

奈 政 行 第 23 号

平成 28 年 3 月 29 日

奈良市監査委員 中 村 勝三郎 様
同 中 本 勝 様
同 横 井 雄 一 様
同 山 口 裕 司 様

奈良市長 仲 川 元 庸

包括外部監査の結果に対する措置状況について（通知）

奈良市包括外部監査人より提出があった「包括外部監査の結果報告書」について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 38 第 6 項の規定に基づき、当該監査の結果に対する措置状況を別紙のとおり通知します。

平成26年度包括外部監査「業務委託、工事、物品購入などの公共調達について」の結果に対する措置状況について

Ⅲ. 公共調達に関する全体的結果及び意見

7. デジタルカメラ等の扱いについて

(3) 平成25年度の購入実績

- ・ 契約分割による見積徴取の回避について
(指導監察課)

【監査結果】

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。(上表省略)

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。

【措置の内容】

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の規定があり、また、地方財政法第4条には、地方公共団体の経費は、その目的を達するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならないとあります。

このことから、地方公共団体の契約方法は、一般競争入札が原則であり、随意契約は法令等の規定に合致した場合に行うことができる例外であることを踏まえ、意図的、恣意的に契約を分割しているのではないかと疑念をもたれるような同一の者と少額な随意契約を複数回行うことは厳に慎み、その契約方法に合理的な理由があるのかどうかを再度確認するように平成27年7月3日付け奈会契指

第144号において主務課長に通知し、周知徹底を図りました。今後は、監査結果を踏まえ、適正な執行を行ってまいります。

IV. 公共調達に関する個別結果及び意見

1. 総合政策部

(1) 広報広聴課

② 委託料について

- ・ 随意契約理由の不記載について（法律相談業務委託）

（広報広聴課）

【監査結果】

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ないかについての具体的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。

【措置の内容】

平成27年度からは、法律相談業務委託の実施起案に「法律相談には法律や訴訟に熟知していることが求められることから弁護士を置くことが最適である。週2日、定期に行う業務であることから当日の担当弁護士の事故等の緊急時に備え、代替弁護士を派遣するなど、臨機応変な対応が出来る組織であることが必要である。相談者が相談しやすい事業とするため、中立的立場にある組織であることが望ましい。これらの条件に対応できるものは、奈良弁護士会だけである。」との随意契約理由を記載しました。

3. 市民生活部

(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。）

② 委託料について

- ・ 随意契約理由の不記載について（奈良市立休日夜間応急診療所診療業務）
（病院管理課）

【監査結果】

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。

【措置の内容】

今回の監査により指摘された随意契約理由の不記載については、平成27年度の起案から「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おり、医師を確保し診療行為を速やかに実施できるよう体制を整えておく必要があります。奈良市医師会は、市内にある医療機関の医師や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という理由から当団体と地方自治法施行令第167条の2第1号第2号に基づく随意契約をするものです。」との文書を追加し、明確化いたしました。

随意契約の理由の記載については、十分に注意を払って適切に行ってまいります。

(4) 月ヶ瀬行政センター地域振興課

② 委託料について

- ・ 契約分割による競争入札の回避について（草刈作業業務委託）
（月ヶ瀬行政センター地域振興課）

【監査結果】

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。

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て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。

【措置の内容】

月ヶ瀬地区内における草刈業務3件のうち、月ヶ瀬長引地内の2件については、平成27年度から業務を集約し、一括発注しました。なお、月ヶ瀬桃香野地区の1件については、現場が約2km離れており、作業効率を重視することから別発注としました。

5. 保健福祉部

(3) 保護第一課

② 需用費について

- ・ 契約分割による見積合わせの回避について（長3クラフト窓あき封筒）

（保護第一課）

【監査結果】

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。（上記省略）

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。

【措置の内容】

平成27年度の契約において、単価契約の見積り合わせを実施し、落札業者との印刷製本単価契約を行いました。

(5) 介護福祉課

② 委託料について

- ・委託料支払額の不合理な分割について（要介護認定調査業務委託）

（介護福祉課）

【監査結果】

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。（以下のように省略）

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。（上記省略）

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。

【措置の内容】

要介護認定調査業務委託につきましては、平成27年度の契約より2箇月に1回、計年6回分を同額で分割支払することとしました。

6. 子ども未来部

(1) 子ども政策課

② 委託料について

・随意契約理由の希薄さについて（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）

（子ども政策課）

【監査結果】

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。（上表省略）

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。

【措置の内容】

本件と同様の取組を実施する場合、今回の指摘事項も踏まえ、契約にあたっては、「公募型プロポーザル方式」や「総合評価方式」による入札など、競争性、透明性が確保される方法を取り入れることとし、平成26年度に「子どもと子育てにやさしいまちづくりフォーラム」を開催した際には、専門事業者の企画提案を取り入れ、業務委託により実施することとし、平成26年10月に受託事業者を「公募型プロポーザル方式」により選定しました。

8. 環境部

(1) 企画総務課

② 委託料について

・委託料支払額の不合理な分割について（し尿収集運搬業務及び手数料徴収事務委託）

（企画総務課）

【監査結果】

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。

【措置の内容】

委託料の支払について、分割方法を見直し、平成27年度の契約においては、4月分から2月分までについては13,809千円、3月分については13,816千円に分割しました。

・ 随意契約理由の希薄さについて（環境清美センター事務厚生棟及び駐車場棟清掃業務）

（企画総務課）

【監査結果】

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。

【措置の内容】

環境清美センター事務厚生棟及び駐車場棟清掃業務について、平成27年6月19日に一般競争入札を実施し、平成27年7月1日から当該落札業者と契約しました。

9. 観光経済部

(2) 商工労政課

② 委託料について

・ 再委託先の変更について（起業家支援事業業務委託）

（商工労政課）

【監査結果】

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、又は請け負わせてはならない。ただし、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、今後ますます重要な課題として留意されるべきである。

【措置の内容】

平成26年度の再委託については、実際に業務を行っている業者に係る再委託承認願を提出してもらい、奈良市からは再委託承諾書を交付しました。今後は、再委託が生じる場合には、委託先からの事前承諾を徹底し、その必要性について十分検討した上で再委託の可否を判断すること、また、委託業務の執行状況についても十分な精査を行うこととしました。