

第IX章 監査結果のまとめ

本監査において実施したアンケート結果の分析、また、個別テストにおいて検出した事項は、それぞれ第VII章、第VIII章に詳細に記述している。

本章では、検出事項のうち、重要なものをテーマ別に整理して、監査結果のまとめとして記載した。

記載に当っては、それぞれのテーマごとに、次の順に論述している。

1. 問題の所在
2. それによる弊害
3. 本来あるべき姿
4. 問題となる事象が生じた要因
5. 改善すべき方策

本章では、それぞれの節をそのまま指摘・意見・提言としている。また、記述内容の一部は、「第VII章 アンケート結果の分析」、「第VIII章 個別テストの監査結果」における指摘・意見・提言と重複している。

重複を恐れず、敢えてこのようなまとめの章を設けたのは次の理由による。

外部委託は取引件数が多く、内容も取引先も千差万別である。その一方で、共通する問題が多く、同質の弊害や共通する要因があることが多い。

また、この領域における問題の多くは、「分ってやっていること」が多い。例えば、本来、競争入札とすべきものを随意契約としているなどの例である。

このような問題を改善するには、個別の問題箇所に着目するだけでは不十分であり、全体としてどのような弊害が生じているのか、また、個別の問題点に共通する要因や背景がなんであるかを、明確に認識することが必要不可欠だと考えたためである。

第1節 随意契約の乱用

1. 【指摘】問題の所在

(1) アンケート分析の結果

① 随意契約の現状

アンケートの分析結果によれば、函館市の総契約に占める随意契約の金額・件数の割合は次の通りである。

〈単位：千円〉

契約方法	件数		金額	
		割合		割合
一般競争入札	31	1.7%	104,659	0.9%
指名競争入札	110	5.9%	684,317	5.6%
随意契約	1,730	92.5%	11,461,046	93.6%
合計	1,871	100.0%	12,250,022	100.0%

随意契約が、金額ベースでは、契約額全体 12,250 百万円のうち 11,461 百万円であり、93.6%を占める。件数ベースでは、全 1,871 件のうち 1,730 件であり、92.5%を占める。

② 部局別の随意契約の占める割合

部局別の随意契約の占める割合は下記の通りである。

部局別の随意契約の占める割合

〈単位：千円〉

部局名	随意契約		委託合計		随意契約の割合	
	件数	決算金額	件数	決算金額	件数	決算金額
企画部	20	117,595	23	128,688	87.0%	91.4%
総務部	63	244,535	70	409,033	90.0%	59.8%
財務部	21	45,898	23	47,452	91.3%	96.7%
競輪事業部	6	1,447,762	7	1,449,239	85.7%	99.9%
市民部	40	343,498	48	389,996	83.3%	88.1%
福祉部	170	708,123	178	720,777	95.5%	98.2%
環境部	101	1,650,252	108	1,684,014	93.5%	98.0%
保健所	99	753,568	100	764,177	99.0%	98.6%
経済部	32	366,966	33	367,754	97.0%	99.8%
観光コンベンション部	28	141,697	29	148,103	96.6%	95.7%
農林水産部	61	90,906	64	97,739	95.3%	93.0%
土木部	58	1,213,515	103	1,376,396	56.3%	88.2%
都市建設部	12	141,992	13	156,545	92.3%	90.7%
港湾空港部	45	93,699	46	94,539	97.8%	99.1%
会計部	3	12,250	3	12,250	100.0%	100.0%
戸井支所	23	15,180	25	21,182	92.0%	71.7%
恵山支所	51	43,774	52	48,410	98.1%	90.4%
榎法華支所	34	22,534	35	24,007	97.1%	93.9%
南茅部支所	44	39,828	46	49,322	95.7%	80.8%
議会事務局	7	8,485	8	9,678	87.5%	87.7%
教育委員会	338	1,170,290	351	1,329,710	96.3%	88.0%
選挙管理委員会	16	7,198	17	7,912	94.1%	91.0%
農業委員会	1	315	1	315	100.0%	100.0%
消防本部	86	55,001	92	81,834	93.5%	67.2%
企業局	207	1,079,146	232	1,183,908	89.2%	91.2%
病院局	164	1,647,040	164	1,647,040	100.0%	100.0%
合計	1,730	11,461,046	1,871	12,250,022	92.5%	93.6%

例外的に総務部、戸井支所、消防本部の3部局では、随意契約の割合が60～70%と低い、この例外を除くと、多くの部局で90%以上が随意契約である。

ちなみに、平成21年の政府調達では、サービスの調達については、一般競争入札が4,776億円で61.8%、指名競争入札が32億円で0.4%、随意契約が2,920億円で37.8%であった（「平成22年度版 政府調達における我が国の施策と実績 ―世界に開かれた政府調達へ― 平成23年3月）による）。なお、この調査は、国・特殊法人等の17百万円以上のサービスの調達契約に係る統計調査として行われたものである。

2. 【指摘】 随意契約がほとんどであることの弊害

随意契約には、以下の弊害がある。

- ① 随意契約は、相対での交渉である。1者のみとの交渉で済ますこともできる。
- ② 地方自治法・同施行令に手順が詳細に定められている入札と異なり、発注者に裁量の余地がある。
- ③ 受注者にとっても、入札ほど法規定が厳格でない。
- ④ 受注希望者にとって、自ら名乗りでて、手続きに参加するチャンスがない。

随意契約が当り前の状況が続くと、法律上の厳格さが少ないという随意契約の性質から、競争性・公平性を阻害する恐れがある。それは、結果として、契約価格の面で問題のある結果をもたらす。

アンケートの分析結果によると、契約価格を予定価格で除した落札率について、一般競争入札、指名競争入札並びに随意契約を比較すると次の通りとなった。

落札率比較	〈単位：千円〉	
	契約金額合計	平均落札率
一般競争入札	104,659	91.7%
指名競争入札	684,317	92.8%
随意契約	11,461,046	98.1%

上記の通り、一般競争入札と随意契約の間には約6.4%の落札率の差がある。仮に、随意契約が全て一般競争入札に移行したと仮定すると、11,461,046千円×(98.1%－91.7%)＝約7億円の委託料の削減余地があることを示す。

3. 本来あるべき姿

(1) 随意契約の制度的概要

地方自治法第234条第1項並びに第2項では、以下の通り、地方公共団体が契約を締結にするに当たっては、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとし、指名競争入札、随意契約又はせり売りは、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している。

地方自治法第 234 条第 1 項、第 2 項

- 1 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。
- 2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、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。

これを受け、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項では、以下の通り、随意契約が締結できる場合を限定している（再掲）。

- ① 外部委託契約については 50 万円を超えないとき。
- ② その性質又は目的が競争入札に適しないとき。
- ③ 障害者支援施設、地域活動支援センター、障害福祉サービス事業、小規模作業所、シルバー人材センター、母子福祉団体等との所定の契約をするとき。
- ④ 総務省令による認定新規事業開拓者から所定の買入契約をするとき。
- ⑤ 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。
- ⑥ 競争入札に付することが不利と認められるとき。
- ⑦ 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。
- ⑧ 競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき。
- ⑨ 落札者が契約を締結しないとき。

地方公共団体が締結する契約は、一般競争入札が原則であり、競争性・公平性を阻害する恐れのある随意契約は、金額的に重要性がない場合や政策的に必要と認められた場合など、あくまで例外として位置づけられている。

4. 【指摘】随意契約がほとんどを占めるに至った要因

(1) 組織風土の問題

アンケートの分析結果、個別テストの結果によれば、共通する要因として以下の点があげられる。

① コストを最小化するインセンティブに乏しい

アンケートの分析結果によれば、随意契約の落札率は平均で 98.1% と非常に高い。また、個別テストの検出事項として、契約額が予定価格そのままであるもの、契約額または契約単価が長年同一であるもの、委託先のコスト見合いで契約されているもの、実質的に費用弁償であるものなどが見受けられた。

より少ないコストで事業を遂行しようというインセンティブに乏しい。

② 公共部門と競争原理

個別テスト「除雪業務委託」(D-1) では、見積書を提出した全事業者に業務を割りつけている。

競争メカニズムの根本は、自分より低い価格を提示する者があれば、自分が受注を失うという牽制効果にある。複数の見積書を徴求しても、全事業者に業務を割りつけるのでは、競争メカニズムは全く機能しない。

競争メカニズムを実際に有効に機能させるという発想にも手法にも欠けている。

③ 説明責任に対する姿勢

個別テスト「中央図書館の管理運営に関する各業務委託」(B-1)では、年間1百万円程度の委託料の削減を表向きの理由として、実態とかけ離れた人員数に関する規定が削除されていた。また、「社会教育施設等管理委託」(B-2)では、「指定管理者業務実績シート」に評価の根拠が全く記載されていなかった。

実態がどうかよりも、大過なく事業が執行された旨の説明を重視する姿勢が見られる。

本来、説明責任(Accountability)は、いかにして有効かつ効率的に成果をあげたかを説明するものである。

現状の説明ができればよいという姿勢では、あえて手間がかかる競争入札を導入する改革意欲が生まれない。

(2) 制度設計に伴う問題

制度設計上、このような公共部門の調達的基本的問題点を改善するための工夫として、次の2つの方法論がある。

- ① 法令に手続規定を詳細に記載し、外形的に規律する。
- ② 事業の成果と、そのコストをできる限り定量的に把握する。

地方自治法においては、競争入札が原則である旨が定められ、また地方自治法施行令には、一般競争入札・指名競争入札の方法が詳細に規定されている。

我が国の制度上は、上記のうち、①の方法論によっていると推し量ることができる。

しかし、制度を詳細に定める方式にも問題点がある。外形上規則さえ守っていれば良いとされてしまい、コストダウンという本質に目が向けられないことである。

その結果、形式上、規則を守っていることの説明に時間とコストがかけられ、実際のコストダウンに対する努力がおろそかになる。

(3) 運用上の問題

このように随意契約が乱用されている一因として、随意契約を適用できるケースを定めた、上述の地方自治法施行令第167条の2第1項のうちの第2号である「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。」が、あいまいな表現を含んでいるため、拡大解釈できる点が指摘できる。

他号が限定的・客観的な例示であるのに対し、この第2号が「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」という、多義的な表現を含んでいるため、本来は随意契約を採用するのが不適當なケースであっても、行政が随意契約を締結する根拠として拡大解釈し、安易に随意契約を採用しているのが実情である。

5. 改善するための方策

具体的には、「第3節 同一先との長期にわたる契約」にまとめて記載する。

第2節 一者随意契約の乱用

1. 【指摘】問題の所在

(1) アンケートの分析結果

函館市の外部委託の93%が随意契約である。この随意契約について、見積書徴求事業者数ごとの分布を見ると次の通りである。

見積徴求数別 <単位：円>

業者数	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	989	57.2%	8,391,212,308	73.2%	8,420,396,115	72.1%	99.7%
2	101	5.8%	450,488,834	3.9%	488,139,091	4.2%	92.3%
3	40	2.3%	233,881,194	2.0%	237,320,283	2.0%	98.6%
4	70	4.0%	303,914,105	2.7%	338,241,943	2.9%	89.9%
5	39	2.3%	646,693,271	5.6%	667,249,427	5.7%	96.9%
6	35	2.0%	531,750,098	4.6%	554,375,822	4.7%	95.9%
7	84	4.9%	220,926,884	1.9%	229,216,015	2.0%	96.4%
8	12	0.7%	57,617,805	0.5%	60,352,275	0.5%	95.5%
9	12	0.7%	154,810,842	1.4%	155,382,795	1.3%	99.6%
10	104	6.0%	100,789,799	0.9%	131,669,313	1.1%	76.5%
11	31	1.8%	23,388,696	0.2%	24,408,861	0.2%	95.8%
12	15	0.9%	16,624,720	0.1%	17,171,993	0.1%	96.8%
13	58	3.4%	148,705,813	1.3%	156,645,894	1.3%	94.9%
14	50	2.9%	52,732,575	0.5%	54,055,933	0.5%	97.6%
15	33	1.9%	15,170,878	0.1%	16,215,955	0.1%	93.6%
16	35	2.0%	38,015,428	0.3%	39,280,115	0.3%	96.8%
17	12	0.7%	27,249,534	0.2%	37,340,699	0.3%	73.0%
18	8	0.5%	4,472,619	0.0%	4,829,621	0.0%	92.6%
19	2	0.1%	42,600,600	0.4%	45,186,060	0.4%	94.3%
合計	1,730	100.0%	11,461,046,003	100.0%	11,677,478,210	100.0%	98.1%

見積書を1者からしか徴求していない随意契約、いわゆる一者随意契約が圧倒的に多い。随意契約1,730件、11,461百万円のうち、一者随意契約が989件、8,391百万円に上り、件数ベースでは、随意契約全体の57.2%、金額ベースでは、73.2%を占める。

函館市の業務委託全体から見ても、金額ベースでは、契約全体12,250百万円のうち68.5%が一者随意契約である。

つまり、一者随意契約が、契約全体の7割を占めている。

(2) 個別テストの結果

個別テスト45件のうち、一者随意契約が20件、非公募の指定管理が5件あった。

2. 【指摘】一者随意契約の弊害

前節において、随意契約の弊害として次の点をあげた。

- ① 随意契約は、相対での交渉であり、1者のみとの交渉で済ますこともできる。
- ② 発注者に裁量の余地がある。
- ③ 受注者にとっても、入札ほど法規定が厳格でない。
- ④ 既受注者以外の受注希望者が手続きに参加するチャンスがない。

特に一者随意契約となれば、これらの弊害はさらに大きなものとなる。

- ① 一者随意契約は相対の契約であるばかりか、1者からしか見積書を徴求しないのであるから、価格面など、他の事業者と比較して選択するという要素、すなわち、競争性が全くない。
- ② 受注者にとって、受注はほぼ確定的であり、受注を前提とした価格交渉がなされるだけである。最小のコストを実現するためのインセンティブは働かない。
- ③ 既受注者以外の受注希望者は、受注交渉に参加することが全くできない。
- ④ 受注者の選定は、全く発注者の裁量によって行われる。
- ⑤ 他の受注者と比較する機会はないのであるから、その事業者との契約が固定化・長期化する可能性が高い。

3. 本来あるべき姿

(1) 地方自治法の規定

地方自治法の原則は一般競争入札である（地方自治法 234 条第 1 項、第 2 項）。

(2) 函館市契約条例施行規則の規定

函館市契約条例施行規則第 30 条の 5 は次のように定めている。

(見積書の徴取)

第 30 条の 5 市長は、随意契約により契約を締結しようとするときは、2 人以上から見積書を徴するものとする。ただし、契約の性質上または目的上 2 人以上から見積書を徴することができない場合は、1 人から徴すれば足りる。

2 前項の規定にかかわらず、法令の規定により価格が定められているものであるときその他契約の性質上見積書を徴する必要がないと認められるときは、徴取を要しないものとする。

随意契約の場合、複数の見積書を徴求するのが原則とされている。

4. 【指摘】一者随意契約の要因

(1) 個別テストの結果による要因分析

個別テストの結果によれば、サンプル 45 件のうち、一者随意契約が 20 件、非公募の指定管理が 5 件あった。

これらについては、それぞれ以下の検出事項も生じており、一者随意契約・非公募の指定管理の要因であったと推定される。なお、以下のうち、外郭団体であること自体は検出事項ではない。

(A) 一者随意契約 (20 件)、

a1) 選定方法に問題がある (※ 以下、重複あり)

- 委託先業者が組合を結成して 1 者で一括受注している (4 件)
- 設備設置業者をその後、一者随意契約でメンテナンス業者等としている (4 件)
- 基本設計等前工程の業者を、後工程で一者随意契約している (2 件)

a2) 市OBが役員に就任している (2 件)

a3) 業務マニュアル等が整備されていない (2 件)

(B) 非公募の指定管理 (5 件)

b1) 外郭団体である (3 件)

b2) 市OBが役員に就任している (1 件)

これを見ると、外郭団体との間で一者随意契約をしているなど、そのあり方自体に検討を要するものもある。

一方で、組合と一者随意契約しているもの、設備設置業者や前工程の事業者を後工程の事業者として一者随意契約しているものなど、市が発注の仕方さえ変えればよいものも多い。

(2) 一者随意契約とする必要性

そもそも、競争入札であれば、随意契約より、多少、事務手続が増加することはあるとしても、随意契約において、複数見積を徴求するか、1 者からの見積りで済みますかによって、事務手続が増加するとは考えられない。

また、上記のように、特段の事情も見受けられず、市が発注の仕方さえ変えればよいものも多い。

それにも関わらず、一者随意契約が契約全体の 7 割を占めている。この現状を説明するには、前節で述べた、公共部門に共通のコスト削減インセンティブの欠如が要因であるというしか、他にしかるべき理由を見出したい。

前節の記述を、要約して再掲すれば次の通りである。

- ① コストを最小化するインセンティブに欠けること
- ② 競争メカニズム自体になじみがないこと
- ③ 決算に対する説明責任上も、むしろ予算の消化が無難視されること

5. 改善するための方策

具体的には、「第3節 同一先との長期にわたる契約」にまとめて記載する。

第3節 同一先との長期にわたる随意契約

1. 【指摘】問題の所在

地方公共団体において予算は原則として単年度で策定され、契約も単年度が原則である。「第10節 長期継続契約の妥当性」で記載の通り、長期継続契約は認められているものの、あくまで例外であって長期的に同一先と契約することは、地方自治法において想定されていない。

しかし、アンケートの分析結果によっても、個別テストの結果によっても、函館市の外部委託においては、長期的に同一先と契約を繰り返しているケースが非常に多かった。

(1) アンケートの分析結果

① 同一先との継続年数（決算額500万円以上）

決算額500万円以上の取引について、同一先との契約年数を調査した結果、次の通り、5年以上にわたり同一先と契約を繰り返しているものが、件数ベースでも金額ベースでも、圧倒的に多い。

同一先との継続年数(決算額500万円以上)

<単位：円>

継続年数	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	59	23.0%	1,828,027,660	18.0%	1,861,543,745	18.0%	98.2%
2	15	5.8%	409,445,807	4.0%	411,048,052	4.0%	99.6%
3	16	6.2%	403,754,395	4.0%	435,526,922	4.2%	92.7%
4	8	3.1%	321,311,975	3.2%	322,126,875	3.1%	99.7%
5年以上	159	61.9%	7,199,019,933	70.8%	7,295,508,454	70.7%	98.7%
合計	257	100.0%	10,161,559,770	100.0%	10,325,754,048	100.0%	98.4%

件数ベースで、分析対象全体257件のうち、159件(61.9%)、金額ベースで分析対象全体10,161百万円のうち、7,199百万円(70.8%)を占めるに至っている。

なお、上表の5年以上の中には、地方自治法第234条の3による長期継続契約とされた、契約期間が3年、5年などのものも入っている。

② 単年度契約の同一先継続年数（決算額500万円以上）

そこで、契約期間が1年のものについてのみ、同一先との継続契約年数を集計すると、次の通りであった。

単年度契約の同一先継続年数(決算額500万円以上)

<単位：円>

契約年数	継続年数	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
		件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	1	53	25.4%	1,773,730,060	22.5%	1,786,728,935	22.5%	99.3%
	2	10	4.8%	253,762,307	3.2%	254,103,557	3.2%	99.9%
	3	9	4.3%	294,546,400	3.7%	294,677,944	3.7%	100.0%
	4	7	3.3%	202,511,015	2.6%	203,325,915	2.6%	99.6%
	5年以上	130	62.2%	5,361,749,356	68.0%	5,407,072,972	68.0%	99.2%
	計	209	100.0%	7,886,299,138	100.0%	7,945,909,323	100.0%	99.2%

やはり、5年以上にわたり同一先と契約を繰り返しているものが圧倒的に多い。
130件5,361百万円が、1年契約でありながら、5年以上にわたって同一先との契約を繰り返していた。

件数ベースで、単年度契約全体209件のうち、62.2%であり、金額ベースで、単年度契約7,886百万円のうち68%を占めるに至っている。

いずれも落札率は99%を超えている。

つまり、決算額500万円以上の契約については、件数ベース・金額ベースのいずれでも、随意契約全体の5割が、1年契約でありながら、5年以上にわたって同一先との契約を繰り返しており、それらの落札率は99%を超えていた。

随意契約114億円について、その落札率平均が、現状の98%から、競争入札平均の92%並みに低下すれば、それだけで7億円程度の節約になる。

(2) 個別テストの結果

① 同一先と長期にわたり契約している割合

「第八章 個別テストの監査結果」に記載の通り、今回包括外部監査の個別テストの対象とした業務のうち、長年、同一先が業者選定されているケースは32件に及ぶ。これは個別テストの対象とした45件のうち71%を占める。今回エラーとして認識した項目の中では最多である。

② 同一先と長期にわたり契約している事例

内容的にも、例えば、「し尿収集運搬業務委託」(C-2)のうち旧函館市管内は、直営部分を除き、函館環境衛生㈱、㈱亀田清掃および(有)亀谷産業の3社にエリア別にそれぞれ一者随意契約により委託しているが、函館環境衛生㈱は昭和43年度、㈱亀田清掃は昭和48年度、(有)亀谷産業は昭和51年度からの長期にわたる契約となっている。

また、「電算室運用管理業務委託 他」(G-1)の中の主要業務である電算室運用管理業務は㈱エスイーシーに委託しているが、平成元年2月に日本電気㈱の情報システムを導入して以降、㈱エスイーシーは20年超にわたり同業務を受託している。

(3) 【指摘】随意契約に関する総務省への回答

総務省は、「地方公共団体における随意契約の見直しに関する調査」に、平成22年4月1日現在の回答を求めている。

函館市は、これに対し、以下のように回答している。

- 随意契約は、「見直し済み」である
- 「金額にかかわらず、すべての随意契約について見直しの対象とする」
- 「すべての随意契約の相手方を見直しの対象とする」

一方で、監査の結果によれば、函館市の外部委託の実態は、次の通りである。

「第2節 一者随意契約の乱用」に記載したように、外部委託の7割が一者随意契約であった。また、本節に記載したように、単年度契約7,886千円のうち、68%、5,361千円が5年以上にわたって、同一先と契約を繰り返している。

2. 【指摘】長期間にわたり同一先と契約を繰り返すことの弊害

委託コスト削減やサービス向上を図るためには複数の企業による競争が不可欠となる。

その点で、長期継続的に契約する必要性や合理性が認められる長期継続契約と異なり、長年にわたり一者随意契約を繰り返すことによりさまざまな弊害が生じる恐れがある。その弊害は、次の通りである。

- ① 選定という競争性が発揮される場自体がほとんどない。
- ② 受注者は、長年受注できるものと思うので、向上のインセンティブがわからない。
- ③ 既受注者以外の受注を希望するものが選定手続に参加するチャンスがない。
- ④ 受注者は、価格競争なしに、長年受注できるため、安易な受注に頼る企業体質になる恐れがある。受注者の市への依存度が高いほど、そのリスクは高い。

3. 【指摘】本来あるべき姿

地方自治法第234条の3に規定する長期継続契約以外は、毎年、事業者の選定をしなければならない。そして、地方自治法の原則は一般競争入札である（地方自治法234条第1項、第2項）。

民間企業においても、長くても年度ごとに、契約を更新し、仕様や価格を再決定するのが常識である。

4. 【指摘】同一先と長期にわたり契約している要因

(1) アンケートによる要因分析

契約期間が1年の契約、すなわち単年度契約について、見積徴求者数と同一先継続年数との相関関係を見ると、次の通りである。

見積徴求者数・契約期間・同一先継続年数による分析 契約年数1年 <単位：百万円>

業者数	契約期間 継続年数	金額						割合					
		1						1					
		5	4	3	2	1	計	5	4	3	2	1	計
1		4,746	133	252	254	1,385	6,770	60%	2%	3%	3%	18%	86%
2		308	33			18	358	4%	0%			0%	5%
3		115				77	192	1%				1%	2%
4		107				87	195	1%				1%	2%
5				42		71	114			1%		1%	1%
6		10	24			41	75	0%	0%			1%	1%
7			13			7	19		0%			0%	0%
8													
9						21	21					0%	0%
10						15	15					0%	0%
11						8	8					0%	0%
12						12	12					0%	0%
13		69				31	100	1%				0%	1%
14													
15													
16		7					7	0%					0%
17													
18													
19													
合計		5,362	203	295	254	1,774	7,886	68%	3%	4%	3%	22%	100%

これによると、1件500万円以上の単年度契約7,886百万円について、次の特徴が浮かび上がる。

- ① 単年度契約7,886百万円のうち68% 5,362百万円が、5年以上同一先との契約を繰り返している。
- ② 単年度契約7,886百万円のうち86% 6,770百万円が、一者随意契約である。
- ③ 単年度契約7,886百万円のうち60% 4,746百万円が、5年以上同一先かつ一者随意契約である。

さらに、

- ④ 5年以上同一先5,362百万円のうち88% 4,746百万円は、一者随意契約でもある。
- ⑤ 一者随意契約6,770百万円のうち70% 4,746百万円は、5年以上同一先でもある。

したがって、一者随意契約であることと、5年以上同一先であることには、その金額の上からも強い関連性がある。

(2) 個別テストによる要因分析

今回、包括外部監査の個別テストの対象とした業務のうち、長年、同一先が業者選定されているケースは 32 件に及んでおり、今回エラーとして認識した項目の中では最多となっている。

① 選定手続に問題があるケース

長期同一先となっているケース 32 件を分析したところ、その特徴は以下の通りであった。

- (A) 一者随意契約 (18 件)
- (B) 非公募の指定管理 (5 件)
- (C) 複数見積徴求・公募であるものの実質競争性なし (6 件)

つまり、長期同一先となっている事例 32 件のうち、23 件は一者随意契約、非公募の指定管理であり、そもそも特定の 1 者しか選定の対象としていないものであった。その 1 者との契約を長年継続しているのが実情である。

また、見積書は複数徴求していても、選定の方式に問題があるもの（第 7 節に記載する）、選定が形式的なもの、公募していても応募がないものなど、実質的に競争性のないものが 6 件あった。

以下、順に検討する。A、B については、前節で述べたが比較のため再掲する。

(A) 一者随意契約 (18 件)

長年同一先で、一者随意契約となっている 18 件には、以下の事実も生じている。

a1) 選定方法に問題がある (※ 以下、重複あり)

- 委託先業者が組合を結成して 1 者で一括受注している (4 件)
- 設備設置業者をその後、一者随意契約でメンテナンス業者としている (4 件)
- 基本設計など前工程の業者を、後工程で一者随意契約している (1 件)

a2) 市OBが役員に就任している (2 件)

a3) 対象となる事業に価値が乏しい (1 件)

(B) 非公募の指定管理 (5 件)

長年同一先で、非公募の指定管理となっている 5 件には、以下の事実も生じている。

b1) 外郭団体である (3 件)

b2) 市OBが役員に就任している (1 件)

b3) 対象となる事業に価値が乏しい (2 件)

(C) 複数見積徴求・公募であるものの実質競争性なし (6件)

複数見積徴求・公募であるものの実質競争性がない6件には、以下のエラーも生じている。

c1) 選定方法に問題がある

➤ 見積書を提出した全事業者に業務を割り付けている (1件)

c2) 市OBが役員に就任している (1件)

c3) 現状、対象となる事業に価値が乏しい (2件)

以上の分析で、まず確認できることは、競争性のない選定方法が、長期同一先となる主要因となっているということである。

更に、そのように競争性のない選定方法となっている背景には、委託先が外郭団体であることや、委託先に市OBが役員に就任していることなどが指摘できる。

② 委託業務の設計に問題があるケース

また、長期間同一先と契約を繰り返しているケースには、委託業務の設計に問題のあるものも散見された。

d1) 性質の異なる業務を一契約としているため、委託先が限定される

(4件。うち、A：一者随意契約2件、B：非公募の指定管理2件)

d2) 大量の同一業務を1契約として1者に委託している

(5件。うち、A：一者随意契約4件、B：非公募の指定管理1件)

d3) 基幹業務を含めほとんどの業務を委託しているのに、指定管理としていない (1件。うち、A：一者随意契約1件)

委託業務の設計段階に、競争性を大きく阻害する要因が存在しているケースが多いことも、同様に指摘できる。

5. 改善するための方策

(1) 【指摘】改善の具体的項目

以下に述べる、具体的な改善策が必要である。

① 地方自治法の趣旨に立ち返り、競争入札を原則とする。随意契約であれば指名競争入札または一般競争入札へ、指名競争入札であれば一般競争入札へ移行する。

② 社数を増やす。アウトサイダーを入れる。入札であれ、複数見積による随意契約であれ、競争メカニズムの本質は、1者でも自分より安い価格を呈示する者がいれば、自分は受注を失うという牽制機能にある。また、参加者数が増えれば、話し合いのコストは高くなり、アウトサイダーが入れば、話し合いは意味がなくなる。つまり、社数を増加させると競争性が強まり、より安価な契約締結ができる可能性が高まる。

- ③ 随意契約とする理由として多用されている地方自治法第 234 条第 2 項第 2 号の適用を厳格化する。より詳細には「第 5 節 随意契約の理由 いわゆる 2 号該当について」で記述する。
- ④ 随意契約ガイドラインを改正し、随意契約とすることができる場合を、具体的かつ明確に定める必要がある。名古屋市、また、本意見書において引用したさいたま市の事例などが参考となる。
- ⑤ ガイドラインの随意契約の定義に合致し、随意契約としたものについては、複数見積書の徴求を例外なく義務付ける。その旨をガイドラインに明記する。
- ⑥ 随意契約に際して見積書を徴求する件数は、業務内容の区分・金額ごとに、5 社以上など、相当数以上とする。またその旨をガイドラインに明記する。
- ⑦ ガイドラインの定義に合致し、随意契約としたものであっても、5 年以上など長期間にわたり、同一先と契約を繰り返しているものは、原則として競争入札に切り替える。その旨をガイドラインに明記する。
- ⑧ 競争入札・随意契約を問わず、予定価格の決定に当り参考見積を徴求する場合は、複数の見積書を徴求することとする。
- 国の「公共サービス改革プログラム」（行政刷新会議 平成 23 年 4 月）においても、「予定価格の決定に当たって、参考見積を一者もしくは特定のものからのみしか徴取していない、安易に参考見積の平均値を予定価格としているといった課題がある事例も指摘されている。」と述べられている。
- 現状は、既応の契約先のみから見積書を徴求し、その先と長年契約を繰り返している事例が多い。予定価格を検討する段階で、複数の見積書を徴求することが具体的な改善につながる。
- ⑨ コスト節減努力に対し金銭的報奨を行う「インセンティブ付与条項付き契約」を導入すべきである。これは、受注者が原価改善提案を行った場合に、低減額の一定割合を原価改善提案料として受注者へ支払う方式である。
- ⑩ 要求水準を上回る成果に対し非金銭的報奨を行う「成績評定制度」の導入を検討すべきである。
- ⑪ 一定金額以上の単純業務以外の契約については、引継用マニュアルを整備することを契約上も義務付け、事業者の交代が可能となる基盤を整備する。
- ⑫ 全契約について、契約ごとの相手先・金額（単価）・契約方法の時系列データを整備する。
- ⑬ 原則として全ての契約について調度課を介するようにする。
- ⑭ 調度課の機能を質・量ともに抜本的に強化する。随意契約の実態を見れば、現状の調度課の機能は選定手続のための消極的フィルターに過ぎない。調度課の使命を安価・良質な外部調達と明確に定義した上で、その責任・権限を抜本的に強化し、本来の外部調達部隊が有すべき機能を付与すべきである。
- そのためには、調度課の人員強化の必要があるが、随意契約の落札率が、最低でも現状の競争入札程度に低下すれば、それだけで、随意契約 114 億円×(98%－92%)＝7 億円程度の節約効果にあるのであり、十分採算が取れる。

⑮ 随より始める意味で、外郭団体に対する一者随意契約から根本的に再検討する。

(2) 【指摘】 実質的な改革の必要性

随意契約のあり方を改善する際に重要なのは、単に複数見積を徴求すればよい、競争入札とすればよいといった形式的な改革では効果がない。

上記の「公共サービス改革プログラム」においても、次のように述べられている。

国の調達改革においては、随意契約から一般競争入札への転換が進められ、随意契約の割合は、平成 17 年度の約 46% (金額ベース) から、平成 21 年度には約 22% に下落した。しかし、その実態を見ると、競争性ある契約方式とされたもののうち、約 32% が一者応札 (件数ベース) となっており、実質的には改善されていなかった。

「現在の公共調達は手続が重視されているが、手続さえ整っていれば成果は問わないという状況も見られる」とし、「形式的な手続を変えただけでは、問題は解決できない」と指摘している。

形式的な改革に終わらせず、実質的に、民間事業者の切磋琢磨が生かせ、競争性が発揮される改革をすることが必要である。

そのためには、発注者側の意識改革も重要である。発注者側に予算が満額で執行できれば構わないという意識があれば、改革は進まない。発注者の予算意識と裁量 (指名権) を放棄することが必要である。

(3) 【指摘】 調達改善の目標設定と計画の立案

調達改善に関する目標の設定と計画の立案が必要である。目標・計画を策定する際には、次の点に留意すべきである。

- ① 部局ごとに、随意契約、一者随意契約となっているものについて、複数見積による随意契約、競争入札に移行する計画を策定する。
それぞれのステップは、数値目標と達成期限を明記する。
- ② ①の計画と実績は定期的に公表する。

既応の契約事業者に対する激変緩和措置として、経過的に随意契約をある程度継続しなければならないことも考えられる。このような場合には、目標と計画の策定がより重要となる。

国の「公共サービス改革プログラム」(行政刷新会議 平成 23 年 4 月)においても、目標と計画を策定すべきだとしている。

(4) 【意見】 新たな選定手続の導入

新たな選定方式も一般化しつつある。委託業務の性質に応じて、適切な選定方式を選択することが必要である。

「公共調達における競争性の徹底を目指して」(公正取引委員会 公共調達と競争政策に関する研究会 平成 15 年 11 月)は、より安くより良い調達を追求するために、契約の性質に応じた選定基準を用いる必要があると述べ、次の 3 類型に分けて、それぞれにふさわしい選定方法を提言している。

委託業務の性質	選定に当り重視すべき要件	推奨される選定方式
仕様書・設計書の内容を適切に設定可能 品質確保上の問題が生じる恐れが少ない	価格だけを落札基準とすべき	従来競争入札方式
技術力や品質といった要素が重要 ○ 高度な技術力を要する ○ 環境対策を考慮する必要がある	価格及び技術・品質等を考慮して 落札者を選定すべき	総合評価落札方式を活用する
事業者の発意による技術提案の活用すべき	複数の事業者提案を行わせ、個別の交渉を通じて契約者を選定すべき	「競争的交渉方式」を導入し、入札方式と並ぶ契約者選定方式として位置付ける

なお、「第 6 節 地域要件について」で改めて記述するが、米国で一般的といわれるマイノリティー優遇策などの導入を検討すべきである。これは地元事業者については、その呈示金額を 5%、10%など一定率を割り引くなど、ある程度下駄を履かせて優遇するが、地元事業者間の競争性は確保するという制度である。

(5) 【意見】インセンティブ予算の導入

上述の「公共サービス改革プログラム」は、公共サービス改革のための基盤整備の一例として、「インセンティブ予算」制度を紹介している。

地方公共団体では、行政における予算の使い切りを是正することを目的として、予算執行上の創意工夫による経費削減努力等によって予算残余が生じた場合には残余の一定の割合を翌会計年度、もしくは翌々会計年度以降の予算枠にその成果に対するインセンティブを付与する制度がしばしば行われている。

この取組は、「インセンティブ予算」や「節減制度」といった名称で呼ばれており、三重県が平成 8 年度に、事業の効率的な執行による事業費の節減額について、翌年度以降の予算を財源とする活用制度を都道府県において初めて導入したことを皮切りに、他の地方公共団体においても導入が広がった。

上述したように、長年にわたる一者随意契約の要因の一つとして、予算制度による弊害がある。改善の基盤整備として、「インセンティブ予算」制度の導入が望まれる。

第4節 【指摘】 随意契約における落札率の高止まり

1. 問題の所在

アンケートの分析結果によれば、落札率の平均は、競争入札においても、一般競争入札が91.7%、指名競争入札が92.8%である。

さらに、随意契約については、その平均落札率は98.1%と非常に高い。

2. 高落札率の弊害

落札率が高止まりしており、経済性・効率性が損なわれているのはいうまでもない。

3. 落札率が高止まりしている要因

アンケートの分析結果によれば、部局別、契約額の階層別、見積徴求事業数別、契約年数別、同一先との継続年数別、契約年数別ごとの同一先との継続年数別のいずれの分析によっても落札率は高止まりしている。これらの分析カテゴリーによる有意差はない。

要するにあらゆる場合で、落札率は高止まりしている。

ところで、随意契約の半分を占めるところの、一者随意契約であり、かつ単年度契約でありながら5年以上同一先が継続しているものに、競争メカニズムが機能する余地がないことは明らかである。それ自体が大きな問題であり、改善を要するのは論を俟たない。

しかし、問題はこれにとどまらない。

すでに述べたように、どの角度から分析しても、函館市の随意契約については、落札率に有意差はなく、若干の例外を除き100%に近い。

ということは、落札率に着目する限り、競争メカニズムが機能する余地のない契約であるところの【一者随意契約かつ単年度契約で5年以上同一先と契約を繰り返している契約】ばかりでなく、【随意契約の残りの半分を占める、その他の諸類型の契約】についても、競争メカニズムが機能していないことを意味する。

つまり、落札率によって見る限り、函館市の随意契約については、若干の例外を除くすべての契約について、【一者随意契約かつ単年度契約で5年以上同一先と契約を繰り返している契約】と同程度に、競争メカニズムが機能していないのが実態である。

ほとんどすべての随意契約について、競争メカニズムが機能しているとはいえない状況にある。

4. 改善するための方策

「第3節 同一先との長期にわたる契約」の、「5. 改善するための方策」に記載の通りである。

第5節 随意契約の理由 いわゆる2号該当について

1. 【指摘】問題の所在

前述の通り、地方自治法第234条第2項において、随意契約は、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している。これを受け、地方自治法施行令では第167条の2第1項各号において、随意契約によることができる場合を列挙している。

このうち、第2号では、以下の通り規定されている。

地方自治法施行令第167条の2第1項第2号

二 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

同条同項は1号から9号まで規定されているが、他号が比較的具体的に規定されているのに対して、この第2号が「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」というあいまいな表現を含んでいることから拡大解釈される余地がある。

実際、今回の包括外部監査においても、以下のような問題が検出された。

(1) アンケート分析の結果

アンケートでは721件(53.1%)が2号該当となっており、随意契約の中で大きな割合を占めている。

(2) 個別テストの結果

個別テストでも、入手した随意契約理由書において2号に該当していることを理由にしているものが散見された。

例えば、「緑樹帯等管理業務委託」(D-3)は、単年度契約ながら、平成3年度より21年間、(財)函館市住宅都市施設公社へ随意契約により委託している。しかし、複数見積書の徴求・検討は行われず継続して一者随意契約を長期にわたり実施している状況である。

個別テストで入手した「随意契約理由書」は以下の通りとなっている。

随意契約理由書

委託業務名 緑樹帯等管理業務委託

本業務は、市内各公園（都市公園を除く）、緑樹帯等および苗圃の維持管理を委託するものである。

業務内容については、下記財団法人を指定管理者として指定し、委託している都市公園の管理業務と同種であり、業務内容に精通していることから、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定により、下記財団法人と別紙案のとおり随意契約したい。

記

函館市美原1丁目26番8号

(財)函館市住宅都市施設公社

(以下、略)

この記載には次の問題がある。

- ① 随意契約としなければならない理由が記載されていない。
2号の規定は「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」であることが条件であるが、この理由書では、上記業務が競争入札に適さない理由が全く記載されていない。
「その性質又は目的が競争入札に適しない」業務であるのか疑問であり、法令違反の疑いもある。
- ② 一者随意契約としなければならない理由が記載されていない。
「業務内容に精通している」など、その相手が契約相手としてふさわしいこと、つまり、十分条件は記載されている。しかし、その相手以外に候補がないという点、つまり、一者随意契約とする必要条件是全く記載されていない。

2. 【指摘】2号該当が乱用されることの弊害

上記の通り、随意契約を締結するに当たっては、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号は乱用されている。別に述べている通り、随意契約、特に複数見積書の徴求を経していない一者随意契約は、当該業務の経済性・効率性を著しく低下させるおそれがある。

アンケート結果では、実に、金額にして92.5%、件数にして93.6%もの契約が随意契約となっているが、2号該当の乱用は、安易な随意契約の横行という弊害をもたらしている。

3. 【指摘】本来あるべき姿

地方公共団体の契約に当っては、一般競争入札が原則であり、随意契約はあくまで例外である。やむを得ず、随意契約を締結する場合には、地方自治法の趣旨を十分に斟酌し、地方自治法施行令第167条の2第1項各号への準拠性を慎重に判断する必要がある。

この点について、例えば、さいたま市の「随意契約ガイドライン」（さいたま市財務局契約管理部 平成24年4月）は、「随意契約ができる場合」として、2号該当とできる要点を次のように記載している。

要点

- 当該契約者以外の第三者に履行させることが業務の性質上不可能であるかどうか
 - 契約目的を達成するための履行条件を満たす者が、契約時点において特定されているか。
 - 「業務内容を熟知しており信頼度が高いこと」「当該業務に精通していること」等をもって当該契約者を限定していないか。

つまり、「当該契約者以外の第三者に履行させることが業務の性質上不可能であるかどうか」を明確にすることが求められている。

そのためには、「契約目的を達成するための履行条件を満たす者」を、漠然とさせたまま契約してはならず、「契約時点において特定」しなければならないとしている。

また、「業務内容を熟知しており信頼度が高いこと」、「当該業務に精通していること」等の十分条件のみをもって契約者を限定してはならないとしている。

また、留意すべき事項として、次のように記載している。

随意契約は、競争入札を原則とする契約方式の例外であることを十分認識し、随意契約を行おうとするときは、次の点に留意することが必要である。

- ① 業務等に精通している、納入実績がある、使い勝手がよい、という理由だけでは、随意契約の理由とはならない。
- ② 用途に鑑み、品質、機能等において、同一の他の物件が存在する場合には、競争入札に付することが原則である。
- ③ 随意契約による契約方法が簡便であるとして、契約を故意に細分化し、適用を図るようなことはあってはならない。
- ④ 随意契約条項に該当しないことが何人の目にも明らかな場合、又当該契約が随意契約によることができないことを承知の上でおこなった場合、同契約は無効となる場合がある。

函館市自身も、平成24年7月2日の財務部長通知「随意契約の取り扱いについて（通知）」において、次のように記載している。

「例えばシステム開発業務など、当初は競争入札等に付した案件であっても、その後のシステム改修や保守点検等について、ほとんどが当初業者との特命随意契約によって処理されてきており、不適正な価格によって契約するおそれもあることから、従前からの理由により漫然と特命随意契約を継続することなく、競争性を確保した契約方法を常に検討することが重要です。」

「このようなことから、今後、特に、下記に示す随意契約を予定している案件については、随意契約の必要性を十分検討し、予算の適正な執行を期すよう所管課職員に周知願います。

(中略)

記

対象となる随意契約

【地方自治法施行令第167条の2第1項第2号】を適用する随意契約」

とし、2号該当とされるものについて、現状に問題があることを示し、本来あるべき姿を明らかにしている。

4. 2号該当が乱用される要因

2号該当が乱用される要因として、同号が「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」というあいまいな表現を含んでいる点が挙げられる。

随意契約が志向される中、本来、随意契約を締結できる条件には該当しないにも関わらず、あいまいな表現を含む同号を法的根拠としているのが実態である。

5. 【指摘】改善するための方策

随意契約はあくまで例外的方法であることを再認識し、やむを得ず、随意契約を締結する場合には、地方自治法施行令第167条の2第1項各号への準拠性を慎重に判断すべきである。また、その判断をする際に、実際に役立つガイドラインを制定すべきである。

例えば、上述のさいたま市の事例では、「随意契約ができる場合」として、「物品納入・業務委託等」について、次の12類型をあげている。

【物品納入・業務委託等】

- ① 額面価格が定められているものなど、競争性がないと認められる場合
さいたま市契約規則第21条第2項
(郵便葉書及び切手、収入印紙、新聞、官報等)
- ② 地方公共団体の行為を秘密にする必要がある場合
試験問題の印刷物の発注等
- ③ 契約の目的物が特定の者でなければ納入できない場合
不動産の買入れ等
- ④ 特殊の性質を有する品物の買入れ、買入れ先が特定されている特殊の技術（特許等）
を必要とする場合
市有の材木を売払い、その材木で特殊な机を製造させるような場合等
- ⑤ 市が試験をするため物品の製造等をさせる場合
特殊な規格、品質等が要求される場合等
- ⑥ 特定のものでなければ役務を提供することができない場合
特殊な技術を用いて設計・施工した施設・設備の保守・点検業務の場合等
- ⑦ 電算システムについて、当該システムの特許権、著作権その他の排他的権利を有する
システム開発者にしかできない改造、改良、保守、点検等を実施する場合
- ⑧ 既存の電算システムと密接不可分の関係にあり、同一システム開発者以外の者にプロ
グラムの増設・追加等を履行させると、既存の電算システムの運用に著しく支障が生じ
るおそれのある場合
- ⑨ 法令等により契約の相手方が特定されている場合
- ⑩ 市内の医療機関で健康診断等を受診できるようにするため、医療機関と締結する健康
診断業務等を実施する場合
- ⑪ 施設の維持管理において、他の施設（市以外の者が所有管理する施設を含む）と一体
的に維持管理しなければ業務上支障が生ずるため、他の施設の維持管理をしているもの
に委託する場合
- ⑫ 契約の目的を達成するためには、能力その他の複数の条件を満たすことが必要であっ
て、一つ一つの条件については、それを満たすものが複数存在するが、すべての条件を
満たす者が1者に特定される場合

この事例のように、2号に該当する具体的な条件を規則等に明記することが必要である。

なお、この事例の⑫については、委託する業務の範囲の定め方など委託する業務の設計の問題にも関係する。事業者が1者に限定されないように、委託業務を設計することが可能な場合もある。この点については、「第8節 委託業務の設計」において詳述する。

また、規定等の改正も必要である。この点は、「第9節 随意契約ガイドライン、入札・契約事務の手引き、財務部長通知、基本的取扱い」において詳述する。

第6節 地域要件について

1. 【指摘】問題の所在

函館市の「業務委託に係る基本的取扱い」は、「2 業務委託に係る指名基準」「(1) 共通基準」の①で、以下のように記載している。

① 地元企業の育成と地域経済の活性化を図るため、業務内容が市内に本店を有する業者（以下「市内業者」という。）のみで可能な業種、また市内業者が多数確保できる業種は、市内業者を原則的に指名する。

それ以外の業種については、市内業者のほか、市内に支店・出張所等のあるもの（以下「市内支店業者」という。）を指名に加えるものとする。

ただし、高度の専門技術、または熟練を要する業務等特別な理由により特定の業者でなければ履行できないものであるときは、この限りではない。

上記の通り、業務委託に係る指名において、市内業者や市内支店業者など地元業者は優先的な位置づけとなっている。

しかし、実情は、一者随意契約が大半であり、かつ既応の契約業者が長年にわたり契約を繰り返している。地元業者のなかでも、すでに契約している事業者が保護されているのが実態である。地元内と地元外の競争が制限されているのみならず、地元内での競争も制限されている。

上記に記載されている「地元企業の育成と地域経済の活性化」が十分達成できているか疑問であり、地域要件が有効に機能しているか問題となる。

2. 【指摘】地域要件の弊害

確かに、地域要件は有効に運用されれば、地元中小企業の保護・育成、適切な雇用の確保を通じた地域産業の活性化につながりうる。

しかし、現状は地域要件や地元零細事業者の保護という美名に隠れ、実は一者随意契約5年以上が多いという現状は、「地域経済の活性化」とは別次元のものとなっている。地域外の企業はもとより、地域内の新規企業の参入を阻むことを通じ、競争参加者数の減少をもたらし、参加企業の固定化、既応の契約業者以外の事業者の実質的な排除を招いている。地域要件という口実が、地域内の健全な切磋琢磨を妨げ、逆に、地域産業の活性化を阻害している恐れがある。

3. 【指摘】本来あるべき姿

地方自治法施行令第167条の5の2では以下の通り規定している。

地方自治法施行令第167条の5の2

普通地方公共団体の長は、一般競争入札により契約を締結しようとする場合において、契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるときは、前条第一項の資格を有する者につき、更に、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格を定め、当該資格を有する者により当該入札を行わせることができる。

上記の通り、地方自治法施行令では、入札参加者に、事業所の所在地等による入札参加資格の制限を設けることを認めており、法令上も地域要件自体が全て否定されているものでもない。

このような地域要件を定めている趣旨は、入札を円滑に進めるとともに、地元企業の保護・育成を通じて地域産業の活性化を図ることにあると思われる。

しかし、域外業者の参加を制限するのと、地域内では競争し切磋琢磨するのは別のことである。地域内でも契約が固定化しているのでは、競争性を害し、かえって、地域産業の活性化を妨げることとなる。地域要件は、施行令で記載されている「当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるとき」に限定されるべきである。

また、「公共調達における競争性の徹底を目指して」（公正取引委員会 公共調達と競争政策に関する研究会 平成 15 年 11 月）は、「中小企業の受注機会拡大・地域振興のための発注方法と競争性の確保」について、

中小企業の健全な成長・育成を図っていく上で競争性の確保は重要であり、発注者において、受注の「機会」の確保にとどまらず、「結果」の確保まで配慮した運用が行われる場合には、中小企業の競争的な体質を弱め、中小企業の健全な成長・育成を阻害しかねないもの。

と注意したうえで、

○ 競争入札を行うに当たり、事業者の競争参加資格として地域要件（入札参加資格を地元業者に限定）を設定することについては、競争性を確保していく観点から、地方公共団体に対して、過度に競争性を低下させるような運用にならないよう求めていくことが必要。
また、地域要件の具体的な在り方についての基本的な考え方を国として明確にして各地方公共団体に周知していくことが必要。

と述べている。

4. 地域要件が機能していない要因

地域要件が有効に機能していない要因として、競争性の確保も意識した地域要件となっていない点が挙げられる。既契約の地元企業を優先するのではなく、地元外企業の自由な参入を図ることも必要である。

特に、専門的な技術等を必要とする業種など地元だけでは、十分入札参加企業を確保できないような業種では、広く地域外からも入札に参加する企業を増やす必要がある。

5. 【指摘】改善するための方策

地域要件と競争性の確保は二律背反であり、両立が困難な面はあるが、地域要件は最小限に抑制し、広く入札参加企業を募ることにより競争性を高めることが真に地域経済の活性化につながるといえる。基本的には、地域要件は最小限とし、地元外からも広く入札参加者を募るべきである。

その上で、地元事業者を優遇する方策は別に考えられる。

例えば、米国で一般的といわれるマイノリティー優遇策である。これは、域外事業者にも広く参入を認めて、競争入札を実施するが、地元事業者については、その呈示金額を5%、10%など一定率を割り引いた上で比較する方法である。地元事業者にはある程度下駄を履かせて優遇するが、地元事業者間の競争性は確保し、かつ域外事業者の参加による緊張感を残すという制度である。

入札であれ、随意契約による「見積合せ」であれ、事業者同士の話し合いによる高値落札を回避するには、1者でよいから、その行動が予測不可能な事業者、いわゆるアウトサイダーが参加すればよい。少なくとも、アウトサイダーが参加する可能性を排除しない制度を構築することがポイントになる。

函館の経済の実情を考えれば、健全な地元事業者の育成、地域事業の振興に真に役立つ選定方法が望まれる。

現状にとどまらず、工夫を凝らした制度の導入が求められる。

第7節 「見積合せ」とその執行方法について

1. 【指摘】問題の所在

(1) 問題があった事例

複数見積書を徴求した「見積合せ」でありながら、その執行方法に問題があるため、実質的に競争性が機能していないケースがあった。

具体的には、契約に当り、参加企業から複数の見積書を徴求した上で、それら見積りの最低単価を契約単価として、見積書を提出した全事業者とその価格で契約する方式をとっている事例である。個別テストのなかの「除雪業務委託」(D-1)が該当する。

(2) 「除雪業務委託」(D-1)のケース

「除雪業務委託」(D-1)では、契約に当り参加業者からそれぞれ見積書を徴求し、作業項目ごとに最低見積額を契約単価として採用している。予定価格が最低見積額より低い場合は、予定価格を契約単価としている。

その後、当該単価で契約できるか否か確認をした上で、見積書を提出した全業者と契約している。

なお、市担当者に質問したところ、予定価格は公表されていないものの、予定価格の算定の基礎となる土木積算システム自体は公表されており、見積額は予定価格に近似するのではないかとのことであった。積算システムに大きな変化がない限り、前年度の契約単価を参考にすれば、概ね予定価格は把握できることとなる。

調度課作成の見積調書によると、対象となる個々の作業項目について、平成22年度および平成23年度の見積書最低価格は、予定価格と同額か、あるいは若干上回っている程度である。見積書最低価格が予定価格を下回っているのはほとんどない。結果として、ほぼ全てが予定価格かそれに近似した額での契約となっている。

2. 【指摘】最低見積額で全業者と契約することの弊害

複数見積を徴求しているので、一見、より安い価格での契約が可能となるように見える。しかし、その単価で全業者と契約するという方式自体に大きな問題がある。

入札であれ、複数見積による随意契約であれ、競争メカニズムの本質は、他社が自分より安い価格を提示したら、自分が受注できなくなるという牽制機能にある。いいかえれば、自分が安い価格を提示すれば、自分が得になるという仕組みになっていることが重要なポイントである。

ところが、この方式では、いずれにしても受注はできるのだから、どの参加者にとっても、安い価格を提示することが自分の得にはなるわけではない。つまり、他業者よりも安い単価で見積書を出そうとする動機付けは生じない。

また、通常の入札・複数見積による随意契約であれば、他社より安い価格を提示して、自分が受注するためには、自分の提示価格を秘匿しなければならないが、この方式では、いずれにしても受注できるのであるから、自分の提示価格を秘匿する動機も生じない。

このような方式では、競争性を確保することにならないばかりか、各業者の心理に及ぼす影響を考えれば、一者随意契約よりさらに悪い。

また、この方式自体が問題であるが、予定価格が概ね推定できる場合には、その弊害はさらに著しいものとなる。

3. 【指摘】本来あるべき姿

形式的に複数見積を徴求するだけではなく、実質的に競争原理が機能する方式でなければならない。

4. 【指摘】問題の発生要因

このように、実質的に競争原理が機能しない方式が採用されている背景には、次の背景がある。

(1) 「見積合せ」のあいまいさ

地方自治法および同施行令には、一般競争入札、指名競争入札、随意契約という用語はあり、特に、競争入札については詳細に規定しているが、「見積合せ」という用語はない。「見積合せ」は慣例上の用語である。函館市の条例・規則においても、「見積合せ」の明確な定義はない。

「見積合せ」を、定義があいまいなままに実務慣例としてきたことが、このような大きな問題のある方式が許容されてきた原因のひとつである。

(2) 担当者の理解

複数の見積書を徴求する点では、一見似たような方式であっても、最低価格を提示した業者と契約する方式であれば、競争メカニズムが機能することが可能である。しかし、全業者と契約することと決めてしまった場合は、競争メカニズムは、原理的に機能しない。

なにが競争メカニズムを機能させるための基本的条件であるのかについての理解が十分になされていない。

(3) 公共部門の特質についての理解

さらに、注意すべきなのは、競争メカニズムに関する理解が低いのは、単に、部門や担当者の知識・精勤度だけの問題ではないということである。

そもそも、公共部門は、その提供する公共サービスの性質上、市場における競争メカニズムにはなじみがうすい。また、組織風土も、市場における競争になじまない面がある。

しかし、中国・インド・ASEANなど中進国の勃興により、グローバルな競争が激化し、効率性を向上させなければ生き残れないという現代において、生産性の向上は、民間部門・公共部門を問わず共通の課題である。ひとり公共部門のみが、効率性や競争メカニズムに無理解なのは、国全体の生産性が低下する要因となる。

なかでも、外部調達、公共部門が例外的に市場に直面する領域である。

公共部門は、その特質からして競争メカニズムに対してなじみがなく、意識して制度設計をし、かつ意識して日々の執行にあたるという姿勢が、まず第一に必要なものである。

5. 【指摘】改善するための方策

① エリア分割などによる競争性の確保

除雪業務委託など、エリアを分割することが可能な業務については、エリアごとの競争入札方式とすべきである。

また、エリア分割の際には、エリアに大・中・小のウエイトをつけることにより、発注額・利益額に差異を持たせ、各業者の規模・能力に応じて、より競争性を高めることができる。

このような工夫もあわせ、競争メカニズムが有効に機能する方式に改める必要がある。

② 競争メカニズムに対する理解

競争メカニズムを機能させるための基本的条件がなんであるかについて、理解を深める必要がある。

第8節 委託業務の設計

1. 【指摘】問題の所在

今回の包括外部監査で個別テストの対象としたものについて、委託業務の設計段階において問題があるケースがあった。

① 性質の異なる多様な業務を一契約としているため、委託先が限定されるケース

「電算室運用管理業務委託 他」(G-1)は、電算室付帯設備保守業務、電算室運用管理業務等であり、㈱エスイーシーに委託している。主要な業務は、電算室運用管理業務である。

その他にもオンラインシステム監視業務を始めプログラム作成業務、障害対応業務、データパンチ入力業務など種々の業務が含まれている。現在使用している日本電気㈱のシステムを取り扱える業者が函館市内にはないため、㈱エスイーシーに長年、一者随意契約により委託しているとのことである。

しかし、これらの業務のうち、システム監視業務や電子計算機稼働計画作成業務などは、現在使用している日本電気㈱のシステムに精通した㈱エスイーシーが技術的に優位性をもつ業務といえるであろうが、データパンチ入力業務、製本および封入封緘業務など、同社に委託しなくても良いと推定される単純業務も混在している。

その特殊性から、同社にのみ委託せざるを得ない業務であればやむを得ないが、データパンチ入力業務、製本および封入封緘業務など他社でも実施可能と思慮される業務については、例え少額であっても一者随意契約から細分化および切り離しを検討し、競争入札を行い、競争原理の導入を図る必要がある。

「社会教育施設等管理委託」(B-2)も、市民会館など市民向けのスポーツ施設と公会堂など観光客が多い施設をひとつの指定管理業務としている。

② 大量の同一業務を1契約として1者に委託しているケース

「ごみ収集運搬業務委託」(C-1)は、家庭系の一般廃棄物収集を函館クリーン事業協業組合に委託しているものであるが、同組合の結成以来、現在に至るまで、一括して一者随意契約である。同組合は、本業務しか事業をしていない。つまり、同組合は、本業務を一括して受注するために結成された組合である。同組合の組合員は、旧市内の清掃事業者15社である。

しかし、実際には、区割り、区割りごとのパッカー車の必要台数と必要人員から、ごみ収集車の走行ルートまで市の環境部が決定している。

すなわち、家庭系一般廃棄物の収集という事業実施の側面からは、業務の枠組みから作業実施の詳細まで、市の環境部が決定し、その実行は各事業者が実施しているのであり、そのような事業を、改めて組合を結成した上で、その組合1者と契約する必要性はない。

一定の区割りとした上で、事業者と直接契約する形態にすべきである。

③ 基幹業務を含め、ほとんどの業務を委託しているのに、指定管理としていないケース

「中央図書館の管理運営に関する各業務委託」(B-1)は、函館市中央図書館の管理運営業務委託であるが、カウンター関連業務、事務室内業務等を平成17年開館

時より(株)図書館流通センターに委託しているほか、清掃、警備等 21 業務についても、外部委託している。

図書館は施設内で完結する市民サービス業務であるが、サービス業務の基幹部分はすでに外部委託している。中央図書館は施設として規模が大きいため、清掃・警備等の施設維持関連の業務委託項目も多数ある。職員は外部委託した業務の管理に大幅に労力を費やしている状況である。

平成 23 年度においては、市の正職員に司書資格保有者は皆無であり、市職員の業務に専門性や特殊性はない。効率性、経済性の観点から市職員が専任で多数常駐する必要性は薄れている。

図書館全体を公の施設として、サービス業務・施設管理を一体で指定管理者に運営させることも視野に入れて、今後の図書館運営を検討すべきである。

④ 別の同種類の業務は指定管理とされているケース

「緑樹帯等管理業務委託」(D-3)は、都市公園を除く公園、緑樹帯等、苗圃の管理業務を(財)函館市住宅都市施設公社へ一者随意契約により委託しているものである。

一方で、都市公園については、別途、平成 18 年度より「都市公園管理業務委託」(D-2)の指定管理先として、同財団を指定している(特例措置により 1 社指定)。元来、公園管理業務として両者は一体であったが、全国的に指定管理者制度が導入されたことに伴い、都市公園管理業務については、指定管理者制度に馴染む業務として、平成 18 年度より指定管理者制度に分離・移行したものである。

しかし、本業務のうち、都市公園以外の公園の管理業務については、随意契約である本業務も指定管理である都市公園管理業務も公園管理業務としての実態は同じである。同じ内容の業務であるにも関わらず、別形態を採用することにより不要な管理コストが発生している可能性がある。利用者からすれば両者の効用は同じであり、都市公園管理業務のみを指定管理者制度とする合理的理由はない。

本業務のうち公園管理業務についても、都市公園管理業務と一体化し指定管理とすべきである。

⑤ 前工程の業者を後工程で一者随意契約している

設備の設置業者を、設置後のメンテナンス業者として一者随意契約をするケース、基本設計など前工程の業者を、詳細設計など後工程の業者として一者随意契約をするケースである。

2. 【指摘】設計段階での問題点から生じる弊害と、本来あるべき姿

(1) 委託業務設計の重要性

委託すべき業務を、どのように分割または統合し、どの業者と契約するかは重要である。あまりに大括りすると、受託可能な業者数は減少し、特定の業者が独占することとなり、長期的に判断した場合、競争性が損なわれる恐れがある。

逆に、細かく分割しすぎると、競争性は向上するが、コストは増加する。両者はトレードオフの関係にあり、両者を比較衡量し、最適なレベルで決めることが望ましい。

(2) 業務の性質による分割

また、業務の性質の観点から区分することも重要といえる。専門性の高い業務と単純業務では、当然、参入できる企業数に差異がある。入札に参加する企業数が多くなればなるほど競争性は高まり、コスト削減につながる。逆に、単純業務まで専門性の高い業務と一体で発注すると、不必要に高い委託料を支払う恐れがある。委託業務を専門性の高い業務と単純業務に区分し、発注することが必要である。

(3) 委託方法

更に、委託業務の設計に当っては、業務委託とするのか、指定管理とするのかについての区分も重要である。公の施設の運営を包括的に委ねる場合、利用料金制度なども選択できる指定管理者制度の方が業務委託より優れているからである。一方で、小範囲・少額な業務については、より機動的に締結できる業務委託の方が優れているといえる。

3. 【指摘】改善するための方策

①、②については、業務設計を見直すことにより、問題の解決が可能である。

①のように、性質の異なる多様な業務を一契約としている契約については、業務内容の異なるごとに委託事業を設計すべきである。

②のように、大量の同一業務を1契約として1者に委託している契約については、業務を適切に分割して、複数社に委託し、競争性を高めるべきである。

結果的に一者随意契約となっている業務については、例外なく業務設計を再点検して、見直すこととすべきである。

③のように、ほとんどの業務を委託しているのに、指定管理としていない契約については、特に法的制約がなく、経済的に明らかに非合理的な場合を除き、全体を指定管理とすべきである。

④のように、同種の業務で指定管理と随意契約が併存しているものについては、指定管理として一体化すべきである。

⑤については、前工程と後工程をまとめてひとつの業務として競争入札とするか、後工程は後工程で独自に入札すべきである。

第9節 随意契約ガイドライン、

入札・契約事務の手引き、財務部長通知、基本的取扱い

1. 問題の所在と改善するための方策

本来、競争原理とは無縁な公共サービスの担い手である公共部門にとっては、効率性は見過ごされがちである。

特に、調達行動においては、意識して、効率性・経済性を高めるようにしなければならない。さらに外部委託については、公共サービスの受け手が、不特定多数の市民であるのに比べ、発注先は日々の業務で接触する存在であり、その意向が耳に入る機会が多い。

その意味で、効率的かつ経済的な調達を実現するためには、競争性が機能する仕組みとルールを策定し、それを順守することが重要となる。また、適切なルールに準拠することは、業務の品質水準を一定にし、効率的な組織運営にも役立つ。

(1) 【指摘】「随意契約ガイドライン」について

市では、「随意契約ガイドライン」(平成21年4月1日以後適用)を制定し、地方自治法施行令第167条の2第1項各号の対象とすべき場合を示している。

① 制定の趣旨(前文)

「随意契約ガイドライン」は、「可能性のある事案であり、該当するものは直ちに適用すべきものとする趣旨ではなく、また、例示したものに限定される趣旨のものではない」として、その記載内容が例示列举であるとしている。

しかし、これでは、『できるかもしれないが、しなければならないわけではない、他にできる場合もあるかも知れないが、それは例示しない』とっているに等しく、極めてあいまいである。

実務上の文書でありながら、グレーゾーンを幅広く容認しており、問題が大きい。

② 2号該当に関する規定

「随意契約ガイドライン」は、地方自治法施行令第167条の2第1項2号該当(その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき)の適用範囲について規定を置いている。

- | |
|---|
| <p>2 その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき。</p> <p>(1) 特定の者と契約を締結しなければ契約の目的を達することができない場合。(中略)</p> <p>(2) <u>(2) 経験、知識を特に必要とする場合、または現場の状況等に精通した者と契約する必要がある場合。(以下略、下線は監査人に拠る)</u></p> |
|---|

③ 「経験、知識を特に必要とする場合」について

ガイドラインでは、「その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき」の例示として、「経験、知識を特に必要とする場合」を挙げている。

しかし、どんな業務にも経験や知識が必要なのは当然である。知識、経験が必要

というだけでは、すべての業務が該当することになる。

「特に必要」と限定しても、どのような経験、知識がどの程度必要なかは定義されていない。その結果、間口の広い解釈が横行する恐れがある。

ガイドラインはこれに続き、ア～キを例示しているが、前文にあるようにそれらは例示列挙であり、本文を限定的に定義しているものではない。

④ 「現場の状況等に精通した者と契約する必要がある場合」について

ガイドラインでは、「その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき」の例示として、「現場の状況等に精通した者と契約する必要がある場合」を挙げている。

現場に精通した者と契約を締結するのが、便宜的であるのはいうまでもない。しかし、安易にこの定めによると、いったん契約を締結すると、次回も同じ者と契約して当然となる。随意契約、一者随意契約が横行する恐れがある

「第5節 随意契約の理由 いわゆる2号該当について」でも述べたが、個別テストで入手した随意契約理由書には、「業務内容に精通している」「経験を有している」「実績も十分である」などの文言が頻出する。「随意契約ガイドライン」の(2)をなぞった書きぶりとなっている。

以下、一例を挙げる。(下線は監査人による)

随意契約理由書
委託業務名 緑樹帯等管理業務委託
本業務は、市内各公園（都市公園を除く）、緑樹帯等および苗圃の維持管理を委託するものである。
業務内容については、下記財団法人を指定管理者として指定し、委託している都市公園の管理業務と同種であり、 <u>業務内容に精通している</u> ことから、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定により、下記財団法人と別紙案のとおり随意契約したい。
記
函館市美原1丁目26番8号 (財)函館市住宅都市施設公社 (以下、略)

さいたま市の「随意契約ガイドライン」（さいたま市財務局契約管理部 平成24年4月）は、「随意契約ができる場合」として、2号該当とできる場合の要点を次のように記載している。（下線は監査人による）

要点

○当該契約者以外の第三者に履行させることが業務の性質上不可能であるかどうか

●契約目的を達成するための履行条件を満たす者が、契約時点において特定されているか。

●「業務内容を熟知しており信頼度が高いこと」「当該業務に精通していること」等をもって当該契約者を限定していないか。

「当該業務に精通していること」をもって契約者を限定してはならないとしている。

規則やルールの記載において、限定列举方式ではなく、例示列举方式で記載する場合は、本来の定義に当る部分を明確にしなければならない。定義が不明確であれば、適用範囲がルーズに拡大してしまう恐れがある。

さいたま市の事例などを参考にして、定義を明確にして例示を示すか、限定列举方式とすべきである。

(2) 【指摘】 「入札・契約事務の手引き」について

市財務部調度課では「入札・契約事務の手引き」（以下、「手引き」という）を作成している。契約に係る事務手続や入札参加資格等を具体的に定めたものであるが、以下の問題点がある。

① 随意契約が優先的であるかのような記載がある

「VI 業務委託の指名」、「6 業務委託契約の締結を随意契約（見積合せ）とする理由」において、以下の記載がある。

6 業務委託契約の締結を随意契約（見積合せ）とする理由

平成14年3月の地方自治法施行令改正前、業務委託には最低制限価格制度が認められていなかった。このため、最低価格提示者が直ちに落札者となる競争入札を執行することは、過当競争によるダンピング等があった場合は最低賃金等の確保が困難となることから、提示された見積金額の内容の検討が可能で競争の原理を導入でき、かつ最低賃金等の確保も指導できる随意契約（見積合せ）によることが最良であることから、業務委託契約については随意契約（見積合せ）としている。

しかし、平成21年1月より人的経費が高い業務（建物清掃業務、人的警備業務、学校給食調理業務等）については、最低制限価格制度実施要領を設け、競争入札を執行している。

いうまでもなく、地方自治法では競争入札が原則であり、随意契約は限定的に採用可能な方法である。にも関わらず、上記では、「業務委託契約については随意契約（見積合せ）としている」と記載しており、地方自治法に反している。訂正する必要がある。

② 「見積合せ」という定義されていない用語が使用されている。

「I 契約」、「3 入札の執行等」、「(3) 見積書の徴取」において、以下の記載がある。

(3) 見積書の徴取

随意契約の場合における見積合せは、入札と同様にその定められた日時および場所において見積書を提出させ開披し、予定価格調書に記載された予定価格と対比して行う。この場合、指定した見積合せ執行日時および場所に参加しなかった者、または指定した日時までに見積書を提示しない者は、原則として排除する。

「見積合せ」は一般的に使用されている慣例上の用語ではある。使用するのであれば定義を明確にした上で使用する必要がある。また、実務執行のほとんどを占めているこのような「見積合せ」について、その定義・具体的な手続きや方法・その適用できる要件を規則に明確に規定すべきである。

③ 「見積合せ」に関する手続規定

「見積合せ」に関して、「手引き」に、「その定められた日時および場所において見積書を提出させ開披し、予定価格調書に記載された予定価格と比較して行う」と記載されている。この定めは、条例・規則・要綱に明記されておらず、同「手引き」に記載されているだけである。

契約手続のほとんどが随意契約で行われている現状では、随意契約がどのように実施されているかは、非常に重要である。

「見積合せ」に関する「その定められた日時および場所において見積書を提出させ開披」する旨の定めを、規則・要綱に明記すべきである。

④ 「I 契約」、「2 予定価格」、「(1) 予定価格の設定」において、以下の記載がある。

(1) 予定価格の設定

・・・

(略)

・・・

物品については、その後の競争入札の執行上弊害となる恐れもあり、公表していない。

「公表していない」では、現状の叙述にすぎない。この「手引き」が守るべきルールなのであれば、語尾は命令形になるはずである。このような表現は他にも多い。

「手引き」においては、上述のように、「見積合せ」など、法令に規定がなく、市自らも条例・規則・本「手引き」で定義していない用語を用いている。また、条例・規則では、規定していない手続きの詳細も記述している。

それらの記述が、命令形とも、現状の叙述とも判然としない文章でなされているのでは、守るべきルールなのかそうでないのか明確でない。

そもそも、自治体の外部調達領域では、競争入札を原則とする法令の規定と、実務執行とが乖離しているのが実態である。そのような領域であるからこそ、条例・規則はいうに及ばず、その他の文書においても明確な記述をしなければ、現状は改善しない。

⑤ 「手引き」の位置づけ

そもそも、この「手引き」が、新人教育のための教則本であるのか、守るべきルールであるのかあいまいである。

上述のように、法令の規定と実務執行とが乖離している外部調達領域では、ルールを明確にする必要がある。

条例・規則・要綱などの規定においては、当り障りのない記載内容にとどめ、教本なのか規則なのか性格のあいまいな文書において、手続きの詳細を記述するような姿勢では現状は改善しない。文書の性質を明確にしなければならない。

(3) 【指摘】「随意契約の取り扱いについて」（財務部長通知）について

平成24年7月20日に財務部長名で各主管長宛てに以下の通知が発遣されている。

随意契約の取り扱いについて（通知）

随意契約は一般入札を原則とする契約方式の例外であり、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の2第1項に該当する場合に限って、この例外方式が適用できます。

このため、本市においては随意契約の対象となる事案および考え方を例示した「函館市随意契約ガイドライン」（平成21年3月25日付けにて通知）を制定し、随意契約の適用について適正な執行に努めてきたところであります。

しかし、例えばシステム開発業務など、当初は競争入札等に付した案件であっても、その後のシステム改修や保守点検等について、ほとんどが当初業者との特命随意契約によって処理されてきており、不適正な価格によって契約するおそれもあることから、従前からの理由により漫然と特命随意契約を継続することなく、競争性を確保した契約方法を常に検討することが重要です。

（以下、略）

冒頭で「随意契約は一般入札を原則とする契約方式の例外であり」と記載されている。全くその通りである。

その意味では、この「財務部長通知」は、実効性がない。「手引き」の記載を訂正し、この財務部長通知を、名実ともに実効性あるものとしなければならない。

また、「ほとんどが当初業者との特命随意契約によって処理されてきており、不適正な価格によって契約するおそれもある」と記載されている。この点は、監査の結果と一致する。

さらに、「従前からの理由により漫然と特命随意契約を継続することなく、競争性を確保した契約方法を常に検討することが重要」とある。この点も監査人の指摘と一致する。契約全体の7割が一者随意契約である現状は、一般競争入札を原則とする地方自治法に反している。この現状を是正するに当たり、「従来からの一者随意契約には、それぞれそれなりの理由があった」などと現状の自らの誤りを正当化するような姿勢があっては、改善は実現しない。本「通知」のように、誤りは誤りとして正確に認識すること、その上で、これらの誤りを是正していく姿勢が必要である。

(4) 【指摘】「業務委託に係る基本的取扱い」について

業務委託の指名については「業務委託に係る基本的取扱い」が定められているが、以下の問題点がある。

① 既受注者との契約を定める規定がある。

「2 業務委託に係る指名基準」、「(1) 共通基準」において、以下の記載がある。

②警備

警備業法で定める警備業務の区分ごとに警備員指導教育責任者を有し、かつ業務実績を有する市内業者。

ただし、平成23・24年度の2カ年に限り予定金額が年額150万円以上のときは、機械警備、人的警備それぞれの業務に対応できる市内支店業者を加えることがある。

また、機械警備については、機器の所有、警備体制等から既受注者と随意契約をする。

「既受注者と随意契約をする」とある。新規業者の参入余地はなく、競争を完全に阻害している。明らかに競争入札を原則とする地方自治法に反する。訂正する必要がある。

② 不適当なグループ分けを定める規定がある。

「2 業務委託に係る指名基準」、「(1) 共通基準」において、以下の記載がある。

④ 1業種につき概ね10以上の有資格業者がいるときは、当該有資格業者を順位相関による等位グループとなるよう2グループに分け、指名発注するものとする。

この場合において、指名にあたっては、前年度以前の受発注状況を勘案し、指名件数、発注金額等グループ間における格差が生じないよう十分配慮し、執行するものとする。

何故2グループなのかが不明である。必要であれば、3グループでも、5グループでも、いいはずである。また、「格差が生じないよう」と記載があるが、競争メカニズムをより有効に機能させるためには、格差をつけるのが有効な場合もある。

③ 設備保守業務を設備設置業者等に限定している。

「2 業務委託に係る指名基準」、「(2) 業種別基準」において、以下の記載がある。

⑩設備保守、その他

基本的には、設置業者、メーカー、代理店等。

設備設置業者を保守業者に限定することは、新規業者の参入余地を制限することになり適当ではない。保守業務は保守業務として競争性を維持する必要がある。また、前述の財務部長通知とも整合しない。

第10節 長期継続契約の妥当性

1. 【指摘】問題の所在

(1) アンケート分析の結果

アンケート分析の結果によれば、契約年数別の件数および決算額は、次の通りである。

契約年数別(決算額500万円以上)

<単位：円>

契約年数	契約件数		決算金額		修正予定価格		落札率
	件数	割合	金額	割合	金額	割合	
1	209	81.3%	7,886,299,138	77.6%	7,945,909,323	77.0%	99.2%
2	5	1.9%	43,076,932	0.4%	43,896,699	0.4%	98.1%
3	30	11.7%	766,452,332	7.5%	836,782,893	8.1%	91.6%
5	12	4.7%	1,409,069,168	13.9%	1,442,502,932	14.0%	97.7%
10	1	0.4%	56,662,200	0.6%	56,662,200	0.5%	100.0%
合計	257	100.0%	10,161,559,770	100.0%	10,325,754,048	100.0%	98.4%

地方自治法第234条の3に基づく長期継続契約とされている契約、つまり契約年数が2年以上の契約が、件数・金額とも相当程度ある。

また、長期継続契約とされている随意契約のうち、契約年数が3年、5年のものを見ると、次の通りである。

見積徴求者数・契約期間・同一先継続年数による分析

<単位：百万円>

業者数	契約期間 継続年数	金額												
		3					5							
		5	4	3	2	1	計	5	4	3	2	1		
1				17	5		22	551	119					21
2		19					19							
3		10					10							
4						17	17							
5		31		12			43	444						
6		171					171	266						

3年契約について見ると、5年以上継続しているものが圧倒的に多い。少なくとも1回は同一先が繰り返し契約されていることが分る。

(2) 市の条例施行規則の規定

「函館市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例施行規則」(以下、「規則」という)第2条第2項各号は、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第167条の17の規定に基づき、長期継続契約を締結することができる契約として、次の業務を列挙している。番号は同項の号数である

- (1) 清掃業務
- (2) 警備業務
- (3) 庁舎維持管理業務
- (4) ボイラー運転業務
- (5) 庁舎案内業務
- (6) 電話交換業務
- (7) 塵芥収集運搬業務
- (8) し尿収集運搬業務
- (9) 送迎バス運転業務
- (10) 給食調理業務
- (11) 学校給食食器食缶運搬業務
- (12) その他市長が定める役務の提供

この規定によれば、設備投資を要する業務であるか、人的役務が中心の業務であるかの区別、また、複雑なノウハウを必要とする業務であるか、比較的単純業務であるかの区別を問わず、幅広く長期継続契約とできる旨が定められている。

2. 【指摘】長期継続契約の弊害

(1) 複数年にわたる契約のメリット

契約期間が2年間以上であるなど複数年にわたる契約(以下、地方自治法上の長期継続契約とは別に、「複数年契約」という)には一定のメリットがある。

長期間にわたり契約することにより、契約相手方に受注の安定という利益を与え、その対価として、契約額をより引き下げるというメリットである。

国の「公共サービス改革プログラム」においても、複数年契約の検討を薦めている。

民間企業でも、重要部品や高度なサービスについて、複数年契約とする事例はある。これは、メインとなる取引先を慎重に選別した上で、その取引先に大量・安定的に発注することにより、共同してコスト低減・品質向上を目指すことを目的としている。このような場合でも、一定割合は、その他の業者に発注し、競争性を確保している。

(2) 複数年契約の弊害

しかし、この複数年契約のメリットは、そもそも事業者の選定において、競争性が確保され、経済合理的な選定が行われていて、初めて実現する。

一者随意契約の場合など、競争メカニズムが機能していない状況では、長期継続契約である分だけ、事業者が安い価格を提示するという動機は生まれにくい。

したがって、長期継続契約のメリットが実現するとは限らず、以下の短所が現れる恐れがある。

- ① 長期契約でありながら、単年度より安価な契約とならない。
- ② その価格が長期間固定化する。
- ③ より安価に契約できるチャンスを、年数分だけ失うことになる。
- ④ 特定の企業に経験・ノウハウが蓄積されるため、新規企業の参入が減少し、競争性が阻害される可能性が高まる。
- ⑤ 受託企業側で、受注を失うリスクが減少する分だけ、品質向上のインセンティブが機能しにくく、結果として、住民サービスが低下する可能性がある。

3. 本来あるべき姿

(1) 地方自治法上の長期継続契約

地方自治法上の長期継続契約に関連する規定を順に見ていくと次の通りである。

① 単年度主義

地方公共団体の会計年度は、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものとされ、また、各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもつて、これに充てなければならないとされている（地方自治法第208条）。一方、地方公共団体の支出負担行為、すなわち支出の原因となるべき契約その他の行為は、法令又は予算の定めるところにしたがわなければならないとされている（地方自治法第232条の3）。

このように、会計は単年度であり、各会計年度の歳入・歳出は予算にしたがって策定されることから予算も単年度が原則となる。上記の通り、契約は法令又は予算にしたがうこととなるため、契約も単年度が原則となる。そこで、地方自治法では長期の契約を締結する場合には、予算で債務負担行為として定めておかなければならないとされている（地方自治法第214条）。

② 長期継続契約に関する地方自治法の規定

一方で、電気、ガス等の供給を受ける契約、電気通信役務の提供を受ける契約、不動産賃借契約などは継続的に契約することが想定されるため、地方自治法では上記第214条の例外として以下の通り長期継続契約を認めている。

地方自治法 第234条の3

普通地方公共団体は、第二百十四条の規定にかかわらず、翌年度以降にわたり、電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約その他政令で定める契約を締結することができる。この場合においては、各年度におけるこれらの経費の予算の範囲内においてその給付を受けなければならない。

また、この地方自治法第234条の3における「その他政令で定める契約」について、地方自治法施行令第167条の17で以下の通り定められている。

地方自治法施行令 第167条の17

地方自治法第二百三十四条の三 に規定する政令で定める契約は、翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるものとする。

すなわち、地方自治法および同施行令は、長期継続契約を締結することができる場合として、次の3つの場合を規定している。

- A. 電気、ガス、若しくは水の供給、若しくは電気通信役務の提供を受ける契約
- B. 不動産を借りる契約
- C. その他政令で定める契約、すなわち、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるもの

なお、Cに関する函館市の「規則」は前述の通りである。

(2) 「その他政令で定める契約」の解釈

この「その他政令で定める契約」について、「逐条 地方自治法」(学陽書房)は、次のように解釈している。

また、「その他政令で定める契約」という規定は、平成十六年の本法の改正によるものである。これは、OA機器のリース契約等契約の性質上翌年度以降にわたる契約を締結することが円滑な事務の遂行にとって適切と思われるものを対象とするものであり、政令では、「翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるものとする。」とされている(令一六七の一七)

ここでは、「OA機器のリース契約等」と事例を挙げた上で、「円滑な事務の遂行にとって適切と思われるもの」と解釈している。

この中には、賃貸借物品を含め委託先が調達した設備等の初期投資の回収期間に配慮すべき契約、年度当初の4月1日から役務の提供を受ける必要のある契約などが含まれると解される。

4. 【指摘】改善するための方策

以下の改善が望まれる。

- ① 地方自治法上の長期継続契約のうち、複数年契約とすべきものを明確にすることが必要である。
- ② 現状、地方自治法上の長期継続契約とされているものについて、複数年契約とすることが合理的なものと、それ以外のものに明確に区分する必要がある。

第11節 マニュアルの整備

1. 【意見】問題の所在

今回の包括外部監査においても、「日乃出清掃工場運転管理業務委託」(C-3)、「電算室運用管理業務委託等」(H-1)などでは、それぞれ、膨大な、設備の仕様書やプログラムの指示書は整備されているものの、業者が交代する際の引き継ぎに有効となるような業務マニュアルは整備されていなかった。

上記両契約は、いずれも長期的に同一先との契約を繰り返している。また、いずれも専門性の高い分野であるプラント建設やシステム構築を、当初行ったベンダーの系列業者が、その後の管理運用を行っているものである。当初から、その後の運用管理をする業者が決定していたともいえるが、引き継ぎ用マニュアルがあれば、長期同一先状態は防止できた可能性はある。このような専門性の高い業務では、特にマニュアルの整備が必要である。

また、契約書にもマニュアル作成を義務付ける規定は設けられていない。実務的な業務マニュアルが整備されていなければ、新規の事業者は参入しづらく、応募者数が少なくなり、その分、事業者が固定するリスクが高まる。

2. 【意見】マニュアルがないことによる弊害

適切な水準の公共サービスを効率的・経済的に提供するには、多数の事業者が受注に当たって競争することが重要である。競争を通じて、サービス水準は向上し、コストは低減する。

しかし、専門性が要求される業務など、その内容によっては、多数の競争者が存在しない場合もある。特に、大都市と比較すると、地方都市では、そもそも事業者の数が限定され、十分な競争性が確保できないケースも多い。

また、地方都市に限らず、一旦契約した業者にノウハウや経験が蓄積され、その後の契約に有利となり、競争性を阻害するケースも多い。長期的に同一先と契約しているケースでは、適正な競争を行った結果長期となっているのではなく、競争性が欠如しているため長期となっているケースがほとんどである。

行政側として、可能な限りの競争環境を整備することは重要な責務であるといえる。

3. 【意見】本来あるべき姿

競争環境整備の方策の一つとして、引き継ぎに資する業務マニュアルの整備や引き継ぎ自体の契約における明確化などが挙げられる。

平成19年3月に「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会」が公表した報告書P7によると、民間委託等における競争環境の維持について以下の記載がある。

業務のブラックボックス化を防止するためには、委託業務に対する行政のマネジメントが重要となる。例えば、業務実施手順や手法、運営上の留意点など公共サービスの質の維持に欠かせない定型的事項についてはマニュアル化し、契約期間終了にあたり業務の引継ぎを義務化しておくこと⁽¹²⁾などを、あらかじめ契約等において合意しておくことが必要である。

(略)

⁽¹²⁾ 引き継ぎ義務やマニュアル整備などについて契約で規定している例として、東京都がある。巻末参考例4。

上記注釈の東京都の例における該当箇所を抜粋すると、以下の通りとなる。

参考例4 東京電子地方公共団体共同運営サービス提供委託事業一標準契約書

1. 契約期間及び契約の終了

(1) サービス終了後の扱いへの留意

本契約終了後、協議会が第三者に同種同様のサービスを委託する事態が生じた場合に備え、乙は、共同運営システム及びサービスの終了後の合理的な引き継ぎを可能とし、かつ甲及び協議会に財政上の多大な支出を必要とすることのないよう努めなければならない。

(2) 本契約の終了又は解除に伴う本事業の継承

乙は、本契約の終了又は解除後、協議会が本事業を以後円滑に承継できるよう、協議会が求める必要な資料等を協議会及び協議会の選定した第三者に無償で供与しなければならない。ただし、協議会はその選定した第三者に対し、乙の秘密に属する事項は開示しないものとする。

また、P33において、以下の記載もある。

他方、長期契約化により、複数年度にわたり業務を受託した委託先は、次回の入札において、経験や蓄積されたノウハウ等の面で、新たに参加しようとする他の民間事業者よりも優位な地位にあると考えられる。したがって、業務実施手順や手法、運営上の留意点等公共サービスの質の維持に欠かせない定型的事項をマニュアルとして行政に引き継ぎ、行政はその内容を募集要項に盛り込むなどにより、既存事業者と新規事業者との競争性の確保を図るなどの配慮が必要である。この際、行政に引き継ぐべき事項は、その必要性や見積条件等を総合的に勘案し、あらかじめ両方で合意しておくことが必要となる。

上記の通り、他自治体においても、長期同一先契約問題については重要な検討課題となっていることが窺える。

4. 【意見】改善するための方策

一定金額以上の習熟を要する業務については、業者が交代する際の引き継ぎに有効となるような業務マニュアルを整備すべきである。

また、マニュアル作成の義務を契約書中に盛り込むべきである。

第12節 利用料金制の採用について

1. 【意見】問題の所在

(1) アンケートの分析結果

函館市においても、平成24年度では79件の指定管理者制度が導入されている。しかし、アンケートの分析結果によれば、利用料金制の採用状況は少ない。

利用料金制	件数		委託料		
			年額	割合	1件当り年額
適用あり	16	20%	188,364,200	6%	11,772,763
適用なし	63	80%	2,960,188,755	94%	46,987,123
合計	79	100%	3,148,552,955	100%	58,759,886

利用料金制を採用しているのは、指定管理者制度を適用しているもののうち、件数ベースでは、16件20%であるが、指定管理料の金額ベースでは、全指定管理料3,148百万円のうち188百万円6%にすぎない。

(2) 個別テストの結果

(財)函館市文化・スポーツ振興財団に委託している北洋資料館・北方民族資料館・文学館・市民会館など、13の社会教育施設についても利用料金制は採用されていない。実際の利用料収納業務は、指定管理者が行っているのだから、利用料金制としない理由はない。

2. 【意見】利用料金制を採用しないことによる弊害

指定管理者制度の趣旨は、それまで自治体の外郭団体にしか認められなかった公の施設の運営者を、民間主体にも開放したこと、それによって、施設のより柔軟かつ有益な運営を図ることにある。指定管理先の選定方法も、その趣旨にしたがって、公募によることが原則とされている。

利用料金制についても、その本質は、指定管理者制度のなかに、利用者の満足が運営者にも収入として還元されるという市場機能を持ち込む点にある。

つまり、利用料金制を採用しないことによる弊害は、指定管理者制度の趣旨と効果を生かし切れないことにある。

3. 【意見】本来あるべき姿

(1) 利用料金制の制度の概要

前述の通り、指定管理者制度は、地方公共団体やその外郭団体に限定されていた公の施設の管理・運営を包括的に代行することができる制度である。

この指定管理者制度に関し、地方自治法第244条の2第8項では、以下の通り、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として收受する、いわゆる利用料金制を採用することができるとしている。

地方自治法第 244 条の 2 第 8 項

普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金（次項において「利用料金」という。）を当該指定管理者の収入として収受させることができる。

更に、地方自治法第 244 条の 2 第 9 項では、以下の通り、利用料金は、あらかじめ当該地方公共団体の承認を受けた上で、条例で規定するところにより指定管理者が定めるものとしている。

地方自治法第 244 条の 2 第 9 項

前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。

指定管理者制度は平成 15 年に導入されたが、その背景として、行政改革に対する機運や住民意識の向上といった状況下で、従前の管理委託制度における委託価格の硬直化やサービス向上に対するインセンティブの欠如といった諸問題を解決する必要性に迫られていた点が挙げられる。公の施設の管理・運営に民間企業の経営ノウハウを取り入れ、活性化を通じ、コスト削減とサービス向上を図ったものである。

(2) 利用料金制の本質

公の施設の運営で概して問題となるのは当該施設の収支の赤字である。この点、利用料金制は、本来、収支が相応する施設にしか活用できない制度ではない。赤字であっても、公共的な意義があり、公共が赤字を補填して運営すべき施設について、利用者の満足、すなわち利用収入を運営者にも還元し、運営者にインセンティブを付与することにより、施設を活性化することができるという点が重要である。

つまり、どちらにしても公共が介入しなければ、存続できない事業について、利用者の満足が運営者にも収入として還元されるという市場機能を持ち込むことによって、公共の介入がもたらす運営の硬直性を中和することに利用料金制の本質がある。

(3) 利用料金制が相応しくない施設

利用料金制の適用対象とならない施設、利用料金制を適用するのが合理的でない施設もある。大まかには次のような施設である。

① 利用料が無料の施設

いうまでもなく、利用料が無料の施設には利用料金制を適用する余地はない。

② 利用が強制される施設

市民一般または特定の市民にとって、利用することが強制される施設については、一般に、利用料金制が相応しいか十分な検討が必要である。

③ 受益者負担率が低い施設

その施設の行政目的からして受益者負担率が低い施設については、利用料金制を採用することが合理的でない場合がある。

受益者負担率の低い施設では、利用者が増加することによるコストの増分が、利用料の増分を上回ることがある。このような場合は、利用者が増加すれば、指定管理者の収支が悪化することになる。利用料金制を採用することが、利用者を増加させるインセンティブとならないばかりか、逆効果となる場合もある。

ただし、このように、利用料でカバーできる範囲が少ない施設でも、利用者の増加に応じて、段階的に委託料を増加する協定内容を盛り込むことにより、利用料金制を有意義に活用する方法はある。

なお、いうまでもないことだが、受益者負担が低い場合であっても、その理由が、利用者が低迷しているなど、施設が有効活用されていない場合は、上記の議論は当てはまらない。そのような場合には、施設の必要性を抜本的に見直すか、運用方針を根本的に見直すべきである。

4. 利用料金制を採用していない要因

上述したように、利用料金制が相応しくない施設以外は、利用料金制を採用することのデメリットは特に考えられない。

したがって、利用料金制が相応しい施設について、利用料金制を採用しない要因は、制度設計に当って、適切な方策を考えていないという他にない。

5. 【意見】改善するための方策

上述した利用料金制が相応しくない施設以外は、利用料金制を採用すべきである。

第13節 指定管理の成果の評価について

1. 【指摘】問題の所在

市では、制度として適切に指定管理先をモニタリングすることを定めている。指定管理者制度の運用上、モニタリングが十分に機能することが、非常に重要であるが、以下のような不備が散見された。

(1) 「指定管理者業務実績シート」の不備

上述の通り、函館市では適切なモニタリングを図るため、「指定管理者制度におけるモニタリングに関する指針」を定め、事業報告書等の他、所定の様式である「評価シート」の作成・提出を求めている。

この「評価シート」は、指定管理者が十分な自己評価を行い、その上で市側が評価する、という流れを想定している。問題点の把握並びに改善案の策定を通じ、サービスの向上を図るために重要なツールとなるものである。市民は、市のホームページ上で公表される「指定管理者業務実績シート」によって、指定管理者制度の状況を把握することができる。

しかし、今回の包括外部監査において、この「指定管理者業務実績シート」を確認したところ、以下のような不備があった。

① 「評価の内容」および「課題と今後の対応」欄に具体的な業務実施結果の記載・評価の記載が一切ない。

「社会教育施設等管理委託」(B-2)は、市の外郭団体である(財)函館市文化・スポーツ振興財団が、市民会館など13の施設を指定管理するものであるが、この13施設の「指定管理者業務実績シート」を確認すると、いずれにも、具体的な業務実施結果の記載・評価の記載が一切ない。

例えば、チェック項目「業務の履行状況」については、評価基準Aの定義が、「協定書を遵守し、事業計画書及び仕様書の水準以上がなされている」であるところ、「指定管理者業務実績シート」の「評価の内容」欄には「業務の履行に当っては、協定書を遵守し、事業計画書または仕様書の水準以上に行った」と記載されA評価が付されている。「課題と今後の対応」欄には、「今後においても、協定書を遵守し、より一層、事業計画書または仕様書の水準以上に業務の履行を行う」と記載されている。

いずれも、評価基準を定義した文章の丸写しであり、具体的な業務実施結果の記載・評価の記載が一切ない。

他の評価項目のすべてについて、かつ本指定管理の対象である13施設のすべてについて、このような定義文丸写しの記載になっている。

指定管理者は市の100%出資の外郭団体であるが、指定管理者・市ともに、指定管理業務の成果を具体的かつ客観的に評価する姿勢がない。

- ② 「評価の内容」および「課題と今後の対応」欄が空欄となっている。
函館市亀田青少年会館は、NPO法人函館市子ども会育成連絡協議会を指定管理先とするものであるが、「評価の内容」および「課題と今後の対応」欄が、空欄となっている。
- ③ 「指定管理者業務実績シート」の記載様式に不足がある。
現状の様式では、利用料収入、利用者1人当たりコストといった数値を記載する欄がない。
また、コスト、利用料収入、利用者1人当たりコストのいずれについても、前年との差異で記載する欄がない。

2. 【指摘】モニタリングが不十分であることによる弊害

指定管理者制度においては、モニタリングを十分実施することが、公募を原則とすることとあわせ、制度の根幹である。つまり、入口において、やる気のあるものを競わせて選任し、事後において、その成果を評価することになっている。

特に、「社会教育施設等管理委託」(B-2)は、特例措置の対象であり、公募による選定手続を経ていない。モニタリングが不十分では、指定管理者制度の意義は大幅に失われる。

3. 【指摘】モニタリングの本来あるべき姿

(1) 地方自治法の規定

公の施設の全般的な管理・運営を任せる指定管理者制度では、行政側の指定管理先に対するモニタリングが重要となる。業務委託と比較して、自由裁量の余地が大きく認められる反面、一定水準のサービスが提供されているか、運営コストに効率性があるか、財務内容に問題がないか、といった点を厳しくチェックすることが問われる。

この地方自治法では第244条の2第7項および同第10項において以下の通り規定している。

地方自治法第244条の2第7項

指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。

地方自治法第244条の2第10項

普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。

(2) モニタリングの意義

① 指定管理者制度の趣旨

前述したように、指定管理者制度においては、指定管理者を公募すること、モニタリングを十分実施することが制度の根幹である。つまり、入口において、やる気のあるものを競わせて選任することと、出口において、その成果を評価することになっている。

その評価は、P D C AサイクルのC (Check:分析評価) とA (Action:行動修正) に結びつくものでなければならない。

② 実績シートの記載様式

一般に、公の施設については、そのアウトカムはもとより、アウトプットについても、その絶対値が適切であるかを評価するのは難しい。

例えば、コスト、利用者数、利用収入や1人当たりコストについても、その絶対量や絶対額が評価に値するものであるかは一概にいけない。

そこで、これら数値の年次比較、他団体の事例との比較を行うことが有益となる。比較数値であれば、較べることにより、優劣や進歩の度合いを把握することができる。比較数値も記載するように様式を改善すべきである。

③ 説明責任

本来、指定管理者制度に限らず、市は市民に対し、市税など公の資金がいかに使用され、公共サービスを提供しているか、についての説明責任 (Accountability) を果たすことが求められる。説明責任を果たすには、情報開示が必要不可欠である。情報開示については、契約上の制限や個人情報保護の観点など、一定の制限はありうるが、行政が公金による公共サービスの提供義務を負っている以上、可能な限り情報開示が必要であることはいうまでもない。

この説明責任の観点から、行政が公共サービスに係る状況を適時に、かつ十分に把握しているか、という点は大きな課題となる。特に、行政サービスを直営で実施する場合と比較すると、外部業務委託や指定管理といった方法は、経済性・効率性を高める効果がある反面、行政が直接サービスを実施していないため、その実施状況の適切な把握が遅れ、ひいてはサービス低下などを看過するリスクも潜んでいるといえる。

特に、指定管理者制度については、数年間、公の施設の包括的な管理・運営を指定管理者に委ねることから、当該施設の運営状況を把握することは重要となる。指定管理者制度では3～5年程度で運営を委ねることが一般的であり、適時の状況把握が通常の業務委託よりも重要性が高いといえる。指定管理者制度において、適切なモニタリングはこの説明責任の根幹をなす機能といえる。

4. 【指摘】改善するための方策

- ① 「指定管理者業務実績シート」を具体的に記載すべきである。特に、指定管理者に対する指導を含め、市の姿勢も改める必要がある。
- ② 「指定管理者業務実績シート」の記載内容を充実すべきである。
- ③ 形式的にアンケートを実施するのみではなく、結果分析を行い、有効活用すべきである。

第14節 外郭団体に対する業務委託

1. 【指摘】問題の所在

(1) 外郭団体に対する業務委託の概要

市は外郭団体に対し様々な業務委託契約を締結し、また、指定管理先としても選定している。今回、包括外部監査の個別テストの対象として抽出した主要な業務委託・指定管理のうち、外郭団体に対するものは以下の通りであるが、金額的に重要性が高い業務もある。函館市行政において外郭団体が大きな影響力を保持していることの顕れといえる。

今回包括外部監査の個別テストの対象とした外郭団体との主要な業務委託状況 〈単位：千円〉

外郭団体名	業務名	No.	形態	金額
(財) 函館市文化・スポーツ振興財団	社会教育施設等管理委託	B-2	指定管理（非公募）	1,071,664
(財) 函館市住宅都市施設公社	都市公園管理委託	D-2	指定管理（非公募）	523,640
	緑樹帯等管理業務委託	D-3	随意契約（1社）	114,396
	道路維持補修費委託 （※その内の一部）	D-4	随意契約（1社）	32,545
(社) 函館国際観光コンベンション協会	観光案内所および 元町観光案内所業務委託	I-1	随意契約（1社）	28,137
	函館市写真歴史館管理委託	I-2	指定管理（非公募）	8,397
(公財) 函館地域産業振興財団	産業支援センター管理業務委託	F-2	指定管理 （公募。但し1社のみ応募）	20,563

(2) 外郭団体が介在する意味

① 外郭団体の付加価値が低い業務

「道路維持補修費委託」（D-4）のうち、市が管理する都市計画道路および幹線道路の分離帯および植樹樹の年2回の草刈業務は、(財)函館市住宅都市施設公社へ随意契約（1者）により委託しているが、次の特徴がある。

(ア) 再委託比率が高い業務

同公社の収支計算書によると、「分離帯および植樹樹草刈業務受託収入」が市で計上されている委託料と同額の32,545千円、「分離帯および植樹樹草刈業務費支出」が32,528千円計上されている。この「分離帯および植樹樹草刈業務費支出」のうち31,752千円が「委託費支出」であり、再委託割合は97.5%と著しく高い。

(イ) 業務ごとの設計・仕様決定が基本的に不要な業務

業務ごとの設計・仕様決定など、再委託に際して、発注者＝公社がしなければならない業務は多くない。いいかえれば、公社の付加価値は高くはない。

(ウ) 業務自体は単純業務

業務自体は草刈りなどの単純業務である。

業務ごとの設計・仕様決定が不要で、業務自体も単純業務なのであれば、そもそも公社が介在しなければならない理由がない。委託額と再委託額がほぼ等しいことにもそれが現われている。

「緑樹帯等管理業務委託」（D-3）は、都市公園を除く公園、緑樹帯等、苗圃の管理業務を(財)函館市住宅都市施設公社へ随意契約（1者）により委託しているものである。これについても上記と同様である。

同公社の収支計算書によると、緑樹帯等管理業務収入が市で計上されている委託料と同額の 114,396 千円、緑樹帯等管理業務支出が 113,269 千円計上されている。この緑樹帯等管理業務支出のうち 69,703 千円が委託費支出となっておりその割合は 61.5%に及ぶ。

② 外郭団体の付加価値がある業務

一方で、同様に公社に委託している業務でも、「教育施設等維持補修業務委託」は、各学校の修繕作業である。

市の担当者が、各学校から必要な修繕の連絡を受け、公社へ回付する。公社では、状況を把握し、修繕の仕様等を決定した上で、工事を業者に再委託する。工事内容は、窓の修理や雨漏り修繕など千差万別である。

修繕ごとに内容が異なるのであるから、修繕工事の仕様決定、適切な業者の選定作業などの工程が必要になる。

仕様決定・業者選定などを、公社が、市よりも安い費用で実施するのであれば、公社の介在する合理性があり、市にとっての総体費用はより安価となる。

2. 【指摘】 弊害

介在する経済合理性のない業務については、外郭団体が介在することによって、外郭団体の管理費の分だけ、いわゆる「中抜き」が発生する。

3. 【指摘】 本来あるべき姿

上記の通り、様々な業務を外郭団体に委託しているが、当該外郭団体が現業を行うことなく再委託を行うケースは多い。再委託する業務内容を、その性質の観点で分類した場合、大きく次の2つに区分できると考えられる。

ケース1 内容が千差万別であり、個別事案ごとに設計・仕様決定が必要な業務

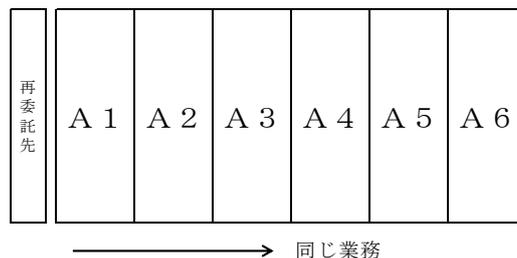
公社	設計・仕様決定機能					
再委託先	A	B	C	D	E	F

上記ケース1については、業務内容が千差万別なため、個々の修繕ごとに、設計・仕様決定と、適切な業者の選定を行う機能が求められる。

本来は市が直接担うべき機能であるが、外郭団体が代替的に、また市が実施するよりも安価に実施できれば、市にとっての総コストはそれだけ安価になる。

このようなケースに該当する業務としては、例えば、学校校舎修繕などが挙げられる。

ケース2 内容に多様性がなく、外郭団体側で設計・仕様決定が不要な業務



上記ケース2については、どれも同じ作業であり、工事ごとの設計・仕様決定は特に必要ない。

そのため外郭団体を通すことなく、市が直接、再委託先に発注することも十分可能である。当該業務やエリアや範囲を、どの程度に分割して発注するかにより、必要となる業者は増減することとなり、市での業者選定や業者管理に要する業務量も比例して増減することとなる。エリアや範囲を、どの程度分割して発注するかについては、業者選定や業者管理に要するコストと競争によるコストダウン、業者側における規模の利益との比較衡量で決定しなければならない。

このようなケースに該当する業務としては、例えば、道路維持補修業務などが挙げられる。

4. 【指摘】改善するための方策

対象業務を類型・規模・地域等でグルーピングし、外郭団体を通さず、市が入札・公募により、直接民間企業に委託すべき業務と、外郭団体が介在すべき業務に仕分けすべきである。

外郭団体にとっても、付加価値のない業務で貴重な職員の時間をとられるくらいなら、民間受注を狙うなど新展開を考える方が自社のために有益である。

第15節 調度課による管理

1. 【指摘】問題の所在

(1) 市における購買機能

市ホームページの函館市機構表（平成24年4月1日現在）によると、企業局などを除いた市庁部局としては、企画部、総務部、財務部、競輪事業部、市民部、保健福祉部、子ども未来部、環境部、観光コンベンション部、農林水産部、土木部、都市建設部、港湾空港部などがある。

このうち、財務部は管理課、財政課並びに調度課で構成されるが、市ホームページでは、調度課の業務として以下が記載されている。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・工事の入札・不用品の処分・物品の調達および貸借・物品の修繕・業務の委託 |
|--|

このように、調度課は、物品の調達や業務の委託を担当する部署であり、市の購買機能の窓口を本来的に担っている部署であるといえる。

(2) 調度課が実施する事務

市の「入札・契約事務の手引き」（平成24年4月1日現在：函館市財務部調度課作成）の「Ⅱ 事務手続」では、契約類型ごとに調度課の担当業務を以下の通り定めている（※工事請負等は除き、以下の3類型のみ抜粋。また、他部署の担当業務は除き調度課担当業務のみ抜粋）。

➤ 条件付き一般競争入札（事後審査型）

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">① 設計書開封・・・開封印押印、書類チェック② 入札参加資格要件等設定・・・入札参加資格要件の設定、契約審査会③ 公告・・・公告準備、予定価格調書作成、立会人の依頼（各部の庶務担当課へ）④ 入札・・・入札執行（郵便入札）、入札資格の審査、入札結果の公表⑤ 伝票決裁・・・入札書類等整理、支出負担行為何票起票 |
|---|

➤ 指名競争入札

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">① 設計書開封・・・開封印押印、書類チェック② 業者選定、指名盛込・・・業者選定、契約審査会③ 現説・入札日時打合せ・・・発注準備④ 発注（指名通知）・・・業者への案内⑤ 設計書配布・・・（質問があれば設計担当課へ）⑥ 入札・・・予定価格調書作成、入札執行、入札結果の公表⑦ 伝票決裁・・・入札書類等整理、支出負担行為何票起票 |
|---|

➤ 業務委託

- | |
|--|
| ① 執行伺書起案・・・仕様書のチェック、積算 ※ (50万円を超えるもの) |
| ② 業者選定・・・契約審査会 ※ (予定価格が1,000万円以上)、業者指名 |
| ③ 発注 (指名通知)・・・業者へ案内 |
| ④ 仕様説明・・・仕様内容説明、入札・見積合せ執行説明 |
| ⑤ 入札・見積合せ・・・予定価格調書作成、入札・見積合せ執行 |
| ⑥ 伝票決裁・・・入札・見積合せ書類等整理、支出負担行為伺票起票 |

(3) 調度課所管契約の割合

以上のような業務を行う調度課であるが、「第七章 アンケート結果の分析」で記載の通り、函館市各部局に対するアンケート結果では、契約を500万円で区分し、500万円以上の契約について、調度課を介しているものと介していないものに分類すると以下の通りとなった。

調度課経由状況

<単位:千円>

契約方法	500万円以上				500万円未満	
	調度契約		調度を介さない		空欄	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額
一般競争入札	7	52,196	0	0	24	52,463
指名競争入札	38	525,928	0	0	72	158,389
随意契約	134	4,518,199	123	5,643,361	1,473	1,299,486
合計	179	5,096,323	123	5,643,361	1,569	1,510,338

上記の通り、500万円以上の契約であっても、金額的に半分以上が調度課を経由していない状況となっている。購買プロセスにおける内部牽制や効率性が機能しているかが疑問である。

(4) 調度課の姿勢

しかし、調度課を経由すれば、全く問題がないかという点、そうではない。調度課担当者は、下方硬直化している契約価格を目の当りにしているはずである。問題意識を持ち、改善しようとする姿勢が見受けられない。

(5) 全庁的管理

しかし、以上の問題は調度課だけの問題ではない。上述の通り、購買力の強い組織を目指すには、組織全体のマネジメント能力が問題となるからである。

今回の包括外部監査でも、上記の通り、アンケートを実施することによって、初めて、どれくらいの契約が調度課を経由しているかを把握することができた。どれくらいの契約があり、また、それがどのような状態となっているか、日常、全庁的な契約状況の把握・管理が全くなされていなかったことの顕れである。

また、調度課を経由しているか否かに関わらず、複数の部署において同一先へ発注しているケースも散見されるが、統一的な単価で契約されているのかについても

疑問が残る。特に調度課を経由していない契約が多い現状で、全庁的に統一的な価格交渉を行えば、契約価格低減を図る余地があるといえる。

全庁的管理の観点から、購買機能がマネジメントされているかについて、再度見直す必要がある。

2. 【意見】本来あるべき姿

(1) 公的機関における購買機能

行政は予算により運営される。私企業でも予算は設定されるが、公的機関のそれとは違う。私企業の予算は利益管理のツールにすぎず、予算管理をしていようがないが、非効率な組織はおのずと淘汰される。一方、公的機関は予算の確保自体が行動原理となる。

組織論、マネジメント論の大家であるドラッカーも公的機関に関して以下の指摘をしている（P・F・ドラッカー著 上田惇生編訳「エッセンシャル版 マネジメント 基本と原則」ダイヤモンド社：P46）。

いかに大切さを説いたとしても、予算型組織においては効率やコスト管理は美德ではない。予算型組織の地位は、予算の規模と人の数で計られる。より少ない予算や、より少ない人間で成果をあげても業績とはされない。むしろ組織を危うくしかねない。予算を使い切らなければ、次の年度には予算を減らされると議会や役員会に思わせるだけである。

予算に支配される組織の脆弱性は購買機能にも具体化する。同じサービスであれば、より安価に提供する業者と契約する、という私企業では当然の論理が公的機関では、ない。予算を最大限に使用することが、予算の確保という目的に合致するからである。一者随意契約が横行しているのはこの結果である。

予算には、予算の長所がある。公的サービスという市民生活に必須の役務を継続的・安定的に提供することが可能となる点である。また、地域に対する景気刺激、経済振興の観点もあろう。しかし、財政状況が厳しい自治体において、予算を使い切ることを当たり前とする購買行動は改めなければならない。そのためには、民間企業における外部調達のある方が参考となる。

(2) 要求される組織能力：民間企業の事例

品質のいいものをいかに安く安定的に調達するか、これは購買部門に本質的に要求される機能である。ただし、それは購買部門のみではなく、組織全体の問題である。

購買力の高い組織に求められる能力として以下を指摘する考え方がある（アクセントチャ調達戦略グループ著「強い調達」東洋経済新聞社：P18～19）。

⑱ 調達カテゴリマネジメント

一貫した基本方針である調達カテゴリ戦略を立案し、調達部門以外の組織にも浸透、共有させ、実際の現場のオペレーションに反映、実践させていく戦略の企画、推進機能である。

⑳ 要求元マネジメント

調達部門側から能動的に要求元に対し改善、みなおしを提案し、社内の力を引きだし、活用する。要求元の意図や目的に着目し、それに対して要求部材、サービスが適正かどうかをチェックし、みなおしをかけていく対内折衝機能。製造業における、設計部門と調達部門が共同でコストをつくりこむ「開発購買」は、この「要求元マネジメント」の一環である。

㉑ サプライヤマネジメント

優良なサプライヤを選別し、そのもてる力を引きだして自社のために上手に使っていく、サプライヤに対する折衝機能である。いわゆる調達バイヤー機能であるが、属人的でなく、より論理的、組織的に高度化させたものである。

㉒ 組織能力マネジメント

調達改革の各種施策を一過性のものに終わらせるのではなく、定常的な仕組みに落としてリバウンドを防止する。調達部門が「正しい業務」を継続して行える仕組みを構築し、組織としての能力を向上させていく機能である。

調達カテゴリマネジメントが要求元マネジメント、サプライヤマネジメントをコントロールし、更に組織能力マネジメントが組織能力を改善・向上させていく。

また、同書では、「調達改革が全社改革を導く」として以下も指摘している（同書P22）。

前述した日産自動車の場合も、最も金額的な貢献をしたのはカルロス・ゴーン社長ひきいるところのトップダウンによる調達改革であった。

もう1つ、日本電産の例をみよう。日本電産は、不振企業をM&Aで傘下に収めたあと見事にターンアラウンドさせることに定評がある。その社長、永守重信氏の切り札は「調達原価の低減」である。

「鉛筆1本、ストロー1本の価格から『正しい価格』を教える。これさえ教えたら会社は儲かるんですよ。結局、コストが高いということは、高く買っているからなんです。（中略）何千枚という稟議書を見てきました。私の頭の中に全部データが入っているから、すぐに正しい価格が書ける。今までの再建でも全部伝票をみているし、工場なども何箇所もつくっているから坪単価もわかる。こうやって車から何から、あら探すわけや。これをやるとあっという間に原価は下がっていくね」（『日本電産永守イズムの挑戦』日本経済新聞社編、2004）。

経営トップがすべて、永守社長のレベルまで調達部門に介入するのは難しいだろう。しかし、各事業部長や調達部門長に任せっきりにするのではなく、トップ自らの調達改革の推進、調達部門が動きやすい環境づくりが求められている。

購買力の強い組織を目指すには、勿論、購買部門の能力は重要となるが、それだけではない。組織全体のマネジメント能力が問題となる。

第16節【提言】地域経済の振興と公共部門の外部調達

1. 長期同一先の一者随意契約の改善

前述したように、函館市の外部委託では、長期間にわたり同一先と一者随意契約をしているものが多い。

(1) 発注者側の利害

いうまでもなく、地方自治法上は、競争入札が原則である。法令上は、競争入札を積極的に導入するのが当然である。

しかし、財政赤字を減らすことだけが目的ならば、競争入札を導入することにかえて、一者随意契約としたまま、契約額を逡減していく方式でも、類似した効果が得られる。

不確実性のある競争入札を導入するよりも、一者随意契約のままの方が便宜であると考えがちであろう。

(2) 受注者側の利害

受注者にとっても、長年、一者随意契約であれば、翌年以降も受注が期待できる。しかし、競争入札となれば、翌年の受注は不確実になる。

競争入札となるよりも、多少契約額が下がっても安定的に受注できる方がよいと考えるのは自然なことである。

2. 地域経済振興の観点から

(1) 民間企業の活性化が地域経済の振興の基盤となる

市全体で考えれば、地域経済の繁栄、市民ひとりひとりの豊かさといっても、煎じ詰めれば、個々の企業がどれだけの付加価値を生み出せるかに帰着する。

地域の豊かさは、個々の企業が生み出した付加価値の総和である。高い付加価値を生み出せる企業が増えれば、地域の豊かさも増加する。

付加価値を生み出すことのできる企業が、雇用を安定させ、従業員の処遇をより良くすることができる。

(2) 活力ある民間企業とは

監査人の経験によれば、業績が伸びる企業には、日々の仕事に創意工夫をおこたらないという共通点がある。今日の仕事の進め方や結果に安住せず、あれこれ試行錯誤する企業ほど成果を上げることが多い。

地域経済の振興という観点からは、創意工夫や試行錯誤をいかに誘発するかが重要である。

同一先と長年にわたって、一者随意契約を繰り返すことが、創意工夫や試行錯誤を誘発するものではないのは確かである。

長年にわたる同一先との一者随意契約が多いという現状は、長い目で見れば、地域経済の振興を阻害していることになる。市民の福利向上の観点からも改善すべきである。

3. 地域経済振興の観点での公共調達改善のポイント

地域経済振興の観点から、公共部門の外部調達の改善をとらえれば、次の点に留意すべきである。

(1) 公共サービスの受給者としての立場と供給者としての立場の混同

自治体の使命は市民に公共サービスを提供することであり、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」(地方自治法第2条第14項)。

自治体の外部委託の受注者は、より安価でより高品質のサービスを提供することを、自治体から求められる立場である。

一方で、地域の中小企業の振興を自治体の果たすべき使命とすれば、外部委託の受注者も自治体の公共サービスの受給者としての側面を持つ。

同じ中小企業であっても、外部委託の受注者としては、公共サービスの提供者であり、一方で、振興すべき対象である地域の中小企業としては、公共サービスの受給者である。

長期間にわたり同一先と一者随意契約している理由が、地域の中小企業の維持であるというのであれば、公共サービスの受給者としての側面と供給者としての側面を混同していることになる。

(2) 改善は段階的に進めることができる

外部委託の改善を進めるに当たり、零細事業者と中小中堅企業、また、改革によって儲けが減る程度の受注者と死活的な影響を被る受注者とに分けて、段階的に改革を進めることが考えられてよい。

(3) 外郭団体への委託

自治体の外部委託の改善に当たり、外郭団体に対する委託から着手する事例がある。その方が民間受注者の納得も得られやすいという配慮があるのであろう。

本意見書で指摘したように、函館市の外郭団体に対する委託にも、不合理・不効率なものがある。

市は、隗より始める意味で、外郭団体に対する委託から改善に着手することができる。

4. 地方都市がおかれた経済環境

今後、少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少のペースが人口総数の減少のペースを上回れば、1人当りの所得が減少していく。生産性を上げなければ、現状の豊かさを維持するのは困難となる。

また、中国・ASEAN・インドなど、アジア諸国の経済成長により、経済的な富の移転がますます進む可能性がある。

国内でも、大都市圏などの高い付加価値を生み出す地域と、そうでない地域の格差が広がっていく恐れがある。

昨日と同じことをしていれば、明日は今日より貧しくなる可能性がある。

5. 結語

一者随意契約が7割を占め、そのうち多くが、同一先との長年にわたる契約であるという現状は、改める必要があることは論を俟たない。

監査人としては、短期的には厳しい方法であっても、健全な中小企業が育ち、地域の経済が活性化するために、競争性のある公共調達を選ぶことを提言する。

以上