

## テーマ 「文化の森総合公園文化施設の管理運営」

### 第1 はじめに

#### 1 監査テーマ選定の理由

(1) 「指定管理者制度」を導入した地方自治法の一部を改正する法律が平成15年6月に公布され、同年9月から施行されたが、その目的とするところは、公の施設の管理について、多様化する住民のニーズに、より効果的かつ効率的に対応するため、民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに経費の削減を図ることにある。

すなわち、従来は、地方公共団体の出資法人、公共団体、公共的団体が管理受託者として公の施設の管理を行っていたが、「指定管理者制度」の導入に伴い、地方公共団体の指定を受けた者が「指定管理者」として管理を代行することとなる。そして、「指定管理者」の資格には法人その他の団体という以外には特段の制限もないので、公の施設について民間業者が一元的に管理することにより、施設の効率的な管理運営がなされることが期待される。また、特定非営利活動法人（NPO）等が管理運営を担う場合、住民が主体的に管理運営に参画することで、住民自治の意識の高揚も期待できる。さらに、行政にあっては、施設管理に要する人員の削減や経費の削減が見込まれる。

(2) そこで、改正地方自治法の施行を受けて、各地方公共団体の公の施設について、従来の管理委託制度に代わって「指定管理者制度」が導入されるようになった。

徳島県においても、民間の活力を利用することで更なる効率化、利便性の向上が期待できるとの考えのもとに、時代に即応した的確な見直しが求められ、公の施設のうち30施設について平成18年4月より「指定管理者制度」が導入されることとなり、平成17年12月にはそれぞれの施設の指定管理者が決定された。その結果、県負担額が平成17年度当初比で約23%（約5億3,000万円）減少することが見込まれている。

(3) 文化の森総合公園文化施設は社会教育施設等であり、民間の経営になじみにくい施設であるため、県民の公共福祉の増進を図る上で、当面直営を維持する必要があるとされ、「指定管理者制度」を導入せず引き続き県が直接運営することとなったが、一方では、大規模な施設で職員数も多く、その管理運営には多大な県

費の負担が必要であるため、経費の削減方法や組織体制のあり方について早急に検討すべきであるとしている。

そこで、包括外部監査人としては、文化の森総合公園文化施設について「指定管理者制度」を導入しなかったことの是非はともかくとして、今後も直営施設として運営するに当たり、組織体制、過去の収支を検討し、人件費、委託料、需用費（修繕費）のあり方等々について経済性、効率性、有効性の観点から問題点を指摘することにより徳島県の財政健全化にいくらかでも資することができると考え、本テーマを選定した。

## 2 監査の視点

### (1) 全般的な視点について

ア 経費の支出が適法、適正に行われているか

イ 経費の削減方法や組織体制のあり方について検討すべき課題は何か

### (2) 人件費について

ア 職員の給与水準は適正か

イ 組織体制、職員構成について改善すべき点はないか

### (3) 委託料について

ア 契約方法・形態について

(ア) 競争入札の方法がとられているか

(イ) 随意契約の方法がとられている場合、法定の要件を満たしているか

(ウ) 契約内容、契約期間は合理的なものとなっているか

イ 契約金額について

(ア) 予定価格の積算が適正になされているか

(イ) 随意契約の方法がとられている場合、見積り合わせ（相見積り）は行われているか

(ウ) 見積額の妥当性、客観性は確保されているか

ウ 委託先の選定は適切に行われているか

### (4) 需用費（修繕費）について

ア 契約方法・形態について

(ア) 競争入札の方法がとられているか

(イ) 随意契約の方法がとられている場合，法定の要件を満たしているか

(ウ) 契約内容は合理的なものとなっているか

イ 契約金額について

(ア) 予定価格の積算が適正になされているか

(イ) 随意契約の方法がとられている場合，見積り合わせ（相見積り）は行われているか

(ウ) 見積額の妥当性，客観性は確保されているか

ウ 支出科目及びそれに伴う支出手続は妥当であるか

### 3 主な監査手続

(1) 文化の森総合公園文化施設に対し，組織体制，過去の収支状況，委託料・需用費（修繕費）等についての関係資料の提出を求め，その内容を精査するとともに，必要な事項について調査した。

(2) 文化の森総合公園文化施設の現地視察を実施した。

(3) 文化の森総合公園文化施設及び関係部局から数度にわたりヒアリングを実施した。

(4) 指定管理者制度を導入している北九州市立図書館に対し，施設の管理運営状況を調査した。

(5) 各都道府県立図書館に対し，人件費，蔵書冊数，貸出冊数，入館者数，職員数等を調査した。

## 第2 文化の森総合公園文化施設の概要

### 1 総論

(1) 文化の森総合公園は，個性豊かな県民文化を振興し，魅力のある地域づくりに寄与するため，県民の文化活動の拠点として（徳島県文化の森総合公園文化施設条例1条），平成2年に開設され，総面積40.6ヘクタールの広大な敷地内に，図書館，博物館，美術館，文書館，21世紀館などの県の中核的な文化施設を一堂に集めたものである。

(2) 各施設の業務は，以下のとおりである（同条例2条）。これらの施設は，それぞれ独立した機能を果たすだけでなく，21世紀館を中心に有機的なつながりを

もち、自然、歴史、民俗、芸術などさまざまな分野に関わる総合的な文化の中心となることを目指している。

名 称	業 務
徳島県立図書館 (以下「図書館」という。)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 図書、記録その他の資料(以下「図書館資料」という。)を収集し、及び県民の利用に供すること。</li> <li>2 他の公立図書館、図書室等と緊密に連絡し、協力し、及び図書館資料の相互貸借を行うこと。</li> <li>3 その他図書館の設置の目的を達成するために必要な事業を実施すること。</li> </ol>
徳島県立博物館 (以下「博物館」という。)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 考古、歴史、民俗、美術工芸、動物、植物及び地学に関する実物、標本、模型、文献、写真その他の資料(以下「博物館資料」という。)を収集し、保管し、及び展示すること。</li> <li>2 博物館資料に関する調査研究を行うこと。</li> <li>3 博物館資料に関する観察会、講座等の教育普及事業を行うこと。</li> <li>4 その他博物館の設置の目的を達成するために必要な事業を実施すること。</li> </ol>
徳島県立近代美術館 (以下「美術館」という。)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 美術作品及び美術に関する資料(以下「美術館資料」という。)を収集し、保管し、及び展示すること。</li> <li>2 美術館資料に関する調査研究を行うこと。</li> <li>3 美術に関する講演会、講座等の教育普及事業を行うこと。</li> <li>4 美術作品の展示のためにギャラリーを利用に供すること。</li> <li>5 その他美術館の設置の目的を達成するために必要な事業を実施すること。</li> </ol>
徳島県立文書館 (以下「文書館」という。)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 県に関する歴史的文化的価値を有する公文書、古文書、行政資料その他の資料(以下「文書館資料」という。)を収集し、保存し、及び県民の利用に供すること。</li> <li>2 文書館資料に関する調査研究を行うこと。</li> <li>3 文書館資料の展示、文書館資料に関する講座等の教育普及事業を行うこと。</li> <li>4 その他文書館の設置の目的を達成するために必要な事業を実施すること。</li> </ol>
徳島県立21世紀館 (以下「21世紀館」という。)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 文化に関する情報を集積し、及び高度な情報通信システムによって県民の利用に供すること。</li> <li>2 演劇、音楽等の公演会、情報処理の高度化に対応した講座等を開催すること。</li> <li>3 文化活動のために21世紀館の施設を利用に供すること。</li> <li>4 その他21世紀館の設置の目的を達成するために必要な事業を実施すること。</li> </ol>

(3) 各施設の利用状況(入館者数)は、以下のとおりである。利用者(入館者数)については当初、年間30～40万人程度と予想していたが、文化の森総合公園文化施設が開設された平成2年から予想を遙かに上回る年間60万人余りの利用者(入館者数)がある。また、休日開館等もあって、ここ数年、全般的に利用者(入館者数)は増加傾向にあり、平成16年度には90万人余りの利用者(入館者数)となっている。

年度別・各館別入館者数

(単位：人)

年度	図書館	博物館	美術館	文書館	21世紀館	合計
2	283,121	97,923	88,649	17,540	116,704	603,937
3	414,346	162,741	84,870	27,333	103,552	792,842
4	451,779	110,655	47,254	19,297	84,090	713,075
5	427,715	94,431	38,871	17,856	89,028	667,901
6	414,603	77,913	58,808	19,825	76,100	647,249
7	459,187	98,408	134,222	35,078	66,020	792,915
8	463,694	75,641	49,015	19,593	105,807	713,750
9	463,898	59,152	46,686	19,796	109,084	698,616
10	495,195	56,822	42,098	23,316	105,836	723,267
11	521,221	75,459	39,107	26,705	103,490	765,982
12	513,043	79,471	97,326	45,300	113,303	767,760
13	526,371	55,734	58,330	26,263	105,692	751,851
14	595,747	62,911	84,454	25,625	107,523	868,366
15	601,762	81,818	76,497	27,436	103,222	865,498
16	602,609	95,822	93,963	33,056	109,465	924,444
合計	7,234,291	1,284,901	1,040,150	384,019	1,498,916	11,297,453

注)平成12年度以降の「合計」欄は、共催事業等による重複調整後の数字であり、各館の合計とは一致しない。

## 2 各施設の概要及び組織体制

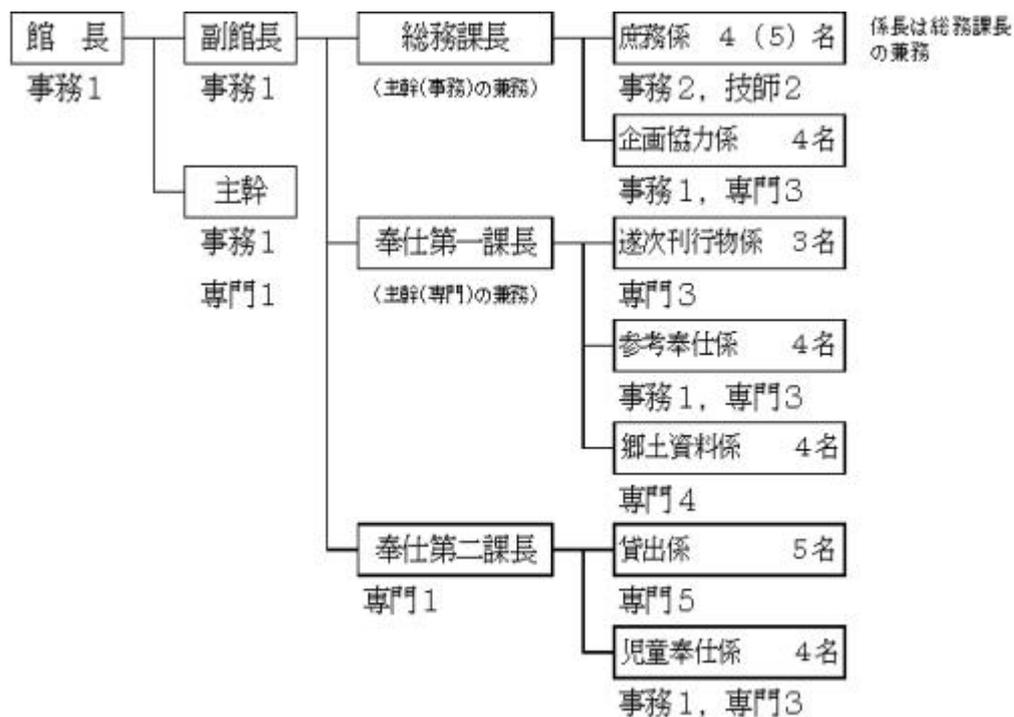
### (1) 図書館

#### ア 施設の概要

生涯学習や文化活動の拠点として、また県の中核図書館として、すべての県民にあらゆる資料や情報と場所を提供する施設である。1階には積層構造の書庫を配置し、2階にはワンフロア方式の閲覧室、3階には事務室などの管理部門と図書館活動振興のための集会室を配置している。閲覧室は4,000㎡のオープンスペースで自由に手に取って見ることのできる30万冊の図書資料を備えており、書庫も最大100万冊の所蔵機能を持つ全国的にも有数の図書館である。

#### イ 組織及び職員構成（平成17年5月1日現在。他の施設も同様）

(ア) 正規職員：33名（事務職員8名，専門職員23名，技師2名）



(イ) 非常勤特別職（文化推進員）：4名（郷土資料担当1名，対面朗読担当1名，情報管理担当2名）

(ウ) 臨時補助員：13名（枠12名，欠員補充1名）

## (2) 博物館

### ア 施設の概要

自然（動物，植物，地学）と人文（考古，歴史，民俗，美術工芸）の7分野をあわせもつ総合博物館であり，調査研究の基礎の上に立って，展示，資料の収集保存，普及教育の活動を行っている。

### イ 組織及び職員構成

(ア) 正規職員：20名（事務職員5名，専門職員15名）



(イ) 非常勤特別職（文化推進員）：5名（人文科学担当2名《平成16年...1名》，自然科学担当2名，普及担当1名）

平成17年4月1日から人文科学担当1名は鳥居記念博物館で勤務

(受付案内員)：14名（月20日勤務8名，月10日（土・日）勤務6名）

(ウ) 臨時補助員：3名（粹3名）

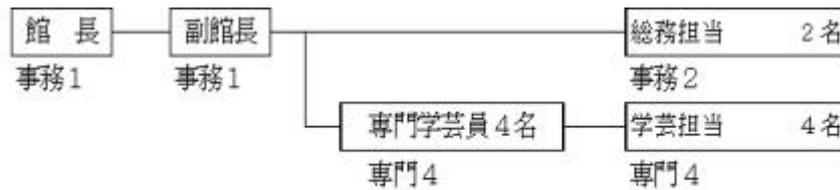
## (3) 美術館

### ア 施設の概要

「人間」をテーマにした国内外の優れた近現代絵画・彫刻，版画，徳島ゆかりの作家の作品を中心に収集し，常設展示するほか，幅広い企画展や作家の作品発表の場となる一般展示も行っている。また，美術に関する調査研究や普及教育活動も行っている。

### イ 組織及び職員構成

(ア) 正規職員：12名（事務職員4名，専門職員8名）



(イ) 非常勤特別職(文化推進員)：6名(資料整理担当2名，普及教育担当2名，ボランティア担当1名，システム担当1名)

(受付案内人)：8名(月20日勤務4名，月10日(土・日)勤務4名)

(ウ) 臨時補助員：3名(枠3名)

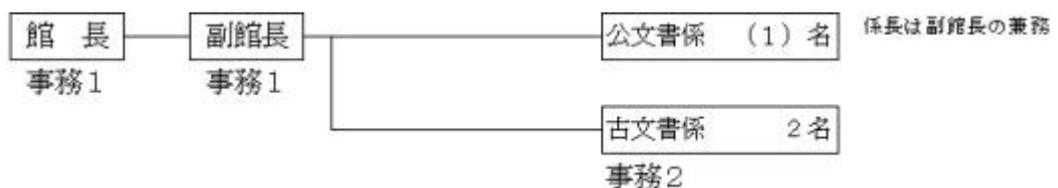
#### (4) 文書館

##### ア 施設の概要

徳島県に関する資料のうち歴史的，文化的に価値ある公文書，古文書，行政資料等を収集，保存し，県民共有の遺産として未来に伝えるとともに，広く県民の研究，学習等の活動に利用するための施設である。

##### イ 組織及び職員構成

(ア) 正規職員：4名(事務職員4名)



(イ) 非常勤特別職(主任専門員)：1名(古文書担当)

(文化推進員)：5名(古文書担当2名，公文書担当2名，文書情報担当1名)

(受付案内員)：2名(月20日勤務2名)

(ウ) 臨時補助員：3名(枠3名)

(5) 21世紀館

ア 施設の概要

最新の情報通信システムを利用し幅広い文化情報を収集し、提供していく「文化情報センター」としての機能、文化の森総合公園文化施設全体のエネルギー管理や、各館の共通施設であるイベントホールなどの管理を行う「総合管理センター」としての機能を果たしている。

イ 組織及び職員構成

(ア) 正規職員：9名（事務職員9名）



(イ) 非常勤特別職（主任専門員）：1名（映像担当）

（文化推進員）：4名（文化情報担当2名《平成16年...  
3名》, 施設管理担当2名）

（受付案内員）：12名（月20日勤務6名, 月10日  
（土・日）勤務6名）

(ウ) 臨時補助員：3名（粹2名, 育休補助1名）

### 3 収支状況

(1) 平成12年度から平成16年度までの文化の森総合公園文化施設の歳入，歳出の状況は，以下のとおりである。

歳入，歳出の状況

(単位：千円)

科目	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
<b>1 歳入</b>					
使用料	23,765	21,807	23,264	21,484	23,224
その他	4,738	5,885	7,112	7,043	5,542
歳入合計	28,503	27,692	30,376	28,527	28,766
<b>2 歳出</b>					
人件費	855,736	864,524	851,490	833,233	836,456
報償費	6,751	7,056	6,764	6,916	7,987
旅 費	26,259	23,460	22,990	22,511	19,728
需用費	338,848	310,536	327,755	309,251	289,200
役務費	62,846	61,135	59,205	61,034	40,277
委託料	445,636	434,763	448,980	447,025	420,586
使用料及び賃借料	13,100	16,601	15,734	16,660	22,644
工事請負費	3,494	0	0	0	0
備品購入費	310,953	317,720	218,737	268,712	164,171
負担金、補助及び交付金	32,740	34,616	16,917	23,913	21,274
歳出合計	2,096,363	2,070,411	1,968,572	1,989,255	1,822,323
歳入歳出差額	-2,067,860	-2,042,739	-1,938,196	-1,960,728	-1,793,557

(2) このうち，平成16年度における歳出の状況を各施設毎に見ると，以下のとおりである。

各施設毎の歳出の内訳

(単位：千円)

科目	図書館	博物館	美術館	文書館	21世紀館	合計	構成割合
人件費	299,155	208,292	140,947	65,907	122,155	836,456	45.9%
報償費	893	1,008	769	2,012	3,305	7,987	0.4%
旅 費	5,982	6,472	3,860	1,915	1,499	19,728	1.1%
需用費	23,992	27,475	41,638	9,240	186,855	289,200	15.8%
役務費	2,947	12,344	19,616	1,897	9,593	40,277	2.2%
委託料	1,186	5,109	18,981	4,838	390,472	420,586	23.1%
使用料及び賃借料	6,442	7,191	1,335	169	7,507	22,644	1.2%
備品購入費	74,043	17,791	61,008	3,242	8,087	164,171	9.0%
負担金、補助及び交付金	490	149	20,148	61	426	21,274	1.2%
歳出合計	415,190	285,891	302,302	89,221	729,899	1,822,323	100.0%

(3) 以上のとおり、歳入については使用料収入を中心として年間3,000万円前後に留まっているのに対し、歳出については年間18～21億円前後にも上っており、歳出が歳入を年間18～20億円前後(県民1人当たり2,200～2,500円程度)上回っている。

そして、歳出の中で大きな割合を占めているのが、人件費(約8億3,600万円。全体の約45.9%)、委託料(約4億2,100万円。全体の約23.1%)及び需用費(約2億8,900万円。全体の約15.9%)であり、これだけで歳出総額の約84.9%を占めており(いずれも平成16年度の数字である)、過去5年間、大きな変化は見られない。

#### 4 小括

以上のとおり、文化の森総合公園文化施設については歳出が歳入を大幅に上回っている。そして、歳入(その中心は使用料収入である)については大幅な増加が見込めないことから、経営改善を図るためには歳出の削減が急務であって、特に歳出の中で大きな割合を占める人件費、委託料及び需用費の削減策を検討する必要がある。

そこで、以下、人件費、委託料及び需用費の順に検討を加えることとした。

### 第3 人件費

#### 1 人件費の意義

ここでいう人件費とは、給料、職員手当、共済費、報酬、賃金のことであり、職員の勤務の対価として支出される経費をいう。これを雇用形態別に分類すると、正規職員に係る「給料」、「職員手当」及び「共済費」、非常勤職員に係る「報酬」、臨時補助員に係る「賃金」がある。

ただし、以下では、これらを総称して単に「人件費」という。

注) 共済費とは、当該職員の生活の安定と福祉の向上を図るため、相互救済の目的で県が負担すべき一定額を共済費負担金として地方公務員共済組合等に対して支出するものであり、職員に対して支払われる経費ではない。

また、報酬及び賃金の一部についても上記と同様に、社会保険料等の事業主負担分として、県が社会保険庁等へ支払う経費が含まれている。

## 2 人件費の検討

### (1) 職員の人件費及び給与体系

ア 過去5年間における文化の森総合公園文化施設の職員の人件費は、以下のとおりである。

施設別・年度別の職員の人件費

(単位：千円)

所属	区分	職員の人件費				
		平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
図書館	正規職員	253,942	271,428	271,904	252,447	250,747
	非常勤職員	8,120	8,997	9,015	7,722	7,793
	臨時補助員	42,887	37,902	39,110	42,366	40,615
	計	304,949	318,327	320,029	302,535	299,155
博物館	正規職員	179,767	177,477	168,317	171,886	176,291
	非常勤職員	26,177	26,485	26,898	25,499	25,349
	臨時補助員	12,321	11,586	7,190	6,587	6,652
	計	218,265	215,548	202,405	203,972	208,292
美術館	正規職員	113,630	111,574	111,404	113,114	113,867
	非常勤職員	21,682	22,115	20,803	21,042	20,128
	臨時補助員	9,308	8,646	6,958	6,229	6,952
	計	144,620	142,335	139,165	140,385	140,947
文書館	正規職員	43,656	43,847	43,039	43,039	42,046
	非常勤職員	17,508	18,163	17,800	17,716	17,217
	臨時補助員	6,399	6,456	7,139	6,648	6,644
	計	67,563	68,466	67,978	67,403	65,907
21世紀館	正規職員	92,821	90,312	90,502	87,006	91,186
	非常勤職員	23,279	24,822	26,003	25,206	24,846
	臨時補助員	4,239	4,714	5,408	6,726	6,123
	計	120,339	119,848	121,913	118,938	122,155
合計	正規職員	683,816	694,638	685,166	667,492	674,137
	非常勤職員	96,766	100,582	100,519	97,185	95,333
	臨時補助員	75,154	69,304	65,805	68,556	66,986
	計	855,736	864,524	851,490	833,233	836,456

これによると、人件費の総額としては年間8億円余りを要しており、過去5年間において大きな変動は見られない。このうち、図書館の人件費は年間3億円前後となっており、人件費の中で最も大きな割合を占めている。

イ 平成16年度の人件費について、雇用形態別の職員数及び職員1人当たりの人件費を算出した結果は、以下のとおりである。

雇用形態別の職員数、職員1人当たりの人件費

所属	区分	人数(人)	全職員に占める割合	人件費(千円)	職員1人当たりの人件費(千円)
図書館	正規職員	33	60%	250,747	7,598
	非常勤職員	4	7%	7,793	1,948
	臨時補助員	18	33%	40,615	2,256
	計	55	100%	299,155	5,439
博物館	正規職員	20	48%	176,291	8,815
	非常勤職員	19	45%	25,349	1,334
	臨時補助員	3	7%	6,652	2,217
	計	42	100%	208,292	4,959
美術館	正規職員	12	41%	113,867	9,489
	非常勤職員	14	48%	20,128	1,438
	臨時補助員	3	10%	6,952	2,317
	計	29	100%	140,947	4,860
文書館	正規職員	4	27%	42,046	10,512
	非常勤職員	8	53%	17,217	2,152
	臨時補助員	3	20%	6,644	2,215
	計	15	100%	65,907	4,394
21世紀館	正規職員	10	33%	91,186	9,119
	非常勤職員	17	57%	24,846	1,462
	臨時補助員	3	10%	6,123	2,041
	計	30	100%	122,155	4,072
合計	正規職員	79	46%	674,137	8,533
	非常勤職員	62	36%	95,333	1,538
	臨時補助員	30	18%	66,986	2,233
	計	171	100%	836,456	4,892

注) 臨時補助員については、時期によって職員数に変動があることから、平成16年度に在籍した臨時補助員が稼働した延べ日数を、年間を通じて稼働した場合の労働日数で除して職員数を算出することとした。

これによると、職員1人当たりの人件費は約489万円となっている。このうち、正規職員1人当たりの人件費は約760万円(図書館)ないし約1,0

51万円（文書館）（平均すれば約853万円）となっており，人件費が高額となる原因のひとつとなっている。また，正規職員の割合は図書館が最も高くなっており，正規職員，非常勤職員及び臨時補助員を含めた1人当たりの人件費も図書館が最も高くなっている。

ウ なお，正規職員の給与の金額については，職員の給与に関する条例の別表第一（行政職給料表）（ただし，博物館及び美術館の専門的職員については別表第二（研究職給料表））に従って決定されており，一般の県職員と同様の給与体系が定められている。

## （2）職員の年齢構成

平成17年5月1日現在における文化の森総合公園文化施設の職員の年齢構成は，以下のとおりである。

### 年齢別の職員数

（単位：人）

所属	区分	年齢別の職員数					合計
		30歳以下	31歳～40歳	41歳～50歳	51歳～60歳	61歳以上	
図書館	正規職員	3	12	12	6	0	33
	非常勤職員	2	1	1	0	0	4
	臨時補助員	12	0	1	0	0	13
	計	17	13	14	6	0	50
博物館	正規職員	2	4	9	5	0	20
	非常勤職員	12	4	3	0	0	19
	臨時補助員	2	1	0	0	0	3
	計	16	9	12	5	0	42
美術館	正規職員	0	2	7	3	0	12
	非常勤職員	12	1	1	0	0	14
	臨時補助員	2	1	0	0	0	3
	計	14	4	8	3	0	29
文書館	正規職員	0	1	1	2	0	4
	非常勤職員	3	2	0	1	2	8
	臨時補助員	3	0	0	0	0	3
	計	6	3	1	3	2	15
21世紀館	正規職員	1	2	3	3	0	9
	非常勤職員	12	2	1	1	1	17
	臨時補助員	3	0	0	0	0	3
	計	16	4	4	4	1	28
合計	正規職員	6	21	32	19	0	78
	非常勤職員	41	10	6	2	3	62
	臨時補助員	22	2	1	0	0	25
	計	69	33	39	21	3	165

これによると、正規職員の年齢層は高く（41歳以上の者が過半数を占めている）、非常勤職員及び臨時補助員の年齢層は低くなっている（ほとんどが30歳以下である）。

### （3）職員の人事異動，人事交流

平成2年度（開設時）から平成17年度までの文化の森総合公園文化施設の職員の人事異動，人事交流の状況を調査したところ，以下のような特徴が見られた。

ア 図書館については，一部の者（事務職員）を除いては内部での異動に留まっており，16年間にわたって同一部署に留まっている者も少なくない。

イ 博物館及び美術館については，専門的職員の構成にほとんど変化がない。

ウ 文書館については，事務職員1名は全く異動がないが，館長，副館長，係長は学校等との間で人事交流がある。

エ 21世紀館については，一定期間の勤務を経て外部へ異動する者が多い。

### （4）他県の同種施設の職員の人件費との比較

文化の森総合公園文化施設のうち図書館については，各都道府県に同種施設が存在しており比較が容易であることから，その職員の人件費の妥当性を検討するため，他県の同種施設の職員の人件費との比較を試みた。具体的には，各都道府県に対して県立図書館の人件費，蔵書冊数，貸出冊数，入館者数，職員数等を照会し，その回答があったものの中から徳島県立図書館と同程度の規模の図書館（具体的には，蔵書数又は貸出冊数が徳島県立図書館の上下25%の範囲内にあるもの）を抽出して比較を行うこととした。

なお，比較の対象となる項目として蔵書冊数，貸出冊数及び入館者数を選択した理由は，これらの項目は施設の利用状況を客観的な数値で示しており（例えば，蔵書冊数は利用可能な図書の本数，貸出冊数は現実に利用された図書の冊数，入館者数は現実に施設を利用した者の人数である），経済性を判断する指標として適切であると考えたからである。

このような考え方に基づいて検討を行った結果は，以下のとおりである。

蔵書1冊，貸出1冊，入館者1人，職員1人当たりの人件費

施設名	人件費総額 (円)	蔵書冊数 (冊)	貸出冊数 (冊)	入館者数 (人)	職員数 (人)
		蔵書1冊当 たりの人件費 (円)	貸出1冊当 たりの人件費 (円)	入館者1人当 たりの人件費 (円)	職員1人当 たりの人件費 (円)
徳島県立 図書館	299,155,000	1,370,980	962,615	602,609	50
		218	311	496	5,983,100
A図書館	397,688,211	929,211	1,039,410	605,559	90
		428	383	657	4,418,758
B図書館	225,552,365	732,431	882,322	873,736	45
		308	256	258	5,012,275
C図書館	285,000,000	810,338	970,530	837,879	58
		352	294	340	4,913,793
D図書館	496,064,247	1,078,338	343,479	686,348	83
		460	1,444	723	5,976,678
E図書館	158,260,302	633,646	788,468	626,208	25
		250	201	253	6,330,412
F図書館	243,988,766	1,074,935	982,775	回答なし	35
		227	248	回答なし	6,971,108
G図書館	679,252,889	1,579,379	1,159,939	677,528	91
		430	586	1,003	7,464,317
H図書館	175,558,650	766,327	724,887	581,511	31
		229	242	302	5,663,182

注) D図書館の人件費総額には，正規職員の共済費並びに非常勤職員及び臨時補助員の社会保険料等の事業主負担分が含まれていない。

これによると，徳島県立図書館は，蔵書1冊当たりの人件費が9施設の中で一番低くなっており，蔵書冊数と比較すれば職員数は適正であると判断される。ところが，貸出1冊当たりの人件費は9施設の中で上から4番目であり，また，入館者1人当たりの人件費も9施設の中で4番目である。これは，蔵書冊数に見合うだけの利用がなされていないことを示している。また，職員1人当たりの人件費も9施設の中で4番目である。

### 3 監査意見

#### (1) 組織体制の見直し

ア 各施設の組織体制については前記第2の2で述べたとおりであって、図書館、博物館、美術館、文書館、21世紀館の全てに館長、副館長各1名（博物館のみ館長1名、副館長2名）が置かれている。

イ しかし、館長、副館長の職務としては、館の総括（館長）又はその補佐（副館長）であって、そのために5施設で11名もの館長、副館長が必要であるとは考え難い。

また、館長、副館長については、その地位に鑑み、高額の給与が支給されていると思われるが、そのことも人件費が高額となる原因のひとつとなっている。

ウ 従って、例えば、各施設に置かれている副館長は廃止し、その代わりに文化の森総合公園文化施設（図書館、博物館、美術館、文書館、21世紀館）全体を総括する施設長1名を置くなど、組織体制の合理化、効率化を図る必要があると思われる。

#### (2) 職員構成及び給与体系の見直し

ア 図書館、博物館及び美術館については、職員構成としては正規職員の割合が高い。そして、正規職員については、一般の県職員と同様の給与体系が定められている。ところが、職員の人事異動、人事交流の状況を見ると、専門的職員については外部への異動や他施設との人事交流がほとんど見られず、長期間、同一部署に留まっている者も少なくない。

その結果、図書館、博物館及び美術館では、職員の多くを占めている正規職員については職務の内容や責任に大きな変化がないまま、年功序列式に給与が増額するシステムとなっており、人件費が高額となる原因のひとつとなっている。もし、このままの状態が続いた場合、人件費が高騰し、財政を圧迫する可能性を否定できない。

イ 確かに、博物館及び美術館については、文化水準の向上のために継続的な調査研究活動を行う必要があり、そのためには調査研究活動に従事する職員を正規職員として採用してその身分を保障する必要性は否定できない。

しかし、図書館については、定型的・機械的なサービスを提供する業務も少なくなく、このような業務についてまで正規職員で対応すべき必要性は高いと

は言えない。

ウ 従って、直ちに実施することは困難であると思われるが、将来的な課題としては、臨時補助員等の活用によって正規職員の数を減らすなど、職員構成のあり方の見直しが検討されるべきである。

また、正規職員 1 人当たりの人件費が約 7 6 0 万円（図書館）ないし約 1 , 0 5 1 万円（文書館）と高水準にあることに照らせば、職務の内容や責任の程度に応じた給与体系の再構築も併せて検討されるべきである。

### （ 3 ） 指定管理者制度の導入の検討

ア 前記（ 2 ）とも関連するが、人件費を削減する方策として、例えば施設の管理・運營業務の一部について指定管理者制度を導入することも検討に値する。

イ この点、徳島県においては公の施設の見直しが行われていたが、文化の森総合公園文化施設は社会教育施設等であり、民間の経営になじみにくい施設であるため、県民の公共福祉の増進を図る上で、当面直営を維持する必要があるとされた。

確かに、文化の森総合公園文化施設は社会教育施設等として公共性を有する施設であり、単なる経済性や効率性のみを追求すべきでないことは当然である。しかし、だからといって経済性や効率性を無視することが許されるわけではない。特に、文化の森総合公園文化施設については、公の施設の見直しの中で「一般会計の負担が非常に大きいので、経費削減について早急に検討する」こととされているのであるから、施設の公共性を損なわない限度で経済性や効率性を追求することが求められている。

ウ 他県においては、図書館、博物館、美術館などで指定管理者制度を導入する例が見受けられる。

例えば、北九州市では、平成 1 7 年 4 月 1 日から 1 6 館ある市立図書館のうち門司図書館など 5 館について指定管理者制度を導入しており、約 5 , 9 0 0 万円の経費節減（その大半が人件費である）が見込まれるほか、開館時間の延長、司書率の向上、独自事業の実施等のサービス向上があるなどの効果が現れている。もちろん、図書館運営に関わる全市的な方針決定や、購入図書決定等の図書館の基幹的な業務は、これまでどおり教育委員会が行うこととされており、図書館の公共性も考慮されている。

指定管理者制度の趣旨は、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることにあるが、北九州市立図書館については、まさにこの趣旨が実現された好例と言える。

エ 従って、文化の森総合公園文化施設の公共性に照らせば、施設の管理・運営業務のうち基幹的な業務については県の正規職員に従事させる必要があるものの、定型的・機械的なサービスを提供する業務については、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図るという観点から、将来的な課題としては指定管理者制度の導入を検討する余地もあると思われる。

## 第4 委託料

### 1 委託料の意義

委託料とは、事務事業（試験、研究、調査並びに映画の製作等）を直接実施せず、他の機関あるいは特定の者と委託契約を締結して実施させるときに、その対価として支払われる経費をいう。

委託には、法令の根拠に基づいてなされる公法上の委託と、私法上の委託とがあるが、本件において問題となるのは私法上の委託である。

私法上の委託は、一般的な委託契約等に基づいてなされるものであって、その対象は、県が直接実施するより他の者に委託して実施させることの方が効率的であるもの、すなわち特殊の技術・設備等や高度の専門知識を必要とする事務・事業・調査・研究等である。

### 2 関係法令

#### (1) 契約方法

##### ア 契約方法の種類

契約の締結は、一般競争入札、指名競争入札又は随意契約のいずれかの方法によって行われることとされている（地方自治法234条1項）。

(ア) 一般競争入札とは、金額以外の契約内容を公開した上で、不特定多数の者から契約の申込みを受け、その中で、普通地方公共団体に最も有利な条件の申込みをした者と契約を締結する方法をいう。

(イ) 指名競争入札とは、普通地方公共団体が資力、信用その他について適当で

あると認める特定多数の競争参加者を選んで入札の方法によって競争をさせ、その中から相手方を決定し、その者と契約を締結する方法をいう。

(ウ) 随意契約とは、競争の方法によらないで、普通地方公共団体が任意に特定の相手方を選択して契約を締結する方法をいう。

#### イ 随意契約によることができる場合

随意契約の方法は、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234条2項）。具体的には、以下のとおりである（地方自治法施行令167条の2第1項）。

(ア) 契約の予定価格が、政令で定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないとき（同項第1号）

なお、「普通地方公共団体の規則で定める額」は、具体的には以下のとおりである（徳島県契約事務規則30条の2）。

- a 工事又は製造の請負 250万円
- b 財産の買入れ 160万円
- c 物件の借入れ 80万円
- d 財産の売払い 50万円
- e 物件の貸付 30万円
- f a～e以外のもの 100万円

(イ) 契約の性質又は目的が競争入札に適しないとき（同項第2号）

(ウ) 特定の施設等から、普通地方公共団体の規則で定める手続により物品等を調達する契約をするとき（同項第3号）

(エ) 新商品の生産により新たな事業分野の開拓を図る者として普通地方公共団体の長の認定を受けた者が新商品として生産する物品を、普通地方公共団体の規則で定める手続により、買い入れる契約をするとき（同項第4号）

(オ) 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（同項第5号（改正前の同項第3号））

(カ) 競争入札に付することが不利と認められるとき（同項第6号（改正前の同項第4号））

(キ) 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結できる見込みのあるとき（同項第7号（改正前の同項第5号））

(ク) 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（同項第 8 号（改正前の同項第 6 号））

(ケ) 落札者が契約を締結しないとき（同項第 9 号（改正前の同項第 7 号））

ウ 随意契約によることができる場合が限定されている趣旨

契約方法としては，一般競争入札の方法が原則であって，指名競争入札及び随意契約の方法は例外とされている。

その趣旨について，最判昭 6 2 . 3 . 2 0（判例時報 1 2 2 8 号 7 2 頁）は，以下のとおり判示している。

「普通地方公共団体の締結する契約については，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得るという観点から，一般競争入札の方法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付けているものと解することができる。そして，そのような例外的な方法の一つである随意契約によるときは，手続が簡略で経費の負担が少なく済み，しかも，契約の目的，内容に照らし，それに相応する資力，信用，技術，経験等を有する相手方を選定できるという長所がある反面，契約の相手方が固定化し，契約の締結が情実に流されるなど公正を妨げる事態を生じる虞があるという短所も指摘され得る。」

この判示によれば，随意契約によることができる場合が限定されている趣旨は，契約の相手方が固定化し，契約の締結が情実に流されるなど公正を妨げる事態が生じることを回避することにある。従って，随意契約によることができる場合に該当するか否かについては，前記の趣旨に従って厳格に判断されるべきである。

エ 地方自治法施行令 1 6 7 条の 2 第 1 項第 2 号に該当するか否かの判断基準

後述するとおり，今回，監査対象とした委託契約の多くは，随意契約の方法によって行われており，その法的根拠としては，地方自治法施行令 1 6 7 条の 2 第 1 項第 2 号（契約の性質又は目的が競争入札に適しないとき）を挙げるものがほとんどである。

ところで，最判昭 6 2 . 3 . 2 0（前掲）は，地方自治法施行令 1 6 7 条の 2 第 1 項第 2 号によって随意契約の方法によることができる場合に該当するか否かの判断基準について，以下のとおり判示している。

「当該契約の目的者の性質から契約の相手方がおのずから特定の者に限定されてしまう場合や契約の締結を秘密にすることが当該契約の目的を達成する上で必要とされる場合など当該契約の性質又は目的に照らして競争入札の方法による契約の締結が不可能又は著しく困難というべき場合がこれに該当することは疑いが無いが、必ずしもこのような場合に限定されるものではなく、競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も同項一号（現行法の二号。筆者注）に掲げる場合に該当するものと解するべきである。そして、右のような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法及び令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当である。」

従って、地方自治法施行令167条の2第1項第2号に該当するというためには、少なくとも、当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であることを要する。

## （２）契約手続

### ア 予定価格

予定価格とは、普通地方公共団体が契約を締結する場合に、あらかじめ作成する契約価格の一応の基準となる価格のことをいう。

徳島県の場合、一般競争入札及び指名競争入札の方法で契約を締結するときは、契約担当者は、その競争入札に付する事項の価格を当該事項に関する仕様

書，設計書等によって予定し，その予定価格を記載した予定価格調書を封書にし，開札の際，これを開札場所に置かなければならないとされ（徳島県契約事務規則18条，30条1項），また，随意契約の方法で契約を締結するときも，あらかじめ予定価格を定めなければならずとされる（徳島県契約事務規則31条）。そして，予定価格を定める場合においては，当該物又は役務の取引の実例価格，需給の状況，履行の難易，契約数量の多少，履行期間の長短等を考慮しなければならずとされる（徳島県契約事務規則20条2項）。

その趣旨は，当該契約において基準をあらかじめ定めることにより，適正な契約を締結することにある。

#### イ 見積り合わせ

見積り合わせとは，2人以上の者から契約の目的に対する代価を算定した見積書を提出させ，その見積書を基に，最も有利な条件の相手方を選定し，その者と契約を締結する方法をいう。

徳島県の場合，随意契約の方法で契約を締結するときは，契約書案その他見積りに必要な事項を示して，なるべく2人以上から見積書を提出させなければならないとされており（徳島県契約事務規則32条），見積り合わせを行うことが原則とされている。

その趣旨は，有利な契約条件を獲得するとともに，契約手続の公正を確保するという点にある。すなわち，初めから契約の相手方を特定した上で契約締結交渉をした場合は，当該業者との癒着が生じたり，不当に高い代価を支払う結果になる虞があるし，住民の行政に対する信頼を損なう虞があるので，このような事態を回避するために見積り合わせを行うことが原則とされている。

#### （3）支出負担行為の審査体制

支出負担行為権者は，委託料について支出負担行為（1件2，000万円未満のものを除く。）をしようとするときは，支出の根拠を明らかにした書類をもって，出納長又は廃出納員に合議しなければならないとされている（徳島県会計規則11条）。

また，出納長又は廃出納員は，支出負担行為が法令に違反していないことを確認した上でなければ支出をすることができないとされている（地方自治法232条の4第2項，徳島県会計規則26条の3）。

### 3 各委託契約の検討

本件において監査の対象とした委託契約は、別表 - 1 のとおりである。以下、委託業務の内容毎に分類して問題点を指摘する。

#### (1) 警備業務(別表 - 1の 1～ 3)

##### ア 指名業者の選定基準の変更及び追加の手續の妥当性について(警備業務(21世紀館))

指名競争入札が実施された警備業務について、指名業者の選定基準を調査したところ、平成13年度以前は「1 県内に営業所等を有し、従業員(臨時職員は除く)80名を超える業者(徳島市) 2 官公庁警備に実績のある業者から選定」とされていたが、平成14年度以降は「1 県内に営業所等を有し、従業員(臨時職員は除く)80名を超える業者又は協同組合(徳島市) 2 官公庁警備に実績のある業者、協同組合から選定」と変更され、指名業者としてD協同組合が追加されている。その理由について、監査対象機関からは、D協同組合は県内の自治体施設等の警備を受託した実績があり、業務内容を当該自治体に確認して追加したとの説明がなされている。

しかし、指名業者の選定基準の変更及び追加は「文化の森総合公園文化施設警備業務の委託について(伺い)」と題する書面において行われており、その時期も指名競争入札の実施日(平成14年5月21日)の僅か12日前(同月9日)のことであり、D協同組合が指名競争入札に参加することとなった経緯については不透明さが拭えない。

##### イ 指名業者の選定基準の合理性について(警備業務(21世紀館))

平成16年度警備業務の指名競争入札については、Q社及びR社から入札参加の申込みがなされている(うち1社はD協同組合の組合員である)が、「従業員(臨時職員は除く)80名を超える業者又は協同組合」という指名業者の選定基準(前記ア参照)を満たしていないことを理由に、指名競争入札への参加が認められなかった。

しかし、平成15年度及び平成16年度の警備業務はD協同組合が受託しているところ、具体的な警備業務を遂行したのはD協同組合の組合員であるS社であって、その従業員数は80名に満たない。従って、「従業員(臨時職員は除く)80名を超える業者又は協同組合」という指名業者の選定基準の合理性

には疑問がある。

この点，監査対象機関からは，協同組合を構成する会社の従業員の合計が80名を超えていれば問題ないとの説明がなされている。しかし，受託者の事業遂行能力という観点から指名業者の選定基準が設定されている以上，現実に業務を遂行する業者の従業員数こそが問題とされるべきである。そして，従業員数が80名に満たないS社でも業務の遂行に支障がないのであるから，競争原理の徹底という観点からは，より多くの業者に指名競争入札への参加を認めることが望ましく，前記の指名業者の選定基準の見直しが検討されるべきである。

#### ウ 予定価格の妥当性について（警備業務（21世紀館））

指名競争入札が実施された警備業務について，予定価格と契約金額とを比較した場合，予定価格が契約金額に比して極めて高額となっている。具体的には，以下のとおりである。

##### 予定価格と契約金額の比較

年度	予定価格（円）（A）	契約金額（円）（B）	B/A（%）
12	63,800,000	17,745,000	27.8
13	49,625,730	15,109,500	30.4
14	40,602,870	19,320,000	47.6
15	32,725,701	22,575,000	69.0
16	33,848,850	18,264,750	54.0

ところで，予定価格の大半を占めているのが人件費であるが，その算出基準を調査したところ，警備員1人当たりの人件費は，平成12年度が月額45万5,000円であったのに対し，平成16年度は月額30万8,500円（平成12年度比で約67.8%）となっている。このように，警備員1人当たりの人件費が大幅に減額されていることに照らせば，平成12年度の予定価格が異常に高額であることは明らかであるし，平成16年度の予定価格についても，取引の実例価格に照らせば極めて高額と言わざるを得ない。その理由について，監査対象機関からは，県職員給与と予算を勘案して決定したとの説明がなされている。しかし，警備業務の内容を勘案した場合，その金額の妥当性には疑問がある。

また，委託業務の遂行に必要とされる人員についても，例えば平成13年度

は所要人員 11 人との前提で委託費の積算を行っているものの、業務委託契約書では 7 人しか記載されていない。その意味でも、予定価格の妥当性には疑問がある。

エ 入札額，見積額の妥当性について（警備業務（21 世紀館），常設展・企画展監視警備業務（美術館））

警備業務（21 世紀館）について，入札参加者の入札額を比較した場合，大幅な（最大で約 3.8 倍もの）開きが見られる。具体的には，以下のとおりである。

入札額の比較

（単位：円）

年度	入札額（金額が低いものから順に記載する）					
12	17,745,000	25,074,000	45,864,000	67,842,479		
13	15,109,500	24,592,050	31,447,500	38,220,000	57,002,400	
14	19,320,000	21,000,000	23,100,000	30,240,000	35,700,000	57,697,500
15	22,575,000	23,100,000	29,400,000	33,778,500	43,050,000	
16	18,264,750	24,150,000	24,738,000	33,778,500	45,675,000	

また，常設展・企画展監視警備業務（美術館）については，見積り合わせを行った上で随意契約の方法によって委託契約が締結されているが，見積者の見積額を比較した場合，大幅な（約 2.9 倍もの）開きが見られる。具体的には，以下のとおりである。

見積額（警備員 1 名当たりの日額）の比較 （単位：円）

年度	見積額（金額が低いものから順に記載する）		
16	日額 8,820	日額 15,750	日額 25,200

以上のとおり，入札参加者や見積者の中には，およそ落札や契約締結の意思がないものと判断せざるを得ないような極めて高額の入札額や見積額を提示する業者が見受けられる。しかし，このような業者を競争入札や見積り合わせに参加させても，競争原理が機能することは期待できない。従って，契約の公正及び価格の有利性を確保するという観点に照らせば，このような業者を漫然と競争入札や見積り合わせに参加させることは不適切であると言わざるを得ず，監査対象機関としても厳正に対処すべきである。

オ 随意契約の適法性について（企画展警備業務（博物館），常設展・企画展監視警備業務（美術館））

これらの委託業務については，平成12年度から平成16年度までの5年間，全て随意契約の方法によって委託契約が締結されている。

ところで，随意契約の方法を選択した法的根拠は，地方自治法施行令167条の2第1項第2号であり，その具体的理由としては，企画展の警備業務は借用展示物等の警備であり，損傷や盗難に細心の注意を払う必要があり，また，来館者に対する展示会場の案内に的確な対応が必要である等の特殊性を考慮したこと（企画展警備業務（博物館）），展覧会の規模や期間，曜日によって所要人員が変動し，常に弾力的な対応が必要であること，常設展が年度をまたがって開催されており，監視業務も年度をまたいで継続する必要があること，入館者に対する展示会場の案内や軽易な説明・問い合わせなどへの的確な対応が必要であり，ある程度の知識や経験を要すること，高額な作品の監視であり，損傷や盗難防止のために細心の注意を常に払う必要があること（常設展・企画展監視警備業務（美術館））が挙げられている。

しかし，委託業務の特殊性を強調する点については，通常の警備業務と比べて委託業務の遂行に特殊な技能や専門性を要するとは考え難く，通常の警備業者で対応できない業務とは思われない。また，常設展が年度をまたいで開催されるとの点については，単なる引継の問題に過ぎない。そもそも，これらの委託業務については，複数の業者による見積り合わせが行われているのであるから，「その性質又は目的が競争入札に適しない」（地方自治法施行令167条の2第1項第2号）とは言い難い。

従って，いずれも随意契約の方法を選択する理由としては不十分でなかろうか。

## （2）設備運転管理業務（別表 - 1の 5）

### ア 指名業者選定の妥当性について

指名競争入札が実施された設備運転管理業務については，指名競争入札に参加した指名業者は，いずれもF協同組合，T社，U社，V社の4社であるところ，T社，U社，V社はいずれもF協同組合の組合員である。

F協同組合は、中小企業等協同組合法に基づき設立された事業協同組合であるところ、同法は、中小企業の公正な経済活動の機会を確保し、もってその自主的な経済活動を促進し、かつ、その経済的地位の向上を図ることを目的とする（同法1条）。ところが、本件においては、F協同組合の組合員であるT社、U社、V社が独立して指名競争入札に参加しているのであるから、それとは別にF協同組合を指名競争入札に参加させる意味は見出し難い。

のみならず、本件の指名競争入札は、F協同組合とその組合員（T社、U社、V社）のみで実施されている。また、F協同組合が自ら業務を遂行することはなく（専務理事1名と従業員3名がいるだけである）、実際の受託業務はF協同組合の組合員が遂行することが予定されている。特に、V社については、指名競争入札に参加した結果、前記業務を落札・受託することができなかつたにもかかわらず、F協同組合の組合員として受託業務を遂行している。このような事実を照らせば、本件においては、形式的には指名競争入札が実施されているものの、実質的に見れば競争原理が働いているとは言い難く（ちなみに、指名競争入札が実施された設備運転管理業務については、平成12年度から平成16年度までの5年間、全て同一の業者（F協同組合）が落札している）、F協同組合を指名競争入札に参加させることによって、かえって公正な競争を阻害する結果になっていると言わざるを得ない。

#### イ 入札額が予定価格を上回っていることについて

指名競争入札が実施された設備運転管理業務について、予定価格と入札額とを比較した場合、平成12年度から平成14年度までは3回の入札が実施されたが、いずれも入札額が予定価格を上回っており、入札不調により随意契約となっている。また、平成15年度も、第1回目の入札では入札額が予定価格を上回っている。具体的には、以下のとおりである。

予定価格と入札額の比較

(単位：円)

年度	予定価格	入札額 (金額が低いものから順に記載する)		
		第1回	第2回	第3回
12	87,700,000	89,132,000	88,326,000	88,263,000
		89,577,600	88,420,500	88,286,100
		89,884,200	88,567,500	88,307,100
		90,470,100	88,693,500	88,310,250
13	71,135,770	72,933,000	72,639,000	72,576,000
		74,340,000	72,660,000	72,607,500
		75,600,000	72,681,000	72,613,800
		77,175,000	72,849,000	辞退
14	70,840,650	71,893,500	71,137,500	71,085,000
		72,345,000	71,295,000	71,115,450
		74,025,000	71,715,000	辞退
		74,539,500	71,841,000	辞退
15	69,482,040	70,056,000	69,352,500	
		71,400,000	69,541,500	
		73,290,000	69,604,500	
16	68,882,100	67,515,000		
		68,302,500		
		69,184,500		
		69,993,000		

このように、入札額が予定価格を上回る事態が何度も続いているのは、指名競争入札において十分な競争原理が働いていないことが原因と思われる(前記ア参照)、この点については改善の余地があると思われる。

(3) 総合清掃管理業務(別表 - 1の 6)

ア 随意契約の適法性について

本件においては、平成12年度から平成16年度までの5年間、全て同一の業者(F協同組合)との間で、随意契約の方法によって委託契約が締結されている。

ところで、随意契約の方法を選択した法的根拠は、地方自治法施行令167条の2第1項第2号であり、その具体的理由としては、清掃対象面積が約3万2,000㎡と広く、多数の作業員を必要とすること、広く県民の利用に

供するため、常に美観を損なわないよう、きめ細やかな作業が必要であること、施設、設備が一般事務所ビルと異なるため、細かな作業が必要となること、入札手続きに係る清掃業務の空白を回避するため、事業協同組合と随意契約をし、遅滞なく利用者の便益に供する必要があることの4点が挙げられている。

しかし、については、業務委託契約書によれば、作業人員として清掃作業主任者1名、清掃作業副主任者1名、係員（作業内容を満たす人員）若干名が求められているに過ぎず、通常の清掃業者で対応できない人数とは思われない。また、F協同組合が自ら業務を遂行することはなく（前記（2）のア参照）、実際の受託業務はF協同組合の組合員が遂行することが予定されているのであるから、その意味でもF協同組合に委託すべき必然性は乏しい。また、については、他の施設や設備と比べて委託業務の遂行に特殊な技能や専門性を要するとは考え難く、仮にきめ細かい作業が必要であるとしても、通常の清掃業者で対応できない業務とは思われない。さらに、については、警備業務や設備運転管理業務の場合と同様、6月～3月については競争入札を実施し、4月～5月の繁忙期については前年度に受託した業者との間で随意契約の方法で委託契約を締結するという事も考えられるし、そもそも長期にわたって業務を委託することが予定されているのであるから、複数年契約を締結することも考えられる。

従って、いずれも随意契約の方法を選択する理由としては不十分でなかろうか。

#### イ 委託先選定の合理性について

本件においては、委託先としてF協同組合が選定されているが、その理由については、「総合清掃管理業務については、建築物の清掃サービスが『地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令』の適用を受けるが、事業協同組合を相手方とする契約は例外規定に該当することから、地元中小企業への受注確保の観点からF協同組合を契約の相手方とする」と説明されている。すなわち、総合清掃管理業務については、「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」の適用があり、随意契約の方法を選択できる場合が通常の場合よりもさらに限定されている（同政令10条）ところ、同業務を競争入札に付することは適切ではないとして、同政令の適用が

除外される事業協同組合（同政令3条1項2号）を委託先として選定したということである。

しかし、本件については随意契約の方法を選択し得るか疑問である（前記A参照）。そもそも、委託先の選定は、受託者の事業遂行能力という観点からなされる必要があるのもであって、前記政令の適用を回避する（その目的は、競争入札を回避することにあると解される）ために委託先として事業協同組合を選定するというのは、本末転倒と言わざるを得ない。

従って、総合清掃管理業務の委託先としてF協同組合を選定したことについては、その合理性に疑問がある。

#### ウ 予定価格の妥当性について

本件においては、予定価格が定められているものの、予定価格に関しては客観的な算出基準や算出方法で定められた形跡はなく、また、他県の業者から参考見積りを徴するなどして県外の状況を調査している事実もない。

これでは、算出された予定価格が市場価格に照らして妥当であるか否かを判断することができない。

#### エ 見積り合わせがなされていないことについて

本件においては、委託先にしか見積書を提出させておらず、見積り合わせが行われていない。

これでは、委託金額が必要以上に高額になる虞がある（なお、具体的金額は、以下のとおりである）し、徳島県契約事務規則32条の趣旨に照らして疑問がある。

#### 総合清掃管理業務の予定価格及び契約金額の推移

年度	予定価格（円）（A）	契約金額（円）（B）	B/A（%）
12	95,859,915	95,785,200	99.9
13	95,865,000	95,785,200	99.9
14	95,786,000	95,785,200	100.0
15	94,898,000	94,827,600	99.9
16	94,797,885	93,870,000	99.0

#### オ 見積書の記載について

委託先から提出された見積書を見ると、清掃箇所ごとの金額は記載されてい

るものの、その算出根拠（作業の単価、作業に従事する人数、作業面積等）は明らかにされていない。

これでは、見積額の妥当性をチェックすることは不可能である。

#### （４）各種保守管理・保守点検業務（別表 - 1 の 4 , 7 ~ 9）

##### ア 随意契約の適法性について

本件においては、平成 12 年度から平成 16 年度までの 5 年間、全て同一の業者との間で、随意契約の方法によって委託契約が締結されている。

ところで、随意契約の方法を選択した法的根拠は、地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項第 2 号であり、その具体的理由としては、一般公開された施設であり、常時不特定多数が利用し、収蔵品、展示借受作品等重量物の運搬が多いため、特に適切な保守管理が必要となることから、当該機器の設置業者の関連企業であり、設置内容を熟知する業者に委託する（エレベーター保守業務）、

メーカー指定のマニュアルによる保守点検が必要であり、この機器の内容を熟知した者によることが必要であるため、メーカーの系列会社（ないし指定代理店）であり、点検のノウハウを有する業者に委託する（スクリーン冷凍機保守点検オーバーホール業務、冷温水器保守点検業務）、当該機器の保守点検に当たっては、その対象に美術館、博物館の展示室、収蔵庫を含み、常時適正な運転が特に要請されるため、文化施設の建設に際し、空調システムの設置を担当した業者に委託する（空調用自動制御機器保守点検業務）と説明されている。

しかし、委託業務の特殊性を強調する点については、他の施設や設備と比べて委託業務の遂行に特殊な技能や専門性を要するとは考え難く、通常の業者で対応できない業務とは思われない。

また、当該機器のメーカー（又はその関連会社）が委託先として適切であるとの点については、機器の設置を行う業者と保守管理・保守点検の業務を行う業者とを一致させなければならない必然性はない。特に、近年では、メーカー系列ではない独立の業者も保守管理・保守点検の業務を行っており、費用も低減化している節が窺われるので、「その性質又は目的が競争入札に適しない」（地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項第 2 号）とは言い難い。

従って、いずれも随意契約の方法を選択する理由としては不十分でなかろうか。

イ 予定価格の妥当性について

前記(3)のウと同様である。

ウ 見積り合わせがなされていないことについて

前記(3)のエと同様である。

(5) 衛生害虫等の駆除及び防除業務(別表 - 1の 10)

ア 随意契約の適法性について

本件においては、平成12年度から平成16年度までの5年間、全て同一の業者(J協同組合)との間で、随意契約の方法によって委託契約が締結されている。

ところで、随意契約の方法を選択した法的根拠は、地方自治法施行令167条の2第1項第2号であり、その具体的理由としては、博物館、美術館という特殊な施設設備が対象であり、業務の実施に当たっては使用器具、使用薬剤等についての高度な知識、ノウハウを必要とすること、施設設備の規模が大きく、広い場所に点在しているため、業務の実施に当たって相当数の作業員が必要であることが挙げられている。

しかし、については、他の施設や設備と比べて委託業務の遂行に特殊な技能や専門性を有するとは考え難く、通常の業者で対応できない業務とは思われない。また、については、その業務量が通常の業者で対応できないほどのものとは思われない。そもそも、J協同組合が自ら業務を遂行することはなく、実際の受託業務はJ協同組合の組合員が遂行することが予定されているのであるから、その意味でもJ協同組合に対して委託すべき必然性は乏しい。

従って、いずれも随意契約の方法を選択する理由としては不十分でなかろうか。

イ 予定価格の妥当性について

前記(3)のウと同様である。

ウ 見積り合わせがなされていないことについて

前記(3)のエと同様である。

( 6 ) イベントホール設備保守管理等業務 ( 別表 - 1 の 11 )

ア 随意契約の適法性について

本件においては、平成12年度から平成16年度までの5年間、全て同一の業者（K協同組合）との間で、随意契約の方法によって委託契約が締結されている。

ところで、随意契約の方法を選択した法的根拠は、地方自治法施行令167条の2第1項第2号であり、その具体的理由としては、県内で機器操作スタッフを有する音響、照明業者は少なく、かつ、ホール管理は経済効率が悪く引き受け手がいないこと、ホールの適正な利用のためには、音響照明の一体的な運営が必要となるが、県内では異業種ネットワークを組んでいるK協同組合以外には該当がないことが挙げられている。

しかし、については、少数ではあっても他に機器操作スタッフを有する音響、照明業者がいる以上、競争入札を実施しないまま引き受け手がいないと即断することは適切ではない。また、については、業務仕様書では、対象施設の機器操作及び保守管理を遂行できる者が1名常駐すれば足りるとされており、異業種ネットワークを組織しなければいけない必然性は乏しい。

従って、いずれも随意契約の方法を選択する理由としては不十分でなかろうか。

イ 予定価格及び委託費積算価格について

本件においては、予定価格及び委託費積算価格が定められているが、平成12年度から平成16年度までの5年間、全て同じ金額となっている。

また、委託費積算価格は、スタッフ1人当たりの人件費を月額27万8,000円、1か月に要するスタッフを2.5人として算出されているが、本件の勤務体制としては、対象施設の機器操作及び保守管理を遂行できる者が1名常駐すれば足りるとされている（前記ア参照）のであるから、その金額の妥当性には疑問がある。

ウ 見積書提出日と契約締結予定日が一致していることについて

本件においては、見積書提出日と契約締結予定日が同一日となっており、見積額の妥当性を確認する時間的余裕はない。

これでは、委託金額が必要以上に高額になる虞があるし、そもそも委託者に

において見積額の妥当性を確認する意思がないと疑われてもやむを得ない。現に、平成12年度から平成15年度までは委託金額に全く変更がなく、平成16年度も僅かに8万円程度減額されたに過ぎず、疑問が残る。

エ 見積り合わせがなされていないことについて

前記(3)のエと同様である。

オ 見積書の記載について

委託先から提出された見積書を見ると、委託金額の月額に記載されているものの、その算出根拠は明らかにされていない。特に、本件の勤務体制としては、対象施設の機器操作及び保守管理を遂行できる者が1名常駐すれば足りるとされている(前記ア参照)が、その対価としてこれだけの委託金額を要する根拠は明らかではない。

これでは、見積額の妥当性をチェックすることは不可能である。

(7) 徳島県文化の森総合公園情報システム運用管理業務(別表 - 1の 12)

ア 随意契約の適法性について

本件においては、平成12年7月1日から平成13年3月31日までの契約については一般競争入札の方法によって委託契約が締結されているが、それ以降については全て、前記委託契約を締結した業者(L社)との間で、随意契約の方法によって委託契約が締結されている。しかも、過去5年間、委託金額には全く変更がない。

ところで、随意契約の方法を選択した法的根拠は、地方自治法施行令167条の2第1項第2号であり、その具体的理由としては、この業務では、システムの内容を熟知した者がこの業務にあたらなければ、システムサービスが円滑に行われない恐れがあるところ、L社は、当システム構築時に主要部分を担当し、また、システムの機能拡充業務も受託しており、この情報システムの内容を詳細にわたり熟知しているため、構築内容に沿った運用管理業務を迅速かつ効率的に実施できる業者であることが挙げられている。

しかし、平成12年7月1日から平成13年3月31日までの契約については一般競争入札が実施されているのであるから、「その性質又は目的が競争入札に適しない」(地方自治法施行令167条の2第1項第2号)とは言い難い。

そもそも、徳島県文化の森総合公園情報システム運用管理業務については、地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令の適用があり、随意契約の方法を選択できる場合が通常の場合に比べてさらに限定されている（同政令10条）のであるから、前記のような理由で随意契約の方法を選択し得るか疑問である。また、この論理によれば、システムの構築を行った業者は、自動的にその運用管理業務も受託できることになるが、それならばシステムの構築業務と運用管理業務とを合わせて競争入札に付するのが合理的である。

従って、随意契約の方法を選択する理由としては不十分でなかろうか。

#### イ 一般競争入札の方法について

本件においては、平成12年7月1日から平成13年3月31日までの契約については一般競争入札の方法によって委託契約が締結されているところ、調達手続の説明会にはL社を含む6社が参加しており、その中にはL社よりも安価な単価を設定している業者も複数存在していた。にもかかわらず、現実には入札に参加したのは1社（L社）だけであり、なぜこのような事態が生じたのか疑問がある。

他の業者が入札に参加しなかった理由は明らかではないが、契約期間が9か月間と短く、業務を受託することのメリットが乏しいとの判断があったものと推察される。しかし、情報システム運用管理業務は、長期間にわたって継続的に遂行される必要のある業務であることから、多くの業者の参加を促すためには、長期間にわたって委託することを前提とした入札方法が検討されるべきである。

#### ウ 予定価格の妥当性について

前記（3）のウと同様である。

なお、予定価格と契約金額とを比較した場合、両者は極めて接近している（具体的には、以下のとおりである）ことを付言する。

#### 予定価格と契約金額の比較

年度	予定価格（円）（A）	契約金額（円）（B）	B/A（%）
12（4.1～6.30）	15,750,000	15,734,250	99.9
12（7.1～3.31）	47,202,750	47,202,750	100.0
13	63,000,000	62,937,000	99.9
16	62,937,000	62,937,000	100.0

エ 見積り合わせがなされていないことについて

前記(3)のエと同様である。

オ 見積書の記載内容について

委託先から提出された見積書を見ると、総額が記載されているに過ぎず(なお、具体的金額は、前記ウのとおりである)、作業項目の明細や見積額の算出根拠は明らかにされていない。

これでは、見積額の妥当性をチェックすることは不可能である。

(8) 全館情報提供・各館業務システムソフトウェア保守業務(別表 - 1の 13)

ア 随意契約の適法性について

本件においては、平成12年度から平成16年度までの5年間、全て同一の業者(L社)との間で、随意契約の方法によって委託契約が締結されている。

ところで、随意契約の方法を選択した法的根拠は、地方自治法施行令167条の2第1項第2号であり、その具体的理由としては、徳島県文化の森公園情報システムの情報提供及び業務システムは、データベースを中心としたソフトウェアで構成されており、各館の仕様にあわせカスタマイズされたものとなっているため、プログラムのバグフィックス(エラー訂正)など運用開始後も保守点検が必要となるところ、L社は平成11年度にこれらの開発を請け負っており、これらのシステムについて、その内容を熟知しているため、何かトラブルがあったときの対応も迅速に行えることが挙げられている。

しかし、この論理によれば、システムの開発を行った業者は、自動的にそのソフトウェア保守業務も受託できることになるが、それならばシステムの開発業務とソフトウェア保守業務とを合わせて競争入札に付するのが合理的である。

従って、随意契約の方法を選択する理由としては不十分でなかろうか。

イ 予定価格の妥当性について

前記(3)のウと同様である。

ウ 見積り合わせがなされていないことについて

前記(3)のエと同様である。

エ 見積書の記載内容について

前記(7)のオと同様である。

( 9 ) 文化の森総合公園情報システム機能拡充業務 ( 別表 - 1 の 19 )

ア 随意契約の適法性について

本件においては、全て同一の業者 ( L 社 ) ないしその関連会社との間で、随意契約の方法によって委託契約が締結されている。

ところで、随意契約の方法を選択した法的根拠は、地方自治法施行令 1 6 7 条の 2 第 1 項第 2 号であり、その具体的理由としては、徳島県文化の森公園情報システムの情報提供及び業務システムは、データベースを中心としたソフトウェアで構成されており、各館の仕様にあわせカスタマイズされたものとなっているが、設計段階では思いもつかなかった不具合や、実際に運用するに当たって充実させたい機能も出てきた場合に、その機能を充実させる必要があるところ、L 社は平成 1 1 年度にこれらの開発を請け負っており ( 関連会社については、システム開発時に実際に作業を行った業者であり )、これらのシステムについて、その内容を熟知しているため、業務を遂行するに当たって的確に行うことができることが挙げられている。

しかし、この論理によれば、システムの開発を行った業者は、自動的にその機能拡充業務も受託できることになるが、それならばシステムの開発業務と機能拡充業務とを合わせて競争入札に付するのが合理的である。

従って、随意契約の方法を選択する理由としては不十分でなかろうか。

イ 予定価格の妥当性について

前記 ( 3 ) のウと同様である。

ウ 見積り合わせがなされていないことについて

前記 ( 3 ) のエと同様である。

( 10 ) 情報システム関係保守業務等 ( 別表 - 1 の 14 , 15 , 18 , 20 )

ア 随意契約の適法性について

本件においては、平成 1 2 年度から平成 1 6 年度までの 5 年間 ( ただし、業務内容によっては、委託を行っていない年度もある )、全て同一の業者との間で、随意契約の方法によって委託契約が締結されている。

ところで、随意契約の方法を選択した法的根拠は、地方自治法施行令 1 6 7 条の 2 第 1 項第 2 号であり、その具体的理由としては、当業者は平成 1 1 年

度に工事を請け負っており、当業者はその内容を熟知していること（デジタル電話交換機保守業務、各種映像音響情報システム等保守業務）、当業者は各種映像音響情報システムの工事及び保守業務を請け負っており、当業者はその内容を熟知していること（各種映像音響情報システムオーバーホール業務）、

当業者は、現在のAVシステムを構築し、その後の保守業務を担当しているところ、今回のシステム更新は、工事期間の短縮と経費の大幅な圧縮を図るため、主要機器を継続利用し、システムプログラムの一部変更により実施することから、システム構築に必要な配線・配管等について熟知しており、現行システムを構築した当業者が適当であること（AVライブラリシステム更新業務）が挙げられている。

しかし、これらの委託業務については、業務の遂行に特殊な技能や専門性を要するとは考え難く、通常の業者で対応できない業務とは思われないので、「その性質又は目的が競争入札に適しない」（地方自治法施行令167条の2第1項第2号）とは言い難い。

従って、いずれも随意契約の方法を選択する理由としては不十分でなかろうか。

イ 予定価格の妥当性について

前記（3）のウと同様である。

ウ 見積り合わせがなされていないことについて

前記（3）のエと同様である。

（11）情報文化実習室運用業務（前期、後期）（別表 - 1 の 16, 17）

ア 随意契約の適法性について

本件においては、平成12年度から平成15年度までの4年間、全て同一の業者（〇社）との間で、随意契約の方法によって委託契約が締結されている。

ところで、随意契約の方法を選択した法的根拠は、地方自治法施行令167条の2第1項第2号であり、その具体的理由としては、当業務は高い技術力が要求され、当講座では運用がシステム化されているため、その内容に精通していることが望まれるところ、当業者は、このシステムの開発を行った業者の関連企業であり、また、県内各地で講習事業も行っており、システムや指導の

ノウハウも熟知していること、業務が土・日曜日に集中するため、それに人的面で十分対応できる業者でなければならないが、当業者はそれが可能であることが挙げられている。

しかし、委託業務の内容としては、講師及び講座補助員の派遣並びに講座テキストの作成等に過ぎず、パソコン講座を開設している業者であれば対応できる業務であると思われるので、「その性質又は目的が競争入札に適しない」（地方自治法施行令167条の2第1項第2号）とは言い難い。

従って、いずれも随意契約の方法を選択する理由としては不十分でなかろうか。

イ 予定価格の妥当性について

前記（3）のウと同様である。

ウ 見積り合わせがなされていないことについて

前記（3）のエと同様である。

#### 4 監査意見

##### （1）契約方法・形態の妥当性

###### ア 随意契約の方法によることの適否

（ア）今回、監査対象とした委託契約の多くは、随意契約の方法によって行われており、その法的根拠としては、地方自治法施行令167条の2第1項第2号（契約の性質又は目的が競争入札に適しないもの）を挙げるものがほとんどである。

（イ）しかし、地方自治法施行令167条の2第1項第2号によって随意契約の方法によることができる場合に該当するか否かの判断基準については、前記2の（1）のエで述べたとおりである。

そこで、この判断基準に従って、これらの委託契約を検討した場合、監査対象機関は、委託業務の特殊性や専門性を強調するものの、現実には他の施設や設備と比べて委託業務の遂行に特殊な技能や専門性を要するとは考え難く、随意契約の方法によるべき必然性は乏しい。むしろ、競争入札を実施することに伴う手続的な煩雑さを免れるために、随意契約を多用しているというのが実態であると思われる。しかし、その結果、長期間にわたって同一の

業者との間で随意契約の方法によって委託契約が締結されるという事態を招来しており、契約の締結が情実に流されるなど公正を妨げる事態が生じている疑いを否定し得ない。

従って、本件においては、果たして随意契約の方法を選択する際に必要とされる要件を満たしているか疑問があり、契約の公正及び価格の有利性を図るという地方自治法及び同法施行令の趣旨に照らして、競争入札の方法を採用する余地がないか再検討されるべきである。

(ウ) また、支出負担行為の審査体制については、前記2の(3)で述べたとおりであるが、現実には、随意契約の適法性については書類の記載内容を形式的に審査するに留まっているのが実情である。

従って、出納課においては、執行機関に対して随意契約の判断基準の周知徹底を図るとともに、執行機関においては、委託契約の締結が適法かつ厳格に行われるよう、決裁権限や執行体制など内部の意思決定手続のあり方について検討されるべきである。

イ 設備の設置、情報システムの開発等と、その保守管理業務とを一括して委託する契約方法の導入等

(ア) 監査対象機関が随意契約の方法を選択した理由を検討すると、当該委託先が当該機器や情報システム等の内容を熟知していることを挙げるものが多数見受けられる(各種保守管理・保守点検業務、徳島県文化の森総合公園情報システム運用管理業務、全館情報提供・各館業務システムソフトウェア保守業務、文化の森総合公園情報システム機能拡充業務、情報システム関係保守業務等)。

(イ) しかし、この方法によれば、機器の設置や情報システムの開発等を受託した業者が、その後の保守管理業務も自動的に受託することとなるため、競争原理が働かず、価格の有利性が犠牲にされる虞がある。そもそも、設備の設置や情報システムの開発等を行った場合、その保守管理業務が必要となることは当然に予想されるのであって、その意味では両者は密接不可分のものと言える。

従って、事務の効率化や契約金額抑制による経費節減を図るという観点に照らせば、両者を一括して委託することが合理的であると思われるので、そのような契約方法の導入が検討されるべきである。

(ウ) また、機器の保守管理については、当該機器を設置した業者（又はその関連会社）以外の業者でも保守管理・保守点検の業務を行うことは十分可能と思われる。

従って、漫然と当該機器の設置業者（又はその関連会社）との間で随意契約の方法によって委託契約を締結するのではなく、それ以外の業者に委託する可能性も含め、契約方法について再検討されるべきである。

#### ウ 複数年契約の導入

(ア) 徳島県文化の森総合公園情報システム運用管理業務については、初年度のみ一般競争入札が実施され、その後は単年度ごとに随意契約の方法によって委託契約が締結されている。

(イ) しかし、同業務については、その業務の性質上、長期間にわたって継続的に委託することが当初から予定されているのであるから、単年度毎に委託契約を締結することは、事務の効率化という点では疑問がある。また、受託者にとっても、長期間にわたって業務を受託できる保証があれば、単年度毎に業務を受託する場合と比較して業務遂行の安定性や利益の確実性が得られ、業務を受託することのメリットが増大するため、入札への参加が促され、競争原理による費用の低減化が期待される。そして、以上のことは、徳島県文化の森総合公園情報システム運用管理業務に限らず、その業務の性質上、長期間にわたって継続的に委託することが予定されている業務全てに妥当するものと言える。

従って、事務の効率化や契約金額抑制による経費節減を図るという観点に照らせば、その業務の性質上、長期間にわたって継続的に委託することが予定されている業務については、複数年契約の導入が検討されるべきである。

(ウ) この点、平成16年の地方自治法及び同法施行令の改正によって、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（例えば、OA機器を借り入れるための契約、庁舎管理業務委託契約等）のうち、条例で定めるものについては、長期継続契約を締結することができるものとされた（地方自治法234条の3，同法施行令167条の17）。そして、徳島県においても、平成17年3月に徳島

県長期継続契約に関する条例が制定され、ソフトウェアの保守、運用又は管理の業務、機器又は設備の保守、運用又は管理の業務、庁舎管理の業務、清掃の業務、警備の業務の委託契約については、長期継続契約を締結することができるものとされた。

長期継続契約に基づく債務については、翌年度以降の歳出予算が保証されず、そのため予算が変更・削減された場合は契約解除を行うこととなるなどの問題点が指摘されているものの、長期継続契約にはそのような問題点を上回るメリットがあると思われるので、適切な契約条項を設定するなど運用上の工夫を行うことによって長期継続契約の活用が図られるべきである。

## (2) 契約金額の妥当性

### ア 予定価格の妥当性

予定価格に関しては、客観的な算出基準や算出方法で定められた形跡はなく、また、他県の業者から参考見積りを徴するなどして県外の状況を調査している事実もなく、先例等を参考にして契約担当者の主観的基準に従って算出しているというのが実情である。その意味では、予定価格は客観性に乏しいと言わざるを得ず、適正な契約を締結するための基準を定めるという機能を果たしているか疑問がある。特に、警備業務については、予定価格が契約金額に比して極めて高額となっており、市場価格との乖離は顕著である。

また、徳島県文化の森総合公園情報システム運用管理業務については、平成12年度(4月1日から6月30日まで)及び平成13年度は予定価格と契約金額の差は予定価格の0.1%に過ぎず、平成12年度(7月1日から3月31日まで)及び平成16年度は両者が完全に一致している。このような事実に照らせば、委託先の見積りに依存して予定価格の算出が行われているのではないかの疑念を払拭することができない。

従って、予定価格の妥当性、客観性を確保するため、できる限り予定価格の算出基準や算出方法等を明確に定めておくことが望まれる。

### イ 見積り合わせの欠如

今回、監査対象とした委託契約については、多くの場合、委託先にしか見積書を提出させておらず、見積り合わせが行われていない。そのため、契約金額が必要以上に高額になっている虞があるし、手続的にも不透明さが拭えない。

従って、契約金額の妥当性を確保するため、見積り合わせの励行を徹底すべきである。

#### ウ 見積書の記載内容

徳島県文化の森総合公園情報システム運用管理業務や全館情報提供・各館業務システムソフトウェア保守業務については、委託先から提出された見積書には見積額の総額しか記載されておらず、作業項目の明細や見積額の算出根拠は明らかにされていない。特に、前者については契約金額が6,000万円を超える契約であり、これほど高額な契約でこの程度の見積書しか徴求しないというのは県民の感覚から言えば信じ難いことである。また、それ以外の契約でも、見積書の記載が簡略なものが少なくない。これでは、委託先の算出した見積額の妥当性をチェックすることは不可能である。

従って、見積額の妥当性、客観性を確保するため、見積書には業務内容、単価、必要人員等、支出項目毎の明細を記載させるようにすべきである。

#### エ 見積額の妥当性のチェック体制

契約金額の妥当性を確保するためには、委託先の算出した見積額の妥当性をチェックすることが必要であるが、現実には十分なチェックが行われていない。

この点、監査対象機関からは、予定価格の範囲内であることを確認しているので契約金額の妥当性には問題ないとの説明がなされている。しかし、随意契約の場合には、その契約方法の性質上、競争原理が働かず価格の有利性が犠牲にされる虞を内在しているため、見積額の妥当性を厳格にチェックする必要性が高いが、予定価格が客観性に乏しいことは前記アで述べたとおりである。そのため、監査対象機関の説明する方法では、契約金額の妥当性のチェック手段としては不十分と言わざるを得ない。

従って、見積額の妥当性を確保するため、委託先の算出した見積額を鵜呑みにするのではなく、その金額の妥当性をチェックするための体制を構築することが検討されるべきである。特に、情報システム関係の業務については、契約期間が長期にわたり、契約金額も高額となることから、例えばシステムの設計・構築の段階からITコーディネーターを活用するなど、経費の節減に努めるべきである。

### (3) 委託先の妥当性(事業協同組合の問題)

ア 事業協同組合とは、中小企業等協同組合法に基づいて設立された組合であるが、今回、監査対象とした委託契約の中には、委託先として事業協同組合を選定しているものが見受けられる。

しかし、事業協同組合が自ら業務を遂行することではなく、実際の業務は事業協同組合を構成する組合員によって遂行される。従って、事業協同組合に対して業務を委託すべき必然性は見出し難く、委託先としての適格性には疑問がある。

イ もっとも、中小企業等協同組合法は、中小企業の公正な経済活動の機会を確保し、もってその自主的な経済活動を促進し、かつ、その経済的地位の向上を図ることを目的としている(同法1条)。従って、競争力の弱い中小企業に対して公正な競争の機会を与えるという趣旨であれば、事業協同組合の参入を認めることにも合理的な理由があり、同法の目的にも沿うと言える。

しかし、現実には、事業協同組合の参入を認めることによって、かえって公正な競争を阻害する結果となっている可能性を否定できない。例えば、総合清掃管理業務、衛生害虫等の駆除及び防除業務、イベントホール設備保守管理等業務については、委託業務の規模、特殊性、専門性等を理由に、随意契約の方法によって事業協同組合との間で委託契約が締結されており、そのため事業協同組合が独占的に業務を受託する結果となっている。また、設備運転管理業務については、事業協同組合とその組合員のみで指名競争入札が実施されているため、形式的には指名競争入札が実施されているものの、実質的に見れば競争原理が働いているとは言い難い。

ウ 従って、事業協同組合の参入の是非及びあり方については、中小企業の公正な経済活動の機会の確保と、公正な競争の確保という観点を踏まえて、改めて検討されるべきである。

## 第5 需用費(修繕費)

### 1 需用費(修繕費)の意義

(1) 需用費に含まれるものとしては、消耗品費、燃料費、食料費、印刷製本費、光熱水費及び修繕費があるが、以下に述べるとおり、ここでは修繕費を中心に取り

上げる。

(2) 修繕費とは、備品の修繕若しくは備品又は船舶、航空機等の部分品の取替えの費用及び家屋等の小修繕で工事請負費に至らないものをいい、需用費の節から支出される。

これに対し、工事請負費とは、土地、工作物等の造成又は製造及び改造の工事並びに工作物等の移転及び除却の工事等に要する経費をいい、工事請負費の節から支出される。

## 2 需用費の支出状況

(1) 平成12年度から平成16年度までの需用費の支出状況は、以下のとおりである。

需用費の支出状況 (単位：円)

科目	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
消耗品費	89,338,250	75,739,574	102,298,797	92,000,244	72,048,222
燃料費	688,326	699,662	769,431	733,765	754,338
食糧費	662,980	595,305	451,392	595,809	259,413
印刷製本費	41,221,295	34,665,434	39,125,303	36,300,067	32,653,180
光熱水費	164,002,000	150,474,000	131,116,000	122,624,000	124,256,013
修繕費	42,935,119	48,362,524	53,995,925	56,996,907	59,230,530
合計	338,847,970	310,536,499	327,754,848	309,250,792	289,199,696

(2) このうち、平成16年度における需用費の支出状況を各施設毎に見ると、以下のとおりである。

各施設毎の需用費の内訳 (単位：円)

科目	図書館	博物館	美術館	文書館	21世紀館	合計	構成割合
消耗品費	17,942,818	18,678,892	17,294,456	5,549,206	12,591,410	72,048,222	24.9%
燃料費	328,776	192,844	50,256	0	182,462	754,338	0.3%
食糧費	9,836	99,200	119,515	79,715	29,147	259,413	0.1%
印刷製本費	3,228,190	7,205,320	15,582,010	2,103,715	4,538,945	32,653,180	11.3%
光熱水費	0	0	0	0	124,256,013	124,256,013	43.0%
修繕費	2,487,716	1,964,694	8,608,319	1,519,050	45,256,751	59,230,530	20.5%
合計	23,991,836	27,474,890	41,638,556	9,239,686	186,854,728	289,199,696	100.0%

(3) 以上のとおり、需用費については年間約3億円にも上っている。

そして、その中で大きな割合を占めているのが、光熱水費(約43.0%)、消耗品費(約24.9%)及び修繕費(約20.5%)であり、これだけで需用費総額の約88.4%を占めている(いずれも平成16年度の数字である)。

このうち、光熱水費と消耗品費については、その内容が電気、水道、ガス等の使用料(光熱水費)又は種々雑多な費目の集合体(消耗品費)であることに加え、過去5年間を見る限り減少傾向にあるため、本監査においては検討の対象外とした。そこで、金額が比較的大きく、過去5年間、一貫して増加している修繕費を本監査における検討の対象とすることとした。

### 3 関係法令

これについては、委託料のところで説明したとおりである(前記第4の2参照)。

### 4 監査意見

本件において監査の対象とした修繕費は、別表 - 2 のとおりである(ただし、修繕費の中には契約手続及び支出手続に関する資料が存在しないものもあり、全ての修繕費について資料を精査したわけではないことを付言する)。

なお、対象となる修繕費の種類が多岐にわたることから、個々の修繕費について逐一、問題点を指摘するのではなく、修繕費全般に共通する問題点を指摘し、その中で必要に応じて個々の修繕費の問題点に言及するにとどめる。

#### (1) 契約方法・形態の妥当性

##### ア 随意契約の方法によることの適否

(ア) 今回、監査対象とした修繕費の多くは、随意契約の方法によって契約が締結されており、その法的根拠としては、地方自治法施行令167条の2第1項第2号(契約の性質又は目的が競争入札に適しないもの)を挙げるものがほとんどである。しかし、当該発注先以外の業者では当該修繕を行うことができないとまで言い得るかは疑問であって、随意契約の方法によるべき必然性は乏しい。

例えば、文書館非常用蓄電池取替(別表 - 2 の 33)及び非常用発電設備蓄電池充電装置取替(別表 - 2 の 34)は、随意契約の方法によって契

約が締結されており，前者については予定価格360万4,650円に対して契約金額321万5,625円（予定価格に対する比率は約89.2%），後者については予定価格799万500円に対して契約金額772万8,000円（予定価格に対する比率は約96.7%）と高額になっている。ところが，これらと類似の修繕と思われる図書館非常用蓄電池取替（別表 - 2の 49）は，指名競争入札が実施されており，その結果，予定価格326万9,700円に対して落札額150万1,500円（予定価格に対する比率は約45.9%）と大幅に減額された金額で契約が締結されている。

また，美術館展示室3移動壁修繕（クロス張替）（別表 - 2の 1）及び美術館展示室3調光設備改修（別表 - 2の 50）については，見積り合わせが行われており，当該発注先以外の業者でも当該修繕を行うことが可能であることが窺われる。

（イ）確かに，修繕については緊急を要する場合も少なくなく，委託契約の場合と比較して弾力的な運用が求められることは否定できない。

このため， 予定価格（修繕に要する経費）が250万円以下（工事又は製造の請負の場合）の軽微な修繕については，地方自治法施行令167条の2第1項第1号，徳島県契約事務規則30条の2により， 緊急に修繕を行う必要があるものについては，同項第5号（改正前の同項第3号）により，それぞれ随意契約の方法によって契約を締結することが認められており，法令上も一定の範囲で弾力的な運用を行うことが認められている。

（ウ）従って，これらの事由に該当しない修繕については，契約の公正及び価格の有利性を図るといふ地方自治法及び同法施行令の趣旨に照らして，競争入札の方法を採用する余地がないか再検討されるべきである。

イ 保守管理業務についての委託契約の中に一定範囲の修繕を含めた契約方法の導入等

（ア）監査対象機関が随意契約の方法を選択した理由を検討すると，当該発注先が設備保守点検のノウハウを有していることを挙げるものが多数見受けられる。

（イ）しかし，この方法によれば，機器・設備の保守管理業務を受託した業者が，その修繕も自動的に受注することとなるため，競争原理が働かず，価格の有

利性が犠牲にされる虞がある。そもそも、保守管理業務も修繕も、機器・設備の正常な作動を確保するための業務であって、その意味では両者は密接に関連するものと言える。また、修繕費の中には、例えば定期的に部品の交換等が必要とされるものなど、修繕が必要となる時期及びその内容をあらかじめ予測することが可能なものも存在すると思われる。

従って、事務の効率化や契約金額抑制による経費節減を図るという観点に照らせば、保守管理業務についての委託契約の中に一定範囲の修繕を含めること（例えば、簡易な修繕を業務内容に含めたり、予測される修繕を業務内容に含めて、その費用を特約事項として明記したりするなどの契約方法が考えられる）が合理的と思われるので、そのような契約方法の導入が検討されるべきである。

（ウ）また、機器・設備の修繕については、当該機器のメーカーや設備の施工業者以外の業者であっても十分可能であると思われる。

従って、漫然と当該機器のメーカーや設備の施工業者との間で随意契約の方法によって発注するのではなく、それ以外の業者に発注する可能性も含め、再検討されるべきである。

## （２）契約金額の妥当性

### ア 予定価格の欠如

（ア）今回、監査対象とした修繕費のうち、契約金額が100万円未満のもの（24契約）及び化学吸着フィルタ取替（別表 - 2の 16）（いずれも随意契約の方法によって契約が締結されている）については、予定価格が定められていない。

そのため、発注先の見積金額の妥当性を判断する基準が存在せず、発注先の見積金額がそのまま契約金額とされる危険性があるため、随意契約が多用されていることとも相俟って、価格の有利性が犠牲にされる虞が強い。

（イ）この点、監査対象機関からは、契約金額が100万円未満のものについては、契約書の作成を省略することができる（徳島県契約事務規則5条1項1号）との説明がなされている。

しかし、予定価格を定める趣旨は、当該契約において基準をあらかじめ定めることにより、適正な契約を締結することにあると解されるところ、この

趣旨は契約金額の多寡にかかわらず妥当すると言える。また、予定価格については徳島県契約事務規則5条1項1号のような除外規定はなく、予定価格の設定を省略することはできない。

(ウ)確かに、軽微な修繕にまで逐一、予定価格の設定を要求した場合、事務手続の煩雑化を招く虞があることは否定できない。

しかし、予定価格の設定を省略することに問題があることは前記のとおりであるから、修繕の規模等に応じて予定価格の算出方法を簡略化するなど、可能な限り予定価格を設定するよう努力すべきである。

#### イ 予定価格の妥当性

(ア)今回、監査対象とした修繕費のうち予定価格が定められていたものについて、予定価格の算出方法を調査したところ、発注先に対して見積りを依頼し、その見積書に基づいて予定価格を算出しているのが実情のようである。

(イ)しかし、予定価格を定める趣旨は、当該契約において基準をあらかじめ定めることにより適正な契約を締結することにあるところ、このような算出方法では、適正な契約を締結するための基準を定めるという予定価格の機能は完全に失われている。これでは、発注先の見積金額がそのまま契約金額とされる危険性もあり、随意契約が多用されていることとも相俟って、価格の有利性が犠牲にされる虞が強い。

例えば、博物館ラプラタ記念ホール調光設備改修(別表 - 2の 36)については、予定価格971万9,640円に対して契約金額577万5,000円と大幅に減額されているが、それは発注先が当初見積額(1,184万6,000円)から大幅な(607万1,000円もの)値引きをしたことによる。その意味では、発注先の値引額いかんによって契約金額が高騰する可能性があると言え、発注先の見積りに依存することの危険性を示している。

(ウ)確かに、修繕については必ずしも定型的な業務ではないので、あらかじめ予定価格の算出基準を設けておくことは困難とも思われる。

しかし、発注先の見積書のみを依拠して予定価格を算出することが妥当でないことは前記のとおりであるから、県外業者の見積りや他の取引実例等を参照して、可能な限り予定価格の妥当性、客観性を確保するよう努力すべき

である。

#### ウ 見積り合わせの欠如

今回、監査対象とした修繕費については、多くの場合、発注先にしか見積書を提出させておらず、見積り合わせが行われていない。そのため、契約金額が必要以上に高額になっている虞があるし、手続的にも不透明さが拭えない。

従って、契約金額の妥当性を確保するため、見積り合わせの励行を徹底すべきである。

#### エ 見積額の妥当性のチェック体制

契約金額の妥当性を確保するためには、発注先の算出した見積額の妥当性をチェックすることが必要であるが、現実には十分なチェックが行われていない。なお、予定価格に見積額の妥当性をチェックする機能がないことについては、前述したとおりである（前記ア参照）。

また、今回、監査対象とした修繕費を調査したところ、見積書提出日が契約締結予定日と同一又はその前日に設定されているものが散見された（前者の例として、イベントホール昇降床配線修繕（別表 - 2 の 54）、イベントホール舞台機構照明設備取替（別表 - 2 の 55）、イベントホール舞台機構音響設備取替（別表 - 2 の 57）。後者の例として、三館棟正面階段手摺り設置（別表 - 2 の 2）、スクリー冷却機ファンブレード及びベアリング取替（別表 - 2 の 14）、イベントホール床貼替（別表 - 2 の 35）、博物館企画展示室調光設備改修（別表 - 2 の 38））。このように、監査対象機関は、発注先の算出した見積額の妥当性を確認するだけの時間的余裕を設けておらず、そもそも発注者において見積額の妥当性を確認する意思がないと疑われてもやむを得ない。

従って、見積額の妥当性を確保するため、発注先の算出した見積額を鵜呑みにするのではなく、その金額の妥当性をチェックするための体制を構築することが検討されるべきである。

#### （3）支出科目及びそれに伴う支出手続の妥当性

ア 今回、監査対象とした修繕費の中には、工事請負費としての実質を有するとと思われるものが見受けられる。

例えば、三館棟正面階段手摺り設置（別表 - 2 の 2）や文書館アスファ

ルト舗装改修（別表 - 2の 22）は，工作物等の改造や土地の造成の工事に該当すると思われる。また，吸収式冷温水器，R - 2高温胴一式取替（別表 - 2の 15），非常用発電設備蓄電池充電装置取替（別表 - 2の 34），文化施設監視映像記録システム改修（別表 - 2の 37），吸収式冷温水器R - 3高温胴取替（別表 - 2の 51）は，単なる修繕ではなく老朽化した設備自体を交換するものであるから，工作物等の除却，製造及び改造の工事に該当すると思われる。

イ これらの支出については，適切な支出科目として処理されていないと思われる。

この点，監査対象機関からは，小規模修繕であるから工事請負費ではなく需用費として執行したとの説明がなされている。しかし，少なくとも前記アで指摘した修繕費については，内容的に「修繕」と言い得るか疑問である上，金額的にも数百万円に上っており，「小規模」であるとも言い難く，必ずしも納得できる説明とは言えない。

従って，この点については改善が必要であって，出納課においては，執行機関に対して適切な支出科目及びそれに従った支出手続を行うよう周知徹底を図るとともに，執行機関においては，決裁権限や執行体制など内部の意思決定手続のあり方について検討されるべきである。

## 第6 おわりに

1 本監査においては，文化の森総合公園文化施設の歳出面，とりわけ人件費，委託料，需用費（修繕費）を中心に検討を行ってきたが，包括外部監査人としては，公共性を有する文化施設であることを理由に，漫然と多額の県費が投じられてきたとの印象を拭えない。

確かに，県民の文化の発展，文化水準の向上のためには，単なる採算性のみを追求すべきでないことは当然である。しかし，前記のとおり，文化の森総合公園文化施設は歳出が歳入を年間18～20億円前後（県民1人当たり2,200～2,500円程度）上回っており，厳しい財政状況を考慮すれば決して軽い負担とは言えない。また，歳出内容を見ても，民間企業の感覚に照らせば経費節減のための努力が十分とは言えず，経済性，効率性，有効性の観点から見て疑問を感じる点が少

なくない。

- 2 前記のとおり，文化の森総合公園文化施設は社会教育施設等であり，民間の経営になじみにくい施設であるため，県民の公共福祉の増進を図る上で，当面直営を維持する必要があるとされ，「指定管理者制度」を導入せず引き続き県が直接運営することとされた。

しかし，施設の公共性と，経済性，効率性，有効性とは，決して矛盾するものではない。現に，指定管理者制度を導入した北九州市立図書館のように，施設の公共性を維持しつつ，経済性，効率性，有効性を向上させている例も見受けられる。その意味では，公の施設の管理者には大きな意識改革が求められていると言えよう。

従って，文化の森総合公園文化施設については，当面直営を維持することとされたが，その場合でも施設の管理運営の効率性や住民サービスの向上が図られているかが不断に検証されなければならない。この点，文化の森総合公園文化施設においても，来年度から文化の森総合公園文化施設の総務事務を21世紀館に一元化するなど，事務の合理化，効率化や経費削減のための努力が進められているようであるが，将来的には，指定管理者制度の導入も選択肢の1つとして考えられるように思われる。

- 3 関係機関におかれては，本監査の趣旨に従って早急に検討を進めることを期待したい。