

# 包括外部監査の結果報告書

「市債」の財務事務について

(発行事務・公債費負担・該当事業の効果をめぐって)

倉敷市包括外部監査人

佐藤 芳郎

## 目次

第 1 . 包括外部監査の概要	
1 . 選定した特定の事件	4
2 . 事件として選定した理由	4
3 . 監査の着眼点	5
4 . 外部監査の方法	6
5 . 外部監査の実施期間	7
6 . 外部監査の補助者	7
第 2 . 倉敷市債の現状分析	
1 . 市の収支及び市債残高の歴史	8
2 . 倉敷市会計の現在	9
3 . 船穂町・真備町合併の影響	23
第 3 . 倉敷市債の将来	
1 . 市債の意義とプライマリーバランス	26
2 . 市債の発行制度の改革	27
3 . 市債が市の将来財政に与える影響 (監査人の試算に基づく)	29
4 . まとめ	36
第 4 . 特定の起債事業の個別監査と監査結果	
. 総括	38
. 瀬戸大橋架橋記念館	41
. 水島海員会館	59
. 東部最終処分場	74
. 水島清掃工場	94
. ライフパーク倉敷	111
. 倉敷クリエイティブパーク	137
. 倉敷市保健所・くらしき健康福祉プラザ	152
. 倉敷市光ネットワーク(かわせみネット)	190
第 5 . 提言	
1 . 総合提言	206
2 . 個別項目にかかる提言	208
第 6 . 最後に	214
第 7 . 利害関係	216

## 本報告書の略語について

本報告書においては下記の略語を用いている。

市 岡山県倉敷市

監査人 倉敷市包括外部監査人

注：この報告書では、原則として表示単位未満を切り捨て表示しているの  
で、数字間で相互に不突合が生じたり、表示単位未満を考慮すると加  
減算の結果に差異が生じることがある。



市庁舎の全景

# 包括外部監査の報告書

平成18年3月27日

倉敷市包括外部監査人

公認会計士 佐藤 芳郎

## 第1. 包括外部監査の概要

### 1. 選定した特定の事件

#### (1) 外部監査対象

「市債」の財務事務について

(発行事務・公債費負担・該当事業の効果をめぐって)

#### (2) 外部監査対象期間

平成16年度

(必要に応じて平成15年度以前の年度分を対象年度に含む)

### 2. 事件として選定した理由

倉敷市の未償還市債残高は平成15年度末で150億円(普通会計ベース)を超え、市民一人あたりでは34万円弱の残高を残していると計算される。一方、平成15年度の税収は総計で約700億円弱(平成16年4月現在)であり、市債残高の約1/2程度しかない。普通会計の年次歳入合計は約150億

円であり、年次歳入総額に匹敵する市債残高がある。年次の公債費は160億円程度必要であり、内40億円程度が利息の支払額である。市債残高の返済は、今後一切市債を発行しないとしても、約30年弱を要する計算となっており、それまで公債費支出が歳出負担として残り、倉敷市の財政を圧迫し続ける。

さらに、下水道事業にかかる市債残高は平成15年度末で20百億円を超えており、これを加算すると市債残高は35百億円を超過し、歳入総額の2倍強となる。

このような状況下で、既発行の市債が将来の市の財政に与える影響を検証すること、及び過去に起債して実施した個別事業の有効性を検討し、後生の市民に負担を残すことの正当性等を個別に吟味し、今後の起債のあり方に資することが極めて有用であると思料した。

### 3. 監査の着眼点

倉敷市債の過去・現況を分析し、市の財政状況を把握する。

市債が将来の市財政に与える影響を総合的に検証する。

起債時点で当該事業は倉敷市の市政に有効かつ合理的であったか  
(政策適合性・合理性)

当該事業には公共性があり、公益に資するものであったか  
(公益性・公共性)

当該事業は計画時点で実施する必然性があったか  
(適時性・緊急性)

当該事業は起債して資金調達し、後生に負担を残す合理性があったか  
(起債の合理性)

事業運営・発注・委託等が適正な基準・手続きによっているか  
(合規性)

建設・運営等の事務手続・管理は必要にして充分に実施されているか  
(事務・管理の適正性)

当該事業は、倉敷市政にとって有効であったと判定できるか  
(事業の有効性)

当該事業は、効率的に運用され、公債費を捻出できたか  
(事業の効率性)

当該事業は、将来的に有効性・効率性を確保できそうか  
(事業の将来性)

#### 4. 外部監査の方法

必要に応じ、下記の監査手続、及びその他の監査手続を採用して、監査を実施した。

倉敷市一般会計決算書及びその他の資料の閲覧・分析

倉敷市特別会計及びその他の決算書、その他の資料の閲覧・分析

内部承認文書・内部管理文書等の閲覧

関係者からの説明聴取・関係者への文書または口頭による質問

会計帳簿・各補助簿・各台帳・会計伝票の閲覧・吟味

法令等への準拠性調査、関連証憑との突合及び保管状況等の調査

分析的な監査手続

勘定残高等の確認

事業現場の視察・現金及び固定資産の実査等

会計手続のマニュアル等への準拠性検証

該当事業別に行政コスト計算書を試算する

その他

#### 5．外部監査の実施期間

平成 17年 7月 8日 から 平成 18年 3月 27日 まで

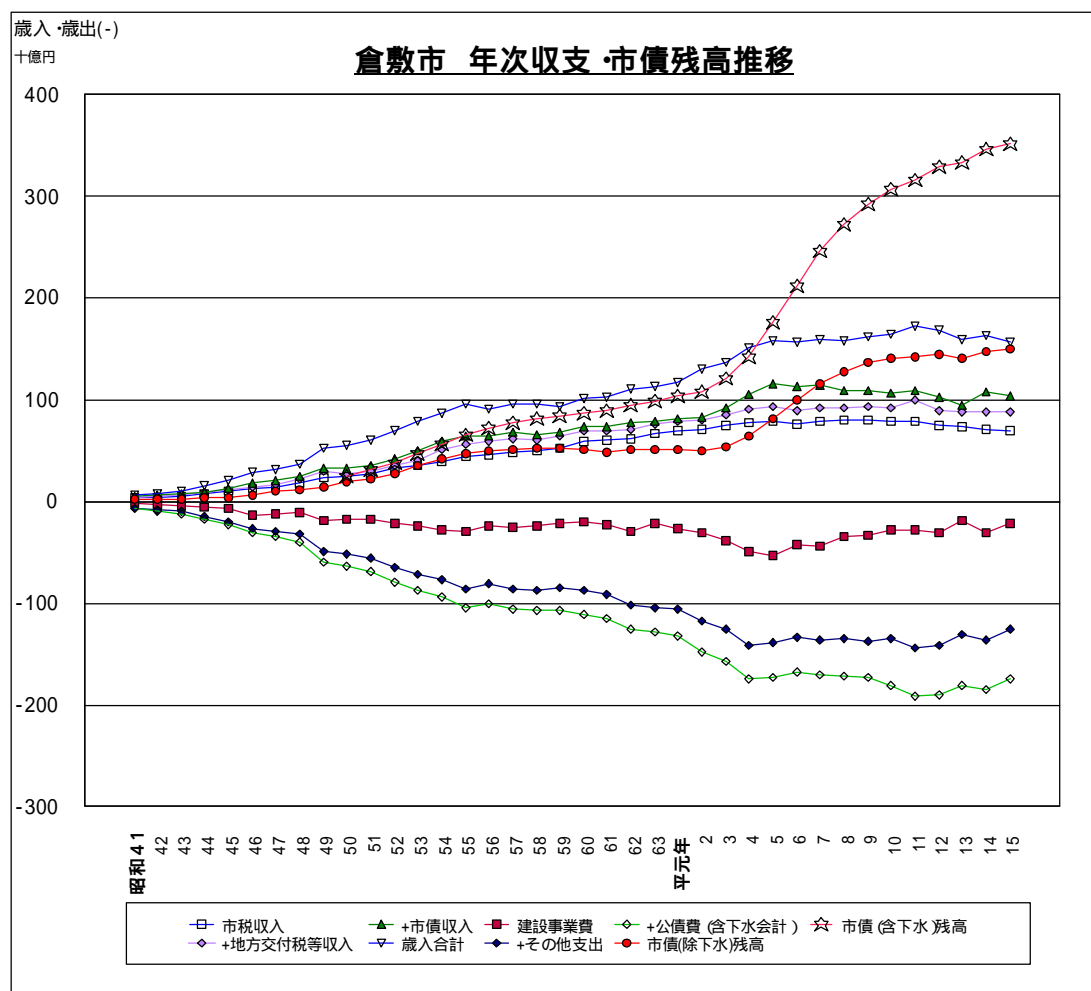
#### 6．外部監査の補助者

公認会計士	小川 洋一
公認会計士	小野 雅之
公認会計士	大山 彰英
公認会計士	山形 昌弘

## 第2．倉敷市債の現状分析

### 1．市の収支および市債残高の歴史

倉敷市の歳入・歳出及び市債残高の推移は以下のグラフの通りである。



平成2年頃からの建設事業費の伸びに伴って、市債残高の増加が顕著になり、1000億円程度であった市債残高は平成6年度には2000億円を突破し、平成15年度には3500億円（普通会計＋下水道事業）を超えている。他方、市税収入は平成9年度の809億円をピークに減少を続け、平成15年度では691億円にまで落ち込んでいる。

歳出面（普通会計ベース）では、投資的経費は平成5年度の525億円が最高で平成16年度では165億円まで低減している。その他の歳出も若干の削減傾向を示



しているが、歳入不足を新たな市債の発行でまかなっているため、市債残高の増加に伴い公債費も増加し、平成15年度では普通会計で169億円、下水道会計と合計すると297億円にもなっていて、歳出の削減効果を薄めてしまっている。

## 2. 倉敷市会計の現在 概要

(市債残高)

(単位:百万円)

区分		平成 15 年度	平成 16 年度
普通会計	一般会計	143,897	143,045
	公共用地先行取得事業	319	167
	住宅新築資金等貸付事業	726	610
	新倉敷駅南第一土地区画整理事業	2,184	1,995
	新倉敷駅南第二土地区画整理事業	2,906	2,737
	母子寡婦福祉資金貸付事業	26	38
	下水道事業(普通会計分)	52	
	小計	150,110	148,592
準公営企業	下水道事業	201,237	199,806
	農業集落排水事業	291	277
	企業団地造成事業	908	652
	小計	202,436	200,735
公営企業	水道事業	18,546	18,793
	児島市民病院事業	504	475
	小計	19,050	19,268
地方債合計		371,596	368,595

市が負担すべき市債の総額は、上表のとおり、平成16年度末において普通会計の1,485億円、準公営企業会計の2,007億円、公営企業会計の192億円、合計3,685億円である。市民1人当たりで計算すると833千円になる(平成17年4月1日現在の人口442千人により計算)。

ただし、市債残高のうち2,500億円程度については元利償還のうち30~100%が交付税措置の対象となっている。

また、前記のとおり倉敷市の市債の残高は平成2年頃から急増しているが、全国の市町村も同様の傾向を示している。この原因について一般的には以下のとおりに解されている。

ア 国の経済対策による公共事業の拡大

- ・ 補助金でなく交付税措置された地方債を財源とした国による公共事業の誘導

イ 税収の落ち込みによる歳入の穴埋め

- ・ バブル経済の崩壊に伴う長期の不況
- ・ 平成元年の消費税導入に伴う平成6年以降の住民税減税

以下、倉敷市の普通会計の決算推移を分析することにより、市債残高増加の原因分析および中核市平均との比較を行う。また、特別会計・公営企業会計の決算書を分析することにより、普通会計に過度の負担を強いている会計はないか検討する。さらに、財政援助団体の平成16年度決算書を分析することにより、債務超過に陥っている団体はないか検討することとする。

### 一般会計

地方自治体の会計は、一般会計と特別会計に分類される。一般会計とは、地方税・地方交付税等を主な歳入、自治体の様々な活動に必要な経費を歳出として計上した会計をいう。この表における普通会計とは、決算統計のため自治体間の比較を容易にするよう総務省が作成した全国統一基準に基づく会計である。

以下の表は、普通会計の歳入・歳出および市債並びに基金の残高、さらには普通会計の主な財務指標について平成元年度より16年度までの推移を表にしたものである。

## (普通会計の推移)

(歳入)

(単位:億円)

	平成元 年度	平成2 年度	平成3 年度	平成4 年度	平成5 年度	平成6 年度	平成7 年度	平成8 年度	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	平成14 年度	平成15 年度	平成16 年度
市長	滝澤	滝澤	渡邊	渡邊	渡邊	渡邊	渡邊	中田	中田	中田	中田	中田	中田	中田	中田	古市
地方税	695	707	747	777	789	761	793	799	809	783	789	751	739	716	691	692
地方交付税	6	6	6	7	7	7	7	7	25	46	94	101	122	157	164	128
市債	29	29	72	137	228	239	218	166	162	144	98	131	74	195	156	127
その他の歳入	419	497	497	527	533	536	542	580	608	656	720	670	638	542	539	553
小計	1,150	1,240	1,324	1,450	1,558	1,544	1,562	1,554	1,605	1,630	1,702	1,655	1,574	1,612	1,551	1,501
前年度繰越額	24	59	62	62	28	20	29	25	15	17	18	31	23	26	16	40
合計	1,175	1,299	1,386	1,512	1,587	1,565	1,591	1,580	1,620	1,647	1,720	1,687	1,597	1,639	1,568	1,542

(歳出)

	平成元 年度	平成2 年度	平成3 年度	平成4 年度	平成5 年度	平成6 年度	平成7 年度	平成8 年度	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	平成14 年度	平成15 年度	平成16 年度
人件費	269	301	311	329	336	344	349	361	359	366	359	365	372	352	335	332
扶助費	121	127	132	148	153	157	165	171	181	195	205	184	196	214	231	250
公債費	65	65	68	69	82	103	102	105	124	158	146	153	164	168	169	163
投資的経費	262	303	383	489	525	424	432	349	336	272	272	309	183	300	211	165
その他の経費	396	439	428	447	468	505	516	577	601	636	704	651	653	585	580	611
小計	1,115	1,236	1,324	1,484	1,566	1,535	1,566	1,564	1,603	1,629	1,688	1,664	1,570	1,622	1,528	1,523
次年度繰越額	59	62	62	28	20	29	25	15	17	18	31	23	26	16	40	18
合計	1,175	1,299	1,386	1,512	1,587	1,565	1,591	1,580	1,620	1,647	1,720	1,687	1,597	1,639	1,568	1,542

	平成元 年度	平成2 年度	平成3 年度	平成4 年度	平成5 年度	平成6 年度	平成7 年度	平成8 年度	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	平成14 年度	平成15 年度	平成16 年度
プライマリー バランス	70	39	-4	-101	-153	-127	-119	-71	-35	15	61	12	94	-36	35	14
市債残高(普 通会計のみ)	506	502	538	638	820	1,000	1,165	1,430	1,373	1,413	1,418	1,447	1,403	1,473	1,501	1,486
市債残高(特 別会計・公営 企業会計含 む)	1,114	1,163	1,297	1,533	1,888	2,555	2,608	2,895	3,107	3,271	3,377	3,510	3,536	3,669	3,715	3,685
減債基金	18	18	18	17	15	12	8	4	0	0	0	0	0	0	0	0
財政調整基 金	115	125	138	149	148	143	135	113	89	56	101	71	55	57	68	61
その他特定 目的基金	119	139	136	101	93	92	77	76	71	69	69	47	41	33	36	35
基金計	254	283	293	267	257	249	221	194	161	126	170	118	96	91	105	96

	平成元 年度	平成2 年度	平成3 年度	平成4 年度	平成5 年度	平成6 年度	平成7 年度	平成8 年度	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	平成14 年度	平成15 年度	平成16 年度
財政力指数	1.15	1.12	1.11	1.08	1.09	1.08	1.08	1.06	1.02	0.98	0.93	0.90	0.86	0.84	0.80	0.80
経常収支比 率	68.3	70.6	71.1	78.4	75.6	80.8	81.2	84.8	84.8	87.6	83.0	85.4	85.4	86.4	83.4	87.8
起債制限比 率	8.0	7.6	7.5	7.4	7.3	7.5	8.0	8.7	9.5	10.3	11.0	11.2	11.5	11.7	11.7	11.4

(指標の内容説明)

指標名	内容	備考
プライマリーバランス	(歳入 - 市債収入) - (歳出 - 公債費)	赤字の場合、当該年度の財政収支の不足を補うために市債の発行あるいは基金の取崩を行うことになる
減債基金	地方債の償還を計画的に行うための資金を積み立てる目的で設けられる基金	
財政調整基金	地方公共団体における年度間の財源の不均衡を調整するための基金	
財政力指数	指数が大きいほど財政力が強いことを示す	1を超える市町村には普通交付税が交付されない
経常収支比率	比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを示す  経常経費に使った一般財源 ÷ 経常一般財源の総額 × 100 (%)	市町村では75%を超えないことが望ましいとされる
起債制限比率	公債費のうち地方交付税措置されたものを考慮して実質的な公債費の負担の程度をみる指標	20%以上の市町村には一定の地方債の起債が制限される

前頁までの表より以下のことが分かる。

- ア 地方税 : 9年度の809億円がピークで16年度は元年度の水準まで低下している。
- イ 地方交付税 : 元年度は6億円であったが、年々国への依存割合が増加し、15年度は164億円まで増加した。16年度は三位一体改革の影響で減少している。
- ウ 市債残高 : 元年度に1,114億円であった残高は年々増加し、15年度は3,715億円まで増加した。16年度は若干減少に転じている。

倉敷市の起債の歴史について補足すると次のとおりである。昭和40年代には上水道や義務教育設備や病院等の施設建設のための起債がほとんどで金額も小さかった。しかし、50年代になって下水道事業や公営住宅や庁舎建設に10億円台の起債が見られるようになってきた。60年度から平成の始めにかけては、バブル好景気の影響もあって積極投資が目立ち、瀬戸大橋架橋記念館・ライフパーク倉敷・倉敷駅北周辺整備・廃棄物処理施設等の高額施設への投資が下水道投資とともに増加し、この時期に市債残高が大幅に上昇している。平成7年以降も下水道事業の高額起債が相次いでいるが、それ以外の大きな事業は保健所政令市移行に伴う保健所建設のみで、10年以降は財政対策債や減税補填債の発行が大きい。

- エ 経常収支比率 : 元年度の68.3%から16年度の87.8%まで15年間で20%近く上昇し、財政の硬直化が進んでいる。

エの原因は、分母の一般財源でなく分子の経常経費における公債費の増加にあり、平成2年度以降の市債の起債による公共事業のツケが回ってきていると考えられる。今後についても社会保障費をはじめとした経常経費は膨らむ一方ではないかと危惧される。

また、平成16年度の一般会計決算書によると財政調整基金を7億円取り崩したほか、公営企業会計の競艇事業(児島ポート競争事業)会計から5億円の借入を行っており、非常に厳しい財政事情が窺える。しかしながら、その一方で新聞報道(平成17年11月25日 山陽新聞)によると、平成17年度の法人市民税は、水島コンビナート関連企業の好業績を反映し14年ぶりに100億円を超えることが見込まれており、前年度比1.8倍である。国からの地方交付税が削減されるため、純粋な歳入の増加ではないが、厳しい財政の中で今後に期待が持てる。

さらに、新市建設計画の将来人口見通しによると「東京都・神奈川県等と同

様に平成27年まで増加傾向を示しており、その要因として、15～64歳の人口の占める割合が高いこと、現時点での高齢化率が低い」とある。福祉サービスの主な担い手は市町村であることから、市町村は都道府県よりも少子高齢化社会の影響を受けやすいといわれているが、他の市町村が「平成17年をピークに人口が減少すると推計されて」いる中、人口の増加見通しは倉敷市の財政にとって非常に大きいアドバンテージといえる。

(主な指標についての比較)

	財政力指数	経常収支比率	起債制限比率	市債(普通会計のみ)残高(百万円)	財政調整基金残高(百万円)
倉敷市	0.803	83.4%	11.7%	150,084	6,840
中核市平均	0.809	82.8%	10.7%	175,805	7,814
岡山市	0.722	88.4%	15.2%	316,888	13,144

上表は、平成15年度の倉敷市・中核市平均・岡山市について財務分析の主な指標を比較したものである。普通会計のみであるため、下水道事業等の特別会計については考慮されていないが、倉敷市の財務状況は中核市平均のそれと比較するとやや劣るものの、隣町の岡山市に比べると相当上回っていることが分かる。

(バランスシートおよび後世代による社会資本の負担率)

倉敷市は、平成12年度からバランスシート(貸借対照表)を作成し、公表している。対象とする会計範囲は普通会計に限られており、市債の約54%を占める下水道事業特別会計や公営企業会計は含まれていない。地方自治体全体の行政活動を把握するためには普通会計だけでなく、公営企業会計、さらには財政援助団体まで拡大した連結バランスシートを作成することが必要である。

他方、後世代による社会資本の負担率は、普通会計のみのバランスシートに基づき算定されており、社会資本の形成が地方債などの負債により行われた割合を表す。当該比率が低いほど将来の世代が負担する割合が低いことを表す一方で、低すぎることも世代間の公平という観点から問題があるとされる。

$$\text{後世代による社会資本の負担率} = \text{負債残高} \div \text{有形固定資産} \times 100 \quad (\%)$$

倉敷市の当該負担率は、平成15年度バランスシートによると35.9%であり、中核市平均の38%あるいは隣町の岡山市の50.6%と比較すると低目である。

ただし、倉敷市の市債残高の54%を占める下水道事業の市債残高は上記の比率の算定に含まれていないため、当該負担率をもって安心することはできないと考える。

## 特別会計

特別会計は、地方公営企業法・地方財政法で決められており、特定の事業等について一般会計とは別にその収支を経理する会計をいう。特別会計には、一般会計と同じ方式により経理する狭義の特別会計と地方公営企業法の財務規定等を適用する公営企業会計がある。

まず、前者の狭義の特別会計であるが、倉敷市の特別会計は、下水道事業会計のほか国民健康保険会計など全部で12会計存在している。

新聞報道によると、国の31もの特別会計については、一般会計からの繰り入れを大幅に削減するために徹底的に見直した上、今後5年間で半分程度にする方針を固めたとのことである。

市町村についても、繰入金・繰出金等の勘定科目が一般会計と特別会計の間で双方に計上されるため、各決算書を単独で見ても全体の歳入・歳出の状況が非常に分かりづらい状況である。一般会計からの繰り入れ削減に資するか否か不明ではあるが、歳入歳出規模が小さく、法令等で強制されていない会計については一般会計に吸収すべきではないかと考える。

### (下水道事業特別会計)

倉敷市の特別会計全体の市債残高は2,062億円であり、そのうち下水道事業が1,998億円と96%を占めていることから、以下、下水道事業会計の概要について分析する。



( 下水道事業特別会計の推移 )

(歳入)

(単位 :百万円)

	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	平成 17 年 度当初予 算
公共下水道普及率	50.9%	53.7%	56.6%	59.0%	61.7%	
負担金	213	190	186	245	132	119
使用料及び手数料	4,494	4,689	5,266	5,439	5,632	6,060
国庫補助金・支出金	5,274	4,407	3,508	4,115	3,494	1,793
県補助金	130	78	43	49	51	46
一般会計繰入金	10,099	10,002	9,976	10,359	11,308	9,826
貸付金元利収入	492	402	306	260	224	155
雑入	315	363	190	136	64	11
市債	14,837	12,293	12,416	9,296	6,991	7,332
小計	35,854	32,425	31,891	29,899	27,900	25,342
前年度繰越額	743	833	707	401	182	
合計	36,597	33,258	32,598	30,300	28,082	25,342

(歳出)

	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	平成 17 年 度当初予 算
下水道管理費	3,688	3,777	3,698	3,585	3,352	3,783
人件費	825	827	793	684	654	635
需用費	727	723	655	654	630	674
委託料	1,141	1,140	1,198	1,236	1,209	1,323
負担金補助及び交付金	593	679	748	665	707	870
貸付金(水洗便所改造)	284	274	199	241		
その他	118	134	105	105	152	281
下水道事業費	19,840	16,526	15,364	12,461	9,108	6,223
人件費	761	729	698	648	624	630
委託料	3,417	3,056	2,369	2,181	1,802	310
工事請負費	13,085	10,688	10,522	8,021	5,431	4,345
負担金補助及び交付金	230	273	199	280	226	230
補償補填及び賠償金	2,035	1,706	1,546	1,306	998	680
その他	312	74	30	25	27	28
浄化槽対策費	1,333	526	310	401	342	310
下水道施設災害復旧費					118	
公債費	10,903	11,722	12,825	13,671	15,010	15,026
元金	4,052	4,872	5,983	7,021	8,474	8,610
利子	6,851	6,850	6,842	6,650	6,536	6,416
小計	35,764	32,551	32,197	30,118	27,930	25,342
次年度繰越額	833	707	401	182	152	
合計	36,597	33,258	32,598	30,300	28,082	25,342

特別会計や公営企業会計は受益者からの収入により費用を賄うのが原則である。したがって、起債に伴う将来の公債費の支払いを受益者のみが負担する限り「世代間の公平」は保たれていることになっている。

この原則は下水道事業についてもあてはまるはずであるが、受益者負担の年額57億円に対し公債費・工事請負費等に年額279億円も要しているため（平成16年度実績）、毎年度、多額の市債の起債のほか国庫補助金および一般会計からの繰入金を主な歳入として受け入れることにより運営されている（平成16年度実績は各々70億円・34億円・113億円）。

（下水道普及率および資本費平準化債）

その一方で、倉敷市の下水道普及率は平成16年度末において61.7%（中核市35市のうち25位）、合併浄化槽などを含めた汚水処理施設整備率81.3%（同19位）である。船穂地区・真備地区については下水道普及率が極端に低く、各々20.4%・21.4%であり、従来の4地区と同様の普及率を目指すとなると大幅な投資的経費が必要となる。

市政概要によれば、「健康で文化的な生活環境づくりのためと、川や海などの公共用水域の水質保全のために、最も重要な都市施設である下水道の整備を、市政の重点施策の一つとして事業を進めてきた」経緯がある。

また、山陽新聞（平成17年9月10日付）によると、倉敷市の下水道の効率的な整備方針を検討する下水道事業審議会（会長・岡本輝代志 岡山商大大学院教授）の答申では「中核市にふさわしい普及率を」目指して、効率的な事業実施へ公共下水道の維持管理費削減、水洗化率向上に努める、建設費が割高となる農業集落排水は慎重に判断するなどが提言されている。

市としても資本費平準化債を起債することにより、世代間の負担の公平化を名目に下水道事業特別会計の借入金返済を将来に繰り延べすることを図っている。市債の償還期間が20年から30年であるのに対し、下水道設備の耐用年数は40年超であることから理にかなっている方法ではあるが、その場しのぎの感をぬぐえない。

「最も重要な都市施設である下水道の整備」については十分理解できる話ではあるが、ない袖は振れないのは当然である。船穂地区・真備地区の下水道整備をどの程度まで優先して行うかについては、市の財政状況を十分検討した上で行う必要があると考える。

## 公営企業会計

(平成16年度公営企業会計)

(単位:百万円)

	水道	児島ポート	児島市民病院	計
経常収益	7,619	42,449	2,825	52,893
経常費用	7,238	42,633	2,720	52,591
経常利益	381	-184	105	302
特別利益	0	313	0	313
特別損失	24	0	28	52
純利益	357	129	77	563
現金預金	3,164	9,708	215	13,087
有価証券	499	0	0	499
貸付金	2,000	1,014	0	3,014
企業債	18,793	0	475	19,268
借入金	0	0	120	120
剰余金	38,141	4,056	-935	41,262

倉敷市の公営企業会計は、上水道事業・児島ポート競走事業・児島市民病院事業と3会計存在している。3会計全体の市債残高は192億円であり、そのうち上水道事業が187億円と97%を占めている。ただし、財政調整基金に当たる現金預金の残高は、3会計全体で130億円ある。

上水道事業については平成16年度、児島ポートについては平成14年度、児島市民病院については平成15年度に包括外部監査の対象となっていることから、これ以上の説明は割愛する。

財政援助団体(法定公社および外郭団体)

(単位:百万円)

	土地開発公社	開発公社	計
倉敷市との関係	理事長が助役	理事長が助役	
倉敷市の出資比率	100.0%	100.0%	
収入	2,924	841	3,765
支出	2,924	841	3,765
形式収支	0	0	0
現金預金	35	74	109
有価証券		97	97
割賦未収金	3,789	2,595	6,384
土地	18,346	4	18,350
借入金	22,140	2,595	24,735
基本金	10	30	40
剰余金	17	36	53

(平成16年度外郭団体)

(単位:百万円)

	公益法人						社会福祉法人			株式会社			
	(財)倉敷市保健医療センター	(財)倉敷市スポーツ振興事業団	(財)倉敷市文化振興財団	(社)倉敷市シルバー人材センター	(社)倉敷観光コンベンションビューロー	(財)倉敷市学校給食会	倉敷市総合福祉事業団	倉敷市社会福祉協議会		くらしきシティプラザ東西ビル管理(株)	倉敷市開発ビル(株)	水島臨海鉄道(株)	倉敷ファッションセンター(株)
倉敷市との関係	理事長が助役	理事長が市長	理事が教育長	副理事長が助役	顧問が市長、助役	理事長が教育長	理事長が市長	評議員が福祉部長					
倉敷市の出資比率	50.0%	100.0%	100.0%				100.0%			53.0%	100.0%	35.3%	26.9%
収入	788	675	941	542	170	1,138	1,259	372	経常収益	69	155	862	173
支出	750	675	941	545	170	1,132	1,242	356	経常費用	60	137	835	164
									経常利益	9	18	30	9
形式収支	38	0	0	-3	0	6	17	16	法人税等	3	9	14	1
									純利益	6	9	16	8
現金預金	229	90	83	62	41	100	116	160	現金預金	84	298	608	163
有価証券		30	300						有価証券			22	424
借入金							40		借入金	18		1,550	223
									資本金	75	1,550	850	1,300
正味財産	630	42	301	65	31	71	55	155	剰余金	41	587	704	269

倉敷市の財政援助団体の財務状況については、前頁および前々頁の表のとおりである。平成16年度の決算書を通査したが、現時点で債務超過になっている法人はない。

しかし、倉敷市開発ビル（株）は倉敷駅前の旧三越の家主であり、平成17年5月に三越が退去した後は核テナントが決まっておらず、平成17年11月以降、倉敷市開発ビル（株）は無収入となるため、今後の核テナントの入居状況が懸念される。また、くらしきシティプラザ東西ビル管理（株）は、倉敷市開発ビル（株）からの事務委託料収入に大きく依存しているため、同様に今後が懸念される。

また、土地開発公社については事業化しないまま長期にわたり保有している土地の不良資産化が一般に懸念されているところであり、総務省の発表でも、地方自治体の土地開発公社が平成16年度末で十年以上保有している「塩漬け状態」の土地の総額は6%増加しているとのことである。決算書において債務超過となっていない場合でも減損会計を適用し、土地の含み損を減損損失として計上した場合、大幅な債務超過となる可能性が高い。より一層の保有地の売却と有効利用が必要である。

さらに、開発公社の貸借対照表では一般会計に対する割賦未収金26億円が計上されているのに対し、普通会計の貸借対照表（バランスシート）では当該未収金に対応する借入金も計上されていない上、債務負担行為に関する注記にも反映されていない（平成15年度実績（平成16年度は監査時点で未作成））。意図的ではないにせよ、一般市民がバランスシートを見ても非常に分かりづらいのが現状である。

一般会計・特別会計・公営企業会計・財政援助団体の連結決算は今まで行われたことはないが、行財政をスリム化し、より積極的な情報開示を行っていくには連結ベースでの財務情報は欠かせないものとする。

### 3. 船穂町・真備町合併の影響

(地方債残高)

(単位:百万円)

区分		平成 15 年度				平成 16 年度			
		倉敷市	船穂町	真備町	合計	倉敷市	船穂町	真備町	合計
普通会計	一般会計	143,897	3,441	7,795	155,133	143,045	3,246	7,783	154,074
	公共用地先行取得事業	319			319	167			167
	住宅新築資金等貸付事業	726	24	86	836	610	18	70	698
	新倉敷駅南第一土地区画 整理事業	2,184			2,184	1,995			1,995
	新倉敷駅南第二土地区画 整理事業	2,906			2,906	2,737			2,737
	母子寡婦福祉資金貸付事 業	26			26	38			38
	下水道事業 (普通会計分)	52			52				0
	小計	150,110	3,465	7,881	161,456	148,592	3,264	7,853	159,709
その他	介護保険			72	72			57	57
準 公 営 企 業	下水道事業	201,237	5,906	3,856	210,999	199,806	6,396	3,972	210,174
	農業集落排水事業	291	361	547	1,199	277	346	542	1,165
	企業団地造成事業	908			908	652			652
	小計	202,436	6,267	4,403	213,106	200,735	6,742	4,514	211,991
公 営 企 業	水道事業	18,546		1,333	19,879	18,793		1,289	20,082
	児島市民病院事業	504			504	475			475
	小計	19,050	0	1,333	20,383	19,268	0	1,289	20,557
合計		371,596	9,732	13,689	395,017	368,595	10,006	13,713	392,314

平成17年8月1日に近郊の船穂町・真備町を編入合併し、新倉敷市が誕生した。前頁の表は旧倉敷市・船穂町・真備町を合わせた地方債の内訳である。船穂町・真備町の財政規模は各々46億円・77億円であり、旧倉敷市の1,569億円（平成15年度）と比較すると数パーセント程度である。

しかし、自治体の地方交付税への依存の程度を表す財政力指数は、各々0.407・0.394であり、旧倉敷市の0.803と比較すると著しく低い。町村（人口1万人未満）の平均財政力指数は0.26（平成15年度）であることを考慮すると両町のそれはかなり上回っていることは確かであるが、今後の新倉敷市財政にとって新たな重荷となる可能性がある。

財政支援措置（普通交付税算定の特例）が15年間は続くものの（市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号））、新市建設計画にあるとおり「管理部門の統合、職員・議員の削減等による経費削減に加え、公共施設の効率的な整備による二重投資の回避等投資の効率化を図る」必要がある。

また、同計画では「合併特例債等地方債の活用については慎重に検討し、合理的で健全な財政運営に努める」とされているが、新聞報道によると合計216億円の合併特例債事業が予定されているとある。倉敷市水江の高梁川新架橋（平成26年完成予定）がその主な事業であるが、倉敷市の負担は合計で約50億円が予定されている。

合併特例債は、合併後の10年間、街づくりを推進する事業を対象に、事業費の95%に地方債の充当が可能で、その元利償還金の70%が普通交付税による措置対象となるため、国の地方に対する財政支援の「最大のアメ」と呼ばれている。

しかし、「ムチ」であるところの三位一体改革による平成16年度の普通交付税の削減については、岡山県内で里庄町の27%に次いで24.2%と高い。比較的財政力の高い自治体の削減率が大きくなっており、計画では「現行の交付税制度を基に「三位一体改革」での減額を勘案し」とあるが、15年間の財政支援措置および合併特例債における元利償還金の70%の交付税措置が計画通りに実行される確証はない。

さらに、同計画では平成26年度までの10年間については試算しているものの、普通交付税算定の特例が終了する15年後以降については試算がなされていない。三位一体改革の内容は未だ不透明な点が多く、正確な試算ができないのはやむを得ないとしても、様々なケース、特に最悪のケースを想定して計画しておくのは転ばぬ先の杖である。合併特例債を起債して事業は行ったが、将来において地方交付税の不交付団体となり、あるいは地方交付税の大幅な減額となったため、財政が悪化し、結果として住民サービスが低下したのでは市民に対する説明責任を果たしたとは言えない。合併特例債の償還期間は20年以上と予想されるが、少なくとも合併特例債の償還期間については試算しておく必要があると考える。



最後に新市建設計画では詳細は不明であるが、合併により船穂地区・真備地区が加わったため、今後の予算要求において従来の4つの地区と同様の施設の設置が求められる可能性がある。というのも倉敷市では昭和42年の3市合併以降、倉敷地区・児島地区・玉島地区・水島地区とに行政地区が分かれており、ハコモノ等の設置において不公平感のないように留意してきた経緯がある。

特に、前述のとおり、下水道の普及率が船穂地区・真備地区で極端に低く、各々20.4%・21.4%であるため(合併浄化槽などを含めた汚水処理施設整備率は各々44.5%・67.8%)、新市建設計画の下水道の項目でも「地域の別なく、快適な生活が送れるよう、船穂地区・真備地区など普及率の低い地域を計画的かつ重点的に整備し、地域間格差の是正に努めます」とある。従来の4地区と同様の下水道普及率61.7%を目指すとする多額の資金が必要となることが懸念される。

### 第3．倉敷市債の将来

#### 1．市債の意義とプライマリーバランス

市債とは、市が財政上必要とする資金を第三者から借入を行うことによって将来その資金を償還する義務を負う長期の債務である。したがって、単に当該年度の財政収支の不足を補うために市債を発行することは許されず、地方財政法に基づき発行に制限がなされている。

では、市債の発行が認められる場合とはどのようなケースであろうか。市債の本来の目的が、資本形成の役割を果たすとともに、世代間の負担の公平を図ることであることから、下記のケースに限り発行が認められている。

##### 建設地方債（地方財政法第5条第1項但し書）

- ア 公営企業に要する経費（交通・ガス・水道事業その他）
- イ 出資金・貸付金
- ウ 地方債の借換えに要する経費
- エ 災害応急・復旧・救助事業費
- オ 公共施設または公用施設の建設事業費（建設地方債の典型）

また、地方財政法に定めたもの以外に各種の特例法により下記の地方債の発行が認められており、上記の建設地方債に対して赤字地方債と言われている。赤字地方債は、その全額が国から支給される地方交付税の対象になる（以下、交付税措置という）ことから、倉敷市が地方交付税交付団体である限り、償還財源は国が保証したのと同様と解されている。

なお、地方交付税とは、国税の一定割合を都道府県や市町村に配分することにより、税収が少ない小規模自治体でも住民が最低限のサービスを受けられるようにする仕組みである。

##### 赤字地方債

- ア 退職手当債（地方財政再建促進特別措置法）
- イ 辺地対策事業債（辺地に係る公共的施設の総合的整備のための財政上の特別措置に関する法律）
- ウ 過疎対策事業債（過疎地域自立促進特別措置法）
- エ 減税補てん債（地方財政法第33条の5の規定等）
- オ 臨時財政対策債（地方財政法第33条の5の2の規定）
- カ 鉱害復旧事業債（地方財政法第33条の6の規定）
- キ 歳入欠かん等債（災害対策基本法）

赤字地方債は地方債本来の目的を逸脱しており、その効果は検証するまでも

ないが、建設地方債によるいわゆるハコモノ等の施設は、数十年にわたって効果があるため、将来世代の受益者にも負担してもらうことが「世代間の公平」につながると考えて実施されてきたものである。このため、地方債の償還期間は、ハコモノ等施設の耐用年数を超えてはならないこととされている。

従来、地方債の発行は事前に総務大臣または都道府県知事の許可を要することとされていたが、地方分権一括法による法律改正により平成18年度から事前協議制度に移行することとなった。地方債の発行が総務大臣等の同意を得なくともあらかじめ議会に報告することで発行することが可能となり、自治体の自主判断に委ねられることとなったため、歳出の削減を十分に行うことなく、財政収支の不足を安易に地方債の発行で対応してしまう可能性が懸念されている。

「世代間の公平」につながると信じて発行し続けてきた建設地方債および赤字地方債の平成16年度末の未償還残高は倉敷市全体で3,685億円に上っており、プライマリーバランス（基礎的財政収支）が14億円（平成16年度実績）程度しかない現状では、将来の償還に支障をきたす可能性が高い。

プライマリーバランスとは、市債収入を除いた歳入と公債費を除いた歳出との差額であり、式で表すと以下の通りである。

$$\text{プライマリーバランス} = (\text{歳入} - \text{市債収入}) - (\text{歳出} - \text{公債費})$$

このプライマリーバランスが赤字であれば、当該年度の財政収支の不足を補うために市債を発行することにより、市債の償還負担を将来世代に回していることを表すと一般的には解されている。

## 2. 市債の発行制度の改革

平成16年度末における市債残高1,485億円（普通会計のみ）のうち、金利7%超が18億円、同5%超が75億円ある。高金利の市債の借り換えや繰上償還を行い、金利負担を軽減すべきであるが、国は原則として認めていない。他方、下水道事業債については資本費平準化債を発行し、借金返済を将来に繰り延べしている。

平成16年度の公債費のうち利子の支払額は年間100億円を超える状況であるが、多額の市債残高以外の原因として上記の高い利率および借金の繰延返済が考えられる。借金の繰延返済については、現在の倉敷市の資金繰り状況からやむを得ないものと推察されるが、利率については従来以上に検討する必要があるのではないだろうか。

地方財政白書(平成15年度)では、「都道府県及び大都市については、民間等資金による調達を一層推進する必要がある」とし、以下の点に留意する必要がある。

あるとしている。

市場公募化の推進  
発行単位の大型化  
住民参加型ミニ市場公募債の発行の推進

倉敷市の平成16年度の起債利率を調べたところ、最高2.1%（17年3月 公営企業金融公庫 償還期間28年）・最低0.5%（17年5月 県内信用金庫 償還期間20年）であった。借入日・償還期間等の若干のずれはあるにせよ、明らかに民間からの借入における起債利率の方が低いと思われる。平成16年度の借入先別内訳では政府資金・公営企業金融公庫の合計は78.4%もあり、より積極的に政府資金から民間資金へシフトし、起債利率を低下させる制度的な改革がなされることが望ましい。今後、専門的知識を持った職員の採用・育成を図り、上記の住民参加型ミニ市場公募債の発行のほか、近隣市町村と共同発行することにより発行単位の大型化を検討してもよいのではないかと考える。

参考：佐賀県において平成17年9月、国債より低い表面利率0.5%でミニ市場公募債「さが県民債」10億円を発行（同時期の国債の表面利率0.7%）

### 3. 市債が倉敷市の将来財政に与える影響（監査人の試算に基づく）

市から入手した平成17年3月現在の市債明細を見ると、約1000件の未返済市債があり、その未返済額を集計すると約370億円となる。この市債の全てについて、平成17年度の公債費を監査人が試算すると約360億円で登り、平成15年度よりざっと2割増加していると考えられる。これから推測するに、既発行の市債は今後もその元本返済と利息の支払い（これらの合計が公債費となる）が倉敷市の財政に重くのしかかり続け、現倉敷市民だけでなく後生の倉敷市民に大きな負担を強いることになると推定される。

市債明細の内容を検討すると、下水事業債の殆どや教育関係などの市債については、その発行時に国から「交付税措置」が約束されているものが多い。交付税措置がある市債については、その元本返済と利息の支払いについて国から一定の基準で交付税が収入されることになっている。

国の「三位一体改革」政策で地方交付税は将来削減される危険性がないとは言えないが、ここでは交付税措置のある市債についてはその措置額の50%に当たる元本と利息が地方交付税として国から交付されるものと仮定して、残額が倉敷市の負担と見なした将来負担を予測試算してみた。この結果、交付税収入の見込めない、言い換えると倉敷市及び倉敷市民の負担となる市債は、平成17年3月末で約2,264億円あると監査人は試算した。

このことは、現在の市の人口44万人の一人あたり51万円強の債務をかかえていることになり、現在の倉敷市民に加えて、今後生まれてくる将来の倉敷市民が返済しなくてはならないことになる。さらに、特殊出生率が2人を大きく割り込んでいることによる将来の人口減少を踏まえれば、先延ばしにすればするほど一人あたりの市債残高は増大する危険性が高く、できるだけ早い段階で返済を進めていかなくてはならないと考えられる。

上記の2,264億円の市が負担して返済すべき市債について、今後の返済計画をいくつかのケースに分けて、残高推移と公債費の推移を試算した結果の概要は次の表の通りである。

倉敷市市債（交付税措置分除外）の借り換え率別の将来試算 単位：百万円

借り換え率	平成17	平成22	平成27	平成32	平成37	平成42	平成47
ケース 年利 返済回	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035

年初元本残高

1	150%	2%	20	226,476	337,128	518,364	842,428	1,382,287	2,276,936	3,749,879
2	125%	2%	20	226,476	296,200	387,294	523,010	710,370	968,715	1,321,220
3	100%	2%	20	226,476	259,533	286,914	316,301	346,498	380,103	417,664
4	95%	2%	20	226,476	252,681	269,967	285,155	298,038	311,550	326,404
5	90%	2%	20	226,476	245,987	253,963	256,802	255,726	254,207	253,465
6	85%	2%	20	226,476	239,442	238,851	231,088	218,857	206,424	195,488
7	80%	2%	20	226,476	233,051	224,604	207,746	186,801	166,744	149,656
8	70%	2%	20	226,476	220,703	198,535	167,560	135,031	106,984	85,573
9	50%	2%	20	226,476	197,702	155,081	108,486	68,398	40,440	24,636
10	0%	2%	20	226,476	149,246	86,085	40,093	11,491	170	0

年間利息額

1	150%	2%	20	6,321	7,678	10,847	17,010	27,646	45,533	74,992
2	125%	2%	20	6,321	6,860	8,225	10,621	14,207	19,368	26,419
3	100%	2%	20	6,321	6,127	6,219	6,486	6,929	7,597	8,350
4	95%	2%	20	6,321	5,990	5,881	5,863	5,960	6,226	6,523
5	90%	2%	20	6,321	5,855	5,561	5,295	5,113	5,080	5,064
6	85%	2%	20	6,321	5,725	5,256	4,782	4,375	4,123	3,905
7	80%	2%	20	6,321	5,598	4,970	4,315	3,735	3,329	2,987
8	70%	2%	20	6,321	5,350	4,451	3,511	2,700	2,136	1,705
9	50%	2%	20	6,321	4,890	3,582	2,329	1,367	804	487
10	0%	2%	20	6,321	3,923	2,207	967	234	3	0

年間公債費

1	150%	2%	20	23,588	42,865	84,577	143,849	239,490	393,411	648,916
2	125%	2%	20	23,588	37,536	64,329	92,971	129,165	175,372	239,973
3	100%	2%	20	23,588	32,722	48,268	58,839	66,862	72,810	80,591
4	95%	2%	20	23,588	31,818	45,487	53,559	58,301	60,442	63,875
5	90%	2%	20	23,588	30,930	42,836	48,713	50,738	49,970	50,342
6	85%	2%	20	23,588	30,065	40,314	44,272	44,078	41,140	39,446
7	80%	2%	20	23,588	29,214	37,906	40,202	38,219	33,714	30,710
8	70%	2%	20	23,588	27,569	33,438	33,090	28,586	22,300	18,225
9	50%	2%	20	23,588	24,484	25,736	22,285	15,687	9,022	5,765
10	0%	2%	20	23,588	17,873	12,228	8,626	3,575	18	0

注：借り換えは2年元本返済猶予、年2回返済を仮定して、年利率2%で20年償還とし、年間の公債費総額に対する新規起債額の比率別（「借り換え率」）にケース分けしている

この試算では、今後の公債費支出の内のどの程度を新規市債の発行によって賄う（「借り換え」）かでケースを分けている。平成17年度の公債費は支払利息の63億円と元本償還額172億円の合計で約235億円である。

ここでは、この平成17年の公債費235億円の全額を新規起債により収入するケース、即ち市の収支のプライマリーバランスを丁度プラスマイナスゼロに保つとした場合を「ケース3」とし、今後30年間について元本残高と年次支払利息及び年次公債費を試算している。

但し、新規に発行する市債については、年間金利を2%、返済期間は10年（20回分割）、最初の2年（4回）は元本据置を仮定している。尚、試算は概算によっているため、個別詳細計算とは若干の差異が生じる危険性があるので、傾向値として参照していただきたい。

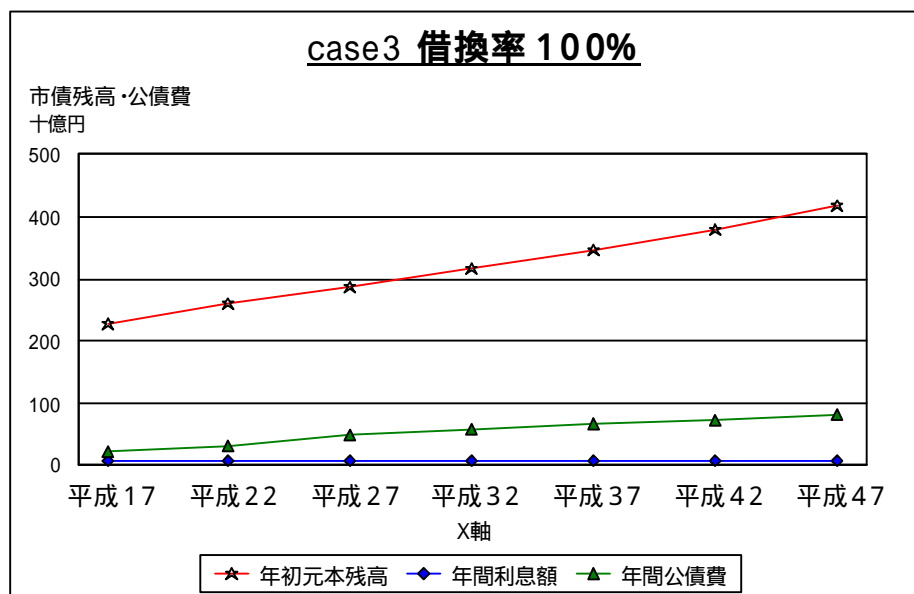
「ケース1」で示されるように、もし年次公債費の150%を新規起債して積極財政または垂れ流し財政を実施するとしたら、10年後には元本残高が5,183億円となり現在の2倍を軽く超える。その時の年間利息は108億円で、年間公債費は現在の4倍弱の845億円と試算される。さらに、30年後には、元本残高は現状の20倍に近い3.7兆円に達し、年間公債費も6,489億円と天文学的数字となる。とうてい採用できない方向であることは、誰が見ても明らかであろう。

「ケース2」では、年次公債費の125%を新規起債し、若干の積極財政とした場合を試算している。この試算でも、起債による拡大財政を続ける限りは、元本残高は増加し続け、30年後の元本は1.3兆円に達し、年間公債費は2,399億円で平成15年度税収の691億円の3倍を超える水準となり、許容されるべきではないと考えられる。

「ケース3」で、プライマリーバランスを維持しつつ運営した場合はどうであろうか。感覚的には、節度のある運営方針であるように感じられるのであるが、試算結果はそうっていない。10年後には、元本残高は2,869億円で27%増加し、30年後には4,176億円で約倍増する。その時の公債費は805億円で平成15年の税収に匹敵する。

パラドックスは、公債費の中身にある。言うまでもなく「公債費」は「支払利息」と「元本償還額」の合計値である。この公債費の全額を、新規起債でまかなうと言うことは、償還元本だけでなく支払利息分まで新規借入額を増加さ

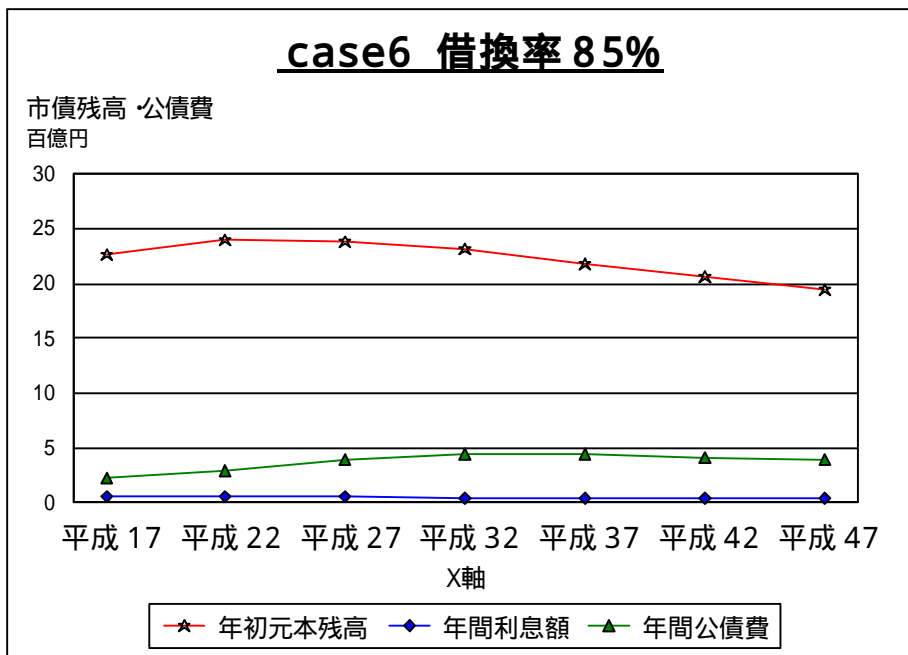
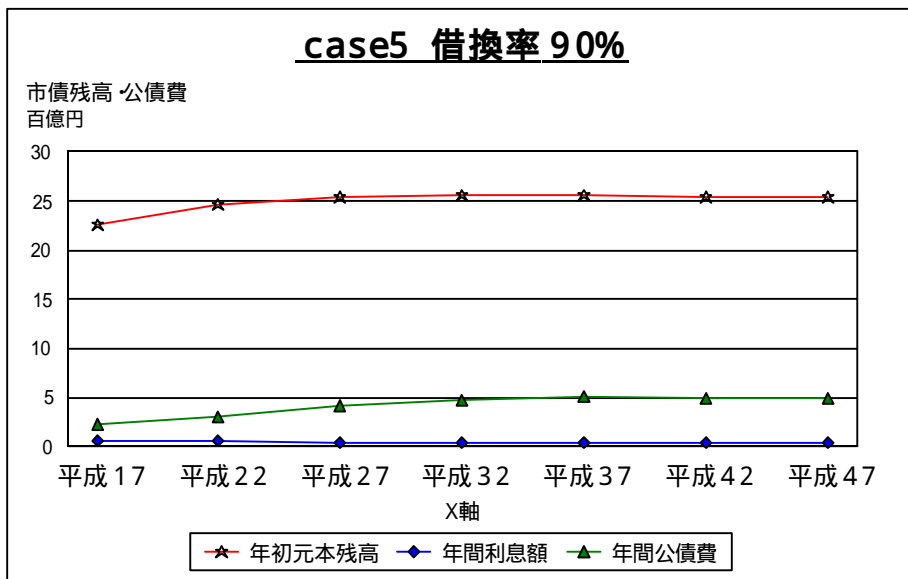
せることになる。結果的に支払利息額相当額だけ、債務残高が増加してゆくことになり、市債残高は現状維持できないで増加してしまう。



それでは、どうすれば市債残高を増加させないことができるのか。要は、毎年の償還元本額と同額かそれ以下の新規起債に抑えれば、市債残高を将来増加しないことができる。言葉では簡単なことであるが、市債の殆どはその返済方法を「元利均等返済」としており、この方式では住宅ローンの返済と同じで毎年の元本償還額と利息支払額の合計額が均等額となり、年々の元本償還額は次第に逡増していく計算となるので、手計算では年々の元本償還額が算定不可である。

今回の試算では次掲のグラフで分かるように、「ケース5」の公債費の90%の新規起債ではまだ若干の元本増加傾向が見られ、「ケース6」のように公債費の85%の新規起債に抑えれば、元本は減少してゆく計算となっている。このことから、詳細計算はできていないが、市債元本を増やさないように財政運営するためには、年次の公債費支出の約90%弱に新規起債を抑えてゆくことが肝要となる。

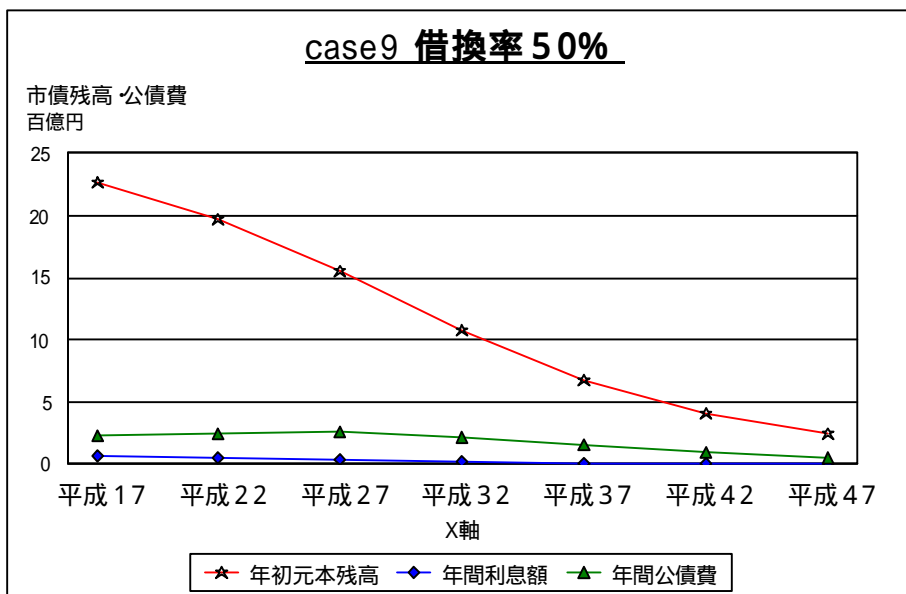
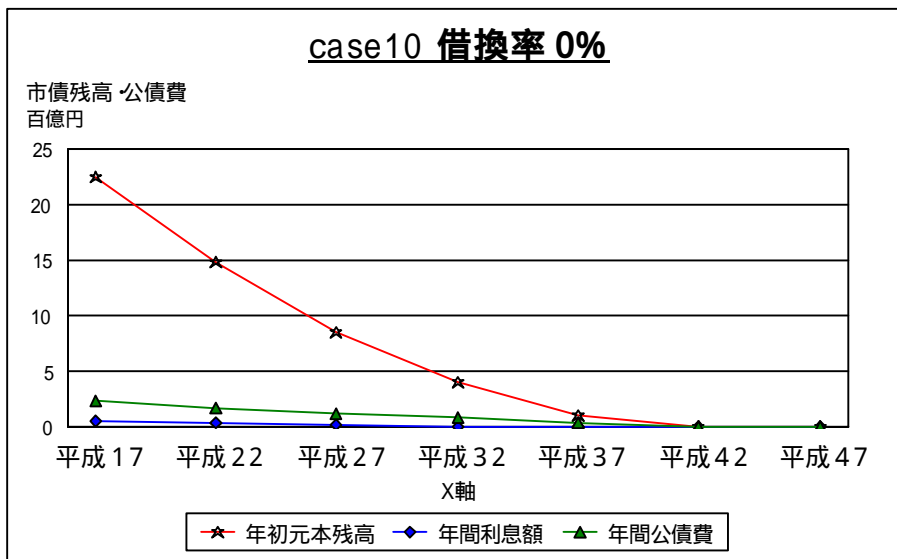


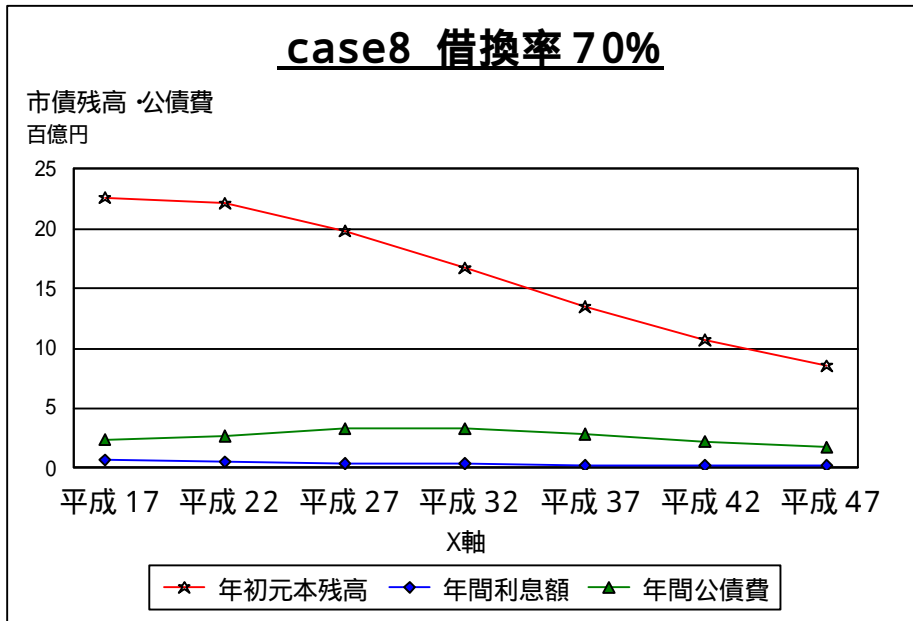


さらに、市債元本を積極的に減少させるにはどうすればよいのであろうか。

「ケース10」に示すように、今後もし一切新規起債をしないとしたり、即ち年次公債費を全て自己財源で賄うことができれば、25年後には市債は殆ど

完済できる。この場合の公債費は、平成22年には178億円であるが、年々軽減され平成27年には122億円、平成37年には35億円と試算される。





「ケース 9」の 50%方針では 30 年後に元本は 246 億円、「ケース 8」の 70%方針では 30 年後の元本は 855 億円で、かなりの程度の減額が可能である。但し、「ケース 8」では 10 年後まで公債費は増加を続け、平成 27 年の公債費は 334 億円と試算されるので、その年度は公債費の 70%に当たる 233 億円しか新規起債ができず、差引 101 億円の歳出削減を要求されることに留意を要する。

このように見てくると、垂れ流し財政に自ずから限界があることが明らかであり、最低でも「ケース 5 及び 6」を参考に今後の市債の元本残高を増加させない財政政策が望まれる。さらに、将来の倉敷市民に大きな負担を繰り越したくないと考えるとすればもっと積極的に、市債の元本残高を減らしておきたいと考えざるを得ない。できれば「ケース 10」が理想である。すぐにそこまでの緊縮財政が不可能であるとしても、「ケース 9」か「ケース 8」あたりの採用を真剣に検討することが望ましいと思料する。

#### 4.まとめ

以上、検討してきたとおり、平成17年3月末現在の約3,700億円もの市債残高のうち、国からの交付税措置が見込まれる額を除いた倉敷市の実質の負担額を監査人は2,264億円と試算した。しかし、仮に差額の約1,400億円が国から交付されたとしてもプライマリーバランスを維持するだけでは30年後には実質の市債残高は倍増してしまう。監査人の試算では、市債残高を増加させないためには最低でも公債費支出の約90%弱に新規起債を抑える必要があるが（普通会計の実績は平成14年度116%・平成15年度92%・平成16年度77%）、高齢化による社会保障費の増加、三位一体改革による地方交付税の削減等、財政健全化への道程は厳しい。

前述の通り、市債残高が急増し財政が逼迫しているのは倉敷市に限ったことではなく、全国の地方自治体も同様である。したがって、以下では全ての自治体に共通するテーマである行財政改革と三位一体改革の現状について財政健全化への期待をこめて検討した。

#### 行財政改革について

国と地方を合わせた借金は1千兆円規模（国：795兆円，地方：204兆円）に膨れ上がっており、一部にインフレによるバブル景気の再燃を期待する声もあるが、根本的な対策があるわけではなく、行財政改革の断行なしには過剰債務の問題は解消しないと思われる。

にもかかわらず、国の補助金・交付税を当てにしてハコモノの建設を続ける自治体、他方、増税や自治体からの給付・サービスの削減を嫌う市民。新聞記事では、獲得した予算額が会計担当者の人事評価につながるため、予算をいかに獲得するか腐心し計上された予算の使われ方には無関心、企業では利益につながる「経費の節約」が役所では仕事をしていないという負の評価につながるため予算を節約しようという意欲が生まれないと非常に厳しい指摘もある。

いずれにしても官民合わせた危機意識の共有により、行財政改革の断行が望まれる。

また、市の財源には限りがある以上、借金の返済か事業か、どちらを優先すべきかについては大いに議論する必要がある。市債の繰上償還について国が原則として認めていない以上、前述の試算における借換率を抑えるか、あるいは市にとっての貯金である財政調整基金の積立てということになるが、新規の事業を実行するか否かについては、市の財政を十分考慮し、真に必要な事業のみ行うべきである。財政再建に総論賛成・各論反対では改革が成功するはずがない。

この点については、行財政改革推進室において平成16年度よりすべての事務

事業を対象に事務事業評価を行っている。事務事業がどのような成果を上げているかを評価することにより、成果を上げられない事業について中止することを目的としている。現時点では未だ十分な効果を発揮するまでには至っていないが、行政が一度始めた事業については、なかなか中止することができないため、この事務事業評価への期待は大きい。

### 三位一体改革について

次に、国の財政と地方の財政との関係についてコメントする。検討してきたとおり、この関係を端的に表しているのが地方交付税の制度と地方債の許可制度にあると考える。

地方交付税とは、本来、国税の一定割合を都道府県や市町村に配分することにより、税収が少ない小規模自治体でも住民が最低限のサービスを受けられるようにする仕組みである。しかし、現実には東京都等を除くほぼすべての自治体が交付税の恩恵を受けている。平成の大合併を経た今、本来の趣旨に基づき、小規模自治体以外については交付税の不交付団体とし、十分な財源を移譲すべきである。

また、地方債の許可制度については、地方分権一括法の施行により平成18年度より原則として協議制に移行するものの、民間資金から調達できず政府資金に依存している市町村の場合、協議制度の効果はほとんどないと考えられる。郵政民営化により政府資金の規模は縮小されるとは思われるが、現実の効果が現れるのは、かなり先の話ではないだろうか。

地方債の許可制度により地方自治体の資金繰りを握る一方、地方交付税制度により国の経済対策を地方に誘導することで、国は地方をコントロール下に置いてきた。国の場当たり的な政策に振り回された結果、地方には莫大な地方債という借金が残っている。

三位一体改革の目的は、補助金の削減・税源の国から地方への移譲・地方交付税改革により、地方が自主財源を確保し国のコントロールを排除することである。国は「自己責任」という用語を都合よく使っているが、地方にも「自己責任」を認めてもよいのではないだろうか。少なくとも中核市以上の地方自治体については「自己責任」を全うする能力がある。三位一体改革により十分な財源移譲を行った結果、財政再建団体に陥る自治体があったとしてもその自治体の市民に責任がある以上、不利益を被ることもやむを得ないのではないか。

倉敷市の新市建設計画で予定されている地方交付税について、同計画では「現行の交付税制度を基に「三位一体改革」での減額を勘案し」とあるが、三位一体改革の内容が不透明なままでは十分な計画が立てられず市民に対する説明責任を果たせない。また、チェックすべき市民の側からも計画の妥当性が吟味できない。これはあくまで一つの例であるが、国と地方のどちらに責任があるか曖昧な状況は他にも多々ある。これでは、市民の行政に対する目が厳しくなるはずがない。莫大な借金を抱えた今こそ緊張感のある行政と市民の関係が求められている。

## 第4．特定の起債事業の個別監査と監査結果

### ．総括

「借金してまで事業をやる時代は終わった」との意見もあるが、地方自治体の宿命としてハコモノ等の建設に対する市民の要望は依然根強く、「世代間の公平」を名目に市債を財源とした事業がなされる可能性は十分にあると思われる。

したがって、今回の包括外部監査では、今後の安易な地方債の発行を抑制し、真に「世代間の公平」につながる事業を実施していくための参考となるよう、平成16年度末の起債台帳より以下の8事業を選定し、その効果を検証することとする。

- ア 瀬戸大橋架橋記念館
- イ 水島海員会館
- ウ 東部最終処分場
- エ 水島清掃工場
- オ ライフパーク倉敷
- カ クリエイティブ・パーク
- キ 倉敷市保健所・くらしき健康福祉プラザ
- ク 倉敷市光ネットワーク（かわせみネット）

包括外部監査人による個別事業の評価をまとめたのが次頁の表である。行政の事務事業評価は、一般にマネジメントサイクルの考え方に沿うことが必要とされている。したがって、我々が行う個別事業の評価は、P（計画）D（実施）C（評価）A（改善）のサイクルにできるだけ整合性がとれるよう、起債時点・運営・結果の各々に監査要点を設けて判定を行い、それらの結果を総合的に勘案して総合評価を行うこととした。

個別事業の評価一覧表 (評価基準 : 適切, 疑問あり, × 不適切)

	監査要点	瀬戸大橋架橋記念館	水島海員会館	東部最終処分場	水島清掃工場	ライフパーク倉敷	倉敷クリエイティブパーク	倉敷市保健所・くらしき健康福祉プラザ	かわせみネット
起債年度		S61・62	H元・2	H元・2・13・14	H4・5・6	H2・3・4	H8・9・10	H10・11・12	H15
起債額	百万円	1,554	453	1,357	13,110	3,333	1,356	7,687	1,811
起債時点	政策の適合性・政策の合理性・適時性・緊急性								
	公益性・公共性								
	起債の合理性								
運営	合規性		×						
	事務の適正性						×		
結果	事業の有効性	×					×		×
	事業の効率性	×	×				×		×
	事業の将来性	×	×						
総合評価	上記の結果を総合的に勘案	×	×				×		
コメント		今では無用の長物	海員・市民の利用が少ない・公益事業か？	公益性は高い・運営委託の検討余地	設備寿命後の対策が不確定・委託先選定手続に改善余地	教育に有効・事務管理に検討余地	今後の倉敷ブランド発信に期待	割高設備で活用度・効率性に疑問	将来活用に大きな期待

前頁の表の通り、ライフパーク倉敷を除くすべての事業を総合評価において疑問ありか不適切と判定した。結果的に不適切と判定することとなった事業は8つの対象事業のうち3つもあり、市民から徴収した血税が有効かつ効率的に利用されていないことが分かる。

個別事業の詳細については、次頁以降において検討を行っているので、既存の起債事業に限らず、今後の事務事業全般にわたり参考にしていきたい。



・瀬戸大橋架橋記念館

1. 事業の評価

	監査要点	検討事項（監査手続）	評価
起債時	政策合理性 適時性	・ 瀬戸大橋開通に伴う瀬戸大橋架橋記念館建設の合理性、必然性について検討	
	公益性・公共性	・ 瀬戸大橋架橋記念館に与えられた役割から公益性、公共性を検討	
	起債の合理性	・ 施設の耐用年数と償還期間との対応関係	
運営	合规性	・ 瀬戸大橋架橋記念館条例に従っているか	
	事務の適正性	・ 事務手続きの適正性について ・ 資産管理の適正性について	
事業結果	事業の有効性	・ 瀬戸大橋架橋記念館の入館者数の推移から有効性を検討	×
	事業の効率性	・ 開館以来の収支状況について ・ 指定管理者に移行してからの収支状況について	×
	事業の将来性	・ 今後の運営方針についての検討	×
総合評価		上記の検討事項を総合的に勘案	×

## 2. 個別監査結果

### (1) 起債時に関する監査要点

当該事業の実施が市政に有効かつ合理的で必然性があるか

#### (施設概要)



施設名	瀬戸大橋架橋記念館
所在地	倉敷市児島味野2丁目2番38号
開館日	昭和63年3月18日
敷地面積	3298.45 m <sup>2</sup>
建築面積	1473.72 m <sup>2</sup>
延床面積	3318.44 m <sup>2</sup>
構造	鉄筋コンクリート造 地上2階、地下1階

(開館までの歩み)

昭和 61 年 6 月 記念館設計委託契約締結  
 昭和 61 年 12 月 記念館建築工事契約締結  
 昭和 62 年 12 月 記念館建築工事完成  
 昭和 63 年 3 月 記念館展示製作業務完了  
 昭和 63 年 3 月 17 日 記念館落成式  
 昭和 63 年 3 月 18 日 記念館開館

(事業費と起債額)

当事業の総事業費は、約 19 億円でその内一般財源から支出したのは 3 億 2 千万円であり、残りの 15 億円ほどについて公債を発行し賄っている。公債は 3 口あり、いずれも金利が 4.6%と現在の金利水準と比べてかなり高い金利を払っている。また、いずれも元利均等払となっており、元金と利息を合わせて年間約 1 億 3 千万円が支払われている。平成 17 年 3 月現在、全体で 12 億円償還が終わり、未償還額が 3 億 6 千万円残っている。最終償還日は平成 20 年 3 月となっている。

総事業費及び財源内訳

(単位：千円)

総事業費	金額	財源	金額
設計委託料	64,003	市債	1,554,000
監理委託	23,630	自己財源	326,663
構想監理等委託	31,249		
建物本体工事	1,267,781		
展示制作	494,000		
合計	1,880,663	合計	1,880,663

(単位 千円)

起債年度	起債額	未償還額	金利 (%)	年間償還額 (元金 + 利息)	最終償還日
昭和 61 年	154,000	24,866	4.600	13,156	平成 19 年 3 月 31 日
昭和 62 年	200,000	47,925	4.800	17,343	平成 20 年 3 月 25 日
昭和 62 年	1,200,000	287,551	4.800	104,061	平成 20 年 3 月 31 日
計	1,554,000	360,342		134,560	

瀬戸大橋架橋記念館は、昭和 63 年 4 月 10 日の瀬戸大橋開通を記念して建設された施設である。

市政概要によると、倉敷市は、瀬戸大橋架橋事業による経済効果を最大限に活用できるように時期を逸さない措置を講ずる必要があるとして、昭和 61 年度に児島カルチャースクウェア計画を策定した。そしてその計画のなかに、瀬戸大橋開通に伴い新しく開設される J R 瀬戸大橋線児島駅周辺の整備や、瀬戸大橋架橋記念館の建設が織り込まれていた。

瀬戸大橋架橋記念館は、瀬戸大橋の開通により増大する観光客を児島地区に滞留させると同時に、新しく開設される J R 瀬戸大橋線児島駅と、従来からの商店街との間を結ぶ結節点としての機能を持たせるため、両者の間に位置する現在の場所に建設されたのである。

このような使命をもった瀬戸大橋架橋記念館は、地元住民をはじめ倉敷市民の大きな期待を担って建設されたものであるが、いずれ年月が経つにつれ観光資源としての魅力が薄れてくることは当然予想されることである。そうした状況も考慮に入れた長期的なビジョンを持たない以上、起債時点において当時の市政にとって合理的であったとは言いきれない。

#### 当該事業は公共性があり、公益に資するか

瀬戸大橋架橋記念館は、瀬戸大橋開通を記念して橋の精密模型、工事の経過、工法等を展示するとともに、橋に関する種々の資料を整理する橋梁博物館としての機能を備えるものであった。

この施設は世界の橋の研究施設として機能するため、学術研究的性格、文化観光的性格及び地域拠点的性格を持った施設であった。また、建築的イメージには地区のモニュメントとして博物館的性格を持つため、外観を日本の代表的な橋、すなわち太鼓橋を模した形となっている。

しかも前述のとおり、瀬戸大橋の開通により増大する観光客の滞留化及び新しく開設される J R 瀬戸大橋線児島駅と、従来からの商店街との間を結ぶ結節点としての役割を持たされた瀬戸大橋架橋記念館は、起債時点のムードの中では公共性、公益性があったと言えるかもしれない。

起債して実施し、後年に負担を残すことが合理的か

市債の元利金は、後年の税収から償還されるため、市債を発行することにより現在の市民と将来便益を享受する市民とで負担し合うことが可能になる。したがって、市債の償還期間は、起債して整備した施設の耐用年数を超過してはならないと考えられる。

瀬戸大橋架橋記念館の建設事業で起債された市債の償還期間は、20年となっている。一方、当該施設の耐用年数は、税法上の耐用年数を参考にすると50年となる。したがって償還期間は耐用年数より短いため起債して建設すること自体は、上記の趣旨に合致し合理的であると考えられる。しかし、それはあくまでも倉敷市の期待通りに日本全国から大勢の観光客が訪れ、地域の発展に大いに貢献してくれた場合である。

## (2) 運営に関する監査要点

当該事業が適正な基準・手続きによっているか

瀬戸大橋架橋記念館は、瀬戸大橋架橋記念館条例に基づいて適正に運営されているかどうかを検証した結果、特に問題となるような事項は見当たらなかった。

当該事業の事務手続き及び管理は適正に行われているか

### A. 現金管理

平成17年7月20日、瀬戸大橋架橋記念館に往査した際、指定管理者である児島商工会議所の協力により往査時点の実際の現金有高を実査した。その結果、往査時点の現金出納帳残高29,063円と現金有高は一致しており問題はなかった。

### B. 事務手続き

平成15年度の歳入整理表及び歳出整理表、さらに児島商工会議所が指定管理者となった最初の年度である平成16年度の総勘定元帳(児島商工会議所作成)を通査した結果、特に問題となる事項はなかった。

### C. 資産管理

資産の管理状況については、市の土地、建物の公有財産台帳及び机、

イス等の備品台帳を入手し、現物との照合を行った。備品にはすべて倉敷市備品と書かれたシールが貼ってあり、それに備品番号が記載されている。その点では適切に管理されているといえる。ただ、以下のような問題点があった。

ア . A V テーブル、テレビジョン受像機、音響映像機器など 101 点が、すでに除却されているにもかかわらず、備品台帳に残ったままとなっていた。

イ . テーブル、パイプイスなど数の多い備品に、実際に現物はあるが備品台帳に見当たらないもの、逆に備品台帳にあるが現物が分からないものが何点かあった。備品台帳に配置先が記載されていないため現物を探し出すのに時間を要し、最終的に見つけれられないという状況である。

アについては、市は早急に除却の処理をするとのことであるが、本来はその事象が発生した時点で、規定に従い適切に処理すべきである。また、イについては備品台帳に配置先を記載していれば探す必要がなく効率的である。そもそも台帳上の備品と現物との照合を定期的を実施していればこのような問題は起きないはずである。

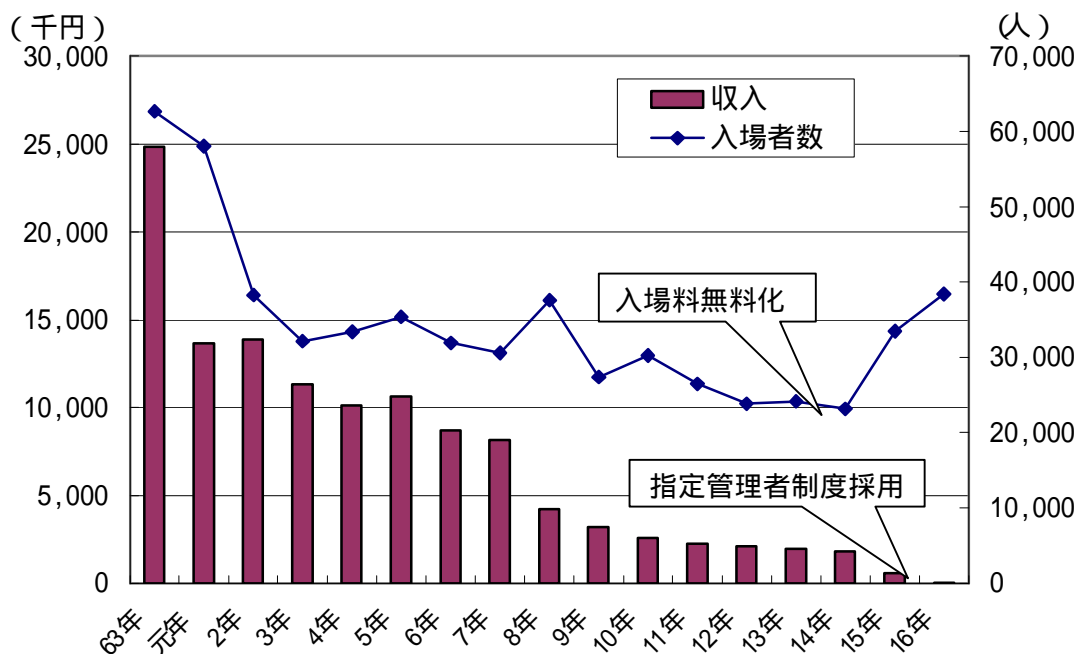
### ( 3 ) 事業結果に関する監査要点

当該事業は市政にとって有効と考えられるか

#### A . 記念館開館後の利用状況

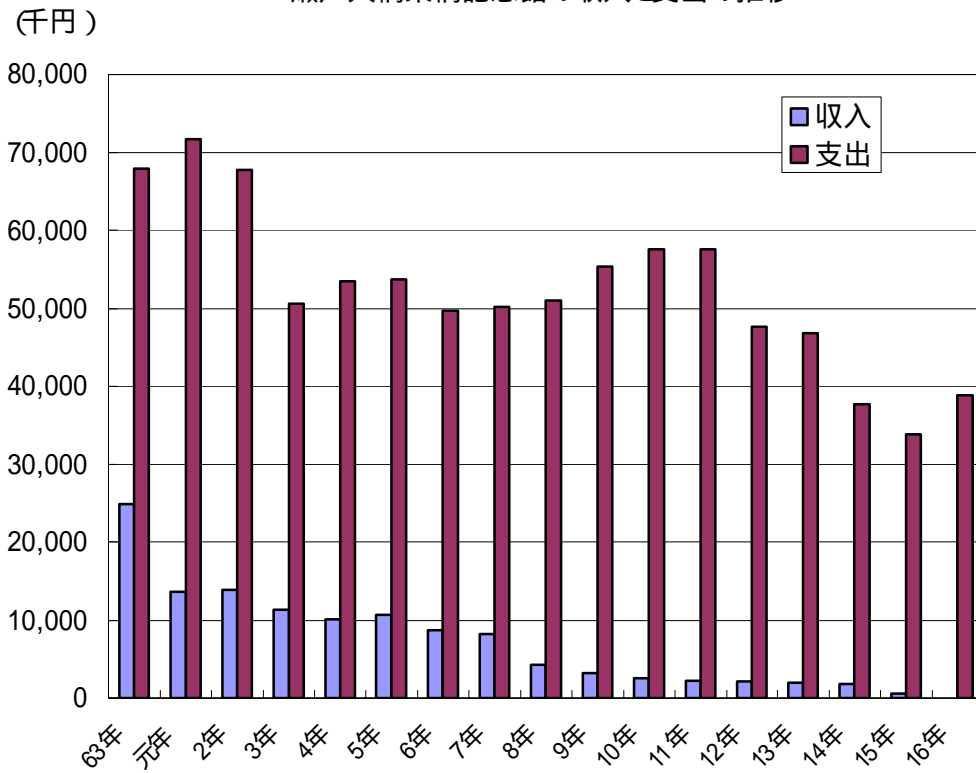
開館当初は、多数の観光客が訪れ年間 6 万人の入館者があったが、現在では年間約 2 万人台にまで減少した。開館後の入館者数の推移は、以下のとおりである。

瀬戸大橋架橋記念館の入場者数と収入の推移

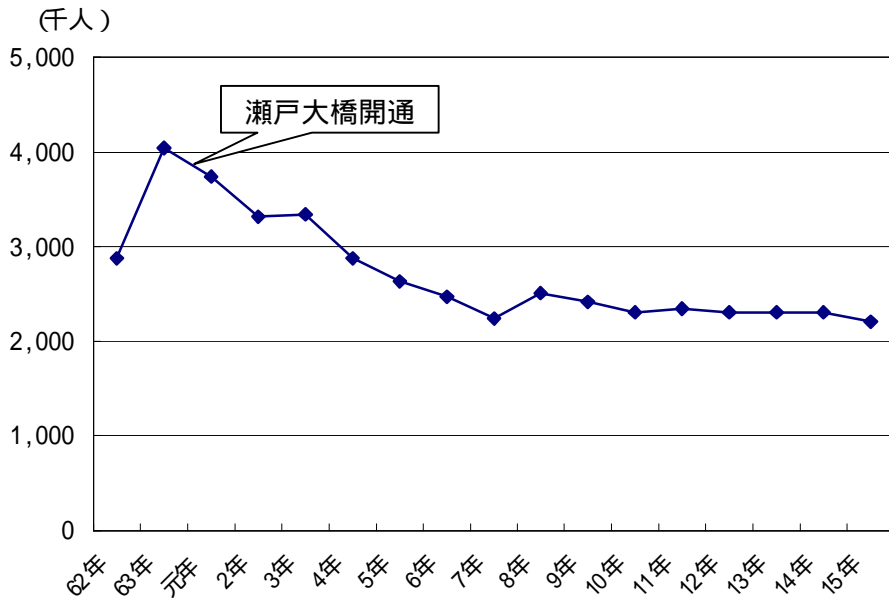


児島地区の観光客も次頁のグラフのとおり瀬戸大橋の開通により、一時的には増加したが、当初の予想に反し、開通して5年後には開通前の観光客数を下回る水準となった。そして当初、ホテルや商業施設等が建設されると期待された児島駅前は、現在広大な駐車場となり周辺は閑散としている。

瀬戸大橋架橋記念館の収入と支出の推移



児島地区の観光客数の推移





こうした状況の中で市は、国土交通省のアドバイザーに今後の方向性について検討を依頼した。その結果、倉敷市は、平成 15 年度に入館料を無料とし、同時に、観光施設としての使命は終わったと判断し、地域交流の活動拠点としての性格をもった施設に移行させることとした。

そして平成 15 年 12 月 26 日に倉敷市瀬戸大橋架橋記念館条例を、「瀬戸大橋の架橋を記念し、世界の橋の模型を展示し、市民の教養文化の向上に寄与するとともに地域住民の利用に供することを目的として倉敷市瀬戸大橋架橋記念館を設置する。」と改正した。そして条例第 3 条で「施設の管理は、倉敷市公の施設指定管理者の指定手続等に関する条例に基づき、市長が指定するものにこれを行わせる。」とし、指定管理者制度を導入した。

#### 当該事業は効率的に運営できているか

昭和 63 年に記念館が開館して、平成 16 年度までの運営状況を監査人の行政コスト試算に基づいて示すと以下ようになる。

(単位：千円)

		63 年度	元年度	2 年度	3 年度	4 年度	5 年度	6 年度	7 年度	8 年度
収入	利用料	24,715	13,508	13,737	11,182	9,979	9,526	8,608	8,086	4,095
	その他の収入	134	116	154	143	125	1,121	100	90	107
	合計	24,849	13,624	13,891	11,325	10,104	10,647	8,708	8,176	4,202
支出	人件費	31,449	33,240	27,321	18,317	21,246	22,277	22,630	23,171	23,806
	物件費	36,411	38,438	40,444	32,319	32,231	31,392	27,011	27,048	27,190
	計	67,860	71,678	67,765	50,636	53,477	53,669	49,641	50,219	50,996
	市債元金	0	0	6,142	61,283	64,247	67,354	70,611	74,026	77,606
	市債利息	74,284	74,284	74,214	73,277	70,314	67,207	63,949	60,534	56,954
	合計	142,144	145,962	148,121	185,196	188,038	188,230	184,201	184,779	185,556
	差引	117,295	132,338	134,230	173,871	177,394	177,583	175,493	176,603	181,354

		9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
収入	利用料	3,120	2,516	2,200	2,093	1,932	1,757	484	0
	その他の収入	71	63	45	31	29	33	81	36
	合計	3,191	2,579	2,245	2,124	1,961	1,790	565	36
支出	人件費	24,728	25,251	25,566	18,172	18,209	8,240	8,167	0
	物件費	30,685	32,316	31,995	29,468	28,546	29,462	24,698	37,532
	維持補修費							925	1,286
	計	55,413	57,567	57,561	47,640	46,755	37,702	33,790	38,818
	市債元金	81,359	85,294	89,419	93,744	98,278	103,031	108,015	113,239
	市債利息	53,201	49,266	45,141	40,816	36,282	31,529	26,546	21,321
	合計	189,973	192,127	192,121	182,200	181,315	172,262	168,351	173,378
	差引	186,782	189,548	189,876	180,076	179,354	170,472	167,786	173,342

利用料収入は行政コストに比べはるかに少なく毎年 180,000 千円ほどの行政コストが発生している。平成 16 年度からは指定管理者により年間 37,000 千円の委託料で管理運営を委託している。

#### ( 指定管理者制度の概要 )

指定管理者制度は、多様化する住民ニーズにより効果的かつ効率的に対応するため、公の施設の管理に民間企業やその他の団体等のノウハウを幅広く活用し、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減を図ることを目的とし、平成 15 年 6 月 13 日地方自治法の一部を改正する法律の制定により導入されたものである。

従来の管理委託制度では、公の施設の管理を委託する場合には、受託主体が公共的団体等にのみ限定されていたが、改正により受託主体に制限がなくなり、民間企業やその他の団体等を含めて参入できることとなった。今後は、公の施設の管理に、この指定管理者制度を適用していくか、あるいは直営で管理していくのかどちらかを選択することとなった。

倉敷市では、倉敷市瀬戸大橋架橋記念館条例第 3 条により平成 16 年度より瀬戸大橋架橋記念館について指定管理者制度を導入した。条例に従い、指定管理者を募集したところ 2 件の応募があり、選考の結果、児島商工会議所が指定管理者として選定された。そして平成

16年4月より児島商工会議所が管理運営を行っている。

指定管理者の平成16年度の収支決算書は以下のとおりであり、若干の赤字となっている。その原因を分析すると以下のような要因によるのではないかと考えられる。

(千円)

		決算額
収 入	指定管理料	37,000
	施設利用収入	1,240
	雑収入	171
	計	38,412
支 出	事業費	383
	給与費	9,430
	福利厚生費	420
	事務費	4,583
	管理業務費	23,620
	計	38,438
次期繰越金		26

#### A．施設利用率の低さ及び駐車場の問題

指定管理者が管理運営を行うようになった平成16年度から平成17年6月までの各施設の稼働率は以下のとおりであり、館全体で平均約20%程度しか利用されていないことがわかる。

児島地区には、同様の施設として児島文化センターがあり、また第3セクターで設立された倉敷ファッションセンターなどがある。いずれもホール、貸会議室等を備えており、その他公民館等まで含めると明らかに供給過剰と言える。

さらに、記念館には無料の駐車場がなく、隣接している倉敷市の市営駐車場（有料）を利用するしかないという不便さがある。

その結果、平均20%程度の利用しかないのではないかと考えられる。

( % )

	第一会議室	第二会議室	ギャラリー A	ギャラリー B	練習室	地下ホール	合計
16年4月	32.1	0	2.6	0	23.1	6.4	10.7
5月	28.2	15.4	17.9	0	39.7	17.9	19.9
6月	21.8	16.7	2.6	0	30.8	10.3	13.7
7月	16.0	23.5	27.2	60.5	22.2	18.5	28.0
8月	14.1	17.9	65.4	15.4	38.5	23.1	29.1
9月	20.5	21.8	5.1	3.8	21.8	23.1	16.0
10月	18.5	32.1	37.0	2.5	22.2	16.0	21.4
11月	34.7	33.3	28.0	24.0	72.0	24.0	36.0
12月	20.8	19.4	12.5	2.8	12.5	8.3	12.7
17年1月	27.8	12.5	4.2	1.4	16.7	18.1	13.4
2月	26.4	22.2	19.4	41.7	40.3	19.4	28.2
3月	45.7	32.1	2.5	27.2	14.8	7.4	21.6
4月	21.8	20.5	6.4	5.1	24.4	16.7	15.8
5月	28.2	17.9	11.5	66.7	26.9	14.1	27.6
6月	38.5	32.1	14.1	0	17.9	17.9	20.1
平均稼働率	26.3	21.2	17.1	16.7	28.3	16.1	20.9

また、記念館のギャラリー、ホール、貸会議室等の利用料金は以下のようになっている。近隣の児島文化センターの利用料金と比較すると、部屋の広さや収容人員等により違いがあり一概には比べられないが、例えば会議室についてみると記念館の利用料金は安いのではないかと。

指定管理者制度においては、市長の承認が必要ではあるが、条例に定める範囲内で指定管理者が利用料金を設定できることが特徴の一つである。だとすれば利用料金においてもある程度指定管理者の独自性を発揮できる環境を整えるため、利用料金の値上げを検討してもいいのではないだろうか。

瀬戸大橋架橋記念館

(単位：円)

	基本利用料＜A＞					
	9時～12時	13時～17時	9時～17時	18時～22時	13時～22時	9時～22時
会議室（1F）	310	630	940	630	1,260	1,570
ギャラリーA	2,100	3,150	5,250	3,150	6,300	8,400
ギャラリーB	1,050	1,570	2,600	1,570	3,150	4,200
ホール（地下）	2,100	3,150	5,250	3,150	6,300	8,400
練習室（地下）	310	630	940	630	1,260	1,570
多目的広場						10,500

時間外＜B＞ 1時間 - 50% 2時間 - 80% 3時間 - 100% 4時間 150% 5時間超 - 200%（9時以前と10時以降、30分未満切捨て、30分以上は1時間に切り上げる。）

営業割増＜C＞ 基本利用料金（時間外割増を含む）の100%加算

冷暖房＜D＞ 基本利用料金（時間外、営業割増を含む）の50%加算

付属設備＜E＞ 16ミリ映写機 520円、スライド映写機 310円、OHP 210円

兎島文化センター

時間 場所	基本利用料＜A＞					
	9時～12時	13時～17時	9時～17時	18時～22時	13時～22時	9時～22時
会議室	1,050	2,100	2,625	3,150	4,200	5,250
ホール (1,200人収容)	10,500	21,000	26,250	31,500	42,000	52,500

B. 指定管理料の精算

倉敷市との間に結ばれた管理運営協定書によれば、その第4条第2項において「毎年の会計年度終了後、収支精算により残額が生じた場合は、甲（倉敷市）に返納するものとする。」と記載されている。しかし、倉敷市が作成している「倉敷市指定管理者制度適用方針」によると、指定管理料の精算は行わないことを原則とするとしており、瀬戸大橋架橋記念館の管理運営協定書は適用指針に反していることになる。

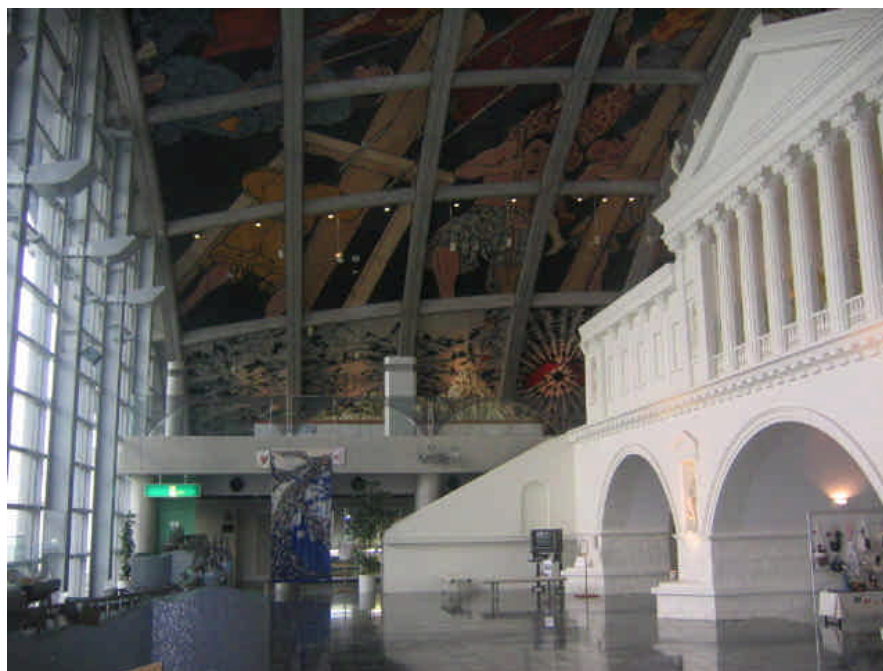
そもそも指定管理者制度は、指定管理者の民間企業やその他の団体等のノウハウを活用し、その自主的な経営努力により収入の増加、経費の節減を図ることが本来の趣旨である。従って上記の適用指針に記

載されたとおり指定管理料の精算は行わないこととすべきである。この点に関し市の担当者に質問したところ、「上記の適用指針は平成 17 年 2 月に作成されたものであり、平成 18 年 4 月以降の指定管理者から指定管理料の精算は行わないこととする。瀬戸大橋架橋記念館は、平成 16 年に導入されたため、まだ適用指針が作成されておらず従来の委託契約の慣例に従って、収支精算により残額が生じた場合は返納するものとされていたと思われる。瀬戸大橋架橋記念館についても現在の契約期間 3 年が経過し、次回の契約から同様に改める」とのことである。

しかし、指定管理者の上記の趣旨から考えて次回の契約からではなく早急に改めるべきではないかと考える。

### C . 建物の構造上の特異性

瀬戸大橋架橋記念館の建物は、前述のとおり日本の代表的な橋である太鼓橋をイメージしたものであり、一階部分は下の写真のとおり天井が非常に高く、体育館のように大きな空間が広がり仕切り等がない。ただ地下部分はホールや会議室があり、各部屋に区切られている。記念館の職員によれば、「建物の構造が特異なだけに、光熱費や電気設備等のメンテナンス費用が通常の建物より余計にかかってしまう」とのことである。



当該事業は将来とも有効性・効率性を確保できそうか

瀬戸大橋架橋記念館は、観光施設としての役割を終え、現在、地域住民の交流の場としての機能を担っており、指定管理者である児島商工会議所により管理運営が行われている。

しかし、上述のとおり記念館全体で稼働率が平均 20%程度とかなり低いものとなっており、本来の目的を果たしているとはいえない状況である。また、コストの面においても年間指定管理料 37,000 千円を含め約 38,000 千円ほどの資金が毎年流出している。そもそも記念館のような公の施設は、開館することにより利益を生み出すことが本来の趣旨ではない。あくまでも公共の福祉に寄与し、地域住民に利益を与えるものであれば、単純に収支が赤字であり、多額の資金が投入されていることだけをもって判断することはできない。地域住民が、当該施設を利用することにより生活の向上に役立つものであれば、その本来の使命を果たすものとしてその存在価値が認められる。しかし、現在のように利用率が低調である以上、公共の福祉に寄与しているとはいえない。

倉敷市は公募により指定管理者を選定し、運営管理および利用者の増加策などについてまかせているが、倉敷市も記念館の今後のあり方について真剣に議論し、早急に方向性を明らかにすべきである。

ここで、監査人が独自の判断で今後の方向性について検討すると、選択肢として次のようなものが考えられる。

ア	指定管理者により、現在の方法で運営を続ける。
イ	記念館を閉鎖する。
ウ	記念館を閉鎖し、取壊して土地を売却する。
エ	記念館を他の施設に転用する。

(ア)の現状のまま運営を続ける案であるが、上述のとおり現在の方法では、経営努力のインセンティブは働かず、また、たとえ協定書が改正され指定管理者の経営努力が期待できる状態にしたとしても、利用状況等から考えて大幅に収支が改善されるとは考えられない。

(イ)の案は、記念館を運営している限り毎年多額の資金が一般財源から投入されるため、記念館を閉鎖するという案である。たとえ記念館を閉鎖したとしてもそのまま放置しておくわけにはいかず、最小限の維持管理費用（清掃委託等）が必要であることは予想される。しかし、少なくとも現状のまま運営を続けるよりは資金の流出が抑えられるものと考えられる。

(ウ)は、記念館を閉鎖し売却するという案であるが、記念館が存在する限り最低限の費用はかかる。前述の国土交通省のアドバイザーの意見のとおり「橋の記念館」としての機能は終わったと判断するならば記念館を閉鎖し売却することも考えられる。しかし、現状のまま売却できればいいが、建物自体の特殊性等を考えると容易ではないと思われる。とすれば取壊して売却するしかないが取壊しの費用を差し引いても売却額の一部が手許に残る。そして、それを公債の償還に当てることができる。

参考までに、監査人が路線価等をもとに評価額と解体費用を簡便的に試算すると次のようになる。

評価額				
		面積(m <sup>2</sup> )	単価(円)	調整後評価額(千円)
		3,298.45	69,000	284,491
解体費用				
		面積(m <sup>2</sup> )	単価(円)	面積×単価(千円)
地上	2,463.97	35,000	86,238	
地下	854.47	70,000	59,812	
		計	146,051	
差 引				138,440

(注) 調整後評価額

路線価による相続税評価額が、公示価額の80%程度であるとして、面



積に路線価を掛けたものを 0.8 で割り戻している。

平成 17 年度の記念館の路線価は 1 m<sup>2</sup>当り 69,000 円であり、それに調整を加え土地の時価を算定すると約 284,491 千円になると思われる。一方、建物を解体するのにかかる費用は、世間一般の相場を参考に見積もると、約 146,051 千円となる。差引すると、売却することにより約 138 百万円が手許に残ることになる。平成 17 年 3 月末現在、公債の未償還額は 360 百万円あり、その内の約 40%を返済することができる。

最後に(工)の案であるが、例えば図書館に転用するのはどうであろうか。現在の児島図書館は、昭和 48 年に建設され、年間 189,000 人(平成 15 年度)の利用者数があるが、施設の規模を市内の他の図書館と比較すると次のとおりである。

	建設年月	延床面積 (m <sup>2</sup> )	蔵書数 (冊)	閲覧席 (席)	地区人口 (人)
中央図書館	S 58.11	4,867.62	510,729	296	212,490
水島図書館	S 60. 5	1,394.72	148,908	150	89,317
玉島図書館	S 63. 5	1,387.63	159,734	148	63,954
児島図書館	S 48. 4	1,553.57	132,323	110	76,668

児島図書館は建設年月が最も古く、また閲覧席及び蔵書数も最も少ない。地区の人口から考えても水島図書館や玉島図書館と同等の内容にしても良いのではないだろうか。もし現在の瀬戸大橋架橋記念館を児島図書館に転用すると、延床面積が約 3,300 m<sup>2</sup>となり現状より大幅に広く使えることになる。いずれ新たに新図書館を建設する日が来ることを考えると、転用に際し多少の改修費がかかったにしても、莫大な建設費用の節約にもなる。瀬戸大橋架橋の町「児島」のシンボリックな意味を兼ねた図書館として、地域住民の公益にも貢献するのではないかと考える。

## (2) 総合評価

瀬戸大橋の開通は国家的な大事業であり、地元倉敷市としては、日本全国から観光客が訪れ、地域の発展に大いに貢献してくれるものと期待

した。そして莫大な資金を投入し瀬戸大橋架橋記念館を建設したものと思われる。

しかし、前述のとおり開館当初は、多数の観光客が訪れ年間6万人の入館者があったが、その後年間約2万人台にまで減少した。年月が経つにつれ観光資源としての魅力が薄れ、いずれこのような事態が来る事は当然予想されるものである。市は、建設後の長期的な事業計画も持たないまま、単に建設することだけに終わっている。そして記念館としての入館者数が激減した現在、地域住民のための交流の場へと移行し、さらに指定管理者制度を採用したが、約20%程度しか利用されていない。まさに「無用の長物」となっている。

瀬戸大橋架橋記念館は、総事業費20億円の大事業である。本来は計画の段階で、瀬戸大橋開通後数十年先までの明確なビジョンを持った上で事業に取り掛かるべきであった。残念ではあるが、もはや記念館の存在意義はなく、無駄な費用をこれ以上つぎ込まないよう早期に売却するか、あるいは全く別の施設に転用するか、早急に検討することが倉敷市にとって、また倉敷市民にとって最善の方法ではないかと考える。

・水島海員会館

1. 事業の評価

	監査要点	検討事項（監査手続）	判定	備考
起債時	政策の合理性・ 適時性 緊急性	・時代的要請の検証  ・関連施設(水島港・水島駅)との相乗効果の検討	○	注6
	公益性・公共性			注6
	起債の合理性	・船員宿泊施設の老朽化と改築計画		注6
運営	合規性	・条例・施行規則に合っているか ・設備を無償貸与すべき公益事業か	×	注1
	事務の適正性	・建設時の事務の適正性 ・指定管理者の選定・契約は適正か		注2
事業結果	事業の有効性	当初目的(船員・市民の利用)の達成		注3
	事業の効率性	行政コスト計算書の作成外	×	注4
	事業の将来性	倉敷市の事務事業評価の検証外	×	注5
総合評価		上記の検討事項を総合的に勘案	×	注6

- 注1：水島海員会館条例への違反事項はないが、海員・市民の利用が少なく、設備無償貸与の条件となっている「公益事業」実施とは考えられない。
- 注2：建設時の事務は資料がなく検証不可。指定管理者制度を採用しているが、選定時に応募者が1社しかなく、また当該応募者も旧来委託先の関連会社であるので、やむを得ない面はあるが改善の余地もあったと考えた。
- 注3：当初目的の海員・市民の利用がほとんどなく公益的側面が弱い。実態は水島工業地帯企業への長期出張者の定宿化している。消極的側面として、工業地帯発展には寄与しているかもしれない。
- 注4：注1の通り、無償貸与が基本となっているので、公債費及び高額修繕費等が市の負担となるが、公益事業と見なせない以上、これを負担する理由がない。
- 注5：結果的に市の万年不採算事業となってしまう危険性あり。水島駅前再開発事業と併せて抜本対策がなければ、船員への福利厚生目的だけでは継続意義が見いだせない。
- 注6：建設当時は時代の要請があって、決行やむなしであったかもしれないが、運営開始後には当初目的との齟齬が判明したはずなので、その時点で軌道修正すべきであったと考える。



< 水島海員会館の正面入り口付近 >

## 2 . 個別監査結果

### ( 1 ) 事業の概要

#### 建設の趣旨

昭和38年に「水島船員会館」として水島南幸町に12室の施設が開業し、宿泊者受入業務は民間委託されていたが、設備の老朽化が進んできたので昭和63年頃に建て替えが計画された。折から再開発計画が進行していた水島駅前地区（旧千鳥町）の第3街区の施設の中に「水島海員会館」として新設建設することとなった。

水島駅前再開発の昭和50年頃当初計画では、水島臨海鉄道の高架工事に伴う橋上駅設置にあわせて、駅前の約2.5ヘクタールを第1～第5街区に分けて、大型店、専門店、銀行、分譲マンション、市営体育館、市営住宅、派出所、結婚式場、クリニック、ホテル、駐車場等を総合配置する予定であり、その内第3街区にはホテルと海員会館ができる計画となっていた。この再開発事業の目的について、当時の倉敷市の文書の中で「この地区は水島臨海工業地

帯に接する水島地区中心商業地の南端に位置し、この工業地帯と国鉄山陽線とを倉敷駅で連結する水島臨海鉄道旅客終着点水島駅の西側に面する、住、商、工、混在地として比較的恵まれた立地条件であるにもかかわらず、老朽化した木造建物が平面的に配置され、土地の合理的かつ健全な高度利用は図られていない。したがって、公的住宅施設、商業施設、スポーツ施設等を中核とする再開発事業を施行し、関連する公共的事業の整備、並びに市街地における都市機能の有効利用を推進し、あわせて水島広域生活圏住民への都市的便益を地区内住民とともに図る。」と説明されている。その後、計画は若干縮小されホテルは誘致されなかった。また、現在では大型店及び結婚式場も不採算を理由に退店しており、再開発地域に商業集積としての賑わいは全く見られなくなっている。



< 水島駅前再開発地区で大型店の退店してしまった商業施設 >

「水島海員会館」は「水島港に入港する船舶の乗組員・海事関係者及びその関係者を始め、市民一般の利用も出来る福利厚生施設」として第3街区に建設された。延べ床面積約3.2千㎡の鉄筋コンクリート6階建ての宿泊施設は、総工費約11億円で、平成元年7月に着工し平成2年3月に完成している。

設備の概要は以下の通りである。

敷地面積 1,448.34m<sup>2</sup>

和室12、洋室31（うちシングル24・ツイン7）、特別室1

収容人員 76人

#### その他の概況

水島港は、岡山県の紹介文書によると約400年前の干拓開始に端を発するが、昭和28年の水島臨海工業地帯造成に伴う大型港湾建設以降順次開発整備がすすみ、昭和35年には港湾法に基づく「重要港湾」に、37年には関税法の「開港」に指定され、昭和49年には「特定港」に指定されている。平成13年には水島港地域が輸入促進地域（FAZ）に編入され、平成15年には全国で23番目の「特定重要港湾」に指定されている。

水島港は、製鉄業、石油精製業、自動車産業等に代表される水島工業地帯との関係が深く、貨物取扱量が抜群に多い。市から提示された資料によると、県別港湾別データで岡山県水島港の平成15年度の貨物扱い量は96百万トンであり、兵庫県神戸港の55百万トン、大阪府大阪港の53百万トン、福岡県北九州港の50百万トンを凌ぐ規模となっていて、全国でも5本の指に入る。



< 水島港の一部風景 >

水島海員会館の新築が、水島地区の産業や人口等に与えた影響があるかと思っ  
て、水島海員会館新設前後の水島地区の人口、税収、事業所数、事業従事  
者数、港湾利用状況、宿泊者数等について資料の提示を受け、概括的に検証し  
たが、駅前再開発及び水島海員会館建設と関連づけて検証すべき大きな変動事  
項や取り上げるべき事項は検出されなかった。

## (2) 起債時の検討

### 事業原価と資金調達

総事業費 1,080 百万円は、以下の通り起債資金 453 百万円・一般  
財源 266 百万円・県支出金 360 百万円によってまかなわれた。

事業原価	土地取得費	240,347千円	
	建設費	<u>839,718</u>	
	合計	1,080,065千円	
資金調達	平元起債	120,000千円	(17年分割返済 利率4.85%・年)
	平02起債	333,000	(17年分割返済 利率6.70%・年)
	一般財源	40,232	(平成元年)
	一般財源	226,812	(平成2年)
	県支出金	<u>360,021</u>	
	合計	1,080,065千円	

### この市債が後年に与える負担の試算(公債費)

上記の市債は、何れも据え置き期間3年付き返済期限17年で、元利均等方  
式返済契約となっており、平成元年からの公債費は次表の通りに試算できる。  
これを見ると、平成3年度までは元本返済は発生せず利息のみの支払いが発生  
するので公債費は4百万円から28百万円程度であるが、元本返済の始まる平  
成5年度から平成20年度までは45百万円の公債費負担が続き、平成21年  
度で公債費負担が完了する。20年間における支払利息の総額は、367百万  
円で、元本返済額と併せた公債費総額は820百万円となる

## 水島海員会館に係る市債の公債費負担試算

(単位：千円)

平成	支払利息	元本返済	合計公債費
元年度	4,850	0	4,850
2年度	24,412	0	24,412
3年度	28,130	0	28,130
4年度	28,073	4,681	32,754
5年度	27,662	15,892	43,554
6年度	26,673	16,881	43,554
7年度	25,621	17,933	43,554
8年度	24,503	19,051	43,554
9年度	23,312	20,242	43,554
10年度	22,046	21,508	43,554
11年度	20,700	22,854	43,554
12年度	19,269	24,285	43,554
13年度	17,744	25,810	43,554
14年度	16,124	27,430	43,554
15年度	14,398	29,156	43,554
16年度	12,563	30,991	43,554
17年度	10,611	32,943	43,554
18年度	8,534	35,020	43,554
19年度	6,322	37,232	43,554
20年度	3,969	39,579	43,548
21年度	1,591	31,512	33,103
累計	367,107	453,000	820,107

注：起債時資料を基礎に監査人が試算した

## 建設時の必然性・政策適合性等の検討

駅前再開発事業の中心であったはずの大型商業施設はキーテナントの大型小売店と結婚式場が退店し、駅前の賑わいをもたらすはずであった面影もなく、水島海員会館が寂しく営業しているにすぎないのが現実であり、今になってみるとなぜ当該再開発事業を実施してしまったのかと考えるしかない現状である。

しかしながら、水島海員会館の建設が企画された昭和60年代及び平成3年頃までの時期は、日本中がバブル景気に沸いていた時期でもあり、この状況下で丁度旧「水島船員会館」が築後30年を経過し老朽化し、なおかつ手狭であったことを考慮すれば、この新設事業が水島港の港湾施設の整備と水島鉄道の高架化と新駅舎の建設、駅前再開発事業の進展時期と重なっているため、水島海員会館新設計画が提案された事情はよく理解でき、またこれを止めるこ



とも不可能であったと思われる。

惜しむらくは、結果論にすぎないことだが、水島海員会館だけでも年間43百万円以上の公債費を20年間にわたって負担しなくてはならず、おそらく再開発全体ではもっと巨額の負担が市にのしかかってしまうのだが、それをそっくり後年の市民に浴びせてしまってよいのかという観点から慎重論を主張する勇気があれば、状況は少し違ったかもしれないと考えざるを得ない。止めようのない流れであったかもしれないが、今後の事業企画や公債発行時に生かしていただきたい。

### 施設取得時の合規性

土地取得や建物建設時の詳細資料は、再開発事業が組合施工のため資料なしとして提示を受けられず、従って検討できなかった。

## (3) 事業運営状況の検証

### 事業運営の適正性

水島海員会館は、完成当初の平成2年から平成11年度まで、無償で「(財)日本船員厚生協会」に貸し付けて管理運営を全面委託していたが、平成12年3月で貸与契約期間が満了するのに合わせて累積損失の増加を理由に同協会が撤退し、平成12年4月以降15年度まで日本全国で国民休暇村を運営している「(財)休暇村協会」に無償貸与して運営委託していた。平成16年度からは指定管理者制度へ変更し唯一応募のあった「(株)休暇村サービス」( (財)休暇村協会の関連組織) を審査の結果、指定管理者としている。尚、申し添えると、(株)休暇村サービスは鷺羽山レストハウスや国民宿舎良寛荘等の倉敷市の関連施設の指定管理者を兼務している外、芦屋や鹿児島等の多く

の国民宿舎等の運営を受託している全国規模の企業である。

建物建設時の詳細資料は提示を受けられていないことは先に述べたが、唯一提示を受けた資料に昭和62年12月付の当時の倉敷市長の承認印もある建設基本方針伺書があって、その中で以下のようなコメント（要旨）がある。

「事業主体及び負担割合

事業主体は倉敷市とする。負担割合は、総事業費の1/3を岡山県、2/3を倉敷市とする。なお、日本船員厚生協会は63年から複数の改築計画があるので69年まで資金の目途がつかない。

会館の管理運営

財団法人日本船員厚生協会へ施設を無償貸与し、管理運営を全面委託する。」

これによると、当初から倉敷市と岡山県の負担で海員会館を建設し、日本船員厚生協会に無償貸与することが前提となった事業のように見受けられる。本来であれば「競争入札」等の公正な手段によって委託先を決定すべきであったような気がするし、無償貸与が適切であったかどうかも気になるが、今となっては当時の状況の詳細を知る方策もなくこれ以上の検討はできないと判断した。

その後、平成11年度末に不採算を理由に財団法人日本船員厚生協会から運営受託の辞退があり、市の他施設の運営委託先である財団法人休暇村協会に旧委託先と同一条件の無償貸与で運営委託されている。この委託先選定手続について、本来は複数の相手先を比較考量すべきであると考えられるが、無償貸与でも辞退された施設の運営を引き継ぐ相手先であり、また急を要する交代でもあったことを考えると他の引受先との比較等は困難であったことが推察される。

平成15年12月に「倉敷市水島海員会館条例」を定め、平成16年度からは「指定管理者制度」を採用し、一般公募の結果（株）休暇村サービスが運營業務を引き受けている。指定管理者選定手続に関連する書類を閲覧したところによると、指定管理者には施設からの全収入を渡し、30万円以上の修繕費及び備品費を市が負担する外は全ての費用を指定管理者が負担する条件で、指定期間を平成19年3月までの3年間として、平成15年12月に募集公示し、1月に説明会を実施し、1月15日に募集を締め切っ

ている。説明会には2社が出席しているが、応募申請書を提出してきたのは(株)休暇村サービスだけで、その後経営者との面接、選定委員会、庁議、議会議決を経て指定管理者が決定している。

(株)休暇村サービスが従前の委託先である(財)休暇村協会の関連企業であることや、指定管理者応募が1社だけであったことなど、複数の候補から最適な委託先を選定し、最高の効率性を確保でき、指定管理者制度の長所を全て取り込めたかどうかについては大きな疑問が残る結果である。しかしながら過去に受託を拒否されてしまった不採算施設なので、今回の経過はやむを得ない側面が強かったと推察する。しかしながら契約満了後の後任の指定管理者選定に当たっては、万全の方策を検討・実施することが望まれる。



< 水島海員会館のフロント付近 >

#### 施設の稼働状況

途中で運営者が変更していることもあり、一貫した資料の提示は受けられなかったが、年間宿泊者数は概ね12千人～15千人程度で、宿泊定員からみ

て概ね50%前後の稼働状況である。客室の稼働率ではデータのある平成13年以降で63～74%となっている。一般に、ビジネスホテルの採算稼働率が70%程度と言われていることを勘案すれば、修繕費・減価償却費・利息などの負担はないものの、現実には採算点すれすれの稼働実績であろうと推定される。

平成13年以降のデータによると、この宿泊者の7～8割を占めるのはビジネス客の連泊者で、おそらく水島地区の企業に出張してきている長期滞在者であろうとの説明を受けた。そもそも施設が受入を予定している一番の対象者であった「海員及び家族」はもはや統計データ上で単独区分とされておらず、「一般ビジネス・船員」として集計されており平成15年度では12%、平成13年度では13%となっている。監査人が推定するには、この内船員及び家族の利用率は10%には満たないと考えられ、場合によっては一桁台の下の方である危険性がある。

建設趣旨の中で、第一義に挙げられていた「海員及び家族」のための施設が、その目的通りには使われていない。また第二義に挙げられていたのが市民の福利厚生目的であったが、これまた利用実態の中で重要な部分を占めるには至っていないと推定される。

これらの結果から、水島海員会館はビジネス目的の連続宿泊者や観光客の宿泊を受け入れることが大多数で、地区内のビジネスホテルや旅館業を圧迫してしまっているだけになっているのではないかと危惧し、市の担当部署に水島地区の宿泊施設の個別年次稼働率データ等の提出を要望したが、個人情報管理上の問題があるとして提出を拒絶されたので、これ以上の分析は進んでいない。状況を総合してみると、水島海員会館は、当初に設置目的とされた「海員及び家族」及び「倉敷市民」の利用はほとんどなくて、結果として地域のビジネスホテルや旅館等の民業を圧迫している可能性があるのではと危惧される。



< 水島海員会館の客室（洋間） >

#### 行政コストの試算

水島海員会館は、当初から無償貸与で事業開始しており、指定管理者制度に移行後も収入の全てと30万円以上の修繕と設備費以外は指定管理者が収受負担することとなっているので、行政コストとして発生するのは以下の通りで所轄部署人件費、公債費及び修繕費・備品費などとなる。

うち人件費については、所轄の旧商工課とも協議の上で、課員13人の人件費のうち0.2人分を当該事業に按分することとした。年間利用者数については、延べ宿泊者数を採用した。

#### 水島海員会館の行政コスト試算

	平成15年度	平成16年度
行政コスト(千円)		
人件費	1,596	1,650
退職給与引当金繰入	92	128
維持修繕費 注	3,282	6,614

ランニングコスト	4,970	8,392
市債元金返済	29,156	30,991
市債利息	14,398	12,563
計	48,524	51,946
収入(千円) 注	0	0
純行政コスト(千円)	48,524	51,946
年間利用者数(人)	15,372	13,593
平均行政コスト(円)	3,156	3,821

注：市の収支計算では、光熱費等は市が立て替え払いして歳出に計上しておき、同額を指定管理者から徴収し歳入計上して、両建て表示されているが、ここでは相殺表示している。

上記の試算の結果、水島海員会館の行政コストは年間約50百万円前後である。利用者一人あたりの平均行政コストは約3～4千円であり、このことは水島海員会館の宿泊者一人あたり3千円強を市が補助していることと同様の結果になる。水島海員会館が、水島港を利用する海員及びその家族の利用が多ければ水島港の振興に寄与するための施設と言うことも可能であるが、現実はそうっていない。かといって、倉敷市民が福利厚生目的で利用しているというわけでもないと推定されるので、この市の負担は主として企業の長期出張者を援助しているという結果となっていると言わざるを得ない。

敢えて弁護するなら、水島地区の企業への出張者はおそらく水島工業地帯の企業の関係者であろうから、大きな観点からは水島海員会館に行政コストをかけることは水島地区の工業振興の一端に寄与していると言えないこともない。しかしながら、倉敷市としてそこまで企業支援をすることが、必要不可欠かどうか再検討の余地があると思料する。

#### 行政評価の結果と内容検討

平成17年2月の倉敷市の事務事業評価結果では、水島海員会館運営事業について「水島港利用者の福利厚生施設として利用者の増加により産業振興を図る」事を事業目的として、妥当性 = C・優先性 = B・達成度 = B・効率性 = A・適合性 = C・満足度 = B・方向性 = 現状維持と評価している。

この市の評価結果では、市は今後も水島海員会館の運営を継続する方向であり、効率性は優良でその他の指標もそこそことされている。同施設は企画段階では海員及び市民の福利厚生が目標であったかもしれないが、平成10年頃にはその使命とは異なった利用状況にあることが判明していたと思われる。監査人の意見では、当初の計画通りに行かないことが判明した時点でただらと継続することの是非を再検討した上で、軌道修正されるべきだったと考えられるができていない。既に述べてきたように、水島工業地帯の企業のための施設と化してしまっている現状で、「福利厚生施設」を目標に掲げる事には現実性がなく、前にも述べたが「継続の必然性」を再検討する時期にずっと前に至っていたと考える。

#### (4) 総括

##### 事業の有効性

水島海員会館の設置が、当初の基本目的とされた「海員及び家族」の滞在に大きく貢献したり、「倉敷市民の福利厚生」に役立っている積極的な根拠は検出されなかった。市の設備無償貸与によって、水島工業地帯の各企業への長期出張者に割安滞在施設を提供する結果となっている。民業の圧迫となっているのでなければ、積極的ではないが水島工業地帯の産業振興に寄与していると言えないこともない。しかしながら、このことは本来の目的や趣旨から逸脱してしまっていることを覆すものではない。

担当課からは水島駅前再開発事業とは関連性はないと否定されるが、監査人の推測ではこの施設建設時には水島駅前再開発事業の一翼を担う役目があったと思われる。

しかしながら、これに関しても再開発の中心であった大型商業施設と結婚式場が撤退してしまった今日では、水島海員会館だけで駅前地域の賑わいを取り戻すことは出来ず、むしろゴーストタウン化している現状を見ると、結果論としては何のための駅前再開発だったのかと疑問だけが残る。再開発事業は、再開発組合事業だからと市の担当者は市に責任はないように答弁するが、最終的には倉敷市が音頭をとって関係施設を整理するか、施設利用者を捜し出すしか方策がなくなるものと考えられ、その際に発生する損失の大きな部分はおそ

らく市が負担せざるを得なくなる可能性が高く、将来に大きな負担を残す結果となるであろう。

結論的には、残念ながら当該事業が倉敷市にとって積極的に有効であったと確信できる根拠は検出できなかった。当初建設時には、バブル景気もあって時代的な背景から建設やむなしであったとしても、現時点で振り返ってみると当該事業が有効であったとすることは出来ない。

若干の慰めは、水島工業地帯の企業に、間接的・消極的に貢献していることで、産業振興に資することができ、ひいては法人市民税の増収につながるかもしれないと考えることであるが、これも本当に市が直接に実施すべき事業なのかどうか、結果的に民業を圧迫しただけではないのかという観点からは、大いに疑問が残ることである。

### 事業の効率性

当該事業は、当初から無償貸与が前提で着手されており、収入を得る予定がないので、収支の均衡による効率性の観点からは検討のしようがない。

担当部局から、昭和42年に定められた「倉敷市有財産の交換、譲与、無償貸付などに関する条例」の第4条に「普通財産は他の公共的団体において、公益事業の用に供するとき、無償または低額で貸し付けできる」旨が定められていると説明された。当初の無償委託先である（財）日本船員厚生協会が公益事業として水島海員会館を運営していて、水島海員会館が倉敷市として公益上不可欠の存在であれば、上記の条例に従って無償貸与も可能であると考えますが、先に見てきたように船員や倉敷市民の利用が著しく限定的であるのが実態と考えられることから、これが「不可欠の公益事業」と考えることに相当無理があると思われる。

今後、より突っ込んだ議論を展開して、行政コストが発生するだけの当該事業の効率性・必然性を再検討すべきであると判断する。

### 事業の将来性

当該事業については、再三述べたように、今後も行政コストの負担だけが残る収支構造となっており、過去の委託先との交渉経過を見ていると将来施設



の賃貸料を賦課して採算性を改善できる可能性はほとんどない。出来ることなら、再開発物件の商業施設や結婚式場などにテナントを再誘致し、駅前再開発地域それ自体の集積価値を高め、それによって水島海員会館の収支を改善し、必要な賃貸料を収受することを計画するのが最善の策と考える。

行政コストのうち公債費は平成21年の市債返済完了時からなくなるけれども、その頃には築後20年を経過するので修繕費がかさむ状況となるであろう。修繕や取り替えなどの追加コストもよく勘案して、継続の場合の将来採算計画を策定しておかなくてはならない。

また、改築の必然性も検討しておかなくてはならない。話に聞くとこころでは、最近の貨物船は積み卸しの効率を上げて、寄港地での停船期間を極端に短くする運航形態が多くなっており、従って船員の上陸も少なくなっているそうである。国際港である以上、必ず船員用の宿泊施設が必要なのかどうか監査人にはよく分からないが、どうしても設置することが必要なら、現施設の老朽化に伴って改築が必要となる。もし、万一改築してまで事業継続しなくてはならないとすれば、今度はもっと船員の利用が多くなるように、十分な事前計画をすることが肝要となる。

監査人の私見であるが、事態の改善が困難であるなら、事業の廃止・物件の売却も視野に入れて検討すべきと考える。即ち、必ずしも公益目的とは考えられない事業に、市が行政コストを注ぎ込み続けることが適切かどうかを真剣に検討すべきである。現状では、残念ながら当該事業に将来性があるとはどうも考えられない。今後は、過去の判断の間違いをただ引きずっていただけでは、地方公共団体は継続運営出来ない時期が正に始まりつつあるような危惧を感じる。

・東部最終処分場

1. 事業の評価

	監査要点	検討事項(主な監査手続)	判定	備考
起債時点	政策適合性 合理性 適時性 緊急性	・建設目的と施設の必要性検討 ・ごみ処理基本計画との整合性		
	公益性 公共性	・清掃事業の必須施設		
	起債の合理性	・後世代に負担させる理由		
運営	合規性	・条例、施行規則との整合性		
	事務の適正性	・用地費用の妥当性 ・工事請負費の妥当性 ・地元対策費の検討 ・現金・金券管理の妥当性		工事請負契約の高落札
結果	事業の有効性	・埋立量の推移分析 ・施設の性格		
	事業の効率性	・ごみ処理経費の推移 ・最終処分場管理費の分析 ・処理水委託契約の妥当性 ・ごみ処理手数料の検討 ・ごみ処理原価の分析 ・行政コスト計算書の作成		外部委託の検討欠如
	事業の将来性	・事務事業評価の検討 ・耐用年数の延長		
総合評価	上記の結果を総合的に勘案			

## 2 . 監査結果

### ( 1 ) 施設の概要



( 埋立場より管理棟を望む )



( 東部最終処分場埋立作業 )

施設名 倉敷市東部最終処分場  
所在地 倉敷市二子  
埋立面積 60,000 m<sup>2</sup> ( 1 期工事 27,000 m<sup>2</sup>、2 期工事 33,000 m<sup>2</sup> )  
埋立容量 598,000 ? ( 1 期工事 268,000 ? 、2 期工事 330,000 ? )  
埋立開始 平成 6 年 1 月 ( 1 期工事は平成 15 年 5 月埋立完了、2 期工事分は平成 15 年 3 月埋立開始 )

埋立完了日 平成 26 年 6 月（2 期工事の建設計画時の予定）

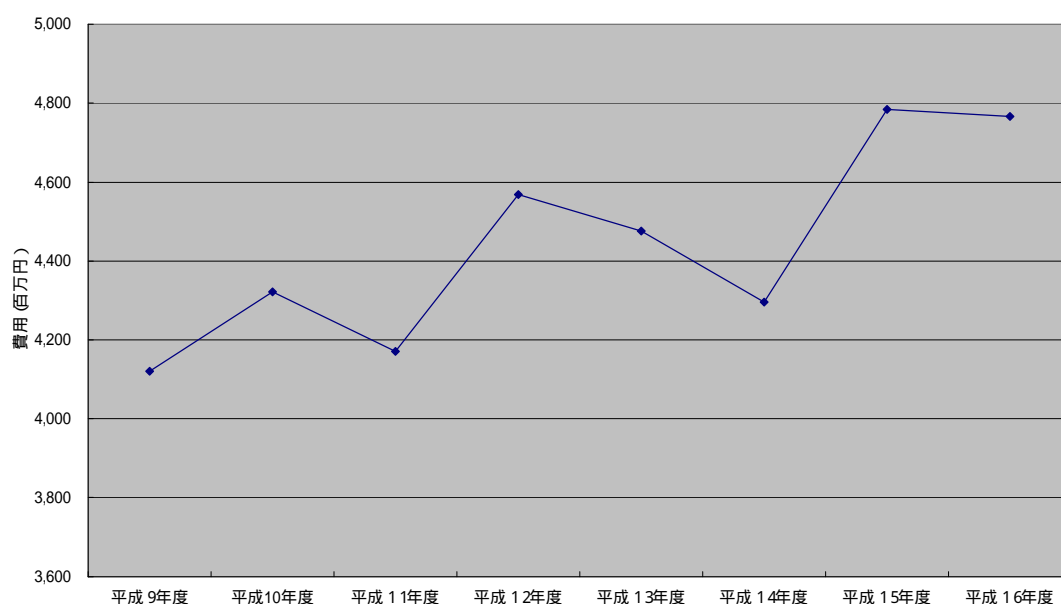
（ 2 ）清掃費の状況

平成 16 年度の清掃費は、下記「清掃費の推移」及びグラフのとおり、66 億円で、一般会計 1,610 億円の 4% を占め、災害ごみの多かった平成 15 年度を除き 4% 程度でほぼ一定している。清掃費のうち約 7 割をごみ処理関連費用が占める。ごみ処理関連費用とは、塵芥収集費、焼却場管理費及び埋立最終処分場管理費をいう。すなわち、ごみの収集、中間処理、最終処分という一連の費用をさす。

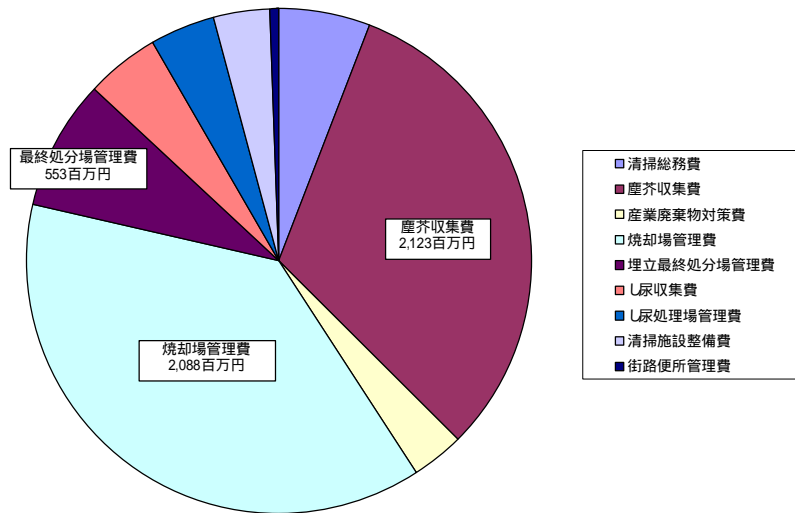
清掃費の推移 (千円単位)

年度	一般会計	清掃費	清掃費割合(%)	ごみ処理関連費	その他
平成 9 年度	156,231,605	6,104,842	3.91	4,120,509	1,984,333
10	160,615,021	6,254,997	3.89	4,321,924	1,933,073
11	165,979,254	5,912,387	3.56	4,170,462	1,741,925
12	164,839,897	6,522,456	3.96	4,567,871	1,954,585
13	156,365,885	6,311,745	4.04	4,474,806	1,836,939
14	161,241,092	7,256,753	4.50	4,296,071	2,960,682
15	152,374,557	7,709,462	5.06	4,783,627	2,925,835
16	161,383,561	6,678,185	4.14	4,765,552	1,912,633

ごみ処理費用の推移



ごみ処理関連費用の内訳は以下のグラフのとおりである。



(平成16年度清掃費 6,678 百万円の内訳グラフ)

ごみの収集に 44.5%を費やし、中間処理(焼却)に 43.8%、最終処分に 11.7%の費用がかかっている。

一人当たりごみ処理関連費用の内訳は以下のとおりである。

(円単位)

	収集運搬	焼却	最終処分	全体
平成9年度	4,367	4,111	1,070	9,548
10	4,816	4,145	1,022	9,982
11	4,491	4,061	1,050	9,602
12	4,924	4,404	1,155	10,483
13	4,526	4,321	1,386	10,233
14	4,464	4,119	1,205	9,788
15	4,724	4,912	1,219	10,854
16	4,799	4,720	1,252	10,771

平成16年度の一人当たりごみ処理費用は、10,771円で、収集費用4,799円、焼却費用4,720円、最終処分費用1,252円となっており、いずれも上昇傾向にある。

平成 16 年度最終処分場管理費 553 百万円には、東部事業所にある粗大ごみ処理場管理運営費 125 百万円が含まれているが、監査の対象とした施設は、基本的に最終処分場の埋立処理施設（1, 2 期工事）のみである。但し、行政コストの計算は、粗大ごみ等を含む最終処分場管理費を対象とした。

### （3）事業費と起債額

東部最終処分場（1 期）の総事業費は 1,412,254 千円で、その財源は国庫補助 559,327 千円、起債 561,900 千円、一般財源 291,027 千円である。平成元年 8 月に着工され、平成 3 年 3 月竣工、平成 6 年 1 月から埋立開始され、平成 15 年 5 月埋立完了した。

現在は最終処分場（2 期）が稼動しており、その総事業費は 1,389,683 千円で、財源は国庫補助 551,702 千円、起債 795,900 千円、一般財源 42,081 千円となっている。最終処分場（2 期）は、平成 15 年 3 月より埋立開始、計画では平成 26 年 6 月埋立完了予定となっている。

#### 東部最終処分場事業費と起債額（千円単位）

処分場名	総事業費	国庫補助	起債額	一般財源
東部最終処分場（1 期）	1,412,254	559,327	561,900	291,027
東部最終処分場（2 期）	1,389,683	551,702	795,900	42,081
合計	2,801,937	1,111,029	1,357,800	333,108

市債の状況は、下記表のとおりである。償還方法は、半年賦元利均等払いとなっており、2 期工事の償還は始まっていないが、12 年均等として年間償還額を見積もった。なお、1 期工事の市債が現在 16 年度末現在、53,295 千円残っているが、平成 17 年度で完済される。

#### 東部最終処分場（2 期）工事の起債内訳（千円単位）

起債年度	起債額	未償還額	金利 (%)	年間償還見積額	償還方法	最終償還日
H13 年度	308,000	308,000	1.50	28,061	6 回据置 24 回	H28 年度
H14 年度	487,900	487,900	0.80	42,655	6 回据置 24 回	H29 年度
計	795,900	795,900		70,716		

#### (4) 監査人の評価

##### 政策適合性・合理性・適時性・緊急性

##### A. 建設目的と施設の必要性

倉敷市は、深刻化するごみ処理問題に対処するため、長期的視野に立ち平成 2 年 2 月に策定した「一般廃棄物ごみ処理基本計画」に基づき施設整備の一環として東部最終処分場を建設した。この計画が起案された昭和 61 年当時、3 つの埋立処分場があったが、埋立完了までの残余期間は、真菰谷埋立処分場昭和 61 年 12 月末、児島井津井埋立処分場昭和 63 年 3 月末、玉島埋立処分場昭和 63 年 3 月末と予想されていた。このような状況の中で早急に最終処分場を設ける必要があった。

「一般廃棄物ごみ処理基本計画」策定以降の 10 年間、廃棄物処理法改正とリサイクル法制定、循環型社会形成促進法制定、ダイオキシン類対策特別措置法の制定等があり、これに対応して倉敷市は、平成 10 年度一般廃棄物処理基本計画を策定、さらに平成 14 年度これを改定した。この間ごみ処理技術も進歩し、例えば、焼却灰を溶融処理し再資源化する技術は従来の最終処分技術イコール埋立処分技術というコンセプトを見直すものである。また、新しいごみ処理システムは、発生抑制、再利用、再生使用、エネルギー利用を優先し、これらのいずれにも該当しない残渣を大気、水質、悪臭等の循環負荷を最小限に抑えて焼却あるいは埋立処分することを目指している。これらによって、埋立処分されるごみは、ごみ処理基本計画の最終年度である平成 25 年度においては 3 千トンに減少する。平成 16 年度埋立量は 4 万トンであるから、埋立量の約 9 割を削減する計画である。

しかし、いかに技術が進歩し、ごみの発生が減少するとは言っても、粗大ごみのリサイクル不能不燃物、瓦礫・ガラス・瓦といった埋立ごみは発生してしまうのであり、これらを埋め立てる最終処分場の必要性は変わらない。

従って、起債時点において政策適合性・合理性・適時性・緊急性に問題は無い。

##### 公益性・公共性

清掃事業に公益性・公共性があることは問題ない。

## A 起債の合理性

東部埋立処分場の建設には、1期工事だけでも14億円を要すること、またその施設が稼動する期間の世代がそのコストを負担することが合理的であることから、起債の合理性に問題は無い。

### 合規性

東部最終処分場の建設計画および用地買収は、昭和62年9月18日付け起案書によれば以下の内容であった。

建設計画地	倉敷市二子地内
建設計画面積	約20ha
埋立容量	64万? (1期工事 27万?、2期工事 37万?)
埋立期間	約13年
埋立物	不燃ごみ及び焼却残渣
埋立工法	サンドイッチ工法

### 構造物

粗大ごみ処理施設、浸出液処理施設、雨水調整池、搬入道路、管理棟

### 環境対策

流出防止対策として堰堤設置、浸出液対策として遮水構造構築と処理施設  
雨水対策として周辺側溝の布設と調整池、衛生動物対策として覆土の励行、  
飛散対策として敷均し、転圧、フェンス

### 跡地利用計画

多目的運動場広場等

## A 用地費用について

用地取得一覧表を入手し、全ての用地取得につき不動産売買契約書と照合した。その結果、用地取得計画に従って約17万㎡をほぼ3,600円/㎡で取得していた。ほぼの意味は、予定していたK(株)の土地19,870㎡は交換により7,938㎡だけ取得したこと、10,438㎡は用地取得交渉が難航し、5,320円で取得したからである。その単価は、当時の不動産鑑定評価額に基づいており、後者の5,320円は時点修正等の結果算出されており問題はない。

## B 工事請負契約について

東部最終処分場建設工事は、下記表のとおりである。工事請負契約の妥当性につき、支出負担行為決議書、工事請負契約書、入札通知書、入札価格書、入



札結果通知書、施行伺、変更伺、工事請負変更契約書、工事完成届、工事竣工検査証等の書類を吟味した結果、落札率が高い点を除き、問題は無かった。

2期工事は、1期工事とは入札時期が異なるものの、結果的に1期工事の落札者が落札している。全ての工事は指名競争入札によっており、1期工事は16社（浸出水処理施設）及び13社（最終処分場建設工事）、2期工事は9社が入札に参加している。いずれも95%以上の高落札になったことは当時の入札手続の欠陥を疑わざるを得ないが、書類上からは法規性に問題は無かった。

工事名	施行業者	請負金額(千円)	落札率(%)	竣工
浸出水処理施設(1期工事)	A社	633,998	98.5	H2年度
最終処分場建設工事(1期工事)	B社・C社JV	749,758	99.3	H2年度
最終処分場建設工事(2期工事)	B社・C社・D社JV	1,389,682	98.4	H13年度
	合計	2,773,438		

#### 事務の適正性

##### A 最終処分場周辺地元対策費

平成16年度埋立最終処分場管理費342,271千円の48%を地元対策費165,491千円が占める。その地元対策費は98%が委託料となっており、内容を調査したところ、M(株)に対する最終処分場処理水有効利用業務委託料152,071千円と、測量業務493千円、周辺地区に支払う監視業務委託料9,529千円からなっていた。最終処分場処理水有効利用業務委託料152,071千円は、後記事業の効率性で検討することとし、ここでは、監視業務委託料の内容を吟味する。

平成16年度監視業務委託料の明細は以下のとおりである。

##### 監視業務委託料の内訳(平成16年度)

支払月日	金額(円)	支払先	内容
4月5日	590,000	A町内会	東部最終処分場周辺ごみ不法投棄監視
4月22日	191,000	B地区	真菰谷巡視
4月9日	196,000	C	残渣仮置き場
4月20日	191,000	D地区	真菰谷巡視
4月21日	191,000	F地区	真菰谷巡視
4月21日	1,279,000	G町内会	真菰谷巡視
4月21日	639,000	第H支館水利委員	真菰谷処理水監視
4月20日	1,328,000	I自治会	児島井津井巡視
4月9日	738,000	J地区町内会	東部最終処分場周辺ごみ不法投棄監視

4月9日	118,000	K組	二子地区清掃管理
4月9日	960,000	L地区総代会	西部最終処分場周辺ごみ不法投棄監視
4月9日	400,000	M多目的広場愛護会	玉島道越広場管理業務
4月22日	420,000	M地区総代会	西部ふれあい広場巡回業務委託
4月21日	2,288,000	M地区総代会	西部ふれあい広場巡回業務委託
合計	9,529,000		

上記委託契約は全て随意契約になっている。その理由は、地方自治法第 234 条第 2 項及び同法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号によるその性質又は目的が競争入札に適さない、ことによる。

このうち、東部最終処分場周辺にある、A 町内会、J 地区町内会、K 組への支払を調査した。業務委託の内容は、仕様書によれば、以下のとおりである。

監視業務 処分場周辺部へのごみ不法投棄等の巡視及び処分場処理水異常の有無の監視等

清掃管理業務

除草、広場清掃、側溝清掃、下木刈り込みその他となっている。

#### 問題点

これらの委託料は、最終処分場を設置するにあたり地元への迷惑料として支払われてきたもので、金額の算定根拠は過去の実績を踏襲しているのみで不明確である。最終処分場周辺地元住民との関係を良好に保つための政策的な支出という側面は理解するが、業務委託である以上厳密な金額の積算と成果の確認をしなければならない。監視業務及び清掃業務に以下の問題点がある。

#### 監視業務

- ・業務委託料の金額の根拠が不明

業務委託契約書には、詳細な仕様が示されていないため、巡視回数、巡視員数、巡視時間がまちまちであり、A 町内会と J 地区町内会の延べ巡視回数、巡視員数を比較したところ、前者 17 回（延べ 32 人）に対し、後者 13 回（延べ 53 人）であり、一人当たり単価に 2 倍の開きがある。

- ・単価が高い

一人当たり単価自体も 11,132 円又は 23,062 円であり、巡視時間が不明であるが、特に技術を要しない単純作業に対する費用としては常識的にみて高い。

- ・不十分な業務日誌

監視業務終了後作成される巡視日誌は、異常の有無につき丸をつける簡潔な書式であり日誌といえるほどの報告を求めているため、巡視の事実は確認でき

ない。巡視時間、巡視の様子を委託業務の履行が確認できる程度に具体的に記入させるべきである。

#### 清掃業務

##### ・業務委託料の金額の根拠が不明

業務委託契約書には詳細な仕様が示されていないため、清掃頻度、清掃員数が不明である。下半期の委託料 59,000 円を同期間の清掃日数 7 回で除すと 1 日あたり 8,428 円であるが、この日当の妥当性を業務実施報告書からは判断できない。

#### B 現金及び粗大ごみ処理券の管理

平成 17 年 7 月 21 日、東部埋立事業所を訪問し当日の現金及び粗大ごみ処理券残高を実査した。その結果現金については現金出納簿残高と一致しており問題はなかったが、粗大ごみ処理券については粗大ごみ証紙受払簿残高と照合した結果、100 円券が 2 枚、500 円券が 1 枚多かった（ごみ処理券には連番が印字されている）。当日その原因は不明であったが後日以下のような回答があった。

「事業所での再確認した結果、平成 17 年 6 月 30 日の定例の月末確認のときは正常でありました。

当事業所での粗大ごみの受け入れは、粗大ごみ受付センターを通して処理券を貼り付け後収集業者が搬入する場合と受付センターを通さず直接搬入する場合の 2 通りがあります。中略。一方、直接搬入の場合は通常事業所窓口で物品を確認後料金と引き換えに処理券を交付し粗大ごみに貼り付け処理しています。

しかし、直接搬入時に窓口が混雑したり、搬入車両の荷台が満載で窓口での確認が不可能な場合は、先にピットへ行き投入時に料金を決定し、窓口に戻って精算することとなります。今回の受払簿と処理券の相違は、この後者の場合に、最終の精算時に交付すべき処理券が何らかの手違いにより手元へ残ったものと思われる。

今後は、現金出納簿、粗大ごみ証紙受払簿及び粗大ごみ処理券との照合を毎日行い、このようなことのない様充分注意します。」（下線は監査人が付した）

上記の説明から以下の事が指摘できる。

1. 粗大ごみ処理券は金券である。その現物と帳簿との照合が 1 ヶ月に 1 回しか実施されていなかった事。従って、何らかの原因で両者に差異が発生しても 1 ヶ月間判明しない可能性がある事。
2. 先にピットへごみを投入し後で料金を精算する場合には、ごみ処理券が交付されないこと。

### 3. ごみ処理券には連番が印字されているが、連番管理されていないこと。

下線の部分は、本人に渡す必要の無い再使用可能な金券が手元に残る可能性を示唆している。すなわち、一度交付しごみに貼り付けられた券は再使用ができないが、未交付のごみ処理券は換金を含めて再使用が可能である。2.のケースではごみを搬入した本人にとって、ピットへ投入し支払を済ませた以上、ごみ処理券を受取る必要は無いから、受け取らなくてもごみ処理券交付の催促はしない。窓口の担当者がごみ処理券を渡さなければ、それで済む。そこでこのようなケースでは、本人の面前で廃棄処理しているが窓口が混雑している場合手違いで廃棄ミスが生じたというわけである。

連番管理し、本人に渡さなかったごみ処理券も廃棄することなく再使用不能手続をとれば、ミスは直ちに発見される。

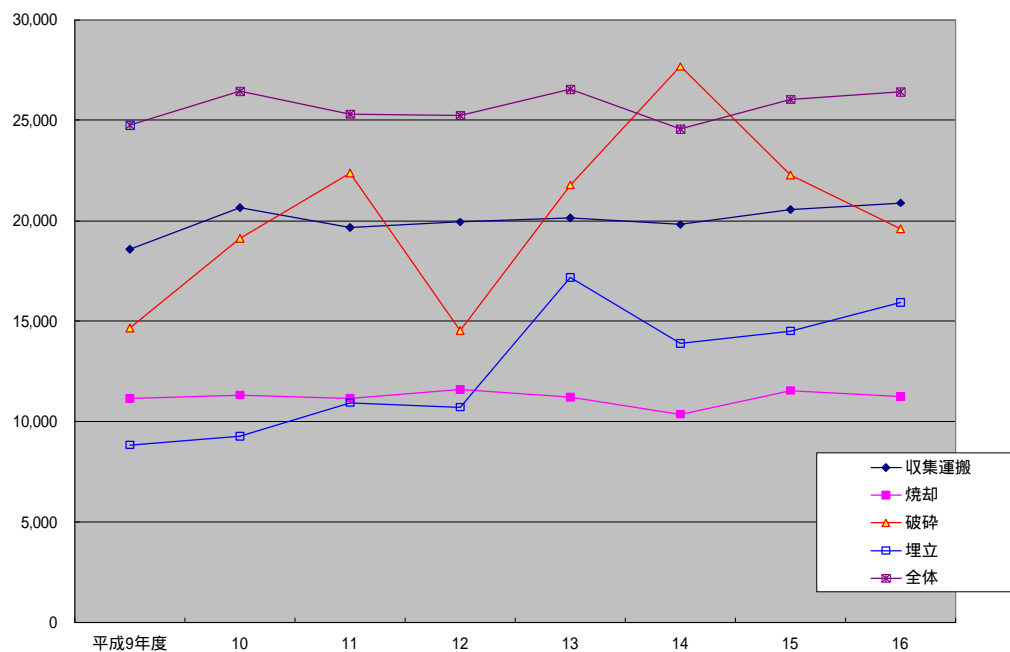
毎日現金と金券を実査することはよいことであるが、それに加えて以下の手続をとるべきである。

- ・粗大ごみ処理券再使用不能処理の徹底
- ・無効券の現物管理
- ・粗大ごみ証紙受払簿に、受入・払出の他に廃棄欄を設ける。
- ・粗大ごみ処理券を連番管理。連番でコントロールすると毎日の管理はさほど手間でないことが実感できるはずである。

## 事業の効率性

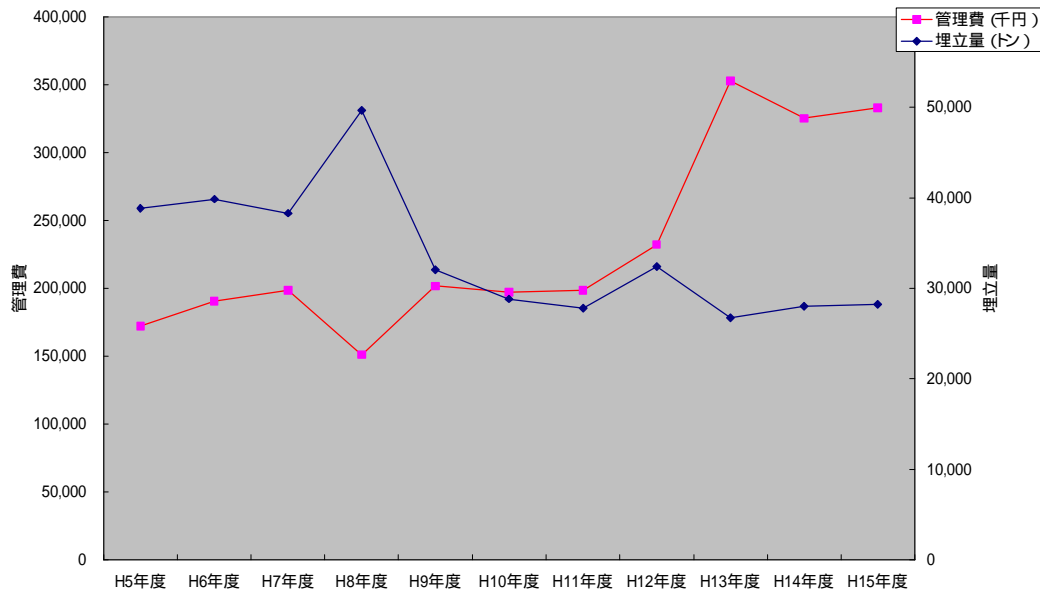
### A. ごみ処理経費の推移

ごみ処理経費の処理量一トン当たりの原価の推移を下記に示す（円単位）。



埋立経費、破碎経費が平成13年度から急増しているため、さらに埋立管理費と埋立量の関係を平成5年度から分析した。なお、処理料1トン当たり破碎経費は、平成13年度からの粗大ごみ有料化による駆け込み搬入による破碎量の関係から乱高下しているが、破碎経費そのものは減少傾向にある。

最終処分場管理費推移



平成 13 年度から最終処分場管理費（埋立及び破碎経費を含む）が上昇しているのは主として、平成 13 年 8 月二子地区での塩害被害により東部最終処分場処理水を放流できなくなり、処理水有効利用のための業務委託料が増加したためである。当該業務委託は、M(株)水島事業所との随意契約によっており、重要性が高いため、以下のように検討した。

#### B. M(株)との随意契約の妥当性

倉敷市は放流水中の塩分対策として、浸出水減量、有効利用、外部放流、施設改善、希釈放流の 5 つの対策案を検討した結果、放流水の有効利用が環境及び経費両面で優位性が認められるため採用された。しかし、高濃度の塩を有効利用するには工業塩から苛性ソーダ等を作るプラントが必要で、1 日 70 トンの処理水を受け入れ可能な企業は、M(株)しか無いことから、試行期間 1 ヶ月で随意契約することとしたのが始まりである。

平成 16 年度の随意契約の内容は以下である。

倉敷市は東部最終処分場処理水を M(株)水島事業所に有償で供給し、同社は工場内で製品製造のために使用する助剤として利用する。

処理水の対価 1 トン当たり 1 円 70 銭（消費税抜き）

輸送費 1 キログラム当たり 3 円 50 銭（消費税抜き）

契約方法 随意契約（輸送及び有効利用）

随意契約の理由

1 日 70 トン以上の処理水を受け入れ可能な企業は M(株)のみ。

輸送は工場内での機器操作を含み、他社では対応できない。  
工場内は特許侵害・労災事故防止のため、一般業者は入場できない。  
契約期間 1年間

以上から、M(株)との随意契約となったことはやむをえないと判断するが、当初契約価格は先方の見積価格によらざるを得ず、以下のとおり高い処理料を支払ってきた経緯がある。

#### C. M(株)に対する委託料の妥当性

##### M(株)業務委託料推移

摘要	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	合計
業務委託料(円)	98,741,013	86,666,580	124,470,412	152,071,500	461,949,505
量(トン)	25,303	22,308	33,869	41,380	122,860
単価(円)	3,902	3,885	3,675	3,675	3,760

平成14年度支払額のうち5月から3月支払い分につき支出負担行為決議書及び添付されている処理水運搬実績及び単価、M(株)との「助剤の供給及び引取に関する契約書」とを照合し、計上額の妥当性を確かめた。その結果、契約単価に従って支払われており問題ないが、随意契約のため価格硬直という問題がある。

#### D. ごみ処理手数料について

事業ごみについては、平成8年度まで可燃物は無料、不燃物は搬入車両の最大積載量によって手数料を徴収していたが、平成9年4月1日から可燃物不燃物に係らず10kg当たり60円とされ、平成13年4月からは90円になった。

これに対して家庭ごみは、平成13年4月から有料化された粗大ごみを除き、無料である。このごみ処理手数料は、ごみ減量とリサイクル意識向上の観点から排出量に応じた負担を求める趣旨であって、ごみ処理原価とは無関係である。まして、起債を償還する原資として考えられてはいない。従って、ごみ処理手数料で公債費は有効に捻出されているとはいえない。

平成15年度総排出量183,738トンのうち事業ごみは79,156トン(43%)であるから、単純計算ではあるが、712,404千円の収入があったことになる。この金額は、清掃費7,709,462千円の9.2%に過ぎず、ごみ処理費用4,783,627千円の約15%に当たる。結局ごみ処理手数料は、ごみ減量とリサイクル意識向上の

観点から徴収されるものであり、ごみ処理原価よりも、近隣自治体の手数料との比較の上で決定されている。平成 17 年度に入り倉敷市は事業ごみの処理手数料を 10kg あたり 130 円に引き上げること検討している。これは、家庭ごみの排出量が平成 11 年度比 11% 増に留まっているのに対し事業ごみが 21% 増加していることから、近隣市より割安なことによる他市からの流入があると見て、料金を近隣市と同程度にする趣旨である。

このようにごみ処理手数料は、原価以外の要因で決定される傾向が強いが、効率的な事務処理を前提とした原価との比較という視点は必須である。安易に近隣相場との比較というのではなく、原価との比較検討が必要であるため下記のようにごみ処理原価を分析した。

#### E. ごみ処理原価

「清掃事業概要」によれば倉敷市のごみ処理に関する原価は、1 トン当たり 24,000 円から 26,000 円で推移している。分かりやすく手数料収入の単位に合わせて表示すれば、10kg 当たり 240 円から 260 円である。

この原価を近隣市と比較したものが下表である。人口同規模の川口市と比較すると 20% 強割安であるが、首都圏との比較であるためあくまで参考程度と考えるべきである。隣の岡山市と比較すると、平成 15 年度は同程度であるが、岡山市が年々原価を引き下げてきているのに対して、倉敷市の原価はむしろ上昇していることが分かる。高松市との比較では、倉敷市の原価が 5% 程度高い。

この原価は原価集計方法に統一した基準が無いことから、単純な比較はできない。減価償却費が無視されていることや、他市の集計する原価の範囲（間接部門の費用）が不明であること等問題があるからである。しかし、総括的な比較と原価の増減傾向は参考にすることができる。倉敷市のごみ処理原価は下表では必ずしも高いとは言えないが、原価が上昇傾向となっていることは、問題視すべきである。



ごみ処原価 (単位 円/t)

	収集運搬	焼却	破碎	埋立	全体
平成 9 年度	18,573	11,147	14,651	8,840	24,754
10	20,647	11,329	19,119	9,271	26,438
11	19,656	11,163	22,370	10,942	25,313
12	19,936	11,604	14,538	10,720	25,247
13	20,134	11,217	21,784	17,177	26,542
14	19,812	10,368	27,674	13,903	24,563
15	20,552	11,549	22,274	14,513	26,035
16	20,884	11,249	19,596	15,935	26,411

ごみ処理原価比較 (円/ t)

年度	倉敷市	岡山市	川口市	高松市
平成 9 年度	24,754	29,746	35,056	20,600
10	26,438	27,694	34,503	21,066
11	25,313	28,466	34,470	22,745
12	25,247	26,512	33,281	24,486
13	26,542	29,453	33,490	24,138
14	24,563	27,818	32,791	23,749
15	26,035	26,131	33,810	24,666

## F. 行政コスト計算書の試算

### 施設別行政コスト計算書 (単位千円)

		東部埋立事業所 (二子処分地)	
		15年度	16年度
行政コスト	人件費	54,590	58,283
	退職給与引当金繰入金等	2,945	5,673
	物件費	185,365	203,911
	維持補修費	30,336	19,738
	ランニングコスト計	273,236	287,605
	市債元金	47,431	50,623
	市債利息	17,056	13,864
	公債費	64,487	64,487
純)行政コスト		337,723	352,092
年間延べ利用者数		438,927	440,717
平均 純)行政コスト(円)		769	799

年度別ごみ処理経費の最終処分場管理費は、最終処分場管理費と粗大ごみ処理場管理費に区分されているが、最終処分場管理費はさらに、真孤谷、児島環境センター（井津井）、玉島環境センター（西部）に区分される。上記行政コストは、東部埋立事業所の埋立事業部門のみを集計している。

しかし、機能的費用としての最終処分場費用は、粗大ごみ処理及び他施設費用を合計したもので検討したほうが妥当と考え、以下のように行政コストを試算した。

全最終処分場管理費の見積(千円単位)

		東部埋立事業所	
		15年度	16年度
行政 コスト	人件費	206,651	213,660
	退職給与引当金繰入金等	11,148	20,797
	物件費	279,360	300,388
	維持補修費	51,264	39,832
	ランニングコスト計	548,423	574,677
	市債元金	101,565	106,127
	市債利息	66,091	61,528
	公債費	167,656	167,655
収入	収入	21,571	35,436
	その他の収入	41	41
	計	21,612	35,477
純)行政コスト		694,467	706,855
年間延べ利用者数		440,717	442,429
平均 純)行政コスト(円)		1,576	1,598

(注)退職給与引当金繰入金等は人件費により推定した。

これによれば、人口一人当たり最終処分経費は、平成15年度1,576円、平成16年度1,598円で、1.4%上昇している。維持修繕費が減少したものの、人件費及び物件費がいずれも増加していることが原因である。

倉敷市の計算した一人当たりごみ処理経費は、以下の表の通りである。経費に退職給与引当金繰入金等及び公債費を含め収入を控除した行政コストは、倉敷市の計算と比較して約10%増加している。

いずれにしても、毎年ごみ処理等に50億円弱の費用がかかっていること、倉敷市の人口一人当たりでは10,771円がかかっていること、その約1割、1,598円(公債費等を無視すれば1,252円)がごみの最終処分に費やされていること、ごみ処理費用は増加傾向にあることが分かった。平成16年度「清掃事業概要」によればごみ減量化の対策は採られているが、排出量は増加しており、ごみ処理経費も増加傾向となっていることは大きな問題である。

環境施設課の東部最終処分場管理運営事業の事務事業評価によれば、外部委託の影響について、「施設の傷みが激しく、当初の機能が発揮できるように修繕しないと外部委託は不可能」と評価し、当面外部委託を考えていない。また、施設開設に当たり「処分場の管理は倉敷市職員が常駐し直接管理する」との確

認書（平成 5 年 11 月 30 日）が地元代表者との間でかわされており、外部委託が検討されていない。倉敷市によれば、市内唯一の処分場であり直営の方が市民サービス、地元との関係から最良としているが、確認事項は地元との協議により変更可能であるし、埋立量の激減に対応して職員配置が見直されていないことは問題である。

したがって、監査人は早急な外部委託の検討が必要と考える。

一人当たりごみ処理原価（倉敷市の試算 単位 円）

	収集運搬	焼却	最終処分	全体
平成 15 年度	4,724	4,912	1,219	10,854
16	4,799	4,720	1,252	10,771

#### 事業の有効性

東部最終処分場は、1 期工事が平成 15 年 5 月埋立完了し、2 期は平成 15 年から埋立開始、現在事業供用中である。平成 17 年 4 月に資源循環型廃棄物処理施設が完成し、既存施設の焼却灰を溶融し再利用されるようになったため、焼却灰は減少し処分場の埋立量は減少したが最終処分場は依然必要不可欠な施設であり、東部最終処分場の有効性は失われていない。

#### 事業の将来性

平成 14 年度ごみ処理基本計画にある、ごみの発生抑制・再利用・再生利用・エネルギー利用によるごみの減量化とごみ処理技術の進歩により、最終処分場埋立量は今後大幅に減少することが予想されている。これにより、最終処分場は 55 年後の平成 71 年に埋立完了となる。建設当初の埋立期間予想は 11 年であったから、5 倍もの期間が伸張したことになる。

東部処分場と同規模の処分場（用地費 6 億 4 千万円、処分場施設 28 億円）を新たに設けようとするれば、35 億円程度の事業費を必要とすることから、最終処分場の耐用年数延長は、清掃事業予算低減に大きな効果がある。最終処分場事業は将来とも必須であり、有効な事業である。

#### 倉敷市の事務事業評価

環境施設課が実施している「東部最終処分場管理運営事業」の事務事業評価によれば、市関与の妥当性、優先性、目標達成度、事業の効率性、政策適合性がいずれも A 評価となっている。しかし、事業の効率性はごみ処理量、トン当たりごみ処理経費共に増加しており B 評価が妥当である。局内優先度は、C（行政が行う事業であり、一定の成果が得られており、効率化をすすめながら現状維持すべき事業）であり、市の評価は妥当と考える。但し、事業の効率性で指

摘したように、外部委託の視点から再評価する必要があると考えられる。

#### 総合評価

東部最終処分場は、倉敷市唯一の一般廃棄物最終処分場であり、倉敷市の「ごみ処理基本計画」においても必須の施設である。新しいダイオキシン類発生抑制技術であるガス化溶融技術により、埋立ごみは今後減少する見込みであるが、これは埋立処分技術に完全に代替するものではなく、東部最終処分場の必要性に変わりはない。今後も維持していかなければならない施設である。従って起債時点の評価は、いずれも「適切」とした。

運営時点では、工事請負契約の非効率性、地元対策費における随意契約による費用硬直性という問題点がある。また、運営を外部委託することによる費用削減に消極的姿勢が見られる点に問題があるため、「疑問あり」とした。

有効性、将来性はともに問題は無いが、効率性の改善を要することから、総合評価は「疑問あり」とした。

・水島清掃工場

1. 事業の評価

	監査要点	検討事項（主な監査手続）	判定	備考
起債 時点	政策適合性・合理性・適時性・緊急性	・焼却処理量推移分析 ・起債関係書類吟味		
	公益性・公共性	・清掃事業の位置付け		
	起債の合理性	・施設水準の検討		
運営	法規性	・事業・発注委託先選定等が適正な基準・手続によっているか		*1
	事務の適正性	・建設・運用に事務手続及び管理は適正になされているか ・現金実査 ・収入管理の適切性等検討		*2、3
結果	事業の有効性	・事務事業評価の吟味		
	事業の効率性	・行政コスト計算書の作成		
	事業の将来性	・施設の耐用年数との関係吟味		*4
総合 評価				

\*1 建設工事での入札において、落札率はほぼ 100%に近く、問題あり。

\*2 「管理運営委託事業契約」については、指名競争入札の形をとっているが

実質的な随意契約である。

\*3 塵芥手数料の滞留未収について、回収のために行うべき処分が行われておらず不十分である。

\*4 施設が稼働終了となる 10 年後以降について、未確定である。

## 2. 設備の概要



施設名称	水島清掃工場
設置主体	倉敷市
所在地	倉敷市水島通 1-1-4
竣工年月	平成 6 年 12 月
敷地面積(㎡)	9,917
建築面積(㎡)	4,377
構造	鉄骨鉄筋コンクリート
炉形式	全連続式ストーカ 炉
処理能力	300t/24h (150t/24h × 2 炉)
煙突高	59m

倉敷市の一般廃棄物(燃やせるゴミのこと)については、市民環境局の環境部の中の一般廃棄物対策課と環境施設課が担当している。一般廃棄物処理施設としては、環境センター(4 施設)、焼却処理場(3 施設)、最終処分場(2 施設)、その他中間処理施設(2 施設)がある。焼却処理場は、市の管理する「水島清掃工場」、施設組合で運営している「倉敷西部清掃施設組合清掃工場」、倉敷市 PFI 事業の「倉敷市資源循環型廃棄物処理施設」(平成 17 年



4月から稼働)の3施設がある。

なお、監査対象としたのは水島清掃工場であり、他の焼却施設は起債及び監査年度の関係から監査対象に選定されていない。

当施設は、平成6年12月に完成した。  
水島清掃工場の業務は以下の通りである。

(1) 一般廃棄物処理事業の実施・管理に関すること

(2) 一般廃棄物収集運搬業者の指揮監督に関すること他、となっている。

工場棟は、地下1階、地上5階(通常の建物の10階分以上に相当する)であり、管理棟、計量棟、車庫棟が含まれており、総事業費176億円もの大規模な施設である。平成16年度までは、工場の運営は民間会社へ委託し、管理を市が行なってきたが、平成17年7月からは管理・運営を一括して民間委託を行うことになっている。これについては、後の支出管理で検討する。

### 3. 事業費と起債額

建設費の財源別の内訳は、次のとおりである。

(千円)

国庫補助	2,422,500
起債(地方債)	13,110,200
一般財源	2,147,250
計	17,679,950

地方債の内訳は次のとおりである。

(単位 千円)

起債年度	起債額	未償還額	金利(%)	年間償還額 (元金+利息)	最終償還日
平成4年	2,703,000	813,256	4.4	292,337	平成20年3月
平成5年	7,064,200	2,764,816	4.3	759,736	平成21年3月
平成6年	3,343,000	1,580,393	3.85	350,499	平成22年3月
計	13,110,200	5,158,466		1,402,574	

起債から16年後が最終償還となっている。平成20年までは、毎年約14億円の償還額であり、平成22年まで、償還は続く。  
金利は、4.4%と現在の金利水準からするとかなりの高利である。

## 4. 監査結果

### (1) 起債手続の合規性および事業の公共性・緊急性

#### 起債手続の合規性について

水島清掃工場関係の地方債の発行制度の概要・発行手続について聴取し、発行、募集、引受に関する資料を閲覧して、定められた手続どおり行われているか検証した。

結果として、起債手続は手続どおり行われており、合規性については問題なかった。

#### 公共性についての判断

ごみの焼却場である当清掃工場については、公共性、公益性があるのは前提であると考えられる。担当者からの概況説明や、現場視察の結果として、特に、問題はないと判断した。

#### 緊急性についての判断

当該施設については、後で負担が生じても先にその施設が必要であるという緊急性が必要である。

当施設の建設の検討がはじまった平成元年当時の建設の経緯がわかる資料はあまり多くはないため、当時のごみ処理の状況から検討した。当時、一般廃棄物ごみ処理については、市役所に隣接して設置されていた「白楽町ごみ焼却処分場」が中心的な処理施設であった。この処分場はその当方で稼働から12年経過しており、ごみ焼却場の通常の耐用年数が15年～20年とされていたため、他の代替的な主力となる設備の検討に着手する必要性があったといえる。ごみ処理場の建設は、工期だけでも3年は要し、検討をはじめて完成までに5年は要するものである。また、検討時期はバブル景気と重なっていたため、将来のごみの排出量の増加が見込まれていたと推測される。そのため、大規模なごみ焼却施設の建設には緊急性があったと判断した。

しかし緊急性と直接には関連しないが、すぐにこの場所に設置する必要があったか、現在の場所が最適であったかどうかについては、疑問がある。この場所は、水島の主要道路沿いで住宅地へも近い。もともと、市バスの施設があったため、市バス廃止後の跡地利用を兼ねて決定されたと思われる。しかし、設備休止後の解体コストが周辺環境のために割高になる懸念がある。

地方債を財源としなければならない客観的必要性（事業の緊急度、事業効果、施設水準の適正化等）

当施設は、総事業費 176 億円もの大型事業である。当初の国庫補助 24 億円を差引いても 152 億円となり、一般会計から一時期に支出するのは困難である。また、一般廃棄物処理で地方債を出すと交付税措置が受けられ負担が軽減できる。設備水準として、上述の白楽町の処分場と同じ 300t/24h であり、設備水準は妥当であると判断した。しかし、本当に 176 億円必要な設備であるかという処理能力に対する、設置コストの妥当性については、市としての情報も入手しておらず、また専門的な知識が必要なこともあり、断念した。ただし、後で述べるように、設置工事の入札状況での問題点があり、コストの妥当性は「疑問あり」とした。

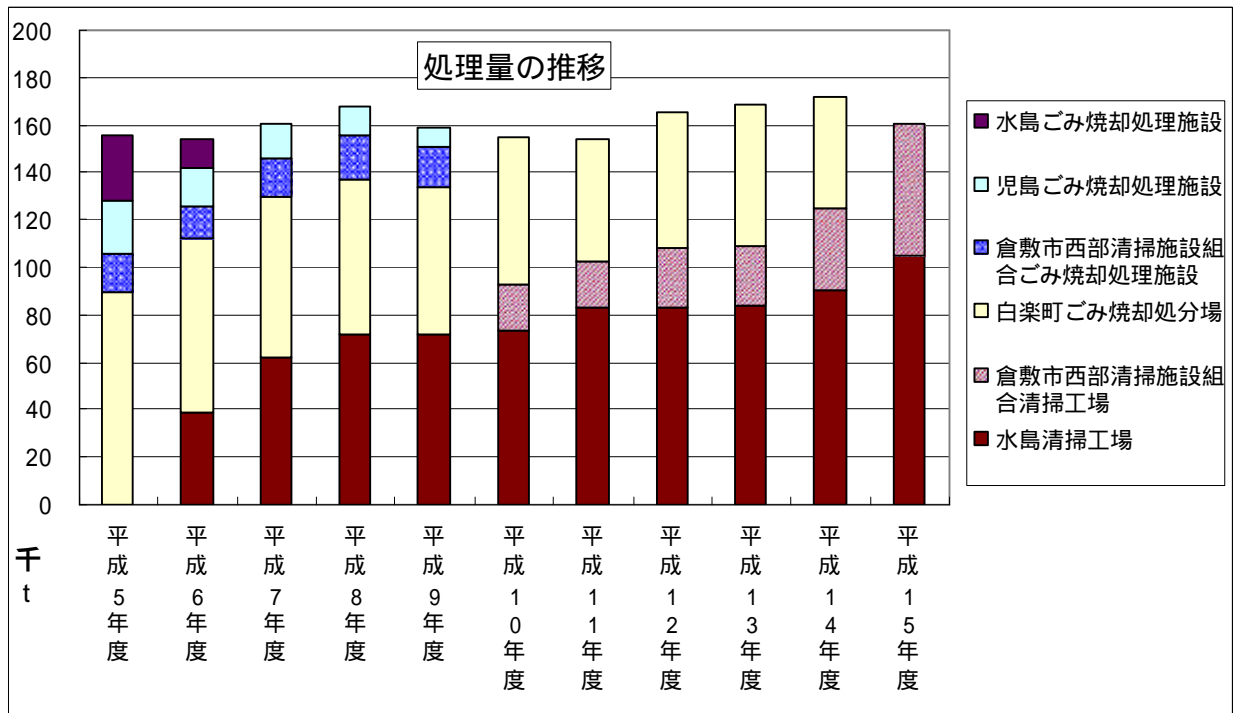
現在の稼働率状況については、白楽町施設休止の影響もあり、年 330 日稼働で 1 日 317 t の処理を行っており、100%超の稼働率となっている。

次に、倉敷市のごみ処理施設の全体における当該施設の位置づけを明らかにするため、平成 5 年から 15 年までの各ごみ処理施設の処理量の推移を示す。ただし、白楽町ごみ焼却処分場が平成 14 年 11 月に閉炉となったため、市の処理施設での不足が生じた。そのため、平成 14 年度は、総社広域環境施設組合へ、平成 15 年度は同施設組合と岡山市へ可燃ごみの処理委託をしている。これは、処理量に含まれていない。

ごみ焼却処理設備の処理量の推移

単位：t

	水島清掃工場	倉敷市西部清掃施設組合清掃工場	白楽町ごみ焼却処分場	倉敷市西部清掃施設組合ごみ焼却処理施設	児島ごみ焼却処理施設	水島ごみ焼却処理施設	計
処理能力	300t/24h	120t/16h	300t/24h	120t/16h	60t/8h	60t/8h	
平成 5 年度			89,432	16,117	22,493	27,828	155,870
平成 6 年度	38,976		73,033	13,929	15,596	12,856	154,390
平成 7 年度	62,278		67,837	15,825	14,633		160,573
平成 8 年度	71,813		65,398	18,452	12,407		168,070
平成 9 年度	71,800		61,803	17,399	8,150		159,152
平成 10 年	73,411	19,531	61,503				154,445
平成 11 年	82,945	19,256	51,833				154,034
平成 12 年	83,423	24,604	57,351				165,378
平成 13 年	83,502	25,109	59,844				168,455
平成 14 年	90,681	34,708	46,722				172,111
平成 15 年	104,635	55,518					160,153
	H6/12 より稼働	H10/3 より稼働	H14/11 で休止	H10 休止	H9 休止	H6/8 で休止	



以上から、平成10年以降は、当施設が処理の中心的役割を果たしていることがわかる。当該事業は市政にとって有効であったと考えられる。

(2) 工事契約の適正性

施設建設のための工事契約について、業者選定、入札手続、金額、内容の適正性、合規性について検証した。

工事としては、一括発注の工事である。

工事名 : 倉敷市水島清掃工場建設工事  
 契約額 : 17,679,950 千円  
 予定価格) : 17,684,000 千円(税抜 17,168,932 千円)  
 落札率 : 99.98%

入札状況

入札方法 : 指名競争入札

入札業者 : 9社

第一回 最低入札価格 : 17,640,000 千円(B社)

第二回 最低入札価格 : 17,165,000 千円(A社)

落札

入札の手續、契約方法、各種書類等を通査した結果、所定の手續に従って正しく行われていた。よって、合規性は問題なかった。

しかし契約額の適正性については、落札率はほぼ 100%に近く、異常である。この工事は、176 億円もの一括発注工事である。予定価格との差が 400 万円での入札はまさに「神業」としか考えられない。市としては、手續や形式面での合規制が問題なければ、実質が異常であっても、問題なしと考えたのであろうか。このような高額な工事ならば、社会的影響も大きいため、入札後に適切に調査等が行われて、入札のやり直しが行われるべきであったといえる。一般的には、公共工事で適切な入札が行われたならば、落札率は 95%以下になるといわれているが、もし、仮に契約額 5%の減額が可能であったら約 8.8 億円の節約となっていた。これは、適切な再入札手續を行って いれば、得られていたであろう節約額を失っていたことになる。

### (3) 財産管理（現金及び物品）の適正性、合規性

#### 現金管理について

現金等の管理の方法を質問し、現金実査を行い、適正性と合規性を検証した。

結果として、現金管理については問題なかった。

現金・ごみ処理券実査集計		H17.8.4実施		円単位
場 所	内 容	帳簿残高	実査残高	差異
管理事務所	塵芥処理手数料	251,280	251,280	0
	粗大ごみ処理手数料	1,400	1,400	0
	粗大ごみ処理券	50,000	50,000	0

#### 固定資産管理について

公有財産台帳・備品台帳等関係書類を通査し取得、修繕、廃棄の手續状況を検証し、所定の手續が行われているか確かめた。その結果、特に問題となる点はなかった。

### (4) 支出管理（原価、経費、人件費、委託料）の適正性、合規性

当施設は、設置から平成 16 年度までは、運営については民間委託を行い、管理を市で行ってきた。平成 17 年 7 月から管理・運営を一括して委託する、「管理運営委託事業契約」に移行している。外部監査の対象は平成 16 年度

であるが、当該契約は今後の施設運営に重要性が高いと考え、当該契約について検討対象とした。

#### 事業の経緯

平成 15 年 6 月に「くらしき行革 21」が決定し、清掃工場の民間委託が検討、実施されることとなった。その後、導入可能性の調査を行い、実施について検討された。倉敷市では、清掃工場の管理・運営の委託は初めてであるため、委託業者の選定にあたり、公正性及および透明性を確保するために学識経験者 3 名により「倉敷市水島清掃工場管理運営委託事業審査委員会(以下「審査委員会」という)」を設置した。

平成 16 年 10 月に第 1 回審査委員会を開催し、募集要項等の事業の実施方法を決定した。同年 11 月に公開入札のための入札説明会を開催し、平成 17 年 2 月に入札を行った。同年 3 月に第 2 回審査委員会を開催し、4 月に落札者が決定した。5 月に落札者は SPC(この事業だけを目的とする株式会社)を設立した。市は 6 月にこの SPC と事業契約を締結した。

#### 契約内容

手続 落札者と市は基本協定書を締結し、落札者は SPC を株式会社として設立する。

市は SPC と契約を締結する。

業務名 倉敷市水島清掃工場管理運営委託事業

履行期間 契約締結日(平成 17 年 6 月 17 日)から  
平成 26 年 3 月 31 日まで

契約金額 5,575,000 千円 (入札金額から見直し減額)

#### 事業範囲・内容

管理運営業務(受付・運転管理・維持管理・その他関連業務)  
点検・補修業務

#### 入札状況

公開入札説明会 12 社参加

入札予定参加資格確認結果の通知 2 社 (A 社、B 社)

入札参加者 1 社 (A 社)

入札価格	5,690,000 千円	
入札予定価格	5,693,000 千円	落札率 99.94%

なお、A社は、この工場を建設し、かつ引続き工場の運転管理業務の委託契約を請負ってきた会社である

#### 検討結果

契約内容について、契約書、起案書等を通査した。また、審査委員会で検討された内容について、議事録及び選定結果報告書を閲覧した。

##### A. 入札手続の合規性について

入札については、入札の手続、契約方法、各種書類等を通査した結果、所定の手続に従って正しく行われていた。よって、1社での公開入札という不自然性はあるが、合規性は問題なかった

##### B. 経費の削減効果について

現行の運営・管理では9年間で73億円との試算である。この長期包括契約にした場合は20億、約22%の削減が見込まれている。試算自体の検証は割愛したが、この試算が正しければ十分な経費節約効果が見込めるといえる。

##### C. 9年間の長期契約となっていることの必要性について

新たに公の施設について導入予定の「指定管理者制度」では、契約期間は5年が原則である。当契約は、9年間の長期包括契約とする合理性があるか検討した。市からの説明では9年間(当該設備の想定使用年数)での長期包括契約とすることにより、1年又は5年程度で契約する場合と比較して、費用の削減効果が期待できるためであるとの説明を受けた。仮に新たな清掃工場を設置した場合には20年契約での長期契約を予定しているとのことである。確かに、契約の受託者にとっては長期の契約であれば、コストの回収期間を長くできるため原価が低減するし、安定して業務確保できるため、契約額の減額の要因となるであろう。

しかし、一旦契約を締結すると、長期になるため途中での見直しが困難となる。適切な入札手続により、適正な金額で契約が行なわれたという保証がなく割高で契約した場合、減額の見直しは困難である。

結論として、長期契約の合理性はあるが、それは適切な入札手続を前提として成り立つものである。

#### D. 落札率について

前述の建設工事の入札で述べたように、ほとんど 100%の落札率の場合は、入札自体に問題があると考えべきである。偶然の結果として 100%になったのではなく、原因があって必然として 100%になったと考える。その原因は詳細に調査する必要がある。

#### E. 入札参加者が 1 社となったことについて

公開入札説明会には、12 社が参加していたが、入札参加予定者は 2 社に減り、結局入札参加は 1 社だけになっている。説明会での参加者が 2 社に減少した理由については、調査等はされていない。入札説明会での要求水準等が高くこの工場を建設し、かつ引続き工場の運転管理業務の委託契約を請負ってきた会社以外には実質的に困難であるものであれば、説明会の参加者はこの契約は不可能と判断したのかもしれない。

さらに、入札予定者のうち 1 社が辞退した理由についても不明のままである。第 2 回の審査委員会の議事録によると、入札参加予定者 2 社の内、辞退した B 社は、入札・契約した A 社の 100%子会社であったことが、B 社のパンフレットにより、参加資格確認申請の受付時点で判明している。通常 100%子会社であれば、A 社の指揮下であり親会社と入札で争うことはありえず、入札辞退は予測できたはずである。審査委員会でも公平性、競争性について判断を出しかねており、問題ないと仮定した上での審議を行っているようである。

以上から、落札率同様に、偶然ではなく必然として 1 社になったと考えざるを得ない。入札は形だけであって、実質は 1 社随意契約である。

#### F. 公開入札の必要性

当契約においては、公正性及および透明性を確保するために、総合評価一般競争入札の形をとっている。清掃工場の管理・運営の委託は初めてであるため、審査委員会を設置して様々な調査を行い、募集要項や要求水準書を作成した。そのため相当のコストがかかっているといえるが、結果だけから判断すれば 1 社だけの入札となっており、実質は 1 社随意契約と同じ結果となっており、公開入札の必要はなかつ



たといえる。

なお、市にとってはコストを掛けたことでノウハウが蓄積され、今後の契約に活用できることが期待できるため、その点の必要性を認めることはできる。

#### G. 結論

以上さまざまな問題点を総合して判断すると、この管理運営業務委託契約は、形式的には整っているが公開入札は形だけであり、初めから落札者が想定された 1 社随意契約といえる。その結果決定された業務委託料に競争原理が働いているか否か疑問が残った。

#### (5) 収入管理（使用料・手数料徴収事務）の適正性、合规性

清掃工場で収受する手数料等としては、塵芥処理手数料、粗大ごみ処理手数料、その他(余熱発電電力収入他)がある。塵芥処理手数料は現年分として、即納、後納、当日後納の 3 種類がある。また、滞納分の回収もある。これらの徴収管理事務について、手続をヒアリングし、一部関連帳票、証憑との突合を行って、検証した。

その結果次の事項を除き、事務手続及び管理状況の適正性、合规性については問題なかった。

#### 塵芥手数料の滞留未収について

平成 16 年度の「清掃事業概要」によると、一般廃棄物収集運搬業者は H17/3 現在 101 社ある。これらのうち、塵芥手数料の平成 14 年度～16 年度の滞留未収金の状況は次のとおりであった。

H17/3 現在

会社名	発生年度	発生額(円)	回収額	残額
A 社	H14	72,000	0	72,000
B 社	H14	28,260	7,185	21,075
C 社	H15	5,123,070	1,045,170	4,077,900
	H16	7,962,480	0	7,962,480
D 社	H16	3,986,010	0	3,986,010
計		17,171,820	1,052,355	16,119,465

ただし、納付期限までに入金があった月分は、発生・回収には計上していない。上記のうち H17 年度(H17.9.3 現在)に 1,176,130 円回収済となっている。各社の状況は次のとおりである。

- A社 現在は、事業を行なっていない。
- B社 同上 回収交渉を行った結果H16.2-3月に一部回収した。
- C社 経営状況が悪く、H15/1分の手数料から滞納している。市の納付交渉によりH17年度に入り一部1,176,130円納付があった。残りの未納分については、回収計画を策定している。内容は平成20年までの月次分割での納付となっている。現在、市の方針としては、滞留分についての延滞金等は課しておらず、一般廃棄物収集運搬業者の許可の取消しの等の処分も考えていない。
- D社 経営状況が悪く、H16/5から滞留している。市は納付交渉中である。C社同様に、延滞金、許可の取消しはなし。

一般廃棄物手数料等に滞納が生じた場合には、次の処分が考えられる。

#### 1. 督促状の送付

納期限後30日以内に、発送日から10日を期限とする督促状を発送する。督促状を発送した場合は、納期限から納付の日までの日数に年14.6%の延滞金額を加算して徴収する。

#### 2. 処理手数料の後納申請の取消し

滞納を理由として、「倉敷市廃棄物の処理及び清掃に関する条例施行規則」第20条3項により、1ヶ月分をまとめて後納とする後納申請を取消して、その都度納入通知書により現金納付とする。

#### 3. 滞納処分の着手

督促後に納期限までに納付しない場合は、「地方税法の滞納処分」に着手する。滞納処分とは、所定の手続により財産の差押さえ等により強制的な回収を行なう処分である。

#### 4. 一般廃棄物収集運搬業者の許可の取消し

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」第7条の4により、一般廃棄物収集運搬業者の許可を取消す。通常、会社は取消し処分を受けると業者としての事業は出来なくなる。

上記1~4までの処分と実際とを比較すると、督促手続は行なっているが、延滞金は課しておらず、2~4までは行なわれていない。C社に対しては、滞納期間及び金額を考えると処分が甘いと判断せざるをえない。過去においても、2~4までの処分は行なったことはないとのことである。確かに、ごみの収集の業務量確保のため収集運搬業者を保護する必要があるという事情は理解できるが、水道料金等の一般の市の使用料・手数料の収納手続

は金額は少額でも厳格に行なわれており、手続自体は同じであるため、適切かつ厳正な処分が必要である。延滞金については、必ず課すことが必要であり、減免する場合には、申請書を提出させて所定の手続を行う必要がある。

また、公平性の観点から他の大部分の収集運搬業者は納期限までに納付しており、一部の滞納業者に寛大であることは、これらに対して不公平でもある。4 の処分については、事業者の存続にかかわるため慎重であるべきだが、2 と 3 は当然行うべき処分である。

(6) 倉敷市が実施した「事務事業評価結果」との比較吟味

市が平成 16 に行った当該事業の事務事業の評価の要約は次のとおりである。

事務事業名		焼却場管理運営費 (水島清掃工場)
どのような状態になることを目指しているか	事業の目的	安全・安定的な焼却処理
	成果指標	2 炉の合計運転日数
	単位	日
	H17 目標	649
どのような方法で	事業手段	親切、丁寧な対応によるサービス、場所の提供
	活動指標	焼却不適物の排除
	単位	
	H17 目標	
事業費(千円)	H15 決算	451,655
	H16 決算	450,074
評価チェック	妥当性	C
	優先性	B
	達成度	B
	効率性	B
	適合性	B
	満足度	B
	方向性	縮小
	局内優先度	C

妥当性～満足度までは A～C の 3 段階評価

局内優先度については、A～E の 5 段階評価

活動指標が「焼却不燃物の排除」となっているが、事業手段との整合性はどうか、また数値化できる指標の必要性がないか検討が必要である。

評価については、「妥当性」については、次年度からの前述の「長期包括運営契約」を前提としており市の関与の妥当性として低くなっている。同様に「方向性」も縮小となっている。「局内優先度」についてはCとして「効率化を進めながら現状維持すべき事業」としているが、方向性との整合性がないのではないかと考える。

これら以外については、すべてBランクであり市の評価は妥当といえる。

#### (7) 事業の効率性について

当該施設は、ごみ焼却施設としての性格上、使用料等の収入で公債費支出をまかなうことは不可能である。しかし、効率的な運営を行う努力はすべきであり、行政にかかる負担額を明らかにするため行政コスト計算書を作成した。

#### 行政コスト計算書

千円単位

		水島清掃工場	
		15年度	16年度
行政コスト	人件費	229,451	179,176
	退職給与引当金繰入	4,589	5,017
	物件費	448,008	475,476
	維持補修費		
	計	815,504	803,677
	市債元金	1,103,625	1,150,589
	市債利息	298,949	251,984
	計	1,402,574	1,402,573
収入	利用料	594,770	583,916
	国・県補助金	674,349	674,649
	その他の収入		
	計	1,269,119	1,258,565
行政コスト		948,959	947,685
年間延べ利用者数		438,927	440,717
一人当たりコスト		2,162	2,150

事業別執行一覧表・起債事業に係る人件費一覧（人事課作成）・本庁及び現業の担当職員の退職金支給一覧（人事課作成）・起債台帳・交付税算入額（財政課作成）により、行政コスト計算書を作成した。行政コストについては、施設の減価償却費のかわりに市債の償還額（元本+利息）を用いた。収入については、国・県補助金は、市債の償還に伴う交付税の理論値（実績値は算出困難なため）を用いている。

利用料としては、塵芥手数料収入・粗大ごみ処理手数料・余熱発電電力収入の調停額（収入予定額）を計算している。

延べ利用者としては、特に該当するものはなく市民全体が利用者であると考え、倉敷市民の人数を用いた。行政コストを利用者で割ると、一人当たりのコストが算出され、年間約 2,100 円前後である。比較するものとして妥当なものがないが、たとえば平成 15 年度の一人当たり市民税と算出すると、個人市民税 15,095,980 千円 ÷ 438,927 人で 34,393 円となる。 $2,100 \text{ 円} \div 34,393 \text{ 円} = 0.06$  となる。市民税の約 6% のコストが当施設の運営だけでかかっていることとなり、コスト負担は大きいと考える。

#### （ 8 ） 将来性について

平成 14 年度に白楽町ごみ焼却処分場が閉鎖され、倉敷市において水島清掃工場は一般廃棄物の処分場として中心的な役割を負っている。平成 17 年度から P F I 事業方式で資源リサイクル型の新たな処理施設が稼働するが、これと共に、今後の重要性は変わらないであろう。

しかし、ごみ焼却場の耐用年数 20 年から計算すると、平成 26 年で寿命が到来することになるため、あと、9 年で設備の稼働が終了予定となる。9 年後以降は解体処理の予定とのことであるが、解体処理に多額の費用が必要となる。解体費用は、現在の見積りで 15 億円程度必要と考えられているが、その時点で財源は確保できるのか、解体のために市債を発行することにならないかと憂慮する。予算手当ての準備は今から必要ではなかろうか。解体後の処分・利用計画についても現状では未定である。また、将来の代替処理施設の設置計画については、設置までに長期間を要するため検討の着手が必要であろう。

以上から、将来性については、9 年間については大丈夫であろうが、それ以降については、未確定であり解決すべき事項は多いため、期間限定付で将来性ありと判断した。

#### （ 9 ） 総合評価

当事業は、市債を発行して行なうべき事業としては、典型的なものであり、

公共性、公益性、緊急性について問題はなく、将来においても重要であるため、後年に負担を残してでも行なう事業であることは明らかである。

しかし、前述したように、建設工事の入札率の異常性、「管理運営委託事業契約」の実質的な失敗、塵芥手数料の滞留未収の処分不十分及び設備稼働終了後の将来性への不確定によって、全体として評価すると、「疑問あり」とせざるをえない。

・ライフパーク倉敷  
1. 事業の評価

	監査要点	検討事項（監査手続）	判定	備考
起債時	政策の合理性・ 適時性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新市発足 20 周年事業としての位置づけ</li> <li>・複合施設としてのメリットがあるか</li> <li>・近隣における類似施設の有無</li> </ul>		
	公益性・公共性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民の生涯にわたる学習を支援するための中核的施設 （社会教育・学校教育関連の複合施設）</li> <li>・市内に埋蔵されている文化財の保護、保存を図るための拠点施設</li> </ul>		
	起債の合理性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・20 年（償還期間）以上の効果があるか</li> <li>・将来の倉敷市を担う子供の育成に貢献するか</li> </ul>		
運営	法規性	条例・施行規則に合っているか		
	事務の適正性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利用料金の収納は適正になされているか</li> <li>・委託契約・賃貸借契約は適正に締結されているか</li> </ul>		チケット の管理状 況
事業結果	事業の有効性	別表「有効性の指標」参照 <ul style="list-style-type: none"> <li>・利用者数</li> <li>・利用者の満足度（アンケート結果）</li> <li>・利用日（近隣における類似施設との比較）</li> <li>・その他</li> </ul>		
	事業の効率性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ライフパーク倉敷の収支状況</li> <li>・行政コスト計算書の作成</li> <li>・職員は適正に配置されているか</li> </ul>		
	事業の将来性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・倉敷市の事務事業評価の検証</li> <li>・将来の事業計画</li> <li>・祝日営業実施の是非について</li> <li>・指定管理者制度採用の是非について</li> </ul>		
総合評価		上記の検討事項を総合的に勘案		



(ライフパーク倉敷 全景)



(ライフパーク倉敷 北玄関)



## 2. 個別監査結果

### (1) 起債時に関する監査要点

当該事業の実施が市政に有効かつ合理的で必然性があるか

#### (事業概要)

当該事業は、新市発足 20 周年記念事業（昭和 42 年旧倉敷市、児島市、玉島市が合併）として昭和 61 年 10 月に方針が発表され、その後 6 年以上の歳月を経て平成 5 年 4 月に正式にオープンした。

設置場所は福田町古新田 940 番地であり、倉敷市の中心部からやや南に位置している。交通機関は路線バスが毎時 1 本程度運行しているが、駐車場が乗用車約 300 台（バス 10 台）収容可能であるため、主なアクセス方法は自家用車である。

また、総事業費及び財源内訳は以下の通りであり、市の単独事業として 103 億円という数字は当時の年間の歳出が 1,566 億円（平成 5 年度実績）であったことから相当な金額であることが分かる（土地の単価：163 千円/坪・建築単価：1,118 千円/坪）。

#### 総事業費及び財源内訳

（単位：百万円）

総事業費	金額	財源	金額
造成・建築・外構	5,724	補助金（国・県）	514
用地購入	2,248	教育文化基金	3,460
科学センター展示製作	662	市債	3,333
プラネタリウム製作	635	一般財源	3,038
その他	1,076		
計	10,345	計	10,345

当初の事業計画は、市の保存年限 10 年を超えているため入手できなかった。したがって、当初の利用者予測及び運営費見込みとその後の実績値との比較による当初の事業計画の妥当性は検証できなかった。しかし、当該施設は、生涯学習の中核的複合施設であり、駐車場を 300 台も確保していること、また近隣の類似施設は倉敷市立自然史博物館・岡山県立博物館・岡山県立児童館等があるものの規模・内容が大幅に異なることから、当初より相当数の利用者を見込んでいたものと思われる。実際、オープン以降の利用者数は毎年 40 万人以上という高い水準を維持しており、特に平成 11 年度以降は倉敷市の人口を上回る利用者が来館している。新市発足 20 周年という事業推進の

誘因はあったにせよ、利用者数が施設の有効性を図る主な指標であることから、当該大規模事業を進めた当時の政策に大きな誤りはなかったと考える。

当該事業は公共性があり、公益に資するか  
(事業内容)

当該事業は教育委員会による直営で運営されており、以下の通り、事業内容は施設別に分かれている。施設の見学も行ったが、すべての事業が公共性・公益性を満たしており、当該監査要点については異論がないものとする。

#### ライフパーク倉敷の各施設及び主な事業内容

施設名	所管	主な事業内容
市民学習センター	生涯学習部	中央公民館としての役割 生涯学習に係る講座等の開設ほか 生涯教育関係者の研修ほか 図書室 パソコン関係講座ほか 機材貸出 利用促進 その他
情報学習センター	教育総務課	倉敷教育ネットワークシステムの運営 IT活用研修 情報教育の推進
教育センター	学校教育部指導課	教育研修 幼児教育 障害児教育 適応指導
科学センター	生涯学習部	科学に係る資料及び装置の展示 プラネタリウム及び全天周映画の投映 科学及び天文に係る実習ほか その他
埋蔵文化財センター	生涯学習部文化財保護課	埋蔵文化財の保護 埋蔵文化財の調査・研究・活用 その他

起債して実施し、後年に負担を残すことが合理的か（世代間の受益と負担の関係）

（年度別財源内訳）

（単位：百万円）

区分	元年度	2年度	3年度	4年度	5年度	合計
国庫支出金				450		450
県支出金				64		64
教育文化施設整備基金繰入金		100	1,000	2,360		3,460
一般財源	22	1,802	50	924	241	3,039
市債		197	1,011	2,124		3,332
計	22	2,099	2,061	5,922	241	10,345

国庫支出金・県支出金は財源の総額に占める割合が低く、また倉敷市民の負担とは直接の関係がないため説明を割愛する。

教育文化施設整備基金繰入金は、将来の教育文化施設の整備のために過年度の歳出において積み立ててきたお金である。したがって、当該基金を取り崩して建設費に充当することは、まさに過去世代の血税による負担である。

同様に、一般財源についても各年度の歳出において投資的経費として支出されてきたものであり、施設のオープン以前の支出は過去世代の負担を含んでいる。

他方、市債は起債の対象となる事業が数十年にわたって効果があるため、将来世代の受益者にも負担してもらうことが「世代間の公平」につながると考えて発行されるものである。当該施設の構造は鉄筋コンクリートであることから、その耐用年数は少なくとも40年を超えるものと考えられるが、市債の償還期間は20年間である。

（単位：千円）

起債年度	起債額	未償還額	金利(%)	年間償還額 (元金+利息)	最終償還日
平成3年	219,600	115,191	5.50	20,049	H24.3.31
平成4年	1,370,000	747,849	5.05	121,025	H24.9.30
平成5年	1,743,000	980,226	4.4	146,685	H25.3.31
計	3,332,600	1,843,266		287,759	

オープンから現在まで 12 年半が経過しているが、当該事業が今後 7 年以上順調に遂行され、また前ページの表の市債の償還もなされれば、7 年後以降については将来世代の建設費負担なしに当該施設を後世に残すことが可能となる。

現時点で検証した場合、今後 7 年間の事業及び市債の償還に不安はないと思われるため、起債の合理性は十分あると考える。

## (2) 運営に関する監査要点

当該事業が適正な基準・手続きによっているか

地方自治法において「公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。」(第244条第1項)とされており、ライフパーク倉敷についても以下の条例及び施行規則が定められている。

- ・ 倉敷市立ライフパーク倉敷条例
- ・ 倉敷市民学習センター条例・施行規則
- ・ 倉敷情報学習センター条例・施行規則
- ・ 倉敷教育センター条例・施行規則
- ・ 倉敷科学センター条例・施行規則
- ・ 倉敷埋蔵文化財センター条例・施行規則

以上の条例・施行規則のうち、倉敷科学センター条例・施行規則について利用料(入館料・観覧料)等を検証したが、合规性に反するような事例は見当たらなかった。

当該事業の事務手続き及び管理は適正になされているか

### A 利用料金の収納状況の適正性について

#### ア 市民学習センターの利用料

平成17年7月21日に訪問し、会議室利用料等の現金残高について現金実査を行い、現金出納簿・領収書控と照合したが異常な事項は見当たらなかった(会議室利用料115,300円・軽トレーニング室利用料5,880円・コピーサービス料140円)。

#### イ 科学センターの利用料(入館料・観覧料)

平成17年10月27日に訪問し、利用料・釣銭の現金残高について現金実査を行い、現金出納簿・領収証書(水島信用金庫)・来館者集計表(日計)と照合した結果は以下の通りである(利用料33,780円・釣銭100,000円)。

利用料： 利用料は科学センターの受付でチケットと引き換えに受け取りがなされる。科学センター側の事務処理として、受付に払い出したチケット枚数の使用状況は把握していないが、印刷会社から検収したチケットのうち受付に払い出していない手許のチケットについては毎月 1 回残高を確認しているとのことである。

来館者集計表（日計）は、施設・来館者層ごとに単価・人数が記載されており、その合計金額が日々の利用料として入金処理されるが、当該人数と来館者が購入したチケットの枚数が照合されていない。

来館者から受け取った利用料が、すべて公金として入金されていることを確認するためには、チケットを施設・来館者層ごとに連番管理し、日々の受払いと残高について定期的に現物および来館者集計表（日計）と照合を行う必要がある。

釣銭： 館長が毎月 1 回現物を実査し、市の会計課に報告しており問題なし

## B 契約事務の適正性について

### ア 委託契約

ライフパーク倉敷の全委託業務 69 件のうち 6 件が入札で残りは随意契約となっている。100 万円以上の随意契約 10 件について担当者から理由等を聴取したが、いずれも納得のできる理由であった。

しかし、1 社随意契約が 5 件もあり、特に設備の管理についてはオープン当初から特定の業者に固定されていることから、設備の特殊性はあるにせよ、できるかぎり見積もり合わせ等を行う必要がある。

今後、新たな施設を建設する場合は、その後の管理業務を 1 社随意契約にしなくて済むよう十分考慮して設計する必要があると考える。

### イ 賃貸借契約

科学センターの全天周映画の賃借料が年間 2,500 万円程度計上

されていることから、映画ソフトおよび配給業者の選定について担当者から聴取した。

ソフトについては倉敷科学センター協議会の議事録を通査したが、十分議論された上で決定されており、問題はないと考える。また業者については国内で 2 社のみであり、しかも協議会で決定したソフトを配給できる業者は 1 社のみであることから、価格については疑問の余地があるものやむを得ないと思われる。

(3) 事業結果に関する監査要点

当該事業は市政にとって有効と考えられるか

以下の表は、事業の有効性の指標を施設ごとに検討したものである。

施設名	有効性の指標	判定
市民学習センター	利用者数合計 各種講座（合計）の受講者数ほか 図書貸出冊数ほか 貸室・ホールの稼働率 使用料について他の近隣施設との比較 機材等の貸出件数 利用満足度（アンケート結果）	
情報学習センター	利用者数合計	
教育センター	利用者数合計 各種講座（合計）の受講者数 教育の相談件数 不登校生徒数 いじめの発生件数	
科学センター	展示室入館者数 宇宙劇場入場者数 営業日・観覧料について他の市町村との比較（別表） 講座・イベント参加者数ほか 利用満足度（アンケート結果）	
埋蔵文化財センター	利用者数合計 主催講座開設数	

出所

： 市政概要

： 決算における主要な施策の成果の説明書



公共施設の有効性の指標として最も代表的な利用者数について推移を表にしたものが以下の表である。

(利用者数の推移)

(単位：千人)

年度	市民学習センター	情報学習センター	教育センター	科学センター	埋蔵文化財センター
H5 年度	不明			160	29
H6	不明			142	20
H7	135	23	17	125	20
H8	153	22	19	104	15
H9	133	22	15	107	14
H10	137	21	14	102	13
H11	143	24	16	138	13
H12	147	26	16	148	13
H13	144	31	14	158	10
H14	162	24	10	207	10
H15	141	27	10	160	11
H16	144	23	12	144	10

上表から教育センター・埋蔵文化財センターを除けば、オープン当初と同水準かそれ以上の高い水準を維持していることが分かる。特に科学センターについては、科学展示室がオープン当初から大規模なリニューアルを行っていないにもかかわらず、夏休み企画展等により高い利用者数を維持しているのは関係者の知恵と努力の成果である。

一方、教育センターは施設の事業に不登校の小中学生の指導も含まれており、一概に利用者数が多いことが望ましいとはいえないため検討の対象外とする。

また、埋蔵文化財センターについては展示物が少ない上、目玉となる展示が竪穴住居の復元しかないので、まずリピーターは見込めないと思われる。今後、利用者数を増やすには主催講座・出前講座の回数を増やす等の努力が必要となるが、後述する通り、平成 16 年度より職員数が 6 名から 3 名に減少しており、事務負担が倍増しているため容易ではないと考える。

その他の有効性の指標については施設ごとにコメントする。

(市民学習センター)

中央公民館として生涯学習に係る講座および図書室の運営を行っている。講座の受講者数は平成7年度の14,225人をピークに最近では3~4千人台とやや低迷しているが、図書貸出冊数は15万冊前後をキープしている。一方、毎年8月に行われるライフパークの集いは年々増加しており、平成15年度は1万4千人を超える利用者が訪れている。講座・イベントの受講者・参加者の全般的な水準については、まずまずといったところではないだろうか。

貸室・ホールの稼働率については、大中ホールが70%以上、会議室が60%以上と教育委員会の研修等が多いとはいえ高水準を維持しているが、特殊使用の茶華道室・クラフト室等は20%前後であり、更なる利用が望まれる。

また、パソコン関係講座ほか機材の貸し出しを行っている。

講座の受講者に対するアンケートは行っているものの、講座の内容により利用満足度は異なるため、コメントは差し控える。

(情報学習センター)

教育委員会運用のネットワークシステムの活用・管理を行っている。教育関係施設におけるITの活用が図られるように、教職員向けの研修を実施している。そして、学校への教育用コンピューターの導入整備も行っており、学校教育現場におけるITの活用が高まっている。

(教育センター)

教職員の資質向上のための研修のほか、不登校生徒の相談・指導等を行っている。前述したとおり、教育相談・適応指導の件数については多ければ多いほど望ましいとはいいがたい点があるが、増加傾向にある。

他方、倉敷市内の小中学生におけるいじめの発生件数および不登校児童生徒数は、教育相談等による早期の解決に尽力した結果、平成11年度をピークに大幅に減少している。

(科学センター)

科学展示室・宇宙劇場(プラネタリウム・全天周映画)のほか科学・

天文に関する実習も行っている。利用者数についてはすでにコメントした通りである。

営業日・観覧料についてであるが、休館日は毎週月曜日・国民の祝日・年末年始（12月28日から1月4日まで）、開館時間は9:00から17:00まで（日曜日のみ15分延長）となっており、観覧料は科学展示室・プラネタリウム・全天周映画ともに一般400円、小学生～高校生は科学展示室が100円、プラネタリウム・全天周映画が各々200円となっている。

休館日についてはP136の別表の通り、近隣の科学博物館はすべて祝日営業を行っており、倉敷市立美術館・倉敷市立自然史博物館についても同様である。今後、祝日営業を行うことにより、市民の便益を向上させることができる上、利用者数を従来以上に増やす余地がある。

一方、開館時間・観覧料については各施設ともほぼ同じである。ただし、幼児・65歳以上の高齢者（手帳要）・市内小中学生（いきいきパスポート提示要）は無料となっており、この点で利用の促進が図られている。

次に、アンケート結果については科学展示室・宇宙劇場ともに高い満足度を示しているが、科学展示室については「展示物が古い、何年も変わっていない」等のコメントが多数あり、この点を受けて市は平成20年春にリニューアルオープンを計画している。

最後に、科学センターの活動を通じて平成15年度に小学生の女の子が「野依科学奨励賞」（国立科学博物館がノーベル化学賞受賞者の野依良治博士の協力を得て創設した賞）を受賞している。学校との理科授業の補完（移動プラネタリウムほか）や県内の博物館学芸員コース受講の大学生の実習も行われており、活動の成果が利用者数といった量のみでなく、質の面でも現れているものと思われる。

(埋蔵文化財センター)

埋蔵文化財の保護・調査・研究を行っている。利用者数についてはすでにコメントした通り、最近は低迷している。

埋蔵文化財の増加件数については、景気の低迷に伴い工事件数が減少し、新規の調査は少なくなっている。また近隣の岡山市・総社市と比べると庄地区の王墓の丘を除き歴史的な遺産が乏しく、今後についてもあまり期待はできないと思われる。

オープンから現在までの状況は、利用者数等から判断すると施設が有効であるとは言いがたい状況にあると思われる。しかしながら、平成 17 年度については子供連れの利用者が増加しており、前年度を 23% 上回る状況であることから今後に期待したい。



(埋蔵文化財センター 全景)

当該事業は効率的に運営できているか

A 過年度の支出状況の検証

当初の事業計画と過去の収支状況との比較・検証を行う予定であったが、当初の事業計画は入手できなかったため、決算書に基づく過去の年度別支出を分析した。センター別の年度別支出の推移は以下の通りである。

ライフパーク倉敷管理運営費

(単位：百万円)

H5 年度	H6	H7	H8	H9	H10
178	183	169	152	153	137
H11	H12	H13	H14	H15	H16
151	140	137	131	124	107

当該経費は、ライフパーク全体に要する経費であり、例えば電気代・水道代・施設管理の委託料等である。オープン当初は建設費関連の支出があったため多額に推移しているが、平成 11 年度以降は需用費・委託料を中心に経費削減の効果が顕著で、5 年間で 30%も減少している。

市民学習センター費

(単位：百万円)

H5 年度	H6	H7	H8	H9	H10
25	198	198	204	212	217
H11	H12	H13	H14	H15	H16
215	226	231	205	191	214

当該経費の 9 割程度が当該事業に係る職員の人件費である。職員数は多少の増減はあるものの、人件費はオープン当初からほぼ横ばいである。

情報学習センター費

(単位：百万円)

H5 年度	H6	H7	H8	H9	H10
34	62	61	69	70	79
H11	H12	H13	H14	H15	H16
74	81	72	73	65	40

当該経費は主に人件費、パソコン等のリース料、貸出用機材の購入費である。平成 14 年度以降、大幅に削減されているが、主な要因は職員数の削減（H15 の 5 人から H16 の 3 人）のほか、機材購入費の削減である。

教育センター費

（単位：百万円）

H5 年度	H6	H7	H8	H9	H10
16	55	63	88	65	65
H11	H12	H13	H14	H15	H16
67	65	66	65	68	74

当該経費も 9 割程度が人件費であるが、他のセンターとは異なり平成 16 年度は経費が前年対比で増加している。

要因は、平成 15 年 11 月に不登校児童生徒への支援の充実を図るため適応指導教室を 2 教室（倉敷ふれあい教室倉敷中央分室および同玉島分室）増設したことに伴い、教育指導員として非常勤嘱託員（教員の OB・OG）を 4 名採用したことによる。

科学センター費

（単位：百万円）

H5 年度	H6	H7	H8	H9	H10
74	155	165	172	169	159
H11	H12	H13	H14	H15	H16
164	161	161	160	146	133

当該経費は人件費が 5 割、委託料・使用料及び賃借料が 4 割を占める。委託料の主な内容は、プラネタリウム・全天周映画の設備の保守点検費および科学展示室における女性コンパニオンの派遣費用である。また使用料及び賃借料の主な内容は、全天周映画長編フィルム借上料である。

ライフパークの看板施設のため経費の大幅な削減は利用者数の減少に直結する可能性があり、過去の支出からはあまり行われていない状況が窺われる（平成 7 年度から平成 14 年度までは、ほぼ横ばいである）。平成 15・16 年度はすべての経費について削減がなされており、今後は施設の魅力を維持したまま、いかに経費を削減できるかがポイントである。

## 埋蔵文化財センター費

(単位：百万

円)

H5年度	H6	H7	H8	H9	H10
6	44	52	56	54	54
H11	H12	H13	H14	H15	H16
52	47	42	43	44	23

当該経費も人件費が9割で、平成13年度から15年度まで逡増していたが、平成16年度は職員数が6名から3名へ半減したため大幅な経費削減となっている。

文化財保護課の説明では、職員の休日等に影響が出ているとのことであり、オーバーワークの現状が窺えるものの、3名で運営が可能であれば、従来6名の職員を必要としていたのか疑問である。講座の開催数等のあるべき事務量を十分勘案した上で、適正な人材確保を行う必要がある。

## 全体

(単位：百万円)

H5年度	H6	H7	H8	H9	H10
332	696	709	741	723	711
H11	H12	H13	H14	H15	H16
723	719	710	677	638	591

全体的には平成8年度をピークに平成11年度以降、毎年度経費削減がなされているが、特にここ3年間の削減は顕著である。内容別には人件費が経費全体の6割程度を占めているため、主に人員の削減およびマイナスのベアの影響と考えられ、職員の痛みを伴うことで経費削減が行われてきたといえる。

## B 行政コスト計算書の作成・検証

事業別執行一覧表・退職給与引当金計算資料（人事課作成）・起債台帳から行政コスト計算書を作成したのが以下の表である。

（単位：千円）

	H15 年度	H16 年度
人件費	386,364	359,386
退職給与引当金繰入額	32,170	26,915
物件費	239,544	221,777
維持補修費	11,642	9,658
ランニングコスト計	669,720	617,736
市債元金	184,744	189,125
市債利息	103,014	98,633
公債費（元利均等）	287,758	287,758
行政コスト計	957,479	905,495
利用料収入	37,556	35,125
補助金収入	10,520	13,850
その他収入	59,318	51,550
収入計	107,394	100,525
（純）行政コスト	850,085	804,970
年間延べ利用者数	492,830 人	476,747 人
利用者 1 人当たりコスト	1,725 円	1,688 円

市が作成した行政コスト計算書では、市債元金の代わりに減価償却費（耐用年数 50 年）が用いられているが、上表ではあえて当該施設に係る年間の支出を明らかにするため、市債元金（償還年数 20 年）を用いた。ただし、退職金は支出する年度が偏るほか職員の退職時の担当課で退職金全額が計上されるため退職給与引当金繰入額を用いた。

収入から支出を差し引いた（純）行政コストを算出し、年間延べ利用者数で除すことにより、利用者 1 人当たりのコストが計算されるが、平成 15・16 年度ともに 1700 円前後となっている。私見ではあるが、若干高い数値を示していると思われる。

ではいくらであれば適正なコストといえるだろうか。民間が運営



すれば相当程度低く抑えることができるとは予想できるが、生涯教育の施設であることから民間施設と異なり効率性・経済性のみを重視することはできない。重要なことは、利用者一人ひとりが当施設の様々なサービスから得られた満足に対し、幾らまでなら支払っても構わないと考えるかであり、個人差が生じるのはやむを得ないものと思われる。

参考までに、小学生 1 人当たりの年間教育費を算定したところ 139 千円であり、1 日当たり 715 円である（通学日数 195 日と仮定）。ライフパーク倉敷の利用者 1 人当たりのコストが 1,688 円であることから、当施設の利用価値は小学校における 1 日をベースにコストから逆算すると 2.4 日程度となる。

$3,736 \text{ 百万円 (平成 15 年度小学校費)} \div 26,792 \text{ 人 (平成 16 年 5 月 1 日現在の小学生数)} = 139,444 \text{ 円 / 人}$

#### C 職員は適正に配置されているか

ライフパーク倉敷（公民館を除く）の職員数は、平成 17 年 4 月 1 日現在の組織図によると一般職員 34 名・嘱託指導員 9 名・非常勤嘱託 24 名・臨時職員 9 名の合計 76 名である。倉敷市随一の複合施設だけあって一般職員だけで比較しても平均的な小学校並みである。

平成 17 年度の事務分担表を入手し、一般職員の適正配置について検証してみたところ、全般的には 1 つの事務を特定の職員のみが担当することなく、各事務の分量に応じた兼務の状況が窺えた。ただし、日々の執務時間を集計した報告書を作成しているわけではないため、一般職員の 34 名が過大であるか否かについては不明である。

他方、個別の経理事務については 5 つのセンター各々で別の職員が担当しており、その設置理由について質問したところ、次のような回答があった。

「情報学習センターは教育総務課に、教育センターは学校教育部指導課に、埋蔵文化財センターは生涯学習部文化財保護課にそれぞれ属しており、予算費目も異なることから、センターごとで経理事務を担当しております。」

多くの地方公共団体およびその外郭団体において、ライフパーク

倉敷と同様の理由により縦割りの非効率な事務が見受けられるが、民間企業ではまず考えられないことである。

また、複合施設のメリットを生かすのは集客のためのみではなく、事務についても縦割りを廃し、効率的な経営を行うためであると考ええる。特に、ライフパーク倉敷の場合、すべての施設が教育委員会の直営であるため、たとえ所属する課が異なっていたとしても、集中して経理を行った方が事務コストの軽減に資するだけでなく、施設別のコストも適時かつ適正に把握可能となると思われる。

当該事業は将来とも有効性・効率性を確保できそうか

#### A 倉敷市の事務事業評価

平成 15 年度に倉敷市が行ったライフパーク倉敷の事務事業評価の要約は以下の通りである。

施設名	事業内容	方向性	優先度
市民学習センター	市民学習センター事業（講座・イベント）	現状維持	C
	公民館管理運営	拡大	B
	公民館管理運営（ケーブルTV）	拡大	C
	音楽図書室	現状維持	C
	ライフパーク倉敷管理運営	拡大	B
	ライフパーク倉敷管理運営（施設整備）	拡大	B
科学センター	青少年のための科学の祭典	拡大	A
	展示室リニューアル	拡大	A
	展示室運営事業	拡大	A
	宇宙劇場・天文台運営事業	拡大	A
	講座・イベント・普及事業	現状維持	A
情報学習センター	情報学習センター事業（情報教育）	拡大	A
埋蔵文化財センター	埋蔵文化財センター事業（講座）	現状維持	C

上表の通り、講座・イベント事業を除くと、ほとんどの施設の事業が方向性を拡大としている。また、科学センター・情報学習センターの事業の優先度はすべて A である。教育センターについては、学校教育部指導課に含まれており、単独の事業としては評価の対象

となっていない。

当該事務事業評価の基礎となった資料が入手できなかったため、評価チェックの 8 項目（妥当性・優先性・インパクト・達成度・手続妥当性・効率性・適合性・満足度）については検証できないが、上表の方向性・優先度については概ね妥当と考える。しかし、公民館管理運営（ケーブル TV）については、方向性を拡大としながら、優先度を C としているのは整合性を欠くのではないだろうか。

また、埋蔵文化財センターは利用者数が低迷しているが、前述したとおり、展示物が少ない上、目玉となる展示が竪穴住居の復元しかないため、やむを得ないと思われる。今後、利用者数を増やすには主催講座・出前講座の回数を増やす努力が必要となるが、平成 15 年度の事務事業評価における方向性は現状維持となっていること、平成 16 年度より職員数が 6 名から 3 名に減少していることから、市としては埋蔵文化財センターの利用者数を増やすことに消極的ではないかと思われる。

平成 17 年度の実績（1 月までの 10 ヶ月間）では既に 1 万 1 千人を上回る利用者が来館していることから増加傾向にあるが、今後、万が一、年間利用者数が 1 万人を大きく下回るような事態になれば、展示施設としての魅力に欠けることは明らかであるため、老朽化に伴い展示施設は閉鎖し、発掘した埋蔵物の研究・収蔵のみの機能で十分との意見が出てくるのではないだろうか。倉敷市における当該施設の位置づけを明確にする必要がある。

## B 長期事業計画の有無

長期の事業計画は作成されていないため検証はできない。事務事業評価では事業の成果指標の多くを利用者数としているが、主な利用者は小中学生であることから少子化による利用者の減少は避けられないと思われる。教育施設であってもある程度の効率性は必要であり、1 人当たりの行政コストは効率性の数値目標としては適切であると考えられる。

したがって、分母の利用者数が減少するのであれば、値を一定に保つには分子の行政コストを削減するしかない。検討してきたとおり、平成 11 年度以降、経費は每期減少し過去 5 年間で約 20% 削減されているが、更なる削減が必要である。

年間 6 億円以上のランニングコストを必要とする大規模施設であり、経費のほとんどを受益者負担でなく税金で賄っている以上、今後どのように施設を運営していくかについては市民に対し説明責任があると考えます。早期に大規模な修繕・人員配置等を考慮した長期計画を作成し、当施設の運営に関する市民の理解を得ることが望まれる。

### C 祝日営業の実施は必要か

休館日は、前述したとおり、毎週月曜日・国民の祝日・年末年始（12月28日から1月4日まで）となっているが、近隣の科学博物館はすべて祝日営業を行っており、倉敷市立美術館・倉敷市立自然史博物館についても同様である。

日々の日報は作成されているものの、利用者数の集計は月単位で行われているため、曜日による集計資料がなく、土曜日・日曜日の利用者数は不明であるが、平日に比べかなり多くの来館があることは間違いない。市民の便益が向上する上、利用者数を増やすことができるが、その一方で経費も増加する。

祝日営業を行う予定の有無について市の担当者に質問したところ、以下の回答を得た。

「現在のところ、祝日営業（開館）の予定はありません。生涯学習施設では、ライフパークをはじめ公民館など、祝日を休館としておりますが、その一番大きな理由は、祝日を開館とした場合、公民館等多くの施設で職員の増員が必要となるためと思っております。

ライフパークの市民学習センターは中央公民館の役割を持っており、公民館と同一の開館日でないと支障があるほか、他の生涯学習施設（科学センター等）とも同じ開館日が望ましいと考えております。今後、市民サービス向上の観点から、祝日開館を行うには他の施設との調整が必要と考えます。」

市民学習センター・科学センター以外の施設については祝日営業を行うことにより市民の便益が増加するか否かについては不明であるが、特に科学センターについてはかなり利用者が増えると思われる。ただし、市の回答にあるように職員の増員に伴う経費増のほか、施設の一部のみを営業した場合の管理・警備の問題等が考えられる

ため、利用者の増加とのバランスが必要である。複合施設ゆえのデメリットともいえるが、今後、委員会等を開催し、検討することが望まれる。

#### D 指定管理者制度採用の是非について

平成 16 年度に市が作成した公の施設管理運営等方針（素案）ではライフパーク倉敷の各施設について以下の方針・理由が示されている。

施設名	方針	理由
市民学習センター	直営	図書室や視聴覚室等を包含する等多機能を有する施設であり、また生涯学習を推進する中核的施設として今後も市が直接管理運営・実施するのが最良の選択
情報学習センター	直営	教育委員会の情報化推進のための政策的な企画立案を行う部署であり、また学校教育に関する諸業務においては文部科学省の指針や学校園の実態を十分に把握した教諭での指導が必須
教育センター		該当なし
科学センター	直営	科学普及事業や学校教育との連携など、科学館が推進する核となるサービスは「社会の学校」ともいわれる利潤を生まない活動が大半を占め、実態的な運営を経済性で押し量ることが難しいため
埋蔵文化財センター	直営	国民共有の財産である埋蔵文化財を、今後どのように保護・保存し活用していくかは、真に行政が責任を負うべき問題である。また、埋蔵文化財の保存に関する行政指導は、法律上指定管理者では行うことができない

上表の意見に共通していることは、当初より直営ありきの結論であり、指定管理者制度採用についての可能性に言及した点が見受けられないことである。確かに教育センター・埋蔵文化財センターについては、事業内容・規模からして指定管理者制度採用によるメリットが少ないと思われる。

しかし、市民学習センターの講座・イベント事業および図書室の

運営、情報学習センター・科学センターのすべての事業については、指定管理者制度採用の可能性は十分にあると考える。にもかかわらず、上表のような意見しか出てこないということは、行財政改革には総論賛成・各論反対と受け取られても仕方ないのではないだろうか。

自分たちの職域を聖域として死守するという考えが根底にあるとすれば行財政改革など絵に描いた餅である。公務員は公僕であることを再認識し、市民のための行政を行っていただきたい。

ただし、仮に来年度から指定管理者制度をライフパーク倉敷に採用した場合、上記の市民学習センター・情報学習センター・科学センターの職員 27 名の雇用の問題が直ちに生じることとなる。職員の他の部署への配置転換、指定管理者への市職員の出向等を検討することとなるが、いずれにしても非常に難しい問題である。

指定管理者制度採用のメリット・デメリットを前向きに検討し、早期に将来の指定管理者制度採用の可能性を考慮した中長期計画を作成することが望まれる。

### (3) 総合評価

最後に、ライフパーク倉敷が市債を発行してまで将来世代に負担を負わせる必要のあった事業か否かについて総合的にコメントする。

オープンから現在まで 12 年半が経過しているが、利用者数については毎年 40 万人以上という高い水準を維持しており、特に平成 11 年度以降は倉敷市の人口を上回る利用者が来館している。

利用者数が施設の有効性を図る上で最も重要な指標である以上、ライフパーク倉敷が現時点で成功した事業であることに異論はない。

しかし、問題は今後である。償還期間 20 年のうち現時点で約 7 年を残しているが、7 年などという低い目標でなく耐用年数 50 年の残り 37 年間、さらに言えば半永久的に魅力のある施設として全うできるようにしていただきたい。

少子化の現象は政府の努力と反比例するように深刻さを増している。この状況下で利用者の水準を維持していくには、社会人の利用者の増

加が鍵になると思われる。現在のような小中学生向けの科学を中心としたサービスもいいが、生涯教育の施設である以上、文系の社会人にも興味が湧く講座等も従来以上に増やしてはいかがであろうか。

また、社会人の利用者を積極的に増やすとなると、市民のニーズとして既に述べた祝日営業の必要性が高まってくる。

いずれにしても関係者の知恵と努力が試されている施設といえるのではないだろうか。

近隣における科学博物館の営業案内

	ライフパーク倉敷 (科学センター)	京都市青少年科学センター	大阪市立科学館	神戸市立青少年科学館	姫路科学館	岡山県立児童館
開館時間	9:00~17:15	9:00~17:00	9:30~16:45	9:00~16:30 9:00~17:00(土・日・祝日・春夏冬休み)	9:15~17:00	
休館日	毎週月曜日 国民の祝日 年末年始 (12月28日から1月4日まで)	毎週木曜日 年末年始 (12月26日から1月4日まで)	毎週月曜日(祝日の場合は開館) 祝日の翌日 年末年始 (12月28日から1月4日まで)	毎週水曜日(祝日の場合は開館) 祝日の翌日 年末年始 (12月28日から1月4日まで)	毎週月曜日(祝日の場合は開館) 祝日の翌日 年末年始 (12月28日から1月4日まで)	毎週月曜日(休日の場合は開館) 休日の翌日 毎月末日(その日が土・日・休日の場合はその後の直近の休日でない日)
プラネタリウム 入館料(団体除く)						
幼児	無料			無料	無料	無料
こども(小中学生)	200円		300円	200円	50円	無料
高校生	200円		450円(大学生含む)	200円	100円	190円
その他	400円		600円	400円	400円	420円
65歳以上	無料		600円	400円	400円	無料
備考	倉敷市内小中学生は無料(いきいきパスポート提示要) 幼児・65歳以上の高齢者(手帳要)は無料	土・日は京都市内に住所・通学先のある小・中・高・民族学校の生徒は無料				



・倉敷クリエイティブパーク

1. 事業の評価

	監査要点	検討事項（主な監査手続）	判定	備考
起債時点	政策適合性 合理性 適時性	・第4次総合計画との整合性検討 ・民間から事業を引き継いだ理由		
	公益性 公共性	・街づくりの視点から ・効果が出るまでの期間		
	起債の合理性	・当初の事業計画の吟味 ・後世代に負担を残す金額		
運営	法規性	・条例、施行規則に合っているか		
	事務の適正性	・用地費用の妥当性 ・工事請負費の妥当性 ・事務経費その他の妥当性	×	工事請負契約の高落札
事業結果				
	事業の効率性	・分譲価格引き下げの検討 ・行政コスト計算書の作成 ・現場視察	×	分譲収入で原価を賄えない
	事業の有効性	・入居状況 ・効果があったか	×	事業効果が出ていない
	事業の将来性	・事務事業評価の検証 ・今後の分譲見込み		
総合評価	上記を総合的に勘案		×	

## 2. 監査結果

### (1) 倉敷クリエイティブパークの概要



(岡山県企業誘致のホームページより。縦横比は監査人が任意に変更)

名称	倉敷クリエイティブパーク
所在地	倉敷市粒江地区内
開発総面積	約 6.6ha
工場用地面積	約 30,300 m <sup>2</sup>
造成完了時	平成 9 年度

当時の起案書によれば、倉敷クリエイティブパーク事業とは、倉敷市内民間企業 10 社が準備組合を組織し計画・推進していた企業団地事業の企画を、平成 6 年 7 月倉敷市が原則としてそのまま引き継ぎ、倉敷市において用地取得・造成を行いその趣旨に賛同する企業へ分譲する事業である。平成 10 年度末時点の総事業費は約 1,537 百万円で、その財源は市債約 1,508 百万円、県補助 29 百万円である。

平成 10 年 3 月造成工事竣工 (15 区画)、同年 4 月から分譲開始、平成 16 年度末時点で 8 区画を分譲し、総事業費のうち 592 百万円が回収され市債残高は 652 百万円となった。なお、監査対象外年度であるが、平成 17 年度中さらに 2 区画分譲され、残り 5 区画となっている。

平成 16 年度以降順調に分譲が進んだが、分譲価格の低下により現時点の地価を前提とすると、全ての区画が分譲できたとしても総額 836 百万円の事業費が回収できるに過ぎず、701 百万円余りが未回収となる。当初の計画では用地取得費用、造成費及び事務費は分譲収入により総事業費の全てを回収できるはずであったから、大幅に計算が狂ってしまった。この原因はどこにあるのか、何故倉敷市がリスクを負ってまで民間の計画を引き継ぐ必要があったのか、詳細に検討する必要がある。

### (2) 倉敷市が事業を引き継いだ理由の検討

倉敷市は、市内有力企業 10 社が企画していた「倉敷クリエイティブパーク事業」(仮称)を、倉敷市第 4 次総合計画に盛り込んだ地場産業振興という趣旨に合致するものとして、支援していた。すなわち、倉敷市の地場産業は繊維、いぐさ製品、合成樹脂加工、自動車部品製造等多岐にわたるが、多くは中小企業で景気動向に影響を受けやすい。近年の技術

革新、国際化、情報化が進展する中で、技術力・販売力・資金力の強化、人材育成・確保を行い、地場産業振興を図り、商品ニーズ多様化、高付加価値化を図ることが倉敷市第4次総合計画に織り込まれていた。この事業は地場産業を集積し異業種ジョイントによる商品開発等の企画力・技術力強化、新たな販売網の拡大、人材交流を図るものであるから、倉敷市第4次総合計画の趣旨に合致するものであった。

しかし、民間主導の「倉敷クリエイティブパーク事業」はバブル崩壊による有力企業の撤退により中断若しくは撤回される恐れが高まった。上記のとおり倉敷市は、当該事業は、倉敷発のデザインを創造開発しその製品化から販売までを一体化・共同化するもので、企画・製造・販売の一貫したシステムを持つ地場産業の育成が期待されることから、工場立地の新しい形となる重要なプロジェクトと考え、事業組合からこの計画を引き継ぐこととしたのである。

### (3) 倉敷市の計画が狂った要因

倉敷市は、事業を引き継ぐに当たり、民間企業が設立した準備組合から、マスタープラン、測量・調査・実施設計書、用地権利関係調査書、用地取得に伴う小作権一式を71,431千円（公有財産購入費 権利購入費）で購入し、平成6年度から平成9年度までの4ヵ年事業として、候補地を買収・造成し、本事業の趣旨に賛同する参加予定企業（10社）に分譲する計画であった。平成6年6月時点の収支見込みは、起案書によれば、以下のとおりであった。

収入	
起債借入額（予定）	1,312,500 千円
土地売却代金	1,411,046（分譲価格 45,500 円/m <sup>2</sup> ）
一般会計繰入	143
合計収入	2,723,689 千円
支出	
用地取得費	654,971 千円
造成費	653,672
事務費	4,000
公債費	1,410,873
合計支出	2,723,516 千円

すなわち、公債費（利子）を含めた総事業費を分譲により全額回収する計画であった。その際に分譲価格は、占有区画地当たり45,500円/m<sup>2</sup>（坪単価150,150円）と設定された（共有地を含めると、約3万円/m<sup>2</sup>）。

しかし、以下の要因で計画は狂っていった。

- ・ 参加企業は当初10社を予定していたが、竣工時点で申し込みがあったのは2社だけであった
- ・ その要因は、景気低迷、金融機関貸し渋り、周辺地価と比較して割高な分譲価格等にあった。
- ・ 分譲価格引き下げ、さらに周辺地価との割高感を払拭するため、不動産鑑定方式を導入したが、地価下落を反映して回収額はますます減少していった。

(4) 分譲状況



(倉敷市のホームページより。縦横比は監査人が任意に変更)  
 監査時点で 11 区画分譲済み

(金額単位 円)

区画	面積(m <sup>2</sup> )	分譲金額	実績単価	予想単価	予想分譲金額	分譲金額合計	備考
1	1,653	-	-	15,000	24,795,000	24,795,000	(予想金額)
2	1,668	-	-	15,716	26,214,873	26,214,873	分譲済み
3	4,181	59,645,716	14,266	-	-	59,645,716	分譲済み
4	1,225	-	-	12,431	15,228,663	15,228,663	分譲済み
5	1,509	-	-	15,000	22,635,000	22,635,000	(予想金額)
6	812	22,039,241	27,142	-	-	22,039,241	分譲済み
7	2,333	-	-	15,000	34,995,000	34,995,000	(予想金額)
8	8,924	132,917,688	14,894	-	-	132,917,688	分譲済み
9	3,645	69,930,677	19,185	-	-	69,930,677	分譲済み
10	7,144	-	-	15,000	107,160,000	107,160,000	(予想金額)
11	3,087	51,480,908	16,677	-	-	51,480,908	分譲済み
12	884	-	-	15,000	13,260,000	13,260,000	(予想金額)
13	3,361	85,511,533	25,442	-	-	85,511,533	分譲済み
14	3,764	95,754,049	25,439	-	-	95,754,049	分譲済み
15	3,219	75,055,854	23,317	-	-	75,055,854	分譲済み
	47,409	592,335,666			244,288,536	836,624,202	

平成 17 年中の分譲状況

予想金額は最近の事例を参考に試算した

15 区画中、平成 16 年度末時点で 8 区画、平成 17 年度中の分譲を含めて 11 区画が分譲済みである。

表の分譲金額合計 836,624 千円は、監査時点における分譲状況及び完売時の予想収入を試算したものであるが、分譲価格は申し込み後に再度鑑定評価して決まる為、あくまでも監査人の予想額である。

入居企業 11 社中、操業している企業は 5 社に過ぎず、その従業員数は 77 名であり、未

操業の企業 6 社の従業員数は 75 名である。なお、入居に当たり新たな雇用が何人生まれたかは不明であるが、この企業誘致の目的は、市内有力企業の集積であって、他県・他市町村から企業誘致し雇用拡大を目的とするものではない。なお、誘致企業の従業員数を見れば分かるとおり、その従業員数から、中小企業の誘致であることは明白である。

事業の目的である異業種交流による倉敷ブランド創造については、現時点で成果といえるものは何もない。

## (5) 事業費の状況

### 年度別予算執行状況

(千円)

摘要	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	合計
労務賃金					2,882	2,882
普通旅費	23	64	127	29	486	729
消耗品費	362	164	30	1	0	557
食料費	9		6			15
光熱水費					83	83
手数料	454		9	1,878		2,341
委託料		1,339	5,000	20,601	13,650	40,590
工事請負費			93,000	664,708	5,346	763,054
権利購入費	71,431	14,649				86,080
土地購入費	160,180	360,046	11,290	11,311		542,827
負担金等				837	150	987
補償補填		6,898	431	728		8,057
計(1)	232,459	383,160	109,893	700,093	22,597	1,448,202
公債元本	0		46,400	92,800	184,900	324,100
公債利子(2)	0	4,279	17,375	20,600	29,575	71,829
手数料(3)	0	369	122	214	203	908
計	0	4,648	63,897	113,614	214,678	396,837
合計	232,459	387,808	173,790	813,707	237,275	1,845,039
事業費(1+2+3)	232,459	387,808	127,390	720,907	52,375	1,520,939

(商工課作成資料)

造成が完了した平成10年度までの支出状況は、上記のとおりである。平成10年度までに、1,520,939千円事業費を費やした。その内訳は、工事費50%、用地取得費41%、公債利子5%となっている。

平成6年度権利購入費71,431千円は、準備組合から購入したマスタープラン、測量・調査・実施設計、用地権利関係調査、用地取得に伴う小作権一式を取得したものである。委託料は主として、現場管理・追加造成設計(平成9年度)、確定測量委託料(平成10年度)である。

平成10年度で大きな支出は止まったが、平成11年度以降、維持管理費用、公債利子が発生する。そこで、監査対象となった平成16年度までの費用発生状況を以下に示す。

年度別予算執行状況(千円単位)

摘要	H10年累計	H11年	H12年	H13年	H14年	H15年	H16年
労務賃金	2,882	1,925	2,153	2,691	1,969	1,911	0
普通旅費	729	113	229	199	138	35	0
消耗品費	557	0	42	0	0	9	5
食料費	15	0	0	0	0	0	0
光熱水費	83	24	0	0	0	0	0
手数料	2,341	0	0	0	0	0	0
委託料	40,590	0	354				2,028
工事請負費	763,054	0	0	0	0	0	0
権利購入費	86,080	0	0	0	0	0	0
土地購入費	542,827	0	0	0	0	0	0
負担金等	987	0	0	0	0	0	0
補償補填	8,057	0	0	0	0	0	0
広告費	0	0	94	0	0	0	287
印刷製本費	0	250	0	179	0	120	0
土地鑑定料	0	0	0	0	0	599	1,154
計(1)	1,448,202	2,312	2,872	3,069	2,107	2,674	3,474
公債元本	324,100	14,000	0	15,056	13,200	81,931	256,044
公債利子(2)	71,829	21,887	24,925	24,773	24,217	23,352	20,981
手数料(3)	908	0	0	0	0	0	0
計	396,837	35,887	24,925	39,829	37,417	105,283	277,025
合計	1,845,039	38,199	27,797	42,898	39,524	107,957	280,499
事業費(1+2+3)	1,520,939	24,199	27,797	27,842	26,324	26,026	24,455

(商工課作成資料より集計)

造成工事完了後も、公債利子が20百万円から24百万円発生しているほか、不動産鑑定費用、労務賃金(草刈作業等)の費用が毎年3百万円程度かかっており、平成16年度までの総事業費の累計は1,677,582千円となっている。

(6) 起債額及び未償還残高

総事業費の88%を起債により調達しており、平成16年度末時点の未償還残高は652,069千円である。償還方法は、据え置き期間が長いため、その期間内に分譲できれば、分譲収入を償還にまわしているが、平成17年度以降は、最終償還年度が迫っているため償還日を睨みながら分譲収入以上に一般財源により償還している。

クリエイティブパーク事業費と財源(千円)

総事業費	起債額	一般財源	補助金
1,536,721	1,356,400	150,692	29,629

平成 16 年度末現在の未償還市債内訳 (千円)

起債年度	起債額	未償還額	金利 (%)	償還方法	最終償還日
H8 年度	122,400	38,169	2.44	15 回据置 1 回	H17 年度
H9 年度	134,700	134,700	2.04	16 回据置 1 回	H17 年度
H10 年度	479,200	479,200	2.00	15 回据置 4 回	H19 年度
計	736,300	652,069			

(償還方法)

分譲収入に応じて償還している。

(7) 監査人の評価

起債時点

政策適合性・合理性・適時性・緊急性

当該事業は、起債時点では倉敷市総合計画の趣旨にそっており有効かつ合理的と考えられる。倉敷市には大企業が集積した水島工業地帯がある一方で、中小企業にはそのような場は無く、中小企業を対象とした製造施設とソフトの異業種交流の場を提供するクリエイティブパーク構想は、倉敷市商工労働部の倉敷ブランド創造計画の趣旨に合致するものであった。かつては雇用創出力が大きく税収の増加が期待できる大企業の誘致が望まれていたが、最近では、円高により生産拠点を海外に移転する企業が続出したことをきっかけとして、技術力ないし研究開発力を持つ地域に根ざした中小企業の誘致に主眼が置かれるようになった。一般に、その方が地域の雇用や活性化に大きく役立つと考えられるようになっている。

当該事業は、景気低迷により挫折した民間企業の構想を官が引き継ぐものであり、企業団地造成事業の計画体系は、瀬戸内に輝く交流拠点都市の形成、未来を支える産業振興、商工業・工業の振興、具体的には地場産業の高度化、高付加価値化である。従って、政策適合性・合理性に問題は無かったと考えられる。産業振興、経済活性化を目指す倉敷市の狙いはよかったのである。

しかし、当初この事業は準備組合に参加していた企業を誘致対象としていたものである。全 15 区画中 10 区画は、はじめから計画に参加していた企業を誘致するものであったからその特定企業を利するものであって、たとえそれらが独創的な倉敷ブランドを生み出す優良企業で倉敷市全体の産業振興に貢献する力があるとしても、倉敷市がそれら 10 社の適格性を審査したわけではない。そこで倉敷市は分譲に当たり以下の条件を付した。

・業種要件

周辺環境の保全に留意し、公害を及ぼすおそれの無いもので、製造業のうち倉敷の伝統産業に係るもの、又は倉敷発の新しい製品を製造するもので、経営状態が健全で土地購入にあてる負債の償還能力が十分である企業

・所在地要件

市内に本社又は主たる工場を有するもので、造成後本社又は主たる工場又はデザイン工房を設置できる企業

・参加後の要件

用地取得後 2 年以内に工場等の建設に着手し、操業開始後は常に自然環境の保全に努め、敷地の緑化推進を行い、倉敷発のブランド創造を目指した事業を行う企業

適時性・緊急性に関しては、民間企業の計画が挫折しようとしていた時期に引き継いだものであるから、当時における適時性・緊急性はあった。

従って、起債時点における政策適合性・合理性・適時性・緊急性は、適切であった。

### 公益性・公共性

上記の政策趣旨から考えて、当該事業の公益性・公共性は乏しい。企業誘致が成功し、新たな雇用が生まれ税収が増えそれらが一般会計の財源に貢献するようになれば、公共性・公益性が生まれてくる。しかし、造成工事から分譲開始、入居完了、操業により当初の政策目的が達成されるまでには相当の期間を要する事業であり、その効果も未知数である。あえて、街づくりといえるなら、その点の公共性が僅かに認められる。

### 起債の合理性

長期間を要することから、企業団地造成事業の資金調達として金額の多寡、緊急性により、起債に依存せざるを得ない。また、分譲が計画通り進めば分譲収入で公債費をまかなうので、原則として後世代に負担を残すことにならない計画であった。

従って、起債の合理性に問題はなかった。

### 合規性

当該事業は、ソフト事業（法令等で実施が義務付けられない、市が自主的に行う事業）であるから、この事業に直接関係する根拠法令はない。企業誘致条例を作ることはできるが、倉敷市はこれを設けていないため他の一般的な個別の条例等に準拠して実施されることとなる。

#### A 用地取得費

まず、用地買収であるが、入手した「倉敷クリエイティブパーク年度別予算執行状況」によれば、平成6年度から平成9年度にかけて636,964千円で用地を取得した。市が準備組合から取得した権利購入費71,431千円を除き、用地取得一覧表により買収状況を吟味したところ、買収価格は不動産鑑定士が平成7年2月5日に鑑定した平成7年1月1日時点の不動産鑑定価格に基づいていた。

#### B 権利購入費

倉敷市は平成6年度民間企業準備組合の事業を引き継ぐに当たり、マスタープラン一式、測量・調査及び実施設計書一式、用地権利関係調査書一式、用地取得に伴う小作権一式を、権利購入費として71,431千円で取得した。

この金額の根拠は、保存期間経過により資料を入手できなかったため吟味していない。権利購入費は、当初の事業費13億円の5.5%を占めている。これを設計監理料と考えれば、若干高いといえる程度であるが、監理業務はないのであるから常識的にみて高いということもできるが、監査人の推定に過ぎない。

#### C 工事請負費

請負工事費763,053千円のうち主な工事は以下のとおりである。



倉敷クリエイティブパーク請負工事一覧表 (円単位)

工事種類	工事名	最終請負金額	落札率(%)
造成工事	造成工事その1	358,185,450	96.2
	造成工事その2	230,494,950	99.6
	小計	588,680,400	
給水施設	給水施設工事	45,209,850	99.7
舗装工事	舗装工事その1	37,440,900	99.3
	舗装工事その2	33,076,050	99.1
	小計	70,516,950	
植栽工事	植栽工事その1	26,035,800	98.6
	植栽工事その2	23,131,500	97.9
	小計	49,167,300	
	合計	753,574,500	

(工事請負契約書関係ファイルから作成)

このうち、造成工事、給水工事、舗装工事の全ての工事において、落札率95%以上で高落札されていた。工事請負契約書、起工伺い、入札関係書類、工事検査書類、その他工事請負契約書に綴じられている関係書類を吟味したところ、合規性に問題のある事実は検出されなかったが、今では高落札率入札(倉敷市建設工事高落札率入札調査要綱 平成16年7月20日告示)と呼ばれる95%以上の落札率からは、落札価格に競争原理が働いているか疑問を持たざるを得ない。

#### D 事務経費その他

工事完成までに費やした事務経費は2,293千円であり、その内訳は旅費、消耗品費、公債費償還手数料等となっている。分譲開始以降の経費は公債費を除き草刈の経費毎年2百万円程度、不動産鑑定料50万円から百万円程度が発生している。商工課の事務事業評価によれば、年間必要人員(事務に要する人員)は1.5人となっている。この人員で、分譲促進と団地の維持管理を行っており、最小人員で運営している。

#### 事業の適正性、効率性

##### A 分譲価格の引き下げについて

造成工事完了時点の分譲申し込み企業は、平成10年度末時点では2社しかなかった。それは、平成9年秋から始まった平成不況と金融機関貸し渋り等によることもあったが、周辺地価と比較して分譲価格が高かったことも大きな要因であった。このため倉敷市は、計画していた分譲価格45,500円/m<sup>2</sup>(坪単価15万円)を36,173円に引き下げたが、これにより総分譲収入見込額は、1,411,046千円から1,199,323千円に減少した。211百万円の減収である。なお、この分譲価格は占有面積当たりであるので、共有地・共有施設を含めた総面積に引きなおすと、当初分譲価格は29,700円/m<sup>2</sup>(坪単価約9万円)で、引き下げ後の価格は25,298円/m<sup>2</sup>(坪単価約8万円)である。

この価格引下げを倉敷市は次のように説明している。即ち、かかる未回収部分は、調整池築造工事に対応する事業費であり、この工事は下流地域の用水対策、合併処理浄化槽の水質対策、治水対策であるため公共性が高い。したがってその工事費は分譲価格に転嫁しないように方針変更したのである。

しかし監査人は、調整池築造工事はクリエイティブパーク造成工事と一体であってこれを分譲価格に転嫁しないことに合理的理由はないと考える。

計画から4年経過した平成10年の造成工事完了時点では、不況と地価下落により分譲価格を上記のような苦しい説明により引き下げたにもかかわらず、当初の2社以外に立地を希望する企業は現れなかった。その後平成11年度1区画、平成12年度ゼロと低調に推移したため、分譲価格を固定することをあきらめ、購入時点の不動産鑑定価格により決定することとなった。それでも平成13年度1区画、平成14年度ゼロ、平成15年度1区画と低調に推移したが、平成16年度に入りやっと分譲が進んできた。しかし、(4)分譲状況で示したとおり、現在の総分譲収入は、836,624千円と予想され、総事業費の46%が回収不可能な状況である。平成16年度現在の事業費は(5)事業費の状況で示したとおり、1,677,582千円に拡大していることから、回収不能額は840,959千円と、総事業費の50%にのぼる。

コストの半分、8億円強が未回収となる企業団地造成事業の失敗は明白である。分譲完了までの期間、入居から操業までの期間、倉敷ブランドの完成までの期間を考慮すると当初の経済効果をあげるまでには相当の期間を要する。B 行政コスト計算書の試算に記載のとおり、毎年のランニングコスト及び公債利子を回収してさらに8億円強の経済効果をあげることは短期、中期的には不可能であろう。後世代に過重な負担を与える結果となってしまった。

## B 行政コスト計算書の試算

		クエイティブ・パーク	
		15年度	16年度
行政コスト	人件費	13,881	12,381
	退職給与引当金繰入金等	690	963
	物件費	763	3,473
	維持補修費		
	ランニングコスト計	15,334	16,817
	回収不能原価(減価償却)	42,048	42,048
	支払利息	23,351	20,981
	計	80,733	79,846
収入	利用料		
	固定資産税	2,270	3,081
	その他の収入	2,087	1,548
	計	4,357	4,629
(純)行政コスト(千円)		76,376	75,217
総区画数		15	15
平均(純)行政コスト(円)		5,092	5,014

人件費は、商工課の事務事業評価によれば年間平均1.5人従事しているため、その商工課人件費を按分計算して算出した。物件費は当該事業の実績であり、草刈費用約200万円等である。固定資産税(収入)は、分譲した区画の土地、家屋、償却資産の実績税込である。回収不能原価とは、総事業費1,677,582千円から予想収入836,624千円を控除したものを施設の予想耐用年数20年で除したものである。

この計算書によれば、平成16年度のランニングコストは16百万円程度と比較的低く抑えているが、総事業費の回収不能原価、公債利子等により約75百万円の(純)行政コスト

がかかっている。誘致企業の成果が出ていない現状では、その費用を費やすクリエイティブパーク事業の非効率性は明らかである。

#### C 入居要件の緩和について

倉敷市が民間の企画を引き継ぐに当たり、課していた業種要件、所在地要件、参加後の要件は緩和され、市外の業者も入居可能になったし、用地取得後2年経過しても操業していない企業もある。要件を緩和して分譲促進を優先したものであるが、当初の政策目標は希薄化した。

#### D 現場の状況

平成17年7月20日、全区画と共有施設の現状を視察した。



(写真左側付近：倉敷クリエイティブパーク2号地。上部雑木林は区域外)



( 進入道路付近 )

未分譲区画の雑草が目立つ。また、最近になって分譲が進んだため、用地を取得しても建物を建設していない企業が多く、閑散とした印象である。しかしそれがかえって、豊かな緑と静寂さがあいまって、自然環境の好さを強調していた。とても企業団地とは思えない。倉敷駅まで 15 分、瀬戸中央道水島インタチェンジまで 3 分、水島工業地帯まで 5 分程度と立地に優れており、平成 17 年 5 月、倉敷市道が開通し児島倉敷市街間の利便性がさらに高まった。民間企業がこの地に目をつけた理由が良く理解できる。

周辺地価の下げ止まりと市道開通を機に、分譲は加速した。この地が周辺地価に連動した時価で取得できるなら、近い将来完売は充分可能であろう。原価の 2 分の 1 で取得できると考えるなら、割安と考えることもできる。

### 事業の有効性

監査時点において、15 区画中 4 区画が売れ残っている事、分譲済みであっても未操業の企業が 6 社あること、たとえ完売しても未回収原価を回収するだけの経済効果をあげるには、残念ながら長期間を要する。倉敷市の事務事業評価によれば、商工課は企業誘致件数を活動目標に掲げているが、分譲が完了すれば事業の有効性が直ちにでるというわけではなく、入居企業が操業し、倉敷発のブランド創造という初期の目的が達成されて始めて有効性があったといえるのである。しかし、分譲状況で記載したとおり、事業の目的である異業種交流による倉敷ブランド創造については、現時点で成果といえるものは何もない。

また、入居企業 11 社中、操業している企業は 5 社に過ぎず、その従業員数は 77 名であり、未操業の企業 6 社の従業員数は 75 名である（但し新規採用従業者数は不明）。ちなみに、市政概要に記載されている平成 3 年、8 年、13 年の「産業大分類別事業者数及び従業者数」によれば、市内の事業者数はこの期間において全体で 7% 強減少し 19,600 社に、また従業者数は 4% 強減少し 197,654 人となっている。地理的に関係が深いと考えられる水島地区についても同様の傾向である。従って、クリエイティブパーク事業の、市内事業者数及び従業者数に及ぼす経済波及効果は平成 13 年の時点では全く無いことが分かる。

分譲済みの企業についても結果がでていないこと、経済波及効果がほとんど見られない

現状では、事業の有効性は否といわざるを得ない。

### 事業の将来性

平成 16 年度に入り、倉敷クリエイティブパークの構想に賛同する企業の分譲が順調に進んでおり、当初の有力企業 2 社も残っていることから、将来性は期待できる。事業の将来性は、誘致された企業の今後の成果にかかっている。将来、緑豊かな自然の中で創造性を発揮することのより、倉敷を代表する優良企業が倉敷クリエイティブパークから続々と出てくることは期待できる。

### 倉敷市の事務事業評価

平成 16 年度の商工課が行った事務事業評価によれば、以下のとおりである。  
倉敷クリエイティブパーク誘致事業事務事業評価

摘要	
成果の内容	全区画の分譲
成果指標	分譲区画数
単位	区画
平成 15 年度実績	2
平成 16 年度実績	2
平成 17 年度目標	2
事業手段	補助金交付 企業誘致活動
活動目標	補助件数
単位	件
平成 15 年度実績	0
平成 16 年度実績	2
平成 17 年度目標	2
事業費	
平成 15 年度実績 (千円)	107,959
平成 16 年度目標 (千円)	281,384
評価チェック	
市関与の妥当性	C
優先性 (社会的ニーズ・緊急性)	B
活動目標等の達成度	B
効率性	A
政策適合性	B
市民満足度	C
方向性	現状維持
局内優先度	D

局内優先度 D とは、行政関与の必要性が薄く、上位施策への貢献度も低く、縮小、場合によっては休止、廃止などの検討が必要である事業、を言う。

評価チェックは A,B,C の三段階評価である。商工課の自己採点によれば、市関与の妥当性と市民満足度が最低評価で、優先性・達成度・政策適合性が中位、効率性が最高評価で

ある。しかし、効率性は、その年度の支出に対する成果で示しているが、上記のとおりこの事業全体で判断すると最低評価とすべきである。

また、局内優先度を見ると、旧商工課の自己採点によっても、D 評価であり事業の有効性を低く採点した。しかし、この事業の成功の鍵は分譲を進め、入居企業が所期の成果を速やかにあげることにかかっている。局内優先度が D では困るのである。公債利子費用は待ったなしで発生する。費用を最小に抑えつつ、最大効果をもたらすよう、速やかに分譲を完了する必要がある。

### 総合評価

倉敷クリエイティブパーク事業は、倉敷市が初めて手がけた企業誘致事業である。計画から長期間を要し、その間の経済不況及び大幅な地価下落から、方針転換を余儀なくされ、ここにきてやっと分譲が促進されてきた。しかし、誘致企業の経済効果が未知数の中（測定不可能）当初考えていなかった 8 億円という大きな未回収費用を抱えた。これは、「いい勉強をした」で済まされる程度の金額ではない。始めて手がけた事業の失敗は大きい。このコストは市民の税金から調達したものである。

当該事業及び起債は倉敷市及び倉敷市民にとって有効であったか否かは、8 億円に上る未回収原価と、残った公債費負担と毎年のランニングコストを勘案すると、短期、中期的には不適切という結論とならざるを得ない。総合評価は、有力企業が集積し初期の目的が達成され、公債費も回収できる長期には、「適切」といえる日が来ることを期待したいが、しかしながら現時点では「不適切」とせざるを得ない。

#### （注）分譲区画数について

本文中における平成 17 年度の方譲状況は平成 17 年 8 月末時点の数字であり、最新の販売済区画数は 10 区画、残区画数は 5 区画となっている。

### 3. 提言（意見）

#### （1）企業誘致による経済効果の試算

企業誘致事業を計画する際に、事前に企業誘致による経済効果を試算できるツールを確立すべきである。倉敷市の企業誘致の考え方は、企業団地分譲収入によって造成費用等の事業費をすべて回収しようというもので、その方針は理想ではあるが現実には地価の下落等により不可能となっている。そこで、どこまで造成費用を回収できれば事業が成功したといえるか、事前のシミュレーションが必要となってくる。企業誘致による経済効果を数値化する方法である。確かに倉敷発ブランドの発信によるイメージの向上といった数値化できない政策の有効性は重要な政策効果ではあるが、緊縮財政の中無駄な支出は避けなければならないのである。まず分譲収入によりコストを回収し、残りは誘致企業の土地及び建物の固定資産税、新規雇用創出による所得税（市民税）誘致企業の設備投資による償却資産税、法人所得の増加による法人市民税等の収入による回収が期待できる。それらの数値化と事業費用の回収時期を試算する方法を確立すべきである。地価の上昇が期待できないデフレ経済においては、事業の開始以前にそれらを試算する必要がある。地価が継続して上昇する時代にあっては、企業団地を造成し周辺より安価な金額で分譲することで、企業誘致を推進できたであろう。しかし、地価が継続して下落する時期に、周辺地価より高い企業団地に入居する企業はゼロであるから回収不能原価の発生は不可避である。それは誘致企業からの税収等によって回収するしかない。しかし、倉敷市は、いつまでにどれだけ回収すればよいのかを数値化する手法を有していない。

今後企業誘致事業あるいは企業団地造成事業を実施する場合には、企業誘致による経済

効果の試算なしに事業を手がけるべきではない。

## (2) 正確な需要予測と計画の変更

この事業は平成6年の事業着手当時、10社の企業誘致が確定的であったが、分譲開始時点では2社になってしまった。計画から竣工までには一定の期間を要するのであり、その期間の需要変化は当然予想しなければならなかったはずで、それに対応して事業計画は臨機応変に修正すべきであった。当時の地価は継続して下落していたのであり、地価の下げ止まりの想定は困難であったにも係らず、平成6年の地価を前提として分譲価格を設定し造成費用も予定通り支出した。しかし、下落した地価を前提に事業計画を策定し、1期工事で分譲し、その結果を受けて2期工事に入る可能性はあったと思われる。正確な需要予測と柔軟な事業計画の変更が必要であった。

特に一定の金額以上の事業を実施する場合には、常に状況の変化に対応して柔軟に対応すべきである。

なお、平成17年8月1日倉敷市は船穂町と合併した。船穂町は仕掛り中の企業団地造成事業を抱えていた。その土地は、合併に当たり設立された倉敷市船穂土地開発公社が保有しているが、開発公社は財源を民間銀行からの借入金により調達している。公社は、他に事業が無いことから、利息及び返済資金は倉敷市に当該土地を転売することによって回収するしかない。この土地の処分は未定であるが、企業団地造成事業を引き継いだのなら、クリエイティブパークの失敗を参考にしなければならない。

・倉敷市保健所・くらしき健康福祉プラザ

1. 事業の評価

(1) くらしき健康福祉プラザ

	監査要点	検討事項(主な監査手続)	判定
起債時点	政策適合性 合理性 適時性 緊急性	・ 総合保健福祉センター設置構想の検討 ・ 起債手続の合規性検討 ・ 緊急性の検討 ・ 近隣施設との比較	
	公益性 公共性	・ 各事業と市民の健康・福祉への貢献吟味	
	起債の合理性	・ 事業効果と施設水準の適正性検討	*1
運営	合規性	・ 事業・発注委託先選定等が適正な基準・手続によっているか検討 (くらしき健康福祉プラザ条例) (くらしき健康福祉プラザ条例施行規則)	
	事務の適正性	・ 建設・運用の事務手続及び管理は適正になされているか検討	*2
結果	事業の有効性	・ 利用者数分析 ・ その他	*3
	事業の効率性	・ 費用対効果の分析 ・ 行政コスト計算書の作成	*4
	事業の将来性	・ 指定管理者制度の検討	*5
総合評価	上記の検討事項を総合的に勘案		

\*1 プラザの建物設備が割高である。プールや体育館の利用が不十分である。

\*2 警備委託料の指名入札については、改善を要する。

\*3 健康づくり事業について、公平性に疑問がある。

\*4 プラザの経済性については、疑問である。

\*5 指定管理者の指名については、改善が必要である。

アンケートの実施や中長期の事業計画の策定が必要である。



( 2 ) 倉敷市保健所

	監査要点	検討事項（主な監査手続）	判定
起債時点	政策適合性 合理性 適時性 緊急性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総合保健福祉センター設置構想の検討</li> <li>・ 起債手続の合規性検討</li> <li>・ 緊急性の検討</li> <li>・ 近隣施設との比較</li> <li>・ 保健政令市移行との関係</li> </ul>	
	公益性 公共性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各事業と市民の健康・福祉への貢献吟味</li> </ul>	
	起債の合理性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業効果と施設水準の適正性検討</li> </ul>	
運営	合規性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業・発注委託先選定等が適正な基準・手続によって いるか検討 (倉敷市保健所及び保健センター条例)</li> </ul>	
	事務の適正性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 建設・運用の事務手続及び管理は適正になされているか検討</li> </ul>	*2
結果	事業の有効性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 利用者数分析</li> <li>・ その他</li> </ul>	
	事業の効率性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 費用対効果の分析</li> <li>・ 行政コスト計算書の作成</li> </ul>	*4
	事業の将来性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 保健所の将来性検討</li> </ul>	
総合評価	上記の検討事項を総合的に勘案		

\*2 警備委託料の指名入札については、改善を要する。

\*4 保健所で利用されていない設備がある。

( 3 ) デイサービスセンター

	監査要点	検討事項（主な監査手続）	判定
起債時点	政策適合性 合理性 適時性 緊急性	<ul style="list-style-type: none"> <li>総合保健福祉センター設置構想の検討</li> <li>起債手続の法規性検討</li> <li>緊急性の検討</li> <li>近隣施設との比較</li> </ul>	
	公益性 公共性	<ul style="list-style-type: none"> <li>各事業と市民の健康・福祉への貢献吟味</li> </ul>	
	起債の合理性	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業効果と施設水準の適正性検討</li> </ul>	*1
運営	法規性	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業・発注委託先選定等が適正な基準・手続によって いるか検討 (倉敷市身体障害者デイサービスセンター条例)</li> </ul>	
	事務の適正性	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設・運用の事務手続及び管理は適正になされているか検討</li> </ul>	*2
結果	事業の有効性	<ul style="list-style-type: none"> <li>利用者数分析</li> <li>その他</li> </ul>	
	事業の効率性	<ul style="list-style-type: none"> <li>費用対効果の分析</li> <li>行政コスト計算書の作成</li> </ul>	*4
	事業の将来性	<ul style="list-style-type: none"> <li>指定管理者制度の検討</li> </ul>	*5
総合評価	上記の検討事項を総合的に勘案		

\*1 建物設備が割高である。

\*2 警備委託料の指名入札については、改善を要する。

\*4 事業の経済性については、疑問である。

\*5 指定管理者の指名については、改善が必要である。

アンケートの実施や中長期の事業計画の策定が必要である。

## 2. 施設の概要



- ・施設の名称 くらしき健康福祉プラザ  
〔(仮称)倉敷市総合保健福祉センターを公募により「くらしき健康福祉プラザ」に決定〕
- ・所在地 倉敷市笹沖 180 番地
- ・敷地面積 約 32,450 m<sup>2</sup> (保健所面積及び進入道路部分を含む)
- ・構造・規模 鉄筋コンクリート造り・地上5階(一部6階)地下1階
- ・建築・延床面積

プラザ棟(水浴棟を含む)	保健所(デｲｯﾋﾞｽを含む)	計
建築面積 2,588 m <sup>2</sup>	2,215 m <sup>2</sup>	4,803 m <sup>2</sup>
延床面積 9,307 m <sup>2</sup>	6,272 m <sup>2</sup>	15,579 m <sup>2</sup>

- ・その他の施設 多目的広場、リハビリテーション広場、緑地、遊歩道を整備
- ・駐車場 プラザ 235 台、保健所 34 台

### (事業の経緯)

平成7年度 基本構想の策定  
平成8年度 建設場所の決定、用地測量  
平成9年度 用地取得  
平成9年度～10年度 基本設計  
平成10年度～11年度 実施設計  
平成11年7月～平成12年12月28日 建設工事  
平成13年4月1日 開館

### (整備の背景・目的・機能・レイアウト)

資料編を参照のこと

( 監査の対象施設 )

基本的にプラザ、デイサービス事業、保健所を対象としている。プラザには、倉敷市社会福祉協議会、倉敷ボランティアセンター、倉敷ボランティアワン市民会議事務局があるが、これらは監査対象としていない。

3 . 事業費と起債額(プラザ作成資料より)

くらしき健康福祉プラザ(以下プラザという)、身体障害者デイサービスセンター(以下デイという)、及び倉敷市保健所(以下保健所という)は、同じ敷地内に隣接して建設されており、用地取得、建設工事も一体として行われている。それぞれの事業費の算出は、一定の基準によってそれぞれ按分計算されたものである。

(単位 千円)

	プラザ	デイ	保健所	計
用地取得費	1,814,305	65,677	420,137	2,300,119
設計・施工管理費等	156,839	10,151	78,407	245,397
工事費	4,552,444	313,677	1,948,462	6,814,583
(本体工事費)	(3,914,590)	(290,494)	(1,797,801)	(6,002,885)
(外構・その他)	(637,854)	(23,183)	(150,661)	(811,698)
備品	171,217	26,390	391,364	588,971
消耗・その他	21,995	1,342	37,999	61,336
計	6,716,800	417,237	2,876,369	10,010,406

財源内訳

	プラザ	デイ	保健所	計
国・県補助		85,105	313,437	398,542
地方債	5,603,600	271,000	1,812,900	7,687,500
一般財源	1,113,200	61,132	750,032	1,924,364
計	6,716,800	417,237	2,876,369	10,010,406

地方債の内訳は次のとおりである。(財政課資料より)

(単位 千円)

起債年度	起債額	未償還額	金利 (%)	年間償還額 元金 + 利息	最終償還日
平成 10 年	1,861,500	1,161,648	1.7 ~ 2.2	229,831	H21/3.5 H31/3
平成 11 年	663,700	504,901	1.5 ~ 2.0	68,729	H22/5 , H24/3 , H32/3
平成 12 年	5,162,300	4,854,847	0.95 ~ 1.65	407,874	H23/5 , H25/3 , H33/5
計	7,687,500	6,521,396		706,435	

地方債は、平成 10 年度 ~ 12 年度まで複数発行されている。上記の年度別起債額は、複数の起債を合計している。金利は、発行年度が同じでも、償還期間の違いにより差がある。償還期間は、短いもので 10 年、長いものは 21 年間となっている。H17/3 末での未償還率は 84% であり、償還はこれからである。平成 21 年まで元本と利息を合わせて毎年 706,435 千円の償還が必要である。

利率は 0.95 ~ 2.2% と比較的 low である。

## 4 . 監査結果

プラザ・デイ・保健所は、その事業内容は異なるため、それぞれについて検討した。

### ( 1 ) 起債手続の合規性及び事業の公共性・緊急性

地方債を起債して当該事業を行うにあたっては、起債手続が法令、規則等にそって正しく行われ、またその事業が起債を必要とする公共性と緊急性があることが必要である。これについて検討した。

#### 起債手続の合規性について

プラザ(保健所、デイを含む)関係の地方債の発行制度の概要・発行手続について聴取し、発行、募集、引受に関する資料を閲覧して、定められた手続どおり行われているか検証した。結果として、起債手続は適切に行われており、合規性については問題なかった。

#### 公共性についての判断

まず、保健所については、市の基幹業務の一部をなしている保健所業務を行う施設であり、市民の健康・衛生・福祉業務にとって必要不可欠なものであるため、公共性については問題なしと判断した。

つぎに、デイについては、便益を受けるのは市内に住む身体障害者であり、それ以外の市民については特に便益を受けるものではない。しかし、相互扶助の観点から、障害のある人を支援するのは、それ以外の人の義務であると考えられるため、市民一般がおこなうべきことを市が代わって行うという意味での公共性があるといえる。

さらに、プラザについては、全体として公共性はあると判断できるが、実施している事業は多様であるため、公共性については一様ではない。各事業が健康・福祉について市民全般に役立っているかどうかについては、後記の通り事業の中には疑問があるものもあった。

結論として、公共性については、ほぼ認められた。

#### 緊急性についての判断

一般予算内で施設を整備する場合と異なり、市債を発行して施設を建設するということは、設備が先に完成し、償還の負担が後の長期間続いてくることになる。よって当該施設については、後で負担が生じても先にその施設が必要であるという緊急性が必要である。

倉敷市が平成 13 年 4 月に「保健所政令市」へ移行することとなり、県が行っていた保健所業務が市に移管されることとなった。市は移管された保健所業務を実施する施設はなかったために、今までの県の施設を借りる交渉を行ったが、県は倉敷市以外に約 10 万人住民の保健業務を引続き行う必要があり、現行の施設を市に貸与すると新たな設備が必要となるため、貸与はできないと回答があった。よって、市は新たに「倉敷市保健所」を開設する必要が生じた。

また、プラザとデイについては、もともと倉敷市総合保健福祉センター設置の構想があり、設置に向け検討されていたが、保健所政令市への移行に合わせて保健所との連携の必要性を理由に一緒に設置されたものである。

#### A. 保健所政令市に移行することの合理性について

設置の緊急性の前提となる、保健所政令市へ移行について、合理性・必要性があるのかを検討した。そのために、保健所政令市へ移行することによって倉敷市にとって、どのような影響があり、メリットやデメリットはあるのかを、財政と政策の面から検討した。

#### ア. 財政的影響

財政的な影響として、平成13年度に移行してから変動した業務についての予算の集計は次のとおりである（保健総務課作成資料より）。

区分		金額(千円)
歳出	職員給与費等	649,890
	保健所共通経費	101,850
	対人保健県移管業務	105,031
	対物保健県移管業務	36,724
	その他	2,121
	計	895,616
歳入	手数料・使用料	27,626
	国・県支出金	73,171
	雑入	5,800
	一般財源	789,019
	計	895,616

保健所関連の予算増加は、歳出が895,616千円で、歳入は特定財源(手数料・使用料、国・県支出金、雑入)が106,597千円で、残り789,019千円が一般財源からの支出負担となる。

一方、市の試算によると保健衛生費に対する地方交付税の算出基礎となる需要額が1,294百万円(2,060百万円 3,354百万円)増加するため、需要額の増加に対して7割～8割の交付税の増加が見込まれる。よって少なくとも905百万円の交付税の増加があるため、一般財源の支出増789百万円と比較すると、結果としてやや歳入増となる。

#### イ. 政策的影響

地域保健業務が市に一元化され、市民にとってはより身近な保健サービスの提供が可能となる。また、市の行なう福祉・医療などの部署との連携により総合的な保健・福祉施策が可能となる。さらに、大規模災害発生時などでの健康危機管理でも市内部での連携で迅速な対応が可能である。

#### ウ. 合理性の判断

ア.イ.から判断して、財政的、政策的に市にメリットがあるため、保健所政令市への移行は合理性があると判断した。

#### B. 緊急性の判断

以上から考えると、保健所については、保健所政令市への移行への対応という緊急性があると考えられる。プラザとディについては、前述のとおりこの時点で設置が必要というものではなかったが、一体的設置の合理性も判るので、緊急性はないとまでは言えないと判断した。

( 2 ) 地方債を財源としなければならない客観的必要性( 事業効果、施設水準の適正化等 )

事業効果について

保健所については、市民生活で必要不可欠である保健所の業務を行うものであり、事業効果はあると判断した。プラザとデイについては、後述の「利用状況について」で事業成果と有効性について検討した。

施設水準の適正性

プラザについては、他市施設との比較を行い、設備水準全体の適正性を検討した。また、有効に利用されていない設備、過度に贅沢な設備等がないか、施設視察時に検討した。

A . 他市の施設との比較

健康づくり、老人福祉、身体障害者福祉及び子育て支援等を対象とする総合福祉施設は、他市にも類似したものが設置されている。近隣では、岡山市に、「ふれあいセンター」として5施設あり、福山市には、「すこやかセンター」として1施設ある。中四国地方においては、市で設置しているものは、他に松山市に「総合福祉センター」がある。他の中核市等においては、このような総合型の福祉施設をつくっている市は少数であり、多数の市では、老人や障害者等の対象別に小規模なものを地域的に分散して設置している場合が多い。次ページで上記の施設の比較を行った。

他市の設備との比較

(岡山市については、2001年度の外部監査報告書により、福山市と松山市は、ホームページ及び問い合わせによる)

	倉敷市	岡山市	福山市	松山市
	くらしき健康福祉プラザ	岡山ふれあいセンター(岡山、西大寺、北、西、南)	福山すこやかセンター	松山市総合福祉センター
構造	地下1階、地上5階(1部6階) 鉄筋コンクリート造	鉄筋コンクリート造・一部鉄骨	地下1階、地上6階建鉄骨造、 一部鉄骨鉄筋コンクリート造	地下1階 地上5階建 鉄骨 鉄筋コンクリート造
敷地面積(m <sup>2</sup> )	32,448.23 m <sup>2</sup>	(注2) 11,357.89 m <sup>2</sup>	8,192.12 m <sup>2</sup>	4,400 m <sup>2</sup>
延べ床面積(m <sup>2</sup> )	9,306.99 m <sup>2</sup>	8,419.69 m <sup>2</sup>	9,764.35 m <sup>2</sup>	9,630.83 m <sup>2</sup>
建築面積(m <sup>2</sup> )	2,588 m <sup>2</sup>		3,103.57 m <sup>2</sup>	不明
駐車場(台)	235台		月～金153台、土日78台	80台
建物単価(千円/坪)	(注1) 1,738千円/坪	2,041千円/坪	1,338千円/坪	1,139千円/坪
工期	着工/平成11年7月 竣工/平成12年12月28日	着工/平成2年8月～9年2月 竣工/平成4年7月～11年3月	着工/平成11年9月20日 竣工/平成13年3月29日	着工/平成元年9月30日 竣工/平成3年1月31日
開館	平成13年4月1日		平成13年5月1日	平成3年4月1日

事業費(千円)

用地取得費	1,814,305	712,347	704,232	1,195,857
設計・施工管理費等	156,839	162,820	95,381	119,997
工事費	4,552,444	4,709,097	3,785,387	3,073,314
備品・その他	193,212	337,766	78,071	131,693
計	6,716,800	5,922,033	4,663,071	4,520,861

財源(千円)

国・県補助	0	0	266,699	86,401
地方債	5,603,600	4,353,100	2,972,300	164,000
一般財源	1,113,200	1,568,933	1,424,072	4,270,460
計	6,716,800	5,922,033	4,663,071	4,520,861

(注1)建物単価は、(工事費+設計・施工管理費+備品その他)/延べ床面積

(注2)岡山ふれあいセンターは5センターの平均値



## B．比較した結果として

### (敷地面積について)

倉敷市は、敷地面積が大きく駐車場の台数が多い。当然用地取得費が多くなっている。敷地面積が大きく、駐車台数が多いのは利用者の利便のために好ましい。用地の取得単価は55千円/㎡であり、岡山市62千円/㎡、福山市85千円/㎡と比べて割安であるが、場所による差が大きいため単純には比較できない。

### (建物単価について)

ほぼ同時期・同規模で開館した福山すこやかセンターと比べて、建物建築費が割高であり、建物単価は3割高となっている。福山市は、体育館はなく、水浴訓練室はあるが、1階の本体建物の中にある。岡山市は、開館時期がさまざまであり、不動産バブル時期のものもあり、単純に比較は出来ない。

## C．財源別について

岡山市と倉敷市は地方債の比率が高い。福山市と松山市は一部補助金が出ている。

## D．現場視察の結果

### (プラザ)

プラザにおいては、水浴訓練室、体育館及びプラザホールについて過剰設備の印象を得た。水浴訓練室については、別棟の2階にあり、1Fはレストランとなっている。縦12m×横8mの可動床の温水プールである。コストが余分にかかる別棟でしかも2階につくる必要があったのか疑問である。

体育館は、32m×21mで300名収容である。プラザホールについては、299名収容で、親子室(子どもの待機用)を備え椅子のスペースは非常にゆとりをもって作られている。また、全体的にトイレ等については障害者対応で立派なものであった。

プラザ全体が「倉敷市福祉のまちづくり条例」第1号基準に基づき整備した、市内で初めての施設であり、条例の基準推進モデル施設としての意味合いもあるのであろうが、一般民間の類似施設(健康スポーツクラブ等)や他の倉敷市を含めた公共設備に比べて「立派すぎる」との印象はぬぐえなかった。これらが、建物単価の割高の原因ではないかと推測する。

体育館、水浴訓練室及びプラザホールが有効に活用されているかは、「研修室等施設の利用状況について」で検討する。

### (保健所)

保健所においては、過剰設備との印象はなかった。ただし、3階診療施設および2階情報処理室については設備の利用状況に疑問がある。2階の情報処理室については、当初ホストコンピュータが設置される計画であったが小型サーバーが4台設置されているのみで、今はほとんど倉庫として使用されている。

3階の診療施設については、ほとんどカバーが掛けっぱなしの状態であり、可動状況については記録も取られていない状態であった。診療機材の中には、購入価格一式5千万円のレントゲン装置もあった。利用状況について検証が必要と判断し、別途行なっている。これらの診療機器は、当初保健所設置の補助金の対象であるため、他への利用、売却等の有効活用は困難である。

### (デイ)

老人のデイサービス事業は、介護保険の対象となるため社会福祉法人や民間施設が多く事業を行なっているが、身体障害者デイサービス事業は対象保険はなく、自己負担の支援費制度となっている。行っている民間施設は市内に他に1箇所あるだけである。そのため、対象者は身体障害者で居宅支援受給者証を持っている者に限られている。設備的には、必要十分なものである。

#### 客観的必要性についての判断

全体としては、地方債を財源とする必要性はあると判断するが、プラザについては当初策定した利用計画に基づき、本当に必要な設備だけを建設しているか疑問と思われるものがある。また、保健所については、当初の利用計画では必要であった設備が、計画の変更により遊休となっている。いずれにしても、当初の利用計画の甘さが問題といえる。

### (3) 利用状況について

#### 当初計画との対比状況について

平成13年4月開設時には利用者数の計画は策定されていない。その後の年度においても、各事業における活動計画は策定されて、費用面での見込みは出来ているが、活動効果の見込み(利用者数、利用料収入)については、策定されていない。年次が終わったの事業報告でこれらの活動成果が報告されている。これは、管理委託先である倉敷市総合福祉事業団(以下事業団)においては、委託契約がかかった費用の実費弁済的な内容となっているからであり、活動成果に対しての対価は認められないからである。よって、費用面の計画だけで委託料収入は確保出来るからである。

従って、費用面での計画(予算)との対比は出来るが、業績面での計画との比較は出来ないため、活動結果での年次比較を行うこととした。

#### 事業効果について

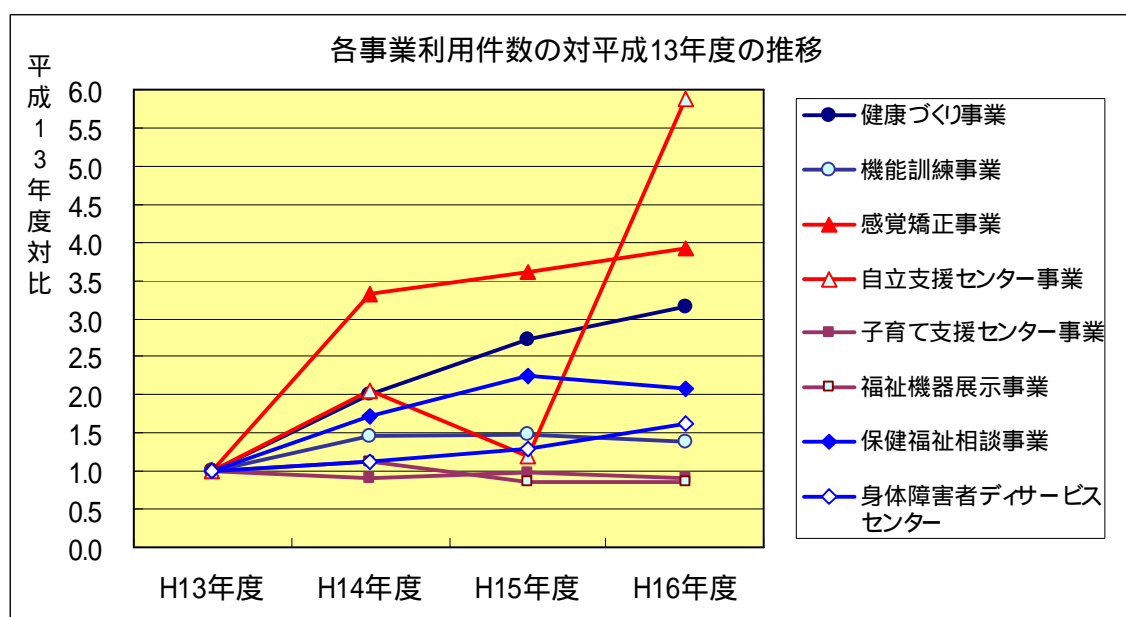
プラザの各事業の利用者は、次のとおり毎年増加している。自立支援センター事業が平成16年度に急増しているのは、平成16年7月に「障害者就業・生活支援センター」に改称になり、国の補助事業となり職員が増え支援業務の地域及び内容が拡大したためである。プラザの事業としては様々なものがあるため、事業効果としての検討は単純に利用者の増加だけで判断はできない。内容が異なるためそれぞれ事業別の内容についても行なう必要がある。そのため、事業別にそれぞれの担当者にヒアリングを行い、事業の内容、現状、活動成果、今後の計画等について聴取して判断した。

ヒアリングの結果、各事業の利用者が増加し、実質的内容の効果が上がってきていることは確認できた。

実施事業利用者数の推移（市政概要による）

人数

	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度
健康づくり事業	7,289	14,659	19,860	23,030
機能訓練事業	4,390	6,400	6,524	6,113
感覚矯正事業	860	2,867	3,095	3,368
障害者就業・生活支援センター	359	736	426	2,108
子育て支援センター事業	23,938	21,770	23,273	21,722
福祉機器展示事業	6,497	7,346	5,518	5,638
保健福祉相談事業	1,026	1,760	2,316	2,132
身体障害者デイサービスセンター	2,543	2,867	3,257	4,152



(注)各事業の利用者数について

感覚矯正事業は、視能訓練と言語聴能訓練の利用者合計

身体障害者デイサービスセンターは、基本事業 と の利用者合計

保健福祉相談事業は、相談室利用者と手話通訳利用者の合計

事業の有効性について

全体としては、前述のとおり各事業の担当者による説明および結果の記録等の閲覧により、事業の成果については一定の有効性があることが確認できた。しかし、個別の事業を検討した場合、下記のように有効性に疑問がある場合があった。

A. 具体的な有効性検討の対象事業

プラザの有効性を具体的に検証する場合、様々な事業が行われているため、検討対象の抽出に配慮が必要である。他の施設にあまりなくプラザの特色ひとつであり、事業予算的にも平成16年度で77,604千円とプラザ運営費161,110千円の次に多額の「健康づくり事業」とプラザの設備活用を示していると考えられる「研修室等の利用状況」また、保健所については、施設の有効利用の観点で「3Fの利用状況」について詳しく検証することとした。

## B. 健康づくり事業について

市の資料によると、当事業の目的、効果、内容は次のとおりとなっている。

### ア. 事業の目的

18才以上の市内在住または市内に勤務する人で、基本健康診査・婦人健康診査・職場健診・人間ドック等で要注意・要指導・要観察の判定を受けた人を対象に、健康づくりの三要素である「食事・運動・休養」を重視し、心身の健康を維持・増進することにより、活力ある生活が送れるよう一人ひとりの健康づくりを支援することを目的とする。

### イ. 事業の効果

倉敷市民個々の医療費の削減  
健康で活力ある市民生活を営むことができる

### ウ. 事業の内容

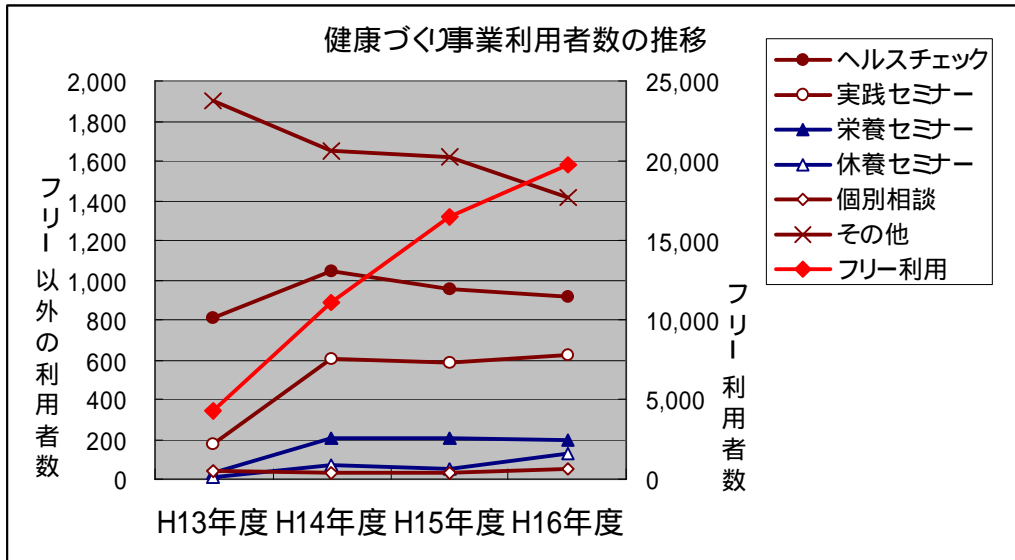
- ・健康づくりの実践
  - 上記の対象者に個人処方に基づく健康増進指導
- ・ヘルスチェック（栄養・運動・休養処方の作成 有効期間1年）
- ・フリー利用（会員がトレーニング室等を利用すること、但しセミナー及び教室参加者を除く）
- ・実践指導（トレーニング室、水浴訓練室、調理室）
  - 健康づくり実践セミナー
  - 栄養セミナー
  - 休養セミナー
  - 健康づくり教室
  - 個別相談
- ・健康づくりに関する調査・研究・評価、普及・啓発及び教育研究

利用については有料であり、料金については、資料編「健康づくり事業 利用料金」を参照

### エ. 事業実績について

#### 利用者実績について

年度毎に利用者総数は次のとおり増加している。主にフリー利用者（フリーでのトレーニング及び健康づくり教室の参加）が増加しているためであり、新規の会員となるヘルスチェック者はむしろ減少しており、結果として会員数も減少傾向である。



健康づくり事業利用者数の推移 (市政概要による)

	H13年度	H14年度	H15年度	H16年度
ヘルスチェック	811	1,040	959	917
フリー利用	4,317	11,059	16,403	19,702
実践セミナー	175	609	582	627
栄養セミナー	33	204	205	199
休養セミナー	12	69	53	125
個別相談	43	31	34	47
その他	1,898	1,647	1,624	1,413
計	7,289	14,659	19,860	23,030
年度末会員数		1,038	954	905

### オ. 会員について

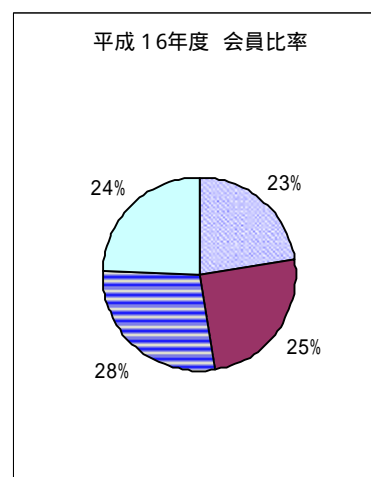
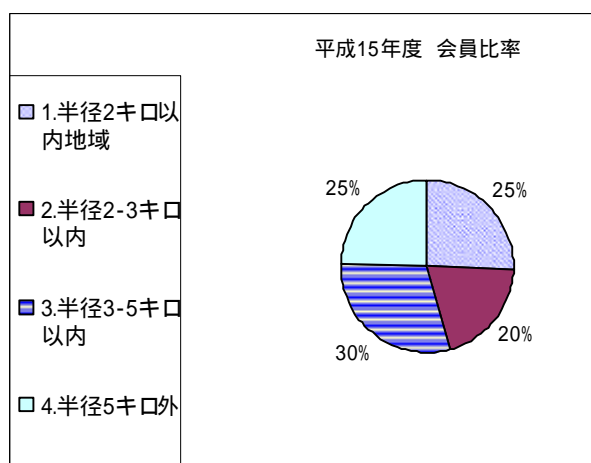
#### ・地域別分布の分析

健康づくり事業は基本的に会員制であり、会員はすべて登録されているため、登録された会員データの分析を行った。利用者にとっては、利用の利便性が重要であろうと考え、プラザからの距離による分布を検証した。会員の住所のプラザからの距離を個別に算出するのは手間がかかるため、住所に該当する小学校の学区別にプラザから距離を算出して区分した。また、その学区の人口との対比を行った。

結果として、会員はプラザからの距離半径3キロ以内で約半分、距離半径5キロ以内では75%以上を占めることがわかった。年度による変動はとくにない。人口会員比率(地域内の人口に占める会員の比率)は、半径2キロ以内では、0.6~0.8%であるが、遠くなると急減し、半径5キロ外では、0.1%となっている。

健康づくり事業の会員の距離別地域分布(会員データ集計及び小学校区別人口統計より)

	平成 15 年度				平成 16 年度			
	会員数	会員比率	地域内人口	人口会員比率	会員数	会員比率	地域内人口	人口会員比率
1.半径 2 キロ以内地域	243	25.5%	29,197	0.83%	205	22.5%	29,562	0.69%
2.半径 2-3 キロ以内	194	20.3%	65,613	0.30%	225	24.7%	66,287	0.34%
3.半径 3-5 キロ以内	281	29.5%	123,087	0.23%	258	28.3%	124,015	0.21%
4.半径 5 キロ外	236	24.7%	221,030	0.11%	223	24.5%	219,063	0.10%
計	954	100.0%	438,927	0.22%	911	100.0%	440,717	0.21%



以上から判明することは、会員の地域的偏在が大きいということである、半径 5 キロの内は倉敷市の人口割合では 28%であるが、会員の割合は 75%となっている。これは、市民全体の公平性の観点から問題があるといえる。健康づくり事業が、市民の健康維持、増進を図る目的で実施されているのであるから、広く市民全体に公平に事業を受ける機会を提供する義務がある。利用者の、交通手段等の負担を軽減し、利用者の範囲を広げる努力(例えば送迎バス等の導入)がひとつの方法である。また、場所の機会を増やす努力としては、遠所での別施設の設置または、一般民間施設の時間借での利用等によりプラザから遠方の市民が近場で受講できる機会を拡大する必要がある。また現在は、児島・玉島地区でお出かけ運動教室を実施しているが、これら以外の地区でも実施を検討すべきであろう。

カ.費用対効果の検討

前述のとおり 事業効果のひとつとして、「倉敷市民の医療費の削減」がある。これについて、検証を試みた。市が作成した「事業別執行一覧」によると健康づくり事業において、平成 15 年度に 80,010 千円、平成 16 年度に 79,817 千円歳出が生じている。ただし 関係部署の人件費は考慮されていない。

一方、平成 16 年度の「歳入整理表」によると 保健課のくらしき健康福祉プラザ使用料の健康づくり個人負担金使用料として、10,658 千円及び健康づくり事業に対する運動指導事業国庫補助金歳入 21,883 千円がある。単純に歳出から歳入を差し引くと負担額は平成 16 年度で 47,276 千円となる。

健康づくり事業の対象としては、一般を対象とする出前健康教室やお出かけ運動教室も

実施しているが、基本的には、ヘルスチェックを受けた後の入会した人が対象である。会員数は平成16年3月で960名、平成16年度中に新規入会者539名、退会者594名で平成17年3月で905名となっている。月の平均会員数は、942名である。

以上を表にまとめて、会員1人当りの事業負担額を算出すると次のとおりとなる。

平成16年度利用者事業費算出 単位千円

歳出	歳入	差引負担額	利用平均会員数	会員1人当り事業負担額
79,817	32,541	47,276	942	50.1

次に利用者会員の年間医療費を推定する。厚生労働省から発表になった「平成15年度国民医療費の概況」によると、一般診療医療費の国民一人当たりの年間医療費は65歳未満は111千円、65才以上は517千円である。会員の年齢構成は平成15年度のヘルスチェック者の内訳によると65歳未満は87.2%、65才以上は12.8%である。会員の平均医療費を年齢構成で加重平均すれば、年度の違いはあるが163千円となる。

以上より年間医療費163千円に対して50千円の事業負担額は31%もの高率である。健康づくり事業の効果が、その1年間だけではなく、やめた会員についても、事業での経験をもとに健康を維持して、それ以降も医療費の削減効果はあると考える事もできるが、いずれにせよこの事業で、30%もの医療費を削減するのは不可能である。

医療費に対する事業費負担率

単位千円

	65才未満	65才以上	計
平均医療費（統計資料）	111	517	
ヘルスチェック利用者の割合	87.2%	12.8%	
加重平均医療費	96.8	66.2	163.0
会員1人当り事業負担額			50.1
事業負担割合			30.8%

期待される効果の残りのひとつである「健康で活力ある市民生活を営む事ができる」については、検証する事は困難であるため検討は割愛するが、今後この事業の存在のよりどころとなるであろう。

#### キ．健康づくり事業の効果についての結論

利用状況については、公平性についての利用者の偏在を解消する必要がある。

また、費用対効果については、医療費の削減効果については、成り立たない。

結論として、現状では市税を投じて行う事業としては、公平性及び効率性に欠けていると判断せざるを得ない。

#### ク．研修室等施設の利用状況について

##### ア．施設貸の目的

地域で様々な活動を展開している市民やボランティア団体等の活動・交流拠点として、施設設備を提供する。

##### イ．貸施設と利用料金

資料編を参照のこと。特徴的なことは、営業目的で使用する場合には、営業割り増しとして6倍の料金となることである。また、プラザ設置目的に適合する利用を優先

する為申し込み開始日に差を設けている。

### ウ．利用状況の推移

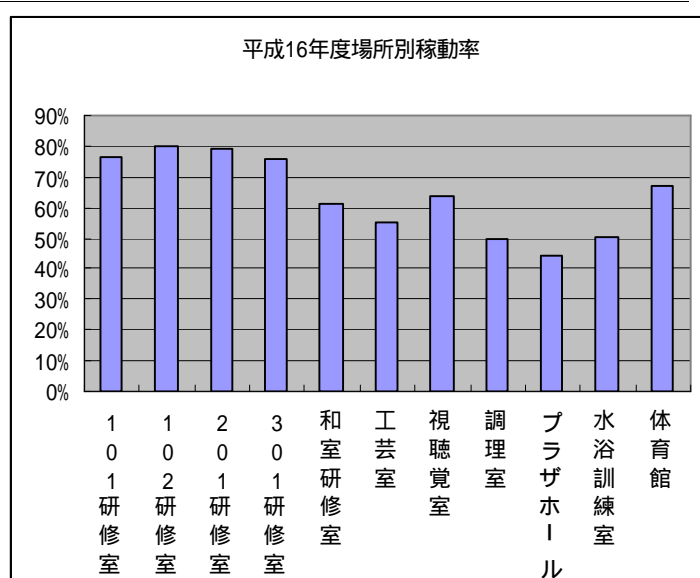
次ページのとおり、年度毎の利用実績は利用回数・延人数ともに増加しており、利用状況は良好と判断しがちである。しかし、回数と人数では施設の利用効率は不明であるため稼働率の資料を入手して検討した。稼働率の集計にあたっては、体育館と水浴訓練室は1時間単位の利用のため時間数で集計し、これら以外については1日が3回の時間帯で利用のため時間帯数で集計した。

結果は次のとおりである。

平成16年度プラザ貸施設場所別稼働率(プラザ作成の貸館場所別使用状況より)

	使用可能 時間帯数	使用時間帯 数	時間帯稼働 率
101研修室	891	682	76.5%
102研修室	891	714	80.1%
201研修室	891	708	79.5%
301研修室	891	675	75.8%
和室研修室	891	546	61.3%
工芸室	891	491	55.1%
視聴覚室	891	567	63.6%
調理室	891	444	49.8%
プラザホール	891	391	43.9%

	使用可能 時間数	使用时间数	時間稼働率
水浴訓練室	3,516	1,765	50.2%
体育館	3,564	2,392	67.1%



### 稼働率の状況について

- ・ 研修室については、和室研修室が 61%であり、これ以外は、80%近くで稼働率が高い。
- ・ 全体的にもかなりの高稼働率となっている。
- ・ 稼働率が高いのは設備の遊休状態が少ないことであり、望ましいことではあるが、プラザの目的にあった活動での利用がなされているかは、別の問題である。また、利用希望があっても利用できないケースもかなり生じていると考えられる。



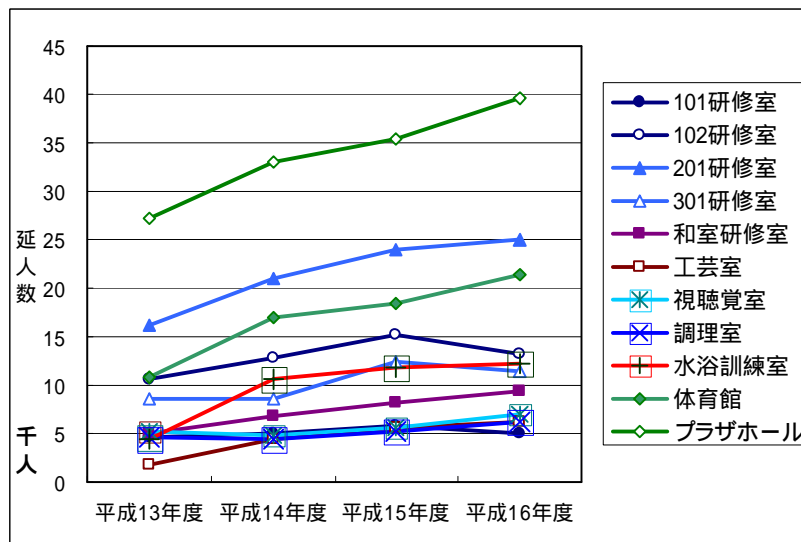
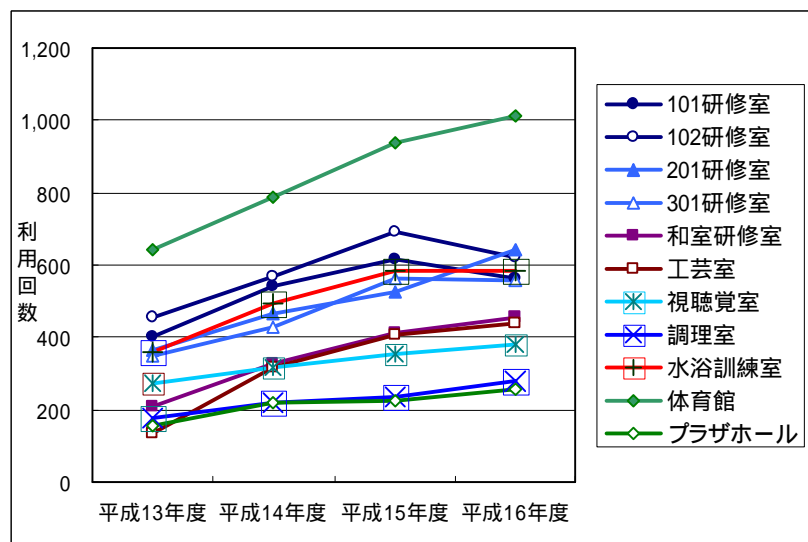
研修室等利用実績の推移（市政概要による）

利用回数

	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
101 研修室	403	542	616	564
102 研修室	458	570	689	622
201 研修室	363	465	524	643
301 研修室	349	429	565	559
和室研修室	209	328	411	455
工芸室	134	316	409	441
視聴覚室	271	315	356	383
調理室	176	217	238	276
水浴訓練室	361	494	583	582
体育館	642	790	935	1,014
プラザホール	153	218	225	258

延人数

	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
101 研修室	4,648	5,074	5,868	4,909
102 研修室	10,516	12,767	15,146	13,269
201 研修室	16,228	21,007	23,912	25,079
301 研修室	8,694	8,627	12,484	11,349
和室研修室	4,918	6,834	8,136	9,420
工芸室	1,703	4,393	5,690	6,282
視聴覚室	5,217	4,824	5,692	6,974
調理室	4,610	4,405	5,275	6,242
水浴訓練室	4,337	10,627	11,803	12,257
体育館	10,864	17,034	18,384	21,345
プラザホール	27,176	33,001	35,377	39,530



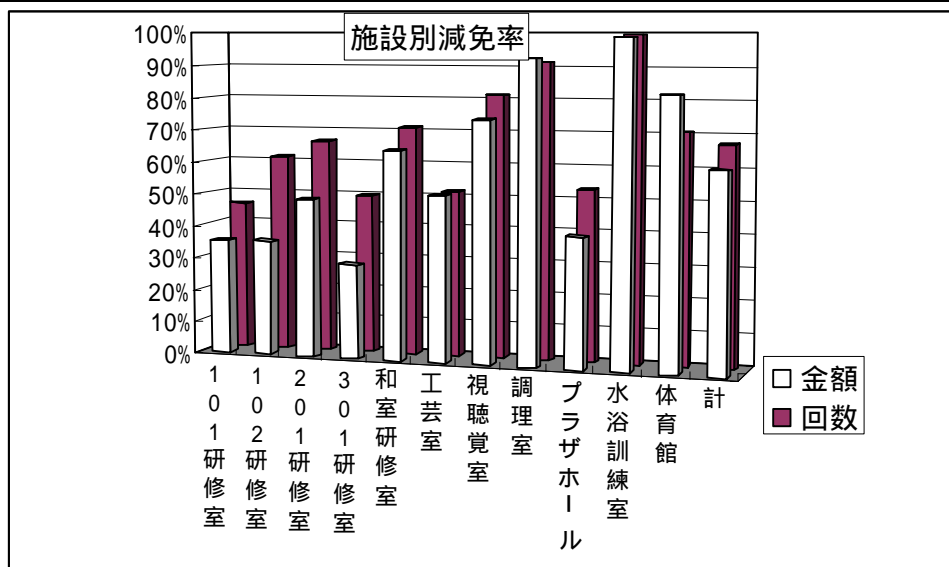
## エ．利用内容の検討

次に、市民やボランティアの活動拠点としての設備貸しであるならば、目的にあった使用であるかどうかの検証が必要と考え、平成16年度上期(H16/4-H16/9)の利用申込みのデータを入手し、利用内容及び減免率を分析した。ただし、申込みデータのため、変更や取消しも含まれている。

使用料の減免については、あらかじめ減免団体として承認した団体に対して、公益上必要と認められる場合に、使用料減免申請書により、市が認めるものである。減免率については、利用金額と回数で算出した。

平成16年度上期プラザ貸施設場所別減免率（利用申込みのデータの集計による）

	利用		減免		減免率	
	金額	回数	金額	回数	金額	回数
101 研修室	236,650	276	84,000	127	35.5%	46.0%
102 研修室	399,700	263	142,070	161	35.5%	61.2%
201 研修室	996,300	302	487,170	200	48.9%	66.2%
301 研修室	529,380	247	154,470	122	29.2%	49.4%
和室研修室	338,410	231	218,700	164	64.6%	71.0%
工芸室	179,145	218	91,775	112	51.2%	51.4%
視聴覚室	516,080	193	384,010	157	74.4%	81.3%
調理室	308,060	139	285,470	127	92.7%	91.4%
プラザホール	2,124,875	166	850,330	88	40.0%	53.0%
水浴訓練室	852,330	297	846,030	296	99.3%	99.7%
体育館	1,753,660	483	1,440,410	342	82.1%	70.8%
計	8,234,590	2,815	4,984,435	1,896	60.5%	67.4%



減免率については、研修室とプラザホールが低く、調理室、体育館が高く、水浴訓練室はほぼ100%となっている。減免は主として市の使用または、健康又は福祉目的のために使用する場合に認められるものであるから、減免率が高いということは、プラザの目的に合致した使用がされていることを意味している。

## オ. 申し込みデータの分析

さらに、プラザホールと体育館及び水浴訓練室の利用団体別の利用状況とその利用内容について、一部検討した。

### プラザホール利用団体の申込データの集計(H16年度上期利用分)

利用時間合計	減免対象		減免対象外		計	
	団体数	時間計	団体数	時間計	団体数	時間計
20時間超	3	71	2	48	5	119
10～20時間	9	108	6	83	15	191
10時間未満	省略				69	379
計					89	689

上の表から判る事は、かなり利用団体が偏っていることである。半年で10時間以上利用した団体は20団体で、利用時間全体の45%である310時間利用している。そのうち減免対象でないものが8団体131時間の利用となっている。この減免対象外の利用内容のうちカラオケ発表会が4団体66時間であった。カラオケの発表会の開催は健康増進と無関係ではないが、他の減免対象団体の利用を圧迫するケースもあり得る為、好ましくない。なお、プラザを保健福祉以外の目的に使用してはいけないということにはなっていないが、保健福祉の拠点施設本来の目的とは異なる利用実態として象徴的な例として指摘した。

### 体育館・水浴訓練室のH16年度上期利用状況(申込データの集計) 単位 時間

	体育館	水浴訓練室
健康づくり事業	199	310
身体障害者デイ	430	45
機能訓練	0	123
その他	537	251
計	1,166	729

体育館の利用状況については、健康づくりと身体障害者デイでの内部利用(事業そのものでの利用。以下同じ。)が629時間で54%を占めている。よって、前述の利用状況での平成16年度の時間稼働率が67%であるといっても、半分は内部利用であり、一般利用は実質的に半分である。

水浴訓練室の利用状況については、さらに内部利用が多く65%である。利用実績には、プールの有料開放(一般・障害者)分が半年で200時間程度あり加算されて920時間程度となっている。プールの開放の利用者のデータは特にない。よって、水浴訓練室については、ほとんど内部利用であり、それでも稼働率は50%と低い。

## カ. 結論

稼働率は、全体として高く、減免率も高く目的に合致した利用が行なわれている。しかし、個別の施設については次のとおり利用状況に問題がある。

プラザホールは、利用者に偏りがあり、利用目的が好ましくないものがある。

体育館と、水浴訓練室は、内部利用が主であり、稼働率は低い。なお、水浴訓練室については、健康づくり事業優先であり一般開放は制限されている為、やむを得ない事情がある。

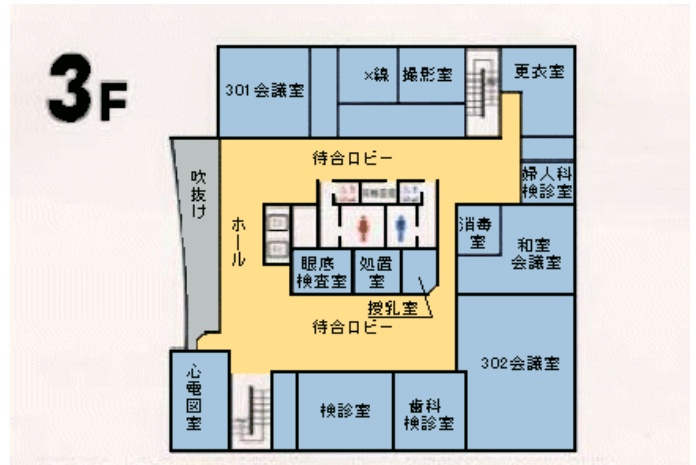
#### D. 保健所 3F の利用状況について

保健所 3F は、右の図の様になっている。各種の診察・検診に対応できるように、機器が整備されている。

これらの設備がどの程度利用されているか、部屋の使用管理簿を閲覧した。

その結果は次のとおりである。

- ・ X 線撮影室 月 1~2 回半日程度
- ・ 心電図室 相談室として使用
- ・ 眼底検査室 オープンフロアとして使用
- ・ 婦人科検診室 子宮がん検診で不定期に使用  
基本健診で月 5 日程度全室使用  
幼児健診で月 4 日程度使用  
その他の検診で月 3 日程度半日使用



保健所での H16 年度の健診実績は、保健所の「保健所会場実施分実績報告書」によると以下の通りである。

胃がん検診(X 線撮影) 4 回実施 72 名受診  
子宮がん検診 6 回実施 90 名受診

一方、平成 16 年度の「保健衛生年報」によると、平成 15 年度での集団検診受診者の全体数は、胃がん検診 15,457 人、子宮がん検診 7,136 人であり、年度の違いはあるが、ほとんど保健所以外で受診している。

X 線撮影室では備品としてレントゲン装置 34 百万円をはじめ数百万円の機器が何台も設置されているが、上記の年間 150 名程度の診断実績ではほとんど稼動していないに等しいであろう。なぜこのような状況になったのか、当初の利用計画の検証や今後の有効利用の計画の策定が必要である。民間企業でこのような状態の固定資産があったなら、減損処理によって損失計上が必要となり、企業業績に影響を及ぼすこととなることにくらべ、あまりに対照的である。

#### E. 有効性等についての結論

プラザは、全般的として事業実績・効果は上がっているようであるが、具体的に検証したプラザ事業については、有効性には疑問がある。研修室等の利用状況は利用目的に問題があるものや、内部利用が主で充分利用されていないものがある。また、保健所は、設備の利用状況として問題がある。

結論としては、全体としての有効性は認めるが、一部問題ありである。

#### 事業の効率性・経済性について

##### A. 効率性について

プラザについては、主に職員の効率的な配置が問題となるが、事業団の職員配置表を閲覧し、各事業の市からの委託料及び利用者数と利用者への対応時間を考慮すると、特に非効率な事業はないと判断した。しかし、利用者 1 人当りの対応時間は事業によ

ってかなり違いがあるが、内容に違いがあるため、これが効率性と関連するとはいえないであろう。

## B. 経済性について

福祉を目的とする事業の性格上経済性のみを追求するのは妥当ではないが、経済的な運営は必要であるため検討は必要である。

### 行政コスト計算書の作成

事業別執行一覧表・起債事業に係る人件費一覧（人事課作成）・起債台帳・交付税算入額（財政課作成）歳入整理表により、行政コスト計算書を作成した。行政コストについては、施設の減価償却費のかわりに市債の償還額（元本+利息）を用いた。収入については、国・県補助金は、市債の償還に伴う交付税について、実績値は算出困難なため理論値を用いている。

プラザの利用者数は、実施事業の利用者数と研修室の利用者数の合計を用いた。保健所の利用者としては、特に該当するものはなく市民全体が利用者であると考え、倉敷市民の人数を用いた。

### 行政コスト計算書の試算

千円単位

		プラザ(デイ含む)		保健所(衛生費)	
		15年度	16年度	15年度	16年度
行政コスト	人件費	5,613	5,159	672,934	687,966
	退引	388	335	37,383	50,805
	物件費(注)	388,751	369,429	2,734,556	2,790,856
	維持補修費				
	計	394,752	374,923	3,444,873	3,529,627
	市債元金	279,417	456,733	43,511	104,172
	市債利息	122,391	117,270	29,267	28,259
	計	401,809	574,003	72,779	132,431
収入	利用料	17,295	19,407	92,668	90,943
	国・県補助金	96,967	159,440	477,067	490,465
	その他の収入	1,524	1,524	172,271	304,308
	計	115,786	180,371	742,006	885,715
行政コスト		680,776	768,555	2,775,646	2,776,343
年間延べ利用者数		212,036人	224,919人	438,927人	440,717人
一人当たりコスト		3,211円	3,417円	6,324円	6,300円

(注)

保健所物件費の主な内容は、保健所事業対策費、予防接種費、保健所費、保健活動費等である。

行政コストを利用者で割ると、一人当たりのコストが算出され、プラザと保健所はそれぞれ3,200～3,400円と6,300円前後である。

プラザについて年間3,200円は、監査人の主観的意見であるが、多額であると思われる。利用者として、研修室等の利用者を含めているが、各事業の利用者だけで計算すると、平成16年度は利用者68,263人で一人当たりコストは11,258円となる。コストに見合っているか非常に疑問である。

保健所については、年間6,300円とかなりの金額となっている。ただし、このコスト計算書では、前述の保健所政令市への移行で検討した交付税の増加部分は、収入へ加算していない。これが移行の検討での概算900百万を見込んで再計算すると、一人当たり4,200円程度となる。倉敷市統計資料によると国民健康保険料の一人当たり月

平均保険料は、8,326 円(平成 15 年度調定額 14,043,897 千円÷加入者 140,560 人÷12)である。比較対象として妥当ではないかもしれないが、保険料の一月分以下の負担で運営できている。他市との比較データ入手不能のため判断は難しいが、支払った保険料との比較においては、経済性に問題は無いと思われる。

#### (4) 資産管理について

##### 現金管理について

プラザで現金を収受する場所としては、1F 有料施設の利用料の受取、4F トレーニングルームでの健康づくり事業の利用料の受取があり、その他コピー代や電話代の雑収入がある。現金管理の方法を質問し、現金実査を行い、適正性と合規性を検証した。その結果、次の点を除いて現金管理については問題なかった。

場所	内容	帳簿残高	実査残高	差異
1階管理事務所	プラザ使用料	26,880	26,885	5
4階トレーニングルーム	健康づくり事業利用料	54,000	54,000	0
1階管理事務所	コピー利用料	2,210	2,210	0

##### (5 円の現金過大)

プラザ使用料の受取現金が、帳簿上は 26,880 円のものが実査高 26,885 円であり 5 円過大となっていた。差異の原因を調査したところ、301 研修室の使用料について基本料 945 円で 10 円未満切捨てて 940 円が受取るべき金額であるが、間違っただけでそのまま 945 円を受取り 5 円過大となった可能性が大きいとの説明であった。後日、再調査で、理由は、コピー利用料の受け入れ現金のうち 5 円がプラザ使用料の方へまぎれていたことであると判明した。コピー利用料は実査時には帳簿と一致していたため、この 5 円は帳簿未処理でその時点で簿外であったことを意味する。いままで、現金過不足は生じていなかったとのことであるが、処理の再確認が必要である。

##### 固定資産の管理状況について

備品台帳を基に、購入価格が 1 件 100 万円以上の備品 112 件について実査を行い、現品管理、使用状況を確認した。実査対象備品はすべてプラザ開設直前の H13/1~3 月に購入されたものであり、4 年半程度しか経っていないため所在場所も不明なものはなく、特に問題となる点はなかった。

##### 実査備品集計 (備品台帳より) 千円単位

場所	備品台帳		実査		実査率
	数量	購入価格計	数量	購入価格計	
身体障害者サービスセンター	122	42,395	8	31,342	73.9%
くらしき健康福祉プラザ	724	167,292	46	89,060	53.2%
倉敷市保健所	1,466	473,862	58	222,279	46.9%
計	2,312	683,550	112	342,681	50.1%

##### 取得、修繕、廃棄の手続状況の検証

関係帳票(備品異動通知書・備品管理異動書)を通査して、所定の手続きが行われているか検証した。

その結果、特に問題となる点はなかった。

#### (5) 工事契約の適正性について

業者選定、入札手続、金額、内容の適正性、合規性について検証した。

工事は3施設一体として施工されている。工事費は合計6,814百万であり、そのうち工事明細一覧から次の請負金額上位4工事を選び工事契約の適正性を検証した。

工事名	契約額(千円)	当初契約額	予定価格	落札率
保健所棟建設工事	1,260,011	1,260,000	1,473,718	85.5%
センター棟建築工事	2,188,332	2,184,000	2,224,657	98.2%
機械設備工事	835,076	840,000	872,339	96.3%
外構電気設備工事	524,061	533,400	544,495	97.9%
計	4,807,481			

入札の手続、契約方法、各種書類等を通査した結果、所定の手続に従って正しく行われていた。よって、合規性は問題なかった。適正性については、契約額が、の契約を除いて、落札率は95%を超えている。入手した資料では正否は判断できなかったが、95%を超えた落札率自体が問題であるといえる。当工事のように契約額が多額なものは、調査を行う必要があったと考える。なお、倉敷市は平成16年8月1日以降の工事請負契約で落札率95%以上の契約を高落札率入札と定義し、調査対象としている。もし、95%の落札であったなら、上記3工事に限定しても、98百万円節約できていたことになる。

#### (6) 支出管理の適正性、合規性について

市の作成した「事業別執行一覧表」により、プラザ関係の各事業別の支出内容について通査した。また、次の(7)の管理委託契約で説明するように、管理委託先の「倉敷市総合福祉事業団」の支出費用は結果として市の委託料に反映されることとなるため、事業団の支出についても総勘定元帳を通査し、関連資料を検討した。

その結果、市の支出管理については、適正性、合規性について問題はなかった。事業団の支出については、次の点以外は問題なかった。

##### プラザ全体の警備委託料の契約状況について

次の業務委託契約がなされていた。

業務委託名 : 倉敷市保健所、くらしき健康福祉プラザ警備・中央監視業務委託  
期間 : 平成16年4月1日から平成17年3月31日まで  
業務委託料 : 43,155,000円(うち消費税2,055,000円)  
相手先 : A社ビル管理サービス事業部

入札状況は次のとおりであった。

入札方法 : 指名競争入札1社  
入札状況 : 第3回目 41,100,000円(落札)  
予定価格 : 41,283,000円  
入札率 : 99.6%

指名競争での業者選定理由について起案書によると次のとおりであった。なお、プラザ開設の平成13年4月以降、平成17年度まで、同じ業者と契約している。

- (1)大規模施設の運転管理は専門的技術と経験を必要とする。
- (2)A社は現受託業者であり、プラザについての経験と専門知識の蓄積がある。
- (3)倉敷市の公共施設の運転管理、警備業務について専任技術者を配置し対応しているA社が実績もあり応援体制がとりやすい。

さらに、予定価格の設定計算書を通査した。

その結果、警備業務、中央監視業務ともに本庁の警備の基準単価と同じものを基に積算が行われていた。しかし、本庁舎の方が来庁者数、警備対象事業が圧倒的に多く警備に求められる質については本庁の方が高いと考えられるため、プラザはもっと低い単価で計算されるべきであり、同じ単価で計算されているのは不合理である。これは、詳細な警備費用の積算を避けて安易に本庁の警備単価を用いて予定価格を設定するものであり、妥当ではない。

そこで、本庁の予定価格の積算根拠を調査したところ、A社は昭和55年新庁舎完成時から本庁の警備及び監視業務を受託していること、警備業務と中央監視業務のそれぞれに警備員1カ月あたり費用に警備員数を乗じて計算しており、精密な積算となっていないことが判明した。この予定価格は、年々圧縮されているとはいうが大幅なものではなく、ここに実質的な随意契約の弊害が現れていると考えられる。

#### 結論

1社の指名競争入札では、随意契約と同じであり、入札の意味をなしていない。随意契約による弊害を十分考慮して契約のあり方を再考すべきである。

また、予定価格の基準単価を安易に本庁と同じ大雑把な単価を使用するのではなくプラザ独自に詳細に計算し、見直す(引き下げる)必要がある。

#### (7) 管理委託契約の妥当性について

倉敷市の外郭団体である「倉敷市総合福祉事業団」と各種の事業を含めて管理運営委託契約を交わしている。その契約について、契約書等を閲覧し、内容について検討した。プラザ関係以外の契約も含まれて一括の契約となっている。プラザ・デイ関係については、つぎのとおりである。

プラザ・デイ関係委託料一覧(平成16年度委託料精算額より) 単位:千円

事業名	当初予算	変更後	確定額	返納額
健康福祉プラザ管理運営費	161,110	155,371	153,524	1,847
子育て支援センター事業	21,484	21,484	20,472	1,012
自立支援センター事業	6,033	6,929	6,645	284
感覚矯正事業	20,987	20,237	19,299	938
展示コーナー運営事業	1,551	1,551	1,508	43
身体障害者サービスセンター運営費	74,407	54,555	50,488	4,067
総合相談事業	10,930	8,930	8,173	757
健康づくり事業	77,604	77,304	74,689	2,615
機能訓練事業	26,085	28,360	28,121	239
計	400,191	374,721	362,919	11,802



契約は、当初予算額でなされ、事業団の予算執行状況や決算により執行額が確定すると、契約の変更がなされ、過大額を倉敷市へ返納している。契約の根拠となる資料(当初予算見積書、当初予算歳出内訳書)を調査したが、前年度の決算値を基に、変動を加味して適切に修正が行われており、特に問題はなかった。ただ、現行の委託契約上では事業団の支出削減努力が、委託契約額の減額に反映されてしまうため、運営効率の向上の観点から問題ではないかと考える。これらの不合理な問題は平成18年度から実施予定の「指定管理者制度」へ移行すれば解決するものであるが、それまでに改善を要する。

(8) 使用料、手数料徴収事務の適正性、合規性

プラザでの様々な事業で、使用料、手数料が発生する。これらは、現金で受領し、倉敷市へ納入通知書によって入金されている。利用者から受取った現金は、一旦事業団は預り金として処理し、使用日が経過し一月分の収納金額が確定した後、翌月の25日前後納入通知書で納付している。使用日前にキャンセル等になった場合は、使用料還付申請書に記入してもらい、事業団で直接申込者に送金等の還付手続きを行っている。預り金の徴収管理事務について、手続のヒアリング、一部関連帳票、証憑との突合を行って、検証した。

その結果、事務手続及び管理状況の適正性、合規性については問題はなかった。ただし、納入決定に時間がかかるため、上記のような手続きになっているのであろうが、水道料金等の市の公共料金を納付する場合と異なり、現金を受け入れた時点で市の財産であることを考えると、通常の預りから納付まで、2ヶ月近くかかるのは好ましくないといえる。利用日が到来すれば利用料金は確定するので、原則として確定の日の翌日には納付すべきである。

使用料の設定方法の検証

研修室等の有料施設の使用料は資料編のとおりであり、利用料は「くらしき健康福祉プラザ条例」で定められている。料金設定の根拠としては、とくに合理的なものはなく、近隣の公共施設(県の岡山県南部健康づくりセンター)及び市の類似施設を参考にして設定しているが、H13/4から見直しは行われていない。前述の利用状況で検討したように、設備の使用状況はかなり多くなってきている。設備が新しく、駐車場が整備されているため使い勝手がよいためであろうが、下記のとおり利用料金は他の施設(特に岡山県、岡山市類似施設)と比較しても割安であり、特にホールの低料金が際立っている。利用料金の見直しが必要な時期がきているといえる。なお、行財政改革推進室では、市全体の施設の使用料を見直す予定である。

利用料金の比較

平日に1日借りた場合の料金比較(各施設のホームページ等による)  
単位:円

施設	運営主体	ホール		会議室(研修室)	
		定員	料金	定員	料金
くらしき健康福祉プラザ	倉敷市	299	7,035	64	5,460
倉敷市民会館	倉敷市	1,996	86,100	320	13,650
倉敷市芸文館	倉敷市	885	63,000	130	8,400
倉敷市児島文化センター	倉敷市	1,200	52,500	40	5,250
岡山県南部健康づくりセンター	岡山県			100	24,000
岡山ふれあいセンター	岡山市	336	41,800	48	8,600

(注) 岡山県南部健康づくりセンターは、6時間利用の場合

( 9 ) 倉敷市が実施した「事務事業評価結果」との比較吟味

市が平成 16 年に行ったプラザ、デイ関連の事務事業評価の要約は次ページのとおりである。

監査人の評価と、市の評価とで異なるものを次表にまとめた。

事務事業名	評価	市の評価	監査人评价	内容
健康福祉プラザ管理運営費	達成度	A	B	前述の研修室等施設の利用状況で述べたように、貸施設の利用目的に問題があるものが一部ある
子育て支援センター事業	妥当性	B	A	市が積極的に関与すべき事項であると思われる
感覚矯正事業	方向性	拡大	現状維持	現状の方法では、拡大は困難
展示コーナー運営事業	妥当性	B	C	現状の展示形態では、市が関与すべき事項であるか疑問である
総合相談事業	方向性	拡大	現状維持	現状の方法では、拡大は困難
健康づくり事業	妥当性	A	B	事業の有効性で述べたように、現状では、公平性に問題あり
	達成度	B	C	同じく事業効果に疑問あり

市の事務事業評価結果要約

事務事業名		健康福祉プラザ管理運営費	子育て支援センター事業	障害者就業・生活支援センター	感覚矯正事業	展示コーナー運営事業	身体障害者サービスセンター運営費	総合相談事業	健康づくり事業	機能訓練事業	
どのような状態になることを目指しているか	事業の目的	保健と福祉の拠点施設としてのくらし健康福祉プラザを利用することにより市民が健康で豊かな生活を享受している。	子どもの遊び場、親同士の交流、子育て相談、子育ての情報提供して、子育てがしやすい環境をつくる。	障害者が就労することによる社会的・経済的自律を促進する。	障害の早期発見により、障害の治療や訓練等の情報提供を行う。	福祉用具を必要とする者に福祉用具の紹介を行う	通所による介護型(入浴、送迎、給食、機能訓練、創作的活動等)デイサービスの提供により、身体障害者の社会的自立を促進する。	保健福祉に関する相談、情報収集及び各種手続きを行いやすくなっている。	心身の健康を維持・増進し、活力ある生活が送れるよう市民一人ひとりの健康づくりを図る。	心身共に健康的な生活が送れるよう援助する。	
	成果指標	貸室利用者数	よかったと思う人の割合	就労者数	利用者数		社会参加人数	相談受付延件数	ヘルスチェック者数の増加	自立生活者の増加	
	単位	人	%	人	人		人	件	人	人	
	H17目標	155,000	30	5	3,200		8,000	1,750	1,400	0	
どのような方法で	活動指標	開館日数	市民啓発	利用者数	申請者数	来所者数	延利用者数	出前相談回数	健康づくり事業利用者数	事業参加者の増加	
	単位	日	回	人	人	人	人	回	人	人	
	H17目標	296	12	700	3,200	6,000	8,000	144	23,000	7,920	
事業費(千円)	H15決算	156,791	20,706	5,609	19,468	1,530	46,506	10,909	80,011	23,432	
	H16決算	153,525	20,471	6,645	20,613	1,508	50,488	8,174	79,685	28,200	
評価チェック	妥当性	A	B	B	B	B	B	A	A	B	
	優先性	A	A	A	A	A	A	A	A	A	
	達成度	A	A	B	B	B	B	B	B	B	
	効率性	A	A	B	B	B	B	A	B	A	
	適合性	A	B	B	B	B	C	B	B	A	B
	満足度	A	A	B	B	B	C	A	C	B	B
方向性	現状維持	拡大	拡大	拡大	拡大	現状維持	現状維持	拡大	現状維持	現状維持	
局内優先度	C	A	B	B	B	D	C	B	B	C	

(注)高齢者生きがい対応型サービス事業は、プラザでは事務局であり、各憩いの家で実施されているため除いている。

妥当性～満足度まではA～Cの3段階評価  
局内優先度については、A～Eの5段階評価

(10) 事業の将来性について

指定管理者制度について

平成 16 年度に市が作成した公の施設管理運営方針(素案)では、以下の方針・理由が示されている。

施設名	方針	選定方法	指名先	選定方法の理由
くらしき健康福祉プラザ	指定管理者	指名	倉敷市総合福祉事業団	プラザのコンセプトであるセンターオブセンター(保健と福祉の中核施設として、市内の保健・福祉の施設及び機能を統括し、先導する拠点性)を確立でき、市のスピーディーな事業展開に柔軟に対応できるため。
	特記事項		指定期間終了後は、公募による選考に移行する。	
身体障害者デイサービスセンター	指定管理者	指名	倉敷市総合福祉事業団	障害の重い人が多いため、職員の配置も利用者の状況に合わせており、また、障害者からの利用希望も多く、利用者からの信頼もあり、事業者を継続することが事業の円滑な運営に必要であるため、現在の委託先を予定している。

ともに、指名で倉敷市総合福祉事業団が指定管理者となる予定である。市の策定した「指定管理者制度適用方針」によると、特定の者を指名し、指定管理者とすることができる場合が からまで まであり( ~ 内容は省略)、 において「管理運営方針において特定の者を指名することが、適切又はやむを得ないと認められている場合」として、例外的に認められている。

しかし、上記の選定方法の理由では、適切又はやむを得ないと認めることは困難である。具体的には、プラザについては、保健・福祉の機能を統括することは、市から指定を受ければ民間団体でも十分可能であり、また、市のスピーディーな事業展開に柔軟に対応することについては、民間の方がスピーディーで柔軟であり理由にならない。デイについては、利用者の状況に合わせてたり、信頼を得ているのは、民間の社会福祉施設でも当然のことである。現場視察や担当者からのヒアリング等から判断すると、プラザは学校法人や医療法人等で、デイは社会福祉法人等で運営が可能ではないかと思われる。

結局、現在委託しているから継続して指名したほうが事業が円滑に行えるとの安易な考えが根底にあるのではないかと懸念している。さらには、倉敷市総合福祉事業団の業務量が減少することを懸念して指名を行っていると考えざるを得ない。プラザは指定期間終了後は、公募による選考に移行する予定であるが、逆に指定期間の 3 年間は契約が確実となることとなる。コスト面だけで判断してはならないが、厳しい市の財政状況の中、公の施設のコストの削減のためには、公募による競争が必要であり、指名での指定管理者では効果は不十分である。

また、指名先の倉敷市総合福祉事業団については、その存在意義を見直し、事業団でしか行えないもの以外については、民間と競争していくことが必要である。それが、この指定管理者制度を生かしていくための条件のひとつであると考えられる。

プラザの今後について

平成 18 年 3 月でプラザは、開設から 5 年を迎える。今後の少子高齢化の進行を考えると、プラザの必要性はますます高まるといえるため、市としてもより一層充実をして住民の利

用促進を図る努力をする必要がある。そのためには、現状を把握し、問題点を明らかにして、市の福祉行政の中でのプラザの位置づけをより明確とした、中長期の事業計画の策定が必要である。さらに、現状の事業を客観的に評価見直し不要な事業を廃止し、必要であれば新たな事業を開始する必要がある。今の事業を現状維持するだけでは、設備にたいして活用が不十分である。積極的な取組みにより更なる活用が可能であると考ええる。

また、利用者へのアンケート実施については、一部の事業で今後実施予定とのことであったが、現在はほとんどなされていなかった。利用者のニーズを把握するためには、不可欠なものであるから、必ず実施すべきである。

#### 保健所の今後について

市民の健康への意識は、ますます高まってきており、健康な生活のための環境づくりの要である保健所業務は、ますます重要となってきた。アスベスト問題をはじめ新たな健康に影響を及ぼす様々な物質が出現している。これらに対応するため、保健所の充実がより一層必要となってくると思われる。

#### (11) 総合評価

以上の検討の結果として、総合評価としての評価は以下の通りである。

プラザ・デイ・保健所は3施設あわせて約77億円もの市債を発行し、国・県補助金約4億円と一般財源19億円を合わせて約100億円で設置された。これらの設備は、倉敷市及び住民にとっていったいどのような効果があったのだろうか。設備の効果については、市民の健康・福祉であるため数値化は困難である。よって、監査人の意見として、数値として説明することはできないが、全体として倉敷市民にとって有用な設備であることに、異論はない。しかし、以上の検討結果として、次の問題点が明らかとなった。

プラザの建物設備が割高であるが、その要因であるプール、体育館は十分に活用されていない。

保健所で、X線室、レントゲン装置等の十分利用・活用されていない設備がある。

健康づくり事業は利用者が地域的に偏在しており公平性に問題がある。また、利用者一人当たり年間5万円の負担となり、費用対効果に疑問がある。

貸施設では、減免率が40%程度と低く、使用目的にあっていないものがある。

貸施設の料金は、他市類似施設と比較して割安であり見直しを要する。

プラザの経済性について、事業利用者一人当たり11千円の行政コストを費やしており、コストに見合っているか疑問である。

年間41百万円の警備委託契約について、実質随意契約となっており問題がある。

使用料等の倉敷市への納付が2ヶ月程度かかっており、納付を早めるべきである。

指定管理者をあらかじめ倉敷市総合事業団に「指名」することは問題である。

事業の有効性を判断するためアンケートの実施や、中長期事業計画の策定が必要である。

これらの問題点を解決することで、当施設が市民により有用になることを願っている。結論として、現状としては、一定の事業効果は認められるが、施設の目的が十分発揮できてはならず、上記の問題点を解決する必要があると考える。

5. 資料編  
 (1) プラザレイアウト

**1F**

**☆在宅介護総合支援センター**  
 地域の在宅介護支援センターが円滑に運営できるよう支援をしています。  
 TEL: 086-434-9841  
 FAX: 086-434-9853

**☆保健福祉相談室**  
 保健福祉に関する相談や情報提供を行っています。福祉機器や住宅改造モデルコーナーの説明をしています。手話通訳が2名います。  
 TEL: 086-434-9849  
 FAX: 086-434-9853

エレベーター  
 トイレ  
 多目的トイレ  
 自動販売機コーナー  
 公用電話

**保健福祉相談室**  
 在宅介護総合支援センター

**福祉機器展示コーナー**

**住宅改造モデルコーナー**

**リハビリ広場**  
 2Fに併設

**クイズ1**  
 入にやさしい都市施設のシンボルマークはどんな形をしていますでしょうか?

**図書・資料室**  
 保健・福祉に関する図書、資料、大学の研究紀要などを置いてあります。どなたでも自由に利用できます。

**☆管理事務所**  
 プラザの管理運営や施設の貸出をしています。総合福祉事業団の事務局も入っています。  
 TEL: 086-434-9850  
 FAX: 086-434-9854

**☆子育て支援事業**  
 子育てに関する相談・助言や情報提供のほか、子育てサークルのリーダー育成などの支援をしています。  
**「おもちゃ図書館」**  
 倉敷市在住で、心身に障害をもつ子どもにおもちゃの貸出をしています。遊びの場としての利用もできます。  
 TEL: 086-434-9865  
 FAX: 086-434-9864

**子育て支援センター**

# 2F



## ☆身体障害者デイサービスセンター事業

在宅の身体障害者に対し、送迎による入浴などのサービスを行うほか、自立や社会参加を支援するための講座を開催しています。  
TEL 086-434-9855  
FAX 086-434-9856



食卓・プレイルーム

## ☆生きがい対応型デイサービス事業

親の家等で、生きがいや健康づくりに関する講座等を実施し、家にとじこもりがちな高齢者の介護予防や生きがいづくりを支援しています。  
TEL 086-434-9861  
FAX 086-434-9892

## ☆機能訓練事業

心身機能が低下している人に対し、集団での運動や水浴訓練、音楽療法、健康相談などを行い、健康づくりを支援しています。  
TEL 086-434-9861  
FAX 086-434-9892



機能訓練室

## ◇水浴訓練室

歩行訓練や健康づくりなどに利用できます。深さは0.6m、0.9m、1.2mに調整が可能です。



水浴訓練室

## クイズ2

プールの水はちよっと変わった装置を使ってきれいになっています。何でしょうか？

## ☆聴覚矯正事業

「みる」「きく」「はなす」「のびこむ」こと（視覚・言語聴覚）に関する相談、検査、訓練をしています。  
TEL 086-434-9885  
FAX 086-434-9884



視覚機能訓練室

## ☆障害者自立支援センター事業

心身に障害をもつ人の就労や生活などについての相談、情報提供などの支援をしています。  
TEL 086-434-9886  
FAX 086-434-9884



視覚訓練室



# 3 F



調理室



視聴覚室

## ☆健康づくり事業

基本健康診査等で要注意、要指導、要観察の判定が出た人を対象に、専門スタッフが運動・食事・休養の面から一人ひとりにあった健康づくりを支援しています。  
TEL 086-434-9873  
FAX 086-434-9874



トレーニングルーム

## ☆介護ホームヘルプステーション ☆介護居宅介護支援センター

介護が必要な人に対し、介護サービスの提供、介護保険の申請手続、ケアプラン作成などを行っています。  
TEL 086-434-9890  
FAX 086-434-9892



介護ホームヘルプステーション  
介護居宅介護支援センター

## ☆社会福祉協議会

地域で起こる様々な福祉問題を地域の皆様と一緒に考え、『誰もがいつまでも住み慣れた町で安心して暮らせるまちづくり』をめざす民間の福祉団体です。  
TEL 086-434-3301  
FAX 086-434-3357

## ○介護ボランティアセンター

個人ボランティア、グループ・サークルの養成・育成・連絡調整など。また、ボランティアに関する各種相談、事業の企画・実施を推進しています。  
TEL 086-434-3350  
FAX 086-434-3357

## クイズ3

ボランティアをした  
い人、お願ひしたい  
人が登録し、それを  
調整しているところ  
はどこでしょうか?

## ☆「くらしきボランティア・ワン」

### 市民会議事務局

市民一人ひとりが自分の時間の1% (365日×1%=3.65日) をボランティアとして活用しようという、倉敷市のオリジナルな市民運動です。  
TEL 086-434-3491  
FAX 086-434-3357



# 4 F



プラザホール

◇プラザホール

講演会、映画会、音楽会等に利用することができます。車いすの方のスペースや親子室もあります。

クイズ 4

トレーニングルームには何種類のマシンがあるのでしょうか？



体育館

◇体育館

冷暖房完備で、障害をもつ人の使いやすさに配慮した施設です。

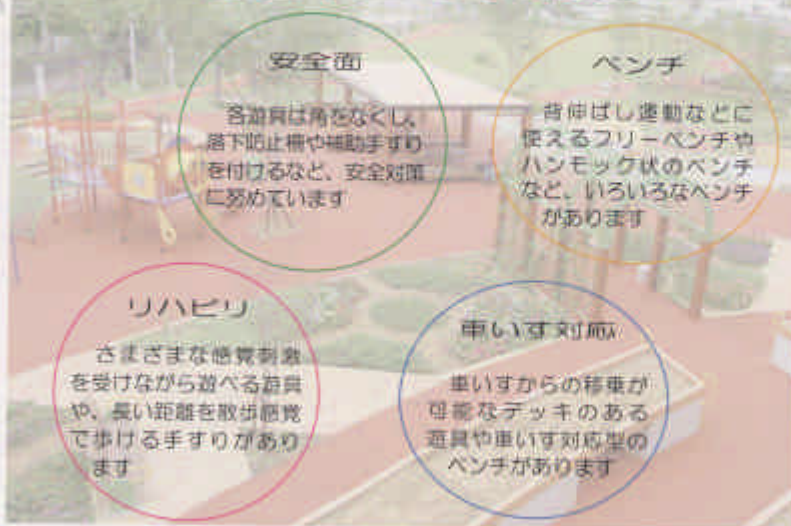
5F



くらしき健康福祉  
プラザのスタッフ

- ・医師
- ・保健師
- ・看護師
- ・保育士
- ・管理栄養士
- ・健康運動指導士
- ・スポーツプログラマー
- ・理学療法士
- ・作業療法士
- ・言語聴覚士
- ・視能訓練士
- ・音楽療法士
- ・社会福祉士
- ・介護福祉士
- ・介護支援専門員
- ・ホームヘルパー
- ・手話通訳者
- ・相談員
- ・指導員
- ・事務員
- ・電気技師
- ・機械技師

リハビリテーション広場



安全面

各遊具は角をなくし、落下防止柵や補助手すりを付けるなど、安全対策に努めています

ベンチ

背伸ばし運動などに使えるフリーベンチやハンモック状のベンチなど、いろいろなベンチがあります

リハビリ

さまざまな感覚刺激を受けながら遊べる遊具や、長い距離を散歩感覚で歩ける手すりがあります

車いす対応

車いすからの移乗が可能なデッキのある遊具や車いす対応型のベンチがあります

☆ クイズの答え

1. ハリアアプリーマータ



人にやさしい環境  
創作物

大きな段差にスロープがかかり、スムーズに目的地にたどり着けることを表しています。

2. オブシクル草花酒  
オープンにより風量、降雨を払い、水質の維持を図っています。

3. 音楽ボランティアセンター

4. 土さ種類あります  
脚力アップのためのレッグプレス、持久力を高めるエアロバイクなどの機器があります。

## (2) 暮らし健康福祉プラザ整備の背景・目的

高齢化社会の到来、少子化、核家族化、都市化、高度情報化などが急速に進む中で、価値観や生活意識が急速に多様化し保健・福祉を取りまく環境は大きく変化している。

こうした、多様化する市民ニーズに対応し、すべての市民が健康で、生きがいのある生活を営むために保健福祉施設の整備や、市民参加による地域福祉の推進必要性が高まってきた。

このため倉敷市においては、平成9年に制定した「倉敷市福祉のまちづくり条例」をはじめ「暮らし障害者福祉プラン」「暮らし子どものすこやか育成プラン」などに基つき、思いやりの心のふれあう“人にやさしい福祉のまちづくり”を進めてきた。

こうした状況の中で、倉敷市第4次総合計画や、老人福祉計画で計画した保健・福祉の拠点施設、まちづくりのシンボリック施設として、暮らし健康福祉プラザの整備が計画された。

また倉敷市においては、保健・福祉・医療の連携を図りながら、地域に密着した保健施策を総合的、効果的に展開するため、平成13年4月から「保健所政令市」への移行を目指し、保健所の建設が必要となった。このため、保健・福祉の緊密な連携を図るため、倉敷市笹沖地内に両施設を複合施設として整備することが決定された。

## (3) 4つの基本機能

健康づくり支援

自立・社会参加の支援

総合相談・情報提供

市民活動の支援

一人ひとりの生涯にわたる健康づくりの支援。

障害者や高齢者などの自立や社会参加の促進を支援。

必要な人に必要な相談や情報を総合的に提供。

幅広い市民活動の交流拠点として、ボランティア活動への支援や人材の育成。

## 暮らし健康福祉プラザ事業一覧表

健康増進センター 健康づくり事業 機能訓練事業 生きがいイ・ビス事業	専門スタッフが、運動・食事・休養の面から一人ひとりにあった健康づくりを支援する。 集団での運動や水浴訓練、音楽療法、健康相談などを行い、健康づくりを支援する。 憩いの家等で、高齢者の介護予防や生きがいづくりを支援する。
障害者生活支援センター 障害者就業・生活支援センター 感覚矯正事業 身体障害者イ・ビス事業 展示コーナー運営事業	心身に障害をもつ人の就労や生活などについての相談、情報提供などの支援をする。 視覚・言語聴覚に関する相談、検査、訓練をする。 在宅の身体障害者に対し、送迎による入浴などのサービスを行うほか、自立や社会参加を支援するための講座を開催する。 各種福祉機器や福祉用具を展示している。住宅改造モデルも設置している。
子育て支援センター 子育て支援事業 おもちゃ図書館	子育てに関する相談・助言や情報提供のほか、子育てサークルのリーダー育成などの支援 心身に障害をもつ子供におもちゃの貸し出しをしている。遊びの場としての利用出来る。
在宅福祉サービスセンター 倉敷ホームヘルプステーション 倉敷居宅介護支援センター	介護が必要な人に対し、介護サービスの提供、介護保険の申請手続、ケアプラン作成などをする。
在宅介護総合支援センター	地域の在宅介護支援センターが円滑に運営できるよう支援をしている。
保健福祉相談室	保健福祉に関する相談や情報提供を行っている。手話通訳が2名いる。

( 4 ) 健康づくり事業、利用料金

	料金	内容
ヘルスチェック 個人処方作成	3,000円	身長・体重・体脂肪率、血圧、皮脂厚・周囲径測定、 問診、食生活調査、安静時・運動負荷時心電図、 医師の診察・診断、体力測定、医学・休養・食事・運動処方
健康づくり実践セミナー	4,500円 (材料代別)	1クール全10回実施(期間3ヶ月) 医師・保健師・栄養士・健康運動指導士による 講義・休養実践・調理実習・運動実践
栄養・休養セミナー	500円 (材料代別)	栄養士・保健師による単発的セミナー 栄養セミナー(調理実習) 休養セミナー(アロマセラピー等)
フリートレーニング (3時間以内)	500円	フロアでの全身運動・筋力トレーニング・ プール(水浴訓練室)フリー利用 体育館・ 水浴訓練室での教室(エアロビクス・水中運動・健康体操等)
利用共通回数券 (フリートレーニング、栄養・休養セミナー)	5000円	11枚つづり(有効期限1年)
利用共通月間券 (フリートレーニング、栄養・休養セミナー)	4,000円	1日に複数の入館可能(有効期限1ヶ月) 運動は1日3時間以内

## 有料施設利用料金

(その1)

施設名	定員	基本使用料 (単位 円)					
		午前	午後	夜間	昼間	昼夜間	全日
		9時から 12時まで	13時から 17時まで	18時から 21時まで	9時から 17時まで	13時から 21時まで	9時から 21時まで
プラザホール	299人	1,470	2,520	3,045	3,990	5,565	7,035
工芸室	24人	420	735	945	1,155	1,680	2,100
視聴覚室	30人	735	1,260	1,575	1,995	2,835	3,570
調理室	42人	1,155	1,470	1,785	1,890	2,520	2,940
101研修室	12人	210	315	420	525	735	945
102研修室	32人	525	735	945	1,260	1,680	2,205
201研修室	64人	1,155	1,890	2,415	3,045	4,305	5,460
301研修室	30人	525	735	945	1,260	1,680	2,205
和室研修室	36人	735	1,155	1,470	1,890	2,625	3,360

(その2)

施設名	使 用 料			備 考
	昼 間	夜 間	全 日	
	体 育 館	9時から17時 1時間までごとに 735円	17時から21時 1時間までごとに 945円	

(その3)

施設名	種 別	使 用 料	備 考	
水浴訓練室	専用使用	1,050円 (1時間)	9:00-12:30	
	個人使用	高校生以下	50円 (2時間)	9:30-11:30 (専用使用のない日)
		その他	100円 (2時間)	12:30-14:30 15:00-17:00

(その4 その他の料金)

市外居住割増し	市外に居住する人又は市外に事務所を有する法人が使用する場合	基本使用料の100%加算
営業割増し	営業の宣伝などの目的、2,000円以上の入場料又はこれに類するものをもって入場させる場合 市外居住割増しがある場合の基本使用料は加算後の額	基本使用料の500%加算
超過時間等割増し	30分以内で使用時間の前後が繰上げ又は超過となる場合 ア 12時から12時30分までの超過のとき イ 12時30分から13時までの繰上げ又は17時から17時30分までの超過のとき ウ 17時30分から18時までの繰上げのとき	基本使用料の20%加算 午前の使用時間区分 午後の使用時間区分 夜間の使用時間区分

・倉敷市光ネットワーク（かわせみネット）

1．事業の評価

	監査要点	検討事項（監査手続）	評価
起債時	政策合理性 適時性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総務省の地域公共ネットワークのガイドライン</li> <li>・ 倉敷市情報化推進計画</li> </ul>	
	公益性・公共性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業の概要とネットワークの有する機能を検討</li> </ul>	
	起債の合理性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 光ファイバーの耐用年数と償還期間との対応関係</li> </ul>	
運営	合規性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 委託契約の適正性について</li> </ul>	
	事務の適正性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 施設の管理の適正性について</li> </ul>	
事業結果	事業の有効性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「かわせみネット」の利用状況により有効性を検討</li> </ul>	×
	事業の効率性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政コスト計算書により効率性を検討</li> </ul>	×
	事業の将来性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 倉敷市の事務事業評価の検証</li> <li>・ 今後の運営方針についての検討</li> </ul>	
総合評価		上記の検討事項を総合的に勘案	

## 2. 個別監査結果

### (1) 起債時に関する監査要点

当該事業の実施が市政に有効かつ合理的で必然性があるか

倉敷市は、平成 14 年度に行政拠点(市役所及び各支所)をはじめ、すべての小中学校、幼稚園、公民館及び図書館等を超高速回線で結ぶネットワークを整備した。これが「倉敷市地域イントラネット基盤施設整備事業」である。このネットワークは、正式には「倉敷市光ネットワーク」という名称であるが、公募により決定した愛称により「かわせみネット」と呼ばれている。

総事業費は 27 億円で、その内 3 分の 1 である 9 億円が総務省地域イントラネット基盤施設整備事業の地域情報化支援の補助金として支給されている。残りの 18 億 2 千万円が倉敷市の負担となるが、18 億 1 千万円を公債発行により調達し、残りの 8 百万円を自己資金で賄っている。

総事業費及び財源内訳

(単位：千円)

総事業費	金額	財源	金額
光ファイバー敷設業務	1,654,844	国庫補助金	909,746
ネットワーク設置業務	887,250	自己財源	7,993
施設内 LAN 敷設業務	187,145	市債	1,811,500
合計	2,729,239	合計	2,729,239

市債の償還期間は 10 年で、金利及び年間の償還額等は以下のとおりである。半年賦元利均等償還で、支払期日は毎年 3 月 1 日と 9 月 1 日となっており、平成 17 年 3 月 1 日まで据置期限があり、平成 17 年 9 月 1 日より元金の償還が始まる。

(単位：千円)

起債額	未償還額	金利 (%)	年間償還額 (元金 + 利息)	最終償還日
1,811,500	1,811,500	0.60	218,917	H.25.3.1

インターネットをはじめ IT 技術が飛躍的に発展している現代の高度情報化社会において、倉敷市では、平成 14 年 3 月に倉敷市情報化推進計

画を策定し、こうした高度情報化社会に対応した情報化への取組みの必要性を明らかにしている。その中で倉敷市は、「ITを活用した魅力あるまちづくり」を目標に掲げ、快適で豊かな市民生活の実現と行政事務の簡素化・効率化を目指すため、窓口事務の電子化、情報格差の解消、教育・芸術・文化の情報化などを基本方針とし、公共ネットワークを整備している。

政府も、「2005年までに世界最先端のIT国家を目指す」といった国としての方針を明らかにし、総務省は、地域の教育、行政、福祉、防災等の高度化を図るため、学校、図書館、公民館、市役所などを高速・超高速で接続する地域公共ネットワークの整備に取り組む地方公共団体等を支援するという施策を打ち出した。

そこで倉敷市は、上記の情報化推進計画を実現するため、この総務省の地域情報化支援を利用し、「倉敷市光ネットワーク(かわせみネット)」を整備することとなった。

以上を総合的に勘案してみると「かわせみネット」の整備は、起債時においては合理性があり、適時性があると思われる。

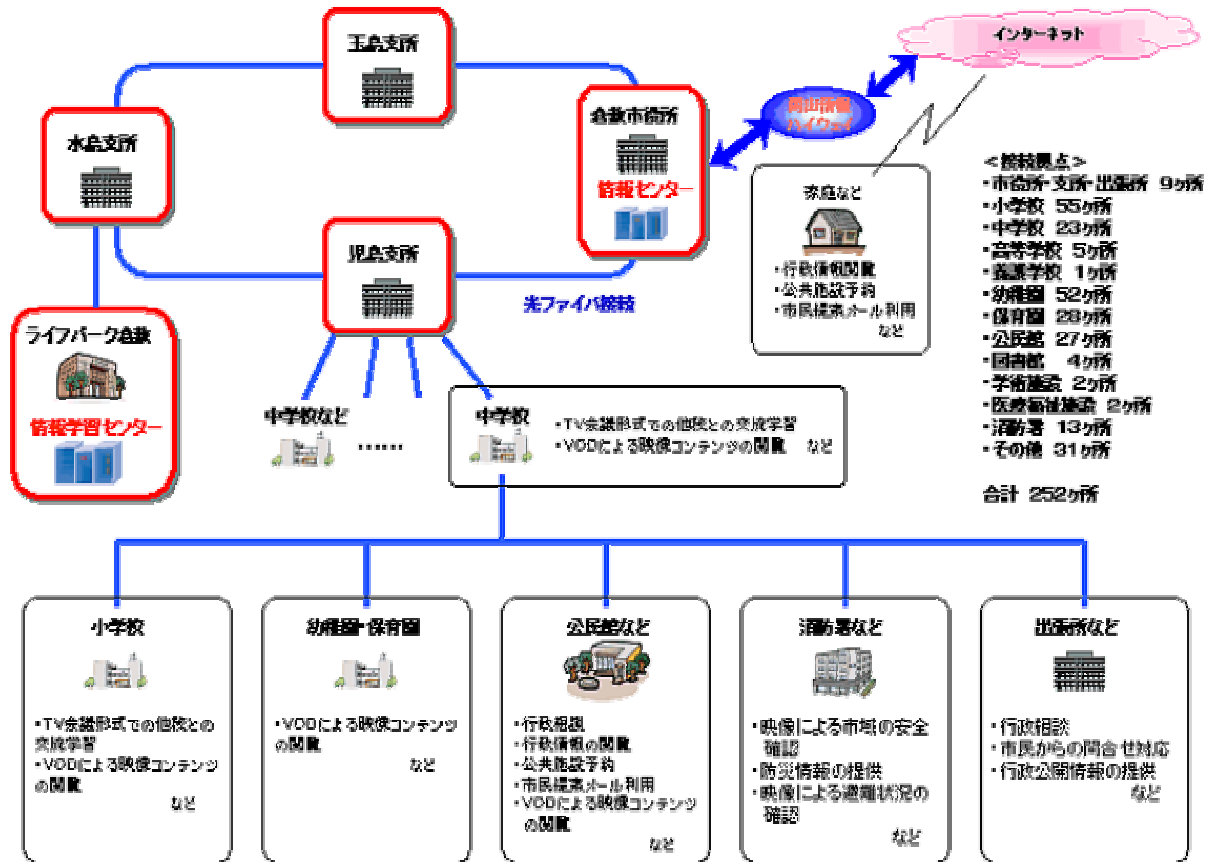
当該事業は公共性があり、公益に資するか

(事業内容)

倉敷市情報政策室の作成した資料をもとに「倉敷市地域イントラネット基盤施設整備事業」(かわせみネット)の概要を要約すると、以下のとおりである。



## 倉敷市地域イントラネット基盤施設整備事業 概要



ネットワークの概要は、上の概要図のとおりであるが、倉敷市情報政策室のホストコンピューターを中心に市内の各支所を一次拠点とし、さらに市立中学校を2次拠点として、倉敷市が管理する公共施設（学校、幼稚園、公民館及び防災施設）を光ファイバーを使った超高速回線で結んでいる。そして各施設に端末機器を設置し、学校の職員、生徒、そして一般市民の利用に供している。

この「かわせみネット」は、以下のように主に5種類の機能を持っている。

### A. 情報提供システム

市役所、支所、図書館、公民館など公共施設に住民用の情報端末を設置し、超高速ネットワークを経由してより高品質な市民向け情報を市民に提供できるシステムである。

### B. 施設予約案内システム

公民館や図書館に設置する住民用開放端末からスポーツ施設の概

要や空き情報の照会ができ、さらに施設の利用予約も可能となる。  
また公民館の口座案内などを閲覧することもできる。

#### C. 市民提案メール

ネットワーク接続拠点には施設ごとにメールアドレスを設定し、行政情報登録端末により市民からの問い合わせにタイムリーに回答することができる。また各家庭からインターネットを利用して、各種の情報を入手することができ、市政への要望などの意見を提案し、回答を受けることができる。

#### D. 防災情報システム

学校や消防署など緊急避難場所に指定されている防災拠点には、ネットワークに接続可能なカメラを設置し、平常時には、生徒等の安全確認のために利用でき、災害が発生した時には、避難状況や市民の安全確認などに使用できる。

#### E. 教育用映像システム

市内の小中学校に交流（遠隔）学習システムを導入し、ネットワークに接続された双方向画像伝送システムにより、市域内の学校間での交流学習及び遠隔学習が可能になった。また、教材作成&配信システムにより小中学校、幼稚園、保育園、及び公民館では、VODサーバを通じて教材映像等を受信し、学習効率を高めることができる。教育用映像コンテンツとして倉敷市ライフパークにライブラリーとして共有化し、いつでも見たい時に見ることができる環境を整備している。

以上のように「かわせみネット」は、市内の公共施設を超高速のネットワークで結ぶことにより、学校においては教職員の業務や児童生徒の授業に利用され、また公民館等においては住民サービスの向上に貢献する。さらに防災情報システムにより地域住民を災害から守るために役立てられる。したがって、「かわせみネット」の整備事業は、起債時点において公共性があり、公益に資するものと考えられる。

起債して実施し、後年に負担を残すことが合理的か

市債の元利金は、後年の税収から償還されるため、市債を発行することにより現在の市民と将来便益を享受する市民とで負担し合うことが可能になる。したがって、市債の償還期間は、起債して整備した施設の耐用年数を超過してはならないと考えられる。

今回の「かわせみネット」の整備事業で起債された市債の償還期間は、10年となっている。因みに光ファイバーの耐用年数は、税法上の耐用年数を参考にすると、10年となっている。したがって償還期間と耐用年数

は対応しており、上記の趣旨に合致し合理的であるとする。

しかし、IT技術の分野は、めまぐるしく進化しており、その結果10年より早いスピードで陳腐化していく危険性がある。もし償還期間より早い時期に取替え等が必要になれば、結果的に後年に重い負担を残すことになる。

## (2) 運営に関する監査要点

当該事業の事務手続き及び管理は適正に行われているか

前述のとおり「かわせみネット」の総事業費は27億円で、主として光ファイバーの敷設とネットワーク機器の設置に係る費用である。契約の相手先、金額等は以下のとおりであり、全て指名競争入札により決定している。また、業務委託契約に当っては議会の議決を経て適正に処理されており事務手続き上問題はない。

また、資産管理についても管理台帳が作成され、適正に管理されており特に問題とすべき事項はない。

契約先	内容	契約種別	金額(千円)
日本コムシ(株)・(株)中電工 共同企業体	光ファイバー敷 設業務委託	指名競争 入札	953,199
富士通ネットワークソリューションズ (株)・川鉄電設(株)共同企業体	光ファイバー敷 設業務委託	〃	701,644
西日本電信電話(株)	ネットワーク機 器設置業務委託	〃	887,250
中電技術コンサルタント(株)ほか 施設業者4社	施設内LAN設 計及び施行監理 業務委託ほか	〃	190,575

## (3) 事業結果に関する監査要点

当該事業は市政にとって有効と考えられるか

### A. 利用状況の検討

「かわせみネット」は、平成15年3月に完成し、平成15年4月より利用が開始されているが、「かわせみネット」が公益に資しているかどうか利用状況により検証する。市の情報政策室が、平成15年4月から平成17年3月までの利用状況についてまとめたものによると以下のとおりである。

( イベント等の利用実績 )

実施時期	事業内容	実施施設
平成 15 年 4 月	倉敷市立大高幼稚園開園記念事業	大高幼稚園
平成 15 年 4 月	出先施設担当者に対する端末操作説明会	倉敷情報学習センター
平成 15 年 4 月	倉敷市職員非常参集訓練	倉敷市役所
平成 15 年 5 月	インターネット中継事業	玉島北中学校 慶応義塾大学
平成 15 年 8 月	「小学生倉敷王将戦」インターネット中継	芸文館
平成 15 年 8 月	ライフパークの集いインターネット中継	ライフパーク倉敷
平成 15 年 9 月	市立高等学校生徒会交流	市立玉島高校 市立翔南高校
平成 15 年 9 月	市立中学校と専門機関を結んだ遠隔授業	東中学校・黒崎中学校 倉敷科学センター
平成 15 年 11 月	T V会議を利用した交流授業	倉敷市民学習センター 第一中学校・福田南中学校
平成 15 年 11 月	「倉敷藤花戦」インターネット中継	芸文館
平成 15 年 12 月	院内学級と原籍校を結んだ交流授業	倉敷中央病院院内学級 万寿東小学校
平成 16 年 6 月	「世界アマチュア囲碁選手権戦」インターネット中継	倉敷アイビースクエア
平成 16 年 6 月	「金星の太陽面通過」インターネットライブ中継	倉敷科学センター
平成 16 年 6 月	庁内電話の I P 化実験	倉敷市役所・児島支所 下津井中学校・下津井 S C
平成 16 年 8 月	ライフパークの集いインターネット中継	ライフパーク倉敷
平成 16 年 8 月	高校野球高品位中継実験	倉敷市役所 ライフパーク倉敷

平成 16 年 9 月	市議会本会議の庁内 LAN 中継	倉敷市役所・各出先機関
平成 16 年 11 月	TV会議を利用した国際交流授業	庄中学校
平成 17 年 1 月	市立学校幼稚園校園長会のイントラネット中継	ライフパーク倉敷
平成 17 年 1 月	岡山県・倉敷市図上防災訓練	倉敷市役所
平成 17 年 2 月	「電子タグの高度利活用に関する研究開発」実証実験	倉敷科学センター 中央図書館・中庄小学校
平成 17 年 2 月	TV会議を利用した国際姉妹都市交流授業	中島中学校
平成 17 年 3 月	「アンタレス食」インターネットライブ中継	倉敷科学センター

(電子申請システムの平成 16 年度の利用実績)

手 続 名	件 数
給与所得者異動届	6
軽自動車税納税証明書交付請求	3
墓園使用許可証再交付申請	1
市民農園申込み	8
倉敷市立自然史博物館行事参加申込み	1
IT講習会申込み	391
合 計	410

電子申請システムの平成 16 年度の利用実績は、上表のとおり 1 年間で 6 種類の手続きにおいて利用されており、件数で合計 410 件あった。その内、391 件は IT 講習会の申込みであり、それを除くとほとんど利用されていないことがわかる。倉敷市では現在、電子申請システムにより電子申請ができる手続きは、税、保健、環境、衛生及び下水道等の分野で約 140 種類に及ぶ。市の情報政策室によれば、電子申請ができる手続きの数は、全国的に見ても多いとのことである。その点では評価できるが、制度的な制約もあり利用件数が伸びない。今後は利用件数が増える様、市民への広報活動などさまざまな検討が必要である。

( 防災情報システムの利用実績 )



( かわせみネットを利用した防災訓練の様子 )

倉敷市は、平成 17 年 9 月 1 日の防災の日にあわせ、「かわせみネット」を用いた IP カメラによる映像情報収集と IP スピーカーによる音声情報伝達の実証実験を実施した。これは、「かわせみネット」を起点として、災害時の河川や堤防の映像情報を IP カメラにより収集し、避難情報等を IP スピーカーにより音声により提供する実験である。第 1 段階の実験は、9 月 1 日の防災の日に行われ、今後第 2 段階、第 3 段階の実証実験が行われる予定である。

倉敷市は平成 16 年度において、台風 16 号・18 号と二度にわたって台風による水害に見舞われた。因みに、本年も 9 月に台風が接近し、昨年同様沿岸部には高潮警報が発令された。幸い大きな被害はなかったが、その際、この防災情報システムにより、危険区域の住民に対して避難勧告等が発令された。9 月 1 日の防災の日に運用実験を実施していたこともあり、防災情報システムが有効に働いたようである。今後も、住民を災害から守るために、この防災情報システムの活用が期待される場所である。

( 住民開放用端末の利用状況 )

	延べ利用時間		端末 1 台当り利用時間		端末 1 台当り 1 日平均利用時間	
	セッション数	時間	セッション数	時間	セッション数	時間
16 年 4 月	9,432	2,549	39	10	1.56	0.40
5 月	9,417	2,457	39	10	1.56	0.40
6 月	10,642	2,695	44	11	1.76	0.44
7 月	10,163	2,946	42	12	1.68	0.48
8 月	10,047	3,138	41	13	1.64	0.52
9 月	10,412	2,647	43	11	1.72	0.44
10 月	10,989	2,700	45	11	1.80	0.44
11 月	10,606	2,584	44	10	1.76	0.40
12 月	9,948	2,576	41	10	1.64	0.40
17 年 1 月	10,546	2,696	43	11	1.72	0.44
2 月	12,917	3,173	53	13	2.12	0.52
3 月	14,937	3,636	62	15	2.48	0.60
平均	10,838	2,816	44	11	1.79	0.46

( 注 ) セッションとは、利用開始から終了までの時間をいう。5 分間以上のインターバルがある場合、利用終了とみなして別セッションとして計算している。なお、1 年を 365 日として計算している。

住民開放用端末については、上の表からわかるとおり端末 1 台当りの 1 日の平均セッション数は 1.79 件であり、また平均利用時間は約 0.46 時間ほどしかない。

しかし、情報政策室が作成した資料には次のようにコメントされている。「公民館等の職員や学校の教諭などからの報告では「住民用開放端末は、インターネット閲覧の利用が相当ある」とのことである。また、テレビ会議システムは、イベントの準備や教職員の打ち合わせなどに日常的に利用されており、VOD(ビデオ・オン・ダイヤモンド)装置では 240 近くのコンテンツが登録され、授業や保育に利用されている。さらに、体育館や遊戯室に設置されたネットワークカメラについては、その映像を職員室で視聴し、児童生徒の安全確認に利用している。」

以上のようにコメントされているが、上記の利用状況から考えて、情報端末が有効に利用されているとは到底言い難いのではないか。

また、監査人が実際に視察した小学校の状況から受けた印象は、T V

会議システムを使った会議、VODを利用した授業、そしてネットワークカメラによる視聴等が日常的に行われているとは思えないものであった。しかしながら、平成17年度からはVODが普通教室でも利用できるよう改善されたので利用率が向上すると考えられる。

実際に、幼稚園の現場の声を耳にすると、「かわせみネット」を利用しなくても日常の保育業務に支障はないし、また利用方法についても一度や二度の研修では到底「かわせみネット」を利用した授業を行うまでには到らないようである。日頃からパソコンに慣れた若い教職員の多い職場ならともかく、年配の職員の多い幼稚園はなおさらである。この点に関し、さらに行き届いたきめ細かい指導や研修が必要であるとともに、利用する側である教職員も活用に向けてもっと努力すべきである。



## B.住民開放用端末と図書検索専用端末の併設



(公民館に設置された住民開放用端末と図書検索専用端末)

公民館に設置された写真のとおり端末は2台設置されている。1台は「かわせみネット」事業により設置された端末であり、もう1台は教育委員会が図書検索専用端末ということで設置したものである。これは、「かわせみネット」用端末が設置されている全ての公民館、及び小、中学校に1台設置されている。しかし、「かわせみネット」用の端末でも当然に図書館の図書の検索ができるのであり、図書検索専用端末でなければできないものではない。従って、住民開放用端末以外に別にもう一台端末を設置する必要があるのか疑問である。この点に関し、市の担当者に質問したところ、回答は以下のとおりである。

「倉敷市では、倉敷市子供読書活動推進計画をすすめており、そのためには図書検索専用の端末を設置し、いつでも、子供から大人まで利用できる状態にし、図書館の図書を利用していただきたいために設置しているものである。もし1台しかなくて、その1台を誰かが他の目的で使用していた場合、住民に不便をきたし、図書の利用促進が図れないため」とのことである。

図書検索専用端末は、教育委員会が設置したものであり、今回の「かわせみネット」事業とは関係がない。しかし、倉敷市全体で見た場合、住民用開放端末でさえ1日の平均利用時間が0.46時間ほどしか利用されていない現状で、全ての施設に同様の機能を持った端末を2台も設置する必要があるだろうか。税金の無駄遣いである。

当該事業は効率的に運営できているか

前述の事業と同様に、事業別執行一覧表・退職給与引当金計算資料(人事課作成)・起債台帳から行政コスト計算書を作成したのが以下の表である。

(単位：千円)

		15年度	16年度	17年度以降 (予測)
行政 コスト	人件費	23,286	23,969	24,000
	退職給与引当金繰入	579	905	900
	物件費	32,430	82,346	80,000
	維持補修費			
	ランニングコスト計	56,295	107,220	104,900
	市債元金	0	0	208,360
	市債利息	5,434	5,434	10,557
	公債費計	5,434	5,434	218,917
	計	61,729	112,654	323,817
収入	利用料	0	0	0
	国・県補助金	0	0	0
	その他の収入	0	0	0
	計	0	0	0
行政コスト		60,823	111,748	323,817
住民1人当たりコスト		138円	253円	735円

倉敷市人口44万人として計算

「かわせみネット」は、平成15年に運用が開始されており、上表は開始後2年間の行政コストの状況である。平成15、16年度は、市債の元金償還が始まっておらず、行政コスト計算上それが反映されていない。元金の償還は、平成17年9月1日から始まるため、それを加味すると平成17年度以降の行政コストは年間3億2千万円ほどかかるものと予測される。倉敷市の住民1人当たりで見るとコストは年間700円程度であり、有効に利用されていれば決して高い金額ではない。

当該事業は将来とも有効性・効率性を確保できそうか

#### A. 倉敷市の事務事業評価の検証

平成 15 年度に倉敷市が行った情報化に関わる事務事業評価の要約は以下の通りである。

事業	事業内容	方向性	優先度
地域情報推進化事業	住民開放用端末 テレビ会議システム VOD	現状維持	B
IT講習会	IT講習会の実施	終了	
電子自治体		拡大	A

地域情報推進化事業について、方向性が「現状維持」、優先度も「B」となっているが、同じ「かわせみネット」を利用する電子自治体の方向性が「拡大」で、優先度が「A」となっているのと整合していない。

IT講習会については今後の方向性が「終了」となっている。実際に平成 16 年度で市の無料のIT講習会は終了し、民間の行う有料の講習会のみになっている。しかし、これは以下に述べる市の方針と矛盾するのではないか。

#### B. 倉敷市の今後の運営方針の検証

国の補助金があるとはいえ総事業費 27 億円という莫大な費用を投じて整備された「かわせみネット」であるが、運用を開始して 2 年経った現在、上記のとおり有効に機能しているとは言いがたい。こうした状況の中で、倉敷市はこの「かわせみネット」について今後どのような方向性を持って活用していくかが重要となる。この点に関し市の情報政策室は次のように考えている。

「倉敷市では、「かわせみネット」(倉敷光ネットワーク)の機能を最大限に活用し、児童生徒や住民に対して高品質のコンテンツを提供するとともに、自由にインターネットに接続できる環境を提供し、行政サービスの向上を図るとしている。そのためには各施設、小中学校、幼稚園等の教職員に対して研修を継続的に実施し、実際に活用できるように、実践に即した細かい指導がなされる必要がある。また、住民に対してはパソコン講習会を開催し、ネットワークで何ができるかを広く知ってもらい、さらに電子申請等の適用手続きについても拡充していくことが今後の課題である。」

しかし、以下のような問題があると考える。

#### 1. 教職員に対する指導の徹底及び教職員側の利用に向けての努力

市の見解から、「かわせみネット」の主要な活用方法は教育の現場にあるように思える。とすれば、学校、幼稚園の教職員に日常の業務の中で「かわせみネット」を有効に活用し、教育に役立ててもらう様、いかにして指導していくかを具体的に検討すべきであると考え。同時に教職員の側も「かわせみネット」の機能を十分認識し、活用に向けて努力すべきである。

特に最近の児童殺害事件を契機として、各地の小・中学校では不審者情報等を瞬時に学校および保護者に周知する動きがある。「かわせみネット」により不審者情報等を保護者の携帯電話まで電子メールで瞬時に連絡がすることができれば、保護者としては少しでも子どもの通学に対する不安が取り除けるのではないだろうか。

新聞報道では、「かわせみネット」により登下校情報をメールで通知するという実証実験が2月下旬になされるとのことであるが、更なる拡充が望まれる。

#### 2. 住民開放用端末の設置

住民開放用端末については、住民間の利用上の公平を図ることは必要なことではあるが、現在のように全ての公民館に平等に端末を設置する必要があるだろうか。端末によっては、頻繁に利用されているものもあれば、ほとんど利用されていないものもある。

したがって、例えば地区の基幹となる公民館にのみ設置するなどある程度限定して設置するのが効率的ではないだろうか。その結果として利用者に多少の不便を強いることになったとしても、市全体の効率性から考えて公益に資すると考える。少なくとも住民開放用端末と図書検索専用端末を同一の場所に1台ずつ設置する必要はない。

### 3. 住民に対する広報活動の必要性

公民館等に住民開放用端末が設置されていても、そもそも「かわせみネット」の存在自体を知らない市民が大多数ではないかと思われる。そして、その結果が上記の利用状況になっていると考える。

したがって、住民に対しては広報誌である広報「くらしき」などを使って広く市民に「かわせみネット」の利用をアピールするとか、公民館の職員や図書館の職員一人ひとりが、一人でも多くの人に端末を利用してもらうよう積極的に来館者に広報活動をするなどあらゆる場面で利用促進に向けて努力すべきではないかと考える。

#### (4) 総合評価

高度情報化社会である現代において、情報ネットワークの整備は時代の流れであり、起債時点においては倉敷市にとって合理的であったと言える。しかし、その利用状況等から考えて、現時点で判断する限り、利用する側である学校の教職員、公民館の職員そして住民のほとんどがその必要性を認識していないように思われる。運用開始してまだ2年しか経過していない現時点で判断することは適切でないかもしれないが、倉敷市民にとって「宝の持腐れ」であり、過剰な設備と言わざるをえない。本来であれば計画の段階で、何がどの程度必要かを十分調査した上で、必要性に応じたものだけを整備すべきであったように思う。しかし、すでに莫大な費用を投じてネットワークが整備された以上、それをいかに地域住民の公共の福祉に役立てていくかが今後の行政の大きな課題ではないかと考える。

## 第5．提言

### 1．総合提言

#### (1) 失敗した事業を見切る大胆な決断

今では無用の長物となった瀬戸大橋架橋記念館や、存在意義の乏しい水島海員会館のように、起案時点では適切であった事業であっても時代の変遷を経て存廃につき検討を要する事業や施設が出てくることは、遺憾ではあるがやむを得ない。そこで、監査人は、現時点での施設の必要性、市民ニーズとの整合性等の観点から存在意義が希薄化した施設又は事業の大胆な処分を検討すべきと考える。個別事業の評価で指摘したように、失敗した事業をズルズルと引きずるのではなく、施設の売却や転用といった抜本的な対策を真剣に検討すべきである。

#### (2) 指定管理者制度の改善点

個別事業の評価で指摘したように、くらしき健康福祉プラザは倉敷市総合福祉事業団が指定管理者となることになった。市の策定した「指定管理者制度適用方針」によれば、特定の者を指名し指定管理者とすることができる場合の一つとして「管理運営方針において特定の者を指名することが適切又はやむを得ないと認められている場合」とされている。しかし、選定方法に記載されている理由では、適切又はやむを得ないと認めることは困難である。現場視察や担当者からのヒアリング等から判断すると、学校法人、医療法人、社会福祉法人等で運営が十分可能ではないと思われる。

結局、現在の業務を委託しているから継続して指名することで事業が円滑に行えるとの安易な考えが根底にあるのではないかと懸念して指名を行っていると考えざるを得ない。コスト面だけで判断してはならないが、厳しい市の財政状況の中、公の施設のコストの削減のためには、公募による競争が必要であり、指名での指定管理者では効果は不十分である。

また、ライフパーク倉敷は指定管理者制度の採用を見送ったが、指定管理者制度を採用した場合、職員の配置転換等が必要となる。しかし、自分たちの職域を聖域として死守するという考え方が根底にあるとすれば、行財政改革は絵に描いた餅となる。

#### (3) 事務事業評価の第三者による検証

監査対象となった平成15年度及び16年度の事務事業評価について吟味したところ、担当課による自己評価は甘く、第三者の検証を欠いている。平成17年度からは、有識者等からなる行政評価委員会が組織され、1200事務事業のうち106の事務事業が再評価されたが、全ての事業が評価対象とされたわけではなく、また最小限の時間で吟味されたものであるため完全ではない。この委員会での事務事業再評価の範囲を拡大することが最善

ではあるが、市役所の外部機関であるため一定の限界があるなら、行政評価委員会に回す前に、まず市役所内部でプロジェクトチームを組む等により全ての事務事業を自己評価した以外の者が検証すべきである。

#### (4) 工事請負契約の高落札率入札

監査対象となった施設の工事請負契約のうち、工事請負契約を吟味することができなかった一部の古い施設を除き、ほとんどの契約が落札率95%以上の高落札率となっていた。

監査人が昨年度の水道事業の監査で指摘したように、入札制度改革をより一層推進すべきである。参考までに昨年度の指摘事項を掲げる。

一般競争入札、公募型指名競争入札を実施する場合、競争が確認できるまで地域制限、経営事項審査に基づく総合評点制限を緩和し、おおむね30社ないし100社の入札参加を可能とし公正競争を確保する。

止むを得ず指名競争入札を実施する場合、地域制限、経営審査点数を緩和するとともに、市外に本店を有する業者を指名するなど、指名業者の予測が難しい指名を実施し、事前に指名業者を公表しない。

共同企業体を入札参加の条件にする場合は、個別に判断すべきである。

入札業者に対し、詳細な積算内訳の提出を義務付ける。

入札・談合が明らかになった場合、談合業者に対する損害賠償請求を実施するとともに、当該業者に対する入札資格剥奪期間を原則2年とする。

#### (5) 財産管理の改善について

監査人が監査対象施設ごとに必要と考えて実施した現金実査又は固定資産実査等による財産管理の監査結果は以下のようであり、多くの施設で改善すべき課題があった。

瀬戸大橋架橋記念館での備品台帳の不備、定期的な固定資産現物照合の省略

東部最終処分場での粗大ゴミ処理券管理の不備

くらしき健康福祉プラザでの現金違算

ライフパーク倉敷での入館料等の收受の際に交付するチケットの管理不十分

上記は複式簿記による財産管理に慣れていない公の施設における欠陥として、これまで監査人がことあるごとに指摘してきた課題である。過去倉敷市の関連団体でさまざまな財務上の不祥事が生じている。新聞報道等によると、倉敷市文化振興財団での673万円興行チケット代金着服(98年4月)、児島競艇での的中舟券及び図書カード不正換金140万円(平成17年7月)、くらしきボランティアワンでの事業資金118万円着服(平成17年12月)である。これらは倉敷市の財産管理の欠陥の結果、起こるべくして起こった事故と考える。財産管理の徹底した金融機関でさえ不祥事が絶えない現状を十分認識し、公の施設における甘い財産管

理の改善を強く要望したい。

(6) 計画時に住民ニーズが十分把握されていない

計画時において住民ニーズを十分把握しないまま施設等の建設・購入がなされている。これは、最終処分場・清掃工場を除くすべての事業に当てはまることである。とりあえず一部の住民から要望があるので予算をつけて作る。あるいは国・県から補助金がつくので作る。作った後、利用が少なければその時点で対策を講じる。同一地域における重複する類似施設等は顕著な例であるが、その財源はすべて血税である。

行政の事務事業評価は、一般的にP(計画)D(実施)C(評価)A(改善)のマネジメントサイクルに基づきなされる。しかし、最初のP(計画)の時点で住民ニーズが十分把握されていないままD(実施)に移行すると、その後のC(評価)及びA(改善)が適切に行い難いのは当然である。

限りある財源を有効かつ効率的に使うには、住民ニーズの適時・適切な把握および定期的な見直しが必要である。

2. 個別項目にかかる提言(意見)

(1) 瀬戸大橋架橋記念館

施設存廃の検討

瀬戸大橋架橋記念館は、観光施設としての役割を終え地域住民の交流の場としての機能を担っている。しかし、地域住民の利用率は20%程度と低調であるにもかかわらず、施設の管理運営に毎年38百万円の血税が使われている。そろそろ、施設そのものの存廃の是非について議論する時期に来ているのではないだろうか。

個別事業の監査結果で指摘したように、記念館の閉鎖、売却、または転用を真剣に議論すべきと考える。

備品台帳の整備と定期的な固定資産実査

備品台帳の不備を直ちに適正化すると同時に、半期に1回以上の定期的な固定資産実査を実施すべきである。

貸会議室等利用料の見直し

指定管理者による施設の維持を今後も図るなら、近隣の施設と比較して割安な利用料金を見直すべきである。



## (2) 水島海員会館

### 施設存廃の検討

水島海員会館は、当初目的の海員及び市民の利用は低調で、水島工業地帯の長期出張者の定宿と化している。このような公益事業とみなすことが困難な施設の運営に公債費及び高額修繕費を費やすことは妥当ではない。しかし赤字施設のため、指定管理者に賃貸料を課して採算性を改善する余地はほとんど無い。その一方で、今後老朽化した施設の修繕費や建替え経費がかかってくる。駅前再開発地域自体の集積価値を高め水島海員会館の収支を改善することが最善の策であるが、事態の改善が困難であるなら事業の廃止・物件の売却も視野に入れて検討すべきである。

### 今後の事業計画や公債発行時の悪しき前例

施設の建設が計画された当時の事情から水島海員会館の必要性は理解できるが、今となっては、年間 43 百万円以上の公債費を 20 年間以上にわたって負担することとなってしまった施設は、今後の事業計画や公債発行時の悪しき前例として反省材料としていただきたい。

## (3) 東部最終処分場

### 運営の外部委託について

最終処分場のある地元との確認により施設の運営は直営とされているが、水島清掃工場では外部委託により 9 年間で 20 億円もの管理運営費用が節約される見通しである。地元との確認は協議により変更可能であるため、最終処分場の運営も外部委託を検討すべきである。

### 現金及び粗大ごみ処理券の管理について

包括外部監査人の指摘により、現金と粗大ごみ処理券の実査は従来の 1 ヶ月に 1 回から毎日実施されることとなったが、さらに以下の手続を加えるべきである。

- ・粗大ごみ処理券再使用不能処理の徹底
- ・無効券の現物管理
- ・粗大ごみ証紙受払簿に、受入・払出の他に廃棄欄を設ける。
- ・粗大ごみ処理券の連番管理。

### 地元対策費の管理

地元対策費は、最終処分場を設置するにあたり地元への迷惑料として支払われてきたもので、その算定根拠は過去の実績を踏襲しているのみで不明確である。最終処分場周辺地元住民との関係を良好に保つための政策的な支出という側面は理解するが、業務委託である以上厳密な金額の積算と成果の確認をしなければならない。監視業務及び清掃業務に以下の問題点があり改善を要する。

#### 監視業務

- ・業務委託料の金額の根拠が不明
- ・単価が高い
- ・不十分な業務日誌

#### 清掃業務

- ・業務委託料の金額の根拠が不明

#### ごみ処理原価の低減

倉敷市のごみ処理原価は近隣市町村と比較して必ずしも高いとはいえないが、原価が上昇傾向にあることは問題である。

### (4) 水島清掃工場

#### 管理運営委託事業契約

当施設は、運営業務について民間委託を行い管理業務は市で行ってきたが、平成 17 年 7 月から管理・運営を一括して民間委託する、「管理運営委託事業契約」に移行した。しかし、業者決定にあたり以下の問題点がある。

- ・入札に参加した業者は 2 社のみで、そのうち 1 社は現在運転管理を受託している業者の子会社であった
- ・落札率は 99.94% の高落札率であった
- ・業者決定に当たり設置された審査委員会でも入札の公平性、競争性に関しては判断を留保した

上記から判断すると、この管理運営業務委託契約は形式的には整っているが総合評価一般競争入札は形だけであり、初めから落札者が想定された 1 社随意契約といえる。その結果決定された業務委託料に競争原理が働いているか否か疑問が残った。問題点の解明が必要である。

#### 塵芥手数料の長期滞留未収金の管理について

収集運搬業者に対する塵芥手数料が平成 17 年度末現在、16 百万円(4 社)滞留しているにも係らず滞納処分が甘い。収集運搬業者保護の必要性は理解するが、延滞業者は 4 社に限られ、一部の業者にのみ寛大であることは不公平であるため、適切かつ厳格な滞納処分を検討すべきである。

### (5) ライフパーク倉敷

#### 利用料チケット管理の改善

科学センターの来館者利用料は公金であり、すべて入金されていることを確認する必要がある。そのためには、受付に払い出したチケットを施設・来館者層ごとに連番管理し、日々の受払いと残高について定期的に現物および来館者集計表(日計)と照合を行う必要がある。

#### 埋蔵文化財センターの見直し

埋蔵文化財センターは利用者数が低迷しているが、展示物が少ない上、目玉となる展示が竪穴住居の復元しかないため、やむを得ないと思われる。今後も利用者数が低迷し、万が一年間利用者数が1万人を大きく下回るようであれば、老朽化に伴い展示施設は閉鎖し、発掘した埋蔵物の研究・収蔵のみ行うことも検討する必要があると考える。

#### 長期事業計画の作成

年間6億円以上のランニングコストを必要とする大規模施設であり、経費のほとんどを受益者負担でなく税金で賄っている以上、市民に対する説明責任を果たすためには大規模な修繕・人員配置の見直し等を考慮した長期の事業計画を作成することが望まれる。

#### 祝日営業実施の検討

祝日営業を行うことにより、特に科学センターについては利用者が相当数増えると思われる。ただし、職員の増員に伴う経費増のほか、施設の一部のみを営業した場合の管理・警備の問題等が考えられるため、利用者の増加とのバランスが必要である。今後、祝日営業の可否に関する委員会等を開催し、検討することが望まれる。

#### 指定管理者制度採用の検討

市民学習センターの講座・イベント事業および図書室の運営、情報学習センター・科学センターのすべての事業については、指定管理者制度採用の可能性は十分にあると思われる。雇用の問題はあがるが、同制度採用のメリット・デメリットを前向きに検討することが望まれる。

### (6) クリエイティブパーク

#### 企業誘致による経済効果の試算

企業誘致事業を計画する際に、事前に企業誘致による経済効果を試算できる手法を確立すべきである。倉敷市の企業誘致の考え方は、企業団地分譲収入によって造成費用等の事業費をすべて回収しようというもので、その方針は理想ではあるが現実には地価の下落等により不可能となっている。そこで、どこまで造成費用を回収できれば事業が成功したといえるか、事前のシミュレーションが必要となってくる。まず分譲収入によりコストを回収し、残りは誘致企業の土地及び建物の固定資産税、新規雇用創出による所得税(市民税)、誘致企業の設備投資による償却資産税、法人所得の増加による法人市民税等の収入による回収が期待できる。それらの数値化と事業費用の回収時期を試算する方法を確立すべきである。地価の上昇が期待できないデフレ経済においては、事業の開始以前にそれを試算する必要がある。

#### 正確な需要予測と計画の変更

この事業は平成6年の事業着手当時、10社の企業誘致が確定的であったが、分譲開始時点では2社になってしまった。計画から竣工までには一定の期間を要するのであり、その期間の需要変化は当然予想しなければならなかったはずで、それに対応して事業計画は臨機応変に修正すべきであった。当時の地価は継続して下落していたのであり、地価の下げ止まりの想定は困難であったにも係らず、平成6年の地価を前提として分譲価格を設定し造成費用も予定通り支出した。しかし、下落した地価を前提に事業計画を修正し、まず1期工事を分譲し、その結果を受けて2期工事に入る可能性はあった。正確な需要予測と柔軟な事業計画の変更が必要である。

#### (7) 倉敷市保健所・くらしき健康福祉プラザ

##### 水浴訓練室及び体育館の稼働率引き上げ

プラザの建物設備割高の要因の一つとなっている水浴訓練室(プール)及び体育館の稼働率が低い。プールは内部利用がほとんどであるにもかかわらず50%の稼働率となっている。体育館も内部利用が半分あるにもかかわらず、稼働率が67%に過ぎない。施設の有効活用を検討する必要がある。

##### 保健所における施設の稼働率引き上げ

X線室、レントゲン装置等十分利用されていない設備がある。

##### 健康づくり事業利用者の地域偏在及び費用対効果の疑問

健康づくり事業は利用者が地域的に偏在しており公平性に問題がある。プラザの半径5キロ以内(人口割合は28%)の会員が全会員の75%を占めている。地域偏在の解消を検討すべきである。

また、倉敷市は利用者一人当たり年間5万円負担しており、費用対効果に疑問がある。

##### プラザホールの利用実態

貸施設の一つであるプラザホールの利用団体が偏っており、利用料減免対象ではない団体のうちカラオケ発表会が8団体66時間を利用している。カラオケは健康促進と無関係ではないが、プラザホール自体の稼働率は44%と低い上、半期でカラオケに66時間も利用されている実態は改善を要する。

##### 貸施設の利用料金見直し

貸施設の利用料金は、岡山県や岡山市の類似施設と比較して割安であり平成13年4月から変更されていないため、利用料金の見直しを要する。

##### プラザの行政コスト

プラザの経済性について、行政コストを試算したところ事業利用者一人当た

り 11 千円を費やしており、コストに見合っているか疑問である。

#### 警備・中央監視業務委託契約

保健所及びプラザ全体の警備は、施設オープン以来同じ業者に委託している。当該業者は倉敷市本庁及びライフパークの警備も受託しているが、実質随意契約となっている。また、予定価格の積算が大雑把であり、随意契約の弊害が現れていると考えられる。

#### 使用料収入の納付早期化

プラザ使用料を徴収している倉敷市総合福祉事業団に利用料金が約 2 ヶ月滞留しているが、利用料は利用日の翌日確定するのであるから、確定日の翌日倉敷市へ納入すべきである。

#### 指定管理者制度

指定管理者をあらかじめ倉敷市総合事業団に「指名」することは問題である。この問題は全体の提言で言及しているので詳細は割愛する。

#### 利用者のアンケート調査及び長期事業計画の策定

公の施設評価に当たり必須とされる、利用者に対するアンケート調査が実施されていない。利用者の満足度を測定し事業の有効性を判断するためアンケート調査を実施すべきである。

また、その結果を反映させた中長期事業計画の策定が必要である。

### (8) かわせみネット

#### 電子申請システムの利用促進

電子申請システムの平成 16 年度利用実績は 410 件に過ぎず、内 391 件の講習会申し込みを除けばほとんど利用されていない。電子申請種類は 140 種類あるので、その利用促進を図るべきである。

#### 公民館における住民開放用端末と図書検索専用端末の重複設置

公民館に住民開放用端末と図書検索専用端末の 2 つが併設されていることは税金の無駄使いであるから、地区の基幹となる公民館にのみ併設するなど効率化を図るべきである。

#### 教職員に対する研修強化

かわせみネットの主要な活用方法の一つは教育目的にある。学校、幼稚園の教育現場でもっと活用してもらおうよう、教職員に対する研修を強化していくべきであり、教職員はその活用に努力すべきである。

#### 小中学校における不審者情報提供

最近多発している児童殺害事件を契機として、各地の小中学校では不審者情

報等を瞬時に学校及び保護者に周知する動きがある。かわせみネットを不審者情報提供手段として活用できないか検討してもらいたい。

## 第6．最後に

これまで3年間にわたり、倉敷市の包括外部監査人を務めてきたが、その間幾らかでも倉敷市の将来に役立てればとの思いで監査を実施してきた。今まで民間企業とばかり接してきた監査人にとって、地方公共団体で聞く話は物珍しく、また面食らうことが度々あった。これらを3年間の感想として以下に述べる。

### 1、市の担当者には誠に優秀な人が多い。

監査対応をしてくださった方や、様々な監査人の素人のような質問に答えてくださった方々の誰をとってみても優秀の一言に尽きる人が多かった。ただ一部の方、特に上位の役職の方には「有能な官吏」タイプの人もいて、優秀なのだけれども「物事の根幹を見極めて改革を目指す」と言うよりは「日々を無難に切り抜ける」ことを目指しているように見てとれる人がいたことは大いに残念に感じた。

### 2、先人の実施した事業は原則として「ただ引き継ぐ事」に力を入れる。

過去の事業については、状況や環境の変化で有効性を失ってしまっても、何とか理屈をつけてずるずる引き継ぐ事に精力を使うべきものらしい。本来なら、改革の必要とされる事項も、手遅れになるまで放置されているように見える事が多かった。今年の監査テーマに「市債」を選択した時、「もう発行してしまったものをいくら調査しても仕方がないのに・・・」と言われた市の関係者がいた。過去の意思決定が正しかったかどうか、事業継続が正しいのか、万一過去に誤りがあったとしたら、どうやったら今後の発行時に同じ過ちを犯さないようにできるのかを検証することに大きな意義があると思料している。

### 3、長期展望を語る人が少ない。

首長が度々変わる可能性があるのが原因かもしれないが、物事の長期的展望を見極めて事業説明する人が少ない。基幹設備の更新方針や市債の返済計画と収支計画等について、単年度計画の説明は詳細に受けたが、中長期計画には口ごもるケースが多い。

#### 4、PLAN - DO - CHECK - ACTIONサイクルがない

上記の 2 及び 3 にも関係するが、事業着手時に将来の収支見通しや採算見通しを検討した文書の提示を受けることが少ないし、もしあってもその見通しと現実の結果が比較されている様子がない。

#### 5、倉敷市にはいまだに行政単位が4つある。

合併などの影響もあり、最近でも「旧倉敷」・「児島」・「玉島」・「水島」の4地域別に、均等・公平に事業を実施しているように見えた。本来は、個別事業の必然性や緊急性を検討すべきであるのに……。

#### 6、容れものを作ってから使い方を検討する。

バブルがはじけてしまっているのに、容れものを作ってから使い方を検討している。使い切れない容れものは、ただもったいなだけなのに……。

#### 7、収支については厳重だが、財産管理は甘い。

予算管理上、収入・支出事項には厳しい管理がなされているが、現預金や現金等価物の物的管理は著しく弱い。少なくとも担当者は、毎日夕方にはあるべき残高と現物を検証し、上司は週末か少なくとも月末にはあるべき残高を自分の目と手で確認することが、民間での管理手法である。また、固定資産などについては、定期的に存在を確認して現物管理し、取得・除却は継続的に記録しておかなくてはならない。

#### 8、管理職が部下の仕事を管理・監督していない。

担当者別に関係業務の全般が割り振られており、他人の職務内容については本人しか分からないと回答されることが多かった。また、管理職の人も部下の職務内容をあまり詳細には監督している様子がなく、問題が発生しても担当者の対応に任せるケースが多かった。

以上、監査人の個人的感想を述べさせてもらったが、個々のコメントについては認識違いもあるかもしれない。外部の人間から見るとこのように見えているとして、参考にしていただければ誠に幸いである。

今後の地方公共団体の運営は誠に厳しくなることが想定される。倉敷市は、他の市町村に比べてまだ優等生であることには間違いがないが、かと言って全く心配がないほど安全性が高いとも考えられない。市内の地域別に、または市役所の部局別に先を争って予算獲得を図る時代は過ぎ去ろうとしていると考える。これからは、本当に最優先すべきものだけを見極め、必要とする支出だけを取り上げる事が真に必要となり、役目を終えた事業は早急に廃止することも肝要になる。

平成17年12月5日の日本経済新聞の一面に「官を開く」と題して「公務員はできない理由を説明するのは得意だが、やるための知恵を出すのは下手」とのコメントが出ている。監査人はこれに同感である。今後の倉敷市政の運営に際して、このようなことのないように頑張ってもらいたいと念じる。そして、私たちの子孫である、将来の倉敷市民が安心して住める街を築き上げてくださることを心から祈念する。

## 第7．利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、私は地方自治法第252条の規定により記載すべき事項はない。

以上