

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第4回 包括委託におけるコスト認識

東洋大学客員教授 南 学

■「包括委託」による契約事務人件費削減

本連載の第1回で、東京都東村山市における「包括的保守点検管理委託（以下「包括委託」）」の導入の経緯を紹介し、「周囲遅れ」の状態であっても、「包括委託」を戦略的に位置づけることで、「トップランナー」への脱皮を実現した事例を紹介した。

この東村山市における包括委託の導入に関して、有効だったのは、公共施設の保守点検に関して必要な上乗せ費用を生み出す財源として各種委託契約に要する事務コストが平均して一契約事務当たり叩万円を超えるために、数十の施設の契約を包括することにより数千万円の人件費削減が可能なることを試算したことであると分析した。5月・6月号では、サウンディング調査を軸に、随意契約手法を取り入れることによって、事業実施期間の短縮による時間コストも十分にメリットとして考えられることも検証した。

しかし、その後、東村山市の事例に沿って「包括委託」の導入を進めたいいくつかの自治体で、「上乗せ費用」の主要部分を契約事務コストの削減で賄うという説明に対して、一部の幹部職員や議員から、「契約事務のコスト削減と言っても、それぞれの施設を所管する部局では、事務作業時間は経常業務の中に「溶け込んでいる」ので、契約を包括しても、個々の職場では、事務量として人間を減らすほどのボリュームがない。計算上では人件費削減コストがあると言っても、現実的には削減は不可能ではないか」という指摘があった。

包括委託をすすめるための手法としては、対象となる施設を選定して、これまでの委託料の総額に一定の「上乗せ金額」を設定して、3年ないしは5年の債務負担額を算出して当初あるいは補正予算で議会に諮るという手順である。この債務負担の金額に「上乗せ金額」が含まれるが、その財源として、計算上の契約事務コストを充てるとすると、十分に説明できないという意見であった。別の自治体でも、包括委託にともなう債務負担額について、数千万円に及ぶことに対して、「契約を一本化するのに、なぜ、高くなるのか」という議会からの反発に十分に答えられないという状況にあるとも伝えられた。東村山市では、導入の大きなメリットとして人件費総額の削減効果を説明して、実施への合意形成の契機になったが、新しい仕組みの導入に慎重な「役人気質」は、人件費削減は納得しつつも、現実には人員削減の可能性がどうか疑問を持ったという流れである。

公共施設マネジメントの入口としての「包括委託」なので、この手順がスムーズに運ばないと、それ以後のマネジメントにも影響する可能性が高い。そこで今回は契約事務コストの削減がどのような「価値」をもつのか、という点を検証したい。

■基本は、安全管理と委託業務の適正執行

包括委託の出発点は、技術系職員のない小規模自治体で、技術的なチェックも十分でないままに、漫然と長期間（ときには数十年）にわたって、合計で数千万円に及ぶ設

備保守点検委託が繰り返されていたことに対する疑問であった。公共施設数は数万以上に及ぶ（施設数、庁舎や学校、公営住宅などの棟数などの集計方法によって、数万から数十万と幅がある）とされているが、その保守点検に数百億円以上の金額が投入されていても、明確な責任体制の下に執行されている保証はほとんどないのが実態である。

そして、万一にも、公共施設の管理運営の不備によって死傷事故などが起これば、施設所有者としての自治体（公共施設の班接の管理責任者としての課長、係長など）が「業務上過失致死傷罪」の被告人として刑事訴追される可能性が高いことをどれだけ自覚しているのかは大きな疑問である。筆者がこれまでに実施した多くの公共施設マネジメントに関する職員研修において、この刑事責任を問われる可能性を認識していたケースは稀であった。

本連載の第2回（5月号）で触れた、埼玉県ふじみ野市の「流れるプール」で、吸水口に当時小学校2年生の児童が引き込まれて死亡した事件では、管理業務を受注していた業者ではなく、発注していた市の職員が禁固刑（課長が1年半、係長が1年）の判決を受けた。

この事故に対する責任の所在は最高裁まで争われ、最高裁の判決は、施設所有者（プールは自治体の所有）の責任を厳格に問うこととなった。業務委託をしても、その仕様書が一般的なものとどまり、管理監督が不十分であれば、発注者の自治体（施設管理担当部署の責任者）が責任を負うこと、財政上の理由は違法性の阻却事由とはならないことが明確になり、判例（判例を変更する場合には、最高裁の大法廷の判決が必要：裁判所法第10条3号）となったことは重要である。つまり、施設とその管理の暇庇によって、死傷事故が起きた場合には、第一義的に施設所有者である自治体（職員）の責任が問われることになったのである。

残念ながら、この原稿の最終校正をすすめている6月18日に大阪で震度6弱の地震が発生し、高槻市で、女子小学生の命が学校プールのブロック塀崩壊によって奪われた。公共施設が死傷事件を起こす可能性があり、その際は、施設所有者責任（業務上過失致死傷罪の適用）も追及されることに対する認識不足が未だに続いていることに愕然とした。宮城県沖地震のブロック塀倒壊で四人が犠牲になってから40年が経過しているにもかかわらずである（この件については次回に詳述することにする）。

このような重要な施設管理責任を、これまで、多くの自治体では、実質的に「他人任せ」にしていた実態があることは否定できない。包括委託は、このような実態に対して、専門技術者による適正管理を実現することが、コスト削減以前の課題として、もっとも大きな目的であることを明確にする必要がある。適正管理のためには、建物本体（躯体部分）、電気、空調、給排水衛生、昇降機、消防機器など、それぞれの専門技術者の巡回点検費用、数十の施設の事故やトラブルに即応するための「常駐体制」だけを考えても、人件費で2000～3000万円程度の上乗せ費用が発生する。

この上乗せ費用を賄えないのであれば、公民館や図書館、博物館・美術館、体育館などの公共施設の開館回数や時間を減らすことで、安全管理の費用を生み出すことも検討しなければならない。あるいは、安全性が確保できないとして、危険な施設の使用を中止するのが、「所有者」としての自治体の判断となるべきであろう。公共施設は、利用実態を分析すれば、地域住民の1割程度の利用にとどまっており、利用していない9割

の住民も維持管理費を負担していることの説明も必要となる。この実態は、利用の偏りがあるという意味で、公共施設の必要性を否定するものではない。しかし、安全性の確保への議論を避けて、費用の上乗せに抵抗することは、設置・管理責任への認識の甘さと説得力に欠けることになる。

■ 契約事務コストの削減と適正な保守点検管理の水準

公共施設の安全に責任をもった管理は基本であるが、包括委託として、契約を一本化することに関しては、スムーズな適正管理体制を実現するとともに、個々の施設ごとの保守点検契約に伴う事務コスト削減という二つの側面があることを明確にしなければならない。

現行の個々の契約をそのままに、建築、電気、機械設備などの分野ごとに専門的な点検（チェック）やアドバイスを受けるために、技術者と新たな契約を結ぶという方策もあるが、これでは、点検と作業内容との明確な業務区分を設定することが難しく、委託内容が重複して責任体制が不明確になる危険性がある。発注側である自治体に十分な専門技術的な知識と経験が不足しているのが一般的なので、「包括委託」は「性能発注」で行わざるを得ないという点にも注目すべきである。自治体に専門技術の知識と経験があれば、個別具体的な作業内容について、「仕様発注」が可能であるが、それができないので、包括的に性能発注をしなければならないことも、幹部職員や首長、議会に対して十分に説明しなければならない。

つまり、施設の安全確保（利用する市民の命と財産を守り、自治体職員に対する刑事責任発生を軽減する）が基本であり、そのためには、包括的に性能発注方式にならざるを得ないという説明が欠けているので、表面的な金額の課題に矮小化（仕様書発注の場合には、基本的に価格競争になることが多いので）してしまうということを認識する必要がある。

このような説明に加えて、契約事務コストの削減を人件費ベースでの削減金額総量とともに、各部署に点在する職員の時間を公共施設マネジメントという「本来業務」に振り向けることができるという説明を加えることで、説得力を持つのではないか。

ここで、契約事務コストがどの程度の金額になるのかの試算を振り返ることとする。表 1（別掲）は、本誌 2016 年 10 月号で紹介した契約関連事務コストの算出表である。当時の東村山市の契約実績を、契約金額による決裁区分を想定して、分析対象とした 153 件の事務コストを約 2 千万円（平均約 12 万 8 千円）とした事例である。

この数字が説得力をもったのは、契約の一本化によって生じる事務コストの削減効果を、初めて具体的な金額で示したことにあり、想定した包括委託の事業規模が事業者の「常駐体制」を含む管理費用として、総額 2 千万円ほどの人件費削減効果に「当たらずとも遠からず」の状況だったと考えられる（それにも増して、東京都下の自治体として初めての取り組みだったので、注目を集めることで東村山市にとって、有利な競争環境を実現し、事業者からの積極的な提案を得ることができたことも特記すべきことである。スピードが重要であるという証左でもある）。

東村山市での成功事例を検証すれば、単純に契約事務コストの総額が、包括委託に伴

事業者の管理コストの上乗せ部分を補うという説明だけでなく、管理コストの構造も分析する必要性につながる。対象施設数やその立地分布（密度）にもよるが、専門技術者が巡回する頻度と時間、保守点検に伴う作業量、予防保全に要する費用、作業日報作成や打合せ、緊急時に備えた「常駐体制」などを分析し、その費用を積算して、説明することも必要になるだろう。そして、このような分析結果を踏まえれば、今までの個別施設・設備ごとの保守点検委託が、必要な施設の安全確保と合理的な保守点検管理の水準を満たしていなかったことが明確になることが非常に多いことは予想できる。

■ 公民連携と職員の「本来業務」

包括委託は「委託」ではあるが、基本的には、「仕様書発注」ではなく「性能発注」となる。その意味は、民間事業者の「作業」のみを発注するのではなく、「ノウハウ」という「知的財産」も購入することにある。したがって、従来の「作業」サービスの購入でなく、施設・設備の保守点検管理の専門的ノウハウを導入することで、縦割り組織・予算によって管理されてきた施設・設備に対して、包括的に適正な管理を行うことになる。

このような役割分担を前提とすれば、自治体職員の担当する「本来業務」の姿も見えてくることになる。

事務作業コストの算出は、事務作業フローをもとに、その作業に従事する時間を人件費に置き換えることで行った。一方で、多くの自治体で人員配置を説明する資料として、表 2（別掲）にあるような事務分担の人工（にんく）分析がある。

表 2（別掲）のデータは架空のものであり、細部を省略したものであるが、「施設管理事業」の多くの部分は、施設・設備の保守点検管理作業の委託契約・監理事務である。

確かに、複数の事業を複数の担当者で分担するのであるから、委託契約事務の作業を包括委託として「抜き出し」しても、全体の作業分担のなかでは、人工として、人員削減につながらない。したがって、実質的に人件費削減には結びつかないのではないかという疑問が生じるのも当然である。

ところが、公共施設マネジメントの本来の目的は、施設の統廃合や有効利用にあるので、複数の施設とそれに関連する複数の部署にまたがる現状分析、統廃合計画の策定、計画実施への調整などの業務が必要となる。通常発想では、「公共施設マネジメント課」あるいは、担当を設置して当該業務の担当とすることになるが、公共施設は多分野に多数存在するので、その全てを対象にした統廃合プランを策定し、実施するのは困難なことである。また、当面は、2～3 のモデル事業を想定する程度なので、あえて、包括委託と統廃合を担当する多人数の部局を設置すると、担当事業・事務が錯綜することもある。

一つの解決策は、包括委託で浮いた 1 人工未満の「人員数」を、他部局から集合させて、1～2 人工としてまとめることである。もちろん、職員個人の一部を配置換えすることはできないので、プロジェクトチームを設置して、関連部局から複数の職員を、例えば週に 2 日間の午後に集合させ、プランニングの仕事に従事させるという方法である。

このようなプロジェクトチームの設置には、多くの事例があるが、プロジェクトチームに相応しい有能な職員ほど、所属でも中心的な役割を果たしているため、週の一部であっても定期的に集合させることはなかなか難しく、所属長の抵抗も大きい。そして、チームの発足直後は一定の役割は果たせるものの、日常業務の中で、しだいに役割が曖昧になるという傾向もある。

20年ほど前に横浜市で「政策研究プロジェクト」としてプロジェクト推進に一定の能力を持った職員を個別に指定して、市長名での「兼務辞令」を出し、強制的に集合させた。そして、4月の発足からわずか半年後の10月までに、翌年度の事業として予算要求のレベルまでまとめるというミッションを課し、成功した経験がある。

このように、クロスファンクショナルな仕事の進め方も考えれば、日常業務に「溶け込んでいる」業務を集合させ、中期的な施設・機能統廃合にむけての業務に従事させれば、統廃合の担当者の人件費は、人員削減としてカウントすることができ、中期的に統廃合によって、人員が削減できることになる。

他にも、兵庫県明石市では、包括委託に小規模修繕業務を委託業務として組み込んだことで、公共施設マネジメント業務に関連する管財部門と営繕部門を統合して職員数を減らした事例もある。小規模修繕は保守点検管理業務よりも、現場確認、修繕作業の判断、予算管理も含む発注、検査確認など事務量が多いので、包括化の効果が高いことが、人員削減の「原資」となった。

現在では、包括委託の対象施設は一部にとどまっているが、大多数、あるいは全施設への適用をすすめる段階になれば、入札を行う「契約課」の業務も大幅に減ることとなる。物品や役務の調達も包括的に発注する工夫も行うことで、契約「課」の業務も「係」へと縮小することも可能かもしれない。

全庁的な公共施設マネジメントをすすめるためには、職員に対して、「本来業務」としての公共施設マネジメントを重視することをミッションとして認識してもらうことが必要であるが、そのためにも、専門的知識と経験をもった民間に保守点検管理の業務を包括的に委託するという構図を公民連携の手法として、真剣に考える段階になったといえる。

■表1

表1 契約関連事務コストの算出表

作業項目	事務作業・決裁等	対象契約	担当職位	年間所要時間(分)	件数	分あたり単価	活動コスト
予算要求～決定	業者連絡・見積書取得	全件	主任・主事	15	153	85	195,075
	原案作成	全件	主任・主事	30	153	85	390,150
	決裁	全件	係長	15	153	85	195,075
	決裁	全件	課長補佐・課長	10	153	85	130,050
	ヒアリング1, 2, 3	全件	主任・主事 (原課・財政課)	30	153	85	390,150
	査定～決裁	全件	主任・主事・主査 (財政課)	12	153	85	156,060
	査定～決裁	全件	次長・部長 (経営政策部)	3	153	85	39,015
	査定～決裁	全件	副市長・市長	3	153	206	94,554
	点検	全件	主任・主事	3	153	85	39,015
	予算資料作成	500万円以上のもの	主任・主事	30	18	85	45,900
執行伺	作成	全件	主任・主事	40	153	85	520,200
	決裁	全件	係長・課長補佐・課長	25	153	85	325,125
	協議	全件	主任・主事・係長・課長 (契約課)	35	153	85	455,175
	決裁	500万円未満のもの	次長・部長	10	135	85	114,750
	決裁	500万円～2,000万円未満のもの	副市長	10	11	206	22,660
	決裁	2,000万円以上のもの	市長	10	7	206	14,420
業者選定	全件	主任・主事	60	153	85	780,300	
業者連絡・現場説明	全件	主任・主事	40	153	85	520,200	
予定価格作成・決定	全件	主任・主事	5	153	85	65,025	
見積合・見積経過報告	全件	主任・主事	20	153	85	260,100	
契約書・契約締結起案作成	仕様書作成	全件	主任・主事	60	153	85	780,300
	契約書・起案作成	全件	主任・主事	30	153	85	390,150
	決裁	全件	係長・課長	25	153	85	325,125
	協議	全件	主任・主事・課長 (契約課)	25	153	85	325,125
	決裁	500万円未満のもの	次長・部長	5	135	85	57,375
	協議	500万円以上のもの	主任・主事・課長・部長 (財政課)	33	18	85	50,490
	決裁	500万円～2,000万円未満のもの	副市長	3	11	206	6,798
	決裁	2,000万円以上のもの	市長	3	7	206	4,326
契約締結	業者連絡	全件	主任・主事	20	153	85	260,100
	事務分掌指定書作成	全件	主任・主事	5	153	85	65,025
	契約台帳作成	全件	主任・主事	5	153	85	65,025
事業進行管理	全件	主任・主事	60	153	85	780,300	
検査調査 (毎月×12)	業者連絡	全件	主任・主事	120	153	85	1,560,600
	検査	全件	主任・主事	180	153	85	2,340,900
	検査調査作成	全件	主任・主事	60	153	85	780,300
	検査員確認	全件	係長	36	153	85	468,180
	決裁	全件	係長・課長	120	153	85	1,560,600
	業者連絡	全件	主任・主事	60	153	85	780,300
支払 (毎月×12)	支出命令書作成	全件	主任・主事	60	153	85	780,300
	決裁	全件	係長・課長・部長	132	153	85	1,716,660
	会計処理	全件	主任・主事・係長 (会計課)	96	153	85	1,248,480
	会計処理	全件	会計管理者	12	153	85	156,060
監査・決算	決算数値確認・審議資料作成	全件	主任・主事	10	153	85	130,050
	監査資料作成	全件	主任・主事	5	153	85	65,025
	監査	全件	主任・主事(監査委員会事務局)	5	153	85	65,025
	資料・数値確認	全件	係長・課長・部長	9	153	85	117,045
	監査資料作成	全件	主任・主事	5	153	85	65,025
合計							19,697,688
1件当たりコスト(合計コスト/153件)							128,743

■表2

表2 職員配置表(事業分担表)

事業	課長	係長A	係長B	主任	職員A	職員B	合計
〇〇事業	0.05	0.2	0	0.15	0	0.4	0.8
△△事業	0.05	0.1	0	0.15	0.4	0	0.7
××施設管理事業	0.05	0	0.3	0.15	0	0.4	0.9
□□施設管理事業	0.05	0	0.3	0.15	0.4	0.0	0.9
庶務経理	0.1	0.3	0.1	0.2	0.1	0.1	0.9
部内調整	0.3	0.2	0.2	0.1	0.05	0.05	0.9
議会対応	0.4	0.2	0.1	0.1	0.05	0.05	0.9
合計	1	1	1	1	1	1	6