

第7章 結語

ここでは、最後に、第4章、第5章の指摘事項並びに意見を集計してみた。また、これを受け、さらに全体の総括を記した。以下のとおりである。

1. 第4章、第5章での指摘事項並びに意見の集計について

1) 民間委託について

「第4章 外部監査の結果及び意見2.(民間委託について)」において抽出された指摘事項並びに意見は以下のとおりである。

	問題点の種類	指摘等の件数
1	金額・単価の妥当性について	11
2	競争入札・随意契約の適用について	11
3	選定方法・基準について	9
4	資料の保存等について	2
5	システムについて	1
6	契約書・仕様書関連について	3
7	流用・科目違いについて	3
8	監査・管理・検証等について	4
9	その他	37
10	特になし	10
	合計	91

これを見ると、「金額・単価の妥当性について」や「競争入札・随意契約の適用について」が多く、次いで、「選定方法・基準について」が多い。なお、大田区における随意契約等の問題点については、すでに第3章で記している。参考にされたい。

2) 指定管理者制度について

「第5章 外部監査の結果及び意見3.(指定管理者制度について)」において抽出された指摘事項並びに意見は以下のとおりである。

	問題点の種類	指摘等の件数
1	非公募指定について	5
2	精算行為と監査について	9
3	経費等の区分について	4
4	修繕費の負担等について	3
5	公の施設かについて	1

6	指定管理料（価格）の合理性について	4
7	繰越金について	4
8	協定書について	2
9	選考基準、方法について	6
10	その他	3
	合計	41

これを見ると、「精算行為と監査について」が最も多く、次いで、「非公募指定について」「指定管理料（価格）の合理性について」「繰越金について」が多い。「繰越金について」は、いずれも福祉関連施設で発生したものである。指定管理者における非公募関連の問題点については、すでに第3章で記している。詳しくは、第3章を参考にされたい。なお、この問題については、第3章において基本的な考え方の詳細を記しており、第5章においては、この重複を避けそれら全ての問題には触れてはいない箇所もある。問題が存在しないわけではないので注意されたい。

2 . 結語

地方自治法第252条の37第1項が示した包括外部監査人の使命は、「第2条第14項および第15項の規定の趣旨を達成するため」、監査を行うことにあると考える。われわれはこの考え方に基づき監査を行ってきた。あらためて、この条文を読んでみると、地方自治法第2条第14項には「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、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ようにしなければならない」とあり、地方自治法第2条第15項には「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」とある。とくに、第14項については、次のように解説されている。「第十四項は、地方公共団体がその事務を処理するに当たって準拠すべき指針である。住民の福祉を増進することは、そもそも地方公共団体の存立の第一義的な目的であり、これに務めなければならないのはいうまでもないことである。同時に、地方自治は住民の責任とその負担によって運営されるものである以上、常に能率的かつ効率的に処理されなければならない。すなわち、『最少の経費で最大の効果を挙げる』ことが常に強く要請される。本項はこの面での地方自治運営の基本原則を規定したものである」¹。このような観点から、今回取上げたテーマのうち、

¹ 松本英昭『新版逐条地方自治法（第4次改訂版）』（平成19年3月、学陽書房）55頁。なお、この点に関連して、同書58頁には次のようにある。「第十四項の運用については、経費を切りつめる視点だけでなく、積極的に各種事業の効果について検討、評価をするとともに、それに基づいて事務事業の見直し、重点化等に不断に努めていくことが求められる。最近、このような政策評価、行政評価の重要性が夙に認識され、その体系、手法等の開発、普及が図られている。近年においては、国又は地方公共団体が実施する必要性が減少した事務及び事業を民間にゆだねて民間活動の領域を公的な分野に拡大し、行政の組織及び運営の簡素化と合理化を図るといったことが指向されている。平成十八年に制定された『簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律』（平十八法四七。行革推進法）における基本理念（同法二）に

とくに、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号が規制する民間委託における随意契約の問題、さらには、地方自治法第 244 条の 2 第 3 項に関して総務省通知が規制する指定管理者制度における非公募指定の問題については、本第 14 項の規定と整合的であることから、実際に事務事業の委託等を行う局面において、当該規定をより具現化した規定に過ぎないと考えることが可能である。したがって、われわれの監査も、この規定に従って行うべきものと考え、これに従い指摘事項並びに意見を表明している。

このような視点からの監査の結果、民間委託に関しては、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定並びに「区長が指定する委託契約」の規定の扱い、すなわち、随意契約に関連する事項が問題とされるケースが多かった。一般に、随意契約の場合、当該価格の合理性の根拠が示し難いという限界がある。随意契約のあり方自体を否定するわけではないが、当該価格の合理性を立証する必要からも、現状以上に、契約手続過程における透明性ないし公正性の確保が求められる。とくに、「区長が指定する委託契約」については、第 3 章において、その問題点の詳細を記述したが、ここでも若干触れておくこととする。行政目的達成のための契約が多岐にわたり、行政需要への対応の機動性や緊急性が必要とされる中、事務事業の効率化のため、各部局への契約手続権限の委譲を行いうということには理解を示すことができる。その一方で、競争入札に適する性質のものまで契約手続権限を各部局に委譲することについては、それを制限し歯止めをかけなくてはならないという、いわば安全性からの要請にも配慮する必要がある。つまり、機動性と安全性という相反する二つの事柄への対応が制度として必要となるのである。このような要請に従えば、「区長が指定する委託契約」第 8 号規定等の包括規定の合理性も一定の範囲内で認められると考える。しかしながら、このような包括規定は実体的基準が曖昧になりがちであるが故に、当該規定の解釈運用が濫用的になされることに懸念なしとしない。したがって、当該包括規定の運用に当たっては、運用手続面での透明性を担保する必要があると考える。具体的には、当該規定への該当性の決定に当たっては、関係部局内部ないし経理管財課とのヒアリングを十分にした上で、その該当性判断の理由を具体的に示して決定する必要がある。そして、さらに、その決定過程を事後的に関係者以外の者がチェックする仕組みが必要と思われる。

一方、指定管理者制度に関してである。指定管理者制度における非公募の問題については、第 3 章において「『特命指定』についてはごく限定的に使用すべきである」として、われわれ監査人の基本的な考え方を示したが、これに対して、ある部局から、「法の趣旨・国通知からはそのとおりですが、指定管理者の選定は議会の決議を経て指定することから、その選定方法は相当程度に各自治体に委ねられているものと考えられます。施設によって

においてもそうしたことが掲げられており、同時に、行政機関等と民間事業者との競争入札を実施し、価格と質の両面で優れた主体に公共サービスの提供を委ねようとする『競争の導入による公共サービスの改革に関する法律』(平十八法五一。公共サービス改革法。市場化テスト法)が制定された。また、総務省は、平成十八年八月、「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」(新地方行革指針)を策定し、通知した(次官通知)。

は、利用者との長期的な信頼関係の構築が必要な施設や、区の政策判断等で特定の指定管理者に運営を任せる裁量については認められるべきと思います」との意見を頂戴した。これに対するわれわれの考えは次のとおりである。

憲法第 94 条には、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定できる」とある。一般に、ここでいう「法律」にはその趣旨が含まれると考え、また、ここでいう「条例」にはそれ自体のみならず規則等の制度並びに運用が含まれると考えられる。したがって、本来、条例は「法律の範囲内」で制定できるだけであり、条例が法律に反するかどうかに関して過去の判例は、その趣旨、目的、内容および効果を、比較して両者の間に矛盾抵触があるかどうかで判断しているといえる。この結果、地方自治の運営は、基本的に法の趣旨の範囲内で行われるべきものであると考える。また、法律や条例の構成上の問題を離れて、現実的な問題を鑑みても次のような問題があると思える。

例えば、「利用者との長期的な信頼関係の構築が必要な施設」については、公募による選考を行い業者が変更されることにより「住民の福祉の増進」が害される危険性があるなどの判断により、公募をせず「特命指定」を行うことには一定の理解を示すことができる。また、本文でも記したように、福祉系の施設（障害者施設）の場合、「法制度上、社会福祉法人以外の民間事業者の参入は門戸を閉ざされている状況である」と解釈されており、指定管理者制度以外の法制度によって、一定範囲内での公募に留まらざるを得ない状況にあることも、非公募指定の考え方を後押しするひとつの証左であるのかもしれない。他方、区の外郭団体については、文化、産業、体育といった文化産業体育系の施設をその対象としており、このような施設の場合、「利用者との長期的な信頼関係の構築」を必要とする施設とはいえないため、「区の政策判断等で特定の指定管理者に運営を任せる裁量」により、「特命指定」によって非公募を維持しているという主張ということになる。当該外郭団体に関する設立当初の趣旨は、増大し、又、多様化する行政需要に機動的かつ柔軟に対応するためのものであった²と思料されるが、現在、その組織が主として区の OB や派遣職員といった区の関係者で構成されており、存在自体が区の OB や関係者の雇用対策や区の職員や関係者のポストの確保という面があることは否定できない事実である。このような背景をもつ外郭団体への随意契約を、指定管理者制度の施行開始後も非公募の「特命指定」とし

² 出井信夫『指定管理者制度の現場』（2006年4月、学陽書房）128頁には、自治体の出資法人が増加した理由として、以下のようなことが記載されている。「自治体の出資法人である『地方公社・第3セクター』が一貫して増加してきた背景には、『温泉施設』『観光施設』『社会福祉施設』『文化施設』等の『公の施設』の施設設備や施設の複合多機能化などに伴い、『休日や夜間開業』など、それぞれの施設の管理運営業務上、自治体の直営による施設の管理運営が馴染まないこと、加えて、1991（平成3）年の地方自治法の改正によって、これまでは、直接自治体が管理するか、または公的団体しか『公の施設の管理』は認められなかったものが、法改正により、自治体の出資が2分の1以上である第3セクター・外郭団体等の『自治体出資法人』についても、『公の施設の管理』が認められることにより、外郭団体や第3セクター等と呼ばれる『自治体の出資法人』が設立され、これらの法人に管理運営委託が促進されたという経緯がある。このように、『温泉施設』『観光施設』『社会福祉施設』『文化施設』等の『公の施設』の施設設備や施設の複合多機能化などが進められた背景には、拠点的な施設整備を行うなど自治体の単独事業の実施に際し、『地総債』と略称された『地域総合整備事業債』の発行に起因するといっても過言ではない。」

て維持し、新制度の導入趣旨等から乖離しサービス面や価格面での競争を避けていくとしても、なお、このことが、「住民の福祉の増進」となるという区の主張が、政策として本当に正しいと判断できるのかについては議論が分かれるであろう。

上述した包括外部監査の使命という面からすれば、このような背景をもつ政策判断については、少なくとも、「最少の経費で最大の効果を上げるよう」にしたことにならないと判断し、指摘事項ないし意見を表明する必要があると考えた。このような基本的スタンスに基づき本報告書を作成していることを、ここで一言書き加えさせていただき、本報告書のまとめとしたい。

以上