

4. 委託業務に係わる入札制度の有効性 ■多くの5年連続同一落札業者

監査の結果

(1) 県営スケート場の清掃業務

① 入札状況

A社は平成9年度より5年間、清掃に係わる委託業務を連続して落札している。A社の落札価額の推移は、下記に掲載した「入札状況の推移」グラフのうち一番低い位置にあるが、上方に位置している5社を含め6社が指名業者として入札に参加している。委託業務には、5～6種類の業務が含まれているが、委託料設計書において、一般清掃業務(特別清掃業務を含む)が85%、その他の業務が15%を占めている。業務内容は下記a、bを除き5年間殆ど変わっていない。

a. 一般清掃業務

一般清掃業務の予定価格に占める人件費割合は概ね95%である。委託料設計書における清掃作業従事者の延日数は対前年比次のように変化している。

	10年度	11年度	12年度	13年度
主任	-1日	0日	+1日	+5日
主任以外	-22日	-24日	-1日	+6日

b. その他業務

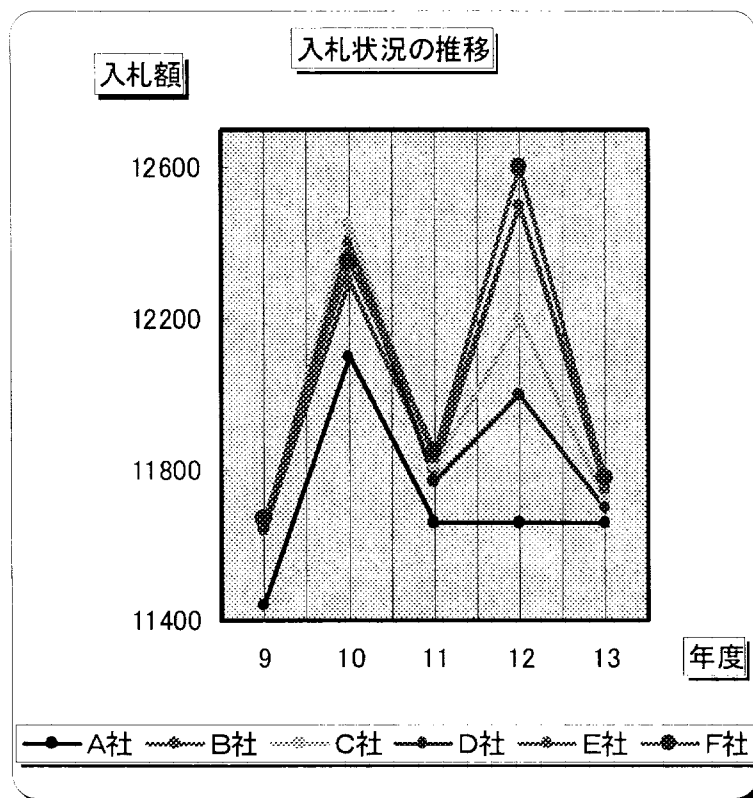
平成13年度において、通年は無リン洗剤によるワックス掛けをしていたが、剥離剤・表面洗浄剤を使ったワックス掛けをした(約40万円の原料費増)。又、駐車場整理業務を拡充し、1人で延日数60日から2人で延日数92日に増やした(約20万円増)。一方、予算の関係で外壁ガラス清掃業務は断念した(約50万円節約)。

●スケート場清掃業務における

入札参加業者の入札価格の状況 (単位：千円)

年度	A社	B社	C社	D社	E社	F社
9	11,440	11,640	11,650	11,650	11,660	11,670
10	* 12,100	12,300	12,450	12,400	12,400	12,350
11	11,660	11,800	11,810	11,770	11,830	11,850
12	11,660	12,500	12,200	12,000	12,500	12,600
13	11,660	11,750	11,720	11,700	11,770	11,780

* 2度入札したが予定価格に達せず不落札となり、最終的にA社が11,550千円で契約した。表の価格は2回目の入札価格である。



以上の状況から県営スケート場における清掃業務の入札価格の推移について3つの疑問を持たざるをえない。

第1は、委託業務の仕様と入札価格とが関連した動きをしていないことである。上記のように、平成9年度から10年度にかけて清掃業務従事者の予定人員が減少しているにも係わらず入札価格は全社一様に70万円から80万円に引き上げて入札している。11年度は仕様の縮小方向と入札価格の減少方向は同じであるが、12年度は仕様に殆ど変化がないにも係わらず、A社を除く全社が入札価格を引き上げている。13年度の仕様は多少拡充傾向であるが、入札価格は下落している。この状況は、業者が仕様に関係なく別の観点で行動していることを示している。

第2はA社以外の業者は平成9年度に自己の入札価額で落札出来なかったにもかかわらず、10年度以降一度として9年度より入札価格を引き下げて落札ようとせず、逆に引き上げて応札している。このことから、他の業者は落札しようとする意志が果たしてあったのかと考えざるをえない。

第3は、A社以外の業者の入札価格の推移がM字型で全く動きが同じである。これ程同じ動きが何ごともなく可能なものであるかという疑問が残る。

また、5年間、最高1,260万円と最低1,140万円のわずか120万円の入札価格差の中でA社が連続して落札し続けるのも常識的には考えにくい。

(2) 総合運動公園の委託業務と入札

①委託業務の概況

委託業務の主なものは、植栽管理委託、芝生維持管理委託、公園内清掃委託、警備業務委託、汚水処理施設管理委託、除雪・排雪作業業務委託、消防設備等保守点検業務等である。契約事務は、青森県財務規則に準じて行われ、入札、随意契約に関する金額基準も県と同一である。指名業者の登録審査、格付も、青森県のものをそのまま使っている。委託料に関して、以下のような事実があった。

a. 入札状況

イ) 消防設備等保守点検業務の入札状況

下の表は過去5カ年における消防設備等保守点検業務の入札状況である。5年連続A社が落札している。又、指名業者6社が5年間同一である。さらに5年連続第1位から第4位の順位まで業者が同一である。(12年度第4位を除く)

(単位：千円)

年度	第1位		第2位		第3位		第4位		第5位		第6位	
9	A社	1,680	B社	1,785	C社	1,837	D社	1,890	E社	1,890	F社	1,942
10	A社	2,257	B社	2,257	C社	2,341	D社	2,362	F社	2,415	E社	2,467
11	A社	2,257	B社	2,352	C社	2,362	D社	2,362	F社	2,415	E社	2,467
12	A社	2,257	B社	2,341	C社	2,362	F社	2,415	E社	2,467	D社	2,520
13	A社	2,100	B社	2,236	C社	2,236	D社	2,247	E社	2,247	F社	2,247

ロ) 公園内清掃委託及び除雪・排雪業務の入札状況

平成9年度から平成13年度の契約業者を比較したところ、公園内清掃委託及び除雪・排雪作業業務委託に関しては、どちらも指名競争入札によっているにもかかわらず、結果的に同一の業者が5年間連続して落札していた。この2つの契約に関して、平成9年度から13年度の「請負者指名書」を比較したところ、指名業者の顔ぶれが全く同一であった。

ハ) その他の委託業務

上記の他、指名競争入札が行われている警備業務、汚水処理施設管理業務、高圧受電設備保守点検業務についても調査した5年間について同一業者が落札していた。

b. 業者の指名手続

「請負者指名書」には、工事番号、工事名、契約方法、工事概要、請負者の等級、住所氏名、指名委員会委員の押印欄等があるが、日付の記入は一切なされていない。また、

一般的に「委員会」という名称を使用する場合には、委員が一堂に会して審議及び決定するのが原則で、持ち回り決議は例外的な取扱い（委員の所在地が離れており委員会の開催が困難である場合等）であると考えられる。しかし、監査人が質問した限りにおいては、指名委員会が開催されたことはなく、全て持ち回り決議によっている。委員会のメンバーが事業団の役職者のみであることから、結果的に「請負者指名書」は通常の起案書そのものと変わりがない。起案日も決裁日も一切記入がないことから、起案書よりも意思決定の過程が曖昧になっている。指名業者の選定基準を質問したところ、経済性よりもまず従来の実績が重視されているようである。

以上の状況から、委託業務に係わる入札について本来期待されている競争原理が機能しているとは言えないものと思われる。入札に係わる個々の事務手続きは適正に行われているとしても、結果として長期に渡り同一業者が落札し続ける不自然さが存在しているのが事実である。本来のアウトソーシングのメリットを十分生かしているとは言えず、指名競争入札制度の有効性に問題があると言わざるを得ない。

改善提案(意見)

本県において最近大掛かりな談合事件があった。以下に、八戸市における談合事件の概要、全国自治体における入札制度改善の動向、主要自治体における改善事例、アメリカにおける入札制度について記載した。これらの事例には本来期待されている競争原理が機能するための入札制度改革に関する多くのヒントが含まれており、参考にしていきたい。

① 談合事件と改善の取り組み

八戸市発注の土木、建築、舗装工事をめぐる談合で平成13年12月、公正取引委員会は独占禁止法違反で182社に対し、今後談合を行わないよう求める排除勧告を行った。平成14年12月に至り、八戸市内の128社に対し5億7,716万円の課徴金納付が命じられた（受注実績がないなどの理由により54社には課徴金の納付命令が出されなかった）。課徴金の対象は、過去3年間の上記工事の受注総額192億9,900万円（1,020件）に3%を乗じたものであったが、対象事業者数としては東北地方の談合では最多、金額も2番目に多い、業界ぐるみの組織的談合が明らかとなった。

八戸市は、談合発覚以降 ① 予定価格の事前公表 ② 簡易型一般競争入札の試行等、入札制度改革をすすめる結果 H12年の落札率が98.6%だったが、H14年度は11月末現在で84.3%と14.3%も下がったということである。

② 全国自治体の取り組み

民間研究者（元公正取引委員会審判官・現大学教授）の調査によると、全国745の市と都道府県に質問を郵送し、72%の534自治体からの回答を得た結果として次の結果が報告されている。

- a. 「予定価格の事前公表」は、回答のあった都道府県や政令指定都市だと83%が実施しているが、2年前の調査では23%だったのと比較すると相当の勢いで各自治体が、予定価格の事前公表に踏み切っている状況が明らかとなっている。事前公表の影響として、透明性が向上した（61%）、予定価格に対する落札価格の比率が下がった（41%）と競争促進の効果を認めている。
- b. 指名競争入札についても、2年前は件数で72%、金額で54%であったのがそれぞれ10%、6%減っている。それに伴い公募型や一般競争入札が増えている。
- c. 以下のアメリカの入札報告で記載してあるような「損害賠償請求」について、条例をつくり対応する準備を整えている自治体が16%と、2年前より9%増えている。

③ 主要自治体の諸方策

- a. 指名競争入札を全国に先駆けて廃止、「電子入札」を実施した横須賀市は競争が進み、市の設計価格と業者の請負額の差として浮いた額は H9年度13億円が、12年度41億円、13年度30億円となった。電子化で事務も効率化し、逆に工事の質を保つため事後検査の人員が強化された。
- b. 山口県下関市においても、電子入札を実施しているが、設計価格を事前に公表し、予定価格の決め方に工夫をして公正な競争が行われるよう配慮している。また、2千万円以上の取引に「郵便入札」を導入、電子入札と同様、業者が一堂に会する場を排除することにより談合の防止を図っている。
- c. 以前、ゼネコン汚職のあった宮城県では、指名人札から一般競争入札に改め、事前審査もやめ、誰でも参加できる「ダイレクト入札」とした。もっとも低い価格の入札業者を落札者候補とし、事後の資格審査で正式に決め、工事の審査も厳密にチェックすることで、品質の確保に努めている。また、「最低制限価格の撤廃」も行っている。

④ アメリカの入札状況

アメリカの入札制度については、a. 談合をすると損をする制度 b. 談合が発覚しやすい制度、c. 談合がしにくい制度があり、日本の公共工事の談合が、一説に95%以上と推定されているのに対し、アメリカの一部の州では多くても5%程度とも言われている。アメリカでは、国や州が真剣に談合をなくそうとしており、日本ではほとんど行われていないが、行政が談合業者に対し基本的に損害賠償請求をする事がその証である。

- a. 「談合をすると損をする制度」として、刑事処分として罰金が課せられるが、その基準が談合による損害額の2倍となっている。民事においても損害額の3倍の請求ができ、刑事の2倍の罰金と合わせ5倍の損害賠償額を払わなければならない。独禁法違反の犯罪を犯すと会社は1,000万ドル以下、個人は35万ドル以下の罰金、禁固3年以下の刑となる。個人の平均罰金額は、20万ドルで平均刑期は12ヵ月の実刑となっている。

- b. 「談合が発覚しやすい制度」として、内部告発者が出やすいインセンティブが働くシステムがある。独禁法違反の摘発をしやすいための「最初の自白者に対する免責制度」や談合業者の従業員などが内部告発した場合、内部告発者が政府に代わり談合業者に損害賠償請求ができ、回収額の15%~30%の報酬を受け取ることができる。

- c. 「談合がしにくい制度」として、アメリカの入札制度は条件（入札保証）付一般競争入札であり、入札状況を「地域の代表者がチェックする制度」や日本のように入札価額だけを記載する入札ではなく、入札書類に、下請談合ができないよう「下請業者名や下請価格、積算内容（いい加減な入札ができない）を記載する」必要があり、また、業者間の不公正な動きをチェックする「業者間の不服申立制度」、行政職員の「倫理規定や談合防止策の教育」「政治家の入札手続きへの不介入」等があり、入札制度の改善に参考となる部分が多い。（日本弁護士連合会「アメリカの入札制度」報告書）

5. 理事会機能のあり方 ■理事会に出席出来ない理事の選任

監査の結果

寄附行為によると、理事会は法人の最高意思決定機関であるとされている。しかし、現状は、非常勤理事が青森市長や商工会議所会頭など他組織の重要役職を兼ねていて多忙な人が多いために、理事会の出席率は芳しくない。また、理事会の開催も予算の議決に合わせ、3月と5月に2回定例会が開催されるに留まっている。平成13年度の理事会における理事出席率は次の通りである。

	第一回理事会(5月)		第二回理事会(3月)	
	出席	欠席	出席	欠席
常勤理事	2人	0人	2人	0人
非常勤理事	9人	7人	6人	10人
計	11人	7人	8人	10人

注意：委任状による議決権の行使は欠席としており、会議体への出席理事のみを出席者としてカウントしている。

理事会を実質的で機動的な意思決定機関とするためには、最低でも年度の間位には業務の進行状況につき監視する機能を持つ必要がある。また、補正予算の議決など、必要に応じて臨時理事会を開催できるよう理事の人選を考慮する必要がある。

6. 利用者数の減少と施設の方向性 ■利用目的の変更と廃止の検討

監査の結果

(1) 青森県営スケート場の利用者減少について

県営スケート場の利用者数は、昭和60年オープン時がピークであり約183千人を数えたが、その後15年間緩やかに減少しイベントを除く利用者数は約75千人となりピーク時の41%にまで落ちている。(事業の概要P98参照)

スケート目的の利用者の占める割合とそれ以外の利用者の割合は、イベントによる人数に大きく左右される。特にモーターショーは、隔年に開催される10万人規模のイベントであり平成10年度及び12年度はモーターショーの開催により利用者数が大幅に増加した。今後も、これらイベントの開催の有無により利用者数に大きな増減が出てくるものと思われる。

事業団は、利用者減少対策としてインラインスケート、営業時間の変更、県内の各学校へスケート場のチラシの配布、スケートスクールの充実、ジャパンオープン・インラインホッケー選手権の5年連続開催等の活動を行ってきたが利用者減少傾向に歯止めがかからない状況である。

施設運営に係わるコストが毎年3億円程度で、利用者1人当たりコストが4,400円にのぼること、イベント貸切に力を入れれば使用者数と使用料収入の増加が見込まれることなどを考慮すると、現在の施設が、公の施設として県民福祉により資する使用目的は何かを検討する時期に来ていると考える。

一度作った施設は永遠に当初の設置目的に拘束されるのではなく、施設の大きさ、収容人員、設備、立地条件、維持管理費、時代の変化、県民の関心等を考慮して、白紙から検討してみるのが行政改革の趣旨に合致すると考えられる。

(2) 岩木青少年スポーツセンターについて(教育委員会スポーツ健康課事業P101参照)

岩木青少年スポーツセンターは財団法人青森県体育協会の施設である。公共的スポーツ施設であり、本県のスポーツ振興を図ることを目的として、県は財団法人青森県体育協会に対して岩木青少年スポーツセンターの管理運営に要する人件費及び運営管理費の一部を助成している。しかしながら、同施設は老朽化しており、又、近隣に類似宿泊施設である岩木町町営「岩木山総合公園」が数年前に整備されたことから利用率が低迷している。年度別利用者数等の推移は次の通りである。

	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度
宿泊利用者数	14,255人	13,557人	12,910人	11,241人	11,285人
日帰り・キャンプ数	11,609人	9,861人	8,619人	9,635人	6,394人
計	25,864人	23,418人	21,529人	20,876人	17,679人
(宿泊施設稼働率)	(22%)	(21%)	(20%)	(17%)	(17%)
利用料収入	22,405千円	23,023千円	20,783千円	19,383千円	18,491千円
総運営費	▲77,640千円	▲71,430千円	▲67,891千円	▲74,531千円	▲66,724千円
県補助金	51,915千円	46,912千円	46,671千円	58,200千円	47,859千円
補助金負担率	(67%)	(66%)	(69%)	(78%)	(72%)
利用者1人当たり補助金	2,007円	2,003円	2,167円	2,787円	2,707円

同施設の運営には次の問題があると考える。

- a. 施設が老朽化していることから施設の修繕費等が今後も見込まれる。
- b. 近隣に宿泊施設を有する類似スポーツ施設があり、公共的施設としての存在意義や必要性が低くなってきており、利用者減に表れている。
- c. 毎年継続して利用する利用者を含め一定の利用者を確保しているとのことだが、施設規模に比べての稼働状況が悪すぎる。
- d. 施設の運営費に占める利用料収入の割合が低く、同時に県の補助金負担率が高い。
- e. 利用者数と利用料収入の減少傾向が続いており、歯止めがかかっていない。

以上のような状況が数年間続いてきたにもかかわらず、「施設の維持修繕の長期計画」、「利用者と利用料収入の増加や採算性改善に関する経営計画」などが検討段階に留まっており、作成に至っていない。

教育委員会スポーツ健康課の平成13年度“事務事業評価”によると、県関与の必要性や事業内容の妥当性が強調されており、岩木青少年スポーツセンターに対する運営費補助について現状維持の判断がなされている。

しかし、上記の問題点が解決されないまま補助金の支出を続けるのは、問題を先送りしているに過ぎず、事業の有効性の観点から問題があると判断される時期が来る。補助金事業の縮小、廃止撤退の基準を決めて対処すべきである。

(1) 収支差額ゼロの概要

事業団の収支計算書（概要P84参照）で明らかなように、毎年の収支差額はゼロとなっている。このような収支計算は一般的にはあり得ず、従ってゼロにするような調整が働いている。事業団は3カ所の体育施設の管理とスポーツ振興事業を県より委託されている（概要P82参照）。

業務委託収入は、事業年度開始前に事業費及び管理費の積算に基づき予算が策定されるが、通常人件費に係わる当該事業年度2月補正が行われた後に、決算（支出）額を多少上回るように補正予算が組まれ（5月理事会で承認）、超過額を返還することで決算額が確定する。施設毎には、収支差額が超過になるように補正が組まれるが（施設毎の収支計算P86～87参照）、その超過額約33百万円が管理費の支払いに充当され超過額の返還をもって収支差額がゼロとなる。

(2) 監査の結果

収支差額がマイナスになることはない、という事実は経費を節約してもしなくても県が全てを負担する仕組みとなっていることを意味する。このような状況では経費節減に対するインセンティブがなく、3E（経済性、効率性、有効性）の効果が期待出来ない。物品を長期に渡って大事に管理し経費節減に努める、各種入札の効果を有効ならしめコストダウンを図る、人員配置や給与制度を変えることにより事業費等に占める人件費の低減を図る等、様々なコスト削減努力の動機づけが収支差額ゼロとともに消えていると言える。

勿論、渡しきりの管理委託料、或いは補助金とすることで問題は解決しないと思われる。問題の所在は、県の部課組織の一部のような運営方式である。収支差額ゼロを導く運営方式という表現は、事業団設立の経過にも基因している

「事業団」は平成3年4月1日に設立されたが、設立当時、県スポーツ施設の所管が2つの課に分かれていた。即ち、総合運動公園が第1種都市公園に該当することから国の所管は建設省（現国土交通省）であり、従って、県は土木部（現県土整備部）が管理運営していた。一方、県営スケート場及び県立体育館は、教育委員会保健体育課（現スポーツ健康課）が所管していた。施設の管理運営並びにスポーツ行政の一体化が青森県のスポーツの強化に不可欠であることから「事業団」を設立したものである。

しかしながら、行政が外郭団体を設立しその機能の外部化を図る趣旨は、一般的には官庁システムのもつサービスコストの割高性を克服し「公共性」と「効率性」を両立さ

せることが目的であると考えられる。施設管理、サービス供給型の外郭団体は行政を補足しつつ行政効率を安価にさせる機能が期待されていると言えよう。外郭団体は、民間委託と直営方式の中間方式として、行政組織の欠点をカバーするため創設されてきたものであり、そのような基本的思考に基づく運営が必要である。収支差額ゼロの解消は、独立組織としての事業団の民間的活力を引き出す観点において考えるべき根本的問題と考えられる。

8. 補正予算の決議方法の有効性 ■理事会による事後承認

(1) 補正予算の概要

事業団では、通常年2回、2月とそれ以降に補正予算を組んでいる。予算に補正の必要が生じた時は補正予算を理事長決裁しておき、後日の定例理事会で事後承認している。2月補正は3月の定例理事会で承認されるが、それ以降の補正（収支差額ゼロの収支報告P55参照）は3月定例理事会に間に合わないため、翌年度の5月定例理事会で事後承認している。（役員会の概要P84参照）

(2) 監査の結果

予算は理事会の議決事項であるが（寄付行為11条）、事業団では理事長の専決処分に関する規程第2条（注1）により、次の理事会で事後承認をとることとしている。

しかしながら、専決規程は「災害等緊急を要する場合」など、非常事態での適用を予定しており、每期継続的な予算の承認にまで適用することは予定していない。

理事者に対し収支予算の範囲内で支出の執行権限を付与している予算制度の意義を損なわれないことがないよう、理事会の開催により事前に予算の承認がなされる必要がある。

(3) 改善提案（意見）

一般的には臨時理事会を開催して補正予算書を事前に議決するか、定例の理事会議決で予備費を計上しておきその活用によって対処できるが、事業団の場合は、収支差額をゼロにする補正予算の事後承認であり、収支差額ゼロの意義自体を再考することがより重要と思われる。

（注1）「理事長は、理事会が成立しないとき、または、災害等緊急を要し必要がある事項で理事会を招集する暇がないときは、その議決すべき事項を処分することが出来る。」