

平成26年度

# 包括外部監査の結果報告書

業務委託、工事、物品購入などの公共調達について

奈良市包括外部監査人

公認会計士 前川英樹

## 目次

I. 包括外部監査の概要	1
1. 監査の種類	1
2. 選定した特定の事件	1
3. 事件を選定した理由	1
4. 監査の視点	2
5. 主な監査手続	2
6. 監査対象	3
7. 監査の実施期間	3
8. 外部監査人及び補助者	3
9. 利害関係	3
10. 用語の説明	3
11. その他	4
II. 公共調達に求められる機能と役割	5
1. 公共調達の機能と役割	5
2. 公共調達の課題	6
3. 奈良市の公共調達の概要	10
4. 会計契約部の新設	17
III. 公共調達に関する全体的結果及び意見	19
1. 委託料について	22
2. 工事請負費について	28
3. 需用費について	29
4. 使用料及び賃借料について	31
5. 備品購入費について	32
6. 役務費について	39
7. デジタルカメラ等の扱いについて	40
8. 障害者の就労支援に資する調達の活用について	51
9. モニタリングについて	53
IV. 公共調達に関する個別結果及び意見	54
1. 総合政策部	56
(1) 広報広聴課	56
2. 総務部	57
(1) 管財課	57
3. 市民生活部	59
(1) 市民課	59

(2) 病院事業課（平成 26 年度においては医療政策課。以下同様。）	61
(3) 防犯・交通安全課（平成 26 年度においては交通政策課。以下同様。）	64
(4) 月ヶ瀬行政センター地域振興課	66
(5) 北部出張所	74
4. 市民活動部	75
(1) 文化振興課	75
5. 保健福祉部	79
(1) 福祉政策課	79
(2) 障がい福祉課	80
(3) 保護第一課	87
(4) 長寿福祉課	88
(5) 介護福祉課	95
6. 子ども未来部	102
(1) 子ども政策課	102
7. 保健所	103
(1) 生活衛生課	103
(2) 保健予防課	106
8. 環境部	109
(1) 企画総務課	109
(2) リサイクル推進課	112
(3) 環境清美工場	117
(4) 環境政策課	122
9. 観光経済部	126
(1) 観光振興課	126
(2) 商工労政課	129
10. 都市整備部	131
(1) 公園緑地課	131
(2) 建築指導課	135
11. 企業局	140
(1) 下水道維持課	140
(2) 下水道建設課	143
12. 消防局	146
(1) 救急課	146
13. 教育委員会	147
(1) 教育総務課	147
(2) 生涯学習課	150

(3) 地域教育課.....	151
1 4. 選挙管理委員会 .....	154
(1) 選挙管理委員会事務局 .....	154

## I. 包括外部監査の概要

### 1. 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項及び奈良市外部監査契約に基づく監査に関する条例第 2 条の規定に基づく包括外部監査

### 2. 選定した特定の事件

業務委託、工事、物品購入などの公共調達について

### 3. 事件を選定した理由

地方自治体の財政健全化に資することを目的とした「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が平成19年6月に公布されたことにより、平成19年度決算から、財政の健全性を判断するために設けられた健全化判断比率と資金不足比率の公表が義務付けられている。奈良市の平成25年度決算に基づく健全化判断比率はいずれも早期健全化基準をクリアしているが、経常収支比率は97.5%と非常に硬直化した財政状況にあることを示している。また、将来負担比率は188.1%と類似団体と比較して非常に高い水準にあり、普通会計地方債残高は2,193億円に上っており、将来世代に対する過大な負担が懸念される。

このような財政状況のなか、市では「第5次奈良市行財政改革大綱」を策定し、ヒト・モノ・カネ・情報の経営資源を有効活用する視点から改革を推進し、高質な行財政経営を目指している。過去においても「事業仕分け」として事業そのものの必要性や実施主体・仕方の是非等について整理されたところであるが、行財政改革に終わりはなく常に取り組みされるべきテーマである。そして、事業の実施には物品・役務等の調達を伴うことが少なくないことに着眼すると、全庁にて広く行われている調達という切り口によって検証することも有効であると考えられる。

調達に係る支出が反映される主な費目（節）を見てみると、平成25年度歳出決算では、委託料13,203百万円、工事請負費6,951百万円、需用費4,411百万円、使用料及び賃借料1,301百万円、備品購入費1,079百万円、役務費898百万円など、一般会計及び特別会計の平成25年度歳出決算合計1,989億円の約13%を占め、市の財政に与える影響が大きくなっている。また、市では平成26年度から新たに会計契約部を設置し、調達・経理事務の適正化、契約事務の効率化等を目指している。

委託や契約に関しては、過去の包括外部監査において選定された各テーマの中で個別に検討されてはいるものの、今般の市における改革の方向性と機軸を合わせ、現状の調達活動においてどのように効率化が図られているのか、その中で契約という形式を整えることでどのような実質が確保されているのか、もって最小の経費で最大の効果を挙げられているのかについて、部門横断的に検討をすることが有用であると考え、本年度の包括外部監査の特定の事件として選定した。

#### 4. 監査の視点

- ・ 公共調達事務が法令、条例、規則等に従い実施されているか。
- ・ 予定価格が適切に設定されているか。
- ・ 調達先の選定において、透明性・公平性が確保されているか。
- ・ 仕様書や契約書で定められたとおりに契約が履行されているか。
- ・ 事業実施の効果が数値基準などを用いて客観的に評価されているか。

#### 5. 主な監査手続

##### (1) 質問票の作成及び回収

市の平成25年度における支出データ(※)を入手し、データの集計・加工を行って、金額の重要性の高い契約について、全課を対象としてアンケートを実施し、回答を入手した。主なアンケート項目は以下の通りである。

(※) 支出データは戻入等を含まない数値であり、決算額と一部合致しない場合がある。

##### ① 委託契約

- ・ 契約形態
- ・ 随意契約の場合、地方自治法施行令第167条の2第1項の何号に基づく随意契約か
- ・ 契約締結後の変更契約の有無
- ・ 予定価格
- ・ 契約金額
- ・ 予定価格の積算方法
- ・ 競争入札の場合の入札参加者数
- ・ 過去3年間で同様の随意契約の有無
- ・ 再委託の有無
- ・ 契約先が市の外郭団体か

##### ② 工事請負契約

- ・ 契約形態
- ・ 随意契約の場合、地方自治法施行令第167条の2第1項の何号に基づく随意契約か
- ・ 契約締結後の変更契約の有無
- ・ 予定価格
- ・ 契約金額

- ・ 予定価格の積算方法
- ・ 競争入札の場合の入札参加者数
- ・ 契約先が市の外郭団体か

## (2) 個別検討

(1) で入手した回答を分析し、4の視点からリスクが高いと判断された項目について、個別に資料を閲覧して検討を行った。また、支出データの分析を実施し、金額的重要性の高い支出や異常な増減のある支出項目について、個別に資料を入手して検討を行った。

## 6. 監査対象

全部局

## 7. 監査の実施期間

平成 26 年 7 月 29 日から平成 27 年 3 月 27 日

## 8. 外部監査人及び補助者

包括外部監査人	公認会計士	前川英樹
補助者	公認会計士	増田千春
補助者	公認会計士	引地健児
補助者	公認会計士	久保田浩之
補助者	準会員	西本利恵
補助者	準会員	吉良香奈子

## 9. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 に規定する利害関係はない。

## 10. 用語の説明

本報告書において記載した監査の「結果」及び「意見」の内容について、次のように定義を明確にした。

### (1) 監査の「結果」と「意見」

#### ① 結果

- ・ 是正すべき事項（法令、条例、規則及び行政実務上必要なもの）の指摘と改善方法
- ・ 現行制度のもと、運用上改善することが必要な事項の指摘と改善方法

- ・ 改善することが必要だが、条例及び組織体制の変更または会計慣行(ルール)の変更が必要な事項の指摘と暫定的改善方法
  - ・ 会計帳簿、台帳証憑の記載不足、不存在及び会計帳簿の記載をめぐる是正事項の指摘と改善方法（これらにより事実が正しく把握できない場合は、財務書類の整備を含め、他の方法による事実の解明ができたかも指摘）
- ② 意見
- ・ 事実調査により不正不当とまで判断しないが、説明責任上対応することが望ましい事項
  - ・ 将来のために改善、改良していくことがより良いと思われる行政組織システムの整備にかかる事項
  - ・ 適法性や有効性、効率性、経済性の観点から不当とまで断定しないが、あるべき姿の提言
  - ・ 行財政当局、関係部門へ合理化のための参考となる見識ないし提言
  - ・ 監査にあたって行政当局の対応その他要望事項

## (2) 表記の方法

監査の「結果」と「意見」は、段落を設け、冒頭に結果または意見として表示し記載している。

### 11. その他

報告書中の数値は全て単位未満切り捨てで表示している。そのため、表中の合計と内訳の合計数値とが一致しない場合がある。



## Ⅱ. 公共調達に求められる機能と役割

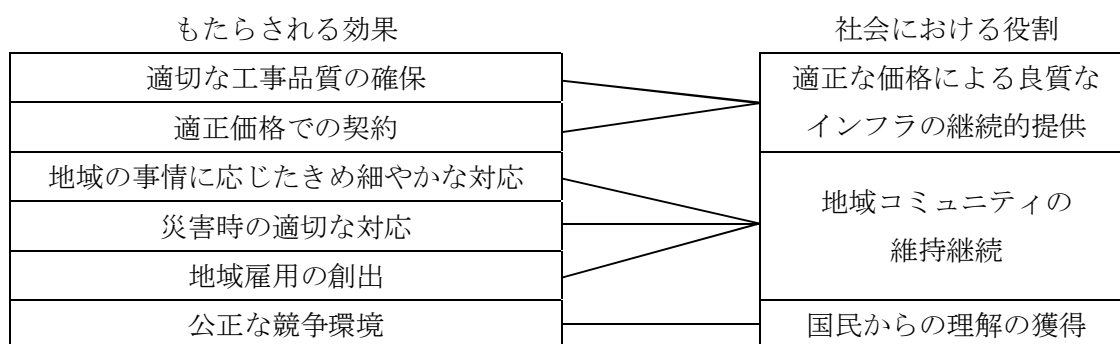
### 1. 公共調達の機能と役割

公共調達のあり方や課題については様々な議論があるが、ここでは、一つの知見としてまとめられた研究報告から、公共調達の機能と役割について紹介したい。(山川貴大・神田佑亮・藤井聡 (2013). 公共調達制度の変遷と公益に資する適切な制度設計に関する研究, 土木計画学研究・講演集 Vol.48)

この研究のなかで、調達制度に求められる機能として、次の8つの機能が挙げられている。

① ダンピングの防止
② 不当に高い入札価格の排除
③ 契約手続きの軽微な事務負担
④ 不良不適格業者の排除
⑤ 施工実績の適切な考慮
⑥ 必要な地域建設供給力の維持・確保
⑦ 優良業者の参入機会の確保
⑧ 口利き・賄賂等の不正行為の防止

そして、これら8つの機能が適切に担保されることにより、次のような効果が社会にもたらされるとしている。



この研究は公共工事の調達制度について提案しているものであるが、上記に提示された機能や役割については、大量生産品的な物品や定型的なサービス等の調達においても通じるところがあると考えられる。特に、時代のニーズに応じて調達すべきモノやサービスが多様化し複雑化しているのに対して、調達を規制する制度的枠組みには硬直的な部分があり、行政の現場・実務においては両者の乖離を埋めるべく運用や解釈による対応に注力されるのであるが、そこで規準にされるべきは、上記の機能やそれを通じた社会的役割の発揮・確保である。いわゆるお役所仕事とし

て形式的に制度ルールに合わせた手続きの履行を追求するのではなく、公平性と透明性、経済性と効率性、とに配慮した運用をいかに日常的に継続していくのか。

今回の包括外部監査においては、このような問題意識を念頭に調査・検討にあたった。

## 2. 公共調達の問題

民間企業と同様に国・地方公共団体においても、様々な物品や役務を調達している。地方公共団体における調達は、その財源が税金によって賄われるものであるため、より良いもの、より安いものを調達する必要がある。そのため、公共調達は公平性・透明性が確保されなければならない。

### (1) 契約方法

公共調達における契約方法は、総務省が公表している「入札・契約制度について」によると、どのような手段によって契約の相手方を決定するかという過程の違いにより以下のように分類され、そのメリット・デメリットや特徴をまとめると以下のとおりとなる。

#### ① 一般競争入札

一般競争入札は、公告によって不特定多数の者を誘引して、入札により申込をさせる方法により競争を行わせ、その申込のうち、地方公共団体にとって最も有利な条件をもって申込をした者を選定して、その者と契約を締結する方法である。そのため、地方公共団体が発注を行う場合には、一般競争入札が原則とされる。

#### 【メリット】

- ・ 入札参加者の入札参加機会の均等を図ることが出来る。
- ・ 競争性が確保され、透明性・経済性を最も確保することが出来る。

#### 【デメリット】

- ・ 入札手続きにかかる事務負担が大きく、契約まで一定の時間を要する。
- ・ 入札に不適格業者が混入し、落札業者が提供する業務の品質が確保されないリスクがある。

#### ② 指名競争入札

地方公共団体が資力、信用その他について適切と認める特定多数を通知によって指名し、その特定の参加者をして入札の方法によって競争させ、契約の相手方となる者を決定し、その者と契約を締結する方式である。

#### 【メリット】

- ・ 一般競争入札のデメリットである、不適格業者が混入するリスクを減少させることができる。

- ・ 入札参加業者を絞ることができるため、一般競争入札と比較して事務負担の軽減を図ることができる。

【デメリット】

- ・ 入札参加者が偏る可能性がある。
- ・ 指名業者間での談合が行われる可能性がある。

③ 随意契約

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その者と契約を締結する方法である。

【メリット】

- ・ 競争入札手続きと比較して事務負担が軽減され、迅速な契約が可能となる。

【デメリット】

- ・ 競争性が確保されにくいいため、契約金額が不適切な価格となる可能性がある。
- ・ 公平性・透明性が確保されない。

随意契約が認められる場合は地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号から第 9 号において以下のように定められている。

号	内容
1 号	売買、貸借、請負その他の契約でその <u>予定価格（貸借の契約にあつては、予定貸借料の年額又は総額）が別表第五上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に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</u> をするとき。
2 号	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 <u>その性質又は目的が競争入札に適しないもの</u> をするとき。
3 号	障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成十七年法律第百二十三号）第五条第十一項に規定する <u>障害者支援施設</u> （以下この号において「障害者支援施設」という。）、同条第二十五項に規定する <u>地域活動支援センター</u> （以下この号において「地域活動支援センター」という。）、同条第一項に規定する <u>障害福祉サービス事業</u> （同条第七項に規定する生活介護、同条第十三項に規定する就労移行支援又は同条第十四項に規定する就労継続支援を行う事業に限る。以下この号において「障害福祉サービス事業」という。） <u>を行う施設若しくは小規模作業所</u> （障害者基本法（昭和四十五年法律第八十四号）第二条第一号に規定する障害者の地域社会における作業活動の場として同法

	<p>第十八条第三項の規定により必要な費用の助成を受けている施設をいう。以下この号において同じ。) <u>若しくはこれらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者において製作された物品を普通地方公共団体の規則で定める手続により</u> <u>買い入れる契約、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を行う施設、小規模作業所、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（昭和四十六年法律第六十八号）第四十一条第一項に規定するシルバー人材センター連合若しくは同条第二項に規定するシルバー人材センター若しくはこれらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者から普通地方公共団体の規則で定める手続により役務の提供を受ける契約</u>又は母子及び父子並びに寡婦福祉法（昭和三十九年法律第二百二十九号）第六条第六項に規定する<u>母子・父子福祉団体若しくはこれに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者</u>（以下この号において「母子・父子福祉団体等」という。）<u>が行う事業でその事業に使用される者が主として同項に規定する配偶者のない者で現に児童を扶養しているもの及び同条第四項に規定する寡婦であるものに係る役務の提供を当該母子・父子福祉団体等から普通地方公共団体の規則で定める手続により受ける契約をするとき。</u></p>
4号	<p>新商品の生産により新たな事業分野の開拓を図る者として<u>総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者が新商品として生産する物品を、普通地方公共団体の規則で定める手続により、</u> <u>買い入れる契約をするとき。</u></p>
5号	<p><u>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。</u></p>
6号	<p><u>競争入札に付することが不利と認められるとき。</u></p>
7号	<p><u>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。</u></p>
8号	<p><u>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。</u></p>
9号	<p><u>落札者が契約を締結しないとき。</u></p>

#### ④ 総合評価方式による入札

地方公共団体の行う入札における落札者決定方式は、「より安く」調達を行う必要性から、原則として最低価格落札方式によるものとされている。

しかし、調達の内容によっては、研究開発等の技術的要素等の評価を行うことが重要である場合があり、価格のみに着目し、最低価格を入札した者が自動的に

落札者となる方式では、「より良い」調達の実現しないこともあり得る。

よって、このような調達を行う場合には、技術的要素等の価格以外の要素と価格とを総合的に評価し、落札者を決定する方式である「総合評価方式」による入札を行うことができることとされている（地方自治法施行令第 167 条の 10 の 2 第 1 項）。

**【メリット】**

- ・ 金額のみで落札者が決定する訳ではないため、不適格業者が落札して品質が悪いサービスが提供されるリスクを軽減できる。
- ・ 過度な価格競争、ダンピングが防止される。
- ・ 金額と品質の両面が考慮されるため、談合防止に一定の効果がある。
- ・ 2人以上の学識経験者からの意見聴取が行われるため、公平性・客観性が担保される。

**【デメリット】**

- ・ 受発注者双方にとって事務負担が膨大となり、契約まで一定の時間を要する。

### 3. 奈良市の公共調達概要

#### (1) 奈良市の調達制度

##### ① 契約事務の担当課

市では公共調達を、工事及び工事に係る業務委託、物品購入（印刷製本費を含む）、一般業務委託、その他（修繕料等）に分類し、分類ごとにその選定過程や業者選定の担当課が異なっている。平成 26 年度における分類ごとの担当課は以下のとおりである。

項目	実施決定 施行起案	随意契約 (原則として見積合せ)		入札 (1号の金額を 超える場合)
		(1号、いわゆる 少額随意契約)	(1号の金額を 超える場合)	
工事及び工事に 係る業務委託	主務課	主務課	入札審査会承認 後、主務課	入札審査会承認 後、契約課
物品購入(印刷 製本費を含む)	主務課	金額に応じ指導 監察課・主務課 (5万～20万～ 80万～130万以 下)	主務課	契約課 80万円超 (印刷は130万 円超)
一般業務委託	主務課	主務課 50万円以下	主務課 50万円超	主務課 50万円超
その他(修繕料 等)	主務課	主務課 50万円以下	主務課 50万円超	主務課 50万円超

いずれの分類においても業務の実施決定や施行の起案自体は各主務課で行うが、工事及び工事に係る業務委託が入札や随意契約（少額を除く。）で行われる場合には、入札審査会の承認が必要となる。その後、入札の場合は契約課で入札手続きが行われ、随意契約（少額を除く。）の場合は各主務課で契約事務が実施される。

物品購入（印刷製本費を含む）については、入札の場合は契約課が担当するが入札審査会は実施されていない。また、随意契約の場合には金額によって指導監察課又は各主務課で実施される（詳細はⅡ 3（2）②参照）。それ以外の契約については、全て各主務課が担当することになる。

##### ② 1号随意契約（金額基準）

市では地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。）第 167 条の 2 第 1 項第 1

号の規定による予定価格（賃借の契約にあつては、予定賃貸借料の年額又は総額）は、契約の種類に応じて以下のとおり定めており（奈良市契約規則第 17 条の 2）、その金額基準は地方自治法施行令別表第 5 で定められた額と同額である。

種類	1 号随意契約となる金額
工事又は製造の請負	130 万円以下
財産の買入れ	80 万円以下
物件の借入れ	40 万円以下
財産の売払い	30 万円以下
物件の貸付け	30 万円以下
前各号に掲げるもの以外のもの	50 万円以下

### ③ 予定価格の決定と見積書の徴取

競争入札の場合には、契約金額を決定する基準として予定価格を「契約の目的となる物件又は役務についての取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、契約数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めるもの」とされている（奈良市契約規則第 10 条第 3 項）。

随意契約の場合であっても、これに準じて予定価格は必ず決定しなければならない（奈良市契約規則第 18 条）。また 2 人以上の者から見積書を徴することが原則とされている（奈良市契約規則第 18 条の 2 本文）。いわゆる見積合せの実施が要求されている。

ただし、1 件の予定価格が 20 万円未満の契約をする場合には、1 人からの見積書の徴取とすることができる（奈良市契約規則第 18 条の 2 但書）。また 1 件の予定価格が 5 万円未満（※）の契約をするときなど、見積書の徴取を省略することができる場合もある。

見積書の徴取についてまとめると、以下のとおりとなる。

- ・ 原則 2 人以上の者から見積書の徴取が必要
- ・ 20 万円未満の契約をするとき⇒1 人からの見積書の徴取でも可
- ・ 5 万円未満（※）の契約をするとき⇒見積書の徴取を省略可能

※ 平成 25 年度においては 3 万円未満

## （2）契約までの流れ

### ① 工事及び工事に係る業務委託

工事案件が発生した場合、まず各主務課で施行起案を作成する。各主務課で決裁が取られた後、契約課に対して入札依頼を行う。

入札依頼を受けた後、契約課において業者選定及び選定資料が作成されると入

札審査会（通常月 2 回開催）で内部委員による審議が行われる。

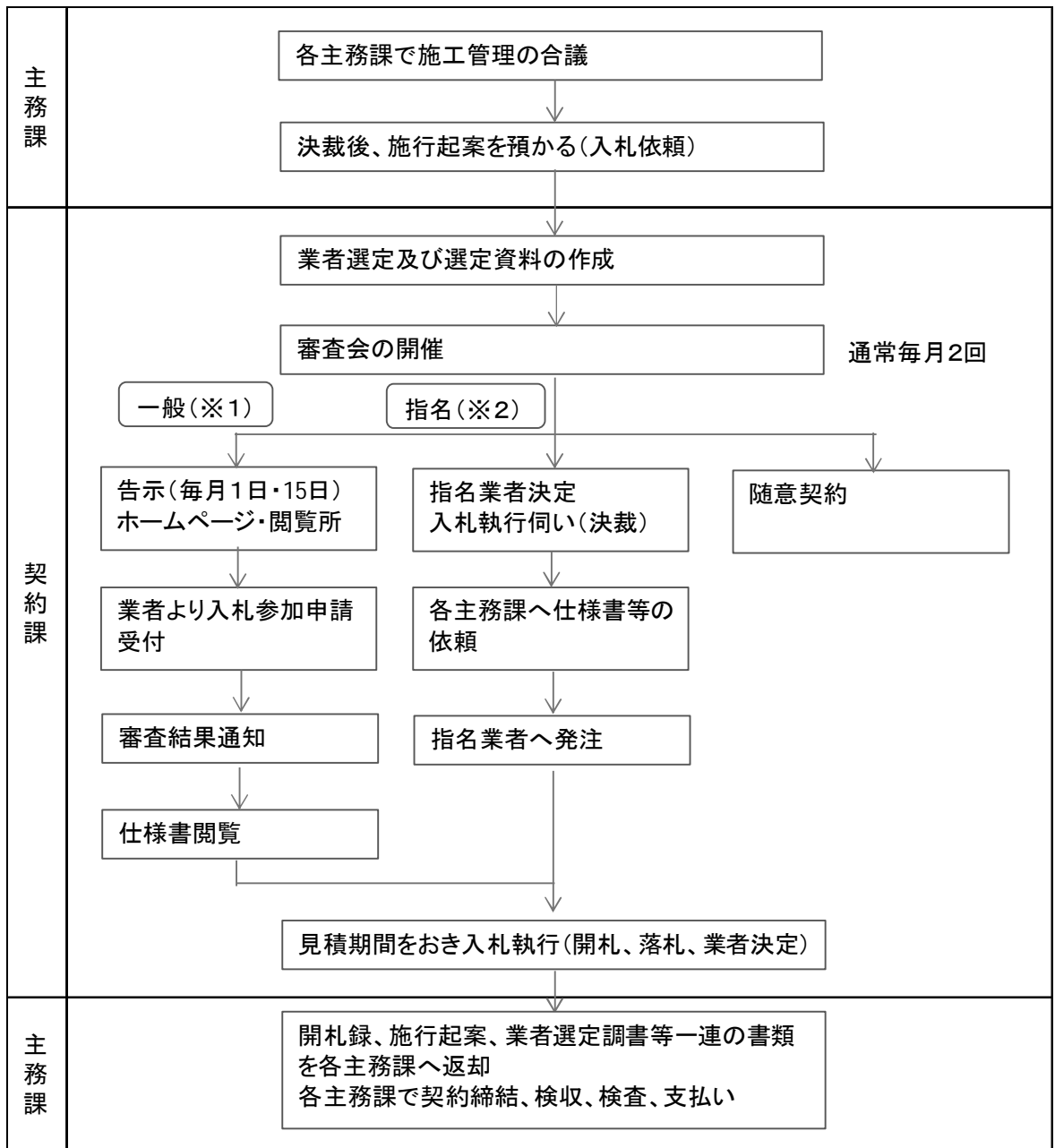
審議後、一般競争入札の場合はホームページや閲覧所において入札案件が公示され（毎月 1 日と 15 日）、業者により入札参加申請が行われる。審査後、結果が入札参加者に通知され、見積期間を経た後、入札が執行される。

他方、指名競争入札の場合は指名業者を決定し、各主務課へ仕様書等の依頼後指名業者へ発注され、見積期間を経た後、入札が執行される。

落札業者が決定後、開札録、施行起案、業者選定調書等一連の書類を各主務課へ返却し、各主務課において契約が締結される。

上記契約までの流れのフロー図は以下のとおりである。工事及び工事に係る業務委託では、入札事務は契約課で実施され、入札審査会においても審議される。





※1 土木・建築・舗装・造園・管・塗装・防水・電気・とび・測量・設計

※2 一般以外の特殊工事等、軽微な案件等

市では工事及び工事に係る業務委託に関しては、「奈良市契約規則」で定められた規定の他、「奈良市建設工事入札参加者等審査会規程」、「奈良市公共工事に関する入札及び契約の過程並びに契約の内容の公表に関する要綱」などの規程が整備されており、平成25年9月からは、「工事請負契約における設計変更ガイドライン」が施行されている。また、「奈良市建設工事等随意契約要領」において市が発注する建設工事等に係る随意契約の基準を定め、当該契約における事業者の選定

や事務処理等において、統一性を確保することにより、契約の公正性、明瞭性を確保している。

② 物品購入（印刷製本費を含む）

物品購入手続きは、予定価格や購入する物品の違いにより、以下のようなパターンに分類される。

種類	区分	業者選定	契約	支出
物品購入 (印刷製本 費含む)	ア 指導監察課扱い 予定価格 5 万円以上 20 万円未満	指導監察課において、1 者から見積書を徴して業者選定	主務課	会計課
	イ 指導監察課扱い（見積合せ） 予定価格 20 万円以上 80 万円以下 印刷製本費は 130 万円以下	指導監察課において、2 者以上の者による見積合せを実施して業者選定	主務課	会計課
	ウ 直接購入 予定価格 5 万円未満	主務課	主務課	会計課
	エ 単価契約	主務課	主務課	会計課
		指導監察課	主務課	会計課
	オ 予定価格 5 万円以上 20 万円未満で直接購入の承認を受けるもの	指導監察課で承認を得た後、主務課において、1 者から見積書を徴して業者選定	主務課	会計課
	カ 予定価格 20 万円以上で直接購入の承認を受けるもの	指導監察課で承認を得た後、主務課において、原則 2 者以上の者から見積書を徴して業者選定	主務課	会計課
	キ 指導監察課が指定する物品	主務課	主務課	会計課
	ク 入札（予定価格 80 万円超、印刷は予定価格 130 万円超）	契約課	主務課	会計課
ケ 随意契約（1 号を除く）	主務課	主務課	会計課	

ア 指導監察課扱い（予定価格 5 万円以上 20 万円未満）

予定価格が 5 万円以上 20 万円未満の物品購入については、指導監察課において見積書を徴して業者を選定する。この場合、各主務課において施行起案伺書（物品）や物品用内訳書等の起案書類を各主務課において作成、決裁後、当該書類を指導監察課に送付して業者選定を依頼することになる。

イ 指導監察課扱い（見積合せ）（予定価格 20 万円以上 80 万円以下 印刷製本費は 130 万円以下）

予定価格 20 万円以上 80 万円以下（印刷製本費は 130 万円以下）の場合、指導監察課において業者選定を行う点はアと同様であるが、指導監察課において見積合せを実施する必要がある点で異なる。

ウ 直接購入（予定価格 5 万円未満）

予定価格が 5 万円未満になると、見積書の徴取自体を省略することができ、各主務課において業者選定を行う。

エ 単価契約

年間を通して複数回にわたって物品の調達を行う必要がある場合に、あらかじめ特定の業者と単価契約をする場合がある。ガソリン等の燃料代、コピー用紙、常用物品など全庁的に購入する物品については、指導監察課において一括して単価契約を行う。必要がある場合には各主務課においても単価契約をすることができる。

オ 予定価格 5 万円以上 20 万円未満で直接購入の承認を受けるもの

各主務課が直接購入できる場合には、上記ウの予定価格が 5 万円未満の場合、指導監察課長が指定する物品の場合、指導監察課から直接購入の承認を得た場合がある。

直接購入の承認を受ける場合には、主務課において物品直接購入承認願を作成し、指導監察課長の承認を受ける必要がある。指導監察課長の承認を受けた後、各主務課において業者選定手続きを実施することになる（予定価格が 5 万円以上 20 万円未満の場合には 1 者による見積書を入手する必要がある。）。

カ 予定価格 20 万円以上で直接購入の承認を受けるもの

予定価格が 20 万円以上のものについて、直接購入の承認を受ける場合、主務課において物品直接購入承認願を作成し、指導監察課長の承認を受ける必要がある

点では予定価格が 20 万円未満の場合と同様である。但し、その後の業者選定手続きにおいて、予定価格 20 万円以上の場合には、原則 2 者以上の見積りが必要となる点などにおいて異なっている。また、2 号以下の随意契約においても指導監察課から直接購入の承認を受ける。

キ 指導監察課が指定する物品

下記の物品の購入については指導監察課の承認がなく主務課において直接購入する事ができる。

(奈良市会計規則の一部改正に伴う物品の購入手続きの変更及び会計処理について(通知)より抜粋)

指導監察課長が指定する承認が不要な物品

- 1 郵便切手・郵便はがき及び収入印紙
- 2 生花・盛花・花束・花き・庭木・種・苗・野菜・果実等に類するもの  
(ただし、啓発用に配布する場合は対象外とする)
- 3 動物(鳥類・魚類・実験用動物等)
- 4 医薬材料費で執行するもの(学校等で購入する場合に限る)
- 5 商品券・図書カード・出版物(官報・図書・定期刊行物・追録・デジタルタウン)等に類するもの
- 6 骨董品及び美術工芸品
- 7 試験問題及び選挙投票用紙
- 8 青写真・写真現像及び焼き付け
- 9 原材料費で執行するもの及び機械器具の破損に伴う交換部品
- 10 公用車用消耗品(特殊車両を含む)
- 11 式典において設営して使用する物品で業者が固定しているもの
- 12 国・地方公共団体その他公共的団体若しくは公共団体等から直接調達する物品又はこれらと共同購入を必要とする物品

ク 入札(予定価格 80 万円超、印刷は予定価格 130 万円超)

80 万円超の物品の購入については、契約課において入札が実施され、業者が選定されることになるが、工事及び工事に関する委託業務のように、入札審査会は実施されていない。

#### ケ 随意契約（1号を除く）

1号随意契約の基準額を超える物品購入（予定価格が80万円超）について2号以下の随意契約を行う場合には、指導監察課へ物品直接購入承認願を提出し、指導監察課長の承認を得た上で各主務課が購入する。

#### ③ 一般業務委託

清掃、警備、施設運転、調査等の一般業務委託の場合、予定価格が50万円を超える場合には、主務課において入札により業者が選定されるが、随意契約の場合には、主務課の判断で業者選定が行われる。また、予定価格が50万円以下の場合には、主務課において見積合せが行われる。

#### ④ その他（修繕料等）

修繕料等のその他の支出についても、予定価格が1号で定められた金額を超える場合には、一般業務委託と同様に、主務課において入札手続きが実施される。予定価格が1号で定められた金額以下の場合にも一般業務委託と同様である。

### 4. 会計契約部の新設

平成26年4月より調達・経理事務の適正化、契約事務の効率化等を図るため、会計課の一部及び総務部契約室（契約課・技術監理課）を再編し、会計契約部を新設している。同部には、経理事務の適正な執行を指導する指導監察課を新設した。市の支出について、より適正な経理事務の執行に資するため、会計管理者を市長の権限に属する事務を所掌する会計契約部長の職に併任している。

会計契約部は指導監察課、契約課、技術監理課に分かれており、それぞれの業務の概要は以下のとおりである。

#### （1）指導監察課

指導監察課は主として以下の業務を担当している。

- ◆ 経理事務の適正執行に係る指導等に関すること。
- ◆ 調達制度の検討に関すること。
- ◆ 物品の調達（入札を除く。）に関すること（工事用資材及び器具その他特殊なものを除く）。
- ◆ 物品の需用計画及び調整に関すること。
- ◆ 部及び課の庶務に関すること。

全庁的に使用する常用物品の調達や経理事務の適正執行の指導等に関することなどを主な業務とする。平成26年9月に物品購入マニュアルを作成し、職員に周知する

など経理事務の適正執行の指導等に関する取り組みを始めている。

## (2) 契約課

契約課は主として以下の業務を担当している。

- ◆ 契約事務の総括に関すること。
- ◆ 入札参加者等の資格審査及び登録に関すること。
- ◆ 物品の入札に関すること。
- ◆ 建設工事入札参加者等審査会に関すること。
- ◆ 建設工事の入札に関すること。
- ◆ 課の庶務に関すること。

建設工事及び物品購入に関する入札事務については契約課が担当する。入札の執行までが契約課の担当であり、実際の契約手続きは各主務課で実施される。ただし、これら以外の一般業務委託等については、各主務課において入札事務を実施する。

## (3) 技術監理課

技術監理課は主として以下の業務を担当している。

- ◆ 工事の検査員の総括管理に関すること。
- ◆ 工事の検査の総括管理に関すること。
- ◆ 工事の積算事務、工事関係調査等の総括管理に関すること。
- ◆ 工事の実施設計図書等の審査に関すること。
- ◆ 積算室の管理に関すること。
- ◆ 総合評価落札方式に関すること。
- ◆ 公共工事のコスト縮減対策に関すること。
- ◆ 国土交通省土木工事に関しての国の会計検査等の連絡調整に関すること。
- ◆ 課の庶務に関すること。

今回、包括外部監査を実施した結果、全庁的な対応が必要な課題が多数検出されており（Ⅲ、Ⅳ参照）、これらの課題に担当各課が対応するとともに、会計契約部が指導性を発揮することが期待される。

### Ⅲ. 公共調達に関する全体的結果及び意見

委託料、工事請負費など市の公共調達に係る支出が反映される主な費目（節）に共通して検出された、市の全庁的な課題は以下のとおりである。

#### ・見積金額の妥当性の検討について【意見】

随意契約における予定価格の積算において、見積書を参考に積算している場合があるが（Ⅳ参照）、業者が提出する見積書をそのまま受け入れ、その内容についての検討が不十分な例が散見された。本来、徴取した見積書の内容を検討し、市が要求する物品や役務の内容に対するコストとして妥当な金額となっているのかを確認する必要がある。例えば、継続して契約している委託業務である場合には、前年度の見積りとの比較を行い、単価の上昇等があれば、その理由を明確にする必要がある。また、見積書と前年の実績とを比較することにより、価格交渉の材料とすることも可能である。さらに見積書の細目について吟味して、不要な項目が含まれていないかどうかを判断する必要がある。

全庁的に見積書の検討が不十分な例が散見されたが、今後は随意契約のために見積りを依頼する場合には、各担当者が見積金額の妥当性について十分な検討が行えるよう、研修の実施や情報共有の充実などにより価格の妥当性に関する検討の必要性について周知徹底するとともに、マニュアルの作成等による手続きの改善などを検討されたい。

なお、大阪府随意契約ガイドラインにおいては、下記のとおり随意契約をする場合の積算の妥当性・合理性や価格の適正性について十分検討するよう規定されている。

（大阪府随意契約ガイドラインより抜粋）

#### 4 随意契約における積算の妥当性等の検討

随意契約においては、値引き交渉は行われるものの、競争入札のような価格の競争性が働かないため、積算の妥当性・合理性や価格の適正性について十分検討すること。

（略）

#### 5 見積りの依頼

##### （1）見積書の徴収について

随意契約のために見積りを依頼しようとするときは、特別の事情がない限り、大阪府随意契約見積り心得（別紙参照）を見積り参加者に遵守させなければならない。

##### （2）比較見積の省略について

随意契約を行うにあたっては、比較見積の徴収が原則であることから、省略する場合には特段の緊急性や特定性等の有無について十分検討すること。

（略）

(3) 見積書徴収に代えることができる記録方法

見積書の徴収に代えて、電話、ウェブページ等による場合は、確認した価格や日時の状況を記録しておくこと。

(略)

・随意契約に関する規程等の整備運用について【意見】

市では、建設工事に関しては、「奈良市建設工事等随意契約要領」を作成し、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号、第2号、第5号及び第6号の各号の対象となる建設工事等の態様が示されている。一方、委託料など建設工事以外の契約に関しては、上記のような随意契約に関する取扱要領などが存在しない。そのため、各課で随意契約の可否を判断することになり、判断にバラつきが生じる要因となっている。また、随意契約の理由書についても、作成を要求する規程等は存在せず、定められた様式も存在しない。そのため、支出負担行為伺書に随意契約の理由を直接記載しているものや別紙として記載しているものがある一方で、随意契約理由を文書化することなく起案書類等に記載又は添付しないまま決裁している随意契約も見られた。

随意契約はⅡ2(1)③に記載のとおり、競争入札手続きと比較して事務負担が軽減され、迅速な契約が可能となるというメリットがある一方で、競争性が確保されにくいいため、契約金額が不適切な価格となる可能性があるというデメリットが存在する。そのため、地方公共団体は安易に随意契約を選択するのではなく、随意契約を選択する合理性や必要性について十分検討した上で選択する必要がある。その際の判断に資するように、随意契約をする際の判断基準や随意契約ができない場合の具体例などを規定した事務処理要領などを作成し、各課での判断にバラつきが生じないように努められたい。また、随意契約の理由についても、規程等で理由書の作成を義務付けた上で、その様式を定める事により、随意契約する判断根拠を明確に文書として残し、判断の妥当性について検証できるようにしておくべきである。文書化しておくことが、各部署や担当者が適正に事務を履行したことの担保となり、また次の改善への足掛かりとなる。

例えば「大阪市随意契約ガイドライン（平成26年4月）」には、物品・業務委託に係る2号随意契約理由として、以下のような整理が示されている。

【物品・業務委託】

第2号

不動産の買入れ又は借入れ、市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



	<ul style="list-style-type: none"> <li>・契約の目的物が特定の者でなければ納入することができないものであるとき</li> <li>・特殊の性質を有するため若しくは特別の目的があるため物品の買入れ先が特定されているとき又は特殊の技術を必要とするとき</li> </ul>
G1	特殊工法等の新開発工法や、新開発製品を用いる必要がある業務
G2	法令等の規定により履行できる者が特定される業務
G3	測量、設計、設備・機器等の補修（修繕）・修理・保守管理、又は各種調査・分析等において、特殊の技術、手法又は機械器具を用いる必要があるため、当該業務の履行が可能な業者が特定される業務
G4	既に契約した業務と密接不可分の関係（既に契約した業務と一連となって機能を発揮する関係）にあり、同一業者以外の者に履行させた場合、責任の所在が不明確になるなど、著しい支障が生じるおそれがある業務
G5	コンペ、プロポーザル方式等の競争ないし比較競技により契約の相手方を予め特定している業務
G6	業務の履行に際し、多数の契約相手方が必要と認められる場合に、仕様上必要となる基準や体制が担保された事業者全てを契約相手方とする業務
G7	リース期間満了後に、その期間を延長することについての業務上の必要があるため、相当と認められる期間に限って行う賃貸借契約の継続
G8	<p>書籍の購入等の場合で、次に例示するような合理的な理由がある場合</p> <p>【例示】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・契約相手方が出版元であり、他者が販売していない書籍又は新聞</li> <li>・独占禁止法上の再販売価格維持制度により定価販売となっており、かつ、当該所在地に配達を行っている事業者が契約相手方のみの書籍</li> <li>・契約相手方（出版元、出版元が販売を委託する事業者）から特別価格での購入又は送料が相手方負担での購入が可能な書籍</li> <li>・当該所在地の販売所から購入する新聞 など</li> </ul>
	試験のため工作及び製造をさせ、又は物件の買入れをするとき
G9	試験のため工作及び製造をさせ、又は物件の買入れをするため
	外国で契約を締結するとき
G10	外国で契約を締結するため

・契約書の様式について【意見】

市は工事請負契約については、「奈良市契約規則」の中で契約書のひな型を作成しており、各主務課において締結する契約に利用されている。また、物品に関する供給契約書と単価契約書については従前から庁内で共有され、さらに、役務とリースに関する長期継続契約と印刷製本に関する契約書も庁内で共有されている。

しかし、それ以外の契約書については特にひな型はなく各課で作成されており、契約文言の修正についても各課の判断で実施可能である。また、各課で作成しているひな型自体を変更する場合にも全庁的な観点から変更内容をチェックする仕組みとなっていない。

契約書は歳出の基礎となる書類であり、その文言いかんによっては予想外のトラブルが発生するリスクがある。委託料については、上記のとおり平成 25 年度において 13,265 百万円の歳出があり、奈良市の歳出全体の約 6.7%を占めている。毎年多額の歳出が発生していることから、業務委託契約書についてもそのひな型を作成し、ひな型の重要な部分を変更する必要がある場合には、専門的知識を有する人員を確保するなどして組織的に対応していくなど、契約から発生するリスクを低減し、奈良市で原則として統一した契約内容となるよう検討されたい。

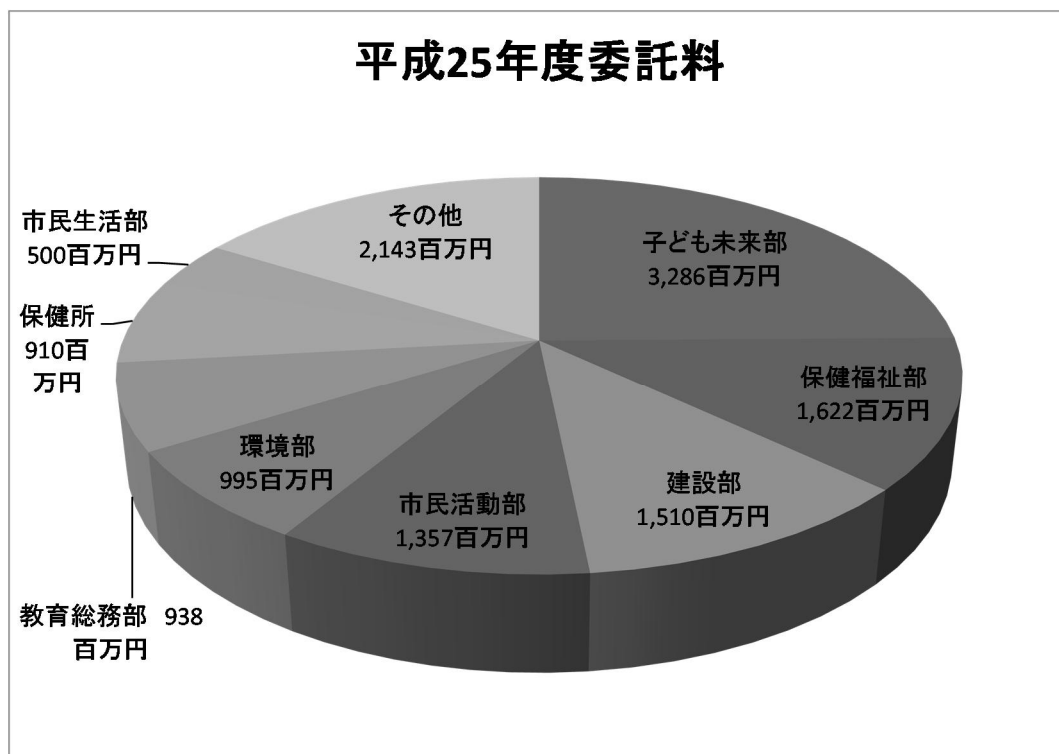
費目別支出状況の分析及び各費目に関連して検出された市の全庁的な課題は、以下のとおりである。

## 1. 委託料について

### (1) 委託料の概要

平成 25 年度における委託料の支出額は 13,265 百万円であり、奈良市全体の歳出の約 6.7%を占めている。

また、部局別の発生額は以下のとおりとなっている。



子ども未来部 3,286 百万円、保健福祉部 1,622 百万円、建設部 1,510 百万円であり、この 3 部局で委託料の約 48%と半分近くを占めている。子ども未来部については、保育所幼稚園課において、民間保育所措置委託料が多額に発生している事が主な原因である。保健福祉部については、老春手帳優待乗車証運送費委託料、総合福祉センターの指定管理料、友愛バス優待乗車事業委託料などが多額に発生している。建設部については、大和都市計画事業に関する工事委託料や平城浄化センター、JR 奈良駅駐車場、青山清水園などの運転管理業務委託料が多額に発生している。

#### ・再委託について【意見】

委託契約については、受託者が委託された業務の一部を別の業者に再委託する場合がある。市においては、再委託に関する規程が特に存在せず、各課の判断で契約ごとにその取扱いを契約書で定めているため、課ごとに判断の違いが見られる。例えば、受託者から書面で再委託承諾願を入手した上で、再委託承諾書を交付している場合や、口頭での承諾の申請で認めている場合もある。また、再委託申請書の様式も統一されたものではなく、記載項目も異なる。

委託業務を受託者に発注する際に、市は最少の経費で最大の効果があがるよう、受託者の過去の実績や業務遂行能力、委託金額の妥当性などを評価して発注している。そのため、受託者が委託業務を別の業者に再委託する際には、再委託された者が当該業務を実施した場合にも、当初市が期待したとおりの効果をあげることが出来るのかについて、市は適切に評価する必要がある。また、委託者が市と再委託先の間に入ることにより、市が直接委託する場合に比べてコストが割高になる可能性もある。

したがって、受託者が業務の一部を再委託する場合には、再委託先やその範囲、理由などを明記した再委託承諾願を入手するとともに、再委託を承諾した根拠や経緯を明確にするため、再委託承諾書の交付を義務付けるなど再委託に関する取引の透明性、公平性の確保に留意されたい。

#### ・履行確認の検査について【意見】

市は委託した業務が完了した後、業務が受託者により契約どおりに適切に履行されたかどうかを確認するため、必要な検査を実施する必要がある。成果物が契約内容と異なる場合には、改めて受託者に対して適正な履行等を求めなければならない。

しかし現状では、主務課長による履行確認書は添付されているものの、仕様書に定めた報告が漏れているにも関わらず支出されている例や、仕様書の要求する規格等に対応する内容になっていない報告をもって支出されている例などが見受けられ、履行確認の検査に対する意識の必要性について感じる場所である。検査方法についても、市にガイドライン等の明確化されたルールがある訳ではないため、各課で

バラつきが生じている。検査調書等についても、様式が決まっていないため、その記載項目に各課で差が生じている。

こうした状況を改善するためには、まず契約規則等において監督及び検査に関する規則を制定し（下記、春日井市契約規則参照）、履行確認の重要性を組織的に再認識する必要がある。同時に、履行確認の検査として最低限実施すべき点をガイドライン等に取りまとめる、検査調書の様式を定めるなどの実務上の対応についても合わせて検討されたい。

（春日井市契約規則より抜粋）

（監督および検査）

第 49 条 法第 234 条の 2 第 1 項に規定する監督又は検査は、契約担当者が自ら又は補助者に命じて行うものとする。

（監督職員の一般的職務）

第 50 条 監督職員は、当該請負契約の履行について仕様書、設計書その他の関係書類に基づき、立合い、工程の管理、履行途中における工事製造等に使用する材料の試験もしくは検査等の方法により監督し、契約者に必要な指示をするものとする。

- 2 契約担当者から監督を命ぜられた補助者は、契約担当者に監督の実施状況について報告をしなければならない。
- 3 監督職員は、監督の実施にあたっては、契約者の業務を不当に妨げることをないようにするとともに、その実施にあたって知り得た契約者の秘密に属する事項は、これを他に漏らしてはならない。

（検査職員の一般的職務）

第 51 条 検査職員は、当該請負契約についての給付の完了の確認（部分払を行なう場合の既済部分の確認を含む。）について契約書、仕様書、設計書、その他の関係書類に基づき、かつ、必要に応じ当該契約にかかる監督職員の立合いを求め、当該給付の内容について検査を行なわなければならない。

- 2 検査職員は、請負契約以外の契約についての給付の完了の確認（部分払を行なう場合の既納部分の確認を含む。）について契約書その他の関係書類に基づき、当該給付の内容および数量について検査を行なわなければならない。
- 3 検査職員は、前 2 項の場合において必要があるときは、破壊もしくは分解または試験して検査を行なうことができる。
- 4 検査職員は、工事の請負契約については完了の通知を受けた日から 14 日、その他の契約については完了の通知を受けた日から 10 日以内に検査を、行なわなければならない。

（検査調書）

第 52 条 検査職員は、検査を完了したときは、検査調書を作成しなければならない。

- 2 検査職員は、検査の結果、その給付が当該契約の内容に適合しないものと認めるときは、その旨及びこれに必要な措置を検査調書に記載して契約担当者に提出しなければならない。

- 3 検査職員は、第1項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当するときは、請求書等の表面余白に検査年月日を記載し、押印することをもって検査調書の作成に代えることができる。
- (1) 契約金額が50万円(工事又は製造の請負に係るものは130万円、財産の買入れに係るものは80万円)を超えない契約に係る検査を行った結果、その給付が当該契約内容に適合していると認めるとき。
- (2) 貸借契約、管理業務委託等で市長が特に検査調書を作成する必要がないと認めるとき。
- (検査結果の通知)
- 第53条 契約担当者は、工事または製造の請負契約について検査を行なったときは、その結果を7日以内に契約者に通知しなければならない。
- (検査に要する経費の負担)
- 第54条 契約担当者は、契約者をして、第51条第3項の規定による破壊もしくは分解または試験に要する経費およびこれらの復旧に要する経費を負担させなければならない。
- (監督の職務と検査の兼職禁止)
- 第54条の2 契約担当者から検査を命ぜられた補助者は、特別の必要があるときを除き、契約担当者から監督を命ぜられた補助者の職務と兼ねることができない。
- (監督および検査の委託)
- 第55条 第50条から前条までの規定は、令第167条の15第4項の規定により市の職員以外の者に監督または検査を委託した場合に準用する。

・支出の効果検証について【意見】

市の担当者は、特定の業務を委託した結果、その結果（アウトプット）としての報告書などの成果物を入手し、委託業務が仕様書や契約書どおりに履行されたかどうかの履行確認は、(3)に記載のとおり、部局ごとで検査方法にバラつきはあるものの、多くの場合実施されていた。しかし、その結果がどのような効果（アウトカム）を生むのかについての支出の効果検証については、全庁的に検討が不十分な状況であった。この点、子ども政策課に関してIV (P,103) で個別意見を記載している。これは、同課の事業がモデル事業として実施されていたにも関わらず、効果測定が十分検討されていなかったためであるが、その他の課においても効果測定が市全体として不十分な印象であった。

市では様々な業務が委託されており、その効果を数値などで図ることが難しい場合もある。しかし、地方自治法第2条第14項において、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、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。」と定められており、全庁的に現状実施されている効果検証方法を洗い出した上で情報共有を行うなど、より適切な検証方法について検討されたい。

・システム調達におけるライフサイクルコストベースでの検討について【意見】

今回の監査対象とした戸籍電算化事務システム（市民課（P,60）参照。）の例では、システムの開発導入については導入初年度に競争入札によって業者選定を行い、それ以降の年度における保守や運用については、導入したシステムに精通していることを理由として初年度に開発導入を委託した業者との間で毎年随意契約を締結することが行われている。

しかし、このようにシステムへの精通性等を理由として設計開発と運用保守を同一業者に調達しているということは、当初から設計開発と運用保守とを一体として調達することを予定できたはずであり、コスト削減の観点からは、当初の設計開発業務の調達時点において、設計開発段階のみの評価によるのではなく、運用保守段階に至るまでのライフサイクルコスト全体を勘案した評価により契約の相手方を選定すべきである。（下記資料を参照。）

今後、市において比較的大規模な設備投資が検討される場合には、使用予測期間の運用保守に係る委託料総額や維持費等を含めたライフサイクルコストを勘案して業者を選定し、コスト削減が図られるべきである。この点、市は平成 24 年 5 月にシステム最適化計画を策定し、経費（コスト）の削減を計画目標として掲げており、実際、平成 26 年度における奈良市内部情報（財務会計）システム等の調達においては、システムの保守も含めた契約となっており、上記のようなライフサイクルコスト全体を勘案した評価がされている。今後も上記計画に基づいた評価となるよう継続して取り組まれない。

「ライフサイクルベースでの価格評価について」（情報システムに係る政府調達府省連絡会議検討部会資料（平成 16 年 3 月）より抜粋）

2. ライフサイクルコストの定義

ライフサイクルコストとは、同一事業者による受注が想定される下記①～④のプロセス全てに発生する情報システムに係る調達コストの全体を原則とする。

ただし、当初の調達の結果から、以降の調達においても競争入札を行うことになった場合については、当該入札におけるライフサイクルコストは、当該入札以降のプロセス全てに必要とされるコストの全体とする。

① 企画・調整段階

政策・業務の分析及びそれに基づくシステムの企画立案

② 設計段階

企画書（仕様書Ⅰ）に基づくシステムの設計

③ 開発段階

設計書（仕様書Ⅱ）に基づくシステムの開発・構築及び導入

④ 運用・保守段階 2

運用・保守仕様書（仕様書Ⅲ）に基づくシステムの運用・管理及びその機能の維持・補修

（注）ライフサイクルコストによる価格評価にあたり、④の期間が当初の契約の時点において未確定である場合については、例えば④の期間を 48 ヶ月とするなどの措置を執る。

（「情報システムにおけるライフサイクルコストの評価」（2011年10月11日）株式会社三菱総合研究所 公共ソリューション本部 研究員 勘場智之より抜粋）

なお、ライフサイクルコストの評価方法として、経済産業省のサイトでは、技術点と価格点の配点を1：1とし、ライフサイクルコストの評価点を技術点に含める方法が紹介されている。しかし、この評価方式は、設計開発から運用保守までのトータルのコストにおいて価格が高い提案が、価格が低い提案よりも高い評価点（総合得点）になる危険性があり、特に保守業務等の随意契約を前提とした情報システムの調達においては、注意が必要である。

そこで、開発業者と保守業務等を随意契約する前提として、開発業者選定の例を挙げて、説明してみる。

配点を提案書評価点（30点）、ライフサイクルコスト評価点（20点）、価格点（50点）とし（合計100点）、予定価格を開発費用（1億円（ア））、開発費用を除いたライフサイクルコスト（5年間の機器、保守費用）（5億円（イ））とした場合を考える。

提案Aは開発費用見積（5,000万円）、ライフサイクルコスト見積（5億円）であり、提案Bは開発費用見積（1億円）、ライフサイクルコスト見積（2億5,000万円）であったとする。開発からリリース後5年までのトータルコスト（開発費用見積とライフサイクルコスト見積の合計額）は、提案Aが5億5,000万円、提案Bが3億5,000万円であり、価格の面からは提案Bの方がより優れた提案と言える。しかし、評価点（総合得点）は、一般的な以下の算式で評価すると提案Aが25点、提案Bが10点となり提案Aの方が高い評価点になってしまう（加算方式。提案書評価点除く。）。

**【評価式】**

$$\begin{aligned} \text{ライフサイクルコスト評価点} &= 20 \text{ 点} \times (1 - \text{見積価格} / \text{予定価格イ}) \\ \text{価格点} &= 50 \text{ 点} \times (1 - \text{入札価格} / \text{予定価格ア}) \end{aligned}$$

**【評価点】**

A 社（価格点：25 点、ライフサイクルコスト：0 点）

B 社（価格点：0 点、ライフサイクルコスト：10 点）

このような状況は、開発費用に比べ、5 年のライフサイクルコストが大きいにもかかわらず、配点は逆にライフサイクルコストよりも開発費用を大きくしたため、開発費用 1 円とライフサイクルコスト 1 円の重みが異なってしまうことにより生じる。この問題点は開発の予定価格とその他のライフサイクルコストの予定価格の比率に配点を調整することで解消される。

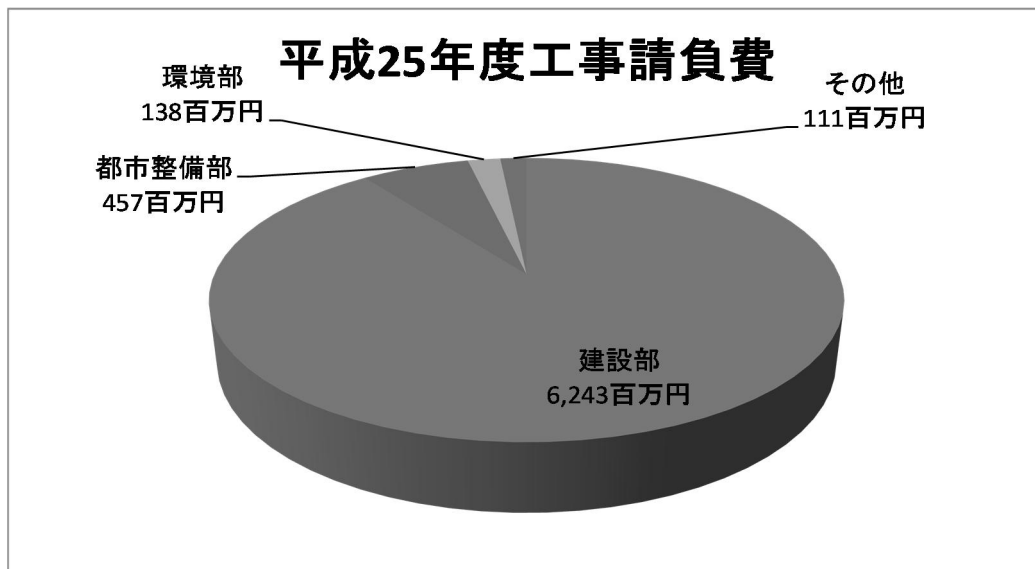
この例のように、ライフサイクルコストは、調達単位・方式によって適する評価方法が異なるのでご留意頂きたい。システムのライフサイクルにまつわる業務を一括してアウトソーシングする甲府市の先進的な事例もあり、さらに、サービス利用料としてコストが発生するクラウドのようなシステムの調達も今後、想定される。

## 2. 工事請負費について

### (1) 工事請負費の概要

平成 25 年度における工事請負費にかかる支出額は 6,951 百万円であり、奈良市全体の歳出の 3.5% を占めている。

部局別の発生額は以下のとおりとなっている。



全部局の中で建設部の発生額が 6,243 百万円と工事請負費の 89.8% を占めている。その内訳としては、建設部道路建設課における道路新設工事 973 百万円、営繕課における中学校校舎大規模改造工事 535 百万円、JR 奈良駅周辺整備事務所における整備工事 409 百万円などがある。

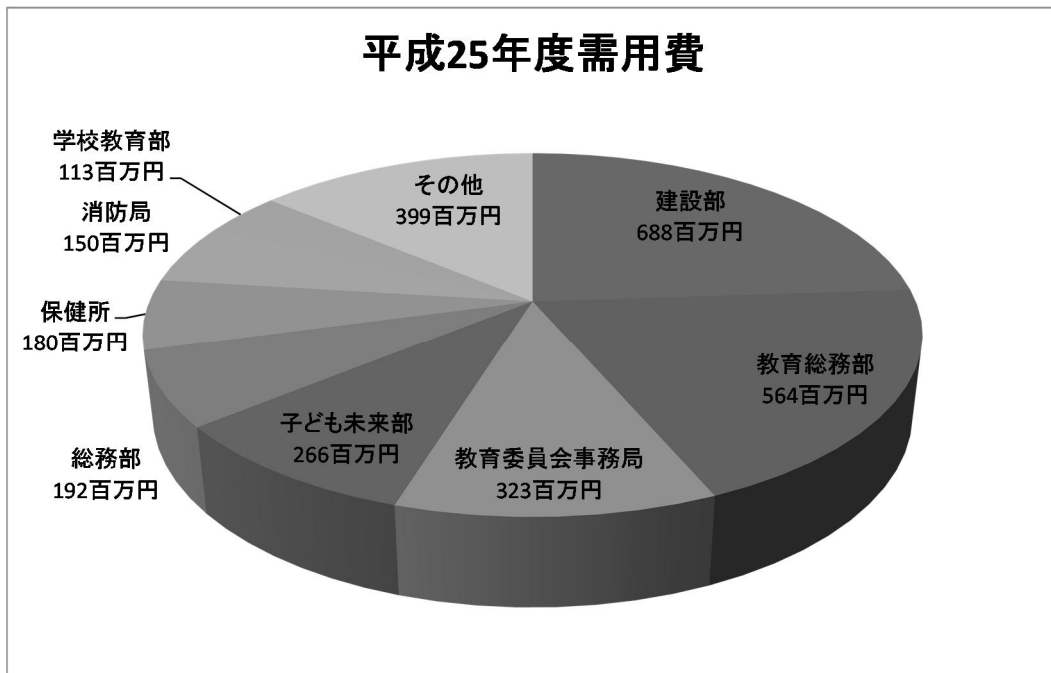


### 3. 需用費について

#### (1) 需用費の概要

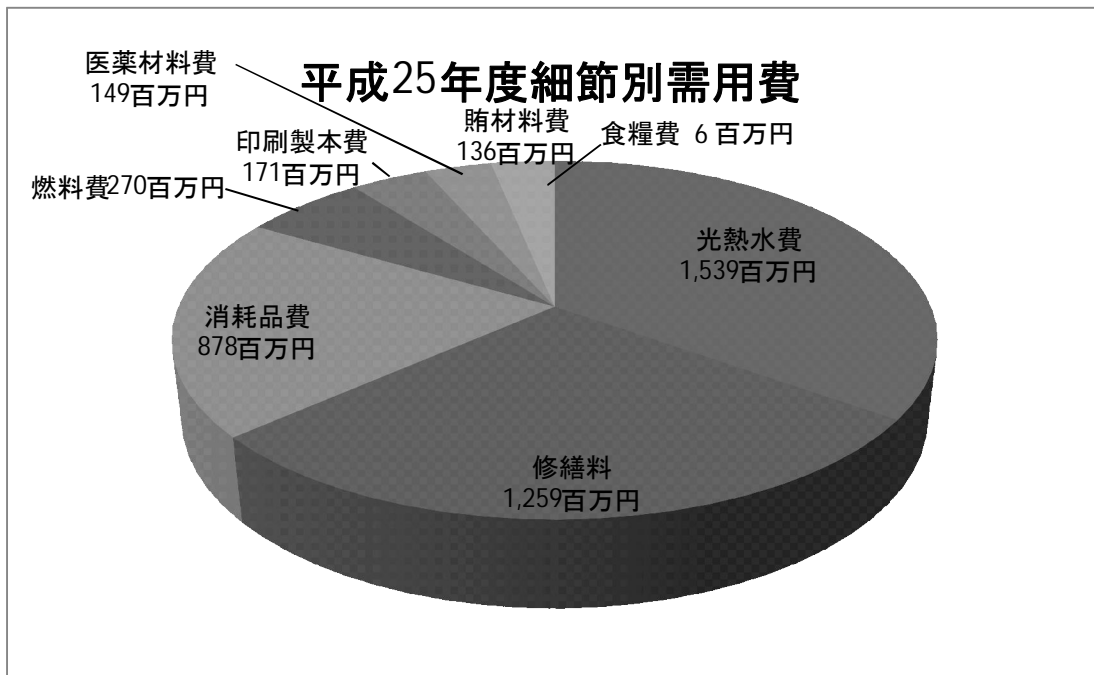
平成 25 年度における需用費にかかる支出額は 4,413 百万円であり、奈良市全体の歳出の 2.2%を占めている。

また、部局別の発生額は以下のとおりとなっている。



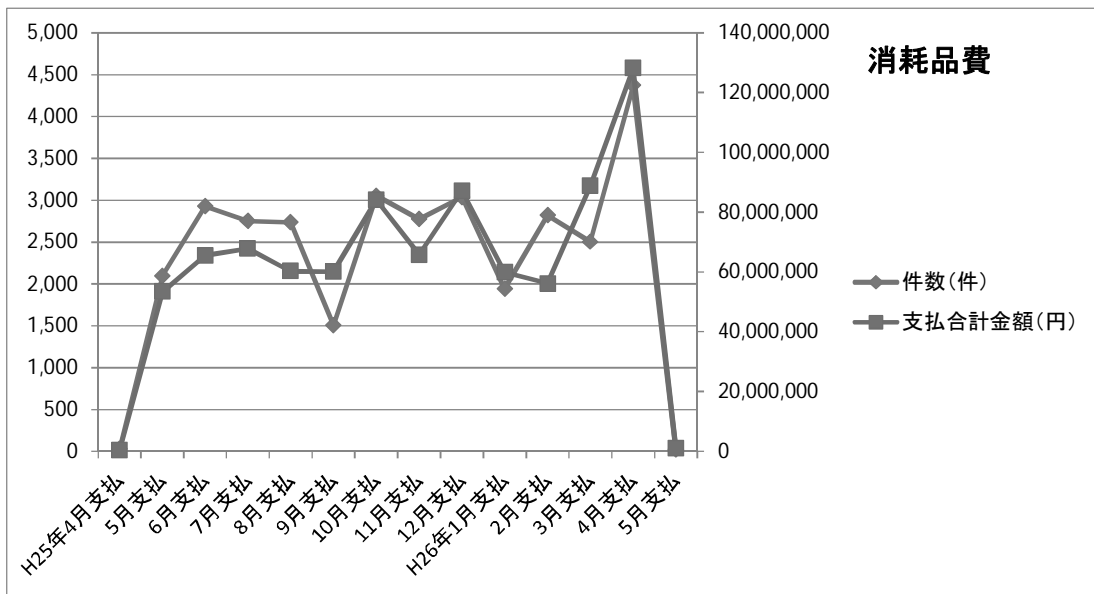
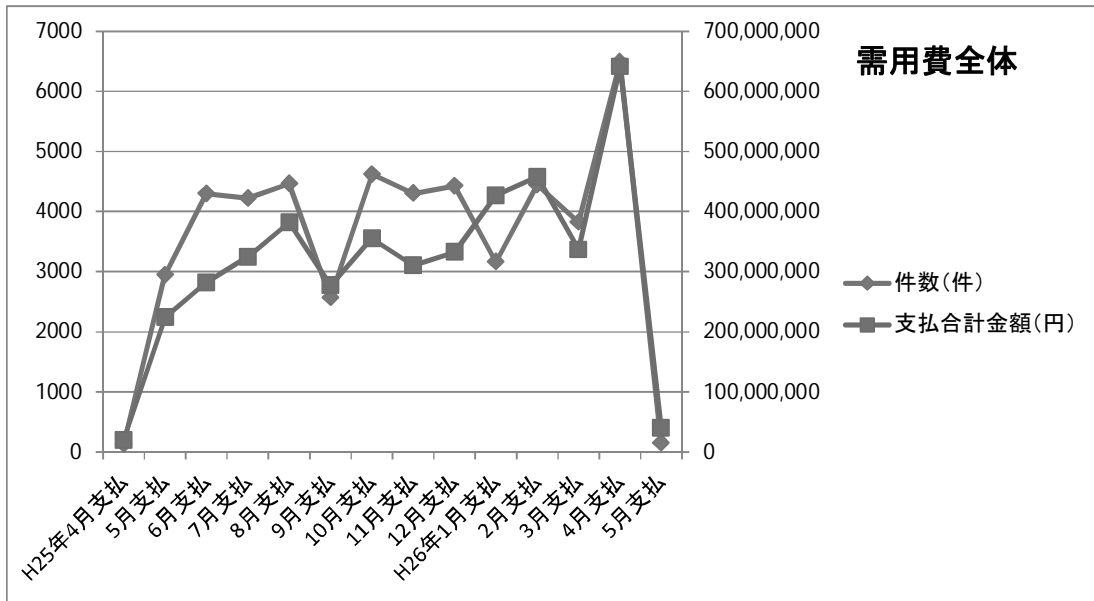
需用費のうち、建設部 688 百万円、教育総務部 564 百万円、教育委員会事務局 323 百万円であり、この 3 部局で全体の 50%以上を占めている。建設部については、下水道事業で発生している光熱水費や修繕料、街路灯管理経費などが多額に発生していることによる。教育総務部については、市立の各小中学校や幼稚園で発生している電気料金や水道料金などの光熱水費、中央図書館で使用する事務用消耗品費や消耗品図書、施設修繕料などが発生しているためである。教育委員会事務局については、奈良市立一条高等学校の電気料金や各市立小中学校の消耗品費、施設修繕料などが発生しているため、多額となっている。

なお、需用費の細節別支出内訳は以下のとおりとなっている。



光熱水費 1,539 百万円、修繕料 1,259 百万円、消耗品費 878 百万円で全体の 83.3% を占めている。光熱水費は市立の幼稚園及び小中学校を所管している教育総務課が 422 百万円、焼却業務を行っている環境清美工場が 248 百万円とその多くを支出している。修繕料は同じく設備を保有する環境清美工場が 596 百万円と修繕料全体の 47.3% を支出している。教育委員会が所管する各施設の合計額は 102 百万円と、修繕料全体の 8.1% の支出となっている。消耗品費についても環境清美工場が 193 百万円と消耗品費全体の 22.0% を占めている。教育委員会が所管する各施設の合計額は 173 百万円と、消耗品費全体の 19.8% の支出額となっている。当然であるが、設備及び施設数が多い部局の支出が多くなっている。

ここで、需用費全体とその一部である消耗品費について、調達の月次推移を取ると以下のような結果が得られた。



どちらも、年度終りの3月に執行し、4月に支払うケースが多いことが見受けられる。

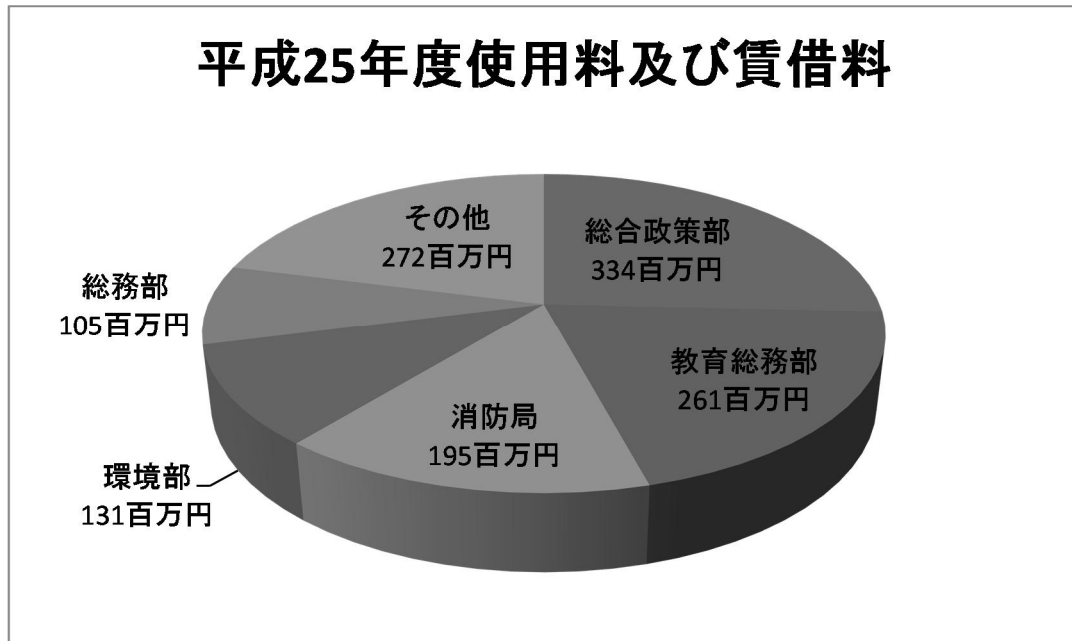
#### 4. 使用料及び賃借料について

##### (1) 使用料及び賃借料の概要

平成25年度における使用料及び賃借料の支出額は1,302百万円であり、奈良市全体の歳出の0.7%を占めている。

また、部局別の発生額は以下のとおりとなっている。

## 平成25年度使用料及び賃借料



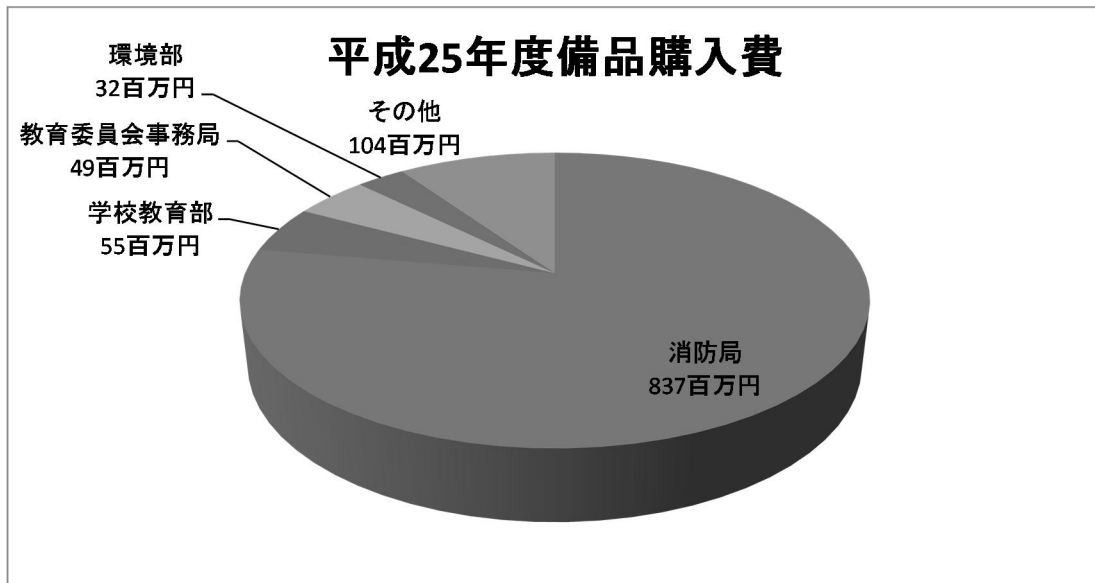
総合政策部 334 百万円、教育総務部 261 百万円、消防局 195 百万円とこの 3 部局で奈良市全体の 60%以上を占めている。総合政策部で多額に発生している理由は、庁内で使用しているパソコン及びその周辺機器やシステムサーバ機器の賃借料のほとんどを総合政策部で負担しているためである。教育総務部については、飛鳥幼稚園や東市小学校などの敷地を賃借している場合があり、当該土地の賃借料や、市立小学校、幼稚園のプレハブ教室賃借料、市立小中学校、幼稚園の備品賃借料などが発生しているため多額となっている。

### 5. 備品購入費について

#### (1) 備品購入費の概要

平成 25 年度における備品購入費の支出額は 1,079 百万円であり、奈良市全体の歳出の 0.5%を占めている。

また、部局別の発生額は以下のとおりとなっている。



備品購入費については、消防局での発生が 837 百万円であり、全体の 77%以上を占めている。これは、消防指令課において、奈良市消防局消防救急デジタル無線システム設備の導入費 707 百万円が発生していることが主な要因である。

#### (2) 備品購入費に関する市の規程等

歳出予算に係る節の区分のひとつに「備品購入費」が定められている（地方自治法施行規則第 15 条第 2 項、同規則別記 歳出予算に係る節の区分(第十五条関係)）。また同じ節の区分として「需用費」があり、その中には消耗品費、印刷製本費、修繕費等が含まれる（同別記）。よって、消耗品を購入する場合には需用費（消耗品費）として執行し、備品を購入する場合には備品購入費として執行されることが、大枠として規定されている。

これに関して市では、会計規則において物品を備品、消耗品、原材料及び生産物の四つに分類し以下のように規定している（奈良市会計規則第 46 条）。

##### (物品の区分)

第 46 条 物品は、次の区分によつて整理しなければならない。ただし、この区分によつて分類しがたいものについては、会計管理者が決定する。

(1) 備品 1品又は1組の取得価格又は評価価格（以下「取得価格等」という。）が 30,000 円以上のものであつて、その性質形状を変えることなく、比較的長期間にわたつて使用に耐えるもの及びその性質は消耗品に属するものであつても形状の永続性のある標本又は陳列品である物品。ただし、取得価格等が 30,000 円未満であつても会計管理者が必要と認めたものは、備品とすることができる。

(2) 消耗品 その性質形状が 1 回又は短期間の使用によつて消費されるもの又は

贈与を目的とするもの

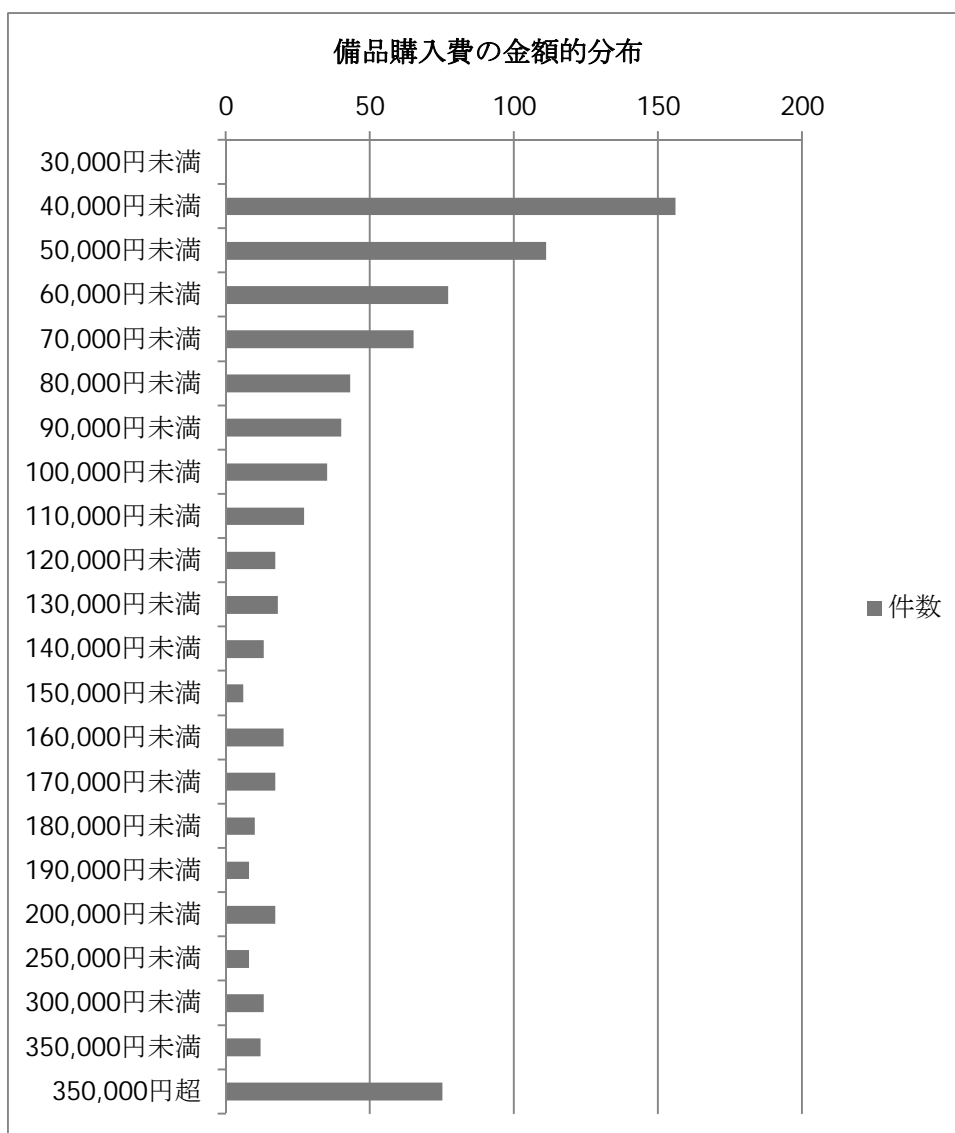
(3) 原材料 工事、生産、製造又は加工に使用する素材又は原料

(4) 生産物 試験、研究又は作業等によつて生産又は製作される物品

備品購入費がどのように執行されているのか、何か特徴的な執行パターンがあるのか、その概要を把握するために、市の平成 25 年度の支払一覧表データから「備品購入費」を抽出して分析通覧した。

### (3) 1 件別支払金額の分布

平成 25 年度において備品購入費として執行された支出命令は 788 件であり、その分布の概要は以下のとおりである。

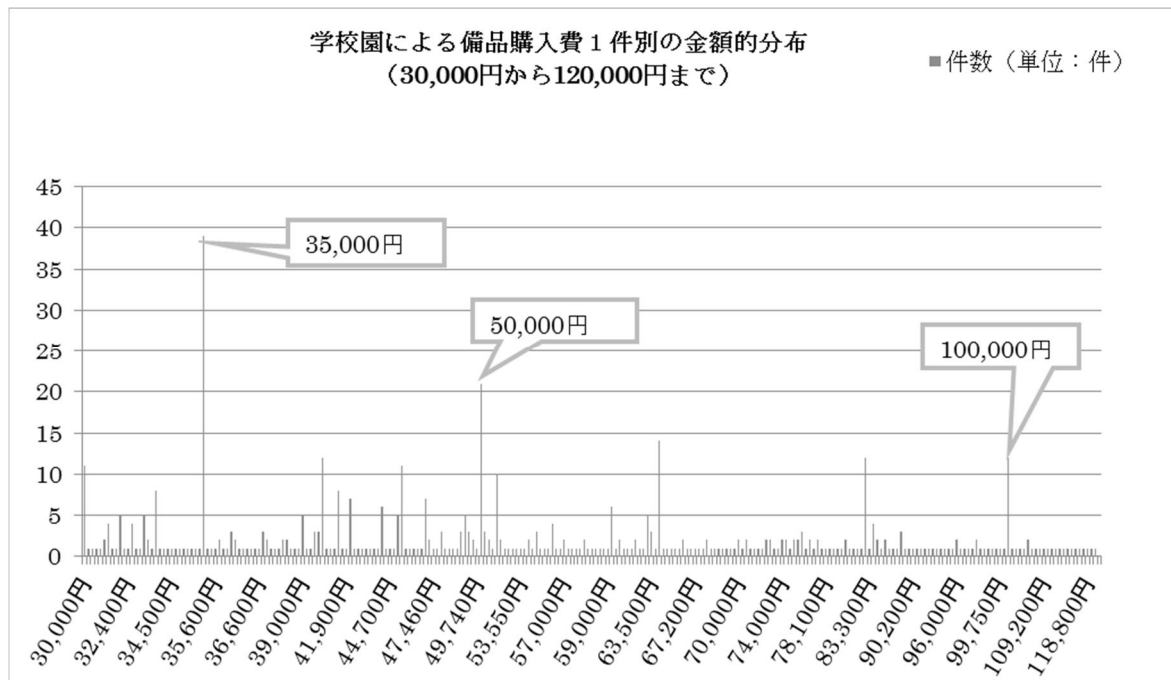


1 件別にみると 30,000 円から最高 707,700,000 円までと購入価格帯は幅広いが、3 万円以上 4 万円未満が全体件数の 20%を占めている。

金額	件数	割合
30,000 円未満	0	0%
40,000 円未満	156	20%
50,000 円未満	111	14%
60,000 円未満	77	10%
70,000 円未満	65	8%
80,000 円未満	43	5%
90,000 円未満	40	5%
100,000 円未満	35	4%
200,000 円未満	153	19%
500,000 円未満	54	7%
800,000 円未満	15	2%
3,000,000 円未満	19	2%
10,000,000 円未満	11	1%
30,000,000 円未満	7	1%
100,000,000 円未満	1	0%
100,000,000 円超	1	0%
合計	788	100%

この価格帯 30,000 円以上 40,000 円未満の支払命令データを詳細に見てみると、156 件のうち 148 件（94.8%）は学校園（幼稚園及び小中学校）に関する執行であった。

そこで、学校園に絞って 30,000 円以上 120,000 円未満の支払命令額の分布図を作成した。



35,000 円、50,000 円及び 100,000 円と千円未満の端数の無い金額での支払が突出していることが見て取れる。この理由につき担当者に質問したところ、複数業者と交渉を行い、端数の金額は値引いてもらって定価以下の金額で購入しているため、との回答があった。

では複数業者との交渉などを通じて価格査定が適切に行われているのか。これを確認すべく、35,000 円の取引 39 件のうち特に小学校に関する取引を任意に 10 件抽出し検証を行った。以下の 10 件である。

	小学校名	支払日	購入品名
1	佐保台小学校	8 月 15 日	キャノン プリンタ IX6530
2	柳生小学校	8 月 20 日	ミシン シンガーSM-10
3	月ヶ瀬小学校	10 月 10 日	コンピュータースクールミシン AT-307
4	椿井小学校	10 月 18 日	ブルーレイレコーダ BD-S520
5	平城西小学校	11 月 5 日	大型掃除機
6	六郷小学校	11 月 15 日	システムストップウォッチ 1set
7	精華小学校	11 月 15 日	ミシン ジャノメ 3090 型
8	済美南小学校	1 月 31 日	日立オープンレンジ MROMS8-W
9	鼓阪小学校	3 月 20 日	集塵機 VC-510
10	鼓阪小学校	3 月 20 日	教材提示装置 F15HD



まず上記の取引について見積書と納品書入手し照合した。

	小学校名	見積書日付	納品書日付	見積書と納品書 の日付の異同	見積書金額
1	佐保台小学校	7月18日	7月18日	同じ	35,000円
2	柳生小学校	7月22日	7月30日	異なる	35,000円
3	月ヶ瀬小学校	9月10日	9月19日	異なる	35,000円
4	椿井小学校	2月27日	2月27日	同じ	35,000円
5	平城西小学校	9月18日	9月18日	同じ	35,000円
6	六郷小学校	9月20日	9月25日	異なる	35,000円
7	精華小学校	10月18日	10月18日	同じ	35,000円
8	済美南小学校	10月24日	10月31日	異なる	35,000円
9	鼓阪小学校	12月17日	12月17日	同じ	35,000円
10	鼓阪小学校	2月20日	2月28日	異なる	35,000円

サンプリングで抽出した10件中半分5件の取引において、見積書と納品書の日付が同日になっていた。

・随意契約における見積書徴取の意義の再確認について【意見】

奈良市契約規則（平成25年度当時）によれば、随意契約による場合であっても2者以上の者から見積書を徴取することを原則とし、1件の予定価格が3万円以上20万円未満の契約であっても、1者からは見積書を徴取しなければならない（奈良市契約規則第18条の2）。これは比較的少額な随意契約による場合であっても、価格の有利性を考慮すべき趣旨と解される。

この観点からすれば、学校園において上記のように納品と同時に見積書入手していることが半ば慣行となっている状況は、購入前において見積に対する実質的な査定が行われていないことを反映したものと推測される。規則を形式的に守るための手続きに終始しており、見積書入手する本来の目的が達成されていない。

随意契約による場合の見積書を、相手方からの契約の申込みを表す書面に過ぎないものと解するのではなく、価格の有利性を確保するための査定対象として、事前に入手のうでで予定価格と比較対照して実効的な価格査定を実施されたい。

上記のように見積書の入手が半ば形骸化していることもあって、端数は値引きしてもらっているという認識が妥当であるのか、検討することとした。上記の見積書には、端数相当額について出精値引に該当する旨の記載は見当たらず、査定の基準となる予定価格を証するものもない。そこでインターネットで該当物品の販売を取り扱うサイトを検索参照して、納品書日付近の実売価格と購入金額35,000円との比

較を行った。実売価格を入手できた備品は以下のとおりである。

購入品名	納品書日付	購入金額 ①	実売価格（*） ②	差額 ①-②
キャノン プリンタ IX6530	7月18日	35,000 円	29,868 円	5,132 円
コンピュータースクー ルマシン AT-307	9月19日	35,000 円	39,700 円	△4,700 円
ブルーレイレコーダ BD-S520	9月18日	35,000 円	35,986 円	△986 円
マシン ジャノメ 3090 型	10月31日	35,000 円	28,929 円	6,071 円
日立オープンレンジ MR0MS8-W	12月17日	35,000 円	38,317 円	△3,317 円
教材提示装置 F15HD	2月27日	35,000 円	39,250 円	△4,250 円

\*実売価格について…市が受領した納品書又は請求書に記載されている製品名、型番等を基に価格情報検索サイトで納品書日付前後の価格を検索した結果による。

これを見ると、必ずしも常に実質的な値引きを受けているとは言えない状況である。

・学校園におけるウェブサイトを活用した予定価格の積算と見積への査定について  
【結果】

検証の対象とした 35,000 円の備品購入については、上記のように見積書は 1 者からしか入手しておらず、当該見積をもって価格査定基準となる予定価格とされているので、購入前に十分な価格査定が行われたかどうかは不明である。実売価額との比較結果を見る限り、35,000 円という金額が必ずしも価格有利を示すものとも判定できない。

では簡便な手続きで実質的な価格査定を行うにはどうすればよいか。昨今インターネットにより様々なウェブサイトを参照して容易に市場価格が入手できることから、インターネットによる検索結果を参考として予定価格を積算し、それと見積書とを比較対照して価格交渉を行う、という方法を 1 者見積もり及び見積書徴取省略の場合（予定価格 20 万円未満）の標準にすべきである。学校園による購買においては、このような標準化を実施した上で、35,000 円、50,000 円、100,000 円という 5 千円単位を 1 件価格とすることが実効的な値引きに繋がっていることを客観化・可

視化することが必要である。合わせて値引相当額を明示した見積書の入手を要件とすべきである。

・ウェブサイトを活用した予定価格の積算と見積への査定について【意見】

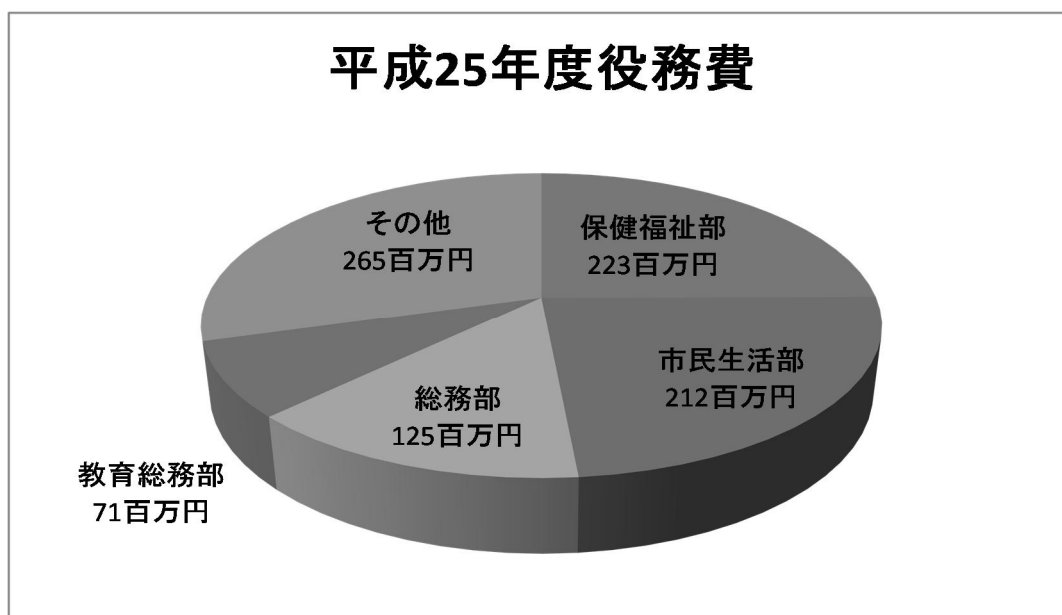
学校園に限らず全部局においても、インターネットの検索結果をメモするなど文書化しておくことで、契約手続の透明化が図られるし、契約担当者が価格査定を果たしたことを事後的に説明する資料ともなり、査定の実効性と事務簡便性を両立しうる方法として期待されるものであるから、上記標準化の導入を提案する。先に示した大阪府随意契約ガイドライン（P,19、20）を参照されたい。

6. 役務費について

(1) 役務費の概要

平成 25 年度における役務費の支出額は 898 百万円であり、奈良市全体の歳出の 0.5%を占めている。

また、部局別の発生額は以下のとおりとなっている。



保健福祉部 223 百万円、市民生活部 212 百万円、総務部 125 百万円と、この 3 部局で奈良市全体の 62%を占めている。保健福祉部については、主治医意見書作成料や各種書類の郵便料が多数に発生しているためである。市民生活部については、国民健康保険診療報酬審査支払手数料や国民健康保険の賦課徴収に係る郵便料などが多額に発生しているためである。総務部については、本庁や出先機関の電話料金や各種損害保険の分担金を負担しているため、多額となっている。

7. デジタルカメラ等の扱いについて

今回、監査テーマを委託契約に絞らず公共調達と広く設定したので、歳出予算に係る節の区分における「委託料」のみならず、「需用費」「役務費」「備品購入費」などにも目を向け、それら費目の支払データを入手して分析通覧することとした。

その過程において、市選挙管理委員会事務局が平成25年4月8日から24日の間に4回に分けて計7台のデジタルカメラを分割発注していることが判明したため(選挙管理委員会(P,154)参照。)、比較的少額な物品等の購入に関して計画的な予算執行や適正な手続きが行われているのかという点について監査上留意すべきと判断し、デジタルカメラに焦点を当てて調査を行うこととした。

そこで平成23年度から25年度までの3年度分の支払一覧表データを入手し、摘要欄に「デジタルカメラ」と記載のある取引を集計・分析した。

(1) 年度別購入件数

平成23年度から平成25年度までの年度別部課別のデジタルカメラ等の購入件数は以下のとおりである。

(単位：購入年度の欄は件数)

部局名	課名	購入年度			現物管理台数
		H23	H24	H25	
総合政策部	秘書課		1		1
	危機管理課(市民安全課)	2			2
総務部	総務課・法務ガバナンス課(文書法制課)			1	1
	管財課	2			2
財務部	滞納整理課(債権整理課)		1		2
市民生活部	生活環境課			1	1
	交通政策課(防犯・交通安全課)			1	2
市民生活部-出張所	都祁行政センター業務課(※)			1	
	都祁行政センター地域振興課(※)			1	
市民活動部	地域活動推進課		2		3
	スポーツ振興課			1	1
	人権政策課		1		2
子ども未来部	子ども政策課	1		1	2
	こども園推進課			2	2
	大宮児童館(※)	1			
	東之阪児童館(※)			1	

保健所	保健総務課 (※)	1			
	生活衛生課 (※)		1		
	健康増進課 (※)		2		
環境部	企画総務課 (※)			1	
	リサイクル推進課 (※)	3			
	土地改良清美事務所 (※)			1	
	産業廃棄物対策課			1	2
観光経済部	観光戦略課		1		2
	観光振興課			1	2
	農林課	2			2
都市整備部	西大寺駅周辺整備事務所 (※)			1	
	公園緑地課		1	2	6
	建築指導課			1	4
	景観課	1			3
建設部	街路課	1			8
	河川課	1	3		5
企業局	下水道総務課 (※)			1	
	下水道維持課		4	2	6
消防局	総務課 (※)			1	
	予防課 (※)		1		
教育委員会事務局	教育政策課	1			1
教育総務部	教育総務課			2	2
	文化財課		1	1	3
	埋蔵文化財調査センター (※)	3	1		
	北部図書館 (※)	1			
学校教育部	学校教育課	1			1
	保健給食課		1		1
	地域教育課	1	1		2
	教育支援課 (※)	1	1	3	
選挙管理委員会	選挙管理委員会事務局	2		4	8
農業委員会事務局	農業委員会事務局	1		1	3
議会総務課	議会総務課			1	2
学校園(幼稚園及び小中学校) (※)		21	15	20	
合計		47	38	54	84

うち、奈良市庁舎内の部局（※以外）	16	16	23	84
-------------------	----	----	----	----

※ 奈良市庁舎（市役所）外にある課

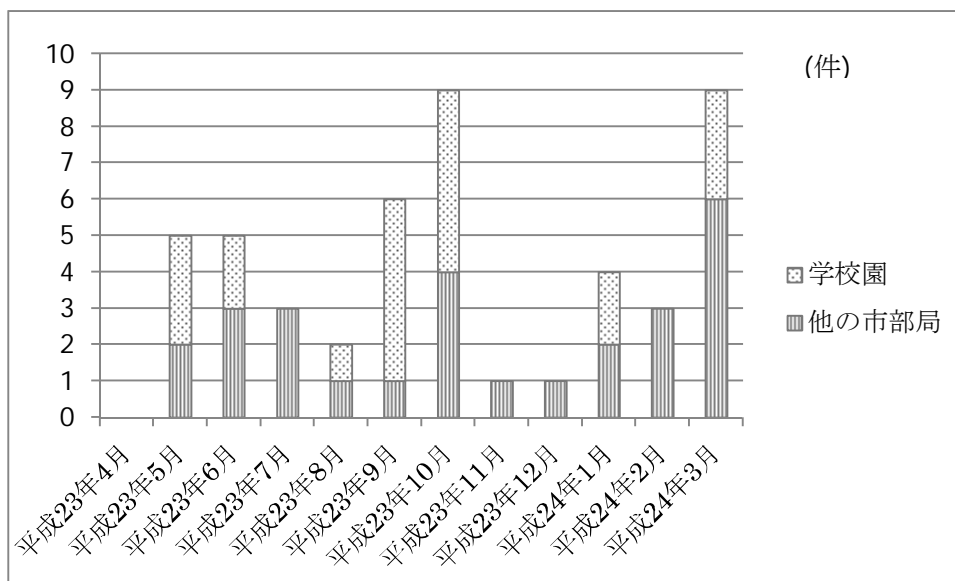
- 注) 1. 上記には購入実績のあった部局のみを記載している。  
 2. 現物管理台数の欄は市庁舎内の部局に対する平成26年12月現物確認時における報告数

学校園での購入を除いても、平成23年度19課27件、24年度15課22件、25年度24課33件と比較的多くの部局がデジタルカメラを購入しており、毎年購入している課も見受けられる（教育支援課）。なお、1件でデジタルカメラを2台以上まとめて購入する場合もあることから、購入台数は購入の件数以上となる。

(2) 月別の購入件数

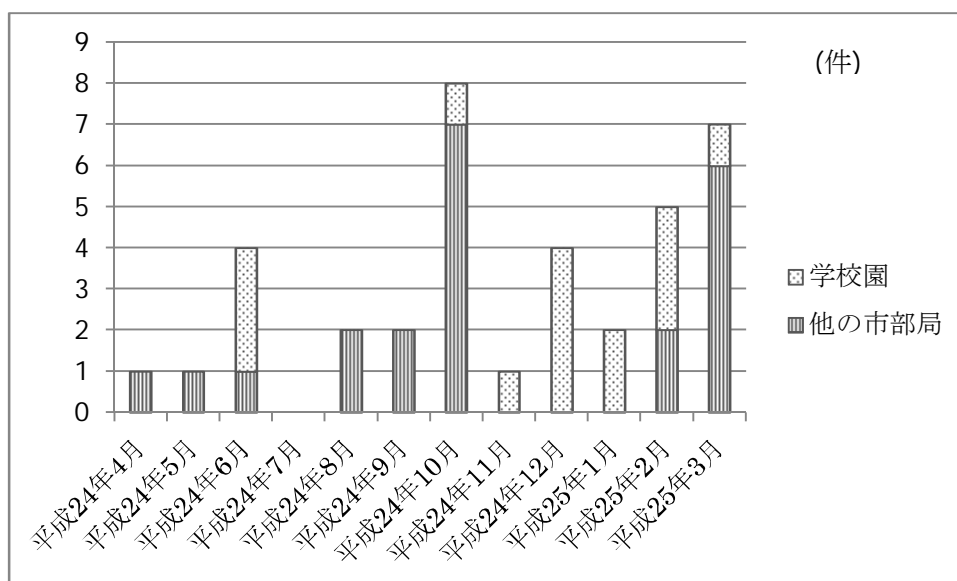
発注納品から支払までを1カ月と仮定して、支払月を基準にその前月に納品されたものとみなすと、平成23年度から平成25年度までの年度別月別のデジタルカメラの購入件数は以下のとおりである。

【平成23年度】



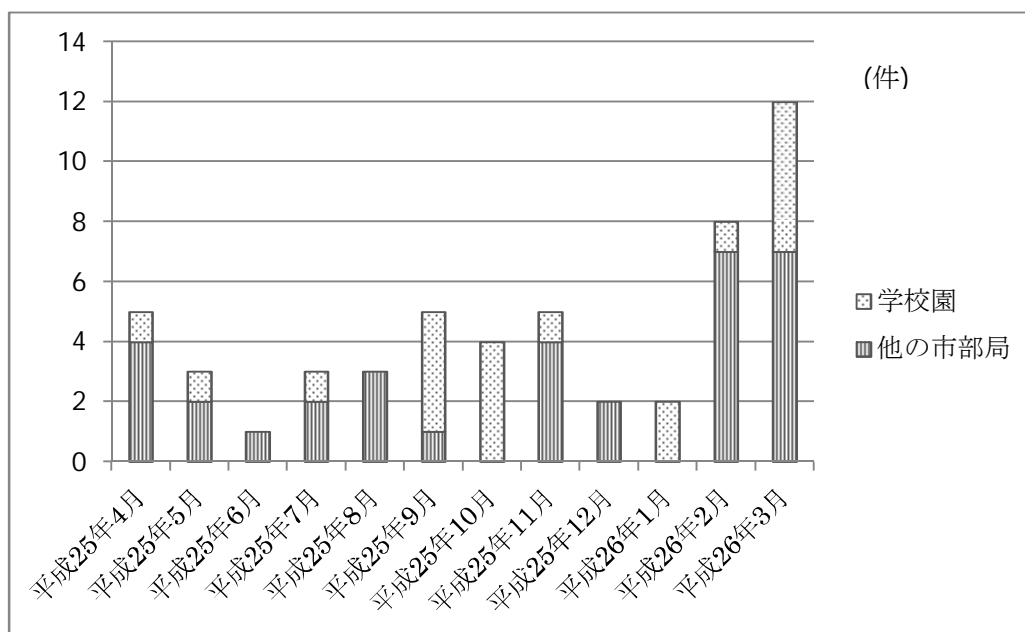
学校園による購入が9月と10月に5件ずつピークを迎えている。

【平成 24 年度】



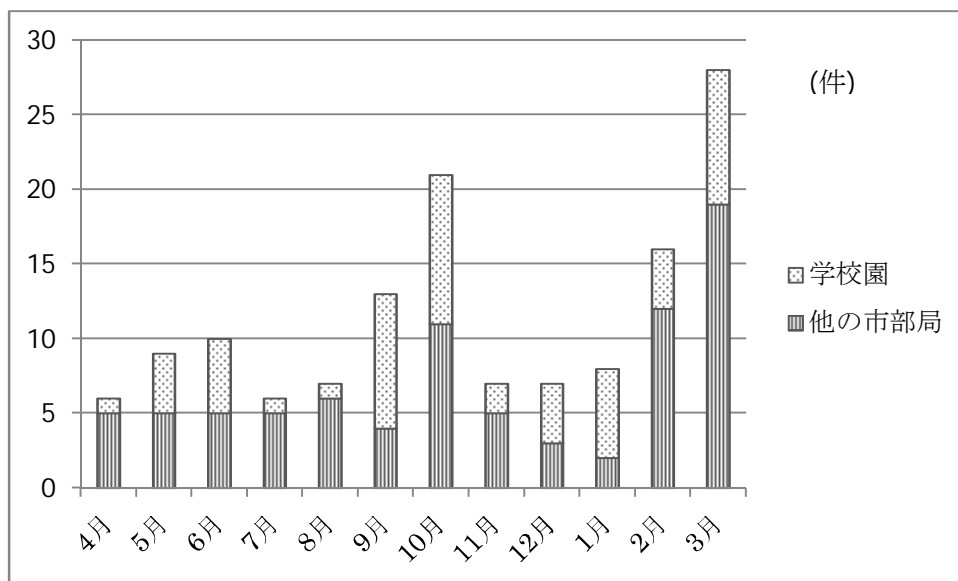
学校園以外（他の市部局）の10月購入は、5つの部局によるものである。

【平成 25 年度】



2月と3月には、学校園以外（他の市部局）による購入が7件ずつとピークを迎えている。

【平成 23 年度から 25 年度までの月別累計】



以上のとおり、学校園は9月、10月、3月に、その他部局は2月と3月に、購入件数が多くなっている。年間の平均購入件数（学校園を除く。）は27台である。

・慣行的な予算消化の見直しについて【意見】

上記のように、調査した最近3年度いずれにおいてもデジタルカメラの購入が年度末前の2月から3月にかけて増加していることは、予算執行にそのような一定の傾向があるものと認識される。

工事等に関しては、単年度予算主義の枠内で3月末という年度末までに工事完了を要することから、事前準備・調整の遅延や国からの予算配分のタイミング等によって3月末に工事完了が集中することは一定の理解ができるところであるが、デジタルカメラのように相対的に個別事業との関連性が薄く汎用性のあるものについて年度末に増加傾向が見られるというのは、予算消化の慣行を表すものと考えざるを得ない。

既に見た消耗品費の執行傾向とあわせて勘案すると、デジタルカメラは一例に過ぎないであろう。「行政のムダゼロ」を支えるのは執行に携わる各部局各職員の意識であるから、市が置かれた厳しい財政状態を踏まえれば、予算消化という意識と執行パターンを廃し、身銭を切る感覚を持って査定と執行に当たられることを希求する。



(3) 平成 25 年度の購入実績

平成 25 年度における市部局（学校園を除く。）によるデジタルカメラの購入（同時に購買された SD カードなどを含む。）は以下のとおりである。

部局名	課名	支出日	購入価額 (単位：円)
総務部	総務課・法務ガバナンス課（文書法制課）	9月5日	22,000
市民生活部	生活環境課	9月10日	12,380
	交通政策課（防犯・交通安全課）	3月14日	15,000
市民生活部-出張所	都祁行政センター業務課	1月20日	11,100
	都祁行政センター地域振興課	10月18日	9,280
市民活動部	スポーツ振興課	3月20日	18,000
子ども未来部	子ども政策課	4月18日	24,992
	こども園推進課	3月14日	18,800
		4月18日	26,800
	東之阪児童館	12月13日	29,800
環境部	企画総務課	12月27日	20,350
	土地改良清美事務所	10月4日	7,380
	産業廃棄物対策課	4月10日	18,500
観光経済部	観光振興課	4月18日	29,500
都市整備部	西大寺駅周辺整備事務所	5月24日	5,980
	公園緑地課	4月25日	12,800
			12,800
		4月25日	12,800
建築指導課	3月5日	13,800	
企業局	下水道総務課	9月13日	15,800
	下水道維持課	12月27日	18,500
		12月27日	18,500
教育総務部	教育総務課	3月14日	18,800
		3月14日	18,800
	文化財課	1月10日	14,000
学校教育部	教育支援課	7月25日	10,200
			10,200
		8月20日	10,200

			10,200
		8月30日	10,200
			10,200
選挙管理委員会	選挙管理委員会事務局	5月20日	14,200
			14,200
		5月24日	14,200
			14,200
		6月5日	14,200
			14,200
	5月10日	14,200	
農業委員会事務局	農業委員会事務局	4月15日	12,000
議会総務課	議会総務課	3月5日	29,800
合計		33件	628,861

1台あたり購入金額を1万円刻みの価格帯別に分類すると以下のとおりとなる。

(単位：台)

金額	台数
10,000円未満	3
10,000円から20,000円未満	30
20,000円から30,000円未満	7
30,000円以上	0
合計	40

以上のとおり、1台あたりの購入金額は10,000円から20,000円未満の間が圧倒的に多くなっている。そして1件あたりの購入価額は全て3万円未満となっている。これは奈良市契約規則が1件の予定価格3万円未満の契約について見積書の徴取を省略できることを定めていた影響であると考えられる。(見積書の徴取省略の金額基準は平成26年度から1件5万円未満へと規則が改正されている。)

・契約分割による見積徴取の回避について【結果】

上表のとおり公園緑地課、下水道維持課、教育総務課及び教育支援課においては、同一予算を財源として同一日ないし1か月以内にデジタルカメラを複数回の支出負担行為により発注しているものがあった。

奈良市契約規則第18条の2第2項第5号により、随意契約において見積書の徴

取が省略することができる基準は1件の予定価格が3万円未満の契約をするときと規定されており、上記は全て見積書の徴取は行われず購入されていた。

しかし上記のように発注が分割されているのは見積徴取を回避するためと考えられる。不適切な分割発注は行わず、価格の妥当性検討という本来の職務が適正に果たされるべきである。透明性のある公共調達に一層の意を払うよう意識を変える必要がある。

#### (4) デジタルカメラの管理状況

購入されたデジタルカメラがどのように管理されているのか。これを把握するため、平成25年度に購入実績を有する各部局に出向いて、部局として管理されている現物を実際に確認し、また担当者に管理状況等を質問した。

基本的に課別に管理されているが、課によっては係別あるいは個人別に管理が行われている。施錠できるロッカーあるいは机の引き出しにまとめて保管して使用の都度持出す、あるいは係員各人が一台ずつ個別管理している、など業務上の必要性に応じた管理運用を行っている。そして大半の部局担当者が、施錠されるロッカー等にて厳重に保管している旨を強調されていた。

#### ・デジタルカメラ等を備品として取り扱うべきことについて【結果】

奈良市会計規則では、備品とは「1品又は1組の取得価格又は評価価格が30,000円以上のものであって、その性質形状を変えることなく、比較的長期間にわたって使用に耐えるもの及びその性質は消耗品に属するものであっても形状の永続性のある標本又は陳列品である物品」と規定されている（奈良市会計規則第46条第1号本文）。一方、消耗品とは「性質形状が1回又は短期間の使用によって消費されるもの又は贈与を目的とするもの」とされている（奈良市会計規則第46条第2号）。備品として処理する金額要件は30,000円以上とされているため、30,000円未満で購入されたデジタルカメラやデジタルビデオカメラ（ムービー）などは全て消耗品として処理されている。

しかし、一般世帯におけるデジタルカメラの平均使用年数は4.5年程度であり（内閣府消費動向調査）、「その性質形状を変えることなく、比較的長期間にわたって使用に耐えるもの」に該当する。また情報セキュリティの観点から、デジタルカメラにもパソコンと同等の管理をすべき旨を市としても認識しているとのことであり、実質として一台ごとの個別管理が標準とされている。

よって、現状の消耗品としての整理は妥当ではなく、デジタルカメラ等については金額基準に関わらず備品として処理及び管理することが必要である。奈良市会計規則においても「ただし、取得価格等が30,000円未満であっても会計管理者が必要

と認めたものは、備品とすることができる。」(奈良市会計規則第 46 条第 1 号但書)とされているため、運用により即時に対応可能である。情報セキュリティの観点からは、現に保有されているデジタルカメラ及びムービーについても即時に備品としての管理が求められる。

備品に該当すれば、「その性質又は形状によりやむを得ないものを除き、備品には一品ごとに「ラベル」をはりつける等市有備品であることを明らかにしておかなければならない」(奈良市会計規則第 54 条)し、備品台帳(奈良市会計規則第 70 条第 1 号セ)に登録して管理することが必要になるため、情報セキュリティの要請に応える実効的管理が可能となる。また安易に買い替えようとする意識への抑制となることが期待される。

ここで各部局が保管されているデジタルカメラが何台あるのか、平成 26 年 12 月時点での調査記録を紹介したい。







※ 調査時に使用中のため現物を確認できずにケース箱のみ撮影しているものもある。

正常供用中のもの実に 84 台。（上の写真には、故障保管中のものも含まれ、当日使用中の持出し分は含まれない。）上は平成 25 年度に購入実績のあった部局に限定した確認結果であるから、実際には奈良市庁舎内で 84 台以上のデジタルカメラがあるということである。

・デジタルカメラ等の追加購入停止について【意見】

各部局で業務の必要性に応じて物品等を購入するのは当然のことである。デジタルカメラもそうした物品の一種ではあるが、1 回使えば終わる消耗品ではなく数年程度は供用に耐えうる備品である。そしてヒアリングの結果によれば、部局によっては課員一人一台を割り当てて年間を通じて現場で日々使用するものもあれば、一時期に集中使用する一方で閑散期があるものもあり、また年間で数回程度しか使わないという部局もあるなど使用の態様や頻度は区々である。

ただ、上述したように、予算消的な購入のされ方をしていること、また年間を通じてほぼ毎日使うという部局は限られている状況で市庁舎内に相当数のデジタルカメラが現有管理されていることを勘案すると、ここで一旦、追加購入は停止すること（廃棄と共にする新規購入に限ること。）、そして不足する場合は隣接部局から一時借用するという運用を提案する。

些細なことと思われるかもしれないが、こうした対応・工夫を積み重ねていかざるを得ない状況であることの再認識と意識改革の端緒とすべく、提案する次第である。今回の現物確認時において、多数の部局で撮影データをデジタルカメラの本体及び本体内の SD カード等に保存したままであったが、データセキュリティの観点

からは撮影後ただちに撮影データをパソコン等にインポートしてデジタルカメラ内には残さないことが基本とされるべきであるから、今後は他部局への貸与時には必ず保存データが消去されていることを確認するという運用にすれば、情報セキュリティ上からも効果的である。

#### 8. 障害者の就労支援に資する調達を活用について

市の委託契約に関する調査を進める過程で、複数の部局が知的障害者の社会参加促進や就労支援を理由として地方自治法施行令（以下、「自治令」）第167条の2第2号に該当する随意契約（以下、「2号随意契約」）により清掃等の役務を特定の団体に委託している事例に遭遇した。2号随意契約は「その性質又は目的が競争入札に適しない」契約をするときができるものと定められている。契約をしている部局によると、知的障害者の社会参加促進や就労支援が目的であるので、競争入札に適しない。そしてその目的を実現できる団体はこれまでの実績を勘案してこの団体の他にはない、ということで当該特定の団体と契約を継続しているとのことであった。

しかし障害者の就業、自立を支援する政策目的に沿った調達に関しては、同条第3号が格別に規定されており、障害者支援施設や障害福祉サービス事業を行う施設等から物品を買い入れたり役務の提供を受ける契約については、同号に該当する随意契約（以下、「3号随意契約」）として「普通地方公共団体の規則で定める手続きにより」行わなければならない。この手続きによって公正性と透明性が確保されるからである。障害者の就業、自立を支援するという目的は、確かに一般的な競争入札によっては達成されないことは明らかであるが、そうした政策目的を理由とした契約は一般的には2号随意契約に該当するものではないと解されている。

・・・最高裁判所の判例もこうした政策目的を理由とした随意契約まで認めるものではないと解されることから、この類の契約が一般的に（2）（注：2号随意契約）の要件に該当するものではないと判断され、規定（注：3号随意契約）が追加されたものである。

（新版 逐条地方自治法〈第6次改訂版〉学陽書房 より抜粋）

注）報告書作成者が挿入した注記

#### ・障害者の就業や自立支援に関する統括的機能の発揮について【結果】

上記のように、3号随意契約とすべきところを2号随意契約として執行していた事例が複数部局で見受けられたことを契機に、障害者の就業や自立支援に関して市

が委託事業をどのように活用していくのかということ由市全体として統括する機能がないということが大きな課題として浮かび上がった。

そこで第3次奈良市障害者福祉基本計画をみたところ、障害者の雇用・就業への支援施策として以下のような記載がある。障がい福祉課に照会したところ、これは国等による障害者就労施設等からの物品等の調達に関する法律（いわゆる障害者優先調達推進法）を念頭に置いたもので、3号随意契約を射程にしたものではなく、障害者の就業や自立支援に関する施策等に関して、市が実施する委託契約の活用については、検討に至っていないとの回答であった。

区分	取組(施策)	内容	事業	取組主体 (主な担当課)
継続	福祉的就労の充実	事業所の経営力強化に向けた支援、共同受注化の推進等、福祉的就労における工賃の向上に向け、公民一体となった取組を進めます。 <b>また、障害者就労施設等の提供する物品・サービスの優先購入・調達を推進します。</b>	就労移行支援 就労継続支援 (A型・B型)	障がい福祉課

しかし、障害者優先調達推進法の対象とする障害者就労施設には、3号随意契約が対象とする障害者支援施設等が含まれているから、障害者優先調達推進法に沿って市が障害者就労施設等から物品調達や役務提供を受けるためには、3号随意契約によることになると考えられる。制度趣旨からしても、障害者優先調達推進法と3号随意契約は一体運用されるべきものであろう。

市が3号随意契約として公表している一覧でも、シルバー人材センターとの契約しか見受けられない。優先調達推進法により求められている障害者就労施設等からの物品等の調達の実績の概要についての公表もない。公表すべき実績がないとする一方で、3号随意契約とすべき委託業務が2号随意契約として処理されていたことは、障害者就労支援等の施策が各課ごとの裁量に委ねられてきたという現実を示すものであり障害者優先調達推進法により課された責務を果たすためにも、障害者就労施設等からの調達に関して統括機能の具備も含めた組織的な対応を要するところである。



## 9. モニタリングについて

### ・契約内容の確認について【意見】

今回、全部局を対象として、様々な契約を確認したが、部局横断的に契約金額や随意契約理由、支払方法等の契約内容をチェックする仕組みが不十分であった。Ⅱ3で記載のとおり、工事及び工事に係る業務委託契約で入札が行われる場合には、入札審査会において一定の評価は行われているが、入札審査会でも契約内容の詳細なチェックは行われておらず、また、工事及び工事に係る業務委託以外の契約ではそもそも入札審査会における審査も行われておらず、各主務課において契約締結が行われている。特に随意契約の場合には競争性が働かないことから、一定金額以上の随意契約については、各主務課以外の部署においてその契約内容をチェックするなど、契約内容の妥当性についてモニタリングできる仕組みの構築を検討されたい。なお、この点については福岡市においても福岡市公正入札監視委員会から類似の意見書が提出されている。

(福岡市公正入札監視委員会「随意契約総点検に係る意見書」より抜粋)

#### 随意契約総点検に係る意見書

福岡市公正入札監視委員会では、福岡市のすべての随意契約（平成24年度）についての福岡市の自己点検を踏まえ、委員会として点検を行った。

特に、「競争性のない随意契約」について、社会的注目度が高いものを中心に、競争性のある契約手続に移行できないかを市民サービスへの影響に配慮しつつ検討するとともに、必要に応じ、各委員がそれぞれの視点で、契約の透明性、効率性、公正性等の確保並びに外郭団体のガバナンスのあり方等について厳しくチェックし指摘・助言等を行い、市としての対応に概ね反映された。

なお、残された課題については、以下の諸点に特に留意されるよう、ここに意見書を提出する。

(略)

4 市が行う随意契約については、事業を担当する部署とは別に、随意契約の執行状況を統括的にモニタリングする体制をとることが望ましい。なお、モニタリングの状況等については、本委員会にも報告願いたい。

#### IV. 公共調達に関する個別結果及び意見

今回、包括外部監査を実施した結果検出された、部局ごとの【結果】、又は【意見】の一覧は以下のとおりである。

No	部局名	課名	件名	区分	該当ページ
1	総合政策部	広報広聴課	随意契約理由の不記載について	結果	57
2	総務部	管財課	目視点検と抜きうち検査の実施について	意見	58
			納品書日付の不実記載について	結果	59
3	市民生活部	市民課	システム調達におけるライフサイクルコストベースでの検討について	意見	60
		病院事業課 (平成26年度においては、医療政策課)	随意契約理由の不記載について	結果	62
		防犯・交通安全課 (平成26年度においては、交通政策課)	見積書の精査について	意見	65
		月ヶ瀬行政センター地域振興課	契約分割による競争入札の回避について	結果	68
			見積書の徴取の方法について	意見	69
			見積書の徴取先の決定について	意見	69
			契約発注単位について	意見	73
			見積書の徴取先の決定について	意見	73
		北部出張所	履行確認の検査の徹底について	意見	75
4	市民活動部	文化振興課	実績確認の実施について	意見	77
			実績確認の実施について	意見	78
5	保健福祉部	福祉政策課	車輛関係費用の過剰負担について	結果	80
			実績確認の実施について	意見	80
		障がい福祉課	履行確認の実施について	結果	82
			予定価格の積算方法について	意見	84
			収支決算書の検証について	意見	84
			複数の委託料の用途混同について	結果	85
		保護第一課	契約分割による見積合わせの回避について	結果	88

			て		
		長寿福祉課	委託業務の見直しについて	意見	91
			費用対効果の検証について	意見	92
			委託契約の継続に係る見直しについて	意見	94
			委託先の見直しについて	意見	95
		介護福祉課	委託料支払額の不合理な分割について	結果	96
			予定価格の妥当性について	意見	97
			業務完了報告書の不十分さについて	意見	98
			業務実施状況の評価について	意見	101
6	子ども未来部	子ども政策課	随意契約理由の希薄さについて	結果	103
			事業実施の効果測定について	意見	103
7	保健所	生活衛生課	随意契約理由の希薄さについて	結果	105
			見積書の吟味について	意見	105
		保健予防課	予防接種事務に関する仕様書について	意見	107
			随意契約理由の不記載について	結果	107
			随意契約理由の不記載について	結果	108
8	環境部	企画総務課	仮施設によるゴミ処理について	意見	110
			実績精算の厳密化について	結果	111
			委託料支払額の不合理な分割について	結果	111
			随意契約理由の希薄さについて	結果	112
		リサイクル推進課	予定価格積算根拠の不十分さについて	意見	115
			委託先との情報共有について	意見	115
			随意契約方法の再検討について	結果	117
		環境清美工場	予定価格の積算方法の見直しについて	結果	119
			見積書の吟味について	結果	122
		環境政策課	予定価格積算根拠の不十分さについて	意見	124
			随意契約方法の再検討について	結果	124
他の委託業務との重複について	意見		125		
9	観光経済部	観光振興課	見積額の査定について	意見	127
		商工労政課	再委託先の変更について	結果	130
			一般管理費の見積りについて	意見	131
10	都市整備部	公園緑地課	随意契約方法の再検討について	結果	133
			業務完了届の不備と検査もれについて	結果	134
			他の委託業務との重複等について	意見	134
		建築指導課	定期報告制度のHP上での周知について	結果	138

			指導手数料の確認と理解について	意見	139
11	企業局	下水道維持課	履行確認書類の入手不足について	意見	142
			履行確認書類の記載不備について	意見	143
		下水道建設課	工事契約の変更について	意見	145
12	消防局	救急課	2号随意契約理由の記載不足等について	意見	147
13	教育委員会	教育総務課	仕様書における業務の特殊性の記載について	意見	149
		生涯学習課	指定管理者からの事業報告について	意見	151
			講座参加者からのアンケート実施について	意見	151
		地域教育課	随意契約理由の不記載について	結果	153
14	選挙管理委員会	選挙管理委員会事務局	契約分割による見積徴取の回避について	結果	154
			支払の遅延について	結果	155

## 1. 総合政策部

### (1) 広報広聴課

#### ① 課の概要

広報広聴課は、広報係と広聴係に分かれており、主に以下の業務を行っている。

#### ◆広報係

- ・「しみんだより」の編集・発行
- ・市ホームページの運用等

#### ◆広聴係

- ・ご意見箱、市長への手紙など市政に関する意見及び要望の処理に関すること
- ・法律相談

#### ② 委託料について

広報広聴課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	法律相談業務委託			担当部局	広報広聴課		
相手先	奈良弁護士会		業者選定方法	2号随意契約			
契約金額	5,922,000円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更の有無	無

業務内容	弁護士が市内居住者の法律的諸問題の相談に応じ、適切な助言並びに指導を無料で行う。
随意契約理由	法律について熟知し、最も幅広く対応できる弁護士を置くことが適切であり、週2回定期で行うことから、ある程度の人員を有する組織であることが必要であるため(起案等に記載なし)。
積算方法	見積書を参考に積算している。
履行確認の方法	法律相談カードを入手している。

上記業務内容は、市民生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的として、弁護士が奈良市内居住者の法律的諸問題の相談に応じ、適切な助言並びに指導を無料で行うものである。

・随意契約理由の不記載について【結果】

上記の委託契約は地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に定める随意契約であるが、随意契約に関する理由書には根拠条文番号「地方自治法施行令第167条の2第1項第2号」のみが示されている。しかし、上記の「随意契約理由」が記載されず、契約の相手方が奈良弁護士会でなければならぬかについての具体的な理由が記載されていない状態であった。

一般競争入札が原則とされている中で、随意契約は例外的な契約方法であることから、契約手続きの透明性の向上や市の説明責任の観点から、2号随意契約をするには、その理由を十分検討し、随意契約理由書等において明確に説明する文章をもって文書化しておく必要がある。

## 2. 総務部

### (1) 管財課

#### ① 課の概要

管財課は、管財係、庁舎管理係、公用車管理係の3係を擁しており、各担当事業は主に下記のとおりである。

#### ◆管財係

公有財産の総括管理に関すること、財産台帳の調整及び保管に関すること、不動産の登記に関すること。

#### ◆庁舎管理係

庁舎管理に関すること、庁舎内の秩序維持、防火、防犯及び美観に関すること。

◆公用車管理係

公用車の総括管理に関すること、保険に関すること、管理配車に関すること。

② 委託料について

管財課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	奈良市庁舎清掃業務委託				担当部局	管財課	
相手先	近鉄ビルサービス株式会社			業者選定方法	一般競争入札		
契約金額	69,174,000円 (3年間総額)	落札率	71.6%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	本庁舎の清掃業務						
積算方法	国土交通省「建築保全業務積算要領」に基づき積算している。						
履行確認の方法	清掃作業日報、作業実施完了報告書による。						

当該業務は、本庁舎の清掃業務全般を一般競争入札で選定された業者に委託し実施している。3年間の長期継続契約であり、今回の契約は平成24年5月1日から平成27年4月30日までとなっている。実施基準仕様書に基づき実施され、日報により日ごとに報告され、月単位で作業実施完了報告書により報告されている。仕様書通りに実施されるため、特に年間の実施計画書などは作成されていない。

・目視点検と抜きうち検査の実施について【意見】

管財課によれば、業務内容の評価については、日報等で品質が確保されているかを確認すると共に、必要に応じて現場での打合せ、確認、意見交換等を行い、受託者の履行能力と意欲向上を図っている。また、来庁者や職員からの情報なども随時業務内容に反映させているとのことである。

ただ、清掃などの役務提供に関して、実施者による報告書等を受領査閲することのみでは履行の確認とは言えないし、現在の検査方法では問題が発覚されたら対応される形になっているが、顕在化していない問題や日々の業務の怠慢があっても発見できない。清掃業務が適正に行われているかを確認するためには、少なくとも現場の目視点検が必要であり、抜きうち検査を取り入れることも合わせて検討されたい。

### ③ 修繕料について

管財課で監査の対象とした修繕料の概要は、以下のとおりである。

支払日	摘要	支出命令額
2014/3/14	オートマチックトランスミッションフルード交換一式	17,850 円
2014/3/14	オートマチックトランスミッションフルード交換一式	17,850 円
2014/3/14	オートマチックトランスミッションフルード交換一式	17,850 円

上記は下水道事業で利用する特殊車両の修繕料である。同じ支払日に同じ摘要の修繕料が同じ支払先に対して同額で3件支出されていた。

#### ・納品書日付の不実記載について【結果】

上記の支払い3件について一括せずに分割した理由を質問したところ、書面上は同一納品日かつ同一支払日となっているが、実際には修繕の時期がそれぞれ一定期間ずつずれており、それをまとめて支払処理するために納品日を同一日で記入したとの回答があった。

このような不実記載は事実の事後検証を困難にする行為であり、職責が問われる行為である。事実をそのまま文書化することがすべての基本であり、行政事務の正当性を説明する証となる。事務に対する意識を変える必要がある。

## 3. 市民生活部

### (1) 市民課

#### ① 課の概要

市民課では、下記の業務を担当している。

- ・ 戸籍及び住民基本台帳に関する届出書の受付及び戸（除）籍全部個人事項証明、戸籍の附票、住民票の写し等の交付業務
- ・ 印鑑登録、廃止及び印鑑登録証明書の交付業務
- ・ 埋火葬の許可業務
- ・ 国民健康保険の資格取得、喪失手続き（住民異動に伴うものに限る）に関する業務
- ・ 住民基本台帳カードの交付業務
- ・ 公的個人認証サービス（電子証明書の交付）に関する業務

また、市民課の出先機関として、市民サービスセンター（市内西大寺東町）が設置されており、市民サービスセンターでは下記の業務を担当している。

- ・ 住民票の写し、住民票記載事項証明書の交付業務

- ・印鑑登録証明書、年金現況証明書の交付業務
- ・戸（除）籍全部個人事項証明、戸籍の附票の交付業務
- ・市税、国民健康保険料、介護保険料、後期高齢者医療保険料の納付業務

② 委託料について

市民課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	戸籍データ入力業務等委託			担当部局	市民課		
相手先	富士ゼロックスシステムサービス株式会社		業者選定方法	2号随意契約			
契約金額	53,978,400 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	戸籍電算化システムに、戸籍の各種届出を入力する業務						
随意契約理由	富士ゼロックスシステムサービス(株)は戸籍電算化システム導入業務を委託した者であり、奈良市の戸籍システムの開発メーカーとしてその操作に精通しており正確かつ速やかに作業ができるため。						
積算方法	見積書を参考に積算している。						
履行確認の方法	完了届により履行を確認している。						

上記業務の内容は、戸籍届書の戸籍システムへの入力及び入力内容の照合作業を行う戸籍異動処理業務、戸籍届書に基づく附票データ作成、住民基本台帳法関係通知に基づく附票データの作成、住民基本台帳法関係通知の作成、在外選挙人登録処理を行う附票異動処理業務、人口動態調査データの入出力を行う人口動態調査関連業務、相続税法第 58 条の通知の作成、戸籍届書送達確認書の作成、住民基本台帳法第 9 条 2 項の通知の作成、本人確認制度に基づく通知の作成を行う戸籍異動処理関連各種帳票作成業務からなる。

- ・システム調達におけるライフサイクルコストベースでの検討について【意見】

市では平成 24 年 11 月より戸籍事務の電算化を開始している。これに先駆け、平成 23 年度から、戸籍電算化システム導入業務を富士ゼロックスシステムサービス(株)に業務委託している。プロポーザル方式により業務委託先を同社に決定しているが、その



評価においては将来的な運用保守に係るランニングコストの検討までは含まれていない。

しかし、システム導入は比較的多額な投資であり、一たび導入した後はそのシステムに応じたランニングコストが長期にわたり生じるものであるから、設計開発と運用保守を容易に分離調達できる場合を除いては、初年度のイニシャルコストのみで判断するのではなく、使用予測期間の運用保守に係る委託料総額や維持費等を含めたライフサイクルコストを勘案して業者を選定し、コスト縮減が図られるべきである。

なお、システムの運用管理及びその機能の維持補修は長期間に及び見積もりが困難となることが考えられるが、そのような場合、合理的な一定の期間を設定することも想定される。

## (2) 病院事業課（平成 26 年度においては医療政策課。以下同様。）

### ① 課の概要

病院事業課は、市立奈良病院に関すること、市立診療所・応急診療所に関すること、地域医療施策に関することを主な業務内容としている。

市立奈良病院は、平成 16 年 12 月 1 日に独立行政法人国立病院機構から経営移譲を受け、公益社団法人地域医療振興協会（平成 21 年 12 月 1 日に公益社団法人へ移行している。）を指定管理者として開院した。平成 25 年 1 月には新病院の診療が開始され、病床数は 350 床、診療科目も現在 26 診療科となっている。

市立診療所については、奈良市立診療所設置条例に基づき田原、柳生、月ヶ瀬及び都祁診療所の 4 診療所が設置され、現在は公益社団法人地域医療振興協会を指定管理者とする指定管理により運営している。市立応急診療所についても、条例に基づき休日夜間応急診療所及び休日歯科応急診療所の 2 つの応急診療所が設置され、奈良市医師会や奈良市薬剤師会に委託して運営している。

地域医療施策に関する業務では、奈良市において取り組むべき保健医療施策の推進の基本となる方向性を探ることを目的に、奈良市の保健医療の現状や課題、取り組み方法などを検討している。

なお、平成 26 年度に病院事業課から医療政策課へと課名が変更となったことに伴い、地域医療施策に関することが新たに事務分掌に加わっている。

### ② 委託料について

医療政策課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	奈良市立休日夜間応急診療所診療業務	担当部局	病院事業課
----	-------------------	------	-------

相手先	一般社団法人奈良市医師会			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	86,429,850円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	休日夜間応急診療所における診療業務						
随意契約理由	診療担当医師を安定的及び確実に確保するため(起案等に記載なし)。						
積算方法	見積書を参考に積算している。						
履行確認の方法	月ごとに業務実施報告書を入手している。						

上記業務の内容は、担当医師2名を診療所に派遣し診療行為を行うという業務である。

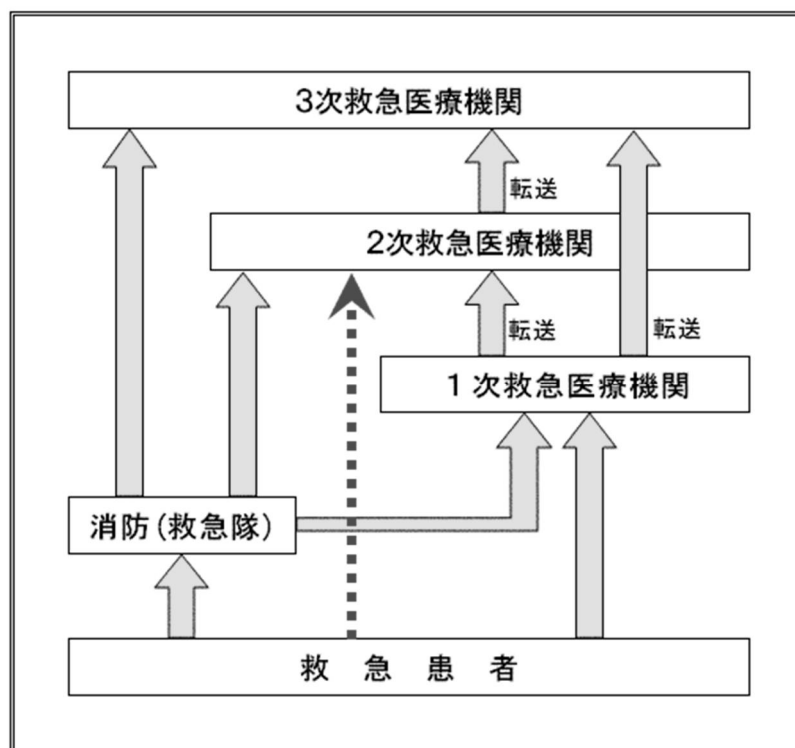
・随意契約理由の不記載について【結果】

市立休日夜間応急診療所は、奈良市における救急医療体制の一次救急医療機関として位置づけられている。そのため、休日夜間応急診療所では、診療時間内において医師を確保し、診療行為を速やかに実施できる体制を確実に整えておく必要がある。

市は奈良市医師会が、市内にある医療機関の医師、そこに勤務する医師が加入する団体であり、休日夜間で医師を確実に確保できる団体であるという理由で、当該団体と地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に基づく随意契約を締結している。しかし、随意契約を締結した理由が起案書類等に明記されていなかった。

随意契約は一般競争入札の例外であり、随意契約の理由について、起案等に明確に説明する文章をもって文書化しなければならない。

【奈良市における休日・夜間救急医療体制】



< 出典：奈良市 HP >

奈良県の救急医療体制は1次救急(軽症の外来初期診療)、2次救急(入院が必要な診療)、3次救急(重症で高度な専門性を要する診療)と患者の方の症状により対応できるような体制が整備されている。

この中で、奈良市の救急医療体制は次のとおりとなっている。

【医療機関】

内科・小児科の場合	
1次救急医療機関	市立休日夜間応急診療所
2次救急医療機関	内科 14 病院 (救急告示 11 病院+3 病院) による病院群輪番制
	小児科 6 病院 (市外の病院含む) による小児科病院輪番体制
3次救急医療機関	奈良県総合医療センター救命救急センター
	県立医科大学附属病院高度救命救急センター
	近畿大学医学部奈良病院救命救急センター

【休日夜間応急診療所の診療時間】

	内科及び小児科
夜間	午後 10 時から翌朝午前 6 時まで
休日	午前 10 時から午後 7 時まで
土曜日	午後 3 時から午後 7 時まで

(3) 防犯・交通安全課（平成 26 年度においては交通政策課。以下同様。）

① 課の概要

防犯・交通安全課では、防犯係と交通安全係に分かれており、主な業務は以下の通りである。

◆防犯係

- ・防犯講演会の開催
- ・青色防犯パトロールの実施
- ・防犯情報の周知啓発

◆交通安全係

- ・交通安全教室の実施等交通安全啓発活動の推進
- ・放置自転車対策
- ・市営自転車駐車場の管理運営

② 委託料について

防犯・交通安全課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	放置自転車等移送・監視指導業務委託			担当部局	防犯・交通安全課		
相手先	公益社団法人奈良市シルバー人材センター(市の外郭団体)			業者選定方法	3号随意契約		
契約金額	6,147,424 円	落札率	99%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	自転車等放置禁止区域内での放置自転車等の保管施設への移送、自転車等の利用者に対する駐車指導及び放置自転車の整理						
随意契約理由	高齢者の雇用促進を図り社会参加・貢献の場を提供する趣旨及び高齢者の福祉に寄与するため。						
積算方法	予算を参考に積算している。						

履行確認の 方法	業務報告書を入手している。
-------------	---------------

上記契約は、奈良市自転車等の安全利用に関する条例（昭和 59 年奈良市条例第 23 号）に基づき、放置自転車対策として具体的には下記の業務を委託するものである。

- ①自転車等放置禁止区域内に放置された自転車等に警告エフ（警告札）を貼りつける。
- ②警告エフのある自転車等を奈良市自転車等保管施設に移送し、整理保管する。
- ③同区域内において、自転車等の利用者に対し駐車指導及び放置自転車等の整理を行う。

・見積書の精査について【意見】

上記の委託契約は、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 3 号に定める随意契約であり、奈良市契約規則第 17 条の 3 により、シルバー人材センターを契約の相手方とすることが事前公表され、事後公表資料によれば、契約相手方の選定理由は以下のように説明されている。

契約相手方の選定理由
高年齢者の雇用の安定等に関する法律第 41 条第 1 項に規定するシルバー人材センターで、市内に拠点があり、見積金額が予定価格の範囲内であったため、公益社団法人奈良市シルバー人材センターと契約することにより、高齢者の雇用確保に寄与できるため。

交通政策課担当者によれば、この契約に係る予定価格は当初予算を参考に算出し、当初予算は前年度予算を参考に算出されているとのことである。その過程で内容項目別・費目別の検討はなされておらず、契約金額の妥当性については、金額総額だけに着目して見積金額が予算・予定価格の範囲内であったということのみで単純に判断されているということであった。

そして、見積書の内訳項目として下記のように記載されていた「車両損料」と「携帯電話使用料」に関し、その積算基礎について担当者に説明を求めたが、明確な回答は得られなかった。

車両損料	9,200 円 × 212 台 = 1,950,400 円
携帯電話使用料	42,000 円

随意契約として価格の競争性が働かない状況、特に本件のように複数年にわたり特定の相手先との契約が繰り返される場合においては、相手先の実績を内容項目別費目別等に把握しなければ、金額査定基準たる予定価格を適切に定めることはできない

(奈良市契約規則第 18 条、第 10 条 3 項参照)。まずは相手方から内容項目別費目別等の実績報告を受けて、それをベースに翌年度の予定価格を適切に積算することが必要である。市の外郭団体であるならば透明性の観点から尚更である。その上で見積書の内訳について十分に検証し適正な価格交渉に努める。そうした実務の積み重ねが担当職員の職責であると思料する。

#### (4) 月ヶ瀬行政センター地域振興課

##### ① 課の概要

月ヶ瀬行政センター地域振興課は、「地域が光り輝く行政」を目標に掲げて、住民のと共に、地域振興のための諸事業を推進している。具体的には、自治会等各種団体との連絡調整、観光施設及び地域振興施設の維持管理、農林業振興に関する申請等の受付、道路及び河川等の軽易な維持管理、不法投棄や水質汚濁等の苦情相談受付に関することを業務内容としている。

##### ② 委託料について

月ヶ瀬行政センター地域振興課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	草刈作業業務委託(草刈ー1)			担当部局	月ヶ瀬行政センター地域振興課		
相手先	山中産業			業者選定方法	1号随意契約		
契約金額	325,500 円	落札率	98%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市 月ヶ瀬 長引地内における草刈作業						
随意契約理由	近接の 3 業者に対して見積合わせを実施し、最低金額で見積書を提出した者と随意契約を締結している。						
積算方法	土木工事標準積算基準書を根拠に積算している。						
履行確認の方法	業務完了報告により履行を確認している。 なお、業務完了報告には、履行確認が実施できるよう、履行前及び履行後の写真が添付されている。						

上記は、月ヶ瀬長引地内にある市道長引桃香野線で必要な箇所について草刈を実施

するという業務である。

件名	草刈作業業務委託(草刈-2)			担当部局	月ヶ瀬行政センター地域振興課		
相手先	ヤマナカ産業			業者選定方法	1号随意契約		
契約金額	231,000円	落札率	97%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市 月ヶ瀬 長引地内における草刈作業						
随意契約理由	近接の3業者に対して見積合わせを実施し、最低金額で見積書を提出した者と随意契約を締結している。						
積算方法	土木工事標準積算基準書を根拠に積算している。						
履行確認の方法	業務完了報告により履行を確認している。 なお、業務完了報告には、履行確認が実施できるよう、履行前及び履行後の写真が添付されている。						

上記は、月ヶ瀬長引地内にある市道田山長引線に必要な箇所について草刈を実施するという業務である。

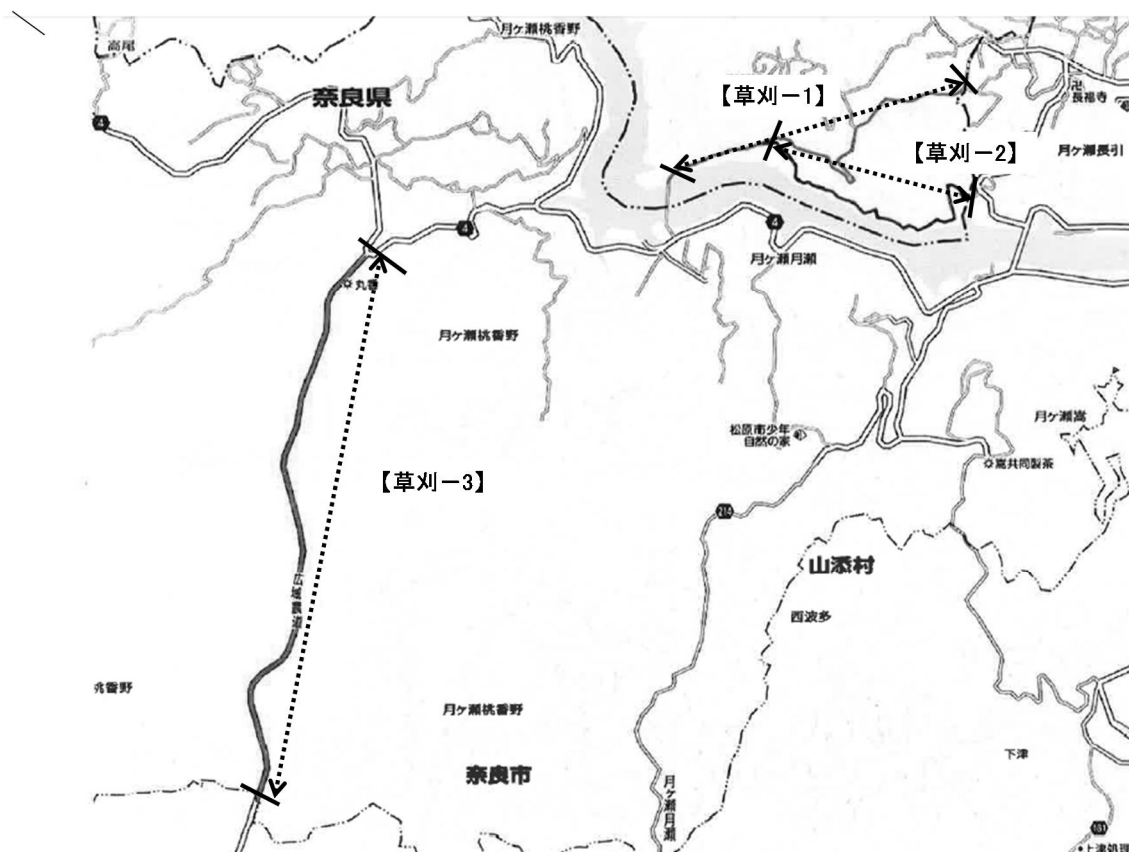
件名	草刈作業業務委託(草刈-3)			担当部局	月ヶ瀬行政センター地域振興課		
相手先	共伸ホーム			業者選定方法	1号随意契約		
契約金額	325,500円	落札率	98%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市 月ヶ瀬 長引地内における草刈作業						
随意契約理由	近接の3業者に対して見積合わせを実施し、最低金額で見積書を提出した者と随意契約を締結している。						
積算方法	土木工事標準積算基準書を根拠に積算している。						

<p>履行確認の方法</p>	<p>業務完了報告により履行を確認している。          なお、業務完了報告には、履行確認が実施できるよう、履行前及び履行後の写真が添付されている。</p>
----------------	---

上記は、月ヶ瀬桃香野地内にある市道上深川北野桃香野線で必要な箇所について草刈を実施するという業務である。

・契約分割による競争入札の回避について【結果】

月ヶ瀬地内における草刈業務の3件の契約は、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号の規定による随意契約となっている。作業路線ごとにそれぞれ単独の業務として契約している。各契約における作業路線は以下の通りとなっている。



< 出典：Yahoo! 地図 >

このように3つの路線はそれぞれ隣接する箇所であり、工期及び業務内容も同一となっているため、路線ごとに契約を分ける必要性に乏しいが、路線が異なるという理由のみで分割して契約発注されている。そのため、それぞれの契約が各業者との地方自治法施行令第167条の2第1項第1号の規定による随意契約となっているが、業務



を一括して発注していれば予定価格が 50 万円を超え、一般競争入札が必要であった（奈良市契約規則第 17 条の 2）。契約を分割することにより恣意的に予定価格を下げ、随意契約を締結することは、地方自治法の趣旨に反する行為である。また、業務の規模を大きくすることによりスケールメリットを享受できるため、契約金額全体が安価となる可能性もあった。

不適切な分割発注は行わず、競争入札等による公平性と透明性の確保に尽力して本来の職務が適正に果たされるべきである。透明性のある公共調達に一層の意を払うよう意識を変える必要がある。

・見積書の徴取の方法について【意見】

月ヶ瀬地内における草刈業務の三件の契約はいずれも随意契約であるため、奈良市契約規則第 18 条の 2 第 1 項の規定に従って三者より見積書を徴取し、それぞれ見積り価格の低い業者と契約を締結している。

月ヶ瀬地内における草刈業務の三件の契約では、同じ三業者より見積書を徴取しているが、

- ①草刈作業業務委託（草刈－1）業務では平成 25 年 7 月 17 日午前 9 時 00 分に、
- ②草刈作業業務委託（草刈－2）業務では平成 25 年 7 月 17 日午前 9 時 15 分に、
- ③草刈作業業務委託（草刈－3）業務では平成 25 年 7 月 17 日午前 9 時 30 分に、

それぞれの業務毎に月ヶ瀬行政センター地域振興課において徴取している。つまり当日の 9 時から 9 時 45 分頃までは見積を提出する三者が同課において事実上一堂に会する状況にありえたということである。誰が見積書を持参しているかが一目瞭然であり、競争原理がうまく機能していない可能性がある。

見積り合わせの実施は、より適正な価格で契約が可能であるという利点があるが、その利点を最大限生かすためには業者間で競争原理を働かせる必要がある。そのためには、見積書を徴取する側としても、業者間で事前に相互で話し合う機会を自ら提供することになるようなことはせず、手順を工夫する配慮を行い、三者間で談合が行われるリスクを低減する必要がある。

・見積書の徴取先の決定について【意見】

月ヶ瀬地内における草刈業務の 3 件の契約については、いずれも履行場所の近接の業者を選定して見積書を徴取しているが、いずれの業者から見積書を徴取するのかその選定方法は明文化されておらず客観性に欠ける。

徴取先が固定化してしまうと、当該業者間で談合が行われるリスクが高まる。よって、委託業務を受ける機会を広く公平に付与して競争性を確保する観点からは、見積をできるだけ多くの業者から募り偏在・固定化しないような選定方法を検討すべきであり、そうした選定方法を明文化し選定経緯を文書化して客観性と事後の検証可能

性を確保することが必要である。

③ 工事契約について

月ヶ瀬行政センター地域振興課で監査の対象とした工事契約の概要は、以下のとおりである。

件名	道路修繕工事(道修-1)			担当部局	月ヶ瀬行政センター地域振興課		
相手先	山中産業			業者選定方法	1号随意契約		
契約金額	808,500円	落札率	97%	(委託の場合) 再委託の有無	—	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市 月ヶ瀬 桃香野地内における道路修繕工事						
随意契約理由	近接の3業者に対して見積合わせを実施し、最低金額で見積書を提出した者と随意契約を締結している。						
積算方法	土木工事標準積算基準書を根拠に積算している。						

上記業務の内容は、月ヶ瀬 桃香野地内における道路の傷み等を修繕する工事である。

件名	舗装道補修工事(舗補-1)			担当部局	月ヶ瀬行政センター地域振興課		
相手先	山中産業			業者選定方法	1号随意契約		
契約金額	672,000円	落札率	99%	(委託の場合) 再委託の有無	—	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市 月ヶ瀬 桃香野地内における道路舗装工事						
随意契約理由	近接の3業者に対して見積合わせを実施し、最低金額で見積書を提出した者と随意契約を締結している。						
積算方法	土木工事標準積算基準書を根拠に積算している。						

上記業務の内容は、月ヶ瀬 桃香野地内における道路の舗装等を修繕する工事である。

件名	舗装道補修工事(舗補-2)			担当部局	月ヶ瀬行政センター地域振興課		
相手先	亀澤建設			業者選定方法	1号随意契約		
契約金額	483,000円	落札率	97%	(委託の場合) 再委託の有無	—	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市 月ヶ瀬 長引地内における道路舗装工事						
随意契約理由	近接の2業者に対して見積合わせを実施し、最低金額で見積書を提出した者と随意契約を締結している。						
積算方法	土木工事標準積算基準書を根拠に積算している。						

上記業務の内容は、月ヶ瀬 長引地内における道路の舗装等を修繕する工事である。

件名	河川修繕工事(河修-1)			担当部局	月ヶ瀬行政センター地域振興課		
相手先	山中産業			業者選定方法	1号随意契約		
契約金額	787,500円	落札率	99%	(委託の場合) 再委託の有無	—	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市 月ヶ瀬 桃香野地内における護岸の修繕工事						
随意契約理由	近接の3業者に対して見積合わせを実施し、最低金額で見積書を提出した者と随意契約を締結している。						
積算方法	土木工事標準積算基準書を根拠に積算している。						

上記業務の内容は、月ヶ瀬 桃香野地内における護岸を修繕する工事である。

件名	河川修繕工事(河修-2)			担当部局	月ヶ瀬行政センター地域振興課		
相手先	ヤマナカ産業			業者選定方法	1号随意契約		
契約金額	1,260,000円	落札率	97%	(委託の場合) 再委託の有無	—	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市 月ヶ瀬 月瀬地内における護岸の修繕工事						
随意契約 理由	近接の3業者に対して見積合わせを実施し、最低金額で見積書を提出した者と随意契約を締結している。						
積算方法	土木工事標準積算基準書を根拠に積算している。						

上記業務の内容は、月ヶ瀬 月瀬地内における護岸を修繕する工事である。

件名	河川修繕工事(河修-3)			担当部局	月ヶ瀬行政センター地域振興課		
相手先	ヤマナカ産業			業者選定方法	1号随意契約		
契約金額	1,207,500円	落札率	95%	(委託の場合) 再委託の有無	—	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市 月ヶ瀬 月瀬地内における護岸の修繕工事						
随意契約 理由	近接の3業者に対して見積合わせを実施し、最低金額で見積書を提出した者と随意契約を締結している。						
積算方法	土木工事標準積算基準書を根拠に積算している。						

上記業務の内容は、月ヶ瀬 月瀬地内における護岸を修繕する工事である。

件名	河川修繕工事(河修-4)			担当部局	月ヶ瀬行政センター地域振興課		
相手先	山中産業			業者選定方法	1号随意契約		
契約金額	451,500円	落札率	94%	(委託の場合) 再委託の有無	—	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市 月ヶ瀬 桃香野地内における護岸の修繕工事						
随意契約理由	近接の2業者に対して見積合わせを実施し、最低金額で見積書を提出した者と随意契約を締結している。						
積算方法	土木工事標準積算基準書を根拠に積算している。						

上記業務の内容は、月ヶ瀬 桃香野地内における護岸を修繕する工事である。

・契約発注単位について【意見】

監査の対象とした工事契約7件についてはいずれも、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号の規定による随意契約となっている。工事契約の場合、工事内容や工法が異なるため、契約を分割して発注することに一定の合理性はあるといえる。

ただし、工事をまとめて発注した方が規模の経済が働き、より経済的である場合がある。よって、工事内容や契約内容の見直しを行い、一括して発注できる可能性を検討すべきである。

・見積書の徴取先の決定について【意見】

監査の対象とした工事契約7件についてはいずれも少額随意契約のため、複数の者より見積書を徴取している。

各工事契約において見積書を徴取した業者は以下のとおりである。

工事内容	道修-1	舗補-1	舗補-2	河修-1	河修-2	河修-3	河修-4
工事場所	桃香野地内	桃香野地内	長引地内	桃香野地内	月ヶ瀬地内	月ヶ瀬地内	桃香野地内
見積合わせ参加業者	A者	○	○		○		
	B者	○	○	○	○	○	○
	C者		○	○			
	D者	○			○	○	○
	E者					○	○

担当者の説明によれば、見積書を徴取する業者の選定においては、まず工事現場の近接の業者を検索し、近接する業者がなければ、近接するエリアより業者を検索するという方法により決定しているとのことである。しかし、その選定方法は明文化されておらず、選定経緯についても文書化されていないため、上記のように同じエリア（地内）における同種の工事であっても見積書の徴取先が区々であることについて、客観的な説明と事後的な検証ができない状況にある。

見積の徴取先が固定化してしまうと、当該業者間で談合が行われるリスクが高まる。よって工事契約を受ける機会を公平に付与して競争性を確保する観点からは、見積をできるだけ多くの業者から募り偏在・固定化しないような選定方法を検討すべきであり、そうした選定方法を明文化し、選定経緯を文書化して客観性と事後の検証可能性を確保することが必要である。

#### (5) 北部出張所

##### ① 課の概要

北部出張所は、戸籍法・住民基本台帳法に基づく事務、国民健康保険及び国民年金の資格取得・喪失手続等の保険・年金関係、老春手帳の交付申請や市税などの福祉・税務関係等の業務を行っている。

##### ② 委託料について

北部出張所で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	北部会館清掃管理業務委託			担当部局	北部出張所		
相手先	株式会社奈良保健衛生社		業者選定方法	指名競争入札			
契約金額	(月額) 437,561円	落札率	84%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更の有無	無
業務内容	奈良市北部会館及び建物周辺の清掃管理業務						
随意契約理由	-						
積算方法	予算を参考としている。						

<p>履行確認の方法</p>	<p>業務完了報告により履行を確認している。</p>
----------------	----------------------------

上記業務内容は、奈良市北部会館の機能を最高度に発揮させ、常に快適な環境状態を保ち、長時間にわたり機能の維持を図ることを目的として、奈良市北部会館及び建物周辺の清掃業務を行うものである。

・履行確認の検査の徹底について【意見】

委託契約書によれば、株式会社奈良保健衛生社は委託業務を完了したときに委託業務完了報告書を北部出張所に提出し、北部出張所は、当該委託業務完了報告書を受理して委託業務の履行について確認し、完全に履行されていない場合には同社に対し委託業務の履行を求めることになっている。また、仕様書によれば、同社は毎日の業務終了後に作業日報を作成し、翌日午前 9 時までに北部出張所の職員に提出することになっている。

しかし、平成 25 年度において、北部出張所では同社から月次作業での作業実施完了報告は提出を受けているものの、日次作業での作業日報の提出を受けていなかった。委託した日々の清掃業務については作業日報が履行確認の証拠書類となるが、その作業日報の提出がなく、履行確認の検査が不十分なまま支出されていたということである。

上記作業日報の未入手について、北部出張所は独自に是正を行い、平成 26 年 4 月から作業日報を入手しているが、今後も仕様書で定めた報告書類の提出について確認検査を徹底するとともに、受託者からの一方的な報告に頼るだけでなく、委託者として能動的な検査についても検討試行されたい。

#### 4. 市民活動部

##### (1) 文化振興課

###### ① 課の概要

文化振興課の分掌事務は概ね下記の通りである。

- ・文化振興の総合的な企画及び調整並びに推進に関すること。
- ・文化の国内外への発信に関すること。
- ・芸術及び学術文化活動の育成に関すること。
- ・文化施設の管理に関すること。
- ・文化振興計画推進委員会に関すること。
- ・文化施設の建設計画に関すること。
- ・市民文化の振興に関すること。

② 委託料について

文化振興課で監査の対象とした指定管理の概要は、以下のとおりである。

件名	奈良市ならまちセンターの管理経費		担当部局	文化振興課	
相手先	一般財団法人 奈良市総合財団 (市の外郭団体)	業者選定方法	指定管理(非公募)		
指定管理料	91,000,000 円	再委託の有無	有	協定変更 の有無	無
業務内容	ならまちセンターの管理業務				
積算方法	見積書を参考に積算している。				
履行確認の方法	月次報告書及び年次報告書を入手している。				

当指定管理業務については昨年度の包括外部監査において監査対象とされていたため、今回は指定管理業務の実績確認の状況及び確認結果の次年度への反映状況についてのみ対象とした。

ならまちセンターの管理業務については、同センター設置当初の平成元年から現在の指定管理先である一般財団法人奈良市総合財団の前身である財団法人ならまち振興財団を指定管理者として継続して随意契約を行い、平成 18 年度からは非公募による指定管理契約となっている。一貫して同じ団体による管理が継続している状況である。非公募で当該外郭団体を指定管理者とし続ける是非については、前年度の包括外部監査において以下のような意見が出されている。(抜粋)

市は、統廃合指針で、「プロパー職員の雇用問題については、本来外郭団体自らの責任において取り組むべきものであるが、市は行政を補完する役割を外郭団体に委ねてきた経緯や、設置者、指導監督者としての責務から、外郭団体と協調してプロパー職員の雇用の確保に取り組む。」としている。

しかし、非公募による指定管理者の指定を雇用確保の一手段として用いることが、市民に対して合理的に説明し得る範囲であるかは疑問がある。専門性が低い人材がいる総合財団を非公募で指定管理者にし、高い人件費を賄うために指定管理料として市税を投入することが適切であるか今一度検討されたい。



・実績確認の実施について【意見】

指定管理料については、過去2年の実績及び前年の予算額を対比させる形で積算されている。また積算基礎として大まかな項目別内訳も明記されている。

(一部抜粋)

(単位：千円)

項目	H26 要求額	H25 予算額	(参考) H25 決算額	H23 決算額	H24 決算額
・・・					
人件費	27,827	26,544	27,917	21,941	25,625
委託費	37,786	38,211	36,630	39,860	39,357
光熱水費	23,336	22,688	24,036	20,939	21,507
修繕費	400	400	405	791	908
・・・					
契約金額総額	92,101	91,000	92,101	86,849	89,154

当指定管理業務については、予算ではなく業務に係る決算額により契約金額総額が決定されるものであるため、決算額についてどのような確認を実施しているか質問したところ、委託費については明細一覧を通覧して異常性有無を確認しているが、修繕費などについては項目一覧のチェックも行っていないとのことであった。

当指定管理業務は実績精算が行われるものであり、実績確認は重視されるべきものである。さらに競争を行わずに同じ相手先を継続して指定管理者としているので、価格の透明性と妥当性を確保する観点からは事後的な実績確認をより一層厳密に行う必要がある。

修繕費の中に備品計上すべきものが含まれていないかなど検討すること、貸与備品が適切に管理されているか抜取で実査を行うこと、当該指定管理先財団の他事業との費用按分が適切に行われているか検証すること、などの手法を取り入れることで、実績確認をより適切に行われたい。

件名	なら 100 年会館駐車場管理業務		担当部局	文化振興課
相手先	奈良市市街地開発株式会社 (市の外郭団体)	業者選定方法	指定管理(非公募)	

指定管理料	18,100,000 円	再委託の有無	有	協定変更の有無	無
業務内容	なら 100 年会館駐車場管理業務				
積算方法	見積書を参考に積算している。				
履行確認の方法	月報及び年度事業報告書を入手している。				

当指定管理業務についても昨年度の包括外部監査において監査対象とされていたため、今回は指定管理業務の実績確認の状況及び確認結果の次年度への反映状況についてのみ対象とした。なお、なら 100 年会館駐車場指定管理業務と土木管理課所管の JR 奈良駅第 1 駐車場・第 2 駐車場指定管理業務は一体として同一の指定管理者によって運営されているが、協定は所管課が異なるため別となっている。

年度事業報告書には収支決算書が添付されているが、収入である指定管理料と全く同額の支出決算額となっている。

・実績確認の実施について【意見】

指定管理料は実際の支出見積額に合わせて算定されているが、支出額の項目には、外部委託により支出額が固定されていると考えられる清掃費、保安警備費、設備点検費等以外に、下記の項目が含まれている。

項目	金額(単位：円)	内訳等
消耗品費	200,000	消耗部品費等
印刷費	223,000	駐車券・回数券等
ゴミ処理費	23,000	
その他	269,000	保険料・スポットメンテナンス
会社経費	848,095	

上記項目については、実際の決算額は計画額と比べ多少の増減が発生することが一般的であるが、前述したとおり、収入支出差額は 0 円となっている。差額の発生がなかったのか質問したところ、予算額について精査を行っているため予算額どおりの支出となっているとのことであった。

年度指定管理料は年度協定で定められるものとされており、精算条項は設けられておらず、決算額が多少増減したとしても指定管理料には影響しないが、翌年度以降の指定管理料決定の際に重要な要素となる。

上記のような項目すべてにおいて決算額が予算額と一致することは非常に稀であるため、支出の正確性と確実性を確認するために領収書等の証票書類との照合を抜取で行うこと、修繕費の中に備品計上すべきものが含まれていないかなど検討すること、当該指定管理者の他事業との費用按分が適切に行われているか検証すること、などの手法を取り入れることで、実績確認をより適切に行われたい。

## 5. 保健福祉部

### (1) 福祉政策課

#### ① 課の概要

福祉政策課は、奈良市の福祉行政に関する総合調整を行っている。主に、社会福祉法人の認可業務を行い、奈良市社会福祉協議会の所管課である。また、社会福祉法人等の指導監査も行っている。その他、民生委員・児童委員に関すること、戦傷病者や戦没遺族の援護に関すること、軍人恩給に関すること、地域福祉計画の推進に関することなどを所管している。

#### ② 委託料について

福祉政策課で監査の対象とした指定管理の概要は、以下のとおりである。

件名	奈良市月ヶ瀬福祉センター管理業務委託	担当部局	福祉政策課		
相手先	社会福祉法人 奈良市社会福祉協議会	業者選定方法	指定管理(公募)		
指定管理料	33,500,000 円	再委託の有無	無	協定変更の有無	無
業務内容	福祉センターの管理業務				
積算方法	業者予算を参考に積算している。				
履行確認の方法	実績報告書を入手している。				

当指定管理業務については昨年度の包括外部監査において監査対象とされていたため、今回は指定管理業務の実績確認の状況及び確認結果の次年度への反映状況についてのみ対象とした。

年間の指定管理料決定の根拠となる予算の積算書においては、必要経費につき各項

目に区分して実費見合いの額が詳細に積算されている。また年度末には事業収支決算書を提出し、その中で当初予算額からの予算流用額や不用額を報告する形で精算されている。(以下に一部抜粋)

この予算の積算において、下記のように一部不適切なものがあつた。

・ 車輛関係費用の過剰負担について【結果】

この予算の積算書の中に事業に供する車輛 2 台分の費用として 573 千円が積算されていたが、業務受託者の奈良市社会福祉協議会は当該指定管理業務のほかに自主事業も行っており、車輛 2 台を両業務に共用していた。その使用割合を平成 26 年 5 月～7 月の 3 か月間で確認したところ、指定管理業務への使用率は下記のとおりであつた。

車種	総距離	うち指定管理業務に使用	使用率
プロボックス	5,508 km	187km	3%
軽トラ	501km	483km	96%

平成 25 年度の車輛関係の支出額 573 千円を上記の車種ごとの使用率に応じて按分すると、約 493 千円は過剰に負担していると計算される。奈良市社会福祉協議会の自主事業への車輛供用に対応する金額については、市の過剰負担となるので指導が必要である。

・ 実績確認の実施について【意見】

指定管理料が必要経費の実費見合いとして精算されているが、自主事業との区別が明確になされておらず、当該業務に必要とされる費用なのか否かの確認がなされていない。受託者からの業務実績の中身を具体的に確認することによって初めて、次年度以降の予算の積算に結びつき適切な委託料が算出されるものと考えられるため、実績確認は十分に行われる必要がある。特に当該業務は同じ財援団体に対して継続して委託を行っている業務であり、透明性と健全性確保の観点から支出内容の精査はより一層十分に行われる必要がある。

(2) 障がい福祉課

① 課の概要

障がい福祉課は、企画管理係、自立支援給付係、在宅支援係、生活支援係、精神福祉係の 5 つの係に分かれている。各係の主な業務内容は、以下のとおりである。

◆企画管理係

障害者福祉事業の企画・調整や、障害福祉サービス事業者、障害者支援施設及び相

談支援事業者の指定に関する業務など。

◆自立支援給付係

精神障害者に係わるものを除く障害福祉サービスに関する業務や、障害福祉施設の設置に関する業務など。

◆在宅支援係

身体障害者手帳の交付や、障害児福祉手当、特別障害者手当等の支給に関する業務、及び在宅福祉サービスに関する業務など。

◆生活支援係

療育手帳や地域生活支援事業（精神障害者に係るもの及び日常生活用具給付事業を除く）に関する業務、及び障害児通所支援や障害児相談支援の給付に関する業務など。

◆精神福祉係

精神障害者保健福祉手帳に関する業務や、自立支援医療費に関する業務、精神障害者通院医療費助成に関する業務など。

② 委託料について

障がい福祉課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	奈良市友愛バス優遇措置事業委託			担当部局	障がい福祉課		
相手先	奈良交通株式会社			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	105,796,800 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	路線バスの運行に際して、奈良市内に居住する身体障害者及び知的障害者並びに精神障害者のバス運賃を無料化する。						
随意契約理由	奈良市内で路線バスを運行しているのは奈良交通株式会社のみであり、他に契約の相手方がないため。						
積算方法	予算額を基に積算している。						
履行確認の方法	特に実施していない。						

当該委託業務は、障害者の生活行動範囲の拡大と社会参加の促進を図るため、奈良市内のバス停留所相互間を無料で乗車できるようにするものである。優遇措置の対象

は、奈良市の居住者で、身体障害者手帳、療育手帳及び精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者である。優遇措置を受けようとする者は、市に申請して友愛バス優待乗車証（以下、「乗車証」という）の交付を受け、バス乗車の際に運転手に当該乗車証を提示すると、無料で乗車することができる。

・履行確認の実施について【結果】

当該委託業務に関する履行確認が実施されていない。

友愛バス優遇措置事業では、対象者は乗車証を提示すればエリア内の乗車が無料になる。そのため、ICカードを使う乗車とは異なり乗車記録が残らず、利用人数を正確に把握することが難しい。障がい福祉課の担当者への聞き取りによると、乗車人数の記録が残らないことが、履行確認を実施できていない理由であるとのことである。

しかし、実際の利用人数を把握しなければ、当該事業がどれほどの効果をもたらしているのか、どれだけ市民の役に立っているのかを計ることはできない。また、奈良交通株式会社に支払われる委託料は、実質的には優遇措置を受ける者のバス運賃であり、乗車人数を把握しなければ支払った委託料が妥当な水準であるのか検証することができない。随意契約であっても、地方公共団体はその事務を処理するにあたっては、最少の経費で最大の効果を挙げられるようにしなければならないのであるから（地方自治法第2条第14項）、障がい福祉課は契約価格の妥当性を検証するという意味でも、履行確認は実施しなければならない。

乗車人数のアンケート調査は平成23年度に実施されているが、それ以降の実施はなく、利用状況が変化していることも想定される。乗車人数を測定するには、対象者の乗車時に運転手が人数を記録する方法等が考えられる。この場合、乗車人員数の測定に追加の作業が発生することは理解できるが、全乗車人数を正確に把握する必要はなく、期間を限定して乗車人数の記録を求め、そこから年間の乗車人員を推定するなど、把握方法については検討の余地がある。

毎年多額の委託料を支払っていることを勘案すると、何らかの方法で乗車人員を把握すべきであって、受託者に報告を求めるべき事項と考えられる。マニュアル管理の手間と正確性確保等検討すべき問題はあがるが、現状のまま放置するべきではない。

件名	相談支援事業委託		担当部局	障がい福祉課
相手先	社会福祉法人 奈良市社会福祉協議会 他7団体	業者選定方法	2号随意契約	

契約金額	65,400,000 円 (8 事業所合計)	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	障害者が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、障害者からの相談に応じ、必要な情報の提供などの便宜を供与して権利擁護のために必要な援助を行うこと。						
随意契約理由	事業所ごとに異なる。						
積算方法	過年度実績を基に積算している。						
履行確認の方法	年度ごとに事業実績報告書及び収支決算書等を入手している。						

当該業務は、障害者等が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるようにすることを目的として、障害者等からの相談に応じ、必要な情報の提供や助言を行うものである。奈良市内には合計 8 つの相談支援事業所が設置されており、それぞれの契約の詳細は以下のとおりである。

事業区分	事業所名	設置法人名	予定価格 (委託料と同額)
基礎的事業	総合福祉センター事業所	社会福祉法人 奈良市社会福祉協議会	※6,800,000 円
	東大寺福祉療育病院	東大寺福祉事業団	3,800,000 円
	仔鹿園相談支援センター	社会福祉法人 宝山寺福祉事業団	3,800,000 円
	相談支援事業所 リバルテ	社会医療法人 平和会	3,800,000 円
基礎的事業 + 機能強化事業	障がい者生活支援センター こすもす	社会福祉法人 ならやま会	3,800,000 円 + 8,000,000 円
	たんぼぼ相談支援センター	社会福祉法人 わたぼうしの会	3,800,000 円 + 8,000,000 円
	相談支援事業所 夢	医療法人財団 北林厚生会	3,800,000 円 + 8,000,000 円

	相談支援事業所 歩っと	社会福祉法人 寧楽ゆいの会	3,800,000 円 + 8,000,000 円
--	-------------	---------------	---------------------------------

(※ 総合福祉センター事業所の予定価格及び委託料は、相談支援事業委託料 3,800,000 円と奈良市地域自立支援協議会運営委託料 3,000,000 円の合計金額である。)

事業区分の基礎的事業とは、福祉サービスの利用援助に関する業務、社会資源を活用するための支援に関する業務などが主な内容である。機能強化事業とは、基礎的事業を円滑に実施するために、専門的な知識を必要とする困難ケースへの対応等を追加して実施するものである。

・ 予定価格の積算方法について【意見】

いずれの相談所においても人件費が支出の大部分を占めているが、実際には事業所によって勤務する職員の人数が異なるため、同じ事業区分であっても必要な人件費の額はそれぞれ異なる。また、各相談所が作成する相談所自体の収支予算書を比較してみると、相談所によって必要としている費目及び金額にも違いがみられる。しかし、各相談所の予定価格は、「基礎的事業のみ」「基礎的事業及び機能強化事業」という事業区分ごとに過年度の実績額を基にして積算を行っており、上表のとおり一律で「基礎的事業」は 3,800,000 円、「基礎的事業及び機能強化事業」は 11,800,000 円 (3,800,000 円+8,000,000 円) とされている。

障がい福祉課は単純に事業区分ごとに分けて予定価格を積算するのではなく、相談所ごとに異なる状況を考慮して必要な金額を適切に積算したうえで、予定価格を決定する必要がある。また、各相談所の相談処理件数や規模を考慮し、所属職員数の見直しも定期的を実施すべきである。

・ 収支決算書の検証について【意見】

障がい福祉課は、収支決算書を含む事業実績報告書を各相談所から徴求している。収支決算書には、給料や需用費などの各費目について予算額と決算額が併記されているが、両者がまったくの同額になっている相談所がみられた。当該収支決算書を一部抜粋して記載したものを以下に示す。

区分	予算額	決算額	摘要
給料	3,442,000 円	3,442,000 円	医師、社会福祉士 2 名
旅費	50,000 円	50,000 円	
需用費			
(消耗品費)	6,000 円	6,000 円	500 円×12 ヶ月
(燃料費)	36,000 円	36,000 円	3,000 円×12 ヶ月



決算額は実際に事業に要した費用の額であり、すべての費目において予算額と同額になる可能性はほとんどなく、加えて千円未満の端数がまったくない点も極めて不自然である。しかし、障がい福祉課は事業実績報告書徴求後、その内容について特に検討を行っておらず、相談所に問い合わせる等の対応は実施していない。

定期的に事業実績報告書の提出を受けても、その内容についての検討を行わなければ報告書を徴求するという行為自体無意味である。また、収支決算書の検討は、先に意見に挙げた予定価格の積算にも影響する。以上より、障がい福祉課は事業実績報告書について、受領後適時にその内容を検討し、不明点等がある場合にはその詳細を確認するなどの対応を実施し、その結果を踏まえたうえで翌期以降における予定価格積算の精度向上に努めるべきである。

・複数の委託料の使途混同について【結果】

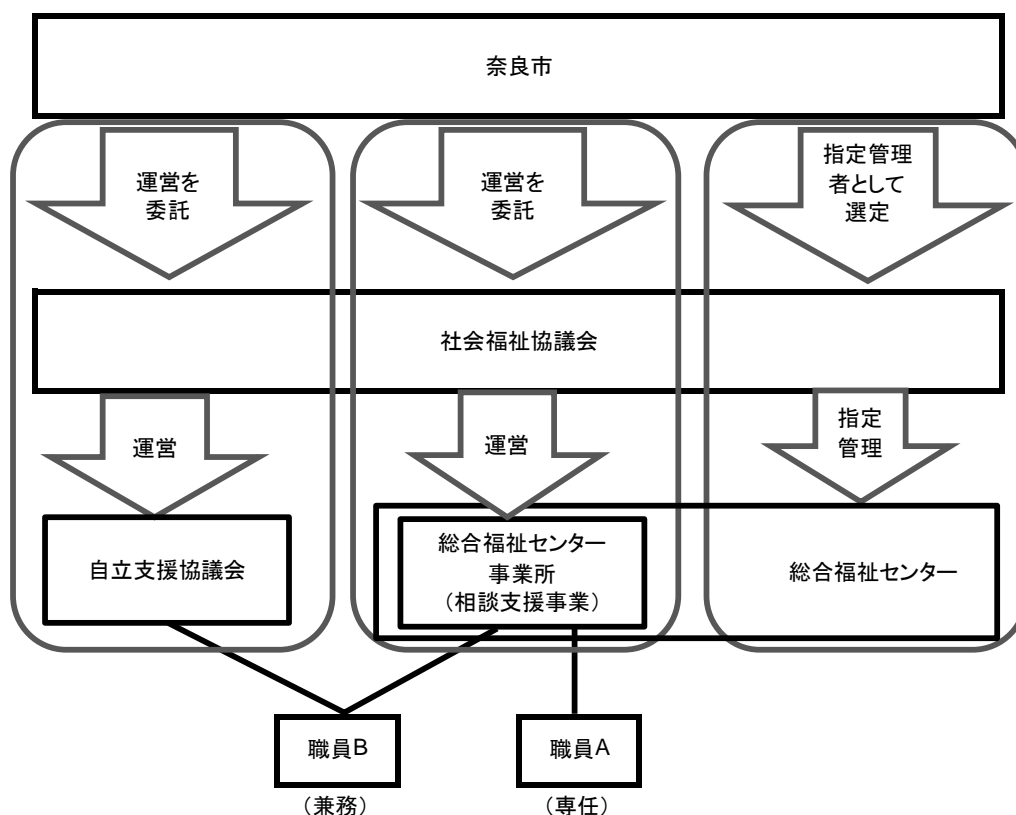
社会福祉法人奈良市社会福祉協議会（以下、「市社会福祉協議会」）が運営を受託している総合福祉センター事業所は総合福祉センター内に設置された相談所であり、監査対象年度においては、専任相談専門員 1 名（以下、「A」）と、奈良市地域自立支援協議会（以下、「自立支援協議会」）の事務局職員との兼任相談員 1 名（以下、「B」）の計 2 名によって運営されていた（相談支援事業）。しかし、総合福祉センター事業所の収支決算書には専任職員 A 分の給料しか計上されていない。

また、障がい福祉課は自立支援協議会の運営についても社会福祉協議会に委託しており、当該運営委託に関しては、相談支援事業とは別に収支決算書が作成・報告されている。自立支援協議会運営委託の収支決算書の中にも職員手当の支出がみられたため、障がい福祉課の担当者にその内容を確認したところ、こちらも専任職員 A の職員諸手当であるとの回答があった。また、社会福祉協議会は総合福祉センターの指定管理者にも選定されているため、兼任職員 B 分の給料については、委託料からではなく総合福祉センターの指定管理料から支出されているとのことである。以上の内容をまとめると、下記のようなになる。

【給料とその財源関係】

区分	事業費財源
専任職員 A 分給料	総合福祉センター事業所委託料（給料）
	自立支援協議会運営委託料（職員諸手当）
兼任職員 B 分給料	総合福祉センター指定管理料

【契約関係のスキーム図】



しかし、総合福祉センター指定管理の仕様書上で指定管理者が実施すべき業務として挙げられているのは、以下の5つであり、総合福祉センター事業所や相談支援事業に関することは指定管理の業務範囲に含まれていない。

- ◆ 障害者福祉センターみどりの家の設備及び備品類の管理運営、同センターでの障害者に対するサービスの提供等
- ◆ 生活介護みどりの家の設備及び備品類等の管理運営、同施設での生活介護に係る事業（主として知的障害者に係るもの）の運営等
- ◆ 生活介護やすらぎ広場の設備及び備品類等の管理運営、同施設での生活介護に係る事業（主として身体障害者に係るもの）の運営等
- ◆ 体育館の設備及び備品類等の管理運営、同施設でのスポーツ・レクリエーション事業等
- ◆ センター利用者送迎バス（みどり号）の管理及び運行事業

そもそも、指定管理の業務内容に相談支援に関することは含まれていないのであるから、相談所職員Bの人件費を指定管理料から支出すべきではない。また、職員Aは

相談支援事業所の専任職員のため、Aに係る給料を自立支援協議会運営委託料から支払っているという点も、委託料の用途を誤っていると言わざるをえない。総合福祉センター事業所の職員2名の人件費は、それぞれ下記の事業費財源から支出すべきであり、修正報告とともに精算等の手続きが必要である。

区分	資金財源
専任職員 A 分給料	総合福祉センター事業所委託料
兼任職員 B 分給料	総合福祉センター事業所委託料
	自立支援協議会運営委託料

また今後において、障がい福祉課は、市社会福祉協議会に対して、委託料及び指定管理料を適切な用途に使用し、収支決算書に正確に反映するよう監視し指導すべきである。特に市社会福祉協議会は市の外郭団体であるため、他の団体以上に取引の透明性が求められることに十分に留意されたい。

### (3) 保護第一課

#### ① 課の概要

当課においては、保護施設の設置、指導、補助及び監督、生活保護者の医療介護に関することなど、生活保護法の施行に関すること全般を行っている。

#### ② 需用費について

保護第一課で監査の対象とした需用費の概要は以下のとおりである。

購入品目	長3クラフト窓あき封筒
発注回数	平成25年度において16回
発注日	2013/5/2 (同日に2回発注) 2013/6/21 (同日に2回発注) 2013/8/9 (同日に2回発注) 2013/9/20 (同日に2回発注) 2013/11/8 (同日に2回発注) 2013/12/10 (同日に2回発注) 2014/1/20 2014/1/31 2014/3/5 2014/3/14
1回あたり発注金額	すべて27,720円 (合計443,520円)

・契約分割による見積合わせの回避について【結果】

保護第一課においては、生活保護者に対する郵便物の郵送のため、課の連絡先が印字された窓あき封筒を各回 3,000 枚ずつ繰り返し同一業者に発注している。

平成 25 年度においては、奈良市契約規則第 18 条の 2 第 2 項第 5 号により、随意契約において見積書の徴取が省略することができる基準は 1 件の予定価格が 3 万円未満の契約をするときと規定されており（平成 26 年度からは 1 件あたり 5 万円未満の契約と規則が改正されている）、上記の負担行為に関して見積徴取は一切行われていない。

このようにその都度発注が行われているのは、発送内容によって郵便料金が異なるため、印刷の様式も異なることや（料金後納の場合や市内特別郵便の場合がある）、予算が部内の一か所にまとまっていないためとのことである。しかし、毎年大よその必要枚数は予測できるため、課独自で年間発注予定分の見積合わせを行った上で、単価契約先を決定するなどの方法を取り、価格の妥当性検討という本来の職務が適正に果たされるべきである。

課毎に異なる連絡先の印字が必要ということで、当該封筒は市全体の共同購入物品には含まれていないが、同一住所表示の市庁舎内で課名が異なるだけであれば、共同購入物品として発注を試みることも検討に値するものとする。

#### （４）長寿福祉課

##### ① 課の概要

長寿福祉課には、長寿係、支援係、予防係、施設整備係の 4 つの係があり、各係の主な担当業務は下記のとおりである。

##### ◆長寿係

高齢者に対する優遇措置に関すること、高齢者の生きがい及びふれあい事業に関すること、万年青年クラブに関すること、老人福祉センター、老人憩の家及び老人軽作業場に関すること。

##### ◆支援係

地域支援事業（生活管理指導員派遣事業、要介護在宅高齢者配食事業、要介護紙おむつ支給事業等）に関すること、在宅福祉サービスに関すること。

##### ◆予防係

地域支援事業（介護予防検診事業、ケアマネージャー活動等支援事業、認知症相談事業等）に関すること、地域包括支援センターの運営等に関すること。

##### ◆施設整備係

介護老人福祉施設等の整備に関すること、介護老人福祉施設等の認可・届出・更新に関すること。

② 委託料について

長寿福祉課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	南福祉センターへ乗り入れる路線バス運行業務委託			担当部局	長寿福祉課		
相手先	奈良交通株式会社			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	16,741,484 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	有
業務内容	奈良交通の既存のバス停留所から南福祉センターへの路線運行						
随意契約理由	奈良交通バスの既存の停留所を活用し、路線新設及び延長を行い実施しており、競争入札に適さないため。						
積算方法	運行経費及び交通誘導員経費を運行日や運行数などにより積算している。						
履行確認の方法	実績報告書を入手している。						

上記業務内容は、奈良市南福祉センター（奈良市南永井町 45 番地の 1）への移動手段が他にないために、奈良市南福祉センター停留所へ路線バスを乗り入れてもらうための業務委託である。平成 23 年の開設当初から奈良交通に対して随意契約を締結している。

同センターを運営する奈良市社会福祉協議会の HP によると、同センターへのアクセス等については以下のように案内されている。（平成 26 年 12 月）

交通機関：奈良交通バス「南福祉センターバス停」下車  
 ※バスは、奈良交通の路線バス（有料）です。  
 ※福祉センター休館日は運休します。

< 出典：奈良市社会福祉協議会 HP >

バスの時刻表によると下記の便が設けられている。

路線	一日の運行便数	主なルート
西循環ルート	3 便	南福祉センター→神殿→JR 奈良駅西口→杏中町 →東九条町→南福祉センター
東循環ルート	3 便	南福祉センター→下山→藤原台→鹿野園町→古市 →横井→南福祉センター
下山ゆき	2 便	南福祉センター→下山



< 出典：奈良交通(株)HP >

仕様書で取り決めた運行に必要な経費から、運行収入を差し引いた額を市が負担することになっており、平成 23 年度からの利用実績は下記のとおりである。

		平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
利用者数 (人)	A	2,328	1,598	1,375
運送収入 (円)	B	485,640	284,747	269,041
委託料 (円・税込)	C	16,480,260	16,804,528	16,741,484
1 人当たり運送等経費 D (D=C/A) (円/人)		7,079	10,515	12,175

・委託業務の見直しについて【意見】

上記表からわかるように、平成 25 年度においては、利用者を同センターまで運送する経費として 1 人あたりにつき片道 1 万 2 千円余りを市が負担しており、非常にコスト高の運送実績となっている。これは年間利用者総数が少ないことに起因しているが、開館日 250 日／年と概算して、1 日当たりの往復利用者数は開設した平成 23 年度 4.7 人から平成 25 年度 2.8 人と、非常に低い水準に留まっている。

利用率の低さは過去に市議会でも問題提起されており、運送手段の見直しが検討されているとのことであるが、未だ何も決定されておらず、平成 27 年度も同様の形態になる見通しである。平成 27 年度の委託料については警備員の配置代が不要となり減少する見込みであるが、それでも 1 人 1 回当たりの運送経費は平成 25 年度並みの利用者数であれば片道 1 万円前後になると見込まれる。このような負担は公平性の観点から市民感覚的に納得されるものではなく、抜本的改善を要するものと考えられる。同センターへのアクセスに係るコスト負担について開設前の検討が十分であったのか、既存バス停の隣接地であればこのような追加負担はより少額で済んだのではないかなど、立地選択における検討が十分であったのかについても疑問が残る。

コミュニティバスの導入など、地域包括的な視点から早急な見直しが必要である。

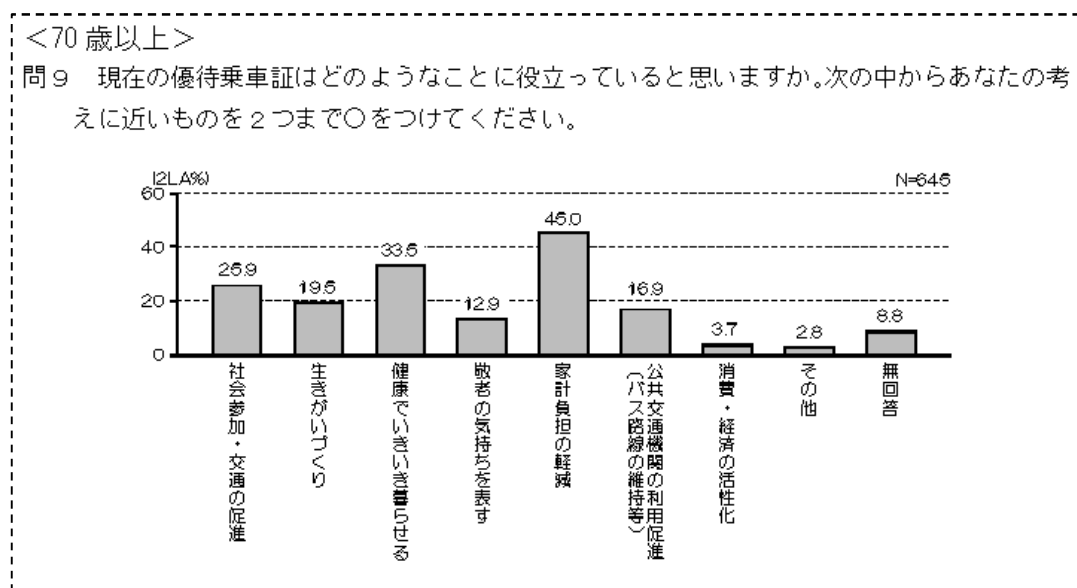
件名	老春手帳優遇措置事業実施要綱による 老春手帳優待乗車証の交付を受けた者の運送業務委託			担当部局	長寿福祉課		
相手先	奈良交通株式会社			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	262,162,749 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	有
業務内容	老春バスの運送業務						
随意契約理由	奈良交通の既存路線を利用するため。						
積算方法	対象乗車運賃から利用者負担額を差し引いた額を市と受託者とで 1/2 ずつ負担している。						
履行確認の方法	受託者から提出された利用実績による。						

高齢者に対する福祉施策として、市は老春手帳優遇措置事業を実施している。市内に3カ月以上居住する70歳以上の方には老春手帳が交付され、この手帳を提示することにより各種の優遇措置を受けられるというものである。その一つに「老春バス」と呼ばれるものがあり、老春手帳を有する70歳以上の市民は奈良交通路線バスの市内停留所間を1乗車100円の自己負担で利用できるという制度がある。市は、乗車運賃額より利用者負担額を差し引いた額を奈良交通株式会社と折半する形で財政的負担をしている。

・費用対効果の検証について【意見】

奈良市老春手帳優遇制度検討委員会（平成20年1月）の提言によれば、上記のバス優待乗車（老春バス）は、「高齢者の社会参加の支援という本来の目的や、生きがい活動のための支援という目的」を目指した施策である。

しかし、この事業が高齢者の社会参加や生きがい活動の支援にどの程度結びついているのであろうか。上記委員会による検討過程の中で、長寿福祉課が平成19年10月に実施したアンケート結果が公表されており（平成20年1月）、その中で「優待乗車証がどのようなことに役立っていると思うか」を質問して該当する回答に近いものを二つまで選んでもらうものがあつた。



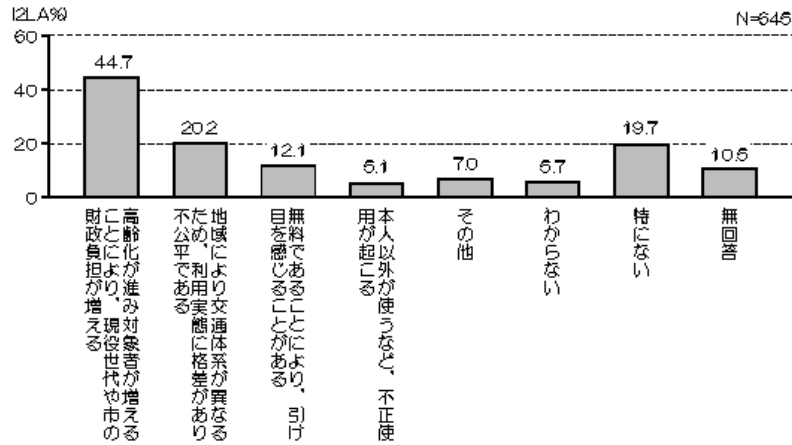
これによれば、70歳以上の2~3割前後の方々が、社会参加促進や生きがいづくり、健康維持に役立っているとの認識を示していた。

また「優待乗車証制度の問題点として日頃どのように感じているか」を質問して該当する回答に近いものを二つまで選んでもらうものがあつた。



<70 歳以上>

問 11 現在の優待乗車証制度の問題点として日頃どのように感じておられますか。次の中からあなたの考えに近いものを2つまで○をつけてください。



これによれば、4割を超える方が、高齢化の進展に伴い現役世代や市の財政負担が増えることを問題視されていたことも明らかになっており、利用実態による不公平感を感じている方も2割程度いた。

これらの結果を勘案すると、市の逼迫した財政を前提に制度趣旨と財政負担とのバランスをどこで平衡させるかという難問に帰着する。IC乗車証が導入された当初、平成19年11月と12月のデータ分析によれば、月間利用者25～26千人のうち月間利用額が100千円を超える方が4千人余(16～17%)に上り、総利用額のほぼ5割を占めているということであった。当時から5年以上経過し、制度改正により乗車利用に伴う自己負担額も変更されて利用実態は変わっていると予想されるものの、新たなアンケート調査は行われておらず乗車利用データの分析結果も公表されていない。平成25年度においても年間262百万円もの経費を要していたことを勘案すると、財政逼迫の中で市がこの制度を継続実施していくには、費用対効果を検証して公表し、市民に対する説明責任を果たす必要がある。

なお、効果検証に際しては、前回と同様にアンケートを優遇対象者以外の年齢層に対しても実施したり、他の生きがいづくり・健康増進策と比較するなどし、また高額利用者の利用実態に応じて優遇上限を仮定した試算をするなど、財政健全化とともに市民の理解を得られる制度継続に資する情報提供に注力されたい。

件名	包括的支援事業委託(特定高齢者等把握事業含む)			担当部局	長寿福祉課		
相手先	社会福祉法人 奈良苑 他 9 団体			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	総計 275,380,000 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	地域包括支援センターの運営(11 か所)						
随意契約理由	平成 18 年度導入の際の選定先						
積算方法	対象となる高齢者人口により決まっている職員配置数に人件費単価に乗じる形で積算している。						
履行確認の方法	実績報告書を入手している。						

当該委託業務は生活圏域ごとに設置された地域包括支援センターの運営業務委託である。地域包括支援センターは地域で暮らす高齢者を介護・福祉・健康・医療などの様々な面から総合的に支えるために設置される。平成 18 年の介護保険法改正で制定され、各市町村に設置されている。奈良市においては従前の在宅介護支援センター運営事業を廃止し、日常生活圏域に応じた 11 の地域包括支援センターを設置し、社会福祉法人や医療法人などに運営を委託している。

・委託契約の継続に係る見直しについて【意見】

地域包括支援センターの運営については、それまで在宅介護支援センターを運営委託していた法人に、平成 18 年度の開設当初から委託し、その後は委託先からの辞退の申し出がない限り同じ委託先と継続して契約している。9 年間同じ委託先と継続している理由については「別の法人に変更することで、新旧法人の引き継ぎや市の事務が煩雑になり市民サービスが低下する恐れがある。また、長年培われてきた地域住民との包括の信頼関係が一新されるため」との回答を得た。また、市においては毎年委託先の業務評価も行っており、評価結果上も委託先に問題は見られなかったとのことである。

業務の性質上、専門性も特殊性も高く、市民との信頼関係を重視する理由から随意契約を締結している。しかし一方、同じ法人に継続して委託することで、取引の公平性や透明性が阻害される要因となりうる。また、相談者に対して自ら経営するデイサ

ービスセンター等への紹介などが発生する可能性もある。したがって、問題がない限り無期限で契約を継続するのではなく、効率性を追求する緊張感を失わないような牽制を効かせる意味で、定期的に委託先を見直す前提で3年ないし5年等の期限を設けた契約とすることを検討されたい。

なお、実際に複数年契約を取り入れている自治体もある点に留意が必要である。

件名	奈良市認知症施策総合推進事業委託			担当部局	長寿福祉課		
相手先	医療法人 平和会			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	6,420,000 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	地域包括支援センターに認知症地域支援推進員を配置し、認知症の人への効果的な支援を行うために、医療機関や介護サービス及び地域の支援機関をつなぐコーディネーターとしての役割を担う。介護と医療の連携強化や地域における支援体制の構築を図る。						
随意契約理由	平成 22 年度にプロポーザル方式で業者選定されているため。						
積算方法	見積書を参考に積算している。						
履行確認の方法	実績報告書を入手している。						

当該業務は平成 22 年度の制度導入当初に、プロポーザル方式で選定された相手先と継続的に契約更新がなされている。現在、当該事業の実施主体となる認知症地域支援推進員の資格を有する者が、現委託先にしか在籍していないとのことである。

・委託先の見直しについて【意見】

同一の委託先に継続して業務委託を行うことは、先の地域包括支援センターで述べたように弊害が生じる可能性も否定できない。そのため、入札参加資格を広げた上で、再度プロポーザル方式で発注するなど、委託先の見直しに係る手続については定期的に実施すべきである。

(5) 介護福祉課

① 課の概要

介護福祉課は、計画推進係、保険料係、給付係の3つの係に分かれている。

◆計画推進係

介護保険事業計画の策定や介護保険特別会計の予算統括などを行っている。

◆保険料係

第1号保険料の賦課徴収や収納整理に関する業務を担当している。

◆給付係

介護給付や介護認定に関することを行っている。

② 委託料について

介護福祉課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	要介護認定調査業務委託			担当部局	介護福祉課		
相手先	社会福祉法人 奈良市社会福祉協議会 (市の外郭団体)			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	63,750,000円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	要介護認定調査対象者を訪問、心身の状況の聞き取り、及び介護認定調査票の作成、提出						
随意契約理由	要介護認定調査のうち新規申請の調査については、市町村又は都道府県知事が指定する指定市町村事務受託法人が実施することと定められており、奈良市社会福祉協議会は、奈良県で唯一市町村事務受託法人の指定を受けた法人であるため。						
積算方法	見積書を参考に積算している。						
履行確認の方法	月ごとに実施報告書を入手している。						

介護福祉課は受託者に対して、「介護保険要介護認定調査依頼書」によって調査の対象者を通知し、受託者は当該調査対象者に対して、要介護認定調査を実施する。調査員は対象者を訪問して心身の状況を調査し、その結果を介護福祉課に報告する。また、認定審査会において再調査の指示が出された調査対象者については、再調査を行う。

・委託料支払額の不合理な分割について【結果】

契約書によると、当該契約の委託料は、平成25年4月、6月、8月、10月、12月、平成26年2月の計6回に分けて支払うこととされており、各回の支払額は以下のようになっている。

支払時期	支払金額
平成 25 年 4 月	20,600,000 円
平成 25 年 6 月	8,400,000 円
平成 25 年 8 月	8,000,000 円
平成 25 年 10 月	15,600,000 円
平成 25 年 12 月	7,600,000 円
平成 26 年 2 月	3,550,000 円
合計	63,750,000 円

要介護認定調査は年間を通して行われる業務であり、調査量の季節的な変動はさほど見受けられない。にもかかわらず上記のように各回の支払額は区々であり、特に 4 月と 10 月に相対的に多額の支払いとなっている。受託者である社会福祉法人奈良市社会福祉協議会（以下、「市社会福祉協議会」）の資金繰りに配慮したものである。

役務の提供に応じた支払という原則に反した契約内容と支払がなされている。しかも委託先の都合のためだけに委託料支払額を時期によって増減させるのは、資金的融通に相当する行為であり、委託契約の枠を超えた別次元の判断を要するものである。加えて、その相手先は市の外郭団体であり、他の団体との取引以上に、市はその公平性と透明性の確保に努めるべきところ、このような契約が決裁されたことは不適切である。決裁を通じた市職員によるチェック機能が有効に機能しているのか疑問を抱かせる契約内容である。

介護福祉課は当該委託業務の委託料支払額の分割方法について、改める必要がある。

・ 予定価格の妥当性について【意見】

当該契約の予定価格は、委託先である市社会福祉協議会が見積もった調査単価に、過去の実績を基にした年間の見込み調査件数を乗じて算出されている。調査単価は、業務に要する市社会福祉協議会職員の人件費見積額と運営経費見積額の合計金額を年間の見込み調査件数で除す方法により計算されており、介護福祉課はその算出過程を示した資料を社会福祉協議会から入手している。

しかし、算出の基礎となっている市社会福祉協議会の人件費見積額について、介護福祉課では特段の検証を実施していない。課では市社会福祉協議会の介護認定調査に係る事業収支決算書を每期入手しているものの活用しておらず、決算書上の人件費支出と単価算出に用いた人件費見積額との比較等は実施していないとのことである。決算書を徴求しているのであれば、介護福祉課は当該資料を有効に利用し、翌年の人件費見積額の妥当性検証などを実施すべきである。

社会福祉協議会の人件費は予定価格算出の基礎となるため、介護福祉課は慎重に検

討を実施し、予定価格の妥当性を検証されたい。

件名	主治医意見書取扱事務委託			担当部局	介護福祉課		
相手先	社団法人 奈良市医師会			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	8,600,000 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	要介護認定に係る主治医意見書作成に関する事務						
随意契約理由	認定審査の重要な資料である主治医意見書の作成に関する研修等を行い意見書への理解を図るため、医師を統括する医師会に委託することは適切であると判断されるため。						
積算方法	過去の実績を基に積算している。						
履行確認の方法	契約期間終了ごとに完了届を入手している。						

上記業務の内容は、要介護認定に係る主治医意見書作成に関する事務を行うことである。契約書によると、具体的には以下のとおりである。

- ◆主治医意見書作成に関する研修の実施に関すること
- ◆主治医意見書の作成上の諸注意等の会員への周知徹底に関すること
- ◆主治医意見書の作成用紙の会員への配布に関すること
- ◆会員の主治医意見書の作成手数料の請求の取りまとめに関すること
- ◆会員の主治医意見書の作成手数料の請求の軽易な事前審査に関すること

・業務完了報告書の不十分さについて【意見】

受託者である奈良市医師会は、委託期間終了後に、当該事業に要した支出内訳を報告する「主治医意見書取扱事務委託料業務報告書」を介護福祉課に提出している。平成 25 年度の当該報告書の一部抜粋を以下に示す。

### 1. 主治医意見書作成に関する研修会の実施

介護保険法の概要についての解説と主治医意見書記載に関する注意点等についての説明を下記の通り実施した。

日時	出席者	日時	出席者	日時	出席者
H25.5.26	23名	H25.7.20	33名	H25.12.1	94名
H25.6.22	49名	H25.11.13	18名	H26.2.22	26名
H25.6.29	32名	H25.11.30	51名	H26.3.29	21名

H26.2.13 介護保険制度による「主治医研修会」の奈良県医師会とのテレビ中継  
出席者 99名

・資料代	425名×1,000円	425,000円
・講師料	10回×50,000円	500,000円
・会場代	10回×30,000円	300,000円
・研修会通知文郵送料	650名×50円	32,500円
・研修会事前資料郵送代	650名×80円	52,000円
・資料印刷代	650名×30円×70頁（10回分計）	1,365,000円

（中略）

### 5. 事務局人件費

・1名分（臨時職員）	1,837,100円
合計	8,600,000円

当該報告書はA4用紙1枚の非常に簡素なものである。たとえば、上記の「1. 主治医意見書作成に関する研修会の実施」に記載されている各費用についても、1名当たり1,000円の支出とされている資料がどのようなものなのか、資料代は425名分の支出であるのに対して研修会通知文郵送料等は650名分になっているのはなぜなのか、などの詳細な情報についてはこの報告書から読み取ることはできない。また、「5. 事務局人件費」に関しては、平成22年度から平成25年度の4年分を比較したところ、すべて「1名分（臨時職員）」の人件費でありながら、その額は毎年異なっていた。

年度	5. 事務局人件費	契約金額 合計
平成22年度	2,058,450円	8,600,000円
平成23年度	1,966,200円	8,600,000円
平成24年度	1,873,100円	8,600,000円
平成25年度	1,837,100円	8,600,000円

また、いずれの年度も報告書上の支出合計額が委託料 8,600,000 円と同額になっていることから、「5. 事務局人件費」の金額で帳尻を合わせている、つまり支出総額を委託料に揃えているように見受けられる。

以上のように、現状の報告書では支出内容の詳細が不明確であり、実際に事業に要した支出を市が把握することは困難である。また、介護福祉課では報告書記載の内容について、医師会への聞き取り等の追加調査も実施していないとのことである。

介護福祉課は、委託先からより詳細な業務完了報告書を徴求し、支出内容についての検証を実施することを通じて、契約価額の精度向上に努めるべきである。

件名	要介護認定業務委託			担当部局	介護福祉課		
相手先	株式会社日本ビジネスデータプロセシングセンター			業者選定方法	2号随意契約(総合評価方式)		
契約金額	24,749,550 円	落札率	100%	(委託の場合)再委託の有無	無	契約変更の有無	無
業務内容	要介護認定にかかる一連の事務作業、関連システムへのデータ入力、処理及び認定審査会の運営補助等						
随意契約理由	総合評価方式により委託先を決定						
積算方法	見積書を参考に積算している。						
履行確認の方法	作業日報、月次業務実施報告書、年度業務実施報告書等を入手している。						

当該委託契約は、平成 25 年 9 月から平成 29 年 3 月末までの長期継続契約である。要介護認定業務とは、介護保険法に規定される、被保険者からの認定申請受付、認定調査及び主治医意見書の依頼・回収、介護認定審査会による審査判定、認定結果の通知等を指す。介護福祉課では、このうち申請受付から認定結果の通知までの業務の大部分を委託している。具体的には、大きく以下の 3 つの業務に分けられる。

◆要介護認定業務委託の準備作業

業務設計書の確認及び修正や委託に向けた業務従事者等の要員育成など。

◆要介護認定業務の実施

一連の事務作業、関連システムへのデータ入力やデータ処理、認定審査会の運営補



助、市職員への業務連絡など。

◆新受託者への事務の引き継ぎ

平成 29 年 3 月の契約終了に伴う、平成 29 年 4 月以降の新受託者への事務引き継ぎを円滑に行うための事務引継書の作成など。

・業務実施状況の評価について【意見】

当該委託契約に係る仕様書において、業務の履行状況に係る検証方法が規定されており、仕様書の一部抜粋を以下に示す。

検査の方法

各業務の履行状況については、成果品の内容を確認することにより検査を行う。また、主な検査項目は以下のとおりとする。なお、成果品の内容だけでは履行状況を確認しづらい場合は、別の手法により検査を行うものとする。

検査対象 (成果品)	主な記載項目	主な検査項目
作業日報 業務実績報告書	処理日 処理件数 処理内容 問題点 改善内容	・処理内容や処理件数等が明確にされているか ・相談内容や相談件数等が明確にされているか ・業務遂行上の問題点等が明確にされているか ・本市との調整事項などが明確にされているか ・業務を効率的に遂行できるような提案ができて いるか

介護福祉課は仕様書に規定されている業務日報、業務月報及び業務年報を受託者から徴求している。しかし、いずれの報告書も、申請書等の受付・処理件数や介護認定資料の交付件数等が記載されているのみである。そのため、仕様書で検査項目として挙げられている「業務遂行上の問題点等が明確にされているか」「本市との調整事項などが明確にされているか」「業務を効率的に遂行できるような提案ができていないか」等について報告書から確認することはできない。また、仕様書では、「成果品の内容だけでは履行状況を確認しづらい場合は、別の手法により検査を行うものとする」とされているが、担当課は他の方法による調査も特段実施していない。

介護福祉課は、仕様書記載の検査項目について漏れなく確認を実施するとともに、その結果を明確に記録として残すよう努められたい。

## 6. 子ども未来部

### (1) 子ども政策課

#### ① 課の概要

子ども政策課は、企画調整係と幼保連携推進係に分かれており、企画調整係では少子化対策施策の企画・調整や子ども・子育て支援新制度に関する調整などを行っている。また、幼保連携推進係では、市立幼稚園、市立保育所及び市立認定こども園等の整備・連携・統合などに係る計画の策定及び推進や、保育事業の企画・調整などを行っている。

#### ② 委託料について

子ども政策課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	奈良市立認定こども園都跡幼稚園園児等参加型 園庭づくり業務委託			担当部局	子ども政策課		
相手先	ランドスケープデザイン・アトリエ 風		業者選定方法	2号随意契約			
契約金額	6,499,500 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	有	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市立認定こども園都跡幼稚園の園庭づくりを、園児、保護者、地域住民、職員等が園庭づくりに協力・参加するモデル的な取組となる「園庭づくり」として実施する。						
随意契約理由	本市でも過去に例のない取り組みであり、本件と類似の趣旨による園庭づくり及び教育者としての実績・経験を有しており、住民参加による園庭づくりに精通している。						
積算方法	園庭づくりにおける基本計画書作成及び整備代の積算による。						
履行確認の方法	営繕課、子ども政策課の職員が現場に立ち会い履行確認を行っている。						

上記業務内容は、認定こども園都跡幼稚園の「園庭づくり」を行うものであるが、単に工業者に園庭づくりを発注するのとは異なり、園児、保護者、地域住民、職員等が園庭づくりに協力・参加するモデル的な取り組みである。そのため、仕様書によると業務内容は ①市の考える園庭づくりのコンセプトに基づき、「参加型園庭づくり基本計画報告書」（以下「報告書」という。）を作成すること ②「報告書」に従い、「園庭づくり」を行うこと。なお、園庭の改変の様子が俯瞰できる位置からの改変記録用の定点撮影及び「園庭づくり」（園児等の参加）の記録写真撮影を行うこと。に分かれている。業務受託者は委託された業務のうち、②の「園庭づくり」業務の一部に

ついて、他者に再委託することにより業務を実施している。

・随意契約理由の希薄さについて【結果】

上記の委託契約について、起案等における随意契約理由の記載は上表のとおりであり、それだけである。これでは契約者が業務の実施能力を有していることを示しているのみであり、他者では当該業務が実施できないという点については言及がなく、随意契約を締結する事由としては不十分である。

本来的な競争に依らず随意契約とするのであるならば、どのような調査を行ない、どのような理由でその1者しかないと判断したのかという過程と理由について具体的に説明できることが必要であり、それを随意契約理由書として文書化しておくことにより行政の説明責任が果たしうるものと考えられる。契約者が当該業務の実施能力を有しているということのみならず、他者による当該業務の実施可能性を検討し、随意契約理由書において明確にしておく必要がある。

また、このような「過去に例のない取り組み」である場合には、外部から広く知見を得ることも有益であると推察されることから、安易に随意契約を選択するのではなく、総合評価方式による入札など、なるべく競争性、透明性が確保される方法を検討すべきである。

・事業実施の効果測定について【意見】

当該業務はモデル事業「過去に例のない取り組み」として実施されているにも関わらず、事業を実施した効果の測定が行われていない。モデル事業として実施するのであれば、今後の他の園庭づくりの参考とするべく、企画・計画段階において効果の測定方法を検討し明確にしておくことが必要であり、そうした効果測定を含めた全体を一貫として業務と認識されるべきであった。子ども政策課によると、今後アンケート等の実施を検討しているとのことであり、遅滞なく事業実施の効果測定する必要がある。

## 7. 保健所

### (1) 生活衛生課

#### ① 課の概要

生活衛生課は、生活衛生係と食品衛生係に分かれ、主に下記の業務を担当している。

#### ◆生活衛生係

- ・墓地等の規制並びに、興行場、旅館業及び公衆浴場等の営業の規制に関すること
- ・狂犬病予防並びに動物の愛護及び管理に関すること
- ・美容所及び理容所、クリーニング業、専用水道及び簡易専用水道、と畜場並びに

温泉の利用に関すること

- ・ねずみ及びこん虫等の駆除の相談に関すること

◆食品衛生係

- ・食品衛生に関すること
- ・食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関すること
- ・有害物質を含有する家庭用品の規制に関すること
- ・ふぐ処理師の免許に関すること

② 委託料について

生活衛生課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	犬・ねこ捕獲等及び抑留施設維持管理業務委託			担当部局	生活衛生課		
相手先	株式会社奈良市清美公社 (市の外郭団体) (以下、「清美公社」という。)			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	19,000,000円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市一円での犬、猫及び負傷動物の捕獲及び収容						
随意契約理由	清美公社は、当該業務を行うために必要な、知識、技術及び設備等を有すると言う必要条件に適合しており、且つ、犬、猫及び負傷動物の取引、捕獲、運搬等の業務について、平成14年度の中核市移行時より本市と共同で当該業務に取り組んできた実績がある。						
積算方法	見積書を参考に積算している。						
履行確認の方法	業務完了報告を入手している。						

上記業務は、具体的には以下の内容となっている。

- ・奈良市一円での犬等の捕獲及び収容業務
- ・奈良市保健所抑留施設内での犬等の飼育業務及び抑留施設維持管理業務
- ・狂犬病予防技術員及び動物愛護技術員の業務

・随意契約理由の希薄さについて【結果】

上記の委託契約は清美公社と2号随意契約により契約しており、その随意契約理由は上記のとおりである。但し、これは契約者が業務の実施能力を有していることを示しているのみであり、他に委託しうる団体がないという点については言及がなく、随意契約を締結する事由としては不十分である。

本来的な競争に依らず随意契約とするのであるならば、どのような調査を行ない、どのような理由でその1者しかないと判断したのかという過程と理由について具体的に説明できることが必要であり、それを随意契約理由書として文書化しておくことにより行政の説明責任が果たしうるものと考えられる。契約者が当該業務の実施能力を有しているということのみならず、他者による当該業務の実施可能性を検討し、随意契約理由書において明確にしておく必要がある。

・見積書の吟味について【意見】

当該業務については、業者からの見積金額をそのまま予定価格として採用し契約していることから、清美公社からの見積書に誤りがあれば、そこから積算される契約金額も誤りに導かれる関係にある。このため、清美公社から受領した見積書は十分吟味される必要がある。

生活衛生課では対前年度予算増減比較表【犬等捕獲・飼育・抑留施設維持管理業務】を作成して見積書の吟味を行っているとのことであった。そこで前年度の見積書と当年度の見積書を対照して単価・金額等が変動している科目・内容について、その変動要因を質問したが、担当者から明確な回答は得られなかった。予定価格積算の一環としての見積書の吟味が不十分である。

単価・金額等の変動項目を抽出すると、以下のとおりである（表の下線部分）。

科目	内容	25年度	24年度
修繕費	通常 保冷車	<u>20,000円</u> ×2台	<u>30,000円</u> ×2台
	定期点検（1年） 保冷車	<u>60,000円</u> ×2台	<u>80,000円</u> ×2台
	定期点検（6ヶ月） 保冷車	3,500円×2台	3,500円×2台
保険料	強制保険 保冷車	12,250円×2台	12,250円×2台
	任意保険 保冷車	<u>90,320円</u> × <u>3</u> 台	<u>63,800円</u> × <u>3</u> 台
雑費	報告書・研修費等	<u>10,000円</u>	<u>40,000円</u>
減価償却費	有形固定資産	<u>171,000円</u>	<u>712,000円</u>

清美公社は外郭団体であり、契約において一段の透明性と公平性が要求されるから、同社から受領した見積書・内訳の内容については生活衛生課で十分な吟味を行い、変動要因も含めて妥当性を十分検証したうえで、合理的に説明可能な計算根拠によって予定価格を積算し、契約の締結を行う必要がある。

(2) 保健予防課

① 課の概要

保健予防課は、医療給付係、感染症係、予防接種係、精神保健難病係の4つの係に分かれている。各係の主な業務内容は、以下のとおりである。

◆医療給付係

感染症の患者に対する医療費の支給に関する業務や、地域保健関係機関との連絡調整、未熟児養育医療や身体障害児自立支援医療、結核児童の療育及び小児慢性特定疾患治療研究事業に関する業務など。

◆感染症係

結核、エイズ、その他感染症対策に関する業務や、検疫に関することなど。

◆予防接種係

予防接種の企画及び実施に関する業務や、予防接種の普及啓発に関する業務など。

◆精神保健難病係

精神保健福祉相談及び訪問指導に関する業務や、精神障害者社会復帰支援に関する業務、アルコール関連問題対策に関する業務、難病患者の地域支援対策推進業務など。

② 委託料について

保健予防課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	定期予防接種業務委託			担当部局	保健予防課		
相手先	社団法人 奈良市医師会			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	予防接種ごとに単価を設定。事務委託料は6,270,000円	落札率	100%	(委託の場合)再委託の有無	無	契約変更の有無	無
業務内容	市が実施主体となって行う予防接種の実施および事務手続全般						
随意契約理由	個々の病院と契約を結ぶには市内の病院の数が多すぎるため、医師会に委託するのが最も効率的であるため(起案等に記載なし)。						
積算方法	予算を参考に積算している。						
履行確認の方法	月ごとに接種人数の報告を入手している。						

上記委託業務の内容は、予防接種法に基づいて市が実施する予防接種およびそれに関する事務である。具体的には、以下の9種類の予防接種が対象である。

- ◆結核（BCG）予防接種
- ◆ジフテリア・百日せき・破傷風・ポリオ（4種混合）、ジフテリア・百日せき・破傷風（三種混合・二種混合）、麻しん・風しん（MR）予防接種
- ◆不活化ポリオ予防接種
- ◆麻しん（単抗原）予防接種
- ◆風しん（単抗原）予防接種
- ◆日本脳炎予防接種
- ◆ヒブ感染症予防接種
- ◆小児肺炎球菌感染症予防接種
- ◆ヒトパピローマウイルス感染症予防接種

・予防接種事務に関する仕様書について【意見】

各種予防接種の実施業務についてはそれぞれに仕様書が作成されているが、予防接種に係る事務手続きに関しては、仕様書が作成されていない。保健予防課の担当者によると、国からの通達等により随時委託業務内容が追加されることがあるため、その都度事務手続きに係る業務内容を受託者に通知しているとのことであるが、それに係る文書は残されていない。また、契約書にも実施すべき事務の詳細は記載されていない。

委託業務の内容が通達と一致しているのかを保健予防課が把握し、それが適切に履行されているかを確認するためにも、また責任の所在を明確に示すためにも、委託業務の内容を明文化する必要がある。保健予防課は予防接種に係る事務についても、仕様書を作成されたい。

・随意契約理由の不記載について【結果】

当該委託契約は地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に定める随意契約であるが、契約締結の起案等に、随意契約の理由が明記されていない。随意契約理由について保健予防課の担当者に質問したところ、個々の病院と契約を結ぶには市内の病院の数が多すぎるため、医師会に委託するのが最も効率的であるためという回答を得た。また、保健予防課担当者の説明では、平成26年度については随意契約理由を起案に明記しているとのことであったが、実際には平成26年度においても、「契約方法 随意契約（地方自治法施行令第167条の2第1項第2号による）」と記載されているのみであった。このような該当条文のみの記載は理由の説明に当たらない。

保健予防課は、当該委託契約に係る随意契約の理由について、起案等に明確に説明する文章をもって文書化しなければならない。

件名	高齢者インフルエンザ予防接種業務委託			担当部局	保健予防課		
相手先	社団法人 奈良市医師会			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	生活保護等証明書提出者 4,000円 上記以外の者 2,500円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更の有無	無
業務内容	市が実施主体となって行う高齢者(60歳以上の者)に対するインフルエンザ予防接種の実施						
随意契約理由	個々の病院と契約を結ぶには市内の病院の数が多すぎ、医師会に委託するのが最も効率的であるため(起案等に記載なし)。						
積算方法	予算を参考に積算している。						
履行確認の方法	月ごとに接種人数の報告を入手している。						

上記委託契約の内容は、高齢者に対するインフルエンザの予防接種を行うことである。委託料は単価契約されており、生活保護等証明書を医療機関の窓口へ提出して接種した者とそれ以外の者に分けて単価が設定されている。

・随意契約理由の不記載について【結果】

当該委託契約は地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に定める随意契約であるが、契約締結の起案等に、随意契約の理由が明記されていない。随意契約理由について保健予防課の担当者に質問したところ、個々の病院と契約を結ぶには市内の病院の数が多すぎるため、医師会に委託するのが最も効率的であるためという回答を得た。また、保健予防課担当者の説明では、平成26年度については随意契約理由を起案に明記しているとのことであったが、実際には平成26年度においても、「契約方法 随意契約(地方自治法施行令第167条の2第1項第2号による)」と記載されているのみであった。このような該当条文のみの記載は理由の説明に当たらない。随意契約理由の記載にあたっては、契約手続きの透明性の向上や市の説明責任の観点から、より詳細に記載することが求められる。

保健予防課は、当該委託契約に係る随意契約の理由について、起案等に明確に説明



する文章をもって文書化しなければならない。法令の趣旨を十分に斟酌したうえで、事後に検証可能な形で文書化しておくことこそが、事務精度と透明性の向上、また担当者による説明責任履行の証に繋がるのである。

## 8. 環境部

### (1) 企画総務課

#### ① 課の概要

企画総務課は以下の分掌事務を主に担当している。

- ・一般廃棄物処理事業の総合計画に関すること。
- ・し尿の収集運搬及び処理に関すること。
- ・環境清美施設（事務厚生棟及び駐車場棟に限る。）の維持管理に関すること。
- ・清掃行政の広報に関すること。
- ・一般廃棄物処理業及び浄化槽清掃業の許可及び指導監督に関すること。
- ・事業系ごみの排出に係る指導に関すること。
- ・衛生浄化センターの維持管理に関すること。

#### ② 委託料について

企画総務課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	プラスチック製容器包装減容処理作業委託			担当部局	企画総務課		
相手先	奈良市エコロジー事業協同組合		業者選定方法	随意契約			
契約金額	単価契約 36,423 円/t	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	市内から集められたプラスチック容器を圧縮し減容処理する作業 (搬入受入、破袋、選別、圧縮、梱包、保管、残さ運搬)						
随意契約理由	指名競争入札を行ったが、落札者がおらず、最低価格者である相手先と協議の結果 予定価格内での随意契約となった。						
積算方法	建設物価、業者見積を参考に積算している。						
履行確認の方法	月次実績報告を入手している。						

当該業務については毎年指名競争入札が行われているが、平成 19 年度から同じ業者による落札となっている（平成 25 年度は 3 社指名の 2 社応札だったが、不落のため随意契約となっている）。

・仮設施設によるゴミ処理について【意見】

連続して不落随意契約になっている現状を改善するために、予定価格の見直しや、入札額が引き下げることが出来る方法を考えるべきである。その一案として、複数年契約による入札を行えば参入障壁も低くなり単価を安く抑えることができるのではないかと担当者に質問したところ、現状は仮設施設を設けて作業している状況であるため、複数年契約ができないとの回答であった。

現在の処理業務実施場所は、古都保存法における歴史的風土特別保存地区に指定されており、建築物等を新築及び改築するためには市町村長の許可が必要とされている地域であるため、仮設にてごみ処理を実施しているとのことである。

本来、建設が許されていない地域に長期にわたり仮設施設の存在を容認してきたことは不適切であり、建設地の選択も含めた正規の施設建設及び複数年契約による入札に向けて動き出す必要がある。

件名	し尿収集運搬業務及び手数料徴収事務委託			担当部局	企画総務課		
相手先	株式会社奈良市清美公社 (市の外郭団体)			業者選定方法	随意契約		
契約金額	175,620,000 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	月ヶ瀬・都祁地域を除く地域のし尿収集運搬業務及び手数料徴収業務						
随意契約理由	市の出資により昭和 38 年から市唯一のし尿収集運搬業者として業務を開始し、昭和 46 年 1 月からはし尿収集運搬業務及び手数料徴収事務を毎年度委託されているという実績があり、平成 25 年度も滞りなくし尿収集運搬業務及び手数料徴収事務を実施する必要があるため。						
積算方法	見積書を参考に積算している。						
履行確認の方法	委託実績報告書を入手している。						

委託先である株式会社奈良市清美公社は、元々し尿収集を行っていた6業者が集まってできた会社であり、し尿収集運搬業務を行うための会社である。昭和43年に市が同社の全株式を取得して以来、市100%出資の外郭団体である。

本業務については長期間に渡って随意契約が行われており、予定価額も同社の見積額がそのまま採用されている。また毎年所管課である企画総務課の職員が監査を行い（平成25年度業務に対しては2名×2日間の実地監査）、委託業務及び事務が適正に執行されていることを確認しているとのことである。

・実績精算の厳密化について【結果】

見積額については当該業務にかかる費用が積算されていることになっているが、業者から入手しているのは総額の見積書のみである。また、汲み取り量などについての月次の委託実績報告書は受け取っているが、年度の報告書はない。業者の選定に競争の原理が導入されていない随意契約であるため、特に価格の妥当性については検証を行うことが求められる。実績精算を細かにを行い、翌年度の契約価額に反映させるべきである。

・委託料支払額の不合理な分割について【結果】

本業務に係る委託料につき、賞与支払月である6月と12月は24,310千円ずつ、その他の月は12,700千円ずつの支払となっている。受託者の賞与支給に伴う資金繰りに配慮したものである。

役務の提供に応じた支払という原則に反した契約内容と支払がなされている。しかも委託先の都合のためだけに委託料支払額を時期によって増減させるのは、資金的融通に相当する行為であり、委託契約の枠を超えた別次元の判断を要するものである。加えて、その相手先は市の外郭団体であり、他の団体との取引以上に、市はその公平性と透明性の確保に努めるべきところ、このような契約が決裁されたことは不適切である。決裁を通じた市職員によるチェック機能が有効に機能しているのか疑問を抱かせる契約内容である。

市は当該委託業務の委託料支払額の分割方法について、改める必要がある。

件名	環境清美センター事務厚生棟と駐車場棟清掃業務		担当部局	企画総務課
相手先	株式会社奈良市清美公社 (市の外郭団体)	業者選定方法	2号随意契約	

契約金額	9,179,000 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	環境清美センター事務厚生棟及び駐車場棟清掃業務						
随意契約理由	<p>&lt;求められる業務内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・単なる清掃業務に留まらず草刈や洗車場汚泥浚渫、浴場の清掃管理等多岐にわたる。</li> <li>・始業時間が午前 7 時半からと早い課も複数あり、早朝からの清掃が求められる。</li> <li>・両建物の一体的な管理を行うことが求められる。</li> </ul> <p>&lt;当該業者の唯一性&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・双方の建物について内状を把握しており、浴場等設備の取り扱いに精通し、多岐に渡る業務を早朝より実施するだけの能力と実績があること。</li> </ul>						
積算方法	業者見積を参考に積算している。						
履行確認の方法	月次実績報告書を入手している。						

・随意契約理由の希薄さについて【結果】

上記の随意契約理由を見る限り、清掃業務としては一般的な業務内容の範疇に入るものであり、また当該業者が唯一実施可能な業者であること、すなわち他の業者にはできないことについての理由説明が欠如している。

本来的な競争に依らず随意契約とするのであるならば、どのような調査を行ない、どのような理由でその 1 者しかないと判断したのかという過程と理由について具体的に説明できることが必要であり、それを随意契約理由書として文書化しておくことにより行政の説明責任が果たしうるものと考えられる。契約者が当該業務の実施能力を有しているということのみならず、他者による当該業務の実施可能性を検討し、随意契約理由書において明確にしておく必要がある。

本件については、上記のとおり清掃業務としては一般的な業務内容の範疇に入るものと考えられることから、一般競争入札で広く門戸を広げるべきと思料する。

(2) リサイクル推進課

① 課の概要

リサイクル推進課は、計画指導係と収集再生第一係および収集再生第二係に分かれている。

◆計画指導係

資源リサイクルや回収資源および再生品に関する計画や調整を行っている。

◆収集再生第一係、収集再生第二係

再生利用品の収集や運搬、修理等に関することを業務内容としている。

② 委託料について

リサイクル推進課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	資源回収選別作業及び再生作業委託			担当部局	リサイクル推進課		
相手先	奈良市手をつなぐ親の会			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	11,672,000円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	古紙類及び布類等の選別、整理及び保管						
随意契約理由	市内の知的障害者の保護者等で構成される奈良市手をつなぐ親の会に業務を委託することで、障害者の雇用確保と社会参加を促進し、障害者福祉の増進を図るため。						
積算方法	予算を参考に積算している。						
履行確認の方法	月ごとに業務報告書を入手している。						

上記業務の内容は、奈良市環境清美センター内の資源回収場に搬入される古紙類や布類を種類別に選別し、資源回収業者に引き渡すまでの間、作業場内での保管を行うというものである。また、再生利用可能な不用品については、掃除や簡易な修理を行ったうえで、市が指定する場所で保管する。

件名	空き缶処理作業等委託			担当部局	リサイクル推進課		
相手先	奈良市手をつなぐ親の会			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	11,672,000円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無

業務内容	空き缶の選別、運搬及び収集用コンテナ等の洗浄整理
随意契約理由	市内の知的障害者の保護者等で構成される奈良市手をつなぐ親の会に業務を委託することで、障害者の雇用確保と社会参加を促進し、障害者福祉の増進を図るため。
積算方法	予算を参考に積算している。
履行確認の方法	月ごとに業務報告書を入手している。

上記の委託業務は、市衛生浄化センター（大安寺西二丁目）に搬入された空き缶から異物を除去した後、アルミ缶とスチール缶を選別してブロック状にプレスし、市が指定する保管場所で保管するというものである。また、収集に使用するコンテナや網袋等の洗浄・整理も合わせて行うことが、仕様書に記載されている。

件名	ペットボトル処理作業委託			担当部局	リサイクル推進課		
相手先	奈良市手をつなぐ親の会			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	12,968,000円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更の有無	無
業務内容	ペットボトルの圧縮梱包、運搬及び保管						
随意契約理由	市内の知的障害者の保護者等で構成される奈良市手をつなぐ親の会に業務を委託することで、障害者の雇用確保と社会参加を促進し、障害者福祉の増進を図るため。						
積算方法	予算を参考に積算している。						
履行確認の方法	月ごとに業務報告書を入手している。						

上記業務は、市衛生浄化センター（大安寺西二丁目）に搬入されたペットボトルからの異物除去及び圧縮梱包を行うものである。また、圧縮作業を終えたペットボトルについては、回収業者に引き渡すまでの間、市が指定する場所で保管する。

・ 予定価格積算根拠の不十分さについて【意見】

当該委託事業の予定価格は各年度の予算を基に算出している。予算を策定する段階で委託先から見積書の提出を受けているが、見積書に記載されているのは業務に要する費用の総額のみであり、人件費や諸経費などの内訳や費目別金額が不明であるため、それが各業務の委託料として適切な金額であるのかを積極的に検証することは不可能である。

件名	委託先からの見積額	予定価格
資源回収選別作業及び再生作業委託	11,672,000 円	11,672,000 円
空き缶処理作業等委託	11,672,000 円	11,672,000 円
ペットボトル処理作業委託	12,968,000 円	12,968,000 円

リサイクル推進課としても上記各業務の必要人数を積算し、過年度の契約金額推移を参考にするなどして予定価格を積算してはいるが、業務の担い手が障害者の方々であるという要素を十分には加味できていない。

適正な予定価格を算出するためには、その根拠として、委託先から業務に係る実績、具体的には当該業務に関して何人の障害者の方にどれほどの工賃が支給され、管理諸経費を要しているのかについて項目・費目ごとに報告を徴取し、またその報告と対照しうる形で次年度の見積内訳の提出を受けることが必要である。仕様書でも、受注者に対し「所要の帳簿を備え付け、委託業務についての経理を明確にしておかなければならない」とされていることから、積極的に情報収集に努められたい。障害者の雇用促進と福祉の増進という目的に対する効果を知るという意味では、そのような形で実績報告を受けて実情を把握することは、予定価格の積算ということ以上に重要ではないかと思料される。

・ 委託先との情報共有について【意見】

上記の委託事業の受注者は「奈良市手をつなぐ親の会」（以下、「親の会」）である。その法人格について詳細は不明である。一方で、親の会の代表者が理事長を務める社会福祉法人奈良県手をつなぐ育成会（以下、「育成会」）という法人があり、当該法人が HP にて公表している平成 25 年度事業報告書には、チェリッシュ事業（単独型）として、就労継続支援 A 型事業を現員 20 名で取り組まれている旨の記載がある。そして当該法人の HP によれば、チェリッシュ事業について下記のような説明がされている。



### チェリッシュ 就労継続支援 A 型：20 名

チェリッシュは、就労継続支援 A 型事業所として、平成 25 年 10 月にスタートしました。現在、チェリッシュ本体（以下、「神殿事業所」という）と奈良市衛生浄化センター（以下、「浄化センター」）、奈良市小川町のリサイクルショップ「リサ 's マーケット」の 3 か所に分かれて活動しています。

（中略）

浄化センターでは、ペットボトルの選別作業を行っています。奈良市内で集められたペットボトルをリサイクルできるように、不純物の除去や色で分別しています。季節によって回収量が大きく変動し、また屋外作業のため環境変化が作業に大きく影響しますので、利用者が安定して作業していただけるように工夫しています。

利用者の障害の種別や程度は様々ですが、働くことでの所得保障だけではなく、一人ひとりに合う働き方で、充実した生活をしていただくことを目指した支援を行っています。

<出典：社会福祉法人 奈良県手をつなぐ育成会 HP より抜粋>

これによれば、市浄化センターにおけるペットボトル作業委託業務は、育成会が就労継続支援 A 型事業として実施しているということであるから、親の会は主体として契約を履行しておらず、育成会に再委託等されているのではないかとの疑念が生じた。

リサイクル推進課による聞き取り調査の結果、ペットボトル作業委託については従前より親の会に属する障害者等が従事していること及び市から支払われる委託料の流用等もないことから、育成会への再委託は一切ないとのことであった。ただし、障害者の一部の方が親の会とともに育成会にも所属登録されていることから、育成会として上記のような事業案内に至ったとのことである。

一義的には育成会による情報開示の問題ではあるが、代表者は親の会と同一人物であり、両団体がいずれも障害者福祉を支える団体であることを勘案すると、委託事業を通じた障害者福祉行政への信頼性に関わることとして慎重な配慮をなすように要請されたい。また課においても、親の会その他の障害者福祉を担う団体との情報共有を密にして、障害者福祉行政に係るルールや手続き等に関する理解を深めてもらい、公正性や透明性の確保に向けて協同して尽力されたい。これには課を超えた組織的な対応も要すると思料される。



・ 随意契約方法の再検討について【結果】

本委託事業は地方自治法施行令（以下、「自治令」）第 167 条の 2 第 2 号に該当する随意契約として手続きが行われている。「その性質又は目的が競争入札に適しない」契約との認識であり、その理由として「障害者の雇用確保と社会参加を促進し、障害者福祉の増進を図る」ことが挙げられ、親の会が契約相手先として特定されている。

しかし障害者の就業、自立を支援する政策目的に沿った調達に関しては、同条第 3 号が格別に規定されており、障害者支援施設や障害福祉サービス事業を行う施設等から物品を買い入れたり役務の提供を受けたりする契約について随意契約とするには、同号に該当する随意契約として「普通地方公共団体の規則で定める手続きにより」行わなければならない。

そして、奈良市契約規則第 17 条の 3 は、自治令第 167 条の 2 第 3 号に規定する契約に関し、その発注見通しの公表、締結しようとする契約の事前公表及び締結後の事後公表を定めている。これは、手続きの公正性と透明性を確保する趣旨と解される。本委託事業についてはこれら法令及び規則の手続きを経ることなく 2 号随意契約として契約相手先を特定することにより契約しており、法令及び規則に抵触しているおそれがある。

政策目的を理由とした契約は一般的には 2 号随意契約に該当するものではないと解されるところであり、本委託事業のように障害者の雇用確保や社会参加を目的として随意契約を行うには、自治令第 167 条の 2 第 3 号によるものとして、市規則に準拠した手続きを経ることにより公正性と透明性を確保することが必要である。

なおこれに関しては、障害者の就業や自立支援に関して市が委託事業をどのように活用していくのかということをも市全体として統括する機能の具備も含めた組織的な対応を要するところである。

### （3）環境清美工場

#### ① 課の概要

環境清美工場は、業務内容により大きく施設、管理及び総務の 3 つの業務に分かれる。施設に関連する業務は、施設第 1 係から施設第 5 係まであり、管理に関連する業務は管理第 1 係と管理第 2 係がある。総務に関連する業務は総務係 1 つである。

各係の業務内容は、以下の表のとおりである。

係名		業務内容
施設	施設第1係	焼却施設の運転操作に関すること
	施設第2係	
	施設第3係	
	施設第4係	
	施設第5係	破砕機の運転操作に関すること
管理	管理第1係	廃棄物の搬入管理、焼却残灰等の運搬に関すること
	管理第2係	環境清美工場の施設の維持管理、公害防止対策の調査に関すること
総務	総務係	環境清美工場の庶務に関すること及び廃棄物の処分手数料の徴収に関すること

② 委託料について

環境清美工場で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	塩化水素分析計保守点検委託			担当部局	環境清美工場		
相手先	京都電子工業株式会社		業者選定方法	2号随意契約			
契約金額	10,500,000円	落札率	95%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	塩化水素分析計の保守点検						
随意契約理由	塩化水素分析計は独自技術による機器であり、本機器の製造業者との契約が必要となるため。						
積算方法	「廃棄物処理施設点検補修工事積算要領」(公益社団法人全国都市清掃会議)を参考に積算している。						
履行確認の方法	保守点検ごとに作業報告書、業務完了時にとりまとめた報告書を入手している。						

塩化水素分析計は、ごみ焼却施設の稼働に伴い発生する排ガス中の塩化水素濃度を常時監視する機器である。上記業務内容は、塩化水素分析計の機能及び精度を維持するために定期的な保守点検を行うものである。

・ 予定価格の積算方法の見直しについて【結果】

上記委託契約に係る予定価格の算定においては、公益社団法人全国都市清掃会議が公表する「廃棄物処理施設点検補修工事積算要領」（以下、「全都清工事積算要領」）をほぼ準用して作成した、「奈良市環境清美工場点検補修積算要領書」（以下、「奈良市積算要領書」）を適用し、委託料（税抜き価格）が直接業務費、業務管理費、及び一般管理費の各費目から構成されるものとしたうえで、各費目を積算集計して委託料総額を算出している。このうち、中心的な費目である直接業務費は、使用する具体的な薬品等の材料費と保守点検費（保守点検に係る労務費）から構成されている。

保守点検費は「労務単価×基準人工×割増率×その他」として計算され、2週間点検、2か月点検、6か月点検を区分して算定、集計されている。

まず労務単価については、奈良市技術監理課が発している労務単価一覧の中から、「技師 C」職種の労務単価を用いている。これは国土交通省が公表する設計業務委託等技術者単価の設計業務に係る技師 C をそのまま準用したものであり、環境清美工場は業務内容から当該単価を採用したとのことである。

次に、基準人工について、2週間点検、2か月点検、6か月点検それぞれの基準人工、実績人工は以下のとおりである。平成 25 年度において、2週間点検、2か月点検、6か月点検はそれぞれ 22 回、4 回、2 回実施されており、1 回あたり 2 人日である。

区分	基準人工（人日）	実績人工（人日）
2週間点検	84	44
2か月点検	16	8
6か月点検	6	4

上記のとおり、基準人工と実績人工は大きく乖離している。この乖離は、環境清美工場では 1 回あたり 4 人日で計算しているのに対し、実際には 1 回につき 2 人日で実施されていたことが原因である。そのため、基準人工が実績人工の約 2 倍となっており、その分は予定価格が過大であったということである。環境清美工場によれば、1 回あたり実績 2 人日であることは把握していたが、1 つの焼却炉あたり 1 人日、4 つの焼却炉で 4 人日として過去から算定していたとのことであり、このように基準人工が実績人工を超過していることは認識していた模様である。

また、割増率については、奈良市積算要領書を適用しており、当該作業割増率の適用基準は以下のとおりである。

区分	作業種別	割増率	適用基準
危険作業	悪環境における作業	0.2	イ、酸素欠乏及び有毒ガス発生の恐れのある場所 ロ、危険物保管箇所 ハ、粉じん発生場所
(略)			
作業工程上制約のある作業	複雑な制約がある作業 (制約条件が2つ以上)	0.4	制約条件 イ、近接した他工事との競合がある場所
	単純な制約がある作業 (制約条件が1つ)	0.2	ロ、停電等により作業能率の低下がある場合 ハ、処理工程による作業能率の低下がある場合
錯綜場所	錯綜があるところの作業	0.3	イ、対象機器の周囲1m以内に他の機器があり、かつ作業性が悪い場合 ロ、錯綜のため据付や撤去に必要な人数が入れないため
(以下、略)			

※ 備考：割増率は、作業内容に応じ必要な場所は適宜補正するものとする。

※ 割増歩掛り算出法  $\text{割増歩掛} = \text{標準歩掛} \times (1 + \text{割増率})$

環境清美工場では、当該作業は上記基準のうち、「危険作業」、「作業工程上制約のある作業（複雑な制約がある作業）」、「錯綜場所」が当てはまるとして、割増率0.9（＝0.2+0.4+0.3）を適用している。しかし、予定価格調書等に当該事実の記載はなく、どの割増率が適用されているのか不明確である。また、複雑な制約がある作業として割増率0.4を適用するには、上記制約条件のうち2つ以上を満たす必要があり、担当者によると「イ」と「ハ」を満たしているとのことであったが、当該業務が「イ」と「ハ」を満たしていると判断する根拠について、明確な回答はなかった。

さらに、「労務単価×基準人工×割増率×その他」の「その他」として、15%の割増しを適用している。これについては、保守点検に用いる計測機器等の損耗費として、奈良市積算要領書に定められた基準から機械設備工事の総合調整費の（労）×（10～20%）の平均値の15%を引用したとのことである。上記の結果、割増率と合わせた乗数は2倍を超えているが、分析計の保守点検にそれほどの危険が伴うのか、現在の環境清美工場の整備状況を勘案すれば疑問である。また、2倍を超える倍率を乗じた結

果の労務単価は、設計業務等技術者の最高ランクである主任技術者の労務単価を超えており、下記の主任技術者の職種区分定義を参照すれば、これを超える労務単価は相対的に高すぎると考えられる。

設計業務等技術者の職種区分定義

① 主任技術者：

先例が少なく、特殊な工法や解析を伴う極めて高度あるいは専門的な業務を指導統括する能力を有する技術者。

工学以外に社会、経済、環境等の多方面な分野にも精通し、総合的な判断力により業務を指導、統括する能力を有する技術者。

工学や解析手法の新規開発業務を指導、統括する能力を有する技術者。

< 出典：国土交通省 平成 25 年度 設計業務委託等技術者単価【参考資料】 >

そもそも業務内容が営繕的な工事ではないのに、公共建築工事積算基準の考え方に即した全都清工事積算要領を当てはめたところに問題がある。公益社団法人全国都市清掃会議からは、全都清工事積算要領とは別に「廃棄物処理施設維持管理業務積算要領」が平成 17 年度より刊行されており、同積算要領に準拠して積算をすべきである。同積算要領の適用範囲については、「廃棄物処理施設の維持管理のうち、施設の保守点検、運転操作監視、庶務一般、計量・投入監視業務に適用する。」とあり、焼却施設の定期点検についても明示的な記載がされている。

労務単価としても、国土交通省の建築保全業務技術者労務単価を基準にして、本件委託業務に何らの資格が求められていない実情を勘案すれば、保全技術員などの単価を採用するのが妥当ではないだろうか。

保全技術員：

(1) 設備の点検整備業務について、保全技師又は保全技師補の指示に従って作業を行う能力を有し、実務経験 5 年以上 10 年未満程度の者。

(2) 運転・監視及び日常的な点検保守業務について、作業の内容判断ができる技術力及び必要な技能を有し、実務経験 5 年以上 10 年未満程度の者。

< 出典：国土交通省 平成 25 年度 建築保全業務積算要領 技術者区分 >

上記のとおり、予定価格の積算に多くの課題が検出された。当該業務は 2 号随意契約で実施されており、価格に関して競争性が働かない状況であることを勘案すると、予定価格を妥当な基準によって妥当な水準に積算する必要がある。そのためには、まず現在の奈良市積算要領書を抜本的に見直し、予定価格を構成するそれぞれの項目について、それを適用した根拠を明確にするとともに、毎年度実績と比較することにより、適用した水準の妥当性について検証する必要がある。

特に予定価格の積算に係る基準人工の見積過大については看過しがたく、上に指摘

した課題も踏まえて、今後の契約のみならず過年度分の契約も含めて委託先との精算交渉にあたるべき事態と史料する。

・見積書の吟味について【結果】

環境清美工場では、上記の方法で予定価格を算定しているが、一方、契約に際し業者が提示する見積書では、委託料は点検技術費、点検部品、車両交通費、報告書（作成費）及び諸経費から構成されており、例えば2週間点検に係る見積書には以下のような記載が見受けられる。

項目	品名および仕様	数量	単位	単価	金額
1-1	2週間点検技術費	1	式	144,000	144,000
1-2	HL-38型4台2週間点検部品	1	式	71,000	71,000
1-3	車両交通費	1	式	10,000	10,000
1-4	報告書	1	式	20,000	20,000
1-5	諸経費	1	式		95,000
	(小計)	1	回		340,000
	(合計)	21	回		7,140,000

業務受託者が提示している上記の見積書を検討すると、2週間点検技術費が一式として記載され単価と工数が明示されていない。そのため、業務受託者からの実績報告に対して当初の見積りが妥当であったかの検討が十分実施できず、見積額が妥当であったかの検証が行えない状況である。また、一般論としても見積としての十分性に欠けるし、諸経費の根拠も不明で検討に耐えるものとなっていない。労務単価と工数、直接経費（積み上げ分）の内訳明細、諸経費率の根拠などについて十分に説明する内容の見積書を業務受託者から提示してもらう必要がある。

(4) 環境政策課

① 課の概要

環境政策課は、計画係と対策係に分かれている。

◆計画係

地球温暖化対策やポイ捨て防止など環境保全対策に関する企画や調整を行っている。

◆対策係

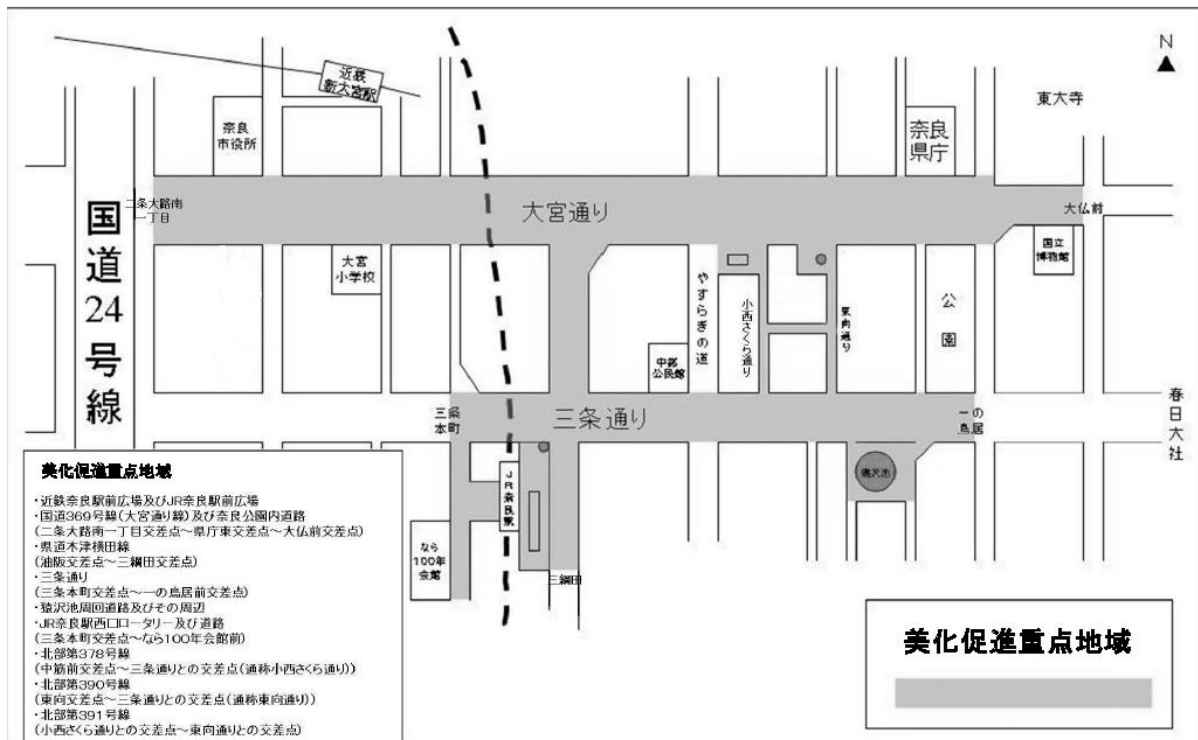
大気汚染や水質汚濁、悪臭、騒音などの事業者に対する指導・監督及び市民からの苦情・相談の対応を実施している。

② 委託料について

環境政策課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	美化促進重点地域清掃業務委託			担当部局	環境政策課		
相手先	奈良市手をつなぐ親の会			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	7,229,250 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	美化促進重点地域として指定された区域内の清掃業務						
随意契約理由	市内の知的障害者の保護者等で構成される奈良市手をつなぐ親の会に業務を委託することで、障害者の雇用促進と障害者福祉の増進に寄与するとともに、当該委託先は年間約 300 日にもおよぶ清掃作業に従事可能な人員及び指導体制を有する団体であるため。						
積算方法	予算を参考に積算している。						
履行確認の方法	月ごとに委託業務完了報告書を入手している。						

上記の業務は、奈良市ポイ捨て防止に関する条例（平成 6 年奈良市条例第 31 号）において奈良市内で美化促進重点地域に指定された区域の清掃業務である。歩道や植え込みなどに散乱している空き缶、空き瓶、ペットボトル、たばこの吸い殻などの分別収集を、土曜日及び祝日を除いてほぼ毎日実施することとしている。清掃対象の美化促進重点地域は、A 地域（近鉄奈良駅前広場や JR 奈良駅前広場等）と B 地域（三条通り及び猿沢池周回道路）に分けられており、通常は A 地域の清掃を行い、B 地域については週 2 回以上作業を行うよう仕様書で定められている。



< 出典：奈良市 HP >

・ 予定価格積算根拠の不十分さについて【意見】

当該委託事業の予定価格は各年度の予算を基に算出している。予算を策定する段階で委託先から見積書の提出を受けているが、見積書に記載されているのは業務に要する費用の総額のみであり、人件費や諸経費などの内訳や費目別金額が不明であるため、当該業務の委託料として適切な金額であるのかを積極的に検証することは不可能である。環境政策課としても清掃業務員等1人日あたりの単価や年間清掃日数、管理諸経費などを独自に試算して予定価格を積算してはいるが、業務の担い手が障害者の方々であるという要素を十分には加味できていない。

適正な予定価格を算出するためには、その根拠として、委託先から業務に係る実績、具体的には当該業務に関して何人の障害者の方にどれほどの工賃が支給され、管理諸経費を要しているのかについて項目・費目ごとに報告を徴取し、またその報告と対照しうる形で次年度の見積内訳の提出を受けることが必要である。障害者の雇用促進と福祉の増進という目的に対する効果を知るという意味では、そのような形で実績報告を受けて実情を把握することは、予定価格の積算ということ以上に重要ではないかと思料される。

・ 随意契約方法の再検討について【結果】

本委託事業は地方自治法施行令（以下、「自治令」）第167条の2第2号に該当する



随意契約として手続きが行われている。「その性質又は目的が競争入札に適しない」契約との認識であり、その理由として「障害者の雇用促進と障害者福祉の増進に寄与する」ことが挙げられ、「年間約 300 日にもおよぶ清掃作業に従事可能な人員及び指導体制を有する団体である」として「奈良市手をつなぐ親の会」が契約相手先として特定されている。

しかし障害者の就業、自立を支援する政策目的に沿った調達に関しては、同条第 3 号が格別に規定されており、障害者支援施設や障害福祉サービス事業を行う施設等から物品を買い入れたり、役務の提供を受ける契約について随意契約とするには、同号に該当する随意契約として「普通地方公共団体の規則で定める手続きにより」行わなければならない。

そして、奈良市契約規則第 17 条の 3 は、自治令第 167 条の 2 第 3 号に規定する契約に関し、その発注見通しの公表、締結しようとする契約の事前公表及び締結後の事後公表を定めている。これは、手続きの公正性と透明性を確保する趣旨と解される。本委託事業についてはこれら法令及び規則の手続きを経ることなく 2 号随意契約として契約相手先を特定することにより契約しており、法令及び規則に抵触しているおそれがある。

政策目的を理由とした契約は一般的には 2 号随意契約に該当するものではないと解されるところであり、本委託事業のように障害者の雇用促進や福祉の増進を目的として随意契約を行うには、自治令第 167 条の 2 第 3 号によるものとして、市規則に準拠した手続きを経ることにより公正性と透明性を確保することが必要である。

なおこれに関しては、障害者の就業や自立支援に関して市が委託事業をどのように活用していくのかということをも市全体として統括する機能の具備も含めた組織的な対応を要するところである。

#### ・他の委託業務との重複について【意見】

本件業務における清掃の範囲には、上記のとおり JR 奈良駅前広場が含まれている。ところが、同広場東口の清掃業務を市公園緑地課も奈良市手をつなぐ親の会に別途に委託している。公園緑地課による同広場に係る委託業務は、広場、歩道、駐車場、バス停留所等の清掃やを年間を通じて 1 日 1 回実施することとされているので、内容と頻度は本件業務とほぼ同じである（公園緑地課（P,134）参照。）。同一業務を同一相手先に別々の課からそれぞれ発注して重複したものである。

部課を超えた情報共有がなされておらず、全体を把握し調整する機能が働いていないことの証左である。事業の企画設定に関する根本として、全体を統括調整する機能を担う職務の強化が必要である。同時に、このような重複について契約の相手方から申し出がないことについて、管理面の問題として是正を要求すべきではないだろうか。

## 9. 観光経済部

### (1) 観光振興課

#### ① 課の概要

奈良市における観光行政に関わる担当課は、観光経済部に3課存在する。観光振興課はその中の1課であり、観光振興課では主に下記の業務を担当している。

- ・ 伝統行事や鹿の保護育成などの観光資源の保全に関する事
- ・ 観光トイレや観光看板、旧柳生藩家老屋敷等の観光施設の管理に関する事
- ・ 平城京天平祭、なら燈花会、なら瑠璃絵などのイベント開催に関する事
- ・ 観光関係諸団体に対する支援に関する事
- ・ 東部地区への誘客イベント開催や、近代化遺産のPR等、新たな観光資源の開発、企画及び立案に関する事
- ・ 観光施設の設置や廃止、管理及び運営に関する事（奈良町にぎわい課の主管に属するものを除く）

#### ② 委託料について

観光振興課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	観光案内所運営管理業務			担当部局	観光振興課		
相手先	公益社団法人 奈良市観光協会 (市の外郭団体)			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	78,600,000円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	有	契約変更 の有無	無
業務内容	奈良市観光センター・奈良市総合観光案内所・JR奈良駅及び近鉄奈良駅観光案内所の管理運営を行う業務						
随意契約理由	奈良市観光センターには奈良市観光協会の事務局があり、奈良市の観光振興の中核を担う施設であるとともに、その他の観光案内所を統括する位置付けにあり、4つの観光案内所の基本運営方針及び継続的な運営は、奈良市の観光施策との一体性が必要であり、他の団体によっては、その目的達成が難しく、奈良市の観光施策の推進に重大な支障をきたす可能性があるため。						
積算方法	見積書を参考に積算している。						
履行確認の方法	月次業務報告書を入手している。						

上記業務の内容は、奈良市内にある観光センター、総合観光案内所、JR奈良駅観光

案内所、近鉄奈良駅観光案内所の管理及び運営をする業務である。当該契約には精算条項が設けられており、契約金額を上限として委託料の算出が行われ、契約金額を下回る執行額であった場合には、その差額は精算されることになる。

・見積額の査定について【意見】

各施設における予算額及びその実績額は次のとおりとなっている。

【観光センター管理業務委託料決算額（精算額）】

	予算額	流用	現計予算	執行額	差引残額
人件費	31,138,000	0	31,138,000	30,986,784	151,216
旅費	60,000	0	60,000	56,740	3,260
通信運搬費	108,000	0	108,000	103,446	4,554
消耗品費	565,000	23,000	588,000	587,864	136
修繕費	162,000	0	162,000	159,157	2,843
使用料	186,000	234,000	420,000	416,430	3,570
光熱水費	1,993,000	15,000	2,008,000	2,006,208	1,792
業務委託料	3,531,000	△ 272,000	3,259,000	3,258,845	155
消費税	1,557,000	0	1,557,000	1,400,000	157,000
計	39,300,000	0	39,300,000	38,975,474	324,526

【総合観光案内所管理業務委託料決算額（精算額）】

	予算額	流用	現計予算	執行額	差引残額
人件費	15,976,000	0	15,976,000	15,578,677	397,323
通信運搬費	96,000	10,000	106,000	105,217	783
消耗品費	217,000	△ 10,000	207,000	192,084	14,916
修繕費	18,000	0	18,000	16,275	1,725
通訳派遣費	836,000	0	836,000	836,000	0
使用料	437,000	0	437,000	403,116	33,884
光熱水費	3,852,000	0	3,852,000	3,537,034	314,966
業務委託料	2,369,000	0	2,369,000	1,658,590	710,410
消費税	799,000	0	799,000	754,600	44,400
計	24,600,000	0	24,600,000	23,081,593	1,518,407

【観光案内所管理業務委託料決算額（精算額）】

	予算額	流用	現計予算	執行額	差引残額
人件費	14,000,000	0	14,000,000	13,991,316	8,684
消費税	700,000	0	700,000	540,600	159,400
計	14,700,000	0	14,700,000	14,531,916	168,084

上記の委託事業については、予算を策定する段階で、委託先から費目別項目別の要求額明細（見積）を入手し、ヒアリングを重ねるなどの査定を重ねており、その結果として最終的な予算と予定価格が決定されているとのことである。但し、予算査定の一環として、前年度の執行額実績については分析検討されていない。例えば、総合観光案内所管理業務に関して、平成 25 年度の予算と執行実績、そして翌 26 年度の委託先からの要求額を対照してみると以下ようになる。

（単位：千円）

	25 年度予算	25 年度執行額	26 年度要求額
人件費	15,976	15,578	16,285
通信運搬費	96	105	99
消耗品費（含む、印刷製本費）	217	191	223
修繕費	18	16	20
通訳派遣費	836	836	836
使用料	437	403	451
光熱水費	3,852	3,536	4,626
業務委託料	2,369	1,658	2,170
消費税	799	754	1,303
合計	24,600	23,081	26,013

消耗品費、修繕費、使用料、光熱水量、業務委託費などで 25 年度執行額は予算内に納まって差引残額が生じているにもかかわらず、翌 26 年度要求額は 25 年度予算よりも増額されている。執行が予算内で済んだという事実が翌年の要求額に反映されておらず、課においてもこのような視点からの査定が行われていない。

随意契約の方法による場合であっても、予定価格は「契約の目的となる物件又は役務についての取引の実例価格、需給の状況、履行の難度、契約数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない」（奈良市契約規則第 18 条、第 10 条第 3 項）。同時に、「契約の性質又は目的により契約の相手方が特定される」場合等には少なくとも 1 人の者からのみで見積書を徴することが要求されている（奈良市契約規則第 18 条の 2）。契約の相手方が一者に特定されている場合に、単にその者が提示する見積書によることは不当に高価な契約になるおそれがあるため、

発注者は競争入札の場合に準じて予定価格を作成し、見積額を査定しなければならない。

観光に精通した人材が必要という人的要因が重要になることから、長年本業務を継続して行っている奈良市観光協会に委託する必要性は理解できる。しかしそのように「契約の性質又は目的により契約の相手方が特定される」場合であるからこそ、過年度執行額及び当年度見積額（要求額）の詳細な内訳書を入手して、両者を比較対照・分析することにより、見積額（要求額）に対する十分な査定検証を実施すべきである。

委託業務を担当する委託先職員が毎年昇給するから人件費も毎年増額して当然、という認識についても、通訳派遣費が同額であることと比較すると、再考の余地あるものと考えられないだろうか。

## （２）商工労政課

### ① 課の概要

商工労政課は、総務係、産業振興係、創業支援係に分かれており、それぞれの係が担当している業務内容は以下のとおりである。

#### ◆総務係

消費者保護として消費生活センターの運営や、計量検査の実施、各種の労働行政、シルバー人材センターの活動支援、奈良市勤労者総合福祉センターに関する事務など。

#### ◆産業振興係

商業、鉱工業の指導及び振興や中小企業の金融対策、指導及び振興、伝統産業、工芸品の保護奨励や販路拡張に関する事業やなら工藝館に関する事務など。

#### ◆創業支援係

商業、鉱工業の発展、開発などの企画や企業の誘致、起業及びその経営支援に関する事務、中心市街地の活性化に関する事務など。

### ② 委託料について

商工労政課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	起業家支援事業業務委託			担当部局	商工労政課		
相手先	株式会社まちづくり奈良		業者選定方法	2号随意契約			
契約金額	19,000,000円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	有	契約変更 の有無	有

業務内容	雇用の創出と産業の振興を目的とし、起業家発掘事業、起業家育成事業、市街地活性化、その他附帯する業務を行う。
随意契約理由	株式会社まちづくり奈良が奈良市中心市街地の9商店街と商工会議所等が出資している会社であり、今後も地元の協力を得るためには同社以外の委託は考えにくいことから随意契約を締結している。
積算方法	見積書を参考に積算している。
履行確認の方法	事業報告書を入手している。

全国的な少子高齢化が進んでおり、将来にわたり健全な行財政運営を持続していくためには、雇用の創出と産業振興による税収の確保が基盤となるとの考えから、奈良の地域特性を活かしたビジネスの創業支援、特に若者による新規創業をメインに、広く新規創業を支援するものである。また、創業後も経営相談等の支援を継続して行い、併せて中心市街地の活性化を目的とするイベント事業の充実を図るものである。

・再委託先の変更について【結果】

当該業務については、受託者（株式会社まちづくり奈良）との委託契約書第12条第2項により、「受注者は、委託業務の全部又は一部を第三者に委託し、又は請け負わせではない。」とされており、あらかじめ発注者の書面による承諾を得た場合は、この限りではない。」とされており、事前の承諾を条件に業務の再委託を認めるものとなっている。これに従い受託者は、ビジネスカフェの大阪開催に関してNPO法人日本アントレプレナーシップアカデミーに、東京開催に関しては特定非営利活動法人エティックに、それぞれ再委託する旨の承諾を求めている。これに対して奈良市は株式会社まちづくり奈良に対して再委託承諾書を提出し、再委託の承諾を通知している。

しかし、業務実績報告書によるとビジネスカフェの東京開催について、実際には上記の特定非営利活動法人エティックではなくNPO法人ならゆうしに再委託しており、同法人に係る再委託承諾書の提出が漏れていた。再委託承諾書では、再委託内容等に変更が生じる場合には、あらかじめ変更の申し出を行うこととされており、本来であれば再委託先を特定非営利活動法人エティックからNPO法人ならゆうしに変更する旨の変更願いを奈良市に提出し、奈良市の承諾を得る必要があった。「同社以外の委託は考えにくい」としながら再委託されているのであるから、随意契約の履行能力の確認という観点からは、再委託先の事前承諾は欠かせない。ネットワーク化の進展により行政当局においても各種団体との共催や支援等をうける活動が増加している中、業務の実質的な履行体制を把握して有効性と効率性の確保に努めることは、今後ますます

す重要な課題として留意されるべきである。

・一般管理費の見積りについて【意見】

当該業務は株式会社まちづくり奈良と2号随意契約により契約している。株式会社まちづくり奈良が奈良市中心市街地の9商店街と商工会議所等が出資している会社であり、今後も地元の協力を得るためには同社以外の委託は考えにくいとの理由により、2号随意契約を締結している。

そのため、当該契約の予定価格は同社からの見積書を入手することにより積算しているが、見積書の内容につき検討が不十分であった。すなわち、同社とは平成24年度から平成26年度まで同様の契約を締結しており、毎年度見積書を入手しているが、3年間の見積書を比較すると、事業費に含まれる一般管理費（間接費）が平成24年度は直接費の15%程度と見積もられているのに対し、平成25年度は13%、平成26年度は20%とされている。金額についても平成24年度1,770,000円、平成25年度2,186,028円、平成26年度2,511,200円とバラバラである。この違いについて、担当者に確認したが、同社から十分な説明を求めているとは言えず、詳細な回答は得られなかった。

	平成24年度	平成25年度	平成26年度
事業費見積			
直接費	11,730,000円	16,815,600円	12,556,000円
一般管理費 (間接費)	1,770,000円 対直接費15%程度	2,186,028円 対直接費13%	2,511,200円 対直接費20%
出精値引き	—	△1,628円	△67,200円
見積額計	13,500,000円	19,000,000円	15,000,000円

今後は2号随意契約などで契約者の見積りにより予定価格を積算する場合であっても、見積書の内容を十分に吟味した上で、不明な点については契約者から合理的な説明を求めることにより、より合理的な予定価格の積算を行うよう努められたい。

10. 都市整備部

(1) 公園緑地課

① 課の概要

公園緑地課は、公園管理係と公園整備係に分かれており、主な業務は下記のとおりである。

◆公園管理係

- ・都市公園事業に係る都市計画法第 65 条に基づく建築行為等の許可に関する事
- ・都市緑化の推進及び市民意識の啓発に関する事
- ・公園、緑地、児童遊園、ちびっこ広場等の管理に関する事

◆公園整備係

- ・都市公園事業に係る工事の設計、施工及び監督に関する事
- ・公園、緑地等の新設工事の設計、施工及び監督に関する事

② 委託料について

公園緑地課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	旭水公園他清掃業務委託			担当部局	公園緑地課		
相手先	奈良市手をつなぐ親の会		業者選定方法	2号随意契約			
契約金額	(月額) 457,110 円	落札率	93%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	市内 10 箇所での清掃業務の実施						
随意契約理由	業務について良好な実績があり、業務内容に精通していることに加え、障がい者の雇用促進と障がい者福祉の増進に寄与するため。						
積算方法	実績を参考に積算している。						
履行確認の方法	業務完了報告を入手している。 なお、業務完了報告には、履行確認が実施できるよう、履行前及び履行後の写真が添付されている。						

上記業務内容は、以下の内容で清掃業務を行うものである。

清掃場所	清掃工種	清掃回数
JR 奈良駅前広場（東口）	除草及び清掃（広場）	1(回/日)
青山近隣公園、青山九丁目緑地、青山九丁目街区公園、青山一丁目緑地、青山七丁目街区公園、青山八丁目街区公園	トイレ清掃	1(回/日)
旭水公園	除草及び清掃	1(回/日)
	樹木管理（高木）	随時



	樹木管理（芝）	随時
	ゴミ収集（ゴミ箱）	1(回/日)
	池清掃（定期）	2(回/月)
	トイレ清掃	1(回/日)
東山緑地	清掃	1(回/日)
	トイレ清掃	1(回/日)
鴻ノ池運動公園	池清掃（通常）	1(回/日)
	池清掃（定期）	1(回/月)

・随意契約方法の再検討について【結果】

本委託事業は地方自治法施行令（以下、「自治令」）第167条の2第2号に該当する随意契約として手続きが行われている。「その性質又は目的が競争入札に適しない」契約との認識であり、その理由として「障がい者の雇用促進と障がい者福祉の増進に寄与する」ことが挙げられ、「奈良市手をつなぐ親の会」が契約相手先として特定されている。

しかし障害者の就業、自立を支援する政策目的に沿った調達に関しては、同条第3号が格別に規定されており、障害者支援施設や障害福祉サービス事業を行う施設等から物品を買い入れたり、役務の提供を受ける契約について随意契約とするには、同号に該当する随意契約として「普通地方公共団体の規則で定める手続きにより」行わなければならない。

そして、奈良市契約規則第17条の3は、自治令第167条の2第3号に規定する契約に関し、その発注見通しの公表、締結しようとする契約の事前公表及び締結後の事後公表を定めている。これは、手続きの公正性と透明性を確保する趣旨と解される。本委託事業についてはこれら法令及び規則の手続きを経ることなく2号随意契約として契約相手先を特定することにより契約しており、法令及び規則に抵触しているおそれがある。

政策目的を理由とした契約は一般的には2号随意契約に該当するものではないと解されるところであり、本委託事業のように障害者の雇用確保や社会参加を目的として随意契約を行うには、自治令第167条の2第3号によるものとして、市規則に準拠した手続きを経ることにより公正性と透明性を確保することが必要である。特に本委託事業に関し契約の相手方とは別の法人が主体として業務を実施していることが判明したことは、3号随意契約による手続きの必要性を物語るものである。

なおこれに関しては、障害者の就業や自立支援に関して市が委託事業をどのように活用していくのかということをも市全体として統括する機能の具備も含めた組織的な対応を要するところである。

・業務完了届の不備と検査もれについて【結果】

契約書上、奈良市手をつなぐ親の会は委託業務の完了の都度、業務完了届を提出することになっている。しかし、旭水公園の業務完了届として公園緑地課が提出を受けているのは公園清掃業務、池清掃業務、トイレ清掃業務であり、その他の業務については業務完了届の提出を受けていない。

清掃場所	清掃工種	清掃回数	完了届提出の有無
旭水公園	除草及び清掃	1(回/日)	除草無 清掃有
	樹木管理（高木）	随時	無
	樹木管理（芝）	随時	無
	ゴミ収集（ゴミ箱）	1(回/日)	無
	池清掃（定期）	2(回/月)	有
	トイレ清掃	1(回/日)	有

また、仕様書上、奈良市手をつなぐ親の会は作業完了時の報告とともに現場写真を提出することになっているが、調査の結果、写真の提出がある日とない日があり、報告事項がないから写真の提出がないのか、単に提出が漏れているのかが不明である。

契約や仕様として定めた完了報告が不十分でありながら支出がされていることは、給付の完了を確認するための検査（地方自治法 234 条の 2、同施行令 167 条の 15）が適正に行われなかった証左であり、法令に抵触しているおそれがある。

契約等で決めたことは遵守しなければならない。また、遵守できない事項を決めても無意味であるから業務完了の確認方法については、その実効性について十分に検討する必要がある。業務内容に応じて報告事項を明確にするとともに、現場写真等の提出についてもその基準を仕様書等で明確にしておく必要がある。同時に、受託者からの一方的な報告に頼るだけでなく、委託者として能動的なチェックについても検討試行されたい。

・他の委託業務との重複等について【意見】

本件業務における清掃の範囲には、上記のとおり JR 奈良駅前広場（東口）が含まれている。ところが、当該広場（東口）は市が定める美化重点促進地域に含まれ、同地域の清掃業務を環境政策課も奈良市手をつなぐ親の会に別途に委託している。環境政策課による委託業務（A 地域）は、歩道や植え込みなどに散乱している空き缶、空き瓶、ペットボトル、たばこの吸い殻などの分別収集を、土曜日及び祝日を除いてほぼ毎日実施することとされているので、JR 奈良駅前広場（東口）の清掃についての内容と頻度は本件業務とほぼ同じである（環境政策課（P,125）参照。）。同一業務を同一

相手先に別々の課からそれぞれ発注して重複したものである。

部課を超えた情報共有がなされておらず、全体を把握し調整する機能が働いていないことの証左である。事業の企画設定に関する根本として、全体を統括調整する機能を担う職務の強化が必要である。同時に、このような重複について契約の相手方から申し出がないことについて、管理面の問題として是正を要求すべきではないだろうか。

## (2) 建築指導課

### ① 課の概要

建築指導課は、審査係、耐震改修促進係、指導係の3係からなっている。建築基準法に基づく建築物等の確認、許可、認定等に関する業務はもとより、より高品質な建築物を誘導するための法律等に基づき認定業務を実施している。また、既存建築物の耐震化の向上を目指し、耐震に関する補助金制度を設け、取り組んでいる。その他に既存建物解体工事に先立ち、分別解体による再資源化向上のために、助言等も実施している。

### ② 委託費について

建築指導課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	特殊建物及び建築設備(昇降機を除く。)の 定期報告業務委託				担当部局	建築指導課	
相手先	一般財団法人 なら建築住宅センター (以下、「住宅センター」という)			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	403,000円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	定期報告に関する定期報告書の受付業務、特定行政庁である市への正副本送付業務、未報告者に対する督促業務、連絡調整業務、未報告対象物一覧表の作成業務など。						
随意契約理由	定期報告制度が導入された際、定期報告提出指示等を地域法人に委託し代行させるという国の通達が出され、住宅センターはその目的のため奈良県において設立された団体であるため。						
積算方法	処理見込件数をもとに積算している。						
履行確認の方法	業務委託完了届を入手している。						

昭和 45 年の建築基準法改正により特殊建築物等の定期報告制度が導入された際、制度の整備運用を促進するために建設省建築指導課長通達（昭和 46 年 12 月 28 日付建設省住指発第 918 号）により定期報告制度運営要綱が示された。住宅センターはこの要綱に定める「地域法人」として、すなわち奈良県・市など（特定行政庁）から定期報告業務を受託し代行する法人として奈良県に設立された財団である。そして現在に至るまで、奈良県及び県下の特定行政庁（奈良市、橿原市、生駒市）においては、当該業務を全て住宅センターに委託して代行させている。

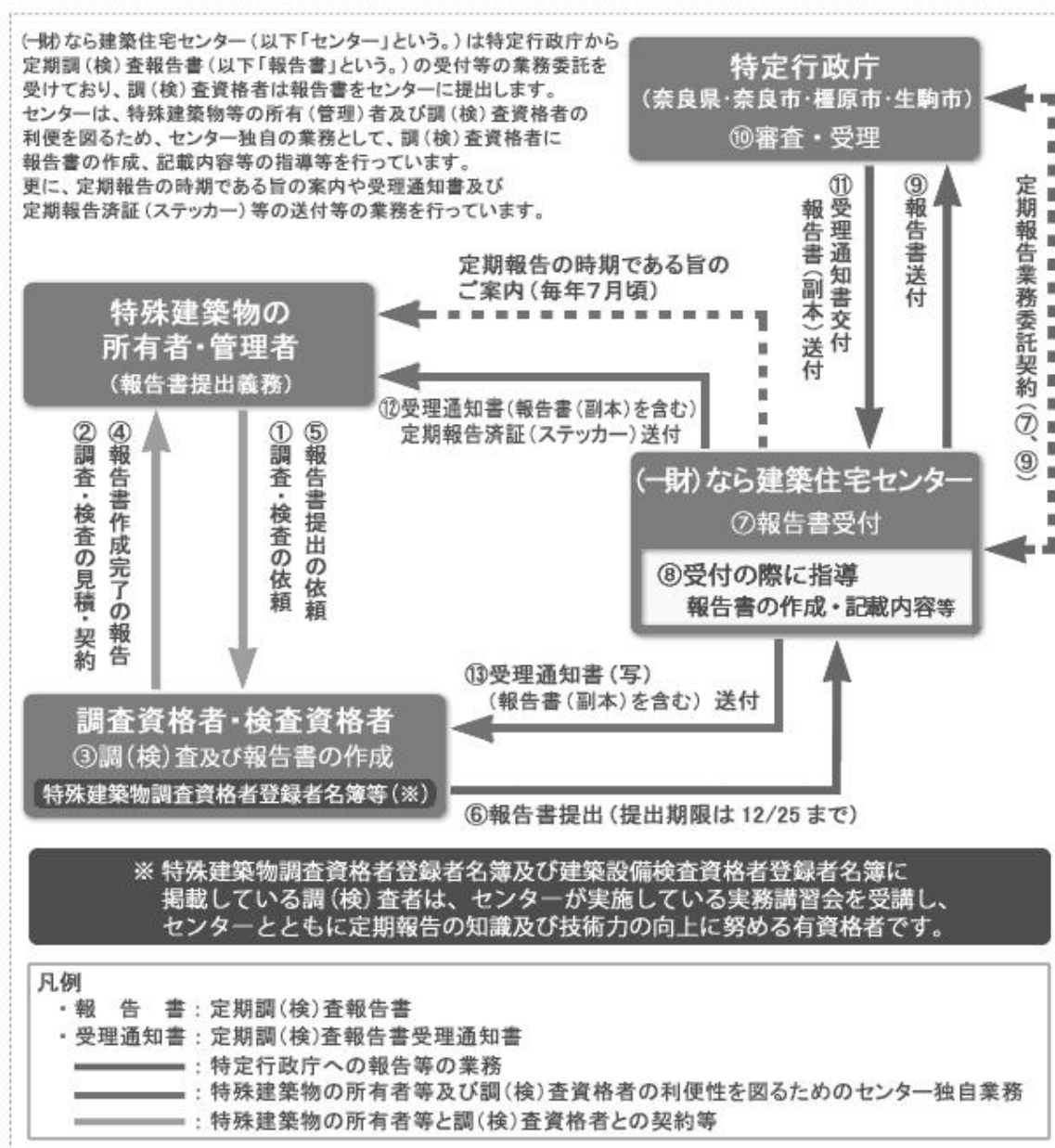
ところが上記定期報告制度運営要綱は平成 12 年に廃止されており（平成 12 年 3 月 31 日付建設省住指発第 192 号）、しかもその通達において、

3 地域法人の行う定期報告代行業務の性格について

地域法人（特定行政庁との契約に基づき定期報告制度に関連する業務を行う公益法人等をいう。）が実施している定期報告代行業務については、特定行政庁の行うべき行政行為としての報告の受理を代行するものではないこと。

との示達がされている。

## 【定期調（検）査報告書提出の流れ】



<出典：一般財団法人なら建築住宅センターHP>

住宅センターのHPにおいては、定期報告にかかる手数料として、建築基準法第12条第1項及び第3項に基づく定期報告は、住宅センターが奈良県内の4特定行政庁から受付等の一部を委託されており、従来より定期報告書は、住宅センターにご提出していただくことになっております。また、同報告書の受付時に平成26年度より下記のように改定しました指導手数料をいただくことになりました。と記載されており、具体的な指導の如何を問わず一律に下記の指導手数料が徴収され

ている。

(単位：円、税込)

調査・検査対象		H18年度~H26年度 までの指導手数料	
特殊建築物	延べ面積	1,000 m <sup>2</sup> 内のもの	4,000
		1,000 m <sup>2</sup> ~3,000 m <sup>2</sup>	6,000
		3,000 m <sup>2</sup> ~6,000 m <sup>2</sup>	8,000
		6,000 m <sup>2</sup> ~10,000 m <sup>2</sup>	9,000
		10,000 m <sup>2</sup> ~20,000 m <sup>2</sup>	12,000
		20,000 m <sup>2</sup> ~40,000 m <sup>2</sup>	15,000
		40,000 m <sup>2</sup> を超えるもの	20,000
建築設備	換気設備、 排煙設備、 非常用照明設備 の3種の内	設備が1種の場合	4,000
		設備が2種の場合	6,000
		設備が3種の場合	8,000

<出典：住宅センターHPより作成>

平成25年度の定期報告業務委託完了届によると、奈良市への報告対象となる報告受付数は特殊建築物が359件、建築設備が264件となっており、延べ面積や設備種別の内訳数については分からなかったが、標準的に特殊建築物については延べ面積10,000m<sup>2</sup>~20,000m<sup>2</sup>、設備は2種であったと仮定した場合、指導手数料は約6百万円(12,000円×359件+6,000円×264件=5,892,000円)となる。住宅センターは当該業務の委託を受けることで、無条件に同収入を得ていることになる。

・定期報告制度についてのHP上での周知について【結果】

現在、奈良市のHP上で定期報告制度について紹介説明されている内容は下記のみである。

平成26年度より定期報告対象建築物が見直されます。

奈良市では、建築基準法第12条第1項及び第3項に基づく定期報告対象建築物について見直しました。

■ 定期報告対象の見直しの概要

・定期報告対象建築物の見直しについて(277KB) (PDF文書)

■ お問い合わせ先

〒630-8580

所在地 奈良市二条大路南一丁目1番1号

奈良市都市整備部まちづくり指導室建築指導課指導係（市役所 中央棟3階）

直通電話0742-34-4750

窓口にて、リーフレットを配布しています。

■ 施行について

平成26年4月1日から施行します。ただし、第12条第1項（特殊建築物）及び3項（建築設備）の表の改正規定（4項（上記の見直し概要の表の記号各Dグループの新規となるキャバレー等）に係る部分に限る。）は、2年間の経過措置をとり、平成28年4月1日から施行します。

■ 定期報告提出先

〒630-8131

所在地 奈良市大森町57番3 奈良県農協会館内（5F）

電話0742-27-6501

一般財団法人 なら建築住宅センター

<出典：奈良市HP>

定期報告の提出先として住宅センターだけが記載されているが、実際は奈良市（建築指導課指導係）においても受付可能であり、その事実が明記されていない。

定期報告は単年度で完結するものではなく複数年度にわたり継続的に行われるものであり、情報の継続的管理の必要性及び行政運営の効率化とサービス品質の維持向上の観点から、奈良県下の全ての特定行政庁（奈良県、奈良市、橿原市、生駒市）が住宅センターに当該受付業務を集中的に委託していることは、理解されることである。よって制度上は奈良市においても受付可能である点を示した上で、上記等の理由により住宅センターでの受付を推奨要望する旨を説明するべきである。また、委託先である住宅センターにおいて指導手数料を徴収することについても合わせて掲載する必要がある。

・指導手数料の確認と理解について【意見】

定期報告書の提出義務を負う特殊建築物等の所有者・管理者は、有資格者を通じて当該報告書を必ず住宅センターに提出して受け付けてもらう取扱いになっているため、法令で必要とされている定期報告を提出する際に法令等の定めに従わない手数料を強制的に徴収されている。よって当該手数料について行政も関知しておくべきである。

外部機関に委託している理由には行政運営の効率化という視点もあることから、担

当課においては、住宅センターでの委託業務に係る収支全体を把握することにより、当該手数料水準が業務コストに見合ったものであること、および奈良県下の4つの特定行政庁が一括して住宅センターに業務委託を行っていることで奈良市の単独委託ないし単独実施と比してどの程度の効率化が図られているのかについて、理解しておく必要がある。

また今後、特定行政庁自身でどのように受付業務を行っていくかについても協議されたい。

## 1 1. 企業局

### (1) 下水道維持課

#### ① 課の概要

下水道維持課は、管理係、施設係及び排水設備係に分かれており、主な担当業務は下記のとおりである。

##### ◆管理係

- ・下水道台帳及び農業集落排水処理施設管理台帳の作成及び管理に関すること
- ・公共下水道等の管路（東部上下水道管理課の所管を除く。）の維持管理及び補修工事の設計及び監督に関すること

##### ◆施設係

- ・公共下水道等の処理場及びポンプ施設等の維持管理（工事、修繕、管理委託等）に関すること

##### ◆排水設備係

- ・公共下水道等に係る排水設備（水洗便所を含む。）受託工事の設計及び監督に関すること
- ・事業所等の水質指導に関すること
- ・公共下水道等の使用に関すること

#### ② 委託料について

下水道維持課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	平城浄化センター、朱雀汚水中継ポンプ場、マンホールポンプ場、精華地区浄化センター、田原地区浄化センター、東部第1地区浄化センター、東部第2地区浄化センター運営管理業務委託	担当部局	下水道維持課
相手先	宇陀環境開発株式会社	業者選定方法	一般競争入札



契約金額	138,474,000 円	落札率	95%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	平城浄化センター、朱雀污水中継ポンプ場、マンホールポンプ場、精華地区浄化センター、田原地区浄化センター、東部第1地区浄化センター、東部第2地区浄化センターの維持管理						
随意契約理由	-						
積算方法	「下水道施設維持管理積算要領」(公益社団法人日本下水道協会)、「土木工事標準積算基準書」(奈良県)、「土木工事实施設計単価表」(奈良県)を参考に積算している。						
履行確認の方法	業務報告書を入手している。						

○上記の業務内容のうち、平城浄化センターの維持管理業務

汚水の浄化処理は、処理の工程により一次処理（前処理）、二次処理（本処理）、三次処理（高度処理、後処理）に分かれる。平城浄化センターでは、標準活性汚泥法による二次処理と砂濾過槽及び活性炭吸着法による三次処理を行っている。平城浄化センターの維持管理業務は、これらの諸施設の特性を充分把握して、浄化センターの正常な運転を保持するように管理するものである。具体的には、浄化センターを1日24時間運転するとともに、常駐管理（24時間）体制を敷き、夜間についても原則として宿直勤務することで、平城浄化センターの合理的かつ適切な維持管理を行うものである。

○上記の業務内容のうち、朱雀污水中継ポンプ場の維持管理業務

朱雀污水中継ポンプ場の維持管理業務は、奈良市公共下水道朱雀污水中継ポンプ場に係る全施設を巡回管理にて運転管理するものである。具体的な業務は、大きく沈砂池業務、ポンプ室業務、電気室業務に分かれる。

- ◆沈砂池業務…流入する汚水を受け入れるスクリーンのし渣、砂取り出し及びその付属機器の維持管理並びに運転操作業務。
- ◆ポンプ室業務…沈砂池より汚水を自然流下まで圧送する污水ポンプの維持管理及び運転操作業務。
- ◆電気室業務…朱雀污水中継ポンプ場での運転状況を伝送するテレメーター及び停電時における供給電源であるディーゼル発電機の維持管理及び運転操作業務。

・履行確認書類の入手不足について【意見】

平城浄化センター及び朱雀汚水中継ポンプ場の維持管理業務に係る仕様書では、受注業務の実施状況に関する報告資料の一つとして、「夜間警報監視管理日報」（以下、「夜間日報」）を月1回まとめて提出することを宇陀環境開発株式会社に求めている。また、契約書上、同社は、委託業務を完了したときは仕様書に定める報告書を下水道維持課に提出しなければならない、下水道維持課は同社からの当該報告書を受けて委託業務の履行確認を行い、完全に履行されていない場合には同社に対し履行を求めることとされている。

しかし、下水道維持課では、同社から夜間日報の提出を受けていなかった。ただ、夜間の異常や対応作業等の監視結果について一切報告がなかったということではなく、そのような事案があった場合にのみ、当該事項について別の日報に簡略に記載してもらう形での報告を受けることで代えていた。

別の日報は夜間の監視結果報告とは別の視点から作成されたものであり、夜間日報とは異なる名称の日報であるため、報告者が夜間の監視結果を漏れなく必要十分に記載していたかという点では疑問がある。少なくとも「異常なし」という積極的な記載がなされていない点は監視結果の報告としては十分ではない。

客観的に第三者が見ても適切に業務が完了していることが把握できるように、夜間日報を入手し、履行確認の検査を行うようにされたい。

件名	青山清水園運転管理業務委託			担当部局	下水道維持課		
相手先	宇陀環境開発株式会社			業者選定方法	一般競争入札		
契約金額	(月額) 4,300,800 円	落札率	95%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	青山清水園の維持管理						
随意契約理由	-						
積算方法	「下水道施設維持管理積算要領」(公益社団法人日本下水道協会)、「土木工事標準積算基準書」(奈良県)、「土木工事実施設計単価表」(奈良県)を根拠に積算している。						
履行確認の方法	業務報告書を徴収している。						

青山清水園では、標準活性汚泥法による二次処理と生物学的消化脱窒法、物理化学的凝集沈殿法、活性炭吸着法砂濾過槽及び活性炭吸着法による三次処理を行っている。上記業務は、これらの諸施設の特性を充分把握して、浄化センターの正常な運転を保持するように管理するものである。具体的には、浄化施設を1日24時間運転するとともに、常駐管理（24時間）体制を敷き、夜間についても原則として宿直勤務することで、青山清水園の合理的かつ適切な維持管理を行うものである。

・履行確認書類の記載不備について【意見】

仕様書上、受注業務の実施状況に関する報告資料として、「夜間警報監視管理日報」（以下、「夜間日報」）を月1回提出することを宇陀環境開発株式会社に求めている。また、契約書上、同社は、委託業務を完了したときは仕様書に定める報告書を下水道維持課に提出しなければならず、下水道維持課は同社からの当該報告書を受けて、委託業務の履行確認を行い、完全に履行されていない場合には同社に対し履行を求めることとされている。

しかし、青山清水園の維持管理業務に関しては、同社から夜間日報の提出を受けてはいるものの、夜間日報の内容は電力量、汚泥流量、薬品の使用量等の数値の羅列であり、夜間警報の発報の有無や異常対応に関する詳しい記載がなく、業務履行の十分性について外部の第三者からは判断できない報告内容となっている。

客観的に第三者が見ても適切に業務が完了していることが把握できるような夜間日報に様式を改め、異常の有無や緊急対応等についてきっちりとコメントを付する運用を徹底するように指導して、履行確認の検査を行うようにされたい。

## （2）下水道建設課

### ① 課の概要

下水道建設課は、下水道整備第一係と下水道整備第二係に分かれる。各係の業務は主に下記のとおりである。

#### ◆下水道整備第一係

- ・公共下水道（処理場及びポンプ施設等の電気機械設備を除く補助事業。以下同じ。）工事（附帯工事を含む。以下、同じ。）の設計及び監督に関すること
- ・公共下水道工事に要する機器類の管理に関すること
- ・管路、処理場及びポンプ施設等の耐震及び長寿命化計画（電気機械設備を除く）による工事の設計及び監督に関すること

#### ◆下水道整備第二係

- ・公共下水道（処理場及びポンプ施設等の電気機械設備を除く補助事業。以下同じ。）

工事（附帯工事を含む。以下、同じ。）の設計及び監督に関すること

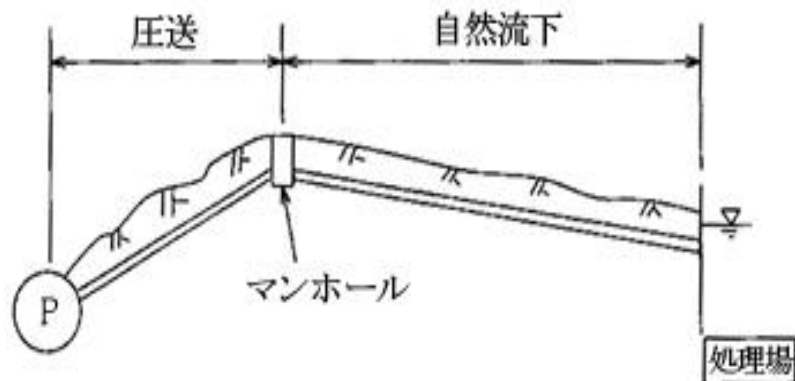
- ・公共下水道の災害復旧及び修繕に関すること
- ・公共下水道工事に要する機器類の管理に関すること
- ・農業集落排水工事（附帯工事を含む。以下同じ。）の設計及び監督に関すること

② 工事契約について

下水道建設課で監査の対象とした工事契約の概要は、以下のとおりである。

件名	東部第2-2地区管路施設工事(大保)28工区			担当部局	下水道建設課		
相手先	株式会社明石			業者選定方法	一般競争入札		
契約金額	22,555,050 円	落札率	84%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	有
業務内容	下水道の管路施設工事						
随意契約 理由	-						
積算方法	土地改良工事積算基準(一般社団法人農業農村整備情報総合センター)、農業集落排水施設標準積算指針(社団法人地域環境資源センター)、土木工事標準積算基準書(奈良県県土マネジメント部)を参考に積算している。						

上記業務は、下水道の管路設置工事である。通常、下水道計画は自然流下方式が基本とされるが、奈良市東部の大保町地域では地形的に起伏が激しいため、汚水を処理場まで流すために、低地から高地へ汚水を汲み上げるためのポンプを設置することになる。具体的には、低地にマンホールポンプを設置して汚水を一旦集約し、自然流下が可能な高地まで圧送することになる。



・工事契約の変更について【意見】

上記の工事契約は当初請負額 20,733,300 円から 1,821,750 円（対当初請負額比 8.78%）増加の最終請負額 22,555,050 円での変更契約を行っている。この変更理由の 1 つは、工事着手後に個人宅から汚水柵新設要望が 3 件あり、この要望に応じた工事を施工するためである。

当初の工事目的が管路施設工事であり、契約変更により行った追加工事が汚水柵の設置工事であったことから、追加工事は工事目的と関係のない工事であり、また分離発注が困難ではないと考えられることから、本来は別途発注すべき工事であったと考えられる。

また、奈良市の「工事請負契約における設計変更ガイドライン」（平成 25 年 9 月、以下、「ガイドライン」）によれば、基本原則に『設計変更及び契約変更は、工事の目的を変更しない範囲内において、特に必要とする場合又はやむを得ない場合に限り行うことができることを原則とします。』とある。その上で、『当初の工事目的と関係のない工種を追加する場合』には、『設計変更の基本原則の範囲を超えるもので、当該工事との分離発注が困難な場合等を除き、設計変更により対応せず、別途発注とするもの』と示されている。このガイドラインは平成 25 年 9 月 1 日以降の工事請負契約から適用されることから工事契約日が平成 25 年 7 月 23 日である当該契約には直接適用されないが、ガイドラインが設けられた時期及び背景からしても契約変更時には留意すべき事項であったと考えられる。

工事請負契約における設計変更・契約変更を行う場合には、その可否について十分検討したうえで、契約変更をする必要がある。

## 12. 消防局

### (1) 救急課

#### ① 課の概要

救急課は、救急管理担当、救急指導担当及びドクターカー担当に分かれる。各担当の主な業務内容は下記のとおりである。

#### ◆救急管理担当

- ・救急隊の運用に関すること
- ・救急医療関係機関等との連絡及び調整に関すること
- ・救急資器材の配置及び開発に関すること

#### ◆救急指導担当

- ・救急救命士及び救急隊の教育訓練に関すること
- ・応急手当の普及啓発活動に関すること
- ・患者搬送事業に関すること

#### ◆ドクターカー担当

- ・救急ワークステーション設置準備に関すること

#### ② 委託料について

救急課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	ドクターカー運用に関する委託			担当部局	救急課		
相手先	公益社団法人地域医療振興協会 市立奈良病院(以下、「市立奈良病院」)		業者選定方法	2号随意契約			
契約金額	9,760,000円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	救急患者が発生した場合に、医師が救急車に同乗し現場に出場し医療行為を行う。						
随意契約理由	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ドクターカーを運営するうえで、救急車で出場した場合の傷病分類は多種多様で、全診療科目に精通しているドクターの乗務が必要不可欠であり、事前調整において全国的な医師不足の中で乗務してもらえる医師の確保に唯一確約を得られたため。</li> <li>・奈良市内の告示病院で唯一奈良市の施設であり、医療設備や医療器材が整っていて、救急隊の資質向上を目的とした院内での実習や施設内での研修可能な施設建設が可能な医療機関であったため。</li> <li>・病院搬送までに時間を要する東部山間地域、また市街地の出場に際しても、最適な場所に立地していることから、早期に医療行為の開始が期待できるため。</li> </ul>						

積算方法	予算額を参考に積算している。
履行確認の方法	業務完了報告を入手している。

上記は、地域住民の救命率の向上を目的として、奈良市のドクターカーに、奈良市の消防職員と共に受託者の医師が同乗し、救急現場で患者に対し医療行為を行う業務である。

・2号随意契約理由の記載不足等について【意見】

上記の委託契約は市立奈良病院と2号随意契約により契約しており、その随意契約理由は上記のとおりである。但し、随意契約理由の「ドクターカーを運営するうえで、救急車で出場した場合の傷病分類は多種多様で、全診療科目に精通しているドクターの乗務が必要不可欠であり、事前調整において全国的な医師不足の中で乗務してもらえぬ医師の確保に唯一確約を得られたこと」は、平成22年度に確認した内容であり、平成23年以降の確認は行っていない。

また、2号随意契約の理由について、担当者に説明を求めたところ、「通信指令室から出場命令を受ける奈良市消防通信指令総合システムが市立奈良病院に設置してあること」との回答であったが、これについては随意契約理由書に記載されていない。

一般競争入札が原則とされている中で、随意契約は例外的な契約方法であることから、2号随意契約をするには、その理由を随意契約理由書においてもれなく明確に文書化しておく必要がある。

### 13. 教育委員会

#### (1) 教育総務課

##### ① 課の概要

教育総務課は、総務係、施設係、情報管理係に分かれている。各係の担当事業は主に下記の通りである。

##### ◆総務係

教育委員会の会議に関すること、教育委員会規則等の制定及び改廃に関すること、公告式に関すること、事務局の組織管理に関すること、公印の管守に関すること、文書の收受、発送に関すること、教育行政に関する相談に関すること、就学援助に関すること、部内の他課の主管に属しないこと、事務局、部及び課の庶務に関すること、学校の経理事務の連絡調整に関すること、私立学校に関すること、高等学校の入学料及び授業料に関すること、小学校、中学校の経理事務等に関すること。

◆施設係

学校教育施設（幼稚園施設を除く。）の建設計画、維持補修、維持管理、使用に関すること、学校教育施設に係る国庫等補助申請事務に関すること、社会教育施設の総括管理に関すること、通学路の安全確保に関すること。

◆情報管理係

学校の情報システムの導入及び維持管理に関すること、学校の情報セキュリティ対策に関すること、事務局の情報システムの管理調整に関すること。

② 委託料について

教育総務課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	施設業務委託			担当部局	教育総務課		
相手先	奈良県ビルメンテナンス協同組合		業者選定方法	2号随意契約			
契約金額	49,795,200 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	精華幼稚園他 15 園の施設管理業務						
随意契約理由	用務員の業務内容が専門的かつ経験を要し、同じ用務員を長期に配置することで学校園の実情を把握できることから、毎年用務員を変更すると学校現場に混乱が生じるため。						
積算方法	見積書を参考に積算している。						
履行確認の方法	業務監督記録報告書を入手している。						

上記業務の内容は、市内にある精華幼稚園他 15 園について施設維持管理や清掃美化等を行うものである。

件名	施設業務委託			担当部局	教育総務課		
相手先	奈良県ビルメンテナンス協同組合		業者選定方法	2号随意契約			



契約金額	43,570,800 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	無
業務内容	精華小学校他 13 校の施設管理業務						
随意契約 理由	用務員の業務内容が専門的かつ経験を要し、同じ用務員を長期に配置することで学校園の実情を把握できることから、毎年用務員を変更すると学校現場に混乱が生じるため。						
積算方法	見積書を参考に積算している。						
履行確認の 方法	業務監督記録報告書により履行を確認している。						

上記業務の内容は、市内にある精華小学校他 13 校について施設維持管理や清掃美化等を行うものである。

・仕様書における業務の特殊性の記載について【意見】

市内には公立の小学校が 14 校、中学校が 7 校、幼稚園が 16 園存在しており、これらの施設の管理業務を奈良県ビルメンテナンス協同組合と随意契約により委託している。ただし、各施設における実際の管理業務は、同協同組合に加入している加入企業が実施している。随意契約の理由については「用務員の業務内容が専門的かつ経験を要し、同じ用務員を長期に配置することで学校園の実情を把握できる」とされ、学校用務員としての業務特性への適格性を主眼としている。

しかし、仕様書は施設そのものの管理や清掃業務を中心とした記載となっており、「用務員を変更すると教育現場に混乱が生じる」業務である理由が明確となっていない。用務員の業務場所は教育現場そのものであるため、学生、保護者への親しみや安心感も考慮しなければならないということは理解できるが、学校用務員としての業務特殊への適格性を主眼とするならば、当該特殊性を盛り込んだ仕様書を作成すべきである。また、「同じ用務員を長期間配置する」という点を勘案し、現状長期に渡り同一の者と随意契約を締結しているが、業務内容としては当該業務を実施し得る唯一の者とは考えにくいと、何らかの競争性の導入も検討すべきである。

契約の透明性及び公平性を確保する観点から、競争入札を実施したうえで複数年契約を締結するなど検討されたい。

(2) 生涯学習課

① 課の概要

生涯学習課は、主に以下の業務を行っている。

- ・生涯学習の基本計画及び統合調整に関すること
- ・所管に属する施設の維持管理に関すること
- ・成人式に関すること
- ・青少年の健全育成に関すること
- ・公民館に関すること

② 委託料について

生涯学習課で監査の対象とした指定管理の概要は、以下のとおりである。

件名	奈良市公民館(24施設)の管理		担当部局	生涯学習課	
相手先	公益財団法人 奈良市生涯学習財団 (市の外郭団体) (以下、生涯学習財団)	業者選定方法	指定管理(非公募)		
指定管理料	545,700,172 円	再委託の有無	有	協定変更 の有無	無
業務内容	生涯学習センター・公民館の活性化と社会教育・生涯学習に関する各種事業の提供、 公民館の適正かつ効率的な管理運営				
随意契約 理由	管理運営において事業の継続性や専門性、市の施策との一体性が必要とされる公の 施設であって、他の団体によっては施設の設置の目的の達成又はその他の市の施策 の推進に重大な支障をきたすため、管理運営できる団体が特定される場合(奈良市の 公の施設における指定管理者制度に関する基本方針第3章第3節①)に該当するた め。				
積算方法	見積書を参考に積算している。				
履行確認の 方法	月次報告及び年度報告書を入手している。				

上記業務は、生涯学習センター・公民館の活性化と市民への多様な学習機会の提供を図り、社会教育・生涯学習に関する各種の事業(公民館事業)、地域の拠点である公民館の機能強化と市民の立場に立った施設運営を図るとともに、公民館の適正かつ効率的な管理運営(公民館管理運営事業)を行うものである。

・指定管理者からの事業報告について【意見】

公民館は市民の自主的な学習の場及び生涯学習支援者の研修・育成の場としての役割を担う社会教育施設である。このため、生涯学習財団が公民館で実施している各種講座や事業等に関して、生涯学習課が業務のモニタリングを行うことは非常に重要である。

生涯学習課では、生涯学習財団から月毎に講座の実施内容と参加のべ人数、年度毎に参加のべ人数の集計結果の報告を受けているが、報告されている参加のべ人数及び集計結果の正確性については検証されていないため、報告内容の正確性について検証を行う必要がある。同時に、参加のべ人数及び集計結果だけでは講座の成果を図られるものではないため、適確な評価を行うための基準として講座内容についても実施目標や実施計画等を整備される必要がある。

公民館で実施される各種講座や事業等に関する適切なモニタリングの一環として、生涯学習財団から受領する報告内容に関して抜取で独自検査を行うなど十分検証した上で、指定管理制度の成果を判断する必要がある。

・講座参加者からのアンケート実施について【意見】

生涯学習課では、業務評価に関して生涯学習財団からの報告のみを情報として判断を行っているため、評価が公平性を欠いた一面的なものになる可能性が懸念される。公民館で実施される講座は市民のために実施されているものであるから、業務の評価には実際に講座を受講した市民の感想が最も重要視されるべきである。

公民館で実施される各種講座や事業等に関する適切な評価を行うため、生涯学習課が実際に講座を受講した市民にアンケート等を独自に実施し、市民の生の声を聴取し検討した上で、指定管理制度の成果を判断する必要があると考える。

### (3) 地域教育課

#### ① 課の概要

地域教育課は地域学校連携係と放課後児童育成係に分かれている。

地域学校連携係では「放課後子ども教室推進事業」と「地域で決める学校予算事業」を二本柱とする事業を進めており、各中学校区に設置した22の地域教育協議会に業務を委託し、地域や学校の実態に応じた取組を行っている。

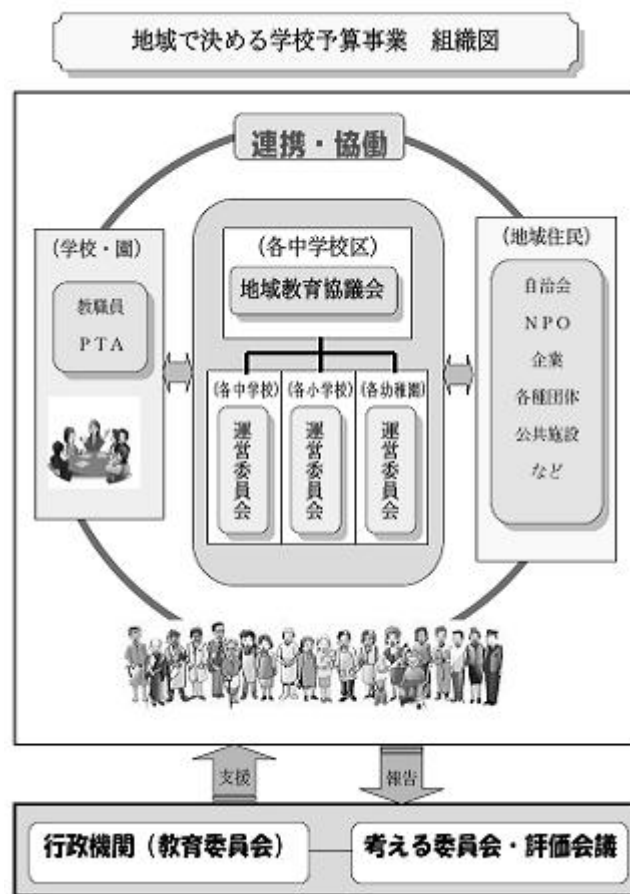
放課後児童育成係では放課後児童健全育成事業の企画及び調整などを行っている。放課後児童健全育成事業は、直営ないし地域児童健全育成協議会への委託により学童保育（バンビーホーム）の運営を行っている。

② 委託料について

地域教育課で監査の対象とした委託契約の概要は、以下のとおりである。

件名	地域で決める学校予算事業委託			担当部局	地域教育課		
相手先	三笠中学校区地域教育協議会			業者選定方法	2号随意契約		
契約金額	6,340,000 円	落札率	100%	(委託の場合) 再委託の有無	無	契約変更 の有無	有
業務内容	中学校区を単位として、地域全体で子どもを育てる体制をつくり、子どもたちの教育活動の充実を図るとともに、地域の教育力の再生と地域コミュニティの活性化を図ることを目的として、地域や学校間の交流会などの取組を実施する。						
随意契約理由	<p>地域で決める学校予算事業は、奈良市教育ビジョンによる「地域全体で子どもたちを守り育てる体制づくりの推進」を踏まえ、地域や学校の実態に応じた取組について、地域の支援・協力を得るとともに、地域と学校が連携・協働した取組を行う事業である。</p> <p>地域教育協議会は、各中学校区ごとに各地域の地域住民(自治会・NPO・企業・各種団体・公共施設など)の代表者などで構成され、それぞれの地域の現状分析や育てたい子ども像について協議し、事業計画の立案、事業の検証・審議及び決定を行っており、この事業を実施することを目的として設置された団体である。そのため、随意契約を結ぶものである(起案等に記載なし)。</p>						
積算方法	各中学校区の学校園数、生徒、児童数に対応して積算している。						
履行確認の方法	担当者がイベントに直接参加するほか、事業報告を入手して実施内容を確認している。						

奈良市内にある 22 の中学校区ごとに中学校区地域教育協議会があり、各中学校区と 2 号随意契約を締結して業務を委託している。中学校区地域教育協議会が各学校園に組織された運営委員会のとりまとめを行い、地域の現状分析や育てたい子ども像について協議し、事業計画の立案、事業の検証・審議及び決定を行う。事業の実施体制は以下の通りである。



＜出典：奈良市 HP＞

・ 随意契約理由の不記載について【結果】

地域で決める学校予算事業では市が各中学校区地域教育協議会と随意契約を締結している。当該委託契約は地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に定める随意契約であるが随意契約の理由書は作成されておらず、他の起案等でも随意契約の理由を確認できる文書は残されていなかった。市の担当者に質問したところ、中学校区地域教育協議会はこの事業を実施することを目的として設置された団体であり、事業の性質から、中学校区地域教育協議会以外では適切かつ円滑に業務をなしえないとの説明があった。

随意契約は一般競争入札を原則とする契約方式の例外であるため、契約事務の公平性及び透明性を確保する観点から、市は、当該委託契約に係る随意契約の理由について、起案等に明確に説明する文章をもって文書化しなければならない。

#### 14. 選挙管理委員会

##### (1) 選挙管理委員会事務局

###### ① 事務局の概要

選挙管理委員会は、公正な選挙を行うため、市長から独立した機関として設置されている。委員数は4人で、任期は4年、市議会で選挙によって選ばれる。委員長は、委員の中から互選される。

選挙管理委員会事務局は選挙管理委員会に関する事務を処理するために、設置されており主な事務内容は、次のとおりである。

- ・各種選挙事務の管理執行
- ・選挙人名簿の調製・管理
- ・選挙の啓発
- ・選挙争訟（選挙無効、当選無効の異議申出）の処理
- ・市議会の解散請求、市議会議員、市長の解職請求などの直接請求事務の管理執行
- ・検察審査員候補者の予定者、裁判員候補者の予定者の選定

###### ② 需用費について

選挙管理委員会事務局で監査の対象とした需用費には以下のようなものがあつた。

購入品目	発注日	発注金額	支払日	備考
デジタルカメラ	4月8日	27,254円	5月10日	デジタルカメラ1台、バッテリー2個、SDカード1セット
	4月15日	29,820円	5月20日	デジタルカメラ2台
	4月18日	29,820円	5月24日	デジタルカメラ2台
	4月24日	29,820円	6月5日	デジタルカメラ2台
ドッチファイル他	6月20日	26,827円	10月10日	
	6月26日	28,959円		
プリンターラベル他	6月24日	27,720円	10月22日	
	7月5日	29,148円		

上記については、同じような品物をそれぞれ同じ業者に対し、別々に随時発注したケースである。なお、上記全ての購入において、発注日、納期限、現品確認日及び検収日が同日となっている。

###### ・契約分割による見積徴取の回避について【結果】

平成25年度においては、奈良市契約規則第18条の2第2項第5号により、随意契約において見積書の徴取が省略することができる基準は1件の予定価格が3万円未満

の契約をするときと規定されており（平成 26 年度からは 1 件あたり 5 万円未満の契約と規則が改正されている）、上記の負担行為に関して見積徴取は一切行われていない。そのことについて質問したところ、選挙管理委員会事務局における購入は、選挙公示後の発注になることが多く、緊急性が高いため、1 回の発注を 3 万円以下に抑えて早期納入してもらう必要があるとの回答であった。

しかし、ポスター掲示板など大型のものについては公示前から入札をかけ業者を選定して発注しており、緊急性という説明は理由にならない。事前に必要個数を把握し、実効的な見積もり合わせを行うことにより、透明性のある公共調達に一層の意を払うよう意識を変える必要がある。

・支払の遅延について【結果】

上記需用費のうち、「ドッチファイル他」と「プリンターラベル他」の購入において、発注日（納入日はどれも即日）が 6 月ないし 7 月にも関わらず、支払は 3 か月以上経過後の 10 月に入ってからとなっている。なぜこのように遅くなったか理由を質問したところ、選挙関連費用に係る需用費などについては、当初、予算を少なめに設定しており、選挙後に全体の支出金額が確定したのちに、予算流用の承認を経てその費目の予算を確保し、支出負担行為を起こすから、との説明があった。

これに関して、9 月議会の平成 25 年度奈良市歳入歳出決算事項別明細書を見ると、参議院議員選挙経費の需用費が他の節から流用を受けた金額は 3,046 千円となっていた。また、10 月中に支払われた参議院議員選挙、市長及び市議会議員選挙関連の需用費（消耗品費）の支払内訳は下記のとおりであった。

	参議院議員選挙		市長及び市議会議員選挙	
市 HP による告示日・投票日 予定のお知らせ	—		平成 25 年 4 月 1 日登録	
公示・告示日	平成 25 年 7 月 4 日		平成 25 年 7 月 14 日	
投票日	平成 25 年 7 月 21 日		平成 25 年 7 月 21 日	
支払日	支払額合計		支払額合計	
平成 25 年 10 月 4 日	1,185 千円	29 個	1,347 千円	23 個
平成 25 年 10 月 10 日 ※	758	23 個	178	5 個
平成 25 年 10 月 15 日	6	1	—	
平成 25 年 10 月 22 日	315	11	—	

※ 「ドッチファイル他」はこの 10 月 10 日の支払に含まれている。

上記のうち、10 月 10 日支払の参議院議員選挙及び市長市議会議員選挙の支払関連

書類を通覧したところ、28 個の支払全ての請求書が 9 月 17 日ないし 18 日の請求書日付となっていた。また請求書日付については同じ字体の日付に見受けられた。日付が空欄の請求書ももらっておき、予算の流用が承認されたのち、支払の処理が行われているのではないかと疑問視される。

「政府契約の支払遅延防止等に関する法律」（昭和 24 年 12 月 12 日法律第 256 号）（以下、「支払遅延防止法」）によれば、工事代金は請求を受けた後 40 日以内、その他の給付は請求を受けた後 30 日以内に支払うこととされている（支払遅延防止法第 14 条、第 6 条）。上記の選挙関連需用費に当てはめれば、6 月ないし 7 月に受けた給付について、請求書日付は 9 月 17 日ないし 18 日と通常の請求に比して不自然に遅いことで一致しており、そして支払が 10 月になされており、支払遅延防止法の趣旨が没却されている。

日付が空欄の請求書を提出する時点で業者側もある程度の支払遅延は承知の上だとしても、それは支払遅延を許容する理由にはならない（下記、「政府契約の支払遅延防止法等に関する法律の運用方針」参照）。発注し納品を受けたのであれば、支払は遅滞なく行われなければならない。予算管理を適時に行い、最終的な支出金額確定を待たず適宜予算の流用を行うなど、適法に支払がなされる事務を励行する必要がある。何を尊重し優先するかという発想を変えずして根本的解決は難しいであろうから、今回の指摘を契機に組織横断的な理解を得たうえで然るべく対応されたい。請求書日付を通常より遅らせれば良いという発想は厳に慎まれない。

理 国 第 140 号  
昭和 25 年 4 月 7 日

各省（庁）官房会計課長 殿

大蔵省理財局長

#### 政府契約の支払遅延防止等に関する法律の運用方針

##### 第二 この法律運用の基本方針

この法律は、国の会計経理事務処理の能率化を図り政府契約の支払を促進するとともに、従来兎角官尊民卑的傾向に陥り、ややもすれば片務性を有することが当然であるかの如き先入観の存する虞のあつた政府契約をして、私法上の契約の本質たる当事者対等の立場において公正に締結せしめ信義則の命ずるところにより相互の円滑適正な履行を確保せんとするものである。従つて、合意の名のもとに契約の本質にもとるが如きことをなさないことはもとより、単に遅延利息の支払をもつて、支払遅延の責を免れ得るとの安易感を抱くことなく約定期間内の支払を励行するよう厳に留意すべきである。