

2010.10.27 : 平成21年度 各会計決算特別委員会 第3分科会

○たきぐち委員 私からは、東京都公園協会について伺いたいと思います。

公園協会は都が一四・五%を出捐する監理団体であり、都市緑化、公園緑地、河川及び水辺環境に関する事業を行っております。二十一年度の決算書では一六二ページからの河川維持費や一九五ページからの公園管理費、動物園管理費、霊園葬儀所管理費などの指定管理者制度の支出の項目などで事業に対する決算が示されております。

まず、平成二十一年度に建設局から公園協会に委託した契約内容と契約金額を伺います。

○滝澤公園管理担当部長 平成二十一年度の建設局から公益財団法人東京都公園協会への委託契約金額と件数についてでございますが、全体の契約金額は八十億一千八十五万九千円、契約内容と件数につきましては、都立公園の管理に要する費用に関する協定、河川管理施設の管理及び水上バスの保守管理委託、隅田川水辺環境保全業務委託など十三件でございます。

○たきぐち委員 十三件、約八十億一千百万円を委託しているということでございます。平成二十年度が七十億一千七百万円ですから、約十億円の増加となりました。二十一年度から日比谷公園、代々木公園、水元公園の三つの公園が新たに指定管理者として委託されたことによるものと認識しております。

都からの主な委託業務としては、今ご説明がありましたとおり、都立公園等の管理運営、河川管理施設の管理及び水上バスの保守管理、あるいは隅田川水辺環境保全などであります。都立公園や都立霊園などについては、平成十六年から指定管理者制度を採用しており、そのほとんどで公園協会が選定されております。都立公園七十四公園のうち、六十五公園、実に八八%が公園協会の管理というふうになっております。

そこで、都立公園等、指定管理協定のうち、二十一年度に公園協会が外部に再委託した金額及び件数を契約方式別に伺います。

○滝澤公園管理担当部長 平成二十一年度都立公園等指定管理業務のうち、公園協会が外部に再委託している金額及び件数につきましては、全体で二十八億七千五百五十五万四千円、七百五十九件であります。その内訳としまして、指名競争入札十七億二千二百九十九万六千円、百四十三件、随意契約七億七千五百七十三万八千円、五百三十件、特命随意契約三億七千二百八十二万円、八十六件であるとの報告を受けております。

○たきぐち委員 二十一年度の包括外部監査では、二十年度における再委託契約件数の中で随意契約が占める割合が七一・五％と極めて高い点が指摘されておりますが、今ご答弁がありましたとおり、二十一年度も件数ベースで六九・八％と、ほとんど変化は見られません。もちろん、これは外部監査報告が出されたのがことしの二月でありますから、報告書が出される前の契約ということになるかと思いますが、十八年度から常に約七〇％を随意契約が占めており、特命随意契約を合わせると二十一年度では八一・一％に達している状況であります。この中で、競争入札に付すべき基準である二百五十万円未満、特に二百四十万円以上二百五十万円未満がボリュームゾーンであって、競争入札回避というべき随意契約が見受けられるという包括外部監査の指摘がありました。

都は、こうした疑いが持たれるような契約が多いことについて、どのような認識でいるのか。また、外部監査報告を受けて公園協会に対してどのような指導を行っているのか伺います。

○滝澤公園管理担当部長 包括外部監査の報告を受けまして、建設局としましては独自に自主点検を実施するなど、監理団体の事務事業について不断の見直しを行っております。

具体的には、公園協会に対して樹木剪定、枯れ枝処理など各公園で可能な限り集約して発注する、また危険木処理や園路補修など、緊急性、迅速性をもって対応する維持管理は単価契約方式を導入、また複数の公園にまたがる契約の集約化を進めるなどにより競争入札を推進してまいりまして、より契約方法の工夫を図り、一層の効率的な運営に努めるよう指導しております。

○たきぐち委員 可能な限りその契約を集約して競争入札を実施していく、そういう指導を行っているというお話でありました。例えば、この監査報告で指摘されました例として挙げられました光が丘公園、これは同じ公園の中で清掃委託が三つの契約に分かれて、二百五十万円以下での契約がされている、これについては、四月業務のスタートということでございますので、その関係から二十二年度も同一内容、同一業者への契約が結ばれているということでありました。また同様に、二つの委託契約に分かれていた小金井公園、これについては報告を受け、指導した結果、小金井公園外三つの公園を一つの契約にまとめて競争入札を行い、契約が下がったというふうにも伺っているところでございます。都の指導によって、競争入札回避と疑われるような契約が減少し、二十二年度の再委託契約件数の中で随意契約が占める割合は大きく改善されると明言できますでしょうか、伺います。

○滝澤公園管理担当部長 包括外部監査の報告及び都の指導を受け、公園協会では計画的な発注や複数の公園にまたがる契約の集約化などに取り組んでおります。

平成二十二年度におきましても、一層の集約化を進めており、再委託契約件数の中で随意契約に占める割合は改善していくものと考えております。

今年度上半期の実績におきましても、随意契約の割合は減少してきておりまして、競争入札の割合について申し上げますと、包括外部監査の対象となりました平成二十年度においては、競争入札の割合が一五・一％でした。平成二十二年九月末現在では四〇・七％に改善しております。

○たきぐち委員 今、上半期の実績のご報告がありました。複数にまたがる契約を集約することによって、指名競争入札を行って、競争入札が一五・一％から四〇・七％に改善された、これについては大きな前進だというふうに思っておりますが、こうした外部監査の報告を受けるまで、何年にもわたり競争入札を疑われるような契約が続いてきた、そのことについては都は強く認識をしておくべきだと申し上げておきたいと思えます。

都立公園の指定管理につきましても、今年度が最終年度でありまして、ことしの四月から七月に次期指定管理者の公募が実施されたところであります。五年前の議会の議事録を拝見いたしますと、公募をした各団体の選定基準ごとの配点が議会には報告されておらず、その選考過程、結果に対する説明が極めて不十分だったというふうに考えております。加えて、選考委員会のメンバーや選考委員会の議事録も公表されておられません。

来年度以降の指定管理者の選考に当たっては、こうした不透明さを改善する方針なのか伺います。

○滝澤公園管理担当部長 指定管理者の選定につきましても、その都度都議会に説明し、議決を得てきたものと認識しております。

評価項目ごとの配点については、事業者選定の透明性、公平性を高めるため、本年四月の公募から公表しております。選定委員会の名簿、議事要旨につきましても平成二十年度の選定以後、既に明らかにしてきております。さらに、事業者選定の透明性、公平性を一層高める観点から、応募事業者名、評価項目ごとの得点状況につきましても指定管理者の選考に関する都の指針に基づき、今後公表してまいります予定でございます。

○たきぐち委員 この四月からその透明性を高める、東京都の指針に基づいて行っていくということでもございました。私も区議会の時代に指定管理者によるその公募の状況を委員会等々でも報告を受けてまいりましたけれども、A社、

B社、C社というように各項目ごとの配点が、必ず報告があって、そこで初めて委員会の中で議決されていく。もちろん、先ほどお話にありましており議決されたということではありませんけれども、前回の五年前の議会の段階ではこの不透明さというものはぬぐえないのではないかと私はそう考えております。これから議会にしっかりと報告をするということをございました。今回の公募に当たりまして、より競争性を高めるために策を講じたのか伺いたいと思います。

○滝澤公園管理担当部長 平成十八年度に指定管理者制度を本格導入した際、指定管理者の選定単位となるグループについては、スケールメリットの確保、公園の特性、地理的条件などの観点を考慮しまして、複数の公園をグルーピングいたしました。その後、指定管理者制度を直営公園や新規公園に導入する際には、その他考慮すべき特段の事情がない限りは指定期間の満了時期を今年度末に統一してまいりました。

これは、次回の選定更新事務の効率化を図るためや次回選定の際にグルーピングの再編成の検討を行いやすくするために設定してきたものでございます。検討の結果、今回の公募に当たりましては、グルーピングの考え方に適正な事業規模の観点を加え、現在の都市部の公園グループを東部、南部、北部の三グループに、現在の武蔵野の公園グループを武蔵野と多摩部の二グループに分割し、競争性の確保にも配慮したところでございます。

○たきぐち委員 指定管理者制度については、さまざまな議論があるんだと思っております。民間のノウハウを生かした質の高いサービスが期待できる一方で、採算性や効率を重視して公益性が置き去りになるのではないかと、そういうような意見もあります。しかし、公共施設の運営に指定管理者制度を導入する流れの中で、その効果を発揮するためには、より公正で透明性の高い選考と、そしてその後の運営チェックを働かせることが重要であるということは言をまちません。ただ、公園協会は指定管理者導入以前から都立公園の運営を委託されており、当然ながら実績があるわけであります。

また、都から六十五名の職員が派遣されており、都のOB九十二名が常勤嘱託として勤務されている。さらに、選考委員会のメンバー、これは公表するという先ほどのご答弁でありましたけれども、建設局の職員が選定されているわけであります。こうしたことを考えると、公平性が担保できるのか。最初から公園協会に大きなアドバンテージがあるのではないかと感じるを得ないんですが都の所見を伺います。

○滝澤公園管理担当部長 監理団体は都政を支える重要なパートナーであり、都の政策との連動性が高い業務を担っております。この指定管理者制度の公募におきましての基準は条例で規定されており、公園協会にアドバンテージがあるわけではなく、監理団体も民間事業者と全く同じスタートラインに立っております。

選定に当たっては、提示された事業計画書等に基づき、外部委員を過半数とした選定委員会におきまして、専門性、公正性を十分に確保した審査を経て、都議会の指定議決を得ることから公平性は十分に確保されているものと認識しております。

今後も施設の特性や目的に応じまして、すぐれた創意工夫により都民サービスを向上させることができる最もふさわしい指定管理者を都議会の議決を得て指定してまいります。

○たきぐち委員 同じスタートラインにあって、公平性が確保されているということでもあります。今回、競争性を高めるためにグルーピングの再検討をされたということで、都市部の公園として二十三公園だったものを三つのグループに分けた、あるいは武蔵野の公園として分類されていた十六の公園を二つのグループに分けて募集したということは、より民間企業もここに参入しやすくなった、公平性という観点からあるいは競争性という観点からも、これは高まったものと私はとらえております。

しかし、先ほど申し上げたとおり、都からの職員も派遣されていてOBもそこに入っている、そういう中で公園協会が今のままの組織で都立公園等の管理運営に参画していくことが本当に適切であるのか、私はこれは検証が必要だというふうに思っております。局として、十分な議論と検証を重ねていただきたいと思えます。

これまでの指定管理者に関する質問は公園協会の公一事業に分類されるものでございました。

続いて、公園協会が行っている公三事業について伺います。

公三事業では、水辺魅力アップ事業、水上バス活用事業、河川、水辺保全業務が行われているかと思えます。このうち、河川、水辺保全業務における河川管理施設の管理及び水上バスの保守管理、これは都からの特命随意契約だと思えますが、どのような業務で二十一年度の都からの委託金額は幾らであるのか伺います。

○横溝河川部長 ご質問の管理業務は、地下調節池や防災船着き場、水上バスの保守管理に関するものが対象でございます。

まず地下調節池の管理は、神田川などに設置された十カ所の地下調節池につ

いて、施設の運転や保守管理などに関する業務でございます。防災船着き場等の管理は、災害時における救援活動の拠点となる十一の防災船着き場について、その補修、整備、点検等を行うものでございます。また、水上バス保守管理は、東京都が防災用船舶として所有する三隻の水上バスの保守点検や定期整備等に関する業務でございます。これらの業務を行うための二十一年度の都からの委託金額は四億一千五百八十七万一千円でございます。

○たきぐち委員 これについては、包括外部監査で調節池管理業務、防災船着き場等管理業務、水上バスの保守管理業務を一括契約することによる間接費等の削減効果は明らかでないという指摘もされているところであります。ここで、地下調節池の管理業務に関して、この業務は公園協会がまた業者に委託をしているわけでありまして、つまり都から再委託という形になるんですが、具体的にどのような業務を行い、協会はどのような考えに基づいて発注をしているのか伺います。

○横溝河川部長 地下調節池は集中豪雨などで増水した河川の水を一時的に取り込み、下流部の流量を減らすことにより、都民の命と暮らしを水害から守ることを目的として都が設置した貯留施設でございます。この施設の管理運営に当たりましては、地元区市と連携するとともに、施設周辺住民からの相談や苦情にこたえつつ、調節池に流入した水の排水や土砂等の堆積物の処分を行うこと、また、渇水期の防火対策の一つとして、消防庁と連携して地下調節池を活用した消防用水等を確保することなど、河川行政を支援、補完する公益団体として都と一体となって施設を運営するノウハウや能力を有している公園協会に委託しているものでございます。

なお、同協会は都から受託した業務のうち、調節池の監視設備の保守点検につきましては、機械や電気設備の特殊性から協会の財務会計規程に基づき、設備を設計したメーカーと契約を行っているというふうに聞いてございます。

○たきぐち委員 地元の区市町村や消防庁等と連携をとりながら、こうした事業を推進しているということでございます。

この調節池管理に関して、外部監査のときにもこれは金額が出ているところでございます。私の手元の資料ですけれども、この調節池管理に関連する契約、具体的な業務のお話が今ありましたけれども、調節池関連の保守点検、あるいは機械点検、清掃、ポンプ修理などがあるかと思いますが、二十三件の契約金額、これは二億四千六百七十九万円。都からの委託契約、これについては二億五千二百二十八万円。

都からの委託契約については、共通経費として管理費がここに加わるかと思

いますので、一概には金額が出るわけではないんですが、仮に三分の一を都からの委託契約の中に、調節池の管理費としてプラスをした場合、金額ベースでの再委託比率は八七・四%となるわけでございます。金額ベースで再委託比率が高いということをまず指摘させていただきたいと思います。

続いて、河川、水辺保全業務における隅田川水辺環境保全業務、これはどのような業務を行っており、二十一年度の都からの委託金額は幾らであるのか伺います。

○横溝河川部長 この管理業務委託は隅田川の魅力ある水辺空間を形成するとともに、良好な環境の維持向上及び保全を図ることを目的といたしまして委託しているものでございます。具体的には、ボランティア団体の活動と連携した緑と水辺の環境保全に関する普及啓発及び利用促進、巡回警備、植栽等の管理を行うものでございます。

委託に当たりましては事業の目的を踏まえまして、公園協会が、公園ボランティア団体や地域住民と信頼関係をはぐくんでおりまして、これらの団体などと連携して隅田川テラスの管理を行うことができること、公益法人の認定を受けておりまして、行政の補完機能を有していること、さらに、公園事業で養われた造園技術等のノウハウを有していることなど、公的ノウハウや技術力を有してくることから、同協会を委託先としているものでございます。平成二十一年度の都における委託金額は、二億三千三百十万円でございます。

○たきぐち委員 主な業務として、隅田川テラスの植栽管理や巡回調査を行っているということであります。この巡回調査については、包括外部監査の中で、そのまま読み上げますけれども、第五建設事務所管内の巡回調査報告書を確認したところ、平成二十年四月の報告で、金具不良や浮き輪なし等の指摘があった箇所が三十地区中十六地区あったが、一年後の二十一年三月の報告までそのほとんどが対処されておらず、三十地区のうち十五地区は一年間、毎週ほぼ同じ指摘と写真が報告されていたという指摘がありました。これは改善をされたのか伺います。

○横溝河川部長 金具の不良等の施設の不備についてでございますけれども、これにつきましては、以前から日々の管理におきまして現地を確認し、順次修繕を行っている中で、そのような中で平成二十一年度の包括外部監査で指摘されたものでございます。

都といたしましては、監査の指摘の有無にかかわらず対応を進めてきてございまして、既に平成二十二年一月までに必要なすべての施設において修繕を終えているところでございます。

○たきぐち委員 常に対応しているというお話でありましたが、現実的にここで指摘されているわけであります。この当該案件についてはすぐに対応したということでありますけれども、巡回調査をしてもそれに対応しなければ意味がなさないわけでありますので、今後はこうしたことがないように注意をしていただきたいというふうに思います。

この隅田川のテラスの植栽管理や巡回調査については、これも私の手元にある資料ですけれども、隅田川植え込み地管理契約、これが四件、隅田川施設管理巡回調査、これが三件、合わせて七件、このうちの六社は三年続けての受注、一社は二年連続の受注、これはいずれも指名競争入札、指名競争ということでありますけれども、この七件の合計契約金額は二億一千八十五万円と私の手元の資料ではあります。都からの委託契約が二億二千六百二十八万円、これ単純に計算すると九三%が再委託の金額ということが認識をできると思います。

こうして見ますと、先ほどの地下調節池の管理業務や今の隅田川テラスの植栽管理、あるいは巡回調査ともに再委託の比率が高く、これだけを見ますと、公園協会が果たす役割は何か、さらには公園協会が委託すべき事業なのかという検証が私は必要ではないかというふうに考えております。

監理団体というのは、いうまでもなく、採算性、市場性を欠く分野、公共性の高い分野などで、民間の資金や人材、あるいはノウハウを活用して運営をしていくということだと思えます。

公園協会は、公一、公二、公三事業及び収益事業も行っており、多岐にわたって事業展開をしているわけでありまして、人員面で見ますと、二十年度から二十一年度にかけて、固有職員も都からの派遣も都のOBも、これはふえているわけであります。当然ながら監理団体として、民間ではできない、採算性は高くないけれども公益性が高いという事業は当然あるんだというふうに思っております。しかし、公一事業、先ほど公園管理等々の指定管理者についての質問をいたしましたけれども、指定管理者と民間とが競争する、競合していったら、その運営、よりよい運営を図っていく、しようという事業であったり、あるいは公三事業の再委託が多い、都から委託をして、そしてほぼそれと同金額、あるいは九〇%ぐらいを再委託している、こういう契約が、本当に公園協会がする必要があるのであるかどうか、そういう検証を私はしっかりとすべきだというふうに思っております。多岐にわたる事業でありますので、公園協会が行う意義をしっかりと仕分けしていくということが必要ではないかというふうに思っております。

今回、包括外部監査報告後の改善状況、あるいは公園協会に委託をするべき事業であるかという問題提起をさせていただきましたが、都としての、東京都公園協会へ事業委託をするということについての所見を伺います。

○野口総務部長 都の監理団体は、公益性、公共性を確保しながら、効率的により高度なサービスを提供できるメリットを有しており、都の施策と連動性が高い業務を都と連携しながら一体となって実施しております。都が直接実施する業務は、都民サービスの質の維持向上や運営の高度化、新たな行政ニーズへの対応などにより業務の範囲が拡大しております、外郭団体の活用の場面も広がっております。

東京都公園協会は、公園緑地行政、河川行政を支える欠かすことのできない都政の重要なパートナーでございます。都の施策との連動性が極めて高い業務を担う公益財団法人でございます。施策との連動性が高い業務は普遍的に存在しますので、一翼を担うという監理団体の役割は普遍でございますが、一方、監理団体を活用する業務につきましては、都の施策や社会経済情勢等の変化に応じて不断の検証を行っていく必要もでございます。

今後とも、都民サービスの向上のため、監理団体であります公園協会の活用を図りまして、局事業の機能的で柔軟な運営を推進してまいります。

○たきぐち委員 都の施策と連動する事業については、こうした監理団体が果たしていくというご答弁でありました。今、公園協会が行っているこのすべての事業が、もちろん都と連動していないということではないんですが、民間と競合する部分や、あるいは委託の中での、そこに公園協会が介する意義、こういったものをしっかりと見直しをしていきたいと思っておりますし、先ほど社会状況に応じて不断に見直しをしていくというご答弁もありました。社会状況は大きく変わっているわけですから、ぜひこうした公園協会が行っている事業については、引き続き検証していただきたいと思っております。

また、実際に行っている事業についても、外部監査報告で指摘されたところを改善すればいいということではありません。公園協会が自浄能力を発揮して、業務の内容であったり、あるいは契約の内容であったりチェックをして取り組んでいただきたいと思いますと申し上げて私の質問を終わります。