

平成16年度

包括外部監査の結果に関する報告書に
添えて提出する意見

「委託について」

長野市包括外部監査人

倉 田 博 光

目 次

1 . 一般競争入札の必要性について	1
2 . 指名競争入札の形骸化について	1
3 . 安易な契約方法（随意契約）の選択について	2
4 . 委託経費の設計積算事務の統合・統一化の必要性	3
5 . 業務の委託化に対する検討の必要性	4
6 . 委託に関する効果測定の必要性	5
7 . 委託契約実績に係る全庁データベース構築の必要性	6
8 . まとめ	6

1. 一般競争入札の必要性について

地方公共団体の契約方法については、一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売りの方法によることができるとされている（地方自治法第 234 条）。これら契約方法は、次の表のとおり、それぞれ利点、欠点がある。

（表）契約方法の利点及び欠点表

契約方法	利 点	欠 点
一般競争入札	公正・機会均等・適正な競争が確保される。 経済性が確保される。	不誠実・不信用の者の参加を排除できない。 手続が煩雑、手間と経費がかかる。 品質出来形の粗悪を招きかねない。
指名競争入札	ある程度の機会均等、制限された競争性が確保される。 比較的適正な相手方が選定できる。	違法な受注調整が行われやすい。 指名が偏ることがある。 連合の危険性が高い。
随 意 契 約	手続が簡単、経費が少ない。 適正な相手方が選定できる。	機会不均等になるおそれがある。 恣意的になるおそれがある。 情実に左右されるおそれがある。 一般的に経済性が確保されにくい。

このように、契約方法にはそれぞれ一長一短があるが、地方公共団体の契約方法の原則は一般競争入札とされている。しかし、長野市の平成 15 年度業務委託契約では、原則的な契約方法である一般競争入札は 1 件も採用されていない現状にある。

地方公共団体の契約事務を取り巻く社会・経済的環境は大きく変化してきている。とりわけ、入札制度については公正性、透明性、客観性が要請されるとともに、さらに競争性が強く求められていることから、いたずらに一般競争入札の欠点のみにとらわれ、その利点を排除することなく、新しい視点に立って電子入札の導入等その欠点を補正し、より一層競争性を高めるため積極的に一般競争入札による契約方法で行う必要がある。

2. 指名競争入札の形骸化について

長野市の業務委託契約については、平成 15 年度においてみる限り、一般競争入札は行われておらず、競争性のある契約方法としては指名競争入札しか行われていない。

しかし、当該年度全体の業務委託契約における指名競争入札の割合は、3,022 件中 459 件（15.2%）、10,658,471 千円中 1,561,919 千円（14.7%）に過ぎない。

指名競争入札は、委託業務の性質や目的が一般競争入札に適しない（地方自治法施行令第 167 条第 1 号）などの理由からこの方法を選択するものである。

今回、業務委託契約として抽出した指名競争入札による契約案件についてみると、形式的契約事務手続の面では法令規則等に則して行われており、特段問題はないが、入札経過等実質的な面では、あまりにも不自然な点が見受けられる。とりわけ、第一及び第二庁舎清掃委託、庁舎衛生設備清掃委託、長野保健所庁舎清掃委託、少年科学センター清掃環境衛生業務委託及び南長野運動公園トイレ清掃委託、など清掃委託契約において顕著である。

すなわち、毎年度、同一業者が、ほぼ予定価格に近似する神業に近い金額で落札している。形式的には競争入札の形をとっているものの、実質的には競争性が阻害され、指名競争入札制度が形骸化し、当該制度そのものの存在意義が問われている。

指名競争入札を選択しなければならない場合においても、公正・公平な業者選定を行い、指名された業者間で競争原理を働かせ、公正性と経済性の確保を図る必要がある。

3. 安易な契約方法（随意契約）の選択について

平成 15 年度業務委託契約における随意契約の割合は、3,022 件中 2,551 件（84.4%）、10,658,471 千円中 9,019,968 千円（84.6%）である。このうち、一者随意契約は 1,730 件（57.2%）、7,587,780 千円 71.2%（71.2%）に達し、長野市の業務委託契約において如何に多くの業務委託が随意契約、とりわけ一者随意契約によっているかを示している。

一者随意契約については、本来、例外中の例外の契約方法であることから、当該方法を選択する場合には、地方自治法施行令及び契約規則の該当条項を記載し、随意契約理由を明記することとされているが、償却資産データ入力業務委託、プラスチック分別説明ビデオ（英語、中国語、手話入り）制作委託、松代象山地下壕精査点検業務委託、及び史跡大室古墳群案内板等作成業務委託において、一者随意契約理由として具体的、合理的な理由となっていないものが見受けられる。

一者随意契約は、例外的、限定的に認められるものであることから、安易に選択すべきものではなく、具体的かつ合理的な理由に基づいて実施すべきである。

また、50 万円以下の少額な随意契約は、3,022 件中 1,895 件（62.7%）、10,658,471 千円中 445,049 千円（4.2%）である。契約件数面では業務委託契約の過半を占めており、少額な随意契約の中でも 40 万円超 50 万円以下の範囲に集中している。個々の

業務委託契約の内容についてみると、次のとおり、業務内容を特別の理由のないまま、あえて分割していると推測されるものが見受けられる。

すなわち、第一庁舎案内標示プレート作成業務委託、市営住宅北五明東団地他樹木剪定業務委託、西居帰公園他樹木病虫害防除委託、今里公園他2公園樹木剪定業務委託、茶臼山動物園春期植栽管理委託等植栽管理及び市内小中学校耐震診断業務委託を中心に予定価格50万円未満の少額随意契約を行っている。

少額による随意契約については、一者随意契約のように特別な理由によるものではなく、単に少額（予定価格50万円未満）という理由による契約であって、この予定価格を上回っていれば、当然に競争入札を行わなければならないものである。少額による随意契約の場合においては契約書の作成が省略することができ、請書によることとされ、契約事務手続を比較的簡便に行うことができる。

一方において、随意契約は前述したとおり、機会不均衡等になるおそれがある、恣意的になるおそれがある、情実に左右されるおそれがある、一般的に経済性が確保されにくい、などの欠点があることが指摘されており、少額による場合には、とりわけ、このような事態に陥り易いものとする。

少額の随意契約の締結に当たっては、個々の業務内容について金額、実施時期、受託者等を全体的に把握して、可能な限り、業務委託契約案件を集合、集約して実施することによって入札業者の機会均等を図るとともに競争性をもたせ、経済性を確保すべきである。

少額による随意契約として、安易に業務を分割することのないよう、業務内容を厳格に精査して業務委託契約に当たる必要がある。

4. 委託経費の設計積算事務の統合・統一化の必要性

地方公共団体における業務委託は、行政の各分野で広範囲に及んでおり、業務内容によって各種業務委託契約が締結されている。それは、高度・専門的な知識等、業務効率化・経費削減、調査研究等の業務で一律ではない。地方公共団体における業務委託の範囲、業務量等は拡大する方向にあり、委託経費の設計積算は、業務内容を的確に把握し、適正、妥当な方法で詳細に作成された仕様書に基づいて行う必要がある。

一般的に土木工事、建築工事等の設計基準及び労務単価等については、国及び長野県の設計基準等があって、これに基づいて設計積算が行われている。

ところが、業務委託契約の委託経費積算に当たっては、過去数十年にわたって、毎年度業務委託契約が継続されてきているにもかかわらず、その都度の設計積算方法等のノウハウが十分に蓄積されず、必ずしも統一的な設計基準等に基づいて設計積算が行われているとは言い難い。

例えば、清掃業務委託における定期清掃等の委託経費の積算についてみると、1㎡当たり単価がまちまちであったり、面積が十分に把握されていないか、長野市役所全体で統一を欠く事例が見受けられる。その他設備の保守管理業務、コンピュータ関連業務委託、調査委託等において、未だ、必要にして十分な設計積算基準及び労務単価について確立されたものはない。

今後、長野市においても委託業務が増大していくものと推測されることから、現在にも増して適正、妥当な委託経費の設計積算が重要となる。土木、建築等の設計積算基準及び労務単価のように、業務委託契約の設計積算等においても長野市に適合する全庁的な整合性をもった設計積算基準の統一化及び労務単価の標準化を図る必要がある。

なお、指定管理者制度及び継続契約の導入など地方自治法の改正によって新しい契約の仕方に変わりつつある。したがって、一度契約すれば、ある程度の年数が固定されることから、より一層の公正、妥当な設計積算が求められることとなる。

5. 業務の委託化に対する検討の必要性

長野市においては行政改革大綱において民間委託等の推進など「民間活力の活用の推進」を推進項目の一つとしてあげ、事務事業委託等についても検討調査が行われているところである。

したがって、事務事業を外部に委託する場合には、当然に事前に検討されているものと考えられるが、個々の業務委託についてみると、必ずしも十分な検討が行われているとは認められない事例が、次のとおり見受けられる。

起債管理等委託業務について委託しているが、長野市の借入金の管理であり市が直接パソコン等によって行うべきでもので委託業務になじまないもの

斎場火葬残灰処理業務として委託しているが、有価物の有無等について十分な検討がなされないまま相当額の歳入について逸失されたと推定されるもの

児童館の管理運営を委託しているが、一部の児童館については保育所として代替使用が認められることを理由に、既にその役割が終わっているにもかかわらず、十分な検討を加えないまま是認し、継続しているもの

緑町駐車場管理業務を委託しているが、駐車場の運営方法を変更することによって委託業務そのものの必要性を検討すべきもの

テレビ会議用システム構築について委託しているが、これは単に既存のシステム及びサーバーマシン（物品）の購入であるので委託とすべきでないもの

事務事業の委託に当たっては、適切な契約方法を適用し、業務委託契約として形式的に合規に契約締結すれば全て終わりではない。新しく当年度から業務委託を開始す

る業務は、当然新規に検討を行うべきであり、また、毎年度、継続して業務委託契約が行われているものであっても、その都度、事前に委託すべき業務内容について、絶えずチェックし、再検討を行う必要がある。

6. 委託に関する効果測定の必要性

アンケート調査によると業務委託契約において効果測定を行っているのは、110件で全体の3.6%に過ぎない。それも業務委託そのものについての効果であって、長野市全体に係る委託の効果測定ではない。

業務委託契約が完了したときは、受託者から業務完了届を提出させ、検査・検収が行われている。検査職員は、契約書及び仕様書等に基づいて業務完了届及び作業日誌、写真、成果品等によって文書を中心に検査・検収を実施しているが、検査・検収は支払いのためのものであるため直接業務委託の効果測定に結びつくシステムとはなっていない。

業務委託契約は、工事請負契約や用地買収契約等のように一時的かつ一回の単発の行政経費ではなく、その業務の多くは、庁舎等の維持管理経費など毎年度継続的に執行される義務的に近い経費で、その金額も決して少なくはない。したがって、毎年度継続して業務委託契約されることから民間業者にとって工事請負契約以上に委託によって受ける経済的利益・効果は大きいものと推測される。

一方、長野市においても業務の性格、経費、市民の利便性等考慮し、委託が適当なものについては民間委託することによって定員の抑制を図るとしている。職員課における対応として、業務の委託をある程度見込んで採用計画をつくり採用しているとのことであり、配転、退職等を勘案して新規採用人員で調整する形をとっている。しかし、業務委託契約と市役所職員全体の現員との関連性あるいは連動性について、具体的かつ係数的なデータとしての把握は十分には行われていない。

市の行政業務を委託すれば、即経費が節減されるということにはならず、市職員担当の業務が減少して市職員数が同じであるならば、かえって市の経費は増大することとなり、マイナス効果しかもたらさない場合もある。

業務委託に当たっては、個々の業務について金額と人数との検証、コストダウンになっているか否かについて絶えず検証するとともに、業務委託に伴う職員定数(現員)の定数管理とが連動するように業務委託の効果測定を行う必要がある。

また、長野市においては平成18年度から「公の施設」の管理運営について「指定管理者制度」の導入が行われることなど、市の直営から民間業者等への業務委託について、その波及効果等についても併せ効果測定をしておく必要がある。

7. 委託契約事績に係る全庁データベース構築の必要性

今回の包括外部監査に当たり、外部監査人チームは業務委託契約のデータについて問い合わせを行ったが、市全庁にわたるデータの構築はされていない。市全庁で、業務委託件数がどれだけあるか、そのうち競争入札は何件か、随意契約のうち一者随意契約としたものは何件か、等の事績データは事前調査の段階では全く不明であった。

平成 15 年度委託費は 10,195,900 千円と一般会計歳出総額 124,338,447 千円の 8.2%を占めており、その契約件数はアンケート調査では 3,000 件程度になっている。また、業務委託はほぼ全部局で行われており、市は契約事務の周知徹底を図るために「契約の手引き」を作成し、契約担当職員に配布している。

しかし、今回のアンケート調査及び個別調査の実施過程において、包括外部監査人チーム全員が、必ずしも「契約の手引き」の趣旨が徹底されていない、との心証に至った。これは、50 万円未満の少額な随意契約（特に一者随意契約）において顕著である。

アンケート調査の結果を、個々の契約単位で事前調査している段階に比べて、3,022 件全件を一覧表にし、全件を対象とした分析の段階にきて、契約担当者、契約件名、予定価格、契約金額、委託先及び委託期間を並べてみると、3. で述べた少額随意契約の問題（安易に業務を分割する。）が鮮明に浮かび上がった。

今回行ったアンケート調査項目（報告書 P19～P24 参照）のほとんどは、業務委託契約事務における各種書類に必ず記載されているものであり、業務委託契約事務が IT 化されれば容易にデータベースの構築が行えるものである。これが構築されており、事績管理に必要なデータの切り分けが即座に可能であるとともに、全庁にわたっての事績管理を行う体制がとられていれば、上述した問題はある程度防げたはずである。

また、市は行政改革大綱において「民間活力の活用」のため民間委託等の推進を図っている。しかし、委託業務の現状を捉えられなければ、すなわち現状を分析しその問題点を捉え、改善策をとったうえで推進を図らなければ推進の効果も薄れるであろうし、効果そのものの測定もできないであろう。

この点からも、委託契約事績に係る全庁データベースを構築する必要がある。

8. まとめ

長野市行政大綱（平成 15 年 3 月）において推進項目として民間活力の活用の推進があげられている。その具体的推進内容の一つとして「民間委託等の推進」が提示されている。

それには、事業の性格、社会の背景を踏まえ、市の責任を保持しつつ、信頼性、安

定性、サービス水準、費用対効果などを十分勘案して、民間の専門性や効率性が発揮でき、委託した方がより優れていると判断される市の事業の民間委託を進める、としている。

また、既に民間に委託しているものについても、より効果的、効率的な委託が行えるように委託内容等の改善を進めることとしている。

ところで、業務委託には、以上意見で述べたとおり、

- 一般競争入札の必要性、
- 指名競争入札の形骸化、
- 安易な契約方法（随意契約）の選択、
- 委託経費の設計積算事務の統合・統一化の必要性、
- 業務の委託化に対する検討の必要性、
- 委託に関する効果測定の必要性、
- 委託契約実績に係る全庁データベース構築の必要性

について問題点あるいは課題がある。

また、監査の過程においてヒアリングした担当職員の中には、前年度の契約のとおり、あるいは前任者のとおりに契約事務を行っているという「ことば」をしばしば耳にしたが、これは、単に前例を踏襲したに過ぎないので問題解決には弊害があるのみで是認されるところではない。

コスト意識・成果主義・競争原理など民間の発想を生かした行財政経営への転換を進めるには、何よりも、これを支え推進する職員の意識改革が必要であり、前例踏襲の組織風土では実現できるものではない。

業務を委託することによって市職員が楽になるのではなく、委託した業務そのものについて市民へのサービスの質が向上し、外部委託によって生じた余剰人員を未だ市民へのサービスが充分に行われていない事業に振分け、競争原理によってトータルコストの逡減を図り、コストパフォーマンスを上げることが、市が行う業務委託の目的である。

このため、業務の委託化に始まり、実施、点検、再検討等、P（Plan） D（Do）

C（Check） A（Action）を常に行う、より積極的な新しい組織風土が醸成されることを期待する。

以 上