

平成 2 1 年度

目黒区包括外部監査報告書

平成 2 2 年 2 月

目黒区包括外部監査人	池	永	朝	昭
同補助者	戎	井	重	樹
同補助者	丹	生	谷	美 穂
同補助者	金	子	憲	康
同補助者	大	塚	康	貴



第1	包括外部監査の概要	1
1	外部監査の種類	1
2	特定した事件及び監査対象年度	1
	(1) 特定した事件	1
	(2) 監査対象年度	1
3	監査対象事件の選定の理由	1
4	包括外部監査の方法	3
	(1) 監査の要点	3
	(2) 包括外部監査の主な監査手続	4
5	包括外部監査の実施期間	4
6	包括外部監査の経過及び実動時間	4
7	外部監査の体制	6
8	利害関係	6
9	本報告書の構成	6
第2	包括外部監査対象の概要	7
1	補助金制度とは	7
	(1) 補助金とは	7
	(2) 目黒区における補助金制度の法的規律	7
	(3) 補助金交付申請・交付手続きの流れ	8
	(4) 補助金交付についての原則	11
	ア 公共目的・公益性の原則	11
	イ 用途特定原則	11
	ウ 有効性の原則	11
	エ 比例原則・相当性原則	11
	オ 平等・公平原則	11
	カ 透明性の原則	12
2	指定管理者制度とは	12
	(1) 指定管理者制度の概要	12
	(2) 目黒区における指定管理者制度の状況	13
	ア 指定管理者制度活用の基本方針の策定等	13
	イ 指定管理者の選定方法	13
	ウ 指定管理者選定の状況	13
	(3) 本件包括外部監査の対象団体における指定管理者制度の状況	14
	ア エコライフめぐろ推進協会	14
	イ 社団法人目黒区シルバー人材センター	14
	ウ 目黒区住宅・街づくりセンター	14
第3	外部監査の結果及び意見	15

1	社団法人目黒区シルバー人材センター	15
(1)	対象団体の沿革と事業の概要	15
ア	沿革	15
イ	シルバー人材センターの特色	15
	法律上の設立根拠	15
	公民別契約金額	15
ウ	事業の概要	15
	雇用安定法上規定されている業務(同法42条)	16
	シルバー人材センターにおける具体的事業	16
	目黒区からの受託事業の受注割合	19
エ	運営組織	20
	組織図	20
	人員配置	20
	会員数の推移	21
オ	補助金事業及び指定管理者事業	21
	平成20年度の補助金事業	21
(2)	指摘事項	23
ア	シルバー人材センターに対する指摘事項	23
	目黒区の給与水準に連動させた不適切な人件費管理	23
イ	目黒区への指摘事項	23
	不十分な補助金の効果測定	23
	覚書による不適切な給与水準の支配	23
	シルバーアトリエ事業に関する個人情報管理及び売上金管理の不十分な確認・把握体制	24
	事故状況に関する情報の不十分な管理体制	25
2	エコライフめぐろ推進協会	26
(1)	対象団体の沿革と事業の概要	26
ア	沿革	26
イ	事業の概要	26
ウ	運営組織	27
エ	収支の概要	28
オ	指定管理者事業及び補助金対象事業	30
(2)	指摘事項	31
ア	当協会への指摘事項	31
	不適切なガバナンス体制の構築・運用	31
	適正な手続を経ない事業報告書等の提出	34
	目黒区の給与水準に連動させた不適切な人件費管理	35
	エコプラザの運営における不適切な現金管理及び在庫管理	36

	不適切なシルバーアトリエの再委託の管理（個人情報保護）	37
	目黒エコプラザにおける不適切な個人情報管理体制	37
イ	目黒区への指摘事項	38
	不適切な指定管理者制度の運用	38
	補助金の効果測定の欠如	41
	次年度繰越金収支差額の増加を考慮しない補助金の交付	41
	シルバーアトリエにおける家具の販売代金の不明確な取扱い	43
	正式な手続を経ていない事業報告等と知りながら受領してきた監督の不適切性	44
(3)	包括外部監査人の意見	45
ア	当協会に対する意見	45
	区からの派遣職員の解消を	45
	会員の参加の強化の為の組織上・運営上の工夫を	45
	退職給与引当金の計上を	46
3	社会福祉法人目黒区社会福祉協議会	47
(1)	対象団体の沿革と事業の概要	47
ア	沿革	47
イ	事業の概要	47
ウ	運営組織	48
	目黒区社会福祉協議会組織図	48
	職員配置人員	49
エ	主要な事務事業と財源	49
オ	補助金事業及び委託事業	50
	平成20年度の補助金事業	50
	平成20年度の委託事業	50
(2)	指摘事項	50
ア	目黒区社会福祉協議会に対する指摘事項	50
	目黒区の給与水準に連動させた不適切な人件費管理	50
イ	目黒区への指摘事項	51
	補助金等に対する不十分な効果測定	51
(3)	包括外部監査人の意見	52
ア	目黒区社会福祉協議会に対する意見	52
	区からの派遣係長職員の解消を	52
	退職給与引当金の十分な引当を	52
	個人情報保護についての具体的な保護手続の制定及び追加保全策を	52
	社協の実施事業範囲の検討を	53
	生活安定応援事業の制度設計の再検討を	53

4	財団法人目黒区勤労者サービスセンター	55
(1)	対象団体の沿革と事業の概要	55
ア	沿革	55
イ	事業の概要	55
ウ	運営組織	57
エ	勤労者センターの財政状況・今後の方針	57
(2)	指摘事項	58
ア	勤労者センターへの指摘事項	58
	不適切なガバナンス体制の構築・運用	58
	不適切な個人情報の管理体制	59
	目黒区の給与水準に連動させた不適切な人件費管理	59
イ	区に対する指摘事項	60
	補助金に対する不十分な効果測定	60
(3)	包括外部監査人の意見	60
ア	勤労者センターに対する意見	60
	退職給与引当金の計上を	60
イ	目黒区に対する意見	61
	補助金支出や勤労者センターの存続等につき抜本的な検討を	61
5	目黒区住宅・街づくりセンター	63
(1)	対象団体の沿革と事業の概要	63
ア	沿革	63
イ	事業の概要	63
ウ	補助金対象事業	64
エ	運営組織	65
オ	収支の概要	65
カ	収入に占める補助金割合	67
キ	支出に占める人件費割合	67
(2)	指摘事項	67
ア	街づくりセンターへの指摘事項	67
	不適切なガバナンス体制の構築・運用	67
	目黒区の給与水準に連動させた不適切な人件費管理	69
イ	目黒区に対する指摘事項	70
	補助金の効果測定の欠如	70
	三田集会室の不適切な使用実態	73
	三田集会室事業の非効率性と成果の欠如	74
ウ	目黒区と街づくりセンターの双方に対する指摘事項	75
	補助金交付の廃止や街づくりセンターの存続の可否につき検討がされるべきこと	75

6	目黒区に対する総括的な指摘事項及び包括外部監査人の意見	79
(1)	目黒区に対する指摘事項	79
ア	補助金等交付規則と実際の補助金交付手続の運用の乖離	79
イ	不十分な効果測定	80
ウ	区の給与水準の通知による弊害	82
(2)	目黒区に対する総括的な意見	82
ア	補助金対象事業の全面的な再検討を	82
イ	区職員の意識改革を	84





## 第1 包括外部監査の概要

### 1 外部監査の種類

目黒区条例第53号（目黒区外部監査契約に基づく監査に関する条例）第2条に定める地方自治法第252条の27第2項に規定する目黒区との包括外部監査契約に基づく監査。

### 2 特定した事件及び監査対象年度

#### （1）特定した事件

- ・ 下記の5つの外郭団体の補助金交付申請に関する事務、補助金の使途等の事務その他の事務の執行状況及び経営管理について（第一事件）
  - 社団法人目黒区シルバー人材センター
  - 目黒区住宅・街づくりセンター
  - 社会福祉法人目黒区社会福祉協議会
  - エコライフめぐろ推進協会
  - 財団法人目黒区勤労者サービスセンター
- ・ 目黒区における上記の5団体への補助金に関する事務等の執行状況について（第二事件）

#### （2）監査対象年度

平成20年度執行分を中心にし、必要に応じて過年度分についても監査した。

### 3 監査対象事件の選定の理由

目黒区は、平成21年度予算においては総額約21億55百万円の補助金の交付を79団体に行うことになっている。

補助金は地方公共団体が公益上必要と認めた政策目的達成のため重要な機能を有するが、従来から、政策目的が不合理である又は合理的な政策目的達成のためには必ずしも適切とは思われない団体に交付される等により貴重な税金の濫費に陥りやすいこと、補助金の要否の決定について客観的基準の確立が難しいこと、補助金が補助金を受ける団体の自立を失わせ行政へ依存する体質になりやすいことなどの問題点が指摘されてきた。

こうした背景から、平成14年の閣議決定による公益法人に対する補助金の見直し、および、それに続く「一般社団及び一般財団に関する法律」、「公益社団法人及び公益財団法人の認定に関する法律」及び「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」（いわゆる公益法人改革関連3法）の成立等を含む公益法人・財団法人制度の抜本的改革を通じて、公益認定が団体の設立要件から切り離され、各種団体の自立的な財政基盤の確立が国の

政策目標とされるとともに、地方公共団体の補助金のあり方についても補助金制度自体の改革が検討された。地方公共団体によっては、このような国の動きにあわせて、補助金の客観性・合理性を審査する委員会を発足させ公益目的の正当性、補助金交付による目的達成のための効率性及び有効性を検討して、抜本的な適正化をはかろうとしたところもあった。

目黒区においては、平成14年の包括外部監査報告に基づく提言を受け、平成16年に「目黒区補助金等交付規則」を改正し、補助金の額の確定及び通知の規定を追加するとともに、是正措置、返還、交付の一時停止等の規定を整備した。このように補助金交付に関する規定整備は行われたが、補助金の客観性・合理性を抜本的に検討ないし審査する特別な組織は設置されなかった。

平成21年4月に発表されている「平成16年度～平成20年度 目黒区行革白書 第二次行財政改革大綱・年次別推進プラン・職員定数適正化計画の実施結果報告」<sup>1</sup>では、平成16年度から平成18年度までの3年間において、「補助金等の見直し」として団体補助金等の見直し、公益法人等補助金の見直し等を含めて15項目が掲げられ、そのうち11項目が実施済み又は実施中と報告されている。特に団体補助金等の見直しは、平成16年度で実施済みとされており、また、公益法人等補助金の見直しも3年間で継続して実施中とされている<sup>2</sup>。

平成19年度・20年度については、公益法人等の役割分担・活性化方策の検討として、「公益法人等の効率的な運営と財政的自立に向けた経営改善を促すとともに、区の支援のあり方について検討します」という取組目標が示され、平成20年度まで取組目標について具体的な課題を検討するための協議を重ね、公益法人等の収益の活用や人員配置の見直しなどにより補助金の縮減を図ったと報告されている<sup>3</sup>。

また、平成21年3月付けの「目黒区行革計画 平成21年度～23年度」<sup>4</sup>においては「公益法人等への支援のあり方の見直し」の内容として平成21年度において「見直し検討結果に沿った対応・財団等補助の見直し(人件費)」が掲げられているものの、平成22年度以降の行動計画は記載されていない<sup>5</sup>。

さらに、目黒区では、平成21年5月に、今年度の監査対象とした5団体のうち社会福祉法人目黒区社会福祉協議会を除く4団体について、財団法人目黒

---

<sup>1</sup> 区のホームページからダウンロードが可能である。

<http://www.city.meguro.tokyo.jp/gyosei/keikaku/keikaku/kaikaku/gyoukaku/hakusyo/index.html>

<sup>2</sup> 前掲・25頁

<sup>3</sup> 前掲・34頁

<sup>4</sup> 区のホームページでは「目黒区行革計画 推進方針」と表示されている。ダウンロードが可能である。<http://www.city.meguro.tokyo.jp/gyosei/keikaku/keikaku/kaikaku/gyoukaku/keikakushin/index.html>

<sup>5</sup> 前掲・18頁。

区国際交流協会及び財団法人芸術文化振興財団とともに公益法人認定をめざすとされ、区の財政支援の方向性については、社会福祉法人を含むすべての団体にその責任と主体性を高めることを求めつつ、区の行財政改革の趣旨にそった見直しを求めるという方針が確認されている<sup>6</sup>。

このように、区の公益法人等への支援のあり方については、各団体の主体性を求める方向性が明確化されているところ、先にのべたとおり、補助金については平成21年度においてもその規模が大きく、これらを受領している公益法人等と区との関わりは効率性・有効性の観点から、また区の財源確保の観点から依然として重要であり、各団体が補助金を適切な目的に効率的に使用し、委託事業等を含むその事業について主体性ある経営管理を行っていることが補助金交付の前提となる。

そこで、財政援助団体である上記5団体を取り上げ、その補助金交付・使途のみならずその他の事務（指定管理者として受託をうけている事務を含む）の執行状況及び経営管理について深度ある監査をするとともに、目黒区における補助金申請・決定・交付、補助金交付団体への指導・監督の適切性や補助事業の効果測定が適切であるかどうかを具体的に検証する必要があると認めたものである。

## 4 包括外部監査の方法

### （1）監査の要点

財政援助団体において補助金の交付から執行や事後の報告に至るまでの事務について、適正な経営管理を行うことのできる体制を整備し、運用しているか<sup>7</sup>。

補助金、委託事業等の各種の契約事務は適切に処理されているか。

補助金及び委託の交付対象とされている事業は適切か。

補助金及び委託金交付手続きは適切か。

補助金の返還は実施されているか。実施されていない場合は合理的な理由があるか。

補助交付団体への指導・監督は適切に行われているか。

補助事業等の効果測定は適切に実施されているか。

団体を存続させる意義があるのか。

<sup>6</sup> 平成21年5月12日企画経営部行革推進課作成の議会運営委員会資料

<sup>7</sup> 財政援助団体であるからこそ、民間の団体に通常期待される内部統制は最低限必要である。特に、当該団体のトップの地位が名誉職になっていないか、経営について責任をもつ体制になっているかどうか、管理について区にまかせるような体制や区と一体となっているような体制になっていないかどうか、理事会のような機関が重要事項をしっかりと審議し意思決定をしているかどうか、理事会が決めるべき事項が事務局に任せられていないか等の観点から、多角的かつ大きな図式で実態を把握し、問題点を指摘するアプローチをとっている。

## (2) 包括外部監査の主な監査手続

監査に当たっては、各団体より事業報告書及び決算書の提出及び実施事業の説明を求めた。また、補助金及び委託金に関する関連資料の提出も求め、補助金及び委託金の交付に係る手続が適切に行われ、その執行が効率的に実施されているかどうかについて主眼をおいた。また、各団体へ往査し、理事長をはじめ経営幹部へのヒアリングを実施するほか、運営施設の現場に赴き実状の把握に努めた。

さらに、区側の担当課に対して補助金及び助成金に対する質問等を実施したほか、包括外部監査人が必要と認めた監査手続を実施した。

## 5 包括外部監査の実施期間

平成21年9月14日から平成22年1月31日まで

## 6 包括外部監査の経過及び実動時間

包括外部監査も貴重な税金から費用を支弁しているものであり、監査の効率性及び有効性が当然問われるものである。そこで、本件包括外部監査の経過について包括外部監査人及び補助者(以下、「監査チーム」という)が特に留意した点と経過を以下に簡単に説明する。

監査結果が、その対象部局・対象団体にとって有益であり、かつ、その対象部局・対象団体が内部統制におけるPDCAサイクルを回して改善を行うためには、表面的ではない深度ある監査が必要である。監査チームはこの点を考慮し、指摘にあたって特に真の問題はどこにあるのかを特定することに留意した。また、監査対象部局・対象団体は、資料作成、ヒアリングへの出席等その対応に時間を割かなければならいことを十分考慮し、監査期間中に日常業務に支障をきたすことがないように効率的な監査を行うことを念頭に置いた。また、監査報告書作成にあたっては、対象団体の概要を伝えるための資料作成や補助金等の制度解説のための資料作成のために区の日常業務に支障がでないように留意し、概要を説明するのに必要な限度にとどめた。

監査の経過については、概略、以下のとおりである。なお、監査チームのメンバー間のEメールによる意見交換や打ち合わせ、通知書、質問書又は報告書案の起案及びそれに対するメールによる意見交換、資料検討、目黒区との連絡等に要した時間は多数日にわたるため、記載を省略し、主に会議とヒアリング実施日のみを記載している。

平成21年

4月 1日 平成21年度包括外部監査契約の締結に係る告示

- 5月29日 補助者の公示（補助者の始期：6月1日）
- 6月4日 監査チームの第1回会議を開催
- 6月15日 目黒区と監査チームとの会議（予備調査・本調査のスケジュール等を打ち合わせ、予備調査の開始）
- 6月22日 監査チーム会議（監査テーマ選定及び提出依頼資料に関する検討）
- 7月2日 目黒区監査委員と監査チームの会議（予備調査、監査テーマについて参考とすべき点等を聴取）
- 7月9日 目黒区と監査チームの会議（予備調査、目黒区における行政改革の状況についてヒアリング）
- 7月16日 目黒区各部局及び財政援助団体のヒアリング（予備調査）
- 7月24日 目黒区各部局及び財政援助団体のヒアリング（予備調査）
- 8月7日 監査チーム会議（監査テーマ及び監査方法について検討）
- 8月26日 監査チーム会議（監査通知書案及び監査方法について検討）
- 8月31日 監査通知書を区に交付
- 9月14日 監査開始、監査対象団体及び区の担当部局に質問状を送付
- 9月28日 監査チーム会議（質問状の回収状況チェックと回答内容検討）
- 10月8日 社団法人目黒区シルバー人材センターのヒアリング
- 10月9日 目黒区住宅・街づくりセンター、産業経済課のヒアリング
- 10月13日 エコライフめぐろ推進協会のヒアリング
- 10月16日 目黒区社会福祉協議会のヒアリング
- 10月23日 目黒区勤労者サービスセンターのヒアリング
- 10月24日 監査チーム会議（監査経過の報告と問題点についての検討）
- 10月28日 目黒区住宅・街づくりセンター事務所及び三田集会場往査
- 11月6日 目黒区住宅・街づくりセンターのヒアリング
- 11月12日 エコライフめぐろ推進協会のヒアリング
- 11月13日 監査チーム会議（監査進捗状況と問題点についての検討）
- 11月19日 目黒区社会福祉協議会、目黒区シルバー人材センターのヒアリング
- 11月24日 エコライフめぐろ推進協会往査
- 11月26日 目黒区勤労者サービスセンター、都市計画課のヒアリング
- 11月27日 目黒区勤労者サービスセンターのヒアリング、監査チーム会議（監査進捗状況と問題点の検討）
- 12月2日 目黒区シルバー人材センターのヒアリング
- 12月4日 健康福祉計画課及び目黒区社会福祉協議会のヒアリング
- 12月9日 目黒区勤労者サービスセンター往査
- 12月10日 目黒区シルバー人材センター往査
- 12月11日 行革推進課、財政課、環境保全課、産業経済課、都市計画課のヒアリング、監査チーム会議（監査進捗状況と問題点の検討・監査報告書起案打ち合わせ）

- 1 2月21日 健康福祉計画課及び目黒区シルバー人材センターのヒアリング
  - 1 2月22日 目黒区社会福祉協議会往査
  - 1 2月25日 監査チーム会議（監査報告書案検討）
  - 1 2月28日 健康福祉計画課のヒアリング
- 平成22年
- 1月 8日 監査チーム会議（監査報告書案検討）
  - 1月15日 監査チーム会議（監査報告書案検討）
  - 1月18日 監査報告書案を総務課に送付（事実関係確認のため）
  - 1月31日 監査終了
  - 2月 4日 監査チーム会議（監査報告書案検討）
  - 2月22日 包括外部監査報告書を区に提出。

監査に要した時間(監査報告書作成のための時間も含む)は、監査チーム合計で660時間である。

## 7 外部監査の体制

目黒区包括外部監査人	弁護士	池 永 朝 昭
同 補助者	公認会計士	戎 井 重 樹
同 補助者	弁護士	丹生谷 美 穂
同 補助者	弁護士	金 子 憲 康
同 補助者	弁護士	大 塚 康 貴

## 8 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

## 9 本報告書の構成

監査対象事件は2に記載したとおり二つの事件であるが、両者は相互に関係しているので、本報告書では事件ごとに記載する方式をとらず、各団体ごとに第一事件について監査対象団体に対する指摘事項及び意見を、第二事件について目黒区に対する指摘事項及び意見を順番に記載し、さらに第二事件について目黒区に対する統括的な指摘事項及び意見を記載している。

## 第2 包括外部監査対象の概要

本件包括外部監査の対象となる団体はいずれも補助金や指定管理者制度による委託金の交付先であり、また、これらの団体の事務についての区の監督の状況も補助金交付制度及び指定管理者の運用に係るものである。そこで、包括外部監査対象となっている5団体の概要については、それぞれの団体について述べられているところに譲り、ここでは目黒区における補助金制度及び指定管理者制度の概要と区の関与方法を説明することとする。

### 1 補助金制度とは

#### (1) 補助金とは

補助金は、地方公共団体から民間に対して交付される現金的給付を言い、地方自治法第232条の2の「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」という規定を根拠とする。東京都の区は特別区（地方自治法281条1項）で特別地方公共団体であるが、地方自治法第二編中市に関する規定が準用されるため（283条1項）232条の2が準用される。補助金の一般的な性格としては、地方公共団体が相当の反対給付を受けないこと、交付を受けた相手方が利益を受けること、交付された金銭につき用途が特定されること等が挙げられる。

#### (2) 目黒区における補助金制度の法的規律

国の交付する補助金に係る予算の執行に関する基本的事項を定める法律としては、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（昭和30年法第179号）（以下「補助金適正化法」という。）の適用がある。これに対して、目黒区による補助金交付については、原則として、この補助金適正化法は適用されない。

ただし、目黒区は、一般的な補助金交付の予算執行につき、「目黒区補助金等交付規則」（昭和43年目黒区規則第6号）（以下「補助金等交付規則」という。）を制定している。地方公共団体の中には、補助金適正化法と類似の内容の条例を定める例も散見されるが、目黒区は補助金に関する一般的な規程としては、条例ではなく規則を置いている。

補助金等交付規則は、補助金適正化法と類似の内容の規定を設けており、その範囲では補助金適正化法の趣旨は目黒区による補助金交付にも及んでいると言える。ただ、補助金適正化法は補助金等に係る予算の執行の適正化とともに補助金等の交付の決定の適正化もその目的としており（同法第3条）また補助対象事業を行う者の善良なる管理者の注意義務を定めている（同法第11条）のに対して、補助金等交付規則は補助金等の交付の決定の適正化は目的としておらず（同規則第1条）補助対象事業を行う者の善良なる管理者の注意義務についても規定はないなどの差異があり、主として予算執行に

ついでの手続を規定するものとなっている。

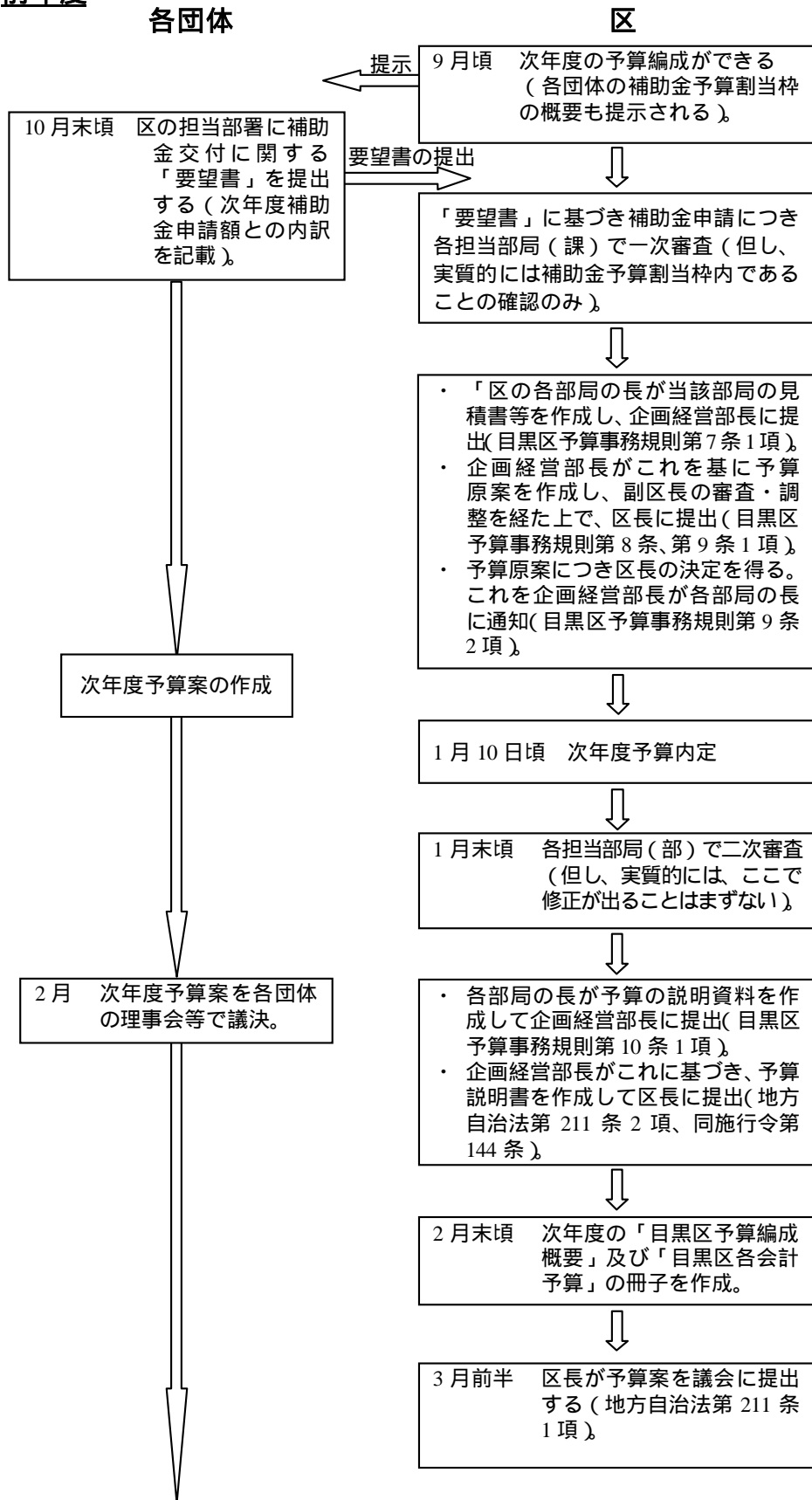
その他、団体ごとに適用される個別の法令としては、今回の包括外部監査の対象団体のうち、社会福祉法人目黒区社会福祉協議会への補助金につき「社会福祉法人目黒区社会福祉協議会に対する補助に関する条例（昭和39年3月）が制定されている。このため、同協議会については、この条例が定めるところについては補助金等交付規則は適用されないことになる（補助金等交付規則第4条）。同協議会以外の団体は、それぞれの団体ごとに補助金等交付要綱が定められ、これにおいて補助対象項目等が定められている。

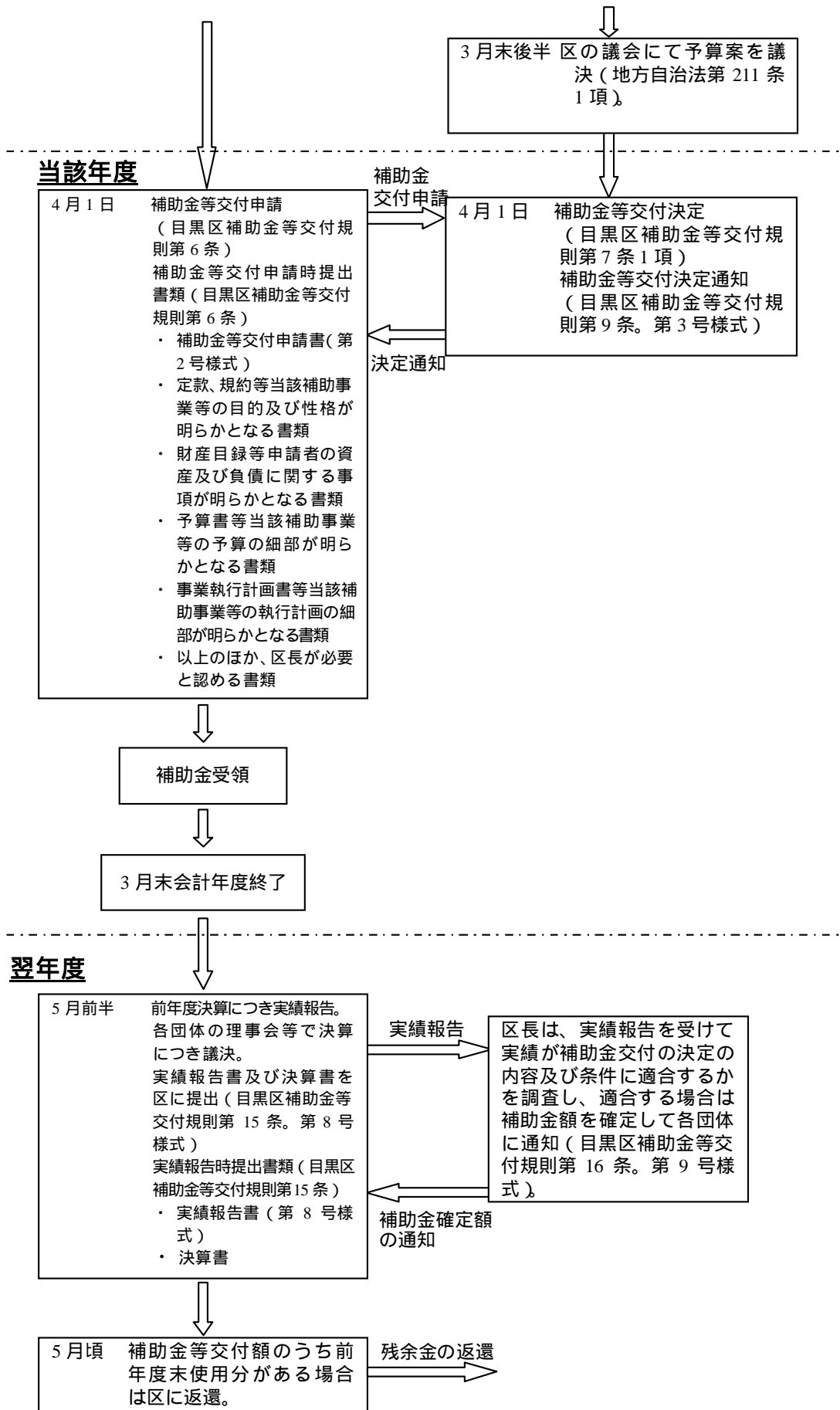
### **（3）補助金交付申請・交付手続きの流れ**

補助金申請・交付等に関する現在の実務の流れの概要は、以下の頁の記載の通りである。



前年度





#### (4) 補助金交付についての原則

補助金交付は、一般納税者から公租公課等の形で徴収した原資を特定の者に対して供与するものであるから、行政主体の恣意を防止し、公平性を担保する必要がある、このため以下の原則を含む幾つかの原則・方針が唱えられている<sup>8</sup>。

##### ア 公共目的・公益性の原則

補助金は相当の反対給付を受けずに租税等の原資を充てて交付を行うものであるから、それを正当化するだけの公共目的・公共性が要求されるとするもので、地方自治法第232条の2に規定されている。

##### イ 使途特定原則

補助金は、公益目的を達成するために交付されるものであるから、その使途が一定程度特定されている必要があるとされ、地方自治法第232条の2に規定されている。

ただ、その特定の程度は事例によって様々であり、本件包括外部監査の対象団体への補助金交付の中には、個別事業に対する補助金ではなく、団体運営補助金として補助金が交付されているものもある。この場合、その団体の活動の公益性に着目して、団体の活動に充てるための団体運営補助金として交付されるものであるから、その団体が真に公益活動をしていることが必要である。

##### ウ 有効性の原則

補助金交付にあたっては、目的に公益性が認められることを前提として、その目的達成にとって有効な補助金交付である必要がある。また、区が自ら事業を行うより、他の団体が事業を実施するのを補助するほうが効果的であることが必要である。

##### エ 比例原則・相当性原則

補助金交付によって達成される成果に較べて不相当に多額の資金助成をなしてはいけない。

##### オ 平等・公平原則

合理的な理由なく、補助金交付につき特定の者を優遇し、あるいは拒否

---

<sup>8</sup> 和田英夫編「行政法講義下」(関哲夫著)274頁以下、碓井光明「公的資金助成法精義」80頁以下、瀧野欣彌「財務(1)」266頁以下等

する等の差別的扱いをしてはいけない。

## カ 透明性の原則

補助金の交付手続き・内容、交付の実績等が客観的かつ明確で住民の知りうる状態にある必要がある。

従って、目黒区における補助金交付の検討にあたっては、以上の原則を踏まえた具体的検討が必要となる。

特に、昨今では、補助金等の効率性や事業の生産性向上を進めようとする場合、行政評価で取り入れられているPDCAサイクル（計画（Plan）を実行（Do）し、評価（Check）して改善（Action））の考え方を取り入れることが有効であるとされており、補助金等の有効活用を進めていくためには特に効果測定、すなわち評価を行うことは不可欠である。

この点、地方公共団体によっては、補助金に対する見直しを義務づけ、見直し基準等を規定する条例、要綱等を設ける例も増えているが、目黒区の補助金等交付規則にはこのような補助金の一般的な見直しについての規定は設けられていない。ただ、同規則は補助金等が法令及び予算で定めるところに従って、公正かつ有効に使用されるように努めなければならないと規定している（同規則第3条）。また、区長は、実績報告書の審査及び必要に応じて行う現地調査等により、その報告に係る補助事業等の成果が補助金等の交付の決定の内容及びこれに付した条件に適合するものであるかどうかを調査し、適合すると認めた場合は交付すべき補助金等の額を確定し（同規則第16条）、その確定額を超える補助金等がすでに交付されているときは返還を命じると規定している（同規則第19条2項）。よって、目黒区の補助金実務においても、少なくともこれらの規定の適切な運用により、交付された補助金の評価や改善を実施することで、PDCAサイクルの考え方を活かして適切に補助金交付を行っていく必要がある。

## 2 指定管理者制度とは

### （1）指定管理者制度の概要

指定管理者制度は、平成15年の地方自治法一部改正によって導入された制度で、「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」（地方自治法第244条の2第3項）に、条例の定めに従って、法人その他の団体を指定管理者と指定し、公の施設管理を行わせるというものである。

これまで各自治体においては、福祉施設、体育施設、芸術文化施設等を公の施設として設置し、住民に対し様々なサービスの提供を行ってきたが、同様の施設は近年民間においても設置され、民間におけるノウハウや営業

努力などの点から利用者の満足度の高いサービスが提供されると共に、効率的に運営される状況にある。また、住民のニーズも多様化しており、公の施設で実施される事業自体も、多様性、柔軟性、専門性などが求められてきている。

このような状況下において、民間のノウハウなどを活用し、住民サービスの向上及び管理運営費削減を含む経費の効率的な活用を図る等を目的として導入されたのが指定管理者制度である。

## (2) 目黒区における指定管理者制度の状況

### ア 指定管理者制度活用の基本方針の策定等

目黒区においては、指定管理者制度導入に当たり、平成17年1月に指定管理者制度を有効に活用していくための「指定管理者制度活用の基本方針」を策定した(なお、平成19年10月及び平成20年5月に一部改正を行っている。)

### イ 指定管理者の選定方法

「住民サービスの向上」及び「経費の効率的な活用」という指定管理者制度の趣旨を生かすためには、いずれの事業者を管理者として指定することが住民サービスの向上及び管理運営費削減を含む経費の効率的な活用を図る上で好ましいのかを適切に選定することが求められる。

そこで、原則公募によって選定することとされている。但し、平成19年10月改正の新基本方針において、施設の設置目的から指定管理者となる事業者が限定される場合などは、事業計画書等の評価を行ったうえで、公募によらず特命による選定(公募によらず、区が指名する特定の事業者を選定する。)も可能とされている。

これは、上記の指定管理制度の趣旨から、同一の指定管理者を引き続き選定することにより、事業の継続性や安定性が発揮され、「住民サービスの向上」及び「経費の効率的な活用」に対してより高い効果が期待できる場合があるという理由に基づくものである。

公募によらない場合であっても、指定管理者制度導入の趣旨を踏まえ、同一の指定管理者を引き続き選定することにより、より高い効果が期待でき、事業の継続性や安定性が発揮され、利用者サービスが向上する場合には限られ、また、公募制を導入する施設と同様に、指定管理者制度導入の趣旨を踏まえ、施設運営に関し住民サービスの向上と経費の効率的な活用を図っていくように求めていくものとされている。

### ウ 指定管理者選定の状況

現在目黒区においては、当該公の施設ごとに指定管理者制度実施方針を

策定し、その方針に従って指定管理者制度を運用しており、当該施設の指定管理者の指定は、指定管理者評価委員会において選定を行い、その結果をもとに、議会において指定の議決を行っている。

具体的な指定状況については、目黒区のホームページ上でも公表されており、当該施設ごとに、施設の名称・指定する団体の概要・指定期間などが掲載され、また、選定の結果・評価基準・評価結果（各項目ごとに点数化されている。）等についても全て公表されている。

### **(3) 本件包括外部監査の対象団体における指定管理者制度の状況**

#### **ア エコライフめぐろ推進協会**

目黒区立エコプラザ(目黒エコプラザ・平町エコプラザ)の指定管理者となっている。

#### **イ 社団法人目黒区シルバー人材センター**

駒場公園内の旧前田公爵邸和館及び駒場野公園内のデイキャンプ場の指定管理者となっている。

#### **ウ 目黒区住宅・街づくりセンター**

平成18年度から平成20年度までは、目黒区営住宅等の指定管理者の指定を受けていた(目黒区営住宅、目黒区立区民住宅、目黒区三田地区整備事業住宅、目黒区立従前居住者用住宅)が、当該指定管理期間経過後の平成21年4月1日から平成26年3月31日までの指定管理者の指定については、公募による競争のもと指定を受けられなかった。

### 第3 外部監査の結果及び意見

#### 1 社団法人目黒区シルバー人材センター

##### (1) 対象団体の沿革と事業の概要

###### ア 沿革

社団法人目黒区シルバー人材センター(以下、「シルバー人材センター」という。)は、昭和53年に「目黒区高齢者事業団」として設立され、昭和55年に「目黒区高齢者事業団社団」として法人許可を受け、平成2年に「社団法人目黒区シルバー人材センター」に名称変更をした。

シルバー人材センターの本部は目黒区目黒1丁目所在の田道ふれあい館地下1階に、分室は目黒区目黒本町2丁目所在の南部地区センター内に所在する。

###### イ シルバー人材センターの特色

###### 法律上の設立根拠

シルバー人材センターの特色としては、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律(以下、「雇用安定法」という。)によって設置が予定されている点にあり、同法41条において都道府県知事が、市町村(特別区も含む)ごとに1個に限り指定することができることとされており、目黒区においてもシルバー人材センターが東京都知事の指定を受けている。シルバー人材センターは、原則60歳以上の働く意思のある者が集まり組織化された社団法人である(組織の詳細については後述の運営組織のとおりである。)

また、東京都内には58のシルバー人材センターが存在しているが、シルバー人材センターのいわば上部機関、情報発信基地としての取りまとめ役として東京都しごと財団が存在する。

###### 公民別契約金額

平成20年度における目黒区のみならず国立大学等からの受託事業を含めた公共受託事業の契約金額は207,132,703円であるのに対して、民間からの受託事業の契約金額は441,599,753円であり、公民費は31.9%:68.1%となっており、平成10年から平成20年までの間、民間からの受託割合が60.8%から72.5%の間で安定しており、民間からの受託業務に対しても力を入れていることが認められる。

###### ウ 事業の概要

### **雇用安定法上規定されている業務（同法42条）**

上記のとおり、シルバー人材センターは法律上の規定に基づき東京都知事の指定を受けており、雇用安定法上は以下の業務を行うことができる。とされている。

- 臨時的かつ短期的な就業（雇用によるものを除く。）又はその他の軽易な業務に係る就業（雇用によるものを除く。）を希望する高年齢退職者のために、これらの就業の機会を確保し、及び組織的に提供すること。臨時的かつ短期的な雇用による就業又はその他の軽易な業務に係る就業（雇用によるものに限る。）を希望する高年齢退職者のために、無料の職業紹介事業を行うこと。
- 高年齢退職者に対し、臨時的かつ短期的な就業及びその他の軽易な業務に係る就業に必要な知識及び技能の付与を目的とした講習を行うこと。前3号に掲げるもののほか、高年齢退職者のための臨時的かつ短期的な就業及びその他の軽易な業務に係る就業に関し必要な業務を行うこと。

シルバー人材センターは、職業安定法第33条第1項の規定にかかわらず、厚生労働省令で定めるところにより、厚生労働大臣に届け出て、前項第2号の無料の職業紹介事業を行うことができ、また、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律第5条第1項の規定にかかわらず、厚生労働省令で定めるところにより、厚生労働大臣に届け出て、第1項第4号の業務として、その構成員である高年齢退職者のみを対象として労働者派遣法第2条第4号に規定する一般労働者派遣事業を行うことができる。

### **シルバー人材センターにおける具体的事業**

シルバー人材センターは、高齢者に相応しい仕事を公共団体・事業所・家庭等から引き受け、会員に提供しているが、営利を目的として事業を行ってはいけないことになっているため高齢者に相応しい仕事を請負若しくは委任という形で契約している。

なお、シルバー人材センターは、届出により一般労働者派遣事業が可能となり、また、無料職業紹介事業も可能となったが、シルバー人材センターにおいてはこれらの事業は実施しておらず、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」のうち雇用によるものではない就業の形態として実施している。

シルバー人材センターにおいては、受託事業から独自事業等多岐にわたり、シルバー人材センター平成16年度から平成20年度における事業を事業報告書及び平成17年3月作成の第2次中期計画（平成17年度から平成21年度）に基づき整理すると、概ね以下のとおり



である。

受託事業	公共関係	自転車	自転車整備
			自転車放置防止指導
			自転車集積所管理
		公園管理清掃	駒場公園
			駒場野公園
			西郷山公園
			中目黒・船入場
			衾町交通公園
		公園清掃	宮前テニス場
		施設管理	東部・中央・南部・西部の4地区
			学校校庭開放
			古民家
			東工大体育館管理・構内清掃
	サンマサロン		
	美術館監視		
	児童館管理		
	各種配布物		
	その他	東大構内清掃	
		消火器点検	
		広報スタンド等	
	民間関係	家庭	家具のリサイクル
			路上喫煙禁止パトロール
			植木
			大工・塗装
			襖・障子
			除草
			育児サービス
			家事サービス
			訪問着付け
			出張パソコン
			エアコン清掃
			植木の水やり
ペットの世話			
企業等		包丁研ぎ	
		ハウスクリーニング	
		網戸張替え	
		ビル清掃	
		自転車集積所管理	
		マンション清掃	
	通訳・翻訳		
事務補助			
独自事業	学習教室	経理事務	
		集金事務	
		駐車場管理	
		シルバーバス	
		観光案内	
		筆耕	
		室内外作業	
		駐輪場管理	
		シルバー作業所	

	着付け教室	
	日本画教室	
	パソコン教室	
	書道教室	
	洋服・和服のリフォーム	
	レストラン「奈古味」	
	小物製作	
広報活動	チラシの全戸配布	
	区民まつり、住区まつり、東京しごと財団等各種行事への積極的な参加	
	シルバー目黒発行（年4回）	
	センターニュースの発行（月1回）	
就業適正事業	就業期間満了者相談会の実施	
	80歳以上（安全就業等）就業相談会の実施	
	就業希望者の公募及び就業面接会の実施	
	不適正就業者への対応	
安全就業事業	安全委員及び安全対策推進員等による就業現場の巡回	
	交通安全に関する講習会の実施	
	健康に関する講習会の実施	
	体力作りに関する講習会の実施	
	健康診断受診結果の報告	
	危機管理体制の設備	
地域ボランティア活動	清掃ボランティア	区内幹線道路（山手通り・目黒通り・駒沢通り・26号線・246号線他）清掃
	施設ボランティア	特別養護老人ホーム（月1回及び夏季盆踊）
		高齢者筋力向上トレーニングサポート（田道高齢者センターほか）
		心身障害者センター（パソコンボランティア）
	地域、その他団体等への積極的な参加	
地区・地域班活動	地区・地域班活動の充実、地区・地域班総会及び役員会等の開催	
	チラシの全戸配布など地域班組織を活用した事業の実施	
研修事業	節目研修の実施	入会后6カ月研修（接客マナー研修も実施）
		入会后3年目研修
		入会后10年目研修
	仕事別グループ研修の実施	リーダー・サブリーダー研修
		技能研修
	地域班長研修の実施	
目黒区・東京しごと財団・全国シルバー人材センター事業協会・第4ブロック共同事業など各種研修への参加		

会員活動への助成	地区・地域班活動助成
	仕事別グループ活動助成
	清掃ボランティア活動助成
福利厚生事業	会員表彰
	見舞金・弔慰金の支給
	会員親睦旅行
	ふれあいグループ活動助成

### 目黒区からの受託事業の受注割合

受託事業につき、目黒区からの受注が占める割合は下記のとおりである。なお、シルバー人材センターは近隣の他区と比べて、区からの受注が占める割合は小さく、民間等からの受注割合が多い。

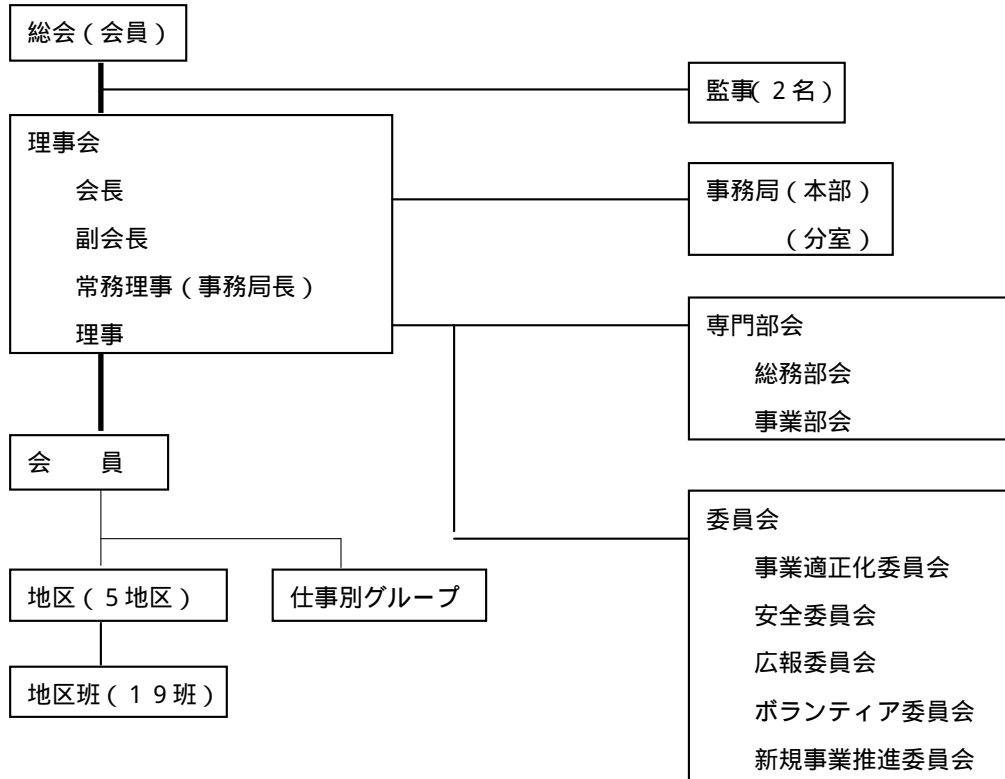
(金額の単位：円)

		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
目黒区	受託件数	165件	149件	124件	137件	134件
	契約金額	192,380,900	173,605,445	135,494,265	154,104,852	178,984,485
シルバー人材センター全体	受託件数	5,259件	5,672件	6,270件	7,775件	7,386件
	契約金額	577,878,400	573,688,288	577,299,292	606,393,348	648,732,456
区が占める割合	対受託件数	3.1%	2.6%	2.0%	1.8%	1.8%
	対契約金額	33.3%	30.3%	23.5%	25.4%	27.6%

## エ 運営組織

シルバー人材センターの運営組織、職員配置人数及び会員数の推移については以下のとおりである。

### 組織図



### 人員配置

（平成21年9月末現在）

	本部	分室
正規職員	6名	3名
嘱託職員	2名	2名
臨時職員	1名	0名
計	9名	5名

## 会員数の推移

単位：人

性別 区別	入会			退会			差引計			年度末会員数		
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
平成16年度	79	72	151	199	135	334	- 120	- 60	- 183	721	425	1,146
平成17年度	65	46	111	59	42	101	6	4	10	727	429	1,156
平成18年度	68	67	135	67	41	108	1	26	27	728	455	1,183
平成19年度	73	103	176	76	54	130	- 3	49	46	725	504	1,229
平成20年度	70	61	131	63	57	120	7	4	11	732	508	1,240

### オ 補助金事業及び指定管理者事業

#### 平成20年度の補助金事業

シルバー人材センターの事業報告書等によると、平成20年度の補助金事業に関する収入支出の状況は以下のとおりであり、人件費、管理運営費、事業費として補助されている（補助金交付要綱2条）。

なお、シルバー人材センターの事業は、元々東京都の施策として開始された事業であり、設置に当たっては、東京都から補助金を伴って実施される事業であるとの基本的な考え方が示されたこともあり（東京都からの補助金は目黒区の歳入として目黒区長が東京都に対して申請している）、設立段階から、補助金の支給ありきで始まった事業であり、補助対象事業として人件費の10割を交付することが予定されている。また、昭和56年からは、雇用安定法に基づき、国も補助金を支給している。

補助事業者	支出科目		補助金収入	支出額
目黒区	管理費	人件費	108,212,061 円	67,024,619 円 (内東京都分** 12,495,000 円)
		管理運営費		9,316,000 円
	事業費	就業開拓提供費		3,326,000 円
		安全就業等推進費		400,000 円
		シルバー作業所事業費		26,145,442 円
		企画提案による事業費(子育て分野)		2,000,000 円
連合(国)*	管理費	人件費	15,900,000 円	8,933,000 円
		管理運営費		3,292,000 円
	事業費	就業開拓提供費		1,474,000 円
		安全就業等推進費		200,000 円
		企画提案による事業費(子育て分野)		2,000,000 円

\* 連合(国)からの補助金の流れに関しては、国(厚生労働省所管)全国 シルバー人材センター協議会 東京都シルバー人材センター連合 財団法人東京都しごと財団 シルバー人材センターという流れで交付されており、シルバー人材センターは財団法人東京都仕事財団に対して、「シルバー人材センター連合交付金の申請書」を提出して、交付を受けている。

\*\* 東京都からの補助金については、目黒区の歳入で行っているため、シルバー人材センターから東京都に対する補助金の交付申請手続きは行われておらず、目黒区が東京都に対して補助金交付申請を行うという形式がとられている。

## (2) 指摘事項

### ア シルバー人材センターに対する指摘事項

#### 目黒区の給与水準に連動させた不適切な人件費管理

シルバー人材センターでは、常勤職員の給与及び手当について独自の給与規程を定めているものの、目黒区退職職員への給与及び手当については、昭和62年4月1日に目黒区との間で覚書が交わされ、現在に至るまで、目黒区において雇用した場合の給与水準が維持されており、他の常勤職員についての給与及び手当については、東京都しごと財団の職員給与体系に準拠しており、東京都しごと財団の職員給与体系は東京都職員の給与体系に準拠したものであることから、東京都及び目黒区の職員についての給与水準が、事実上、シルバー人材センターの給与水準となっている。

また、独自の給与規程等を定めたといいつながら、その内容は人事院勧告による公務員給与の見直しが行われた際に、シルバー人材センターの職員の給与も見直しがされるというように、公務員の給与改定に連動するということを継続している。

このような人件費のあり方は不適切であり、真に独立した団体として適切な人件費の水準を決定すべきである。

### イ 目黒区への指摘事項

#### 不十分な補助金の効果測定

前述のとおり、シルバー人材センターの人件費は全て補助金でまかなわれているが、目黒区では、これまで補助金対象事業の効果測定を行っておらず、目黒区の職員給与と同水準の正規職員の給与等を全額補助金として支給している。

この点、シルバー人材センターにおける正規職員、嘱託職員、臨時職員の行っている具体的業務内容についてであるが、臨時職員は長年職員を行っていた正規職員、嘱託職員が臨時職員となっており、また、理事会運営、委員会運営の仕事については正規職員が専属的に行っているものの、それ以外の仕事は嘱託職員と同じ内容であるにもかかわらず、目黒区では、具体的業務内容に応じた補助金対象事業の効果測定が全く行われておらず、各職員の具体的業務内容の把握に努めた形跡も認められない。

従って、補助金の効果測定の評価基準を定め、効果測定を実施すべきである。

#### 覚書による不適切な給与水準の支配

シルバー人材センターの常務理事兼事務局長は、これまで区の退職

職員が就任しているが、区の退職職員については覚書が作成されており、再雇用職員のシルバー人材センターにおける職についてもあらかじめ区と協議のうえ定めるものとする（覚書2条）給与等についても区とシルバー人材センターで協議のうえ定めるものとする（覚書4条）当該覚書は、「この覚書取り交わしの際、現にセンターにおいて雇用中のものは、この覚書によりセンターに雇用された職員とみなす」とされている（覚書6条）など、結局、シルバー人材センターが区から独立した社団法人であるとはいっても、区の退職職員の受け入れ先となっているとの疑いを免れない覚書が締結され、昭和62年4月1日以降現在に至るまで当該覚書に基づいて職員給与が決定されている。

しかも、職員給与については、補助金交付要綱、交付指針からも明らかとなっており、給与の全額が補助金から支払われることとなっており、覚書上も財政上も区の意向を強く反映した形での人事運営がなされていると言わざるを得ない

加えて、常勤役員は事務局長を兼ねており、これまで区の退職職員以外の職員が常務理事兼事務局長に就任したことがないことから、これは、区の職員の退職後のポストとして確保されているという評価をせざるを得ないものであることから、当該覚書は早急に解消すべきである。

### **シルバーアトリエ事業に関する個人情報管理及び売上金管理の不十分な確認・把握体制**

現在シルバーアトリエ事業の売上金管理は、再委託を受けているシルバー人材センターが行っており、日々の売上金を台帳で管理し、終業後にシルバーアトリエ事業を担当する会員が、シルバー人材センター職員に対して売上金及び台帳等を引き渡し、それをシルバー人材センター本部の金庫において管理し、後日、区所定の納入書に従って、売上金を納入するという体制となっている。また、個人情報の管理については、個人情報管理責任者は事務局長と定められているものの、複数ある事業所における現場レベルでの管理責任者は定められておらず、したがってシルバーアトリエ事業についても現場レベルの責任者がいない。

目黒区は、売上金の管理状況について定期的な現況調査等を行っておらず、シルバーアトリエ事業の現場における個人情報管理体制を詳細に把握していないことから、早急に指定管理者として指定を受けているエコライフめぐろ推進協会及びシルバー人材センターと協議のうえ、個人情報保護、売上金の管理・チェックシステムの改善を図る



必要がある。

### 事故状況に関する情報の不十分な管理体制

シルバー人材センターが目黒区から受託している事業には、路上喫煙禁止区域のパトロールや、違法駐輪に対するパトロール等の現業の事業が多く存在し、契約書上、目黒区からの指示書が全て添付されているものの、定型の指示書が多く、指示内容の具体的な見直し、検討が行われていない。

また、シルバー人材センターにおける平成20年度の事故件数は、傷害事故が5件、賠償事故が5件という報告がなされており、それらについての詳細な報告書の提出等が行われている形跡はなく、目黒区側で事故状況についての詳細を把握していない状況にある。

この点、目黒区とシルバー人材センターの契約書においては、当該事業上、第三者に損害を及ぼした場合には、シルバー人材センターが責任を負うと規定されているが、これはあくまで目黒区とシルバー人材センターの内部的な取り決めに過ぎず、仮に損害を被った第三者が目黒区に対して訴訟等を提起した場合には、目黒区が委託している事業である以上目黒区もその責任を負う可能性は否定できない（あくまで、契約書上の責任は、目黒区とシルバー人材センターの双方の責任が認定された場合の内部求償の問題にすぎず、目黒区とシルバー人材センターの契約のみで、区が対第三者責任をも免れるという関係にはない。）。

このように、目黒区が、シルバー人材センターに対する委託事業に関して法的責任を負う可能性がある以上、事故状況の詳細についての把握をし、シルバー人材センターにおける事故防止のための自主的な対応に任せきりにするのではなく、目黒区としても積極的に事故防止のための指導・提案をし、その改善策を検討するなどのリスク管理体制を構築すべきである。

## 2 エコライフめぐろ推進協会

### (1) 対象団体の沿革と事業の概要

#### ア 沿革

エコライフめぐろ推進協会(以下、「当協会」という)は、平成7年2月17日に「リサイクルめぐろ推進協会」として設立され、平成5年に開設された「目黒区立リサイクルプラザ」を運営管理していたが、「目黒区立リサイクルプラザ」が平成17年2月に「目黒区立エコプラザ」に名称変更をしたことに伴い、当協会も現在の名称に変更し、現在に至っている。

#### イ 事業の概要

当協会の行う主な事業は、エコライフめぐろ推進協会会則によって以下のとおり定められている。

区民の環境配慮活動(環境への負荷をできる限り低減する活動を指す)に係る普及啓発・相談

区民の環境配慮活動の支援、ネットワークづくり及び総合調整

環境配慮活動の調査・研究

区民の資源回収及び再利用の促進

エコプラザの運営管理

目黒区等から受託して行う事業

当協会はその沿革から明らかなとおり、もともと目黒区立エコプラザ(旧目黒区立リサイクルプラザ)の運営をするために設立され、目黒区立エコプラザの事業を中心として事業を展開してきている。

平成16年度から平成20年度までの当協会の事業を事業報告書掲載の事業区分により整理すると、概ね以下のとおりである。

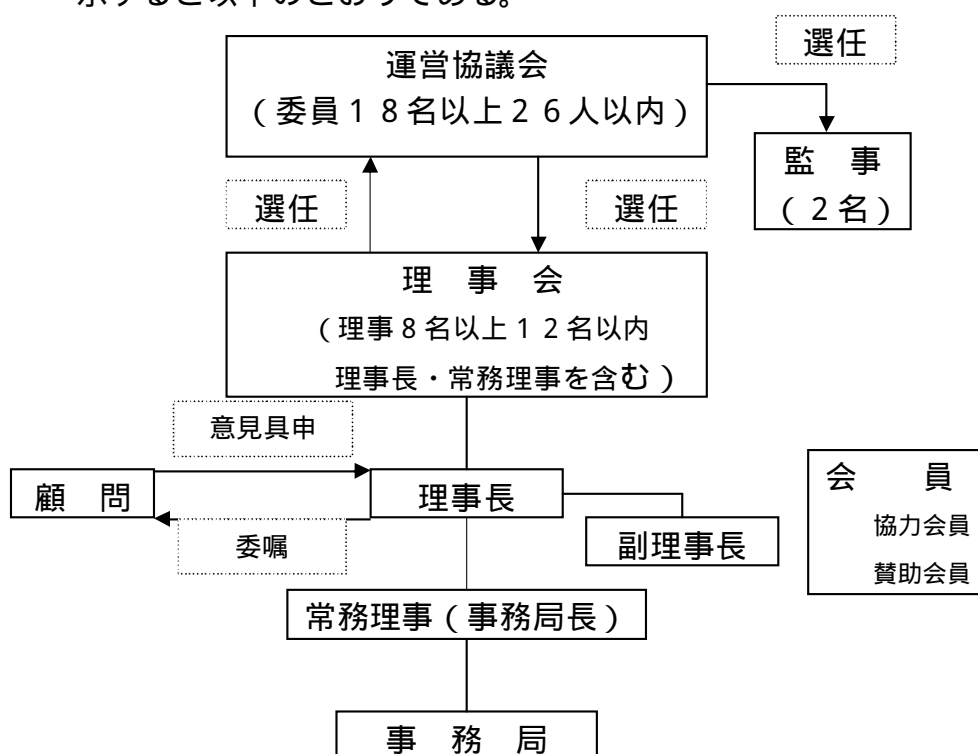
エコプラザ指定管理者事業	講座・講習会 エコプラザ情報室運営 環境配慮活動団体の育成・支援 資源回収及び再利用
普及啓発事業	講座・講習会開催 環境配慮型商品の紹介及び販売 ガレージセール・フリーマーケットの実施及び区民行事等への参加 ショップ収益金の活用による協会のPR事業及び展示物の作成・展示
支援調査研究事業	環境配慮活動団体等活動支援

資源リサイクル・ 回収事業	シルバーアトリエの運営 リサイクルショップの運営 不用品情報コーナーの運営 古着・古布・ビン・缶・紙パック・キャップ・ 廃食油回収事業
------------------	---

上記の事業の区分は、目黒区立エコプラザの指定管理者としての受託事業と協会独自の事業を、指定管理者に対する委託料、補助金、自主財源がどの事業に振り分けられているかという観点から行なっているものであるが、当協会がもともと目黒区立エコプラザを運営するための団体として設置・運営されてきた沿革からも、また、エコプラザ指定管理者事業からの各事業は普及啓発事業の及び、支援調査研究事業、資源リサイクル・回収事業と同じであることから明らかなとおり、委託料、補助金、自主財源を財源として、普及啓発事業、支援調査研究事業及び資源リサイクル・回収事業をエコプラザの施設を利用して行っているというのが、当協会の事業の実態である。

## ウ 運営組織

当協会の運営組織を「エコライフめぐろ推進協会会則」にしたがって図示すると以下のとおりである。



なお会員は、会則上、当協会の運営に関し何らの権限も有しないし、その地位の組織上の位置づけは会費を負担すること以外は明らかでない。

当協会の職員配置人数の推移については以下のとおりである。

職種 \ 年度	16	17	18	19	20	備 考
事務局長	1	1	1	1	1	16年、17年、18年は区派遣職員、 19年から区退職者が常勤として就任
事務局次長	1	0	0	0	0	16年は区職員の兼職
主査	2	1	1	1	1	区派遣職員（16年は区職員が兼職）
主事	1	1	1	1	1	区派遣職員（16年は区職員が兼職）
常勤職員	2	2	1	1	0	全員事務局職員
契約職員	0	0	0	0	3	事務局勤務1名、目黒エコプラザ勤務 1名
非常勤職員	6	7	8	9	7	
事務局	1	1	2	2	1	
目黒エコプラザ	3	3	3	3	2	
目黒リサイクルシ ョップ	0	0	0	1	1	
平町エコプラザ	2	3	3	3	3	
合 計	13	12	12	13	13	

また、会員数の推移は以下のとおりである（各年度3月31日現在）。

	年度	16	17	18	19	20
賛助会員	個人	95	95	93	99	96
	団体	30	30	29	30	28
	法人	59	59	60	61	67
	計	184	184	182	190	181
協力会員	個人	21	23	41	50	57
	団体	4	4	4	5	5
	法人	0	0	0	0	0
	計	25	27	45	55	62

## エ 収支の概要

当協会の平成16年度から平成20年度までの事業報告書及び決算報告書によると当協会の収支（決算額）は以下のとおりである。

## 1 収入の部

(単位:円)

科目	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
1 会費収入	1,117,000	980,000	936,000	901,000	797,000
2 事業収入	20,225,609	14,230,002	54,231,322	47,817,819	50,007,442
受託事業収入	17,793,654	12,020,665	48,520,701	37,753,721	38,526,396
販売事業収入	2,100,735	1,856,417	5,361,241	9,010,098	10,831,246
自主事業収入	331,220	352,920	349,380	1,054,000	649,800
3 補助金等収入	48,330,108	66,803,343	38,886,084	50,002,758	40,584,542
4 寄付金収入	158,218	13,070	16,030	36,530	50,860
5 雑収入	371,589	162,551	162,000	147,887	14,4415
当期収入合計	70,202,524	82,188,966	94,231,436	98,905,994	91,584,259
前期繰越金	6,263,846	8,125,366	9,379,867	14,865,203	18,610,117
収入合計	76,466,370	90,314,332	103,611,303	113,771,917	110,194,376

## 2 支出の部

科目	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
1 事業費	19,935,774	14,827,495	1,114,480	6,200,423	6,339,342
普及啓発事業費	2,088,037	2,432,683	945,557	4,958,760	6,072,264
支援・調査研究費	30,290	352,097	152,858	1,241,677	265,438
資源回収事業費	23,793	22,050	16,065	0	1,640
2 エコプラザ受託事業費	17,793,654	12,020,665	47,815,733	37,753,721	37,385,612
人件費	*0	*0	22,613,865	16,628,376	18,012,583
管理運営費	*0	*0	5,218,951	4,682,212	2,419,951
事業費	*17,793,654	*12,020,665	19,982,917	16,443,133	16,953,078
3 管理費	48,405,230	66,106,970	39,815,887	51,206,922	43,396,186
人件費	44,724,626	63,371,116	36,787,559	47,735,960	38,337,326
管理運営費	3,680,304	2,735,854	3,028,328	3,470,962	5,058,860
4 特定預金支出	0	0	0	0	0
5 予備費支出	0	0	0	0	0
当期支出合計	68,341,004	80,934,465	88,746,100	95,161,080	87,121,140
当期収支差額	1,861,520	1,254,501	5,485,336	3,744,314	4,463,119
次期繰越収支差額	8,125,366	9,379,867	14,865,203	18,610,117	23,073,236

\* 平成16年度及び平成17年度は費目の建て方が違う。右各年度においては、エコプラザ受

託事業費には受託金に一切人件費が含まれておらず、当協会のすべての人件費は一括して管理費の中の人件費に計上されていた。これは指定管理者制度導入により平成18年度からはエコプラザ受託事業費中にエコプラザ関係の人件費を含ませる必要があったので、従来管理費の細目である人件費から当該人件費分だけをエコプラザ受託事業費の人件費に移したため、記載要領が変わったと考えられる。また、平成18年度以降、エコプラザ受託事業費の管理運営費に計上されていた什器備品消耗費、印刷製本費、保険料、租税公課は、すべて管理費の細目としての管理運営費に計上された。

平成16年度から平成19年度まで次期繰越収支差額が毎年増加しているのに、補助金と受託金はその合計額において決して削られることなく増加している点に留意が必要である。

### オ 指定管理者事業及び補助金対象事業

当協会の事業報告書によれば、平成16年度から平成20年度までの補助金対象事業に対する補助金及び指定管理者受託事業の受託金の推移は以下のとおりである。

(単位：千円)

事業名	平成16年		平成17年		平成18年		平成19年		平成20年	
	補助金	受託金	補助金	受託金	補助金	受託金	補助金	受託金	補助金	受託金
指定管理者 受託事業		17,794		12,021		*47,816		*37,753		*36,929
普及啓発事業	740		1,040		30		25		20	
支援調査研究 事業			143		75		5		37	
資源回収事業	24		221		16		0		0	
協会管理費	2,852		2,228		1,977		2,236		2,190	
人件費	44,718		63,372		36,788		47,736		38,337	
合計	48,334	17,794	67,004	12,021	38,886	*47,186	50,003	*37,753	40,584	*36,929
総合計	66,128		79,025		86,072		87,756		77,513	

\* 平成18年度からは指定管理者制度導入にともない、目黒エコプラザの契約職員及び非常勤職員の人件費、福利厚生費、研修費が指定管理者受託事業に含まれている。その内訳は、平成18年度22,614千円、平成19年度18,224千円、平成20年度18,012千円である。それ以前の年度はこれらの費目はすべて上記表の「人件費」の中に含まれていた。また、事業報告書において「人件費」を事業と表示している点は、補助金制度と指定管理者制度を組み合わせることで当協会の事業全体にかかる費用を目黒区の財政援助によってまかなっていることの端的な反映といえる。

## (2) 指摘事項

### ア 当協会への指摘事項

#### 不適切なガバナンス体制の構築・運用

当協会は、社団法人にも財団法人にも該当しない任意団体であり、そのガバナンス体制は基本的な会則である「エコライフめぐろ推進協会会則」(以下、「会則」という)が定めている。

会則に定められた当協会の組織機構をみると、

- 理事長の諮問機関である運営協議会が理事を選任し、理事が理事長を互選して選任する。
- 運営協議会委員は理事会が選任し、理事長が委嘱する。
- 理事会は組織に重要な事項を決定するが運営協議会は重要事項についてすべてあらかじめ諮問を受けて評議する。

と定められており、任意団体として必要な機構と権限が定められている。しかしながら、精査するとその実態は以下のとおりである。

- (ア) 常務理事兼事務局長を除く他の理事(理事長を含む)は常勤ではなく、その報酬も理事会1回ごとに支払われるという運用がなされており、運営協議会も同様である。
- (イ) 理事や運営協議会委員の者の人選については、常務理事兼事務局長及び目黒区からの派遣職員からなる事務局において腹案を用意し、事務局の提案どおりに選任されており、目黒区の意味が容易に反映する仕組みとなっている。
- (ウ) 常務理事兼事務局長には、平成16年、17年、18年は区派遣職員、19年は当協会について所轄であった目黒区環境清掃部を退職した職員が就任しており、事実上目黒区の幹部職員又はそうであった者のポストとなっている。また、上席職員である主査、主事は目黒区からの派遣職員が就任しており、当協会の幹部職員はすべて目黒区の職員または職員であったものが占めている。
- (エ) また次頁の表に示すとおり、いずれの事業年度においても、目黒区からの受託事業及び補助金対象事業に対する配分金が当協会の収入の87%以上を占めている。また、目黒区から受領する金額の61%以上が人件費に当てられているので、人件費の変動は当協会の財務に大きな影響を与えるものである<sup>9</sup>。

---

<sup>9</sup> いずれの数値も当協会の各年度の事業報告書及び決算報告書から計算している。

(単位:円)

科目	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
事業収入( )	20,225,609	14,230,002	54,231,322	47,817,819	50,007,442
内受託収入( )	17,793,654	12,020,665	48,520,701	37,753,721	38,526,396
内販売事業収入	2,100,735	1,856,417	5,361,241	9,010,098	10,831,246
自主事業収入	331,220	352,920	349,380	1,054,000	649,800
区補助金等収入( )	50,391,680	66,803,343	38,886,084	50,002,758	40,584,542
管理運営費補助 金収入	48,825,803	65,599,191	38,764,164	49,972,641	40,527,689
事業費補助金収 入	1,565,877	1,204,152	12,915	30,117	56,853
総収入( + )	70,617,289	81,033,345	93,117,406	97,820,577	90,591,984
区からの収入( + )	68,185,334	78,824,008	87,406,785	87,756,479	79,110,938
総収入に占める区か らの収入の割合	96.56%	97.27%	93.87%	89.71%	87.33%

科目	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
受託事業費	17,793,654	12,020,665	47,815,733	37,753,721	37,385,612
うち人件費	0	0	22,613,865	16,628,376	18,012,583
管理費	48,405,230	66,106,970	39,815,887	51,206,922	43,396,186
うち人件費	44,724,626	63,371,116	36,787,559	47,735,960	38,337,326
人件費合計	44,724,626	63,371,116	59,401,424	64,364,336	56,349,909
当期収入合計*	70,202,524	82,188,966	94,231,436	98,905,994	91,584,259
当期収入合計に占 める人件費の割合	63.70%	77.10%	63.03%	65.07%	61.52%

\* 当期収入合計には事業収入及び区補助金収入の他に会費収入、寄付金収入、雑収入が含まれている。

(オ) 人件費の中核をしめる職員給与及び手当のうち目黒区退職職員及び非常勤職員への職員給与及び手当については、目黒区総務部が出す通知にあわせて給与水準が決められており、目黒区において雇用した場合の給与水準が維持されている。また、派遣職員については目黒区との職員の派遣に関する協定書により、職員の給与に関する条例が適用され、当協会は区職員とまったく同一の水準を維持しなければならないこととされている。契約職員についても常勤職員よりほぼ同じ待遇が用意され、全体として目黒区の職員とほぼ同様の給与水準が維持されている。すなわち、目



黒区の職員についての給与水準が、事実上、当協会の給与となっている。

- (カ) 会則第20条(3)は、当協会の運営に関わる重要な事項は理事会が審議して承認すべきことと規定し、また、理事長は当協会を代表しその業務を統括すると定められているが(第15条1項) 今回の包括外部監査において精査した平成18年4月から平成21年6月までの理事会及び運営協議会の議事録によれば、補助金申請、人件費改定のような当協会の運営に重要な影響を及ぼす事項は、次年度事業計画案及び予算案の中で議論されているものの、個別の事業の内容や方向性の審議が専らなされており、補助金申請額や人件費改定の妥当性が議論され承認されたことは一度もない。
- (キ) 当協会は「エコライフめぐろ推進協会処務規程」に基づいて事務を決裁・執行している。右規程第6条第1項は「事案の決定は、理事会で議決するものを除くほか、当該決定の結果の重大性に応じ、理事長、常務理事、事務局長及び事務局次長が行う。」と定め、また同条第2項及び別表1においては、重要な事業計画及び執行に関することを理事長権限、事業計画及び執行を決定することを常務理事権限、定例的な事業計画及び執行を決定することを事務局長権限と定めている。補助金申請は、それが当協会の財源確保にかかわる重要事項であることを考慮すれば、少なくとも重要な事業計画及び執行にかかわることとして理事長が執行を決定すべきであると思われるが、当協会においては平成16年度から平成20年度の補助金申請決定を事務局長が決裁している。
- (ク) また、理事長が非常勤のため、理事長印は常務理事兼事務局長が保管し、指定管理者の応募、補助金申請書や目黒区に提出する書類、契約書等について押印が必要な場合に常務理事兼事務局長が押印して、事後に理事長に報告するという極めて不適切な管理がされている<sup>10</sup>。

以上の実態からすれば、補助金申請、給与水準の決定等といった重要事項について理事会は意思決定機関として機能しておらず、単なる審議あるいは理事の意見聴取の機関となっており、また運営協議会も目黒区職員以外の運営協議会委員が意見を述べる場だけになっている。

---

<sup>10</sup> この点、当協会は事前に理事長の了解を得たものもあったと主張しているが、その記録はなく、事後検証不可能である。また、当協会は、事前の口頭の承認を得るべき事項を判断する基準は特に設けておらず、事務局長がその時々判断によっていると回答しているので、一貫した運営がなされているかは相当疑問である。

すなわち、当協会は常務理事兼事務局長を中心とする目黒区退職職員又は目黒区派遣職員がこれらの意見を参考にしながら、事実上重要事項を決定し且つ執行し、場合によっては保管している理事長印を事務局判断で押印し、また予算、決算、事業報告もすべてこれら職員が策定しており、理事長は名誉職に等しくなっている。

したがって、当協会は、理事長を経営トップとして経営と執行について責任を持ち、かつ理事会が当協会の事業計画や予算、人件費、補助金申請などの事項を含む重要事項を決定する意思決定機関として機能しているという独立した組織体にふさわしいガバナンス体制が構築されておらず、また運営もされているとは言い難い状況である。

このような状況は不適切であり、当協会は会則その他の会規を見直し、理事会が意思決定機関として重要事項を決定し、理事長を監視し、理事長が重要な事業に関する事項は確実に決済し執行するというガバナンスに本来必要とされる体制を構築し、運用すべきである。

#### 適正な手続を経ない事業報告書等の提出

目黒区立エコプラザ条例第19条は、「指定管理者は、毎年度終了後30日以内に、規則で定めるところにより、管理の業務の実施状況及び利用状況等について、区長に報告しなければならない。」と規定しており、当協会でもエコプラザの指定管理の状況について事業報告書、決算報告書、協会管理運営報告及び自主事業報告を提出している。その詳細は以下のとおりである。

年度	決定日 (提出日)	決定者	理事長承認	事業報告書・決算報告書の添付の有無	事業報告書・決算報告書	
					監査報告書日付	理事会承認日
16	17年5月12日 (同上)	事務局長	なし	あり	17年5月25日	17年6月14日
17	18年5月8日 (同上)	事務局長	なし	あり	18年5月26日	18年6月13日
18	19年5月11日 (同上)	事務局長	なし	あり	19年5月25日	19年6月13日
19	20年5月12日 (同上)	事務局長	なし	あり	20年5月26日	20年6月13日
20	21年5月11日 (同上)	事務局長	なし	あり	21年5月25日	21年6月19日

当協会の会則上、運営協議会はあらかじめ事業報告及び決算の状況

について諮問を受けなければならないとされており、平成16年度以後は毎年6月中旬ころに運営協議会が当該年度の事業報告及び決算について諮問を受けたあとに理事会が開催されて承認がなされている。当協会の説明では、月次ベースで目黒区に対して事業の報告がなされていることから30日以内に年度の事業報告・決算報告をまとめることは可能と回答されていることからすると、監査も可能と思われるし、それに続く運営協議会及び理事会の承認も可能と思われる。

しかるに、これらの書類は監事の監査も経ず、また理事会の承認も得ていないのにも関わらず、目黒区に提出されている。そもそも事業報告や決算報告は団体の内部統制上重要なものであり、機関決定が当然必要で、それが完了するまでは正式な書類ではない。また、外部に事業報告書・決算報告書を提出するのに正式な機関決定を経ていないものを提出するということは、団体運営の常識がないといわれても仕方のない行為である。ましてや、条例上要求される区に対する報告を行うに当たり、正式な機関決定を経ていない事業報告書及び決算書を提出することは通常考えられないことである。

また、このような状況に対する包括外部監査人の質問に対して当協会の回答は「本来であれば、監査等の終了後の実績報告が望ましいと考える」というものであり<sup>11</sup>、会則違反の可能性に対する認識<sup>12</sup>や、目黒区に対する事業報告及び決算報告という行為は正式な機関決定があつてなされるべきものという意識が弱く、管理態勢<sup>13</sup>が不適切である。

### 目黒区の給与水準に連動させた不適切な人件費管理

当協会では、区派遣職員の減員、常勤職員の削減により、人件費について削減しようと努力しているところは認められるものの、<sup>14</sup>に指摘したとおり、人件費の中核をしめる職員給与及び手当のうち目黒区退職職員及び非常勤職員への職員給与及び手当については、目黒区総務部が出す通知にあわせて給与水準が決められており、目黒区において雇用した場合の給与水準が維持されている。また、派遣職員につい

<sup>11</sup> この回答は口頭及び書面で行われている。

<sup>12</sup> 上記の回答だけでなく、会則違反であるという認識はないのか明確に回答されたいという包括外部監査人の書面による質問には、当協会は回答しなかった。しかし、承認を得ていない事業報告・決算報告を提出することがいいことなのかどうか疑問に感じないとするれば問題であろう。なお、包括外部監査人としては会則違反があつたという指摘をしているわけではないことに留意されたい。

<sup>13</sup> 「管理体制」という用語は、管理のための組織や規程の整備、人員の配置等をさすが、「管理態勢」とはそれだけでなく役職員のコンプライアンス意識・遵法精神面を含めたものをさし、内部統制やコンプライアンス上しばしば使われるものである。ここでは意識面での認識の弱さを問題としているので、「管理態勢」という用語を使用している。

では目黒区との職員の派遣に関する協定書により、職員の給与に関する条例が適用され、当協会は区職員とまったく同一の水準を維持しなければならないこととされている。契約職員についても常勤職員とほぼ同様の待遇が用意され、全体として目黒区の職員とほぼ同様の給与水準が維持されている。すなわち、目黒区の職員についての給与水準が、事実上、当協会の給与水準となっている。

また、毎年次年度繰越金収支差額が増額しているのにそれを考慮せず、エコプラザ受託事業で支払われる受託費でまかなわれる人件費以外の人件費はすべて補助金でまかなわれるという長年の目黒区との事実上の取り決めに依拠しており、また独自の給与規程等を定めたといいつながら、実際の運用は目黒区の給与改定に連動させるということを継続している。

このような人件費のあり方は不適切であり、真に独立した団体として適切な人件費の水準を決定すべきである。

#### **エコプラザの運営における不適切な現金管理及び在庫管理**

エコプラザにおいて運営されているリサイクルショップでは、区民からの不要となった洋服・和服、タオル、シーツ、靴、バック、プラスチック容器、食器、アクセサリ、日用雑貨の寄付を受け付け、売却できるものは低額で売却し、売却不可能な古着は毎月1回古着商に売却してリサイクルを推進している。リサイクルショップはボランティア3～4名の体制（平成19年度からは非常勤職員1名を含む）で運営されており、当協会の職員は週2回現場に赴いている。

しかしながら、区民の寄付により受け入れられたリサイクル品の寄贈の状況や在庫管理のための帳票類<sup>14</sup>は一切作成されておらず、およそ在庫管理という観念がない。

また、販売代金のレジへの打ち込みや入出金はボランティアに日常任されている状態であり、リサイクルショップに常駐する非常勤職員一名が毎日売上げをチェックするが、他の者のダブル・チェックを受ける体制はとられていない。

これらの点について「リサイクルショップの仕事内容と確認事項」という一種のマニュアル文書は作成されているが、リサイクル品の寄贈の記録管理や在庫管理については一切ふれられておらず、また、売上げ点検については記載があるものの、金額との照合について簡単に「ジャーナル（点検）を出して金額と照合」とあるのみで、レジ打ち

---

<sup>14</sup> 寄贈受入品についてはリサイクルショップにおいて担当者がノートに記録をしているが、品目と数量等を簡単に記載しているにすぎず、管理に必要な帳票というに値しない。

込み及び金額照合についてのダブル・チェック体制（内部統制としてすでに常識化しているといえる）について定めはなく、また誰が売上げの最終確認の責任を有しているのかについても記載はない。

リサイクルショップの販売品は区民が善意で寄贈したものであり、また、その売上高は毎年増加し、平成20年度には約916万円となっており金額的にみても厳格な管理を要するところ、このような運用実態は、リサイクル品の無断販売・横流しや販売代金の着服等の不正の発生を防止できるものとなっておらず、管理態勢は不十分である。

### **不適切なシルバーアトリエの再委託の管理（個人情報保護）**

目黒エコプラザでは家具のリサイクルのためにシルバーアトリエを設けているが、指定管理者である当協会は、その業務をすべてシルバー人材センターに再委託している。この再委託については、目黒エコプラザの指定管理者基本協定書22条に基づき、区からの承認が必要とされており、その承認を得ているものであるが、目黒区では承認について、「再委託にあっても、目黒区立エコプラザの管理の業務に係る個人情報取扱覚書に定める事項を遵守すること。」という条件を付している。

また、当協会がシルバー人材センターと締結している契約書（平成16年4月1日から翌年3月31日まで有効期間1年のものが毎年締結されている）には、「シルバーアトリエ事業運営業務委託仕様書」が添付され契約の一部を構成しており、右仕様書では個人情報の管理について個人情報管理責任者の設置等の義務がシルバー人材センターに課されている。

しかしながら、当協会ではシルバー人材センターにおいて誰が個人情報管理責任者なのか、またどのような個人情報管理体制を整備し運用しているかについて、まったく把握しておらず、また報告も受けていない。遵守状況を把握していないのは、上記の目黒区の条件を当協会が誠実に履行する前提条件を満たしていないことを意味し、不適切である。当協会は、シルバー人材センターの管理体制について把握した上、適切な報告をさせ、個人情報管理体制及び個人情報管理が適切に行われているかどうかチェックする必要がある。

### **目黒エコプラザにおける不適切な個人情報管理体制**

エコプラザ条例施行規則第4条は情報室の利用登録を定めているが、個人情報に記載された利用登録書のバインダーが作成されている。また、エコプラザ条例にもとづいて目黒区が定めている目黒区不用品情報交換事業要綱（第6条）は利用者の登録を定めており、個人情報が

記載されている登録申請書のバインダーが作成されている。

これらは、目黒エコプラザと平町エコプラザにおいてそれぞれ作成・保管されているが、個人情報管理者である事務局長は目黒エコプラザに常駐していないのであるから、目黒エコプラザにおける個人情報管理責任者の補助者を指定して個人情報の管理責任を明確に定めて管理すべきと考えられるところ、そのような指定はなされず、誰が現場において管理責任をおっているのかが不明確のままとなっている。このような状態は管理体制として不適切である。

## イ 目黒区への指摘事項

### 不適切な指定管理者制度の運用

目黒区の指定管理者に関する基本方針では、指定管理者活用の基本的な考え方として、施設ごとに「住民サービスの向上」と「経費の効率的な活用」を図ること、事業者の選定時や事業実施後など、適切な評価を行うことが示されている。また、目黒区立エコプラザ条例第5条の3第2項ではエコプラザの指定管理者に指定されるための要件が定められているが、管理を安定して行う物的能力、人的能力等を有すること及び効率的な管理運営ができることが含まれている。

しかしながら、目黒エコプラザでは家具のリサイクルのためにシルバーアトリエを設け、その業務をすべてシルバー人材センターに再委託している。シルバー人材センターへの再委託料は平成20年度で12,013,680円となっており、エコプラザの管理の受託費38,526,396円の約3分の1を占めている。

他方、シルバー人材センターは、平成20年度だけで、目黒区から108,211,061円の補助金の交付を受けており<sup>15</sup>、そのうち、67,024,619円が人件費に<sup>16</sup>、管理運営費として9,316,000円（両者の合計で76,340,619円）がそれぞれ費やされている。つまり、人件費支出総額92,283,558円の72.62%、管理運営費総額35,306,539円の26.38%が、目黒区の補助金で賄われている計算になる。これから容易に推察されるとおり、エコプラザ運営のために当協会に支払われている約3,852万円（平成20年度）だけでは実はエコプラザの運営はできず、それ以上の目黒区からの支出がされているという現実がある。

正確な金額を出すのは極めて困難であるが、シルバーアトリエに支

<sup>15</sup> シルバー人材センターから提出された資料「社団法人目黒区シルバー人材センター補助金交付指針 平成18年9月1日付け、目健高第598号決定」によると、区からの補助金の区分は、人件費（職員人件費、中小企業退職金共済制度掛金）、管理運営費（一般管理費、光熱水費、施設維持管理費）、事業費、その他となっている。

<sup>16</sup> 第3の1(1)オを参照。

払われる再委託費約1,200万円(平成20年度)の売上げを達成するのにどれくらい区からの補助金を使用されるかをシルバー人材センターの平成20年度の決算報告書から試算すると、1万円の事業収益を上げるのに区からの補助金約9,832円が使用されていると推計される<sup>17</sup>。したがって、再委託費約1,200万円の事業収益をあげるためシルバー人材センターは約1,179万円の補助金を使っていると推計される。すなわち、エコプラザの運営のために目黒区が支出している実質的な金額は、委託費約3,852万円以外にこの約1,179万円の補助金を加えた額と推計されるのである。

以上は概算であって、厳密な検証はさらなる精査を要するが、本来はこのようなコスト計算が区においてなされて、補助金交付団体に対する再委託の拒否が検討されるべきなのである<sup>18</sup>。しかしこのような検討がなされないで多額の補助金の交付を受けている団体に対する再委託を行うことは、実質的には指定管理の対象となった事業のために目黒区が支出している実質的な金額を不透明化し、指定管理の趣旨に反するおそれがあるのみならず、補助金対象事業のコストを不透明にし、かつ後日の監査による実態把握を非常に困難にするものである。

また、指定管理者制度の対象である施設の指定管理者に対して、補助金で運営されている団体への再委託を安易に認めることは、民間事

---

<sup>17</sup> シルバー人材センターの平成20年度決算報告の収支計算書の数値を使用して、以下のような計算をした。

シルバー人材センターの家具のリサイクル事業が分類されている受託事業収益の総額は609,493,686円である。受託事業費支出(556,616,377円)だけでなく一般管理費を受託事業の必要経費と考えるのは当然であるので、同年度の人件費支出92,283,558円及び管理運営費支出35,306,539円(合計127,590,097円)に、事業活動収益合計776,311,299円に対する受託事業収入の割合(78.51%)を掛けて受託事業に振り分けられる人件費及び管理運営費を計算する(すべての事業が均一に分担しなければならないと仮定した)と、それぞれ72,451,821円、27,719,163円(合計100,170,984円)となる。

この人件費及び管理運営費に占める目黒区の補助金(人件費に67,024,619円、運営管理費に9,316,000円)の割合は、人件費及び管理運営費に占める補助金の割合と同じであるので(人件費について72.62%、管理運営費について26.38%)その比率で計算すると、補助金の52,614,512円が人件費に、7,312,315円が一般管理費に、合計59,926,827円が上記受託事業収益を達成するため投入されていることになる。したがって、受託事業収益1万円を上げるのに9,832円の補助金を使用されることになる。

この数値はあくまで概算値であり、リサイクル事業向けのコスト計算がさらに厳密になされれば当然違ってくる。

<sup>18</sup> 目黒区環境保全課は、補助金と委託料は目的や性格がちがうので団体の収益事務と補助金とを関連づけるのは不適切であると主張している。しかし、区民の目線でみれば、エコプラザ運営のために目黒区が名目の如何を問わず一体いくら税金を費やしているのかが問題なのである。また、委託料を受領している団体が一般管理費に対して補助金を交付されている以上は、当該団体が一事業である委託事業を遂行するため補助金がいくら使われるかはおおよその計算が可能であるのであるから、エコプラザ運営に責任をもつ区としては、真実の運営コストがいくらなのかを把握することが可能であり、かつ、必要である。

業者が入札に参加することを著しく困難にするものである。なぜならば、当協会もシルバー人材センターも目黒区の補助金を受けて初めて存続が可能である団体であるところ、行政は補助金交付対象団体の整理統廃合には一般に消極的であり、その存続を図るためにこれらの団体が委託・再委託の関係に入ることを指導し又は示唆することは多いに有りうることであるし、これらの団体もそのような連携を容易に組めるのに対して、民間事業者がシルバー人材センターとの再委託を前提とするような入札を行うことは可能性がほとんどないからである。

このように考えると、その存続を区からの補助金に頼っている団体への再委託を前提とする指定管理を安易に認めることは、指定管理者制度の運営のあり方として適切でないことは明らかである。

このような弊害が目黒エコプラザの指定管理で発生することを防止するためには、以下のような選択肢が考えられる。

(ア) 補助金交付団体が指定管理者の再委託先である場合は、補助金が当該指定管理対象事業にどれくらい投入されているのかを検討し、指定管理事業に投入される税金が実はどれくらいなのかを把握したうえで承認の可否を決定する。

(イ) 目黒エコプラザのシルバーアトリエ運営部分は、指定管理者の対象からはずして別途の指定管理の対象にする。

(包括外部監査人の意見)

上記の指摘事項をより明確にするために補足的に意見を述べる。包括監査人としては、当協会の事業は公益性がある一方で財政的に完全に自立して行うのは極めて難しいものであり、かつ、その事業は目黒エコプラザの設置目的と完全に重なるので、目黒エコプラザ運営のため当協会を補助金対象団体として存続させることには一応の合理性が認められ<sup>19</sup>、最終的には目黒区が政策判断を行うべきであると考ええる。

しかしながら、団体の存続が必要であるからといって本件で問題としているような指定管理者制度と他の補助金対象団体を組み合わせた運用を目黒区は安易に考えるべきではない。一般に、団体の存続が必要ならば、当該団体の行う事業ごとに補助金と事業の効果を測定し、補助金を交付しても存続させるべきか、あるいは統廃合すべきかを検討のうえ補助金の交付及び金額を決定することを原則とすべきであり、また、指定管理者制度の運用が歪められないよう確実な施策を行うべ

---

<sup>19</sup> ただし、シルバーアトリエにおける家具のリサイクル事業を本当に区民の税金を投入して行う必要があるかは議論の余地があろう。前脚注に記載した試算によれば、シルバーアトリエのリサイクル事業は、事業経費及び一般管理費が事業収益を大幅に超過していると推測されるからである。このような大幅な赤字を出し区民の負担でシルバーアトリエ事業を継続させるべきかどうかは、目黒区において検討されるべき課題である。



きである。

本件の場合、当協会にシルバーアトリエ運営のための人的・物的資源が欠けているところから、シルバー人材センターへの再委託という形態により、シルバーアトリエによる家具リサイクル事業の継続がなされている。しかし、もし補助金制度と指定管理制度を利用して両方の組織を存続させることが目的としたら本末転倒であろう。また、当協会とシルバー人材センターの合併が無理であると仮定しても、当協会が、会員組織を充実させて当該事業を合理的に行える体制を整え、シルバー人材センターの家具リサイクル事業を引き継ぎ（場合によっては家具リサイクル事業に従事するシルバー人材センターの人材を引き継いでも）指定管理制度のもとで継続して行うことも不可能ではないように思われる。区に期待されるのは、そのような方向づけが可能かどうかの検討を行うことを働きかけ、税金の効率的利用を図り透明性を高めることである、ということをも銘記していただきたい。

#### 補助金の効果測定の欠如

目黒区では、補助金対象事業の効果測定がまったく行われていない等、補助金交付の実務について不適切な点があることは後述するところであるが、当協会についても、どのような効果測定を行っているかという質問に対して測定は行っていないとの回答であった。目黒区は評価の基準を定め、効果測定を実施すべきである。

#### 次年度繰越金収支差額の増加を考慮しない補助金の交付

当協会では毎年次年度繰越金収支差額が増額しているのに、目黒区はまったくそれを考慮することなく、エコプラザ受託事業で支払われる委託費でまかなわれる人件費以外の人件費についての補助金申請を常に承認している。

当協会の次年度繰越金収支差額の増加状況は以下のとおりである。

	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
次期繰越収支差額	8,125,366	9,379,867	14,865,203	18,610,117	23,073,236

この点について、担当部局である環境保全課は、次年度繰越金はリサイクルショップの売上げや自主事業の収入等であり、なかでもリサイクルショップの売上げはあらかじめ決められた内容で活用の制約があり、人件費への充当は現段階では難しいという考えから次年度繰越金の増額分については考慮しなかったと回答している。

しかし、目黒区と当協会の間で平成17年10月に締結された目黒区立エコプラザ指定管理者基本協定書（以下、「17年度基本協定書」という）目黒区と当協会の間で平成21年3月に締結された目黒区立エコプラザ指定管理者基本協定書（以下、「平成21年度基本協定書」という）及びそれに付随する書類、並びに平成18年度から平成20年度までの年度協定書において、リサイクルショップの売上げを含む自主事業収入の用途を拘束するような条件・条項は見当たらない<sup>20</sup>。

また、目黒区補助金等交付規則第8条（1）は、補助金等の交付の決定をする場合において、補助金等の交付の目的を達成するため必要があるときは、補助事業に要する経費の配分の変更（軽微なものは除く）をする場合においては、区長の承認を受けなければならないという条件を付することができるとしているが、平成16年から平成20年までの補助金交付決定通知書にはそのような条件は付されていない。

してみると、当協会が補助金交付に関する区との折衝過程で予算案においてリサイクルショップの売上の用途を示しており、これに補助金の執行が事実上拘束されるという意味で、用途が制限されるということ、環境保全課は指摘しているのであろうと考えるしかない。

そこで当協会の事業報告書・決算報告書を検討したところ<sup>21</sup>、リサイクルショップの収益金は管理運営費、普及啓発事業、支援調査研究事業に使用されていることが報告されている。また、自主事業の売上金（自主財源）についても、普及啓発事業、支援調査費用、資源回収事業及び協会管理費に使用している。環境保全課はこれらの使用実績に関する情報を毎年当協会から受領しているのであるから、次年度に当協会から補助金交付に関する要望書が提出され補助金交付について事前の折衝がなされる際に、当協会に繰越金が増加している事実を踏まえて自主財源の人件費への一部充当を検討すべきであると申し入れることは可能であるし、また補助金を減らす方向で自主財源を使うように申し入れることは当然考えられてしかるべきである<sup>22</sup>。

---

<sup>20</sup> ただし、平成21年度基本協定書の別紙3にはリサイクルショップの販売収入について収入にともなう経費のほか環境負荷の低減のための事業の充実に活用する等の記載があるが、経費にはショップ運営のための管理運営費や人件費等一切が含まれるはずであるから、用途拘束条件というまでのものではないと思われる。

<sup>21</sup> 例として平成20年度事業報告書・決算報告書の「II 協会管理運営報告及び自主事業報告」の「平成20年度エコライフめぐる推進協会事業経費」（27～29頁）を参照。

<sup>22</sup> 補助金交付申請・交付手続については7～12頁参照。なお、当協会は、補助金申請の事前交渉について「当協会からは補助金の必要性を説明し、区からは区の予算編成方針等を踏まえ、予算枠、予算配分の考え方等が示されるとともに、当協会の事業計画の妥当性、事業効果、経費削減の考え方などが求められる。」と説明している（2009年11月4日付回答書）区が繰越金の増加を踏まえた事業計画策定の必要性を伝えれば当協会は検討することになると思われる。

したがって、人件費の充当が困難という事実を認定することはできない。今後は次年度繰越金の額にも考慮した補助金交付の決定を行うべきである。

#### シルバーアトリエにおける家具の販売代金の不明確な取扱い

平成17年度基本協定書第32条には当協会は「シルバーアトリエ販売代金」の収納事務を行うものとするとして、「事務の詳細は仕様書に定めるとおり」とされている。そして、右協定書の別紙3の「目黒区立エコプラザの指定管理者が行う業務の仕様書」の6(2)イには「シルバーアトリエの販売代金及び収集代金...は、速やかに区の金銭出納員に引き継ぐこと」と規定されている。

また、平成21年度基本協定書第31条にも同様の規定があり、募集要項に示された「目黒区立エコプラザの指定管理者が行う業務の仕様書」の7(2)イには「シルバーアトリエの販売代金及び収集代金...は、速やかに区の金銭出納員に引き継ぐこと」と規定されている。

上記のとおり、これらの基本協定書等には収納事務を行うものとしてされているから、本来であるならば再委託先であるシルバー人材センターから当協会に補修家具の売上代金が送金され、当協会が普通預金に一度入金記帳した上で、目黒区に送金するのが適切な会計処理であるが、このような処理は一切なされておらず、当協会の帳簿には補修家具の販売代金はまったく現れない。当協会は補修された家具の販売の売上金額の報告を、シルバー人材センターから受けているのみである。

シルバー人材センターが補修し販売した家具の売上金額は以下の通りとなっており、金額的にも正確な会計処理が要請される。

平成18年度	平成19年度	平成20年度
9,230,100円	8,604,500円	8,953,100円

上記のような会計処理は、目黒区が指定管理制度導入の際に当協会を指導してなされるようになったものであると認められるが<sup>23</sup>、そも

<sup>23</sup> 本件について包括外部監査人のヒアリングは3回行われており、そこでの質問はなぜ補修された家具の販売代金が当協会の帳簿にのらないのかという特定されたものであった。当協会は、家具のリサイクルについては不用になった家具を区が引き取り修理再生するものであるから区の歳入となるといわれ、そのような変更になったという説明を行っていた。

また、当協会は「リサイクルショップへ持ち込まれる不用品についてはエコライフめぐろ推進協会に寄付されたものであり、家具については不用になった家具を区が引き取り補修再生するものであるからそれぞれ当協会と区の歳入となっている」という書面回答及び「17年度までは、家具販売の売上代金及び家具の引き取り手数料は受託者が負担する経費にあてることができるとした。18年度からは区の指定管理者制度導入に際し、公募条件を設定するため、必要経費・利益などを精査し明確にしておく必要に加え、売却益は区の歳入として

そも契約上収納代行するとしているものを帳簿記帳もせずに行なわせているのは、収納代行という基本協定書の規定にそぐわない会計処理である。

また、シルバー人材センターは毎週月曜日及び木曜日に郵便局から目黒区指定の納付書で区に販売代金を送金し、収納金の報告は月次ベースで行っているものの、金銭収納が正確に行われているかを担保する方法がとられていない。

以上のような会計処理及び金銭収納の方法は、管理方法として不適切であり、目黒区は適切な会計処理及び金銭収納の方法に至急改めるべきである。

### **正式な手続を経ていない事業報告等と知りながら受領してきた監督の不適切性**

目黒区立エコプラザ条例第19条に従いエコプラザの指定管理の状況について当協会が目黒区に対して事業報告書、決算報告書、協会管理運営報告及び自主事業報告を提出しているが、これらの書類は監事の監査も経ず、また理事会の承認も得てないのにも関わらず、目黒区に提出されていたものであることは、当協会に対して指摘したところである。なお、目黒区立エコプラザ条例第19条のみならず、目黒区補助金等交付規則第15条の報告のためにも、当協会から事業報告書及び決算報告書は提出されていると認められる。

しかるに、担当部局はその事実を認識しながら事業報告書及び決算報告書を受領しつづけてきた。また、そのような事実を認識しながら受領してきた事実をどのようにうけとめるかという包括外部監査人の質問に対して、区の立場としてはこれらの書類は当協会の会則第9条により適正な手続を踏んで提出されるべきであるものと理解していると回答する一方で、会則第9条が律しているのは協会の行為であって、

---

いくとこのことも考え、現行の方法に変更したものと聞いている。」という2009年11月4日付け書面の回答を包括外部監査人に提出している。また、同年11月12日のヒアリングの席で、包括外部監査人は18年度の補修した家具の販売代金の処理変更が区の指導によっておこなわれたという上記のような説明を裏付ける資料の提出を依頼したところ、目黒区長の「協定の変更について（協議）」（目環ご第211号）という書面とそれに対する回答である当協会の「協定の変更について」という書面を提出した。これらの書面の内容は、家具の売上代金変更を区が指導したということを示すものではないものの、それまでの説明と2009年11月4日付書面回答で説明された指定管理者制度の運用の導入にともなう見直しがあったことをおおむね裏付けるものである。

これらの説明及び資料からみれば、シルバーアトリエの家具の販売代金の会計処理が区の指導でなされたということが推認できるのであって、本文のような事実認定を行うのが自然である。本監査報告書案の事実の確認作業の中で、環境保全課は会計処理を区は指導していないと主張しているが、上記説明及び資料に照らせば採用できない。

区は直接会則第9条に違反している、あるいは違反していないという立場には立ち得ないものであると回答している。

しかし、上記の条例の規定は、指定管理者又は補助金交付団体において、指定管理業務が適切に行われているか又は補助金交付条件に違反はなく適切に執行しているかを区が監督することを目的としているのであり、区としては信頼のおける正式な事業報告書、決算報告書が提出されて始めて適切な監督が可能なのであることを考えれば、これらの書類の真正を担保する適正な手続が踏まれていることは、区の当然の関心事でなければならないはずである。

しかるに、区の回答は、この点についてまったく考えが及んでいない。問題点の指摘も行っていないのは監督不十分とのそしりを免れない。また、適正な手続が踏まれていることを知っていたのにもかかわらず、区は会則違反かどうかをいう立場にないと回答し、あたかも見て見ぬふりをしているような印象を与えているが、このような対応は監督責任を放棄していると評価されることにつながりかねず、行政の対応として極めて疑問である。

### (3) 包括外部監査人の意見

#### ア 当協会に対する意見

##### 区からの派遣職員の解消を

現在区より2名の職員の派遣を受けている。

派遣が必要となった背景等については理解できるが、自主的に法人を運営するためには、係長職及び一般職の派遣に依存することは将来的に終了させていくことが必要と考える。

##### 会員の参加の強化の為の組織上・運営上の工夫を

当協会の設立の基本方針には区民や事業者の知識経験と創意・工夫をいかすというものがあつたはずであるが、会員の参加活動の強化のために何をすべきか、また、会員の創意・工夫を活かすための協会運営はどのように行うべきかという検討はあまりされていないように見受けられる。それであるがゆえに、会員の位置づけは単に会費を負担する、あるいは当協会のイベントに参加するという受動的地位にとどまっており、また組織上の位置づけも明確になっていない。

しかし、当協会の活動はすべて区民や事業者が主体となるエコ活動を支援するためのものであって、主役不在では当協会やエコプラザの存在理由自体が問われなければならない。

当協会はもっと会員の参加を促すための組織上、活動上の検討を行うべきであると考えます。

### 退職給与引当金の計上を

当協会の平成16年度から平成20年度の決算書では、退職給与引当金は計上されていない。これは、職員の退職金は該当年度、目黒区に補助金の一部として請求するためである。

しかし当協会は、「エコライフめぐろ推進協会退職手当支給規程」に基づいて退職者に退職金を支払う義務を有する。また、補助金交付要綱は退職給与を補助対象費目に掲げているものの、必ずしも支払時において退職金の全額が補助金として支払われることが法的に確保されているものではないし、退職に係る費用の発生及び退職金の支払義務は補助金の受領に関係なく生じるものであるから、発生主義を会計処理の基準とする以上は、財政状況を明確に把握するために退職給与引当金を計上すべきであろう。

### 3 社会福祉法人目黒区社会福祉協議会

#### (1) 対象団体の沿革と事業の概要

##### ア 沿革

昭和27年に任意団体として発足し、昭和38年に社会福祉法人として認可され目黒区社会福祉協議会(以下、「社協」という)として現在に至っている。

任意団体で発足した時は民生委員や社会福祉施設などの協議組織であったが、全国社会福祉協議会を先頭に事業型社会福祉協議会への脱皮が図られた。それは、様々な福祉ニーズへの対応が求められているという社会的要請、連絡調整機能だけでなく事業を通じて存在意義を高めたいという社協側の願望が背景にあった。

このような沿革で現在に至っている社協は、以下のような特色がある。

- ・ 社会福祉法に設置が法定化されている(社会福祉法第109条 社協は地域福祉の推進を図ることを目的とする団体)。全国、都道府県、区市町村に組織化されている。全国で1,800余、都内には東京都社会福祉協議会と62の区市町村の社会福祉協議会がある。
- ・ 社団法人的性格を持っている。社協の成り立ちには、地域の町会、民生委員が深くかかわっており、理事・評議員に参画しているほか、社協会員として発足当初から社協の運営を支えてきた。

##### イ 事業の概要

社協の使命は地域の福祉資源と福祉ニーズをコーディネートし地域福祉活動を推進するところであり、こうした活動の中核となるのが、ボランティアによる地域福祉サービスである。昭和50年代からボランティアセンター、在宅福祉サービスセンター(有償の家事援助・介護サービス)を立ち上げボランティアを確保しながら活動の拡充に努めてきた。

平成12年にはじまった介護保険制度は社協にも大きな影響を与えるものとなった。目黒区から在宅介護支援センター、包括支援センター業務を受託することになったが、社協には引き続き高齢福祉を担っていくためには、介護保険事業に一定の関わりを持つ必要があったこと、行政には適当な介護保険事業者を求めていたことなどが背景にある。

介護保険制度のスタートは、保険制度の適用外となる人を対象とする権利擁護事業を必要とした。ボランティアセンター、在宅福祉サービスセンターの運営を通じ高齢者や地域の実態をよく把握している社協がこうした権利擁護事業を担うことになり、平成15年には、「権利擁護センターめぐろ」を立ち上げ、成年後見制度の支援事業にも取り組むことになった。事業運営には、地域福祉のコーディネーターとしての役割に加え、行政で

もない営利企業でもない中間法人として社協の団体の性格が適していたともいえる。

こうした事務事業の多くは区からの受託事業であり、事業全体に占める受託事業の割合が大きくなり、社協の自主事業の割合を小さくするものとなった。

その後の生活福祉資金（国の事務事業）の業務拡大、東京都の生活安定化事業の受託は、国や都が社協を補助機関視しているかのような動きでもあり社協の自主・自立性が改めて問われている。

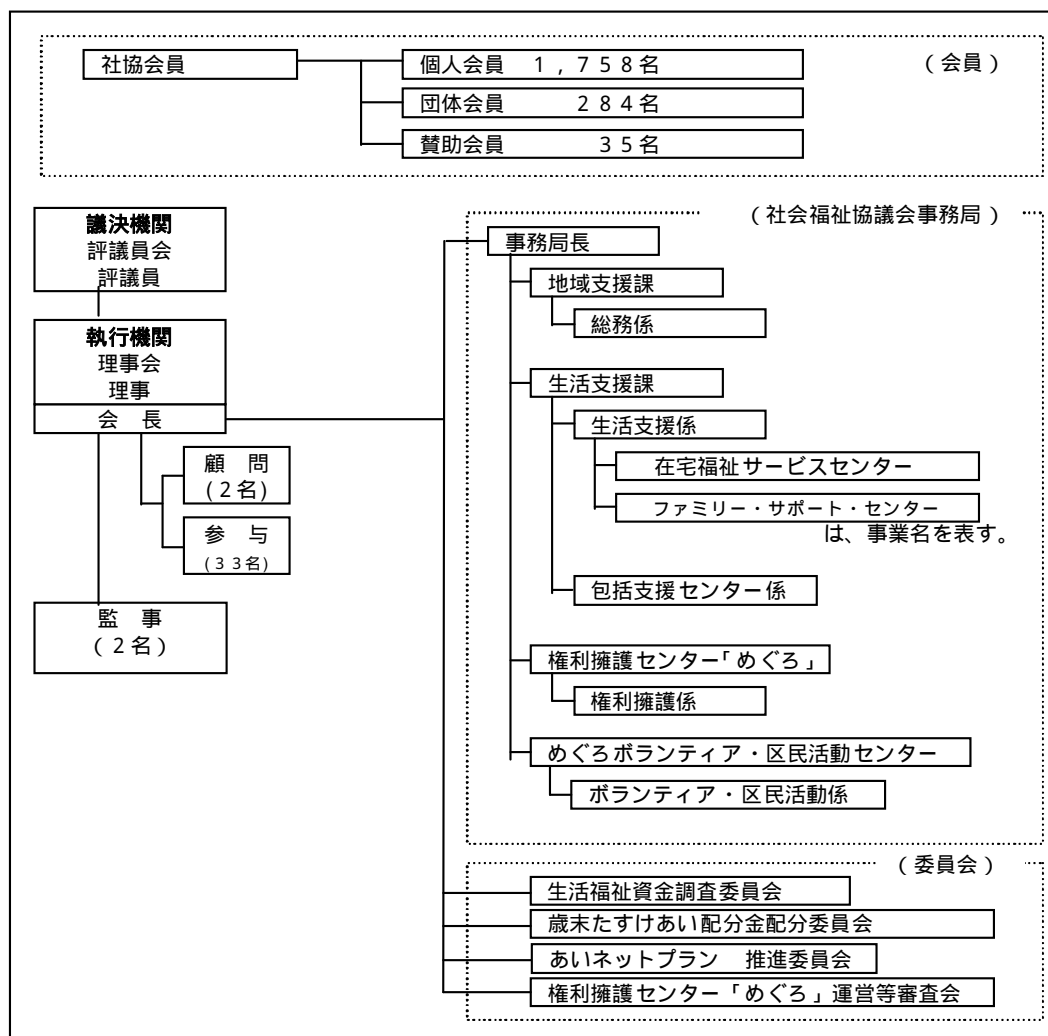
区でも、社協の事業について地域のコーディネーターとしての活動を求めており、その範囲は、福祉の分野だけでなく福祉以外の分野についても区との協力のもとで事業の実施を期待している。

## ウ 運営組織

社協の運営組織と職員配置人員は以下のとおりである。

### 目黒区社会福祉協議会組織図

（平成21年4月1日現在）





## 職員配置人員

所 管	区退職幹部職員		正規職員		契約職員	非常勤職員	区派遣職員係長	合計(人)
	局長	課長	係長	一般				
地域支援課	1	1		4	1	5	1	13
総務係	1	1		4	1	5	1	13
生活支援課			2	3	8	7		20
生活支援係			1	1	2	5		9
包括支援センター係			1	2	6	2		11
権利擁護センター「めぐろ」		1		3	1	2	1	8
権利擁護係		1		3	1	2	1	8
めぐろボランティア・区民活動センター		1	1	3	1	1		7
ボランティア・区民活動係		1	1	3	1	1		7
合 計	1	3	3	13	11	15	2	48

## エ 主要な事務事業と財源

発足当初の社協は、民生委員と協力し母子福祉活動などを行っていたが、共同募金の実施団体としての性格も持っていた。昭和50年代からはボランティアによる地域福祉活動に取り組むことになった。

事務事業実施には人手を要するが、こうした人件費は、区からの一括補助金として交付されてきた。財源として各区には都区財政調整の交付金としても相当額が措置されている(目黒区の場合概ね16人程度の人件費相当)。大別すれば社協の事務事業と財源は、一括補助金を財源として実施している本部運営、ボランティア・区民活動センター運営、在宅福祉サービスセンター運営があり、個別の特定目的の補助金により運営されている権利擁護センター事業(一部は委託事業)、区などからの受託金により運営している南部包括支援センター、ファミリーサポートセンター、生活福祉資金融資、日常生活自立支援事業・苦情調整委員制度運営などがある。

平成20年度の実施事業とその収入規模は以下のとおりである。

< 社協の実施事業と収入規模 >

(単位：千円)

	実施事業	会計区分	事業活動収入額	割合
(1)	法人運営事業	一般会計	86,743	(28%)
(2)	在宅福祉サービス事業	一般会計	8,019	
(3)	ハンディキャップ運行事業(移送サービス事業)	一般会計	550	
(4)	地域福祉推進事業・ボランティア活動推進事業	一般会計	50,531	(16%)
(5)	助成事業	一般会計	7,041	
(6)	生活福祉資金貸付事業	一般会計	2,570	
(7)	福祉サービス利用援助事業	一般会計	54,796	(18%)
(8)	援護資金貸付事業	一般会計	210	
(9)	在宅介護支援センター事業	一般会計	3,372	
(10)	生活安定応援事業	一般会計	6,269	
		小計	220,102	71%
(11)	指定居宅介護支援センター事業	公益事業会計	8,898	
(12)	ファミリーサポートセンター事業	公益事業会計	8,806	
(13)	地域包括支援センター事業	公益事業会計	42,015	(14%)
		小計	59,720	19%
(14)	自動販売機管理事業	収益事業会計	7,936	3%
(15)	歳末たすけあい事業	特別会計	22,766	7%
			310,524	100%

## オ 補助金事業及び委託事業

### 平成20年度の補助金事業

社協は、目黒区の健康福祉計画課より当初決定額 165,917,275 円(最終決定額 172,011,358 円)及び地域ケア推進課より 2,000,000 円が補助金として交付されている。その内訳は以下のとおりである。

(単位：円)

事業区分	当初予算	補正額(注)	最終決定額	執行額	返還額
法人運営事業	138,250,767	4,521,635	142,772,402	140,932,011	1,840,391
在宅福祉サービス事業	2,093,600	0	2,093,600	1,854,747	238,853
福祉サービス利用援助事業	15,607,853	1,572,448	17,180,301	16,073,550	1,106,751
ボランティア・区民活動推進事業	9,965,055	0	9,965,055	9,572,600	392,455
健康福祉計画課 計	165,917,275	6,094,083	172,011,358	168,432,908	3,578,450
在宅介護支援センター事業	2,000,000	0	2,000,000	2,000,000	0
地域ケア推進課 計	2,000,000	0	2,000,000	2,000,000	0

(注)補正額の主要因は、職員の給与の昇給に基づく補助金額の補正である。

### 平成20年度の委託事業

目黒区からの委託事業は、福祉サービス利用援助事業、生活安定応援事業、ファミリー・サポート・センター事業、地域包括支援センター事業であり、これらを実施している。また、東京都社会福祉協議会より生活福祉資金貸付事業、福祉サービス利用援助事業の委託を受け実施している。その内訳は以下のとおりである。

(単位：円)

事業区分	生活福祉資金貸付事業	福祉サービス利用援助事業	生活安定応援事業	ファミリー・サポート・センター事業	地域包括支援センター事業
区受託金収入	-	565,949	6,269,140	8,595,026	32,177,000
東京都社協受託金収入	2,570,000	4,725,000	-	-	-

## (2) 指摘事項

### ア 目黒区社会福祉協議会に対する指摘事項

#### 目黒区の給与水準に連動させた不適切な人件費管理

社協でも区の退職者を幹部職員として局長(1名)及び課長(3名)を事業の管理の必要性により従来から受入れている(いわば再就職先)。通常職員を受け入れる場合には、受入職員の給与等は法人自ら制定した給与規程等に基づいて決定すべきところである。しかし、区の退職者の受入時には、区より「平成 年度の目黒区退職幹部等の任用等にかかる給与基準等について」という通知が関係団体宛てに発せられている。

そこで、社協に通知の取扱いについて質問したところ、「現実の給与決定において通知と異なる取り扱いをした場合はなかった」と説明を受けている。

つまり、区退職職員の給与等については、区が区を退職した職員及び区の非常勤職員の給与・諸手当水準について通知を行っており、通知の留意事項には、「発令に当たっては、目黒区退職時の職位によらず、任用する団体における任用職務による給料月額による。」と社協側での自主的に給与を決定することを認めているものの、現実には通知に従って賃金・諸手当の金額を決定している。

また、社協では、職員の給与に関する規則として、「社会福祉法人目黒区社会福祉協議会職員の給与に関する規則」を制定しているが、その規則では区の職員の給与に関する条例を多く準用しており、社協独自の給与規程が制定されている状況にはなっていない。

その規程は以下のとおりである。

職員・・・給与月額は目黒区の職員の給与に関する条例第5条に定める給料表を準用する。

また、給与規程における人件費の金額についての指針について質問したところ、目黒区職員の給与に準拠するものであると説明を受けている。

社協の職員が区の職員と同一であるならば、区の給与規程を準用することの合理性もあるが、社協と区の職員は同一なものではなく、区の給与規程の準用に合理性は乏しい。社協としての給与規程を制定すべきである。その場合には、現在の社協は、事業型社会福祉協議会に脱皮しており、事業を基礎とした給与規程を定める必要がある。

## イ 目黒区への指摘事項

### 補助金等に対する不十分な効果測定

健康福祉計画課では、社協の法人運営事業に対して本部経費を補填するための補助金（最終決定額 142,772,402 円）等を支給している。その支給目的は、区の福祉計画に基づき区が事業として重点的に必要と判断した事業について社協にその実施を求め財源として支給しているものである。区が必要な事業の実施のための補助金とはいえ、当該補助金の事業の効率性や有効性を評価することは、補助金を支給する区側の実施すべき手続である。

健康福祉計画課では、社協会員数の増加等で判断しているが、効果測定の基準を補助金交付時には定めてはならず、補助金等の評価管理の面では十分とはいえない。評価の基準を定め、効果測定を実施すべきである。

### (3) 包括外部監査人の意見

#### ア 目黒区社会福祉協議会に対する意見

##### 区からの派遣係長職員の解消を

現在区より2名の職員の派遣を受けている。これは、区と民間法人が協力して地域福祉の事業に当たってきたこと、社協に人材がいなかった等を背景に、現役の区の職員は、区政の最新状況を理解していること、また派遣終了後に社協の経験を生かしてもらおう期待があることによると説明を受けている。

派遣が必要となった背景等については理解できるが、自主的に法人を運営するためには、係長職員を派遣に依存することは終了させていくことが必要と考える。社協も将来的には固有職員に変えていきたいという方針もあり、また、区側も派遣は速やかに解消していくことを要望しており、派遣解消に向けて社協の人材育成をより進めていくことが望まれる。

##### 退職給与引当金の十分な引当を

社協の平成20年度の決算書では、退職給与引当金として11,544,996円を計上しているが、注記には「退職給与引当金相当額72,897,410円(既計上等との差額については、支払時に区補助金の対象となる。)」と記載されており、61,352,414円(72,897,410円 - 11,544,996円)の引当不足となっている。

現状の会計処理は、退職に関する補助金の受領及び退職金の支払いという現金の収支に基づく会計処理(現金主義)であり、費用の認識基準である発生に基づく会計処理(発生主義)にはなっていない。退職に係る費用の発生及び退職金の支払い義務は、補助金の受領に関係なく生じるものであり、それを決算書に反映していくのが、発生主義による会計処理であると言える。社会福祉法人会計基準でも発生主義を基準として定めており、法人運営による適正な人件費の総額を把握するため、既に発生している退職金に関する費用は計上すべきである。

##### 個人情報保護についての具体的な保護手続の制定及び追加保全策を

社協には、会員(個人会員1,758名、団体会員284名、賛助会員35名)に関する個人情報、ボランティア事業、福祉事業、権利擁護事業等の各種事業を通じての個人情報を取り扱っている。そこで、社協では個人情報保護規程及び個人情報保護規程実施要領(平成17年5月30日付)を作成している。その個人情報保護規程第9条では、「1 社協は、利用目的の達成に必要な範囲内で、常に個人データを正

確かつ最新の状態に保つものとする。2 社協は、個人データの漏えい、滅失、き損の防止その他の個人データの安全管理のために必要かつ適切な措置を講ずるものとする。3 社協は、個人データの安全管理のために、個人データを取り扱う従業者に対する必要かつ適切な監督を行うものとする。」と規定している。当該規程に基づき、各事業現場では、個人情報保護のために退所時のロッカーの鍵の確認、パソコンのパスワードを設定するなど個々に必要と考えられる個人情報保護のための手続を各現場で実施している。

しかし、個人情報の重要性を考えるならば、現在、各現場で実施されている個人情報保護手続の十分性について検討することが必要と考えられるが実施されていない。個人情報保護手続の十分性について検討し、「2 社協は、個人データの漏えい、滅失、き損の防止その他の個人データの安全管理のために必要かつ適切な措置を講ずるものとする。」との規定に従って、検討結果を社協の具体的な手順（マニュアル）として定め、「3 社協は、個人データの安全管理のために、個人データを取り扱う従業者に対する必要かつ適切な監督を行うものとする。」との規定に従って、手順が遵守されていることを明らかにするための記録を定期的に残すことも必要である。また、個人情報はパソコンで管理されている。パソコンにはパスワードが設定されているとはいえ、情報の重要性を考えるならば、個人データの暗号化等の追加の安全策も検討すべきである。

#### **社協の実施事業範囲の検討を**

社協は、「エ 主要な事務事業と財源 <社協の実施事業と収入規模>」で記載しているように(1)法人運営事業から(15)歳末たすけあい事業までを正規職員、契約職員、非常勤職員等総勢48名という少ない人数で実施している。区民の要望は多様であり一度始めた事業は利用者がある限りはなかなか終了することは難しい面はあるが、区の財政も厳しくなっており、従来の事業をそのまま維持しつつ地域のコーディネーターとしての重点事業を拡大していくことは予算の面からも制限されることになる可能性がある。そこで、実施事業のメリハリをつけ、実施事業を絞ることも必要と考える。

#### **生活安定応援事業の制度設計の再検討を**

当該事業は、区市町村に低所得者の生活相談等を行う相談窓口を整備し、生活相談、就業までの間における資金支援、その他関係施策の紹介を行うなどきめ細かな支援を行い、もって低所得者の安定した生活の確保を図ることを目的としている。実施主体は東京都であり、区

より委託費 6,269,140 円の交付を受け、東京都社協及び区社協が事業を実施している。

社協が実施する具体的な業務は、相談窓口の設置と相談対応、そして、東京都社協に生活安定化資金貸付に関する申請書を送付することであり、東京都社協が区市町村社協から提出された書類をもとに、就職活動の間の生活費の貸付と回収を行っている。社協では非常勤3名の人件費と事務費を見積って実施している。当然社協窓口への相談者は目黒区に居住されている方が中心となる。

事業目的のとおりのおりのきめ細かな支援を行うためには、目黒区の実施主体となっている社協の活動が重要となるが、社協の業務は、相談窓口の設置と相談の実施を行い、東京都社協に申請書を送付することである。社協が相談者に対応し東京都社協に紹介しても、その後の相談者の状況に関するフィードバックはなされておらず、これでは、低所得者の安定した生活の確保を図るという事業目的からすると不十分である。

社協が東京都に要望して入手した社協紹介による当該制度の利用状況によれば、2008年8月から2009年8月の55名の登録者のうち就職決定は6名のみであり、生活安定化資金貸付が実施されても就業までに至る保証もなく、就職率も低いものとなっている。本来就職まで継続して支援することが必要とされる相談者に対して、現状の制度設計では、地域の相談窓口になっている社協が継続支援を行う制度にはなっていない。このような委託事業では、その目的が十分に達成されものであるとは言えず、有効性においても疑問である。また、職業訓練の間の生活資金の融資による支援を行っているが、現在の経済環境を考えると回収について多大なコストが必要になる可能性も否定できない。事業目的に沿った制度となることを望むところである。

## 4 財団法人目黒区勤労者サービスセンター

### (1) 対象団体の沿革と事業の概要

#### ア 沿革

財団法人目黒区勤労者サービスセンター(以下「勤労者センター」という。)は、昭和56年4月に目黒区内の中小企業者による任意団体として設立された「目黒区勤労者共済会」を前身とする。財源は、主に会員からの会費と区からの補助金で賄われており、勤労者センターの事務は設立当時から目黒区職員が執り行ってきた。

その後、労働省の中小企業勤労者総合福祉推進事業により、法人を対象として国庫補助金が交付されることとなったことを主な理由として、平成2年3月30日付けで東京都から公益財団法人設立の許可を受け、民法第34条(平成20年改正前)に基づいて現在の勤労者センターが「財団法人目黒区中小企業勤労者福祉サービスセンター」の名称で設立された。その後の国の方針変更により、国庫補助金の交付は平成18年度を最後に打ち切りとなったが、勤労者センターは公益財団法人のまま、平成19年3月30日付けで現名称に変更し、現在に至っている。

現在、勤労者センターでは、公益法人改革の動きを受けて、公益法人改革対応委員会を立ち上げて協議を行っている。現時点での方向性としては、平成22年9月までに勤労者センターが公益認定を申請することを方針として準備を進めている。

#### イ 事業の概要

勤労者センターの行う事業は、寄附行為第4条第1～7号に規定された以下の7種類の事業である。平成20年度の事業実績、ヒアリング等によれば、現在のそれぞれの事業の内訳は以下の通りである。なお、勤労者センターは、区からの受託事業は受けていない。

寄附行為第4条における規定	実施事業
東京都及び区が行う勤労福祉事業推進への協力事業（1号事業）	東京都及び目黒区が作成した勤労福祉事業に関するパンフレット等を勤労者等の配布、ポスターを掲示する等の協力。社団法人全国中小企業勤労者福祉サービスセンターの行う会議等への参加、東京都中小企業勤労者福祉サービスセンター協議会や特別区勤労者福祉サービスセンター事務担当者連絡協議会への出席など。
中小企業勤労者の在職中の生活安定に係る事業（2号事業）	掛金負担者に対する祝金、弔慰金、見舞金の給付
中小企業勤労者の健康維持増進に係る事業（3号事業）	定期健康診断・人間ドック、ハイキングツアー、温泉等の施設利用等の斡旋、掛金負担者への補助
中小企業勤労者の老後生活の安定に係る事業（4号事業）	中小企業退職金共済制度について会報誌に掲載
中小企業勤労者の自己啓発、余暇活動に係る事業（5号事業）	講座・教室の開催、指定店・宿泊施設・ゴルフ場の割引料金での利用・掛金負担者への補助、季節保養施設借上げ、指定遊園地その他の各種利用補助券の割安価格での販売、掛け金負担者への補助、バスツアーの斡旋、掛金負担者への補助、その他。
中小企業勤労者の財産形成に係る事業（6号事業）	勤労者財産形成貯蓄制度に関する記事を会報誌に掲載
その他勤労者センターの目的を達成するために必要な事業	会員加入促進のための広報活動

これらの事業のうち、3号事業のハイキングツアー、5号事業のうちの指定宿泊事業、季節保養施設借上げ、各種利用補助券の販売等はかなりの実績を上げ、勤労者センターの行う事業の中核を占めていると言っても過言ではない。また、2号事業としての慶弔金等の給付は、平成20年度において366件、合計5,355,000円を給付しており、一応の成果は上げているものといえる。3号事業の中の法定定期一般健康診断受診料補助事業は平成20年度において303件の補助を行っており、その利用数は増加傾向にある。

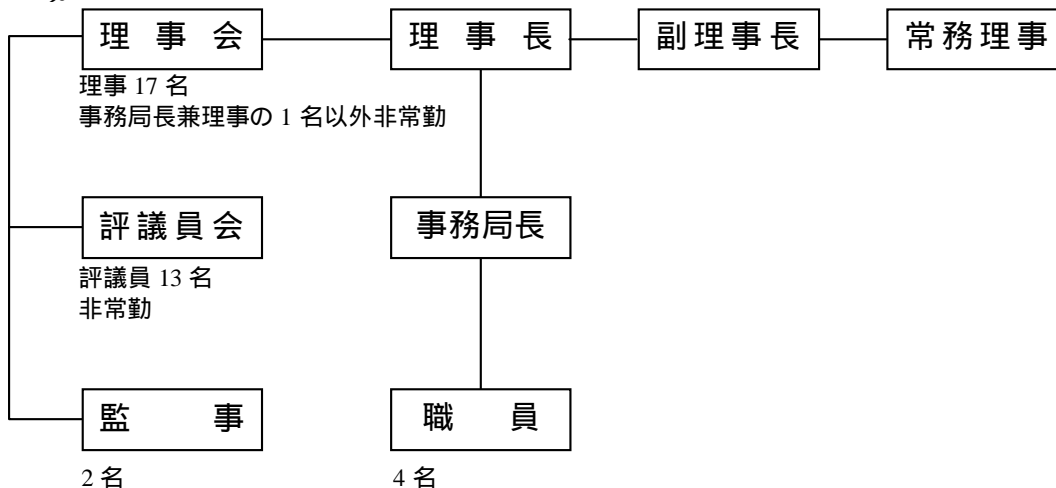
他方、4号事業、6号事業は、勤労者センターは各制度に関する記事の



会報誌への掲載等を行っているにすぎず、斡旋、紹介その他の実質的な活動は行っていない。

## ウ 運営組織

勤労者センターの組織は以下の通りである（平成21年10月1日現在）。



## エ 勤労者センターの財政状況・今後の方針

勤労者センターの財政状況は、後述のとおり会員数の減少のため会費収入が減少しているが、会費を値上げすると会員数が更に減少する可能性が高いことから、値上げは困難な状態である。また、勤労者センターには設立当初区が拠出した3億円の基本財産があり、また、過去の投資活動等の収入が積み立てられている（平成20年度当初時点で約1億500万円）が、今後は投資活動を通じた収益は望みえず、その他収益が上がる事業も行っていない。このため、会員ひとりあたりの経費が会費を上回る現状においては、むしろ会員数が増加したりサービスの利用者が増加すると財政状況が悪化する可能性が高い。

この現状を踏まえて、勤労者センターは特定資産を毎年約500～700万円を取り崩す計画であり、平成20年度は約500万円を取り崩して事業活動支出に充当した。また、平成21年12月の理事会において、特定資産のうちの5,000万円につき基本財産の増額のために繰り入れを行い、基本財産を3億5,000万円とすることが決議された。

ただ、仮に今後も今までのペースで特定資産の取り崩しを行うとすると、計算上では特定資産は約10年で消滅することになる。それ以降については、景気回復を待って会費の値上げに踏み切る、補助金申請額を増額する、勤労者センターを解散して区が残余財産の寄付を受ける等の途が考えられるが、現時点では上記の公益認定申請以外には将来的な勤労者センターの方針は固まっておらず、区も方向性を打ち出していない状況である。

## (2) 指摘事項

### ア 勤労者センターへの指摘事項

#### 不適切なガバナンス体制の構築・運用

勤労者センターの寄附行為によれば、理事会の諮問機関である評議員会が理事を選任し、理事の互選により理事長を定め、評議員は理事会が選任して理事長が委嘱することとされ、また勤労者センターの運営に関する重要事項については理事会が議決し執行する権限を有し、理事長は勤労者センターを代表し業務を統括するものとされている。

しかし、実態としては、以下のような問題点が認められる。

- (ア) 理事会の決定すべき、勤労者センターの運営に関する重要事項については、これを具体的に定めた内部規定等は存在せず、理事会及び評議員会は特別な決議事項のない限り例年2月頃と5月頃に決算報告、予算案決議等の議題のために召集されるにとどまっている。また、これら会議における議案等は勤労者センター職員が策定し、通常はその作成過程には理事長その他の理事は関与しない。更に、理事会においては議案につき質問が出されたり審議されたりすることはあっても、理事会の決議によって議案が変更、修正、否決される例はほとんどない。
- (イ) 理事も評議員も、そのほとんどが目黒区商店会連合会や目黒区工業団体連合会から選出され、また理事会の直前に評議員会を開催して両会ではほぼ同じ内容を審議しているなど、実態として両会の間には差異は認められず、固有の機能を果たしているとは言えない。
- (ウ) 事務局長は、現職も前任も目黒区を退職した職員が就任しており、実態として勤労者センターは区職員の再就職先となっていると言える。
- (エ) 正規職員の給料については、勤労者センターの給与規程により、区職員の給与表が準用され、また、目黒区を退職した職員については目黒区総務部長が出す通知に結果的に沿った形で給与水準が決められており、このため区において雇用した場合の給与水準が維持されている。
- (オ) 勤労者センターの代表者である理事長の印鑑は、事務局において保管されて一定の職員が押印しているが、基本的には事業計画の範囲内であれば押印されており、個別具体的な内容については、理事長が事前相談や報告を受けていないことも多い。理事長も他の理事と同様に非常勤であり、費用弁償を受けるだけのいわばボランティアであって、勤労者センターの事業内容の詳細を逐一把握するのは極めて困難な状況にある。

以上の実態からすれば、勤労者センターは、実際には事務局長及びその他の常勤職員によって実質的な決定、執行が行われており、このため本来であれば勤労者センターの補助金申請、給与水準の決定などの重要事項についての意思決定に責任を持つべき理事会が、評議員会とともに、事務局長を中心とする勤労者センター職員の策定する議案等の審議の場となっているにすぎず、本来行うべき機能を果たしていない上、理事長も、勤労者センターのトップとして責任をもってこれを代表する機能を果たしていない。これは独立した組織体にふさわしいガバナンス体制とは言い難く、適切とは評価し難い。勤労者センターは、独立した組織体にふさわしく、理事長をトップとして経営と執行に責任を持ち、かつ理事会が重要事項についての意思決定をなし、理事長を監視するよう運営すべきである。

### **不適切な個人情報の管理体制**

勤労者センターによる個人情報の管理については、「個人情報保護規程」が制定されている。これによれば、業務開始にあたり個人情報を収集するときは、業務の名称、目的、個人情報の対象者、内容、その他理事長が定める事項を別記様式による個人情報業務登録票に登録する必要があり、また、収集の目的及び根拠を明らかにして原則として本人から収集するのを原則とし、理事長が特に必要があると認めて本人以外の人から収集した場合は本人にその事実を通知すること等が要求されている。更に、勤労者センターは事務局に個人情報保護管理責任者を置く必要がある。

しかし、勤労者センターでは、会員の情報、ツアー参加者の情報など個人情報を収集する場面が多いにも関わらず、これらの要求は必ずしも遵守されていない。実務上は、勤労者センターは、収集した個人情報を事務所内設置の電話線でつながれていないPCに入力し、ハードコピーとしては保有せず、また収集目的外の使用はしないとのことであるため、むやみに個人情報が流出する可能性は低いと思われるが、個人情報保護規程に照らして管理体制が不十分なことは明らかである。仮に個人情報の流出や目的外使用が発生した場合には、その被害は甚大であることを考えると、勤労者センターは、「個人情報保護規程」に基づいて個人情報保護管理責任者を置き、その他同規程に基づいた運用を行うべきである。

### **目黒区の給与水準に連動させた不適切な人件費管理**

「財団法人目黒区中小企業勤労者福祉サービスセンターに対する補助金交付要綱」(以下「補助金交付要綱」という。)および実務によれ

ば、勤労者センターの職員の人件費は全額が区の補助金負担であり、補助金年支給額のうちの約75%を占めている。勤労者センターの常勤職員は、事務局長（兼常務理事）1名、正規職員3名、契約社員1名の合計5名であり、このうち正規職員に対しては、勤労者センターの給与規程において区職員の給与表が準用されている。勤労者センターは目黒区から独立した財団で業務内容も著しく違うのにも関わらず、区職員の給与を準用することの合理性は乏しい。

勤労者センターは、その事業内容・実績に照らして、独自の給与水準を構築する必要があると考える。

## イ 区に対する指摘事項

### 補助金に対する不十分な効果測定

勤労者センターが区から交付を受けている補助金額は、平成20年度決算では約5,000万円で、事業活動収入計のうち約57.3%を占めている。区は、補助金交付の有効性、及びその成果との相当性・比例性を確保しうよう、前年度までの実績を精査し、以後の補助金交付申請のチェックに生かしていく必要がある。しかし、現状では、補助金申請において要求される書類には、当該年度の予算金額と前年度の予算金額は記載されているものの、前年度の実績は記載されない。従って、勤労者センターは、前年度補助金支給の翌年に残余金がある場合はこれを返還しているが、これが反映された金額の資料は補助金申請の際に区へ提出する書類には添付されていない。また、実績報告書は別の機会に提出されるものの、補助金交付申請においては、前年度までの実績を踏まえた予算説明はなされない。

補助金交付決定においては、区は、それまでの交付実績及びその成果につき十分な情報を得て精査し、有効にチェック機能を働かせよう仕組みにするべきである。また、現状では、補助金交付規則と実態が乖離しているため、外部からは補助金交付決定のシステム自体が見えにくく、検証もしにくい状態となっているが、これは補助金制度の透明性の観点から望ましいことではない。従って、補助金交付規則の改訂も含めた抜本的な対策を検討することも考えるべきであろう。

## (3) 包括外部監査人の意見

### ア 勤労者センターに対する意見

#### 退職給与引当金の計上を

勤労者センターの平成20年度の決算書では、注記として、「職員の退職金は該当年度、目黒区に補助金の一部として請求するため、積立及び引当金計上は行わない（年度末退職給付金支払予定額は、

16,309,414 円 ) 」と記載され、退職給与引当金は計上されていない。

しかし、勤労者センターは、その退職手当規程に基づいて退職者に退職金を支払う義務を有する。また、補助金交付要綱は退職給与を補助対象費目に掲げているものの、必ずしも支払時において退職金の全額が補助金として支払われることが法的に確保されているものではないし、退職に係る費用の発生及び退職金の支払義務は補助金の受領に関係なく生じるものであるから、発生主義を会計処理の基準とする以上は、財政状況を明確に把握するために退職給与引当金を計上すべきであろう。これは、平成 14 年度「包括外部監査の結果報告」においても提言された事項であり(同報告書 の 19 頁 ) 早急に対処すべきと考える。

## イ 目黒区に対する意見

### 補助金支出や勤労者センターの存続等につき抜本的な検討を

勤労者センターへの補助金は、補助金交付要綱及び実務によれば、人件費等支出及び管理運営費としてのみ申請及び交付されており、すなわち団体運営補助金として交付されているものである。このため、センターへの補助金交付にあたっては、勤労者センターの存在及び活動全体につき、補助金交付の要件を満たすかを検討する必要がある。

この点、確かに、勤労者センターは、勤労福祉事業を行い、もって中小企業ならびに地域社会の振興、発展に寄与すること(寄附行為第 3 条)という、公益性の高い目的を有している。しかし、その会員数は、平成 4 年度頃まで 4,400 人台であったものの、その後減少傾向が続いており、平成 20 年度 3 月末日における事務所数は 1,045 事務所、会員数は 2,725 人である。会員数の減少の理由のひとつとして、目黒区が住宅街としての地位を確立するとともに中小企業の数が増加していることが挙げられる。ただ、平成 15 年度当初の時点の会員数は 2,770 人で、区内中小企業従業者に対する加入率が 3%を切っているとの報告があり(平成 16 年 3 月中期経営計画(第 2 次)平成 16 年度～平成 20 年度)その 6 年後の平成 20 年度 3 月末日における会員数も 2,725 人であることを考えると、区内中小企業従業者における加入率の低さは中小企業の全般的な減少だけでは説明できない。このような状況においては、勤労者センターは、その公益性の高い目的の達成において、効果を上げているとは評価し難い。最近は、一部のサービスについては一般区民への提供も行っているものの、やはり基本的にはごく一部の中小企業事業者が利用するだけの事業に毎年約 5,000 万円の補助金が支出されている状況であって、合理性を認めにくく、補助金交付の平等性・公平性につき疑問の

余地がある。

会員数低迷の理由のひとつとしては、昨今の社会状況においては、事業者及びその従業員にとって類似のサービスが提供されうる環境があるにもかかわらず、あえて会費を支払って勤労者センターの提供するサービスを受ける必要性に乏しいという事情がある。すなわち、勤労者センターの実施事業のうち中核的位置を占めているのは余暇事業（指定店事業、指定宿泊事業、フリーパスポート販売、指定遊園事業、既設保養施設借上げ事業、ゴルフ事業、クオカード販売、納涼船、映画鑑賞券など）であるが、その多くは、昨今は、民間企業による福利厚生のアウトソーシング事業などでも類似のサービスを提供しううようになってきている。また、勤労者センターのその他の事業（慶弔金支給、定期健康診断等への助成、退職金共済制度など）も、区の他の部門で類似の制度が存在するものもある。このように、勤労者センターを取り巻く環境は、設立当時と比べて大きく変化している。加えて、上記の通り勤労者センターの財政状況には現在のところ展望が見えていないことも考え合わせると、もはや必ずしも既存の制度にこだわることなく、区全体としての今後の中小企業保護政策の方向性を再検討し、これを踏まえて勤労者センターの位置づけ・重要度を明確化した上で、補助金支出、勤労者センターの存続等につき、より抜本的な方針を検討すべきと考える。

取りうる方策としては、勤労者センターの基本財産（3億5,000万円）及び特定資産（5,000万円）の一部返還・早期取崩しにより補助金負担の軽減を図ることや、勤労者センター全体に対してではなく事業単位での補助金支出へと方針を転換することも考えられる。更に、勤労者センターを解散して区が上記合計4億円の寄付を受け、今後は会員制ではなく中小企業事業者及び従業員への直接的な助成や民間委託などに方針転換する可能性も検討に値すると考える。これら多様な選択肢を視野に入れ、区の中企業対策として何が最適な方法かを、今、改めて検討すべき時期にきていると言える。

## 5 目黒区住宅・街づくりセンター

### (1) 対象団体の沿革と事業の概要

#### ア 沿革

目黒区住宅・街づくりセンター（以下「街づくりセンター」という。）は、上目黒一丁目地区及び上目黒二丁目地区の再開発事業を推進する役割を担っていた財団法人目黒区都市整備公社（以下「都市整備公社」という。）が当該再開発事業の終了に伴い平成13年3月をもって解散したため、都市整備公社の上記再開発事業以外の事業を後継するものとして、平成13年度に「めぐろ街づくり公社」の名称で設立された。

めぐろ街づくり公社は、平成13年度は都市整備公社が掲げていた「街づくり促進のための普及、啓発」等の事業のみを行っていたが、平成14年度に目黒区営住宅等、公営住宅の管理等の業務を目黒区から受託し始め、平成15年に現在の名称へと変更された。

その後、街づくりセンターは、同業務を職員体制及び収支の規模に照らして最大の業務とし、また平成18年度から平成20年度は指定管理者として同業務を行っていたものの、平成21年度以降は、別の民間会社が同業務にかかる指定管理者として指定されることとなり、かかる重要な業務を失うこととなった。

現在は、「街づくり公社設立時の原点に戻る」として、街づくりセンターの今後の事業のあり方、目黒区との役割分担等について、街づくりセンターと目黒区(所管:都市整備部)との間で協議をしているところである。

#### イ 事業の概要

街づくりセンターの沿革は以上のとおりであって、その取り扱う事業はその時期に応じて異なるが、平成16年度ないし20年度の事業は概ね以下の図表記載のとおりである。

1. 自主事業	普及啓発・情報提供事業	情報発信	ホームページ「たけのこタウン」の運営 広報誌「たけのこタウン」の発行
		各種講座開催	すまいの講座 まちづくり講座
		まちづくり活動交流の場・情報コーナーの設置	
		耐震化促進の普及啓発	
		三田集会室管理	
		相談・支援事業	各種相談（ただし、右の相談の区分は時期によって異なる。）
	街づくりコンサルタント派遣		
	リフォーム業者・建替え業者の紹介		
	調査、研究事業	各種調査、研究	
		講座への参加	
	2. 受託業務	マンションセミナーの開催業務	
目黒区公営住宅管理等業務		（平成17年度で終了）	
3. 指定管理者事業	目黒区公営住宅の管理等	（平成18年度から平成20年度）	

なお、上記に加え、平成21年度から、新規事業として、建築紛争解決に向けた専門家派遣業務を目黒区から受託している。

## ウ 補助金対象事業

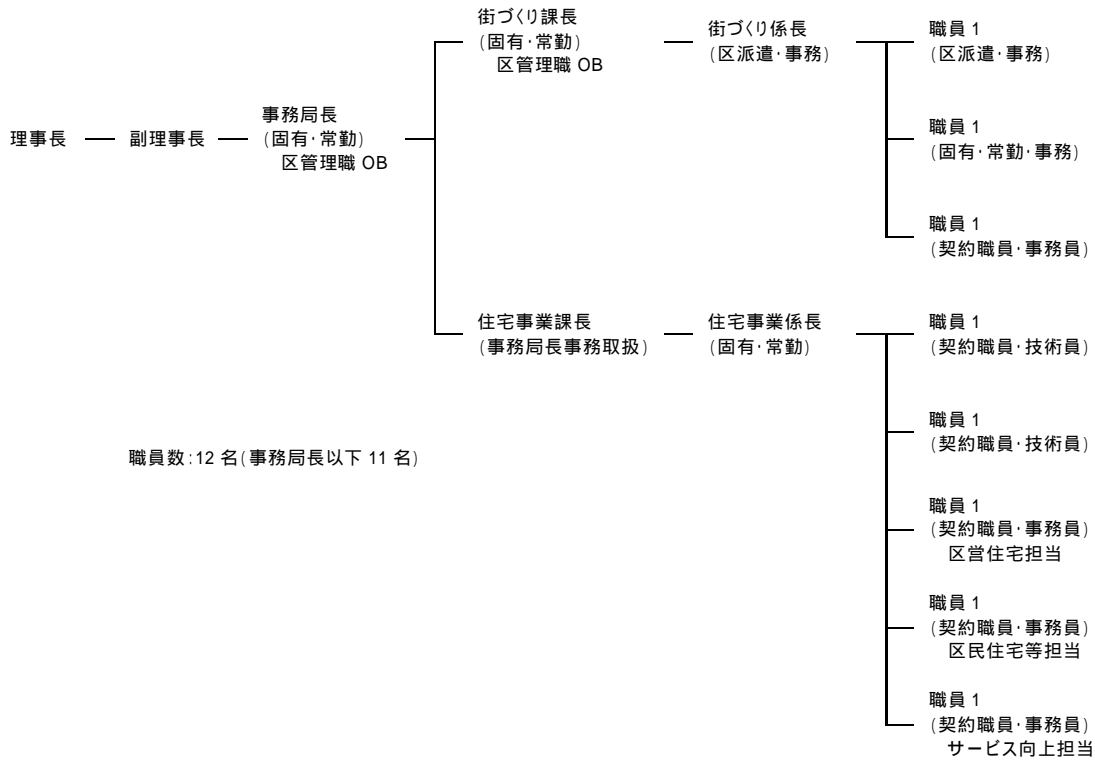
街づくりセンターの平成16年度ないし平成21年度の補助金交付申請書によると、各年度の補助金対象事業は、上記自主事業の全てとされている。



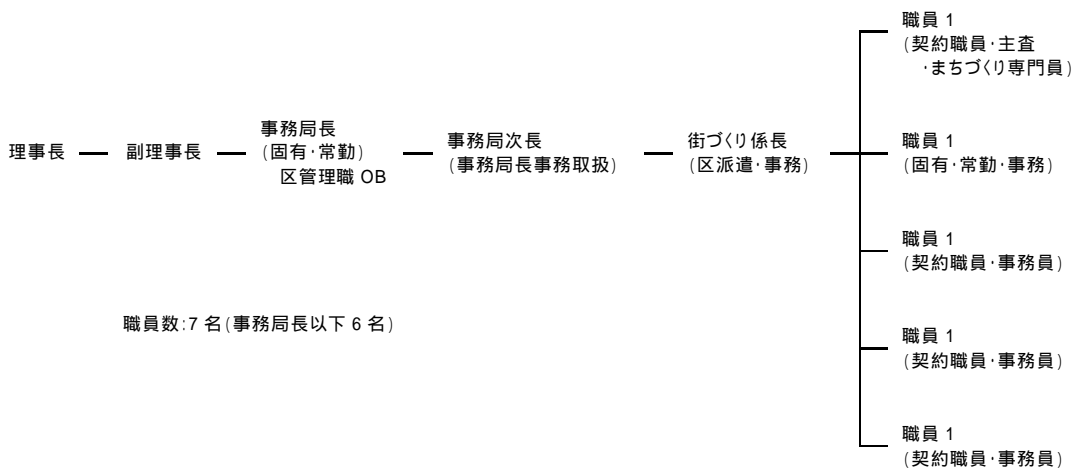
## エ 運営組織

平成20年度及び指定管理者の選定から外れたために再編された平成21年度の街づくりセンターの運営組織は次のとおりである。

【平成20年度】



【平成21年度】



## オ 収支の概要

街づくりセンターの平成16年度ないし平成20年度の決算額の推移は下記のとおりである。なお、上記のとおり、街づくりセンターは平成21年度に目黒区営住宅等の管理等の業務に関する指定管理者から外れる

ことになったため、平成21年度の予算内容は、過年度の決算内容と比較して、非常に大きな変化を生じさせている。そこで、街づくりセンターの現状確認の資料として平成21年度収支予算額も記載する。

1 収入の部

単位:千円

科目	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
1 事業収入	101,240	96,175	104,794	148,619	130,697	3,890
受託事業収入	98,439	93,270	620	615	615	740
集会室事業収入	2,800	2,904	3,125	3,469	3,231	3,150
指定管理事業収入	-	-	101,048	144,535	126,850	-
2 補助金等収入	81,514	84,252	53,184	53,478	52,454	51,783
区補助金収入	81,514	84,252	53,184	53,478	52,254	51,783
3 雑収入	73	35	105	95	115	148
広告料収入	65	35	105	70	0	70
受取利息	0	0	0	0	65	28
雑収入	8	-	0	25	50	50
収入合計	182,827	180,463	158,084	202,193	183,267	55,821

2 支出の部

単位:千円

科目	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
1 事業費	101,840	96,224	111,825	155,346	138,060	12,005
人件費	9,917	9,941	-	-	-	-
指定管理事業人件費	-	-	21,553	21,320	21,547	-
指定管理事業運営費	-	-	3,045	4,186	4,834	-
指定管理事業費	-	-	75,540	119,027	100,467	-
普及啓発事業費	8,685	12,526	11,009	10,195	10,554	11,065
相談助言事業費	100	0	110	0	40	200
受託事業費	83,136	73,756	566	615	615	740
2 管理費	72,858	72,142	43,044	44,764	43,148	43,816
人件費	69,905	68,735	40,637	42,403	40,354	40,818
管理運営費	2,952	3,406	2,406	2,361	2,793	2,998
支出小計	174,698	168,366	156,484	200,110	181,208	55,821
補助金返還金	8,129	12,096	1,599	2,082	2,058	
支出合計	182,827	180,463	158,084	202,193	183,267	55,821

## カ 収入に占める補助金割合

平成20年度において、収入額に占める補助金額の割合は28.6%であった。これに対し、平成21年度における収入予算額に占める補助金額の割合は92.7%に上る。

## キ 支出に占める人件費割合

平成20年度において、総支出額に占める人件費(指定管理事業人件費及び管理費としての人件費の合計)の割合は、33.7%である。これに対し、平成21年度における総支出予算額に占める人件費(指定管理事業人件費は計上されていない。)の割合は73%に上る。

## (2) 指摘事項

### ア 街づくりセンターへの指摘事項

#### 不適切なガバナンス体制の構築・運用

街づくりセンターのガバナンス態勢はその基本的な会則である「目黒区住宅・街づくりセンター規約」(以下「規約」という。)が定めている。

規約に定められた街づくりセンターの組織機構をみると、エコライフめぐろ推進協会の場合と基本的に同様に、

- ・ 理事長の諮問機関にすぎない評議員会が理事及び監事を選任し、理事が理事長を互選して選任する。
- ・ 評議員は理事会が選任し、理事長が委嘱する
- ・ 理事会は組織に重要な事項を決定するが、評議員会は重要事項についてあらかじめ諮問を受けて評議する、

と定められており、任意団体として必要な機構と権限が定められている。しかしながら、

(ア) 街づくりセンターの平成21年度の職員数は、常務理事を兼務する事務局長を含め7名であるところ、事務局長は所管である都市整備部都市計画課を出身とする区管理職OBであり、その他、区派遣職員が1名在籍する。代々の事務局長及び事務局次長若しくは課長は、区管理職OBであり、街づくりセンターは目黒区の退職職員の再就職の受入先となっている。

(イ) 理事、監事及び評議員の選任手続の運用を見ると、事務局において理事及び評議員の候補者を選出し、それが特段変更されることなく、そのまま決定されている。副理事長は目黒区都市整備部長が就任する慣例である。なお、評議員には目黒区区議員が含まれているが、区議会議員たる評議員は、区議会の各会派からの推薦を受けて選出されている。そして、区民の評議員

は公募された中から事務局が抽選により候補を選んでいる。

- (ウ) 理事会は原則として4か月に1度開催され、平成19年度以降はその他に臨時の理事会として1回(合計年4回)が開催されている。理事会の決議事項は規約に定めるもののほか、事業計画及び収支予算の決定、事業報告及び収支決算の承認、その他センターの運営に関する重要な事項とされている。そして、理事長は理事会および評議員会開催時を含めて年に10回程度出勤するのみであり、街づくりセンターの業務執行は、区管理職OBである常務理事(事務局長)によって行われるのが常態である。常務理事兼事務局長を除く他の理事(理事長を除く)の報酬は無償であり、理事会1回ごとに謝金が支払われている。
- (エ) 今回の包括外部監査において精査した平成20年度及び平成21年度の過去の理事会の議事録によれば、理事会では個別の事業の内容や方向性の討議(常務理事兼事務局長への質問とその回答)が専らなされており、補助金申請、人件費改定のような街づくりセンターの運営に重要な影響を及ぼす事項は、次年度事業計画案及び予算案並びに各種規程の改定案の中では検討される建前となっており、また、実際にも補助金申請額や人件費の額の相当性(補助金申請額や人件費の額が、実施する業務の内容と負担に照らして適切な水準か、業務の効率性について改善すべき点はないか等々)が議論されたうえで承認されたことは一度もない。
- (オ) 既述のとおり平成21年度の収入予算のうち、補助金が9.2%以上を占めるものであり、街づくりセンターの存続は補助金受領を前提するものであって、補助金に完全に依存する体制であるといつて過言でない。
- (カ) また、街づくりセンターの職員の給与体系は下記の職員区分に対応する下記基準により定められている。

職員の区分	基準
「固有・常勤・事務」及び「非常勤」の職員	目黒区「職員の給与に関する条例」等を準用
「契約職員」	目黒区社会福祉事業団、目黒区社会福祉協議会及び他区の街づくり関係団体を参考に決定
「区派遣(区管理職)」及び「区派遣・事務」の職員	目黒区職員の派遣に関する協定に基づき決定
「固有・常勤」の区管理職OB	目黒区総務部長の通知「平成21年度の目黒区退職幹部等の任用等にかかる給与基準等について」に基づき決定

すなわち、契約職員を除く街づくりセンターの職員の給与体系は、目黒区の条例、目黒区との職員派遣協定及び目黒区からの通知に従い、決定されているものであって、街づくりセンター独自の給与の決定は行われていない状況であり、とりわけ、平成18年度以降、区管理職OBが就任している事務局長の給与についてまで目黒区の通知によって決定されている。

- (キ) 街づくりセンターについては、昨年度より、企画経営部長からの通知「公益法人等の見直し検討について」に基づき、都市整備部関係課長とセンター事務局が共同で、「街づくりセンター見直し検討会」が開催されている。同検討会では、現行事業のみならず、今後街づくりセンターが行いうる新規事業が発案され、検討されている。もっとも、新規事業の発案については、区民の需要の裏付けや、なぜ区でなく街づくりセンターが行うべきものであるか不明なものが少なくない。

以上の実態からすると、街づくりセンターでは、補助金申請や給与水準の決定をはじめとする重要事項について理事会は実質的な意思決定機関として機能しておらず、単なる形式的な審議の機関となっており、重要事項の決定と執行は、事務局長を中心とする目黒区退職職員が目黒区と共同して行っているものと認められる。街づくりセンターは目黒区(とりわけ所管たる都市整備部)の出先機関のごとき存在となっていると言わざるを得ず、理事長が経営トップとなって経営と執行について責任を持ち、かつ理事会が重要事項を決定する意思決定機関であるという独立した組織体にふさわしいガバナンス態勢が構築され運営されているとは言い難い状況にある。街づくりセンターがこれからの存続を前提にするのであれば、早急に独立した経営を行うにふさわしい組織を構築すべきである。

#### **目黒区の給与水準に連動させた不適切な人件費管理**

上記のとおり、契約職員を除く街づくりセンターの職員の給与体系は、目黒区の条例、目黒区との協定及び目黒区からの通知に従い、決定されているものであって、街づくりセンター独自の給与の決定は行われていない状況であり、とりわけ、平成18年度以降、区管理職OBが就任している事務局長の給与についてまで目黒区の通知によって決定されている。

かかる状況は、街づくりセンターが目黒区から自主・独立した団体でないことを意味するものであって、また、街づくりセンターの目黒区からの自主・独立を阻害するものでもあるから、かかる取扱いは早

急に廃止し、独自に職員の給与体系を決定すべきである。

## イ 目黒区に対する指摘事項

### 補助金の効果測定の欠如

上記のとおり、街づくりセンターは平成16年度ないし平成20年度において、次の事業を行ってきた。

#### 記

1. 自主事業	普及啓発・情報提供事業	情報発信	ホームページ「たけのこタウン」の運営 広報誌「たけのこタウン」の発行
		各種講座開催	すまいの講座 まちづくり講座
		まちづくり活動交流の場・情報コーナーの設置	
		耐震化促進の普及啓発	
		三田集会室管理	
		相談・支援事業	各種相談 (ただし、右の相談区分時期によって異なる。)
	街づくりコンサルタント派遣		
	リフォーム業者・建替え業者の紹介		
	調査、研究事業	各種調査、研究	
		講座への参加	
	2. 受託業務	マンションセミナーの開催業務	
目黒区公営住宅管理等業務		(平成17年度で終了)	
3 指定管理者事業	目黒区公営住宅の管理等	(平成18年度から平成20年度)	

また、平成21年度から、新規事業として、建築紛争解決に向けた専門家派遣業務を目黒区から受託している。

これらの事業のうち、現在の街づくりセンターの中心業務である各種講座・セミナーや各種相談会は、建築士協会等に依頼して派遣された講師や相談員により行われており、街づくりセンターの職員が行う中心的な仕事は、それを企画し、講師らの手配を行うことである。街づくりコンサルタントや建築紛争解決に向けた専門家の派遣も、建築士協会及び目黒区法曹会に依頼して推薦を受けた建築士及び弁護士を、特定の案件に派遣することとしている。したがって、これらの業務は、その性質上、目黒区が建築士協会や弁護士会等の他団体と連携するこ

とによって実施可能なものばかりである。実際に、例えばリフォーム相談については、目黒区が「目黒区住宅リフォーム協会」に相談を担当させる枠組みを作って実施しているところである。

その他の業務についても、その性質上、目黒区において行うことが可能である。例えば、「まちづくり活動交流の場・情報コーナーの設置」業務については、見知らぬ者が気軽に入りづらい街づくりセンターのオフィス内にそれを設置するよりも（平成21年度予算説明書では、平成20年8月末日現在の登録者は62名、利用者は2～3日に1名、図書の貸出も「わずかな状況」とのこと）、行政目的上必要であれば目黒区立の各図書館や公民館に専用コーナーを置くことが可能であるし、その方が利用実績を確実に増やし、活発な「区民の交流」にもつながるものと考えられる。三田集会室管理業務は、街づくりセンターが外部の民間業者に委託して行っているのであるから、これも目黒区において行うことは性質上可能である。

これに対し、街づくりセンター理事及び都市計画課によると、これらの業務は基本的に全て区で行うことが可能ではあるが、「せっかくセンターがあるから」街づくりセンターに行かせてきたとのことである。また、街づくりセンターの事務局は、これまで培ってきた「ネットワーク」が重要であるとするが、建築士協会や弁護士会等、公的団体に講座や相談業務への協力を求めるにあたり、そういったネットワークがどれだけ重要か不明である。

他方、平成21年度の補助金交付申請書には、街づくりセンターの補助金対象となる自主業務の目的、内容及び効果については次のとおり記載されているのみである。

- ・ 目的 目黒区基本構想に基づき、目黒の住宅・街づくり等に関連する事業を実施することにより、環境に配慮した安全で快適なまちの実現を図ることに寄与することを目的とする。
- ・ 内容 目黒区住宅・街づくりセンターの運営経費として
  - 人件費補助 40,817,815円
  - 運営費補助 6,423,655円
  - 事業費補助 4,540,606円
- ・ 効果 普及啓発事業等の事業を通じて、住民主体のまちづくり活動を支援するとともに区の実施する住宅・街づくりに関連する事業を補完し、区民のまちづくりに対する意識の醸成が図られる。

もっとも、平成21年度予算要求事項説明書には、街づくりセンターの各事業の内容について、補助金交付申請書よりは詳しい記載がある。そのうち「街づくり専門家育成講座」については、「要求事項の実施で得られる具体的な成果」として、「区民に身近な街づくりとは、区

民が主体的に街づくり計画を策定し、その実現に向けて行政と連携を図りながら実施する必要がある。そこで、長年地元で活躍している建築士等を街づくりの専門家として育成していくことは、長期間にも渡る継続した取り組みにも対応が可能であり専門家自身が区民でもあるため、より主体的な街づくりが展開できる。」との記載があるが、「具体的な成果」という表題の割には定性的なものであって、その検証は困難である。その他の事業については、補助金交付申請書よりは詳しい「目的」の記載はあるが、得られる「成果」の記載はない。

この点、街づくりセンターの事業の成果の検証について、都市計画課は、包括外部監査人補助者によるヒアリングの際「成果の判定については、公共サービスは民間とは違うのであって、定量的には評価は困難で、定性的な評価にならざるを得ない」旨の回答を寄せた。もっとも、その発言に対して包括外部監査人補助者が否定的なコメントを述べた後に行われた包括外部監査人によるヒアリング時には、「今後定量的に評価しうる指標づくりをしていきたい。」との回答であった。

ところで、街づくりセンターは、平成21年度より目黒区営住宅等の管理等の事業にかかる指定管理者から外れたために、人員の整理を含む体制の見直しを行ったが、これは当然のことである。これを超えて、街づくりセンターの各事業につき、その業務の性質と内容に照らし、どの程度の人員が必要であり、どの程度の人件費をかけるのが合理的かを一から洗い直すような効率性の検証作業は、街づくりセンターにおいても、目黒区においても、過去に一度も行われていない<sup>24</sup>。この点に関し、街づくりセンター事務局は、包括外部監査人補助者に対し「同じ事業を目黒区の職員で行えばより多額の人件費がかかる」旨述べた。しかし、仮に街づくりセンターの業務を全て目黒区に移管したとしても、講座等の企画、講師や相談員の手配、相談への対応等といった街づくりセンターの業務内容に鑑みれば、街づくりセンターの現在の職員の人数と同数の目黒区職員を専従させて業務にあたらせる必要があるものとも考えられない。また、そもそも目黒区において実施すべき事業とそうでない事業を仕分けすることによって、多額の人件費がかかる事態を回避することが十分に可能である。

---

<sup>24</sup> 平成20年11月、街づくりセンターは、都市計画課から「行革推進課から21年度の人員と事業に対する業務量を確認できる資料の提出を求められているので、早急に資料を提出するようにとの指示」を受け、平成21年度の「想定業務量」、「予定執行体制に基づく業務量」や予定執行体制にかかる人件費等をまとめた書面を提出したことがある。しかし、この「想定業務量」の根拠は不明であるほか、「予定執行体制に基づく業務量」についても、平成20年度の現状をベースに数字を積み上げたものであって、効率性、合理性の観点で一から検討されたものではなく、包括外部監査人が指摘する効果測定にあたらぬ。



最後に、既述のとおり、昨年度より、企画経営部長からの通知「公益法人等の見直し検討について」に基づき、都市整備部関係課長とセンター事務局が共同で、「街づくりセンター見直し検討会」が開催されている。同検討会では、現行事業のみならず、今後センターが行いうる新規事業が発案され、検討されている。このうち、発案された新規事業については、区民の需要の明確な裏付けや、なぜ区でなくセンターが行うべきものであるか不明なものも少なくない。

以上の各事実及び前述の補助金交付決定の過程に鑑みれば、性質上目黒区で実施可能な事業を、その成果と効率性に関する十分な検討を経ることなく街づくりセンターにおいて実施させ、そして当該事業を実施する街づくりセンターが存在していること自体を理由に補助金が交付されている実態が認められる。補助金の成果については、平成14年度の包括外部監査の結果報告において、「不適切な運営が行われていないか、補助金の金額を毎年定額としているが根拠は何か等、補助金の成果についての審査が充分になされていない」旨指摘（提言）されているところであって（同報告書24頁）それにもかかわらず、補助金の成果について極めて不十分な程度でしか検討していないまま、漫然と補助金の交付を決定している現在の状況は、早急に改善されるべきである。

### 三田集会室の不適切な使用実態

街づくりセンターは、「集会室」として使用する目的で、目黒区との間で使用貸借契約を締結して、目黒区三田1-11-26所在の三田フレンズ内「三田集会室」を無償で使用している。現行の同契約は1年契約であり、協議のうえ更新可能となっている。そして、街づくりセンターは、「三田集会室管理業務」として、三田集会室をもって「住宅・街づくり関連事業を運営するとともに、区民の活動の場として提供」するとしている。

しかし、その使用実態を見ると、街づくりセンターは、外部の民間会社に受付業務を含む管理を委託して、使用者の属性（区内・区外、法人か否か、営利団体か非営利団体か等）や活動内容を問わず、相場に比して安価な貸会議室経営を行っているものである。実際に包括外部監査人補助者が現地を赴いた際も、「グループ」（内はアルファベット1文字）と名乗る団体が会議室を使用していたが、それがいかなる団体で、いかなる活動をしているものか、窓口の担当者にも尋ねても不明であり、そもそも活動内容は問わず、空きがある限り会議室は貸すことになっているとの説明であった。

かかる使用の実態は従前から継続するものであり、平成15年度包

括外部監査の結果報告において、三田集会室については「利用実態からすると、現在の利用方法は好ましくないと思われるので、条例上、明確に公の施設として位置づけることを検討されたい。」との指摘がなされている（36頁）。しかしながら、このとおり指摘された後も、目黒区は、三田集会室の使用方法については、空き店舗となっている三田フレンズ地下1階の利用の問題（平成18年度包括外部監査結果報告書参照）と併せて、未だ継続して「検討中」とのことである。過去に包括外部監査で指摘されているにもかかわらず、何らの対策もせず、三田集会室の現在の利用状況を放置しているのは行政として怠慢とのそしりを免れず、区の不作為は極めて不適切である。

また、そもそも「財産の交換・譲与・無償貸付け等に関する条例」（目黒区条例第9号）第4条では、普通財産は、「・・・公共的団体において、公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するとき」に無償で貸し付けることができるとされている（第1号）。また、「財産の交換・譲与・無償貸付け等に関する条例施行規則」（目黒区規則第25号）第3条では、無償貸付けできる普通財産は、「公共団体において公共用に供する場合で、特に区長が必要と認めたもの」「その他区長が必要があると認める場合」に限っている。三田集会室にかかる本件使用貸借契約は、上記条例及び規則に反する疑いもあるのであって、本件使用貸借契約は早急に解消されるべきである。

### 三田集会室事業の非効率性と成果の欠如

三田集会室事業は、「普及啓発・情報提供事業」の一部として、補助金対象事業とされている。

その事業の収支について見ると、会議室収入は平成19年度346万円、平成20年度323万円である。これに対し、事業費支出は平成19年度610万円、平成20年度610万円である。したがって、三田集会室事業は、年間300万円以上の赤字事業である。この赤字が予想される分について、目黒区は「運営費補助」として、例年300万円以上（平成19年度334万円、平成20年度349万円）の予算を計上している。他方、街づくりセンターは、平成21年度の予算説明書において、「当センターとしては、貴重な収入を得られる事業であるので、平成21年度も継続して集会室運営を行う必要がある。」と記載し、予算措置を求めている。ちなみに、街づくりセンターによる三田集会室を利用しての講演等は、平成19年度は25回、平成20年度は18回であった。

ところで、上記のとおり三田集会室は、利用主体や利用目的を問わずに貸し出しているものであるから、同管理事業は「目黒区基本構想

に基づき、目黒の住宅・街づくりなどに関連する事業を実施することにより、環境に配慮した安全で快適なまちの実現を図り、もって区民福祉の向上に寄与する」という街づくりセンターの規約に定められた目的の範囲を逸脱する疑いが強い。

以上のとおり、街づくりセンターの事業に対する成果と効率性の検証が一般的に不十分である点については上述したところであるが、三田集会室管理事業の非効率性は顕著であって、この事業を継続する経済的な合理性は見出しがたい。しかも、当該事業は街づくりセンターの目的の範囲を逸脱する疑いが強いものであるから、公益目的達成という成果も観念しがたい。したがって、この事業に補助金を交付することは著しく不合理であって、行われるべきでない。

#### ウ 目黒区と街づくりセンターの双方に対する指摘事項

##### 補助金交付の廃止や街づくりセンターの存続の可否につき検討がされるべきこと

上記のとおり、街づくりセンターが実施する各事業は、基本的に目黒区においても実施可能な事業である。かかる事業を街づくりセンターに実施させる理由として、街づくりセンター理事及び都市計画課は「せっかくセンターがあるから」というのがその一つだと回答している。

また、街づくりセンターの平成16年度ないし平成20年度の補助金対象事業の利用者数は下記のとおりであって、十分な実績を有しているとも言い難い。なお、参考のために、各事業に対する街づくりセンター自身の評価を付記する。

#### 記

##### 1 「すまいの講座」開催

##### (1) 住まいづくり教室

単位：人

	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
第1回	46	39	35	52	33
第2回	52	49	21	44	30
第3回	49	44	25	28	25

街づくりセンター自身の評価：十分な参加者数ではない。

(2) 目黒の安心・安全セミナー

単位：人

	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
第1回	47	31	27	27	9
第2回	-	32	-	22	-

街づくりセンター自身の評価：十分な参加者数である。

(3) お菓子の家づくり教室

単位：人

18年度	19年度	20年度
42	90	100

街づくりセンター自身の評価：十分な参加者数である。

(4) すまいの講座

単位：人

	20年度
第1回	85
第2回	98
第3回	60

街づくりセンター自身の評価：十分な参加者数である。

2 「めぐろまちづくり塾」の開催

単位：人

	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回
19年度	28	24	22	20	18	17
20年度	21	19	18	19	15	13

街づくりセンター自身の評価：十分な参加者数である。今以上の参加者数の増加は難しい。

3 三田集会室の運営

単位：回

	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
有料使用回数	945	939	989	1,170	1,097
無料使用回数	12	15	48	25	18

街づくりセンター自身の評価：不十分

#### 4 各種相談の実施

##### (1) 建築・街づくり何でも相談

単位：件

	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
相談件数	20	25	28	11	10

街づくりセンター自身の評価：やや十分(ママ)

##### (2) マンション管理相談

単位：件

	17年度	18年度	19年度	20年度
相談件数	22	19	17	30

街づくりセンター自身の評価：やや十分(ママ)

#### 5 街づくりコンサルタントの派遣

単位：回

	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
派遣件数	2	0	3	0	1

街づくりセンター自身の評価：不十分

さらに、上記のとおり街づくりセンターにおいては、平成21年度の予算において、その収入の92%以上を補助金が占め、また、支出額の73%を人件費が占めている。

これらの事実からすれば、街づくりセンターの存在意義と街づくりセンターの事業に対する補助金交付の意義や必要性が問われるのはむしろ当然である。

この点に関し、街づくりセンターは、補助金対象事業につき目黒区役所ではなく、街づくりセンターで行うことのメリットないし意義を問う包括外部監査人の質問に対し、「(建築紛争予防条例等の住環境プロジェクト6条例及び地域まちづくり条例の)仕組みが有効に活用されるためには、住環境の阻害要因に悩み、あるいは住環境の保全を求める区民の諸要望や活動が、条例の活用につながるように適切にサポートする支援機能を果たす部門がなければならない。しかしながら、初動期の街づくり活動支援や住宅、マンション等の建替え・修繕等に対するきめ細かい支援は、区が直接担うことは態勢上も立場上も難しいため、センターの中立的・公正な立場で支援することが区民にとって望ましいため」と回答している。また、所

管の都市整備部は、街づくりセンターの存在意義を問う包括外部監査人の質問に対し、「地域レベルのまちづくりや住まいづくりに関しては、潜在的な要望や課題が多くあり、問題が大きくなる前に顕在化させ、先手を打った取り組みが必要である。」「行政の呼びかけによる取り組みでは、その後地域が主体となった体制へ移行することは難しい場合が多い。センターの中間的な立場を活かして、行政とは一定の距離をおいて地域と関わることで、受身になりがちな住民に責任と自覚を促し、地域の主体性を前提として啓発を行うことが可能となる。専門性やネットワークを活かすことで、地域の活動を支えていくこともできる。」などと回答している。

しかし、あらゆる条例等に基づく制度が一定の要件を備えた場合に適用され発動されるものであるが、どうして街づくり関連分野については、その要件に満たない「初動期」に区民の活動支援を図ることが行政目的として重視され補助金交付の対象となるのかについて満足のいく説明はなく、さらに、個々の例を挙げるまでもなく区民の顕在化した行政ニーズが多数存在する中で、どうして街づくり関連分野については「問題が大きくなる前に(潜在的な要望や課題を)顕在化させ、先手を打った取り組みが必要」なのかについても明確な説明は何もなされていない。これらの回答その他の事情を見ても、街づくりセンターを目黒区の外郭団体として存続させ、それに対して年間5000万円を超える補助金を支出すべき意義や必要性は到底見出し難い。

したがって、街づくりセンターに対する補助金の廃止及び街づくりセンターそのものを廃止することを含めた存続の可否について検討が速やかになされるべきである。

## 6 目黒区に対する総括的な指摘事項及び包括外部監査人の意見

以上、各団体に関する結果報告で記したとおり、本件包括外部監査の対象団体に対する補助金交付等については、共通に見られる問題点が存在する。そこで、目黒区に対して共通する指摘事項と意見を総括して述べる。

### (1) 目黒区に対する指摘事項

#### ア 補助金等交付規則と実際の補助金交付手続の運用の乖離

目黒区における補助金の交付については、「目黒区補助金等交付規則」(昭和43年3月目黒区規則第6号。以下「補助金交付規則」という。)が要件並びに手続を定めている。

補助金交付規則第6条によると、補助金等の交付を受けようとする者(申請者)は、指定期日までに、所定の事項を記載した補助金等交付申請書を提出しなければならないとされ、

それを前提に、第7条は下記のとおり定める。

**第7条** 区長は、前条の補助金等の交付の申請があったときは、当該申請に係る書類等の審査及び必要に応じて現地調査等により、当該申請に係る補助金等の交付が法令(目黒区条例・規則その他の規程を含む。)及び予算で定めるところに違反しないかどうか、補助事業等の目的及び内容が適正であるかどうか、金額の算定に誤りがないかどうか等を調査し、補助金等を交付する必要があると認めるときは、すみやかに、補助金等の交付を決定するものとする。

2 区長は、前項の場合において、適正な交付を行なうため必要があると認めるときは、補助金等の交付の申請に係る事項につき修正を加えて補助金等の交付の決定をすることができる。

3 区長は、前項の規定により補助金等の交付の申請に係る事項につき修正を加えてその交付の決定をするに当たっては、その申請に係る当該補助事業等の遂行を不当に困難とさせないようにしなければならない。

すなわち、補助金交付規則によれば、申請者による補助金交付申請を受けて、区長が書類審査や現地調査等を行い、補助金交付の合規性、適正性及び必要性について検討して、補助金交付決定を行うものとされている。

しかし、各団体にかかる実際の補助金交付手続では、毎年度、概要次の過程を経ていることが共通して見られる(第2の1(3)参照)。

- ・ 9月下旬ないし10月下旬に、所管の部局に対し、補助金交付に関する要望書ないし予算要求事項説明書を提出する。
- ・ 11月、同要望書ないし説明書につき、所管の部局において、同部の予算見積方針に合致しているか等の審査を行う。そのうえで同部長が

同部の予算見積書を作成して、企画経営部長に提出する。

- ・ 12月、企画経営部長が予算見積書を元に予算原案を作成し、副区長の審査と調整を経た上で、区長にこれを提出し、区長は内諾する。
- ・ 1月上旬には次年度の予算が内定し、その内示を受けて各団体においても予算案を完成させる。
- ・ 2月には予算案の印刷及び区議会に対する配布が行われる。
- ・ 3月に議会において予算が承認される。
- ・ 4月1日、同日付の補助金交付申請書が提出され、即日、区長による交付決定及び通知が行われる。

すなわち、各団体に対する補助金交付は、実質的には所管の部局において同部局の予算見積書を作成した段階において要望書に従って各部局の予算の範囲内でどの程度交付できるかという方向で調整され、支給される方向でほぼ固まっており、1月上旬の予算内定段階でほぼ決定されている。そして、補助金交付申請はその決定を後追いするための形式的なものであり、同日になされる区長による交付決定も、すでに内定している補助金交付を条例にあわせるための形式的な書類交付となっている。

かかる補助金交付決定のプロセスは、補助金交付規則に定める本来の手續と乖離するものであり、規則というルールを適用する上で、条文と運用が著しく食い違い、規則に定めた一つ一つの手続についての趣旨にも反しかねない非常に好ましからざる状態にある。また、現実にはイに述べるような効果測定や成果の検証がなされないまま所管部局の予算の上で支障がないかぎり交付される、すなわち実質的審査がなされないままに交付が漫然と決定されるという弊害も生じている。

したがって、補助金交付規則に従った手順に従って補助金交付決定手續を現実に行うか、又は、予算の策定や執行上それが困難であれば、補助金の審査が実質的に行われるように、要望書提出の段階からの予備審査の手續を正式に定め、予備審査の中での審査項目を一層明確にするなど補助金交付規則の改正を検討すべきである。

## イ 不十分な効果測定

各団体についての指摘及び意見で述べられたとおり、各団体が実施する補助事業について、目黒区が第2の1(4)で説明したような補助金対象事業の目的の公益性(公共目的・公益性の原則)と有効性の原則、比例原則、相当性原則をふまえた効果の測定はほとんどなされていない状態である。監査チームはこの点について特に留意してヒアリングに臨んだが、ヒアリングに応じた区の担当部局の職員も一様に補助金の効果測定について特に行っていないと回答したことには、補助金制度の諸原則が区において認識されているのかどうかについて大きな疑問を抱かせるものであ



た。

効果測定がなされない要因としては様々なものが考えられるが、退職幹部や現役職員の供給元・派遣元たる所管の部局が補助金交付申請について審査を行っていること、補助金が所管の部局の予算の中に組み込まれ、補助金交付は部局予算の割振りの問題であると区内では認識されている傾向にあること、本来補助金は特定の事業を対象として交付されるべきものが（補助金交付規則第2条第2項参照）各団体自体に対して交付されるかのように運用されてきたこと等が考えられる。

補助金の成果については、平成14年度の包括外部監査の結果報告において、「不適切な運営が行われていないか、補助金の金額を毎年定額としているが根拠は何か等、補助金の成果についての審査が充分になされていない」旨指摘（提言）されているところであるが（同報告書24頁）、かかる指摘は結果として活かされてこなかったと言わざるを得ない。

ところで、区財政の現状を見るに、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づく健全化判断比率との関係では、平成20年度の財政はいずれの指標でも基準値を下回り健全とされるレベルにはあるものの、平成20年度の経常収支比率（人件費、扶助費、公債費等のように毎年度継続的かつ恒常的に支出される経常的経費に、地方税や特別区交付金を中心とする経常一般財源がどの程度充当されているかによって財政構造の弾力性を測る指標）が適正水準である80%を超え（81.2%）、特別区平均と比較しても5.1ポイント高い水準であること、人口1人あたりの区の貯金たる積立基金残高が23区の中で下から6番目の水準であること、人口1人あたりの特別区債残高が23区の中で最も多い状況であること、公債費比率も特別区で最も高い値であること（特別区平均が5.5%であるところ11.7%）等から、目黒区の財政は決して良好な状態にあるものでない。加えて平成22年度以降の歳入の見通しも先行き不透明な景気の動向から大きな伸びは期待できない状況である（以上、目黒区財政白書2009参照）。したがって、目黒区の財政の健全化を進めるうえでも、不必要な補助金は削除するため、効果測定をより一層進める必要がある。

したがって、補助金の成果について、各団体の各事業に有効な指標を作成する、補助金申請手続では、団体ごとではなく、事業ごとに必要な工数とそれに伴う人件費を申請させる等の工夫を設ける、あるいは補助金交付の客観性、合理性を抜本的に検討し審査する民間の有識者も構成員とする特別な組織を設置し事業存続又は廃止の検討をするなど、効果的な審査を行う体制を構築して速やかに改善すべきである（なお、平成14年度の包括外部監査の結果報告における上記提言にもかかわらず、その後、改善がされなかった点に鑑み、本結果報告においては意見や提言ではなく、指摘

事項とした。)

## ウ 区の給与水準の通知による弊害

目黒区は、各団体に対し、毎年度、「目黒区退職幹部等の任用等にかかる給与基準等について」と題する書面をもって目黒区関係団体に常勤職員として勤務する目黒区退職幹部等の「給与基準等」を、また「非常勤職員報酬の確定について」と題する書面をもって非常勤職員の報酬額を通知しており、各団体においてもこれに従って給与を決定している。

区の説明によれば、退職管理職の給与水準を団体ごとに決定させるといわゆる「お手盛り」の弊害が発生する可能性があるため、各団体が区退職管理職の給与水準を適切に判断するうえの参考として示すことに目的があったとのことである。その意図は通知に記載されている給与が上限となるということにあったと認められる。非常勤職員の報酬額の通知も同様の意図があるものと認められる。

しかし、現実には、その意図に反し、各団体が上限を示すことを意図した通知記載の給与水準にすべてあわせてしまうという結果を引き起こしている。各団体で独自の給与体系を決定しておらず、区に依存する態勢になっていることについては、各団体に対する指摘事項として記載したとおりであるが、区によるかかる通知は、各団体の依存体質を助長することになってしまっている。

退職管理職の給与水準のお手盛りは、各団体が補助金や指定管理者による委託報酬にその存在を依存している以上、これらの申請や応募の段階で経費を精査することにより防止できると思われるので、通知が必要とは思われない。それよりも、通知の引き起こしている弊害のほうが問題として重く、通知を廃止することでしかその弊害を防止することができない。したがって、かかる通知は早急に廃止すべきである。

## (2) 目黒区に対する総括的な意見

### ア 補助金対象事業の全面的な再検討を

第1の3に述べたとおり、目黒区の「平成16年度～平成20年度 目黒区行革白書 第二次行財政改革大綱・年次別推進プラン・職員定数適正化計画の実施結果報告」では、補助金等の見直しとして団体補助金等の見直し、公益法人等補助金の見直し等を含めて、合計11項目が実施されたと報告されている。しかし、本件包括外部監査報告では、廃止を検討すべきとした指摘を行った団体、このまま継続すれば立ち行かなくなるので団体の存続や事業のあり方を抜本的に検討すべきであるという意見を述べた団体がそれぞれ一つずつ出たわけである。

このような指摘または意見を述べることになった遠因を考えると、目黒

区における団体補助金等の検討が各部局に任せられ、部局以外の第三者的に実態を評価する人間が関与しなかったことにより<sup>25</sup>、表面的又は不十分な検討しかなされなかったためではないかという印象が強い。また、補助金交付の効果測定の評価基準も定められておらず、補助金申請手続の中で評価もされていないことから、補助金交付を受けてきた団体に対して漫然と補助金交付が継続しているのではないかという疑問もある。

しかし、他の地方公共団体では補助金の適正化に一步進んだ取り組みをしたところが見られる。例えば、杉並区では、区長が学識経験者及び区民のうちから委嘱した委員のみで構成される補助金適正化審査会を平成17年1月に設置して、11ヶ月をかけて個人を対象にした補助金28、団体を対象にした補助金97、外郭団体を対象にした補助金6、施設建設補助金1について検討を行なった。補助金適正化審査会の平成17年11月15日付け報告書によれば<sup>26</sup>、その結果は以下のとおりとなっている。

	継 続	縮 減	廃 止	終期の設定	委託金化
個 人	21	1	4	2	0
団 体	64	14	3	12	4
外 郭	4	0	0	0	2
建 設	1	0	0	0	0
合 計	90	15	7	14	6

同様の取り組みは、東京都昭島市でも行われている<sup>27</sup>。昭島市補助金等適正化委員会は第三者委員会として設置され、平成16年から平成18年ま

<sup>25</sup> この認定について、産業経済部のみが、補助金等の見直しを含め改革項目すべてにつき目黒区は関係団体のヒアリングを含めきめ細かく行ってきていると反論している。しかし、監査チームは、各部局のヒアリングで補助金の効果測定の取り組みがどのように行われたかを確認し、産業経済部を含めて効果測定の基準もなく測定も行っていないとの回答を得ている。また、行革推進課にもヒアリングし、補助金に関する検討がどのようになされたかを確認している。このような過程で、きめ細かい対応をしたという資料は各部局からまったく提出されておらず、産業経済部もまた今回の反論を行う上でその主張を基礎付ける資料を提出していない。

<sup>26</sup> [www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/hojo\\_tekisei\\_teigen.pdf](http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/hojo_tekisei_teigen.pdf)

<sup>27</sup> <http://www.city.akishima.lg.jp/1130kikaku/1071chosei/00400kikaku01hojokinteigensyo.htm>

で3年間にわたり活動し、年度ごとに報告書を発表している。その活動の結果、補助金交付規則の改正、既存補助金の評価・見直し基準の制定、新設補助金の適否基準の判定が行われるに至っている。特に、既存補助金については分類を行い、「奨励的補助金（市の施策及び団体活動等を奨励するもの）」を中心に3年ごとに「既存補助金評価表」により評価・見直しを行うこととし、上記3年間にかけて奨励的補助金の評価活動を行った。評価の対象は135あり、補助金廃止又は削減となったものも少なからず見られる。また上記報告書に指摘されている問題点は、大変参考となるものが多い。

これらの例に比較すれば、目黒区の取組みはいかにも表面的であって、現行の補助金の問題点を根本的に検討し、改善していくという姿勢が足りないという批判されてもやむをえない状態である。

目黒区の平成21年度予算では79団体に総額約2億5500万円の補助金の交付が予定されており、本件包括外部監査で指摘された5団体以外についても補助金交付が必要なのかをそれぞれの団体の事業単位で検討する必要性は強いと思われる。杉並区や昭島市のように、民間有識者から構成される審査会や委員会のような組織を設置して、補助金の問題点を抜本的に検討すべきである。

## イ 区職員の意識改革を

本件包括外部監査において、監査チームが特に感じたのは、各団体を所轄する部局の多くの区職員はまじめに対象団体の事業の遂行に協力すべく業務に取り組んでいるものの、納税者の立場にたち補助金制度を見るという視点が欠けているくらいがあるという点であった。また、問題点の指摘に対して、非常に不合理的な反論を試みるといった過剰反応ともいえるものが一部の部局にみられた。

上記のような視点の欠如により補助金対象事業の見直しを継続的に行うことができないとすれば、目黒区の中にPDCAサイクルが全く働く余地がないことになる。また、過剰反応が一部見られたことについては、監査における問題点の指摘はあくまで改善に向けたPDCAサイクルをまわすことに主眼があり、決して責任追及を目的とするものではないことが一部幹部職員に理解されていないのではないかという疑念を監査チームに惹起させるものであった。

監査委員の監査や包括外部監査における指摘のみを改善していけば、組織がよくなるかということそうではないことは明らかである。もともと地方自治体においても内部統制があるはずであって、よりよい行政を実現するために常に区職員が問題点を認識し改善につとめてこそ、始めてPDCAサイクルが機能し始めるのである。

包括外部監査の役割は、行政の監視という意味ももちろんあるが、そのような組織の自律機能を援助する仕組みでもある。本当は、区職員が行政事務の改善に主体的・継続的に取り組むことこそが、内部統制の要なのである。したがって、問題点の発見から、原因を分析し、改善策を策定し、実行していくのは、本来的に区の職員の仕事であり、包括外部監査はそれを援助するものと捉えるべきであって、このような自覚がないと、包括外部監査の指摘や意見に対して不毛な反論を行ったり、問題点を無視または放棄したり、根本原因にさかのぼった改善案の立案・実行に至らなかったり、あるいは長期間にわたり改善活動を停滞させるといった弊害が現れるおそれがある。

私企業にそのようなことがおこれば、非常に大きなリスクにさらされ、場合によっては企業そのものが崩壊することがあることは、ここ数年の企業不祥事を見れば明らかであるが、地方自治体においても財政援助団体への転落または転落寸前のリスクは現実に発生しているのであって、最近、地方自治体の内部統制が強調されはじめたのは理由があることなのである<sup>28</sup>。それには、まず職員が上記に述べた内部統制の意義と包括外部監査の機能をよく理解する必要がある。

しかし、区長を初めとする区の幹部職員が監査の意義とP D C Aサイクルの重要性の理解に努め、このような視点を忘れることなく率先垂範して区政を進めていけば、全職員の意識も必ず変りうるものとする。

この意味において、区職員の意識変革に区長をはじめとする区幹部の力強いリーダーシップを期待したい。

以 上

---

<sup>28</sup> 総務省に設けられた「地方自治体における内部統制のあり方に関する研究会」の最終報告「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」(平成21年3月)は、この問題の先駆的なレポートである。  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/internal\\_control/12172.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/internal_control/12172.html)