

第7章 支出の経済性、の問題

1. 指定管理者制度 のこと

旧自治法のもと、公の施設の管理受託者として民間事業者の起用が認められず、その結果、外郭団体等が事実上連続して管理運営を受託できてきた。

そこに、民間事業者の起用ができる指定管理者制度に移行する、という自治法改正が行われ、既に平成15年9月施行されている（移行のための経過措置期限平成18年9月1日まで）。

現在経過措置期間中であり、どこの自治体も、期限ばかりは着実に押し寄せてくるが、先行事例を参照できる部分は限られ、対応すべき対象や影響の大きさに、緊張が続きっぱなしの状況・段階ではないかと思われる。

マスコミでも、先行例の一部が採りあげられ、読者に伝わるキーワードは、「選定手続の透明性」、ということになると思う。

この制度は、とてつもないインパクトを与える制度といえる。

国民経済的、という立場で考えるとき、うまく成就したときの経済効果は計り知れないと考えられる。

他方で、現・受託団体、その構成員にとっては、生活者としてやはり計り知れない衝撃が近い将来加わる、とてつもない制度改正といえる。

この制度の本格適用の際、まず、市民として注目しなければならないこと・難題は、やらせてみてダメだったら取り替えればよい、という実験になじみにくいところにある。

市からの受託専門に近い団体が、いったん受任を失った場合、次回の選任手続の際（まで生き延びていて）復活することは基本的にありえない。

受任を失った段階で、団体の「寄附行為」所定の目的が失われるであろうし、次回の指定を念じて団体の内部蓄積を人件費支払いに振り向けてを存続しようにも、財源に限度があり非現実で考えられない。

しかし一方で、後述するように、従来の自治法のもと、競争なしに連年受任でき、かかった費用を実費精算で受託料として受け取れる制度下では、高コスト構造に歯止めがかかりにくかったことは無理もない。

正確に言えば、高コスト構造だったかどうかは、競争者との関係ではじめてわかるが、わかったときには、団体の存続は基本的にない。

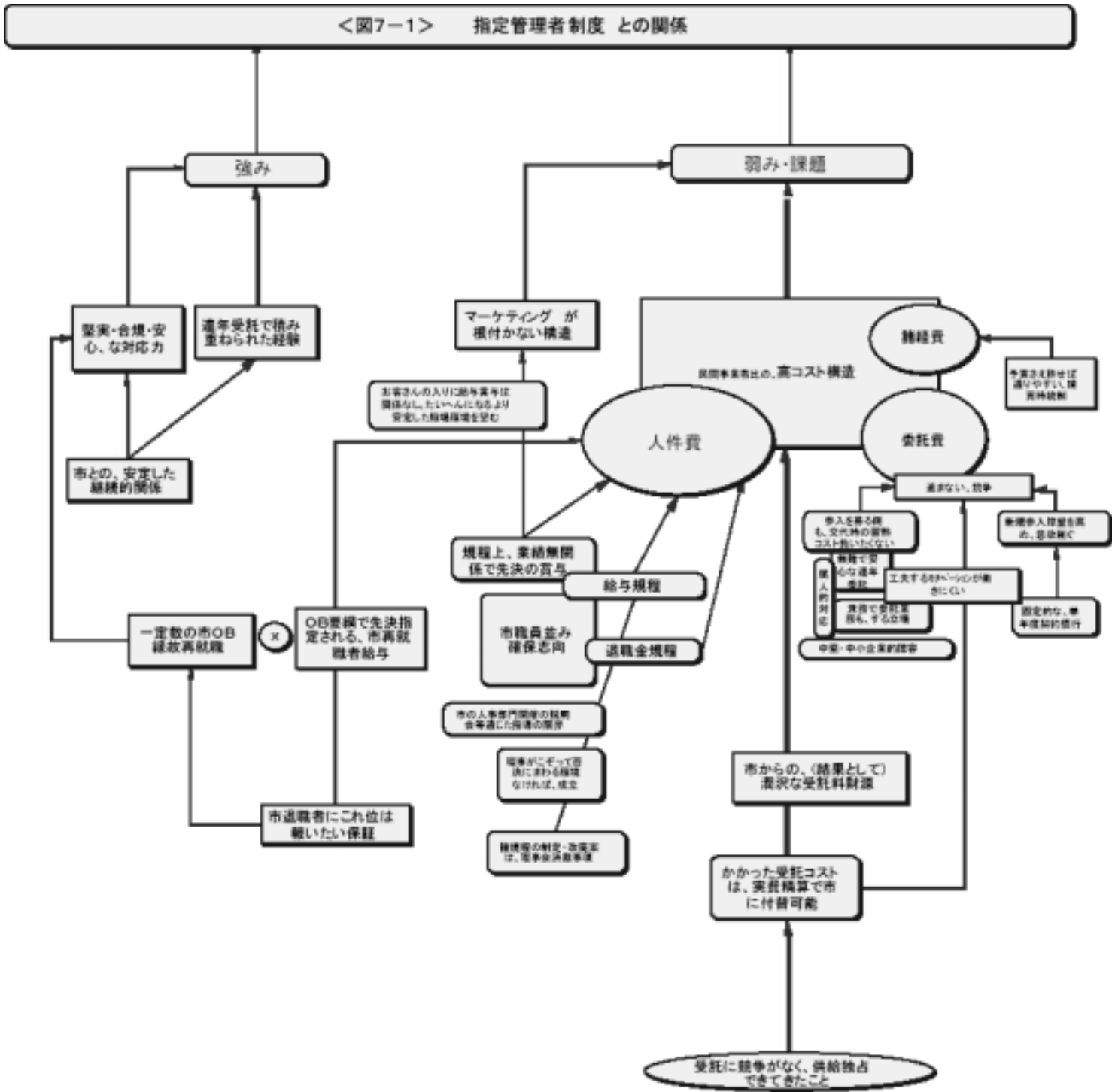
だからといって、現・受託団体の生活者としての構成員の雇用維持に配慮するあまり、競争の少ない団体に組織統合するだけで高コスト構造が続けられるなら、市民に利益はない。

たいへん高度で総合的な判断と実務対応を迫られる制度改正と思われる。

2 . 団体の強み・弱み

以下<図7 - 1 > は、従来の管理委託制度のもと、公の施設の管理受託者たりえていた外郭団体等が、新たな指定管理者制度に対応するときに、どのような強み・弱みを持っているか、について、あえて整理したものである。

<図7-1> 指定管理者制度 との関係



(1) 団体の強み

強み、については、図では簡略に書いてある。決して軽いものと思われない。

市民が今まであたりまえに手に入ると思われていたサービスレベルや公平性、安心感など、トータルの満足が安定して維持されなければならない。

現・受託団体は、その意味でのテストをクリアしてくれている。

(2) 団体の弱み・課題

弱み、は、価格競争力である。

価格競争力を左右する最たる原因は、人件費、である。

(2 - 1) 人件費の競争力

団体自身がこれまでの環境の中で維持できてきた人件費水準が、高いのかそんなことはないのか、絶対水準で言うのはむずかしい。

受託をめぐる競争環境に耐えられ勝ち残っていけるかどうか、評価は基本的にそこで決まるものと考えられる。

市からの受託事業を競争なしに獲得できてきた、市の受託事業専業に近かった団体が、民間事業者との競争環境にさらされてみて始めて、それが知れる、ということである。

ただ、一般論はともかくとして、現状では、以下のような事情をみる限り、コストが市場実勢に合わせて調整されにくい。きびしい競争下に常にある民間事業者と較べ、高コスト状態となっていないと考えるには無理がある。

市の人事制度と関わりがあるとみられることがら

< 図 7 - 1 > では、中ほどから左下、「OB 要綱で先決指定される、市再就職者給与」並びにその左右に表現している。

イ．団体に再就職した場合の指定給制度

俗称「OB 要綱」というルールがある。

正式名「浜松市の公社等に再就職した元職員の再就職期間及び給与等に関する要綱（平成元年 4 月施行。直近改定版の施行日平成 16 年 7 月。）」、は、浜松市を退職した後、浜松市の関連団体に再就職した人に関し、

{ 再就職期間、 給与及び報酬 }

を定める目的の要綱である（第 1 条）。

この第4条（給与月額）にて、団体で就く職を4区分し、各・市の給与条例のしかじかの別表の級号俸の額とする定めを置くことで、実質的な給与額指定を行っている。

4区分は{事務局長のうち部長級/事務局長以下課長級/課長補佐や係長級/それ以外の職}で、「事務局長のうち部長級」の額を100とすると「それ以外の職」は90と格差が小さい。設定している市の側の、低く抑えている認識と、受け入れる側での割高（割安）観とのズレの有無・内容について、市に本音情報は伝わりにくいことが伺える。

注目したいのは、それでは水準をいくりに設定するとよいか、ではなく、仕事の担い手の需給（労働市場）と一線が引かれたところで、額が「先決」されてしまう方式自体、の問題である。相対的な高コスト構造に関わりを持っていると考えたい。

ロ．市から団体への、非公募再就職

市から団体には、市からの斡旋で団体に再就職する人数実績が、毎年、年度替わりの時期にある。

団体によっては既にプロパー化が進み、皆無のところもあるが、市からの受託事業専門に近い団体で、特に、まとまった数にのぼっている。

第2章<表2-2>右側2列の合計94名が、16年度の年度初め現在数にあたる。

もちろん、役所に在職中、日常的に市民と接してきた経験や培われた能力発揮の場が開かれていること自体はよいことで、社会的にも意義のあることと思われる。

これらの人たちが、上記イ．の要綱の適用対象となる。

ハ．団体での、市職員並み待遇志向

誰しも、待遇は良い方がいいに決まっている。

団体の人件費関係の規程改定について、市はどれほどの影響力を与えているだろうか。

これに関する市の人事部門の回答によれば、市では予算編成の時期に先立って、市と関係の深い団体を集め、説明会を定例的に開いている。

人事院勧告等の資料等をもとに説明し、給与水準の一般的すう勢について認識・理解してもらうようにしている。

ただし、市としては、団体は市とは別個独立の法人との理解から、強制力をもつものでなく、おねがい、の域を出ないものと判断しているという。

したがって、団体の人件費関係諸規程の改定については、事務方が作る改定案が理事会を通れば決定されていく。

団体によっては、市職員並みは最低限と考えられているとの情報さえある。

上記イ. の要綱で遇される人たちを含む組織が、団体の各種人件費規程の市への横並び、を助長している可能性も考えられる。

市があえて外部委託しているのだから、市が直営する場合より、コストが安上がりにならないければ意味がない、という感覚は、団体自身で強く持たれているようには思われない。

(2 - 2) 委託費の競争力

団体のコスト構成からみて、一般に人件費に次ぐ大きさになっていることが多い。高コスト構造の一因となっているとみる。

近年、団体が支払う委託費についても、切りつめるべきメッセージが（団体に委託料を支払っている立場にある）市の所管課を通じて発せられていること、これを受けて団体自身が節減に向け動き始めている状況が、今回の調査でも数字的に確認できるケースも少なくなかった。

しかし、もともと、市から団体に支払われる委託料が実費精算方式で支払われることが多い環境下、この分を切りつめるモチベーションを持ちにくいところだったことが明らかに読み取れる。後続の節で具体的な実数で示すとおり、驚くことは、各団体の主な委託案件の個別の年次実績額推移を見ると、平成 13 年度まで前年と全く同額、というケースがおしなべて散見された。動き始めたのは平成 14 年度から、と言ってよい。

公的な財団法人とはいえ、規模的には中堅・中小企業的陣容のもと、委託費に係る事務担当者は当然他の仕事と兼務で行うし、属人的対応になりがちである。業務が円滑にまわるには無難で安心な連年委託が好まれることも、担当者の心理を考えれば容易にわかる。これが実費精算される環境ではなおさらである。

また、この委託費部分は、もともと担当者や団体が守備範囲にする人的余力やノウハウを持たないから、額も「所与」という感覚になっておかしくない。

委託するについての組織的ノウハウを持ってかかる団体には、意識は高まってきたにせよ「後発」で、この面での競争力もきびしい。

(2 - 3) 諸経費の競争力

第 5 章の 4 や 5 で既に触れたとおり、支払統制に配慮される度合に較べ、それに先立つ購買統制が緩い傾向が、例示以外の団体でも共通にうかがえた。

予算が許すか否という基準以外の購買決裁手続に関しては、経済性の観点で、緩やか過ぎ（競争力上、弱みに数えられる）と思われた。

3. 競争力への課題

(1) OB要綱

(現状)

前掲「OB要綱」につき補足する。

対象となる関係団体について、以下のように規定されている。

・「浜松市土地開発公社等の事業の総合調整及び助成に関する条例」第2条に規定する、7団体。

= 浜松市がホームページで外郭団体が6つあるとしている当該6団体{第2章<図2-1>下段右に記載}

+ 財団法人浜松市学生寮(現在、清算手続中)

・浜松市が業務の全部又は一部を委託している団体

・浜松市が補助金の交付等の助成措置を行っている団体

このルールは要するに、

市退職者が再就職先団体で得る(給与・賞与等)を要綱でいくらと先決してしまうことにより、市OBの待遇を保証・保護するネライ。

ただし、雇用期間は原則2年を限度とし、次の退職者に譲ってもらう。

という決めごとと理解される。

支払われる給与及び報酬の中身は、概略以下のとおり。

職員：

イ. 給料月額：再就職先団体での職位区分4つ = {部長級、次・課長級、係長級、その他}に依り、3級7号給から3級4号給まで先決(第4条)。

ロ. 管理職手当：{部長級、次長級、課長級}者を対象に、給料月額の百分の{17、15、12}を支給する(第7条)。

ハ. 期末手当及び勤勉手当：浜松市職員の例による支給。対象は上記イ. 該当者(第9条)。

ニ. 管理職員特別勤務手当：休日勤務した場合で振替休日をとれない場合(第8条)。

ホ. 特殊勤務手当：勤務が著しく危険・不快・不健康・困難及び勤務時間が不規則の場合(第6条)。

ヘ. 通勤手当：浜松市職員の例による支給(第5条)。

役員：別に定める報酬を支給する(第12条)。

なお、雇用期間については、満55歳未満で雇用された再就職者に関しては、原則2年にかえ最長5年の適用がありうる。また、退職金は平成14年4月1日前から引き続き雇用されている再就職者等に限られ、以後再就職者については支給されない。

(問題点)

上記「このルールは要するに」、に記載したとおり、長年市職員として勤め上げた実績・貢献・培われた能力・ノウハウに対し、このくらいの保護を与えて報いることは考えられて良いのではないか。という趣旨は、伝わってくる。

従来環境下ではこのような心情や論理が説得力を持ちやすかったかもしれないが、環境がかわってきているように思われる。

1) 給料の額を、要綱で先決(指定)してしまう運用に問題がある。

団体が各年度で必要としている職務能力の内容やマンパワーの大きさの程度を「需要」としたとき、それを満たせる「供給」が、市OB以外にはいない、と考えるのは現実的でない。

団体に必要とされている職能要件いかんでは、その固定給水準であればむしろ民間企業出身者等に適任の担い手が大勢いる可能性が、ありうる。

給料の額は、そのような需要・供給を反映して決まるのでないと、団体の自主性とか独立採算とかを指導しようにも、経済性やコスト意識の芽がつかまれる影響をもたらす。しめしがつかない。

2) 賞与の額を、要綱で先決(指定)してしまう運用に問題がある。

公の施設の管理運営を担っている団体は、本来の理屈から考えて、利用者にできるだけ利用してもらえて満足を得てもらえること、が、団体の存在意義に繋がっているはずである。

賞与の額は、そのような方向性(利用され満足してもらえまた利用されること)に沿って職員が結集できたときに、それに応じて支払える財源が備わる事情もあるし、それを促進する自然なインセンティブと考えられる。従って、これらと関係なしに賞与の額が先決(指定)されてしまったら、組み立てが崩れてくる。

この問題は、実はOB要綱のみにみられる問題ではないが、以下3)の効果を通じて影響が大きい。

3) 特例として切り離されにくい。

上記1)や2)の制度・運用は、団体プロパー職員についての諸規程のありように当然影響を与える。市OBだけは特例、という理解は団体内で得られにくい。市職員並み確保をめざした規定化を進ませることは不思議でない。

4) 個人にとっては2年限りでも、団体としては継続的な運用(制度)になっている。

(提案)

環境変化に鑑み、従来からのこの「要綱」に基づく制度 = 市OBに対し固定した待遇を指定する制度、は、見直しが行われることが期待される。

すなわち、

給与・賞与の定額指定を解き、需給に応じ決まるようにできるのではないが

要綱適用対象者の数、すなわち市退職者のあっせん人数についても、(従来に増して) 自発的な需給に応じて、決まるようにできるのではないが

この見直しは、市が、外郭団体等に経済性発揮を促す方針を採ることを明確に示すシグナルにほかならず、効果は絶大と考える。

(2) 多くの利用者の満足が職員待遇を支える、ことが伝わるシカケ

(現状 1) 現行規程上、利用者がたくさん来てくなくても来なくても、職員待遇が変わらない

いわゆる賞与 { 役所と同様、(期末手当、勤勉手当) と称されている } 支給月数が、給与規程等で先決している。

団体別の比較表にして並べると一目瞭然であるが、支給月数こそ若干の違いがあるものの、決め方の要領はほとんど共通している。先決・固定にかわりない。

(現状 2) 利用者がたくさん来てくれることが、どう受け止められるか

アンケートになじまない関心事とみられ、実証データを示しにくい領域であるが、次のような声が調査の過程で聞かれた。

お客さんがたくさんくると、いろいろな物いりでコストアップが出てくる。

市から委託費を絞られているもと、枠内でやれなくなるので、お客さんの入りはほどほどがよい。

また、あからさまな主張はみられなかったものの、次のようなことも、現行制度下では、残念ながら、あって不思議でないと思われた。

イ．お客さんがたくさんくると、帰りが遅くなる

ロ．お客さんがたくさん来すぎるのは、疲れるし考えものである

ハ．閑古鳥も望まないが、ほどほどの入り、がよい。

(提案)

多くの利用者の満足が職員待遇を支える、ことが伝わるシカケ

が、導入できるとよい。

あえて以下をご参考に供したい。

1) (団体における) 賞与の支給基準の見直し

たくさんの利用者が来てくれ満足してもらえれば、担っている役割の見返りを受ける支払原資が生まれる。減れば逆になることが伝わるための、大きな柱たりうると考えられる。

公の施設は、利用されてこそ、価値を生むものが大半と考えられる。

2) (市所管課における) 委託料支出予算額の、一部変動予算化

お客さんがたくさんくると、コストアップで市からの委託費予算内でやれなくなる。という判断が、根も葉もないこととは考えにくい。

コストには、操業度のいかんに応じ変動する費目と固定的な費目があることは、会計の教科書レベルの基本である。

実務は費目を簡単に2つに分けられるほど単純ではない一方で、この関係を合理的に落とし込む工夫が待たれている事業が少なくない、

ことも、事実と判断される。

事業の成果指標が、操業度が高まることと重なるもの、

については、

あれもこれも理由をつけて拵げすぎない、ことに留意されるなら、

固定予算額方式一辺倒にかえ、この部分を組み込むことに躊躇したくない。

具体的に妥当な率の設定が、試行錯誤を経て進化していくことは受容されてよいのではないか。

(3) 「競争」という風穴をあけ、風をとおす

現・受託者は、おそらく、誠意を持って、できるだけよいやり方で日々対応し、工夫も重ねているという自負を持ってみえると思う。

実際のところ、長い間破綻なく運用を続けられてきていることは大事なことで、その証の1つと思う。

ただ、競争がない環境で連年受託を続けられてきた結果、同じ管理運營業務を、別の担い手がてがけたとした場合、どのように進めるだろうか、目にした経験がない。

利用者に対するさまざまな場面での反射的な対応のありよう、作業のスピード感・身のこなし、帰っていく利用者の満足感にひょっとしたら違いがあるかもしれない、などということは、ここまでやれる団体もあるんだ、ということの間近に体感してはじめて気付ける性質のものと思われる。

現・受託団体がそういうことが苦手ということでは全くなく、必要とされる環境があったか・なかったか、であるように思う。

「指定管理者制度」適用の具体的な手綱さばきは市に依存することになるとしても、「競争」という風穴をあけ、風をとおせるところは通していくことの効果を是非とも享受したいと思う。

逆に、多くの利用者の満足を得ることで存在価値を保ちたい意欲が乏しい団体は、時代の移り変わりの中で、役割を終えつつあるのではないかと考えたい。

他の意欲・能力ある担い手に役割を譲ってもらうことが市民にとってありがたい。

(4) 委託費削減の可能性 (事例から)

(4 - 1) 委託費削減の事例 1 = (体育)

(4 - 1 - 1) 委託費の最近の推移

以下の表は、体育協会が市から受託されている事業中、金額最大の受託案件につき、体育協会が行っている「委託」費の最近の推移を示す。

<表> 体育協会 = 「浜松アリーナ受託事業費」中の、委託費										
		委託費 (税込) 百万円			15年度 14 13年度					
委託 仮番	委託内容	15年度	14年度	13年度	委託先	落札連 続年数	契約方 法	入札参 加者数	12年 度	11年 度
1	設備運転 管理	29.7	30.6	35.7	A社	13	指名競 争入札	7 7 6	13年度と 同額	
2	清掃業務	22.6	23.1	29.5	B社	13	指名競 争入札	7		
3	舞台装置 操作	19.5	19.9	19.9	C社	11	指名競 争入札	3		
4	空調設備 保守	6.7	13.3	16.8	D社	13	指名競 争入札	7		
5	空調自動制御及び 中央監視装置保守	3.9	5.4	5.4	E社	13	指名競 争入札	3		
仮計		82.4	92.2	107.2						
その他 5 百万円未満		31.7		39.3						
委託費合計		114.1		146.5						
		13年度 = 100 指数								
委託 仮番		15年度	14年度	13年度	13年度 の各金 額=100 指数					
1		83.1	85.6	100						
2		76.8	78.4	100						
3		98.0	100.0	100						
4		40.0	79.4	100						
5		72.3	99.8	100						
仮計		76.8	86.0	100						
その他 5 百万円未満		80.7		100						
合計		77.9		100						
<p>(1) 13年度を境に、全体として、委託費の落札額が顕著に低下していることがわかる。 15年度では、13年度比で、2割以上下がっている。</p> <p>(2) 委託仮番3、のように低下がわずかなものは例外的となっている。</p> <p>(3) とりわけ委託仮番4、の低下が顕著となっている。</p> <p>(4) たしかに、13年度までが、競争が働かない変則的な年度だった、とは読める。</p> <p>(5) 結果的に落札者は不変。かつ長年連続している。</p> <p>(6) 近年、確かに何かが変わってきている。</p>										

表欄外に記載したとおり、この表からいくつかの、注目される点がある。

一 昨年外部監査で、市の委託料をテーマにした時の監査対象年度だった13年度の水
準と直近15年度の水準を比較すると、顕著な変化（委託費の低下傾向）が見て取れる。

直近15年度は、13年度比で、個別の案件について、のきなみ2割前後、委託費水準
が下がっている（抑え込まれている）。

委託仮番3、のように低下が僅かなものもあるが、例外的と読める。

（4-1-2）特に低下が著しい事例の実際

近年、何がかわってきているのか、低下をもたらした要因が何か、担当者への質問・
回答並びに関係書類を閲覧した結果は、次のように要約される。特に低下の著しい委託
仮番4、を中心に整理する。

1) 過剰「仕様」のカット：

「仕様書」第4の別紙「業務明細書」を、{業務内容、対象台数、点検回
数}という観点から、対比的に見ていくと、それぞれの項目に、純減要素
が認められるが、過剰「仕様」のカット対象はもっぱら「点検回数」にあ
る。

吸収式冷凍機、冷温水発生器、に対しそれぞれ{シーズンイン、シーズ
ンオン、シーズンオフ}点検の年間回数を定めているところ、前者の機器
についてシーズンイン点検の回数を年2回から年1回に減らす（変えてい
ないシーズンオン点検年2回・シーズンオフ点検年1回でカバー可能）、
後者の機器でシーズンオフ点検を従来年1回行っていたものを削除（シー
ズンイン点検年2回・オン点検年2回は変えずこれでカバー可能）、が主
なものであった。

2) 予定価格の積算新手法：

現委託先以外、の筋から「見積書」を入手し、この積算過程を利用すると
ともに、単価については現実的な値に読み替えて積算を行った。

この積算結果に基づいて予定価格を定めた。

この結果、予定価格自体が大幅に下がり、安価な成約に繋がった。

従来は、積算に関し単価・数量の積和等、具体的な明確な積み上げによら
ず、「総合調整（前年度実績をもとに当年度の変更要素を加味して総合的に
決める）」にとどまっていた。

（4-1-3）事例の評価

上記1)の影響はもちろん相当としても、仕様全体に占める比重として、これほどの
落札額低下」をもたらす事情を説明し尽くせるものとは判断されなかった。

金額に繋がる主たる事情は、特に2)の影響と判断された。

以前の積算手法のあいまいさを、このような活用しうる情報の力でただす余地があること・この効果が大きいことを知ったことは、結果として大きい。

団体ではもともと委託だけを担当する専属部隊がいるわけではなく、それにふさわしい業務量もないから、実務的には直接担当プラスアルファの関係者が、他のいろいろな業務とかけ持ちで委託「にも」携わっているのが現状である。

携わっている業務と担当者の関係をタテ・ヨコ表にすれば、はっきり見える。その現状はこの団体に限ったことでない。

原因となったであろう事情をさかのぼれば、外部から借用した情報に付加価値を付けたという、地味な気働きに見える。ところが、このように腰を上げて気働きを組み合わせることで、量の変化を質の変化に結べる。

経済性への貢献はすこぶる大きなものとなりうる。

実務で応用可能なモデルとして、参考とすべき事例と見たい。

(4 - 1 - 4) 補足

上記事例は、仕様内容を取捨して明確にする中で「やる気」をメッセージとして伝えることで、指名競争入札に影響を与えた、ものと理解される。

入札参加者数7社は、13年度と15年度とで2社が入れ替わったもので、結果的に見ると新規参入メンバーの入札指し値は安くなかったし、もっと競争力あるメンバーを誘致できれば更に競争性を高め得たのではないかと評論することは誰でもできる。

工夫の成果を評価する一方で、もう一段のシカケを考えるなら、次の点が本質をつく対応とみる。

(複数年契約を前提にした入札)

本件に限らず、この団体のすべての委託案件は、依然として単年度限りの契約落札者を競う入札、として設計されている。

14年度の包括外部監査結果報告書で行った記載を敷衍(ふえん)すれば、

イ. 一律、単年度限りの契約を前提にした入札で、入札参加者に経済的に引き合う態勢整備を可能にさせられると想定することは、例外を除き現実離れしている。

ロ. 参加者を募る側でも、落札者が入れ替わった期は「習熟コスト」負担を金銭的にも労力的にも負担を余儀なくされるから、単年度限りの入れ替わりでトータルコストを高めてしまうケースはおそらく多い。

安価な調達は一方的にむしり取る手法でなく、安価で合理的に応じられる環境を工夫してすべきである。

複数年契約を前提にした入札は、明確な目的意識のもと行われる限り、この矛盾を解ける知恵ある答の1つになる。団体でも、これを前提にできるなら、競争力ある参加者は増え落札額が低まるだろうことに肯定的である。

指定管理者制度は、指定年限が定められる、という点から、「複数年契約を前提にした入札」が現行の環境よりも更に現実性を帯び、好機になるに違いない。

(4 - 2) 委託費削減の事例 2 = (文化)

(4 - 2 - 1) 委託費の最近の推移

以下の表は、文化協会が市から受託されている事業中、金額最大の受託案件につき、文化協会が行っている「委託」費の最近の推移を示す。

<表> 文化協会 = 「センター管理事業費」中の、委託費										
委託 仮番	委託内容	委託費 (税込) 百万円			15年度 14 13年度				12年 度	11年 度
		15年度	14年度	13年度	委託先	落札連 続年数	契約方 法	入札参 加者数		
1	設備運転 管理	21.3	22.7	23.6	A社	15	指競 随 随	6 0 0	13年度と 同額	
2	清掃	9.8	12.7	14.1	B社	5	指名競 争入札	6 6 7		
3	昇降機設備保守 点検	7.8	8.2	9.1	C社	16	指競 随 随	5 0 0		
4	舞台装置操作	5.1	8.1	8.4	D社	3	指名競 争入札	3 2 2	9.6	9.6
5	自動制御設備保 守点検	4.8	5.3	5.8	E社	16	指競 随 随	5 0 0	13年度と 同額	
仮計		48.9	57.0	61.0						
その他 5 百万円未満		26.6		29.7						
委託費合計		75.5		90.7						
					前掲表の A 社 ~ E 社とは別の会社である					
					13年度 = 100 指数					
委託 仮番		15年度	14年度	13年度	13年度 の各金 額=100 指数					
1		90.1	96.0	100						
2		69.5	89.8	100						
3		85.4	90.0	100						
4		61.3	97.0	100						
5		83.4	90.8	100						
仮計		80.0	93.3	100						
その他 5 百万円未満		89.7		100						
合計		83.2		100						
(1) 13年度を境に、全体として、委託費の落札額が顕著に低下していることがわかる。 15年度では、13年度比で、2割近く下がっている。										
(2) 13年度までが、競争が働かない変則的な年度だった、とは読める。										
(3) 委託仮番4、を除き、結果的に落札者は不変。かつ長年連続している。										
(4) 近年、確かに何かが変わってきている。										

前掲、体育協会の表と、傾向がすこぶる似ている。

文化協会でも、一昨年の外部監査で市の委託料をテーマにした時の監査対象年度だっ

た 13 年度の水準と直近 15 年度の水準を比較すると、顕著な変化（委託費の低下傾向）がある。

（ 4 - 2 - 2 ）委託費の値決め水準を低め得た要因

近年、何がかわってきているのか、低下をもたらした要因が何か、担当者への質問・回答並びに関係書類を閲覧した結果は、次のように要約される。

委託の仕様や内容： 変更したものはない（ 体育協会の場合と異なる ）

1) 委託仮番 1 : 14 年度 15 年度（ 6%下がった ）

= 一括発注方式を採った効果（ + ） { 随契 指名競争入札 } に切り替えた効果。14 年度に 3 万円に満たないものまで 9 個に分けて委託していた業務は、その関連性に注目し、15 年度は一括して発注する方式に切り替えた。

業者にとっても合理的に供給コストを下げられるから、手法として手強く汎用性が高い。

表記委託仮番 1 の額は、一括額での落札者が落札後に従前の 9 区分に分けて提示した額に基づく。15 年度の一括総額は 26.0 百万円（14 年度 28.0、13 年度 29.2）のため、一括全体での低下は { 100 95.8 89.2 } と、仮番 1 表記額とかわりない。

2) 委託仮番 2 : 14 年度 15 年度（ 23%下がった ）

= 業界での、受注獲得競争が激しい（ = この状況を指名競争入札で反映し得ている ）効果

カッコ書きした内容は、重要なことと評価する。

3) 委託仮番 3 : 14 年度 15 年度（ 5%下がった ）・13 年度 14 年度（ 10%下がった ）

14 15 年度 = { 随契 指名競争入札 } に切り替えた効果

13 14 年度 = 随契下、値下げ要請の効果（ほかの要因は考えられない）

4) 委託仮番 4 : 14 年度 15 年度（ 37%下がった ）

= 指名競争入札下、従来 2 社指名だったところ、新たに 1 社を加えた（ = この状況を指名競争入札で反映し得ている ）効果

カッコ書きした内容は、2) に記載したと同様、重要と評価。

5) 委託仮番 5 : 14 年度 15 年度（ 8%下がった ）・13 年度 14 年度（ 9%下がった ）

委託仮番 5 と 3 は、落札者こそ異なるが、両年度比較とも、全く同じ要因が作用したと思われる。

(4 - 3) 委託費削減の事例 3 = (財団)

(4 - 3 - 1) 委託費の最近の推移

<表> アクト財団 = 「アクトシティ浜松管理運営費」中の、委託費										
		委託費 (税込) 百万円			15年度 14 13年度					
委託 仮番	委託内容	15年度	14年度	13年度	委託先	落札連 続年数	契約方 法	値決参 加者数	12年 度	11年 度
1	管理・設備保守の 各種業務	349.8	364.2	368.6	A社	10	随契	0	375.3	392.9
2	舞台等オペレー タ業務	221.9	225.0	239.9	B社	10	随契	0	239.9	239.8
3	清掃業務	90.4	86.7	92.6	C社ほか	9~10	指競 指 競 積	4 4 4	93.0	93.3
4	舞台機構・吊機構・ 吊床電気保守業務	72.2	72.2	80.3	D社	10	随契	0	69.8	69.8
5	舞台映像保守業 務	23.7	25.8	37.0	E社	10	積 随 随	2 0 0	13年度と同額	
6	ホール案内業務・インフォ メーション業務	22.8	19.1	25.7	F社	10	指競 積 積	7 4 4	24.6	24.3
7	受付補助	21.1	14.2	17.0	G社	10	指競 積 積	8 4 4	16.6	17.2
8	植栽維持管理業 務	15.8	15.8	18.9	H社	10	積 随 随	4 0 0	13年度と同額	
9	舞台照明保守業 務	13.4	21.6	18.6	I社	10	随契	0		
10	舞台音響保守業 務	8.4	8.4	10.6	J社	10	積 随 随	2 0 0		
仮計		839.6	853.0	909.2						
その他 5 百万円未満		11.6		10.8			積：見積合わせ随契			
委託費合計		851.1		920.0			随、随契： 特命随契			
		13年度 = 100 指数			委託仮番3については、複数委託案件を含む					
委託 仮番		15年度	14年度	13年度	13年度 の各金 額=100 指数					
1		94.9	98.8	100						
2		92.5	93.8	100						
3		97.6	93.6	100						
4		89.9	89.9	100						
5		64.1	69.8	100						
6		89.0	74.5	100						
7		124.1	83.6	100						
8		83.3	83.3	100						
9		72.4	116.5	100						
10		79.6	79.6	100						
仮計		92.3	93.8	100						
その他 5 百万円未満		107.3		100						
合計		92.5		100						
<p>(1) 13年度を境に、全体として、委託費の額が下がっていることがわかる。 15年度では、13年度比で、7~8%、下がっている。</p> <p>(2) 波線で囲んだ仮番1は、市が施設の共同所有者と取り交わしている協定書にて、 同社を特命することを先決しているため、財団として競争確保策をとれない。</p> <p>(3) 仮番5は、委託対象だった機器の一部を外し別途リース調達で経済性を確保している。</p> <p>(4) 仮番7は、職員数減の代替として増加している。</p>										

表は、アクト財団が市から受託されている事業中、金額最大の受託案件につき、財団が行っている「委託」費の最近の推移を示す。

個別の案件に関し、委託費削減の配慮・工夫がみられるが、委託費低下の実績値を前掲2団体と較べると、緩慢に見える。

(4-3-2) 委託にあたっての拘束

(現状)

仮番1は、350百万円でこの区分の委託費総額の41%を占めるが、特命、で委託され運用されている。

これは、団体が裁量によって委託先を決めたのではなく、管理受託対象施設建設当時に、市が、関係する民間の共同所有者と交わした協定書において、この会社に特命で委託することがうたわれている事情に由来している。

(問題点)

従って、財団としては、この制約のもと、委託に競争性を持たそうにも、その術が得にくい。

(提案)

競争性を排除してしまう協定書の条項は、時代環境の変化(指定管理者制度さえはじまっている)に合わせ、見直しを行える機会創出が、工夫されてよいように思う。

(4 - 4) 委託費の値決め額に関し、自然減はありえない

具体例を掲げた団体でも、他の団体でも共通して、委託に関して経済性を十分に発揮できるための必要条件の整備は、容易でない。

なぜなら、団体は基本的に、「中堅・中小企業的陣容」のもと、

委託業務の経験・ノウハウは属人的になりがちである。

特別な配慮がされない限り、ノウハウは組織に貯まっていかない。

参入を募る側の担当として、交代時の習熟（支援）コストを負いたくない。

他の業務も通常はかかえ、忙しく思っている。

無難で安心な、連年委託に、気持ちが傾きやすい。

結果的に、市に実費弁償してもらえる期待がある。

他方で、委託費の額は多額にのぼる。

自然減しない委託費環境、に棹さすことができる最大のインパクトとなりかつ持続する底堅い要因は、やはり、自らが市から受託できるか否か、が、他の担い手との間で競われる、環境、ではないかと思える。

具体的な手法に関するアイデアやヒントは、聞けば自らも容易に思いつけたらうものに見えても、実践されるか否かが結果（実績額）に大差を生じるから情報価値が大きい。ただ、奥行きが、実は外から見える以上に深いのではないかと思う。モチベーションの強さの度合いが、その深みまで掬い上げられるかどうかを決めていると考えたい。

競争は、強いモチベーションを生みやすい。

第 8 章 その他の問題

1 . 合規性 関係

1 - 1 債務保証と損失補償

市が団体にする債務保証は許されないが、損失補償なら支障ないか

(1) 2 団体の借入金残高

以下 2 団体には、15 年度末現在、表記の金額の借入金残高がある。

1) 浜松市建設公社	民間 4 金融機関 浜松市	10,733,729,182 円(1) 200,000,000 円
2) フラワー・フルーツパーク公社	民間 4 金融機関 浜松市	6,149,148,339 円(2) 200,000,000 円

(2) 市による、2 団体の借入先金融機関に対し行っている損失補償

市は 15 年度末現在、

上記(1)(2)の金融機関と、おのこの、「損失補償」契約を結んでいる。

	(1)	損失補償限度額	限度額直近更改日
A 金融機関	7,902,957,281 円	12,071,000,000 円	S62.9/30
B 金融機関	1,616,771,901 円	5,000,000,000 円	H9.3/31
C 金融機関	250,000,000 円	500,000,000 円	H3.6/20
D 金融機関	964,000,000 円	3,049,000,000 円	H9.3/31

	(2)	損失補償限度額	限度額直近更改日
A 金融機関	1,348,367,951 円	1,654,000,000 円	H15.3/28
B 金融機関	1,204,282,654 円	1,505,000,000 円	H15.3/28
C 金融機関	2,340,318,164 円	2,660,000,000 円	H15.3/28
E 金融機関	1,256,179,570 円	1,527,000,000 円	H15.3/28

昭和 21 年 9 月制定の「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」(以下、「制限法」という)によれば、第 3 条で、

「地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。ただし、総務大臣の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない。」とされている。

土地開発公社に対する債務保証については、「公有地の拡大の推進に関する法律」第25条で、「制限法」第3条にいう保証契約禁止の適用除外になることが明確にされているので問題ないとして、上記2団体の債務については、「総務大臣に申請して指定を受け」る手続は行っていない。

そこで、上記2団体の事業に対して行っているとされる損失補償が、「制限法」第3条にいう保証契約禁止規定に抵触しないのかが問題となる。

(3) 市の解釈（「制限法」第3条にいう保証契約禁止規定に抵触しない、との理由付け）

1) 行政実例（昭和25年6月7日）

要旨： 損失補償については、同法条の規制するところではない。会社その他の法人に対して地方公共団体が損失補償契約を締結することはできる

同（昭和29年5月12日）自治省行政課長回答（自丁行発第65号、第66号）も同趣旨

2) 損失補償契約に先立ち、予算で債務負担行為を設定している

(4) 所見

1) 「債務保証」と「損失保証」との間の法的性格を一般的・抽象的に比較した場合の違い、をもって、債務保証は否、損失補償なら許される、という決めつけは安易で危険

イ．法的にどこが違うとされているか

両者の契約の法的な相違点としては、以下が言われている。

損失保証契約は、債務保証契約と異なり、第三債務者が相手方に対して負担している債務（＝主たる債務）の履行を相手方に対して保証するものではない。

損失保証契約は、相手方の一定の範囲内における損害の発生を契約によって補償する、という内容の契約だから、主たる債務の存在を前提にするものではない点、債務保証契約と異なる。

損失保証契約は、債務保証契約と異なり、第三債務者が履行期限までに履行しなければこれに代わって履行する、という代位性もない。

（「地方自治法関係実務事典」地方自治関係実務研究会編著 から）

ロ．実際の損失補償契約の内容・条項が、どうなっているか

1 建設公社に係る、A金融機関との損失補償契約の場合
(昭和56年6月30日原始契約。直近の変更契約日昭和62年9月30日)：

() 損失補償の対象(第1条)

甲(浜松市長)は、乙(A金融機関代表取締役)が、丙(建設公社理事長)に対し昭和56年6月30日付け銀行取引約定書に基づき現在または、将来事業資金の貸付により損失を受けたときは、この契約の定めるところによりこれを補償する。

() 損失補償の限度(第2条)

この契約により甲が乙に対して補償する損失の金額は、金5億円也(昭和62年9月30日付変更契約にて現在120億71百万円に変更済み)を限度とする。

() 損失補償の範囲(第3条)

乙がこの契約に基づき貸し付けた元金および、これに附帯する利息、損害金その他の費用につき損失を受けたときは、乙の請求により甲はその損失に対し、前条の限度金額の範囲内で補償するものとする。

() 損失補償の請求(第4条)

乙は、弁済期日到来1ヵ月を経過してなお未回収の貸付金利息および損害金があるときは、甲に対して乙の補償を請求する。

なお、乙が丙に対して期限の利益をそう失せしめたときは、そのときに弁済期日が到来したものとする。

() 損失補償金の支払い(第5条)

甲は、乙から損失補償の請求を受けたときは、直ちに損失補償金を現金で丙に補填し丙をして乙に支払わしめるものとする。

前項の損失補償金の額は、甲が損失補償を行う日における未回収の貸付金、利息、損害金および債権の保全に要した費用の合計額とする。

() 損失補償後の措置(第6条)

乙が甲から損失補償金を受領して、乙の丙に対する貸付金が完済されたときは、乙は当該貸付債権証書を甲に交付するものとする。

なお、建設公社に係る、各金融機関との損失補償契約書の条項は、日付と損失補償限度額並びに第5条標題の一部字句(損失補償金の支払い 損失補償の履行)を除き上記1とすべて一律の文面となっている。

2 フラワー・フルーツパーク公社に係るA金融機関との損失補償契約の場合
(平成5年6月15日原始契約。直近の変更契約日平成15年3月28日)：

() 損失補償の対象(第1条)

甲(浜松市)は、乙(A金融機関)が、丙(フラワー・フルーツパー

ク公社)との間において締結した平成5年6月15日付け取引約定書に基づいて行った事業資金の貸付けにより損失を受けたときはこの契約の定めるところによりこれを補償する。

() 損失補償の範囲及び限度(第2条)

甲が乙に対して補償する金額は、弁済期日の到来後1箇月を経過した日における未回収の貸付金、これに対する利息、損害金及び債権の保全に要した費用の合計額とする。

2 前項に規定する補償金額は、25億1千万円(平成15年3月28日付変更契約にて現在16億54百万円に変更済み)を限度とする。

() 損失補償の履行(第3条)

甲は、乙から損失補償の請求を受けたときは、請求のあった日から60日以内に乙に支払うものとする。

() 損失補償後の措置(第4条)

乙が甲から損失補償金を受領して、乙の丙に対する貸付金が完済されたときは、乙は、当該貸付債権証書を甲に交付するものとする。

なお、フラワー・フルーツパーク公社に係る、各金融機関との損失補償契約書の条項は、日付と損失補償限度額を除き上記 2 とすべて一律の文面となっている。

八．実際の契約に即する限り、債務保証契約と損失補償契約との、実質的なちがいを認めにくい

以上、実例 1 については当該()から()によって、

実例 2 についても当該()から()によって、

ともに、上記イ．で債務保証契約と損失補償契約との相違として掲げたは、実質的違いがなくなっている、ように見える。

つまり、

に関し市が金融機関に対して債務を直接負担していると読み、

に関し各公社が金融機関に対し負担している借入金返還債務は損失補償という名目で保証されることになっている主たる債務にほかならないと読み、

に関し市の履行期限が明定されていることから代位性があると読める。

2) 市が借入当事者にはなれないが、外郭団体を借入当事者にした損失補償ならできる、というプロジェクトは、市民負担の点からも心配で、問題

現行の、損失補償に係る運用が、「制限法」に実質的に抵触する余地がありうる、という検討結果は、述べたとおりである。

実際には、市が行っている損失補償を信用力として、取引が進行しており、これを元に戻すことは困難、かつ、それが行われることによる混乱の大きさは実務的に大きすぎ、それを願うものでもない。

この論点をとりあげる真意は、法律論を戦わせたり、訴訟事件になった場合に負けない度合いについて吟味するところにはない。

心配、避けたい、と考えるのは、外郭団体が多額の借財をする（それに市が損失補償する）という形でしかゴーサインを出しがたいプロジェクトが、市主導で進められてしまうことの危うさである。

第6章1．フラワー・フルーツパーク公社<図6-2>で示したフルーツパーク分の「市負担統合収支」の近年の急速な悪化は、借入返済負担の本格化が背景にあることを示したが、借入当時、ここまでの収支採算になることは想定されず、逆に、想定されていればプロジェクト自体の実行がされたと思えない。

第6章3．建設公社<表6-11>等で示したとおり、直近の財政状態からみて損失補償契約の履行の必要性が、一部としても生じる可能性を帯びる。現実的には、損失補償契約履行の事態に陥らないよう、財政支援等での工面が検討されていく可能性が高い。

両団体の場合とも、市が「損失補償」を行うこととした当時はおそらく、外郭団体をして借入させしめるための形式的（儀式的）な手続と判断されていたであろうと思う。

市が借入当事者となれる環境にない借財は、市民負担の立場からも、身の丈に合わないプロジェクトである可能性が高い。

市民負担、という立場から見れば、この項目は金額的に桁違いの重要性を持ち、なおかつ隘路になる危険性が高いだけに、今後に向かって厳格な適用の必要性をいくら強調しても強調しすぎることはないと思う。最大限の学習効果を引き出してほしいと思う。

1 - 2 派遣職員人件費の負担

(法律による規制)

「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣に関する法律」(以下、「派遣法」という。)第6条第1項は、「派遣職員には、その派遣期間中、給与を支給しない」旨、定めている。

要するに、

公益法人等に市から派遣されている職員の給与を、市は支払わない(負担しない)。支払う(負担する)のは派遣先公益法人等、と規制されていると解される。

また、第2項で、第1項の規定にかかわらず給与支給ができる例外について定めている。

例外の適用要件の要旨は、派遣職員が従事する業務の性格上その実施により市の事務や事業が効率的・効果的に行える等の事情があるときで、かつ、条例で(第1項の規定にかかわらず市が支給することを)定めたときと解される。

(実際の運用状況)

15年度の浜松市の場合の運用状況を点検したところ、市からの派遣職員に対する給与等が確かに、派遣先の団体で支払われている心証が得られた。この意味では「派遣法」に沿った運用に見えた。

市職員の人件費を所管する人事課に確認したところでも、市は第6条に関して第2項でなく原則規定どおりの第1項適用の立場をとっている。市の「職員定数」に係る人数の数え方において派遣職員分を外していることとも整合する。

ところが他方で、以下の運用が総じて行われていた。

年度末において、

- ・ 団体に派遣職員に対し支払った人件費全額を集計・把握して市に報告する。
- ・ 市は当該団体に支払う委託料等を含め、当該人件費分を実費精算払する。

この結果、派遣職員の人件費は、結局、市が支払ったと同じになっている。

団体は仮払ただけで全額取り戻しているなので、派遣職員人件費の負担はゼロ、市が全額負担、となっている。

むしろ、仮払とその精算という手数をかけた分だけ余計な事務負担がかかっただけと言ってよい。

なお、現行の方式は上記の法律が適用された平成14年度からで、13年度までは派遣職員人件費は市が直接に全額支給していた。団体には支払も精算もなかった。

(法律の趣旨に叶う運用か)

現行のような運用方法が、派遣法第6条第1項の趣旨から外れるものでないと仮にすると、この法律の意義・機能はどこにあると理解すればよいであろうか。

この法律の目的は、第1条で次のように述べられている(抄)。

この法律は、(中略)職員を派遣する制度等を整備することにより、公益法人等の業務の円滑な実施の確保等を通じて、地域の振興、住民の生活の向上等に関する地方自治体の諸施策の推進を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。

市から、現行の運用に特別問題はないと判断する参考資料、として提示を受けたものは、派遣法成立に際し、各県の事務担当者からの質問(問1から問14まであり)に対して国(旧自治省)が回答した質疑内容の写し、である。

- ・(問12) = 当該団体に対して運営費補助として人件費相当額を補助金として支給するような場合は、実態として給与費を負担することになるが、このようなケースは派遣法と関係なく自治法第232条の2の問題と考えてよいのか。
- ・自治省回答 = 補助金は必ずしも否定されるものではないが、補助目的に適正な判断が必要。

察するに立法趣旨の暗黙の前提には、まず市と公益法人等は法律上別個の人格として峻別されるべきであること、従って会計処理もあいまいにさせるべきでないという基本的な思想があると考えられる。

その思想を前提にして、派遣職員が公益法人等の職員としてその業務に従事した以上は、労務の提供を受けた当該公益法人等がその労務の対価たる給与を支給するのは当然であること、逆に、労務の提供を受けなかった市が派遣職員の給与を支給するのははじめから道理がないことはもとより、それを許せば市の財政の健全さを損なうことなどに当然着目し、第6条第1項が定められていると考えられる。

ただしこの法は、派遣職員人件費を市負担とすること自体を絶対的に禁じるのではなく、歯止めなく市負担の運用が行われることを規制する。従って、第2項に該当する特段の合理的事由あるときは、しかるべき手順を踏んで市負担とすることは許容するし、しからざれば原則どおり派遣先団体負担(市は負担せず)、とすることで、運用を統制のとれたものにする立場をとっているものと理解される。

(補足)

「浜松市職員の公益法人等への派遣等に関する条例」第4条では、「派遣職員(中略)のうち法第6条第2項に規定する業務に従事する者には(中略)給与(中略)を支給することができる」条項があり、第2項適用のための器自体はあらかじめ用意されていると解される一方、条例にも規則にも、原則規定に代え例外規定を採用する旨並びに例外規定採用対象団体に係る表示もない。

市には、形の上では原則規定第6条1項の立場をとっているが委託の段階で第6条第2項の考え方を併用している、と考える向きもあった。以上一連の検討結果からみても、1項適用でもあり2項適用でもあるというような便法が法律解釈として成り立つとは思われない。

現行の運用は、前掲のような実質的結果となっていること、並びに上記の趣旨理解からみて、趣旨から離れた解釈に基づく運用になっているのではないかと判断するものである。

(合理性、からの追加検討)

派遣先団体の立場から見て、市からの派遣職員人件費を負担しない理由、が、どこにあるのだろうか。また、

市は、派遣先団体から対価さえもらえていない環境下で、何故に職員を派遣するのだろうか。

考えられるケースと、ケースに即した判断を、参考に供したい。

派遣先団体の立場から： A 1 = 負担すべき立場にあると認めるが、負担していない
A 2 = 市側の事情を呑んで受け入れているもので、負担すべき立場にない

市の立場から： B 1 = 派遣による関与をやめてしまったら、団体の管理・統制等が心配される段階にあると判断しているから、派遣している
B 2 = 派遣した方が、市(所管課)と有機的に連携をとれ、政策効果を有効に高められると判断しているから、派遣している

(A 1・B 1)、又は(A 1・B 2) の場合：

派遣先団体に負担させない理由はない。

現行の運用継続は不合理。

(A 2・B 1) の場合：

市は団体に対し、団体の管理・統制等が心配なく行える体制整備を求め、市からの派遣職員に対して負担するか、団体自身がそのための適任者を起用して実現させるか、選択肢を与える余地がある。

現行の運用継続は不合理。

(A 2・B 2) の場合：

同法第 6 条第 2 項、を適用する(十分に法の趣旨をふまえたうえ)ことを明らかにする余地がある。

現行の運用継続は不合理。

2. その他の問題

2 - 1 「出資割合」の問題

(1) 「出資割合」が法規上、担っている重み

包括外部監査契約に基づく監査の守備範囲に関して、「浜松市外部監査契約に基づく監査に関する条例」(平成11年3月23日 浜松市条例第24号)が設けられ、次のように規定されている。

包括外部監査人は、必要があると認めるときは、次に掲げるものについて監査することができる(第2条)。

- 1) 市が法第199条第7項に規定する財政的援助を与えているものの出納その他の事務の執行で当該財政的援助に係るもの
- 2) 市が出資しているもので法第199条第7項の政令で定めるものの出納その他の事務の執行で当該出資に係るもの
- 3) 市が借入金の元金又は利子の支払を保証しているものの出納その他の事務の執行で当該保証に係るもの
- 4) <略>
- 5) 市が法第244条の2第3項の規定に基づき公の施設の管理を委託しているものの出納その他の事務の執行で当該委託に係るもの

上記1)2)で引用されている以下「地方自治法 第199条第7項」と対比すればわかるとおり、上記1)~5)は、地方自治法が定める監査委員の監査権が及ぶ対象範囲がほぼそのまま準用されている。

また上記2)にいう「市が出資しているもので法第199条第7項の政令で定めるもの」は、地方自治法施行令 第140条の7で、以下引用のとおり、出資割合のいかんで、監査できる/できない、を線引きしている。

(地方自治法 第199条第7項)：

監査委員は、必要があると認めるとき、又は普通地方公共団体の長の要求があるときは、当該普通地方公共団体が補助金、交付金、負担金、貸付金、損失補償、利子補給その他の財政的援助を与えているものの出納その他の事務の執行で当該財政的援助に係るものを監査することができる。

当該普通地方公共団体が出資しているもので政令で定めるもの、当該普通地方公共団体が借入金の元金又は利子の支払を保証しているもの、当該普通地方公共団体が受益権を有する信託で政令で定めるものの受託者及び当該普通地方公共団体が第244条の2第3項の規定に基づき公の施設の管理を行わせているものについても、また、同様とする。

(地方自治法施行令 第140条の7)：

地方自治法第199条第7項後段に規定する当該普通地方公共団体が出資しているもので政令で定めるものは、当該普通地方公共団体が資本金、基本金その他こ

れらに準ずるものの4分の1以上を出資している法人とする。

つまり、市が団体に対して行っている出資割合が4分の1以上か否かは、出資を根拠とした監査ができるかできないかが決まる重要な分岐点となり、軽々しく扱うことが許されない。

(2) 実務上の問題

1) 分子、分母、の採り方

例えば、清掃公社の場合、市の出資割合について公社から、要旨次のように回答された(317,065÷357,065=88.80%)結果、出資を根拠にした監査が可能と判断し取り扱った。

基本金組み入れ額	出資者(出えん者)別内訳			左の額を基本金(基本財産)に組み入れる	備考
	浜松市	H16/3筆頭出資者(左に同じ)	その他の出資者(団体自身)		
円	円	円	円		
基本財産					
5,000,000	5,000,000			S44. 4/1	団体設立時
40,000,000			40,000,000	S55	公社剰余金から繰入
運用財産					
20,000,000	20,000,000			S44. 4/1	団体設立時
50,000,000	50,000,000			S48	借入金返済
75,000,000	75,000,000			S49	借入金返済
13,000,000	13,000,000			S55	借入金返済
30,800,000	30,800,000			S56	借入金返済
30,800,000	30,800,000			S57	借入金返済
30,800,000	30,800,000			S58	借入金返済
30,800,000	30,800,000			S59	借入金返済
30,865,000	30,865,000			S60	借入金返済
357,065,000	317,065,000	0	40,000,000		
分母	分子				

「分母」額 357,065 千円は、公社の貸借対照表正味財産の部「基本金合計」と一致する。

ただし、正味財産の部「基本金合計」357,065 千円は基本財産 45,000 千円と運用財産 312,065 千円から成る旨表示されている一方、資産の部では基本財産 45,000 千円のみが明確に保持されていることが読み取れるにとどまる。

従って、(清掃公社はそう認識していなかったが)万一、計算分母が 45,000 千円と認識された場合、市の出資割合に係る分子は 5,000 千円(出資割合 11.1%)と解釈されかねず、監査権が否定される余地さえ生じてしまう。ちなみに、15 年度に限れば財政援助も公の施設管理委託料もない。

他の団体で、市から受けた補助金をプールしておき後年度に基本金に組み入れられる（市の出資分としてでなく団体自身の出資として）ケースもある。組入後基本金を計算分母にした市の出資割合は、かくして25%を下回る。文化協会がその例である。

市からの受託專業に近い団体が、余剰金を基本金に組み入れていった結果、組入後基本金を計算分母にした市の出資割合が、25%を下回るケースもある。体育協会がその例である。

このように、現行、分子分母の採り方に関する自治法施行令の解釈が根拠付けとともに明確にされていない環境下、監査権が振り回されかねない事情がある。

団体が意図すれば、メリットが特に失われないと見れば、実質的な原資が市から流れた場合であっても、25%を下回らせることは容易とみられる。

2) 財団法人において、「出資割合」が持つ実務的意味

株式会社であれば、「出資割合」は議決権と直結する。過半数の出資割合を持つことは、過半数の賛成を決議要件とする案件（通常決議）を支配できることを意味する（商法第239条）。また、3分の1を超える出資割合を持てば、特別決議の否認権を得られる（商法第343条ほか）。

他方、財団法人への出資は、基本的に何らの権利が積極的に生じない、寄付金に近いものと解される。ただ、出資した事情を背景に「寄附行為」や理事等役員構成などを通じて影響力が発揮されやすい、と推定されるだけで、4分の1という出資割合そのものには（自治法施行令の定めなかりせば）実務的意味はなかったものと思われる。

3) 評価

監査委員等の出資団体等に対する監査権の範囲について、これを限定的に解釈する理由は、団体が市とは独立の法人で、独自の監事を監査機関として持っているのだから、市の監査による関与におのずと限度を設けるのが筋である。との考え方と思われる。

説得力を持つ説明として理解できる反面、「監事」の立場とすると、非常勤で無給・ボランティアに近い立場で年間1日（時間換算年間3時間）程度従事していることも珍しくない監査の実際に対し、期待される内容との間に、相当なギャップを感じてみえるのではないだろうか。

団体の意思決定や業務運用いかがが市民負担に与える影響の大きさを考えると、「理念」主導で監査権の範囲をあまりに消極に解することは心配に思える。

次に、たとえばある団体が経営破綻し、事後的に当該団体は市から4分の1以上の出資を受けている団体であると認定された場合、債権者から、全く監査しなかった市の監査委員等に対し経営破綻に関し説明を求められる余地（平成17年1月1日

施行の新破産法第 40 条) さえある。従って、市の監査委員等の監査権の有無について疑義がある場合には、当該団体の同意を得た上で、監査権があるものとして積極的に監査に入り、市民負担に与える影響を少なくしておこうという心構えや動きが必要とされているように思う。

団体としても、むしろ積極的に受け入れることで、説明責任が果たされやすくなるだけでなく、何らかの気づきやヒントが得られることも少なくないのではないだろうか。監査に携わる側としても、必要悪、とみられるにとどまらない機能を確実に果たしていけるよう、努めたいと思う。

(利害関係)

包括外部監査の対象とした事件につき、私は地方自治法第 252 条の規定により記載すべき利害関係はない。

以 上