

(愛媛県報平成19年4月27日第1856号外1別記)

平成18年度

包括外部監査結果報告書

平成19年3月

愛媛県包括外部監査人

佐伯直輝

## 包括外部監査報告書目次

外部監査の概要	4
1. 外部監査の種類	4
2. 選定した特定の事件（監査のテーマ）	4
3. 外部監査人・補助者の氏名、資格	4
4. 外部監査の実施期間、日数及び現地調査の場所	4～5
5. 利害関係	6
第1 外部監査対象の概要	7
1. 事件（監査のテーマ）を選定した理由及び着眼点	7～8
2. 対象とした工事請負、委託の範囲	9～13
3. 外部監査の手法	13～14
第2 外部監査の結果---全般事項	15
1. 工事請負、委託契約の形態	15～32
2. 愛媛県が行っているその工事乃至は委託業務について 民間企業の観点から再検討すること	33～36
3. 委託業務の執行状況の検証について	37～39
4. 指定管理者制度についての検討	40～42
5. PFI について	43～44
第3 外部監査の結果---個別事項	45
1. エレベータの定期保守管理	45～62
2. 総務部	63～70
3. 松山地方局	71～79

4. 宇和島地方局	80 ~ 82
5. 企画情報部	83 ~ 84
6. 県民環境部	85 ~ 92
7. 保健福祉部	93 ~ 101
8. 教育委員会	102 ~ 111
9. 経済労働部	112 ~ 144
10. 土木部	145 ~ 156
11. 農林水産部	157 ~ 177
12. 公営企業管理局	178 ~ 192
13. 医療技術大学	193 ~ 197
14. 総合科学博物館	198 ~ 213
15. 歴史文化博物館	213 ~ 232
16. 警察本部	233 ~ 260

## 外部監査の概要

### 1. 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項、第 2 項に基づく包括外部監査

### 2. 選定した特定の事件（監査のテーマ）

愛媛県の行った業務委託契約について

(工事請負契約、並びに財貨・役務の提供に基づく委託契約を含み、その契約締結から契約の履行状況まで検討した。さらに抽出した対象となる契約が平成 17 年度と平成 18 年度の契約形態が異なる場合は、平成 18 年度についてもその内容を確認し検討することを含む。)

### 3. 外部監査人・補助者の氏名、資格

包括外部監査人	佐伯直輝	公認会計士
補助者	吉川了平	公認会計士
補助者	山崎誠	公認会計士
補助者	山田智章	公認会計士
補助者	梶原英樹	公認会計士
補助者	苅家秀範	会計士補

### 4. 外部監査の実施期間、日数及び現地調査の場所

平成 18 年 6 月 1 日より平成 19 年 3 月 27 日まで

監査日数

現地調査も含む監査日数は以下の通りである。

監査内容	日数
予備調査	4.5
所轄課ヒヤリング	49.45
現地調査	28.7
外部委託業者ヒヤリング	1
整理・報告書作成	60.8
計	144.45

### 現地調査の明細

平成 17 年度において財産の管理状況のテーマの下で各施設の現地調査を行った。本年のテーマにおいても、施設管理としての委託業務はあるため、平成 17 年度に監査対象とした施設の現地調査することも検討したが、本年については、平成 17 年度において現地調査しなかったところ、例えば愛媛県総合科学博物館、愛媛県歴史文化博物館、各地方局、各県立病院等を中心に現地調査箇所を決定した。

	日数
本庁外部監査室	114.75
松山地方局	1.5
宇和島地方局	1
八幡浜地方局	1
西条地方局	0.5
今治地方局	1
愛媛県立美術館	0.5
愛媛県立医療技術大学	2
愛媛県立図書館	0.5
しげのぶ特別支援学校	0.25
愛媛県警察本部	5.5
大洲警察署	0.25
愛媛県総合科学博物館	3
愛媛県歴史文化博物館	3
愛媛県立中央病院	2.7
愛媛県立今治病院	3
愛媛県立三島病院	1
愛媛県立新居浜病院	1
愛媛県立南宇和病院	1
外部委託先業者へのヒヤリング	1
計	144.45

## 5. 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。

## 第1 外部監査対象の概要

### 1. 事件（監査のテーマ）を選定した理由及び着眼点

当外部監査人は平成17年度において、愛媛県の財産の管理状況をテーマとして取り上げてその内容を見ていった。それは県の財政が逼迫する中で、ストックである財産というものの持つ持ち駒としての機能に着目し、その実態や活用状況を検討することにより、長いスパンの自治体運営としての一時点を意識でき、将来の自治体運営を予測し、又変革できるものと考えたからである。

以上のことを踏まえて本年は、県の自治体運営そのものに焦点を当てた。即ち、県は民間業者等に業務を委託し、又工事の施工を請負ってもらうという方法により自治体運営を行っているが、この委託業務、工事請負の契約、業務の執行そのものを検討し、そこにおける課題、問題点を指摘し、意見していくことが今後の自治体運営にとって大きなプラスとなるものと確信したからである。例えば、契約の仕方は適正か、最少の経費で最大の効果の努力をしているか、当該業務は必要か、業者の業務の執行状況の検証は大丈夫か等々である。

一方、外部監査人がこの工事請負及び委託というテーマで監査を進めてきている中で宮崎、福島、和歌山の三県の県知事逮捕まで波及した官製談合事件が発覚し、住民の関心は国や地方自治体の公共工事の適正性に強く向けられていることを感じた。そこで、工事乃至は委託の契約に至る過程、契約形態は適正か、という視点でより深くその業務を掘り下げることが当該テーマを選択した監査人としての責務であると認識した。ここで適正とは地方自治体が遵守すべき法律からして適法かどうかというのみならず、特に最近顕在化している不当な取引制限、所謂、談合のリスクや住民、県民の立場から見てわかりやすい、透明性のあるものになっているかどうか、についても意識した上でのものである。即ち、今までは前例を踏襲してきて批判を受けなかったとしても「リスクマネジメント」の観点から、又時代の流れの中で、住民、生活者本位の考え方の中でそれが通用しにくくなっているものについては、これを敢えて問う姿勢で見ている。

さらに、平成18年の夏に埼玉県ふじみ野市でおきたプール排水口事故を記憶の方もおられると思うが、この事故は、自治体が委託した業務について検証がなされずに、業者任せになっていたことが重大な原因の一つとして指摘されている。

又、愛媛県は武道館建設工事においてその検証、チェックが不十分であり手抜き工事をそのままに放置してしまったという過去がある。（平成17年度の武道館に関する監査結果でふれた。）

即ち、県が工事の請負乃至は委託業務を外部業者に実施してもらうに際して、当該工事請負、当該委託業務が期待した通りに執行されているかどうかを検証しなくてはならないが、この執行状況の検証がなされているかどうか、県としての検証の仕方、状況についても監

査人として重大な関心を払う必要があると感じた。特に県の職員は 3 年周期ぐらいで部署移動がなされる。そのような中で、継続して業務を外部の業者に委託しているものがある場合、業者の方が業務内容に精通している場合が多く、といっても上述のような埼玉県のパールのようなケースもあるわけであり、県の担当者として業務を理解し、業者を指導、業務の検証がどうしても必要である。

今、自治体運営は大きな過渡期にきていると思われる。財政支援団体へ移行した夕張市の例を見るまでもなく、各自治体の財政難は深刻であり、愛媛県も例外ではない。平成 17 年度の包括外部監査のテーマで取り上げた愛媛県の財産の状況から、高度成長期、バブル期等の過去において建設された贅沢とって過言でない多くの施設が存在が、その維持保守費用の毎年の支出、将来の大規模修繕、更新のための支出が県の大きな負担となっていることが判明した。それぞれの施設を担当する部の各担当者にとってはそれぞれ思いいれの強い施設であり、これを引き続き維持管理コストを抑えながら管理していっているのが実情であるのはよく理解できる。そしてこの問題に対処するために国は「指定管理者制度」というものをつくったのはご承知の通りである。委託業務を平成 18 年度の包括外部監査のテーマに選択した外部監査人としては、平成 17 年度に自ら行った包括外部監査のフォローとしてこの指定管理者制度についても検討する必要に迫られた。



## 2. 対象とした工事請負、委託の範囲

さて、下記の表・グラフ1を見ていただきたい。

(表・グラフ1)

(単位：百万円、%)

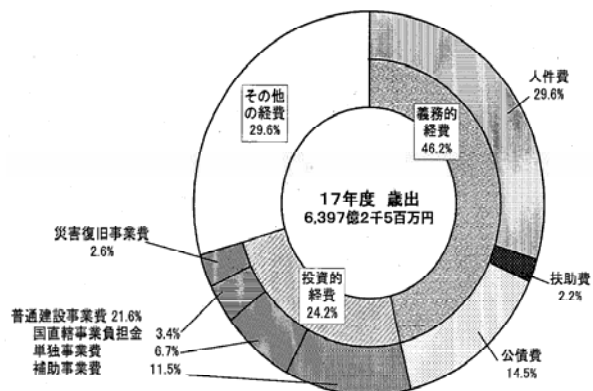
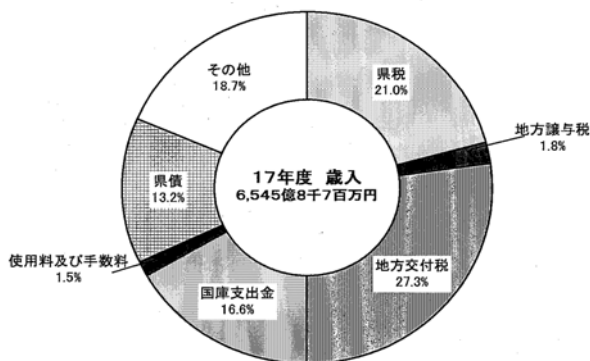
区 分	平成 17 年度		平成 16 年度		伸び率	
	決算額	構成比	決算額	構成比		
歳 入	県税	137,211	21.0	132,227	20.1	3.8
	地方譲与税	11,591	1.8	6,353	1.0	82.4
	地方交付税	178,472	27.3	181,663	27.6	△ 1.8
	国庫支出金	108,723	16.6	113,180	17.2	△ 3.9
	使用料及び手数料	9,866	1.5	10,071	1.5	△ 2.0
	県債	86,533	13.2	93,439	14.2	△ 7.4
	うち 臨時財政対策債	23,046	3.5	29,890	4.5	△ 22.9
	その他	122,191	18.7	121,378	18.4	0.7
	総額	654,587	100.0	658,311	100.0	△ 0.6

(単位：百万円、%)

区 分	平成 17 年度		平成 16 年度		伸び率	
	決算額	構成比	決算額	構成比		
歳 入	義務的経費	295,863	46.2	291,446	45.6	1.5
	人件費	189,306	29.6	189,308	29.6	0.0
	扶助費	13,756	2.2	15,644	2.4	△ 12.1
	公債費	92,801	14.5	86,494	13.5	7.3
歳 出	投資的経費	154,743	24.2	165,525	25.9	△ 6.5
	普通建設事業費	137,949	21.6	156,562	24.5	△ 11.9
	補助事業費	73,529	11.5	79,249	12.4	△ 7.2
	単独事業費	42,952	6.7	56,326	8.8	△ 23.7
	国直轄事業負担金	21,468	3.4	20,987	3.3	2.3
	災害復旧事業費	16,794	2.6	8,963	1.4	87.4
	その他の経費	189,119	29.6	182,674	28.6	3.5
	総額	639,725	100.0	639,645	100.0	0.0

歳出の状況

歳入の状況

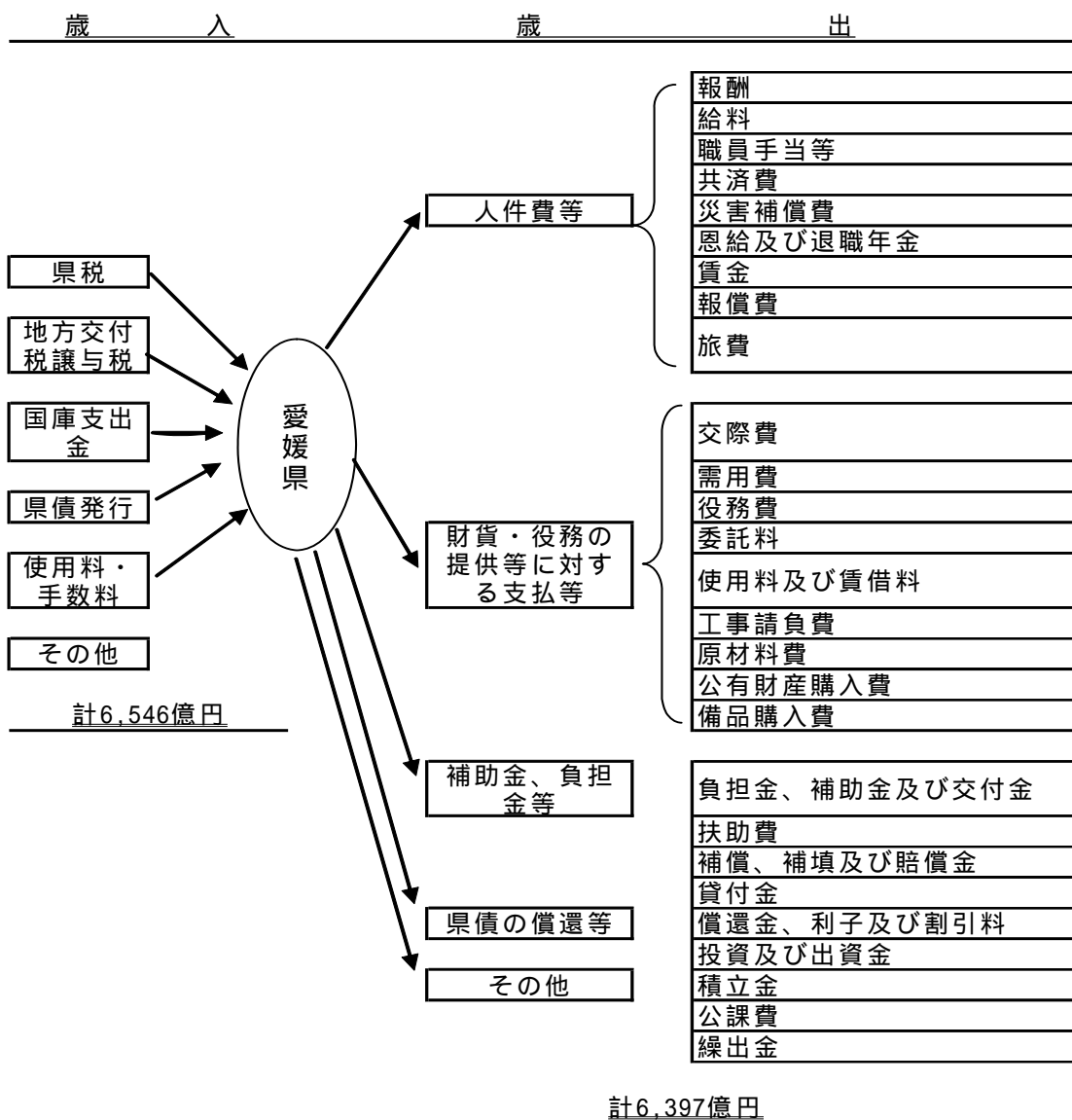


これは、平成 17 年度の愛媛県の普通会計の年度決算結果である。歳入が上表及び左グラフで県税、地方交付税をはじめとして計 6,546 億円となり、歳出は下表及び右グラフで義務的経費、投資的経費というふうに区分され計 6,397 億円となっている。

本年度のテーマである「工事請負費、委託料」はこの歳出の一部を構成する。がどこで支出されどのように県の財政に係っているのかを示すために、下記の表をつくってみた。

下記の表・グラフ 2 は、特に歳出の内訳は監査人が県の発表する歳入歳出決算に関する付属書から歳出項目の要素別(歳入歳出決算に関する付属書における「節」)に分類したものである。

(表・グラフ 2)



(注)上記の歳出の大きな区分と右端の費目(節)への区分は、監査人が読者にわかりやすいようにするために行ったものであり、正確にこれらに区分できるといったものではない。

愛媛県は上表のように自治体運営をしていく上で、得た歳入を基に歳出を決定して支出をしていくわけであるが、上の図のように職員等の人件費、自治体運営において役務や財貨、資産の提供を受けこれにして支払をしたもの、補助金等、県債の償還、その他に分けられ、さらに「役務や財貨、資産の提供を受けてこれに対して支払をしたもの」は、交際費、需用費、役務費、委託料、使用料及び賃借料、工事請負費、原材料費、公有財産購入費、備品購入費等に区分されるが、これらの費目の中で、本年度のテーマとして取り上げるのは委託料と工事請負費である。

委託料(役務、サービス等の提供に対する支出)

工事請負費(工事請負契約によって支払う工事費)

上記表では右端に をつけている。この工事請負と委託は自治体運営の歳出の中で特に大きな金額であるとともに、自治体運営そのものの経営判断、支出判断からでてくる支出である。そして平成 17 年度のテーマとし監査対象とした財産である手持の「駒」をどのように使って県の運営をしているかはこれらの内容に現れてくる。この工事請負と委託をみることは、正しく愛媛県の「経営姿勢」をみることに、つまり県がどのようなことをしたいのか、どのような方向に向かうのかを把握することにつながるのである。

なお、この歳出は支出の目的ごとに区分すると下記表(表・グラフ 3)のよう分けられる。即ち、愛媛県の組織の各部が毎年予算を立て、下記のような支出を執行するのであるが、それぞれの部等の支出の中に各々工事請負費、委託料が含まれていることにより県の自治体としての運営がされているということになる。さてそこで、まずは各部の平成 17 年度において工事請負費、委託料がいくらあるかを歳入歳出決算に関する付属書からピックアップすると以下のようなになる。

(表・グラフ 3)

愛媛県の平成 17 年度各部の歳出と委託料、工事請負費用 (単位:百万円)

	歳出合計	委託料	工事請負費
議会費	1,327	11	0
総務費	23,684	2,429	177
民生費	58,133	2,043	291
衛生費	30,852	1,311	1
労働費	1,542	94	8
農林水産業費	57,364	1,644	17,920
商工費	49,811	651	32
土木費	116,229	9,411	51,958
警察費	31,482	961	908
教育費	141,508	1,188	1,741
災害復旧費	16,794	29	10,946
その他	18,176	0	0
公債費	92,823	0	0
計	639,725	19,772	83,982

うち、アンケートによって工事請負 1 件 1 億円以上のもの、委託料 1 件、年間 100 万円以上のものについてリストアップしていただいたものを集計すると下記の左ようになり、そこから下記の右に示したヒヤリングのためのサンプリングを実施した。

委託料については、1件100万円以上(年間)のものについて  
 工事請負費については、1件1億円以上のものについて

単位:円

ヒヤリング対象

部局	委託先件数	委託金額合計	工事発生先 件数	請負契約金額	ヒヤリング対象	
					委託先件数 工事件数	委託金額 工事金額
今治地方局	31	117,149,000	0	0	6	30,305,000
宇和島地方局	26	138,908,100	0	0	2	15,544,200
企画情報部	26	1,047,830,138	0	0	5	207,201,750
議会事務局	4	11,566,440	0	0	0	0
教育委員会	111	1,279,862,546	0	0	49	918,192,999
経済労働部	60	678,019,366	0	0	7	545,180,311
警察本部	60	894,912,292	1	104,790,000	16	594,137,949
県民環境部 環境局	36	195,076,129	0	0	1	104,790,000
県民環境部 管理局	14	254,363,185	0	0	6	256,231,118
県民環境部 県民協働局	10	117,328,620	0	0	0	0
公営企業管理局	156	1,938,233,161	4	1,249,407,000	17	876,563,014
西条	5	23,626,050	0	0	1	859,263,000
西条地方局	32	178,502,500	0	0	2	13,498,800
森林局	14	53,126,016	0	0	0	0
出納事務局	2	17,062,500	0	0	1	7,681,000
総務部	31	189,933,595	0	0	0	0
総務部 新行政推進局	5	62,828,225	0	0	12	61,238,658
土木部 道路都市局	28	1,079,766,191	33	7,714,948,000	6	87,108,905
土木部 河川港湾局	24	385,354,780	7	782,477,000	0	0
土木部 管理局	11	331,110,707	0	0	0	0
農林水産	5	19,436,000	0	0	0	0
農林水産部	36	255,671,942	1	161,000,000	2	293,877,500
農林水産部 (執行部)(土木部)	1	9,104,000	0	0	0	0
農林水産部 管理局	1	2,150,000	0	0	0	0
農林水産部 森林局	12	33,078,614	1	174,000,000	1	174,000,000
農林水産部 水産局	24	156,212,069	8	1,543,178,000	0	0
保健福祉部 生きがい推進局	56	1,732,434,319	0	0	7	1,441,928,000
保健福祉部 他3部	1	2,100,000	0	0	6	1,515,673,126
保健福祉部 管理局	21	151,887,095	0	0	8	109,645,595
保健福祉部 健康衛生局	20	55,261,354	0	0	0	0
松山地方局	89	257,374,179	0	0	3	9,500,179
八幡浜地方局	78	404,266,780	0	0	0	0
計	1030	12,073,535,893	55	11,729,800,000	149	5,281,516,604
					12	2,873,858,500

以上、サンプリング監査対象とした委託料及び工事請負費であるが、平成 17 年度歳出計 639,725 百万円のうち、委託料が 19,772 百万円、工事請負費が 83,982 百万円あり、この中から、委託料 1 件 100 万円以上、工事 1 件 1 億円以上をリストアップした上で、委託料 149 件 5,281 百万円、工事請負費 12 件 2,873 百万円である。

		百万円						
歳出	639,725	委託料	19,772	委託料100万円以上	1030件	12,073	149件	5,281
		工事請負	83,982	工事請負1億円以上	55工事	11,729	12工事	2,873

### 3. 外部監査の手法

本年度のテーマについても各部ごとにサンプリングを行い、その内容をみていった。手順としては、

各部課ごとに 1 件 1 億円以上の工事契約となる工事、1 件年間 100 万円以上の委託費の支払となる委託契約を全てリストアップしていただき、

その中から、監査人がサンプリング(抽出)した工事請負契約、委託契約について下記のアンケート調査によって情報をいただき、これを基に各課にヒヤリングを行った。

ヒヤリングの結果不明点やさらに調査したい事項がある場合、これを担当部課に依頼し、その回答を検討する方法をとった。

又、本庁以外の管轄で契約締結、管理がなされているものについては、現地に訪問してヒヤリングを行い、必要に応じて現状確認を行った。

又、ヒヤリングの結果、その契約した委託業務が正しく実施されているかどうかについて監査人として確証を得ることができなかったものについては、日を改め、委託先担当者に直接ヒヤリングを行い、又現状確認を行うという作業を行った。

## ヒヤリングの内容

### 1. 委託もしくは工事請負業務(以下委託等といいます)の内容について

- 1)委託等の具体的内容をお教え下さい。
- 2)その業務の委託等はどのような法令条例等に基づいて委託されるのですか?
- 3)支出についての議会承認等がありますか?

### 2. 契約について

- 1)一般競争入札、指名競争入札又は随意契約としていることについて、その理由をお教え下さい。
- 2)入札の場合  
入札手続きの流れについて説明して下さい。  
入札への参加基準があれば教えて下さい。
- 3)随意契約の場合、どのように当該業者を調べ、比較、選定していますか?
- 4)契約内容に変更がある場合、どのような手順で契約変更を行いますか?

### 3. 継続的業務について

当該業務が毎年行われている継続的業務の場合、過去5年間(平成13年度より平成17年度まで)に委託等をした業者名とその年度の予定価格、支出(決定)金額をお教え下さい。

### 4. 委託等の金額について

- 1)予定価格はどのようにして算出していますか?
- 2)「当初予定価格」は事前に公表していますか。
- 3)随意契約の場合、最終契約金額はどのようにして決定していますか?

### 5. 委託等の業務の執行状況について

- 1)業者の行っている業務は、特殊であったり、技術的知識、能力がないと評価、検証しにくい性質のものでしょうか?
- 2)業者が指定通りの業務を遂行しているかどうかの検証はどのようにしていますか?
- 3)委託等の業務の再委託等について  
委託等の業務の再委託等(丸投げ又は部分委託等)は容認していますか? 禁止していますか? その根拠となる法令や条例はありますか?

## 第2 外部監査の結果---全般事項

### 1. 工事請負、委託契約の形態

地方自治体である愛媛県が工事の発注、委託業務の発注に際して契約を締結する場合、県は指名競争入札、随意契約又はせり売りについては、「地方自治法施行令で定める例外とする一定の場合」に限りこれを採用でき、原則としては一般競争入札によるべきこととなっている。<sup>1</sup>

ここで一般競争入札とは、一定の参加条件を満たしたものの全ての自由な参加の下で、その業務の受注者を厳正な入札手続きを経て、一番低い価格を提示したものに決定するものであり、指名競争入札とは、発注者側が何らかの条件等を下に入札参加者を指名し、その指名された業者の中での競争入札により一番低い価格を提示したものに決定するものである。又、随意契約とは、2者以上の相見積り<sup>2</sup>によるケースと1者随意契約のケースがあるが、発注者が特定の業者を契約先として決め、この者と契約することをいう。ここでこれらのメリットデメリットを示すと次ページの表のようになる。

監査結果 個別事項において、サンプリングした工事契約や委託契約の契約形態が原則の一般競争入札でない場合、各々の工事や委託においてそれが適正であったかどうか、即ち、地方自治法施行令で定めている場合<sup>3</sup>に該当するかどうかについて個々に判断しているので

#### <sup>1</sup>地方自治法

第234条(契約の締結) 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。(下線は筆者)

-----以下略-----

#### <sup>2</sup>愛媛県会計規則(見積り)

第147条 契約担当者は、随意契約をするときは、2人以上の者から見積書を徴さなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する契約にあっては、これを1人の者から徴することができる。

- (1) 予定価格が30万円を超えない契約
- (2) 法令によって価格が統制されているものに係る契約
- (3) 図書、定期刊行物等の購入契約
- (4) 販売業者又は取扱業者が他にないものに係る契約
- (5) 前各号のほか、契約の性質又は目的により相手方が特定される契約 (下線は筆者)

2 契約担当者は、電子入札により随意契約をするときは、前項の規定にかかわらず、同項の見積書の徴取に代えて、2人以上の者に見積書に記載すべき事項が記録された電磁的記録であって電子署名が行われたものを、当該電子署名に係る電子証明書と併せて、契約担当者の使用に係る電子計算機に備えられたファイルに記録させなければならない。ただし、前項各号のいずれかに該当する契約にあっては、1人の者に記録させることができる。

#### <sup>3</sup>地方自治法施行令

第167条(指名競争入札) 地方自治法第234条第2項の規定により指名競争入札によることができる場合は、次の各号に掲げる場合とする。

- 一 工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき。(下線は筆者)
- 二 その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要があると認められる程度に少数である契約をするとき。
- 三 一般競争入札に付することが不利と認められるとき。

第167条の2(随意契約) 地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。(下線は筆者)

みていただきたいが、ここで述べることとしては、今までの契約においては、前例を踏襲した上で、指名競争入札できる場合、1者随意契約できる場合と解釈するケースが多かったという事実である。

契約形態	メリット	デメリット
一般競争入札	自由に参加した業者が落札するためにはより低い価格を提示する必要があるため、契約金額が結果として低くなる可能性が大である。	質の悪い業務を行う不良業者や違反業者、暴力団関係者等が参入して落札する可能性がある。  手続に手間、費用が一番多くかかる。
指名競争入札	一般競争入札のデメリットである不良、不適格業者の参入を防ぐことができる。  又、競争による入札も維持することにより、契約価格低減も随意契約に比べて可能となる。	一般競争入札と同様、入札手続きの手間、費用がかかるが一般競争入札に比べると少なくすむ。  指名される業者間で不当な取引制限となる所謂「談合」がなされるリスク、発注する側でもその不当な取引制限に直接間接加担するリスクもでてくる。  一般競争入札の場合に比べ参加業者が限られるから、契約価格が一般競争入札より高くなる可能性がある。
随意契約	契約に至る手続が簡単で、その費用もかからない  発注者側で希望する業者と契約できる。	2者以上の相見積りをもって発注者側が価格を検討することはあっても競争入札のような価格競争がないため、契約金額が高くなる可能性が高い。  発注者と受注側の癒着の可能性が高くなる。

さらに、工事乃至は委託の支出は1件1件の金額が大きいものが多く、県の歳出の大きな部分を占めている。そして前述の愛媛県の歳入、歳出の流れの図でわかるようにそれらの支出は県税、地方交付税、地方譲与税、国庫支出金、県債発行、使用料・手数料収入といった歳入、即ち基をたどれば国民、住民の負担から賄われるものである。

ということは、個々の住民負担によって賄われる工事費や委託料についてこれを最少とするための努力がなされているかどうかが大切となってくる。

これは営利を目的としない自治体の運営ではあるが組織運営の基本事項であり、地方自治法の第一編総則において規定されている。上のように一般競争入札は契約金額が最も低くなる可能性が高く、地方自治法に定める地方自治体の責務<sup>4</sup>に最も合致している。

一 売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格（貸借の契約にあつては、予定賃貸借料の年額又は総額）が別表第五上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。

二 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

-----中略-----

五 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。

六 競争入札に付することが不利と認められるとき。

七 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。

八 競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき。

九 落札者が契約を締結しないとき。

-----以下略-----

<sup>4</sup>地方自治法 第2条 第14項

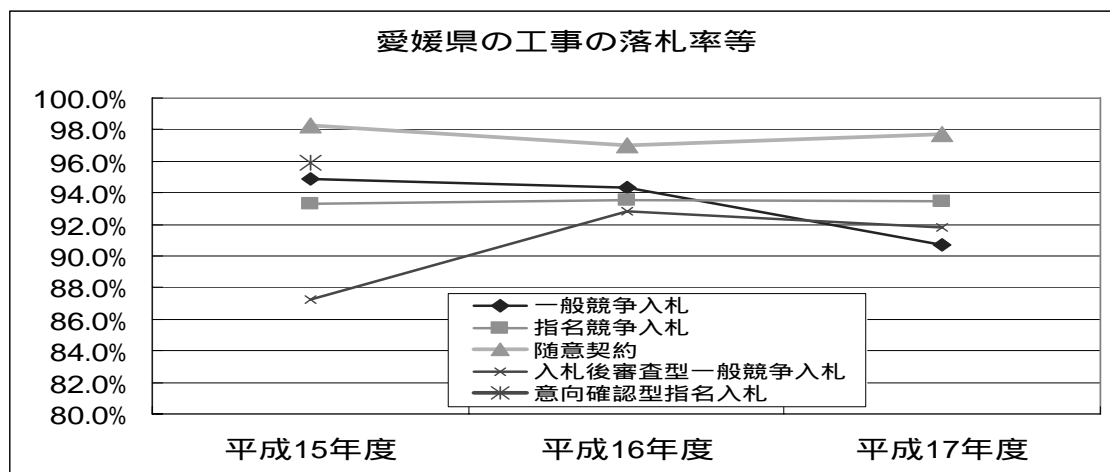
地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。（下線は筆者）



以上のような観点から 工事請負に係る過去の落札率等と入札制度改革、 委託業務にかかる過去の契約形態と今後、 国、総務省の方針等について、と見た上で、監査人としての考えを整理して示したい。

### 工事請負に係る過去の落札率等と入札制度改革

委託業務については、その集計をとるのが困難であるが、工事については県の土木管理課にその工事契約情報があったので、平成 15 年度から平成 17 年度の過去 3 年間の工事請負の入札状況のわかる資料をいただいた。これらを分析整理したのが下記グラフ及び表である。



単位：千円

		平成15年度	平成16年度	平成17年度
一般競争入札	件数	3	1	3
	契約金額合計	2,610,195	624,750	1,395,135
	落札率-単純平均	94.9%	94.3%	90.7%
	落札率-加重平均	94.7%	94.3%	94.3%
指名競争入札	件数	3294	3861	3159
	契約金額合計	74,232,418	117,323,133	60,672,200
	落札率-単純平均	93.3%	93.5%	93.4%
	落札率-加重平均	93.3%	93.9%	93.0%
随意契約	件数	8	7	5
	契約金額合計	146,073	111,007	129,707
	予定価格比率-単純平均	98.3%	97.0%	97.7%
	予定価格比率-加重平均	96.7%	98.2%	98.2%
入札後審査型一般競争入札	件数	4	18	22
	契約金額合計	1,271,865	7,671,720	10,238,927
	落札率-単純平均	87.3%	92.8%	91.8%
	落札率-加重平均	87.9%	93.4%	89.2%
意向確認型指名入札	件数	2	-	-
	契約金額合計	837,900	-	-
	落札率-単純平均	95.9%	-	-
	落札率-加重平均	95.6%	-	-
合計	件数	3,311	3,887	3,189
	契約金額合計	79,098,451	125,730,610	72,435,969
	落札率-単純平均	93.3%	93.5%	93.4%
	落札率-加重平均	93.2%	93.9%	92.4%

落札率-単純平均=全工事の落札率の単純合計/件数

落札率-加重平均=全工事の落札額の合計/全工事の予定価格の合計

上記表において、指名競争入札が愛媛県の行う工事の大部分であることがわかる。指名競争入札の場合の指名業者の選定は当該工事を担当する部署において行われており、その基準は工事によって地元業者、実績の見方その他において違いがある。指名競争入札はあらかじめ入札に参加できる業者を発注者である県が指名するため、又業者の数が限られるため、事前の相談をしやすい、又発注側の指名に際して裁量が介入しやすいといわれており、2006年に宮崎県、福島県、和歌山県知事逮捕まで発展した例が如実にそのリスクを物語っているといえる。さて、上記表やグラフから、

a) 契約金額の対予定価格比率は随意契約で最も高く、次いで指名競争入札(入札では落札率)となっている。一般競争入札はその件数が低いので、求めた平均の落札率をもって「一般競争入札における落札率」の一般の数字であるとして比較しにくい面はあるものの、入札後審査型一般競争入札においては、その数字が低いことが明らかである。

b) 3年間の比較を見た場合、契約金額の対予定価格比率乃至は落札率の低下傾向が特にみられるわけではない。

c) 入札後審査型一般競争入札はこの3年で大きく増加してきている。

という結論が導かれる。

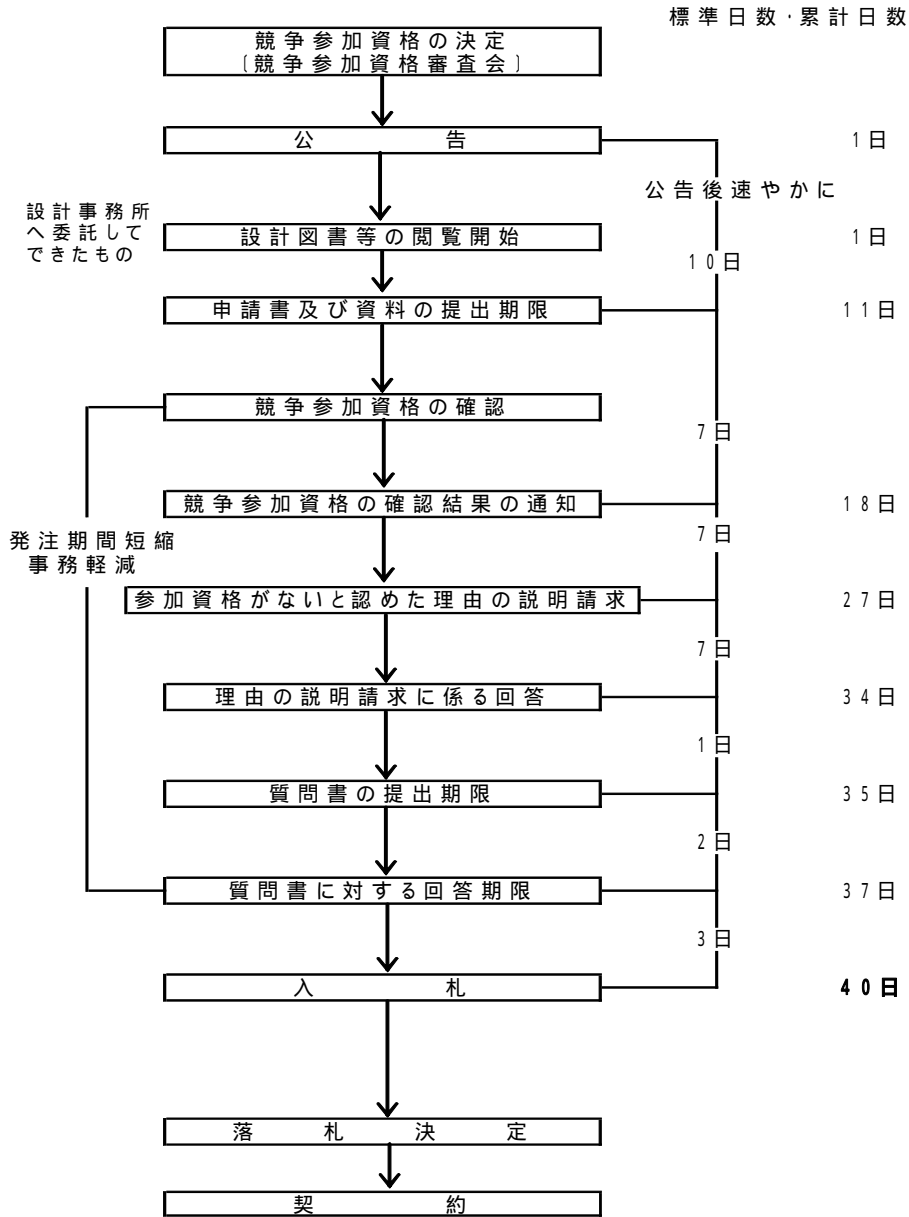
上記表からわかることであるが、愛媛県の入札制度化改革への取り組み状況をみると、

1) 全工事について平成15年7月以降については予定価格の事前公表。

2) 上記表でも明らかであるが、「入札後審査型一般競争入札制度」の導入しその試行の拡大。具体的には、2007年度で設計金額3千万円以上、2008年度で設計金額800万円以上の工事について、導入を計画している。

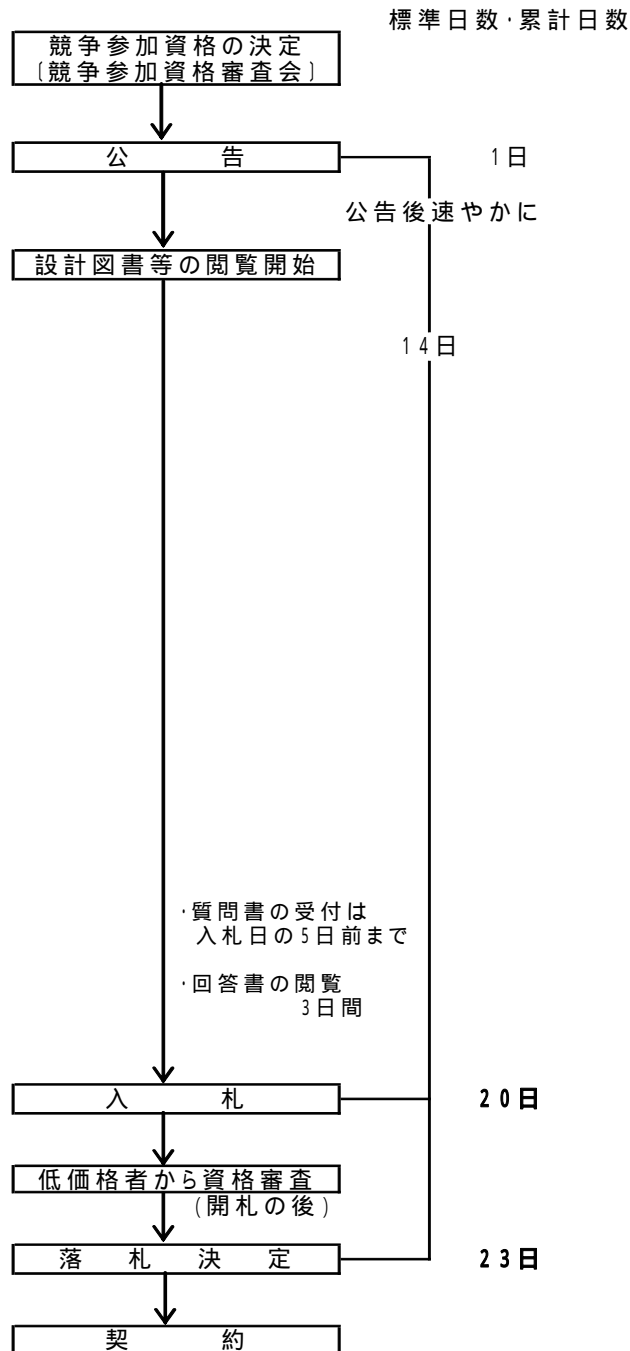
下記は一般競争入札の場合の通常の入札に至る手順である。前述の表で示した一般競争入札のデメリットは下記のようにその手間、費用がかかることである。

## 一般競争入札（モデル）

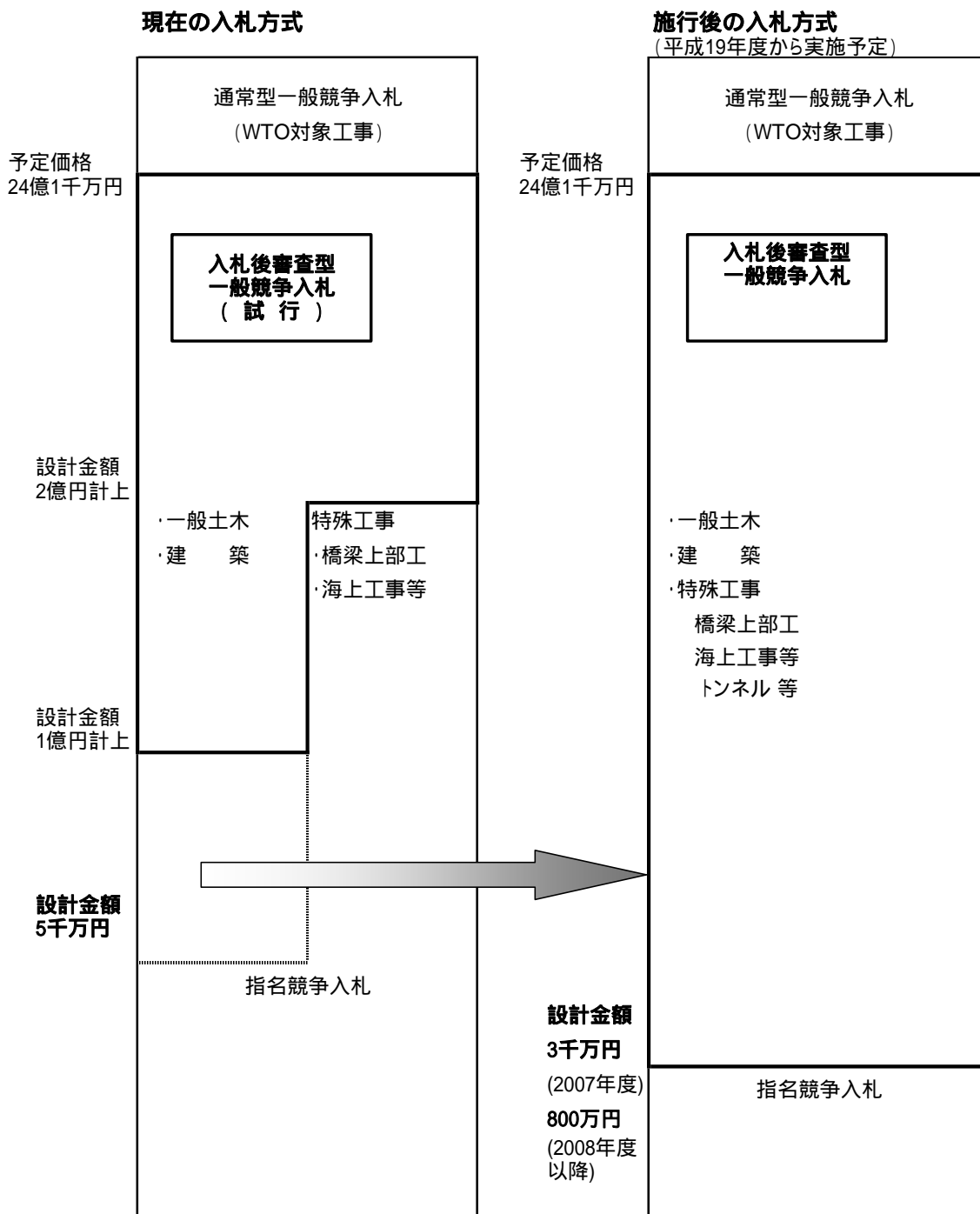


これを下記のような入札後審査型一般競争入札として実施することにより、日数を大きく短縮できる。この方式の工事件数は前述のように増加している。

## 入札後審査型一般競争入札



前述した、2007年度、2008年度における入札制度改革が実施された場合、現行の制度に比べ下記のように変ることとなる。



(随契は該当なし)  
万一ある場合は入札監視委員会で審議

以上の入札制度改革の進行とともに、競争がさらに促進され、落札率が低下し、愛媛県の発注工事にかかる工事費用の減少につながることは前述した過去の落札率の推移から明らかであると思われる。

## 委託業務にかかる過去の契約形態と今後

委託業務は、工事請負に比較して1件当たりの金額が大きくないこともあり、地方自治法第234条第2項、地方自治法施行令第167条(指名競争入札)第167条の2(随意契約)の解釈について、業務の特殊性を理由に契約形態として1者随意契約乃至は指名競争入札がなされていても、それなりにしかたがないことという認識が比較的なされてきていたと思われる。

しかしながら、平成17年度に愛媛県が支払った委託料は19,772百万円もあり、外部監査人としては、今まで同様の解釈で地方自治法や地方自治法施行令の解釈をすることに対して疑問を投げかけたい。

ここで、一つの例を掲げたい。「エレベータの定期保守点検管理業務委託」である。愛媛県は県内各施設にエレベータを保有するが、そのエレベータの保守点検管理業務の委託については、ほとんどの場合、当該エレベータのメーカー系メンテナンス会社に1者随意契約で業務委託してきた経緯がある。

これについて、監査人は一般競争入札をすべきであるとの結論を出した。

その詳細は後述するが、他の委託業務についても、以下に述べると同じような観点から、その業務の特殊性の存否を検討し、各論における各委託業務の監査結果において、契約形態の改善、即ち一般競争入札への移行が可能であるものについては、地方自治法の原則に戻って一般競争入札への契約形態の変更する必要がある旨を指摘として示した。

### a) エレベータ施設の定期保守整備業務委託の実態

エレベータ施設の定期保守整備については、次の17件について、各々現地に赴き調査した。表において示しているが、契約形態はほとんどが当該エレベータ設備のメーカー系のメンテナンス会社との随意契約であるが、部署によっては指名競争入札としているケースもあった。又、平成18年度については指名競争入札への移行が増えている。

部局	場所	点検台数	点検回数		委託金額	契約(平成17年前)	契約(平成18年度)	委託の方式
警察本部	大洲警察署	1基	3ヶ月に1回		1,071,000	指名競争	指名競争	フルメンテ(除外項目外)
警察本部	運転免許センター	2基	月2回		1,789,200	指名競争	指名競争	フルメンテ(除外項目外)
警察本部	警察本部庁舎	4基	月2回		4,825,800	指名競争	指名競争	フルメンテ(除外項目外)
公営企業管理局	新居浜病院	4基	月1回		2,344,860	随意	随意	POG
公営企業管理局	南宇和病院	4基	月2回		4,397,400	随意	随意	POG
公営企業管理局	三島病院	4基	月1回		3,276,000	随意	随意	フルメンテ(除外項目外)
西条地方局	西条地方局	3基	月2回	平成18年度より月1回	2,998,800	随意	指名競争	フルメンテ(除外項目外)
保健福祉部	医療技術大学	2基及びダムウェーター1台	月1回		1,890,000	随意	随意	フルメンテ(除外項目外)
松山地方局	松山地方局	4基	月2回		4,128,390	随意	随意	フルメンテ(除外項目外)
八幡浜地方局	八幡浜地方局	4基	月2回	平成18年度より月1回	4,032,000	随意	指名競争	フルメンテ(除外項目外)
宇和島地方局	宇和島地方局	4基	月2回	平成18年度より月1回	4,309,200	随意	指名競争	フルメンテ(除外項目外)
教育委員会	歴史文化博物館	エレベータ5基、エスカレータ2基	月2回		6,098,400	随意	指名競争	フルメンテ(除外項目外)
教育委員会	美術館	4基	月2回		3,238,200	随意	随意	フルメンテ(除外項目外)
教育委員会	図書館	2基	月2回		1,890,000	随意	随意	フルメンテ(除外項目外)
教育委員会	総合科学博物館	エレベータ4基、エスカレータ2基	月1回(エスカレータは月2回)		6,146,280	随意	随意	フルメンテ(除外項目外)
教育委員会	しげのぶ特別支援校	2基(平成18年度より)	月2回	平成18年度より月1回	1,732,500	随意	指名競争	POG、平成18年フルメンテ
総務部総務管理課	本庁	12基	月1回		6,141,000	随意	指名競争	POG

b) 1者随意契約としている理由

施設によって異なるが、多くの施設において大きく分けて次の3点を掲げている。

1)メーカーのメンテナンス業者がメンテには最適であること。

- ・各施設のエレベータによってメーカーが異なるが主にA社、B社、C社、D社、E社のメーカー系メンテナンス業者があり、それぞれのメーカーのメンテを中心に行っている。

そして、エレベータは、そのメーカーの独自開発プログラムにより、エレベータの運転を制御していること。

・エレベータ設備は、これを設置後何年か経過しており、機器の摩耗，劣化が激しいことから、メーカー系メンテナンス会社との打ち合わせで機器構成部品等の修理・取替を含んだフルメンテナンス契約としている例が多い(上記の表のようにほとんどのエレベータ設備フルメンテナンス契約である)が、メーカー系のメンテナンス業者でなければ、機器の摩耗，劣化及び損傷を正確に予測することが困難であること。

・当該業者の独自プログラムでエレベータが運行されていることから、又部品を独自保管していることから、故障特等に迅速に対応できること。

ロ) エレベータが人が乗った状態等で故障した場合、人命に係る可能性もあり、緊急を要する場合があるが、そのためにはその施設にある程度近いところにメンテナンス会社の事業所がある必要があること。

ハ) エレベータ設備には、一般県民の来庁者も多いことから、エレベータ設備の安全性を優先させる必要があること。

各部署の各担当者は上記理由により本件業務委託は地方自治法施行令167条の2第1項第2号に該当するのでメーカー系メンテナンス会社への1者随意契約の形の契約となったことは適正であったと説明されるケースが多い。

そこで上記の理由が、本件業務委託を随意契約によることを正当化する根拠となるのか、あるいは、随意契約によらねばならない特段の事情に相当するのか、検討することにした。

まず、地方自治法の規定を整理しておこう。地方自治法 234 条 1 項は請負契約等の締結について、一般競争入札，指名競争入札，随意契約等の方法によることを規定している。だが、同 2 項によると、一般競争入札によらない場合、すなわち随意契約等による場合は、「政令で定める場合に該当するときに限り」、認めるものとしている。この趣旨は、一般競争入札こそが本来採用されるべき原則的な契約方法であって、随意契約による手法は、特段の事情がある場合に例外的に認められるものである、との趣旨であると考えられる。このことは、政令である地方自治法施行令 167 条の 2 が、「地方自治法 第 234 条第 2 項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする」というように、限



定的な表現となっていることにも見出すことができる。

この地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項第 2 号は、つぎのように規定されている。

「不動産の買入れ又は借入れ，普通地方公共団体が必要とする物品の製造，修理，加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。」

エレベータ業務委託の場合，上記にいう「修理...に使用させるため必要な...契約でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するか否かが問われることになる。

そこで以下，エレベータ保守点検・修理業務等の性質または目的について，社会的視点から検討することにしたい。なお，本件業務委託については，エレベータ保守点検・修理を目的とするものであって，その性質はエレベータ保守点検・修理であるから，「目的」と「性質」とは同義であると認められるので，以下，「性質」と記述することにする。

#### c) エレベータ保守点検・修理業務等の性質

##### ( ) 1 者随意契約方式選択の理由

##### 1) メーカー系保守業者の主張

愛媛県が掲げる理由は，要するに，メーカー系保守業者(メーカーを含む。以下，同じ。)が従来より受注確保のために言い続けてきた主張に等しい。すなわち，次のようなものである(審決 1994(平成 6)年 7 月 28 日，エレベーターカルテル事件審決参照)。

エレベータは，高度の安全性と作動上の高度の正確性が要求される機械であって，関連する技術分野も機械，電気(重電，弱電)，電子等広範囲にわたるものであり，その内容もメーカーごとに長年の研究開発の蓄積の結果であることから，設計上の考え方(設計思想)が各メーカーによって全く異なるものとなっている。そのため，昇降機の保守技術は，昇降機の本体と分かち難く結合しており，本体と離れた技術開発はあり得ず，常に，昇降機メーカーとの関係を保ち，考慮しなければ，技術を吸収することができず，各メーカーの昇降機の保守を行うためには，各社ごとに異なる技術的特徴を的確に把握し，理解しなければならない。

これを各施設の業務委託についてみれば，メーカー系メンテナンス会社は，自社又は自社系列メーカー製の昇降機の保守を完全に行うため，自社又は自社系列メーカーから，昇降機の構造，配線，回路等の図面，仕様書，部品や機器類の設計図，管理限界値等の各種のデータの開示を受け一方，新型機種の開発に技術者を参加させ，保守に必要な技術情報の収集を行っている。また，同社は技術者を養成するため，教育センター等と現場にお

ける教育を組み合わせ、体系だった教育を実施している。このような高度で精密な保守は、自社又は自社系メーカー製の昇降機についてのみできるのであって、他社製昇降機を右と同様の内容、程度に保守することは、資料等の入手が不可能であり、技術的にみても、経済的にみても到底できるものではない。

まして、独立保守業者の行っている保守は、各メーカー製昇降機固有の技術情報が得られないこと及びそれを行って得る技術能力を有しないため、昇降機に故障が発生した場合には、その故障に対応できず、その場しのぎの処置をすることによって、当該昇降機を危険な状態に置くことがあり、また、定期検査すら満足にできない実情であるので、到底、保守の名に値しないものである、ということであろう。

#### ロ) 独立保守系業者に対する社会的認識と安全性

上述のようなメーカー系保守業者の主張に対し、今日ではつぎのように理解されていることは、もはや周知のところである(大阪高判 1993(平成 5)年 7 月 30 日判タ 833-62, 審決 1994(平成 6)年 7 月 28 日参照)。

そもそも、交通(輸送)機関において、安全性は必須のものであり、技術的に可能な限り、当該交通(輸送)機関が人の生命・身体に危険を及ぼすことがないようにすべきものである。しかし、エレベータにおいては、建築基準法、同法施行令に基づく措置により、かごの落下事故や乗客の転落事故は極めて稀となり、統計的にはいわゆる缶詰事故が多くなっている。したがって、本件各部品はエレベータの安全性に直結する重要なものである、との見解についてみても、安全性の水準からすれば、まずもって缶詰事故の発生が特に問題となるにすぎない。もっとも、缶詰事故それ自体が直接人身事故を惹起するはずのものではないにせよ、恐怖感や焦燥感により、閉じ込められた者が脱出を図る際に転落したり、かごの中でそれらの者がいわゆるトラブルを起こしたりする可能性もないわけではなく、これらも広い意味での安全性に係わるものであるから、エレベータのいわゆるハード面からの手当てもされるようになってきているところである。最近では、つぎのような事実が認められている。

- ・保守契約における定期点検項目と、建築基準法に定める定期検査の定期検査項目とはほぼ同一であり、通常は定期検査資格を有する保守業者が、メーカー系保守業者、独立業者を問わず、保守契約の一環として検査・報告を行っていること。
- ・独立系保守業者は、エレベータ保守事業協同組合、日本エレベーターメンテナンス協会等の組織を通じて技術交流や情報交換を図っているほか、各エレベータの実機に当たり一応のデータを入手・採取していること。

- ・メーカー系保守業者は、海外にその製造に係わるエレベータを輸出しているが、その保守は、現地の保守業者に任されていること。
- ・エレベータに発生した故障の原因の確認や修理について、独立保守系業者側に限って、安全性の確保に係わるような過ちが生じるとは限らないこと。
- ・エレベータ各部品の取替え工事そのものによって、安全面に係わる特段の危険を生ずる可能性はないこと。
- ・取替工事や各種メンテナンス工事それ自体のうちに、安全性にかかわる特段の危険を内包しているといった事情はないこと。
- ・一般に、独立系保守業者によって保守されているエレベータの方が、事故率が高くなるとの科学的証拠もないこと。

ちなみに、2006(平成 18)年 6 月 3 日に発生したエレベータ死亡事故は、つぎのようなものである。朝日新聞の記事(<http://www.asahi.com>)を引用すると、「東京都港区芝 1 丁目の公共住宅「シティハイツ竹芝」(23 階建て) 12 階で、この階に住む都立高校 2 年(生)...がエレベータから降りようとしたところ、扉が開いたまま上昇し、...内部の床部分と 1 2 階の天井の間に挟まれた。...約 5 0 分後に救出されたが、全身を圧迫されたほか頭の骨が折れており、まもなく死亡した。エレベータは、扉が閉まりきるまで動かない仕組みにするよう建築基準法施行令で定められており、警視庁は業務上過失致死の疑いで調べている。...エレベータを製造したのは「シンドラエレベータ」(東京都江東区)。建物が完成した 9 8 年から稼働している。保守点検は港区が委託し、4 月から「エス・イー・シーエレベーター」(東京都台東区) が請け負っていた。」とのことである。この事故の原因が、エレベータの保守点検業務にあったのか、エレベータ自体にあったのか、あるいは両原因が相俟って生じたものであるのか、事実の詳細は不明であって今後の真相解明が待たれるところであるが、多くの報道によると、エレベータ自体の欠陥に起因する事故とのことである。そうすると、本件委託業務とは事案を異にする事件の可能性が高い。

以上の点からみると、独立保守系業者においては、エレベータの安全性に関して一定の資格ないしは能力を有しているものといえることができる。そして、独立保守系業者といえども、その技術水準において、本件各部品の単体での供給を受けて、故障を修理するに足りる程度には達しているものとみられているのである。

#### ハ)「市場」と「競争」の存在の有無

まず、メーカー系保守業者と独立保守業者との関係であるが、両者の間には、その行っている保守は機能的、効用的にみて代替性があり、それぞれ自己の顧客を増大しようとする努力することによって、相手の顧客を奪い得る関係にある。そうすると、両事業者間には競争があると解することができる、と理解されているところである。その理由は、つぎのようなものである。

メーカー系列保守業者が行う保守と独立保守業者のそれとは、その内容、程度において差があるが、(a)独立保守業者の中には、保守料金を安くすることによりメーカー系列保守業者に対抗し、顧客を次第に増加させている業者も少なくないこと、(b)一般的に、エレベーターは、定期的な給油、清掃等の保守、点検が適切に行われていれば、それほど故障が発生しない構造になっていることもあり、独立保守業者自体も徐々に増加する傾向にあること、(c)顧客の間でも独立保守業者の行う保守も保守として認知されていること、(d)独立保守業者が保守を行っている昇降機につき特に故障の発生率が高い事実は認められないこと、(e)保守業者としての地位をそれなりに確立してきていること、(f)顧客である昇降機の所有者等についてみれば、保守について考え方も様々であり、保守料金、保守の技術、当該昇降機の機種、階床数、使用頻度、設置年数、使用状況等を勘案して、保守業者を選択する者も少なくなく、一般的には、顧客がメーカー系列保守業者を選択するか独立保守業者を選択するかは固定的ではなく、様々な条件に応じて流動的であること、(g)メーカー系列保守業者が独立保守業者に対抗するため、保守料金を下げることまればないこと等である。

つぎに、メーカー系保守業者における他社製エレベーターの保守については、現時点では他社製の昇降機の保守を行っているケースは少ないが、これは、昇降機の保守は自社製品の品質を維持するというメーカーのサービス業務から発生したという沿革的な理由、メーカーあるいはメーカー系列保守業者の他社製品の保守は行わないという営業政策、昇降機の所有者(顧客)の保守に対する考え方等様々な理由によるものである。しかし、メーカー系保守業者の規模、技術能力からみて、また、保守に必要な限度で配線等の図面類を備えること等も独立保守業者が現に保守を行っていることからみてさほど困難ではないことを考えると、メーカー系保守業者が他社製の昇降機について、少なくとも主要な独立保守業者が行っている程度の保守を行うことは、客観的に十分可能であると認めることができる。

そうすると、メーカー系保守業者は、他社製の昇降機について、少なくとも主要な独立保守業者が行っている程度、内容の保守を行うことができ、そして、メーカー系保守業者

の行っている保守と主要な独立保守業者の行っている保守とは、競争関係にあることになる。だから、エレベータの保守という一定の取引分野において、メーカー系保守業者相互の間には競争があると認めることができる。

したがって、エレベータ保守点検・修理業務は、当該エレベータ製造業者に限定されるべきものではなく、製造業者以外のメーカー系列保守業者や独立保守業者においても受託できるべきものであり、また、そのような「市場」と「競争」があるのである。換言すれば、本件エレベータ保守点検・修理業務は、当該エレベータ製造業者、あるいはその系列のメーカー系保守業者に限定されるべき「性質」を帯びる特段の事情はないと思われる。

## 2) 交換部品の供給体制について

本件エレベータ保守点検・修理業務を、他社メーカー系保守業者や独立保守系業者に委託した場合、交換部品の供給等が遅滞し、結果、県民の利用に重大な支障をきたすおそれがあることが予想されている。しかしながらによりも、ほとんどの施設に何基かあるエレベータの全てが同時に故障し停止するとは想定できない。1機が一定期間停止したとしても、他のエレベータで代替することができる。その間に修理をすればよいのである。むしろ、同時に停止する可能性として停電等の別の理由が想定される。

また、部品の遅滞支給や著しく高額での販売がなされることが予想されるが、この点について、公正取引委員会はつぎのような勧告をおこなっていることは周知であろう(審決2002(平成14)年7月26日)。

このような行為は、「保守分野において競争関係にある独立系保守業者と同昇降機の所有者等との取引を不当に妨害しているものであって、これは、不公正な取引方法(昭和57年公正取引委員会告示第15号)の第15項に該当し、独占禁止法第19条の規定に違反するものである。」と。この第15項は「競争者に対する取引妨害」にかんする規定であり、「...競争関係にある他の事業者...の取引について、...いかなる方法をもってするかを問わず、その取引を不当に妨害すること」、というものである。また、独占禁止法第19条は、「事業者は、不公正な取引方法を用いてはならない」という概括的規定を設けている。

そこで、上記審決はつぎのごとく示されている。重要な部分であるので引用し紹介する。

「同昇降機の保守用部品を供給するに当たり

- ・納入し得る部品があり、遅滞なく納入できるにもかかわらず、原則として部品製造業者等へ発注した場合に要する納期により納入する。
- ・合理的理由なく、自社と保守契約を締結している顧客向けの販売価格を著しく上回る価格により販売する。

ことにより、前記独立系保守業者と同昇降機の所有者、管理者等との保守の取引を不当に妨害している行為を取りやめなければならない。」と。

上記審決の趣旨は、既述の大阪高判 1993(平成 5)年 7 月 30 日判タ 833-62、およびその原審である大阪地判 1990(平成 2)7 月 30 日判時 1365-91 にも通じており、エレベータの設置者からの部品の注文に対し、取替え調整工事込みでなければ注文を受けないとか、納期は 3 か月先という回答をし、これに応じなければ売らないとしたエレベータのメーカー系保守点検業者の行為は、「抱き合わせ販売等」(不公正な取引方法一般指定第 10 項)、ないし「競争者に対する取引妨害」(同第 15 項)に該当する行為であって、独占禁止法第 19 条に違反する違法なものである、と判示されているところである。

したがって、もはや今日、交換部品の供給やその価格についての懸念は解消されつつある、とって過言ではないであろう。

そうすると、市場や競争がないこと、修理部品調達の困難、技術力・安全性の欠如等を前提に、メーカー系保守業者の主張を追認するような理由付けは、地方自治法施行令 167 条の 2 の要件を満たすものではない。現在の理由ないし根拠は、随意契約方式の選択を正当化するものではない。したがって、随意契約方式の選択がいいのかどうか疑問がでてくるのである。

#### d) 1 者随意契約、さらに指名競争入札に対する疑問

以上より、エレベータ保守点検・修理業務について随意契約方式の採用は、地方自治法の法意をくみ取るならば、愛媛県は 1 者随意契約としている県有施設は一般競争入札に改めるべきと考える。

なお、個々のエレベータ設備についての随意契約や指名競争入札の実態を監査結果の個別事項にてみていくが、指名競争といっても実際のところ競争が機能しているとは言い難いと思われた。これらは前例に合わせて、メーカー系の何社かを指名業者として選択してきている場合に見受けられる。

そして、今まで随意契約としてきたものを指名競争入札に変えたケースにおいては契約額が下がっていることは明らかであり、特に独立系保守業者が競争に参入した場合に、メーカー系乃至は独立系保守業者いずれに落札されるにせよ、大きく落札価格が低減してい

る結果となっている。

以上のようなことを踏まえて外部監査人は、指名業者の選定、入札参加基準に合理的且つ必要と思われるものがない現状では、又以上述べたようなエレベータ保守点検・修理業務等の性質から、エレベータ保守点検業務は一般競争入札が何よりも委託先選定として合理的且つ必要とされる方法であると判断した。そして、そのような観点から個々のエレベータ施設保守点検業務の契約形態に対しても個別事項のところで断を下している。

他の委託業務も含めて、委託業務についての契約形態の改善を愛媛県は積極的に取り組むべきであると結論づけたい。

## 国、総務省の方針等について

平成 19 年 2 月 23 日付で、総務省自治行政局行政課より「地方公共団体における入札契約適正化・支援方策について」との通知がきている。

これによると、

- a) 都道府県は 1 千万円以上の契約については、原則として「一般競争入札」を導入することを明言している。

この際、入札参加資格における格付けの等級区分の対象拡大とし、競争参加者の確保に努めること。

低入札価格調査制度の運用に際し、具体的な判断基準の設定、当該基準を満たさない入札を失格とする。

電子入札システムの導入。

- b) 総合評価方式の導入・拡充。

学識経験者の意見を聞いて実施。

- c) 談合等不正行為を行った者に対するペナルティの強化について、地方自治法施行令第 167 条の 4 第 2 項に規定する一般競争入札に参加できない期間を 2 年から 3 年とする。

- d) 指名競争入札の縮小すること。

- e) 入札契約関係情報の公表の推進。 等

といったことが記載されており、国としても 1 千万円以上の契約について一般競争入札を採用する旨を明示している。

## 工事請負、委託契約の形態に関する全般的な監査人としての見解

このような状況下において、県は工事について前述のように 2008 年度には 800 万円以上のものについて一般競争入札導入という計画でこれを進めており、評価できる。

只、少なくとも 800 万円未満の工事について愛媛県の中小建設業者等こともあり、原則的な方法でない指名競争入札を残すわけである。

そこで、指名業者選択に当たって、現在ある「愛媛県発注の工事請負契約に係る指名基準」「愛媛県発注工事請負契約に係る指名基準の運用基準」の適用に当たって、担当者の裁量、解釈に依存しないよう定量化し、よりわかりやすい、透明性のある基準とすべきと思われる。そして、そのようにして定めた基準が県内の全ての工事について各地方局、部課共通に適用されるようにすべきである。<sup>5</sup> 特に最近、顕在している指名競争入札をめぐる不当な取引制限事例を鑑みると、是非ともこれを進めていただきたい。(意見)

又委託契約については、個々の委託業務を再検討し、原則法である一般競争入札の導入をできるだけ増やすよう努力すべきである。(意見、個々の事項によっては指摘の場合もある)

---

<sup>5</sup> 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律

第 8 条 地方公共団体の長は、政令で定めるところにより、次に掲げる事項を公表しなければならない。  
一 入札者の商号又は名称及び入札金額、落札者の商号又は名称及び落札金額、入札の参加者の資格を定めた場合における当該資格、指名競争入札における指名した者の商号又は名称その他の政令で定める公共工事の入札及び契約の過程に関する事項

二 契約の相手方の商号又は名称、契約金額その他の政令で定める公共工事の契約の内容に関する事項



2. 愛媛県が行っているその工事乃至は委託業務について、民間企業の観点から再検討すること。

- 1) 各部課ベースでの契約乃至は契約情報となっている現状を改め、契約乃至は契約情報を共有化し、全県ベースで契約や業務の必要性を考えること。
- 2) 予算単年度主義での単年度委託契約のやり方を見直すこと。即ち業務の内容によっては、向こう何年間かの業務内容についての業務委託契約とする等の考え方を導入すること。

上記1)であるが、これについても、前述したエレベータ施設定期保守整備業務委託を例に考えてみよう。

前述の 17 件の各施設の委託契約をみていただくと、委託業務内容がまちまちであることがわかる。例えば点検回数が 2 回/月のところ、1 回/月のところ、3 ヶ月に 1 回のところ、委託の方式がフルメンテ契約か POG か、さらに競争入札による契約か 1 者随意の契約か、エレベータ数に見合う金額等々である。

#### エレベータメンテ情報の共有化について

エレベータ保守点検・整備業務は、施設は違えどその業務は同様である。

例えば、当然、業務及び業務に対する委託料情報において情報の共有化があるべきである。県の組織上、部単位の縦割りの中での情報が中心であるが、このようなエレベータ保守点検・整備業務は各部横断的に情報の共有がなされると、コスト削減、無駄の排除にもつながると思われる。そこでどの部が音頭をとるかであるが、例えば何処かの部課が音頭をとり情報共有化をすべきである。(意見)

#### さらに一歩進んで集中管理体制の構築

各施設、部署での価格交渉や委託業務の管理は、人材的技術的な制約があろう。契約交渉担当者は専門技術者でないのであるから、当然のことである。しかしながら、愛媛県が管理するエレベータ数は相当数存在するのであるから、これらを統括して取り扱う部署を設けて、エレベータ保守点検・修理の委託業務に従事せしめることは、規模の経済の視点から、価格交渉や業務管理の側面において、比較優位の立場に立てることになる。

この統括管理方式を採用すれば、比較優位の立場から価格交渉や業務管理ができるにもかかわらず、これをなさず、事実上、受託業者の主張や管理状況を追認せざるを得ない状況を甘受することは、地方自治法 2 条 14 項の最少経費最大効果という面において不十分な対応といわざるを得ない。

また、例えば統括管理部署を用意することは、やり方次第で組織運営の合理化に反するものでもなく、むしろ、エレベータ保守点検・修理業務という事業運営の合理化に貢献す

るものである。

したがって、愛媛県においては、比較優位の立場から価格交渉や受託業者の業務を管理・監督することにより、最少経費で最大効果を得るために、エレベータ保守点検・修理業務を統括的に管理する組織をさらに一步進めて用意するのも一案である。(意見)

#### 単年度予算で区切ることの好ましくない業務について

上記D)であるが、公営企業管理局、県立病院課の行っている「県立中央病院整備運営事業 PFI 導入可能性調査業務委託」という委託業務を例にみていくことにする。

これは、PFI 活用に関する業務委託であるが、PFI そのものに関してのものでなく、将来愛媛県が PFI を導入するための準備作業としての調査に係る業務委託である。今後 PFI 導入案件の増加とともにこの種の業務委託の増加が予想される。そういった意味で留意すべき業務委託である

本件業務の目的は、「県立中央病院の建替えにあたっては多額の経費が必要となるが、厳しい財政状況の中、従来の直営による手法に加え、民間の資金とノウハウを活用することにより、事業コストの削減や質の高いサービスの提供が期待できるとされている PFI 手法による整備についても検討を行う必要があるため、PFI 導入可能性調査を実施する」ことにある。なお、PFI については、この総論においても後述しているので、ここでは上述のD)の論点から論を進める。

PFI 事業そのものについては、何百億円をも凌駕する巨大プロジェクトであり、長期的予算設定とそれの遂行が必要であり、単年度でなく長期で進めていくことのできる事業であるが、ここで述べている調査業務委託は通常の委託業務であり、単年度処理とせざるを得ず、よって単年度の委託業務としている。

#### a) プロポーザル方式による業者選定

「PFI 導入可能性調査業務は、PFI の制度内容やノウハウ、建築手法の比較等に係る専門知識、多種多様な業務が複雑に入り組んでいる病院運営等々、専門家による業務支援が不可欠であることから、病院整備・運営事業に係る PFI 導入可能性調査業務の実績等があるコンサルタントに委託して行う。業者の選考審査に当たっては、業者から提案書を提出させ、提案業者の中から、業務内容、業務執行体制及び提案価格等を総合的に評価し、最も評価の高い者を優先交渉権者とするプロポーザル方式により実施する」

として県は業者選定について、プロポーザル方式を採用している。

そこでは、提案書を提出させた上で、選考審査会において業者の選定をおこなっている。

その提案書には、つぎの情報が掲載されている。

- ・ 会社概要
- ・ 業務実績

- ・ 総括責任者の実績
- ・ 実施体制（組織・職員）
- ・ 業務全体の基本方針及び具体的方法
- ・ 業務分担表
- ・ スケジュール
- ・ 見積書(総額・内訳)
- ・ 補色資料・付属資料等

愛媛県は、本件事業に参加できる事業者を指名している。指名の基準は「実績を有する業者」であり、6者が指名されている。財政上、失敗が許されない位置にある愛媛県の状況、本件事業規模の巨大さ、現実に提案書を提出した事業者が3者であること等に鑑みれば、この方式は当を得たものと思慮するところである。

b) 見積書の比較、審査会による審査と審査結果

業者は見積書、提案書を提出し、審査会において審査され配点し、最終的に1社が選定されている。この種の審査は後からの県としての説明責任の履行も兼ねたものであるため、配点という「定量評価」により業者が選定されている。

c) 平成18年度において平成17年度の調査委託業務の結果を踏まえてのPFI導入アドバイザー業務委託

平成18年度において平成17年度の調査業務の委託先として選定した業者と1者随意契約で96,600千円のアドバイザー契約を締結し、現在医療チーム、建設チーム、ファイナンスチーム等々に分かれてPFI導入を前提とした業務の検討を行っているが、ここで1者随意契約としたのは、前年度との継続性が前提として展開されていくからであるためである。

d) 業務内容に連年の継続性のある場合の業務委託のあり方について

結果としてではあるが、平成17年度22,050千円、平成18年度96,600千円の業務委託契約が締結されている。又このアドバイザー業務もその計画の中途であるので、平成19年度は平成19年度として1者随意契約で引き続き継続することとなると思われる。只、プロポーザル方式で審査されたのは22,050千円の調査業務部分である。このような場合の業者選定については、単年度でしてしまったのでは消化不良気味になると思われる。県の公営企業管理局、県立病院課はPFI事業について損保会社に出向し、学んできた方がいるのであるから、少なくとも、アドバイザー業務の方針、手順、計画等も含めたプロポーザルとして評価すれば、又さらに、その後の展開があるなら、それらも見越して全体としてのプロポーザルをするといった対処ができれば、少なくとも県の方が今後の委託業務の遂行状況、委託金額についてイニシアチブをより多くとれたのではない

かと推定する。

只、付記させていただくが、担当部課は、現在の委託業務の契約方法下ではしかたがなかったと思われる。

是非とも今後のことを含めて単年度予算で区切ることの好ましくない業務というものを前提とした制度を設けられることを提案したい。(意見)

### ”部”主義、単年度主義に対する監査人としての見解

委託業務は愛媛県全体として同様な業務が各部、各施設で実施されているケースが多いが、これらの業務を全県的に情報を集め、対策、委託方針を明確にすることをすべきであること(横の壁をとりはらうこと) (意見)

単年度ベースの委託業務の予算化をするより、何年かに渡る中長期の期間で委託業務を検討する方が好ましい委託業務については、これが可能な方策を検討すること(縦の壁、時間の壁をとりはらうこと) (意見)

について、その実践をしていただきたい。

### 3. 委託業務の執行状況の検証について

2006年7月に埼玉県ふじみ野市でおきたプール排水口事故について、自治体が委託した業務について検証がなされずに、業者任せになっていたことが重大な原因の一つとして指摘されている。

即ち、県が工事の請負乃至は委託業務を外部業者に実施してもらうに際して、当該工事請負、当該委託業務が期待した通りに執行されているかどうかを検証しなくてはならないが、この執行状況の検証がなされているかどうか、県としての検証の仕方、状況についても監査人として重大な関心を払う必要がある。

今回、特に委託業務について、その執行状況の検証がなされているかどうかを検討したが、形式的な意味での業者の報告とこれに対する県の担当者の確認作業については、書類整備がなされていた。これは、職責として説明責任を求められるためか、完璧に近くできていると思われた。

しかしながら、本当に検証ができているのであろうか、前述のプール排水事故について見ると、事故の原因となった吸排水口の蓋の固定と吸込防止金具の設置について、文部科学省が事故の直後に調査し、整備できているかどうかの検討結果を公表しているが、ほとんどの都道府県において、不備であったものが2000件を超えたという実態が明らかになっている。

即ち、実質的な検証手続きが全国の多くの公営プール等でなされていなかったことが判明したのである。

そこで、今回のサンプリングの対象となった委託業務について、上記に述べた意味での実質的な検証ができているかを個々に検討していった。総論では以下の例を基に、整理して述べたい。

#### 県立病院の業務委託の検証状況

例えば、県立病院の診療材料(縫合糸、人工骨、カテーテル等、ガーゼ、消毒液、等の薬品の範ちゅうのものも一部含む)の購買、入出庫処理、定数管理及び回収、搬送業務、在庫管理業務=SPD(Supply Processing & Distribution)業務、医事会計の業務委託等について検討した結果、各々専門化されており、県の担当者より業者の方が業務経験が長く、従って県の担当者がそれぞれの業務について、業者以上に深く精通した上でその業務の検証をするのは困難であると思われた。そして監査人の観点からして業務は実質的な検証はなされていないものと判断した。(個別事項の指摘を参照)

又、業務の電子化が進んでいるため、業務の委託に際して、ソフト、ハード持込が必要であるため、先にその業務を受託した業者が競争入札をするにしても有利で、もちろん病院との人的つながりもあって、県側としても一度お願いした業者に1者随意契約という形で

お願いしたいという事情につながり、委託契約がどちらかという業者ペースになるのが現状であると思われた。

a) 包括的、一括的委託

その理由の一つには、業務委託の仕方がその業務を全体として包括的に委託するケースが多いためである。即ち、その処理を行うためのハード面、ソフト面も含めた業務全体を包括的、一括して委託するのである。特に、処理の電子化、コンピューター化が進行しているため、その使い方を業者担当者しかわからないといった事情につながるのである。

b) 県の担当者のローテーション

さらに、もう一つの理由として、県の担当者は 3 年程度ごとにローテーション、配置換えがあることが大きい。その場合に例えば県立中央病院の業務をしていた者が県立今治病院の同じ業務を担当するといった形での配置換えは非常に稀で、通常は例えば以前は農林水産部において病院の管理業務等とは無縁であったといったケースが多いためである。

この県の担当者の配置換えは、上の包括的、一括的業務委託につながっているのである。即ち、配置換えではじめてその業務を経験する者にとって、業務委託が部分委託であったり、ハード、ソフトともに県が準備した上での業務委託であった場合、配置換えとなり新しくその業務を担当することになった者は、その業務の理解を早く、深くしないと業務の現場での執行を外部に委託するにしても、そのハードやソフトでの不具合等も含めてフォローする必要があるため、その検証に支障をきたすことになるからである。

### 委託業務検証における内部統制システムの検討

委託業務の検証に際して、最近の公認会計士監査における「内部統制監査」を例に出して、この内部統制の検証をしていただく方法を取り入れることを強く推奨したい。

個別事項の監査結果において、意見乃至は提案として記載しているものもあるが、それぞれの委託業務において、

- a) 業者がその業務を行うマニュアル、規程を保有しているか、
- b) 業者の各担当者にそのマニュアル等が理解されているか、
- c) そのマニュアルや規程通りに業者の各担当者が動き、その結果として業務が合理的に又安全に遂行されているか、

というところをみることを県としての検証業務に導入することである。

即ち、結果の検証よりシステムの検証が重要であるケースはそのシステム、マニュアルを検討するという検証方法を導入することが有効である。例えば埼玉のプール事故においても、委託もしくは再委託先の業者において、プールの監視にかかる安全監視システム及び、

緊急の場合の対処マニュアルが整備され、そのことの検証がなされるようになっていればと思われるからである。

## 県の委託業務の検証のあり方について監査人としての見解

三点述べたいことがある。

まず第一点は委託業務の実質的検証に係ることである。

で述べた委託業務の検証にかかる業務委託は、民間会社が外部に所謂「アウトソーシング」する場合、コアの部分は自社でできるだけ把握しようとするのに比べると大きく異なる。このような事情から、県の委託業務においては、もちろん上述の意味での実質的検証ができている場合も多いとは思われるが、説明責任としての形式処理が優先され、検証とは、「一定の書式に従った文章を作成させ、これに押印する」という傾向になるのを危惧する。

前述のプール事故の例を挙げるまでもなく、業務の実態を把握し、必要に応じて問題点・課題を深く理解、確認してそのフォローの状況をプッシュすることがそもそも本当の検証である。そのために現場にはいって業者以上にその実態を理解把握することが望まれる。やはり、業務委託の実質的検証が真にできるためには「業者よりもその業務の内容を熟知し、現場を理解しておかなくてはならない。」と思われる。是非とも、業務内容を勉強、理解し、実質的な検証をしていただきたい。(意見)

第二点目として、で述べたように、結果だけでなく受託者の委託業務のやり方、内部統制システムの検証がより有効である場合は、システムやマニュアルの確認とその運用状況の検討という形での検証が有効であるので、これを是非とも実施していただきたい。(意見)

第三点目として、愛媛県の担当者の配置換えに関して業務執行状況の検証に関連して付け加えたい。配置換えは内部統制機能を果たし、業者等との馴れ合い、癒着を防止するために必要なシステムであるとは思われるが、配置換えに際しては、業務の専門性を持続、促進させる工夫、例えば同種類の業務での勤務場所の変更等が今後検討されてもいいのではないか、そのことが県の担当者の各々の委託業務へのスキルアップ、検証の実質化につながるものと思われる。(意見)

## 4. 指定管理者制度についての検討

### 指定管理者制度導入の経緯と実際

今、自治体運営は大きな過渡期にきていると思われる。財政支援団体へ移行した夕張市の例を見るまでもなく、各自治体の財政難は深刻であり、愛媛県も例外ではない。

平成 17 年度の包括外部監査のテーマで取り上げた愛媛県の財産の状況から、高度成長期、バブル期等の過去において建設された贅沢とって過言でない多くの施設の存在が、その維持保守費用の毎年の支出、将来の大規模修繕、更新のための支出が県の大きな負担となっていることが判明した。

もちろん、各担当者にヒヤリングをする中で、それぞれの施設を担当する部の各担当者にとってはそれぞれ思いいれの強い施設であり、これを引き続き維持管理コストを抑えながら管理していているのが実情であるのはよく理解できる。

そしてこの問題に対処するために国は「指定管理者制度」<sup>6</sup>というものをつくったのはご承知の通りである。愛媛県においても下記のような施設について指定管理者制度を適用して

<sup>6</sup>地方自治法（公の施設の設置、管理及び廃止）

第 244 条の 2 普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

2 普通地方公共団体は、条例で定める重要な公の施設のうち条例で定める特に重要なものについて、これを廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときは、議会において出席議員の三分の二以上の者の同意を得なければならない。

3 普通地方公共団体は、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は、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第 244 条の 4 において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。

4 前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。

5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。

6 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

7 指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。

以下略

愛媛県公の施設の設置及び管理に関する条例

（指定管理者が管理を行う公の施設）

**第 10 条** 法第 244 条の 2 第 3 項の規定に基づき知事が指定する法人その他の団体（以下「指定管理者」という。）に管理を行わせる公の施設は、別表第 3 のとおりとする。

追加〔平成 15 年条例 61 号〕

（指定管理者の指定）

**第 11 条** 指定管理者の指定を受けようとする法人その他の団体は、その指定を受けて管理を行おうとする公の施設ごとに、申請書に管理計画書その他知事が定める書類を添えて、知事が定める期日までに知事に提出しなければならない。

2 知事は、前項の申請の手續について、あらかじめ、公表しなければならない。

3 知事は、第 1 項の規定による申請があつたときは、当該申請に係る公の施設の管理を適正かつ確実に行うことができると認められる法人その他の団体であつて、当該公の施設の設置の目的を最も効果的かつ効率的に達成することができると思われるものを選定し、議会の議決を経て、指定管理者として指定するものとする。

以下略



施設の管理者を募集しその提案書を下に指定管理者を選定し、平成 18 年度はその指定管理者による施設管理がなされている。しかしながら、多くの施設が従来と同じ県の外郭団体等によって管理運営され、民間に管理運営が移ったものについても引き続き毎年多額の委託管理費用(広い意味での業務委託費用)がかかっている。

1	愛媛県県民文化会館
2	愛媛県生活文化センター
3	愛媛県女性総合センター
4	愛媛県体験型環境学習センター
5	愛媛県宇和海自然ふれあい館
6	愛媛県総合社会福祉会館
7	ファミリーハウスあい
8	愛媛県母子福祉センター
9	愛媛県立愛媛母子生活支援セン
10	えひめこどもの城
11	愛媛県身体障害者福祉センター
12	愛媛県障害者更生センター
13	愛媛県視聴覚福祉センター
14	愛媛県在宅介護研修センター
15	愛媛国際貿易センター
16	愛媛県植物くん蒸所
17	テクノプラザ愛媛
18	愛媛県産業情報センター
19	愛媛県物産観光センター
20	えひめ森林公園
21	愛媛県武道館
22	松山観光港ターミナル
23	南予レクリエーション都市公園
24	道後公園
25	愛媛県総合運動公園
26	とべ動物園

指定管理者制度導入している施設の平成 17 年度の通常の業務委託をサンプリングの対象としたところについては、指定管理者制度導入のための審査を含めて、その現状をヒヤリングさせていただいたが、

- ・審査会における審査過程と公平性が保たれていたかどうか。
- ・事業継続の正当性と利用実態について問題ないか。
- ・愛媛県と指定管理者との関係が県の外郭団体である場合の留意点について
- ・将来の大規模修繕計画とその必要性について
- ・委託業務の執行状況の具体的・実質的把握と次のステップへのアクションの必要性について
- ・計画・実績の比較の必要性とその審査について

といった観点から、いくつかの施設の指定管理者を通しての管理状況を検討させていただいた。

愛媛県は説明責任を意識して審査の過程から指定管理者の決定までの資料も準備され、指定管理者制度への移行後も引き続き県の施設の管理の重要性を認識されていたが個々の施

設に関しては監査結果 個別事項でその詳細は述べているので参照願いたい。

### 指定管理者制度活用に関する監査人としての見解

監査人として感じたことは、指定管理者制度が前述のように民間の活力の導入という大儀でもってなされたにもかかわらず、いざ「審査」となった際に、指定管理者選定に際して、今までの特に県の外郭団体としての管理者に比べて、各審査事項に点数をつけていくと各審査委員ともに県の外郭団体に高得点をつけざるを得ない事情を振り返るとき、地方の他の府県でも同様なことがいえると思われるが、指定管理者制度の活用方法が見えないといいたい。

例えば、各施設の監査結果の意見として述べたが、現在その施設が行っている公益的事業とセットで事業を行うことを前提とせず、施設管理は施設管理で指定管理者制度導入を、又公益的事業そのものについては別に業務委託契約を締結する方法の選択はできないのか等々の検討は必要であろう。(意見)

又、公募しての指定管理者選択の審査では、もっと議論した結果が見え、特に応募した民間業者に何処が不足しているのかを説明し、又民間業者の計画する案を議題として議論し、再チャレンジをしやすいような環境づくりも必要と思われた。(意見)

さらに、指定管理者に支払う一括した委託料は以前に比べて減少したとはいえ、毎年多額の支出が予定されるのであるから、施設の公益的目的とその目的達成の手段を再度見直し、施設そのものの民営化、譲渡を含めた改革も将来的には必要と思われる。(意見)

## 5. PFI について

上述したことに関連して、外部の第三者としての包括外部監査人は愛媛県の財産を総覧し工事請負、委託業務を総覧して、今後の愛媛県の自治体運営を考えた際の将来のあり方として、

- a) 指定管理者制度
- b) 独立行政法人化
- c) PFI (Private Finance Initiative)
- d) 民営化----外郭団体組織や施設そのものの民間への譲渡

を感じている。只、ここで愛媛県の包括外部監査、とりわけ平成 18 年度の委託業務のテーマとしてさらに言及することとしては上記のうち PFI である。実は県は愛媛県立中央病院の更新について PFI を検討しているからである。他の施設等については今のところ議論されていないが、他の大規模施設の更新、大規模修繕がテーマとして議題に上る場合、この PFI は検討に値するものと思われる。本年のサンプリングの対象としたのは、PFI 事業そのものでなく、その導入のための調査業務委託であり、たまたまこれに関連して、総論の 2 において、単年度予算主義としてこのような委託業務を決裁することは好ましいとは思わない旨の見解を示したところである。

ここにおいては、愛媛県が新たな取り組みとして PFI というものを検討し、さらにその準備のために職員を勉強させ、実際にこれを導入しようとしていることについて、評価したい。

PFI (Private Finance Initiative=民間資金活用(導入、主導))<sup>7</sup>、一般に言われている意味は、例えば県の公共施設である県立中央病院の更新、新規投資があるとき、従来ならば県が自ら当該施設の更新、建設の資金を用意してこれを自らが行ってきたが、PFI の手法を使えば民間資金を活用してこれを行うという新しい選択肢を持つことになる。そうなると県として

### 7 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律

#### 第 1 条 (目的)

この法律は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

中略

第 3 条 (基本理念) 公共施設等の整備等に関する事業は、国及び地方公共団体(これらに係る公共法人を含む。以下この条及び第 18 条において同じ。)と民間事業者との適切な役割分担並びに財政資金の効率的使用の観点から踏まえつつ、行政の効率化又は国及び地方公共団体の財産の有効利用にも配慮し、当該事業により生ずる収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等の理由により民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるものとする。2 特定事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との責任分担の明確化を図りつつ、収益性を確保するとともに、国及び地方公共団体の民間事業者に対する関与を必要最小限のものとすることにより民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されることを旨として行われなければならない。

以下略

は当然大きな更新、建設支出の減少を期待できるわけであるが、一方で今まで行ってきた県立中央病院のあり方を問い、どのようにその運営を行って行くかについて検討することが迫られることとなる。そこでどの部分について民間資金を活用するか、維持管理をどうするか、県立中央病院としての役割、目的を達成するための民間資金導入の仕方、民間の係り方の検討が必要となるが、県において前述したように職員を民間会社に出向させて、そのノウハウを勉強してもらってきている。そして現在の業務委託先である調査会社と共にその導入に向けての取り組みを行っているが、次のことを提案したい。

今回の導入に関連してノウハウを蓄積し、これを愛媛県の財産とし、将来の他の部がPFI導入を検討する際に生かして欲しい。そして今回調査なり導入アドバイザー契約に要した費用は次回は自前で、即ちできるだけ愛媛県内部に蓄積したノウハウを活用する方法でPFI導入として欲しいと思う。(意見)

そのためには、今回の事業経験を公営企業管理局のものとするのではなく、県全体のものとして共有できるシステムとすること、今回何らかの形でPFI導入に携わった職員が将来配置換えになる場合においても、この経験を生かすことのできる配置換えが好ましいと思われる。(意見)

総論2で述べた横の壁、縦の壁を取っ払うことがここでも必要と思われる。