

芸術文化の振興事業について

1 各政令指定都市における芸術文化事業経費の比較

京都市において最も重要な施策の一つである文化事業に着目して、京都市の文化事業の経常的経費が政令指定都市の中で、どのような位置にあるかを調べた。文化庁長官官房政策課が発表した、「平成12年度地方文化行政状況調査報告書」に記載の「芸術文化事業経費」(56頁)は、次のとおりになっている。

平成12年度経常的経費

(単位：千円)

政令指定都市名	芸術文化事業経費	芸術文化団体に対する補助	市立施設経費	合計
京都市	361,116	33,748	1,095,969	1,490,833
札幌市	22,786	462,396	1,890,075	2,375,257
仙台市	970,040	0	549,420	1,519,460
千葉市	179,849	6,556	521,973	708,378
川崎市	68,030	270,677	215,551	554,258
横浜市	119,977	62,360	3,301,901	3,484,238
名古屋市	281,414	391,488	1,412,668	2,085,570
大阪市	180,041	114,787	2,405,256	2,700,084
神戸市	356,719	325,850	1,673,248	2,355,817
広島市	215,706	180,879	1,244,928	1,641,513
北九州市	184,489	92,140	0	276,629
福岡市	269,478	504,827	2,571,287	3,345,592
合計	3,209,645	2,445,708	16,882,276	22,537,629

これによると、芸術文化に対する直接的な経費である「芸術文化事業経費」が、政令指定都市の中で多額であることが分かり、京都市の文化行政の活動状況が財政的にみても、文化事業に力点が置かれているということが分かる。

なお、団体補助、施設の経費(管理費・事業費)については、団体及び施設の大小などによって左右するので、ここでは事業経費を検討したが、上表で見られるように京都市は団体補助が少なく、芸術文化事業経費の割合が高いことが特徴的である。

さらに、財政規模並びに人口との比較において検討すると、次表の「平成12年度芸術文化事業経費の分析」のとおりである。

平成12年度芸術文化事業経費の分析

政令指定都市名	芸術文化 事業経費 (千円)	市一般会計 予算総額 (千円)	比率 (%)	人口 (人)	1人当 たり事業 経費(円)
京都市	361,116	717,992,000	0.050	1,468,165	245
札幌市	22,786	838,900,000	0.002	1,824,195	12
仙台市	970,040	416,931,000	0.232	1,009,184	961
千葉市	179,849	334,180,000	0.053	888,577	202
川崎市	68,030	509,705,187	0.013	1,252,235	54
横浜市	119,977	1,341,228,815	0.008	3,431,664	34
名古屋市	281,414	1,075,708,000	0.026	2,172,916	129
大阪市	180,041	1,890,868,826	0.009	2,599,637	69
神戸市	356,719	845,614,898	0.042	1,495,450	238
広島市	215,706	575,138,036	0.037	1,127,321	191
北九州市	184,489	569,730,000	0.032	1,011,823	182
福岡市	269,478	713,549,000	0.037	1,343,638	200
合計	3,209,645	9,829,545,762	0.032	19,624,805	163

上表で見られるように、各政令指定都市の予算総額に占める芸術文化事業経費の割合は、京都市が上位にある。また、一人当たりの芸術文化事業経費も同様に上位にあることが分かる。

2 予算分類及び事業別予算の体系

予算分類及び事業別予算の体系については、京都市における一般会計予算の「予算に関する説明書」によれば、款、項、目の予算科目によって編成され、費目区分は節によってなされている。一方事務事業の目的別に、款、項、目の費目をまたぐ形で右欄に「説明」を記載して、事業別予算を体系化している。

しかし、事務事業のすべてを当該説明書に網羅することは、実務上できない状況であり「予算に関する説明書」からは、事業別予算は汲みとりにくい。

この事業別予算の概要を示すものとして「予算の概要」がある。これによると「主要施策の概要」（事務事業）ごとに、前年度予算額と対比する方式で本年度予算額が表示されている。しかし、これもすべての事業別予算額を表すことはできない。

議案説明書の予算概要による予算額と、予算内訳明細書とは、例えば「京

都映画祭」事業、「芸術祭典・京」及び「各種団体助成」にみられるように、予算の配当を受けた節費目の範囲内で予算現額が変わる場合がある。

また、京都市交響楽団や、今年度の包括外部監査のテーマ「その2 スポーツの振興に関する事業及びスポーツ施設の管理・運営について」で説明している五大都市体育大会事業のように、事業ごとに区分した場合、必ずしも事業区分が明確でない一面がある。

3 事業別効率性

(1) 事業別コスト並びに財源

地方自治体会計は、企業会計原則による発生主義、「正規の簿記の原則」（複式簿記）、さらには企業会計方式の導入の検討とともに、一方では、行政評価とさまざまな施策が試みられているところである。

さらに一歩進めて、事業別コストを計算し、限られた財政の中では住民の負担と受益の関係を表すことが有益である。そこでこの報告書で分析するに当たり事業別効率性を検討する前提となる事項を明らかにしておきたい。

ア 財務の状況の適法性、正確性を検討するとともに、事業別のデータ等の網羅性が確保できているかどうかについて、明らかにしておく必要があること。

イ 効率性を検討する場合、一般的に定着した理論はなく、私見にわたる部分があること。

ウ また、事業別効率性を検討するに当たっては、歳入を企業会計で言う「収益」とは認識していないこと。企業会計では、「費用」に対して「収益」を認識することであることは当然であるとしても、地方自治体会計の目的は利益の計算ではなく、かかった行政コストの対価である「収益」に相当するものは「住民サービス」であって、資金の余剰を求めるものではない。

事業別コストに見合う収入金額はどうかと考えるのではなく、コストの財源は何かと考えることが、地方自治体の実態を表すことになるので、「収益」をコストに対応する財源として認識し、事業別コストから補助金・委託料を除く収入を控除して計算した。

コストから控除する収入金・・・ 特定財源のうち「使用料」、「利用料収入」、「手数料」、「収益事業収入」及び「雑入」

財源として認識するもの・・・ 特定財源のうち「国、府補助金」、「寄付金」、「特別会計繰入金」及び補助金収入・委託料収入、基本財産運用収入

したがって、行政コストをかけた対価である「住民サービス」をどう計数

化するかが重要である。そこで事業別コストに応じた「事業効率」を計算してみることにした。

「事業効率」は、事業の態様によって

住民参加型事業

観覧型事業、施設事業

利用型施設事業

に大別したが、どの事業も複合した目的を持っているので、必ずしも、単一の態様に割り切ることが困難である。一つの試算と言うことでお許し願いたいと思う。

また、この分析における「事業効率」は、5年前（平成9年度）の利用人員及び事業別コストを100%と考えて算定している。

(2) 事業効率の測定

事業別コスト（行政コスト）の効果に見合うものが、住民サービスであると言える。

前述のとおり、事業の態様に分類した上で「住民参加効率」「観客動員効率」「住民観覧効率」「住民利用効率」及び「利用人数効率」を算出して、当該事業の住民に対するサービスを測定する効率（以下総称して「事業効率」という。）の計算を試みた。

当初予算額よりも事業別コストが節減できたうえで、利用人員が上昇すれば事業効率は100%を超えて、コストをかけずに効率よく住民にサービスを提供したことを意味する。仮にサービスの質を高めるためにコストをかけたとしても、住民参加、観客動員数及び利用者数がそれ以上に上がれば「事業効率」は上がる。

また、利用率が変わらず事業別コストが下がれば、コストとの関係によってコスト当たりの「事業効率」は上昇する。

この考え方から、次頁の数式を導くことができるので、これを用いて測定することにした。

ただし、京都市美術館及び京都市交響楽団については、人件費を算入したが、他の減価償却費、退職給与引当金及び他の事業における人件費配賦額は、比較分析の手法を採用したので事業コストの計算に入れない。

「事業効率」計算

1 住民参加型事業 (京都まつり)

$$\text{住民参加効率} = \frac{\text{当該年度市民参加人数(団体数)}}{\text{平成9年度市民参加人数(団体数)}} \times \frac{\text{平成9年度事業別コスト-収入金}}{\text{当該年度事業別コスト-収入金}} = \%$$

$$\text{観客動員効率} = \frac{\text{当該年度観客人数}}{\text{当該年度事業別コスト-収入金}} \times 10,000 = (\text{1万円では何人動員できたか}) = \text{人}$$

2 観覧型事業・施設 (京都映画祭、京都の秋音楽祭、芸術祭典・京、美術館、交響楽団)

$$\text{住民観覧効率} = \frac{\text{当該年度観覧人数}}{\text{平成9年度観覧人数}} \times \frac{\text{平成9年度事業別コスト-観覧料、雑入等}}{\text{当該年度事業別コスト-観覧料、雑入等}} = \%$$

$$\text{観覧動員効率} = \frac{\text{当該年度観覧人数}}{\text{当該年度事業別コスト-観覧料、雑入等}} \times 10,000 = (\text{1万円では何人観覧できたか}) = \text{人}$$

3 利用型施設 (地域文化会館)

$$\text{住民利用効率} = \frac{\text{当該年度利用人数}}{\text{平成9年度利用人数}} \times \frac{\text{平成9年度事業別コスト-利用料、雑入等}}{\text{当該年度事業別コスト-利用料、雑入等}} = \%$$

$$\text{利用人数効率} = \frac{\text{当該年度利用人数}}{\text{当該年度事業別コスト-利用料、雑入等}} \times 100,000 = (\text{10万円では何人利用できたか}) = \text{人}$$

(注) 事業別コストは、事業費、人件費配賦額、減価償却費の合計額とし退職給与引当金繰入額は含んでいない。

4 「京都まつり」事業

平成6年に平安建都1200年を記念して生れた「京都まつり」は、現在、市民に定着した感があり、平成13年度において次のような事業が行われた。

都大路パレード

おまつりステージ

グランドナイトフェスティバル

都のにぎわい市

町衆文化フェスティバル

プレイベント 町衆文化ステージ

(1) 組織

京都まつりは「京都まつり開催委員会」が主催し、市長が開催委員会会長である。役員任期は2年とし、総会は会長、副会長及び委員をもって構成されている。なお、開催委員会の中に実行委員会及び事務局を置くことになっている。

また会計においては、開催委員会の経費は補助金、寄付金、京都まつりの開催に伴う収入その他の収入をもって充てることになっている。会計年度は毎年4月1日に始まり、翌年3月31日をもって終わる。

開催委員会は、京都まつりの円滑な開催を図ることを目的とし、その目的が達成されたときに解散の時期とされている。

(2) 京都まつり開催委員会

「京都まつり開催委員会」は、「京都まつり開催委員会規約」に基づいて運営されている。

「京都まつり」事業の主催・企画運営はいずれも、「京都まつり開催委員会」である。

「京都まつり開催委員会会長は京都市長をもって充て」（第5条）「同委員会委員は、市民団体、経済団体、文化・体育団体その他京都まつり開催に関係する団体及び関係行政機関の代表者又は役職者のうちから会長が委嘱する。」（第4条）と定めている。

その他、総会についての規定（第11条～第14条）財産管理の規定（第17条～第19条）解散時の残余財産の帰属（第22条）等についても規定を設けている。

組織及び規約を見たところ、「京都まつり開催委員会」は、いわゆる当事者能力をもつ「権利能力のない社団」たる要件を備えているようである。

「権利能力のない社団」とは、法人格はないが、一定の要件を充足することによって、社会生活上独立の主体として活動する団体と認められるものをいうのである。

(参照)

権利能力のない社団というためには、団体としての組織を備え、多数決の原則が行われ、構成員の変更にかかわらず団体が存続し、その組織において代表の方法、総会の運営、財産の管理等団体としての主要な点が確定していることを要する。

(最高裁昭和39年10月15日一小判・昭和35年(オ)第1029号)

権利能力なき社団は、法人格こそ有しないが、社会生活上独立せる組織体としてその名で法律行為をし、かつ権利を取得し、義務を負担することができるものである。

(東京高判・昭和35年6月21日)

市が能楽に関するイベントを実施するため、市民の参加による実行委員会を組織し、補助金を交付した場合において、実行委員会がイベント制作会社に支払った業務委託費の支出が違法であるとして、市長らに損害賠償を求めた住民訴訟(4号請求)につき、本件の実行委員会は、市とは、別個独立の権利能力なき社団として、前記支出等を行っていたのであり、普通地方公共団体の長又は職員が支出を行ったのではないから、前記訴えは住民訴訟の類型に該当しない不適法な訴えであるとして却下。

(平成9年8月6日東京地民三判・平成6年(行ウ)328号)

(3) 事業内容について

平成13年度の事業内容をみると、平成13年10月27日～28日の2日間にわたり、市職員約250名、市民ボランティア約670名を動員し、イベント参加団体212団体、参加者数13,050人、事業費については、収入総額「124,189,398円(市補助金113,000,000円、38企業協賛金6,197,571円を含む。)」、支出総額「122,082,093円」、残金「2,107,305円」という大きいイベントである。

(参考) 平成13年度京都まつりの事業の内容

1 事業名称

京都まつり2001

2 開催期日

平成13年10月27日(土)～10月28日(日)

京都の毎年行事としてより親しまれ、定着させるために、平成9年から毎年開催期日を10月最終土曜日、日曜日に固定した。

3 事業内容

イベント名		開催日時	開催場所	概要
都大路パレード		10月28日(日) 12:00～16:00	御池通 (小川～寺町)	区民パレード隊、一般参加団体、招請市町村など65団体のパレード、個人参加部門としてフラッグ隊、都大路ウェディングを実施する。
交流ひろば	おまつりステージ	10月28日(日) 16:30～18:30	市役所前広場	舞踏、音楽等をステージで披露
	グランドナイトフェスティバル	10月28日(日) 16:00～18:30	市役所前広場	招請市町村の祭りの踊りや山車の引き回しを行う
	都のにぎわい市	10月28日(日) 11:00～18:30	柳池中学校	来場者に京都の物産品や飲食物を販売し、祭りの賑わいを創出する。
町衆文化フェスティバル		10月27日(土) 10月28日(日) 10:00～16:30	鴨川河原西岸	市民が日頃の文化芸術活動の発表と観客も参加できる楽しい催しを展示ブースで行うとともにダンス等多様なパフォーマンスで会場を盛り上げる。

4 参加者募集

募集期間

平成13年4月16日(月)～6月15日(金)

募集内容

事業名	募集团体数
都大路パレード	約40団体
総踊り	1,000人程度
フラッグ隊	100人程度
都大路ウェディング	5組
町衆文化フェスティバル展示、ストリートパフォーマンス	約30団体 約30団体

(注意事項)

都大路パレードは、1団体当たり最高300名までとする。

参加に要する経費は、参加者の負担とする。なお、フラッグ隊については、服飾費を含む諸経費として大人1,000円、小人(5歳以上小学生まで)500円の参加料を負担して貰う。

応募数が予定数を上回る場合は、応募内容を参考にして選考する。ただし、都大路ウェディング、町衆文化フェスティバルは、抽選により決定する。

個人ボランティアの募集

市民参加をより一層推進するために、従来のボランティアに加え、個人ボランティアを募集する。

5 京都まつりの収支

京都まつりの平成13年度の収支決算額は、次のとおりである。

1 収入の部

(単位：円)

款京都まつり収入				
項	目	収入済額	説明	
1	補助金収入	1 京都市補助金	113,000,000	
2	協賛金収入	1 協賛金	6,197,571	企業協賛金(38団体)
3	諸収入	1 預金利息 その他収入	626,096	寄付金500,000 フラッグ隊参加費 87,000 CD、写真集売却 33,500 預金利息 5,596
4	繰越金収入	1 前年度繰越金	4,365,731	
収入合計			124,189,398	

2 支出の部

(単位：円)

款京都まつり開催費			
項	目	支出済額	説明
1 総務費	1 企画準備費	3,277,890	企画プロデュース費等
	2 委員会運営費	5,007,244	委員会開催費・事務局経費等
2 業務費	1 運営管理費	20,681,514	運営計画策定費、交通規制看板設置委託等
	2 パレード開催費	25,149,300	パレード関係費等
	3 交流ひろば開催費	17,864,406	設営費等
	4 町衆文化フェスティバル開催費	15,449,403	設営費等
	5 招請都市補助金等	18,912,477	招請補助金等
	6 広告宣伝費	15,739,859	交通規制横断幕製作等
3 予備費	1 予備費	0	
支出合計		122,082,093	

収入額 124,189,398円

支出額 122,082,093円 残額 2,107,305円

(4) 事業効率について

事業効率をコストとの関連において計算すると、次のとおりである。

施設別
事業別

事業効率の計算 京都まつり

(単位:人/円)

項 目	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度
開催日 (天候)	10.25から26(晴)	10.31から11.1(晴)	10.30から31(晴)	10.28から29(曇雨)	10.21から28(晴)
参加者数 人	15,600	14,295	14,700	14,200	13,050
観客数 人	680,000	690,000	690,000	364,000	375,150

繰越金	10,110	817,203	4,143,001	4,662,137	4,365,731
補助金	172,000,000	131,600,000	132,000,000	127,000,000	113,000,000
収入金(計) A	172,010,110	132,417,203	136,143,001	131,662,137	117,365,731
協賛金収入	19,708,050	13,937,420	11,478,550	9,232,000	6,197,571
諸収入	1,077,256	1,324,766	1,218,939	1,362,417	626,096
収入金(計) B	20,785,306	15,262,186	12,697,489	10,594,417	6,823,667
合計 A + B	192,795,416	147,679,389	148,840,490	142,256,554	124,189,398
直接業務費	160,989,082	114,953,998	114,986,079	128,681,867	113,796,959
時間外手当	7,905,120	7,468,031	5,421,488	3,955,915	3,709,241
総務費	30,989,131	28,582,390	29,192,274	9,208,956	8,285,134
合計	199,883,333	151,004,419	149,599,841	141,846,738	125,791,334
事業別コスト-収入金 B	179,098,027	135,742,233	136,902,352	131,252,321	118,967,667

類型:	住民参加効率 (%)	100	121	123	124	126
市民参加型	観客動員効率(1万円当たりの動員数) (人)	38	51	50	28	32

(注) 住民参加効率における参加者数は、イベントごとの参加団体の参加者を集計したものであり、住民参加効率は、平成9年度を100とした指数である。

$$\text{住民参加効率} = \frac{\text{当該年度市民参加人数(団体数)}}{\text{平成9年度市民参加人数(団体数)}} \times \frac{\text{平成9年度事業別コスト-収入金B}}{\text{当該年度事業別コスト-収入金B}} \times 100 = \% \quad (\text{小数点以下四捨五入})$$

$$\text{観客動員効率} = \frac{\text{当該年度観客人数}}{\text{当該年度事業別コスト-収入金B}} \times 10,000 = \text{1万円で何人動員できたか} \quad (\text{人}) \quad (\text{小数点以下四捨五入})$$

事業効率の説明

事業効率を計算するに当たり、特徴的に次のことが言える。

- 1 補助金収入が平成9年度の172,000,000円から平成13年度113,000,000円まで急激に減少している。また、協賛金収入も同様に年ごとに急激に減少し、その結果事業費を抑制しなければならない状況である。
- 2 参加者数及び観客数も過去5年間いずれも減少傾向にあり、全体的に「京都まつり」は規模が縮小していると見ることができる。
- 3 しかしながら、「事業効率」は、事業コストとの関連において効率を見ているので、「住民参加効率」は上昇している。

以上の特徴から「京都まつり」の効率性を検討すると、予算規模の縮小により、まつりそのものの企画の拡大が期待できず、特別の発想による企画がない限り衰退する危険をかかえている。

< 監査意見 >

- 1 京都まつり開催委員会に対する京都市の補助金の交付は、平成13年度においては平成13年7月9日に文書番号4で決定されている。交付金額は106,000,000円、交付先は京都まつり開催委員会会長職務代理者あてである。
一方開催委員会が、事業に伴う経費支出をする場合の支出命令書を見ると、係員、担当課長、事務局長は、京都市補助金の交付決定をした係員、担当課長、文化市民局長であり、開催委員会は市民団体等を中心に構成され、京都市とは別の組織とはいうものの、市文化市民局と一体になった密接に関連した任意団体であると言える。
ここに予算執行に際して、一層管理の厳格さが求められるものであり、不祥事の生ずることのないように、慎重かつ十分な配慮をもって内部統制、組織の整備を図られたい。
- 2 「京都まつり」は、時代祭、葵祭あるいは、他都市の岸和田市の「だんじり祭」、招へいした徳島市の「阿波踊り」等と比較して、強い個性を欠くため、京都まつりの最も目をひくのは、招へい都市の祭りである。京都まつりは参加者と同時に多数の観客が一体となって楽しむものであり、したがって市民の積極的な参加を促すとともに観客動員に向けて今後さらなる演出・企画の強化が望まれる。

5 「京都映画祭」事業

(1) 趣旨

京都映画祭は、映画都市京都の歴史を振り返るとともに、京都に蓄積されている日本映画を育ててきた人材や技術経験を生かすことにより、新たな映画文化の創造を目指し、映画都市京都を世界にアピールすることを開催目的とし、平成9年から隔年で開催されている。

文化振興計画において、「かつて地元の関係者が中心となって京都市民映画祭が開催されていたが、その後中断され、平安建都1200年を記念した東京国際映画祭京都大会の開催を契機として、映画が京都において果たす役割の大きさを改めて見直して国際的な映画祭を開催すべきという機運が高まった」と述べられている。

(2) 沿革

京都市民映画祭については、発足当初、京都には松竹、大映、東映の3社の撮影所があり、そこで作られた優秀作品と功績のあった映画人を顕彰しようと、在京の新聞社や通信社併せて17社で構成されていた映画記者会と京都市とで始めたもので、昭和29年秋、第1回が開催されて以降、優れた作品と個性や才能をもつ映画人をいち早く日本映画界に送り出す一方、市民映画祭も次第に華やかになり、京都の秋を彩る行事になっていった。

また、日本映画の戦後の技術革新といわれるカラーシネマコープ・70ミリについても、東京でなく、京都の映画界が国際的な水準と国産化の先鞭をつけたのである。しかし、テレビの普及は、映画界に大きな打撃を与え、昭和40年8月松竹太秦撮影所閉鎖、昭和46年11月末大映倒産と続き、京都での制作本数も減少し、市民映画祭も昭和52年を最後に幕を閉じた。
(参照:「京都の映画80年の歩み」昭和55年2月京都新聞社発行)

(3) 事業内容について

(ア) 映画の上映

- ・京都シネメセナ第2回作品「アイ・ラブ・フレンズ」の上映、「映画都市京都」を生んだ名作映画ほか、邦画、洋画の新作上映等

(イ) 顕彰事業

- ・京都映画功労賞（高度な感性、技術力によって映画の発展に寄与された功績を称える）
- ・京都映画奨励賞（新しい映画の製作を担う人材を対象）
- ・京都映画文化賞（日本映画についての研究、評論、評伝など）

・ 牧野省三賞（京都の映画人牧野省三の遺徳を偲び、日本映画の創造と発展に寄与した映画人を表彰）

(ウ) 市民との交流イベント

(エ) 公式カタログの発行

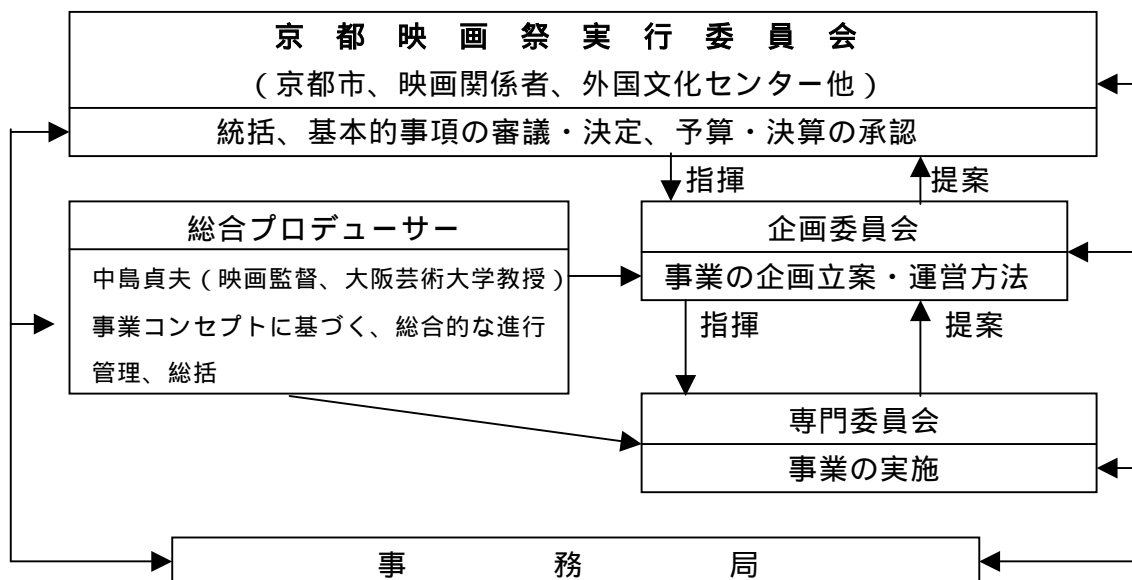
(4) 実行委員会について

ア 組織

京都映画祭は、京都市、映画関係者、外国文化センター関係者などを構成員として組織された京都映画祭実行委員会（以下「映画祭実行委員会」という。）と京都市との共催によって開催されている。

第3回京都映画祭の実施体制を図示すると、次のとおりである。

（実施体制）



映画祭実行委員会の代表については、「名誉会長は京都市長、会長は京都市長が委嘱する。」と定め、実行委員は「会長が委嘱する。」としている。

（京都映画祭実行委員会規約第2条参照）

また、映画祭実行委員会規約上には、映画祭実行委員会の事務を処理するために、別途「事務局規程」を設け、事務局長は「京都市文化市民局文化部長」、事務局員は「同部文化課の映画祭担当の職員」としている。

映画祭実行委員会の意思決定の方法、財産管理等についての規定はない。したがって、規約に基づき、組織的に活動する団体ではあるが、「権利能力のない社団」には、該当しない。

(参照) 権利能力なき社団に該当しないとされた事例

市政記者クラブに対して、「接待費等の公金支出相当額」の損害賠償を求めた住民訴訟について、民事訴訟法46条の権利能力なき社団と認められるためには、当該団体は、

団体としての名称を有し、一定の共同目的のために組織された多数人の結合体であって、そこでは、多数決の原則が行われていること。

構成員の変更にかかわらず、団体の同一性を失わず、団体そのものが存続すること。

構成員から独立した団体独自の対外的活動を行い、その対外的活動に必要な代表機関及び独自の財産を有し、代表方法、総会の運営、財産管理の団体として主要な点が規約等によって確定していることという要件を満たす必要があるところ、同記者クラブは、右、の要件は満たすが、の要件を満たさないから、権利能力なき社団には当たらず、訴訟上の当事者能力はない。

(平成6年12月19日京都地判、平成4年(行ウ)19号)

(活動期間)

実行委員会の活動期間については、第10条に解散時期を定めているので、これをみると、「映画祭(第1条により「平成13年度に開催する京都映画祭」を指す。)の事務が完了したときは、実行委員会(第1条により「第3回京都映画実行委員会」を指す。)は解散する。」と規定しているので、「実行委員会」は、「映画祭」終了時に解散し、また開催年度に新たに組織されることになっている。したがって、次年度以降への連続性はなく、活動期間は単年度となる。

イ 事務処理

映画祭の実行については、京都市も主催者とはなっているが、事務手続きについては、文化市民局文化課が直接行うのではなく、映画祭実行委員会の事務局において行われることとなる。しかし、映画祭実行委員会において、事務局員を採用しているとはいえ、事務局員以下事務職員の多くは、文化市民局の職員が兼務している。

第3回京都映画祭実行委員会と第3回京都映画祭準備委員会(以下「準備委員会」という。)の簿冊とそれらと並行して文化課に保存されているこれらに関連する簿冊をみたところ、文化課の平成12年度の京都映画祭の簿冊の中に、準備委員会の書類が混在していた。

映画祭実行委員会からの銀行振込による支払いに際し、振込の依頼人欄は本来は映画祭実行委員事務局員の名を記載すべきであるが、局員の

名前が記載されている銀行振込書が存在していた。

なお、映画祭実行委員会及び準備委員会の事業決算報告については、事業期間の記載がなかった。

ウ 映画祭実行委員会が締結する契約

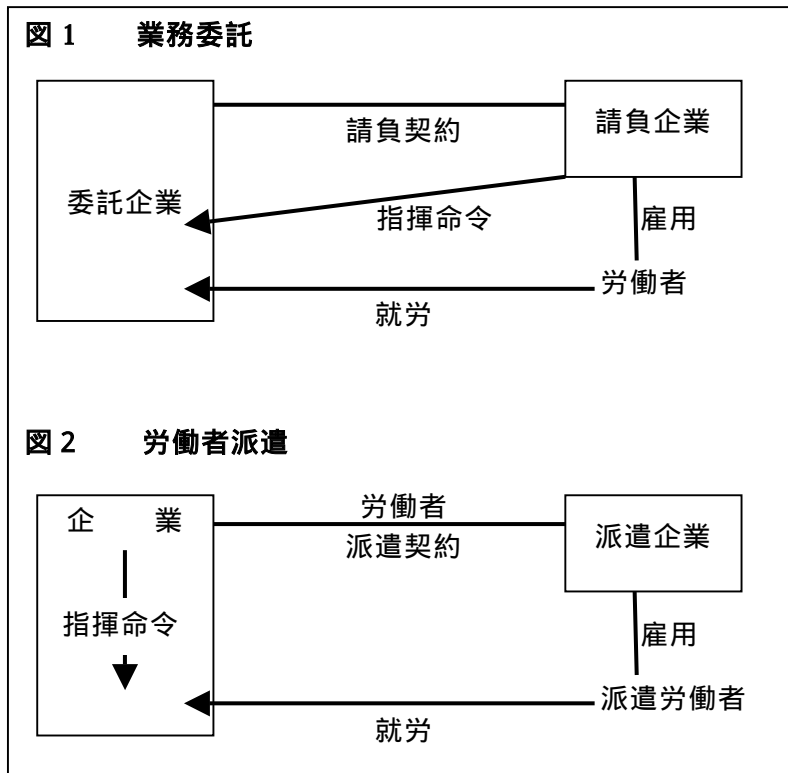
第3回京都映画祭経費支出決定書綴をみると、映画祭実行委員会は事務局員を採用するにあたり、財団法人平安建都千二百年記念協会（以下「記念協会」という。）から事務局全般の補助を業務内容とする委託契約により受け入れていた。

映画祭実行委員会に、このような委託契約により事務局員を受け入れた理由を聞いたところ、雇用に伴い発生する社会保険等の事務事務から開放されて、映画祭実行委員会としての業務に専念するためとの返答を得た。また、これらの委託契約により受け入れた事務局員の仕事の指揮命令系統については、映画祭実行委員会が直接的な指揮命令者であった。

業務委託とは、業務受託企業が委託企業に対し、その一定業務の処理を請負い、この受託業務を遂行するために、自己の雇用する労働者を委託企業の事業場において自己の指揮命令下に労働させること（図1）であり、派遣先企業の事業場において、派遣先が派遣元の雇用する労働者に対し、指揮命令を行って労働させる派遣（図2）とは明確に区別される。

映画祭実行委員会と記念協会との契約は形式的には委託契約であるが、実質的には労働者派遣契約であると考えられる。

労働者派遣契約と判断された場合、派遣元において「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」（以下「労働者派遣法」という。）の規定が遵守されているかどうか吟味され、その手続きがとられていない場合、労働者派遣法違反として処罰されることとなる。



映画祭実行委員会と記念協会との間で締結された、事務局全般の補助を業務内容とする委託契約において、当初の委託契約書の金額の見積欄に「ご協力値引き」が記載されていたが、精算時にはその「ご協力値引き」が一切考慮されていない精算が行われていた。

(単位：円)

	契約時	精算時
支払日	平成13年6月21日	平成14年1月28日
委託料	15,955,692	16,117,889
協力値引き	855,692	記載なし
委託料計	15,100,000	16,117,889

金額には、消費税及び地方消費税を含む。精算時には契約時に支払った分を控除した金額が支払われている。

委託契約書のなかで「乙（業者）は甲（実行委員会）に対し、事業終了後速やかに報告書を提出するものとする」と記載がある契約書11件のうち、5件の契約書について報告書が確認できなかった。

エ 映画祭実行委員会に対する監査機能

京都映画祭実行委員会事務局規程第6条に「映画祭の財務を監査するた

めの監査委員を置く」との記載がある。第3回京都映画祭実行委員会の監査委員は、文化市民局庶務課長と株式会社UFJ銀行京都支店長であるが、いわば身内の職員と京都市の指定金融機関の社員であり、このような立場の人達を監査委員に任命することで、事業の適正性が監査できるか疑問である。

事実、第3回京都映画祭実行委員会会計監査報告を見ると、「小口現金等の取扱において、一部非効率な事務処理が見受けられたので、必要な措置を講じ、事務処理の効率化を図りたい。」という簡単な内容であった。

また「第3回京都映画祭」は、京都市が補助金を交付する事業であり、京都市補助事業検査規程により事業全般にわたって検査が行われることとなっているのだが、この検査はすべての交付事業について行われるわけではない。

(5) 事業費残金の措置

京都映画祭実行委員会は、活動期間を単年度としているために、活動期間終了後には、組織は解散して存在しないのに、事業費残金の取扱についての規約上の定めがなく、事実上、翌事業年度への繰越措置をとるなど、従前の措置には問題があった。

平成13年度においては、事業終了後、収支決算で生じた剰余金を京都市が当初交付支出した負担金と同じ費目に戻入している。通常、この戻入という措置は、歳出の過誤払、資金前渡、概算払、前金払及び支出事務を委託された私人が清算残金を返納する場合に行われるものである。

したがって、本件のように、総事業費は、105,719,173円で、京都市からの負担金97,000,000円をその交付の目的に従って執行し、なおかつ不足する事業費は、当該実行委員会が集めた協賛金、入場料等9,390,953円のうち8,719,173円を充当して事業を執行している事例にあっては、この剰余金は、補助金の残金ではなく協賛金、入場料等の残金と解するのが至当であり、これは実行委員会の財産に帰属するものであるため、戻入の措置は適切ではない。

もともと単年度事業であれば、繰越の措置は執れないのであるから、あらかじめ規約上で、かかる場合の措置は決めておくべきである。しかし、規定がないのであるから、事業費残金の措置は、実行委員会で協議のうえ決定し、京都市に納入するのであれば、京都市への「寄付」とする以外に方法はない。

当該実行委員会は、単年度で解散することとしているため、実行委員会の事業費残金は、残余財産に相当するものである。

この措置は、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金適正化法」という。）の趣旨を踏まえ、効率的な予算の執行を促し、実行委員会に事業費残金の留保を認めないという考え方に起因するようである。実行委員会も同意しているのであれば、実行委員会において、事業費残金はどのように措置するかを規約に明記すべきである。

補助金適正化法においても、「当該補助事業者等に相当の収益が生ずると認められる場合においては、その交付した補助金の全部又は一部に相当する金額を国に納付すべき条件を付することができる。」としているが、これも「当該補助金等の交付の目的に反しない場合に限り」のことであり、かつ当初の補助金交付決定通知書に条件として記載しておかなければならないのである。

本来、映画祭は、京都市としての事業ではあるが、市主催として単独で取り組むよりも、市の組織ではなく、芸術家、市民、企業、行政が一体となった民間活力を中心とする組織で、映画都市京都を世界にアピールする事業を行うことを目的としている筈である。したがって、実行委員会が準備期間も考慮しつつ、毎年継続して、事業に取り組むと考えても、さほど不自然なことではなく、その場合にも、繰越措置を認めないかどうかは議論の生ずるところである。

なお、平成14年2月8日付監査公表第458号によると「補助金の交付を受けた事業に剰余金が生じ、翌年度に繰り越されているものがあった。適正な事務処理を行うよう改められたい。」との記載がある。これは補助金の適正な交付とそれに伴う効率的な執行についての基本的な考え方を示しているものである。

（参照）

京都市会計規則第28条

支出命令者は、歳出の過誤払、資金前渡、概算払、前金払及び私人に支出の事務を委託した場合の精算残金の返納金について、それぞれ支出した経費に戻入しようとするときは、歳出予算整理簿を整理するとともに、返納通知書（第5号様式）を発しなければならない。

（参照）

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律

第7条2 各省各庁の長は、補助事業等の完了により当該補助事業者等に相当の収益が生ずると認められる場合においては、当該補助金等の交付の目的に反しない場合に限り、その交付した補助金等の全部または一部に相当する金額を国に納付すべき旨の条件を附することができる。

第3回京都映画祭実行委員会収支報告書

1 収入の部

(単位：円)

項	目	収入額	内容
1 負担金収入	1 京都市負担金	97,000,000	
2 協賛金収入	1 協賛金	1,520,000	8社
3 入場料収入	1 入場料	6,418,122	
4 カタログ収入	1 公式カタログ売上料	538,100	
5 雑収入	1 預金利息等	914,731	
合 計		106,390,953	

2 支出の部

(単位：円)

項	支出額	内容
1 総務費	4,424,884	企画調査費・実行委員会・企画委員会開催費等
2 事業費	81,068,052	フィルム関係費・上映関係費・表彰関係費
3 事務局費	18,300,773	人件費・事務室備品等賃借料・通信運搬費等
4 予備費	1,925,464	
合 計	105,719,173	

収入金額 106,390,953円

支出金額 105,719,173円

差引残額 671,780円(京都市会計へ戻入)

<改善を要する事項>

- 平成13年度京都映画祭事業終了後、当該事業費残金を京都市一般会計「文化市民費、文化費、文化事業費、負担金補助及び交付金」に戻入されている。しかし、この措置は、適切とは言い難いものの、単年度事業に繰越はないのであるから、今後すみやかに、規約に事業費残金の帰属について明記するか、あるいは実行委員会においてその処分を決定するか、京都市が補助金を交付するに際して、補助金適正化法第7条を準用して「当該補助金の交付の目的に反しない限り」に留意しつつ、当初に、条件として明示すべきである。いずれにしても、適切に処理されたい。
- 映画祭実行委員会は単年度で事業を繰り返す形になっている。しかし、事務局には、映画祭実行委員会会長印、映画祭実行委員会印、映画祭実行委員会事務局長印が保管されており、事業実施の都度、新たに設置される実行委員会においても、従前と同一印が使用されている。単年度で事業を繰り返す場合には、当該事業には多額の金銭が動く事業であり、少なくとも

も、映画祭実行委員会会長印の取り扱いについては、格段の配慮が必要である。

- 3 映画祭実行委員会の平成12年度の法人税確定申告書を見たところ、平成12年5月1日から平成13年4月30日までの事業年度になっていたが、会計年度は4月1日から翌年3月31日までである。その理由を確認したところ5月まで支払いがあり整理できないためであるということであった。いずれにしても1つの事業体で2つの年度は存在しない。

映画祭実行委員会は、公益法人と同様に発生主義による会計基準が必要となり、発生主義を採用することにより法人税申告書の事業年度が、現在平成13年5月1日から平成14年4月30日までになっている矛盾を解決することができる。法人税の申告書を会計年度に合わせた4月1日から3月31日までの事業年度に改められたい。

なお、市長部局の公会計とは違い、4月1日以降支出するものであっても発生主義を採用することにより、3月31日までに確定するのであれば支障はないものと思われる。発生主義とは、金額が確定すれば金銭の出入りがなくても未収金、未払金で処理することである。

- 4 映画祭実行委員会の書類が京都市の簿冊に混入していたこと、また委託先の完了報告書の提出確認ができていなかったことなどの事務・契約手続きにかかる不備については、映画祭実行委員会の事務局の責任者が京都市で行う業務と同じ意識を持って、監督するなどの方法を徹底することにより改善されたい。

- 5 出資団体との事務局全般の事務にかかる補助を業務内容とする委託契約については、労働者派遣法に抵触しないように契約内容及び手続きを改善されたい。

また出資団体との委託契約で、見積の時点で値引きの表示がされているにもかかわらず精算時にその値引きが履行されていない事例もあり、適正な取引を行うべきである。

- 6 映画祭実行委員会に対する監査・検査制度については、身内が身内を調べると言う体制には限界がある。事業担当以外の者にも監査・検査に参加させることにより経理内容のより一層の透明性を高められたい。

< 監査意見 >

京都映画祭は、映画都市京都の歴史を振り返るとともに、新たな映画文化の創造を目指し、映画都市京都を世界にアピールすることを開催目的としている。

文化振興計画においても「映画都市京都をアピールする国際的な映画祭を

開催すべきという気運が高まっている」と述べ、「映画は、伝統技術・芸能・美術・音楽など多彩な芸術分野におよぶ総合芸術であり、京都ならではの一大産業である」として「京都映画の歴史の上に立って、今一度京都を映画都市として再生するとともに、映画をベースとして京都に映像文化の花を開かせなければならない」と提言している。

現在実施されている京都映画祭の内容が、昭和52年に幕を下ろした「京都市民映画祭」の事業の延長であるならば、芸術振興の視点からみても再度同じことを繰り返す意味は少ないと考える。したがって、同旨であるならば見直すべきである。京都映画祭を見直す場合には、文化振興計画に提言する「新しい映画都市づくり」の一環として位置づけ、現在京都市の芸術活動の拠点である「京都芸術センター」事業に加えるなどの方策を検討されたい。

6 「芸術祭典・京」事業

(1) 組織

ア 規約

「芸術祭典・京」も実行委員会方式で実施され、「規約」を定めて、運営されている。平成13年度の規約をみると、「第11回芸術祭典・京の開催に関し、(中略)芸術祭典・京実行委員会を設置する。」(第1条)「芸術祭典の事務が完了したときは、実行委員会は解散する。」(第9条)としており、平成11年度の規約においても、「第10回芸術祭典・京の開催に関し実行委員会を設置する。」としている。したがって、当実行委員会も、毎回開催の都度設置し、当該事業終了時に解散という行為を繰り返していることになる。

事業の主催者については、広報資料には、「主催：芸術祭典・京実行委員会(運営主管・京都市)」と表示されている。

「名誉会長は京都市長、会長は京都市長が委嘱する」(第2条)「実行委員は、会長が委嘱する」(第2条)「会長は実行委員会を統括し、代表する。」(第4条)と、ほぼ「京都映画祭実行委員会」と同様の規定である。

事務局については、「京都市文化市民局内に事務局を置く。」(第8条)と明記している。

その他「映画祭実行委員会」規約と同様で、実行委員会としての意思決定の方法、財産管理等についての規定はない。したがって、当実行委員会も、権利能力なき社団としての要件を欠いている。

なお、権利能力のない社団と言うためには、前出・最高裁昭和39年10月15日一小判・昭和35年(オ)第1029号により、構成員の変更にかかわらず団体が存続することを求めている。

イ 実行委員会

芸術祭典・京実行委員会は、毎回事業を繰り返す形態をとっている。その結果生じた問題であるが、平成12年度をみると、平成12年度の「芸術祭典・京」事業清算のために存在している実行委員会と、平成13年度の「芸術祭典・京」事業の準備のための実行委員会が併存している。

また平成13年度の芸術祭典・京事業実行委員会の事業収支決算書には、平成12年度の準備のための補助金と平成13年度の事業補助金とを合算した額が補助金収入として計上されている。ここには、会計年度独立の原則との関連も生じ、加えて同一事業を実施している実行委員会を同時に二つ存在させることに特別の理由はない。

準備行為も含めて、毎年事業を実施する必要があるのであれば、規約を

整備し、一つの実行委員会が継続して事業を実施するよう改めるべきである。

(2) 事業内容について

事業に対する参加状況

入場者数は、次のとおりである。

(単位：人)

部 門	実施期間				
	第 7 回	第 8 回	第 9 回	第 10 回	第 11 回
	9.5.16 ~ 9.6.15	10.5.16 ~ 10.6.2	11.5.14 ~ 11.6.13	12.5.9. ~ 12.5.28	13.5.3 ~ 13.5.27
総合芸術部門「京からの表現」					
異分野交流部門	-	5,414	-	1,532	-
造形部門	5,376	-	4,199	-	6,047
音楽・舞踊部門	-	2,535	-	3,836	895
演劇部門	4,565	-	5,384	-	775
芸術系大学部門	算定できず	算定できず	算定できず	算定できず	算定できず
公募「京を創る」	30,000	算定できず	算定できず	算定できず	16,000
芸術共感部門	2,580	2,400	1,000	868	322
その他					
P R 事業	-	-	-	360	2,300
イベント	-	-	-	1,880	1,800
合計入場者数	42,521	10,349	10,583	8,476	28,139
分析に用いる公募を除く入場者数	12,521	10,349	10,583	8,476	12,139

(3) 事業費残金の処理について

平成13年度は、「芸術祭典・京」事業の最終年度であった。そのため、事業費残金の処理が必要であったが、規約上に定めがなかった。

平成13年度の事業収支をみると、平成13年12月20日現在の「第11回芸術祭典・京」の収支決算書では、「収入総額 85,503,333 円」(京都市補助金 79,100,000 円を含む。この額には準備費として交付された前年度補助金 14,000,000 円が加算されている)、「支出総額 84,795,734 円」(差引残額 707,599 円)となっていた。このため、京都市は、平成14年1月15日付で「補助金額の確定通知書」を交付し、実行委員会補助金精算書に基づき、「当初交付決定額 65,100,000 円」を「精算補助金 64,392,401 円」とし、「差引不要額 707,599 円」を返納通知書により、京都市に戻入させて

いる。

その結果、平成14年1月16日現在で作成されている「第11回芸術祭典・京」の事業収支決算書は、収入済額、支出済額いずれも「84,795,734円」で「残金0円」と表示されている。本件の場合、双方が納得済の上での措置であるので、紛糾するおそれは全くないものの、補助金適正化法の規定に照らして、この措置には疑義がある。

本来、「芸術祭典・京」実行委員会は、規約を見る限り、各回に設置、解散が繰り返されることとなっているので、当該事業にかかる事業費残金についても、次回事業に繰り越すことができないのである。しかし、第7回から第10回までは、次の表のように毎回事業費残金が生じ、次回に繰り越されていたのである。したがって、第10回以前において、すでに当該事業を継続事業として、実行委員会を存続させるのか、あるいは毎回訪れる実行委員会解散時、いいかえれば当該事業年度終了時に、事業費残金をどのように処理するのか規約上に明記する必要があったものである。

(単位：円)

	事業費残金
第7回	1,763,853
第8回	3,455,184
第9回	4,178,128
第10回	570,903

「芸術祭典・京」事業は、「主催：芸術祭典・京実行委員会」としながら、(運営主管：京都市)と表示していることからみても、京都市の位置付けがかなり高いことが推察できる。しかし当該実行委員会も他の実行委員会と同様、京都市とは別の組織と位置付けられ、その結果、補助金が交付され、入場料等も実行委員会収入であって、京都市収入とはされていないのである。組織体として規約に基づいて活動するのであるが、「権利能力のない社団」としての要件は欠いている。

当該実行委員会の主たる財源が京都市の補助金であったとしても、当該補助金を含め、自らの事業を通じて得る収入は、すべて実行委員会の財産に帰属するのである。

第11回芸術祭典・京の収支決算をみると、「支出総額84,795,734円」である。収入額のうち「京都市補助金」は「12年度14,000,000円」及び「13年度65,100,000円」が合算されて補助金収入として計上されている。したがって、まず支出総額から前年度補助金額を減じてみると、「70,795,734

円」となる。この額から、「13年度交付額」を控除すると、「4,695,734円」が残る。この額が当該事業に補助金を充てて、なお不足する事業費であり、実行委員会が繰越金、報告書販売等で得た収入のうちから補填したものである。したがって、「707,599円」は補助金の残金ではなく、実行委員会の収入の残金と解するのが至当である。

本件事例にあっては、本来繰越ができないのであるから、いずれ何らかの方法で措置しなければならないのであるが、補助金交付決定の変更という措置は補助金適正化法の趣旨からみても適切とは考えられない。具体的措置としては、規約に残余財産の処分に関する規定がないのであるから、実行委員会の意思決定によることになるが、京都市への寄付という形式を踏むのが一般的な措置と考えられる。

(参照)

補助金交付決定の法的性格(名古屋地裁昭和59,12,26判決・昭和52(行ウ)23号)

地方公共団体が地自法232条の2に基づいて行う補助は、これに対し、行政処分的性質を付与する特段の法的な規制が加えられていない限り、原則として私法上の贈与に類するものであり、地方公共団体の長が行う補助金交付決定は、私法上の贈与契約の申込に対する承諾と同視することができるから、右決定は、行政処分に該当しないものと解するのが相当である。

(自治省行政局行政課編「地方自治関係実例判例集」

平成4年10月15日発行)

(参照)

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律

第10条 各省各庁の長は、補助金等の交付の決定をした場合において、その後の事情の変更により特別の必要が生じたときは、補助金等の交付の決定の全部若しくは一部を取り消し、又はその決定の内容若しくはこれに附した条件を変更することができる。ただし、補助事業等のうちすでに経過した期間に係る部分については、この限りでない。

2 各省各庁の長が前項の規定により補助金等の交付の決定を取り消すことができる場合は、天災地変その他補助金等の交付の決定後生じた事情の変更により補助事業等の全部又は一部を継続する必要がなくなった場合その他政令で定める特に必要な場合に限る。

(4) 事業効率について

利用効率とコストの両面からみた、住民サービス効率とも言える事業効率を計算すると、次表のとおりである。

観覧人数を算出するに当たっては、公募「京を創る」の事業の人数が概数であり、算定が困難であるので、計算から除外した。

また、観客動員効率については、公募「京を創る」は観客の動員数を把握するため、各年度 30,000 人とし、観覧人数に加算して計算した。

事業効率の説明

芸術文化の領域では効率を考える場合、計数では計りしれない事業であるが、特に「京を創る」については応募者数、応募点数も条件の一つであり、コスト当たりの動員数が少ないのも、この点を考慮すべきである。

また、準備期間と実施期間が隔年になることも、効率を下げることにもなり、さらに芸術性の高いことも併せてコスト高になることを考えなければならない。

しかしながら、傾向として効率は下降していることが分かる。

施設別
事業別

事業効率の計算 芸術祭典・京

(単位:人/円)

項目	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度
開催日 (天候)					
観覧人数 人	12,521	10,349	10,583	8,476	12,139
観客数 人	42,521	40,349	40,583	38,476	42,139

財源					
補助金	80,000,000	80,000,000	80,000,000	82,000,000	78,392,401
諸収入	806,213	780,625	708,252	185,990	1,654,302
合計	80,806,213	80,780,625	80,708,252	82,185,990	80,046,703
直接業務費	79,042,360	79,089,294	79,985,308	81,615,087	84,795,734
直接人件費	0	0	0	0	0
総務費	0	0	0	0	0
合計	79,042,360	79,089,294	79,985,308	81,615,087	84,795,734
事業別コスト-収入金	78,236,147	78,308,669	79,277,056	81,429,097	83,141,432

類型:	住民観覧効率 (%)	100	83	83	65	91
観覧型事業	観客動員効率(1万円 当たりの動員数) (人)	5.43	5.15	5.12	4.73	5.07

- (注) 1 「京からの表現」の部門が隔年に実施されているので、入場者数に年度ごとの波が生じている。
 2 公募「京を創る」事業は、10年度から12年度は観客数が算定されていないので各年度とも9年度と同数として計算した。
 3 実行委員会方式のためコストの間接事業費は計算しない。

$$\text{住民観覧効率} = \frac{\text{当該年度観覧人数}}{\text{平成9年度観覧人数}} \times \frac{\text{平成9年度事業別コスト-諸収入}}{\text{当該年度事業別コスト-諸収入}} \times 100 = \%$$

(小数点以下四捨五入)

$$\text{観客動員効率} = \frac{\text{当該年度観客人数}}{\text{当該年度事業別コスト-諸収入}} \times 10,000 = \frac{1\text{万円} \times \text{何人観覧できたか}}{\text{1万円} \times \text{何人観覧できたか}} \text{ (人)}$$

(小数点以下2位未満四捨五入)

7 「京都の秋 音楽祭」事業

(1) 趣旨

「京都の秋 音楽祭」は、毎年、実行委員会が設立され、京都コンサートホールを舞台に、「世界文化自由都市宣言を踏まえ、文化首都の中核になることを目指し、京都に相応しい良質な音楽を提供し、音楽芸術を通じた内外の文化交流の中心となること。京都の伝統的な音楽芸術の豊富な蓄積と積極的な外国音楽受容の成果を踏まえ、京都から新たな音楽芸術を創造し、芸術の広がりを追及すること。京都出身の音楽家・京都で活躍する音楽家に焦点を当てることにより、今後のさらなる音楽家の育成に努めるとともに、市民の音楽に対する親和性を一層高めていく。」ことを主たる目的として、開催されている。

(2) 組織

「京都の秋 音楽祭」の主催者は、平成13年度では、「第5回京都の秋音楽祭実行委員会」、「京都市」及び「財団法人京都市音楽芸術文化振興財団」(以下この項において「振興財団」という。)の三者となっている。

京都音楽祭実行委員会の平成12年度の規約をみると、「京都音楽祭の開催に関し、(中略)平成12年度京都音楽祭実行委員会を設置する。」(第1条)、「音楽祭事務が完了したときは、実行委員会は解散する。」(第8条)と規定しており、毎年度設置・解散を繰り返すが如き規定であったが、平成13年度の規約では、「京都の秋 音楽祭の開催に関し、(中略)京都の秋 音楽祭実行委員会を設置する。」(第1条)に改正された。

実行委員会は、京都市、振興財団関係者、学識経験者及び財界関係者で構成(第3条)され、名誉会長は京都市長、会長は振興財団理事長(第4条参照)で、実行委員会を代表するのは会長(第5条参照)、事務局は、振興財団内に置かれ、音楽祭実施にかかる事務は振興財団が行う(第7条)と規定されている。その他、実行委員会の意思決定の方法、財産管理の規定は設けられておらず、「映画祭実行委員会」と同様、「権利能力なき社団」としての要件は具備していない。

(3) 事業内容について

「京都の秋 音楽祭」事業としては、平成13年度の事例では平成13年10月7日の京都の秋 音楽祭開催記念コンサートに始まり、京響定期演奏会、京都市立芸術大学音楽学部定期演奏会なども含めて12月7日まで開催され、また12月19日の協賛事業「クリスマス・コンサート」も含む24事業24公演(大ホール13(協賛事業1公演を含む)、小ホール

11) の公演が実施されている。

「京都の秋 音楽祭」事業の実施は、平成13年6月26日付委託契約が締結され、当該事業を実施するために設立された実行委員会から振興財団に委託されている。

実行委員会の委員の構成をみると、振興財団の企画・運営に携わっている委員もあり、もともと同財団で行い得る事業なのである。したがって、実行委員会を設立するまでもなく、京都市と振興財団の共催事業とし、京都市は事業費の一部を負担し、振興財団は事業についての企画、事務処理、協賛企業への協力依頼等の労務を提供し、あわせて事業収益の効率利用も含めて、振興財団が担当するという現行の状況を内容とする共催契約すればよいのである。平成13年度の「京都の秋 音楽祭項目別収支決算説明書」をみても、京都市からの負担金は、「受託事業収入」として計上されているのである。

「京都の秋 音楽祭」は、振興財団の事業の一環として行われているのであって、ことさらに実行委員会を設立する必要はないと思われる。

(参照)

契約は、公序良俗に反しない限り、当事者が自由にその内容を定めることができる。(大正6年11月15日大審民二判・大正6年(オ)734号)

契約内容をなす事項の性質により、契約書の一部が公法上の行為、他の部分は私法上の契約をしても差し支えない。

(大正11年4月29日東控民4判・大正10年(ネ)891号)

(4) 収支について

ア 繰越金

平成13年度の音楽祭の収支決算書説明書には、費目「5繰越金」として「平成12年度繰越金5,685円」が計上されており、わずかな金額ではあるが、映画祭実行委員会と同様、組織は解散して存在しないのに、剰余金はそのまま存置されているという状態が生じていた。しかし、平成13年度の規約では、設置にかかる年度区分が削除され、この矛盾は一応解消されている。

イ 収支報告

「京都の秋 音楽祭」収支をみると、収入総額122,998,459円(京都市交付負担金70,000,000円のほか入場料収入、広告収入等)で、支出総額も同額の122,998,459円の大きい事業である。

事業終了後、京都市に対し、実行委員会から京都市負担金精算報告書が

提出されている。これによると、「1、交付金金 70,000,000 円 2、事業実施にかかる支出金額 85,062,810 円 上記 1、2 の差額 15,062,810 円」と報告されている。

報告書には、資料として、京都市負担金に相当する事業が掲出されているが、京都市負担金は事業費の一部であり、どの事業が京都市負担金に相当する事業かの判断は難しい筈であり、事業報告書の資料としては、全事業に係る収支報告書が添付されるべきである。

ウ 負担金等

京都市からの負担金は、平成 12・13 年度とも実行委員会会長名で、5 月に音楽祭の負担金 7,000 万円の交付申請が市長あてに提出され、ほぼ 1 箇月後に経費支出が決定されている。

音楽祭は、京都市、振興財団及び実行委員会の三者主催となっているが、決算書を見るといずれの年度においても、負担金を支出しているのは京都市のみであり、かつ、当該負担金の積算根拠を示す資料が明確でない。

また交付を受けた実行委員会は、音楽祭事業実施を平成 12 年 8 月 10 日の支出決定書で、実行委員会（会長岡本道雄）から財団法人京都芸術文化振興財団（理事長岡本道雄）に京都市からの負担金 7,000 万円の全額を支払って委託している。なお、平成 13 年度も同様である。

音楽祭に係る実施報告書については、平成 12 年度の音楽祭においては、平成 13 年 5 月、監査報告書（監査委員は京都市会計課長と同文化課担当課長）とともに、実行委員会から市長あてに事業実施結果報告書が提出されている。なお、平成 13 年度も同様である。

エ 事業実施報告

事業実施報告書の中の京都市負担金精算報告は、平成 12 年度は会場費、出演料の合計が 78,538,645 円、平成 13 年度は同 85,602,810 円と報告され、負担金 7,000 万円との差額がマイナス金額で表示されている。

この精算報告の趣旨は、負担金を上回る事業を実施した結果、精算金の返金の必要はないということを表しているものと思われる。

しかし、この精算報告書に記載されている会場費と出演料は音楽祭の全公演の合計額ではなく、全 24 公演中 15 公演（12 年度）同 16 公演（13 年度）を表しているにすぎない。したがって、負担金の交付対象とする公演について、当初から限定されていなければ、この精算報告は公演数を少なくすれば、精算後に残金が生ずることになり、恣意的に精算ができることになる。

また、振興財団が作成した、「『第 4 回京都の秋 音楽祭』項目別収支計算書」という報告書が別にあり、この報告書には音楽祭の入場料収入、京都市からの負担金収入 7,000 万円等を含むすべての収入を計上し、支出には音楽祭のすべての行事の費用を計上している。この収支報告書がいわば音楽祭の真実の姿を表しているものとなっているのである。この報告書によれば、平成 13 年度の第 4 回音楽祭の決算は、収入も支出も 127,754,718 円、の同額になり実質的な繰越額は預金利子の 5,685 円となっている。(平成 12 年度の精算書も収入支出同額で、預金利子だけが繰越されているのは同じ)

なお、実行委員会と振興財団の委託契約書第 6 条には、「事業実施に伴い余剰金が生じた場合は企画制作運営委託料として扱う」という項目があり、もし余剰金が出ても運営委託料という費用の中に吸収されてしまい、余剰金の額はわからないままという結果になっているのである。

また、実行委員会を作って事業を行った場合に、精算金が生じたときは、京都市に返金するという規定にも結果的には抵触することを意味する。

(5) 事業効率の計算について

事業効率を資料に基づいて計算すると、次のとおりである。

施設別
事業別
事業効率の計算 京都の秋 音楽祭

(単位:人/円)

項目	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度
入場者数	17,174	20,952	17,419	19,448	17,624
繰越金			3,809	5,601	5,685
委託料/負担金	80,000,000	70,600,000	70,000,000	70,000,000	70,000,000
助成金収入	1,000,000	4,500,000	2,500,000	1,000,000	800,000
財団負担金	2,781,271	1,353,679	0	0	0
収入金(計) A	83,781,271	76,453,679	72,503,809	71,005,601	70,805,685
入場料	24,301,611	32,580,162	48,469,124	51,387,712	44,724,258
広告料	4,600,000	7,064,037	7,600,000	5,203,500	6,800,000
諸収入	950,200		150,916	157,905	668,516
収入金(計) B	29,851,811	39,644,199	56,220,040	56,749,117	52,192,774
合計 A + B	113,633,082	116,097,878	128,723,849	127,754,718	122,998,459
直接事業費	113,633,082	116,094,069	128,718,248	127,754,718	122,998,459
事業別コスト					
合計	113,633,082	116,094,069	128,718,248	127,754,718	122,998,459
事業別コスト-収入金 B	83,781,271	76,449,870	72,498,208	71,005,601	70,805,685

類型:	住民観覧効率 (%)	100	134	117	134	121
観覧型事業	観客動員効率(1万円当たりの動員数) (人)	2.05	2.74	2.40	2.74	2.49

(注)1 平成9年度は、入場者数が実数13,396人であった。事業初年度という事情を考慮して、平成9年度の入場者数の計算基準値を平成10年度20,952人との平均値である17,174人に設定した。

2 この表は、京都の秋 音楽祭の平成9年度から平成13年度の「項目別収支決算」から引用した。

$$\text{住民観覧効率} = \frac{\text{当該年度入場者数}}{\text{平成9年度入場者数}} \times \frac{\text{平成9年度事業別コスト-収入金 B}}{\text{当該年度事業別コスト-収入金 B}} \times 100 = \%$$

(小数点以下四捨五入)

$$\text{入場者効率} = \frac{\text{当該年度入場者数}}{\text{当該年度事業別コスト-収入金 B}} \times 10,000 = \text{1万円で何人入場できたか (人)}$$

(小数点以下2位未満四捨五入)

事業効率の説明

- 1 収入面から見ると、平成9年度は、京都市からの委託料は80,000千円であるが、平成10年度以降は、負担金補助及び交付金で70,000千円になっており、入場料及び広告料は概ね維持されている。
- 2 事業費は、過去5年間を見ると平成13年度で微減しているものの概ね同水準である。
- 3 事業コストは、入場料等の事業収入を控除した実質的なコストに基づいているので「住民参加効率」は平準的に推移しているように見えるが、京都コンサートホールの事業との関連において、音楽祭が独立した事業としてとらえがたい一面があるので実行委員会のあり方を踏まえ、この効率の良否を改めて検討する必要がある。

<改善を要する事項>

実行委員会を設置して事業を行うときは、実行委員会が当該事業に係る収入・支出予算を計上し、自ら実施すべきものであるが、音楽祭については、実行委員会は、京都市から交付された負担金全額をもって、振興財団に委託している。したがって、音楽祭の実施について、実行委員会は、事業の実施には直接関与していない。

今後、音楽祭事業については、現行に即して、京都市は事業費の一部を負担金として振興財団に交付し、振興財団は協賛者の募集等事業遂行に必要な総ての業務を行うというように、双方の分担業務を明確にして、京都市と振興財団との共催事業として実施することも検討されたい。

8 「京都芸術センター」事業

京都芸術センターは京都市における芸術を総合的に振興するため、平成12年4月に事業を開始した。多様な芸術に関する活動を支援し、芸術を通じた市民と芸術等との間の交流を図るための施設として事業を実施している。

(1) 施設の概要について

芸術センターは、京都における芸術文化交流を促進し、芸術文化活動の振興を図るための拠点として、平成12年4月、元明倫小学校を改修して、開館されたものである。現在、この施設の管理運営は、財団法人京都市芸術文化協会（以下「芸文協」という。）が受託している。

ア 建物の規模

建物構造：鉄筋コンクリート造 西館 地上2階建（地下1階）
北館 地上3階建
南館 地上3階建（一部4階建）

敷地面積：4,387.00平方メートル

延床面積：5,209.35平方メートル

改修工事費：9億8,500万円

工事期間：平成11年1月～12月

所在地：中京区室町通蛸薬師下る山伏山町546番地の2

イ 改修の考え方

改修に当たっては、この施設が芸術文化活動の拠点として多角的に利用されることに鑑み、明治2年開校、昭和6年に改築され、戦前の番組小学校の特徴をそのまま残している元明倫小学校の歴史や建物の外観、大広間、講堂、和室などの文化財的価値に着目し、自由な芸術活動を行えるよう配慮しつつ、既存の施設については、できる限り生かすように配慮している。

ウ 施設内容

製作スペース	主として製作、練習を行う制作室	12室
展示、公演等スペース	主として展示、公演等を行う講堂、フリースペース（旧体育館）、大広間、ギャラリー等	7室
情報、交流スペース	主として芸術家、市民の交流や情報の提供を行う。インフォメーション、情報コーナー、談話室、図書室、会議室	5室
その他	管理スペース、スタッフルーム、ミーティングルーム、倉庫等	

(2) 経理状況について

ア 芸文協の収支計算書を見たところ、平成12・13年度の決算額は次のとおりである。

(単位：円)

科 目	12年度決算額	13年度決算額
収入 運営事業収入	205,889,153	222,063,287
支出 運営事業費	205,889,153	222,063,287

イ 京都市から受託した事業の平成12・13年度の決算額は次のとおりである。

(単位：円)

科 目	12年度決算額	13年度決算額
収入 受託事業収入	26,966,020	12,283,000
支出 受託事業費	26,966,020	12,283,000

なお、平成12年度には、「芸術祭典・京」15,000千円を含んでいる。

(3) 収入・支出について

ア 収入・支出の検討

決算書の適正を確認するため収支中科目元帳、支出決定兼出金依頼書との検証を行った。

芸文協は、京都市から委託された、「市民狂言会」「市民芸術広場」「芸術文化特別奨励制度」等の受託事業及び京都芸術センター運営受託事業並びに財団独自の自主事業の3つの事業を行っている。

そして、受託事業及び管理運営受託事業の収入金額と支出金額は、平成9年度から平成13年度まで同額である。実際には、収入、支出の金額が同額であるはずはなく、消耗品費等で収入金額と同額になるよう調整されている。しかも、平成10・11・12年度においては、支出金額計算の調整の基準となる受託事業収入の中に自主事業の収入金額が含まれていた。

イ 受託事業費等からの固定資産の購入にかかる支出について

(財)京都市芸術文化協会の平成12・13年度の「支出決定兼出金依頼書」を監査したところ、芸文協の経理規程第31条の定めによれば固定資産として計上すべきものが多数見受けられた。平成12・13年度の固定資産に該当するものは、次のとおりである。

1 2年度の10万円以上の支出で固定資産に該当するもの

(単位:円)

資産名	取得年月	取得価格	支出大科目
EPSON モノクロレーザー	12.04.01	122,640	受託事業費
雑誌スタンド	12.03.31	112,245	受託事業費
南館 スクリーン設営	12.03.31	189,000	受託事業費
講堂 調光卓レプリコン	12.03.31	204,750	受託事業費
ギャラリー入口 テント	12.12.20	315,000	受託事業費
造作(階段室等)	12.12.07	2,898,000	芸術センター運営事業費
グランドピアノ運搬用台車	13.03.19	315,000	芸術センター運営事業費
市民芸術ひろば タイトル幕	13.03.14	302,036	受託事業費
情報コーナーチラシ陳列台 14台	13.03.21	2,372,245	芸術センター運営事業費
図書コーナー 本棚	13.03.21	1,670,255	芸術センター運営事業費
スライドプロジェクター	13.03.31	381,150	運営事業費
空調設備(幼稚園)	13.03.31	864,990	運営事業費
アルミ案内板	13.03.31	693,000	運営事業費
平型巻上式テント	13.03.31	1,356,600	運営事業費
南北ギャラリー監視カメラ	13.03.31	430,500	運営事業費
DMX ユニット機材	13.03.31	827,820	運営事業費
所作台 16台	13.03.31	2,877,000	運営事業費
金屏風(8尺高)	13.03.31	472,500	運営事業費
鳴物見台等	13.03.31	374,850	運営事業費
電気炉	13.03.31	1,403,850	運営事業費
舞台器具庫収納棚	13.03.31	3,024,000	運営事業費
図書室陳列棚	13.03.31	315,000	運営事業費
舞台器具庫整理棚	13.03.31	367,500	運営事業費
図書コーナー 本棚	13.03.21	1,670,255	芸術センター運営事業費
合計		21,889,931	

13年度の10万円以上の支出で固定資産に該当するもの

(単位:円)

資産名	取得年月	取得価格	支出大科目
電気炉	13.07.05	452,550	運営事業費
地図表示板	14.03.31	189,000	運営事業費
スライドプロジェクター	14.03.31	131,880	運営事業費
暗幕・照明吊金具(講堂)	14.03.31	840,000	運営事業費
ダイアテキスト編集用MAC	14.03.31	436,901	運営事業費
デジタルビデオカメラ	14.03.31	160,650	運営事業費
ビデオプロジェクター	14.03.31	1,194,800	運営事業費
暗幕	14.03.31	680,400	運営事業費
銀屏風	14.03.31	630,000	運営事業費
図書室書棚	14.03.31	1,606,500	運営事業費
給与ソフト	14.03.31	252,000	管理費
給与ソフト	14.03.31	157,500	管理費
ギャラリー南北床塗装	14.03.31	610,853	運営事業費
自転車置場アルミ板敷工事費	14.03.31	626,010	運営事業費
非常通報システム	14.03.31	1,533,000	運営事業費
北館防水工事	14.03.31	2,110,500	運営事業費
合計		11,612,544	

ウ 物件、労力その他の調達について

芸文協において受託業務の運営のための支出が適正に行われているか、確認するために「支出決定書兼出金依頼書」と出金伝票の綴りを見たところ10万円を超える支出について、一切見積合わせがされてなく、見積合わせがされない理由の記載もなかった。

(4) 委託契約について

京都市は、京都芸術センターにおいて行う事業及び管理を芸文協に委託しており、その委託料は下記のとおりである。

(単位:円)

科目	12年度決算額	13年度決算額
管理運営委託料	193,319,194	207,174,622

芸文協において、平成12・13年度の契約書綴りをみると、下記のような不備のある契約がみられた。

- ア 契約日の記載がない、また成果の提出の期限に誤りがある契約書
- イ 契約期間に誤りがある契約書
- ウ 契約のほとんどが随意契約であり、また随意契約においては複数の事業者による見積合わせは行われていない。

下表の契約については、平成12年度から平成13年度にかけて契約金額が約2倍になっていた。契約書に業者が提出した見積もりの積算が添付されてないためにその理由を聞いたところ、業者A及びBともに実務において精通していること、また芸文協としては、平成12年度にはこれらの業者に採算的に無理な委託を依頼していたので、平成13年度には正当な委託料に引き上げたという回答を得た。

業者Aに対する委託内容及び金額 (単位：円)

委託内容	12年度	13年度
音響設備の保守管理委託	1,050,000	2,100,000
音響プラン	1,000,000	1,800,000

業者Bに対する委託内容及び金額 (単位：円)

委託内容	12年度	13年度
照明設備の保守管理委託	1,050,000	2,100,000
照明プラン	1,000,000	2,000,000

上記金額には、消費税及び地方消費税を含まない。

これらの業者は、芸文協からみて仕事を依頼しやすく、またその期待に応えるような仕事をするのであろうことはうかがえる。しかしながら、契約を正しく交わすという手続きが後手に回っている。平成12年度の不採算であった業務の内容が平成12年度の業務完了報告書や平成13年度の請求書から計り知ることができない。

(5) 事業内容について

京都市との契約に基づき、芸術センターでは、下記の事業がすすめられている。

ア 芸術作品の制作、舞台芸術の練習等を行うための施設の提供

(制作・発表支援事業)

制作支援(制作室使用者公募)

(参考)

京都芸術センター制作室使用者選考結果(第4期:平成13年3月
受付分)

募集期間:平成13年 3月1日~平成13年3月31日

使用期間:平成13年10月1日~平成15年3月31日

最長3ヶ月間

応募総数: 63件/48団体

採用件数: 44件/34団体

分野	応募数	採用数
演劇	37件/24団体	27件/19団体
舞踏	11件/9団体	10件/8団体
音楽	5件/5団体	4件/4団体
造形・映像	10件/10団体	3件/3団体

発表支援(発表の場の提供)

(参考)

平成13年6月募集

募集期間:平成13年5月10日~6月15日

使用場所:講堂・大広間・フリースペース

(平成14年1月~3月の空いている期間)

応募総数:16件

採用件数:8件

イ 芸術に関する情報提供

- ・ 情報誌の発行 - 芸術批評誌 D i a t x t の発行

(発行:5,000部、単価:1,000円:特集記事・取材記事等)

- ・ 通信紙 - 明倫 a r t の発行

(芸術センターの催物の予告等)

- ・ 電子メディアによる情報発信
- ・ 図書購入、書架等図書室・情報コーナー整備

ウ 市民と芸術家及び芸術家相互の間の交流事業

(ア) アーティスト・イン・レジデンス(公募年1回、推薦制)

(参考)

平成13年4月募集

滞在期間:平成13年6月1日~平成14年3月31日の間の3ヶ月以内

応募:15件(9カ国)、採用:2件、推薦採用:2件(計:4件)

(イ) 市民と芸術家交流事業

制作室使用者市民交流事業

(ウ) 芸術家相互の交流事業

エ 芸術作品の展示、舞台芸術の公演等

(ア) 先駆的・実験的事業

(イ) 講演会・シンポジウム

(ウ) 伝統芸能創造プログラム

(エ) 地域・産業との連携

(舞台系・造形系・ワークショップ)

オ 市民狂言会

カ 芸術文化特別奨励制度

平成13年度応募件数:98件

最終認定者:3組

(参照)財団法人京都市芸術文化協会・自主事業

新鋭美術選抜展

市民邦楽会

京都民謡まつり

京都ビックバンドフェスティバル

その他

< 改善を要する事項 >

- 1 契約日の記載がない、成果物の提出期限に誤りがある、また契約期間に誤りがあるなど契約の締結における不備が目立つ。作成された契約書を検査する者が、契約書を必ず精読するなど、誤りが起こらないような検査体制を確立されたい。

事業の効率を優先させて、書面による契約の締結やその契約を分析することが後手となっている。契約書を交わしてから業務を委託するまでの正しい措置をとっていただきたい。

- 2 自主事業費・受託事業費から購入した固定資産は、公益会計基準においては、財務諸表の正味財産額の表示を正しくするため、また、公益法人の収益事業がある場合は、純利益(正味財産増加額)に重要な影響を及ぼすため、正確に計上すべきである。課税の適正を担保する意味からも、固定資産に計上するとともに減価償却の計算をするよう改善されたい。

< 監査意見 >

受託事業及び管理運営受託事業の収入金額と支出金額が、決算書において同額で表示されているが、それぞれ受託事業及び管理運営受託事業の収支の実態を明確にされたい。