

# 平成 20 年度 包括外部監査の結果報告書

特定の事件（テーマ）

「委託契約（指定管理者制度を含む）について」

平成 21 年 1 月

大田区包括外部監査人

公認会計士 鳥海伸彦

## 目次

	頁
第1章 外部監査の概要	7～10
1. 外部監査の種類	7
2. 選定した特定の事件(テーマ)	7
3. 外部監査対象期間	7
4. 外部監査対象機関(部局)	7
5. 特定の事件(テーマ)を選定した理由	7
6. 外部監査の方法	8
1) 民間委託について	8
(1) 主な監査要点	8
(2) 主な監査手続	9
2) 指定管理者制度について	9
(1) 主な監査要点	9
(2) 主な監査手続	9
7. 外部監査の実施期間	10
8. 補助者	10
9. 利害関係	10
第2章 外部監査対象の概要	11～36
1. 最近の地方公共団体の財政状況	12
2. 事業効率化の制度等	12
3. 大田区の現在の財政状況	13
4. 大田区の今後の財政状況等	15
5. 大田区の実業効率化の状況	17
6. 外部監査対象の概要としての民間委託について	19
1) 民間委託の概要	19
2) 民間委託における大田区での対応	21
3) 外部監査の対象	21
4) 外部監査の対象の概括的分析	27
7. 外部監査対象の概要としての指定管理者制度について	28
1) 指定管理者制度の概要	28
2) 指定管理者制度における大田区での対応	30
3) 外部監査の対象	32

4 ) 外部監査の対象の概括的分析	34
第3章 外部監査の結果及び意見 1 .( 基本的論点に対する考え方について )	37 ~ 47
1 . 民間委託について	37
1 ) 「区長が指定する委託契約について」の規定の適用に対する考え方等について	37
2 . 指定管理者制度について	44
1 ) 公募をせずに指定管理者を指定することについて	44
2 ) 指定管理料の精算手続について	45
3 ) 指定管理料の価格の合理性について	46
4 ) 指定管理者に対する補助金（その他の経費を含む）について	46
第4章 外部監査の結果及び意見 2（民間委託について）	48 ~ 166
1 . 清掃業務委託 31（大田区役所本庁舎）	48
2 . 本庁舎設備保守業務委託	50
3 . 空港臨海部基本調査業務委託契約	53
4 . 平成 19 年度大田区報の印刷・発行	57
5 . 職員各種健康診断の実施について	58
6 . 仮称大田区大森西四丁目区営住宅新築工事実施設計委託	60
7 . 大田区立伊豆高原荘業務委託	62
8 . アロマスクエア街区内施設等の維持管理等業務委託	64
9 . OTA ふれあいフェスタの開催に伴う委託業務	66
10 . 大田区産業プラザ施設維持管理委託契約	68
11 . 大田区幼児歯科健康診査及びう蝕予防事業、22 . 平成 19 年度成人歯科健康診査の委託契約	70
12 . ~ 17 . 19 . ~ 21 . 23 . ~ 25 . 平成 19 年度予防接種委託(定期予防接種一類疾病)、平成 19 年度生活習慣病基本健康診査及び生活習慣改善指導に係る委託契約、平成 19 年度肝炎ウイルス検診の実施及び委託、平成 19 年度休日診療、休日準夜診療及び土曜準夜診療事業、39 歳以下女性健康診査の委託、平成 19 年度肺がん検診の委託、麻しん感染拡大防止に対する緊急対策事業実施に伴う委託、子宮がん検診の委託、乳がん検診の委託、平成 19 年度大腸がん検診の委託、平成 19 年度胃がん検診の委託、平成 19 年度胃がん検診の委託、高齢者インフルエンザ予防接種の委託	73
26 . 平成 19 年度大田区ふれあい入浴券取扱い業務委託	77
34 . 平成 19 年度国民健康保険料納入通知書他各種印刷等業務委託	79
35 . 平成 19 年度診察報酬審査支払事務費の委託	81
36 . 平成 19 年度老人保健診療報酬明細書（レセプト）の点検及び配列等処理作業委託（単価契約）	82
37 . 平成 19 年度介護給付費の審査支払及び保険者事務共同処理の事務に関する委託契約	84

38. ～ 40. 心身障害児(者)移送サービス事業(自動車燃料費)、心身障害児(者)移送サービス事業(福祉タクシー)の業務委託、心身障害児(者)移送サービス事業(福祉タクシー)の委託	86
41. 利用者送迎用バス運行委託(上池台障害者福祉会館)	88
42. 平成19年度ネズミ衛生害虫等駆除作業委託	89
43. ～ 45. 平成19年度 保育園調理業務の委託(高畑・多摩川保育園)、平成19年度 保育園調理業務の委託(仲池上・相生・南馬込第二保育園)、平成19年度 保育園調理業務の委託(美原・弁天橋・田園調布二丁目保育園)	91
46. ～ 51. 大田区立中央八丁目保育園運営業務の委託、大田区立萩中保育園運営業務の委託、大田区立西蒲田保育園運営業務の委託、大田区立浜竹保育園運営業務の委託、大田区立東蒲田保育園運営業務の委託、大田区立山王保育園運営業務の委託	94
52. 平成19年度 区立保育園業務の一部委託について	97
53. 大田区営住宅等建物維持修繕業務の委託契約について	99
54. 平成19年度資源分別回収業務及び中間処理業務委託、55. 平成19年度大田区粗大ごみ申告受付業務委託、56. 平成19年度資源及び粗大ごみ収集・運搬車両雇い上げ	102
57. 道路維持作業委託(大田北・山王・馬込地区)、58. 道路維持作業委託(大田北・入新井地区)	107
59. ～ 62. 公園維持作業委託(大田北・馬込地区)、公園維持作業委託(大田北・池上地区)、公園維持作業委託(大田北・大森西地区)、公園維持作業委託(大田北・入新井地区)	108
63. 大森ふるさとの浜辺公園業務委託	110
64. 放置自転車等撤去業務委託(北まちなみ整備課)	111
65. 平和の森公園維持・収納業務委託、66. 平和島公園維持作業委託	112
67. 公園清掃作業委託(北センター その1)単価契約	113
68. 区営有料制自転車等駐車場業務委託(北センター)	114
69. 平和島水質管理所運転管理委託	115
70. 池上会館業務委託	117
71. ～ 75. 道路維持業務委託(大田西、嶺町地区)、道路維持業務委託(大田西、雪谷地区)、公園維持業務委託(大田西、雪谷地区)、公園維持業務委託(大田西、久が原地区)、公園維持業務委託(大田西、嶺町地区)	118
76. 東調布公園業務委託、77. 洗足池公園維持作業委託単価契約	120
78. 多摩川田園調布緑地の維持管理委託について	122
79. 東京都市計画道路事業大田区画街路第1号線整備事業に伴う鉄道施設等の変更(既設鉄道堀割部蓋掛け)に係る年度協定	126
80. 道路維持作業委託(大田南・蒲田西地区)、81. 公園維持作業委託(大田南・蒲田東地区)、82. 公園維持作業委託(大田南・六郷地区)、83. 公園維持作業委託(大田南・蒲田西・矢口地区)	128
84. 放置自転車等撤去業務委託(南まちなみ整備課)、85. 平成19年度自転車等保管所業務及び撤去手数料収納事務委託(南センター)、86. 区営有料制自転車等駐車場業務委託(南センター)	132
87. ～ 89. 公園維持業務委託(大田東、大森東地区)、公園維持業務委託(大田東、糀谷地区)、萩中・	

本羽田公園業務委託	136
9 0 .八幡橋架替工事実施設計委託	138
9 1 .民間警備業務委託(大森・調布地区)	139
9 2 .児童誘導業務委託	140
9 3 .仮称大田区総合体育館改築工事実施設計委託、9 4 .大田区立羽田中学校校舎改築工事実施設計委託	142
9 5 .平成 19 年度学校当直業務委託	145
9 6 .警備委託(区立小・中学校及び幼稚園)	147
9 7 .野辺山学園給食調理業務委託	148
9 8 .平成 19 年度児童・生徒の心臓検査委託契約	150
9 9 ~ 1 1 1 .平成 19 年度学校給食調理委託業務について	151
1 1 2 .平成 19 年度大田区立小中学校外国人英語指導業務委託について	154
1 1 3 .平成 19 年度大森本町複合施設設備保守業務委託	155
1 1 4 .平成 19 年度大田区社会体育事業の委託契約について	157
1 1 5 .平成 19 年度大田区立図書館業務の一部委託(大田図書館)	158
1 1 6 .大田区立図書館システム業務の運用保守管理委託契約	160
1 1 7 (仮称)海苔資料館の展示設計及び展示製作委託	161
1 1 8 .平成 19 年度ポスター掲示場の設置等委託	164
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)	167 ~ 280
1 .男女平等推進センター	167
2 .大田区民ホール(アプリコ)、3 .大田区民プラザ、4 .大田文化の森、5 .熊谷恒子記念館、6 .龍子記念館	172
7 .大田区営アロマ地下駐車場	182
8 .大田区休養村とうぶ	185
9 .大田区産業プラザ、1 0 .大田区立下丸子テンポラリー工場、1 1 .大田区立本羽田二丁目工場アパート、1 2 .大田区立本羽田二丁目第 2 工場アパート、1 3 .大田区中小企業者賃貸住宅、1 4 .大田区創業支援施設、1 5 .大田区新産業創造支援施設、1 6 .大田区産学連携施設	188
1 7 .南六郷福祉園、1 8 .くすのき園、1 9 .久が原福祉園、2 2 .うめのき園、2 3 .うめのき園(分場)	208
2 0 .新井宿福祉園、2 1 .池上福祉園、2 4 .しいのき園、2 7 .心身障害者自力生活訓練施設(つばさホーム)前の浦	217
2 5 .大田福祉作業所、2 6 .大田福祉作業所大森西分室	224
2 8 .はぎなか園	230
3 0 .コスモス苑、3 1 .ひまわり苑	236

3 2 .区営住宅	242
3 3 .大田スタジアム、3 7 .大田区体育館、3 8 .大森スポーツセンター	251
3 4 .平和島公園プール	261
3 5 .東調布公園プール	265
3 6 .萩中公園プール	269
3 9 . ~ 5 2 .大森南図書館、大森東図書館、大森西図書館、馬込図書館、池上図書館、久が原図書館、洗足池図書館、浜竹図書館、羽田図書館、六郷図書館、下丸子図書館、多摩川図書館、蒲田図書館、蒲田駅前図書館	273
第 6 章 外部監査の結果及び意見 4 .(その他の問題点について)	281 ~ 283
1 .一般的な課題について	281
1 )民間委託ないし指定管理者の導入による費用削減効果の把握等について	281
2 )提出された報告書等の検証について	281
3 )システム上の問題について	281
2 .指定管理者制度に関連する課題について	282
1 )指定管理者制度における選考や協定等の統一について	282
2 )指定管理者の評価について	282
第 7 章 結語	284 ~ 288
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	284
1 )民間委託について	284
2 )指定管理者制度について	284
2 .結語	285

# 第 1 章 外部監査の概要

## 1. 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 27 第 2 項並びに「大田区外部監査契約に基づく監査に関する条例」第 2 条第 1 項の規定に基づく包括外部監査

## 2. 選定した特定の事件（テーマ）

委託契約<sup>1</sup>（指定管理者制度を含む）について

## 3. 外部監査対象期間

原則として、平成 19 年度に係る民間委託、指定管理者制度の運用状況を監査対象とし、必要に応じて過年度に遡る場合がある。

## 4. 外部監査対象機関（部局）

委託契約（指定管理者制度を含む）及びその管理を行っている担当部局及び外郭団体等  
なお、平成 18 年度の包括外部監査で実施された「高齢者施設の管理運営について」において監査の対象とされた事業及び契約等、及び、平成 20 年度の監査委員監査（行政監査）で実施予定である「大田区電子計算組織に係る情報システムについて」（情報システム関係部局）において監査の対象とされた事業及び契約等については、今回は外部監査の対象外とする。

## 5. 特定の事件（テーマ）を選定した理由

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項には、「包括外部監査人は、包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理のうち、第 2 条第 14 項<sup>2</sup>および第 15 項<sup>3</sup>の規定の趣旨を達成するため必要と認める特定の事件について監査するものとする」と定められている。「第 2 条第 14 項および第 15 項の規定」の中には、地方公共団体は「最少の費用で最大の効果を挙げるようにしなければならない」ことや「組織及び運営の合理化に務める」こと等が謳われている。この制度趣旨を最も効果的に達成するために、歳入歳出決算書等の項目の中で比較的金額や割合の高いものを「特定の事件」として選定し、その項目を監査対象とすることには一定の合理性が認められるものとする。

<sup>1</sup> 第 2 章に詳しく書いているが、指定管理者制度は契約により成立するものではなく、協定により成立するものである。しかしながら、その背後には契約的な考え方があることから、このタイトルとした。

<sup>2</sup> 地方自治法第 2 条 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」とある。

<sup>3</sup> 地方自治法第 2 条 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。

一般会計ベースの歳出合計に占める「節」の13「委託料」合計額の割合は、平成16年度は9.8%、平成17年度は10.5%、平成18年度は10.3%となっている。そして、その金額も、平成16年度は約202億円、平成17年度は約216億円、平成18年度は約226億円と、大きなものになっており、年々その伸びが増加する傾向にある。これに関連し、「大田区財政白書」(第一部)(平成19年11月)によれば、物件費の中で最も高い割合を占めているものは「委託料」であるとされている。すなわち、普通会計ベース<sup>4</sup>の歳出合計に占める「委託料」合計額の割合は、平成16年度は約7.4%、平成17年度は約6.6%、平成18年度は約6.5%となっており、ここでも、大きな比率を占めるものとなっている。

また、内部的な政策局面においては、「おおた再生プラン」(平成19年度～平成20年度)というものがある。この個別計画の1つには、「仕事の進め方、職員定数の見直し、多様な分野への民間活用などを通し区のスリム化を推進する」とされており、また、これを実現する個別メニューの1つとして「民間委託、指定管理者制度、市場化テストの検討」が挙げられており、大田区も個別計画を実現する一つの手法として委託を位置づけていることが分かる。

さらにまた、当該テーマに関する外部環境を鑑みても、平成15年6月の地方自治法改正により従来の管理委託制度から指定管理者制度へと制度が変わった。これにより、平成18年9月以降は指定管理者制度に全面的に移行されており、委託をめぐる扱いは変化してきている。

以上のような状況においては、当該テーマに関する住民の関心も高いと考え、本テーマを監査テーマとして位置づけることとした。

## 6. 外部監査の方法

### 1) 民間委託について

民間委託については以下のとおりである。

#### (1) 主な監査要点

契約の方式及び相手方の選定方法は適正か

委託事務に必要な件数、金額が予算上明確になっているか

委託料の算定方法は適正か

委託契約は適法であり支払いは正確か

委託料は業務の内容に対し適正な水準か

当該委託契約は予定した行政目的達成に貢献しているか

委託成果品の検査及び委託契約の履行について適時、適切に確かめられているか

<sup>4</sup> 企画財政課に対するヒアリングによれば、一般会計ベースから普通会計ベースの組替方法については、「地方財状況調査表作成要領(市町村分)(一部事務組合分)」(総務省自治財政局財務調査課)に基づいて行っているとのことである。

その他、契約が法の趣旨に照らして適正か等  
上記の監査要点に対して包括外部監査制度の趣旨に基づきチェックを行った。

## (2) 主な監査手続

上記の監査要点に対して、

委託料を発生させる民間委託のうち監査対象契約を一定の基準に基づき抽出し、  
当該契約につき対象部局から関係資料を入手し、当該資料を閲覧、担当者へのヒアリングを実施し、  
ヒアリングの状況を踏まえ、さらに必要な資料を追加請求し、  
法令、条例、制度趣旨等に照らして、大田区での管理運用上の問題点を抽出する等の監査手続を行った。

## 2) 指定管理者制度について

指定管理者制度については以下のとおりである。

### (1) 主な監査要点

指定管理者の制度の設定は法令に基づいており、指定手続は条例、規則等に合致しているか  
公募を原則とする中で、非公募とする合理的理由が存在するか  
指定管理料の設定は適切になされ、支払いは協定に基づき適切になされているか  
指定管理者の事業報告に対し適切な評価が行われ、又、事業運営に対して適切な指導監督が行われているか  
全体として指定管理者制度が法の予定する制度設計の考え方に照らして合理的か等  
の監査要点に対して包括外部監査制度の趣旨に基づきチェックを行った。

### (2) 主な監査手続

上記の監査要点に対して、

委託料を発生させる指定管理者制度のうち監査対象協定を一定の基準に基づき抽出し、  
当該協定につき対象部局から協定書及び協定に至るまでの関係資料を入手し、当該資料を閲覧、担当者へのヒアリングを実施し、  
ヒアリングの状況を踏まえ、さらに必要な資料を追加請求し、  
法令、条例、制度趣旨等に照らして、大田区での管理運用上の問題点を抽出する等の監査手続を行った。

なお、第2章にあるマクロ的考察については、各種資料による概括的考察に留めており、また、個人情報保護の観点から、「大田区個人情報保護条例」の規定に基づく個人情報保護

を図ることを契約において要請しているかどうかにつき、上記手続に加え検討している。

#### 7．外部監査の実施期間

平成 20 年 8 月 5 日～平成 21 年 1 月 16 日

(なお、上記期間には予備調査の実施期間は含まれていない。)

#### 8．補助者

(順不同)

三田村典昭(公認会計士)

森河道太(公認会計士)

菊池努(公認会計士)

平野順久(税理士)

藤池智則(弁護士)

#### 9．利害関係

地方自治法第 252 条の 29 の規定により、記載すべき利害関係はない。

## 第2章 外部監査対象の概要

行政における委託という問題の取扱いに関しては、局面に従って二つの問題があると考えられる。一つめは、どの部分どれぐらいの仕事をアウトソーシングするのか、という問題（以下ではこの問題のことをとくに「マクロ的問題」という）であり、二つめは、実際に誰にいくらでアウトソーシングするのか、という問題（以下ではこの問題のことをとくに「ミクロ的問題」という）である。

ヒアリングによれば、一つめの部分、すなわち、マクロ的問題について、大田区では議会や執行部等の方針に鑑みながら、基本的に各部局の方針に拠っているとこのことである。この点について、職員定数削減の進捗状況等との兼ね合い等もあり、アウトソーシングを行う場合の、スピード、展開方法等については、政治的判断を要する部分が含まれ、見解が分かれる部分等も少なくないことから、包括外部監査という面からは（指摘事項）や（意見）としてコメントできない部分が少なくない。この点に関して、われわれがコメントできるのは、地方自治法第2条14項、同条15項に明確に違反する事実、すなわち、この報告書に指摘事項として記載すべき事実<sup>5</sup>があった場合に限られるものとする。

そこで、この一つめの問題に関しては、一般的な地方公共団体がどのような財政上の環境に置かれているのか、それに対して大田区はどのような状況下にあるのかを示し、それをもとに、大田区のアウトソーシングの状況につき各種指標をもとに、地方自治法第2条14項、同条15項に明確に違反する事実があるか否かにつき、考察することとした。これが、以下の1.～5.の部分である。

一方、二つめの部分、すなわち、ミクロ的問題については、監査の対象を個別具体的に限定し、それらの案件に対して（指摘事項）（意見）を出すこととした。この方法においては、事例が具体的なだけに問題点等の指摘は十分可能であり、また、見解の相違や政治的判断が介入する余地が比較的少ないと思われる。こうした観点から、今回の監査は主として後者であるミクロ的問題につき、とくに契約面等での問題を中心に展開している。例えば、民間委託であれば、随意契約という形をとった場合の手続等が、法令・条例・規則等に準拠しているかどうか、さらに加えていえば、その手続の基礎となる具体的な細則等の制度が、上記法令・条例・規則及びその趣旨に従い作成され、運用されているかどうか等、

---

<sup>5</sup> 「地方公共団体の外部監査に関するQ&A」日本公認会計士協会公会計委員会研究報告第9号（平成15年10月6日）Q35には、「外部監査の結果報告書に指摘事項として記載する場合の判断基準として、適法性と正当性があります。そこで、適法性と正当性に違反するものとしての違法行為と不当行為の判断について説明してください」とあり、Aでは、「違法行為」は「法令、条例、規則等の形式的な違反がある」とされ、「法令等の実質的な違反がある場合」として、「裁量権の逸脱あるいは濫用、行為の程度が法令の予定している程度を越えている場合で、客観的にみて社会通念上、著しく適切さを欠いた場合に限り違法とされる」とされている。一方、「不当行為」は「法令、条例、規則等の形式的な違反はない」とされ「法令等の実質的な違反とはいえないが、行為の目的が、その法令等の予定するものとは別のものである。法令等の運用の仕方が不十分である、あるいは不適切である。社会通念上、適切ではないもの」とされている。ここではこの考え方に準拠して考えることとしている。

を検討することとしたのである。6．以下では、この点につきその概要を記している。

このように、1．～5．と6．以下とではその内容に差がみられるが、それは上記の理由によるものである。

## 1．最近の地方公共団体の財政状況

近年、地方公共団体の財政状況は深刻な状況にあると一般にいわれている<sup>6</sup>。例えば、平成20年10月1日付日本経済新聞朝刊第1面には次のような記事が掲載された。「総務省は三十日、地方自治体の財政状況を第三セクターなどを含め連結ベースで把握するため、新たに定めた基準に沿って算定した指標を初めて公表した。四十三の市町村が警告段階となる早期健全化の基準を超え、このうち北海道の夕張市と赤平市、長野県の王滝村は破綻状態である『財政再生基準』にも抵触するとした。財政悪化が明るみに出た自治体は財政再建に向けた取り組みが必要となり、施設の統廃合や住民サービスの見直しなどリストラを迫られる。ここでいう「新たに定めた基準」とは第166国会で可決成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(平成19年6月22日法律第94号、以下「財政健全化法」という)である。「財政健全化法」成立以前は「地方財政再建促進特別措置法」(昭和30年12月29日法律第195号、以下「財政再建法」という)を適用した再建が行われてきた。しかし、いわゆる夕張問題をきっかけにして、4つの健全化判断比率<sup>7</sup>と資金不足比率等の具体的指標を示す新しい法律が必要となった。「財政健全化法」の目的は、あくまで、自治体財政の「早期健全化及び財政の再生並びに公営企業の経営の健全化」(第1条)にあるとされており<sup>8</sup>、それに至る以前の実質的な財政健全化方策については、例えば「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」(平成18年6月2日法律第51号、以下「公共サービス改革法」という)等が導入されている。

## 2．事業効率化の制度等

「公共サービス改革法」制定の背景としては次のようなことがいわれている。やや長い

---

<sup>6</sup> 詳細については、総務省「地方財政白書」[http://www.soumu.go.jp/menu\\_05/hakusyo/index.html](http://www.soumu.go.jp/menu_05/hakusyo/index.html) 等参照のこと。マスコミ報道では、例えば、平成19年11月25日付日本経済新聞には、「日本経済新聞社がNEEDS(日経の総合経済データバンクシステム)で分析した、全国七百八十三市の二〇〇七年度(普通会計ベース)決算からは、財政健全化に向け悪戦苦闘する各都市の姿が浮かび上がった」とあり、続けて「分析で明らかになった各指標のうち、『経常収支比率』からは、自由にやり繰りできる資金が年々少なくなっていく都市の姿が見えてくる」とある。

<sup>7</sup> 具体的には、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の4つである。

<sup>8</sup> 「平成19年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要」総務省報道資料(平成20年9月30日)3頁の「1. 地方公共団体の財政の健全化に関する法律の制度背景」によれば、平成18年12月にまとめられた「新しい地方財政再生制度研究会報告書」の中で、旧制度の問題点および対策として、「これまでの制度については、わかりやすい財政情報の開示や早期是正機能がない等の課題が指摘され、財政指標を整備してその公表の仕組みを設けるとともに、財政の早期健全化及び再生のための新たな制度を整備することが提言されました」とある。

が今回の監査のテーマ選定の背景をよく説明しているの、ここに記すことにする。「各種統計によれば、戦後最長の景気回復が続いているものの、国及び地方の財政は依然厳しい状況にある。このような状況下で、政府が大きな役割を果たしてきた過去の制度を見直し、行政部門の徹底した効率化、経費削減を通じた『簡素で効率的な政府』を実現することは、国及び地方を通じ、我が国全体にとって喫緊かつ最重要課題の1つとなっている。他方、社会の成熟につれて、国民の公共サービスに対する要望は以前にも増して高くなってきている。このような要望に限られた財源で対応するためには、『バリュー・フォー・マネー』の視点から、投下した資金(=税金)に見合った公共サービスの提供を行うように、公共サービスの提供のあり方を見直すことが求められている。これまで、こういった問題を解決するために、業務のアウトソーシング、事業の民営化、PFI<sup>9</sup>、指定管理者制度等の各制度が導入・実施され、それぞれ、質や経費の削減に一定の効果を上げてきた。しかし、対象分野が限定的なことや法律の規制等の制約もあり、横断的な公共サービスの改革を実施する上では不十分な点もあった。そこで、これまで官が担ってきた公共サービス全般について、分野横断的にその必要性を検証し、効率性と質の向上を実現するための手法として、既に多くの先進諸国で導入されている『官民競争入札(市場化テスト)』を我が国でも活用してはどうかという声が起こってきたのは、時代の要請といえよう」<sup>10</sup>。

今回、監査の対象としたのは、新規に導入された上記の「公共サービス改革法」自体ではなく、ここでいわれている「業務のアウトソーシング、事業の民営化、PFI、指定管理者制度等の各制度」<sup>11</sup>であり、「公共サービス改革法」制定以前から存在するアウトソーシングに関する制度についてである。直接引用した「公共サービス改革法」ではないが、ここで述べられている状況や法設定の背景、あるいは、「バリュー・フォー・マネー」の精神は、今回の監査テーマを考える上でも極めて参考になり、また、包括外部監査の目的と共通する点も多いものであると考え、近時の一般的な地方自治体の財政状態との関連において、あえてここに引用したものである。

### 3. 大田区の現在の財政状況

<sup>9</sup> 自治体アウトソーシング研究会編著『改訂版 Q&A 自治体アウトソーシング』(平成16年11月、自治体研究社)56頁によれば「PFI(Private Finance Initiative)とは、民間の資金やノウハウを活用した公共サービスの提供のことであり、NPM(New public management ニューパブリックマネジメント)の一つの柱をなすものとされています。PFIは、仕様の細部にわたって自治体が決定する従来の『仕様発注』から、自治体が求める性能を示して具体的な仕様は民間事業者委ねる『性能発注』にシフトすることにより、民間事業者のノウハウを生かしたトータルなコスト管理を可能とし、自治体の負担を軽くすると同時に、事業者にも高い収益をもたらすものとされています。このPFIを支援するためのPFI法(民間資金等の活用による公共施設等の整備促進に関する法律)が、1999年議員立法で制定され、その後、数次の改正を経て今日に至っています」とある。

<sup>10</sup> 内閣府公共サービス改革推進室編著『詳解公共サービス改革法』(平成18年7月、ぎょうせい)2頁~3頁

<sup>11</sup> 今井照『自治体のアウトソーシング』(平成18年5月、学陽書房)では、「第2章 自治体アウトソーシングの構図と意義」の中で「自治体行政のアウトソーシングの構造について、具体的には、廃止、民営化、法人化、包括的委託、業務委託、直営(職員制度の多様化)というふうにその手法を類型化できる」とし、第2章全体にわたって解説をしている。

「国及び地方の財政は依然厳しい状況にある」ことについては上記に引用した通りであるが、これに対して、大田区の現在の財政状況についてはどうであろうか。

「大田区財政白書」<sup>12</sup>（第一部）28 頁によれば、大田区では将来にわたる財政負担を検討している。まず、このなかで大田区は過去の「実質的な債務負担の推移」（過去 10 年分）を掲載している。ここでは過去 5 年分について引用する。

実質的な財政負担の推移

（単位：億円）

	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
債務負担行為現在高	191	194	166	215	226
区債残高	1,167	1,095	1,041	924	782
基金残高	251	269	339	442	580
実質的な財政負担	1,107	1,020	868	697	428

\* 実質的な財政負担行為 = (債務負担行為現在高 + 区債残高) - (基金残高)

この表による限り大田区の「実質的な財政負担」は年々減少してきている。

さらに、「大田区財政白書」（第二部）では、企業会計手法による区財政の分析を行っている。このうち、5 頁では「総務省により提示されたガイドラインに準拠した、自治体バランスシート<sup>13</sup>」が提示されている。これを要約掲載すると以下のとおりである。

大田区普通会計バランスシート（平成 19 年 3 月 31 日現在）

（単位：億円）

有形固定資産	5,705	固定負債	1,267
投資等	357	流動負債	87
流動資産	563	正味財産	5,272
資産合計	6,626	負債・正味財産合計	6,626

これによれば、普通会計のバランスシートの負債比率は十分低いことになる。また、15 頁では、外郭団体まで含んだ連結ベースのバランスシートが示めされているが、それは以下のとおりである。（なお、「大田区財政白書」（第二部）14 頁の説明によれば、当該連結バランスシートは、総務省通知「連結バランスシートの試行について」に準拠して作成されており、連結の範囲には、地方自治法第 221 条、地方自治法施行令第 152 条等に基づき、地方三公社、及び区の出資比率が 50% 以上である、財団法人大田区文化振興協会、財団法人大田区産業振興協会、財団法人大田区体育協会、大田区土地開発公社、蒲田開

<sup>12</sup> 経営管理部企画財政課が主管課となり大田区が平成 20 年 3 月に発表している資料である。なお、当該資料におけるデータ表示は、平成 18 年度分までであった。

<sup>13</sup> ここでは、「大田区財政白書」から直接引用して、「バランスシート」という文言を使っている。「貸借対照表」と同意であり、内容的に差はない。

発事業株式会社、の5団体が含まれているとのことである。)

大田区連結のバランスシート構成(外郭団体を含む) (単位:億円)

資産	7,163	負債	1,515
		正味財産	5,648

これをみても、大田区のバランスシートは問題ない状態にある。また、新公会計制度導入に向けた貸借対照表(試行版)44頁は、以下のとおりである。

貸借対照表(試行版) (単位:億円)

資産	6,884	負債	1,416
		正味財産	5,467

ここでも、負債比率は十分に低く問題はないことが示されている。

以上のような財務分析を見る限り、大田区の財政状況は一般の地方公共団体に比べて、現在、良好な財政状態にあるといえそうである。

#### 4. 大田区の今後の財政状況等

ところで、今後の財政・支出予定等の状況はどうなっているのでしょうか。

この点について、例えば、「大田区財政白書」(第一部)31頁には平成25年度までの「公債費の推計」が示されている。ここでは平成23年度までを示す。

公債費の推計 (単位:億円)

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
満期一括償還分元金	10	14	14	14	9
簡保資金繰上償還元金	29	-	-	-	-
定時償還分元金	71	68	63	62	60
合計	110	82	77	76	69

これによると、公債費が今後著しく上るような予定はないようである。

しかしながら、その一方で、今後の歳出の増加は避けられない状況にあるようである。

例えば、32 頁では「退職者と退職手当の推計」が平成 30 年度まで示されているが、それを平成 23 年度まで示すと次のとおりとなる。

退職手当の推計

(単位：億円)

	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
退職手当	55	52	56	52	53

そこには、「平成 19 年度以降に退職者が急増し、その手当の負担が大きくなると予測しています」と記載されている。

また、34 頁には「区有施設の建築後経過年数」が記載されており、そこには「区では、施設の建築や橋の架設経過年数等から、改築や大規模改修が必要となる施設が今後約 10 年間に集中すると予測しています。施設の改築や橋の架替等には多額の経費がかかることから、区では、今後も公共施設整備資金積立基金等への積み立てを進め、将来の財政負担に耐えうる強固で弾力的な財政運営に取り組んでいきます」とある。

さらにまた、「大田区緊急 2 ヶ年計画の策定にあたって」(平成 19 年 7 月)において大田区長は「2010 年には、羽田空港の再拡張、国際化が予定され、大田区が日本の顔として、首都東京の玄関口として、その存在を国内外に知らしめる大きな転換期を迎えています。この期を、にぎわいのまちづくり、地域の特色を活かした魅力的なまちづくりを進める格好の機会と捉え、新しい発想で大胆な事業展開を進める必要があると考えております」としており、今後、建設費用が必要となる可能性が高い。このように今後歳出面では、資金需要が増加してくる予想があり、この意味において将来的には、現在のような良好な財政状況が担保されているかどうかは、何ともいえない状況にあるといえる。

また、今後の歳入の伸びに関しても憂慮される事態が発生してきている。昨今の米国のいわゆるサブプライム問題及びリーマン・ブラザーズの破綻に端を発した、急激かつ大規模な世界的な株価等の暴落並びに円高の影響は、今後かなりの確率で日本経済に多大な影響をもたらすものと考えられる<sup>14</sup>。このような経済環境の急激な落ち込みは、大田区にとっても歳入の中核を担う税収が極端に減少する可能性が高い<sup>15</sup>ことを意味する。先の「大田区財政白書」(第一部)6 頁には、平成 14 年度から歳入総額が右肩上がりに増加している様子が示されており、このことが主因となって区債依存度や実質的な財政負担を削減させてきたことと考えられる。その一方で、上記のような今後の歳出の増大や歳入の減少見込みを

<sup>14</sup> 平成 20 年 10 月 31 日付日本経済新聞朝刊第 1 面には「政府は三十日、米国発の金融不安による景気減速などに対応する追加経済対策を決定した。融資枠拡大などを含めた事業規模は過去最大規模の約二十七兆円」とする記事が載った。

<sup>15</sup> 歳入面での落ち込みについては可能性にとどまっているが、歳出面についてはすでに影響が出ている。例えば、「おおた区報」1193 号(平成 21 年 1 月 1 日号)において、区長は「世界的な金融危機に端を発した厳しい経済情勢を受け、区内中小企業を支援するための無利子融資『緊急経営強化資金』を実施に移すとともに、21 年度実施予定の事業を今年度に前倒しするなど、区内産業や区民生活を支援するための緊急経済対策を決定いたしました」としている。

考えると、今後は予断を許さない状況になるとも考えられる。

この意味からも、先に引用したように、「行政部門の徹底した効率化、経費削減を通じた『簡素で効率的な政府』を実現することは、国及び地方を通じ、我が国全体にとって喫緊かつ最重要課題の 1 つとなっている」という主張は、大田区においても変わることなく真摯に受け止めるべきメッセージとして、大変意義深いものとなっているといえる<sup>16</sup>。

## 5 . 大田区の事業効率化の状況

このような背景のもと、ここ数年間において大田区では事業効率化のため職員定数の削減を継続的に行ってきたことは事実であり、このことは大田区が地方自治法第 2 条第 14 項、第 15 項の趣旨を達成すべく努力してきたことを如実に表す証左ともいえる。

例えば、「大田区財政白書」(第一部)(平成 19 年 11 月) 18 頁によれば、職員定数の推移については以下の表のとおりとなり、平成 12 年において東京都から清掃事業が移管され 411 人が増加したが、この年を基準ピーク時とすると、平成 18 年度には概ね 2 割程度の職員定数が削減された計算になる<sup>17</sup>。

職員定数の推移

(単位:人)

年度	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
条例定数	5,851	5,763	5,682	6,032	5,948	5,805	5,628	5,421	5,194	5,081

このような大幅な職員定数の削減を実行ができた理由として、大田区は同 18 頁で「区は効率的な執行体制に確立に向け『おおた経営改革プラン』などに取組み、執行方法の創意工夫に努め人件費の抑制を図っています。平成 7 年度からスタートした『第 1 次事務事業等適正化計画』、引き続き取り組んだ『第 2 次事務事業等適正化計画』、『おおた改革推進プラン 21』及び『職員定数基本計画』において 18 年度までに、1,602 人の職員定数を削減しました」として、各種の計画の実行をあげている。

さらに、この状況を金額ベースにし、これを歳出総額に占める割合で観察してみると以下ようになる。なお、以下の数値は各年度の「一般会計歳出決算節別決算額調」からと

<sup>16</sup> 「おおた再生プラン」(平成 19 年度～平成 20 年度)においては、個別の計画の 1 つとして、「仕事の進め方、職員定数の見直し、多様な分野への民間活用などを通じ区のスリム化を推進する」とされており、また、これを実現する個別メニューの 1 つとして「民間委託、指定管理者制度、市場化テストの検討」が挙げられている。また、「大田区緊急 2 か年計画」(平成 19 年度～平成 20 年度) 概要版 にも「効率的・効果的な区政運営を実現します」とある。

<sup>17</sup> この点、大田区におけるこの状況を詳細に分析した資料としては今井照の著作、今井照『自治体のアウトソーシング』(平成 18 年 5 月、学陽書房) 64 頁以下があるが、今井は「大田区役所職員定数削減の事由別分類」を実施し、その総括として「およそ 2,400 人の減員に対して、1,200 人の増員があったということは、純減の約 1,200 人分を除いた、残りの減員約 1,200 人分が別の増員に充てられたことを示している。つまり、減員の約半数が行政組織内の組織や定数の再編に使われたことを意味する。大田区役所の場合の職員定数削減のプロセスは、単純に業務のアウトソーシングだけではなく、同時並行として組織や定数の大規模な再構築を実施していることになる。このプロセス全体が行政改革の真髄ともいえる」としている。

ったものであり、各費目および歳出合計については1億円未満の数値を四捨五入して表示し、その他合計額等については四捨五入後の数値をもとに計算している。さらに、この資料は上記「大田区財政白書」(第一部)(平成19年11月)からの資料ではないため、平成19年度分の数値までを記載しており、表中記載のない年度はすべて和暦によっている。

歳出に占める人件費及び人件費率の推移(一般会計)

(単位:億円)

節		14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
2	給料	240	231	222	219	212	204
3	職員手当等	202	199	181	179	191	201
4	共済費	73	71	71	67	64	66
主たる人件費合計		515	501	474	466	468	470
支出に占める割合		28.3%	27.2%	22.9%	22.7%	21.4%	21.9%

他方、この人件費の減少に対して、委託料の増加が反比例的に観察されるか否かである。

歳出に占める委託料及び委託料率の推移(一般会計)

(単位:億円)

節		14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
13	委託料	192	190	202	216	226	247
支出に占める割合		10.5%	10.3%	9.8%	10.5%	10.3%	11.5%

主たる人件費と委託料の合計と歳出に占める割合の推移(一般会計)

(単位:億円)

		14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
主たる人件費と委託料の合計		707	691	676	682	694	717
歳出に占める割合		38.8%	37.5%	32.7%	33.2%	31.7%	33.4%

歳出の推移(一般会計)

(単位:億円)

節		14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
歳出合計		1,824	1,845	2,071	2,054	2,189	2,146

これらの数値の推移をみると職員定数・人件費の削減がほぼ比例的に委託料の増加と結びついていることが分かる。もっとも、歳出に占める主たる人件費の割合は年々減少しているのに対して、歳出に占める委託料の割合は年々ほぼ一定で10%~11%程度となっている。このことが何を意味しているかといえば、歳出の伸びに応じて委託料が伸びているということである。そして、その額とほぼ同額の人件費が減少しているということである<sup>18</sup>。

<sup>18</sup> 大田区におけるこの状況(とくに人件費関連の推移)を詳細に分析した資料としては、今井照『自治体のアウトソーシング』(平成18年5月、学陽書房)62頁以下があるが、今井教授は「大田区役所職員定数

ところで、平成 14 年度～平成 16 年度においては、主たる人件費と委託料の合計が金額ベースでも歳出に対する割合ベースでも減少していたのに対して、平成 17 年度～平成 19 年度においては、その合計が金額ベースでは増加に転じており、割合ベースでも微増している点が注目される。すなわち、上記「節」の項目の 2, 3, 4, 13 の合計(2,3,4 = 「主たる人件費」と 13 = 「委託料」の合計)が、平成 16 年度にはいったん 676 億円までに減少したものの、その後は上昇に転じ、平成 19 年度においては 717 億円になっているところを見ると、委託料の増加が人件費の削減に寄与し、かつ、大田区全体の効率化、すなわち、「最少の費用で最大の効果」に貢献する委託効果が十分に得られたのかといえ、そうとはいえない部分があると思われるのである。とくに、このような部分が平成 17 年度～平成 19 年度において発生してきていると、少なくとも数値上は推測することが可能である。この点は注意に値する。事務事業のアウトソーシングにより、やや先行的に委託料が発生してきているが、短期間のうちにこれは解消されると考えられればいいが、仮に、委託による費用の削減効果が薄れてきており、今後もこの傾向が続くとすれば問題である。

また、このような数値上の推測に関連し、実際、委託等のアウトソーシングによる費用削減効果がいくらあったのか、という質問に対して各部局とも正確な数値をもっていないようである。この点には問題があると考えられる。また、大田区には、民間委託・指定管理者制度等の導入時期や導入手法等、業務のアウトソーシング関連の施政方針を記した資料<sup>19</sup>のようなものは存在しないとのことである<sup>20</sup>。この点にも、マクロ的問題を考えるうえにおいては課題があるといえる。

しかしながら、結論としてまとめれば、大田区のアウトソーシングの流れ、すなわち、人件費から委託料へのシフトは、比較的順調に推移しているといっても良い状況にあると思われる。

## 6 . 外部監査対象の概要としての民間委託について

### 1 ) 民間委託の概要

今回監査の対象とされている民間委託は、法的形式においては「行政契約」として成立するものである。「行政契約」とは、一般に「行政庁が行政目的実現の手段として締結する

---

削減の事由別分類」を実施し、その総括として「およそ 2,400 人の減員に対して、1,200 人の増員があったということは、純減の約 1,200 人分を除いた、残りの減員約 1,200 人分が別の増員に充てられたことを示している。つまり、減員の約半数が行政組織内の組織や定数の再編に使われたことを意味する。大田区役所の場合の職員定数削減のプロセスは、単純に業務のアウトソーシングだけではなく、同時並行として組織や定数の大規模な再構築を実施していることになる。このプロセス全体が行政改革の真髄ともいえる」としている。

<sup>19</sup> 例えば、江東区には「江東区アウトソーシング基本方針」(平成 16 年 5 月 31 日)というアウトソーシングをどう展開して行くかについて、区としての方針を記した公開資料が存在する。

<sup>20</sup> 全体的な政策方針としては「大田再生プラン」や「大田区緊急 2 か年計画」等がある。

契約」<sup>21</sup>をいうとされており、このうち民間委託は、民事上の請負や委任と同様であって、私法上の契約としての性格を有するものとされている<sup>22</sup>。しかし、民間委託も一定の行政目的の実現の手段であるという公共的性格を有しており、行政腐敗の温床となりやすいものと指摘されているところであり、そうした観点から、私人間の契約と異なり、自由に契約を締結できるというものではなく、契約締結手続は厳正且つ公正に行われなければならない<sup>2324</sup>。

より具体的には、まず、民間委託は、地方自治法第 234 条の規制を受けることになる。同条は、「普通地方公共団体が締結する契約の方法、契約の相手方の決定の方法、入札保証金の帰属、契約確定の時期等について規定したものである」<sup>25</sup>としている。とくに、「契約の方法、契約の相手方の決定の方法」については、同条第 1 項において、「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする」及び同条第 2 項「前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当する限り、これによることができる」としている。

当該規定を受け、地方自治法施行令第 167 条では「指名競争入札」によることができる場合を規定している。また、地方自治法施行令第 167 条の 2 では「随意契約」によることができる場合を規定しており、さらにまた、地方自治法施行令第 167 条の 7 では「せり売り」によることができる場合を規定している。

このうち、例えば、「随意契約」によることができる場合を定めた、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号には「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」とあるが、この点、どのようなものが「その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」となるのかは、地方自治法、地方自治法施行令等では、必ずしも判然としない部分がある<sup>2627</sup>。

<sup>21</sup> 原田尚彦『行政法要論（全訂第 6 版）』（平成 17 年 2 月、学陽書房）207 頁

<sup>22</sup> 原田尚彦『行政法要論（全訂第 6 版）』（平成 17 年 2 月、学陽書房）208 頁

<sup>23</sup> 原田尚彦『行政法要論（全訂第 6 版）』（平成 17 年 2 月、学陽書房）208 頁

<sup>24</sup> この点、大田区経営管理部経理管財課「大田区事務の手引」（この手引は主として「大田区契約事務規則」（昭和 39 年 4 月 1 日規則第 18 号、最終改正平成 20 年 3 月 31 日第 63 号）を分かりやすくまとめたものである）1 頁でも、「私人と対等の立場で自由に契約できるといっても、本質はあくまで公益を目的としているので、契約担当者個人の利益や主観的判断で行って良いということではありません。地方公共団体の契約には、地方自治法第 2 条 14 項の規定により「最少の経費で最大の効果」を挙げる必要があります。また、会計規律の厳正を維持するために、法律、規則等によって一定の形式及び制限を付けています」としている。

<sup>25</sup> 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）794 頁

<sup>26</sup> これに対して、昭和 38 年 12 月 19 日（現）総務省通知は、「『指名競争入札』は、令第 167 条第 1 号から第 3 号までに掲げる要件に該当する場合に限り認められ、その要件に該当するかどうかは、個々の事例につき地方公共団体が客観的な判断により認定するものであって、指名競争入札によれる場合を条例又は規則で一般的に規定することはできない」とし、令第 167 条の 2 関係についても、同通知は「本条第 1 項第 1 号（現行第 2 号）の『不動産の買入れ又は借入れ...物品の売払い』は、『その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適さないもの』の例示である。また『その他の契約』を条例規則等で定めることはできない」としている。

<sup>27</sup> 他方、当該部分に対して判決はどのような解釈を与えているかであるが、例えば、最高裁昭和 62 年 3 月 20 日第二小法廷判決では、「そして、右のような場合に該当するか否かは、（中略）個々具体的な契約ごと

## 2) 民間委託における大田区での対応

一方、大田区内における事務処理上の取扱い面についてである。「契約」という側面においては、大田区では「大田区契約事務規則」(昭和39年4月1日規則第18号、最終改正平成20年3月31日第63号)に則り、経営管理部経理管財課が中心となって事務を行っている。同課では「大田区契約事務規則」あるいは「区長が指定する委託契約について」(平成4年3月30日訓令甲第6号、最終改正20年4月1日第25号)などを中心にして職員用実務マニュアルとして「契約事務の手引」を作成している。第2章の冒頭でもふれたように、今回の監査は主としてミクロ的問題である当該契約面での制度並びに運用上の問題等を中心に展開している。

## 3) 外部監査の対象

このような方針を踏まえたうえで、今回、監査の対象としてピックアップしたのは以下の案件である<sup>28</sup>。

平成19年度委託契約のうち、各部契約とした契約金額が3,000万円以上の案件45件(各部局への調査結果による。ただし、平成18年度監査対象となった高齢者施設に関する契約7件を除いている。)

財務会計システムより抽出した平成19年度の委託に関わる経理管財課契約のうち、契約金額が3,000万円以上の案件65件(経理管財課において抽出)

---

に、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当である」としている。しかしながら、本判決について、畠山武道教授は、「地方自治判例百選〔第3版〕」別冊ジュリスト168号(有斐閣、平成15年10月)92頁～93頁において、以下のような趣旨のことを本判決の問題点として指摘している。すなわち、

判旨によれば、「一定の場合に限定して随意契約の方法による契約の締結を許容することとした」(本判決)はずの法および令の規範的意義が失われてしまう。判決の掲げる基準については、随意契約の締結を「かなりルーズに解釈しており」(判旨によれば)余程特殊なものを除けば、およそ競争入札によらなければならないという契約はないように思われる」などの懸念が表明されている。判決が随意契約によるかどうかの判断を、地方公共団体の契約担当者の全面的な裁量に委ねた点についても議論がある。随意契約によってよい場合であっても、随意契約の相手方の選択については、合理的な根拠と説明責任が求められる。最高裁は、この点について原審のした詳細な事実認定を一顧だにせず、いとも簡単に原審の判断を破棄しており、その点でも判旨には疑問が呈されている、等である。このように随意契約にしてよいかどうかの判断については、地方自治法及び地方自治法施行令等上、議論の余地がある状況にある。

<sup>28</sup> この抽出について一言付け加えるとすれば、本来は決算書上の「節」の区分「13委託料」の中に限定し、そのうち重要性の高いものを抽出した方が、本報告書において数値と契約の関係が整合的に把握できたと思われることである。総務課とのヒアリングによれば、そのような抽出方法を採用すると、経営管理部経理管財課の持っている「委託契約」のデータと、決算書上の「節」の区分「13委託料」のデータとが、直接的にリファレンスがとれていない状況にあり、抽出に時間と工数を要するとの説明から、監査の効率性の観点に従い「委託契約」から直接データを抽出することとしたものである。この点、システムの見直し等も含めた何らかの対策が必要とも考えられる。

具体的には以下のとおりである。

監査対象とした委託契約

(単位：円)

	件名	業者名	契約金額ないし 契約目途額 <sup>29</sup>
1	清掃業務委託3 1 (大田区役所本庁舎)	大田美装JV	73,804,500
2	本庁舎設備保守業務委託	不二興産株式会社	66,549,105
3	空港臨海部基本調査業務委託の契約	パシフィックコンサルタンツ株式会 社	33,390,000
4	平成19年度大田区報の印刷・発行	光写真印刷株式会社	46,607,543
5	職員各種健康診断の実施について	医療法人社団 ことろとからだの元 氣プラザ	53,052,912
6	仮称大田区大森西四丁目区営住宅新築工事実施 設計委託	相和技術研究所	40,425,000
7	大田区立伊豆高原荘業務委託について	株式会社馬淵商事	119,747,773
8	アロマスクエア街区内施設等の維持管理等業務 委託	アロマスクエア株式会社	87,096,387
9	O T Aふれあいフェスタの開催に伴う業務委託	O T Aふれあいフェスタ実行委員会	31,136,000
10	大田区産業プラザ施設維持管理委託契約	(財)大田区産業振興協会	215,884,000
11	大田区幼児歯科健康診査及びう蝕予防事業	大田区大森歯科医師会	33,475,680
12	平成19年度予防接種委託(定期予防接種一類疾 病)	大森、田園調布、蒲田の三医師会	305,095,400
13	平成19年度生活習慣病基本健康診査及び生活習 慣改善指導に係る委託契約	大森、田園調布、蒲田の三医師会	2,200,262,295
14	平成19年度肝炎ウイルス検診の実施及び委託	大森、田園調布、蒲田の三医師会	86,962,680
15	平成19年度休日診療、休日準夜診療及び土曜準 夜診療事業	大森、田園調布、蒲田の三医師会	136,087,770
16	39歳以下女性健康診査の委託	大森、田園調布、蒲田の三医師会	49,159,950
17	平成19年度肺がん検診の委託	大森、田園調布、蒲田の三医師会	110,447,400
18	平成19年度生活保護世帯に対する入浴券の購入	東京都公衆浴場業生活衛生同業組合 大田支部	

<sup>29</sup> 経理管財課の説明によれば、契約目途額とは、各事業課が複数社より見積りをとり積算した額であり、経理管財課ではこれを参考にして予定価格(税込)を設定していることである。ちなみに、契約金額(税込)は、入札した結果によるものとのことである。単価契約の場合、契約一覧の契約金額は、契約目途額(=予算額、契約締結請求額)となっているとのことである。

19	麻しん感染拡大防止に対する緊急対策事業実施に伴う委託	大森、田園調布、蒲田の三医師会	50,157,185
20	子宮がん検診の委託	大森、田園調布、蒲田の三医師会	138,789,263
21	乳がん検診の委託	大森、田園調布、蒲田の三医師会	71,694,000
22	平成 19 年度成人歯科健康診査の委託契約	社団法人東京都大田区大森歯科医師会	31,686,900
23	平成 19 年度大腸がん検診の委託	大森、田園調布、蒲田の三医師会	60,291,000
24	平成 19 年度胃がん検診の委託	大森、田園調布、蒲田の三医師会	146,307,525
25	高齢者インフルエンザ予防接種の委託	大森、田園調布、蒲田の三医師会	154,150,000
26	大田区ふれあい入浴券取扱い業務委託	東京都公衆浴場業生活衛生同業組合 大田支部	128,226,000
27	大田区立特別養護老人ホーム及び高齢者在宅センターの管理代行の協定	社会福祉法人池上長寿園	
28	地域包括支援センター大森他 6 センターの運営事業に係る委託	社会福祉法人池上長寿園 本部	
29	地域包括支援センター平和島・大森東の運営事業に係る委託	医療法人城南福祉医療会	
30	地域包括支援センター馬込の運営事業に係る委託	医療法人社団松英会	
31	地域包括支援センター上池台・おんたけ山の運営事業に係る委託	社会福祉法人響会	
32	地域包括支援センター徳持の運営事業に係る委託	医療法人社団仁和会	
33	地域包括支援センター六郷中の運営事業に係る委託	医療法人社団誠和会	
34	平成 19 年度 国民健康保険料納入通知書他各種印刷等業務委託	共同印刷株式会社	43,083,180
35	平成 19 年度診療報酬審査支払事務費の委託	東京都国民健康保険団体連合会	173,798,995
36	老人保健診療報酬明細書(レセプト)の点検及び配列等処理作業委託(単価契約)	株式会社エム・エム・エス	52,636,500
37	介護給付費の審査支払及び保険者事務共同処理の事務に関する委託	東京都国民健康保険団体連合会	53,122,000
38	心身障害児(者)移送サービス事業(自動車燃料費)	東京都石油商業組合 大田支部	121,474,080
39	心身障害児(者)移送サービス事業(福祉タクシー)の業務委託	東京無線共同組合他 5 社	55,000,000
40	心身障害児(者)移送サービス事業(福祉タクシー)	東京都個人タクシー協同組合他 6 社	124,303,280

	一)の委託		
41	利用者送迎用バス運行委託(上池台障害者福祉会館)	東京福祉バス株式会社	46,702,740
42	平成19年度ネズミ衛生害虫等駆除作業委託 単価契約	東京都害虫防除協同組合	34,993,990
43	平成19年度 保育園調理業務の委託(高畑・多摩川保育園)	株式会社レクトン	32,592,000
44	平成19年度 保育園調理業務の委託(仲池上・相生・南馬込第二保育園)	アイビス株式会社	46,116,000
45	平成19年度 保育園調理業務の委託(美原・弁天橋・田園調布二丁目保育園)	株式会社藤江	46,761,750
46	大田区立中央八丁目保育園運営業務の委託	コンピウイズ株式会社	136,859,000
47	大田区立萩中保育園運営業務の委託	株式会社ベネッセスタイルケア	171,130,000
48	大田区立西蒲田保育園運営業務の委託	株式会社日本デイクアセンター	181,230,000
49	大田区立浜竹保育園運営業務の委託	社会福祉法人白鳩会	185,360,558
50	大田区立東蒲田保育園運営業務の委託	ビジョンハーツ株式会社	174,948,000
51	大田区立山王保育園運営業務の委託	ビジョンハーツ株式会社	186,180,000
52	平成19年度 区立保育園業務の一部委託について	社団法人大田区シルバー人材センター	154,044,132
53	大田区営住宅等建物維持修繕業務の委託契約について	蒲田開発事業株式会社	68,825,440
54	平成19年度資源分別回収業務及び中間処理業務委託(単価契約)	大田区リサイクル事業協同組合	759,382,874
55	平成19年度 大田区粗大ごみ申告受付業務委託について	財団法人東京都環境整備公社	42,676,200
56	平成19年度資源及び粗大ごみ収集・運搬車両雇い上げ	東京都環境衛生事業協同組合 大田区支部	411,660,140
57	道路維持作業委託(大田北・山王・馬込地区)	株式会社伊藤組	30,765,000
58	道路維持作業委託(大田北・入新井地区)	木武建設株式会社	33,285,000
59	公園維持作業委託(大田北・馬込地区)	大森造園建設株式会社	35,385,000
60	公園維持作業委託(大田北・池上地区)	大森造園建設株式会社	32,182,500
61	公園維持作業委託(大田北・大森西地区)	西村造園土木株式会社	48,930,000
62	公園維持作業委託(大田北・入新井地区)	藤東造園建設株式会社	35,164,500
63	大森ふるさとの浜辺公園業務委託	永光建設株式会社	37,065,000
64	放置自転車等撤去業務委託(北まちなみ整備課)	都市環境整備株式会社	31,120,320

65	平和の森公園維持・収納業務委託	佐々木・藤東共同企業体	115,290,000
66	平和島公園維持作業委託	吉田・錦花共同企業体	81,165,000
67	公園清掃作業委託(北センター その1) 単価契約	不二興産株式会社	41,550,787
68	区営有料制自転車等駐車場業務委託(北センター)	日本シティビルサービス株式会社	54,390,000
69	平和島水質管理所運転管理委託	平和島整備株式会社	30,132,900
70	池上会館業務委託	財団法人東京都弘済会	73,500,000
71	道路維持作業委託(大田西・嶺町地区)	株式会社木村工業	36,540,000
72	道路維持作業委託(大田西・雪谷地区)	株式会社佐々木組	35,490,000
73	公園維持作業委託(大田西・雪谷地区)	株式会社第一造園	30,744,000
74	公園維持作業委託(大田西・久が原地区)	有限会社今井造園	34,860,000
75	公園維持作業委託(大田西・嶺町地区)	株式会社高井造園	33,642,000
76	東調布公園業務委託	醍醐総業株式会社	42,000,000
77	洗足池公園維持作業委託 単価契約	藤東造園建設株式会社	32,987,120
78	多摩川田園調布緑地の維持管理委託について	多摩川緑地広場管理公社	38,765,349
79	大田区画街路第1号線整備事業に伴う鉄道施設等の変更に係る平成19年度協定	東京急行電鉄株式会社	46,504,500
80	道路維持作業委託(大田南・蒲田西地区)	醍醐建設株式会社	35,700,000
81	公園維持作業委託(大田南・蒲田東地区)	株式会社成樹苑	37,642,500
82	公園維持作業委託(大田南・六郷地区)	川崎工苑建設株式会社	42,000,000
83	公園維持作業委託(大田南・蒲田西・矢口地区)	株式会社錦花園	43,365,000
84	放置自転車等撤去業務委託(南まちなみ整備課)	東邦運送株式会社	73,430,280
85	平成19年度 自転車等保管所業務及び撤去手数料収納事務委託(南センター)	城南建物管理協同組合	36,000,594
86	区営有料制自転車等駐車場業務委託(南センター)	日本シティビルサービス株式会社	72,240,000
87	公園維持作業委託(大田東・大森東地区)	西島建設株式会社	42,315,000
88	公園維持作業委託(大田東・糞谷地区)	環境緑化株式会社	37,170,000
89	萩中・本羽田公園業務委託	協栄ビルメンテナンス株式会社	59,010,000
90	八幡橋架替工事实施設計委託	トーニチコンサルタンツ	32,550,000
91	民間警備業務委託(大森・調布地区)	関東警備保障株式会社	34,312,425
92	児童誘導業務委託	関東警備保障株式会社	35,692,650
93	仮称大田区総合体育館改築工事实施設計委託	石本建築事務所	76,037,850
94	大田区立羽田中学校校舎改築工事实施設計委託	岡野建築設計	35,017,500

95	平成 19 年度学校当直業務委託について	社団法人大田区シルバー人材センタ ー	206,862,516
96	警備委託（区立小・中学校及び幼稚園）	総合警備保障株式会社	35,295,750
97	野辺山学園給食調理業務委託	株式会社富士フードサービス	31,402,317
98	平成 19 年度児童・生徒の心臓検査委託契約	大田区学校医会	33,809,083
99	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	葉隠勇進株式会社 東京本社	114,482,163
100	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	株式会社 NEC ライベックス	78,980,869
101	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	株式会社ニッコトラスト	96,676,079
102	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	株式会社スエヒロ	111,377,453
103	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	株式会社東洋食品	77,970,504
104	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	株式会社レクトン	58,151,932
105	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	フジ産業株式会社	75,780,892
106	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	大新東ヒューマンサービス株式会社 本社	40,764,570
107	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	株式会社藤江	129,295,152
108	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	アイビス株式会社	107,813,798
109	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	株式会社レバスト	109,291,169
110	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	都南工業給食協同組合	66,562,371
111	平成 19 年度学校給食調理委託業務について	城南給食協同組合	123,422,842
112	平成 19 年度大田区立小中学校外国人英語指導業務委託について	株式会社ハンプトンアソシエイツ	58,908,600
113	平成 19 年度大森本町複合施設設備保守業務委託	株式会社オーエンス	78,357,500
114	平成 19 年度大田区社会体育事業の委託契約について	財団法人大田区体育協会	35,578,000
115	平成 19 年度大田区立図書館業務の一部委託（大田図書館）	株式会社図書館流通センター	43,596,000
116	大田区立図書館システム業務の運用保守管理委託契約	株式会社サン・データセンター	33,897,162
117	（仮称）海苔資料館の展示設計及び展示製作委託	株式会社トータルメディア開発研究所	82,635,000
118	平成 19 年度ポスター掲示場の設置等委託	株式会社ムラヤマ	55,965,000
		合計	11,364,186,624

（上記表中、「契約金額ないし契約目途額」の欄を「 」で示したもののうち 18.「平成 19 年度生活保護世帯に対する入浴券の購入」については、付番後、委託に無関係なものと判明したため今回は番号を変更せず、欠番扱いとした。また、27.～33.については、平成 18 年度の包括外部監査で実施された監査テ

マ（「高齢者施設の管理運営について」）であったため、これも監査対象から除いている。）

#### 4) 外部監査の対象の概括的分析

ここでは、民間委託について上記監査対象を概括的に分析する。上記監査対象を部局ごとに集計し、その契約手続が、地方自治法の指示するどの方法に該当しているかを検討した。どの方法によるべきかについては、地方自治法や地方自治法施行令あるいは大田区の契約事務規則等に基づき判断されている。以下がその結果である。

監査対象とした委託契約における部局別業者選定方法の状況 (上段単位：円) (下段単位：件)

部局	随意契約	指名競争入札	一般競争入札	合計
経営管理部合計	193,417,017	120,412,043	0	313,829,060
件数	4	2		6
区民生活部合計	237,980,160	0	0	237,980,160
件数	3			3
産業経済部合計	215,884,000	0	0	215,884,000
件数	1			1
保健福祉部合計	4,407,907,813	0	0	4,407,907,813
件数	24			24
こども育成部合計	1,315,221,440	0	0	1,315,221,440
件数	10			10
まちづくり推進部合計	68,825,440	0	0	68,825,440
件数	1			1
清掃部合計	1,213,719,214	0	0	1,213,719,214
件数	3			3
北地域行政センター合計	30,132,900	649,793,107	0	679,926,007
件数	1	13		14
西地域行政センター合計	85,269,849	246,263,120	0	331,532,969
件数	2	7		9
南地域行政センター合計	0	340,378,374	0	340,378,374
件数		7		7
東地域行政センター合計	0	171,045,000	0	171,045,000
件数		4		4
教育委員会合計	1,830,911,722	105,022,575	76,037,850	2,011,972,147
件数	23	3	1	27

選挙管理委員会合計	0	55,965,000	0	55,965,000
件数		1		1
総合計	9,599,269,555	1,688,879,219	76,037,850	11,364,186,624
件数	72	37	1	110
全体の構成割合（金額）	84.47%	14.86%	0.67%	100.00%
全体の構成割合（件数）	65.45%	33.64%	0.91%	100.00%

上記のとおり、今回の監査対象については、金額ベースでは全体の約 84.47%が随意契約の方法を採用しており、件数ベースでは 65.45%が随意契約の方法を採用しているとの集計結果が出た。もっとも随意契約といっても各業者に全く競争させていないというわけではない。ここでは、選考委員会を設けていわゆるプロポーザル方式を行い、その結果選ばれた業者等を推薦し、随意契約を行っている場合も随意契約の欄に含まれている。プロポーザル方式の採用は上記随意契約のうち大きな部分を占めているが、その募集要領、募集期間、選考委員の構成、選考基準、選考内容等については、部局の各案件によってまちまちであり、中には価格面の配慮は全くしていない事例もある。詳細は各案件の欄を参照して頂きたい。

## 7. 外部監査対象の概要としての指定管理者制度について

### 1) 指定管理者制度の概要

「指定管理者制度」の概要については、以下のとおり説明されている。やや長いが制度趣旨の重要な部分を含むものなのでここに引用する。

『指定管理者制度』は、平成 15 年成立した改正により、従来の『管理の委託制度』に替わって規定されたものである。改正後の制度は、改正法の施行の際現に改正前の本条第三項の規定に基づき管理を委託している公の施設については、この法律の施行の日から起算して 3 年を経過する日（その日前に改正後の本条第 3 項の規定に基づき当該公の施設の管理に係る指定をした場合には、当該指定の日）までの間は、なお従前の例によることとされていた（改正法附則 2）が、平成 18 年 9 月 1 日に期限が到来し、9 月 2 日以降は指定管理者制度だけとなっている。平成 15 年の改正は、改正前の『管理の委託制度』について、地方分権改革推進会議の『事務・事業の在り方に関する意見 自主・自立の地域社会をめざして』（平成 14 年 10 月）において、『…地方自治法第 244 条の 2<sup>30</sup>の公の施設の管理受託者の範囲を、民間事業者にまで拡大する』とされ、また、総合規制改革会議の『規制改

<sup>30</sup> 地方自治法第 244 条の 2 第 3 項「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例に定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第 244 条の 4 において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる」とあり、当該規定がいわゆる「指定管理者」制度の中心規定である。

革の推進に関する第2次答申「経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革」(平成14年12月)において、『…一定の条件の下での利用料金の決定等を含めた管理委託を、地方公共団体の出資法人等のみならず、民間事業者に対しても行うことができるように現行制度を改正すべきである』とされたことにつとつたものである。従来は、公の施設の適正な管理を確保するため、公の施設の管理を行う主体の公共性の要素に着目して、公共団体、公共的団体、地方公共団体の出資法人で政令で定めるものに限定して委託することができることとされていた(なお、管理の委託先が地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものに拡大されたのは、平成3年の改正によるものである)。しかし、近年では、公的主体が住民に提供するサービスとほぼ同質、同内容のサービスの提供が民間主体によってなされ(スポーツジムなどの体育施設、集会スペース、福祉施設、美術館など)十分なサービス提供能力が認められる民間主体が増加している。また、多様化する住民ニーズに対して効率的に対応するためには、民間事業者が有するノウハウを活用することが有効である場合も少なくないと考えられる。(中略)改正後の『指定管理者制度』は、従来の『管理の委託』の方式から、法律を根拠とする『管理権限の委任』の方式へと変更したものであり、既存の指定法人制度においては行政権限の委任が行われていることを参考として、使用(利用)許可などの『行政処分』も含めて『管理』を行わせる制度とされているものである。なお、第244条の4第3項の改正においても、指定管理者も『公の施設を利用する権利に関する処分』を行うことが明らかにされている(以下略)<sup>31</sup>。

以上のようにその趣旨が説明される「指定管理者制度」に対して、総務省は平成15年7月17日付にて各都道府県知事あてに「通知」<sup>32</sup>を出している。この「通知」のポイントとなる点のみ抜き出すと以下のとおりとなる。

・「今回の地方自治法の一部改正は、地方公共団体の内部組織に関する規定を見直すとともに、公の施設の管理について指定管理者制度を導入し、その適正かつ効率的な運営を図ることを目的としたものです」

・「指定管理者制度の導入に伴い、この法律の施行の際現に改正前の地方自治法(以下「旧法」という。)第244条の2第3項の規定に基づき管理の委託を行っている公の施設については、この法律の施行後3年以内に当該公の施設の管理に関する条例を改正する必要がある。その際、公の施設の管理状況全般について点検し、指定管理者制度を積極的に活用されるようお願いします」

・「今般の改正は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするものであり、下記の点に留意の上、公の施設の適正な管理に努められたいこと」

・「今般の改正により導入される指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の

<sup>31</sup> 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)975頁~976頁

<sup>32</sup> 総行第87号平成15年7月17日 総務省自治行政局長「地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知)」

団体に公の施設の管理を行わせようとする制度であり、その対象は民間事業者等が幅広く含まれるものであること（第244条の2第3項関係）」

・「『指定の手續』としては、申請の方法や選定基準等を定めるものであること。なお、指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることとし、選定する際の基準としては例えば次のような事項を定めておく方法が望ましいものであること」。

さらに、総務省は「通知」（平成19年1月31日）の中で

・「指定管理者の選定手續については、透明性の高い手續きが求められることから、指定管理者の指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることとし、選定する際の基準、手續等について適時に必要な情報開示を行うこと等に努めること」。

とし、再度重ねて「複数の申請者に事業計画書を提出させること」を強調し、さらに加えて、「選定する際の基準、手續等について適時に必要な情報開示を行うこと等に努めること」を通知している。

## 2) 指定管理者制度における大田区での対応

大田区企画財政課では、平成15年に成立した地方自治法第244条の2第3項により、従来の「管理の委託制度」に替わって規定された「指定管理者制度」の導入に当たって、平成16年4月19日付にて、「指定管理者導入検討マニュアル」<sup>33</sup>を出している。

このマニュアルの内容としては、「1. 地方自治法改正の目的、2. 地方自治法改正の概要、3. 業務委託と指定管理者制度（参考 管理委託制度）、4. 指定管理者を指定する場合の自治法上の規定、5. 指定管理者制度の導入、6. スケジュール、7. Q & A」とされている。

このうち、「2. 地方自治法改正の概要」の中で、以下のように表形式で「改正前（管理委託制度）と改正後（指定管理者制度）の違い」及び「公の施設の業務委託、管理委託、指定管理者制度の比較」がまとめられている。

### 改正前（管理委託制度）と改正後（指定管理者制度）の違い

	改正前（管理委託制度）	改正後（指定管理者制度）
1 管理を行うもの	区の1/2以上出資法人 公共団体 公共的団体	・法人その他の団体で区が指定するもの * 民間事業者も可
2 施設の使用許可権限	・区	・区または指定管理者

<sup>33</sup> これのもとになったと思われる資料に、東京都が出した「指定管理者制度に関する東京都指針」（東京都総務局行政改革推進室）がある。この資料がいつ出されたのか資料に日付がないため明らかではない。ちなみに、大田区が平成16年4月19日に「指定管理者導入検討マニュアル」を出して以降、東京都は再度「指定管理者制度に関する東京都指針その2」（東京都総務局行政改革推進室）を出している。これには日付が入っており、この日付は平成17年2月となっている。

3 条例において規定すべき事項	委託の条件等基本的事項 管理受託者	指定管理者の指定の手続き 管理の基準 業務の範囲
4 区と管理を行うものとの関係	契約関係（委託 受託）	管理の代行*指定管理者の指定は行政処分に当たります
5 手続	条例で指定した管理受託者と 毎年度随意契約締結	・条例で定めた基準により、管理者を指定 * 指定管理者、指定の期間の議決 * 議決後に協定締結

公の施設の業務委託、管理委託、指定管理者制度の比較

	業務委託	管理委託（参考）	指定管理者制度
根拠	民法	改正前の地方自治法 第244条の2	現行の地方自治法 第224条の2
形態	私法上の契約	公法上の契約	管理権限の代行者の指定 （行政処分）
契約関係	契約書締結	契約書締結	協定書締結
相手方	制限なし	公共的団体、公共団体、 1/2以上の出資団体等	制限なし（他法等で制約 のある場合を除く。）
業務の範囲	事実上の行為に係る業務 ・警備、清掃、エレベータの保守等、利用承認書の交付（条件付） 施設運営に係るソフト面の企画 ・保育カリキュラムの策定、各種行事の企画	公物管理権に係る業務 ・施設等の維持、修繕に関する事務等 使用許可に係る業務 「使用許可権限」そのものの有無については見解が分かれていた。 ・利用承認書の発行	公物管理権に係る業務 ・施設等の維持、修繕に関する事務等 使用許可に係る業務 「使用許可権限」が法上認められた ・利用承認書の発行
遂行責任	地方公共団体	第1次的には受託団体	第1次的には指定管理者
再委託	不可	一部（警備、清掃等）について可	一部（警備、清掃等）について可

このうち、とくに重要と思われるのは、「4 区と管理を行うものとの関係」のところである。改正前（管理委託制度）においては「契約関係（委託 受託）」であったが、改正後（指

定管理者制度)においては「管理の代行\*指定管理者の指定は行政処分に当ります」とされている。

「契約」であれば、上記のとおり、「大田区契約事務規則」(昭和39年4月1日規則第18号)に基づき、経営管理部経理管財課が前面に出て処理されるべき事項となる。しかしながら、「行政処分」となると、同部同課が前面に出てくることはなく、直接各部局にその指定手続が任されることとなり、その所管が異なってくることになる。この点、事務処理上の管轄の問題に限れば、指定管理者制度は「契約事務の手引」(平成19年12月改訂、製作/経理管財課契約)6頁以下の「部契約」と類似した取扱いとなっている。したがって、指定管理者制度においては、各部局の独自性が色濃く出る可能性が強く、とくに手続面において一定の基準を設け、手続面の不備等を回避する必要性からも、「指定管理者導入検討マニュアル」(平成16年4月19日、大田区企画財政課)が設けられたものと思料する。

他方、指定管理者に対する評価の面からの大田区での対応についてである。評価の面からは企画財政課が主体となり、指定管理者制度既導入施設において、「平成19年度指定管理者モニタリング(試行)結果」(平成20年4月、大田区)が作成されている。本件の1.実施概要には次のようにある。「区と指定管理者との間で締結した協定や仕様書を遵守して、適正に施設の管理運営をおこなっているか、また経営努力や創意工夫等により、公の施設としての目的を全うしつつサービス向上や効率的な運営が図られているか確認し評価を行った」。2.モニタリング(試行)実施施設数は「全100施設のうち63施設」とある。なお、当該モニタリングの詳細については本資料を直接入手して頂きたい。さらに、今後の方向性として、当該「平成19年度指定管理者モニタリング(試行)結果」には「平成20年度は、全ての指定管理者施設に対して所管課によりモニタリングを実施する」と記載されている。

### 3) 外部監査の対象

このような状況を踏まえ、今回、監査の対象としてピックアップしたのは以下の案件である。

- ・平成19年度指定管理者制度導入施設 98 施設のうち代行費(委託料)が3,000万円以上の施設 49 箇所。

監査対象とした指定管理者制度導入施設の状況

(単位:円)

	施設名	指定管理者名	平成19年度 代行費
1	男女平等推進センター(エセナおおた)	(N)男女共同参画おおた	42,596,045

2	大田区民ホール(アプリコ)	(財)大田区文化振興協会	788,239,256
3	大田区民プラザ	(財)大田区文化振興協会	
4	大田文化の森	(財)大田区文化振興協会	
5	熊谷恒子記念館	(財)大田区文化振興協会	
6	龍子記念館	(財)大田区文化振興協会	
7	大田区営アロマ地下駐車場	パーク二四(株)	利用料金制
8	大田区休養村とうぶ	(株)信州東御市振興公社	223,163,663
9	大田区産業プラザ	(財)大田区産業振興協会	利用料金制
10	大田区立下丸子テンポラリー工場	(財)大田区産業振興協会	42,181,127
11	大田区立本羽田二丁目工場アパート	(財)大田区産業振興協会	
12	大田区立本羽田二丁目第2工場アパート	(財)大田区産業振興協会	
13	大田区中小企業者賃貸住宅	(財)大田区産業振興協会	
14	大田区創業支援施設	(財)大田区産業振興協会	28,726,134
15	大田区新産業創造支援施設	(財)大田区産業振興協会	4,656,027
16	大田区産学連携施設	(財)大田区産業振興協会	
17	南六郷福祉園(知的障害者更生施設)	(福)東京都知的障害者育成会	218,602,897
18	くすのき園	(福)東京都知的障害者育成会	148,892,801
19	久が原福祉園	(福)東京都知的障害者育成会	275,472,961
20	新井宿福祉園	(福)大田幸陽会	166,267,753
21	池上福祉園	(福)大田幸陽会	186,552,555
22	うめのみ園	(福)東京都知的障害者育成会	144,331,917
23	うめのみ園(分室)	(福)東京都知的障害者育成会	
24	しいのみ園	(福)大田幸陽会	121,440,422
25	大田福祉作業所 (知的障害者授産施設)	(福)同愛会	147,845,289
26	大田区立大田福祉作業所大森西分場	(福)同愛会	
27	心身障害者自立生活訓練施設 (つばさホーム前の浦)	(福)大田幸陽会	100,526,447
28	はぎなか園	(福)知恵の光会	59,861,842
29	高齢者在宅サービスセンター 大森本町	(福)東京蒼生会	128,084,000
30	コスモス苑	(福)大洋社	62,532,363
31	ひまわり苑	(福)大洋社	69,510,870
32	区営住宅	東京都住宅供給公社	139,294,971

33	大田スタジアム	(財)大田区体育協会	114,280,855
34	平和島公園プール	(株)京急ビルテック	107,643,000
35	東調布公園プール	ヤマハ発動機(株) (株)城西企業	95,596,158
36	萩中公園プール	協栄ビルメンテナンス(株) セントラルスポーツ(株)	155,144,712
37	大田区体育館	(財)大田区体育協会	83,777,630
38	大森スポーツセンター	(財)大田区体育協会	53,929,006
39	大森南図書館	テルウェル東日本株式会社	52,800,648
40	大森東図書館	株式会社有隣堂	55,603,092
41	大森西図書館	特定非営利活動法人大田教育支援の会	56,383,970
42	馬込図書館	共同事業体丸善グループ	61,079,225
43	池上図書館	共同事業体 JCS/NBM グループ	42,127,476
44	久が原図書館	特定非営利活動法人大田教育支援の会	60,034,429
45	洗足池図書館	共同事業体丸善グループ	67,126,389
46	浜竹図書館	特定非営利活動法人大田教育支援の会	49,225,485
47	羽田図書館	共同事業体 JCS/NBM グループ	47,527,992
48	六郷図書館	株式会社ブックチェーン	52,742,744
49	下丸子図書館	株式会社ヴィアックス	66,571,443
50	多摩川図書館	株式会社ブックチェーン	55,314,820
51	蒲田図書館	共同事業体 JCS/NBM グループ	44,669,595
52	蒲田駅前図書館	株式会社図書館流通センター	66,157,223
		合計	4,486,515,23 2

(上記表中、14 創業支援施設(28,726,134 円)及び 15 大田区新産業創造支援施設並びに 16 大田区産学連携施設(15,16 合計 4,656,027 円)は、3 千万円以下のため上記基準に照らせば監査対象外であるが、財団法人大田区産業振興協会に一括して協定書を締結している指定管理者施設であるため、今回監査の対象に含めている。)

#### 4) 外部監査の対象の概括的分析

ここでは、指定管理者制度について上記監査対象を概括的に分析する。上記監査対象を部局ごとに集計し、その指定手続が公募・非公募どちらの方法を採用しているかを分析した。以下がその結果である。

監査対象とした指定管理者制度導入施設の部局別公募・非公募の状況

(上段単位：円)(下段単位：件)

部局	公募	非公募	合計
経営管理部合計		42,596,045	42,596,045
件数		1	1
区民生活部合計	利用料金制1件	1,011,402,919	1,011,402,919 + 利用料金制1件
件数	1	6	7
産業経済部合計		75,563,288 + 利用料金制1件	75,563,288 + 利用料金制1件
件数		8	8
保健福祉部合計	207,707,131	1,490,171,753	1,697,878,884
件数	2	11	13
こども育成部合計		132,043,233	132,043,233
件数		2	2
まちづくり推進部合計		139,294,971	139,294,971
件数		1	1
北地域行政センター合計	107,643,000	114,280,855	221,923,855
件数	1	1	2
西地域行政センター合計	95,596,158		95,596,158
件数	1		1
東地域行政センター合計	155,144,712		155,144,712
件数	1		1
教育委員会合計	777,364,531	137,706,636	915,071,167
件数	14	2	16
総合計	1,343,455,352 + 利用料金制1件	3,143,059,700 + 利用料金制1件	4,486,515,232 + 利用料金制2件
件数	20	32	52
全体の構成割合(金額)	29.94%	70.06%	100.00%
全体の構成割合(件数)	38.46%	61.54%	100.00%

なお、利用料金制採用の場合は金額合計に含めておらず、今回監査の対象に含まれていない、29.高齢者在宅サービスセンター大森本町についても、ここでは統計数値に加えている。

結果として、金額ベースでは全体の約70.06%が非公募指定の方法を採用しており、件数ベースでは61.54%が非公募指定の方法を採用しているとの集計が出た。本件における具体的な問題点については第5章に個別具体的に述べていくが、一般論としていえば、大田区

の非公募金額及び割合は他の自治体と比較して若干多いと思われる。すなわち、例えば、総務省自治行政局行政課「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」(平成16年12月)では、以下のような調査結果が出ている。

指定管理者制度導入団体の選定手続別状況(市区町村ベース)

(単位:団体)

区分	団体
1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定	34
2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定	106
3 公募により候補者を募集(1・2以外)	42
4 従前の管理委託者を公募の方法によることなく選定	71
5 4以外で公募の方法によることなく選定	142
6 1～5以外の方法により選定	22

複数回答があるため、団体数は重複計上されている。

ここでは、「複数回答があるため、団体数は重複計上されている」との断り書きがあるものの、単純合算ベースでは、1～3(公募)合計=182、4～5(非公募)合計=213、6(不明)=22、となり、その結果、(公募)182/417=43%、(非公募)213/417=51%、(不明)22/417=5%となっている。したがって、この調査結果に基づくならば、件数ベースで、大田区の非公募割合61.54%というのは平均的な市町村の非公募割合51%に比較して、やや大きい状態にあるといえる。

以上のような概括的な監査対象の概要の分析を踏まえ、次章ではまず基本的論点に対する監査人としての考え方を示すこととする。