

## 芸術文化事業（事務事業、事業所、出資団体の運営する事業）の一元的考察について

### 1 実行委員会について

京都市において開催されているイベントのその多くが実行委員会方式で行われている。監査で見た実行委員会を概括すると、規約上「権利能力のない社団」としての規定が整備されているものとそうでないものがある。

「権利能力のない社団」に相当する実行委員会は、当該委員会の実施する事業が毎年継続することを予定しているのに対し、そうでない実行委員会の実施する事業は、概ね隔年実施で、継続することを予定せず、単年度事業と位置づけている。しかし、この事業も、細かくみると、実行委員会解散後も、翌年の開催にむけて「準備委員会」を設置するなどして、準備作業を行っており、委員会としては、事実上継続状態にあるのが実態である。

しかも、いずれの事業においても、京都市からの助成金以外に、実行委員会名で協賛金、入場料を集めており、その総事業費は、1億円前後という巨額な事業である。

各実行委員会の実態等についてみると、名称こそいずれも同じ実行委員会であり、同じように規約を定めてはいるが、それぞれの事業ごとに、組織のあり方、事業に占める位置付けは異なっており、必ずしも画一的ではない。

各実行委員会事業をみると、平成13年度で一旦解散し、平成15年度から芸術センター事業「京都ビエンナーレ」に改組される予定の「芸術祭典・京」を除き、他の事業は、毎年継続、隔年の差はあっても、今後も実施されると思われる。

実行委員会というのは、一般的には、一つの事業を実施するために、諸団体の代表者を集めて設立された人的集合体たる組織である。

この実行委員会方式は、自治体が事業を進めるには、極めて便宜性の強い組織である。例えば、自治体の場合には、「負担付寄付」を受納するには、市議会議決が必要であり、また、事業経費の執行に当たっても、「総計予算主義の原則」（地方自治法第210条）等法律の規制がある。

しかし、自治体とは、別個の組織である実行委員会が行う経理手続には、かかる法の規制はない。

この便宜性のゆえに、京都市においては、イベント実施の場合の事業手法として、実行委員会方式が採られているので、実行委員会方式の問題点をここでまとめることとする。

#### (1) 京都市主催と負担金交付について

京都市の場合には、実行委員会は、京都市の事業を円滑に実施するための手

法として設立され、実行委員会構成員の一員として参加している。

この実行委員会に助成金を交付する場合、京都市が、実行委員会と並んで、主催者の立場に位置するときは「負担金」、それ以外の場合は「補助金」として、実行委員会に交付している。

京都市は、事業実施のために創設した実行委員会の一員であり、かつ事業全般にわたり、実行委員会が主催者としての立場で事務処理しているにもかかわらず、さらに京都市が主催者として、実行委員会と並ぶ理由が明確ではないが、共催事業であれば、双方の役割分担を明確にすべきである。

例えば、「京都映画祭」の場合「97,000千円」、京都の秋 音楽祭の場合「70,000千円」が「負担金」として、それぞれ主催者たる実行委員会に交付されているが、同時に京都市も主催者となっている。これらの事業は、いずれも京都市の事業として位置付けている事業であり、双方の役割分担が明確でないままに、本来の事業者たる京都市が主催者として事業に加わることは、当該事業は、京都市が直接実施することを意味することになる。

京都市が直接事業を実施することになれば、人的集合体である実行委員会自体は不要となり、「負担金」を交付すべき理由もないことになる。

(参照)

地方自治法232条の2は、公益上の必要性が客観的に認められる場合でなければ、個人又は団体から相当の反対給付を受けることなく、当該個人若しくは団体に対し、金銭等の供与又は供与の約束をすることは出来ない旨を規定するものであり、したがって、右の「寄付又は補助」には、地方公共団体が特定の事業の遂行を目的とする任意の団体の構成員となり、当該団体の必要経費に充てるために構成員間の取り決めに従って支払う負担金も含まれると解するのが相当であるから、負担金等の支出にあたっては、公益上の必要性が客観的に認められなければならない。

(平成6年5月13日徳島地判・昭和61年(行ウ)3号)

## (2) 経理手続について

実行委員会は、京都市とは、別の組織体であるがゆえに、実行委員会業務に従事する市職員は、あらかじめ、地方公務員としての「職務に専念する義務」の免除の手続を経ているのである。

実行委員会の事務局は、(財)京都市音楽芸術文化振興財団に置かれる「京都の秋 音楽祭実行委員会」を除いて、京都市役所に設けられ、市職員が実行委員会事務局職員として従事している。

イベント実施目的に設立された実行委員会の経理手続には、本来自治体会計

のような規制はないが、一般的に公益法人会計に準じた会計基準が必要と考えられる。しかし、実行委員会設立の経緯からして、事務局に事務処理・会計手続等の規程も整備されていない。

会計手続等も十分整備されていない状況で生じた平成12年10月の不祥事を契機に、京都市に不祥事防止対策委員会が設置され、平成13年3月26日付で、総務局長名により「任意団体等の経理事務の適正な執行について」(通知)が、局・区長等に出され、「所管任意団体等における計理事務処理の適正化と徹底した指導」を要請している。

イベントを実施するため、短期間の中に多額の事業費を動かすのであるから、事務処理手続が簡便でなければならないのは当然としても、市職員が厳しい自治体会計と異なる事務処理に慣れることを怖れるべきである。特に、京都市と実行委員会が主催者として並列するような場合、当該事業を実施する事務局職員の指導には、相当の配慮が必要である。

### (3) 組織について

平成14年度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」で述べる「京都シティハーフマラソン」実行委員会についても、実行委員会という重要な項目であるので全体として検討したいと考えここでも取り挙げたいと思う。

「京都映画祭」、「京都の秋 音楽祭」、「京都まつり」、「芸術祭典・京」、「京都シティハーフマラソン」は、いずれも京都市の指導によって設立された実行委員会が行っている。

これら実行委員会の名誉会長若しくは会長には、概ね京都市長が就任し、事務局のほとんどが、京都市役所内に設置され、事務局職員として、市職員がこれに従事している。したがって、実行委員会は、あたかも、京都市の組織の一部であるかのような観を呈している。

平成13年度の各事業費をみると、京都映画祭「105,719,172円」、京都の秋音楽祭「122,998,459円」、京都まつり「122,082,093円」、芸術祭典・京「84,705,734円」、京都シティハーフマラソン「196,666,357円」という多額の事業費の調達と執行はすべて実行委員会名で行われている。

本来、大きな事業を実施する組織・団体は、すくなくとも、当事者能力をもつ「権利能力のない社団」としての要件を具備すべきであると思われるが、京都市において、この要件を具備していると思われるのは、「京都まつり開催委員会」と「京都シティハーフマラソン実行委員会」の2団体のみである。

多額の事業費を扱う事業については、その事業を担当する組織体は、法人格をもたないまでも、社会生活上その名で法律行為をし、かつ権利を取得し義務

を負担することのできるものであることが望ましいのはいうまでもない。

(参照)

民事訴訟法 第29条(法人でない社団等の当事者能力)

法人でない社団又は財団で代表者又は管理人の定めがあるものは、その名において訴え、又は訴えられることができる。

民事訴訟規則 第14条(法人でない社団等の当事者能力の判断資料の提出)

裁判所は、法人でない社団又は財団で代表者又は管理人の定めがあるものとして訴え、又は訴えられた当事者に対し、定款、寄付行為その他の当該当事者の当事者能力を判断するために必要な資料を提出させることができる。

(注)「法人でない社団等」と「権利能力のない社団又は財団」とは、同義語である。

(参照)

権利能力のない社団の代表者が社団の名においてした取引上の債務は、社団の構成員全員に一個の義務として総有的に帰属し、社団の総有的財産だけがその責任財産となり、構成員各自は、取引の相手方に対し、個人的債務ないし責任を負わない。

(最高裁昭和48年10月9日三小判、昭和45年(オ)1038号)

権利能力を有しない社団も名誉を有し、その侵害によって、社会的評価が低下したときは、これによって被った非財産的損害の賠償を請求することができる。

(昭和44年12月16日東京地判、昭和42年(ワ)11429号)

#### (4) 共催事業を行う場合について

実行委員会方式は、広範囲にわたっている。例えば、美術館の特別展の開催にあたり、共催事業の場合には、双方で実行委員会を設置している。その結果双方の覚書(契約)に基づき定められた分担金を実行委員会に納入し、あとの執行手続はすべて実行委員会に委ねられる。したがって、当該特別展については、分担金を計上し実行委員会に交付する以外には、協賛金収入等も含め経理手続はすべて実行委員会が処理するため、美術館としては、関与していない。このような執行手続は、京都市と共催団体との間の二者による事業のような場合にあっては、当初の覚書(契約)で、双方の役割分担、相互協力の内容を明確にすれば足ることであり、事務処理の便益性が高いとしても、複数の団体ではなく二者の事業で公金を支出する本件のような事例を、実行委員会方式で措置することは、適切な手法とは考えられない。

(参照)

社団法人において、法人格が全く形骸にすぎない場合またはそれが法律の適用を回避するために濫用される場合には、その法人格を否認することができる。

(最高裁昭和44年2月27日一小判・昭和43年(オ)877号)

法人格否認の法理は、信義則ないし権利濫用という一般条項により認められるものである。

(平成10年3月30日東京地民24判・平成6年(ワ)12067号)

(5) 「京都シティハーフマラソン」における実行委員会について

この実行委員会は、実行委員会規約によって運営されている。その限りでは、他の実行委員会と異なるところはない。

規約の内容をみると、会長には、「京都陸上競技協会会長が充てられ」、「実行委員会を代表し、会務を総理」する。(第5条参照)また、委員は、「京都市の職員、 体育団体その他の関係団体の代表又は役職員、 学識経験を有する者、 その他会長が必要と認める者のうちから京都市長が推薦した者」について、会長が委嘱する(第6条参照) その他「定足数及び表決数」、「経費」、「残余財産の帰属」等の規定を定め、その業務については、「大会に関する企画運営、実施その他一切の業務を行うものとする」としている。

したがって、いわゆる「権利能力のない社団」としての要件を具備した団体と思われる。

規約をみる限りにおいては、他の実行委員会と異なるところはなく、「大会に関する企画運営、実施その他一切の業務」は、すべて実行委員会が所管し、実行委員会名で運営・実施されている。

しかし、事業上の位置付けが大きく異なっている。

当該事業の主催は、「京都市」・「京都陸上競技協会」であり、共催は、「京都市体育振興会連合会」・「もっと元気に・京都市民会議」であって、「京都シティハーフマラソン委員会」は「企画・運営」担当で、当該事業を主催する位置にはいない。

ア 事務局

事務局については、「実行委員会の事務を処理するため、事務局を置く。事務局に関し、必要な事項は会長が決める。」(第13条参照)とし、「京都シティハーフマラソン実行委員会事務局等規程」で、「事務局は、京都市文化市民局市民スポーツ振興室内に置く。」(規程第2条参照)と定めている。実行委員会が大会の庶務を掌る位置にあるものの、別途事務局を設置するなど他の実行委員会と異なるところはない。

イ 主催者と実行委員会の関係

主催者と実行委員会の関係は、「京都シティハーフマラソン」という事業を遂行するために、主催者側が実行委員会（実行委員会は、本来、当該事業を実施するために、設置された組織である）に「大会に関する企画運営、実施その他一切の業務」について、代理権を授与して委託したとみるのが、最も実態に近いと思われる。

しかし、実際には、事業に伴う収入は、すべて実行委員会に帰属し、主催者側には引き継がれないのである。

（参照）

委任

民法第643条 委任ハ当事者ノ一方カ法律行為ヲ為スコトヲ相手方ニ委託シ相手方カ之ヲ承諾スルニ因リテ其効力ヲ招ス

準委任

民法第656条 本節ノ規定ハ法律行為ニ非サル事務ノ委託ニ之ヲ準用ス

委任は、当事者の一方が法律行為その他の事務の処理を相手方に委託し、相手方がこれを承諾することによって、効力を生ずる片務・無償・諾成・不要式の契約である。

（参照：新版注釈民法（16）債権（7）p・211、発行所(株)有斐閣）

代理人カ自己ノ名デ法律行為ヲシタ場合ハ、イワユル間接代理デアリ、本人ニ対シ、直接ニ効果ヲ生シナイガ、本人ト代理人ガアラカジメ効果ヲ直接ニ本人ニ帰属サセル意思表示ヲシタトキハ、効果ハ代理人ニ帰属スルト同時ニ転ジテ本人ニ帰属スル。

（大審大正7年4月29日民三判・大正7年（オ）26号）

実行委員会は、この立場から、「京都シティハーフマラソン」に係る協議運営準備（選手募集、選手受付）から競技運営業務全般にわたり、自己の名で株式会社甲と委託契約を締結している。

株式会社甲の委託内容は、選手の招待から沿道の安全対策、大会告知広報、大会運営、実行委員会事務局への協力のほか、協賛企業の獲得・協賛内容の調整等多岐にわたっている。

このほか、「京都シティハーフマラソン」への参加料、企業協賛金の徴収もすべて株式会社甲が行い、また、各企業のブース出展料は株式会社乙が徴収している。その後、実行委員会から両社に請求書を出して受領しているが、これは事業の性質上、各参加者、企業に対しては、京都市名義の領収書を交付すべきと思われるが、事務手続き上の問題があるのであれば、少なくとも実行委員会名義で行うべきものであり、契約上疑義を生ずるのであればその旨明記すべきである。

ウ 他の事業と異なり、実行委員会が「京都シティハーフマラソン」事業すべてを処理してはいるが、事業主催者は京都市等であって、実行委員会自身は、主催者ではないことを広報資料で明示している。したがって、事故が発生した場合の処理について、主催者側と実行委員会との関係が問題になる。平成13年度の事故の場合には、自損行為であったからこの問題までにはいたらなかった。

しかし、他の実行委員会との位置付けの差異から、主催者側に、民法第715条の使用者の責任は生じ得るし、また、民法第650条第3項の規定の適用についても、主催者側との協議が必要であるにせよ、主催者側に請求することは認められるものと思われる。

(参照) 委任者の債務弁済・損害賠償義務

民法第650条

受認者力委任事務ヲ処理スルニ必要ト認ムヘキ債務ヲ負担シタルトキハ委任者ヲシテ自己二代ハリテ其弁済ヲ為サシメ又其債務カ弁済期ニ在ラサルトキハ相当ノ担保ヲ供セシムルコトヲ得

受任者力委任事務ヲ処理スル為メ自己ニ過失ナクシテ損害ヲ受ケタルトキハ委任者ニ対シテ其賠償ヲ請求スルコトヲ得

民法第715条

或事業ノタメニ他人ヲ使用スル者ハ被用者力其事業ノ執行ニ付キ第三者ニ加エタル損害ヲ賠償スル責ニ任ス (以下略)

(参照)

一つの団体が他の団体に対し、全く従属の關係にたち、その道具または手段として用いられるときは、その支配団体と従属団体との間に機関關係があるものとする。

(昭和24年10月31日東高民三判・昭和23年(ネ)239号)

事業ごとの実行委員会規約を比較検討すると、次表に表したとおりである。

実行委員会規約対比表

規約の内容		京都まつり	京都映画祭	芸術祭典・京	京都の秋音楽祭	京都シティ ハーフマラソン
団体としての 組織	名称 会長・副会長 等の規定	開催委員会 有	実行委員会 有	実行委員会 有	実行委員会 有	実行委員会 有
	総会の規定	有	無	無	無	無
主催		・開催委員会  (開催委員会 がいわゆる 「実行委員 会」である。)	・実行委員会 ・京都市	・実行委員会 (運営主管 :京都市)	・実行委員会 ・京都市 ・(財)京都市 音楽芸術文化 振興財団	・京都市 ・京都陸上競 技協会
総事業費 (平成13年度)		122,082,093円	105,719,173円	84,795,734円	122,998,459円	178,979,434円
多数決の原則		有	無	無	無	有
財産管理等の 主要な規定	事務局	有	有	有	有	有
	会計年度	4月1日~ 3月31日	無	無	無	4月1日~ 3月31日
	監査制度	有	有	有	有	有
	残余財産 の帰属規定	京都市	無	無	無	有
	予算・決算	有	有	有	有	有
団体としての 継続性(存続性)		継続性有  業務の終了の ときが解散の ときであるが、 役員任期2年及 び会計年度の 定めからみて 継続している と認められる。	継続性無  第 回実行 委員会である から、年度とは 関係なく事業 は行われ、回ご とに終了して いるので継続 性はない。	継続性無  第 回実行 委員会である から、年度とは 関係なく事業 は行われ、回ご とに終了して いるので継続 性はない。	継続性無  平成 年度 実行委員会規 約であるが事 務の終了のと き解散するの で継続性がな い。	継続性有  役員の任期、剰 余金の翌年度 繰越の規定、残 余財産の処分 の規定があり 継続性がある。

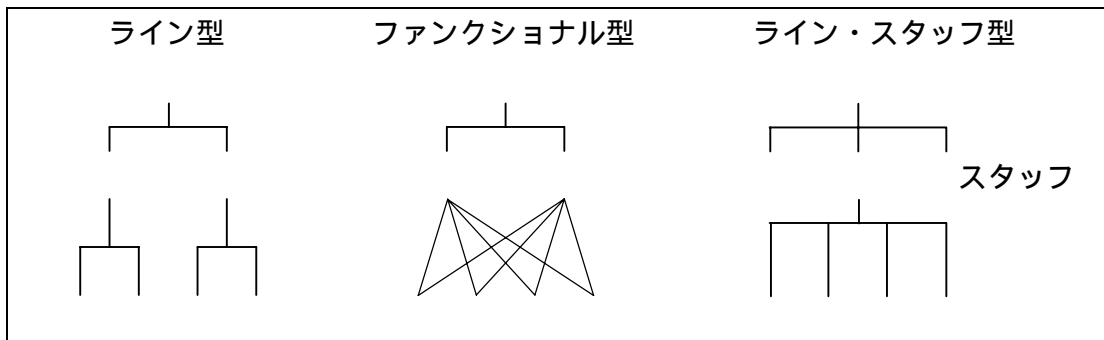


(6) 経営構造からみた実行委員会について

ここまで京都市の芸術文化及びスポーツの各事業を行う実行委員会を実態から見てきたが、一方実行委員会の性格について、経営組織の面や経営構造から見ることも必要である。

前出最高裁昭和39.10.15の判例に示したように、団体としての組織を備えているかどうか、有効な組織機能を有していること、また専門性、統制範囲及び権限や責任の明確化が実行委員会の組織に生かされているかどうかを見ることにした。

経営構造の基本的形態は、単一の指揮・命令系統で結ばれているライン型組織、業務部門ごとに管理者がいて、命令系統が各管理者から各部門に複数の経路となっているファンクショナル型組織、ライン組織に専門的な助言や支援を行うスタッフ部門がつくライン・スタッフ型組織に分けることができる。(文真堂発行「要説経営学」片岡信之編著より引用)



京都市における芸術文化各事業で組織している実行委員会はライン・スタッフ型組織に近く、各分野の専門家・精通者を実行委員会にしているものの、その役割はスタッフとしての機能を持っていると言える。

ライン (命令系統) はどうかというと、実行委員会にあって、事業の決定においても、その具体的実施においても、主要な役割を担った事務局員は京都市職員である。言い換えれば、計画立案、事業推進に強力な権限を持ち、一方で市の負担金、補助金を支出する決定を行い、片方で実行委員会の事業を推進するという2役を行っているのが実情である。このように執行機関が多数決原則を持つ実行委員会の事実上の決議機関になっていることは問題である。

実行委員会に関連して、ひとたび非違行為が生じた場合には、京都市の責任が問題となると考えられる。

現行の実行委員会は、京都市職員すら京都市の補助組織と誤解しがちな経営構造となっているが、これを改める方法としては、事業を執行するラインと助言又

は支援する機能を持つスタッフのそれぞれの役割を明確にするとともに、意思決定機関と、外部による監査機能を充実させる経営組織を構築する以外に考えられない。

経営構造からみた場合、単年度ごとに事業を終了するとしても、多額の助成金を出し、文化事業を行なわせるのであるから、組織的に曖昧な組織であってはならないことは当然である。仮に、実行委員会においては問題の解決が困難な場合には、事業を実施するに相応しい団体に委託するか、京都市の直接の事業とするかを検討すべきである。

しかし、同時に現代の経営組織のとらえ方は、流動的な経済環境の変化に柔軟に対応し、多様な価値観を認識し、自らの価値や目的を達成する主体的な経営組織を創る発想が求められているので、従来 of 効率的な実行委員会の長所は生かされることが望まれる。

#### (7) 実行委員会の情報公開

京都市においては、「京都市情報公開条例」が平成14年10月1日から施行された。これは市が保有する情報を、広く市民に公開し、市民生活の向上と豊かな地域社会の形成に役立たせるためのものである。

出資法人の情報公開については、同条例第36条において、出資法人は条例の趣旨に則りその保有する情報の公開に関し、必要な措置を講じることに努めることになっている。京都市の指導によって設立された実行委員会は、そうした出資団体ではないので同条例の適用はない。

しかし、既述のように実行委員会の多くが担当している事業は、京都市の事業として位置付けられた事業であり、実行委員会は、市とは極めて関わりの深い事業を行っている団体である。

また、実行委員会は、芸術家、市民、行政などによって構成される組織体であり、かつ補助金等を通じて京都市から財政的支援を受けて活動している団体である。したがって実行委員会においても、その開催状況等の事業内容や収支計算を、市民にわかりやすく公開する方策をとられることが望ましい。

#### <改善を要する事項>

- 1 実行委員会の事業費の執行をみると、多額な事業費を費消しているにもかかわらず、僅かな数の京都市職員が担当しているため、内部牽制の徹底を図るなど、内部統制の確立が重要である。

少なくとも、実行委員会としての意思決定機関である総会、監査体制等、組織活動として必要な規定は整備すべきである。

- 2 実行委員会として、事業を行う場合は、会計年度を明確にし、監査機能を充

実させるとともに、実行委員会が解散の場合の事業費残金の措置について明確にすべきである。

## 2 事業効率の比較について

各事業について、事業効率を計算したものをまとめてみると、次表に示す『事業別「事業効率」一覧表』のとおりである。

また、事業ごとに平成9年度を100としているので、グラフを見る場合には100の線より外に向かって広がるほど効率の良いことを表している。

現在まで、各事業を横並びに検討する機会がなかったと考えられる。何故ならそれぞれの事業の個性、立地条件、目的が異なっていることに加え、単年度ごとに事業を区分して企画されてきたことに由来する。

ここでは、事業を継続するかどうかを見極たり、コスト低減に伴う参加者等がどう変化するかを見るため、事業ごとに比較する方法を採用した。

分析の結果、すでに各論で述べているとおり、芸術祭典・京の効率及び美術館観覧事業の低落傾向が目立っている。なお、交響楽団については、利用人員は他の事業と比較して、限られた日と時間の中での利用であるから、京都まつりや美術館事業とは基本的に条件が異なるので、コスト1万円当たりの人数は比較することは適当でない。また、住民サービスの恩恵に浴する人数が少ないことは明らかである。

全体的に見てコスト削減が大きいので、コストの低減を原因として参加効率は平成13年度において若干の上昇をみている。経営努力によっては、コスト削減が直ちに利用人員の減少に連動せず、事業が行えることを物語っている。

事業別「事業効率」一覧表

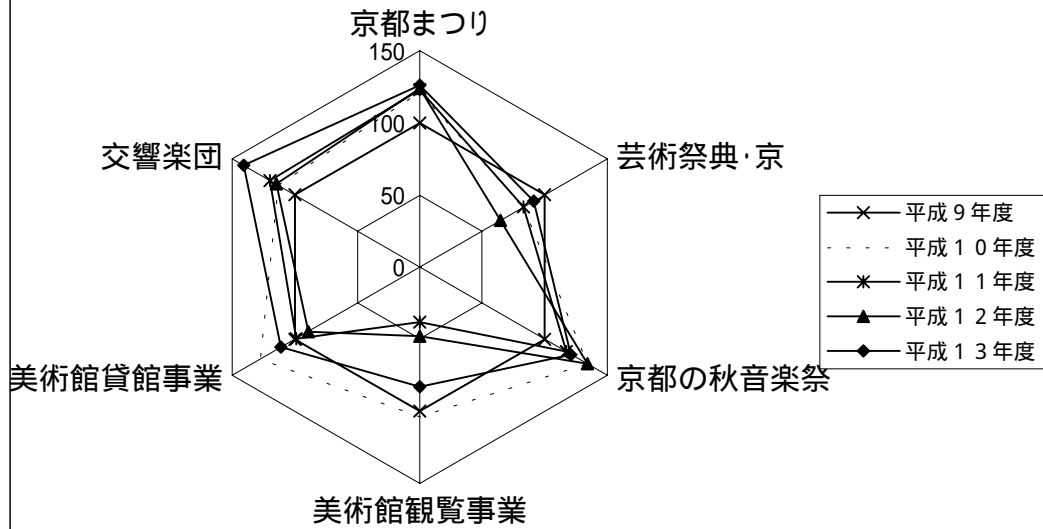
1 住民参加・観覧・利用効率 (平成9年度を100とした場合の%) (単位:%)

事業名	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
京都まつり	100	121	123	124	126
芸術祭典・京	100	83	83	65	91
京都の秋音楽祭	100	134	117	134	121
美術館観覧事業	100	104	38	48	83
美術館貸館事業	100	128	99	89	111
交響楽団	100	113	120	115	141

2 観客動員・利用人数効率 (コスト1万円当たりの人数) (単位:人)

事業名	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
京都まつり	38.00	51.00	50.00	28.00	32.00
芸術祭典・京	5.43	5.15	5.12	4.73	5.07
京都の秋音楽祭	2.05	2.74	2.40	2.74	2.49
美術館観覧事業	68.00	70.00	25.00	32.00	56.00
美術館貸館事業	35.00	45.00	34.00	31.00	39.00
交響楽団	0.32	0.36	0.38	0.36	0.45

## 住民参加・観覧・利用効率



## 観客動員・利用人数効率

コスト1万円当りの利用人数

