

函館市監査公表第 8 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，包括外部監査人鎌田直善から次の報告書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，これを公表する。

なお，当該報告書は，函館市監査事務局に備え縦覧に供する。

平成 25 年 4 月 4 日

函館市監査委員 渡 辺 宏 身

函館市監査委員 植 松 直

函館市監査委員 福 島 恭 二

函館市監査委員 佐 古 一 夫

平成 24 年度包括外部監査報告書

平成 2 4 年度

包括外部監査結果報告書

テーマ「外部委託について」

平成 2 5 年 3 月

函館市包括外部監査人
公認会計士 鎌 田 直 善

目 次

第Ⅰ章 監査の概要	13
第1節 包括監査の概要	13
1. 監査の種類	13
2. 選定した特定の事件	13
3. 特定の事案を選定した理由	13
4. 監査の対象年度	14
5. 監査の対象とする所属等	14
6. 監査の実施期間	14
7. 監査の体制	14
8. 利害関係	14
第2節 意見書の構成	15
1. 本意見書における指摘と意見と提言の定義	15
2. 本意見書の構成	16
3. 指摘・意見・提言の数	16
第Ⅱ章 市の財政と民間経済の状況	17
第1節 市の財政状態	17
1. 函館市の財政の現状と課題	17
(1) 人口	17
(2) 財源不足	17
(3) 歳入	18
(4) 歳出	18
(5) 基金	19
(6) 財政力指数	19
2. 今後の財政の見通し	20
3. 具体的取り組み	21
4. 財政計画	22
第2節 函館市の経済状況	23
第Ⅲ章 公共部門の外部委託の法律的側面	26
第1節 契約とは	26
1. 契約の定義とその成立	26
2. 契約自由の原則とその制限	26
3. 公法上の契約と私法上の契約	26
4. 民法上の契約の類型	27
第2節 外部委託の法的位置づけ	27
第3節 単年度主義と契約	27
第4節 競争入札と随意契約	28

1. 一般競争入札.....	28
(1) 一般競争入札とは.....	28
(2) 資格要件	29
(3) 地域要件	29
(4) 総合評価落札方式.....	30
2. 指名競争入札.....	30
3. 随意契約.....	31
(1) 企画競争（企画コンペ）方式.....	31
(2) プロポーザル方式.....	31
第5節 指定管理者制度	32
1. 指定管理者制度とは.....	32
2. 法律上の定めと特徴.....	32
(1) 公の施設の定義.....	32
(2) 公の施設の設置及び指定管理者に関する事項 （地方自治法第244条の2第3項～第7項）	32
(3) 利用料金制（地方自治法第244条の2第8項、第9項）	33
(4) 指定管理者に対する監督（地方自治法第244条の2第10項、第11項） ...	33
第6節 外部委託に関する函館市の条例・規則.....	33
1. 函館市契約条例および函館市契約条例施行規則.....	33
2. 見積書の徴求件数について.....	33
3. ガイドライン（随意契約）	34
4. ガイドラインに関する財務部長通知	35
5. 長期継続契約.....	35
6. 業務委託に関する基本的取扱い	36
7. 入札・契約事務の手引き	36
8. 指定管理者制度.....	36
第IV章 公共部門の特質 予備的考察と監査の視点 その1	37
第1節 本章の目的	37
第2節 外部調達とは.....	37
第3節 公共部門の特質	37
第4節 公共部門の外部調達に共通する特質	38
第5節 公共部門のおかれている状況 地方都市にとっての課題.....	39
第V章 国の指針と民間企業の要望 予備的考察と監査の視点 その2	40
第1節 国の指針	40
1. 集中改革プランについて	40
2. 18年指針について	40
3. 指針に見る外部委託.....	41
(1) 業務委託と人件費削減.....	41
(2) 委託先の選定方法	41
(3) 自治体側の取組.....	42
第2節 公共サービス改革プログラムについて.....	43

1. 公共サービス改革プログラムの概要	43
2. 「調達改革の推進」について	43
(1) 形式的であった従来の改革	43
(2) 改革の基本方針	44
(3) 目標の導入と調達改善計画の策定	44
3. 公共サービス改革推進のための基盤整備	44
(1) 予算の繰越や移用・流用制度の改善	44
(2) 民間へのインセンティブ付与	45
4. 地域の公共サービス改革の推進	45
第3節 民間企業の要望	45
1. 民間企業の自治体アウトソーシングに対する意識調査結果	45
(1) 民間企業が拡大したいと考えるサービス	45
(2) 自治体アウトソーシングの課題	45
(3) 民間企業の意見・要望	46
2. 自治体に取り組むべき課題	46
第Ⅵ章 函館市の外部委託の全般的分析	47
第1節 委託料の年次推移	47
1. 委託料の年次推移	47
2. 細節別年次比較	47
第2節 部局別の分析	48
1. 部局別年次推移	48
第3節 業務内容の分析	50
1. 部局別の主要な委託事業	50
(1) 福祉部	50
(2) 教育委員会	52
(3) 土木部	54
(4) 環境部	56
(5) 競輪事業部	58
(6) 保健所	60
(7) 都市建設部	62
(8) 経済部	64
(9) 総務部	66
(10) 市民部	68
第4節 函館市の外部委託の改革の経緯	70
1. 函館市アウトソーシング推進指針及び計画	70
(1) 函館市アウトソーシング推進指針（平成15年2月）	70
(2) 函館市アウトソーシング推進計画（平成16年2月）	70
2. 函館市行財政改革プラン2012	72
第Ⅶ章 アンケート結果の分析	73
第1節 アンケートの概要	73
1. アンケートの目的	73

2. アンケートの手法	73
3. アンケート対象	74
4. アンケート対象の網羅性の検証	74
5. アンケート記載項目	76
第2節 契約全体のアンケート分析	77
1. 契約形態の分析（指定管理・措置費は除く）	77
（1）全体の契約形態分析	77
2. 部局別の契約形態分析	78
第3節 随意契約	80
1. 随意契約割合	80
2. 部局別の随意契約の占める割合	80
3. 決算額の階層別分布	81
4. 見積書徴求事業者数ごとの分布	82
5. 契約年数別の分布（決算額 500 万円以上）	83
6. 同一先との契約継続年数別の分布（決算額 500 万円以上）	84
7. 契約年数ごとの同一先との継続年数の分布（決算額 500 万円以上）	85
8. 見積徴求者数と同一先継続年数別の相関関係（決算額 500 万円以上）	86
（1）契約期間が 1 年の契約について	86
（2）契約期間が 3 年の契約について	88
（3）契約期間が 5 年の契約について	89
9. 落札率の分析	90
（1）落札率の階層別の分布	90
（2）部局別の落札率	91
（3）決算額の階層別の落札率	92
（4）見積徴求数別の落札率	92
（5）契約年数別の落札率（決算額 500 万円以上）	93
（6）同一先との契約継続年数別の落札率（決算額 500 万円以上）	94
（7）契約年数別ごとの同一先との継続年数別の落札率（決算額 500 万円以上）	95
（8）落札率の分析結果	96
10. 随意契約とする理由	97
第4節 一般競争入札	98
1. 契約件数と契約金額	98
2. 部局別の契約件数と契約金額	98
3. 落札率	98
（1）一般競争入札全体	98
第5節 指名競争入札	99
1. 契約件数並びに契約金額	99
2. 部局別契約件数並びに決算金額	99
3. 業務内容について	100
4. 決算額の階層別分布	101
5. 指名業者数分布	101

6. 落札率の分布.....	102
第6節 指定管理.....	103
1. 部局別の概要.....	103
2. 指定管理者上位三者.....	104
3. 組織区分別の特徴.....	105
4. 公募・非公募の別.....	106
5. 利用料金制採用の有無.....	106
6. 函館市の「公の施設」全般と指定管理.....	107
第Ⅷ章 個別テストの監査結果.....	108
第1節 個別テストの監査手法.....	108
1. 監査要点とチェックリスト.....	108
2. サンプルングの方法.....	117
(1) サンプルングの基礎データ.....	117
(2) サンプルングの基準.....	117
第2節 個別テストの監査結果.....	118
A-1 児童福祉法第51条による保育所委託.....	118
A-2 函館市斎場他3斎場管理業務委託.....	124
A-3 函館市総合福祉センター管理委託.....	127
A-4 地域包括支援センター運営事業業務委託.....	131
A-5 障害者生活支援センター運営事業委託.....	133
A-6 休日保育事業委託.....	134
B-1 中央図書館の管理運営に関する各業務委託.....	136
B-2 社会教育施設等管理委託.....	146
B-3 市立函館博物館郷土資料館管理業務委託.....	163
B-4 函館市施設塵芥収集運搬業務委託.....	167
B-5 外国人英語指導助手業務委託.....	168
C-1 ごみ収集運搬業務委託.....	170
C-2 し尿収集運搬業務委託.....	172
C-3 日乃出清掃工場運転管理業務委託.....	174
C-4 プラスチック容器包装および 事業系ペットボトル中間処理業務委託 他.....	176
C-5 七五郎沢廃棄物最終処分場汚水処理施設維持管理業務委託 他.....	178
C-6 使用済み乾電池処理・処分委託 他.....	180
D-1 除雪業務委託.....	183
D-2 都市公園管理業務委託.....	189
D-3 緑樹帯等管理業務委託.....	192
D-4 道路維持補修費委託.....	194
D-5 すずらんの丘公園管理業務委託.....	197
D-6 東山墓園墓地管理等業務委託.....	199
D-7 管理街路灯修繕業務委託.....	201
D-8 ロードヒーティング保守管理委託.....	203

D-9	道路台帳補正業務委託	205
E-1	函館競輪開催業務等包括委託	206
F-1	勤労者総合福祉センター管理業務委託	208
F-2	産業支援センター管理業務委託	211
G-1	電算室運用管理業務委託 他	214
G-2	庁舎低階層清掃業務委託	218
G-3	庁舎高階層清掃業務委託	220
H-1	戸籍システムデータセットアップ業務委託	222
H-2	消費生活センター管理業務委託	223
H-3	脳ドック検査業務委託	229
H-4	梁川公園内交通公園施設管理業務委託	232
I-1	観光案内所業務委託	234
I-2	函館市写真歴史館管理業務委託	237
I-3	元町観光駐車場管理業務委託	240
J-1	緑の島ほか緑地管理業務委託	242
K-1	国際水産・海洋総合研究センター新築実施設計業務委託	246
K-2	青函連絡船記念館摩周丸管理業務委託	248
L-1	函館市固定資産税家屋図作成業務委託 他	251
L-2	土地評価路線価付設業務委託	253
M-1	楳法華高齢者福祉総合センター管理業務委託	255
第3節	検出事項のとりまとめ	257
第IX章	監査結果のまとめ	260
第1節	随意契約の乱用	261
1.	【指摘】問題の所在	261
(1)	アンケート分析の結果	261
2.	【指摘】随意契約がほとんどであることの弊害	262
3.	本来あるべき姿	262
(1)	随意契約の制度的概要	262
4.	【指摘】随意契約がほとんどを占めるに至った要因	263
(1)	組織風土の問題	263
(2)	制度設計に伴う問題	264
(3)	運用上の問題	264
5.	改善するための方策	265
第2節	一者随意契約の乱用	266
1.	【指摘】問題の所在	266
(1)	アンケートの分析結果	266
(2)	個別テストの結果	266
2.	【指摘】一者随意契約の弊害	267
3.	本来あるべき姿	267
(1)	地方自治法の規定	267
(2)	函館市契約条例施行規則の規定	267

4. 【指摘】一者随意契約の要因.....	267
(1) 個別テストの結果による要因分析	267
(2) 一者随意契約とする必要性	268
5. 改善するための方策.....	268
第3節 同一先との長期にわたる随意契約.....	269
1. 【指摘】問題の所在	269
(1) アンケートの分析結果.....	269
(2) 個別テストの結果	270
(3) 【指摘】随意契約に関する総務省への回答.....	270
2. 【指摘】長期間にわたり同一先と契約を繰り返すことの弊害.....	271
3. 【指摘】本来あるべき姿	271
4. 【指摘】同一先と長期にわたり契約している要因	272
(1) アンケートによる要因分析	272
(2) 個別テストによる要因分析	273
5. 改善するための方策.....	274
(1) 【指摘】改善の具体的項目	274
(2) 【指摘】実質的な改革の必要性.....	276
(3) 【指摘】調達改善の目標設定と計画の立案.....	276
(4) 【意見】新たな選定手続の導入	276
(5) 【意見】インセンティブ予算の導入.....	277
第4節 【指摘】随意契約における落札率の高止まり	278
1. 問題の所在	278
2. 高落札率の弊害.....	278
3. 落札率が高止まりしている要因	278
4. 改善するための方策.....	278
第5節 随意契約の理由 いわゆる2号該当について.....	279
1. 【指摘】問題の所在	279
(1) アンケート分析の結果.....	279
(2) 個別テストの結果.....	279
2. 【指摘】2号該当が乱用されることの弊害.....	280
3. 【指摘】本来あるべき姿	281
4. 2号該当が乱用される要因.....	282
5. 【指摘】改善するための方策.....	282
第6節 地域要件について.....	284
1. 【指摘】問題の所在	284
2. 【指摘】地域要件の弊害	284
3. 【指摘】本来あるべき姿	284
4. 地域要件が機能していない要因	285
5. 【指摘】改善するための方策.....	285
第7節 「見積合せ」とその執行方法について.....	287
1. 【指摘】問題の所在	287

(1) 問題があった事例	287
(2) 「除雪業務委託」(D-1) のケース	287
2. 【指摘】最低見積額で全業者と契約することの弊害	287
3. 【指摘】本来あるべき姿	288
4. 【指摘】問題の発生要因	288
(1) 「見積合せ」のあいまいさ	288
(2) 担当者の理解	288
(3) 公共部門の特質についての理解	288
5. 【指摘】改善するための方策	289
第8節 委託業務の設計	290
1. 【指摘】問題の所在	290
2. 【指摘】設計段階での問題点から生じる弊害と、本来あるべき姿	291
(1) 委託業務設計の重要性	291
(2) 業務の性質による分割	292
(3) 委託方法	292
3. 【指摘】改善するための方策	292
第9節 随意契約ガイドライン、 入札・契約事務の手引き、財務部長通知、基本的取扱い	293
1. 問題の所在と改善するための方策	293
(1) 【指摘】「随意契約ガイドライン」について	293
(2) 【指摘】「入札・契約事務の手引き」について	295
(3) 【指摘】「随意契約の取り扱いについて」(財務部長通知) について	297
(4) 【指摘】「業務委託に係る基本的取扱い」について	298
第10節 長期継続契約の妥当性	300
1. 【指摘】問題の所在	300
(1) アンケート分析の結果	300
(2) 市の条例施行規則の規定	301
2. 【指摘】長期継続契約の弊害	301
(1) 複数年にわたる契約のメリット	301
(2) 複数年契約の弊害	301
3. 本来あるべき姿	302
(1) 地方自治法上の長期継続契約	302
(2) 「その他政令で定める契約」の解釈	303
4. 【指摘】改善するための方策	303
第11節 マニュアルの整備	304
1. 【意見】問題の所在	304
2. 【意見】マニュアルがないことによる弊害	304
3. 【意見】本来あるべき姿	305
4. 【意見】改善するための方策	306
第12節 利用料金制の採用について	307
1. 【意見】問題の所在	307

(1) アンケートの分析結果.....	307
(2) 個別テストの結果.....	307
2. 【意見】 利用料金制を採用しないことによる弊害.....	307
3. 【意見】 本来あるべき姿.....	307
(1) 利用料金制の制度の概要.....	307
(2) 利用料金制の本質.....	308
(3) 利用料金制が相応しくない施設.....	308
4. 利用料金制を採用していない要因.....	309
5. 【意見】 改善するための方策.....	309
第13節 指定管理の成果の評価について.....	310
1. 【指摘】 問題の所在.....	310
(1) 「指定管理者業務実績シート」の不備.....	310
2. 【指摘】 モニタリングが不十分であることによる弊害.....	311
3. 【指摘】 モニタリングの本来あるべき姿.....	311
(1) 地方自治法の規定.....	311
(2) モニタリングの意義.....	312
4. 【指摘】 改善するための方策.....	313
第14節 外郭団体に対する業務委託.....	314
1. 【指摘】 問題の所在.....	314
(1) 外郭団体に対する業務委託の概要.....	314
(2) 外郭団体が介在する意味.....	314
2. 【指摘】 弊害.....	315
3. 【指摘】 本来あるべき姿.....	315
4. 【指摘】 改善するための方策.....	316
第15節 調度課による管理.....	317
1. 【指摘】 問題の所在.....	317
(1) 市における購買機能.....	317
(2) 調度課が実施する事務.....	317
(3) 調度課所管契約の割合.....	318
(4) 調度課の姿勢.....	318
(5) 全庁的管理.....	318
2. 【意見】 本来あるべき姿.....	319
(1) 公的機関における購買機能.....	319
(2) 要求される組織能力：民間企業の事例.....	319
第16節 【提言】 地域経済の振興と公共部門の外部調達.....	321
1. 長期同一先の一者随意契約の改善.....	321
(1) 発注者側の利害.....	321
(2) 受注者側の利害.....	321
2. 地域経済振興の観点から.....	321
(1) 民間企業の活性化が地域経済の振興の基盤となる.....	321
(2) 活力ある民間企業とは.....	321

3. 地域経済振興の観点での公共調達改善のポイント	322
(1) 公共サービスの受給者としての立場と供給者としての立場の混同	322
(2) 改善は段階的に進めることができる	322
(3) 外郭団体への委託	322
4. 地方都市がおかれた経済環境	322
5. 結語	323

第 I 章 監査の概要

第 1 節 包括監査の概要

1. 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 の規定に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件

外部委託について

3. 特定の事案を選定した理由

外部委託をテーマとしたのは以下の理由による。

(1) 金額的に重要性が高い。

財政が危機的であるなか、委託料は、平成 23 年度の決算ベースで 164 億円である。

扶助費 323 億円、人件費 229 億円、負担金・補助及び交付金 773 億円（うち多くは介護保険・高齢者医療の給付金等）に次いで多額であり、支出総額 2,107 億円の 7.8%を占める。

(2) 以下の特徴があり、質的にも重要である。

① 法令上の原則と例外が逆転している。

外部委託に関する法令上の原則は競争入札であり、随意契約は例外的に認められるものである。

しかし、国の調達改革の事例からも分るように、原則と例外が逆転している可能性がある。

② 公共部門にとって市場に接する稀な領域である。

公共部門は、国民・市民にとって必須のサービスを提供するのが使命であり、民間企業と異なり、顧客の評価に直面しているわけではない。

このような特質をもつ公共部門にとって、市場・競争メカニズムなどの概念は身近なものとは言い難く、有効に機能していない恐れがある。

(3) 地域の経済社会に対しても影響が大きい。

市の事業者選定が長期・固定的であれば、既応の事業者も、受注していない事業者も、競い合うことによる体質強化の機会を失うことになる。

函館市の委託料の総額は 164 億円である。個々の契約も、地域の中小企業にとって決して少額のものではない。このようなことがあれば、地域経済の発展を阻害する恐れもある。

(4) 改善可能な領域である。

競争入札とするか随意契約とするか、また、何者から見積書を徴求するかは市が決定できる。市の意思決定次第で事態を改善することが可能である。

4. 監査の対象年度

原則として平成 23 年度とし、必要と認めた場合、平成 24 年度および平成 22 年度以前についても監査対象とした。

5. 監査の対象とする所属等

財務部調度課ほか外部委託を管理する部署

6. 監査の実施期間

平成 24 年 7 月 13 日 ～ 平成 25 年 3 月 31 日

7. 監査の体制

包括外部監査人 鎌田直善 (公認会計士)

監査補助者 松波英彦 (公認会計士)

監査補助者 三橋健一 (公認会計士)

監査補助者 鎌田ふくみ (税理士)

監査補助者 田中澄江

8. 利害関係

外部監査の対象とした事件につき、包括外部監査人および監査補助者は地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

第2節 意見書の構成

1. 本意見書における指摘と意見と提言の定義

本意見書において、指摘・意見・提言という場合、その定義は次の通りである。

指摘	違法または不当であり是正・改善が必要なもの、またはそれに準ずるもの
意見	違法・不当ではないが、是正・改善すべきもの
提言	是正・改善をしなければならないものではないが、包括外部監査人の提言として見解を述べるもの

ところで、包括外部監査は、地方自治法第2条第14項および第15項の規定の趣旨を達成するために行われる。同法第2条第14項および第15項の規定は次の通りである。

第14項

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

第15項

地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。

住民の福祉の増進に努めていないもの、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしていないもの、組織及び運営の合理化に努めていないものは地方自治法に反する。したがって、有効性・効率性・経済性の3Eの観点からの検出事項で、第14項、第15項に反するものも指摘とした。

また、外部委託する業務の設計の仕方や、制度上複数の方式が認められている場合など、一見、議論の余地があり、見解の相違としかいえないような論点もある。

そのような論点についても、設計の仕方や方式を改めれば、有効性や効率性が高まる可能性が高く、かつ、その方式等を採用することによる特段の弊害が認められない場合には、「最少の経費で最大の効果を挙げるように」しているとは認められないので、指摘とした。

例えば、指定管理者制度を採用している場合において、利用料金制を採用すれば、より施設の有効性や効率性が増す可能性が高く、かつ、特段の弊害が認められないような場合である。

2. 本意見書の構成

第Ⅱ章では、函館市の財政が逼迫していること、市内の民間経済の特徴として、市内の民間勤労者の所得水準は北海道内でも最下位に近いことを述べる。

第Ⅲ章では、自治体の外部委託の法律的側面について述べる。民法上の契約概念、自治体における契約概念、入札・随意契約など自治体の外部調達に関する法規定、指定管理者制度などを解説する。

第Ⅳ章では、公共部門の外部委託がどのような特質を持つかを、民間経済と較べて、予備的に分析し、監査の視点を提起する。

第Ⅴ章では、公共部門の調達について、具体的にどのような改革が求められているか、国の改革プランや民間企業の要望を概観する。公共部門の外部委託の共通課題を読み取り、監査の視点を提起する。

第Ⅵ章では、函館市の外部委託の全般的分析を行う。また、函館市の外部調達に関する改革を紹介し、どのような改革が計画されてきたか、それらがどの程度実現されたかを検討する。

第Ⅶ章においては、監査の一環として実施した外部委託に関するアンケート調査の結果を分析する。函館市においては、外部委託に関する全庁的な把握がされていない。そこで、外部調達の全市的な状況を把握するため、市の協力を得て本アンケートを実施した。

第Ⅷ章では、個別テストの監査結果を記載する。

最後に、第Ⅸ章では、第Ⅶ章のアンケート結果の分析、第Ⅷ章の個別テストの監査結果を総合して、問題点と改善すべき方策を明らかにする。

それぞれの問題点ごとに、問題の所在、それによる弊害、本来あるべき姿、現状を招いた要因、改善するための方策の順に記載した。

3. 指摘・意見・提言の数

指摘・意見・提言の数は、次の通りである。

〈単位：件〉

指摘	178
意見	38
提言	3

第Ⅱ章 市の財政と民間経済の状況

本章では、函館市の財政と民間経済の状況を概観する。外部委託を検討する際の前提となる条件を明らかにするためである。

財政については、市の資料によって、民間経済については、民間給付水準に着目して分析する。

第1節 市の財政状態

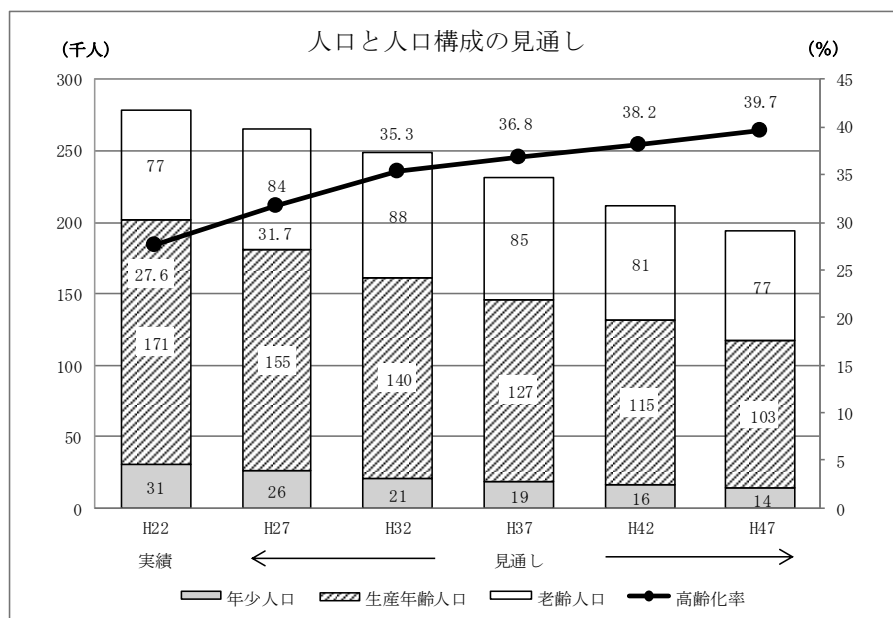
1. 函館市の財政の現状と課題

函館市では平成24年12月に「函館市行財政改革プラン2012」（※以下「プラン」とする）を公表している。

プランでは、函館市の行財政の現状と課題が記載されているが、抜粋・要約すると以下の通りとなる。

（1）人口

- 平成22年実施国勢調査では約27万9千人。前回調査より約1万5千人減少した。
- 65歳以上の割合27.6%。全国平均23.0%と比較して高い。
- 平成47年には人口約19万4千人、65歳以上が約40%と予測される。
- 今後、さらに税収の大幅減少、人口減による地方交付税の減少、社会保障費の増加が懸念される。



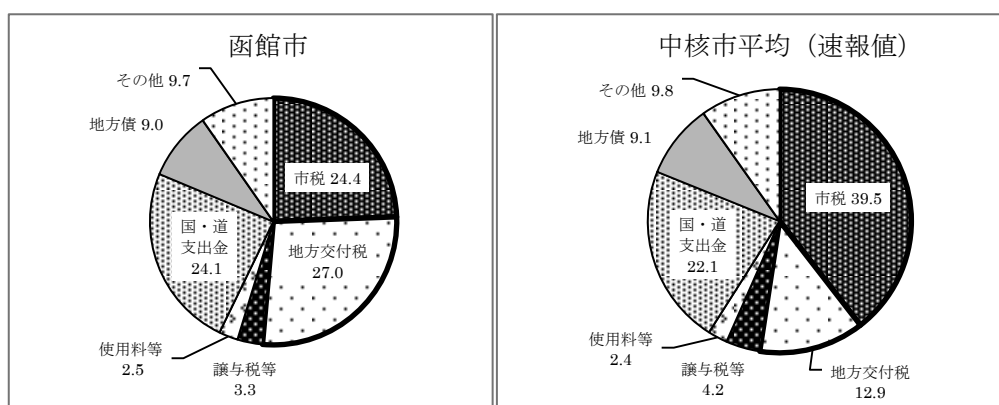
（2）財源不足

- 平成9年度以降の予算編成では、毎年財源不足であり、赤字体質となっている。
- 財政調整基金などの「基金」の取崩等により収支均衡を図る。

(3) 歳入

- 中核市平均と比較すると、市税の構成比が低く、地方交付税構成比が高い。
- 市税の構成比は 24.4%（中核市平均速報値 39.5%）であり、市税収入が少ない。
- 地方交付税の構成比は 27.0%（中核市平均速報値 12.9%）であり、地方交付税への依存度が高い。
- 平成 16 年度市町村合併から 10 年限定の特例終了により地方交付税は減少する予定である。
- 生活保護費の割合が高いため、国・道支出金の構成比が高い。
- 自主的・安定的な財源である市税が少ないという脆弱な財政体質である。

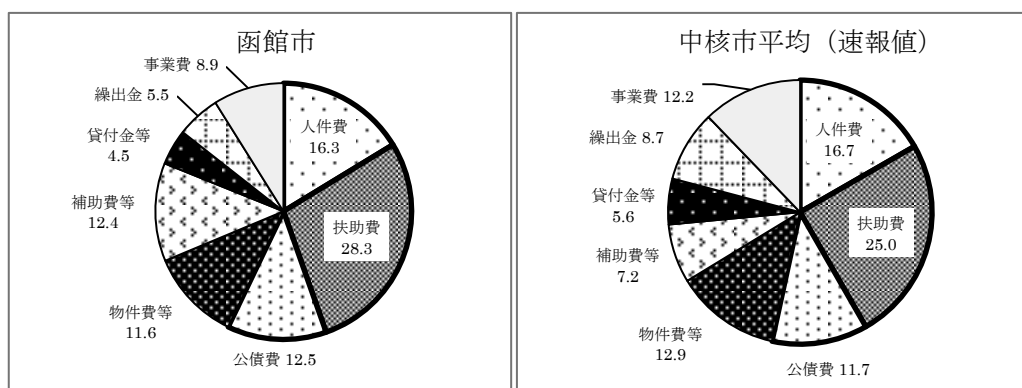
【平成 23 年度決算 普通会計歳入構成比】（単位：％）



(4) 歳出

- 義務的経費（人件費・扶助費・公債費）の構成比が高い。
- 特に扶助費の割合が 28.3%と中核市平均 25.0%と比較して高い。
- 高齢化率の上昇や生活保護受給者の増加により今後も扶助費増加が見込まれる。

【平成 23 年度決算 普通会計歳出構成比】（単位：％）



(5) 基金

- 平成 23 年度末の基金残高は約 26 億円（減債基金 22 億円、財政調整基金 4 億円）である。
- 平成 24 年度予算でも 49 億円財源不足に対し 20 億円の基金の活用を見込んでいる。
- 不測事態に備え一定規模の基金が必要である。
- 基金取崩を前提としない収支の均衡が課題である。

(6) 財政力指数

- 平成 14 年度から 0.5 を下回り、平成 23 年度決算では 0.45 と過去最低である。
- 中核市平均は 0.7 を超えており、函館市は大幅に低い。
- 税収が少なく、地方交付税に依存している体質を反映している。

函館市の歳入は、税収が少なく、地方交付税に依存している。

平成 23 年度決算における普通会計歳入では、上記の通り、市税の構成比が中核市平均 39.5%（速報値）に対し 24.4%と低く、一方で、地方交付税の構成比が中核市平均 12.9%（同）に対し、27.0%と著しく高くなっている。

市税の構成比の低さや地方交付税の高さは顕著であり、函館市の歳入の特徴となっている。

他市に比べ、市税収入が少ない分を、地方交付税で補っている。

しかし、地方交付税については、平成 16 年度の市町村合併後 10 年間に限り多く交付されることとなる合併算定替の終了や、人口減少による減額も見込まれる。

この「合併算定替」について、プランでは以下の説明を行っている。

合併算定替は普通交付税の算定方法の特例で、合併後 10 年間は合併しなかったと仮定し、それぞれの関係市町村が存続していた際に、受け取ったであろう交付税額の合計により算定するもので、11 年度目以降の 5 か年でこの額は段階的に縮減されます。

また、人口減少による減額についても、以下の通り記載している。

平成 28 年度は、地方交付税の合併算定替の終了による額の縮減に加え、国勢調査の結果（人口の減少）の影響により、10 億円以上の大きな減額が想定されています。

歳入面では、地方交付税に大きく依存しているにも関わらず、今後、その地方交付税の減少が見込まれている。そのため、税収増が強く求められる状況にあるが、一方の税収増についても、人口減少見込みはマイナス要因であり、非常に厳しい状況となっている。

歳出面では、函館市は、義務的経費（人件費・扶助費・公債費）の構成比が高い。

平成 23 年度決算における普通会計歳出では、人件費の構成比が 16.3%（中核市

平均速報値 16.7%)、扶助費 28.3% (同 25.0%)、公債費 12.5% (同 11.7%) と、単純合計すると、57.1%となる (中核市平均の単純合計は 53.4%)。特に、扶助費の構成比が 3%以上、中核市平均よりも高いのが特徴となっている。

義務的経費の構成比が高いため、多様な市民ニーズに対応した行政サービスの提供が困難な状況となっている。更に、上述の通り、高齢化率上昇や生活保護受給者増加により今後も扶助費増加が見込まれている。

生活保護受給者について、プランでは以下の説明を行っている。

本市の生活保護の被保護人員は、人口が減る中でも増加しており、平成 23 年度では約 12,700 人となり、人口に占める割合は 4.5%となっています。

人件費や扶助費の抑制が急務である。

2. 今後の財政の見通し

プランでは、現状のまま推移した場合の今後の財政の中期的な見通しを、以下の通りとしている。

〈単位：百万円〉

区 分			H24	H25	H26	H27	H28
歳 出	人 件 費		20,283	19,000	18,733	18,654	18,549
	扶 助 費 等		38,146	39,521	40,311	41,118	41,940
	公 債 費		14,569	14,298	13,853	13,617	13,453
	普 通 建 設 事 業 費		8,078	13,117	10,745	9,855	8,668
	そ の 他		45,642	44,789	45,284	45,410	45,389
	小 計		126,718	130,725	128,926	128,654	127,999
歳 入	市 税		31,455	31,298	31,142	30,986	30,831
	交付税等	地方交付税	35,847	35,102	35,047	34,784	33,489
		臨時財政対策債	4,718	5,493	5,493	5,493	5,493
	市 債		4,068	9,564	7,560	7,277	6,228
	そ の 他		48,630	47,759	48,252	48,301	48,894
	小 計		124,718	129,216	127,494	126,841	124,935
現行制度による財源不足 a			△2,000	△1,509	△1,432	△1,813	△3,064
新たな行政需要 b			0	400	400	400	400
財源不足計 a-b			△2,000	△1,909	△1,832	△2,213	△3,464

(※監査人注)

①プランP10脚注(注20)で、今後見込まれる新たな行政需要について
「今後のまちづくりに必要な新規事業の経費として、毎年度4億円を見込んでいます」と説明されている。

②表の脚注で「H24は、9月補正後の予算額」とされている。

この見通しでは、人口減少による市税や地方交付税の減少、社会保障関係費の増加等により、毎年約 18 億円から約 35 億円の財源不足となることを見込んでいる。

3. 具体的取り組み

プランでは、この財源不足の対策として、91 項目の「具体的な取り組み項目と対策額」をとりまとめている。取組項目ごとに、No.1 からNo.91 まで個別に記載している。

また、その効果額を合計した、以下の「対策額総括表」を記載している。

Ⅲ 具体的な取り組み項目と対策額

1 対策額総括表

〈単位：百万円〉

区 分	取組 項目	H24	H25	H26	H27	H28
1 市役所の意識改革	10	(-)	-	-	-	-
(1) 事業の成果の把握やコスト意識の徹底	6	(-)	-	-	-	-
①外部評価を含めた事業を評価する仕組みの構築	2	(-)	-	-	-	-
②職員の意識改革	4	(-)	-	-	-	-
(2) 情報の見える化の推進	4	(-)	-	-	-	-
①意思形成過程と責任の所在の明確化	3	(-)	-	-	-	-
②広報・広聴機能の充実	1	(-)	-	-	-	-
2 抜本的な財政改革	81	(2,922)	1,382	2,121	2,524	3,745
(1) 徹底した内部改革	31	(2,049)	1,323	1,975	2,306	2,588
①事務事業の見直しによる職員数の見直し	18	(550)	73	172	164	377
②嘱託業務の見直し	4	(△5)	2	8	8	11
③人事・給与制度の見直し	4	(854)	765	825	815	795
④経常経費の見直し	4	(650)	450	900	1,200	1,300
⑤未収金対策の強化	1	(-)	33	70	119	105
(2) 選択と集中による財政改革	50	(873)	59	146	218	1,157
①事業の抜本的な見直し	18	(711)	39	103	142	172
②補助金・負担金の見直し	10	(111)	6	16	33	52
③公共施設の抜本的な見直し	16	(-)	-	-	6	6
④受益者負担の適正化と新たな財源の確保	6	(51)	14	27	37	927

しかし、個々の項目の中には、以下の問題がある。

(1) 具体性が欠如している項目がある。

2 (2) ④「受益者負担の適正化と新たな財源の確保」のうち、ほとんどが使用料・手数料等の値上げである。新たに市民負担の増加を求めるものであり、その効果額は、平成 28 年度に 900 百万円と記載されている。

しかし、最終年度である平成 28 年度には 900 百万円もの効果額を見込むものの、「適正単価へ改定する方向で検討し、積極的に取り組む」としか記載されておらず、具体的な計画がない。

(2) 具体性・実現可能性に問題がある項目がある。

2 (1) ④「経常経費の見直し」は、「各年度の予算編成において、シーリング枠の設定により経常経費を削減する」とされている。

効果額は、平成 25 年度に 450 百万円、平成 26 年度に 900 百万円、平成 27 年度に 1,200 百万円、平成 28 年度に 1,300 百万円と記載されている。削減する費目など具体的事項は記載されていない。

しかし、人件費以外の経常経費のみで、仮にシーリング枠を設定したとしても、このような削減が可能であろうか。最終年度では、効果額は単年度で 1,300 百万円にも至っている。実現可能性について疑問がある。

(3) すでに効果額が減額されている取り組みがある。

2 (1) ③「人事・給与制度の見直し」のうち、平成 25 年度 690 百万円、平成 26 年度 750 百万円、平成 27 年度 740 百万円、平成 28 年度 720 百万円は、「職員の給与について、地域の民間給与と整合を図るとともに、職責に応じたメリハリのあ
る給与体系を構築する。また、計画最終年次となる平成 28 年度の総人件費について、職員数の見直しも含め、現員ベースによる推計額の 10%相当の削減を目標とするほか、退職手当については、国の動向なども参考にしながら見直しを図る」ものである。

しかし、市の行政改革課によると、この平成 25 年度における 690 百万円の効果額は、労使交渉の妥結後の効果額としては 283 百万円へ大幅に縮減するとのことである。その差は、407 百万円となり、約 60%以上未達成となる。プラン公表の平成 24 年 12 月から早くも見直しが求められるものである。

4. 財政計画

プランでは、前述の財政見通しに、以上の対策を反映した財政計画を示している。

〈単位：百万円〉

区 分			H24	H25	H26	H27	H28
歳 出	人 件 費		20,283	18,049	17,493	17,344	16,958
	扶 助 費 等		38,746	39,521	40,311	41,118	41,940
	公 債 費		14,569	14,298	13,853	13,617	13,453
	普 通 建 設 事 業 費		8,078	13,117	10,745	9,855	8,668
	そ の 他		45,504	44,842	44,952	44,566	44,480
	小 計		127,180	129,827	127,354	126,500	125,499
歳 入	市 税		31,455	31,354	31,244	31,134	30,968
	交付税等	地方交付税	35,684	35,102	35,047	34,784	33,489
		臨時財政対策債	5,053	5,493	5,493	5,493	5,493
	市 債		4,068	9,564	7,560	7,277	6,228
	そ の 他		49,080	47,787	48,299	48,123	49,602
	小 計		125,340	129,300	127,643	126,811	125,780
基金の活用額			2,000	600			
差引額			160	73	289	311	281

※平成24年度は決算見込額

各年度、約 70 百万円から約 311 百万円の黒字を確保することとなっている。

しかし、前述の通り、各取り組みの中には、「各種手数料等の見直し」など具体性に欠けるもの、「シーリングによる経常経費の削減」など、具体性・実現可能性に問題があるもの、No.33「新たな給与体系の構築と給与、退職手当の見直し」など効果額がすでにプランから乖離しているものなどがある。

具体性・実現可能性の観点からプランの見直しが必要である。

第2節 函館市の経済状況

本節では、函館市の民間経済の現状について簡単に分析する。具体的には、北海道内の人口5万人以上の市について、製造業に携わる民間事業所の従業員の1人当たり給与を比較する。

1人当たり給与が地域経済の様相を示す包括的な指標だというわけではない。しかし、地方の中小・零細企業では、巨額の設備投資があるわけでもなく、人件費以外の経費もさほど大きな割合を占めてはいない。そこで、付加価値を表す指標のひとつとして人件費に着目したものである。

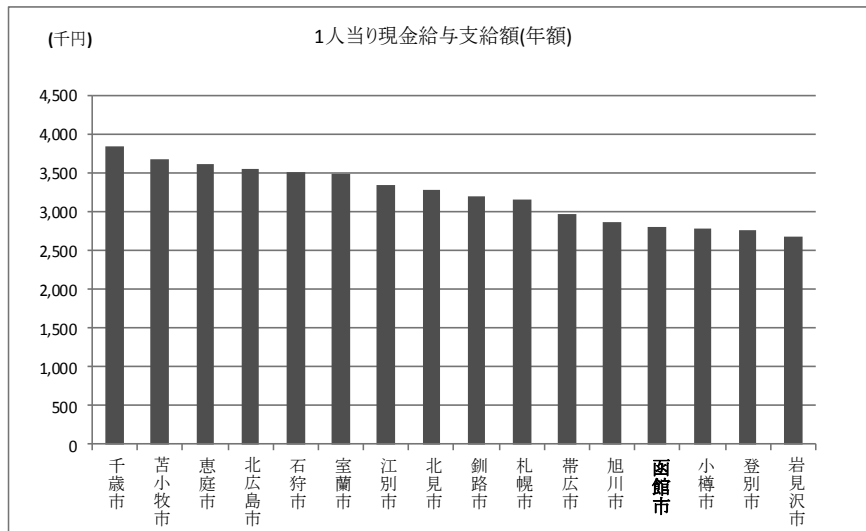
以下の数値は、北海道が取りまとめた「平成22年工業統計調査結果確報(北海道分)」によっている。

同調査の対象は、日本標準産業分類に掲げる「大分類E－製造業」に属する事業所である。データは、従業員4～29人までの事業所と、30人以上の事業所に分けて集計されている。データの母集団が少ないが、おおむね全体の傾向を示すものではあろう。

なお、「1人当たり現金給与額」は、現金給与総額÷従業員数により監査人が算出した。

従業員数4から29人の事業所について、従業員1人当たり現金給与額を、市別に比較すると、次の通りである。

平均現金給与支給額(年額)			従業者4～29人の事業所				
No	市	人口 人	1人当たり現金 給与額 千円	最上位との 差異 千円	差異率 千歳市=100	従業者数 人	現金給与 総額 万円
1	千歳市	93,604	3,857	0	100	807	311,284
2	苫小牧市	173,320	3,688	△ 169	96	1,862	686,704
3	恵庭市	69,384	3,620	△ 237	94	540	195,499
4	北広島市	60,353	3,547	△ 310	92	649	230,212
5	石狩市	59,449	3,520	△ 337	91	1,216	428,026
6	室蘭市	94,535	3,493	△ 364	91	1,240	433,176
7	江別市	123,722	3,342	△ 516	87	828	276,696
8	北見市	125,689	3,280	△ 577	85	1,254	411,363
9	釧路市	181,169	3,208	△ 649	83	1,810	580,728
10	札幌市	1,913,545	3,167	△ 690	82	8,510	2,695,168
11	帯広市	168,057	2,968	△ 889	77	1,172	347,857
12	旭川市	347,095	2,867	△ 990	74	3,710	1,063,594
13	函館市	279,127	2,812	△ 1,045	73	3,120	877,455
14	小樽市	131,928	2,788	△ 1,069	72	2,430	677,440
15	登別市	51,526	2,761	△ 1,096	72	429	118,443
16	岩見沢市	90,145	2,686	△ 1,171	70	600	161,188



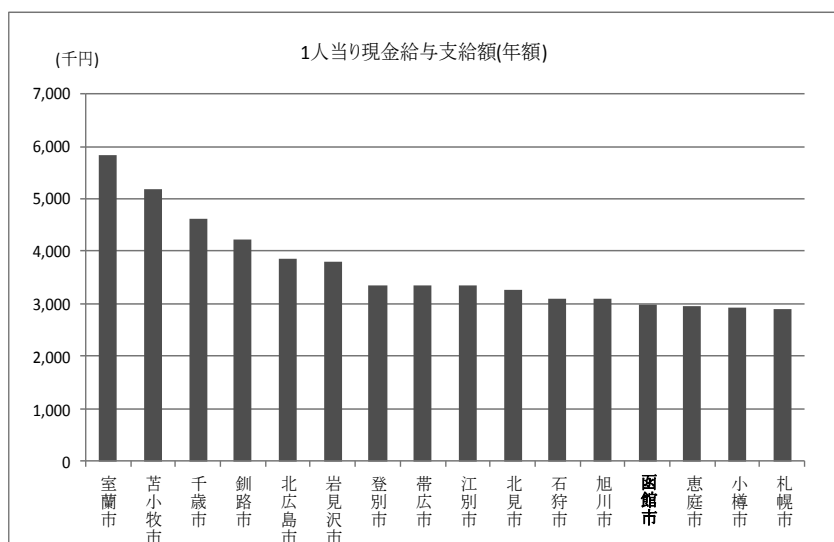
函館市の事業所の1人当り給与2,812千円は、人口5万人以上の16市のうち、13位である。最も多い千歳市の73%であり、1,045千円少ない。

函館市より下位にある3市と函館市との金額差異は小さい。函館市の1人当り給与は、全道の人口5万人以上の市のなかでは、最低レベルであることが分る。

ちなみに函館市に隣接する北斗市は3,213千円であり、函館市より400千円高い。

次に、従業員数30人以上の事業所について、従業員1人当り現金給与額を、市別に比較すると、次の通りである。

平均現金給与支給額(年額)			従業員30人以上の事業所				
No	市	人口 人	1人当り現金 給与額 千円	最上位との 差異 千円	差異率 室蘭市=100	従業者数 人	現金給与 総額 万円
1	室蘭市	94,535	5,840	0	100	6,735	3,933,142
2	苫小牧市	173,320	5,178	△ 661	89	8,674	4,491,730
3	千歳市	93,604	4,630	△ 1,209	79	5,952	2,756,010
4	釧路市	181,169	4,226	△ 1,614	72	3,486	1,473,094
5	北広島市	60,353	3,856	△ 1,984	66	1,779	685,959
6	岩見沢市	90,145	3,792	△ 2,048	65	1,774	672,681
7	登別市	51,526	3,355	△ 2,485	57	475	159,377
8	帯広市	168,057	3,348	△ 2,492	57	3,825	1,280,451
9	江別市	123,722	3,347	△ 2,492	57	2,726	912,504
10	北見市	125,689	3,276	△ 2,564	56	2,264	741,753
11	石狩市	59,449	3,089	△ 2,751	53	2,917	901,088
12	旭川市	347,095	3,084	△ 2,756	53	5,473	1,687,931
13	函館市	279,127	2,982	△ 2,858	51	5,554	1,656,157
14	恵庭市	69,384	2,967	△ 2,873	51	4,376	1,298,159
15	小樽市	131,928	2,942	△ 2,897	50	5,290	1,556,524
16	札幌市	1,913,545	2,889	△ 2,951	49	19,556	5,649,400



函館市の事業所の1人当り給与2,982千円は、人口5万人以上の16市のうち、13位である。最も多い室蘭市の51%であり、2,858千円少ない。

函館市より下位にある3市と函館市との金額差異は100千円程度と小さい。函館市の1人当り給与が、全道の人口5万人以上の市の中で、最低レベルであることが分る。

ちなみに函館市に隣接する北斗市は2,985千円であり、函館市とほぼ同額である。

製造業のデータに関する限りでの話であるが、函館市の給与水準が、北海道の市のなかでも、著しく低いレベルであることが分る。

第Ⅲ章 公共部門の外部委託の法律的側面

本章の目的

監査対象とした委託料には、契約に基づく支出、指定管理者に対する支出や保育料等の措置費支出が含まれている。ここでは、主要な支出項目である自治体の契約及び指定管理者制度における法律的側面を概説する。

第1節 契約とは

1. 契約の定義とその成立

契約とは、当事者間で一定の法律効果を発生させようとする意思表示の合致により成立する法律行為である。

契約は、申込と承諾により、双方の意思表示が合致した場合に成立する。ここでいう申込とは、当事者が行う承諾があれば契約を成立させることを内容とする意思表示をいう。また、申込と区別される概念に申込の誘引があり、他人に対して申込みを促す、あるいは求めるための行為をいう。自治体の契約では、一般競争入札における公告や指名競争入札における指名通知、随意契約における見積書の提出依頼も申込の誘因となる。

2. 契約自由の原則とその制限

契約に関する民法上の大原則として、契約自由の原則がある。どのような契約を締結するかは当事者の自由である。

ただし、民法は、契約自由の原則に関する制限として、民法第90条に「公の秩序又は善良の風俗に反する事項を目的とする法律行為は無効とする」と規定し、強行法規違反も含めて、公序良俗違反を契約自由の原則の例外としている。

3. 公法上の契約と私法上の契約

契約には、公法上の契約と私法上の契約がある。

公法上の契約とは、公法上の効果の発生を目的とする当事者間の意思の合致により成立する法律行為である。公法上の契約は、根拠法がある場合に限り成り立つものである。

また、私法上の契約とは、公法上の契約以外の契約であり、民法その他私法の適用を受ける。

自治体の外部委託の多くは私法上の契約である。私法上の契約は、あくまで自治体が私人と対等の地位において締結するものであるが、地方自治法は、自治体の公共性に鑑み、第234条以降に規定を設けている。

4. 民法上の契約の類型

民法は、契約の典型例として13の類型をあげている。そのうち、他者から受ける役務提供に関連するものを記すと、次の通りである。

- ① 請負契約
- ② 雇用契約
- ③ 委任契約
- ④ 寄託契約

第2節 外部委託の法的位置づけ

自治体の契約は、特に個別法の規定がない限り、私法上の契約と解されるため、公共部門の外部委託についても、第1節で記述した民法の規定が適用される。その内容は、個々の契約ごとに異なるが、多くは委託ないし準委託契約や請負契約に相当する。

第3節 単年度主義と契約

自治体予算では、会計年度は独立していることから、単年度主義が原則である。

また、自治体の契約については、法令または予算の定めるところに従うこととされている（地方自治法第232条の3）ので、単年度契約が原則となる。

複数年契約を行うには、前もって予算で債務負担行為を計上しなければならない（地方自治法第214条）。

しかし、電気、ガス、水道の供給及び電気通信役務の提供を受ける契約、不動産を借り入れる契約は、毎日継続する必要があることから、これらの契約は、毎会計年度において契約更新手続を行うことなく、複数年にわたる契約を行うことが経済合理的である。

そこで、地方自治法は、第234条の3において、単年度主義の例外として長期継続契約を認めている。各地方自治体は、地方自治法施行令（以下、「施行令」という。）第167条の17において、長期継続契約を締結することができる契約を条例で定めることとなっている。

地方自治法

(債務負担行為)

第 214 条 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。

(支出負担行為)

第 232 条の 3 普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。

(長期継続契約)

第 234 条の 3 普通地方公共団体は、第 214 条の規定にかかわらず、翌年度以降にわたり電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約その他政令で定める契約を締結することができる。この場合においては、各年度におけるこれらの経費の予算の範囲内においてその給付を受けなければならない。

施行令

(長期継続契約を締結することができる契約)

第 167 条の 17 地方自治法第 234 条の 3 に規定する政令で定める契約は、翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるものとする。

長期継続契約に関する函館市の取扱いについては、第 6 節「5. 長期継続契約」で記載する。

第 4 節 競争入札と随意契約

地方自治法は、契約について次のように定めている。

第六節 契約

(契約の締結)

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

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

地方自治法上、契約は原則として、一般競争入札によって行わなければならない。指名競争入札、随意契約は、施行令が定める場合にのみ行うことができる。施行令の定める場合については、順に述べる。

1. 一般競争入札

(1) 一般競争入札とは

一般競争入札とは、公告により不特定多数の者を誘引して申込を競争させ、その

申込者のうちから、自治体にもっとも有利な条件を提示した者を選定し締結する契約をいい、地方自治法における原則的な契約方式である。

入札は、不特定多数者の入札への参加を求めるものであるため、契約内容等を公告により行う必要がある(施行令第167条の6第1項)。また、入札時の契約金額は、当該契約に関して予定価格を定め、契約の目的に応じて予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものと定められている。

(2) 資格要件

施行令第167条の4は、入札の資格要件として、破産者等でないこと、不正の行為をなした者でないこと等を定めている。

さらに、第167条の5において、自治体が一定の資格要件を設けることを認めている。

施行令

第167条の5 普通地方公共団体の長は、前条に定めるもののほか、必要があるときは、一般競争入札に参加する者に必要な資格として、あらかじめ、契約の種類及び金額に応じ、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び状況を要件とする資格を定めることができる。

2 普通地方公共団体の長は、前項の規定により一般競争入札に参加する者に必要な資格を定めたときは、これを公示しなければならない。

(3) 地域要件

さらに、施行令第167条の5の2は、事業所の所在地などにより、参加資格を制限することを認めている。

施行令

第167条の5の2 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により契約を締結しようとする場合において、契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるときは、前条第一項の資格を有する者につき、更に、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格を定め、当該資格を有する者により当該入札を行わせることができる。

参加者を地元にある者に限るなどの、いわゆる地域制限の根拠がこの規定である。

しかし、あまり厳重な地域要件を課すと、その分、自由な競争が制限される恐れがある。そこで、総務省は、「地方公共団体における入札契約適正化・支援方策の概要」(総務省 平成19年2月)において、次のように通知している。

地域要件の設定に当たっては、当該地方公共団体における潜在的な競争参加者数の状況を踏まえつつ、競争性が十分に確保されるよう適切に設定する。

(4) 総合評価落札方式

地方自治法施行令第 167 条の 10 の 2 は、価格以外の要素も勘案した入札方式である総合評価落札方式の適用を認めている。

施行令

第 167 条の 10 の 2 予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申し込みをした者を落札者としてすることができる。

2. 指名競争入札

指名競争入札とは、競争入札制度の一つで特定の条件により発注者側が指名した者同士で競争に付して契約者を決定し締結する契約をいう。

政令で定める場合にのみ認められる契約方式であり、施行令第 167 条には以下のよう定められている。

第六節 契約

(指名競争入札)

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

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

上記第 1 号は、特殊技術や特殊な構造や品質を要する工事、製造や物件の購入であり、履行の完全な確保を必要とするケースと解される。第 2 号は、特殊分野では競争に参加すると想定される人数が非常に少数である場合と解される。第 3 号は、契約上の義務違反や債務不履行がある場合に自治体の事業に著しく支障をきたすリスクがあり、契約を確実に履行することが求められる場合と解される。

また、指名競争入札には、通常の指名競争入札のほかに、様々な類型がある。例えば、「公募型指名入札」である。これは、一般競争入札と同様に公示を実施し、応募した業者の中から、実績や意欲等を評価し、その結果に応じ競争入札参加者を指名して、指名競争入札を行う方法である。

3. 随意契約

随意契約とは、競争の方法によらず、自治体が任意に選定した特定の者を相手方として締結する契約をいう。随意契約は、施行令第 167 条の 2 に定める 1～9 号のみに限定し、適用が認められる。具体的には次の場合である。

- ① 外部委託契約については 50 万円を超えないとき。
- ② その性質又は目的が競争入札に適しないとき。
- ③ 障害者支援施設、地域活動支援センター、障害福祉サービス事業、小規模作業所、シルバー人材センター、母子福祉団体等との所定の契約をするとき。
- ④ 総務省令による認定新規事業開拓者から所定の買入契約をするとき。
- ⑤ 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。
- ⑥ 競争入札に付することが不利と認められるとき。
- ⑦ 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。
- ⑧ 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。
- ⑨ 落札者が契約を締結しないとき。

また、随意契約には以下の方式もある。

(1) 企画競争（企画コンペ）方式

企画提案内容を公募し、審査した結果として契約候補者を選定するものである。自治体は公募に際して参加仕様書を作成し、業者はこの仕様書を基に企画提案書を作成提出する。審査の結果、選定された案が、原則として、そのまま実現されることとなる。

(2) プロポーザル方式

プロポーザル方式は、主に業務の委託先や建築物の設計者を選定する際に、複数の者に目的物に対する企画を提案してもらい、その中から優れた提案を行った者を選定するものである。プロポーザル方式にも以下の 2 つの方式がある。

① 公募型プロポーザル方式

提案者を公募し、応募者のうち一定の条件を満たす者を選定するプロポーザル方式である。

② 指名型プロポーザル方式

提案書の提出要請者を事前に複数選定し、結果として選定を受けた者から提案を受けるプロポーザル方式である。

企画コンペ方式とプロポーザル方式との違いは、企画コンペ方式が企画自体を選定する方式であることに対し、プロポーザル方式は企画者を選定することにある。

第5節 指定管理者制度

1. 指定管理者制度とは

指定管理者制度とは、株式会社をはじめとした営利企業・財団法人・NPO法人・市民グループなど法人その他の団体が、地方公共団体やその外郭団体に限定されていた公の施設の管理・運営を包括的に代行することができる制度である。

2. 法律上の定めと特徴

指定管理者制度に関し、地方自治法は以下のように規定している。

(1) 公の施設の定義

公の施設とは、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」（地方自治法第244条第1項）と定義されている。具体的には、以下の5つの要件を満たすものである。

- ① 住民の福祉を増進する目的をもって設けるもの
- ② 住民の利用に供するためのもの
- ③ 当該地方公共団体の住民の利用に供されるためのもの
- ④ 施設であること
- ⑤ 地方公共団体が設けるもの

この要件に当てはまらない施設は、地方公共団体のものであっても「公の施設」には該当しない。例えば、庁舎は住民の利用に供さないため②の要件を満たさない。

また、競馬場・競輪場は地方公共団体の収益事業のための施設であるため、留置場は社会公共秩序を維持する施設であるため、①の要件を満たさない。したがって、これらの施設は「公の施設」ではないこととなる。

(2) 公の施設の設置及び指定管理者に関する事項

（地方自治法第244条の2第3項～第7項）

都道府県並びに市町村は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、指定管理者（法人その他の団体で当該普通地方公共団体が指定するもの）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。

条例では、指定手続や指定管理者が行う管理の基準及び業務範囲、その他必要な事項を定めることとされている。

また、指定管理者は、年度終了後に公の施設の管理業務に関する事業報告書を作成し、公の施設を設置する都道府県や市町村に提出しなければならない。

この指定管理者の指定という行為は公の施設の管理に関する権限を委任するものであって、私法上の契約による業務委託ではない。したがって地方自治法上の契約に関する各規定（地方自治法第234～第234条の3）は適用されないこととなる。

(3) 利用料金制（地方自治法第 244 条の 2 第 8 項、第 9 項）

都道府県や市町村は、適当と認める場合に、指定管理者にその管理する公の施設の利用に関する料金を、当該指定管理者の収入として収受させることができる。

利用料金制は、施設の利用料収入を指定管理者に帰属させることによって、サービス品質の向上と業務の効率化によるコストダウンの実現を目指した制度である。受託者利用料金の設定は、地方公共団体の承認を得ることが必要である。

(4) 指定管理者に対する監督（地方自治法第 244 条の 2 第 10 項、第 11 項）

地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。

具体的には、公の施設毎に各地方公共団体が定める条例に基づき、サービス品質の向上と業務の効率化の観点からモニタリングを行うこととなる。

第 6 節 外部委託に関する函館市の条例・規則

ここでは、函館市の外部委託に関係する諸条例・諸規則について述べる。

1. 函館市契約条例および函館市契約条例施行規則

函館市は、函館市契約条例および函館市契約条例施行規則を定めている。その内容は、概ね、地方自治法および同施行令の内容と重なる。

2. 見積書の徴求件数について

函館市契約条例施行規則第30条の5は、次のように規定している。

（見積書の徴取）

第 30 条の 5 市長は、随意契約により契約を締結しようとするときは、2 人以上から見積書を徴するものとする。ただし、契約の性質上または目的上 2 人以上から見積書を徴することができない場合は、1 人から徴すれば足りる。

2 前項の規定にかかわらず、法令の規定により価格が定められているものであるときその他契約の性質上見積書を徴する必要がないと認められるときは、徴取を要しないものとする。

原則として、2者以上から見積書を徴求することとしている。1者から徴すれば足りるのは、契約の性質上または事実上2者以上から見積書を「徴することができない場合」である。

3. ガイドライン（随意契約）

函館市は随意契約に関して、函館市契約条例施行規則上の取り扱いに加えて、以下のガイドラインを定めている。これは、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項の各号について、それぞれ、より詳細な規定を定めたものである。

随意契約理由の圧倒的多数を占める同条第 1 項第 2 号の適用関係については、次のように記載されている。

- 2 その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき。
(地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号)
- (1) 特定の者と契約を締結しなければ契約の目的を達することができない場合。
- ア 特殊工法等の新開発工法を用いる必要がある工事を施工するとき。
 - イ 文化財その他極めて特殊な建築物であるため、施工者が特定される工事を施工するとき。
 - ウ 実験、研究等の目的に供する極めて特殊な設備等であるため、施工可能な者が特定される設備、機器等の工事を施工するとき。
 - エ 法令等の規定に基づき施工者が特定される工事を施工するとき。
 - オ 本工事の施工に先立ち行われる試験的な施工の結果、当該試験施工者に本工事を施工させなければならないとき。
 - カ 特定の者だけしか持っていない物品、または特定の技術者でなければ製造できない物品を購入しまたは製造注文するとき。
 - キ 不代替物でありまたは用途が一定しており、それ以外の目的に使用することができないなど、特別な目的があるため購入先が特定されるとき。
 - ク 試験のため物品を購入しまたは製造注文するとき。
 - ケ 新聞、雑誌等への広告の掲載またはラジオ、テレビ等への放送を委託するとき。
 - コ 機械設備、情報システム等の保守管理または整備等の業務で、施工業者等でなければ対処が極めて困難で、機能が損なわれる恐れがあるとき。
 - サ データの蓄積・分析など、業務の性格上継続性がなければ目的が達成できないとき。
- (2) 経験、知識を特に必要とする場合、または現場の状況等に精通した者と契約する必要がある場合。
- ア 既設の設備等と密接不可分の関係にあり、同一施工者以外の者に施工させた場合、既設の設備等の使用に責任体制が不明確になるなど、著しい支障が生ずるおそれがある設備、機器等の工事を施工するとき
 - イ 埋蔵文化財の調査、発掘、移転等で、特殊な技術、手法を用いる必要がある工事を施工するとき。
 - ウ 補償・補填工事で補償調査を行った業者に施工させるとき。
 - エ 基本設計委託後の実施設計委託を基本設計施工業者に行わせるとき。
 - オ 災害応急工事、未然防止工事を行った者に引き続き本工事を行わせるとき。
 - カ 特殊な技術、経験および知識を必要とする研究調書の作成を委託するとき。
 - キ 訴訟、調停、登記、鑑定等の事務を委託するとき。
- (3) コンペ方式やプロポーザル方式等の競争ないし比較競技により、契約の相手方を予め特定している場合。
- (4) 市場価格が一定している場合で、競争に付す必要がない物品を購入する場合。
- (5) リース期間満了後、業務上の必要により再リースとして契約する場合。

4. ガイドラインに関する財務部長通知

一方、平成24年7月20日付「随意契約の取り扱いについて（通知）」では随意契約について次のように注意喚起が行われている。

	函 財 調
	平成 24 年 7 月 20 日
各主管長 様	
	随意契約の取り扱いについて（通知）
	随意契約は一般競争入札を原則とする契約方式の例外であり，地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号）第 167 条の 2 第 1 項に該当する場合に限って，この例外方式が適用できます。このため，本市においては随意契約の対象となる事案および考え方を例示した「函館市随意契約ガイドライン」（平成 21 年 3 月 25 日付けにて通知）を制定し，随意契約の適用について適正な執行に努めてきたところであります。
	しかし，例えばシステム開発業務など，当初は競争入札等に付した案件であっても，その後のシステム改修や保守点検等について，ほとんどが当初業者との特命随意契約によって処理されてきており，不適正な価格によって契約するおそれもあることから，従前からの理由により漫然と特命随意契約を継続することなく，競争性を確保した契約方法を常に検討することが重要です。
	このようなことから，今後，特に，下記に示す随意契約を予定している案件については，随意契約の必要性を十分検討し，予算の適正な執行を期すよう所管課職員に周知願います。
	なお，随意契約する場合において，「函館市随意契約ガイドライン」は可能性のある事案を記載したものであり，該当するものは直ちに適用する趣旨ではないため，所管課において安易に判断することなく，必ず，事前に調度課各契約担当者と協議の上，事務処理を進めてください。
	（以下中略）
	記
1 対象となる随意契約	【地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号】を適用する随意契約
	（以下省略）

このような注意喚起が行われる背景には、函館市における契約実務では、競争性の確保が十分に達成されていない契約事例が存在することをうかがわせる。

5. 長期継続契約

上述の通り、複数年契約は、地方自治法第 234 条の 3 において、長期継続契約として例外的に認められている。各地方自治体は、地方自治法施行令第 167 条の 17 において、長期継続契約を締結することができる契約を条例で定めることとなっている。

函館市においても、長期継続契約に関し、条例（「函館市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例（平成 17 年 12 月 19 日 条例第 100 号）」）および条例施行規則（「函館市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例施行規則（平成 17 年 12 月 19 日 規則第 108 号）」）を定め、その具体化を図っている。

この条例および条例施行規則に関する問題点については「第IX章 監査結果のまとめ」の「第10節 長期継続契約の妥当性」で記載している。

6. 業務委託に関する基本的取扱い

函館市では、業務委託における指名競争入札等に関し、業者の指名を行う際の実務上の指針として、「業務委託に関する基本的取扱い」（以下、「取扱い」）を定めている。

この取扱いに関する問題点については「第IX章 監査結果のまとめ」の「第9節 随意契約ガイドライン、入札・契約事務の手引き、財務部長通知、基本的取扱い」において記載している。

7. 入札・契約事務の手引き

函館市財務部調度課では、財務部調度課を経由する契約に関する方法や諸手続等につき、「入札・契約事務の手引き」（以下、「手引き」）を作成している。この「手引き」に関する問題点については「第IX章 監査結果のまとめ」の「第9節 随意契約ガイドライン、入札・契約事務の手引き、財務部長通知、基本的取扱い」において記載している。

8. 指定管理者制度

指定管理者制度については、前述したように、各地方自治体が個々の公の施設ごとにその設置だけではなく管理に関する事項も条例で定めなければならないこととなっている。

函館市では、公の施設ごとの設置および管理に関する条例や、指定管理者の指定手続等に関する条例を定めることに加え、「公の施設の指定管理者制度運用取扱要綱」を定め、候補者の募集に係る基本的な考え方や候補者選定手続、選定後の指定管理者に対する評価基準や評価手続等に関して包括的な取扱いを規定している。また、指定管理者の評価については、別途、「指定管理者制度におけるモニタリングに関する指針」を定めている。

第Ⅳ章 公共部門の特質 予備的考察と監査の視点 その1

第1節 本章の目的

公共部門の外部調達に対しては、競争原理が働いていない、入札での落札率が高止まりしているなどの批判が多い。

しかし、これらは、極論すれば、善しにつけ悪しきにつけ、分ってやっていることである。問題は、分っているのに、なぜやらないかにある。いたずらに、「入札すべきである」という指摘を繰り返すだけで、その背景にある事象の洞察や分析がないままでは、本質的な改善に結びつかないことになってしまう。

たとえば、歳出削減のためだけであれば、一者随意契約のまま契約額を切り下げるという、対処策も選ぶのである。

そこで、以下、第2節では、外部調達とはなにか、第3節では、公共部門の特質、第4節では、公共部門の外部調達の特質、第5節では、公共部門のおかれている状況について、予備的に考察し、監査の視点とする。

第2節 外部調達とは

一般に、一定のサービスなり商品を、内部資源を使わずに、外部者から調達することを外部調達（アウトソーシング）という。自治体の外部委託も外部調達の一種である。

外部調達のメリットは、第一に、調達過程において、競争原理を活用して、より良いサービスをより安く調達できること、第二に、内部資源の短所を回避し、外部資源の長所を生かすことができることにある。

第3節 公共部門の特質

民間企業では、顧客が満足した場合に、満足した分だけ支払う金銭、つまり売上高が、その組織を維持するための基本的収入となる。顧客が満足しなければ、その企業は組織を維持するための収入＝売上が減少し、ひいては、存続自体も危うくなる。

このような組織にあっては、その組織の活動の成果が、顧客の満足度合い＝企業の売上高という形で明確に示され、それが組織の繁栄・衰退に直結する構造となっている。

これに対し、公共部門では、組織を維持するための基本的収入は、顧客がその満足に応じて支払う金銭ではない。自治体であれば、収入の多くが地方税と地方交付税・国庫支出金である。

これらの組織では、組織の基盤となる収入は、顧客の満足度合いに応じて増減する訳ではなく、予算によって増減する。予算が獲得できれば組織を拡大することができ、予算が減少すれば、活動を縮小せざるを得ない。

このように、公共部門では、顧客の満足度合いではなく、予算の獲得または維持が、組織存続のための第一条件となる。

第4節 公共部門の外部調達に共通する特質

以上のような公共部門の特質は、公共部門の外部調達にも影響を及ぼす。公共部門の外部調達には、民間企業と異なる次の特質がある。

① コストを最小化するインセンティブがない

民間企業では、コストを下げれば利益が増加する。利益は、競争に打ち勝つための原資である。したがって、利益があればあるだけ将来が安全であり、逆に赤字であれば存続自体が危うくなる。民間企業には、より少ないコストで成果をあげようとするインセンティブがある。

公共部門においては、予算の確保が可能である限り、存続できるのであるから、予算より少ないコストで事業を遂行しようというインセンティブはない。

逆に、予算を消化しきらずに、あましてしまえば、次年度の予算が減らされる恐れがある。予算確保の観点からは、予算で定められた金額で落着するのが望ましいとなりかねない。わざわざ手間をかけて、競争入札を導入するインセンティブに乏しい。

② 公共部門と競争原理

ところが、前節で述べたように、公共部門においては、顧客の評価によって、組織の繁栄・衰退が決定されるのではなく、提供したサービスの質・価格と直接関連性のない、税収や地方交付税などの予算によって組織が維持されている。

つまり、民間企業と異なり、競争原理自体は、公共部門の存在態様から自ずと導き出されるものではない。外部委託という調達サイドについてだけ、競争原理を持ち込めといっても、競争原理という考え方自体や、それが機能するための本質的な要件になじみがうすいため、競争メカニズムを実際に有効に機能させる動機にも手法にも欠けていることが多い。

競争メカニズムが機能するように、発注者側が、意識して業務プロセスを設計かつ運用しなければ、より安価で品質の良い外部調達は実現しない。

③ 予算と決算に対する説明責任

公共部門であれ民間企業であれ、その活動の成果について、ステークホルダーに説明して承認を得なければならない。説明責任（Accountability）である。

本来、説明責任は、いかにして有効かつ効率的に成果をあげたかを説明するものである。しかるに、公共部門の活動が、民間企業の売上高や利益のように、その成果が明確でなく、予算によって統制されていることから、予算で計画された通り、事業が実施されたという点を重視した説明になりがちである。

このような場合、予算と決算に差異が生じることは、様々な議論が生じ、説明責任を追及される要因となりかねない。

ところが、競争入札、特に一般競争入札は、それが厳密に執行されればされるほど、誰がいくらで落札するかは結果次第であり、予測可能性が低い。入札の結果、低廉な価格で契約できればできるほど、予算と決算の乖離が生じる。

その点、自己の裁量で執行できる随意契約であれば、決算はより予測可能なも

のとなる。

この点が、自治体の外部調達において、競争入札が少なく、随意契約が多用されがちな背景となる。

④ 構成員レベルのコスト削減のインセンティブ

民間であれば、調達コストの削減は利益の増加をもたらすので、給与やポストで報いることができる。

一方で、公共部門では、給与・人事は硬直的である。コストの削減に成功しても、各人に還元する方法がない。そのため、構成員レベルでコスト削減のインセンティブが働きにくい。

第5節 公共部門のおかれている状況 地方都市にとっての課題

中国・ASEAN・インド・南米諸国など、中進国の産業化が急速に進み、グローバルな競争が激化している。

我が国の産業は、より付加価値の高い製品に移行しなければ、生産機能が海外に移転してしまい、産業が空洞化する恐れがあるといわれている。

しかし、地方都市から見れば、この議論は必ずしも正しくない。

かつて地方都市で生産していた製品は、すでにそこでは生産されていない。地方都市にとって、産業の移転はこれから危惧される問題ではなく、すでに起こってしまったことである。

中国など中進国の産業と正面からぶつかり、活動を縮小してきたのは、首都圏に所在する大企業・中堅企業の本社ではなく、地方に所在するそれら企業の工場や産業であった。

この現実を認識すれば、地方都市にとって、産業の生産性向上、効率アップは、これからの課題ではなく、生活を再建するために、今、しなければならないことである。

高齢化が進めば、公共部門の重要性は増していく。一方で、地方には効率性の低い公共部門を維持できる余力はもはやない。

いやしくも公共部門の意思決定や選択が、地域全体における効率性の低い領域や活動を助長・延命することになっては、地方の衰亡に拍車をかけることになりかねない。公共部門の外部調達は、まさにこの論点の中心的な話題である。

第Ⅴ章 国の指針と民間企業の要望 予備的考察と監査の視点 その2

本章では、外部調達に関する国の指針やプログラムを検討する。また、公共部門の外部調達に対して、受注者である民間企業がどのような要望をもっているかを検討する。これらの検討を通じて、監査の視点を構築する。

第1節 国の指針

1. 集中改革プランについて

平成17年3月29日、総務省は「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（新地方行革指針）を策定・公表した。

少子高齢化による人口減少時代を目前に控え、国・地方を通じた厳しい財政状況の中で、地方公共団体がより積極的な行政改革の推進に努めるよう地方自治法第252条の17の5に基づき、助言するものとしている。

具体的な取組を集中的に実施するため、各地方公共団体は平成17年を起点とし、おおむね平成21年度までの具体的な取組を住民に明示した「集中改革プラン」を、平成17年度中に公表することを要請している。

平成20年度中にはすべての団体に集中改革プランが作成・公表されている。函館市については、平成17年12月の「函館市行財政対策実施計画（後期5か年）」が集中改革プランに相当する。

集中改革プランに織り込むべき内容として、

- ① 事務・事業の再編・整理、廃止・統合
- ② 民間委託等の推進（指定管理者制度の活用を含む）
- ③ 定員管理の適正化
- ④ 給与の適正化
- ⑤ 第3セクターの見直し
- ⑥ 経費節減等の財政効果

等が要請されている。

上記のうち、民間委託等の推進は、集中改革プランに織り込むとともに、行政改革を推進する上での主要事項としている。

函館市は、民間委託等推進については別途、平成16年2月に「函館市アウトソーシング推進計画」も策定している。

2. 18年指針について

平成18年8月、総務省は「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（18年指針）を策定・公表した。

18年指針は、総人件費改革、公共サービス改革を2大テーマとしている。

17年指針が、具体的テーマにしたがう形での目標策定、住民への公表を促していたのに比して、18年指針は、地方公務員の定員削減、給与抑制、不要な公共サービスの

廃止、民営化・民間委託等に的を絞ったものとなっている。

3. 指針に見る外部委託

これら2つの指針から読み取れるのは、国・地方ともに財政がいよいよ逼迫してきたこと、民間より高い給与を保障されている公務員を減らし人件費を削減することが必須であること、人を減らしても仕事が残るのでは実務的対応が困難であるから、事務・事業の縮減を図らねばならないこと、一部事業については、民間に行わせたいことなどである。

人件費の抑制、事業の縮減、民間委託がセットとしてとらえられている。

(1) 業務委託と人件費削減

今回、テーマとした外部委託について、あるべき姿を検討するに当たり、以上の背景を看過しては、事態の本質に迫ることはできない。

外部委託すべき業務であるか、という問いかけに対して、外部委託が適切と判断し、進めているものの、その進捗は、職員の定年退職に合わせているという回答を得る場合がある。

行政サイドでは、委託がふさわしいか否かを考慮するときには、現状の人員を減らせない以上、業務も減らすわけにはいかないと考える。前提が現員数にあり、民間にできることは民間に、は次のステップである。

民間委託したとたんに生じるのは、退職コストを除く公務員人件費年額 800 万円と、民間人件費年額 400 万円の差から生まれる余剰である。この年間給与のほかに、退職金の差額もある。公務員 2,500 万円に対し、地方都市では 1,000 万円は僥倖の部類である。

これらの傾向は、財政が厳しい函館市に固有のものではないかもしれない。

地方交付税の不交付団体が全国的に少数派に属する現在、財政危機、定員管理、事業縮減、民間委託は多くの地方自治体に共通する難題である。

17 年・18 年指針ののち平成 24 年に至った現在でも、必ずしも民間ができることを民間に委ねることとはなっていない。民間にできることは民間に、という国の方針を受けてこれを実施する地方公共団体の側では、人員の削減とセットで民間委託を考慮することが要因と考えられる。

(2) 委託先の選定方法

ここから浮かび上がるのは、外部委託すること自体が一種のゴールとされているのではないかという懸念である。

実際に、予備調査の結果によれば、函館市においては、一般競争入札は数えるほどしか行われていない。指名競争入札も少ない。圧倒的多数を占めていると予想されるのは随意契約であり、その中でも、一者随意契約が多い。

外部委託することに決まれば、総コストは削減されるため、A 社が受託しても B 社が受託しても行政サイドでは重要な問題ではない。ここでは官民の人件費格差による予算削減が優先されている。

入札と決まれば、入札手続は手順通りに行われ、一者随意契約もまた、手順通り

に行われる。手順の中では正確性が重んじられる。

しかし、「公平性」は決まった手順を踏み外さない、という程度の意味しかない。

地方自治法の原則は、競争入札である。原則に対する例外であるはずの随意契約や非公募による指定管理が、実態的には原則まがいに行われている。市庁舎内でされていた仕事が、市庁舎外で安い単価でされるようになっただけとなりかねない。

委託自体を目的化せず、業務を民間に委ねると決めた以上は、その意義、効果を再考すべきである。一者随意契約が多用されている状況からは、市役所の外部に、ミニ市役所をつくり、低コストで運営させていけば安全、という思考回路が読み取れる。

競争性がより発揮されれば、現在よりも低コストで、高品質なサービスが、安定供給される可能性があるのではないか、A社が受注しても、B社が受注しても同じと考えるのは間違いではないか、と問うべきであろう。また、A社とB社にとっては大きな違いであり、それが競争や切磋琢磨を生む土壌となるかもしれないことも考えてみるべきであろう。

民間委託の先には、民間がある。民間事業者は収入を増し、コストを削減しなければ生き残っていけない。官民協同という言葉が言葉だけで終わらないようにしなければならない。

(3) 自治体側の取組

平成 22 年 11 月、総務省は『「集中改革プラン」及び「18 年指針」の取組状況について』を公表している。

全国の自治体に対しての平成 22 年 4 月 1 日現在における調査結果を取りまとめたものである。

例えば、調査項目の一つに、随意契約の見直しに関するものがある。

函館市は、これに関し、すでに見直し済であると回答している。

この点については、「第Ⅸ章 監査結果のまとめ」の「第 3 節 同一先との長期にわたる契約」において詳述する。

第2節 公共サービス改革プログラムについて

1. 公共サービス改革プログラムの概要

平成23年4月、国の行政刷新会議は、「公共サービス改革プログラム」を公表した。これは、国の各府省の公共サービスについて、「費用対効果に優れた公共サービスを提供し、民間の創意工夫と経済の革新」を目的とし、そのための具体的方策を取りまとめたものである。

「調達改革の推進」、「推進のための基盤整備」、「地域の公共サービス改革の推進」の3章からなっている。以下では、このうち外部委託に関連するものを検討する。

2. 「調達改革の推進」について

概要は次の通りである。

「支払いに対して最も価値が高い」調達に向けて、
→ ☆ 形式的統制から実質的統制へ
→ ☆ 予算重視から執行重視へ
① 競争性・透明性の確保
→ 随意契約・一者応札の見直し
② 調達・契約方式の多様化
→ 総合評価落札方式の改善、競争的交渉方式の導入、競り下げ
③ 調達事務の効率化
→ 共同調達の拡大、カード決済の国内取引への導入、新たな歳入確保策の活用（ネットオークション、バナー広告等）
☆ 安値落札とこれに伴う財・サービスの品質低下等の問題の検討
☆ 調達に関する政府全体の中期目標、各府省における調達改善計画の設定、その計画・実績の検証・評価・改善

（1）形式的であった従来の改革

国の調達改革においては、所管公益法人との随意契約問題に端を発し、随意契約から一般競争入札への転換が進められた。その結果、国の契約に占める随意契約の割合は、平成17年度の約46%（金額ベース）から、平成21年度には約22%に下落した。

しかし、その実態を見ると、競争性ある契約方式とされたもののうち、約32%が一者応札（件数ベース）となっており、実質的には改善されていなかった。

「現在の公共調達は手続が重視されているが、手続さえ整っていれば成果は問わないという状況も見られる」とし、「形式的な手続を変えただけでは、問題は解決できない」と指摘している。

(2) 改革の基本方針

「調達の基本は競争」であり、調達改革は「これまでの考え方や仕組みを転換するための明確な理念を持って進め」なければならないとして、次の2つの理念をあげている。

- 形式的統制から実質的統制へ
- 事前統制・予算重視から事後統制・執行重視へ

(3) 目標の導入と調達改善計画の策定

調達に関して、金額・質の両面の向上を目指す中期目標を設定し、調達改善計画を策定することとしている。

目標として設定すべき項目として、効率化や成果、調達数量や実施回数の抑制、随意契約や一者応札の是正、少額随意契約の見直し、仕様書の見直し等をあげている。

計画において策定すべき項目として、対象となる財・サービスの内容や金額、改善方策や目標、内部監査や外部有識者による検証・評価等を盛り込むこととしている。

3. 公共サービス改革推進のための基盤整備

概要は次の通りである。

幅広い公共サービス改革を進める上での基礎となる取組

- ① 業務フロー・コストの分析、情報開示
- ② 内部統制の強化
- ③ 人事評価への反映・人材育成、予算の繰越や移用・流用制度の改善に向けた検討
- ④ 旅費業務の効率化 → 旅費制度見直しの具体案を作成
(あわせて、全府省で業務改革を実施、外注対象業務を拡大)
- ⑤ 組織・体制面の改革
→ 府省共通業務に関するシェアードサービス（業務集約化・外注化）の早期実現に向けた具体的方針
- ⑥ 民間の創意工夫の活用
→ 公共サービス改革法等を活用、民間へインセンティブを付与

(1) 予算の繰越や移用・流用制度の改善

外部委託のコストを切り下げするためには、コスト削減のインセンティブが必要である。

ところが、「予算を執行する現場では、予算を無理やり使い切るといった無駄が生じているのではないか、予算の繰越手続が非効率化を招いていないかなどの指摘が繰り返されてきた」としている。

地方公共団体においては、行政における予算の使い切りを是正することを目的として、予算執行上の創意工夫による経費削減努力等によって予算残余が生じた場合には残余の一定の割合を翌会計年度、もしくは翌々会計年度以降の予算枠にその成

果に対するインセンティブを付与する制度がしばしば行われていることを紹介している。

(2) 民間へのインセンティブ付与

民間の創意工夫を引き出す手法として、コスト節減努力に対し金銭的報奨を行う「インセンティブ付与条項付き契約」、要求水準を上回る成果に対し非金銭的報奨を行う「成績評定制度」等の仕組みがある。

事例として、防衛装備品の「インセンティブ契約制度」では、受注者が原価改善提案を行った場合に、低減額の 50%相当額を原価改善提案料として受注者へ支払う契約方式を紹介している。

4. 地域の公共サービス改革の推進

概要は次の通りである。

国民に最も身近な公共サービスとして重要な改革

① 事務・事業の見直し

② 資産の効率的運用

→ 地方公共団体の保有資産の余剰・老朽化の課題の解決に向けた検討

③ 民間との連携

→ 手法・担い手の多様化、民間委託業務の拡大、公物管理権の開放、偽装請負の問題、地方公務員の委託先への派遣

第3節 民間企業の要望

1. 民間企業の自治体アウトソーシングに対する意識調査結果

野村総合研究所が、平成 19 年に自治体アウトソーシングを経験したことのある民間企業 50 社のアンケートをもとに、民間企業の意向を調査している（「自治体アウトソーシングに関する民間企業アンケート調査報告書」（以下「同報告書」）平成 19 年 12 月 野村総合研究所パブリックサポートサービス研究会）。

以下、本節の「 」部分および%等に関する記載は同報告書の引用である。

自治体からの外部委託業務に関して、「成長性が高い」と考える企業は 66%、成長性にかかわらず「拡大したい、魅力的」と考える企業は 62%にのぼった。

(1) 民間企業が拡大したいと考えるサービス

6 割以上の企業が「強く期待」または「期待」と回答した分野は、「スポーツセンター」「文化会館・市民ホール」「公園維持補修」「駐車場事業維持管理」であった。

(2) 自治体アウトソーシングの課題

5 割以上の企業が「おおいにあてはまる」または「あてはまる」と回答した事項は、以下の通りであった。

- 「リスク分担について明確な定めがなく、調整事項が多い」
- 「サービス改善、効率化しようにも、仕様や条例等で決められ、創意工夫の自由度があまりない」
- 「1件当りのアウトソーシング費用が低い」
- 「経費削減した場合のボーナスなど、費用面のインセンティブが十分でない」

(3) 民間企業の意見・要望

自治体アウトソーシングの現状に対して、民間企業からは、以下のような意見や要望が出ていた。

- 「外郭団体への落札が目立つ」「財団優先の考え方を変えてほしい」
- 「審査の透明性をもっと上げるべき」
- 「公募開始から締切までの時間を十分取る必要がある」
- 「金額のみ重視の入札制度はすでに制度疲労している」
- 「「性能発注」的方法がすすむとよい」
- 「事前の質問、対話を重視してほしい」
- 「インフラ系のアウトソーシングが必要（インフラの維持管理時代に備えて）」
- 「民間のノウハウを生かすことができるように条例改正を容易にできるようにしてほしい」
- 「全国で横串で物事をとらえる判断基準が必要」

2. 自治体に取り組むべき課題

以上で引用した民間企業の要望・意向は、逆にいえば、発注者である公共部門にとっても、改善を検討すべき課題である。

公共部門の業務は、法律や予算の制約があり、さらに、その業務自体に市場が存在しないため、コスト削減や品質向上のインセンティブが機能しにくい。

公共部門が持つこれらの短所をカバーするために、外部資源を取り入れているにも関わらず、それらの長所が十分に生かせていない傾向にあるのではないかと懸念される。

民間企業にとって、自治体アウトソーシング業務は期待度の高い市場である。

公共部門と民間企業は、組織構成や果たすべき役割など、様々な要素において異なるため、当然、業務に対する考え方や取り組み方も異なる。しかし、目的を効率的に達成するために、お互いの短所を補完し合い、長所を生かし合うことで、相乗効果を生み出すことができる。

そのために函館市が対応すべき課題と改善策について検討することが重要である。

第Ⅵ章 函館市の外部委託の全般的分析

第1節 委託料の年次推移

1. 委託料の年次推移

平成23年度の委託料は、下表に示すように、一般会計の合計が14,040百万円、特別会計の合計が2,352百万円、一般会計・特別会計の合計で16,393百万円である。また、病院事業を除く企業会計合計が1,438百万円、病院事業会計の合計が1,685百万円である。

〈単位：千円〉

	一般会計	特別会計	企業会計		合計
			企業局所轄	病院局所轄	
平成15年度	10,281,006	1,442,125	—	—	11,723,131
平成16年度	11,807,414	1,818,671	—	—	13,626,085
平成17年度	11,886,420	1,789,694	1,599,185	1,572,112	16,847,411
平成18年度	10,986,641	2,078,793	1,594,951	1,656,184	16,316,763
平成19年度	11,404,646	2,250,100	1,522,106	1,618,102	16,794,954
平成20年度	11,609,237	2,201,671	1,480,323	1,745,055	17,036,286
平成21年度	12,854,050	2,230,881	1,364,281	1,747,984	18,197,196
平成22年度	13,394,350	2,611,500	1,400,160	1,680,546	19,086,556
平成23年度	14,040,381	2,352,735	1,438,108	1,685,448	19,516,672

※平成15年度、16年度は旧4町村分を含まず、旧函館市のみの金額である。

2. 細節別年次比較

一般会計・特別会計合計ベースでの委託料を細節別に見ると、以下の通りである。

〈単位：千円〉

細 節 名	平成19年度 (A)	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度 (B)	増減 (B) - (A)	増減率
清 掃 委 託 (業 者)	362,671	314,035	301,799	315,501	293,062	△ 69,609	-19.19%
清 掃 委 託 (個 人)	12,325	12,285	12,231	10,482	10,565	△ 1,760	-14.28%
警 備 委 託	204,029	187,487	198,388	179,410	186,153	△ 17,877	-8.76%
交 通 指 導 委 託	8,246	1,303	862	565	674	△ 7,573	-91.83%
庁 舎 管 理 委 託	306,431	374,683	360,422	361,204	360,368	53,937	17.60%
ボ イ ラ ー 運 転 管 理 委 託	4,279	4,231	4,206	4,405	4,206	△ 72	-1.69%
電 算 事 務 委 託	395,055	239,562	263,819	234,535	241,469	△ 153,587	-38.88%
塵 芥 運 搬 委 託	770,672	788,813	834,517	849,383	886,745	116,072	15.06%
し 尿 運 搬 委 託	345,635	318,740	295,765	289,702	287,249	△ 58,386	-16.89%
給 食 運 搬 委 託	90,806	90,998	91,519	96,065	96,419	5,613	6.18%
浄化槽清掃・保守点検委託	16,388	13,164	11,364	9,562	9,838	△ 6,550	-39.97%
設 備 保 守 委 託	281,640	156,373	151,249	156,129	152,736	△ 128,904	-45.77%
消 防 用 設 備 保 守 点 検 委 託	51,232	47,916	47,494	46,835	45,844	△ 5,388	-10.52%
貯 水 槽 清 掃 委 託	2,643	2,225	1,932	2,243	10,117	7,474	282.79%
油 タ ン ク 点 検 委 託	6,027	6,398	5,947	5,577	5,462	△ 565	-9.37%
ば い 煙 測 定 委 託	447	457	783	893	654	207	46.21%
その他の業務委託(業者)	3,364,986	3,108,102	3,662,571	4,321,116	4,456,148	1,091,162	32.43%
その他の業務委託(個人)	97,964	86,317	82,787	82,638	86,389	△ 11,576	-11.82%
シルバー人材センター関連委託	141,502	144,741	150,521	147,302	80,970	△ 60,533	-42.78%
措置・施設委託(義務費等)	3,230,857	3,291,396	3,370,465	3,635,290	3,758,341	527,484	16.33%
建 設 事 業 関 連 委 託	310,456	416,758	611,096	508,215	488,580	178,124	57.38%
そ の 他	3,650,452	4,204,925	4,625,194	4,748,800	4,931,128	1,280,676	35.08%
合 計	13,654,746	13,810,908	15,084,931	16,005,850	16,393,116	2,738,370	20.05%

平成19年度と平成23年度を比較すると、全体的には2,738百万円増加している。細節別に比較すると22の細節のうち13の細節においては委託料が減少し、9の細節において増加している。特に増加が顕著なものは「その他」1,281百万円、「その他の業務委託（業者）」1,091百万円、「措置・施設委託（義務費等）」527百万円である。

一方、減少が顕著なものは「電算事務委託」△154百万円、「設備保守委託」△129百万円である。

【指摘】 細節別の区分について

細節別の委託料のうち、「その他」の占める割合は30%、「その他の業務委託」の占める割合は27.1%となっている。過半数が具体的業務ではなく「その他」で一括りにしてあり、有意義な細節の区分ができていない。

第2節 部局別の分析

1. 部局別年次推移

一般会計・特別会計合計ベースでの委託料を所管部別に見ると、以下の通りである。

〈単位：千円〉

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
福祉部	3,956,845	4,103,869	4,295,674	4,289,475	4,410,337
教育委員会	2,224,093	2,355,821	2,709,278	2,716,146	2,781,954
土木部	1,344,248	1,376,382	1,677,598	1,864,363	2,176,833
環境部	1,544,690	1,536,193	1,598,713	1,686,927	1,703,265
競輪事業部	1,403,265	1,517,656	1,493,319	1,794,299	1,449,239
保健所	482,188	490,904	600,012	770,134	911,475
都市建設部	541,745	493,270	564,642	552,820	565,770
経済部	282,844	168,912	257,199	454,533	459,747
総務部	469,817	461,578	514,053	455,812	453,798
市民部	635,235	400,336	382,865	410,166	433,744
農林水産部	157,381	152,923	188,554	174,266	185,878
観光コンベンション部	0	140,850	170,785	169,339	175,295
港湾空港部	133,318	123,880	112,563	108,334	156,236
企画部	83,603	63,765	67,660	125,752	140,661
消防本部	59,706	63,431	77,774	81,834	76,289
南茅部支所	64,508	62,714	65,206	64,394	63,692
恵山支所	45,992	60,991	61,739	60,735	59,719
財務部	85,751	119,770	112,545	92,807	56,319
榎法華支所	53,788	55,230	66,805	56,300	55,999
戸井支所	37,674	36,540	30,140	29,393	33,192
選挙管理委員会	20,884	113	11,341	23,635	22,264
会計部	15,596	14,934	13,928	12,250	10,648
議会事務局	10,250	9,522	11,335	10,669	9,560
監査事務局	1,009	1,009	887	887	887
農業委員会事務局	315	315	315	578	315
合計	13,654,746	13,810,908	15,084,931	16,005,850	16,393,116

福祉部が最も多く、4,410 百万円である。次いで、教育委員会が 2,782 百万円、土木部 2,177 百万円、環境部 1,703 百万円、競輪事業部 1,449 百万円、保健所 911 百万円、都市建設部 566 百万円、経済部 460 百万円、総務部 454 百万円、市民部 434 百万円であり、残余は 1,047 百万円である。

第3節 業務内容の分析

1. 部局別の主要な委託事業

委託料の多い順に、上位 10 部局について、部局ごとの主要な委託事業について分析する。なお、この節で記載している金額は、細節別に分類した。「第Ⅷ章 個別テストの監査結果」に記載した金額は、中事項別に分類したものであり、集計方法が異なるため、一致しないことがある。

(1) 福祉部

① 細節別の年次推移

〈単位：千円〉

細 節	平成19年度 (A)	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度 (B)	増減 (B)－(A)
清 掃 委 託 (業 者)	29,521	17,840	16,758	12,536	14,084	△ 15,437
清 掃 委 託 (個 人)						
警 備 委 託	6,304	5,351	5,390	6,576	9,559	3,255
交 通 指 導 委 託						
庁 舎 管 理 委 託	212,910	286,848	279,090	282,628	281,800	68,890
ボ イ ラ ー 運 転 管 理 委 託	3,748	3,700	3,678	3,678	3,678	△ 70
電 算 事 務 委 託	5,082	12,980	9,975	483	15,568	10,486
塵 芥 運 搬 委 託	3,409	2,769	2,830	2,115	2,066	△ 1,343
し 尿 運 搬 委 託	378	23				△ 378
給 食 運 搬 委 託						
浄化槽清掃・保守点検委託						
設 備 保 守 委 託	10,864	7,197	6,740	6,013	5,974	△ 4,890
消 防 用 設 備 保 守 点 検 委 託	5,086	4,248	4,168	3,246	3,018	△ 2,069
貯 水 槽 清 掃 委 託						
油 タ ン ク 点 検 委 託						
ば い 煙 測 定 委 託	40	34	57	28	24	△ 16
その他の業務委託（業者）	98,363	105,724	116,966	93,494	89,822	△ 8,541
その他の業務委託（個人）	8,834					△ 8,834
シルバー人材センター関連委託	28,019	27,727	31,545	30,757	21,273	△ 6,746
措置・施設委託（義務費等）	3,170,458	3,232,012	3,316,959	3,583,682	3,706,902	536,444
建 設 事 業 関 連 委 託		11,309	23,415	46,505	14,795	14,795
そ の 他	373,830	386,109	478,103	217,735	241,776	△ 132,054
合 計	3,956,845	4,103,869	4,295,674	4,289,475	4,410,337	453,491

平成 19 年度と平成 23 年度を比較すると「措置・施設委託（義務費等）」が 536 百万円増加している。この変化の主な要因となった事業は、保育所委託料が 399 百万円、地域包括支援センター運営委託が 84 百万円、母子生活支援施設委託料が 57 百万円増加したことにある。一方で、委託料が減少したものもあり、主な事業は、「食」の自立支援事業△34 百万円、高齢者在宅生活支援事業△16 百万円、生きがい活動支援通所事業△14 百万円である。「庁舎管理委託」の増加の要因は、平成 20 年度より火葬場管理が委託化されたことにある。また、「その他」の減少の要因は、松陰保育園管理委託料 102 百万円が民営化に伴い、0 円になったことにある。

② 事業別の分析

〈単位：千円〉

目名称	中事項名称	細節名称	金額
児童措置費	私立保育所 39か所	措置・施設委託（義務費等）	3,018,749
包括的支援等事業費	地域包括支援センター運営事業費	措置・施設委託（義務費等）	209,190
総合福祉センター費	総合福祉センター管理委託料（債務負担行為分）	庁舎管理委託	193,660
児童措置費	私立母子生活支援施設 2か所	措置・施設委託（義務費等）	118,335
児童措置費	保育所運営費補給金	措置・施設委託（義務費等）	114,663
火葬場費	火葬場管理委託料（債務負担行為分）	庁舎管理委託	88,140
障害者福祉費	障害者地域生活支援事業費	その他	56,822
児童福祉総務費	地域子育て支援センター事業費	措置・施設委託（義務費等）	44,946
介護認定費	認定調査費	その他の業務委託（業者）	44,296
児童措置費	広域入所分 10か所	措置・施設委託（義務費等）	35,556
包括的支援等事業費	「食」の自立支援事業費	措置・施設委託（義務費等）	33,859
その他			452,120
合計			4,410,337

福祉部 4,410 百万円のうち多額のものは、保育所委託料が 3,019 百万円（個別テスト A－1 参照）、地域包括支援センター運営事業費 209 百万円（個別テスト A－4 参照）、総合福祉センター管理委託料 194 百万円（個別テスト A－3 参照）、私立母子生活支援施設委託料 118 百万円、保育所運営費補給金 115 百万円であり、残余は 756 百万円である。

上記のうち、保育所委託料、保育所運営費補給金は、社会福祉法人など各保育所の運営主体が支出先である。地域包括支援センター運営事業費は、医療法人など地域包括支援センターの運営主体が支出先である。

総合福祉センター管理委託料は、社会福祉法人函館市社会福祉協議会が支出先となっている。

(2) 教育委員会

① 細節別の年次推移

〈単位：千円〉

細 節	平成19年度 (A)	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度 (B)	増減 (B)－(A)
清 掃 委 託 (業 者)	29,980	27,641	26,774	22,950	22,260	△ 7,721
清 掃 委 託 (個 人)	2,162	2,162	2,162	2,184	2,215	53
警 備 委 託	75,389	72,525	73,442	69,251	68,370	△ 7,019
交 通 指 導 委 託	1,351	1,303	862	565	674	△ 678
庁 舎 管 理 委 託	7,655	7,655	7,655	7,760	7,812	158
ボ イ ラ ー 運 転 管 理 委 託	300	300	298	298	298	△ 2
電 算 事 務 委 託	11,665	11,190	10,149	7,991	2,449	△ 9,216
塵 芥 運 搬 委 託	26,131	26,939	25,389	24,150	23,889	△ 2,242
し 尿 運 搬 委 託	181	200	216	86	164	△ 17
給 食 運 搬 委 託	90,806	90,998	91,519	96,065	96,419	5,613
浄化槽清掃・保守点検委託	7,414	5,762	5,161	3,299	3,528	△ 3,886
設 備 保 守 委 託	73,627	68,919	63,689	70,343	70,484	△ 3,143
消防用設備保守点検委託	31,053	32,213	32,175	32,256	32,051	998
貯 水 槽 清 掃 委 託					7,761	7,761
油 タ ン ク 点 検 委 託	5,661	5,927	5,576	5,205	5,090	△ 570
ば い 煙 測 定 委 託	365	406	699	744	512	147
その他の業務委託（業者）	92,449	79,026	126,138	143,943	111,230	18,781
その他の業務委託（個人）	361	363	356	452	450	89
シルバー人材センター関連委託	45,712	48,456	49,514	49,266	40,276	△ 5,436
措置・施設委託（義務費等）						
建 設 事 業 関 連 委 託	9,509	53,676	227,569	43,681	60,470	50,961
そ の 他	1,712,321	1,820,161	1,959,936	2,135,659	2,225,553	513,231
合 計	2,224,093	2,355,821	2,709,278	2,716,146	2,781,954	557,861

平成19年度と平成23年度を比較すると、「その他」が513百万円増加している。この変化の主な原因となった事業は、地域放課後児童健全育成事業費113百万円、調理業務委託138百万円、学校校舎等維持補修費79百万円の増加、青少年研修センターや亀田福祉センターなどが委託契約となり、管理委託料118百万円（4施設合計）が増加したことによる。「建設事業関連委託」の増加の要因は、学校などの耐震診断調査や改修事業費が60百万円増加したことである。

② 事業別の分析

〈単位：千円〉

目名称	中事項名称	細節名称	金額
社会教育総務費	社会教育施設等管理委託料（債務負担行為分）	その他	1,071,665
社会教育総務費	地域放課後児童健全育成事業費	その他	214,209
学校管理費	調理業務委託料	その他	168,359
図書館費	中央図書館管理運営経費	その他	110,611
学校管理費	調理業務委託料	その他	83,587
学校管理費	校舎等維持補修費	その他	79,633
文化財保護費	箱館奉行所管理委託料（債務負担行為分）	その他	61,980
学校管理費	配送委託料	給食運搬委託	53,028
学校管理費	委託料	その他	49,621
学校管理費	配送委託料	給食運搬委託	43,392
その他			845,870
合計			2,781,954

教育委員会 2,782 百万円のうち多額のものは、社会教育施設等管理委託料 1,072 百万円（個別テスト B－2 参照）、地域放課後児童健全育成事業費 214 百万円、調理業務委託料 252 百万円、中央図書館管理運営経費 111 百万円（個別テスト B－1 参照）であり、残余は 1,134 百万円である。

上記のうち、社会教育施設等管理委託料は、外郭団体である（財）函館市文化・スポーツ振興財団が支出先である。地域放課後児童健全育成事業費は、学童保育を受託している学校法人・NPO その他任意団体が支出先であり、調理業務委託料は、小中学校の給食調理業務を受託する民間企業が支出先である。

(3) 土木部

① 細節別の年次推移

〈単位：千円〉

細 節	平成19年度 (A)	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度 (B)	増減 (B)－(A)
清 掃 委 託 (業 者)	124,030	104,826	94,875	118,324	94,149	△ 29,881
清 掃 委 託 (個 人)						
警 備 委 託	881	1,773	1,773	1,773	1,948	1,067
交 通 指 導 委 託						
庁 舎 管 理 委 託						
ボ イ ラ ー 運 転 管 理 委 託						
電 算 事 務 委 託						
塵 芥 運 搬 委 託	112	75	66	87	106	△ 6
し 尿 運 搬 委 託	125					△ 125
給 食 運 搬 委 託						
浄化槽清掃・保守点検委託		39	111	111	111	111
設 備 保 守 委 託						
消 防 用 設 備 保 守 点 検 委 託	45	44	43	43	42	△ 3
貯 水 槽 清 掃 委 託						
油 タ ン ク 点 検 委 託						
ば い 煙 測 定 委 託						
そ の 他 の 業 務 委 託 (業 者)	970,651	974,140	1,292,562	1,474,554	1,853,765	883,113
そ の 他 の 業 務 委 託 (個 人)	498	256	269	263	254	△ 244
シルバー人材センター関連委託	343	356	357	357	356	13
措置・施設委託(義務費等)						
建 設 事 業 関 連 委 託	229,299	281,787	276,029	257,793	217,488	△ 11,811
そ の 他	18,263	13,085	11,514	11,058	8,614	△ 9,649
合 計	1,344,248	1,376,382	1,677,598	1,864,363	2,176,833	832,585

平成19年度と平成23年度を比較すると、「その他の業務委託（業者）」が883百万円増加している。この要因となった事業は「除雪費」で、ここ数年の豪雪により729百万円増加した。そのほか、突発的な要素により委託料が増加しているものとして、緊急雇用創出事業費65百万円、公園等環境美化推進事業費32百万円がある。また、熱帯植物園管理委託料56百万円は、平成22年度に水道局より移管となり増加した。

② 事業別の分析

〈単位：千円〉

目名称	中事項名称	細節名称	金額
道路橋梁維持費	除雪費	その他の業務委託（業者）	780,022
都市計画総務費	都市公園管理委託料（債務負担行為分）	その他の業務委託（業者）	523,640
道路橋梁新設改良費	起債事業	建設事業関連委託	124,231
都市計画総務費	緑樹帯等管理業務委託料	その他の業務委託（業者）	114,396
道路橋梁維持費	道路清掃費	清掃委託（業者）	59,409
公園費	熱帯植物園管理委託料（債務負担行為分）	その他の業務委託（業者）	56,897
道路橋梁維持費	道路維持補修費	その他の業務委託（業者）	56,054
道路橋梁維持費	道路維持補修費	清掃委託（業者）	34,740
都市計画総務費	すずらの丘公園管理委託料（債務負担行為分）	その他の業務委託（業者）	33,980
公園費	戸井ウォーターパーク管理委託料	その他の業務委託（業者）	33,750
その他			359,714
合計			2,176,833

土木部 2,177 百万円のうち多額のものは、除雪費 780 百万円（個別テスト D－1 参照）、都市公園管理委託料 524 百万円（個別テスト D－2 参照）であり、残余は 873 百万円である。なお、除雪費については、上記の土木部所管 780 百万円以外に、4 支所分 28 百万円がある。

除雪費は民間の運送事業者・建設事業者が支出先であり、都市公園管理委託料は、外郭団体である（財）函館市住宅都市施設公社が支出先である。

(4) 環境部

① 細節別の年次推移

〈単位：千円〉

細 節	平成19年度 (A)	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度 (B)	増減 (B)－(A)
清 掃 委 託 (業 者)	28,294	20,970	23,828	23,453	23,441	△ 4,853
清 掃 委 託 (個 人)		567	567	567	567	567
警 備 委 託	2,379	2,379	2,379	902	2,379	
交 通 指 導 委 託						
庁 舎 管 理 委 託						
ボ イ ラ ー 運 転 管 理 委 託						
電 算 事 務 委 託						
塵 芥 運 搬 委 託	730,204	749,580	795,782	811,438	851,292	121,088
し 尿 運 搬 委 託	343,260	316,992	292,906	288,892	286,494	△ 56,766
給 食 運 搬 委 託						
浄化槽清掃・保守点検委託	814	800	786	2,211	769	△ 46
設 備 保 守 委 託	2,933	2,175	4,294	3,851	3,245	312
消 防 用 設 備 保 守 点 検 委 託	1,485	1,497	1,830	1,936	1,292	△ 193
貯 水 槽 清 掃 委 託	505	489	462	468	469	△ 36
油 タ ン ク 点 検 委 託	160	265	160	160	160	
ば い 煙 測 定 委 託						
そ の 他 の 業 務 委 託 (業 者)	252,113	260,799	291,298	367,972	349,747	97,634
そ の 他 の 業 務 委 託 (個 人)	78,893	76,163	74,805	74,629	73,145	△ 5,748
シルバー人材センター関連委託	5,620	5,797	6,157	5,970	6,442	822
措置・施設委託(義務費等)						
建 設 事 業 関 連 委 託						
そ の 他	98,030	97,722	103,460	104,477	103,824	5,794
合 計	1,544,690	1,536,193	1,598,713	1,686,927	1,703,265	158,575

平成19年度と平成23年度を比較すると、「塵芥運搬委託」が121百万円、「その他の業務委託(業者)」が98百万円増加している。一方、「し尿運搬委託」は57百万円減少している。

② 事業別の分析

〈単位：千円〉

目名称	中事項名称	細節名称	金額
塵芥処理費	収集委託料	塵芥運搬委託	848,065
し尿処理費	収集委託料	し尿運搬委託	286,494
塵芥処理費	日乃出清掃工場運転管理業務委託料	その他の業務委託（業者）	128,730
塵芥処理費	その他プラスチック等中間処理費	その他の業務委託（業者）	108,714
し尿処理費	前処理し尿下水道処理委託料	その他	69,727
清掃総務費	手数料徴収事務所要経費	その他の業務委託（個人）	62,960
塵芥処理費	施設管理費	その他の業務委託（業者）	36,614
塵芥処理費	汚水処理施設維持管理費	その他の業務委託（業者）	20,192
清掃総務費	清掃センター維持管理費	清掃委託（業者）	13,230
環境保全費	水質汚濁調査費	その他	12,810
その他			115,728
合計			1,703,265

環境部 1,703 百万円のうち多額のものは、塵芥運搬委託 848 百万円（個別テスト C－1 参照）、し尿運搬委託 286 百万円（個別テスト C－2 参照）、日乃出清掃工場運転管理業務委託料 129 百万円（個別テスト C－3 参照）、その他プラスチック等中間処理費 109 百万円（個別テスト C－4 参照）であり、残余は 331 百万円である。

塵芥運搬委託の支出先は、旧函館地区については民間清掃事業者の組合である函館クリーン事業協業組合、戸井・恵山・楳法華支所管内については恵山地方公清企業組合、南茅部支所管内については(有)丸七運輸である。し尿運搬委託 286 百万円の支出先は、旧函館地区については民間の清掃事業者、戸井・恵山・楳法華支所管内については恵山地方公清企業組合、南茅部支所管内については(有)村上清掃である。

日乃出清掃工場運転管理業務委託は、市外の民間企業、その他プラスチック等中間処理費は函館清掃事業協同組合が支出先である。

(5) 競輪事業部

① 細節別の年次推移

〈単位：千円〉

細 節	平成19年度 (A)	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度 (B)	増減 (B)－(A)
清 掃 委 託 (業 者)	4,615	1,477	1,477	1,477	1,477	△ 3,138
清 掃 委 託 (個 人)						
警 備 委 託	5,827					△ 5,827
交 通 指 導 委 託	6,895					△ 6,895
庁 舎 管 理 委 託	4,865					△ 4,865
ボ イ ラ ー 運 転 管 理 委 託						
電 算 事 務 委 託						
塵 芥 運 搬 委 託	415					△ 415
し 尿 運 搬 委 託						
給 食 運 搬 委 託						
浄化槽清掃・保守点検委託						
設 備 保 守 委 託	107,387					△ 107,387
消 防 用 設 備 保 守 点 検 委 託	4,488					△ 4,488
貯 水 槽 清 掃 委 託	480					△ 480
油 タ ン ク 点 検 委 託						
ば い 煙 測 定 委 託						
そ の 他 の 業 務 委 託 (業 者)	1,249,169	992,157	966,769	1,176,337	912,852	△ 336,316
そ の 他 の 業 務 委 託 (個 人)						
シルバー人材センター関連委託						
措置・施設委託(義務費等)						
建 設 事 業 関 連 委 託						
そ の 他	19,124	524,023	525,073	616,486	534,909	515,786
合 計	1,403,265	1,517,656	1,493,319	1,794,299	1,449,239	45,974

平成19年度と平成23年度を比較すると、競輪開催業務を平成20年度より委託化したため、「その他」が516百万円増加している。「その他の業務委託(業者)」が336百万円減少しているのは、「その他」でまとめられた94百万円の業務委託、108百万円のテレビ中継委託料などが、平成23年度には0円となったことが要因である。競輪事業部においては、全体として金額の大きな増減となっていないが、平成19年度に10の細節で業務委託をしていたが、平成23年度には3つの細節のみとなっている。

② 事業別の分析

〈単位：千円〉

目名称	中事項名称	細節名称	金額
事業費	臨時場外車券売場開設経費	その他の業務委託（業者）	619,861
事業費	函館競輪開催業務等委託料（債務負担行為分）	その他	518,107
事業費	競技審判等業務委託料	その他の業務委託（業者）	229,152
事業費	サイクルテレホン事務センター運営委託料	その他の業務委託（業者）	49,732
事業費	サテライト札幌車券発売業務等委託料（債務負担行為分）	その他	16,802
事業費	重勝式勝者投票券発売業務等委託料	その他の業務委託（業者）	14,107
一般管理費	その他所要経費	清掃委託（業者）	1,477
合計			1,449,239

競輪事業部 1,449 百万円のうち多額のものは、臨時場外車券売場開設経費 620 百万円、函館競輪開催業務等委託料 518 百万円（個別テスト E－1 参照）、競技審判等業務委託料 229 百万円であり、残余は 82 百万円である。

臨時場外車券売場開設経費は場外車券売場への委託料であり、函館競輪開催業務等委託料は専門の民間事業者、競技審判等業務委託料は、指定の専門団体への委託である。

(6) 保健所

① 細節別の年次推移

<単位：千円>

細 節	平成19年度 (A)	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度 (B)	増減 (B) - (A)
清 掃 委 託 (業 者)	10,860	10,757	10,920	11,138	11,259	399
清 掃 委 託 (個 人)						
警 備 委 託	6,392	6,772	7,465	6,605	6,624	232
交 通 指 導 委 託						
庁 舎 管 理 委 託	7,297	7,224	7,182	7,182	7,182	△ 115
ボ イ ラ ー 運 転 管 理 委 託						
電 算 事 務 委 託						
塵 芥 運 搬 委 託	693	722	723	686	688	△ 5
し 尿 運 搬 委 託						
給 食 運 搬 委 託						
浄化槽清掃・保守点検委託						
設 備 保 守 委 託	10,224	10,661	10,393	10,350	10,850	627
消 防 用 設 備 保 守 点 検 委 託	1,674	1,674	1,908	1,754	1,782	108
貯 水 槽 清 掃 委 託	116	119	126	126	126	11
油 タ ン ク 点 検 委 託						
ば い 煙 測 定 委 託				89	92	92
その他の業務委託（業者）	17,075	16,430	13,225	13,107	15,557	△ 1,519
その他の業務委託（個人）	5	1,803	2,007	1,950	1,985	1,980
シルバー人材センター関連委託	63	147	168	155	230	167
措置・施設委託（義務費等）						
建 設 事 業 関 連 委 託		5,880				
そ の 他	427,789	428,717	545,895	716,994	855,100	427,311
合 計	482,188	490,904	600,012	770,134	911,475	429,287

平成19年度と平成23年度を比較すると、「その他」が427百万円増加している。その要因は、平成22年度より始まった任意予防接種事業費256百万円、平成21年度より始まった女性特有のガン健診推進事業費52百万円の増加にある。さらに妊産婦健康診査費は、制度拡充により89百万円の増加となっている。

② 事業別の分析

〈単位：千円〉

目名称	中事項名称	細節名称	決算額
予防接種費	任意予防接種費	その他	256,855
母子保健対策費	妊産婦健康診査費	その他	114,146
健康増進事業費	がん検診事業費	その他	100,745
予防接種費	二類疾病	その他	90,755
予防接種費	一類疾病	その他	89,150
障害者福祉費	障害者地域生活支援事業費	その他	57,299
健康増進事業費	女性特有のがん検診推進事業費 延 6,030人	その他	52,437
介護予防事業費	特定高齢者把握事業費	その他	37,391
健康増進事業費	歯科健康診査事業費	その他	16,164
健康増進事業費	健康増進センター費	その他の業務委託（業者）	11,340
その他			85,194
合計			911,475

保健所 911 百万円のうち多額のものは、任意予防接種費 257 百万円、妊産婦健康診査費 114 百万円、がん検診事業費 101 百万円であり、残余は 438 百万円である。いずれも民間等の診療所・病院への委託である。

(7) 都市建設部

① 細節別の年次推移

〈単位：千円〉

細 節	平成19年度 (A)	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度 (B)	増減 (B) - (A)
清 掃 委 託 (業 者)						
清 掃 委 託 (個 人)						
警 備 委 託						
交 通 指 導 委 託						
庁 舎 管 理 委 託						
ボ イ ラ ー 運 転 管 理 委 託						
電 算 事 務 委 託						
塵 芥 運 搬 委 託						
し 尿 運 搬 委 託						
給 食 運 搬 委 託						
浄化槽清掃・保守点検委託						
設 備 保 守 委 託						
消 防 用 設 備 保 守 点 検 委 託						
貯 水 槽 清 掃 委 託						
油 タ ン ク 点 検 委 託						
ば い 煙 測 定 委 託						
その他の業務委託(業者)					16,212	16,212
その他の業務委託(個人)						
シルバー人材センター関連委託						
措置・施設委託(義務費等)						
建 設 事 業 関 連 委 託	44,433	30,585	47,397	78,492	65,545	21,112
そ の 他	497,312	462,685	517,245	474,328	484,013	△ 13,299
合 計	541,745	493,270	564,642	552,820	565,770	24,025

平成19年度と平成23年度を比較すると、「建設事業関連委託」が21百万円増加している。平成23年度には、「その他の業務委託(業者)」として屋外広告物実態調査16百万円を行ったので増加となっている。

② 事業別の分析

〈単位：千円〉

目名称	中事項名称	細節名称	決算額
住宅管理費	市営住宅等管理委託料	その他	404,790
住宅管理費	避難者用住宅修繕業務委託料	建設事業関連委託	48,199
住宅管理費	市営住宅等収納業務委託料	その他	30,872
建築総務費	公共建築物等維持補修設計監理業務委託料	その他	28,577
緊急雇用対策費	屋外広告物実態調査事業費	その他の業務委託（業者）	16,212
都市計画総務費	都市計画現況図作成費	建設事業関連委託	14,553
住宅管理費	市営住宅火災復旧費	その他	7,749
都市計画総務費	都市計画マスタープラン見直し関係経費	その他	2,804
住宅建設費	日吉3丁目団地	建設事業関連委託	2,793
都市計画総務費	その他所要経費	その他	2,368
その他			6,854
合計			565,770

都市建設部 566 百万円のうち多額のものは、市営住宅等管理委託料 405 百万円であり、残余は 161 百万円である。

市営住宅等管理委託料の支出先は、外郭団体である(財)函館市住宅都市施設公社である。

(8) 経済部

① 細節別の年次推移

〈単位：千円〉

細 節	平成19年度 (A)	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度 (B)	増減 (B) - (A)
清 掃 委 託 (業 者)	673	627	605	605	412	△ 261
清 掃 委 託 (個 人)	857					△ 857
警 備 委 託	6,834	97	109	97		△ 6,834
交 通 指 導 委 託						
庁 舎 管 理 委 託						
ボ イ ラ ー 運 転 管 理 委 託						
電 算 事 務 委 託						
塵 芥 運 搬 委 託	7	3	3	3	2	△ 4
し 尿 運 搬 委 託						
給 食 運 搬 委 託						
浄化槽清掃・保守点検委託						
設 備 保 守 委 託	7,027					△ 7,027
消 防 用 設 備 保 守 点 検 委 託	17	17	17		15	△ 2
貯 水 槽 清 掃 委 託						
油 タ ン ク 点 検 委 託						
ば い 煙 測 定 委 託						
そ の 他 の 業 務 委 託 (業 者)	42,080	20,564	114,222	311,307	375,211	333,131
そ の 他 の 業 務 委 託 (個 人)						
シルバー人材センター関連委託	49,552	49,947	50,067	48,721		△ 49,552
措置・施設委託(義務費等)	21,091	21,530	20,571	20,571	20,564	△ 527
建 設 事 業 関 連 委 託	9,622					△ 9,622
そ の 他	145,084	76,127	71,606	73,229	63,543	△ 81,541
合 計	282,844	168,912	257,199	454,533	459,747	176,903

平成19年度と平成23年度を比較すると、「その他の業務委託(業者)」が333百万円増加している。これは、平成19年度、平成20年度と事業自体が少なかったが、平成21年度以降、緊急雇用創出事業および、ふるさと雇用再生特別交付金事業の増加によるものである。また、「シルバー人材センター関係委託」は平成23年度0円となっているが、これは平成23年度に同業務が「その他の業務委託(業者)」に移動したためである。

② 事業別の分析

〈単位：千円〉

目名称	中事項名称	細節名称	決算額
緊急雇用対策費	若年者人材育成就業促進事業費	その他の業務委託（業者）	71,474
商工業振興費	研究開発事業委託料	その他	63,543
労働総務費	勤労者総合福祉センター管理委託料（債務負担行為分）	その他の業務委託（業者）	48,683
緊急雇用対策費	中心市街地インドア・プレイスペース事業費	その他の業務委託（業者）	48,000
緊急雇用対策費	農業・ものづくり若年者人材育成事業費	その他の業務委託（業者）	37,300
緊急雇用対策費	スイーツ函館ブランド認証アンテナショップ事業費	その他の業務委託（業者）	24,238
商工業振興費	産業支援センター管理委託料（債務負担行為分）	措置・施設委託（義務費等）	20,564
緊急雇用対策費	レンタル箱だてショップ事業費	その他の業務委託（業者）	19,950
緊急雇用対策費	函館がごめマーケット事業費	その他の業務委託（業者）	18,000
緊急雇用対策費	はこだて魅力発信事業費	その他の業務委託（業者）	16,004
その他			91,991
合計			459,747

経済部460百万円のうち多額のものは、若年者人材育成就業促進事業費71百万円、研究開発事業委託料64百万円、勤労者総合福祉センター管理委託料49百万円（個別テストF-1参照）、中心市街地インドア・プレイスペース事業費48百万円などであり、残余は228百万円である。

若年者人材育成就業促進事業費は域外の民間企業への委託であり、研究開発事業委託料は公益財団法人函館地域産業振興財団、勤労者総合福祉センター管理委託料は(社)函館市シルバー人材センター、中心市街地インドア・プレイスペース事業費は民間企業への委託である。

(9) 総務部

① 細節別の年次推移

〈単位：千円〉

細 節	平成19年度 (A)	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度 (B)	増減 (B)－(A)
清 掃 委 託 (業 者)	73,956	73,011	74,429	75,139	75,162	1,206
清 掃 委 託 (個 人)						
警 備 委 託	18,170	18,045	22,207	18,268	18,241	71
交 通 指 導 委 託						
庁 舎 管 理 委 託	73,705	72,957	66,495	63,635	63,575	△ 10,130
ボ イ ラ ー 運 転 管 理 委 託						
電 算 事 務 委 託	142,431	145,113	183,272	148,262	151,755	9,324
塵 芥 運 搬 委 託	2,796	2,337	2,613	3,512	3,382	586
し 尿 運 搬 委 託						
給 食 運 搬 委 託						
浄化槽清掃・保守点検委託						
設 備 保 守 委 託	49,856	47,314	46,441	46,791	44,492	△ 5,364
消 防 用 設 備 保 守 点 検 委 託	3,699	3,864	3,860	3,990	3,863	164
貯 水 槽 清 掃 委 託	618	683	389	693	805	187
油 タ ン ク 点 検 委 託						
ば い 煙 測 定 委 託						
そ の 他 の 業 務 委 託 (業 者)	80,642	81,361	95,811	78,376	74,341	△ 6,301
そ の 他 の 業 務 委 託 (個 人)	612	600	618	660	1,236	624
シルバー人材センター関連委託	521	763	1,038	485	479	△ 41
措置・施設委託(義務費等)						
建 設 事 業 関 連 委 託						
そ の 他	22,810	15,530	16,880	16,002	16,466	△ 6,343
合 計	469,817	461,578	514,053	455,812	453,798	△ 16,019

平成19年度と平成23年度を比較すると、「電算事務委託」が9百万円増加し、「庁舎管理委託」が10百万円減少している。全体としては16百万円の減少となっている。

② 事業別の分析

〈単位：千円〉

目名称	中事項名称	細節名称	決算額
電算処理費	電子計算機運用経費	電算事務委託	151,755
庁舎管理費	清掃、警備等委託料	清掃委託（業者）	75,162
庁舎管理費	清掃、警備等委託料	庁舎管理委託	63,575
庁舎管理費	維持補修費	設備保守委託	43,013
一般管理費	地域交流まちづくりセンター管理委託料	その他の業務委託（業者）	42,406
庁舎管理費	清掃、警備等委託料	警備委託	13,338
一般管理費	包括外部監査委託料	その他	13,000
電算処理費	北海道電子自治体共同システム関係経費	その他の業務委託（業者）	6,445
庁舎管理費	庁舎案内及び管理業務所要経費	その他の業務委託（業者）	5,549
一般管理費	その他研修費	その他の業務委託（業者）	4,792
その他			34,763
合計			453,798

総務部 454 百万円のうち多額のものは、電子計算機運用経費 152 百万円（個別テスト G－1 参照）、清掃、警備等委託料（庁舎管理）75 百万円（個別テスト G－2 参照）、清掃、警備等委託料（庁舎管理）64 百万円（個別テスト G－3 参照）、維持補修費 43 百万円、地域交流まちづくりセンター管理委託料 42 百万円などである。いずれも大部分が民間事業者への委託である。

(10) 市民部

① 細節別の年次推移

〈単位：千円〉

細 節	平成19年度 (A)	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度 (B)	増減 (B)－(A)
清 掃 委 託 (業 者)	11,192	8,825	7,642	7,642	9,519	△ 1,672
清 掃 委 託 (個 人)						
警 備 委 託	15,879	15,847	16,194	16,367	16,367	489
交 通 指 導 委 託						
庁 舎 管 理 委 託						
ボ イ ラ ー 運 転 管 理 委 託	231	231	231	429	231	
電 算 事 務 委 託	235,877	70,280	60,423	77,799	71,696	△ 164,181
塵 芥 運 搬 委 託	757	764	806	643	628	△ 129
し 尿 運 搬 委 託						
給 食 運 搬 委 託						
浄化槽清掃・保守点検委託						
設 備 保 守 委 託	708	706	694	495	694	△ 14
消 防 用 設 備 保 守 点 検 委 託	409	414	416	416	386	△ 23
貯 水 槽 清 掃 委 託						
油 タ ン ク 点 検 委 託	105	105	110	110	110	5
ば い 煙 測 定 委 託						
そ の 他 の 業 務 委 託 (業 者)	179,336	174,369	170,753	170,066	170,823	△ 8,513
そ の 他 の 業 務 委 託 (個 人)						
シルバー人材センター関連委託	5,304	5,124	5,140	5,071	5,177	△ 128
措置・施設委託(義務費等)						
建 設 事 業 関 連 委 託						
そ の 他	185,438	123,671	120,456	131,126	158,112	△ 27,326
合 計	635,235	400,336	382,865	410,166	433,744	△ 201,491

平成19年度と平成23年度を比較すると、「電算事務委託」が164百万円減少している。これは、平成19年度の医療制度改正関連システム改修費用に91百万円、後期高齢者医療制度関連システム改修費用に48百万円を要していたためである。

② 事業別の分析

〈単位：千円〉

目名称	中事項名称	細節名称	決算額
特定健康診査等事業費	特定健康診査経費	その他	100,395
審査支払委託費	診療報酬審査支払委託料	その他の業務委託（業者）	58,854
戸籍住民基本台帳費	戸籍システムデータセットアップ委託料(債務負担行為分)	その他の業務委託（業者）	56,662
一般管理費	給付事務電算委託費	電算事務委託	51,567
戸籍住民基本台帳費	戸籍システム運用経費	その他の業務委託（業者）	22,974
健康診査事業費	健康診査事業所要経費	その他	17,841
女性センター費	女性センター管理委託料（債務負担行為分）	その他	17,321
電算処理費	電子計算機運用経費	電算事務委託	16,986
重度心身障害者医療助成費	重度心身障害者医療費調査支払事務委託料	その他	14,925
市民生活推進費	消費生活センター管理委託料（債務負担行為分）	その他の業務委託（業者）	11,653
その他			64,567
合計			433,744

市民部 434 百万円のうち多額のものは、特定健康診査経費 100 百万円、診療報酬審査支払委託料 59 百万円、戸籍システムデータセットアップ委託料 57 百万円（個別テスト H-1 参照）、給付事務電算委託料 52 百万円などであり、残余は 166 百万円である。

特定健康診査経費のほとんど、診療報酬審査支払委託料、給付事務電算委託料は、北海道国民健康保険団体連合会への委託であり、戸籍システムデータセットアップ委託料は民間事業者への委託である。

第4節 函館市の外部委託の改革の経緯

1. 函館市アウトソーシング推進指針及び計画

(1) 函館市アウトソーシング推進指針（平成15年2月）

函館市の財政状況は、平成15年度以降、相当の財源不足を生じる見込みとなっており、これまで以上に、効率的な行政運営を図っていく必要性が生じたとの認識のもと、限られた財源を有効に活用し、質の高いサービス提供や効率的な行政運営を実現していくため、当該指針が策定された。

アウトソーシングの手法として、民営化、外部委託、PFI、NPO等との協働、その他（嘱託化）を考慮しているが、他自治体と比べ特色あるものはない。

(2) 函館市アウトソーシング推進計画（平成16年2月）

「函館市アウトソーシング推進指針」を基に、効率的な財政運営とサービスの質の向上を実現する目的で、平成16年度から平成21年度までの6年間にわたるアウトソーシング計画を策定した。

取り組みの内容とその結果は、次の通りである。

① 民営化

民営化することとした業務は、保育園業務、清和荘業務の2件のみである。保育園業務については、着手済ではあるが、未だ完了に至っていない。

② 外部委託

事務事業名	所管部局	備考
事務連絡用公用車運転業務	市民部、福祉部、保健所、教育委員会、函館病院	方針変更
青柳学園通園バス運転業務	福祉部	完了
レントゲン車運転業務	保健所	完了
本庁舎電話交換業務	総務部	完了
支所庁舎清掃等業務	市民部	完了
港町連絡所公金収納業務	市民部	方針変更
ごみ収集業務	環境部	着手済
道路・河川等維持業務	土木部	着手済
清和荘調理業務	福祉部	完了
学校給食調理業務	教育委員会	着手済
検針再調査業務	水道局	完了
電車車両整備業務	交通局	着手済
本庁舎案内業務の検討	総務部	完了
供用車両管理業務の検討	総務部	未着手
レセプト点検業務の検討	市民部、福祉部	方針変更
車両整備業務の検討	環境部	方針変更
学校用務業務の検討	教育委員会	未着手
競輪事業業務	競輪事業部	完了
水産物地方卸売市場管理業務	農林水産部	完了
元町配水場管理業務	水道局	完了
社会福祉施設管理・運営業務の検討	福祉部	着手済
犬抑留所管理業務の検討	保健所	完了
廃棄物処理施設管理・運営業務の検討	環境部	着手済
ふ頭管理業務の検討	港湾空港部	未着手
社会教育施設管理・運営業務の検討	教育委員会	着手済
汚水処理・污泥処理施設管理業務の検討	水道局	着手済
衛生試験所臨床検査業務	保健所	完了
臨床病理等検査業務	函館病院	完了
中央図書館図書貸出等業務	教育委員会	完了
工事設計・監理業務	都市建設部	完了
給水装置修繕等関係業務	水道局	完了
送配水管工事設計・監理業務	水道局	未着手
汚水処理場の水質試験・水質管理業務	水道局	完了
水道減圧弁・増圧ポンプ等保守点検業務	水道局	着手済
歯科検診業務の検討	保健所	完了
放課後児童クラブ指導業務の検討	教育委員会	方針変更
水源林維持・管理業務の検討	水道局	完了

監査実施日現在で、当初の実施計画 37 件のうち、19 件が完了済である。一方、未着手や方針変更となった案件もあり、すべての実施計画が完了したわけではない。

(ア) P F I

P F I については、監査実施日現在、実績がない。

(イ) N P O 等との協働

N P O との協働については、平成 18 年度から指定管理者制度導入とともに

に、NPOが指定されるケースが出てきている。

(ウ) その他（嘱託化）

その他（嘱託化）は、実施計画を達成している。

2. 函館市行財政改革プラン 2012

函館市は、平成 24 年 12 月に「函館市行財政改革プラン 2012」（※以下「プラン」とする）を公表した。プランの策定に至った経緯は、第Ⅱ章で説明した通りである。

今回のプランでは、「事務事業の見直しによる職員数の見直し」と「公共施設の抜本的な見直し」の取組の一環としてアウトソーシングの導入を検討する方針となっている。これらの取組の中には、「函館市アウトソーシング推進計画」で達成できなかった事業も「拡大」「検討」項目として含まれている。

また、「事業の抜本的な見直し」の取組の一環として、委託料の引き下げも視野に入れた取組が計画されている。

第Ⅶ章 アンケート結果の分析

第1節 アンケートの概要

1. アンケートの目的

今回の包括外部監査に当たり、外部委託をテーマとして選定したが、函館市においては、平成23年4月1日現在、外部委託の全件リストは作成されていない。そこで、全庁レベルで外部委託の全体像を把握し、俯瞰的な見地を得ることを目的に、アンケートを実施することとした。

アンケートの対象は、一般会計・特別会計、企業局(旧交通局・旧水道局)、病院局の決算上、委託料とされる契約・指定管理全件とした。

なお、全庁的に契約を所管する部署として調度課が設けられており、調度課を経由する契約については、調度課において作成された一覧表がある。しかし、外部委託のすべてが調度課を経由しているわけではない。以下は、調度課が作成した一覧表の一部である。

委託料決算額（総合）の推移

〈単位：千円〉

No.	業種	平成22年度			平成23年度		
		件数	決算額	構成比	件数	決算額	構成比
1	清掃委託（総額）	84	192,944	6.55%	84	194,612	5.27%
2	警備委託・交通指導委託	96	179,088	6.08%	102	184,468	4.99%
3	市庁舎設備管理・ボイラー運転	7	210,354	7.14%	7	210,976	5.71%
4	電算事務委託	15	233,634	7.93%	21	531,868	14.39%
5	塵芥・し尿・沈砂等運搬委託	48	52,598	1.79%	43	48,411	1.31%
6	給食食器食缶運搬委託	32	96,065	3.26%	32	96,419	2.61%
7	浄化槽関係委託(保守点検含む)	48	8,291	0.28%	47	9,993	0.27%
8	設備等保守委託	264	190,599	6.47%	270	183,677	4.97%
9	消防用設備保守点検委託	166	47,198	1.60%	165	46,107	1.25%
10	貯水槽・地下油タンク清掃委託	92	16,571	0.56%	91	17,302	0.47%
11	ばい煙測定委託	30	1,221	0.04%	28	888	0.02%
12	建築設備定期点検業務委託			0.00%	6	8,435	0.23%
13	その他委託	413	1,605,795	54.53%	418	2,073,782	56.13%
14	シルバー人材センター委託	65	110,236	3.74%	63	87,941	2.38%
合計		1,360	2,944,593	100.00%	1,377	3,694,879	100.00%

決算数値による委託料総額(一般会計・特別会計)は、平成22年度16,005百万円、平成23年度16,393百万円である。一方、調度課経由の委託料は、平成22年度2,944百万円、平成23年度3,694百万円に過ぎない。決算金額ベースで各年度20%程度しか、調度課を経由していない。

したがって、調度課作成一覧によって全体的な把握をすることは不可能である。

2. アンケートの手法

アンケートを実施するに当たり、契約単位での全業務を把握する必要があるが、上述の通り、外部委託の全件リストに相当するものはない。

各部署が所管する業務について、全件リストアップから始めることとし、監査事務局の定期監査調書に記載されている「契約事務に関する調べ」(以下「調べ」)を基礎とすることとした。

ただし、定期監査は、監査対象期間を「4月1日から9月30日まで」のように限定しているため、委託契約がそれ以降に締結されたものについては、「調べ」に記載されない。

例えば、毎年12月頃から年度末にかけて契約執行される除雪費は、例年多額に上るものの、「調べ」に記載されることはない。

これによる不足を補い、アンケート対象の網羅性を担保するため、定期監査対象期間以降の契約についても、アンケート対象として追加した。

【指摘】 各部局作成リストの作成様式不統一を是正すべきこと

各部局が作成した「調べ」は、監査事務局に紙で提出されている。アンケート集計に当って、可能な限り「調べ」のデータ元を点検した。この結果、データ元がPDF、エクセル、ワード、一太郎とまちまちであることが判明した。

各担当者ごとに工夫をしていることは理解できるものの、統一的な出来上がりが要請されているときに、作成手順や作成様式に創意工夫を凝らすことは必ずしも合理的ではない。作成手順、作成様式を一元化することが、全庁レベルでの業務の合理化に役立つ。統一的運用を図るべきである。

【提言】 各部局作成リストの作成様式不統一から読み取れること

作成様式がまちまちであることは、全庁的な作業の効率性について、残念ながら関心を持たれてこなかったことを如実に示している。

今回アンケートでは、行政改革課の協力を得て、これらを一旦エクセル様式に統一的に加工し、一業務につき一行で表記する様式を構築した上で、集計に役立てた。

これらの作業が今後の行政に生かされることを希望する。

3. アンケート対象

決算上の委託料には、いわゆる業務委託料のほかに、指定管理者への指定管理料、児童福祉関連等の措置費も含まれる。

アンケート分析に当っては、その性質に鑑み、業務委託料と指定管理料は、各別に分析した。

また、児童福祉関連等の措置費は、市が既存の民間の認可保育所に対しその運営費を支出するものであり、支払相手は定まっており、支払額も既定のものである。したがって、契約方式・業者数・落札率などの傾向分析を目的とするアンケート分析の必要はないものと判断し、アンケート分析の対象外とした。

なお、内容の検証は個別テストで実施した。

4. アンケート対象の網羅性の検証

上記の結果、アンケート結果として分析対象としたのは、一般会計・特別会計合わせて、件数1,914件、委託料12,751百万円、企業局1,184百万円、病院局1,647百万円、指定管理3,074百万円であった。

これらアンケート結果として分析対象としたものと、決算上の委託料を比較すると

次の通りである。

なお、下表において、対象年度を平成 22 年度または平成 23 年度としているのは、定期監査が各部局に対して隔年で実施されているため、対象年度ごとに比較したものである。

委託料

〈単位：百万円〉

部局名	委託料		対象年度	アンケート結果			決算額との差異	
	平成 22年度	平成 23年度		業務委託	指定管理	措置費	平成 22年度	平成 23年度
企画部	126	141	23	129	11			1
総務部	456	454	22	409	42		4	
財務部	93	56	23	47	0			9
競輪事業部	1,794	1,449	23	1,449	0			0
市民部	410	434	23	390	37			7
福祉部	4,289	4,410	23	721	290	3,332		68
環境部	1,687	1,703	23	1,684	10			9
保健所	770	911	22	764			6	
経済部	455	460	23	368	81			11
観光コンベンション部	169	175	23	148	24			3
農林水産部	174	186	22	98	74		3	
土木部	1,864	2,177	23	1,376	733			67
都市建設部	553	566	23	157	405			4
港湾空港部	108	156	22	95	0		14	
会計部	12	11	22	12	0		0	
戸井支所	29	33	23	21	7			5
恵山支所	61	60	23	48	11			1
鍛法華支所	56	56	23	24	30			2
南茅部支所	64	64	23	49	13			1
議会事務局	11	10	22	10	0		1	
教育委員会	2,716	2,782	22	1,330	1,306		80	
選挙管理委員会	24	22	22	8	0		16	
監査事務局	1	1		0	0			
農業委員会	1	0	22	0	0		0	
消防本部	82	76	22	82	0		0	
一般会計・特別会計	16,006	16,393		9,419	3,074	3,332	124	188

一般会計・特別会計の決算数値による委託料合計額は、平成 22 年度 16,006 百万円、平成 23 年度 16,393 百万円である。

なお、決算書上、委託料には業務委託契約による委託料のほかに、指定管理料、児童福祉関連等の措置費も含まれている。

それを考慮すると、アンケートの回答結果と決算額の差異は、平成 22 年度分 124 百万円、平成 23 年度分 188 百万円、合計 312 百万円である。委託料総額の年平均額 16,200 百万円の 1.9%と僅少である。

なお、企業局、病院局も同様に定期監査対象年度の委託料と、アンケート回答のあった契約金額を照合したところ、アンケート結果と決算額はおおむね一致した。

委託料全体を俯瞰的に見るというアンケートの目的に照らすと、今回アンケートで特に意を用いた網羅性は確保できたものと判断できる。

5. アンケート記載項目

アンケート項目は、以下の通りである。

ただし、No.9 からNo.11 についてはNo.8 の決算金額が 500 万円以上の契約に限って回答を求めた。

1	部局名
2	区分
3	件名
4	契約方法
5	予定価格
6	契約金額
7	調書年度
8	決算額
9	調度課の契約手続を経ているか
10	単年度契約か、複数年契約か
11	調書基準日現在における、同一契約先との契約年数
12	委託先
13	指名業者数
14	契約年月日
15	契約完成期限または契約期間
16	備考

次節での分析においては、監査人が随所で落札率を算定している。

一つの単価契約につき、作業ごとに複数の単価が設定されている場合は、代表的な単価同士で比較できるようにするなど、適宜訂正を加えた上で、落札率を算定している。

また、No.13 指名業者数は、入札であれば入札参加者数、随意契約であれば見積書提出者数を記載する欄である。

No.2 の区分は、定期監査調書の様式による区分である。

- ア 設計委託等成果品の提出のある契約
- イ 成果品のない業務委託契約で単価契約のもの
- ウ 清掃・警備等の成果品提出のない契約

の区分である。

第2節 契約全体のアンケート分析

1. 契約形態の分析（指定管理・措置費は除く）

（1）全体の契約形態分析

函館市の一般会計・特別会計・企業会計の業務委託を、一般競争入札・指名競争入札・随意契約の契約形態別に概観すると、次の通りである。

〈単位：千円〉

契約方法	合計		5百万円以上				5百万円未満	
			調度契約		調度を介さない		空欄	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
一般競争入札	31	104,659	7	52,196	0	0	24	52,463
指名競争入札	110	684,317	38	525,928	0	0	72	158,389
随意契約	1,730	11,461,046	134	4,518,199	123	5,643,361	1,473	1,299,486
合計	1,871	12,250,022	179	5,096,323	123	5,643,361	1,569	1,510,338

契約方法	合計		5百万円以上				5百万円未満	
			調度契約		調度を介さない		空欄	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
一般競争入札	1.7%	0.9%	3.9%	1.0%	0.0%	0.0%	1.5%	3.5%
指名競争入札	5.9%	5.6%	21.2%	10.3%	0.0%	0.0%	4.6%	10.5%
随意契約	92.5%	93.6%	74.9%	88.7%	100.0%	100.0%	93.9%	86.0%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

随意契約が、金額ベースでは、契約額全体 12,250 百万円のうち 11,461 百万円であり、93.6%を占める。件数ベースでは、全 1,871 件のうち 1,730 件であり、92.5%を占める。

これに対し、一般競争入札の全体に占める割合は、契約件数 1,871 件中 31 件、決算金額 12,250 百万円中 104 百万円であり、件数割合は 1.7%、金額割合は 0.9%に過ぎない。地方自治法上の原則である一般競争入札は、件数、金額ともに著しく少ない。

また、指名競争入札の全体に占める割合は、契約件数 1,871 件中 110 件、決算額 12,250 百万円中 684 百万円であり、件数割合は 5.9%、金額割合は 5.6%に過ぎない。

件数、金額ともに、地方自治法上の原則である一般競争入札に次いで、著しく少ない。

後述するように、落札率は一般競争入札 91.7%、指名競争入札 92.8%、随意契約 98.1%である。随意契約、指名競争入札、一般競争入札の順に低くなる。

2. 部局別の契約形態分析

部局別に見ると、一般競争入札、指名競争入札、随意契約の内訳は次の通りである。

<単位：千円>

部局名	一般競争入札		指名競争入札		随意契約		合計	
	件数	決算金額	件数	決算金額	件数	決算金額	件数	決算金額
企画部			3	11,093	20	117,595	23	128,688
総務部			7	164,498	63	244,535	70	409,033
財務部	1	1,260	1	294	21	45,898	23	47,452
競輪事業部			1	1,477	6	1,447,762	7	1,449,239
市民部			8	46,498	40	343,498	48	389,996
福祉部	1	1,869	7	10,785	170	708,123	178	720,777
環境部	1	2,531	6	31,232	101	1,650,252	108	1,684,014
保健所			1	10,609	99	753,568	100	764,177
経済部			1	788	32	366,966	33	367,754
観光コンベンション部			1	6,406	28	141,697	29	148,103
農林水産部			3	6,833	61	90,906	64	97,739
土木部	26	85,517	19	77,364	58	1,213,515	103	1,376,396
都市建設部			1	14,553	12	141,992	13	156,545
港湾空港部			1	840	45	93,699	46	94,539
会計部					3	12,250	3	12,250
戸井支所			2	6,002	23	15,180	25	21,182
恵山支所			1	4,637	51	43,774	52	48,410
鍛法華支所			1	1,473	34	22,534	35	24,007
南茅部支所			2	9,494	44	39,828	46	49,322
議会事務局			1	1,194	7	8,485	8	9,678
教育委員会			13	159,419	338	1,170,290	351	1,329,710
選挙管理委員会			1	714	16	7,198	17	7,912
農業委員会					1	315	1	315
消防本部	1	11,550	5	15,284	86	55,001	92	81,834
企業局	1	1,932	24	102,829	207	1,079,146	232	1,183,908
病院局					164	1,647,040	164	1,647,040
合計	31	104,659	110	684,317	1,730	11,461,046	1,871	12,250,022

部局名	一般競争入札		指名競争入札		随意契約		合計	
	件数	決算金額	件数	決算金額	件数	決算金額	件数	決算金額
企画部			13.0%	8.6%	87.0%	91.4%	100.0%	100.0%
総務部			10.0%	40.2%	90.0%	59.8%	100.0%	100.0%
財務部	4.3%	2.7%	4.3%	0.6%	91.3%	96.7%	100.0%	100.0%
競輪事業部			14.3%	0.1%	85.7%	99.9%	100.0%	100.0%
市民部			16.7%	11.9%	83.3%	88.1%	100.0%	100.0%
福祉部	0.6%	0.3%	3.9%	1.5%	95.5%	98.2%	100.0%	100.0%
環境部	0.9%	0.2%	5.6%	1.9%	93.5%	98.0%	100.0%	100.0%
保健所			1.0%	1.4%	99.0%	98.6%	100.0%	100.0%
経済部			3.0%	0.2%	97.0%	99.8%	100.0%	100.0%
観光コンベンション部			3.4%	4.3%	96.6%	95.7%	100.0%	100.0%
農林水産部			4.7%	7.0%	95.3%	93.0%	100.0%	100.0%
土木部	25.2%	6.2%	18.4%	5.6%	56.3%	88.2%	100.0%	100.0%
都市建設部			7.7%	9.3%	92.3%	90.7%	100.0%	100.0%
港湾空港部			2.2%	0.9%	97.8%	99.1%	100.0%	100.0%
会計部					100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
戸井支所			8.0%	28.3%	92.0%	71.7%	100.0%	100.0%
恵山支所			1.9%	9.6%	98.1%	90.4%	100.0%	100.0%
鍛法華支所			2.9%	6.1%	97.1%	93.9%	100.0%	100.0%
南茅部支所			4.3%	19.2%	95.7%	80.8%	100.0%	100.0%
議会事務局			12.5%	12.3%	87.5%	87.7%	100.0%	100.0%
教育委員会			3.7%	12.0%	96.3%	88.0%	100.0%	100.0%
選挙管理委員会			5.9%	9.0%	94.1%	91.0%	100.0%	100.0%
農業委員会					100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
消防本部	1.1%	14.1%	5.4%	18.7%	93.5%	67.2%	100.0%	100.0%
企業局	0.4%	0.2%	10.3%	8.7%	89.2%	91.2%	100.0%	100.0%
病院局					100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
合計	1.7%	0.9%	5.9%	5.6%	92.5%	93.6%	100.0%	100.0%

部局別に見ても、随意契約の割合が非常に高い。

件数ベースでは、土木部が 56.3%と低い、他の部局では、随意契約が圧倒的に多い。

また、決算金額ベースでは、総務部、消防本部、戸井支所がそれぞれ 59.8%、67.2%、71.7%と比較的低いが、他部局では高い割合を占めている。

第3節 随意契約

1. 随意契約割合

随意契約の全体に占める割合は、契約件数 1,871 件中 1,730 件、決算額 12,250 百万円中 11,461 百万円である。件数割合は 92.5%、金額割合は 93.6%を占め、函館市の業務委託契約のほとんどが随意契約である。

＜単位：千円＞

契約方法	件数		金額	
		割合		割合
一般競争入札	31	1.7%	104,659	0.9%
指名競争入札	110	5.9%	684,317	5.6%
随意契約	1,730	92.5%	11,461,046	93.6%
合計	1,871	100.0%	12,250,022	100.0%

以下においては、函館市の外部委託のほとんどを占める随意契約について、アンケート結果に基づいて、様々な角度から分析する。

2. 部局別の随意契約の占める割合

部局別の随意契約の占める割合は下記の通りである。

部局別の随意契約の占める割合

＜単位：千円＞

部局名	随意契約		委託合計		随意契約の割合	
	件数	決算金額	件数	決算金額	件数	決算金額
企画部	20	117,595	23	128,688	87.0%	91.4%
総務部	63	244,535	70	409,033	90.0%	59.8%
財務部	21	45,898	23	47,452	91.3%	96.7%
競輪事業部	6	1,447,762	7	1,449,239	85.7%	99.9%
市民部	40	343,498	48	389,996	83.3%	88.1%
福祉部	170	708,123	178	720,777	95.5%	98.2%
環境部	101	1,650,252	108	1,684,014	93.5%	98.0%
保健所	99	753,568	100	764,177	99.0%	98.6%
経済部	32	366,966	33	367,754	97.0%	99.8%
観光コンベンション部	28	141,697	29	148,103	96.6%	95.7%
農林水産部	61	90,906	64	97,739	95.3%	93.0%
土木部	58	1,213,515	103	1,376,396	56.3%	88.2%
都市建設部	12	141,992	13	156,545	92.3%	90.7%
港湾空港部	45	93,699	46	94,539	97.8%	99.1%
会計部	3	12,250	3	12,250	100.0%	100.0%
戸井支所	23	15,180	25	21,182	92.0%	71.7%
恵山支所	51	43,774	52	48,410	98.1%	90.4%
榎法華支所	34	22,534	35	24,007	97.1%	93.9%
南茅部支所	44	39,828	46	49,322	95.7%	80.8%
議会事務局	7	8,485	8	9,678	87.5%	87.7%
教育委員会	338	1,170,290	351	1,329,710	96.3%	88.0%
選挙管理委員会	16	7,198	17	7,912	94.1%	91.0%
農業委員会	1	315	1	315	100.0%	100.0%
消防本部	86	55,001	92	81,834	93.5%	67.2%
企業局	207	1,079,146	232	1,183,908	89.2%	91.2%
病院局	164	1,647,040	164	1,647,040	100.0%	100.0%
合計	1,730	11,461,046	1,871	12,250,022	92.5%	93.6%

多くの部局で随意契約の割合が 100%又は 100%に近い。例外的に総務部、戸井支所、消防本部の 3 部局では、随意契約の割合が 60～70%と低い、この例外を除くと、ほとんどの部局で 90%以上が随意契約である。

随意契約には、以下の弊害がある。

- ① 随意契約は、相対での交渉である。例えば、1 者のみとの交渉で済ますこともできる。
- ② 地方自治法・同施行令に手順が詳細に定められている入札と異なり、発注者に裁量の余地がある。
- ③ 受注者にとっても、入札ほど法規定が厳格でない。
- ④ 受注希望者にとって、自ら名乗りでて、手続きに参加するチャンスがない。

随意契約が当り前の状況が続くと、法律上の厳格さが少ないという随意契約の性質から、競争性のない契約が多くなる恐れがある。

【指摘】 随意契約の乱用について

函館市においては、多くの部局で随意契約の割合が非常に高い。例外的に総務部、戸井支所、消防本部の 3 部局では、随意契約の割合が 60～70%と低い、この例外を除くと、ほとんどの部局で 95%以上が随意契約である。

個別テストの結果によっても、随意契約とする必要のないものがほとんどであった。

地方自治法上は、競争入札が原則である（地方自治法第 234 条第 1 項および第 2 項、および同施行令第 167 条の 2 第 1 項）。

函館市の外部委託契約においては、地方自治法の趣旨に反し、随意契約が乱用されている。

3. 決算額の階層別分布

随意契約全体を、個々の契約の契約金額の階層別に分類すると、下表の通りである。

決算額の階層別						〈単位：円〉
金額	契約件数		決算金額		1件当り決算額	落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	
50万円以下	841	48.6%	144,847,431	1.3%	172,232	93.4%
50万円超100万円以下	205	11.8%	148,808,765	1.3%	725,896	95.3%
100万円超500万円以下	427	24.7%	1,005,830,037	8.8%	2,355,574	96.7%
500万円超5000万円以下	216	12.5%	3,273,249,256	28.6%	15,153,932	97.4%
5000万円超1億以下	18	1.0%	1,136,135,151	9.9%	63,118,620	98.1%
1億円超	23	1.3%	5,752,175,363	50.2%	250,094,581	99.0%
合計	1,730	100.0%	11,461,046,003	100.0%	6,624,882	98.1%

決算金額 50 万円以下の契約は、件数ベースでは、841 件と随意契約全体の 48.6%を占めるが、金額ベースでは、144 百万円にとどまり、全体の 1.3%に過ぎない。

逆に、決算金額 1 億円超の契約件数は 1.3%に過ぎない半面、決算金額では全体の 50.2%を占める。

零細な規模の委託が多い半面、少ない件数の大規模な業務委託が占める金額的割合が高い。

4. 見積書徴求事業者数ごとの分布

見積書を徴求した事業者数ごとの分布は、次の通りである。

見積書徴求事業者数別 ＜単位：円＞

業者数	契約件数		決算金額	
	件数	割合	金額	割合
1	989	57.2%	8,391,212,308	73.2%
2	101	5.8%	450,488,834	3.9%
3	40	2.3%	233,881,194	2.0%
4	70	4.0%	303,914,105	2.7%
5	39	2.3%	646,693,271	5.6%
6	35	2.0%	531,750,098	4.6%
7	84	4.9%	220,926,884	1.9%
8	12	0.7%	57,617,805	0.5%
9	12	0.7%	154,810,842	1.4%
10	104	6.0%	100,789,799	0.9%
11	31	1.8%	23,388,696	0.2%
12	15	0.9%	16,624,720	0.1%
13	58	3.4%	148,705,813	1.3%
14	50	2.9%	52,732,575	0.5%
15	33	1.9%	15,170,878	0.1%
16	35	2.0%	38,015,428	0.3%
17	12	0.7%	27,249,534	0.2%
18	8	0.5%	4,472,619	0.0%
19	2	0.1%	42,600,600	0.4%
合計	1,730	100.0%	11,461,046,003	100.0%

【指摘】 一者随意契約の乱用について

見積書を1者からしか徴求していない随意契約、いわゆる一者随意契約が圧倒的に多い。随意契約1,730件、11,461百万円のうち、一者随意契約が989件、8,391百万円に上り、件数ベースでは、随意契約全体の57.2%、金額ベースでは、73.2%を占める。

函館市の業務委託全体から見ると、件数ベースでは、契約全体1,871件のうち52.8%が一者随意契約であり、金額ベースでは、契約全体12,250百万円のうち68.5%が一者随意契約である。

つまり、一者随意契約が、金額ベースで契約全体から見ても、7割を占めている。

一者随意契約は、1者からしか見積書を徴求せずに契約するのであるから、価格面など、他の事業者と比較して選択するという要素、すなわち、競争性が

全くない。

函館市の業務委託契約の7割は競争性のない一者随意契約によってなされているのが実態である。

なお、アンケートの集計をする際に、業者数について、各1,1(112)、0などあいまいな記載がされているものや、14,42,43,54など過大な数値が記載されているものが散見された。

これらの内容を点検したところ、ごみ袋の販売委託、し尿処理手数料の収納事務委託など、複数先から見積書を徴求していても、結局、同一の単価でこれらの事業者と契約するなど、競争性のある契約とは認められないものであった。これらは、複数先それぞれと一者随意契約をしたのと同じであるため、それぞれ業者数を1者として扱っている。

5. 契約年数別の分布（決算額500万円以上）

契約年数による分布は下記の通りである。なお、決算ベースでの契約額が500万円以上の契約に限って集計している。

契約年数別(決算額500万円以上) <単位:円>

契約年数	契約件数		決算金額	
	件数	割合	金額	割合
1	209	81.3%	7,886,299,138	77.6%
2	5	1.9%	43,076,932	0.4%
3	30	11.7%	766,452,332	7.5%
5	12	4.7%	1,409,069,168	13.9%
10	1	0.4%	56,662,200	0.6%
合計	257	100.0%	10,161,559,770	100.0%

決算ベースの契約額500万円以上の契約257件中、契約期間が1年の契約、いわゆる単年度契約が件数ベースで81.3%、金額ベースで77.6%と最も多い。毎年契約し直すものが7割強を占める。

逆に、件数で18.7%、金額で22.4%の契約は、契約年数が2年以上にまたがる。地方自治法第214条に規定する債務負担行為、地方自治法第234条の3に規定する長期継続契約、および継続費である。

契約年数2年の契約については、期間限定のものが多くみられる。具体的には、次のようなものがある。

- ① 福祉部：市立障がい児・者統合施設新築工事監理業務委託
- ② 教育委員会：弥生小学校校舎等新築工事監理業務
教育委員会：函館市縄文文化交流センター新築工事監理業務委託

契約年数3年は、清掃、警備、学校給食調理業務等の業務が多い。

契約年数 5 年は件数は少ないが、決算金額が大きい。具体的な契約は、以下の通りである。①④⑤については、個別テストで改めて述べる。

- ① 競輪事業部：函館競輪開催業務等包括委託
- ② 保健所：函館市総合保健センター設備管理業務
- ③ 教育委員会：学校給食運搬業務
- ④ 教育委員会：外国人英語指導助手業務委託
- ⑤ 教育委員会：中央図書館設備管理業務委託
- ⑥ 企業局：南部下水終末処理場およびポンプ場等維持管理業務
- ⑦ 病院局：臨床検査業務
- ⑧ 病院局：中央監視保守管理業務

なお、契約年数 10 年 (1 件) は、戸籍システムデータセットアップ業務委託であり、個別テストで記載している。

これら複数年にわたる契約が、地方自治法第 234 条の 3 に基づく長期継続契約等として妥当であるか否かは、「第Ⅸ章 監査結果のまとめ」で検討する。

6. 同一先との契約継続年数別の分布 (決算額 500 万円以上)

上記契約期間とは別に、同一先と何年継続して委託しているかを集計すると、下記の通りである。なお、契約上の年数に関わりなく集計している。

長期同一先委託(決算額500万円以上)			<単位：円>	
継続年数	契約件数		決算金額	
	件数	割合	金額	割合
1	59	23.0%	1,828,027,660	18.0%
2	15	5.8%	409,445,807	4.0%
3	16	6.2%	403,754,395	4.0%
4	8	3.1%	321,311,975	3.2%
5年以上	159	61.9%	7,199,019,933	70.8%
合計	257	100.0%	10,161,559,770	100.0%

同一先に 5 年以上にわたり委託を続けている割合が著しく高い。契約件数では、500 万円以上の契約 257 件のうち 159 件 61.9%、金額ベースでは 10,161 百万円のうち 7,199 百万円と 70.8%に達する。

既述の通り、契約期間別の分布では単年度契約が多かった。しかるに、同一先との契約継続年数別の分布は、5 年以上契約を継続しているものが多く、逆の傾向を示している。

この傾向については、次節以降でより詳しく分析する。

7. 契約年数ごとの同一先との継続年数の分布（決算額 500 万円以上）

契約年数の異なるごとに、同一先と何年契約を継続しているかを分類すると、次の通りである。

契約年数ごと長期同一先委託(決算額500万円以上) <単位：円>

年数		契約件数		決算金額	
契約年数	継続年数	件数	割合	金額	割合
1	1	53	20.6%	1,773,730,060	17.5%
	2	10	3.9%	253,762,307	2.5%
	3	9	3.5%	294,546,400	2.9%
	4	7	2.7%	202,511,015	2.0%
	5年以上	130	50.6%	5,361,749,356	52.8%
	計	209	81.3%	7,886,299,138	77.6%
2	1	1	0.4%	8,400,000	0.1%
	2	3	1.2%	28,570,500	0.3%
	3	0	0.0%	0	0.0%
	4	0	0.0%	0	0.0%
	5年以上	1	0.4%	6,106,432	0.1%
	計	5	1.9%	43,076,932	0.4%
3	1	2	0.8%	24,627,960	0.2%
	2	2	0.8%	127,113,000	1.3%
	3	7	2.7%	109,207,995	1.1%
	4	0	0.0%	0	0.0%
	5年以上	19	7.4%	505,503,377	5.0%
	計	30	11.7%	766,452,332	7.5%
5	1	3	1.2%	21,269,640	0.2%
	2	0	0.0%	0	0.0%
	3	0	0.0%	0	0.0%
	4	1	0.4%	118,800,960	1.2%
	5年以上	8	3.1%	1,268,998,568	12.5%
	計	12	4.7%	1,409,069,168	13.9%
10	1	0	0.0%	0	0.0%
	2	0	0.0%	0	0.0%
	3	0	0.0%	0	0.0%
	4	0	0.0%	0	0.0%
	5年以上	1	0.4%	56,662,200	0.6%
	計	1	0.4%	56,662,200	0.6%
合計		257	100.0%	10,161,559,770	100.0%

500 万円以上の随意契約全体のうち、契約期間が 1 年であるにも関わらず、同一先と 5 年以上契約を繰り返しているものが、金額ベースでは 10,161 百万円のうち 5,361 百万円であり、随意契約全体の 52.8%を占める。件数ベースでも、257 件のうち 130 件であり 50.6%を占める。

単年度契約 209 件 7,886 百万円を分母とすれば、単年度契約であるにも関わらず、5 年以上継続して同一先と契約を繰り返しているものが、件数ベースで単年度契約の 62.2%、金額ベースでは 67.9%を占める。単年度契約の 7 割弱は、5 年以上同一先と契約を繰り返していることになる。

他の契約形態で、若干多いのは、契約期間 1 年かつ継続期間 1 年の契約である。件数ベースで 20.6%、金額ベースで 17.5%である。

また、契約期間 5 年かつ継続期間 5 年以上の契約は、件数割合は 3.1%だが、金額は 12.5%を占めている。

そのほかのケースは、件数、決算金額ともに一けた台の割合に過ぎない。

8. 見積徴求者数と同一先継続年数別の相関関係（決算額 500 万円以上）

（1）契約期間が 1 年の契約について

契約期間が 1 年の契約、すなわち単年度契約について、見積徴求者数と同一先継続年数との相関関係を見ると、次の通りである。

見積徴求者数・契約期間・同一先継続年数による分析 契約年数 1 年 <単位：百万円>

業者数	契約 期間 継続 年数	金 額						割 合					
		1						1					
		5	4	3	2	1	計	5	4	3	2	1	計
1		4,746	133	252	254	1,385	6,770	60%	2%	3%	3%	18%	86%
2		308	33			18	358	4%	0%			0%	5%
3		115				77	192	1%				1%	2%
4		107				87	195	1%				1%	2%
5				42		71	114			1%		1%	1%
6		10	24			41	75	0%	0%			1%	1%
7			13			7	19		0%			0%	0%
8													
9						21	21					0%	0%
10						15	15					0%	0%
11						8	8					0%	0%
12						12	12					0%	0%
13		69				31	100	1%				0%	1%
14													
15													
16		7					7	0%					0%
17													
18													
19													
合計		5,362	203	295	254	1,774	7,886	68%	3%	4%	3%	22%	100%

これによると、1 件 500 万円以上の単年度契約 7,886 百万円について、次の特徴が浮かび上がる。

【指摘】 単年度契約の一者随意契約とその継続年数について

1 件 500 万円以上の単年度契約 7,886 百万円について、次の点が指摘される。

- ① 単年度契約 7,886 百万円のうち 68% 5,362 百万円が、5 年以上同一先との契約を繰り返している。
- ② 単年度契約 7,886 百万円のうち 86% 6,770 百万円が、一者随意契約である。

- ③ 単年度契約 7,886 百万円のうち 60% 4,746 百万円が、5 年以上同一先かつ一者随意契約である。

さらに、

- ④ 5 年以上同一先 5,362 百万円のうち 88% 4,746 百万円は、一者随意契約でもある。
- ⑤ 一者随意契約 6,770 百万円のうち 70% 4,746 百万円は、5 年以上同一先でもある。

したがって、一者随意契約であることと、5 年以上同一先であることには、その金額の上からも強い関連性がある。

このように一者随意契約を長年繰り返していることによる弊害は、次の通りである。

- ① 選定という競争性が発揮される場自体がほとんどない。
- ② 受注者は、長年受注できるものと思うので、向上のインセンティブがわからない。
- ③ いったん決まった受注者は、長年受注できるのが実態であるため、受注者の市への依存度が高ければ高いほど、安易な受注に頼る企業体質になる恐れがある。
- ④ 一方で、既受注者以外の受注を希望するものが選定手続に参加するチャンスがない。

(2) 契約期間が3年の契約について

契約期間が3年の契約について、見積徴求者数と同一先継続年数との相関関係を見ると、次の通りである。

見積徴求者数・契約期間・同一先継続年数による分析 契約年数3年 <単位：百万円>

業者数	契約 期間 継続 年数	金 額						割 合					
		3						3					
		5	4	3	2	1	計	5	4	3	2	1	計
1				17	5		22			2%	1%		3%
2		19					19	3%					3%
3		10					10	1%					1%
4						17	17					2%	2%
5		31		12			43	4%		2%			6%
6		171					171	22%					22%
7		153					153	20%					20%
8		37				8	45	5%				1%	6%
9					122		122				16%		16%
10		14		39			53	2%		5%			7%
11		12					12	2%					2%
12													
13													
14		30					30	4%					4%
15													
16		6					6	1%					1%
17		21					21	3%					3%
18													
19				41			41			5%			5%
合計		506		109	127	25	766	66%		14%	17%	3%	100%

契約期間が3年の契約については、一者随意契約は金額ベースで3%である。そのほかは、6～7者など、複数の見積書を徴求している契約が多い。

(3) 契約期間が5年の契約について

契約期間が5年の契約について、見積徴求者数と同一先継続年数との相関関係を見ると、次の通りである。

見積徴求者数・契約期間・同一先継続年数による分析 契約年数5年 <単位：百万円>

業者数	契約 期間 継続 年数	金 額						割 合					
		5						5					
		5	4	3	2	1	計	5	4	3	2	1	計
1		551	119			21	691	39%	8%			2%	49%
2													
3													
4													
5		444					444	32%					32%
6		266					266	19%					19%
7													
8													
9		7					7	1%					1%
10													
11													
12													
13													
14													
15													
16													
17													
18													
19													
合計		1,269	119			21	1,409	90%	8%			2%	100%

契約期間が5年の契約については、一者随意契約が多い。

次節以降では、このような随意契約の実態が、契約額や落札率にどのような影響を与えているかを分析する。

9. 落札率の分析

(1) 落札率の階層別の分布

随意契約について、落札率の階層別に、件数・金額を見ると、次の通りである。

落札率の階層別		<単位：円>		
落札率	契約件数		決算金額	
	件数	割合	金額	割合
50%未満	12	0.7%	20,361,460	0.2%
50%以上60%未満	21	1.2%	33,844,550	0.3%
60%以上70%未満	31	1.8%	63,066,000	0.6%
70%以上80%未満	37	2.1%	75,898,286	0.7%
80%以上90%未満	91	5.3%	302,257,102	2.6%
90%以上95%未満	91	5.3%	200,767,002	1.8%
95%以上100%未満	354	20.5%	3,718,504,372	32.4%
100%	1,088	62.9%	7,040,222,553	61.4%
100%超	5	0.3%	6,124,678	0.1%
合計	1,730	100.0%	11,461,046,003	100.0%

落札率 95%以上の契約が、件数ベースで 83.7%、金額ベースで 93.9%を占める。
また、落札率 100%のものが件数ベースで 62.9%、金額ベースで 61.4%を占める。

なお、落札率は、決算額÷修正予定価格で算出した。修正予定価格は、以下により監査人が算定した。

契約が単価による契約、すなわち単価契約である場合は、契約単価÷予定単価の率を決算額に乗じたものを修正予定単価とした。単価が複数設定されている契約については、主要な単価についてこの計算をし、必要に応じて修正を加えた。

契約額が金額による契約の場合は、修正予定価格は予定価格のままである。ただし、契約が複数年にわたるものなどは、決算額と同じ年度の予定価格を採用するなど、決算額と同じベースの金額とした。

なお、部局別などの分析においては、契約ごとの落札率を単純平均するのではなく、分析の区分ごと（例えば、部局別分析であれば、部局ごと）に、決算額の総和と修正予定価格の総和を求め、その比率を算定することとした。少額の契約の落札率による偏りを防ぐためである。

これら落札率等の算定方法は、以下の部局別などの分析においても同様である。

以下、落札率が高止まりしている要因について、部局別、契約額の階層別、見積徴求事業数別、契約年数別、同一先との継続年数別、契約年数別ごとの同一先との継続年数別に、順次、分析していく。

(2) 部局別の落札率

部局別の落札率は次の通りである。

〈単位：円〉

部局	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
企画部	20	1.2%	117,594,887	1.0%	117,687,638	1.0%	99.9%
総務部	63	3.6%	244,534,747	2.1%	246,041,999	2.1%	99.4%
財務部	21	1.2%	45,898,225	0.4%	45,973,825	0.4%	99.8%
経済部	32	1.8%	366,966,409	3.2%	367,342,661	3.1%	99.9%
観光コンベンション部	28	1.6%	141,696,540	1.2%	141,902,173	1.2%	99.9%
土木部	58	3.4%	1,213,515,023	10.6%	1,218,212,544	10.4%	99.6%
港湾空港部	45	2.6%	93,699,094	0.8%	95,506,030	0.8%	98.1%
恵山支所	51	2.9%	43,773,575	0.4%	44,432,399	0.4%	98.5%
般法華支所	34	2.0%	22,533,606	0.2%	22,712,066	0.2%	99.2%
消防本部	86	5.0%	55,000,650	0.5%	57,984,123	0.5%	94.9%
競輪事業部	6	0.3%	1,447,761,911	12.6%	1,447,761,911	12.4%	100.0%
市民部	40	2.3%	343,498,207	3.0%	344,159,708	2.9%	99.8%
福祉部	170	9.8%	708,122,948	6.2%	712,015,081	6.1%	99.5%
保健所	99	5.7%	753,568,070	6.6%	761,824,443	6.5%	98.9%
環境部	101	5.8%	1,650,251,828	14.4%	1,654,665,292	14.2%	99.7%
農林水産部	61	3.5%	90,905,759	0.8%	91,999,463	0.8%	98.8%
都市建設部	12	0.7%	141,992,087	1.2%	142,251,437	1.2%	99.8%
戸井支所	23	1.3%	15,179,807	0.1%	15,339,225	0.1%	99.0%
南茅部支所	44	2.5%	39,827,959	0.3%	40,130,756	0.3%	99.2%
会計部	3	0.2%	12,250,473	0.1%	12,250,473	0.1%	100.0%
教育委員会	338	19.5%	1,170,290,462	10.2%	1,224,606,443	10.5%	95.6%
議会事務局	7	0.4%	8,484,755	0.1%	8,496,371	0.1%	99.9%
選挙管理委員会	16	0.9%	7,198,129	0.1%	7,384,907	0.1%	97.5%
農業委員会	1	0.1%	315,000	0.0%	315,000	0.0%	100.0%
企業局	207	12.0%	1,079,146,159	9.4%	1,096,225,875	9.4%	98.4%
病院局	164	9.5%	1,647,039,693	14.4%	1,760,256,367	15.1%	93.6%
合計	1,730	100.0%	11,461,046,003	100.0%	11,677,478,210	100.0%	98.1%

落札率は、全市平均で98.1%であり、著しく高い。

部局別に見れば、消防本部、教育委員会、病院局の落札率が相対的に低く、それぞれ、94.9%、95.6%、93.6%である。

逆にいえば、消防本部・教育委員会・病院局以外の他のすべての部局は、ほぼ100%に近い落札率である。決算金額が大きく、相対的に落札率の低い教育委員会・病院局が、全体の平均落札率を押し下げている面がある。

随意契約においては、消防本部、教育委員会、病院局を除けば、部局を問わず、ほぼ予定価格のまま契約していることが分る。

(3) 決算額の階層別の落札率

決算額の階層別の落札率は次の通りである。

決算額の階層別

<単位：円>

金額	契約件数		決算金額		修正予定価格		1件当り決算額	落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	金額	
50万円以下	841	48.6%	144,847,431	1.3%	155,017,905	1.3%	172,232	93.4%
50万円超100万円以下	205	11.8%	148,808,765	1.3%	156,084,627	1.3%	725,896	95.3%
100万円超500万円以下	427	24.7%	1,005,830,037	8.8%	1,040,621,630	8.9%	2,355,574	96.7%
500万円超5000万円以下	216	12.5%	3,273,249,256	28.6%	3,359,103,366	28.8%	15,153,932	97.4%
5000万円超1億以下	18	1.0%	1,136,135,151	9.9%	1,158,002,961	9.9%	63,118,620	98.1%
1億円超	23	1.3%	5,752,175,363	50.2%	5,808,647,721	49.7%	250,094,581	99.0%
合計	1,730	100.0%	11,461,046,003	100.0%	11,677,478,210	100.0%	6,624,882	98.1%

決算額 50 万円以下の小規模委託は落札率が低い。逆に、全般に金額が高いものは落札率が高い。

一般的には金額が大きい程、規模の利益でより安価になるのが普通であろう。ところが、実際には、金額が大きくなればなるほど、落札率が高くなっている。

(4) 見積徴求数別の落札率

見積書を徴求した事業者数別の落札率は次の通りである。

見積徴求数別

<単位：円>

業者数	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	989	57.2%	8,391,212,308	73.2%	8,420,396,115	72.1%	99.7%
2	101	5.8%	450,488,834	3.9%	488,139,091	4.2%	92.3%
3	40	2.3%	233,881,194	2.0%	237,320,283	2.0%	98.6%
4	70	4.0%	303,914,105	2.7%	338,241,943	2.9%	89.9%
5	39	2.3%	646,693,271	5.6%	667,249,427	5.7%	96.9%
6	35	2.0%	531,750,098	4.6%	554,375,822	4.7%	95.9%
7	84	4.9%	220,926,884	1.9%	229,216,015	2.0%	96.4%
8	12	0.7%	57,617,805	0.5%	60,352,275	0.5%	95.5%
9	12	0.7%	154,810,842	1.4%	155,382,795	1.3%	99.6%
10	104	6.0%	100,789,799	0.9%	131,669,313	1.1%	76.5%
11	31	1.8%	23,388,696	0.2%	24,408,861	0.2%	95.8%
12	15	0.9%	16,624,720	0.1%	17,171,993	0.1%	96.8%
13	58	3.4%	148,705,813	1.3%	156,645,894	1.3%	94.9%
14	50	2.9%	52,732,575	0.5%	54,055,933	0.5%	97.6%
15	33	1.9%	15,170,878	0.1%	16,215,955	0.1%	93.6%
16	35	2.0%	38,015,428	0.3%	39,280,115	0.3%	96.8%
17	12	0.7%	27,249,534	0.2%	37,340,699	0.3%	73.0%
18	8	0.5%	4,472,619	0.0%	4,829,621	0.0%	92.6%
19	2	0.1%	42,600,600	0.4%	45,186,060	0.4%	94.3%
合計	1,730	100.0%	11,461,046,003	100.0%	11,677,478,210	100.0%	98.1%

この見積書徴求者数別の落札率には、以下の特徴がある。

- (ア) 一者随意契約の落札率は 99.7%である
一者随意契約においては、落札率 99.7%である。市の予定価格を決定する積算根拠と、1 者の見積りとが限りなく近いことになる。
- (イ) 落札率がおしなべて高い。
一者随意契約に限らず、落札率はおしなべて高止まりしている。
- (ウ) 業者数と落札率に有意な相関関係は認められない。
落札率は、業者数の多寡に関わらず、ランダムに高下しており、業者数と落札率に有意な相関関係は認められない。

一般的には、競争メカニズムが働いていれば、業者数の増加に伴い、落札率は低下する傾向があるものと推定される。

しかし、上記の結果を見ると、そのような相関関係は認められない。一者随意契約の落札率は 99.7%であるが、それより事業者数が多い場合でも、落札率はひとしなみに高止まりしている。

(5) 契約年数別の落札率（決算額 500 万円以上）

契約年数ごとの落札率は次の通りである。なお、決算金額 500 万円以上の契約に限って集計している。

契約年数別(決算額500万円以上)

<単位：円>

契約年数	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	209	81.3%	7,886,299,138	77.6%	7,945,909,323	77.0%	99.2%
2	5	1.9%	43,076,932	0.4%	43,896,699	0.4%	98.1%
3	30	11.7%	766,452,332	7.5%	836,782,893	8.1%	91.6%
5	12	4.7%	1,409,069,168	13.9%	1,442,502,932	14.0%	97.7%
10	1	0.4%	56,662,200	0.6%	56,662,200	0.5%	100.0%
合計	257	100.0%	10,161,559,770	100.0%	10,325,754,048	100.0%	98.4%

契約年数が 3 年以外の契約については、落札率はおしなべて 97.7%から 99.2%と非常に高い。

契約年数 3 年で落札率が 91.6%と比較的低いのは、次の契約が含まれるためである。

- ① 病 院 局 廃棄物中間処理業務……48.0%
- ② 東山小学校 学校給食調理業務………53.5%
- ③ 旭岡小学校 学校給食調理業務………53.6%
- ④ 石崎小学校 学校給食調理業務………57.7%
- ⑤ 亀田中学校 学校給食調理業務………62.1%
- ⑥ 病 院 局 検査業務………64.7%
- ⑦ 病 院 局 警備業務………68.8%

これら特定の3年契約のものを除けば、落札率は、契約年数に関わらず高止まりしており、契約年数の違いによる有意差はない。

(6) 同一先との契約継続年数別の落札率（決算額 500 万円以上）

同一先と継続して契約している年数別の落札率は次の通りである。なお、決算金額 500 万円以上の契約に限って集計している。

同一先との契約継続年数別（決算額500万円以上）

<単位：円>

継続年数	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	59	23.0%	1,828,027,660	18.0%	1,861,543,745	18.0%	98.2%
2	15	5.8%	409,445,807	4.0%	411,048,052	4.0%	99.6%
3	16	6.2%	403,754,395	4.0%	435,526,922	4.2%	92.7%
4	8	3.1%	321,311,975	3.2%	322,126,875	3.1%	99.7%
5年以上	159	61.9%	7,199,019,933	70.8%	7,295,508,454	70.7%	98.7%
合計	257	100.0%	10,161,559,770	100.0%	10,325,754,048	100.0%	98.4%

同一先との契約継続年数が3年以外の契約については、落札率は、おしなべて98.7%から99.7%と非常に高い。

同一先との継続年数3年の落札率が92.7%と比較的低いのは、次の契約が含まれるためである。

- ① 東山小学校 学校給食調理業務……………53.5%
- ② 旭岡小学校 学校給食調理業務……………53.6%
- ③ 石崎小学校 学校給食調理業務……………57.7%
- ④ 亀田中学校 学校給食調理業務……………62.1%

これら特定の3年間契約が継続しているものを除けば、落札率は、同一先との契約継続年数に関わらず高止まりしており、継続年数の違いによる有意差はない。

(7) 契約年数別ごとの同一先との継続年数別の落札率（決算額 500 万円以上）

契約年数の異なるごとに、同一先との継続年数別に、落札率を集計すると、次の通りである。なお、決算金額 500 万円以上の契約に限って集計している。

契約年数別ごとの同一先との継続年数別（決算額500万円以上）

<単位：円>

年数		契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
契約年数	継続年数	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	1	53	20.6%	1,773,730,060	17.5%	1,786,728,935	17.3%	99.3%
	2	10	3.9%	253,762,307	2.5%	254,103,557	2.5%	99.9%
	3	9	3.5%	294,546,400	2.9%	294,677,944	2.9%	100.0%
	4	7	2.7%	202,511,015	2.0%	203,325,915	2.0%	99.6%
	5年以上	130	50.6%	5,361,749,356	52.8%	5,407,072,972	52.4%	99.2%
	計	209	81.3%	7,886,299,138	77.6%	7,945,909,323	77.0%	99.2%
2	1	1	0.4%	8,400,000	0.1%	8,400,000	0.1%	100.0%
	2	3	1.2%	28,570,500	0.3%	29,390,267	0.3%	97.2%
	3	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
	4	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
	5年以上	1	0.4%	6,106,432	0.1%	6,106,432	0.1%	100.0%
	計	5	1.9%	43,076,932	0.4%	43,896,699	0.4%	98.1%
3	1	2	0.8%	24,627,960	0.2%	44,462,250	0.4%	55.4%
	2	2	0.8%	127,113,000	1.3%	127,554,228	1.2%	99.7%
	3	7	2.7%	109,207,995	1.1%	140,848,978	1.4%	77.5%
	4	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
	5年以上	19	7.4%	505,503,377	5.0%	523,917,437	5.1%	96.5%
	計	30	11.7%	766,452,332	7.5%	836,782,893	8.1%	91.6%
5	1	3	1.2%	21,269,640	0.2%	21,952,560	0.2%	96.9%
	2	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
	3	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
	4	1	0.4%	118,800,960	1.2%	118,800,960	1.2%	100.0%
	5年以上	8	3.1%	1,268,998,568	12.5%	1,301,749,412	12.6%	97.5%
	計	12	4.7%	1,409,069,168	13.9%	1,442,502,932	14.0%	97.7%
10	1	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
	2	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
	3	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
	4	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
	5年以上	1	0.4%	56,662,200	0.6%	56,662,200	0.5%	100.0%
	計	1	0.4%	56,662,200	0.6%	56,662,200	0.5%	100.0%
合計		257	100.0%	10,161,559,770	100.0%	10,325,754,048	100.0%	98.4%

契約期間 1 年かつ継続年数 5 年以上の契約が、金額ベースで、随意契約全体の約半分 52.8%を占めるが、この区分の落札率は 99.2%である。

他の契約形態で、若干多いのが、契約期間 1 年かつ継続年数 1 年の契約であり、金額ベースで 17.5%であるが、この区分の落札率も 99.3%である。

また、契約期間 5 年かつ継続年数 5 年以上の契約は、金額ベースで 12.5%を占めているが、この区分の落札率は 97.5%である。

他の区分については、件数、決算金額ともに一けた台の割合に過ぎない。

以上から、契約年数、同一先との継続年数の違いによっても、落札率に有意な差異はない。

（８）落札率の分析結果

以上の（２）から（７）までの落札率の分析の結果は次の通りである。

【指摘】 随意契約に共通する実態について

部局別、契約額の階層別、見積徴求事業数別、契約年数別、同一先との継続年数別、契約年数別ごとの同一先との継続年数別のいずれの分析によっても、特定の例外（３年契約または３年同一先と契約継続）を除けば、どの分析カテゴリーにおける、どの区分においても、落札率は高止まりしている。これらの分析カテゴリー・区分による有意差はない。

要するにあらゆる場合で、落札率は高止まりしている。

ところで、随意契約の５割を占めるところの、一者随意契約であり、かつ単年度契約でありながら５年以上同一先が継続しているものについて、改めて、その契約手続の実態を整理してみれば、次の通りである。

委託契約の場合、予定価格といっても、良くも悪くも詳細な積算が定められている土木・建築工事と異なり、実務上は業者の見積りに過ぎない場合が多い。しかも、１者からしか見積書を取り寄せていないのであるから、簡単にいえば、契約見込みの特定の１業者から見積書を取り寄せて、それを予定価格と決め、その見積額＝予定価格で契約しているだけの話である。それを同じ業者を相手に、長年にわたり繰り返してきたに過ぎない。その結果、落札率が一部の例外を除き、ほとんど１００％となっているものである。

このような手続きでなされる契約に、競争メカニズムが機能する余地がないことは明らかである。それ自体が大きな問題であり、改善を要するのは論を俟たない。

しかし、問題はこれにとどまらない。

すでに述べたように、どの角度から分析しても、函館市の随意契約については、落札率に有意差はなく、若干の例外を除き１００％に近い。

ということは、落札率に着目する限り、競争メカニズムが機能する余地のない契約であるところの【一者随意契約かつ単年度契約で５年以上同一先と契約を繰り返している契約】ばかりでなく、【随意契約の残りの半分を占める、その他の諸類型の契約】についても、競争メカニズムが機能していないことを意味する。

落札率によって見る限り、函館市の随意契約については、若干の例外を除くすべての契約について、【一者随意契約かつ単年度契約で５年以上同一先と契約を繰り返している契約】と同程度に、競争メカニズムが機能していないのが実態である。

10. 随意契約とする理由

随意契約は、地方自治法施行令第167条の2第1項に定める1～9号の場合に限定し、適用される。

アンケートでは、該当理由の号番号を記載してもらった。これにより、該当番号ごとに集計すると以下ようになる。（企業局、病院局を除く。）

<単位：千円>

該当号数	件 数			決算額			要 件
	件数	割合①	割合②	金額	割合①	割合②	
1号	522	38.4%	-	131,042	1.5%	-	50万円以下
2号	721	53.1%	86.1%	5,894,057	67.5%	68.5%	性質や目的が競争入札に適さない
3号	27	2.0%	3.2%	95,863	1.1%	1.1%	シルバー人材センター等との契約
6号	30	2.2%	3.6%	163,909	1.9%	1.9%	競争入札が不利
その他	59	4.3%	7.0%	2,449,990	28.0%	28.5%	他法令によるもの 他
合計	1,359	100.0%	100.0%	8,734,861	100.0%	100.0%	

割合①には、1号該当を含む

割合②には、1号該当を除く

施行令は、1～9号に分けて適用要件を定めているが、函館市において採用されているのは、1, 2, 3, 6の4つのみである。

なお、「その他」は、廃棄物処理法や老人保健法など、他の法令に基づき、随意契約としているもの等である。

以上により、随意契約理由は圧倒的に2号該当が多いことが分る。

全体の件数のうち、721件（53.1%）、金額では5,894,057千円（67.5%）を占めている。

また、1号該当は契約金額が50万円以下と小規模な契約である。1号該当を除くと、2号該当が占める割合は、件数は86.1%、金額は68.5%となる。

第4節 一般競争入札

1. 契約件数と契約金額

一般競争入札の全体に占める割合は、契約件数 1,871 件中 31 件、決算額 12,250 百万円中 104 百万円であり、件数割合は 1.7%、金額割合は 0.9%に過ぎない。地方自治法上、原則である一般競争入札の件数金額ともに、著しく少ない。

1 件当たりの契約金額は 776 千円から 11,550 千円までの幅がある。1 件当たり平均額は 3,376 千円である。

2. 部局別の契約件数と契約金額

部局別に見ると、次の通りである。

一般競争入札(部局別)			〈単位：円〉	
部局名	契約件数		契約金額	
	件数	割合	金額	割合
財務部	1	3.2%	1,260,000	1.2%
土木部	26	83.9%	85,517,250	81.7%
消防本部	1	3.2%	11,550,000	11.0%
福祉部	1	3.2%	1,869,000	1.8%
環境部	1	3.2%	2,530,500	2.4%
企業局	1	3.2%	1,932,000	1.8%
合計	31	100.0%	104,658,750	100.0%

件数、金額ともに、土木部の割合が高い。業務内容は、測量 28 件、設計 3 件のみである。業務の性質上、すべて単年度契約であり、契約の更新もない。したがって、契約金額と決算額は一致している。

3. 落札率

(1) 一般競争入札全体

業務区分別の落札率は次の通りである。

一般競争入札(業務区分別)			〈単位：円〉	
業務区分	件数	予定価格	契約金額	落札率
測量	28	96,673,500	88,646,250	91.7%
設計	3	17,451,000	16,012,500	91.8%
合計	31	114,124,500	104,658,750	91.7%

一般競争入札全体の落札率は、91.7%であり、指名競争入札、随意契約に較べて低い。業務内容による落札率の差はない。

第5節 指名競争入札

1. 契約件数並びに契約金額

指名競争入札の全体に占める割合は、契約件数 1,871 件中 110 件、決算額 12,250 百万円中 684 百万円であり、件数割合は 5.9%、金額割合は 5.6%に過ぎない。

件数、金額ともに、地方自治法上の原則である一般競争入札に次いで、著しく少ない。

2. 部局別契約件数並びに決算金額

部局別に見ると、契約件数並びに決算金額は、以下の通りである。

指名競争入札(部局別)

〈単位：円〉

部局	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
企画部	3	2.7%	11,093,160	1.6%	14,080,555	1.9%	78.8%
総務部	7	6.4%	164,498,040	24.0%	165,164,580	22.4%	99.6%
財務部	1	0.9%	294,000	0.0%	402,150	0.1%	73.1%
経済部	1	0.9%	787,500	0.1%	803,250	0.1%	98.0%
観光コンベンション部	1	0.9%	6,406,260	0.9%	6,505,800	0.9%	98.5%
土木部	19	17.3%	77,364,000	11.3%	83,159,000	11.3%	93.0%
都市建設部	1	0.9%	14,553,000	2.1%	14,553,000	2.0%	100.0%
港湾空港部	1	0.9%	840,000	0.1%	955,500	0.1%	87.9%
恵山支所	1	0.9%	4,636,800	0.7%	4,680,900	0.6%	99.1%
楸法華支所	1	0.9%	1,473,360	0.2%	1,473,360	0.2%	100.0%
消防本部	5	4.5%	15,283,800	2.2%	15,736,570	2.1%	97.1%
競輪事業部	1	0.9%	1,476,720	0.2%	1,476,720	0.2%	100.0%
市民部	8	7.3%	46,498,095	6.8%	55,858,460	7.6%	83.2%
福祉部	7	6.4%	10,785,075	1.6%	12,774,615	1.7%	84.4%
保健所	1	0.9%	10,609,200	1.6%	10,609,200	1.4%	100.0%
環境部	6	5.5%	31,231,914	4.6%	32,634,714	4.4%	95.7%
農林水産部	3	2.7%	6,833,400	1.0%	7,471,800	1.0%	91.5%
戸井支所	2	1.8%	6,002,010	0.9%	6,487,740	0.9%	92.5%
南茅部支所	2	1.8%	9,494,100	1.4%	10,256,400	1.4%	92.6%
教育委員会	13	11.8%	159,419,463	23.3%	180,545,309	24.5%	88.3%
議会事務局	1	0.9%	1,193,728	0.2%	1,454,288	0.2%	82.1%
選挙管理委員会	1	0.9%	713,961	0.1%	713,961	0.1%	100.0%
企業局	24	21.8%	102,829,374	15.0%	109,738,285	14.9%	93.7%
合計	110	100.0%	684,316,960	100.0%	737,536,157	100.0%	92.8%

契約件数は、企業局、土木部、教育委員会が多く、決算金額では、総務部、教育委員会、企業局、土木部が多い。

教育委員会 159,419 千円のうち、156,707 千円は給食調理である。

総務部の決算金額が 164,498 千円と群を抜いているが、全件、市役所本庁舎関連業務であり、清掃 74,000 千円、設備管理 63,000 千円が金額として大きい。

教育委員会 159,420 千円のうち、156,708 千円は給食調理である。

企業局 102,829 千円の内、水道関連の設計、測量、家屋調査等の工事関連業務が 8 割を占めている。

土木部は全件、道路・河川関連の設計、調査等である。

以上のことから、結果として、市役所本庁舎関連業務などが、おもに指名競争入札となってきたこと、企業局、土木部は本体工事について入札を原則としているため、設計、調査についてもある程度、入札を採用していることがうかがえる。

3. 業務内容について

指名競争入札の業務内容は、一般競争入札に較べ種類が多い。

業務内容別委託

〈単位：円〉

業務内容	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
設計・調査	43	39.1%	184,272,900	26.9%	197,647,230	26.8%	93.2%
清掃	34	30.9%	169,094,580	24.7%	177,411,646	24.1%	95.3%
給食	11	10.0%	156,707,691	22.9%	177,337,097	24.0%	88.4%
設備管理	1	0.9%	63,000,000	9.2%	63,000,000	8.5%	100.0%
警備	9	8.2%	48,337,905	7.1%	48,536,250	6.6%	99.6%
戸籍データ入力	1	0.9%	22,837,500	3.3%	30,013,200	4.1%	76.1%
広報等配布	3	2.7%	10,687,604	1.6%	13,369,569	1.8%	79.9%
その他	8	7.3%	29,378,780	4.3%	30,221,165	4.1%	97.2%
合計	110	100.0%	684,316,960	100.0%	737,536,157	100.0%	92.8%

設計・調査が件数、金額ともに大きい。次いで、清掃、学校給食調理の占める割合が高い。

全体の落札率は92.8%であるが、戸籍データ入力76.1%は落札率が低い。

なお、広報等配布79.9%は、アンケート集計後の市の調査によれば、市の記録の誤りで、指名競争入札ではなく随意契約であった。正確な資料作成をしなければならない。

業務内容は、委託業務名を参考に、監査人が振り分けたものであり、アンケート項目のNo.2 区分とは別である。

なお、以下を「設計・調査」とした。

- 水道関連の設計・測量
- 家屋調査等家屋調査
- 道路・河川関連の設計・調査等

なお、アンケート集計後の市の調査によれば、「その他」に含まれる8業務のうち、次の4業務は、市の記録の誤りで、指名競争入札ではなく随意契約であった。正確な資料作成をしなければならない。

- 市長記者会見議事録作成業務
- 特定大型はかり定期検査補助業務委託
- 函館市地域福祉バス運行業務
- 函館市議会委員会記録調製業務

4. 決算額の階層別分布

契約ごと金額の階層別に件数、金額等を集計すると、次の通りである。

決算額の階層別

〈単位：円〉

金額	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
50万円以下	6	5.5%	1,631,497	0.2%	1,989,308	0.3%	82.0%
50万円超100万円以下	15	13.6%	12,160,221	1.8%	12,995,706	1.8%	93.6%
100万円超500万円以下	51	46.4%	144,597,184	21.1%	157,705,603	21.4%	91.7%
500万円超5000万円以下	37	33.6%	462,928,058	67.6%	501,845,539	68.0%	92.2%
5000万円超	1	0.9%	63,000,000	9.2%	63,000,000	8.5%	100.0%
合計	110	100.0%	684,316,960	100.0%	737,536,157	100.0%	92.8%

決算金額 100 万円超 5,000 万円以下の契約件数が 80.0%、決算金額が 88.7%と大半を占める。

50 万円以下の契約で落札率が低い。また、5,000 万円超の契約は 1 件のみだが、落札率 100%である。

5. 指名業者数分布

指名業者数は 1 者から 20 者まで偏在しており、際立った特徴は見られない。

指名業者数

〈単位：円〉

業者数	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	2	1.8%	9,539,460	1.4%	9,539,460	1.3%	100.0%
2	9	8.2%	24,447,844	3.6%	28,190,804	3.8%	86.7%
3	3	2.7%	10,132,500	1.5%	10,666,330	1.4%	95.0%
4	5	4.5%	93,107,700	13.6%	93,940,140	12.7%	99.1%
5	10	9.1%	47,615,400	7.0%	56,630,750	7.7%	84.1%
6	7	6.4%	95,940,600	14.0%	104,379,847	14.2%	91.9%
7	8	7.3%	91,960,071	13.4%	102,704,884	13.9%	89.5%
8	12	10.9%	69,826,719	10.2%	77,102,500	10.5%	90.6%
9	1	0.9%	63,000,000	9.2%	63,000,000	8.5%	100.0%
10	14	12.7%	56,868,000	8.3%	61,551,000	8.3%	92.4%
11	2	1.8%	17,135,370	2.5%	17,171,280	2.3%	99.8%
12	4	3.6%	21,275,100	3.1%	21,407,400	2.9%	99.4%
13	1	0.9%	10,609,200	1.6%	10,609,200	1.4%	100.0%
14	4	3.6%	14,762,475	2.2%	15,640,590	2.1%	94.4%
15	17	15.5%	17,486,007	2.6%	19,836,138	2.7%	88.2%
16	3	2.7%	4,528,314	0.7%	4,537,134	0.6%	99.8%
17	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
18	7	6.4%	31,781,400	4.6%	34,941,900	4.7%	91.0%
19	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
20	1	0.9%	4,300,800	0.6%	5,686,800	0.8%	75.6%
合計	110	100.0%	684,316,960	100.0%	737,536,157	100.0%	92.8%

指名業者数が 2 者、5 者、15 者、20 者の場合は、落札率が 80%台以下と若干低めである。しかし、全体には、指名業者数が多ければ、落札率が低くなる傾向があるとまではいえない。業者数が増えたからといって、競争性が高くなっているわけではない。

6. 落札率の分布

落札率の階層別分布は以下の通りである。

落札率の階層別 〈単位：円〉

落札率	契約件数		決算金額	
	件数	割合	金額	割合
50%未満	0	0.0%	0	0.0%
50%以上60%未満	0	0.0%	0	0.0%
60%以上70%未満	0	0.0%	0	0.0%
70%以上80%未満	14	12.7%	58,103,333	8.5%
80%以上90%未満	15	13.6%	85,420,220	12.5%
90%以上95%未満	36	32.7%	168,434,700	24.6%
95%以上100%未満	23	20.9%	219,871,845	32.1%
100%	22	20.0%	152,486,862	22.3%
合計	110	100.0%	684,316,960	100.0%

落札率 90%以上の契約が、件数で 73.6%、決算金額で 79.0%を占める。落札率 95%以上の契約に限ると、件数で 40.9%、決算金額で 54.4%となる。

第6節 指定管理

1. 部局別の概要

函館市における指定管理者制度の概要は次の通りである（企業局を除く）。一つの指定管理者が管理対象とする施設が複数の場合もあるため、件数と施設数を併記した。

指定管理概要

〈単位：百万円〉

部局	全体			募集形態						利用料金制			
				公 募			非公募			採 用		不採用	
	件数	施設数	年額	件数	施設数	年額	件数	施設数	年額	件数	年額	件数	年額
企画部	2	2	11	1	1	10	1	1	2	1	10	1	2
総務部	1	1	42	1	1	42	0	0	0	1	42	0	0
経済部	4	4	82	3	3	78	1	1	4	0	0	4	82
観光コンベンション部	4	5	24	2	3	16	2	2	8	1	0	3	24
土木部	10	338	736	9	9	210	1	329	526	2	50	8	686
恵山支所	2	8	11	0	0	0	2	8	11	0	0	2	11
榎法華支所	4	9	30	2	2	9	2	7	22	2	19	2	11
市民部	3	3	37	3	3	37	0	0	0	0	0	3	37
福祉部	8	11	290	2	5	94	6	6	196	5	0	3	290
保健所	1	1	36	0	0	0	1	1	36	1	36	0	0
環境部	1	1	10	0	0	0	1	1	10	0	0	1	10
農林水産部	4	4	74	2	2	6	2	2	68	1	4	3	70
都市建設部	1	81	405	0	0	0	1	81	405	0	0	1	405
戸井支所	11	11	7	0	0	0	11	11	7	0	0	11	7
南茅部支所	9	17	13	1	2	0	8	15	13	1	0	8	13
教育委員会	14	34	1,307	10	16	232	4	18	1,075	1	27	13	1,280
合計	79	530	3,149	36	47	754	43	483	2,395	16	188	63	2,960
割合	100%	100%	100%	46%	9%	24%	54%	91%	76%	20%	6%	80%	94%

指定管理概要

部局	全体			募集形態						利用料金制			
				公募			非公募			採用		不採用	
	件数	施設数	年額	件数	施設数	年額	件数	施設数	年額	件数	年額	件数	年額
企画部	3%	0%	0%	3%	2%	1%	2%	0%	0%	6%	5%	2%	0%
総務部	1%	0%	1%	3%	2%	6%	0%	0%	0%	6%	23%	0%	0%
経済部	5%	1%	3%	8%	6%	10%	2%	0%	0%	0%	0%	6%	3%
観光コンベンション部	5%	1%	1%	6%	6%	2%	5%	0%	0%	6%	0%	5%	1%
土木部	13%	64%	23%	25%	19%	28%	2%	68%	22%	13%	27%	13%	23%
恵山支所	3%	2%	0%	0%	0%	0%	5%	2%	0%	0%	0%	3%	0%
榎法華支所	5%	2%	1%	6%	4%	1%	5%	1%	1%	13%	10%	3%	0%
市民部	4%	1%	1%	8%	6%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	1%
福祉部	10%	2%	9%	6%	11%	13%	14%	1%	8%	31%	0%	5%	10%
保健所	1%	0%	1%	0%	0%	0%	2%	0%	2%	6%	19%	0%	0%
環境部	1%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	2%	0%
農林水産部	5%	1%	2%	6%	4%	1%	5%	0%	3%	6%	2%	5%	2%
都市建設部	1%	15%	13%	0%	0%	0%	2%	17%	17%	0%	0%	2%	14%
戸井支所	14%	2%	0%	0%	0%	0%	26%	2%	0%	0%	0%	17%	0%
南茅部支所	11%	3%	0%	3%	4%	0%	19%	3%	1%	6%	0%	13%	0%
教育委員会	18%	6%	42%	28%	34%	32%	9%	4%	45%	6%	14%	21%	44%
合計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

土木部で施設数が大きいのは、都市公園 329 箇所を一括指定しているためである。非公募により、市の外郭団体である（財）函館市住宅都市施設公社が指定されている。委託料年額も大きい。

福祉部の委託料年額が大きいのは、函館市総合福祉センターの指定管理料が年 195 百万円と多額であることによる。非公募により、社会福祉法人函館市社会福祉協議会

が指定されている。

都市建設部で施設数が大きいのは、市営住宅 81 箇所を一括指定しているためである。非公募により、(財)函館市住宅都市施設公社が指定されている。委託料年額も大きい。

教育委員会で施設数が大きいのは、指定管理対象の社会教育施設等が多いためである。このうち、13 箇所については一括して、非公募により、市の外郭団体である(財)函館市文化・スポーツ振興財団が指定されている。委託料年額も大きい。

上記 4 部局で例示したものについては、いずれも利用料金制の採用はされていない。

函館市では、平成 18 年度から指定管理者制度が本格的に導入されたが、現状では、非公募により、市の外郭団体である(財)函館市住宅都市施設公社、(財)函館市文化・スポーツ振興財団を指定管理者としている割合が高い。公の施設のうちでも、大規模箱物施設が外郭団体等へ外部委託されている。

公募・非公募の別では、非公募が、金額ベースで 2,395 百万円と、全体の 76%を占める。非公募の割合が高い。

また利用料金制については、不採用が、金額ベースで 2,960 百万円と、全体の 94%を占める。利用料金制を採用していないものが圧倒的である。

2. 指定管理者上位三者

上記の通り、(財)函館市住宅都市施設公社、社会福祉法人函館市社会福祉協議会、(財)函館市文化・スポーツ振興財団の三者だけで、委託料総額の 72%を占めている。その内訳は次の通りである。

指定管理者別委託料			〈単位：円〉	
指定管理者	指定件数		委託料	
			年額	割合
(財)函館市文化・スポーツ振興財団	1	1%	1,084,845,590	34%
(財)函館市住宅都市施設公社	4	5%	970,968,960	31%
社会福祉法人 函館市社会福祉協議会	4	5%	220,521,000	7%
その他	70	89%	872,217,405	28%
合計	79	100%	3,148,552,955	100%

※都市公園329カ所の管理を一括で指定管理とする場合、件数は1としている。

※施設数と、指定件数は一致しない。

なお、これら三者に対する指定管理は、ほとんどが非公募である。

これら三者を除く指定件数は全体の 89%であるにも関わらず、委託料は全体の 28%にとどまっている。この三者に対する指定管理料の効率化が、委託料全体に大きな影響を及ぼすことが分る。

全体として、競争性が有効に作用しているとはいえない状況である。

3. 組織区分別の特徴

指定管理者を組織別に区分し、指定件数、管理施設、委託料を集計すると、下表の通りである。上位三者については前述した。

指定管理者(組織区分別)

〈単位：千円〉

組織区分	指定管理協定		管理対象		委託料	
	件数	割合	施設数	割合	金額	割合
函館市住宅都市施設公社	4	5.1%	412	77.7%	970,969	30.8%
函館市文化・スポーツ振興財団	1	1.3%	13	2.5%	1,071,665	34.2%
函館市社会福祉協議会	4	5.1%	4	0.8%	220,521	7.0%
函館地域産業振興財団	1	1.3%	1	0.2%	20,569	0.7%
函館市国際観光コンベンション協会	2	2.5%	2	0.4%	8,393	0.3%
函館市シルバー人材センター	1	1.3%	1	0.2%	49,157	1.6%
NPO	6	7.6%	6	1.1%	156,240	5.0%
株式会社	16	20.3%	21	4.0%	364,309	11.6%
社会福祉法人	3	3.8%	3	0.6%	0	0.0%
医療法人	1	1.3%	1	0.2%	0	0.0%
函館市医師会	1	1.3%	1	0.2%	36,029	1.1%
国立大学法人	1	1.3%	1	0.2%	1,500	0.0%
協同組合	2	2.5%	3	0.6%	7,769	0.2%
町会	25	31.6%	44	8.3%	42,079	1.3%
その他団体	11	13.9%	17	3.2%	186,173	5.9%
合計	79	100.0%	530	100.0%	3,135,372	100.0%

函館市の公の施設管理業務は、平成18年4月以降従来の管理委託制度から指定管理者制度へ本格移行したが、これに伴い、民間事業者の参入が可能となった。すなわち、管理委託制度下においては、管理主体は地方公共団体および地方公共団体出資法人に限定されていたが、指定管理者制度導入後は、株式会社等の民間事業者に広く門戸が開かれた。

しかし、函館市における現状は、民間事業者の代表格である株式会社が指定管理者となっているのは、件数20.3%、施設数4.0%、委託料11.6%であり、いずれも少数である。NPOについてはさらに少なく、件数7.6%、施設数1.1%、委託料5.0%である。

町会が指定管理者となっている件数は31.6%と高率だが、戸井、南茅部の地域会館を町会に管理させるものであり、委託料については全体の1.3%の割合になっている。

民間事業者の参入が進んでいるとはいえないことを示している。

4. 公募・非公募の別

公募・非公募別の集計は以下の通りである。件数に大差はないが、委託料は非公募が76%を占めている。

公募・非公募区分 〈単位：円〉

区分	件数		委託料		
			年額	割合	1件当たり年額
公募	36	46%	754,041,782	24%	20,945,605
非公募	43	54%	2,394,511,173	76%	55,686,306
合計	79	100%	3,148,552,955	100%	76,631,911

指定管理者の選定手続に競争性のないものが多いことを示している。

5. 利用料金制採用の有無

指定管理者制度の特徴の一つとして、利用料金制の採用がある。利用料金制の採用状況は、次の通りである。

利用料金制 〈単位：円〉

利用料金制	件数		委託料		
			年額	割合	1件当たり年額
適用あり	16	20%	188,364,200	6%	11,772,763
適用なし	63	80%	2,960,188,755	94%	46,987,123
合計	79	100%	3,148,552,955	100%	58,759,886

利用料金制を採用しているものは、件数・金額ともに圧倒的に少ない。

上表においては、適用ありの1件当たり年委託料を11,772千円と計算しているが、これは適用あり16件の単純平均である。

より正確には、以下の計算による。利用料金制採用で委託料の支払いがあるものは8件に限られており、これに基づいて再計算すると、利用料金制採用1件当たりの委託料年額は23,545千円となる。

利用料金制採用の場合の委託料 〈単位：円〉

利用料金制	件数		委託料		
			年額	割合	1件当たり年額
支払あり	8	50%	188,364,200	100%	23,545,525
支払なし	8	50%	0	0%	0
合計	16	100%	188,364,200	100%	23,545,525

利用料金制採用で、委託料の支払いがない8件は以下の通りである。

- 旧イギリス領事館
- ホテル恵風
- 南かやべ保養センターおよびホテルひろめ荘
- 函館市デイサービスセンター入舟、港、花園、谷地頭、戸井

6. 函館市の「公の施設」全般と指定管理

指定管理者制度は、「公の施設」の管理業務に採用される制度であるが、「公の施設」すべてに指定管理者制度が導入済みではない。

平成 24 年 4 月 1 日現在、指定管理者制度が採用されていない直営施設は 221 件である。

この中には、河川 1、道路 1 と数えているもの、市立学校 77、保育園 7、上下水道施設なども含まれ、「公の施設」すべてが指定管理者制度に適応するとはいえない。

一方で、個別テストの指摘事項とした函館市中央図書館のように、指定管理者制度へ移行すべき施設もある。

今後、指定管理者制度の導入の可能性について、幅広く検討すべきである。

第Ⅷ章 個別テストの監査結果

第1節 個別テストの監査手法

1. 監査要点とチェックリスト

外部委託の業務内容は、比較的単純なものから、複雑または専門的なものまで多岐にわたる。金額的にも、少額のものから1億円を超える多額なものもある。委託先も個人事業者から大規模企業まで多様である。

これら多様な外部委託について、監査の視点で述べた問題意識に基づいて個別の監査を実施するために、あらかじめ具体的な監査手続と監査手続実施上の留意点をチェックリストとした。

チェックリストは、外部委託の業務プロセスにしたがって、①委託業務の設計、②選定手続の選択、③選定手続の実施、④選定結果、⑤契約額、⑥執行管理、⑦契約変更、⑧委託以外の支出、⑨再委託、⑩実施後の評価、⑪もと事業の必要性、⑫委託の網羅性、⑬改善行動の13に分類した。

本章第2節における個別の監査は、このチェックリストにしたがって実施した。

以下、チェックリストに記載された監査手続と手続実施上の留意点を掲げる。監査手続とした理由を付記した。

① 委託業務の設計

委託業務の設計は、外部委託の効率性・経済性に大きな影響を与える。性質の異なる作業をひとつの外部調達とすると、サービスの供給先が限られる。一定の分量や性質に分割して入札することにより、競争性を喚起する工夫も可能である。一方で、細分化は、事務コストの上昇、入札基準の潜脱となる可能性もある。

しかし、委託業務の設計には、客観的基準があるわけではなく、裁量による要素が大きい。監査上の重要なポイントである。

以上の観点から監査手続と手続実施上の留意点を設定した。

監査手続	手続実施上の留意点
委託単位・範囲は適切か	委託業務の切り出しは大括りすぎないか 分割して発注すれば、競争原理が見込めるのではないか エリアごと等に分割発注できないか
	異種作業をセットにして委託(本体業務と清掃と警備など)している場合、セットにする合理的理由(安くなるなど)があるか
	異種作業をセットにして委託している場合、委託先は、単に再委託の窓口となっているだけではないか 警備・清掃など市が直接委託できないか
	特に外郭団体に、セットにして委託している場合、外郭団体の管理費分が上乗せされる結果となっていないか
	委託業務の切り出しが細分化されすぎていないか もっとまとめて発注すれば、規模の利益で発注額が安くないか
	同一作業を分割して、別々に委託する場合は、入札・複数見積などの手法で、競争原理を働かせているか
	分割することに合理性がない場合は、入札基準の潜脱ではないか

② 選定手続の選択

複数先から選択するのが、競争メカニズムを機能させる前提である。ところが、実務上は、随意契約、一者随意契約が多い。

随意契約としたのが妥当であるか否か、地方自治法施行令第167条の2第1項各号が定める随意契約によることができる場合に該当するか否か、実態を十分に見極める必要がある。特に、一者随意契約の場合は、その妥当性をチェックする必要がある。

監査手続	手続実施上の留意点
選定手続は何か	x者による一般競争入札・指名競争入札・随意契約、または一者随意契約、x者による公募の指定管理、非公募の指定管理のいずれかを記載する
複数候補から選定しているか	手続きのいかに問わず、複数の候補から選定しているか 入札なら入札者は複数か 随契なら見積り入手先は複数か
	随契の場合も複数先から見積りを徴求しているか 見積りの入手日は同一日か、見積書は当該見積業者から直接入手しているか
	指定管理について、複数の先から選定されているか
	特に、委託先が外郭団体等である場合、選定は複数の候補からされているか
随意契約の場合、随意契約とした理由は妥当か 指定管理について、非公募の場合、非公募とした理由は妥当か	随契とせざるを得ない理由は適切か
	随契とせざるを得ない理由が、独特のノウハウ・運用経験とされている場合、年々契約額が低下しているか
	指定管理について、非公募の場合、非公募とした理由は妥当か

③ 選定手続の実施

形態が競争入札・公募であっても、選定期間が短かったり、特定事業者には有利な条件が付されていたりすると、競争メカニズムが実際には機能しないことになる。これらの点を総合的に判断することが必要である。

監査手続	手続実施上の留意点
実際の選定過程は妥当か 競争原理は機能しているか	プロポーザル方式入札・公知の方法や期間は適切か
	指定管理について、公募であっても特定事業者には有利な条件が付されていないか
	以上から総合的に、選定に当たって競争原理が働いているといえるか

④ 選定結果

結果的に、長年にわたって同一先が選定されている場合は、競争メカニズムが働いていない可能性が高い。複数年契約についても、複数年としたこと自体の検討を含め、チェックが必要である。また、外郭団体、市ＯＢが在籍する場合など特定の場合についても、選定結果が妥当であるかチェックの必要がある。

監査手続	手続実施上の留意点
委託契約が複数年契約の場合、複数年契約とすることは妥当か 相当額の設備投資があるのか	-
複数年契約にした結果、契約金額は低下したか 複数年契約に移行する前の金額と複数年契約後の金額を比較せよ	-
長期間にわたり、同一先に委託している場合、その選定は妥当か	契約上は単年度契約であるが、同一契約先、類似金額での契約が、複数年継続されているなど、実質複数年契約となっていないか
	契約上は単年度契約でも、委託先の投資・回収サイクルの採算性からして、実質複数年契約となっているものはないか
	3年以上、同じ先に委託していないか
	3年以上、同一先と契約している場合、選定手続は妥当か
3年以上、同一先に委託している場合、委託料は低下しているか	3年以上、同一先に委託している場合、委託料は低下しているか
委託先が外郭団体等で、選定は複数の候補からされていない場合、その理由は妥当か	-
委託先に市ＯＢが在籍しているなど、市と委託先の利害関係に問題はないか	委託先に市職員ＯＢ（現役市職員）が役員で在籍しているかを把握しているか
	把握していない場合、登記簿等で確認を依頼する
	委託先に市職員や元職員が就職している場合、委託先の選定は、一者随契になっていないか
	一者随契の場合、一者随契とする理由は合理的か

⑤ 契約額

選定手続の妥当性を検討するに当たり、落札率は重要な判断材料となる。

また、随意契約の場合は、最低額で契約しているか、契約額が見直しされているかなどを検討し、結果的に、競争メカニズムが働いているか否かを検討することが重要である。

監査手続	手続実施上の留意点
予定価格は適切に算定されているか、その積算根拠は	予定価格はどのように積算したか 0 予定価格はない 1 市が独自に積上計算 2 単独の参考見積書により算定 3 複数の参考見積書により算定 4 前年度契約価格を参考に算定 5 その他
落札率は何%か、高すぎないか	入札の場合、予定価格に近似していないか
複数見積による随意契約の場合、提示された見積金額は、安い順から5社列記する	1 番目に安い見積金額
	2 番目に安い見積金額
	3 番目に安い見積金額
	4 番目に安い見積金額
	5 番目に安い見積金額
複数見積による随意契約の場合、契約額は、提示された見積金額のうち、安い順から何番目であったか	X 番目
複数見積による随意契約の場合、契約額が、提示された見積金額のうち、最も安い先でなかった場合、その理由、およびその理由の妥当性	-
委託額は適切か 毎年見直しされているか	前年度と、ほぼ同一の委託額ではないか 昨年度とほぼ同一金額の場合、入札によっているか 随意契約であれば、複数の見積を入手した結果か 複数年契約であれば、複数年とすることが妥当か
委託業務に、特殊な設備投資が必要な場合、そのコストは適切に委託料に反映されているか	委託業務に特殊・固有の設備・機材等が必要な場合、その設備の調達費用は委託コスト積算に織り込まれる。その原価計算は合理的か
委託料の支払方法は妥当か	委託料を分割支給する場合、分割支給の時期・支給額は妥当か

利用料金制を採用しているか 採用していない場合はその妥当性があるか 採用している場合は経営改善のインセンティブが機能するようになっているか	利用料金制をとっていない理由は妥当か
	利用料金制をとっていない場合、収納は誰がどのように行っているか、収納担当者が委託先と異なるのは合理的か
	利用料金制の場合、赤字額が予定より大きかった場合/小さかった場合の、追加補填/委託料返還に関する規定はあるか
	利用料金制の場合、追加補填/委託料返還に関する規定は妥当か 委託先の経費削減のインセンティブを減少させる規定にはなっていないか 結果として、赤字補填額/返還額は妥当か
	利用料金制の場合、実質的な赤字補填額が、委託料中に含まれていないか 特に外郭団体の場合、委託先の決算が長期安定していないか

⑥ 執行管理

期末近くの執行は、予算消化などの恐れがあり、注意が必要である。また、せっかく外部委託・指定管理としても、過度の報告義務を課す、業務を制約するなど不必要な管理をすると、民間委託の効果が減殺される恐れがある。

監査手続	手続実施上の留意点
執行管理は適切か	定期的に、予算の執行率をチェックするなど、執行管理を行っているか
委託契約の締結・執行が、年度末に多額のものがあるなど、予算消化のためのものではないか	期末近くに、執行していないか
	特に他の多数の契約を締結している先について、年度末に、委託契約をしたものはないか
	委託先が、年度末に、委託料の中から備品や多量の消耗品を購入していないか その場合、当該備品等の購入は当初予算に盛り込まれたものか
過度な管理	委託先に不必要に過度の報告義務を課していないか 報告の頻度、詳細度、様式は過度ではないか
委託契約にかかる備品の管理は適切か	委託先が、委託料の中から備品を新規購入する場合、備品の所有権の帰属は、契約上、明確に規定されているか
	委託先が、市の既応の備品・機械を使用する場合、委託料の中から市の帰属となる備品を購入する場合、それらの備品は、備品シールを貼付し、市の備品台帳に登録するなど、適切に管理されているか
	委託先が、市の既応の備品・機械を使用する場合、委託料の中から市の帰属となる備品を購入する場合、それらの備品は、委託契約の完了後、市に返還されているか

⑦ 契約変更

当初契約の手続が妥当であっても、その後に契約変更がされると、入札・公募手続の潜脱になる可能性がある。

監査手続	手続実施上の留意点
契約変更の有無	当初の契約後、年増し、業務量増加などの契約変更がないか
	当初の契約後、契約変更となった理由はやむを得ないものか
	事後的に大幅に増額されている場合、入札基準の潜脱ではないか

⑧ 委託以外の支出

補助金等などの委託料以外の支出と委託料の混同がないかについて検討する。特に、補助金等を支出している外郭団体への委託については、補助金等がその組織の間接費に充当されている場合など、競争の公平性に問題がないか、民業圧迫となっていないかを検討する。

監査手続	手続実施上の留意点
委託先に補助金・負担金等が支給されている場合、委託料との区分・補助金の適切性	－
委託先に不動産の賃貸をしている場合、賃貸料は妥当か	－

⑨ 再委託

外部委託の選定手続に競争メカニズムが働いている場合、委託先におけるコスト削減と品質向上のインセンティブはあるものと推定でき、再委託についてさほど管理は必要ない。

一方、一者随意契約、特例措置による指定管理など、選定手続に競争メカニズムが働いていない場合は、再委託に対する適切な管理が求められる。

監査手続	手続実施上の留意点
再委託の状況・管理は適切か	再委託がある場合、届け出しているか
	再委託の割合が高くなっていないか
	丸投げ再委託はしていないか
	再委託している場合、再委託先に市が直接委託できないか
	再委託している場合、委託先は再委託先の業務実施結果を適切に管理しているか
	外郭団体への委託の場合、再委託は競争性を確保しているか

⑩ 実施後の評価

顧客の評価が収入の多寡に直結していない自治体においては、PDCAサイクルを機能させることが、成果とコストの妥当性を推し量る唯一の方法である。

PDCAサイクルを機能させるためには、目標管理・利用者アンケートなどアウトプットやアウトカムの評価が必要不可欠である。

特に、一者随意契約、特例措置による指定管理など、選定に競争メカニズムが働いていない場合には、調達サイドでの目標管理も必要となる。

監査手続	手続実施上の留意点
実施後の評価は十分になされているか	業務完了報告書を徴求しているか
	業務完了報告書に基づく評価を実施しているか
	業務完了報告書の評価は数値に基づいたものか
委託した場合と、直営した場合の費用の比較を行っているか その上で、委託化するか否かの決定を行っているか	－
委託先を過度に制約し、民間の創意工夫が生かされない状況になっていないか	委託先の業務に、不必要な制約を課していないか(業務上の規制・再委託先の制限・報告頻度など) 民間が創意工夫を発揮できる契約内容になっているか
達成目標は明確に示されているか	委託業務の達成目標を示しているか
	委託業務の達成目標はできる限り数値化されているか
予実比較が実施されているか	委託先から実施結果のP／Lを入手し、予算実績比較の検討・評価をしているか
アンケート等により、委託業務の実施結果を評価しているか	委託業務について、利用者のアンケートを実施しているか
	委託業務について、利用者のアンケートを分析し、委託業務の向上、委託先の選定に反映させているか（PDCA）

⑪ もと事業の必要性

委託業務のもとの事業自体が、行政目的を失っている場合は、本来、外部委託も不要である。特に、国費負担・道費負担の割合が高い場合には、惰性で事業が執行されている恐れもある。

監査手続	手続実施上の留意点
もと事業の行政目的は明確か 民間でも同一事業が行われていないか コストは合理的か	委託業務のもと事業自体の行政目的が失われていないか もと事業自体の必要性が失われていないか
	委託業務のもと業務は、民間で同一・類似の事業が行われていないか 市が実施しなければならない事業か 廃止または民営化すべきではないか
	委託のもと業務は、現状のコストをかけて実施する必要があるか
委託のもと業務に、国費負担、道費負担はあるか	-

⑫ 委託の網羅性

現状、外部委託をしていない業務について、外部委託すれば、効率化できる場合がある。少なくとも、公務員給与が民間給与より高い地方都市においては、当該業務に要する人件費が低下する。また、民間事業者にとっては収益機会が増えることになる。他に外部委託が可能な業務がないか検討するのは有意義である。

監査手続	手続実施上の留意点
他に外部委託すべき業務はないか	課で委託すべき業務は他にないか
	直営事業で指定管理とすべきものはないか

⑬ 改善行動

P D C Aサイクルにおいては、Plan、Do、Check に基づいて、行動(Action)を改善する。外部委託においては、現場で業務を行っている事業者からアドバイスをもることができる。競争メカニズムが機能していれば、事業者は、自己の利益のためにも業務の品質向上に前向きであろう。このような事業者の声を積極的に聞く姿勢があるか否かは、発注者である市に業務改善の意欲がどのくらいあるかのメルクマールにもなる。

監査手続	手続実施上の留意点
委託業務、又はもと事業についての改善提案を委託先から受けているか	-
是正アクションは適切にとられているか	前年度の評価・改善検討事項を、翌年度の委託にあたり、改善検討しているか、それは文書化しているか
	前年度の評価・改善検討事項は翌年度、改善されているか

2. サンプルングの方法

(1) サンプルングの基礎データ

① 決算データ

平成 19 年度から平成 23 年度までの 5 年間の、「決算データ」を csv で入手し、このデータに基づき委託料を抽出した。

決算データは、年度決算額の明細であり、平成 23 年度については、8,479 データからなる。うち、委託料が計上されているものは 991 データである。

各データは、部局名・会計・款・項・目・大事項・中事項・節・細節・決算金額の項目からなる。

なお、「中事項」が、一般にいう事業に該当するものである。人件費・旅費など重複する項目も含め、1,971 件からなる。

② 伝票データ

平成 21 年度から平成 23 年度までの 3 年間の「個別伝票のデータ」を csv で入手し、このデータに基づき委託料を抽出した。

これは、伝票ベースの個別取引データであり、平成 23 年度については、118,835 個のデータからなる。うち、委託料が計上されているものは 14,282 データである。

各データは、会計・部局名・科目・金額・起票日・審査日・支払予定日・債権者名・摘要などの項目からなる。

(2) サンプルングの基準

サンプルングは以下の基準にしたがって行った。

- ① 平成 23 年度の決算データに基づき、中事項ベースで、委託料が 1 億円以上のものを全件抽出した。

ただし、自転車競走事業で、法令等によりまたは実質的に委託先が限定されているもの、予防接種など医療関係で委託先が限定されるものの 2 種については、個別にその性質を勘案し、その一部を除外した。

- ② 平成 19 年度から平成 23 年度の 5 年間の決算データに基づき、中事項ベースで、委託料が 1 億円未満のもので、5 年間にわたって金額がほぼ同一のものを、その事業内容を吟味して抽出した。

- ③ 平成 23 年度の個別伝票データに基づき、起票日が平成 24 年 3 月以降であるものを任意に抽出した。

第2節 個別テストの監査結果

個別テストの対象として抽出したものは75件、うち、個別に指摘・意見・提言を記載したものは45件であった。この個別テストの監査結果を以下に掲げる。

また、これらのうち重要な事項、共通する事項は、「第IX章 監査結果のまとめ」に問題点ごとに整理して記載している。

A-1 児童福祉法第51条による保育所委託

委託業務名	児童福祉法第51条による保育所委託
契約額	3,018,749,120円
部局名	福祉部
担当課	福祉事務所子育て支援課
委託先名	社会福祉法人育星園 函館美原保育園 他

1. 事業および委託業務の内容の概要

当該委託料は、児童福祉法第24条第1項の規定による民間の認可保育所における保育の実施に伴う児童福祉法第51条第5号に規定する費用である。

児童福祉法

第24条第1項 市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。

第51条 次に掲げる費用は、市町村の支弁とする。

同条第5号 都道府県及び市町村以外の者の設置する保育所における保育を行うことに要する保育費用

2. 民営化計画とその実施状況

市立保育所については、平成16年2月の「函館市アウトソーシング計画」において、平成17年度から順次民営化すると決定された。

この計画にしたがって、平成17年度から平成21年度まで、順次、桔梗保育園、亀田港保育園、美原保育園、石川保育園、さくら・鍛冶保育園（統合）が民営化された。

さらに、平成20年11月には、「公立保育園後期民営化計画」が策定され、平成23年度に湯川保育園・深堀保育園、平成24年度に赤川保育園、平成25年度以降に第二港保育園、花園保育園、湯浜保育園を民営化することとされた。

監査日現在、湯川保育園・深堀保育園、赤川保育園は予定通り民営化されている。民営化に伴って、園舎を新築した例が多い。

以上の民営化の状況をまとめると、次の通りである。

公立保育園の民営化の状況

民営化年度	民営化保育園名	移管先法人	民営化に伴う園舎整備
平成17年度	桔梗保育園	社会福祉法人函館市民生事業協会	なし
平成18年度	亀田港保育園	社会福祉法人ろうふく会	なし
平成19年度	美原保育園	社会福祉法人育星園	新築(改築)
平成20年度	石川保育園	社会福祉法人函館常光会	新築
平成21年度	さくら・鍛冶保育園	社会福祉法人函館共愛会	新築
平成23年度	湯川・深堀保育園	社会福祉法人貞信福祉会	新築
平成24年度	赤川保育園	社会福祉法人函館共愛会	新築

その結果、市立保育園は認定こども園を含め 6 園となった。6 園についての今後の民営化計画は、次の通りである。なお、第二港保育園については、平成 24 年 3 月 27 日に、市内の学校法人が民営化先に内定し、その旨公表された。

実施予定年度	民営化予定保育園名
平成25年度	第二港保育園（民営化先内定済み）
平成28年度	花園保育園
年次未定	湯浜保育園
民営化について検討中	尾札部保育園
	臼尻保育園
	認定こども園函館市つつじ保育園

3. 民営化に伴う園舎の整備について

民営化に伴い、多くの場合、民営化後の運営主体が園舎を整備している。市はその運営主体に対し、補助金を支出している。

補助金の支出状況およびその財源の内訳は以下の通りである。

公立保育園の民営化に伴う整備補助金

<単位：千円、人>

民営化年度	民営化保育園名	施設整備に係る補助金支出額	左の財源内訳			定員	現員	園児現員 当り 補助金
			国(道)補助金	地方債	一般財源			
平成17年度	桔梗保育園	-	-	-	-	90	114	-
平成18年度	亀田港保育園	-	-	-	-	60	82	-
平成19年度	美原保育園	96,139	64,093	32,000	46	90	97	991
平成20年度	石川保育園	67,485	44,990	17,900	4,595	60	75	900
平成21年度	さくら・鍛冶保育園	91,635	61,090	24,400	6,145	90	109	841
平成23年度	湯川・深堀保育園	97,240	64,827	32,400	13	70	73	1,332
平成24年度	赤川保育園	122,593	81,729	40,800	64	90	97	1,264

民営化に当たっての整備補助金は、その額の 3 分の 2 は、国(道)の補助金によってまかなわれる。

4. 民営化前後の収支の試算

民営化保育所のうち、湯川保育園・深堀保育園を統合し、函館深堀保育園として民営化した事例で見ると次の通りである。この事例については、市は、民営化前後の収支予測を作成していた。

民営化前の市の一般財源の負担額は、145～148 百万円である。民営化後は、平成 23 年度は旧園舎の解体費用 15 百万円を見込んでいるため、年間 59 百万円を要するが、平成 24 年度以降は年間 44 百万円とされている。

したがって、湯川保育園・深堀保育園の統合と民営化によって、市の年間負担額が約 100 百万円軽減されることになる。

【指摘】 民営化に当たっての収支計画・収支実績の作成について

すでに民営化した他の保育園、また今後民営化する保育園でも、相当額の支出削減効果があることが推定される。

ところが、担当者によれば、市はすでに民営化した、桔梗保育園、亀田港保育園、美原保育園、石川保育園、さくら・鍛冶保育園（統合）、赤川保育園については、収支予測を作成していなかったとのことであった。

また、民営化先まで内定している第二港保育園、今後民営化予定の花園保育園、湯浜保育園、民営化するか否かについて検討中の尾札部保育園、臼尻保育園、認定こども園函館市つつじ保育園についても、民営化前と民営化後の収支予測を作成していない。

すでに民営化した保育所について、民営化前と民営化後の収支実績の比較も作成していないとのことである。

民営化に伴い市職員の配置転換など何らかの手当てが必要な場合がある。また、民営化することが個々の園児の父母にとって不利な場合もありうる。

関係者にとっての有利・不利を踏まえ、総合的に判断する材料として、事前に収支計画を策定すること、事後においても収支実績を把握して、計画と比較分析することが必要である。

これこそ、把握した上でなければ、どのようなペースで民営化を進めるのが妥当であるのか判断のしようがない。

改善が必要である。

5. 市立保育園と私立保育園の経営効率について

市立保育園、民営化された保育園および従来からの私立保育園の園児の定員、現員、定員充足率（現員÷定員）は、次の通りである。

なお、園児の現員数は、平成24年11月1日現在である。

園児の定員・現員			〈単位：人〉	
保育園名	経営主体	定員	平成24年 11月1日の 入所児童数	定員 充足率
花園	市	110	90	82%
第二港	市	60	44	73%
湯浜	市	50	34	68%
尾札部	市	90	69	77%
臼尻	市	60	41	68%
つつじ ◎	市	45	36	80%
市立計		415	314	76%
函館美原	育星園	90	99	110%
函館亀田港	ろうふく	60	82	137%
函館桔梗	民生事業	90	114	127%
函館石川	常光会	60	80	133%
さくら・鍛冶	共愛会	90	109	121%
赤川	共愛会	90	105	117%
函館深堀	貞信福祉	70	78	111%
民営化計		550	667	121%
既存の私立計		2,645	2,737	103%
私立計		3,195	3,404	107%
総合計		3,610	3,718	103%

◎は、認定子ども園

【指摘】 市立保育園の利用度と民営化の推進について

市立の保育園の定員充足率は平均76%、最も高い花園保育園が82%、これ以外の5園はすべて80%以下である。

一方で、私立保育園の平均は107%であり、最も数値が低い保育園でも83%である。また、市立から民営化された保育園については、平均が121%であり、個別に見ても、いずれも110%以上である。

定員充足率は、保育園のアウトカムの唯一の基準ではないが、施設の利用度が高いことを示す指標である。

民営化された園の利用度が、市立の保育園に較べて非常に高いものとなっている。民営化の促進が望まれる。

6. 民営化の進捗度について

【指摘】 民営化の推進と職員の配置転換について

民営化を推進するに当たっては、市職員である保育士の処遇が課題となる。函館市では、市職員である保育士が民営化後の施設に転籍した事例はない。

市では、職員の定年退職・臨時職員の削減などによる職員数の純減によって、民営化によるポストの減少に対処してきた。実際には、定年退職者は、民営化する園だけで生じるわけではないので、市立保育園の内部での配置転換を組み合わせ、人員配置を行ってきた。

定年退職・臨時職員の削減などによる職員数の純減と、民営化によるポストの減少を、比較すると次の通りである。市立保育園の内部での配置転換数は、市立保育所全体ではプラスマイナス 0 となるので無視した。

民営化に伴う職員の処遇		〈単位：人〉	
年度	平成23年度	平成24年度	
民営化した園の名称	湯川・深堀	赤川	
民営化園の民営化直前の職員数	20	14	
民営化園の職員の処遇			
市立保育園全園での定年退職	15	7	
臨時職員の削減	2	4	
事務職へ職種変更	0	2	
その他の福祉施設へ配置転換	0	1	
その他	3	0	
計	20	14	

民営化によるポスト減少のほとんどを、定年退職と臨時職員の削減により、対処してきたことが分る。逆にいえば、定年退職者数と臨時職員削減数と平仄を合わせながら民営化を進めている側面がある。事務職への職種変更 2 名は福祉部門内部での配置転換であり、職種・部門を超えた移動ではない。市職員全体でも、平成 20 年代になってから事務職への職種変更の応募者が減少している。

平成 17 年度以降の民営化の推進は相当の努力の成果であったと評価すべきであろう。しかし、現在では、市立保育園の数も少なくなっている。

上表に示されるような、職員の定年退職に平仄を合わせる民営化の進め方では、今後は、民営化を続けることは困難となることが予想される。

過去の実績によれば、民営化した方が、施設の利用度が高くなり、収支が改善される。民間事業の振興にもつながる。

全庁的な配置転換を積極的に進め、民営化を推進すべきである。

【意見】 配置転換・職種変更の教育訓練プログラムの制度化

全庁的な配置転換を促進することが、民営化の早期実現につながる。配置転換を促進するためには、職員の教育・訓練が必要である。

全庁的な配置転換・職種変更の教育訓練プログラムを制度化して、職員の教育訓練を進めるなど、具体的な対策を実行すべきである。

7. 民営化に伴う移管先法人の選定方法について

民営化に伴う移管先法人の選定に当っては、次の手続きによっている。

函館市内において、児童福祉法に基づく保育所を設置・運営してから、応募時点で3年以上経過している社会福祉法人、財団法人、宗教法人および学校法人に、募集要項を送付している。

その上で、応募があった法人について、函館市立保育所移管先法人選考委員会において、あらかじめウェイト付された評価項目について、各委員が採点結果を合計し、その結果を勘案して、移管先法人を決定している。

平成24年度に民営化した赤川保育園については、応募資格のある社会福祉法人17法人、財団法人1法人、宗教法人1法人、学校法人2法人の計21法人に公文書を送付し、応募のあった2法人について選考委員会で評点し、採点結果の高かった法人に決定している。

【意見】 移管先法人候補の範囲について

現状では、移管先法人の候補を社会福祉法人、財団法人、宗教法人および学校法人に限っている。

株式会社など、その他の法人も加えた方が応募者が増加し、競争性が高まる可能性がある。

選定に当って、保育所運営実績を評価するなどの工夫を加えれば、営利法人を対象とすることの弊害は防止できる。

検討すべきである。

8. 保育料の収納方法について

【意見】 保育料の収納について

入金確認・消込・再請求などの保育料の収納手続を市の担当者が実施している。保育所の実際の運営は各保育所が実施しているのであり、日々、父母に接している保育園が収納・消込するのが合理的である。

平成23年度に川越市が実施した中核市の保育所運営についての調査によると、中核市41市のうち8市が、収納業務を保育所に委託している。2市は民間の債権回収会社等を活用している。

債権の回収・個別的な消込は、事業の現場で実施するのが効率的である。市は、その監督と、延滞債権の管理・回収を実施すればよい。

回収率が低ければ、委託料を引き下げるなどの工夫を盛り込めば、収納率の向上にも寄与する可能性がある。

改善が望まれる。

A-2 函館市斎場他3斎場管理業務委託

委託業務名	函館市斎場他3斎場管理業務委託
契約額	88,139,777 円
部局名	福祉部
担当課	社会課
委託先名	株式会社マルゼンシステムズ

1. 事業の概要

公衆衛生その他公共の福祉の見地から、適正に死体を火葬するため、函館市火葬場条例により、指定管理者に管理運営させている。函館市内には、函館市斎場、戸井斎場、楳法華斎場、南茅部斎場、の4斎場があり、一括して指定管理させている。

2. 4斎場の利用件数と利用1件当りのコスト

平成23年度の利用件数は以下の通りであり、函館市斎場の利用が圧倒的多数を占めている。戸井・楳法華・南茅部3箇所合計の利用率は合計しても4%程度である。

＜単位：件＞

	函館市斎場	戸井斎場	楳法華斎場	南茅部斎場	合計
平成23年度	6,244	100	68	97	6,509
	96%	2%	1%	1%	100%

また、平成23年度の指定管理料は、4斎場一括で88,140千円である。

指定管理者である、(株)マルゼンシステムズの収支計画によれば、内訳は以下の通りである。函館市斎場以外の3斎場の指定管理料の比率は合計26%であり、利用率に比してコスト割合が高い。

＜単位：千円＞

科 目	函館市	戸井	楳法華	南茅部	合計
人件費	22,442	3,698	3,737	3,830	33,707
清掃等業務費	8,989	983	726	1,143	11,841
業務燃料費	13,797	276	291	437	14,801
その他諸経費	12,820	1,321	1,298	1,331	16,770
管理費	2,636	878	439	878	4,831
その他	1,515	181	90	181	1,967
租税公課	3,110	367	329	390	4,196
指定管理料合計	65,315	7,710	6,916	8,198	88,140
割合	74%	9%	8%	9%	100%

【意見】 利用数1件当りのコスト（斎場別）について

各斎場別に利用数1件当りの指定管理料を計算すると、函館市斎場に比して、他の3斎場が著しく高い。

＜単位：千円＞

	函館市	戸井	鍛法華	南茅部	合計
指定管理料合計	65,315	7,710	6,916	8,198	88,140
利用件数	6,244	100	68	97	6,509
1件当りコスト	10.46	77.10	101.70	84.51	-

4 斎場の統廃合を具体的な検討課題とすべきである。

3. 引継期間について

平成20年度から指定管理者制度が採用された。指定期間は3年、公募制である。2法人が応募し、総合点で高位であった㈱マルゼンシステムズが指定を受けた。

平成23年度から平成27年度までの指定期間について公募制であったが、同社のみの応募であり、同社が再指定された。

【指摘】 引継期間の強制

平成23年度からの指定管理期間に関わる業務の細目は、（仮）協定書別添の「指定管理者管理業務処理要領」に記載されている。その中に、業務実施に付随して指定管理者が行う業務として、指定管理開始前の準備が規定されている。以下、抜粋する。

指定管理開始前の準備

指定管理者の決定を受けた者は、円滑に業務が行えるよう指定期間の開始日の3月以上前から管理運営に係る準備を行うとともに、前指定管理者が実施してきた火葬業務等一切の管理業務の引継ぎを受けるものとする。

なお、準備や引継に要した費用等は、指定管理者の自己負担とする。

指定管理期間開始前に、新指定管理予定者が前指定管理者から引継を受け、業務が途切れることなく円滑に行われるべきことは言うまでもない。しかし、指定期間開始前3月以上前から、と期間に制約を設けるのは実質的に競争を制約することになり、不適當である。法律上の位置付けも不明確であり、見直すべきである。

【指摘】 引継の実態把握とルールの設定

函館市においては、指定管理者制度の運用については「公の施設の指定管理者制度運用取扱要綱」が詳細を規定しているが、この中には事前準備に関する規定はない。また、監査日現在、事前準備についての全市的な状況は把握されていない。状況を把握し、市全体としての方向性を確保すべきである。

【指摘】 引継コストの試算

引継に要する費用は、おおむね人件費と想定されるが、担当課ではこれにどれだけのコストがかかるかの試算を行っていない。

従来指定管理者に比して、新規参入者は、引継コストの分、管理料をより高額に設定しなければ利益が出せないため、不利に働く。

指定管理者を公募制としても、この制約のもとでは、新たな参入は困難である。場合によっては、自治体自らが競争を阻害することになりかねない制約である。せめて、制約に伴う弊害、つまり、引継を強制することによるコストを試算する姿勢が必要であった。それすらしていないのは、競争性が阻害される要因やリスクに注意が向けられていなかったことを意味する。厳重な注意が必要である。

4. 4 斎場の一括委託について

現在は、地理的に離れた4 斎場を一括で指定管理業務としている。

【意見】 4 斎場の分割発注について

今後の事業者の育成、競争性の確保の観点から、旧函館市とそれ以外などに分割して委託することを検討すべきである。

A-3 函館市総合福祉センター管理委託

委託業務名	函館市総合福祉センター管理委託
契約額	193,660,000 円
部局名	福祉部
担当課	社会課
委託先名	社会福祉法人函館市社会福祉協議会

1. 業務の概要

函館市総合福祉センター（通称あいよる 21。以下、「総合福祉センター」という）の管理運営業務である。特例措置により、非公募で社会福祉法人函館市社会福祉協議会（以下、「社会福祉協議会」という）を指定管理者としている。

2. 総合福祉センターについて

（1）総合福祉センターについて

函館市総合福祉センター条例（以下、「同条例」という）第3条によれば、総合福祉センターは、次の事業を行うこととなっている。

- a. 障害者，老人，母子および寡婦，児童等の福祉の増進に関すること
- b. 福祉に関する情報の収集および提供に関すること
- c. その他センターの設置の目的を達成するために必要な事業

また、同条例第4条によれば、総合福祉センターには、次の施設を置くこととなっている。

- ① 障害者福祉センター
- ② 老人福祉センター
- ③ 介護相談センター
- ④ 母子福祉センター
- ⑤ 福祉情報センター
- ⑥ 児童センター

（2）管理運営業務の内容

指定管理の協定書によれば、管理運営業務の内容は次の通りである。

- i) 上記の a～c の事業、および①～⑥のセンターが行う事業
- ii) 総合福祉センターの施設の使用許可および制限
- iii) 総合福祉センターの維持管理
- iv) その他、函館市が定める業務

3. 社会福祉協議会の事業と収支

(1) 事業別の収支について

社会福祉協議会の収支を平成 23 年度の資金収支決算内訳表に基づいて事業別にみると次の通りである。

〈単位:千円〉

	会館運営 事業	居宅介護 事業	その他の 福祉事業	法人運営	合計
補助金収入		6,511	60,673	113,596	180,780
受託金収入	218,186	3,533	53,208		274,927
介護保険収入		190,715	6,355		197,070
経理単位間繰入金収入			8,507	42,011	50,518
その他の収入	0	15,310	42,938	7,143	65,391
経常収入計	218,186	216,069	171,681	162,750	768,686
人件費支出	79,855	165,914	52,570	131,697	430,036
事務費支出	128,981	12,457	17,889	18,469	177,796
事業費支出	4,470	23,713	30,389	5,532	64,104
経理単位間繰入金支出	4,520	22,371	23,627		50,518
その他の支出	0	264	54,410	1,931	56,605
経常支出計	217,826	224,719	178,885	157,629	779,059
経常活動資金収支差額	360	△ 8,650	△ 7,204	5,121	△ 10,373

注1.「平成23年度 資金収支決算書」による。

注2. その他の収入・その他の支出は監査人が集約したものである。

注3. 経理単位間繰入金収入は収支相殺後で記載した。

社会福祉協議会の事業は、大きく、①「会館運営事業」、②「居宅介護事業」、③「その他の福祉事業」、④「法人運営」の4つに分けられる。

本件指定管理業務は、「会館運営事業」に含まれる。この会館運営事業に要する支出 218 百万円は全額委託料収入で賄われている。

「居宅介護事業」に要する支出 225 百万円は、そのほとんどが介護保険収入 191 百万円で賄われている。

「その他の福祉事業」は、資金収支決算内訳表の次の 11 の事業を監査人が集計したものである。

1. 地域福祉活動事業
2. 共同募金配分金事業
3. 高齢者能力開発情報センター事業
4. 福祉人材バンク事業
5. 在宅福祉ふれあい事業
6. 身体障害者デイサービス事業
7. 資金貸付事業
8. 社会福祉活動基金事業
9. 在宅介護支援センター事業
10. 介護予防生活支援事業
11. 地域包括支援センター

(2) 「法人運営」のコストと「法人運営」補助金の位置付け

「法人運営」に要する支出 158 百万円は、市からの補助金 114 百万円と、「その他の福祉事業」からの振替収入 42 百万円で賄われている。

補助金 114 百万円のうち、人件費の補助が 107 百万円である。補助金の算定資料である「平成 23 年度 人件費補助精算内訳」によると、総務課職員と事務局次長・総務部長・各支所長等の人件費に対する補助である。

したがって、この補助金は、法人全般の管理コストに対して支払われたものである。

【指摘】 委託事業にかかる「法人運営」コストの明確化

社会福祉協議会は、「法人運営」、すなわち、その法人自身の管理活動をのぞけば、大きく、「会館運営事業」、「居宅介護事業」、「その他の福祉事業」の 3 つの事業を行っている。「法人運営」のコストは、この 3 つの事業を行うための共通費であるということになる。

委託事業である「会館運営事業」を行うためにも、法人の全般管理活動は行われており、共通費を要している。

委託事業のコストを明確化するためには、法人自身の全般管理コストのうち、委託事業にかかる部分を明確化しなければならない。

【指摘】 指定管理料の妥当性について

「法人運営」にかかるコストのうち、委託事業である「会館運営事業」にかかる部分は、社会福祉協議会が、指定管理業務を遂行するうえで要したコストである。いいかえれば、社会福祉協議会は、①の指定管理業務を遂行するために、現状、委託料とされている 193 百万円以外に、この「法人運営」コストのうち「会館運営事業」にかかる部分も要したことになる。

業務を委託し委託料を支出することと、委託先法人の維持のため補助金を支出するのは別個のことである。業務の委託先だからといって、その組織の維持費を支出すべきだということにはならない。

委託料・補助金共に、その支出額の妥当性および支出の可否を再検討すべきである。

【指摘】 指定管理者選定における公平性について

どのような組織であれ、その組織の全般管理活動に要する支出を、事業の収入で賄うことができなければ、その組織を維持することはできない。

社会福祉協議会の事業のうち、「会館運営事業」についても同様である。「会館運営事業」は、その支出合計額が 218 百万円であり、法人の総支出額 779 百万円の 3 割弱を占める事業である。法人の全般管理コスト 158 百万円のうち相当額を負担すべきである。

全般管理コストを補助金で賄っている分、「会館運営事業」に要するコストは低廉となっているのであり、競争上優位に立つことができる。指定管理事業の全般管理コストに補助金を支出している現状では、公募の土俵にのせること自

体が不可能である。

公の施設の運営に競争性を導入するという、指定管理者制度の趣旨からすれば、公募することが不可能な状況であること自体に問題がある。

【提言】 「居宅介護事業」にかかる「法人運営」コストの明確化

社会福祉協議会の事業のうち、「居宅介護事業」は、その支出合計額が 225 百万円であり、法人の総支出額 779 百万円の 3 割を占める事業である。法人の全般管理コスト 158 百万円のうち相当額を負担すべきである。

「居宅介護事業」は、社会福祉協議会以外の民間事業者も存在する事業である。社会福祉協議会は、全般管理コストを補助金で賄うことができる分、この事業に要するコストは低廉となり競争上優位に立つことができる。

民間事業者も存在する事業について、特定の法人の全般管理費を市が補助するのは、公平性の観点から問題がある。

補助金の支出を見直すか、または、法人自身の全般管理コストのうち、「居宅介護事業」にかかる金額を明確化し、情報として開示すべきである。

A-4 地域包括支援センター運営事業業務委託

委託業務名	地域包括支援センター運営事業業務委託
契約額	209,190,000 円
部局名	福祉部
担当課	介護高齢福祉課
委託先名	医療法人聖仁会 他

1. 事業の概要

介護保険法第115条の46に基づく地域包括支援センター運営事業である。被保険者が要介護状態となることを防止するとともに、要介護状態となった場合においても、可能な限り自立できるよう支援するため実施する介護予防ケアマネジメント、相談等が実際の作業となる。

西部地区、中央部地区、東央部地区、北東部地区、北部地区、東部地区のそれぞれに地域包括支援センターを設けている（それぞれ委託先が異なる）。

2. 委託期間

平成18年度から地域包括支援センターを委託設置するに当たり、事業実施法人を公募し、応募のあった10法人から、選定委員会において、上記6圏域ごとに1法人を委託事業者として以下の通り決定している。しかし、その後はいずれも現在まで一者随意契約となっている。

実施施設一覧

	法人名	施設名
西部地区	医療法人聖仁会	函館市地域包括支援センターあさひ
中央部地区	医療法人大庚会	函館市地域包括支援センターこん
		函館市地域包括支援センターランチこん
東央部地区	社会福祉法人函館厚生院	函館市地域包括支援センター厚生院
		函館市地域包括支援センターランチ花園
北東部地区	医療法人社団仁生会	函館市地域包括支援センター西堀
		函館市地域包括支援センターランチ西堀
北部地区	医療法人社団向仁会	函館市地域包括支援センターよろこび
東部地区	社会福祉法人函館市社会福祉協議会	函館市地域包括支援センター社協
		函館市地域包括支援センターランチかやべ

（出所：市保健福祉部作成資料）

【指摘】 公募の必要性について

上述の通り、地域包括支援センター制度が導入されて以来、当初は公募だったものの、選定された事業者は、その後、一者随意契約のもと独占的に業務を実施している。

介護保険法に基づく事業であることに鑑みれば、安定的に事業を遂行する必要性は認められるものの、長期にわたる随意契約は、経済性・効率性の観点から好ましくない。同事業は、基本的には相談・ケアマネジメント業務が主であり、多額な設備投資は不要である点からも、複数見積書の入手・検討や入札による競争原理の導入を検討する必要がある。

3. アンケート

【指摘】 アンケートの実施について

現状、施設利用者向けのアンケートは実施されていない。施設では直接介護サービスを提供するのではなく、相談・ケアマネジメント業務が主であるため、アンケートを取る必要性は低いかもしれないが、市民サービスの向上の観点のみならず、施設運営者に対するモニタリング強化の観点からもアンケート用紙・回収箱を常設し、利用者の意見・要望等を収集することが望まれる。

4. モニタリング状況

【指摘】 決算書の入手について

同事業は介護保険法に基づく事業であり、今後も更に重要性が高まるものと思われる。より安定的・高品質のサービスを提供するためには、委託事業者に対するモニタリング、例えば委託事業者の財務状況・資金繰り状況などを把握することも重要となるが、現状は、委託事業者の決算書は入手されていない。上記の通り、委託先は医療法人や社会福祉法人であるが、当委託事業のみを事業として実施しているのではなく、その他の事業の状況次第では財務的に悪化していくリスクがある。每期決算書を入手し、財務状況が悪化していないか等について十分モニタリングする必要がある。

A-5 障害者生活支援センター運営事業委託

委託業務名	障害者生活支援センター運営事業委託
契約額	15,000,000 円
部局名	福祉部
担当課	福祉事務所障害福祉課 他
委託先名	社会福祉法人侑愛会

1. 事業の概要

障害者生活支援センター「ぱすてる」の運営事業である。在宅の障害者に対し、在宅福祉サービスの利用援助、ピアカウンセリング、介護相談および情報の提供等を総合的に行う障害者生活支援が主な業務である。なお、センター「ぱすてる」の所有は、社会福祉法人侑愛会である。

2. 委託料推移

平成 11 年度に同事業を開始して以降 13 年間、委託先である社会福祉法人侑愛会への委託金額は 15,000 千円の変動していない。この金額は、平成 5 年 4 月 1 日付厚生事務次官通知「身体障害者保護費の国庫負担（補助）について」において、市町村障害者生活支援事業費として 1 施設当りの年額として記載されている。なお、同法人は平成 8 年 5 月 10 日付厚生省社会・援護局長通知「市町村障害者生活支援事業の実施について」にしたがって、当該事業が近隣の市町村と広域的に実施されることもあり、北海道と協議の上、選定されている。

【指摘】 運営収支の把握

市保健福祉部担当者からの説明によると、当初はこの 15,000 千円が示されたものの、今は必ずしもこの金額による必要は無いとのことである。

15,000 千円の委託料が適正であるか否かを検討するには、同施設の運営収支の把握が必要となるが、現状、担当部署としては把握していない。長期にわたる一者随意契約のもと、全く委託料が変動していない現状に鑑み、同施設の運営収支を確認し、委託料の妥当性を再検討することが望まれる。

A-6 休日保育事業委託

委託業務名	休日保育事業委託
契約額	7,893,000 円
部局名	福祉部
担当課	福祉事務所子育て支援課
委託先名	社会福祉法人函館共愛会 他

1. 事業の概要

認可保育所に通所している児童のうち、保護者の就労形態等により、日曜や祝日に保育を要する児童のため、市内2カ所の認可保育園において、休日保育を実施している。

休日保育事業実施要綱、休日保育事業実施要領に基づき、市が事業の実施主体として、民営の認可保育所に委託する形で実施している。

2. 委託先の選定

契約は単年度の随意契約である。結果的には、平成7年度から中央保育園に18年間、平成13年度から杉の子保育園に12年間継続して委託している。

3. 委託料の推移と積算根拠

委託料は、平成20年度から平成24年度まで、中央保育園は4,435千円、杉の子保育園は3,458千円と変わっていない。

【指摘】 休日保育の委託料について

担当部局によると、「中央保育園は、概ね定員30人、杉の子保育園は、概ね定員20人としており、保育士配置人員については、中央保育園は4人体制、杉の子保育園は3人体制が最低限必要であると考えている。したがって、安定的に休日保育を提供する体制を確保するために、人件費および施設使用に係る経費について、定額で支給している。」とのことである。

しかし、同期間の利用園児数と、1日当たり利用園児数、委託料の推移は次の通りである。

園児数と1日当たり利用者数、委託費の推移

<単位：人、千円>

中央保育園	平成20年度		平成21年度		平成22年度		平成23年度		平成24年度	
	予算	決算	予算	決算	予算	決算	予算	決算	予算	積算(*)
総利用人数	1,157	1,427	1,616	1,279	1,407	1,194	1,274	925	1,224	
開所日数	65	65	66	66	65	65	65	65	67	
1日当たり利用者数	17.8	22	24.5	19.4	21.6	18.4	19.6	14.2	18.3	32
委託費(千円)	4,435	4,435	4,435	4,435	4,435	4,435	4,435	4,435	4,435	

杉の子保育園	平成20年度		平成21年度		平成22年度		平成23年度		平成24年度	
	予算	決算	予算	決算	予算	決算	予算	決算	予算	積算(*)
総利用人数	941	998	979	639	758	629	586	540	631	
開所日数	65	65	66	66	65	65	65	65	67	
1日当たり利用者数	14.5	15.4	14.8	9.7	11.7	9.7	9	8.3	9.4	20
委託費(千円)	3,458	3,458	3,458	3,458	3,458	3,458	3,458	3,458	3,458	

「積算（＊）」は、委託料積算の基礎とした人数である。

両園とも、平成 20 年度以降、人数は減少しているが、委託料は全く変わっていない。利用状況に即した委託業務の設計、委託料の積算をすべきであり、また、利用状況の変化に応じた機動的な見直しが必要である。

【意見】 休日保育の委託先の募集方法

休日保育の委託先について、公募していない。公募することにより、供給者側の要望、ひいては市場のニーズを把握することが可能となる。また、委託料の見直しのきっかけとなる。公募によって委託先を選考することを検討すべきである。

【指摘】 休日保育に関するアンケートについて

市では、保育園に関するアンケートを実施しているが、休日保育のニーズに関するアンケートがされていない。

現状、休日保育が実施されているのは、新川町と本町に所在する保育園であり、いずれも旧市街に属する。若年層の居住割合が相対的に高いと推定される郊外の保育園では、休日保育は実施されていない。

休日保育など、特定のニーズに応じた公共サービスは、そのニーズを的確に把握した上で、効率的に実施すべきである。

B-1 中央図書館の管理運営に関する各業務委託

委託業務名	中央図書館の管理運営に関する各業務委託
契約額	153,689,535 円
部局名	教育委員会 生涯学習部
担当課	中央図書館
委託先名	株式会社図書館流通センター 他

1. 事業の概要

函館市中央図書館の管理運営業務委託料である。図書館基幹業務であるカウンター関連業務、事務室内業務等を平成 17 年開館時より(株)図書館流通センター(以下図書館流通センター)に委託しているほか、清掃、警備等 21 業務についても、それぞれの事業者へ外部委託している。

2. 業務委託の全体像

中央図書館に関する委託業務の詳細は以下の通りである（平成 23 年度）。

No.	業務名 (A)	予定価格 (B 円)	参加社数 (C 社)	入札、見積合せの別	決定金額 (D 円)		備考
					決定単価 (円)		
1	函館市中央図書館清掃業務（更改前）	4,032,000	11	入札		4,032,000	長期継続契約（H20.8～H23.7）
	函館市中央図書館清掃業務（更改後）	8,429,400	11	入札		6,322,680	長期継続契約（H23.8～H26.7）
	計					10,354,680	
2	函館市中央図書館警備業務	7,664,580	1			7,655,760	随意契約
3	函館市中央図書館駐車場等警備業務	2,250	1		2,250	389,812	随意契約、単価契約（1 時間当、税抜）
4	函館市中央図書館設備管理業務	7,812,000	9	入札		7,812,000	長期継続契約（H22.8～H27.7）
5	函館市施設塵芥収集運搬業務（2-①中央図書館）	2,650	10	見積合せ	2,650	327,578	単価契約（1 m ³ 当、税抜）、調度課で一括契約、長期継続契約（H22.8～H24.7）
6	函館市中央図書館昇降機設備保守点検業務	1,077,300	1			1,077,300	随意契約
7	函館市中央図書館および太陽電池発電所 自家用電気工作物保安管理業務	413,532	2	見積合せ		355,110	長期継続契約（H21.4～H24.3）
8	函館市中央図書館空調設備保守点検業務	1,911,000	1			1,911,000	随意契約
9	函館市中央図書館熱源機器設備保守点検業務	2,625,000	1			2,625,000	随意契約
10	函館市中央図書館非常・業務兼用放送設備保守点検業務	95,550	1			95,550	随意契約
11	函館市中央図書館監視カメラ設備保守点検業務	315,000	1			315,000	随意契約
12	函館市中央図書館自動扉設備保守点検業務（寺岡）	378,000	1			378,000	随意契約（メーカ・寺岡エドール(株)）
13	函館市中央図書館自動扉設備保守点検業務（ナプロ）	425,250	1			425,250	随意契約（メーカ・ナプロシステム(株)）
14	函館市中央図書館消防用設備保守点検業務	1,848,000	13	見積合せ		1,846,950	随意契約
15	函館市中央図書館駐車場除排雪業務（除雪ドーザ）	8,200	11	見積合せ	8,100	656,302	単価契約（1 時間当、税抜）
	〃（ダンプトラック）	11,400			11,400		
16	函館市中央図書館植樹・植栽維持管理業務	1,115,483	18	見積合せ		956,130	随意契約
17	函館市中央図書館北海道新聞マイクロフィルム撮影 および複製フィルム作成業務	730,170	1			730,170	随意契約
18	函館市中央図書館受水槽清掃および水質検査業務	170,100	10	見積合せ		169,050	随意契約
19	函館市中央図書館貴重資料室ガスくん蒸業務	800,730	3	見積合せ		783,300	随意契約
20	函館市中央図書館配本業務	2,174,551	1			2,148,560	随意契約、日数変更のため支払額2,148,560円
21	函館市中央図書館用務員業務	6,603	1		6,603	2,066,073	随意契約、単価契約（1 日当、税抜）
22	函館市図書館運営業務	111,143,000	2			110,610,960	プロポーザル、長期継続契約（H20.8～H25.7）
合 計						153,689,535	

函館市中央図書館作成による

No1・4 の入札は指名競争入札である。平成 23 年度の中央図書館委託料の決算額は 153,689 千円、No. 22 の運営委託料 110,610 千円が全体の 72%程度を占めている。

【指摘】 業務委託全般の契約方法について

22 業務委託の内、一般競争入札 0 件、指名競争入札 2 件、随意契約 20 件（うちプロポーザル 1 件）である。

地方自治法第 234 条第 1 項は、「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。」とし、同条 2 項は「指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。」としている。これに関して、昭和 62 年最高裁判決は、「機会均等の理念に最も適合して公正であり、かつ、価格の有利性を確保しうる観点から一般競争入札によるべきことを原則とし、それ以外の方法を例外的なものとして位置づけているものと」解している。自治体契約には、機会均等、公正性、経済性が要請されている。

随意契約 19 件のうち 8 件は、契約金額が 50 万円以下であり、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号による金額基準により、随意契約とすることに問題はない。しかし、11 件は 50 万円超である。

例外的方法である随意契約が多数を占めている。随意契約の理由書には、経験がある、誠実である等の抽象的な表現が多い。一般競争入札によりがたい具体的理由を明確に示すべきである。具体的理由がないのであれば、競争入札とすべきである。

【指摘】 個別の随意契約について

No.15、No.16 の業務は、それぞれ、除排雪、植栽維持であり、市内だけでも相当数の事業者が存在する単純な業務である。

地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定する「性質又は目的が競争入札に適しないもの」とはいえない。その他、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項各号のどれにも該当しない。

また、見積りは、No.15 は 11 社から、No.16 は 18 社から徴求しているが、結果的に、同一先との契約が長年にわたり繰り返されている。実質的に競争メカニズムが機能していたとはいえない。

随意契約としたことは不当であり、競争入札とすべきものであった。

3. 図書館運営業務委託の契約変更について

平成 20 年 8 月～平成 25 年 7 月までの長期継続契約期間中であるにも拘らず、平成 24 年 4 月 1 日～平成 25 年 7 月 31 日までの期間を対象に、契約金額の変更並びに仕様書の一部削除を伴う変更が行われた。

(1) 当初契約の概要

基幹業務である図書館運営業務は、平成 20 年 8 月から平成 25 年 7 月まで 5 年間の長期継続契約で図書館流通センターに業務委託中である。

受託者の選考はプロポーザルにより行われ、指名により 2 社参加した。

5 年間の業務委託料は 553,054 千円、年間 110,612 千円である。

(2) 当初契約金額

当初契約について、市が作成した業務委託積算書と、図書館流通センターの業務委託提案書の概要を比較する。

〈単位：千円〉

	市	図書館流通センター	
	積算 a	提案 b	
		値引前	値引後
人件費（税込）	102,808	135,418	
経費（税込）	8,335	646	
計	111,142	136,064	110,612
対積算額	100%	122%	99.5%

（平成20年度プロポーザル時の資料から、監査人作成）

図書館流通センター提案の人件費には、研修費用を含む。

図書館流通センターの提案書によると、受託金額の提示額は5年分合計で、値引前680,320千円、値引後553,060千円である。値引額127,260千円、値引率18.7%と額も率も大きい。

契約額は553,054千円、函館市積算額555,717千円の99.5%である

提案書では値引前の金額について人件費、物件費に分けて計算根拠を示している。一方、値引の根拠は示されず、出精値引としている。値引前の提案額は人件費がほとんどであるので、値引の対象も人件費であることは論を俟たない。

(3) 当初契約の仕様書(従事者数)と、提案従事者数

プロポーザルに当り、市の仕様書で示された従事者数は以下の通りである。

仕様書

区分	勤務時間	配置人数	
		平日	休日等
業務責任者	8時間	1人	1人
副責任者	8時間	3人	3人
フルタイム勤務者	8時間	11人	11人
パートタイム勤務者	5時間	15人	17人
合計		30人	32人

パートタイム勤務者も8時間勤務者として換算すると、仕様書で示された従事者数は減少する。8時間勤務者を1人として数えると、平日24.4人、休日25.6人の従事者が必要である。

〈単位：人〉

	平日	休日等
8時間勤務者	15.0	15.0
パートタイム勤務者	9.4	10.6
合計	24.4	25.6

一方、図書館流通センターが提示した従事者数はフルタイム 31 人である。

提案書		〈単位：人〉
業務責任者		1
副責任者		4
一般(フル勤務想定)		26
合計		31

【指摘】 提案額の値引の根拠について

提案書では、31 人分の人件費 1 年分を一旦 135,418 千円と計算した上で、物件費との合計額から、18.3%値引している。値引の根拠が不明であり、31 人を減らすのか、31 人に対する給与を減額するのかが明らかにされていない。プロポーザルの実施、契約に当り、根拠を明確にしておくべきであった。値引後の提案額と市の積算額が近似していることの妥当性を事後的にも検証可能なようにしておくべきである。

(4) 図書館流通センターの人員配置実績

平成 23 年 4 月 1 日現在の図書館流通センターの人員配置実績を見ると、勤務形態は多岐に分かれている。上記仕様書、提案書の従事者数と比較するために、従事者の総勤務時間を集計し、全員が 8 時間勤務するものとして換算すると、40 人相当となる。(下表 83,455 時間÷2,086 時間=40 人)

実績勤務者数並びに勤務時間

〈単位：日、時間、人〉					
週当り 出勤日 a	1 日当り 勤務時間 b	1 週当り 勤務時間 c	年間 勤務時間 d	勤務者数 e	総勤務時間 f
5	8	40	2,086	17	35,457
5	7.5	37.5	1,955	9	17,598
5	7	35	1,825	7	12,775
4	7	28	1,460	3	4,380
5	5.5	27.5	1,434	1	1,434
4	6	24	1,251	6	7,509
4	5	20	1,043	3	3,129
2.5	4.5	11.25	587	2	1,173
合計			11,641	48	83,455

a. b. c. e の数値については、中央図書館担当者集計による。

d については、年間を (365÷7) 週として算出している。

【指摘】 仕様書(従事者数)・提案書と実態の乖離について

仕様書の要求する従事者数、平日 24.4 人、休日 25.6 人と実態の従事者数 40 人は大きく乖離している。また、図書館流通センターが提案した従事者数 31 人に較べても、実態の従事者数 40 人は 3 割以上多い。

平成 17 年の中央図書館開館に伴い、図書館基幹業務は直営から業務委託に変わった。開館から平成 20 年 7 月についてもプロポーザルにより、図書館流通センターが受託している。8 時間勤務換算前ではあるが、平成 19 年度、20 年度の従事者数はともに 41 人と増減がなく、今回プロポーザルによる契約改定時も、

同様の人数であったものと推定される。

プロポーザルの実施、契約に当り、実態従事者数を市はすでに把握していたはずである。市は、実態と乖離した過少な積算をし、過少な提案を受け入れたことになる。

積算作業にも、提案の評価にも、相当の業務量を要したはずである。多額の人件費、コストをかけた上で、真実とかけ離れたところで契約が締結されることは、市民にとって多大な損失である。

(5) 契約変更の妥当性について

平成 20 年 8 月 1 日から平成 25 年 7 月 31 日までの長期継続契約は、平成 24 年 4 月 1 日に一部変更契約が締結された。契約変更の起案書によれば「業務従事者の常駐時間および人員基準の見直しに伴う委託料の減額、その他規定の整備」を変更内容とし、詳細は起案書添付の「契約変更の概要」に示されている。

以下、中央図書館関係部分を掲記する。下線は監査人による。

契約変更の概要

1. 函館市図書館運営業務委託の仕様の見直しについて

1) 函館市図書館運営業務委託は、中央図書館および美原図書室の窓口業務等を函館市流通センター(以下「TRC」という)に委託しているものであるが、平成 24 年度予算要求にあたり、経費縮減のため仕様の見直しを行うことにした。

2) 仕様見直しの考え方

原契約で仕様書に明示している「業務従事者の常駐時間および人員」の基準について、実際の業務体勢を検討し、受託者である TRC と業務量の実態に合わせた合理的な人員配置について見直しの協議をしたところ、特に中央図書館において平日 30 人・休日等 32 人と、人員規模が大きいことから、現在業務分担されているカウンター担当とバックヤード担当を統合することや配置時間の短縮などを行うことで、ある程度の業務の効率化を図ることが可能であり、中央図書館分委託料について現行から年間で税込 100 万円程度の減額が可能との承諾を得たものである。

また、この際に仕様書に明示した業務従事者の常駐時間および人員の基準を撤廃することで、受託者の裁量によって、より効率的な人員配置が可能となることから、変更契約からこの条項を削除することとした。(以下略)

※現行業務委託仕様書の第 6 項第 4 号に明示した、「業務従事者の常駐時間および人員」を全文削除する。

(原契約仕様書から抜粋)

6 委託業務の執行体制

(4) 業務従事者の常駐時間および人員は、次のとおりとする。

① 中央図書館

平 日 30人体制によるシフト勤務
休日等 32人体制によるシフト勤務

(詳細次表のとおり)

区分	勤務時間	配置人数	
		平日	休日等
業務責任者	8時間	1人	1人
副責任者	8時間	3人	3人
フルタイム勤務者	8時間	11人	11人
パートタイム勤務者	5時間	15人	17人
合計		30人	32人

(以下略)

【指摘】 「契約変更」の理由とされた事象の妥当性について

契約変更の目的を、経費縮減としているが、実態的には、変更前委託料月額 8,769 千円を変更後 8,690 千円とするものであり、一月当たり 79 千円、0.1%の減額に過ぎない。5 年間の長期継続契約期間が残すところ 1 年 4 カ月の時点で契約変更するには、あまりにも少額であり、不自然である。

契約書・仕様書の文言上、変更されているのは、従業員 30 人体制という実態とかけ離れた記載を削除した点である。

記載を削除した理由として、「この際に仕様書に明示した業務従事者の常駐時間および人員の基準を撤廃することで、受託者の裁量によって、より効率的な人員配置が可能となる」としているが、実際には、契約変更の前後とも 40 人体制であった。

人件費がコストのほとんどを占める業務である。年間 100 万円程度の委託料減額を表向きの理由として、5 年間で 6 億円近い契約の根本的な算定根拠を削除したことは合理性に欠けており、不適切である。

【指摘】 仕様書から削除された人員記載の妥当性について

既述の通り、実態従事者数は、市の仕様書に比しても、受託者の提案書に比しても、10 人以上多い。この状況において、業務従事者の常駐時間および人員の基準に関する記載を仕様書から削除している。

「契約変更の概要」には、「仕様書に明示した業務従事者の常駐時間および人員の基準を撤廃することで、受託者の裁量によって、より効率的な人員配置が可能となる」としているが、実態に即しておらず、削除する理由には当たらない。

プロポーザルが行われた当初の契約締結については、市民の立場である程度知することは可能である。しかし、本件のような一見微細な契約変更についてはそれがあったということすら周知されないであろう。制約撤廃の趣旨について、十分な説明責任を果たすべきである。

4. 図書館情報システムに係る契約の更新について

平成 17 年の中央図書館開館に向けて、平成 15 年度に図書館情報システムを導入した。NEC 社の公共図書館向けパッケージソフトを函館市向けにカスタマイズしたものである。書誌データ、利用者データ等を登録することにより、図書の貸出、返却、蔵書管理などの図書館業務に対応するシステムである。

平成 15 年度から平成 23 年 11 月まで、単年度契約による電算処理業務として、(株)エスイーシーに業務委託してきた。委託契約の件名は「図書館情報システム開発及び保守管理業務委託」である。

平成 23 年 12 月に、同じく NEC 社のパッケージソフト、サーバー、端末機器に更新するに当たり、業務委託契約から賃貸借契約に契約形態を変更し、5 年間の長期継続契約とした。

平成 15 年度から業務委託してきた(株)エスイーシーと一者随意契約を締結している。

5 年間の支払額合計は 95,735 千円である。平成 15 年度から平成 23 年 11 月までの委託料総額 60,919 千円(中央図書館集計による)を大きく上回る。

図書館情報システムに関する支払額の内訳は次の通りである。なお、数値は、中央図書館作成の決算額総括表（平成 15 年度～平成 23 年度）、賃貸借支払額総括表（平成 23 年度～平成 28 年度）に基づき、監査人が集計した。

平成 15 年度から平成 23 年度の契約を旧システム、平成 23～28 年度の契約を新システムとして 5 年間合計比較をした。旧システムの年額は每期変動しているため、便宜上、最高額であった平成 19 年度の数値を用いて比較した。

システム更新前（A）		税込	〈単位：円〉
項目	月額	年額	5年合計
リース料	833,821	10,005,849	50,029,245
保守料（ハード）	115,936	1,391,229	6,956,145
保守料（ソフト）	22,313	267,750	1,338,750
合計	972,069	11,664,828	58,324,140

システム更新後（B）		税込	〈単位：円〉
項目	月額	年額	5年合計
リース料	1,229,550	14,754,600	73,773,000
保守料（ハード）	122,850	1,474,200	7,371,000
保守料（ソフト）	243,180	2,918,160	14,590,800
合計	1,595,580	19,146,960	95,734,800

差額（B－A）				〈単位：円〉
項目	月額	年額	5年合計	差異率
リース料	395,729	4,748,751	23,743,755	147.5%
保守料（ハード）	6,914	82,971	414,855	106.0%
保守料（ソフト）	220,868	2,650,410	13,252,050	1089.9%
合計	623,511	7,482,132	37,410,660	164.1%

【指摘】 システム更新時の契約方法について

システム更新後の 5 年間支払額が、更新前 5 年間支払額に比べ、37,410 千円、64%増加している。高額かつ高率の増額であることから、金額相応の機能付加があったのであれば、新機種の選定として新たに機種、業者の選定をすべき事態であった。

金額相応の機能付加が認められないのであれば、単に支払いが急増しただけであり、一者随意契約にしている弊害が出ているものといえる。

随意契約理由書に、別システムを新規導入すると、「正確なデータ移行ができないため、調整作業に膨大な時間と費用を要する」としている。しかし、旧システムと新システムとの 5 年支払額の差額は 37,410 千円であり、旧システムの 5 年間支払合計の 64%に当る。別システムとした場合のデータ移行を賄うに足る金額である可能性もある。契約に競争性を導入するのは不可能であると決めつけるのは不合理である。

図書館では、新旧システム契約のいずれも実態的に「5 年リース契約＋保守料」ととらえているが、旧システムのリース契約満了後、新システムの稼働まで、1 年間要していることから、データ移行には従来の業者にしても、相応の時間がかかったものと思われる。

データ移行期間も含んだところで機会均等、効率性、経済性の観点から、競争性のある契約手続をすべきであった。

【指摘】 ソフト保守料について

新旧契約における、ソフト保守料の差が大きい。新契約は旧契約の 10 倍近い。金額も、1,338 千円が 14,590 千円と大きく跳ね上がっている。

市が作成した体裁になっている積算書の内訳には、『カスタマイズ費(貴館要求事項に基づく)』『通信費(貴館－ＳＥＣ間通信)』のように、「貴館」という語句が用いられている。業者が作成したものを引き写したことが推定される。

一者随意契約によらず、競争性のある契約とすべきであった。

5. 図書館業務全体の外部委託化について

平成 23 年度において、中央図書館に配置されている正職員は 12 名(内司書 0)、嘱託職員は 5 名(内司書 3)である。正職員で司書資格を有し、フロア業務に従事しているものは皆無である。

平成 23 年度の予算事項ベースで市が取りまとめた調書によって、各職員が実施している業務内容とその人工をみると、次の通りである。

〈単位：千円、人〉

No.	予算事項名	平成23年度予算額	配置職員数	
		事業費	職員	嘱託
1	施設備品整備費（社会教育施設整備費）	1,569	0.1	
2	えほんふれあい事業経費	108	0.4	0.2
3	デジタルアーカイブ整備費	1,673	0.3	
4	中央図書館図書整備費	50,000	0.1	
5	中央図書館管理運営経費	187,029	5.0	
6	中央図書館資料整備費	29,210	1.1	1.7
7	中央図書館駐車場自動管理システム維持管理費	593	0.1	
8	北海道図書館振興協議会負担金	15	0.1	
9	各図書室等管理運営経費	45,109	0.8	4.0
10	各図書室等資料整備費	7,000	0.8	1.4
11	各種講座研究会等開催経費	103	0.5	0.3
12	図書館ボランティア育成経費	140	0.4	0.2
13	図書館協議会委員報酬費	130	0.2	
14	市民文芸作品公募経費	322	0.5	0.3
15	情報システム整備費	18,515	1.0	
16	維持補修費	115	0.1	
17	郷土資料整備費	2,000	0.4	0.9
合 計		343,631	11.9	9.0

【指摘】 図書館配置職員数について

上記一覧表上の職員 11.9 人、嘱託 9 人は実態どおりであるから、各予算事項ごとに職員数は適正に算定されているものとして一部検証した。原案作成者は各担当部局であり、現場で把握した職員数である。

その結果、配置職員数の算定が厳密ではない、または、過剰な職員数を抱え

ていることが推定された。前者であるならば、算定を厳密にすべきであるし、後者であるならば、図書館業務に従事する市職員数の削減が必要である。

- ① 通常の図書購入関連 6・10 番、予算 36,210 千円、職員 1.9 人、嘱託 3.1 人が配置されている。正職員人件費 8,000 千円、嘱託人件費 2,600 千円として人件費は 23,260 千円に上る。図書購入費の 36,210 千円の 64%相当額を人件費に費やしており、業務内容に比して人件費が高すぎる。

加えて、中央図書館担当者によれば、図書の選定作業は、一次的には図書館流通センターが行い、図書館側はこれを追認しているのが実情とのことである。図書選定の追認に年間 5 人もの職員が従事している状況は、改善する必要がある。

- ② 市民文芸作品公募経費 14 番、予算 322 千円、職員 0.5 人、嘱託 0.3 人が配置されている。公募期間は年間 3 カ月と短期間であり、文芸作品の評価は外部委員が行っている。予算規模からしても、業務内容からしても年間通じて 0.8 人の職員の配置は過剰である。

- ③ 情報システム整備費 15 番、予算 18,515 千円、配置職員 1.0 人としているが、システムの保守管理、書誌データ作成等の実際の業務は外部委託していることから、年間通じて毎日 1.0 人が 1 日中従事するほどの業務量があつては、外部委託が有効に機能していないことになる。

【意見】 指定管理者制度導入について

上記一覧表中、5 番中央図書館管理運営経費、予算 187,029 千円、職員 5.0 人が配置されている。委託料 159,789 千円、電気料等の需用費 27,022 千円が予算の大部分を占めている。そのほかに、職員 1 人当りの人件費を 8,000 千円とすれば、40,000 千円の人件費を投じてことになる。

図書館は施設内で完結する市民サービス業務であるが、サービス業務の基幹部分はすでに外部委託している。中央図書館は施設として規模が大きいため、清掃・警備等の施設維持関連の業務委託項目も多数ある。職員は外部委託した業務の管理に大幅に労力を費やしている状況である。

平成 23 年度においては、市の正職員に司書資格保有者は皆無であり、市職員の業務に専門性や特殊性はない。効率性、経済性の観点から市職員が専任で多数常駐する必要性は薄い。

図書館全体としては、11.9 人の市職員が配置されている。配置転換を促進して、指定管理とすることにより、コストが大幅に削減できる可能性がある。

図書館全体を公の施設として、サービス業務・施設管理を一体で指定管理者に運営させることを視野に入れ、今後の図書館運営を検討すべきである。

B-2 社会教育施設等管理委託

委託業務名	社会教育施設等管理委託
契約額	1,071,664,608 円
部局名	教育委員会
担当課	生涯学習部文化振興課
委託先名	財団法人函館市文化・スポーツ振興財団

1. 委託事業の概要

社会教育関係の公の施設 13 カ所を、市の外郭団体である(財)函館市文化・スポーツ振興財団（以下、「文化・スポーツ財団」という）に指定管理させている。13 施設の概要は次の通りである。

	建物延面積 ＜施設面積＞	主な設備
市民会館	7,277㎡	大ホール(固定席1,370席)、小ホール他
湯川公園	<1.7ha>	附帯駐車場111台
芸術ホール	5,945㎡	ホール(音楽用712席/多目的842席)他
北洋資料館	665㎡	北洋漁業関連の各種展示室
公会堂	1,900㎡	明治43年開堂 重要文化財
北方民族資料館	3,043㎡	大正15年建築 北方民族関係各種展示室
文学館	1,026㎡	大正10年建築 石川啄木他の各種展示室
市民体育館	7,426㎡	競技場 1,720㎡ 収容人員3,000人
市民プール	6,701㎡	50mプール棟、25mプール棟、観客席他
陸上競技場	<31,200㎡>	トラック400m×9、スタンド約15,000人
野球場	<23,400㎡>	グラウンド13,650㎡、スタンド約2万人
庭球場	<12,900㎡>	テニスコート10面、クラブハウス他
千代台公園	<14ha>	野球場、陸上競技場、庭球場、弓道場、市民プール、青年センター含む 附帯駐車場229台

文化・スポーツ財団は、公の施設の管理運営とそこで行う文化芸術・スポーツ振興事業を行なう団体として、平成元年に市の全額出資で設立された。

設立以来、平成 17 年度までは管理委託先として、それ以降は指定管理者として社会教育施設等の管理を受託してきた。

現在は、13 施設の指定管理を行っている。委託料は、13 施設合計で、年間 10 億円程度である。

2. 施設の利用状況・利用目的と外部委託

これら 13 施設を、その実際の利用状況にしたがって、大きく分類すると次の通りである。

- ① 市民向けの音楽演劇等のホール施設 市民会館・芸術ホール
- ② 市民向けスポーツ施設 市民プール・市民体育館・陸上競技場・野球場・庭球場
- ③ 資料展示施設 北洋資料館・北方民族資料館・文学館
- ④ 観光施設である公会堂
- ⑤ 上記施設に隣接の湯川公園、千代台公園（隣接施設の駐車場としても機能している）

【指摘】 施設の目的・利用実態に照らした指定管理業務の設計について

各施設の現状を見ると、利用者層や利用目的が大幅に異なる。

観光目的の利用が多い公会堂・展示施設と、市民の利用が多いホール・スポーツ施設とでは、そもそも利用者層・利用目的が全く異なる。また、市民の利用が多いことでは同じ施設でも、コンサート・演劇などのイベントを鑑賞しに行く市民のニーズと、球技や水泳など日常のスポーツを楽しむ市民のニーズとは異なる。さらに、市民の日常的な健康増進での利用が多い市民体育館・市民プールと、大会などでの利用が多い陸上競技場・野球場では、市民のニーズは異なる。

このように現実の利用者の利用目的が異なっていれば、その施設の運営に当たって、目的とすべきことも異なってくる。

観光目的の施設や観光客が多い展示施設であれば、観光客をひきつける函館らしい施設を演出し集客することが重要である。コンサート・演劇の開催が主目的であれば、市民にとって魅力ある演目を企画すること、また、健康維持など市民の日常的な利用が多ければ、利用しやすく安全な施設であることが重要である。

本来、事業や業務を外部委託する場合、その事業や業務の目的や利用実態に照らして委託業務を設計すべきである。

本指定管理業務についても、13 施設すべてを一括して、ひとつの指定管理業務に括るのを前提とするのではなく、施設ごとの利用者の利用目的・利用実態に応じて、指定管理業務の設計をすべきである。

【指摘】 外部資源の長所を生かす指定管理業務の設計について

上述のように、13 施設の利用者層や利用者の利用目的・利用実態は大幅に異なっている。当然、それら個々の施設の運営業務においては、管理者に求められる運営ノウハウや人材などの経営資源は異なっている。

たとえば、市民プールで、市民が安全に水泳を楽しむ施設の運営に求められるノウハウ・人材や勤務体系・組織と、芸術ホールで有意義な演奏会や催し物

を企画し、開催するのに求められるノウハウ・人材や勤務体系・組織は異なる。また、ほとんどの利用者が観光客である公会堂についても、観光客等の利用を促進するのに求められるノウハウ・人材もこれらとは異なる。

文化・スポーツの領域においても、プールや会館運営、観光施設の運営など、特定の分野に限れば、ノウハウと人材を有する民間事業者は多く存在する。市内でも、運営可能な事業者は存在するであろう。

しかし、利用目的・利用形態が異なる幅広い施設にわたって、一括して委託しようとするれば、受託できる者は少なくなる。本 13 施設についても、現状では、多種多様な施設を一括して委託業務を設計しているために、受託者の候補が文化・スポーツ財団しかないというのが実態であろう。

逆に、委託業務の分野を絞り込めば、その分野に限ってであれば専門能力を有する事業者を選定の対象とすることができるのであり、検討が必要である。

以上、目的が異なる施設を一括してひとつの指定管理業務とする必然性はないこと、また、外部の経営資源を活用する以上、外部資源の長所を生かせる指定管理業務の設計をすべきであることを指摘した。

しかし、現状の指定管理業務が効率的・経済的に実施されており、かつ各施設の目的が有効に果たされているのであれば問題はない。

そこで、以下においては、現状、指定管理業務が効率的・経済的に実施されているか、されていないとすれば、どのような点に問題があるかを検討する（3 節から 8 節）。

さらに、各施設が有効にその目的を達成しているか、特にコストとの関連における目的達成度を、個別の施設ごとに検討する（9 節）

3. 指定管理者の選定方法について

指定管理者の選定に当たっては、公募の手続きを経ずに、文化・スポーツ財団を指定管理者としている。

指定管理者制度導入以前を含め 24 年間にわたって、文化・スポーツ財団が独占的にこれら施設の運営の担い手とされてきた。

4. 指定管理事業の収支構造について

指定管理事業は、文化・スポーツ財団の一般会計に計上されている。同財団の一般会計の収支計算書は次の通りである。

文化・スポーツ財団
収支計算書 一般会計

<単位：千円>

	平成20年度		平成21年度		平成22年度		平成23年度	
	決算額	当初予算額	決算額	当初予算額	決算額	当初予算額	決算額	当初予算額
施設管理事業収入	1,146,962	1,094,889	1,069,361	1,072,798	1,067,279	1,072,798	1,071,665	
施設管理事業費支出	1,146,961	1,094,889	1,069,361	1,072,798	1,070,539	1,072,798	1,071,665	
市民会館管理業務費支出	314,270	282,892	275,555	290,421	268,817	287,640	266,484	
湯川公園管理業務費支出		25,068	21,797	21,375	22,717	21,471	22,022	
芸術ホール管理業務費支出	167,550	175,557	170,362	176,204	180,653	175,213	178,230	
北洋資料館管理業務費支出	21,246	21,811	18,438	19,734	18,907	20,001	21,251	
公会堂管理業務費支出	46,046	44,469	40,452	41,782	39,772	41,157	42,590	
北方民族資料館管理業務費支出	47,785	46,234	42,322	37,593	39,672	37,281	38,829	
文学館管理業務費支出	39,750	40,892	37,184	32,739	34,426	33,062	37,130	
市民体育館管理業務費支出	146,291	138,691	132,153	134,049	134,706	133,684	132,714	
市民プール管理業務費支出	195,851	193,209	191,617	190,878	189,608	191,472	192,973	
千代台公園管理業務費支出		13,854	15,698	15,655	16,042	15,748	17,185	
陸上競技場管理業務費支出		56,987	58,847	59,042	64,774	62,242	63,388	
野球場管理業務費支出		42,380	53,275	42,836	47,209	43,233	46,961	
庭球場管理業務費支出		12,845	11,661	10,490	13,236	10,594	11,908	
青年センター管理業務費支出	37,568							
亀田青少年会館管理業務費支出	14,865							
屋外スポーツ施設管理業務費支出	115,739							
施設管理事業費収支	1	0	0	0	△ 3,260	0	0	
その他の事業収入	157,158	146,553	137,474	118,978	108,331	123,964	104,794	
自主事業収入	95,827	84,103	77,214	77,829	64,558	75,625	65,176	
補助金等収入	52,153	54,581	52,245	32,700	34,196	39,172	32,997	
他会計からの繰入収入	6,500	7,000	7,200	7,800	8,800	8,600	6,200	
その他	2,678	869	815	649	777	567	421	
その他の事業支出	164,236	142,308	134,204	118,400	104,367	119,249	102,115	
自主事業支出	136,825	114,927	105,526	100,545	87,956	105,239	88,125	
管理費支出	27,411	27,381	28,678	17,855	16,411	14,010	13,990	
その他の事業収支	△ 7,078	4,245	3,270	578	3,964	4,715	2,679	
事業活動収支差額	△ 7,077	4,245	3,270	578	704	4,715	2,679	
投資活動収支差額	1,788	△ 45	△ 2,600	3,822	259	△ 15	△ 4,058	
予備費		4,200		4,400		4,700		
当期収支差額	△ 5,289	0	670	0	963	0	△ 1,379	

(1) 指定管理事業の収支について

市が支出する指定管理料が施設管理事業収入に計上され、指定管理にかかる支出が施設管理事業費支出として計上されている。

【指摘】 利用料金制の採用

利用料金制は採用していない。したがって、施設の使用料自体は、指定管理者の収支には計上されず、市の収入とされている。

実際の収納業務は、市と文化・スポーツ財団との間で、使用料収納事務委託契約書を締結し、文化・スポーツ財団が市に代わって収納している。

しかし、本施設は、国防、警察、福祉等の公共サービスと異なり、利用者にとって利用する、しないは任意である。利用者は、支払う以上の満足が得られるなら、料金を負担しても利用する。

そのような施設なのであれば、利用者の満足が運営者にも還元される運営形態とした方が、運営者の動機付けにもつながり、より一層、有効な運営が期待

できる。利用料金制を採用すべきである。

本来、利用料金制は、収支が相応する施設にしか活用できない制度ではない。赤字であっても、公共的な意義があり、公共が赤字を補填して運営すべき施設について、利用者の満足を示す利用料収入を運営者にも還元し、施設を活性化することに本質がある。

つまり、公共が介入しなければ、存続できない事業について、利用者の満足を運営者にも収入として還元されるという市場機能を持ち込むことによって、公共の介入がもたらす運営の硬直性を中和することに利用料金制の本質がある。

本施設については、利用料収入が総費用の2割程度あり、かつ費用のほとんどが人件費等の固定費である。利用者数が一定増加する場合には、収入の増加額が費用の増加額を上回る可能性が高い。

利用者増加による増収を運営者に還元し、その動機付けをより高める形での利用料金制の運用が可能な施設である。

(2) 同財団のその他の事業について

指定管理以外の文化・スポーツ財団の事業としては、受託施設を舞台とした自主事業（支出総額 88 百万円 一般会計）、受託施設での売店経営などの収益事業（支出総額 54 百万円 収益事業会計）、函館市民スケート場の運営事業（支出総額 67 百万円 スケート場運営事業特別会計）がある。自主事業、売店事業は、いずれも指定管理施設に関連した事業である。

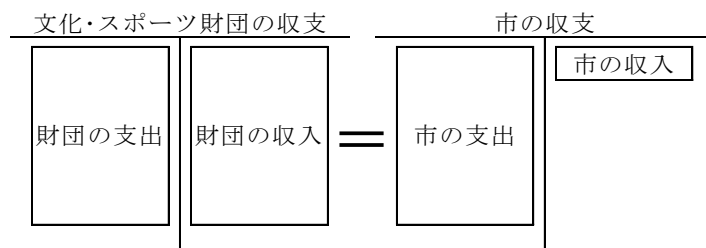
指定管理施設と独立した事業である函館市民スケート場の運営事業の支出総額 67 百万円は文化・スポーツ財団の支出総額 1,289 百万円の 5.2%である。

逆に言えば、文化・スポーツ財団の支出総額の 94.8%は、指定管理事業およびその附随事業にかかる支出であり、同財団の活動の圧倒的割合を占める。

(3) 指定管理者の収支構造について

平成 22 年度を除き、施設管理事業収入と、それに伴うコストである施設管理事業費支出は、同額である。

下図に示すように、文化・スポーツ財団の支出額 = 同財団の収入額 = 市の支出額となっている。



つまり、文化・スポーツ財団の収支計算上は、同額の支出と収入が通過するだけであり、市が直接事業を実施しているのと同じ結果となっている。

5. 協定の変更と各年度の予算について

【指摘】 協定の変更について

平成 21 年度から平成 23 年度までの指定管理期間にかかる協定書は、平成 20 年 11 月に締結されたものであるが、その後の各年度において、下表の通り変更されている。

協定変更の推移

〈単位：千円〉

	当初協定書 H20. 11. 25 a	変更協定書 H21. 4. 1 b	変更協定書 H21. 12. 22 d	変更協定書 H22. 4. 1 f	変更協定書 H23. 4. 1 h	c=h-a	c=h/a	各年度 決算額
平成21年度	1, 115, 830	1, 094, 889	1, 069, 371	1, 069, 371	1, 069, 371	△ 46, 459	-4. 16%	1, 069, 361
平成22年度	1, 114, 910	1, 114, 910	1, 114, 910	1, 072, 798	1, 072, 798	△ 42, 112	-3. 78%	1, 070, 539
平成23年度	1, 112, 378	1, 112, 378	1, 112, 378	1, 112, 378	1, 071, 710	△ 40, 668	-3. 66%	1, 071, 665
3年合計	3, 343, 118	3, 322, 177	3, 296, 659	3, 254, 547	3, 213, 879	△ 129, 239	-3. 87%	3, 211, 565

いずれの年度も、決算額は、当初協定書に比べ 40 百万円超、下回っている。
結果的には、当初協定額が過大であったことになる。

頻繁に協定変更するのは問題がある。

【指摘】 長期にわたる同一先への委託と実質的な費用弁償について

本業務は、長年にわたり、同一先に委託または指定している。上記の協定額の変更の推移から、長年にわたって、委託先が要したコストをそのまま委託料としていることが分る。

特定の外郭団体に委託することを前提として、実費弁償しているのと実質的に変わりがない。

指定管理を含め、外部委託の本旨は、外部者の経営資源を活用することにより、事業の有効かつ効率的な実施をはかることにある。

この本旨に立ちかえり、より効率的な指定管理者制度の運用をしなければならない。

【指摘】 協定変更の際の次年度以降の協定額について

各年度とも、年度当初に変更協定が締結されているが、変更協定書において、変更されるのは、当該年度の協定額のみであり、次年度以降の協定額は変更されていない。また、変更後の協定額は、決算額とほぼ同額である。

長期にわたる協定を締結する以上、その期間にわたって、実質的に目標となる協定を締結することが求められる。

6. 文化・スポーツ財団の施設管理事業費の予算と決算について

【意見】 文化・スポーツ財団の予算と決算について

文化・スポーツ財団の平成 21 年度から平成 23 年度の予算と決算は、次の通りである。

〈単位：千円〉

	各年度 当初予算 a	各年度 決算額 b	予算 実績比 c	前年 実績比 d
平成21年度	1,094,889	1,069,361	97.7%	93.2%
平成22年度	1,072,798	1,070,539	99.8%	100.1%
平成23年度	1,072,798	1,071,665	99.9%	100.1%

平成 22 年度と平成 23 年度の予算・決算には、いずれも次の特徴がある。

- ① 各年度の当初予算額は、前年決算額より若干高く設定されている(a)
- ② 各年度の決算額は、対予算比で、0.1%～2.3%の微減となっている(c)
- ③ 各年度の決算額は、対前年実績比で 0.1%の微増となっている(d)

すなわち、予算・決算が前年踏襲となっている。

委託先において、費用削減のインセンティブが生じるような工夫が必要である。

7. 外部委託の成果の評価について

【指摘】 業績評価について

指定管理者については、業績評価のための「指定管理者業務実績シート」が作成されている。指定管理者の業務実施結果を評価するためのものである。

本指定管理業務については、受託管理する会館ごとに同シートが作成されている。同シート上の最終の評価を記載する欄である「7 指定管理者に対する評価」の記載状況が、13 施設とも全く同じ文言が記載されている。市民会館を例にとれば次の通りである。

6 モニタリングの実施状況および指定管理者に対する改善指示等の実施状況			
ア 管理業務実績報告書を毎月提出、事業報告書・財務諸表を年次提出			
イ 利用者アンケートを実施			
ウ 評価シートによる自己評価を実施			
7 指定管理者に対する評価			
① 指定管理者の自己評価			
区分	評価	評価の内容	課題と今後の対応
業務の履行状況	☒ A ☐ B ☐ C ☐ D	業務の履行にあたっては、協定書を遵守し、事業計画書または仕様書の水準以上に行った。	今後においても、協定書を遵守し、より一層、事業計画書または仕様書の水準以上に業務の履行を行う。
サービスの質の状況	☒ A ☐ B ☐ C ☐ D	サービスの質にあたっては、協定書を遵守し、事業計画書または仕様書の水準以上に行った。	今後においても、協定書を遵守し、より一層、事業計画書または仕様書の水準以上にサービスを行う。
団体の経営状況	☒ A ☐ B ☐ C	財団の経営については、事業収支、経営状況ともに適正に行った。	今後においても、事業収支、経営状況ともに、より一層適正に行う。
② 市の指定管理者に対する実績評価			
区分	評価	評価の内容	課題と今後の対応
業務の履行状況	☒ A ☐ B ☐ C ☐ D	業務の履行にあたっては、協定書を遵守し、事業計画書または仕様書の水準以上に行われた。	今後においても、協定書を遵守し、より一層、事業計画書または仕様書の水準以上に業務の履行を行われたい。
サービスの質の状況	☒ A ☐ B ☐ C ☐ D	サービスの質にあたっては、協定書を遵守し、事業計画書または仕様書の水準以上に行われた。	今後においても、協定書を遵守し、より一層、事業計画書または仕様書の水準以上にサービスを行われたい。
団体の経営状況	☒ A ☐ B ☐ C	財団の経営については、事業収支、経営状況ともに適正に行われた。	今後においても、事業収支、経営状況ともに、より一層適正に行われたい。
A 協定書を遵守し、事業計画書及び仕様書の水準以上がなされている。 (事業収支、経営状況に問題はない) B 協定書を遵守し、事業計画書及び仕様書の水準どおり行われている。 (事業収支、経営状況の今後に注意を要する) C 協定書の遵守しているが、事業計画書及び仕様書の水準をやや満たしておらず、課題がある。 (事業収支、経営状況に早急な改善を要する) D 協定書や事業計画書に不履行がある。または、業務水準を満たしていない。			

例えば、[業務の履行状況]については、評価基準Aの定義が、「協定書を遵守し、事業計画書及び仕様書の水準以上がなされている。」に対して、[評価の内容]欄には、「自己評価」として、「業務の履行にあたっては、協定書を遵守し、事業計画書または仕様書の水準以上に行った。」と記載され、「市の評価」として「業務の履行にあたっては、協定書を遵守し、事業計画書または仕様書の水準以上に行われた。」と記載されている。また、[課題と今後の対応]欄には、「自己評価」として、「今後においても、協定書を遵守し、より一層、事業計画書または仕様書の水準以上に業務の履行を行う。」と記載され、「市の評価」として、「今後においても、協定書を遵守し、より一層、事業計画書または仕様書の水準以上に業務の履行を行われない」と記載されている。下線は監査人による。

[評価の内容]欄、[課題と今後の対応]欄のいずれも、評価基準を定義した文章の丸写しであり、具体的な業務実施結果・評価の記載が一切ない。かつ、指定管理者の自己評価と市の指定管理者に対する評価が、同一である。具体的な活動内容の記載がないにも関わらず、各項目はすべてA評価とされている。

このような記載では、指定管理者が活動の成果をどのような事実に基づいて自己評価したのか、また、指定管理者の活動を自治体側がどのような事実に基づいて評価したか不明であり、情報の受け手にとって、A評価だという結論以外、何らの意味がない。

文化・スポーツ財団の管理する施設については、すべて同様の記載となっている。他の民間の指定管理者の事例では、具体的な記載がされている。他の民間の指定管理者について、このような定義文の丸写しの記載であったら、市の担当者はどのように評価したであろうか。

市と指定管理者の関係が、評価し、評価される第三者同士の関係にあったとみることはできない。

両者とも意識を改めるとともに、指定管理者の自己評価・市の評価のいずれについても、評価の根拠を明確にする記載をしなければならない。

【指摘】 利用者アンケートについて

利用者アンケートの実施が不十分である。

指定管理業務については、市民会館、芸術ホール、北洋資料館、北方民族資料館、文学館、公会堂など、多くの施設において、会館内にアンケート箱を設置するという、消極的なアンケート収集方式にとどまっており、積極的に利用者の評価を運営に役立てようとする姿勢がみられない。また、アンケートの分析も不十分である。

8. 再委託について

【指摘】 再委託に関する規程について

文化・スポーツ財団は、委託業務の一部を再委託している。同財団の委託料は、平成23年度で161件362百万円であり、市からの指定管理料1,071百万円の33.8%であった。

同財団は再委託に関し、「業務委託方法等運用基準」を定めている。そのうち、委託先の選定基準に関する部分は次の通りである。

(契約方法)

1 契約方法は、予定価格により次の通りとする。

(1) 予定価格が50万円未満の場合

1 社見積りとする。ただし、新規委託業務の場合は複数社見積りとする。

(2) 予定価格が50万円以上100万円未満の場合

2 社見積りとする。

(3) 予定価格が100万円以上の場合

5 社見積りとする。基本的な5社見積りは、仕様説明会を開催し、中1日以上開けて見積合せを実施する方法とする。

(4) 特別の場合

業者数の調整が必要な場合、大きな仕様変更を伴う場合、資格業者が適当数に満たない場合、従来からの慣例上適当数以上の指名が必要と認められる場合等の特別な場合は、前各号の規定に関わらず契約できるものとする。

上記規定によれば、50万円以上の契約は2社以上の見積りを徴求することとされているが、実際には、平成23年度において、50万円以上の再委託契約73件345百万円のうち、39件171百万円が一者随意契約であった。

9. 施設別のコストと有効性について

次に、各施設の目的達成度と、あるべき運営形態について検討する。

(1) 函館市民会館

① 設置目的 市民の文化活動および集会等の用に供するため。

② 施設の収支と利用度

市民会館の収支と利用度は次の通りである。

項 目		単位	平成5年度	平成10年度	平成15年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
市民会館	収入 A	千円	62,340	48,994	40,701	43,328	43,391	40,207	40,411	39,076
	支出 B	千円	347,172	366,796	350,174	317,048	314,270	275,555	265,557	266,484
	収支 C=A-B	千円	△ 284,832	△ 317,802	△ 309,473	△ 273,720	△ 270,879	△ 235,348	△ 225,145	△ 227,408
	利用者数 D	人	373,386	293,449	218,860	250,843	254,024	228,883	237,553	223,254
	1人当り収支 C/D	円	△763	△1,083	△1,414	△1,091	△1,066	△1,028	△948	△1,019

③ 支出の内訳の推移

支出の内訳は次の通りである。

市民会館		平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	対前年増減	〈単位：千円〉	
						H21-H20	H22-H21	H23-H22
支 出	人件費	129,933	119,366	110,985	104,102	△ 10,567	△ 8,381	△ 6,883
	燃料費・光熱水費	27,714	23,709	25,747	26,572	△ 4,005	2,038	825
	委託料	122,722	105,856	104,820	103,772	△ 16,866	△ 1,036	△ 1,048
	修繕費	11,178	6,168	7,553	12,476	△ 5,010	1,385	4,923
	その他の支出	22,723	20,456	19,711	19,562	△ 2,267	△ 745	△ 149
計		314,270	275,555	268,816	266,484	△ 38,715	△ 6,739	△ 2,332

④ 施設の目的の達成度

【指摘】 市民会館の活用方法の抜本的な見直しについて

利用者は、平成5年度には373千人であったが、年々減少し、平成23年度には223千人となった。平成5年度の6割である。

維持費の削減がこれに追いつかず、利用者1人当たり収支は、平成5年度の△763円から、平成23年度は△1,019円と赤字幅が増加した。

毎年の収支赤字の総額も減少したとはいえ、平成23年度で△227百万円である。同様のコンサートホール機能を備えた芸術ホールの赤字111百万円の2倍である。

上記の平成23年度のコストには、文化・スポーツ財団が運営する他の施設にかかる総務経理部門のコスト約43百万円が計上されているが、これを控除しても184百万円の赤字である。

平成23年度の利用者数223千人のうち、市民会館ならではのといえる大ホール（1,370人収容）の利用者は114千人にすぎない。大ホール以外の施設については、他の公共・民間の施設で代替できる可能性がある。さらに、隣接地に新アリーナを建築する予定もある。

建物は築後42年を経過しており、今後の修繕費増加も見込まれる。今後の維持コストや修繕コストの負担を考慮すれば、施設の存廃を含め、活用方法の抜本的な見直しを検討する必要がある。

（2）函館市北洋資料館

① 設置目的 北洋漁業に関する資料を保管し、および展示して教育的配慮の下に市民の利用に供するため。

② 施設の収支と利用度

北洋資料館の収支と利用度は次の通りである。

項 目		単位	平成5年度	平成10年度	平成15年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
北 洋 資 料 館	収入 A	千円	3,455	1,842	1,544	1,267	1,105	961	812	663
	支出 B	千円	27,683	20,349	21,869	19,515	21,246	18,438	18,907	21,251
	収支 C=A-B	千円	△ 24,227	△ 18,507	△ 20,325	△ 18,248	△ 20,142	△ 17,477	△ 18,094	△ 20,587
	利用者数 D	人	50,814	26,482	23,371	18,801	16,488	14,859	13,289	10,921
	1人当たり収支 C/D	円	△477	△699	△870	△971	△1,222	△1,176	△1362	△1,885

③ 施設の目的の達成度

【指摘】 北洋資料館の活用方法の抜本的な見直しについて

平成 23 年度のデータによれば、入館料が 100 円（一般の個人。団体・学生等は割引あり）であるのに対し、利用者 1 人当り収支は△1,885 円、利用者負担割合は 3%（＝収入 663 千円÷支出 21,251 千円）である。

また、平成 23 年度の利用者は 11 千人であるが、これは函館市の人口 277 千人の約 4%にすぎない。

つまり、利用者の全員が函館市民であったとしても、市人口の 4%に過ぎない利用者のために、市が 97%の費用を負担しているのであり、受益者負担の原則、公平性の観点から問題がある。

現状の利用形態では、利用人数の観点から、また、対利用者数でのコスト負担の観点から、施設が有効に活用されているとはいえない。

本施設は観光スポットである五稜郭公園に隣接している。同じ五稜郭公園にある箱館奉行所は、入場料が 500 円なのに、年間 237 千人が入館している。展示内容に魅力があれば、より高額の入館料、より多数の入館者が期待できるはずである。

展示内容を含めた施設の目的、活用方法、管理運営の方法を、抜本的に見直すべきである。

（３）函館市重要文化財旧函館区公会堂

① 施設の収支と利用度

公会堂の収支と利用度は次の通りである。

項 目		単位	平成5年度	平成10年度	平成15年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
旧函館区公会堂	収入 A	千円	65,105	58,032	41,664	34,066	33,790	31,904	30,621	28,663
	支出 B	千円	47,945	51,936	49,032	44,643	46,046	40,452	39,772	42,590
	収支 C=A-B	千円	17,160	6,096	△ 7,368	△ 10,577	△ 12,256	△ 8,548	△ 9,152	△ 13,927
	利用者数 D	人	263,555	242,624	177,039	144,303	143,959	137,048	135,122	127,856
	1人当り収支 C/D	円	65	25	△ 42	△ 73	△ 85	△ 62	△ 68	△ 109

② 施設の目的の達成度

【指摘】 公会堂の施設の目的と管理運営方法について

明治後期の函館市の繁栄が偲ばれる建築物であり、国の重要文化財に指定されている。函館市元町の観光スポットであり、観光客の利用が圧倒的に多いと推定される。

平成 5 年度当時は、利用者は 263 千人であり、収支は黒字であった。平成 23 年度の利用者は 127 千人、利用者 1 人当り収支赤字は 109 円であった。

利用者が逡減傾向にあることや、今後は修繕費を要する見込みであることから、さらなる利用度の向上が必要である。

そのためには、観光目的など、施設の目的を明確にし、その目的が最大限実

現されるような管理運営方法とすることが重要である。

民間企業を活用することを含め、施設の特性が最も生かせる管理運営方法を改めて検討すべきである。

(4) 函館市北方民族資料館

- ① 設置目的 北方民族に関する資料を保管・展示して教育的配慮の下に市民の利用に供するため。

② 施設の収支と利用度

北方民族資料館の収支と利用度は次の通りである。

項 目	単位	平成5年度	平成10年度	平成15年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
収 入 A	千円	6,289	6,860	6,036	4,773	5,065	5,362	4,734	4,184
支 出 B	千円	52,730	54,904	47,809	49,265	47,785	42,322	39,672	38,829
収 支 C=A-B	千円	△ 46,441	△ 48,044	△ 41,773	△ 44,492	△ 42,720	△ 36,960	△ 34,938	△ 34,645
利用者数 D	人	33,244	35,378	30,635	24,918	26,252	27,023	23,893	21,617
1人当り収支 C/D	円	△ 1,397	△ 1,358	△ 1,364	△ 1,786	△ 1,627	△ 1,368	△ 1,462	△ 1,603

【指摘】 共通券による利用者数の把握方法について

北方民族資料館、文学館、公会堂および旧イギリス領事館については、それぞれ2館、3館、4館の共通券を販売している。ところが、これら共通券を販売した館の販売数量は把握しているが、その共通券による他館での入館者数は把握していない。

入館者数は、施設の活用度の基本となるデータである。把握しなければならない。

【指摘】 共通券による利用者数の配分計算について

共通券によるそれぞれの施設への入館者数を、仮定に基づいて配分計算をしている。その配分方式は、各館の収納事務要領に定めているが、販売した施設の入場者を1名とした上で、他の施設の入場者数を、次のような比率で配分している。

	公会堂	北方民族資料館	文学館	旧イギリス領事館
旧イギリス領事館で販売した2館共通券	0.3	0.4	0.3	-
旧イギリス領事館で販売した3館共通券	0.3	0.4	0.3	-
北方民族資料館で販売した2館共通券	0.3	-	0.4	0.3
文学館で販売した2館共通券	0.3	0.4	-	0.3

なお、旧イギリス領事館（開港記念館）については、別の指定管理者なので、本節では意見の対象としていない。

実際には、次に示すように、公会堂と北方民族資料館・文学館とでは、単館券による利用者数の差は大きい。

＜単位：人＞

	利用者数	比率 (公会堂＝100)	単館券による 利用者数	共通券による 利用者数
公会堂	127,856	100%	103,341	24,515
北方民族資料館	21,617	17%	8,549	13,068
文学館	16,186	13%	4,276	11,910
旧イギリス領事館	64,211	50%	－	－

※なお、数値は、公会堂・北方民族資料館・文学館については「使用料月計表」より、旧イギリス領事館は「指定管理者業務実績シート」による。

したがって、おおむね均等な上記の比率による配分計算では、利用者の少ない施設ほど利用者が多めに計算されることになる。この配分計算には合理性がない。

実際の利用者数をカウントするのは、事業の成果を評価するために、当然しなければならないことであり、しかも、難しいことではない。

簡単にできる本来やるべきことをせずに、合理的ではない比率計算をしている。管理する市の姿勢に問題がある。なお、この指摘は、文学館にも共通する。

③ 施設の目的の達成度

【指摘】 北方民族資料館の活用方法の抜本的な見直しについて

平成 23 年度の利用者 1 人当たり赤字は 1,603 円、利用者負担割合は 11%（＝収入 4,184 千円÷支出 38,829 千円）である。

また、平成 23 年度の利用者数は 22 千人であるが、これは函館市の人口 277 千人の約 8%に過ぎない。

つまり、利用者の全員が函館市民であったとしても、市人口の 8%に過ぎない利用者のために、市が利用者 1 人当たり 89%の費用を負担しているのであり、受益者負担の原則、公平性の観点から問題がある。

現状の利用形態では、利用人数、利用者 1 人あたりコスト負担の観点から、施設が有効に活用されているとはいえない。

本施設は、大正 15 年建築の旧日本銀行函館支店の建物であり、建物自体の価値がない訳でもない。また、観光スポットであるベイエリアに近接している。展示内容に魅力があれば、利用度が高まる可能性はあるが、一方、現状のままでは、毎年 30 百万円以上の財政負担が続く。

施設の目的、活用方法、指定管理など管理運営の方法を、抜本的に見直すべきである。

(5) 函館市文学館

- ① 設置目的 郷土ゆかりの文学者の資料を保存し、および展示して教育的配慮の下に市民の利用に供するため。石川啄木、辻仁成コーナーなど。

② 施設の収支と利用度

文学館の収支と利用度は次の通りである。

項 目		単位	平成5年度	平成10年度	平成15年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
文学館	収入 A	千円	7,495	5,500	4,220	3,400	3,396	3,767	3,397	3,098
	支出 B	千円	48,552	53,469	47,446	39,275	39,750	37,184	34,426	37,130
	収支 C=A-B	千円	△ 41,057	△ 47,968	△ 43,227	△ 35,874	△ 36,354	△ 33,417	△ 31,029	△ 34,031
	利用者数 D	人	35,230	29,178	22,111	17,992	17,724	19,153	17,609	16,186
	1人当り収支 C/D	円	△ 1,165	△ 1,644	△ 1,955	△ 1,994	△ 2,051	△ 1,745	△ 1,762	△ 2,103

【指摘】 共通券による利用者数の把握について
北方民族資料館の指摘を参照。

③ 施設の目的の達成度

【指摘】 函館市文学館の活用方法の抜本的な見直しについて

平成 23 年度の利用者 1 人当り赤字は 2,103 円、利用者負担割合は 8%（＝収入 3,098 千円÷支出 37,130 千円）である。

また、平成 23 年度の利用者数は 16 千人であるが、これは函館市の人口 277 千人の約 6%に過ぎない。

つまり、利用者の全員が函館市民であったとしても、市人口の 6%に過ぎない利用者のために、市が利用者 1 人当り 92%の費用を負担しているのであり、受益者負担の原則、公平性の観点から問題がある。

現状の利用形態では、利用人数の観点から、また、対利用者数でのコスト負担の観点から、施設が有効に活用されているとはいえない。

本施設は、大正 10 年建築の旧第一銀行函館支店の建物であり、観光スポットであるベイエリアに近接している。展示内容に魅力があれば、利用度が高まる可能性はあるが、一方、現状のままでは、毎年 30 百万円以上の財政負担が続く。

展示内容等の施設の目的、活用方法、指定管理など管理運営の方法、ひいては施設の可否を、抜本的に見直すべきである。

(6) 函館市民プール

① 設置目的 市民の心身の健全な発達とスポーツ活動の普及、振興を図るため。

② 施設の収支と利用度

市民プールの収支と利用度は次の通りである。

項 目	単位	平成5年度	平成10年度	平成15年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
市民プール 収入 A	千円	43,455	34,470	27,109	22,903	20,868	18,660	17,186	16,892
支出 B	千円	192,851	215,413	207,509	192,769	195,851	191,617	189,607	192,973
収支 C=A-B	千円	△ 149,396	△ 180,943	△ 180,400	△ 169,866	△ 174,982	△ 172,957	△ 172,421	△ 176,081
利用者数 D	人	210,487	159,477	152,065	137,778	125,798	121,798	123,683	122,049
1人当り収支 C/D	円	△ 710	△ 1,135	△ 1,186	△ 1,233	△ 1,391	△ 1,420	△ 1,394	△ 1,443

③ 施設の目的の達成度

【意見】 市民プールのあり方の検討について

利用者は、平成5年度には210千人であったが、年々減少し、平成23年度には122千人となった。平成5年度の6割である。毎年の赤字額は、平成5年度が149百万円、平成23年度が176百万円と増加した。

利用者1人当り赤字は、平成5年度の710円から、平成23年度は1,443円と2倍になっている。

現在では、市民プールの開設当時とは異なり、アスレチッククラブなど民間事業者が運営するプールが複数存在する。一方で、市民プールは、相当規模の大会が開催可能な市内唯一の50mプールを擁している。

施設の存廃を含め、利用度向上の方策など市民プールのあり方について、市民の意見を問う機会を設けるべきであろう。

(7) 千代台公園庭球場

① 施設の収支と利用度

庭球場の収支と利用度は次の通りである。

項 目	単位	平成5年度	平成10年度	平成15年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
庭球場 収入 A	千円	5,983	11,709	11,477	11,513	11,370	11,404	11,562	11,439
支出 B	千円	△ 5,983	△ 11,709	△ 11,477	13,885	13,008	11,661	13,236	11,908
収支 C=A-B	千円	5,983	11,709	11,477	△ 2,372	△ 1,638	△ 256	△ 1,674	△ 469
利用者数 D	人	71,708	50,864	61,113	66,633	68,994	64,600	60,811	60,368
1人当り収支 C/D	円	83	230	188	△ 36	△ 24	△ 4	△ 28	△ 8

② 施設の目的の達成度

【指摘】 庭球場の運営主体について

利用者は60千人強である。収支はほぼ均衡しているので、民間でも運営可能であろう。

市場で存続できる事業は、市場に委ねる方が効率性が高い。民間を運営主体とする、少なくとも公募等により運営主体を選考することとすべきである。

(8) 千代台公園

① 施設の収支と利用度

千代台公園の収支と利用度は次の通りである。

項 目		単位	平成5年度	平成10年度	平成15年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
千代台公園	収入 A	千円	(土本部所管)					14,026	15,353	13,880
	支出 B	千円						15,698	16,042	17,185
	収支 C=A-B	千円						△ 1,671	△ 689	△ 3,305
	利用者数 D	人						169,468	176,678	177,963
	1人当り収支 C/D	円						△ 10	△ 4	△ 19

② 施設の目的の達成度

【指摘】 駐車場の運営主体について

公園とされているが、実際には、市の施設である野球場、陸上競技場、庭球場、弓道場、市民プール、青年センターの敷地の部分が大い。他に、一般向けの駐車場、児童用公園として利用されている。

駐車場部分の運営については、特別のノウハウは不要であり、その運営は民間企業でも可能であろう。市場で存続できる事業は、市場にゆだねる方が効率性が高い。

民間を運営主体とする、少なくとも公募等により運営主体を選考することとすべきである。

B－3 市立函館博物館郷土資料館管理業務委託

委託業務名	市立函館博物館郷土資料館管理業務委託
契約額	6,392,000 円
部局名	教育委員会
担当課	博物館
委託先名	市立函館博物館友の会

1. 事業の概要

市立博物館分館である郷土資料館（旧金森洋物店）の管理を、市立函館博物館条例により、指定管理者に行わせるものである。

本施設は、明治 13 年に開店された私的建造物であったが、昭和 38 年、北海道指定有形文化財とされたのち、昭和 44 年に市が取得し、市立博物館分館として開館された。平成 10 年度から平成 11 年度に、292 百万円をかけて、復元改修工事が行われている。

指定管理者の主たる業務は、施設の物理的な維持管理・料金収納・入館者案内・展示資料説明等である。

2. 利用状況について

(1) 利用者数について

来館者数の年次推移は以下の通りであり、総数が少ない上に、年々、減少傾向にある。

〈単位：人〉

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
利用者数	8,358	7,843	7,724	6,141	6,151
割合(平成19年度=100)	100%	94%	92%	73%	74%

(2) 設置目的と利用者層について

平成 23 年度の利用者内訳は、以下の通りである。担当者によると、利用者は、観光客・修学旅行生が多く、一般市民の来訪は少ない。小中学生については、市内生徒は無料、市外生徒は有料である。無料 740 人に対し有料 2,961 人であることが、入館者に占める市民の割合が低いことを傍証している。少なくとも有料の小中学生 2,961 人は市外であり、市民の利用は多くて 3,190（＝6,151－2,961）人である。

〈単位：人〉

有料						無料				合計
個人			団体		合計	個人		団体	合計	
一般	高齢者	小中	一般	小中		小中	一般他			
2,020	12	2,871	143	90	5,136	740	75	200	1,015	6,151

【指摘】 施設の目的について

当施設の設置目的は、指定管理者業務実績シートによると、「歴史、芸術、民族、産業、自然科学に関する資料を収集・保管・展示して教育的配慮の下に市民の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資すること」である。

上記の通り、市民の利用は多くて 3,190 人であり、人口 28 万人に対する利用度は 1%程度であり、施設の設置目的が達成されているとはいえない。

また、実態は観光用施設として利用されている面が強いものの、利用者は少ない。施設の目的と実態が乖離している。目的の再検討が必要である。

(3) 利用者 1 人当たりコスト

平成 23 年度の来館者 1 人当たりコストは、1,127 円である。

来館者1人当たりコスト

委託料	千円	6,932
来館者数	人	6,151
来館者1人当たりコスト	円	1,127

平成 23 年度の 1 人当たり入館料は、平均 59 円であり、コストには見合っていない。

来館者1人当たり入館料

入館料	円	361,190
来館者数	人	6,151
来館者1人当たり入館料	円	59

【指摘】 施設の活用度と受益者負担割合について

利用者 1 人当たりコストは 1,127 円、利用者 1 人当たり収入は 59 円、受益者負担割合は 5.2%であり、94.8%は公費負担である。しかも、利用者の半数以上は、観光客・修学旅行生と推定される。

観光振興に大きな効果があるのであれば、市外の利用者が多くても公費で負担することに意義はあるが、利用者は 6 千人程度である。

施設の運営目的を明確にした上で、現状のまま運用するのか、外形保存にとどめるのか等の検討を要する。

3. 外部委託の経緯

(1) 委託業務について

指定管理者の業務のうち、説明業務以外の、設備維持管理・料金収納等は、当施設に特有の業務ではない。説明業務も、施設自体が 286 m²と狭小であり、常設展示もそれに見合う規模であり、専門性・特殊性が高いわけではない。

(2) 受託者の育成について

函館市教育委員会は、平成 12 年度から、展示説明につき、任意団体である市立函館博物館友の会(以下、「友の会」)に、展示説明業務委託を開始した。平成 15 年度からは、利用料収納も「友の会」に業務委託を開始した。いずれも一者随意契約である。

平成 18 年度から平成 20 年度の期間から、指定管理者制度が採用され、「友の会」が指定管理者に選定された。この期間は、公募制は採用されていない。

「友の会」事務局は、郷土資料館内にあること、案内業務等に従事する職員４名中３名が市役所ＯＢであること等からも、市が長期間にわたり単独の団体を育成し、便宜を図ってきたことがうかがわれる。

平成 21 年度～平成 23 年度の期間は、公募制となり 2 者が応募したが、選定委員会において、「友の会」が選定された。なお、平成 24 年度から平成 28 年度についても公募されたが、応募は「友の会」のみであった。

【意見】 指定管理者の育成と公平な選定について

市が受託者を育成することは、時代の趨勢等から、必ずしも全否定されるものではない。しかし、いったんルールに乗ると、受託者が固定化される可能性が高い。当施設についていえば、一者随意契約が指定管理者制度に移行したものであるが、指定管理とはいっても、一者随意契約と大差ない結果となっている。受託者育成につながる随意契約を締結する際には、長期的なスパンで、競争性を阻害しないように考慮すべきである。

４．委託料の収支差額について

（１）平成 23 年度以前の委託料と収支差額

毎期の委託料は支出を上回っており、収支差益が生じている。収支差益は「友の会」一般会計に毎期繰り入れられている。

＜単位：円＞

	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	合計
委託料	5,796,000	6,394,000	6,394,000	6,392,000	24,976,000
収支差益	213,463	298,114	237,371	267,779	1,016,727

（２）新指定期間について

平成 24 年度から平成 28 年度の指定管理者も公募されたが、「友の会」のみの応募であった。この期間の委託料は年 6,535 千円であり、平成 23 年度までの委託料に比して、143 千円多い。収支差益は依然として生じると見込まれる。

（３）「友の会」から市への寄付

平成 23 年度に、「友の会」一般会計から函館市に対して博物館本館内の洋式トイレ化工事 1,060 千円を寄付している。平成 22 年度にも新博物館建設のための寄付金 3,000 千円の支出があった。

【意見】 指定管理者からの寄付について

毎期、指定管理者側に委託料の剰余金が生じている一方で、指定管理者から寄付も受けている。「友の会」には委託料のほかに、会費収入、物販収入などがあり、上記委託料の剰余金のみが寄付金の源泉とは言えないが、委託料の一部も寄付金として採納されていることになる。

この状況で、委託料が適切であるのか、指定管理者の選定に影響が及ぶのではないかと懸念が生じないように説明責任を果たす工夫が必要である。

5. 委託業務の評価について

指定管理者の業務は「指定管理者業務実績シート」によって評価される。

しかし、平成 23 年度の同シートには具体的な記載が一切ない。

例えば、[業務の履行状況]については、評価基準Aの定義が、「協定書を遵守し、事業計画書及び仕様書の水準以上がなされている。」であるのに対し、[評価の内容]欄には（自己評価）「業務については、協定書に定められた事項の遵守はもとより、事業計画および仕様書を上回る水準で履行している。」（市の評価）「業務については、協定書に定められた事項の遵守はもとより、事業計画および仕様書を上回る水準で履行していると認められる。」と記載された上でA評価が付され、[課題と今後の対応]欄には、（自己評価）「今後も現在の業務水準の維持・向上を図っていきたい。」（市の評価）「今後も現状を不断に検証しながら、業務水準の維持・向上が図られるよう努められたい」と記載されている。

他の評価項目についても、また、市による評価についても全く同様に、定義文の丸写しである。

【指摘】 指定管理者業務の評価について

このような記載では、指定管理者が活動の成果をどのような事実に基づいて自己評価したのか、また、指定管理者の活動を自治体側がどのような事実に基づいて評価したか不明であり、情報の受け手にとってA評価だという結論以外の意味がない。

指定管理者の自己評価・市の評価のいずれについても、評価の根拠を明確にする記載をしなければならない。

B－4 函館市施設塵芥収集運搬業務委託

委託業務名	函館市施設塵芥収集運搬業務委託
契約額	38,378,442 円
部局名	教育委員会 他
担当課	生涯学習部管理課 他
委託先名	株式会社南北海道清掃公社 他

1. 事業の概要

函館市施設の塵芥収集運搬業務を委託している。

契約年数は2年で、収集エリアごとに「見積合せ」による随意契約を行っている。

2. 契約単価

収集エリアごとに複数見積書を徴求し、最も低い金額を呈示した者と契約している。

エリア別契約単価と収集実績等は、以下の通りである。

エリア別契約単価と収集実績 <単位：円、m³、件>

	契約単価	収集実績	収集施設数
1-①	2,680	628.50	18
1-②	2,000	1,904.08	5
1-③	2,000	2,606.15	17
1-④	2,600	719.26	4
2-①	2,600	1,780.53	23
2-②	2,600	2,031.29	21
3-①	2,660	1,210.60	16
3-②	2,280	1,539.50	14
3-③	2,680	1,446.80	20
合計	-	13,866.71	138

【指摘】 「見積合せ」と長期にわたる同一先との契約

複数者による「見積合せ」を実施しているにも拘らず、過去6年（契約は3回）の受託業者がエリア毎に同一となっている。

本業務は、塵芥の収集・運搬業務であり、地方自治法施行令第167条2第1項第2号にいう「性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するとはいえない。地方自治法の趣旨に立ち返り、競争入札とすべきである。

B－5 外国人英語指導助手業務委託

委託業務名	外国人英語指導助手業務委託
契約額	25,056,000 円
部局名	教育委員会
担当課	学校教育部教職員課
委託先名	株式会社インタラック

1. 事業の概要

国際化社会に対応した教育施策の一環として、外国人英語指導助手を導入することにより、市立の中学校・高等学校における英語を用いたコミュニケーション能力の向上や国際感覚の育成、小学校における国際理解教育での英語活動等を通じ、英語教育の充実を図っている。

2. 外部委託の概要

平成 17 年から随意契約により外部委託しており、(株)インタラックが受託していた。平成 21 年度より公募型プロポーザル方式を採用した。2 社の応募があり、総合評価に基づき得点の高かった(株)インタラックと 5 年の長期契約を締結している。

3. 契約年数について

【指摘】 長期継続契約することの妥当性

市によれば、現在、契約年数を 5 年としている理由は次の通りである。

- ① 5 年契約とすることで新 1 年生（中学生）が卒業するまで同一の外国人英語指導助手（AET）による授業が可能である
- ② 一定期間、同一の AET を配置できることは、当市学校教育環境に適した AET の確保ができる
- ③ 児童生徒との信頼関係を醸成できる
- ④ 次回の業者選定を見据えた適正な評価を行う上で、ある程度の期間が必要
- ⑤ AET の業務評価に関わるアンケート調査を行い、業務改善に努めることができる

しかし、担当課調査による近隣都市および中核市の事例を見ると、同様の事業を外部委託している場合の契約年数は、1 年契約が主流である。5 年契約しているのは函館市だけであった。

近隣都市および中核市（サンプル数15都市）における契約形態と契約年数

契約年数		1年	3年	5年
直営	5	–	–	–
委託	10	8	1	1

特に、設備投資が必要な業務内容ではなく、長期継続契約とする必要性はない。

単年度契約とすべきである。

C-1 ごみ収集運搬業務委託

委託業務名	ごみ収集運搬業務委託
契約額	767,717,789 円
部局名	環境部
担当課	清掃事業課
委託先名	函館クリーン事業協業組合

1. 事業の概要

家庭系の一般廃棄物収集（以下、本業務という）を、一括して函館クリーン事業協業組合（以下、同組合という）に委託している。

同組合は平成 17 年 2 月に設立された。それまでは、旧市内の 3 社が一者随意契約で契約していたが、平成 17 年度から現在に至るまで、同組合が一者随意契約で本業務の委託を受けている。

2. 委託先の選定について

【指摘】 契約相手先である函館クリーン事業協業組合について

平成 17 年 2 月に同組合が設立されるまでは、旧市内の委託先分を 3 ブロックに分けて、旧市内の 3 社が一者随意契約で受託していたが、平成 17 年度から現在に至るまで、同組合が一者随意契約で本業務の委託を受けている。同組合は、本業務しか事業をしていない。つまり、本業務を一括して受注するために結成された組合である。

同組合の組合員は、旧市内の清掃事業者 15 社である。一般廃棄物収集の許可業者は、旧市内に 16 社ある。そのうち、はこだて清掃俵を除く 15 社が組合員である。

実際には、区割り、区割りごとのパッカー車の必要台数と必要人員から、ごみ収集車の走行ルートまで市の環境部が決定している。

すなわち、事業実施面からは、業務の枠組みから作業実施の詳細まで、市の環境部が決定した上で、各事業者が作業を実施しているのであり、そのような事業について、組合を結成した上で、その組合 1 者と契約する必要性はない。

一定の区画割りをした上で、各事業者と直接契約することとした場合の不都合を質問したところ、担当者から、①非常時に車両・人員の追加的手配が困難であること、②組合が実施している実施報告書などの作成業務の代表者が必要であること、などの弊害があげられた。

しかし、①については、委託業者との契約に、非常時の対応を折り込めばリスク回避は可能であり、②については、事業者から直接、メールなどで定型様式の報告を徴求するなどの工夫をすれば、さほどの業務量増大とはならない。

一定の区割りとした上で、事業者と直接契約する形態にすべきである。

【指摘】 契約手続きについて

同組合との一者随意契約としているが、その理由とその理由に対する監査人の評価は、下表の1から6の通りである。

一者随意契約としている理由	評価
1 公共性が高く業務の質が重要	指名、または見積参加の態勢により業務の品質管理は可能
2 業務実施に特殊なノウハウが必要	事業者は20社弱ある 組合としなくとも、ノウハウある事業者が一定程度いる
3 安定供給が重要	事業者は20社弱ある 事業系一般廃棄物収集でも、利益獲得でき、事業者として 存続可能
4 非常時の追加的対応が必要	委託業者との契約に、非常時の対応を織り込めばリスク回 避可能
5 事業者側に特殊な設備投資が必要	パッカー車は10百万円程度 組合員はすべて事業系一般廃棄物収集の許可業者であり、 その収集業務でも、一定額は回収できる
6 実施結果の集計作業等を組合が実施	区割り、走行ルートまで市の担当者が決定している パソコン・メールによる標準報告などの工夫をすれば、さ ほどの業務量増大とはならない

現状の選定方式の根拠とされる特殊要因は、いずれも程度の差はあるが、指名競争入札によっても解決可能であり、競争性を高めることにより、価格低下の可能性はある。ブロックごとの指名競争入札によるべきである。

【意見】 競争性を高めるための区割りの工夫について

区割りごとに事業者を選定することとすれば、それぞれの区割りの大小は、事業者の売上高に影響し、対象家屋の密度は、事業者の業務の効率性に影響する。

逆に考えれば、区割りの大小や効率性に、意図的に差異を設けることによって、事業者間の競争を促進し、より低コストでの調達が可能になる可能性もある。民間企業の外部調達では活用される手法である。検討すべきである。

【指摘】 市OBの専務理事就任について

函館クリーン事業協業組合の専務理事は、設立以来、歴代市OBが就任している。函館クリーン事業協業組合は、設立直後から本業務を一者随意契約しているものであり、同じ時期から市OBの指定席となっているのは大きな問題である。市の担当者によれば、函館クリーン事業協業組合の専務理事としては無報酬であるが、同専務理事は、函館清掃事業協同組合の専務理事も兼ねており、そちらでは函館市の民間給与所得者の平均レベル以上の報酬を得ている。函館清掃事業協同組合と函館クリーン事業協業組合は、構成員がほぼ一致している。

C-2 し尿収集運搬業務委託

委託業務名	し尿収集運搬業務委託
契約額	286,493,963 円
部局名	環境部
担当課	清掃事業課
委託先名	函館環境衛生株式会社 他

1. 事業の概要

し尿収集運搬業務。エリア別に委託業者が分かれており、それぞれがその責任収集区域内から排出されたし尿を収集し（定期収集は毎月1回。他必要に応じ臨時収集）、市の指示した場所に運搬する業務である。

2. 委託開始期間の状況

し尿収集運搬業務は、旧函館市管内では函館環境衛生(株)、(株)亀田清掃および(有)亀谷産業の3社、戸井・恵山・榎法華支所管内では恵山地方公清企業組合、南茅部支所管内では(有)村上清掃と随意契約している（旧函館市管内では市直営もある）。各社との契約は以下の年度から開始しており、いずれも当該エリアでの長期独占契約状態となっている。

委託業者契約開始年度一覧

業者名	開始年度	備考
函館環境衛生(株)	昭和43年度	
(株)亀田清掃	昭和48年度	
(有)亀谷産業	昭和51年度	
恵山地方公清企業組合	平成16年度	市町村合併に伴うもの
(有)村上清掃	平成16年度	市町村合併に伴うもの

（出所：市環境部作成資料及び担当者へのヒアリング）

【指摘】 競争原理の導入について

担当部署からの説明文書によると、「委託業務を遂行するに足る設備、機材、人員および財政的基礎を有することはもちろん、函館市一般廃棄物収集運搬業務の委託に関する事務処理要領に適合するとともに、委託地域の状況等を熟知している必要がある」ことを業者選定理由としている。

し尿収集は公共性の高い業務であり、責任のある業者に委託する必要がある点は理解できるが、それであれば十分な審査を経た上での指名競争入札や、エリア毎での複数見積徴求を経た上での随意契約でも足りるものであり、エリアごとに一者随意契約とする必然性は無い。

また、業者側に特殊な設備投資を負担させているという点についても、し尿収集で必要となるバキュームカーの取得価格は10百万円程度、耐用年数が14年程度である点を考慮すれば、いずれの業者も回収年数を超えて継続しているものであり合理性はない。

競争入札により広く業者を募ることが望まれるが、少なくとも上記 5 社による指名競争入札は可能と思慮されるため、エリア独占ではなく、それぞれのエリアで競争入札を行うことが必要である。

3. 委託と直営のコスト比較

し尿収集運搬業務は、旧函館市管内では函館環境衛生㈱、㈱亀田清掃および㈲亀谷産業の 3 社に加え、市の直営部分がある。

市環境部担当者から入手した資料によると、委託した場合は直営の場合と比較して収集車 1 台当り年間で最低でも 4,700 千円の削減になるとの積算がある。

し尿収集業務直営・委託比較		〈単位：円〉
① 直営した場合の収集車 1 台当り年間経費		27,080,000
② 委託した場合の収集車 1 台当り年間経費		22,380,000
③ 差異 (①－②)		4,700,000

(出所：市環境部担当者から入手した資料)

【指摘】 直営の委託化について

上記、直営試算額は事務員給与、減価償却費を含まない金額であるため、含めた場合、更に差異は広がることとなる。直営部分は小型車（現在 2 台）であるのに対し、委託は大型車が主であるため、上記の直営、委託の比較は維持費等の観点から単純に比較することはできず、一律に上記削減額を見込むのは適当では無い面があるが、委託した方が安価に業務遂行できることは明確である。

現在、当該業務に従事している職員の雇用の問題もあるが、定年退職を待つのではなく、積極的な配置転換を実施するなどにより、今後、直営部分を委託化していく方向で検討すべきである。

C-3 日乃出清掃工場運転管理業務委託

委託業務名	日乃出清掃工場運転管理業務委託
契約額	128,730,000 円
部局名	環境部
担当課	日乃出クリーンセンター
委託先名	株式会社タクマテクノス北海道

1. 事業の概要

日乃出清掃工場はごみ焼却施設であり、清掃工場の維持管理業務、ごみ受入業務、灰出し業務、機器点検補修業務および焼却設備の運転操作監視業務（24 時間体制）を行っているが、そのうち以下の業務を委託している。

項目	業務内容	備考
運転操作監視業務	運転業務 （中央制御室における運転操作等、 ごみクレーン操作室における運転操作等）	17時～翌日9時及び 土日8時45分～17時30分 （※上記以外の時間帯は直営）
	保守管理業務	
灰出し業務	灰及びばいじんクレーン操作室における 運転操作、監視及び記録	平日8時45分～17時30分 （但し、5月4日、9月23日の祝日2日 および12月31日の土曜日を含み、 1月3日を除く）

（出所：市環境部作成資料）

2. 契約状況

【指摘】 競争メカニズムの導入について

運転操作監視業務の夜間・休日部分並びに灰出し業務の平日・日中部分を（株）タクマテクノス北海道に委託している。平成 21 年度の委託開始に当り、指名競争入札を 3 社で行ったものの、2 社が辞退したため同社と随意契約をしたものである。

市環境部作成の説明資料によると、毎年度業者が変わることにより運転管理が不安定になることを避けるため、平成 22 年度以降も每期、同社と随意契約を継続しているとのことである。

しかし、マニュアルや手順書を整備することにより、不安定さを回避することは可能である。同一の相手先のみと長期間にわたり独占的に契約していることは、競争性の観点から好ましくない。競争性を高めるため競争入札を行う、若しくは随意契約を継続するのであれば、毎年複数の見積書入手する必要がある。

3. 外部委託化状況

同業務は、平成 21 年度から外部委託されている。

市環境部作成の資料によると、委託したことによる費用の削減額の試算は、平成 23 年度ベースでは、以下の通りである。

委託化による削減額試算

項目	金額	備考
委託相当人件費	150,256,674円	19人×7,908,246円
委託料	128,730,000円	
削減額	21,526,674円	

(出所：市環境部作成資料)

【指摘】 委託化の早急な拡大について

運転操作監視業務については、通常時間帯においても委託可能である。また、運転操作監視業務および灰出し業務以外についても機器点検補修業務等、委託可能な業務がある。委託によりコストダウンが図れるのは明白であり、同工場のより経済的な運営を図るために、委託部分の拡大を早急に実施する必要がある。

【指摘】 積極的な配置転換について

委託化を促進するに伴い、委託する業務に現に従事している職員の処遇が問題となる。従来、この問題が壁となり、定年退職を待たざるを得ないという側面があったと言える。しかし、厳しい財政状況の中、委託の拡大を早急に実施し、運営費の削減を図るためには、現業職員の定年を待たず、積極的な配置転換を実施する必要がある。

4. マニュアルの状況

【指摘】 マニュアルの整備について

同工場のプラントは、(株)タクマテクノス北海道が手掛けたものであり、同社が作成した詳細かつ膨大な仕様書は保管されている。しかし、この仕様書は機械等に係る説明書であり、同業務に係る具体的なマニュアル・手順書は作成されていない。

今後、同業務を(株)タクマテクノス北海道以外の業者に委託する場合にも備え、引継ぎに役立つ業務マニュアルの整備が必要である。

C-4 プラスチック容器包装および事業系ペットボトル中間処理業務委託 他

委託業務名	プラスチック容器包装および 事業系ペットボトル中間処理業務委託 他
契約額	108,714,144 円
部局名	環境部
担当課	環境保全対策室環境対策課
委託先名	函館清掃事業協同組合 他

1. 事業の概要

函館清掃事業協同組合に委託しているプラスチック容器包装および事業系ペットボトル中間処理業務委託（平成 23 年度委託金額 107,205,000 円）、並びに公益財団法人日本容器包装リサイクル協会に委託しているプラスチック容器包装再商品化業務委託（平成 23 年度委託金額 1,509,144 円）である。

主要業務であるプラスチック容器包装および事業系ペットボトル中間処理業務は、市内から収集したプラスチック容器包装及び事業系ペットボトルを国等の分別基準等にしながら、異物・不適合物等を選別除去し、圧縮・梱包・保管等の中間処理を行う業務である。

2. 委託金額の推移

主要業務であるプラスチック容器包装および事業系ペットボトル中間処理業務は、函館清掃事業協同組合に委託している。プラスチック容器包装中間処理業務は、平成 14 年度から 10 年間、事業系ペットボトル中間処理業務は、平成 18 年度から 6 年間継続して一者随意契約という形で同組合に委託している。

市環境部からの随意契約理由書によると、同組合が関係法令の基準を満たす市内唯一の事業者である点、適切な設備を所有し処理実績もある点等を一者随意契約の根拠としている。

しかし、同一の相手先のみと長期間にわたり独占的に契約していることは、競争性の観点から好ましくない。なお、同組合に対する過去 5 年間の委託金額の推移は以下の通りである。

委託金額推移			〈単位：円〉
年度	委託金額	対前年増減額	対前年比増減率
平成19年度	117,600,000	-	-
平成20年度	116,550,000	△1,050,000	△0.89%
平成21年度	116,686,500	136,500	0.11%
平成22年度	106,680,000	△10,006,500	△8.57%
平成23年度	107,205,000	525,000	0.49%

（出所：市環境部作成資料）

平成 22 年度に 10 百万円程度の削減はあったものの、それ以外は、ほとんど変動なく推移している。市環境部担当者の説明によると、平成 22 年度の減少は銀行償還金（設

備負担金)の変動によるものであり、他の変動は主として人件費などの実績変動によるものである。

【指摘】 一者随意契約と実質的な実費弁償について

本業務は、長年、同一先と一者随意契約を繰り返している。

上記の委託金額の推移とその経緯から、長年、同一先との契約を繰り返しつつ、業者が要したコストをそのまま委託料としていることが分る。

特定の業者に対して、長年にわたり実費弁償しているのと、実質的に変わらない。他の業者から、より安価なサービス提供を受けるチャンスを放棄していることになる。

外部委託の本旨は、外部者の経営資源を活用することにより、事業の有効かつ効率的な実施をはかるという点にある。

この本旨に立ちかえり、競争性のある委託に改める必要がある。

3. 函館清掃事業協同組合決算状況

本業務は、同組合の決算書上、特別会計として区分されており、平成23年度の決算書上は以下の状況となっている。

函館清掃事業協同組合平成23年度決算状況			〈単位：円〉
科目	一般会計	特別会計	合計
売上高	11,276,933	107,205,000	118,481,933
営業利益	△4,469,274	10,914,575	6,445,301
経常利益	189,427	6,715,816	6,905,243
当期利益	189,427	4,709,816	4,899,243

(出所：平成23年度函館清掃事業協同組合決算書)

なお、同組合へは元市職員が専務理事として就任している。

【指摘】 委託金額の削減について

上記の通り、若干削減されているものの、委託金額はほとんど変動がない状態である。一方で、同組合は平成23年度において、本業務から4,709千円の利益を計上している。また、同組合加盟18社へ配当という形でも834千円が組合から支払われている(資本金27,800千円×3%)。

資源リサイクルという事業の重要性の観点からも、委託先事業者が安定的な財務状況を維持する必要性は重要であるが、市財政が厳しい現況下、予定価格の積算の見直し等により、可能な限りの委託金額の削減を図る必要がある。

【指摘】 組合員への直接委託について

同組合が関係法令の基準を満たす市内唯一の事業者である点、適切な設備を所有し処理実績もある点等を理由に一者随意契約で委託している。

しかし、同一の相手先のみと長期間にわたり独占的に契約していることは、競争性の観点から好ましくない。契約自体を見直し、同組合を通さず組合員へ直接委託するべきである。

C-5 七五郎沢廃棄物最終処分場污水处理施設維持管理業務委託 他

委託業務名	七五郎沢廃棄物最終処分場污水处理施設維持管理業務委託 他
契約額	20,577,009 円
部局名	環境部
担当課	埋立処分場
委託先名	株式会社亀田清掃 他

1. 事業の概要

七五郎沢廃棄物最終処分場污水处理施設に係る委託業務には種々のものがあり、平成 23 年度の支払額合計は 20,577,009 円となる。うち主要な業務は、施設維持管理業務（平成 23 年度支払額 18,018,000 円）およびモニタリング井保守点検整備業務（同 1,648,500 円）である。

廃棄物最終処分場・污水处理施設維持管理費内訳

<単位：千円>

業務	委託先	委託金額
七五郎沢廃棄物最終処分場污水处理施設浄化槽保守点検業務	(株)亀田清掃	144
七五郎沢廃棄物最終処分場污水处理施設自家用電気工作物保安管理業務	(株)トヨタビルサービス	80
七五郎沢廃棄物最終処分場污水处理施設地下石油タンク保守点検業務	(株)コーノ	159
七五郎沢廃棄物最終処分場污水处理施設維持管理業務	(株)亀田清掃	18,018
七五郎沢廃棄物最終処分場污水处理施設汚水脱水汚泥運搬業務	(株)亀田清掃	166
七五郎沢廃棄物最終処分場污水处理施設沈殿汚泥処理業務	函館環境衛生(株)	359
七五郎沢廃棄物最終処分場モニタリング井保守点検整備業務	函館拓北電業(株)	1,648
合計		20,577

(出所：市環境部作成資料、委託金額については平成23年度伝票データ)

2. 業務委託状況

施設維持管理業務は、(株)亀田清掃が平成 4 年度より 20 年の長期にわたり随意契約による受託を行っている。複数見積書の徴求は行われておらず、実質的な独占状態である。契約自体は単年度契約であり、平成 23 年 4 月 1 日付で締結された委託契約書上の委託金額は、上記 18,018 千円の固定額である。

当該業務については、公共下水道の整備に伴う、し尿収集車の減車代替補償業務として、し尿収集の減車に伴う代替業務検討委員会の承認を得ている、と担当課による回答があった。

モニタリング井保守点検整備業務については、函館拓北電業(株)が平成 13 年度から 11 年にわたる一者随意契約による委託を受けている。同様に複数見積書の徴求は行われておらず、平成 23 年 6 月 8 日付で締結された委託契約書上の委託金額は、上記 1,648,500 円の固定額であり、単年度契約となっている。担当部署より入手した説明書によると、同業務に必要な設備は、同社が設置したものであり、同設備の設計図書を具備し、各システムの機能と構造を熟知していて、部品交換や点検が速やかにでき、安定した業務の遂行を確保できることなどが随意契約理由として挙げられている。

【指摘】 複数見積書の入手

施設維持管理業務については、し尿収集の減車に伴う代替業務検討委員会の承認を得ており、他事業者への転換は困難な面もあるであろう。

しかし、減車代替補償を決定してからすでに 20 年が経過している現在、過度な補償となっていないか再検討が必要である。

一者独占状態は経済性・効率性を害するものであり、今後は複数見積書の入手等、競争原理の導入の検討が望まれる。

また、モニタリング井保守点検整備業務についても、入札または複数見積書の入手を検討すべきである。

C-6 使用済み乾電池処理・処分委託 他

委託業務名	使用済み乾電池処理・処分委託 他
契約額	5,876,687 円
部局名	環境部
担当課	清掃事業課
委託先名	社団法人全国都市清掃会議 他

1. 事業の概要

市が回収した使用済み乾電池について、一部に水銀が含有されていることから、安全性を重視し、リサイクル処理を行うこととしている。

2. 外部委託の概要

市町村等を対象として(社)全国都市清掃会議内（以下「全都清」という）に設置された「使用済み乾電池広域回収処理連絡会」に入会し、運搬・処理・処分を行っている。

当該連絡会に事務手続きを委託することで、運搬及び処理の相手先および契約単価が指定される。運搬業務については日本通運㈱、処分業務については、野村興産㈱と一者随意契約により契約している。

七五郎沢最終処分場にて一時保管されている乾電池を、処分場へ運ぶためにトラックへ積み込む作業については、別途、日本通運㈱と一者随意契約している。

3. 委託料

業務は大きく4つに区分されていて、それぞれの契約単価は次の通りである。

- ① 使用済み乾電池等の運搬、処理、処分に係る管理業務
@2 円／1 kg（契約期間 H23.4/1～H24.3/31）
- ② 使用済み乾電池処理・処分業務
@73 円／1 kg（契約期間 H23.8/11～H24.3/31）
- ③ 使用済み乾電池積み込み、移動作業業務
@190,600 円／50 t（契約期間 H23.8/11～H23.11/15）
@70,000 円／10 t（契約期間 H24.3/7～H24.3/31）
- ④ 使用済み乾電池運搬業務
@136,150 円／台（契約期間 H23.8/11～H23.11/15）
@161,210 円／台（契約期間 H24.3/7～H24.3/31）

契約単価のうち、①、②については、全都清により決定される。④の運搬業務においても、利用する運搬業者は全都清により指定され、その業者からの見積りにより契約単価が決定される。

③の積み込み、移動作業業務においては、業者の選定には特段の縛りがなく、市が独自に選定できるが、積み込み、運搬業務の一連の流れを考慮し、業務を効率的に行うためとして、④の運搬業務と同じ業者へ随意契約により委託している。

③の積み込み、移動作業業務の単価について 10 t 当りに換算すると、次の通りである。

契約期間 H23. 8/11～H23. 11/15 → 38,120/10 t

契約期間 H24. 3/ 7～H24. 3/31 → 70,000/10 t

この2つの契約において、単価に大幅な違いが生じている理由は、契約処理量と作業時期の相違によるため、との回答があった。

また、2回に分けての契約に至った要因は、予算要求の段階では処理量を50 tと設定して契約を締結したが、実際は60 tを処理する必要があったため、追加契約したとの回答を得ている。

【指摘】 予定処理量の算定について

平成16年度～23年度における収集量・処理量・保管料は以下の通りである。

使用済乾電池の収集量および処理量

年度	収集量（t）			対前年伸率	処理量（t）	処分場保管量	
	直営定期	持込・臨時	合計			重量（t）	ドラム缶（本）
16	18.75	28.18	46.93		37.03	52.20	174
17	19.53	36.97	56.50	0.20	40.00	68.70	229
18	19.92	56.58	76.50	0.35	60.00	85.20	284
19	21.75	53.40	75.15	-0.02	60.00	100.35	335
20	27.90	31.50	59.40	-0.21	60.00	99.75	333
21	29.70	32.55	62.25	0.05	60.00	102.00	340
22	30.00	29.40	59.40	-0.05	60.00	101.40	338
23	36.30	27.90	64.20	0.08	60.00	105.60	352

平成18年度から平成23年度まで処理量の実績は毎年60 tと一定である。

収集量は若干の増減があるが、処分場に保管してある処理待ち乾電池の量が100 t前後あり、毎年60 t処理しても処理量が不足している。

さらに平成21年度から平成23年度の契約形態は、毎年、基本50 tと追加10 tの2本の契約となっており、最終的には毎年60 tの処理量を必要としている。

必要処理量より少ない処理量で契約し、後日高い単価で追加契約するのは、非効率である。

当初の契約時に低い単価で60 tの契約を締結すべきである。

4. 他都市との比較

【指摘】 契約方法の見直しについて

函館市と類似する規模の都市を抽出し、全都清への加入・非加入、契約形態、委託料の比較を行った。

契約形態と平均委託単価の比較（平成22年度実績）

〈単位：円〉

契約形態			サンプル数	1 kg当たり運搬処理 処分委託費（平均）
全都清加入都市	分割委託	随意契約	10都市	100.611
全都清未加入都市	一括委託	随意契約	13都市	87.593
全都清未加入都市	分割委託	随意契約	7都市	80.301
全都清未加入都市	一括委託	指名競争入札	7都市	74.214
全都清未加入都市	一括委託	一般競争入札	1都市	71.715
全都清未加入都市	分割委託	指名競争入札	1都市	70.934

（出所 市環境部）

函館市の1 kg当たり運搬処理処分委託料は97.94円（5,876,687円÷60,000 kg）で、全都清加入都市の中では平均額を下回っているが、未加入都市の平均と比較すると平均以上の金額となっている。

この比較の結果、全都清に加入しない方が単価が低いことが分る。さらに、随意契約ではなく、競争入札によって選定する方が、単価が低いことが分る。

競争入札を導入し、経済性・効率性を高めるべきである。

また、競争入札とするために、全都清への加入が障害となるのであれば、全都清への加入も再検討すべきである。

D-1 除雪業務委託

委託業務名	除雪業務委託
契約額	808,415,125 円
部局名	土木部、4 支所
担当課	維持課 他
委託先名	株式会社狹々谷建設 他

1. 事業の概要

市内の冬期道路交通確保のための除排雪業務である。平成 23 年度は旧函館市内 24 業者、戸井支所 2 業者、恵山支所 4 業者、榎法華支所は 2 業者、南茅部支所 8 業者が実施している。

なお、平成 22 年度より「最低保障額」制度を導入している。これは、降雪が全くゼロであった場合でも固定費の一定額を補償するものであり、安定的業者の確保を図った制度である。最低保障額は除排雪作業に特化した機種のみに限定され、ダンプトラック、ブルドーザ等は除かれている。

2. 除雪費推移

市土木部担当者から入手した資料によると、委託料を含む除雪費関連支出の推移は以下の通りとなる。除雪費であるため、降雪量により大きく変動することとなるが、ここ数年の降雪量の増加に伴い多額となっており、金額的重要性が増している。

除雪費関連支出推移 〈単位：円〉

年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度(予)
委託料	50,789,804	39,371,364	360,119,849	464,212,412	780,022,299	240,216,000
(委託費以外)						
賃金・共済費	27,462,543	25,804,413	21,451,852	19,400,637	15,401,179	15,457,000
需用費	19,447,835	21,275,720	18,669,586	6,318,363	11,273,979	21,903,000
役務費	2,864,576	4,172,245	4,989,943	7,783,475	4,698,730	4,911,000
使用料・賃借料	245,385	793,590	955,500	3,192,420	2,185,734	1,075,000
原材料費	43,798,650	47,093,361	33,827,220	33,882,135	30,319,800	26,151,000
備品購入費	—	—	408,450	123,690	595,455	287,000
公課費	—	—	17,600	—	15,200	—
小計	93,818,989	99,139,329	80,320,151	70,700,720	64,490,077	69,784,000
合計	144,608,793	138,510,693	440,440,000	534,913,132	844,512,376	310,000,000

(出所：市土木部作成資料)

※上記委託料は旧函館市内分のみで支所分は除く。
支所分も含めると平成23年度委託料総額は808,415,125円。

委託料以外で上記の支出が発生しているのは、直営で実施している除雪作業があるためである。市土木部担当者からヒアリングしたところによると、直営で実施しているのは、主として赤川の事務所に近い幹線道路であり、現場作業に携わっているのは 9 名（土木部維持課所属）である。

(1) 契約単価

契約に当っては見積書を複数徴求し、最低単価を契約単価として採用している。但し、予定価格が最低単価より低い場合には、予定価格を契約単価としている。全業者に当該単価で契約できるか否かの確認を行って業者決定に至る。

市財務部調度課作成の見積調書によると、平成 22 年度および平成 23 年度の見積書最低価格、見積書最高価格並びに予定価格は以下の通りとなっている。

除雪業務委託単価比較

<単位：円>

項目			平成22年度				平成23年度			
			見積価格			予定価格	見積価格			予定価格
			件数	最低	最高		件数	最低	最高	
除雪グレーダ	3.7m	A	7	13,900	14,400	13,800	8	11,400	13,800	11,300
		B	7	20,300	21,200	20,200	8	17,800	20,200	17,600
	4.0m	A	2	16,200	同左	16,000	3	13,700	13,900	13,500
		B	2	24,500	同左	24,300	3	22,000	22,300	21,800
ロータリ除雪装置車	ドーザ8t	A	3	13,300	13,900	13,300	6	13,500	14,500	13,500
		B	3	23,300	24,400	23,300	6	23,400	26,000	23,400
ロータリ除雪車	220ps	A	2	41,900	同左	21,700	2	22,300	同左	22,000
		B	2	43,500	同左	43,300	2	43,800	43,900	43,500
除雪トラック	7t、w p	A	1	12,100 (1社のみ)		11,600	1	12,800 (1社のみ)		11,800
		B	1	17,100 (1社のみ)		16,300	1	17,400 (1社のみ)		16,400
トラックグレーダ	7t、A G型	A	6	19,100	19,900	19,000	6	19,200	29,000	19,100
		B	6	32,500	34,000	32,400	6	32,600	42,400	32,400
歩道用除雪車	2～3t	A	3	8,300	8,500	8,300	4	8,400	8,700	8,400
		B	3	10,100	10,300	10,100	4	10,100	10,500	10,100
歩道用ロータリ	80ps	A	4	11,100	11,500	11,000	5	11,100	11,700	11,100
		B	4	21,100	21,500	21,000	5	21,000	21,600	21,000
除雪ドーザホイール型	3t		3	7,800	8,300	7,800	3	7,800	8,000	7,800
	4t		1	8,200 (1社のみ)		8,200	1	9,500 (1社のみ)		8,200
	5～7t	A	17	6,500	7,300	6,500	21	6,600	8,000	6,600
		B	16	9,000	9,800	9,000	20	9,000	11,600	9,000
	8～9t	A	18	7,600	8,400	7,600	20	7,600	12,000	7,600
		B	18	11,000	11,800	11,000	20	11,000	17,300	11,000
	11t以上	A	8	8,500	9,000	8,500	14	8,700	9,700	8,700
		B	8	13,600	13,900	13,600	14	13,700	14,900	13,700
除雪ドーザマルチブラウ	5～7t	A	3	8,500	8,900	8,500	3	8,700	10,000	8,600
		B	3	12,500	13,100	12,500	3	12,600	14,000	12,500
	8～9t	A	16	10,000	10,800	10,000 「	19	10,000	12,600	10,000
		B	16	15,300	16,100	15,300	19	15,300	18,000	15,300
	11t以上	A	7	11,000	11,500	11,000	10	11,000	12,100	11,100
		B	7	18,000	18,500	18,000	10	18,000	19,200	18,000
ダンプトラック	4t		15	5,700	6,500	5,700	17	5,800	6,400	5,800
	10t		11	10,300	10,800	10,300	11	10,500	13,100	10,500
バックホウ	0.8㎡		11	11,900	12,500	11,900	13	12,000	13,000	12,000
ブルドーザ	11t		7	12,800	13,400	12,800	9	12,900	13,900	12,900
凍結防止剤散布車	4t		9	14,400	15,000	14,400	11	14,500	33,200	14,500
クレーン装置付トラック	4t積, 2.9t吊		3	7,100	7,500	7,100	8	7,200	7,800	7,200
重機運搬	片道20km以下		9	42,000	44,100	42,000	10	41,800	42,800	41,800
パトロール巡回車			18	3,100	3,800	3,100	18	3,100	3,700	3,100
交通整理員			22	1,400	2,000	1,400	25	1,300	2,300	1,300
普通作業員			21	1,900	2,600	1,900	24	1,900	2,900	1,900

※但し、「日中」のみ。ほか「夜間」及び「深夜」単価があるが省略。

(出所：市財務部調度課作成見積調書)

基本的に見積書最低価格での契約となるが、見積書最低価格が予定価格を上回った場合には、交渉を行い、予定価格での契約となる。例えば、上表一番上、平成 23 年度「除雪グレーダ 3.7m A」では、最低見積価格 11,400 円に対し、予定価格は

11,300 円であるため、交渉を行い予定価格 11,300 円での契約となる。

しかし、見積書最低価格が予定価格を下回することはほとんどない。上表では、平成 23 年度「除雪ドーザマルチブラウ 11t 以上 A」のみ予定価格 11,100 円に対し、見積書最低価格は 11,000 円。この 11,000 円で契約となっている。結果として、ほぼ全てが予定価格での契約となっている。

市土木部担当者にこの点について質問したところ、「予定価格は公表されていないが、土木積算システム自体は公表されており予定価格と近似した見積額となる可能性はある」との回答であった。複数見積書を入手しながらほぼ全てが予定価格での契約となっており、実質的に競争性が機能していない結果となっている。

【指摘】 契約方法の見直しについて

現在は、参入業者から見積書を徴求し、一番安い見積価格で、見積書を提出した全業者と契約することになっている。複数見積りを徴求しているので、一見より安い価格での契約が可能となるように見える。

しかし、入札であれ、複数見積りによる随意契約であれ、競争メカニズムの本質は、他社が自分より安い価格を提示したら、自分が受注できなくなるという牽制が働く点にある。いいかえれば、自分が安い価格を提示すれば、自分が得になる可能性があるということがポイントとなる。

ところが、この方式では、いずれにしても受注はできるのだから、どの参加者にとっても、自分が安い価格を提示することが自分の得になるわけではない。つまり、他業者よりも安い単価で見積書を出そうとする動機付けが生じない。

また、通常の入札・複数見積りによる随意契約であれば、他社より低価格を提示して自分が受注するためには、自分の提示価格を秘匿しなければならないが、この方式では、いずれにしても受注できるのだから、自分の提示価格を秘匿する動機も生じない。

このような方式を採用するのは、競争性を確保することにならないばかりか、各業者の心理に及ぼす影響を考えれば、一者随意契約に較べても問題が大きい。競争メカニズムに対する理解と感覚が欠落している。

エリアを大、中、小に区分した上で、エリア別の競争入札方式とすべきである。

(2) 最低保障額

除雪業務の委託料は契約書上、月ごとに実施した業務の稼働時間に対し、機械ごとの契約単価を乗じて計算した金額と最低保障額の各月額を合計した額となっている。実際の委託契約書上の契約金額内訳表の抜粋は以下の通りとなる。

契約金額内訳表（抜粋）

事項	仕様	時間単価	最低保障額
除雪グレーダ ブレード幅 3.7m 変換点 (hr) 95時間	A 日中 (8時～17時)	11,300円	598,000円 (149,500円×4か月)
	A 夜間 (17時～22時および5時～8時)	11,800円	
	A 深夜 (22時～5時)	12,000円	
	B 日中 (8時～17時)	17,600円	
	B 夜間 (17時～22時および5時～8時)	18,200円	
	B 深夜 (22時～5時)	18,300円	
歩道用ロータリ 80psクローラ 変換点 (hr) 43時間	A 日中 (8時～17時)	11,100円	429,000円 (107,250円×4か月)
	A 夜間 (17時～22時および5時～8時)	11,700円	
	A 深夜 (22時～5時)	11,800円	
	B 日中 (8時～17時)	21,000円	
	B 夜間 (17時～22時および5時～8時)	21,700円	
	B 深夜 (22時～5時)	21,800円	
・・・他			

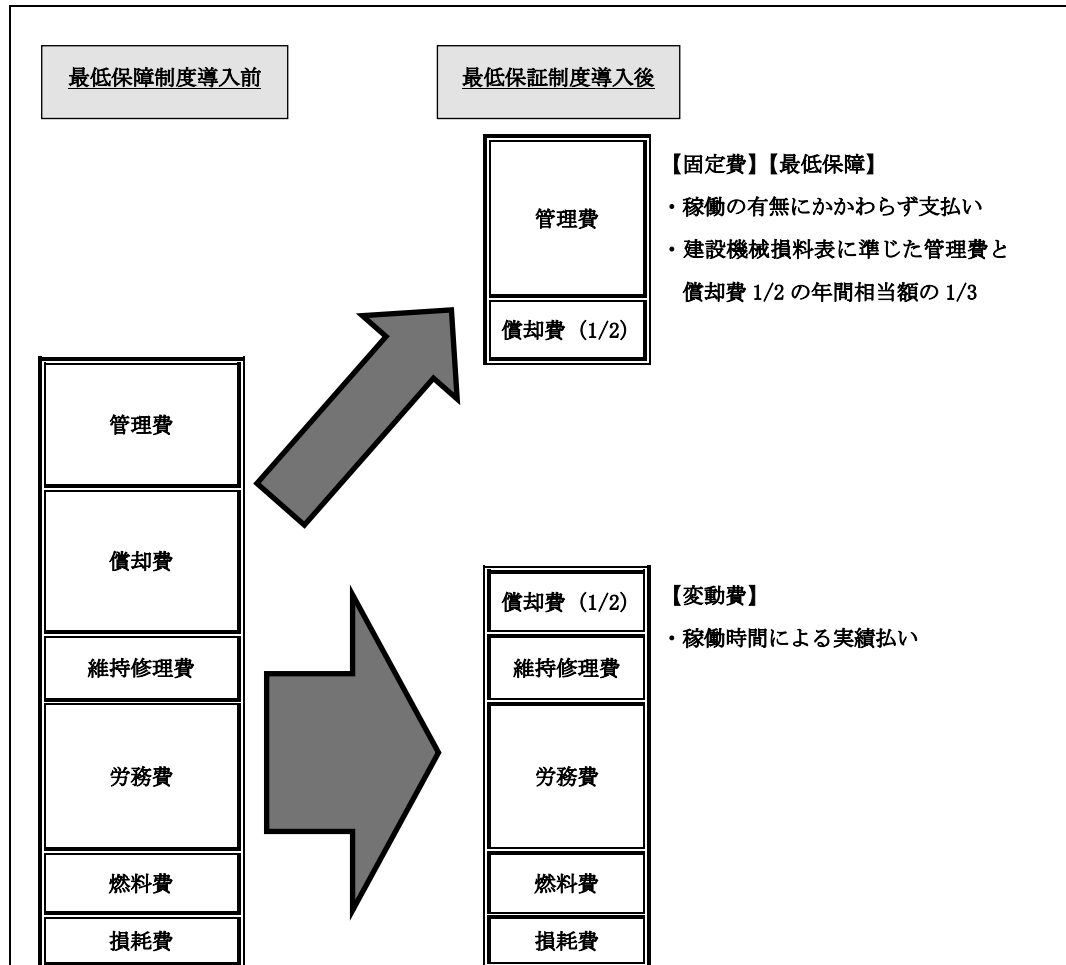
※最低保障額は12月～3月の4か月で支払い。

※最低保障対象機械の時間単価は、機種ごとの変換点 (hr) まではA単価を適用させ、稼働時間数が変換点 (hr) を超えた場合は、B単価を適用させるものとする。

(出所：契約書より抜粋)

最低保障額制度は、平成22年度より導入されたものであるが、市土木部担当者から入手した資料によると、そのイメージ図並びに具体的計算式は以下の通りである。

イメージ図



計算式

$$\text{最低保障額} = (\text{年間管理費} + \text{年間償却費} \times 1/2) \times 1/3$$

※年間管理費=除雪機械の基礎価格×年間管理費率

※年間償却費=除雪機械の基礎価格×償却費率÷標準使用年数

※基礎価格等の数値は、(社)日本建設機械化協会発行の建設機械等損料表によっている。

この算式において、「1/3」を乗じている点について市土木部担当者に質問したところ、「市」「国・道」および「民間」それぞれの業務で同じ設備を使用しているため、とのことであった。

具体的に、例えば上記、除雪グレーダ (3.7m) の最低保障額 598,000 円は以下の算定となっている。

$$598,000 \text{ 円} \div 15,000,000 \text{ 円} \times (9\% + 95\% \div 16 \text{ 年} \times 1/2) \times 1/3$$

※年間管理費率 9%、標準使用年数は 16 年、償却費率は 95%

【意見】 最低保障額の再検討について

この最低保障額制度は、除雪業者の安定的確保を目的として平成 22 年度から採用されたもので、市土木部担当者によると、制度導入により参入業者は増加傾向にあるがそれでも足りないとのことである。

上記の通り、設備代等固定費積算額の 3 分の 1 を最低保障額としているが、「市」「国・道」「民間」でそれぞれ事業をしているとの仮定に基づき、3 分の 1 としているとのことである。現状としては、一律の最低保障金を支払うこと自体は業者の安定的確保の観点からやむを得ない面もあるが、3 分の 1 としている点については市の裁量の余地がある。「市」「国・道」「民間」での仕事量の比率調査などを通じて、3 分の 1 とすることが適切か否かの再検討が必要である。

(3) モニタリング

【指摘】 市民へのアンケートの実施について

委託業者に対しては、作業日報や作業後の完了写真を提出させることにより、業務のモニタリングを実施している。しかし、現状では市民へのアンケートは実施されていない。

除雪という市民に密着したサービスであることを踏まえると、十分に除雪がされているか、写真では確認できない不備がないか、更にサービス水準を向上させる余地がないか等を確認するため、直接聞き取り等の方法によるアンケート実施の検討が必要である。

(4) 直営の委託化について

【指摘】 直営の委託化について

上記の通り、除雪作業については、委託している部分と直営で実施している部分がある。直営で実施している部分を委託することについては、特に作業上の支障はなく、委託化により更なる除雪費削減を見込むことができる。また、除雪作業自体は単純な業務であり、ノウハウを維持するために直営部分を残すという必要もない。厳しい財政状況の中、配置転換を積極的に進めて、可能な限り早期に直営部分を委託することが必要である。

D-2 都市公園管理業務委託

委託業務名	都市公園管理業務委託
契約額	523,640,000 円
部局名	土木部
担当課	緑化推進課
委託先名	財団法人函館市住宅都市施設公社

1. 事業の概要

指定管理先である(財)函館市住宅都市施設公社（以下「同公社」という。）が実施している都市公園管理業務である。総合公園、近隣公園、街区公園等 329 箇所が維持管理の対象である。

2. 収支の推移状況

都市公園管理委託料（平成 23 年度 523,640 千円）は、指定管理先である同公社に対して支出しているものであるが、同公社の収支計算書によると、「都市公園管理業務収入」が 523,640 千円、「都市公園管理業務支出」が 513,994 千円計上されている。

同公社から平成 24 年 4 月 27 日付で提出のあった平成 23 年度都市公園管理業務事業報告書によると、委託契約額と執行額を対比した形式の実績は以下の通りとなっている。

平成23年度都市公園管理業務執行額

〈単位：円〉

	区分	委託契約額	執行額	差引
収入	管理委託料	523,640,000	523,640,000	0
	計	523,640,000	523,640,000	0
支出	委託費	206,701,000	196,200,546	10,500,454
	嘱託報酬	99,840,000	107,101,182	△7,261,182
	光熱水費	52,457,000	38,555,299	13,901,701
	施設整備費	25,500,000	31,827,621	△6,327,621
	・・・（省略）・・・	～	～	～
	その他諸経費	10,072,000	9,645,916	426,084
	計	523,640,000	523,640,000	0

（出所：平成23年度都市公園管理業務事業報告書より要約・抜粋）

一方で、都市公園管理委託料は同公社の収支計算書上、一般会計に含まれている。同公社の一般会計全体の収支状況は以下の通りである。

公社収支状況推移

〈単位：千円〉

	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
事業活動収入	1,390,414	1,509,015	1,493,186	1,503,661
事業活動支出	1,390,782	1,510,641	1,490,203	1,502,409
投資活動収入	3,509	18,221	950	2,848
投資活動支出	2,841	16,791	4,066	3,547
当期収支差額	299	△196	△132	553

（出所：公社作成収支計算書）

上記の通り、同公社から市に提出された本業務に関する事業報告書上、同公社における本業務の収入と支出は全く過不足なく一致している。また、同公社全体の決算書上でも、事業活動収入額に対して当期収支差額は年度により黒字、赤字の違いはあるものの絶対値でかなり軽微な金額で推移しているといえる。

当期収支差額の事業活動収入額に対する割合は、平成 20 年度 0.021%、平成 21 年度 0.012%、平成 22 年度 0.008%、平成 23 年度 0.036%といずれもゼロに近い比率となっている。

【指摘】 非公募の指定管理と実質的な実費弁償について

本業務は、長年、同一先と非公募の指定管理を続けてきている。

上記の指定管理料と公社の収支状況から公社が要したコストを管理料としている可能性が高い。

特定の者に対し、長年にわたり実費弁償しているのと実質的に変わりはない。競争性のある公募制の導入を図るべきである。

3. 委託業務の設計

上述の通り、同公社の収支計算書によると、「都市公園管理業務収入」が市で計上されている委託料と同額の 523,640 千円、「都市公園管理業務支出」が 513,994 千円計上されている。この「都市公園管理業務支出」のうち 196,201 千円が委託料となっており、その割合は 38.2%に及んでいる。

【意見】 規模によるグルーピングについて

多数の公園を同公社が一括して管理する点に効率的な面があることは否定できないが、民間に直接委託することにより、更に効率性を高める余地はある。公園を類型・規模・地域等でグルーピングし、例えば総合的管理が必要である大規模な公園は同公社が引き続き管理する一方で、小規模な公園であれば数単位まとめて、入札や複数見積りを経た上での随意契約により、直接民間企業に委託するなどの効率化策を検討する余地がある。

4. 指定管理者の選定

同公社は、平成 18 年に指定管理先として選定され、その後も再度、指定管理先として選定されている(現在の指定管理期間は平成 22 年 4 月 1 日～平成 26 年 3 月 31 日)。指定期間は 4 年であり、これは同じく指定管理先として選定されていた道立公園の指定期間を参考にしたものである。特例措置による指定管理である。

【指摘】 競争メカニズムの導入について

市土木部担当者から入手した「指定管理者候補者選定理由書」によると、同公社を指定管理先とする理由として、「これまでも適正な管理運営がなされている」点や、「政策の企画立案は市が担い、具体的な事業の実施は同公社が行うという、それぞれの役割のもと一体となって継続的に施策を推進していく必要がある」点等を挙げている。

しかし、公園管理業務に特に高度な技術は要しない。「これまでも適正な」実績があることは、当該事業者が、経験的に資格能力がある根拠ではあっても、非公募とする必要性があることの理由にはならない。「具体的な事業の実施は公社が行う」という文言は、理由ではなく、指定の事実関係を述べているにすぎない。特例措置による一者指定管理の継続は経済性・効率性を阻害している可能性がある。原則どおり公募による指定管理に移行する必要がある。

D-3 緑樹帯等管理業務委託

委託業務名	緑樹帯等管理業務委託
契約額	114,396,000 円
部局名	土木部
担当課	緑化推進課
委託先名	財団法人函館市住宅都市施設公社

1. 事業の概要

公園（都市公園を除く）、緑樹帯等、苗圃の管理業務を委託するものである。

2. 事業形態

本業務は、(財)函館市住宅都市施設公社へ一者随意契約により委託している。一方で、市は平成 18 年度より「都市公園管理委託」(D-2)の指定管理先としても同公社を指定している（特例措置により 1 者指定）。元来、公園管理業務として両者は一体であったが、全国的に指定管理制度が導入されたことに伴い、「都市公園管理委託」については、公の施設として、平成 18 年度より指定管理者制度に分離・移行している。

3. 委託事業者の選定

本業務は、平成 3 年度より 21 年間、同公社へ随意契約により委託している。しかし、複数見積書の徴求・検討は行われず、継続して一者随意契約を長期にわたり実施している状況である。

【指摘】 競争メカニズムの導入について

市土木部担当者から入手した「随意契約理由書」によると、「公社を指定管理者として指定し、委託している都市公園の管理業務と同種であり業務内容に精通している」点を随意契約の理由とし、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号「競争入札に適しない」を適用している。

しかし、特に公園管理業務などに高度な技術等は不要であり、複数見積書の徴求は可能と思慮されることから、「業務内容に精通」を一者随意契約の理由にするのは合理的でない。

上記、「都市公園管理委託」と分離して契約しなければならない場合には、入札または複数見積書の徴求を実施し、競争原理を導入すべきである。

4. 委託業務の設計

同公社の収支計算書によると、緑樹帯等管理業務収入は市で計上されている委託料と同額の 114,396 千円、緑樹帯等管理業務支出は 113,270 千円計上されている（収支計算書上別建てとなっている、緑樹帯等管理業務支出 81,658 千円、その他公園管理業務支出 20,204 千円、苗圃管理業務支出 11,408 千円の合計）。この緑樹帯等管理業務支出のうち、69,703 千円が委託料となっており、その割合は 61.5%に及ぶ。

【指摘】 規模によるグルーピングについて

このように、高い割合の再委託が行われている状況から、同公社を通さず直接民間業者に委託することを検討すべきである。対象業務を類型・規模・地域等でグルーピングし、草刈等の単純な小規模業務であれば数単位まとめるなどして、公募により、直接民間企業に委託するなどの効率化策を検討する必要がある。

D-4 道路維持補修費委託

委託業務名	道路維持補修費委託
契約額	96,490,940 円
部局名	土木部、4 支所
担当課	維持課 他
委託先名	財団法人函館市住宅都市施設公社 他

1. 事業の概要

道路・河川等の清掃、草刈等の業務である。業務内容、委託先の詳細は以下の通りである。

平成23年度委託業務・業者概要

<単位：円>

No.	業務名	契約金額・単価	委託業者	委託額
①	市で所有する 道路敷地内の円形管および 側溝等の清掃業務	側溝清掃車 9,200円/時間 作業員1,610円/時間 汚泥処理13,000円/㎡、他	函館環境衛生㈱	21,123,766
			㈱亀田清掃	8,567,730
			㈱カネス杉澤事業所	2,647,705
			(有)ヤマサ産業	2,988,419
②	市が管理する 道路および河川の草刈業務	肩掛式1 80円/㎡ 肩掛式2 94円/㎡	(有)伊藤葉香園 (※北部)	856,800
			(有)双葉緑化 (※北東部)	3,403,680
		肩掛式1 80円/㎡ 肩掛式2 95円/㎡	齋藤造園土木㈱ (※中央部)	2,420,040
			(有)アイ・ワークス (※南東部)	4,106,340
③	市が管理する都市計画道路および 幹線道路の分離帯および 植樹帯の年2回の草刈業務	32,941,924円	(有)中央メンテナンス (※西部)	2,048,760
			函館市住宅都市施設公社	32,545,800
④	市道上の雨水桝清掃業務	2,451,960円	函館建設厚生企業組合 (※市道若松広路ほか5線)	2,451,960
		5,344,500円	函館勤労者企業組合 (※市道松見通2号ほか11線)	5,344,500
⑤	南茅部支管内の 市道草刈り業務	2,310,000円	(有)西谷興業	2,310,000
その他				5,675,440
合計				96,490,940

(出所：契約書、市土木部説明資料等)

2. 契約状況（上記No.①の業務に関して）

本業務は、市で所有する道路敷地内の円形管および側溝等の清掃業務である。函館環境衛生㈱、㈱亀田清掃、㈱カネス杉澤事業所、(有)ヤマサ産業の4社と随意契約している。市土木部に継続契約年数について質問したところ、「昭和の時代からであるため30年前後」という回答であった。随意契約にする理由については、「見積金額の内容の検討が可能で、かつ最低賃金等の確保も指導できるため随意契約としている」との回答であった。地方自治法施行令第167条の2条第1項第2号「競争入札に適しない」を適用している。

【指摘】 競争原理の導入について

上記の通り、本業務については、長期にわたり当該４社で受注しているが、市土木部担当者の説明によると、専用の機材（バキューム等）が必要となるため、参入業者が限られているとのことであった。しかし、長期にわたり特定の業務を特定の業者と随意契約している状況は、競争原理の観点から適当ではない。入札によるべきである。

３．再委託割合（上記No.③の業務に関して）

市が管理する都市計画道路および幹線道路の分離帯および植樹樹の年２回の草刈業務は、（財）函館市住宅都市施設公社に委託している。同公社の収支計算書によると、分離帯および植樹樹草刈業務受託収入が、市で計上されている委託料と同額の 32,546 千円、分離帯および植樹樹草刈業務費支出が 32,529 千円計上されている。この分離帯および植樹樹草刈業務費支出のうち、31,752 千円が委託料となっている。

なお、この委託料（＝再委託）の内訳並びに市から同公社への過去５年間の契約金額推移は以下の通りである。

再委託先一覧		＜単位：円＞
業務名	再委託先	再委託金額
基坂通ほか６路線草刈業務委託	(有)名和組	1,554,000
八幡坂通ほか５路線草刈業務委託	(有)ﾊﾝﾔ	1,543,500
放射２－１号線ほか４路線草刈業務委託	(有)双葉緑化	1,564,500
さかえ通ほか３路線草刈業務委託 長尾造園	(有)松倉造園土木	1,522,500
広小路ほか３路線草刈業務委託 (有)土肥建機興業	(名)丸文林商店	1,522,500
若松６号線ほか４路線草刈業務委託 (有)樋口園芸	(有)緑進土建	1,564,500
放射４－１号線ほか３路線草刈業務委託	(有)伊藤園芸	1,575,000
ときわ通ほか５路線草刈業務委託	(有)伊藤葉香園	1,470,000
白揚通ほか３路線草刈業務委託	北日本庭苑設計(株)	1,522,500
学園通ほか５路線草刈業務委託	(有)後藤造園	1,491,000
温泉通ほか３路線草刈業務委託	齊藤造園(株)	1,533,000
柏が丘通ほか８路線草刈業務委託	高瀬環境緑化(株)	1,585,500
上湯川ﾄﾚｰｽﾗｽﾞ線ほか５路線草刈業務委託	(有)樹芸やまのえ	1,554,000
五稜郭柳町線ほか８路線草刈業務委託	長尾造園	1,575,000
松見通１～３号ほか５路線草刈業務委託	(有)ﾊﾝﾔ	1,680,000
桐花通ほか４路線草刈業務委託	(有)樋口園芸	1,522,500
昭和石川線ほか６路線草刈業務委託	(有)丸一小笠原造園土木	1,543,500
本通富岡通１・２号ほか９路線草刈業務委託	(株)山本芝生	1,522,500
美原学園通ほか５路線草刈業務委託	山本造園土木	1,575,000
流通西桔梗線ほか６路線草刈業務委託	(有)伊東園芸	1,155,000
くろしお通ほか７路線草刈業務委託	(有)上田園芸	1,176,000
合計		31,752,000

（出所：市土木部作成資料）

契約金額推移 <単位：円>

年度	契約金額
平成19年度	32,346,573
平成20年度	32,915,526
平成21年度	32,600,967
平成22年度	33,743,752
平成23年度	32,941,924

(出所：市土木部作成資料)

※平成23年度の契約額は32,941,924円であるが、
 実際支払額は32,545,800円。

【意見】 直接委託の検討について

同公社との契約金額は上記の通り、ほとんど変動が無い。32,546千円の委託料支払額のうち再委託料は31,752千円、97.5%である。同公社の利益部分は794千円に過ぎない。同公社を経由させる必要性のある契約であるか疑義がある。

同公社における再委託部分については、それぞれのエリアで同公社において複数見積書を徴求し競争性を確保しているとのことである。また、市の直営とした場合にはかえってコストが増加する懸念もある。しかし、ある程度のエリアでグルーピングした上で直接入札を行うことにより総経費が削減できる可能性もあり、検討することが望まれる。

D-5 すずらの丘公園管理業務委託

委託業務名	すずらの丘公園管理業務委託
契約額	33,979,616 円
部局名	土木部
担当課	緑化推進課
委託先名	株式会社桔梗造園

1. 事業の概要

すずらの丘公園はパークゴルフ場であり、本施設を含め市営のパークゴルフ場は4箇所ある。函館市都市公園条例により、指定管理者に管理運営させている。平成21年度から平成23年度まで、(株)桔梗造園が指定されている。

利用料金制は採用していない。

2. 利用状況

本施設の利用者区分ごとの利用者数推移は以下の通りである。

<単位：人>

区分	平成21年度	平成22年度	平成23年度
利用者総数	62,227	63,246	64,116
一般	7,430	6,254	5,760
高齢者	15,756	15,581	16,418
生徒児童	101	65	70
共通シーズン券	34,819	36,683	37,201
障害者・介護者	4,121	4,663	4,667

3. 利用者1人当りのコスト

指定管理料から利用料を除いた額を維持費として、利用者数で除すると、1人当りコストは420円～450円程度である。

<単位：円、人>

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
指定管理料A	36,967,000	36,966,000	34,186,000	33,986,000	33,979,616
利用料B	8,421,500	7,859,000	7,533,400	7,032,700	6,966,200
維持費A-B	28,545,500	29,107,000	26,652,600	26,953,300	27,013,416
利用者数	63,299	64,456	62,227	63,246	64,116
1人当りコスト	451	452	428	426	421

4. 利用者負担額

1人当り利用料金は、100円台である。

<単位：円、人>

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
利用料B	8,421,500	7,859,000	7,533,400	7,032,700	6,966,200
利用者数	63,299	64,456	62,227	63,246	64,116
1人当り利用料	133	122	121	111	109

【指摘】 共通券の利用単価

一般利用者 400 円、65 歳以上の高齢者 200 円が通常利用料金であるが、計算上は 1 回当たり 100 円程度の利用料となる。その原因は、シーズン券利用者の 1 回当たり単価が、著しく低いことにある。

所管課説明によると、平成 23 年度の共通シーズン券販売代金は、4 施設全体で 550 枚、5,500 千円であり、これを均等に配分して、各施設の利用料収入としている。5,500 千円の 4 分の 1、1,375 千円を本施設の共通シーズン券利用収入とし、共通シーズン券の利用者数で除すると、1 回当たりの利用料は 37 円となる。

<単位：人、円>			
	利用者数	単価	利用料
一般	5,760	400	2,304,000
高齢者	16,418	200	3,283,600
生徒児童	70	200	3,600
共通シーズン券	37,201	37	1,375,000
障害者・介護者	4,667	0	0
合計	64,116	837	6,966,200

一般利用者・高齢者料金に比して著しく低い。仮に、共通券 1 回当たり利用料を、高齢者 200 円と同額にすると、 $37,201 \text{ 人} \times 200 \text{ 円} = 7,440,200 \text{ 円}$ となり、6,000 千円程度の増収となる。この結果、利用料金総額は、現状の 2 倍以上になる。

現状の受益者負担割合は 20%程度（6,966 千円 ÷ 33,979 千円）と低い。

共通券の価格を再検討すべきである。

【指摘】 利用料金制の採用について

利用者にとって、本施設を利用する、しないは任意である。利用者は、支払う以上の満足が得られるなら、料金を負担しても利用する。

そのような施設なのであれば、利用者の満足が運営者にも還元される運営形態とした方が、運営者の動機づけにもつながり、より一層、有効な運営が期待できる。

利用料金制を採用すべきである。

【指摘】 施設の活用度の把握

上記のように、共通券の割振り計算は、詳細に行われていない。担当課では施設ごとの利用者数は把握しているが、収入の的確な把握をしていないことになる。

4 施設は、別々の指定管理者が運営している異なる施設である。施設ごとの活用度の把握を的確に行うべきである。

D-6 東山墓園墓地管理等業務委託

委託業務名	東山墓園墓地管理等業務委託
契約額	26,699,132 円
部局名	土木部
担当課	緑化推進課
委託先名	株式会社田中遼風園 他

1. 事業の概要

函館市墓園条例により、函館市東山墓園の管理運営を指定管理者に行わせるものである。宗教宗派を問わない函館市最大規模の市立墓園である。

また、指定管理とは別途に、墓地使用受付・使用料収納等業務について、業務委託をしている。

2. 業務委託・指定管理の経緯

(1) 平成 21 年度まで

平成 18 年度に指定管理者制度が導入されるまでは、(財)住宅都市施設公社(以下「公社」)が、施設の管理運営について業務委託を受けていた。平成 18 年度から平成 21 年度まで、「公社」が指定管理者として選定された。この期間については公募制ではない。

また、この期間内の平成 20 年度・平成 21 年度は、施設の物理的な管理以外に、墓地関係諸手続きおよび墓園管理料の徴収業務も、「公社」に委託している。ただし、この間の徴収業務に対する委託料の追加的な支払いはない。実質的に、指定管理者の付随業務として、委託料なしで行われていた。

(2) 平成 22 年度から

平成 22 年度から平成 26 年度までの指定管理期間については、公募制が採用され、4 社が応募している。「公社」は応募していない。選定委員会で、(株)田中遼風園が選定された。

墓地関係諸手続きおよび墓園管理料の徴収業務については、指定管理者との別途契約とはせず、平成 20 年度・平成 21 年度に引き続いて、「公社」に業務委託している。一者随意契約である。

3. 指定管理料、業務委託料の推移

指定管理料、業務委託料の推移は以下の通りである。

＜単位：円＞						
	平成21年度		平成22年度		平成23年度	
指定管理料	公社	25,403,000	田中	27,130,000	田中	26,699,132
業務委託料	公社	-	公社	3,080,000	公社	2,926,000
合計		25,403,000		30,210,000		29,625,132

平成 23 年度からは、施設賠償責任保険の加入者が指定管理者から函館市に変更されたため、指定管理料が保険料相応額約 430 千円減額されている。

【意見】 墓地使用料の徴収事務

平成 23 年度において、施設の維持管理は指定管理者、使用の受付・収納は「公社」、使用許可は市が行っている。

平成 21 年度に比して、平成 22 年度の墓地管理関係委託料は全体で 4,807 千円増加している。

主たる増加要因は、平成 21 年度までは指定管理者であった「公社」に一括発注していた墓地関係諸手続きおよび墓園管理料の徴収業務を、分割発注することにより、平成 22 年度以降は、対価を伴う業務委託契約となったことである。

随意契約理由書によると、徴収業務は市の事務代行的性格のもので業者選定に適しないこと、実績があり、業務に精通していることを、「公社」と随意契約する理由としている。しかし、「公社」もまた「業者」であり、当該徴収業務については、平成 20 年度以降 2 年間の業務経験があるに過ぎない。

平成 23 年度の委託料の積算内訳は以下の通りであり、人件費、通信運搬費以外に大きな費用項目はない。人件費は、嘱託 0.5 人分の報酬等、通信運搬費は納付書郵送の切手代等であり、他に特殊なものはない。

＜単位：千円＞

区分	金額
人件費	1,890
通信運搬費	690
印刷製本費	7
消耗品費	46
燃料費	13
保険料	63
一般管理費	217
合計	2,926

函館市の指定管理者制度採用施設については、利用料金制をとっていない場合も、別途業務契約により、指定管理者が料金収納している例が圧倒的多数である。

墓地関係諸手続きおよび墓園管理料の徴収業務のみを、指定管理者以外の第三者に委託することは合理的ではない。

D-7 管理街路灯修繕業務委託

委託業務名	管理街路灯修繕業務委託
契約額	16,906,512 円
部局名	土木部
担当課	維持課
委託先名	函館地方電気工事協同組合 他

1. 事業の概要

函館市管理街路灯の球切れ、器具破損等の修繕に係る業務である。具体的な業務内容は、ランプ交換、安定器交換、灯具交換、その他街路灯の修繕である。

2. 随意契約の経過期間

本業務は、6 年間にわたり函館地方電気工事協同組合に随意契約により委託している。単年度契約であるが、実質的に長期間同一先と契約を繰り返してきている。随意契約としている理由は以下の通りである。

上記業務の委託内容は、函館市管理街路灯の球切れ・器具破損等の修繕業務であるが、業務を行うにあたっては電気工事等についての技術力や経験が必要となること、また、作業区域が市内各所に及ぶため、広範囲に機敏な行動が出来る機動力も必要となるものである。

下記組合については、上記業務に必要な十分な技術力や経験を有しており、また、市内一円に多数の組合員を有していることから、業務に対する即応体制が整っていること、さらには、中小企業等協同組合法に基づき、組合員相互の共同事業活動や経済活動の促進を図るため設立された、営利を目的としない団体であることなどから、下記組合へ一括して発注することにより効率的な業務の遂行を期待できるため、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に基づき、随意契約を締結したい。

なお、市土木部からの本業務に関する資料によると、以下の通り、決定単価には平成 20 年度で若干の変動はあったものの、その後、平成 20 年度から平成 23 年度は全く変動していない。

決定単価比較（抜粋）

＜単位：円＞

区分	品種・形状	平成19年度	平成20年度	平成23年度	
		決定単価	決定単価	決定単価	設計単価
ランプ交換	水銀ランプHF40X	6,040	5,970	5,970	6,071
	水銀ランプHF80X	7,260	7,200	7,200	7,294
	水銀ランプHF250Xアーム式	17,690	18,100	18,100	18,304
	水銀ランプHF400Xアーム式	19,250	19,280	19,280	19,859
	蛍光管FL20W	3,910	3,840	3,840	3,937
灯具交換	蛍光ランプFHT32W用	40,640	40,460	40,460	40,703

（出所：市土木部説明資料より抜粋）

【指摘】 競争メカニズムの導入について

上記の通り、決定単価は平成 20 年度から平成 23 年度で全く変動がない。決定単価は設計単価に近似している。市土木部から入手した説明資料によると、

変動していない理由は「設計金額は毎年変わるが、大幅な単価の変更がないため、業者の見積額が同額となり、結果、契約金額が同額になっていると思われる」との説明であった。

このような一者独占状態は委託の経済性・効率性を阻害する可能性が高い。4年間、全く単価が変動していない点も、同一の業者が継続して実施していることにより、見積価格低減へのインセンティブが生じず、競争メカニズムが機能していないことが原因と思われる。市土木部の説明資料によると、「電気工事等についての技術力や経験が必要となる」とのことであるが、街路灯のランプ交換等に著しく高い技術力が必要とも思えない。入札を行えば、現在の業者以外の業者が応募してくる可能性も否定できないといえる。

ある程度の大きさのエリアで区切り、そのエリアごとに入札を行うなど競争性を導入し、委託額の削減を図る必要がある。

D-8 ロードヒーティング保守管理委託

委託業務名	ロードヒーティング保守管理委託
契約額	11,084,220 円
部局名	土木部
担当課	維持課
委託先名	株式会社トーショウビルサービス 他

1. 事業の概要

土木部が所管するロードヒーティング整備箇所の保守管理業務である。

2. 整備箇所と委託料

熱源別の契約金額と契約形態は以下の通りであり、一部を除き、一者随意契約である。

〈単位：円〉

	平成21年度	平成22年度	平成23年度	契約形態	業者名
電気（高圧）	59,220	59,220	59,220	随意契約	㈱トーショウビルサービス [複数年契約]
電気（低圧）	5,775,000	5,775,000	5,775,000	随意契約	函館電気工事協同組合
ガス	3,675,000	3,675,000	3,937,500	随意契約	北海道ガス㈱
灯油	1,323,000	1,312,500	1,312,500	随意契約	㈱池見石油
合計	10,832,220	10,821,720	11,084,220	-	-

電気（高圧）は複数見積を徴求した随意契約によっているが、電気（低圧）は組合との一者随意契約である。高圧 1 箇所、低圧 84 箇所である。

【指摘】 熱源電気の契約形態について

電気（高圧）[湯川町 3 丁目]については、自家用電気工作物保安業務委託 21 業務の一つとして 10 社から見積書を徴求している。見積書は一覧表形式になっており、21 業務中、希望の業務に金額を記載する。10 社の内、8 社が見積金額を記載し、最低額を提示した㈱トーショウビルサービスが受託した。平成 21 年から 24 年までの長期継続契約である。

電気（低圧）については、函館電気工事協同組合（構成員 196 社）と一者随意契約を締結している。随意契約理由書には「中小企業等協同組合法に基づき、組合員相互の共同事業活動や経済活動の促進を図るために設立された営利を目的としない団体であり、市内一円に多数の組合員を有し、保守管理に必要な十分な技術力と経験を有している」「迅速かつ効率的な業務の遂行が期待できる」と記載している。

これらは、その業者が業務を遂行できる能力を有することを述べているにすぎず、その契約が「競争入札に適しない」ことの説明にはならない。

また、電気（高圧）は、59 千円の少額業務ながら複数業者に見積りを出させて、競争性を求める一方で、契約金額の大きい電気（低圧）について委託業者を固定することは合理的ではない。

電気（低圧）は単年度契約であるにも関わらず、委託業者も委託料も固定化している。

入札など競争性のある契約とすべきである。

【指摘】 熱源ガス・灯油の契約形態について

ガス・灯油については、それぞれシステム開発業者と、設置時より保守管理契約を一者随意契約で締結している。ガスは平成4年度から、灯油は平成8年度から継続して一者随意契約である。

ガスロードヒーティング保守管理委託についての随意契約理由書には「本システムは、札幌市と下記業者が共同開発したシステムであり、本業務について熟知しており、不測の事態においても迅速かつ効率的な業務の遂行ができることから」とある。また、ガスについては単年度契約であるにも関わらず、委託業者も委託料も固定化している。

灯油ロードヒーティング保守管理委託についての随意契約理由書には「灯油を熱源とする温水循環方式は道内でも数路線しかない特殊なシステムであり、本市に設置しているものは、システムメーカーと下記業者が共同開発したものである」「平成8年度から継続して受託している」「実績も十分である」と記載がある。また、灯油については単年度契約であるにも関わらず、委託業者も委託料も固定化している。平成22年度においては、平成21年度より10,500円契約料が減少しているが、微差である。

ガス・灯油どちらもシステム開発業者でなければ、保守管理を行えない特殊なシステムであることを前提としている。

平成24年7月20日付函館市財務部長通知「随意契約の取扱いについて」には「例えばシステム開発業務など、当初は競争入札等に付した案件であっても、その後のシステム改修や保守点検等について、ほとんどが当初業者との特命随意契約によって処理されてきており、不適正な価格によって契約するおそれもあることから、従前からの理由により漫然と特命随意契約を継続することなく、競争性を確保した契約方法を常に検討することが重要です」と明確に記載された。

ガス、灯油いずれも競争性のある契約方法の導入を検討すべきである。

受託業者の業務について、保守管理マニュアルを作成する等の手段により、他社参入可能な業務とすることが、市のノウハウ確保にも役立つものである。検討すべき課題である。

D－9 道路台帳補正業務委託

委託業務名	道路台帳補正業務委託
契約額	12,915,000 円
部局名	土木部
担当課	管理課
委託先名	株式会社G I S 北海道 函館支店

1. 事業の概要

道路法第 28 条による、道路台帳および調書の補正業務である。具体的には、函館市道路台帳補正業務委託処理要領」に基づいて、函館市が保管する道路台帳の既存の図面や各種資料およびデータに基づき、道路現況に経年変化が生じた路線の図面および調書、索引図の更新を行う業務である。

2. 随意契約の経過期間

本業務は、11 年間にわたり、(株)G I S 北海道に随意契約により委託している。市土木部からの文書回答によると、随意契約とする必要性は以下の通りとなっている。

道路台帳の作成については、大型コンピューターを使用し、データを整理するためのシステムは、各会社が総務省、国土交通省に提出すべき様式を網羅した形で作成し、データをこのシステムに通して初めて台帳の諸様式について集計、打ち出しができるようになっており、各会社のシステムは互換性のないそれぞれの独自のものである。

他社が台帳の作成業務を行う場合には、新たなシステムの構築が必要である。それに伴い、データの再取得、入力作業が必要となるため。

【指摘】 競争原理の導入について

このような長期にわたる一者独占状態は、委託の経済性・効率性を著しく阻害する可能性があるといえる。上記の通り、随意契約の理由に、「他社が台帳の作成業務を行う場合には、新たなシステムの構築が必要である」ことを挙げているが、それは他社側の問題であり、参入を希望する会社はある可能性がある。一者独占状態の弊害を鑑みると、新規参入業者を探す努力は必要である。

E-1 函館競輪開催業務等包括委託

委託業務名	函館競輪開催業務等包括委託
契約額	518, 107, 236
部局名	競輪事業部
委託先名	日本トーター株式会社

1. 事業の概要

市営競輪場の運營業務である。自転車競技法第3条の規定により民間事業者に委託することが可能な競輪開催業務等について包括的に委託している。

2. 委託業務の内容

平成20年度から3年間、日本トーター(株)（以下、日本トーターという）に包括委託してきた。平成23年度からは5年間の契約で、同じく、日本トーターに包括委託している。

市の調査によれば、日本トーターは、競輪場の包括委託をしている全国の競輪場施行者12団体中、9団体を受託している。

3. 委託先の選定方法

平成20年度、平成23年度のいずれも、公募型プロポーザル方式を採用している。提案された企画提案書を、5名の審査委員会において、あらかじめ定められた評価基準表にしたがって評価し、選定している。

平成20年度の募集時は3社が応募し、その3社のプロポーザルの結果、日本トーターが選定された。

平成23年度の募集時は、日本トーターとその他1社の合計2社が応募したが、その他1社が応募を辞退したため、日本トーターに決定した。

4. 市職員の配置状況について

【意見】 委託に伴う配置転換の促進について

平成16年度以降の市職員数、嘱託職員数の配置状況の推移は次の通りである。

職員数の推移

〈単位：人〉

	H16 年度	H17 年度	H18 年度	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度	H24 年度
部長	1	1	1	1	1	1	1	1	1
課長	2	2	2	2	2	2	2	2	1
主査	3	3	3	3	5	4	3	3	3
職員	14	14	11	11	5	5	5	4	4
小計	20	20	17	17	13	12	11	10	9
嘱託	13	4	3	3	1	1	1	1	1
合計	33	24	20	20	14	13	12	11	10
職員給与費	229	199	169	156	131	119	111	100	
給与費前期比		△ 29	△ 30	△ 13	△ 25	△ 13	△ 8	△ 12	

包括委託を開始した平成 20 年度の職員数は、嘱託を含め 14 名であり、平成 19 年度の 20 名から 6 名減少している。

しかし、委託開始後の平成 20 年度以降も、平成 24 年度まで毎年 1 名ずつ職員数が減少している。

市の側からすると、もっと早く、業務の見直しをするとともに、人員の配置転換をすべきであった。

市職員の配置を適正なものとしなければ、コスト削減につながらない。業務効率化という外部委託の効果が実現するよう、職員配置の見直しを速やかに実施しなければならない。

F－1 勤労者総合福祉センター管理業務委託

委託業務名	勤労者総合福祉センター管理業務委託
契約額	48,683,000 円
部局名	経済部
担当課	労働政策室労働課
委託先名	公益社団法人函館市シルバー人材センター

1. 事業の概要

函館市勤労者総合福祉センター（愛称 サン・リフレ函館）の管理業務であり、指定管理者制度を採っている。アリーナ、会議室、工芸実習室などを備えている2階建施設の維持管理、使用許可、利用促進等、「函館市勤労者総合福祉センター管理業務処理要領」に定められた業務を行っている。

平成15年8月に国から市に移管され現在に至っているが、同様の施設は全国的にあり、運営上の参考となる。なお、利用料金制ではなく、使用料の徴収は別途委託契約を締結している（委託料は指定管理料に含む）。

2. 利用実績

当施設は、平成9年の開設以来、公益社団法人函館市シルバー人材センターが業務受託者、または指定管理者として管理業務を実施している。平成21年4月1日から平成24年3月31日の指定期間については、公募したものの、同センターのみが申込みを行い、指定管理者として指定されている。市経済部担当者から入手した資料によると、当該施設の平成22年度並びに平成23年度の年間平均利用率は以下の状況となっている。

平成22年度から23年度年間平均利用率 <単位：％>

	平成22年度			平成23年度		
	午前	午後	夜間	午前	午後	夜間
アリーナA	97.7	98.9	75.5	98.0	95.4	76.9
アリーナB	99.4	93.4	62.5	98.6	90.3	57.1
軽体育室	95.4	85.3	90.2	97.1	97.1	95.4
大会議室	55.8	78.2	42.4	56.3	67.4	53.3
中会議室	65.5	85.1	54.5	59.7	84.3	45.7
小会議室	61.5	79.0	49.9	57.1	82.0	41.7
視聴覚室	58.9	78.7	48.4	60.6	78.0	49.0
音楽室	41.1	54.9	51.6	36.0	59.7	42.6
工芸実習室	29.6	60.3	17.6	27.4	62.3	4.3
和室研修室	29.6	37.6	21.3	23.7	34.0	9.7

（出所：市経済部作成資料）

また、平成 21 年度から平成 23 年度までの年度別利用者数は以下の通りとなっている。

平成21年度から平成23年度年度別利用者数 <単位：人>

	平成21年度	平成22年度	平成23年度
利用者数	191, 453	164, 673	155, 063

(出所：市ホームページ)

【意見】 利用状況の改善指導

上記の通り、平成 21 年度から平成 23 年度の利用者数は年々低減している。また、軽体育室、会議室については概ね 50%を超える利用率を確保しているが、その他の施設の中には、時間帯によっては 50%に満たない利用率となっているものがある。特に、和室研修室については 50%をかなり下回っており、平成 22 年度と比較して平成 23 年度は午前、午後、夜間のいずれをとっても利用率は悪化している。

「函館市勤労者総合福祉センター管理業務処理要領」の 3（3）において、指定管理者に各種講座の開催等、施設の利用促進のための事業を行うことが求められているが、今後、さらに利用率の向上に努める必要がある。

3. 実地調査

「指定管理者制度におけるモニタリングに関する指針」(平成21年5月函館市策定)の「2 実地調査によるモニタリング」によると以下の記載がある。

市は、事業報告書および定期報告書等の書類による確認とともに、定期的に実地調査を行い、現地での業務の遂行状況について確認を行うものとする。

また、実地調査の実施によって、指定管理者の自己申告情報である事業報告書の信頼性の確保とともに、以下の効果が期待できる。

- ・事業報告書では見えない問題点の確認し、改善につなげることが可能
- ・指定管理者と問題点を共有することで、継続的な業務改善への取り組みが可能
- ・次回の指定管理者選定時における効果的な評価のポイントを把握できる
- ・指定管理者である事業者の倒産や指定の取消しにより市が直営で行う必要となった場合に速やかに業務を引き継ぐことができる

【指摘】 実地調査結果の文書化

施設が比較的市役所に近いこともあり、担当者が頻繁に現場を訪問しているとのことであるが、制度上の実地調査としての訪問ではなく、また、調査結果の文書化はされていない。

調査タイミング・頻度、担当者、調査項目などをルール化し、定期的な実地調査を行うことが必要である。また、実地調査を行った際には調査結果を必ず文書化し、指定管理業務の改善につなげることが必要である。

4. センターの収支状況

市経済部から入手した資料によると、当該施設の直近3期間の歳入・歳出状況は以下の通りとなっている。なお、歳入の内訳は、利用料、駐車料等であり、歳出は指定管理料、改修費である。

函館市勤労者総合福祉センター年度別歳入・歳出 〈単位：円〉

年 度	歳 入	歳 出	内、指定管理料
平成21年度	24,546,482	54,436,701	50,067,000
平成22年度	24,065,299	53,249,465	48,721,000
平成23年度	24,142,480	52,467,462	48,683,000

(出所：市経済部からの入手資料)

【指摘】 他自治体の状況調査

上表の通り、当該施設は毎年多額の赤字となっている。既述の通り、全国的にも類似している施設は多く存在するが、担当課では、他自治体におけるそれらの状況は把握していない。他自治体での利用料の状況などを調査し、利用料金の再検討、利用度向上の参考とすべきである。

【指摘】 施設の民営化、存廃の検討

当該施設は、毎年多額の赤字であるだけでなく、受益者負担割合も低い。体育施設や貸会議室については、他の公共施設・民間施設が多く存在する。利用度向上、料金の見直しを行った上で、なお、大幅な赤字が解消しないのであれば、施設の目的を明確にした上で、売却、民営化、存廃も含め、施設のあり方を再検討すべきである。

【指摘】 利用料金制の採用

当該施設については、相当額の利用料収入があり、利用料金制の採用が可能である。利用者増加による増収を運営者にも還元し、その動機付けをより高めるためにも利用料金制を採用すべきである。

F-2 産業支援センター管理業務委託

委託業務名	産業支援センター管理業務委託
契約額	20,563,650 円
部局名	経済部
担当課	工業振興課
委託先名	公益財団法人函館地域産業振興財団

1. 事業の概要

函館テクノパーク内の函館市産業支援センターの維持管理並びに設置目的に資する事業であり、指定管理者制度が採られている。情報系企業の起業や地域製造業の新分野進出の支援のため同センターにはインキュベータールーム（貸研究事務室）4 室やインキュベータファクトリー（貸試作工場）4 室を備えている。また一般開放施設としてマルチメディアルームなども備えている。

2. 利用状況

公益財団法人函館地域産業振興財団（市出資割合 28%）が、同センター開設の平成 10 年から 14 年間継続して業務を実施している。平成 17 年度以前は一者随意契約、平成 18 年度から平成 20 年度は特例措置による指定管理（期間 3 年間）、平成 21 年度から平成 23 年度は公募による指定管理により業務を実施している。

直近 3 年間の同センターの利用状況は以下の通りとなっている。

平成21年度から平成23年度利用者数推移

	平成21年度	平成22年度	平成23年度
インキュベータールーム（4室）	2社	0社	3社
インキュベータファクトリー（4室）	4社	4社	4社
開放施設等利用者総数	850人	1,439人	1,713人

（出所：市経済部作成資料）

【指摘】 成果の把握について

上記の通り、平成 23 年度にはインキュベータールーム、インキュベータファクトリーとも概ね利用されている状況にあり、また、一般開放施設利用者も年々増加傾向にある。

しかし、同センターの目的が起業化や新規事業展開のサポート、特色のある事業創出と地域産業発展にあることからすると、単に施設が利用されているだけでは事業目的が達成されたこととはならない。インキュベータールームやインキュベータファクトリーの入居者がどのような成果を挙げているかをモニタリングすることが重要となる。この点、市経済部担当者より過去の入居者の現在の状況（函館市内に立地、撤退等）をまとめた資料の呈示はあったが、当該資料には入居中に実施していた研究・開発のその後の状況についてはまとめられていなかった。本事業の効果を計るために、同財団はいうまでもなく市としても入居者の研究・開発の成果を評価すべきである。

3. 資金運用

同センターを運営している公益財団法人函館地域産業振興財団の平成 23 年度の決算書注記によると以下の記載がある。

(3) 満期保有目的の投資有価証券に係る格付け下落について
技術振興基金（基本財産）で保有するノルウェー輸出金融公社債（額面 1 億円）の発行体である同公社について、ノルウェー政府が「同公社が独占的に行ってきた輸出金融事業を、今後は政府自らが行う方針」を示し、これを受けて格付機関 2 社が大幅な格付けを引下げたことにより、参考時価（市場性が無いため、証券会社の計算による参考価格）が著しく下落しているが、平成 23 年度末時点で同公社は「利払い及び元本の償還を予定どおり行う」とコメントしており、また同公社の債券及び業務について、ノルウェー政府から未だ明確な決定が示されていないことから、平成 23 年度末において減損処理を行わず、平成 24 年度以降に同公社の格付けが回復の見込みがなく、債券償還及び利払いに重要な問題が生じるという確実な事由が確認されたとき、減損処理を改めて検討する。

また、注記によると満期保有目的債券の種類別内訳の簿価、時価、評価損益は以下の通りとなっている。

満期保有目的債券の種類別内訳合計		〈単位：円〉	
	期末帳簿価格	時価	評価損益
国債（7銘柄合計）	667,670,960	698,926,350	31,255,390
地方債（2銘柄合計）	274,720,646	286,233,300	11,512,654
電力債（1銘柄）	200,000,000	221,633,400	21,633,400
円建外債（7銘柄合計）	879,036,950	(注) 900,000,000	20,963,050
合計	2,021,428,556	2,106,793,050	85,364,494

(出所：決算書注記「8. 満期保有目的の債権の内訳並びに帳簿価額、時価及び評価損益」より集計)
(注) 「円建外債については時価評価が困難なため額面額をみなし評価額としている」旨の記載あり。

なお、上記決算書注記上、円建外債については「時価評価が困難なため額面額をみなし評価額としている」旨の記載があるが、同財団から入手した円建外債の参考価格一覧資料によると以下の状況となる。

円建外債実質評価損		〈単位：円〉	
	期末帳簿価格	参考価格	評価損益
スウェーデン輸出信用銀行債	30,000,000	22,185,000	△7,815,000
同上	70,000,000	51,765,000	△18,235,000
国際金融公社債	70,000,000	58,359,000	△11,641,000
同上	30,000,000	25,011,000	△4,989,000
デンマーク地方金融公庫債	99,118,465	88,780,000	△10,338,465
同上	99,118,465	88,780,000	△10,338,465
オランダ王国水道整備金融公庫債	83,000,020	65,210,000	△17,790,020
ノルウェー地方金融公社債	200,000,000	155,860,000	△44,140,000
ノルウェー輸出金融公社債	100,000,000	43,354,000	△56,646,000
ドイツ復興金融公社債	97,800,000	91,020,000	△6,780,000
合計	879,036,950	690,324,000	△188,712,950

(出所：公益財団法人函館地域産業振興財団作成資料)

【指摘】 資金運用の安全性について

上記の通り、円建外債 879 百万円については、188 百万円の含み損がある。

信用リスクが増大し、格付が下落する可能性が高い債券に投資することは、公益財団法人として極力避けるべきであるが、同財団では、債券全体のうち、帳簿価額ベースで約 43%（879 百万円÷2,021 百万円＝約 43%）が円建外債に投資されている。

指定管理業務の円滑な運営のため、指定管理先の財務状況には十分留意する必要がある、不測の損失が発生する可能性のあるリスク商品への投資の有無についても十分モニタリングする必要がある。

【意見】 投資の意思決定体制について

基金の運用による果実収入を基盤として事業を実施している場合、市場金利が低下すると、事業実施の根本収入が減少することになる。

一方で、事業はある程度従来並みに行われることが期待され、支出すること自体が予算によって定められている場合、事業実施が可能な運用収益を確保しようというプレッシャーが働くことになる。

しかし、リスクとリターンは表裏一体であり、低金利の市場環境で運用収益を増加させようとするれば、運用のリスクも高まる。運用のリスクが高ければ、結果的に多額の含み損を抱えることになる確率も高まる。

したがって、基金の運用による果実によって事業を実施している組織においては、市場金利が低下した場合には、追加的に税金を投入しても事業を従来通りの規模で実施するか、さもなくば、事業を縮小するという二者択一が必要となる。柔軟な意思決定ができる体制が必要である。

G-1 電算室運用管理業務委託 他

委託業務名	電算室運用管理業務委託 他
契約額	170,598,824 円
部局名	総務部
担当課	情報システム課
委託先名	株式会社エスイーシー 他

1. 事業の概要

NEC ネットエスアイ(株)に発注している電算室付帯設備保守業務、(株)エスイーシーに発注している電算室運用管理業務、(財)地方自治情報センターに発注している全国町・字ファイル保守業務、日本電気(株)に発注している函館市こども手当システム用端末保守業務がある。このうち主要業務は電算室運用管理業務であり、内容はオンラインシステム監視、電子計算機稼働計画作成、電子計算機オペレーション、データパンチ入力並びにプログラム作成等である。電算室は、市庁舎内にある。

2. 委託期間

平成元年2月に日本電気(株)の情報システムを導入して以降、20年超にわたり電算室運用管理業務は同社系列の(株)エスイーシーに委託している。このような長期にわたる一者随意契約となった背景として、使用している日本電気(株)製の大型汎用機の保守業務は、函館市内では(株)エスイーシーのみが技術的に取り扱えるという特殊性が挙げられる。すなわち、日本電気(株)のシステムを導入することを決定した時点で、(株)エスイーシーが独占的に当該業務を受託することは事実上決定していたともいえる。市情報システム担当者によると、システムの入替えを実施しない限り、この状況を変えることは困難とのことである。

【指摘】 保守業務への参入可能性

このような長期にわたる一者独占状態は、委託の経済性・効率性を著しく阻害する可能性がある。競争原理が効かないために、効率化への改善イニシアチブも生じなくなる。経済性・効率性を図るため、このような長期にわたる一者独占状態は厳に回避する必要がある。一定期間の保守業務も一体化してひとつの契約として入札を実施する、または、保守業務を単独で入札を実施するなど、保守業務にも競争メカニズムが働く工夫をすべきであった。

平成24年7月20日付函館市財務部長通知「随意契約の取扱いについて」には「例えばシステム開発業務など、当初は競争入札等に付した案件であっても、その後のシステム改修や保守点検等について、ほとんどが当初業者との特命随意契約によって処理されてきており、不適正な価格によって契約するおそれもあることから、従前からの理由により漫然と特命随意契約を継続することなく、競争性を確保した契約方法を常に検討することが重要です」と明確に記載されている。

3. 業務内容

【指摘】 業務内容の細分化について

(株)エスイーシーには、オンラインシステム監視業務を始めプログラム作成業務、障害対応業務、データパンチ入力業務など種々の関連業務を委託している。

それらの業務の中には、システム監視業務や電子計算機稼働計画作成業務など、現在使用している日本電気(株)のシステムに精通した(株)エスイーシーが技術的に優位性をもつ業務以外に、データパンチ入力業務など必ずしも同社に委託しなくても良いと推定される単純業務も混在している。

平成 23 年度の同社に対する業務別委託金額の内訳は以下の通りである。

業務	金額
① オンラインシステム監視、電子計算機稼働計画作成、電子計算機処理作業指示書作成、電子計算機オペレーション、収入消込等データパンチ入力、他	80,640,000円 (6,400,000円×12か月×1.05)
② データパンチ入力	18,396,417円
③ プログラム作成	290,850円
④ プログラム修正	65,877,520円
⑤ 製本および封入封緘	2,696,167円
合計	167,900,954円

データパンチ入力業務、製本および封入封緘業務など、他社でも実施可能と思われる業務については、別業務として外部委託することにより、競争メカニズムがより機能するようにすべきである。

4. 競争メカニズムの導入について

【意見】 競争メカニズムの導入について

システム監視、電子計算機稼働計画作成業務などの専門的業務については、その特殊性から見積書を函館市内で複数入手することに困難な面があることは否定できない。市情報システム担当者によると、道内でNECのシステムを扱える事業者は(株)エスイーシーを含め3社のみ(他、札幌に1社、苫小牧に1社)であり、道内であっても代替事業者を探すことは困難な面がある。

しかし、1社と独占的に契約していると競争原理が機能せず、価格が硬直化し、経済性を損ねる可能性がある。同条件であれば地元業者を優先すべきことはいうまでもないが、函館市内に限定せず札幌、東京等の業者にも範囲を広げて探すことも検討する余地がある。

5. 契約単価の状況

(株)エスイーシーとの「電算室運用管理業務委託契約書」(※平成 23 年 4 月 1 日付締結)では、業務内容別に委託料の内訳が示されている。その概要は以下の通りである。

業務名	数量	金額・単価
① オンラインシステム監視、電子計算機稼働計画作成、電子計算機処理作業指示書作成、電子計算機オペレーション、収入消込等データパンチ入力、電子計算機・周辺機器および端末機等の障害対応、電子計算機処理関連消耗品の管理、電算室および付帯設備の管理	1 式	6,400,000円/月
② データパンチ入力	下表参照	下表参照
③ プログラム作成	1ステップ	277円
④ 帳票プログラム作成	1人/日	27,700円
⑤ プログラム修正	1人/日	27,700円
⑥ 製本および封入封緘	1通	26.60円
⑦ 製本のみ	1通	18.20円

※上記「②データパンチ入力」単価)

番号	業務名	数量	1件単価
1	清掃手数料事業所開廃入力票	1件	10.45円
2	清掃手数料し尿収集伝票	1件	16.50円
3	市民税公示送達連絡票	1件	8.25円
4～50	～(省略)～	～	～
51	医療費手数料請求書	1件	13.75円
52	市民税住宅借入金(給与のみ様式)	1件	44.55円
53	市民税住宅借入金(確申様式)	1件	26.95円

(出所：電算室運用管理業務委託契約書)

【意見】 契約単価の低減化について

上記、「① オンラインシステム監視等業務」の契約額は、前年度の 6,450 千円/月に対し、6,400 千円/月、また、「⑤ プログラム修正業務」の契約単価についても、前年では 1 日 1 人当り 28,100 円だったのに対し、27,700 円となっており、いずれも 1%前後低減した。「② データパンチ入力業務」は前年から単価が全く変動していない。

データパンチ入力業務についても、他の業務と同様に低減を図る必要がある。

6. データパンチ入力業務

「電算室運用管理業務委託契約書」(平成 23 年 4 月 1 日付締結)に添付されている「電算室運用管理業務仕様書」によると、システムエンジニア 4 名、オペレーター 7 名並びにパンチャー 3 名(平成 24 年度の契約では 2 名)が市庁舎 8 階の情報システム課の前にある電算室に常駐することとなっている。このうち、パンチャーが実施しているのは上記、3 節に記載の業務内容のうち、①の中の「収入消込等データパンチ入力」である。「②データパンチ入力」は大量のデータパンチとなるため、常駐パンチャーが実施するのではなく、(株)エスイーシー内で実施し、即日対応が求められる「収入消込等データパンチ入力」を常駐パンチャーが実施している。

【指摘】 データパンチ入力業務の効率化について

平成 24 年 10 月 1 日午後 14 時過ぎに電算室を視察したところ、当該常駐パンチャー 2 名は手待ち状態であった。各現課で処理された税金収入データのエラーリストを現課で確認させ修正データを入力するなどの業務であり、日によってエラーリストの数も変動するため、たまたま手待ち状態であったとのことであった。2 名が常駐しているのは、正確性を期すために同じ処理を 2 名が行い、結果を相互に確認するためである。なお、上記仕様書では、パンチャーの常駐時間は 8 時 45 分から 17 時 30 分とされている。

即日対応が求められるデータパンチ入力業務があることは理解できるが、効率的に実施できているかの視点は必要である。手待ちの状況を再確認するとともに、あまりに手待ち状態が多いようであれば、常駐時間を午後のみにするなどの検討が必要である。また、市情報システム課担当者よりヒアリングしたところ、そもそも現課での処理が精度を欠くために、このようなエラーリストの対応業務が発生するとのことであった。慎重な処理の必要性を再度周知徹底し、処理精度の向上を通じてデータパンチ入力業務自体の削減も図っていくことが望まれる。

7. 業務マニュアル

【指摘】 業務マニュアルの整備について

各プログラムの手順書として「作業指示書」という名称の書類がある。しかし、この作業指示書は個別的・断片的なものであり、業務マニュアルとして体系的・俯瞰的な書類とはなっていない。業務委託先が変更してもスムーズな業務引き継ぎが可能となるような業務マニュアルの整備が重要である。

G-2 庁舎低階層清掃業務委託

委託業務名	庁舎低階層清掃業務委託
契約額	75,161,940 円
部局名	総務部
担当課	総務課
委託先名	株式会社マルゼンシステムズ 他

1. 事業の概要

函館市庁舎（函館市東雲町4番13号）の低階層（外周、地階、1～4階）部分の清掃業務。契約期間を平成21年6月29日～平成24年7月31日とする複数年契約である。

2. 契約の状況

当該業務に関する契約は、函館市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例第2条（2）および同施行規則第2条第2項に基づく長期継続契約（3年）となっており、直近では平成15年度、平成18年度、平成21年度において契約が新規に締結されている。

平成15年度および平成18年度は複数見積りによる随意契約であった。

平成21年度は指名競争入札となったものの、平成15年度および平成18年度と同一の共同企業体が落札している。

入札価格は上昇している。落札率は、平成18年度99.9%、平成21年度98.6%と極めて高い。入札を実施したにも関わらず、予定価格に近似した金額で入札が行われ、委託金額が上昇した。

【指摘】 長期継続契約について

当該清掃業務委託については、3年間の長期継続契約の対象としている。しかし、市庁舎の清掃業務は、特段の設備投資を要する業務ではなく、3年にわたる長期で契約すべき特殊性があるとは考えられない。年度当初から実施される業務であり、地方自治法第234条の3に基づき、「翌年度以降にわたり」契約する必要があることと、必要以上に長期間の契約とするのは異なる。競争性や経済性の確保も念頭に置いて2年もしくは単年度契約とすることも検討すべきである。

3. 予定価格の算定（その1）

予定価格の積算資料によれば、以下の手順で算出される。

- ① 人件費（A）＋資材費（B）＋管理費（（A）＋（B））×定率＋特別清掃金額＝「月額合計」
- ② 「月額合計」×「調整率」（過去実績等）＝予定価格（月額）

【意見】 予定価格（月額）の算定方法

上記の手順②について、予定価格算定に際し、所定の方法①で算出された「月額合計」に「調整率」を乗じる合理性はない。算定方法を見直すべきである。

4. 予定価格の算定（その2）

3. 予定価格の算定（その1）①の積算式の構成要素のうち、予定価格の主要な割合を占めるのは人件費（A）である。

人件費は次の3つの業務区分により算定される。

- ・ 早朝清掃
- ・ 日常清掃
- ・ 定期清掃

これを年度別に月額で比較すると以下となる。

＜単位：円＞

業務内容	平成18年度（①）	平成21年度（②）	差額（③（②-①））	増減率（③/①）
早朝清掃	888,895	1,002,451	113,556	12.8%
日常清掃	1,758,753	1,743,869	△ 14,884	-0.8%
定期清掃	57,996	59,904	1,908	3.3%
計	2,705,644	2,806,224	100,580	3.7%

特に早朝清掃業務の増加額及び増加率が高い。早朝清掃業務に関する委託金額（月額）は以下の算式で算定される。

①パート1人当り単価（月次）× ②人数（一月当り必要人数）

【指摘】 パート1人当り単価（月次）の算定根拠について

パート1人当り単価の計算の基礎となるパート時間単価が、平成21年度は、平成18年度に比して3.1%上昇している。単価の決定方法に関して、担当者からは、過年度に何らかの方法で算定されたベースとなる金額に、産業別北海道最低賃金増減額を加味して、継続的に算定しているとの回答があった。

しかしそのベースとなる金額については根拠が不明である。

根拠資料がないのでは、説明責任を果たせない。根拠資料は、作成保存しなければならない。

【指摘】 人数（一月当り必要人数）の算定根拠

人数（一月当り必要人数）については、平成21年度は、平成18年度に比して9.8%増加している。この必要人数は清掃対象面積を基準に算出されており、当該面積は平成18年度に比し、平成21年度は増加している。増加理由について担当者に質問したところ、明確な根拠資料がないとの回答があった。

根拠資料がないのでは、説明責任を果たせない。根拠資料は、作成保存しなければならない。

G-3 庁舎高階層清掃業務委託

委託業務名	庁舎高階層清掃業務委託
契約額	63,574,539 円
部局名	総務部
担当課	総務課
委託先名	名美興業株式会社 他

1. 事業の概要

函館市庁舎（函館市東雲町 4 番 13 号）の高階層（5～8 階）部分の清掃業務。契約期間を平成 21 年 6 月 29 日～平成 24 年 7 月 31 日とする複数年契約である。

2. 契約の状況

当該業務に関する契約は、函館市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例第 2 条（2）および同施行規則第 2 条第 2 項に基づく長期継続契約（3 年）となっており、直近では平成 15 年度、平成 18 年度、平成 21 年度において契約が新規に締結されている。

平成 15 年度および平成 18 年度は複数見積りによる随意契約である。

平成 21 年度は指名競争入札となったものの、平成 15 年度および平成 18 年度とほぼ同一の構成員から成る共同企業体が落札している。

入札価格は上昇している。落札率は、平成 18 年度 99.6%、平成 21 年度 99.8%と極めて高い。入札を実施したにも関わらず、予定価格に近似した金額で入札が行われ、委託金額が上昇した。

【指摘】 長期継続契約について

当該清掃業務委託については、3 年間の長期継続契約の対象としている。しかし、市庁舎の清掃業務は、特段の設備投資を要する業務ではなく、3 年にわたる長期で契約すべき特殊性があるとは考えられない。年度当初から実施される業務であり、地方自治法第 234 条の 3 に基づき、「翌年度以降にわたり」契約する必要があることと、必要以上に長期間の契約とするのは異なる。競争性や経済性の確保も念頭に置いて 2 年もしくは単年度契約とすることも検討すべきである。

3. 予定価格の算定（その 1）

予定価格の積算資料によれば、以下の手順で算出される。

- ① 人件費（A）＋ 資材費（B）＋ 管理費（（A）＋（B））× 定率）＋ 特別清掃金額＝月額合計
- ② 「月額合計」×「調整率」（過去実績等）＝予定価格（月額）

【意見】 予定価格（月額）の算定方法

上記の手順②について、予定価格算定に際し、所定の方法①で算出された「月額合計」に「調整率」を乗じる合理性はない。算定方法を見直すべきである。

4. 予定価格の算定（その2）

「3. 予定価格の算定（その1）」①の積算式の構成要素のうち、予定価格の主要な割合を占めるのは人件費（A）である。

人件費は以下の3つの業務区分により算定される。

- ・ 早朝清掃
- ・ 日常清掃
- ・ 定期清掃

これを年度別に月額で比較すると以下となる。

＜単位：円＞

業務内容	平成18年度（①）	平成21年度（②）	差額（③=（②-①））	増減率（③/①）
早朝清掃	930,717	1,015,408	84,691	9.1%
日常清掃	1,015,379	988,648	△ 26,731	-2.6%
定期清掃	48,330	49,290	960	2.0%
計	1,994,426	2,053,346	58,920	3.0%

特に早朝清掃業務の増加額および増加率が高い。早朝清掃業務に関する委託金額（月額）は以下の算式で算定される。

$$\text{① パート1人当り単価（月次）} \times \text{②人数（一月当り必要人数）}$$

【指摘】 パート1人当り単価（月次）の算定根拠、方法

パート1人当り単価の計算の基礎となるパート時間単価が、平成21年度は、平成18年度に比して3.1%上昇している。単価の決定方法に関して、担当者からは、過年度に何らかの方法で算定されたベースとなる金額に、産業別北海道最低賃金増減額を加味して継続的に算定しているとの回答があった。

しかし、そのベースとなる金額については根拠が不明である。

根拠資料がないのでは、説明責任を果たせない。根拠資料は、作成保存しなければならない。

【指摘】 人数（一月当り必要人数）の算定根拠

次に、②人数（一月当り必要人数）については、平成21年度は、平成18年度に比して6.2%増加している。この必要人数は清掃対象面積を基準に算出しているが、その面積は平成18年度に比し、平成21年度は増加している。増加理由について担当者に質問したところ、明確な根拠資料がないとの回答があった。根拠資料がないのでは、説明責任を果たせない。根拠資料は、作成保存しなければならない。

H-1 戸籍システムデータセットアップ業務委託

委託業務名	戸籍システムデータセットアップ業務委託
契約額	56,662,200 円
部局名	市民部
担当課	戸籍住民課
委託先名	株式会社エスイーシー 他

1. 事業の概要

紙媒体である戸籍を電算化するための業務委託。4 社を指名したプロポーザルによる随意契約を経て、(株)エスイーシーに平成 18 年 4 月に委託している（但し 2 社が辞退し、残り 2 社について選考委員会で選定）。委託契約書上、委託期間は平成 18 年 4 月 18 日から平成 19 年 3 月 31 日であり、同日で委託業務は終了しているものの、委託金額が総額 566,622 千円と多額であるため、委託料の支払いは平成 18 年 3 月から平成 28 年 2 月の 10 年間、120 回均等となっている（債務負担行為）。上記契約額 56,662 千円は、年間支払額である。

2. 再委託の状況

市民部担当者からヒアリングしたところ、本業務は大きく①ハードセットアップ、②ソフトセットアップ、③データ電子化に区分できるが、このうち③の部分については(株)エスイーシーから 2 社に再委託されている（戸籍マスタマイクロ撮影業者として(株)サンコー、戸籍マスタ作成業者としてNECネクサソリューションズ(株)）。

データ電子化業務はハードやソフトをセットアップした業者（この場合、(株)エスイーシー）が構築したプログラム仕様に依拠するため、この部分のみを分割し、市が再委託先に直接委託することは困難とのことである。

なお、(株)エスイーシーと平成 18 年 4 月 18 日付で締結した委託契約書第 14 条によると、「乙（この場合、(株)エスイーシー）は、委託業務を第三者に委託し、または請け負わせてはならない。ただし、その業務の一部について、あらかじめ書面により甲（この場合、函館市）の承諾を得た場合は、この限りでない」とされている。

【指摘】 再委託額の把握について

2 社に再委託するに当たっては、上記規定にしたがって、(株)エスイーシーから「戸籍事務電算化委託業務実施業者承諾願」を提出されている。しかし、市民部担当者からヒアリングしたところ、再委託金額については資料がなく、不明とのことであった。

しかし、再委託金額の把握は、特に委託先が丸投げ再委託をしていないかを確認する観点から重要である。特に、本業務のように巨額で短期間に多大の人工を要する業務については、再委託がどの程度となっているか把握する必要がある。

H-2 消費生活センター管理業務委託

委託業務名	消費生活センター管理業務委託
契約額	11,653,000 円
部局名	市民部
担当課	市民課
委託先名	函館消費者協会

1. 事業の概要

市民の消費生活の安定および向上を図ることを目的とし、函館市消費生活センター条例により、消費生活センターの管理運営を指定管理者に行わせるものである。主な業務として、相談・商品テスト・情報提供がある。

2. 利用状況について

(1) 消費生活センターの相談件数

相談件数の年次推移は以下の通りである。年々、減少傾向にある。平成23年度の相談者数は、来訪によるもの228件、電話によるもの1,088件、合計1,316件である。電話相談は、受ける場所を限定する必要はないため、来訪相談者228人のために施設の相談窓口が開かれていた結果になる。1日1件弱であり、函館市人口約28万人に対して、0.1%程度に過ぎない。

後述するように、平成23年度の消費生活センター管理委託料は、11,653千円である。事業の有効性の観点から、検討を要する。

〈単位：件〉

年度	平成 19年度	平成 20年度	平成 21年度	平成 22年度	平成 23年度
相談件数	2,229	1,699	1,531	1,453	1,316
対平成19年度(=100)比	100	76	69	65	59

(2) 消費生活センターの利用内容

相談件数は上記の通りであるが、その相談処理の内訳は次の通りである。

〈単位：件〉

年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	
	件数	件数	件数	件数	件数	%
他機関紹介	131	23	155	152	34	2.6%
助言(自主交渉)	1,641	1,385	1,156	1,100	998	75.8%
その他情報提供	434	265	170	135	198	15.0%
斡旋解決	17	12	18	35	48	3.6%
斡旋不調	1	0	2	0	8	0.6%
処理不能	3	5	7	11	7	0.5%
処理不要	2	9	23	20	23	1.7%
相談	2,229	1,699	1,531	1,453	1,316	100.0%

【指摘】 相談結果の把握について

平成 23 年度で見ると、相談 1,316 件のうち、他機関を紹介したものが 34 件 2.6%、斡旋の上解決できたものが 48 件 3.6%にとどまっており、助言・自主交渉とされたものが、998 件 75.8%を占める。しかし、助言・自主交渉とされたものが、どのような顛末となったかについては、統計としてまとめた上で、市民に対する定期的情報公開手続がなされていない。

相談件数自体は、パブリックセクターの活動の実施状況を把握したものであり、いわゆるアウトプットにすぎない。たとえば、助言した結果、解約できた件数・解約できなかった件数など、相談結果の顛末を把握しなければ、相談という事業が市民にどのような成果をもたらしたか、いわゆるアウトカムは測定できない。アンケート箱は設置しているが回答はゼロとのことであり、積極的にアウトカムを測定・開示しようとする姿勢に欠ける。

3. 事業のコストについて

(1) 直接原価と間接費

指定管理業務に関する委託料の内訳を、平成 24 年度の予算ベースで見ると次の通りである。

平成24年度予算		賃借料・研修費は平成23年度実績		〈単位：千円〉
科 目	内 訳	予算額		
人件費				5,584
給料・諸手当	所長・事務職員	4,813		
共済費	社会保険料・労災	771		
報償費	相談員報酬			4,470
旅費	相談業務関連研修旅費			358
需用費				542
消耗品費	新聞・雑誌・パネル作成料	307		
印刷製本費	概要・くらしの豆知識等	189		
光熱水費	電気料	36		
修繕費	施設の損傷に係る修繕	10		
通信運搬費	電話・ファックス電話料			233
負担金				37
コピー使用料				250
消費税				280
指定管理料合計				11,754
賃借料	平成23年度実績			1,807
研修費	平成23年度実績			423
支出合計				13,984

直接費	4,470
間接費	9,514

【指摘】 管理費・間接費の節減について

実際の相談業務は相談員が実施している。その意味で、本事業の直接原価は、相談員への報酬 4,470 千円のみである。これ以外の、所長・事務職員の給与 4,813

千円、新聞・雑誌購読料など需用費 542 千円、相談業務関連研修旅費 358 千円など合計 7,284 千円は管理費または間接費である。なお、後述するように、所長は歴代、市OBである。

また、この指定管理料以外に、市は、センターの家賃として月 150 千円、年間 1,807 千円、相談員の研修費 423 千円を支出している。間接費の合計は、委託料・賃借料・研修費の合計 9,514 千円となる。

事業としての成果を上げるために、一定の直接原価を投すべきことは当然であるが、それに伴う管理費・間接費は極力切り詰めなければならない。

（２）１件当たりコストについて

【指摘】 １件当たりコストについて

指定管理料 11,754 千円、家賃 1,807 千円、研修費 423 千円の合計 13,984 千円を相談件数 1,316 件で割ると、相談 1 件当たりコストは 10,626 円となる。

相談1件当たりコスト

支出合計	千円	13,984
相談件数	件	1,316
相談1件当たりコスト	円	10,626

支出の内訳項目は、人件費・家賃等、概ねすべてが固定費であり、現状の事業形態・支出構造を改善しない限り、削減は見込めない。

現状では、助言・自主交渉にとどまった件数 998 件について、 $10,626 \text{ 円} \times 998 \text{ 件} = 10,604 \text{ 千円}$ の支出を要したことになる。事業の成果と支出額を比較衡量すれば、支出に見合った成果が上がっていたとは評価しがたい。

後述するように、指定管理とせず直営とした上で、現状、所長が実施している管理業務を市の職員・嘱託職員が兼務し、事務職員が実施している事務を市の臨時職員等が兼務すれば、現状の業務量からして、それぞれ 1 人工を大幅に下回る業務量で実施可能と推定される。管理費または間接費を、大幅に削減することが可能と見込まれる。

事業形態の再検討・支出構造の改善が必要である。

４．消費生活センター維持に必要な経費

昭和 53 年から一貫して函館消費者協会が受託している。公募制を採用しているが、当該団体のみの応募である。

消費生活安全法は、消費生活センターの基準として以下を挙げている。

- A. 消費生活について専門的な知識及び経験を有する者を配置していること
 - B. 電子情報処理組織その他の設備（主として PIO-NET を念頭）を備えていること
 - C. １週間に４日以上相談の窓口を開所していること

【指摘】 相談員の研修費について

平成 23 年度において、これら相談員の研修受講費用 423,900 円が委託料からではなく、別途、市から各相談員あてに、研修費として支出されている。

指定管理の対象業務に密接な関連を有する研修の費用を、指定管理先の当該業務を実施する個人に対して支給していることになる。一方で、当該研修に要する旅費 358 千円（平成 24 年度予算ベース）は、委託料に含まれている。

研修費自体とその研修に要する旅費を、異なる相手に支出するのは合理性がない。また、消費生活センター基準から見て、研修を受けた相談員の存在が、次の委託に直結することが想定されることからすれば、指定管理者を公募する趣旨と相いれない。競争原理が働きにくい構造を市が許容していることになる。公平性の見地から、見直すべきである。

なお、平成 24 年度から平成 29 年度の指定管理者についても、函館消費者協会が選定されている。公募ではあるが、他の応募者はなかった。

5. 情報発信コーナーの設置

【指摘】 北海道補助金による情報発信コーナーの設置

平成 23 年度において、消費生活センター機能強化事業として、デパート内に相談コーナーのほかに、情報発信コーナーを設置した。賃借料・工事負担金・備品・消耗品合せて 1,205,540 円の支出をし、同額の北海道補助金を得ている。このコーナーも指定管理者が運営している。消費生活センター全体が、デパートの 6 階の奥部に位置しているが、情報発信コーナーは、相談コーナーと廊下を挟み、最奥部にある。相談コーナーの職員席からは情報発信コーナーは視界に入らない。情報発信コーナー内には、多数のパンフレットがテーブルに平積みされているほか、消費関連のビデオ等が映写される大型画面が設置されている。平成 24 年 10 月に監査人が市民の立場で訪問した際には、職員席はあるものの、在席者はなく、利用者もいなかった。

平成 24 年度以降も、このコーナーの賃借料は発生する。賃借料には北海道等の補助はなく、全額市の負担となる。100%補助金による拡充であっても、利用度の低い施設に資金を投じるべきではなかった。

6. 消費生活センターの運営形態について

(1) 行政機関か公の施設か

「消費生活センター」は、各地方公共団体により、「行政機関」の一部として位置づけられている場合と、地方自治法第 244 条の「公の施設」と位置付けられている場合がある。函館市は公の施設としており、指定管理者に運営を任せている。

消費者庁による平成 21 年度版『地方消費者行政の現況調査』（以下『現況調査』）によると以下の通りであり、函館市のように、公の施設としているのは、全体の 14% と少数派である。

法的位置づけ				〈単位：件〉				
	行政機関		公の施設		その他		合計	
都道府県	95	77%	26	21%	2	2%	123	100%
政令指定都市	24	92%	2	8%	0	0%	26	100%
市町村	310	88%	42	12%	0	0%	352	100%
合計	429	86%	70	14%	2	0%	501	100%

(2) 消費生活センター事務の実施方式について

函館市は、施設の運営管理を、指定管理者に行わせている。相談業務も指定管理者が行っている。『現況調査』によれば、消費生活センター事務の実施方式は、下表の通りである。

相談業務の実施状況						〈単位：件〉			
	直営		法人委託		個人委託		指定管理		合計
都道府県	40	85%	6	13%	0	0%	1	2%	47
政令指定都市	12	67%	5	28%	0	0%	1	6%	18
市町村	376	87%	42	10%	15	3%	1	0%	434
合計	428	86%	53	11%	15	3%	3	1%	499

指定管理者制度を採用しているのは、市町村 342 箇所のうち、函館市のみである。市区町村という枠を外しても、指定管理者に消費生活センターの事務を委託しているのは、全国で北海道・横浜市・函館市の 3 箇所のみであり、全国的に見ても、特異な運営形態である。

【指摘】 相談業務の運営方式について

昭和 53 年に消費生活センターを設置してから、今日に至るまで、平成 17 年度までは一者随意契約、平成 18 年度からは指定管理者制度と形態は変わっているが、同一の団体が運営に携わっている。

- ① 相談件数が減少してきている。
- ② 事業に直接要する直接原価に較べ管理費・間接費の固定的支出が多額である。
- ③ 相談 1 件当りのコストは 10,626 円と非常に高く、有助言・自主交渉にとどまった件数 998 件について、 $10,626 \text{ 円} \times 998 \text{ 件} = 10,604 \text{ 千円}$ の支出を要しており、支出に見合った成果が上がっていたとは評価しがたい。

- ④ 指定管理とせずに直営とした上で、嘱託職員・臨時職員を活用すれば、管理費または間接費を、大幅に削減することが可能である。
- ⑤ 全国的にも稀な運営方式となっている。

以上の諸点からすれば、本件外部委託について、市は、事業の効果の成果とコストを評価せずに、業務委託・指定管理の名目を問わず、長年、同一の事業実施形態を漫然と維持してきたものといえる。

有効性・効率性の観点から、事業実施の成果とそのためのコストを改めて見直し、公の施設がふさわしいか、指定管理者制度が最適かについて、再検討すべきである。

7. センター開所日について

【意見】 センター開所日について

『現況調査』によれば、平成 21 年 4 月 1 日現在、消費生活センターを設置している地方公共団体は、全国で 501 箇所あるが、土日祝日とも開所しているのは 15 箇所のみである。函館市においては、開所当時より、デパート内設置のため、年末年始以外は開所している。市民の利便性の観点からは、高く評価されるべきであるが、上記の通り、利用者が少ないこと、しかも年々減少傾向にあることを考えると、「利便性の可能性」にとどまっている。消費生活センター管理委託料 11,653 千円のほかに、月額約 15 万円の借上料も要している。全国的に見て稀な利便性を提供しているはずが、全国的に見て、無駄なコストをかけていることになりかねない。検討を要する。

H-3 脳ドック検査業務委託

委託業務名	脳ドック検査業務委託
契約額	10,128,250 円
部局名	市民部
担当課	国保年金課
委託先名	市立函館病院 他

1. 事業の概要

国民健康保険に1年以上加入し、滞納のない40歳以上の市民を対象に、脳ドック検診の助成を行うものである。委託料単価は36,750円/人、自己負担額は5,000円である。助成対象者は平成23年度は定員320名、有効応募者1,332名から抽選し、決定している。

2. 有効応募者割合と受診者割合

【指摘】 受益者の公平性と事業の必要性について

有資格者に対する有効応募者の割合は、下表dの通り、1～5%程度と低い。平成20年度から一見割合が上昇しているが、希望者が増加したためというよりは、後期高齢者医療制度の開始に伴い、有資格者数が減少したためと推定される。有資格者に対する受診者割合は平成23年度で1%程度である。市民約28万人のうち、受診者は0.1%程度である。

後述するように、本事業は、受益者負担割合が低く、税金の投入割合が高い。少数の市民のために公費負担が行われている。有効性・公平性の観点から、事業を見直すべきである。

区分	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
a 40歳以上の被保険者数(人)	86,963	88,071	60,559	57,576	56,990	57,163
b 有資格者数(推計値)(人)	58,957	60,177	37,372	33,458	33,285	31,772
c 有効応募者数(人)	1,132	1,371	1,472	1,556	1,780	1,332
d 応募者の割合(c/b)	1.9%	2.3%	3.9%	4.7%	5.3%	4.2%
e 受診者数(人)	264	263	317	313	319	319
f 受診者割合(e/b)	0.4%	0.4%	0.8%	0.9%	1.0%	1.0%

※被保険者数については各年4月1日現在（国保1年以上加入・滞納有りを問わない。）

また、平成20以降は75歳以上を除く（後期高齢者医療制度へ移行）。

※有資格者数については、保険料滞納者数（推計）、新規加入者数、過去受診者数を元に算出。

3. 委託料について

(1) 委託単価

【指摘】 単価の固定化について

平成23年度は、市立函館病院等6医療機関で実施されている。

平成12年度に事業を開始した時から現在に至るまで、委託料単価は36,750円/人で固定している。每期、受託者から見積書を徴求しているが、全受託機

関が毎年、同額を提示している。平成 12 年度に設定した単価を全機関で踏襲しているに過ぎず、見積書として実質的に機能していない。毎期の契約ごとに委託料単価を見直すべきである。

(2) 単価の根拠資料

【指摘】 単価の根拠資料の保存について

事業開始時の平成 12 年度に設定した単価の算定根拠については、書類保存期間である 5 年を経過しているため、担当課でも経緯不明となっている。

事業を開始した平成 12 年度から現在まで、同一の単価が継続しているのであり、当初の単価が決定された経緯は重要な情報である。

書類保存期間の定めに関わらず、積算根拠は常に明らかにしておかなければならない。

4. 道内他都市との比較

脳ドック検診事業は法定の事業ではない。すべての市町村で行われているわけではなく、道内他都市を見ても、札幌市、旭川市では行われていない。

区分	検査料 (円)	割合 (%)	公費負担 (円)	割合 (%)	自己負担 (円)	割合 (%)
函館市	36,750	100.0%	31,750	86.4%	5,000	13.6%
北斗市	36,750	100.0%	24,750	67.3%	12,000	32.7%
釧路市	18,375	100.0%	12,855	70.0%	5,520	30.0%
北見市	31,500	100.0%	26,500	84.1%	5,000	15.9%
苫小牧市	26,000	100.0%	18,000	69.2%	8,000	30.8%
帯広市	20,000	100.0%	15,000	75.0%	5,000	25.0%

【指摘】 受給者負担割合について

函館市に隣接する北斗市は、検査機関が相当数、函館市と重複しており、検査項目・検査料も函館市と同等である。しかし、受給者負担額は函館市 5,000 円、北斗市 12,000 円であり、受給者負担割合は函館市 13.6%、北斗市 32.7% である。その他の都市と較べても、函館市は、負担金額・割合ともに低い。

本事業は、応募者が極めて少ない事業であり、有効性・公平性の観点から見て、受給者も相応の負担をすべきである。

【意見】 検査項目の妥当性について

同一事業を行っている道内他都市と比較して、委託料は函館市と近隣の北斗市が群を抜いて高い。委託契約書添付の業務処理要領によると、脳ドックに特有の検査である頭部MR I 検査・頭部MR A 検査のほかに、身体計測・血圧測定・心電図・尿検査・血液検査等が検査項目に掲げられている。検査項目は、各都市によりばらつきがあるが、函館市は上記都市中、最多である。担当課調査によると、MR I・MR A の保険点数は 1,900 点、その他項目は 1,733 点である。

本事業は、受益者負担割合が低く、公費に依存する割合が高いにも関わらず、実際のサービス受給者は有資格者の1%程度、市民全体の0.1%程度である。

事業の目的に照らして有益な検査項目に絞って事業費を削減することも考慮すべきである。

H-4 梁川公園内交通公園施設管理業務委託

委託業務名	梁川公園内交通公園施設管理業務委託
契約額	7,590,900 円
部局名	市民部
担当課	交通安全課
委託先名	函館中央交通安全協会

1. 事業の概要

交通事故防止をめざし、幼児・小中学生を対象に交通知識や交通マナーを体得させることを目的として、昭和 44 年に開園した交通安全教育施設の運営管理業務であり、開設時より、函館中央交通安全協会（以下「同協会」という）が運営に携わっている。

2. 外部委託の概要

平成 18 年度より指定管理者制度を導入している。指定期間は 3 年であり、公募制である。なお、平成 24 年度からは指定期間が 5 年となった。利用料金制は採用していない。

昭和 44 年に当公園が設置されてから今日に至るまで、平成 17 年度までは一者随意契約、平成 18 年度からは指定管理者制度と形態は変わっているが、同協会が管理運営している。

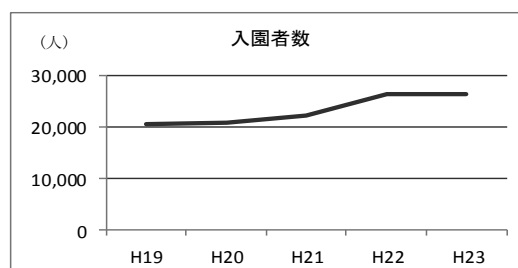
直近の公募時には応募者が同協会のみであり、結果的には競争原理が十分働いているとは言いきれない。

3. 入園者数の推移

入園者数の推移は以下の通りである。

入園者数 ＜単位：人＞

H19	20,559
H20	20,609
H21	22,053
H22	26,275
H23	26,370



担当課によると、平成 21 年度から平成 22 年度にかけて入園者数が増加しているのは、同協会の他の事業に従事している職員が、幼稚園・小中学校へ派遣された際に、当公園を P R した成果であるとのことである。

4. 入園者1人当たりコスト

入園者1人当たりの指定管理料は、以下の通りである。

<単位：円>

	管理料	入園者数	1人当たり管理料
H21	7,662,000	22,053	347
H22	7,662,000	26,275	292
H23	7,590,900	26,370	288

また、同協会の当指定管理にかかる費用の内訳は下記の通りである。

<単位：円>

	平成21年度	平成22年度	平成23年度
人件費	6,073,759	6,072,277	6,277,646
給料	4,116,000	4,169,000	4,209,000
通勤手当	140,500	122,500	262,500
夏季手当	579,700	601,020	580,282
管理手当			364,000
賃金	634,300	626,100	326,400
社会保険料	603,259	553,657	535,464
事業費	1,588,847	1,590,066	1,366,894
消耗品費	311,935	725,322	363,133
燃料費	250,109	241,021	308,812
印刷費	105,000		316,575
光熱水費	120,789	101,495	118,105
修繕費	236,418	298,211	111,287
原材料費	24,472	94,696	62,991
通信運搬費	34,276	33,303	38,611
ゴミ収集費	23,078	24,558	47,020
保険料	482,770	71,100	
その他		360	360
【合計】	7,662,606	7,662,343	7,644,540

費用のうち、人件費が8割程度を占めている。

5. 利用料金制

【指摘】 利用料金制の採用について

本公園は利用者にとって、利用する、しないは任意の施設である。料金以上の満足が得られるのなら、利用者は料金を負担しても利用する。そのような施設であれば、利用者の満足が運営者にも還元される運営形態とすることが運営者の動機づけになり、より一層、有効な運営が期待できる。

開館当初に比べ、入園者数が減少していること、しかし、近年は若干ながら入園者数に増加がみられること等からも、利用料金制を採用して、効率性のある運営を図るべきである。

I-1 観光案内所業務委託

委託業務名	観光案内所業務委託
契約額	28,137,000 円
部局名	観光コンベンション部
担当課	観光振興課
委託先名	社団法人函館国際観光コンベンション協会

1. 事業の概要

観光客の利便性の向上を図るため、観光案内や交通案内、宿泊案内を行う。

函館駅と元町に設置している。

なお、元町の観光案内所が設置されている建物は、北海道有形文化財に指定されており、1階を観光案内所、2階を写真歴史館（I-2 参照）として利用している。

2. 外部委託の概要

昭和 55 年の観光案内所開設時より(社)函館国際観光コンベンション協会へ業務委託している。一者随意契約である。単年度契約で契約額は、28,137 千円（駅前、元町の 2 か所分）である。

随意契約理由書には下記の通り記載されている。

地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号を適用している。

社団法人函館国際観光コンベンション協会は、国内・国外の観光客・コンベンション誘致及び観光宣伝を目的に設立された法人であり、当該業務については昭和 55 年より誠実・適切に執行している。また、国際観光案内のノウハウを有し、各種観光関係団体・業者との連携が迅速なことから、業務を適確かつ円滑に処理することができるため。

【指摘】 業者選定手続について

本件委託業務は、案内業務であり、受け答えのマニュアルが詳細に作成されており、比較的単純化されている業務である。

随意契約理由書に記載されているのは、(社)函館国際観光コンベンション協会が当該業務を運営できるという点にとどまり、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定する「性質又は目的が競争入札に適しないもの」である理由にはなっていない。その他、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項各号のどれにも該当しない。

また、一者随意契約であり、同一先との契約が 33 年にわたり繰り返されている。実質的にも競争メカニズムが機能していたとはいえない。

随意契約としたことは不当である。競争入札すべきものであった。

3. 利用状況と利用1件当たりコストについて

【指摘】 元町観光案内所の有効性について

元町観光案内所と函館駅観光案内所のそれぞれの来館者数・案内件数は、次の通りである。

来館者 〈単位：人〉

	函館駅		元町		計	
	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比
平成19年度	117,533	67%	58,786	33%	176,319	100%
平成20年度	117,728	69%	53,237	31%	170,965	100%
平成21年度	111,249	69%	49,721	31%	160,970	100%
平成22年度	116,912	70%	49,686	30%	166,598	100%
平成23年度	106,094	67%	52,127	33%	158,221	100%

案内件数 〈単位：件〉

	函館駅		元町		計	
	件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比
平成19年度	496,684	98%	12,598	2%	509,282	100%
平成20年度	437,101	98%	9,214	2%	446,315	100%
平成21年度	383,351	97%	11,388	3%	394,739	100%
平成22年度	418,829	97%	13,172	3%	432,001	100%
平成23年度	254,118	95%	13,757	5%	267,875	100%

元町の来館者数は函館駅の来館者数の半分以下である。案内件数では、元町は函館駅の20分の1未満である。

しかし、それぞれの総費用は、次の通り、さほどの金額差はない。

〈単位：円〉

	函館観光案内所	元町観光案内所
人件費	13,697,500	8,378,989
給料	8,160,000	4,824,000
手当	3,825,978	2,510,711
福利厚生費	1,711,522	1,044,278
事業費	1,854,094	4,206,879
旅費交通費	49,240	
消耗品費	452,894	569,656
光熱水費		1,336,023
修繕費		9,712
通信運搬費	197,486	80,081
手数料	37,390	21,660
委託料	31,290	1,211,235
賃借料	83,894	57,812
什器備品費		81,900
租税公課	601,900	488,800
事務管理費	400,000	350,000
印刷製本費		
宣伝広告費		
【合計】	15,551,594	12,585,868

利用 1 件当りの費用でみると、次の通りとなる。

〈単位：円、件〉

	函館観光案内所	元町観光案内所
費用合計	15,551,594	12,585,868
案内件数	254,118	13,757
1件当り費用	61	915

元町の観光客の利用 1 件当りのコストは、函館駅の 15 倍である。元町案内所については、有効に活用されているとはいえない状況である。

施設の活用方法を再検討すべきである。

【指摘】 元町観光案内所の来館者数の計算方法について

元町観光案内所について、平成 23 年度の来館者数が 52,127 人とされているが、これに対し案内件数は 13,757 件である。来館者数が 4 万人も多い。

この点は、平成 19 年度から平成 22 年度までも同様であり、いずれも来館者数の方が約 4 万人多い。この 4 万人は、案内を受けることもなく、入館しただけということになる。

市が人員を配置して運営している観光案内所の有効性を測るための利用者数の計算の仕方としては不適切である。

また、不適切な指標を算出するために投じているコストも無駄である。

I-2 函館市写真歴史館管理業務委託

委託業務名	函館市写真歴史館管理業務委託
契約額	8,397,000 円
部局名	観光コンベンション部
担当課	観光振興課
委託先名	社団法人函館国際観光コンベンション協会

1. 事業の概要

写真歴史館は、歴史的建造物を保存、および活用して、箱館開港がもたらした写真文化の歴史を広く市民および観光客に伝え、もって本市の文化の向上と観光の振興に資するため設置された施設である。

なお、写真歴史館が設置されている建物は、北海道有形文化財に指定されており、1階を元町観光案内所（I-1 参照）、2階を写真歴史館として利用されている。

2. 外部委託の概要

指定管理者制度を採用し、(社)函館国際観光コンベンション協会（以下「同協会」という）へ委託している。委託料は3年契約で1年当たり8,397千円である。公募せず、特例措置により選定している。

【指摘】 指定管理者候補者の選定方法について

指定管理者候補者選定理由書によると、特例措置により選定した理由は下記の通りである。

- 当該施設については、効果的かつ効率的な運営のため、1階に開設している函館市元町観光案内所と併せて一体的な管理とし、社団法人函館国際観光コンベンション協会に委託しており、これまでも適正な運営がなされているところである。
- 同協会は、昭和10年の創立以来、市と連携して地域の観光振興を推進する中枢団体として、観光客誘致活動をはじめ各種イベントの主催運営、ホスピタリティの推進などの様々な事業に取り組んでいる公益性の高い団体であり、従来より委託業務を誠実に遂行してきており、さらに今回の計画では、新たに「写真の町はこだて一再発見ウォーク」の実施や、写真歴史館の専用サイトの立ち上げ等、入館者数増加に向けた積極的な取り組みを進める計画となっている。
- 平成18年度の指定管理者制度導入時においても、特例措置を適用し指定管理者として定めたが、同協会が受託運営している函館市元町観光案内所を併設していることや、長年培われてきた経験と実績および館内の展示内容についての専門的な知識を駆使し、入館者に対するサービス向上に努め、これまで安定した運営とともに一定の経費縮減が図られてきたところである。

特例措置を採用した理由のひとつに、「建物1階の観光案内所と一体的な管理とする」ことがあげられている。このような方法では、片方の契約（元町観光案内所）を受注した業者に必然的に有利な条件が付与されることとなり、もう片方の契約（写真歴史館）にとっては、競争原理が働きにくい環境となる。別々の契約であるにも関わらず、物理的要因（建物が同一だからという理由）で2つの契約

を一体的に捉え、特例措置を用いることは、合理的ではない。

3. 事業コストの分析

写真歴史館の費用の内訳は次の通りである。なお、写真歴史館の1階に併設されている元町観光案内所（I-1に記載）の費用内訳も併記する。

〈単位：円〉

	写真歴史館	元町観光案内所
人件費	4,949,294	8,378,989
給料	2,928,000	4,824,000
手当	1,376,210	2,510,711
福利厚生費	645,084	1,044,278
事業費	3,447,987	4,206,879
消耗品費	302,040	569,656
光熱水費	560,000	1,336,023
修繕費	13,650	9,712
通信運搬費	90,865	80,081
手数料	16,420	21,660
委託料	444,734	1,211,235
賃借料	258,348	57,812
什器備品費		81,900
租税公課	281,500	488,800
事務管理費	100,000	350,000
印刷製本費	881,110	
宣伝広告費	499,320	
【合計】	8,397,281	12,585,868

【指摘】 事業コストの分析について

担当者によると、水道光熱費、委託料（清掃、設備保守、警備）については、写真歴史館と元町観光案内所で按分しているが、按分基準は不明とのことである。1つの建物内で要した費用については、按分計上を行うことが必要であるが、その按分が適正かどうかの判断をしていない。

選定手続に競争性がない場合は、委託先・指定管理先の費用を把握し、分析する必要がある。

4. 利用状況と利用者1人当たり収支について

【指摘】 写真歴史館の有効性について

写真歴史館利用者1人当たり収支は次の通りである。

写真歴史館の1人当たり収支

<単位：人、円>

	利用者数	利用料金	委託料	収支	利用者 1人当たり収支
平成19年度	12,498	1,422,840	8,490,000	△ 7,067,160	△ 565
平成20年度	10,480	1,177,980	8,490,000	△ 7,312,020	△ 698
平成21年度	10,549	1,201,120	8,400,000	△ 7,198,880	△ 682
平成22年度	8,562	949,280	8,400,000	△ 7,450,720	△ 870
平成23年度	7,584	800,960	8,400,000	△ 7,599,040	△ 1,002

入館者数は年々減少しており、平成23年度は7千人台となった。入館料が80万円しかない施設の運営に、7百万円以上のコストをかけている。

施設の活用方法を見直すべきである。

5. 旧北海道庁函館支庁庁舎の活用方法について

【指摘】 旧北海道庁函館支庁庁舎の活用方法について

写真歴史館と元町観光案内所（I-1参照）が併設されている建物は、北海道の有形文化財（旧北海道庁函館支庁庁舎）に指定されている。

現在は、1階を観光案内所、2階を写真歴史館としているが、いずれも利用者は年々減少しているが、併せて20百万円のコストを要している。

価値のある建物を保存することと、有効性の低い事業を20百万円もの赤字を負担して継続することは別個のことである。

よりコストの低い活用方法とする、外形保存にとどめるなど、保存・活用の方法を見直すべきである。

I－3 元町観光駐車場管理業務委託

委託業務名	元町観光駐車場管理業務委託
契約額	11,309,610 円
部局名	観光コンベンション部
担当課	観光振興課
委託先名	株式会社マルゼンシステムズ

1. 業務の概要

函館市元町観光駐車場（立体式および広場式）の維持管理業務である。立体式および広場式とも、元市立函館病院の駐車場であった。同病院の移転後は観光用駐車場とされている。

立体式および広場式のいずれも、観光スポットである元町に所在する。広場式は敷地面積 1,294.55 m²で 41 台駐車可能であり、立体式は、3 階建、延床面積 3,510.60 m²であり、1 階 52 台、2 階 39 台、3 階 52 台、計 143 台が駐車可能である。1 階・2 階は月極としている。

立体式および広場式を一括して、指定管理者制度を採用している。

2. 指定管理者の選定方法について

市の「公の施設の指定管理者制度運用取扱要綱」（平成 17 年 1 月策定）は、「4 候補者の選定 （1）指定管理者候補者選定委員会」において、次の通り定めている。

- ① 候補者の選定を行うため、指定管理者候補者選定委員会（以下「選定委員会」という。）を設置する。
- ② 選定委員会は、総務部長、財務部長および外部の識見を有する者をもって組織する。
- ③ 選定委員会には、指定管理者を指定しようとする公の施設を所管する部局の担当課長が同席するものとする。
- ④ 指定管理者を指定しようとする公の施設を所管する部局は、申請団体から提出された書類を精査し、必要事項を十分に整理したのち、選定委員会に諮ることを申し出るものとする。
- ⑤ 選定後は、選定結果を応募者全員に通知し、選定理由を公表する。
- ⑥ 選定委員会は非公開とする。
- ⑦ 選定委員会の庶務は、総務部行政改革課において処理する。

【指摘】 指定管理者の選定手続

平成 24 年の選定手続において、指定管理者候補者選定委員会の議事に先立ち、所管部局が作成した採点表を委員会に示していた。

市の「公の施設の指定管理者制度運用取扱要綱」（平成 17 年 1 月策定）は、「4 候補者の選定 （2）選定方法【手続条例第 5 条関係】」において、次の通り定めている。

選定委員会は、申請資格を有する応募者の中から、別に定める評価基準（P23 参照）に基づき、総合的な観点により、最も適当と認められる団体を候補者として選定することとし、その具体的方法は次のとおりとする。

- ・ 総合点数方式

評価基準の各項目について点数化し、総合点数により評価する

- ・ 採決方式

評価基準の各項目に基づき、当該団体が指定管理者として適当かどうかを判断する

選定委員が、市の各部長を含め、各分野の専門家であるとしても、案件自体や候補者について、各委員よりも担当部局の方が情報量が多いのは当然である。

そのような状況で、選定委員会で各委員が評価をする前に、担当部局があらかじめ採点をし委員会に示すのでは、委員に予断を与える恐れがある。

各委員が合理的かつ公正な判断を下すに十分な材料を提示するべきであって、選定結果そのものである採点表を示すのは不適切であった。

なお、この点は、平成 24 年 10 月の総務部長決裁により、下記の通り見直された。

- ① 所管部局では点数評価は行わず、申請内容の概略や特徴的記述等を示した比較表を選定委員会に提示する。
- ② 所管部局では、各施設の性格や特性等に応じて、評価の際に重視すべきポイント等を記載した資料をあらかじめ選定委員会に提出する。

この改善は、平成 25 年更新の施設より適用される。委員会がより合理的かつ公正な決定を下すのに資するものとする。今後の適切な運用が望まれる。

J-1 緑の島ほか緑地管理業務委託

委託業務名	緑の島ほか緑地管理業務委託
契約額	26,491,500 円
部局名	港湾空港部
担当課	管理課
委託先名	株式会社宝成園 他

1. 委託業務の概要

市有地である①緑の島緑地、②北ふ頭外緑地、③東雲外3緑地、並びに④緑の島樹木の管理業務である。

①④はすべて複数者から見積書を徴求した上での随意契約であり、単年度契約である。

2. 契約額の推移

過去5年間の契約金額の推移は次の通りである。

〈単位：円〉

委託業務	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
① 緑の島緑地管理	15,487,500	15,172,500	14,490,000	13,335,000	12,810,000
② 北ふ頭外緑地管理	3,150,000	3,318,000	3,255,000	3,255,000	3,255,000
③ 東雲外3緑地管理	5,670,000	5,407,500	4,935,000	4,830,000	5,491,500
④ 緑の島樹木管理	5,880,000	5,775,000	5,250,000	5,197,500	4,935,000

①緑の島緑地管理、④緑の島樹木管理については、年々契約額が逓減している。担当者によれば、これは、予算を削減するため、芝刈り・樹木管理の実施範囲を狭めるなど業務量を削減してきたため予定価格が逓減しているものであり、予定価格算定上の単価は変わっていないとのことである。

また、②北ふ頭外緑地管理については、平成21年～平成23年の契約額がそれぞれ同一である。

3. 委託先について

いずれも単年度契約であるが、①③は10年間、④は9年間同一先と契約している。また、②は、平成21年から平成23年までの3年間で、事業者は毎年異なっているが、契約額は同一である。

平成23年度の契約については、①③④は13社の見積りによる随意契約、②は14社の見積りによる随意契約であり、いずれも、最低額の見積りを提出した事業者と契約している。

平成22年度以前についても、同数程度の見積りによる随意契約である。

4. 見積書徴求先について

市は、緑地管理委託については、市の入札参加資格者名簿のうち造園工事の区分に登録された事業者のA・B・Cの格付けにしたがって、5百万円超の工事については、Aランクの事業者、2百万円超5百万円以下についてはBランクの事業者、2百万円以下についてはCランクの事業者に見積書を提出させることとしている。

上記①③④の契約は、いずれも5百万円超であるため、Aランクの事業者13社の全社が見積りを提出している。また、②は、2百万円超5百万円以下であるため、Bランクの事業者の全社14社が見積書を提出している。

5. 見積書提出事業者の推移について

①の契約について、平成18年度以降の見積調書によれば、見積書徴求件数は次の通りである。

見積書提出件数		<単位：社>				
委託業務	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
① 緑の島緑地管理	14	14	13	12	13	13

平成18年度、平成19年度に14社であったのが、平成20年度以降13ないし12社となったのは、平成20年に1社が破産したためである。

つまり、平成21年度に1社が見積書を提出しなかったのを除けば、調査した年度において、Aランクの全社が見積書を提出していることになる。

他の②③④についても同様の状況である。

6. 落札率について

平成23年度の①～④の各契約の落札率は次の通りである。

落札率	
委託業務	平成23年度
① 緑の島緑地管理	94.90%
② 北ふ頭外緑地管理	96.90%
③ 東雲外3緑地管理	94.70%
④ 緑の島樹木管理	96.90%

いずれも94%～96%と高率である。

このうち、①の契約の落札率の推移を見ると次の通りである。

落札率の推移						
委託業務	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
① 緑の島緑地管理	99.10%	99.00%	97.90%	97.90%	95.50%	94.90%

平成18年度は99.1%、平成23年度は94.9%であり、若干ではあるが逡減してきている。

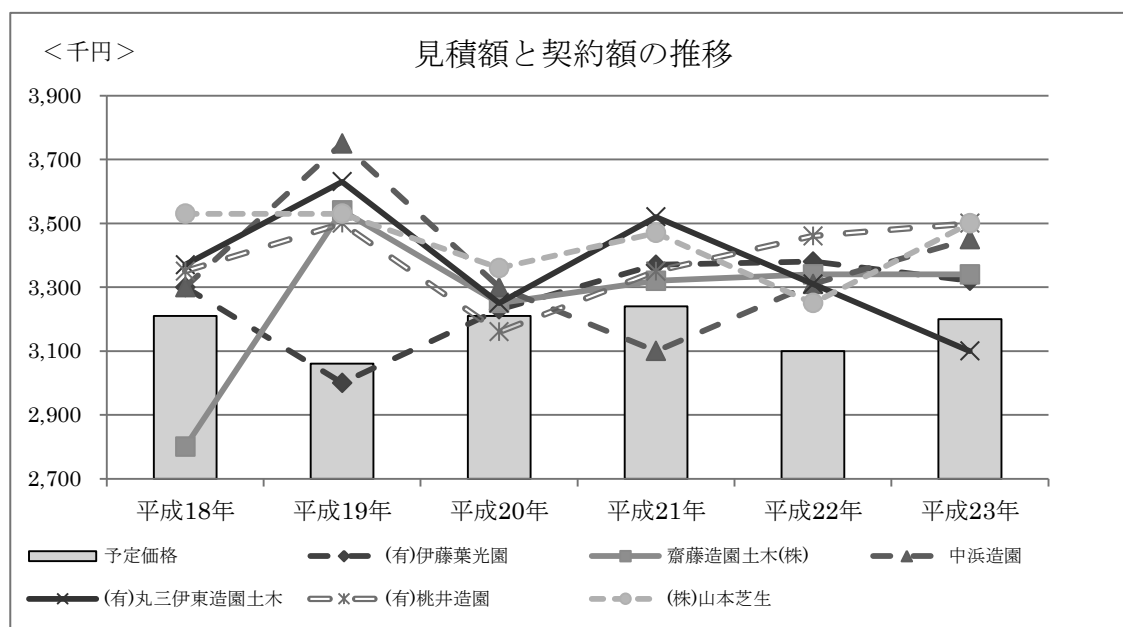
7. 競争性の確保について

【指摘】 競争性の確保について

①④については、契約額が逡減しているとはいえ、見積書をAランク全社すなわち10社以上から徴求しているにも関わらず、同一先との契約が9年ないし10年継続しており、また、落札率がおおむね95%以上である。

さらに、②については、全社すなわち10社以上から徴求しており、少なくとも平成21年度から平成23年度までの3年間、各年とも異なった先が契約先となっているにも関わらず、同一金額で契約されている。

前年度に契約した業者が、本年度はそれより高い価格で見積りをし、その結果、本年度は他の事業者が契約したという状況が継続している。



担当部局によれば、複数見積りによる随意契約、いわゆる「見積合せ」によって、競争性が確保されているとのことであるが、この結果を見ると、競争が有効に機能しているとはいえない。

地方自治法が、競争入札を原則と定め、随意契約を例外としている趣旨に立ち返り、競争性を確保するために、入札手続とすべきである。

8. 予算削減と競争性の確保について

【指摘】 予算制約と競争性の確保について

①④については、契約額が年々逡減している。これは、予算削減の要請があるため、芝刈り等の実施範囲を、年々狭めているのが実態であるとのことであった。

予算上の制約があるからといって、業務範囲を縮小しているのでは、アウト

プットやアウトカム、つまり市民にとっての効用が減少するばかりである。

後に指摘するように、競争入札とすれば、コストが下がる可能性がある。

予算が削減されたからといって、業務量を削減するのではなく、競争入札とすることによって、コスト削減をはかるべきであった。

9. 事業者の選定手続について

【指摘】 事業者の選定手続について

市は、随意契約とする根拠を、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号、すなわち、「その性質又は目的が競争入札に適しない」ためとしている。

市は、随意契約の対象となる事案および考え方を例示した「函館市随意契約ガイドライン」（平成21年3月25日付けにて通知）を制定し、随意契約とする事例を列挙している。かつ、平成24年7月20日付財務部長通知「随意契約の取り扱いについて」において、「随意契約する場合において、「函館市随意契約ガイドライン」は可能性のある事案を記載したものであり、該当するものは直ちに用する趣旨ではないため、所管課において安易に判断することなく、必ず、事前に調度課各契約担当者と協議の上、事務処理を進めてください。」としている。

上述のように、登録された13社ないし14社全社に対して見積書を提出させ、最低の価格を提示したものと契約している現状に鑑みれば、競争入札としない理由はない。

指名競争入札も、複数見積による随意契約も同等の競争性をもつわけではない。

アンケート結果を見ても、指名競争入札の落札率平均が92.8%であるのに対し、随意契約の平均落札率は、契約額100万円超500万円以下で96.7%、500万円超5,000万円以下では97.4%である。

10. 民間事業者の事業用敷地に隣接する緑地の管理について

【意見】 民間事業者の事業用敷地に隣接する緑地の管理について

③の緑地のうち、豊川緑地は、民間事業者のホテルの敷地と歩道の間にある幅63.5m、面積300㎡ほどの細長い空地である。

維持コストをかけてまで、市が同土地を所有し続ける効用は乏しい。一方、ホテル事業者にとっても、さして所有することによる便益があるともいえないが、事業敷地に隣接する土地であり、自治体所有のまま、自治体が管理し続けるよりも、事業敷地と一体で活用できるように、事業者の自由な使用に委ねた方が便宜であろう。

事業者の意向を確かめた上で、無償譲渡するなどにより、市のコストが減少し、かつ同土地の本来の効用が生きるような選択肢を検討すべきである。

K-1 国際水産・海洋総合研究センター新築実施設計業務委託

委託業務名	国際水産・海洋総合研究センター 新築実施設計業務委託
契約額	69,300,000 円
部局名	企画部
担当課	企画管理課
委託先名	久米設計・二本柳慶一建築研究所他による共同企業体

1. 事業の概要

(仮称) 函館マリンサイエンスパーク整備基本計画に基づき、「国際的な水産・海洋に関する学術研究拠点都市」のシンボルとして、「(仮称) 函館マリンサイエンスパーク」を整備するにあたり、その中核施設である「国際水産・海洋総合研究センター」を建築するための実施設計業務の委託である。

2. 実施設計委託先の選定手続

基本設計を委託した事業者と一者随意契約を締結した。一者随意契約とした理由は、「随意契約理由書」には、「実施設計業務についても、上記の共同企業体(監査人注 基本設計を委託した事業者) に委託することにより、効率的で円滑な設計業務を進めることができる」とともに経費の節減が可能である」からの記載がある。

3. 基本設計委託先の選定方法

基本設計業務の委託先の選定手続は、条件付き一般競争入札により実施された。4社が入札し、うち2社が最低制限価格を下回ったため無効となり、残り2社のうち価格が低い方が選定された。落札率は78.5%であった。

＜単位：千円＞		
入札業者	入札金額	落札率
久米設計・二本柳慶一建築研究所・芙蓉海洋開発共同企業体	33,200	78.50%
大建設計・ティーアンドパルス共同企業体	31,336	—
日本設計・一級建築士事務所アルパ工房・建築設計工房ロゴス共同企業体	29,550	—
北海道日建設計・日建設計・建築企画山内事務所共同企業体	33,409	79.00%
予定価格	42,290	100.00%
最低制限価格	31,873	

4. 積算価格の算定について

基本設計業務を委託する際の「設計業務委託料算定調書」においては、基本設計の委託料の積算とともに、実施設計の積算価格も算定している。

実施設計を基本設計の受託者に発注する場合には、基本設計の情報・知識が使用できるため、単純積算価格に一定率(乗数 α という)を乗じて積算金額としている。一方で、基本設計の積算の際には、きわめて少ない資料しか提供しない場合として、単純積算価格に乗数 α より高い一定率(乗数 β という)を乗じて積算金額としている。

また、実施設計の実際の落札額は、積算価格とほぼ同一の66,000千円であり、落札率は99.6%であった。

〈単位：千円〉

	基本設計	実施設計
		一者随意契約
A 乗数	β	α
B 積算価格	42, 297	66, 247
C 契約価額	33, 200	66, 000
D 落札率	78. 5%	99. 6%

5. 実施設計を別の事業者とした場合の試算

実施設計を基本設計とは別途の事業者に委託したと仮定し、実施設計の積算価格を、基本設計と同じく乗数 β で算定すれば、積算価格は84, 041 千円となる。

この積算価格に対して、基本設計を入札した時の実績落札率78. 5%を乗じれば、約66 百万円となり、同一事業者に発注した実際額と一致する。

〈単位：千円〉

	基本設計	実施設計	
		一者随意契約	別途に発注した場合(*)
A 乗数	β	α	β
B 積算価格	42, 297	66, 247	84, 041
C 契約価額	33, 200	66, 000	—
D 落札率	78. 5%	99. 6%	78. 5%
E 基本設計の落札率を準用した場合 (E = B × D)			65, 966

(*)監査人の試算による

上記の試算によれば、基本設計が成約した後の状況で、実施設計業務についても、同一の事業者に委託する方が、「経費の節減が可能である」とは断定しきれない。

正しくは、経費は節減となる可能性もあるし、高くなる可能性もあった、のである。

6. 実施設計の委託先の選定手続

【指摘】 実施設計の委託先の選定手続について

実施設計の単純積算額が基本設計の単純積算額の約2 倍であり、より競争メカニズムが働く可能性が高いにもかかわらず、基本設計の事業者を、当然に、実施設計の事業者と決めるのは不合理である。

基本設計の際に実施設計も合算ベースで入札するか、実施設計に際しても入札手続を導入すべきである。

K-2 青函連絡船記念館摩周丸管理業務委託

委託業務名	青函連絡船記念館摩周丸管理業務委託
契約額	9,971,480 円
部局名	企画部
担当課	企画管理課
委託先名	特定非営利活動法人語りつぐ青函連絡船の会

1. 事業概要

当該施設は、平成3年に第三セクター(株)函館シーポートプラザにより「メモリアルシップ」としてオープンしたが、(株)函館シーポートプラザの経営不振により維持存続が困難となった。その後、平成14年に函館市が買い取り、現在に至っている。

設置目的は、旧青函連絡船摩周丸を函館港の港湾文化交流施設として保存・活用して、青函連絡船の歴史を広く市民および観光客に伝えるとともに、その利用に供し、もって本市の教育・文化の向上と観光の振興に資することであるとされている。

2. 外部委託の概要

本格的運用が始まった平成15年度から平成16年度においては、1年契約の業務委託を行っていたが、平成17年度より指定管理者制度を導入している。平成20年度より「特定非営利活動法人 語りつぐ青函連絡船の会」が指定管理者となった。契約年数は、平成20年度の指定時は3年、平成23年度の指定時より5年である。

指定管理者の選定方法については、公募されているが、直近の公募時には、応募団体が1社のみであり、競争相手がいないため、結果的には競争メカニズムが十分働いたとはいえない。

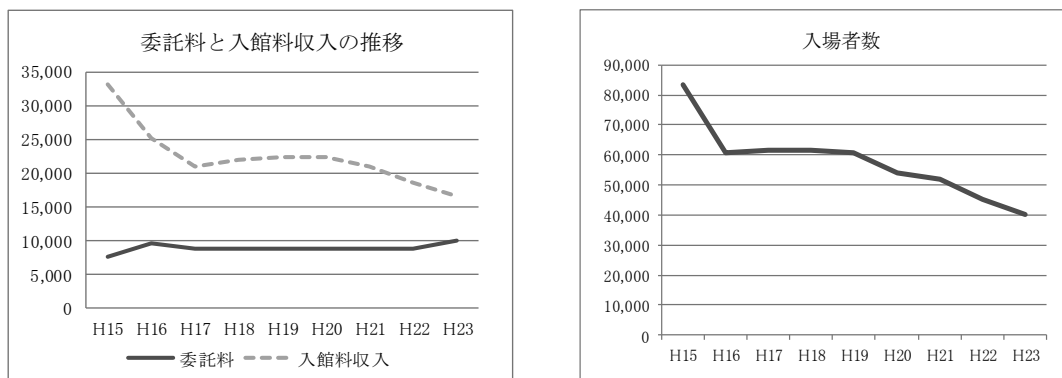
なお、利用料については、利用料金制を採用している。実態的には、利用料収入と指定管理者による運営費の差額、つまり、施設の運営赤字が委託料として市の負担となっている。

3. 委託料

委託料は、選定された指定管理候補者が応募の際に示した提案金額によっている。過去の入館料収入や管理委託にかかる経費の実績および今後の見込みを参考に設定しているとのことである。

4. 委託料と入館料収入

委託料と入館料及び入館者数の推移（単位：金額は千円 人数は人）は次の通りである。



委託料と入館料の推移を見ると、当該施設を市が取得し、営業を始めた平成 15 年度から入館料収入は減少の一途をたどり、逆に委託料は増加している。平成 23 年度の契約額は、業務委託制度を採用していた平成 16 年度の契約額 9,500 千円よりも高い 9,971 千円となり、過去最高額となっている。

摩周丸の隣地には、複合商業施設「ピアマーケット」が営業していたが、平成 15 年 9 月に閉館した。その後、「クイーンズポートはこだて」として、3 年ほど再オープンしていた時期もあったが、平成 20 年 4 月以降は、再び閉館している。その間、摩周丸の入館者数・入館料収入は一貫して減少し続けており、事業開始の平成 15 年度の半分まで落ちてしまった。

平成 23 年度の実績によると、現在の運営を保持するために必要な額は 26,461 千円であり、函館市が買い取り運営をはじめた平成 15 年度、平成 16 年度頃の入館者数が確保できれば、今の委託料を減額したとしても運営が可能ということになる。

前述したように平成 15 年度頃は、摩周丸のリニューアルオープンという話題性や函館駅やベイエリアから摩周丸までの人の流れが生まれる施設の存在などがあった。それらの相乗効果がない今、当時の入館者を確保するためにどのような運営をするかは、運営企業の手腕次第であり、その手腕こそが外部委託することの目的の一つといえる。

5. コスト分析

事業にかかる費用の削減は、この 3 年間の入館料収入の減少度合いに較べると緩やかである。前述の通り、委託料の限度額の算定基準は、過去の入館料収入と管理委託にかかる経費の実績および今後の見込みを参考にして決定されている。管理委託の経費についてはほぼ固定費であることから、支出を抑える努力は絶えず行うにしてもいづれは限界がくる。現在のように入館料収入の減少が続く状況では、これから先も委

託料の負担が増加していく。

事業コストの推移				＜単位：円＞			
	平成21年度		平成22年度		平成23年度		
事業費	4,122,690		1,416,592		3,166,371		
調査研究費	20,000		306,721		90,810		
教育啓発費	1,243,425		1,017,912		272,688		
催事費	276,625		91,959		83,701		
海と船の企画展					2,719,172		
前部マスト修復事業	2,582,640						
人件費	15,688,235		16,152,976		15,351,650		
給与手当	14,855,700		13,132,330		13,131,397		
臨時雇賃金					16,000		
ボランティア費					539,000		
法定福利費	832,535		3,020,646		1,512,134		
福利厚生費					153,119		
事業費	11,995,042		12,345,530		10,650,087		
委託費	4,621,317		4,675,456		4,062,833		
水道光熱費	4,893,911		4,715,313		4,370,014		
印刷外注費	637,800		759,410		274,600		
広報宣伝費	146,414		144,810		112,300		
会議費	2,163		2,376		10,400		
旅費交通費	206,060		77,470		43,330		
通信運搬費	330,421		255,563		278,427		
消耗品費	256,622		167,212		202,797		
消耗重機備品費	182,699		69,394		76,800		
賃借料			6,615		120,520		
修繕費	579,957		575,653		552,778		
燃料費			7,102		21,226		
損害保険料	27,300		20,900		14,850		
支払手数料	110,378		10,656		110,612		
租税公課			2,000		6,000		
消費税			855,600		392,600		
【合計】		31,805,967		29,915,098		29,168,108	

船体にはサビが浮いている状況であり、施設の老朽化や利用者からの要望などもあり、将来は大規模修繕も必要となる。

利用者が少ない施設に多額の修繕費を投ずる合理性はない。今のままでは、施設の手直しができないままに、老朽化に拍車がかかり、ますます魅力のない施設となりかねない。

【指摘】 今後の方針について

利用者が年々逡減する一方で、施設の老朽化が進み、近い将来には多額の修繕費が必要となる。このような状況であるのに、本事業を将来どのようにするのか、計画が立てられていない。

そもそも、施設の目的が観光の振興にあるのか、教育にあるのかが明確でない。観光の振興が目的であれば、閉鎖中の旧「クイーンズポートはこだて」をどうするかを含めて総合的な計画が必要である。

潜在力のある施設であればあるだけ、市が保有し続けるか否かを含め、施設の目的と将来計画を明確にしなければならない。

【意見】 事業の見直しに当たって考慮すべき事項

事業の見直しに当たっては、観光客の集客、魅力ある施設づくり・イベント開催等のノウハウを有する事業者を、函館に限らず広く求めること、施設自体の

長期リースや売却も検討することが必要である。

L-1 函館市固定資産税家屋図作成業務委託 他

委託業務名	函館市固定資産税家屋図作成業務委託 他
契約額	14,700,000 円
部局名	財務部
担当課	税務室（資産税） 他
委託先名	株式会社G I S北海道 函館支店 他

1. 事業の概要

地理情報システム(函館市地番町割図管理システム)上で運用可能な、家屋現況図(デジタルデータ)の作成業務である。

2. 契約方法

平成21年度から平成23年度の3カ年計画で、旧函館市内全域の家屋現況図(デジタルデータ)を新規に作成した。実施した件数と契約金額は以下の通りである。

〈単位：千円〉

	平成21年度	平成22年度	平成23年度	計
家屋配置図スキャニング(件)	1,146	1,885	2,454	5,485
	20.9%	34.4%	44.7%	100%
家屋番号入力(件)	31,615	39,441	43,037	114,093
	27.7%	34.6%	37.7%	100%
契約金額	9,765	13,545	14,700	38,010
	25.7%	35.6%	38.7%	100%

初年度の平成21年度は3社による「見積合せ」の結果、最低額を提示した㈱G I S北海道が受託した。受託者和其他の2社の見積金額の差は200千円と、大きな相違はなかった。

平成22年度、平成23年度については、複数見積りの徴求は行われず、一者随意契約により㈱G I S北海道(以下「G I S社」という)が受託した。

随意契約理由書には、「3カ年計画の2年目・3年目であることから、効率的な業務の継続を図るため、引き続き随意契約したい」と記載されている。また、「委託業務の成果品である家屋図データが格納される地番町割図管理システムは、すでに平成16年度に導入され、G I S社が管理している」ことも、随意契約理由に挙げられている。

【指摘】 一者随意契約としたことについて

3カ年計画の初年度のみ複数見積りの徴求をしているが、初年度の実施件数と契約額は、どちらも全体に対する規模が小さい。いずれも4分の1程度である。規模の小さい時には複数見積りを徴求し、規模が拡大した際に一者随意契約とするのは合理的ではない。

また、家屋図データが格納される地番町割図管理システムがG I S 社により管理されていることを、2 年度目以降を一者随意契約とした理由と記載しているが、これについては初年度においても同様の事情はすでにあったのであり、理由にならない。

2・3 年度目についても入札ないしは複数見積りの徴求を実施すべきであった。

【指摘】 随意契約としたことについて

市は、随意契約とする理由を、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に該当する、すなわち、「その性質又は目的が競争入札に適しない」ものとしているが、随意契約理由書には、随意契約としなければならない合理的な理由は記載されておらず、また、実態的にも、初年度に複数見積を徴求していることに鑑みれば、随意契約をしなければならないものとは考えられない。地方自治法の原則は、競争入札である。競争入札を実施すべきであった。

L-2 土地評価路線価付設業務委託

委託業務名	土地評価路線価付設業務委託
契約額	9,765,000 円
部局名	財務部
担当課	税務室（資産税）
委託先名	一般財団法人日本不動産研究所

1. 事業の概要

固定資産評価（土地）にかかる路線価額の評定および評価支援業務である。

2. 契約の経緯

随意契約（単年度契約）である。平成 15 年度以降は連続して一般財団法人日本不動産研究所と契約を締結している。随意契約理由書および担当者からの回答によれば、函館市の事情を十分に考慮した路線価算定が必要であるため、当該業務に必要な十分な能力を有し、実績のある当業者に平成 15 年度より継続して委託しているとのことである。地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号を適用している。

過去 5 年間の契約金額は、以下の通りである。

＜単位：千円＞

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
契約金額	13,860	15,960	3,675	4,515	9,765

3. 積算書と見積書について

担当課で作成した積算書（「土地評価路線価付設業務委託料積算書」）上の積算額合計と、一般財団法人日本不動産研究所が作成し提出した見積書（「御見積内訳書」）上の報酬金額は同一金額（9,765 千円）である。

積算書によると、人件費は内訳表で単価等が示されているが、諸経費は人件費×一定比率とされている。この比率の根拠に関して、担当者にヒアリングしたところ、①過去に定めたものである、②今回も他の地方公共団体の事例を電話で調査した結果、この比率は他の地方公共団体より低い数値であったため継続して採用している、③資料としては残していない、との回答があった。

【指摘】 諸経費見積りについて

当該委託契約は一者随意契約であり、委託金額決定過程の公正性、透明性が強く求められる。諸経費の見積については、過年度の実績額等を考慮して、毎期算定方法を検討すべきである。また、積算金額の算定根拠資料を作成保存すべきであった。

【指摘】 経費に関する積算書と見積書の比較について

主要な項目について、業者側の作成した見積書と市の積算書の比較を行った。
その結果は以下の通りである。

<単位：円>

	見積書①	積算書②	差額（①-②）
人件費	5,021,200	6,465,800	△ 1,444,600
経費（諸経費、技術経費）	4,016,960	2,586,320	1,430,640
路線データ管理システム保守	300,000	300,000	0
その他	426,840	412,880	13,960
合計	9,765,000	9,765,000	0

人件費については見積書の金額 5,021,200 円が積算書の高額 6,465,800 円を下回っている。その一方で、経費については見積書の金額 4,016,960 円（諸経費 2,510,600 円、技術経費 1,506,360 円の合計）が積算書の高額（2,586,320 円）を上回っている。

競争性のない契約については、費用の内訳についても検討が必要である。

結果的に、市の積算額と業者の見積額が合計ベースで同額であったとしても、そのまま放置せず、各項目の内容を検討すべきであった。

M-1 榎法華高齢者福祉総合センター管理業務委託

委託業務名	榎法華高齢者福祉総合センター管理業務委託
契約額	19,000,000 円
部局名	榎法華支所
担当課	市民福祉課
委託先名	社会福祉法人函館市社会福祉協議会

1. 事業の概要

独立して生活することに不安のある高齢者に対し、介護支援機能・居住機能・交流機能の提供により、高齢者の生きがいと健康の保持増進を図ることを目的に平成12年8月に開設された施設の管理業務である。国の政策である「高齢者生活福祉センター運営事業」および「ゴールドプラン」に基づき旧榎法華村において整備された施設である。平成16年、合併により函館市の施設となった。

2. 外部委託の概要

平成18年度より指定管理者制度を採用し、社会福祉法人函館市社会福祉協議会を指定している。指定管理者の選定に当っては、公募をしておらず、特例措置によっている。「これまでの管理を行ってきた実績を考慮し、当該団体による事業の継続性が強く求められる施設である」ことを根拠としている。

当該施設は、函館市榎法華高齢者福祉総合センター条例に基づき「老人デイサービスセンター」と「生活支援ハウス」を置いている。

3. 利用の状況

① 老人デイサービスセンター（定員20名（15名※））

<単位：人、日、％>

年度	利用者延べ数	開館日数	定員×開館日数	稼働率
平成19年度	1,239	238	3,570	34.70
平成20年度	1,486	249	3,735	39.78
平成21年度	2,295	235	3,815	60.15
平成22年度	2,597	242	4,840	53.65
平成23年度	2,527	243	4,860	51.99

※平成22年1月1日 定員を15名から20名へ変更した。

平成21年度の「定員×開館日数」は、15名×177日+20名×28日の計算となっている。

② 生活支援ハウス（定員17名）

生活支援ハウスは、常に満室である。入居者の選定方法は先着順で、現在待機中の入居希望者も数名いるとのことで、稼働率は100%であるといえる。

4. 事業のコストについて

当該施設のうち、生活支援ハウスにかかる指定管理業務に関する委託料の実績の内訳を見ると次の通りである。

事業コストの実績推移		＜単位：千円＞		
	平成21年度	平成22年度	平成23年度	
人件費	7,499	8,114	8,561	
給料・諸手当	6,653	7,116	7,474	
法定福利費	846	998	1,087	
事業費	10,973	9,798	9,555	
福利厚生費	42	47	49	
什器備品費	-	-	37	
水道光熱費	2,724	2,365	2,497	
燃料費	3,830	4,145	3,516	
通信、運搬費	36	42	36	
業務委託費	3,243	2,098	2,214	
手数料			17	
保険料	195	215	215	
賃借料	449	436	512	
租税公課	454	450	462	
事務費	528	1,088	884	
消耗品費	528	930	884	
什器備品費	-	148	-	
通信運搬費	-	1	-	
手数料	-	8	-	
車両燃料費	-	1	-	
【合計】	19,000	19,000	19,000	

【指摘】 事業コストの推移

事業コストが3年間、19,000千円と同額である。

通常の営業活動を行っていれば、毎年のコストが円単位まで同じである上に百万単位まで端数が発生しないなど、起こりえないことである。事業の実態を適正に表した収支計算書とはいえない。

事業コストの算出方法を見直し、収支決算書の透明性を高める必要がある。

【指摘】 競争性の確保について

施設の開設当初より現在の指定管理者の社会福祉法人函館市社会福祉協議会に管理を委託している。事業者は、複数存在する。指定管理者選定時に公募を行い、競争性を保持すべきである。

第3節 検出事項のとりまとめ

個別テストの検出事項のうち、共通する事項を一覧表にまとめた。

縦にサンプルの略称、横に検出事項と改善策を記載している。それぞれのサンプルについて*印を付した事項が検出された。

なお、検出事項のうち、指摘・意見・提言としたものであっても、そのケースに固有の検出事項については、重要でない限り、この一覧表には記載していない。

一方で、複数のサンプルに共通する問題点については、「第2節 個別テストの監査結果」で、あえて指摘・意見・提言とせず、文中に記載するにとどめた重要性の低いものであっても、*を付している。

この一覧から読み取られる検出事項全体の傾向や、重要な論点については、「第IX章 監査結果のまとめ」に問題点ごとに整理して記載している。

検出事項一覧

		No	A-1	A-2	A-3	A-4	A-5	A-6	B-1	B-2	B-3	B-4	B-5	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5	C-6	D-1	D-2	D-3	D-4	D-5
検出事項		サンプル略称	児童福祉法第51条による保育所	函館市斎場他3斎場管理業務	函館市総合福祉センター運営事業業務	地域包括支援センター運営事業	障害者生活支援センター運営事業	休日保育事業	中央図書館設備管理業務	社会教育施設等管理	市立函館博物館郷土資料館管理業務	函館市施設塵芥収集運搬業務	外国人英語指導助手業務	ごみ収集運搬業務	し尿収集運搬業務	日乃出清掃工場運転管理業務	ブラ容器及び事業系ペット中間処理	七五郎沢汚水処理施設維持管理他	使用済乾電池処理・処分他	除雪業務	都市公園管理業務	緑樹帯等管理業務	道路維持補修費	すずらんの丘公園管理業務
委託業務の設計	性質の異なる業務を一契約としているため、委託先が限定される。								*					*						*	*			
	大量の同一業務を1契約として1者に委託している。		*											*		*				*	*			
	基幹業務を含め、ほとんどの業務を委託しているのに、指定管理としていない。							*																
	複数年契約だが契約期間が長い。又は複数年契約とする必要がない。												*								*	*		
	長期同一先で単価は不変であるのに予算削減のため業務量を削減している。																				*	*		
	利用料金制を採用していない								*															*
	利用料金の徴収事務を業務現場の指定管理者等にさせていない。		*																					
	指定管理開始3ヵ月以上前から引継・準備業務を終了するよう制約している。		*																					
選定方式・選定過程・選定結果	長年、同一先が選定されている。			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	1者随意契約となっている。				*	*	*	*	*					*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	非公募の指定管理となっている。			*					*												*			
	複数見積書を徴求している(公募している)が、実質的競争性が無い。		*							*	*									*			*	*
	入札すべきなのに、入札していない。							*			*			*	*	*	*	*				*	*	*
	委託先業者が組合を結成して1者で一括受注している。													*		*								
	1者随意契約・指定管理の特例措置の相手先に、市OBが役員就任。													*		*				*				
	見積書を提出した全事業者に業務を割り付けている																			*				
	3ヵ年計画で初年度のみ見積り合わせをし、残りは1者随意契約となっている。																							
	基本設計など前工程の事業者を、後工程で1者随意契約をしている。																							
	設備設置業者をその後、1者随意契約でメンテナンス等業者としている。							*								*								
契約額	事務局が評価表を事前採点し、選定委員会に提出している。															*								
	業務マニュアルが整備されていない。															*								
	契約が変更され、契約金額が大幅に増額した。							*																
	予定価格＝契約額 または 予定価格≧契約額。							*											*					
	委託金額・委託料単価が長期間同一である。					*	*																*	
	委託先のコスト見合で委託料が決められている。																			*	*	*		
	委託先がほぼ毎年利益0であり、実質的に費用補償。							*												*	*			
	仕様書・提案書が実態と乖離している。							*																
	予定処理量よりも低い処理量で契約し、高い追加単価を支払っている。																	*						
	費用実績額が、百万単位まで端数がなく、円単位まで毎年同額である。																							
	指定管理料とは別に、直接従事者個人に別予算の研修費が支払われている。																							
再委託	提案額の値引の根拠が不明である。							*																
	単価等の算定根拠資料が経緯不明である。																							
	委託額に含まれる最低保障額の算定が精緻ではない。																		*					
	再委託割合が高い。																			*	*	*		
	業務の1部分をそのまま再委託しているのに、再委託金額を把握していない。																							
	委託(指定管理)の成果を評価していない。または、分析・文書化していない。									*	*													
	アンケートを実施していない。アンケート結果を分析していない。				*			*		*										*				
	委託前と委託後での、事業の収支計画・実績を比較・分析していない。	*																						
	選定手続に競争性がないのに、事業費実績・効率性の分析がされていない。					*																		
	共通券の割振が適切に行われていない。									*														*
	もと事業の必要性	利用者数・利用件数・利用率が低迷している。または低下している								*	*													
受益者負担額が少ない(又は相対的に負担額の少ない受益者がいる)。									*	*														*
利用者1人当たりコストが高い。			*						*	*														
長年、公の施設としているが、事業成果とコストを評価していない。									*	*														
類似団体に比べ、サービス内容が多く、コスト高である。																								
サービス受給者が有資格者に比べて少ない。																								
事業の目的、ビジョンが明確でない。									*	*														
利用度が低いのに、もと事業の廃止・民営化・縮小が検討されていない。									*	*														
委託の網羅性	外部委託すべき事業が残っている。	*												*	*				*					
	積極的な配置転換がされていない。	*												*	*				*					
	直営事業が、低稼働率・非効率・非経済的。	*						*						*	*									
	事業のほとんどを委託しているのに、市職員が多い。							*																
その他	委託先の管理費に対して補助金を支給しており、競争の公平性に問題がある。		*																					
	他自治体の状況を把握していない、または把握しても改善に役立てていない。											*						*						
	名目上の理由をつけ契約変更し、実態と乖離した規定を契約書から削除した。							*																
	委託料の一部を、市が寄付金として採納している。								*		*													

D-6	D-7	D-8	D-9	E-1	F-1	F-2	G-1	G-2	G-3	H-1	H-2	H-3	H-4	I-1	I-2	I-3	J-1	K-1	K-2	L-1	L-2	M-1	
東山墓園墓地管理等業務	管理街路灯修繕業務	ロードヒーティング保守管理	道路台帳補正業務	函館競輪開催業務等包括	勤労者総合福祉センター管理業務	産業支援センター管理業務	電算室運用管理業務	庁舎低階層清掃業務	庁舎高階層清掃業務	戸籍システムデータセットアップ	消費生活センター管理業務	脳ドック検査業務	梁川公園内交通公園施設管理業務	観光案内所業務	函館市写真歴史史館管理業務	元町観光駐車場管理業務	緑の島ほか緑地管理業務	国際水産海洋研究センター実施設計	青函連絡船記念館摩周丸管理業務	函館市固定資産税家屋図作成業務他	土地評価路線価付設業務	根法華高齢者福祉センター管理業務	改善すべき方策
							*																業務内容の異なるごとに委託事業を設計すべきである。
	*																						業務を適切に分割して、複数社に委託し、競争性を高めるべきである。
																							全体を指定管理とすべきである。
								*	*														競争性を保持できる範囲の年数で契約すべきである。
																	*						入札に改め競争性を高めて、全体コストを低減させるべきである。
					*								*										利用料金制を使用すべきである。
*																							現場の指定管理者等が利用料徴収業務も実施すべきである。
																							委託先に一方的に制約を課すのでなく、毎回競争性ある選定手続をすべき。
	*	*	*		*	*	*				*		*	*	*		*			*	*	*	競争性ある契約をするために、入札・公募手続に改めるべきである。
	*	*	*			*							*				*		*	*	*	*	競争性ある契約をするために、入札・公募手続に改めるべきである。
				*							*					*		*				*	原則通り公募による指定管理とすべきである。
	*	*					*						*			*		*		*		*	競争性ある契約をするために、入札・公募手続に改めるべきである。
	*	*											*			*				*		*	入札に改めるべきである。
	*	*									*												エリア分割などにより、事業者とそれぞれ直接に入札すべきである。
										*													長期間独占受注している組織へのOB就任は避けるべきである。
																							業務を分割し、それぞれ入札すべきである
			*																*				2,3年度目についても入札、少なくとも複数見積りの徴求をすべきである。
				*														*					前後工程合算ベースで入札するか、後工程も単独で入札すべきである。
		*				*																	保守業務の競争性を高めるか、設置・補修一体で競争性ある選定を行うべき。
							*									*							選定委員会には、部局の採点結果でなく、評価の基礎資料を提出すべきである。
						*																	委託先が替わっても円滑な引継ぎが可能となる業務マニュアルを整備すべきである。
																							当初の見積をより正確にし、増額が必要な場合は改めて入札・公募すべきである。
	*															*	*			*		*	競争性ある契約をするために、入札・公募手続に改めるべきである。
	*	*									*												競争性ある契約をするために、入札・公募手続に改めるべきである。
																							競争性ある契約をするために、入札・公募手続に改めるべきである。
																							指定管理料の削減余地を検討し、かつ競争性ある入札・公募手続に改めるべき。
																							実態に則した積算・契約をすべきである。
																							当初より、適切な契約処理量で契約すべきである。
										*											*		事業コストの算出方法を見直し、収支決算書の透明性を高めるべきである。
																							研修費も積算上指定管理料に含めるべきである。
																							値引額を事後に検証可能なおくべきである。
							*	*			*								*	*	*	*	経緯を示す資料を保管しておくべきである。
																							最低保障額の算定方法を見直すべきである。
																							再委託先に、直接、委託できないか検討すべきである。
										*													業務の1部をそのまま再委託する場合は、再委託金額を把握すべきである。
					*	*					*												成果を評価、分析、文書化し、次年度の選定に反映すべきである。
										*													アンケートの実施、かつ業務改善につながるアンケート結果の分析が必要である。
																*							選定手続に競争性がない場合、事業費実績の分析・評価・検証を行うべきである。
																							施設ごとの活用度を実際に即して把握できる計算法に改めるべきである。
					*					*			*					*					今後の利用状況に留意し、事業の必要性を再検討すべきである。
					*					*		*											受給者に相応の負担を求めるか、事業の要否を検討すべきである。
						*				*		*	*							*			コスト削減を図るべきである。
					*					*		*	*					*					事業実施の成果とコストを見直し事業形態を再検討すべきである。
						*	*			*	*												今後の利用状況に留意し、サービスの質・量、事業の必要性を再検討すべき。
										*						*		*					今後の利用状況に留意し、事業の必要性を再検討すべきである。
																*		*					事業の目的、ビジョンを明確にする必要がある
				*						*	*	*	*			*		*					今後の利用状況に留意し、事業の必要性を再検討すべきである。
																							外部委託を促進すべきである。
																							柔軟・積極的な配置転換を進めるため、職員の教育訓練プログラムを制度化すべき。
																							外部委託を促進すべきである。
				*																			職員の削減又は委託化を検討すべきである。
						*				*	*												補助金を廃止すべきである。
					*					*	*												他自治体の状況を把握し、事業実施に役立てるべきである。
																							実態と乖離する契約を改めるのであれば、その旨を明確にして契約変更すべき。
																							寄付金額だけ委託料を削減すべきである。

第IX章 監査結果のまとめ

本監査において実施したアンケート結果の分析、また、個別テストにおいて検出した事項は、それぞれ第Ⅶ章、第Ⅷ章に詳細に記述している。

本章では、検出事項のうち、重要なものをテーマ別に整理して、監査結果のまとめとして記載した。

記載に当っては、それぞれのテーマごとに、次の順に論述している。

1. 問題の所在
2. それによる弊害
3. 本来あるべき姿
4. 問題となる事象が生じた要因
5. 改善すべき方策

本章では、それぞれの節をそのまま指摘・意見・提言としている。また、記述内容の一部は、「第Ⅶ章 アンケート結果の分析」、「第Ⅷ章 個別テストの監査結果」における指摘・意見・提言と重複している。

重複を恐れず、敢えてこのようなまとめの章を設けたのは次の理由による。

外部委託は取引件数が多く、内容も取引先も千差万別である。その一方で、共通する問題が多く、同質の弊害や共通する要因があることが多い。

また、この領域における問題の多くは、「分ってやっていること」が多い。例えば、本来、競争入札とすべきものを随意契約としているなどの例である。

このような問題を改善するには、個別の問題箇所に着目するだけでは不十分であり、全体としてどのような弊害が生じているのか、また、個別の問題点に共通する要因や背景がなんであるかを、明確に認識することが必要不可欠だと考えたためである。

第1節 随意契約の乱用

1. 【指摘】問題の所在

(1) アンケート分析の結果

① 随意契約の現状

アンケートの分析結果によれば、函館市の総契約に占める随意契約の金額・件数の割合は次の通りである。

＜単位：千円＞

契約方法	件数		金額	
		割合		割合
一般競争入札	31	1.7%	104,659	0.9%
指名競争入札	110	5.9%	684,317	5.6%
随意契約	1,730	92.5%	11,461,046	93.6%
合計	1,871	100.0%	12,250,022	100.0%

随意契約が、金額ベースでは、契約額全体 12,250 百万円のうち 11,461 百万円であり、93.6%を占める。件数ベースでは、全 1,871 件のうち 1,730 件であり、92.5%を占める。

② 部局別の随意契約の占める割合

部局別の随意契約の占める割合は下記の通りである。

＜単位：千円＞

部局名	随意契約		委託合計		随意契約の割合	
	件数	決算金額	件数	決算金額	件数	決算金額
企画部	20	117,595	23	128,688	87.0%	91.4%
総務部	63	244,535	70	409,033	90.0%	59.8%
財務部	21	45,898	23	47,452	91.3%	96.7%
競輪事業部	6	1,447,762	7	1,449,239	85.7%	99.9%
市民部	40	343,498	48	389,996	83.3%	88.1%
福祉部	170	708,123	178	720,777	95.5%	98.2%
環境部	101	1,650,252	108	1,684,014	93.5%	98.0%
保健所	99	753,568	100	764,177	99.0%	98.6%
経済部	32	366,966	33	367,754	97.0%	99.8%
観光コンベンション部	28	141,697	29	148,103	96.6%	95.7%
農林水産部	61	90,906	64	97,739	95.3%	93.0%
土木部	58	1,213,515	103	1,376,396	56.3%	88.2%
都市建設部	12	141,992	13	156,545	92.3%	90.7%
港湾空港部	45	93,699	46	94,539	97.8%	99.1%
会計部	3	12,250	3	12,250	100.0%	100.0%
戸井支所	23	15,180	25	21,182	92.0%	71.7%
恵山支所	51	43,774	52	48,410	98.1%	90.4%
榎法華支所	34	22,534	35	24,007	97.1%	93.9%
南茅部支所	44	39,828	46	49,322	95.7%	80.8%
議会事務局	7	8,485	8	9,678	87.5%	87.7%
教育委員会	338	1,170,290	351	1,329,710	96.3%	88.0%
選挙管理委員会	16	7,198	17	7,912	94.1%	91.0%
農業委員会	1	315	1	315	100.0%	100.0%
消防本部	86	55,001	92	81,834	93.5%	67.2%
企業局	207	1,079,146	232	1,183,908	89.2%	91.2%
病院局	164	1,647,040	164	1,647,040	100.0%	100.0%
合計	1,730	11,461,046	1,871	12,250,022	92.5%	93.6%

例外的に総務部、戸井支所、消防本部の3部局では、随意契約の割合が60～70%と低いが、この例外を除くと、多くの部局で90%以上が随意契約である。

ちなみに、平成21年の政府調達では、サービスの調達については、一般競争入札が4,776億円で61.8%、指名競争入札が32億円で0.4%、随意契約が2,920億円で37.8%であった（「平成22年度版 政府調達における我が国の施策と実績 ―世界に開かれた政府調達へ― 平成23年3月」による）。なお、この調査は、国・特殊法人等の17百万円以上のサービスの調達契約に係る統計調査として行われたものである。

2. 【指摘】随意契約がほとんどであることの弊害

随意契約には、以下の弊害がある。

- ① 随意契約は、相対での交渉である。1者のみとの交渉で済ますこともできる。
- ② 地方自治法・同施行令に手順が詳細に定められている入札と異なり、発注者に裁量の余地がある。
- ③ 受注者にとっても、入札ほど法規定が厳格でない。
- ④ 受注希望者にとって、自ら名乗りでて、手続きに参加するチャンスがない。

随意契約が当り前の状況が続くと、法律上の厳格さが少ないという随意契約の性質から、競争性・公平性を阻害する恐れがある。それは、結果として、契約価格の面で問題のある結果をもたらす。

アンケートの分析結果によると、契約価格を予定価格で除した落札率について、一般競争入札、指名競争入札並びに随意契約を比較すると次の通りとなった。

落札率比較		〈単位：千円〉
	契約金額合計	平均落札率
一般競争入札	104,659	91.7%
指名競争入札	684,317	92.8%
随意契約	11,461,046	98.1%

上記の通り、一般競争入札と随意契約の間には約6.4%の落札率の差がある。仮に、随意契約が全て一般競争入札に移行したと仮定すると、11,461,046千円×(98.1%－91.7%)＝約7億円の委託料の削減余地があることを示す。

3. 本来あるべき姿

(1) 随意契約の制度的概要

地方自治法第234条第1項並びに第2項では、以下の通り、地方公共団体が契約を締結するに当たっては、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとし、指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができるとしている。

地方自治法第 234 条第 1 項、第 2 項

- 1 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。
- 2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

これを受け、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項では、以下の通り、随意契約が締結できる場合を限定している（再掲）。

- ① 外部委託契約については 50 万円を超えないとき。
- ② その性質又は目的が競争入札に適しないとき。
- ③ 障害者支援施設、地域活動支援センター、障害福祉サービス事業、小規模作業所、シルバー人材センター、母子福祉団体等との所定の契約をするとき。
- ④ 総務省令による認定新規事業開拓者から所定の買入契約をするとき。
- ⑤ 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。
- ⑥ 競争入札に付することが不利と認められるとき。
- ⑦ 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。
- ⑧ 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。
- ⑨ 落札者が契約を締結しないとき。

地方公共団体が締結する契約は、一般競争入札が原則であり、競争性・公平性を阻害する恐れのある随意契約は、金額的に重要性がない場合や政策的に必要と認めた場合など、あくまで例外として位置づけられている。

4. 【指摘】随意契約がほとんどを占めるに至った要因

（1）組織風土の問題

アンケートの分析結果、個別テストの結果によれば、共通する要因として以下の点があげられる。

① コストを最小化するインセンティブに乏しい

アンケートの分析結果によれば、随意契約の落札率は平均で 98.1% と非常に高い。また、個別テストの検出事項として、契約額が予定価格そのままであるもの、契約額または契約単価が長年同一であるもの、委託先のコスト見合いで契約されているもの、実質的に費用弁償であるものなどが見受けられた。
より少ないコストで事業を遂行しようというインセンティブに乏しい。

② 公共部門と競争原理

個別テスト「除雪業務委託」（D-1）では、見積書を提出した全事業者に業務を割りつけている。

競争メカニズムの根本は、自分より低い価格を提示する者があれば、自分が受注を失うという牽制効果にある。複数の見積書を徴求しても、全事業者に業務を割りつけるのでは、競争メカニズムは全く機能しない。

競争メカニズムを実際に有効に機能させるという発想にも手法にも欠けている。

③ 説明責任に対する姿勢

個別テスト「中央図書館の管理運営に関する各業務委託」(B-1)では、年間1百万円程度の委託料の削減を表向きの理由として、実態とかけ離れた人員数に関する規定が削除されていた。また、「社会教育施設等管理委託」(B-2)では、「指定管理者業務実績シート」に評価の根拠が全く記載されていなかった。

実態がどうかよりも、大過なく事業が執行された旨の説明を重視する姿勢が見られる。

本来、説明責任(Accountability)は、いかにして有効かつ効率的に成果をあげたかを説明するものである。

現状の説明ができればよいという姿勢では、あえて手間がかかる競争入札を導入する改革意欲が生まれない。

(2) 制度設計に伴う問題

制度設計上、このような公共部門の調達的基本的問題点を改善するための工夫として、次の2つの方法論がある。

- ① 法令に手続規定を詳細に記載し、外形的に規律する。
- ② 事業の成果と、そのコストをできる限り定量的に把握する。

地方自治法においては、競争入札が原則である旨が定められ、また地方自治法施行令には、一般競争入札・指名競争入札の方法が詳細に規定されている。

我が国の制度上は、上記のうち、①の方法論によっていると推し量ることができる。

しかし、制度を詳細に定める方式にも問題点がある。外形上規則さえ守っていれば良いとされてしまい、コストダウンという本質に目が向けられないことである。

その結果、形式上、規則を守っていることの説明に時間とコストがかけられ、実際のコストダウンに対する努力がおろそかになる。

(3) 運用上の問題

このように随意契約が乱用されている一因として、随意契約を適用できるケースを定めた、上述の地方自治法施行令第167条の2第1項のうちの第2号である「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。」が、あいまいな表現を含んでいるため、拡大解釈できる点が指摘できる。

他号が限定的・客観的な例示であるのに対し、この第2号が「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」という、多義的な表現を含んでいるため、本来は随意契約を採用するのが不適當なケースであっても、行政が随意契約を締結する根拠として拡大解釈し、安易に随意契約を採用しているのが実情である。

5. 改善するための方策

具体的には、「第3節 同一先との長期にわたる契約」にまとめて記載する。

第2節 一者随意契約の乱用

1. 【指摘】問題の所在

(1) アンケートの分析結果

函館市の外部委託の93%が随意契約である。この随意契約について、見積書徴求事業者数ごとの分布を見ると次の通りである。

見積徴求数別

<単位：円>

業者数	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	989	57.2%	8,391,212,308	73.2%	8,420,396,115	72.1%	99.7%
2	101	5.8%	450,488,834	3.9%	488,139,091	4.2%	92.3%
3	40	2.3%	233,881,194	2.0%	237,320,283	2.0%	98.6%
4	70	4.0%	303,914,105	2.7%	338,241,943	2.9%	89.9%
5	39	2.3%	646,693,271	5.6%	667,249,427	5.7%	96.9%
6	35	2.0%	531,750,098	4.6%	554,375,822	4.7%	95.9%
7	84	4.9%	220,926,884	1.9%	229,216,015	2.0%	96.4%
8	12	0.7%	57,617,805	0.5%	60,352,275	0.5%	95.5%
9	12	0.7%	154,810,842	1.4%	155,382,795	1.3%	99.6%
10	104	6.0%	100,789,799	0.9%	131,669,313	1.1%	76.5%
11	31	1.8%	23,388,696	0.2%	24,408,861	0.2%	95.8%
12	15	0.9%	16,624,720	0.1%	17,171,993	0.1%	96.8%
13	58	3.4%	148,705,813	1.3%	156,645,894	1.3%	94.9%
14	50	2.9%	52,732,575	0.5%	54,055,933	0.5%	97.6%
15	33	1.9%	15,170,878	0.1%	16,215,955	0.1%	93.6%
16	35	2.0%	38,015,428	0.3%	39,280,115	0.3%	96.8%
17	12	0.7%	27,249,534	0.2%	37,340,699	0.3%	73.0%
18	8	0.5%	4,472,619	0.0%	4,829,621	0.0%	92.6%
19	2	0.1%	42,600,600	0.4%	45,186,060	0.4%	94.3%
合計	1,730	100.0%	11,461,046,003	100.0%	11,677,478,210	100.0%	98.1%

見積書を1者からしか徴求していない随意契約、いわゆる一者随意契約が圧倒的に多い。随意契約1,730件、11,461百万円のうち、一者随意契約が989件、8,391百万円に上り、件数ベースでは、随意契約全体の57.2%、金額ベースでは、73.2%を占める。

函館市の業務委託全体から見ても、金額ベースでは、契約全体12,250百万円のうち68.5%が一者随意契約である。

つまり、一者随意契約が、契約全体の7割を占めている。

(2) 個別テストの結果

個別テスト45件のうち、一者随意契約が20件、非公募の指定管理が5件あった。

2. 【指摘】一者随意契約の弊害

前節において、随意契約の弊害として次の点をあげた。

- ① 随意契約は、相対での交渉であり、1 者のみとの交渉で済ますこともできる。
- ② 発注者に裁量の余地がある。
- ③ 受注者にとっても、入札ほど法規定が厳格でない。
- ④ 既受注者以外の受注希望者が手続きに参加するチャンスがない。

特に一者随意契約となれば、これらの弊害はさらに大きなものとなる。

- ① 一者随意契約は相対の契約であるばかりか、1 者からしか見積書を徴求しないのであるから、価格面など、他の事業者と比較して選択するという要素、すなわち、競争性が全くない。
- ② 受注者にとって、受注はほぼ確定的であり、受注を前提とした価格交渉がなされるだけである。最小のコストを実現するためのインセンティブは働かない。
- ③ 既受注者以外の受注希望者は、受注交渉に参加することが全くできない。
- ④ 受注者の選定は、全く発注者の裁量によって行われる。
- ⑤ 他の受注者と比較する機会はないのであるから、その事業者との契約が固定化・長期化する可能性が高い。

3. 本来あるべき姿

(1) 地方自治法の規定

地方自治法の原則は一般競争入札である（地方自治法 234 条第 1 項、第 2 項）。

(2) 函館市契約条例施行規則の規定

函館市契約条例施行規則第 30 条の 5 は次のように定めている。

(見積書の徴取)

第 30 条の 5 市長は、随意契約により契約を締結しようとするときは、2 人以上から見積書を徴するものとする。ただし、契約の性質上または目的上 2 人以上から見積書を徴することができない場合は、1 人から徴すれば足りる。

2 前項の規定にかかわらず、法令の規定により価格が定められているものであるときその他契約の性質上見積書を徴する必要がないと認められるときは、徴取を要しないものとする。

随意契約の場合、複数の見積書を徴求するのが原則とされている。

4. 【指摘】一者随意契約の要因

(1) 個別テストの結果による要因分析

個別テストの結果によれば、サンプル 45 件のうち、一者随意契約が 20 件、非公募の指定管理が 5 件あった。

これらについては、それぞれ以下の検出事項も生じており、一者随意契約・非公募の指定管理の要因であったと推定される。なお、以下のうち、外郭団体であること自体は検出事項ではない。

(A) 一者随意契約 (20 件)、

a1) 選定方法に問題がある (※ 以下、重複あり)

- 委託先業者が組合を結成して 1 者で一括受注している (4 件)
- 設備設置業者をその後、一者随意契約でメンテナンス業者等としている (4 件)
- 基本設計等前工程の業者を、後工程で一者随意契約している (2 件)

a2) 市OBが役員に就任している (2 件)

a3) 業務マニュアル等が整備されていない (2 件)

(B) 非公募の指定管理 (5 件)

b1) 外郭団体である (3 件)

b2) 市OBが役員に就任している (1 件)

これを見ると、外郭団体との間で一者随意契約をしているなど、そのあり方自体に検討を要するものもある。

一方で、組合と一者随意契約しているもの、設備設置業者や前工程の事業者を後工程の事業者として一者随意契約しているものなど、市が発注の仕方さえ変えればよいものも多い。

(2) 一者随意契約とする必要性

そもそも、競争入札であれば、随意契約より、多少、事務手続が増加することはあるとしても、随意契約において、複数見積を徴求するか、1 者からの見積りで済みますかによって、事務手続が増加するとは考えられない。

また、上記のように、特段の事情も見受けられず、市が発注の仕方さえ変えればよいものも多い。

それにも関わらず、一者随意契約が契約全体の 7 割を占めている。この現状を説明するには、前節で述べた、公共部門に共通のコスト削減インセンティブの欠如が要因であるというしか、他にしかるべき理由を見出しがたい。

前節の記述を、要約して再掲すれば次の通りである。

- ① コストを最小化するインセンティブに欠けること
- ② 競争メカニズム自体になじみがないこと
- ③ 決算に対する説明責任上も、むしろ予算の消化が無難視されること

5. 改善するための方策

具体的には、「第3節 同一先との長期にわたる契約」にまとめて記載する。

第3節 同一先との長期にわたる随意契約

1. 【指摘】問題の所在

地方公共団体において予算は原則として単年度で策定され、契約も単年度が原則である。「第10節 長期継続契約の妥当性」で記載の通り、長期継続契約は認められているものの、あくまで例外であって長期的に同一先と契約することは、地方自治法において想定されていない。

しかし、アンケートの分析結果によっても、個別テストの結果によっても、函館市の外部委託においては、長期的に同一先と契約を繰り返しているケースが非常に多かった。

(1) アンケートの分析結果

① 同一先との継続年数（決算額 500 万円以上）

決算額 500 万円以上の取引について、同一先との契約年数を調査した結果、次の通り、5 年以上にわたり同一先と契約を繰り返しているものが、件数ベースでも金額ベースでも、圧倒的に多い。

同一先との継続年数(決算額500万円以上)

<単位：円>

継続年数	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	59	23.0%	1,828,027,660	18.0%	1,861,543,745	18.0%	98.2%
2	15	5.8%	409,445,807	4.0%	411,048,052	4.0%	99.6%
3	16	6.2%	403,754,395	4.0%	435,526,922	4.2%	92.7%
4	8	3.1%	321,311,975	3.2%	322,126,875	3.1%	99.7%
5年以上	159	61.9%	7,199,019,933	70.8%	7,295,508,454	70.7%	98.7%
合計	257	100.0%	10,161,559,770	100.0%	10,325,754,048	100.0%	98.4%

件数ベースで、分析対象全体 257 件のうち、159 件（61.9%）、金額ベースで分析対象全体 10,161 百万円のうち、7,199 百万円（70.8%）を占めるに至っている。

なお、上表の 5 年以上の中には、地方自治法第 234 条の 3 による長期継続契約とされた、契約期間が 3 年、5 年などのものも入っている。

② 単年度契約の同一先継続年数（決算額 500 万円以上）

そこで、契約期間が 1 年のものについてのみ、同一先との継続契約年数を集計すると、次の通りであった。

単年度契約の同一先継続年数(決算額500万円以上)

<単位：円>

年数		契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
契約年数	継続年数	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	1	53	25.4%	1,773,730,060	22.5%	1,786,728,935	22.5%	99.3%
	2	10	4.8%	253,762,307	3.2%	254,103,557	3.2%	99.9%
	3	9	4.3%	294,546,400	3.7%	294,677,944	3.7%	100.0%
	4	7	3.3%	202,511,015	2.6%	203,325,915	2.6%	99.6%
	5年以上	130	62.2%	5,361,749,356	68.0%	5,407,072,972	68.0%	99.2%
	計	209	100.0%	7,886,299,138	100.0%	7,945,909,323	100.0%	99.2%

やはり、5年以上にわたり同一先と契約を繰り返しているものが圧倒的に多い。
130件5,361百万円が、1年契約でありながら、5年以上にわたって同一先との契約を繰り返していた。

件数ベースで、単年度契約全体209件のうち、62.2%であり、金額ベースで、単年度契約7,886百万円のうち68%を占めるに至っている。

いずれも落札率は99%を超えている。

つまり、決算額500万円以上の契約については、件数ベース・金額ベースのいずれでも、随意契約全体の5割が、1年契約でありながら、5年以上にわたって同一先との契約を繰り返しており、それらの落札率は99%を超えていた。

随意契約114億円について、その落札率平均が、現状の98%から、競争入札平均の92%並みに低下すれば、それだけで7億円程度の節約になる。

(2) 個別テストの結果

① 同一先と長期にわたり契約している割合

「第Ⅷ章 個別テストの監査結果」に記載の通り、今回包括外部監査の個別テストの対象とした業務のうち、長年、同一先が業者選定されているケースは32件に及ぶ。これは個別テストの対象とした45件のうち71%を占める。今回エラーとして認識した項目の中では最多である。

② 同一先と長期にわたり契約している事例

内容的にも、例えば、「し尿収集運搬業務委託」(C-2)のうち旧函館市管内は、直営部分を除き、函館環境衛生㈱、㈱亀田清掃および(有)亀谷産業の3社にエリア別にそれぞれ一者随意契約により委託しているが、函館環境衛生㈱は昭和43年度、㈱亀田清掃は昭和48年度、(有)亀谷産業は昭和51年度からの長期にわたる契約となっている。

また、「電算室運用管理業務委託 他」(G-1)の中の主要業務である電算室運用管理業務は㈱エスイーシーに委託しているが、平成元年2月に日本電気㈱の情報システムを導入して以降、㈱エスイーシーは20年超にわたり同業務を受託している。

(3) 【指摘】随意契約に関する総務省への回答

総務省は、「地方公共団体における随意契約の見直しに関する調査」に、平成22年4月1日現在の回答を求めている。

函館市は、これに対し、以下のように回答している。

- 随意契約は、「見直し済み」である
- 「金額にかかわらず、すべての随意契約について見直しの対象とする」
- 「すべての随意契約の相手方を見直しの対象とする」

一方で、監査の結果によれば、函館市の外部委託の実態は、次の通りである。

「第2節 一者随意契約の乱用」に記載したように、外部委託の7割が一者随意契約であった。また、本節に記載したように、単年度契約7,886千円のうち、68%、5,361千円が5年以上にわたって、同一先と契約を繰り返している。

2. 【指摘】長期間にわたり同一先と契約を繰り返すことの弊害

委託コスト削減やサービス向上を図るためには複数の企業による競争が不可欠となる。

その点で、長期継続的に契約する必要性や合理性が認められる長期継続契約と異なり、長年にわたり一者随意契約を繰り返すことによりさまざまな弊害が生じる恐れがある。その弊害は、次の通りである。

- ① 選定という競争性が発揮される場自体がほとんどない。
- ② 受注者は、長年受注できるものと思うので、向上のインセンティブがわからない。
- ③ 既受注者以外の受注を希望するものが選定手続に参加するチャンスがない。
- ④ 受注者は、価格競争なしに、長年受注できるため、安易な受注に頼る企業体質になる恐れがある。受注者の市への依存度が高いほど、そのリスクは高い。

3. 【指摘】本来あるべき姿

地方自治法第234条の3に規定する長期継続契約以外は、毎年、事業者の選定をしなければならない。そして、地方自治法の原則は一般競争入札である（地方自治法234条第1項、第2項）。

民間企業においても、長くても年度ごとに、契約を更新し、仕様や価格を再決定するのが常識である。

4. 【指摘】同一先と長期にわたり契約している要因

(1) アンケートによる要因分析

契約期間が1年の契約、すなわち単年度契約について、見積徴求者数と同一先継続年数との相関関係を見ると、次の通りである。

見積徴求者数・契約期間・同一先継続年数による分析 契約年数1年 <単位：百万円>

業者数	契約 期間 継続 年数	金 額						割 合					
		1						1					
		5	4	3	2	1	計	5	4	3	2	1	計
1		4,746	133	252	254	1,385	6,770	60%	2%	3%	3%	18%	86%
2		308	33			18	358	4%	0%			0%	5%
3		115				77	192	1%				1%	2%
4		107				87	195	1%				1%	2%
5				42		71	114			1%		1%	1%
6		10	24			41	75	0%	0%			1%	1%
7			13			7	19		0%			0%	0%
8													
9						21	21					0%	0%
10						15	15					0%	0%
11						8	8					0%	0%
12						12	12					0%	0%
13		69				31	100	1%				0%	1%
14													
15													
16		7					7	0%					0%
17													
18													
19													
合計		5,362	203	295	254	1,774	7,886	68%	3%	4%	3%	22%	100%

これによると、1件500万円以上の単年度契約7,886百万円について、次の特徴が浮かび上がる。

- ① 単年度契約7,886百万円のうち68% 5,362百万円が、5年以上同一先との契約を繰り返している。
- ② 単年度契約7,886百万円のうち86% 6,770百万円が、一者随意契約である。
- ③ 単年度契約7,886百万円のうち60% 4,746百万円が、5年以上同一先かつ一者随意契約である。

さらに、

- ④ 5年以上同一先5,362百万円のうち88% 4,746百万円は、一者随意契約でもある。
- ⑤ 一者随意契約6,770百万円のうち70% 4,746百万円は、5年以上同一先でもある。

したがって、一者随意契約であることと、5年以上同一先であることには、その金額の上からも強い関連性がある。

(2) 個別テストによる要因分析

今回、包括外部監査の個別テストの対象とした業務のうち、長年、同一先が業者選定されているケースは 32 件に及んでおり、今回エラーとして認識した項目の中では最多となっている。

① 選定手続に問題があるケース

長期同一先となっているケース 32 件を分析したところ、その特徴は以下の通りであった。

- (A) 一者随意契約 (18 件)
- (B) 非公募の指定管理 (5 件)
- (C) 複数見積徴求・公募であるものの実質競争性なし (6 件)

つまり、長期同一先となっている事例 32 件のうち、23 件は一者随意契約、非公募の指定管理であり、そもそも特定の 1 者しか選定の対象としていないものであった。その 1 者との契約を長年継続しているのが実情である。

また、見積書は複数徴求していても、選定の方式に問題があるもの（第 7 節に記載する）、選定が形式的なもの、公募していても応募がないものなど、実質的に競争性のないものが 6 件あった。

以下、順に検討する。A、B については、前節で述べたが比較のため再掲する。

(A) 一者随意契約 (18 件)

長年同一先で、一者随意契約となっている 18 件には、以下の事実も生じている。

a1) 選定方法に問題がある (※ 以下、重複あり)

- 委託先業者が組合を結成して 1 者で一括受注している (4 件)
- 設備設置業者をその後、一者随意契約でメンテナンス業者としている (4 件)
- 基本設計など前工程の業者を、後工程で一者随意契約している (1 件)

a2) 市 O B が役員に就任している (2 件)

a3) 対象となる事業に価値が乏しい (1 件)

(B) 非公募の指定管理 (5 件)

長年同一先で、非公募の指定管理となっている 5 件には、以下の事実も生じている。

b1) 外郭団体である (3 件)

b2) 市 O B が役員に就任している (1 件)

b3) 対象となる事業に価値が乏しい (2 件)

(C) 複数見積徴求・公募であるものの実質競争性なし (6 件)

複数見積徴求・公募であるものの実質競争性がない 6 件には、以下のエラーも生じている。

c1) 選定方法に問題がある

➤ 見積書を提出した全事業者に業務を割り付けている (1 件)

c2) 市 O B が役員に就任している (1 件)

c3) 現状、対象となる事業に価値が乏しい (2 件)

以上の分析で、まず確認できることは、競争性のない選定方法が、長期同一先となる主要因となっているということである。

更に、そのように競争性のない選定方法となっている背景には、委託先が外郭団体であることや、委託先に市 O B が役員に就任していることなどが指摘できる。

② 委託業務の設計に問題があるケース

また、長期間同一先と契約を繰り返しているケースには、委託業務の設計に問題のあるものも散見された。

d1) 性質の異なる業務を一契約としているため、委託先が限定される

(4 件。うち、A：一者随意契約 2 件、B：非公募の指定管理 2 件)

d2) 大量の同一業務を 1 契約として 1 者に委託している

(5 件。うち、A：一者随意契約 4 件、B：非公募の指定管理 1 件)

d3) 基幹業務を含めほとんどの業務を委託しているのに、指定管理としていない (1 件。うち、A：一者随意契約 1 件)

委託業務の設計段階に、競争性を大きく阻害する要因が存在しているケースが多いことも、同様に指摘できる。

5. 改善するための方策

(1) 【指摘】改善の具体的項目

以下に述べる、具体的な改善策が必要である。

① 地方自治法の趣旨に立ち返り、競争入札を原則とする。随意契約であれば指名競争入札または一般競争入札へ、指名競争入札であれば一般競争入札へ移行する。

② 社数を増やす。アウトサイダーを入れる。入札であれ、複数見積による随意契約であれ、競争メカニズムの本質は、1 者でも自分より安い価格を呈示する者がいれば、自分は受注を失うという牽制機能にある。また、参加者数が増えれば、話し合いのコストは高くなり、アウトサイダーが入れば、話し合いは意味がなくなる。つまり、社数を増加させると競争性が強まり、より安価な契約締結ができる可能性が高まる。

- ③ 随意契約とする理由として多用されている地方自治法第 234 条第 2 項第 2 号の適用を厳格化する。より詳細には「第 5 節 随意契約の理由 いわゆる 2 号該当について」で記述する。
- ④ 随意契約ガイドラインを改正し、随意契約とすることができる場合を、具体的かつ明確に定める必要がある。名古屋市、また、本意見書において引用したさいたま市の事例などが参考となる。
- ⑤ ガイドラインの随意契約の定義に合致し、随意契約としたものについては、複数見積書の徴求を例外なく義務付ける。その旨をガイドラインに明記する。
- ⑥ 随意契約に際して見積書を徴求する件数は、業務内容の区分・金額ごとに、5 社以上など、相当数以上とする。またその旨をガイドラインに明記する。
- ⑦ ガイドラインの定義に合致し、随意契約としたものであっても、5 年以上など長期間にわたり、同一先と契約を繰り返しているものは、原則として競争入札に切り替える。その旨をガイドラインに明記する。
- ⑧ 競争入札・随意契約を問わず、予定価格の決定に当り参考見積を徴求する場合は、複数の見積書を徴求することとする。
 国の「公共サービス改革プログラム」（行政刷新会議 平成 23 年 4 月）においても、「予定価格の決定に当たって、参考見積を一者もしくは特定のものからのみしか徴取していない、安易に参考見積の平均値を予定価格としているといった課題がある事例も指摘されている。」と述べられている。
 現状は、既応の契約先のみから見積書を徴求し、その先と長年契約を繰り返している事例が多い。予定価格を検討する段階で、複数の見積書を徴求することが具体的な改善につながる。
- ⑨ コスト節減努力に対し金銭的報奨を行う「インセンティブ付与条項付き契約」を導入すべきである。これは、受注者が原価改善提案を行った場合に、低減額の一定割合を原価改善提案料として受注者へ支払う方式である。
- ⑩ 要求水準を上回る成果に対し非金銭的報奨を行う「成績評定制」の導入を検討すべきである。
- ⑪ 一定金額以上の単純業務以外の契約については、引継用マニュアルを整備することを契約上も義務付け、事業者の交代が可能となる基盤を整備する。
- ⑫ 全契約について、契約ごとの相手先・金額（単価）・契約方法の時系列データを整備する。
- ⑬ 原則として全ての契約について調度課を介するようにする。
- ⑭ 調度課の機能を質・量ともに抜本的に強化する。随意契約の実態を見れば、現状の調度課の機能は選定手続のための消極的フィルターに過ぎない。
 調度課の使命を安価・良質な外部調達と明確に定義した上で、その責任・権限を抜本的に強化し、本来の外部調達部隊が有すべき機能を付与すべきである。
 そのためには、調度課の人員強化の必要があるが、随意契約の落札率が、最低でも現状の競争入札程度に低下すれば、それだけで、随意契約 114 億円×
 (98%－92%)＝7 億円程度の節約効果にあるのであり、十分採算が取れる。

- ⑮ 随より始める意味で、外郭団体に対する一者随意契約から根本的に再検討する。

(2) 【指摘】実質的な改革の必要性

随意契約のあり方を改善する際に重要なのは、単に複数見積を徴求すればよい、競争入札とすればよいといった形式的な改革では効果がない。

上記の「公共サービス改革プログラム」においても、次のように述べられている。

国の調達改革においては、随意契約から一般競争入札への転換が進められ、随意契約の割合は、平成 17 年度の約 46% (金額ベース) から、平成 21 年度には約 22% に下落した。しかし、その実態を見ると、競争性ある契約方式とされたもののうち、約 32%が一者応札 (件数ベース) となっており、実質的には改善されていなかった。

「現在の公共調達は手続が重視されているが、手続さえ整っていれば成果は問わないという状況も見られる」とし、「形式的な手続を変えただけでは、問題は解決できない」と指摘している。

形式的な改革に終わらず、実質的に、民間事業者の切磋琢磨が生かせ、競争性が発揮される改革をすることが必要である。

そのためには、発注者側の意識改革も重要である。発注者側に予算が満額で執行できれば構わないという意識があれば、改革は進まない。発注者の予算意識と裁量 (指名権) を放棄することが必要である。

(3) 【指摘】調達改善の目標設定と計画の立案

調達改善に関する目標の設定と計画の立案が必要である。目標・計画を策定する際には、次の点に留意すべきである。

- ① 部局ごとに、随意契約、一者随意契約となっているものについて、複数見積による随意契約、競争入札に移行する計画を策定する。
それぞれのステップは、数値目標と達成期限を明記する。
- ② ①の計画と実績は定期的に公表する。

既応の契約事業者に対する激変緩和措置として、経過的に随意契約をある程度継続しなければならないことも考えられる。このような場合には、目標と計画の策定がより重要となる。

国の「公共サービス改革プログラム」(行政刷新会議 平成 23 年 4 月)においても、目標と計画を策定すべきだとしている。

(4) 【意見】新たな選定手続の導入

新たな選定方式も一般化しつつある。委託業務の性質に応じて、適切な選定方式を選択することが必要である。

「公共調達における競争性の徹底を目指して」(公正取引委員会 公共調達と競争政策に関する研究会 平成 15 年 11 月)は、より安くより良い調達を追求するために、契約の性質に応じた選定基準を用いる必要があると述べ、次の 3 類型に分けて、それぞれにふさわしい選定方法を提言している。

委託業務の性質	選定に当り重視すべき要件	推奨される選定方式
仕様書・設計書の内容を適切に設定可能 品質確保上の問題が生じる恐れが少ない	価格だけを落札基準とすべき	従来の競争入札入札
技術力や品質といった要素が重要 ○ 高度な技術力を要する ○ 環境対策を考慮する必要がある	価格及び技術・品質等を考慮して 落札者を選定すべき	総合評価落札方式を活用する
事業者の発意による技術提案の活用すべき	複数の事業者に提案を行わせ、個別の交渉を通じて契約者を選定すべき	「競争的交渉方式」を導入し、入札方式と並ぶ契約者選定方式として位置付ける

なお、「第 6 節 地域要件について」で改めて記述するが、米国で一般的といわれるマイノリティー優遇策などの導入を検討すべきである。これは地元事業者については、その呈示金額を 5%、10% など一定率を割り引くなど、ある程度下駄を履かせて優遇するが、地元事業者間の競争性は確保するという制度である。

(5) 【意見】インセンティブ予算の導入

上述の「公共サービス改革プログラム」は、公共サービス改革のための基盤整備の一例として、「インセンティブ予算」制度を紹介している。

地方公共団体では、行政における予算の使い切りを是正することを目的として、予算執行上の創意工夫による経費削減努力等によって予算残余が生じた場合には残余の一定の割合を翌会計年度、もしくは翌々会計年度以降の予算枠にその成果に対するインセンティブを付与する制度がしばしば行われている。

この取組は、「インセンティブ予算」や「節減制度」といった名称で呼ばれており、三重県が平成 8 年度に、事業の効率的な執行による事業費の節減額について、翌年度以降の予算を財源とする活用制度を都道府県において初めて導入したことを皮切りに、他の地方公共団体においても導入が広がった。

上述したように、長年にわたる一者随意契約の要因の一つとして、予算制度による弊害がある。改善の基盤整備として、「インセンティブ予算」制度の導入が望まれる。

第4節 【指摘】随意契約における落札率の高止まり

1. 問題の所在

アンケートの分析結果によれば、落札率の平均は、競争入札においても、一般競争入札が91.7%、指名競争入札が92.8%である。

さらに、随意契約については、その平均落札率は98.1%と非常に高い。

2. 高落札率の弊害

落札率が高止まりしており、経済性・効率性が損なわれているのはいうまでもない。

3. 落札率が高止まりしている要因

アンケートの分析結果によれば、部局別、契約額の階層別、見積徴求事業数別、契約年数別、同一先との継続年数別、契約年数別ごとの同一先との継続年数別のいずれの分析によっても落札率は高止まりしている。これらの分析カテゴリーによる有意差はない。

要するにあらゆる場合で、落札率は高止まりしている。

ところで、随意契約の半分を占めるところの、一者随意契約であり、かつ単年度契約でありながら5年以上同一先が継続しているものに、競争メカニズムが機能する余地がないことは明らかである。それ自体が大きな問題であり、改善を要するのは論を俟たない。

しかし、問題はこれにとどまらない。

すでに述べたように、どの角度から分析しても、函館市の随意契約については、落札率に有意差はなく、若干の例外を除き100%に近い。

ということは、落札率に着目する限り、競争メカニズムが機能する余地のない契約であるところの【一者随意契約かつ単年度契約で5年以上同一先と契約を繰り返している契約】ばかりでなく、【随意契約の残りの半分を占める、その他の諸類型の契約】についても、競争メカニズムが機能していないことを意味する。

つまり、落札率によって見る限り、函館市の随意契約については、若干の例外を除くすべての契約について、【一者随意契約かつ単年度契約で5年以上同一先と契約を繰り返している契約】と同程度に、競争メカニズムが機能していないのが実態である。

ほとんどすべての随意契約について、競争メカニズムが機能しているとはいえない状況にある。

4. 改善するための方策

「第3節 同一先との長期にわたる契約」の、「5. 改善するための方策」に記載の通りである。

第5節 随意契約の理由 いわゆる2号該当について

1. 【指摘】問題の所在

前述の通り、地方自治法第234条第2項において、随意契約は、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができるとしている。これを受け、地方自治法施行令では第167条の2第1項各号において、随意契約によることができる場合を列挙している。

このうち、第2号では、以下の通り規定されている。

地方自治法施行令第167条の2第1項第2号

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。

同条同項は1号から9号まで規定されているが、他号が比較的具体的に規定されているのに対して、この第2号が「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」というあいまいな表現を含んでいることから拡大解釈される余地がある。

実際、今回の包括外部監査においても、以下のような問題が検出された。

(1) アンケート分析の結果

アンケートでは721件（53.1%）が2号該当となっており、随意契約の中で大きな割合を占めている。

(2) 個別テストの結果

個別テストでも、入手した随意契約理由書において2号に該当していることを理由にしているものが散見された。

例えば、「緑樹帯等管理業務委託」（D-3）は、単年度契約ながら、平成3年度より21年間、(財)函館市住宅都市施設公社へ随意契約により委託している。しかし、複数見積書の徴求・検討は行われず継続して一者随意契約を長期にわたり実施している状況である。

個別テストで入手した「随意契約理由書」は以下の通りとなっている。

随意契約理由書

委託業務名 緑樹帯等管理業務委託

本業務は、市内各公園（都市公園を除く）、緑樹帯等および苗圃の維持管理を委託するものである。

業務内容については、下記財団法人を指定管理者として指定し、委託している都市公園の管理業務と同種であり、業務内容に精通していることから、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定により、下記財団法人と別紙案のとおり随意契約したい。

記

函館市美原1丁目26番8号

(財)函館市住宅都市施設公社

(以下、略)

この記載には次の問題がある。

- ① 随意契約としなければならない理由が記載されていない。

2号の規定は「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」であることが条件であるが、この理由書では、上記業務が競争入札に適さない理由が全く記載されていない。

「その性質又は目的が競争入札に適しない」業務であるのか疑問であり、法令違反の疑いもある。

- ② 一者随意契約としなければならない理由が記載されていない。

「業務内容に精通している」など、その相手が契約相手としてふさわしいこと、つまり、十分条件は記載されている。しかし、その相手以外に候補がないという点、つまり、一者随意契約とする必要条件是全く記載されていない。

2. 【指摘】2号該当が乱用されることの弊害

上記の通り、随意契約を締結するに当たっては、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号は乱用されている。別に述べている通り、随意契約、特に複数見積書の徴求を経していない一者随意契約は、当該業務の経済性・効率性を著しく低下させるおそれがある。

アンケート結果では、実に、金額にして92.5%、件数にして93.6%もの契約が随意契約となっているが、2号該当の乱用は、安易な随意契約の横行という弊害をもたらしている。

3. 【指摘】本来あるべき姿

地方公共団体の契約に当っては、一般競争入札が原則であり、随意契約はあくまで例外である。やむを得ず、随意契約を締結する場合には、地方自治法の趣旨を十分に斟酌し、地方自治法施行令第167条の2第1項各号への準拠性を慎重に判断する必要がある。

この点について、例えば、さいたま市の「随意契約ガイドライン」（さいたま市財務局契約管理部 平成24年4月）は、「随意契約ができる場合」として、2号該当とできる要点を次のように記載している。

要点

- 当該契約者以外の第三者に履行させることが業務の性質上不可能であるかどうか
 - 契約目的を達成するための履行条件を満たす者が、契約時点において特定されているか。
 - 「業務内容を熟知しており信頼度が高いこと」「当該業務に精通していること」等をもって当該契約者を限定していないか。

つまり、「当該契約者以外の第三者に履行させることが業務の性質上不可能であるかどうか」を明確にすることが求められている。

そのためには、「契約目的を達成するための履行条件を満たす者」を、漠然とさせたまま契約してはならず、「契約時点において特定」しなければならないとしている。

また、「業務内容を熟知しており信頼度が高いこと」、「当該業務に精通していること」等の十分条件のみをもって契約者を限定してはならないとしている。

また、留意すべき事項として、次のように記載している。

随意契約は、競争入札を原則とする契約方式の例外であることを十分認識し、随意契約を行おうとするときは、次の点に留意することが必要である。

- ① 業務等に精通している、納入実績がある、使い勝手がよい、という理由だけでは、随意契約の理由とはならない。
- ② 用途に鑑み、品質、機能等において、同一の他の物件が存在する場合には、競争入札に付することが原則である。
- ③ 随意契約による契約方法が簡便であるとして、契約を故意に細分化し、適用を図るようなことはあってはならない。
- ④ 随意契約条項に該当しないことが何人の目にも明らかな場合、又当該契約が随意契約によることができないことを承知の上でおこなった場合、同契約は無効となる場合がある。

函館市自身も、平成24年7月2日の財務部長通知「随意契約の取り扱いについて（通知）」において、次のように記載している。

「例えばシステム開発業務など、当初は競争入札等に付した案件であっても、その後のシステム改修や保守点検等について、ほとんどが当初業者との特命随意契約によって処理されてきており、不適正な価格によって契約するおそれもあることから、従前からの理由により漫然と特命随意契約を継続することなく、競争性を確保した契約方法を常に検討することが重要です。」

「このようなことから、今後、特に、下記に示す随意契約を予定している案件については、随意契約の必要性を十分検討し、予算の適正な執行を期すよう所管課職員に周知願います。

(中略)

記

対象となる随意契約

【地方自治法施行令第167条の2第1項第2号】を適用する随意契約」

とし、2号該当とされるものについて、現状に問題があることを示し、本来あるべき姿を明らかにしている。

4. 2号該当が乱用される要因

2号該当が乱用される要因として、同号が「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」というあいまいな表現を含んでいる点が挙げられる。

随意契約が志向される中、本来、随意契約を締結できる条件には該当しないにも関わらず、あいまいな表現を含む同号を法的根拠としているのが実態である。

5. 【指摘】改善するための方策

随意契約はあくまで例外的方法であることを再認識し、やむを得ず、随意契約を締結する場合には、地方自治法施行令第167条の2第1項各号への準拠性を慎重に判断すべきである。また、その判断をする際に、実際に役立つガイドラインを制定すべきである。

例えば、上述のさいたま市の事例では、「随意契約ができる場合」として、「物品納入・業務委託等」について、次の12類型をあげている。

【物品納入・業務委託等】

- ① 額面価格が定められているものなど、競争性がないと認められる場合
さいたま市契約規則第21条第2項
(郵便葉書及び切手、収入印紙、新聞、官報等)
- ② 地方公共団体の行為を秘密にする必要がある場合
試験問題の印刷物の発注等
- ③ 契約の目的物が特定の者でなければ納入できない場合
不動産の買入れ等
- ④ 特殊の性質を有する品物の買入れ、買入れ先が特定されている特殊の技術（特許等）
を必要とする場合
市有の材木を売払い、その材木で特殊な机を製造させるような場合等
- ⑤ 市が試験をするため物品の製造等をさせる場合
特殊な規格、品質等が要求される場合等
- ⑥ 特定のものでなければ役務を提供することができない場合
特殊な技術を用いて設計・施工した施設・設備の保守・点検業務の場合等
- ⑦ 電算システムについて、当該システムの特許権、著作権その他の排他的権利を有する
システム開発者にしかできない改造、改良、保守、点検等を実施する場合
- ⑧ 既存の電算システムと密接不可分の関係にあり、同一システム開発者以外の者にプロ
グラムの増設・追加等を履行させると、既存の電算システムの運用に著しく支障が生じ
るおそれのある場合
- ⑨ 法令等により契約の相手方が特定されている場合
- ⑩ 市内の医療機関で健康診断等を受診できるようにするため、医療機関と締結する健康
診断業務等を実施する場合
- ⑪ 施設の維持管理において、他の施設（市以外の者が所有管理する施設を含む）と一体
的に維持管理しなければ業務上支障が生ずるため、他の施設の維持管理をしているもの
に委託する場合
- ⑫ 契約の目的を達成するためには、能力その他の複数の条件を満たすことが必要であっ
て、一つ一つの条件については、それを満たすものが複数存在するが、すべての条件を
満たす者が1者に特定される場合

この事例のように、2号に該当する具体的な条件を規則等に明記することが必要である。

なお、この事例の⑫については、委託する業務の範囲の定め方など委託する業務の設計の問題にも関係する。事業者が1者に限定されないように、委託業務を設計することが可能な場合もある。この点については、「第8節 委託業務の設計」において詳述する。

また、規定等の改正も必要である。この点は、「第9節 随意契約ガイドライン、入札・契約事務の手引き、財務部長通知、基本的取扱い」において詳述する。

第6節 地域要件について

1. 【指摘】問題の所在

函館市の「業務委託に係る基本的取扱い」は、「2 業務委託に係る指名基準」「(1) 共通基準」の①で、以下のように記載している。

① 地元企業の育成と地域経済の活性化を図るため、業務内容が市内に本店を有する業者（以下「市内業者」という。）のみで可能な業種、また市内業者が多数確保できる業種は、市内業者を原則的に指名する。

それ以外の業種については、市内業者のほか、市内に支店・出張所等のあるもの（以下「市内支店業者」という。）を指名に加えるものとする。

ただし、高度の専門技術、または熟練を要する業務等特別な理由により特定の業者でなければ履行できないものであるときは、この限りではない。

上記の通り、業務委託に係る指名において、市内業者や市内支店業者など地元業者は優先的な位置づけとなっている。

しかし、実情は、一者随意契約が大半であり、かつ既応の契約業者が長年にわたり契約を繰り返している。地元業者のなかでも、すでに契約している事業者が保護されているのが実態である。地元内と地元外の競争が制限されているのみならず、地元内での競争も制限されている。

上記に記載されている「地元企業の育成と地域経済の活性化」が十分達成できているか疑問であり、地域要件が有効に機能しているか問題となる。

2. 【指摘】地域要件の弊害

確かに、地域要件は有効に運用されれば、地元中小企業の保護・育成、適切な雇用の確保を通じた地域産業の活性化につながりうる。

しかし、現状は地域要件や地元零細事業者の保護という美名に隠れ、実は一者随意契約5年以上が多いという現状は、「地域経済の活性化」とは別次元のものとなっている。地域外の企業はもとより、地域内の新規企業の参入を阻むことを通じ、競争参加者数の減少をもたらし、参加企業の固定化、既応の契約業者以外の事業者の実質的な排除を招いている。地域要件という口実が、地域内の健全な切磋琢磨を妨げ、逆に、地域産業の活性化を阻害している恐れがある。

3. 【指摘】本来あるべき姿

地方自治法施行令第167条の5の2では以下の通り規定している。

地方自治法施行令第167条の5の2

普通地方公共団体の長は、一般競争入札により契約を締結しようとする場合において、契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるときは、前条第一項の資格を有する者につき、更に、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格を定め、当該資格を有する者により当該入札を行わせることができる。

上記の通り、地方自治法施行令では、入札参加者に、事業所の所在地等による入札参加資格の制限を設けることを認めており、法令上も地域要件自体が全て否定されているものでもない。

このような地域要件を定めている趣旨は、入札を円滑に進めるとともに、地元企業の保護・育成を通じて地域産業の活性化を図ることにあると思われる。

しかし、域外業者の参加を制限するのと、地域内では競争し切磋琢磨するのは別のことである。地域内でも契約が固定化しているのでは、競争性を害し、かえって、地域産業の活性化を妨げることとなる。地域要件は、施行令で記載されている「当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるとき」に限定されるべきである。

また、「公共調達における競争性の徹底を目指して」（公正取引委員会 公共調達と競争政策に関する研究会 平成 15 年 11 月）は、「中小企業の受注機会拡大・地域振興のための発注方法と競争性の確保」について、

中小企業の健全な成長・育成を図っていく上で競争性の確保は重要であり、発注者において、受注の「機会」の確保にとどまらず、「結果」の確保まで配慮した運用が行われる場合には、中小企業の競争的な体質を弱め、中小企業の健全な成長・育成を阻害しかねないもの。

と注意したうえで、

○ 競争入札を行うに当たり、事業者の競争参加資格として地域要件（入札参加資格を地元業者に限定）を設定することについては、競争性を確保していく観点から、地方公共団体に対して、過度に競争性を低下させるような運用にならないよう求めていくことが必要。

また、地域要件の具体的な在り方についての基本的な考え方を国として明確にして各地方公共団体に周知していくことが必要。

と述べている。

4. 地域要件が機能していない要因

地域要件が有効に機能していない要因として、競争性の確保も意識した地域要件となっていない点が挙げられる。既契約の地元企業を優先するのではなく、地元外企業の自由な参入を図ることも必要である。

特に、専門的な技術等を必要とする業種など地元だけでは、十分入札参加企業を確保できないような業種では、広く地域外からも入札に参加する企業を増やす必要がある。

5. 【指摘】改善するための方策

地域要件と競争性の確保は二律背反であり、両立が困難な面はあるが、地域要件は最小限に抑制し、広く入札参加企業を募ることにより競争性を高めることが真に地域経済の活性化につながるといえる。基本的には、地域要件は最小限とし、地元外からも広く入札参加者を募るべきである。

その上で、地元事業者を優遇する方策は別に考えられる。

例えば、米国で一般的といわれるマイノリティー優遇策である。これは、域外事業者にも広く参入を認めて、競争入札を実施するが、地元事業者については、その呈示金額を5%、10%など一定率を割り引いた上で比較する方法である。地元事業者にはある程度下駄を履かせて優遇するが、地元事業者間の競争性は確保し、かつ域外事業者の参加による緊張感を残すという制度である。

入札であれ、随意契約による「見積合せ」であれ、事業者同士の話し合いによる高値落札を回避するには、1者でよいから、その行動が予測不可能な事業者、いわゆるアウトサイダーが参加すればよい。少なくとも、アウトサイダーが参加する可能性を排除しない制度を構築することがポイントになる。

函館の経済の実情を考えれば、健全な地元事業者の育成、地域事業の振興に真に役立つ選定方法が望まれる。

現状にとどまらず、工夫を凝らした制度の導入が求められる。

第7節 「見積合せ」とその執行方法について

1. 【指摘】問題の所在

(1) 問題があった事例

複数見積書を徴求した「見積合せ」でありながら、その執行方法に問題があるため、実質的に競争性が機能していないケースがあった。

具体的には、契約に当り、参加企業から複数の見積書を徴求した上で、それら見積りの最低単価を契約単価として、見積書を提出した全事業者とその価格で契約する方式をとっている事例である。個別テストのなかの「除雪業務委託」(D-1)が該当する。

(2) 「除雪業務委託」(D-1)のケース

「除雪業務委託」(D-1)では、契約に当り参加業者からそれぞれ見積書を徴求し、作業項目ごとに最低見積額を契約単価として採用している。予定価格が最低見積額より低い場合は、予定価格を契約単価としている。

その後、当該単価で契約できるか否か確認をした上で、見積書を提出した全業者と契約している。

なお、市担当者に質問したところ、予定価格は公表されていないものの、予定価格の算定の基礎となる土木積算システム自体は公表されており、見積額は予定価格に近似するのではないかとのことであった。積算システムに大きな変化がない限り、前年度の契約単価を参考にすれば、概ね予定価格は把握できることとなる。

調度課作成の見積調書によると、対象となる個々の作業項目について、平成22年度および平成23年度の見積書最低価格は、予定価格と同額か、あるいは若干上回っている程度である。見積書最低価格が予定価格を下回っているのはほとんどない。結果として、ほぼ全てが予定価格かそれに近似した額での契約となっている。

2. 【指摘】最低見積額で全業者と契約することの弊害

複数見積を徴求しているので、一見、より安い価格での契約が可能となるように見える。しかし、その単価で全業者と契約するという方式自体に大きな問題がある。

入札であれ、複数見積による随意契約であれ、競争メカニズムの本質は、他社が自分より安い価格を提示したら、自分が受注できなくなるという牽制機能にある。いいかえれば、自分が安い価格を提示すれば、自分が得になるという仕組みになっていることが重要なポイントである。

ところが、この方式では、いずれにしても受注はできるのだから、どの参加者にとっても、安い価格を提示することが自分の得にはなるわけではない。つまり、他業者よりも安い単価で見積書を出そうとする動機付けは生じない。

また、通常の入札・複数見積による随意契約であれば、他社より安い価格を提示して、自分が受注するためには、自分の提示価格を秘匿しなければならないが、この方式では、いずれにしても受注できるのであるから、自分の提示価格を秘匿する動機も生じない。

このような方式では、競争性を確保することにならないばかりか、各業者の心理に及ぼす影響を考えれば、一者随意契約よりさらに悪い。

また、この方式自体が問題であるが、予定価格が概ね推定できる場合には、その弊害はさらに著しいものとなる。

3. 【指摘】本来あるべき姿

形式的に複数見積を徴求するだけではなく、実質的に競争原理が機能する方式でなければならない。

4. 【指摘】問題の発生要因

このように、実質的に競争原理が機能しない方式が採用されている背景には、次の背景がある。

(1) 「見積合せ」のあいまいさ

地方自治法および同施行令には、一般競争入札、指名競争入札、随意契約という用語はあり、特に、競争入札については詳細に規定しているが、「見積合せ」という用語はない。「見積合せ」は慣例上の用語である。函館市の条例・規則においても、「見積合せ」の明確な定義はない。

「見積合せ」を、定義があいまいなままに実務慣例としてきたことが、このような大きな問題のある方式が許容されてきた原因のひとつである。

(2) 担当者の理解

複数の見積書を徴求する点では、一見似たような方式であっても、最低価格を提示した業者と契約する方式であれば、競争メカニズムが機能することが可能である。しかし、全業者と契約することと決めてしまった場合は、競争メカニズムは、原理的に機能しない。

なにが競争メカニズムを機能させるための基本的条件であるのかについての理解が十分になされていない。

(3) 公共部門の特質についての理解

さらに、注意すべきなのは、競争メカニズムに関する理解が低いのは、単に、部門や担当者の知識・精勤度だけの問題ではないということである。

そもそも、公共部門は、その提供する公共サービスの性質上、市場における競争メカニズムにはなじみがうすい。また、組織風土も、市場における競争になじまない面がある。

しかし、中国・インド・ASEANなど中進国の勃興により、グローバルな競争が激化し、効率性を向上させなければ生き残れないという現代において、生産性の向上は、民間部門・公共部門を問わず共通の課題である。ひとり公共部門のみが、効率性や競争メカニズムに無理解なのでは、国全体の生産性が低下する要因となる。

なかでも、外部調達、公共部門が例外的に市場に直面する領域である。

公共部門は、その特質からして競争メカニズムに対してなじみがなく、意識して制度設計をし、かつ意識して日々の執行にあたるという姿勢が、まず第一に必要である。

5. 【指摘】改善するための方策

① エリア分割などによる競争性の確保

除雪業務委託など、エリアを分割することが可能な業務については、エリアごとの競争入札方式とすべきである。

また、エリア分割の際には、エリアに大・中・小のウエイトをつけることにより、発注額・利益額に差異を持たせ、各業者の規模・能力に応じて、より競争性を高めることができる。

このような工夫もあわせ、競争メカニズムが有効に機能する方式に改める必要がある。

② 競争メカニズムに対する理解

競争メカニズムを機能させるための基本的条件がなんであるかについて、理解を深める必要がある。

第8節 委託業務の設計

1. 【指摘】問題の所在

今回の包括外部監査で個別テストの対象としたものについて、委託業務の設計段階において問題があるケースがあった。

① 性質の異なる多様な業務を一契約としているため、委託先が限定されるケース

「電算室運用管理業務委託 他」(G-1)は、電算室付帯設備保守業務、電算室運用管理業務等であり、㈱エスイーシーに委託している。主要な業務は、電算室運用管理業務である。

その他にもオンラインシステム監視業務を始めプログラム作成業務、障害対応業務、データパンチ入力業務など種々の業務が含まれている。現在使用している日本電気㈱のシステムを取り扱える業者が函館市内にはないため、㈱エスイーシーに長年、一者随意契約により委託しているとのことである。

しかし、これらの業務のうち、システム監視業務や電子計算機稼働計画作成業務などは、現在使用している日本電気㈱のシステムに精通した㈱エスイーシーが技術的に優位性をもつ業務といえるであろうが、データパンチ入力業務、製本および封入封緘業務など、同社に委託しなくても良いと推定される単純業務も混在している。

その特殊性から、同社にのみ委託せざるを得ない業務であればやむを得ないが、データパンチ入力業務、製本および封入封緘業務など他社でも実施可能と思慮される業務については、例え少額であっても一者随意契約から細分化および切り離しを検討し、競争入札を行い、競争原理の導入を図る必要がある。

「社会教育施設等管理委託」(B-2)も、市民会館など市民向けのスポーツ施設と公会堂など観光客が多い施設をひとつの指定管理業務としている。

② 大量の同一業務を1契約として1者に委託しているケース

「ごみ収集運搬業務委託」(C-1)は、家庭系の一般廃棄物収集を函館クリーン事業協業組合に委託しているものであるが、同組合の結成以来、現在に至るまで、一括して一者随意契約である。同組合は、本業務しか事業をしていない。つまり、同組合は、本業務を一括して受注するために結成された組合である。同組合の組合員は、旧市内の清掃事業者15社である。

しかし、実際には、区割り、区割りごとのパッカー車の必要台数と必要人員から、ごみ収集車の走行ルートまで市の環境部が決定している。

すなわち、家庭系一般廃棄物の収集という事業実施の側面からは、業務の枠組みから作業実施の詳細まで、市の環境部が決定し、その実行は各事業者が実施しているのであり、そのような事業を、改めて組合を結成した上で、その組合1者と契約する必要性はない。

一定の区割りとした上で、事業者と直接契約する形態にすべきである。

③ 基幹業務を含め、ほとんどの業務を委託しているのに、指定管理としていないケース

「中央図書館の管理運営に関する各業務委託」(B-1)は、函館市中央図書館の管理運営業務委託であるが、カウンター関連業務、事務室内業務等を平成17年開館

時より(株)図書館流通センターに委託しているほか、清掃、警備等 21 業務についても、外部委託している。

図書館は施設内で完結する市民サービス業務であるが、サービス業務の基幹部分はすでに外部委託している。中央図書館は施設として規模が大きいため、清掃・警備等の施設維持関連の業務委託項目も多数ある。職員は外部委託した業務の管理に大幅に労力を費やしている状況である。

平成 23 年度においては、市の正職員に司書資格保有者は皆無であり、市職員の業務に専門性や特殊性はない。効率性、経済性の観点から市職員が専任で多数常駐する必要性は薄れている。

図書館全体を公の施設として、サービス業務・施設管理を一体で指定管理者に運営させることも視野に入れて、今後の図書館運営を検討すべきである。

④ 別の同種類の業務は指定管理とされているケース

「緑樹帯等管理業務委託」(D-3)は、都市公園を除く公園、緑樹帯等、苗圃の管理業務を(財)函館市住宅都市施設公社へ一者随意契約により委託しているものである。

一方で、都市公園については、別途、平成 18 年度より「都市公園管理業務委託」(D-2)の指定管理先として、同財団を指定している(特例措置により 1 社指定)。元来、公園管理業務として両者は一体であったが、全国的に指定管理者制度が導入されたことに伴い、都市公園管理業務については、指定管理者制度に馴染む業務として、平成 18 年度より指定管理者制度に分離・移行したものである。

しかし、本業務のうち、都市公園以外の公園の管理業務については、随意契約である本業務も指定管理である都市公園管理業務も公園管理業務としての実態は同じである。同じ内容の業務であるにも関わらず、別形態を採用することにより不要な管理コストが発生している可能性がある。利用者からすれば両者の効用は同じであり、都市公園管理業務のみを指定管理者制度とする合理的理由はない。

本業務のうち公園管理業務についても、都市公園管理業務と一体化し指定管理とすべきである。

⑤ 前工程の業者を後工程で一者随意契約している

設備の設置業者を、設置後のメンテナンス業者として一者随意契約をするケース、基本設計など前工程の業者を、詳細設計など後工程の業者として一者随意契約をするケースである。

2. 【指摘】設計段階での問題点から生じる弊害と、本来あるべき姿

(1) 委託業務設計の重要性

委託すべき業務を、どのように分割または統合し、どの業者と契約するかは重要である。あまりに大括りすると、受託可能な業者数は減少し、特定の業者が独占することとなり、長期的に判断した場合、競争性が損なわれる恐れがある。

逆に、細かく分割しすぎると、競争性は向上するが、コストは増加する。両者はトレードオフの関係にあり、両者を比較衡量し、最適なレベルで決めることが望ましい。

（２）業務の性質による分割

また、業務の性質の観点から区分することも重要といえる。専門性の高い業務と単純業務では、当然、参入できる企業数に差異がある。入札に参加する企業数が多くなればなるほど競争性は高まり、コスト削減につながる。逆に、単純業務まで専門性の高い業務と一体で発注すると、不必要に高い委託料を支払う恐れがある。委託業務を専門性の高い業務と単純業務に区分し、発注することが必要である。

（３）委託方法

更に、委託業務の設計に当っては、業務委託とするのか、指定管理とするのかについての区分も重要である。公の施設の運営を包括的に委ねる場合、利用料金制度なども選択できる指定管理者制度の方が業務委託より優れているからである。一方で、小範囲・少額な業務については、より機動的に締結できる業務委託の方が優れているといえる。

３．【指摘】改善するための方策

①、②については、業務設計を見直すことにより、問題の解決が可能である。

①のように、性質の異なる多様な業務を一契約としている契約については、業務内容の異なるごとに委託事業を設計すべきである。

②のように、大量の同一業務を１契約として１者に委託している契約については、業務を適切に分割して、複数社に委託し、競争性を高めるべきである。

結果的に一者随意契約となっている業務については、例外なく業務設計を再点検して、見直すこととすべきである。

③のように、ほとんどの業務を委託しているのに、指定管理としていない契約については、特に法定的制約がなく、経済的に明らかに非合理的な場合を除き、全体を指定管理とすべきである。

④のように、同種の業務で指定管理と随意契約が併存しているものについては、指定管理として一体化すべきである。

⑤については、前工程と後工程をまとめてひとつの業務として競争入札とするか、後工程は後工程で独自に入札すべきである。

第9節 随意契約ガイドライン、

入札・契約事務の手引き、財務部長通知、基本的取扱い

1. 問題の所在と改善するための方策

本来、競争原理とは無縁な公共サービスの担い手である公共部門にとっては、効率性は見過ごされがちである。

特に、調達行動においては、意識して、効率性・経済性を高めるようにしなければならない。さらに外部委託については、公共サービスの受け手が、不特定多数の市民であるのに比べ、発注先は日々の業務で接触する存在であり、その意向が耳に入る機会が多い。

その意味で、効率的かつ経済的な調達を実現するためには、競争性が機能する仕組みとルールを策定し、それを順守することが重要となる。また、適切なルールに準拠することは、業務の品質水準を一定にし、効率的な組織運営にも役立つ。

(1) 【指摘】「随意契約ガイドライン」について

市では、「随意契約ガイドライン」（平成21年4月1日以後適用）を制定し、地方自治法施行令第167条の2第1項各号の対象とすべき場合を示している。

① 制定の趣旨（前文）

「随意契約ガイドライン」は、「可能性のある事案であり、該当するものは直ちに適用すべきものとする趣旨ではなく、また、例示したものに限定される趣旨のものではない」として、その記載内容が例示列举であるとしている。

しかし、これでは、『できるかもしれないが、しなければならないわけではない、他にできる場合もあるかも知れないが、それは例示しない』とっているに等しく、極めてあいまいである。

実務上の文書でありながら、グレーゾーンを幅広く容認しており、問題が大きい。

② 2号該当に関する規定

「随意契約ガイドライン」は、地方自治法施行令第167条の2第1項2号該当（その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき）の適用範囲について規定を置いている。

2 その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき。

(1) 特定の者と契約を締結しなければ契約の目的を達することができない場合。（中略）

(2) (2) 経験、知識を特に必要とする場合、または現場の状況等に精通した者と契約する必要がある場合。（以下略、下線は監査人に拠る）

③ 「経験、知識を特に必要とする場合」について

ガイドラインでは、「その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき」の例示として、「経験、知識を特に必要とする場合」を挙げている。

しかし、どんな業務にも経験や知識が必要なのは当然である。知識、経験が必要

というだけでは、すべての業務が該当することになる。

「特に必要」と限定しても、どのような経験、知識がどの程度必要なかは定義されていない。その結果、間口の広い解釈が横行する恐れがある。

ガイドラインはこれに続き、ア～キを例示しているが、前文にあるようにそれらは例示列举であり、本文を限定的に定義しているものではない。

④ 「現場の状況等に精通した者と契約する必要がある場合」について

ガイドラインでは、「その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき」の例示として、「現場の状況等に精通した者と契約する必要がある場合」を挙げている。

現場に精通した者と契約を締結するのが、便宜的であるのはいうまでもない。しかし、安易にこの定めによると、いったん契約を締結すると、次回も同じ者と契約して当然となる。随意契約、一者随意契約が横行する恐れがある

「第5節 随意契約の理由 いわゆる2号該当について」でも述べたが、個別テストで入手した随意契約理由書には、「業務内容に精通している」「経験を有している」「実績も十分である」などの文言が頻出する。「随意契約ガイドライン」の(2)をなぞった書きぶりとなっている。

以下、一例を挙げる。(下線は監査人による)

随意契約理由書
委託業務名 緑樹帯等管理業務委託
本業務は、市内各公園（都市公園を除く）、緑樹帯等および苗圃の維持管理を委託するものである。
業務内容については、下記財団法人を指定管理者として指定し、委託している都市公園の管理業務と同種であり、 <u>業務内容に精通している</u> ことから、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定により、下記財団法人と別紙案のとおり随意契約したい。
記
函館市美原1丁目26番8号 (財)函館市住宅都市施設公社 (以下、略)

さいたま市の「随意契約ガイドライン」（さいたま市財務局契約管理部 平成24年4月）は、「随意契約ができる場合」として、2号該当とできる場合の要点を次のように記載している。（下線は監査人による）

要点

○当該契約者以外の第三者に履行させることが業務の性質上不可能であるかどうか

●契約目的を達成するための履行条件を満たす者が、契約時点において特定されているか。

●「業務内容を熟知しており信頼度が高いこと」「当該業務に精通していること」等をもって当該契約者を限定していないか。

「当該業務に精通していること」をもって契約者を限定してはならないとしている。

規則やルールの記載において、限定列举方式ではなく、例示列举方式で記載する場合は、本来の定義に当る部分を明確にしなければならない。定義が不明確であれば、適用範囲がルーズに拡大してしまう恐れがある。

さいたま市の事例などを参考にして、定義を明確にして例示を示すか、限定列举方式とすべきである。

（2）【指摘】「入札・契約事務の手引き」について

市財務部調度課では「入札・契約事務の手引き」（以下、「手引き」という）を作成している。契約に係る事務手続や入札参加資格等を具体的に定めたものであるが、以下の問題点がある。

① 随意契約が優先的であるかのような記載がある

「Ⅵ 業務委託の指名」、「6 業務委託契約の締結を随意契約（見積合せ）とする理由」において、以下の記載がある。

6 業務委託契約の締結を随意契約（見積合せ）とする理由

平成14年3月の地方自治法施行令改正前、業務委託には最低制限価格制度が認められていなかった。このため、最低価格提示者が直ちに落札者となる競争入札を執行することは、過当競争によるダンピング等があった場合は最低賃金等の確保が困難となることから、提示された見積金額の内容の検討が可能で競争の原理を導入でき、かつ最低賃金等の確保も指導できる随意契約（見積合せ）によることが最良であることから、業務委託契約については随意契約（見積合せ）としている。

しかし、平成21年1月より人的経費が高い業務（建物清掃業務、人的警備業務、学校給食調理業務等）については、最低制限価格制度実施要領を設け、競争入札を執行している。

いうまでもなく、地方自治法では競争入札が原則であり、随意契約は限定的に採用可能な方法である。にも関わらず、上記では、「業務委託契約については随意契約（見積合せ）としている」と記載しており、地方自治法に反している。訂正する必要がある。

② 「見積合せ」という定義されていない用語が使用されている。

「Ⅰ 契約」、「3 入札の執行等」、「(3) 見積書の徴取」において、以下の記載がある。

(3) 見積書の徴取

随意契約の場合における見積合せは、入札と同様にその定められた日時および場所において見積書を提出させ開披し、予定価格調書に記載された予定価格と対比して行う。この場合、指定した見積合せ執行日時および場所に参加しなかった者、または指定した日時までに見積書を提示しない者は、原則として排除する。

「見積合せ」は一般的に使用されている慣例上の用語ではある。使用するのであれば定義を明確にした上で使用する必要がある。また、実務執行のほとんどを占めているこのような「見積合せ」について、その定義・具体的な手続きや方法・その適用できる要件を規則に明確に規定すべきである。

③ 「見積合せ」に関する手続規定

「見積合せ」に関して、「手引き」に、「その定められた日時および場所において見積書を提出させ開披し、予定価格調書に記載された予定価格と比較して行う」と記載されている。この定めは、条例・規則・要綱に明記されておらず、同「手引き」に記載されているだけである。

契約手続のほとんどが随意契約で行われている現状では、随意契約がどのように実施されているかは、非常に重要である。

「見積合せ」に関する「その定められた日時および場所において見積書を提出させ開披」する旨の定めを、規則・要綱に明記すべきである。

④ 「Ⅰ 契約」、「2 予定価格」、「(1) 予定価格の設定」において、以下の記載がある。

(1) 予定価格の設定

...

(略)

...

物品については、その後の競争入札の執行上弊害となる恐れもあり、公表していない。

「公表していない」では、現状の叙述にすぎない。この「手引き」が守るべきルールなのであれば、語尾は命令形になるはずである。このような表現は他にも多い。

「手引き」においては、上述のように、「見積合せ」など、法令に規定がなく、市自らも条例・規則・本「手引き」で定義していない用語を用いている。また、条例・規則では、規定していない手続きの詳細も記述している。

それらの記述が、命令形とも、現状の叙述とも判然としない文章でなされているのでは、守るべきルールなのかそうでないのか明確でない。

そもそも、自治体の外部調達領域では、競争入札を原則とする法令の規定と、実務執行とが乖離しているのが実態である。そのような領域であるからこそ、条例・規則はいうに及ばず、その他の文書においても明確な記述をしなければ、現状は改善しない。

⑤ 「手引き」の位置づけ

そもそも、この「手引き」が、新人教育のための教則本であるのか、守るべきルールであるのかあいまいである。

上述のように、法令の規定と実務執行とが乖離している外部調達領域では、ルールを明確にする必要がある。

条例・規則・要綱などの規定においては、当り障りのない記載内容にとどめ、教本なのか規則なのか性格のあいまいな文書において、手続きの詳細を記述するような姿勢では現状は改善しない。文書の性質を明確にしなければならない。

(3) 【指摘】「随意契約の取り扱いについて」（財務部長通知）について

平成24年7月20日に財務部長名で各主管長宛てに以下の通知が発遣されている。

随意契約の取り扱いについて（通知）

随意契約は一般入札を原則とする契約方式の例外であり、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の2第1項に該当する場合に限って、この例外方式が適用できます。

このため、本市においては随意契約の対象となる事案および考え方を例示した「函館市随意契約ガイドライン」（平成21年3月25日付けにて通知）を制定し、随意契約の適用について適正な執行に努めてきたところであります。

しかし、例えばシステム開発業務など、当初は競争入札等に付した案件であっても、その後のシステム改修や保守点検等について、ほとんどが当初業者との特命随意契約によって処理されてきており、不適正な価格によって契約するおそれもあることから、従前からの理由により漫然と特命随意契約を継続することなく、競争性を確保した契約方法を常に検討することが重要です。

（以下、略）

冒頭で「随意契約は一般入札を原則とする契約方式の例外であり」と記載されている。全くその通りである。

その意味では、この「財務部長通知」は、実効性がない。「手引き」の記載を訂正し、この財務部長通知を、名実ともに実効性あるものとしなければならない。

また、「ほとんどが当初業者との特命随意契約によって処理されてきており、不適正な価格によって契約するおそれもある」と記載されている。この点は、監査の結果と一致する。

さらに、「従前からの理由により漫然と特命随意契約を継続することなく、競争性を確保した契約方法を常に検討することが重要」とある。この点も監査人の指摘と一致する。契約全体の7割が一者随意契約である現状は、一般競争入札を原則とする地方自治法に反している。この現状を是正するに当たり、「従来からの一者随意契約には、それぞれそれなりの理由があった」などと現状の自らの誤りを正当化するような姿勢があっては、改善は実現しない。本「通知」のように、誤りは誤りとして正確に認識すること、その上で、これらの誤りを是正していく姿勢が必要である。

(4) 【指摘】「業務委託に係る基本的取扱い」について

業務委託の指名については「業務委託に係る基本的取扱い」が定められているが、以下の問題点がある。

① 既受注者との契約を定める規定がある。

「2 業務委託に係る指名基準」、「(1) 共通基準」において、以下の記載がある。

②警備

警備業法で定める警備業務の区分ごとに警備員指導教育責任者を有し、かつ業務実績を有する市内業者。

ただし、平成23・24年度の2カ年に限り予定金額が年額150万円以上のときは、機械警備、人的警備それぞれの業務に対応できる市内支店業者を加えることがある。

また、機械警備については、機器の所有、警備体制等から既受注者と随意契約をする。

「既受注者と随意契約をする」とある。新規業者の参入余地はなく、競争を完全に阻害している。明らかに競争入札を原則とする地方自治法に反する。訂正する必要がある。

② 不適当なグループ分けを定める規定がある。

「2 業務委託に係る指名基準」、「(1) 共通基準」において、以下の記載がある。

④ 1業種につき概ね10以上の有資格業者がいるときは、当該有資格業者を順位相関による等位グループとなるよう2グループに分け、指名発注するものとする。

この場合において、指名にあたっては、前年度以前の受発注状況を勘案し、指名件数、発注金額等グループ間における格差が生じないよう十分配慮し、執行するものとする。

何故2グループなのかが不明である。必要であれば、3グループでも、5グループでも、いいはずである。また、「格差が生じないよう」と記載があるが、競争メカニズムをより有効に機能させるためには、格差をつけるのが有効な場合もある。

③ 設備保守業務を設備設置業者等に限定している。

「2 業務委託に係る指名基準」、「(2) 業種別基準」において、以下の記載がある。

⑩設備保守、その他

基本的には、設置業者、メーカー、代理店等。

設備設置業者を保守業者に限定することは、新規業者の参入余地を制限することになり適当ではない。保守業務は保守業務として競争性を維持する必要がある。また、前述の財務部長通知とも整合しない。

第10節 長期継続契約の妥当性

1. 【指摘】問題の所在

(1) アンケート分析の結果

アンケート分析の結果によれば、契約年数別の件数および決算額は、次の通りである。

契約年数別(決算額500万円以上)

<単位：円>

契約年数	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	209	81.3%	7,886,299,138	77.6%	7,945,909,323	77.0%	99.2%
2	5	1.9%	43,076,932	0.4%	43,896,699	0.4%	98.1%
3	30	11.7%	766,452,332	7.5%	836,782,893	8.1%	91.6%
5	12	4.7%	1,409,069,168	13.9%	1,442,502,932	14.0%	97.7%
10	1	0.4%	56,662,200	0.6%	56,662,200	0.5%	100.0%
合計	257	100.0%	10,161,559,770	100.0%	10,325,754,048	100.0%	98.4%

地方自治法第234条の3に基づく長期継続契約とされている契約、つまり契約年数が2年以上の契約が、件数・金額とも相当程度ある。

また、長期継続契約とされている随意契約のうち、契約年数が3年、5年のものを見ると、次の通りである。

見積徴求者数・契約期間・同一先継続年数による分析

<単位：百万円>

		金 額										
業者数	契約 期間 継続 年数	3						5				
		5	4	3	2	1	計	5	4	3	2	1
1				17	5		22	551	119			21
2		19					19					
3		10					10					
4						17	17					
5		31		12			43	444				
6		171					171	266				

3年契約について見ると、5年以上継続しているものが圧倒的に多い。少なくとも1回は同一先が繰り返し契約されていることが分る。

(2) 市の条例施行規則の規定

「函館市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例施行規則」(以下、「規則」という)第2条第2項各号は、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第167条の17の規定に基づき、長期継続契約を締結することができる契約として、次の業務を列挙している。番号は同項の号数である

- (1) 清掃業務
- (2) 警備業務
- (3) 庁舎維持管理業務
- (4) ボイラー運転業務
- (5) 庁舎案内業務
- (6) 電話交換業務
- (7) 塵芥収集運搬業務
- (8) し尿収集運搬業務
- (9) 送迎バス運転業務
- (10) 給食調理業務
- (11) 学校給食食器食缶運搬業務
- (12) その他市長が定める役務の提供

この規定によれば、設備投資を要する業務であるか、人的役務が中心の業務であるかの区別、また、複雑なノウハウを必要とする業務であるか、比較的単純業務であるかの区別を問わず、幅広く長期継続契約とできる旨が定められている。

2. 【指摘】長期継続契約の弊害

(1) 複数年にわたる契約のメリット

契約期間が2年間以上であるなど複数年にわたる契約(以下、地方自治法上の長期継続契約とは別に、「複数年契約」という)には一定のメリットがある。

長期間にわたり契約することにより、契約相手方に受注の安定という利益を与え、その対価として、契約額をより引き下げるというメリットである。

国の「公共サービス改革プログラム」においても、複数年契約の検討を薦めている。

民間企業でも、重要部品や高度なサービスについて、複数年契約とする事例はある。これは、メインとなる取引先を慎重に選別した上で、その取引先に大量・安定的に発注することにより、共同してコスト低減・品質向上を目指すことを目的としている。このような場合でも、一定割合は、その他の業者に発注し、競争性を確保している。

(2) 複数年契約の弊害

しかし、この複数年契約のメリットは、そもそも事業者の選定において、競争性が確保され、経済合理的な選定が行われていて、初めて実現する。

一者随意契約の場合など、競争メカニズムが機能していない状況では、長期継続契約である分だけ、事業者が安い価格を提示するという動機は生まれない。

したがって、長期継続契約のメリットが実現するとは限らず、以下の短所が現れる恐れがある。

- ① 長期契約でありながら、単年度より安価な契約とならない。
- ② その価格が長期間固定化する。
- ③ より安価に契約できるチャンスを、年数分だけ失うことになる。
- ④ 特定の企業に経験・ノウハウが蓄積されるため、新規企業の参入が減少し、競争性が阻害される可能性が高まる。
- ⑤ 受託企業側で、受注を失うリスクが減少する分だけ、品質向上のインセンティブが機能しにくく、結果として、住民サービスが低下する可能性がある。

3. 本来あるべき姿

(1) 地方自治法上の長期継続契約

地方自治法上の長期継続契約に関連する規定を順に見ていくと次の通りである。

① 単年度主義

地方公共団体の会計年度は、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものとされ、また、各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもつて、これに充てなければならないとされている（地方自治法第208条）。一方、地方公共団体の支出負担行為、すなわち支出の原因となるべき契約その他の行為は、法令又は予算の定めるところにしたがわなければならないとされている（地方自治法第232条の3）。

このように、会計は単年度であり、各会計年度の歳入・歳出は予算にしたがって策定されることから予算も単年度が原則となる。上記の通り、契約は法令又は予算にしたがうこととなるため、契約も単年度が原則となる。そこで、地方自治法では長期の契約を締結する場合には、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とされている（地方自治法第214条）。

② 長期継続契約に関する地方自治法の規定

一方で、電気、ガス等の供給を受ける契約、電気通信役務の提供を受ける契約、不動産賃借契約などは継続的に契約することが想定されるため、地方自治法では上記第214条の例外として以下の通り長期継続契約を認めている。

地方自治法 第234条の3

普通地方公共団体は、第二百十四条の規定にかかわらず、翌年度以降にわたり、電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約その他政令で定める契約を締結することができる。この場合においては、各年度におけるこれらの経費の予算の範囲内においてその給付を受けなければならない。

また、この地方自治法第234条の3における「その他政令で定める契約」について、地方自治法施行令第167条の17で以下の通り定められている。

地方自治法施行令 第167条の17

地方自治法第二百三十四条の三 に規定する政令で定める契約は、翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるものとする。

すなわち、地方自治法および同施行令は、長期継続契約を締結することができる場合として、次の3つの場合を規定している。

- A. 電気、ガス、若しくは水の供給、若しくは電気通信役務の提供を受ける契約
- B. 不動産を借りる契約
- C. その他政令で定める契約、すなわち、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるもの

なお、Cに関する函館市の「規則」は前述の通りである。

(2) 「その他政令で定める契約」の解釈

この「その他政令で定める契約」について、「逐条 地方自治法」(学陽書房)は、次のように解釈している。

また、「その他政令で定める契約」という規定は、平成十六年の本法の改正によるものである。これは、OA機器のリース契約等契約の性質上翌年度以降にわたる契約を締結することが円滑な事務の遂行にとって適切と思われるものを対象とするものであり、政令では、「翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるものとする。」とされている(令一六七の一七)

ここでは、「OA機器のリース契約等」と事例を挙げた上で、「円滑な事務の遂行にとって適切と思われるもの」と解釈している。

この中には、賃貸借物品を含め委託先が調達した設備等の初期投資の回収期間に配慮すべき契約、年度当初の4月1日から役務の提供を受ける必要のある契約などが含まれると解される。

4. 【指摘】改善するための方策

以下の改善が望まれる。

- ① 地方自治法上の長期継続契約のうち、複数年契約とすべきものを明確にすることが必要である。
- ② 現状、地方自治法上の長期継続契約とされているものについて、複数年契約とすることが合理的なものと、それ以外のものに明確に区分する必要がある。

第11節 マニュアルの整備

1. 【意見】問題の所在

今回の包括外部監査においても、「日乃出清掃工場運転管理業務委託」(C-3)、「電算室運用管理業務委託等」(H-1)などでは、それぞれ、膨大な、設備の仕様書やプログラムの指示書は整備されているものの、業者が交代する際の引き継ぎに有効となるような業務マニュアルは整備されていなかった。

上記両契約は、いずれも長期的に同一先との契約を繰り返している。また、いずれも専門性の高い分野であるプラント建設やシステム構築を、当初行ったベンダーの系列業者が、その後の管理運用を行っているものである。当初から、その後の運用管理をする業者が決定していたともいえるが、引き継ぎ用マニュアルがあれば、長期同一先状態は防止できた可能性はある。このような専門性の高い業務では、特にマニュアルの整備が必要である。

また、契約書にもマニュアル作成を義務付ける規定は設けられていない。実務的な業務マニュアルが整備されていなければ、新規の事業者は参入しづらく、応募者数が少なくなり、その分、事業者が固定するリスクが高まる。

2. 【意見】マニュアルがないことによる弊害

適切な水準の公共サービスを効率的・経済的に提供するには、多数の事業者が受注に当たって競争することが重要である。競争を通じて、サービス水準は向上し、コストは低減する。

しかし、専門性が要求される業務など、その内容によっては、多数の競争者が存在しない場合もある。特に、大都市と比較すると、地方都市では、そもそも事業者の数が限定され、十分な競争性が確保できないケースも多い。

また、地方都市に限らず、一旦契約した業者にノウハウや経験が蓄積され、その後の契約に有利となり、競争性を阻害するケースも多い。長期的に同一先と契約しているケースでは、適正な競争を行った結果長期となっているのではなく、競争性が欠如しているため長期となっているケースがほとんどである。

行政側として、可能な限りの競争環境を整備することは重要な責務であるといえる。

3. 【意見】本来あるべき姿

競争環境整備の方策の一つとして、引き継ぎに資する業務マニュアルの整備や引き継ぎ自体の契約における明確化などが挙げられる。

平成19年3月に「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会」が公表した報告書P7によると、民間委託等における競争環境の維持について以下の記載がある。

業務のブラックボックス化を防止するためには、委託業務に対する行政のマネジメントが重要となる。例えば、業務実施手順や手法、運営上の留意点など公共サービスの質の維持に欠かせない定型的事項についてはマニュアル化し、契約期間終了にあたり業務の引継ぎを義務化しておくこと⁽¹²⁾などを、あらかじめ契約等において合意しておくことが必要である。

(略)

⁽¹²⁾ 引き継ぎ義務やマニュアル整備などについて契約で規定している例として、東京都がある。巻末参考例4。

上記注釈の東京都の例における該当箇所を抜粋すると、以下の通りとなる。

参考例4 東京電子地方公共団体共同運営サービス提供委託事業一標準契約書

1. 契約期間及び契約の終了

(1) サービス終了後の扱いへの留意

本契約終了後、協議会が第三者に同種同様のサービスを委託する事態が生じた場合に備え、乙は、共同運営システム及びサービスの終了後の合理的な引き継ぎを可能とし、かつ甲及び協議会に財政上の多大な支出を必要とすることのないよう努めなければならない。

(2) 本契約の終了又は解除に伴う本事業の継承

乙は、本契約の終了又は解除後、協議会が本事業を以後円滑に承継できるよう、協議会が求める必要な資料等を協議会及び協議会の選定した第三者に無償で供与しなければならない。ただし、協議会はその選定した第三者に対し、乙の秘密に属する事項は開示しないものとする。

また、P33において、以下の記載もある。

他方、長期契約化により、複数年度にわたり業務を受託した委託先は、次回の入札において、経験や蓄積されたノウハウ等の面で、新たに参加しようとする他の民間事業者よりも優位な地位にあると考えられる。したがって、業務実施手順や手法、運営上の留意点等公共サービスの質の維持に欠かせない定型的事項をマニュアルとして行政に引き継ぎ、行政はその内容を募集要項に盛り込むなどにより、既存事業者と新規事業者との競争性の確保を図るなどの配慮が必要である。この際、行政に引き継ぐべき事項は、その必要性や見積条件等を総合的に勘案し、あらかじめ両方で合意をしておくことが必要となる。

上記の通り、他自治体においても、長期同一先契約問題については重要な検討課題となっていることが窺える。

4. 【意見】改善するための方策

一定金額以上の習熟を要する業務については、業者が交代する際の引き継ぎに有効となるような業務マニュアルを整備すべきである。

また、マニュアル作成の義務を契約書中に盛り込むべきである。

第12節 利用料金制の採用について

1. 【意見】問題の所在

(1) アンケートの分析結果

函館市においても、平成24年度では79件の指定管理者制度が導入されている。しかし、アンケートの分析結果によれば、利用料金制の採用状況は少ない。

利用料金制			〈単位：円〉		
利用料金制	件数		委託料		
			年額	割合	1件当り年額
適用あり	16	20%	188,364,200	6%	11,772,763
適用なし	63	80%	2,960,188,755	94%	46,987,123
合計	79	100%	3,148,552,955	100%	58,759,886

利用料金制を採用しているのは、指定管理者制度を適用しているもののうち、件数ベースでは、16件20%であるが、指定管理料の金額ベースでは、全指定管理料3,148百万円のうち188百万円6%にすぎない。

(2) 個別テストの結果

(財)函館市文化・スポーツ振興財団に委託している北洋資料館・北方民族資料館・文学館・市民会館など、13の社会教育施設についても利用料金制は採用されていない。実際の利用料収納業務は、指定管理者が行っているのだから、利用料金制としない理由はない。

2. 【意見】利用料金制を採用しないことによる弊害

指定管理者制度の趣旨は、それまで自治体の外郭団体にしか認められなかった公の施設の運営者を、民間主体にも開放したこと、それによって、施設のより柔軟かつ有益な運営を図ることにある。指定管理先の選定方法も、その趣旨にしたがって、公募によることが原則とされている。

利用料金制についても、その本質は、指定管理者制度のなかに、利用者の満足が運営者にも収入として還元されるという市場機能を持ち込む点にある。

つまり、利用料金制を採用しないことによる弊害は、指定管理者制度の趣旨と効果を生かし切れないことにある。

3. 【意見】本来あるべき姿

(1) 利用料金制の制度の概要

前述の通り、指定管理者制度は、地方公共団体やその外郭団体に限定されていた公の施設の管理・運営を包括的に代行することができる制度である。

この指定管理者制度に関し、地方自治法第244条の2第8項では、以下の通り、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として収受する、いわゆる利用料金制を採用することができるとしている。

地方自治法第 244 条の 2 第 8 項

普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金（次項において「利用料金」という。）を当該指定管理者の収入として収受させることができる。

更に、地方自治法第 244 条の 2 第 9 項では、以下の通り、利用料金は、あらかじめ当該地方公共団体の承認を受けた上で、条例で規定するところにより指定管理者が定めるものとしている。

地方自治法第 244 条の 2 第 9 項

前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。

指定管理者制度は平成 15 年に導入されたが、その背景として、行政改革に対する機運や住民意識の向上といった状況下で、従前の管理委託制度における委託価格の硬直化やサービス向上に対するインセンティブの欠如といった諸問題を解決する必要性に迫られていた点が挙げられる。公の施設の管理・運営に民間企業の経営ノウハウを取り入れ、活性化を通じ、コスト削減とサービス向上を図ったものである。

(2) 利用料金制の本質

公の施設の運営で概して問題となるのは当該施設の収支の赤字である。この点、利用料金制は、本来、収支が相応する施設にしか活用できない制度ではない。赤字であっても、公共的な意義があり、公共が赤字を補填して運営すべき施設について、利用者の満足、すなわち利用収入を運営者にも還元し、運営者にインセンティブを付与することにより、施設を活性化することができるという点が重要である。

つまり、どちらにしても公共が介入しなければ、存続できない事業について、利用者の満足が運営者にも収入として還元されるという市場機能を持ち込むことによって、公共の介入がもたらす運営の硬直性を中和することに利用料金制の本質がある。

(3) 利用料金制が相応しくない施設

利用料金制の適用対象とならない施設、利用料金制を適用するのが合理的でない施設もある。大まかには次のような施設である。

① 利用料が無料の施設

いうまでもなく、利用料が無料の施設には利用料金制を適用する余地はない。

② 利用が強制される施設

市民一般または特定の市民にとって、利用することが強制される施設については、一般に、利用料金制が相応しいか十分な検討が必要である。

③ 受益者負担率が低い施設

その施設の行政目的からして受益者負担率が低い施設については、利用料金制を採用することが合理的でない場合がある。

受益者負担率の低い施設では、利用者が増加することによるコストの増分が、利用料の増分を上回ることがある。このような場合は、利用者が増加すれば、指定管理者の収支が悪化することになる。利用料金制を採用することが、利用者を増加させるインセンティブとならないばかりか、逆効果となる場合もある。

ただし、このように、利用料でカバーできる範囲が少ない施設でも、利用者の増加に応じて、段階的に委託料を増加する協定内容を盛り込むことにより、利用料金制を有意義に活用する方法はある。

なお、いうまでもないことだが、受益者負担が低い場合であっても、その理由が、利用者が低迷しているなど、施設が有効活用されていない場合は、上記の議論は当てはまらない。そのような場合には、施設の必要性を抜本的に見直すか、運用方針を根本的に見直すべきである。

4. 利用料金制を採用していない要因

上述したように、利用料金制が相応しくない施設以外は、利用料金制を採用することのデメリットは特に考えられない。

したがって、利用料金制が相応しい施設について、利用料金制を採用しない要因は、制度設計に当って、適切な方策を考えていないという他にない。

5. 【意見】改善するための方策

上述した利用料金制が相応しくない施設以外は、利用料金制を採用すべきである。

第 13 節 指定管理の成果の評価について

1. 【指摘】問題の所在

市では、制度として適切に指定管理先をモニタリングすることを定めている。指定管理者制度の運用上、モニタリングが十分に機能することが、非常に重要であるが、以下のような不備が散見された。

(1) 「指定管理者業務実績シート」の不備

上述の通り、函館市では適切なモニタリングを図るため、「指定管理者制度におけるモニタリングに関する指針」を定め、事業報告書等の他、所定の様式である「評価シート」の作成・提出を求めている。

この「評価シート」は、指定管理者が十分な自己評価を行い、その上で市側が評価する、という流れを想定している。問題点の把握並びに改善案の策定を通じ、サービスの向上を図るために重要なツールとなるものである。市民は、市のホームページ上で公表される「指定管理者業務実績シート」によって、指定管理者制度の状況を把握することができる。

しかし、今回の包括外部監査において、この「指定管理者業務実績シート」を確認したところ、以下のような不備があった。

- ① 「評価の内容」および「課題と今後の対応」欄に具体的な業務実施結果の記載・評価の記載が一切ない。

「社会教育施設等管理委託」(B-2) は、市の外郭団体である(財)函館市文化・スポーツ振興財団が、市民会館など 13 の施設を指定管理するものであるが、この 13 施設の「指定管理者業務実績シート」を確認すると、いずれにも、具体的な業務実施結果の記載・評価の記載が一切ない。

例えば、チェック項目「業務の履行状況」については、評価基準 A の定義が、「協定書を遵守し、事業計画書及び仕様書の水準以上がなされている」であるところ、「指定管理者業務実績シート」の「評価の内容」欄には「業務の履行に当っては、協定書を遵守し、事業計画書または仕様書の水準以上に行った」と記載され A 評価が付されている。「課題と今後の対応」欄には、「今後においても、協定書を遵守し、より一層、事業計画書または仕様書の水準以上に業務の履行を行う」と記載されている。

いずれも、評価基準を定義した文章の丸写しであり、具体的な業務実施結果の記載・評価の記載が一切ない。

他の評価項目のすべてについて、かつ本指定管理の対象である 13 施設のすべてについて、このような定義文丸写しの記載になっている。

指定管理者は市の 100% 出資の外郭団体であるが、指定管理者・市ともに、指定管理業務の成果を具体的かつ客観的に評価する姿勢がない。

- ② 「評価の内容」および「課題と今後の対応」欄が空欄となっている。

函館市亀田青少年会館は、NPO法人函館市子ども会育成連絡協議会を指定管理先とするものであるが、「評価の内容」および「課題と今後の対応」欄が、空欄となっている。

- ③ 「指定管理者業務実績シート」の記載様式に不足がある。

現状の様式では、利用料収入、利用者1人当たりコストといった数値を記載する欄がない。

また、コスト、利用料収入、利用者1人当たりコストのいずれについても、前年との差異で記載する欄がない。

2. 【指摘】モニタリングが不十分であることによる弊害

指定管理者制度においては、モニタリングを十分実施することが、公募を原則とすることとあわせ、制度の根幹である。つまり、入口において、やる気のあるものを競わせて選任し、事後において、その成果を評価することになっている。

特に、「社会教育施設等管理委託」（B-2）は、特例措置の対象であり、公募による選定手続を経ていない。モニタリングが不十分では、指定管理者制度の意義は大幅に失われる。

3. 【指摘】モニタリングの本来あるべき姿

（1）地方自治法の規定

公の施設の全般的な管理・運営を任せる指定管理者制度では、行政側の指定管理先に対するモニタリングが重要となる。業務委託と比較して、自由裁量の余地が大きく認められる反面、一定水準のサービスが提供されているか、運営コストに効率性があるか、財務内容に問題がないか、といった点を厳しくチェックすることが問われる。

この地方自治法では第244条の2第7項および同第10項において以下の通り規定している。

地方自治法第244条の2第7項

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

地方自治法第244条の2第10項

普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。

(2) モニタリングの意義

① 指定管理者制度の趣旨

前述したように、指定管理者制度においては、指定管理者を公募すること、モニタリングを十分実施することが制度の根幹である。つまり、入口において、やる気のあるものを競わせて選任することと、出口において、その成果を評価することになっている。

その評価は、PDCAサイクルのC（Check：分析評価）とA（Action：行動修正）に結びつくものでなければならない。

② 実績シートの記載様式

一般に、公の施設については、そのアウトカムはもとより、アウトプットについても、その絶対値が適切であるかを評価するのは難しい。

例えば、コスト、利用者数、利用収入や1人当たりコストについても、その絶対量や絶対額が評価に値するものであるかは一概にいけない。

そこで、これら数値の年次比較、他団体の事例との比較を行うことが有益となる。比較数値であれば、較べることにより、優劣や進歩の度合いを把握することができる。比較数値も記載するように様式を改善すべきである。

③ 説明責任

本来、指定管理者制度に限らず、市は市民に対し、市税など公の資金がいかに使用され、公共サービスを提供しているか、についての説明責任（Accountability）を果たすことが求められる。説明責任を果たすには、情報開示が必要不可欠である。情報開示については、契約上の制限や個人情報保護の観点など、一定の制限はありうるが、行政が公金による公共サービスの提供義務を負っている以上、可能な限り情報開示が必要であることはいうまでもない。

この説明責任の観点から、行政が公共サービスに係る状況を適時に、かつ十分に把握しているか、という点は大きな課題となる。特に、行政サービスを直営で実施する場合と比較すると、外部業務委託や指定管理といった方法は、経済性・効率性を高める効果がある反面、行政が直接サービスを実施していないため、その実施状況の適切な把握が遅れ、ひいてはサービス低下などを看過するリスクも潜んでいるといえる。

特に、指定管理者制度については、数年間、公の施設の包括的な管理・運営を指定管理者に委ねることから、当該施設の運営状況を把握することは重要となる。指定管理者制度では3～5年程度で運営を委ねることが一般的であり、適時の状況把握が通常の業務委託よりも重要性が高いといえる。指定管理者制度において、適切なモニタリングはこの説明責任の根幹をなす機能といえる。

4. 【指摘】改善するための方策

- ① 「指定管理者業務実績シート」を具体的に記載すべきである。特に、指定管理者に対する指導を含め、市の姿勢も改める必要がある。
- ② 「指定管理者業務実績シート」の記載内容を充実すべきである。
- ③ 形式的にアンケートを実施するのみではなく、結果分析を行い、有効活用すべきである。

第14節 外郭団体に対する業務委託

1. 【指摘】問題の所在

(1) 外郭団体に対する業務委託の概要

市は外郭団体に対し様々な業務委託契約を締結し、また、指定管理先としても選定している。今回、包括外部監査の個別テストの対象として抽出した主要な業務委託・指定管理のうち、外郭団体に対するものは以下の通りであるが、金額的に重要性が高い業務もある。函館市行政において外郭団体が大きな影響力を保持していることの顕れといえる。

今回包括外部監査の個別テストの対象とした外郭団体との主要な業務委託状況 〈単位：千円〉

外郭団体名	業務名	No.	形態	金額
(財) 函館市文化・スポーツ振興財団	社会教育施設等管理委託	B-2	指定管理（非公募）	1,071,664
(財) 函館市住宅都市施設公社	都市公園管理委託	D-2	指定管理（非公募）	523,640
	緑樹帯等管理業務委託	D-3	随意契約（1社）	114,396
	道路維持補修費委託 （※その内の一部）	D-4	随意契約（1社）	32,545
(社) 函館国際観光コンベンション協会	観光案内所および 元町観光案内所業務委託	I-1	随意契約（1社）	28,137
	函館市写真歴史館管理委託	I-2	指定管理（非公募）	8,397
(公財) 函館地域産業振興財団	産業支援センター管理業務委託	F-2	指定管理 （公募。但し1社のみ応募）	20,563

(2) 外郭団体が介在する意味

① 外郭団体の付加価値が低い業務

「道路維持補修費委託」（D-4）のうち、市が管理する都市計画道路および幹線道路の分離帯および植樹帯の年2回の草刈業務は、(財)函館市住宅都市施設公社へ随意契約（1者）により委託しているが、次の特徴がある。

(ア) 再委託比率が高い業務

同公社の収支計算書によると、「分離帯および植樹帯草刈業務受託収入」が市で計上されている委託料と同額の32,545千円、「分離帯および植樹帯草刈業務費支出」が32,528千円計上されている。この「分離帯および植樹帯草刈業務費支出」のうち31,752千円が「委託費支出」であり、再委託割合は97.5%と著しく高い。

(イ) 業務ごとの設計・仕様決定が基本的に不要な業務

業務ごとの設計・仕様決定など、再委託に際して、発注者＝公社がしなければならない業務は多くない。いいかえれば、公社の付加価値は高くはない。

(ウ) 業務自体は単純業務

業務自体は草刈りなどの単純業務である。

業務ごとの設計・仕様決定が不要で、業務自体も単純業務なのであれば、そもそも公社が介在しなければならない理由がない。委託額と再委託額がほぼ等しいことにもそれが現われている。

「緑樹帯等管理業務委託」（D-3）は、都市公園を除く公園、緑樹帯等、苗圃の管理業務を(財)函館市住宅都市施設公社へ随意契約（1者）により委託しているものである。これについても上記と同様である。

同公社の収支計算書によると、緑樹帯等管理業務収入が市で計上されている委託料と同額の 114,396 千円、緑樹帯等管理業務支出が 113,269 千円計上されている。この緑樹帯等管理業務支出のうち 69,703 千円が委託費支出となっておりその割合は 61.5%に及ぶ。

② 外郭団体の付加価値がある業務

一方で、同様に公社に委託している業務でも、「教育施設等維持補修業務委託」は、各学校の修繕作業である。

市の担当者が、各学校から必要な修繕の連絡を受け、公社へ回付する。公社では、状況を把握し、修繕の仕様等を決定した上で、工事を業者に再委託する。工事内容は、窓の修理や雨漏り修繕など千差万別である。

修繕ごとに内容が異なるのであるから、修繕工事の仕様決定、適切な業者の選定作業などの工程が必要になる。

仕様決定・業者選定などを、公社が、市よりも安い費用で実施するのであれば、公社の介在する合理性があり、市にとっての総体費用はより安価となる。

2. 【指摘】弊害

介在する経済合理性のない業務については、外郭団体が介在することによって、外郭団体の管理費の分だけ、いわゆる「中抜き」が発生する。

3. 【指摘】本来あるべき姿

上記の通り、様々な業務を外郭団体に委託しているが、当該外郭団体が現業を行うことなく再委託を行うケースは多い。再委託する業務内容を、その性質の観点で分類した場合、大きく次の2つに区分できると考えられる。

ケース1 内容が千差万別であり、個別事案ごとに設計・仕様決定が必要な業務

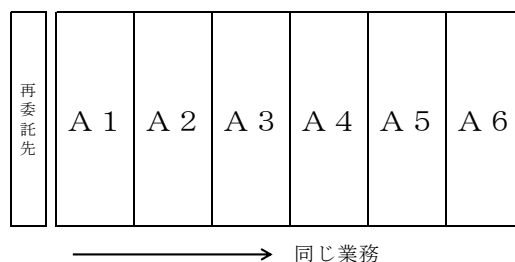
公社 再委託先	設計・仕様決定機能					
	A	B	C	D	E	F

上記ケース1については、業務内容が千差万別なため、個々の修繕ごとに、設計・仕様決定と、適切な業者の選定を行う機能が求められる。

本来は市が直接担うべき機能であるが、外郭団体が代替的に、また市が実施するよりも安価に実施できれば、市にとっての総コストはそれだけ安価になる。

このようなケースに該当する業務としては、例えば、学校校舎修繕などが挙げられる。

ケース２ 内容に多様性がなく、外郭団体側で設計・仕様決定が不要な業務



上記ケース２については、どれも同じ作業であり、工事ごとの設計・仕様決定は特に必要ない。

そのため外郭団体を通すことなく、市が直接、再委託先に発注することも十分可能である。当該業務やエリアや範囲を、どの程度に分割して発注するかにより、必要となる業者は増減することとなり、市での業者選定や業者管理に要する業務量も比例して増減することとなる。エリアや範囲を、どの程度分割して発注するかについては、業者選定や業者管理に要するコストと競争によるコストダウン、業者側における規模の利益との比較衡量で決定しなければならない。

このようなケースに該当する業務としては、例えば、道路維持補修業務などが挙げられる。

４．【指摘】改善するための方策

対象業務を類型・規模・地域等でグルーピングし、外郭団体を通さず、市が入札・公募により、直接民間企業に委託すべき業務と、外郭団体が介在すべき業務に仕分けすべきである。

外郭団体にとっても、付加価値のない業務で貴重な職員の時間をとられるくらいなら、民間受注を狙うなど新展開を考える方が自社のために有益である。

第 15 節 調度課による管理

1. 【指摘】問題の所在

(1) 市における購買機能

市ホームページの函館市機構表（平成 24 年 4 月 1 日現在）によると、企業局などを除いた市庁部局としては、企画部、総務部、財務部、競輪事業部、市民部、保健福祉部、子ども未来部、環境部、観光コンベンション部、農林水産部、土木部、都市建設部、港湾空港部などがある。

このうち、財務部は管理課、財政課並びに調度課で構成されるが、市ホームページでは、調度課の業務として以下が記載されている。

- ・ 工事の入札
- ・ 不用品の処分
- ・ 物品の調達および貸借
- ・ 物品の修繕
- ・ 業務の委託

このように、調度課は、物品の調達や業務の委託を担当する部署であり、市の購買機能の窓口を本来的に担っている部署であるといえる。

(2) 調度課が実施する事務

市の「入札・契約事務の手引き」（平成 24 年 4 月 1 日現在：函館市財務部調度課作成）の「Ⅱ 事務手続」では、契約類型ごとに調度課の担当業務を以下の通り定めている（※工事請負等は除き、以下の 3 類型のみ抜粋。また、他部署の担当業務は除き調度課担当業務のみ抜粋）。

➤ 条件付き一般競争入札（事後審査型）

- ① 設計書開封・・・開封印押印、書類チェック
- ② 入札参加資格要件等設定・・・入札参加資格要件の設定、契約審査会
- ③ 公告・・・公告準備、予定価格調書作成、立会人の依頼（各部の庶務担当課へ）
- ④ 入札・・・入札執行（郵便入札）、入札資格の審査、入札結果の公表
- ⑤ 伝票決裁・・・入札書類等整理、支出負担行為何票起票

➤ 指名競争入札

- ① 設計書開封・・・開封印押印、書類チェック
- ② 業者選定、指名盛込・・・業者選定、契約審査会
- ③ 現説・入札日時打合せ・・・発注準備
- ④ 発注（指名通知）・・・業者への案内
- ⑤ 設計書配布・・・（質問があれば設計担当課へ）
- ⑥ 入札・・・予定価格調書作成、入札執行、入札結果の公表
- ⑦ 伝票決裁・・・入札書類等整理、支出負担行為何票起票

➤ 業務委託

- | |
|---------------------------------------|
| ① 執行伺書起案・・・仕様書のチェック、積算 ※（50万円を超えるもの） |
| ② 業者選定・・・契約審査会 ※（予定価格が1,000万円以上）、業者指名 |
| ③ 発注（指名通知）・・・業者へ案内 |
| ④ 仕様説明・・・仕様内容説明、入札・見積合せ執行説明 |
| ⑤ 入札・見積合せ・・・予定価格調書作成、入札・見積合せ執行 |
| ⑥ 伝票決裁・・・入札・見積合せ書類等整理、支出負担行為伺票起票 |

（３）調度課所管契約の割合

以上のような業務を行う調度課であるが、「第Ⅶ章 アンケート結果の分析」で記載の通り、函館市各部局に対するアンケート結果では、契約を500万円で区分し、500万円以上の契約について、調度課を介しているものと介していないものに分類すると以下の通りとなった。

調度課経由状況

〈単位：千円〉

契約方法	5百万円以上				5百万円未満	
	調度契約		調度を介さない		空欄	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額
一般競争入札	7	52,196	0	0	24	52,463
指名競争入札	38	525,928	0	0	72	158,389
随意契約	134	4,518,199	123	5,643,361	1,473	1,299,486
合計	179	5,096,323	123	5,643,361	1,569	1,510,338

上記の通り、500万円以上の契約であっても、金額的に半分以上が調度課を経由していない状況となっている。購買プロセスにおける内部牽制や効率性が機能しているかが疑問である。

（４）調度課の姿勢

しかし、調度課を経由すれば、全く問題がないかというと、そうではない。調度課担当者は、下方硬直化している契約価格を目の当りにしているはずである。問題意識を持ち、改善しようとする姿勢が見受けられない。

（５）全庁的管理

しかし、以上の問題は調度課だけの問題ではない。上述の通り、購買力の強い組織を目指すには、組織全体のマネジメント能力が問題となるからである。

今回の包括外部監査でも、上記の通り、アンケートを実施することによって、初めて、どれくらいの契約が調度課を経由しているかを把握することができた。どれくらいの契約があり、また、それがどのような状態となっているか、日常、全庁的な契約状況の把握・管理が全くなされていなかったことの顕れである。

また、調度課を経由しているか否かに関わらず、複数の部署において同一先へ発注しているケースも散見されるが、統一的な単価で契約されているのかについても

疑問が残る。特に調度課を経由していない契約が多い現状で、全庁的に統一的な価格交渉を行えば、契約価格低減を図る余地があるといえる。

全庁的管理の観点から、購買機能がマネジメントされているかについて、再度見直す必要がある。

2. 【意見】本来あるべき姿

(1) 公的機関における購買機能

行政は予算により運営される。私企業でも予算は設定されるが、公的機関のそれとは違う。私企業の予算は利益管理のツールにすぎず、予算管理をしていようがないが、非効率な組織はおのずと淘汰される。一方、公的機関は予算の確保自体が行動原理となる。

組織論、マネジメント論の大家であるドラッカーも公的機関に関して以下の指摘をしている（P・F・ドラッカー著 上田惇生編訳「エッセンシャル版 マネジメント 基本と原則」ダイヤモンド社：P46）。

いかに大切さを説いたとしても、予算型組織においては効率やコスト管理は美德ではない。予算型組織の地位は、予算の規模と人の数で計られる。より少ない予算や、より少ない人間で成果をあげても業績とはされない。むしろ組織を危うくしかねない。予算を使い切らなければ、次の年度には予算を減らされると議会や役員会に思わせるだけである。

予算に支配される組織の脆弱性は購買機能にも具体化する。同じサービスであれば、より安価に提供する業者と契約する、という私企業では当然の論理が公的機関では、ない。予算を最大限に使用することが、予算の確保という目的に合致するからである。一者随意契約が横行しているのはこの結果である。

予算には、予算の長所がある。公的サービスという市民生活に必須の役務を継続的・安定的に提供することが可能となる点である。また、地域に対する景気刺激、経済振興の観点もあろう。しかし、財政状況が厳しい自治体において、予算を使い切ることを当り前とする購買行動は改めなければならない。そのためには、民間企業における外部調達のあり方が参考となる。

(2) 要求される組織能力：民間企業の事例

品質のいいものをいかに安く安定的に調達するか、これは購買部門に本質的に要求される機能である。ただし、それは購買部門のみではなく、組織全体の問題である。

購買力の高い組織に求められる能力として以下を指摘する考え方がある（アクセント調達戦略グループ著「強い調達」東洋経済新聞社：P18～19）。

⑲ 調達カテゴリマネジメント

一貫した基本方針である調達カテゴリ戦略を立案し、調達部門以外の組織にも浸透、共有させ、実際の現場のオペレーションに反映、実践させていく戦略の企画、推進機能である。

⑳ 要求元マネジメント

調達部門側から能動的に要求元に対し改善、みなおしを提案し、社内の力を引きだし、活用する。要求元の意図や目的に着目し、それに対して要求部材、サービスが適正かどうかをチェックし、みなおしをかけていく対内折衝機能。製造業における、設計部門と調達部門が共同でコストをつくりこむ「開発購買」は、この「要求元マネジメント」の一環である。

㉑ サプライヤマネジメント

優良なサプライヤを選別し、そのもてる力を引きだして自社のために上手に使っていく、サプライヤに対する折衝機能である。いわゆる調達バイヤー機能であるが、属人的でなく、より論理的、組織的に高度化させたものである。

㉒ 組織能力マネジメント

調達改革の各種施策を一過性のものに終わらせるのではなく、定常的な仕組みに落としてリバウンドを防止する。調達部門が「正しい業務」を継続して行える仕組みを構築し、組織としての能力を向上させていく機能である。

調達カテゴリマネジメントが要求元マネジメント、サプライヤマネジメントをコントロールし、更に組織能力マネジメントが組織能力を改善・向上させていく。

また、同書では、「調達改革が全社改革を導く」として以下も指摘している（同書P22）。

前述した日産自動車の場合も、最も金銭的な貢献をしたのはカルロス・ゴーン社長ひきいるところのトップダウンによる調達改革であった。

もう1つ、日本電産の例をみよう。日本電産は、不振企業をM&Aで傘下に収めたあと見事にターンアラウンドさせることに定評がある。その社長、永守重信氏の切り札は「調達原価の低減」である。

「鉛筆1本、ストロー1本の価格から『正しい価格』を教える。これさえ教えたなら会社は儲かるんですよ。結局、コストが高いということは、高く買っているからなんです。（中略）何千枚という稟議書をみてきました。私の頭の中に全部データが入っているから、すぐに正しい価格が書ける。今までの再建でも全部伝票をみているし、工場なども何箇所もつくっているから坪単価もわかる。こうやって車から何から、あら探すわけや。これをやるとあつという間に原価は下がっていくね」（『日本電産 永守イズムの挑戦』日本経済新聞社編、2004）。

経営トップがすべて、永守社長のレベルまで調達部門に介入するのは難しいだろう。しかし、各事業部長や調達部門長に任せっきりにするのではなく、トップ自らの調達改革の推進、調達部門が動きやすい環境づくりが求められている。

購買力の強い組織を目指すには、勿論、購買部門の能力は重要となるが、それだけではない。組織全体のマネジメント能力が問題となる。

第16節【提言】地域経済の振興と公共部門の外部調達

1. 長期同一先の一者随意契約の改善

前述したように、函館市の外部委託では、長期間にわたり同一先と一者随意契約をしているものが多い。

(1) 発注者側の利害

いうまでもなく、地方自治法上は、競争入札が原則である。法令上は、競争入札を積極的に導入するのが当然である。

しかし、財政赤字を減らすことだけが目的ならば、競争入札を導入することにかえて、一者随意契約としたまま、契約額を逡減していく方式でも、類似した効果が得られる。

不確実性のある競争入札を導入するよりも、一者随意契約のままである方が便宜であると考えがちであろう。

(2) 受注者側の利害

受注者にとっても、長年、一者随意契約であれば、翌年以降も受注が期待できる。しかし、競争入札となれば、翌年の受注は不確実になる。

競争入札となるよりも、多少契約額が下がっても安定的に受注できる方がよいと考えるのは自然なことである。

2. 地域経済振興の観点から

(1) 民間企業の活性化が地域経済の振興の基盤となる

市全体で考えれば、地域経済の繁栄、市民ひとりひとりの豊かさといっても、煎じ詰めれば、個々の企業がどれだけの付加価値を生み出せるかに帰着する。

地域の豊かさは、個々の企業が生み出した付加価値の総和である。高い付加価値を生み出せる企業が増えれば、地域の豊かさも増加する。

付加価値を生み出すことのできる企業が、雇用を安定させ、従業員の処遇をより良くすることができる。

(2) 活力ある民間企業とは

監査人の経験によれば、業績が伸びる企業には、日々の仕事に創意工夫をおこたらないという共通点がある。今日の仕事の進め方や結果に安住せず、あれこれ試行錯誤する企業ほど成果を上げることが多い。

地域経済の振興という観点からは、創意工夫や試行錯誤をいかに誘発するかが重要である。

同一先と長年にわたって、一者随意契約を繰り返すことが、創意工夫や試行錯誤を誘発するものではないのは確かである。

長年にわたる同一先との一者随意契約が多いという現状は、長い目で見れば、地域経済の振興を阻害していることになる。市民の福利向上の観点からも改善すべきである。

3. 地域経済振興の観点での公共調達改善のポイント

地域経済振興の観点から、公共部門の外部調達の改善をとらえれば、次の点に留意すべきである。

(1) 公共サービスの受給者としての立場と供給者としての立場の混同

自治体の使命は市民に公共サービスを提供することであり、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」(地方自治法第2条第14項)。

自治体の外部委託の受注者は、より安価でより高品質のサービスを提供することを、自治体から求められる立場である。

一方で、地域の中小企業の振興を自治体の果たすべき使命とすれば、外部委託の受注者も自治体の公共サービスの受給者としての側面を持つ。

同じ中小企業であっても、外部委託の受注者としては、公共サービスの提供者であり、一方で、振興すべき対象である地域の中小企業としては、公共サービスの受給者である。

長期間にわたり同一先と一者随意契約している理由が、地域の中小企業の維持であるというのであれば、公共サービスの受給者としての側面と供給者としての側面を混同していることになる。

(2) 改善は段階的に進めることができる

外部委託の改善を進めるに当たり、零細事業者と中小中堅企業、また、改革によって儲けが減る程度の受注者と死活的な影響を被る受注者とに分けて、段階的に改革を進めることが考えられてよい。

(3) 外郭団体への委託

自治体の外部委託の改善に当たり、外郭団体に対する委託から着手する事例がある。その方が民間受注者の納得も得られやすいという配慮があるのであろう。

本意見書で指摘したように、函館市の外郭団体に対する委託にも、不合理・不効率なものがある。

市は、隗より始める意味で、外郭団体に対する委託から改善に着手することができる。

4. 地方都市がおかれた経済環境

今後、少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少のペースが人口総数の減少のペースを上回れば、1人当りの所得が減少していく。生産性を上げなければ、現状の豊かさを維持するのは困難となる。

また、中国・ASEAN・インドなど、アジア諸国の経済成長により、経済的な富の移転がますます進む可能性がある。

国内でも、大都市圏などの高い付加価値を生み出す地域と、そうでない地域の格差が広がっていく恐れがある。

昨日と同じことをしていれば、明日は今日より貧しくなる可能性がある。

5. 結語

一者随意契約が7割を占め、そのうち多くが、同一先との長年にわたる契約であるという現状は、改める必要があることは論を俟たない。

監査人としては、短期的には厳しい方法であっても、健全な中小企業が育ち、地域の経済が活性化するために、競争性のある公共調達を選ぶことを提言する。

以上

