

平成 23 年度

包括外部監査の結果報告書

インフラ資産及び庁舎等の建設・維持管理について
～効率的な利用・有効活用の有無を含む～

(概要)

滋賀県包括外部監査人

公認会計士 遠藤 尚秀

※本書の見出しの番号は報告書のそれと完全に一致するものではない。また、本書は報告書に記載されているすべての結果、意見が要約されているものではない。
※詳細は報告書を参照されたい。

予算の中で緊急性の高いところから施設・設備の修繕を行っているため、修繕が計画的に、また、十分に行われていないのが現状である。特に、築年数の古い高島合同庁舎(昭和42年)、湖東合同庁舎(昭和46年)は築40年前後となっているため、計画的に維持管理を行うことにより、資産を長寿命化させる手立てを講ずる必要がある。

(イ) 地方合同庁舎の未利用資産の有効利用について(意見)

a 南部合同庁舎

現在予定されている利用方法(新型インフルエンザ対応)は、その利用度に季節性もあるため、特に有効な利用方法ともいえないのではないかとと思われる。保健所機能の維持を前提とするが、資産有効活用の観点から、県として継続的に利活用の方法を検討されることを期待する。

b 湖東合同庁舎

資産有効活用の観点から、早期に利活用の方法を決定されることを期待する。

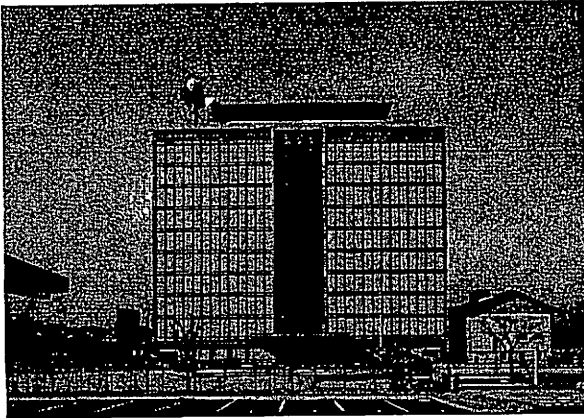
4. 警察本部会計課

(1) 警察本部庁舎の概要

警察本部庁舎は、平成21年1月に竣工した建物である。旧庁舎は、昭和37年に本館が建設され、次いで昭和49年に別館が増築されて以来、経年による建物の老朽化と、社会情勢・治安情勢の変化に対応する人員や機能の強化に伴い建物の狭隘化が著しく容量的に限界を来していること、また、平成8年度に実施した耐震診断結果では、震度5でも揺れ方によっては危険と診断され、構造的にも耐震性に問題があることなど、警察活動の中核としての警察本部庁舎機能を果たし難い状況であったため、治安情勢の変化に適応し、かつ、震災等大規模災害の発生時にも、迅速的確に対応できる危機管理能力を備えた警察本部庁舎の整備を図ったものである。

新庁舎は、震度7の巨大地震においても補修することなく庁舎機能を保持することができる免震構造で、停電時も全庁舎内の電力供給が可能なガスタービン非常用発電機を備え、燃料の都市ガスは阪神・淡路大震災においても破断することがなかった中圧ガス本管により引き込んでおり、警察活動の中核として警察本部庁舎機能の役割を十分果たしているといえる。

【現地写真】



(出典:滋賀県ホームページ)

(2) 警察本部庁舎の管理

① 現状

警察本部庁舎の管理は、庁舎管理責任者である会計課長のもと、会計課施設係の職員が担当しているが、庁舎の設備管理業務及び清掃業務については業者に委託している。

庁舎設備管理業務委託は、施設設備の機能を良好に維持し、安全で衛生的かつ健康的な環境を確保することを目的として、中央監視室に常駐して設備の監視を行うとともに、電気設備、ガス設備、空調設備、消防設備、昇降機等の日常点検、定期点検及び保守を行うものとしている。

設備管理業務は、庁舎規模の大きい大津、米原警察署の2署のみ業者に委託しているが、その他の警察署については必要の都度、設備の点検補修などを行っている。

庁舎清掃業務委託は、庁舎の快適な衛生環境を保持するために、共用部分及び共用会議室等の清掃を委託し、執務室内等においては職員が清掃することとしている。業務員の配置のない守山、甲賀、東近江、彦根、米原、長浜、木之本、大津北警察署及び庁舎の規模の大きい大津警察署について委託している。

施設の軽微な修繕については、それぞれの所属において予算の範囲内で対応しているが、大規模な修繕については、予算要求し、予算化できた場合は、本部において工事を実施している。

② 監査の結果(指摘)/意見

・ 警察本部会計課におけるアセットマネジメントへの取り組みについて(意見)

警察本部会計課では、現状、中長期的な維持管理計画を策定していない。これは、建設後間もないため、近い将来の設備更新等が想定されないためであるが、県の財政状況がきわめて厳しい現状においては、中長期的にメンテナンスコストを考慮に入れて毎年の予算

編成を行う必要がある。今のうちから、ライフサイクルコストを意識した修繕計画の策定が望まれる。

(3) 業務委託

① 庁舎の維持管理契約の概要

業務委託の内容	警察本部庁舎建築設備運転監視委託業務委託
委託先名称	㈱ナショナルメンテナンス
契約締結年度	平成 22 年
契約期間(年数)	2年間
委託契約の方法	一般競争入札
平成 22 年度中の契約金額	65,299,500 円(税込)

② 契約の経緯

警察本部庁舎は平成 21 年1月に新設されたものであり、各設備を中央監視室で運転監視するシステムとなっている。このため、各設備の日常点検及び定期点検等を総合的に一元管理できるという理由で、本委託業務は付随する点検業務等と一括した契約としている。

㈱ナショナルメンテナンスから提出された「再委託届」によると、再委託予定業者は以下の通りであった。これら再委託業者からの報告を㈱ナショナルメンテナンスが取りまとめ、警察本部会計課へ報告がなされている。

【再委託一覧】

再委託先名称	再委託内容
川重冷熱工業株式会社	吸収式冷温水発生機
大阪ガス株式会社	ガスヒートポンプユニット点検
ダイコー株式会社 大阪支店	エレベーター保守
東洋昇降機株式会社	立体駐車装置保守
金剛株式会社	簡易リフト点検
金剛株式会社	段差解消機点検
株式会社山武	空調用自動制御設備点検
株式会社カワサキマシンシステムズ	自家発電設備点検
三社エンジニアリングサービス	自家用電気工作物
日本ビソー株式会社	ゴンドラ定期点検
三協立山アルミ株式会社	自動排気システム点検
東西化学株式会社	井水処理装置点検
ヤンマーエネルギーシステム株式会社	コージェネレーション設備点検

電動通風窓点検	オイレス ECO 株式会社
自家用電気工作物	関西電気保安協会／エネサーブ株式会社
飲料水水質検査	株式会社日吉
汚水槽・雑排水清掃	株式会社タケノウチ
煤煙測定	株式会社日吉
自動扉保守	ナブコドア株式会社

(出典:「再委託届」添付資料)

③ 再委託契約について

一般的に再委託契約は、1. 責任の所在が曖昧になる、2. 一次委託先の中間搾取によるコスト高、3. 第三者が取引実態を把握することが困難、4. 再委託先の労務環境の悪化、等の欠点を有していると言われている。このため、建設工事請負契約では、一括下請負(いわゆる「丸投げ」)が禁止されている(建設業法第 22 条)。

本契約書においては再委託を原則として禁止しており、あらかじめ書面により委託者の承認を得たときは委託業務の一部の処理について他に委託する事が出来るとされている(契約書第 8 条)。これは、上記の通り再委託契約には様々な問題点があるため、なるべく限定的に運用する趣旨があるためと考えられる。

④ 監査の結果(指摘)/意見

◆ 再委託契約に関する契約内容の把握について(意見)

警察本部会計課では、入札参加者から再委託の有無及び相手先を記載した書面を提出させて履行能力等を確認したうえ一般競争入札を行い、その結果、(株)ナショナルメンテナンスと契約を締結しているが、同社と再委託先との間の契約金額等詳細については把握していない。

公益法人等との随意契約の適正化を目的とした財務大臣通知「公共調達等の適正化について」(平成 18 年 8 月 25 日付財計第 2017 号)においても、「委任契約の相手方が再委任を行う場合には、あらかじめ再委託の相手方の商号又は名称及び住所並びに再委託を行う業務の範囲、再委託の必要性及び契約金額について記載した書面を契約の相手方に提出させ、適当と認められる場合に承認を行うものとする。」とされているところである。

当該契約は一般競争入札によるものであるが、上記財務大臣通知の趣旨や今後の積算事務や契約金額の妥当性検証のためにも、委託者も再委託の契約金額を含めた契約内容全般について把握しておくことが望まれる。

IV. 総括

1. アセットマネジメント導入に関する課題

(1) LCC 型アセットマネジメント

① LCC 型アセットマネジメントとは

Life Cycle Cost 型アセットマネジメントは I.3.でも記載のとおり、一定の性能目標を満たしながら各年度の予算と LCC 最小化のバランスを図るマネジメントシステムである。土木交通部道路課で橋梁に関して取り組んでいるアセットマネジメントは LCC 型に該当する。点検、修繕計画の策定、補修対策の実施、データ更新の一連の流れにより、LCC の最小化と予算の平準化を達成しようとするものである。LCC 型アセットマネジメントにより、予算制約のもとどのように優先順位を付けて事業を実施したかについて、県民に対する説明責任を果たすことが可能となる。

② 具体的な取り組み

LCC 型アセットマネジメントの導入とは、具体的には以下のような取り組みを指す。

(ア) 点検の実施

点検は、安全性、使用性、耐久性などの観点から、構造物の変状を発見することを主な目的としている。アセットマネジメントの第一歩である。資産の変状を把握し、その状況に応じた補修対策を行うことになる。点検に漏れや認識違いが起こる場合、必要な対策が実施されない、若しくは不要な対策が実施されることにつながるおそれがある。つまり、点検の精度がアセットマネジメントの有効性、効率性を大きく左右するといえる。

点検には、日常点検、定期点検、詳細点検、簡易点検等様々な種別があるが、それらは資産の特性と実施頻度で使い分けられることになる。いずれにせよ、点検マニュアルやチェックリストの整備、点検者の専門性の確保、計画的な点検、点検結果の一元管理等の要件を満たすような点検体制の構築が求められる。

(イ) 長寿命化修繕計画の策定

点検結果に基づいて、資産の補修対策を計画することになるが、まず前提として、一定の性能指標を設定する必要がある。膨大な管理対象資産を、資産の特性に応じて、どこまでコストをかけ、どこまでの性能を達成するかを決定しなければならない。これは、各資産担当者レベルで決定できるものではなく、資産を全体的な観点から管理する立場の者でないと決定できない。

一定の性能指標のもとで、資産の諸元や点検結果をもとに、実施する補修の内容と時期を決定する。予算制約があるため、全ての補修対策を実施できるわけではない。したがって、緊急度合い等より優先順位を付けながら、その実施時期や方法を検討することとなる。

(ウ) 補修対策の実施

修繕計画に基づいて補修対策を実施する。補修履歴は、今後の点検や修繕計画策定のために、一元化して管理されなければならない。

(エ) PDCAと保全に関する新技術の導入

上記(ア)～(ウ)がPDCAサイクル(計画⇒実施⇒チェック⇒改善)によって運用されることにより、LCC型のアセットマネジメントが実施されることになる。また、維持管理が効率的効果的に実施されるように、民間ノウハウの活用も含めた新技術や管理方法の導入を行っていく必要がある。

(2) NPM型アセットマネジメント

① NPM型アセットマネジメントとは

New Public Management型アセットマネジメントはI.3.でも記載のとおり、民間企業における経営理念、手法、成功事例を出来る限り行政分野に導入することで、効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すものである。

NPM型アセットマネジメントでは、最少のコストで最大の効果を得ることが目的とされている。ここで、その効果とは顧客満足の見点から導かれる便益であり、NPM型アセットマネジメントは顧客志向のマネジメントシステムといえる。県民に対する説明責任は、選択した施策の最適性で果たされることになる。

② 具体的な取り組み

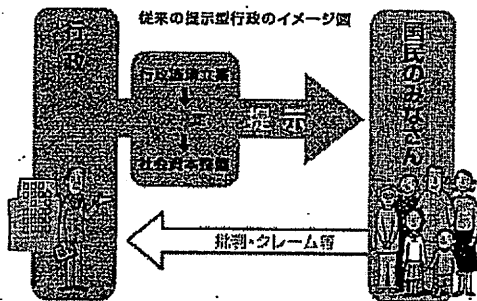
(ア) 資産関連情報の把握

県が保有又は管理する資産の実在性、網羅性、価値の適切性を担保するような管理台帳等が整備されなければならない。自ら保有又は管理している資産の価値等が不明の状態では、顧客満足の見点から、どのような施策をどの程度実施するのかが判断できないこととなる。

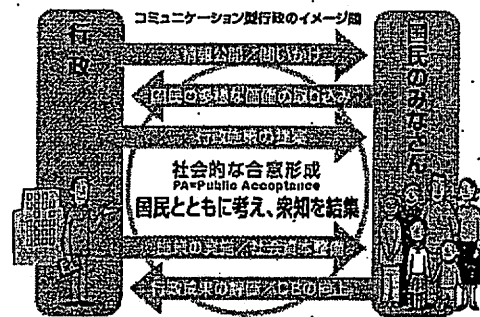
(イ) サービスレベル等の設定

顧客満足の見点から、サービスレベルとしてのベンチマークをどこに設定するのかを決定しなければならない。これは、ユーザーである顧客と協働で設定することが望ましい。この点、国土交通省が表明する「コミュニケーション型国土行政」が参考になる。社会資本整備の立案段階から住民との意見交換を積極的に行うことで、顧客満足を満たすサービスレベルを設定しようというものである。

【従来型】



【コミュニケーション型】



(出典:国土交通省ホームページ)

(ウ) 利活用度の評価

自らが保有又は管理する資産が、サービスレベルを満足しているか、あるいはサービスレベルを満足する方法として最適か否かを検証しなければならない。満たしていると評価された場合、当該資産は所管部課において、LCC型アセットマネジメントにて、ライフサイクルコストの縮減及び維持管理コストの平準化を目標に維持管理がなされることになる。一方、満足していない、若しくは満足させる方法として最適でない場合、当該資産は転用、賃貸借、統廃合、売却、指定管理者制度などの新たな事業手法の導入などの方策が取られることとなる。

(エ) PDCA

LCC型アセットマネジメントと同様、上記(ア)～(ウ)がPDCAサイクル(計画⇒実施⇒チェック⇒改善)によって運用されることにより、NPM型のアセットマネジメントが実施されることになる。

(3) 監査の結果(指摘)/意見

(ア) 点検

インフラ資産の点検方法とその取りまとめについて調査を実施した結果は、それぞれ該当箇所を参照されたい。網羅性の確保が不十分、チェックリストが未整備、一覧性ある情報として未整備などの事例が発見された。

アセットマネジメントを導入する際には、点検体制の見直し及び再構築が必要である。なお、各資産の点検体制等の詳細はⅡ.2.～4.に個別に記載している。

(イ) アセットマネジメントの実行に必要な情報の整備

アセットマネジメントの実行のためには、所管課において下記例示のような情報が整備さ

れる必要があるが、現状の公有財産台帳の情報では不十分であるし、インフラ資産は公有財産台帳に記載されていない。

インフラ資産を含めた公有財産の所管課は、アセットマネジメントの実行に必要な情報の整備が求められる。なお、必要な情報の整備状況の詳細は、Ⅱ.2.～6.及びⅢ.に個別に記載している。

【アセットマネジメントの実行に必要な情報の例示】

財務的データ： 種別、取得価額、取得年月日、減価償却方法、耐用年数、減価償却累計額、帳簿価額、時価
物理的データ： 物理量(面積、長さ)、材質・構造、図面
実績データ： 維持管理コスト、直近の劣化状況、過去の工事履歴(内容、金額)、利用度測定基礎データ、環境保全関連データ、福祉関連データ

(ウ) 長寿命化修繕計画

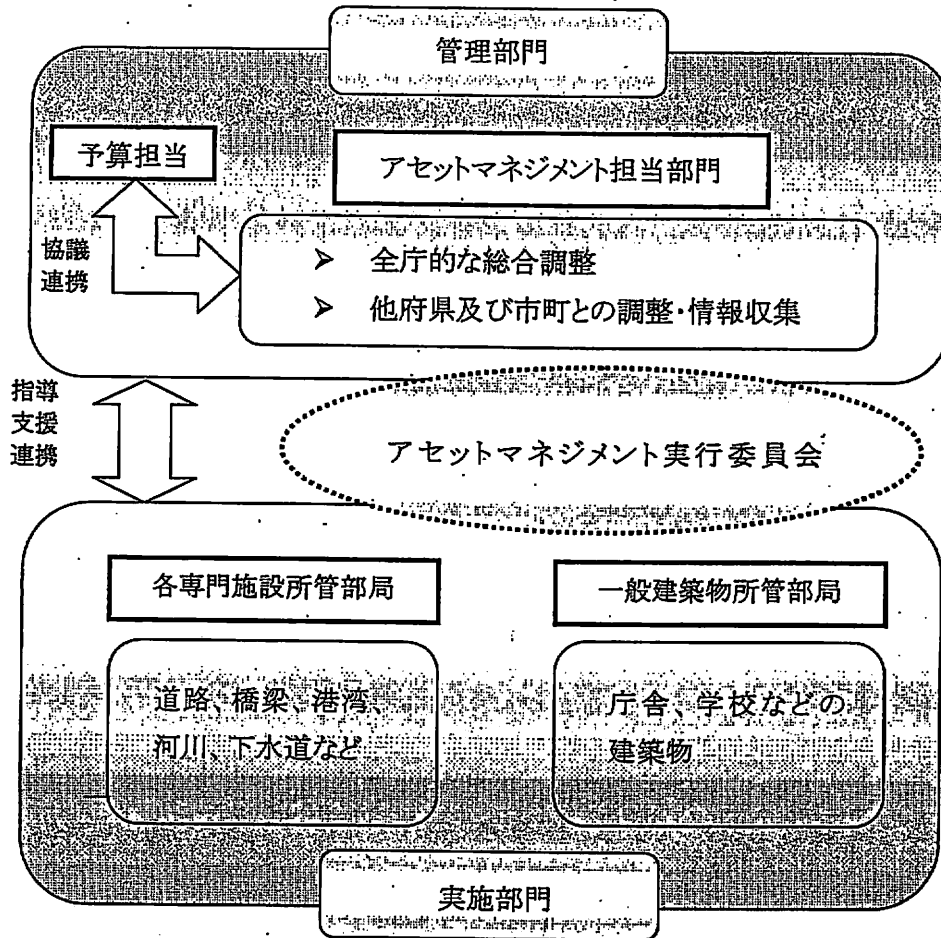
長寿命化修繕計画については、橋梁が策定完了、舗装、港湾施設、県営住宅など必要と思われるインフラ資産は策定中であるが、庁舎などの県有建築物は取り掛かっていない状況である。

ライフサイクルコストの縮減及び維持管理コストの平準化に関して実行可能な維持管理計画を策定すべきである。なお、計画策定状況の詳細はⅡ.2.～6.及びⅢ.に個別に記載している。

(エ) アセットマネジメント推進体制(意見)

県としてアセットマネジメントに取り組むにあたっては、現在、インフラ資産も含めた公有財産を全庁的に管理する部署が存在しないため、まずはその体制作りが必要となる。県として、どのような体制でアセットマネジメントに取り組むかは、全庁的な観点からより掘り下げて検討すべき課題であるが、将来的には、例えば以下のような体制が考えられる。

【アセットマネジメント推進体制(案)】



アセットマネジメント 実行委員会	知事等を座長とし、各所管部局長や教育長を構成委員として、アセットマネジメントに関する基本方針の決定や重要な意思決定を行う会議体である。
アセットマネジメント 担当部門	<p>アセットマネジメント実行委員会で決定された基本方針及び意思決定に基づいて、アセットマネジメントを統括する部門である。具体的な実施内容は以下のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 公有財産の一義的管理者である実施部門へアセットマネジメント実施に関する体制構築を支援する。 • 実施部門の維持管理計画の策定を支援する。 • 予算担当と協議し予算と結び付けて、全庁的な維持管理計画(案)を立案する。 <p>なお、部門長には、公有財産の規模の重要性を考慮し、部局長の上位者として、副知事等の特別職がこの役職を担うことが考えられる。</p>

上記は将来的な推進体制の一例であるが、要点としては、全庁的な観点から情報収集及び意思決定を行う体制であること並びに予算に結びつく仕組みであることが重要である。アセットマネジメント導入に向けて、推進体制を検討されたいが、まずは、その第1段階として、

橋梁、港湾等のインフラ資産については、国の指針等を参考にしつつ適切に対応されるとともに、庁舎、学校などの一般建築物を所管する部局においては、インフラ資産での対応を参考にしながら、取組の方向性を研究されたい。

なお、この場合、一般建築物を所管する部局の研究には、技術的な支援体制が不可欠である。

また、以下のような仕組みを推進体制に組み込むことも有効である。

【第三者委員会による定期的な評価】

アセットマネジメントに関する計画が、いかに有効に立案されても、適切に実施されるためには、PDCA サイクル(計画⇒実施⇒チェック⇒改善)を十分に活かして、実施結果をチェックし、仮に問題が発生しておれば、できるだけタイムリーにフィードバックできる体制を構築する必要がある。そのために、地方行財政と土木・建築にある程度精通した専門家を含む第三者委員会を設置し、必要に応じて改善を勧告することが望まれる。

【県民参加の仕組み】

上記「(2)②(イ)サービスレベル等の設定」に記載の「コミュニケーション型国土行政」でも提案されているとおり、県民参加を促す仕組みも重要である。「アセットマネジメント実行委員会」での議事録を適時に公開し、県民からのフィードバックを得る仕組みを構築することも考えられる。

また、重要な懸案事項が発生した場合には、佐久市において長年の懸案であった文化会館建設に関する住民投票が2008年に実施されたように、条例の制定により住民投票を実施することも考えられる。これは、地方自治法改正案に関する意見として、第30次の地方制度調査会でも指摘されている事項でもある。

(オ) 財務的データの全庁的な取りまとめ(意見)

維持管理の効率化の観点から、必要な情報は即座に入手できるように整備される必要がある。特に財務データは長寿命化計画の作成に必須であり、一元管理が求められる。現状の公有財産台帳では、アセットマネジメントに資するような情報は整備されていない。

所管課において必要な情報が整備されたうえで、将来的には少なくともインフラ資産を含めた公有財産の財務的データに関しては全庁的に取りまとめられる必要がある。

(カ) 予算配分(意見)

厳しい県の財政状況に鑑みれば、各所管課において策定された中長期の維持管理計画に基づいて、全庁的な観点から予算化する事業の絞り込みを行うことが必要になる。現状においては、予算編成に際して、各部局に対し、前年度の当初予算額を基礎として、平成23

年 3 月に策定した「財政改革推進計画」における見直しの取り組みや、当然増減事業に係る経費、基本構想の一層の推進に係る経費等を加味したうえで「予算枠」を配分しているため、各所管課において中長期の維持管理計画が整備されていないこともあり、長期的な視点に立った予算配分は十分には行えない状況である。

各所管課が中長期の維持管理計画を整備したうえで、それらを集約し、全体最適の観点から予算化の適否を判断する予算配分システムの確立が必要である。

2. おわりに

総務省は、全国の地方公共団体における社会資本の維持管理・更新に関する意識を把握し、社会資本を効率的に維持管理するための方策を検討する目的で、平成 22 年 2 月 5 日に「社会資本の維持管理及び更新に関する行政評価・監視一道路橋の保全等を中心として－〈調査結果に基づく勧告〉」を公表し、さらに港湾施設等の他の社会資本に関して平成 24 年 2 月 3 日に「社会資本の維持管理及び更新に関する行政評価・監視〈調査結果に基づく勧告〉」を公表した。当該調査・報告によれば、国及び地方公共団体が管理する道路橋・港湾施設・河川管理施設等の社会資本の管理状況を調査した結果、①法令台帳等の整備が不十分、②定期点検等の実施が不十分、③長寿命化計画等の策定及びそれによる効果の把握・検証が不十分となっているとする課題を指摘している。

上記の勧告を受けて、今後、わが国における社会資本に関するアセットマネジメントへの取り組みは、段階を踏んで加速するものと考えられる。当面、多くの地方公共団体は LCC 型アセットマネジメントや NPM 型アセットマネジメントを標榜するかもしれない。

ところで、NPM 型アセットマネジメントの財源は公的資金であり、事業主体も公的機関である。財源に民間資金を使い、民間自らが事業主体となるマネジメントシステムは、PPP (Public Private Partnership¹⁰) 型アセットマネジメントとよばれる。PPP 型アセットマネジメントでは、民間との協働がアウトソーシングにとどまらず、PFI (Private Finance Initiative) やコンセッション (事業権の譲渡) など社会資本の所有権や管理水準の決定は公的機関に残すが、実際の管理・運営を民間に委託する形式が採用される。

さらに、民営化の段階が進むと、SOIT (Socially-Oriented Investment Trust) 型アセットマネジメントというシステムへ移行することとなる。これは、社会投資ファンドを利用したもので、ファンドが資産の所有者となるものである。この段階までいくと、公的機関が社会資本を「持たない」ことになる。

今後、滋賀県におかれても、LCC 型アセットマネジメントから順次移行を進めていかれることを期待している。

以上

¹⁰ 公共サービスに市場メカニズムを導入することを旨に、サービスの属性に応じて民間委託、PFI、独立行政法人化、民営化等の方策を通じて、公共サービスの効率化を図ることをいう。