

C. 三内丸山遺跡

第1. 監査の結果及び改善提案（意見）

第2. 三内丸山遺跡の概要

三内丸山遺跡

第1. 監査の結果及び改善提案（意見）

1. 管理運営組織の複雑性と課題 ■ 県土整備部と教育庁による運営

監査の結果

① 遺跡管理運営の複雑な関係（複雑さと事故）

青森県総合運動公園（遺跡ゾーン39ha・芸術ゾーン36ha）と呼ばれる総面積75haの一部として三内丸山遺跡は位置している。

遺跡では、県土整備部・都市計画課と教育庁・文化財保護課による二重共同管理運営が行われており、発掘と展示室及び5カ所の発掘現場を屋根で覆った施設の管理は文化財保護課が担当し、大型掘立柱や大型竪穴住居など10カ所の復元物及び遺跡ゾーン全体は公園として都市計画課が管理している。しかし、体験学習館については、施設を都市計画課が管理している一方で、運営は文化財保護課の下にボランティアの協力で行われている。また、インターネットのホームページを通じた三内丸山の情報提供は、文化財保護課と共に都市公園の一部として都市計画課によっても情報提供がなされている。開発の方向性を決め又調整する機関として、外部専門家を含めた“遺跡ゾーン整備検討委員会”が設置されているが、既述の日々の業務は、2つの流れで遂行されている。

1つは、県土整備部の流れであり、県土整備部・都市計画課の課内室である公園整備推進室（県内の都市公園全般の整備推進を担当）の管轄のもと、県土整備部・監理課所管の青森県土整備事務所配下の都市公園事務所（三内丸山遺跡を含む「総合運動公園」・青森市宮田地区「新総合運動公園」・県庁前「青い森公園」を担当）によって遂行される。もう1つは、教育庁・文化財保護課の課内室である三内丸山遺跡対策室によって遂行される。（組織図P184参照）

これだけ聞いても三内丸山遺跡が、外部での理解と異なり複雑な状況の下で管理運営されていることが分かる。現に我々の外部監査も組織の複雑さ、経理面での複雑さのため、場所的には、文化財保護課については県庁内と三内丸山遺跡で、都市計画課については青森県土整備事務所（青森市幸畑）と都市公園事務所（青森市中央）並びに三内丸山遺跡とに分散して監査を実施し

なければならぬ状況にあった。

また、経理面においても、三内丸山に関する経費支出がどれだけあるのか把握することが出来ない状況にある。

県の経費支出の実績値は、歳出経理表（公益法人における収支計算表の支出項目の一覧に相当）によって表示されるが、三内丸山固有の歳出経理表は存在しない。文化財保護課においては課全体の歳出経理表しかなく、その中に「三内丸山遺跡対策室」の支出、「総務班」、「文化財班」並びに「埋蔵文化財班」の支出が混在している。また、都市公園事務所の歳出経理表には「総合運動公園」、「新総合運動公園」並びに「青い森公園」に関する支出が混在している。従って、三内丸山についてはコスト計算が出来ない状況にあった。

県庁内で公園整備推進室と三内丸山遺跡対策室は、情報交換を必要に応じて行うが、定期的な場は設けられていない。

このような複雑な環境下で、H14年8月末に、一部工事業者との意思疎通の不十分さから遺跡の重要な一部が公園内の土木工事の際誤って毀損（又は損傷）されるという事故が発生している。

都市公園事務所（県土整備部）から発注を受けた工事業者が雨天続きによる作業の遅れを取り戻すために、休日、三内丸山遺跡対策室（教育庁・文化財保護課）の立ち会いのない状況の下で工事を進めた為に事故が発生した。直前まで指導を受けて問題がない状況が続き、過信があったことが理由の一つのようである。以後は、発注者である都市公園事務所、工事業者及び対策室が毎週綿密な打ち合わせを行いながら進めるように改善が行われている。

しかし、表面化したこの事故は、三内丸山が複雑な行政による管理運営の下に置かれている背景を浮かび上がらせたとも言える。

これは、都市計画課と文化財保護課という行政組織が、中央の国土交通省と文化庁の影響下にあり、それぞれが一定の方針の下で縦割り行政がなされていることの結果引き起こされた面もあったのではないかと考えられる。

② 遺跡の基本計画と建設目処の中核施設

H10年に、文化財保護課、都市計画課及び外部専門家からなる遺跡ゾーン基本計画検討委員会によって、三内丸山の将来の保存・活用のあり方について青写真たる基本計画が作成され、それを基にして以後進められてきている。

発掘調査については、集落の全体像解明を目的に継続して行われることになっており、これまでの範囲確認調査に加え、今後は集中的な内容の濃い精査を行う段階にきている。

H14年11月末には、仮称公園センターと呼ばれた施設が“縄文時遊館”の名称（ギャラリー、シアター、体験工房、及び観光プラザ・レストラン・ショップからなり、都市計画課の管理下に置かれる）で完成オープンしている。しかし、基本計画の中核施設の1つとして構想されていた、研究及び文化財保全の恒久的博物館としての仮称「縄文センター」は、現時点でも具体的な検討計画の中には置かれておらず、現状のプレハブ施設での展示が当面継続される見通しである。

衆知の如く、総合運動公園拡張による野球場建設の過程で発見された遺跡が、運動公園自体の他への移転と遺跡を含めた跡地の再利用に発展してきた。芸術ゾーンもこの結果生まれたもので、H17年頃完成予定の美術館と縄文の森再現の意味が込められており、大きな意味で遺跡ゾーンとの一体性を持ったものになっている。原因により近い仮称「縄文センター」と派生的に生まれた美術館は、共に100億円を超える工事費負担を県民に強いるプロジェクトになると見られているが、既述基本計画のアップトゥデートされた最新の青写真の中では、後者の仮称「縄文センター」は登場していない。

また、関係者は、将来的にもその建設は難しいと見ているようである。基本計画検討時に、仮称「縄文センター」が、真剣に議論され、期待された中核施設であったことは、当時の資料を読むことにより明らかである。難しくなった背景の1つとして、国の行政改革の一環として地域総合整備事業債などの手段による資金調達の手が閉ざされ、資金調達の目処が立たなかったことが原因とも考えられている。

仮称「縄文センター」が当面実現しがたい中での”縄文時遊館”は、見学者・利用者への展示場所提供の1つの機会と見られるが、体験場所以外でも、実物の代わりにレプリカの展示に留められる。表面的な理由は、公園法との関わりのようなのだが、それとは別に、利用者の視点に配慮することなく、何か文化財保護課と都市計画課が互いに自己の主張・仕事にこだわっている面もあるようにも感じられた。

三内丸山の重要性を考慮した時、複数部署による複雑な共同管理運営には上記のような問題が内在している。したがって、一本化された独立組織によって総括的な管理運営がなされるべきであると考ええる。

2. 利用者・見学者数の逡減傾向 ■縄文時遊館オープン後の対応

(1) 概要

H6年から見学者の受け入れを開始し、本格的なH7年度見学者数270千人からH9年度の565千人のピークを迎えて以後、毎年11～20%の率での見学者・利用者数の減少傾向が続いている（P183参照）。H14年度は、ゴールデン・ウィークの見学者数だけで前年同期比20,000人近い落込みがあり、9月末6カ月経過時点で176千人、冬場の低迷を考慮して年間見積もり見学者数が250千人と最低になる可能性も想定されている。ただし、上記の縄文時遊館のオープンが来年度以降の見学者数の逡減傾向の歯止めになることが予定されており、立派な施設から見てある程度の期待が出来るように思われる。

以上の利用者数の推移とは異なり、H10年時点の基本計画の中では年間利用者数が100万人と試算、想定されていた。

試算には、4つのアプローチが取られており、それなりに論理的ではある。

それらは、①試算時点までの実際の見学者数と他の国立公園の開園後の推移との比較、②③青森県への観光客数から試算したもの2つ、そして、④縄文センターが出来ることを前提に他の博物館見学者数よりの試算であるがいずれも、利用者数が急増していたフィーバーの中で試算したということが過度に楽観的な予測に導いたものかと考えられる。①の試算では、12月に利用者が急減していたにも関わらず冬場の利用者をそれ以外の時期の利用者数と同等に扱うという誤りを犯していた。

しかしながら、上記の見学者数の逡減傾向は、検討委員会等では、見学者数の実際の減少が明らかになる前から予想していたようである。なぜなら、他県の博物館などの社会科学系統の施設の入場者数の推移から、多くの場合、オープンの後、時間の経過と共に逡減を辿ることが統計的に明らかとなっていたからである。

(2) 改善提案（意見）

自然科学系統の施設は、一般的にリピート客が一定量あり、ある程度の利用者数水準を長期に渡り維持することができるようである。今回、縄文時遊館オープンで利用者の盛り返しが期待されるが、社会科学系施設の宿命として、一定時間経過後再度、利用者数の逡減傾向に見舞われる可能性のあることを想定し、事前に必要な準備をしておくことが重要かと考える。そのためには、青森県民との更なる接近方向を目指すべきではなかろうか。

三内丸山は、国の特別史跡（現在全国で61カ所）の1つに指定されており、利用者数・見学者数の多寡によりその価値やあり方を議論すべきではないとの見方も当然あろうが、保全・建設などの資金の多くを県民にお願いする以上、有益に使われていることを示して行かざるを得ない。

既述のような見学者・利用者数の遞減傾向を放置して、将来を語り続けることには難しいものがある。縄文時代研究の情報を全国に発信し、訴え、すそ野を広げ、将来の三内丸山遺跡への県外からの訪問者を増やす努力のみならず、県民に身近な存在になり、何度も多くの人々に利用されるような施設にもなっていくことが、今後の持続的な発展には必須のことではないかと感じられる。

文化財保護課等では、小中学校生徒への重要な体験学習の場の1つに位置づけられるように努力されているようである。また、遺跡の特質を生かした県民の憩いの場・里山と言う位置づけも探求出来ないかとの意見も聞かれる。基本計画・方針にも言及されていることではあるが、県民がしばしば訪れる場所になって初めて、三内丸山遺跡の各種の将来ビジョンの訴え、支援要請に対しても、多くの人に耳を傾けてもらえるようになるのでなかろうか。その方向での努力活動でもって、まずは、多くの関係者にも理解しやすい、利用者数の遞減傾向の歯止めと持続的な増加に力を入れられるのが望ましいのではなかろうか。

そのためには、ハード面の強化充実と平行して、利用者を継続的に引きつけるソフト面の充実を関係者が一体になって重点的に進められることが重要と思われる。縄文時遊館の期待されるブームが去った後、再度利用者の持続的減少傾向に悩まされることのないように、事前に各種の行動をされることを勧めたい。

都市計画課の方々とのお話の中で、運用ソフト面の重要性を認めながら、その方向で自分たちには十分な経験技能がないことを語られる場面があったが、県民に広く、又民間事業者関係者に広く、アイデアと支援を求めながら一緒にことを進めることによって、多くの人々に支持され、利用される施設になるものと考ええる。

公的施設の現状は、建てることと同時に、人を引きつけ続ける為の絶え間ない努力が伴う必要のあることを教えていると思われる。

3. 遺跡に係わる製作品の管理 ■物品計上されていない模型やレプリカ

監査の結果

県は、三内丸山の遺構及び遺物の保存、遺跡に係わる知識の普及及び広報、遺跡に係わる学術研究等に関する事業に充てるため30億円基金を設置しているが（平成7年県条例第18号）、その基金の運用益により平成7年度において遺跡の模型を22,475千円を掛けて製作し、平成8年度においては各種レプリカの製作に11,727千円、平成9年度においては展示室の展示替に23,837千円を掛け、その一部に運用益を充当している。

これらの支出は、業者に製作を委託したものであるという論拠を基にその年度の委託費として処理されるのみで、物品として認識されていなかった。

県財務規則第264条は物品の分類を別表4により定めているが、購入したものだけが物品ではなく、生産品（製作される物品を含む）や美術品の標本類も物品とされている（2万円未満の物品を除く）。

平成7年度に製作した三内丸山遺跡の模型は2千万円を超え、重要物品として取り扱われる。平成8年度製作のレプリカの製作や平成9年度展示室の展示については内容を確認できる資料がないため個々の判断は出来ないが、レプリカ等の製作は一般的に高額であり、物品として管理されるべきものがあつたのではないかと推察される。

年度の事業費の一部として「支出で終わってしまう」のと、物品として把握され、廃棄されるまで「管理されてゆく」のとでは大きな違いがある。高価なものが物として管理されなければ、盗難等により紛失してもわからないことになる。従って、今後、委託により製作したものでも購入物品と何等変わらないものと考え、物品として管理するようにされたい。

4. 委託業務における予定価格の算定 ■根拠が曖昧な予定価格の算定

監査の結果

三内丸山では10名以上の団体を対象に随時、体験学習を行っている。内容は、「縄文ポシエット作り」「組紐作りと火起し」「ミニ土偶作り」「琥珀ペンダント作り」等であるが、下記の通り年々利用者が増加している。

	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度
利用者数(人)	3,321	4,311	3,960	4,669	7,229
利用団体数	76	78	76	100	130

これらの体験学習は、ボランティア団体に業務を委託しているが、利用者数の増加とともに随意契約による契約金額も増加傾向にある。

委託業務が100万円以上の場合、原則として入札により委託先を決定しなければならないが、ボランティア団体がガイドをしている三内丸山においては「遺跡の見学のガイド」と「体験学習の指導」を組み合わせ実施することが効率的であり、施行令167条の2第1項2号の規定により随意契約によりボランティア団体に業務を委託している。

県では前年の利用者数を参考に予定価格の算定を行うこととしているが、下記の通り、必ずしも利用者数に基づく算定がなされていないため、ボランティア1人あたり利用者数の値に大きな格差が生じている。積算上、月々の必要なボランティア数の根拠が不明確であることが原因となっている。

13年度予定価格の算定基礎(単価×延人数)		b. 12年度利用者数	利用者数
月	a. 積算ボランティア延人数		ボランティア1人当たり
4月及び11月	3人×60日=180人	570	3.1人
5月及び6月	4×61=244	2,095	8.5
9月及び10月	4×61=244	1,225	5.0
7月及び8月	5×62=310	765	2.4
12月～3月	1×121=121	14	0.1

利用者数の実績値に基づき、該当月に何人のボランティアが必要か算定し、予定価格の算定に反映させることが必要である。尚、ボランティア1人が、1日何人の利用者に対応できるかについての判断資料はないが、予定価格を算定する上で実態に即した価格設定がなされるべきである。

5. 委託業務の指名競争入札 ■90～99.88%の高い落札率の現状

(1) 監査の結果

総合運動公園管理業務関係の委託で同一業者が5年間連続して落札している例が5件あり、また、予定価格に対する落札率は下記の通り高い状況にある。

業務名	業者	13年度指名業者数	13年度落札率
清掃業務	T社	5社	99.88
警備業務	S社	6社	91.78
維持管理業務	A社	9社	99.59
植栽管理業務	S社	8社	90.00
除雪業務	F社	8社	97.23

① 除雪業務委託に関しては指名業者8社が5年間全く同一であった。その理由は、以下のとおりであると説明を受けた。

除雪業務は、常時スタンバイ可能な業者で、かつ自社で機械を有している会社という条件を満たす必要がある。また、青森市役所が委託する業者と競合しないように事前に調整すると、どうしても特定の大手の会社にならざるをえない。

② 植栽管理業務委託の指名業者も5年間ほぼ同一であるが、他の3業務に関しては指名業者の一部入れ替えが行われている。

③ 清掃業務委託及び警備業務委託以外は、委託の範囲や内容が毎年変化していると思われる。

いずれにしても、調査した5年間について連続して同一業者が落札し、落札率も2社については、99%を超える状況にあり競争原理の有効性について何等かの対策が必要である。

(2) 改善提案

入札制度の全般的改革事例と改善策については、P 49～51を参考にして頂きたい。