

平成11年度
包括外部監査報告書
(委託料に関する事務)

平成12年3月

八王子市包括外部監査人

目 次

頁

第 1 外部監査の概要

1. 外部監査の種類	1
2. 選定した特定の事件	1
(1) 外部監査対象	1
(2) 外部監査対象期間	1
3. 事件を選定した理由	1
4. 外部監査の方法	2
(1) 監査の要点	2
(2) 監査の方法	4
5. 外部監査の実施期間	4
6. 外部監査補助者	4

第 2 外部監査の結果

1. 委託先の選定方法について	5
(1) 随意契約理由と随意契約指定理由書について改善を要するもの	5
2. 委託料の算定根拠・算定方法について	6
(1) 見積書の徴取省略理由を明確にすべきもの	6
(2) 見積書内訳明細書の徴取について改善を要するもの	6
(3) 管理経費の算定基準について検討を要するもの	6
(4) 他所管の類似業務との比較及び情報交換を要するもの	7
3. 委託内容の評価について検討を要するもの	8
4. CATV 広報の制作及び放送業務委託について	8
(1) CATV 広報の効率性、有効性について検討を要するもの	8
5. ねたきり高齢者等入浴事業委託について	9
(1) 委託契約について改善を要するもの	9
(2) 委託料の算定について改善を要するもの	9

包括外部監査報告書

平成 12 年 3 月 31 日

包括外部監査人
室岡 喜代二

第 1 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項及び第 2 項に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件

(1) 外部監査対象

平成 11 年度上半期に執行された委託料に関する事務

(監査対象部局)

委託料を執行した所管（市長部局及び教育委員会）

(2) 外部監査対象期間

自 平成 11 年 4 月 1 日 至 平成 11 年 9 月 30 日

3. 事件を選定した理由

八王子市においては、現在進行中の「八王子市行財政改革大綱」のなかで、市政運営を効率的に推進し、コスト削減あるいは市民サービスの向上など効果的な事業を実現するため、業務の民間委託推進を主要項目の一つとして掲げている。また、今後も効率的な行政運営が求められていくなか、委託料の金額も年々増加している。このため、「委託料に関する事務」が適法にして効率的に執行されているかどうか調査する必要があると判断し事件として選定した。

委託料の推移（一般会計）

（単位：百万円）

	決算又は予算総額	委託料	構成比
平成 9 年度（決算）	185,277	22,869	12.3%
平成 10 年度（決算）	166,475	23,476	14.1
平成 11 年度（予算）	170,700	27,125	15.9

4. 外部監査の方法

（1）監査の要点

八王子市における平成 10 年度一般会計の委託料の支出状況は、施設清掃、施設警備、施設管理、機械保守、各種業務の委託が多くを占めている。

また、その委託方法も所管課分掌の随意契約が平成 10 年度一般会計決算額 23,476 百万円のうち約 80%を占めている。

地方自治法では、事務事業の民間委託化における契約形態は競争入札が原則とされる。例外である随意契約を無制限に認めることになると、公平・公正な契約制度の趣旨に反することとなるから、同法施行令において認められる要件が限定列举されている。

また、八王子市の場合、契約の所管は財務部契約課となっているが、関係事務処理要領等の定めにより事業所管課において契約することが認められている。所管課における契約は契約の専門部署でないことから、契約事務や契約内容が適法にして効率的に執行されていない場合が想定される。

監査にあたり、例外的な契約形態である随意契約で所管課が担当した契約を重点に、委託料の事務の執行が、関係法令等に基づき適正に執行されているかどうかを主眼として財務に関する事務の監査に、経済性、効率性、有効性の観点を加味して監査を実施した。

具体的な監査着眼点は以下のとおりである。

① 委託料の目的・内容・効果について

ア 委託の意思決定について、技術的、経済的に検討した効果的業務についてなされているか。

イ 委託業務の内容は、契約書に明確に記載されているか。

ウ 他の契約書書式を流用する場合、契約内容と契約条項に整合性はあるか。

エ 所管部局で執行すべきものまで委託していないか。

オ 契約書を補完する仕様書や図面等が契約書に添付され、本文と割印等され一体となっているか。

カ 契約内容の基本的事項が、「別紙仕様書に基づいて」等全面的に仕様書等

に委ねられていないか。

キ 仕様書等には委託業務の具体的な内容が明示されているか。

ク 委託業務の履行、その他につき、問題等の想定される事項につき必要な条項が明確になっているか。

② 委託先の選定方法について

ア 委託先の取引能力を確認しているか。

イ 許認可が必要な業務の場合、委託先は認可を受けているか。

ウ 同一業務先と継続随意契約することに合理性があるか。

エ 同一業務を同一委託先に分割して随意契約しているものはないか。

オ 委託先で受託業務の全部を再委託しているものはないか。

③ 契約書手続について

ア 契約書には契約金額、委託目的、履行期限及び場所、その他必要事項が適正に記載されているか。

イ 契約書の契約者欄は正しく記名押印されているか。

ウ 契約事務は定められた承認手続に基づき行われているか。

エ 事後契約となっているものはないか。

オ 契約締結前に業務執行されているものはないか。

カ 委託業務ごとの標準契約書様式は作成されているか。

キ 随意契約理由に合理性があるか。

ク 50万円超の随意契約は、契約課長に合議して執行されているか。

④ 委託料の算定根拠・算定方法について

ア 委託料の算定（積算）基準、資料は整備されているか。

イ 委託先負担費用、他所管の同業者見積、標準作業量・時間・賃金等、年度別動向等幅広く情報を収集して、客観的に妥当なものとなるよう配慮しているか。

ウ 契約書、仕様書等に算定の根拠となる計算、数値が記載されているか。

⑤ 委託内容の履行確認・評価について

ア 委託内容の履行確認方法、手続は妥当か。

イ 委託業務の実施結果の分析・評価はその後の委託業務執行に活用されているか。

⑥ 委託料の支払（支出）・精算について

ア 委託料の支払方法、支払時期の設定は適正か。

イ 概算払いの契約について精算条項が記載されているか。

(2) 監査の方法

この監査の実施にあたっては、初めに委託事業の委託料計数等把握のため平成 10 年度一般会計決算及び平成 11 年度一般会計予算から、款・項・目区分毎の委託内容内訳表を作成した。そのデータに基づき次のような 6 種類の委託事業に分類対比した委託明細表を作成した。

委託明細表			(単位:百万円)	
種 類	平成 10 年度決算額	構成比	平成 11 年度予算額	構成比
施設清掃委託	703	3.0%	718	2.6%
施設警備委託	148	0.6	174	0.6
施設管理委託	2,201	9.4	2,185	8.1
機械保守委託	609	2.6	616	2.3
業務委託	16,393	69.8	19,220	70.9
その他委託	3,422	14.6	4,212	15.5
合計	23,476	100.0	27,125	100.0

この委託明細表及び委託内容内訳表から委託契約内容と監査要点を勘案し、任意に抽出した次の部課の事務事業の委託契約について、担当者から関係資料の提示を受け閲覧検討するとともに、説明聴取、現地視察等通常実施すべき監査手続を実施した。

企画政策室 総務部職員課 財務部管財課 生涯学習部交流課・推進課
福祉部高齢者福祉課・障害者福祉課・総合福祉センター
清掃部管理課・リサイクル推進課 都市整備部管理課
学校教育部庶務課・保健給食課・教育研究所 甲の原体育館

5. 外部監査の実施期間

自 平成 11 年 11 月 1 日 至 平成 12 年 3 月 31 日

6. 外部監査補助者

花 形 俊 雄 若 槻 康 二 田之倉 敦 司

第2 外部監査の結果

監査の結果、八王子市の平成 11 年度上半期に執行された委託料に関する事務のうち監査対象とした委託契約は、下記の事項を除き、法令、条例、規則に準拠し適正に執行されていると認められた。

記

1. 委託先の選定方法について (各課共通)

(1) 随意契約理由と随意契約指定理由書について改善を要するもの

随意契約の締結は、地方自治法第 234 条第 2 項において「政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。」と規定され、これを受けて地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号から第 7 号まで限定列挙されている。

地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号では、「売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格が別表第 3 に掲げる契約の種類に応じ定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないもの」として、八王子市契約事務規則第 42 条に契約の種類と予定価格を定め、同規則第 43 条で「なるべく 2 人以上から見積書を徴さねばならない」と規定されそれに沿った契約を行っている。

地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号から第 7 号までは、競争に付しがたい場合で 1 者随意契約になるものが多い。

随意契約は、公平性・競争性の観点から一般競争入札が原則であることの例外として限定されていると考えられるので、その理由を具体的に明示して判断を誤らないようにしなければならない。このため、財務部契約課において「工事請負契約上における随意契約のガイドライン」を作成して各部局へ周知を講じている。また、「随意契約指定理由書」については、件名、発注先及び地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項各号中の該当理由とその具体的理由を記入する書式となっていて、各所管課から「本委託業務については 1 者に指定して随意契約したい」旨を契約課へ依頼するときに作成し、使用している。

さらに、各所管課で契約する 1 者指定随意契約についても同様の書式で宛名を読み替えて使用するよう指導している。

しかし、所管課で契約する随意契約には「随意契約指定理由書」作成の統一性に欠けるもの及び、起案文書に具体的随意契約理由の記入のないものが見受けられる。

地方自治法第 234 条第 2 項の趣旨に鑑み、まず第一に、随意契約理由を明確にすることにあるので、それに適合した起案文書の記入方法とすべきである。

また、「随意契約指定理由書」は地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項の該当号及び同項第 2 号該当の場合その理由、さらに、1 者指定の具体的理由を明示したより使いやすい書式に改善して、一層の客観性・合理性が判断出来るよう統一して使用すべきである。

2. 委託料の算定根拠・算定方法について

(各課共通)

(1) 見積書の徴取省略理由を明確にすべきもの

所管課で契約する随意契約に際し見積書の徴取を省略しているにもかかわらずその省略理由が明示されてない事例が見受けられた。

見積書の徴取については、八王子市契約事務規則第 43 条、工事請負等の事務処理要領第 14 条第 2 項 (3)、八王子市物品の購入及び備品の修繕等に関する事務取扱要領第 4 条第 3 項 (2) において、なるべく 2 者以上から見積書を徴することが規定されている。

見積書徴取省略については、八王子市契約事務規則第 44 条において以下の条項が規定してある。

第 44 条 次に掲げる各号の一に核当する場合は、前条の規定にかかわらず見積書の徴取を省略することができる。

- 1 国、地方公共団体その他公法人与契約を締結するとき。
- 2 法令により価格の定められている物を購入するとき。
- 3 見積書を徴取できない特別の理由のあるとき。
- 4 前各号に掲げるもののほか見積書を必要としないものと認められているとき。

したがって、見積書の徴取を省略した場合は、省略できる該当条項を明示し具体的理由を記載するように改善すべきである。

(2) 見積書内訳明細書の徴取について改善を要するもの

契約金額の決定は、原則として総価格により契約が行われている。

今回抽出した事例では、契約決定後の見積書内訳明細書が徴取されてない事例が見受けられた。

契約金額には客観的妥当性が必要であるから、見積書内訳明細書があることが望まれる。内訳明細書があることによって、次年度の価格算定のよりよい資料となり得る。また、途中における契約内容変更にもより適切な対応ができる。

一方、計画・調査研究等の委託業務の性質上見積積算が困難なものもある。内訳明細書を徴取することは指示する仕様書の内容とも密接に関連している。

したがって、経済性・効率性の見地から、所管課で行う随意契約見積書の内訳明細書徴取ルールを定めるべきである。

(3) 管理経費の算定基準について検討を要するもの

所管課で契約する価格の算定要素項目である管理経費の見積について前年の数値や基準を適用している場合がある。

改めてこれら数値や基準が価格の算定根拠としている妥当性を有するか再評価す

る時に、その基準となる基礎数値のデータが、時の経過、人事異動等により不明となっている場合がある。

価格の算定にあたっては、できるだけ時価を適正に反映したデータによるべきであるから、前年の数値や基準に安易に準拠することなく、または予算査定額であることを算定理由とせず積極的に、経済性・効率性・有効性に照らして適正数値を検証するようにすべきである。

(4) 他所管の類似業務との比較及び情報交換を要するもの

「甲の原体育館室内プール管理運営等業務委託契約」は教育委員会甲の原体育館が所管して契約している。同契約の委託先が平成5年7月以来同一である点から、契約金額の客観的妥当性の面で委託する業務内容が類似する福祉部総合福祉センター所管で財務部契約課において契約している「総合福祉センター室内プール管理運営及び使用料収納業務委託契約」と比較してみた。

	比較データ	(平成10年度実績)
	甲の原体育館室内プール	総合福祉センター室内プール
業務内容	(1) プール監視業務 (2) 受付業務 (3) 清掃・衛生管理業務 (4) その他関連業務(注)	(1) プール監視業務 (2) 受付業務 (3) 清掃・衛生管理業務 (4) 使用料の収納事務業務
プール営業日数	298 日	289 日
従事員延べ就業時間数	25,096 時間	25,708 時間
利用人員	66,286 人	67,624 人
見積業者数	7 者	7 者
契約金額		
平成10年度	49,140,000 円	41,359,500 円
平成11年度	49,140,000 円	37,222,500 円

(注) その他関連業務の概要 機器等の維持管理、空気水質水温室温管理、軽易な修繕、部品取り替え、プール水質等管理

以上のデータによれば、委託する業務内容はほぼ同一と認められるが契約金額に開差がある。これだけをもって、契約金額の適正性は断定出来ないが、一般的には客観的合理性を欠いていると判断される。

業務内容が類似する契約について委託料の合理性を確保するためには、他所管で行う契約に関する情報が容易に交換できる制度を設計して、契約金額が客観的に妥当なものとなるよう事前検討することにより予算執行の経済性・効率性・有効性の向上を図るよう工夫すべきである。

3. 委託内容の評価について検討を要するもの

(各課共通)

通常、委託業務の執行は、計画立案・実施・評価・統制のサイクルに基づいて行われているのであるが、各所管では、評価・統制の面に対する取組が不足しているように思われる。

事業の目的に従い最小の経費で最大の効果を挙げるよう業務が実行され、その結果について分析評価をすることにより次の計画に反映することで改善進歩がなされることは言うまでもない。一生懸命努力して執行した業務についての改善評価表を作成することは、委託業務の経済性・効率性・有効性を向上させ、業務のマンネリ化防止と職員のやりがいの高揚に貢献する。もって、行政サービスの質的向上が期待される。

八王子市においては事務事業評価システムの導入を予定しているが、具体化するにはまだ時間がかかると思われる。

現行制度内での各所管課における改善評価表の作成を先ず工夫することである。これにあたっては、業績評価などと構えることなく反省資料程度にとらえて活用し、そのうえで漸次改善していく方法である。この場合、追加コストは発生しないのであるから、改善改革は、各論（現場）からのスタートと努力の積み重ねであると思われるので検討すべきである。

4. C A T V 広報の制作及び放送業務委託について

(企画政策室)

(1) C A T V 広報の効率性、有効性について検討を要するもの

当委託業務は、ケーブルテレビによりテレトピア計画を推進し、各種の行政情報を広く市民の視聴に供するため、当市の出資法人である八王子テレメディア(株)に委託している。委託業務は、「八王子市からのお知らせ」、「市民の広場」及び「八王子市の天気解説」の番組の制作、放送業務である。「市からのお知らせ」、「天気解説」は 5ch で「市民の広場」は 32ch で放送している。

C A T V による広報活動の効率性、有効性について検討すると、C A T V 加入者は 35,752 件（平成 12 年 1 月末）で、そのうち有料加入者は 14,256 件（32ch を視聴できる件数）であり、更に「市民の広場」の視聴率は 1%程度である。このことから、現状においては視聴率向上に向けた方策を講じているところであるが放送の効率性、有効性が十分に発揮されていないきらいがある。しかし、情報化時代に即応するため C A T V 網の活用による市民生活や学習、コミュニティ活動等の情報提供は必要である。それ故に視聴率を高めるための方策についての分析を行い、効率性、有効性の向上に向けた対策を検討すべきである。

また「市民の広場」（毎週 1 本制作）の番組制作放送には委託費の 3 分 2 以上の費用をかけているため、その放送効果は委託事業の効率性、有効性の重要な判断事項である。したがって、放映内容などについてのアンケート調査、また現在行ってい

るテープ貸出し（平成 10 年度約 100 本）についてもアンケート調査を行い、さらに庁内の関係所管とともに企画会議を実施するなどして広範囲な情報を基に企画内容を検討すべきである。

※テレトピア計画 CATV等のニューメディアを普及させ、地域の振興を図る計画

5. ねたきり高齢者等入浴事業委託について

（福祉部 高齢者福祉課）

当市のねたきり高齢者等入浴事業は、「八王子市ねたきり高齢者等入浴事業実施要綱」に基づき実施されている。この事業は 12 事業者に委託されているが、このうち年間事業委託は 1 事業者、その他は単価契約委託となっている。

(1) 委託契約について改善を要するもの

委託契約書内容を検証したところ、次のような正確性を欠く条項が認められた。

- ① 委託契約書の委託業務の条項では「利用者から利用料 1, 000 円を徴収すること」と規定され、委託料の条項では「利用者から徴収する利用料 1, 000 円」は委託料とする旨が規定されている。実際の委託料の支払は、利用者が負担する利用料（実費負担金）を除いた金額によっている。したがって、契約条項と実態が相違しているので実態に沿うよう契約条項を改める必要がある。
- ② 委託契約書の委託料の請求書・支払いの条項では「・・・前月までの実績を 10 日以内に報告しなければならない」と規定されている。実際には決められた書面により実績報告がされているが、契約条項では単に報告することのみとなっており、その具体的な報告方法については明記されていない。また、履行確認の方法も明記されていない。したがって、契約書には実態に合った書面報告すること及び具体的な履行確認の方法を明記すべきである。
- ③ 年間事業委託している委託先との委託契約書に委託事業規模の条項が記載されていない。委託事業規模が不明確であれば、委託料の算定や年間委託金額の妥当性を検証することが困難となるので、委託契約書に事業規模の条項を記載すべきである。
- ④ 年間事業委託先の委託料は、委託料算定に当り利用者負担の利用料を見積りして控除しているが、実際に利用者が負担した利用料と見積額とに差額があり、利用料の精算規定がないため精算されていない。精算の規定を設けるべきである。

(2) 委託料の算定について改善を要するもの

委託料算定には、委託先により総事業費から利用料（利用者負担金）を控除した額で年間総事業委託料を算定するものと、市場価格を基に入浴事業単価を利用者 1

人当りの委託料とする単価契約によるものがある。

平成 10 年度実績は次のとおりであり、1 人当りの委託料に差異（2, 470 円）が認められる。

比較データ		（平成 10 年度実績）	
	入浴委託料	利用者数	1 人当り金額
年間事業費委託	41, 093 千円	2, 560 人	16, 051 円
単価契約委託	44, 057 千円	3, 244 人	13, 581 円
合 計	85, 150 千円	5, 804 人	14, 670 円

入浴事業委託料は、事業受託者の施設規模や利用者数等の違いがあるが、同一事業内容で異なった委託料の算定方法を使用することについては改善すべきである。

以 上