契約は「特命」と表現している。

（注 2）本表における契約金額は、当初契約の金額を記載しており、変更契約後の金額は集計していない。

表 B6-1-3 を見ると、物品区分においては平成 27 年度において一般競争入札が増加しているが、これは主に「河川水面清掃船の買入れ」（8 千万円）や「東京都水道防災総合情報システム用サーバ機器等の借入れ」（7 千万円）など一過性の高い物品の購入などによる増加である。また、指名競争入札は、1 件当たりの平均金額が 1 千万円程度の道路、河川、公園などの施設管理委託費などから構成され、随意契約は、1 件当たりの平均金額が 1 百万円程度の修繕費や各種委

託費などから構成される。さらに、特命随意契約は、1 件当たり平均金額が 8 百万円程度の調査業務や保守委託費などから構成されている。年度ごとに多少の増減はあるものの、一過性のあるものを除けば、物品区分については毎年度の合計が 200 億円程度で推移しており、著しい増減は見られない。

一方、工事区分においては、平成 27 年度の一般競争入札は、1 件当たりの平均金額が 12 億円を超え、これまで以上に大型の工事案件が集中した結果、契約金額が大幅に増加している。具体的には、隅田川や中川、綾瀬川などを中心とした河川の護岸工事、トンネル関連工事、水門耐震補強工事などである。また、指名競争入札については、1 件当たり平均金額が 5 千万円程度の橋梁の耐震補強工事や河川関連工事などにより契約件数が増加しており、随意契約についても同様に増加傾向にある。さらに、特命随意契約については、平成 27 年度に契約金額が著しく増加しているが、これは、契約金額が大きいために建設局から財務局に契約事務手続を依頼した案件のうち、「清澄排水機場耐震補強工事」及び「木下川排水機場耐震補強工事」の 2 工事で約 50 億円を発注していることが強く影響していると考えられる。

工事区分においては、平成 27 年度は平成 26 年度と比べ、件数が合計で 166 件、金額も合計で 425 億円増加しており、積極的な予算執行が行われたものと考えられる。

次に、表 B6-1-3 を基に作成した、入札・契約の類型別件数・金額の割合の推移を示すと、表 B6-1-4 のとおりである。

表 B6-1-4　契約類型別の契約件数・金額割合の推移

（単位：%）

区分	類型	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
		件数ベース	金額ベース	件数ベース	金額ベース	件数ベース	金額ベース
物品	一般	－	－	0.0	0.0	0.1	0.2
	指名	12.1	6.9	13.7	8.1	13.1	5.8
	随契	45.9	4.1	45.3	4.2	43.7	3.3
	特命	9.2	4.9	6.5	3.2	7.2	2.7
工事	一般	0.4	24.1	0.5	21.7	0.5	29.6
	指名	15.2	49.5	15.9	50.9	16.8	45.0
	随契	10.6	6.1	10.4	6.9	11.0	6.2
	特命	6.7	4.4	7.7	5.0	7.6	7.1
小計	一般	0.4	24.1	0.5	21.7	0.7	29.9
	指名	27.3	56.4	29.7	59.0	30.0	50.8
	随契	56.5	10.1	55.7	11.1	54.6	9.5
	特命	15.8	9.3	14.2	8.2	14.8	9.8
合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、随意契約は「随契」、特命随意契約は「特命」と表現している。

表 B6-1-4 を見ると、契約件数ベースの構成割合に大きな変動は見られないが、平成 27 年度の全体の契約金額が増加した影響により、それぞれの区分における契約金額ベースの構成割合に変化が生じている。すなわち、平成 27 年度における物品区分の指名競争入札は、平成 26 年度とほぼ同水準であったにもかかわらず分母が増加した影響により 2.3 ポイント減少している。同様に、工事区分の指名競争入札は、平成 26 年度と比べ金額ベースでは増額となっているものの、構成割合は 5.9 ポイント減少している。その反面、一般競争入札は、大型案件の発注が多かったことから、構成割合が 7.9 ポイント上昇している。

このように、平成 27 年度は、契約金額が増加した影響により構成割合に多少の変動が生じているものの、全体的には、競争性のある契約手法である一般競争入札と指名競争入札が採用されており、一定程度の公正性は保たれているものと考えられる。

（３）建設局の平成 27 年度の落札率の状況について

契約類型ごとの落札率について全体の状況を把握する観点から、平成 27 年度の落札率の状況に応じた契約件数を集計したものを示すと、表 B6-1-5 のとおりである。

表 B6-1-5　平成 27 年度契約類型別の落札率の状況

（単位：件）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	7	3	2	0	12
	指名	714	144	208	2	1,068
	随契	497	587	568	1,901	3,553
	特命	38	78	270	198	584
工事	一般	2	17	22	0	41
	指名	445	610	295	18	1,368
	随契	325	62	95	411	893
	特命	27	73	497	23	620
小計	一般	9	20	24	0	53
	指名	1,159	754	503	20	2,436
	随契	822	649	663	2,312	4,446
	特命	65	151	767	221	1,204
合計		2,055	1,574	1,957	2,553	8,139

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、随意契約は「随契」、特命随意契約は「特命」と表現している。

また、平成 27 年度の落札率の状況に応じた件数割合を算出したものを示すと、表 B6-1-6 のとおりである。

表 B6-1-6　平成 27 年度契約類型別の落札率の件数割合

（単位：%）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	0.1	0.0	0.0	-	0.1
	指名	8.8	1.8	2.6	0.0	13.1
	随契	6.1	7.2	7.0	23.3	43.7
	特命	0.5	1.0	3.3	2.4	7.2
工事	一般	0.0	0.2	0.3	-	0.5
	指名	5.5	7.5	3.6	0.2	16.8
	随契	4.0	0.8	1.2	5.0	11.0
	特命	0.3	0.9	6.1	0.3	7.6
小計	一般	0.1	0.2	0.3	-	0.7
	指名	14.2	9.3	6.2	0.2	29.9
	随契	10.1	8.0	8.1	28.4	54.6
	特命	0.8	1.9	9.4	2.7	14.8
合計		25.2	19.3	24.0	31.4	100.0

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、随意契約は「随契」、特命随意契約は「特命」と表現している。

表 B6-1-5 及び表 B6-1-6 を見ると、全体件数の 31.4%が落札率 100%の案件であり、そのうち物品区分については 2 件、工事区分については 18 件が指名競争入札から発生している。これらのうち大部分の指名競争入札は、予定価格が公表された中で行われたものであり、予定価格で入札する限り、落札率が 100%となることも完全に否定されるものではない。

しかしながら、落札率 95%以上の契約を集計してみると、全体では、件数ベースでは 55.4%、金額ベースでは 46.6%がこれに該当する。つまり、全体の契約のうち、ほぼ半分が落札率 95%以上の状況にある。このような結果は、各入札・契約案件の需給バランスによって落札率が決定される側面があるため、一概に落札率が高いということをもって直ちに入札・契約に問題があるとは言えないが、不正等により適正な競争原理が機能していない可能性や、入札価格が適切な積算において設定されていない可能性も考えられる。

さて、建設局では、公正な取引の秩序を乱す過度な低価格入札を排除するとともに、中長期的な観点から工事品質の確保を図るための対策を行っている。具体的には、「低入札価格調査制度」と「最低制限価格制度」である。

前者の低入札価格調査制度は、工事又は製造その他についての請負の契約の入札において、あらかじめ設定した低入札調査基準価格を下回る入札があった場合に、入札者の積算根拠等について調査を行う制度をいい、後者の最低制限価格制度は、工事又は製造その他についての請負の契約の入札において、予定価格の範囲内で入札したものであっても、最低制限価格を下回る場合にはこれを入札者とせずに、最低制限価格以上で最低の価格をもって入札したものを落札者とする制度をいう。つまり、現状の入札に関する建設局における調査制度の焦点は、あくまでも低価格入札案件のみである。

（４）入札・契約案件に対する調査制度の拡充への取組について

ところで、平成 26 年度の包括外部監査実施期間内に、都の水道局で最低制限価格に近い金額をもって締結された契約の中から不適切な情報漏えい事件が発覚した。これを受け、監査人は、平成 26 年度包括外部監査報告書において、不正防止の観点から、最低制限価格に近い金額で締結された案件並びに一定の基準を満たす高落札率の案件に対する調査制度の構築など、当時の契約調査制度の拡充を早急に検討すべきとする意見を付した。

これに対して、水道局では、工事契約監視委員会を設置し、最低制限価格近似値案件及び高落札案件の契約結果について、一定の範囲を調査対象とした上で事後的な調査制度を設けており、入札経過調書等による調査・分析を行うとともに、必要に応じてヒアリング等を実施する体制を構築している。

一方、建設局においても、都政を担う大規模なインフラを整備・管理しており、多くの事務所や本庁において建設工事など多くの契約案件を抱えていることから、契約行為に係る不正の機会が多く存在する。この点、建設局は直接的に契約制度を所管する部局ではないものの、建設局は、入札・契約に係る不正防止や信頼性確保の観点から、最低制限価格近似値や高落札率の入札・契約案件に対して、事後的な調査制度を構築するために関係部署に対し積極的な働きかけや協議を行う必要があると考えられる。

（意見６－１）入札・契約案件に対する調査制度の拡充への取組について

建設局の入札・契約案件に対する事後的な調査制度は、低入札価格調査制度のみが整備されているにとどまり、最低制限価格近似値や高落札率といった入札・契約案件を対象としていない。

ところで、都の水道局では、最低制限価格に近い金額をもって締結された契約の中から不適切な情報漏えい事件が発覚し、これを受けて不正防止の観点から、最低制限価格に近い金額で締結された案件及び一定の基準を満たす高落札率の案件について、事後的な調査制度を構築するなどの対応を図っている。

建設局も、都政を担う大規模なインフラを整備・管理しており、多くの事務所や本庁において建設工事など多くの契約案件を抱えていることから、契約行為に係る不正の機会が多く存在する。この点、建設局は直接的に契約制度を所管する部局ではないものの、建設局は、入札・契約に係る不正防止や信頼性確保の観点から、最低制限価格近似値や高落札率の入札・契約案件に対して、事後的な調査制度を構築するために関係部署に対し積極的な働きかけや協議を行うこととされたい。

（５）特命随意契約による発注方法等の見直しについて

地方公共団体における契約制度においては、複数の契約手法が認められている中で、一般競争入札が原則とされている。このことに鑑みると、一般競争入札が事務上煩雑であっても、合理性を欠いたまま、安易に特命随意契約の対象を拡大すべきではないものと考えられる。そこで、監査人は特命随意契約理由の合理性を検討するため、任意に抽出した案件の理由書を閲覧した。その結果、表 B6-1-7 から表 B6-1-9 のとおり、特命随意契約理由に疑問をもった案件（3 件）を検出した。

表 B6-1-7　放射第 3 号線交通量推計（第二建設事務所）

<table>
<tr><th>契約名</th><th>予定価格
契約金額
落札率</th><th>特命随意契約理由</th></tr>
<tr><td>放射第 3 号線
交通量推計</td><td>【予定価格】
10,066,680 円
【契約金額】
10,044,000 円
【落札率】
99.8%</td><td rowspan="5">①当該業者は、既往委託で作成した道路交通網ネットワークを所有しているため、これらの再現が不要であり、設定条件の一部変更で今年度業務の成果が作成可能である。そのため、他社と比べて目的の成果を短期間で得ることができる。
②当該業者は、既往委託において川崎市側の都市計画道路計画を十分調査・検討の上、等々力大橋（仮称）周辺の道路交通網ネットワークを構築している。そのため、当該周辺地域における都市計画道路の整備状況、計画やその他諸条件を十分理解・把握しており、他社と比べ短時間で確実に成果を得ることができる。また、過年度業務の成果との一貫性を確保する観点からも当該業者への委託は必要である。
③当該業者は、本業務の前提となる業務を受託しており、既往業務で培った知識、経験を十分活用できるとともに、その他の必要資料を豊富に所有している。</td></tr>
<tr><td colspan="2">工期</td></tr>
<tr><td colspan="2">平成 27 年 9 月 4 日～
平成 28 年 3 月 16 日</td></tr>
<tr><td colspan="2">根拠</td></tr>
<tr><td colspan="2">地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 6 号
（競争入札に付することが不利と認められるとき）</td></tr>
<tr><td colspan="3">監査人の所見</td></tr>
<tr><td colspan="3">第二建設事務所は、①②において、契約相手先が過去の業務委託実績を活用することにより、短期間で成果を得られ過年度との一貫性を構築できることから、特命随意契約としたと主張する。
建設局からの説明によると、「本委託は、平成 27 年度末に地元説明会開催を予定し、それまでに交通管理者との道路設計協議を完了するために、必要な交通量調査と交通量推計を合わせて実施した」ということである。また、同じ第二建設事務所が発注する他の交通量調査案件では、交通量調査のみで指名競争入札が行われているが、本件は、「平成 27 年 3 月の首都高中央環状品川線の開通により、事業箇所周辺の交通状況が大きく変化したことを踏まえて交通量推計を実施しなければならない状況にあり、交通量推計に必要な交通量調査は、交通管理者との協議により、交通量調査実施場所を選定した平成 27 年 8 月時点で起工が可能となったが、この時点で、平成 27 年度末の地元説明会開催という事業スケジュールと、交通管理者との協議を実施しながら交通量調査に必要な条件整理を行わなければならないという特別な状況を考慮して、交通量調査と交通量推計を合わせて実施することとし、特命随意契約で契約締結した」とのことである。
しかしながら、特命理由書では、こうした状況や競争入札に付することが経済的に不利</td></tr>
</table>

となるという合理的な理由を読み取ることができない。特命随意契約は、あくまで例外的な契約手法であることから、特命理由はその合理性に十分に留意しながら明確に記載すべきである。

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B6-1-8　隅田川中流部著名橋ライトアップ基本設計（第六建設事務所）

<table>
<tr><th>契約名</th><th>予定価格
契約金額
落札率</th><th>特命随意契約理由</th></tr>
<tr><td>隅田川中流部著名橋ライトアップ基本設計</td><td>【予定価格】
18,419,400 円
【契約金額】
（当初契約）
17,820,000 円
（変更後）
14,199,840 円
【落札率】
96.7%</td><td rowspan="5">当該委託は、東京都の重要な景観資源である隅田川中流部著名橋を対象として、2020 年の東京オリンピック・パラリンピックに向けて、これらのライトアップの基本設計を行うことを目的とする。隅田川橋梁のライトアップについては、昭和 63 年に隅田川橋梁景観照明調査において基本計画を策定しており、本業務の対象である吾妻橋の景観照明についても同計画に基づいて実施されている。
当該委託を遂行するに当たっては、吾妻橋の景観照明の老朽化対策を行うとともに、これに隣接する著名橋 4 橋も併せて、上記の基本計画との一貫性を確保しながら、隅田川下流部著名橋である清洲橋や永代橋で実施している景観照明、さらには沿川地域で進められているライトアップとの一体感を創出していくことが必要である。そのため、以下により標記の契約相手先に特命随意契約する。
①当該ライトアップ基本設計の前提となっている隅田川橋梁景観照明調査を行っている。
②当該受託者が清洲橋景観照明改修詳細設計及び永代橋景観照明改修基本設計を行ったことにより、隅田川下流部著名橋の景観照明と一体感のある景観整備を行うことができる。
③設計対象の 5 橋梁に近接する沿川地域を代表する景観資源である浅草寺のライトアップを手掛けており、周辺地域の景観及びライトアップに関する基本条件等を熟知しており、かつ、その他の必要資料を豊富に持っている。</td></tr>
<tr><td colspan="2">工期</td></tr>
<tr><td colspan="2">平成 27 年 7 月 10 日～
平成 28 年 3 月 14 日</td></tr>
<tr><td colspan="2">根拠</td></tr>
<tr><td colspan="2">地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 6 号
（競争入札に付することが不利と認められるとき）</td></tr>
</table>

監査人の所見
監査人は、特命随意契約の前段階において、プロポーザル方式などを利用して、より多くの意見を徴取した上で契約相手先を決定したか質問したところ、第六建設事務所からは「上記を踏まえて、隅田川橋梁景観照明調査、清洲橋景観照明詳細設計、永代橋照明改修基本設計、沿川地域の浅草寺のライトアップを実施している委託業者への特命に至った」との回答であり、事前に多くの意見を徴取した結果であるとの回答を得ることができなかった。なお、第六建設事務所の説明では、学識経験者及び地域の行政関係者から構成される「隅田川中流部著名橋ライトアップ検討委員会」において、ライトアップの基本デザインについての意思決定や委託の成果の評価を行っているとのことである。 確かに、第六建設事務所の主張のとおり、昭和63年の隅田川橋梁景観照明調査において策定された基本計画に基づき隣接する著名橋と一体感を演出する必要があるとする点については、一定の理解はできる。 しかしながら、都の重要な景観資源である著名橋の一体感を演出するライトアップデザインであるならば、事前により多くの意見を徴取した上で、契約相手方を選定する方が公平性・公正性・透明性という観点からは優れていると考える。

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B6-1-9　納骨袋の購入（東部公園緑地事務所）

<table>
<tr><th>契約名</th><th>予定価格
契約金額
落札率</th><th>特命随意契約理由</th></tr>
<tr><td>納骨袋の購入</td><td>【予定価格】
2,055,672 円
【契約金額】
2,055,672 円
【落札率】
100.0%</td><td rowspan="5">本購入は、青山及び谷中霊園の再生事業における移転改葬対象墓所の遺骨を各立体埋葬施設に納骨する際に、骨壺から本納骨袋に入れ替えて納骨を行っている。また、直接地下ピットへの埋葬の際にも、骨壺から納骨袋に入れ替えて納骨を行っており、今回、今後年度末までの納骨に対応するため、新たに購入するものである。
①今回の仕様の納骨袋は特注品であり、通常の業者からでは購入できない。
②当該業者は、過去にこの納骨袋を作成しており、作業工法等十分に熟知している。さらに納骨袋を製造する職人を複数有しており、丁寧かつ敏速に製造することのできる唯一の業者である。
①及び②の理由により、当該業者に特命する。</td></tr>
<tr><td colspan="2">工期</td></tr>
<tr><td colspan="2">平成 27 年 11 月 26 日～
平成 28 年 1 月 29 日</td></tr>
<tr><td colspan="2">根拠</td></tr>
<tr><td colspan="2">地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 6 号
（競争入札に付することが不利と認められるとき）</td></tr>
</table>

監査人の所見
特命随意契約理由のうち、①の「納骨袋が特注品であり、通常の業者からでは購入できない」という点については、納骨袋を製造・販売している同業者は複数存在していることからすると、本件と同一の仕様をもって複数の業者に発注するなど競争性を確保した方法によって購入できた可能性があることから、特命とする合理的な理由とはならないと考えられる。 また、②は納骨袋を製造・販売している業者であれば、作業工法等を十分に熟知し、丁寧かつ敏速に製造することは当然であるため、これをもって特命とすることの合理的な理由にはならない。

（建設局作成資料より監査人が作成）

（意見６－２）特命随意契約による発注方法等の見直しについて

特命随意契約理由の合理性を確認するため、平成 27 年度の契約一覧から任意に抽出した案件について理由書を閲覧した。その結果、合理性に疑念を持った案件を 3 件、すなわち①放射第 3 号線交通量推計（第二建設事務所）、②隅田川中流部著名橋ライトアップ基本設計（第六建設事務所）及び③納骨袋の購入（東部公園緑地事務所）を検出した。

これらの案件は、いずれも過去の関連する業務実績に着目して、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 6 号（競争入札に付することが不利と認められるとき）を根拠に特命随意契約を締結している。

しかしながら、①は競争入札に付することが不利であるという合理的理由が明確に記載されていないこと、②は公平性・公正性・透明性の観点から契約相手方の選定プロセスを工夫する余地があったこと、③は納骨袋という特殊な物品であったとしても、納骨袋を製造・販売している業者が他にも広く一般に存在しており、同一の仕様をもって複数の業者に発注するなど競争性を確保した方法によって購入できた可能性があることから、特命理由書から特命理由の合理性を十分に読み取れない、もしくは競争入札に付することが不利であると必ずしも断言できない。

特命随意契約は慎重に採用すべき例外的な契約手法であることから、建設局は、特命理由の合理性を明確に記載するとともに、これまで以上に競争性・公正性を十分に確保できるよう、特命随意契約による発注方法等について、案件ごとにその都度協議・検討した上で入札・契約手続を進めるよう再徹底されたい。

（６）緊急起工による工事発注体制の見直しについて

表 B6-1-10 は、前述とは別の観点から、特命随意契約理由の合理性に疑問を持った案件である。

表 B6-1-10　恩賜上野動物園に係る緊急起工工事（東部公園緑地事務所）

<table>
<tr><th>契約名</th><th>予定価格
契約金額
落札率</th><th>特命随意契約理由</th></tr>
<tr><td>上野動物園仮設門整備準備工事（その 2）</td><td>【予定価格】
39,058,200 円
【契約金額】
37,260,000 円
【落札率】
95.4%</td><td rowspan="5">恩賜上野動物園の正門は、耐震上問題のある施設として、平成 27 年度末をもって閉鎖されるが、これに先立ち仮設正門の設置が必要となる。しかし、仮設正門の設置予定箇所は、希少なキジ類の飼育場所となっており、工事に先立ち移設する必要があるが、工事個所に近接しジャイアントパンダが飼育されており、ジャイアントパンダの繁殖期は、通常 2 月から 6 月となっている。繁殖行動から妊娠・出産時期に近接して騒音・振動を伴う工事を行うと、一連の繁殖行動に影響が大きいため、この期間を外した 7 月から 1 月末に仮設正門の関連工事全てを完了させる必要があるが、工事可能期間に、全ての工事を完了することができないため、仮設キジ舎の設置工事を東京都工事施行規程第 15 条（緊急起工の処理）に基づき施行する。
当該事業者はこれまでに、恩賜上野動物園のペンギン池鳥インフルエンザ対策工事のほか、指定管理者である（公財）東京動物園協会の指定店となっているため、恩賜上野動物園内での工事を多数実施するとともに、園内における動物舎並びに当該現場周辺での作業に十分な経験を持ち、現場での対応を熟知している。このことから、当該事業者に施工させることにより、速やかな着手と、限られた工期の中で開園時間中の工事安全を確保し、周辺で飼育している動物にとって負担の少ない円滑な作業を実施できる。</td></tr>
<tr><td colspan="2">工期</td></tr>
<tr><td colspan="2">平成 27 年 11 月 11 日～
平成 27 年 11 月 13 日</td></tr>
<tr><td colspan="2">根拠</td></tr>
<tr><td colspan="2">地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 5 号
（緊急の必要により競争入札に付することができないとき）</td></tr>
</table>

監査人の所見

恩賜上野動物園の仮設表門に関連する主だった関連工事を入札日順に並べると以下のとおりとなる。

日付	工事名（工事内容）	発注方法
7 月 22 日	上野動物園仮設表門整備準備工事 （繁殖センターの増築など）	指名競争入札
8 月 5 日	上野動物園仮設表門整備工事 （仮設表門、仮設監視所の建築工事）	指名競争入札（不調）
11 月 11 日	上野動物園仮設門整備準備工事（その 2） （仮設キジ舎の建築工事）	特命随意契約
12 月 24 日	上野動物園仮設表門整備準備工事（その 3） （表門耐震改修工事、キジ舎解体工事など）	指名競争入札

監査人は、東部公園緑地事務所に対して、緊急起工の処理を行った理由を質問したところ、「当初、キジ舎は整備範囲にかかる半分を解体するとともに、半分残したキジ舎では展示を続ける予定として予算措置されており、これを前提として恩賜上野動物園と調整を行っていたが、半分残したキジ舎の展示環境が工事現場のような状況になるため、飼育環境上の問題から、当該場所での展示は行わず、工事に影響しない場所に展示施設を新たに設置し、移設して展示を行う必要が生じた。恩賜上野動物園の仮設表門整備工事における工程上、キジ舎の解体は 9 月中旬までの完了が必要であったが、設計・発注の期間を取れないため、仮設キジ舎の設置工事を緊急施行で実施した」とのことであった。そして、近隣施設の解体工事に天然記念物のアカガシラカラスバトが異常反応する等の行動変化が見受けられたことにより、各種工事の音や振動に鳥が耐えられない可能性が高いと建設局が判断したことによって、本件の工事がタイトな工程となってしまった点は一定の理解ができる。

しかしながら、本件工事については、天災が発生した場合など、不測の事態を要因とした緊急的な工事の施工を主眼とした東京都工事施行規程第 15 条（緊急起工の処理）を適用せずに、通常の入札工事施工できたのではないかという疑問が残る。この点、建設局の主張によると、「年度当初には展示施設設置に係る予算措置が無く、新たに工事の実施を余儀なくされた時点で予算措置がなされ、残り 3 か月間という短期間で施工可能な手法であり、かつ不測の事態への対応としては緊急起工以外に選択肢がなかったため」とのことであった。また、実際に公園緑地事務所だけでなく公園緑地部とも慎重な検討を重ねている点は入手した資料（平成 27 年 6 月 5 日付「上野動物園仮設門準備工事にかかる緊急対策について」）の閲覧より確認できたが、当該資料内においても緊急起工以外の方法は無かったと結論し、方針決定を行っている。

しかしながら、建設局は動物の安全性や飼育環境の変化、工事における影響やこれを加

味した工事発注体制や代替する展示方法などを動物園側との調整を経た上で予算要求前に十分検討し、確実な説明に基づく予算要求を行えば、当初予算に計上できたものと考えられる。その結果、ジャイアントパンダの繁殖期のことを考慮して、年度当初などの早い段階で起工準備や契約手続を開始することが可能であったと考えられる。

（建設局作成資料より監査人が作成）

（指摘６－１）緊急起工による工事発注体制の見直しについて

特命随意契約理由の合理性を確認するため、平成 27 年度の契約一覧から任意に抽出した案件について理由書を閲覧した。その結果、通常の入札工事で施工でき得るのではないかと疑念を持った案件を 1 件（上野動物園仮設門整備準備工事（その 2)）抽出した。

本件はジャイアントパンダの繁殖期を回避すると同時に、恩賜上野動物園の仮設表門の整備工事を完了させるという全体の工程の中で、9 月中旬までに当該工事を完了させる必要があったが、設計・発注期間を確保しつつ、突発的な事態に対応するために緊急起工として取り扱ったものである。

しかしながら、天災が発生した場合など不測の事態を要因とした緊急的な工事の施工を主眼とした東京都工事施行規程第 15 条（緊急起工の処理）を適用させずに、通常の入札工事で施工できたのではないかという疑問が残る。なぜなら、年度当初には当該工事に係る予算措置がなされておらず、動物の行動変化等が認められたことにより新たに予算措置がなされ、短期間で施工可能な手法であり、かつ不測の事態としての対応方法が緊急起工以外に存在しなかったため緊急起工による工事発注を行ったと建設局から説明を受けたが、予算要求の段階でこの事態を想定し反映していれば回避できたと考えられるからである。

建設局は、動物の安全性や工事による影響やこれを加味した工事発注体制等について、動物園側や関係部署と十分に検討し調整を行うなどの体制を予算要求前の段階で構築すべきである。その結果、適切な予算措置がなされることから、より早い段階から起工準備や契約手続を行うことによって、緊急起工による工事発注を回避できた可能性を否定できない。

以上より、建設局は、工事に関する様々な危険性や可能性、制約をあらかじめ検討した上で予算要求を行い、緊急起工による工事発注を行うことなく、適時・適切な起工・契約を行うことができるよう工事発注体制を見直されたい。

（７）契約後の追加手続の新設に向けた取組について

都では、工事の仕様に基づいて良質な施工を確保し、将来にわたり都民が利用する社会資本を整備するという目的で公共工事の発注を行っており、民間事業者が都の発注する公共工事の入札に参加する際には、あらかじめ競争入札参加資格の審査を受け、有資格者名簿に登録される必要がある。

なお、平成 27 年度においては、工事の請負、設計・測量・地質調査の委託契約並びに総トン数 20 トン以上の船舶の製造及び修繕の請負について都との契約を希望する場合には、競争入札参加資格審査の申請を行わなければならないとされている。

ここで、監査人が平成 25 年度から平成 27 年度までの契約状況を確認したところ、指名競争入札の落札者と契約締結後、契約が解除されている事案が 11 件検出された。各事案について契約解除の経緯を確認したところ、その多くが契約相手方の資金繰りの悪化等により契約を続行することが困難となっていた。

このような事案において、入札業者の選定の段階で、民間事業者の財務的な観点から工事施行能力がないことを判断することができなかったのであろうか。

例えば、平成 27 年 9 月 18 日に指名競争入札の落札者との間で締結された「中川防災工事その 15」（契約金額 54 百万円）については、契約相手先の資金繰りが困難となったことにより、平成 27 年 11 月 9 日に契約解除の申し出があり、平成 27 年 12 月 2 日付で契約が解除されている。この契約相手先についても、当然ながら競争入札参加資格の審査を受け、有資格者名簿に登録されていた。

そこで、契約相手先の経営事項審査情報を確認するため、整理したものが表 B6-1-11 である。

表 B6-1-11　中川防災工事その 15 契約相手先に係る経営事項審査情報

【経営状況】

経営状況	単独決算	経営状況	単独決算
純支払比率	1.85%	自己資本対固定資産比率	98.77%
負債回転期間	12.25 か月	自己資本比率	21.21%
総資本売上総利益率	8.09%	営業キャッシュ･フロー(※)	△1.41 億円
売上高経常利益率	0.34%	利益剰余金	1.77 億円

※　平成 26 年度と平成 27 年度の 2 期平均で算出している。

【経営状況 2】

（単位：千円）

経営状況	単独決算	経営状況	単独決算
固定資産	221,334	売上高	795,795
流動負債	642,550	売上総利益	85,106
固定負債	169,710	受取利息配当金	789
利益剰余金	177,005	支払利息	15,474
自己資本	218,605	経常利益	2,715
総資本 （平成 27 年度）	1,030,866	営業キャッシュ・フロー （平成 27 年度）	△237,000
総資本 （平成 26 年度）	1,073,125	営業キャッシュ・フロー （平成 26 年度）	△44,382

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B6-1-11 の経営事項審査情報を見ると、本件の契約相手先は、どの程度の資金を主たる営業活動から獲得したかを示す「営業キャッシュ・フロー」については、平成 26 年度は△4 千万円、平成 27 年度△2 億 3 千万円となっており、2 年連続でマイナスとなっている。また、将来支払わなければならない負債について、平均月商（売上高を 12 で割った値）の何か月分が計上されているかを示す「負債回転期間」が 12.25 か月と異常に高くなっている。

このように契約相手先に係る経営状況審査情報の「営業キャッシュ・フロー」が 2 年度連続でマイナスになっており、財務的な観点からすると、契約相手先の工事施行能力に疑念を抱かざるを得ない。

この点、工事の発注段階において入札参加業者の財務情報をどのように検討しているのかを建設局に質問したところ、以下の回答であった。

【建設局からの回答】

建設局では、都の定める基準に則り、東京都競争入札参加有資格者として審査・登録されている業者について、指名が可能なものについては入札参加希望者を積極的に指名することとしている。なお、指名が制限される事項として、「経営状況が著しく不健全であるもの」があり、有資格者が、その発行した手形もしくは小切手が不渡りになったとき、破産法第 18 条の規定により破産手続開始の申立てを行ったとき、民事再生法第 21 条の規定により再生手続開始の申立てを行ったとき、会社更生法第 17 条の規定により更生手続開始の申立てを行ったとき、会社法第 511 条の規定により特別清算開始の申し立てを行ったとき、弁済期にある債務を弁済することができない状態又は経済活動を続行することが困難な状態をいうとしている。

指名が可能な業者については各業者の自己資本の状況、落札実績、総完成工事高、一件実績等の当該企業の受注規模や直近の落札状況等を考慮し、財務状況も含め選定を行っている。

しかし、指名が可能なものについては、たとえ自己資本がマイナス（債務超過）である場合でも指名する可能性はある。

（注）文中の下線は監査人が追加している。

しかしながら、入札参加者が「経営状況が著しく不健全であるもの」に至らない場合であっても、自己資本がマイナス（債務超過）に陥っている場合は、既に財務的な体力が失われているため、事業者として存続できる可能性が極めて低い状態にあり、一般的に工期が長期間にわたる可能性が高い公共工事においては施工業者としての評価は著しく低いと言わざるを得ない。また、破産法第 15 条及び第 16 条で「債務超過」は破産開始手続開始の原因であることが明文化されており、法律上も民間事業者が継続して事業を行うことを予定していない。さらに、競争入札後に契約が、工期途中で解除されることによって、予定されていた工事が速やかに実施されないおそれがあり、また、新規の発注に係る諸経費が追加的に発生することにもなる。

したがって、建設局の回答にある、自己資本がマイナス（債務超過）の場合であっても業者を指名する可能性があるという現行の選定基準は、良質な長期工事が確実に施工されるよう適切な業者を選定するという観点において、著しく問題があると考えられる。

もちろん、建設局は直接的に契約制度を所管する部局ではないため、選定基準そのものを策定する権限はないことは理解できるが、このような業者については一定の基準を設けた上で、財務内容の確認や相手先へのヒアリングなどの手続を定期的に行い、重大な工事契約の解除が発生しても工事が滞らぬよう、あらかじめ備えることが重要であり、建設局は積極的に関係部署に対し働きかけや

協議を行う必要がある。

（意見６－３）契約後の追加手続の新設に向けた取組について

建設局では都の定める基準に則り、東京都競争入札参加有資格者として審査・登録されている業者について、指名が制限される場合を除き、指名が可能なものについては入札参加希望者を積極的に指名することとしている。

ここで、指名が制限される事項は、「経営状況が著しく不健全であるもの」とされている。具体的には、①有資格者が、その発行した手形もしくは小切手が不渡りになったとき、②破産法第 18 条の規定により破産手続開始の申し立てを行ったとき、③会社法第 511 条の規定により特別清算開始の申し立てを行ったとき、④弁済期にある債務を弁済することができない状態又は経済活動を続行することが困難な状態を指すとされる。

平成 25 年度から平成 27 年度の 3 年間において、指名競争入札の落札者との間で契約を締結後、資金繰りの悪化等を原因として契約が解除されている事案は 11 件も存在する。自己資本がマイナス（債務超過）となっている場合や、営業キャッシュ・フローがマイナスになっている場合が多数であることからすると、既に財務的な体力が失われているため事業者として存続できる可能性が極めて低い状態にあり、一般的に工期が長期間にわたる可能性が高い公共工事における、施工業者としての評価は著しく低いと言わざるを得ない。また、破産法第 15 条及び第 16 条で「債務超過」は破産開始手続開始の原因であることが明文化されており、法律上も民間事業者が継続して事業を行うことを予定していない。さらに、競争入札後に契約が、工期途中で解除されることによって、予定されていた工事が速やかに実施されないおそれがあり、また、新規の発注に係る諸経費が追加的に発生することにもなる。

したがって、上記①から④のような「経営状況が著しく不健全であるもの」に該当しなければ、仮に入札業者の自己資本がマイナス（債務超過）に陥っている場合であっても指名する可能性があるとする現行の選定基準は、著しく問題であることから、このように資金繰りが悪化している業者を選定し契約する場合、建設局は、建設局事業の継続性等の観点から、重大な工事契約の解除が発生しても工事が滞らぬよう、一定の基準を設けた上で、定期的に財務内容の確認や相手先へのヒアリングなどを行う仕組みを新設できるよう積極的に関係部署に対し働きかけや協議をすることとされたい。

２．監理団体における入札・契約の見直しについて

都の監理団体が各種契約を締結する際には、一定の競争性と透明性の確保が求められる。この点、「東京都監理団体指導監督基準」においては契約の締結方法が定められており、この基準では監理団体の契約締結方法を定めるに当たり、競争契約を最初に定義した上で、競争契約を行うことが合理的ではない場合に他の契約により締結する旨が定められていることから、監理団体における契約においても、競争原理に基づいた競争契約が原則であると考えられる。

表 B6-2-1　契約方法の定義

契約方法	定義
競争契約	契約相手方となりうる者が複数いる、競争性を確保した契約
独占契約	特許、著作権等の関係により、契約相手方が唯一の契約
緊急契約	緊急の必要により競争契約を行う暇がなく、一者とのみ契約手続を行う契約
少額契約	契約金額が少額なため、一者とのみ契約手続を行う契約
特定契約	適切な契約相手方が一者しかいない契約など、上記契約のいずれにも該当しない契約

（「東京都監理団体指導監督基準」より監査人が作成）

表 B6-2-1 の契約方法のうち、特定契約については、競争原理によらずに任意に特定の一者を選定し、その者と契約を締結するものであり、都の特命随意契約と趣旨を同じくする契約方法である。特定契約も、競争契約に係る手続の手間を省き、能力や信用等の調査も含めて、業者選定を容易にする点でメリットがある。

しかしながら、その反面、特定の業者に限定する必要性のない業務や物品について安易に特定契約を用いた発注を行えば、本来は競争性を確保すべき契約が、不適正な価格によって締結されるというデメリットを内包していると言える。

（１）道路整備保全公社の入札・契約の見直しについて

①　道路整備保全公社における入札・契約の状況について

監査人は、道路整備保全公社の入札・契約の状況を比較することにより、そこに何らかの特徴や偏りがないか、ある場合はそこに何らかの問題はないかという視点を持って検討を行った。

このような監査の視点から、平成 25 年度から平成 27 年度の入札・契約について、物品・工事の区分で、その件数・金額を集計したのが表 B6-2-2 である。

表 B6-2-2　契約類型別の契約件数・金額の推移

区分	類型	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
		件数（件）	金額（千円）	件数（件）	金額（千円）	件数（件）	金額（千円）
物品	一般	0	－	0	－	0	－
	指名	97	737,250	116	1,000,029	136	1,229,449
	随契	109	118,629	143	141,394	152	169,318
	少額	334	37,621	404	45,951	441	47,917
	特定	303	520,774	308	851,015	305	870,312
工事	一般	0	－	0	－	0	－
	指名	64	7,770,877	49	5,804,230	44	5,014,553
	随契	14	115,719	10	21,562	6	6,368
	少額	4	572	0	0	2	301
	特定	18	190,324	46	953,424	14	310,620
小計	一般	0	－	0	－	0	－
	指名	161	8,508,128	165	6,804,260	180	6,244,003
	随契	123	234,349	153	162,957	158	175,686
	少額	338	38,193	404	45,951	443	48,218
	特定	321	711,098	354	1,804,440	319	1,180,933
合計		943	9,491,769	1,076	8,817,610	1,100	7,648,840

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

（注 1）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

（注 2）本表における契約金額は、当初契約の金額を記載しており変更契約後の金額は集計していない。

表 B6-2-2 を見ると、物品区分においては、全体的に契約件数が増加傾向にあ

る。これは、事業規模の拡大により、契約案件が増加したことによるものとの説明を受けている。物品区分の中では、少額契約の件数が最も多く、次いで多いのが特定契約であった。また、平成 27 年度においては、特定契約の 1 件当たり 2,853 千円であったのに対し、指名競争入札の 1 件当たりの契約金額は 9,040 千円であった。一般的に、指名競争入札と特定契約を比べると、より競争性を担保する必要性の高い案件が多い指名競争入札の方が、1 件当たりの契約金額は高くなることが想定されることから、この結果は異常な乖離のないものと考えられる。

一方、工事区分においては、指名競争入札の件数及び金額が突出する結果となっており、1 件当たりの契約金額は、平成 27 年度で 113,967 千円と多額である。これは、都から受託している工事に関連して発注している案件が多いため、工事金額が高くなる傾向にあるからである。また、平成 26 年度は特定契約の件数及び金額が、前後の年度と比べて大きくなっている。この点につき道路整備保全公社に質問したところ、橋梁耐震補強工事等による高架下駐車場閉鎖に伴う駐車機器等設備撤去工事（撤去後再利用のため製造業者のみが施工可能）が多く行われたこと、また、駐車場事業者募集に係るコンペにおいて、運転に不慣れなドライバーでも駐車しやすいフラップレス駐車機器（当時 1 社のみが製造）の設置を提案し、選定された案件が多かったことによるものとのことであった。

次に、入札・契約の類型別件数・金額の割合の推移は、表 B6-2-3 のとおりである。

表 B6-2-3　契約類型別の契約件数・金額割合の推移

（単位：%）

区分	類型	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
		件数ベース	金額ベース	件数ベース	金額ベース	件数ベース	金額ベース
物品	一般	－	－	－	－	－	－
	指名	10.3	7.8	10.8	11.3	12.4	16.1
	随契	11.6	1.2	13.3	1.6	13.8	2.2
	少額	35.4	0.4	37.5	0.5	40.1	0.6
	特定	32.1	5.5	28.6	9.7	27.7	11.4
工事	一般	－	－	－	－	－	－
	指名	6.8	81.9	4.6	65.8	4.0	65.6
	随契	1.5	1.2	0.9	0.2	0.5	0.1
	少額	0.4	0.0	－	－	0.2	0.0
	特定	1.9	2.0	4.3	10.8	1.3	4.1
小計	一般	－	－	－	－	－	－
	指名	17.1	89.6	15.3	77.2	16.4	81.6
	随契	13.0	2.5	14.2	1.8	14.4	2.3
	少額	35.8	0.4	37.5	0.5	40.3	0.6
	特定	34.0	7.5	32.9	20.5	29.0	15.4
合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

物品区分においては、契約件数・契約金額ともに若干増加傾向にある一方、全体の契約金額は減少傾向にあるため、物品区分における金額ベースの構成割合は増加することとなる。そのため、平成 27 年度の指名競争入札及び特定契約の金額ベースの構成割合については、それぞれ 4.8 ポイント、1.7 ポイント増加している。一方、前述のとおり、平成 26 年度においては一過性の工事があった反動により、平成 27 年度の工事区分の金額ベースの構成割合においては、特定契約が 6.7 ポイント減少している。

いずれの増減も、全体の契約金額の減少に強く影響を受けた結果、もしくは平成 26 年度における一過性の工事の反動によるものであると考えられ、不合理な原因による構成割合の変化は見受けられなかった。

次に、平成 27 年度について、予定価格に対する落札率の分布は、表 B6-2-4 のとおりである。

表 B6-2-4　平成 27 年度契約類型別の落札率の状況

（単位：件）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	0	0	0	0	0
	指名	75	23	29	9	136
	随契	50	26	55	21	152
	少額	76	105	88	172	441
	特定	8	15	19	263	305
工事	一般	0	0	0	0	0
	指名	2	21	6	15	44
	随契	3	0	3	0	6
	少額	0	1	1	0	2
	特定	1	4	2	7	14
小計	一般	0	0	0	0	0
	指名	77	44	35	24	180
	随契	53	26	58	21	158
	少額	76	106	89	172	443
	特定	9	19	21	270	319
合計		215	195	203	487	1,100

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

これについて、落札率の状況に応じた件数割合を示すと表 B6-2-5 のとおりとなる。

表 B6-2-5　平成 27 年度契約類型別の落札率の件数割合

（単位：%）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	－	－	－	－	－
	指名	6.8	2.1	2.6	0.8	12.4
	随契	4.5	2.4	5.0	1.9	13.8
	少額	6.9	9.5	8.0	15.6	40.1
	特定	0.7	1.4	1.7	23.9	27.7
工事	一般	－	－	－	－	－
	指名	0.2	1.9	0.5	1.4	4.0
	随契	0.3	－	0.3	－	0.5
	少額	－	0.1	0.1	－	0.2
	特定	0.1	0.4	0.2	0.6	1.3
小計	一般	－	－	－	－	－
	指名	7.0	4.0	3.2	2.2	16.4
	随契	4.8	2.4	5.3	1.9	14.4
	少額	6.9	9.6	8.1	15.6	40.3
	特定	0.8	1.7	1.9	24.5	29.0
合計		19.5	17.7	18.5	44.3	100.0

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

この表 B6-2-4 及び表 B6-2-5 を見てみると、落札率が 95%以上の高落札率案件は全体の 62.7%であることが分かる。このうち、95.1%を物品区分が占めており、さらにその内訳を見ると少額契約は 39.6%、特定契約は 43.0%である。少額契約は少額物品購入に際して発生したものであり、もともと競争原理が働きづらい性質を有しているため件数が多くなっているものと考えられる。そして、特定契約は、特定の相手方とのみ契約を締結する手法であることから、他の契約手法と比べ落札率が高まる傾向にあるものと考えられる。しかしながら、契約件数全体のおよそ 4 分の 1 が落札率 100%の特定契約となっており、適切な競争原理が働いていない可能性を否定できない。ただし、これはあくまで件数で見た場合の結果であるため、以下では契約類型と落札率別で見た場合の金額と割

合を示す。

表 B6-2-6　平成 27 年度契約類型別の落札率別の金額

（単位：千円）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	－	－	－	－	0
	指名	456,476	292,103	437,872	42,997	1,229,449
	随契	46,779	24,614	79,465	18,459	169,318
	少額	5,524	11,492	10,600	20,300	47,917
	特定	24,742	61,380	122,587	661,601	870,312
工事	一般	－	－	－	－	0
	指名	151,296	3,794,421	656,640	412,196	5,014,553
	随契	1,851	－	4,516	－	6,368
	少額	－	199	101	－	301
	特定	864	107,200	88,994	113,561	310,620
小計	一般	－	－	－	－	0
	指名	607,772	4,086,524	1,094,512	455,193	6,244,003
	随契	48,630	24,614	83,981	18,459	175,686
	少額	5,524	11,692	10,702	20,300	48,218
	特定	25,606	168,581	211,582	775,162	1,180,933
合計		687,534	4,291,411	1,400,778	1,269,115	7,648,840

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

表 B6-2-7　平成 27 年度契約類型別の落札率別の金額割合

（単位：%）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	－	－	－	－	－
	指名	6.0	3.8	5.7	0.6	16.1
	随契	0.6	0.3	1.0	0.2	2.2
	少額	0.1	0.2	0.1	0.3	0.6
	特定	0.3	0.8	1.6	8.6	11.4
工事	一般	－	－	－	－	－
	指名	2.0	49.6	8.6	5.4	65.6
	随契	0.0	－	0.1	－	0.1
	少額	－	0.0	0.0	－	0.0
	特定	0.0	1.4	1.2	1.5	4.1
小計	一般	－	－	－	－	－
	指名	7.9	53.4	14.3	6.0	81.6
	随契	0.6	0.3	1.1	0.2	2.3
	少額	0.1	0.2	0.1	0.3	0.6
	特定	0.3	2.2	2.8	10.1	15.4
合計		9.0	56.1	18.3	16.6	100.0

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

契約金額の割合を見ると落札率 95%未満の割合が、全体の 65.1%を占めており、一定程度の競争原理が働いていたものと推察される。特に、指名競争入札における競争原理が働き、落札率を押し下げる方向に働いたためと考えられる。

一方、落札率 100%の特定契約の割合は 10.1%であり、契約件数の場合の 24.5%と比べて大きく減少しているものの、依然として高い傾向にあることには変わりはない。前述のとおり、特定契約は、そもそも一者（単数）のみからしか見積書を徴取しない契約手法であり、一般的に競争性は働かない性質を有していることから、直ちに落札率が 100%であることをもって問題があるとは言えないが、道路整備保全公社は特定契約の割合が高い傾向にあることから、適切に特定契約が行われているかという点に着目し、以下でその内容を検討した。

② 安易な理由による特定（特命随意）契約の見直しについて

監査人が道路整備保全公社における平成27年度の特定契約の理由を検討したところ、表B6-2-8のとおり、特定契約によって締結するには適当でないと考えられる契約が2件検出された。

表B6-2-8 特定契約に関する検出事項（道路整備保全公社）

契約件名
①平成27年度 人間ドックの委託について（単価契約） ②平成27年度 人間ドックの委託（単価契約）
内容及び検出事項
【契約の相手先】 ①医療機関A ②医療機関B 【内容】（①②共通） 道路整備保全公社役職員及び当該役職員の被扶養者のうち、30歳以上の希望者について、日頃の健康管理と成人病等の潜在性疾患等の早期発見を目的とし、人間ドックを実施する。 【契約の種類】（①②共通） 特定契約 【契約金額】 ①2,542,200円（税込み） ②1,558,440円（税込み） 【指定理由】（①②共通） 「東京都道路整備保全公社人間ドック実施基準」第2条に指定されている医療機関であるとともに、受診職員が継続的に健康管理を行っていく上で、検査の判定基準等が一定であることが求められていることから、職員が同一の医療機関で受診できるよう医療機関を継続して指定する必要があるため。 【備考（経緯等）】 ①長年に渡り、道路整備保全公社の人間ドック委託先としての実績があり、現在に至るまで問題なく履行している。受診する職員の評価も高く、利用率の高い医療機関である。 ②長年に渡り、道路整備保全公社の人間ドック委託先としての実績があり、現在に至るまで問題なく履行している。また、交通利便が高い地域に位置しており、職員の利用実績がある。 【監査人の所見】 1.随意契約により契約を締結する場合であっても、契約締結において一定の競争性と透

明性を確保するという観点からは、原則として二者以上から見積を徴するべきであり、契約の相手方が特定の一者のみである特定契約を締結するには相応の理由がある場合に限定されるべきである。しかしながら、人間ドックを受診する医療機関が異なったとしても、受診データの過年度データとの比較は個人で可能であるため、同一の医療機関で受診できるよう医療機関を継続しなければならないとする理由は合理性に欠けると考えられる。したがって、本件契約は、特定契約により契約を締結するにはその理由が不十分であり、好ましい状況であるとは言えない。

2. 道路整備保全公社では人間ドックの実施を 2 つの医療機関に委託している。この点について道路整備保全公社は、「職員は、同一の医療機関で受診することにより、過年度の受診データが蓄積され、受診結果の推移を見ることが可能となる。職員の継続的な健康管理の必要性から、これまで受診実績のある複数の医療機関と契約を締結してきた。」と主張するが、1. でも述べたように、受診データについては他の医療機関で受診しても過年度のデータとの比較は個人で可能であるため、必ずしも 2 つの医療機関に限定しなければならないわけではなく、競争性・透明性の確保を優先すべきと考えられる。

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

なお、契約の相手先である 2 つの医療機関とは平成 18 年から人間ドックの実施を依頼しており、平成 18 年度から平成 27 年度までの直近 10 年間の契約方法と契約金額は表 B6-2-9 のとおりである。

表 B6-2-9　直近 10 年間の契約方法と契約金額

年度	医療機関 A		医療機関 B	
	契約方法	契約金額（円）	契約方法	契約金額（円）
平成 18 年度	特定契約	2,610,202	特定契約	1,178,026
平成 19 年度	特定契約	2,610,202	特定契約	1,040,324
平成 20 年度	特定契約	2,397,844	特定契約	1,571,200
平成 21 年度	特定契約	2,432,200	特定契約	1,100,023
平成 22 年度	特定契約	3,952,530	特定契約	1,171,924
平成 23 年度	特定契約	4,124,450	特定契約	1,213,950
平成 24 年度	特定契約	3,344,450	特定契約	1,038,050
平成 25 年度	特定契約	3,172,350	特定契約	1,175,750
平成 26 年度	特定契約	3,449,320	特定契約	1,483,000
平成 27 年度	特定契約	2,542,200	特定契約	1,558,440

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

表 B6-2-9 のとおり、2 つの医療機関とは平成 18 年から平成 27 年まで毎年特定契約により人間ドックの実施を委託している。この点、契約締結における競争性と透明性を確保する観点からは、今後は毎年でなくとも定期的に二者以上から見積書を徴するなどして、競争性を発揮することを検討すべきである。

ここで、監査人が他の監理団体の人間ドック実施委託の契約方法についても確認したところ、動物園協会においても健康診断の実施委託及び人間ドック実施委託について特定契約により契約を締結していたことが判明した。

表 B6-2-10　特定契約に関する検出事項（動物園協会）

契約件名
①平成 27 年度　定期健康診断委託(単価契約) ②平成 27 年度　人間ドックの実施委託(単価契約)
内容及び検出事項
【契約の相手先】 医療機関 C 【内容】 ①都派遣職員、再雇用・固有嘱託員、アルバイト、総勢 361 名の定期健康診断を 10～12 月に実施する。 ②役員、固有職員計 186 名の健康診断(人間ドック)を 1 月～3 月に実施する。 【契約の種類】特定契約 【契約金額】 ①14,040,000 円（うち消費税 1,040,000 円） ② 9,999,720 円（うち消費税　740,720 円） 【契約理由】 上記医療機関 C は、昭和 54 年に開設され、最新の機器を用いて診断に当たっている。当協会では平成 18 年から医療機関 C に健康診断の実施を依頼しており、経年変化による診断に必要な職員一人ひとりの健診データが医療機関 C に蓄積され適切に管理されている。医療機関 C は当協会が希望する期間の全日、1 日当たり 10 名の受入れが可能であり、また、生き物相手の業務であるため日程変更が多いが、スムーズな対応を行い受診率の向上に寄与している。 【監査人の所見】 動物園協会は、定期健康診断委託及び人間ドックの実施委託について特定契約により締結しているが、契約理由にあるような理由では、特定契約として締結する理由としては不十分であると考えられる。また、国の機関や他の自治体においても、定期健康診断業務や人間ドックの実施を委託する業者の選定を競争入札によって行うことは一般的であるため、契約締結において一定の競争性と透明性を確保するという観点からは、特定契約ではなく、競争入札の方法によることが望ましい。

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

契約の相手先である医療機関 C とは平成 18 年から健康診断及び人間ドックの実施を依頼しており、平成 23 年度から平成 27 年度までの直近 5 年間の契約方法と契約金額は表 B6-2-11 のとおりである。

表 B6-2-11　直近 5 年間の契約方法と契約金額

年度	定期健康診断		人間ドック	
	契約方法	契約金額（円）	契約方法	契約金額（円）
平成 23 年度	特定契約	9,985,680	特定契約	6,644,500
	特定契約	1,078,740		
平成 24 年度	特定契約	11,000,000	特定契約	7,178,000
平成 25 年度	特定契約	11,000,000	特定契約	8,300,000
平成 26 年度	特定契約	12,960,000	特定契約	8,910,000
平成 27 年度	特定契約	14,040,000	特定契約	9,999,720

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（注）契約に関する文書は 5 年間保存のため、平成 18 年度から平成 22 年度までの契約情報については入手していない。

なお、定期健康診断、人間ドックについては、契約額が大きいため特定契約を続けることには動物園協会としても問題意識があり、平成 27 年度の指名選定委員会において、次回（平成 28 年度）からは入札にすることを決めた。これを受け、監査人は動物園協会が平成 28 年 9 月 8 日に定期健康診断及び人間ドックとして、公募による指名競争入札により発注していることを確認した。

（指摘６－２）安易な理由による特定（特命随意）契約の見直しについて

道路整備保全公社及び動物園協会は、都の監理団体であることから、競争性・透明性を確保した上で契約の締結がなされるべきであり、安易な理由による特定契約の締結は認められるべきものではない。しかしながら、人間ドックの実施委託及び健康診断業務の委託に関する契約は、安易な理由により、道路整備保全公社は直近 10 年間、動物園協会については少なくとも直近 5 年間、特定契約の方法によって契約の締結がなされていた。この点、道路整備保全公社では、一定額以上の随意契約については、厳正に相手方を選定するため、随意契約業者選定委員会において審査を行う体制をとっているが、本契約の金額は審査対象となる金額に満たなかったため、厳正な審査が行われずに契約の締結がなされてしまったものと言える。一方、動物園協会においては、平成 28 年度から競争入札による方法に変更済ではあるものの、長期間に渡り特定契約により契約を締結していたことは、契約の競争性・透明性を確保するという観点からは問題であったと言える。

したがって、道路整備保全公社及び動物園協会は、特定理由の妥当性を慎重に確認するなどして、契約の競争性・透明性を確保できる体制を構築されたい。

③　道路整備保全公社の s-park システムの保守委託費用の削減について

道路整備保全公社では通称「s-park（違法路上駐車対策等を目的として、インターネットを通じた都内時間貸駐車場情報の提供を目的としたサイト）」を管理運営している。このシステムについて、平成 27 年度の保守作業委託費用の内訳を示したものが表 B6-2-12 である。

表 B6-2-12　平成 27 年度 s-park システムの保守作業委託費用の内訳

（単位：円）

No.	品名	金額
1	月額固定費用	5,484,000
2	月額固定管理費	822,600
3	保守部品費等	52,000
4	エンジニア作業対応	720,000
5	エンジニア作業対応管理費	108,000
6	社内作業対応	2,058,750
7	社内作業対応管理費	308,813
	合計	9,554,163

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

この費用の内訳のうち、「エンジニア作業対応」及び「社内作業対応」については、年間で発生するであろう保守作業の見込み時間から算定されている。

そこで、平成 25 年度から平成 27 年度の保守費用について、保守作業委託費用の算定根拠となった「エンジニア作業対応」及び「社内作業対応」の数量（作業工数）について確認したところ、3 年間で作業工数の変更はなかった。これら「エンジニア作業対応」や「社内作業対応」の内容は、OS へのパッチ適用や障害対応などの作業であることから、仮にこれらの作業が発生しない場合には、保守委託先の作業は発生しないと考えられる。特に、障害については、システムの稼働状況が安定していれば障害の発生は少なく、保守委託先の作業も少なくなると想定されることから、直近 3 年の障害の状況を確認したところ、障害の発生状況は以下のように非常に少なく、システムは安定稼働していることが分かった。

表 B6-2-13　平成 25 年度から平成 27 年度に発生した障害件数

（単位：件）

平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
0	1	2

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

このように障害の件数が少ないのであれば、保守委託先が障害対応として稼働した実績は少ないと考えられる。作業工数が毎年一定であることについては、作業実施記録の提出を委託先に要求し、作業者の稼働状況を確認し、工数の妥当性を評価すべきである。言い換えれば、毎年度の障害頻度や保守委託先の作業者の稼働状況を把握した上で、今後の保守費用の見積りを見直し削減すことが必要である。

（意見６－４）道路整備保全公社の s-park システムの保守委託費用の削減について

道路整備保全公社の s-park システムの保守作業委託費用の内訳のうち、「エンジニア作業対応」及び「社内作業対応」は、年間発生するであろう保守作業の見込み時間から算定されている。

そこで、平成 25 年度から平成 27 年度の見積り作業工数を確認したところ、3 年間で作業工数の変更はなかった。しかしながら、これら「エンジニア作業対応」や「社内作業対応」の工数に影響するであろう、直近 3 年の障害の発生状況は非常に少なく、システムは安定稼働しているため、障害対応として稼働した実績は少ないと想定される。

したがって、道路整備保全公社は、毎年度の障害頻度や保守委託先の作業者の稼働状況を把握した上で、効率性の観点から、今後の保守費用の見積りを適切に見直すこととされたい。

（２）動物園協会における入札・契約の見直しについて

①　動物園協会における入札・契約の状況について

監査人は、動物園協会の入札・契約の状況を比較することにより、そこに何らかの特徴や偏りがないか、ある場合はそこに何らかの問題はないかという視点を持って検討を行った。

このような監査の視点から、平成 25 年度から平成 27 年度の入札・契約について、物品・工事の区分で、その件数・金額を集計したのが表 B6-2-14 である。

表 B6-2-14　契約類型別の契約件数・金額の推移

区分	類型	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
		件数（件）	金額（千円）	件数（件）	金額（千円）	件数（件）	金額（千円）
物品	一般	0	－	0	－	0	－
	指名	10	73,338	6	35,364	10	40,980
	随契	80	258,683	91	385,150	92	397,142
	少額	14	4,472	10	2,472	5	1,947
	特定	21	125,389	9	29,916	17	58,059
工事	一般	0	－	0	－	0	－
	指名	51	858,735	49	853,105	57	972,754
	随契	156	250,636	186	314,016	231	394,004
	少額	491	93,741	579	126,808	527	112,208
	特定	304	489,918	314	525,761	310	552,747
小計	一般	0	－	0	－	0	－
	指名	61	932,073	55	888,469	67	1,013,734
	随契	236	509,319	277	699,166	323	791,146
	少額	505	98,214	589	129,280	532	114,155
	特定	325	615,307	323	555,677	327	610,806
合計		1,127	2,154,915	1,244	2,272,594	1,249	2,529,843

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（注 1）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

（注 2）本表における契約金額は、当初契約の金額を記載しており、変更契約後の金額は集計していない。

表 B6-2-14 を見ると、物品区分では特定契約及び少額契約以外の随意契約の件数が最も多く、工事区分では少額契約の件数が最も多かった。平成 25 年度から平成 27 年度における契約件数については、工事区分の特定契約及び少額契約以外の随意契約が年々増加、また、工事区分の少額契約に若干の変動があるものの、それ以外の契約については特に著しい増減は見られなかった。

次に、表 B6-2-14 を基に作成した、入札・契約の類型別件数・金額の割合の推移を示すと、表 B6-2-15 のとおりである。

表 B6-2-15　契約類型別の契約件数・金額割合の推移

（単位：%）

区分	類型	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
		件数ベース	金額ベース	件数ベース	金額ベース	件数ベース	金額ベース
物品	一般	－	－	－	－	－	－
	指名	0.9	3.4	0.5	1.6	0.8	1.6
	随契	7.1	12.0	7.3	16.9	7.4	15.7
	少額	1.2	0.2	0.8	0.1	0.4	0.1
	特定	1.9	5.8	0.7	1.3	1.4	2.3
工事	一般	－	－	－	－	－	－
	指名	4.5	39.9	3.9	37.5	4.6	38.5
	随契	13.8	11.6	15.0	13.8	18.5	15.6
	少額	43.6	4.4	46.5	5.6	42.2	4.4
	特定	27.0	22.7	25.2	23.1	24.8	21.8
小計	一般	－	－	－	－	－	－
	指名	5.4	43.3	4.4	39.1	5.4	40.1
	随契	20.9	23.6	22.3	30.8	25.9	31.3
	少額	44.8	4.6	47.3	5.7	42.6	4.5
	特定	28.8	28.6	26.0	24.5	26.2	24.1
合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

契約全体の割合で見ると、件数ベースで最も割合が高いのは工事区分の少額契約であり、金額ベースでは工事区分の指名競争入札の割合が最も高かった。工事区分における平成 27 年度の指名競争入札の 1 件当たりの契約金額は 17,065 千円であったが、次に契約件数が多い特定契約の 1 件当たりの契約金額は 1,783 千円、続けて特定契約及び少額契約以外の随意契約の 1 件当たり契約金額については 1,705 千円であった。一般的に、指名競争入札と随意契約では、より競争性を担保する必要性の高い案件が多い指名競争入札の方が 1 件当たりの契約金額が高くなると想定されるため、この結果は異常な乖離ではないものと考えられる。

次に、契約類型ごとの落札率について全体の状況を検討する。平成 27 年度の落札率の状況に応じた契約件数を集計したものを示すと、表 B6-2-16 のとおりである。

表 B6-2-16　平成 27 年度契約類型別の落札率の状況

（単位：件）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	0	0	0	0	0
	指名	7	3	0	0	10
	随契	51	31	8	2	92
	少額	2	1	2	0	5
	特定	2	9	3	3	17
工事	一般	0	0	0	0	0
	指名	27	16	10	4	57
	随契	85	74	60	12	231
	少額	42	39	33	413	527
	特定	1	10	5	294	310
小計	一般	0	0	0	0	0
	指名	34	19	10	4	67
	随契	136	105	68	14	323
	少額	44	40	35	413	532
	特定	3	19	8	297	327
合計		217	183	121	728	1,249

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

また、同様の視点を持って、平成 27 年度の落札率の状況に応じた件数割合を算出したものを示すと、表 B6-2-17 のとおりである。

表 B6-2-17　平成 27 年度契約類型別の落札率別の件数割合

（単位：%）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	－	－	－	－	－
	指名	0.6	0.2	0.0	0.0	0.8
	随契	4.1	2.5	0.6	0.2	7.4
	少額	0.2	0.1	0.2	0.0	0.4
	特定	0.2	0.7	0.2	0.2	1.4
工事	一般	－	－	－	－	－
	指名	2.2	1.3	0.8	0.3	4.6
	随契	6.8	5.9	4.8	1.0	18.5
	少額	3.4	3.1	2.6	33.1	42.2
	特定	0.1	0.8	0.4	23.5	24.8
小計	一般	－	－	－	－	－
	指名	2.7	1.5	0.8	0.3	5.4
	随契	10.9	8.4	5.4	1.1	25.9
	少額	3.5	3.2	2.8	33.1	42.6
	特定	0.2	1.5	0.6	23.8	26.2
合計		17.4	14.7	9.7	58.3	100.0

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

この表 B6-2-16 及び表 B6-2-17 を見てみると、落札率が 100%の案件は全体の 58.3%であることが分かった。そのうちの 99.3%を工事区分が占めており、さらにその内訳を見ると少額契約は 57.2%、特定契約は 40.6%であった。少額契約は少額の工事契約に際して発生したものであり、もともと競争原理が働きづらい性質を有しているため件数が多くなっているものと推察される。そして、特定契約は、特定の相手方とのみ契約を締結する手法であることから、他の契約手法と比べ落札率が高まる傾向にあるものと考えられる。しかしながら、契約件数全体の半数超が落札率 100%となっていることは、適切な競争原理が働いていないのではないかという疑問が残る。ただし、これはあくまで件数で見た場合の結果であるため、以下では契約類型と落札率別で見た場合の金額と割合を示す。

表 B6-2-18　平成 27 年度契約類型別の落札率別の金額

（単位：千円）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	－	－	－	－	－
	指名	32,232	8,747	0	0	40,980
	随契	162,080	193,794	37,859	3,407	397,142
	少額	291	811	844	0	1,947
	特定	19,375	20,282	14,362	4,039	58,059
工事	一般	－	－	－	－	－
	指名	329,805	197,816	251,692	193,440	972,754
	随契	92,117	136,418	135,335	30,132	394,004
	少額	9,242	12,406	17,133	73,426	112,208
	特定	9,288	44,107	105,258	394,092	552,747
小計	一般	－	－	－	－	－
	指名	362,037	206,563	251,692	193,440	1,013,734
	随契	254,198	330,212	173,195	33,540	791,146
	少額	9,534	13,217	17,978	73,426	114,155
	特定	28,663	64,389	119,621	398,131	610,806
合計		654,433	614,383	562,487	698,538	2,529,843

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

また、平成 27 年度の落札率の状況に応じた金額割合を算出したものを示すと、表 B6-2-19 のとおりである。

表 B6-2-19　平成 27 年度契約類型別の落札率別の金額割合

（単位：%）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	－	－	－	－	－
	指名	1.3	0.3	0.0	0.0	1.6
	随契	6.4	7.7	1.5	0.1	15.7
	少額	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
	特定	0.8	0.8	0.6	0.2	2.3
工事	一般	－	－	－	－	－
	指名	13.0	7.8	9.9	7.6	38.5
	随契	3.6	5.4	5.3	1.2	15.6
	少額	0.4	0.5	0.7	2.9	4.4
	特定	0.4	1.7	4.2	15.6	21.8
小計	一般	－	－	－	－	－
	指名	14.3	8.2	9.9	7.6	40.1
	随契	10.0	13.1	6.8	1.3	31.3
	少額	0.4	0.5	0.7	2.9	4.5
	特定	1.1	2.5	4.7	15.7	24.1
合計		25.9	24.3	22.2	27.6	100.0

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、特定契約は「特定」と表現している。

契約金額で見た場合、工事区分の落札率 100%のうち、指名競争入札の割合が 7.6%となっているのは、葛西臨海水族園の海水運搬委託業務（172 百万円）について、公募制指名競争入札を採用しているものの一者しか入札に参加しなかったことにより、その者が落札者となったことが強く影響しているものと考えられる。また、特定契約の割合は 15.6%となっているが、機械等の保守委託によるものが大部分であり、その性質上、競争原理が働きづらいと考えられる。

一方、工事区分の落札率 85%未満の契約のうち、最も契約金額の割合が大きかったのは指名競争入札であり、その割合は 13.0%であった。指名競争入札の場合、指名業者間において競争原理が働くことが想定されるため、落札率が下がる傾向にある。それを踏まえると、一定程度の競争性は確保されていたのではな

いかと推察できるものの、全体件数の半分以上が落札率100%となっている状況は、やはり異常であると判断した。そこで、更に個別の案件について掘り下げて検討することとした。

② 予定価格を超える契約の締結について

表B6-2-16及び表B6-2-17のとおり、動物園協会の平成27年度における契約においては落札率が100%の契約件数は728件であり、契約件数全体の58.3%であった。そこで、契約台帳を閲覧したところ、落札率が100%を超える契約が2件検出された。

表B6-2-20 平成27年度における契約のうち、契約台帳上で契約金額が予定価格を上回っている契約

件名	予定価格（税込み）	契約金額（税込み）	契約方法	落札率
上野動物園 両生爬虫類館 国産両生類検疫室循環ろ過設備設置委託	614,750円	697,410円	少額複数	113.4%
上野動物園 ゴリラ舎前パーゴラ塗装補修工事	1,909,000円	1,944,000円	少額複数	101.8%

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

これらの点について動物園協会に質問したところ、表B6-2-21との回答を得た。

表B6-2-21 契約金額が予定価格を上回った理由

件名	契約金額が予定価格を上回った理由
上野動物園 両生爬虫類館 国産両生類検疫室循環ろ過設備設置委託	予定価格を上回る見積金額であったが、担当者のチェックが漏れてしまった。
上野動物園 ゴリラ舎前パーゴラ塗装補修工事	担当者による契約台帳への記入ミスによるもの。契約台帳上、予定価格は税込金額である2,061,720円で記載すべきところ、税抜金額である1,909,000円で記載していた。予定価格を税込金額とすると、契約金額は予定価格以下に納まっている。

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

予定価格は、地方公共団体が契約を締結する際の契約金額決定の基準とするために契約担当者が前もって作成するものである。一般競争入札又は指名競争入札に付する場合においては、契約の目的に応じ、原則として予定価格の制限の範囲内で最低の価格で申込みをした者を契約の相手方とすることとされている。これは、前もって決定された予定価格を基準として、形式的に契約の相手方を決定することにより、競争の公正性を確保するためである。したがって、予定価格の範囲を超えた金額での契約は、競争の公正性を確保する観点からは原則として認められない。

【（参考）公益財団法人東京動物園協会契約事務要綱（一部抜粋）】

第 11 条　開札した場合において、入札者の入札のうち予定価格の範囲内の価格の入札がないときは、直ちに再度の入札を行うことができる。 第 12 条　落札者は、予定価格の範囲内で最低の価格をもって入札をした者とする。ただし、最低制限価格を設定した場合は、その価格を下回ることはできない。

動物園協会の契約事務要綱においても、予定価格の範囲内で最低の価格をもって入札した者を落札者とする旨が定められており、入札のうち予定価格の範囲内の価格の入札がない場合は再入札を行うことができるとされている。このことから、予定価格の範囲を超えた金額での契約は原則として認められていないと解釈できる。

（指摘６－３）予定価格を超える契約の締結について

動物園協会の平成27年度における契約台帳を閲覧したところ、落札率が100％を超える契約が 2 件検出された。このうち、「上野動物園ゴリラ舎前パーゴラ塗装補修工事契約」については、契約台帳に誤った金額を記載してしまったのみであり、契約手続上の問題は存在しなかった。一方、「上野動物園両生爬虫類館国産両生類検疫室循環ろ過装置設置委託契約」については、見積金額が予定価格を上回っていたにもかかわらず、担当者のチェック漏れにより予定価格を上回った金額で契約を締結していた。

結果的に、本監査において、契約台帳を落札率という観点から分析したことにより、予定価格を超えて締結された契約が 1 件検出されたことになる。予定価格は、競争入札における公正性を確保するために重要な意義を有するものであり、予定価格の制限範囲を超えることは競争入札における公正性を害することになりかねない。

したがって、今後は、見積金額が予定価格の制限の範囲を上回ることのないよう、見積金額と予定価格のチェックをより一層慎重に行うこととされたい。

③　飼料の一括調達について

動物園（上野、多摩、井の頭）は、飼料について、契約は動物園協会本部で行っているものの、各動物園が単独で発注しており、3 園一括による調達を行っていない。平成 25 年度から平成 27 年度までの各動物園の飼料費の推移は表 B6-2-22 のとおりである。

表 B6-2-22　各動物園の飼料費の推移（平成 25 年度から平成 27 年度）

（単位：千円）

園名	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
恩賜上野動物園	132,306	139,326	131,041
多摩動物公園	144,255	154,468	166,991
井の頭自然文化園	22,234	22,901	23,842
動物園　計	298,797	316,695	321,875
3 園の事業費　計（※）	3,932,364	4,107,087	3,548,944
事業費に占める 飼料費の割合	7.6%	7.7%	9.1%
（参考）葛西臨海水族園	38,096	36,406	35,355

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

※　動物園協会作成の「園事業別支出一覧」の数値を記載しているため、監査人が試算した施設別財務数値とは一致していない。

平成 27 年度における動物園 3 園合計の飼料費は総事業費の 9%を占めており、ここ数年 3 億円前後で推移している。

飼料の購入は、動物園協会が指定管理者制度に基づく施設の管理運営の一環として実施している。動物園協会は、現在は、決定権者が園ごとであり、動物園協会の事務担当者も園ごとになっているため、園ごとに購入している。動物園協会としては、一般的には一括調達を行った方がスケールメリットを発揮できる可能性があるが、以下の理由により、現在のところ、一括調達の検討は行っていない。

【動物園協会の説明】

・同じ種類の動物を扱っていても、飼育環境や個体ごとの体調、嗜好性、体質等によって飼料の種類や与え方を変えている。そのため、たとえ同じ品目の飼料を4園で納品しているとしても、園ごとに欲しい飼料の状態や量が違い、使用が一緒になることはない。
・飼料はほとんどが生鮮食品であり、その日に使用する分を毎朝一番での納品をしている。場所が離れている4園全てに朝一で納品できる業者かつ4園分の細かい仕様に対応できる業者となると、大手企業数社に限定されてしまい、参入のハードルが上がってしまう。
・金銭面でも、1社に集中させてしまうと、トラック輸送代や人件費がかさみ、飼料単価が上がる結果につながる。
・固形飼料については、1点の購入でも、まとめて大量購入したとしても、商品そのものの価格が変動することがない。

動物園協会の契約一覧を閲覧すると、各園で共通の飼料が別々に契約されていることが分かる。その相手方を見ると同一であることもあり、実際に一括調達を検討する余地はあると考えられる。

表 B6-2-23　飼料の購入に関する契約（一部抜粋）

（単位：千円）

園名	件名	採用業社	採用金額	契約日
上野	わら他5点の購入4～9月分	日本競馬飼糧㈱	12,385	4月1日
多摩	わらの購入4～9月分	㈱渡辺商店	2,235	4月1日
上野	わら他5点の購入10～3月分	㈱渡辺商店	7,366	9月24日
多摩	わらの購入10～3月分	日本競馬飼糧㈱	4,271	9月24日
上野	馬肉他2点の購入4～9月分	ハンナン㈱	4,676	4月1日
多摩	馬肉の購入4～9月分	関東日本フード㈱	15,989	4月1日
上野	馬肉他2点の購入10～3月分	関東日本フード㈱	4,217	9月24日
多摩	馬肉の購入10～3月分	関東日本フード㈱	15,422	9月24日
上野	うさぎ他4点の購入4～9月分	東京実験動物㈱	4,952	4月1日
多摩	うさぎ他2点の購入4～9月分	東京実験動物㈱	10,076	4月1日
上野	うさぎ他4点の購入10～3月分	東京実験動物㈱	4,350	9月24日
多摩	うさぎ他2点の購入10～3月分	東京実験動物㈱	10,967	9月24日

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（注）全て単価契約、複数見積で契約が行われている。

一括調達の是非を動物園協会に質問したところ、動物は類似する種類の動物

でも好む飼料が異なり、また全く同一の動物であっても季節や体調によって好みなどが変化すること、また動物園から購入先までの距離や配送コスト、購入先が用意できる数量の限界など課題が多いことから、一括調達は困難であると主張している。

しかしながら、全ての飼料を一括調達するのではなく、都内とはいえ園間の輸送の手間はかかるため、広範囲にカバーしている業者の利用等を検討した上で一括調達を行うことにより、一つの納入先からの購入量が増えることから事務の効率化を含め規模の経済性により調達単価の引下げができる可能性もあるため、経済性・効率性の観点から、飼料の一括調達について、検討する余地があるものと考えられる。

（意見６－５）飼料の一括調達について

動物園（上野、多摩、井の頭）の飼料については、動物園協会が指定管理者制度に基づく施設の管理運営の一環として購入しているが、現在、個々の動物園が単独で発注しており、3 園一括による調達を行っていない。その理由は動物の特性、購入先との距離、購入先の規模など課題が多いことにある。しかしながら、全てを一括調達することは無理としても、現状でも同一業者が複数の動物園から同一種類の飼料を別々に受注している場合が存在すること、一括調達を行うことによって規模の経済性原理が働く可能性があること、あるいは競争原理が働く可能性もあることから、動物園協会は、経済性・効率性の観点から、可能な限り、飼料の一括調達を行う仕組みづくりを図られたい。

（３）公園協会における入札・契約の見直しについて

①　公園協会における入札・契約の状況について

監査人は、公園協会の入札・契約の状況を比較することにより、そこに何らかの特徴や偏りがないか、ある場合はそこに何らかの問題はないかという視点を持って検討を行った。

このような監査の視点から、平成 25 年度から平成 27 年度の入札・契約について、物品・工事の区分で、その件数・金額を集計したのが表 B6-2-24 である。

表 B6-2-24　契約類型別の契約件数・金額の推移

区分	類型	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
		件数（件）	金額（千円）	件数（件）	金額（千円）	件数（件）	金額（千円）
物品	一般	0	－	0	－	0	－
	指名	41	209,489	31	177,454	41	197,486
	随契	146	88,734	178	103,741	226	145,265
	少額	579	92,208	561	87,360	585	96,206
	緊急	0	－	2	345	0	－
	特定	25	95,806	64	128,410	47	93,635
工事	一般	0	－	0	－	0	－
	指名	273	2,736,163	276	2,785,301	274	3,075,425
	随契	334	407,739	311	402,486	307	409,018
	少額	2,573	623,245	2,742	680,730	2,475	572,846
	緊急	187	197,321	194	205,530	853	654,302
	特定	176	488,508	188	837,669	233	959,512
小計	一般	0	－	0	－	0	－
	指名	314	2,945,652	307	2,962,756	315	3,272,912
	随契	480	496,474	489	506,227	533	554,284
	少額	3,152	715,453	3,303	768,091	3,060	669,052
	緊急	187	197,321	196	205,876	853	654,302
	特定	201	584,315	252	966,079	280	1,053,148
合計		4,334	4,939,217	4,547	5,409,030	5,041	6,203,701

（公園協会作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、緊急契約は「緊急」、特定契約は「特定」と表現している。

表 B6-2-24 を見ると、物品区分については、随意契約の契約件数及び契約金額が若干の増加傾向にあり、また平成 26 年度の特定契約の契約件数及び契約金額が一時的に増加している状況にあるものの、物品区分全体で見れば、契約件数や契約金額に大きな変動はなく推移していると言える。

一方、工事区分については、まず平成 27 年度の工事区分の緊急契約が平成 25 年度や平成 26 年度と比べて件数と金額いずれも大きく増加している。これは、平成 27 年度に緊急契約のうち特約店方式（詳細は本報告書第３Ⅵ２．（３）②

「契約制度の見直しについて」を参照されたい）の発注上限額が増額されたことによる影響と考えられる。

次に、表 B6-2-24 を基に作成した、入札・契約の類型別件数・金額の割合の推移を示すと、表 B6-2-25 のとおりである。

表 B6-2-25　契約類型別の契約件数・金額割合の推移

（単位：%）

区分	類型	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
		件数ベース	金額ベース	件数ベース	金額ベース	件数ベース	金額ベース
物品	一般	－	－	－	－	－	－
	指名	0.9	4.2	0.7	3.3	0.8	3.2
	随契	3.4	1.8	3.9	1.9	4.5	2.3
	少額	13.4	1.9	12.3	1.6	11.6	1.6
	緊急	－	－	0.0	0.0	－	－
	特定	0.6	1.9	1.4	2.4	0.9	1.5
工事	一般	－	－	－	－	－	－
	指名	6.3	55.4	6.1	51.5	5.4	49.6
	随契	7.7	8.3	6.8	7.4	6.1	6.6
	少額	59.4	12.6	60.3	12.6	49.1	9.2
	緊急	4.3	4.0	4.3	3.8	16.9	10.5
	特定	4.1	9.9	4.1	15.5	4.6	15.5
小計	一般	－	－	－	－	－	－
	指名	7.2	59.6	6.8	54.8	6.2	52.8
	随契	11.1	10.1	10.8	9.4	10.6	8.9
	少額	72.7	14.5	72.6	14.2	60.7	10.8
	緊急	4.3	4.0	4.3	3.8	16.9	10.5
	特定	4.6	11.8	5.5	17.9	5.6	17.0
合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

（公園協会作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、緊急契約は「緊急」、特定契約は「特定」と表現している。

表 B6-2-25 を見ると、契約件数の割合では、工事区分の少額契約が契約全体の約半分を占めていた。また、契約金額の割合では、1 件当たりの契約金額が大きい工事区分の指名競争入札の割合が約半分を占めていた。

次に、予定価格に対する落札率の分布について検討する。契約類型ごとの落札率について全体の状況を把握するため、平成 27 年度の落札率の状況に応じた契約件数を集計したものを示したものが、表 B6-2-26 である。

表 B6-2-26　平成 27 年度契約類型別の落札率の状況

（単位：件）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	0	0	0	0	0
	指名	17	7	7	10	41
	随契	65	31	26	104	226
	少額	154	144	99	188	585
	緊急	0	0	0	0	0
	特定	3	3	2	39	47
工事	一般	0	0	0	0	0
	指名	68	57	85	64	274
	随契	41	37	66	163	307
	少額	281	570	973	651	2,475
	緊急	34	117	517	185	853
	特定	27	26	54	126	233
小計	一般	0	0	0	0	0
	指名	85	64	92	74	315
	随契	106	68	92	267	533
	少額	435	714	1,072	839	3,060
	緊急	34	117	517	185	853
	特定	30	29	56	165	280
合計		690	992	1,829	1,530	5,041

（公園協会作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、緊急契約は「緊急」、特定契約は「特定」と表現している。

また、落札率の状況に応じた件数割合を示したのが表 B6-2-27 である。

表 B6-2-27　平成 27 年度契約類型別の落札率別の件数割合

（単位：%）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	－	－	－	－	－
	指名	0.3	0.1	0.1	0.2	0.8
	随契	1.3	0.6	0.5	2.1	4.5
	少額	3.1	2.9	2.0	3.7	11.6
	緊急	－	－	－	－	－
	特定	0.1	0.1	0.0	0.8	0.9
工事	一般	－	－	－	－	－
	指名	1.3	1.1	1.7	1.3	5.4
	随契	0.8	0.7	1.3	3.2	6.1
	少額	5.6	11.3	19.3	12.9	49.1
	緊急	0.7	2.3	10.3	3.7	16.9
	特定	0.5	0.5	1.1	2.5	4.6
小計	一般	－	－	－	－	－
	指名	1.7	1.3	1.8	1.5	6.2
	随契	2.1	1.3	1.8	5.3	10.6
	少額	8.6	14.2	21.3	16.6	60.7
	緊急	0.7	2.3	10.3	3.7	16.9
	特定	0.6	0.6	1.1	3.3	5.6
合計		13.7	19.7	36.3	30.4	100.0

（公園協会作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、緊急契約は「緊急」、特定契約は「特定」と表現している。

この表 B6-2-26 及び表 B6-2-27 を見ると、落札率が 95%以上の高落札率案件は全体の 66.7%である。このうちの約半分が工事区分の少額契約である。少額契約は少額の工事契約に際して発生したものであり、もともと競争原理が働きづらい性質を有しているため件数が多くなっているものと推察される。また、後述する緊急契約については、落札率 95%以上の高落札率案件が契約全体の 14%

を占めている。

次に、契約類型と落札率別で見た場合の金額と割合を示せば以下のとおりである。

表 B6-2-28　平成 27 年度契約類型別の落札率別の金額

（単位：千円）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	－	－	－	－	0
	指名	57,997	35,617	46,106	57,765	197,486
	随契	47,053	26,964	25,786	45,460	145,265
	少額	24,027	25,160	17,731	29,286	96,206
	緊急	0	0	0	0	0
	特定	2,690	5,970	1,879	83,094	93,635
工事	一般	－	－	－	－	0
	指名	602,731	790,930	934,427	747,335	3,075,425
	随契	37,779	45,538	94,566	231,133	409,018
	少額	41,368	106,745	274,105	150,627	572,846
	緊急	21,346	81,013	385,595	166,346	654,302
	特定	89,440	139,424	280,075	450,572	959,512
小計	一般	－	－	－	－	0
	指名	660,729	826,547	980,534	805,101	3,272,912
	随契	84,833	72,503	120,353	276,593	554,284
	少額	65,395	131,906	291,836	179,913	669,052
	緊急	21,346	81,013	385,595	166,346	654,302
	特定	92,131	145,394	281,955	533,667	1,053,148
合計		924,436	1,257,366	2,060,275	1,961,623	6,203,701

（公園協会作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、緊急契約は「緊急」、特定契約は「特定」と表現している。

また、落札率の状況に応じた金額割合を示すと表 B6-2-29 のとおりとなる。

表 B6-2-29　平成 27 年度契約類型別の落札率別の金額割合

（単位：%）

区分	類型	落札率				
		85%未満	85%以上 95%未満	95%以上 100%未満	100%	合計
物品	一般	－	－	－	－	－
	指名	0.9	0.6	0.7	0.9	3.2
	随契	0.8	0.4	0.4	0.7	2.3
	少額	0.4	0.4	0.3	0.5	1.6
	緊急	－	－	－	－	－
	特定	0.0	0.1	0.0	1.3	1.5
工事	一般	－	－	－	－	－
	指名	9.7	12.7	15.1	12.0	49.6
	随契	0.6	0.7	1.5	3.7	6.6
	少額	0.7	1.7	4.4	2.4	9.2
	緊急	0.3	1.3	6.2	2.7	10.5
	特定	1.4	2.2	4.5	7.3	15.5
小計	一般	－	－	－	－	－
	指名	10.7	13.3	15.8	13.0	52.8
	随契	1.4	1.2	1.9	4.5	8.9
	少額	1.1	2.1	4.7	2.9	10.8
	緊急	0.3	1.3	6.2	2.7	10.5
	特定	1.5	2.3	4.5	8.6	17.0
合計		14.9	20.3	33.2	31.6	100.0

（公園協会作成資料より監査人が作成）

（注）一般競争入札は「一般」、指名競争入札は「指名」、特定契約及び少額契約以外の随意契約は「随契」、少額契約は「少額」、緊急契約は「緊急」、特定契約は「特定」と表現している。

表 B6-2-29 の落札率別の契約金額割合を見ると、落札率 95%以上の金額割合が 64.8%であるのに対して、落札率 95%未満の金額割合は 35.2%であり、やはり高落札率案件が多いように見受けられる。そこで、全体として適切な競争原理が働いていない可能性があることから、個別の案件について以下で検討することとした。

② 契約制度の見直しについて

表 B6-2-24 において、「緊急契約」に着目すると、平成 26 年度に比べ平成 27 年度で件数・金額ともに大きく増加していることが分かる。この緊急契約の件数・金額には、どのような契約案件が含まれているのであろうか。この点を公園協会に質問したところ、以下の回答を得た。

【公園協会からの回答】

緊急契約件数には、「緊急起工」方式のほか、「特約店」方式の契約方式が含まれている。また、公園協会が採用している契約種別は、平成 20 年 3 月 3 日付 19 総行革監第 35 号に基づき、公園協会内での契約方式を契約類型に整理したものである。

緊急起工方式は、利用者の安全性確保を図る等、緊急に対応する必要が生じたときや日常に使用している備品等が経年劣化し、故障、不具合が生じるなど迅速に修理が必要になったときに契約する方式である。そのため、緊急起工方式の場合は、特命理由書を必要とするものの、緊急時に備えて対応できるよう金額、業者を問わず契約ができるとしている。

一方、特約店方式は、年間を通じて発生する施設の緊急的小規模補修修繕等に備えた維持管理を適切に行うため、財務会計規則第 84 条第 1 項第 9 号に基づき締結した業者に発注する方式である。事前に業者を選定していること、業務の迅速性を重視していることから、1 件 1 件について特命理由書は必要としてない。

（注）文中の下線は監査人が追加している。

この回答から、表 B6-2-24 の緊急契約には、緊急起工方式と特約店方式という 2 つの契約案件が含まれていることが分かった。前者の緊急起工方式は、その趣旨に鑑みると、東京都監理団体の契約に関する指導監督指針で定義されている緊急契約に分類されるべき案件であると考えられるが、後者の特約店方式はどのような整理がなされているのであろうか。そこで、特約店方式の定義を確認するため、公園協会の財務会計規程を見てみると、以下の旨が規定されている。

【（参考）公園協会の財務会計規程（一部抜粋）】

（随意契約）

第 84 条　随意契約の方法により契約を締結することができる場合は、次の各号に掲げる場合とする。

(1)　契約の性質又は目的が指名競争入札に適しないとき。

(2)　緊急の必要により指名競争入札に付することができないとき。

(3)　指名競争入札に付することが不利と認められるとき。

(4)　時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することが出来る見込みのあるとき。

(5)　指名競争入札に付し入札がないとき、又は再度入札に付し落札者がないとき。

(6)　落札者が契約を締結しないとき。

(7)　国、地方公共団体その他の公法人と契約するとき。

(8)　予定価格が 250 万円未満の工事の請負契約及び委託契約、予定価格が 150 万円未満の売買契約その他の契約をするとき。

(9)　建物、付帯施設及び工作物等に係る維持修繕等小規模工事を施行させる者（以下、本規程において「特約店」という。）を指定する契約を締結するとき。

２　前項の規定により随意契約によろうとするときは、２人以上の者から見積書を徴するものとする。ただし、次の各号に掲げる場合はこの限りではない。

(1)　前項第 9 号の特約店を指定する契約を締結するとき。

(2)　価格の定められた物件を買い入れるとき。

(3)　その他理事長が、その必要がないと認めたとき。

（注）文中の下線は監査人が追加している。

公園協会の財務会計規程第 84 条第 1 項第 9 号で、特約店とは「建物、付帯施設及び工作物等に係る維持修繕等小規模工事を施行させる者」と定義されており、同条第 2 項第 1 号において、一者（単数）の見積書を徴取するのみで契約を締結することが可能である旨が定められている。つまり、この特約店方式によれば、あらかじめ公園協会が特約店として指定した相手方に小規模工事を発注する場合には、公園協会は一者（単数）の見積書を徴取するのみで契約を締結することが可能となる。

なお、特約店という制限はあるにせよ、特命理由書も必要なく、一者（単数）の見積書を徴取するのみで契約を締結することが可能であるという点において、東京都監理団体の契約に関する指導監督指針が分類している少額契約と類似する。

ここで問題となるのは、大きく 2 つと考えられる。1 つは、都が定めるルール（少額の水準）との整合性の問題であり、いま 1 つは、一者（単数）の見積書を徴取しないことによって、競争性・公正性が失われる可能性がある点である。

そこで、都と公園協会との間で、少額契約で定義される「少額」の範囲に乖離があるのかという点について、特約店方式を含めて比較を行った。

まず、「知事が指定する契約」の指定及び単数見積りの取扱いについて（通知）」（平成 25 年 5 月 7 日二五財経総第二九四号財務局長通知）では、「随意契約のうち予定価格が三十万円未満の契約については、単数の見積書を徴取するのみで差し支えない」とされている。つまり、都の場合は、予定価格 30 万円未満を「少額」の基準として設定しているのである。

一方、公園協会においては、予定価格 50 万円未満を少額契約における「少額」の基準として定めている。これに加え、公園協会の財務課長名で各課長向けに発した文書「平成 27 年度特約店契約「発注金額等」契約内容の変更について」（平成 27 年 8 月 4 日付 27 公協総財第 284 号）において、公園協会で特約店方式によって発注することが可能な金額は、発注限度額が 110 万円（又は 80 万円）未満として定められており、都の定める「少額」の基準を上回っている。この結果を整理した表が表 B6-2-30 である。

表 B6-2-30　都及び公園協会における「少額」等の範囲

区分	都	公園協会
少額契約 （物品購入、工事請負など）	予定価格 30 万円未満	予定価格 50 万円未満
特約店方式 （造園土木ほか 11 工種）		発注限度額（※）80 万円未満 （税抜き： 74 万円）
特約店方式 （工事ほか 8 工種）		発注限度額（※）110 万円未満 （税抜き：101 万円）

（公園協会作成資料より作成）

※　発注限度額は、消費税等を含んだ予定価格（予定価格×1.08）を意味している。したがって、都と比較する場合には、予定価格を 1.08 で除した値と比較する必要がある。

表 B6-2-30 からも分かるように、都が定める「少額」の範囲と公園協会が定める「少額」の金額に大きな乖離が生じているのである。すなわち、公園協会は、予定価格が 50 万円未満であれば「少額契約」として発注することが可能であり、発注限度額が 110 万円（又は 80 万円）未満の工事であれば特約店に発注することが可能である。そして、いずれの場合も、一者（単数）の見積書の徴取で足りるのである。

その結果、都が採用する契約制度と予定価格ベースで比較すると、少額契約にあっては 20 万円の乖離が、また特約店方式にあっては、造園土木ほか 11 工種

で 40 万円以上、工事ほか 8 工種で 70 万円以上の乖離が存在している。
なお、公園協会は、これらの契約方式について「東京都監理団体の契約に関する指導監督指針に則っており問題はない」と主張する。

確かに、東京都監理団体の契約に関する指導監督指針では、「少額」の基準が明示されているわけではなく、あくまでも都の場合は予定価格が 30 万円未満の契約を少額契約とするという旨を別紙にて明示しているに過ぎないことからすると、少額契約における「少額」の基準の設定は、各々の監理団体の自律的な判断にゆだねられているとも考えられる。しかしながら、その一方で、東京都監理団体の契約に関する指導監督指針では、以下のように、監理団体に対して契約の適正性の確保を求めている。

【(参考) 東京都監理団体の契約に関する指導監督指針 (一部抜粋)】

第 3　契約の適正性の確保 　契約の適正性を確保するため、次のとおり適切に対応することとする。 (1)　監理団体は、都の行政を代行又は支援補完する団体であり、都が出資又は出えん及び継続的な財政支出、人的支援等を行っている団体であることから、<u>契約における公正性、透明性の確保に努めること</u>。 (2)　監理団体には、自主的・自律的な財政運営及び経営形態の利点を生かした弾力的かつ効率的な事業推進が求められていることから、<u>契約における競争性、経済性の確保に努めること</u>。

(注) 文中の下線は監査人が追加している。

そもそも複数の見積書を徴取することが原則とされる随意契約のうち、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号及び東京都監理団体指導監督基準第 5 において、少額の随意契約が、一者 (単数) の見積書の徴取のみで足りるとされたのは、金額が僅少な契約にまで原則の取扱いを貫くと、事務処理が煩雑となり、結果的に不経済となるためであると考えられる。換言すれば、一定の金額を超えた契約については、事務処理の煩雑さよりも、契約の競争性・公正性を重視すべきであると法令等は考えていると解すことができる。そして、このような解釈は、都の行政を代行又は支援補完する団体である監理団体に対しても当然に適用されると考えられる。

このような考え方の下では、前述のとおり「少額」の基準の設定が監理団体の自律的な判断にゆだねられていることを根拠として、現行の公園協会における少額契約の範囲を予定価格が 50 万円未満として設定されている点については、

社会通念上合理的な範囲内であると解釈する余地があったとしても、「特約店方式」については、発注限度額が 110 万円（又は 80 万円）まで一者（単数）の見積書しか徴取しないケースが許容されることとなるため、都が採用する契約制度と比べて競争性・公正性の観点から問題があると考えられる。

ここで、平成 27 年度の公園協会の契約件数及び契約金額の実績を整理した表を示すと表 B6-2-31 のとおりとなる。

表 B6-2-31　緊急契約と少額契約の件数及び金額

契約形態		件数（件）	契約金額（千円）
緊急契約（特約店方式のみ）		814	586,813
	予定価格が 30 万円未満	－	－
	予定価格が 30 万円以上 50 万円未満　A	－	－
	予定価格が 50 万円以上　B	814	586,813
少額契約		3,060	669,052
	予定価格が 30 万円未満	1,960	216,599
	予定価格が 30 万円以上　C	1,100	452,453
(A＋B＋C)　計		1,914	1,039,266

（公園協会作成資料より監査人が作成）

表 B6-2-31 を見ると、都が業務等を発注する場合には、見積り合わせなどの方法によって競争性を確保するであろう案件（予定価格 30 万円以上の案件）が、公園協会にあっては、緊急契約（特約店方式）で約 5 億 86 百万円、少額契約で約 4 億 52 百万円、合計 10 億 39 百万円にも及んでいることが分かる。

発注限度額が増えるほど、競争性・公正性が担保されない可能性がある契約手法である特約店方式の問題が顕在化する可能性が高まることから、公園協会は、実質的に競争性・公正性を担保できるよう現行の契約制度を見直す必要がある。

なお、動物園協会についても、公園協会と類似した契約方式、すなわち起工金額が 150 万円未満（税込み）であり、緊急性がある工事・委託や動物等のライフライン等を迅速かつ的確に維持保全する必要がある場合には、緊急契約の一種として発注することができる契約方式である「指定店方式」を採用している。

この指定店方式による平成 27 年度の契約件数は 244 件、契約金額は約 2 億 2 千万円に及ぶ。そして、指定店方式も競争性・公正性が阻害される可能性があることから、動物園協会についても、実質的に競争性・公正性を担保できるよう現

行の契約制度の見直しが必要である。

（意見６－６）契約制度の見直しについて

都と公園協会が採用する現行の契約制度を比較してみると、その一部に乖離が見受けられた。具体的には、都においては予定価格 30 万円未満であれば「少額契約」が可能であるのに対して、公園協会においては、予定価格が 50 万円未満であれば「少額契約」として発注することが可能であり乖離が見受けられる。また、公園協会では独自の制度として、110 万円（又は 80 万円）未満の工事であれば特約店に発注することが可能となる「緊急契約（特約店方式）」を採用しており、都の契約制度と乖離が見受けられる。そして、「緊急契約（特約店方式）」も一者（単数）の見積書の徴取で足りるという点で、「少額契約」に類似した契約方式であると言える。

ところで、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号及び東京都監理団体指導監督基準第 5 において「少額契約」が一者（単数）の見積書の徴取で足りるとされたのは、金額が僅少な契約にまで複数の見積書を徴取することを貫くと、事務処理が煩雑となりかえって不経済となるためであると考えられる。もちろん、「少額」の基準の設定が監理団体の自律的な判断にゆだねられていることを根拠として、現行の公園協会における少額契約の範囲が、社会通念上合理的な範囲内であると解釈する余地はあると考えられる。しかしながら、前述の考え方の下では、都の行政を代行又は支援補完する監理団体である公園協会の立場からすると、現行の「緊急契約（特約店方式）」は、110 万円（又は 80 万円）まで一者（単数）の見積書しか徴取しないケースが許容されることとなるため、都が採用する契約制度と比べて競争性・公正性の確保という観点から問題がある。

したがって、公園協会は、監理団体として確保すべき契約の競争性・公正性が実質的に担保されるよう現行の契約制度を見直されたい。

また、道路整備保全公社においては、このような契約方式を採用していないが、動物園協会は、公園協会と類似した契約方式「緊急契約（指定店方式）」を採用していることから競争性・公正性が実質的に担保されるよう現行の契約制度を見直されたい。

③　分割発注の防止について

公園協会が平成27年度に締結した緊急契約（特約店方式）及び少額契約のうち、以下の基準で抽出した案件が、表B6-2-32及び表B6-2-33である。

【抽出基準】

＜緊急契約（特約店方式）＞

・予定価格1,000,000円以上
・契約内容が類似又は工事現場等が類似
・契約締結日が同日又は近い
・発注先が同じ業者

＜少額契約＞

・発注先上位5社
・契約内容が類似又は工事現場等が類似
・契約締結日が同日又は近い
・季節的変動による影響が予測可能な案件

表B6-2-32　緊急契約（特約店方式）

（単位：円）

№.	契約日	契約名	相手先	発注概算金額	契約金額
1	10月15日	A公園防災照明補修工事	A社	1,099,900	1,099,440
	10月15日	B公園防災照明補修工事	A社	1,099,900	1,096,956
2	1月6日	C公園（※）管理所補修ほか工事	B社	1,099,440	914,760
	1月6日	D公園便所仮設便所設置工事	B社	1,099,440	1,043,280
	1月7日	D公園避難扉取替補修工事	B社	1,099,440	1,080,000
3	2月5日	D公園避難扉取替補修工事	B社	1,099,440	1,080,000
	2月6日	D公園男子便所トイレブース他シート張り補修工事	B社	1,099,440	808,920
	2月6日	D公園1号女子便所天井補修工事	B社	1,099,440	1,089,720
4	2月17日	D公園女子便所トイレブース他シート張り補修工事	B社	1,099,440	1,099,440
	2月17日	D公園1号男子便所天井補修工事	B社	1,099,440	1,089,720

（公園協会作成資料より監査人が作成）

※　C公園はD公園と近い場所に位置する公園であるため、本表に加えている。

この表 B6-2-32 は、同じ時期に、同額の発注上限額をもって、同じ相手先に発注している「緊急契約（特約店方式）」案件（10 件）である。そこで、これらを一括契約せず、言い換えれば、競争性のある契約方式により発注しなかった理由を公園協会に質問したところ、№1 については、「公園内の照明は、安心・安全を確保するための重要な施設であるため、防災照明補修は緊急性が高いと判断した。各公園で現状を把握したのち発注するため、同時に発注はしていない」、また、№2～4 については、「本案件は、全て緊急性が高く、工種、作業場所、工期が異なることから迅速に対応できる業者を探したところ、当該業者から業務を行えると回答があり、発注内容を考慮し、全案件を発注上限額である 110 万円未満で発注した」という回答を得た。

まず、№1 については、公園協会の主張どおり、通常は各公園内で現状を把握した後に発注するものだとしても、工事箇所が違うにせよ、同日かつ同じ相手先の契約であることからすれば、公園協会内において、容易に 2 つの工事が同時に発注されることは把握できたと推察される。また、別の工事箇所であるにもかかわらず、いずれの発注上限額も 110 万円をわずか 100 円下回る金額で設定されていることは明らかに不自然である。このような工事の発注は、もはや分割発注理由を疎明できる水準ではないと考えられる。

次に、№2～4 についても、同じような時期に 8 件もの工事を、同じ相手先に対して同額の発注限度額をもって発注することは明らかに不自然である。また、発注上限額の総額は 800 万円を超えることからすると、公園協会の主張にある緊急性よりも、競争性や透明性が優先しなければならなかった案件と考えられる。したがって、№2～4 についても、№1 と同様、もはや分割発注理由を疎明できる水準ではないと考えられる。

表 B6-2-33　少額契約　（単位：円）

№.	契約日	契約名	相手先	発注概算金額	契約金額
1	6 月 23 日	E 公園内園地補修ほか工事	C 社	498,000	496,800
	6 月 29 日	E 公園有刺番線補修工事	C 社	420,000	410,400
2	8 月 13 日	F 公園園地段差ほか補修工事	C 社	486,000	486,000
	8 月 21 日	F 公園階段ほか補修工事	C 社	464,400	464,400
3	4 月 1 日	G 公園仮設トイレし尿収集運搬委託	D 社	498,960	498,960
	4 月 9 日	G 公園桜花期仮設トイレ撤去委託	D 社	426,600	426,600
4	4 月 1 日	H 公園イチョウ並木支障枝剪定工事	E 社	400,000	390,960
	4 月 8 日	H 公園コナラほか支障枝剪定工事	E 社	370,000	363,960
5	4 月 30 日	E 公園仮設ゴミ集積所撤去ほか工事	E 社	498,960	498,960
	5 月 13 日	E 公園越境枝処理工事	E 社	490,000	487,080
	5 月 25 日	E 公園グレーチング蓋ほか補修工事	E 社	498,960	498,960
	6 月 1 日	E 公園サクラ並木ほか枯枝処理工事	E 社	495,000	493,560
6	6 月 8 日	I 公園低木ほか植栽工事	F 社	390,000	385,128
	6 月 17 日	I 公園低木刈込ほか支障枝除去工事	F 社	499,998	489,996
7	8 月 25 日	J 霊園トイレ特別清掃委託	G 社	499,900	498,960
	2 月 19 日	J 霊園トイレ特別清掃委託	G 社	378,000	362,880

（公園協会作成資料より監査人が作成）

この表 B6-2-33 は、同じ時期に、同額の発注上限額をもって、同じ相手先に発注している「少額契約」案件（16 件）である。そこで、これらについても一括契約せず、言い換えれば、競争性のある契約方式により発注しなかった理由を公園協会に質問したところ、表 B6-2-34 のとおり回答を得た。

表 B6-2-34　公園協会からの回答

No.	回答
1	1 件目の作業をしたことにより、2 件目の補修箇所が確認されたため。
2	1 件目の作業終了後、点検の結果、2 件目の補修箇所が確認されたため。
3	桜花期は、その年の天候や気象状況及び品種により開花時期に変動があり時期の予測が難しい。併せて、天気と土日祝日及び開花のタイミングにより、来園者数の変動が大きいことから、し尿処理・トイレ撤去の時期も予測を立てることが難しい状況である。通年の発注では期間が固定されてしまい、臨機応変な対応が難しいため個別の発注をした。
4	1 件目の作業終了後、近隣者より支障枝剪定をしてほしいと要望があったため。
5	（仮設ゴミ集積所撤去ほか工事） 公園の来園者数は、天候により増減があり仮設ゴミ集積所の撤去時期については予測が難しい。平成 27 年度は、例年よりも桜の開花時期が長く、天候にも恵まれた。このような状況下では臨機応変な対応が必要になるため、期間が固定される通年発注ではなく、個別の発注をした。 （越境枝処理工事） 本案件は近隣者からの要望があり、緊急性が高いと判断したため迅速に対応できる特約店方式で発注した。 （グレーチング蓋ほか補修工事） グレーチングの蓋は、劣化の状況の判断がしにくいため、補修計画を立てることが難しいことから都度発注をしている。 （サクラ並木ほか枯枝処理工事） 樹木点検により枯枝と判断されたため、園内の安全を確保するためにも緊急に対応が必要と判断し発注した。
6	1 件目の作業終了後、点検により 2 件目の作業箇所が確認されたため。
7	今回の作業は、通年で発注している清掃とは別に、排水管の尿石の除去や内外壁の高圧洗浄など、使用頻度や汚れ具合に応じて必要な場所を特別に発注した。

（公園協会作成資料より監査人が作成）

これらの回答によれば、No.1、2 及び 6 については、1 件目の作業終了後に新たに追加対応すべき部分が確認されたためとのことである。しかしながら、公園協会は各公園の状況を日常的に点検していることから、事前にこれらの状況を把握する機会があったはずであること、また、工事実施前には工事場所を確認することが通常であり、その際にも追加対応の必要性を検討する機会があった可能性が高いということから、当該主張は正当性を認め難い。

No.3 については、公園協会の主張は一定の理解ができるものの、通年発注の枠

内で工夫する余地がないわけではないと考えられる。
　また、№4 については、近隣者からのクレームが予見できなかったとしても、工事実施前に、他の場所で剪定等の必要がないか否かを確認する機会はあったはずであるから、当該主張も正当性を認め難い。
　さらに、№5 については、公園協会の主張のとおり、一部の業務の個別発注については、やむを得ない部分が存在する理解できるものの、季節的な変動を予測して通年の委託費用に織り込むことにより一定程度対応が可能であること、「仮設ゴミ集積所撤去ほか工事」及び「グレーチング蓋ほか補修工事」の予定価格を見る限り、別工事であるにもかかわらず同額の予定価格となっていることが不自然であることから、客観的に分割発注であるとの疑念を抱かざるを得ない状況となっている。
　加えて、№7 については、盆や彼岸等といった季節的な変動は毎年度のことであり予測できることから、通年の清掃に係る委託費用の中で見積もることが可能な部分であり、分割して発注すべきとする公園協会の主張に正当性は認め難い。

　いずれの公園協会の主張も、その正当性に疑念を抱かざるを得ない状況であることから、特約店方式と同様、これらの少額契約についても、分割発注理由を疎明できる水準ではないと考えられる。

（指摘６－４）分割発注の防止について
　公園協会において、多くの緊急契約（特約店方式）及び少額契約による契約方式で業務等を発注しているが、合理的な理由がなく業務を分割した上で、発注しているケースが散見される。
　公園協会は、都の監理団体として、契約の競争性・公正性を確保すべき立場にあることから、業務の発注に当たり、単数見積処理を行うために安易に契約を分割することのないよう契約の事務処理対処を見直し、徹底した分割発注の防止体制を構築されたい。

Ⅶ　資産の管理徹底、有効活用、料金の見直しなどについて

１．債権について

（１）道路占用料・河川占用料に係る債権管理の強化について

①　収入未済の債権について

都では、道路法の規定に基づき、「東京都道路占用料等徴収条例」を制定し、道路占用料の算定方法や徴収期限など、道路占用料の徴収に関する各種規定を設けている。同様に、河川占用料についても、河川法の規定に基づき、「東京都河川流水占用料等徴収条例」を制定し、河川占用料の徴収に関する各種規定を設けている。

これらの規定によると、道路や河川を占用する者は、占用の許可を受けるとともに、条例で定められた占用料を納付することが義務付けられている。

しかしながら、現実には、道路占用料や河川占用料が納入期限内に納付されないケース、すなわち未納債権が存在している。そこで、建設局の道路占用料及び河川占用料の収入未済債権の直近３期間の推移を見てみると、表 B7-1-1 のとおり、横ばいの状況が続いていることが分かる。

表 B7-1-1　収入未済の債権の３期間推移

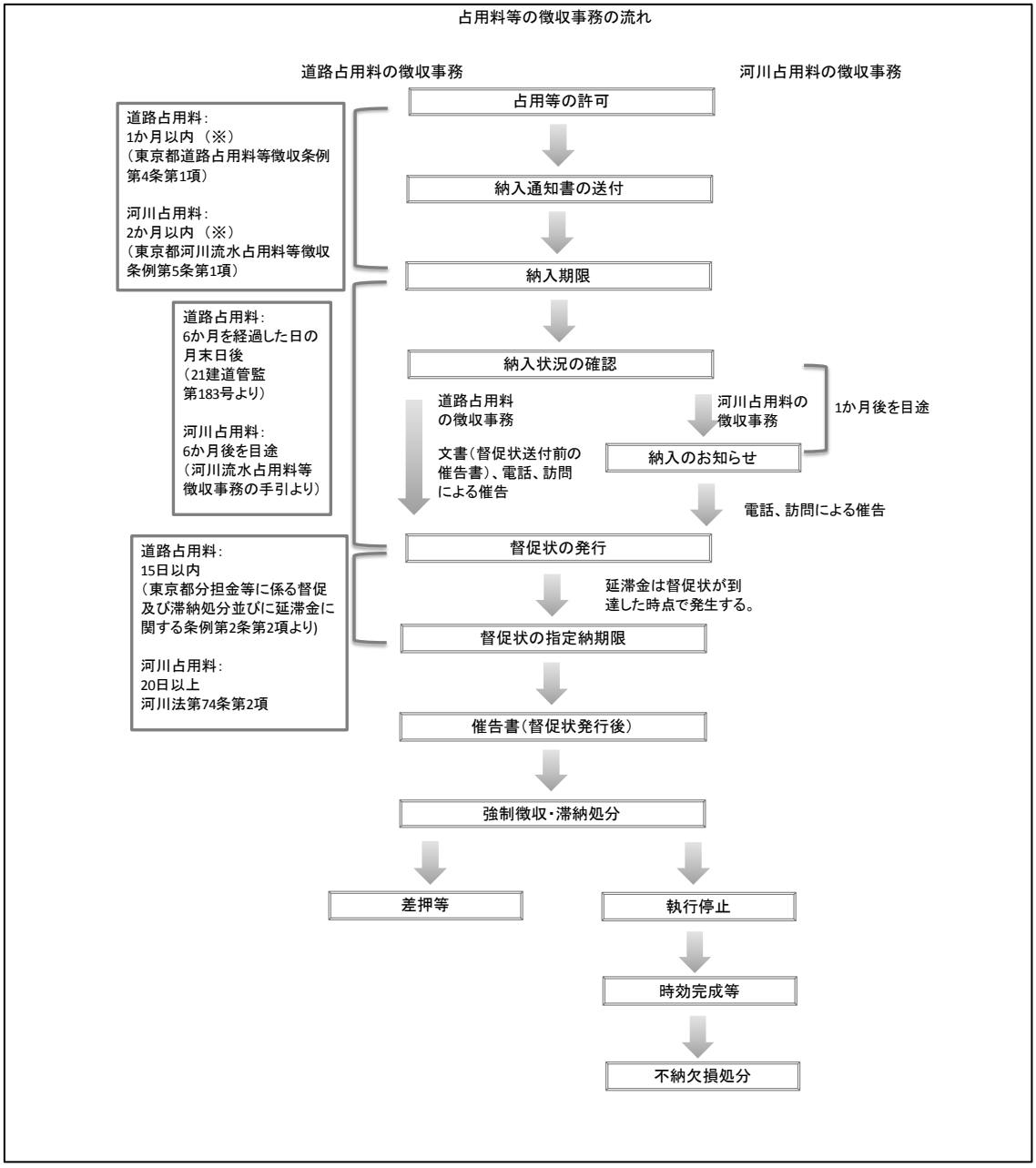
	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
道路占用料収入未済の件数（件）	89	87	67
道路占用料収入未済の金額（千円）	15,187	18,323	16,634
河川占用料収入未済の件数（件）	24	28	26
河川占用料収入未済の金額（千円）	19,304	17,755	17,297
上記、占用料未済の合計件数（件）	113	115	93
上記、占用料未済の合計金額（千円）	34,491	36,078	33,931

（建設局作成資料より監査人が作成）

この表 B7-1-1 のとおり、収入未済債権の金額が横ばいであり、減少している傾向が見受けられないことから、監査人は一般的な債権の徴収事務の流れを確認した上で、適切な債権徴収事務が行われているかどうかという観点から、収入未済債権の案件を個別具体的に検討することとした。

ここで、道路占用料及び河川占用料（以下、「占用料」という。）の徴収事務の流れを示したものが、図 B7-1-1 である。

図 B7-1-1　占用料等の徴収事務の流れ



（建設局作成資料より監査人が作成）

※　占用期間が翌年度以降にわたる場合においては、翌年度以降の占用料は、毎年度、当該年度分を「四月三十日」までに徴収するものとする。ただし、一部の例外も存在する。

なお、本報告書においては、占用料の納期限前の「未納」と納期限後の「未納」とを明確に区分するために、以下では、納期限後の「未納」については「滞納」と表現することとする。

ところで、東京都債権管理条例第 4 条によれば、知事は、法令及び条例等の規

定に基づき、適切かつ効率的な債権の徴収を行うことが求められている。したがって、債権を所管する局にあっては、定められたルールに従って、費用対効果を考慮しながら滞納債権などを適切に管理する必要がある。

また、各局では数多の債権を管理しており、局間によって債権管理方法に大きな差が出ないよう、都では「東京都債権管理マニュアル」を作成している。建設局においては、当該マニュアルをベースとしながら、道路占用料については「道路占用料債権管理マニュアル」を、河川占用料については「河川流水占用料等徴収事務の手引」を策定している。

さらに、建設局では、適切な債権管理を行うために、道路占用料は「道路占用料未納者交渉記録簿」を、河川占用料は「河川占用料等未納者折衝記録簿」を作成することが義務付けられている。これらの交渉記録簿は、東京都債権管理条例における債権管理台帳として位置付けられているため、滞納者に対する面会、文書、電話等による納入の交渉経過、督促状の発行、その他納入督促に付随した調査等が記録されることになる。

そこで、現場視察を行った建設事務所を中心に、道路占用料・河川占用料に係る交渉記録簿の閲覧と担当者へのヒアリングを行い、個別具体的な案件ごとに滞納債権の管理状況を検討した結果、以下の問題を抱えた案件を検出した。

② 徴収方法の工夫や改善が必要であると認められる案件について

表 B7-1-2 道路占用料－案件①

【占用物件】日よけ

【滞納金額】59 千円（平成 28 年 3 月 31 日時点）

【記録簿概要】

年度	現場訪問	電話連絡	督促状等送付	交渉内容等
平成 23	0 回	1 回	2 回	電話による支払依頼は 1 回のみ。
平成 24	5 回	0 回	1 回	現場訪問するも、滞納者から「経営困難であるため、支払う気はない」「業者に言われて設備を付けた」等と主張され、回収できず。
平成 25	1 回	1 回	2 回	
平成 26	1 回	3 回	3 回	現場訪問及び電話の後、平成 27 年 2 月に滞納者からの平成 23 年度分が納付される。
平成 27	0 回	4 回	1 回	電話口で滞納者から平成 28 年 2 月に入金する旨の話を受けるが、実際の納付はなし。

平成 28	1 回	2 回	2 回	納入通知書を滞納者に手渡しするが、納付がない。その後、電話等で入金を催促するのみ。

（注）滞納者との接触頻度を重視する観点から、本表では住民票調査等の調査頻度は考慮していない。

【監査人の所見】

本件は、道路占用物（日よけ）を営業の用に供している民間事業者に関する長期滞納案件である。

本件の滞納者は「経営困難であるため、支払う気はない」「業者に言われて設備を付けた」等と主張しているが、このような理由は東京都道路占用料等徴収条例第 3 条に規定される減免要件を満たしていないことから、道路占用料を納付しなければならない。

本件の交渉内容を見てみると、滞納の始まった平成 23 年度における建設局の対応は、平成 23 年 6 月に催告書・納付書の送付、同年 8 月に電話連絡、同年 10 月に督促状の送付のみであった。道路占用料債権管理マニュアルによれば、「道路占用料においては、督促状発行前の地道な催告活動により自主納付を促し、納付者の意識を高めることが、将来の適正な占用申請につながり、ひいては不法占用物件の発生を未然に防止することとなる」と記載されており、督促状送付前の地道な催告活動の重要性が謳われている。

この点、交渉記録簿によると、本件は督促状の送付前の段階では催告書の送付と電話連絡が 1 回ずつであり、これが地道な催告活動であると言えるか疑問であること、また、平成 23 年 10 月に督促状を送付した後、平成 24 年 4 月に実施された平成 24 年度分道路占用料の催告書送付まで催告活動の結果が記録されていないため、滞納の始まった平成 23 年度に地道な催告活動を継続して実施できなかったものと判断せざるを得ない。

結果的に、平成 23 年度分の道路占用料は、最初の納入通知書を送付してから約 4 年後の平成 27 年 2 月に徴収することができたが、平成 24 年度以降の道路占用料はいまだ滞納の状況にある。このような状況は、滞納の始まった平成 23 年度に地道な催告活動が十分に実施されていなかったことに起因して、滞納者の納付意識を高めることができなかった可能性を否定できない。なぜなら、交渉記録簿では、「支払う気はない」、「メーカーから言われて付けた」「（別の商店街の）違法看板を先に取り締まれば支払う」、「経営が厳しく、滞納処分に進んでもかまわない」など滞納者の開き直りとも思える発言が多く見受けられ、滞納者から道路占用料納付の意思を感じることができないからである。

建設局については、道路占用料債権管理マニュアルに則りながらも、納付意識が低下している滞納者に対する債権の徴収に当たっては、継続した地道な催告活動、迅速な初動対応などがより重要となると考えられる。

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-1-3　道路占用料－案件②

【占用物件】足場など

【滞納金額】13 千円（平成 28 年 3 月 31 日時点）

【記録簿概要】

年度	現場訪問	電話連絡	督促状等送付	交渉内容
平成 24	0 回	5 回	0 回	納入期限後の 6 か月後である平成 24 年 10 月に滞納者と電話にて接触するも、その後接触できず。
平成 25	1 回	3 回	3 回	2 回催告書等を発送するも、郵送物が返却される。また現場訪問を行うも、本人は不在であり、事務員に督促状等を渡すのみ。
平成 26	1 回	0 回	2 回	平成 26 年 6 月に 1 回の訪問、同年 7 月及び平成 27 年 3 月に催告書を発送する。平成 27 年 3 月に発送した催告書については宛所なしで返送される。その後、包括外部監査日現在に至るまで本人との接触はできていない。

（注）滞納者との接触頻度を重視する観点から、本表では住民票調査等の調査頻度は考慮していない。

【監査人の所見】

本件は、道路占用物（足場など）を営業の用に供している民間事業者に関する長期滞納案件である。

本件の特徴は、滞納者との接触がほとんど行えず、結果的に長期間の滞納となっている点である。これは、占用許可年度から債権の徴収にかかる初動が遅く、滞納者との接触頻度が少なかったことが大きな要因であると考えられる。

道路占用料債権管理マニュアルによれば、「道路占用料においては、督促状発行前の地道な催告活動により自主納付を促し、納付者の意識を高めることが、将来の適正な占用申請につながり、ひいては不法占用物件の発生を未然に防止することとなる」と記載されており、督促状送付前の地道な催告活動の重要性が謳われている。

この点、本件の交渉記録簿を見ると、滞納年度の翌年度である平成 24 年 10 月に 5 回の電話連絡を試みるが、そのうち 3 回は応答がなく、4 回目の架電で応答があったものの、滞納者から「会議中なので午後に電話してほしい」旨の返答があったために、その日の午後に電話したものの応答がなかった旨の記録となっている。また、その後、平成 25 年 4 月の催告書等を発送するまで何らの交渉記録も残っていない。

このように交渉記録簿には、有効な催告活動の結果が記録されていないため、監査人としては、道路占用許可から 1 年以上にもわたり、地道な催告活動を実施できなかったものと判断せざるを得ない。

また、道路占用料債権管理マニュアルによると、「原則として占用料の納入期限から 6

か月を経過した日の月末日に当該占用料に係る督促状を発行」するとされている。しかしながら、本件において、初めて督促状を発行した日は、最初の納入期限から 15 か月が経過しており、督促状の送付が「納入期限から 6 か月を経過した日の月末日」に行われていない。この点、建設局は「相手方に対して電話ではあるが接触できていたこと、相手方より接触を拒否するなどの反応もなかったことから地道な催告により納付を促した案件」であり、道路占用料債権管理マニュアルの例外としての「当該日に発行することで債務者からの債権回収が困難になる等の特別な事情がある場合」に該当するため当該マニュアルを逸脱していないと主張する。

しかしながら、前述のとおり、電話での接触があったと言っても、実質的な催告活動を実施できていたとは言いきれず、また滞納者から接触を拒否されるほど多数の接触を確保できたわけでもない。さらには、滞納者は、建設局に対して折り返しの連絡や明確な支払意思を示しているわけでもないことから、その誠実性には疑念を抱かざるを得ない状況である。このような者に対してまで、建設局が主張するように、督促状を送付することによって債権回収が困難になる等の特別な事情がある場合として督促状送付の例外を認めてしまうのは問題であると考えられる。

少なくとも、債権徴収は、滞納期間が長くなるにつれ、人件費等の回収コストは膨らむだけでなく、回収可能性そのものも低くなる可能性があるという点を再認識した上で、建設局は債権徴収業務に従事する必要がある。

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-1-4　道路占用料－案件③

【占用物件】袖看板

【不納欠損金額】53 千円（平成 28 年 3 月 31 日までに不納欠損処分済み）

【記録簿概要】

年度	現場訪問	電話連絡	督促状等送付	交渉内容
平成 20	0 回	1 回	2 回	平成 21 年 1 月に電話による催告を行う。
平成 21	2 回	2 回	4 回	現場訪問時に、窓口社員に納付書等を手渡し、未納分の支払を依頼する。
平成 22	1 回	2 回	2 回	平成 22 年 12 月の現場訪問で、店舗閉鎖が判明。移転先も不明。同月、建設局の職権で廃止を行い、占用期間の変更を行う。
平成 23	1 回	1 回	1 回	電話をするも「使われていない」とのアナウンスが流れ、現場訪問するも別店舗であった。
平成 24	2 回	0 回	0 回	電話を調べるが登録はなく、履歴全部事項証明書記載の住所も表札はなく、応答もなかった。

平成25	0回	0回	1回	平成20年度～平成21年度分の滞納分について消滅時効が到来し、不納欠損処分となる。
平成26	1回	0回	1回	
平成27	0回	0回	0回	平成 22 年度の滞納分について消滅時効が到来し、不納欠損処分となる。

（注）滞納者との接触頻度を重視する観点から、本表では住民票調査や直接的な催告を目的としていない現地調査等については本表では記載していないが、実際には 10 回以上にわたって追跡のための各種調査を行っている。

【監査人の所見】

本件の交渉記録簿を見ると、平成20年7月に催告書及び納入通知書の送付を行い、同年11月に督促状を送付していることは確認できるが、督促状送付前の段階においては、地道な催告活動により自主納付を促した形跡は記録されておらず、したがって地道な催告活動を実施したとは認められない。また、平成21年1月に電話催告を実施し、滞納者から「経理担当から電話するように伝える」という旨の発言があったものの、その後返答がないにもかかわらず、建設局は滞納者からの返答を待つにとどまり、繰り返しの催告活動など適時適切な対応を行っていたとは言い難い。さらに、平成21年4月と同年6月に催告書等を郵送するも、同年 8 月の現場訪問までは電話催告などを行っておらず、滞納者と直接的な接触を図った形跡は見受けられない。

その後、建設局は10回以上にわたって各種調査を実施して滞納者の追跡を試みたが、最終的には滞納者の所在が不明の状況は変わらず追跡が不可能となってしまったため、結果的に消滅時効に伴う不納欠損処理を実施せざるを得ない状況となったと考えられる。

本件についても、道路占用料債権管理マニュアルで求めている地道な催告活動を、占用許可初年度の段階で徹底すべき案件であったと考えられる。

（建設局作成資料より監査人が作成）

※ 不納欠損処分とは、既に調定された歳入が徴収できなくなったことを表示する決算上の処分であり、法令又は条例の規定によって債権が消滅した時、その徴収不能債権を歳入予定額から控除する処分をいう。

（意見７－１）道路占用料に係る徴収方法の工夫や改善について

建設局は、道路占用料について、債権管理を適切に実施し、もって効果的かつ効率的な債権徴収事務を遂行できるよう「道路占用料債権管理マニュアル」を策定している。

しかしながら、監査人が交渉記録簿を閲覧した結果、より迅速な督促を行う必要があると認められる案件、滞納者との接触頻度を増やすための何らかの対策を講ずる余地が認められる案件、さらには地道な催告活動の実施方法を改善する余地が認められる案件が検出された。

いずれの案件も、徴収方法の工夫や改善を行うことで一定の解決を図ることができた可能性が存在する。

したがって、建設局は、同様の案件が発生しないように、自ら策定したマニュアル等に従って、効果的かつ効率的な債権徴収事務を遂行し、もって適切な債権管理ができるよう、これまで以上に徴収方法の工夫や改善を図られたい。

③　徴収の運用体制に問題が認められる案件について

表 B7-1-5　河川占用料－案件④

【占用物件】係留所、桟橋

【滞納金額】304 千円（平成 28 年 3 月 31 日時点）

【記録簿概要】

平成 27 年 7 月に「河川占用料の納付について」の送付を行ったと推測されるコピーのみが記録簿に添付されているが、何日にどのような折衝を行ったかという折衝内容の記載がない。

【監査人の所見】

本件は、交渉記録簿に記録すべき内容が記録されていない案件である。

建設局の説明によると、未納者折衝記録簿を記載する目的は「債権管理の適正化であり、①時効の起算点、中断による時効の再開時期等が明確となること、②相手方といつどのように連絡が取れるか等の状況が記録として残り、その後の連絡・折衝が行いやすくなること、③担当者が異動しても情報の引継、共有化がスムーズに行われることといった効果があると考えられる」とのことである。

とするならば、交渉記録簿への重要事項の記録は必要不可欠なわけであるから、これが記録されないのは債権管理上大きな問題となる。しかしながら、本件では、折衝結果の記載がなく、滞納者の支払状況や接触回数等が全く分からない状況であった。このような状況にあっては、建設局が主張する記録簿の目的を果たすことはできず、したがって、債権管理の適正化という目的を達することができないと考えられる。

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-1-6　河川占用料－案件⑤

【占用物件】船舶係留

【滞納金額】7,065 千円（平成 25 年 3 月 31 日時点）

2,826 千円（平成 28 年 3 月 31 日時点）

【記録簿概要】

建設局の手続漏れを原因として、占用者の平成 22 年度の占用許可更新が未了となり、これに起因して平成 22 年度から平成 24 年度分の河川占用料の徴収が行われていなかった。建設局において、当該事実が判明した平成 24 年度に、占用者との調整を行い、平成 22 年度から平成 24 年度の占用について、過去に遡って許可するとともに、当該占用料については平成 25 年度以降の 5 年間の占用料に毎期上乗せして徴収することで合意した。なお、平成 27 年度まで計画どおり納付されており、平成 29 年度に完済の見込みである。

【監査人の所見】

本件は、建設局の事務手続上の不備に起因して 3 年間にわたって滞納期間が発生した案件である。結果的に当該滞納金額の債権について、計画どおり徴収できている点については、一定の評価ができる。

しかしながら、建設局の説明によれば、本件は、占用許可更新の事務手続を行っている際に、申請者に不備の是正を求めていたが返答が来ない中、担当者が他の業務に追われ、事務処理を失念してしまったことが主たる原因とのことである。しかも、当時の担当者が、平成 23 年 3 月 31 日に退職してしまったことで、2 年間にもわたり、占用許可の更新がなされていないことに気が付かないという事態に陥っていたとのことである。これは正に、建設局の運用体制の問題であり、建設局への責は免れられないと考えられる。

少なくとも、長期間占用の更新許可が漏れていることに気が付けないという事態は、建設局において適正な債権管理がなされていないということと同義であり、河川管理者としての責務を全うしていないと言われても仕方がないと考えられる。

（建設局作成資料より監査人が作成）

（指摘７－１）河川占用料徴収における適切な債権管理の運用体制について

建設局は、河川占用料について、債権管理を適切に実施し、もって効果的かつ効率的な債権徴収事務を遂行できるよう「河川流水占用料等徴収事務の手引」を策定している。

しかしながら、監査人が交渉記録簿を閲覧した結果、交渉記録簿への記録が適切になされていない案件及び許可の更新漏れにより滞納が発生した案件が検出された。

これらの案件は、建設局自らが債権徴収をより困難にしているものであり、適切な債権管理の観点から早急に改善すべき、もしくは二度と発生させてはならないものであると言える。

したがって、建設局は、同様の案件が発生しないように、自ら策定したマニュアル等の遵守を徹底させ、二重チェック体制を強化するなど、効果的かつ効率的な債権徴収事務を遂行し、もってこれまで以上に適切な債権管理ができる運用体制を構築されたい。

④　道路占用料の徴収方法等の見直しについて

表 B7-1-7　道路占用料－案件⑥

【占用物件】袖看板
【占用面積】6 ㎡
【滞納年度】平成 22 年度～平成 27 年度
【滞納金額】1,170 千円（平成 28 年 3 月 31 日時点）
【記録簿概要】

年度	現場訪問	電話連絡	督促状等送付	交渉内容
平成 19	0 回	2 回	2 回	電話連絡の際に滞納者から「毎年 12 月に支払っている」と主張されるが、実際の納付はない。
平成 20	0 回	3 回	1 回	
平成 21	1 回	3 回	3 回	平成 22 年 2 月に現場訪問し、滞納者から「支払う余裕はない」と主張されるが、交渉の結果、同年 9 月に 28 回の分納誓約書を受領する。
平成 22	3 回	4 回	1 回	
平成 23	3 回	2 回	1 回	現場訪問の際、今後の新規発生分と分納計画が乖離しているため、看板の撤去もしくは小型化の提案をするも、拒否される。
平成 24	1 回	6 回	2 回	
平成 25	2 回	4 回	1 回	平成 25 年 7 月に現場訪問し、再度、分納誓約書を受領するが、計画どおりの納付はない。
平成 26	3 回	6 回	1 回	
平成 27	1 回	8 回	1 回	電話連絡にて、滞納額が 100 万円超であるため、分

				納計画が実行されない場合、財産調査をする旨を伝える。その後、再度、納入計画書を受領する。

（注）滞納者との接触頻度を重視する観点から、本表では住民票調査等の調査頻度は考慮していない。

【監査人の所見】

本件は、道路占用物（看板）を営業の用に供している民間事業者に関する案件であり、平成 28 年 3 月 31 日時点で滞納額が 100 万円を超える長期多額の滞納案件である。

＜債権徴収方法の取組について＞

そもそも道路占用物を利用して営業を行っている民間事業者に対して、ここまで滞納額が拡大するに至ったのは、建設局の対応に問題があったのではないだろうか。

この点、建設局は、道路の占用許可は申請主義であるため、滞納者に占用許可の更新を認めないとすると、納入者の申請（納付）の意思を阻害し、不法占用を助長するとの考えの下、次の対応を行っていると主張する。すなわち、①滞納者には、地道な催告等を行い、②納付の意思のあるものについては、占用許可の更新を行うと言うのである。なお、①の対応により、納付者の意識を高めることが、将来の適正な占用申請につながり、不法占用物件の発生を未然に防止すると主張する。

確かに、建設局の主張のとおり、地道な催告等により、滞納者の申請・納付に対する意識を十分に高めていくことは重要である。しかしながら、地道な催告等により、分納による納入や不法占用物件の発生防止に寄与しているが、必ずしも分納計画どおりに納入されるとは限らない。本件のように、道路占用物を利用して営業活動を行っているにもかかわらず、何度も分納計画書を作成しては滞納を繰り返すという事態も起こり得るのである。かかる場合にまで、多大な人的コストをかけて地道な催告活動等を行うことが、適切かつ効率的な債権徴収方法であるかは疑問である。

むしろ、このような状況を長期間継続してしまう方が、かえって適正に占用料を納付する者との間で不公平感を生じさせ、ひいては適正な納付者の納付意思までをも阻害する結果になりかねない。また、都が収入すべき道路占用料が適切に徴収されず、最終的に不納欠損処分がなされた場合には、当該コストは健全な都民が負担することになるとも言えるため、少しでも滞納金額を減少させることができる仕組みが必要であると考えられる。したがって、建設局は、例えば一定の期間を超えて滞納額が減少しない滞納者に対しては、これまでの建設局の取組を継続して良いか再検討する余地があるものと考えられる。

＜占用許可の取消及び更新について＞

建設局に対して、占用許可の取消及び更新の取扱いについて確認したところ、「道路の占用許可は申請主義であるため、許可期間内における取消は、納入者の申請（納付）意思を阻害し、不法占用を助長することから、原則行っておらず、また、許可の更新について

も同様の考え方から、占用者に納付の意思が認められる場合には、原則更新を認めている」との回答であった。

一方、平成27年6月に総務省から公表されている「国の債権管理等に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」においては、道路占用料の未納の拡大を防止することを目的として許可期間中に一度も占用料を納めていない者に対しては、占用許可更新を原則として行わないこととする国道事務所の事例などが取り上げられており、滞納拡大防止策の徹底が図られようとしている。

この点、本件においては、分割納付により納付意思が認められると建設局が判断したことにより占用許可の取消は行っていないと考えられ、また、同様の理由から占用許可の更新を認めているものと考えられる。しかしながら、交渉記録簿を見る限りにおいては、分割納付の金額は当年度の調定額と比べて僅少であり、明らかに年々滞納金額が拡大する水準であった。かかる場合にまで納入者の納付意思を阻害し、不法占用を助長するからといって滞納者の道路占用許可の更新を行うことは、適正に占用料を納付する者との間で不公平感があると考えられる。

＜延滞金の取扱いについて＞

また、本件の交渉記録簿を見ると、建設局が督促を行った後、数年間、納入がなされていないにもかかわらず、延滞金を徴収した記録が残っていない。

この点、東京都の道路の占用料、負担金等に係る延滞金の額及び徴収方法を定める東京都道路占用料等徴収条例第5条によると、「延滞金は、（省略）納入すべき期限の翌日から納入の日までの日数に応じ、当該負担金等の額に年十四・五パーセントの割合を乗じて計算した額とする」と定められており、また、東京都分担金等に係る督促及び滞納処分並びに延滞金に関する条例第4条第3号では、やむを得ないと認められる場合は、延滞金を減額または免除できる旨が定められている。これらの規定を厳格に解釈すると、道路占用料の滞納者に対しては、建設局は、当然に延滞金を課す必要があるとも考えられる。

しかしながら、建設局では、悪質な滞納者を除き、道路占用料に対して延滞金を課していない。建設局の説明によれば、道路法の規定による（道路法第73条による延滞金先取り規定）ところの他の占用料との差異、国等との均衡を失することにより不公平感の増長及び納付・申請意欲の阻害による不法占用物件の発生の防止を趣旨として、滞納者が自主的に納付する場合を「やむを得ないと認められる場合」とし、その場合は一律に道路占用料に係る延滞金の免除を行っているとのことであった。このような状況は、滞納額のうち1度でも分割納付を行った滞納者に対しては、例え滞納額が年々拡大しているとしても自主的に納付している以上、延滞金が課されないとする取扱いとなり、例外規定として定められた条例の趣旨が没却されている可能性を否定できない。また、河川占用料などの他の占用料については、延滞金を課しており、類似の占用料に対して取扱いが異なっている点も不公平感を増長させる原因となると考えられる。

したがって、現行の道路占用料の延滞金に係る一律の取扱いが、実態に即したものとなっているのかどうか再検討する余地があると考えられる。

（建設局作成資料より監査人が作成）

（意見７－２）道路占用料の徴収方法等の見直しについて

建設局においては、①地道な催告等を行うこと、②納付の意思のある者に対して占用許可の更新を行うことにより、納付者の意識を高め、将来の適正な占用申請に繋がり、もって不法占用物件の発生を未然に防止できるとの考え方の下、道路占用料の徴収事務を行っている。また、このような考え方に加えて、道路法の規定によるところの他の占用料との差異、国等との均衡を失することによる不公平感の増長及び納付・申請意欲の阻害による不法占用物件発生の防止を目的として、自主納付を行う滞納者に対しては延滞金を課していない。

しかしながら、道路占用料を長期間にわたり滞納している者の中には、多大な人的コストをかけて地道な催告等を行うことに費用対効果の観点から疑問が生じる場合が存在する。また、長期滞納者の存在は、適正に占用料を納付する者との比較において公平性が保たれているかは疑問を呈さざるを得ない。さらに、道路占用に関する現行制度上、占用者が長期間滞納していても自主納付を行う者は延滞金が免除される運用となっていることは、延滞金が課される他の占用料制度の取扱いと不整合であり、不公平感を増長している可能性を否定できない。

したがって、建設局は公平性等の観点から、道路占用料に係る債権徴収方法、占用許可の取消・更新や延滞金の課し方を含め、道路占用料の公平性を意識した運用方法を検討されたい。

（２）霊園管理料に係る債権管理の見直しについて

①　収入未済の債権について

都は東京都霊園条例第 13 条に基づき、霊園管理料を徴収できるとされているため、都では東京都霊園条例施行規則第 12 条において、霊園管理料の金額及び徴収期日等を定めている。

しかしながら、都の霊園管理料について、納入期限内に徴収できていない案件が複数存在している。霊園管理料の収入未済の金額の推移は表 B7-1-8 のとおりである。

表 B7-1-8　霊園管理料の収入未済債権の 3 期間推移

項目	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
霊園管理料収入未済の件数（件）	22,266	21,942	22,385
霊園管理料収入未済の金額（千円）	102,186	102,612	104,304
1 件当たりの収入未済金額（千円）	4.59	4.68	4.66

（建設局作成資料より監査人が作成）

道路占用料、河川占用料と異なり、霊園管理料は 1 件当たりの金額が非常に少額であるという特徴がある。そのため、徴収コストに見合う債権の徴収を行うという観点から、従来、滞納累計額 5 万円以上の高額滞納者を対象に納付指導が行われていた。この点、平成 22 年度の行政監査において、滞納整理事務に係る指摘を受けたため、平成 24 年度から、都立霊園の指定管理者であり霊園管理料の収納業務を担う公園協会に債権管理適正化業務員を配置するとともに、5 万円未満の滞納者にも架電を開始し、積極的な債権徴収を行ってきた。

しかしながら、表 B7-1-8 のとおり、霊園管理料の収入未済件数は横ばいであり、収入未済金額は若干増加傾向にある。1 件当たりの滞納金額は小さいものの、2 万件を超える件数があり、総額では 1 億円を超える多額の収入未済となっていることから、滞留債権への督促及び滞納そのものを減らす施策が適切にとられているか検討することとした。

② 霊園管理料の滞納者への催告の見直しについて

霊園管理料の滞納については、都が作成している「東京都債権管理マニュアル」、平成 24 年度に建設局が作成した「霊園債権管理マニュアル」等に基づき対応している。具体的には、全ての滞納者に対して、滞納指導として、毎年 2 回、催告の納付書を発行することにより、未払いの管理料の支払を促すとともに、文書送付、架電、臨戸を適宜行っている。しかしながら、収入未済件数は横ばいであることから、実効性のある催告が行われているのか、催告の経緯が記録されている債権管理台帳を閲覧したところ、表 B7-1-9 のように、実効性の疑われる催告の記録が検出された。

表 B7-1-9　霊園管理料

滞納者	霊園利用者 A 氏	
滞納状況	平成 21 年度から平成 28 年度まで滞納中	
滞納金額	176,160 円（平成 23 年度から平成 28 年度まで）	
対応記録	平成 25 年 6 月 17 日	「霊園管理料のお支払いについて」を送付。
	平成 25 年 9 月 13 日	架電するも、留守電。
	平成 25 年 11 月 1 日	架電するも、留守電。
	平成 26 年 4 月 3 日	架電するも、留守電。
	平成 26 年 5 月 20 日	架電するも、留守電。
	平成 26 年 5 月 23 日	架電するも、留守電。
	平成 26 年 5 月 26 日	名義人より入電あり。経済的困難により、分納希望。支払計画書提出予定。
	平成 26 年 6 月 17 日	「霊園管理料のお支払いについて」を送付。
	平成 26 年 11 月 12 日	架電するも、留守電。
	平成 26 年 11 月 17 日	「霊園管理料のお支払いについて」を送付。
	平成 27 年 4 月 24 日	架電するが不出。
	平成 27 年 6 月 17 日	「霊園管理料のお支払いについて」を送付。
	平成 27 年 8 月 5 日	架電するが不出。
	平成 27 年 8 月 13 日	架電するが不出。
	平成 27 年 11 月 10 日	架電するが不出。
	平成 27 年 11 月 12 日	架電するが不出。
	平成 27 年 11 月 13 日	名義人から入電。平成 22 年度分を 11 月中に本社に現金書留で送付する予定。
	平成 27 年 11 月 18 日	「霊園管理料のお支払いについて」を送付。
	平成 28 年 3 月 4 日	架電するが不出。

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-1-9 のケースでは、定期的に催告が行われているが、全て留守電又は不出であり、直接連絡が取れていない。また、2 度にわたって滞納者から連絡はあるが、連絡のみで実際の行動が伴っていないことから、本当に支払う意思があるのか不明である。それにもかかわらず、定期的な電話での催告を何度も実施するだけであれば、催告は形式的なものに過ぎず、これでは実効性のある催告が行われているとは言い難い。このケースに限らず、滞納者へ電話等での連絡がとれないのであれば、現在実施している臨戸の頻度を上げる等、滞納者の状況に応じた適切な催告手段を行使し、収入未済件数、金額の削減を進めることが必要である。

これは、単に収入未済件数や金額を削減することのみならず、正しく霊園管理料を納付している都立霊園利用者との公平性の観点からも必要である。

（意見７－３）霊園管理料の滞納者への催告の見直しについて

収入未済の霊園管理料については、東京都債権管理マニュアル、霊園債権管理マニュアルに基づき、滞納者への催告が実施されている。しかしながら、その中には形式的な催告にとどまり、滞納者に支払を仕向けるような催告が行われていない場合があることから、建設局及び都立霊園の指定管理者である公園協会は、正しく霊園管理料を納付している都立霊園利用者との公平性の観点から、より実効性のある催告を行うことによって、霊園管理料の収入未済件数・金額の削減を推進されたい。

③　霊園管理料の収納方法の見直しについて

霊園管理料は、東京都霊園条例施行規則第 12 条第 2 項により、納入通知書により徴収することとされている。また、口座振替による引落しを選択することも可能である。ここで、平成 25 年度から平成 27 年度までの、納入通知書、口座振替それぞれの利用者は表 B7-1-10 のとおりである。

表 B7-1-10　支払方法別の利用者数

（単位：人）

支払方法	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
口座振替	101,308	105,246	108,807
納入通知書	149,385	145,506	141,578

（建設局作成資料より監査人が作成）

納入通知書による支払者数が依然として多いものの、口座振替の利用者数は年々増加してきている。また、納入通知書利用者に対しては、毎年「東京都立霊園管理料預金口座振替依頼書」を同封し、口座振替を促している。霊園管理料は少額であるため、支払者としても少額の支払のためだけに金融機関窓口等へ赴くのは手間であり、自動で引き落とされる口座振替の利用が増加していることは自然である。霊園管理料を収納する都としても、支払者が納付する意思を持って金融機関に赴く必要がある納入通知書の形式よりも、一度手続をすれば自動的に収納できる口座振替の方が、収入未済の発生件数を減少させられると考えられる。ただし、口座振替の場合、残高不足等の理由で自動引落しができない場合が考えられるが、その際には納付書を送付することで、支払者に霊園管理料の納付義務があることを明示的に知らせることが行われている。

ここで、墓所の利用は長期間に及ぶことが通常であり、少額の霊園管理料を毎年納付させる現行の方法だけではなく、数年分を前払いする方法も考え得る。霊園管理料の前払いが可能であるかどうか質問したところ、「東京都霊園条例施行規則第 12 条第 2 項に、「管理料は、年度ごとに当該年度分を知事が指定した時期までに、納入通知書により徴収する。」と規定している。管理料は日々に実際に掛かった維持管理費を負担していただくものであるため、数年先の維持管理費を現在の管理料で前もって徴収することは、管理料の趣旨にそぐわない。毎年請求し、支払状況を確認することにより、各墓所の状況把握（使用者の存否、所在確認）に役立っている。」との回答を得た。

霊園管理料の納入通知は毎年 6 月中旬に使用者に送付され、7 月 31 日が納期限とされている（口座振替の場合は 7 月 31 日に引き落とされる）。建設局の回答が示すように、霊園管理料は発生した維持管理費の負担額であり、未発生の維持管理費についての前払いはその趣旨にそぐわない、という点を厳密に解釈すれば、現行制度上、既に 8 月 1 日から翌年 3 月 31 日までの未発生の維持管理費用を 7 月 31 日時点で前払いしており、矛盾がある。また、各墓所の状況把握に資するという点について、納入通知書により徴収している利用者に対しては確かにそのとおりであり、口座振替制度においても、当該年度の管理料額と引落日を記載した「霊園管理料口座振替通知書」を送付することで、使用者の存否、所在確認が行われている。前払いを行っている使用者についても、例えば年に 1 回、前払金のうち当該年度の管理料に充当した額、残りの前払年数等を記載した書面を送付すること等、各墓所の状況把握をする手段を講じることは可能であると考えられる。

会計年度独立の原則等に照らして、実務的にクリアすべき課題はあると考えられるが、墓所利用者の利便、収入未済の減少を図る観点から、管理料前払制度を設けることを検討すべきである。併せて、前述の口座振替制度利用の拡大を含め、管理料の収納方法の多様化を検討されたい。

（意見７－４）霊園管理料の収納方法の見直しについて

霊園管理料は、納入通知書及び口座振替により収納されている。

ここで、霊園管理料は少額かつ対象者が非常に多いという特徴を有することから、管理料徴収事務の効率化及び収納未済の減少を図るとともに、納付者の利便性の観点からも、口座振替制度の利用拡大、複数年前払制度の採用など、管理料の収納方法の多様化を検討されたい。

２．用地について

（１）用地取得の手順について

用地取得の手順のフロー図は、本報告書第２Ⅱ４．「用地について」の図 A2-4-1 で示しているが、改めてその手順を簡単に記載すると、次のとおりとなる。すなわち、全ての段階で土地所有者等の関係権利者の理解と協力を得て行うことが前提となるが、基本的には、事業説明会→測量→用地説明会→物件等の調査→土地評価・物件移転等の補償額算定→契約の締結・補償金の支払という手順となる。

【事業説明会】

事業予定地内の土地等の関係権利者及び地域の住民に対し、事業計画の概要、事業の進め方、測量や用地取得の日程等を説明する場（事業説明会）を設け、事業の実施について協力を依頼する。

【測量】

公有地と民有地の境界や民有地と民有地との境界等について土地所有者や借地人等の権利者の立会いを求め、測量を実施する。これにより、取得する土地の区域や面積の確定、または工事設計の基礎資料とすることが可能となる。

【用地説明会】

事業区域内の土地所有者等の権利者に対し、事業の概要、用地取得の手順、補償のあらまし、生活再建支援制度等について説明する場（用地説明会）を設け、用地取得について理解と協力を依頼する。この用地説明会は、一般的に事業説明会よりも、対象者の範囲は狭まるものと考えられる。

【物件等の調査】

補償対象となる物件等を確認するとともに、物件等の調査を行う。これにより、正しい権利者を確定することができ、適正な補償算定が可能となる。

なお、建物等については、用途、構造、面積及び建築時期などについて調査し、併せて所有者、その他の権利者を確認する。また借家人については、その実態を調査し、営業を行っている者については、その収益等を調査する。この調査は補償額算定の段階であるため、権利者の協力が必要不可欠となる。

【土地評価・物件移転等の補償額算定】

関係権利者にとって、最も影響があると考えられる補償額の算定については、土地・建物ともに、所有者、その他の権利者等に対して、個別に行うことが原則とされる。

ここでは、各種調査に基づき取得する土地の価格を評価するとともに、建物や工作物の移転に必要な移転料及びその他移転により通常生じる損失の補償額を算定することとなるが、これらの算定に当たっては、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」などの同一の基準に従って、適切な補償を行うことが求められているため、担当者によって補償額の算定結果が異ならないための仕組みが構築されている。言い換えれば、補償額は、あくまでも財産権に対する補償を主眼として算出されたものであり、関係権利者にとって損も得も発生しない金額が算出されることとなっている。また、関係権利者の精神的損失に対する補償はなされない。

【契約の締結・補償金の支払】

土地の取得価額や物件移転等の補償額について説明した上で関係権利者に個別に金額を提示する段階である。前述のとおり、画一的な補償額が算定される仕組みを採用しているため、建設局では、権利関係者との話し合いについては、「用地交渉」という表現ではなく、「用地折衝」という表現が用いられている。

そして、用地折衝は、建設局にとって、事業の必要性、補償金の妥当性を説明し、具体的な移転計画等の決断に向けて、行政として助力、説得する行為とされる。したがって、用地取得は、関係権利者がどのタイミングで納得するかによって、そのスピードが変動することとなる。なお、都と関係権利者との合意が得られれば、両者の間で契約を締結し、都は関係権利者に補償金を支払う。一方、関係権利者は物件等を移転して、引渡しを行うこととなる。

（２）用地取得に伴う折衝記録作成の徹底について

用地取得担当者は、「用地取得に伴う折衝記録様式の改正及び記録の徹底について（通知）」に基づいて、その折衝記録の作成が義務付けられている。この記録は、用地折衝の詳細や進行の管理簿となるとともに、人事異動時の引継ぎ文書、収用・裁判等の資料、「記憶」を整理するための「記録」等、その意義が極めて大きいと考えられる。なお、局内研修では、用地折衝の経過はその都度整理し、折衝日ごとに折衝記録に記載するよう指導している。

ここで、監査人が現場を視察した際、用地取得に伴う折衝が長期化している上位 3 件について、その折衝記録を閲覧した結果、各年度の折衝回数は表 B7-2-1 のとおりであった。

表 B7-2-1　折衝記録より各年度の関係人との折衝回数

年度	A 氏	B 氏	C 氏
平成 15	4 回	3 回	10 回
平成 16	8 回	3 回	8 回
平成 17	19 回		15 回
平成 18			9 回
平成 19			
平成 20	2 回		
平成 21			
平成 22		2 回	
平成 23			
平成 24		7 回	2 回
平成 25	2 回	7 回	4 回
平成 26	6 回	6 回	16 回
平成 27	15 回		7 回

（建設局作成資料より監査人が作成）

この表 B7-2-1 を見ると、当該 3 件については、折衝が長引いている個別の事由が存在するものの（表 B7-2-2 参照）、平成 17 年度から平成 24 年度にわたる約 5 年間、記録簿に関係人と折衝した記録がない。この間も、それぞれ担当者が代わった際の挨拶、時候の挨拶等は行っていたとのことであるが、その記録がない以上、今となっては当時の状況を客観的に把握することはできず、したがって関係人との折衝を適時適切に行っていたのか不明である。

表 B7-2-2　用地取得に伴う折衝長期化上位 3 件の概要

	折衝開始時期	長期化理由
A 氏	平成 15 年 5 月	補償金不満、関係人の入院等
B 氏	平成 15 年 5 月	関係人の移転先が見つからないこと
C 氏	平成 15 年 5 月	当初、土地建物（マンション）所有者が介護施設に入居していた（成年後見人対応） 借家人との間に家賃滞納問題が発生し、土地建物所有者が 2 回変更

（建設局作成資料より監査人が作成）

都では定期的な人事異動によって職員が交代することとなるが、このような状況においては、適切な業務引継ぎができるとは言い難い。たとえ担当者が変更になっても、関係人からしてみれば、都の用地事業に伴って自らにふりかかってきた影響に何ら変わることはなく、したがって「担当が変わったので過去のことはわからない」という状況は許されない。関係人との地道な一回一回の折衝の積み重ねが、用地取得に繋がることから、長期化している案件については時候の挨拶も貴重な機会であるため、その都度適時・適切に記録し、これを引き継ぐことが必要である。

（指摘７－２）用地取得に伴う折衝記録作成の徹底について

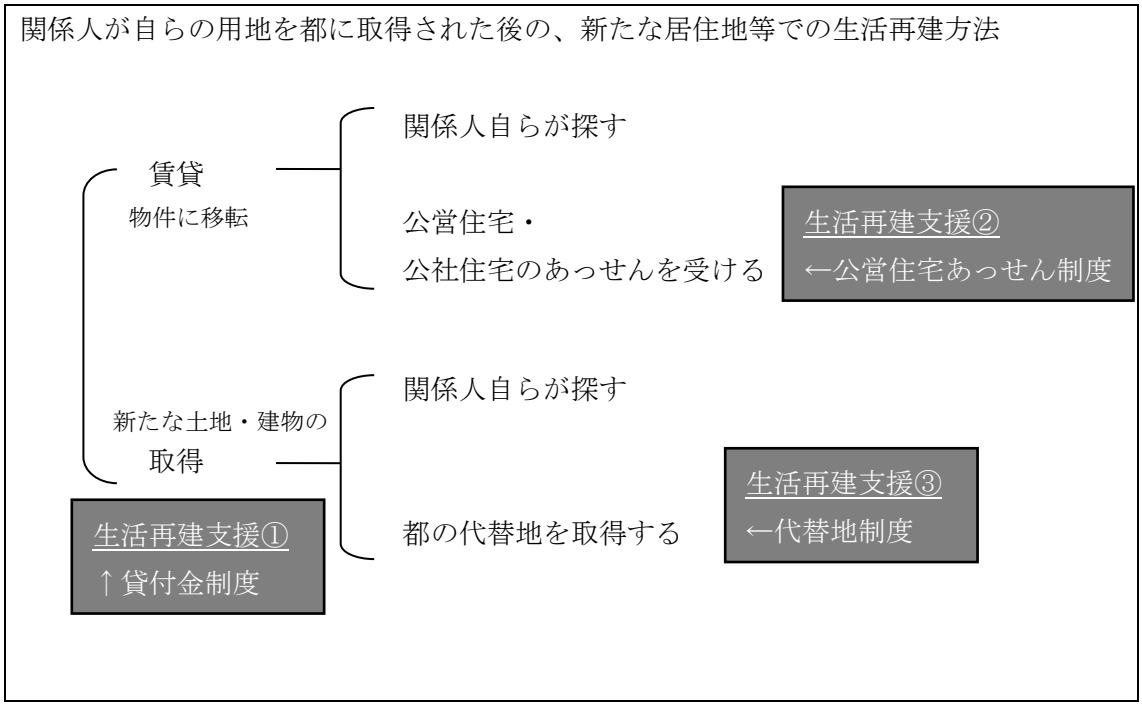
用地取得担当者は、「用地取得に伴う折衝記録様式の改正及び記録の徹底について（通知）」に基づいて、その折衝記録の作成が義務付けられている。局内研修では、用地折衝の経過はその都度整理し、折衝日ごとに折衝記録に記載するよう指導している。

しかしながら、現場を視察した際、用地折衝が長期化している上位 3 件について折衝記録を閲覧したところ、いずれも、平成 15～27 年度の折衝期間のうち折衝記録がない期間が連続して約 5 年間もあることが判明した（いずれも平成 17 年度から平成 24 年度に集中している）。折衝記録は用地折衝の詳細や進行の管理簿となるとともに、人事異動時の引継ぎ文書、収用・裁判等の資料、「記憶」を整理するための「記録」等、その意義が極めて大きい。そのため、建設局は、用地取得に伴う折衝記録について、長期化している案件については時候の挨拶も含め適時かつ適切に作成されるよう、指導監督を徹底されたい。

（３）生活再建支援制度について

都が各種政策を進めるに当たって用地を取得するということは、その一方で、用地を取得される側にとって新たな居住地に移転することが必要になることを意味する。この移転に伴う新たな居住地での生活再建を支援するため、都では「貸付金制度」、「代替地制度」及び「公営住宅あっせん制度」を設けている。用地取得後の関係人の生活再建のパターン分けと、それを支援する都の制度を図示すると図 B7-2-1 のとおりとなる。

図 B7-2-1　用地取得に係る生活再建支援



（建設局「事業概要 平成 28 年版」より監査人が作成）

①　貸付金制度について

（ｉ）貸付金制度の概要について

関係権利者が、従前の生活基盤の回復を図る場合に、補償金のみでは資金不足をきたすとき、低利・長期の資金貸付を行うことにより自主的移転を支援している。移転を促進するために、都が積極的に移転資金の貸付を行うわけではなく、あくまで関係権利者の生活再建に資することがこの貸付金制度の趣旨である。

また、この制度は、都が直接資金の貸付を行う点で、他道府県の制度と異なるほとんど例を見ない制度である。

表 B7-2-3　公共事業の施行に伴う移転資金貸付制度の概要

貸付の対象となる事業		都知事もしくは都が施行又は施行を委託している公共事業のうち、道路・河川・公園等の事業
貸付対象者		以下の要件を全て備えている者 ・貸付の対象となる事業施行区域内の移転補償契約の対象者であること ・原則として補償契約を締結した日から1年を経過していないこと ・移転資金の調達が困難と認められること ・貸付金の返済能力が十分であること
貸付額		①補償金総額（営業補償及び家賃減収補償等を除く）の2分の1以内で最高限度額は3,000万円（ただし、担保価値の範囲内） ②①による額が 500 万円に満たないときは 500 万円まで増額できる。 ③①②による貸付金では移転が特に困難と認められるときに限り、返済能力及び担保価値の範囲内で 1,000 万円まで加算できる。 ④借家人等で担保物件を提供できない場合（無担保貸付）は、500万円を限度とする。
貸付条件	利率	年利 0.7%（平成 27 年度） ただし、特定整備路線の整備に伴い移転が必要となった場合は年利 0.161%
	償還期限	2年間据え置き後、償還能力に応じ5年、10年、15年、20年 無担保貸付は5年、10年のいずれか
	償還方法	元利均等半年賦償還、元利均等月賦償還、両者の併用による償還
	担保	土地・建物に第一順位の抵当権及び火災保険金請求権に第一順位の質権を設定。連帯保証人は1名以上

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

（ⅱ）貸付金の状況について

移転資金貸付金の貸付状況は表 B7-2-4 のとおりである。移転資金貸付金は生活再建支援として民間の利率より低利に設定されているが、国内全体として低金利の局面が長引いている中、民間との利率の差が顕著ではなくなってきており、新規貸付は年間で数件となっている。新規貸付が減少し、既存の貸付額の回収が進んだことにより、貸付金残高は 10 年前の 8,070 百万円の約 2 割の 1,756 百万円に減少している。

表 B7-2-4　移転資金貸付金の貸付状況

年度	新規貸付時適用利率（%）		新規貸付金額（百万円）	新規貸付件数（件）	貸付金残高（百万円）（※）	件数（件）（※）
	通常	特定整備路線				
平成 18	1.8	—	130	8	8,070	838
平成 19	1.9	—	96	7	7,042	764
平成 20	1.7	—	23	3	5,972	680
平成 21	1.6	—	9	1	5,104	590
平成 22	1.7	—	93	6	4,362	551
平成 23	1.6	—	7	1	3,760	485
平成 24	1.3	—	30	1	3,547	468
平成 25	1.2	0.228	12	1	2,437	356
平成 26	1.0	0.185	87	5	2,063	323
平成 27	0.7	0.161	70	3	1,756	262

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　貸付金残高及び件数は、各年度 12 月末時点

また、平成 27 年度の移転資金貸付金の回収状況は表 B7-2-5 のとおりである。10 億円の調定に対して、6 億円が収入未済（滞納）となっており、その大部分が過年度調定分である。

表 B7-2-5　移転資金貸付金の回収状況（平成 27 年度）

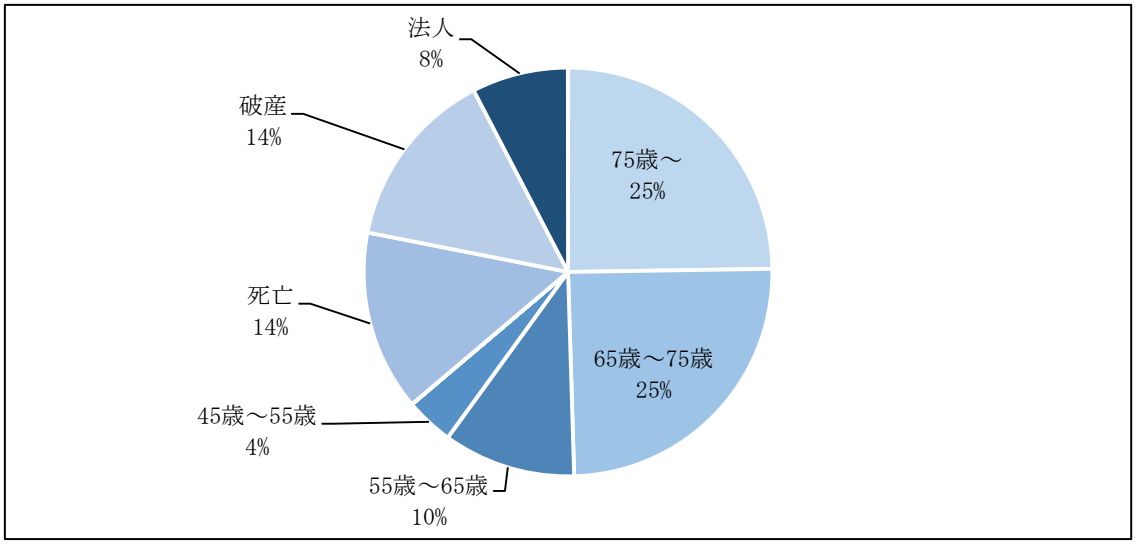
		件数（件）	金額（千円）
調定額	繰越分	275	735,539
	当期分	1,047	301,830
収入済額	繰越分	32	85,124
	当期分	1,011	277,821
不納欠損額	繰越分	103	35,796
	当期分	1	1,894
収入未済額	繰越分	140	614,618
	当期分	35	22,113

（建設局作成資料より監査人が作成）

ここで、平成 28 年 3 月 31 日時点の滞納者について年齢別構成を確認したと

ころ、グラフB7-2-1のとおりであった。55歳以上の比較的年齢が高い債務者や、既に死亡あるいは破産の状態にある債務者など、今後の債権回収が難航すると想定される者の割合が96%を占めている。

グラフB7-2-1　平成28年3月31日時点の滞納者年齢構成

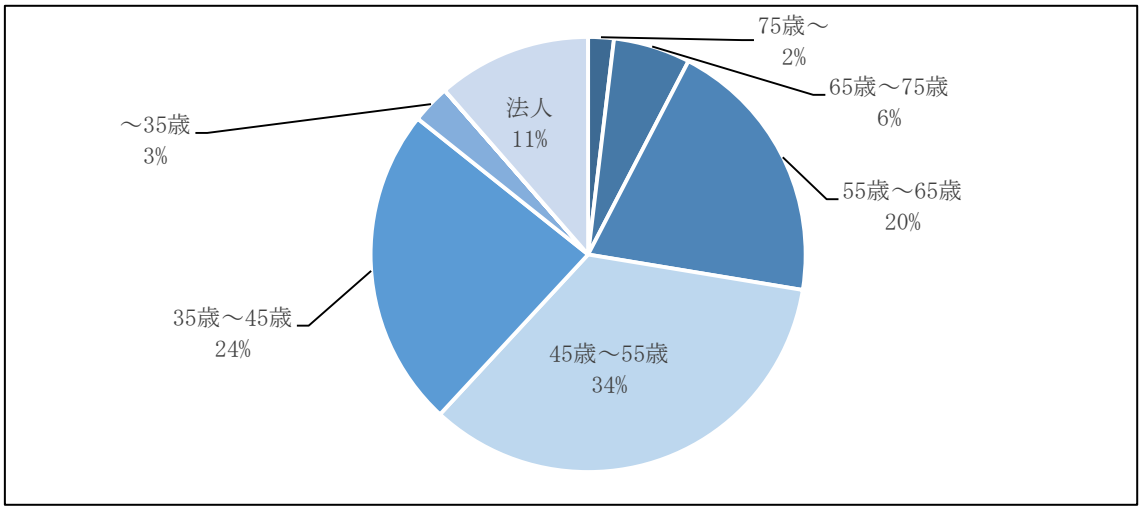


（建設局作成資料より監査人が作成）

また、平成28年3月31日時点の滞納者について、貸付時の年齢構成を確認したところグラフB7-2-2のとおりとなった。一方で、平成28年3月31日時点の債務者について滞納していない者の貸付時の年齢構成を確認したところグラフB7-2-3のとおりとなった。

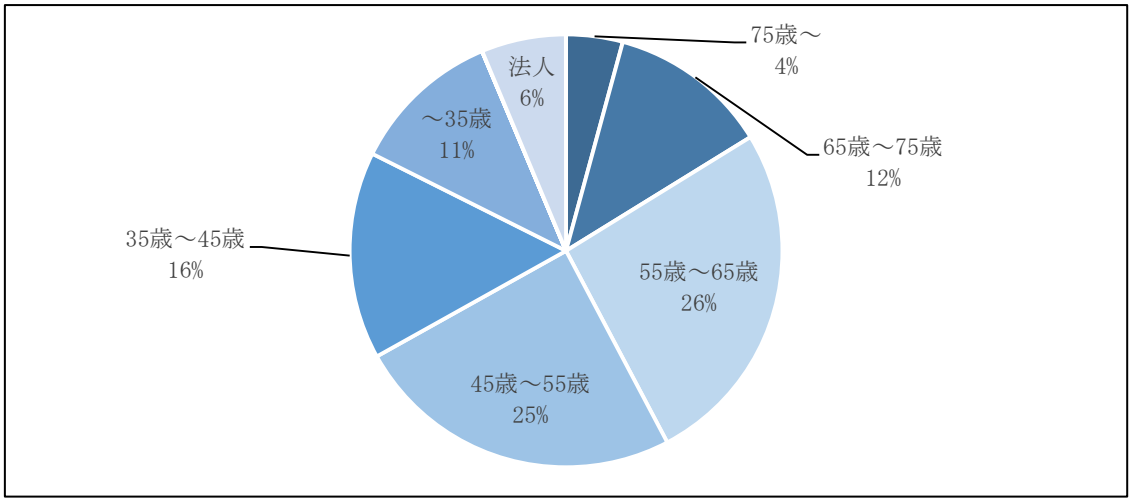
両者を比較すると、貸付時の年齢構成に著しい相違は検出されなかった。

グラフ B7-2-2　平成 28 年 3 月 31 日時点の債務者のうち滞納者の貸付時年齢構成



（建設局作成資料より監査人が作成）

グラフ B7-2-3　平成 28 年 3 月 31 日時点の債務者のうち滞納していない者の貸付時年齢構成

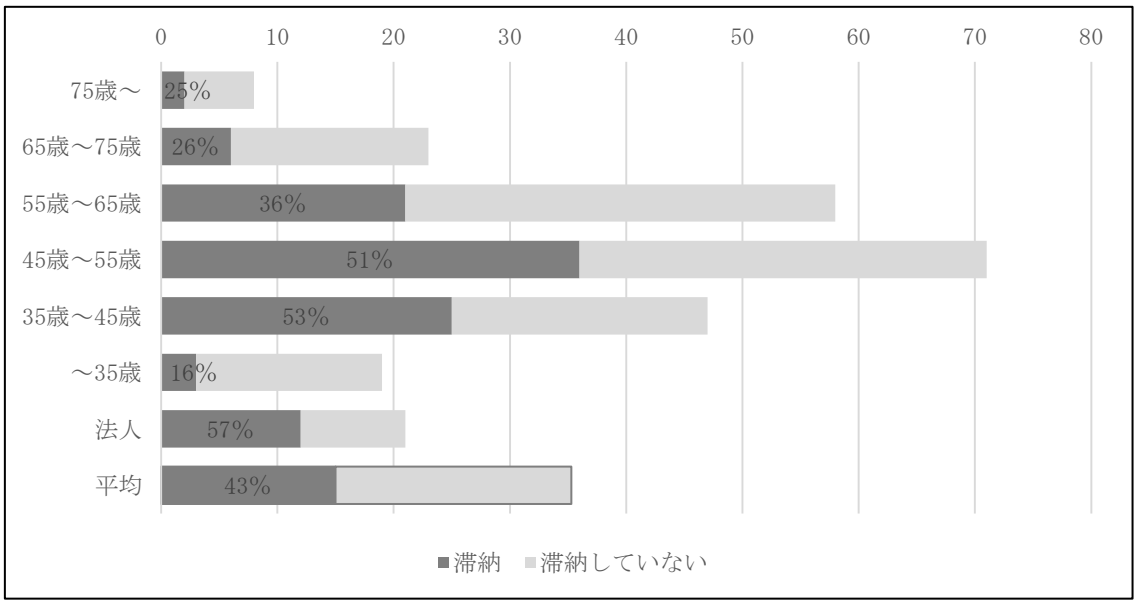


（建設局作成資料より監査人が作成）

さらに、貸付時の年齢別に滞納状況を示すとグラフ B7-2-4 のとおりとなる。平均で 43%の者が滞納状況にあるが、特に比較的若い年齢（35 歳～55 歳）時に貸付が行われた者の滞納割合が半数超となっている点が特徴的である。35 歳～45 歳時に貸付が行われた者の 53%、45 歳～55 歳時に貸付が行われた者の 51%がいずれかの時点で返済が滞り、平成 28 年 3 月 31 日時点で滞納が発生していることが分かる。

グラフ B7-2-4　貸付時の年齢別滞納状況（平成 28 年 3 月 31 日時点）

（単位：人）



（建設局作成資料より監査人が作成）

滞納に至る個々の事由は異なるものの、貸付を行った者の 4 割が滞納している状況は異常であると考えられる。

たしかに、最終的には物的担保の処分により、滞納が発生したとしても強制執行によりその回収を図ることは可能である。しかしながら、債務者は都の事業実施のために従前の居住地を都に取得されたのであって、その後の新居住地での生活再建のために都から借入を行っているだけである。ここでの強制執行は債務者からすると新居住地をも都に取得されることを意味する。

そのため、強制執行の実施の前に滞納額が増大しないように督促を適時適切に行うことはもちろんのこと、このような滞納が発生しないよう、そもそも貸付時の資力判定をより厳密に行うことこそが重要であると考えられる。

（ⅲ）移転資金貸付運用基準の見直しについて

そこで貸付時の審査方法について確認したところ、以下の状況であった。「移転資金貸付運用基準」（平成 25 年 7 月 1 日）によれば、償還が可能な年数の判定に際して、基本的には申込時の直前の年収を用いるが、「対象者が希望するとき」は直近 3 年程度の平均年収や、定年退職後の収入変動を加味した最大 20 年までの平均年収を用いることも可能としている。

しかしながら、本来はこの判定に際して、将来も現在の資力で推移するのか建設局が保守的に検討することが必要であって、本人の希望の有無に左右される

べき問題ではない。また、資力以上の貸付を行い滞納が発生する状況は、結果的に本人の生活再建を阻害することになり、貸付金制度本来の目的に反することになりかねない。

したがって、建設局は貸付希望者の現在年収のみならず、過去の年収の推移や、今後の定年退職等の収入変動要素を加味するなど、貸付希望者の資力判定をより保守的かつ多角的に行うことが必要である。

【(参考)「移転資金貸付運用基準」(一部抜粋)】

2　条例第3条（貸付の対象）関係

（4）イ（ウ）

次のいずれかに該当し、対象者が希望するときは、平均年収を償還が可能な年数の判定時に用いる申込者の年収に置き換えることができる。

○　給与所得者であって、直近 3 年程度の状況から収入に変動があり、直近の収入証明書よりも、直近3年程度の収入証明書による平均年収のほうが、正確な根拠と認められるとき。

○　給与所得者であって、償還期間中に、就業規則上の定年退職年齢に達することが見込まれるなどの大きな収入変動要素があり、収入変動要素を加味した平均年収（最大 20 年まで。ただし最大可能償還可能年数の範囲内とする。）のほうが、正確な根拠と認められるとき。

○　個人事業者又は法人であって、移転等に伴う立地条件の変更による減収などの大きな収入変動要素があり、収入変動要素を加味した平均年収（最大 20 年まで。）のほうが、正確な根拠と認められるとき。

○　個人事業者又は法人であって、従前より、気候等の外的要因から各月及び各年で収入に大きな変動があり、直近の収入証明書よりも、直近3年程度の収入証明書による平均年収のほうが、正確な根拠とみとめられるとき。

（注）文中の下線は監査人が追加している。

（意見７－５）移転資金貸付運用基準の見直しについて

都が各種政策を進めるに当たって用地を取得するということは、その一方で、用地を供出する側にとって新たな居住地に移転することが必要になることを意味する。この移転に伴う新たな居住地での生活再建を支援するため、都では「貸付金制度」、「代替地制度」及び「公営住宅あっせん制度」を設けているが、この貸付金については、平成 28 年 3 月 31 日時点の残高が 17 億円であり、このうち約 4 割が滞納となっている。

「移転資金貸付運用基準」によれば、償還が可能な年数の判定に際して、基本的には申込時の年収を用いているが、「対象者が希望するとき」は直近 3 年程度の平均年収や、定年退職後の収入変動を加味した最大 20 年までの平均年収を用いることも可能としている。しかしながら、本来はこの判定に際して、将来も現在の資力で推移するのか建設局が保守的に検討することが必要であって、本人の希望の有無に左右されるべき問題ではない。また、資力以上の貸付を行い滞納が発生する状況は、結果的に本人の生活再建を阻害することになり、貸付金制度本来の目的に反することになりかねない。

したがって、建設局は滞納額が増大しないように督促を適時適切に行うことはもちろんのこと、滞納が発生しないように貸付希望者の現在年収のみならず、過去の年収の推移や、今後の定年退職等の収入変動要素を加味するなど、貸付希望者の資力判定をより保守的かつ多角的に行うよう、貸付運用基準を見直されたい。

② 公営住宅あっせん制度について

建設局では、収入が少ない世帯や、高齢者・障害者世帯等で将来にわたって収入の増加が見込めず住居費の負担増に耐えられない場合など、現在の住宅事情から見て、移転先の選定が困難な場合は、公営住宅への入居あっせんを行っている。

なお、公営住宅あっせん制度は、都市整備局から都営住宅の割当てを受け、入居が優先的に行われるのみで、家賃の減免等の措置が行われるわけではない。

平成 25 年度から平成 27 年度のあっせん状況は表 B7-2-6 のとおりであり、高齢者が比較的多く居住する木密地域の用地取得に伴い、あっせんの件数が増加している。

表 B7-2-6　公営住宅のあっせん状況の推移（平成 25 年度から平成 27 年度）

（単位：件）

年度	単身用	世帯用	計
平成 25 年度	10	4	14
平成 26 年度	15	7	22
平成 27 年度	21	7	28

（建設局「事業概要　平成 28 年版」より監査人が作成）

③　代替地制度について

関係権利者が、他へ移転先を求める必要がある場合、移転先の取得が困難なことがある。そこで、関係権利者が自主的努力を重ねたにもかかわらず、どうしても移転先地の入手ができなかった場合に、都が代替地を取得して売払う「代替地提供制度」を設けている。

直近 2 年間の代替地の取得及び受払状況は、表 B7-2-7 のとおりである。

表 B7-2-7　代替地の取得及び売払状況

区分		平成 26 年度			平成 27 年度		
取得	内部振替等	7 件	483 ㎡		1 件	546 ㎡	
	外部	9 件	1,218 ㎡	462,089 千円	4 件	293 ㎡	112,314 千円
売払	内部振替等	1 件	15 ㎡		0 件	0 ㎡	
	外部	13 件	2,190 ㎡	830,730 千円	3 件	316 ㎡	176,416 千円

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）内部振替等は無償による取得又は譲与を含む。

なお、建設局では、平成 28 年 3 月 31 日時点で約 170 件の代替地を保有しているが、この中には、そもそも代替地として機能しない案件や長期間滞留している案件がある。

（４）用地事業の「生活再建支援制度」における代替地のうち、その機能が見込まれない土地の有効活用について

建設局では、用地事業の「生活再建支援制度」における代替地として、平成 28 年 3 月 31 日時点において約 170 件の用地を保有している。監査人が代替地の一覧表を閲覧したところ、代替地としての機能を有しないと思える狭小な土地（30 ㎡以下のもの）が散見された。この点を建設局に確認したところ、このような狭

小な土地の中にも、建設局としては代替地としての機能を見込んでいる土地がある一方、代替地としての機能を有しないと見込んでいる土地もあるということであった。

また、このような狭小な土地以外にも、代替地として機能しないと見込まれる案件があるということである。

そこで、代替地として機能しないと見込まれる案件を取りまとめたものが表B7-2-8である。

表B7-2-8　代替地としての機能が見込まれない土地（平成28年3月31日時点）

No.	所在地	面積（㎡）	取得価格（千円）	取得年度（※）	代替地として機能が見込まれない主な理由
1	江東区森下	23.33	47,826	昭和57	大横川の旧護岸
2	足立区青井	0.45	14	平成9	現況は都道の歩道の一部（道路区域に入っているか不明）
3	中野区東中野	18.06	6,236	昭和62	現況は未舗装の私道
4	北区赤羽北	127.83	21,858	平成4	現況は舗装済の私道
5	墨田区亀沢	20.82	7,842	昭和57	大横川の旧護岸
6	練馬区富士見台	0.24	102	平成18	現況は都道の歩道の一部（道路区域に入っているか不明）
計		190.73	83,880	－	－

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　実際の取得年度ではなく、建設局用地部管理課の代替地となった年度を記載している。

また、これらの土地それぞれについて、今後の対応策を建設局用地部に確認したところ、表B7-2-9のように回答を得た。

表B7-2-9　代替地としての機能が見込まれない土地の対応策

区分	対応策
No.1・5（旧護岸）	河川管理者へ引き継ぐ。
No.2・6（都道の一部）	道路管理者へ引き継ぐ。
No.3・4（私道）	近隣土地所有者に（私道として）買い取ってもらう。 または、区に（区道として）買い取ってもらう。

（建設局作成資料より監査人が作成）

これらの対応策については、一部実施しているものもあるが、その成果が得られてない状況にある。いずれの土地も、現に代替地としての機能が見込まれない

以上、個別的な課題を解決して早期に処分することが必要である。

（意見７－６）用地事業の「生活再建支援制度」における代替地のうち、その機能が見込まれない土地の有効活用について

建設局では、用地事業の「生活再建支援制度」における代替地として、平成28年3月31日時点において約170件の用地を保有しているが、その中には代替地としての機能が見込まれない土地6件（190.73㎡、取得価格83,880千円）が含まれている。

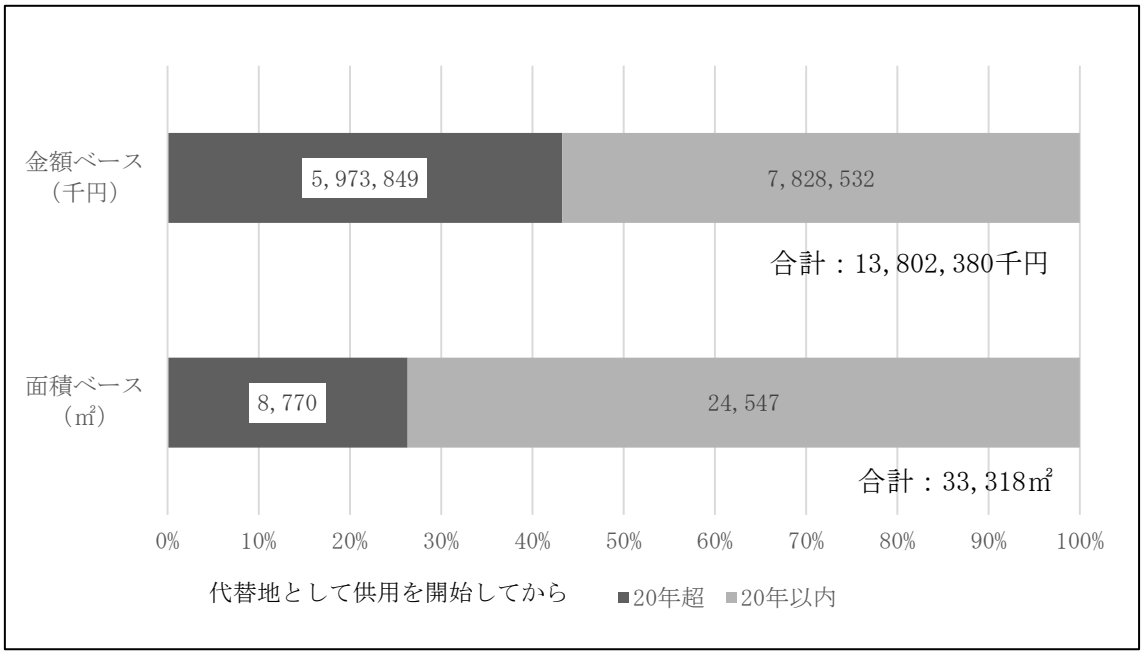
これらの土地は都道の歩道の一部、旧護岸の一部、私道という現況であるため、建設局は、代替地として保有するのではなく、それぞれ道路・河川管理者へ引き継ぐ、あるいは近隣土地所有者に買取りを求める、といった対応策を実施することが必要であるにもかかわらず、その実施が一部にとどまっている。したがって、建設局は、いずれの土地も現に代替地としての機能が見込まれない以上、個別的な課題を解決し、これらの代替地の早期かつ適切な処理を図られたい。

（５）滞留代替地の有効活用について

建設局の代替地は、平成28年3月31日時点において取得価格合計13,802,380千円、面積合計33,318㎡である。この面積合計を、5年に一度実施している総務省統計局の平成25年住宅・土地統計調査による都内一戸建・長屋建の1住宅当たり敷地面積平均140.34㎡で単純に割る（単純計算をする）と、都は約240軒分の代替地を保有していることになる。この数は多いようにも思えるが、局としては、代替地の数が非常に少なく、関係人の希望に添えるものが少ないという認識であった。

さて、建設局が保有している代替地について、それが代替地として供用が開始されてから平成28年3月31日までの年数を視覚的に表したものが、グラフB7-2-5である。これを見ると、面積ベースで、約4分の1の土地が供用を開始してから20年以上経過していることが分かる。

グラフ B7-2-5　平成 28 年 3 月 31 日時点の代替地の状況



（建設局作成資料より監査人が作成）

建設局としては、関係権利者から代替地の取得希望に対して迅速に対応し得るよう、更地での保有を原則としており、一時貸付など他の用途での積極的な活用を行わないこととしている。

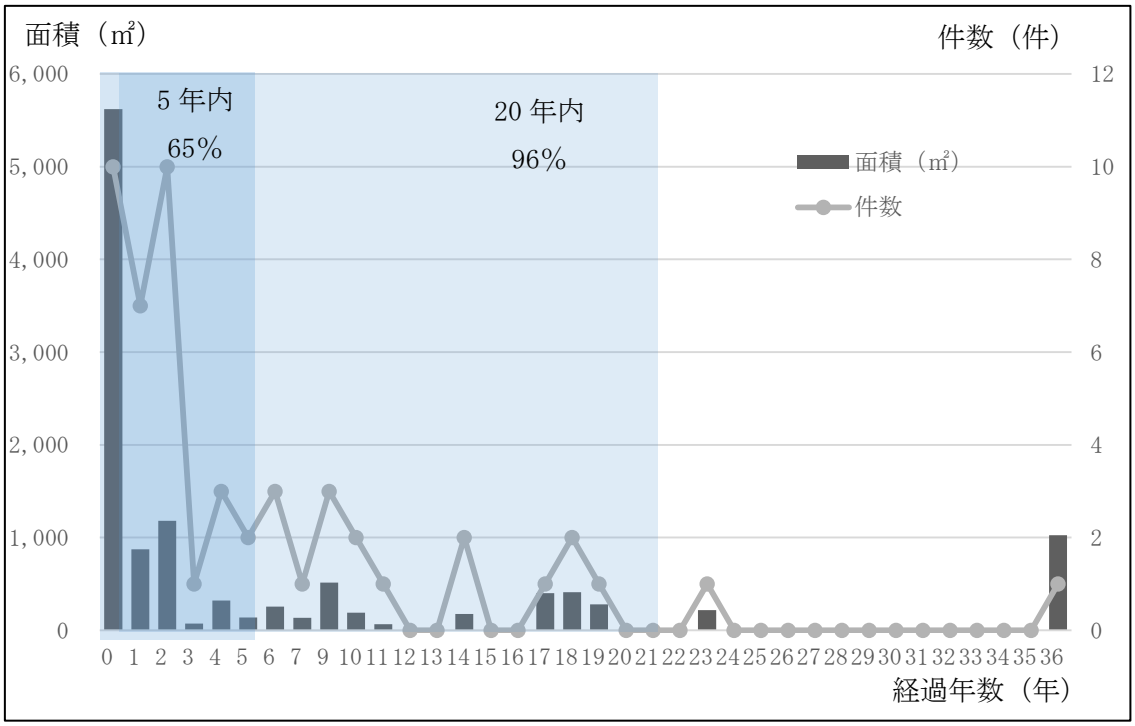
そして、代替地として今後事業に資する見込みのないと想定されるものは、引継ぎ等予定箇所として選定した上、計画的に財務局等へ引き継ぐこととしている。建設局は、この選定対象を、原則として、具体的な利用計画がなく、かつ取得後の保有年数が 20 年を超える箇所としている。仮に、財務局へ引き継がれた場合、財務局を通じて、全庁的な観点で、当該土地の有効活用策が検討されることとなる。また、都市整備局でも代替地を保有しているが、財産情報システムでお互いにどのような土地を保有しているか確認できるため、平成 27 年度の利用実績はないものの、代替地は、局を跨いだ横断利用が可能な仕組みとなっている。

ここで、直近 3 年間の引継ぎ等予定箇所の調査・見直し結果を確認したところ、次のとおりの結果であった。すなわち、平成 25 年度には 20 年が経過している 22 件の土地について、財務局等へ引継ぎを行わず、引き続き代替地として活用するとしていたが、平成 27 年度までに実際に譲渡が行われた土地はそのうちの 2 件（1 相手先）にとどまっている。

また、直近 5 年間（平成 23 年度から平成 27 年度）における、関係人への代替

地譲渡実績 51 件について、代替地供用開始から何年経過した後に譲渡が行われたかを視覚的に表したものが、グラフ B7-2-6 である。

グラフ B7-2-6　直近 5 年間の代替地譲渡実績―供用開始から何年後に譲渡されたか



（建設局作成資料より監査人が作成）

このグラフ B7-2-6 を見ると、都から代替地の譲渡を受けた関係人の 65%が、代替地としての供用を開始してから 5 年内の土地を選択していることが分かる。これに対して、供用後 20 年超を経過した代替地を関係人が選択する割合はわずか 4%にとどまっている。

ところで、代替地の保有には取得時の取得価格のみならず、月 1 回の巡回や除草作業といった管理コストが発生する。これら代替地の管理コスト、すなわち直近 3 年間の巡回・除草作業費、事務費（建設局が道路整備保全公社に委託しているため、道路整備保全公社での人件費を含む）を監査人が試算したところ、平均で 1 ㎡当たり 786 円であった。これにより、供用を開始してから平成 28 年 3 月 31 日まで 20 年を経過している代替地の合計 8,770 ㎡は、少なくとも合計 137,864 千円（＝@786 円/㎡×8,770 ㎡×20 年）の管理コストが累積的に発生していると試算される。なお、この試算結果には、柵設置や埋設調査・測量・造成に係る費用を含んでいないことから、実際の管理コストは、この金額以上であると考えられる。

全庁的に、財産情報システムを通じて他局の代替地を利用する仕組み、あるいは財務局の普通財産を横断的に利用する仕組みが整備されていることから、建設局は、仮に財務局等に代替地を移管しても、当該土地を移管後まったく利用できなくなるわけではない。

したがって、資産の有効活用及び管理コスト低減の観点から、建設局は、20 年を経過した代替地について利用計画を今一度厳格に精査し、その結果、関係人からの買受希望など具体的な利用計画がない場合には、財務局等への引継ぎを推進することが必要であると考えられる。

（意見７－７）滞留代替地の有効活用について

建設局では、「事業用代替地の引継等予定箇所の選定方針」を設け、原則として具体的な利用計画がなく取得後の保有年数が 20 年を超えた箇所を財務局等へ引継ぎ、資産の有効活用を図ることとしている。この方針に基づき、建設局は、平成 26 年 3 月 31 日に、保有年数が 20 年超となった代替地のうち、22 件を今後も代替地として活用するとして財務局等への引継対象から除外している。

しかしながら、この引継対象から除外されたもののうち、平成 28 年 3 月 31 日までに実際に譲渡に至ったケースは合計 2 件（1 相手先）に過ぎない。また、直近 5 年間（平成 23 年度から平成 27 年度）における、関係人への代替地譲渡実績 51 件について、代替地の譲渡を受けた関係人の 96％が、供用開始後 20 年内の土地を選択している実態もある。

したがって、供用開始後 20 年超の代替地は、今後も、関係人から選択されない可能性が高く、しかも管理コストも相当に必要となるため、建設局は、代替地利用計画を厳格に今一度精査し、具体的な利用計画がない場合には、全庁的な資産の有効活用の観点から、財務局等への引継ぎを推進されたい。

３．駐車場について

（１）都営駐車場の今後の在り方について

①　都営駐車場の概要について

都は、道路交通の円滑化に資するため、昭和 30 年代から、道路建設に併せて道路下に駐車場を整備するなど、道路資産を活用した都営駐車場を設置し、管理運営を行っている。都営駐車場 6 場の概要は表 B7-3-1 のとおりである。

表 B7-3-1　都営駐車場の概要

名称	開設年月	構造	駐車方式	駐車規模	駐車台数
八重洲	昭和 35.5	地下 1 階/2 階	自走式	4,784 ㎡	265 台
日本橋	昭和 39.9	地下 1 階		2,771 ㎡	190 台
宝町	昭和 39.9	地下 1 階		2,771 ㎡	190 台
新京橋	昭和 39.9	地下 1 階		3,205 ㎡	220 台
東銀座	昭和 39.9	地下 1 階		2,641 ㎡	180 台
板橋四ツ又	平成 14.4	地下 1 階/2 階		2,380 ㎡	200 台
			計	18,552 ㎡	1,245 台

（「東京都駐車場指定管理者等募集要項」より監査人が作成）

都営駐車場の管理運営については、道路整備保全公社に委任し、平成 7 年度に受託者の自主性を発揮できるよう利用料金制を導入した。その後、平成 15 年 9 月の地方自治法改正により、公の施設の管理を広く民間の団体に行わせることを可能とする「指定管理者制度」が導入されたことに伴い、平成 18 年度からは道路整備保全公社が指定管理者として管理運営を行っている。

都営駐車場の料金については、東京都駐車場条例第 14 条の 14 第 3 項等において、利用料金の額は、駐車時間 30 分までごとに八重洲、日本橋、宝町、新京橋、東銀座駐車場（以下、「八重洲駐車場等 5 駐車場」という。）においては 250 円、板橋四ツ又駐車場については 180 円の範囲内において指定管理者が定める、と規定されている。

平成 27 年度の都営駐車場の駐車料金は表 B7-3-2 のとおりである。

表 B7-3-2　都営駐車場の駐車料金

駐車場名	台数（台）	駐車料金		
		時間制料金	定期制	
			1か月	短期定期
八重洲	265	30分毎230円 夜間1時間毎230円 （20：00～8：00）	【自動車】 全日 67,000円 平日 47,000円 昼間 45,000円 （7:00～18:30） 夜間 39,000円 （17:30～8:30） 【オートバイ】 20,000円	平日 1dayﾊﾟｽﾎﾟｰﾄ 3,000円 2日券　6,000円 3日券　9,000円 15日券　36,000円
日本橋	190	30分毎200円	全日 62,000円 平日 44,000円 昼間 43,000円 （7:00～18:30） 夜間 38,000円 （17:30～8:30）	同上
宝町	190	30分毎200円	全日 62,000円 平日 44,000円 昼間 43,000円 （7:00～18:30） 夜間 38,000円 （17:30～8:30）	同上
新京橋	220	30分毎200円	全日 62,000円 平日 44,000円 昼間 43,000円 （7:00～18:30） 夜間 38,000円 （17:30～8:30）	同上

東銀座	180	30 分毎 230 円	全日 67,000 円 平日 47,000 円 昼間 45,000 円 （7:00～18:30） 夜間 39,000 円 （17:30～8:30） 深夜 24,000 円 （2:00～14:00）	同上
板 橋 四ツ又	200	30 分毎 150 円	25,000 円	―

（道路整備保全公社「事業概要」平成 27 年版より監査人が作成）

受益者負担の適正化については、財務局が毎年度調査を実施しており、駐車場条例については平成 26 年度に調査対象となった。調査時、八重洲、日本橋、宝町、新京橋、東銀座の 5 駐車場は 230 円、板橋四ツ又駐車場は 150 円の設定だったが、調査の結果近傍駐車場の料金との均衡を維持するため 250 円、180 円に改定された。

財務局による指定管理者制度導入施設の受益者負担の適正化調査は、指定管理期間の切り替わりのタイミングで公募・選定に先立ち実施することとされている。都営駐車場の指定管理期間は現行 5 年であるため 5 年ごとに当該調査による利用料金上限の見直しが行われ、次回は平成 31 年度が予定されている。

また、駐車場利用の方法としては、時間制と定期制に大別される。「時間制」とは、駐車場の 1 回の利用につき、駐車時間に応じた駐車料金を支払うことによる駐車場利用をいう。一方「定期制」とは、特定の車両に対して、期間・時間に応じた駐車料金を前もって支払うことによる駐車場利用をいい、いわゆる「月極め」とは異なり駐車する車室は特定されていないため、時間制と同様に空き車室があった場合にのみ駐車利用が可能になる。

② 八重洲駐車場等 5 駐車場の今後の在り方について

八重洲、日本橋、宝町、新京橋、東銀座駐車場（以下、「八重洲駐車場等 5 駐車場」という。）は、昭和 30 年代に道路建設に併せて整備され、開設から 50 年以上が経過し、耐用年数を経過する等設備の老朽化が進行しているため、都施行による大規模改修等を講じる必要がある施設である。

また、八重洲駐車場等 5 駐車場は、各駐車場と道路が排水・換気・受電などの設備を共用する地下一体構造になっていることから、これら 5 場を 1 つのグループとして、1 つの指定管理者に委任することとしている。なお、都営駐車場の

指定管理者による管理運営に当たっては、利用料金制が採用され、駐車場の利用料金は指定管理者の収入とする一方で、指定管理者は、応募時の事業計画で示した、各年度の収入額と運営経費額との差額を、都への納入金として毎月納付することになる。ここで、指定管理者応募者数とその結果は、表 B7-3-3 のとおりである。

表 B7-3-3　都営駐車場の指定管理者応募者数等

指定管理期間	八重洲駐車場等 5 駐車場		板橋四ツ又駐車場	
	応募者数	指定管理者	応募者数	指定管理者
平成 18 年度～ 平成 22 年度	3	道路整備保全公社		
平成 23 年度～ 平成 27 年度	3	道路整備保全公社	7	道路整備保全公社
平成 28 年度～ 平成 32 年度	1 （特命）	道路整備保全公社	2	道路整備保全公社

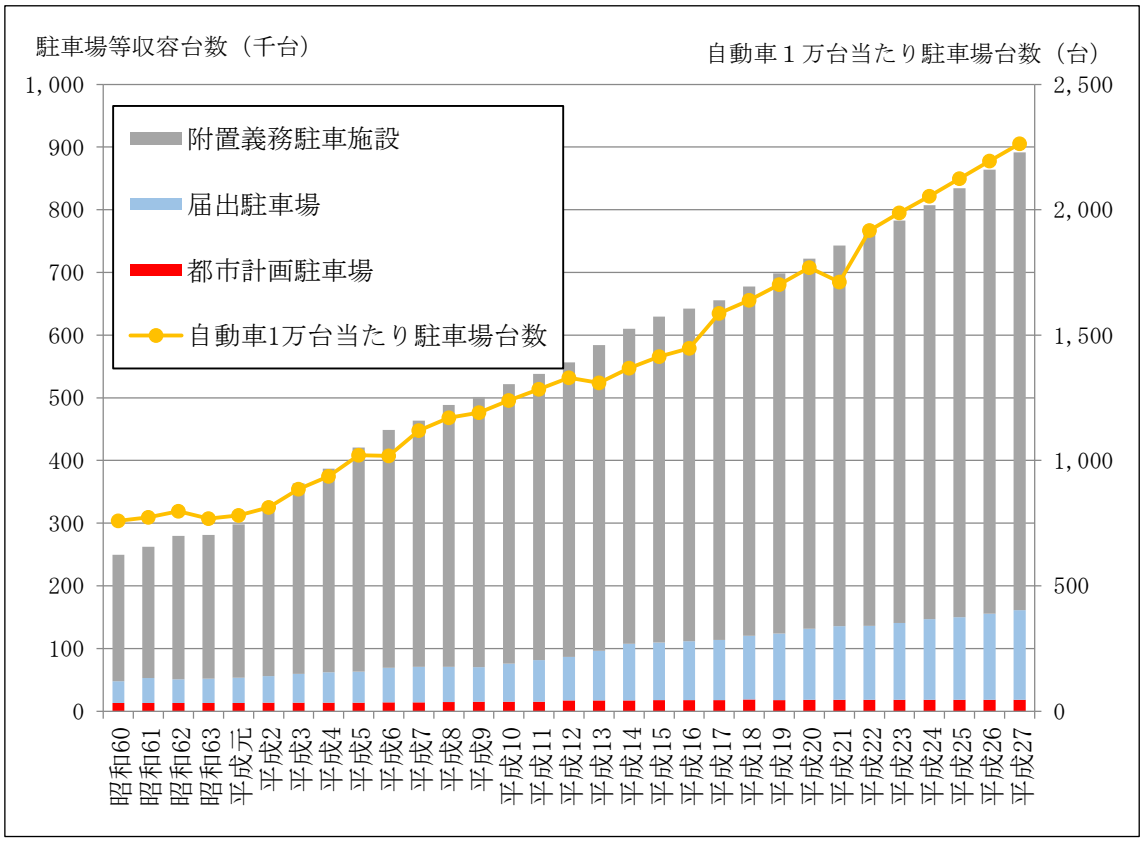
（「東京都駐車場指定管理者等募集要項」より監査人が作成）

この表 B7-3-3 に特命とあるのは、駐車場設備の大規模改修工事中、閉鎖区域・期間が発生し、利用台数・料金に影響が大きい等管理計画の立案が困難であり、公募による競争の効果が発揮できる状況ではないこと、また、設備改修に当たっては管理運営のノウハウを活かす必要があることを理由として、平成 28 年度からの 5 年間の指定管理期間については、特命により指定管理者の候補者を選定したことによる。

ところで、前述のとおり、八重洲駐車場等 5 駐車場は、昭和 30 年代に道路建設に併せて整備され、開設から 50 年以上が経過し、大規模改修等を講じる必要がある状況にある。しかしながら、都民目線から見て、これら大規模な公共施設をそのまま規模を同じくして将来に向かって永続する意義があるのか疑問が生じるところである。なぜなら、当初の開設から 50 年以上が経過し、自動車離れの傾向や、公共交通機関の発達、民間による駐車場の整備、駐車場の需給状況の変化など、当時とは社会情勢、駐車場を取り巻く諸環境の変化が著しいからである。そこで、以下のとおり、このような疑問について検討することとする。

まず、都内の駐車場整備状況の推移を視覚的に示すとグラフ B7-3-1 のとおりである。

グラフ B7-3-1　都内の駐車場整備状況の推移

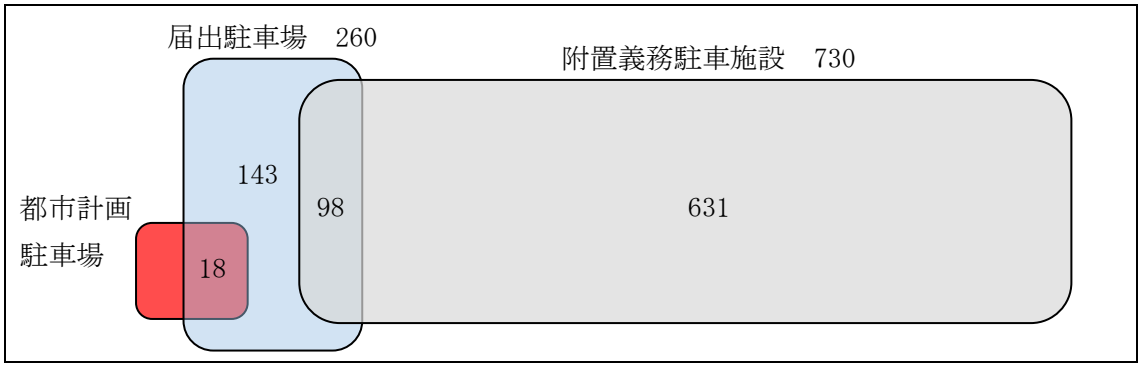


（国土交通省「自動車駐車場年報」より監査人が作成）

このグラフ B7-3-1 を見ると、駐車場の整備は順調に推移し、約 30 年間で駐車場の収容台数は約 3.5 倍に増加していることが分かる。次に、平成 27 年 3 月末の都の駐車場の整備状況について、駐車場法に基づく区分別に示すと図 B7-3-1 のとおりである。

図 B7-3-1　駐車場法に基づく都の駐車場等の整備状況（平成 27 年 3 月）

（単位：千台）

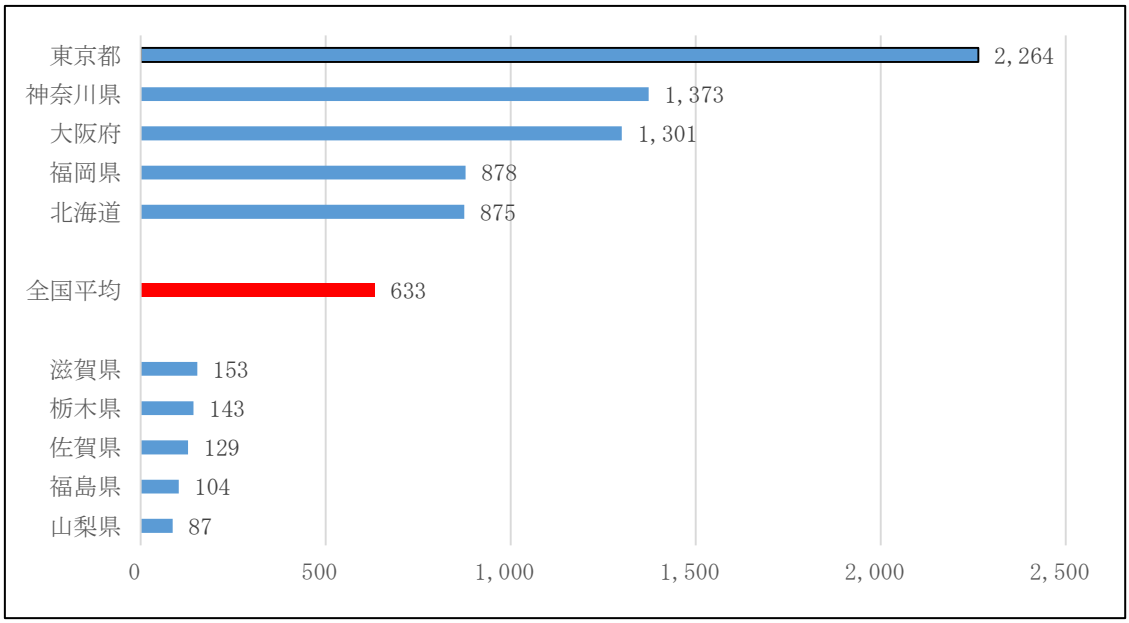


（国土交通省「自動車駐車場年報」より監査人が作成）

この図 B7-3-1 やグラフ B7-3-1 を見ると、都内の駐車場の 8 割以上は、主に民間が整備した附置義務駐車施設が占めていることが分かる。

ところで、都道府県別の自動車 1 万台当たりの駐車場台数について、上位・下位 5 都道府県及び全国平均を示すとグラフ B7-3-2 のとおりである。

グラフ B7-3-2　都道府県別の自動車 1 万台当たりの駐車場台数（平成 27 年 3 月末）

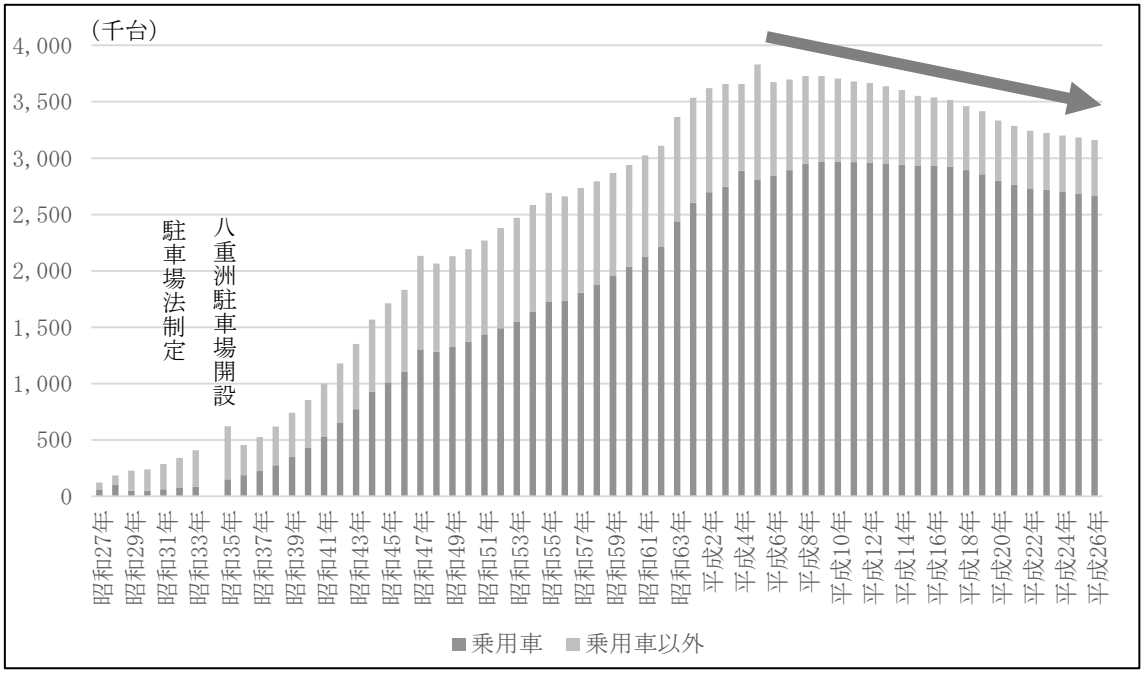


（国土交通省「自動車駐車場年報」より監査人が作成）

このグラフ B7-3-2 を見ると、東京都は自動車 1 万台当たりの駐車場台数が全国平均の約 3.5 倍であり、全国でも突出していることが分かる。これは一定規模の集客施設（建築物）に対し設置が義務付けられる附置義務駐車施設が他の道府県に比べて多いためと考えられる。

また、都の登録自動車数の推移はグラフ B7-3-3 のとおりであり、戦後右肩上がりに増加傾向にあったものが、バブル期前後を境に減少傾向に転じている。

グラフ B7-3-3　東京都の登録自動車数の推移

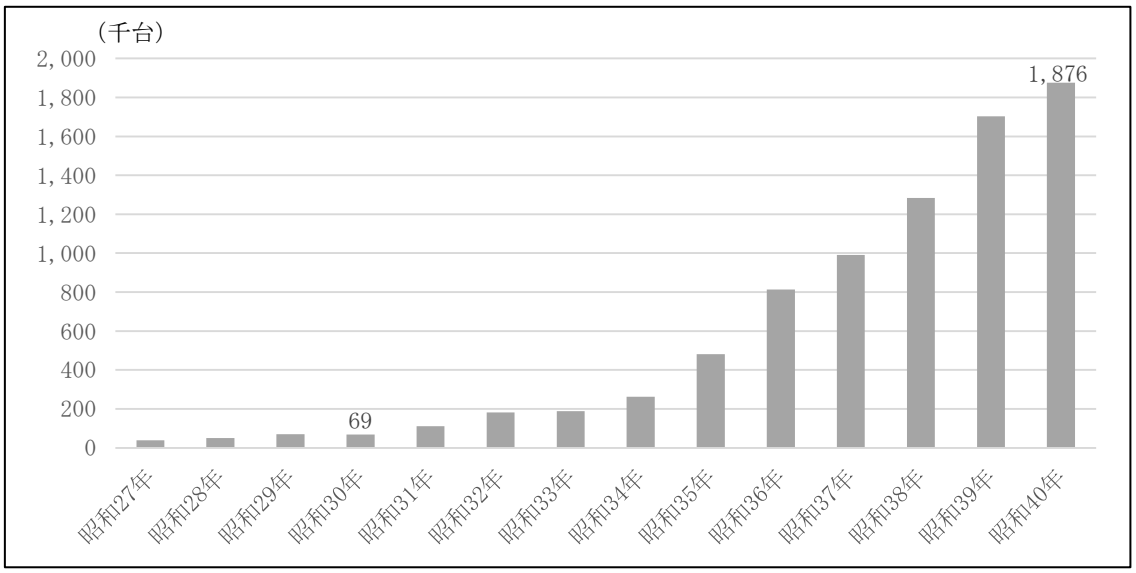


（「東京都統計年鑑」より監査人が作成）

（注）昭和 34 年は都ホームページで該当データが存在しないため空欄としている。

グラフ B7-3-3 を見ると、特に戦後約 10 年が経過した昭和 30 年代は自動車を取り巻く環境の変化が著しい。その一例として、グラフ B7-3-4 のとおり、戦後復興の本格化により自動車生産台数が昭和 30 年代の 10 年間で 69 千台から、1,876 千台の約 27 倍に飛躍的に増加していることが挙げられる。当時は、自動車数の激増により交通量が増大する一方で、道路整備や駐車施設の拡充が追い付かないため、都心部の交通は混乱状態にあり、渋滞が恒常化し、著しく商業活動が阻害されている状態にあった。また、戦後復興を国際的にアピールしその後の経済発展に弾みをつけるために、東京にオリンピックを招致する機運の高まりから、道路や駐車施設などの交通インフラの整備が喫緊の課題となっていた。

グラフ B7-3-4　自動車生産台数の推移（全国）



（日刊自動車新聞社・日本自動車会議所「自動車年鑑」より監査人が作成）

このような社会情勢の中、昭和 32 年に「駐車場法」が制定され、国を挙げて総合的な駐車対策の推進が図られることとなったのである。具体的には、自動車交通が著しく輻輳する地区で円滑な道路交通を確保する必要があると認められる区域については、都市計画に駐車場整備地区を指定することが可能となり、また、地方公共団体はその駐車場整備地区における駐車場の整備に関する計画を定めることができるようになった。さらに、大規模な建築物における駐車施設の附置義務化権限が地方公共団体に付与されたのである。

翌年の昭和 33 年には、「東京都駐車場条例」が公布され、10 月には東京都心（東京駅周辺の日本橋から銀座・日比谷・丸の内地区）の 11.26 ㎢の区域が駐車場整備地区と定められた。都は、駐車場整備地区計画に当たって、昭和 32 年度に都心部の駐車実態の調査を行っているが、その後将来駐車需要が毎年 10%ずつ増加するとして昭和 40 年までの路外駐車場必要台数を 10,000 台と算出している。そのうち約 1 割にあたる 1,045 台分を都営駐車場として都が整備することとし、昭和 35 年の八重洲駐車場開設を皮切りに、昭和 39 年には日本橋・宝町・新京橋・東銀座駐車場が開設されたのである。

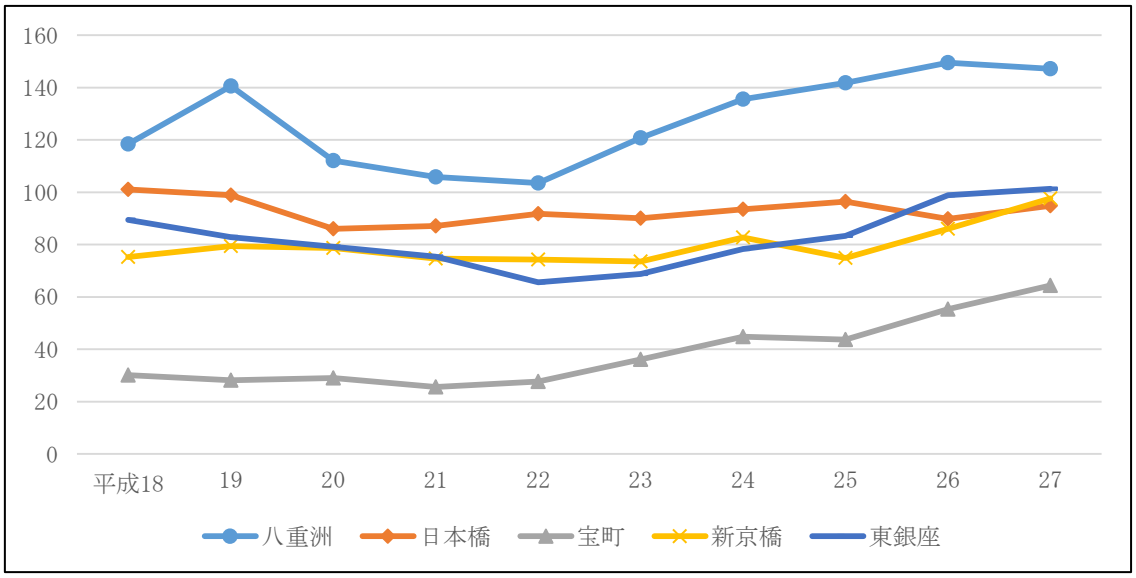
なお、その後、平成 14 年には板橋四ツ又駐車場が開設されている。

ここで、監査人は、都営駐車場の開設から 50 年が経過し、その利用の状況がどのように変化しているのか、これを時系列で比較するため、6 場の開設時からの利用実績の提示を局に求めた。しかしながら、「平成 17 年度以前のデータは

文書の保存年限が 10 年間なので存在しない。」との回答であり、平成 18 年度以降の 10 年間の利用実績しか入手することができなかった。入手した直近 10 年間の都営駐車場の時間制、定期制の利用実績はグラフ B7-3-5、B7-3-6 のとおりである。

グラフ B7-3-5　八重洲駐車場等 5 駐車場の利用実績推移（時間制）

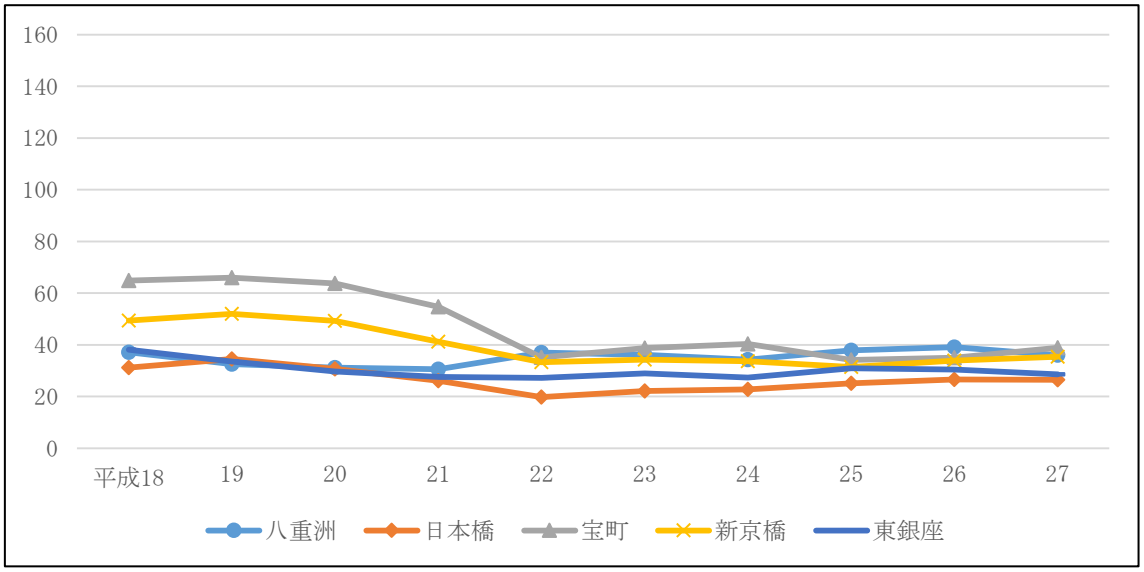
（単位：千台）



（建設局作成資料より監査人が作成）

グラフ B7-3-6　八重洲駐車場等 5 駐車場の利用実績推移（定期制）

（単位：千台）



（建設局作成資料より監査人が作成）

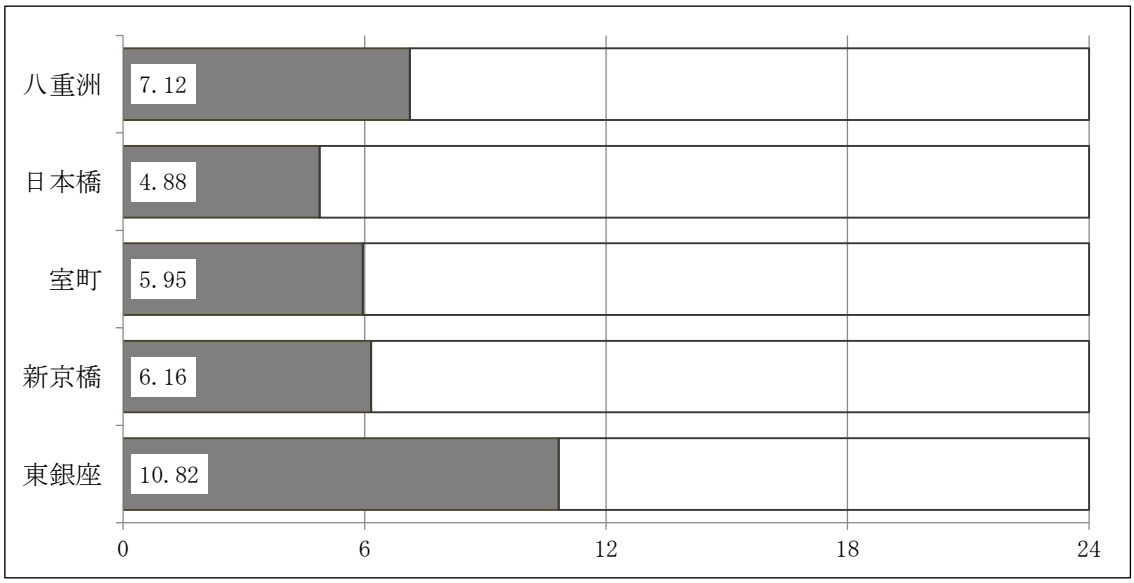
グラフ B7-3-5 及び B7-3-6 を見ると、リーマンショック等による影響で利用が一時減少したが、その後持ち直していることが分かる。

また、駐車場の利用状況の指標の一つである修正回転率を駐車場別に示すとグラフ B7-3-7 のとおりとなる。修正回転率とは時間制利用について、1 日 1 車室当たりの利用回数を回転率とし、これに 1 台当たりの平均駐車時間を乗じて算出した値である。例えば、日本橋駐車場の修正回転率 4.88 時間は、当駐車場の全車室数 190 台から定期契約台数約 70 台を差し引いた時間制の約 120 台分について 24 時間営業のうち 4.88 時間駐車されていることを意味する。

ここで、日本橋駐車場は、後述する近隣の商業施設 A の利用客の利用割合が高く、買い物客などは比較的短時間での駐車利用が多いことから、修正回転率が低くなっているとのことであった。一方、東銀座駐車場は、駐車場周辺で再開発工事が活発に行われたため、工事関係車両の利用が多くなっている。さらに、工事関係車両は、朝早くに入庫し夕方に出庫するため、時間制利用の中でも 12 時間超の利用の場合に適用される最大料金の適用の割合が多くなっており、修正回転率は 10.82 時間となっている。

グラフ B7-3-7　八重洲駐車場等 5 駐車場の修正回転率（1 車室当たり利用時間／日）（平成 27 年度）

（単位：時間）



（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

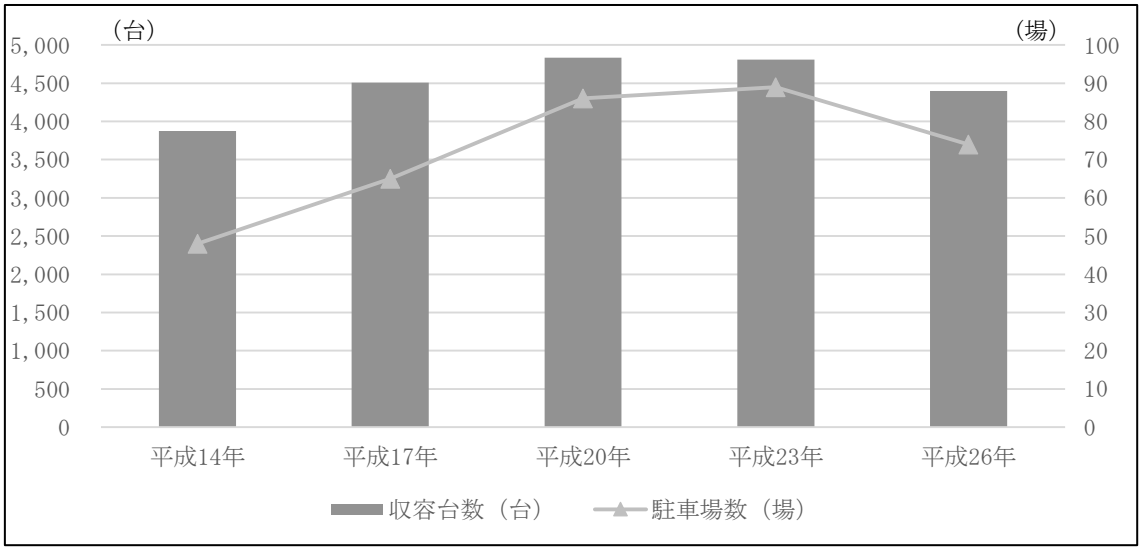
ここで、指定管理者である道路整備保全公社が 3 年ごとに、東京 23 区の主要地区において、「路上駐車実態調査」を行い各地区の駐車場を調査していること

から、このデータを基に、駐車場需給の変化を分析することとする。

なお、この調査エリアは各年度において若干の変更はあるものの、各区の要望を受け選定された 51 地区（平成 26 年度）を対象とし、各調査地区における調査範囲はおおむね 500m×500m である。調査対象 51 地点のうち、八重洲駐車場等 5 駐車場近辺の銀座駅及び日本橋駅の調査結果は、以下のとおりである。

まず、平成 14 年度から平成 26 年度における、銀座駅及び日本橋駅周辺の駐車場数及び収容台数の推移はグラフ B7-3-8 のとおりである。

グラフ B7-3-8　駐車場数及び収容台数の推移（銀座駅及び日本橋駅周辺）



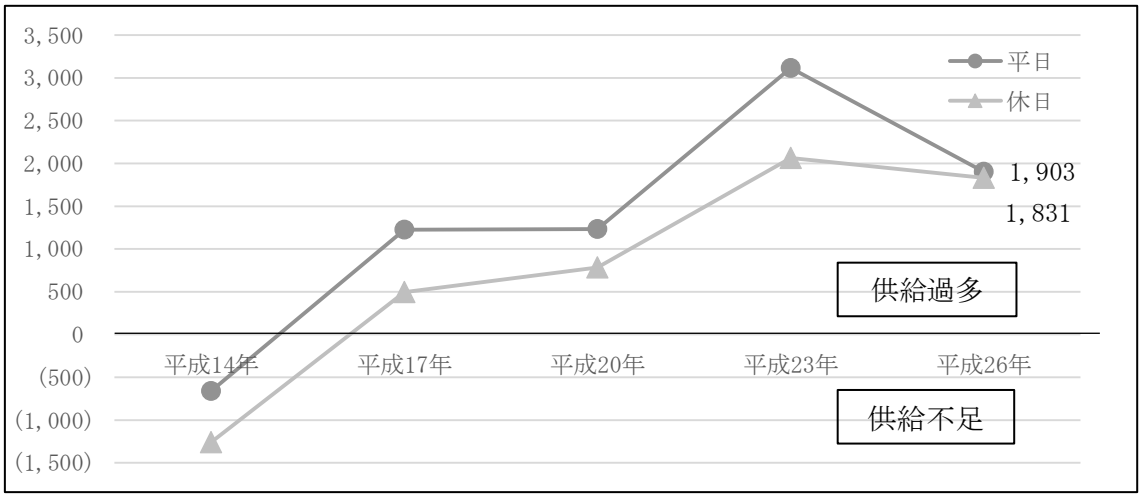
（道路整備保全公社「路上駐車実態調査」より監査人が作成）

グラフ B7-3-8 を見ると、比較が可能な平成 14 年度から駐車場数、収容台数ともに右肩上がりに増加してきたものの、平成 23 年度を境に減少に転じていることが分かる。

そこで、同地区における駐車需給バランスの推移を視覚化したものがグラフ B7-3-9 である。

グラフ B7-3-9　ピーク時における駐車需給バランスの推移（銀座駅及び日本橋駅周辺）

（単位：台）



（道路整備保全公社「路上駐車実態調査」より監査人が作成）

（注）各地区の調査結果のうち、駐車場利用台数、路上駐車台数（客待ちタクシーを除く）の合計より求めた総駐車需要を基に算出している。

グラフ B7-3-9 を見ると、平成 17 年度以降は供給が需要を上回り、平成 26 年度においては平日･休日ともに約 2 千台の供給過多の状況にあることが分かる。この供給過多の台数は、単純計算で都営駐車場収容台数の約 2 倍に相当する。

以上の監査人の分析結果に対して、建設局及び道路整備保全公社は、当該数値は本来の需給バランスを表しておらず、数値の修正が必要と主張している。

すなわち、道路整備保全公社の駐車場利用状況調査結果を以下のとおり見直すことによって、民間を含めた銀座駅地区及び日本橋駅地区の平成 26 年度の需給バランスは平日で 748 台、休日で 1,774 台の供給過多であること、また両地区には 40 台未満の小規模駐車場が 56 か所で 705 台あり、これらの駐車スペースは土地の暫定利用も多く、いずれはなくなる可能性があることから、駐車需給バランスは平日については均衡している状態であるとのことである。

ここで、道路整備保全公社の駐車場利用状況調査は、平成 14 年度までは駐車場利用台数を調査員が全て目視で確認を行っていたが、この調査の合理化を図るために、平成 17 年度以降からは、各地区で調査対象となった民間駐車場の管理会社から時間貸しの利用台数データの提供を受けられる場合、目視による確認を実施せず、当該データを利用している。ただし、そのデータの提供を受けるに当たっては、定期貸しの収容台数が各管理会社の経営に関する事項として非

公開となることが多いため、時間貸しの利用実績のみを入手し、これを基に各地区を代表する駐車場 5 場の利用率を算定し、各地区の全駐車場収容台数合計に乗じることで駐車需要を算定している。したがって、この駐車場利用状況調査の駐車場利用率には定期利用分が含まれておらず、本来の駐車需要より数値が低く算定されているため、数値の修正が必要であるとのことである。

さらに、建設局及び道路整備保全公社は、この駐車場利用状況調査の調査対象となった銀座駅地区駐車場 5 場及び日本橋駅地区駐車場 5 場、合計 10 場の駐車場の中には、民間駐車場 5 場のほかに八重洲駐車場等 5 駐車場が含まれていることから、都営駐車場 5 場の利用率（時間貸し及び定期貸しの利用率）を、民間を含めた銀座駅地区及び日本橋駅地区の全駐車場収容台数合計に乗じて、平成 26 年度の需給バランスを再算定し、平日は 748 台、休日は 1,774 台の供給過多であるとのことである。

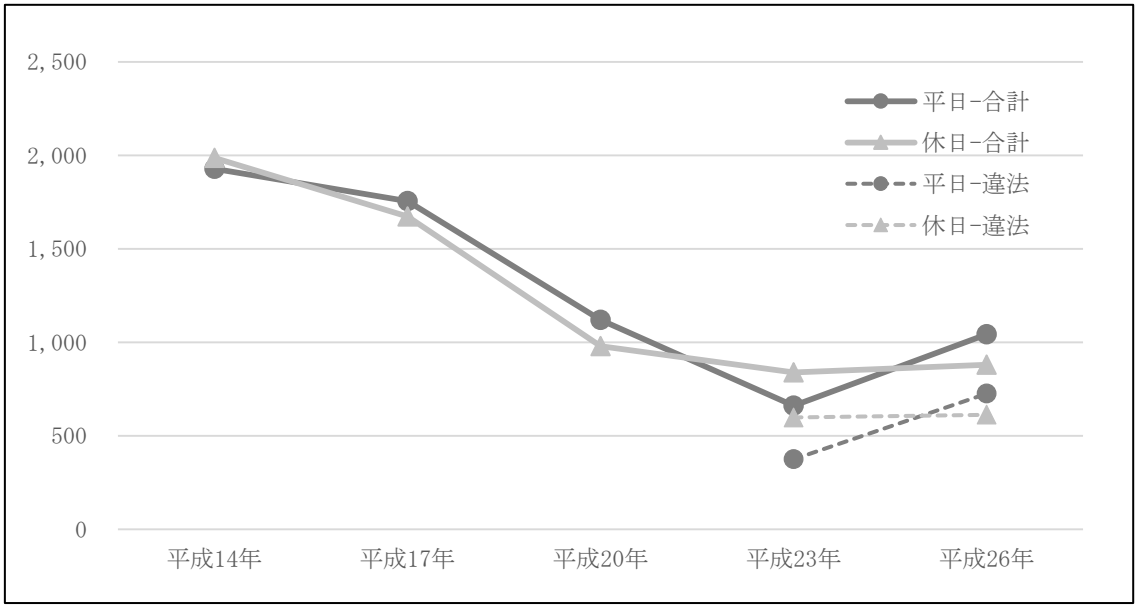
しかしながら、この再計算の結果には民間駐車場の利用率が都営駐車場の利用率と同一と仮定しており、民間駐車場の利用率を適切に反映していない。すなわち、都営駐車場の利用率のみをもって民間を含めた地域の駐車需給バランスを算定している点で、この数値を直ちに本来の需給バランスとして捉えることは早急である。

また、そもそも「路上駐車実態調査」報告書内で駐車場利用状況調査結果として公表しているにもかかわらず、その数値を修正しないと適切でないとすることは、公表数値を利用する者に誤認を生じさせるおそれがある点で問題があると言わざるを得ない。

仮に、道路整備保全公社による再計算結果でも、銀座駅及び日本橋駅地区で駐車場供給過多の状況にあることは変わらず、同地区における路上駐車台数の推移を視覚化すると、グラフ B7-3-10 のとおりとなる。

グラフ B7-3-10　路上駐車台数の推移（銀座駅及び日本橋駅周辺）

（単位：台）



（道路整備保全公社「路上駐車実態調査」より監査人が作成）

（注 1）合法路上駐車・違法路上駐車・入庫待ち・客待ちタクシーを含む。

（注 2）合法・違法等の内訳は平成 23 年度以降から調査項目として算出している。

このグラフ B7-3-10 を見ると、平成 26 年度における路上駐車台数は平成 14 年度の水準の約半分になっている。駐車場数と路上駐車台数が反比例の関係にあると一概には言えないが、先のとおり駐車場数は増加しており、一方で、路上駐車台数は減少している。また、駐車場供給過多の状況にあるにもかかわらず、違法路上駐車が発生していることが分かる。

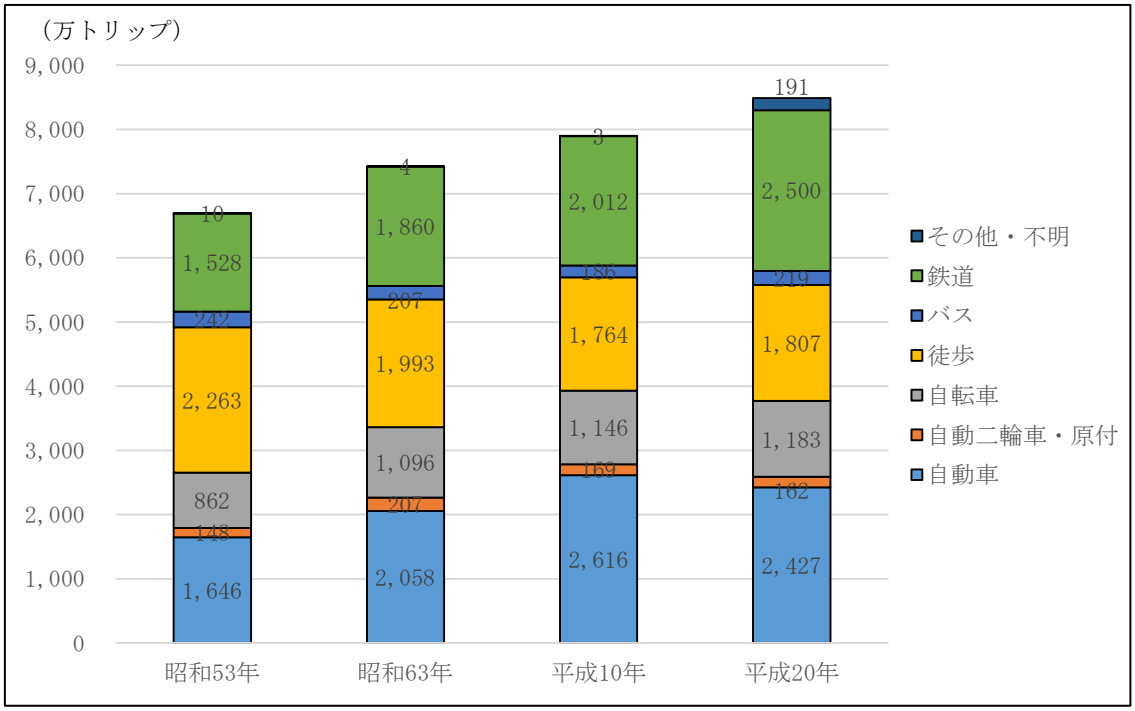
このように、八重洲駐車場等 5 駐車場付近の銀座・日本橋地区においては、近年、駐車場供給過多の状況にあることが見て取れる。

同様の状況は、大手町・丸の内・有楽町地区において、「地域ルール」策定により、附置義務駐車台数が緩和されたことからも確認できる。すなわち、駐車場法では、特定の建築物のための駐車需要に対応する駐車施設は、原則としてその建築物に付帯して設けるべきとして、一律の床面積によって駐車施設の附置義務台数が決定されていた。しかしながら、平成 14 年にこの基準の緩和を認める「地域ルール」の策定が可能となり、地域の状況に応じた弾力的な運用が可能となっている。大手町・丸の内・有楽町地区（以下、「大丸有地区」という。）では、高度に発達した鉄道等の公共交通網に支えられ、地区の発生集中交通量のうち自動車利用率が極めて低いことから、附置義務駐車スペースに多くの空きが生

じている状況にあった。そのため、この地域特性と駐車需要実態等を踏まえ、平成 16 年から地域ルールを適用し、今後の附置義務整備台数そのものを緩和している。大丸有地区の対象地区は、東京駅を挟んで八重洲駐車場等 5 駐車場の反対側に位置するものの、東京駅周辺エリアの状況として非常に参考になると考えられる。

さて、最後に、東京都市圏での移動手段に占める自動車の割合が減少に転じていることを視覚化したものがグラフ B7-3-11 である。

グラフ B7-3-11　東京都市圏の交通手段別トリップ数の推移



（東京都市圏交通計画協議会「東京都市圏パーソントリップ」調査より監査人が作成）

（注）ある目的による出発地から目的地までの移動を 1 トリップとして集計している。

このように、東京都市圏での移動手段に占める自動車の割合が、減少に転じていることも、駐車場を取り巻く諸環境の変化に影響を及ぼしている。

将来に目を向ければ、平成 26 年に比べて平成 42 年は東京都の世帯数は 2.2%増加するものの、幼児の減少や後期高齢者の増加といった世帯構成の変化等により、乗用車保有台数は 2.7%減少するという株式会社野村総合研究所の推計結果もある（株式会社野村総合研究所ホームページ　2015 年 6 月 5 日公表「乗用車（除軽）保有は世帯減少を上回り、15 年後には 9%減少～2030 年の保有台数を都道府県別に推計～」参照）。

以上の状況をここで一旦整理すると、八重洲駐車場等 5 駐車場が整備された昭和 30 年代と比べて、東京都の登録自動車数は著しく増加したが、平成に入ってからはその増加も減少に転じて、ここ数年は銀座駅・日本橋駅周辺では民間駐車場を含む駐車場の需給バランスは供給過多の状況にある。一方、八重洲駐車場等 5 駐車場に目を転じると、その利用実績も、ここ数年は大きな変化がなく推移しており、駐車場スペース 1 台当たり利用可能時間に対する平成 27 年度（平均）利用実績は最高水準である東銀座で 10 時間強、最低水準である日本橋で 5 時間弱の状況にある。このように、駐車場を取り巻く諸環境の変化がある中で、開設から 50 年以上が経過した都営駐車場の役割、民営化を含めた管理運営の見直しについて、その検討の有無や検討結果を建設局に質問したところ以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

・都営駐車場は、道路交通の円滑化を図り、もって公衆の利便に資するとともに、都市の機能の維持及び増進に寄与することを目的として設置している。 ・現在、都営駐車場（全 6 場）の年間利用台数は約 73 万台、一日当たりに換算すると約 2 千台の利用があり、特に銀座・日本橋周辺の路上駐車対策、渋滞緩和に効果を発揮しているものと評価している。 ・公の施設である八重洲駐車場、昭和通りの地下駐車場（4 場）と昭和通りの地下自動車道は受電等の設備が一体構造で供用しており、駐車場だけを切り離した管理は不可能であることから民営化を検討したことはない。 ・板橋四ツ又駐車場は道路法上の道路付属物であり、民間に帰属させることは法的に不可能である。

建設局の回答によると、昭和通りの 4 駐車場については、当駐車場群と地下自動車道の受電等の設備が一体構造で供用していることから、駐車場だけを切り離した管理は不可能であることを理由に民営化を検討したことはないとしている。確かに、昭和通りの地下自動車道は道路であり、法制度上民営化はできない。しかしながら、仮に一体構造の設備を大規模修繕等の際に分離するよう改良することができれば、都営駐車場だけを切り離して民営化することはできないという主張は成り立たない。これが可能な場合には、地下自動車道の管理を都営駐車場の民営化相手先に委託すればいいだけの話であり、都営駐車場の民営化の検討を行っていない理由としては不十分である。

また、建設局では毎年、都営駐車場の利用実績は確認しているものの、中長期的な観点で今後の都営駐車場の在り方の検討を行っていない。その一因として、建設局の所管が都営駐車場 6 場の管理のみであり、都内の駐車場政策等の都市

交通政策に係る企画等は建設局の所管ではないことが挙げられる。都営駐車場を含む都市計画駐車場は、駐車場整備の基本的な計画に基づいて、適正な規模、位置等が「永続的」に確保される必要があるからである。

しかしながら、公費を投じて整備した駐車場は、その必要性や在り方を定期的に検証し、必要な見直しを図るべきであり、また、その結果を都民に開示する必要もあると考えられる。特に八重洲駐車場等5駐車場は平成28年度以降大規模改修が予定されていると説明を受けたが、先に述べたとおり駐車場を取り巻く諸環境の変化があるのだから、可能な限りこの大規模改修を実施する前に、中長期的な有効性・効率性の観点で、規模の縮小、PFI等を含めた今後の在り方を十分に検討する必要がある。もちろん、この検討に際しては、建設局が駐車場政策を担う関係部署と協働して取り組み、その結果を都民に開示することが必要である。

【参考】

ＰＦＩ（Private Finance Initiative）とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法である。既存の駐車場の管理・運営等についてＰＦＩの手法を用いた事例としては、以下の事例がある。

国土交通省は平成24年に、財団法人駐車場整備推進機構（以下、機構という）が運営している全国14か所の駐車場について、運営権をＰＦＩの手法を用いて一括で民間事業者に売却している。対象となった駐車場については、いずれも平成3年～平成10年前後に開設されたが、利用率が低迷している状態にあったため、民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用により、効率的かつ効果的な維持管理・運営を目指したものである。

なお、機構は民間事業者に運営権を売却した後、解散している。事業の概要は以下に示すとおりである。

ＰＦＩによる直轄駐車場の管理運営事例	
対象駐車場	国土交通省直轄の全国の駐車場14か所（2,495台） うち都内の2か所（港区・赤坂公共駐車場、八王子市・八日町地下駐車場）を含む。
事業期間	平成24年10月～平成37年9月
事業方式	事業者は、財団法人駐車場整備推進機構（以下、「機構」という。）と国が共有している駐車場の躯体、建築物及び設備のうち、機構の持分（国と機構の共有持分は、おおむね96:4）を買い取り、事業期間が終了するまでの間、国と共有し、維持管理・運営を実施する。事業期間終了時において事業者が所有する駐車場財産は、国又は国が指定する第三者に無償で譲渡する。

事業者	ＴＦＩ（タイムズファイナンスイニシアティブ）株式会社 （タイムズ 24 株式会社の 100％子会社）
事業者提案価格	1,910 百万円 （国土交通省が定めた提案価格の下限：1,857 百万円）

（国土交通省ホームページより監査人が作成）

（意見７－８）八重洲駐車場等 5 駐車場の今後の在り方について

都は、道路交通の円滑化に資するため、道路資産を活用した都営駐車場 6 場を設置し、管理運営を行っている。このうち、昭和通り沿いにある八重洲、日本橋、宝町、新京橋、東銀座の 5 駐車場（以下、「八重洲駐車場等 5 駐車場」という。）は、昭和 30 年代に道路建設に併せて整備され、開設から 50 年以上が経過し、耐用年数を超過する等設備の老朽化が進行しているため、都施工による大規模改修等を今後行う必要がある。

しかしながら、これら駐車場を整備した時と比べると、東京都の登録自動車数は著しく増加したものの、平成に入ってからはその増加も減少に転じ、道路整備保全公社による「路上駐車実態調査」をみると、ここ数年は銀座駅・日本橋駅周辺で民間駐車場を含む駐車場はピーク時でも供給過多の状況にあることが見て取れる。一方、八重洲駐車場等 5 駐車場に目を転じると、その利用実績も、ここ数年は大きな変化がなく推移し、駐車場スペース 1 台当たり利用可能時間に対する平成 27 年度（平均）利用実績は最高水準である東銀座で 10 時間強、最低水準である日本橋で 5 時間弱の状況にある。

八重洲駐車場等 5 駐車場については、今後大規模改修等が予定されているが、このように駐車場を取り巻く諸環境の変化があることから、可能な限り大規模改修を実施する前に、中長期的な有効性・効率性の観点で、規模の縮小、PFI 等を含めた今後の在り方を十分に検討されたい。

その際には、建設局が駐車場政策を担う関係部署と協働して取り組み、その結果を都民に開示されたい。

③　板橋四ツ又駐車場の今後の在り方について

本報告書第３Ⅶ３．（１）②「八重洲駐車場等 5 駐車場の今後の在り方について」では、これら施設が開設から 50 年以上が経過し老朽化していることから、今後の在り方について検討を行った。これに対して、板橋四ツ又駐車場は、開設が平成 14 年であり、比較的新しい施設である。しかしながら、漏水等の問題が生じていることから、以下で今後の在り方を検討することとする。

板橋四ツ又駐車場は、地下水脈のあった場所に立地しているため、これまで漏水が多く発生している。漏水は、駐車場施設自体の床面に穴や凸凹が生じること、

壁面剥離等の影響が生じる可能性があること、利用者の車両に水濡れや汚れが付着し、長期的には塗装面の傷みなどを生じさせることなどの懸念がある。

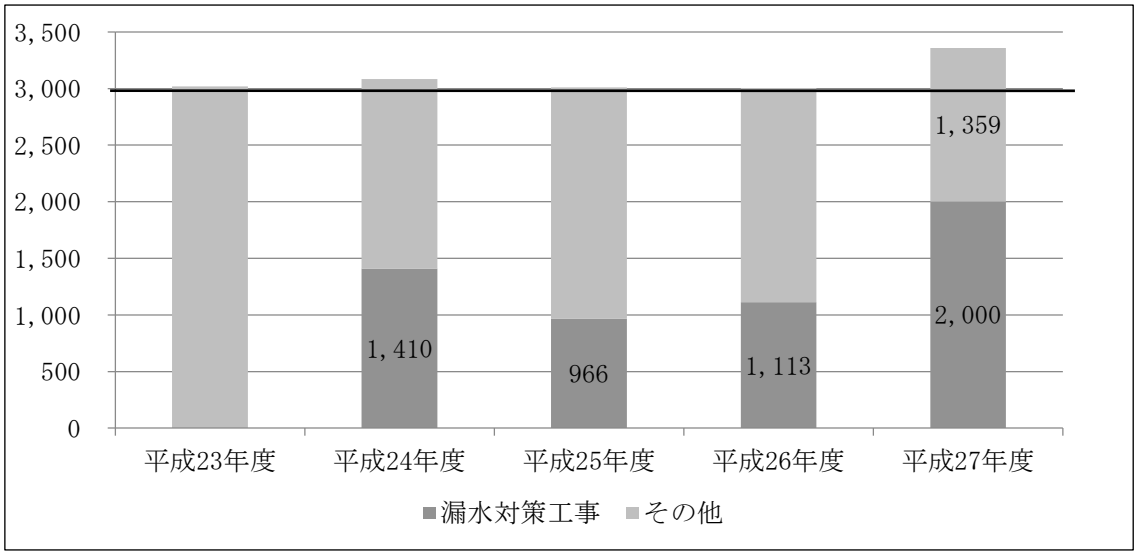
板橋四ツ又駐車場の指定管理者募集要項では、業務上特に留意すべき点として「過去に施設の一部に漏水があり、その対応は行ってきている。しかしながら、今後新たに漏水が確認された場合などには、都と協議の上、必要に応じて独自の対策を実施すること」と記載されている。

また、都では、駐車場施設の維持管理に必要な中規模修繕を指定管理者自らの運営経費において実施することを求め、事業計画において中規模修繕経費枠として各年度 3,000 千円の計上を求めている。漏水対応については、現況のままで管理を開始し、通常の管理を行う上で支障のあるものは、指定管理者が「中規模修繕経費枠」の中で補修修繕を行うとしている。

ここで、過去 5 年間の中規模修繕実施状況はグラフ B7-3-12 のとおりである。

グラフ B7-3-12　板橋四ツ又駐車場の中規模修繕実施状況

（単位：千円）



（「指定管理者事業報告書」より監査人が作成）

グラフ B7-3-12 のとおり、指定管理者は、平成 24 年度以降、毎年漏水対策として中規模修繕を行っており、その規模は 4 か年平均で約 1,300 千円であり、中規模修繕経費枠の約 4 割に相当する。

ここで監査人は、実際の漏水状況を確認するため現場視察を行った。漏水により閉鎖された車室や、漏水の応急状況は写真 B7-3-1 のとおりである。現場視察日は、漏水箇所は 11 車室であったが、車室以外にも通路や壁などに漏水によりコンクリートが白く結晶化した箇所が散見された。

漏水個所の一部については、車室の天井部分を二重にし、樋（とい）で排水する修繕や、階段に樋を設置するといった対応が指定管理者の負担で中規模修繕により行われている。

写真 B7-3-1　板橋四ツ又駐車場の漏水状況等

漏水状況	
＜漏水による閉鎖車室＞	＜漏水箇所に対する応急状況＞
漏水対応の修繕	
階段に樋（とい）を設置	車室の天井を二重にした上で樋を設置

（平成 28 年 11 月 4 日　監査人が撮影）

また、平成 25 年度から平成 27 年度の板橋四ツ又駐車場の漏水に伴う閉鎖車室数は表 B7-3-4 のとおりである。板橋四ツ又駐車場の全車室数 200 台のうち、その 7%にあたる最大で 14 台分が漏水のため供用できない状態にあることが分かる。この閉鎖車室 14 台は後述する時間制台数 24 台の半数超に該当する。

表 B7-3-4 板橋四ツ又駐車場の漏水に伴う閉鎖車室数

閉鎖車室数（台）	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
平均	11.5	7.4	11.1
最大	12.0	12.0	14.0

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

監査人は、この漏水による金額的影響の計算を行った。この計算結果は、表 B7-3-5 のとおりであり、漏水に伴い車室を平均で 11.1 台分閉鎖することは、年間で 6,624 千円の収入を生み得るスペースが活用できない状況にあることを意味し、補修工事費 2,000 千円と合わせて計 8,624 千円の金額的影響があると考えられる。これは、板橋四ツ又駐車場の年間収入 55,848 千円の約 1.9 か月分（15.4%）に相当し、非常に大きな金額と言える。

表 B7-3-5　板橋四ツ又駐車場の漏水に伴う金額的影響

区分	内容
漏水に伴う閉鎖車室の影響	時間制料金：30 分毎 150 円 修正回転率：5.74 時間→5.5 時間として計算 漏水に伴う平均閉鎖車室数：11.1 台（表 B7-3-4 より）→11 台として計算 6,624,750 円＝@150 円×5.5/0.5 時間×11 台×365 日
漏水に伴う補修工事費	2,000,000 円（グラフ B7-3-12 より）
計	8,624,750 円 （年間収入（55,848,121 円）に占める割合 15.4%）

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

ここで、表 B7-3-6 は、板橋四ツ又駐車場の工事費であり、これに都費 50 億円を投じていることから、現状の 7,000 千円の年間利益水準ならば、単純計算で工事費の回収に 700 年以上も要することが分かる。

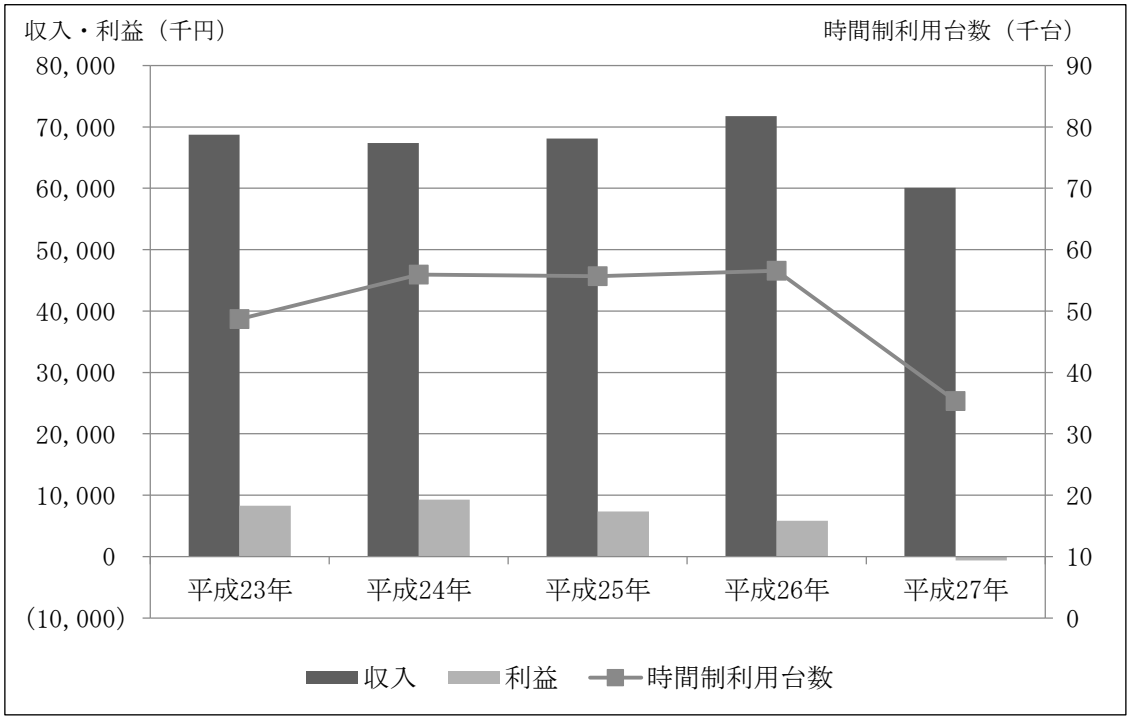
表 B7-3-6　板橋四ツ又駐車場の工事費

工事費内訳		金額（億円）	備考
本体工事費	国費（基幹的部分）	22	国庫補助率 1/2
	都費（〃　　）	22	
	都費（非基幹的部分）	22	
	首都高速道路公団負担	6	
付帯工事費	都費	6	
	合計	80	

（「平成 14 年度包括外部監査報告書」より転載）

さて、板橋四ツ又駐車場について、直近 5 年間の収入等の状況は、グラフ B7-3-13 のとおりである。

グラフ B7-3-13　板橋四ツ又駐車場の収入等状況・時間制利用台数の推移



（「指定管理者報告書」より監査人が作成）

（注）利益は収入から支出を差し引いた額を記載しており、支出には都への納入金額を含めていない。

グラフ B7-3-13 のとおり、平成 23～26 年度の収入は 70,000 千円前後で安定しており、利益も毎年 7,000 千円程度である。ただし、平成 27 年度は近隣の板橋区庁舎建替工事の完了により、関係車両の利用が減少した結果、時間制利用台数が大きく減少している。そのため、収入も 1 割以上減少し、赤字に転落してい

る。

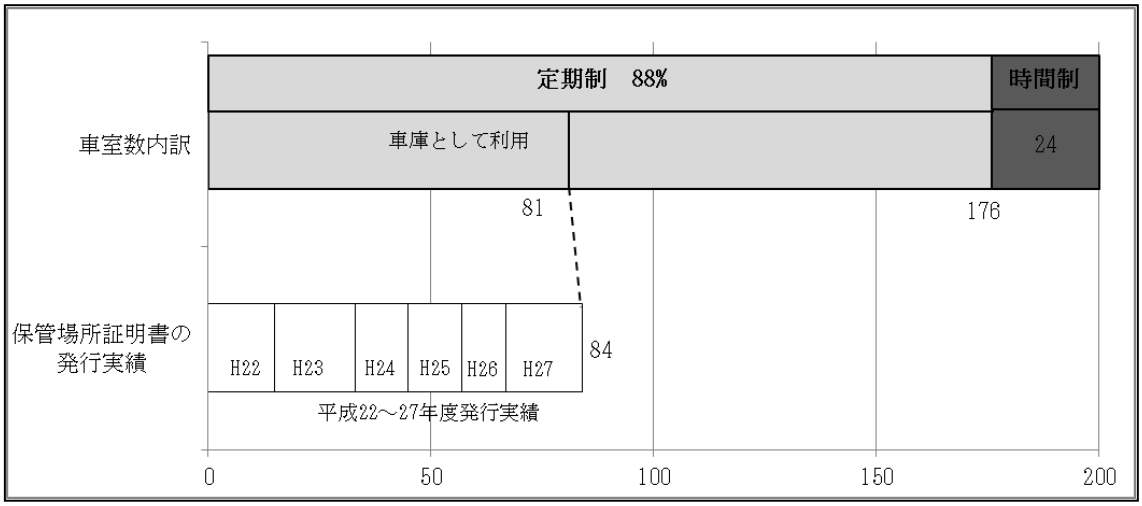
もっとも、板橋四ツ又駐車場は、このような近隣区役所工事のような特殊要因は別にして、もともと利益が売上の1割程度と低い水準にある。その原因は、駐車場の車室の多くを、時間制ではなく、定期制に多く供していることにあると考えられる。つまり、時間制の場合は車室1台当たり日で最大1,800円（時間料金当たり30分で150円×2×6時間）の収入を得られるのに対して、定期制の場合は車室1台当たり日で最大約830円（定期料金1か月25,000円/30日＝833円）であり、前者の方が、収益性が良いにもかかわらず、大部分が後者としての利用に供されているため、収益性が悪いのである。

グラフB7-3-14は、平成27年度における板橋四ツ又駐車場の利用状況を、時間制と定期制に区分して示したものである。ここでは、全車室200台分のうち88%（176台）が定期制利用となっていることが分かる。

さらに、都営駐車場では車庫証明に必要な「自動車保管場所承諾証明書」（以下、「保管場所証明書」という。）を発行しており、定期制利用176台のうち約半数（81台）が、この証明書の発行を受け、実際に車庫として利用している。最近では年間15台前後の保管場所証明書を発行していることから、この81台の車庫としての利用は約6年間分の発行実績の累計に当たり、比較的長期間にわたって同一の利用者が車庫として利用していると考えられる。

グラフB7-3-14　板橋四ツ又駐車場の利用状況（平成27年度）

（単位：台）



（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

ここで、駐車場の車室の大部分が時間制利用ではなく、定期制利用となっている実態について建設局の見解を質問したところ以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

・板橋四ツ又駐車場は、板橋区役所の改修工事が終了したこと等により時間貸し駐車の需要が減っている。
・一方、定期契約は常に予約待ちの状況にある。

平成 27 年 3 月末	定期契約 176 台、予約待ち 20 台
平成 28 年 7 月末	定期契約 185 台、予約待ち 14 台

・時間貸利用を妨げない範囲で定期利用を受け入れることは、地域の利用ニーズにかなうことと認識している。

板橋四ツ又駐車場の指定管理者の募集要項には、施設の管理運営方針として「公の施設として、その利用に際しては平等かつ公平な取扱いを行うこととし、時間貸し利用を基本とし、定期貸し利用については地域のニーズに応じて一定の割合まで認める。」とされている。募集要項上の「指定管理者に関する Q&A」ではこの一定の割合として、「公の施設としての特性から、定期貸しの割合はおおむね 5 割未満にとどまることが望ましいと考えているが、時間貸しと定期貸しの割合も応募者の提案事項である。」と記載されている。しかしながら、実際には、50%を大きく超えた 88%も定期貸しとして供されている。

時間制利用のニーズが極めて少ない一方で、定期制の需要が非常に高い地域であるため、採算性の観点から定期制の割合を増加させることは指定管理応募者の立場からすれば当然である。また、地域の駐車ニーズに応えていくことも重要である。しかしながら、本来は不特定多数の車両を受け入れる時間制利用こそが都市計画駐車場の原則であり、この原則からすれば、定期制利用が 88%を占めること、さらに、都営駐車場を車庫として使用している実態がその半数もあることが、「公の施設」としてふさわしいのか、監査人としては疑問を呈さざるを得ない。

したがって、建設局は、板橋四ツ又駐車場について、その利用実態や近隣地域需給の状況を把握・分析した上で、「公の施設」としてあるべき姿・役割を追求することが必要であるとともに、常時漏水が発生している施設の状況を踏まえ、規模の縮小・廃止、PFI 等を含め今後の在り方を抜本的に検討することが必要である。その際には、建設局が駐車場政策を担う関係部署と協働して取り組み、その結果を都民に開示することが必要であると考えられる。

（意見７－９）板橋四ツ又駐車場の今後の在り方について

板橋四ツ又駐車場は、その車室の大部分が定期制利用に供されており、その約半分が車庫として使用されているという実態がある。都市計画駐車場は、不特定多数の駐車需要に応えるための時間制利用が原則であり、そのような需要がない地域であるならば、本来は都営駐車場として設置することの必要性に疑問がある。加えて、板橋四ツ又駐車場は、地下水脈のあった場所に立地しているため、これまで漏水が多く発生しており、これが駐車場施設自体や利用者の車両等に悪影響を及ぼす懸念があるなど施設のハード面で不安要素も抱えている。漏水により車室が度々閉鎖され、毎年のように漏水対応コストを要するとともに、漏水が多いゆえに、他の施設と比べ老朽化も早く、これに伴うコスト増加も懸念される。

建設局は、このような板橋四ツ又駐車場の利用実態や、近隣地域の駐車場需給状況に対して都が果たすべき役割を適切に分析・検証するとともに、常時漏水が発生している施設の状況を踏まえ、規模の縮小・廃止、PFI 等を含め都営駐車場としての在り方を関係部署と協働して検討することとされたい。

（２）都営駐車場「中規模修繕経費枠」の見直しについて

都営駐車場では、指定管理者に対して中規模修繕を自らの運営経費で実施することを求め、事業計画において「中規模修繕経費枠」として各年度八重洲駐車場等 5 駐車場については 60,000 千円、板橋四ツ又駐車場については 3,000 千円の負担を求めている。

そもそも、中規模修繕とは、表 B7-3-7 で示すとおり駐車場施設の経常的な維持管理に必要な工事であり、1 件当たり 30 万円以上程度の工事を指す。

表 B7-3-7　都営駐車場に係る修繕の区分等

修繕の区分	実施する者	経費を負担する者	修繕された設備等の帰属
日常的な維持修繕 （消耗品の取替え等一件当たり 30 万円未満程度）	指定管理者	指定管理者	都
中規模修繕 （駐車場施設の経常的な維持管理に必要な電気設備・給排水設備・空調設備そ	指定管理者	指定管理者	都

の他の設備に係る修繕工事、床面・壁面・構築物等に係る修繕工事等 1 件当たり 30 万円以上程度）			
駐車場営業に伴う修繕（※） （駐車場営業に係る管理機器（精算機・発券機・満空情報システム等）の改修やサイン表示等の工事）	指定管理者	指定管理者	協議の上決定
大規模修繕 （耐震補強工事、躯体維持に係る工事等、施設の根幹に係る修繕）	都	都	都

（「東京都八重洲駐車場外 4 駐車場の管理に関する基本協定」より監査人が作成）

（注）文中の下線は監査人が追加している。

ここで指定管理者の募集時には、「駐車場業務の管理運営に係る留意事項」より、「中規模修繕」と「駐車場営業に伴う修繕」（駐車場営業に係る管理機器の改修やサイン表示の工事等）を明確に区別し、後者については中規模修繕経費枠と別途の支出項目に計上し実施するとされている。したがって、収支計画上、中規模修繕経費枠以外に、応募者が駐車場営業に係る管理機器の改修工事等が今後必要になると判断した場合はそれも併せて支出項目として応募が行われることになる。

しかしながら、指定管理者選定後の基本協定を確認すると駐車場営業に伴う修繕については、「都の帰属とするものについては指定管理者・都の協議の上、中規模修繕として取り扱うことができる」と扱いが変わっている。実際に現指定管理者の各年度実績報告によれば、満空システム改修工事等、駐車場営業に伴う修繕も中規模修繕実績として報告されている。

駐車場営業に伴う修繕について、指定管理者募集時と、指定管理者選定後の基本協定で、取扱いが異なっていることについて建設局にその理由を確認したところ以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

指定管理者募集時の募集要項の中の留意事項「6　実施要領（8）指定管理者による中規模修繕の実施」の説明で、過去の中規模修繕の実施状況一覧を示している。 その中では、満空システム改修等駐車場営業に伴う修繕実績についても表記している。よって、駐車場営業に伴う修繕について、指定管理者募集時と指定管理者決定後の基本協定で取扱いが異なっているとは考えていない。

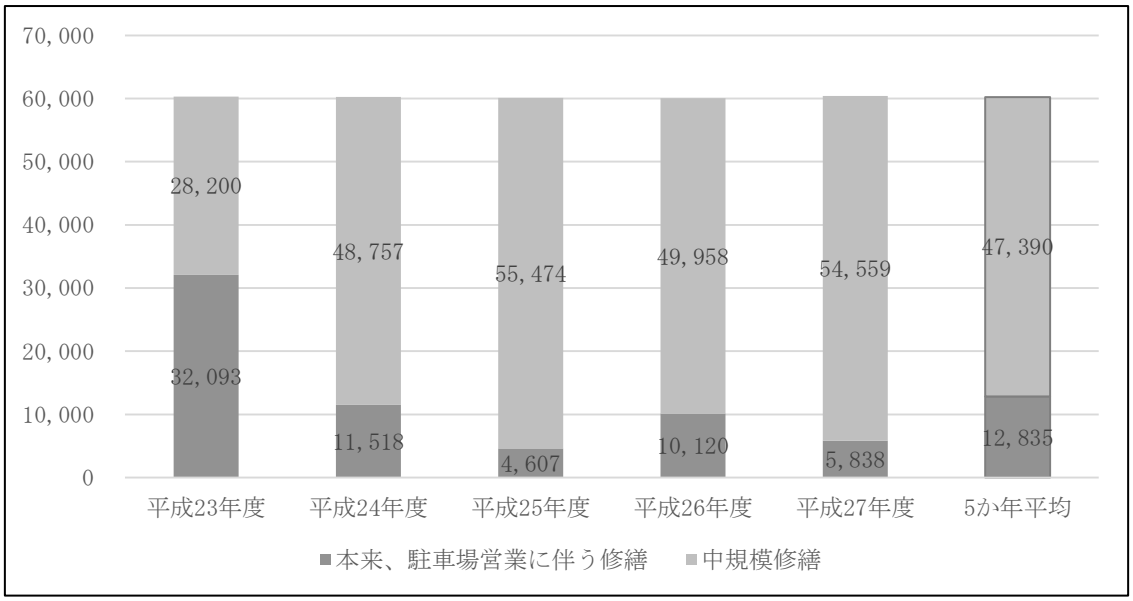
しかしながら、指定管理者募集時の留意事項において、中規模修繕と駐車場営業に伴う修繕の明確な区別を求める一方で、同じ留意事項内の過去の中規模修繕の実施状況一覧表内で両者を「中規模修繕」として扱っている点は矛盾であり、指定管理の応募者の誤解を招くおそれがある。

過去 5 年間の中規模修繕実施状況はグラフ B7-3-15 のとおりである。なお、板橋四ツ又駐車場の実施状況はグラフ B7-3-12 を参照されたい。以下では、金額的に重要な八重洲駐車場等 5 駐車場を中心に検討を行うこととする。

八重洲駐車場等5駐車場について、中規模修繕実績として報告された約60,000千円のうち、5 か年平均でその約 2 割にあたる 12,835 千円が本来駐車場営業に伴う修繕であり、駐車場施設の経常的な維持管理に必要な中規模修繕ではない。

グラフ B7-3-15　八重洲駐車場等 5 駐車場の中規模修繕実施状況

（単位：千円）



（「指定管理者事業報告書」より監査人が作成）

また、建設局に中規模修繕経費枠の金額の設定根拠を確認したところ、「前指定管理期間のうち平成 18～21 年度の中規模修繕費の年平均 58,700 千円、2,522 千円をもとに、60,000 千円、3,000 千円とした」とのことであった。

中規模修繕経費枠は平成 23 年度の指定管理期間から設けられており、設定の趣旨について以下のように局から回答を得た。

【建設局からの回答】

・平成 18～22 年度の指定期間中は応募者が納入金を算出する際の支出計画に中規模修繕費を算定しておらず、年度協定締結時に納入金から中規模修繕費を減額する手続が毎年度発生していた。 ・平成 23 年度からは行政の効率化を図るため、あらかじめ都が中規模修繕費枠を設定し、応募者は応募時の支出計画に中規模修繕費を計上した上で納入金を算定することとした。

すなわち、指定管理者制度が導入された 1 期目の平成 18～22 年度においては、駐車場施設の経常的な維持管理に必要な本来の意味での「中規模修繕」は指定管理者が行い、その費用については各年度で実費精算され都負担で行われていた。

その後、「中規模修繕経費枠」が採用されたことにより、指定管理者は各年度決められた額を中規模修繕に充てるとされたが、実態はグラフ B7-3-15 で示したように、満空情報システムの改修やサイン表示工事等、駐車場営業に伴う修繕がその 2 割を占めている。

現状の「中規模修繕経費枠」では、修繕実績が枠の金額を超過した場合であっても、都からの支払は原則として行われないこととなっている。また、駐車場営業に伴う修繕についても都と協議の上で中規模修繕として取り扱える仕組みとなっている。

したがって、指定管理者にとって、「中規模修繕経費枠」の使途として、施設維持のために必要な本来の意味での「中規模修繕」の実施よりも、自らの売上増加に直結するような駐車場営業に伴う修繕を優先して行うインセンティブがより強く働く仕組みとなっていると考えられる。

もっとも、局は毎年度の年度協定の締結に先立ち、指定管理者から提出された中規模修繕実施計画書について、ヒアリングによりその妥当性を確認している。また、指定管理者が毎月提出する業務履行報告書により中規模修繕の進捗状況を確認するとともに、毎月下旬に実施している指定管理者との情報連絡会において詳細の実施状況をヒアリングしているとのことである。

しかしながら、平成 18～22 年度の指定管理期間において、本来の意味での「中規模修繕」が毎年 60,000 千円程度行われていたにもかかわらず、中規模修繕経費枠の仕組みが採用された後その規模が 8 割程度に減少している事実から、施設維持に必要な中規模修繕が適切に行われていたのか疑問が残る。建設局の回答では、行政の効率化により「中規模修繕経費枠」を設定したとのことであったが、行政の効率化より本来は、指定管理者制度においても施設維持に必要な中規模修繕が、必要な規模で確実に実施される仕組みづくりが優先されるべきであ

る。

八重洲駐車場等 5 駐車場については、開設から 50 年以上が経過し、老朽化が進んでいることから平成 28 年度以降、都が大規模改修工事を行う予定となっている。今後は、都営駐車場の施設維持に必要な本来の意味での「中規模修繕」が、各年度どの程度の規模で必要なのかを見直すとともに、その必要な規模が確実に実施される仕組みづくりを検討されたい。

（意見７－１０）都営駐車場「中規模修繕経費枠」の見直しについて

駐車場施設の経常的な維持管理に必要な「中規模修繕」については、指定管理者制度導入 1 期目（平成 18～22 年度）では最終的には都が負担していたが、2 期目以降では「中規模修繕経費枠」（八重洲駐車場等 5 駐車場は各年度 60,000 千円、板橋四ツ又駐車場は各年度 3,000 千円）が設けられ、指定管理者が負担することになった。しかしながら、この仕組みには、2 つの問題が存在する。

1 つ目は、指定管理者募集時とその後の契約時の取扱いに不一致がある。すなわち、募集時には、「中規模修繕」と「駐車場営業に伴う修繕」（駐車場営業に係る管理機器の改修やサイン表示の工事等）を明確に区別し、後者については中規模修繕経費枠と別途の支出項目に計上し実施するとされている。それにもかかわらず、選定後には、「駐車場営業に伴う修繕」については、「都の帰属とするものについては指定管理者・都の協議の上、中規模修繕として取り扱うことができる」と扱いが変わっている。実際にも、駐車場営業に伴う修繕（満空システム改修工事等）が中規模修繕として取り扱われている。

2 つ目は、「中規模修繕経費枠」を超過した修繕実績部分は都が原則として負担しないこととしつつ、駐車場営業に伴う修繕についても都と協議の上で中規模修繕として取り扱える仕組みとなっている。この仕組みの導入後、実際の中規模修繕経費は導入前の実績の 8 割程度となっており、施設維持のために必要な本来の意味での「中規模修繕」の実施よりも、自らの売上増加に直結するような駐車場営業に伴う修繕を優先して行うインセンティブがより強く働く仕組みとなっている。八重洲駐車場等 5 駐車場は開設から 50 年以上が経過し、老朽化が進んでいるため、都が平成 28 年度以降に大規模改修工事を予定しており、今後は、駐車場施設の維持に本来必要な「中規模修繕」が実施されていることが重要になる。

したがって、建設局は、「中規模修繕経費枠」について指定管理者募集時と選定後の取扱いを整合させるとともに、選定後は、駐車場施設の維持に本来必要な中規模修繕が確実に実施されるよう、設備維持の有効性等の観点から、都営駐車場「中規模修繕経費枠」の仕組みを見直されたい。

（３）都営駐車場・商業施設間送迎サービスのコスト負担について

八重洲駐車場等 5 駐車場に係る平成 27 年度指定管理者報告書（道路整備保全公社）を監査人が閲覧したところ、以下の記載が検出された。

商業施設 A 客の八重洲駐車場への取込み	・商業施設 A 至近という立地条件を生かし、駐車場⇔商業施設 A 間の送迎車を運行することで、来店車両の取込み増を実現 ・商業施設 A 利用客の口数が平成 26 年度よりも約 1,000 件増加。商業施設 A 併設駐車場入庫待ち車両による渋滞抑制に貢献 ・八重洲駐車場の各所に職員が立ち、場内整理、精算補助、案内誘導等運営管理業務を強化

JR「東京駅」八重洲北口から徒歩 5 分に位置する商業施設 A の近隣、すなわち都営駐車場がある昭和通りにおいては、特に土日祝日及びお中元・お歳暮等の繁忙期に、商業施設 A の駐車場への入庫待ちによる渋滞が発生している。このような状況において、商業施設 A は、都営駐車場 4 場と提携を結び、2 千円以上の買物をした場合 3 時間まで無料とするサービスを実施し、都営駐車場の利用も促している。さらに、八重洲駐車場・商業施設 A 間の送迎車サービスも実施されており、渋滞緩和や商業施設 A 利用者の利便性向上が図られている。

この提携割引については、駐車時間に応じて発生した駐車料金からサービス券によって割り引いた金額相当額を道路整備保全公社が商業施設 A に請求しており、公社の収益となる。

また、この送迎車サービスについては、商業施設 A 自らが通常行っているが、土日祝日及びお中元・お歳暮等の繁忙期に限って、この通常行っている送迎サービスに加え、道路整備保全公社も送迎車サービスを実施している。この保全公社の行っているサービスは、道路整備保全公社がタクシー会社と契約しており、当該費用を負担している。したがって、これは公社の費用となる。

さて、道路整備保全公社の費用負担で実施している商業施設 A・八重洲駐車場間の送迎車運行台数等は、表 B7-3-8 のとおりである。またグラフ B7-3-16 のとおり、都営駐車場時間制利用台数 404 千台のうち、商業施設 A のサービス券利用台数総数は 64 千台であり、約 16%を占めている。

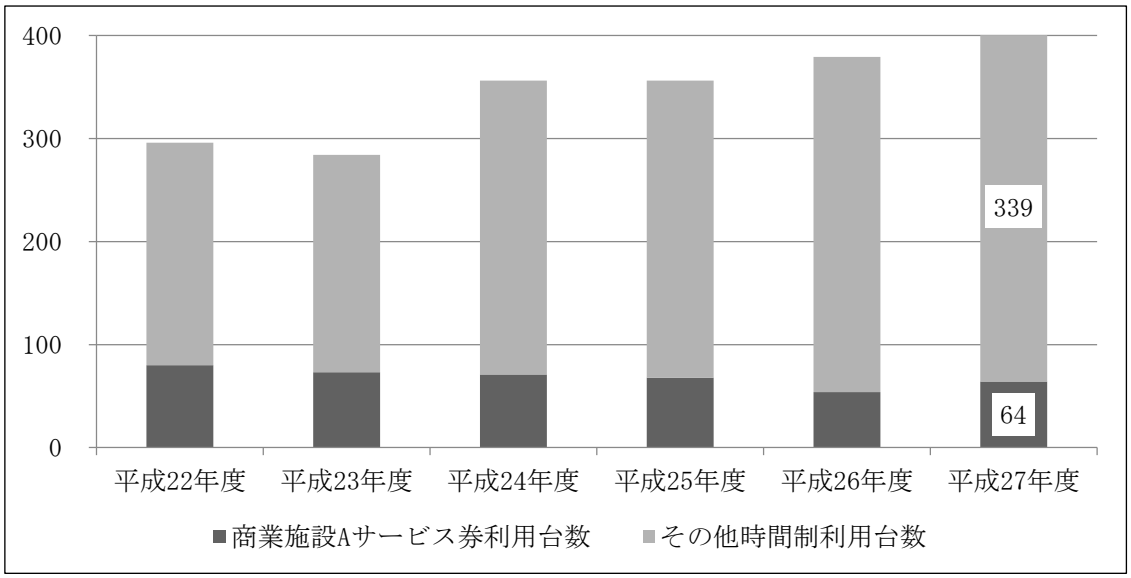
表 B7-3-8　道路整備保全公社の費用負担で実施している商業施設 A・八重洲駐車場間の送迎車運行台数等

年度	送迎車運行台数（台）	費用負担額（千円）
平成 22 年度	212	4,996
平成 23 年度	128	2,935
平成 24 年度	117	2,654
平成 25 年度	120	2,675
平成 26 年度	119	2,689
平成 27 年度	121	2,738
累計	817	18,690

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

グラフ B7-3-16　都営駐車場利用客のうちの商業施設 A 利用台数

（単位：千台）



（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

（注）時間制総利用台数は、商業施設 A の提携駐車場となっている八重洲、日本橋、宝町、新京橋駐車場 4 場の合計である。

ここで、そもそも、なぜ商業施設 A 駐車場への入庫待ちによる渋滞が昭和通りに発生しているのか、その原因を明らかにする必要がある。なぜなら、現在では、原因者負担の原則に基づき、駐車需要を発生させる原因者が自ら駐車場を整備すべきとして、駐車場法により駐車場整備地区及びその周辺等に建築される一定の規模及び用途の建築物について駐車施設の附置義務が課されているからである。この駐車施設の附置義務は、駐車場法が昭和 32 年 5 月に制定された当

初から盛り込まれている。ただし、この義務は建築物を新築・増築する場合に限られており、既存の建築物には課されていない。

商業施設 A は、駐車場法制定前の昭和 8 年 3 月に現在地に完成・開店したものであることから、この時の施設に駐車施設附置義務がなく、その後の増築部分のみに当該義務が課されている。いうまでもないが、駐車需要を発生させる原因は増築部分に限ったものだけでなく、商業施設 A 全体ということになる。

近隣には、昨今の日本橋再開発などによって、複合商業施設が複数オープンしているが、いずれも駐車場法等の駐車施設の附置義務に基づいて駐車場台数が確保されている。これに関連して、道路整備保全公社からは「八重洲・昭和通り周辺では商業施設 A を除き交通混雑を発生させている商業施設等はない」と説明を得ている。

ここで、八重洲駐車場・商業施設 A 間の送迎車運行コストの一部を都営駐車場の指定管理者である道路整備保全公社が負担することについて、建設局の見解を質問したところ、「地域の駐車対策として、周辺道路の渋滞を緩和させるため近接する八重洲駐車場に誘導を行っているが、その際の駐車場に速やかに誘導するためのインセンティブとして商業施設 A への送迎サービスを実施している。」との回答を得た。確かに、商業施設 A と道路整備保公社の共同した送迎サービスの実施により、よりスムーズに都営駐車場に誘導が可能になり、渋滞が緩和すると考えられる。

しかしながら、都は平成 19 年に「総合駐車対策マニュアル」を作成し、総合駐車対策の基本的な考え方の一つとして、行政と民間の役割分担（表 B7-3-9 参照）を挙げており、この考え方に基づけば、駐車需要を発生させる原因者である商業施設 A がそのコストを全額負担すべきものと考えられる。

表 B7-3-9　「総合駐車対策マニュアル」における駐車対策の行政と民間の役割分担

民間の役割	駐車場の整備については、駐車需要を発生させる原因者が自ら整備することが原則であり、民間が担うべき役割と考えます。
行政の役割	違法駐車を排除し良好な交通環境を確保するため、公共性の高い駐車場の整備、既存駐車場の有効活用の促進など、総合的な駐車対策を計画・立案し、駐車問題を解決するための施策を実施していくのが行政の役割です。

（都市整備局「総合駐車対策マニュアル―総合的な駐車対策の推進－」平成 19 年 1 月より監査人が作成）

さらに、道路整備保全公社がこのようなサービスを用意していることを、近隣の他の商業施設に周知しているのか質問したところ、「近隣の他の商業施設から

サービス提供の依頼（相談）があった場合、近隣での路上駐車発生状況や都営駐車場の一般利用車両（時間制）への影響を勘案した上で対応する。八重洲・昭和通り周辺では商業施設 A 以外に交通混雑を発生させている商業施設等はないため、特段の周知は行っていない」との回答を得た。

ということは、渋滞の主な発生原因者は商業施設 A であって、これが本来負担すべき渋滞緩和対策コストを、都営駐車場の指定管理者が負担し、この渋滞緩和に貢献しているということであり、しかも当該負担をもって商業施設 A のみの集客に貢献しているという見方もできることから、公正性・公平性の観点からも問題があると考えられる。

（意見７－１１）都営駐車場・商業施設間送迎サービスのコスト負担について

土日祝日等においては、商業施設 A の駐車場への入庫待ちを原因として昭和通りに渋滞が発生するため、商業施設 A は、駐車場待ち利用客の一部を八重洲駐車場等へ誘導し、渋滞を緩和させているほか、八重洲駐車場・商業施設 A 間の送迎車サービスを実施している。このような状況において、土日祝日等の繁忙期は、指定管理者である道路整備保全公社自らがタクシー会社と契約し、そのコストを負担しており、そのコスト負担額は年間 3,000 千円弱（当該サービスを開始した平成 22 年度からの累積で約 18,000 千円）にもなっている。

都の「総合駐車対策マニュアル」では、総合駐車対策の基本的な考え方として、「既存の駐車場を最大限活用するための、有効活用策の実施」や「地域の協力体制を確立し、それぞれの役割分担の下で、駐車対策を実施することが重要」としているものの、行政と民間の役割分担を挙げ、ここで「駐車場の整備については、駐車需要を発生させる原因者が自ら整備することが原則であり、民間が担うべき役割」としている。渋滞の発生の主な原因は商業施設 A にあると考えられることから、渋滞緩和対策コストは本来、商業施設 A が負担すべきであって、都営駐車場の指定管理者が負担すべきものではない。しかも指定管理者が商業施設 A の集客に貢献しているという見方もできる。したがって、指定管理者である道路整備保全公社は、公正性・公平性の観点から、適正なコスト負担について検討されたい。

（４）高架下駐車場の公募方法の見直しについて

道路整備保全公社は、公益事業として都営駐車場 6 場を指定管理者として管理運営しているが、これとは別に、収益事業として駐車場 202 場を運営している。この駐車場 202 場は、表 B7-3-10 のとおりである。これらは、道路整備保全

公社の自有地のほか、行政財産使用許可や道路占用許可等を受けて運営している直営駐車場と、庁有車等受託駐車場の 2 つに大別される。

表 B7-3-10　道路整備保全公社が収益事業として運営する駐車場の状況（平成 28 年 4 月 1 日時点）

区分			駐車場数（場）	収容台数（台）	収入（千円）	利益（※）（千円）
直営駐車場（以下土地所有主体別分類）			197	8,945	2,568,846	321,776
国			4	156	28,140	10,971
都			155	6,488	1,839,824	297,533
建設局	都道高架下		101	4,467	957,407	203,837
建設局	道路予定地		6	166	26,514	9,647
建設局	代替地等		9	128	38,516	△5,810
その他の局			39	1,727	817,385	89,859
自有地			3	482	245,749	51,115
区・市・その他			35	1,819	455,131	△37,843
庁有車等受託駐車場			5	492	52,939	△169
合計			202	9,437	2,621,785	321,606

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

※　収入から、直接経費、営業所経費、本社経費等を差し引いた後の最終的な利益

道路整備保全公社が収益事業として運営する駐車場 202 場については、その総収入が 26 億円、直接費・間接費控除後の最終利益が 3 億円である。この中でも、建設局所管の土地を借り受けて運営している駐車場が利益の約 65%を占めている。道路整備保全公社の直営駐車場 197 場のうち大部分の 101 場を占めるのが、都道の高架下の占用許可を受けて運営を行っている駐車場（以下、「高架下駐車場」という。）である。

高架下駐車場については、従来、道路整備保全公社のみが占用許可を受けて運営していた。その後、占用許可基準の改定に伴い占用物件を的確に管理することができると認められる民間事業者も占用許可を受けられるようになったことを受け、平成 21 年度の包括外部監査で民間事業者の参入を促す工夫を検討するよう意見が付された。建設局では、平成 22 年度から民間事業者からの占用希望の機会と公平性を担保する新たな仕組みとして、高架下駐車場に関する占用許可情報を建設局ホームページに掲載し、公募により次期 5 年間の占用予定者の決

定を行っている。

建設局は、高架下駐車場の民間事業者占用募集の対象として、表 B7-3-11 の駐車場を対象としている。第 1 回公募の平成 23 年度は 12 場が、第 2 回公募の平成 28 年度は 9 場が公募対象となっている。第 2 回公募対象駐車場が 12 場から 9 場に減少した理由は、平成 28 年度第 2 四半期より橋梁工事が予定されているため、工事完了までの間は駐車場の占用・運営は行わないこととしたからである。

表 B7-3-11　高架下駐車場の民間事業者占用募集の対象駐車場

No.	場所	占用面積（㎡）	収容台数（台）	占用期間	
				第 1 回 H23.4～H28.9	第 2 回 H28.10～H33.3
1	板橋区高島平 9 丁目	230	6	○	○
2	葛飾区西水元 1 丁目	425	9	○	○
3	江戸川区東葛西 3 丁目	346	9	○	○
4	江戸川区清新町 1 丁目	368	12	○	○
5	足立区扇 2 丁目	755	19	○	
6	足立区綾瀬 4 丁目	344	10	○	
7	足立区西綾瀬 4 丁目	185	5	○	
8	足立区足立 2 丁目	457	8	○	○
9	足立区足立 2 丁目	406	7	○	○
10	足立区堀之内 1 丁目	1,677	27	○	○
11	足立区鹿浜 1 丁目	1,032	16	○	○
12	足立区大谷田 1 丁目	790	20	○	○
			計	12 場	9 場

（建設局ホームページより監査人が作成）

第 1 回・第 2 回の公募時、いずれも、対象駐車場の全場を 1 グループとして公募を行っており、公募期間等のスケジュールは表 B7-3-12 のとおりであった。

表 B7-3-12　高架下駐車場の民間への占用申込公募期間等

第 1 回	公募開始	平成 22 年 9 月 6 日（月）
	公募期間	平成 22 年 9 月 6 日（月）～平成 22 年 10 月 1 日（金）
	延長期間	平成 22 年 9 月 6 日（月）～平成 22 年 10 月 15 日（金）
第 2 回	公募開始	平成 28 年 5 月 23 日（月）
	公募期間	平成 28 年 5 月 23 日（月）～平成 28 年 6 月 23 日（水）

（建設局作成資料より監査人が作成）

占用申込受付の周知の方法は都のホームページに掲載を行うほか、一般社団法人東京駐車協会に周知を依頼している。しかしながら、第1回・第2回ともに応募者は同一の1社にとどまり、第1回の公募時は応募者が集まらなかったため、公募期間を2週間延長している。また、第2回の応募者は、従前の占用許可を受けていた事業者1社のみであった。

応募者が1社にとどまったのは、地理的に離れた駐車場12場または9場を1グループとして公募を行ったことがその一因とも考えられる。この点、建設局に見解を確認したところ「より細分化した公募については、平成28年度は第1回の公募において12場を1グループとしたことで特段問題もなかったことから、同様に9場を1つのパッケージとして公募した。次回においては民間事業者参入を促すため、東京駐車協会にヒアリングを行うなど、細分化した形での公募も検討していく」との回答であった。

今後は、駐車場の公募時のグループ分け等の見直しを行い、高架下駐車場について、より幅広い事業者の参入により、運用形態の多様化を図ることが必要であると考えられる。

（意見７－１２）高架下駐車場の公募方法の見直しについて

都道の高架下駐車場については従来、道路整備保全公社のみが占用許可を受けて運営を行ってきた。その後、占用許可基準の改定に伴い一定の条件を満たした民間事業者も占用許可を受けられるようになったことを受け、平成21年度の包括外部監査で民間事業者の参入を促す工夫を検討するよう意見がなされた。建設局では、平成22年度から民間事業者からの占用希望の機会と公平性を担保する新たな仕組みとして、都道高架下駐車場に関する占用許可情報を局ホームページに掲載し、公募により次期5年間の占用予定者の決定を行っている。

しかしながら、第1回の平成23年度、第2回の平成28年度 、いずれにおいても応募者は同一の1社にとどまっている。応募者が1社にとどまっている一因として、地理的に離れた対象駐車場12場または9場を1グループとして、1社に対して占用許可を行う公募方法が挙げられる。民間事業者参入を促すため、より細分化した形での公募も検討する必要がある。

高架下駐車場について、用途を限定しつつ、幅広い事業者を参入させることで、運用形態の多様化を図っていることから、建設局は有効性の観点から、高架下駐車場の民間事業者への占用の公募について、対象駐車場のグルーピングを含む公募方法の見直しをされたい。

（５）高架下駐車場の民間開放について

さて、道路整備保全公社直営の駐車場が、建設局の駐車場政策の一環として実施されているのか建設局に確認を行ったところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

・建設局は都内の駐車場政策の所管ではないが、公社は都政を支えるパートナーとしての役割を担ってきた監理団体であり、都の施策を踏まえた駐車場運営を行っている。
・建設局の所管する都有地のうち、移転支援のための代替地については、土地の有効活用として、公社に駐車場として貸付を行っている。また、都道の高架下については違法路上駐車対策及び道路交通の円滑化を目的とした、都の駐車対策の推進に協力・支援している公社に対して、駐車場として道路法に基づく占用許可を行っている。

つまり、①都営駐車場の管理運営及び都有地を駐車場用地として複数借り受け駐車場として運営を行っている道路整備保全公社は建設局の所管であり、②事業用代替地や高架下等の建設局から道路整備保全公社への駐車場としての貸付や占用許可に当たっては、資産の有効活用という観点や都の違法路上駐車対策等を目的としていることと理解できる。

高架下駐車場については、従来道路整備保全公社が占用許可を受けて運営を行ってきたが、平成 23 年度から公募制の導入により一部民間開放されている。

しかしながら、道路整備保全公社が引き続き管理運営を行う高架下駐車場が約 100 場であるのに対し、民間開放のため公募制を実施した駐車場は約 10 場にとどまっている。公募制の導入に当たって建設局の考え方を質問したところ以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

・基本的な考え方として、都道の高架下の空間については、道路構造物に支障を与えない範囲でその活用（占用許可）を認めている。加えて、認めるに当たっては、原則、公園や防災倉庫等の公共的な施設が優先され、その次として違法駐車対策を目的とした、公益的な活用の一つとして駐車場を認めている。(私的な経済活動に関する物は認めていない)。
・民間参入に向けた、対象駐車場の選定に当たっては、上記基本的考え方に則り、都道の高架下を駐車場として既に占用許可されている全駐車場を対象としたうえで、都の施策取組のうち、荷捌き・荷物積替え駐車場、自動二輪車専用駐車場、30 分未満無料駐車場等、民間経営に馴染まない施策を展開している駐車場は除外している。

さらに、平成 28 年度からの 4 年半の占用期間に係る第 2 回公募時の建設局内部説明資料では、「民間での実施が困難な公益性の高い施策を実施している駐車場については引き続き公社が運営する」としており、公益性の高い施策として、荷捌き、荷物積替え、30 分未満無料、オートバイ専用等を挙げている。確かに、これらの施策は渋滞対策として道路整備保全公社の駐車場で実施している取組であり、それ自体は評価されるべきものではある。

しかしながら、これを「民間での実施が困難」として、公募対象から除外している点は疑問である。

30 分未満無料化の駐車場については、都市整備局の「総合駐車対策マニュアル」（平成 19 年 1 月）において既存駐車場の有効活用策として、道路整備保全公社での取組として紹介されているが、「駐車場経営面への影響が少ないことから、多くの駐車場において展開が期待される」と記載されている。民間の駐車場においても導入のインセンティブの工夫等により今後の実施が期待される。

また、荷捌き駐車場については、交通渋滞の一因となる路上での荷捌き行為を解消するため、駐車事業者の協力を得て都内へ拡大しているものであり、都市整備局ホームページによると、道路整備保全公社以外にも既に 19 社が協力駐車場事業者として名を連ねている。

このように「民間での実施が困難」としている 30 分未満無料化や荷捌き駐車場といった公益性が高い取組は、今後民間での実施が期待される、もしくは既に民間でも実施しているものであり、民間を排除する理由にはあたらない。

次に、建設局に、道路整備保全公社に高架下駐車場等を運営させる意義を確認したところ以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

・公社は約 100 場の高架下駐車場を（赤字駐車場も含めて）運営している。
・公社は高架下駐車場も含め、直営駐車場全体の収益を財源として様々な公益事業を実施しており、公益事業の実施により蓄積した知識・ノウハウを活用しながら広く都民に還元している。

＜例＞
・道路に関する助成支援事業
・道路見学ツアー事業
・道路に関する普及啓発事業
・防災性向上事業
・駐車対策事業（s-park 等の運営、電気自動車用充電インフラの設置）

・道路は国民（都民）の財産であり、道路から生み出された収益は都民のために還元されることが望ましい。民間会社が駐車場運営を行った場合、利益は内部留保か株主に還元されてしまう。
・公社等の監理団体は都政グループの一員として都が取り組む施策を推進していく存在である。公社による様々な公益事業を通じて、官だけでは賄いきれない役割を担い、道路行政の補完・支援機能を果たすことの意義は大きい。

第一に、赤字の駐車場も含めて運営を行っている点を、公社が駐車場運営を行う意義として挙げているが、そもそも赤字になるということはその地域の駐車場需要が少ないことを端的に意味しているのであって、その地域に不要な駐車場が整備されている可能性もある。駐車場は本来、必要な場所に必要な規模が整備されてこそ、違法路上駐車対策や渋滞緩和等の道路交通の円滑化に資するのであって、地域の駐車場需給状況が適切に反映されていない可能性がある駐車場の管理運営を道路整備保全公社が行う意義は薄い。

第二に、民間ではなく道路整備保全公社に高架下駐車場等の運営を行わせている理由として、運営による利益を広く都民に還元する点を挙げている。

ここで、表 B7-3-13 より高架下駐車場を含む公社が収益事業として運営を行っている全 202 場の平成 27 年度の利益は 321,606 千円であるが、公益事業で実施している指定管理者としての都営駐車場 6 場は 200,125 千円の赤字である。

ということは、この収益事業としての駐車場運営から得た利益のうち、200,125 千円が指定管理者としての都営駐車場 6 場事業（公益事業）の赤字補填に充てられ、残りの 121,481 千円がそれ以外の公益事業に充てることができる、ということである。

表 B7-3-13　道路整備保全公社が運営する駐車場の状況（平成 28 年 4 月 1 日時点）

区分				収入（千円）	利益（※）（千円）	備考
収益事業	直営駐車場			2,568,846	321,776	表 B7-3-9 より
		うち、都		1,839,824	297,533	
		建設局	都道高架下	957,407	203,837	
			道路予定地	26,514	9,647	
			代替地等	38,516	△5,810	
		その他の局		817,385	89,859	
		その他		729,021	24,242	
	庁有車等受託駐車場			52,939	△169	

	計	2,621,785	321,606	
公益事業	指定管理者駐車場（都）	865,258	△200,125	都への納入金
	八重洲等5場	809,410	△175,741	490,762 千円
	板橋四ツ又	55,848	△24,383	24,558 千円
合計		3,487,044	121,481	

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

※　収入から、都への納入金を含む直接経費、営業所経費、本社経費等を差し引いた後の最終的な利益

ここで、上記回答中の都民に還元している事業＜例＞を示すと表 B7-3-14 のとおりとなる。公社では収益事業として、駐車場の管理運営以外にも新宿西口広場の管理運営等も行っているためその利益を含めて、平成27年度では合わせて248,018千円を公益事業として都民に還元している。

表 B7-3-14　収益事業の利益を財源として実施している公益事業

事業名	内容	金額（千円）
道路環境改善	（省略）	102,314
駐車対策	都市の環境改善に資する調査・研究 （路上駐車実態調査等）	13,648
	公社駐車場を通じた環境改善 （電気自動車用充電設備の設置・駐車場緑化等）	17,920
	駐車場情報の提供（「s-park」の運営）	37,327
	小計	68,896
その他	（省略）	4,413
差引	人件費等	72,393
	計	248,018

（道路整備保全公社作成資料より監査人が作成）

確かに、民間事業者が駐車場運営を行った場合、その利益は内部留保か株主に還元されるため、現状の仕組みのままでは、表 B7-3-14 で示したような利益が広く都民に還元されることはない。

しかしながら、一つの事例として大阪府では、利用可能な高架下等の占有者を広く公募することにより占用者の公平性を担保し、占用料は条例の額を最低額として応募者の競争により決定している。これにより、自治体は従来の占用料以上の金額を受領することが可能となり、その一部を必要な公益事業の実施により広く住民へ還元することが可能になる。

大阪府では、高架下について平面駐車場等平面利用を想定しているものの、使

用用途を駐車場と限定しているわけではないが、平成27年度の公募結果は表B7-3-15のとおりである。

表B7-3-15　大阪府の平成27年度道路高架下の占用許可（５年）公募結果

№.	所在地	占用許可面積（㎡）	①最低価格（円／年）	②決定価格（円／年）	②/①	（参考）許可申請者の業種
1	和泉市	694	322,020	600,000	186.3%	建設業
2	和泉市	1,460	946,080	1,704,000	180.1%	土木建設機械のリース・レンタル業
3	和泉市	3,591	4,870,300	9,777,800	200.8%	コインパーキングの設計・施工業
4	豊中市	391	410,550	1,366,700	332.9%	コインパーキングの設計・施工業
5	藤井寺市	2,808	2,114,430	3,820,000	180.7%	不動産開発・駐車場開発業
6	高石市	410	305,040	310,000	101.6%	公益財団法人 収益事業として駐車場事業を展開
7	高槻市	673	588,880	4,800,000	815.1%	貨物運送業
		小計	9,557,300	22,378,500	234.2%	
8	泉佐野市	186	544,900	応募なし		
9	富田林市	607	212,450	応募なし		
10	吹田市	1,133	1,437,780	辞退		

（大阪府ホームページより監査人が作成）

この表B7-3-15を見ると、入札が成立した7件について、条例による占用料合計は9,557千円であるのに対して、公募による市場の競争原理により、その倍以上の合計22,378千円で決定していることが分かる。この中には、高槻市のように8倍以上と非常に高くなったケースもあった。

以上より、道路整備保全公社の高架下駐車場については道路管理上に支障のない範囲で道路法第32条に基づき道路占用許可を受けて運営している。

また、高架下の貸付の相手先を道路整備保全公社とする理由として、30分未満無料化や荷捌き駐車場といった公益性の高い施策を実施している点を挙げて

いるが、これらは既に民間でも実施されている、もしくは今後実施が可能であり、民間を排除する理由には当たらない。さらに、道路整備保全公社が駐車場の運営を行うことで、その利益を広く都民に還元することができるとしているが、他の自治体で実施しているように占有者を公募することで、従来の占用料以上の金額を受領することが可能と考えられ、その一部を必要な公益事業の実施に充てることで、より広く都民へ還元することが可能になる。

建設局は、まずは現状の高架下駐車場の近隣の駐車場需給状況等からその配置を見直す必要がある。その後、必要だと判断した高架下駐車場については、改めて道路整備保全公社がその運営を行う意義を検討し、民間開放を検討されたい。

なお、建設局の代替地や道路予定地を一時的に駐車場としているケースは、民間開放にはなじまず、引き続き道路整備保全公社がその管理運営を行う意義があるものと考えられる。

（意見７－１３）高架下駐車場の民間開放について

道路整備保全公社の高架下駐車場については、道路管理上に支障のない範囲で道路法第 32 条に基づき道路占用許可を受けて運営している。

また、高架下の占用の相手先を道路整備保全公社とする理由は、30 分未満無料化や荷捌き駐車場といった公益性の高い施策を実施している点を挙げており、たしかにこれらの取組自体は評価されるべきであるが、これらは今後民間での実施が期待される、もしくは既に民間でも実施しているものであり、民間を排除する理由には当たらない。

さらに、道路整備保全公社が駐車場の運営を行うことで、その利益を広く都民に還元することができるとしているが、他の自治体で実施しているように占有者を公募することで、従来の占用料以上の金額を受領することが可能となり、その一部を必要な公益事業の実施に充てることで、より広く都民へ還元することが可能になる。

建設局は、まずは現状の高架下駐車場の近隣の駐車場需給状況等からその適正配置を見直す必要がある。その後、必要だと判断した高架下駐車場については、改めて道路整備保全公社がその運営を行う意義を検討し、民間開放を検討されたい。

４．不法係留船舶の状況とその対策について

自動車については、「自動車の保管場所の確保等に関する法律」において、自動車の保有者等に自動車の保管場所を確保するよう義務付けている。

【(参考) 自動車の保管場所の確保等に関する法律（一部抜粋)】

第三条　自動車の保有者は、道路上の場所以外の場所において、当該自動車の保管場所を確保しなければならない。

ところが、船舶については、船舶の保有者が保管場所を確保しなければならない法律はない。そのため、河川等に不法係留するケースが発生し、全国的に問題となっている。この点、都では、船舶についても自動車の保管場所の確保等に関する法律と同様の法制度創設について国へ提案要求している。

では、国への提案要求以外に、都が不法係留船舶対策として実施している対策について見てみると、河川法による従来の河川管理に加え、表 B7-4-1 のとおり条例や計画を策定しているとのことである。

表 B7-4-1　不法係留船舶対策

条例・計画	内容
東京都船舶の係留保管の適正化に関する条例（以下、「係留保管適正化条例」という。）	船舶所有者等に係留保管場所の確保を求めるとともに、係留保管施設の整備を図ることを定め、また施設の整備状況を勘案して適正化区域等を指定し、移動措置や罰則等による適正化と再発防止を図ることを定めている。
東京都船舶の係留保管適正化計画（以下、「係留保管適正化計画」という。）	上記条例に基づき、係留保管施設の整備及び不法係留船舶防止の方針を示している。

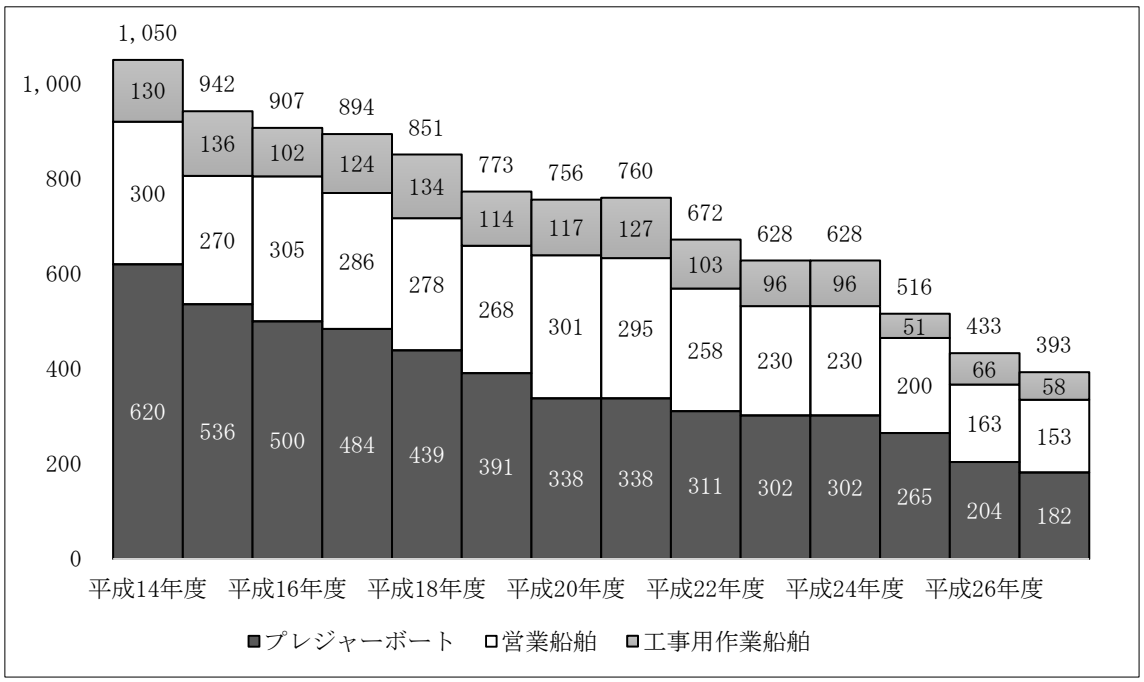
（建設局「事業概要 平成 28 年版」より監査人が作成）

しかしながら、建設局では、表 B7-4-1 のとおり係留保管適正化計画（平成 14 年 12 月策定、平成 22 年 5 月改定）は策定しているものの、当該計画の中で今後の不法係留船舶の削減数の数値目標は掲げられていない。したがって、河川整備計画を踏まえつつ、中長期的に、今後の不法係留船舶の削減数の数値目標を掲げ、この目標実現に向けた取組を行う必要があるものと考えられる。

ここで、係留保管適正化条例が施行された平成 14 年度から都の河川区域における不法係留船舶の推移を見てみると、グラフ B7-4-1 のとおりである。

グラフ B7-4-1　平成 14 年度から平成 27 年度の不法係留船舶の推移（各年度 5 月時点）

（単位：隻）



（建設局作成資料より監査人が作成）

つまり、平成 14 年度から条例を施行し、10 年以上をかけて平成 27 年度時点で 6 割程度を削減したものの、依然として 400 隻弱の不法係留船舶が存在している。建設局に、削減目標を掲げない理由を質問したところ、「削減数についての数値目標はないものの、係留保管適正化計画において計画を立てており、適正化の時期については、係留保管施設の整備状況を勘案しながら、早期の適正化を必要とする区域から進める。」との回答を得た。この計画の具体的な内容は、表 B7-4-2 のとおりである。

表 B7-4-2　係留保管適正化計画の内容

船種	整備方針
プレジャーボート	放置船舶 338 隻（※）に対して係留保管施設を 120 隻程度整備するとともに、収容余力 55 隻程度を活用して対処する。
営業船舶	適正化に当たり生業の維持に配慮するとともに、営業実態・営業船舶の状況を考慮しながら係留保管施設の整備を行う。
工業用作業船舶	係留保管施設は、事業者団体が既に使用している工事用作業船係留保管水域とする。

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　平成 21 年 5 月時点

ここで、表 B7-4-2 のプレジャーボートに対する整備方針について、進捗状況をまとめると、表 B7-4-3 のとおりである。

表 B7-4-3　係留保管適正化計画におけるプレジャーボートに対する整備方針及び進捗状況

エリア名	放置船舶数（※1）	整備計画		整備済数（※2）
		整備数	収容余力	
中央部	163 隻	80 隻程度	－	16 隻
南部	89 隻	40 隻程度	5 隻程度	30 隻
東部	86 隻	－	50 隻程度	－
計	338 隻	120 隻程度	55 隻程度	46 隻

（建設局作成資料より監査人が作成）

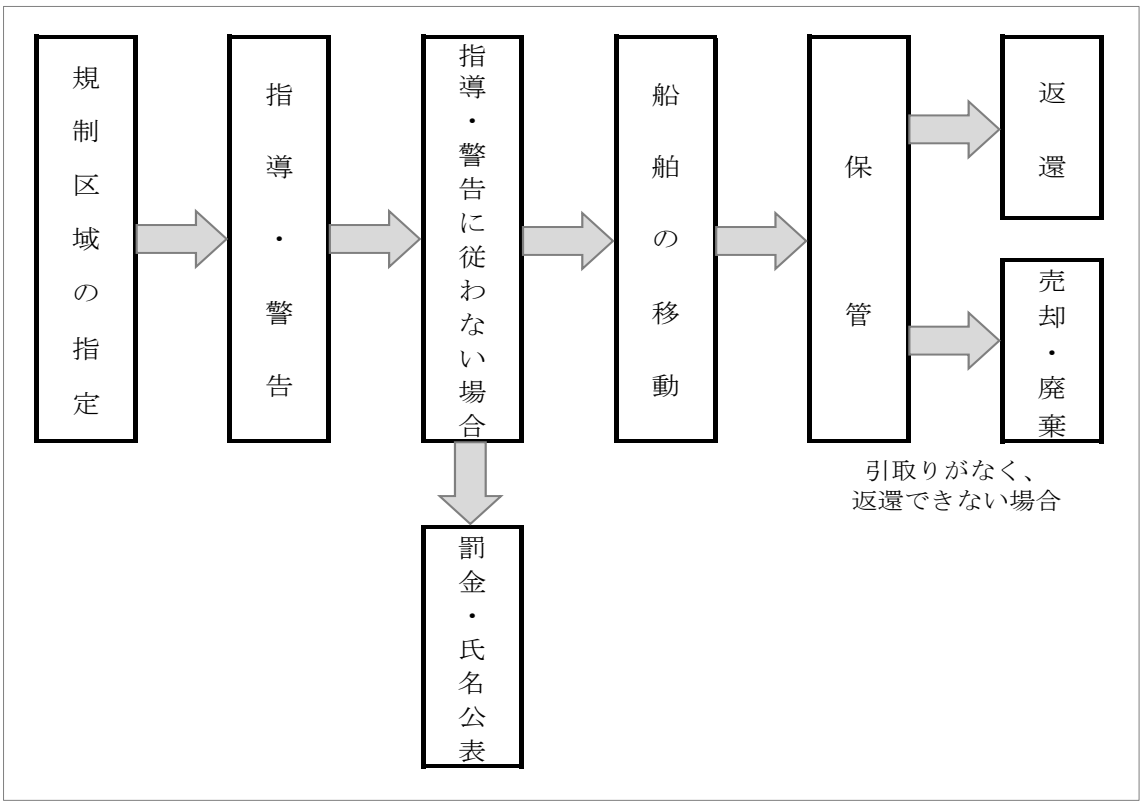
※1　平成 21 年 5 月時点

※2　係留保管適正化計画策定から平成 27 年度までの整備済数

表 B7-4-3 を見ると、整備計画 120 隻と平成 27 年度までの整備済数 46 隻に差があることが分かる。この差は、建設局の説明によれば、「中央部エリアにおいて平成 25 年度に強制執行を実施した結果、約 100 隻の放置船舶が減少したため、係留保管施設の整備計画数を削減させたことによるものである」とのことであった。

さて、前述のとおり、建設局では、放置船舶解消のため、係留保管適正化条例を定めている。当該条例において、船舶の放置を禁止する適正化区域、重点適正化区域を指定し、当該指定区域においては、適正な場所で係留保管するよう指導・警告し、従わない場合は移動、罰則、売却・廃棄等を行っている。

図 B7-4-1　放置船舶に対する移動、罰則、売却・廃棄等の流れ



（建設局ホームページより監査人が作成）

平成 25 年度から平成 27 年度において、船舶の移動、返還、売却・廃棄した隻数は表 B7-4-4 のとおりである。

表 B7-4-4　船舶の移動、返還、売却・廃棄した隻数の推移（平成 25 年度から平成 27 年度）

（単位：隻）

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
移動	6	0	0
返還	1	0	0
売却・廃棄	5	0	0

（建設局作成資料より監査人が作成）

ここで、図 B7-4-1 及び表 B7-4-4 と見ると分かるとおり、建設局では、船舶の移動を実施している。そこで、過去、建設局が実施した強制移動について確認を行ったところ、表 B7-4-5 のとおりであった。

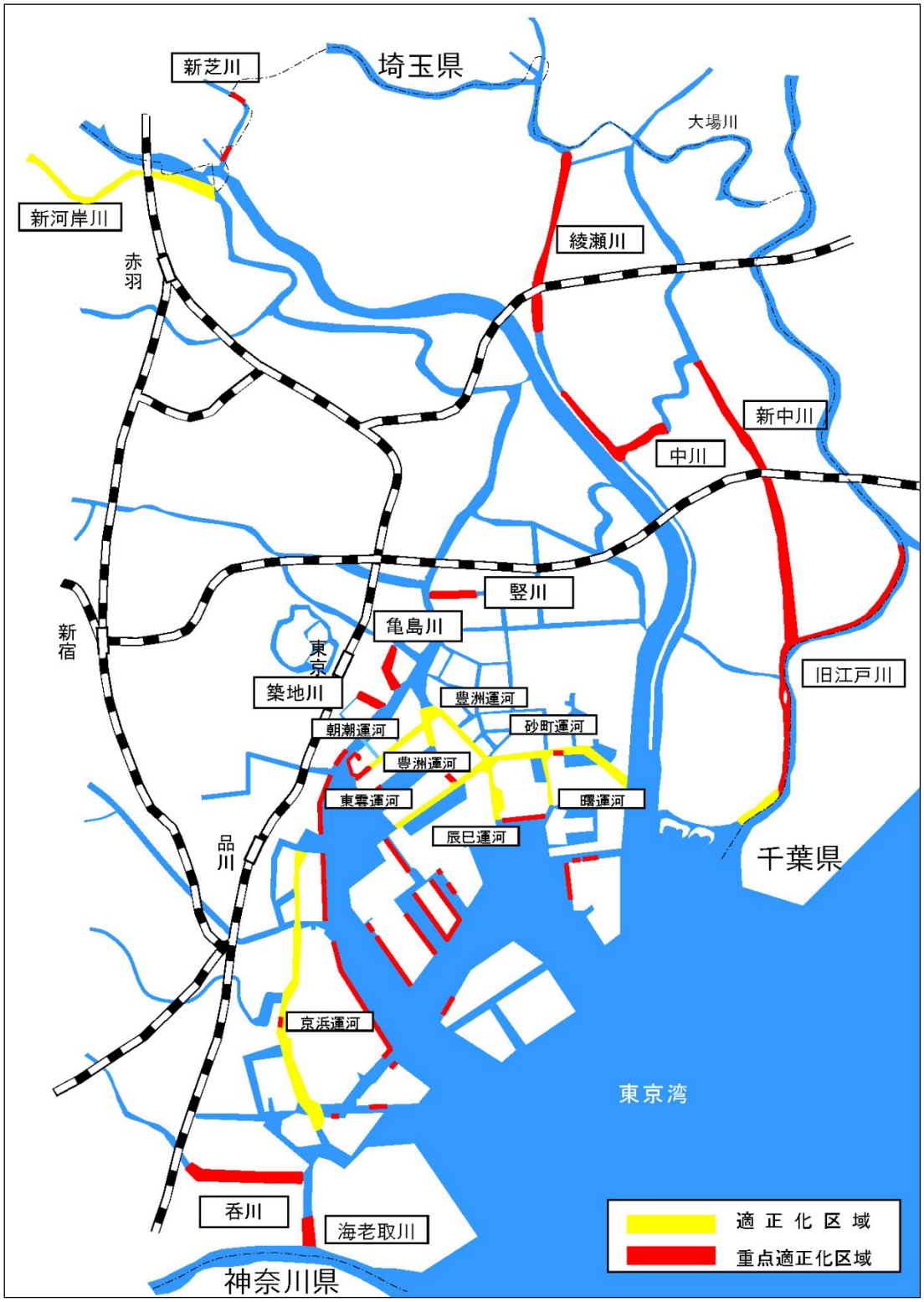
表 B7-4-5　強制移動の実施状況

実施年度	河川名	実施前の状況	実施後の状況
平成 15 年度	新中川	64 隻のプレジャーボートが不法に係留されていた。	平成 14 年 12 月に重点適正化区域に指定。大部分は自主的に暫定係留施設に移動・廃船した。 平成 15 年 5 月に条例に基づき 1 隻の移動措置を実施し、廃棄処分とした。
平成 25 年度	築地川	一部の船舶所有者が最大で 80 隻の不法係留、工作物設置、販売用船舶係留（売買）、マリーナ営業等公共河川を著しく私物化していた。	平成 20 年 12 月に重点適正化区域に指定。 平成 25 年 6 月に条例に基づき船舶 6 隻の移動措置を実施した。6 隻のうち返還要請のなかった 5 隻については廃棄処分とし、1 隻は返還した。

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-4-5 のとおり、不法係留船舶の強制移動は、過去、平成 15 年度と平成 25 年度の 2 回しか実施していない。当該理由を建設局に質問したところ、「特別な理由がないと実施できない。」とのことであった。そのため、強制執行ができる特別な理由についての規程の有無を質問したところ、「強制執行を行うためには、係留保管適正化条例に基づき、重点適正化区域に指定する必要がある。」との回答であった。ここでいう、重点適正化区域とは、条例において、適正化区域のうち災害時における船舶による避難又は応急措置の実施に必要な物資の輸送の拠点又は経路として特に重要であると認められる区域として知事が指定する区域である、と定められている。また、適正化区域とは、区域及びその周辺区域の係留保管施設の整備状況を勘案し、船舶の係留保管の適正化を特に図る必要がある区域として知事が指定する区域である。

図 B7-4-2　適正化区域・重点適正化区域指定図



（建設局ホームページより抜粋）

それでは、このような強制執行のみが局の不法係留船舶削減に向けた対策なのであろうか。建設局では、図 B7-4-2 のとおり、指導・警告を実施しているが、単に不法係留している船舶を民間係留保管施設に移動することを指導・警告するのみでは、係留保管施設に対する保管料の支払を逃れようと別の区域で新たな不法係留を招くことにもなりかねない。そこで、建設局では暫定的な保管施設である係留保管施設を整備し、ここに民間係留保管施設よりも低廉ではあるが一時的な係留を認め、他の適正な民間係留保管施設への移動を指導している。ここで、平成 22 年度から平成 27 年度において、建設局が所管する係留保管施設における係留船舶の隻数及び使用料の徴収実績は表 B7-4-6 のとおりである。

表 B7-4-6　係留船舶の隻数及び使用料の徴収実績の推移（平成 22 年度から平成 27 年度）

	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
保管船舶数（隻）	432	422	412	398	394	396
使用料収入（百万円）	131	128	123	121	125	128

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）保管船舶数は各年度 4 月 1 日時点。

ここで、建設局が管理する係留保管施設には、表 B7-4-7 のとおり、余裕があることが分かる。

表 B7-4-7　建設局が所管する係留保管施設における収容状況の推移（平成 25 年度から平成 27 年度）

（単位：隻）

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
収容可能隻数	729	759	795
利用隻数	474	476	473
余裕分	255	283	322

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　各年度 3 月 31 日時点

では、平成 25 年度から平成 27 年度の放置船舶数について見てみると、表 B7-4-8 のとおりである。

表 B7-4-8　放置船舶数の推移（平成 25 年度から平成 27 年度）

（単位：隻）

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
放置船舶数	516	433	393

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　各年度 4 月 1 日時点

表 B7-4-7 及び表 B7-4-8 から、建設局が所管する係留保管施設において、放置船舶全てを収容することは不可能であるが、係留保管施設の利用率が 100％であった場合に、追加で得られる利益を計算することとする。計算方法としては、各年度の使用料収入と保管船舶数から、1 隻当たりの保管料の平均単価を求め、余裕分と放置船舶数のいずれか小さい数を乗じる。当該計算の結果は、表 B7-4-9 のとおりである。なお、係留保管施設は船舶所有者との契約に基づいて使用されるものであり、かつ、契約意思があっても船舶保管使用料を支払うことができず契約に至らない事例も少なくないとのことであるが、ここでは、単純に余裕分と放置船舶数のいずれか小さい数を乗じることとする。

表 B7-4-9　放置船舶による逸失利益の監査人による推定計算（平成 25 年度から平成 27 年度）

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
①単価			
使用料収入（再掲）（百万円）	121	125	128
保管船舶数（再掲）（隻）	398	394	396
使用料収入の単価（円）	304,020	317,258	323,232
②隻数			
放置船舶数（再掲）（隻）	516	433	393
余裕分（再掲）（隻）	255	283	322
いずれか小さい数（隻）	255	283	322
③逸失利益（百万円）	77	89	104

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-4-9 から分かるとおり、仮に、係留保管施設の余裕分の全てについて放置船舶所有者との契約が成立し、使用料が支払われた場合、平成 27 年度では 104 百万円の使用料収入が追加で得られていたことが分かる。

係留保管施設は、あくまで河川内の放置船舶削減のために暫定的に保管する

ための施設であり、本来は、船舶の所有者自らが確保するのが原則であると建設局は考えている。そのため、係留保管施設に収容後の船舶について、今後の取組について質問したところ、「民間マリーナ等が整備されれば、係留保管施設から移動を促していくとするものの、具体的な事業計画はない。」との回答を得た。この点も、先に述べた不法係留船舶削減数の数値目標と同様、数値目標を掲げた事業計画を策定し、この目標実現に向けた取組を行う必要があるものと考えられる。

ところで、平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災において、津波により係留船舶が沖合へ打ち上げられ、沿岸部の家屋に激突するなどの二次災害が発生した。このような二次災害の発生を防ぐための対策を建設局に質問したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

占用許可を受けている船舶については、洪水・高潮時に係留された船舶によって治水上の支障が生じるおそれがある場合には、占用者自身で船舶を治水上支障ない位置へ撤去するよう指導している。また、都が管理する係留保管施設の使用者に対しては、船舶が流されないように係留することなど、安全かつ適正な施設使用に努めるように指導、注意喚起するよう、施設を管理する東京都公園協会に指導している。

ということは、津波等が発生した場合には、係留船舶が沖合に打ち上げられ、二次災害が発生するリスクがあるが、このリスク対策として建設局が講じているのは、占用許可を受けている船舶については占用者自身で移動するよう指導し、建設局が所管する係留保管施設で保管している船舶については施設を管理する公園協会に指導、注意喚起しているということである。しかしながら、災害はいつ発生するか予想できず、したがって、不法係留船舶に対して、平時に指導することはもちろんのこと、危険が切迫した場合には、河川法の規定により河川管理者が船舶を処分することが可能である旨が規定されているが、当該規定を適用する具体的な事例を検討するなど、より一層の強力な方策を講じられる仕組みが必要であると考えられる。

また、建設局は、道路事業において、阪神・淡路大震災での教訓を踏まえ、地震直後から発生する緊急輸送を円滑に行うため、高速自動車国道、一般国道及びこれらを連絡する幹線道路と知事が指定する防災拠点を相互に連絡する道路として、緊急輸送道路を設定し公表している。一方、河川事業においては、これと同様に緊急時の航路を設定する必要性の有無を建設局に質問したところ、「道路

と異なり、河川においては発災時においても交通が輻輳することがないと想定しているため選定していない。」との回答を得た。

しかしながら、緊急時に交通が輻輳する可能性は低いとしても、津波による流木やゴミの漂着などにより、河川を舟航できない可能性はあると考えられる。そのため、航路上の不法占有物、不法投棄、不法係留船舶の移動を優先的に行うことが必要であると考えられる。

最後に、建設局は、不法係留船舶について、隣接水域の放置船舶対策との整合性の確保や、地域の実情を踏まえた効果的な施策を展開するため、東京都船舶係留保管適正化連絡会を開催し、国、隣接する地方公共団体、関係特別区などの関係する団体等との連携を図っている。ここで、連絡会の開催状況について確認したところ、直近で開催されたのは平成 22 年 3 月であり、これは平成 14 年 12 月策定の係留保管適正化計画を改定するために開催したものであり、それ以降は開催されていない。係留保管適正化計画（平成 22 年 5 月改定）においては、適正化を効果的に推進するため、放置船舶の状況など、計画を取巻く状況の変化に応じて、本計画を見直すものとするとされているが、最後に連絡会が開催された平成 22 年 3 月から既に 6 年以上経過している。したがって、適正化計画が計画どおりに実施されているかの検証、適正化計画の見直しの必要性の検討などを行う必要があると考えられる。

（意見７－１４）不法係留船舶対策の見直しについて

都では、河川区域における不法係留船舶の削減に向け、東京都船舶の係留保管の適正化に関する条例を平成 14 年度に制定し、また東京都船舶の係留保管適正化計画を平成 14 年度に策定（平成 22 年度に改定）しており、その後は係留保管施設の整備等により、不法係留船舶数は徐々に減少している。しかしながら、平成 28 年 3 月 31 日時点において、都内の河川区域に、いまだ約 400 隻の不法係留船舶が存在することから、河川整備計画を踏まえつつ、中長期的に、今後の不法係留船舶の削減数の数値目標を掲げ、この目標実現に向けた取組を行う必要性が認められる。

また、建設局では、不法係留船舶の削減に向け、河川区域内に放置されている船舶を暫定的に保管するために、係留保管施設を整備し、放置船舶を収容させている。しかしながら、建設局の所管する係留保管施設は、収容可能隻数に対して実際の保管船舶の隻数は少なく推移しており、不法係留船舶削減対策と係留保管施設の有効な利用を、計画的に実施する必要性が認められる。

しかも、津波等が発生した場合には、係留船舶が沖合に打ち上げられ、二次災害が発生するリスクがあるが、このリスク対策として建設局が講じているのは、占用許可を受けている船舶については占用者自身で移動するよう指導し、建設局が所管する係留保管施設で保管している船舶については施設を管理する東京都公園協会に指導、注意喚起しているに過ぎない。したがって、不法係留船舶に対して、平時に指導することはもちろんのこと、危険が切迫した場合には、河川法の規定により河川管理者が船舶を処分することが可能である旨が規定されているが、当該規定を適用する具体的な事例を検討するなど、より一層の強力な方策を講じられる仕組みが必要であると考えられる。

以上のことから、建設局は、河川事業における不法係留船舶対策として、津波等緊急時に備えた観点からの指導・警告・強制執行など、今までにない取組に関する協議を、国や隣接する地方公共団体等と実施し、その結果を踏まえ、必要な対策を講じるとともに、中長期的な有効性・効率性の観点から、将来の不法係留船舶削減の数値目標を掲げ、その実現に向け、対策事業の計画を策定し実施されたい。

５．廃止した排水場の取扱いについて

表 B7-5-1 のとおり、建設局では、廃止した排水場を保有している。これらの排水場の土地及び建物について、昭和 50 年 4 月 1 日以降、特別区に対し無償貸付を行っているが、現在、未利用のまま区に管理されている。

ところで、これらの排水場は平成 24 年度行政監査報告書の指摘事項「廃止した排水場の取扱いについて区及び財務局と調整し方針を定めるべきもの」において、区及び財務局と調整し方針を定める必要性が掲げられている。つまり、本報告書作成の 4 年前にも、この廃止した排水場に関連する問題は取り上げられ指摘されているにもかかわらず、監査日現在、大きな進捗が見受けられないため、これを重視して本報告書に記載することとした。

表 B7-5-1　廃止した排水場（平成 28 年 3 月 31 日時点）

排水場名	種別	台帳名称	所在地	面積（㎡）	台帳価格（千円）
前野排水場	土地	旧前野排水場	江戸川区東篠崎二丁目	271.07	6,008
六方排水場	土地	旧六方排水場敷地	葛飾区四つ木三丁目	240.07	53,507
	建物	旧六方排水場		－	10,804
	建物	旧六方排水場管理事務所		－	1,637
	工作物	六方排水場作業装置		－	16,142
本木排水場	土地	本木排水場	足立区本木南町	981.67	195,041
熊ノ木排水場	土地	熊ノ木排水場	足立区堀之内一丁目	744.35	132,911
合計	－	－	－	2,237.16	416,053

（建設局作成資料より監査人が作成）

ここで、監査人が各区及び財務局との調整内容を建設局に確認したところ、以下のような回答が得られた。

【建設局からの回答】

区との調整状況について、以下の二つの方向性を軸に調整を行っている。

①建物を存置したまま区に譲渡

各区は無償譲渡を希望しているが、「特別区への事務事業移管に伴う公有財産（排水場）の処理について（昭和 50 年 3 月 10 日運用委員会決定）」で決定された処理

方針(区に無償譲渡)はあくまでも事務事業移管を円滑に進めるためのものであり、機能を廃止した排水場敷地には適用されない。そのため、有償譲渡での話し合いを進めているが、区がこれに応じないため、結論に至っていない。

②建物を撤去した上で処分

地下に存置されている構造物撤去に膨大な費用がかかるため、撤去の目途がたっていない。なお、前野排水場、本木排水場、熊ノ木排水場の建物は区が所有しており、六方排水場は建設局が所有している。

財務局との状況について、各区の意向、過去の系統を整理し、建設局としての方針を決定してから、協議するように指示を受けている。各区との調整が整い次第、手続について協議を行う予定である。

また、具体的な各区との直近の協議内容は、表 B7-5-2 のとおりである。

表 B7-5-2　各区との調整状況

	葛飾区	足立区	江戸川区
排水場	六方排水場	本木排水場 熊野木排水場	前野排水場
日時	平成 28 年 8 月 31 日	平成 28 年 9 月 7 日	平成 25 年 6 月 19 日
協議内容 （区の意向趣旨）	・区として当該建物、土地を利用する計画は今のところない。保育施設やホームレス関連施設には、面積が足りず、活用できる用途がない ・区は維持管理のみ行っており、都の方針があればそれに従う。	・施設は廃止されており、撤去しても問題ない。ただし、取り壊し費用が膨大なため、直ぐに撤去は困難である。 ・有償譲渡は全く考えていない。無償譲渡が可能であれば、内部で検討はできる。 ・建物を防災倉庫としての利用を検討し始めている。	・有償で取得することは考えていない ・無償譲渡に関して文書は存在しないが、区の認識としては、将来的に無償譲渡で土地を取得できると考えていた。

（建設局作成資料より監査人が作成）

足立区との協議では、防災倉庫としての利用が検討され始めているものの、平成 24 年度行政監査時点から排水場施設が未利用のまま区で管理されている状況

にあり、依然として各区との調整は難航している。

また、各区及び建設局から所有している建物に係る撤去費用について確認したところ、敷地の処理方針が決まっていないため、建物を撤去する際にかかる費用の見積りの検討も行っていないとのことであった。

建物を存置したまま区に譲渡する方法、建物を撤去した上で処分する方法のいずれの方法を実行するにせよ、各区との調整を早急に図るべきである。

（意見７－１５）廃止した排水場の取扱いについて

建設局では、複数の廃止した排水場の土地及び建物について、昭和 50 年 4 月 1 日以降特別区に対し無償貸付を行っているが、現在、未利用のまま区で管理されている状況にある。

「特別区への事務事業移管に伴う公有財産（排水場）の処理について（昭和 50 年 3 月 10 日運用委員会決定）」によると、対象区に無償譲渡するという処理方針は、あくまでも事務事業の移管を円滑に進めるためのものであり、機能を停止した排水場敷地には適用されないと解釈されることから、建設局の立場からは有償譲渡を希望せざるを得ない。一方、対象区は無償譲渡を希望しているため、建設局の立場と相反することとなり、現在、結論に至っていない。また、地下に存置されている構造物撤去に膨大な費用がかかると想定されている点も、調整が難航する原因の一つである。

このように対象区との調整が難航している点は一定の理解ができるものの、これらの排水場については、平成 24 年行政監査にて、対象区及び財務局と調整し方針を定めるべきものとして指摘されているにもかかわらず、依然として各区との調整が進んでいない状況は問題であると言わざるを得ない。

したがって、建設局は、少なくとも、いつまでに調整を終わらせるべきなのか対象区と調整の上、譲与に向けたロードマップを策定し、方針の決定をされたい。

６．道路アセットマネジメントシステムの有効活用について

道路アセットマネジメントシステムは「橋梁」「トンネル」「街路灯」「舗装」などについて、従来の対症療法型の保全から、予防保全型の管理への転換の実現を目的として、平成 18 年に導入されている。

「橋梁」については、全ての点検データが登録されており、「事業計画最適化システム」により見積もられた最適化案を参考に、建設局にて保全計画を策定している。

また、「トンネル」については、外的要因により、点検データの形式が変更されたため、システムへの点検データ登録の作業が頓挫したものの、検査データの登録の目途は立っている。

一方で、「街路灯」「舗装」のデータ入力を平成 29 年度に予定はしているが、いまだ点検データは入力されていない状況である。

また、本システムに登録された道路施設情報は建設事務所からも参照できるようになっているが、現在のところ参照可能な建設事務所は全 11 建設事務所のうち、第一建設事務所から第四建設事務所までの 4 建設事務所に限定されている。

（意見７－１６）道路アセットマネジメントシステムの有効活用について

道路アセットマネジメントシステムは導入後 10 年が経過しており、年間運用保守委託費用に 570 万円を要している。しかしながら、全ての点検データが入力され活用されているのは「橋梁」のみであって、「トンネル」の点検データは完全に入力されておらず、また「街路灯」「舗装」のデータ入力を平成 29 年度に予定はしているが、いまだ点検データは登録されていない。建設局は、有効性の観点から、「街路灯」や「舗装」などについても、本システムへの点検データ登録に関する計画を策定した上で、予防保全管理に活用されたい。また、本システムに登録された道路施設情報は各建設事務所からも参照できるが、現在のところ参照が可能な建設事務所は全 11 建設事務所の中で第一建設事務所から第四建設事務所までの 4 建設事務所に限定されている。本システムは導入後 10 年が経過しており、試行運用段階は既に終了している。各種道路施設の状態を客観的に把握・評価し、計画的かつ効率的・効果的に資産を管理することを目的として導入されたシステムであることから、建設局は、有効性・効率性の観点から、全ての建設事務所での本システムの活用に向けて、その体制を整備されたい。

７．資産台帳について

（１）橋梁台帳の整備徹底について

橋梁は、道路法第 2 条に規定されているとおり、道路施設として「道路」に含まれる。そのため、道路法施行規則第 4 条の 2 の規定に基づく道路台帳の一部として、橋梁の調書（様式第 4「橋調書」）を作成することが道路管理者に義務付けられる。なお、当該調書には、橋梁の名称、箇所、延長、幅員、面積、橋種及び形式、建築年次、耐荷荷重及び現況を記載するものとされている。

これに対し、都では、法定の橋調書よりも詳細な情報を管理するために、各建設事務所において橋梁台帳を整備している。この橋梁台帳には、前述の法定項目以外に、維持管理の履歴として、変状調書、占用物件調書、塗装調書、交通量調書など詳細な情報が記載できる様式となっている。

監査人が、北多摩北部建設事務所の往査時に橋梁台帳を閲覧したところ、表 B7-7-1 の橋梁台帳について、記載漏れの不備があることが判明した。

表 B7-7-1　橋梁台帳（北多摩北部建設事務所、平成 28 年 8 月 24 日時点）

橋梁名	不備事項	監査人が確認した事項
根川橋	変状調書の「調査年月」欄について、2000 年 2 月に実施した定期点検情報が最新の情報となっていた。	2000 年以降に定期点検等が実施されていないのか、証憑の閲覧及び担当者への質問により確認を行ったところ、以下の状況であることを確認した。 2005 年　定期点検を実施 2009 年　補修工事を実施 2015 年　定期点検を実施

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-7-1 のとおり、定期点検の情報が更新されずに古い情報のままとなっている不備事項が検出された。この、情報が更新されずに古い情報のままとなっている点については、表 B7-7-1 で記載している事案以外にも多く散見された。

（指摘７－３）橋梁台帳の整備徹底について

建設局は、道路法第 28 条及び道路法施行規則第 4 条の 2 に基づく道路台帳の一種として「橋梁の調書」を組成することが義務付けられているが、この規則よりも詳細な情報を記録するものとして「橋梁台帳」を整備している。この橋梁台帳には、維持管理の履歴として、変状調書、占用物件調書、塗装調書、交通量調書など詳細な情報が記載できる様式となっているが、北多摩北部建設事務所の往査時に橋梁台帳を閲覧したところ、直近 15 年間の定期点検情報の記載が漏れている事案が検出された。

これらの橋梁台帳は、将来の維持管理に有用な情報を記録するための重要な台帳であり、正確に記録する必要があることから、建設局は、記載に不備等が発生しないよう徹底したチェック体制を構築するなど、確実な橋梁台帳の整備体制を構築されたい。

（２）トンネル台帳における液状化情報の現況整理について

トンネルについても、橋梁と同様に、道路法第 2 条の規定により道路施設として「道路」に含まれるため、建設局では、施設台帳（以下、「トンネル台帳」という。）を整備している。このトンネル台帳の様式を見ると、施工年月日、延長、道路幅員など一般事項のほか、事業費、構造物環境、耐震設計、地盤条件などトンネルに関する情報が記載されている。

監査人が、第五建設事務所の往査時にトンネル台帳を閲覧したところ、表 B7-7-2 のとおり、震災時における液状化の可能性があるにもかかわらず液状化対策履歴がない旨の記載があった。

表 B7-7-2　トンネル台帳（第五建設事務所、平成 28 年 9 月 7 日時点）

台帳名	耐震設計	液状化の可能性	液状化対策
白鬚東地下自動車道	なし	ある	なし
新小岩アンダーパス	記載なし	不明	記載なし
柴又隧道	記載なし	ある	記載なし

（建設局作成資料より監査人が作成）

このような状況であったことから、監査人は、液状化対策の必要性に対する建設局の見解を確認したところ、「トンネルについては、ボーリング調査など地盤調査の結果をもとに、個別具体的に軟弱地盤について検討及び対策を行っている。本トンネルでは、液状化対策及びボーリング調査を行っていないが、国内で

はこれまで液状化による大きなトンネル被害は生じておらず、対策は必要ないと考えている」とのことであった。

この点、建設局の主張どおり、地盤調査の結果を基に、個別具体的に軟弱地盤について検討・対策を行っているのであれば、当該対策の状況について適切にトンネル台帳に記録すべきである。また、国内ではこれまで液状化による大きなトンネル被害は生じていないため対策は必要ないとする過去実績に基づく建設局の主張は、近い将来、大規模な震災の発生が予想されている昨今においては、防災対策の観点からは不十分であると言わざるを得ない。

実際に阪神淡路大震災を経験している阪神高速道路株式会社のホームページの掲載情報を見ると、「地震時に地盤が液状化すると、開削トンネル等の地下構造物の浮き上がり現象が起こる可能性がある」とし、地下構造物に対して、様々な工法を用いるなどして液状化対策を施している。

このような実際の対策を考慮すると液状化の可能性があるトンネルについて、少なくとも、建設局は、近い将来に発生可能性が高いと予想される大震災に耐え得る状況なのかどうかという観点から、現状を整理した上で、専門家による調査が必要な場所については必要な対応を図るなどして、トンネル台帳に必要十分な情報を適切に反映させるべきである。

（指摘７－４）トンネル台帳における液状化情報の現況整理について

第五建設事務所の往査時にトンネル台帳を閲覧したところ、液状化の可能性がある又は不明であるにもかかわらず、耐震設計や液状化対策が講じられていない案件が 3 件検出された。この点、建設局の主張によれば、「近年新設されたトンネルや今後長寿命化対策を行うトンネルについては、ボーリング調査など地盤調査の結果をもとに個別具体に検討及び対策を行っているが、古い時代に建設された一部のトンネルでは、液状化対策及びボーリング調査を行っていない。しかしながら、国内ではこれまで液状化による大きなトンネル被害は生じておらず、また、関係法令や各種技術基準類等における特段の規定もないこと等に鑑みると、早急な対策は必要ないと考えている」とのことである。

しかしながら、地盤調査の結果を基に、個別具体的に軟弱地盤について検討・対策を行っているのであれば、当該対策の状況について適切にトンネル台帳に記録できるはずであり、これを記録しない合理的な理由とはならないこと、また、国内ではこれまで液状化による大きなトンネル被害は生じていないため対策は必要ないとする主張についても、近い将来、大規模な震災の発生が予想されている昨今においては、防災対策の観点からは不十分であると考えられることから、建設局は、液状化の可能性があるとされるトンネル台帳の現況を整理した上で、必要に応じて適切な対策を講じられたい。

（３）道路台帳の利便性拡大について

道路法第 28 条及び同法施行規則第 4 条の 2 により、道路管理者である都は、道路台帳を調製し、これを保管しなければならないとされ、また、閲覧を求められた場合にはこれに応じなければならないことが義務付けられている。この道路台帳は、道路管理行政において欠かすことのできない最も重要な基本台帳の一つであり、道路区域の境界線、道路の施設の現況、占用物件等道路管理の基礎的事項を総括して把握するために整備されるものである。

なお、都の場合は、「道路台帳平面図」（道路の現況、道路の区域の境界線及び道路の延長、面積等の把握図）、「地下埋設物台帳平面図」（主な占用物件の位置等の把握図）及び「道路敷地構成図」（道路敷地、道路区域の境界点の座標値等を把握した財産台帳的図面）の 3 種類の基本図面とそれぞれの調書によって道路台帳が組成されている。

これらの道路台帳の図面は、その縮尺 1/500、A0 判の大型の図面で調製され、それぞれの図面は建設事務所単位で保管される。そのため、道路台帳の実際の利用に当たっては、原図の検索に多大な時間と労力がかかり、これまで非効率な状況にあった。そこで、建設局では平成 19 年度から本格的に道路台帳の電子化に着手し、CAD による数値情報の推進を図り、もって道路台帳業務の効率化を図っている。

ところで、建設局における道路台帳の電子化は、道路台帳支援システムにより行われているが、当該システムは、スタンドアロンにより、各建設事務所で設置してある端末機器に導入され、建設事務所間でのネットワークは構築されていない。つまり、道路台帳が電子化されても、都民が閲覧できるのは、その建設事務所が管轄する区域のものだけであり、他の建設事務所が管轄する区域の道路台帳は閲覧することができない。

そこで、電子化を推進しているにもかかわらず、このような取扱いとしている理由を建設局に質問したところ、「道路台帳に記載された都道や沿道の状況は常に変動しており、閲覧に際しては記載内容の補足説明や質問に対する的確な回答ができる職員の立会は不可欠である。このような対応は、各事務所が管轄する都道を熟知した担当職員のみが可能であり、管轄外で十分説明等ができない場合、閲覧者に誤った解釈を与えるおそれがある。以上の理由から、当該都道を管轄する各事務所に閲覧範囲を限定している」という回答であった。

しかしながら、建設局の建設事務所は 11 か所設置されていることからすると、それぞれ管轄する区域が異なるからといって閲覧対象を管轄する建設事務所で

ないと道路台帳を閲覧できないとするのは、公共サービスの利用者側の視点に欠けるものと言える。また、道路台帳の閲覧サービスを提供するに当たり、建設局が主張するように「各事務所が管轄する都道を熟知した担当職員のみ」しか対応ができないとするのは、公共サービスとして改善の余地がある。

なお、過去 3 年間の道路台帳閲覧数の推移及び道路台帳支援システムの維持管理費用の推移は、表 B7-7-3 のとおりである。11 建設事務所で平均的に閲覧されていると仮定すると、1 建設事務所の 1 日当たり閲覧数は 5 件程度と計算され、結果的に 1 件当たりの維持管理費用が 260 円を超える。

道路台帳を閲覧するサービスは付随的なものであるとはいえ、利用者に対する利便性の向上を図ることと効率的な公共サービスとの両立、すなわち費用対効果を意識しながらサービスを提供することが必要である。

表 B7-7-3　道路台帳閲覧数及び維持管理費用の推移

項目	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
閲覧数	22,727 件	23,027 件	24,465 件
1 日当たり閲覧数（※1）	62 件	63 件	67 件
維持管理費用	5,943,000 円	6,048,000 円	7,020,000 円
1 件当たり維持管理費用（※2）	261.49 円	262.64 円	286.94 円

（建設局作成資料より監査人が作成）

※1　1 日当たり閲覧数は、「閲覧数」を 365 日で除した値としている。

※2　1 件当たり維持管理費用は、「維持管理費用」を「閲覧数」で除した値としている。

（意見７－１７）道路台帳の利便性拡大について

現在、道路台帳は、道路台帳支援システムを利用して電子化が進められているが、当該システムは、スタンドアロンにより各建設事務所で設置してある端末機器に導入されているため、建設事務所間でのネットワークは構築されていない。そのため、道路台帳が電子化されても、都民がその電子化された道路台帳データを閲覧できるのは、その建設事務所が管轄する区域のものだけであり、他の建設事務所が管轄する区域の道路台帳は、該当する建設事務所に行かないと閲覧することができない。このような状況は、公共サービスの利便性の観点から改善の必要性が認められる。都費を投入して道路台帳の管理のためにシステムを導入した以上、公共サービスの更なる拡大に繋げるべきであることから、建設局は、公共サービスの利便性の観点から、道路台帳支援システムが都民からどのような役割や利便性を期待されているか整理し改善を図られたい。

（４）河川台帳の整備推進について

河川法第 12 条において、河川管理者は、管理する河川の台帳を調製し、保管しなければならないとされている。

【(参考) 河川法（一部抜粋)】

第十二条　河川管理者は、その管理する河川の台帳を調製し、これを保管しなければならない。 ２　河川の台帳は、河川現況台帳及び水利台帳とする。 ３　河川の台帳の記載事項その他その調製及び保管に関し必要な事項は、政令で定める。 ４　河川管理者は、河川の台帳の閲覧を求められた場合においては、正当な理由がなければ、これを拒むことができない。

ここで、河川法第 9 条において、一級河川の管理に係る国土交通大臣の権限に属する事務の一部は都道府県知事が行うことができるとあるが、河川法施行令第 2 条において、上記都道府県知事に権限を委譲することができる事務に、河川台帳の調製及び保管は含まれないこととされている。

【(参考) 河川法（一部抜粋)】

第九条　一級河川の管理は、国土交通大臣が行なう。 ２　国土交通大臣が指定する区間（以下「指定区間」という。）内の一級河川に係る国土交通大臣の権限に属する事務の一部は、政令で定めるところにより、当該一級河川の部分の存する都道府県を統括する都道府県知事が行うこととすることができる。

【(参考) 河川法施行令（一部抜粋)】

第二条　法第九条第二項の規定により、指定区間内の一級河川について、都道府県知事が行うこととされる管理は、次に掲げるもの以外のものとする。 一　法第十二条第一項の規定により河川の台帳を調製し、これを保管すること。

つまり、二級河川については都道府県知事が河川管理者となることから、河川台帳の調製及び保管は都道府県知事が行うが、一級河川のうち指定区間については都道府県知事が河川管理者となるものの、河川台帳の調製及び保管は国土交通大臣が行うこととなる。

では、都において、二級河川に係る河川台帳の作成をどのように行っているか確認したところ、建設局では、河川区域図等を作成しているとのことであった。

河川区域図の作成に関しては、「河川区域図作成要領」（以下、「作成要領」と

いう。）に基づいて作成しているとのことであり、これは、昭和 62 年 10 月にまとめられたものである。当該作成要領において、河川区域図の意義が以下のとおり記載されている。

【（参考）作成要領（一部抜粋）】

河川の管理を円滑に遂行するためには、河川の区域はもちろん、河川管理施設状況や占用物件、沿川の状況等、管理の基本的な事項を把握しておく必要がある。 （中略） 河川区域図は、河川区域等に関する基礎的事項を一元の様式に統一し、統括的に集約するもので、河川管理行政にとって欠くことのできない、最も重要なものである。

また、作成要領において、河川区域図の整備は急務であるが、当面、連続して改修工事（50mm/h 規模）の完了している区間から作成する旨が記載されており、河川区域図の作成については、期限は設けられていない。

そのため、河川区域図の整備の進捗状況に関し質問したところ、建設局として期限等の目標設定を特に行っていないため、整備率の推移等は把握していないとのことであった。

以上より、河川法で求められている河川台帳の調製について、建設局の状況をまとめると次のとおりである。すなわち、河川台帳は、河川管理を円滑に遂行するために必要であり、河川管理行政にとって欠くことのできない最も重要なものであることから、整備は急務であると認識しつつも、実際の作成は護岸整備が完了した区間から順次行い、期限は設けていない。期限を設けていないのは、建設局の説明によれば、河川法又は河川法施行令若しくは河川法施行細則などにおいて、河川台帳をいつまでに調製しなければならないかについての要求はないからということである。しかしながら、河川台帳は、河川管理に必要な情報を集約する台帳であり、都としても河川管理行政にとって最も重要としている以上、整備の方針を定め、期限を設定し、適時に調製されているかモニタリングすることが必要であると考えられる。

（指摘７－５）河川台帳の整備推進について

河川法及び河川法施行令において、二級河川について、河川管理者である都道府県知事が河川の台帳を調製し、これを保管することとされている。

建設局では、河川台帳として河川区域図を作成しており、その作成要領により、河川区域図は河川管理を円滑に遂行するために必要であり、河川管理行政にとって欠くことのできない最も重要なものであると位置づけており、その整備は急務であるとしつつも、実際の作成は護岸整備が完了した区間から順次行っている。この作成要領では特に作成期限を設けていないことから、建設局では、整備が完了している箇所は把握しているものの、整備率は把握していない。

しかしながら、建設局は、自らが作成要領によって河川台帳である河川区域図を河川管理行政にとって最も重要なものとしていることから、その作成に中長期的な期限や計画を策定するなどして、河川台帳について適時かつ適切な整備を図られたい。

８．庁有車について

（１）移動式排水ポンプ車の最適配置について

建設局では、表 B7-8-1 のとおり、11 ある建設事務所のうち、山間部を管轄する西多摩建設事務所を除く 10 の建設事務所において、それぞれ 1 台ずつ移動式排水ポンプ車を保有している。

表 B7-8-1　局所有の移動式排水ポンプ車（平成 28 年 3 月 31 日時点）

（単位：千円）

建設事務所名	型式	取得価額	帳簿価額
第一建設事務所	三菱キャンターエコ クボタ口径 200㎜	31,645	20,728
第二建設事務所	いすゞエルフ クボタ口径 200㎜	29,904	11,344
第三建設事務所	いすゞエルフ クボタ口径 200㎜	29,904	11,344
第四建設事務所	いすゞエルフ クボタ口径 200㎜	30,668	11,571
第五建設事務所	いすゞエルフ クボタ口径 200㎜	30,009	11,392
第六建設事務所	いすゞエルフ クボタ口径 200㎜	31,153	14,119
南多摩東部建設事務所	いすゞエルフ クボタ口径 200㎜	27,582	10,340
南多摩西部建設事務所	三菱ふそう クボタ口径 200㎜	31,936	23,393
北多摩南部建設事務所	三菱ふそう クボタ口径 200㎜	29,348	21,737
北多摩北部建設事務所	いすゞエルフ クボタ口径 200㎜	31,466	14,137

（建設局作成資料より監査人が作成）

いずれも同一規格であり、ポンプの口径は 200㎜ であり、1 分間に 10 ㎥の排水が可能である。

写真 B7-8-1　北多摩北部建設事務所における移動式排水ポンプ車

（平成 28 年 8 月 24 日監査人撮影）

移動式排水ポンプ車を 1 台保有することで発生する年間費用について質問したところ、表 B7-8-2 のとおりであった。

表 B7-8-2　移動式排水ポンプ車 1 台の保有で発生する年間費用（概算）

費目名	金額
減価償却費	取得価額 30,706,000 円÷耐用年数約 10 年＝3,070,600 円
ガソリン代	7,000 円
点検費用	63,000 円
自動車重量税	42,900 円
自動車損害賠償責任保険料	17,450 円
運転手委託費用	192,000 円
計	3,392,950 円

（建設局作成資料より監査人が作成）

つまり、局では 10 台の移動式排水ポンプ車を保有していることから、年間約 34 百万円の費用が発生することとなる。

また、平成 27 年度における、移動式排水ポンプ車の稼働状況を確認したところ、表 B7-8-3 のとおりであった。

表 B7-8-3　平成 27 年度における移動式排水ポンプ車の稼働状況

建設事務所名	稼働回数	稼働率（※）
第一建設事務所	7 回	1.9%
第二建設事務所	12 回	3.3%
第三建設事務所	13 回	3.6%
第四建設事務所	12 回	3.3%
第五建設事務所	6 回	1.6%
第六建設事務所	13 回	3.6%
南多摩東部建設事務所	10 回	2.7%
南多摩西部建設事務所	7 回	1.9%
北多摩南部建設事務所	15 回	4.1%
北多摩北部建設事務所	13 回	3.6%

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　稼働回数÷365 日として監査人が算定

表 B7-8-3 から分かるとおり、いずれの建設事務所においても、年間 15 回以下しか稼働しておらず、稼働率は低いと言える。

ここで、平成 27 年度における各移動式排水ポンプ車の稼働に関し、出動時の状況と作業内容について質問したところ、平成 27 年度については訓練による出動のみであるとのことであった。そのため、訓練による出動ではなく、実際に排水ポンプを使用して排水するために出動した日の状況について確認したところ、表 B7-8-4 のとおりであった。

表 B7-8-4　直近 15 年における移動式排水ポンプ車の出動実績

年月日	建設事務所名	出動理由
平成 17 年 9 月 4 日、5 日	第三	妙正寺川の内水排水作業を行うため
平成 19 年 9 月 7 日	第二 応援：第一、第三、第四	谷沢川増水に伴う排水作業を行うため
平成 20 年 7 月 8 日	第一	呑川増水に伴う排水作業を行うため
平成 22 年 7 月 5 日	第六 応援：第三、第四	石神井川の溝田橋付近溢水に伴う排水作業を行うため

（建設局作成資料より監査人が作成）

このように、移動式排水ポンプ車の出動実績は非常に少ないが、建設局は、廃止は想定していないとのことであった。

現在、10 の建設事務所で移動式排水ポンプ車を 1 台ずつ保有しているが、その必要性と十分性及び場所の適切性に対する局の見解を質問したところ、以下のとおりの回答であった。

【建設局からの回答】

地域特性を十分に把握し、かつ被災地への緊急対応が可能である各建設事務所に移動式排水ポンプ車を配置することが必須である。

なお、現在の台数で足りるのか、あるいは不要なのか、各建設事務所にアンケートを取ったことがあるか質問したところ、ないとのことである。

そもそも、移動式排水ポンプ車を導入した当時、どのような目的で導入に至ったのか、経緯と導入の目的について質問したところ、以下の回答であった。

【建設局からの回答】

洪水、雨水出水、津波等に際し、水災による被害を軽減し公共の安全を保持することを目的としている。

なお、移動式排水ポンプ車の導入は昭和 62 年頃であり 30 年近くが経過しているが、現在の保有目的も当初の目的と変わりはないとのことである。また、更新はおおむね 12 年を経過した車両を対象に行っているとのことであるが、更新の際に、そもそも保有の必要性があるか、保有台数は適切か、機能性は適切か、購入金額は適切かなどの観点につき、建設局がどのように検討しているか確認するため、更新時の検討資料の提出を求めたが、資料はないとの回答であった。ただし、更新の際には、既存の排水ポンプが搭載できる仕様を条件に、3 社見積により排水ポンプ車の更新を行っているとのことである。

また、移動式排水ポンプ車を含めた建設局の管理車両については、運行管理業務を委託している。これは、運転職種職員の定数削減に伴う建設局職員の負担軽減のためであり、水防時の運行は技術等も必要だと考えているため委託をしているとのことである。

当該委託契約において、委託者からの運行指示があった場合には運行除外日であっても運行しなければならないとされている。しかしながら、委託者の事情により緊急に運行する必要があり、かつ受託者への通知が間に合わないときや、防災訓練等非常時に備える訓練のときに限り、都職員が運行することができる

とされている。これは、緊急時に委託運転者が確実に運行できるとは限らないため、職員でも対応できる旨を定めているものである。

ここで、都職員が移動式排水ポンプ車を運転するためには、中型自動車免許の保有が必要となるが、移動式排水ポンプ車を保有している各建設事務所において、中型自動車運転免許を保有しており、かつ移動式排水ポンプ車を運転する職員の人数について質問したところ、表 B7-8-5 のとおりであった。

表 B7-8-5　移動式排水ポンプ車を運転する職員数

（単位：人）

事務所名	職員数
第一建設事務所	7
第二建設事務所	0
第三建設事務所	7
第四建設事務所	0
第五建設事務所	37
第六建設事務所	12
南多摩東部建設事務所	0
南多摩西部建設事務所	19
北多摩南部建設事務所	0
北多摩北部建設事務所	0

（建設局作成資料より監査人が作成）

さらに、表 B7-8-5 の職員に対し、移動式排水ポンプ車を運転できるよう、訓練を実施しているか質問したところ、基本的に委託運転者が運転することになっているため、訓練は実施していないとのことであった。ただし、第五建設事務所に所属する職員のうち、主管担当の 7 人は自主的に訓練を行っているとのことである。

保有している全ての建設事務所で、同一規格の移動式排水ポンプ車を保有していることについてそれぞれの所管する区域の特性に合わせ、ポンプ車の大きさや、ポンプの太さ又は長さ、処理能力などを変える必要が無いのか質問したところ、以下の回答であった。

【建設局からの回答】

大雨や台風による河川からの溢水等や地下・道路アンダーパスの浸水時に水を排出するために使用することを想定した機能を定めており、それを超える場合においては他事務所からの応援要請等で対応することを考えている。

（意見７－１８）移動式排水ポンプ車の最適配置について

建設局では、地域特性を十分に把握し、かつ被災地への緊急対応が可能である各建設事務所に移動式排水ポンプ車を配置することが必須であるとの考えの下、山間部を管轄する西多摩建設事務所を除く 10 の建設事務所でそれぞれ 1 台ずつ、移動式排水ポンプ車を保有している。これを有事に備えて保有することの必要性は理解できるが、そうであるならば、建設局は、有事の際に適時かつ適切に対応し得るよう、移動式排水ポンプ車に関して、以下の点について、今一度その保有目的に照らして明確にし、有効性の観点から対応方針を策定されたい。

① 移動式排水ポンプ車について、適切性から見た保有台数の方針

建設局では移動式排水ポンプ車を 10 台保有しているが、直近 15 年間で実質的な出動は 4 回のみである。また、移動式排水ポンプ車の導入は昭和 62 年頃であり、12 年を経過した車両を対象に更新しているが、各建設事務所に保有台数の適切性に関するアンケートを取ったことはなく、また、更新時にその適切性を検討した資料もない。都内で 10 台保有することの適切性について、過不足がないか、根本的な方針を検討し決める必要性がある。

② 適切な保管場所の方針

直近 15 年間の実質的な出動場所を見ると、第一建設事務所、第二建設事務所、第三建設事務所、第六建設事務所がそれぞれ各 1 回ずつとなっている。また、応援要請により出動した事務所は、第一建設事務所が 1 回、第三建設事務所が 2 回、第四建設事務所が 2 回となっている。このように、実際の出動実績を見ると、場所に偏りがあることが分かる。もちろん、出動実績は無くとも、今後出動する可能性がある以上、各事務所で保有する必要性があろうが、想定される出動場所に応じて最も適切な保有場所や保有台数の方針を検討する必要性がある。

③ 移動式排水ポンプ車を緊急時に運転できる体制の構築

建設局は移動式排水ポンプ車に関する職員の負担軽減及び水防時の運行に要する技術等を勘案して、運行管理業務を委託している。ただし、緊急時に委託運転者が確実に運行できるとは限らないことから、職員も運転ができることとしている。しかしながら、中型免許を保有していないなどの理由により移動式排水

ポンプ車を運転できる職員がいない建設事務所も存在しており、また、運転ができる職員が存在する建設事務所であっても、運転の訓練を実施しているのは一事務所に過ぎない。したがって、緊急時に移動式排水ポンプ車を確実に運転できるよう、緊急時の出動体制を検討した上で、職員に対する訓練を実施する必要性がある。

④　全ての移動式排水ポンプ車が同一規格であることの適切性

各建設事務所は、大雨や台風による河川からの溢水等や地下・道路アンダーパスの浸水時に、水を排出するために移動式排水ポンプ車を使用することを想定しており、仮に想定を超える事態が生じた場合には、他の事務所からの応援等で対応することとし、全ての移動式排水ポンプ車が同一規格になっている。しかしながら、各建設事務所に1台ずつ保有するのであれば、所管する地域の河川、道路の拡幅、想定される溢水の量、排水を行う場所など、地域の特性に応じて、移動式排水ポンプの規格を変えることを検討する必要性がある。

（２）マイクロバスの効率的運用について

建設局は、表B7-8-6のとおり、平成27年度に5台のマイクロバスを配置しているが、いずれも稼働率が低いことが判明した。マイクロバスは主に管内の現場視察（調査・研修等）に使用されている。

表B7-8-6　マイクロバスの稼働率（平成27年度）

	稼働日数（日）	稼働率（%）
総務部	89	36.2
西多摩建設事務所	74	30.1
南多摩東部建設事務所	31	12.6
南多摩西部建設事務所	22	8.9
北多摩北部建設事務所	66	26.8

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）稼働率は、1台当たりの最大稼働日数を年間246日として算定している。

このうち、南多摩東部建設事務所と南多摩西部建設事務所のマイクロバスは、稼働率が10%程度と特に低い。そこで、マイクロバスを所有する必要性等について建設局に質問したところ、回答は表B7-8-7のとおりであった。

表 B7-8-7　マイクロバスに関する質問と建設局の回答

マイクロバス使用時の平均乗車人数
平均 15 名程度
レンタカーを使用することは検討しているか
・マイクロバスは大型免許・運転技術が必要であり、職員に運転させることは非常に負担になるため、レンタカーとなると雇上（運転手込）が想定される。 ・バスの雇上については国土交通省で計算方法・運賃が決まっており、小型バスを 1 日借り上げると 10 万円程度のコストがかかる。 ・バスを購入した場合の年間費用は 110 万円程度であるため、現在の稼働状況では購入のコストのほうが低い。 ・雇上契約を行った場合、契約手続（起案～契約まで 2 週間程度）、業者との調整等の事務作業が発生する上、日程変更等も行えない。 ・現場視察等は、事務所職員・本庁職員等・他部所にかかわるため、日程調整も直前までできない場合がある。
マイクロバスの代わりに別の庁有車を複数台使用することは可能か
・現場視察の際は、車中で工事現場の担当者からの現場説明を行う。その際、担当者が複数台の車に乗ることは不可能であるため、複数台に分かれると、別途情報共有の時間が必要である。 ・工事現場の図面や写真等を用いた説明を行う際、座席の背もたれが高い通常の車では、図面や写真を他の職員に見せることが難しい。 ・複数台に分かれて現場視察に向かう際に、信号等で分かれてしまい、同時に現場に到着できないことがある。 ・複数台に分かれた場合、駐車場所の確保が難しい。
各建設事務所間でマイクロバスを共有使用することは可能か
・現在、マイクロバス所有の本庁及び多摩部の 4 事務所からマイクロバスを所有していない事務所に貸し出すなど、共有使用を図っているところである。 ・多摩部の事務所間は管内が広く、各事務所間の移動は約 1 時間程度と時間がかかる。また、上半期については、年度当初で必要となる所内研修等が複数の事務所において同時期に行われるため、マイクロバスの稼働日が重複する日が生じてしまい、共有使用ができない日が多い。したがって、これ以上の共有使用は難しいと考える。

（建設局作成資料より監査人が作成）

確かに、建設局の主張を見る限りにおいては、マイクロバスについて、レンタカー利用ではなく庁有車とする方が、経済的合理性を有しているように見受けられる。しかしながら、そもそもマイクロバスを使用する必要性があるかという観点からすると、建設局の主張には疑問が残る。なぜなら、関係者に対する現場説明を車中ではなく車外で行えば、必ずしもマイクロバスでなければならないということはないと考えられるからである。また、共有使用に当たっては、各事務所間の移動に時間がかかってしまうかもしれないが、そもそも低稼働であるのだから、移動が頻繁に行われるはずはなく、したがって、マイクロバスがなかったとしても大きな影響を及ぼすとは考えづらい。

また、マイクロバスを含む一部の庁有車の運行については、運行管理業務委託を行っており、建設事務所の職員ではなく、委託先の運転手が運転を行っている。そのため、運行管理業務委託を行っている車両については、委託先の運転手の人数に応じて同時に運行できる台数に制限がかかることとなる。ここで、多摩部の4事務所における運行管理業務委託の状況を示すと、以下のとおりとなる。

表 B7-8-8　多摩部の 4 事務所における運行管理業務委託状況

車種	保管場所	稼働日数（日）	稼働率（%）	稼働率合計（%）	同時運行可能台数及び最大稼働率
小型四輪乗用自動車	西多摩建設事務所（青梅市東青梅）	214	87.0	248.8	3 台（300%）
小型四輪貨物自動車		182	74.0		
普通乗用自動車		142	57.7		
乗合自動車（マイクロバス）		74	30.1		
小型乗用自動車	南多摩東部建設事務所（町田市中町）	211	85.8	185.4	2 台（200%）
普通乗用自動車		198	80.5		
乗合自動車（マイクロバス）		31	12.6		
特種用途自動車（排水ポンプ車）		16	6.5		
普通乗用自動車	南多摩西部建設事務所（八王子市明神町）	233	94.7	195.5	2 台（200%）
普通乗用自動車		223	90.7		
乗合自動車（マイクロバス）		22	8.9		
特種用途自動車（排水ポンプ車）		3	1.2		
小型四輪乗用自動車	北多摩北部建設事務所（立川市柴崎町）	210	85.4	169.9	2 台（200%）
特種用途自動車（水防車）		130	52.8		
乗合自動車（マイクロバス）		66	26.8		
特種用途自動車（排水ポンプ車）		12	4.9		

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注 1）稼働率は、1 台当たりの最大稼働日数を年間 246 日として算定している。

（注 2）同時運行可能台数は、運行管理業務委託先の運転手の人数と同数である。

建設局の主張では、表 B7-8-7 のとおり、既にマイクロバスの共有使用を図っており、これ以上の共有使用は難しいとされている。しかしながら、マイクロバスの稼働日が重複しないよう更なる調整をすれば、共有使用は可能であると考えられる。

（意見７－１９）マイクロバスの効率的運用について

建設局では、平成 28 年 3 月 31 日時点において、本庁と多摩部の 4 つの建設事務所で計 5 台のマイクロバスを所有しており、主に管内の現場視察（調査・研修等）に使用している。しかしながら、この 5 台のうち 2 台については、年間の稼働率が 10%程度と低稼働であり、有効性・効率性に疑問がある。

この点、建設局は、多摩部の事務所間でのマイクロバスの共有使用は複数事務所で同日にマイクロバスが稼働する場合があるため難しいと主張するが、マイクロバスの稼働日が重複しないよう更なる調整をすれば、共有使用は可能である。また、そもそもマイクロバスを所有する必要がある理由として、車中で現場担当者から図面・写真等を用いて説明を行う等により短時間での効率的な現場視察を行うためにマイクロバスが必要と建設局は主張しているが、この説明を現場（車外）で行うことが可能な場合には、必ずしもマイクロバス 1 台で現場視察する必要性はなく、普通車（ワンボックスカー等）で代替可能である。普通車で可能な現場視察については普通車を使用することで、マイクロバスの共有使用を促進することが可能となる。

したがって、建設局は、マイクロバスの効率的運用の観点から、マイクロバスの所有台数の見直しやその運用ルールを定められたい。

（３）特種用途車・マイクロバスを除く庁有車の最適配置について

建設局全体（本庁及び各事務所）に配置されている庁有車のうち、マイクロバスや特種用途車（巡回車、ポンプ車及び除雪車）を除く庁有車について、監査人が平成 27 年度の稼働率を試算したところ、表 B7-8-9 のとおりであった。

表 B7-8-9　平成 28 年 3 月 31 日時点における庁有車数と稼働率

	27 年度末台数（台）	マイクロバス（台）	特種用途自動車（台）	普通車期中取得数（台）	普通車台数（台）	稼働日数（日）	稼働率（%）
総務	7	1	2	－	4	828	84.1
一建	17	－	5	－	12	1,424	48.2
二建	26	－	8	－	18	2,448	55.3
三建	17	－	5	1	11	2,123	78.5
四建	15	－	5	－	10	1,352	55.0
五建	21	－	7	2	12	2,075	70.3
六建	20	－	6	－	14	2,415	70.1

西建	55	1	13	3	38	6,042	64.6
南東	27	1	5	1	20	3,406	69.2
南西	25	1	7	3	14	2,476	71.9
北北	30	1	5	−	24	3,626	61.4
北南	32	−	5	−	27	3,978	59.9
技術	1	−	−	−	1	231	93.9
東部	8	−	2	1	5	810	65.9
西部	9	−	1	−	8	1,092	55.5
治水	15	−	−	−	15	3,008	81.5
合計	325	5	76	11	233	37,334	65.1

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注 1）マイクロバスや特種用途車以外の庁有車を「普通車」としている。

（注 2）稼働率の算定に当たり、期中に取得した普通車については除外している。

（注 3）稼働率は、1 台当たりの最大稼働日数を年間 246 日として算定している。

（注 4）表中の名称は省略名である。

総務は総務部の略称とする。

一建～六建は第一建設事務所から第六建設事務所の略称とする。

西建は西多摩建設事務所の略称とする。

南東は南多摩東部建設事務所の略称とする。

南西は南多摩西部建設事務所の略称とする。

北北は北多摩北部建設事務所の略称とする。

北南は北多摩南部建設事務所の略称とする。

技術は土木技術支援・人材育成センターの略称とする。

東部、西部は東部公園緑地事務所及び西部公園緑地事務所の略称とする。

治水は江東治水事務所の略称とする。

表 B7-8-9 を見ると、特種用途車等を除く庁有車については、平成 27 年度の稼働率が 65.1％であり、建設局全体として 3 分の 1 以上が不稼働状況であることが分かる。また、この中には稼働率が 5 割程度の事務所もある。もちろん、低稼働であったとしても、有事に備えて最大必要数を確保しておくという考え方はあるものの、その一方で、平常時は維持費が発生することから、経済性・有効性の観点で疑問が生じる。

この点、建設局の説明によると、庁有車は、毎年 5 月末に用度課にて各事務所の前年度分の庁有車使用実績簿の取りまとめを行い、使用実績の低い車両は他の事務所への所属換えや廃車の検討を行い、また、庁有車が不足した際は他の事

務所からの所属換えを検討している。さらに、事務所内においては課を越えての融通を行っており、庁有車の台数が際限なく増加しないような工夫を行っているとのことである。

このような建設局の取組は一定の評価ができるものの、建設局全体の稼働率として、どの程度の稼働率が最適なのか明確ではないことから、庁有車に係るコストが全体最適となっているか否かについて客観的な判断ができない。

したがって、各建設事務所や工区等ごとに最適な庁有車数・稼働率及び融通方法などを設定して、経済性とのバランスを考慮する仕組みを構築することが必要である。その際には、庁有車の管理方法を見直し、同一事務所内での課を越えた融通を更に推進すべきである。

（意見７－２０）特種用途車・マイクロバスを除く庁有車の最適配置について

建設局では、平成 28 年 3 月 31 日時点において、本庁及び各事務所に合計 325 台の庁有車を配置している。このうち、マイクロバス 5 台、特種用途車（巡回車、ポンプ車及び除雪車）76 台及び年度途中で取得した車両 11 台を除く普通車 233 台について、監査人が平成 27 年度の稼働率を試算したところ、全体で 65.1％の稼働率であった。言い換えれば、建設局全体として 3 分の 1 以上の普通車が不稼働状況であり、この中には稼働率が 5 割程度の事務所もある。

もちろん、低稼働であったとしても、有事に備えて必要数を確保しておくことは必要であるが、平常時は維持費が発生することから、経済性・有効性の観点で疑問が生じる。ここで問題なのは、建設局として、庁有車の保有台数に関する一定のルールはあるものの、建設局全体の稼働率としてどの程度の稼働率が最適なのか明確ではないことから、庁有車に係るコストが全体として最適となっているか否かについて客観的な判断ができないことにある。

したがって、建設局は、庁有車について、各事務所や工区等ごとの最適配置数・稼働率及び融通方法などに関する明確なルールを設定した上で、有効性・効率性の観点から、同一事務所内での課を越えた融通を更に推進することとされたい。

９．都立公園・動物園・水族園について

（１）有料施設の入場料に係る情報開示について

都立公園は、テニスコート、運動場等の有料施設の利用を除き、基本的に入場料は無料となっている。ただし、江戸時代や明治時代に造られ、現在文化財に指定されている庭園や、特別の利用のために造られた動物園や植物園は、受益者負担の考えに基づき入場料を徴収している。

なお、有料公園のうち、庭園と植物公園については、都民に広く開放するため、昭和 47 年 4 月から入場料を無料としたが、利用者の増大による維持管理レベルの低下、文化的価値の再認識、自然環境保全の視点の変化などにより、昭和 54 年 4 月から再度有料としている。ここで、平成 27 年度時点の有料公園の入場料を示すと表 B7-9-1 のとおりである。

表 B7-9-1　有料公園の入場料（個人）

（単位：円）

分類	公園名	入場料		
		一般	中学生（都外）	65 歳以上
庭園（※）	浜離宮恩賜庭園	300	300	150
	旧芝離宮恩賜庭園	150	150	70
	小石川後楽園	300	300	150
	六義園	300	300	150
	旧岩崎邸庭園	400	400	200
	向島百花園	150	150	70
	清澄庭園	150	150	70
	旧古河庭園	150	150	70
	殿ヶ谷戸庭園	150	150	70
動物園	恩賜上野動物園	600	200	300
	多摩動物公園	600	200	300
	葛西臨海水族園	700	250	350
	井の頭自然文化園	400	150	200
植物園	夢の島熱帯植物館	250	100	120
	神代植物公園	500	200	250

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　表中の 9 庭園については、平成 17 年度から、利用料金制の導入により、入場料収入額は指定管理者の収入となっている。

受益者負担の考えとは、一般開放公園、有料公園を問わず、都立公園の管理運営には人件費、維持管理費等の費用が発生していることを前提に、動物園等の有料施設は一般開放公園にはない機能・設備を備えており、その付加価値を提供しているものであることから、その付加価値分については受益者である入園者に負担してもらうという考え方である。つまり、無料の都立公園と同水準の費用相当分については都で負担するが、それ以上の付加価値部分については利用者に入場料という形で徴収して賄うという考え方である。

そこで、監査人は、受益者負担の考えに基づく都の入場料の決定方法等について、検討を行った。

まず、公園の入場料は、東京都立公園条例でその上限が規定され、施設別の具体的な入場料は、東京都立公園条例施行規則で規定されている。

【（参考）東京都立公園条例（一部抜粋）】

第十九条

有料公園または有料施設を使用しようとする者から、別表第五または別表第六の範囲内において東京都規則で定める使用料を徴収する。

別表第五　有料公園の使用料

種別	単位	金額
入場料	一人一回	六百円

別表第六　有料施設の使用料

種別	単位	金額
動物園	一人一回	六百円
水族館	一人一回	七百円
自然文化園	一人一回	四百円

【（参考）東京都立公園条例施行規則（一部抜粋）】

別表第五

二　有料公園及び有料施設の入場料

（二）　有料公園

名称	種別	単位	金額（個人）
神代植物公園	一般	一人一回	五百円
	中学生		二百円
	高齢者		二百五十円
多摩動物公園	一般	一人一回	六百円
	中学生		二百円
	高齢者		三百円

（三）　動物園

名称	種別	単位	金額（個人）
恩賜上野動物園	一般	一人一回	六百円
	中学生		二百円
	高齢者		三百円

（四）　水族園

名称	種別	単位	金額（個人）
葛西臨海水族園	一般	一人一回	七百円
	中学生		二百五十円
	高齢者		三百五十円

（五）　自然文化園

名称	種別	単位	金額（個人）
井の頭自然文化園	一般	一人一回	四百円
	中学生		百五十円
	高齢者		二百円
夢の島熱帯植物館	一般	一人一回	二百五十円
	中学生		百円
	高齢者		百二十円

なお、動物園・水族園等について、小学生以下は入場料が無料となっているが、これは東京都立公園条例施行規則において、小学生以下について入場料の額が定められていないためである。

また、都では、東京都立公園条例施行規則の規定額、つまり動物園等の入場料について、受益者負担の適正化の観点から定期的に見直しを行っている。

動物園・水族園等 4 園の入場料の推移をみると、表 B7-9-2 のとおりである。

表 B7-9-2　動物園・水族園の入場料（一般（個人））の推移

（単位：円）

年度	上野	多摩	葛西	井の頭
平成元年度	400	400	600	300
平成 4 年度	400	400	600	300
平成 6 年度	500	500	800	400
平成 7 年度	500	500	800	400
平成 10 年度	500	500	700	400
平成 12 年度	600	600	700	400
平成 15 年度	600	600	700	400
平成 17 年度	600	600	700	400
平成 19 年度	600	600	700	400
平成 21 年度	600	600	700	400
平成 23 年度	600	600	700	400
平成 25 年度	600	600	700	400
平成 27 年度	600	600	700	400

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-9-2 を見ると、恩賜上野動物園と多摩動物公園については平成 12 年度から、葛西水族園と井の頭自然文化園についてはそれぞれ平成 10 年度、平成 6 年度から現行の入場料が適用されており、その後変更は行われていないことが分かる。

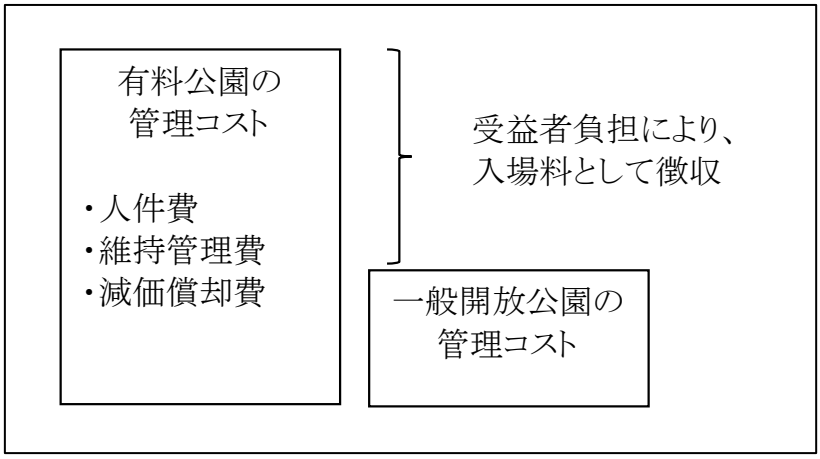
前述のとおり、入場料自体は条例及び施行規則により規定されているが、有料公園及び有料施設の入場料の算定方法に関して、条例等の規定は存在しない。

そこで、建設局は財務局から依頼されている「受益者負担の適正化調査について」に記載の計算方法で、2 年に一度入場料の見直しを行っている。

なお、入場料の見直しを行い、入場料を含む使用料・占有料を改定する必要がある場合には、総務局長宛に東京都立公園条例の一部を改正する条例の立案を求め、都議会の決議を経て入場料の改定が行われる。

建設局では、受益者負担の考えから図 B7-9-1 のとおり、有料公園の管理コストから、一般開放公園の管理コストを控除し、年間予定入園者で除する方法により入場料を算定している。

図 B7-9-1　入場料算定の考え方



（建設局作成資料より監査人が作成）

管理コストは、施設管理に要する人件費、維持管理費及び減価償却費を基に算定する。表 B7-9-3 は動物園の管理コストを算定している使用料原価算定調書であり、既に一般開放公園の管理コストは控除されている。同規模の面積の一般開放公園の管理コストを参考にしているとのことであるが、どの公園を参考にしているかは記録が残されていない。

また、利用件数は、予算策定上の見積利用件数であり、無料入園者を含む総入園者数としている。

表 B7-9-3　使用料原価算定調書

施設名	諸経費				利用件数（b）	使用料に反映する原価（a/b）	現行使用料
	人件費（※1）	維持管理費（※2）	減価償却費（※3）	小計（a）			
	（千円）	（千円）	（千円）	（千円）	（件）	（円）	（円）
上野	694,212	938,962	31,810	1,664,986	3,776,797	－	－
多摩	540,389	563,792	46,391	1,150,574	1,083,660	－	－
上野＋多摩	1,234,602	1,502,755	78,202	2,815,560	4,860,457	579	600
井の頭	146,232	104,632	4,359	255,224	657,723	388	400
葛西	183,876	968,979	5,223	1,158,079	1,695,722	683	700

（建設局作成資料より監査人が作成）

（注）恩賜上野動物園と多摩動物公園は、区部と多摩部で同等のレベルでサービスを提供するために合算して算定している。

※1　人件費は、職員定数に財務局から示された人件費時間単価（4,000 円/時間）を乗じた額としている。

※2　維持管理費は、各園の決算額から算出している。

※3　減価償却費は、財産台帳に登録されている設備の減価償却費としている。

表 B7-9-3 のとおり、使用料原価算定調書では、人件費、維持管理費、減価償却費を集計している。このうち、減価償却費について、「受益者負担の適正化調査について」の別紙 作成要領において、次のように記載されている。

【(参考)「受益者負担の適正化調査について」(一部抜粋)】

・減価償却費については、当該事務に直接必要な設備や機器のほか、建物についても算入すること。
・建物の減価償却費については、サービス提供に直接要する経費として原価に算入するものとして取り扱う。
・建物の建設又は設備の購入の際に、一般財源（都債を含む。）以外の歳入（国庫支出金等）が財源として充当されている場合、その分については減価償却費の対象としないこと。

この点、建設局では、一般財源以外の歳入が財源として充当されている場合としては、財団法人日本宝くじ協会助成事業により建設した施設が該当し、入場料

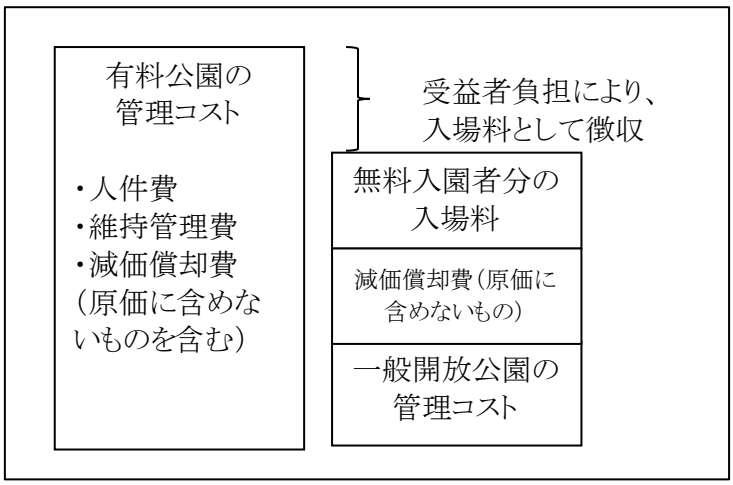
に反映する原価に算入していない。また、建物のうち直接サービスを提供しているもの（券売所、動物の放飼場等）については諸経費に分類して入場料に反映する原価に算入しているが、それ以外のもの（本館等）は資本的経費として分類し、入場料に反映する原価に算入していないとのことである。

したがって、例えば葛西臨海水族園の本館建物の減価償却費は、年間 2 億 5 千万円であるが、表 B7-9-3 の減価償却費には含まれていない。

一般財源以外の歳入を財源として充当している場合には、財務局からの依頼文書のとおり、既に都税以外の歳入でコスト負担しているため、入場料に反映する原価に算入しないことは理解できる。しかしながら、建物のうち直接サービスを提供している部分（券売所等）と提供していない部分（本館等）に分類し、直接サービスを提供していない部分について原価に算入しないことは、受益者である利用者が負担するのではなく、都税負担つまり都民が一般開放公園の管理コスト分以上を負担する状況であると言える。この点、財務局からの依頼文書では、建物の減価償却費について、サービス提供に直接要する経費か否かの判断を行う旨は記載されていないことから、他財源で賄われているもの以外の建物の減価償却費については、全てサービス提供に直接要する経費として原価に参入するものとして取り扱うと読み取れる。

建設局が現在算定している入場料算定の考え方を表すと、図 B7-9-2 のようになると考えられる。

図 B7-9-2　建設局が現在算定している入場料算定の考え方



（建設局作成資料より監査人が作成）

また、有料施設の入場料は、受益者負担の考えにより決定していることからすると、施設の利用者、また都税を負担している都民に対して、どのように有料施設の入場料を決定しているかについて、広く都民に情報を公開し、もって入場料の透明性を確保することが必要であると考えられる。

なお、横浜市は、市のホームページで、「市民利用施設等の利用者負担の考え方」として市立動物園を含む主要な施設の現状のコストと使用料・手数料の状況を公開している。

表 B7-9-4 は、横浜市が公開している平成 26 年度の動物園の現状コストと使用料の状況である。

表 B7-9-4　横浜市　動物園の現状コストと使用料の状況（平成 26 年度）

施設名	利用者負担割合	使用料等の収入（千円）	減免（千円）	管理運営コスト（千円）		
				人件費	物件費等	計
よこはま動物園	30%	372,834	52,382	436,663	989,898	1,426,561
金沢動物園（※）	13%	75,762	13,678	283,288	427,875	711,163
野毛山動物園	－	529	0	219,372	214,472	433,844

（横浜市ホームページより監査人が作成）

※　無料施設部分に係るコストを控除して割合を算定している。

また、大阪市でも、市のホームページで「市民利用施設の受益と負担の適正化」として市立動物園を含む市民利用施設ごと受益者負担に係る関係データを公開している。

表 B7-9-5 は、大阪市が公開している平成 26 年度の動物園の受益者負担に係る関係データの一部である。

表 B7-9-5　大阪市　動物園の受益者負担に係る関係データ（一部）

施設名	歳出（千円）			歳入（千円）	差引（千円）	受益者負担率
	人件費	物件費	計			
天王寺動物園	436,682	650,702	1,087,384	430,336	△657,048	39.6%

（大阪市ホームページより監査人が作成）

（意見７－２１）有料施設の入場料に係る情報開示について

有料施設の入場料は、建設局において受益者負担の考えにより、有料施設の人件費、減価償却費等のコストから一般開放公園で通常発生するコストを控除することにより、入園者に負担させるべきコストを見積もり、入園予定者数で除することにより算定している。入場料は東京都立公園条例及び東京都立公園条例施行規則で規定されているものの、その算定方法や使用料原価算定調書は公表されていない。

しかしながら、有料公園の有料コストのうち受益者負担（入園料）以外については都民からの都税などで賄われていることから、説明責任の観点からは、その算定の考え方や方法を公表する必要性が認められる。

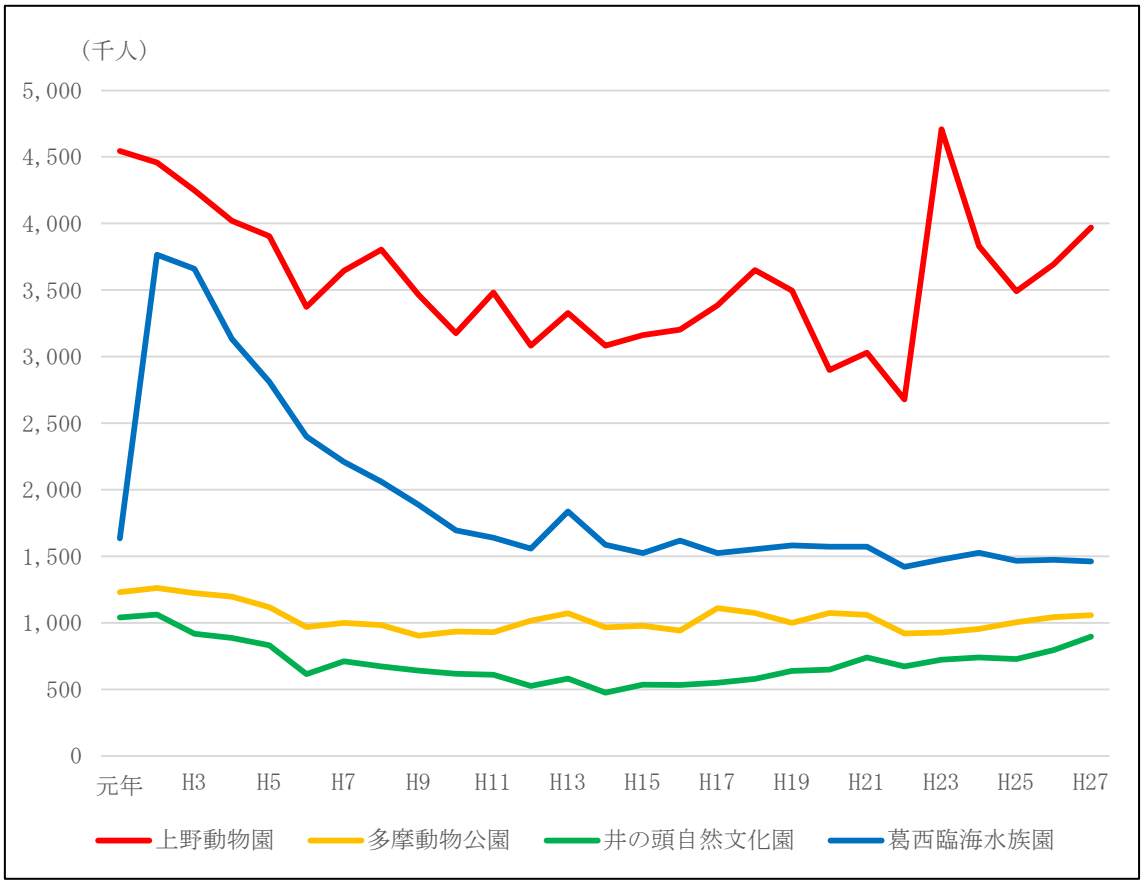
したがって、建設局は、受益者負担の考えに基づいて、利用者が負担すべき原価と都税で負担すべき原価の分類を適切に行うとともに、情報公開の透明性を確保する観点から、有料施設の利用者及び都民に対して、有料施設の入場料の算定に係る情報をより積極的に開示することとされたい。

（２）動物園・水族園に関する分析について

①　動物園・水族園 4 園の入園者数の推移について

まず、動物園・水族園 4 園（恩賜上野動物園、多摩動物公園、井の頭自然文化園、葛西臨海水族園）について、平成元年度から平成 27 年度における入園者数の推移を表したものが、グラフ B7-9-1 である。

グラフ B7-9-1　動物園・水族園 4 園の入園者数の推移



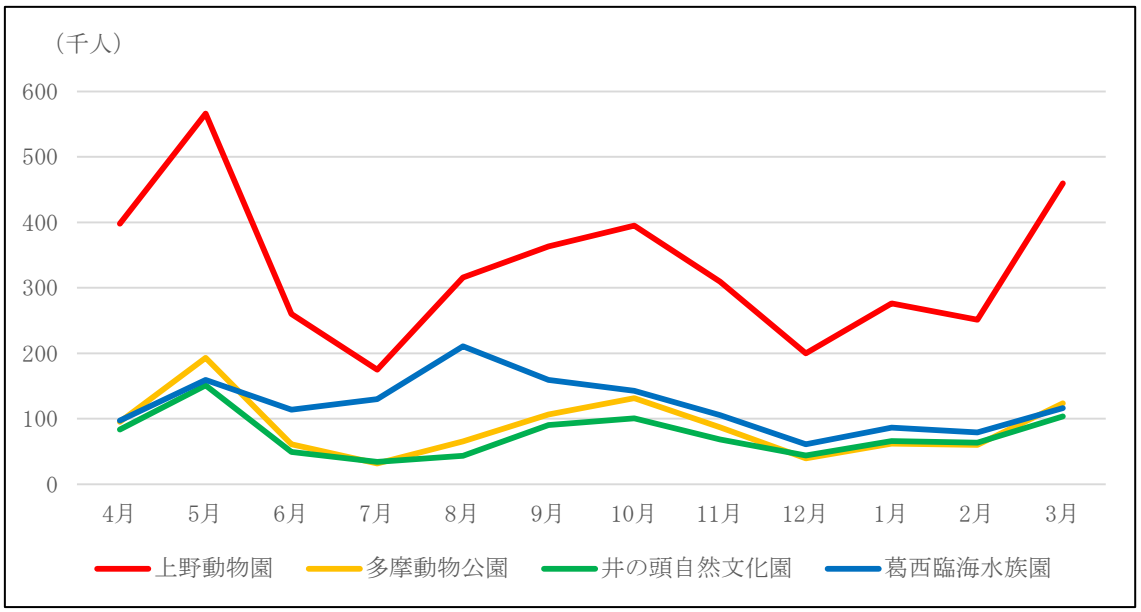
（動物園協会作成資料より監査人が作成）

（注）葛西臨海水族園の平成元年度の入園者数は、10 月 10 日開園のため 6 か月分となっている。

グラフ B7-9-1 を見ると、動物園・水族園 4 園の中で、恩賜上野動物園の入園者数が最も多いことが分かる。平成 23 年度の恩賜上野動物園の入園者数は平成 22 年度に比べ大幅に増加している。これは、平成 20 年 4 月にジャイアントパンダのリンリンが死亡し、それ以降、恩賜上野動物園にパンダがいない状態であったが、平成 23 年 2 月にリーリーとシンシンの 2 頭が来園し、同年 4 月からパンダの展示が 3 年ぶりに再開したことによる影響が大きい。また、井の頭自然文化園についても平成 14 年度から徐々に入園者数が増加しているが、これは平成 17 年度から年間パスポートの販売が開始したことや、近隣地域の活性化に伴う人口の増加によるものと推察される。一方、葛西臨海水族園については、開園から平成 12 年度まで減少を続けていたが、それ以降は年間 150 万人前後で安定している。この推移は、水族園を設置する際の計画どおりの想定入園者数とのことである。なお、平成 35 年度には水族園をリニューアルする計画で、これによって入園者数の増加を見込んでいる。

次に、動物園・水族園 4 園について、平成 27 年度における入園者数の月次推移を表したものが、グラフ B7-9-2 である。

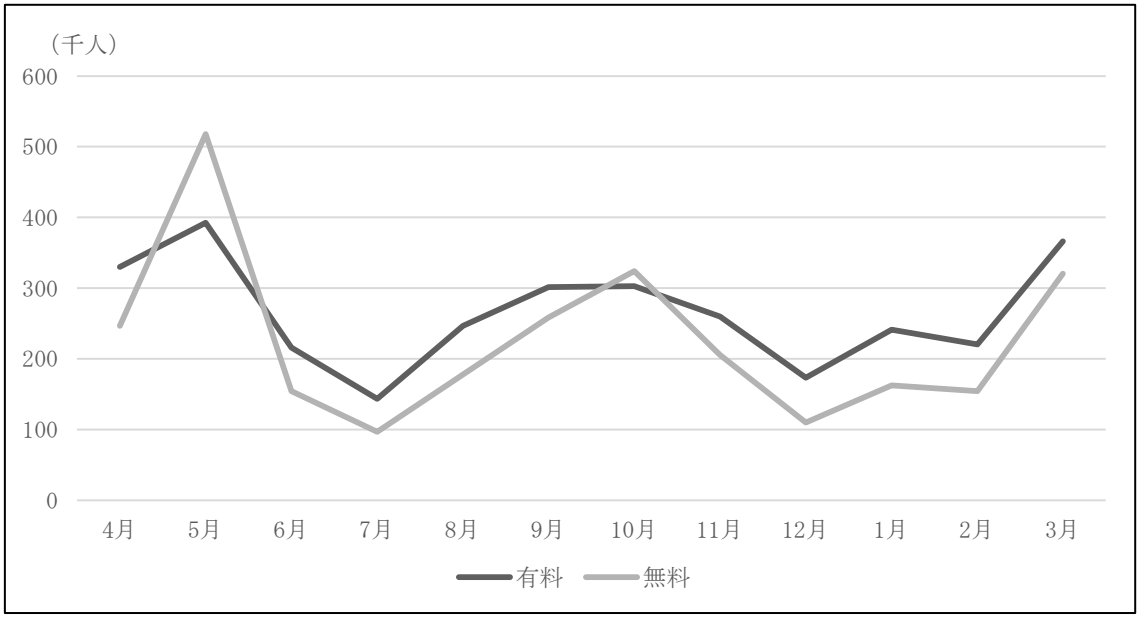
グラフ B7-9-2　入園者数の月次推移（平成 27 年度）



（動物園協会作成資料より監査人が作成）

グラフ B7-9-2 を見ると、動物園 3 園は、5 月が最も入園者数が多いことが分かる。これは、大型連休中の 5 月 4 日が無料開園日であることが理由の 1 つとして挙げられる。また、動物園・水族園 4 園は開園記念日と都民の日（10 月 1 日）が無料開園日となっているが、多摩動物公園は 5 月 5 日、井の頭自然文化園は 5 月 17 日が開園記念日となっていることも 5 月の入園者数が多くなっている理由の 1 つである。グラフ B7-9-3 からも明らかなように、動物園 3 園共通の無料開園日がある 5 月と 10 月については、無料入園者数が有料入園者数を上回っている。なお、恩賜上野動物園の開園記念日は 3 月 20 日である。

グラフ B7-9-3　動物園 3 園の有料・無料別入園者数の月次推移（平成 27 年度）



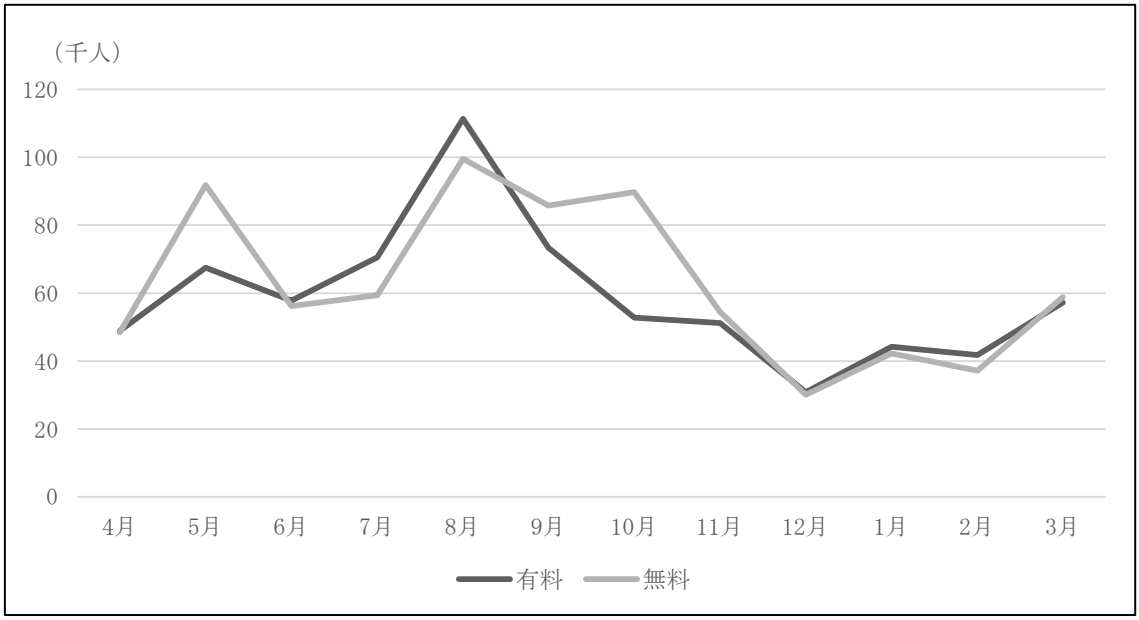
（動物園協会作成資料より監査人が作成）

一方、葛西臨海水族園は 8 月の入園者数が最も多い。葛西臨海水族園も動物園 3 園と同様、5 月 4 日のみどりの日、10 月 1 日の都民の日及び開園記念日の 10 月 10 日が無料開園日となっており、8 月の無料開園日はない。

この理由について、まず、葛西臨海水族園は原則として毎週水曜日が休園日であるが、8 月については全ての休園日を臨時開園しており、他の月と比べて月当たりの開園日数が多いことが考えられる。また、お盆の期間中は 3 時間の開園延長に伴う夜間開園イベント「ナイト・オブ・ワンダー」を開催し、積極的な入園者誘致を行っていることも、8 月の入園者数の増加に貢献しているものと考えられる。

なお、グラフ B7-9-4 からも明らかなように、無料入園者数については、動物園 3 園と同様、無料開園日がある 5 月と 10 月が有料入園者数より多いという結果であった。9 月についても無料入園者数が有料入園者数を上回っているが、9 月は 15 日から 21 日まで老人週間として 60 歳以上の入園が無料になる期間があり、その影響によるものと考えられる。

グラフ B7-9-4　葛西臨海水族園の有料・無料別入園者数の月次推移(平成 27 年度)



（動物園協会作成資料より監査人が作成）

② 他の自治体の動物園・水族館との比較について

次に、都が運営する 4 園の動物園・水族館について、他の自治体が運営もしくは民営の動物園・水族館と比較をすることにより、どのような特徴があるかについて分析していく。

まず始めに、動物園の比較から実施する。主な都市や近隣の民営動物園と比較すると、表 B7-9-6 のとおりとなった。

表 B7-9-6　主な都市や近隣の民営動物園との比較

名称	運営主体	入園者数（人）	面積（㎡）	飼育動物種類数（種）	入園者数/面積
恩賜上野動物園	都（※）	3,969,536	142,898	366	27.8
多摩動物公園	都（※）	1,056,072	601,373	301	1.8
井の頭自然文化園	都（※）	897,027	115,500	181	7.8
旭山動物園	旭川市	1,521,662	152,663	112	10.0
八木山動物公園	仙台市	550,779	125,787	129	4.4
群馬サファリパーク	群馬サファリワールド㈱	382,332	360,000	93	1.1
埼玉県こども動物自然公園	埼玉県（※）	747,634	460,000	217	1.6
東武動物公園	東武レジャー企画㈱	1,227,558	530,000	117	2.3
よこはま動物園ズーラシア	横浜市（※）	1,216,132	423,000	109	2.9
東山動物園	名古屋市	2,583,986	332,100	487	7.8
京都市動物園	京都市	1,206,160	41,383	33	29.1
天王寺動物公園	大阪市	1,730,608	110,000	213	15.7
神戸市立王子動物園	神戸市	1,249,220	80,618	136	15.5
福岡市動物園	福岡市	928,456	103,206	117	9.0

（「平成 27 年度日本動物園水族館年報」より監査人が作成）

※　指定管理者制度を採用している。

入園者数を見ると、恩賜上野動物園の入園者数は他園よりも圧倒的に多く、恩賜上野動物園に次ぐ入園者数である東山動物園の 1.5 倍ほどであった。ただし、動物園ごとに規模が異なるため、単純に入園者数だけで比較することは適切ではない。

そこで表 B7-9-6 の最右列では、面積に対する入園者数の割合を算出することとした。

面積に対する入園者数の割合では、恩賜上野動物園は京都市動物園に次いで高い数値であった。この数値が高いほど、各動物園の規模が同じと仮定した場合の集客力が高く、魅力度の高い動物園であると考えられる。恩賜上野動物園と同程度の面積を持ち、全国的にも人気の高い旭山動物園や八木山動物園と比較し

ても 2 倍以上の入園者数であるため、恩賜上野動物園の人気が高いことが分かる。一方、多摩動物公園は数値が低い結果となった。これは、多摩動物公園では、その広い面積を活かし、広い放飼場に放養形式で展示を行うことで、動物をできるだけ自由な姿で展示することをコンセプトとしているためである。

また、都が運営する動物園・水族園は、長い歴史を通じて展示コレクションの充実に努めてきた結果として、飼育動物種数が他園より多い傾向があり、これらを運営方針として掲げている教育普及や野生生物の保全に活用している。

次に、表 B7-9-7 では、自治体が運営している動物園のうち、入園者が全てその自治体の住民であったと仮定した場合にどれだけの割合の住民がその動物園に訪れているかについて検討した。

なお、恩賜上野動物園については区部の人口、多摩動物公園については市部と郡部の人口の合計、井の頭自然文化園は市部の人口を用いている。

表 B7-9-7　入園者数と自治体人口

名称	運営主体	入園者数（人）	自治体人口（人）	入園者数/人口（%）
恩賜上野動物園	都（※）	3,969,536	9,297,310	42.7
多摩動物公園	都（※）	1,056,072	4,214,342	25.1
井の頭自然文化園	都（※）	897,027	4,156,186	21.6
旭山動物園	旭川市	1,521,662	345,556	440.4
八木山動物公園	仙台市	550,779	1,079,876	51.0
埼玉県こども動物自然公園	埼玉県（※）	747,634	7,264,768	10.3
よこはま動物園ズーラシア	横浜市（※）	1,216,132	3,720,000	32.7
東山動物園	名古屋市	2,583,986	2,297,902	112.4
京都市動物園	京都市	1,206,160	1,473,217	81.9
天王寺動物公園	大阪市	1,730,608	2,697,070	64.2
神戸市立王子動物園	神戸市	1,249,220	1,536,665	81.3
福岡市動物園	福岡市	928,456	1,543,417	60.2

（「平成 27 年度日本動物園水族館年報」より監査人が作成）

※　指定管理者制度を採用している。

都が運営する 3 園と埼玉県こども動物自然公園については、分母となる人口が市よりも大きいレベルとなっている。しかしながら、都が運営する 3 園は埼玉県こども動物自然公園の数値より高く、恩賜上野動物園に至っては区部の人口の約 4 割の入園者数となっており、横浜市が運営するよこはま動物園ズーラシアよりも数値が高い。旭山動物園については、入園者数が自治体人口の 4.4 倍となっており、市外からの来園者が多いことが推定される。

次に、動物園と同様の分析を水族館で実施する。

表 B7-9-8　主な都市や民営水族館との入園者数比較

名称	運営主体	入園者数（人）	延床面積（㎡）	飼育動物種類数（種）	入園者数/面積
葛西臨海水族園	都（※）	1,461,162	13,629	995	107.2
小樽水族館	㈱小樽水族館公社	357,129	7,400	240	48.3
青森県営浅虫水族館	青森県（※）	310,521	8,851	321	35.1
ふくしま海洋科学館	福島県（※）	509,759	15,233	736	33.5
新潟市水族館マリンピア日本海	新潟市（※）	529,218	11,492	788	46.1
さいたま水族館	埼玉県（※）	289,024	1,889	136	153.0
鴨川シーワールド	㈱グランビスタホテル&リゾート	903,041	48,479	705	18.6
サンシャイン水族館	㈱サンシャインシティ	1,267,550	7,989	564	158.7
すみだ水族館	オリックス不動産㈱	1,587,365	7,860	248	202.0
名古屋港水族館	名古屋港管理組合（※）	2,051,785	41,529	616	49.4
鳥羽水族館	㈱鳥羽水族館	912,453	24,982	1,218	36.5
海遊館	㈱海遊館	2,449,376	28,300	495	86.6
島根県立しまね海洋館	島根県（※）	373,833	16,259	420	23.0

かごしま水族館	鹿児島市（※）	623,143	13,163	801	47.3
沖縄美ら海水族館	独立行政法人都市再生機構（※）	3,408,521	19,000	785	179.4

（「平成 27 年度日本動物園水族館年報」より監査人が作成）

※　指定管理者制度を採用している。

最も入園者数が多かったのは沖縄美ら海水族館であり、その入園者数は葛西臨海水族園の 2 倍以上であった。

また、面積に対する入園者数の割合を算定すると、全体として水族館は動物園よりも数値が高かった。そのため、水族館のほうが面積当たりの集客力が高いと言える。これは、展示スペースが動物園よりも小さい傾向にあるためと推察される。

各館ごとに見ていくと、葛西臨海水族園は面積が同程度の水族館よりは数値が大きいものの、民営のサンシャイン水族館やすみだ水族館の数値よりは低い結果となった。ただし、本報告書第３Ⅶ９．（２）①「動物園・水族園 4 園の入園者数の推移について」でも述べたとおり、葛西臨海水族園の設計時の想定入園者数は年間 150 万人であり、近年の入園者数は年間 150 万人前後で維持している。都の動物園・水族園の運営方針である教育普及や野生生物の保全を重視しつつも、想定入園者数を維持する運営努力を行っていることが推察される。実際、表 B7-9-8 のとおり、飼育動物種類数については 995 種類と他館と比べて多い。

次に、表 B7-9-9 では、動物園と同様に、自治体が運営している水族館のうち、入園者が全てその自治体の住民であったと仮定した場合にどれだけの割合の住民がその水族館に訪れているかについて検討した。

なお、葛西臨海水族園については区部の人口を用いている。

表 B7-9-9　入園者数と自治体人口

名称	運営主体	入園者数（人）	自治体人口（人）	入園者数/人口（%）
葛西臨海水族園	都（※1）	1,461,162	9,297,310	15.7
青森県営浅虫水族館	青森県（※1）	310,521	1,303,776	23.8
ふくしま海洋科学館	福島県（※1）	509,759	1,908,877	26.7
新潟市水族館マリンピア日本海	新潟市（※1）	529,218	799,345	66.2
さいたま水族館	埼玉県（※1）	289,024	7,264,768	4.0
名古屋港水族館	名古屋港管理組合（※1）	2,051,785	7,490,788（※2）	27.4
島根県立しまね海洋館	島根県（※1）	373,833	692,495	54.0
かごしま水族館	鹿児島市（※1）	623,143	600,000	103.9

（「平成 27 年度日本動物園水族館年報」より監査人が作成）

※1　指定管理者制度を採用している。

※2　名古屋港管理組合は愛知県と名古屋市が母体となって設立されているが、ここでは愛知県の人口を用いている。

人口に対する入園者数の割合で見た場合、葛西臨海水族園は他県が運営する水族館よりも割合が低い結果となった。平成 35 年に計画されているリニューアルによって、入園者数が増加することが期待される。

（3）公園内の売店・飲食店への民間事業者導入について

①　公園内の売店・飲食店の現状について

現在、都立公園には、売店が 48 件、飲食店が 28 件、また、都立動物園 4 園には、売店が 12 件、飲食店が 4 件営業されている。このうち、都立公園 22 園の売店、3 園の飲食店、7 園のその他の売店（委託店を含む）を公園協会が、都立動物園 4 園の飲食店、売店 15 か所を動物園協会が運営している。

いずれも都有地である公園・動物園内に、都からの設置許可又は管理許可を受けて営業を行っている。

【（参考）都市公園法（一部抜粋）】

（公園管理者以外の者の公園施設の設置等）
第五条 第二条の三の規定により都市公園を管理する者（以下「公園管理者」という。）以外の者は、**都市公園に公園施設を設け**、又は**公園施設を管理**しようとするときは、条例（国の設置に係る都市公園にあつては、国土交通省令）で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければならない。許可を受けた事項を変更しようとするときも、同様とする。
２ 公園管理者は、公園管理者以外の者が設ける公園施設が次の各号のいずれかに該当する場合に限り、前項の許可をすることができる。
一 当該公園管理者が自ら設け、又は管理することが不適当又は困難であると認められるもの
二 当該公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの
３ 公園管理者以外の者が公園施設を設け、又は管理する期間は、十年をこえることができない。これを更新するときの期間についても、同様とする。

（注）文中の下線は監査人が追加している。

表 B7-9-10 のとおり、都立公園内及び動物園内の飲食店・売店のうち、民間事業者が営業しているものは 38 件である。これらは、主に都市公園法施行前から都立公園及び動物園内で店舗を管理運営しているため、これを継続しているものである。また、公園協会が都から許可を受け、公園協会から民間事業者に委託されて営業が行われているものが 4 件ある。

表 B7-9-10　民間事業者による飲食店・売店の営業

（単位：件）

園・公園名	売店の種類	件数	委託元	民間事業者を導入した理由
葛西臨海公園、潮風公園	売店（バーベキュー）	2	公園協会（※）	新しい利用者ニーズに対応するため
上野恩賜公園	飲食店（カフェ）	2	公園協会（※）	上野再生整備事業の一環
恩賜上野動物園	売店	1	－	都市公園法施行前から恩賜上野動物園内で店舗を管理運営しているため
日比谷公園等	売店	9	－	都市公園法施行前から公園内で店舗を管理運営しているため
上野恩賜公園、井の頭恩賜公園等	飲食店	24	－	都市公園法施行前から公園内で店舗を管理運営しているため
	計	38		

（建設局、公園協会、動物園協会作成資料より監査人が作成）

※　民間事業者との委託契約は公募で行われている。

ところで、都市公園法第 5 条に基づき管理許可している飲食店及び売店の相手方については、公園緑地部長が決定した「都市公園法による処分に関する審査基準」により、以下のように定めている。

【（参考）都市公園法による処分に関する審査基準（一部抜粋）】

① 有料公園及び有料施設に設置する飲食店及び売店の管理許可する相手方は、原則として、当該施設の指定管理者

② 上記以外の公園に設置する飲食店及び売店の管理許可する相手方は、原則として、東京都公園協会

つまり、動物園内の飲食店及び売店については、指定管理者である動物園協会が、一般開放公園の飲食店及び売店については、指定管理者が誰であっても、公園協会が管理許可する相手方になることとしている。

そこで、一般開放公園については、必ずしも公園協会ではなく、それ以外の者が指定管理者となっている場合があることから、当該園内の飲食店及び売店

について、各公園の指定管理者ではなく、全て公園協会を相手方としているのは何故か質問したところ、「そこから得られた利益を公園協会の公益事業会計に繰り入れ、都立公園の事業運営に還元するためである。」という回答を得た。

ここで、公園協会が運営する飲食店及び売店の平成 27 年度における収支状況は、表 B7-9-11 のとおりである。

表 B7-9-11　平成 27 年度の飲食店及び売店の収支状況（公園協会）

（単位：千円）

事業名	箇所名	収益	費用	営業利益
常設売店	浜離宮恩賜庭園	86,244	59,870	26,373
	六義園	78,906	69,778	9,128
	上野恩賜公園	103,307	91,072	12,234
	旧古河庭園	23,166	19,875	3,290
	旧岩崎邸庭園	29,293	28,720	572
	木場公園	22,231	25,395	△ 3,164
	舎人公園	15,504	15,326	177
	砧公園	72,846	73,634	△ 787
	駒沢オリンピック公園	90,190	88,390	1,800
	代々木公園	184,333	177,462	6,871
	城北中央公園	19,272	23,657	△ 4,385
	石神井公園	19,654	23,791	△ 4,137
	光が丘公園	90,618	80,590	10,028
	水元公園	37,104	34,099	3,005
	瑞江葬儀所	70,823	53,424	17,399
	潮風公園	26,414	26,153	260
	葛西臨海公園	79,699	76,780	2,919
	井の頭恩賜公園	36,278	31,516	4,762
	府中の森公園	27,157	25,667	1,489
	神代植物園	127,998	123,952	4,046
	野川公園	28,002	27,760	241
	小金井公園	151,780	133,852	17,927
	計	1,420,830	1,310,776	110,054
飲食店	日比谷公園	45,667	51,031	△ 5,363
	上野恩賜公園	126,640	88,862	37,778
	葛西臨海公園	127,330	114,066	13,263

	計	299,637	253,959	45,678
その他売店	潮風公園 バーベキュー（※1）	19,935	8,653	11,281
	葛西臨海公園 バーベキュー（※1）	17,363	6,500	10,862
	舎人公園 バーベキュー	69,416	55,264	14,151
	水元公園 バーベキュー	70,484	60,957	9,527
	小金井公園 バーベキュー	92,214	73,348	18,865
	水元公園涼亭	23,757	20,695	3,062
	清澄庭園配膳室	36,182	39,272	△ 3,089
	上野恩賜公園 オープンカフェ（※1）	78,489	35,800	42,688
	計	407,843	300,492	107,351
	合計	2,128,312	1,865,228	263,084

（公園協会作成資料より監査人が作成）

（注 1）費用には売上原価、販売管理費が含まれている。

（注 2）1 か所の公園に複数の売店がある場合は、その合計金額を記載している。

※1　民間事業者に委託している売店については、収益は民間事業者から受け取る営業手数料、費用は主に都に支払う使用料の金額を記載している。

この表 B7-9-11 において営業利益がマイナスとなっている店舗について、過去 3 年間の推移を見てみると、表 B7-9-12 のとおりである。

表 B7-9-12　平成 27 年度赤字店舗について 3 年間の売上及び損益の推移

（単位：千円）

箇所名	売上			損益		
	H25 年度	H26 年度	H27 年度	H25 年度	H26 年度	H27 年度
木場公園	22,278	20,175	22,231	△4,404	△5,047	△3,164
砧公園	71,533	79,489	72,846	△2,852	1,182	△787
城北中央公園	18,469	18,717	19,272	△5,945	△5,660	△4,385
石神井公園	20,204	20,642	19,654	△4,935	△4,153	△4,137
日比谷公園(※)	49,252	45,996	45,667	△6,232	△6,530	△5,363
清澄庭園配膳室	30,098	34,731	36,182	△5,309	△4,767	△3,089

（公園協会作成資料より監査人が作成）

※　日比谷公園は飲食店事業に係る数値である。

表 B7-9-12 を見ると、平成 27 年度に営業利益が赤字であった売店は、過去 3

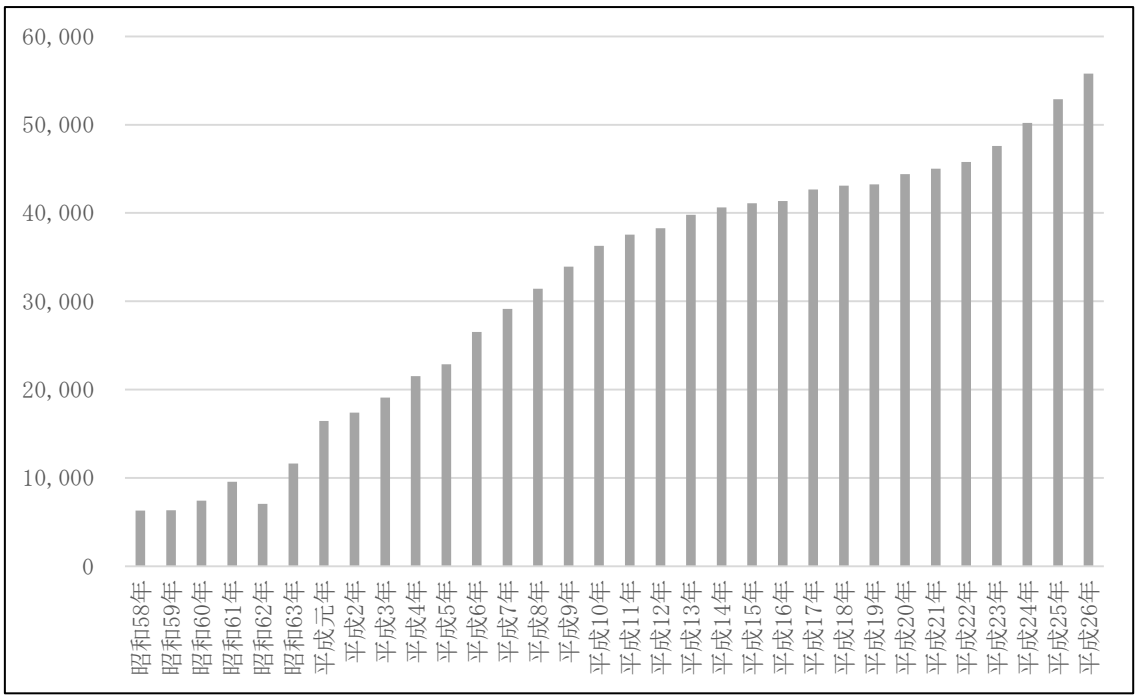
年間をみても赤字が継続している状況である。この点、公園協会は、公園内の売店・飲食店は建設局の策定する公園整備計画に基づき配置されるものであり、建設局が設置した売店・飲食店については、公園利用者に対する便益の提供を目的と考え、運営を続けているとのことである。

② 公園の売店を取り巻く環境の変化について

公園協会及び動物園協会は、いずれも、もともとの生い立ちから、園・庭園や動物園に設置された売店・飲食店等から得られる利益を都の施策など公益事業に還元してきたという経緯がある。しかしながら、両協会が本事業に参入したころに比べ、時代とともに、カフェやコンビニエンスストアの普及など街の状況に変化が見られると考えられる。

グラフ B7-9-5 は、日本におけるコンビニエンスストアの店舗数の推移である。

グラフ B7-9-5 コンビニエンスストアの店舗数の推移



（日本フランチャイズチェーン協会ホームページより監査人が作成）

日本フランチャイズチェーン協会の「フランチャイズチェーン統計調書」によると、昭和 58 年当時約 6,000 件であったコンビニエンスストアは、平成 26 年には約 55,000 件とほぼ 9 倍となっている。

また、コンビニエンスストアの売場面積は、日本ＦＣ加盟店協会ホームペー

ジによると、100～149 ㎡が 41%を占めている。

一方、公園協会が運営している公園の売店は、表 B7-9-13 のように、土地面積が 100 ㎡を下回るものが約半数あり、中には 50 ㎡に満たない売店もある。

表 B7-9-13　公園協会が運営している売店の面積

（単位：㎡）

公園名	売店名	土地面積
旧古河庭園	売店	11.56
潮風公園	第 1 号　レストハウス内売店	19.8
小金井公園	第 3 号　テニスコート管理棟売店	24.48
小金井公園	第 2 号　江戸東京たてもの園売店	26.7
駒沢オリンピック公園	第 1 号　芝生広場前売店	26.88
駒沢オリンピック公園	第 4 号　屋内球技場横売店	26.88
駒沢オリンピック公園	第 5 号　サイクリングセンター内売店	29.3
木場公園	売店	45.7
砧公園	第 3 号　ファミリーパーク売店	46.67
府中の森公園	売店	49
城北中央公園	売店	55.39
葛西臨海公園	第 1 号　管理所わき売店	58.1
葛西臨海公園	第 2 号　展望広場売店	58.1
神代植物公園	第 2 号　ローズガーデン売店	58.22
井の頭恩賜公園	売店	60.5
潮風公園	第 2 号　太陽の広場前売店	65.82
砧公園	第 2 号　梅林前売店	67.48
代々木公園	第 3 号　原宿門前売店	70
潮風公園	売店（バーベキュー）　（※）	71.33
葛西臨海公園	売店（バーベキュー）　（※）	75.21
代々木公園	第 2 号　駐車場上売店	95.6
神代植物公園	第 1 号　芝生広場売店	95.86
駒沢オリンピック公園	第 2 号　体育館脇売店	103.18
砧公園	第 1 号　美術館前売店	105.51
石神井公園	第 1 号　駅側売店	111.26
水元公園	売店	115.86
小金井公園	売店	128.85
野川公園	売店	129.96

舎人公園	売店	131.61
代々木公園	第１号　野外ステージ前売店	137.06
駒沢オリンピック公園	第３号　硬式野球場売店	145.19
上野恩賜公園	案内所売店	179.16
小金井公園	第１号　サイクリングセンター売店	179.56
神代植物公園	第３号　ガーデンビューロー売店	181.66
舎人公園	売店（バーベキュー）	182.99
光が丘公園	売店	261.08
水元公園	売店（バーベキュー）	265.10
小金井公園	売店（バーベキュー）	310.20
	合計	3,806.81
	平均	100.18

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-9-13 では、公園協会が都に支払う使用料は土地面積を基に算出するため、土地面積を記載しているが、売店にはバックヤード等があるため、実際の売り場面積としてはこれよりも狭いこととなる。

最近のカフェやコンビニエンスストアに慣れ親しむ世代などにとって、昔からある公園の売店は面積が小さく、やや品揃えも劣り、物足りなさを感じる可能性があると考えられる。

公園協会が売店等を運営する目的は、そこで得られた利益を公益事業に還元するためであり、民間事業者のような利益獲得目的ではないということである。しかしながら、公園利用者の立場からすれば、園内の売店等にも利便性の向上が求められるところである。したがって、必ずしもコンビニエンスストアのような品ぞろえが必要とは思わないが、公園利用者の立場から、まず売店が必要か否か、どこにどの程度の規模の売店を設置すべきか、それは公園協会が運営すべきか民間委託すべきかなど再検討すべき時期に来ていると考えられる。

なお、高速道路のサービスエリア・パーキングエリアは近年、大きな変化を遂げた売店・飲食店と言える。サービスエリアは、高速道路が一般道路のように一時停車することができないことから、連続運転で疲労した利用者に休憩やサービスを提供するために設けられる施設である。もともと国土交通省所管の財団法人が、施設営業やテナント契約をほぼ独占して行っていたが、平成 17 年 10 月の日本道路公団を始めとする道路関係四公団の民営化に伴い、現在では各高速道路会社系列の管理会社が運営している。サービスエリアは、民間のノウハウ

を活かした質の高いサービスの提供や、快適な施設の整備が進められるようになり、最近ではハンバーガーショップやコーヒーショップなどのチェーン店や、売店の代わりにコンビニエンスストアを導入するサービスエリアも増加している。

③　都立公園の売店・飲食店への民間事業者活用事例について

前述のとおり、建設局では都立公園の売店・飲食店のうち、上野恩賜公園に飲食店（スターバックス、パークサイドカフェ）を平成 24 年に設置している。これは、上野再整備事業の一環で、民間事業者のノウハウを活用し、オープンカフェ的な新たな魅力ある飲食サービスを提供することを目的として行われたものである。

建設局は、民間事業者のノウハウを活用し新たな魅力ある飲食サービスを提供すること、及び収益を公益還元することを条件に、今まで同様公園協会に売店営業に関する管理許可を行い、公園協会が公募により選定した民間事業者と業務委託契約を締結するという形を取っている。

民間事業者の売上の一部は、上野恩賜公園の景観向上及び利用の促進に寄与する事業に還元している。

また、都では、東京都長期ビジョンを受けて、公園の新たな賑わいを創出し、魅力を高めていくため、公園の多機能利用を進めており、駒沢オリンピック公園において、平成 29 年春オープン予定の飲食店設置が進められている。これは、都立公園では初めての取組として、店舗デザイン・建築から運営までを行う民間事業者を公募で決定しており、店舗は発災時には地域住民や帰宅困難者等の支援を行う機能を持ち合わせる管理施設としても活用する。建設局は、発災時の運用を公園協会が行うこと、通常時営業を行う共同事業者を公募し飲食店を設置すること、及び収益を公益還元することを条件に、公園協会に便益施設兼管理施設設置に関する許可を行い、公園協会が公募により選定した民間事業者と共同事業契約を締結するという形を取っている。

民間事業者の売上の一部は、全都立公園における防災機能の向上等に活用することとしている。

さらに、平成 28 年 9 月には、東京都公園審議会に「都立公園の多面的な活用の推進方策について」を諮問しており、新たな施設の整備・運営等による都立公園の多面的な活用について答申を受ける予定となっている。

都立公園内の売店・飲食店は、原則として、有料公園及び有料施設についてはその指定管理者が、それ以外の公園については公園協会が行うという方針であり、上野の再整備事業、東京都長期ビジョン等、都の計画に基づき、民間事業

者の活用が進められつつある状況である。

公園内の売店・飲食店は、公園という敷地内の一施設であるから、やはり公園と一体となってその機能を考える必要があると考えられる。公園ごとに特性が異なるように、売店・飲食店も公園ごとに特色があってもよく、設置の必要性、設置場所、どのような売店・飲食店にするかを含め、公園の管理者である指定管理者及び公園の利用者である都民の意見も広く聴取していくことで、より利便性のある、公共的な売店・飲食店を展開できると考えられる。

公園を利用しているときに売店を利用する、また逆に売店・飲食店を目的に公園に訪れるという魅力ある売店・飲食店を設置することで、公園利用者の増大に繋がっていくと言える。

なお、建設局では、都立公園内に収益獲得目的の売店・飲食店を設置しない方針とのことであるが、民間事業者に都立公園内であるため過剰な営業を行わない等の条件を付し、また上野恩賜公園内の飲食店と同様に、得られる収益の一部を公園協会が徴収し、それを公園事業に還元するという方式をとることで都立公園にふさわしくない売店・飲食店となることを防ぐことができると考えられる。

（意見７－２２）都立公園内の売店・飲食店への民間事業者導入について

都立公園内の売店・飲食店は公園協会が、また動物園内の売店・飲食店は動物園協会が、都の管理許可又は設置許可を受けて営業している。

都立公園内の売店・飲食店は、原則として、有料公園及び有料施設についてはその指定管理者が、それ以外の公園については公園協会が、管理許可を受けて運営するという方針であり、上野の再整備事業、東京都長期ビジョン等、都の方針に基づき、上野の飲食店、駒沢オリンピック公園の飲食店で、民間事業者の活用が進められつつある。

園内の売店等は、公園という敷地内の一施設であるから、やはり公園と一体となってその機能することを考慮する必要があること、また公園ごとに特性が異なるように、売店等も公園ごとに特色があってもよく、より利便性のある、あるいは特性のある公共的な売店・飲食店を展開することも考慮する必要がある。

したがって、建設局は、公園等の利用者の利便性の観点から、設置の必要性・場所・規模、売店等の特性を含め園内の売店等の在り方について、公園の指定管理者及び利用者である都民の意見も広く取り入れる仕組みを構築されたい。

（４）利用者ニーズへの的確な対応について

指定管理者は、公の施設の管理者として、業務の効率化のみならず、公共サービスの向上も重要な目的の一つである。そのため、利用者の意見に注意深く耳を傾け重要なものに対応すること、すなわち利用者ニーズへの的確な対応が重要となる。

そこで、監査人は、利用者の意見や潜在的なニーズを的確に捉えた上で、公共サービスの向上に向けた対応を行っているかという視点をもって、公園事業の指定管理者の対応状況について検討を行った。そこで、指定管理者のうち、民間事業者の場合と監理団体の場合とを状況を把握した上で、両者を比較することとした。

①　民間事業者の利用者ニーズへの対応状況について

まず、監査人は、指定管理者が、監理団体ではなく、一般の民間事業者となっている施設の一つである青山葬儀所の対応状況について把握することとした。

なお、青山葬儀所の概要を示すと表 B7-9-14 のとおりとなる。

表 B7-9-14　青山葬儀所の概要

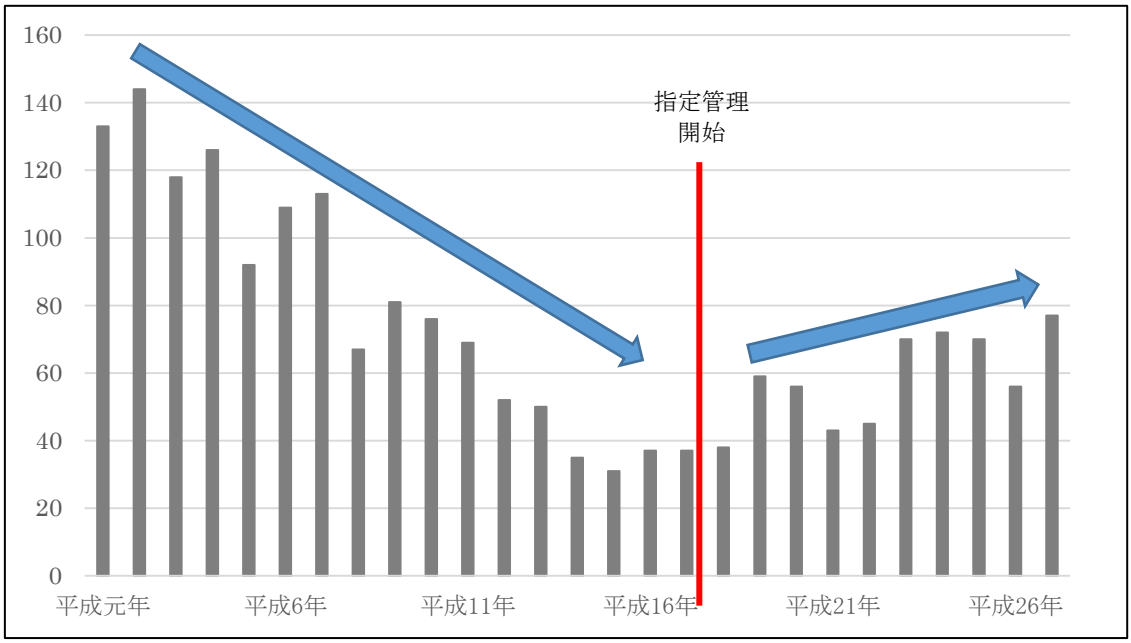
項目	概要
名称	東京都青山葬儀所
所在地	港区南青山 2-33-20
管理運営形態	指定管理
受付時間	9 時～17 時 30 分
休業日	年末年始、その他施設工事日等
主な利用料	全施設を使用する場合（目安として 300 名以上の規模） 8 時間　690,000 円（都外居住者　828,000 円） 4 時間　345,000 円（都外居住者　414,000 円） 待合室を使用しない場合（目安として 300 名未満の規模） 8 時間　540,000 円（都外居住者　648,000 円） 4 時間　270,000 円（都外居住者　324,000 円）
写真	 （平成 27 年 9 月 6 日監査人が撮影）

（青山葬儀所パンフレット、ホームページより監査人が作成）

ところで、青山葬儀所の利用件数の推移を視覚的に示したものがグラフ B7-9-6 である。なお、青山葬儀所は、昭和 60 年 10 月から公園協会に管理委託されていたが、指定管理者制度が平成 18 年 4 月に導入されて以来、継続して株式会社日比谷花壇及び株式会社ワカホの 2 社構成による「日比谷花壇グループ」によって管理・運営がなされている。そのため、監理団体と民間事業者の管理運営に関して、時系列的な比較を行うことができる。

グラフ B7-9-6　青山葬儀所の利用件数の推移

（単位：件）



（建設局作成資料より監査人が作成）

グラフ B7-9-6 を見ると、青山葬儀所の利用件数は、指定管理者制度導入前までは減少傾向であったが、日比谷花壇グループが指定管理者となってからは、徐々に利用件数が回復していることが分かる。その理由を把握すべく監査人は、日比谷花壇グループにヒアリングを行っていく中で、一つの結論に到達した。すなわち、青山葬儀所については、限られた予算と時間の中で、利用者の意見をいかに効率的に反映できるかということを追求したことによって、結果として稼働率の向上に寄与しているのではないかということである。

もちろん、利用者数の増減については、内的な要因のみならず、外的な要因によっても、強く影響を受けると考えられることから、指定管理者の利用者ニーズへの的確な対応が利用者数の増加に直結するかどうかという点を直接的に証明できるものではないが、少なくとも公の施設の管理者として、不断の努力が実っている可能性の高い事例であることには変わりないと考えられる。

そこで、青山葬儀所でどのような利用者ニーズへの対応を行っていたのか、日比谷花壇グループからのヒアリング内容をまとめることとした。その結果が、表 B7-9-15 である。

表 B7-9-15　青山葬儀所における利用者ニーズへの対応状況（一例）

項目	内容
ハンギングバスケットの設置	式場前回廊のハンギングバスケットに季節の花をアレンジして、翌日、故人とお別れする遺族の気持ちに寄り添っている。
中庭の手入れ	利用者が故人の葬儀はこの時期だったと思い出になるよう、葬儀を行った季節を感じさせる植栽にしている。
女子トイレ内荷物置き場の設置	女性はトイレの洗面台に直接バッグを置きたくないとの意見を受け、洗面台横に荷物置き場を設置した。
新たな葬儀方法の企画	事業者が他に実施している結婚式事業等のノウハウを生かし、飲食ができるお別れ会を実施できるようにしている。
車いすの方への配慮	車いすの弔問客が通りやすいように、通路の角に三角の板を取り付けた。
祭壇の工夫	利用者の追加料金軽減のため、祭壇後ろのカーテンの取り外しと壁の張替を行った。
暗幕の設置	宗派により会場を暗くする必要があるため、暗幕を設置した。
式場空調の工夫	式場は天井が高いため、上部と足元の温度差が大きい。冷暖房設備の変更はコストがかかるため、扇風機を設置し、冷暖房効率を上げている。
式場椅子の変更	固定椅子を取り外し、さまざまなレイアウトでの式を可能にした。
喫煙所、目隠し柵の設置	たばこのポイ捨てが多いこと、シークレットでの式の実施を望む声から、喫煙所を設け、目隠し用の柵をつくることで、大通りからの視線を遮っている。
パンフレットの改訂	パンフレットの写真をきれいにした。パンフレットにしおりサイズの連絡先をはさみ、万が一の際にいつでも連絡ができるようにしている。
遺族室の改装、改良	遺族室を改装した。時々職員が泊まってみて、改善点を探し、改良している。また、「ご遺体保冷設備」を設置している。 寝具は葬儀社からレンタルすることが可能であるが、布団での寝起きが困難な方のために折り畳みベッドを備えている。
待合室の新設	大規模な葬儀の際、従来は駐車場にテントを設置していたが、新たに待合室を新設した。待合室は遺品の展示や式場の状況の中継も可能。また、簡易な配膳室を設け、ホテルからの料理を提供することができるようにした。規模に応じて、また立食の場合でも遺族は着席できるよう部屋はパーテーションで分割可能にしている。
ご遺体安置施設の新設	他の方が葬儀している際にもご遺体を安置できるように、使用していない旧官舎をリフォームして、ご遺体安置施設の新設を予定している。

（青山葬儀所指定管理者からのヒアリング結果より監査人が作成）

（注）文中の下線は監査人が追加している。

表 B7-9-15 を見ると、全体の業務の中の一部分ではあるものの、きめ細やかなサービスの提供を追求しており、その実現のための工夫や利用者ニーズの取込みを徹底しようとする指定管理者の想いを窺い知ることができる。

② 監理団体の利用者ニーズへの対応状況について

一方、建設局の監理団体である動物園協会及び公園協会では、どのように利用者ニーズへの対応を行っているのであろうか。この点、各園に提案箱等を設置し、利用者からの声を聞いているとのことである。

そこで、動物園協会と公園協会が設置した提案箱等の投函数を示した表が表 B7-9-16 である。

表 B7-9-16　動物園協会、公園協会が設置した提案箱等の投函数

（単位：件）

協会名・園名	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	計
動物園協会				
恩賜上野動物園	687	584	855	2,126
多摩動物公園	181	173	158	512
葛西臨海水族園	1,195	1,526	1,645	4,366
井の頭自然文化園	1,130	951	726	2,807
計	3,193	3,234	3,384	9,811
公園協会	349	286	217	852

（動物園協会、公園協会提出資料より監査人が作成）

表 B7-9-16 を見ると、動物園協会が年 3,000 件以上、公園協会が年 200 回以上の投函数があり、多くの利用者から意見が寄せられていることが分かる。これだけ多くの意見が寄せられるということは、利用者が施設に対して大きな関心があるからであり、建設局及び指定管理者からすると、利用者ニーズの把握という点では貴重な情報源であると考えられる。

動物園協会と公園協会の説明によると、各園によってその対応に若干の差はあるものの、園に寄せられる意見や苦情（提案箱による利用者の声を含む）について、1 件ごとに対応の必要性の有無を検討し、直接回答が必要なものについては、担当者から利用者に対して回答を行っているとのことであった。また、公園協会においては、お客様満足度の向上に向けた取組を推進するために、委員会の設置やミーティングの開催を行っているとのことである。

そこで、監査人は、それらの回答状況と動物園協会及び公園協会における利

用者ニーズへの対応について現場視察を通じて確認したところ、公共サービスの向上という観点からは、指定管理者としての対応が不十分ではないかと考えられる事案が検出された。

ここで、動物園協会と公園協会の対応状況をまとめたもののが、表 B7-9-17 である。

表 B7-9-17　動物園協会及び公園協会の利用者の声への対応状況（一部）

協会名	利用者の声	局、協会の対応状況	監査人の所見
動物園協会 （恩賜上野動物園）	【全般的対応】 平成 27 年度 855 件 ・苦情 4 件 ・要望 289 件 ・激励など 562 件	「苦情」「要望」「激励など」の 3 つに分類した上で、月単位で集計し提案箱集計表を作成している。 また、内容によって、担当部門へ回付している。	関係部署に関連する利用者の声は回付しているものの、苦情や要望の内容の分析が行われておらず、PDCA サイクルでいう Check と Action が機能せず、公共サービスの向上に利用者の声が繋がる仕組みとなっていない。
動物園協会 （葛西臨海水族園）	【全般的対応】 平成 27 年度 2,588 件 ・受入態勢 195 件 ・展示生物 815 件 ・ガイド等 138 件 ・園内施設 141 件 ・観覧方法 113 件 ・激励等 1,186 件	大分類として「受入態勢」など 6 分類した上で、それぞれの詳細な内容ごとに月次単位で集計して、一覧表にまとめている。また、利用者の満足度も集計し、満足度の推移を把握している。	多数の利用者の声を分類集計した後の行動が公共サービスの向上に直接フィードバックされる仕組みが構築されていない。これでは PDCA サイクルでいう Action が十分に機能しない。
動物園協会	【個別的対応】 恩賜上野動物園の園内案内看板が大まかにしか図示されておらず、ルートや動物の位置が分かりにくい。	年間100件近い要望があるにもかかわらず、迅速な対応を行っていない。	意見７－２６参照。

公園協会	【個別的対応】 青山霊園での傾いた隣接墓所や生い茂った樹木などへの対応を行ってほしい。	現地確認や是正通知・電話連絡等の対応が追い付いていない部分がある。	意見７－３３参照

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-9-17 を見ると、全般的な対応として、利用者の声を集計し、分析する仕組みが確立していない面や、仕組みが十分に機能せず、個別対応が適切に行われていない面が見受けられる。少なくとも、数多く寄せられた利用者の声は、今後の公共サービスの提供に当たって、貴重な情報となり得るのであるから、これを適切に分析し、新たなサービスを生み出していく PDCA サイクルが必要であると考えられる。また、個別の対応については、別途意見を述べているため、そちらを参照されたい。

なお、地方自治法第 2 条第 14 項では、地方公共団体は、「その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げる」ことが求められている。そして、この最大の効果を、公共サービスの提供の成果と定義するならば、地方公共団体は、時代の変化に伴って、常に発揮するパフォーマンスの最大化を目指す必要があると考えられる。なぜなら、時代の変化とともに利用者ニーズが変化すると考えられるからである。

とするならば、公の施設の管理運営を任されている指定管理者についても、地方公共団体と同様のことが言え、その時々に合わせた利用者ニーズを的確に把握して応え続けること、すなわち、公共サービスの向上が求められていると言える。

したがって、日比谷花壇グループのように利用者の意見を限られたコストの中で効率的に反映する姿勢は指定管理者として当然のことであり、逆に、利用者の声に対して、十分な対応ができているとは言えない動物園協会と公園協会については、これまで以上に改善する余地があると考えられる。

（意見７－２３）利用者ニーズへの的確な対応について

指定管理者は公の施設の管理者として業務の効率化のみならず、公共サービスの向上も重要な目的の一つであることから、利用者の意見に注意深く耳を傾け重要なものに対応すること、つまり、利用者ニーズへの的確な対応が重要である。しかしながら、監査人が現場を視察したところ、指定管理者間において、公共サービスの提供に対する取組の姿勢について、民間事業者と監理団体とに温度差があるように見受けられた。すなわち、指定管理者が民間事業者である青山葬儀所においては、きめ細やかなサービスの提供ができるよう利用者ニーズの取込みや様々な業務の工夫を行っており、これまでの減少傾向であった利用者数を増加させるという成果を上げている。これに対して、指定管理者が監理団体である公の施設については、管理施設に提案箱等を設置して利用者からの声を入手しているものの、十分には利用者ニーズを汲み取り、それを適切に反映させる仕組みが構築されておらず、結果的に十分な対応が図られていない可能性が存在する。

もちろん、多数の公の施設における指定管理者として選定されている監理団体にとっては、数多の意見が寄せられるため、全ての意見について完全な対応ができるものではない。しかしながら、監理団体は、施設利用者の利便性等の観点から、その寄せられた意見を貴重な情報として適切に集約・整理し、利用者ニーズに応えるべき案件を一つずつ精査した上で、的確な対応を図るとともに、積極的に利用者ニーズを取り込むよう体制を再構築されたい。

（５）都立公園ガイドサービスの利用普及に向けた周知について

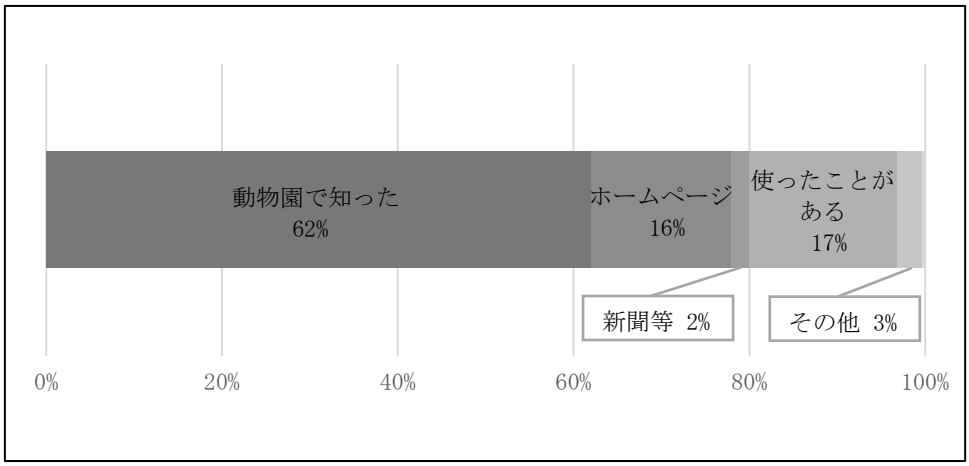
建設局では、本報告書第３Ｖ２．（３）「都立公園ガイドシステム変更時の検討について」に記載のとおり、恩賜上野動物園及び浜離宮恩賜庭園の現地でのガイドサービスとして、平成 18 年度から平成 27 年度はユビキタス・コミュニケータという貸出端末の提供を、また平成 28 年度からは「Tokyo Parks Navi」というスマートデバイス用アプリの提供を実施している。

ユビキタスサービスは、平成 18 年度から平成 27 年度の運用期間中、恩賜上野動物園で合計 17 万件、浜離宮恩賜庭園で合計 27 万件の利用があった（本報告書第３Ｖ２．（３）「都立公園ガイドシステム変更時の検討について」表 B5-2-5 参照）。一方、「Tokyo Parks Navi」は、平成 28 年 4 月 1 日から 11 月 23 日までのアプリダウンロード数が合計 9,903 件である。

さて、建設局は、平成 27 年 11 月から 12 月にかけて、恩賜上野動物園においてユビキタスサービスに関する無記名アンケートを次のとおり実施している（回答数 329 件）。

まず、ユビキタスサービスを何で知ったかというアンケートの質問については、グラフ B7-9-7 のとおり、62%が動物園で知ったと回答している。

グラフ B7-9-7　ユビキタスサービスを何で知ったか

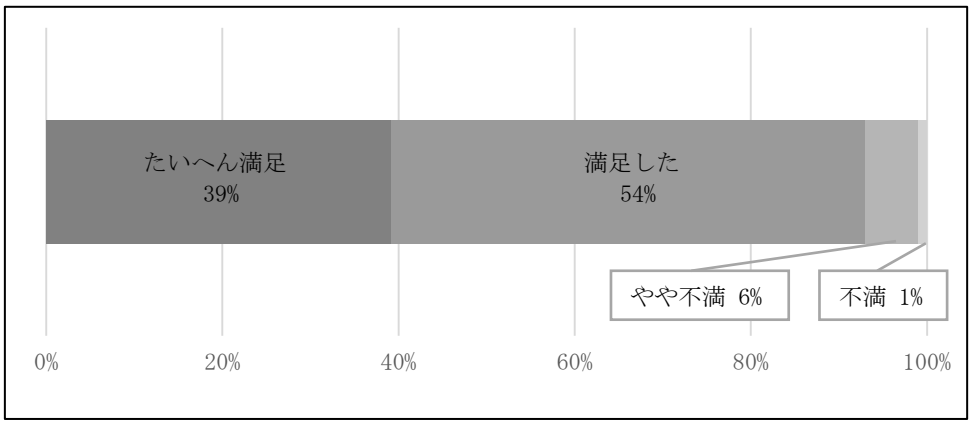


（建設局作成資料より監査人が作成）

この結果からは、圧倒的に現場で知ったという回答が多いことが分かる。しかしながら、園内看板におけるガイドサービスの案内は日本語のみであることから、今後は英語など他言語にも対応することが必要である。また、その案内を来園者が手に取る園内マップに掲載する方法、また園内でアナウンスをする方法も一考の価値がある。

次に、ガイドの内容について、総合的に満足したかという質問に対しては、グラフ B7-9-8 のとおり、90%を超える人が「満足」との回答をしている。

グラフ B7-9-8　ガイドの内容について、総合的に満足したか



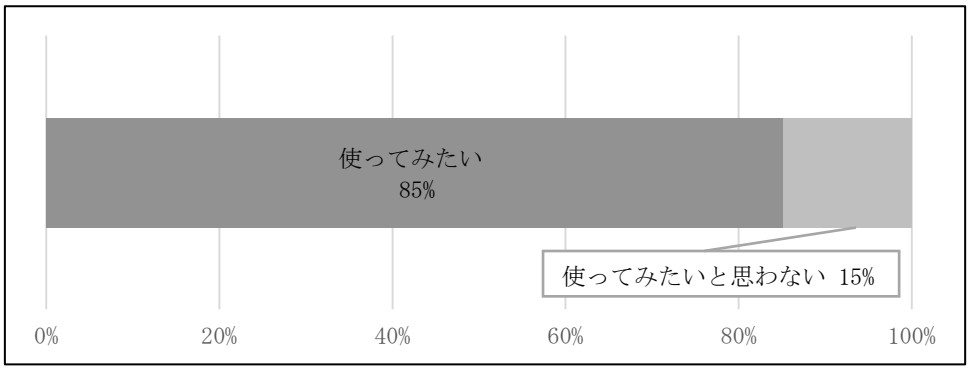
（建設局作成資料より監査人が作成）

この結果から、ユビキタスサービスの利用者による評価は非常に良好であることが分かる。ただし、これは利用者のみの回答であって、利用していない者の声は反映されていない点、またサービスに対する行政コストを公開していないため、これを公開した上での評価ではない点に問題が残ると考えられる。

なお、建設局は、アンケート結果が好評であることから、2020 年東京オリンピック・パラリンピックまでに、全ての有料庭園・動植物園におけるガイドサービスの運用開始を検討しているとのことである。

次に、スマートフォンでのガイドサービスがあれば使ってみたいと思うか、という質問に対する回答は、グラフ B7-9-9 のとおりで、85％の人が使ってみたいとの回答であった。

グラフ B7-9-9　スマートフォンでのガイドサービスがあれば使ってみたいと思うか



（建設局作成資料より監査人が作成）

しかしながら、前述のとおり、平成 28 年 4 月 1 日から開始した「Tokyo Parks

Navi」のダウンロード数は、恩賜上野動物園と浜離宮恩賜庭園を合わせても平成28年11月23日までで合計9,903件で、つまり、1日当たりのダウンロード数は、41件のみであった。アプリは1度ダウンロードすることで複数回使用できる点でユビキタスサービスと単純に比較することはできないが、平成27年度におけるユビキタス端末の貸出数が1日当たり恩賜上野動物園で22件、浜離宮恩賜庭園で126件と「Tokyo Parks Navi」の利用はユビキタスサービスに比べても、少ないことが分かる。

また、監査人が園内を視察したところ、スマートフォンをカメラとして利用している来園者が多く、アプリを使っている来園者はほとんどいないという印象を受けた。子どもに親のスマートフォンを利用させたくないなど、アプリならではの課題も想定される。この点、今後のアンケート結果の評価・分析が重要になると考えられる。なお、アプリに関するアンケートは、アプリから回答することができるようになっているが、監査時点において、当該アンケート結果を得ることができなかった。

ところで、都立公園ガイドサービスは建設局が整備しているが、これは来園者が恩賜上野動物園や浜離宮恩賜庭園といった公園内で利用するものであって、その現場を担うのが指定管理者である。したがって、両者が連携して利用者への周知を行うことが、その利活用の向上につながると考えられる。そこで、建設局に、動物園協会及び公園協会との連携状況を質問したところ、表B7-9-18の回答を得た。

表B7-9-18　動物園協会又は公園協会との連携状況

項目	連携状況
バーコードの設置場所	各指定管理者との調整の上、決定している
案内看板、チラシの設置	各指定管理者と調整の上、設置している。
スタンプラリーの景品	各指定管理者より画像の提供を受けている
アプリの周知方法	各園内に看板を設置している 各園ホームページに掲載している（※）

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　動物園協会のホームページは臨時ページの開設となっているため、現在は掲載していない。

一方、動物園協会に建設局との連携状況を質問したところ、動物園協会は建設局から利用普及に向けた施策の検討について、園内での看板の設置以外は特に

指示をされていないとの回答であった。このことは、両者の連携状況に問題があると言わざるを得ない。

（意見７－２４）都立公園ガイドサービスの利用普及に向けた周知について

都立公園ガイドサービスは建設局が整備しているが、これは来園者が恩賜上野動物園や浜離宮恩賜庭園といった公園内で利用するものであって、その現場を担うのが指定管理者であることから、両者が連携して利用者への周知を行うことが、その利活用の向上につながるところである。しかしながら、指定管理者である動物園協会や公園協会は建設局から利用普及に向けた施策の検討については指示をされていないことから、建設局は、都立公園ガイドサービスの利用普及に向けて、有効性等の観点から、指定管理者である動物園協会や公園協会と積極的に連携し推進する体制を構築し、サービスの利用普及に向けた周知を徹底されたい。

（６）動物園協会の業務・ノウハウのマニュアル化について

動物園協会で作成している規程やマニュアルについて調査したところ、医薬品やカルテの管理方法については、自治体等が作成した規程やマニュアルに準拠していることから、独自の規程やマニュアルは作成されていないことが分かった。恩賜上野動物園の動物病院を視察した際、医薬品やカルテの管理方法等については、表 B7-9-19 のように現場で管理していた。

表 B7-9-19　動物病院の医薬品やカルテの管理方法

項目	管理方法
医薬品の管理全般	・施錠できる保管庫又は施錠できる部屋で管理している。 ・麻薬取扱いの手引き等の監督官庁からの手引き等に従って管理している。
医薬品の棚卸	・監督官庁に報告義務がある麻薬類、法律で記録の規定のある向精神薬及び通知で在庫管理を求められている医薬用毒薬については、毎年、在庫確認を実施している。 ・医薬用外劇物については、法律の規定はないが、適宜、在庫確認を実施している。 ・使用頻度の高い一般薬品については、減るごとに補充しているため在庫確認を実施していない。
使用期限が切れた医	・使用期限が切れ、使用に耐えられないものについては、医療用

薬品の廃棄	廃棄物として廃棄している。
カルテの管理	・法令等によって作成を義務付けられていないが、動物園では飼育展示動物で治療をしたものについては、原則、全てカルテを作成し、永年保存している。

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

このような現場での管理方法それ自体に問題があるわけではないが、医薬品やカルテの管理方法について動物園協会で明文化された規程やマニュアルはなく、各園の慣行や現場担当者の判断にゆだねられている。例えば、恩賜上野動物園においては、使用期限が切れた医薬品について、「使用期限が切れたものでも状況により使用する場合があるため保管しているが、変質や懸濁して使用に耐えられないものについては、係長が判断して廃棄する。」こととされている。この場合、廃棄の判断は係長の判断にゆだねられており、どのような状態を「使用に耐えられない」ものとするかについて明文化されているわけではない。また、カルテについても、原則は永年保存することとなっているが、こちらについても明文化されているわけではない。したがって、担当者の交代時に引継ぎが上手くいかなかった場合、カルテは破棄されてしまうおそれがある。

（意見７－２５）動物園協会の業務・ノウハウのマニュアル化について

動物園協会では、医薬品やカルテの管理について自治体等が作成した規程やマニュアルに準拠していることから、独自の規程やマニュアルを作成しておらず、恩賜上野動物園の動物病院等における現場での慣行もしくは属人的な管理となっている。規程やマニュアルが存在しないと、担当者の交代などがあった場合に、不適切又は非効率な業務運営がなされるおそれがあり、動物園協会全体の業務に支障をきたすおそれがある。現場視察で監査人が検出した事例は動物園病院等における医薬品やカルテに関するものであるが、これら以外にも規程やマニュアルが必要となる業務が存在する可能性もあることから、動物園協会は、網羅性の観点から規程やマニュアルが必要な業務を洗い出し整理した上で、これを規程やマニュアルとして適切に整備し活用されたい。

（７）動物園内のマップ・案内看板について

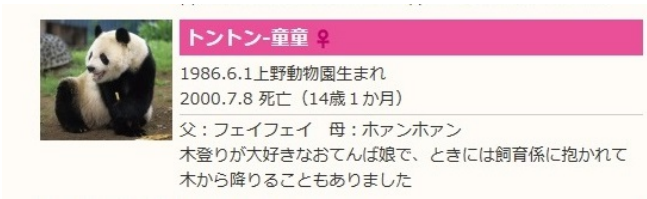
①　恩賜上野動物園のパンダの案内誤表記について

動物園や水族園では、展示動物に関する教育普及のため、案内看板を設置している。一方、動物園協会で作成している「東京ズーネット」（平成 27 年 7 月 7

日より公開制限されていたが平成 28 年 10 月 31 日全面復旧）においても、動物たちの解説を行っている。

監査人が、動物園協会のホームページの解説状況を確認したところ、恩賜上野動物園のパンダに関して、案内看板の内容とホームページ上の内容で相違している事実が判明した。具体的には、昭和 61 年に恩賜上野動物園で生まれたジャイアントパンダ「トントン」の性別が、ホームページ上ではメスになっているが、園内の案内看板ではオスとなっていたものである。

図 B7-9-3　ジャイアントパンダ「トントン」に関する解説と案内看板

ホームページ上の「歴代パンダたち」の解説	 （動物園協会ホームページより監査人が作成）
「上野動物園の歴代パンダたち（1972-2008）」	 （平成 28 年 8 月 7 日監査人が撮影）

ホームページの情報や園内看板の情報は、来園者にとって重要であり、教育普及活動を行う動物園協会にとって、看板の記載誤りは重大なミスである。このような状況が生じた原因を質問したところ、「パンダ舎前の案内板が誤表記であり、この案内板を平成 28 年 3 月に設置する際、その原稿作成担当者が誤って表記したものを、校正段階でも気づかず、そのまま設置していた。」との回答を得た。なお、この質問を契機に、この案内板は平成 28 年 8 月に正しく修正されている。

また、平成 28 年 1 月に提案箱に寄せられた、ケープペンギンのゲージ前の案内看板において、生息地が本来のアフリカ南部ではなくアフリカ北部になっているという来園者からの指摘により掲示物を修正した経緯もある。

したがって、動物園協会は、今後このような状況が生じないよう、案内看板設置時における原稿作成や校正作業を適切に実施するために必要なルールを整備するなど体制を構築し、これを確実に運用することが必要である。

（指摘７－６）恩賜上野動物園のパンダの案内誤表記について

動物園や水族園では、展示動物に関する教育普及のため、案内看板を設置しているが、恩賜上野動物園のパンダ舎前の案内看板に誤った表記があった。園内看板やホームページの情報は、来園者にとって重要であり、教育普及活動を行う動物園協会にとって、看板の誤表記は重大なミスである。動物園協会は、案内看板設置時における原稿作成や校正作業を適切に実施するために必要なルールを整備するなど体制を構築し、これを確実に運用されたい。

また、今回の誤表記は恩賜上野動物園で判明したものであり、他の施設でも同様のことがあり得るため、全園における案内看板の重要な表記について、記載に誤りがないか、慎重に再確認をされたい。

②　恩賜上野動物園の案内看板の設置の見直しについて

恩賜上野動物園では、園内に提案箱を設置し、来園者に意見や感想を記入してもらっている。そこで、監査人が平成 25 年度から平成 27 年度までの提案内容を閲覧したところ、表 B7-9-20 のとおり、園内案内に対する要望が平成 27 年度において合計 95 件も存在した。このうち、46 件が「園内の表示が少なすぎて非常にわかりにくい」「どの動物をどこでみられるのか、大まかにしか図示していないのでわからない」など園内のルートや動物の位置が分かりにくいという意見であった。

表 B7-9-20　恩賜上野動物園の園内案内に関する要望等

（単位：件）

項目	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	計
ルート、道順がわかりにくい	12	9	46	67
子ども、外国人に読みやすく	10	7	12	29
園内看板が古い、見えにくい	1	2	2	5
看板を付けてほしい	27	20	28	75
ホームページ等での情報提供・アプリ関係	6	4	7	17
計	56	42	95	193

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

動物園協会からは、「来園者に配布している園内マップは、動物の名称を全種記載すると分かりにくいため、主要な動物のみをマップ上に記載している。各展示スペースには、種名版や必要に応じてエリア図を掲出し、各展示への誘導という案内図としての役割は十分であると考えている。」という説明を受けた。

また、動物園協会からは、実際の方角と案内看板の方角が一致しているものと一致していないものが混在しているため、「上野動物園サイン整備計画」に基づき平成 30 年度までに、実際の方角と案内看板の方角を合わせたものを順次設置予定との説明を受けた。

図 B7-9-4　恩賜上野動物園の園内マップ

（動物園協会作成資料より監査人が作成）

恩賜上野動物園は、国内外の各地からの来園者も多いことから、初めて来園する人にとって、分かりやすい園内案内が必要である。また、園内にいると出口の方向が分かりづらいという、来園者からの意見も多く、したがって大規模災害等の非常時には、職員による誘導が行われるとはいえ、混乱が生じる可能性もある。動物園協会は、来園者からの年間 100 件近い園内案内（園内看板や園内マッ

プ）に関する要望を重要視するべきであり、これに早急に対応することが必要であると考えられる。

なお、恩賜上野動物園では、「上野動物園サイン整備計画」に基づき、平成16年度より園内に企業広告を設置し、その広告料によって園内に案内・誘導サインを整備しており、平成27年度には8基の案内・誘導サインが整備されている。

この事業による広告収入は、平成19年度の16百万円をピークに、平成27年度はその約30%である5百万円となっている。

（意見７－２６）恩賜上野動物園の案内看板の設置の見直しについて

恩賜上野動物園では、園内に提案箱を設置し、来園者に意見や感想を記入してもらっている。そこで、監査人が提案内容を閲覧したところ、園内案内に対する要望が平成27年度において合計95件も存在した。このうち、46件が「園内の表示が少なすぎて非常にわかりにくい」「どの動物をどこでみられるのか、大まかにしか図示していないのでわからない」など園内のルートや動物の位置が分かりにくいという意見であった。恩賜上野動物園は、国内外の各地からの来園者も多いことから、初めて来園する人にとって、分かりやすい園内案内が必要である。

また、園内にいると出口の方向が分かりづらいという、来園者からの意見も多く、したがって大規模災害等の非常時には、職員による誘導が行われるとはいえ、混乱が生じる可能性もある。

したがって、動物園協会は、来園者からの年間100件近い園内案内（園内看板や園内マップ）に関する要望を重要視して、これに対応するよう、早急に園内案内を適切に整備されたい。

（８）公園における土壌調査等について

政府は待機児童問題を早急に解消するべく、国家戦略特区で規制緩和を進めている。これにより、公園内にも保育所の設置ができるようになり、都においても、国家戦略特区によって、荒川区の汐入公園や渋谷区の代々木公園などでは、公園内に保育所を開設する計画、工事が行われている

平成28年10月時点で保育所等を建設予定となっている都立公園及び開所予定年月は、表B7-9-21のとおりである。

表 B7-9-21　保育所等を建設予定の都立公園

公園名	区市町村名	開所予定年月
汐入公園	荒川区	平成 29 年 4 月予定
祖師谷公園	世田谷区	平成 29 年 4 月予定
蘆花恒春園	世田谷区	平成 29 年 4 月予定（当初）
代々木公園	渋谷区	平成 29 年 10 月予定
汐入公園（※）	荒川区	平成 30 年 4 月予定

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　学童を汐入公園に平成 30 年 4 月開園予定。

このうち、蘆花恒春園において、平成 29 年 4 月に開所を目指す認可保育所の建設予定地から、土壌汚染対策法の定める含有量基準のおよそ 3 倍にあたる「鉛およびその化合物」が検出されたと報道（平成 28 年 9 月 29 日）がなされた。

建設局に状況を確認したところ、平成 28 年 8 月 17 日に、世田谷区から、保育事業者へ任意の土壌調査を実施したところ、調査地点 3 か所のうち 1 か所から、基準値の約 3 倍の「鉛及びその化合物」が検出されたと建設局は一報を受け、その後、平成 28 年 9 月 6 日に世田谷区と保育事業者が都環境局に相談、9 月 15 日に世田谷区から相談があったとのことである。

その後、都は公園の一部を閉鎖し、10 月 5 日から土壌調査を実施し、10 月 27 日に速報値を、11 月 24 日にその結果を建設局が公表している。また、都の土壌汚染調査の結果、保育所設置予定地で基準値の 2.1 倍～16.7 倍の「鉛及びその化合物」が検出されたため、保育所開所予定は当初平成 29 年 4 月であったが、その時期について調整中（平成 28 年 12 月時点）とのことである。

また、保育所建設にかかわらず、建設局で所管している都立公園、動物園、植物園、霊園について、土壌汚染、放射能等の環境状況について定期的に調査しているか質問したところ、建設局では、「公園等について、土壌汚染、放射能等の環境状況の定期的な調査は実施していない。都立公園等では、土壌汚染対策法等の法令に基づき対応しており、基準を超える数値が検出された場合には、調査・対応等を実施している」との回答を得た。

【（参考）土壌汚染対策法（一部抜粋）】

（土壌汚染のおそれがある土地の形質の変更が行われる場合の調査）
第四条　土地の掘削その他の土地の形質の変更（以下「土地の形質の変更」という。）であって、その対象となる土地の面積が環境省令で定める規模以上のものをしようとする者は、当該土地の形質の変更に着手する日の三十日前までに、環境省令で定めるところに

より、当該土地の形質の変更の場所及び着手予定日その他環境省令で定める事項を都道府県知事に届け出なければならない。ただし、次に掲げる行為については、この限りでない。

一　軽易な行為その他の行為であって、環境省令で定めるもの

二　非常災害のために必要な応急措置として行う行為

２　都道府県知事は、前項の規定による土地の形質の変更の届出を受けた場合において、当該土地が特定有害物質によって汚染されているおそれがあるものとして環境省令で定める基準に該当すると認めるときは、環境省令で定めるところにより、当該土地の土壌の特定有害物質による汚染の状況について、当該土地の所有者等に対し、前条第一項の環境大臣又は都道府県知事が指定する者（以下「指定調査機関」という。）に同項の環境省令で定める方法により調査させて、その結果を報告すべきことを命ずることができる。

（都道府県知事による土壌汚染に関する情報の収集、整理、保存及び提供等）

第六十一条　都道府県知事は、当該都道府県の区域内の土地について、土壌の特定有害物質による汚染の状況に関する情報を収集し、整理し、保存し、及び適切に提供するよう努めるものとする。

２　都道府県知事は、公園等の公共施設若しくは学校、卸売市場等の公益的施設又はこれらに準ずる施設を設置しようとする者に対し、当該施設を設置しようとする土地が第四条第二項の環境省令で定める基準に該当するか否かを把握させるよう努めるものとする。

ここで、建設局に平成 23 年度以降の公園の土壌汚染状況調査結果を確認したところ、表 B7-9-22 のとおりであった。平成 23 年度以降地歴調査により汚染のおそれがあると認められたことから調査を実施した 9 公園中 7 公園（うち 3 公園は公園予定地）で基準値を上回る有害物質が検出されている。

表 B7-9-22　公園の土壌調査結果（平成 23 年度以降）

公園名 （調査年度）	有害物質の種類	溶出量 （基準値）	含有量 （基準値）	対応等（※）
尾久の原公園 （平成 25 年度）	ダイオキシン類	－	6200（1000） pg-TEQ／ g	覆土等
	鉛及びその化合物	－	1200（150） mg/kg	覆土等
舎人公園予定地 （平成 25 年度）	砒素及びその化合物	0.011(0.01) mg/ℓ	－	原位置封じ込め

	ふっ素及びその化合物	6.9（0.8）mg/ℓ	－	原位置封じ込め、場外搬出
野川公園（平成25年度）	検出無し	－	－	－
武蔵野の森公園（平成25年度）	検出無し	－	－	－
夢の島公園（平成26年度）	鉛及びその化合物	0.3（0.01）mg/ℓ	1000（150）mg/kg	場外搬出
和田堀公園予定地（平成28年度）	鉛及びその化合物	0.22（0.01）mg/ℓ	450（150）mg/kg	詳細調査後対策実施予定
	水銀及びアルキル水銀その他の化合物	0.0008(0.0005) mg/ℓ	－	詳細調査後対策実施予定
水元公園予定地（平成28年度）	砒素及びその化合物	0.011(0.01) mg/ℓ	－	詳細調査後対策実施予定
葛西臨海公園（平成28年度）	砒素及びその化合物	0.013(0.01) mg/ℓ	－	詳細調査後対策実施予定
蘆花恒春園（平成28年度）	鉛等及びその化合物	－	2500（150）mg/kg	詳細調査後対策実施予定

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　含有量が基準値を超えた場合には立入禁止措置

これらは現行の法令に則って、新たな公園整備や施設の改修等一定規模以上の土地改変を行うに際して実施する調査の結果、土壌汚染が明らかになったものである。

都立公園は、安らぎやレクリエーションの場としてその果たすべき役割は大きいが、公園の安全性が確保され、安心して利用ができることがその前提である。

しかしながら、過去 5 年間、地歴調査により汚染のおそれがあると認められる公園にて行われた調査において、開園している 6 公園中 4 公園で基準値を上回る有害物質が確認されていることは、土壌の安全性の確認に向け検討が望まれるものである。

このことから、都は既存の都立公園について、地歴調査等を実施し、その結果や対応を公表する必要性を検討されたい。

（意見７－２７）公園における土壌調査等について

土壌汚染対策法では、一定規模（3,000 ㎡）以上の土地の改変を行う場合で、地歴調査等により汚染のおそれがあると認められる時には土壌調査の実施を求め、基準を超えた場合は措置を求めている。

蘆花恒春園では、平成 29 年 4 月に開園を目指す認可保育園の建設予定地から、環境基準のおよそ 16.7 倍にあたる「鉛およびその化合物」が検出されており、過去 5 年間、地歴調査により汚染のおそれがあると認められる公園で実施された土壌調査において、9 公園中 7 公園（うち 3 公園は公園予定地）で基準値を上回る有害物質が検出されている。

これらは、現行の法令に則って、新たな公園整備や施設の改修等一定規模以上の土地改変を行うに際して土壌調査を行った結果、土壌汚染が明らかになったものである。

過去 5 年間に行われた地歴調査により汚染のおそれがあると認められる公園での土壌調査において、開園している 6 公園中 4 公園で基準値を上回る有害物質が確認されていることから、今後は、都民が安心して、安らぎやレクリエーションの場として都立公園の利用ができるよう、建設局は既存の都立公園についても、地歴調査等を実施し、その結果や対応を公表することの必要性を検討されたい。

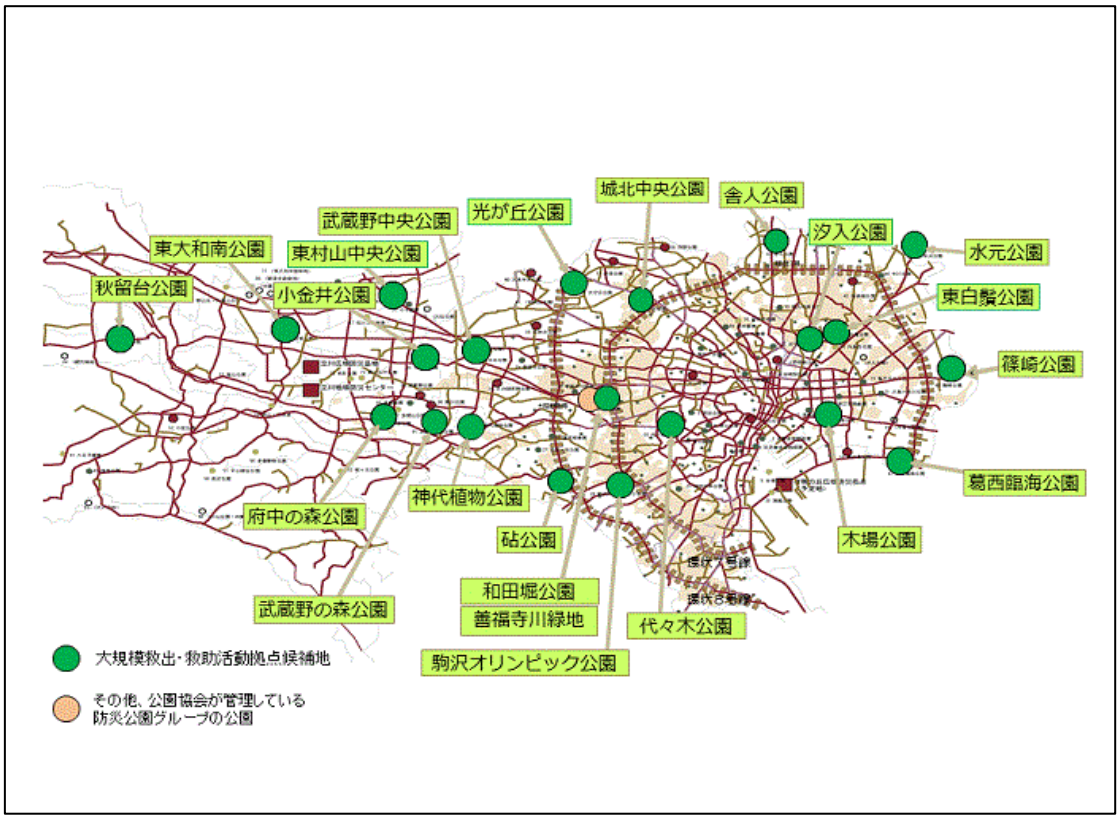
（９）防災公園の周知について

都や各区市町村の総合的な防災計画である「地域防災計画」では、都立公園 58 か所が「避難場所」とされているほか、35 か所が「大規模救出・救助活動拠点」や 「ヘリコプター活動拠点」などに指定されており、都建設局の所管する公園ではこれらを「防災公園」と呼んでいる。

なお、大規模救出・救助活動拠点とは、発災直後の救出救助活動のため、自衛隊、警察、消防等の広域支援・救助部隊等がベースキャンプとして活用する公園等のことである。

公園協会では、建設局から指定管理を受けている防災公園グループ（平成 27 年度まで 13 公園、平成 28 年度から 21 公園）を含め、「避難場所」37 か所、「活動拠点」28 か所を管理している。

図 B7-9-5　大規模救出・救助活動拠点に指定されている公園



（公園協会ホームページより監査人が作成）

（注）神代植物公園は、防災公園グループではないが、公園協会が指定管理者として管理・運営を行っている。

建設局では、防災公園に、災害対応トイレや太陽光発電を活用した照明施設、大型緊急車両の通行を想定した園路など、施設に様々な工夫をしている。

表 B7-9-23　都が都市公園に整備している防災施設

施設名	概要
災害対応トイレ	給水や電気などのインフラが寸断された場合でも利用できるマンホールトイレ。下水道管までの取付管に沿ってマンホールを設置し、災害時にはマンホールのフタを外して便器を取り付け、他人から見られないようにテントを張って使用する。
ソーラー発電の公園灯	ソーラーパネルで太陽光を受け、支柱内のバッテリーで発電するため、停電した場合でも公園灯を照灯することができ、この灯りを目印に避難場所を特定できる。
かまどベンチ	普段はベンチとして使用するが、災害時には座る部分を外すとかまどになる。
揚水ポンプ	水道などのライフラインがストップした時に利用できる、手動でくみ上げる水道ポンプ。飲料水用ではないが、生活用水を確保することができる。
防火水槽	地中に埋め込まれた水槽で、大規模地震発生時に生じる火災のために、消防隊等が活用する。
応急給水槽	上下水道の被害を受けた場合に、応急給水活動を行うための施設。

（公園協会ホームページより監査人が作成）

防災公園グループの指定管理者である公園協会は、これらの設備（防火水槽、応急給水槽を除く）の管理も代行している。発災時には公園協会の職員が緊急招集され、避難場所としての公園及びこれらの設備を使用できるように、園内状況の把握、園内被災者の安全確保措置、活動拠点等の機能復旧、関係機関への状況報告、応援要請等を行う。

公園協会は、平成 28 年度以降の指定管理者事業計画書で、防災公園グループの公園の役割を都民に理解してもらうために、独自のホームページでの解説、防災公園ハンドブックの作成など、発災時の公園の役割、機能を広く都民に普及することを提案している。しかしながら、地域住民だけでなく、たまたまその地域で被災した人も避難する場所となることや、発災時には停電、通信網の制約等によりホームページは閲覧できない可能性もある。そのため、公園現地までの誘導案内、及び公園現地での誘導案内が非常に重要となる。日常においても、その誘導案内等を見た公園利用者が発災時の公園の姿を想像することで、防災意識が高まり、発災時の公園の役割、機能を意識することができるため有用と考えられるが、発災時に幹線道路、鉄道の駅から公園までのルートに、避難者が迷わずに

避難できるような避難誘導標識は、避難場所の運用主体でもある自治体（区市町村）の所管となっている。

また、防災公園グループの公園は、発災時には、避難場所と活動拠点という極めて重要な二つの役割を担っており、指定管理者である公園協会は、避難場所における行政の救援活動を支援するとともに、大規模救出救助活動拠点となるオープンスペースを確保する必要がある。このオープンスペースへの人の流入は、活動の妨げとなるため、大規模救出救助活動拠点となる場所（現地）には、その旨の案内が行われているが、このオープンスペースに流入した避難者の誘導については、周囲の火災状況等、災害が落ち着いた後に、避難場所の運営主体である自治体が行うこととなっている。

つまり、発災時において、避難場所への誘導を含めた避難者への対応は、地元自治体の役割となっており、建設局及び公園協会は、避難場所としての公園を提供することが役割となっている。

このような役割分担の中で、地元自治体と建設局及び公園協会はお互い連携することが必要になるため、公園協会では、地元自治体と合同で防災訓練を実施するとともに、地元自治体と防災協定を締結している。

公園協会は、今後も引き続き地元自治体との連携を強めるとともに、ホームページの解説、防災公園ハンドブックの作成など、発災時の公園の役割、機能を広く都民に普及することとしている。

１０．都立霊園・葬儀所について

（１）都立霊園の在り方についてのこれまでの取組について

都立霊園の在り方については、これまで各種調査会や審議会等で繰り返し調査及び審議されてきた。その中では、墓地に対する都民や社会の考え方の変遷、それに対応して霊園をどう維持管理・運営していくかという霊園行政の在り方を含めた議論がなされている。なお、過去の各種調査会や審議会の答申内容は、表 B7-10-1 のとおりである。

表 B7-10-1　過去の調査会、審議会の答申内容

霊園問題調査会 （昭和 61 年 7 月 ～昭和 63 年 3 月）	〔墓地の理念〕 ・墓地はそれぞれの時代の住民の考え方や地域社会の認識を反映するものとして対応していかなければならないものであろう。 〔墓地行政の在り方（制度・管理面から見た在り方）〕 ・墓地行政は人間尊重の考え方と平等の原則を基礎として行わなければならない。 ・将来において無縁化が予想される人達の要望に応えられるよう努力する必要がある。 ・公営霊園が率先して新しい慰霊形態を検討することによって、新しい墓地の形態に対する需要を喚起し、先導又は誘導することが強く要望される。 ・公営霊園においては、公共的財産（土地）を個人が永久的に独占して使用することがよいのかという観点から、使用期間の有期限化が検討されなければならない。 ・無縁墳墓の取扱いは、実効性について乏しい面があるので、手続の簡素化に向けて国に対し見直しを要望する必要があろう。 〔墓地行政の在り方（計画面から見た在り方）〕 ・緊急に墓地を必要としている都民の要求に、とりあえず対応するという短期的対策と、将来に渡って増大すると予想される都民の墓地需要に応えていくという長期的対策とが必要である。 ・既存霊園の活用、新しい墓地計画のいずれについても都民の強い需要に応えて、なるべく早い時期に建設に着手することが望ましい。 ・新霊園の墓地型式は、立体墓地、壁面墓地、芝生式墓地（墓石型、プレート型）などをいろいろと取り入れるべきである。

	・樹木や草花を配し、明るいイメージの下、桜の木に囲まれて眠るという花壇式なり植込み式の「新集合平面墓地」についても検討する必要がある。 ・既存霊園は、居住地に近いお墓を求める傾向が強いことから見ても、立体化、集約化を含めた効率的利用を進めるべきである。 ・多様化している都民の墓地に対する意識を背景に、都民に受け入れられやすい新しい慰霊形態を考察していく必要がある。
新霊園等 構想委員会 （昭和 63 年 9 月 ～平成 2 年 4 月）	〔新霊園全体方針（基本的な考え方）〕 ・霊園は、静寂、荘厳、美的でなければならない。 ・墓所に等級や格差が生じないよう配慮しながら、量的な拡充に努める。 ・土地の効率的利用という観点から、新しい形式に対する需要を喚起する。 ・有期限化など、管理形態面からの検討も合わせて行うものとする。 ・都民が利用しやすい金額で墓地を供給していく必要がある。 〔新形式墓地・納骨堂の検討〕 ・限られた土地を有効に利用し、供給量を増やしていく観点から、新しい墓地型式の検討が必要である。 （壁墓地、芝生プレート墓地、新集合平面墓地）
霊園管理問題等 検討委員会 （平成 6 年 3 月～ 平成 9 年 3 月）	〔都立霊園の役割〕 ・他に公営霊園や寺院墓地を含む民間霊園とともに、それぞれの特色を生かし、都民のさまざまな墓地需要に応えていく必要がある。 ・他の霊園の範となる新型式の墓地をつくり、墓地の供給に努めながら、環境面でもすぐれた霊園として整備していくべきである。 ・都立霊園は、都民誰もが使える資産として良好に管理し、都民が受けるサービスに対応するように適正な受益者負担を求めるべきである。 〔墓地需要の多様化への対応〕 ・承継者のいない人たちのお墓に対する不安を解消することは、行政の重要な責務であり、こうした要請に応える新たな施設として合葬式墓地が考えられる。 ・散骨については、将来、法律その他諸条件の整備を待って、実施の方策について、検討すべきである。 〔都立霊園の管理〕 ・「使用許可を得て都立霊園を墓地として利用する権利」は、従来

	の「墓地使用権」の観念にとらわれるべきではないと考えられる。 ・承継者の範囲については、譲渡、転貸を禁止していることや、3親等以内の親族が承継者の99%を占めている実態を考慮し、実際に即した対応を検討する必要がある。 ・改葬手続については、厚生省で簡素化の検討をすすめていると伝えられており、その進展に大いに期待したい。 ・身寄りのない都民にとって、自分が入る墓地を生前に確保したいという要望は切実であり、合葬式墓地を供給する場合は、生前申込を認める必要がある。 〔適正な使用料及び管理料〕 ・都立霊園の料金は民間霊園と比べ低い水準にあるので、民間霊園を希望する人との均衡を失しないよう、現行料金を見直す必要がある。 ・料金の算定においては、「原価主義の原則」「受益者負担の原則」「比較衡量の原則」に基づき行うべきである。 〔既存霊園の整備及び活用〕 ・区部霊園は、将来、一定面積の空地が確保できた時点で、立体集約化をはかり、段階的にオープンスペースとしての各種機能を充実させていくことが望ましい。霊園と公園が共存する場所として活用できるようにすることが望ましい。 ・区部霊園で検討された新しい霊園整備の考え方は、郊外霊園の整備と活用についても反映すべきである。 〔新霊園計画への提言〕 ・新霊園の構想は「東京都霊園問題調査会」及び「東京都新霊園等構想委員会」の提言に基づいて育まれてきたが、都においては、厳しい財政状況にあると聞いている。こうした状況も踏まえつつ、生活都市東京にふさわしい新霊園の実現に向け努力することを期待する。
公園審議会 「区部霊園の再生について」 (平成14年5月～平成14年12月)	〔区部霊園の管理〕 ・区部霊園における自然資源や、歴史的な人文資源は良好に保全していく必要がある。 ・霊園であったからこそ残された財産に、公園的な憩いと安らぎの機能を加えることにより、お互いの機能を相乗的に高めていくことが求められる。 ・改葬骨の受け皿として、合葬式墓地のような施設を設ける必要がある。

	・再生テーマは以下のとおりである。 「青山霊園－歴史の森、時の流れが積み重なる空間－」
公園審議会 「谷中霊園再生のあり方について」 （平成 16 年 12 月～平成 17 年 5 月）	・再生テーマは以下のとおりである。 「谷中霊園－寺町の風情と緑陰に包まれ、まちの歴史を育む空間－」
公園審議会 「都立霊園における新たな墓所の供給と管理について」 （平成19年3月～平成20年2月）	・都内の墓所需給の現状や、都民の墓所に対するニーズも踏まえ、都民の墓所需要に応えるため、既存霊園を更に有効活用し、当面、集合墓地の供給を中心に、取り組んでいく必要がある。 ・平面墓地に対する都民の根強い需要を考慮し、返還墓地等空地の確保により、墓所の再貸付を促進するとともに、土地を有効に活用する手立てとして、景観を統一し、修景を施した小区画修景墓地の供給についても検討する必要がある。 ・死後は安らかに自然に還りたいという思いに応えられる新たな墓所として、樹林墓地や樹木墓地の供給を提案する。 ・霊園の管理運営については、無縁墓所の整理をより一層促進するとともに、合葬式墓地において、柔軟な募集枠の設定を行っていくべきである。 ・都民が求める墓所の在り方としてふさわしい環境を保つため、新たな管理水準を設定するとともに、墓所の使用者に対し受益者負担の観点から適正な管理料の負担を求めるべきである。
公園審議会 「染井霊園再生のあり方について」 （平成23年11月～平成24年5月）	・再生テーマは以下のとおりである。 「染井霊園－桜を育み、江戸からの歴史を未来に繋ぐ空間－」

（「都立霊園における新たな墓所の供給と管理について」の答申を基に監査人が作成）

これらの議論を踏まえて、「都立霊園における新たな墓所の供給と管理について」の答申において、都立霊園の役割は以下の 3 点に集約される。

① 多くの都民が安心して利用できる墓所の提供
② 都立霊園がつくられた歴史的経緯の尊重と自然的・文化的資産の活用

③　都市の緑地としての存在に応える整備と管理

また、建設局は、平成 27 年 11 月に、平成 27 年度第 6 回インターネット都政モニター「東京都の霊園」アンケート（生活文化局で実施）を実施し、478 名のインターネット都政モニターから回答を得ており、その結果は平成 28 年 3 月 23 日に公表されている。

このアンケートの目的は、前回調査から 10 年が経過したことから、都民の墓所に対する意識変化を知るため、前回と同様の設問及び新たな設問により、経年比較を実施すること、また、墓所の在り方への要望が多様化するなど、霊園行政を取り巻く環境は常に変化していることから、今後の施策に反映させることにある。このアンケートにおいても、都立霊園に求める役割、という質問がなされており、以下の回答が得られている。

①　長期にわたる安定した墓所の管理・・・・・・・・・・・・31.8%
②　低廉な価格・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・28.9%
③　様々なニーズに対応した多様なタイプの墓所の提供・・・20.7%
④　墓所の安定した供給・・・・・・・・・・・・・・・・・・16.1%
⑤　その他・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2.5%

以上の公園審議会答申及び都政モニターアンケートから、それぞれ共通的に都立霊園の役割として求められていることを集約すれば、以下のとおりである。

- 多くの都民に対して墓所を安定的に供給すること
- 長期にわたり安定的に墓所を管理すること

これらに加え、公園審議会の答申では、都立霊園を文化的・自然的資産として活用すること、都市の緑地として整備管理することという行政の視点からの役割が提示されている一方、都政モニターアンケートでは、低廉な価格設定、ニーズに合った多様なタイプの墓所提供という霊園使用者の視点からの役割が提示されている。

そこで、監査人は公園審議会の答申及び都政モニターアンケートから導かれた都立霊園のあるべき役割や期待されている役割に対して、建設局が現状どの程度応えられているか、また役割を果たしていくために改善が必要な事項はないかを検討した。

（２）墓所の安定的な供給について

都立霊園は、自治体が運営しているという安心感や、民間霊園と比べて管理料が安価であること、宗教・宗派を問わないこと等から多くの需要があり、申込倍率が高い状態が継続している。表 B7-10-2 は応募者数の推移である。

表 B7-10-2　都立霊園施設種別応募者数の推移

（単位：人）

施設種別		平成 8 年～平成 17 年（10 年間）	平成 18 年～平成 27 年（10 年間）	合計
平面墓地	一般墓地	62,571	66,360	128,931
	芝生墓地	13,451	6,760	20,211
	小型芝生墓地	－	913	913
	壁型墓地	15,270	0	15,270
小計		91,292	74,033	165,325
集合墓地	長期収蔵施設	3,571	7,612	11,183
	立体式墓地	319	5,289	5,608
	合葬式墓地	33,567	57,574	91,141
	樹林型墓地	－	58,768	58,768
	樹木型墓地	－	1,116	1,116
小計		37,457	130,359	167,816
合計		128,749	204,392	333,141

（建設局作成資料より監査人が作成）

この表 B7-10-2 のとおり、平面墓地、集合墓地とも多くの需要がある状況はここ 20 年変わっていない。平面墓地については、応募者数がここ 10 年で減少しているが、これは壁型墓地の募集が平成 14 年度で終了したためであり、需要が天井を迎えたと見るべきではないと考えられる。また、集合墓地については、樹林型墓地、樹木型墓地の新規募集があった影響もあり、需要は拡大する傾向にあることが分かる。

それでは、応募者数に対する供給数はどうか。表 B7-10-3 は供給数及び申込倍率の推移である。

表 B7-10-3　都立霊園施設種別供給数及び申込倍率の推移

（単位：人）

施設種別		平成 8 年～平成 17 年（10 年間）	平成 18 年～平成 27 年（10 年間）	合計
平面墓地	一般墓地	2,710	6,943	9,653
	芝生墓地	709	924	1,633
	小型芝生墓地	－	200	200
	壁型墓地	5,806	0	5,806
小計		9,225	8,067	17,292
集合墓地	長期収蔵施設	4,924	480	5,404
	立体式墓地	33	1,049	1,082
	合葬式墓地	5,960	20,172	26,132
	樹林型墓地	－	5,300	5,300
	樹木型墓地	－	600	600
小計		10,917	27,601	38,518
合計		20,142	35,668	55,810
申込倍率		6.39 倍	5.73 倍	5.97 倍

（建設局作成資料より監査人が作成）

まず、表 B7-10-3 から、供給数を見ると、平面墓地全体の供給数は、ここ 10 年で若干減少している。これは、一般墓地について、平成 19 年度から谷中霊園で再貸付を開始したことや、平成 23 年度から多磨霊園、八柱霊園等で募集を増やしたことにより、供給数が増加した一方で、壁型墓地の募集が平成 14 年度に終了しているためと考えられる。また、集合墓地全体の供給数は、ここ 10 年で大幅に増加している。これは、長期収蔵施設の募集が平成 14 年で一旦終了した影響はあるが、合葬式、樹林型、樹木型墓地の供給が大幅に増えたためと考えられる。

次に、申込倍率の推移を見てみると、若干の改善はみられるが、それでも 6 倍前後という高い倍率の状況がここ 20 年続いている。

以上より、都立霊園の供給数は都民の需要に十分応えられている状況であるとは言えず、この状況はここ 20 年変わっていない。したがって、ここでは、都で管理可能である墓所の供給数を増やすための方策が適切にとられているか、という観点から検討する。

① 雑司ケ谷霊園の再生計画について

建設局では区部の 4 霊園（青山、谷中、染井、雑司ケ谷）について将来の公園化を予定していたことから、青山霊園及び谷中霊園は昭和 35 年 8 月以降（昭和 32 年 12 月 21 日建設省告示第 1689 号により都市計画公園に決定）、染井霊園及び雑司ケ谷霊園は昭和 37 年 6 月以降、返還墓所等の再貸付を行っていなかった。

ところが、平成 14 年 12 月に公園審議会答申「区部霊園の管理について」が出され、その中で「区部霊園については、霊園と公園が共存した空間として再生する」という提言がなされたことから、平成 15 年度から青山霊園、また平成 19 年度から谷中霊園において、再生事業の一環として一部の墓所の貸付を再開することになった。

また、染井霊園については、平成 24 年 5 月 30 日に公園審議会答申「染井霊園再生のあり方について」がまとめられ、これを受けた具体的な整備内容を検討するために、染井霊園再生基本設計（平成 24 年度）、染井霊園資源保全活用調査（平成 25 年度）、測量（平成 26 年度）、地質調査（平成 27 年度）が実施された。技術的な検討は平成 27 年度までに完了しており、検討結果を踏まえた整備計画の策定作業が現在行われているところである。

一方、雑司ケ谷霊園については特段の検討は行われていない。この点を建設局に質問したところ、他の区部霊園の再生状況を見てから検討をするとの回答を得た。しかしながら、霊園の申込倍率から明らかなように、墓所の供給数は絶対的に不足している。また、この状況はここ数年の話ではなく、過去 20 年にわたって変わらない傾向である。さらに、平成 14 年 12 月に公園審議会答申「区部霊園の管理について」が出され、その中で「東京の魅力を高める緑地空間の整備は、緊急の課題であり、都民の要請も強い。したがって、区部霊園の将来像についても都民の目に見える形で、できる限り早期に提示し、霊園があらかじめ保有する緑地空間としての機能を十分に活かしながら、その実現を図っていくべきである。」との留意点も示されている。

雑司ケ谷霊園については、平成14年の答申から10年以上経過しているにもかかわらず、その再生計画について都民の目に見える形で示されていない。雑司ケ谷霊園には、平成28年3月31日時点で約650か所の空き墓所があるが、霊園の再生に当たって活用される貴重な資源であるため、その活用方法は再生計画の中で検討される、という不透明な状況である。すなわち、現に約650か所の空き墓所がありながら、再生計画が示されないために、有効に活用できないという状況になっている。この状況は、墓所の安定的な供給を図る、という都立霊園の役割を十分に果たしているとは言い難い。

（意見７－２８）雑司ケ谷霊園の再生計画について

平成14年12月の公園審議会答申「区部霊園の管理について」において、「区部霊園については、霊園と公園が共存した空間として再生する」という提言がなされ、これについてはできる限り早期に都民の目に見える形で提示すべきである、とされている。しかしながら、雑司ケ谷霊園については平成14年の答申から既に10年以上を経過しているにもかかわらず、他の区部霊園の再生状況を見てから検討するとの理由で、建設局は、いまだに都民の目に見える形で霊園の再生計画を提示していない。霊園募集の応募者数や申込倍率からすれば墓所の供給数が不足していることも明らかであることから、建設局は早急に雑司ケ谷霊園の再生計画を提示されたい。

②　埋蔵施設に対する募集数の将来計画の公表について

都立霊園では、表 B7-10-4 のとおり、新たな埋蔵施設が整備されている。

表 B7-10-4　年度別整備実績（平成 23 年度～平成 27 年度）

霊園名	墓地形式	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
谷中霊園	立体埋蔵	168 か所	216 か所	－	288 か所	192 か所
小平霊園	小型芝生	－	－	500 か所	－	－
	樹林合葬	10,700 体	－	－	－	－
	樹木合葬	－	2,880 体	－	－	－
八柱霊園	合葬式	－	100,000 体	－	－	－

（建設局作成資料より監査人が作成）

一方、対応する年度別の募集数及び応募数は、表 B7-10-5、表 B7-10-6 のとおりである。

表 B7-10-5　整備が実施された霊園・墓地形式に対応する募集数

霊園名	墓地形式	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
谷中霊園	立体埋蔵	70 か所	70 か所	70 か所	110 か所	110 か所
小平霊園	小型芝生	－	－	－	100 か所	100 か所
	樹林合葬	－	500 体	1,600 体	1,600 体	1,600 体
	樹木合葬	－	－	－	300 体	300 体
八柱霊園	合葬式	－	－	1,800 体	2,000 体	2,000 体

（東京都ホームページ及び建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-10-6　整備が実施された霊園・墓地形式に対応する応募数

霊園名	墓地形式	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
谷中霊園	立体埋蔵	342 人	421 人	540 人	758 人	686 人
小平霊園	小型芝生	－	－	－	412 人	501 人
	樹林合葬	－	8,169 体	15,833 体	16,929 体	17,837 体
	樹木合葬	－	－	－	520 体	596 体
八柱霊園	合葬式	－	－	2,651 体	2,681 体	2,509 体

（東京都ホームページ及び建設局作成資料より監査人が作成）

これらの表から分かるように、新たな埋蔵施設の整備が行われているが、その全てが一度に募集されるわけではなく、複数年に分割して募集が行われている。この理由を建設局に質問したところ、「埋蔵施設の安定的・継続的供給の観点から平準化して供給している。」との回答を得た。

確かに、多くの都民に対して墓所を安定的に供給することが都立霊園の役割であることからすれば、整備された区画数全てを一度に募集するのではなく、複数年に分割して募集することは理解できる。

例えば、小平霊園の樹林型合葬埋蔵施設は、平成 23 年度に 10,700 体の整備が行われており、平成 24 年度には 500 体を、また平成 25 年度から平成 27 年度には 1,600 体ずつを募集している。この募集に対して、平成 24 年度から平成 27 年度には約 8,000 体から約 17,800 体の応募がある。このように、応募体数に対して絶対的に供給が不足している状況において、供給初年度である平成 24 年度に一度に応募をかければ、その時点での応募者のみに施設利用の機会が与えられることになり、その後は多くの都民に対して墓所を安定的に供給することができず、都立霊園の役割が果たされないことになる。

しかしながら、これに対して、八柱霊園の合葬埋蔵施設は、平成 24 年度に 100,000 体が整備され、平成 25 年度には 1,800 体を、平成 26 年度以降には毎年 2,000 体ずつ募集しているが、平成 25 年度から平成 27 年度には 2,500 体から 2,600 体程度の応募があるに過ぎず、相対的に十分な供給状況であると考えられる。このような状況においては、募集体数を必ずしも限定せず、使用許可を与えられる要件を満たした応募体数全てに対し施設の使用許可を与えても、多くの都民に対して墓所を安定的に供給するという都立霊園の役割を果たすことができるものと考えられる。なぜなら、現状の応募体数が今後も大きく変わらないとすれば、計算上は 40 年程度継続的に供給できるように見えるからである。

これに対して建設局は、「合葬埋蔵施設の場合は施設の性格上、ロッカー部分埋蔵可能体数上限を 5 年間かけて満員にするペース配分が必要。八柱霊園の場

合、他の合葬埋蔵施設 3 基の受入可能数がひっ迫している補足の役割もあり、設置 1～5 年目は 1,000 体/年、設置 6～15 年目は 400 体/年の 15 年間かけて受入可能数 9,000 体を満員にする前提で計画されている」と主張する。

ここで 5 年間かけて満員にするペース配分が必要、としているのは、このペース配分があれば、都立霊園 4 基の合葬埋蔵施設により切れ目のない供給が可能となり、都民に対して継続的に墓所を提供するという都立霊園の役割を果たすことができると考えられるためである。

確かに合理的な計画であるように思えるが、この計画は一般に公表されていない。すなわち、八柱霊園の合葬埋蔵施設に応募する都民からすれば、なぜ 100,000 体分の施設が整備されたにもかかわらず、1,800 体、2,000 体分しか募集がないのか、空いているのになぜ入れないのか、という疑問が残ると考えられる。また、設置 6～15 年目については募集数が大きく減少する計画である。八柱霊園の合葬埋蔵施設への応募を検討している都民にとっては、もしこの計画を事前に知りえたならば、利用する埋蔵施設の選択肢を、他の都立霊園や民間霊園に更に広げて考えた可能性があるが、その機会が与えられないことになる。

あらかじめこのような計画が決まっているのであれば、埋蔵施設の利用を検討している都民に対して、その判断材料を提供する観点から、積極的に都民に対して情報公開すべきであると考えられる。

（意見７－２９）埋蔵施設に対する募集数の将来計画の公表について

都立霊園はそれぞれの整備計画に基づいて埋蔵施設の整備を行い、複数年に分割して募集が行われている。新たに整備された埋蔵施設の中には、小平霊園の樹林型合葬埋蔵施設のように、年度ごとの応募体数が収容可能な総体数を大幅に超過しているため絶対的に供給不足のものもあるが、これに対して、例えば八柱霊園の合葬埋蔵施設のように、年度ごとの応募体数が収容可能な総体数を大幅に下回っているものもある。これは、埋蔵施設の安定的・継続的供給の観点から建設局によって計画的に行われているものではあるが、その計画自体は公表されていない。埋蔵施設の募集数について、安定的・継続的供給の観点からどのような計画に基づいて決定されているのか、今後の募集数はどのように推移する計画なのか、という点は、都立霊園に応募を検討している都民にとっては重要な情報であるため、積極的に都民に対して情報公開されたい。

③　パブリックコメントへの対応状況等の公表について

「都立霊園における新たな墓所の供給と管理について」の答申（平成 20 年 2 月 20 日）に関するパブリックコメントの中で、「都内に永住し納税義務を果たしている者で、一定期間集合墓地に応募しながら、確保できていない一定年齢以

上の高齢申込者についての優先枠の設定を検討してほしい（同様意見 14 件）」、とのコメントがある。現状、集合墓地（合葬埋蔵施設）についてそのような優先枠は設けられていないことから、当該パブリックコメントについて何らかの検討がされているのか、また、このような優先枠を設定することの問題点を建設局に質問したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

答申に関するパブリックコメントについて検討はしていない。都立霊園は、まず、ご遺骨をお持ちで墓所をお探しの都民を対象に供給できるよう努めている。次に、都民の墓所に対するニーズを踏まえて、多種多様な施設を供給できるように努めている。そのため、年々、倍率は下がってきており、施設によっては1.0倍の倍率もあり、選ばなければ都立霊園を使用できる状況ではある。よって、申込資格を有する都民には、使用の機会を公平に確保するため、年代による優先枠は設けていない。

確かに、申込資格を有する都民に対して、集合墓地の使用機会を公平に提供するという観点から当然の回答であると理解できる。しかしながら、申込者が高齢になればなるほど、生涯で申し込むことのできる残り回数は減ってきてしまい、生涯で申し込むことのできる回数の相対的に多い若年者と比べて、その生涯の中で集合墓地を取得できる可能性も下がってくる。また、建設局は「施設によっては 1.0 倍の倍率もあり、選ばなければ都立霊園を使用できる状況ではある。」と主張するが、墓参の利便性や地縁、使用料の水準等を考慮し、特定の霊園で集合墓地を探す方が一般的である。したがって、他の応募者の理解が得られる範囲において高齢申込者に対して優先枠を設ける方法は、一考に値する。

ここで、平成 25 年度から平成 27 年度の都立霊園の応募者について、各年代別の応募者数内訳は、表 B7-10-7 のとおりである。なお、年代の区分は、応募者の年齢について証明書類の徴収作業を行っていないことから、あくまで応募者の申告に基づく区分である。また、以下の表は集合墓地だけではなく、一般埋蔵施設等も含めた応募者数であり、集合墓地の応募者数は以下の表の中の一部に該当する。

表 B7-10-7　東京都立霊園使用者募集における年代別受付者数の推移

（単位：人）

年代	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
	受付者数	受付者数	受付者数
10 代	3	2	3
20 代	67	61	65
30 代	477	422	381
40 代	1,663	1,836	1,671
50 代	2,412	2,665	2,706
60 代	5,691	6,396	6,375
70 代	6,680	8,028	8,212
80 代	2,221	2,741	3,115
90 代	197	237	255
100 代	3	1	9
計	19,414	22,389	22,792

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-10-7 のとおり、100 歳以上の応募者は毎年度数人程度、90 歳以上の応募者は応募者総数の 1%程度とごく少数である。例えば、高齢申込者を 100 歳以上と定義する場合、例年数名しかいないため、優先枠を設けて集合墓地を提供したとしても、他の応募者の抽選結果に重要な影響を与えるとは考えられず、使用の機会の公平を確保するという建設局の方針に反するものではないと考えられる。また、他の応募者としても、数名程度しかいない 100 歳以上の応募者に優先枠が設けられていることについて、自身の抽選結果に重要な影響がないのであれば、十分許容し得るものと考えられる。

これに対して建設局は、「霊園使用者の募集と抽選は、霊園・施設・組ごとに行う。各組の募集数は年間数箇所から数十箇所に過ぎず、募集数が 100 を超える組は稀である。例えば、平成 27 年度の高齢申込者 9 名が、年間数箇所しか募集のない組に申し込んだ場合、高齢申込者で募集枠が充足してしまい 99 歳以下の都民には申込みの機会すら与えられない事態となる。このような場合、使用の機会の公平を確保するという点、自身の抽選結果に重要な影響がなければ十分許容し得るという点、の 2 点を充たすとは考え難く、高齢申込者に優先枠を設定することに同意できない。」と主張する。

前述の例は多少極端ではあるが、発生可能性がゼロではないことから、高齢申込者への優先枠を設定するのであれば、都立霊園使用の機会の公平を確保でき、他の都立霊園応募者が許容し得る範囲で、高齢申込者の要件定義、優先枠をどの

ように与えるか、検討が必要であると考えられる。

建設局としては、高齢申込者への優先枠の設定について否定的な見解ではあるが、この見解は今まで一般に公開されては来なかった。「都立霊園における新たな墓所の供給と管理について」の答申については、都民から 101 件のパブリックコメントがあり、高齢申込者への優先枠の設定を検討してほしい、との意見が 14 件寄せられている。パブリックコメントのうち 10%以上に相当するものであり、都民としてもある程度関心を持っている項目であると考えられる。確かに、答申を得るためのパブリックコメントであるが、一定程度都民が関心を持って、審議会に検討を求めている事項について、建設局としてもその対応状況と結論を積極的に公表することは、公園・霊園事業に対する都民の正しい理解を醸成し、議論を活発化させるために有意義なものであると考えられる。そのため、答申を得るためのパブリックコメントについても、積極的にその対応状況及び結論を公表すべきと考えられる。

（意見７－３０）パブリックコメントへの対応状況等の公表について

「都立霊園における新たな墓所の供給と管理について」の答申（平成 20 年 2 月 20 日）を得るためのパブリックコメントの中で、「都内に永住し納税義務を果たしている者で、一定期間集合墓地に応募しながら、確保できていない一定年齢以上の高齢申込者についての優先枠の設定を検討してほしい（同様意見 14 件)」、とのコメントがあるが、現在のところ優先枠は設定されていない。建設局は、都立霊園の使用の機会の公平を確保する観点から、そのような優先枠を設けていないと説明しているが、その旨の説明は一般に公表されていない。

確かに、答申を得るためのパブリックコメントであるが、一定程度都民が関心を持って、審議会に検討を求めている事項について、建設局としてもその対応状況と結論を積極的に公表することは、公園・霊園事業に対する都民の正しい理解を醸成し、議論を活発化させるために有意義なものである。そのため、答申を得るためのパブリックコメントについても、積極的にその対応状況及び結論を公表されたい。

④　使用料・管理料滞納者に対する墓所使用許可取消とその再貸付について

東京都霊園条例（平成 5 年 3 月 31 日、条例第 22 号）第 21 条によれば、知事は、以下のいずれかに該当する場合、使用許可の取消等の処分を行うことができるとされている。

【(参考) 東京都霊園条例（一部抜粋)】

・許可を受けた日から 3 年を経過しても申込遺骨を埋蔵・収蔵しないとき
・使用料を納めないとき
・管理料を 5 年間納めないとき
・条例等の規定又は命令に違反しているとき
・許可に付した条件に違反しているとき
・偽りその他不正な手段により許可を受けたとき

都立霊園全体としては供給が需要に追い付いていない状況である。その中で特に、使用料を納めない、管理料を 5 年間納めない墓所使用者がいる状態は、他の使用料・管理料を適正に納めている墓所使用者との均衡を逸しているため、適時適切な督促や無縁墳墓調査整理事業、使用許可の取消を積極的に実施し、適正に使用料・管理料を納める使用者に墓所を供給するようにすべきである。適時適切な督促については、「本報告書第３Ⅶ１．（２）霊園管理料に係る債権管理の見直しについて」で既に述べた。ここでは、管理料を 5 年間納めなかった使用者についての対応、無縁墳墓整理事業、使用許可の取消及びその後の再貸付について述べる。

建設局では、管理料を 5 年間以上納めなかった使用者に対して戸籍調査を実施し、使用者が死亡した墓所に対しては無縁墳墓調査整理事業、使用者が存命である場合には使用許可取消処分を進めている。

無縁墳墓調査整理事業とは、管理料が長期間滞納し使用者が死亡している墓所を対象に、必要な手続を経て遺骨を改葬し、墓石等を撤去するものである。この事業においては、使用者が既に死亡していることが前提であり、使用者の死亡とともに使用許可は当然に消滅していることから、使用許可取消処分とは別である。

この事業は、平成11年に「墓地、埋葬等に関する法律施行規則」(昭和23年7月13日厚生省令第24号）の改正があり、無縁改葬手続が簡素化されたこと、及び計画的に無縁墳墓を整理することにより、管理料の長期滞納案件を減らし霊園管理の適正化を図るとともに、貸付墓所の確保を目指す目的で、平成12年度から開始されたものである。

具体的には、管理料を5年間納めなかった使用者を300件から500件ずつグループ化し、「墓地、埋葬等に関する法律施行規則」に基づく1年間の立札設置や官報公告等の周知を行うほか、調査対象者の戸籍調査を行い、3親等以内の縁故者の生死、所在を調べ、その結果に基づき妥当な縁故者を判定し、管理料支払指導、承継指導、聴聞などを行っている。平成21年度から平成24年度については、当該グループの規模を1,000件程度に増やすことにより、迅速に循環利用による墓所の供給に努めている。この取組は、「都立霊園における新たな墓所の供給と管理について」の答申（平成20年2月20日）の中でも、その事業を促進することが求められていることから、これに対応した適切な対応であると言える。

一方、使用許可取消処分について、平成27年度においては34名の使用者について、使用許可の取消、又は原状回復等を命じている（34名の内訳は、多磨霊園15名、八柱霊園13名、小平霊園3名、雑司ケ谷霊園1名、八王子霊園2名、となっている）。これら34名の現状は表B7-10-8のとおりである。

表B7-10-8　平成27年度に使用許可取消、原状回復等を命じられた使用者の現況

現況	人数（人）
原状回復完了	1
原状回復未完了	31
（内訳）　都又は公園協会に連絡があった者	(10)
a. 原状回復を検討する	(1)
b. 原状回復できない（金銭的、年齢的、身体的）	(5)
c. 使用継続希望	(1)
d. 墓の名義を継いだ覚えがない	(3)
無反応	(20)
返戻（宛先不明）	(1)
その他　名義人死亡	2
合計	34

（建設局作成資料より監査人が作成）

表B7-10-8のとおり、原状回復が完了した使用者は1名のみであり、およそ3分の2については、反応すらない状況である。

ここで、使用者が当該命令に適切に対応しない場合、どのような手段を取り得るのか建設局に確認したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

原状回復の意向を見せない使用者については、都が代わって原状回復を行うことに対する同意書を求める。同意書が得られた墓所については、都が原状回復を行い、費用請求する。同意が得られない使用者については、意向確認し、個別対応を検討する。状況によっては、行政庁としての管理義務・管理責任の履行として、都が原状回復を行い、費用請求を行う。同意が得られず、都がやむを得ず原状回復する場合、意向確認、同意を得るため再度連絡をする等の時間を取り、無縁改葬のタイミングと合わせて、1～2年の期間で原状回復が完了する。

表B7-10-8に記載された原状回復未完了の31名のうち、原状回復を検討すると回答した1名を除き、28名に対して既に同意書を送付している。残りの2名については、妥当な縁故者がいないことが判明したため、無縁改葬が予定されている。

ここで、5年間管理料を滞納し使用許可を取り消された墓所について、原状回復及び再貸付が行われるまでの流れを振り返ると、まず、5年間管理料を滞納した使用者について戸籍調査を行い、使用者が存命であると判明すれば東京都霊園条例第21条に基づく使用許可取消の手続に入る。正式に使用許可取消、原状回復等の命令がなされ、そこで使用者が原状回復を行えば、その後再貸付が行われる。一方、使用者が原状回復の意思を見せない場合、原状回復を都が行うことに対する同意書の入手、同意書を入手できなければ、意向確認、再度連絡をする手続を踏み、1年～2年後に原状回復が完了し、再貸付が可能となる。すなわち、使用者が原状回復を行わない場合、5年間管理料を滞納し、使用許可を取り消されたからといって当該墓所がすぐ再貸付できるわけではなく、必要な手続を経て当該墓所の再貸付が行われるまでに2年程度を要する。

繰り返しになるが、都立霊園全体の供給は需要に対して大きく不足している。多くの都民に対して墓所を安定的に供給するという都立霊園の役割からすれば、可能な限り不稼働期間を減らす、すなわち使用許可が取り消された場合にはすぐに原状回復を行い再貸付に回すことが必要である。使用許可取消は、管理料滞納の延長線上にあるのであるから、管理料の滞納が継続し、督促にも応じない使用者に対して、現在は5年間滞納してから開始している、原状回復を都が行うことについての同意書の入手、といった一連の手続や作業を可能なものは前倒しで行うことが必要であると考えられる。そうすれば、5年間滞納した場合すぐに原状回復を行い、当該墓所を再貸付に回すことが可能となり得る。さらに、滞納している使用者にとっても、建設局がこのような使用許可取消に向けた準備をしていることを察し得ることになるため、今後も使用を継続したいと考えている滞納者であれば、滞納している管理料を支払う可能性があり、滞納の抑止効果

もあると考えられる。

（意見７－３１）使用料・管理料滞納者に対する墓所使用許可取消とその再貸付について

都立霊園において、使用料を納付しないとき、また、管理料を5年間納付しないときには、東京都霊園条例第21条に基づき、知事は使用許可取消、又は原状回復等を命ずることができる。平成27年度については、34名に対して使用許可の取り消し、又は原状回復等を命じている。しかしながら、使用許可の取り消し、又は原状回復等を命じられたにもかかわらず適切に対応しない使用者に対しては、都が代わって原状回復を行う旨の同意書をとりつけることが必要となり、その手続や作業には通常1～2年程度を要するため、すぐに当該墓所が再貸付に回るわけではない。都立霊園全体の墓所供給不足に鑑みれば、使用許可取消等が命ぜられた場合すぐに原状回復が行われ、再貸付に回るべきであることから、建設局は、都が代わりに原状回復を行う旨の同意書の入手などの作業を可能な限り前倒しで実施するとともに、使用許可取消等が命ぜられれば速やかに原状回復を経て再貸付を実行する体制を構築されたい。

（３）墓所の管理について

①　隣接墓所の植木・雑草の苦情処理の見直しについて

都立霊園の指定管理者である公園協会が作成している平成27年度「苦情・要望・事故等の状況と対応」によれば、表B7-10-9のとおり、多くの霊園で隣接墓所の植木・雑草について苦情が多数寄せられており、直営で処理したものが10.5%、未処理のものが35.6%を占めている。

表B7-10-9　隣接墓所関係是正依頼状況一覧（平成27年度）

（単位：件）

霊園名	依頼件数	使用者による処理数	直営処理数	使用者処理率	未処理件数
雑司ケ谷霊園	205	139	0	68%	66
谷中霊園	70	37	15	53%	18
染井霊園	72	43	10	60%	19
青山霊園	341	177	29	52%	135
八柱霊園	620	179	57	29%	384
多磨霊園	446	319	69	72%	58

小平霊園	203	160	26	79%	17
計	1,957	1,054	206	54%	697

（建設局作成資料より監査人が作成）

この件については、平成21年度東京都包括外部監査においても「都立霊園の個人墓所の樹木の苦情処理と適正管理について」として、苦情発生の予防及び苦情対応業務に係るコスト削減の観点から意見が付されている。

しかしながら、現在も多数の苦情が寄せられていることから、苦情への適時適切な対応はもとより、苦情そのものを減らす対策が取られているのかを公園協会に質問したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

個人墓所の自己管理について啓発するため、以下のような取組を実施している。

- 平成21年度東京都包括外部監査における指摘を受け、使用の手引きの記載内容の見直し・改訂を実施
- 平成23年度より、納入通知書とともに使用者宛に送付する書面「都立霊園からの大切なお知らせ」内に、墓所の自己管理についての注意喚起文言を追記
- 平成24年度に新規開設した都立霊園公式サイト「TOKYO霊園さんぽ」内に、使用の手引きに記載した墓所の自己管理についての注意喚起文言を掲示

上記のとおり、墓所の管理について、複数のツールを用いた周知・注意喚起を継続して行っている。

この質問では、平成24年度の取組までの回答しか得られなかったため、平成25年度以降の啓発活動についても追加で質問したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

お彼岸時等に配布・掲示する、チラシやポスター等に墓所の自己管理について明記し、啓発を継続している。今後、新規使用予定者の書類審査の際には、今後使用者になる方と直接対話できる数少ない機会ということもあり、墓所の自己管理に係る書面を配布しているが、更に丁寧な説明を加えるなど、より周知を深める取組を行う予定である。承継（名義変更）手続を窓口で受け付ける際にも、周知書面を用意してお渡しするなど、隣接墓所に係る苦情・要望等を未然に防ぐ取組を検討していく。

この回答によれば、平成21年度以降継続的に個人墓所の自己管理についての

啓発を行ってきており、チラシやポスターを使って広く周知を図るだけにとどまらず、新規使用予定者や承継手続で窓口を訪れた使用者に対して直接説明することも行っていることから、公園協会として積極的に啓発活動を行っていると評価できる。しかしながら、隣接墓所の樹木・雑草に関する苦情件数は依然として多いことから、これまでの啓発活動により苦情件数が減ったのか、また、今後の対応策を質問したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

自然物である樹木が存在するかぎりにおいては、樹木に関する一定数の苦情・要望は避けられないものと思われるが、管理責任のある使用者への継続的な注意喚起は必要不可欠なものと考えている。ただし、高齢等の理由により、速やかに墓所の手入れを行うことができない等の課題をお持ちの方も多くなっていることから、地元石材組合・シルバー人材センター等比較的安価に墓所の手入れ等を依頼することができる業者をお示しする等の工夫を継続していく。

個人墓所については自己管理が原則であることから、現在の苦情件数を増やさないために、継続的に使用者に対する啓発活動を実施することは重要なことであるが、平成21年度以降さまざまな啓発活動を行ってはいるものの苦情の件数がここ数年横ばいであることから、啓発活動だけでは十分な対策とは言えないと考えられる。特に、公園協会も認識しているところではあるが、高齢等の理由で速やかに墓所の手入れを行うことのできない場合があるなど個人墓所管理の必要性は理解していても実際に対応することができない事情も多くなっていると考えられる。さらに、今後高齢化が進むと、同様の事例はますます増加することが考えられる。

このような事情がある場合、公園協会は墓所手入れ代行業者を紹介しているが、このような対応は個人墓所使用者自身に苦情処理を求めるものである。一方、公園協会にも都立霊園の管理者として、東京都霊園条例第32条に規定された基準に基づき、霊園の管理に関する業務を行うことが求められている。ここで示されている基準の中には、利用者に対して適切なサービスの提供を行うこと、また霊園の維持管理を適切に行うことが含まれている。したがって、公園協会としても積極的に苦情の解消に取り組む必要性がある。

そこで、個人墓所使用者自身に苦情対応が望めない場合には、当該個人墓所使用者に代わって作業を実施すること及びその費用の負担を求めることについて早めに同意を得た上で、公園協会が直営で苦情処理することも必要になると考

えられる。確かに、個人墓所について公園協会が直営で処理することについては、法令上行政処分にあたらないか等、慎重に判断する必要があることは理解できる。また、使用者から事前に同意書を得ておくと使用者に霊園管理者への過大な期待が生まれ、かえって、責任を持った個人墓所管理がなされないおそれがある、という点も理解できる。その一方、個人墓所管理が十分になされないことで、全く非のない隣接墓所使用者が迷惑を被っているというのも事実であり、これに対して霊園管理者として十分な対応を図る必要があると考えられ、今まで継続的に実施している、墓所管理は使用者の責任であることの啓発を引き続き実施することはもとより、法的に問題がないものについては直営で処理するという最終手段を必要があれば行使できるよう、早めに同意を得ておくことも必要であると考えられる。このように早めの同意を得る方法としては、今後の新規使用者からは墓所申込時などに、あらかじめ当該同意を得ておく方法も考えられる。

（意見７－３２）隣接墓所の植木・雑草の苦情処理の見直しについて

公園協会が作成している「苦情・要望・事故等の状況と対応」によれば、多くの霊園で隣接墓所の植木・雑草についての苦情があがっている。個人墓所の維持管理は原則として墓所使用者が実施すべきものであることから、公園協会としては、平成21年度以降、例えばチラシの配付、ポスターの掲示、新規使用予定者や承継手続で窓口での説明など継続的かつ積極的に墓所使用者へ自己管理を促す啓発活動を行っている。しかしながら、ここ数年、隣接墓所の樹木・雑草に関する苦情件数は各霊園で横ばいの推移である。したがって、今までと同様の啓発活動のみでは苦情件数を減少させることが困難であると言わざるを得ない。また、墓所使用者の高齢化に伴って、個人墓所管理の必要性を理解していても実際には苦情に対応することが困難な高齢者も増えてきている。引き続き、個人墓所使用者への啓発活動を続けることは必要であるが、それと同時に、法的に問題ないものについては最終手段として公園協会が苦情処理対応を直接行える同意を墓所申込時など墓所使用開始の段階から得ることで、苦情件数の減少ないし早期の苦情処理を推進されたい。

②　青山霊園での苦情処理の見直しについて

監査人が平成28年9月6日に青山霊園へ往査を実施し、「苦情処理等一覧表（平成25年度から平成27年度）」及び「ご意見・ご要望（苦情）等管理シート」を閲覧したところ、表B7-10-10のとおり、墓所使用者からの要望への対応に疑義がある案件が散見された。

表B7-10-10　処理の完結していない墓所使用者からの要望

番号	受付日時	内容等
青山 霊園 No.3	平成27年4月1日 13時30分	【墓所使用者からの要望】 隣接墓所が傾いていて自然災害等により倒壊して自墓所へ影響があった場合が心配なので、該当墓所には対応してほしい。 【公園協会の対応】 現場を確認した。該当墓所の使用者へ現状写真と是正通知を発送する。 【監査人の所見】 実際に写真と是正通知を発送したのか、またその結果どうなったのか、顛末が不明である。
青山 霊園 No.119	平成27年9月24日 12時05分	【墓所使用者からの要望】 自墓所の隣接墓所内の樹木が囲障を押し、壊れそうになっている。以前お話ししてお手紙を出してもらった（苦情・要望 No.37）ため、枝葉の方は切ってもらえたが、幹はそのままなので、もう一度対処するよう伝えてほしい。 【公園協会の対応】 現地確認と前回の苦情・要望を確認した上で、該当墓所使用者に手紙を送付することで了承を得る。 【監査人の所見】 実際に現地確認が行われ、該当墓所使用者に手紙を送付したか、またその結果、該当墓所使用者が対応したかどうか顛末が不明である。
青山 霊園 No.121	平成27年9月24日 時間記載なし	【墓所使用者からの要望】 向いの墓所の木の枝が越境しているので切ってほしい。 【公園協会の対応】 大きな木ではないが枝が越境しているのを確認。9月24日関係人に手紙を送付。 【監査人の所見】 関係人が対応したかどうか顛末が不明である。

（青山霊園「ご意見・ご要望（苦情）等管理シート」より監査人が作成）

表B7-10-10はあくまで一例である。これらは墓所使用者からの要望に対して、一旦は対応しているようにも読み取れるが、顛末が不明である。このことから、公園協会へ要望を伝えた墓所使用者にとって適切に対応がなされたか不明であ

り、不信感が生まれる可能性がある。この点、未対応なのは何故か質問したところ、人手不足との回答を得た。人手不足であるならば、苦情・要望の緊急性や優先度を順位づけし、順位の高いものから処理を行い、緊急性、優先度の低いものについては必要に応じて外部委託するなどの対応も可能である。墓所使用者からの苦情・要望に対し、真摯に対応することは、長期にわたり安定的に墓所を管理するという都立霊園の重要な役割を果たすことにつながることから、青山霊園においては、苦情・要望へ対応する体制を見直すことが必要である。

さらに、青山霊園において、平成25年度から平成27年度までの「苦情処理等一覧表」を確認したところ、平成25年度の苦情・要望213件に対して91件が往査日時点で未対応、平成26年度の苦情・要望195件に対して50件が往査日時点で未対応、平成27年度の苦情・要望201件に対して48件が往査日時点で未対応であった。そこで、都立霊園全てにおいて、未対応の苦情・要望の棚卸し、定期的なアップデートを実施しているかを建設局に質問したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

苦情要望案件の処理状況のアップデートについては、規模の大きい郊外霊園等においては、苦情対応担当者を配置し、時期を見て定期的に処理簿のアップデートを行っている。また、比較的規模の小さい区部霊園等においては、職員全員で苦情要望案件等への対応状況を共有しながら、該当墓所ごとに連絡をとり、苦情要望管理シートにより管理をしている。

苦情案件の棚卸しについては、隣接墓所の苦情のうち、倒木や囲障倒壊のおそれがあるなど危険が予測されるものについては、是正依頼の手紙を送ったあとにも定期的に現地確認を行い、是正通知や電話連絡などを繰り返し行っている。また状況によっては直営処理なども行うことで、対応完了まで管理し、記録している。季節性のある雑草や落ち葉、小規模な越境木などについてもできるだけ使用者による完了確認まで管理するよう努めているが、霊園によっては現地確認や通知の繰り返しまで対応が追い付いていないのが現状である（手紙を送付した時点で終了扱いとしている。）。

規模の大きい郊外霊園、比較的規模の小さい区部霊園については定期的に苦情要望案件の処理状況のアップデートが行われている。青山霊園は区部霊園でありながら比較的規模が大きいため、人手の問題から定期的な苦情要望案件の処理状況のアップデートが行われず、都度対応となっているとのことであった。苦情・要望1件1件への対応はもとより、未解決のものがないか振り返って確認することも、墓所管理の観点から必要なことと考えられる。苦情要望案件の定期的な棚卸しと、未解決事項への早期な対応を行うことを検討されたい。

（意見７－３３）青山霊園での苦情処理の見直しについて

青山霊園において「苦情処理等一覧表（平成25年度から平成27年度）」「ご意見・ご要望（苦情）等管理シート」を閲覧したところ、墓所使用者からの要望に対して、その対応が完了していないものが散見された。要望を伝えた墓所使用者にとっては、霊園が適切に対応しているか不明であり、不信感が生まれる可能性がある。墓所使用者からの苦情・要望に対し、真摯に対応することは、長期にわたり安定的に墓所を管理する、という都立霊園の重要な役割を果たすことにつながることから、指定管理者である公園協会は、青山霊園において苦情・要望へ対応する体制の見直しを検討されたい。また、併せて、苦情要望案件の定期的な棚卸しと、未解決事項へ早期に対応を行うことも検討されたい。

（４）霊園施設の使用料について

都立霊園の使用料は都立霊園の墓所区画を使用する権利を得た墓所使用者が都に支払う対価であり、主に土地使用料から構成されている。各霊園には様々な種類の施設があるが、同一種類の施設であれば、その使用料の計算方法は基本的に同一である。このうち、主な施設ごとの使用料の計算方法は、表B7-10-11のとおりである。

表B7-10-11　施設ごとの使用料の計算方法

施設種別	使用料の計算方法
一般埋蔵施設	貸付部分の土地使用料＋共用部分の土地使用料×1/2＋共用部分の整備費×1/2
芝生埋蔵施設	貸付部分の土地使用料＋共用部分の土地使用料×1/2＋共用部分の整備費×1/2＋カロート造成費
立体埋蔵施設	貸付部分の土地使用料＋共用部分の土地使用料×1/2＋建物使用料＋貸付部分の維持管理経費＋共用部分の維持管理経費×1/2＋共用部分の整備費×1/2＋改葬費用
合葬埋蔵施設	貸付部分の土地使用料＋共用部分の土地使用料×1/2＋建物使用料＋貸付部分の維持管理経費＋共用部分の維持管理経費×1/2＋改葬費用
樹林型合葬埋蔵施設 樹木型合葬埋蔵施設	貸付部分の土地使用料＋共用部分の土地使用料×1/2＋貸付部分の当初整備費＋共用部分の当初整備費＋貸付部分の維持管理経費＋共用部分の維持管理経費×1/2＋共用部分の整備費×1/2＋改葬費用

長期収蔵施設	貸付部分の土地使用料＋共用部分の土地使用料×1/2＋建物使用料

（建設局作成資料より監査人が作成）

この表B7-10-11を見ると、基本的には、貸付部分の土地使用料については墓所使用者のみが便益を受けるため、その全額を墓所使用者が負担し、また共用部分の土地使用料及び整備費については墓所使用者と墓所の管理者である都（実質的には指定管理者である公園協会）が折半で負担していることが分かる。一方、長期収蔵施設の使用料には共用部分の整備費が含まれていないが、この施設は埋蔵施設とは別区画に独立して建設されているものであるため、共用部分の整備費が含まれていないと考えられる。

ここで、監査人は1㎡当たりの都立霊園の使用料と民間墓地の使用料とを比較検討することとした。ただし、使用料の計算方法は施設種別によって異なるため、区部霊園及び郊外霊園それぞれで最も単価の高い、青山霊園（一般埋蔵施設）及び多磨霊園（芝生埋蔵施設）について検討する。

表B7-10-12　使用料の算定根拠

	青山霊園（一般埋蔵）	多磨霊園（芝生埋蔵）
貸付部分の土地使用料	1,793,124円	564,398円
共用部分の土地使用料×1/2	934,936円	310,800円
共用部分の整備費×1/2	7,821円	8,260円
カロート造成費	－	9,500円
合計	2,735,881円	892,958円
平成28年度都立霊園使用者の募集で示されている単価	2,735,000円	892,000円

（建設局作成資料より監査人が作成）

この表B7-10-12を見ると、土地使用料が墓地使用料のほぼ全てを占めているため、土地使用料の妥当性について確かめることとする。土地使用料については、近傍類似の民間の墓地永代使用料等を参考とした評価額を用いていることから、各霊園の近傍類似の民間の墓地永代使用料との比較（1㎡当たり）を行うと、表B7-10-13のとおりである。

表B7-10-13　土地使用料（永代使用料）の都立霊園と民間墓地との比較

	青山霊園	民間墓地A	民間墓地B	民間墓地C
永代使用料（青山霊園については、土地使用料部分）	2,728,060円	3,518,000円	5,785,000円	2,840,000円
	多磨霊園	民間墓地D	民間墓地E	民間墓地F
永代使用料（多磨霊園については、土地使用料部分）	875,198円	800,000円	1,000,000円	1,060,000円

（建設局作成資料、墓地検索サイトより監査人が作成）

この表B7-10-13を見ると、青山霊園については、近傍類似の民間墓地の永代使用料と比較して、その土地使用料はおおむね低い水準であると考えられる。一方、多磨霊園については、民間墓地Dよりも土地使用料が高くなってはいるが、民間墓地D以外の近傍類似の民間墓地の永代使用料がおおむね100万円程度であり、これと比較すれば低い水準であると考えられる。

（５）霊園施設の管理料について

都立霊園の管理料は、霊園の園路や緑地を含めた共用部分の維持管理経費の一部に相当する金額を墓所使用者が都に支払うものであり、　1㎡当たりの単価又は施設（墓所の種類）ごとに料金が定められている。ただし、立体埋蔵施設、八柱・小平霊園合葬埋蔵施設、小平霊園樹林型合葬埋蔵施設、小平霊園樹木型合葬埋蔵施設については、管理料がかからないこととしている。これ以外の施設の管理料は、前年の維持管理経費を基に一般埋蔵施設、芝生埋蔵施設、小型芝生埋蔵施設、壁型埋蔵施設、長期収蔵施設ごとに区分して計算し、8つの都立霊園共通の料金体系としている。

管理料の算定式は以下のとおりである。

管理料＝貸付部分の維持管理経費＋共用部分の維持管理経費×1/2

貸付部分については墓所使用者のみが便益を受けるため、全額墓所使用者負担、共用部分については墓所使用者と墓所の管理者である都（実質的には指定管

理者である東京都公園協会）が折半で負担していることが分かる。

ここで、監査人は、1㎡当たりの管理料の算出根拠を明らかにするとともに、都立霊園の管理料と民間墓地の管理料とを比較検討することとした。民間墓地の管理料は地域や墓所の形態によって異なることが想定されるが、例として前述の民間墓地AからFと比較することとした。

表B7-10-14　霊園施設の管理料の算定根拠

（単位：円）

施設種別	貸付部分の維持管理経費	共用部分の維持管理経費×1/2	計	平成28年度都立霊園使用者の募集で示されている単価
一般埋蔵施設	512	98	610	610
芝生及び小型芝生	714	101	815	810
壁型	2,791	154	2,945	2,940
長期1種	4,287×1.25（※）		5,358	5,350
長期2種	4,234	53	4,287	4,280
長期3種	4,287×0.75（※）		3,215	3,210

（建設局作成資料より監査人が作成）

※　収蔵施設の中で、最多数の第2種（4体用）の原価を4,287円とし、第1種（6体用）、第3種（2体用）をそれぞれ25%の増減で算出。

表B7-10-15 民間墓地の管理料の例（1㎡当たり）

民間墓地A	民間墓地B	民間墓地C	民間墓地D	民間墓地E	民間墓地F
5万円	1.5万円	2万円	1万円	2.4万円	5千円

（墓地検索サイトより監査人が作成）

表B7-10-14及び表B7-10-15から、都立霊園の管理料は民間墓地の管理料と比べて割安であることが見て取れる。民間墓地における管理料の正確な算定方法は明らかではないが、管理料の趣旨からすれば、墓地の維持管理に係る費用を基に算定されていると考えられる。したがって、管理料の差は維持管理コストの差であり、提供する維持管理サービスの差であると考えられる。すなわち、民間墓地は、宗教法人や公益法人といった民間団体が運営を行っていることから、競争優位を保つために充実した維持管理サービスを提供している一方、都立霊園は、

多くの都民に低廉な価格で行政サービスを提供する役割を担っていることから、必要不可欠なサービスに限定して提供している、ということであり、都立霊園に期待される役割は十分に果たしているものと考えられる。

（６）瑞江葬儀所の火葬料の見直しについて

瑞江葬儀所の火葬料の算定式は以下のとおりである。

火葬料＝①土地使用料＋②建物使用料＋③火葬炉使用料＋④維持管理費

また、その算定根拠は以下の表B7-10-16のとおりである。

表B7-10-16　瑞江葬儀所の火葬料の算定根拠

①土地使用料	16,116円
②建物使用料	1,769円
③火葬炉使用料	2,388円
④維持管理費	40,554円
合計	60,827円
料金表記載の火葬料 （7歳以上、都民）	60,800円

（建設局作成資料より監査人が作成）

この算定式に土地使用料が含まれているが、ここに含めることは妥当であろうか。確かに瑞江葬儀所は都の土地の上にあるが、葬儀所使用者は都の土地そのものを賃借しているわけではないため、土地使用料を含めることは妥当ではないと考えられる。この点、霊園使用料の算定においては土地使用料が含まれているが、これは、墓所使用者に都の土地（行政財産）を使用する許可を与えたことの対価として課しているものであり、土地そのものを貸すのではない葬儀所の土地使用料とは意味合いが異なる。土地使用料を火葬料の算定に含めることの妥当性について質問したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

会葬者が火葬するに当たり瑞江葬儀所の敷地を利用するため、火葬料に含めている。また、火葬料に含めたのは平成７年４月１日改正時からである。使用料は、基本的にサービスと受益が明確に対応するような事務事業に関し、住民間の負担の公平を図る観点か

ら、コストを負担していただくものである。そして、東京都の行政財産を使用する場合には、東京都行政財産使用料条例に基づき使用料を算出している。

上記回答の中で、土地使用料を徴収する根拠として、会葬者が葬儀所の敷地を利用することを挙げているが、会葬者は火葬設備を使用するために葬儀所の敷地に入るのであり、都の土地そのものを直接使用する意図はない。土地使用料を徴収するとしても、間接的に使用することとなる火葬設備を含む葬儀所建物の土地部分に限定すべきである。さらに、サービスと受益が明確に対応する事務事業に対してコスト負担をして頂く、という趣旨からしても、都民が得られる火葬サービスと明確に対応するのは火葬設備のある葬儀所建物のコストであると考えられる。したがって、火葬料の算定に葬儀所建物の土地部分以外の土地使用料を含めることは、妥当ではないと考えられる。

それでは、土地使用料に関して、葬儀所建物の敷地に相当する面積の土地に限定して算定されているのだろうか。使用料算定の根拠となる、東京都行政財産使用料条例の該当部分は、以下のとおりである。

【（参考）東京都行政財産使用料条例（一部抜粋）】

（使用料の額）

第二条　使用料は、一月当りの額により算出するものとし、その額は、財産の種類及び使用の状況に応じ、次の各号に定めるところによる。

一　土地を使用させる場合には、当該土地の位置、形状環境、使用の態様等を考慮して算定した当該土地の適正な価格に千分の二・五を乗じて得た額

二　建物を使用させる場合には、当該建物及びその敷地について、それぞれ次により算定した額を合計して得た額

（一）　建物の推定再建築費、耐用年数、経過年数、維持及び保存の状況、利用効率等を考慮して算定した当該建物の適正な価格に千分の六を乗じて得た額

（二）　建物の敷地に相当する面積の土地について、前号により算出した土地の使用料に相当する額

瑞江葬儀所の利用目的は、その火葬設備にあることから、東京都行政財産使用料条例の言う、建物を使用させる場合、に当たると考えられる。火葬料の内訳にある土地使用料は、以下の算式で算定されている。

土地使用料＝（固定資産税評価額×使用面積×条例係数）÷使用可能数

また、その算定根拠は以下の表B7-10-17のとおりである。

表B7-10-17　土地使用料の算定根拠

固定資産税評価額（1㎡当たり）	177,000円
使用面積	22,763㎡
条例係数	0.03（＝2.5/1000×12か月）
使用可能数	年間7,500件
土地使用料	16,116円

（建設局作成資料より監査人が作成）

瑞江葬儀所の建築面積は、そのホームページによると4,325㎡である。表B7-10-17の算定根拠に含まれている使用面積はこれを大幅に超えており、葬儀所建物の敷地に限定されていないことが分かる。この点、建設局は、「建物の敷地は葬儀所の建築面積ではなく、瑞江葬儀所の全体の敷地と考える。利用者は車で来所する人がほとんどであり、その際には駐車スペースも利用している。また管理作業用のバックヤード等火葬場を管理運営していく上で必要な施設など、建物だけを使用しているわけではないので、これらの敷地も利用者の受益に対する負担に含まれると解するべきと考える」との主張である。

瑞江葬儀所について、どこまでを利用者の受益に対する負担に含めるかは議論の余地がないわけではないが、確かに建物それ自体以外にも、駐車場やバックヤード等、火葬というサービスに関連する敷地があるのは事実であり、それも受益者負担に含まれると解するべき、いう建設局の主張は理解できる。

さらに、東京都には公営火葬場（臨海斎場）や民間の火葬場が存在することから、監査人は公営火葬場、民間火葬場の火葬料と瑞江葬儀所の火葬料との比較検討を行うこととした。

表B7-10-18 火葬料の比較（平成28年4月1日時点）

	瑞江葬儀所	臨海斎場	民間火葬場A社
火葬料	60,800円	34,500円	59,000円

（都立霊園ホームページ、臨海斎場及びA社ホームページより監査人が作成）

（注）瑞江葬儀所…7歳以上、都民

臨海斎場…12歳以上、組織区住民（港、品川、目黒、大田、世田谷区民）

民間火葬場A社…7歳以上

この表B7-10-18を見ると、瑞江葬儀所は都立の火葬場であるにもかかわらず、

公営の臨海斎場はもとより、民間火葬場よりも高い火葬料となっている。これについて建設局に質問したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

瑞江葬儀所の火葬料は、サービスとそこからの受益が明確に対応する事業に関し、当該葬儀所を利用できる都民とできない都民との間の負担の公平を図る観点からコストを負担していただくものであり、原価のみで設定している。平成28年4月1日施行の火葬料についても、原価に基づき再設定したもので実費分を負担していただいている。平成28年4月1日より、大人（7歳以上）の火葬料（都民）は60,800円に改正されたが、それ以前は、58,300円（平成26年4月1日から）であった。

建設局からの回答によれば、火葬料は原価のみで設定されているにもかかわらず、営利企業である民間火葬場A社、公営の臨海斎場の火葬料より高くなっている。都の役割として、都民に対して良質かつ低廉な行政サービスを提供することが挙げられるが、現状、民間との比較、他の公営斎場との比較でも低廉な行政サービスを提供できているとは言えないことから、葬儀所を利用する都民に負担させるコストの内容を精査し、火葬料を下げることを検討されたい。

ここで、瑞江葬儀所の火葬料が民間火葬場A社の火葬料を上回ったのは平成28年4月1日の火葬料改正によるものであり、それ以前は瑞江葬儀所の火葬料の方が、民間火葬場A社の火葬料を下回っていた。瑞江葬儀所の火葬料の算定根拠は表B7-10-16のとおりであり、固定資産税評価額が変わらない限り土地使用料は大きく変わらないことからすれば、平成28年4月1日の改正で火葬料を上昇させた原因は、維持管理費にあるものと考えられる。これは、瑞江葬儀所は昭和50年度に全面改装を行って以来大規模改装を行っていない古い火葬場であるため、修繕や補修工事が比較的多くかかり、それが火葬料に反映されていると推測できるためである。

この点、建設局では平成28年度に瑞江葬儀所の現況調査を実施することとしている。具体的には、火葬炉及びその周辺設備（電気設備、機械設備含む）、バリアフリー適合状況、について調査する予定である。この調査の指摘を踏まえ、今後改修の有無、規模が検討されることとなる。

瑞江葬儀所は前回の全面改築から40年程度経過しており、老朽化が進んだ施設である。平成28年度に実施される現況調査に従って改修の有無、規模を検討し、火葬という都民サービスの質の向上を図るとともに、維持管理費用を低減させ、火葬料の値下げを図ることも期待される。

また、瑞江葬儀所については、「火葬場の経営主体については、永続性と非営

利性の確保の観点から、地方公共団体が原則とされている。本葬儀所の経営主体については、現在、都区のあり方検討委員会で検討中である」、という理由で、公園協会を特命で指定管理者としている。都区のあり方検討委員会第25回幹事会（平成22年6月29日）において、都としては、火葬場事業は地域的利用が中心であることから、住民に身近な区が運営することこそ住民サービスの観点からも望ましいと考え、瑞江葬儀所については区に移管すべきと評価している一方、区としては広域的な利用等を前提とした施設であることから引き続き都が運営する方向で評価していることから、引き続き検討する事務として整理された。しかしながら、この幹事会以降、この問題が話し合われた議事録は残っていない。

前述のとおり、瑞江葬儀所は改修の有無、規模を検討することが予定されている。現状、都が経営主体であることから、改修の有無、規模の検討は都が主体的に実施するものと考えられるが、都としては区に移管したい意向であり、この検討及びその結果に対して、今後も継続的に都が経営主体となる前提で必要十分な予算が確保されるのか、という疑念はある。葬儀所利用者にとっては、経営主体がどこかは問題ではなく、公営葬儀所として適切な料金で適切な水準のサービスが提供されているかどうかが問題である。都区のあり方検討委員会での審議動向にかかわらず、より良い都民サービスを提供する観点から、必要十分な改修の有無、規模の検討を実施することが望まれる。

（意見７－３４）瑞江葬儀所の火葬料の見直しについて

瑞江葬儀所は都立の火葬場であるにもかかわらず、公営の臨海斎場はもとより、都内民間火葬場よりも高い火葬料となっている。都の役割として、都民に対して良質かつ低廉な行政サービスを提供することが挙げられるが、現状、民間との比較、他の公営斎場との比較でも低廉な行政サービスを提供できているとは言えないことから、葬儀所を利用する都民に負担させるコストの内容を精査し、火葬料を下げることを検討されたい。

１１．土木技術支援・人材育成センターについて

平成 28 年 8 月 4 日に土木技術支援・人材育成センター（以下「センター」という。）に往査した結果、以下の事項が検出された。

（1）重要資料等の管理について

① 収集した重要資料等の受入管理及び目録作成の必要性について

センターではその業務として、過去の重要事業の報告書や計画書等、昭和初期から高度成長期における道路・河川・公園等の写真・設計図面等を収集している。そこで、収集した重要資料等の入手日、入手経緯及び保管場所等についての記録を残しているか確認したところ以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

- センター2 階アーカイブ室に整理済で保管中の資料については目録を作成して管理している。
- 重要資料等は従前からセンターに保管されていたものや、建設局内からの入手にほぼ限られている。このため、重要資料等の保存に当たっては、資料の種類ごと（書籍、図面、写真、フィルム等）、構造物の種類に分類・整理するのみで、入手先・経緯については記録していない。
- 入手経緯の記録については、今後は他局等外部からの資料の受入れと、その資料の公表（局外の資料の公表基準は資料の提供先にもよる）も考えられるため、今後は入手経緯についても記録していきたい。

センターの役割としては、重要資料等を収集・整理し、ライブラリーとして情報提供する面がある。しかしながら、アーカイブ室に整理済となっている資料以外の資料については、分類・整理はされているものの、目録が作成されていないことから、どこにどの資料があるか網羅的に検索することが困難であり、したがってライブラリーとしての情報提供力が十分とは言い難い。しかも、入手経緯の記録を今後は実施するとのことであるが、既に所蔵されている重要資料等の作成経緯を遡及的に検証することは困難であると考えられる。

（意見７－３５）収集した重要資料等の受入管理及び目録作成の必要性について

センターでは、アーカイブ室に整理済で保管中の資料以外について、収集している重要資料等の目録が作成されていない。また、現在のところ、これら重要書類等の入手経緯が記録されていない。センターの役割として、重要資料等を収集・整理し、ライブラリーとして情報提供することがあることから、センターは、アーカイブ室に整理済となっている資料以外の資料についても、その検索可能性及び情報提供力の向上を図る観点から、目録の作成を早急に実施されたい。また、資料の作成経緯を遡及的に検証可能とする観点から、重要等資料の入手経緯の記録も早期に実施されたい。

②　重要資料等の不適切な保管場所の見直しについて

センター1 階階段下倉庫のプラスチックケース、車庫 2 階電気室内のプラスチックケースから、古い紙の設計図面（勝鬨橋）や過去の事業に関する写真が発見された。なぜこのような場所に保管しているのかセンターへ質問したところ、「都建設事務所等からセンターに搬入する際、アーカイブ室の整理等の都合で一時的に仮置きした。」との回答を得た。

階段下倉庫や電気室は温度や湿度の管理ができないため、古い紙の資料や写真の劣化を早める可能性があり、重要資料の保管場所としては不適切である。また、監査人が現場視察を行った際、資料を保管したプラスチックケースは埃をかぶっており、長期間その中身を確認していなかったものと考えられる。以上のことから、センターの役割の一つである歴史的な重要資料等の保管が適切に行われているとは言い難い。

写真 B7-11-1　重要資料等の不適切な保管状況

階段下倉庫	電気室
プラスチックケースに保管された 古い紙の設計図面 	プラスチックケースに保管された 過去の事業に関する写真

（平成 28 年 8 月 4 日監査人が撮影）

（意見７－３６）重要資料等の不適切な保管場所の見直しについて

センターの役割の一つとして歴史的に重要な資料等を保管するという役割があるが、監査人が現場に往査したところ、階段下倉庫や電気室のように重要資料等の保管場所として不適切な場所に古い紙の設計図面（勝鬨橋）や過去の事業に関する写真が発見された。これらは、アーカイブ室の整理等の都合で一時的に仮置きしたということであるが、監査人が資料を保管しているプラスチックケースを確認したところ、ケースは埃をかぶっており、長期間その中身を確認していない、すなわち長期間「仮置き」しているとの印象を得た。いずれにせよ、センターは、重要資料等を収集するのみならず、それを適切に整理・保管して情報提供することも役割の一つであることから、これらを適切な場所で保管されたい。

③　重要資料等の適切な現物管理の必要性について

重要資料等が保管されているアーカイブ室、データ化された重要資料等を保存したハードディスクが保管されている書庫について、施錠が行われていなかった。センター2 階にあるアーカイブ室及び書庫へは、センター正面玄関から階段及びエレベーターを使用して 2 階に上がる必要があるが、その経路に入館管理を行うプロセスは存在せず、自由にアクセスすることが可能である。アーカイブ室はセンター所蔵資料の展示場所でもあることから、容易にアクセスできるように無施錠としているということであるが、展示物の紛失・盗難リスクを考慮すれば、センター職員が定期的に巡回することや来訪者があった時のみ開錠するなど一定の管理体制を敷くことが望ましい。そこで、重要資料等の紛失・盗難

がないことをどのように確認しているのか質問したところ、「書棚ごとに整理して保存しているので、資料の有無の確認は容易である。また、保管場所と展示場所が同一であることから展示を優先していたが、今後は紛失・盗難リスクを考慮して施錠する。」との回答を得た。

また、センターでは所蔵資料について定期的な所在確認を行っておらず、実際に紛失・盗難がなかったかどうか不明な状況である。アーカイブ室及び書庫に保管されている重要資料等の中には歴史的価値のあるものも含まれており、センターとして定期的に所在確認を行い、適切に管理することが必要である。そこで、所蔵資料の定期的な所在管理を行っているか質問したところ、「資料には収納する棚の番号が貼付され整理されていることに加え、外部への貸出が無かったことや、従前は盗難されることを想定していなかったことから、定期的な資料の存在の有無の確認は実施していない。今後は資料の整理も兼ねて定期的な確認作業を実施する。」との回答を得た。

（意見７－３７）重要資料等の適切な現物管理の必要性について

センターのアーカイブ室及び書庫は、建設事務所等から収集した重要資料等が保管されており、中には歴史的価値のある資料も含まれているが、施錠が行われておらず、しかも定期的な所蔵資料の所在確認も行っていないことから、実際に紛失・盗難がなかったかどうか不明な状況である。重要資料等の収集・整理保管はセンターの役割の一つであることから、アーカイブ室及び書庫を施錠するとともに、定期的な所蔵資料の所在確認など適切な現物管理体制を構築されたい。

（２）図書室蔵書の適切な貸出管理について

センター図書室の蔵書については、貸出手続をセンター2 階の技術情報係又は管理係で行うこととされ、貸出日から 2 週間以内に返却することとされている。なお、センター蔵書の貸出は都職員向けに限定されている。

監査人がセンター図書室備付の図書貸出簿を閲覧したところ、2 週間を超えて返却されていない蔵書が散見され、中には 3 か月以上返却されていないものも検出された。そこで、センターに、返却督促の有無や紛失の有無を確認したところ、「図書貸出簿のうち、返却日時が記載されていないものについては、所在を確認し紛失していないことを確認した。また、今後は貸出期間の限定や返却期限を過ぎた場合の督促などを徹底する。」との回答を得た。

センター所蔵の図書の多くは専門書であり、センターの役割の一つである技術支援の観点から重要な資料となるものである。また、センターの長年の歴史の中で収集されたものであり、現在入手することが困難なものも多く存在する。そのため、決められた期限内に蔵書が返却され、紛失・盗難がないよう、適切に貸出の管理を行うことが必要である。しかしながら、図書を借りた当事者以外の者が貸出及び返却を確認している証跡がなく、センターが実際に適切な貸出管理を行っているかが不明である。

（指摘７－７）図書室蔵書の適切な貸出管理について

監査人がセンター図書室備付の図書貸出簿を確認したところ、貸出期限（2 週間）を超えて、3 か月以上返却されていない図書が散見された。また、図書貸出簿には、図書を借りた当事者以外の者が貸出及び返却を確認している証跡がなく、センターが実際に適切な貸出管理を行っているかが不明である。したがって、センターは、蔵書の適切な管理の観点から、貸出期限を過ぎた図書返却の督促を適切に行うとともに、図書貸出簿にセンター側で適切な貸出返却管理を行っているという証跡を残すこととされたい。

（３）長期間使用されていない物品の廃棄の必要性について

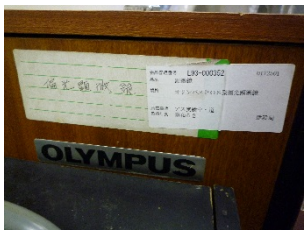
監査人がセンター1 階のコンクリート実験室、計測室及び化学実験室を視察したところ、長期間使用されていない物品が散見された（表 B7-11-1、写真 B7-１１-2）。

表 B7-11-1　長期間使用されていない物品の例

所在場所	品名	取得価額	取得日	物品管理番号
コンクリート実験室	耐圧試験機	3,660,000 円	昭和 42 年 4 月 1 日	J92-010293
	疲労試験機	4,880,000 円	昭和 44 年 4 月 1 日	J92-010309
	コンクリート凍結融解試験機	10,815,000 円	平成 3 年 4 月 1 日	J92-010319
計測室	金属顕微鏡	248,000 円	昭和 47 年 9 月 30 日	L93-000351
	偏光顕微鏡	186,000 円	昭和 63 年 3 月 25 日	L93-000352
	偏光顕微鏡	969,745 円	平成元年 11 月 6 日	L93-001210
	実体顕微鏡	638,920 円	平成 4 年 2 月 18 日	L93-001211
	顕微鏡撮影装置	542,295 円	平成 3 年 3 月 18 日	L93-001212

（「物品管理者別物品一覧表」より監査人が作成）

写真 B7-11-2　長期間使用されていない物品の写真

耐圧試験機	コンクリート 凍結融解試験機	偏光顕微鏡 (L93-000352)
		

（平成 28 年 8 月 4 日　監査人が撮影）

これら長期間使用されていない物品については、東京都物品管理規則第 35 条の不用品に該当するものか質問したところ、「当該物品は使用の見込みがないことに加えて、いずれも老朽化が著しく使用不可能な状態であるため、今後は東京都物品管理規則第 33 条及び第 35 条に基づき不用品に区分換えの上廃棄する予定である。」との回答を得た。

さらに、適時に廃棄処分しない理由をセンターに質問したところ、「廃棄処分にはコストがかかることからある程度まとめて、安く処理したいためである。」との回答を得た。確かに、センターの回答に一定の合理性はあると考えられるものの、使用されていない物品が、コンクリート実験室や計測室のスペースを無駄に占有していることも事実である。この点、センターに質問したところ、「現在使用していない実験機器があるスペースは、設計や工事監督のための研修用実物モデルの設置空間として活用を検討している、これら実験機器は来年度整理すべく、来年度の予算要望で必要な経費を要求していく予定」、との回答を得た。

来年度以降、使用されていない物品の廃棄処分及び空きスペースの活用が行われる予定とのことではあるが、実際に廃棄されるまでの間、例えば、意見７－３６（重要資料等の不適切な保管場所の見直しについて）で述べたとおり、センターが収集した重要資料等が階段下倉庫や電気室といった資料の保存に適さない場所に仮置きされていることから、重要資料等を計測室に仮置きし、使用されていない物品を階段下倉庫等に移動させる、という方法等、スペースの有効活用を検討すべきである。

（指摘７－８）長期間使用されていない物品の廃棄の必要性について

センター1 階コンクリート実験室、計測室及び化学実験室に、既に使用されていない物品が保管されていた。物品の廃棄処分にはコストがかかるため、ある程度不要物品がまとまってから処分したい、とのセンターの意向ではあるが、本来有効活用されるべきセンターのスペースが不要物品の保管場所となり有効活用されていない点で問題がある。したがって、センターは、不要物品を早期に処分し、その空きスペースを有効活用されたい。

（４）保存年限を経過した文書の取扱いについて

監査人がセンターの 2 階文書倉庫を確認したところ、保存年限を経過した文書が段ボールに入ったまま保管されていた。東京都文書管理規則（平成 11 年 12 月 3 日 規則第 237 号）第 53 条の規定によれば「主務課長は、文書等がその保存期間を満了したとき(第 48 条第 2 項に規定する必要な期間が終了したときを含む。)は、当該文書等を廃棄するものとする。」旨が定められている。一方、同規則第 48 条第 2 項の規定によれば「主務課長は、文書保存期間表に定める保存期間を超えて保存する必要があると認める文書等については、局の庶務主管課長の承認を得て、その必要な期間当該文書等を保存することができる。」旨が定められている。しかしながら、センターはこの承認を受けることなく、保存年限を経過した文書を段ボールに入れたまま保管している。

（指摘７－９）保存年限を経過した文書の取扱いについて

センターは、東京都文書管理規則第 48 条第 2 項の規定による承認を受けることなく、2 階文書倉庫に保存年限を経過した文書を段ボールに入れたまま保管していることから、長期保存する必要がない文書は早急に廃棄されたい。

（５）建設局職員研修所とセンター研修室の集約・有効活用について

センターの役割の一つとして、都政を担う技術職員を育成する「技術研修」がある。これは、昭和 44 年度にセンターの前身、土木技術研究所に研修課が新設された際に、土木材料の基本特性などについて研究所の物的・人的施設を活用することで始まったものであり、現在に至るまで継続されているものである。

一方、建設局には総務部職員課が所管する「建設局職員研修所」もある。これは、昭和 56 年度に研修施設として発足したものであり、現在に至るまで建設局

研修の中核となる施設と位置づけられている。

そこで、監査人はなぜ建設局内に研修を担う組織や場所が２つあるのか、その必要性について検討を行うこととした。

まず、それぞれの研修施設及び研修内容の詳細は表 B7-11-2 のとおりである。

表 B7-11-2　建設局の研修施設及び研修内容

	職員研修所	センター
設置年度	昭和 56 年度	昭和 44 年度
場所	新宿区大久保 3-10-1	江東区新砂 1-9-15
位置づけ・目的	建設局研修の中核となる施設	都政を担う技術職員を育成
実施されている研修内容 （平成 27 年度）	・現任研究科Ⅰ（前期） ・レベルアップ科 ・中堅職員科 ・業務科 ・課長代理研究科 ・情報セキュリティ科 ・情報公開、個人情報保護制度科 ・契約実務科 ・文書基礎科 ・メンタルヘルスⅠ、Ⅱ ・汚職等防止科 ・公共用地取得の税務	・土木設計基礎科(*) ・河川実務基礎科(*) ・公園緑地基礎科(*) ・道路維持管理科(*) ・河川構造物設計科(*) ・道路交通振動・騒音測定科 ・コンクリート材料試験科 ・構造物維持管理科 ・道路舗装科 ・まちづくり政策科(*) ・災害対策科(*) ・技術情報活用科(*) ・他 28 タイトル(*) (*)センターが主催する技術研修であるが、職員研修所で実施

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-11-2 のとおり、研修内容として、センターは技術研修を、一方で職員研修所は技術研修以外の建設局職員研修を実施しており、両者に重複はない。

それでは、なぜ技術研修をセンターで実施しているのか。以下の表 B7-11-3 は、技術研修の実施組織の変遷である。

表 B7-11-3　技術研修実施組織の変遷

年月	内容
＜土木技術研究所＞	
昭和 44 年 4 月	建設局の技術研修を目的として研修課を新設。研究所の物的、人的施設を活用することを始める。
昭和 56 年 4 月	建設局職員研修所に研修課が移転。研修課移転後も、研修所の物的、人的施設を利用する研修は、研究所内の研修室や実験室を活用して実施。
昭和 61 年 4 月	組織改正により研究所の研修課が廃止。技術研修は総務部職員課が担当（職員課に技術研修担当係長のポストを新設）。研修課廃止後も研究所の物的、人的施設を利用する研修は、研修所内の研修室や実験室を活用して実施。
平成 3 年 7 月	研究所が新砂庁舎（現庁舎）に移転。研究所内での研修室や実験室を利用する研修は、新砂庁舎で実施。
＜土木技術センター＞	
平成 18 年 4 月	土木技術研究所を廃止し、土木技術センターが発足。技術研修は引き続き総務部職員課が担当し、センターの物的、人的施設を利用する研修は新砂庁舎で実施。
＜土木技術支援・人材育成センター＞	
平成 21 年 4 月	土木技術センターを廃止し、技術支援業務に加えて新たに人材育成の取組を行う新センターが発足。これにより、技術研修の担当部署は総務部職員課から新センターとなり、技術研修担当係長ポストも職員課から新センターに移設。引き続き大部分の技術研修は職員研修所の教室で実施し、新センターの物的、人的施設を移用する研修は新砂庁舎で実施。

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-11-3 のとおり、技術研修はそれ以外の職員研修とは別に、土木技術研究所での研修を起源としており、技術系職員に焦点を当てた専門研修である。組織改正により、総務部職員課に所管が一本化されたこともあったが、平成 21 年 4 月に技術研修をその業務の一つとするセンターが発足したことに伴い、センターの所管となっている。

技術研修は専門性の高い内容であること、また、実験や模型を利用した実技を含んだ研修になっていることから、その専門家が所属するセンターが研修実施主体となり、設備を有するセンターで研修を実施することは合理的であると言える。

一方、職員研修所での研修は、情報セキュリティ等に係る階層別研修、接遇や情報公開・個人情報保護制度等に係る実務研修、メンタルヘルス等の必須課題研修といった一般的な研修である。これらの研修は、特別な設備のある施設で実施する必要はなく、一般的な会議室で実施できる。ここで、職員研修所での研修について、センターの研修室で実施することはできないのか、研修施設をセンターに集約することはできないのか質問したところ、以下の回答を得た。

【建設局からの回答】

高田馬場の建設局職員研修所は昭和 56 年度に研修施設として発足し、現在に至るまで局研修の中核となる施設として位置づけられている。これは、都内各地域から比較的行き来しやすく、新宿の本庁からも近いなど受講者の利便性、研修効果に配慮した立地であることが大きな理由である。一方、センター内で実施する技術研修は、昭和 44 年度にセンターの前身、土木技術研修所に研修課が新設された際に、土木材料の基本特性などについて研究所の物的・人的施設を活用することで始まった。これも現在に至るまで継続されている。建設局としては、引き続き、職員研修所とセンターの研修施設の役割をこのようにすみわけていくことが望ましいと考えている。

この回答の中で、建設局は受講者の利便性に言及しているが、これは受講者である建設局職員目線での理由に過ぎず、しかも既存 2 施設の相対的利便性の違いであって、センターの所在地（江東区新砂）それ自体が特に不都合とは言えない。

しかも、職員研修所は西大久保地区再開発事業の際に都立保育園施設の権利変換の一部により取得した施設であり、職員研修所の施設維持管理費用は平成 27 年度 6,699,280 円を要しているのに対して、センター研修室は自前の施設の中の一室であることから、まずは自前のセンター研修室で研修を実施することを検討するべきである。その上で、センターでは研修が実施できないという合理的な理由があるのであれば、職員研修所など他の施設での実施を検討するということが、施設の有効活用や効率性の観点から本来あるべき研修業務の在り方と考えられる。その結果、職員研修所が不要と判断されれば、それに係る維持管理費を削減することが可能であり、また現在の職員研修所の利便性を他の用途、すなわち全庁的に優先度・重要度の高い他の用途にも利活用することができる。

では、そもそも職員研修所で従来行ってきた研修を現在のセンター研修室で実施することが可能であるか。

まず、職員研修所及びセンター研修室について、平成 25 年度から平成 27 年

度の稼働状況は、表 B7-11-4 のとおりである。

表 B7-11-4　職員研修所及びセンター研修室の稼働率

稼働率（稼働日数）	職員研修所	センター研修室
平成 25 年度	42.6%（104 日）	3.7%　（9 日）
平成 26 年度	45.5%（111 日）	4.1%（10 日）
平成 27 年度	32.8%　（80 日）	2.9%　（7 日）

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-11-4 のとおり、センター研修室の稼働率は著しく低いものであり、この観点から職員研修所での研修を受け入れる余地が十分にある。

次に各研修施設の面積及び収容定員から代替可能性を検討する。

表 B7-11-5　職員研修所、センター研修室の面積及び収容人員

場所	教室名	面積（㎡）	収容人員（人）
職員研修所	第一教室	67.20	40
	第二教室・第三教室	106.49	66
	第一実習室	41.60	18
	第二実習室	33.02	12
センター	研修室	102.00	30

（建設局作成資料より監査人が作成）

表 B7-11-5 のとおり、職員研修所で最も大きい教室は第二教室と第三教室を合わせた部屋面積 106.49 ㎡、収容人員 66 名（1 人当たり 1.61 ㎡）である。一方、センター研修室は、部屋面積 102 ㎡、収容人員 30 名（1 人当たり 3.4 ㎡）である。ここで、部屋面積がほぼ同じであるにもかかわらず、センター研修室定員が職員研修所の定員の半分以下である理由を質問したところ、「センター研修室を定員 30 名としているのは、部屋の大きさから決めているものではなく、研修内容から決めているものである。センターにて行う技術研修は、実技等を伴うものとして計画している。実施する内容により、必要な機材数量や対応する講師数、実演する実験室などを考慮し、研修生の人数を決めている。」という回答を得た。センターの実施する技術研修については、センターからの回答のとおり、広いスペースが必要であることは容易に想像できる。では、実技や実験が伴わない、例えば接遇研修やメンタルヘルス研修といった局研修でも、センター研修室の収容人員は変わらないのであろうか。センターからは上記のとおり、定員 30

名は部屋の大きさから決めているものではなく、研修内容から決めている、との回答を得ている。これは言い換えれば、研修内容が技術研修から技術研修以外の局研修になれば、定員は変わるということである。すなわち、センター研修室で職員研修所と同内容の研修を実施するのであれば、収容人員 1 人当たり面積から求めた計算上の定員は 63 名となり、現状の職員研修所で最も大きな教室と同程度の収容定員となることが分かる。

以上のことから、職員研修所での研修をセンターで実施することは、従来の稼働率及び収容人員の観点からは十分可能であると考えられる。

（意見７－３８）建設局職員研修所とセンター研修室との集約・有効活用について

建設局には、職員研修所（新宿区大久保）及びセンター研修室（江東区新砂）という 2 つの研修施設がある。前者は建設局の中核となる研修施設と位置づけられ、主に一般的な研修が実施されているのに対して、後者はセンターの物的・人的施設を活用した技術研修が実施されており、両者の役割を棲み分けている。

しかしながら、このような役割から後者の技術研修をセンターで実施する必要性は理解できるものの、前者で実施されている一般的研修は特別な設備が必要でないことから、センター研修室で代替できる可能性がある。

平成 27 年度において、職員研修所の稼働率が 32.8%、センター研修室の稼働率が 2.9%といずれも低いこと、また両施設の収容可能人数の観点からも両施設を統合することが効率的であると言える。加えて、職員研修所をセンター研修室に統合すれば、施設の維持管理費の削減も可能となるとともに、現在の職員研修所が利便性の高い場所にあるという特性を活かし、この施設を他の用途、すなわち全庁的に優先度・重要度の高い他の用途に転用し活用し得る。

したがって、建設局は、施設活用の有効性・効率性の観点から、現在の職員研修所機能をセンター研修室へ集約するとともに、現在の職員研修所を他の用途に転用し活用する方向で検討されたい。

（６）センター執務室スペースの有効活用について

センターの 2 階と 3 階にはセンター職員の執務室があり、それぞれの部屋面積は、245 ㎡、312 ㎡である。監査人が視察したところ、職員数 36 名（常勤職員 29 名、非常勤職員 7 名（平成 27 年度））の執務スペースとしては相対的に余裕が感じられる。この点をセンターに質問したところ、「旧芝浦庁舎からの移転補償により、当時の職員数や施設規模を勘案して大きさが決められており、その後、職員数の減少や試験研究部門の廃止により現状に至っている。」との回答を得た。なお、この当時の職員数を追加質問したところ、当時は 54 名（常勤職員 51 名、嘱託員 3 名）であったとの回答を得た。また、当時は現在の 2 つの執務室のほかに約 90 ㎡の執務室があり、庶務課職員 11 名が配置されていた。

センター執務室の部屋面積は、旧芝浦庁舎からの移転時の職員数を基に設定されたものであり、試験研究部門の廃止等により移転時の 3 分の 2 程度に減少した現状の職員数からは、90 ㎡（11 名配置）の縮小を考慮しても、余裕のあるスペースであると考えられる。したがって、執務室を現状の職員数に応じて縮小し、空いたスペースを他の用途に有効活用すべきである。具体的には、現在のアーカイブ室や資料室を拡大して今後増えるであろう重要資料等の保管・公開スペースを確保する方策が考えられる。

（意見７－３９）センター執務室スペースの有効活用について

センター職員の執務室は、センター2 階に面積 245 ㎡、3 階に面積 312 ㎡の部屋がある。この面積は旧芝浦庁舎からの移転時の職員数 54 名や施設規模を勘案して設定されているが、現在の職員数は 36 名（平成 27 年度）であり、試験研究部門の廃止等により移転時の職員数の 3 分の 2 に減少している。現在の執務室は職員数に比して余裕のあるスペースであることから、センターは、現在の執務室スペースを人数に応じて縮小するとともに、その結果生じる余剰スペースを他の用途、例えば今後増えるであろう重要資料等の保管・公開スペースとしてアーカイブ室や資料室の拡充など他の有効な用途に利活用をされたい。