

島根県報

平成18年 3 月31日 (金)
号外 第 20 号
(毎週火・金曜日発行)
<http://www.pref.shimane.jp/>

目 次

監査公表

包括外部監査の結果の公表

監 査 委 員 公 表

島根県監査委員公表第 4 号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第 5 項の規定に基づき、平成18年 3 月17日に包括外部監査人錦織正二氏から監査の結果に関する報告の提出があったので、同法第252条の38第 3 項の規定により次のとおり公表する。

平成18年 3 月31日

島根県監査委員	藤 山 勉
同	絲 原 徳 康
同	生 田 洋 一
同	谷 本 敏

目 次

第1章 監査の概要	1
第2章 監査にあたって	4
第3章 島根県観光開発公社への委託	10
第4章 島根県土地開発公社への委託	26
第5章 島根県土地開発公社	51
第6章 情報システムに関する委託	81
第7章 島根県産業技術センターからの委託	102
第8章 県警察本部の委託 ～交通安全協会への委託を中心にして～	110
第9章 公の施設の管理運営に関する委託について (指定管理者制度への移行)	128
第10章 委託の本質をどう考えるか	136
第11章 監査を終えて ～いくつかの今後の検討課題～	147
平成17年度包括外部監査の日程等について	150

第 1 章 監査の概要

1 監査の種類

地方自治法第252条の37第 1 項に基づく包括外部監査

2 監査の対象とした特定の事件

- (1) 島根県の委託料
- (2) 島根県土地開発公社

3 選定の理由

(1) 『島根県の委託料』をテーマとした理由

- ① 人件費を除く県費支出の中でも大きな割合を占めるのが、『補助金』、『貸付金』、『委託料』である。このうち、『貸付金』は平成12年度に、『補助金』は平成13年度に包括外部監査のテーマに選定されたが、『委託料』はこれまで包括外部監査のテーマとなっていない(ただし、『清掃委託』だけは平成11年度にテーマとなっている)。

本年度、総額280億円余という『委託料』をテーマとすることで、県費支出の中でも大きな割合を占める『補助金』、『貸付金』、『委託料』について外部の目での監査がなされたことになる。それは県費支出の全体像を把握する上で有用だと考えた。

- ② テーマ選定のヒアリングの過程で、会計課に全部の委託料についての一覧表を作成してもらい(以下『委託料一覧表』という)、財政課におおまかな分析をしてもらった。

それによると『委託料』は、ほぼすべての課で発生しており件数が多い(本庁、部局、地方機関の合計で約9,600件)。また、内容も多種多様であり、そして1つ1つの金額が比較的小額のものが多い(100万円以下の件数は約6,400件で全体の約67%)。

この「多種多様で少額のものが多い」という事情も手伝ってなのか、これまで県庁内でも、『委託料』としての括りでの検討はなされていない模様である。

その意味でも、一度、『委託料』という括りでの検討をすることには意味があると考えた。

(2) 島根県土地開発公社をテーマとした理由

『委託料』をテーマとして選定して監査を進める中で、島根県土地開発公社への委託についても検討した。

その過程で、島根県土地開発公社への委託に関する問題点が浮かんでくると同時に、島根県土地開発公社そのものにも大きな問題があるとの認識に至った。

そこで、委託の範囲に止まらず、会計を含めた島根県土地開発公社全体について監査する必要があると考えた。

4 監査の「手法」と「視点」

(1) 『島根県の委託料』について

- ① まず、島根県の『委託料』の全体像を把握して、全体を鳥瞰し、その上でいくつかの部分を取り上げて、より詳細に検討することとした。

全体像を把握するため、前記会計課作成の『委託料一覧表』のほかに、年間額100万円以上の委託料を対象に、外部監査人としていくつかのアンケート項目（委託の分類、随意契約か競争入札か、随意契約の場合は随意契約とした理由、委託契約の期間等）を加えたものを各課等の協力を得て作成した（以下、『アンケート集計表』という）。

- ② このようにして作成された『アンケート集計表』を分析、検討し、その中から随意契約となっている委託料を中心に、いくつかの委託料を選んで検討した。

- ③ ところで、県で委託料として支出しているものは内容においても委託先においても広範多岐にわたっている。そのため統一的なとらえ方が困難であり、十分な検討がなされていないきらいがある。

だが今回の包括外部監査にあたっては、個々の委託料の監査はもちろんであるが、その前提として、そもそも委託の本質は何か、委託料という県費支出が認められる根拠は何かを考察した（第10章 委託の本質をどう考えるか）。

(2) 『島根県土地開発公社』について

島根県土地開発公社については委託料の検討の中で、島根県土地開発公社自体の抱えている問題点が見えてきた。

そこで島根県土地開発公社をテーマにし、現在抱えている問題を明らかにしてそれを検討し、その中から、今後の組織のあり方についても考えることとした。

このように現状把握を前提に今後の島根県土地開発公社のあり方を考えるという視点から検討したことから、個別事業の経緯や事業そのものの必要性の検証は行わなかった。

5 監査の方法

- (1) 『島根県の委託料』については関係各部署等から委託に関する契約書及び委託契約を締結する際の起案書等の必要書類の提出を求め、それぞれからヒアリングを行った。

- (2) 『島根県土地開発公社』については、島根県土地開発公社から必要書類の提出を求め、島根県土地開発公社及び土木部土木総務課からヒアリングを行った。

6 監査の期間

平成17年4月～平成18年3月まで

7 監査の体制

監査委員との協議を経て、下記のものを補助者とした。

熱田雅夫（弁護士）

今岡正一（公認会計士）

遠藤清二 (税理士)

熱田美佐

8 利害関係

監査の対象とした事件に関し、包括外部監査人および補助者は、地方自治法第252条の29に規定する利害関係はない。

第2章 監査にあたって

第1 『島根県の委託料』について監査するにあたって

1 委託についての事後チェックの視点

(1) 県民にとって最も「益」となるように「委託」を実施するという観点から、「委託」について事後チェックするとすれば、次のような視点が考えられる。

(2) 「対価性」があるか

「対価性」とはすなわち、支払った「委託料」と「成果」が見合うことである。

「対価性」がない場合、県は見合わない部分については得るものがないのに県費を支出したことになる。その場合、「委託料」という県費支出は正当化できなくなる。

つまり「対価性」が崩れていれば、それは本来は「委託」としては許容できないことになる。

そこでまず、委託をチェックする際には、積算表に基づいて「対価性」のチェックを行なうことになる。

「対価性」がない場合には、その理由を検討する必要がある。

(3) 県民の最も「益」となる委託ということからすれば、「より良いもの（サービス）をより安く」委託することが必要になる。

「より良いもの（サービス）をより安く」得るために、法令等では原則を「競争入札」とし、随意契約によることができる場合を限定的に列挙している。

そこで、「より良いもの（サービス）をより安く」委託できているかを見るひとつの方法として、「競争入札」や随意契約の理由は妥当か（随意契約が認められないのに、随意契約になってはいないか）をチェックすることが考えられる。

ただし、島根県の100万円以上の委託契約のうち、公共事業以外では競争入札は少ないことから（第2、4）、今回は、随意契約による委託を取り上げて検討することとした。そのため、今回の包括外部監査においては「競争入札」が適正に行なわれているかについての検討はしていない。

随意契約に関しては、積算の合理性のチェックを中心としてさらに、

●随意契約の理由は妥当か（随意契約が認められないのに、随意契約になってはいないか）

●再委託の管理の状況

等を確認することになる。

(4) また、外部委託の方法によることが最適であったか、事業を実施するために行なう業務の質・量は適正か、たとえば過剰品質はないかを検討することになる。

(5) 県自身による事後の検証がなされているか、効果測定がなされているか、さらには、実際に、当該委託では意図した効果が得られているかを検討することになる。

2 包括外部監査人が、「委託」については上記視点が重要であるとする理由については「第10章 委託の本質をどう考えるか」で詳しく述べることとする。

第2 監査の手順と方法

1 一覧と比較

監査にあたってはまず、島根県の『委託料』の全体像を把握して全体を鳥瞰するために、県庁の全ての委託の事業名、委託先、委託金額を一覧にした『委託料一覧表』を会計課に作成してもらった。

さらに、そのうち年間額100万円以上の委託について各課の協力を得て随意契約か競争入札か、委託契約の期間等の調査を行い、その結果を加えた『アンケート集計表』を作成した（調査の際のアンケートを本章末尾に示す）。

その『アンケート集計表』を一覧して比較し、また、さまざまなキーワードで「名寄せ」をして、検討すべき点をみていった。

『委託料一覧表』『アンケート集計表』に見る、島根県の委託料の概要はおおよそ次のとおりである。

2 金額と件数（財政課作成資料）

【図表1】 委託契約の状況（H16）

財務電算データから（一般会計・特別会計、兼命令は可能な限り契約単位へ手修正）

しまねブランド関係は商工労働部、地方機関は所属単位で部局へ帰属

（単位：百万円、件）

上段=件数、 中段=金額、 下段=金額/件数	総 計			左のうち100万円以上		
	計	本 庁	地方機関	計	本 庁	地方機関
政策企画局	172	172	0	39	39	0
	294	294	0	259	259	0
	2	2	—	7	7	—
総 務 部	542	253	289	160	97	63
	1,499	1,108	391	1,397	1,059	338
	3	4	1	9	11	5
地域振興部	402	101	301	87	33	54
	862	512	350	758	487	271
	2	5	1	9	15	5
環境生活部	242	184	58	79	78	1
	2,031	2,013	18	1,978	1,971	7
	8	11	0	25	25	7
健康福祉部	1,947	281	1,666	140	104	36
	1,601	1,385	216	1,463	1,333	130
	1	5	0	10	13	4
農林水産部	1,274	198	1,076	568	76	492
	3,758	728	3,030	3,565	687	2,878
	3	4	3	6	9	6
商工労働部	614	214	400	151	66	85
	1,038	737	301	923	689	234
	2	3	1	6	10	3
土 木 部	2,800	159	2,641	1,617	116	1,501
	14,004	3,630	10,374	13,597	3,618	9,979
	5	23	4	8	31	7
教育委員会	1,247	278	969	198	82	116
	2,314	1,253	1,061	2,026	1,180	846
	2	5	1	10	14	7
警 察 本 部	280	136	144	89	69	20
	768	696	72	714	671	43
	3	5	1	8	10	2
そ の 他	54	54	0	12	12	0
	90	90	0	81	81	0
	2	2	—	7	7	—
計	9,574	2,030	7,544	3,140	772	2,368
	28,259	12,446	15,813	26,761	12,035	14,726
	3	6	2	9	16	6

※上記表は、テーマ選定までの過程で委託料のアンケートに先立って『委託料一覧表』を基にして財政課に委託の状況をまとめてもらったものである。

3 分類 (100万円以上の委託)

【図表2】

	件 数	金 額(千円)
本庁部局全部	3,095	28,197,520
① 清掃委託	104	726,791
② 情報システム	217	1,723,476
③ 公共事業	1,758	14,181,441
④ 調査研究	112	975,663
⑤ その他	904	10,590,147

※一部、分類欄が無回答のもの、重複しているもの(①③のような回答)については委託内容から、包括外部監査人において分類を判断した。

4 随意契約の比率

【図表3】

	随 意 契 約				随意契約でないもの			
	件 数	割 合 (%)	金 額 (千円)	割 合 (%)	件 数	割 合 (%)	金 額 (千円)	割 合 (%)
全 部 3,095件 28,197,520千円	1,390	44.9	16,892,766	59.9	1,705	55.1	11,304,754	40.1
③公共事業 1,758件 14,181,441千円	358	20.4	5,224,670	36.8	1,400	79.6	8,956,771	63.2
③公共事業以外 1,337件 14,016,079千円	1,032	77.2	11,668,096	83.2	305	22.8	2,347,983	16.8

第3 取り上げた委託料

具体的には以下の委託をとりあげた。

(1) 観光開発公社への委託

他の委託と比較していくと、内容に比して委託料が高額であることが目に付いたことから取り上げることにした。

(2) 島根県土地開発公社への委託

内容として、島根県土地開発公社の本来の業務と異なるのではないかとと思われる委託があり、果たして島根県土地開発公社に委託することが最も妥当か、疑問を持ったことから取り上げることにした。

ところが委託の詳細を検討していくうちに、島根県土地開発公社自体にも問題があることがわかってきた。

そこで『島根県の委託料』のテーマとは別に、『島根県土地開発公社』自体をテーマとすることとした(第5章 島根県土地開発公社)。

(3) 情報システム関連の委託

近年において情報システム開発の重要性が高まってきていること、随意契約の割合が高いこと、「対価性」の確保が難しいと思われる分野であることからどのようにして合理的積算を行っているかを確認する必要があると考えたことから取り上げることにした。

(4) 産業技術センターの委託

④ 調査研究分類の委託の一例として取り上げることとした。

(5) 県警本部の委託

県警本部からの委託は、交通安全協会に対するものが多い。交通安全協会がどのように県から委託を受けているかは、一般県民にとってはわかりにくいことがある。そのため交通安全協会への委託を中心に、県警本部からの委託を取り上げて検討することとした。

(6) 県営住宅の管理の委託

平成16年度の委託総額280億円のうち30億円は、公の施設管理にかかる委託料であり、しかも、各委託料は高額のものが多い（公の施設管理のほとんどが、『委託料一覧表』の最も高額の種類に入る）のだが、それらはほとんど全てが平成16年度中に指定管理者の選定がなされて、平成17年度から指定管理者制度に移行している。

その中で県営住宅の管理のみは平成17年度に指定管理者選定、平成18年度に指定管理者制度に移行のスケジュールであった。

そこで、まずこれまで委託として行われていたものが指定管理者制度になることによってどう変わるかを含めて新たな指定管理者制度について概観することとし、同時に県営住宅の管理委託をとりあげて検討することとした。

第 4 本報告書の構成

- (1) 第 1 章では、テーマ選定理由など、監査の概要を述べる。
- (2) 第 2 章（本章）では、包括外部監査人がどういう視点で委託を監査したかについて述べた。
- (3) 第 2 章～第 4 章、第 6 章～第 9 章では、選択した各委託について、監査の視点からの分析、評価を述べる。
- (4) 第 5 章は、もうひとつのテーマである、『島根県土地開発公社』について述べる。
- (5) 第 9 章「指定管理者制度と県営住宅管理委託」では、指定管理者制度を概観するとともに、県営住宅の管理委託を検討する。
- (6) 第 10 章では、包括外部監査人が「委託」をどのようにとらえたかについて述べる。
- (7) 第 11 章では、監査を終えて考えるところを述べる。

【委託料についてのアンケート】

1 対象となる委託料…契約金額100万円以上の契約

(1) 「100万円以上」の判断について

- ※1 同一事業について何回かに分けて支出負担行為がなされている場合は、年額にして考える
例 1月に20万円、3月に50万円、7月に40万円となっている場合には、100万円以上と考える
- ※2 同一事業であっても、支払い先が異なる場合には別々のものとして考える
例 【健康診断事業】

委託先	A医院	・・・	30万円	(100万円以下なので入力不要)
	B医院	・・・	60万円	(100万円以下なので入力不要)
	C医院	・・・	120万円	(100万円以上なので要入力)

- (2) 同一事業について何回かに分けて支出負担行為がなされている場合は、1本にしてから入力してください。(添付〈記入例〉参照)
- (3) 入力不要の委託料の行は削除してください。(添付〈記入例〉参照)

2 入力事項

(1) 「負担行為額」の欄への入力

同一事業について何回かに分けて支出負担行為がなされていて、1つにまとめたものについては、「負担行為額」欄に支出負担額の年間の合計額を記入してください(添付〈記入例〉参照)。

(2) 「委託料一覧表」は、支出負担行為についての一覧表なので、金額が決算額とは異なる場合がありますが、額の訂正は不要です。

ただし、支出負担行為は行なったが、支出をしなかった場合のみは、欄1に「支出なし」と記載して下さい。

(3) 当該事業は、単年度の事業ですか、期限が定められている事業ですか、期限の定めのない事業ですか



欄2に、

- ①単年度事業の場合には 単年度
 - ②期限が定められている事業の場合には 事業期間が3年間であれば「3年間」
 - ③期限の定めのない事業の場合には 継続
- と入力してください。

(4) 随意契約ですか、指名競争入札ですか、一般競争入札ですか



欄3に、

- ①随意契約の場合には 随意
 - ②指名競争入札の場合には 指名
 - ③一般競争入札の場合には 一般
- と入力してください。

(5) 委託先を決定する際にコンペ方式、もしくはプロポーザル方式によったものについては、欄4に「コンペ方式」もしくは「プロポーザル方式」と入力して下さい。

(6) (4)で随意契約と回答した場合、入札を行わず、随意契約にした根拠は次の1～9(地方自治法施行令第百六十七条の二 一号から九号に対応)のうちのどれですか



欄5に、記号(1～9)を入力してください

地方自治法施行令 第百六十七条の二

地方自治法第二百三十四条第二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。

- 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…………… 1
- 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…………… 2
- 三 身体障害者福祉法(昭和二十四年法律第二百八十三号)第二十九条に規定する身体障害者更生施設、同法第三十一条に規定する身体障害者授産施設、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律(昭和二十

五年法律第二百二十三号) 第五十条の二第三項に規定する精神障害者授産施設、同条第五項に規定する精神障害者福祉工場、知的障害者福祉法(昭和三十五年法律第三十七号) 第二十一条の六に規定する知的障害者更生施設、同法第二十一条の七に規定する知的障害者授産施設若しくは小規模作業所(障害者基本法(昭和三十五年法律第八十四号) 第二条に規定する障害者の地域における作業活動の場として同法第十五条第三項の規定により必要な費用の助成を受けている施設をいう。)において製作された物品を普通地方公共団体の規則で定める手続により買い入れる契約、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律(昭和三十九年法律第六十八号) 第四十一条第一項に規定するシルバー人材センター連合若しくは同条第二項に規定するシルバー人材センターから普通地方公共団体の規則で定める手続により役務の提供を受ける契約又は母子及び寡婦福祉法(昭和三十九年法律第二百二十九号) 第六条第六項に規定する母子福祉団体が行う事業でその事業に使用される者が主として同項に規定する配偶者のない女子で現に児童を扶養しているもの及び同条第三項に規定する寡婦であるものに係る役務の提供を当該母子福祉団体から普通地方公共団体の規則で定める手続により受け入れる契約をするとき。…………… 3

- 四 新商品の生産により新たな事業分野の開拓を図る者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者が新商品として生産する物品を、普通地方公共団体の規則で定める手続により、買い入れる契約をするとき…………… 4
- 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。…………… 5
- 六 競争入札に付することが不利と認められるとき。…………… 6
- 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…………… 7
- 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…………… 8
- 九 落札者が契約を締結しないとき。…………… 9

(7) (6) で「2」と回答された場合、「競争入札に適しないもの」のうち、次のどれにあたりと判断されたのでしょうか



欄 6 に、記号(ア～キ「島根県会計規則の運用について(通知)」)を入力して下さい。

- ア 県の行為を秘密にする必要があるとき
- イ 外国で契約を締結するとき
- ウ 国および地方公共団体その他の公法人、公益法人、又は公共的団体と直接契約を締結するとき
- エ 契約の目的物が特定の者でなければ納入できないものであるとき
- オ 試験のため工作又は製造をさせ、又は物件の買入れをするとき
- カ 学術又は技芸の保護奨励のため必要な物件を売払い又は貸付けるとき
- キ 公債、株券の買入れまたは売り払いをするとき

(8) 「島根県会計規則の運用について(通知)」では、(7) のウ 国および地方公共団体その他の公法人、公益法人、又は公共的団体との直接契約の場合について、これらの契約すべてが「競争入札に適しないもの」であるとは限らないので、個々の契約締結にあたり、契約担当者が具体的に判断し運用すべきこと、とされています。

(7) で「ウ」と回答された場合について「競争入札に適しないもの」と判断した理由は何ですか



欄 7 に、記述してください。

(9) 指定管理者制度に移行もしくは移行予定のものについては、欄 8 に「指定管理者制度」と記載して下さい。

(10) それぞれの委託は、

- ①清掃委託 ②情報システム ③公共事業 ④調査研究 ⑤その他

のうち、どれに入りますか。

欄 9 に、①～⑤の記号を入力してください。

3 「島根県会計規則の運用について(通知)」には、「(島根県会計規則第66条の表を) 根拠に随意契約による場合は、契約の相手方の固定化、競争性の排除等随意契約に由来する弊害が生じないように適切な措置を講じなければならない」とあります。

(1) 随意契約に由来する弊害が生じないようにするための「措置」として、島根県会計規則第66条の3にあるように、合見積をとることを行なっていますか。

(2) それ以外に、随意契約に由来する弊害が生じないようにするための「措置」として行なっていることがあれば、記載して下さい。

各課ごとにご回答下さい。

第3章 島根県観光開発公社への委託

島根県観光開発公社は、島根県が41.5%（1億2,050万円のうちの5,000万円）を出資する外郭団体である（平成17年5月解散）。

平成16年度、県は、観光開発公社に『宍道湖ふれあいパーク維持管理委託』『観光動態調査業務委託』の2つの業務を委託した（商工労働部観光振興課の委託）。

本章では、この2つの業務委託について検討する。

『宍道湖ふれあいパーク維持管理委託』では、委託契約の内容である公園維持管理に要する費用とは別個に、観光開発公社専務理事と事務局長の人件費11,326,000円が積算された。

この委託では「委託」という法形式をとって、観光開発公社専務理事と事務局長の人件費支出が行なわれているが、これは不当な扱いである。

そしてその結果、この委託では、委託の内容である公園の維持管理について得られた「成果」と委託料が全く見合っていない、すなわち対価性がなく、委託本来のあり方とはかけ離れている。

『観光動態調査業務委託』では、調査そのものは事業者にも再委託し、観光開発公社は集計・分析業務のみを行なっている。

この集計・分析業務分の人件費積算は、業務量に比して過大の感があり、ここでも委託という法形式をとって人件費支出が行なわれたのではないかと疑問も生じる。

このように、観光開発公社への業務委託は、いずれも、委託本来のあり方とはかけ離れてしまっている。

観光開発公社は、かなり以前から経営赤字が続いており、平成14年度には議会で解散整理すべきとの指摘を受けるなど、縮小、解散への道を行ってきた。

設立者、最大の出資者として県には観光開発公社の「身のふり方」に対する責任があるとの見方もあろう。

だが、県が観光開発公社の専務理事と事務局長の人件費コストを負担するのならば、それは、「外郭団体の人件費補填である」ことを明示した上で、それが正当化しうるかを検討すべきである。

それを、人件費補填であることを明示しないままに、本来の委託の本旨を離れて、外郭団体の人件費コストを委託料に含めるようなことをすれば、その外郭団体が今や組織維持に必要な収益を得られていない、という実態が表に見えなくなってしまう。その結果、外郭団体の進退の判断の時期を誤ることにもなりかねない。

観光開発公社はすでに解散したが、別の委託において、同様のことが起きないようにするために、観光開発公社への委託で起きていたことを検証する必要があるだろう。

第 1 宍道湖ふれあいパーク維持管理委託

DATA

(1) 委託内容

『宍道湖ふれあいパーク』は、元の県立国民宿舎麗雲荘の周辺に整備されている広さ32,765㎡の公園である（麗雲荘は、平成17年3月に営業廃止）。

委託業務は、この『宍道湖ふれあいパーク』の

- ①公衆便所の維持管理 ②公園内の植栽管理

である（観光開発公社と県との委託契約書「第1条 委託の内容」）。

(2) 委託先の選定方法 随意契約

(3) 随意契約の理由（委託先選定理由）

① 随意契約の根拠に関する委託料アンケートの回答

ア. 地方自治法施行令上の根拠（アンケート質問（6））

回答：2（その性質又は目的が競争入札に適しない）

イ. 『島根県会計規則の運用について（通知）』における根拠（同（7））

回答：エ（契約の目的物が特定の者でなければ納入できないものであるとき）

ウ. 随意契約に由来する弊害が生じないようにするための「措置」（同（3））

回答：特に記載はなかった

② 「伺い書」の記載

●同パークの設計・施工受託者でありパーク内の地形・地質・設備・植栽等に精通していることから円滑な管理が期待できる。

●同パーク内の県立国民宿舎麗雲荘の経営受託者であり宿舎運営と一体的に管理できることから、管理経費の節減が可能である。

との理由が挙げられている。

(4) 再委託の状況

公衆便所清掃、植栽管理を複数の事業者にも再委託している。

(5) 積算の概要

【図表 4】 平成16年度宍道湖ふれあいパーク維持管理費設計書

(単位：円)

項 目	設計金額	摘 要
1 維持管理委託料	4,073,048	
(1) 公衆便所維持管理費	2,728,093	
① 浄化槽維持管理費	1,001,000	
② 水道等使用料	528,000	
③ 清 掃 費	897,000	
④ 消 耗 品	302,093	
(2) 公園植栽管理費	1,151,000	
① 管 理 費	1,074,000	
② 備品消耗品	77,000	
(3) 委託管理費	193,955	((1)+(2))×5%
2 人 件 費	11,326,000	予算査定額 (11,506千円×0.984 人勧調整)
3 消 費 税	769,952	
合 計	16,169,000	

1 観光開発公社の人件費補填の問題について

1・1 人件費の積算について

(1) 維持管理委託料（【図表4】中の1）

- ① この委託では、公衆便所清掃や剪定作業等の直接の管理業務は、再委託を受けた事業者が行なう。

「(1) 公衆便所維持管理費」「(2) 公園植栽管理費」は、その再委託料、水道料金、電気料金、消耗品費など、維持管理のために直接必要な費用の金額である。

清掃や剪定の単価や消耗品等の価格などを検討したところ、特に問題と感ぜられるところはなかった（『平成16年度宍道湖ふれあいパーク精算報告書』で確認）。

- ② 「(3) 委託管理費」は、公衆便所と植栽の維持管理にかかる、観光開発公社の管理事務（再委託事業者選定、支払業務等）に対する対価である。

「(1) 公衆便所維持管理費」「(2) 公園植栽管理費」の合計額の5%、193,955円（約16,000円/月）の積算は、妥当と考える。

(2) 人件費（【図表4】中の2）

- ① 11,326,000円が積算されている。

この人件費は、委託業務（公衆便所と植栽の維持管理）にかかる積算（「1 維持管理委託料」）とは全く別枠で積算されていた。

そこで、その意味を確認するために管理費積算の方法について説明を求めたところ「平成16年度の管理費積算も、平成14年度・15年度と同様に、専務理事人件費＋事務局長人件費＝11,505,757≒11,506千円の2名の人件費見込額をベースにしているが、平成16年度の積算では、予算編成上、人件費については一律前年の人事委員会勧告の▲1.6%を乗じることになったため、本積算も2名の人件費見込額に0.984を乗じている」との回答であった。

すなわち、当該人件費11,326,000円は、観光開発公社専務理事と事務局長の報酬及び給与分である。

- ② 専務理事と事務局長の人件費は当該委託において積算できないことについて

ア. 委託契約によって委託した業務内容（①公衆便所の維持管理、②公園内の植栽管理）の分の委託料は、観光開発公社の事務手数料分も含めて全て「1 維持管理委託料」で積算されている。

当該委託契約には、①公衆便所の維持管理、②公園内の植栽管理の他に委託している業務はない。すなわち、11,326,000円の人件費支払に相当する業務はない。

イ. ところで、観光振興課は「公社の運営改善計画遂行に当たり、人件費措置は必要なものであったと認識している」とする（観光振興課 文書回答）。しかし、当該『宍道湖ふれあいパーク維持管理委託』契約では「公社の運営改善計画遂行」業務は委託していない。

そもそも、「公社の運営改善計画」は、観光開発公社自身で遂行するものだ。観光開発公社自身の「運営改善計画遂行」を、県が組織としての観光開発公社本人に委託料を支払ってやってもらうなどということはあり得ない。

ウ. また、事務局長の人件費分は、平成14年度当初予算には積算されておらず、平成14年度2月補正予算（平成15年2月議会で審議）において積算された。

「委託」は、やってもらいたい業務が先にあってそれを実施してもらうために、行なうものである。年度が始まって10ヶ月も経過したところで、平成14年4月分まで遡って委託料を積算することは考えられない。

エ. さらに平成14年2月補正予算要求資料を見ると、事務局長については、麗雲荘廃止後の「宍道湖ふれあいパーク」の「跡地利用にかかる検討を公社事務局長に委任し、事務局長の給与を県で負担する」とある。

しかし、当該契約では「跡地利用にかかる検討」業務を観光開発公社へは委託していない。

なお、跡地利用についての検討の報告書を求めたところ、「事務局長は、運営改善計画の推進が主たる事務であり、麗雲荘の廃止の前倒しの検討を行っていた。跡地利用は、自然公園の特別地域・市街地調整区域により用途が制限されるため、具体的な方向性は出ておらず、報告書は存在しない」との回答だった（観光振興課 文書回答）。

オ. したがって、この人件費11,326,000円を当該観光開発公社への委託で積算することはできない。

③ 結局、県は、人件費を除く維持管理委託料4,073,048円（プラス消費税）で得ることのできた内容に対して、人件費を含む16,169,000円を支払ったことになる。

得られた内容（＝公園の維持管理）と委託料との間に対価関係が存在せず、委託の本旨に反する。

(3) 人件費補填についての意見

① 以上の通り、当該委託では委託という法形式を使って観光開発公社の人件費補填が行なわれたといえる。

よって、平成14年度から平成16年度までの『宍道湖ふれあいパーク維持管理業務委託』における観光開発公社への支払のうち、専務理事及び事務局長の人件費部分の支払は当該委託料としては支出できないという意味で違法である。

少なくとも手続き的に著しい瑕疵があったとの指摘はせざるを得ない。

② また、委託料名目で外郭団体への人件費補填を行なうことは認められない。

以下、このような取扱いが行なわれた経緯を明らかにし、問題点を検討する。

1・2 人件費補填の経緯

(1) 専務理事と事務局長の人件費補填が始まったのは平成14年度である。

専務理事分は平成14年度当初予算ですでに積算されていたが、事務局長分は当初予算では積算されておらず、年度途中の平成14年度2月補正予算で積算された。

(2) では、委託料名目で人件費補填をすることはどの機関でどのように検討されたか。

① この点に関して、人件費補填を始めた経過を質問したところ、「予算編成過程上、物件費（委託費）で整理されたもので、特に契約時に協議したものではないが、別紙2のとおり、予算編成過程の中では、公社の運営改善計画遂行に当たり、人件費措置は必要なものであったと認識している」との回答であった（観光振興課 文書回答）。

② そこで、予算査定における積算理由を確認したところ、

- ア. 専務理事分については、平成14年度当初予算要求時の資料に、専務理事の人件費の要求理由の記載はない。
- イ. 事務局長分については、補正予算要求時の資料には要求理由として
- 「島根県観光開発公社運営改善計画」推進のために膨大な事務量が発生し、観光開発公社事務局長は大きな役割を果たすことになる
 - 麗雲荘廃止後の「宍道湖ふれあいパーク」の跡地利用にかかる検討を観光開発公社事務局長に委任し、事務局長の給与を県で負担すると記載されていた（上記観光振興課 文書回答中の別紙2 平成14年2月補正予算要求資料）。
- ウ. すなわち、財政課は専務理事分については専務理事の人件費の要求理由の説明のないまま、事務局長分については、②イの理由に基づいて、当該委託料に両名の人件費を上乗せした予算を査定した。
- ③ さらに、当該委託における人件費補填について議会でどのように説明されたかを質問したところ、
- ア. 専務理事分を積算した平成14年度当初予算を審議した議会では「審議においては、当該人件費個別の資料を提示しての説明はなく、当該人件費を含む観光振興課全体の予算の説明を行なった」とのことであった（観光振興課 文書回答）。
- イ. 事務局長分を積算した平成14年度2月補正予算を審議した議会では「審議においては、当該人件費個別の資料を提示しての説明はなく、当該人件費を含む商工労働部全体の予算の説明を行なった」とのことであった（観光振興課 文書回答）。
- ウ. すなわち、当該人件費補填については、議会での説明はなされていないといえる。

1・3 当該委託料として支出できないのであれば、どのような方法があったのか

(1) 補助金での支出

- ① 上記検討したように、専務理事と事務局長の人件費は当該『宍道湖ふれあいパーク維持管理委託』では積算できない。
- では、専務理事と事務局長の人件費を県で負担するためには、どのような方法があったのだろうか。
- ひとつは、「補助目的を観光開発公社の円滑な運営を実施するためとし、補助対象を観光開発公社の人件費とした、補助率10/10の「観光開発公社運営補助事業」を設け」（観光振興課 文書回答）補助金要綱を定めて補助金を支出する方法である。
- ② その場合は、補助金が地方自治法第232条の2^[1]にいう「公益上必要ある場合」の要件を満たすか、が慎重に吟味されることになる。
- 補助金要綱を審議する際、議会においても、専務理事と事務局長の人件費補填の必要性、相当性が吟味され、公益性があるかどうかの判断がなされるはずである。

[1] 地方自治法232条の2

普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。

公益性があるか、は「補助金の交付が県民の利益につながるかどうか」によって判断されるものとする。その際には、補助金交付によって得られる県民の利益の質、量が具体的に評価されなくてはならない。

つまり、そこで、専務理事と事務局長の人件費補填が、県民にどのような利益となるのかが具体的にチェックされることになる。

ところで、補助金の公益性の判断にあたっては、目的の公益性があることはもちろん、方法、支出を受ける側の能力及び金額の合理性も厳密にチェックされるべきである。

方法や金額に合理性がない場合や支出を受ける側に能力がない場合は、たとえ目的に公益性があったとしても当該補助金に公益性ありとはできないと考える。

- ③ 本事案では、補助金での支出として検討されていないので、これらの公益性の検討はなされなかった。

(2) 「公社の運営改善計画遂行業務」を特定人に委託する方法

- ① 観光振興課は「公社の運営改善計画遂行に当たり、人件費措置は必要なものであったと認識している」とする。とすれば、専務理事と事務局長が行っていた業務は「公社の運営改善計画遂行業務」ということになるだろう。

「公社の運営改善計画遂行業務」を県が、委託料を払って、運営改善すべき組織本人である、観光開発公社に委託することは、もちろん、あり得ない。

しかし、特定人に「公社の運営改善計画遂行業務」を委託するという事は考えられる方法である。会社更生法における更生管財人等のようなものである。

- ② その場合には、県が求める「公社の運営改善計画遂行業務」はどのようなものを県自身が自覚し、その質、量、業務の遂行に必要な人数を県において明確に認識し、妥当な積算をする必要がある(第10章 委託の本質をどう考えるか 参照)。

さらに、その求める内容が得られるように、委託先である特定人の業務遂行能力を厳密に評価した上で、委託がなされなくてはならない(第10章 委託の本質をどう考えるか 参照)。

1・4 委託料に上乗せして人件費補填がなされると、外郭団体の実態が隠れてしまうことについて

- (1) 委託料への上乗せの形で人件費補填がなされてしまうことによって、観光開発公社の「真の姿」がわからなくなることも問題である。

委託料は、観光開発公社の決算書上は「稼ぎ」として認識される。

同じ収入でも「補助金」であることが明示されれば、それが事業による「稼ぎ」でないことは明らかになる。

- (2) 本当は「稼ぎ」ではないものが「稼ぎ」として認識されたのでは、観光開発公社の実態が決算書上わからなくなる。

「決算書」という形で外に向かって開示された情報が実態を表していないものであれば、問題点の指摘がなされず、問題の発見が遅れ、解決が遅れる。

実態を見えなくすることがどれほど問題の発見を遅らせ、解決を困難にするかは、昨年度の企業局の監査でも痛感したことが、ここでも同じことがいえるだろう。

2 随意契約の理由（委託先選定理由）の妥当性

(1) 当該委託では観光開発公社の人件費補填が行われているので、人件費部分も含めた『宍道湖ふれあいパーク維持管理』全体について、随意契約としたことや観光開発公社を委託先に選定したことの妥当性を検討することは意味がない。

そこで、公衆便所清掃と植栽管理という本来の公園維持管理業務のみとした場合どうか、を以下において検討する。

(2) 「伺い書」記載の理由の検討

① 当該委託では直接の管理業務はほとんど全部、事業者が行なっている。

したがって、「伺い書」の委託先選定理由に言うように「同パークの設計・施工受託者でありパーク内の地形・地質・設備・植栽等に精通していること」がメリットとなって「円滑な管理が期待できる」とは思えない。

② 一体的管理による経費節減効果

「伺い書」の委託先選定理由には、「同パーク内の県立国民宿舎麗雲荘の経営受託者であり宿舎運営と一体的に管理できることから、管理経費の節減が可能である」とある。

麗雲荘との「一体的管理」による経費節減効果に一定の合理性はあるかもしれない。

しかし平成17年度に事業者個別に委託した場合と金額を比較すると、大きく変化はない。個別に委託した場合との経費の比較がなされてもよいと考える。

(3) 契約書及び「伺い書」の文面からのみすると、委託契約の内容は清掃及び植栽管理だけなので、随意契約によらずに事業者と個々に契約できたとも思われる。

ただヒアリングによると、麗雲荘に常駐している観光開発公社職員が清掃と植栽管理以外にも公園全体の管理（例えば防犯）も行っていたという事情もあるとのことである。その場合には麗雲荘との「一体的管理」には意味があるので、観光開発公社と随意契約することには一定の合理性がある。

3 再委託について

(1) 県の得るもの（サービス）の質と量の確保や情報保持の必要性から、再委託を管理する必要がある（第10章 委託の本質をどう考えるか 第4 参照）。

(2) 「一部委託」は再委託として適切に管理すべきであることについて

① ところで、『宍道湖ふれあいパーク維持管理委託』の委託契約書には

第10条 乙は、この契約の履行について、委託業務の全部または大部分の処理を第三者に委任し、又は請け負わせてはならない。ただし、あらかじめ甲の書面による承諾を得た場合は、この限りではない。

とある。

しかし、当該委託において県は「あらかじめの文書による承諾」を与えていなかった。

また、「平成17年5月で観光開発公社が解散し、整理手続に入ったために再委託先と観光開発公社との契約書類は確認不能」（観光振興課 ヒアリング結果）というように観光振興課は、再委託の契約書等を観光開発公社から得ていなかった。

② 観光振興課が「あらかじめの文書承諾」を与えていないのは、「丸なげではなく、観光開発公社は管理調整等を行なっているため、一括下請けは当たらないものと判断した」からであるとのことである（観光振興課 文書回答）。

③ だが、「丸なげ」でなければ即許容されるというものではない。

「丸なげ」はそもそも認められないのであって、問題は、「一部の業務を再委託する場合に県がどこまで再委託を把握して管理すべきか」ということである。

委託契約ごとに個別に「一部の業務を再委託する場合に県がどこまで再委託を把握して管理すべきか」を検討する必要がある。その検討なしに、いきなり「丸なげ」「一括下請け」でないからよいということにはならない。

(3) 当該委託についての検討

① 当該委託業務の「本旨」は、公園の維持管理に必要な清掃や剪定などのいくつかの業務を「一括して管理する」という部分だと考えられる。

当該委託では金額的にも大きな部分が再委託されているが（観光開発公社の管理料分193,955円に対して、直接の事業者への支払分は2,972,000円）、再委託している部分は「委託の本旨」（一括して管理する）部分ではないので、再委託をしていること自体には問題はないと考える。

また、当該委託についていえば、主管課が再委託を管理していなくとも（あらかじめの文書承諾を行なっていない、契約書類を提出させていない等）、情報管理や品質保持等の点でマイナスが生じる可能性は低いと思われることも確かである。

だが、再委託が行なわれていることは間違いないので、契約書の文言どおりに、「あらかじめの書面による承諾」は行なうべきであった。

② ところで、平成17年度には事業者への直接委託になったので『宍道湖ふれあいパーク』維持管理業務における、再委託の問題は解消している。

だが、他の委託においても、業務の一部を再委託する際、再委託禁止条項を定めるべき場合なのに定めていない等、なされるべき検討がなされていないと思われるものが散見された。

そこで、再委託に関する問題については、各委託の項で個別の問題を指摘するとともに、委託全体を通じて、別途検討する（第10章 委託の本質をどう考えるか 第4 参照）。

第2 観光動態調査業務委託

DATA

(1) 委託業務の内容

- ① 観光政策を含めた県（及び市町村）の政策立案の基礎データを得るための調査及び調査結果の集計・分析を業務委託している。

具体的には、

A. 観光地別観光客入り込み延べ数調査（月別、行動目的別）（以下、観光客数調査（月別、行動目的別）という）

B. 観光地点アンケート調査（4シーズン各2日 計8日間 聴き取り方式で行なう）を行い、

C. A、Bの結果を集計して、『島根県観光動態調査結果表』を作成する。

- ② なお、他県との比較を可能とするために、A、Bの調査は、(社)日本観光協会による全国観光統計基準に基づいて行なっている。

(2) 委託先の選定方法

随意契約

(3) 随意契約の理由（委託先選定理由）

- ① 随意契約の根拠に関する委託料アンケートの回答

『第1 宍道湖ふれあいパーク維持管理委託』と同じく

ア. 地方自治法施行令……2（その性質又は目的が競争入札に適しない）

イ. 『運用について』……エ（契約の目的物が特定の者でなければ納入できないものであるとき）

- ② 「伺い書」「(別記)」中の【相手方選定理由】に記載されていた理由

●観光開発公社は、島根県の観光開発のための調査、計画の樹立を目的のひとつとして設立された公益法人であること

●調査の結果次第では、調査対象となる観光施設に不利な情報も生じる場合があるが、観光開発公社は、情報の保持について、市町村、調査対象施設の信頼を得ているので、円滑に調査が実施できる

●これまでも同調査を受託しており、実績がある

(4) 再委託の状況

- ① A. 観光客数調査（月別、行動目的別）

県内29の市町村に依頼している。

- ② B. 観光地点アンケート調査

県内事業者にも再委託している。

事業者選定については、「業者から見積書を徴し、最低価格業者と契約を結んだものと認識している」（観光振興課 文書回答）とのことである。

「B. 観光地点アンケート調査」は、平成14年度までは観光開発公社自身が行なっていた（アンケート用紙を観光地に設置して自由に記入してもらい、回収する方法）。

平成15年度の途中で調査方法を自由記入式から面接での聴き取り式に変更し、その聴き取りアンケート実施を事業者にも再委託するようになった。

聴き取りアンケート式にしたのは、平成15年度の四半期（春夏秋冬）のうち、冬期分からで、したがって、平成15年度は4シーズンのうち、冬期分のみ再委託した。

なお、平成15年度の再委託事業者は、平成16年度と同じである。

(5) 積算の概要

【図表 5】 平成16年度島根県観光動態調査業務積算書

(単位：円)

項 目	単 価	数 量	金 額	摘 要
1 各調査集計人件費			2,715,260	積算別紙
観光動態調査結果集計	(職員)	1 人	255,540	
アンケート調査集計	(嘱託)	1 人	2,459,720	
主要観光施設月別利用状況				
2 アンケート調査実施業務			4,589,200	隠岐実地調査分
(1) 現地踏査			128,800	
企画監督員	18,400	7 日	128,800	
(2) 調査についての協議			147,200	
企画監督員	18,400	8 回	147,200	
(3) 実地聞き取り調査			4,313,200	
企画監督員	18,400	64人日	1,177,600	
企画監督員交通費、宿泊費	23,200	8人日	185,600	
調 査 員	9,600	250人日	2,400,000	
調査員交通費	2,200	250人日	550,000	
3 アンケート関係経費			747,500	携帯電話ストラップ
アンケート用紙印刷料	5	6,500	32,500	
アンケート協力商品製作費	110	6,500	715,000	
4 諸 雑 費			52,500	
事務用品、車両燃料費等			52,500	
小 計			8,104,460	
5 諸 経 費			648,356	8%以内
事務手数料			648,356	
観光動態調査費計(1～5)			8,752,816	
6 消費税及び地方消費税の額			437,641	
合 計			9,190,457	

1 「委託」としての検討

1・1 積 算

(1) 市町村への依頼分(A. 観光客数調査(月別、行動目的別)分)

「A. 観光客数調査(月別、行動目的別)」の調査実施費用は積算されていないので、市町村は無償で「A. 観光客数調査(月別、行動目的別)」を実施し、結果を観光開発公社に報告していると思われる。

委託は、通常、対価をとまなうものである。

しかし、当該委託においては、市町村が提供した情報を県が分析した結果をまた市町村自身が利用することになること、県が仮に当該調査を行なわないとしてもいずれにせよ市町村レベルでの調査は行なうであろうこと、からすると、市町村が無償で調査結果を提供することには、問題はないと考える。

(2) 事業者への再委託分(「B. 観光地点アンケート調査」分)

- ① 人件費単価、積算費目とも特に問題となることはないと思われる。
- ② 大雑把な指標であるが、単純に再委託料から交通費宿泊費の実費を除いた3,853,600円をサンプル数6,172で割ると1サンプルあたり約624円になる。

面接によるアンケートであることからすると、許容範囲ではないだろうか。

(3) 観光開発公社分

① 再委託に出している業務を除いた観光開発公社自身の業務は、

● 「A. 観光客数調査 (月別、行動目的別)」について、市町村担当課から調査結果の報告を受けて、集計・分析する。

● 「B. 観光地点アンケート調査」の集計・分析業務である。

この業務に対して、

正規職員の9日分の人件費 255,540円

嘱託員1名の人件費 2,459,720円

が積算されている (【図表5】)。

② 成果物である『平成16年 島根県観光動態調査結果表』は全78頁のボリュームのものだ。そのうち「A. 観光客数調査 (月別、行動目的別)」の結果数値が67頁、「B. 観光地点アンケート調査」に関する結果分析が8頁、残りが調査についての説明等である。

その内容と量を見ると、「A. 観光客数調査 (月別、行動目的別)」「B. 観光地点アンケート調査」を集計してこの冊子を作るのに1名がまるまる1年間かかるとは思えない。

そこで、当該嘱託職員は観光動態調査業務のみを行なっているのか、他の業務も行なっているのかを質問したところ、「専ら観光動態調査業務に従事している。その事務内容は、主要観光施設月別利用状況集計、アンケート調査集計、観光動態調査表の作成である」との回答であった (観光振興課 文書回答)。

③ このように観光振興課は、観光開発公社が行なっている集計・分析業務は、1名が1年間かかる業務だとするが、以下の理由から、やはり、観光開発公社が行なっている集計・分析業務は、1年間かかるようなものではなく、当該人件費部分は過大と思われる。

ア. 「A. 観光客数調査 (月別、行動目的別)」集計・分析の業務量

人役の妥当性の検討をするために、まず、何の調査の集計に単価いくらで何人何日分、という詳細な積算を確認できる見積内訳表を見たいと思い、提出を求めたが、「平成16年度分の見積書の内訳表は受け取っていない」とのことだった (観光振興課 文書回答)。

ただ、平成15年度については、『平成15年度島根県観光動態調査見積内訳表』という詳細な見積内訳表があるので、これに基づいて、平成16年度の「A. 観光客数調査 (月別、行動目的別)」にかかる集計業務分の人役を検討してみた。

平成16年度には、平成15年度に行なっていた浜田自動車道道路調査や宿泊アンケートをやめているので、『平成15年度島根県観光動態調査見積内訳表』の中のいくつかの項目はなくなっている。そのような項目を除いて、『平成15年度島根県観光動態調査見積内訳表』中の「A. 観光客数調査 (月別、行動目的別)」にかかる集計・分析業務の人役をひろいだと次のとおりである。

「A. 観光客数調査（月別、行動目的別）」

- 観光地別観光客入り込み数及び観光消費額 25人（日）
 - 年次別推移 3人（日）
 - 月別利用状況の集計 12人（日）
- 合計 40人（日）

したがって、平成16年度の人役は多くとも40人（日）程度ということになる。

イ. 「B. 観光地点アンケート調査」分集計・分析業務の業務量

『平成16年 島根県観光動態調査結果表』で「B.観光地点アンケート調査」の結果として分析・報告されている項目は、

- 県内・県外の別／●宿泊・日帰りの別／●発地帯別（どこから来たか）
- 利用交通機関別／●行動目的別 / ●島根県への旅行回数
- 旅行日数 / ●旅行人数 / ●動機

の9項目である。

しかも9項目は単純回答なので（3泊4日、大阪、飛行機等）、6,172サンプル分程度の回答を集計・分析する業務量は、それほど多いとは思われない。

ウ. 以上からすれば、「A. 観光客数調査（月別、行動目的別）」「B. 観光地点アンケート調査」の集計・分析の業務量は、内容と量を考えると1名がまるまる1年間かかるような業務量ではないと思われる。

(4) 結 論

- ① 当該委託においては、観光開発公社人件費部分が過大に積算されていると考える。
- ② ところで、平成16年度については、見積内訳を提出させていなかったとのことである。

しかし、委託内容に見合った委託料がどれくらいかを判断する（対価性の確保）には、どの仕事にどれだけかかるか、という見積内訳は必須であろう。

したがって、見積内訳を提出させていないということは、積算の妥当性を検討していないということである。

平成16年度にも、平成15年度に行なっていたのと同じように、詳細な見積内訳の提出を求めた上、積算の妥当性の検討がされるべきであった。

1・2 随意契約の理由（委託先選定理由）の妥当性

(1) 調査の結果次第では、調査対象となる観光施設に不利な情報も生じる場合があるが、観光開発公社は、情報の保持について、市町村、調査対象施設の信頼を得ているので、円滑に調査が実施できる、との点が随意契約の理由として示されている。

しかし、観光動態調査によって得られる情報は、統計データであって一般に公開される性質のもので、実際に『観光動態調査結果表』は県民に公開されてもいるので、企業の信用情報や特別な技術情報、個人情報などと違って、特別な情報の保持が必要となるものではないようにも思える。

ただ、観光振興課の説明によると、「A. 観光客数調査（月別、行動目的別）」部分は「市町村担当課と連絡をとりながら行なう必要があるので、公益法人である観

光開発公社が望ましい」(観光振興課 ヒアリング結果)との事情もあるようだ。

この事情は理解できる。

したがって、「A. 観光客数調査(月別、行動目的別)」については、競争入札によらずに観光開発公社と随意契約を結ぶことは、積算が妥当であれば問題はないと考える。

- (2) 一方、観光開発公社が行なっている業務のうち、「B. 観光地点アンケート調査」分の集計・分析については、アンケート実施事業者自身に集計・分析まで、行なわせることも可能だ。

平成15年度に冬季分のみ事業者に再委託した際の人件費単価はアンケート集計を含む単価であったとのことなので、実際にも、平成15年度には事業者自身が集計・分析を行っていたようである。

- (3) そして、「A. 観光客数調査(月別、行動目的別)」と「B. 観光地点アンケート調査」の結果を合わせてC. 集計分析して『観光動態調査結果表』を作るのだから、「B. 観光地点アンケート調査」だけを競争入札で別に委託するのは得策ではないとの判断は、合理的であるといえる。

- (4) 当該委託については、競争入札によらず、観光開発公社と随意契約したことに問題はないと思われる。

1・3 再委託について

平成16年度の委託契約書には再委託禁止条項がない。

しかし、委託先選定理由に言うように、当該委託について情報の保持が大切であるならば、再委託禁止条項を設けて事前の書面での承諾を要求すべきであり、それをしていないのはおかしい。

再委託禁止条項がないのはおそらく、平成14年度までは市町村に「A. 観光客数調査(月別、行動目的別)」を依頼してただけで、事業者への委託がなかったからだと推察される。

平成15年度途中から「B. 観光地点アンケート調査」において事業者への再委託をすることとなったが、年度途中であったためか、その時点で県と観光開発公社の間の委託契約の変更は行なわれなかった。そして、平成16年度も再委託についての条項を入れないままの契約書で契約がなされたのではないと思われる。

初めて事業者への再委託をした平成15年度に、再委託についての条項を付加する変更がなされるべきであった^[2]。

[2] なお、当該委託は平成17年度には島根県観光連盟に委託された。

平成17年度の契約書では、「宍道湖ふれあいパーク維持管理委託契約書」10条と同じ文言の再託禁止条項が加えられている。

第3 そもそも外部に委託すべきか、の検討

1 前記2つの委託についての検討は、それぞれの業務委託が必要であることを前提にして
いる。

だが、その前に、

ア. 事業を実施する必要があるか

イ. 事業を実施するために行なう業務の質・量は適正か

さらに、

ウ. その質と量の業務を行なうとして、それは外部委託の方法によるべきかを検討する必要がある(第10章 委託の本質をどう考えるか 参照)。

2 『観光動態調査業務委託』について

(1) ア. 事業を実施する必要があるか

具体的には、政策決定のために観光データを得る必要があるのか、ということだが、これは、政策の優先順位に基づいて判断することなので、ここでは検討しない(第10章 委託の本質をどう考えるか 参照)。

(2) イ. 事業を実施するために行なう業務の質・量は適正か

① 具体的には、政策決定のためにデータを収集する方法として、現在行なっている調査は質的に(方法)量的に(頻度、観測地点)妥当かということだ。

この判断にあたっては、そもそも、県自身は、『観光動態調査』に何を求めているのか、自分は何のためにどこまでの精度、深さの情報を得ようとしているのか、を具体的に自覚し、明確にしておく必要がある(第10章 委託の本質をどう考えるか 参照)。

② この点、観光動態調査は、全国比較を可能にするために(社)日本観光協会による全国観光統計基準に基づいて行なっているとのことなので、およそ妥当な範囲であろうと推測できる。

しかし、全国基準があるとしても、それはそれとして県としての検討ももちろん必要だ。

自分が何のためにどこまでの質と量の情報を求めているか、を絶えず、明らかにしておかないと、過剰な質と量(使用頻度の少ないアンケート項目、過大な調査日数等)に陥る危険がある。

③ 単年度契約の都度に、今、この調査では何のためにどのような情報を得る必要があるか、そのために相応しいアンケート調査の方法、頻度はどれほどか、が具体的に検討され、その検討に基づいてアンケート調査の方法や頻度に変更されなくてはならないだろう。

例えば、平成15年度途中に、それまでの自由記入方式を聴き取り方式に変えたことも、的確な情報収集という目的を達するために妥当な方法に変更した、ということだと思う。

つまり、「必要な質と量の自覚」がなされ、それを得るために最適な方法の検討が行なわれたのである。

しかし、自由記入方式では得られるサンプル数が少ないだろうこと、また、た

とえ得られても匿名で記入する情報の信頼性がどうしても低くなるだろうことは、すぐにわかることではないだろうか。

だとすれば、もっと前に「必要な質と量の自覚」がなされ、それを得るために最適な方法の検討がなされるべきであったろう。

このことは、指摘しておきたい。

(3) ウ. その質と量の業務を行なうとして、それは外部委託の方法によるべきか

集計・分析業務も、市町村と連絡をとって調査結果を収集することも、県本体で行なえないわけではないが、『観光動態調査業務委託』での人件費単価は、県庁の人件費単価よりも少ない。

すなわち、県庁の人件費単価を「行政評価人件費」（県職員の平均職員給与費（正規職員に係る、本給、時間外手当を含めた各種手当及び共済費、平成15年度は860万円）を業務日数240日で割った1日あたり単価とすると、35,833円であり、これに対して『観光動態調査業務委託』での人件費単価は18,400円である。

したがって、『観光動態調査業務』は、県庁で行なうよりも外部委託にした方がより安く行なうことができるので、外部委託の方法を選択したことは妥当と思われる。

3 『宍道湖ふれあいパーク維持管理業務委託』

(1) 当該委託のうち、人件費積算部分については委託の本旨に反し、対価性を全く欠くので、前記ア～ウを検討する余地はない。

(2) 当該委託の内容である、公園維持管理部分について

① ア. は検討しない。

② イ. 事業を実施するために行なう業務の質・量は適正か

当該公園の管理にどこまでの管理密度を要求するかということである。

『平成16年度宍道湖ふれあいパーク清算報告書』及び『平成16年度宍道湖ふれあいパーク管理業務事業報告書』で、清掃の回数や剪定頻度等を確認したが、問題はないと思われた。

③ ウ. その質と量の業務を行なうとして、それは外部委託の方法によるべきか

ア. 前記のように、清掃や剪定業務を事業者個別に直接委託することは可能である（前記第1、3（3））。その場合には、委託料とは別に県庁における人件費コストがかかることになる。

したがって、観光開発公社に委託した場合のコストと個別に委託した場合の県のコストとを比較すべきということになる。

イ. 前記『観光動態調査業務委託』と異なり、人件費何日分という積算ではないので『観光動態調査業務委託』で行なったような直接委託の場合の県のコストとの単純比較はできない。

だが委託実施に際しては、県で実施する場合の総コスト（人件費を含む）との比較を行なった上で、外部委託か、県から各事業者へ直接委託するかを選択すべきである。

4 行政評価シートにおける、県の人役算定について

(1) ところで、委託料の監査をする中で業務量と人役の相当性を突き詰めて検討していると、どうしても、それと平行に「県庁内での人役の相当性」が気になってくる。

ちなみに、平成16年度の『宍道湖ふれあいパーク維持管理業務委託』の「行政評価シート」では、上記委託料の他に、さらに「観光開発公社に『宍道湖ふれあいパーク維持管理業務委託』を委託する事務」が0.46人役とされていた（『宍道湖ふれあいパーク維持管理業務委託』活動評価シート 平成16年度実績）。

これに年間業務日数240日をかけると110日分、人件費約3,864,000円になる。

要するに、『宍道湖ふれあいパーク維持管理業務委託』においては、4,219,508円（うち、643,876円は水道・電気料金）の事業費^[3]の事業を実施するために、県においてさらに人件費だけで3,864,000円をかけていることになる。

(2) 「行政評価シート」の人役は、1課の人数×業務日数をその課で行なっている全ての事業に割り振る。

その際、どの課でも必要になる管理的業務もその課の事業に割り振られるので、事業が少ない場合には、各事業における人役はどうしても多くなりがちだ。

しかし、それにしても110日分というのは、過大だろう。

『宍道湖ふれあいパーク維持管理業務委託』という活動には、「当該委託を委託することにかかる事務」以外の仕事はほとんどない。「当該委託を委託することにかかる事務」だけに4ヶ月かけているとしたら極めて非効率だといわざるを得ないだろう。

逆に、もし、この0.46人役が数字上だけのことであって実態とは異なるのであれば、行政評価シートにおけるこの人役の数字の意味、ひいてはコスト計算に意味はないことになる。

(3) 以上の点は、本報告書のテーマではないが、気付いた事項として記載しておく。

[3] 『平成16年度 宍道湖ふれあいパーク精算報告書』

第4章 島根県土地開発公社への委託

島根県土地開発公社（以下、「土地開発公社」という）は島根県が100%の出資をする外郭団体であり、昭和48年「公有地の拡大の推進に関する法律」（いわゆる公拡法）に基づき、県に代わって土地を「先行取得」すること等を目的として設立された（それ以前は土地開発公社は財団法人として存在していた）。

土地開発公社は現在、「本業」である公有地取得事業、従たる事業である土地造成事業、あっせん等事業及び附帯事業を行なっている（土地開発公社の詳細については第5章 参照）。

県は、平成16年度に計40件の業務委託契約に基づいて総額9億5,686万9,381円（消費税含む）の委託料を支払った。これは、土地開発公社のあっせん事業収益の約96%、土地開発公社全体の事業収益の約15%にあたる（ただし、委託料のうち、うち8億3,586万9,000円は工事事業者に支払う工事費）。

土地開発公社への業務委託は2つに大別される。

1つは県の行なう用地取得事務の委託である。この委託では土地開発公社職員は、県の職員と質的に全く同じ仕事を行う。

もうひとつは、県の行なう土木工事や公園管理の委託である。といっても土地開発公社自身が実際の工事や剪定や下草刈りなどを行なうわけではなく、それらは民間事業者に依頼して実施する。土地開発公社自身の業務は工事事業者選定（入札）と施工管理である。

これら土地開発公社への委託の特色は、委託業務の内容が、用地取得事務や入札業務など、本来、県自身で行なうべきことがら、もしくは性質上、それに隣接することからであるということだ。

土地開発公社は確かに県とは「別組織」なのだが、県にしかできない業務を県に「代わって」行なっているという意味で、県の「一部」であるかのような、いわば県の「別館」のような側面も持っているように思う。

ところで、土地開発公社への委託のうち、用地取得事務の委託では、委託料額は、委託業務実施に携わっている土地開発公社担当者の人件費にも満たない額であるのに対して、土木工事等にかかる委託の委託料は逆に業務実施に要する経費（主として担当者の人件費）を相当額上回っている。

この状態は、どう評価すべきなのだろうか。

このような実態にあって、果たして、1つ1つの委託契約において、委託内容と委託料は見合っているのだろうか。

それとも、土地開発公社への委託内容は本来県でなくてはできないことの「肩代わり」であるという特殊性、さらには、土地開発公社と県との関係性からして、土地開発公社への委託は本来の「委託」とは異なる次元のものなのだろうか。

さらに、そもそも当該業務は県庁内部では行なえなかったのだろうか。

土地開発公社への委託については、これらの点を考察することになる。

ところで、土地開発公社は一般企業と異なり、県からの委託の他の事業展開が自由にできるような組織ではない。それだけに委託料額をいくらにするのか（＝積算の方

法)、さらには土地開発公社に委託するか、県で行なうかという問題は、実は土地開発公社という組織を存続させるかどうか、という問題に直結する。

そのことは、委託料の検討においても考えざるを得ないことからである。

第 1 土地開発公社の 4 事業と県から土地開発公社への業務委託の概要

平成16年度の土地開発公社の事業収益総額62億7,598万3,168円のうち、県からの委託料収入は総額 9 億5,686万9,381円であり、うち7,348万4,381円が用地取得事務関係の委託料、8 億8,338万5,000円が土木工事関連の委託料である【図表 6】。

ただし、土木工事関連の委託料のうち、土地開発公社の事務費分は4,751万6,000円である。

【図表 6】 土地開発公社の事業収益（土地開発公社 平成16年度 決算書より作成）
（土地開発公社の「事業収益」は、民間企業の、いわゆる売上高）

<p>公有地取得事業収益 4,774,829,743</p> <p>土地造成事業収益 498,633,520</p> <p>あっせん事業収益 1,000,267,905</p> <p>附帯事業収益 2,252,000</p>		委託料額	うち 土地開発公社事務費分
	公共土木事業用地取得事務	54,772,000	54,772,000
	中国横断・山陰自動車道用地取得事務	18,712,381	18,712,381
	(小 計)	73,484,381	73,484,381
	中海水中貯木場浚渫工事	318,031,000	15,827,000
	ソフトビジネスパーク公園植栽管理	6,558,000	429,000
	歴史民俗博物館調整池及び下水道工事	180,080,000	9,907,000
	県立こころの医療センター(仮称)進入路整備	22,415,000	3,525,000
	公共土木事業設計測量	356,301,000	17,828,000
	(小 計)	883,385,000	47,516,000
	県から土地開発公社への委託合計	956,869,381	121,000,381
	市町村からの委託	33,359,000	33,359,000
	一般国道9号(益田道路)用地取得事務	10,039,524	10,039,524
	あっせん事業収益合計	1,000,267,905	

第2 用地取得事務の委託

1 概要

(1) 道路などを作るために土地を取得する際、県は、地権者との用地交渉から契約締結、代金支払、登記手続きまで、様々な事務を行なうことになる。県は、用地交渉を含めたそれら、公有用地取得事務の何割かを土地開発公社に委託している^[1]。

土地開発公社職員は、県土木事務所等に常駐して、県の職員と一緒に用地取得業務を行なう。

そして、例えば用地交渉には、土地開発公社職員と県職員がペアで出かけることから伺えるように、土地開発公社職員の行なう業務と県職員の行なう業務に質的な違いはない。

(2) 用地取得は、最終的には土地収用法の適用により地権者への強制力行使もあり得る、という点で極めて公権力の行使に近い性格をもつ業務なので、本来は、県自身が行なうべきである。

しかし、「業務量が増大し、現況職員のみでの対応ではこれらを円滑に執行することが困難」（用地対策課からの委託『伺い書』）であることから、土地開発公社に委託する。

このように当該委託において土地開発公社は文字通り、県自身でなくては行なうことのできない業務を「肩代わり」しているのである。

このことは、用地取得業務委託が、一般の業務委託と大きく異なる点である。

【図表7】 島根県土地開発公社 組織図及び業務分担表

課 名	事 務 所 名	職員数	担 当 業 務				出 向
			公 法 法 用 地	公 有 用 地	未 成 土 地	あ っ せ ん 等	
事 務 局 長		1				○	
事 務 局 次 長		1				○	
総 務 課		1				○	
経 理 課		2	○	○	○	○	
用 地 課		1	○		○	○	
	高速道路用地事務所 (うち県出向職員2名)	5				○	
	高規格道路事務所	2				○	
	国土交通省	1		○			
	雲南市	2				○	
	出雲土木建築事務所 (うち主査1名)	4				○	
	益田土木建築事務所	2				○	
	西部高速道路 (うち県出向職員2名)	4		○		○	
施 設 管 理 課		2			○	○	
	建設技術センター	2					○
	雲南市 (大東町)	1				○	
	雲南市 (木次町)	1				○	
計 (うち県出向職員4名)		32					

[1] ここで検討する用地取得事務の委託は、県本体で行なう用地取得業務の一部であって、土地開発公社が「本業」である「公有地取得事業」で行なう用地取得業務とは異なる。

2 中国横断・山陰自動車道用地取得事務委託（高速道路推進課）

DATA

(1) 委託内容

① 次の各事業にかかる用地取得事務

●山陰自動車道（穴道～出雲）分用地取得事務

日本道路公団から島根県が用地取得事務を受託し、土地開発公社に再委託している。

●新世紀道路ネットワーク整備事業（出雲インター線分）

県単独事業

② 上記2つの用地取得事務をまとめて1本の業務委託契約とした。

土地開発公社は高速道路用地事務所に3名を常駐させて、この業務を行なった。

(2) 委託先の選定方法 随意契約

(3) 随意契約の理由（委託先選定理由）

① 随意契約の根拠に関する委託料アンケートの回答

ア. 地方自治法施行令……2（その性質又は目的が競争入札に適しない）

イ. 『運用について』……ウ（国および地方公共団体その他の公法人、公益法人、又は公共的団体と直接契約を締結するとき）

② 「伺い書」の記載

業務内容が用地交渉を伴う用地事務であり、他に受託可能な公共機関もなく、交渉内容を守秘し公正に契約締結を行なう必要があるため、競争入札には適さないと認められる（平成16年度「伺い書」随意契約の理由）。

(4) 再委託の状況 再委託は行っていない

(5) 積算の概要

2名分の人件費として計1,964万8,000円を積算している（1人につき9,824千円）

【計算式】平成15年度行政評価人件費 × 人事院勧告 × 諸経費 × 消費税

860万円 × 0.989 × 1.1 × 1.05 ≒ 9,824千円

2・1 「委託」としての検討

2・1・1 積算

(1) 積算方法

① 当該業務では、委託料の積算は、業務量を人役に換算し、その人数に県職員の平均給与である、「行政評価人件費」^[2]をかけて算定している。

これは、委託料額を、仮に当該業務を県で行なった場合の経費と同程度となるように算定する方法と考えられる。

当該業務は、県自身でなくては行なうことのできない業務の「肩代わり」である。

とすれば、委託料額を同じ業務を仮に県で行なった場合の経費と同程度とすることは妥当だと考える。

② ただし、この積算方法において委託料額が同じ業務を仮に県で行なった場合の経費と同程度となるようにするには、

[2] 「行政評価人件費」は、県職員の平均給与費（正規職員に係る、本給、時間外手当を含めた各種手当及び共済費）である。平成15年度実績860万円

- 人役算定が相当であること
- 基礎とする人件費額が相当であることを要する。

(2) 人役の相当性

- ① 当該委託業務は、平成15年度には3人役として算定されていたが、平成16年度は1名減らして2人役になっている。

その理由は

- 2人役だと、1人あたりの用地取得予定面積は前年度と同程度になる
(平成15年度 34,338㎡ 平成16年度 33,378㎡)
- 継続交渉を続けている残件が多いなど、収用法適用を含めて、用地交渉の難航が予想される
- 用地交渉は2名以上で行なうという原則から、2名とすることで円滑に事業が実施できる

とのことである。(『伺い書』「別紙」「積算根拠 2人役とする【理由】)

- ② 実際、土地開発公社は高速道路用地事務所に2名(実際は3名)の土地開発公社職員を常駐させて業務を行なわせている。常駐している土地開発公社職員は専従であり、土地開発公社の他の業務は行なっていない。

- ③ 上記各理由からすれば、2人役という人役算定は相当と考えられる。

なお、実際に土地開発公社の要望で高速道路用地事務所には2名に加えてもう1名計3名が常駐しているが、人件費は2名分のみの積算である。妥当な処理である。

(3) 「行政評価人件費」を基礎とすることについて

- ① 県で行なった場合の経費と同程度の額を算定するにあたって、県職員の平均給与費用を用いることは、一定の合理性があると考ええる。

- ② 「行政評価人件費」を用いると、土地開発公社において経費の「持ち出し」が生じる点について

ア. 「行政評価人件費」はあくまでも「平均」額なので、現在の土地開発公社の人員の年齢・職階では、土地開発公社の人件費実額だけでも委託料額を上回る。

しかも、当該委託業務担当者は当該業務に専従しており、土地開発公社の他の業務を行なっていないので、土地開発公社のために他で収益をあげることはできない。

つまり、当該委託を受託することによって土地開発公社には、「持ち出し」が生じることになる。

イ. なお、「行政評価人件費」を基礎とするようになったのは平成16年度からであって、平成15年度までは、土地開発公社職員の給与の実額(本給、時間外手当も含めた各種手当、共済等の実績額)を支払っていた。

給与実額を委託料とすれば、土地開発公社の「持ち出し」は生じない。

しかし、

- 土地開発公社人件費実額を負担していると、土地開発公社の経営努力に結びつかない

●時間外手当等も含めた実績額であるため、金額は年度末にならないと確定しない。そのため3月31日に変更契約が必要になり、それが大きな事務処理負担となる

との理由で、「行政評価人件費」での積算に変更したとのことであった（土木部 高速道路推進課 文書回答）。

③ 本来の「委託」の考え方にそって「より良いもの（サービス）をより安く」得るということからすれば、土地開発公社に「持ち出し」が出ることは土地開発公社にとっての問題であり、県としては問題ではない。

むしろこれまでのように「給与実額」を用いることは、委託料は委託業務の内容に見合っていないてはならないという観点からすれば、おかしいということになる。

(4) 実際はさらに大きな「持ち出し」が生じていることについて

ところで、当該委託では2名分の「行政評価人件費」が積算されているが、実際には当該業務の実施のためには3名が常駐し、土地開発公社は3名分の人件費を支払っている。

つまり、土地開発公社には、人件費実額と「行政評価人件費」の差額という「持ち出し」の他に、まるまる1名分の人件費の「持ち出し」が生じている。

この点については、後記第4で検討する。

(5) 結 論

上記からして、当該委託が県の「肩代わり」であることを前提に、県で行なう場合と同程度の額が委託料額として相当との考え方に立てば、当該委託における積算は妥当（高額ということはない）と考えられる。

2・1・2 随意契約の理由（委託先選定理由）の妥当性

(1) 用地交渉を伴う用地事務はそもそも県しか行なうことのできない事務なので、性質上、民間に委託できるものではない。

実際面を考えても、交渉内容の守秘、公正な契約締結を確保するということからすれば、競争入札にゆだねることは妥当でないだろう。

したがって、「その性質または目的が競争入札に適さない（地方自治法第167条の2、2号）」として、随意契約とすることは妥当であると考えられる。

(2) そして土地開発公社は、県が土地の先行取得のために用地交渉を含む用地取得事務を行なうことを予定して設立した法人であり、「本業」たる先行用地取得事業においても用地取得事務を行なっている「専門家」であることからすれば、土地開発公社を県の通常の用地取得事務の委託先として選定することは、妥当である。

2・1・3 再委託について

「3 公共土木事業用地取得事務委託」（用地対策課）においてあわせて述べる。

2・2 当該業務を県で行なうことはできなかったか

(1) 当該委託の内容は、本来は県自身で行なうべきものだ。

しかし、平成16年度は、「業務量が増大し、現況職員のみでの対応ではこれらを円滑に執行することが困難」つまり、「分量的に県では行いきれない」ので「委託」をするのである。

分量的に県では「行いきれない」場合、委託するか、さもなければ、新たに県職員を「増やす」ことになる。

増員した県職員を削減することは簡単ではない。

とすれば、外部委託を選択することは合理的といえるだろう。

(2) ところで、今後、公共事業の減少とともに用地取得事務が減少することは必至であり、それにともなってこれからは用地取得事務を「委託」しなくても県だけで実施することが可能になってくる。

実際、当該委託でも平成15年度の3人役を2人役に減らし、次項「3 公共土木事業用地取得事務委託」(用地対策課)でも委託料額が減りつつある。

県で実施できるのであれば、順次、土地開発公社への委託をやめるべきである。

(3) このように当該委託が通常「委託」であれば、必要がなくなれば、委託をやめるのは当然である。

だが、土地開発公社に行なわせている業務が本来、県がなすべき業務であるということ、また、土地開発公社が県の「別館」として機能してきたこと、を考えると、通常の事業者と全く同じくスッパリと割り切ることに「ためらい」があることも正直なところである。

この点については、第4で再度、考察することとする。

3 公共土木事業用地取得事務委託（用地対策課）

DATA

(1) 委託内容

① 次の各事業にかかる用地取得事務

- 国庫道路（建設）／●国庫河川／●国庫街路／●緊急地方道（建設）／
- 緊急地方道（街路）／●新世紀道路

② 上記の用地取得事務をまとめて1本の業務委託契約とした。

土地開発公社は出雲土木建築事務所に4名、益田土木建築事務所に2名、高規格道路事務所に2名が常駐して当該業務を行なった。

(2) 委託先の選定方法 随意契約

(3) 随意契約の理由（委託先選定理由）

① 随意契約の根拠に関する委託料アンケートの回答

ア. 地方自治法施行令……2（その性質又は目的が競争入札に適しない）

イ. 『運用について』……エ（契約の目的物が特定の者でなければ納入できないものであるとき）

② 「伺い書」の記載

高速道路推進課の委託と同じ（平成16年度「伺い書」）

(4) 再委託の状況 再委託はない

(5) 積算の概要

① 公共土木用地取得事務委託に関する協定書（昭和47年3月31日付）に基づく土地開発公社事務局長と島根県土木部長の間の『覚書』（平成16年3月31日付）による

●用地事務に占める土地開発公社の関与割合を50%とする

●業務設計額（用地費、補償費の合計）ごとに、別表（【図表8】）に定める事務比率を乗じて得た額を1.15で割った額を事務経費として土地開発公社に支払う

なお、この表に言う「基本事務比率」とは、県が土地開発公社に業務を委託する場合の、事務費積算の比率である。

【図表 8】 委託事務事務比率表

委託費の区分（用地補償費の額）	基本事務比率	関与割合 （委託比率）	公社委託 事務比率
5,000万円以下の額	7.0%	50%	3.50%
5,000万円を超え、10,000万円までの額	6.5%		3.25%
10,000万円を超え、30,000万円までの額	4.5%		2.25%
30,000万円を超え、50,000万円までの額	3.5%		1.75%
50,000万円を超え、100,000万円までの額	2.5%		1.25%
100,000万円を超える額	2.0%		1.00%

② 平成16年度は、総額57,510,600円（消費税含む）を積算した。

3・1 「委託」としての検討

3・1・1 積算

(1) 積算方法の相当性

① 事務比率での積算で実施されていることについて

当該委託業務の内容は高速道路推進課と全く同じ「用地取得事務」であるが、積算は、人役計算ではなく事業費に対する事務比率でなされている。

そこで、なぜ、高速道路推進課と積算方法が異なるのかを質問したところ、用地取得事務で実施している事業には国庫からの補助金が入るものがあるところ、「人件費積み上げ方式では補助事業の事務費の対象とならないため」とのことであった（土木部土木総務課 文書回答）。一方、高速道路推進課の用地取得事務は日本道路公団中国支社からの受託事務及び県単独事業なので、事業費に基づく積算をする必要がなく、そのため「行政評価人件費」を用いるということである。

② 実質的には、人件費積算であることについて

とはいっても、実際のところは第3で検討する土木工事の委託と異なり、全く人役（業務量）と無関係に委託料額を決めているわけではないようである。

「業務委託に際しその契約額は、積算の方法は異なるものの、委託業務に従事する職員数の標準人件費相当額としております」（土木部土木総務課 文書回答）との回答からすると、当該委託でも実質は人役での積算をしているといえる。

「委託業務に従事する職員数」は、平成16年度は6名であり、6名分人件費相当額が委託料額になるように委託をしている。

ただし、高速道路推進課と同様に、土地開発公社の要望で実際は8名が土木事務所等に常駐している（委託料額は6名分）。

なお、平成15年度の常駐者は6名であった。平成16年度、土地開発公社は技術系職員を用地取得事務に配転するにあたっての研修の趣旨で、常駐者を8名にすることを求めたとの説明であった。

③ このように実質的には人役での積算なので、高速道路推進課と同じく、人役の相当性、基礎とする人件費額の相当性を検討する。

(2) 人役の相当性

① 高速道路推進課は、積算において、2名の人役とする理由を具体的に記載して、積算における人役の相当性を検討している。

しかし、用地対策課においては、手続き上は事務比率による積算がなされているため、人役の相当性の判断がどのようになされたかの資料がない。

② そこで人役の相当性について、以下の側面から検討を試みた。

ア. 用地取得面積の比較

高速道路推進課	平成16年度	33,378㎡/人
用地対策課		8,875㎡/人

（全用地取得面積 53,252㎡を6名で割った場合）

ただし、高速道路推進課の用地取得対象が山林、原野地目が多いのに対して、用地対策課の用地取得対象は市街地であり、地権者数も多く、用地交渉もより困難であることが予想はされるので、単純な面積比較で業務量を評価することはで

きない。

イ. 行政評価シート

用地取得にかかる業務比率を県と土地開発公社が50%ずつとするとの申し合わせがあることから、同じ事業について県がどれだけの人役を当てているかを行政評価シートで確認しようとした。

しかし、出先機関（土木事務所）については行政評価シートは作成していないとのことで確認ができなかった。

ウ. 6名（実際は8名）は土木事務所等に常駐して当該業務を専従で行っており、土地開発公社の他の業務は行っていない。

③ これ以上の検討はできず、人役の相当性は確認できなかった。

土木事務所への常駐者数を決定する、すなわち、当該業務に6人役が相当であるとの判断をする際にどのような検討がされたかは不明である。

しかし、委託料が妥当といえるためには、人役算定が相当である必要がある。

したがって、高速道路推進課が2人役とする理由に挙げたように具体的な数字に基づいて人役の相当性を具体的に検討した上で人役を算定すべきであると考え

(3) 「標準人件費」すなわち「行政評価人件費」を基礎とすることについて

「標準人件費」すなわち「行政評価人件費」を用いることには、高速道路推進課と同じく一定の合理性がある。

ただし、「行政評価人件費」を用いることによって、土地開発公社に経費の「持ち出し」が生じることも同様である。

(4) さらに、当該委託では6名分の人件費積算に対して、土地開発公社は実際は8名分の人件費を支払っている。

このように土地開発公社に大きな「持ち出し」が生じていることについては、後記第4で検討する。

3・1・2 随意契約の理由（委託先選定理由）の妥当性

高速道路推進課と同じ理由で、随意契約とすることは妥当であると考え

また、土地開発公社を委託先に選定したことも妥当であると考え

3・1・3 再委託について

(1) 上記高速道路推進課からの委託の委託契約書の再委託条項は、

(再委託の禁止)

第15条 乙は、委託業務の全部又は一部の処理を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない。ただし、あらかじめ甲の書面による承諾を得た場合は、この限りではない。

となっている。

一方、当該用地対策課からの委託の委託契約書には、再委託に関する条項は全くない。

(2) しかし、高速道路推進課からの委託と、用地対策課からの委託は、全く同じ質の

業務である。

それならば、同じ条項にすべきと考える。

なお、再委託について上記指摘をしたところ、「今後は用地取得事務の委託契約書に、念のため再委託の禁止を契約条項に記載する」とのことであった（土木部土木総務課 文書回答）。

3・2 当該業務を県で行なうことはできなかったか

高速道路推進課と事情は同じである。第4で検討する。

3・3 結論

土地開発公社と随意契約したことについては、妥当と考える。

積算については、手続き上は事務比率での積算で行なうとしても、人役の相当性の検討は具体的に行うべきと考える。

第3 土木工事請負の業務委託

1 概要

(1) 県が土木工事を行なう場合、まず入札によって工事事業者を選定し、中間検査等の施工管理をし、最後に完了検査を行なう。

そのうち、特に施工管理は専門知識を要する。

土木部には土木工事実施のために専門知識を有する職員が配置されているが、土木部と農林水産部以外の県庁各課には専門職員はいない。

そのため、土木部と農林水産部以外の県庁各課の事業のために土木工事が必要になった場合、当該担当課が土地開発公社に委託して土木工事を行なってもらう場合がある。

(2) これらの委託では、土地開発公社が工事を実施するわけではない。

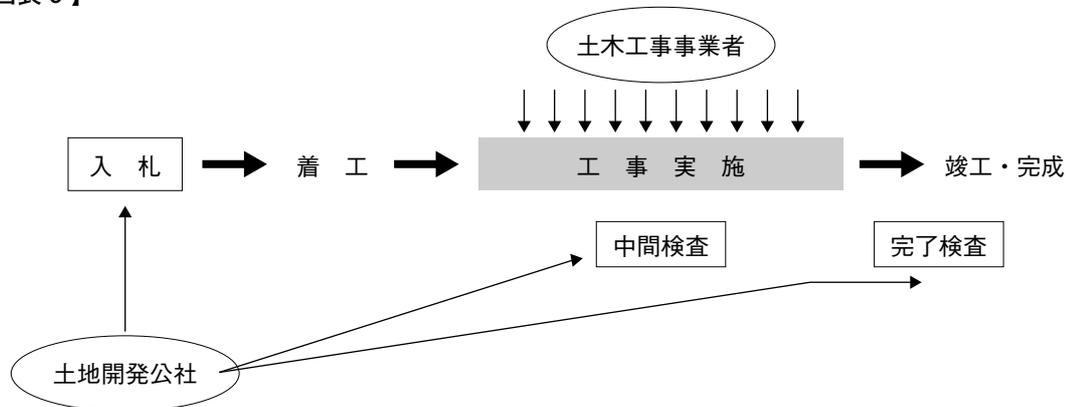
工事は土地開発公社が選定した土木工事事業者が行なうのであって、土地開発公社の業務は、通常の土木工事の際に土木部が行なう部分、すなわち、事業者選定のための競争入札、施行管理、完了検査等である。

したがって、当該委託の億単位の委託料のほとんどは、土木工事事業者への工事費分で、土地開発公社自身に支払われるのは、事務費部分のみである。

このような構造なので、以下では、土木工事事業者への工事費分の妥当性は検討せず、土地開発公社自身の業務分についてのみ検討する。

(3) 土地開発公社では、経理総務など管理部門の職員以外のほとんどは、用地取得事務の担当者として土木事務所等に常駐して専従でその業務を行なっているため、この種の委託業務のうち、施行管理等の技術的な業務は2名の職員でほとんど全部を担当している。

【図表 9】



2 県立中海水中貯木場浚渫工事業務委託（林業課）

DATA

(1) 経緯

県立中海水中貯木場の水質管理のため、貯木場内の堆積土の浚渫（水を濾して残った土を廃棄する）が必要になったことから、30,000haの堆積土の浚渫を行なう事業を平成14年度に計画した。

平成14年度に工事設計を行い、平成15年度に本工事を発注し、平成16年度に工事を実施した。なお、平成14年度の工事設計も土地開発公社に委託している。

(2) 委託内容

土地開発公社の行なう業務は、

- 工事業業者選定にかかる入札事務
- 施工管理（具体的には、進行管理、出来高のチェック、品質検査等になる）

(3) 委託先の選定方法 随意契約

(4) 随意契約の理由（委託先選定理由）

① 随意契約の根拠に関する委託料アンケートの回答

ア. 地方自治法施行令……2（その性質又は目的が競争入札に適しない）

イ. 『運用について』……エ（契約の目的物が特定の者でなければ納入できないものであるとき）

② 「伺い書」の記載

- 工事の施主代行として入札業務を含めて公益法人に委託するものであり、当該業務の目的及び性質が競争入札に適さないため、随意契約とする。
- 林業課に、港湾土木工事に対応できる技術員がいないので施工管理を実施できない
- 土地開発公社は島根県が100%出資した、営利を目的としない特別法人であり、当該業務における入札施工管理を公正かつ適正に実施できる。
- 土地開発公社は、中山間地研究センター建設や松江港改修工事等に実績があり、技術的に問題がない

●平成14年度に設計を実施しており、事業内容を熟知している

(5) 再委託の状況 入札によって工事業者を選定している。

(6) 積算の概要

土地開発公社の事務費分は、土地開発公社理事長と県との協議で定めた事務比率（【図表10】平成14年4月1日 改定）に基づいて積算される。

【図表10】 用地取得造成事業費、委託費の事務比率（平成14年4月1日～）

設計額（消費税抜き）	事務比率
50,000千円未満	7.0%
50,000以上 100,000未満	6.5%
100,000以上 300,000未満	4.5%
300,000以上 500,000未満	3.5%
500,000以上1,000,000未満	2.5%
1,000,000以上	2.0%

委託料総額322,907,000円のうち、土地開発公社の事務費部分は15,992,000円である（消費税を除く）。

【図表11】

（単位：円）

費目	金額	工事価格	消費税相当額
事業費	339,052,350	322,907,000	16,145,350
工事費	322,260,750	306,915,000	15,345,750
事務費	16,791,600	15,992,000	799,600

※ただし、予算額

2・1 「委託」としての検討

2・1・1 積算の妥当性

(1) 概要

- ① 土地開発公社自身の業務にかかる経費のほとんどは人件費であるが、人役での積算ではなく、事業費に一定の事務比率をかけて委託料が積算されている。
- ② 当該委託料額は、「行政評価人件費」を用いて人役に換算すると1.7人役（のべ約408日^[3]）となる。

$$\begin{aligned} \text{委託料額} \div \text{「行政評価人件費」に基づく1名分の経費} \\ = 16,791,600 \text{円} \div 9,824,000 \text{円} \approx 1.7 \text{人役} \end{aligned}$$

当該業務に1.7人役は過大と思われる（(2)参照）。

すなわち、当該委託においては委託内容と委託料の「対価性」に疑問がある。

- ③ 事務比率で積算する方法については疑問がある（(3)参照）。

(2) 当該委託においては委託内容と委託料の「対価性」に疑問があることについて

① 業務内容

当該業務委託の内容は、入札業務と工期約10ヶ月程度の工事の施工管理業務である。

このうち、入札事務にかかる業務量は全体のうちのわずかであり、ほとんどは施工管理業務であると考えられる。

[3] 行政評価の際に用いられている年間業務日数240日を基準にして計算した。
240日×1.7人=408日

そして、施工管理というのは幾度かの区切りで完了検査を行なうのであって、工期約10ヶ月といっても、毎日工事現場に行っているわけではない（掘る作業の工期約2ヶ月に準備工事、工事を発注するまでの期間等をいれると施工管理のべ日数約280日、3月発注12月竣工、（林業課 ヒアリング結果））。

したがって、施工管理に入札業務を加えても、1.7人役、のべ408日は過大であろう。

② 県における同様の業務の人役

比較のために、類似の金額、類似の施行期間の入札、施行管理に県においてどれくらいの人役を当てているかを質問したところ、

『工事の種類は多岐に渡るため、標準的な人役の算定は困難です。

請負者に支払う工事請負費の一部である共通仮設費、現場管理費等の諸経費については、工種により21種類に区分されており、それぞれに率が異なっております。このことは、土木工事においては工事ごとに施工管理の手間が異なり、標準的な数値の算出が困難であることを示しております』との回答であった（土木総務課 文書回答）。

一方、県職員がどれくらいの入札を一人で行なっているか、何件くらいの工事の施工管理を年間で行なっているかとの質問に対しては、平成16年度の契約件数3,386件に対して入札事務担当者は23名、施工管理担当者は管理職員も含めて387名とのことであった（土木総務課 文書回答）。

たしかに、工事の種類が違えば人役は違うので一般化はできないだろうが、上記数字からすれば、県においては入札事務であれば1人で年間147件、施工管理で年間8件を受け持っているのである。

一方、当該浚渫工事は通常の土木工事と同程度の管理の難度と考えてよいとのことである（土地開発公社 ヒアリング結果）。

とすれば、県庁で当該業務を行なった場合、この1件だけに1.7人ということはないはずである。

③ 土地開発公社職員の業務分担

土地開発公社に作成してもらった業務分担の資料で確認したところ、当該委託にあたっている職員は事務局長、事務局次長、総務、経理課員を除けば、2名の技術職員だけであった。

土地開発公社の業務のほとんどは施工管理業務であると考えられるところ、施工管理は技術職員でないとできない。

ところで、土木事務所等への常駐者以外の技術職員はこの2名だけである。

したがって、土地開発公社の事業のうち、施工管理業務を含む技術職員でなくてはできない業務は全てこの2名の技術職員が行なっていると思われる。

そしてこの2名の技術職員は、平成16年度には、当該委託事業の他に、

『歴史民俗博物館』 (委託事務費 1,040万2,350円)

『ソフトビジネスパーク公園整備事業』 (委託事務費 45万5,700円)

を担当し、さらに、

『公共土木測量設計』 (事務費 1,782万8,000円)

等も担当している。

2名でこれだけの業務を担当しているのだから、この事業のみに1.7人役ということはない。

④ 以上より、当該業務において1.7人役は過大と思われる。

その結果、当該委託では、土地開発公社が委託業務実施に要する経費よりも高額な委託料が支払われている可能性が高い。

なお、今回の包括外部監査にあたって、あっせん事業及び附帯事業にかかる経費をそれぞれの委託ごとに割り振ってみた表を資料として土地開発公社に作成してもらったが、それによると、当該事業においては確かに、委託料額が土地開発公社が当該業務の実施にかけた経費よりも数百万円の単位で上回っている。

すなわち、当該委託では、過大な委託料額が積算されていると思われる。

(3) 事務比率での積算方法には疑問があることについて

① 土地開発公社は県が行なうべき業務を一部分担していると考えるのであれば人役での積算がなされるべきであることについて

ア、「工事の施主代行として入札業務を含めて公益法人に委託するものであり、当該業務の目的及び性質が競争入札に適さないため、随意契約とする」との記載からすると、県は、当該委託を、高速道路推進課からの委託のように、県が行なうべき業務を一部分担しているものと考えているように思われる。

しかし、そうであれば、積算は高速道路推進課と同じく、人役によるべきであろう。

イ、その場合は人役が相当であることを要するが、上記のように当該委託における業務に1.7人役は過大と考える。

ウ、すなわち、当該業務においては、人役で積算されるべきところが事務比率で積算されたために、過大と思われる委託料が積算された。

② 仮に、事務比率での積算を行なうとしても一律の事務比率での積算には疑問があることについて

ア、当該業務を県が行なうべき業務を一部分担しているものと考えない、すなわち、通常の事業者との委託と同じようにとらえるのであれば、事務比率での積算もあり得る。

そして、業務実施の経費のほとんどが人件費である場合に、業務量を人役に算定しないで事務比率で積算をすると、実際の業務量に比して委託料額が多くなることもある。

だが、そのような積算をしても競争原理が働いていれば、委託料は適正な範囲で決まってくることが期待される。しかし、当該委託においては、競争入札が行われていないので、競争原理は働いていない。

イ、しかも、どのような工事でも事務比率は一律であるところ、それは業務量に応じた委託料額を算定することそのものを放棄していることに他ならない。

すなわち、通常の土木工事においては工事ごとに施工管理の手間が異なり、それに応じて現場管理等の費用も変える（上記土木部土木総務課 文書回答）のであれば、当該委託においても工事の種類によって手間を勘案して事務比率を変え

ることで、割高な委託料算定とならないようにすることができる。

しかし、事務比率表は1種しかなく、土地開発公社への委託においては、簡易な工事でも難度の高い工事でも一律の事務比率で積算がなされている。

ウ. その結果、後記人役の検討からすれば、過大と見える委託料が積算されているように思える。

③ 工事費が安くなると土地開発公社の事務費は少なくなることについて

さらに疑問なのは、事務比率による積算だと、実際の工事事業者の工事費が安くなれば安くなるほど土地開発公社の事務費分は減ることだ。

当該委託では、まず、土地開発公社が積算してきた工事費額を参考に、とりあえずの委託料額が決定し、その後、土地開発公社が入札で工事事業者を選定し、実際の工事費額が決定すると、工事費額は変更され、それにもなって土地開発公社の事務費額も変更される。

つまり、入札によって決まった工事費額が低くなるとそれだけ土地開発公社の受けられる事務費額も少なくなる。

工事事業者の選定は競争入札によるので、価格の妥当性は推定できる。

また、県は、土地開発公社は公的組織であるから信頼できるとする。

しかし、土地開発公社が「企業努力」をして工事費額を下げれば下げるほど、自己の取り分が減るというあり方は、不自然の感を否めない。

④ 結 論

ア. 上記のように、土地開発公社を「工事の施主代行」として、県に代わるものと考えるのであれば、事務比率での積算は不合理である。

イ. さらに、事務比率での積算を是としても、当該委託における、一律の事務比率による委託料算定によって、結果的に、委託内容に比して「割高」と思われる委託料額が積算された。

ウ. 土地開発公社への委託において一律の事務比率による委託料算定は相当以前より行なわれてきたものと思われる。

しかし、当該委託においては、所与の事務比率での積算を行なうことで「より良いもの（サービス）をより安く」得ることが放棄されているのであり、委託内容に見合った委託料という観点からすれば、事務比率による委託料積算の合理性には疑いを抱かざるを得ない。

土地開発公社以外への委託でも事務比率での積算はある（例えば観光開発公社への委託）が、事業費額が少なければ人役での積算との間の乖離は小さい。しかし、当該委託のように億単位の事業費に事務比率をかけると、人役での積算との乖離は非常に大きくなる。

それにもかかわらず、事務比率による積算を所与のものとして積算を行なうことには問題がある。

これは、当該委託を実施した林業課の問題ではなく、土地開発公社と土木部の間で検討されるべき問題である。

2・1・2 随意契約の理由（委託先選定理由）の妥当性

(1) 当該業務の構造

当該業務において、土地開発公社は「工事の施主代行」として予定価格の設定から入札実施までの「入札業務」と「施工管理」を行ない、実際の工事は土地開発公社から再委託された（又は請負った）工事事業者が行なう。

(2) 入札業務は競争入札できないことについて

うち、入札業務は、県として委託先を選択する手続きなので、民間に委託できる性質のものではない。よって競争入札はできないと考える。

そして、予定価格設定を含めて土木工事の入札業務を県に「代わって」行うことができるのは土地開発公社のみなので、入札業務部分については、土地開発公社に随意契約で委託することは妥当と考える。

(3) 施工管理と入札を一体として委託することは合理的であると思われることについて

確かに検討してみると、施工管理部分については、必ずしも土地開発公社で行なえないというものではない。

実際、当該工事实施の委託に先立つ設計段階（平成14年度）では、林業課は土地開発公社以外の委託先もいろいろとあたっており、ある公的団体（水産土木工事の設計、施工管理等の業務を受託している公益法人）からは受託可能との回答も得ていた（『中海水中貯木場浚渫工事について』（平成14年））のだから、他の団体でも「施工管理」は可能だった。したがって、施工管理部分を分離するのであれば、他団体への委託もあり得た。

しかし、本委託については、施工管理を分離して施工管理のみを委託に出すことについては、特にメリットを想定することはできなかった。

(4) したがって、土地開発公社を委託先に選定したことは、妥当と考える。

ただし、土地開発公社が実施している「入札業務」「施工管理業務」は県では行なえなかったか、土地開発公社を「施主代行」とするという形態しか取りえなかったか、については、別途検討を要する（2・2で検討する）。

2・1・3 再委託について

「3 歴史民俗博物館調整池及び下水道工事業務委託」の項であわせて検討する。

2・2 当該業務を県で行なうことはできなかったか

(1) 県のマンパワー不足

① 平成14年度に林業課が浚渫工事の「設計」を委託しようとした際は、まず、土木部各課及び企業局に照会して協力を依頼したようである。

しかし、いずれも「人員不足」等を理由として、実施できない旨を回答している。

したがって、平成14年度にはマンパワー不足の事情があったのかもしれない。しかし、だからといって平成16年度もマンパワー不足とは限らない。

県民に最も「益」となるように委託をするという観点からすれば、マンパワー不足であって外部に委託しなくてはならない状況かどうかは、年度年度で改めて検討すべき事項であろう。

しかし、平成16年度においては、土木部各課及び企業局での実施の可能性が検討された形跡はない。

なお、包括外部監査人においても、マンパワー不足の状態を検討する手がかりとするために、土木部土木総務課に対して平成16年度のマンパワー不足を示す資料が何かないと求めたが、具体的な資料提示はなかった（土木部土木総務課文書回答）。

これについては、確かに何を持ってマンパワー不足を示すかは難しい問題であることは理解する。

- ② そして、土木部及び企業局でマンパワー不足があったとすれば、技術のない林業課では「入札及び施工管理」はできないので、「入札及び施工管理」を外部委託することはやむを得ないだろう。

- (2) 入札及び施工管理のみを土地開発公社に委託することはできないのか（土地開発公社を施主代行とするしかないか）

では、「入札及び施工管理」「のみ」を土地開発公社に委託することはできないのだろうか。

つまり、土地開発公社を「施主代行」とはせず、施主はあくまでも県（林業課）とした上で、当該業務のうち専門性を要し、故に林業課では実施ができない「入札及び施工管理」部分のみを土地開発公社に委託し、その余の事務的な事項は林業課で行なう、という考え方である（工事そのものは林業課が工事事業者に委託又は請け負わせることになる）。

その場合には、土地開発公社への委託料の積算の方法は、必要な技術を持った人の人役計算になることになるので、億単位の工事費に事務比率をかけて委託料を算出する方法のように、土地開発公社の実際の業務量と委託料額が乖離する（＝割高な委託料）ことは起こらない。

現行の委託でも土地開発公社が工事事業者に再委託をして委託業務を実施することは前提なのだから、このような方法がとられてもよいのではないだろうか。

- (3) 各課からの土木工事实施の際の土木部でのとりまとめの必要性について

- ① ところで県庁（企業局を除く）の中で土木工事の実施について最もノウハウを持っている部署は土木部である。つまり、土木部は、土木工事に関して、どうすれば「より良いもの（サービス）をより安く」得られるかを、県庁内で最も熟知している。

だとすれば、土木部以外の各課から土木工事が発生した場合、少なくとも、そのような「ノウハウ」を持たない各課から直接に工事を実施するようなことは、本来はすべきではないのではないか。

- ② 平成14年度の資料には、林業課が県庁内をあちこちと聞いて回ったがどこからも受けてもらえず、結局、直接土地開発公社に委託した経緯が残っている。林業課にとって、この間のエネルギーは相当なものであろうと思われる。

例えば、建物建設の場合には「営繕課」が入札から工事实施も行なう。

土木部においても、各課で発生する土木工事については、一旦、土木部で取りまとめの上、土木部各課での実施を含めて最もよい方法で実施できるような仕組

みが必要ではないかと感じた。

3 歴史民俗博物館調整池及び下水道工事業務委託（古代文化センター）

DATA

(1) 委託内容

古代出雲歴史民俗博物館調整池及び下水道工事の業務委託
土地開発公社の行なう業務は、入札事務及び施工管理

(2) 委託先の選定方法 随意契約

(3) 随意契約の理由（委託先選定理由）

① 随意契約の根拠に関する委託料アンケートの回答

ア. 地方自治法施行令……2（その性質又は目的が競争入札に適しない）

イ. 『運用について』……ウ（国および地方公共団体その他の公法人、公益法人、又は公共的団体と直接契約を締結するとき）

② 「伺い書」の記載

- 公共施設用地の造成及び取得等また公共施設等の整備その他これに類する業務を行なっている
- 島根県が設立した団体であって、当該業務を公正に実施できる
- 入札事務に精通しており、円滑に契約事務が執行できるので、事務負担が軽減できる
- 整備池の用地測量及び調整池・下水道工事の実施設計を行なっている

(4) 再委託の状況 入札によって工事業者を選定している。

(5) 積算の概要

土地開発公社の事務費分は、【図表10】に基づいて積算される。

委託料総額180,080,000円のうち、土地開発公社の事務費部分は10,402,350円（消費税を除く）である。

【図表12】

（単位：円）

費 目	金 額	工事価格	消費税相当額
事 業 費	189,084,000	180,080,000	9,004,000
工 事 費	178,681,650	170,173,000	8,508,650
事 務 費	10,402,350	9,907,000	495,350

3・1 積算の妥当性

(1) 当該委託の構造は、「2 県立中海水中貯木場浚渫工事業務委託」と全く同じである。

(2) 委託内容と委託料の「対価性」

「行政評価人件費」を用いた人役換算では、委託料額（土地開発公社分）は、1.0人役（のべ約240日（行政評価における年間業務日数））となるところ、上記「2 県立中海水中貯木場浚渫工事業務委託」と同様の理由で、当該委託に1.0人役は過大と思われる。

委託料額 ÷ 「行政評価人件費」に基づく1名分の経費

= 10,402,350円 ÷ 9,824,000円 ≒ 1.0人役

すなわち、当該委託においては委託内容と委託料の「対価性」に疑問がある。

(3) 事務比率での積算方法には疑問があることも、「中海浚渫工事」と同じである。

3・2 随意契約の理由（委託先選定理由）の妥当性

「2 県立中海水中貯木場浚渫工事業務委託」と同じである。

3・3 再委託について

(1) 委託契約書条文の比較

① 『2 県立中海水中貯木場浚渫工事業務委託』

第7条 乙は、委託業務の処理を第三者に委託し、又は請け負わせるときは、その業務について、第三者に対し、必要な管理を行なうものとする。
とある。

② 『3 歴史民俗博物館調整池及び下水道工事』

第7条 乙は、委託業務の処理を第三者に委託し、又は請け負わせるときは、その業務について、第三者に対し、必要な管理を行なうものとする。

2 甲は、委託業務の施行に関し、必要があると認めるときは、乙に報告を求めることができる。

となっており、文言が異なる。

(2) この2つの業務委託は、構造としては全く同じであるが、再委託に関する条項は異なる。

再委託の管理は、それぞれの委託の本旨に従って行なわれるべきものであるところ、同種の委託において再委託に関する条項が異なっている状況を見ると、再委託の管理について吟味がなされているのだろうかとの疑問に思う。

当該業務では、入札で工事業業者を選定するので、「再委託」がなされることが前提である。

だとすれば、どこまでの再委託の管理が必要か、そのためには契約書においてどこまでの定めをする必要があるのか、を検討の上、適切な再委託条項を設定すべきである。

3・4 当該業務を県で行なうことはできなかったか

「2 県立中海水中貯木場浚渫工事業務委託」と同じである。

4 ソフトビジネスパークの公園植栽管理（企業立地課）

DATA

(1) 委託内容

ソフトビジネスパーク島根内の公園管理業務（芝、植栽、清掃）
 （ソフトビジネスパークは土地開発公社が管理するが、うち、公園部分は行政財産として県が管理する）
 実際の工事は造園事業者に発注して行う。
 土地開発公社の行なう業務は、
 ●工事事業者選定事務 ●実施管理 である。

(2) 委託先の選定方法 随意契約

(3) 随意契約の理由（委託先選定理由）

- ① 随意契約の根拠に関する委託料アンケートの回答
 - ア. 地方自治法施行令……2（その性質又は目的が競争入札に適しない）
 - イ. 『運用について』……ウ（国および地方公共団体その他の公法人、公益法人、又は公共的団体と直接契約を締結するとき）
- ② 「伺い書」の記載
 - 公園造成工事を行なっており、現場（地形・施設配置・埋没物・植生等）を熟知していることから、植栽管理が円滑に実施できる
 - ソフトビジネスパークの公園以外の部分（未分譲地等）の管理を行なっており、公園部分と一体的に管理することによって、合理的・安価な管理が行なうことができる。
 また、一体的管理によって、ソフトビジネスパークの景観に統一性が生まれ、ソフトビジネスパークの魅力が増すことから、企業用分譲地の販売促進につながる
 - 企業立地課には、植栽管理の作業事業者に対する管理監督のノウハウがないが、その点、土地開発公社はこれまで多くの公共事業を受託しており、適切である

(4) 再委託の状況 入札によって事業者を選定して行なっている。

(5) 積算の概要

【図表13】 (単位：円)

費 目	金 額	工事価格	消費税相当額
事 業 費	6,967,800	6,636,000	331,800
工 事 費	6,512,100	6,202,000	310,100
事 務 費	455,700	434,000	21,700

ただし、正確には、土地開発公社自身が管理する未分譲地部分と一体で事業者を選定し、かかった経費を未分譲地部分と公園管理部分に按分しているようである。

4・1 随意契約の理由（委託先選定理由）の妥当性

(1) 当該委託の内容は公園の植栽管理等なので、企業立地課が土地開発公社を通さな
 いで直接、事業者へ委託して実施することが十分に可能であるように思われる。そ
 の場合には、土地開発公社の事務費分は不要となるのでより安く委託ができるよう
 にも思われる。

そこで、まず、随意契約の理由（委託先選定理由）の妥当性を検討する。

(2) 随意契約の理由の検討

伺い書に記載されている理由はいずれも説得力に欠ける。

その証拠に平成17年度（本包括外部監査が対象とした平成16年度の翌年度）には、企業立地課から土地開発公社を通さずに事業者へ直接委託して、ソフトビジネスパークの公園植栽管理を行なうようになっている。

企業立地課は、監査委員による定期監査において当該委託について安易に土地開発公社に委託することはいかなるものかとの指摘を受けたことから直接委託に変更したとのことである（企業立地課 ヒアリング結果）。

とすれば、「その性質又は目的が競争入札に適しない」から、土地開発公社に委託する「しかない」ことはない。

(3) 「より良いもの（サービス）をより安く」得るには

① ただし、土地開発公社に委託した方が県で行なうよりも「より良いもの（サービス）をより安く」得られるという理由であれば、土地開発公社に随意契約で委託することは理由がある。

② 直接委託にしたことによって、平成17年度は委託料額は6,675,900円となり、わずかながら安くなっている。

しかし、これに、県で入札を実施し、管理を行なうコストを加えるとどうなるのだろうか。

必ずしも土地開発公社に委託したよりも安いとはいえないようにも思える。

③ 「直接委託」にしたことによってソフトビジネスパークの植栽管理は、未分譲地部分を土地開発公社が、公園部分を企業立地課が、別々に入札して発注・管理するようになった。これは、入札も管理も二重手間になるという意味で不合理のように思える。

また平成17年度は、たまたまどちらも同じ事業者が落札したが、これが異なる事業者が落札することもあり得る。その場合には、また、別の管理の労力を要するようになる。

それならば、土地開発公社が一括して入札管理し、面積配分等、何らかの合理的な基準で経費を配分した方が「より良いもの（サービス）をより安く」得られるだろう。

すなわち、これまでの方法に近いやり方である。

④ だが、土地開発公社が一括して入札管理し、面積配分等、何らかの合理的な基準で経費を配分する方法をとるのであれば、県で行なった場合のコスト（人件費を含めたコスト）とのきちんとした比較をした上で、土地開発公社への委託を選択すべきである（第10章 第3 5（4）参照）。

その場合には「随意契約の理由」も、当然変わって来るはずである。

4・2 再委託について

(1) 委託契約書の再委託条項

第7条 乙は、委託業務の処理を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない。ただし、あらかじめ甲の承認を得た場合は、この限りでない。

とある。

(2) あらかじめの承認

当該委託においては、事業者の選定は入札によって行なわれている。

そして、その際、土地開発公社は入札参加者の名簿を添付して、再委託の申請を行なっている。

妥当な処理がなされていたと考える。

第4 土地開発公社への委託全体の検討

1 土地開発公社は『公有地の拡大の推進に関する法律』（いわゆる「公拡法」）第17条の規定によって業務の範囲が制限されているので、一般企業のように別の事業展開はできない。

しかも公共事業縮小の中で、土地開発公社の「本業」たる先行用地取得業務は減っており、土地開発公社は職員の業務及び人件費確保の必要に迫られている（第5章参照）。

そのような状況にあって、県がどれだけの業務を「委託」してくれるのか、どれだけの委託料を払ってくれるのか、職員の業務の確保及び人件費の確保という意味で、土地開発公社の組織維持に直結する問題である。

2 土地開発公社への委託は本来の「委託」の基準で考えたとき、どう評価されるか

(1) ところで、土地開発公社への委託を本来の「委託」の基準で考えるとどうなるか。

(2) 用地取得事務の委託では、「行政評価人件費」を用いること、さらには、県が算定した人役より多くの職員を実際には配置していることから、土地開発公社に多額の「持ち出し」が生じている。

しかし、これらは、「より良いもの（サービス）をより安く」得るとする県の立場からの「委託」の考え方からすると問題とはならない。

(3) 一方、土木工事関係の委託では事務比率による委託料積算によって、結果的に土地開発公社は、業務実施にかかる経費よりも相当高額の委託料を得ていると思われた。

これは、県の立場からすると「割高」だということであり、「より良いもの（サービス）をより安く」得ることが県民の「益」であるとの本来の「委託」の観点からすると問題がある。

本来の「委託」の考え方からすれば、土木工事の委託における事務比率による積算は検討しなおすべきである。

その場合、土地開発公社への委託金額は大幅に減るはずである。

(4) 土地開発公社に委託をすべきか

これまで県は土木関係の業務が県職員だけでは分量的に行いきれないから、土地開発公社へ委託をしてきた。しかし、公共事業縮小によって県の土木工事関連の業務が減ってくれば、土地開発公社に委託する必要はなくなる。

その場合、県は土地開発公社への委託をどんどん減らすことになる。

すでに高速道路推進課でも用地対策課でも委託金額は減りつつあり、来年からは県は土地開発公社職員の土木事務所等への常駐をやめることも検討するという（土木部土木総務課 ヒアリング結果）。さらに、道路公団から県が受託して土地開発公社に再委託している高速道路推進課の委託も、県に「余力」ができれば再委託の必要はなくなってくる。

3 「委託」の考え方を貫くと土地開発公社はどうなるのか

しかし、上記県の立場からの「委託」の考え方を貫くと土地開発公社は成り立たなくなる。

土地開発公社はこれまで用地取得事務の委託で「マイナス」（「持ち出し」）を余儀なくされる一方で、土木工事関連の委託において大きな「プラス」を得て、用地取得事務での「マイナス」を補ってきたといえる。しかし、「委託」の考え方にそって事務比率による積算をやめれば、この「プラス」は得られなくなる。

しかも、土木関係の委託で仮に人役計算をするのならば、本来の「委託」の考え方からすれば、「行政評価人件費」での積算になるので用地取得事務と同じようにむしろ「マイナス」になる可能性もある。

さらに本来の「委託」の考え方からすれば、今後委託の必要がなくなれば、土地開発公社が受託する業務そのものが大きく減る。

土地開発公社にとって県からの「委託」の比重が重要となってきた現在、これでは土地開発公社の維持存続は難しくなる。

4 県と土地開発公社を一体として今後の方向性を検討すべきことについて

(1) このように、本来の「委託」の考え方からすれば土地開発公社は成り立たなくなる。

となれば、どうしても人員削減や給与カットという話にもなってくる。

だが、それでいいのかという「ためらい」は正直に言って感じざるを得ない。

それは、現在の土地開発公社の「苦しい状況」の原因の全てを土地開発公社自身に帰するわけにはいかないと思うからである。

(2) 土地開発公社は県と「別組織」という。

だがこれまでの県は土地開発公社を県と「一体」のようなものとして扱い、県の政策目的を達成するために、土地開発公社に事業を行なわせてきた。

いわば、言葉は悪いがこれまで県は土地開発公社という組織を自らの目的のために「利用」してきたのである。

それにもかかわらず公共事業縮小という状況の中で土地開発公社が立ち行かなくなったときに、立ち行かなくなったことの原因を土地開発公社のみに負わせることには疑問がある。それが人員削減や給与カットという形で土地開発公社「職員」に負わせられるのであればなおさらである。

(3) しかし、だからといって、土地開発公社を維持し、土地開発公社職員の雇用を維持する「ための」委託は許容できないのはもちろんである。

「事業」と「組織」と「雇用」のそれぞれは、別個の問題として議論され、検討される必要がある。

委託料の検討を通じて土地開発公社の実態を垣間見の中で、土地開発公社については今後のあり方を検討する必要があると痛感した。

そしてその際には、土地開発公社がこれまで県と「一体」として扱われてきたという経緯からして、土地開発公社のみについてあり方を論じるのではなく、土地開発公社と県の両方を視野に入れて検討がなされるべきである。

5 土地開発公社をテーマとすることについて

ところで、土地開発公社への「委託」を検討する過程で、上記土地開発公社への委託の問題点が見えてくると同時に、土地開発公社そのものにも大きな問題があるとの認識に至った。

さらに土地開発公社については、今後のあり方を検討する必要があると感じた。

そのため、委託料の範囲に止まらず、『島根県土地開発公社』をテーマとして取り上げることとした。

『島根県土地開発公社』については、次章第5章で述べる。

第 5 章 島根県土地開発公社

今回の包括外部監査において土地開発公社に対する委託を検討したところ、土地開発公社については、委託料だけでなく、土地開発公社全体を検討する必要があると感じた。

そこで「委託料」とともに土地開発公社そのものをテーマとしてとりあげることとして土地開発公社の監査を行なったところ、土地開発公社に関連して、次の4つの問題点があることがわかった。

これらについては早急に検討がなされるべきと考える。

ところで今回の監査は土地開発公社の現状把握を前提に、今後の土地開発公社のあり方を考えるという視点から行なった。したがって、個別事業の経緯や事業そのものの必要性の検証は行っていない。

■土地造成事業の問題点

- 全国的な傾向であるが、土地開発公社に土地造成を依頼した地方公共団体の事業見通しが甘い。その結果、長期間売却されない土地と、それに対応する多額の借入金が土地開発公社に残り、そのために土地開発公社の財政状態が著しく悪化している。

そして、造成地の売却が進まないことを背景に、

★益田拠点工業団地における補助金受給の過誤の問題

★売却目的で造成した土地を賃貸している問題

が発生している。さらに

★長浜分譲用地が土地取得後30年以上放置されてきた問題

もある。

- 島根県は土地開発公社の設立母体として、土地開発公社に残された多くの土地と借入金の問題に早急に取り組む必要がある。その際には土地開発公社自身の責任とともに、造成を依頼した地方公共団体の責任が明確にされるべきである。

■会計処理の問題点

- 現在の土地開発公社の会計処理では、財務諸表が財政状態及び経営成績を適正に表示できなくなっているという点で問題がある。

具体的には、

★キャッシュフロー計算書や時価会計の方法が導入されておらず、また、引当金の設定に合理性がない。

★土地の原価計算が適正に行なわれていないため、土地開発公社の経営実態が決算書から把握できない。

★分譲開始後も借入金利息及び維持管理費用を無期限に土地の原価に加算し続けていることによって、土地の取得価格が過大に表示され、土地開発公社の財政状況が正しく示されないとともに適正な期間損益計算を害する結果となっている。

★県から土地開発公社への貸付金が、実質「長期貸付金」であるにもかかわらず

らず「短期貸付金」として取り扱われている。

点が問題であると考えている。

- 土地開発公社はこの度、総務省の新しい会計基準に沿って土地開発公社経理基準要綱を改正した。今後はこの新しい経理基準要綱に従って、上記の問題点が改善されることが望まれる。

■土地開発公社組織の問題点

- 売れない土地とそれに対応する借入金によって土地開発公社の経営は悪化している。

さらに、土地開発公社の本来業務である公有地取得事業が大幅に減少し、事業規模と組織規模に大きなズレが生じている。そのため、県からの業務委託などがなければ、組織を維持することが難しくなっている。

- このような現状にあることから、土地開発公社の経営改善を図るために「土地開発公社経営健全化計画」を早期に策定すべきである。
- 公共事業縮小によって、今後、県から土地開発公社に出される業務が減っていくのは必至である。こうして土地開発公社の存在意義が薄れる中で、これからの土地開発公社のあり方を模索する必要がある。

その場合には、県と土地開発公社の両方を見ながら、「事業」「組織」「雇用」の問題を検討すべきである。

■島根県の債務負担行為の問題

- 公有地取得事業において、債務負担行為の設定が適切になされていない場合があった。
- さらに債務負担行為についての国の通知に関して、県内部で矛盾した取り扱いがなされていた。

第1 島根県土地開発公社とは

1 概 要

- (1) 設立目的：公共用地、公有地等の取得、管理、処分等を行うことにより地域の秩序ある整備と県民福祉の増進に寄与すること。
- (2) 沿 革 ：昭和37年8月16日に島根県の出捐金により財団法人島根県開発公社として設立され、その後、昭和48年4月1日に「公有地の拡大の推進に関する法律」（以下、公拡法という）に基づき改組された特別法上の法人である。
- (3) 業務の範囲
公拡法第17条の規定に基づいて業務範囲が制限されている。

公拡法第17条

- (1) 次に掲げる土地の取得、造成その他の管理及び処分を行う。
 - ① 公有地の拡大の推進に関する法律第4条第1項又は第5条第1項に規定する土地

- ② 道路、公園、緑地その他の公共施設又は公用施設の用に供する土地
 - ③ 公営企業の用に供する土地
 - ④ 都市計画法第 4 条 7 項に規定する市街地開発事業の用に供する土地
 - ⑤ 観光施設事業の用に供する土地
 - ⑥ 当該地域の自然環境を保全することが特に必要な土地
 - ⑦ 史跡、名勝又は天然記念物の保護又管理のために必要な土地
 - ⑧ 航空機の騒音により生ずる障害を防止し、又は軽減するために特に必要な土地
- (2) 住宅用地の造成事業、港湾設備事業（埋立事業に限る。）並びに地域開発のためにする臨海工業用地、内陸工業用地、流通業務団地及び事務所、店舗等の用に供する一団の土地の造成事業を行う。
- (3) (1) 及び (2) の業務に付帯する業務を行う。
- (4) (1) ～ (3) の業務のほか、該当業務の遂行に支障のない範囲内において、次に掲げる業務を行う。
- ① (1) の土地の造成（一団の土地に係るものに限る。）又は (2) の事業の実施と併せて整備されるべき公共設備又は公用設備の整理で地方公共団体の委託に基づくもの及び該当業務に付帯する業務を行うこと。
 - ② 国、地方公共団体その他公共的団体の委託に基づき、土地の取得のあつせん、調査、測量その他これらに類する事業を行うこと。

2 土地開発公社による事業実施の特徴

- (1) 地方公共団体が土地開発公社を通じて公有地取得や工業団地等の造成事業を実施する場合の大きな特徴は、議会の議決なしに迅速に土地取得ができる、という点であるとされる。

そして地価上昇期には迅速に土地取得ができれば、地価上昇の前に土地を取得することができるので、結果として公有地の調達コストを下げることができるという意味でメリットがあるとされる。

- (2) さらに土地開発公社が民間金融機関から融資を受けるに当たっては、一般的には事業ごとに借入金全額に対して、地方公共団体の債務保証契約又は損失補償契約がなされるので、土地開発公社は比較的スムーズに金融機関から多額の融資を受けることができる。

つまり、土地開発公社を通じた資金調達では、地方自治体は起債する必要も地方自治体名義の借入れを起す必要もなく、すなわち、起債や借入れにあたっての議会の議決も必要ないままに、事業に必要な資金を調達できるのである。

ただし、後記するように土地開発公社が融資を受ける際の地方自治体の債務保証や損失補償にあたっては債務負担行為の設定が必要であり、それは議会での議決を要する事項である。

- (3) これら「利点」とされる特徴は、実は土地開発公社を通じての事業実施にあたっての「危険」でもある。

議会の議決は、議会が地方公共団体の行なう事業やそれに伴う県費支出（起債や借入れを含む）を監視する機能を持つ。

それがなくなれば、事業用途が必ずしも明確でない土地取得がなされたり、無

計画であったり、採算がとれないような造成事業が行なわれる「危険」がある。

さらに議会の議決なく容易に資金調達ができることから、過度な資金調達がなされる「危険」がある（ただし前記のように議会は債務負担行為によってチェックする）。

そして、地方公共団体は土地開発公社の借入金に債務保証（もしくは損失補償）をしているのだから、土地開発公社の借入金は要は地方公共団体の『隠れた債務』だといえる。したがって土地開発公社を通じての事業において過度な資金調達がなされれば、それは将来的に地方公共団体の財政を圧迫することになる。

(4) そして全国の土地開発公社の状況を見ると、今や前記の「危険」はすでに顕在化している。

甘い見通しの元に事業が進められた結果、「売れない土地」「使われない土地」が大量に残っている（いわゆる『塩漬け土地』^[1]の問題）。

また過度な資金調達の結果、土地開発公社にかかる巨額の『隠れた債務』が地方公共団体の財政を極度に脅かすようになっている。

一方、地価の停滞・下落傾向の中で、「地価が高騰前に迅速に土地を取得することによって結果として公有地の調達コストを下げる」というメリットは、ほとんど意味をなさなくなっている。

このような状況において、土地開発公社の存在意義が問われているところである。

3 島根県土地開発公社の概況

(1) 現在、島根県土地開発公社は、

- 公有地取得事業：地方公共団体から依頼を受けて土地を先行取得する
- 土地造成事業：地方公共団体から依頼を受けて工業用地や住宅用地を造成し分譲する
- あっせん等事業：地方公共団体からの委託を受けて行なう（第4章参照）
- 附帯事業

の4事業を行なっている。

(2) 島根県土地開発公社は、地方公共団体から依頼を受けて用地取得を行うとともに（公有地取得事業）、用地取得の専門家として職員を県内各土木事務所に派遣して県本体で行なう用地取得を分担し（あっせん等事業）、県内のインフラ整備にあたってきた。

しかし近年は、島根県の公共事業の減少にともなって主業務である「公有地取得事業」が減少し、これまで付随的であった「あっせん等事業」の占めるウェイトが高くなっている。

「あっせん等事業」は継続的、安定的に発生する業務ではないので、近年、土地開発公社が安定的な業務量を確保することは難しくなっている。

(3) 土地開発公社のあり方が問われる状況にあることについて

① このような状況から、土地開発公社は、平成16年7月1日島根県議会「行財政

[1] 土地開発公社が5年以上保有している土地は『塩漬け土地』と称されることがある。

改革特別委員会」の最終報告書に基づいて

●島根県住宅供給公社と管理部門を統合

●新たな住宅用地の造成事業については島根県住宅供給公社への移管を行なうという、業務の見直しを行った。

また、平成14年度から技術職員の事務職への転換を進めている。

② 土地開発公社職員の平均年齢は54歳と高く、平成13年度以降 9 名の退職者が出たものの、退職補充の新規採用は行なわず、組織の合理化に努めてきた。

しかし、島根県が発注する公共事業は今後、更に減少する見通しであり、土地開発公社の組織規模と業務量の乖離は今後さらに顕著となることが予測される。

このような中で今後土地開発公社をどのようにしていくか、土地開発公社のあり方が問われている。

4 組織図及び業務分担表

第 4 章 【図表 7】 参照

5 過去5年間の財政状況と経営成績の推移

【図表14】

損益計算書推移

(単位：百万円)

年 度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
1 事業収益	21,130	15,540	9,283	7,434	6,275
(1) 公有地取得事業収益	15,709	6,634	6,736	5,954	4,774
(2) 土地造成事業収益	3,594	6,379	1,566	791	498
(3) 関連施設整備事業収益	1,161	1,711			
(4) あっせん等事業収益	665	815	981	687	1,000
(5) 附帯事業収益				1	2
2 事業原価	20,953	15,375	9,143	7,264	6,110
(1) 公有地取得事業原価	15,709	6,634	6,736	5,954	4,774
(2) 土地造成事業原価	3,594	6,379	1,566	791	498
(3) 関連施設整備事業原価	1,161	1,711			
(4) あっせん等事業原価	488	649	840	510	835
(5) 附帯事業原価				7	
事業総利益	177	165	140	170	165
3 販売費及び一般管理費	224	230	301	222	217
(1) 人件費	191	200	263	186	195
(2) 経 費	32	29	37	36	21
事業利益	△ 46	△ 64	△ 160	△ 52	△ 51
4 事業外収益	92	91	114	79	57
(1) 受取利息	7	9	18	18	20
(2) 利子補給金	56	28	25	23	17
(3) その他の雑収益	28	52	71	37	19
5 事業外費用	61	37	43	42	37
(1) 支払利息	2	6	16	17	19
(2) 利子補給金	56	28	25	23	17
(3) その他の雑損失	1	2	1	1	1
経常利益	△ 14	△ 10	△ 88	△ 15	△ 31
6 特別利益	140	815	11	82	80
(1) その他の特別利益	140	815	11	82	80
7 特別損失	140	815	11	82	80
(1) その他の特別損失	140	815	11	82	80
当期純利益	△ 14	△ 10	△ 88	△ 15	△ 31
8 特定引当金取崩額				360	
(1) 災害補填引当金取崩額				360	
9 特定引当金繰入額				337	
(1) 災害補填引当金繰入額				337	
当期利益	△ 14	△ 10	△ 88	8	△ 31

貸借対照表推移

(単位：百万円)

年 度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
1 流動資産	40,269	36,725	31,233	28,097	25,865
(1) 現金及び預金	3,719	2,964	3,069	2,945	2,707
(2) 未収金	2,368	6,405	385	517	368
(3) 公有用地	10,836	11,178	13,810	11,928	10,739
(4) 代行用地	3,603	2,058	925	240	
(5) 未成土地	19,231	13,715	12,664	12,211	11,810
(6) その他流動資産	508	403	377	253	238
2 固定資産	4	3	3	2	219
(1) 有形固定資産	4	3	3	2	4
(2) 投資その他の資産					214
3 繰延資産	5	3	2	1	
(1) 開発費	5	3	2	1	
資産合計	40,278	36,733	31,239	28,101	26,084
1 流動負債	11,467	10,308	10,495	7,598	7,118
(1) 未払金	3,431	2,070	3,294	1,364	1,186
(2) 短期借入金	7,171	7,513	6,634	6,228	5,929
(3) 団地修繕引当金	319	319	319		
(4) 工事補償引当金	240	240	240		
(5) その他の流動負債	303	163	5	4	2
2 固定負債	27,013	24,637	19,046	18,260	16,754
(1) 長期借入金	25,777	23,356	17,827	17,111	15,634
(2) 退職給与引当金	719	726	664	586	560
(3) その他の固定負債	514	552	552	561	559
3 特定引当金	374	374	374	350	350
負債合計	38,855	35,321	29,916	26,209	24,224
1 基本金	30	30	30	30	30
2 準備金	1,392	1,382	1,293	1,861	1,830
資本合計	1,422	1,412	1,323	1,891	1,860
負債・資本合計	40,278	36,733	31,239	28,101	26,084

第2 土地造成事業について

1 概況（経緯と現状）

(1) これまでの主な事業

H元～H3	浜田物流軽工業団地用地取得造成事業
H2～H4	安来福井地区工業用地取得造成事業
H3～H7	安来飯島工業用地取得造成事業
H5～H6	向原地区代替宅地用地取得造成事業
H6～H12	安来黒鳥企業用地取得造成事業
H6～H14	曾庭地区工業用地取得造成事業

(2) 最近の主な事業

益田拠点工業団地用地取得造成事業
ソフトビジネスパーク整備用地取得造成事業
安来浦ヶ部住宅団地用地取得造成事業
今津地区集落団地用地取得造成事業
湯町西地区住宅団地用地取得造成事業

(3) 過去5年間の造成地の総額と面積の推移

【図表15】

年度末	面積 (㎡)	金額 (千円)
平成12年度	1,471,888.23	19,231,653
平成13年度	756,942.83	13,715,488
平成14年度	748,529.20	12,664,396
平成15年度	720,127.89	12,211,172
平成16年度	701,640.82	11,810,436

(4) 造成地別未分譲状況（平成12年度と平成16年度の比較）

【図表16】

	平成12年度		平成16年度	
	面積 (㎡)	金額 (千円)	面積 (㎡)	金額 (千円)
長浜分譲用地	18,907.00	57,258	18,907.00	57,576
益田拠点工業団地	559,012.01	5,020,125	356,402.27	5,238,826
安来浦ヶ部住宅団地	188,128.37	2,473,243	67,429.00	1,375,070
ソフトビジネスパーク	641,138.35	9,779,959	258,902.55	5,138,962
計	1,407,185.73	17,330,586	701,640.82	11,810,436

※ソフトビジネスパークの売却済地には、島根県が購入した用地（テクノパーク建設用地）を含む

2 益田拠点工業団地に係る補助金受給の過誤の問題

(1) 益田拠点工業団地（通称名「石見臨空ファクトリーパーク」）の概要と現況 島根県の要請を受けて土地開発公社が造成した工業団地である。

分譲開始	：平成9年4月
分譲面積	：43.3ha

分譲済面積：11.6ha

リース面積： 1.2ha

分譲済み地の他に 1 社分の土地がリースに供されているが、リース分1.2haを加算しても、現時点で土地の利用率は全体の 3 割程度である。

(2) 益田拠点工業団地造成事業費補助金の内容

土地開発公社では、分譲を開始した土地であっても売却までは「未成土地」として扱い、利息等の経費を未成土地勘定の中の「建設事業費」に上乗せしていく。

土地開発公社では「建設事業費」に基づいて土地原価を算出するので、土地が売れないままに長期保有することになると、年々、事業費が膨らんで土地原価が上がっていくことになる。

益田拠点工業団地では当初 5 年の分譲予定期間を超えても土地売却が進まない中で利息等の事業費が増大していき、土地の分譲予定単価を超えてしまう状況となった。

そこで、島根県は土地の分譲単価を平成14年度末の水準に据置くために、土地開発公社に対して補助金を交付することとした（『益田拠点工業団地造成事業費補助金交付要綱』（平成15年 3月25日施行））。

『益田拠点工業団地造成事業費補助金交付要綱』抜粋

【第 2 条 交付の目的】

県は、益田拠点工業団地の分譲促進を目的として、団地の事業主体である島根県土地開発公社に補助金を交付するものとする。

【第 3 条 交付の対象】

補助金の交付の対象は、土地開発公社が平成14年度における団地の分譲単価を今後維持するためにかかる経費（金融機関からの借入金及びその利息や維持管理費用等）とする。

【第 4 条 補助金の交付額】

補助金の交付額は、当該年度末における団地事業費残額と未分譲地での回収可能額（平成14年度における団地の分譲単価×当該年度末での未分譲地面積をいう。）の差額とし、その全額を補助する。

(3) 補助金受給の過誤の経緯と事実

- ① 益田拠点工業団地では、1.2haの土地をリースに供しているが、これにより土地開発公社には地代収入がある。また、分譲した土地代金の支払いを割賦払いにしたものがあり、これには割賦利息（延納利息）が土地開発公社に支払われる。
- ② 補助金として申請することのできる金額は「金融機関からの借入金及びその利息や維持管理費用等」（要綱 第 3 条）となっているが、土地開発公社はこれらの利息等から①に記載した地代収入と割賦利息収入の合計額を控除した金額を補助金として県に申請することとなっている。
- ③ ところが、土地開発公社は平成16年度において地代収入2,904,481円のうち2,901,000円を借入金元金の繰上償還に充当してしまったため、補助金申請時において地代収入のうち元金に充当した後の3,481円のみを申請額より除く計算を行

なった。

- ④ その結果、本来は補助金申請額から除くべき地代全額を控除しなかったため、県に対し2,901,000円過大に補助金を申請し、また島根県もその事実気づかず申請額をそのまま交付してしまった。
- ⑤ しかも、前記の結果、土地原価は据置かれるどころか、逆に減少する結果となった。
- ⑥ この補助金申請の誤りは単純なミスによるものであるが、土地開発公社の回答を基に誤った補助金申請に至る会計処理を時系列で示すと、次の通りである。

【図表17】 仕 訳

(単位：円)

内 容	会 計 処 理			
	借 方	金 額	貸 方	金 額
①賃貸土地の地代収入が生じる。	(現 金)	2,904,481	(雑 収 入)	2,904,481
②譲渡済土地の分割利息収入が生じる。	(現 金)	2,766,390	(受取利息)	2,766,390
③借入金の利息を支払う。	(支払利息)	82,950,183	(現 金)	82,950,183
④地代収入をもって借入元金の返済に充当してしまう。	(借 入 金)	2,901,000	(現 金)	2,901,000
⑤支払利息を土地の原価に加算する。	(土 地)	82,950,183	(支払利息)	82,950,183
⑥地代収入を土地の原価から除く。	(支払利息)	2,904,481	(土 地)	2,904,481
⑦分割利息収入を土地の原価から除く。	(支払利息)	2,766,390	(土 地)	2,766,390
⑧本来、支払利息から地代収入と分割利息収入の合計額5,670,871円を除いた金額を県に補助金として申請すべきところ、地代収入のうち借入元金の返済に充てた部分を除いた3,481円と分割利息収入の合計額2,907,962円を支払利息から控除し、過大に補助金を申請し交付を受ける。	(現 金)	80,180,312	(特別利益)	80,180,312
⑨受け取った補助金で土地の原価を減額する。	(特別損失)	80,180,312	(土 地)	80,180,312

- (4) 補助金の過大受給によって土地原価は据置かれるどころか、逆に減少していることは、未成土地明細表を確認すれば事後的に問題として発見できるはずである。

しかし実際は、この問題は当該包括外部監査での指摘があるまで土地開発公社において補助金受給の過誤は気付かれていなかった。

書面をチェックすれば容易に発見しうる事項であると思われるのに、この間、土地開発公社、県のいずれにおいても発見されていないことには、危惧を覚えざるを得ない。

- (5) 補助金受給の誤りの背景にある会計処理

補助金受給の過誤が生じた背景には、土地開発公社が土地造成事業について「完成土地」と「未成土地」を適切に区分しておらず、建設利息と維持管理費用を「未成土地」勘定に計上して、土地原価へ加算し続けているという会計処理がある。

この例外的な会計処理によって、今回の誤りが引き起こされたように思う。

なお、この点については、土地開発公社における会計上の問題として後記「第3会計処理に関する問題点 2・5」で詳述することとする。

(6) 当該補助金受給の過誤の問題と今後の処理について

- ① このように、平成16年度には当該補助金の過大受給がなされているので、島根県は土地開発公社に対して過大に交付した補助金の返還請求を行なうべきである。

当該事実は、当包括外部監査の過程で初めて指摘されたため、平成17年度においても同様の処理がなされていた。この点も早期に修正されるべきである。

- ② 今回、島根県は申請を受け補助金を交付する際に、補助金の算出根拠となった支払事由のうち「いつ・誰に・何を・幾ら」払ったといった基本的事項の確認と、その証憑書類の検査を怠ったといえる。

つまり、大筋で要綱に定めた内容と計算方法に問題がなければ支払根拠の確認をせず、容易に補助金を交付する仕組みとなっていることがうかがえる。

補助金の交付先である土地開発公社が県の財政援助団体であり、かつ経常的に補助金を交付しているため、補助金申請の審査確認が厳密になされていない印象を受けた。

今回の補助金の過大申請の様な誤りが繰り返されないためにも、その算出根拠の審査をより厳密に、かつ明確に行なえるように、早急に審査過程の見直しが求められる。

(7) 経理基準要綱改訂後の当該補助金について

- ① 土地開発公社は平成17年度より、総務省から出された新「土地開発公社経理基準要綱」をもとに、現在の経理基準を大幅に改める予定である。

そして、新しい経理基準では、上記で指摘した未成土地にかかる会計処理の問題点は改善されている。

- ② 新しい経理基準になれば、これまで当該補助金で交付されていた建設利息や維持管理費用は期間費用になる。

その場合には、これまでのような「土地原価維持」を目的とした補助金は支出できない。したがって、これを補助しようとするならば「土地の保有に係る維持費の補填」を目的した新たな補助金交付要綱を定めて、補助金を交付せざるを得ない。

これは、「土地開発公社運営上の経費補填又は損失補填」に他ならない。

ただし、これまでの補助金も本質的には「土地開発公社運営上の経費補填又は損失補填」であった。それが会計処理の仕方によって現れなかっただけである。

そして今後「土地開発公社運営上の経費補填又は損失補填」の補助金を支出するのであれば、その補助金交付自体の「公益性」がより厳しく問われることになる。

3 安来市浦ヶ部住宅団地に係る問題点

3・1 安来市浦ヶ部住宅団地（通称名「ハーモニータウン汐彩」）の概要と現況

安来市の安来市総合計画「活力みなぎる心豊かな文化産業都市」における都市基盤整備等諸施策に基づいて、定住促進を目的として造成された住宅団地である。

安来市の依頼で、土地開発公社が事業主体となって造成・分譲を行なっている。

分譲開始 : 平成12年度

用地面積 : 分譲可能面積6.1ha (開発面積22.4ha)
未分譲面積 : 130区画35,574.93㎡ (3.5ha) (平成17年1月現在)
約57.86%

3・2 当初の買取期間が延長された問題

- (1) 土地開発公社と安来市間の最初の協定書(『安来浦ヶ部地区住宅団地造成事業に係る協定書』平成8年12月17日)では、分譲期間を「平成12年から平成16年度まで」と規定し、「住宅団地は、公社が分譲するものとする」、「分譲期間を経過した後、なお分譲残地が生じた場合には、安来市において当該分譲残地を買取るものとし、その具体的な方法については別途協議する」と規定されている。
- (2) ところが分譲予定期限(すなわち残地買取の期限)の平成16年度末近くになって安来市から「現時点での分譲率は約42%、残区画の土地代金は約15.5億円となり分譲残地の買取は財政的に困難であり、分譲期間を更に5年延長して欲しい」旨の要望があった。

これに対して土地開発公社としては、分譲期間を延長するのであれば、残区画を5年間で段階的に清算してほしい(単年度32区画分を安来市が買い取る)としたが、合意に至らず、最終的には4年間の契約延長の後、安来市が残地を買取る内容の変更協定に合意した。

- (3) 延長による土地開発公社の不利益

残区画全部を当初の契約どおり安来市が買取れば、安来市への一度の売却の手間で済む。しかし、残区画を土地開発公社が持ち続ければ、土地が分譲される都度、契約事務、分譲申込み、登記等の手続きをしなければならず、土地開発公社はそのために労力を費やすことになる。

しかし、これら事務手続きについては、土地開発公社が安来市に別途事務費を請求する契約にはしていない。

- (4) 以上からすると土地開発公社は、事業を完了することが出来る契約上の権利があったにも関わらず、あえてその権利を放棄して契約を延長したことになる。

自らの財政状態及び経営内容が厳しい中で、土地開発公社が未売却地を長期間保有する利益はなく、土地開発公社の立場で考えると契約を延長すべきではなかったといえる。

4 分譲造成地を賃貸している問題

- (1) 事業の経緯と現況

- ① 従来、土地開発公社の造成地については公拡法により賃貸を認めていなかった。

しかし、経済改革特区における規制緩和を図るため特例措置として造成地の賃貸を認めたところ、企業からの引き合いが増加する傾向が見られたため、総務省は平成12年4月に同法の取扱を改正し、全国的に造成地の賃貸が認められるようになった。

これは、企業側が含み資産経営から資金効率重視経営へという流れのなかで分譲より賃貸を希望する傾向を強めたという情勢に加え、全国的に土地開発公社の

抱える『塩漬け地』の問題が顕著になる中で、未利用の状態にある造成地の利用を促進する必要があるという趣旨によるものであった。

- ② 島根県では、「県企業局及び島根県土地開発公社が所管する工業団地への企業立地を促進するために導入した事業用定期借地制度について、その内容及び当該制度により立地する企業に対する取扱い等を定める」として『島根県営工業団地事業用定期借地制度取扱要領』を定め、平成13年10月より施行している。
- ③ 平成17年12月現在、島根県土地開発公社における造成地の賃貸事業は、ソフトビジネスパークにおいて3.1ha（5社）あり、益田拠点工業団地において1.2ha（1社）となっている。

(2) 賃貸によって土地開発公社には負担が生じることについて

- ① 取扱要領では、賃貸料は分譲価額の2%プラス市町村交付金と規定されている。しかし、賃貸管理業務にかかる経費及び土地開発公社自身の借入れの金利を考慮すると、この賃貸料では、賃貸管理業務にかかる経費及び土地開発公社の金利負担分が賄えない可能性がある（下記【益田年間運用益試算】参照）。

【益田年間運用益試算】	金利
分譲価格 14,980円/㎡ × 12,000㎡ × (2% - 1.55%) = 808,920円/年	
賃 貸 料	2 %
土地開発公社の借入金利率	1.55%

- ② さらに賃貸によって賃貸期間中（島根県の要領では賃貸期間は10年以上20年以内）は当然ながら当該土地は売却できない。それは、土地開発公社の健全性を害する恐れがある。

また土地に見合った借入金がある場合、土地が売却できなければ、その返済も長期間据置かれ、保有コストが増大し、土地開発公社の経済性が大きく損なわれることとなる。

(3) 賃貸をするのであれば本来は、県が買い取った上で行なうべきであることについて

- ① 造成地については、公有地取得事業と違って、県としては契約上は当初より造成地の買取を約してはいない。したがって、たとえ造成地が売れなくても県には売れ残った土地を買い取る法律上の責任はないとの解釈も成り立つ。
- ② だが、土地を賃貸するのであればそれは企業誘致という政策によるものである。実際、益田拠点工業団地においてもソフトビジネスパークにおいても、賃貸は、県の主導によって、企業誘致の目的に沿って行なわれている。
- だとすれば、土地を賃貸することによって土地開発公社に負担が生じないならともかく、上記のように土地開発公社の負担が生じるのであれば、賃貸に出す土地については県が買い取った上で、賃貸事業を行なうべきである。

5 「売れない土地」の問題について県は正面から取り組むべき時期にきていることについて

(1) ところでそもそも、なぜ分譲目的で設計・造成した工業団地を賃貸するかといえ
ば、土地が売れ残っているからである。

(2) 残地の扱いについて

① 益田拠点工業団地

ア. 益田拠点工業団地では、「工業用地の分譲は公社が行う。但し、工業用地分譲
開始後5ケ年を経過したのち、なお、分譲残地を生じた場合には、市（注：益田
市）において買い取るもの」としていた（平成4年7月23日島根県、土地開発公
社、益田市の間で交わされた『益田拠点工業団地の整備に関する覚書』）。

しかし、土地売却は進まず、平成9年の分譲開始から5年経過した平成14年に
は、『益田拠点工業団地の整備にかかる変更覚書』（平成14年3月27日 島根県、
土地開発公社、益田市）を交わして「但し、工業用地分譲開始後10ケ年を経過し
たのち、なお、分譲残地を生じた場合には、買い取りを含め、処分の具体的方法
について、三者で別途協議する」とした。

イ. このように当初「覚書」によれば土地開発公社は、分譲後、5年経過した時点
で残地を益田市に買い取らせ、この事業を終了させることができた。それにもか
かわらず島根県が「覚書」を変更したことにより、土地開発公社は、この事業を
終了させる機会を失い、「売れない土地」の問題を抱え続けることになった。

さらに当初「覚書」では益田市の買取責任が明定されていたが、変更後の「覚
書」では残地の買取責任の所在が不明瞭になっている。

ウ. 以上の経過は結局「売れない土地」の問題を先送りしただけである。

② ソフトビジネスパーク

ソフトビジネスパークは平成13年11月の分譲開始以来、4年が経過して、分譲
面積26.4ha中分譲済面積2.4ha、リース3.1ha、分譲可能面積20.9haという状況で
ある。

分譲残地については『ソフトビジネスパーク島根の整備に関する覚書』（平成
12年3月24日付 島根県、土地開発公社、松江市の三者の契約）において、用地
分譲開始後5カ年経過後に、県と土地開発公社との間で別途協議するとなってい
る。この期限が平成18年11月に到来することから（用地分譲開始平成13年11月）
今年度、前記『覚書』にしたがって分譲残地について県と土地開発公社が協議を
することになる。

ソフトビジネスパークにおいても「売れない土地」をこれからどうするか、土
地開発公社に保有させるか、県が買い取るのかという問題がある。

(3) 造成地事業について、県は、問題を先送りすべきではないことについて

① 前記のように、造成事業においては、長期間売却されない土地が残っている。

そしてそれに対応する多額の借入金が土地開発公社の財政状態を悪化させてい
る。

② 土地造成事業についての責任については、依頼した地方公共団体だけではなく、
当然土地開発公社に帰する部分も多分にある。つまり、土地開発公社において、

公営企業としての経営判断がその都度しっかり行なわれていたかという問題である。

土地開発公社が特別法上の団体である以上、時には公共的性格の強い事業を担う場合は想定できる。しかし、公営企業といえども企業体である以上は、利益追求をしないまでも経済的かつ合理的な経営判断は必要とされる。

さらに、土地開発公社の出資者が100%県である以上、土地開発公社の出資者は県民とイコールと考えるべきであり、土地開発公社には自身の「経営責任」をより厳格に意識した経営が求められている。

- ③ 土地開発公社は建前上、また法律上も島根県から独立した存在である。

しかし、土地開発公社の個別事業に係る借入金は県が債務保証若しくは損失補償をしているのだから、土地開発公社の借入金は結局は県の借入金と同視できる。

すなわち、土地開発公社の「売れない土地」とそれに見合った借入金の問題は、県自身の問題でもある。

- ④ 造成事業の状況を見れば見るほど、県は問題を先送りにせず、「売れない土地」を土地開発公社に保有させるのか、県が買い取るべきかを含めて、早急にかつ正面から取り組まなければならない段階に来ていると考えられる。

6 長浜分譲用地について

- (1) 未分譲の土地の中に「長浜分譲用地」がある。平成16年度決算附属明細表「未成土地明細表」には面積18,907.00㎡、金額57,576千円と記載されている。

- (2) 経緯と現在の状況

- ① 長浜分譲用地は長期間にわたって未分譲のままであることから、その経過、今後の方針について土地開発公社に質問したところ、要旨以下の通りであった。

- ② 昭和46年10月に「住宅用地取得事業」として決定したが、その際の事情として、昭和47年度に出雲農林高校の移転用地造成事業があり、造成に必要な盛土を確保する土地として利用するということがあった。そのため、県の依頼を受けて同年12月に土地開発公社が土地を取得した。

以来、昭和50年9月30日に地元の公会堂の用地として480㎡を分譲したが、その後、今日まで分譲がされていない。昭和60年7月には住宅用地として整備する計画をたてたが、社会情勢等諸般の事情により実施にいたらなかった。

平成16年度の監査委員監査において「県立出雲農林高等学校用地造成に係る採土地である長浜分譲用地18,907㎡が昭和46年以来30年以上も未利用のまま放置されているので、早急に処分すること」との指摘を受けて、平成17年に不動産鑑定を行った。

その鑑定の過程で、面積が18,907㎡ではなく、20,065㎡であることが判明した。

- ③ 現地は、土地開発公社（松江）から離れていることもあって十分な管理が出来ていないが、地域住民などが利用している。但し、使用に関しての書面はない。

土地開発公社は固定資産税の他に、松くい虫の駆除の費用等を支出している。

- ④ 今後の予定としては、平成18年2月ないし3月に新聞広告及びホームページ掲載などの方法で公募して分譲し、募集価格は不動産鑑定の結果を参考に決める予

定とのことである。

(3) 検 討

① 監査委員監査の指摘のとおり、取得後30年以上も放置されており、「塩漬け土地」という以上に「忘れ去られた土地」という状況になっていた。長期間、放置し、検討を放棄してきた土地開発公社の責任は大きいと言わざるを得ない。

② この土地は、4筆で合計面積20,065㎡と登記簿に表示されている。

これは昭和56年の国土調査により確定しており、その際、畑等の地目で多数の筆数に分かれていたものを合筆（一部は、昭和50年9月の分譲時に合筆）し、地目も「雑種地」にした（登記の日付、昭和56年9月11日等）。さらに、4筆の土地に通じるための道路が地目「公衆用道路」221㎡で土地開発公社の所有となっている。ところが、土地開発公社の書面では国土調査以前の面積18,907㎡のまま管理されていた。そのことが土地取得後20年以上経過した平成17年に不動産鑑定を行う中で判明したもので、管理に問題があると言わざるを得ない。

③ 分譲した土地には地元の公会堂が建っているが、土地開発公社所有地は空き地となっており、一部松林につながっている。空き地の一部はゲートボール場となっており、そのための施設も作られている。市販されている住宅地図にも「ゲートボール場」と書かれている。地元の人によって設置・管理・使用されているものであろうが、土地開発公社として使用等を認めた書面はない。管理・使用は事実上、地元任せに見える。

管理経費や土地の有効利用という面では、現状をあながち否定できないものの、土地開発公社の管理としては不適切であろう。さらに、公募によって処分する予定になっているにもかかわらず、現在の土地使用者との間でなんらの協議もしていないのは問題である。早急に、土地使用者等との間で協議すべきである。

④ 監査委員監査の指摘にあるように「早急に処分すること」は当然なことである。予定通り、早急に公募等の方法を取って処分すべきである。処分のためにも直ちに土地の適切な管理を行うことが重要であることは前記したとおりである。

第3 会計処理に関する問題点

1 経理基準要綱の改正

現行の土地開発公社の経理基準要綱には幾つかの問題点がある。そのため、土地開発公社の財務諸表は、土地開発公社の財政状態及び経営成績を適正に表示するものとはなっていない。

ところで、総務省は平成17年、各自治体に向けて土地開発公社の新たな経理基準を示した。

そして島根県土地開発公社では今後、これに準じて新たな島根県土地開発公社経理基準要綱を作成し、平成18年度からは新基準要綱に移行する予定である。

そこで、以下、現行の経理基準要綱（旧経理基準という）による会計処理の問題点、新しい経理基準要綱（新経理基準という）における改善点を、新旧経理基準要綱を対比しながら確認する。

2 会計上の問題点

2・1 キャッシュフロー計算書

- (1) 旧経理基準は、キャッシュフロー計算書の作成を規定していなかったため、土地開発公社もこれを作成していない。
- (2) しかし、キャッシュフロー計算書は資金の流れを明確に把握するためには不可欠なものであり、土地開発公社の財務内容が急速に悪化している現在、その財務体質の改善を図るために早急に作成すべきである。
- (3) キャッシュフロー計算書は、土地開発公社のディスクロージャー（財務情報の透明性）を充実させ、財務状況の明瞭性を向上させるためにも不可欠な計算書である。
新経理基準では、キャッシュフロー計算書を土地開発公社が作成すべき財務諸表のひとつとして要求している。
(新経理基準要綱 第51条)

2・2 土地造成事業にかかる土地等の評価方法

- (1) 旧経理基準における低価主義においては、完成土地に対する時価評価の基準が明確に示されていなかった。そのため、土地開発公社も土地の時価に対する認識があまり高くなかったといえる。
- (2) しかし、今後は土地開発公社においても土地の取得価額と時価の乖離を意識し、全ての保有土地に対し、每期何らかの方法で時価を認識し、含み損の早期把握に努める必要がある。
- (3) 新経理基準では、強制評価減をする場合の基準が詳細に整備され、今後はより時価を意識した評価方法が導入されることとなる。
(新経理基準要綱 第25条 土地強制評価減)

2・3 引当金

- (1) 公営企業会計では、引当金の計上を原則、修繕引当金と退職給与引当金の2種類に限定（S40.10.13行政実例）している。これは引当金の過大計上を回避することにより剰余金を適正に表示するためである。
ところで、旧経理基準は、「第54条1項3号の普通引当金は退職給与引当金その他当該引当金の設定目的を示す名称を付した科目をもって掲記しなければならない。」として「その他」の引当金の設定を認めている（旧経理基準第54条3項）。
さらに特定引当金として災害補填引当金及び地価変動等調整引当金が定められている（同第56条）。
その結果、土地開発公社においては、以下の引当金が設定されていた。

【図表18】 過去5年間の引当金残高の推移

(単位：千円)

引 当 金	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
(普通引当金)					
団地修繕引当金	319,148	319,148	319,148	0	0
工事補償引当金	240,769	240,769	240,769	0	0
退職給与引当金	719,778	726,446	664,488	586,192	560,279
特別修繕引当金	100,748	100,748	100,748	100,748	99,638
負債性引当金	414,832	414,832	414,832	414,832	403,597
(特定引当金)					
災害補填引当金	360,886	360,886	360,886	337,091	337,091
地価変動等調整引当金	13,778	13,778	13,778	13,778	13,778

(2) 問題点

① 「負債性引当金」について

「負債性引当金」は、旧経理基準要綱第54条1項3号に定める普通引当金のひとつである。同条3項には、「第54条1項3号の普通引当金は退職給与引当金その他当該引当金の設定目的を示す名称を付した科目をもって掲記しなければならない」とある。

当該引当金の設定目的は、将来の土地開発公社の事務所建設費及び事務室借上げ料に充当するためである。しかし、貸借対照表上は「その他の引当金」として計上され、附属明細書においても「負債性引当金」としか記載されていない。したがって、その名称から引当金の設定目的が明確に示されているとはいえない。

② 引当金の設定について

引当金の設定趣旨及び根拠細則について確認したところ、退職給与引当金以外の引当金については、土地開発公社財務規定第11条2「理事長は前項で定めるもののほか、将来特定の支出に対する準備金として必要な引当金を設けることができる」を準用して設定しているとの回答であった。

さらに、これらの引当金について繰入基準及び取崩基準を確認したところ、それぞれ「特にありません」との回答であった。財務規定どおりに引当金を設定するためには、「将来特定の支出」を合理的に算出するための設定基準及び取崩基準を明確に規定しておく必要があったといえる。

③ 引当金そのものを過大に費用計上することによって、適正な期間損益計算が歪み、利益が過小に表示される結果となる。また将来の債務である引当金を過大に見積計上することによって、現在の自己資本が圧迫され、財政状況が適正に表示されないこととなる。

(3) 総務省が示す新経理基準では、特定引当金は廃止されている。また土地開発公社としても平成17年度より引当金の概念を遵守することとなり、退職給与引当金以外の引当金は全て整理するとのことである。

(新経理基準要綱 第32条3項)

2・4 事業原価の計算方法

2・4・1 現在の原価計算の問題

- (1) 公社の損益計算書において、公有地取得事業と土地造成事業の「事業収益」と「事業原価」は一致している。つまり二つの事業では、収益と費用が概ね均衡し、利益も損失も生じていないことを意味する。
- (2) 公有地取得事業の事業収益となる「再取得金額」は、土地の取得価額相当額に一定の事務手数料を加算した金額により構成されている。つまり加算された事務手数料と実際に公社が公有地取得事業に要した建設事務費が同額であるように「事業原価」も計算されている。これは土地造成事業についても同様である。
- (3) では、この事務手数料は、はたして実際に事業に要した建設事務費を反映して設定されているのであろうか。用地取得等の事業の大部分はマンパワーであり、人件費が事務手数料の中心と言える。
- (4) 建設事務費を配賦した経費明細表を確認したところ平成16年度において約6千万円の人件費が建設事務費に配分されていた。そこで、公社が作成した組織図兼業務分担表を確認したところ、平成16年度において公有地取得事業と土地造成事業に携わった公社の職員は計8名しかおらず、このうち5名は他の業務との兼任であり、2名は経理課であった。この状況で事務手数料が実態を反映していると言えるか疑問である。
- (5) 公社に「事業原価」と「販売費及び一般管理費」の振り分けの基準を確認したところ「振り分け基準は特にない」との回答であった。つまり決算期になって各事業に係る事務手数料が確定し、その事務手数料と同額になるよう人件費などの経費を建設事務費へ振り替え、残りが販売費及び一般管理費となっている。
この事実から建設事務費並びに間接費等の配分基準の適正性及び合理性はないと判断した。

2・4・2 今後の課題と対策

- (1) 通常、一般企業において事業の採算性を判断することは最重要課題であり、そのためには原価管理を厳密に行なわなければならない。つまり経費発生時に事業ごとの直接的又は間接的な対応関係を把握し、区分して経理を行っている。
- (2) また一般企業であれば、税務面からも適法な会計処理が求められるため原価計算書を作成し、適正な原価管理が求められている。
- (3) 公社の事業は、利益追求を目的としていない点で一般企業と大きく異なる。しかし、事業に実態がある以上は、少なくとも結果的に損益は生じる。現在の会計処理から作成された財務諸表では、本当に公社の事業に損益が生じていないのか判断することは不可能である。
以上の指摘したような状況では理事者または県は、土地開発公社の財政状況及び経営成績を適切に把握し、適切な経営判断を行なうことは困難だと思われる。
- (4) 今後、土地開発公社においては原価の合理的な区分及び按分基準等を作成し、財務諸表に公社の経営実態が適正に表示されるよう改善が求められる。今回の新経理基準要綱においても新たに「事業原価は、適正な原価計算の方法により算定しなけ

ればならない。」と追加されている。

- (5) ところで、公営企業に求められるところの、「損益が生じてはならない」ということの趣旨は、損益（特に利益）が発生していないかのような財務諸表を作成することではない。

求められているのは、土地開発公社の実態を表した財務諸表を作成した上で、もし過年度に利益が発生しているのであれば県に返還する、そして、次年度以降は利益が発生しないように、県から受ける「事務手数料」を適正な金額に引き下げる、ということである。

以上のような趣旨で、原価の適正な配分が行なわなければならない。

(新経理基準要綱 第39条2項)

2・5 「未成土地」に係る処理（第2 2 益田拠点工業団地に係る補助金受給の過誤の問題 参照）

2・5・1 「完成土地」と「未成土地」が適切に区分されていない問題

- (1) 旧経理基準では「完成土地」とは「土地造成事業にかかる土地で販売可能な状態にあるもの」となっている。

しかし、実際は分譲を開始しても、土地売却までは「未成土地」と表示され続け、土地売却時に初めて「完成土地」に振り替えられる。

つまり、「完成土地」と「未成土地」が適切に区分されていない。

- (2) 販売可能な状態にある土地が「決算書」に現れないことについて

① 「完成土地」勘定と「未成土地」勘定の大きな違いは、原価計算期間が終了しているかどうかである。つまり、基本的な造成工事も終了し、工事原価も確定し、土地が商品として販売できる状態になっているものが「完成土地」であり、これに対し、まだ造成中で原価が発生し、集計している途中で、仕掛の状態にあるものが「未成土地」である。

② 両者が決算書上、適切に区分されず一体として表示されることによって、本来は既に販売できる土地が、いまだ造成中であるかのように表示される。

つまり、長期間「完成土地」状態にあるのに売却されていない土地の存在が決算書に現れてこないことになる。

すなわち、「完成土地」と「未成土地」が適切に区分されていないことによって、土地開発公社の財政状態が決算書に適正に表示されないことになる。

- (3) 賃貸している土地は、固定資産の部の「投資その他の資産」に表示区分を変更すべきであることについて

これまでは、賃貸している土地についても「未成土地」に含めていた。

本来「未成土地」とは販売を目的とした棚卸資産に該当する科目である。

しかし、既に完成して賃貸され、さらに定期借地権を設定して相当期間に渡って分譲することが不可能な状態の賃貸土地は、「棚卸資産」ではない。

したがって「未成土地」ではなく、固定資産の部の「投資その他の資産」に表示区分を変更すべきである。

(4) 新経理基準では土地の種別を明らかにしたことについて

新経理基準要綱では、「未成土地」の科目を廃止すると同時に、土地の種類に「開発中土地」及び「賃貸事業の用に供する土地」等の科目を新たに加えた。

また「完成土地等」の定義を詳細に規定している（【図表19】）。

これにより、土地開発公社の資産状況が決算書に正しく表示されることになる。

【図表19】（新経理基準要綱 第3条1項12号）

完成土地等は、土地造成事業に係る土地で、次に掲げるものをいう。

イ 販売可能な状態にある土地

ロ 当該土地に係る開発計画が次のような状態にある土地

1 開発工事の着工予定時からおおむね5年を経過しても開発用の土地等の買収が完了していない状態。

2 開発用の土地等の買収が完了した後おおむね5年を経過しても開発工事に着手していない状態。

3 開発工事に着手後中断してその後おおむね2年を経過している状態

2・5・2 借入金利息及び維持費用等の原価算入の問題

(1) 土地開発公社では分譲を開始し、既に「完成土地」の状態にある土地も「未成土地」として取り扱った上で（前記2・5・1の問題）、事業費調達に要する「建設利息」と造成終了後の草刈費用等の維持管理費用などを、無期限に土地の原価へ加算し続ける会計処理を行なっている。

この点について、旧経理基準は「未成土地等の取得原価に含まれる土地取得又は造成に要した借入金等に対する利息は、土地造成事業に係る完成後のものを除く」としている。したがって、土地が完成しても利息や維持費用をのせ続ける処理は、旧経理基準にも反しているといえる。

(2) 借入金利息及び維持費用等の原価算入が土地開発公社の適正な期間損益計算を害していることについて

① 土地取得に係る借入金の利息のうち、本来、土地の取得原価に加算することができる金額は、土地造成事業に係る予定分譲期間内に相当する部分だけである。

分譲が予定期間を超えて行なわれている場合や、何らかの事情で工事が中断され相当期間経過しているような場合では、既に支払利息を取得価額に算入する「原価性」は失われている。

ましてや既に賃貸事業の用に供している土地に係る支払利息に「原価性」は存在しない。

また、分譲期間経過後の土地に係る草刈費用などの維持管理費を取得原価に加算する処理に合理性は見当たらない。

② 既に造成の終了した土地に係る借入金利息や維持管理費用を原価に算入し続けることによって、土地の取得原価に「原価性」のない費用が含まれると、決算書上、土地が過大に計上され、あたかも資産価値が増加したように表示される。

また、本来期間費用として処理されるべき費用が、資産に振替られることによって、適正な期間損益計算を害することとなる。

(3) 新経理基準による場合

① 新経理基準では、前記のようにどのような土地を「完成土地」とするかを明確化した上で（【図表19】）、「完成土地等」に区分された以後の借入金等の利息を取得原価に含めないこととしている。

これによって、借入金等の利息等を原価算入しうる期間が明確になり、既に販売可能な状態にある土地や、何らかの理由によって工事期間が延長しているような土地の借入金等の利息等の「原価性」が排除されたことになる。

それによって、土地の資産価値が適正に表示され、適正な期間損益計算が可能になる。

② 新経理基準によることになれば、これまで取得原価として処理されていた借入金利息や維持管理費用などが期間損益計算上、費用として計上されるようになる。

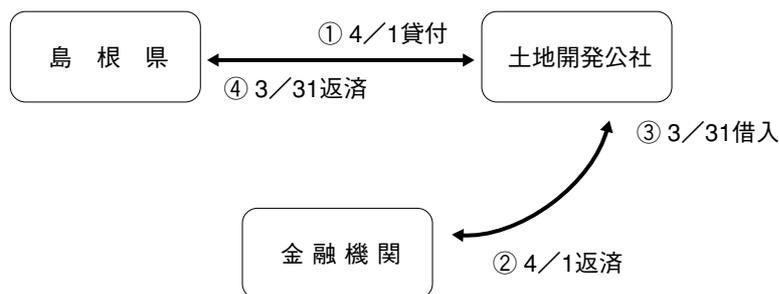
その場合、土地開発公社の財務諸表に示される経営成績は、急激に悪化することは確実である。

その際は、益田拠点工業団地で検討したように「土地開発公社運営上の経費補填又は損失補填」を交付するかどうかは俎上に乗ることになると思われる。ただその場合でも「公益性」が厳しく問われなければならない事は言うまでもない。

2・6 島根県からの借入金を年度末に返済する会計処理の問題

(1) 土地開発公社の短期借入金明細書を確認したところ、島根県は、毎年度期首に土地開発公社に対し先行取得に要する資金を貸付けて、期末に土地開発公社が金融機関から同額の融資を受け県に全額完済し、翌年度に入り、土地開発公社が金融機関に返済する資金を県が再び貸付けているような処理がなされているように見受けられた。

【図表20】



【図表21】 土地開発公社の島根県からの短期借入金明細書

(県単独用地先行取得費)

(単位：千円)

年 度	期首残高	当期増加	当期減少	期末残高
平成12年度	0	10,000,000	10,000,000	0
平成13年度	0	7,000,000	7,000,000	0
平成14年度	0	6,000,000	6,000,000	0
平成15年度	0	5,000,000	5,000,000	0
平成16年度	0	4,700,000	4,700,000	0

(斐伊川放水路残土処理)

(単位：千円)

年 度	期首残高	当期増加	当期減少	期末残高
平成12年度	0	561,077	561,077	0
平成13年度	0	607,845	607,845	0
平成14年度	0	608,422	608,422	0
平成15年度	0	667,554	667,554	0
平成16年度	0	667,554	667,554	0

(2) 事実確認

- ① そこで土地開発公社に確認したところ、「県単独用地先行取得」及び「斐伊川残土処理用地」については島根県との間で締結した「協定書」、「覚書」及び「資金貸借契約書」に基づき処理をしている。との回答があった。

【島根県土木部単独用地先行取得に関する実施協定】

第9条 1項 土地開発公社がこの協定に基づき先行取得を行なうために直接必要とする資金は、島根県が貸付けるものとする。

【島根県土木部単独用地先行取得資金貸借契約書】

第1条 島根県は、実施協定に基づき土地開発公社が公共事業用地等の先行取得を行なうために必要な資金として、平成16年4月1日から平成17年3月31日までの期間に90億円を限度額として無利息で貸付けを行ない、土地開発公社はこれを借り受けるものとする。

第3条 土地開発公社は、期間内に借り受けた貸付金を平成17年3月31日に一括して島根県に償還するものとする。

第7条 土地開発公社は第3条の規定による貸付金の償還のために必要な金額を、金融機関から一時的に借入れるものとし、あらかじめ別紙様式3により島根県に協議し、承諾を得るものとする。

2 島根県は、前項の規定による協議が適正と認められる場合はこれを承諾し、第3条に規定する貸付金の償還日に一時借入れに必要となる利息相当額を支払うこととする。

- ② しかし、島根県は土地開発公社に対し、何年にもわたって継続して資金を貸付けているにも関わらず、なぜ毎年度末に一時返済のための利息を県が負担してまで土地開発公社から完済させる必要があるのか、また再取得希望時期を返済期限とした長期貸付とすることはできないのか疑問である。そこでこの点について土木部土木総務課に対し質問をしたところ、

「償還を複数年で行なう「長期貸付金」は、その一般財源等の別途財源を確保する必要があるとともに、債権管理を行なう必要が生じることから、予算編成上「短期貸付金」での取扱いとしています。短期貸付とすることにより、特定財源のみによる予算編成が可能となり、一般財源等による財源措置が必要ないことから、財政に直接的な影響を与えることなく当該事業の実施が可能です」（土木部土木総務課 文書回答）とのことであった。

- ③ さらにこの回答にある「特定財源」の意味を確認したところ『歳出である貸付金の特定財源として償還金を歳入として充当すること』と回答があった。

(3) 短期貸付金が繰り返されることの問題

① 財政への影響

県の回答は、つまり一会計年度中に貸付金は償還されるため、財政に直接的な影響を与えないとするものである。

だが、少なくとも島根県は土地開発公社に対する貸付けのための財源をまず初めに確保する必要がある。土地開発公社に当該貸付を行なっている期間、島根県は貸付金相当額を他のことに使えない。そしてそれが毎年度繰り返されれば、長期にわたって島根県は当該貸付金相当額を使えないのである。

とすれば1年で返されるのだから財政に直接的な影響を及ぼさないということはないだろう。

② 短期貸付金としておくと議会での検討がなされないことについて

短期貸付金となっていると実質的に長期貸付となっているという実態がつかみにくい。議会でも長期貸付金としての検討はなされていない。

数十億もの財源が反復継続して結果的に長期にわたって土地開発公社に貸付けられている実態からすれば、『短期貸付金』として処理するのではなく、『長期貸付金』として一般財源等の別途財源を表面化した上で、議会などでも十分検討されるべきではないだろうか。

- ③ ところで、包括外部監査人が①②の考え方を示したところ、土木部土木総務課から次のような回答があった（土木部土木総務課 文書回答）。

● 「単年度貸付金」の予算上の取扱いについて

地方自治法第208条の規定により、年度内に貸付と償還が行われる貸付については、歳出予算において貸付額を計上し、歳入予算において償還額を計上しております。この償還額を特定財源と称して当該歳出に充当する財源としております。この場合、具体的な資金は、県金庫が保有する現金で賄いますが、年度末などの限られた時期で現金が不足する場合は市中金融機関から短期借入を行い、土地開発公社に貸付を行います。この短期借入金の限度額については、県全体額を予算案に計上する必要があり、本県でも計上しております。また、短期借入金利息についても予算案に計上しております。

● 「単年度貸付金」を採用する理由

当該案件に係る貸付金については、監査人ご指摘の長期貸付金として処理する方法といわゆる短期貸付金として処理する方法がありますが、長期貸付金として処理した場合、百数十億円の多額の税を長期間拘束することとなり、他の

事業の実施が困難になります。短期貸付金方式の場合、年度内に発生する利息相当額について税で負担することになりますが、比較的少額で大きな効果を期待できます。また、このような制度を採用できない他の重要事業への影響を最小限に止めることができることから、多数の県でこの方式が採用されております。

●議会での検討について

前記のように当該事業に係る歳出予算、歳入予算並びに県が行う短期借入金の限度額及びその利息について予算案を議会に提出しています。

●今後の対応について

現状、財政規模が小さな本県においては、長期貸付金方式よりも短期貸付金の方が有効であることから、この制度を継続したいと考えています。

- ④ 島根県の現在の財政状況からして、一般財源からは土地開発公社への貸付額相当額を負担できない事情は理解する。しかし、それをもって直ちに短期貸付を繰り返している状況を正当化できるということにはならない。短期貸付は現状では「いたしかたない」という評価にならざるを得ないことがらである。

短期貸付を繰り返しても、長期貸付でも、返済されない限りその貸付が島根県が使える県費を拘束し、財政を硬直化させていることに違いはない。

しかし、短期貸付を繰り返すという処理をすることによって、財政が硬直化している状況が外部に見えてこない結果になってしまっている。

このことだけは指摘しておきたい。

第 4 島根県における債務負担行為の取扱い

1 債務負担行為とは

- (1) 島根県の累積債務の大半は地方債であり、また交付税特別会計の借入金の中の地方部分、更に公営企業債のうち普通会計負担分も県の債務といえるのだが、これ以外にも「債務負担行為」という債務がある^[2]。
- (2) 債務負担行為には、大きく分けて土地や建物などの物件の購入に係るものと、土地開発公社等の外郭団体等が民間金融機関から融資を受ける際の債務保証や損失補てんに係るものがある^[3]。
- (3) 債務負担行為は要は将来いくらの債務を払うことになるか、ということなので、「残高」で把握することに意味がある。

さらに土地等の購入を約束する等により将来の債務が発生するものと、保証した債務が支払われなかった場合等に代わって支払う義務が生じるもの（いわゆる偶発債務）に分けて把握する必要がある。

[2] 地方自治法第214条（債務負担行為）

歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内におけるものを除くほか、普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかなければならない。

[3] 島根県のホームページには、上記土地や建物などの物件の購入に係るもの、土地開発公社等の外郭団体が民間金融機関から融資を受ける際の債務保証や損失補てんに係るものの他に利子補給に係るものがあげられている。

2 島根県における債務負担行為の設定

(1) 島根県において、土地開発公社に対する債務負担行為がどのように行なわれているか土木総務課に確認したところ、土地造成事業に係る債務保証契約等については、契約締結時に債務負担行為を設定しているが、公有地取得事業については、再取得されるまでは債務負担行為の設定をしていないとの回答であった（土木部土木総務課 文書回答）。

(2) しかし、平成12年4月21日付の自治大臣官房総務審議官と建設省建設経済局長の連名で出された通知『公拓法の施行について（土地開発公社関係）』の改正について（以下、「自治省・建設省通知」という）においては、土地開発公社を通じて用地を先行取得する自治体は、土地開発公社から用地を買った時点ではなく、土地開発公社と用地取得の依頼契約を締結した時点で債務負担行為を設定し、予算に計上することが義務付けられている。

そこで、この「自治省・建設省通知」と県の実務が異なっている点について、土木総務課及び財政課に確認したところ、『県においてその通知内容を十分把握していなかった』（土木部土木総務課 文書回答）、『当該通知は、当課には未回付であり内容を把握していなかった』（財政課 文書回答）との回答であった。

(3) ところが、一方で、地域振興部市町村課は、土地開発公社を有する県内の各市町村に対する通知（平成17年7月21日付の地域振興部市町村課長名「出資法人との取引の適正化について」）において、「用地取得依頼契約の契約締結時に市町村において予算措置（債務負担行為を含む）がなされていることが必要である。支出義務の負担を伴う契約を予算の定めなく締結することは違法である」と記載し、各市町村の検査・指導を行なっている。

(4) このように、県内部において債務負担行為の設定についての取扱いが矛盾している。

したがって、今後は債務負担行為の設定基準を「自治省・建設省通知」に統一し、債務負担行為を設定すべきと考える。

3 債務負担行為の負債性の認識について

(1) ところで、県財政の健全度の指標のひとつとして起債制限比率がある。

現行の起債制限比率の計算上は、債務負担行為のうちの多くは分子（公債費）に含まれていない。

ところが前記「自治省・建設省通知」では、債務負担行為の設定について、財政局長通達「債務負担行為の運用について」（昭和47年9月30日自治導139号）を引きながら、「債務負担行為に基づく支出額と公債費との合計額が地方債許可方針により起債制限を受けることとなる公債費相当額を超えることのないように特に配慮すること」と指導している。

ところが、前記2のように債務負担行為が設定されていなかったことから、島根県は「起債制限を受けることとなる公債費相当額を超えることのないように特に配慮すること」という国の指導に沿っていないのではないか、との包括外部監査人の認識を示したところ、財政課より、以下の回答があった（財政課 文書回答）。

- しかし、土地開発公社に対する用地取得依頼契約にかかる「負債性の認識とそれに対する注意」については、「後年度において県が用地を取得することとなる負債性」を認識した上で、(中略)用地取得依頼契約に必要となる「県単用地先行取得資金」の予算措置を行っています。
- また、仮に先行取得依頼を行った用地の取得に要する経費について、公債費と同様の考え方に起債制限比率の算定対象とした場合の影響は(中略)「債務負担行為の運用について(昭和47年9月30日自治導139号 自治省財政局長通達)」の「債務負担行為に基づく支出額と公債費の合計額が地方債許可方針により起債制限を受けることとなる公債費相当額を超えることのないよう特に配慮すること」との指導には反しない状態であることを申し添えます。

第 5 土地開発公社組織の問題点と今後のあり方について

1 財政上の問題点

- (1) 島根県の公共工事の縮小に伴い、土地開発公社本来の事業である公共用地取得事業が大幅に減少し、土地開発公社の事業規模と組織規模に大きな乖離が生じている。

また、職員の平均年齢が高くなっていく中で、5期連続の経常損失が発生するなど近年急激に財政状態が悪化している。現在は、過去に蓄積した財産を取り崩しながら経営を維持しているような状態である。

県の外郭団体である土地開発公社における内部留保は、本来、再投資に充てるか、もしくは県に寄付等の形により還元すべきものであるのに、それをせずに、取り崩して損失に充てることは好ましくない。

- (2) 貸借対照表に目を向けると、土地造成事業に係る分譲の目途が立っていない土地と(平成16年度現在 約118億円)、その造成地に見合う借入金(平成16年度現在 約118億円)が土地開発公社の財政状況を圧迫している。

島根県が、これらの借入金について債務保証もしくは損失補償をしていることからすれば、土地開発公社の問題を放置することはできない。早急に検討すべきである。

2 土地開発公社の組織と雇用に係る問題

- (1) 土地開発公社は将来的な事業計画について「今後は、国や市町村からの業務を拡大し、高速道路及び公共用下水道等の工事に積極的に展開する」とする。

しかし、公共事業減少が見込まれる中で、土地開発公社の業務が今後、今まで以上に減ることが予測され、土地開発公社の存在意義が薄れてきている。

- (2) 「組織」と「雇用」を維持するための「事業」は許容できないことについて

- ① 土地開発公社の存在意義が薄れるにつれ、土地開発公社は「組織」維持が困難になってきている。
- ② そこで問題となるのは、平均年齢の高い土地開発公社職員の「雇用」の問題である。土地開発公社の今後について、解散を含めた議論がなされる場合には、この問題は避けて通れない。

また、退職者不補充のまま今後経営を継続した場合、いわゆる「団塊の世代」が60歳の定年を迎えて一斉に退職してしまったときには、土地開発公社はどう対応するのかという問題もある。

- ③ このような状況においては、雇用の維持が必要だ、だから組織が必要だ、組織維持のためには事業が必要だという発想に自然に陥ってしまうように思う。

その場合、事業の必要性や採算性が二の次にされることになりかねない。

だが、そのような「逆転の発想」は許容できない。

まず、県民の「益」の観点からすると、なすべき事業は何なのか、から出発して事業計画が策定されるべきである。

- (3) 土地開発公社と県の両方を一体として「事業」「組織」「雇用」の問題を検討すべきことについて

- ① 「雇用」「組織」のために「事業」を行なうという発想は許容できないとした。

しかし、だからといってなすべき事業がなくなったなら即、土地開発公社は解散すべきだ、職員を削減すべきだといっているわけでは決していない。

「事業」「組織」「雇用」は別々の次元の問題である。

- ② 土地開発公社の経営状態の責任が県にもあることについて

これまで県は長期にわたって、土地開発公社を県と一体のような存在として扱い、県の政策目的を達成するために、土地開発公社に事業を行なわせてきた。

いくら事業実施の判断は土地開発公社自身で行なうといっても、土地開発公社が県から依頼される造成事業を拒否できたかといえばそれは難しいだろう。

その結果、県の政策判断に基づいて行なった造成事業において多くの「売れない土地」が残った。そして県がそれを買収してくれないままに、土地開発公社には多くの借入金が残り、土地開発公社の経営を圧迫している。

つまり、現在の土地開発公社の状況をもたらした責任は、土地開発公社のみならず少なからず県にもあるといえる。

- ③ 土地開発公社の「ひずみ」をひとり土地開発公社及び土地開発公社職員に負わせてはならないことについて

このように、土地開発公社の「苦しい現状」は、県の政策判断によるところが多い。

そして、確かに県と土地開発公社はこれまで一体として事業を実施してきたのである。

それにもかかわらず、県財政が厳しくなり、公共事業を縮小せざるを得なくなったこの時に、土地開発公社は県とは「別組織」であるとして、県本体と切り離して、土地開発公社の「事業」「組織」「雇用」の問題に対応しようとするのは妥当とは思えない。

それが人員削減や給与カットという形で土地開発公社「職員」のみに負わせるのであればなおさら許容できない。

なぜならば、土地開発公社職員は本来県職員が行なうべき業務、しかも用地交渉という重い業務を、専門的に行なってきたからである。

必要があるときは県と一体であるとして業務を託しておりながら、その結果、

経営難という形で「ひずみ」が生じたところで、土地開発公社は「別組織」であるといつてその「ひずみ」をひとり、土地開発公社及び土地開発公社職員に負わせるようなことはなされるべきではないだろう。

- ④ 土地開発公社については、職員の雇用や待遇を含めて、今後のあり方が検討されることになる。そしてその際には、土地開発公社だけでなく、県と「一体」として「事業」「組織」「雇用」の問題を検討すべきである。

すなわち、県全体の土木にかかる業務を、県土木部と土地開発公社の職員全員でどう行なって行くかという視点で割り振りが考えられるべきであり、給与カット、人員削減も県と土地開発公社で同じようになされるべきではないだろうか。

3 土地開発公社経営健全化計画の策定について

- (1) 土地開発公社のあり方の検討において、今後も土地開発公社を存続させるということになれば、具体的に土地開発公社経営健全化計画を策定して、それを実施する必要がある。

- (2) 「土地開発公社 経営健全化対策措置要領」(平成12年 7月28日)

- ① 総務省は平成12年 7月、「土地開発公社 経営健全化対策措置要領」を出した。これは、設立団体である地方公共団体単独では財政状況等の理由により、土地開発公社の健全化の達成が困難な地方公共団体を対象に、次の目的で出されたものである。

(第1 目的)

この要領は、地方公共団体が、土地開発公社の経営の健全化に関する計画に基づき、当該地方公共団体の債務保証等により借り入れた資金によって保有されている土地の縮減、遊休保有土地の用途の変更その他土地開発公社の経営の健全化を促進することにより、地域の秩序ある整備と地方財政の健全化の確保に資することを目的とする。

- ② この要領では、一定の要件に該当する地方公共団体に、後記の事項を含んだ「土地開発公社経営健全化計画」の作成を条件として交付税などにおいて優遇措置を与えることとされていた。そして当該経営健全化計画に基づいて一定期間で土地開発公社の抜本的な経営改善を図るとしている。

とすれば、当該要領に示された各項目を盛り込んだ経営健全化計画を策定することは、島根県土地開発公社の健全化を進める上でも有効であると考えられる。

(土地開発公社経営健全化計画において定めるべき事項)

経営健全化の期間

経営健全化の基本方針

土地開発公社経営健全化計画実施のための体制

各年度の用地取得・処分・保有計画

債務保証等対象土地の詳細処分計画

その他の経営健全化のための具体的措置

- ・保有土地の暫定利用
- ・自己資本の活用による借入金の圧縮
- ・土地取得あっせん業務等の受託
- ・人件費、事務所賃借料等の固定費の削減
- ・入札制度の導入等による借入条件の改善等

設立・出資団体による支援措置

- ・特別会計による未事業地の取得
- ・無利子融資、低金利融資
- ・補助金の交付等

設立・出資団体による用地取得依頼手続等の改善

達成すべき経営指標の目標値

(3) 島根県土地開発公社経営健全化計画の策定

- ① 島根県においては、(2)の要領が対象とする地方公共団体の要件に該当していなかったため、経営健全化計画を作成しなかった。
- ② ところが、平成16年12月27日付で、土地開発公社が5年以上保有している土地がある場合には経営健全化計画を策定すべしとの総務事務次官通知がなされたため、島根県においても平成17年度中(平成18年3月まで)に経営健全化計画を策定するとのことである。

土地開発公社については、前記『土地開発公社経営健全化計画において定めるべき事項』を含んだ、適切な経営健全化計画を策定し、それに沿って土地開発公社の健全化が進められることが必要である。

第 6 章 情報システムに関する委託

近年、行政において情報システム関連の「委託」が重要になってきていると言われる。

ひとつには費用の点である。システム「開発」には多額の費用がかかり、「開発」が終わった後も、保守・運用の費用が継続的に発生する。

もうひとつは、情報システム開発に携わる事業者が行政の心臓部に関わることになる点である。情報システム構築の過程で受託事業者は、好むと好まざるとに関わらず行政の持っている情報や業務内容等を知ることになり、また、構築された情報システムによって行政が情報を収集し動いて行くことからすれば、どのように情報システムを構築するかは行政の心臓部のデザインをするということでもある。その意味でも、情報システムの「委託」は「重要」なのではないかと思うのである。

ところで100万円以上の委託費に対しアンケートを実施する際に、分類として情報システムを区別してもらったところ、情報システムに関する委託費は、金額的にも重要であることがわかった(100万円以上の本庁の委託費 828件 11,915百万円のうち、情報システム分は 220件、1,829百万円)。

さらに、「委託」についての各課へのアンケート結果を見ると、契約の方法が随意契約である場合が220件中215件と大部分を占めている。また、随意契約の理由は、「契約の目的物が特定の者でなければ納入できないものであるとき」が圧倒的に多かった。

情報システムの分野は専門性が高く、どれくらいが相当な値段かがわかりにくい分野であるように思われる。それだけに、競争入札による場合の、「対価性」を確保する「仕掛け」を使わない随意契約において、どうやって「対価性」を確保するかは難しい問題である(第10章 参照)。そこで、情報システム関連の「委託」を取り上げて監査する必要があると感じた。

さらに、行政に限らず、情報システムについては「初期導入費用は安いがその後の保守が高額となる」という問題があることは、つとにいわれることである。その点についても、島根県の対応を確認する必要があると考えた。

また、『委託料一覧表』を見て行くと、支払内容に「ホームページの作成・更新」等となっているものが多数見受けられた。これらは1件あたりの金額は少額であるが、合計すると相当な金額になる。これらについては、何らかの方法で一元的に管理する必要はないのか、一元的管理をすれば経費削減になりはしないかと思われた。

そこで「ホームページの作成・更新」の「委託」についても合わせて検討することとした。

ところで、一元的管理の可能性のような、全庁横断的な視点での思考は、ホームページだけでなく、情報システム開発や運用についても必要である。そこでこの点についても県の判断と対応を確認する必要があると考えた。

取り上げる「委託」は、県庁において情報システムを統括している情報政策課からの「委託」とすることとし、20件の「委託」を個別に監査することにした。

監査においてはまず、情報政策課にヒアリングを行なった。

その結果、情報政策課は、包括外部監査人が情報システムの「委託」において問題となりうると考えた点を含めて、情報システム関連の「委託」における構造的な問題を十分認識していることがわかった。

そして、これらの問題点に対処すべく、『島根県情報通信システム全体最適化計画』（以下、『県最適化計画』という）を近々策定する予定であるとのことであった（当包括外部監査中の平成17年10月に公表）。

本監査の対象は、平成16年度の「委託」であるが、包括外部監査人が情報システム関連の「委託」の問題点と考える事項が当該『県最適化計画』においてどのように解消されているか、または、解消されていないのかは重要なことである。そこで監査の一環として、当該『県最適化計画』を検討した。

その過程で情報システムの導入・運用についての国の対応を確認するの必要を感じて調べたところ、国から『情報システムに係る政府調達の見直しについて』（平成13年12月「ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会」（経済産業省））という文書が出されていた。

ここに示された国の問題意識は、包括外部監査人のそれと一致するものが多い。

そこで、本章では、まず、この『情報システムに係る政府調達の見直しについて』を用いて情報システムに関する「委託」の問題点を整理し、また、国の示す解決策を述べる。

ついで、島根県の現状を『委託料一覧表』及び各委託についての検討に基づいて概観し、さらに、島根県の現状に対して『県最適化計画』がどう答えているかについて述べる。

その上で、『県最適化計画』を実効性あらしめるために必要なことからを考察することにする。

なお、平成16年度の情報システム及びホームページにかかる各「委託」の具体的な監査結果は、第2において記すこととする。

第1 国及び島根県の「情報化」の現状及び問題点の認識

1 国及び県における「情報化」の取り組み

(1) 国における電子政府の取組経過（『情報化白書2005』より）

『行政機関における情報化の総合的・計画的な取り組みは、1994年12月に閣議決定された「行政情報化推進基本計画」（97年12月改定）に始まった。同計画に基づき、職員1人につき1台のパソコンを配備、省内LANや霞が関WANの整備のほか、インターネットの普及に伴い、各府省のホームページも順次開設が進められた。その後、インターネットによる行政情報の提供、申請や届出などの手続きの電子化が推進されてきたところである』

(2) 島根県における「情報化」の取組（『県最適化計画』）

『1993年度には「島根県高度情報化推進基本方針」が策定され、従来の電算処理による業務改善のみではなく行政サービスの向上のための「行政情報化」が進められることとなり、『組織的にも1994年度から情報システム課が新設され、翌年に

はリーディング・プロジェクト推進計画を策定、自治省（現総務省）の事業採択を受けて積極的な情報通信システム構築に係る基盤整備が行われた』

また、『2002年3月に電子県庁推進計画を策定し、IT推進会議を通じた全庁的取組を行ってきた・・・結果、2004年10月には電子申請受付システムを市町村と共同で運用を開始』している。

2 情報システム関連の「委託」の問題点

2・1 行政の情報システム開発委託に関する問題点～国の認識～

『情報システムに係る政府調達の見直しについて』（ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会（経済産業省））（平成13年12月）は、国が、情報システムに係る政府調達の現状と課題について、取りまとめつつある整理内容を広く紹介するために公表したものである。

ここには、行政の情報システム開発委託に関して一般的に言われている問題点及びその解決策が提示されているので、以下それを要約する（なお、当外部監査報告書に關係すると思われる一部を抜粋している）。

① ライフサイクルベースでの価格評価の徹底

ア. 開発が複数年度にわたる場合、『初年度は競争入札制度で低額で落札し、次年度以降の随意契約の中で全体として利益の確保を期待するという経営戦術が成立している』といわれている。

情報システムの開発終了後に、当該情報システムの保守・運用等に係る「委託」が必要となる場合も同様のことがいえる。

イ. これに対する解決策として、『開発終了年度以降にも当初の落札事業者による相当規模の継続的な契約が必要と見込まれるものについては、原則一般競争入札による総合評価を行い、ライフサイクルコストベースで評価を行うこととすべきである』とされている。

つまり、情報システムの開発から保守・運用までの全体のコストを見通して、開発時だけでなく、全体のコストで評価を行なうべきということである。

② 政府調達プロセス管理の適正化

ア. 『政府が供給者から提出される提案内容や供給者自身の能力に対する評価が困難な場合が多く、結果として多くの場合供給者のネームバリュー及び価格競争力によって調達先の選定が行われる傾向がある。また、開発する情報システムの品質に関しては、供給者に依存するところが大きい』といわれている。

これは、契約のイニシアチブが受託者側にあることになるという問題であろう。

イ. これに対する解決策として『供給者の情報システム開発能力を事前に評価するための客観的かつ公平な手法を確立すること、供給者が品質・コスト・納期のよりいっそうの改善をはかるように動機付けを行うこと、更には適切な事後評価を行うことにより品質の確保と調達に係るスキルの蓄積を図ることが必要である』としている。

さらに『プロジェクトマネジメント（開発工程管理）の活用等適切な調達管理の実施』や『情報システム導入に伴うサービスの内容、レベルを確保するための

サービスレベル契約を積極的に活用する』等としている。

これは、契約のイニシアチブが受託者側にあることから、「対価性」と「より良いもの（サービス）をより安く」得ることが難しくなることに対する、委託者側の「工夫」である。

③ 下請企業管理の徹底

ア、『多くの情報システム開発案件において、実際には下請企業が受注企業の開発に協力を行っているが、契約当初の時点でその後発生する全ての作業と必要な人員を明確にすることが技術的に難しい。このため、再委託、再請負契約等は事後的に行われることが多く、調達側にはその活用が報告されないことも少なくない。・・・こうした不明確な下請け管理は、今後進展する個人情報保護の流れの中でも望ましいものとは言えない』といわれている。

イ、これに対する解決策として『ガイドラインを作成する等により、下請企業の実態を適切に把握するとともに、開発段階においてはプロジェクトマネジメントの導入に併せて下請企業の管理を契約ベンダーに対し徹底させることにより、事後管理の適正化に役立てることが必要である』としている。

2・2 島根県の現状

(1) 国の情報システム開発における問題状況（①～③のア.）は島根県でも同様である。

包括外部監査のテーマである「委託」から考察すると、本庁の委託費（100万円以上のアンケート分 828件 11,915百万円）のうち、情報システム関連が220件、1,829百万円と重要な項目となっている（『委託料一覧表』についてのアンケート結果のうち、「情報システム」分類を集計）。

そのうち、契約方法が随意契約である場合が115件 1,748百万円と相当割合を占めている。

(2) 随意契約の理由は、少額である場合（地方自治法167条1項、1号）、特定のものでなければ納入できないものである場合（『島根県会計規則の運用について（通知）』）である。

そして、各「委託」を具体的に検討して確認したところ（第2 情報政策課における委託）、「特定のものでなければ納入できない理由」は、

- 主たるシステムの開発会社が所有する特定のソフトウェアに依存している場合
- その保守管理業務については当該システム会社またはその代理店しか実施できないため（著作権上契約相手方が特定される等）
- 一部改良を加える場合に当初のシステム開発担当会社でなければ不効率である場合等であった。

つまり、いったん情報システムを導入してしまうと、保守・管理の「委託」は、選択の余地なくシステム開発会社と随意契約せざるを得ないということである。

(3) また、『競争入札により県外企業に業務を発注した場合、その後の運用保守業務においては県外企業から地の利を生かした県内企業に還流発注される例が多々見られ、地元企業が不利な条件で受託契約することになる』（「提言 島根県の情報産業

振興について」(社団法人島根県情報産業協会)より)との指摘もある。

2・3 県の認識と対策

2・3・1

(1) このように、島根県においても、国と同様に、随意契約が多く、受託者の側にイニシアチブがあるといわざるを得ないような状況がみられる。

それは当然、「委託」において「対価性」と「より良いもの(サービス)をより安く」を得ることの難しさ、につながる。

では、これらの問題点を、県はどのように認識しているか。

また、それをどのように解消しようとしているか。

(2) そこで、それを確認するために、まず、情報システム担当部門である情報政策課にヒアリングを行なったところ、同課はこれらの問題点を十分認識していた。

また、一方で、これまで整備した多数の情報通信システムのランニングコスト(保守費用及び運用費用)が経常的な経費として、厳しい県財政を圧迫しているという状況もあって県は、平成17年10月に『県最適化計画』を公表した。

当計画は『情報通信システムに係る調達における競争性の確保、コストの縮減、電子県庁の推進を目的として、情報統括機関の責任と権限を明確化し、開発から運用・保守まで一括した調達を推進するとともに、県庁全体の情報通信システムの共有化・集中化を促進することを主な内容とする』(情報政策課)ものである。

よって、以下、情報システムの「委託」における上記の問題点について、県は現状をどのように認識しているか、また、それをどのように解消しようとしているかを、『県最適化計画』によって整理する。

2・3・2 『島根県情報通信システム全体最適化計画』に見る、県の現状認識

2・3・2・1 調達方法の問題点

(1) 調達方法の問題点として『競争性の担保されていない調達方法による調達となっている』(随意契約)点を上げている。『平成16年度では件数で全体の91%、調達金額では80%が』随意契約であり、このうち『著作権上契約相手方が特定される等の理由で特定のものとして随意契約を行ったものは件数で51.8%金額で77.7%』となっている。

『このことは、本県の情報通信システムに係るコストの妥当性が十分に担保されていないことを意味し、情報通信システムに係るコストの多寡について多くの批判的意見や無理な圧縮要請がなされる要因ともなっている』と認識している。

まさに、随意契約によることによって、「対価性」と「より良いもの(サービス)をより安く」が得られていない状況にあるということである。

(2) さらに、同計画は「対価性」と「より良いもの(サービス)をより安く」が得られていない要因を『この問題は、極めて構造的な問題』として、以下のようにまとめている。

① 『技術的問題』

『汎用機は専用のOS、ミドルウェアを利用し、・・・アプリケーションの開

発には、汎用機、専用OS等の知識と理解が必要であり、結果的に汎用機の納入業者へ依存せざるを得ない状況である』ことや、『汎用機では・・・重要かつ大規模な情報システムが稼動しており、汎用機他メーカーへの変更は・・・それに要する莫大な経費が一定の期間内に回収できる見込みが立たない限り、安易に行うことが出来ない』等としている。

② 『法的な問題』

『ソフトウェアは、知的所有物（著作物）であり、その作成者（通常は受託業者）に著作権が発生している。・・・既存のシステムにおいては、そうした著作権処理が適正に行われていない、あるいは著作権処理が不可能な場合が多く、結果としてプログラム修正等を伴う業務については随意契約せざるを得ない状況となっている』ことや『極めて大規模なシステムの場合には、その内容を理解するためには数ヶ月～数年の期間を必要とすること・・・から、開発業者以外の者が改修、運用、保守業務を受託することは極めて困難な状況である』等としている。

③ 『調達体制』

『職員のノウハウが蓄積されていない状況である。また、システムエンジニアレベルの専門職員を雇用していない』ため『業者への依存体質となって安易な随意契約を行ったり』等としている。

④ 『調達方針に関する問題』

『これまで情報通信システムの調達に関し、明確な方針が示されておらず個別の調達においてそれぞれに判断されてきた。その結果として、当面の予算の削減を目標とする場合には開発に係る部分のみの一般競争入札が行われたり、業務の安定稼動を目的として随意契約が行われてきた』としている。

2・3・2・2 全庁的な対応がなかった点について

(1) 全庁横断的な視点の欠如

ところで、『県最適化計画』は、『情報通信システムの調達・導入等に関する責任は各システム所管課にあり、情報政策課は一定の助言・指導を行っているに過ぎない。そのため、全庁横断的な視点からの判断が必ずしも受け入れられるとは限らない仕組みとなっている』とする。

つまり、情報政策課以外の課が情報システムに関する「委託」を行なう場合、これまでは、各課は情報政策課の指導や助言を必ずしも受入れる必要はなく、各課はそれぞれの責任において個々別々に情報システムの調達・導入を行なってきた。

すなわち、島根県においては、これまでは、情報システムの調達・導入を全庁横断的な視点から見てアレンジすることは行なっていなかったということである。

そして、それは、上記④「調達方針に関する問題」につながっている。

(2) 「知恵」が共有されなかったこと

さらに上記の『県最適化計画』の記述は、情報政策課の情報システム導入・調達における「知恵」が全庁的に共有されてこなかったことも示唆するものである。

情報政策課は情報システムについて県庁内で最も専門性を有する部署であり、情報政策課は上記の情報システムの導入・調達における問題点を十分に認識し、同課が自ら実施する「委託」においては、問題点の解決に向けて工夫をしてきた。「第2情報政策課の「委託」における、近年の、総合コンペ方式による委託先の選定やライフサイクルベースでの調達などがそれである。

だとすれば同課の「知恵」は、「より良いもの（サービス）をより安く」得るために、当然に、全庁的に共有されてしかるべきである。仮にそれがなされていなかったのであれば問題であろう。

2・3・3 『島根県情報通信システム全体最適化計画』に見る、県の対策

2・3・3・1 調達方法の問題点に対する対策

(1) さて、上記問題点の対策について『県最適化計画』では以下の方針を明示している。

① 『ライフサイクルベースでの調達』

『サーバにおいて構築されているシステムについては、周期的な更新を前提とし、情報通信システムの開発から次期更新までの運用保守等を含む全ての業務を対象とする「ライフサイクル」ベースでの調達を推進することとする』

つまり、一度契約すると事後ではその契約者しか提供できないため随意契約となってしまうことにより、事後の委託契約において競争原理が働かないようになっている事実から、特定のものしか提供できない業務を可能な限り把握しそれらを全て含んだもので入札等を実施することにより、競争原理を働かせようとするものである。

② 『総合評価方式による提案協議の実施』

『情報通信システムの調達に当たっては、原則として、費用対効果を判断基準とする「総合評価方式による提案競技」により行うものとする』

(『ここで「総合評価方式」とは、発注者の定めた要件に合致した提案に対し、技術面と価格面の両面を審査し、費用対効果が最も優れた提案を行った業者を特定する方式である』)

いわゆるコンペ方式と呼ばれるものである。

③ 『適切な調達対象の分割』

『提案協議においては、機器を含めたトータルコストでの業者選定を行うべきであるが、業者選定後、機器の仕様を確定させた後に機器については別に一般競争入札により調達することを検討すべきである』

(2) すなわち県は、随意契約によることによって、「対価性」と「より良いもの（サービス）をより安く」が得られていない状況に対して、

① 『ライフサイクルベースでの調達』

② 『総合評価方式による提案協議の実施』

③ 『適切な調達対象の分割』

という「知恵」を具体的に考えたということである。

2・3・3・2 全庁的な対応がなかった点についての対策

(1) 『情報通信システムの調達・導入等に関する責任は各システム所管課にあり、情報政策課は一定の助言・指導を行っているに過ぎない。そのため、全庁横断的視点からの判断が必ずしも受け入れられるとは限らない仕組みとなっている』との記述からすると、『県最適化計画』は、全庁的な対応がなされていないという問題状況の理由を、情報政策課の関与に限界があったことにあるとするようである。

そしてその認識に基づいて『県最適化計画』は『情報政策課を情報統括機関として位置づけ』、『情報統括機関は、各情報通信システムの企画・調達・導入に関する意思決定について包括的な責任を有するものとする』としている。

(2) ところで、上記国の『情報システムに係る政府調達の見直しについて』において同様な問題意識とその解決策が示されたのは約4年前である。

県においても情報政策課は、同課で実施する「委託」については近年は、問題意識を持って個別の対応を行なっているものもある(第2 情報政策課の「委託」)。

それにもかかわらず、この間、それ以上の全庁的な対応がなされなかったことは、情報政策課に権限がなかったことのみ起因することからなのだろうか。

その点を考察するために、島根県の情報システムの導入・調達にかかる『島根県情報システム運営管理要綱』を検討することとする。

2・4 『県最適化計画』と『島根県情報システム運営管理要綱』(以下「要綱」という)

2・4・1 「島根県情報システム運営管理要綱」について

(1) 『島根県情報システム運営管理要綱』の変遷

『島根県情報システム運営管理要綱』は昭和53年に制定されて以来、以下の改定を重ねてきた。

I 「島根県電子計算組織運営管理要綱」

昭和53年10月1日制定～昭和59年4月1日改定

II 「島根県情報システム運営管理要綱」

平成7年1月19日制定～平成16年5月20日改定

(なお、Iは、IIの制定により廃止)

III 「島根県情報システム運営管理要綱」

平成16年5月20日改定～

(2) 現行の「島根県情報システム運営管理要綱」(平成16年 5月20日改定～)の概要

(用語の定義)

第2条 (8) オープン処理 業務主務課が自らシステムを開発し、かつ維持管理することにより情報処理を行なうことをいう。

(情報処理計画の策定)

第3条 地域振興部長は、システム開発の全庁的な整合性を図るために、毎年度次に掲げる区分による情報処理計画を策定するものとする。

(1) 情報処理する業務のシステム開発計画(外部委託を含む)

(2) 情報処理している業務のシステム変更計画

(3) その他情報処理に関する重要な計画

(システム開発計画の協議)

第4条 部長等(業務主務課を統括する立場の者:筆者記載)は、その所掌する業務についてシステムを開発して情報処理しようとするときは、情報システム開発(変更)計画書を、地域振興部長に提出し協議するものとする(後略)。

(システム開発計画の評価)

第5条 地域振興部長は、情報処理計画の策定に先立って、前条の規定により部長等から提出された情報システム開発計画について、別に定める基準に基づきその評価を行なうものとする。(後略)

(システムの開発及び維持管理)

第8条 情報処理計画に基づいて情報処理する業務のシステム開発または変更及び維持管理は、原則としてオープン処理とする。

2 地域振興部長は、前項の規定によりオープン処理に必要な調整を行なうものとする。

3 部長等は、システム開発に当たっては、事案に応じて開発体制を整備するものとする。

(情報システム予算の執行に係る事前協議)

第9条 部長等は、第4条及び第5条の規定によるシステム開発計画の協議及び評価が行なわれた情報システム関係予算の執行にあたっては、情報システム調達事前協議所を地域振興部長に提出し、協議するものとする。(後略)

2 地域振興部長は、前項の規定による協議がなされた情報システムの調達について、積算の妥当性の審査及び調達仕様書の作成等の支援を行なう。

2・4・2 「要綱」では全庁的対応は取りえなかったのか

(1) 要綱は3度改訂されているが、現行の「要綱」となった平成16年5月の時点で、情報政策課がそれまでの総務部から地域振興部に移ったことにより、条項中の「主語」(情報政策課を統括する部の長)が総務部長から地域振興部長に変わったこと以外には大きな変更はなく、現行の「要綱」は大枠のところでは、昭和59年4月1日改定の「要綱」と大差がない。

(2) そして、現行の『島根県情報システム運営管理要綱』をみる限り、なぜこの「要綱」がありながら、これまで全庁的な対応がなされなかったのか不思議だというのが正直な感想である。

「要綱」によれば、各業務主務課が情報システムを開発しようとするときは、当

該業務主務課を統括する者は、情報政策課を指揮監督する立場にある部長（平成16年5月までは総務部長、以後は地域振興部長、以下、情報政策課統括部長という）に、

- システム開発（変更）計画書を提出し協議を受ける（第4条）

そして情報政策課統括部長は、

- 提出された計画書を別途定められた基準に照らして評価し（第5条）

その上で、

- システム開発の全庁的な整合性を図るために、毎年度、情報処理計画を策定する（第3条）

さらに、情報政策課統括部長は、

- 情報システム関係予算の執行に際しては、情報システム調達事前協議書の提出を受けて、これを協議した上で積算の妥当性の審査及び調達仕様書の作成等の支援を行なう（第9条）

のである。

『県最適化計画』では、情報政策課を情報システムの全庁的統括を実行する部門である情報統括機関と位置づけており、さらに情報統括責任者（CIO）の設置が検討されている。しかし、上記「要綱」における情報政策課を統括する部の長の「任務」の内容からすれば、「要綱」においてすでに、情報政策課は情報統括機関であり、情報政策課統括部長は情報統括責任者（CIO）と位置づけられていたと考えることができる。

- (3) しかし、実際には、第3条にいうところの全庁的な見地からの、情報システムの年次全体計画は、近年策定されていない（情報政策課 ヒアリング結果）。また、上記島根県の現状で見たように、情報システムの調達・運用について全庁的な対応はなされてこなかった。

仮に「要綱」が実行されて、業務主務課からの計画の提出を受けて第3条の「情報システムにかかる年次全体計画」が毎年度策定されていれば、あらためて『県最適化計画』を策定するまでもなく、各業務主務課で発生した問題点が、情報政策課統括部長のところ集約されて対応され、また、全庁横断の見地から県庁全体を通じての情報システムが構築されてきたのではないだろうか。

2・4・3 『島根県情報通信システム全体最適化計画』を実効性あらしめるために

- (1) 上記検討したように「要綱」でも、全庁的対応はとりえたようにも思われる。

しかし、一方で、システムの開発・維持管理においては、「要綱」制定の当初より一貫して業務主務課が自らシステムを開発し、かつ、維持管理することにより情報処理を行うこと（主務課の責任において外部委託することも含む）が前提とされている（第8条）。

したがって、第一義的には情報システムの開発・維持管理については、業務主務課に責任と権限があるといえる。

この点からすると、「要綱」においては、情報政策課の権限と責任が具体的に明示されているとはいえない面がある。

それが、『県最適化計画』が「情報政策課の権限の限界」とする点であり、それが、情報政策課が全庁的な対応を取りえなかった大きな要因のひとつであることは確かである。

- (2) だが、それと同時に、これまでは、県において情報システムの開発・運用において全庁的対応が必要かつ重要であることへの認知度が低かったこと、かつ、全庁的対応をとろうとすればそれだけの専門性を持った人間がある程度の人数は必要なのにもかかわらず、県が情報システムに精通する人材の育成・確保に熱心ではなかったこともまた、要因の一つなのではないだろうか。

そして、全庁的対応が必要かつ重要であることについての認識についていえば、平成15年度に情報政策課が総務部から地域振興部に移管されたことも、県における情報システムに対する認識の希薄さを示しているように思えてならない。

移管の理由は、平成15年4月に、地域振興に関する施策の総合的、一体的な実施により、市町村への総合的支援及び中山間地域対策等を充実強化するため、地域振興部が設置された。その組織再編に合わせ、地域の情報化、電子自治体化等を市町村と一層連携して推進するために、地域振興部へ移管されたとのことである。

しかし全庁的視点からの情報システム構築の重要性からすれば、地域振興部においてこれを行なうことにはどうしても違和感がある、というのは、正直な感想である。

さらに、「要綱」における情報政策課統括部長が、財政と人事（県の組織改正の原案を作成する権限をも持つ）をも統括する総務部長から地域振興部長となったことによって、「要綱」で情報政策課統括部長の任務とされていることがらの実施が難しくなったようにも思われてならない。

県がめざす、電子県庁の推進、行政サービスの向上のための「行政情報化」は、単にいまある業務を電算化することに留まるものではなく、県庁全体の業務のグラウンドデザインをしなおすことを意味するのではないだろうか。だとすれば、情報システム構築は当然に全庁横断的な視点から行なわれるべきであり、そのための手だてが講じられなくてはならないだろう。

- (3) 『県最適化計画』は、これまでの「要綱」において全庁的対応がなされなかった理由を情報政策課の権限が明確でなかったことに求め（(1) 参照）、その点への対応として『情報政策課を情報統括機関として位置づけ』、『情報統括機関は、各情報通信システムの企画・調達・導入に関する意思決定について包括的な責任を有するものとする』として、情報統括機関たる情報政策課に具体的な権限を与えるとしている。

しかし「要綱」時代においても情報システムに対する認識があれば、全庁的対応が十分可能であったことを思えば（(2) 参照）、法令上権限を与えるだけでは十分ではないようにも思われる。

『県最適化計画』は、全庁的対応が不十分であったことを含めて、情報システムについての問題点を的確に認識し、それへの対応策を相当程度まで具体的に示している点で評価しうる。

この『県最適化計画』を実効性あらしめるために、情報政策課（電算主管課）を

統括する部の長が十分責任を認識するとともに、情報システム構築の重要性についての認識を県庁全体が共有して欲しいと考える。

第2 情報政策課の「委託」

1 監査対象とした委託

- (1) 情報システムに関する「委託」については、情報政策課からの「委託」を監査対象とした。『委託料一覧表』における情報政策課の委託事業は49件、409,904千円であり、そのうちアンケート調査を実施した20件 委託費総額399,205千円について委託内容の聴取と委託執行のための起案書等の資料を閲覧した。
- (2) 監査対象20件のうち、18件が随意契約であり（コンペ方式により決定しているものを除く）、そのうちその理由が「特定のものでなければ納入できないものであるとき」であるものが16件と多数を占めた。

監査の結果を踏まえて、以下では、監査した委託のうち、契約の方法・随意契約の根拠等が異なるいくつかの「委託」のカテゴリーごとに主なものを記載する。

2 システム開発、運用・保守業務委託

情報政策課における「委託」のうち多くを占めるのが、システム開発、運用・保守業務委託である。

契約の方法等共通する事項が多いため、下記2つの「委託」を取り上げて記載する。

2・1 業務システム運用等支援業務（委託料額：24百万円、委託先：県内企業）

DATA

(1) 委託業務の内容

システムの各業務運用支援、共通サーバーの運用管理、その他技術支援

(2) 委託先の選定方法 随意契約

(3) 随意契約の理由

① 随意契約の根拠に関する委託料アンケートの回答

ア. 地方自治法施行令……2（その性質又は目的が競争入札に適しない）

イ. 『運用について』……エ（契約の目的物が特定の者でなければ納入できないものであるとき）

② 起案書に記載されている理由

ア. 本件が導入している汎用コンピュータ、基本ソフトウェア及び関連オペレーションソフトウェアは「特定事業者」製であり（注：包括外部監査人において固有の事業者名を「特定事業者」とした。以下、同）、稼働中の業務システムは、これらを利用して開発されており、障害対応や仕様変更計画の作成に当たっては、これらのハードウェア及びソフトウェアの特性を十分に理解し、サポートできる業者でなければならない。

イ. 業務システムの運用支援に当たっては、各業務のユーザID・パスワード、端末管理者パスワード等が必要となるが、これらの情報はセキュリティ上、できる限り秘密にする必要がある。

(4) 再委託の状況

一部再委託している。

人員を県の執務室内に常駐させる場合には常駐者の氏名（他社の人材登用である場合もあり会社名も記載）、取得資格名、実績等が記載された、「常駐作業届」を提出させ管理している。

2・1・1 積算の方法

(1) 情報システムの運用管理の委託では、システムの運用管理等のために人員が常駐する場合等は、人件費を積算する。

その場合は、どのような資格（職種、技術レベルの差等）の者が何人必要かに、それぞれの月単価をかけて積算する。

人件費単価は市販の積算情報誌に記載されている各業務の技術者料金等を参考に算定されている。

当委託については、さらに委託業務に必要とする常駐者の習熟度を勘案して人件費単価を決めている。

(2) 市販の積算情報誌を人件費算定の根拠としているので、必ずしも受託事業者のインシアチブによって積算がなされているわけではない。

しかし、その単価の妥当性は第三者に明確に判断できるものではない。

だからこそ、本来は、競争原理を出来るだけ働かせることができるように配慮する必要がある。

なお、使用ソフトの保守料が決まっている場合はそれに従っている（従わざるを得ない）。このような場合も、そもそも事後の保守料金額が明確であるため、導入時の入札等においてそれを含めて検討することが妥当であると考えるが、近年までそのようになされていない。

2・1・2 随意契約の理由について

(1) 委託する理由は、当該業務を実施するに当たり県職員に必要な知識・技術がなく、それを習得するには相当の年数を要するため、外部の専門家に委託して実施させることの方が効率的であるためである。

委託先を随意契約で選定した理由は、

- 汎用コンピュータ、基本ソフト等が「特定事業者」製であり、「特定事業者」のSE部門を担当する企業であること
- 業務の対象となるシステムの開発に当たって、設計書の作成、開発及びプロジェクトの全体管理などの上流工程を担当しており、各業務システムを熟知していること

である。

(2) 随意契約の理由は、当時の状況においてはいたしかたなかったものである。

しかし、開発の後に運用支援、管理等が必ず必要である場合はそれらも含めた金額で入札を実施する等委託全体にわたって競争原理を働かせる必要がある。

これについては、国及び県において「ライフサイクルベース」での調達を実施することを改善策としてあげている（第1 2・3・3 県の対策参照）。

2・1・3 再委託について

(1) 県の執務室内に常駐させる場合は上記「常駐作業届」を提出させているが、常駐を要しない場合（システムの開発等）は担当者等の名簿を提出させているわけではないため、一部作業を外注に出していても県では分からない。

委託契約書上、原則的には委託業務の全部又は一部を第三者に委託し、又は請け負わせてはならないとし、その例外としてあらかじめ書面による承諾を受けた場合にはこの限りではないとしている。しかし、書面による承諾は実施していない。

(2) しかし、情報システムの委託では、県が保持すべき情報（個人情報、保持すべき機密情報等）を取り扱うこととなるので、再委託の管理は重要である（第10章 参照）。

この点、県は、直接の委託先については、「島根県情報安全対策基準」第6章 人的安全対策 第2 外部委託管理安全対策基準において委託業務の管理（同等の情報安全対策の実施を要求すること等）や契約時の注意点（守秘義務等）を明確にしている。

しかし、再委託先についても同じ程度の情報管理を求めるべきである。

具体的には、事前承諾のための再委託の申請書を求めること、及び委託先が外注者をどのように管理しているかを把握する必要があるのではないかと考える。

なお、国においては、下請企業の実態を適切に把握するとともに、委託者にその管理を徹底させる必要があるとしており、ガイドラインを作成する等の必要性が述べられている。

2・2 島根県電子申請等受付システムに関する開発及び運用業務

（委託料額：115百万円、委託先：県内共同企業体）

DATA

(1) 委託業務の内容

全国的に新たに導入される電子申請サービスを市町村と共同で運用するためのシステム開発及び運用

(2) 委託先の選定方法

提案協議（コンペ方式）による開発及び複数年（5年間）の運用について一括調達を行っている。

(3) 再委託の状況

2・1の委託と同様である。

2・2・1 事後評価について

(1) 事後評価（その1）～SLA管理項目による評価～

当該「委託」については、毎月の報告書においてSLA管理項目について実績値の報告を受けている。

SLA管理項目とは、システム開発にあたって数値目標を定め、それをクリアすることを条件とすることである。

当該委託では、オンライン稼働率（不具合を起こすことなく動いた割合）である。システム開発そのものの事後評価としては、オンライン稼働率をSLA管理項目とする評価は妥当であると考ええる。

(2) 事後評価（その2）～コンペ（提案協議）時の提案が実現しているか～

① コンペの方法

当該「委託」では、コンペ方式で委託先が選定されている。

選定にあたっては7名（学識経験者3名及び自治体職員4名）の審査委員による審査委員会において、以下の評価基準に基づいて評価を行なっている。

評価基準および得点配分

(ア) システム開発要件に関する項目	20点
(イ) システム運用要件に関する項目	30点
(ウ) 地元IT関連産業の活性化に関する項目	30点
(エ) 提案価格	20点

これらの各評価項目の得点を加算した合計得点の最も高い提案者を選定した。

(ウ) 地元IT関連産業の活性化に関する項目については、具体的な視点として、県内での雇用創出があるか、というような点を盛り込んでいる。

決定した共同事業体は地元企業が中心となって構成された事業体である。

② このように、評価項目を具体的に定めて委託先を選定している以上、SLA管理項目による事後評価以外に、コンペ方式の際に提案した評価項目が実行されたか、についての事後評価がなされてよいと考えるが、現状ではその意味での事後評価は行なわれていない。

この点について質問したところ、情報政策課では評価項目・基準はあくまで提案内容を評価するための基準であり、かつ、実際の開発や運用管理を進める中で委託先と協議を重ねているため、実質的に提案内容から外れた業務実施状況となっていることは無いとの認識であった（情報政策課 ヒアリング結果）。

確かに、県と委託者が協議を重ねる中で最もよい形となるように変更がなされるのであろうと思う。

だが、コンペ方式の際はその提案に優位性を認めてそれを選択しているのだから、その優位性がその後どのようにシステムに反映されたかを検証した上で、その結果を整理して書面に残すことはしておくべきである。

(3) 事後評価（その3）～システムの利用状況に関する事後的評価～

① (1) の実績報告による事後評価は、システムの運用管理（稼働状況の管理）の評価であり、当該情報システム開発を委託することを前提とすれば妥当であると考ええる。

しかし、県は「県民の利便性の向上を図る目的で電子申請サービスを普及させるため」に当該情報システムを開発したはずである。

それならば電子申請サービスが普及したかについて事後評価すべきである。

② 電子申請サービスが普及したかについての指標のひとつは、例えば「利用率」であろう。

しかし、事後評価をするには、導入決定時に何の手続きがどの程度利用される

ことを目標とするか、の目標値設定が必要となる。しかし、事前に何らかの数値目標が設定された形跡はない。

ところで電子申請サービスの普及は国の方針にのっとって全国的に導入されているものであり、当該委託はそのための「インフラ」整備にあたる。そのため、その目的達成は長いスパンで検証する必要がある、スタート時である現時点の利用率のみをもって当該委託を評価するわけにはいかない。

しかし、そうであっても、そもそも利用目標を定めていないことは問題である。事前に短期・中期・長期の目標設定を行なうべきであろう。

- ③ なお、当該情報システムは、現在までのところでは、ほとんど利用がないというのが実情である。

電子申請サービスを普及させるために当該情報システムを開発した以上、なぜ利用しないのかとの分析を実施し、当該情報システム利用を促進すべく手立てを講じるべきであろう。

なお、情報政策課においては、今後継続して追加されていく申請項目について利用者の負担軽減効果の高いものを優先的に選択するとの方針であるとのことである（情報政策課 ヒアリング結果）。

(4) 事業の必要性

上記のとおり、現在までのところでは当該委託の利用件数は少ない（平成16年度：102件、平成17年度（12月末現在）：1,088件）。

当該情報システムがインフラ整備であり、現時点での利用率のみをもって評価できないことは先に述べたとおりである。また、当該事業の必要性は政策判断であることから包括外部監査の領域ではない。

しかし、それでもなお、1億円以上を開発に投じたシステムの年間利用が千件余りという状況を見ると、当該事業の必要性そのものに疑問が生じることもまた正直なところである。

2・2・2 再委託について

上記「2 業務システム運用等支援業務」における状況（2・1・3）と同様である。

3 県立高度情報化センター運營業務委託

（委託料：128百万円 委託先：財団法人しまね産業振興財団）

DATA

(1) 委託業務の内容

- ① 県内3箇所の高度情報化センター（いわみーる、あすてらす、テクノアークに設置）の運営
- ② 県民の情報リテラシーの向上を図るための各種IT講習会の企画立案、実施
- ③ 高度情報化センターに設置した映像・情報機器の管理
- ④ ITヘルプデスクによる市町村への技術支援

(2) 委託先の選定方法 随意契約

(3) 随意契約の理由

① 随意契約の根拠に関する委託料アンケートの回答

ア. 地方自治法施行令…… 2 (その性質又は目的が競争入札に適さない)

イ. 『運用について』……ウ (国および地方公共団体その他の公法人、公益法人、又は公共的団体と直接契約を締結するとき)

② 起案書に記載されている理由

県が出資した財団法人であり、かつ、今回の委託業務に必要な知識、経験、企画力を備えた団体である。また、すでに高度情報化センター運営及びIT講習会を委託実施している実績がある。

3・1 委託内容について

(1) 委託内容は、高度情報化センターの運営（機器管理を含む）とIT講習会の企画立案・実施に大別される。

(2) 高度情報化センターの運営

高度情報化センターは、平成11年度に最初に「あすてらす」（大田市）に開設され、次いで「いわみーる」（浜田市）、「テクノアーク」（松江市）と現在3箇所を設置されている。そして、この3箇所の高度情報化センターの運営・管理は、各センターの開設時から継続して財団法人しまね産業振興財団に委託して行なっている。

(3) IT講習会の企画立案・実施

平成12年度頃、国が全国的にIT講習会を実施した後を受けて、県はIT講習会を継続的に実施している。

県は、委託先の財団法人しまね産業振興財団に県職員を1名派遣し、財団と情報政策課が共同してIT講習会を実施している（平成16年度は487回実施）。

なお財団に派遣されている県職員については、給与のうち本棒は県が負担している。

IT講習会は平成16年度からは、地域ITリーダーの育成に重点を移しつつある。

3・2 積算の方法

積算は、県の予算査定と同様に項目別に細かく実施している。

起案書に添付されている査定一覧で見える限り、特別な問題は無いように見受けられる。

3・3 随意契約の理由について

(1) 選定理由として、委託先の財団法人しまね産業振興財団は、「地域の情報化促進に関する事業」を実施する団体として県が設立したものであること、事業の継続性、及び財団はこの他にも県内企業振興を行なっており、その事業との関連から企業活動との連携をとることができることがあげられている。

(2) 選定理由は合理的と考えられることについて

① しまね産業振興財団が「地域の情報化促進に関する事業」実施を目的として設立されたということは、しまね産業振興財団が県の情報化促進のためのさまざま

な事業を総合的にプロデュースする役割を担っているということである。

とすれば、しまね産業振興財団に情報化促進を目的とする当該業務を委託することは自然である。

- ② しまね産業振興財団は当該委託業務を効果的に実施しうると思われることについて

実際、同財団は、県内の IT 産業振興策等も同時に行なっているため、県内 IT 関連企業と連携をとることが可能である。

さらに、しまね産業振興財団には県から職員が派遣されていることから、県の決定した情報政策の方針をよく理解し、それに沿って実際の委託業務を実施することができる。

高度情報化センター運営事業は継続して安定的に実施する必要があるところ、同財団であれば継続的に当該委託を実施することができる。

- ③ 上記より、当該委託業務をしまね産業振興財団に委託することに問題はないと考える。

- (3) IT 講習会実施業務については、競争入札もありうることについて

IT 講習会は民間でもごく一般的に実施されている。

したがって、高度情報化センターの運営と IT 講習の企画・立案・実施という二つの業務のうち、IT 講習会の業務は競争入札することが可能であると思われる。

その場合には、競争原理の導入による経費節減が期待しうる。

3・4 しまね産業振興財団からの「再委託」について

- (1) IT 講習会実施業務の再委託の可能性について

- ① ところで、3・3ではIT講習会の企画・立案・実施については競争入札も可能であるとしたが、当該委託業務においてしまね産業振興財団が情報化政策実施の「プロデューサー」としての役割を担っていることからすれば、必ずしも、IT講習会実施業務を県から直接に競争入札で行なうことが県民にとって「益」になるとは限らないだろう。

すなわち、IT講習会実施業務について、しまね産業振興財団から「再委託」する方法がよりよい方法と考えられる。

- ② その場合には、「再委託」先の選定方法を含めて、どのように行なうことが「より良いもの（サービス）をより安く」得ることになるかを、しまね産業振興財団と県が共同で検討していく必要がある。

ただし、その場合、再委託料額には「対価性」が必要である。

もしくは、政策的なものとして「委託」を行なうのであれば「公益性の判断」を行なうべきである（第10章 参照）。

- ③ さらに、その前提として、県としまね産業振興財団との間の委託契約書において、再委託について適切な定めをする必要がある。

当該委託においては、県としまね産業振興財団の共同で業務が実施されており、実際には必要なコントロールがなされると思われるが、それでもなお、委託契約書において再委託について適切な定めをすべきと考える。

④ その際、情報保持の観点も考慮されるべきである。

(2) 西部情報化センターの再委託について

① ところで、しまね産業振興財団は、地域ITリーダー育成の一環として、平成16年度途中からは、西部情報化センターの運営をNPO法人へ再委託した。

このことは、これまでは財団に委託するしかない状況にあったものが、民間においても高度情報化センターの運営が実施できるだけの土壌が育ってきた証であるといえる。

今後、高度情報化センターの運營業務の民間への「再委託」の動きは、東部、中部へも進展していくものと思われる。

② NPO法人への再委託は、結果的にコスト削減にも繋がっている。

③ ところで、高度情報化センターは県営の組織であるので、それをNPOという民間に「再委託」することについては、慎重に行なうべきである。

すなわち、県としまね産業振興財団との間の委託契約書において、情報保持の観点も含めて、再委託について適切な定めをして、これを管理した上で行なうべきである。

3・5 委託事業の事後的評価について

(1) 業務ごとの事後評価が行なわれるべきことについて

事後評価としては、IT講習会の開催回数と受講者数の把握が行なわれている。

ところで、当該委託における2つの業務（高度情報化センターの運営とIT講習会実施）は、関連性が無いとはいえないものの、別々の業務と考えられる。

したがって、業務の効果測定や事業の必要性の判断は、業務ごとにそれぞれ実施する必要がある。

(2) IT講習会における「情報リテラシーの向上」効果の測定

① 当委託事業の目的は県民の情報リテラシーの向上である。

したがって、事後評価としては、情報リテラシーがどれほど向上したかの効果測定がなされるべきということである。

高度情報化センターの運營業務が、情報リテラシー向上という効果をもたらすとしてもそれは間接的なものである。

情報リテラシー向上という効果測定は、主としてIT講習会実施業務においてなされるべきものである。

しかし、平成16年度までのような、いわば、「広くうすい」IT講習の場合、それによってどれほど情報リテラシーが向上したかを効果測定することは難しかった。

② ところで、県としては、これまでの「広くうすく」のIT講習会の方向から、平成17年度からは、「地域ITリーダーの養成」へと方向性を変えた。

その目的は、県が育成した地域ITリーダーが地域における情報リテラシー向上の動きの核として活動してくれることによって、県民の情報リテラシーをより向上させることである。

そして、それと同時に、地域ITリーダー育成に方向が変わって対象者が限定

されることによって、効果測定もしやすくなったと思われる。

第4 ホームページ作成等の「委託」について

1 情報システムに関連する「委託」のひとつに、ホームページ作成等の「委託」がある。

ホームページの作成・掲載等の業務はほとんどの場合、1件あたりの委託料は少額だが、件数が多いため、県庁全体で集めてみると総額としては多額となる。

今回の監査にあたり提出された『委託料一覧表』について支払い内容名にホームページもしくはHPが記載されている委託費を「名寄せ」して集計したところ、87件、2,620万5,415円であった。

2 広聴広報課におけるホームページ関連の「委託」

そこで、ホームページ関連の「委託」がどのように実施されているかを見るために、ホームページ関連の「委託」をいくつか監査対象とすることとした。

監査対象とする委託は、県全体のホームページの管理を行なっている広聴広報課で実施している「委託」から選択することとし、3件を抽出して個別に監査を実施した。

監査した「委託」は3件とも少額であることから、随意契約としている。

委託先は、委託業務仕様書を基に複数の会社より見積もりを徴取し、基本的には最も廉価であるところを選定している。

選定方法そのものについて問題点は発見されなかった。

3 ホームページの作成・掲載等業務の一元的管理

(1) ホームページの「委託」について、包括外部監査人の問題意識は、どこかの部署が一元的に「委託」を管理することでコスト削減ができるのではないかとというところにあった。各部署がバラバラに委託をしていたのでは、要求されている委託料が割高なのかどうか比較ができないので、わからない。

さらに、現状、バラバラに「委託」がなされている状態では、ホームページの内容に統一性がないことになるのではないかと、という点であった。

(2) 県において、ホームページの作成・掲載業務を一元的に管理している部署は無い。

県全体のホームページを管理している広聴広報課は、「島根県ホームページ作成ガイドライン」(広聴広報課、情報政策課)によってホームページの作成方法については示してはいるものの^[1]、各部課のホームページの作成・掲載等の業務については「委託」の実施も含めて、各部課に作成・管理を任せている。

また、広聴広報課はホームページ作成・掲載業務の「委託」の「名寄せ」を行なったことはなく、委託料全体の金額も把握していなかった。立場としては各課がホームページ作成・掲載業務について助言を求めてきた場合にそれに応えるというこ

[1] 当ガイドラインの目的は島根県が設置・運営するホームページの作成に関する基準を定めることにより、多様化する利用環境において、誰でも支障なく利用できるホームページの作成をめざすものである。
定めてある基準は、「提供する内容の共通事項」「利用環境、作成基準」「その他」である。

とであり、この点、情報システム開発における、これまでの情報政策課の立場と似ている。

(3) コスト削減に関する対応

- ① 平成17年11月、広聴広報課は、「島根県ホームページ運用・管理システム等導入・構築業務に係る提案競技」(コンペ方式)を実施し、特別なホームページ作成技術等を習得しなくても、ユニバーサルデザインに配慮したホームページを作成等することが出来るシステム(CMS)を導入することとした。

ホームページに関する「委託」の一元的管理については、ホームページはその作成される意図によりさまざまな構成やデザインが求められることから、一元的な管理は困難であるとの見解もあるが、今後は、当該CMSの導入によってユニバーサルデザインに配慮したページ作成が容易にできるようになり、ある程度の統一性がはかれることになる。

- ② さらに「ホームページ運用管理要領」に基づいて各所属に設置しているホームページ担当者を中心に研修すること、そしてCMSも導入することによって、ある程度の業務は「委託」に出さずに各部課において実施することが可能となり、よってコスト削減効果があるものと考えている。

(4) ホームページ関連の「委託」については、各課がバラバラに対応している点にコスト及び内容の統一の面で問題があるのではないかと懸念があったものの、今後は上記CMSの導入によりユニバーサルデザインに配慮したページ作成とコスト削減が図られるとのことである。

これによって、改善されることを期待する。

第 7 章 島根県産業技術センターからの委託

松江市の北にある「ソフトビジネスパーク島根」は、「知識集約型企業のさらなる飛躍と新産業の創設を目的として造られた企業団地」であり（ソフトビジネスパーク島根のパンフレットより）、平成13年に分譲を開始した。

「島根県産業技術センター」（以下、産業技術センターという）は、島根県がこのソフトビジネスパーク島根の中核施設として建設した「テクノアークしまね」内にあって、新技術の研究開発を行っている。

産業技術センターは「産・学・官の連携」のもとに研究開発を進めていることから業務の一部を外部の企業等に委託する場合がありますので、産業技術センターからの委託にはアンケートの委託の分類の「④調査研究」に入るものがある。

そこで「④調査研究」分類の委託の例として「産業技術センターからの委託」を取り上げることとし、ヒアリングを行なった。

ヒアリング及び書類の監査を通じて、いくつか気づいた点が出てきた。

これらはいずれも重要な問題と思われるのだが、今回の監査は委託という面からのみの検討であったこと、また科学技術の研究開発という業務の性質上、相当に専門的であることから時間の制約がある中では十分に煮詰めた検討を行なうことができなかった。そこで今回の監査においては、これら気づいた点については、ヒアリングや書面の検討から感じた範囲で要望として述べるに留めることとした。

個別の委託の検討としては、「再委託」が問題となる 3 件を取り上げて意見を述べる。

第 1 概 要

1 産業技術センターの概要

(1) 平成12年 4 月、それまでの「島根県立工業技術センター」を組織改正し、「島根県産業技術センター」と改称した。支所として「浜田技術センター」（浜田市）がある。

平成13年10月、松江市北陵町 1 番地「ソフトビジネスパーク島根」に建設された「テクノアークしまね」内に移転した。

(2) 設置目的

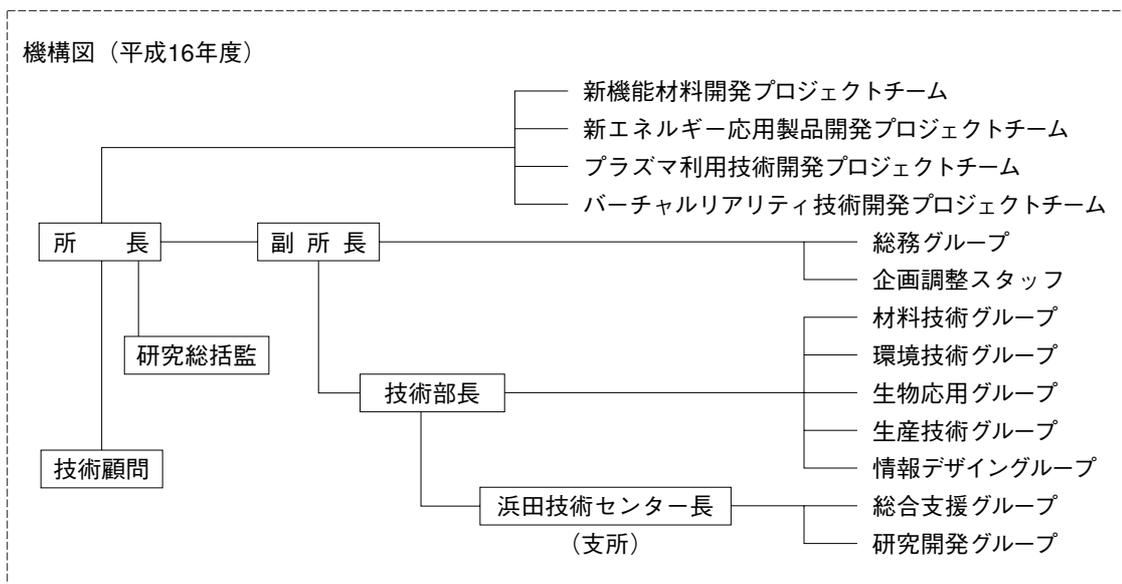
「第 2 条 産業技術に関する試験分析、研究開発、技術支援等を行うことにより、産業技術の向上及びその成果の県内企業への普及を推進し、もって本県産業の振興を図るため、島根県産業技術センターを松江市に置く。」（『島根県産業技術センター条例』（平成13年10月23日島根県条例第49号）

(3) 職 員

所長（非常勤）のほかに松江に事務吏員 5 名、技術吏員37名、浜田支所に事務吏員 1 名、技術吏員 6 名が配置されている。

組織状況は次のとおり。

【図表22】



(4) 研究の状況

- ① 平成16年度は4つの開発プロジェクトチーム及び技術グループ等が23のテーマで試験研究を行っている。
- ② 島根県は新産業創出を重点施策のひとつに掲げ、新産業創出戦略会議を設置した。

新産業創出戦略会議では次の5つの重点プロジェクトを決定した。

- ア. 新機能材料開発プロジェクト
- イ. 新エネルギー応用製品開発プロジェクト
- ウ. プラズマ利用技術開発プロジェクト
- エ. バーチャルリアリティー技術開発プロジェクト
- オ. 健康食品産業創出プロジェクト

産業技術センターではプロジェクトチームを設置するなどして（ア～ウは平成15年7月、エは平成16年4月にプロジェクトチーム設置）、これら5つの重点プロジェクトに取り組んでいる（研究期間 平成16～18年度）。

2 産業技術センターからの委託

- (1) 100万円以上の委託についてのアンケートによると、産業技術センターからの委託数は26件あり、うち④調査研究が7件、①清掃委託が1件（支所）、⑤その他が18件であった。
- (2) 今回はそのうち④調査研究分類を中心にして21件についてヒアリング（書類の監査を含む）を行なった。

第2 監査結果（全般について）

1 研究開発の評価について

(1) 評価制度の導入

- ① 産業技術センターで行なわれている研究開発の評価をどのように行なうか、はひとつの問題である。

これについては、平成14年度包括外部監査が「試験研究機関の管理運営について」をテーマにした際、報告書の中で、「産業技術センターについては、評価制度に関する規定が一切制定されていない」「まず基本となる評価制度に関する規定を早急に整備し、評価に対する基本姿勢を明らかにすべきである」との意見が述べられている。

その後、平成15年4月に「研究課題内部評価実施要領」「同細則」が制定され、実施されている。これによると事前・中間・事後・追跡の各評価を行うことになっている。

また、平成16年4月には「研究課題外部評価実施要領」「同細則」が制定され、実施されている。これによると組織外の評価委員により事前・中間（4年以上継続する研究）・事後の各評価を行う、外部評価結果及びその理由については原則として公表することになっている。

- ② 今回の外部監査は、「産業技術センターからの委託」の監査なので、産業技術センターで行なっている研究開発の評価の実際を検討することはしなかったが、研究開発の適切な評価は重要であると考えるので、平成14年度の監査指摘の趣旨を踏まえて事前・中間・事後・追跡の各評価が適切に実施されることを望むものである。

(2) 効果の側面からの評価

- ① ところで研究開発の目的は、「産業技術の向上及びその成果の県内企業への普及を推進し」「もって本県産業の振興を図る」ことにある。すなわち産業技術センターは、既存の産業を育成し、新産業を興し、県外産業を誘致する「手立て」となる技術を「研究開発」しようとしている。

したがって、新技術が完成するだけでなく、それが利用されて県内産業が活性化し、企業誘致がなり、雇用人口も増えることが「成果」である。

そこで評価にあたっては、研究開発がいかにより売り上げ増、雇用創出数等に結びついたかという側面からも評価が必要だと考える。

すなわち、研究開発の中身の目標（特許等の数、その他）とともに、商品化・事業化の件数やそれによる売り上げ増、雇用創出数等適切な指標を定め、それらについてできうる限り数値目標を設定し、この目標が達成されたか否かを中間・事後・追跡評価（検証）していくことである。

- ② この点、新産業創出プロジェクトでは、5つの重点プロジェクト全体で平成24年までに、1,000億円の売上、5,000人の雇用創出につながるものをめざすとの数値目標を設定しているとのことであった。

そこで平成24年までにその数値目標を達成するために、年度ごと、もしくは数年単位での数値目標を設定しているかを確認したところ、「新産業創出プロジェ

クトの各プロジェクトは、研究開発段階から事業化の手前の段階までにあるため、現時点での数値目標は設定していません。なお、現在は、各プロジェクトごとに特許等の出願、商品化・事業化の件数を重点化プロジェクトの推進期間である平成18年度末までの数値目標を立て、実績管理しています」との回答であった（産業技術センター 文書回答）。

研究開発における評価指標の設定、具体的な数値目標設定が難しいことは理解する。

産業技術センターでも成果の測定の必要性を認識し、試行錯誤しているとのことでもある。

是非、研究開発がいかにか売り上げ増、雇用創出数等に結びついたかについても、できうる限りより具体的に（プロジェクトごと、年度ごと）、数値目標の設定とそれに基づく評価に努力していただきたい。

限られた財源の中で、最大の効果をあげていくためにも必要なことであり、特に現在の島根県の財政状況からするとその必要性は高い。

- ③ なお、今回、監査の過程で行政評価シートを参考にする場面が何度かあった。人役算定やコスト計算は難しく、また、数字の一人歩きが怖いという側面も十分理解する。だが、これまで検討のしようがなかったコストや人役についても検討することができるようになったのは、困難であってもあえて「数値化」がされたからである。

同趣旨において、研究開発の分野でも短いインターバルでより具体的な数値目標を設定し、評価することを望むものである。

2 ロードマップ（工程表）

研究には取り掛かりから技術開発の出口（応用）まで各段階があるが、いつまでにどの段階まで研究を進めるのかという計画を「ロードマップ（工程表）」という。

ヒアリングの際、産業技術センターで行なっている研究開発の状況を概観するために、現在進行中の研究テーマ全体を見渡せるロードマップを求めたところ、個々のテーマごとのロードマップはあるが、テーマ全体についてのロードマップは作成していないとのことであった。

過去には全体のロードマップも作成していたが、現在は従来の研究テーマの多くが5つの重点プロジェクトに再編されたことにもなって、旧来のロードマップは使えなくなり、新しいロードマップは作成していないということのようである。

だが、限られた予算の中で研究開発を行なう以上、研究全体を見渡しての優先順位の判断や場合によっては取捨選択の判断が必要になり、そのためには研究テーマ全体についての「ロードマップ」が必要だろう。それがなければ、研究開発の状況を全体的に把握することも、先行きについての検討を行なうことも難しいのではないだろうか。

新産業創出重点プロジェクトに再編されたものも含めて、進行中の全ての研究テーマを一覧できる、全体的ロードマップを作成する必要があると考える。

- 3 産業技術センターで開発した技術には、高度な技術も多く含まれる。また、企業との共同の技術開発の場合、特許等の知的所有権や企業機密の保持の点から、公開できない情報、守秘義務等が問題となるものもある。

検討した委託にかかる研究の中にも、技術的な問題、もしくは知的所有権や企業機密保持の必要から、県内企業がすぐに利用できない技術もあるようだった。

開発した技術が県内企業育成、県外からの企業誘致に結びつくように、例えば特許許諾の要件を工夫するなどの努力がなされているようであるが、より一層の努力・工夫を望みたい。

- 4 委託にあたって、県内企業の育成の趣旨から県内企業を優遇する場面があるように見受けられた。県内企業優遇については委託に要求される「対価性」が問題となるが、政策としての側面から県内企業優遇の必要性は理解できる(第10章 参照)。

ただし、その際には、公益性の判断を行なうことが必要である。

さらには県内企業をどの範囲で優遇するのかを十分検討し、その検討結果をもとに基準を作って、それを文書化しておくことを要望する。

- 5 産業技術センターでの研究開発は専門性が高いため、県民にはなかなかわかりにくいものである。だからこそ、研究開発についての情報を県民にできる限り、わかりやすく提供する努力は必要である。この点、産業技術センターがホームページ上で、過去の研究成果とその年度の研究計画を公開していることは評価できる。

しかし、今回、監査した平成17年11月時点では、平成16年度の研究の成果がまだホームページ上に載せられていなかった。この点を指摘したところ、事務的な遅れによるものであり、早々に掲載する旨の回答があり、その後、まもなく掲載された。

公開可能な情報については、速やかな掲載を望みたい。

第 2 個別の委託料の検討

- 1 ゼオライトによる再処理排ガスからのXe回収プロセス研究
- 2 Xe/Kr分離技術開発の実証研究(1) 調査研究業務
(同じ研究委託にかかるものであるため、合わせて検討する)

DATA

委託料額	1. 1,000万円(うち 装置製造分 500万円) 2. 1,300万円(うち 装置製造分 800万円)
研究テーマ	天然ゼオライト及び放射線を用いた環境浄化技術の開発
委託内容	ベンチスケールの実証試験装置の設計・製造と実証試験の実施
委託理由	センターにおいては、ピーカースケールの基礎実験までが限度であり、技術開発の必要上、より大規模なベンチスケール試験を外部に委託する必要があるため
委託の形態	随意契約
委託先選定の理由	特殊ガス精製の専門知識と実証装置の設計能力を有している企業。かつセンターと密接な連携を保ちながら実証試験を実施することが可能な企業
交付金	文部科学省放射線利用・原子力基盤技術試験研究推進交付金を受けた事業

(1) 本委託の概要

- ① 1 ゼオライトによる再処理排ガスからのXe回収プロセス研究
2 Xe/Kr分離技術開発の実証研究(1) 調査研究業務
これらの委託は同じ研究の継続事業であり、二つとも同じ企業に委託されている。
- ② 委託内容は実証試験の実施であるが、その実験を行なうためには実験装置の製造が必要であり、この実験装置の製造も委託内容に含まれている。
- ③ この実験装置は委託を受けた企業が設計の上、製造は委託を受けた企業から他の企業に発注して行なっている。
実験装置製造費のうち、製造担当企業への支払分は1が5,067,601円、2が7,570,500円である(いずれも実績報告書における金額)。

(2) 再委託の問題

- ① 当該委託においては装置製造は「再委託」とされていないことについて
上記のように当該委託においては、装置製造を他社が行なっている。
ところで、二つの委託の契約書の再委託条項はいずれも、再委託は原則禁止、ただしあらかじめ書面による承諾(ないしは了承)を得た場合は再委託できるとなっている。しかし、いずれの委託でも再委託を承諾(ないし了承)した書面はなかった。
そもそも再委託を原則禁止とし、あらかじめの文書承諾を要求して再委託を管理することには、県が受けるもの(サービス)の質・量を確保し、情報を保持するという趣旨がある。したがって、再委託をどのように管理すべきか、は、再委託をすることによってサービスの質や量を確保できなくはないか、また、情報保持の点で問題はないか、という観点から検討され、判断されるべきことがらである。

- ② 当該委託においては再委託として管理がなされるべきであることについて
当該委託では、特殊ガス精製にかかる特殊な装置の製造を委託先が他社に発注している。

装置製造には、委託先の設計どおりのものを作成する専門性、技術が要求されるので、質・量の確保のために再委託を管理する必要がある。

また未完の研究開発にかかる装置なので、情報保持の必要性もあるだろう。

金額的にも製造を担当する企業への支払額が委託料全体の5割以上を占めている。

とすれば、当該委託において他社に発注されている装置製造は、再委託として管理されるべき内容だと考えられる。

- ③ したがって、当該2つの委託は再委託がなされるものとして、契約条項ののっ
とって文書によるあらかじめの「承諾（ないし了承）」を行うべきであった。

(3) 実験と装置製造を分離しての委託の可能性について

ところで、実験と装置製造という2つの委託業務は分離可能であると思われるが、これを分離してそれぞれ委託することはできなかったのだろうか。

そこで、この点について質問したところ「分けにくい」「機械製造はこのような研究をするからこのような機械をとという部分があるから（分けて委託に出しにくい）」という趣旨の説明があった。

専門技術的なことからであり、時間の制約もあって、監査としてこれ以上の検討は出来なかったものの、本委託については再委託先の企業に高い技術力があり、その指導によって実験もなされているようにもみえたことなどからしても、装置製造と実験を分けて委託することも考えられたと思われる。

今後の研究開発委託に際しては、一緒に委託をする場合と、分離して委託をする場合のどちらがよりよいかという観点での検討を望みたい。

(4) ところで、直接の委託先が地元業者であることも、製造・実験をひとつにして随意契約で委託した理由になっているようである。

政策目的から地元企業優遇の趣旨で委託を行なうことは本来の委託からははずれるものの、そのような委託自体を否定することはできない。

しかし、その場合には公益性を十分検討した上で行なうこと、かつ、検討結果をもとに基準をつくり、それを文書化して明確にしておくことが必要であろう。

(5) 本委託の今後について

島根県の特産のひとつである天然ゼオライト産業化の試みは、これまでも、産業技術センターにおいていくつか行われてきた。しかし、これらの研究は現時点では必ずしも成功しているとはいえない。本委託は交付金を受けて行なっているものの、多額の費用が投じられている。平成18年度の研究終了時に向けて成果をあげられるように期待する。

3 地域資源を用いた抗動脈硬化食品における応用技術開発

DATA

委託料額	1,368,200円
研究テーマ	地域資源を用いた抗動脈硬化食品における応用技術開発
委託内容	桑葉を熱水及びエタノール抽出後、粉末化、顆粒化する
委託理由	県内産の資源を使って健康食品を開発し県内で製品化することを目的としており、県内企業が製品化していくため
委託の形態	随意契約
委託先選定の理由	溶媒抽出しスプレードライ技術による粉体加工を有する企業

(1) 再委託について

- ① 本委託の契約書には、再委託禁止条項がなかった。

委託において、再委託は原則禁止である（第10章 参照）。

再委託を認める場合は、あらかじめ書面による同意が必要であり、これらは契約書に明記されるべきものである。

そこで、本委託について再委託禁止条項がない点を質問したところ、産業技術センターから「契約書第6条に委託経費の配分の変更は、受託者が報告する事項にしています。したがって、受託者が再委託を行う場合は、見積書に記載した配分を変更することになり（中略）同条の規定により、基本的には禁止条項と同様な効果を持つものと考えています」との回答があった（産業技術センター 文書回答）。

- ② また、後日のヒアリングの際に、以下の趣旨の説明がなされた。

「本契約書では見積の段階から外注部分も経費として明確にしたうえで締結されたものであったため、経費配分の変更により再委託を捕捉することが結果として可能である。また、受託者とは秘密保持契約を別途締結して情報管理がなされていた。さらにこの契約では、外注だけでなく他の経費も捕捉するため、経費配分の変更を報告事項としており、このうえ再委託禁止条項により事前申し出、承認（了承）を規定すると、受託者は両方の規定に該当するため調整したものである」

- ③ しかし本来は、経費配分の変更と再委託とは別の問題であり、それぞれ規定する趣旨は異なっている。このように趣旨の違うものを「同様な効果」としてしまうことには疑問が残る。

今回の契約では、再委託の捕捉は可能であったかもしれないが、一般的には「経費配分の変更」の規定だけでは、再委託を捕捉できない可能性もある。これまで述べてきたとおり、再委託は原則禁止であるという趣旨は明確にすべきである。

したがって、当該委託においても、たとえ別の規定で再委託を管理できるとしてもなお、契約書に再委託禁止条項を置いて再委託を管理すべきである。

第 8 章 県警察本部の委託 ～交通安全協会への委託を中心にして～

県警察本部の委託料は71件総額6億7,235万円である（100万円以上の委託）。

うち、8件2億5,509万円が財団法人島根県交通安全協会（以下、「交通安全協会」という）への委託である。

「交通安全協会」とは、「交通事故を1件でも減少させて、地域の皆様が安心して生活できるように各種の交通安全に関する活動・事業を行っている民間の団体」（『交通安全協会のしおり』）である。

この島根県交通安全協会に島根県（公安委員会）は、免許更新事務などを委託している。

自動車免許の更新に運転免許センターや各警察署に行くと、カウンターで交通安全協会の職員が手続きをしてくれるが、それはこの委託によるものである。

カウンター越しに職員のネームプレートや服装を見れば、警察職員と交通安全協会職員の違いはわかるようだ。しかし、それでも、交通安全協会職員が警察職員と同じフロアで仕事をしていることもあって、両者の区別はつきにくかったりもする。

さらに、各警察署では、地区交通安全協会の職員が勤務している場合もある。

こういう事情もあって、県民には「交通安全協会」は警察でどんな仕事をしているのか、というようなことはよくわからないのではないだろうか。

ましてや、なぜ交通安全協会職員が警察で仕事をしているのか、それに対してどこからどれくらいのお金が支払われているか、などということは知られていないと思われる。

外部監査人も交通安全協会・地区交通安全協会の仕組み、県警察本部を含む警察署と交通安全協会の関係を理解するのに苦労した。

そして、「わからない」からこそ、交通安全協会への委託がどのようになされているかを取り上げてみようと考えた。

そこで、以下では、県警本部の委託のうち、交通安全協会への8つの委託、および、それ以外の委託先への委託から1つの委託をとりあげて検討する。

ところで、交通安全協会への委託の監査をしていくうちに、疑問に思うことやこれについてももう少し検討したい、ということが出てきた。検討するには、交通安全協会全体の会計について調べることが必要である。

しかし、今回の監査は島根県の「委託料」の監査であって、「交通安全協会」の監査ではない。

さらに、交通安全協会は島根県の包括外部監査の対象にはならないという制約がある。そのため、それ以上の検討は行っていない。

交通安全協会については、包括外部監査の対象にならないだけでなく、県の監査委員監査の対象にもならない。

県警本部が公益法人検査を行なってはいるものの、今後、なんらかの形で「監査」を行なうことができるような方向を県として模索すべきではないかと感じた。

第 1 交通安全協会への委託の概要

1 交通安全協会の組織と活動

(1) 県の交通安全協会の事務局は運転免許センター（松江市打出町250-1）内に置かれており、西部免許センターや各警察署に職員を配置している。

また、警察署管内ごとに全部で12の地区交通安全協会（以下、「地区協会」という）がある。

地区協会は、県の交通安全協会とは別組織である。会計上も独立している。

地区協会は各警察署内に置かれ、地区協会職員は、各警察署で地区協会の仕事をしている（なお、県からの委託事務を受託しているのは、島根県交通安全協会であり、県から地区協会への直接の委託はない）。

(2) 交通安全協会の主な活動は、交通安全県民大会等の開催、優良運転者の表彰、その他交通安全に関する活動であり、これらの中には地区協会と共通に行っているものも多い。

(3) 交通安全協会は、免許更新事務等、島根県から受託した委託事務も行なう。

当該委託事務を行なう交通安全協会職員は運転免許センター及び県内各警察署に配置されて、そこで事務を行なっている。

今回、検討するのは、島根県が島根県の交通安全協会に委託している事務である。

2 県（公安委員会）から交通安全協会への委託

平成16年度には交通安全協会へ 8 件、合計額 2 億5,509 万円の委託がなされた。

今回、監査対象とした委託は、その 8 つの委託である。

【図表23】

(単位：円)

1	道路使用許可に関する調査業務委託	14,657,800
2	運転免許関係事務委託	87,987,191
3	運転免許停止処分者講習等委託	86,001,154
4	更新情報提供業務委託	10,937,902
5	優良運転者講習委託	4,802,742
6	原付講習委託	4,154,760
7	自動車保管場所証明調査業務委託	35,230,897
8	自動車保管場所入力及び標章作成業務委託	11,324,959
	合 計 額	255,097,405

3 島根県交通安全協会の収入に占める島根県からの委託料の割合

交通安全協会の収入内訳は【図表24】の通りである。

県からの委託料254,893,198円は、そのうちの約67%にあたる。

なお、地区からの収入の主なものを挙げると

地区協会事務委託料	45,227,317円
会費徴収手数料	24,667,080円
普通会費	12,845,450円

である。

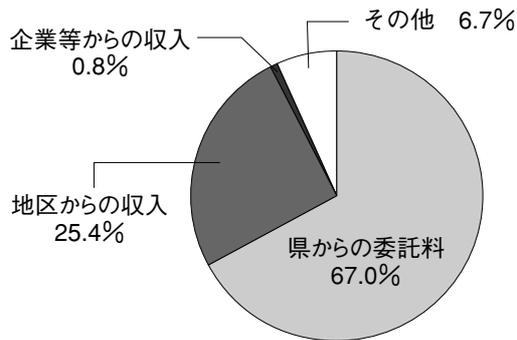
【図表24】

(単位：円)

県からの委託料	254,893,198
地区からの収入	96,613,815
企業等からの収入	3,212,426
その他	25,645,976
総 額	380,365,410

注 1：交通安全協会の平成16年度収入の内訳を質問した際の県警本部の回答。

注 2：県の委託料合計額と交通安全協会の委託料収入額に204,207円の差があるのは、交通安全協会が優良運転者講習委託料の3月分を毎年翌年度収入に計上しているためである。



第 2 総 論

1 随意契約の理由の妥当性

交通安全協会への委託はすべて随意契約によりなされている。

法令の制限等があるため、今回検討した委託の大半は島根県においては交通安全協会以外に委託できるところがない。その場合、随意契約とすることには理由がある。

しかし、法令の制限のないものについては（例えば、自動車保管場所証明調査業務委託）、今後、入札も検討すべきである。

2 積算について

2・1 積算方法の妥当性の検討

(1) 【図表23】の1～8の各委託とも、業務内容からもわかるように、委託料のほとんどは人件費である。

積算における人件費部分の積算の仕方には2つのパターンがある。

① 全体業務量を行なうのに年間、何人が必要かを算定して積算する方法（人役での積算）

計算式：基準となる人件費単価×必要な人員数

② 1件あたりに要する時間から1件あたりの単価を算定して積算する方法^[1]
（1件あたり単価での積算）

計算式：1件処理するのに必要な人件費×件数

8事業のうち3事業（【図表23】の1～3）は、①人役での積算の方法がとられ、残りの5事業（【図表23】4～8）では、②1件あたり単価での積算の方法

[1] 1件あたりに要する時間を出して、それに基準となる人件費単価をかけて1件あたりの人件費を算出する（例えば、時給600円の人が1件処理するのに10分かかれば、1時間6件処理できるので、1件あたりは100円）。

がとられている。

(2) 「基準となる人件費単価」

「基準となる人件費単価」としては、公安職 1 号級 3 号俸、一般職 1 号級 3 号俸等、県の給与表を用いている。

違反の場合の指導的なことが業務内容に入っている場合（例えば、道路使用許可に関する調査業務委託）には公安職の給与を基準とし、そうでない場合には一般職の給与を基準としている。

(3) 積算のほとんどが人件費であるところ、公安職、行政職のいずれを基準とするかの判断は妥当と思われた。

用いられている人件費単価は、いずれも適正な範囲の額と思われた。

業務に要する人数及び 1 件あたりの所要時間の算出についても特に問題を感じずるものはなかった。

ただし、十分検討できない委託料もあった。特に、自動車保管場所証明調査業務は 1 件に要する時間の判定が困難であった。それぞれの委託の検討のところで述べる。

2・2

(1) 人役での積算を行なっている委託の問題点

① 上記のように、人件費の積算そのものには、特に問題は感じられない。

しかし、交通安全協会の実際の支出は積算の際の額と異なっている。

② 人件費は積算額より実際の支出が多いことについて

交通安全協会は、年度末に当該委託にかかる交通安全協会としての予算・決算を示した『収支計算書』を県に提出する。

その『収支計算書』によれば、県の積算した人件費額よりも、交通安全協会が実際に支出した人件費額が、それぞれ100万円以上多い。

実際の人件費支出が積算時より増えていても委託料は増額されていないので、交通安全協会にとってみれば、人件費は支出超過になっている。

しかも、交通安全協会の「予算」額がすでに、積算の人件費額よりも多いので、人件費が支出超過になることを、交通安全協会は最初から「覚悟」しているように思われる。

収入の67%を占める県からの委託料収入で「赤字」が出たのでは、交通安全協会は組織として維持できまい。なのに、なぜ、このような形で委託を受けるのか。

「委託」は業務に見合った対価が支払われるものなので、委託料より委託先が支払う額が多い、つまり、委託先が身銭を切って委託内容を実施するようなあり方には納得のできないものが残る。

③ 人件費部分以外の経費が削減されていることについて

ア. 一方、人件費以外では積算よりも実際の支出額が少ない費目がある（事務用品費、福利厚生費・車両関係費・研修費など）。

そして、人件費以外の部分では積算よりも実際の支出額が少ないために、人件費は積算よりも実際の額が多くても、全体の合計額では、積算額と実際の支出額

が一致している。

これを見ると、交通安全協会は他の経費として積算したものを、人件費に回しているように見える。

イ. 委託において、受託者は積算の内訳どおりに 1 円違わず実施しなければいけないというものではないだろう。したがって、インクや紙などの消耗品費用の削減であれば「人件費分の不足に経費節減努力によって対応した」として許容しうる場合もあるだろうと思う。だが、他の経費として積算したものを削減して人件費に回した結果、委託の本旨である委託内容が実施できないのであれば、それは許容できない。

当該委託において削減されている費目を見ると、事務用品費のようなものだけでなく、福利厚生費・車両関係費・研修費など、これを削減して、果たして、委託した内容が実現されるのか、疑問であるものもある。

(2) 1 件あたり単価での積算を行なっている委託の問題点

1 件あたりの単価の算出には特に問題はないと思われる。

ただ、実態と異なる状況を前提として積算しているために、委託として見ると、首を傾げるような状態のものがある。

例えば、「6 原付講習委託」では、一定数以上の受講者のあることを前提にして単価の積算をしているにもかかわらず、実態は、遥かに少ない受講者数しかないために、現行の積算では明らかに交通安全協会の支出が委託料額を超えることになる。

ここでも、交通安全協会は明らかに支出が超過になるのがわかっていながら、委託しているように思われる。

第 3 交通安全協会への各委託の検討

1 道路使用許可に関する調査業務委託

DATA

委託内容	道路使用許可に関する道路及び交通の状況についての調査業務
委託料額	14,657,800円
随意契約の理由	道路交通法により、「島根県交通安全活動推進センター」に指定されている法人にのみ委託できる。 「島根県交通安全活動推進センター」に指定されている法人は県内では島根県交通安全協会のみである。
積算根拠	5名の人件費 公安職1号級3号俸（月額163,300円）の12か月分 期末・勤勉手当なし

(1) 委託内容

道路を、例えば建物建築のために一時的に使用する場合、道路使用の許可を得る必要がある。道路使用許可は警察署長の権限だが、適正に道路が使用されているかを調査する業務を委託している。

具体的には、道路使用許可申請があると事前調査、途中での履行状況の調査、事後の原状回復調査を行なう。委託の対象となっているのは、5日以上の道路使用のもの。年間およそ1万2,000件ある。

(2) 随意契約の理由

法の制約上やむをえないものであり、したがって、理由ありと考える。

(3) 積算の検討

① 委託契約の際の積算表と『収支計算書』の比較

県の積算よりも『収支計算書』における決算額が1,145,961円多く、交通安全協会において1,145,961円の支出超過が生じている。

11,315,328円 (県積算) - 12,461,289円 (収支計算書中の給料・手当・法定福利費) = -1,145,961円

一方、需用費等は、積算よりも『収支計算書』の決算額が少ない。

削減されている費目の主なものは、車両購入費 (19万円減)、旅費 (研修のための旅費 4万円減)、印刷製本費 (調査用紙・報告用紙) (18万円全額減)、ゼンリン地図購入費 (14万円全額減)、事務用品 (10万円以上減) である。

② 削減されたそれぞれの費目は、当該委託の内容を実施するために必要であったから積算されたものなので、それを削減したら当該委託の内容が実施できないはずである。

例えば、調査用紙や報告用紙の費用がゼロになっているが、調査用紙や報告用紙がなくては調査報告ができないのではないか。何年分かをまとめて印刷してあったために、本年度は印刷がいらなかった、と考えざるを得ないが、そのような趣旨であれば、他の費目で多く支出しているところがあるはずであるが、それはない。削減のところばかりが目立つ。これで本来予定されている業務ができるのか、疑問をぬぐえない。金額は多くないが、研修を削減している点も疑問を持つ所以だ。

逆に、各費用を削減しても委託内容は実施できるというのであれば、最初の積算の際に不要のものを積算していた (もしくは過大に積算している) ことになる。

③ ところで、『収支計算書』の決算額は、積算書における委託料額とほぼ同一金額である。

しかも、調査報告用紙の費用がゼロなど、現実的には考えにくい削減がされている。

これらのことからすると、『収支計算書』の支出額は、人件費額のみが実際の支出額であって、他は、決算額と数字が一致するように数字だけ減らしている (つまり、実際は報告書用紙は印刷したが、その費用を『収支計算書』に上げていない) 可能性もあるように思う。

その場合には、交通安全協会が人件費だけでなく、その他の費目においても「身銭を切って」委託を実施しているということになる。

(4) このように、当該委託では、

ア. 委託内容の実施に必要な費用が削減された

イ. 最初の積算が過大であった

ウ. 交通安全協会が「身銭を切って」委託内容を実施している
のいずれかのことが起きており、いずれの場合もそれぞれ問題がある。

実情がア～ウのどれなのか、を確認するには、交通安全協会の会計書類で、交通安全協会が何をいくら買って何の業務に使ったか、を詳細に調べなくてはならない。
しかし、今回はそこまでの検討は行っていない。

今後、県において、まず、当該委託にどこまで何を求めるのかをもう一度、確認した上で、委託契約で予定されている質の業務が実施されたか（例えば研修が実施されたか）をきちんと確認すべきである。

さらに、この削減された費用で委託内容がきちんと実施されているのであれば、積算自体のあり方を見直す必要がある。

2 運転免許関係事務委託

DATA

委託内容	免許申請書の受理等の免許関係事務の一部
委託料額	87,987,191円
随意契約の理由	内閣府令で定める法人に委託できる。交通安全協会は県公安委員会が認めた団体である。
積算根拠	41名（東部免許センター15名、西部免許センター7名 警察署及び広域交番 計19名）の人件費 行政職1号級2～5号俸、月額134,400円～148,500円の12ヶ月分 期末・勤勉手当なし

(1) 委託内容

運転免許申請書受理、免許証交付、記載事項変更、免許証更新申請書受理の事務等免許関係の事務のうち、道路交通法上委託できない事務を除く事務をほぼ委託している。

処理件数は年間およそ	更新	: 10万9,000件
	変更	: 2万5,000件
	再交付	: 4,200件
	試験	: 3万7,000件

(2) 随意契約の理由

現在、県内に法に基づく指定を受けている団体は他にないことを前提とすれば、理由ありと考える。

(3) 積算について

- ① 本委託については、交通安全協会より県公安委員会へ、従事職員の氏名・生年月日・現住所を記載した承認申請書が出されており、その年齢とほぼ同様の県職員の号俸で給料等の積算がなされている。
- ② 委託契約の際の積算表と『収支計算書』の比較
人件費については交通安全協会において1,742,343円の支出超過が生じている。

81,694,265円 (県積算) - 83,436,608円 (収支計算書中の給料・手当・法定福利費) = -1,742,343円

一方、人件費以外の費目は軒並み削減されている。

研修費・旅費 (28万円全額減)、福利厚生費 (約21万円減)、その他の部分 (約10万円減) 等である。

また、県の積算には指導・監督費1,250,000円が計上されているが、収支計算書ではこれに相当する費目がない (『収支計算書』の費目訳では「人件費」に入っていることも考えられる)。

なお、『収支計算書』における予算と決算を比べると、需用費 (約10万円減)、消耗品費 (5万円減)、賃借料 (30万円全額減) が削減されている。

- ③ 研修を行わない (研修費はゼロ)、福利厚生費を大幅削減し、その他経費もほとんど削減していることからすると、委託の趣旨に沿った事業が行われているのが疑問である。

また、指導・監督費の費目がないが、41名の職員を指導監督する立場の者は当然に必要である。交通安全協会では現実にどのような費用で行っているのだろうか。

仮に、委託の趣旨に沿った事業が行なわれているのであれば、交通安全協会は他の収入で赤字分を補填していることになる。

(4) 結 論

本委託についても、当該委託にどこまで何を求めるのかをもう一度、確認した上で、委託契約で予定されている質の業務がなされているかを確認すること、各費目を削減しても委託内容が実施できるというならば、委託料の積算を見直すこと、などを検討すべきである。

3 運転免許停止処分者講習等委託

DATA

委託内容	運転免許の停止処分者講習、違反者講習、更新時講習等の委託
委託料額	86,001,154円
随意契約の理由	内閣府令により定めるものに委託できる。交通安全協会は島根県公安委員会が認めた団体である。
積算根拠	22名 (東部運転免許センター13名、西部運転免許センター9名) の人件費 (54歳から68歳まで) 月額166,000円～191,000円の12ヶ月分に期末・勤勉手当をを加える。

(1) 委託内容

運転免許停止者等への講習を委託している。

講習は、講師が東西の運転免許センター等で行なう。

(2) 随意契約の理由

現在、県内に法に基づく指定を受けている団体は他にないことを前提とすれば、理由ありと考える。

(3) 積算について

① 委託契約の際の積算表と『収支計算書』の比較

人件費については交通安全協会において1,967,745円の支出超過が生じている。

なお、当該委託においては、72,884,997円の積算（仮に指導・監督費1,250,000円を人件費に含めると74,134,997円）に対して、交通安全協会の予算では76,958,000円となっており、交通安全協会は、最初から、4,073,003円（1,250,000円を考慮するとその差2,823,003円）の支出超過になることを見込んでいた。

72,884,997円（県積算）－74,852,742円（収支計算書中の給料・手当・法定福利費） ＝－1,967,745円
--

② 『収支計算書』で目に付くのは、旅費・研修費関係の費用の減額である。

県積算の時点では、隠岐での講習実施に要する旅費1,792,194円、会議費（浜田からの旅費）217,600円、中央講習会・新任研修旅費合計691,200円、合計2,700,994円の旅費が積算されているが、『収支計算書』では予算の時点で旅費2,200,000円となっており、決算では2,043,490円となっている。

それぞれが、実施されたのかに疑問が生じるが、実施されているのであれば、その積算に問題があることになる。いずれにしても、その費用が不要ならば積算に加えるべきではないし、必要ならば費用をかけて実施すべきである。問題のある処理である。

また、「2 運転免許関係事務委託」と同じく県積算にはある、指導・監督費1,250,000円に相当するものが『収支計算書』に見当たらない。

③ 当該委託の内容は違反者への「講習」であり、県は講習によって違反を減らすことを目指している。

そのためには、高い質の講習を行なう必要があり、「研修」は講習の質を高めるためのものである。とすれば、「研修」は、委託の本旨に直結することがらなので、これを削減したのでは、委託した内容がきちんと実施されない虞がある。

1、2の委託と同様に、本委託についても、委託契約で予定されている質の業務がなされているか、委託料の積算が妥当かを再検討すべきである。

4 更新情報提供業務委託

DATA

委託内容	運転免許証の更新に係る更新情報の提供に関する業務の委託
委託料額	10,937,902円
随意契約の理由	交通安全協会は内閣府令で定める法人であり、秘密保持に問題はなく、更新事務に必要な能力や内容を備えた組織は他にない。
積算根拠	1件当たり単価78円に実績件数をかけて積算する。 基準とする人件費は、年額1,941,888円（給与月額134,000円、県の嘱託員相当額）。 この人が、1件の事務処理に1.5分かかるものとして、1件あたりの人件費単価を23.34円と計算している。 それに1件あたりの郵送料その他を加えて78円とする。

(1) 委託内容

運転免許証の更新時に更新情報を記載した書面を該当者に送付する。

平成16年度の年間取り扱い件数134,886件

(2) 1件あたりに要する時間の1.5分が妥当かまでは検証できなかったが、その他に特に問題は感じなかった。

取り扱い件数134,886件に人件費単価23.34円を掛けると総人件費3,148,239円となる。

5 優良運転者講習委託

DATA

委託内容	優良運転者に対する講師による講習
委託料額	4,802,742円
随意契約の理由	内閣府令で定める法人
積算根拠	講習1回あたり329円（消費税込み）に講習会実施の回数をかけて算出する。 単価は、講師給与月額166,000円から1分単価を15.7円とし、1回の講習20分の人件費を314円としている。 これに消費税を加えて単価329円になる。

(1) 委託内容

優良者を対象とした講習は、東部西部の運転免許センター及び県下15警察署（警察統合前）で行われている。

平成16年度の報告回数は合計14,598回である。

(2) 積算について

- ① 報告回数に1回の人件費314円をかけると4,583,772円となる。
これにビデオ機器等の費用を加えて委託料額4,802,742円を積算している。
- ② 優良運転者講習の実際

ア. 優良運転者講習については、「警察署における優良運転者講習実施要領」が定められている。同要領によれば、優良者講習は、定時に開始して（定時集合方式）、講習時間30分のうち、20分は講師が説明等を行う（確認・案内に3分、講習に15分、ビデオ操作・資料配布に2分）ことになっている。

契約では、優良運転者講習は同要領に従って行うことと明記されている。

しかし、実際には、警察署によっては、ビデオを常時流していて、対象者はそれを随時見て帰っており、同要領どおりの講習が行われていないのが実態のようである。

これは、委託契約違反であると同時に要領違反である。

イ. そこでこの点を外部監査ヒアリングで質問したところ、県警本部からは「優良運転者講習は、午前3回、午後3回の定時集合方式を基本としているが、一部の警察署において、更新手続き終了後、流れ方式で講習を実施し、地域における車社会の実態等の説明、講義が十分でない場合も見受けられた」「運転免許課としては、講習委託業務の受託者に対し定時集合方式を基本として、マニュアルを遵守した講習を実施するよう改めて指示するとともに、各警察署の関係者に対して、講習の実施方法について指導監督することを指示した」との回答があった（県警本部 文書回答）。

ウ. 優良運転者講習を講師によるか、ビデオによるか、は優良運転者講習に求めるものによって異なるだろう。優良運転者講習に何を目的にどこまでのことを求めるかを明確にした上で、ビデオ講習の方法が妥当であるとするのであれば、しかるべき手続きを経て要領を見直すべきである。現在の要領に定めるような講師による講習の方法が妥当であるとするのであれば、実際を改めて要領どおり行うべきである。

③ 当該委託の積算は、講師が講習を行なうことを前提になされている。

講師が講習をしておらず、ビデオ講習となっている交通安全協会については、交通安全協会は講師に人件費を払っていないはずである。

当該委託では、人件費458万円余が支払われているが、講師による講習を行なっておらず、講師に人件費を支払わなくて済んでいるのであれば、交通安全協会において収入超過になる。

とすると、その分が先に検討した他の委託における人件費の支出超過を穴埋めする形で充てられ、交通安全協会全体としては人件費についての支出超過が生じていないのかもしれない、との疑問が生じる。

6 原付講習委託

DATA

委託内容	原付免許を取得しようとする者に対する3時間の講習(実技および講義)
委託料額	4,154,760円
随意契約の理由	内閣府令で定める法人に委託できる。交通安全協会は県公安委員会が認めた団体である。広範でしかも専門的分野にわたり、的確かつ円滑に処理できる能力を有する。
積算根拠	1件(受講者1名)につき3,847円の単価に受講者数をかけて算出する。 単価は、週1回、1回あたり10名の受講者があるとして、1回の講習に指導員3名が115分、補助員1名が65分稼働するとして人件費の単価1,829円としている(詳細(2)積算について)。 これにテキスト・教育教材・車両費等を加えて1件(受講者1名)単価3,847円となる。

(1) 委託内容

原付免許を取得しようとする者に対する講習。

講習は東西の免許センターで週1回、警察署(大田・益田・西郷)で月1回実施される。

平成16年度の年間受講者数 1,080名

なお、本委託の講師(実技指導員・座学等補助員)はどのように配置されているのかを質問したところ、県警本部からは「二輪安全運転推進委員会に二輪指導員として認定を受けた各地区の指導員が、講習を実施している。松江地区39名、太田地区12名、浜田地区8名、益田地区7名、隠岐の島地区4名」との回答があった。

(2) 積算について

① 積算方法

委託料単価は、「1回10名」の受講者があることを前提にして、1人あたりの受講者にかかる費用の合計という形で計算されている。

すなわち、人件費合計1,829円については、

1回の講習で受講者10名に指導員3名、補助員1名がつく(原則3名の受講者に指導員1名がつく)

指導員による実技講習115分の人件費(講師謝金1時間単価3,000円×時間)

補助員による受付・座学時間65分の人件費(月額給与179,000円の65分相当)

の合計を10名で割ると、人件費は受講者1人あたり1,829円

として出す。

その他のテキスト代金、実習用車両の維持管理費用等についても、1週1回10名を前提に計算している。

それらを合計して、1人あたりの単価3,847円を出している。

委託料は実際に受講した人数(件数)に単価3,847円をかけた金額になる。

② この積算方法は、実績で計算するので、1回10名という前提が崩れると交通安

全協会は、支出超過になる。

極端な話、たとえば、ある回に1名の受講者しかない場合、指導員1名に115分の講師謝金5,750円を、補助員1名に1,040円合計6,790円を支払わなければならないのに、委託料1件分3,847円の中の人件費部分は1,829円なので、人件費について4,961円の支出超過になる。

受講者が2名でも支出超過である。

人件費だけでなく、テキスト代や車両維持管理などの費用も支出超過になる。

この積算方法は、講習を行なうのであれば、1回当たり10名の受講者があって初めて交通安全協会にとって釣り合う積算（人件費マイナスがない）なのである。

【図表25】

受講者数	講師謝金 1回当たり 5,750円×人数	補助員分給与	必要人件費額	委託料として県 から受け取る額の うちの人件費分 @1,829円×人数	委託料－ 必要人件費
1	5,750	1,040	6,790	1,829	－4,961
2	5,750	1,040	6,790	2,658	－3,132
3	5,750	1,040	6,790	5,487	－1,303
4	11,500	1,040	12,540	7,316	－5,224
5	11,500	1,040	12,540	9,145	－3,395
6	11,500	1,040	12,540	10,974	－1,566
7	17,250	1,040	18,290	12,803	－5,487
8	17,250	1,040	18,290	14,632	－3,658
9	17,250	1,040	18,290	16,461	－1,829
10	17,250	1,040	18,290	18,290	0

③ 実際の状況

では、実態はどうだろうか。

この委託では『収支計算書』が提出されていないので、交通安全協会が実際に支払った指導員への謝金や補助員の給与は不明である。

そこで、平成16年度の実績を「実績報告書」で調べてみたところ、受講者1人の回数が7回、2人の回数が12回あった。

さらに、「2回の講習で受講者5名」のような場合（この場合にも、2回のうち1回は受講者は3名に満たないはずである）も含めると、1回の受講者が10名に達することは全体のうちのごくわずかであろうことは推測できる。

特に警察署で行う大田・益田・西郷では、月に1度も講習が行なわれなかったり、1回の受講者が1名ないし2名という回も多かった。

これらの回にはいずれも交通安全協会の支出超過が生じているはずであり、その額は相当額にのぼることが想像される。

(3) 今後の検討について

- ① 3名の受講者に1名の指導員・補助者が3時間講習を行う、ということを想像すれば、上記のような委託料の積算方法では、交通安全協会に支出超過が生じることは必至であるように思われる。

交通安全協会はここでも、「身銭を切る」ことを覚悟で委託を実施しているよ

うに見える。

そして、上記のように、警察署での受講者が少ないという実態からすれば、今のままの積算でやっていたのでは、交通安全協会に支出超過が生じ続けるのではないだろうか。

これは、「委託」の考え方では割り切れないものである。

交通安全協会自身がそれでよいとしたとしても、構造的に受託者に支出超過が生じ続けるとすれば、それは問題であろう。

- ② かといって、受講者の利便性、公平な公共サービスの提供ということから考えれば、各警察署での実施を取りやめることは躊躇される。

とすれば、考えられるのは講習会実施回数による積算への変更、実施回数を減らす等の方策を検討することだろう。

この委託では、特に際立ってわかるが、他の委託においても対象人口が少ないこと（人口の多い地域ではスケールメリットを生むことを含めて）が種々の問題を生じさせている。これは、極めて困難な問題である。

県警本部で解決するには限界があると思われるが、少なくとも問題を直視して解決法を検討すべきである。

7 自動車保管場所証明調査業務委託

DATA

委託内容	警察署長が行う自動車保管場所証明に必要な調査業務の委託
委託料額	35,230,897円
随意契約の理由	個人情報保護・信頼性・公平性・迅速性の必要があること、交通安全協会の設立目的に合致すること、交通安全協会が各警察署内に事務所を設けているため、円滑な業務実施ができる。
積算根拠	<p>県内全域にわたって調査業務を行なう必要がある。</p> <p>基準人件費は、年額2,608,443円（月額138,800円） 給料・社会保険料等。期末・勤勉手当を含める。</p> <p>1件当たり30分を要するとみて、平成14年実績48,524件から、年間の人件費（12.48人分）総額32,553,368円を出し、需用費等3,453,977円を加え実績数で割って、1件の単価742円を出している。</p> <p>人件費分はうち、約670円である。</p>

(1) 積算について

- ① 1件あたり単価742円の積算が適切か否かの判断は、きわめて難しい。

まず、1件あたりに要する時間を30分とすることであるが、県内には人口の比較的密集した地域、過疎地域、離島等があり、場所によって所要時間は異なるから、全体の平均値が妥当かは、判断が難しい。

さらに、各警察署ごとの年間調査件数からすると、1名の担当者が2つ以上の警察署管内を受け持っているようにも見える^[2]。その場合、遠くまで確認に行くことになるので、1件あたりに要する時間は大きく変わってくる。

30分の妥当性は、上記のような場所による所要時間の違いや、担当者が配置された警察署からどこまでの範囲を担当するかを考慮して検討することとなるが、今回の外部監査ではそこまでの検討はできなかった。

- ② そこで、当該委託業務に交通安全協会が使用している自動車の面から検討してみた。

積算では、必要人員12.48名各自に1台の自動車が必要として12.48台分の費用(自動車税、ガソリン等)が積算されている。

そこで、交通安全協会が当該委託業務のために実際に何台の自動車を所有しているかを質問したところ、県警本部からは6つの警察署に7台所有していると回答があった(県警本部 文書回答)。

12.48台とは5台以上の差があり、この差が何ゆえ生ずるのか、疑問がでた。

それについて、その後の県警本部へのヒアリングにおいて、当該委託業務についての使用車両は、交通安全協会所有車両7台のほか、職員個人所有の車両11台を借り上げて使用しているとの説明があったが、そうすると、1,000件を下回る警察署を中心にして当該委託業務の人員配置等に疑問が生ずる。

いくつかの疑問は残しながらも、これ以上の検討はできなかった。

(2) 当該委託については、入札により行なうことも検討されるべきことについて

当該委託は、道路使用許可に関する調査業務と異なり、違反者への指導という面がなく現場調査のみである。

法による指定もない。

したがって、随意契約にする根拠は薄い。

実際、他県では同内容の委託について競争入札を行なっている例もある。

今後、入札によることも検討すべきではないかと思われる。

[2] 各警察署ごとの年間調査件数を見ると、多くの警察署では処理件数が1人分に予定されている調査件数に満たない。すなわち、1名につき予定されている件数は年間3,888件だが(年間12.48名が48,524件を担当する)、年間件数が3,800件を超えるのは松江署・出雲署のみ、3,000件超が浜田署・益田署である。

その他の警察署は、1,000件を下回り、あるいは大きく下回る署も多い(平成16年度実績)とすると、1名が2箇所以上の警察署管内を担当していることになる。

8 自動車保管場所入力及び標章作成業務委託

DATA

委託内容	「自動車保管場所証明調査業務」により調査した結果を入力及び標章を作成する業務
委託料額	11,324,959円
随意契約の理由	「7 自動車保管場所証明調査業務委託」の結果に基づいて実施するものなので、業務の一体性から交通安全協会に委託する。
積算根拠	月額138,000円に社会保険料等を加え年額1,916,004円 1件13分の時間を要するとして、平成14年実績数から、1件213円の人件費単価を出している。 人件費合計10,785,681円及び消費税

「7 自動車保管場所証明調査業務」により調査した結果を入力及び標章作成するのが本件委託である。

「7 自動車保管場所証明調査業務委託」と同様の趣旨で入札により行うことを検討すべきと考える。

第4 交通安全協会への委託の監査の結果

1 上記、交通安全協会への8つの委託を検討したところ、1つ1つの「委託」としてみると首を傾げたくなる点があった。

ひとつは、人件費分について交通安全協会が支出超過になることが最初からわかっているにもかかわらず、交通安全協会がその人件費積算で受託していることである(1、2、3、6の委託)。

その一方で、研修費や事務用品などの必要経費を積算時よりも削減して委託を実施している。

また、講師が実際には講習を行っていないにも関わらず、講師による講習として人件費を積算していて、結果的に人件費が実施状況に比べて収入超過になっている委託もあった(5の委託)。

これらはいずれも、「委託」を対等な関係の中で、内容に見合った(＝対価性のある)範囲で委託料額が決まるもの、と考えるとそぐわない。

2 まとめ

(1) これらの状況から考えられるのは、

- ① 人件費が積算よりも多いので、人件費以外の経費を実際に削ってトータルで委託料額におさまるようにしている
- ② ある委託で人件費に支出超過が出て別委託で収入超過となるようにすることで、委託8事業トータルとしてみると、交通安全協会が支出超過にならない仕組みにしてある
- ③ 支出超過分は、交通安全協会が「身銭を切って」委託を実施している

のいずれかだろうということである。

- (2) ①人件費以外の経費を実際に削っているのであれば、委託内容がきちんと実施されているか疑問になる。経費を削っても委託内容がきちんと実施できるのであれば、そもそもその経費は過剰なものなので、最初から積算されるべきでない。

②委託 8 事業トータルとしてみると、交通安全協会が支出超過にならない仕組みにしてあるというなら、これも問題だ。

警察は、「委託における人件費積算は、個々に積算している」（県警本部 文書回答）として 8 つの委託のトータルで考えているわけではないとするが、1 つ 1 つの委託として考えたときには上記のように人件費額の積算がおかしいといわざるを得ない。

では、③支出超過分は、交通安全協会が「身銭を切って」委託を実施している場合はどうか。

支出超過分を負担することは交通安全協会の判断で行なっていることであり、交通安全協会が「身銭を切って」委託をきちんと実施してくれるのであれば、県にとっては「より安く」サービスを得られるからよいだろうという考え方もなくはなからう。

だが、交通安全協会が委託実施のためにきっている「身銭」のもとの多くは県民からの交通安全協会会費の収入であることからすると（【図表24】）、果たしてそれでよいのだろうかと疑問を感じざるを得ない。

3 おわりに

- (1) 交通安全協会への委託の実態が上記①～③のいずれなのかを明らかにするには、土地開発公社への委託の章で行なったように、交通安全協会全体の会計を見る必要がある。

しかし時間的制約、さらには交通安全協会は土地開発公社とは異なり、地方自治法第199条第7項に該当する団体ではないので、包括外部監査の対象にはならないことから、それ以上の検討はできなかった。

そのため、交通安全協会への委託の実態が「わからない」から監査をしようと始めたが、疑問が残る結果となった。

- (2) 交通安全協会は公益法人なので、県警本部により公益法人検査は行われているものの^[3]、一步離れた第三者である県の監査委員監査や県の外部監査の対象にはなっていない。

しかし、その収入の67%が県からの委託料であること、その委託料において上記のように疑問視せざるを得ない実態があること、委託料収入以外の収入の大半は、免許取得者である県民からの会費収入であることからすると、今後、何らかの方法で県の監査および外部監査を行うことができるようにすることも検討すべきであろう。

そして、その結果を県民に広く知らせ、その活動状況への理解を求めることも必要ではないかと感じた。

[3] 平成16年3月16日に行なわれた県警本部による公益法人検査については、県警本部作成の報告書でその内容を確認した。

第 5 交通安全協会以外への委託

1 通信指令システム保守委託

DATA

委託内容	通信指令システムの保守管理委託
委託料額	3,780万円、月額約300万円
随意契約の理由	システム構築者であることから他者にはできない。
積算根拠	ほとんどが人件費である。 技術者の月額542,000円、459,000円などを基準に積算している。 一般管理費 2割

(1) 委託内容

通信指令システムとは、110番を受けた事案を警察の中でどう対処するかというシステムである。旧システムが老朽化したことから、平成13年度に通信指令システムを一般競争入札で導入した。

県外一般企業が落札し、平成15年 4月 1日に運用を開始した。

平成15年度は無料保守期間であったため、平成16年度が最初の保守委託となった。

(2) システム管理に要する日数、人役、内容等の妥当性は検討できなかった。

システム開発事業者に保守管理業務を随意契約で委託することについては、一応、理解し得る。

しかし、今後は「第 6 章 情報システムに関する委託」で指摘したように、システム導入時に保守費用まで見込んだ形での競争入札を行なうことで、トータルコストを下げる工夫が必要になる。

また、他社でもメンテナンスができるようなシステムを要求するという方向も考えられてきている。

第 9 章 公の施設の管理運営に関する委託について (指定管理者制度への移行)

島根県の委託費のうち、金額的に重要な項目に「公の施設の管理」の「委託」がある。

本庁の委託費（100万円以上のアンケート分828件 11,915百万円）のうち、この「公の施設管理」の「委託」は41件、3,740百万円を占める。

「公の施設の管理」の「委託」は、他と比べて、1件あたりの金額が多額な場合が多い。

そして、委託先はすべて県が出資する外郭団体等であること、契約方法は全て随意契約であること、も特徴的である。

これは、これまでは地方自治法の規定によって「公の施設の管理」の委託先が公共的団体や県の出資法人に限定されていた（管理委託制度）ためである。

ところで、「公の施設の管理」については、平成15年度の地方自治法改正により、広く民間事業者等に委任することが可能となった（指定管理者制度）。

島根県はいち早く指定管理者制度の導入に取り組み、平成16年度には外郭団体等に委託していた「公の施設管理」をほとんど全て、平成17年 4月から指定管理者制度に移行することとした。すなわち、平成16年度の「公の施設管理」の「委託」は、平成17年度から全く異なるシステムで行なわれていくことになる。

そこで当包括外部監査ではまず、平成16年度に「公の施設管理」の「委託」で行なわれていたものが平成17年度からはどのように指定管理者制度へ移行するか、そしてそれはどのような効果をもたらすか、を見ることとし、「委託」としては1年度遅れて平成18年度に指定管理者制度へ移行予定である、県営住宅の管理委託について、取り上げることとする。

第 1 島根県における指定管理者制度導入について

1 指定管理者制度とは

「公の施設」には、例えば公立の体育館やプール、美術館、公園などがある。

改正前の地方自治法ではこれら「公の施設」については、『その管理は、普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体に委託することができる』とされていた（管理委託制度）。

しかし、改正後の地方自治法（平成15年 9月 2日施行）では、住民サービスの向上や経費の削減等を目的として、『法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの（・・・「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』として、管理主体に特段の制限を設けず、広く民間事業者等も対象とした（指定管理者制度）。

2 指定管理者制度導入の経緯

(1) 今回の地方自治法の改正については、法律の施行後 3 年間の経過措置が設けられており、平成18年 9月までに現在の管理委託から、自治体自体の管理か指定管理者制度へ移行しなければならないこととなっている。

島根県では、上記経過措置期間を待たずに、平成17年 4月からの早期導入を目指して、管理委託している施設の全てを対象に、指定管理者制度への移行を検討した。

(2) 検討の結果、以下のように島根県は、指定管理者制度を導入しうる施設のほとんど全てについて指定管理者制度を導入することとした（『公の施設への「指定管理者制度」導入について（H16年 9月）』）。

① 検討対象施設：35施設（現在管理している施設34、新設 1）

② 導入結果：

●指定管理者制度導入施設

（25施設、うち県営住宅については、現在、県が直接管理する西部を合わせ平成18年 4月導入予定）

●業務委託で対応する施設（5施設）

（高度情報化センター、ふるさと森林公園等）

●施設の性格上、制度になじみにくい施設（3施設）

（教育施設等）

●その他暫定的に現状を維持する施設（2施設）

3 島根県における指定管理者制度の基本的考え方について

(1) 島根県は、以下の基本的考え方にたって指定管理者制度を導入した。

① 公募によること

総務省では『指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画を提出させること』（総行行 第87号 平成15年7月17日）として、複数による「公募」が望ましいとしている。

ただし、これは必ずしも法令上示されているわけではなく、全国的には公募によらず従前の外郭団体等を指定した自治体もある。

しかし、島根県では従前の外郭団体を指定することはせず、全施設において「公募」で管理者を募った（平成17年度導入時の公募では、結果的に応募者数が 1団体の施設が 9施設あった）。

② 指定期間

ア. 施設維持管理とソフト事業を一体として指定管理者の業務とする施設は原則 5年間

イ. 施設維持管理を指定管理者の主たる業務とする施設は原則 3年間

③ 選定方法

ア. 外部委員を含めて施設ごとの選定委員会において「選定基準・評価項目・観点等」について定めて提示する。

イ. 施設の目的を達成するためのサービスに関する項目とコストに関する項目を同等のウェイトとし、選定委員会において、提案された事業計画が現実的か否かを

含めそれぞれの詳細評価項目ごとに点数化して審査・選定する。

④ その他

ア. 他の自治体ではあまり見られない制度として「メリットシステム」を導入している。

これは利用料金制度^[1]を導入しない施設（つまり、利用に係る料金は県の収入とする施設）のうち、指定管理者の努力によって入館者の増、増収が見込める施設において、当初設定の収入に対する増減実績を指定管理料に反映させる仕組みである。

これによって、利用料金制度を導入しない施設においても、管理者の営業努力を引き出すことが期待されている。

イ. 公募に際しては指定管理料の上限額の提示を行った。上限額の積算においては、従来外郭団体職員の年齢に応じた給与実態に基づく所要額としていた人件費の積算を、運営に必要な人役と業務に応じた職階及びそれに対応する標準年齢給与を設定した「標準人件費方式」とした。

(2) 島根県のこのような取組については、取り組みが早いこと、基本的に全て公募とされていること、メリットシステム、標準人件費方式を導入していること等により、他自治体県からの注目を集めているとのことである（人事部人事課新行政システム推進室 ヒアリング結果）。

[1] 要件を満たす施設について利用に係る料金を管理者が直接収入とする。利用者が多ければ、それだけ管理者の収益が多くなることになる。

4 平成 17 年度における指定管理者制度の導入状況

【図表26】

(単位：千円)

	施 設 名	利用料金制	指定管理者候補団体名 [H16管理が異なる場合の団体名]	応募者数	応 募 額	指定管理導入による縮減額 (対H16比)	指定期間
1	しまね海洋館 (アクアス)	○	財しまね海洋館	①	193,000	▲ 36,662	5年
2	男女共同参画センター (あすてらす)		財しまね女性センター	①	88,656	▲ 16,674	3年
3	県民会館	◎	財島根県文化振興財団	①	214,000	▲ 39,214	5年
4	美術館		株SPSしまね [財島根県文化振興財団]	④	256,000	▲ 80,514	3年
5	三瓶自然館及び付属施設 (サヒメル)	◎	財三瓶フィールドミュージアム財団	①	304,500	▲ 67,365	5年
6	東部総合福祉センター (いきいきプラザ島根)		アイカム(株) [(社福)島根県社会福祉事業団]	②	92,000	▲ 20,953	3年
7	西部総合福祉センター (いわみーる)		浜田ビルメンテナンス(株) [(社福)島根県社会福祉事業団]	②	82,727	▲ 14,087	
8	はつらつ体育館		セコム山陰(株) [財島根県障害者スポーツ協会]	①	6,932	432	3年
9	宍道湖自然館 (ゴビウス)	◎	財ホシザキグリーン財団	①	103,100	1,612	5年
10	産業交流会館 (くにびきメッセ)	○	財くにびきメッセ	③	0	▲ 15,931	3年
11	産業高度化支援センター (テクノアーク)		財しまね産業振興財団	①	240,000	▲ 46,093	
12	浜山公園	◎	NPO法人出雲スポーツ振興21 [(社)島根県観光開発公社、 財島根県体育協会]	④	155,272	▲ 72,180	
13	石見海浜公園	◎	株ISP [(社)島根県観光開発公社]	④	144,160	▲ 56,318	
14	万葉公園	◎	大畑建設(株) [(社)島根県観光開発公社]	③	37,658	▲ 8,388	5年
15	体育施設(プール等 6 施設)		財島根県体育協会	①	333,199	▲ 25,015	
16	八雲立つ風土記の丘		財島根県文化振興財団	②	60,800	▲ 8,584	
17	【新設】芸術文化センター (グラントワ)	◎	財島根県文化振興財団	①	281,109	0	5年
	合 計				2,593,113	▲ 505,934	

※利用料金制について、すでに導入していた施設は○、H17から新たに導入する施設については◎で表示

5 指定管理者制度導入の効果

(1) 指定管理者制度の目的は

- 住民サービスの向上
- 経費削減

である。これはどのようにして達成されるか。

(2) 競争原理の導入

① 指定管理者制度への移行は、公募を行うことでこれまでの「無競争」状態から、競争原理が導入されることを意味する。

指定管理者として選定してもらうためには、よりよいサービスとより安い価格を提示しなくてはならない。

その結果、サービス向上と、経費削減が図られる。

② これに関して、県は、平成17年度に指定管理者制度を導入したことによって具体的に次のような効果があるとしている。

ア. サービス向上 (取組の提案例)

サービス提供体制の強化 (利用者満足度調査・ニーズ調査の実施等)、予約受付時間の延長や開館日・開館時間の柔軟な対応等

イ. コスト削減 (新設「芸術文化センター」除く)

平成16年度支出 30.0億円が平成17年度支出 23.1億円となり、差引 6.9億円の削減となった。

(3) 「緊張感」の持続

無競争状態の中で継続的に「委託」がなされていくと、どうしても委託者と受託者の間の緊張感がなくなってしまう傾向がある。

そしてそれは、サービスの低下につながる可能性が高い。

しかし、指定管理者制度では、指定の期間があらかじめ定まっておき、その期間経過後には再び、「競争」があることを、指定管理者自身も承知している。

次期の指定管理者になろうとすれば、指定期間中に求められるサービスの提供が不可欠となる。

そのため、指定管理期間中においても、指定管理者の「緊張感」が維持され、それによって、サービスの維持向上がはかられることが期待できる。

(4) ところで指定管理者制度は、これまでの「委託」とは法的には異なるものである。

しかし、上記のように、指定管理者制度への移行によって、競争原理を導入すること、また、設置者と管理を行うものとの間の緊張感を維持しうること、からすると、指定管理者制度もまた、行政が、「より良いもの (サービス) をより安く」得るためのひとつの「知恵」と位置づけることができると考える。

6 指定管理者制度は緒についたばかりである。

制度導入の趣旨を踏まえて、今後の動向を注意深く見守っていく必要がある。

[2] 指定管理者制度における県と指定管理者との関係は、「指定」という行政処分に基づくものとなり、これまでのような委託における契約関係とは異なる。なお、指定管理者の指定は議会の議決事項。

第 2 県営住宅管理委託について

1 平成16年度の委託における公の施設管理委託について

上記のとおり、平成16年度の業務委託のうち、「公の施設管理」にかかる「委託」については、大部分が平成17年度に指定管理者制度へ移行した（平成17年度 4月から実施）。

そこで今回は、平成16年度の「公の施設管理」にかかる「委託」のうち、平成17年度はまだ指定管理者制度に移行しておらず、平成18年度に指定管理者制度へ移行予定である、県営住宅の管理委託を、監査対象として取り上げることとした。

2 県営住宅管理委託費（委託料額：330百万円 委託先：島根県住宅供給公社）

DATA

(1) 委託業務の内容

- ① 東部の県営住宅に係る維持管理業務
- ② 県下全域の県営住宅に係る駐車場敷地調査業務

(2) 委託先の選定方法 随意契約

(3) 随意契約の理由

- ① 随意契約の根拠に関する委託料アンケートの回答
ア. 地方自治法施行令…… 2（その性質又は目的が競争入札に適しない）
イ. 『運用について』……ウ（国および地方公共団体その他の公法人、公益法人、又は公共的団体と直接契約を締結するとき）
- ② 起案書に記載されている理由
地方住宅供給公社法に基づいて設立された公法人であり、県出資団体である。
委託業務は県東部の県営住宅約3,000戸の管理を行うものであり、業務に精通しているほか、個人情報の保護に関する規定も整備されている当該公社に委託することが最も適当であると考えられる。

2・1 積算の方法

(1) 積算にあたっては、県が予算査定を行うのと同様に項目別に細かく実施している。

特に人件費については、県の給料表を基に算定されている。

起案書に添付されている査定一覧を見る限り、特別な問題は無いように見受けられる。

(2) 住宅供給公社選定にあたっては競争原理が確保されてはいない（2・2参照）。

この点、西部地区は県が直営で管理していることから、合理的な積算を実施するための一方法として、西部地区での県営住宅管理にかかるコスト（人件費を含めて）との比較が行われてもよいと考えるが、それはこれまで実施されてはいないようである。

なお、包括外部監査人において行政評価シートを用いて人役の比較を行なおうと試みたが、業務の詳細がわからないため、西部地区の県営住宅管理にかかるコストがどのように行政評価シートに割り振られているかがわからず、比較はできなかった。

2・2 随意契約の理由について

(1) 委託内容について

- ① 県営住宅の管理については、県域を東部・西部に2分し、東部について住宅供給公社に委託し、西部については県が直営で行っている。
- ② 住宅供給公社への委託内容は、東部地区にある県営住宅の募集から退去、明渡し等に関する管理事務の委託である。

平成16年度については、平成18年度から県営住宅敷地内にある駐車場を有料化することに伴う敷地調査も業務内容に加わっている。

(2) 選定理由について

平成16年度は、まだ「管理委託制度」であり、県営住宅の管理業務の委託先は外郭団体等に限定されていた。

そして、住宅供給公社はこれまでも継続して同業務を受託していること、他に同業務を受託できる公的団体はないことから、委託先として住宅供給公社を選定したことに問題は無いと考える。

2・3 再委託について

(1) 業務委託契約書においては、

(再委託の禁止)

委託業務の全部又は一部の処理を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない。

ただし、別表3「施設保守点検業務」に係る業務、及びあらかじめ甲の承認を得た場合はこの限りではない。

となっている。

しかし、実際には保守点検業務に限らず、1,000万円を超えるような修繕工事等についても再委託を行っている。

その場合、あらかじめの承諾は実施されていない（土木部 建築住宅課ヒアリング結果）。

- ### (2) 建築住宅課としては、住宅供給公社が県の基準に準拠して入札を実施して再委託業者を選定していること、修繕自体も県の計画にのっとって行なっていることであり住宅供給公社の判断によるものではないこと、執行段階では県が把握して行なっていることから、(1)の再委託についての扱いを特に問題とは考えていないようである。

しかし、再委託を認める業務をわざわざ『別表3「施設保守点検業務」に係る業務』と特定しているのに、それ以外の「修繕工事」を再委託することは、契約条項には反する。

そもそも修繕工事等は住宅供給公社自身が行なうわけではなく、必ず再委託又は再請負となるのであるから、これを適切に管理すべきである。

修繕工事が多くの場合、高額になることからしても、再委託の管理が必要であろう。

本来は、実際の業務の実態に鑑みてどこまでの再委託管理が妥当かを検討の上、

前記、業務委託契約書の文言を更に詳細な記述とするか、別途、再委託の規定を定めて管理すべきものであると考える。

なお、指定管理者制度への移行に伴い、10万円を超える修繕業務は県が直営で行なうことになったので、平成18年度以降については、再委託の問題は生じない。

2・4 指定管理者制度への移行について

- (1) 県営住宅の管理については、平成18年度より隠岐地区を除く全県下において指定管理者制度を導入する。

地域は東部と西部に区分し、それぞれ募集する。募集は「公募」であり、東部地区は2団体、西部地区は1団体が指定管理者の申請を行なった。

選考の結果、両地区とも島根県住宅供給公社が指定管理「候補者」として選定された。

議会の議決を経て指定管理者として指定され、住宅供給公社が平成18年度より全県下において県営住宅の管理を行うこととなる

- (2) なお、指定管理者制度への移行によって、競争原理が導入されること、そして、緊張感が持続するようになることによって、サービスの向上と経費削減が期待できることは、先に述べたとおりである。

第10章 委託の本質をどう考えるか

第1 本章について

今回の監査においては、第2章、第1で示した視点を持って『島根県の委託料』を監査した。本章では、包括外部監査人が「委託」というものをどのようにとらえた結果、第2章で示した視点を重要と考えたかを述べることにする。

第2 委託の本質

1 「委託」とは何か

県は、「県民福祉の向上」等、県民のための様々な政策目的の実現のため、様々な行為を行なう。その一部を県職員が行なう代わりに「委託料」を払って他の機関または特定の個人に頼んで実施してもらうこと、それが「委託」である。

もちろん、中には県自身が直接的に実施しなくてはならないものもあるが^[1]、それ以外なら県はどのような内容でも「委託」することができる。

今回会計課に作ってもらった『委託料一覧表』には、金額も数千円から数億円まで、内容も樹木の剪定、水質検査、調査研究、ソフトウェア開発など、実に多種多様多岐にわたる委託が載っている。

かくいう包括外部監査も当包括外部監査人への「委託」である。

2 「補助金」と「委託」はどう違うか

ところで「委託」という県費支出には、「補助金」という県費支出とは大きく異なる点がある。

それは「補助金」は県費支出によって支出先に一定の効果をもたらすことを目的としているのに対して「委託」では委託した内容を実施すること「のみ」が目的であって、その他の効果を意図していないということである。

例えば県内企業に補助金を支出する場合、その県費の支出によって支出先を支援することを目指している。したがって、補助金の対象や額、期間等の詳細はその補助金の目的を合理的に達成できるような形で、その都度、設計される。

だが、「委託」の場合には委託した内容を実施してもらうこと「のみ」が目的だから「委託」そのものが最も効果的に行なわれるように設計される。

3 「委託」における「対価性」の意味

(1) 「委託」においては委託した内容を実施すること以外のその他の効果を「意図していない」としたが、本当はむしろ「意図してはいけない」と言うべきかもしれない。

なぜ「意図してはいけない」のか。

[1] ●政策・施策の企画立案等県が自ら判断する必要があるもの（予算編成等）
●法令等の規定によって県が直接実施しなくてはならないもの（旅券交付、選挙等）
●公権力の行使にあたるもの

それは、「委託」には「補助金」の仕組みに組み込まれているような県費支出を正当化するための「仕掛け」がそもそもないからである。

「補助金」として県費を支出しうる根拠は、「公益性」である。

だから「補助金」支出の場合には「公益性」を確保するために、その都度、補助金要綱が定められる。そしてその補助金要綱を定める過程で県費支出の「目的」「金額」「支出先」等がひとつひとつ吟味され、「補助金」支出が地方自治法第232条の2^[2]にいう「公益上必要ある場合」の要件を満たすか、が検討されるはずである。

そして、この「公益性」についての検討がなされることで県費支出（＝税金をある特定人に対して支出すること）が正当化されることになる^[3]。

(2) 「委託」における「対価性」の意味

しかし「委託」には「補助金」のような「公益性」をチェックする「仕掛け」はない。

では「委託」において、「補助金」における「公益性」のチェックの「仕掛け」に代わって県費支出を正当化するものは何か。

それはまずは、「対価性」なのではないだろうか。

「委託」の目的は委託内容を実施することのみである。

だから、支払った「委託料」に見合った「成果（量と質）」を県が得られていれば、ひとまずその県費支出は目的を達したといえる。しかし、支払った「委託料」と「成果」が見合わないという場合、その部分については県は得るものがないのに県費を支出したことになる。

その場合、「委託料」という県費支出は正当化できなくなる。

したがって「委託」においては、「対価性」が確保されることが、県費支出が正当化される前提になるといえるのではないだろうか。

(3) それなのにここで「委託」に「委託内容を実施すること」以外の目的を持ち込むと「対価性」が確保できなくなるおそれがある。

だから「委託」において、委託した内容を実施することの他に何らかの効果を「意図してはいけない」と考えるべきである。

今回の監査においても、「委託」にその他の目的を持ち込んだために「対価性」が確保できなくなってしまっている例（観光開発公社への『宍道湖ふれあいパーク維持管理委託』）が確認された。その場合、もはや、「委託」における県費支出は正当化されなくなる。

4 例外…「委託」といえない「委託」をどう評価するか

(1) では、仮に「県内企業育成」という政策目的のために、割高ではあってもあえて県内企業に随意契約で委託する場合、それも許容されないのだろうか。

結論から言えば、「対価性」が認められないのであれば、それはもはや本来の

[2] 地方自治法232条の2

普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。

[3] 補助金の「公益性」チェックにあたっては、目的の公益性はもちろんのこと、方法（手段）、補助金を受ける側の能力、金額についてもチェックがなされる必要がある。方法や金額、支出を受ける側の能力が合理的といえない場合には、公益性ありとできないと考える。

「委託」とはいえないと考える。

(2) その場合の「委託」は、「委託」の形式をとりつつも、ただ「委託内容を実施すること」というものではなく、政策目的の実現のために行なうものである。

ただし、そのような政策目的を実現するための「委託」を全て否定することはできない。しかし、それならばそれで「補助金」と同じく、「公益性のチェック」を行なった上で実施すべきである。

それをしないで、かつ「公益性のチェック」の「仕掛け」を持たない「委託」の形式で県費支出をすると、当該県費支出を正当化しうるかのチェックが全くなされないままに、県費が支出されてしまうことになる。

5 「委託」のあり方

では、県民の最も「益」となるように「委託」をするにはどうすればいいのだろうか。

「対価性」が必要なことは先に述べた通りであるが、さらに、限りある「県費」で「委託」を行なう以上、同じ「委託」をするなら、「より良いもの（サービス）をより安く」手に入れられた方が、県民の受ける「幸福」「益」、は多くなる。

すなわち「委託」においては、対価性の確保を前提として、「より良いもの（サービス）をより安く」手に入れることが、県民の最大の「幸福」「益」につながる委託のあり方であり、それを目指して、「委託」は実施されなくてはならない。

第3 県民にとって最も「益」になるように「委託」をするために

1 「対価性」と「より良いもの（サービス）をより安く」を担保する「ルール」

(1) 「競争入札」について

① まず、「委託」は原則として「競争入札」によって行う（地方自治法234条）。

県は、仕様書を示して委託内容を特定した上で、「競争入札」を行ない、応札してきた事業者の中で、最も安い価格をつけた事業者を選定する。

それによって、県は求めるもの（サービス）を、「より安く」得ることができる。

② さらに「競争入札」で決まった価格には、ある程度の「対価性」が推定できる。

「対価性を確保する」には、求めるもの（サービス）について「対価性ありとできる範囲を県（県職員）が知らねばならないが、実はそれはとても難しいことなのである。例えばソフトウェア開発の委託などはその最たるものだろう。

だが「競争入札」を行なえば、そこでは市場原理によってある程度の適正な範囲、すなわち「対価性」ありとできる範囲の中で価格が決まることが期待できる^[4]。

(2) 「競争入札」によらない場合＝随意契約

① だが、特定の場合には競争入札の方法によらないで任意に特定の相手方を選び、

[4] もちろんこれは競争入札が適正に実施されていることが前提である。
例えば、いわゆる「談合」によって価格が調整されていれば「対価性」は推定できなくなる。

契約する方法（随意契約）を選択することができる。

地方自治法施行令は随意契約によることのできる場合を限定的に列挙する。例えば次のような場合である。

ア. 契約額が小さい場合（地方自治法施行令 第167条の2 第1項 第1号）

島根県の場合、100万円を超えない委託契約は、随意契約によることができる（島根県会計規則第66条）。

イ. その性質又は目的が競争入札に適しない場合（地方自治法施行令 第167条の2 第1項 第2号）

島根県は、「島根県会計規則の運用について（通知）」において、「競争入札に適さない場合」を次のようなものとしている。

- ア 県の行為を秘密にする必要があるとき
- イ 外国で契約を締結するとき
- ウ 国および地方公共団体その他の公法人、公益法人、又は公共的団体と直接契約を締結するとき
- エ 契約の目的物が特定の者でなければ納入できないものであるとき
- オ 試験のため工作又は製造をさせ、又は物件の買入れをするとき
- カ 学術又は技芸の保護奨励のため必要な物件を売払い又は貸付けるとき
- キ 公債、株券の買入れまたは売り払いをするとき

ウ. 特定の政策目的がある場合（地方自治法施行令 第167条の2 第1項 第3号）
例えば知的障害者授産施設等への委託の場合である。

② 随意契約によるということは、「競争入札」による場合の、「対価性」と「より良いもの（サービス）をより安く」得るための「仕掛け」が使えないということだ。

だから地方自治法施行令は随意契約によることのできる場合をこうして限定的に列挙して、制限している。

(3) 「随意契約」の場合、どうやって「対価性」の確保と「より安く」を確保するか
「随意契約」の場合でも「対価性」と「より安く」を確保するために、次のような方法がとられる。

ア. 「合見積り」

契約金額が100万円以下の場合には、2者以上から見積りをとること、すなわち「合見積り」をすることが定められている（島根県会計規則第66条の3）^[5]。

さらに島根県は「島根県会計規則の運用について（通知）」において、100万円以下ということを理由に随意契約する場合には、「契約の相手方の固定化、競争性の排除等随意契約に由来する弊害が生じないよう適切な措置を講じなければならない」としている。

イ. 「予定価格」と合理的な積算

契約額が100万円以上で、競争入札に適さない等の理由で随意契約とする場合

[5] 予定価格10万円以上の場合合見積りをなるべく徴すること（島根県会計規則第66条の3）

には、「予定価格」を予め定めることになる（島根県会計規則第66条の2）。

随意契約で委託をする場合、まず、県は人件費にいくら、消耗品費にいくら、というように当該委託の実施に必要な経費を積算していく。この際作成されるのが、「積算表」である。この積算表にもとづいて予定価格が決められ、その予定価格よりも低く委託料額を決定することになる。

したがってこの積算が「対価性」のある範囲で合理的になされることが必要である。

「予定価格」を定めなかったり、積算が合理的でなかった場合には、「対価性」が確保されない。

2 「再委託」について

- (1) ところで委託先が選定されれば、委託を受けた「特定人（機関）」がその業務を行なうのが原則だ。受託者がさらに業務を他人に委託する「再委託」は、原則認められない。

そのため、県の委託の標準契約書も再委託を原則禁止とし、その上であらかじめの文書承諾があれば再委託を認めるという文言になっている。

- (2) もちろん、一部の委託では「再委託」もありえる。

しかし、少なくともその業務委託の本質部分、すなわち、「委託の本旨」の部分再委託することは認められない。

「委託の本旨」にあたる部分を再委託するのであれば、委託先に委託せずに、再委託先に直接委託すればよい。

委託業務を全て再委託してしまう、いわゆる「丸なげ」では、「委託の本旨」にあたる部分も再委託されるので当然、認められない。

- (3) 再委託をする場合には、それを適切に管理する必要がある。

この点については、今回の監査の結果と合わせて、本章「第4 再委託について」で具体的に検討した。

3 新たな試み

- (1) 「より良いもの（サービス）を」得るために～コンペ方式・プロポーザル方式

ところで、「競争入札」や「合見積り」は、「より良いもの（サービス）をより安く」のうち、「より安く」を確保するための「仕掛け」だった。

競争入札では価格だけを物差しとして選択がなされるので、そこには委託先が提供するもの（サービス）の質的な比較はない。

だが、中には「より安く」を多少犠牲にしてでも、「より良いもの（サービス）」を得ることの方が、県民にとって「益」となる場合もある。

そこで最近、県が提示した委託内容についてより詳細なプラン（どのようなもの（サービス）をいくらで提供してくれるか）を受託希望者に提出させて委託先を選定する方法も取り入れられるようになった（コンペ方式やプロポーザル方式）。

この方法だと県は、価格だけでなく、もの（サービス）の「質」を考慮した選択ができる。

(2) 指定管理者制度

さらに、「公の施設の管理運営」については、新たに指定管理者制度が導入されている。

これまで「公の施設の管理運営」については委託先が公共的団体や県の出資法人に限定されていたが、地方自治法の一部改正（平成15年9月2日施行）により、民間事業者も対象としうることになった。

県は指定管理者を募って、公の施設の管理運営のプランをサービスの質や価格を勘案して選択することによって、「より良いもの（サービス）をより安く」得ることができるのである。

4 求めたものを得られたのか ～フィードバックの意味～

(1) さて、「対価性」を確保しつつ、「より良いもの（サービス）をより安く」得るように「委託」がなされたとしよう。

次にすべきことは、委託実施後の「履行の確認」及び「委託の効果の確認」である。

委託した内容がきちんと実施されているか、振りかえってみたときに委託した内容と委託料は見合っていたのか、と同時に、委託に求めた効果が得られたのか、を確認する必要がある。

これは「委託の管理」のために必要なものであるとともに、次に同様の「委託」をする際に、「より良いもの（サービス）をより安く」得るためには不可欠の作業である。

(2) 委託の効果の測定について、特に難しいのは、調査・研究などの「委託」である。だが、委託の効果の測定が重要な意味を持つのもこの分野だ。

そのためには委託の前に、この委託によって何を求めるかをはっきりさせておくこと、そして、得られた成果物によってそれがどこまで達成されたか、を何らかの形で把握する努力をすべきだ。

それが、得られた「成果物」＝報告書を棚に眠らせないことにもつながるだろう。

5 「はじめに委託ありき」ではなく

(1) ところで、これまでのところは「その業務を外部に委託する」ことを前提として、どうしたら県民にとって最も「益」になるように委託ができるか、ということを考えてきた。

だが、「何がより県民のためになるか」という観点からすれば、それ以前に、次の3段階の検討がなされる必要がある。

すなわち、

ア. 事業を実施する必要があるか

イ. 事業を実施するための業務にはどれだけの質・量を求めるか

ウ. その質と量の業務を行なうとして、それは外部委託の方法によるべきかについての検討である。

(2) 事業を実施する必要があるか

- ① 先に、「委託」における県費支出を正当化するものの核心は「対価性」であるとしたが、県費支出の正当性の前提には、当然、事業そのものの実施の必要性がなくてはならない。

事業実施の必要性の判断はすなわち、政策決定と優先順位の判断であるが、新しい政策実現のために新たに「委託」がなされる場合には、この判断は必ずなされている。

だが、委託契約は単年度ごとに行なう、といいながら、毎年、毎年、同じ「委託」を継続して行なっていると、ときにこの段階の判断が抜け落ちることがある。

その場合、必要性が薄れ、優先順位が下がっている委託を延々と行い続けることになりかねない。それは、無駄な県費支出であり、県民の「益」にならない。

- ② 不要な委託を続けることにならないためには、継続的に「業務の見直し」をすべきである。そして、事業実施の必要なしとの判断に至った場合には事業廃止すべきであるし、当該事業は県として行なう必要がないと判断した場合には、「民営化」の方向の判断もありえるだろう。
- ③ 事業実施の必要性は政策決定と優先順位の問題なので、包括外部監査の対象ではない。よって、今回、取り上げた委託について事業実施の必要性の検討はしていない。

だが、委託が県民の「益」となるには委託の最初の場面で、「事業を実施する必要があるか」を検討する必要があることは述べておきたい。

(3) 事業を実施するための業務にはどれだけの質・量を求めるか

- ① 次に、県自身はその事業に何を求めているのか、つまり、何のためにその事業を行なうか、その目的を達成するためにどこまでの質でどこまでの量のもの（サービス）を求める必要があるのか、を具体的に自覚し、明確にしておく必要がある。

それを明確に意識していないと、過剰品質を買い込むことになりかねない。

限りある県費を有効に使うためには、業務に求める質・量が適正かを常に自覚し、明確にすることを意識すべきである。

- ② ところで、「事業実施に必要な業務の質・量を自覚し、明確にすること」は、実はもっと本質的なことからである。

業務に求められる「質・量」とは、「委託」においては「委託契約の本旨」の部分にあたる。「業務実施に必要な質・量を自覚し、明確にすること」は、「委託の本旨」を明確にするということである。

そして、「委託の本旨」が何かを明確に自覚しておくことは、委託実施の場面ごとに的確な判断をするためには必須のことだろう。

再委託をどこまで管理するかを検討する際、あるいは、どこまで委託先の裁量を認めるかの判断をする際、などにおいて、委託する側が「委託の本旨」が何であるかを明確に自覚した上で判断する必要がある。

(4) その質と量の業務を行なうとして、それは外部委託の方法によるべきか

- ① 業務実施の判断がなされ、業務の量と質が明確に自覚されたとして、次は、そ

れを委託にすべきかどうか、という問題がある。

「委託」する業務はもともとは県が行なう事業なのだから、外部委託するということは、少なくとも外部委託した方が県で行なうよりも県民の「益」となるとの判断ができる場合でなくてはならないだろう。

具体的には、

- 県が直接実施するよりもコストが安い場合
- 特殊の技術や設備、専門的な知識が必要であり、県で行なうよりも外部委託した方が「より良いもの（サービス）」が得られる場合

ということになる。

- ② 県で行うことができ、かつ、県で行なった方がコストもかからない、という場合に、あえて外部委託する必要はない。しかし、他県の報告書の例では外郭団体への委託において、外郭団体維持の目的で、県で行なえるものをあえて委託する場合もあるようだ。

この点については、各委託を検討する際に留意する必要がある。

- ③ コスト比較の方法について

外部に出すか出さないかを判断するにはコスト比較が必要になるので、県は自らが行なう場合のコストを明らかにしておかねばならない。

その場合、「委託」に要するコストと比較すべき県の「コスト」は、事業費だけでなく、事業費に職員の人件費等を加えた総コストでなくてはならない。

島根県は行政評価の取り組みの中で、人件費を含む事業の総コストの把握に取り組んでいる（「行政評価シート」の中の人役の項目）。

行政評価において的確なコスト把握をすることは、「委託」するかしないかの判断においても必要になる。

- ④ 行政サービスの質の維持

ただ、コストの削減にはなるが、外部委託をしたのでは行政サービスの質が確保できないという場合には、外部委託を選択すべきではないのは当然である。この点は、外部委託するかどうかの判断において、重要である。

6 再びフィードバック

- (1) 以上、何が県民の「益」になるか、という視点から、「委託」をすべきかどうか、そして「委託」をする場合にどうしたらよいのか、を検討してきた。

「委託」実施の後、最後にすべきことは、「全てを振り返ること」である。

- 委託料に見合った効果（委託内容）は得られたのか
- 競争入札、随意契約のあり方は適正だったか
- 委託料の積算は妥当であったか
- 再委託のコントロールは妥当であったか

という委託の実施の振り返り（前記第3 4）だけでなく、その前提になる、業務の必要性の判断、必要とする業務の質と量の判断、外部委託するという判断の妥当性も振り返って検証し、見直し（フィードバック）をすべきである。

(2) フィードバックは常になされるべきである。

社会経済情勢の変化等に即応して、限られた資源を有効に使う、最も県民の「益」となるように「委託」を実施するには、絶えざるフィードバックは不可欠である。

第4 再委託について

1 委託の本旨にしたがって再委託を管理すべきことについて

(1) 再委託の場合の「不都合」の可能性

① 県が得るサービスの質や量の確保

県は、この委託先であれば求めるサービス（質、量）を提供してくれると判断したからその委託先に委託する。しかし、委託先でない者が業務を行えば県が得るサービスの質や量を確保できない可能性がある。

② 情報の保持

「委託」の中には、委託先に県が得た個人情報等の「情報の保持」が必要な種類の情報が開示されるものもある。

委託先については委託契約で情報保持を義務付けることになるが、委託先が勝手に再委託したのでは、再委託先には契約の効果は及ばないため、情報の保持はできなくなる。

(2) 「委託の本旨」に応じた再委託の管理が必要であることについて

このような「不都合」が生じる可能性があることから、県は再委託を管理する必要がある。

再委託の管理は一律のものではない。再委託の管理の必要性の程度は、委託業務の内容、性質を含めた「委託の本旨」、すなわち当該委託契約において達成しようとした目的にかかる本質部分によって異なる。

したがって、「委託の本旨」に応じた再委託の管理が必要である。

2 県における再委託の管理の状況

(1) 今回の監査の過程で上記の観点から「再委託」について確認したところ、次のような状況にあった。

(2) 再委託禁止条項の違い

① 県の委託契約の標準契約書では、

(再委託の禁止)

乙は、委託業務の全部又は一部の処理を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない。ただし、あらかじめ甲の書面による承諾を得た場合は、この限りではない。

としている。

② これに対して、実際の委託契約書には、次のようにいくつかのパターンがあった（アンダーラインは標準契約書と異なる文言）。

ア. 委託の標準契約書どおりのもの

- イ. 再委託を全面的に禁止しているもの（県警からの委託の一部）
- ウ. 再委託禁止条項が全くないもの（観光動態調査業務委託、土地開発公社への用地取得事務委託、産業技術センターからの委託の一部）
- エ. 「委託業務の全部または大部分の処理を第三者に委任し、又は請け負わせてはならない。ただし、あらかじめ甲の書面による承諾を得た場合は、この限りではない」（宍道湖ふれあいパーク維持管理業務委託）
- オ. 「乙は、委託業務の処理を第三者に委託し、又は請け負わせるときは、その業務について、第三者に対し、必要な管理を行なうものとする。
2 甲は、委託業務の施行に関し、必要があると認めるときは、乙に報告を求めることができる」（土地開発公社への土木工事関係の委託）
- カ. 「委託業務の全部又は一部の処理を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない。

ただし、別表 3 「施設保守点検業務」に係る業務、及びあらかじめ甲の承認を得た場合はこの限りではない」（住宅供給公社への県営住宅管理の委託）

(3) 「あらかじめの文書承諾」が得られていない場合があることについて

- ① 再委託が行なわれておりながら、あらかじめの文書承諾が実施されていない事例が散見された（宍道湖ふれあいパーク維持管理業務委託、県営住宅管理委託、産業技術センターからの委託の一部）。

そこでそれぞれの委託について、その理由を確認したところ、

- ア. 丸投げではなく委託先が管理調整等を行なっているため、一括下請けには当たらないと判断した（＝再委託禁止条項は「丸投げ」禁止の趣旨と理解している）
- イ. 再委託の場合には委託費の配分変更が必要になるところ、委託契約書において受委託費の配分変更は県に報告するようになっているため、結果的に県の指示がないと委託先は再委託ができないので、再委託禁止条項と同じ効果が得られている
- ② 一方、再委託事業者の入札前に入札参加者名簿を提出させる形で、あらかじめの文書承諾が実行されている委託もあった（ソフトビジネスパーク公園管理委託）。

3 県の状況についての検討

- (1) 1で述べたように、委託契約に際しては、再委託を認めていいか、認めるとして委託先の裁量をどこまで認めてよいか、県が再委託にあたってどのような条件を付する必要があるか（報告義務等）を「委託の本旨」に立ち戻って検討し、その上で判断がなされるべきである。

しかし、上記 2 の状況を見る限り、県において「委託の本旨」に立ち戻って検討した上で、このような異なる取り扱いをしているようには思えなかった。

各々の委託の実施にあたっては「委託の本旨」に応じて、「県がどこまで再委託を管理すべきか」の検討をした上で、委託先との契約において、再委託についての適切な取り決めをすべきではないかと感じた。

その場合、最低限「あらかじめの文書による承諾」により、県が再委託を把握することは不可欠と考える。すなわち、県の委託の標準契約書の再委託禁止条項（上記2（1）①参照）を遵守すべきである。

(2) 丸投げはそもそも許されないことについて

ところで、再委託禁止条項は丸投げ禁止の趣旨であるとの理解は誤りである。

「丸投げ」はすなわち委託の本旨部分も含めて全てを再委託することになるので、そもそも認められない。「丸投げ」をするのであれば、再委託先にそのまま委託すべきである。

再委託として許容しうるのは「一部委託」のみであり、その「一部委託」についてどのように管理するか、という問題である。

(3) 再委託の管理は契約書の条項で定めて行なうべきであることについて

① 委託業務実施に際して、実質的には再委託が管理できている場合はあるだろう。

例えば、県職員が委託先の職員とともに業務を実施している場合（高度情報化センター）や委託先と密接にやりとりをしながら委託業務が実施されている場合（産業技術センター）、修繕工事の再委託の場面で県とやりとりをしながら修繕が進められている場合（県営住宅管理委託）などである。

また、現時点では再委託が行なわれていない、再委託が考えにくい、という委託もあるだろう。

② しかし、実質的に再委託が管理できていても、なお、契約書の再委託の条項によって管理すべきである。

なぜなら契約書で約さないのでは、再委託の管理が担当者と委託先の関係等、そのときどきの状況にゆだねられてしまう可能性があるからである。

契約は属人的なものではなく、担当者が変わるなど状況が変化しても当初予定したとおりに履行されるべきものであるから、再委託の管理についても、契約書の条項に定めて行なうべきである。

第11章 監査を終えて ～いくつかの今後の検討課題～

第1 「対価性の確保」と「より良いもの（サービス）をより安く」得るために

1 「合理的な積算」は難しい

「第10章 委託の本質をどう考えるか」において、委託では「対価性」を確保した上で「より良いもの（サービス）をより安く」得ることが県民の「益」につながる、とした。

競争入札を行なえば「対価性」は推定しうるはずだが、それをしない随意契約において「対価性」を確保することは、要は「合理的な積算をすること」である。

しかし「合理的な積算をすること」は、言うは易く行なうのは難しい。

そのことは実際に今回監査を実施してつくづく実感した。

では合理的な積算を行い、そして、さらには「より良いもの（サービス）をより安く」得るために、何かよい方法はないものだろうか。

2 「合理的な積算」を行なうために、そして「より良いもの（サービス）をより安く」得るために

(1) 一覧と比較

ひとつの方法は「一覧と比較」である。

今回、包括外部監査人自身、どのような委託があるのかも分からないという状態から監査を始める中で、最初に『委託料一覧表』を作成してもらった。この一覧表において類似の内容の委託を比較することで、他と異なる凸凹を把握することができた。

個々の委託を実施する場合にも同じように全庁分の横並びのデータをそれぞれの立場から比較してみることで、実施する委託との、例えば単価の比較、条件の比較ができる。それは「合理的な積算」をする上で役にたつのではないだろうか。

せっかく作成してもらったことでもある。この『委託料一覧表』を全庁的に利用できるようにすることも一方法ではないだろうか。

(2) 「専門家」のノウハウ

特定の種類の委託を頻繁に行なう部署には「合理的な積算」を含めた「より良いもの（サービス）をより安く」得るためのノウハウが蓄積される（例えばシステム開発なら情報政策課等）。そのような県庁内の「専門家」のノウハウは、全庁的に共有すべきである。

しかし今回の監査では、例えば情報政策課のノウハウ、土木部のノウハウが全庁的に共有されていない、役立てられていない、という感じを持った。

各部署で委託を実施する場合、担当者が個々に、専門部署のノウハウを得ようとするのと同時に、全庁的にノウハウが共有できるような「仕組み」を考えてもいいのではないかと思う。

なお、『委託料一覧表』を全庁的に利用できるようにしておけば、他の部署でどのような委託が行なわれているかを全庁的に共有できるので、個々の担当者が「専

門家」を探し当ててるのにも有用ではないかと思う。

(3) フィードバック

フィードバック情報も重要である。委託を実施した結果がどうだったのか、合理的な積算はなされたのかを含めたフィードバックを行なうこと、それを後から検証できるようにしておくことが、次の機会に合理的な積算をするためには必要になる。

行政評価シートを作成するにあたって、フィードバック情報の活用の観点を取り入れられるべきである。

(4) 緊張感の維持

① 「島根県会計規則の運用について（通知）」は100万円以下であることを理由として随意契約をする場合、「契約の相手方の固定化、競争性の排除等随意契約に由来する弊害」が生じないように「適切な措置を講じなければならない」とする。

「契約の相手方の固定化、競争性の排除等」が「弊害」となるということは、具体的には「緊張感」がなくなるということだと考える。

契約の相手方の固定化、競争性の排除ということになると、どうしても委託者と受託者の間の「緊張感」が失われやすい。「緊張感」がなくなるとそれは提供されるサービスの低下、価格の硬直化につながる可能性が高いのである

② 100万円以下の随意契約でない場合、例えば、アンケートでいう「エ.契約の目的物が特定の者でなければ納入できないものであるとき」を理由として随意契約がなされている場合でも、競争性のない状況で同じ委託先への委託が継続していると、同じように「緊張感」が薄れてくることが考えられる。

したがって、何らかの方法で「緊張感」を維持する必要がある。

③ この点、新たに取り入れられた指定管理者制度では、競争性を取り入れると同時に、指定の期間を限定することで「緊張感」が維持される結果になっている。

随意契約においても「緊張感」を維持するための何らかの仕掛けが工夫されてもよいように思う。例えば、指定管理者制度の例に倣い、3年以上同じ委託先への委託が続いた場合には委託を全体的に見直す等のルールを作り、それを委託先にも周知するなどである。

第2 島根県における会計について

1 適切な情報収集と情報開示の必要性

健全な財政運営には、まず、判断材料として必要な情報を適切に収集すること、そして、それが時期を失せず執行部及び議会等に提示されることが必要である。

2 今後の島根県の会計のあり方について（外郭団体等も含めて）

(1) 一般企業では企業会計に基づき、経営に必要な情報を収集・開示している。

県庁内部でも企業局、外郭団体では第5章でとりあげた土地開発公社などでは企業会計を採用している。

しかしこれまでの状況を見ると、企業会計を採用していても会計の実態を正確に現さない結果となっている場面もみられる（第5章 土地開発公社 第3 会計処

理に関する問題点 参照)。

これについては昨年度の企業局の監査においても同旨の指摘をしたところである。

(2) 現在、島根県は極めて厳しい財政状況にある。

ここから先に進むための第一歩は、自らの実態を正しく明らかにし、それを適切に開示することである。

これまでの県の会計のあり方について、どのような情報が欠けていたか、どのような開示が必要だったか、という視点から検証し、健全な財政規律を確立する必要がある。

(3) その際、ひとつの指針となりうるのは、複式簿記に基づく企業会計であると考え

る。
複式簿記に基づく企業会計は人間のこれまでの経営活動を通じて、どうすれば正しく自身を映すことができるかという観点から練られ、精錬されてきた非常に有効な道具である。それを使わない手はない。

複式簿記の導入を含めて、自己をより正しく映す自治体会計のあり方を模索することが必要である。特に、財政状況のストックによる詳細な情報の把握は、特に有益であると考え

(4) ところで県では平成18年 1月、「島根県と連携協力して行政サービスを実施している関係団体を連結して」連結貸借対照表(試案)を作成し、公表した。

これによって県の普通会計だけでなく、企業局や県立病院などの公営企業、土地開発公社などの公社、県が出資している公益法人等も含めたいわば「島根県グループ」総体としての財政状況が示されることになった。

これは、自己の実態を正しく明らかにするという点では着実な前進である。

今後、さらにスピードを上げた改革の必要性を強く感じる。

平成17年度包括外部監査の日程等について

日	時	内 容
5月16日	午後	○代表監査委員等と包括外部監査人との協議 ○テーマ選定についての協議
5月26日	午前	○管財課からのヒアリング
6月3日	午後	○財政課、総務課大学改革室からのヒアリング
6月8日	午後	○内部協議
6月16日	午前	○湖陵病院、医療対策課県立病院管理室からのヒアリング
6月23日	午前	○テーマ選定についての協議
6月29日	午前	○県立中央病院からのヒアリング
7月8日	全日	○財政課からのヒアリング
7月13日	午前	○人事課新行政システム推進室からのヒアリング
7月22日	午前	○高齢者福祉課、障害者福祉課からのヒアリング
7月26日	全日	○内部協議
8月2日	全日	○内部協議
8月10日	午後	○内部協議
8月17日	午後	○人事課行政管理グループの検討
8月30日	午前	○住宅建築課、管財課からのヒアリング
9月5日	午前	○内部協議
9月6日	全日	○内部協議
9月13日	全日	○林業課、高速道路推進課、用地対策課、企業立地課、 古代文化センターからのヒアリング
9月15日	午前	○県警本部からのヒアリング
9月20日	午後	○内部協議
9月21日	全日	○内部協議
9月28日	午前	○情報政策課からのヒアリング
9月29日	午後	○内部協議
10月4日	午前	○内部協議
10月5日	全日	○情報政策課からのヒアリング
10月11日	午前	○内部協議
10月18日	午前	○土木総務課からのヒアリング
10月24日	午前	○観光振興課からのヒアリング
10月31日	全日	○島根県土地開発公社、広聴広報課からのヒアリング

日 時		内 容
11月4日	午前	○内部協議
11月7日	全日	○産業技術センター 実地監査及びヒアリング
11月15日	午前	○内部協議
11月16日	全日	○内部協議
11月25日	全日	○住宅建築課からのヒアリング
11月30日	午前	○島根県土地開発公社からのヒアリング
12月3日	全日	○内部協議
12月7日	午後	○内部協議
12月11日	全日	○報告書の内容検討等
12月13日	午前	○報告書の内容検討等
12月15日	午後	○報告書の内容検討等
12月18日	全日	○報告書の内容検討等
12月22日	午後	○報告書の内容検討等
12月23日	全日	○報告書の内容検討等
12月29日	全日	○報告書の内容検討等
12月30日	全日	○報告書の内容検討等
1月7日	全日	○報告書の内容検討等
1月12日	午前	○報告書の内容検討等
1月15日	全日	○報告書の内容検討等
1月20日	午後	○観光振興課からのヒアリング
1月21日	全日	○報告書の内容検討等
1月28日	全日	○報告書の内容検討等
1月31日	午後	○情報政策課、島根県土地開発公社からのヒアリング
2月4日	全日	○報告書案の作成
2月6日	午後	○広聴広報課、観光振興課からのヒアリング
2月15日	午後	○企業立地課、県警本部、産業技術センター、土木総務課からのヒアリング
2月18日	午後	○報告書案の作成
2月26日	全日	○報告書案の作成
3月8日	半日	○監査委員への説明
3月13日	半日	○知事等報告

