

第5章 まとめ

第1 はじめに

本監査報告書では、第1章において外部監査の概要および監査対象の概要ならびに監査の基本的な指針について述べ、第2章から第4章においては、第1章において述べた監査の基本的指針に基づいて、観光課事業、ブランド推進課事業及び海の道PT事業に係る各事業につき個別に監査結果を述べた。本章は、これら個別の監査結果を概括的・俯瞰的に考察した所感を述べるものである。

第2 監査要点からの所見

1 事務執行及び管理の適法性

事務執行および管理は、契約内容・契約締結先選定手続などにおいて意見を述べた点をのぞき、おおむね関係法令等に準拠し適法になされていた。

2 事務執行及び管理の有効性・効率性

広島県のホームページのトップページのように改善が望まれる事例、他の事業との連携を図るなどより効率的に行いうる事例、中山間地域観光振興計画支援事業において実施事業全体で共通のコンセプトを持って事業の遂行をすればより効率的ではなかったかと思われる事例、さらにはブランドショップの立地選定や物件の選択などにおいて目的達成のために最適なものであったか疑問が残るなど、事務執行が有効かつ効率的に行われていない事例が相当数見られた。

3 事務執行及び管理の経済性

事務執行及び管理にかかる支出はおおむね経済的になされていた。

4 事務執行及び管理の外部委託の要否・委託先選定方法の適切性

おおむね適切に行われているが、後述のとおり、委託先の選定方法につき審査委員の構成や、公募期間の点において考慮を要すべきと考えられる事例が存在した。

また、計画策定業務にあたり、県自らが主導的に策定するのではなくほとんどすべてを委託しているものが見られた。

5 成果の調査および評価の基準の適切性

事務の成果の検証については後述するとおり、適切な検証に向けて改善が求められる事例が相当数見られた。

6 他の地方公共団体等との連携の適切性

広島・島根観光連携事業やNEXCO西日本連携事業において、さらに連携を強化したほうが良い事例などは見られたが、海の道プロジェクトにおいて、瀬戸内プラットフォーム構築事業の一環として、「瀬戸内ブランド推進協議会」が設置され、瀬戸内海に面している他県と共同して事業を遂行している例など、おおむね他の地方公共団体等との連携は適切になされていると認められた。

第3 業務の有効性・効率性について

本監査の対象とした事業には以下のとおりその有効性・効率性において疑問のあるものがある。

観光課の事業として行った「瀬戸内海クルーズ推進事業」と「海の道構想」プロジェクトチームで行った「島旅クルージングモデル事業実施計画策定業務」が重複する部分があるのではないかと考えられるなど、重複を避けることにより改善されるのではないかと考えられる事例。また、「海の駅」の施設が今後さらに整備されていくことを考慮すれば、「島旅クルージング事業」の展開では、「海の駅」を担当している部局とタイアップした方が業務の効率性が図られるのではないかと考えられるなど、他部局との連携を検討すべき事例。TAUが出店している建物について、情報発信という目的との関係では、その選択には有効性・効率性の観点から疑問が残るなど、事業内における選択の際、有効性・効率性の観点からより慎重な検討が求められるものなどである。

これら以外にも第2章ないし第4章において個別に述べたように、業務の有効性・効率性の観点から検討を要する事例が相当数見受けられた。

業務の有効性・効率性については、事業を開始する前に十分な調査・検討を加えられる必要があるが、それでもなお結果的に有効性・効率性の低い結果となることもありうる。

重要な点は、結果的に有効性・効率性に問題があったと判断された事業については、漫然と事業を継続するのではなく、改善や廃止を検討するということである。このためには、以下に述べるとおり、業務の効果検証が適切になされ、その結果が共有されることが必要となる。

第4 業務の効果検証について

1 効果検証の必要性

本監査を通じて最も強く印象に残ったことは、どのような事業であれ業務であれ、遂行後の効果検証の必要性である。

本監査の対象とした観光課の事業、ブランドショップT A U、海の道プロジェクトは、いずれも広島県の観光資源や県産品の知名度・評価を上げ、これにより来県観光客数や県産品の売り上げの増加を図ろうとするものである。

観光客数や観光消費額あるいは県産品の売り上げなどは、国内外の経済情勢や政治情勢、気象条件、時々ブーム等様々な要素に左右されるものと考えられる。したがって、その数値の変化が必ずしも県の施策や事業の成果をそのまま反映するものでもなく、また、それら施策・事業の効果が即時に顕れるとも限らない。さらには、県の知名度向上における「おいしい！広島県」などの取り組みについての、日経リサーチなどにおける、「驚きや新鮮さを持った『シンプル』なキャッチコピーを掲げたこと、そしてキャンペーンと連動した話題作りを絶やさず、地元と一体になって情報を発信し続けた」もので、「県民の共感を呼び起こす一方、他地域との差別化にも成功した」、というような高評価も、これらの評価はあくまで印象的なものであり、具体的に、観光客数、宿泊者数及び観光消費額の増加に結びついているかどうかは判然としない。

このようなことから、観光事業の効果を適正に評価することは、困難な作業であると考えられる。

しかしながら、これら施策・事業の効果の検証をなさないままでは、実施された施策・事業を継続発展させていくべきなのか、あるいは縮小廃止すべきなのかの判断もできないこととなる。ひいては県民のために有効に使われるべき県費が無駄に使われる結果ともなりかねない。

本監査においては、監査対象事業が前述のとおり効果検証の困難な事業であることを前提としながらも、なお効果検証につき、それぞれの施策・事業の箇所に述べたこととともに以下のような提言を行うものである。

2 ワーク別管理シートによる検証

県は効果検証のために全庁的にワーク別管理シートを採用している。

しかしながら、現状のワーク別管理シートによる評価方法及び記録保存方法には、第2章等で述べたとおり、成果指標の適切な設定、評価指標の数、多くの事業が他の事業と併せて一括して評価される問題、点数評価方式の問題、単年度評価の問題、予算要求書との連携の問題がある。

3 取るべき効果検証方法

(1) ワーク別管理シートの利用の改善

各施策・事業において、ワーク別管理シートを利用する場合には、適切な事業評価を行うために、成果指標の設定は、専門家や業者のアドバイスを取り入れ、担当課内部だけで行わないようにすべきである。また、事業の成果に対して多面的な、きめ細かな評価を行って行くことが必要である。

(2) ワーク別管理シート以外の方法での評価

また、ワーク別管理シートは実施した各事業の評価を行い反省点・改善点を残す書類としては十分なものとはいえない。各事業の的確な改善点を、後の施策・事業の参考とするために、各事業に関し、別に書式を用意し、事業遂行過程で担当者が気付いた点を適宜文章として記載し、記録に綴って残すようにすべきである。

また、5か年計画等の長期の計画にあっては、各事業の評価を基本的に単年度で判断しない仕組みを作るべきである。

さらに、これまでの効果検証方法は施策・事業を行った側からの視点での検証となっていた嫌いがある。可能な限り事業の成果物（記事や番組）を直接見聞きした人の生の声を収集して記録上残すよう努めるべきである。

「海の道構想」プロジェクトにおいても、最終的な達成目標は、「海の道構想」プロジェクトの実施エリアに応じた適切な指標を設定する必要がある。さらにこの最終目標を具体的なアクションとして効果的に管理・達成するため、取組の仮説に記載した内容に対応した数値的に管理可能な指標等を目標設定する必要がある。

第5 職員のスキルアップおよびノウハウの蓄積

本監査の過程で、おもてなし人材育成セミナーやおもてなし研修のような非常に有益と思われるセミナー等の成果も見られた。

これらセミナー・研修は、ホテル、運輸、観光施設などの観光事業者で接客に従事している人を対象とした接遇の基本的姿勢、各業種で心がける接遇ポイント（接遇基礎研修）、それら観光事業者の管理職を対象とした従業員の接遇改善指導ポイント（管理者向け研修）、県の調査で観光関係者の対応等の評価が低い地域の観光事業者で接客に従事している人を対象とした接遇強化（接遇強化研修）、観光協会、商工会、NPO法人、市町などの観光事業関係者を対象とした地域の素材を活かした実際に売

れる魅力ある旅行商品作り（地域の担い手向け観光地づくり研修）を内容とするものであったが、いずれも、目的に沿った、分かりやすい、そして多くが講演者の実体験に基づいた好適な例を用いたものであり、県民の観光客に対する接遇の心掛け、すなわち「おもてなし」の心を向上させるという目的に沿い有効なものと認められた。

これら研修・セミナーは上記の対象者のスキルアップにつながり、確実に広島の魅力アップにつながるものと考えられるが、県の関連部局の職員がこれらを受講することで担当職員としてのスキルもアップし、マインドも醸成され、今後の施策・事業の遂行にプラスになると考えられる。

以上述べたところより、関連部局の職員もこれらを受講するなどしてそのスキルアップ等を図ることが望ましい。

また、海の道プロジェクトのように同一の事業を繰り返し行うのではなく、したがって担当者と業者との癒着が考えられないような部署にあっては担当者の専門性養成も考慮した人事異動を考えてよいと思われる。

第6 契約について

1 契約条項

（1）「監督・検査条項」

監督・検査条項については、第1章監査の基本的指針において述べたとおり、契約が（準）委任契約である場合は、民法は委任者の立ち入り権限までは規定していないのであるから、委託契約が、その法的性質が委任なのか請負なのかははっきりしない場合があることを考慮すると、監督・検査条項は、原則として契約書の中に記載する必要がある。

（2）いわゆる「反社条項」

一部契約において、暴力団等排除措置条項が記載されていないものが見受けられた。その理由についてヒアリングを実施したところ、その業務の内容からして暴力団等の介入が想定できないこと、県の参加資格者名簿から選ばれた業者であり、名簿登載段階でチェックが入っていること、複数企業が企業グループとして応募してきており、外部に下請け等に出すことが想定されていないこと、などが挙げられた。

暴力団等排除措置条項を設けるか否かについて、契約ごとに個別的に判断することとしていると、当初想定していない形で暴力団等が介入することを防ぐことができなくなるおそれがある。

「広島県暴力団排除条例」や、物品調達等の契約に係る暴力団等排除措置要領においても、県の締結する契約において反社会的勢力が関わる

ことを極力排除しようとしているのであるから、一律に全ての契約に盛り込むこととすることが、暴力団等の想定外の介入を防ぐという観点からも、個別的判断による県の負担軽減という観点からも、妥当であると考えられる。

（３）「危険負担条項」

観光課事業で締結される契約の多くは、広島県が業者に対し、観光に関する業務遂行、企画立案、記事・番組・パンフレットの作成等を依頼することを内容とするものである。したがって、第１章で述べたとおり、危険負担条項を契約書に記載しなくても、民法上の危険負担条項の適用により広島県に不利益が及ぶ可能性は低い。

（４）「かし担保条項」

本監査の対象となった事業にかかる契約は準委任契約なのか、請負なのか、それとも両者の混合契約なのか、明確でないものがあつた。準委任契約とされれば、第１章で述べたとおり、相手方に対し完全履行の請求や、これができない場合契約解除や損害賠償が可能であるが、請負契約とされれば、かしによって契約目的が達成できないときを除き、物の修補（場合によっては加えて損害賠償請求）しか請求できず、契約の解除はできない。したがって、請負のかし担保責任条項が適用される方が、広島県が業務の発注者の場合は、若干不利になる場面が多いと考えられる。

このように、契約性質上、民法の如何なる契約と認定され、どのかし担保責任条項が適用されるかが不明確な場合には、かし担保責任の有無や内容が可能な限り明確となるような条項を入れるべきである。

（５）「合意管轄条項」

前述のとおり、管轄に関する合意は、第一審の裁判所（地方裁判所または簡易裁判所）だけ合意することが許されるが（民事訴訟法 11 条）、県が締結する契約関係につき、裁判上の争いになった場合、第一審裁判所の管轄がどこになるのかは、隔地者間の契約では、訴訟の費用、時間の面で大きな差異が出る。

本監査の対象となった契約には遠隔地の当事者との契約が相当数見られた。これらの契約については合意管轄条項を規定することも検討されるべきである。

(6) 「個人情報保護条項」

第1章記載のとおり、個人情報の保護は法律上の要請であるから、個人情報保護に関する条項は契約書中に入れるべきと解される。しかし、「海の道構想」プロジェクトの委託契約書中1件この条項が抜けている契約があった。

個人情報保護条項を規定するとともに、契約相手方が個人情報をどのように管理しているか確認することも必要であろう。

(7) 「契約金に関する条項」

本監査の対象となったいくつかの契約に、契約規則に記載すべきとの定めのある契約金の支払又は受領の時期及び方法、契約履行届の徴求について、記載が漏れているものがあった。契約規則に従い、これらの項目については規定されるべきである。

2 契約書式の改善について

(1) 契約書雛形の作成

契約規則等で記載が必要とされる条項の全てを網羅した契約書雛形を、業務委託契約、請負契約、売買契約等の典型的ないくつかの契約類型に応じて作成しておき、個別の契約締結時の交渉で、必要な限度で加除を考えて行くことにすることが検討されてよい。今後、新たな契約を締結するに際しては、すでに締結済みの契約書を下書きにするのではなく、常にベースとなる契約書雛形を基に契約書を作成するようにし、そのことを周知徹底するべきである。また、契約作成に当たって、重要な契約などにあっては、法制グループや契約管理グループに点検を依頼するようにし、さらに、担当課内において、記載が必要な契約条項が盛り込まれているかのチェックリストを作成して活用することが検討されるべきであろう。

(2) 契約事務に関する解説書作成の必要性

以上に挙げたものの他に、契約規則4条により、契約を結ぶ者に契約金額の100分の10以上の契約保証金を納めさせることが要求されている。しかし実際には多くの場合に、4条1項5号により、県の入札資格者名簿登載者との契約である場合には保証金の納入を免除されている。しかし、同5号は、「その必要がないと認められるとき」にのみ免除を認めているが、如何なる場合がこれに該当するかの判断基準は、前記「文書事務の手引」では定められていない。

また、監督・検査権条項については、広島県総務事務課契約管理グループの見解では、監督とは「契約履行に向けての指示等」を意味し、検査とは「契約履行により出来上がった成果物が仕様書どおり作成されているかの確認」というような意味とのことである。しかし、「監督」という文言が契約書において使用される場合、通常「指示」などではなく、「指揮・命令」というような意味を有するのではないかと考えられる。そうであるにもかかわらず、この「監督」の具体的な意味については、やはり「文書事務の手引」には記載されていない。

これらの点に限らず、これまで述べてきたような契約書作成上の問題を解決するために、記載すべき条項の意味内容や適用場面、あるいは上記した保証金納入免除の判断基準などの契約作成にあたっての注意点を盛り込んだ契約事務に関する解説書を「文書事務の手引」とは別に新たに作成すべきである。

3 プロポーザル方式の契約について

プロポーザル方式の契約について、審査委員に専門家が選任されていない事例が散見された、第1章で述べたとおり、平成24年度までは、プロポーザル手続の実施方法について特に全県的な決まりはなかったが、平成25年3月15日に「公募型プロポーザル事務処理要領」が制定され、以後、プロポーザル手続はそれに沿ってなされるようになってきている。

プロポーザル方式の契約は、単に金額の多寡により決定するものではなく、企画・提案を公募し、提案内容を審査して契約締結先を決定するものであるから、審査を行う審査委員が専門性を有していることが肝要となる。

したがって、プロポーザル方式の契約については契約締結先選定の審査委員に専門家を入れるべきである。

4 口頭による合意について

T A Uの店舗物件の賃貸借契約において、書面によらない口頭による合意を行っている事例が見られた。契約の種類によっては書面でなく口頭の合意でも有効に成立するが、口頭合意は、後に契約当事者間で合意内容に食い違いが発生したり、場合によっては合意の存在そのものについても争いになる可能性もある。県の行う契約においては、このような弊害を避けるためにも、また、後日の検証のためにも口頭による合意を避け書面により合意をなすべきである。

第7 業務委託

1 委託内容について

計画策定業務について、いくつかの委託契約において、県が主導的に計画の策定を行うのではなく、業者に一から委託してしまっていたものが見受けられた。

計画策定は、実施主体自らが主導的に策定しなければ、事業に対する思いや意気込みを反映することは容易でない。また、計画策定や企画のノウハウを実施主体で蓄積することができず、計画自体の責任が曖昧となる。

実施主体が主導的な立場となって計画を策定すべきである。また、計画策定関連業務の委託範囲は、あくまで情報収集や課題解決方法の実証・検証などの支援業務を中心に実施する必要がある。

2 業務の完了検査手続について

業務委託先からの実績報告書の日付より前の日付での検査調書に、実績報告書がすでに添付されているかの記載のあるものが見受けられた。実際には実績報告書も確認したうえで検査調書は作成されているとのことであったが、検査調書を提携文言で記載してしまう習慣からこのようなことが起こっているものと考えられる。

検査調書には、実際にどのように検査したか具体的に記載し、検査調書には検査した書類を添付すべきである。

第8 おわりに

最後に、本監査の対象となった各事業を担当された県の職員の方々の努力と熱意に心から敬意を表するとともに、今回の監査結果が、今後の県の観光関連事業のより効果的かつ効率的な遂行の一助となることを願い、本書の結びとする。