

平成 1 5 年度

八王子市包括外部監査報告書

「委託料に関する財務事務の執行について」

目次

第 1 章 包括外部監査の概要 1

1 . 監査の事件名	1
2 . 包括外部監査の対象部署及び対象期間	2
3 . 包括外部監査の実施期間.....	3
4 . 包括外部監査人及び補助者	3
5 . 利害関係	4
6 . 包括外部監査の着眼点	4
7 . 報告書中の資料	5

第 2 章 包括外部監査の結果及びこれに添えて提出する意見 6

1 . 監査の結果の総括	6
2 . 一者指定随意契約について	7
3 . 高額（10 百万円以上）の随意契約で落札率が 100%のものについて	10
4 . 戸吹清掃工場灰溶融施設運転管理業務について	13
5 . 公園緑地等年間管理業務委託について	15
6 . 建物清掃委託について	17
7 . 仕様書等の情報統一及び見積内訳書の入手について	21
8 . 委託業務の経済的合理性の事前検証について	23
9 . 業務委託の品質管理について	28

第 1 章 包括外部監査の概要

1. 監査の事件名

(1) 選定した事件名

委託料に関する財務事務の執行について

(2) 選定理由

本年度は、包括外部監査人の交代年度の監査となる。包括外部監査を実効ならしめるためには前任包括外部監査人の監査実績をふまえて継続的に監査に取り組むことが重要となる。なかでも過年度における包括外部監査の指摘事項等の改善状況を検証することは、極めて重要と考える。

特に、八王子市は自ら条例を定めて、任意で包括外部監査制度を導入している。監査の結果である指摘事項等について適切な対応措置をとらなければ、市が包括外部監査を導入した目的を達成することができない。包括外部監査を有意義なものとするためにも、過年度の指摘事項等について措置（改善）状況を確認することは包括外部監査制度の P D C A サイクルを確立する上で不可欠と考える。

このような考えを背景に過去の包括外部監査の指摘事項にあたってみると、平成 11 年度の包括外部監査では委託料が特定の事件として選定されているほか、以降の包括外部監査においても委託料について触れている事項が多く、これらについてその後の措置状況を見ることは特定事件として選定するに値すると考える。

また、市は事務の業務委託を推進しコスト削減や市民サービス向上を図っていることから、行財政運営上業務委託が経済的・効率的に実施されているかが極めて重要なものとなっている。委託料の歳出額は年間 200 億円を超え、歳出総額の 14% を占めており、歳出の重要な要素にもなっている。

以上をふまえ、「委託料に関する財務事務の執行について」を特定の事件として選定した。

2. 包括外部監査の対象部署及び対象期間

(1) 対象部署

委託料の契約担当部署は、契約課が契約事務を行う契約（契約課契約）と所管課が契約事務を行う契約（所管課契約）とがあり、つぎのとおり区分されている。

「工事請負等の事務処理要領」

第十四条

契約課で契約することが適当である契約を除き、次の各号に掲げる場合は、所管課において契約することができる。ただし、一号及び二号については、あらかじめ契約課と協議して執行する。

- 一 一件の予定価格が百三十万円以下の工事、物品以外の修繕又は製造の請負契約を締結するとき。
- 二 一件の予定価格が五十万円以下の委託契約を締結するとき。
- 三 国・地方公共団体その他公法人及び市が出資している公益法人並びにそれに準ずる団体と契約を締結するとき。
- 四 法令等により価格が定められており、競争の余地がないと認められるものの契約を締結するとき。
- 五 前各号に掲げる契約以外のもので、緊急等特別な理由で所管課において契約することが適当であると認められる契約を締結するとき。ただし、この場合は執行同時及び契約締結時に契約課長に合議をして執行しなければならない。

今回の監査では、このうち契約課契約を対象としていることから、対象部署は契約課であるが、同時に契約内容を監査するにあたって、必要な場合に所管課へのヒアリング等も実施している。

【平成 14 年度一般会計契約状況】（平成 14 年度委託契約実態調査結果より）

	件数	金額（千円）
契約課契約	466 件	4,903,156
所管課契約	875 件	16,642,541
教育総務課契約	66 件	331,537
合計	1,407 件	21,877,235

【款別委託料の５年間の推移】

(単位：千円)

款／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
議会費	3,733	7,306	7,832	3,197	3,200
総務費	2,744,847	2,340,214	1,674,991	1,777,692	2,547,870
民生費	11,196,359	12,414,011	10,919,273	11,123,345	11,740,362
衛生費	3,707,021	3,700,976	3,644,647	3,372,242	3,396,167
労働費	5,904	4,749	4,830	4,506	4,700
農林業費	213,434	175,501	173,943	123,564	130,870
商工費	65,469	63,686	56,827	47,960	44,726
土木費	3,798,173	5,273,020	6,319,357	2,873,731	2,835,608
消防費	52,337	113,503	89,225	48,614	45,824
教育費	1,688,355	1,367,758	1,512,231	1,179,525	1,127,905
合計	23,475,635	25,460,729	24,403,162	20,554,381	21,877,235
対前期 比増減	606,273	1,985,094	1,057,567	3,848,781	1,322,854

(2) 対象期間

原則として平成 14 年度。ただし、必要に応じて他の年度も対象としている。

3. 包括外部監査の実施期間

平成 15 年 7 月 10 日から平成 16 年 3 月 31 日まで

4. 包括外部監査人及び補助者

包括外部監査人	木下 徳明
補助者	池谷 修一
	田之倉 敦司
	野口 昌邦
	経塚 義也
	比留間 郁夫
	大津 大次郎
	服部 誠治
	村瀬 正貴
	平山 謙二
	鹿野 美穂子

5. 利害関係

包括外部監査人及び同補助者は、監査対象とした事件につき、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

6. 包括外部監査の着眼点

(1) 過年度に指摘された事項について改善がなされているか。また、市は改善に向けてどのような努力を行ってきたか

包括外部監査の結果について、各地方公共団体の議長、長、各委員会等がその監査結果に基づき又は監査結果を参考として措置を講じたときは、その旨を監査委員に通知し、監査委員はこれを公表しなければならない(地方自治法第252条の38第6項)こととされている。地方公共団体の外部監査が、外部監査対象団体及び住民等にとって意義のある制度とするためには、監査の結果で指摘された事項について改善をできるだけ速やかに行う必要がある。

よって過年度の報告書にある指摘事項を把握し、特に重要と思われる指摘事項に対する措置の状況についてヒアリングするとともに、実際に改善されているかどうかについて検討することを着眼点とした。

(2) 契約事務の合規性

契約事務は関係法令に基づいて適正に行われているかを着眼点とした。

(3) 業務委託の経済的合理性の事前検証

業務委託化に際しては、まず委託化することに経済的合理性があることが要件となる。経済的合理性の検討にあたっては、職員の業務効率が無駄のない状態であることが前提となる。その上で、嘱託員や臨時職員の活用による直営化といった代替案と比較検討する必要がある。

そこで、事業を業務委託する際には、これらの経済的合理性を事前に検証しているかを着眼点とした。

(4) 委託した事業についての品質管理はなされているか

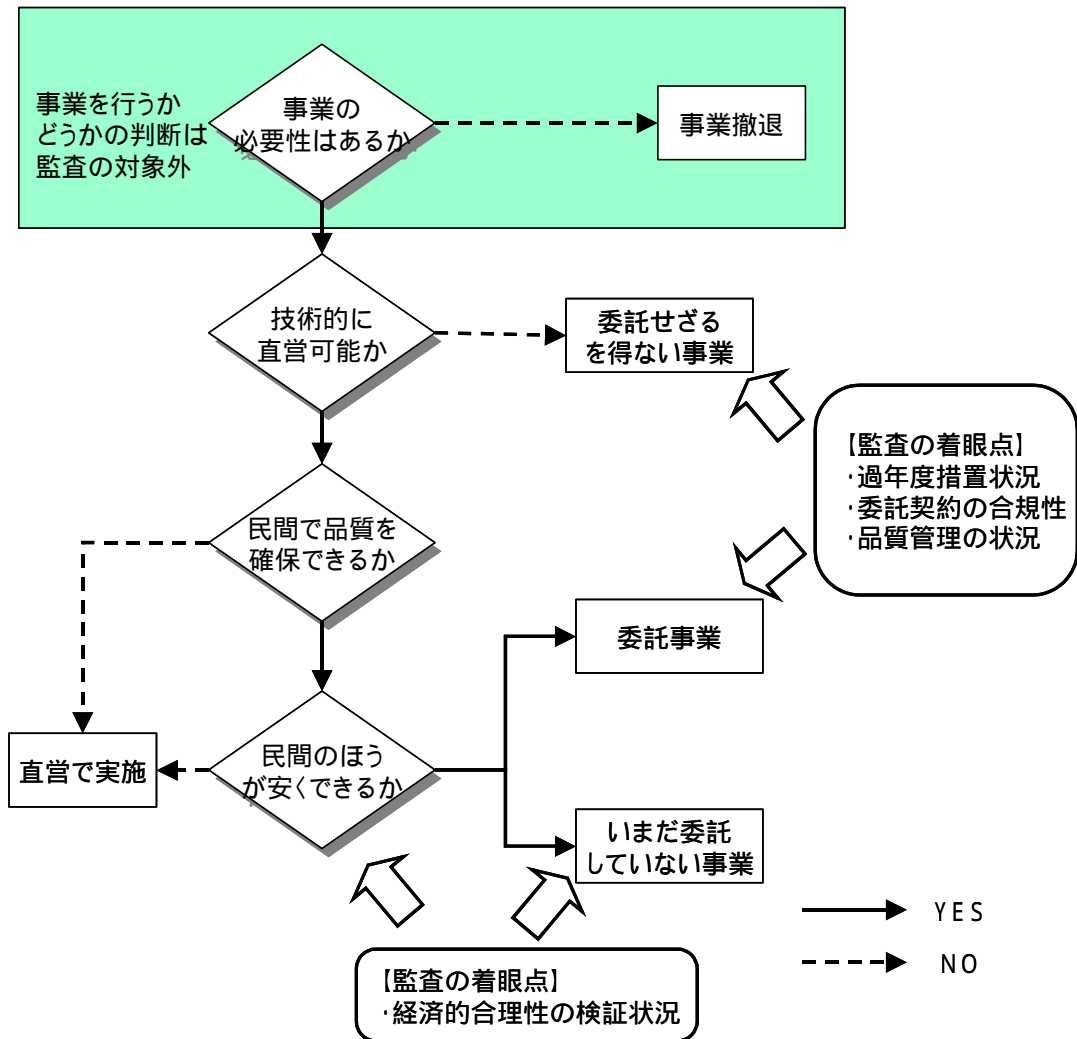
委託した事業について、その業務が仕様どおり遂行されていることの検証を行い、結果が芳しくない業者に対する措置を図っているかという点を着眼点とした。

なお、委託業務そのものは、そもそも必要と判断された事業について、直営で行わずに、外部へ委託するというものであるから、委託料の監査は自ずと合規性、経済性の検討が主眼となり、委託により行っている事業そのものの必要性に關す

る視点は今回の監査の着眼点とはしていない。今回の監査の着眼点と委託化の判断フロー概念との関係は次図のとおりである。

また、監査手続は原則として試査（サンプリング）により行った。

< 委託化の判断フロー概念と監査の着眼点との関係 >



7. 報告書中の資料

本報告書中の資料は特段の断りがない限り、市提供によるものである。また、報告書中の数値は、端数処理等の関係で総額と内訳の合計とが必ずしも一致しない場合がある。

第 2 章 包括外部監査の結果及びこれに添えて提出する意見

1 . 監査の結果の総括

監査の結果、以下の事項を除き、委託料の契約事務は適正に執行されている。

- (1) 過年度の包括外部監査の指摘事項のうち、今回の監査において選んだ指摘事項 (6 件) に対する改善は、必ずしも十分とはいえない面も残り、今後さらなる迅速な対応が望まれる。詳細については、以下の個別事項 (2 ~ 7) を参照願いたい。
- (2) 過年度の包括外部監査の結果に対する改善措置以外にも、業務委託の経済的合理性の事前検証や、委託業務の品質管理について改善が望まれる。詳細については、以下の個別事項 (8 、 9) を参照願いたい。

2. 一者指定随意契約について

(1) 事実の概要

随意契約とは、地方公共団体が競争の方法によらないで、任意に特定の者を選定して競争見積もり合わせのうえ、その者と契約を締結することをいい、原則である一般競争入札に対する例外方式である。随意契約とする場合には、地方自治法第234条第2項の規定により政令で規定の以下の理由が必要となり、市では「随意契約指定理由書」を作成し、その理由を明記することとしている。

その性質又は目的が競争入札に適しない。

緊急の必要により競争入札に付することができない。

競争入札に付することが不利と認められる。

時価に比して著しく有利な価格で契約できる見込である。

さらに、一者指定の場合には、その具体的理由を随意契約指定理由書に明記することとしている。

一者指定随意契約に関しては、平成11年度包括外部監査において次のとおり指摘され、また平成12年度に措置がとられている。

平成11年度包括外部監査指摘事項抜粋

「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・合理性が判断できるように統一して使用すべきである。」

【平成11年度包括外部監査報告書（委託料に関する事務）5頁より】

公表された措置状況

「平成12年6月2日に全庁の庶務担当係長を対象に事務研修を行い、指摘された事項の適正化に向けて指導をおこなった」

【監査委員公表 平成13年度第4号より】

(2) 実施した監査手続の概要

契約課が契約を行った随意契約の一覧を入手し、そのうち一者指定で、かつ契約金額が50百万円以上の契約を抽出した。抽出した契約について、随意契約指定理由書が添付されていることを確認するとともに、当該書類に記載されている随意契約とする理由及び一者指定の具体的な理由の妥当性について検討を行った。

(3) 監査の結果

抽出した契約については、随意契約指定理由書が添付され、随意契約の理由及び一者指定の具体的な理由が明記されており、過去の包括外部監査の指摘事項に対する改善はなされていた。

(4) 意見

過去の指摘事項に対する改善はなされているが、ここでは市に対して、さらなる改善を提言する。

一者指定理由の証拠保管

一者指定の理由として以下のようなことが記載されている。

- ・ 焼却灰溶融炉は焼却主灰を加熱溶融し、スラグメタルを資源物として再利用する施設である。この操業には高温の溶融物を扱うため熟練した高度な技術と知識を必要とする。委託業者は試運転時の平成 13 年度から灰溶融施設の運転管理業務委託を行っており、当工場の施設を熟知しているので当該会社を指定する。
- ・ ボイラー等の設計施工は A 社であり、この業者はボイラーや、その補機についてハード・ソフトの両面からあらゆるデータとノウハウを有している。また、発注先である B 社は A 社と連携し、プラントの維持管理を専門とする業者であり、開設以来当工場の定期点検に従事し、機器の構造や操作方法を熟知しているとともに、経験的技術力を有していることから指定している。
- ・ 建設部で所有し、都市計画管理室でも使用している地理情報システム（GIS）の基本的著作権を有している C 社に本件を委託することで委託期間の短縮や費用の削減及び事務の効率化を図る。本委託において、同システムを使用させることで、システム開発費用・システム使用料の削減を図れるだけでなく、同システムのサブシステムとしても利用でき、委託期間の短縮、また同システムを共有化する建設部、産業振興部、下水道部等の他の部課と情報の共有化や事務事業の効率化が図られることになる。

このように、一者指定理由は、設計施工を行った業者が設備等に対するノウハウを有しているという理由が主である。

しかし、契約の原則は一般競争入札である。一者指定随意契約がその例外であるということを十分認識し、所管課は他に実施可能な業者がいなか十分見極め、いなかったことを説明する必要がある。市が同業者と判断した業者へ見積り依頼

をしたが辞退されたという証拠を残すために、他の業者の署名押印された辞退を示す書類の保管を検討する必要がある。

代替業者の開拓の検討

受注業者の倒産など不測の事態が発生した場合のリスクを考慮すると、例外である一者指定契約は一時的なものとすべきである。このため、今後速やかに代替業者の開拓に努力する必要がある。

委託業務の細分化の検討

委託内容を検討し、委託業務を細分化することにより競争可能と判断される部分があるかについて検討し、競争可能な部分について競争入札にかけるといったことを検討する必要がある。当然ながら社会常識として業務はまとめた方が規模の経済性が働き低コストになるはずであるが、ここであえて細分化を引き合いに出したのは、一者指定というそもそも競争の働かない前提が存在するため、この常識が成り立たないおそれがあるからである。細分化することで、他の業者でも実施可能な部分が出てくる可能性がある。

なお、細分化した業務について、委託に出すということに限定するわけではない。長期に亘って一者指定契約を行うだけではなく、直営化がより合理的であるならば少しずつ市職員にノウハウを蓄積させ将来的に直営化するという選択肢も考えられる。これは、同時に受託業者の倒産などのリスクに対応することにもなると考えられる。

3.高額（10 百万円以上）の随意契約で落札率が 100%のものについて

（１）事実の概要

落札率が 100%若しくはそれに限りなく近い委託契約については、これまで随意契約の弊害となるケースとして過去の包括外部監査において取り上げられ、次のとおり指摘されている。

平成 14 年度包括外部監査指摘事項の概要

- ・ 斎場の清掃等業務委託における過去 5 年間の契約実績で落札率が 99.00%～99.98%となっている。

【平成 14 年度包括外部監査報告書（公共用財産及びそれに準ずる借用財産の維持管理における事務の執行等について）28 頁より】

- ・ 公園緑地等除草その他業務委託で、少なくとも過去 3 年間の落札率が高い。

【平成 14 年度包括外部監査報告書（公共用財産及びそれに準ずる借用財産の維持管理における事務の執行等について）32 頁より】

また、随意契約の落札率（予算金額に対しての契約金額の百分比）の分布は以下のとおりである。

落札率	契約数 （件）	契約金額 （千円）	構成比 （％）
100%	64	292,401	16%
95%以上100%未満	141	1,234,734	66%
90%以上95%未満	7	6,506	0%
80%以上90%未満	13	123,841	7%
70%以上80%未満	10	80,361	4%
60%以上70%未満	4	5,493	0%
50%以上60%未満	7	129,625	7%
50%未満	4	6,342	0%
合計	250	1,879,306	100%

(2) 実施した監査手続の概要

契約課管理の随意契約の一覧を入手し、契約金額が 10 百万円以上の契約のうち、落札率が 100%のものを抽出し、これらが規定等に従って適正な事務処理がなされていることを確かめるとともに、落札率が 100%となっている原因を確認した。

なお、抽出した契約は次のとおりである。

契約 番号	件名	金額
167	生涯学習支援システム機器等保守・点検業務委託	12,831 千円
195	戸吹不燃物処理センター破砕処理設備メンテナンス委託	57,750 千円
16	斎場清掃等業務委託	12,390 千円

(3) 監査の結果

抽出した契約は規定等に従い合規的に処理されていた。

ただし、過去の包括外部監査の指摘事項にあるとおり、依然として落札率が 100%となっているものが存在する。落札率が 100%となっている原因の 1 つとして、契約形態が一者指定随意契約 (契約番号 167) であり、当該契約について当該業者が一番効率的に作業ができるという前提から、市が当該業者から入手した見積書の金額を参考として予算金額を設定していることが挙げられる。

一者指定以外の契約 (契約番号 195 及び 16) については、予算作成時に見積りを入手した業者と最終契約業者が同一のケースであった。このケースでは見積りを提出した業者が予算額を推察しうる立場にあったことが主因と考えられる。

契約番号 195 については、契約形態を平成 14 年度より、一者随意契約から競争見積りに変更しているが、結果として選定された業者は前年度と同一業者であった。契約番号 16 についても同様に一者指定随意契約から競争見積りに変更しているが、契約業者及び契約金額についても前年度と同一であった。両契約とも競争見積りを導入しているが、結果として受注している会社に変化はなく、競争見積りを導入した成果が反映されているか疑問が残る。

(4) 意見

原則である一般競争入札の実施

地方自治法に定める大原則である一般競争入札の実施を心がけるべきである。

そのためには、具体的に全委託契約に占める随意契約による契約件数割合、契約金額割合を今後何%ずつ削減していくという目標を明示し実行していく必要がある。

さらに入札に当たっては、事前に前年実績額と市の方針としての削減目標 (× × % 以上) を明示して入札参加を勧誘することも考えられる。

積算能力の向上、業務を細分化した見積り依頼

一者随意契約の予算金額設定の際に、当該業者から見積書を入手しているだけでは、それが妥当な契約なのかどうかを吟味することができない。このような場合には、業務を細分化した見積りを依頼し、市独自で積算しやすい状況を作ることが必要となる。

ライフサイクルコストを意識した契約形態の導入（複数年度契約の導入）市は、施設白書（平成 14 年 3 月）に基づき、ライフサイクルコスト（以下、「LCC」という。）を意識して計画的な維持修繕に努めているが、維持補修と同様に業務委託契約に際しても、事業期間にわたってトータルでどのくらいのコストになるのかという、事業のLCCを意識した契約を行う必要がある。

事業開始時に、LCC ベースで最も廉価な事業者と契約をするという判断基準があれば、たとえ事業期間にわたり一者指定随意契約となってもそれが経済性の観点から問題となることはない。

長期間にわたる契約の例としてPFI¹を利用した事業があるが、PFI事業の事業者選定においてLCCは重要な選定要素である。PFI事業ほど大規模なものではなくとも、この基本的な考え方は業務委託契約に対しても適用できると考えられる。

事業のLCCを意識した契約方式としては、PFIの他に複数年度契約の導入が考えられる。

ただし、複数年度契約にあたっては、契約期間を設けることでかえって硬直的になり事業の縮小や休廃止が行いづらくなること、契約期間中の物価変動の危険があること、さらに委託業者が複数年度の契約に安住してサービスの品質低下となるおそれがあることなどに留意する必要がある。

¹ Private Finance Initiative の略。「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」に基づき、民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設等の建設・維持管理及び運営を行うことにより、効率的かつ効果的に社会資本を整備しようとする手法のこと

4. 戸吹清掃工場灰溶融施設運転管理業務について

(1) 事実の概要

戸吹清掃工場灰溶融施設運転管理業務の委託契約は、戸吹清掃工場の灰溶融施設の年間運転管理を委託する契約である。その契約額は 146,941 千円と契約課契約の中で最高額であるとともに、委託先も平成 9 年の試運転時から変わっておらず、一者指定により随意契約している。この委託契約については過去の包括外部監査において取り上げられ、次のとおり指摘されている。

平成 13 年度包括外部監査指摘事項の概要

- ・灰溶融炉運転管理業務委託については、業者が提出した見積書について精査した上で所管課が要求する予算を算定する必要がある。
 - ・精査にあたっては、要員体制や単価の妥当性について前年実績等を参考として検討するとともに、変更点についてはその理由を委託業者から聴取検討する必要がある。
- 【平成 13 年度包括外部監査報告書（清掃事業における事務の執行等について）54 頁より】

(2) 実施した監査手続の概要

所管課による見積書の精査状況等を確認するために、関連書類を閲覧するとともに、関係者へヒアリングを行った。

(3) 監査の結果

所管課による見積書の精査状況等は要員数や諸経費などの見積根拠を相当と判断するまで精査されておらず、十分な状況ではなかった。

(4) 意見

見積書の内容吟味

ア．人数について

作業に従事する人員は、計 20 名である。この人数が適切かどうか、もう少し人数を減らして対応できないか、という交渉をしてみることも必要と思われる。

また、運転管理業務を熟知した市職員の育成を図る目的で職員を充当することで、その分の委託料を下げる余地が出てくる。

イ．人件費の単価について

一人当たり人件費は年額 6 百万円弱である。これが高いかどうかの吟味を行うに当たり職種の特殊性という問題があるが、これについては、類似、若しくは同等程度、高度、危険な業務における人件費の年額を参考とすることが考えられる。

ウ．物件費、諸経費の内訳のチェックについて

事務・通信費や損害保険料等の物件費のほか諸経費一式で、合計月額 2,000 千円以上を支払っている。これは委託先職員一人当たり月額 100 千円を超える額となる。

実際にこれほどの物件費、諸経費を必要とするのかどうか、所管課のほうでは証憑提出を求めておらず、また内容の検証もされていない。一者指定契約という特殊な契約であること、また毎年継続して同一業者に委託していること、さらに市の財政が厳しいことを考えると、今後はこれらの証憑の提出若しくは説明書を委託業者から徴収し、より詳細に契約金額の妥当性を検討する必要があると考える。

安定的・継続的な行政サービスの提供

本業務の安定的な操業を考えた場合に、熟練した高度の技術と知識を有する業者に委託するのは当然の理由と思われる。しかし、特定の委託先のみにはしか頼れるところがないというのでは、本委託先が何かしらの原因で契約が困難な状況に陥ったりする可能性がゼロではない以上、市民への安定的・継続的な行政サービスの提供を考えた場合、発注側にリスクが残っているとも言える。このリスクを回避するための方法としてはいくつか考えられるが、たとえば、全く同じとまではいかなくても類似の業者に見積りを取ってみるということが考えられる。

また民間企業では、事業体の安定した継続を考えた場合には、たとえコストが短期的には割高であってもあえて内製（直営）を行う場合がある。これはその業務が、その事業体の基幹業務のような場合である。これを外部に委託してしまうと、将来的に経営の基幹部分を委託先に移譲するおそれがあり、事業体としての存続の可否にまで及ぶことになるため、結果として長期的にはコストが割高となってしまうからである。

戸吹清掃工場の灰溶融施設運転管理業務は、これに近い状況といえる。灰溶融施設を事業体としてみた場合、現在の委託業者から日々業務報告は受けているが、万一の場合に市職員では運転管理業務はできない状況である。市は長期的な安定した行政サービスの提供のためにも、運転管理業務を熟知した市職員の育成を図る必要がある。

5. 公園緑地等年間管理業務委託について

(1) 事実の概要

公園緑地年間管理業務については、平成 14 年度包括外部監査において監査され、次のとおり指摘されている。

平成 14 年度包括外部監査指摘事項の概要

- ・ 「見積り合わせ」という「指名競争入札」に代替する入札方法を採用しているにも係わらず、少なくとも 3 年間は 20 地区すべてについて契約業者が入れ替わっていない。
- ・ 少なくとも 3 年間の落札率は極めて高い。

等が指摘されている。

そして、これらについては、

「監査終了時点で担当課及び契約課から回答を受けた内容として、平成 15 年度契約からは、契約期間を見直すことや指名業者の範囲を拡大すること、更には業務委託の単位である地区数を見直すことにより、より適正かつ競争性に優れた契約方式を採用すべく検討していることを確認した。」旨記載されている。

【平成 14 年度包括外部監査報告書（公共用財産及びそれに準ずる借用財産の維持管理等における事務の執行等について）32 頁より】

(2) 実施した監査手続の概要

公園緑地等年間管理業務委託契約の関連書類を閲覧するとともに、関係者へのヒアリングを行い、過年度の監査の指摘事項に対してどのような対応が進められているのかを確認した。

(3) 監査の結果

監査の結果、平成 15 年度の契約については、過去の包括外部監査の指摘事項に対応して前年の契約業者を前年担当地区の指名から外す、といった改善努力を行っていることを確認した。この結果、公園緑地等年間業務委託は、平成 14 年度の総額 158 百万円から平成 15 年度の総額 149 百万円へと 9 百万円の削減効果が表れている。

ただし、一方で、地区数は 20 地区から 22 地区へ増加している。これは、平成 15 年 3 月 18 日市長決裁の「公園緑地等年間維持管理業務委託の契約方法について」にもとづき、競争性をより向上させるため市内業者だけでなく各地区へ準市内業者を 1 者以上入札参加させることにあわせ、市内業者の前年並の指名回数を低下させないことで、市内業者の育成、受注機会の増大という観点から 20 地区から 22 地区へ増加させることとなったものである。

(4) 意見

地区数の減少に向けた見直し

過去の包括外部監査の指摘では「地区数を見直す」としか記載されておらず、「減らす」とは書いていない。しかし、これではたしかに地元企業の受注機会は増えたかもしれないが、競争性に優れる選択とは言い難い。一般に競争原理を働かせることを考える場合にはむしろ地区数を減らして、規模の経済性による業務効率化の機会を与えつつ、競争性を増やすべきであると考えます。

市外業者を含めた競争入札

競争性を確保するためにも、入札者の 1 , 2 割程度は市外業者を含めた競争入札を実施すべきである。

6. 建物清掃委託について

(1) 事実の概要

建物清掃委託業務については、過去の包括外部監査において、次のとおり指摘されている。

平成 13 年度包括外部監査指摘事項の概要

- ・清掃事業所等建物清掃委託は、隔年で見積合わせによる随意契約と特命随意契約に基づく契約を繰り返している。本来、隔年で複数業者による見積合わせに基づく随意契約の方法を採用している趣旨は、公平性と競争性を確保することにあると上記文書（「建物清掃委託の契約方法変更について」（契約課 昭和 61 年 1 月 17 日））に記載されているにもかかわらず、平成 12 年度の契約金額には、業者の価格競争の成果が反映されているとは考えられず、当該文書の趣旨が生かされているとは言い難い。

【平成 13 年度包括外部監査報告書（清掃事業における事務の執行等について）33～34 頁より】

(2) 実施した監査手続の概要

上記事項を主な監査要点として、清掃委託に関する関連資料の閲覧、平成 14 年度及び 13 年度の入札経過書の比較により、競争性が保たれているかについて、確認した。

(3) 監査の結果

競争見積りを実施しているものの、サンプルとして抽出した 19 件中 16 件が前年契約業者と同一の業者が競争見積りの結果、契約業者として選定されている。また中には大幅に契約金額が減少しているものもあるが同一業者の 16 件中 6 件が前年と同一の契約金額であることから、過去の包括外部監査の指摘事項にあるとおり、依然として、競争性が保たれているとは言い難い状況である。

(単位：千円)

件名	業者	13 年度	14 年度	増減額
本庁舎清掃及び環境衛生業務管理委託	同一	60,500	57,500	-3,000
生涯学習センタービル清掃業務委託	同一	18,500	9,360	-9,140
婦人センター清掃その他委託	同一	1,883	1,900	17
浅川事務所清掃等委託	同一	718	350	-368
由木事務所清掃委託	同一	988	989	1
由木東事務所清掃等委託	同一	680	500	-180
横山事務所清掃等委託	同一	1,480	796	-684
館事務所清掃委託	同一	1,220	1,220	0
恩方事務所清掃委託	同一	1,610	1,610	0
川口事務所清掃等委託	同一	1,363	1,363	0
由井事務所清掃等委託	同一	1,200	1,360	160
石川事務所清掃等委託	同一	1,509	1,509	0
斎場清掃等業務委託	同一	11,800	11,800	0
保健センター清掃業務委託	同一	2,100	2,100	0
看護専門学校清掃委託	同一	1,373	872	-501
八王子長沼通所センター清掃委託	同一	948	946	-2
加住事務所清掃委託	変更	1,350	1,330	-20
元八王子事務所清掃等委託	変更	1,821	1,821	0
北野事務所清掃委託	変更	1,195	1,200	5

同一：契約業者が 13 年度と 14 年度で同一である

変更：契約業者が 13 年と 14 年度で変更している

(4) 意見

複数年度契約による競争入札の導入

業務によっては平成 15 年 1 月政策会議において審議された複数年度契約の競争入札を経済性・効率性の観点からも、早急に導入すべきである。

市外業者を含めた指名競争入札の導入

競争性を確保するためにも、入札者の 1 , 2 割程度は市外業者を含めた競争入札を実施すべきである。

(5) 特筆すべき事項

市では、平成 15 年度から設備投資や人員の確保が必要とされる事業等について「債務負担行為」を組み、以下の複数年度契約を導入している。

【八王子市が平成 15 年度から複数年度契約を取り入れたもの】

事項	期間	限度額（千円）
放置自転車撤去・移動作業委託	平成 18 年度まで	26,775
放置自転車等整理他作業及び保管所業務・収納事務委託	〃	221,097
斎場火葬炉前等葬送業務委託	〃	70,657
不燃ごみ等収集運搬委託	〃	799,070

注：

債務負担行為とは、歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内に含まれているものを除く、予算で定められた将来にわたる地方公共団体の債務を負担する行為をいい、必ずしも次年度以降に限らず現年度であっても、前述の歳出予算等に含まれているもの以外に債務を負担する場合は含まれるし、また債務負担行為として予算で定められた案件については、義務費として歳入歳出予算に計上されることになる。

債務負担行為が、予算で定められることとされているのは、地方公共団体が債務を負担する行為は支出義務の負担を伴うものであり、それは歳出予算からの支出によって行われるものであること、さらに債務を負担する行為に関し議会がこれを審議する場合においても、現実の歳入歳出予算と将来の財政負担とをあわせて審議することとした方が便宜的事であること、債務負担行為を予算の内容に加えて一覧できることとすることにより、住民や議員その他の関係者の理解に便利であると考えられたこと等による。

（新 地方財務ハンドブック 地方財務制度研究会 編集 ぎょうせい）

また、平成 14 年 3 月 29 日情報システムに係る政府調達府省連絡会議了承において、ＬＣＣベースでの価格評価の考え方が示されている。

「当初の落札事業者による相当規模の継続的な開発若しくは保守・運用に係る役務調達や継続的な役務契約（コンサルタント契約等）を当初の落札事業者と複数年にわたり行う必要がある場合には、原則として、国庫債務負担行為を活用し、複数年度契約により実施することとし、その活用が困難な場合には、原則として、複数年にわたる調達全体に関するＬＣＣベースでの価格評価に基づく一般競争入札を行うこととする。」（「情報システムに係る政府調達制度の見直し」平成 14 年 3 月 29 日 総務省 ）

このようなＬＣＣベースでの価格評価に基づく複数年度契約が望まれる極端な例としては、上記のシステム関係の保守点検があるが、それ以外にも複数年度契約にすることで、業者は委託業務の安定的な受注を確保することが可能となる。

例えば複数年度契約となれば業務に必要な人員や車両、施設を業者は効率的に手配することが可能となり、結果として公正な競争の促進と委託料コストの削減、さらには契約事務のコストも削減される。

多くの地方公共団体では、なかなか債務負担行為を組む事務手続の煩わしさから契約担当部署の抵抗が強く、実際に委託料等について債務負担行為を組むことは珍しく、本来複数年度にわたり債務負担行為を組まなければならない契約であっても契約期間を区切りわざわざ単年度契約で行われているケースが多い。

このようなＬＣＣベースでの価格評価に基づく複数年度契約を導入したことは市の行財政改革を推進する姿勢として特筆すべき事項である。今後もこのような複数年度契約の推進を願うところである。

7.仕様書等の情報統一及び見積内訳書の入手について

(1) 事実の概要

市の業務委託に際し、類似する業務については仕様書等の様式を統一することが望ましい。また随意契約については見積書の内訳を入手すべきである。この点につき、平成13年度包括外部監査において次のとおり指摘されている。

平成13年度包括外部監査指摘事項の概要

- ・清掃事業所等建物清掃委託は、契約単位、仕様書のまとめ方、予算請求金額の見積方法、支払方法等を事業所及び工場の各所長及び各工場長の責任のもとでそれぞれに決定している。そのため、このような契約単位等についての事務の統一性は図られていない。

【平成13年度包括外部監査報告書（清掃事業における事務の執行等について）34頁より】

- ・「契約金額の決定は、原則として総価格によって契約が行われている。しかし、契約金額には客観的妥当性が必要であり、次年度の価格算定のよりよい資料となる等の理由により、見積書内訳明細書があることが望まれる。したがって経済性・効率性の見地から、随意契約見積書の内訳明細書の徴取ルールを定めるべきである。」（平成11年度包括外部監査報告書より）

これに対して、平成12年度、平成13年度については、契約課が契約業者からの見積書の内訳明細書を徴取し、事業所及び工場に配布していた。

事業所及び工場は、この見積書の内訳明細書を入手した後、自ら作成した仕様書により内訳明細書の内容の照合等を行う必要がある。

【平成13年度包括外部監査報告書（清掃事業における事務の執行等について）39頁より】

(2) 実施した監査手続の概要

平成14年度市民課管轄の建物清掃委託業務契約13件につき、契約書等を査閲し、各仕様書の形式の統一性を確認した。

また、予算要求金額の見積に資するように仕様書の入手や、見積書徴収が行われているかの確認を行った。

(3) 監査の結果

過去の包括外部監査の指摘事項に対応して、下表のとおり仕様書の統一性を図っているものの、一部について定期清掃作業内容表や清掃明細表が整備されていない施設が見られた。

【平成 14 年度市民課管轄建物清掃委託業務契約（13 件）の仕様書統一状況等】

契約 番号	委託件名	受託者	委託仕 様書	日常清 掃作業 内容表	定期清 掃作業 内容表	清掃明 細書	見積内 訳書
4	浅川事務所清掃等委託	A 社	統一	統一	統一	統一	有り
5	由木事務所清掃委託	A 社	統一	統一	統一	統一	有り
6	由木事務所清掃等委託	B 社	統一	統一	統一	統一	有り
7	横山事務所清掃等委託	A 社	統一	統一	統一	統一	有り
8	館事務所清掃委託	C 社	統一	統一	統一	統一	なし
9	元八王子事務所清掃等委託	D 社	統一	統一	統一	統一	有り
10	恩方事務所清掃委託	E 社	統一	統一	統一	統一	なし
11	川口事務所清掃等委託	F 社	統一	統一	統一	統一	有り
12	加住事務所清掃委託	G 社	統一	統一	ない	統一	有り
13	由井事務所清掃等委託	H 社	統一	統一	統一	統一	有り
14	北野事務所清掃委託	I 社	統一	統一	統一	ない	有り
15	石川事務所清掃等	J 社	統一	統一	統一	統一	有り
375	石川事務所清掃等その 2	K 社	統一	統一	統一	統一	有り

見積内訳書の無いものが 2 件あった。

予算請求の見積方法は、所管として統一的方法は採用されていなかった。

（４）意見

見積内訳書等を利用した見積能力の構築

予定価格の算定は、内訳書等に基づいて過去の平均単価、又は現在の趨勢を加味した標準単価など、市独自の見積能力を構築していくことが望まれる。

見積内訳書の様式統一

見積内訳書は、現状では落札業者独自の様式が使用されているため形式・記載内容が異なっている。同種類の委託契約については将来的な委託業務の予定価格算定能力を構築する上で、必要と考えられる項目を入手できるように、内訳書の内容を指定し様式を統一する必要がある。

8. 委託業務の経済的合理性の事前検証について

(1) 事実の概要

新規の業務に関して業務委託で行うという場合には、職員の業務量にはさして影響はない。しかし、従来からある業務について業務委託へ切り替えると、当然ながら、それまでその業務に従事していた職員の業務量が減少することになる。一方で職員の身分は地方公務員法により保障されており、業務がなくなった、業務量が減少したからといって民間企業のようにリストラされるわけではない。そのため安易に委託化を推奨すると、かえって業務委託費という歳出を増加させるだけで、いたずらに職員の貴重な勤務時間を浪費しかねない。

職員の業務効率を図るのは常に求められるものではあるが、特に業務委託をするにあたっては、事前にその経済的合理性を検証するために職員の業務効率を最大限にし、その上で、嘱託員や臨時職員の活用といった代替案と比較する必要がある。

職員の業務効率化の状況

過去5年間の部門別職員数の推移は次のとおりである。

【部門別職員数の推移】（各年度の定員管理調査より）（単位：人）

部門/年度	平10/4/1	平11/4/1	平12/4/1	平13/4/1	平14/4/1	-	/
議会	17	17	17	17	17	0	100%
総務	539	536	532	532	530	9	98%
税務	193	193	192	180	184	9	95%
労働	4	4	8	8	7	3	175%
農水	35	32	29	28	24	11	69%
商工	14	15	16	23	26	12	186%
土木	422	392	380	368	357	65	85%
民生	527	527	538	503	499	28	95%
衛生	879	862	833	772	724	155	82%
教育	873	840	795	780	753	120	86%
下水道	127	125	106	107	104	23	82%
その他	253	226	223	263	261	8	103%
総合計	3,883	3,769	3,669	3,581	3,486	397	90%

なお、既存業務の業務委託化に関連して、次のとおり職員数が減少している。

【業務委託化による職員減少内訳一覧】

年度	部門	委託業務（委託拡大含む）	人数（名）
10年度	民生	恩方老人憩いの家管理運営	1
	衛生	害虫駆除消毒業務	3
	土木	道路維持管理業務	14
	土木	市営住宅管理業務	1
	教育	小学校給食調理業務	16
	下水道	管路建設業務	2
	その他	水道検針業務	5
	計		42
11年度	総務	広報編集業務	1
	民生	ホームヘルプサービス業務	4
	衛生	胃検診業務	1
	農林水産	夕やけ小やけ文化農園管理業務	6
	商工	観光業務	2
	土木	道路維持管理業務	5
	土木	市営住宅管理業務	1
	土木	区画整理事業	1
	教育	小学校給食調理業務	25
	下水道	汚泥処理施設管理運営業務	17
	その他	水道検針業務	5
	計		68
12年度			0
13年度	民生	学童保育事業	7
	教育	上柚木運動公園管理業務	4
	計		11
14年度	民生	学童保育事業	4
	衛生	火葬業務	3
	計		7
平成10年度から14年度までの委託による職員減少合計			128

注：各年度の職員の減少数は、翌年度の4月1日に削減したものを含んでいる。

平成14年と平成10年とを比較した場合、特に著しい減少となっている衛生部門と教育部門の主たる増減要因は次のとおりである（定員管理調査より）。

1）衛生部門

衛生部門では、職員数が155名減少している。この原因は主にごみ収集（可燃ごみ）及びし尿収集の乗員体制を3人から2人へと変更したこと、及びこの変更によって生じた余剰人員を配置転換や退職者の補充などに充てたためである。

なお、委託料の減少理由としては、し尿処理においては下水道普及率の向上にともない委託業務自体の量が減少してきたこと（43%減少）が原因として挙げられる。ごみ処理ではごみの収集量はそれほど変化していないが、tあたり委託料単価の引き下げ（収集38%減少、処理18%減少）が原因として挙げられる（次表参照）。

【参考 関連数値の比較（公共施設状況調査表、地方財政状況調査表より抜粋）】

		平成10年度	平成14年度	増減率
し尿処理	し尿総収集量	27,990 kℓ	16,085 kℓ	-43%
	民間委託処理量	4,881 kℓ	4,048 kℓ	-17%
	委託費	108,869 千円	80,540 千円	-26%
	単位委託単価	22,305 円 / kℓ	19,896 円 / kℓ	-11%
ごみ処理	ごみ総収集量	189,343 t	188,264 t	-1%
	民間委託収集量	23,170 t	22,464 t	-3%
	委託費	591,294 千円	357,527 千円	-40%
	単位委託単価	25,520 円 / t	15,916 円 / t	-38%
	民間委託処理量	5,473 t	4,482 t	-18%
	委託費	91,374 千円	61,457 千円	-33%
	単位委託単価	16,695 円 / t	13,712 円 / t	-18%

２）教育部門

教育部門は、職員数が120名減少している。この原因としては小学校給食の調理業務委託化、小学校給食調理員の臨時職員併用化、その他用務員の配置見直しや学校管理員の退職不補充等を実施したためである。

なお、委託料の減少は、主に小学校、中学校の新設に関連して発生する委託料が減少したためである。

代替案との比較検証状況

市では、平成15年9月に行政経営部が主導となり、平成16年度予算要求のための「委託に関する検証」を行ったところである。これは「配分された予算要求枠」を有効に活用するために、

- ・ 直営より委託の方が低コストであることから委託化している事業を改めて検証すること。
- ・ 施設の維持管理の中で、個々に契約している委託を一本化することで更にコストの抑制を図ること
- ・ 直営で実施している事業を委託化することでサービスを維持・向上しながらコストの抑制を図ること
- ・ 随意契約に競争性を取り入れること

を検証することを目的としている。

この検証では、現在すでに委託している事業についても市職員で実施できるようなもの場合には仮に市が直営で実施した場合にかかるコストを算出する（職員は

890 万円 / 年、嘱託員は 270 万円～415 万円 / 年、臨時職員は 850 円から 970 円 / 時として試算) など工夫が見られる。

この検証は、委託を行う各所管課が自ら行い、検証結果を行政経営部に「予算要求前」までに提出する仕組みとなっている。

(2) 実施した監査手続の概要

委託化することの経済的合理性の事前検証の実施状況を確認するために、市による職員の業務効率の検証手法を確認するとともに、上記「委託に関する検証」の実施状況について、関係担当者へのヒアリングを行うとともに関係書類を閲覧した。

(3) 監査の結果

市は平成 15 年 2 月に正規職員以外で処理できる事務を抽出し、委託化嘱託化するなどの実効をあげているが、市による職員の業務効率の検証については個別業務ごとの処理量や現在の業務時間、それに必要な標準業務時間といった基礎データがなく、特に有効な検証手法がない状況であった。

「委託に関する検証」では、現在経済性から業務委託しているものについて、所管課が嘱託員や臨時職員を活用した方が経済的であるという評価をしたものはなく、現在の業務委託をすべて肯定するものであった。

(4) 意見

業務効率化のためのタイムレポートの導入

業務量が変わらぬまま職員数が退職不補充により減少した場合、実質的な業務効率の向上による成果という見方もできる。一方で清掃収集等の 3 名乗車から 2 名乗車への変更などは、少ない人数でも対応できる業務を従来多くの人数で行ってきたものと見ることもでき、これまで余剰人員を抱えていた可能性を示すものともとれる。

これは、これまでの定員管理のあり方が、個別業務ごとに何時間必要かという積み上げによる定員管理ではなく、職員の総数枠、新規・縮小等前年事業との変動分等を中心に定員管理を行ってきたことに原因がある。

市は本年度から人件費も含めた事業別予算の考え方を導入した。事務事業を遂行するためには、正規職員や業務委託に限らず、嘱託員や臨時職員の活用など多様な雇用形態が考えられるが、市はこれを「雇用ポートフォリオ」と銘打ち推進しているところである(「八王子市行財政改革大綱」平成 14 年 2 月)。雇用ポートフォリオを活用することで、結果的に事業別予算がトータルとして抑制される効果が期待できる。

しかし、一方で定員管理に必要な「事務事業を遂行するために必要な作業量を、何時間で処理しているのか」という効率性に関する基礎情報を検討していないため、これでは不十分と考えられる。職員の作業にムリ、ムダ、ムラがあるのかも

判断できないため、仮に雇用ポートフォリオや業務委託を検討しても、そもそも肝心な正規職員の業務効率を検討することはできないと考えられる。

この問題を解決するため手法としてABC / ABM（活動基準原価計算 / 活動基準原価管理）を導入することが考えられる。この手法を活用するにはその前提としてタイムレポートを導入する必要がある。タイムレポートはどれだけの業務量を何時間かけて処理しているかという情報を各職員別（管理職も含めて）に毎日記録するものであり、民間企業では作業日報とも呼ばれているものである。

< 参考 タイムレポートの様式 >

タイムレポート

自平成●年4月1日 至平成●年4月15日

●●課 ●●係

氏名

	業務コード	4/1	4/2	4/3	4/14	4/15	合計
		水	木	金	火	水	
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							
時間計							
うち 時間外勤務							

作業処理量	4/1	4/2	4/3	4/14	4/15	合計
1.						
2.						

タイムレポートを導入し、その集計結果を活用することで

- ・ 定員管理の基礎情報として活用する。
- ・ 効率的な業務遂行として行政評価に活用する。
- ・ 業務効率を見ることで、勤務評定の評価要素とする。
- ・ 自己管理目的としても有効であり、意識改革に結びつく。

など広がりも見えてくる。

地方独立行政法人の仕組みの実質的な導入

「委託に関する検証」をより有効なものとするためには、予算上の工夫が必要となる。

現在、予算において部別枠配分方式を取り入れ、所管課がより経済的な委託等業務遂行の工夫をした場合、各部が枠内で予算を自由に使える仕組みを設けているが、さらに、地方独立行政法人の実質的仕組み（目標による業務管理、適正な業務実績の評価、業績主義の人事管理、財務運営の弾力化、積極的な情報公開）を部や課に対して採り入れることも視野に入れることが望まれる。

9. 業務委託の品質管理について

(1) 事実の概要

市は、業務委託について、その執行中・執行後において、業務が仕様どおり遂行されていることを管理する必要がある。そして、その結果が芳しくない業者に対しては改善を図るよう指導する必要がある。

市は現在委託した業務の品質を確保し、今後に役立てるために「委託業務成績表」を作成し「優良・良・普通・不良・著しく不良」に区分評価している。成績の悪かった業者（「不良」、「著しく不良」）は、翌年度の契約に際して指名から外すこととしている。市が作成している委託業務成績表の様式は以下のとおりである。

平成〇〇年度 委託業務成績表
〇〇 〇〇長

契約番号	八財契(委)第〇号
件名	〇〇〇〇
業者名	〇〇〇〇(株)
評価	優・良・普通・不良・著しく不良
指摘点	指摘事項あれば下記に記入
.	

一方、市は行政サービス全般に対する意見を聴取するために「市民の声」の制度を設けており、聴取した市民の声については「市民の声経過結果一覧表」としてまとめられている。この中には委託業務に関する意見も含まれており、これらは市民から見た委託業務に対する評価とみることもできる。

(2) 実施した監査手続の概要

平成14年度「委託業務成績表」を閲覧し、品質管理の状況を確認した。

また、品質上問題となる業務委託はないかをみるために、平成14年度、15年度「市民の声経過結果一覧表」を閲覧し、業務委託している事業に関して住民からの苦情が来ていないか、確認した。

(3) 監査の結果

平成14年度の「委託業務成績表」中、指摘点の欄において問題があった旨を記載した委託先が2件あったが、いずれも執行中に指導し改善させ、結果として「不良」、「著しく不良」と評価されたものはなかった。

「市民の声経過結果一覧表」中、執行時における委託業者の姿勢や市の委託業者に対する管理体制に疑問があるものが次のとおりあった。

＜市民の声＞委託業者 A 社の収集車が、●月●日午前●時ごろ、●●町●●先附近で逆駐車にて不燃物収集を行っていました。

＜市の回答＞早速、委託業者に事実関係を確認したところ、御指摘のとおり事実関係を確認しました。つきましては、交通法規の順守は当然のことながら、今後も適正な収集作業が行われるよう委託業者を指導しました。

なおこの業者に対する平成 14 年度委託業務成績表の評価は「普通」であった。

（４）意見

指摘欄の充実

上記のとおり平成 14 年度の「委託業務成績表」中、指摘点の記載があるのは 2 件だけであったが、委託業者に対する市の管理をより適切に行うためには、管理上気づいた点、執行中に改善を依頼した点、市民の声なども指摘点欄に記載し、最終評価にいたるまでの品質管理情報を把握することが有効と考える。今後、指摘点欄の充実が望まれる。

評価項目の改善

業務委託について「不良」、「著しく不良」という評価を下すと翌年度の契約から当該業者が外されることから、評価をつける所管課はよほど深刻な事態が生じない限り、このような評価に対しては慎重にならざるを得ないと思われる。これではたしかに仕様書どおり業務は遂行されたが業者の住民への接遇態度や業務遂行に改善の余地がある場合等でも、「不良」や「著しく不良」の評価を避けるために、「普通」という評価がなされてしまうおそれがある。そこで、評価項目を次のようにより細分化するなどの改善の余地があると思われる。

【参考例：業務評価表イメージ】

評価項目	項目点					換算係数	総合評価 ×
	A	B	C	D	E		
1. 仕様内容遂行	5	4	3	2	1	3	
2. 住民への接遇態度	5	4	3	2	1	2	
3. 時間厳守	5	4	3	2	1	1.5	
4. 法令遵守	5	4	3	2	1	2	
5. 住民からのクレーム	5	4	3	2	1	・	
6. クレームに対する対応	5	4	3	2	1	・	
7. コストパフォーマンス	5	4	3	2	1	・	
・・・	5	4	3	2	1	・	
合 計							

以上