

令和7年度包括外部監査結果報告書(概要版)

包括外部監査人 公認会計士 横田 慎一

1 対象事件 【報告書本編P.1】

枚方市と民間事業者との「連携」に係る財務事務の執行について
～非営利セクターの拡大を踏まえた行政サービスのアップデートの観点からの検証～

2 選定理由 【報告書本編P.1】

- 枚方市(以下、「市」という。)は、令和3年度に「枚方市公民連携ガイドライン」を制定している。当該ガイドラインを踏まえ、企業・大学等と市各部署との対話の場として「枚方市公民連携プラットフォーム」を設けるなどし、市の行政課題の解決に向けて民間の知見を積極的に活かそうと取り組んでいる。
- また、当該ガイドラインでは、民間活力の活用場面として、指定管理者制度、公共施設におけるPPP/PFI、PFS(Pay For Success:成果連動型委託契約)などが挙げられ、全庁的にこれらの取組みを推進していくことが目指されている。特に、市のPFSは先進的な事例として取り上げられるなど、全国に先駆けて事業が推進されている。
- さらには、包括・個別連携協定、企業版ふるさと納税、NPO活動支援、その他の委託事業や補助金・負担金事業などにおいても、民間事業者等との協働で市の施策の推進や政策課題の解決を図っていくことも進められている。
- これらの民間事業者等との「連携」の一方で、それらを実行していく際に各部署の職員の制度理解や法的理解が仮に十分でない場合には、契約手続等の合規性を欠くリスクや政策効果が十分に発揮されないリスクなども想定される。
- そこで、市と民間事業者等との「連携」に係る財務事務が適切に行われているかを合規性・経済性・効率性・有効性等の観点から調査報告することは、効果的・効率的な行政運営及び市民の利益に資するものであると判断し、監査テーマ(特定の事件)として選定した。

3 監査の要点等 【報告書本編P.3~12】

市と民間事業者との「連携」に係る財務事務の執行について、合規性、透明性、公平性のほか、3E(経済性・効率性・有効性)の観点に着目し、監査要点(監査手続きによって検証すべき事項)とした。

【監査対象事業】

- 公民連携プラットフォーム／包括連携協定、個別連携協定、すまいるプロジェクト、PPP／PFI、PFS、企業版ふるさと納税、指定管理者制度、業務委託、NPO活動支援及び補助金・負担金

【主な監査要点】

制度設計(ガイドライン、指針等)が適切か。制度のさらなる改善点について検討されているか。

各部署の制度理解を含め、運用が適切に行われているか。制度のさらなる改善点について検討されているか。

連携が市民の福祉の増進にどのように貢献したかについて十分に検討されているか(事業の成果)。

連携先事業者と委託契約等の契約がある場合、これらの契約手続き等が適切に行われているか。なお、連携協定が契約の相手方の選定において有利に働くことはないため、その選定過程の公平性に留意する。

契約手続きにおいて民間事業者の競争性が発揮されているように、十分に検討されているか。

民間事業者の知見を活かす仕組みが十分に発揮されているか。

その他契約手続き等が適切に行われているか。

4 監査の結果及び意見(総括) 【報告書本編P.16~20】

(1)組織構造の課題

- かつては政策推進課と企画課が同じ組織であり、令和4年の機構改革によってそれらの組織が分離された。この組織改革には当時、相応の目的があったと考えられるが、「連携」を含めた効果的・効率的な事業手法の選択という面からは、下表のとおり、「連携」に関する制度所管、相談窓口と査定の権限とのミスマッチという課題があると考えられる。

| 部署 | 制度所管、各事業の所管部署との日ごろの接点 | 査定の権限 |
|-------|-----------------------|----------|
| 政策推進課 | あり | なし |
| 企画課 | なし | あり(事業査定) |
| 財政課 | なし | あり(予算査定) |

- 地方自治法第2条第14項「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」の趣旨、つまり、「効果的・効率的な事業実施手法について最適なものを選択せよ」という題目に対して、内部統制の考えにもある、①現業部門、②管理部門、③監査部門という3つの防衛線(ディフェンスライン)の観点から、特に第2(管理部門)の防衛線の構築を目的に、政策推進課及び企画課との組織的連携等について検討されたい。

※ 例えば、契約・出納事務に関しては、各事業の所管部署において様々な決裁手続き等を経るのが第1の防衛線であり、また、契約検査課や会計課による確認等を行うのが第2の防衛線であり、市のコンプライアンス推進課が所管する「内部統制制度」や監査委員監査が第3の防衛ラインである。その一方で、「効果的・効率的な事業実施手法について最適なものを選択せよ」(又はそのような選択をするように努めよ)という題目に対する防衛ラインは曖昧である。

- また、PPP／PFIは政策推進課が制度所管する一方で、PPPとして本来同種の枠組みに含まれるはずである指定管理者制度については、行革推進課が制度を所管しており、PPP／PFIといったときに十分な庁内連携がとられていない場合、今後特に公の施設のPFI事業を行う場合に指定管理者制度の観点からの検討が不十分になり、問題が生じるリスクがある。

市と民間事業者等との「連携」に係る役割と権限に関して、全庁的体制を再考されたい。 (つづく)

(2)「連携」に当たる市職員の心構え (くづづき)

- 過去から特定の事業者との特命随意契約や補助が継続している状況の中、事業者から提出された見積書や補助金の積算等について市職員がその金額の妥当性を十分に検証できていない状況が見受けられた。
- また、監査の実施に際して、各事業所管部署にそれぞれの事業目的の背景にある行政課題について質問したが、過去から長年継続している事業の一部は本来の事業の意義や狙い、そしてその背景にある「解決すべき社会課題」についての市担当職員による考察・検討が十分ではないと感じられる状況が見受けられた。
- しかし、政策や事業を立案したり、それらを継続したりする際には、本来、事業等の背景にある解決すべき社会課題を踏まえて、費用対効果の高い政策・事業を検討する必要がある。
- 解決すべき社会課題は、時代に応じて変化していくため、行政サービスの背景にある社会課題について定期的に再確認し、行政サービスをアップデートし続ける必要がある。
- 「連携」が普及した現在では、連携先と目標や理念を共有して、不確実な事象に対応し、「協働」するマネジメント力の重要性が高い。管理職に加えて一般職員も個別事業のマネジメント能力の育成が期待される。
- そこで今後、市職員が「連携」に当たる際の心構えとして次のとおり取りまとめる。「連携」を十分に活用し、持続可能な行政サービスの提供のため、マネジメント人材の育成に努められたい。

【「連携」に当たる市職員の心構え】

○事業の目的やその背景にある社会課題について、絶えず検証する、考える。

✓政策立案能力を育てる、大切にする。

✓見積価格の妥当性を検証する。

○事業のマネジャーとして行政サービスをマネジメントする意識を持つ。マネジメントを担う人材を育てる。

✓業務の質・量の妥当性を検証する。

✓見積価格の妥当性を検証する。

✓連携先の事業者等に対するモニタリングの重要性について理解し、そのノウハウを育む。

○庁内の「連携」ができないと外部との「連携」にも限界がある。まずは「庁内連携」が円滑に進められる組織風土を作る。

5 政策推進課が所管する各種連携制度及びPFS、企業版ふるさと納税に関する監査の結果及び意見(一部抜粋) 【報告書本編P.21~40】

1. 本事項に関する総括意見

- 本監査テーマの「連携」の中心となる、公民連携プラットフォーム／包括連携協定、個別連携協定、すまいるプロジェクト、PPP/PFI、PFS及び企業版ふるさと納税について、それぞれ関連して監査を進めたところであるが、制度の所管部署が分かれていること、市の「連携」制度の中心的役割を担う政策推進課の市の組織構造上の課題などが見受けられた。これらの課題と総括意見については、本概要報告書「4 監査の結果及び意見(総括)」を参照されたい。

2. 公民連携プラットフォーム／包括連携協定及び個別連携協定

- 公民連携プラットフォーム／包括連携協定及び個別連携協定について、個別に指摘を要する事項は見受けられなかった。
- ただし、連携協定先の事業者との特命随意契約について、随意契約とする理由等について監査の結果及び意見を個別に述べているため、本概要報告書「7 業務委託及びNPO活動支援に関する監査の結果及び意見(一部抜粋)」を参照されたい。

3. すまいるプロジェクト

- すまいるプロジェクトの「制度の悪用リスク」という社会的コストと政策効果のバランスを図るために、登録希望事業者等におけるSDGsの具体的取組内容を示す根拠資料を本制度登録時に提出を求めたり、登録後においても必要に応じて市からのヒアリングに応じることを求めたりするなど、本制度が社会的に悪用されないように、今後も起こり得るリスクに応じて継続的な制度改善に努められたい。【意見】<政策推進課>

4. PPP／PFI

- PPP／PFIは民法及び地方自治法の両面から高度な検討を要することが多く、適切な事業遂行のために、事業所管部署からの相談という消極的関与ではなく、専門的第三者として政策推進課がPPP／PFIの導入検討に積極的に関わる仕組みを整えることが望ましい。【意見】<政策推進課>
- 市が今後、実施していくことになる事業について、その都度、PPP／PFIを含めた多様な手法を比較検討し、最適な手法を選択できるような職員育成を目指されたい。【意見】<政策推進課>

5. PFS

- 他の部署がPFSを事業手法の選択肢として考える障壁を下げるために、市がこれまでに実施した3件のPFSから得た気づきを取りまとめることが望まれる。また、市の事業を効果的・効率的に実施するに際して各部署が少しでも容易にPFSを活用するために、民間活力の導入推進を担当する政策推進課がガイドラインを策定したり、府内研修会を開催するなど、PFS導入の仕組みづくりや、実際にPFSに取り組む際の支援体制の構築が望まれる。【意見】<政策推進課>
- いくつになっても誰もが主役の介護予防事業の実施を通じて得た気づきについて、市が実施する今後の介護予防事業の指針となるべく、介護予防事業の社会的インパクト(最終目標)である要支援・要介護率の低下及び介護給付費の適正化等に向けて本PFS事業を通じて実施した事項の効果について、長期的・継続的に把握・確認し続けることが望まれる。PFSの事業期間に留まらず、事業終了後においても長期的に市がその後の成果を把握・確認し続けられるような手法について検討されたい。【意見】<健康づくり課>
- PFSは、インパクトへの貢献が高い事業の手法を模索・検証することに大きな意義がある。実際に、生活保護受給者等就労支援事業を通じて、就労支援事業における効果的な実施手法について一定の整理ができたと考えられる。そこで、生活保護受給者等就労支援事業を通じて確認できた「効果の高い事業実施手法」を他部署と連携しながら他の就労支援事業に広く展開していくなど、市全体として「効果的な事業」を追求することが望まれる。【意見】<生活福祉課>

6. 企業版ふるさと納税

- 企業版ふるさと納税の募集・PRに際して、公民連携プラットフォームなどの取組みとの強い連携が必要になることや、「主な寄附対象事業」の掲載方法等について現状の例示が限定された内容であることから、寄附金をより広く受け入れるための改善対応を検討されたい。【意見】<広報プロモーション課>

おわりに 【報告書本編P.145~147】

市には多くの貴重な「人財」がいることを監査を通じて実感できた。「改善できるところは謙虚に改善し続ける」という思いを実行することによって、地方自治法第2条第14項「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げる」ことも達成に近づくと考えられる。監査への対応を一過性にせずに、市職員のノウハウの引き継ぎの向上に努められたい。

6 指定管理者制度に関する監査の結果及び意見(一部抜粋) 【報告書本編P.41~61】

1. 本事項に関する総括意見

- 施設所管部署における指定管理者制度の運用状況について確認したところ、公の施設の管理に指定管理者制度を導入しているものの、指定管理者制度の本来の趣旨である「民間活力の導入」の表れとしての自主事業があまり推進されていない状況も見受けられた。自主事業等の承認申請の必要性が十分に市職員に理解されていない状況も見受けられた。指定管理者制度について一層の理解を深め、市職員が指定管理者制度を通じて、公の施設をマネジメントし、効果的・効率的な行政サービスを追求することが望まれる。

2. 行革推進課(指定管理者制度全般)に係る監査の結果及び意見

- 市所管部署及び指定管理者の理解を深めるため、自主事業などの事業の定義とともに、指定管理事業及び自主事業等の実施に必要な手続きを「枚方市指定管理者制度に関する基本指針」に明記されたい。【意見】
- 物価高騰、賃金上昇など指定管理者の収支が一層厳しくなる状況において、指定管理料が十分であるかを検証する必要性が高まっており、その検証のため、「枚方市指定管理者制度に関する基本指針」において収支報告の記載方法について明記されたい。また、あわせて指定管理事業(付帯事業を含む)と自主事業との収支の区分は同様に必要であるため、収支報告書の様式を示すことも望ましいと考えられる。【意見】
- 再委託の承認は公の施設を適正に管理するために求められているところで、「枚方市指定管理者制度に関する基本指針」において再委託の承認が必要な範囲について明記されたい。【意見】
- 市所管課及び指定管理者向けの研修会を定期的に開催するなどして市所管課及び指定管理者の理解を促し、インフレ社会においても指定管理者業務を発展させていく体制を構築されたい。【意見】

3. その他個別事項に係る主な結果及び意見

- 再委託及び自主事業について、市の事前承認を徹底されたい。【結果】
- 公の施設の設置目的や活性化に資する場合において行政財産の使用料を免除することや、他方、多様なイベント・企画を想定した多角的な使用料の設定など指定管理者制度の趣旨の達成のための使用料のあり方について、行革推進課と連携して検討されたい。【意見】

7 業務委託及びNPO活動支援に関する監査の結果及び意見(総括意見)

【報告書本編P.62~101】

- 個別連携協定締結先との特命随意契約について、市内のDMO(観光地域づくり法人)との契約理由に疑義が見受けられた。DMOは、観光施策を市とともに担う存在であるという特殊性もあったが、当該DMOの業務の履行状況が芳しくない時期もあるなど、特命随意契約を受けられる業務能力に疑惑が見受けられた。
- ただし、市と連携しながら、市の施策の一端を担うというDMOの存在意義を踏まえると、当該DMOを育てるという意識も重要と考えられる。また、観光振興に向けて実施できることは多岐にわたると考えられ、あらかじめ仕様を決めずに、市とDMOが業務を進めながら実施すべき事項を模索していくことも有用と考えられる。そこで、DMOを育てながら、市の観光振興にとって有効な業務を機動的に実行していくために、PFSを活用することも考えられる。
- 本事項に関する総括意見として述べたいことは、委託事業に取り組むに際して、「いかに受託事業者のノウハウを引き出すか」という意識を持つことの重要性である。契約等の各種手続きは適正に行うことには当然のこと、受託事業者のノウハウを引き出す工夫について検討を重ねられたい。ただし、その一方で、契約に際しての事業者から提供を受けた見積金額の妥当性について市においても十分に検証し、契約金額が妥当であることを確認をすると、事業者と対等な関係性を保つように心がけられたい。
- このように、委託契約においても不断の検討が肝心であり、より効果的・効率的な委託手法の検討を含めて、行政サービスのアップデートについて検討されたい。

8 補助金・負担金に関する監査の結果及び意見(総括意見) 【報告書本編P.102~144】

- 過去から特定の事業者への補助が継続している状況の中、事業者から提出された補助金の積算等について市職員がその金額の妥当性を十分に検証できていない状況が見受けられた。また、過去から長年継続している事業の一部は本来の事業の意義や狙い、そしてその背景にある「解決すべき社会課題」についての市担当職員による考察・検討が十分ではないと感じられる状況が見受けられた。
- しかし、政策や事業を立案したり、それらを継続したりする際には、解決すべき社会課題の存在が前提になる。この解決すべき社会課題は、時代に応じて変化していくため、行政サービスの背景にある社会課題について定期的に再確認し、行政サービスをアップデートし続ける必要がある。そこで、過去から継続している補助事業についてその必要性を十分に検討することなく続けるのではなく、常に変化する「解決すべき社会課題」を時代に応じて検討し直し、効果的・効率的な補助事業の遂行に努められたい。