

平成 27 年度

行政監査報告書

宇部市監査委員

宇 監 第 9 3 号

平成 2 7 年 (2015 年) 1 2 月 2 日

宇部市議会議長	重 枝 尚 治 様
宇部市長	久 保 田 后 子 様
宇部市教育委員会委員長	水 田 和 江 様
宇部市選挙管理委員会委員長	日 枝 敏 夫 様
宇部市公平委員会委員長	山 田 義 裕 様
宇部市農業委員会会長	重 本 衛 様

宇部市監査委員	今 川 利 夫
同	金 重 泰 夫
同	新 城 寛 徳

行政監査の結果に関する報告について

地方自治法第 1 9 9 条第 2 項の規定により行政監査を実施したので、同条第 9 項の規定により次のとおり結果に関する報告を提出します。

目 次

第1	監査の概要	1
1	監査の種類	1
2	監査のテーマ	1
3	監査の目的	1
4	監査の対象	1
5	監査の期間	1
6	監査の方法	1
7	監査の主な着眼点	2
第2	随意契約について	2
1	随意契約によることができる場合	2
2	本市の随意契約の状況	3
第3	監査の結果	5
1	適用条項の適合性について	5
2	予定価格の決定について	8
3	見積書の徴取について	9
第4	まとめ（監査意見）	10

第1 監査の概要

1 監査の種類

地方自治法第199条第2項に基づく事務の執行についての監査（行政監査）

2 監査のテーマ

随意契約について

3 監査の目的

地方公共団体の契約は、地方自治法第234条において、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとされている。また、それらの方法のうち、一般競争入札を原則としており、指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り行うことができるものとされている。

随意契約とは、契約の相手方の選定にあたって、競争入札の方法によらずに、任意に特定の者を選定して契約を締結する方法であり、一般に、手続が簡単であり、契約事務に係る事務負担と経費の節減ができるほか、契約の相手方を自由に選定できるため、特に品質・性能等の要素が非常に大きなウェイトを占める契約においては、市に最も有利な相手を選定できるという長所がある。その反面、その選定が特定の者に偏り、不適正な価格で契約を締結するに至るおそれがあるなどの短所も有している。

そこで、本市の随意契約の状況を調査し、法令、規則等に基づき適正に行われているかを把握するとともに、経済性、効率性及び有効性について検証し、今後の適正な契約事務の執行に資することを目的として監査を実施した。

4 監査の対象

(1) 対象部局

公営企業を除く全部局

(2) 対象範囲

平成26年7月1日から平成27年6月30日までに締結した随意契約で、契約金額（単価契約については契約単価×予定数量）が50万円を超える契約

5 監査の期間

平成27年9月1日から同年11月30日まで

6 監査の方法

各部局から提出された随意契約状況調査表及び監査の対象となる契約関係書類を調査するとともに、必要に応じて関係職員から実情を聴取して実施した。

7 監査の主な着眼点

- (1) 随意契約の理由が、地方自治法施行令（以下「施行令」という。）第 167 条の 2 第 1 項各号のいずれに該当するか、適正に判断されているか。
- (2) 一者随意契約を採用した場合、一者選定の理由が記載され、またそれが妥当性を判断するに足りる適切な理由となっているか。
- (3) 長期間にわたり一者随意契約をしている案件について、適時に見直しが行われ、適正な価格での契約がなされているか。
- (4) 予定価格は適正に定められているか。

第2 随意契約について

1 随意契約によることができる場合

随意契約によることができる場合としては、施行令第 167 条の 2 第 1 項の第 1 号から第 9 号までに規定されており、これら以外の場合には随意契約はできないこととなっている。

各号の内容は、次のとおりである。

- (1) 予定価格が施行令別表第 5 の契約の種類及び金額の範囲内で規則で定める額を超えないとき。（第 1 号関係）

予定価格の少額なものについて通常の競争入札手続を行うことは事務的に煩雑すぎるので、契約の目的に応じて金額の限度を示し、随意契約ができることとしている。金額の限度は、本条を受けて宇部市財務規則（以下「財務規則」という。）第 131 条の 2 において定めており、限度額は次表のとおりである。

工事又は製造の請負	1 3 0 万円
財産の買入れ	8 0 万円
物件の借入れ	4 0 万円
財産の売払い	3 0 万円
物件の貸付け	3 0 万円
前各号に掲げるもの以外のもの	5 0 万円

- (2) その性質又は目的が競争入札に適しないとき。（第 2 号関係）

契約の目的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や、その性質が特殊の技術や施工上の経験、知識を特に必要とする場合などである。

- (3) 特定の施設等から規則で定める手続により物品等を調達する契約をするとき。（第 3 号関係）

シルバー人材センターや障害者自立支援法に規定する福祉関係施設等から物品等の調達や役務の提供を受ける場合である。なお、この場合、財務規則第 131 条の 3 第 1 項から第 3 項に規定する公表の手続が必要となる。

(4) 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、規則で定める手続により、買い入れる契約をするとき。(第4号関係)

新事業分野開拓事業者として市長から認定を受けた者から認定対象商品を買入れる場合であり、(3)の第3号関係と同様に公表の手続が必要となっている。

(5) 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。(第5号関係)

堤防崩壊、道路陥没等の災害に伴う応急工事や、電気、機械設備等の故障に伴う緊急復旧工事など、競争入札の手続をとると時期を失い、あるいは全く契約の目的を実行できなくなり、人命上、経済上はなほだしく不利益を被るに至るような場合である。

(6) 競争入札に付することが不利と認められるとき。(第6号関係)

関連工事等を施工させるときに、現に契約履行中の施工者や前工事の施工者に施工させることにより、工期の短縮や経費の節減、安全・円滑かつ適切な施工が確保できるなど有利と認められる場合等である。

(7) 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。(第7号関係)

特定の施工者が、施工に必要な資機材等を当該工事現場付近に多量に所有するため、競争入札に付した場合より著しく有利な価格で契約することができるものと認められる場合等である。

(8) 入札者又は落札者がいないとき。(第8号関係)

一般競争入札又は指名競争入札をしても入札者がいない場合、又は入札に付した結果落札者がいない場合等である。

(9) 落札者が契約を締結しないとき。(第9号関係)

競争入札の結果落札者が決まったが、所定の期間内に契約を締結しない場合である。

2 本市の随意契約の状況

(1) 随意契約の割合

区 分	契約件数	構成比率	契約金額	構成比率
一般競争入札	10 ^件	0.9 [%]	1,908,834,211 ^円	23.8 [%]
指名競争入札	497	43.8	3,383,041,671	42.3
随 意 契 約	628	55.3	2,714,508,991	33.9
合 計	1,135	100.0	8,006,384,873	100.0

※ 一般競争入札及び指名競争入札の件数及び金額は、入札監理課において入札が執行され、監査対象期間に契約が締結されたものの合計（金額は単価契約分を除く。）

※ 随意契約の件数及び金額は、各部局から監査委員事務局に提出された調査表のうち、契約金額（単価契約については契約単価×予定数量）が50万円を超える契約の合計（金額は単価契約分を除く。）

監査対象期間に締結された契約のうち、入札監理課において執行された競争入札による契約と今回監査の対象とした随意契約の合計件数は1,135件で、金額は80億638万5千円となっている。このうち、随意契約は628件（構成比率55.3%）、27億1,450万9千円（構成比率33.9%）であり、競争入札が契約の原則とされている一方で、市の契約事務の件数としては随意契約が大きなウェイトを占めている。

(2) 適用条項ごとの随意契約の状況

監査の対象とした随意契約628件の適用条項ごとの内訳は、次表のとおりである。

区 分		契約件数	構成比率	契約金額	構成比率
第1号	規則で定める金額以下	191 件	30.4 %	153,203,394 円	5.7 %
第2号	性質又は目的が競争入札に適しない	358	57.0	2,275,194,382	83.8
第3号	シルバー人材センター等との特定随意契約	41	6.5	126,948,792	4.7
第4号	新事業分野開拓事業者からの新商品購入等	—	—	—	—
第5号	緊急の必要	15	2.4	33,432,890	1.2
第6号	入札に付することが不利	18	2.9	52,635,160	1.9
第7号	時価に比して著しく有利な価格	—	—	—	—
第8号	入札者がいない又は再度入札で落札者がいない	3	0.5	66,906,000	2.5
第9号	落札者が契約を締結しない	—	—	—	—
適用条項の記載のないもの		2	0.3	6,188,373	0.2
合 計		628	100.0	2,714,508,991	100.0

※ 契約金額は、単価契約分を除く。

随意契約の根拠である適用条項のうち、件数・金額ともに最も多いのは「第2号」（性質又は目的が競争入札に適しないもの）の358件（構成比率57.0%）、22億7,519万4千円（構成比率83.8%）であり、次いで「第1号」（契約の予定価格が財務規則で定める金額以下のもの）の191件（構成比率30.4%）、1億5,320万3千円（構成比率5.7%）となっている。

第3 監査の結果

1 適用条項の適合性について

前述したとおり、随意契約を行うことができるのは、施行令第167条の2第1項の第1号から第9号までに該当する場合のみであり、監査の対象とした628件の随意契約についてその適合性を検証した結果は、次のとおりである。

(1) 第1号適用

第1号を適用し随意契約をしているものは191件であり、そのうち第1号に該当しないと思われるものが4件見受けられた。4件の内訳は、空調機定期保守点検業務50万円超1件、機器点検整備業務50万円超2件、物品購入80万円超1件であった。機械類の修繕に係る請負契約は、その態様に応じて「製造」の範ちゅうに入るものもあるが、機械・機器の点検整備のような主として役務の提供については、財務規則第131条の2の「6 前各号に掲げるもの以外のもの」に該当すると解され、第1号を適用できる限度額は50万円となるので注意が必要である。

また、事例としては見受けられなかったが、第1号を適用する際の注意点として、第1号と第2号以下各号の複数の条項に該当する場合は、適用条項としては第1号が優先されることに注意が必要である。これは、第1号適用の趣旨が、少額の契約に係る契約事務の効率化、簡略化にあることによるものである。

なお、随意契約によることが簡便であるとして、本来一つの契約であるべきものを故意に分割して本号の適用を図るようなことは、少額契約に係る契約事務の簡略化の趣旨を悪用するものであり、絶対にあってはならない。

(2) 第2号適用

「契約の性質又は目的が競争入札に適しない」として、第2号を適用し随意契約をしているものは358件であり、監査対象の随意契約のうち件数、金額ともに最も大きな割合を占めている。

第2号を適用した理由の内訳は、次表のとおりである。

理 由	契約件数	構成比率
業務の専門性	128 ^件	35.8 [%]
業務の継続性	8	2.2
過去の実績（業務に精通）	42	11.7
サービス提供者が限定される	82	22.9
事業実施を目的として設立された組織に対する契約	6	1.7
プロポーザル方式	36	10.1
その他	53	14.8
理由の記載なし	3	0.8
合 計	358	100.0

第2号を適用した理由を記載していないものが3件見受けられたが、本号による随意契約は、市側の都合により特定の業者を指定して契約する「特命の随意契約」となることから、厳正中立が求められ、契約の透明性を確保するため、その理由を契約締結伺等に具体的に記載しておく必要がある。また、その理由は、契約内容の実際の事例を示し、どのように、また、どうして「契約の性質又は目的が競争入札に適しない」に該当するのかを客観的に説明したもので、「誰もが納得できる理由」でなくてはならない。

理由として最も多かったのは、「業務の専門性」によるもの128件であり、このうち契約の相手方が電子計算機システム等の開発業者であるものが46件、またそれ以外の機器等の納入業者であるものが39件となっている。これらについては、本当にその開発業者又は納入業者でないと履行できないのか常に見直す必要があり、他業者では困難な場合はその具体的な理由を記載する必要がある。

また、「過去の実績（業務に精通）」を理由としたものが42件あったが、そもそも「熟知・精通・経験豊富」であるということは、契約の相手方を選定する際の一般的、原則的な基準であり、特定の一者を選定する理由としては客観性、妥当性に欠けると思われる。これらについても、今後は、当該業務を履行することができる者が一者しかないことを明らかにした具体的な理由を記載することが必要である。

なお、平成26年12月に「長期継続契約を締結することができる契約を定める条例」が改正され、施設又は設備の管理業務に係る契約について、長期継続契約を締結することができる範囲が拡大された。該当する業務で、これまで単年度の一者随意契約を行ってきたものについては、事務の効率化の観点から積極的に長期継続契

約を行い、更新時など一定年次ごとに複数業者による競争性を導入すべきである。

(3) 第 3 号適用

第 3 号を適用し随意契約をしているものは 41 件であり、そのうちシルバー人材センター関係が 35 件、障害者福祉施設関係が 6 件で、第 3 号に適合しない事例は見受けられなかった。

第 3 号を適用して随意契約をする場合は、施行令において「規則で定める手続」が必要とされており、それを受けて財務規則第 131 条の 3 第 1 項から第 3 項に、契約の締結が見込まれるとき、見積書を提出させようとするとき及び契約を締結したとき、それぞれ公表することが規定されている。41 件のうち、契約の締結が見込まれるときにその見通しについて公表していないものが 3 件、見積書を提出させようとするときに必要事項を公表していないものが 5 件、また契約を締結したときにその内容を公表していないものが 1 件見受けられたが、今後は契約手続の各段階において漏れなく公表するよう注意が必要である。また、公表は市ホームページに掲載することにより行うことになっているが、各部局により掲載する期間、場所等が異なっているので、統一して分かり易くすることが望ましい。

(4) 第 4 号適用

該当する契約はなかった。

(5) 第 5 号適用

第 5 号を適用し随意契約をしているものは 15 件であった。

第 5 号を適用して随意契約をするには、「緊急の必要のあること」及び「競争入札に付するときは契約の目的を達することができないこと」の二つの要件を備える必要があり、該当する事例は災害に伴う応急工事や、機械設備等の故障に伴う緊急復旧工事など限定的であるが、15 件の中には、計画的な業務の執行ができていないと思われる場合や事務手続の遅延等により契約締結までの時間的余裕がない場合等に第 5 号が適用されている事例が見受けられた。適切な事業計画の下、安易に第 5 号を適用して随意契約を行うことがないよう注意が必要である。

(6) 第 6 号適用

第 6 号を適用し随意契約をしているものは 18 件であった。

第 6 号を適用して随意契約をする場合は、競争入札に付すると「不利」となる金額を積算し、契約締結同等に明記する必要があるが、18 件のうち 2 件についてその記載がなく、入札不利の理由が明確にされていなかった。今後は、当該契約がなぜ選定した一者以外の者に履行させると不利となるのか、金額も含めて具体的かつ明確に記載すべきである。

(7) 第 7 号適用

該当する契約はなかった。

(8) 第 8 号適用

競争入札に付したものの入札者又は落札者がなく、第 8 号を適用し随意契約をしているものは 3 件であり、特に問題となる事例は見受けられなかった。

(9) 第 9 号適用

該当する契約はなかった。

(10) その他

なお、今回の調査で適用条項を記載せずに随意契約を行っているものが 2 件見受けられた。随意契約は、競争入札を原則とする契約方法の例外であるため、その適用条項及び契約の相手方を選定した理由を契約締結同等に明確に記載しておく必要がある。このうち 1 件は、予定価格が 80 万円を超える物品購入に係る契約であり、第 1 号には該当せず、また第 2 号以下にも該当しないと思われるため、本来は競争入札の手続により行うべきものであり、今後改善・注意が必要である。

2 予定価格の決定について

予定価格とは、地方公共団体が契約を締結するに際し、その契約金額を決定する基準としてあらかじめ設定するものであり、財務規則第 131 条において、随意契約をしようとする場合にも競争入札に付する場合と同様に、あらかじめ予定価格を定める必要があるとされている。

今回の監査の対象とした随意契約のうち、予定価格決定の根拠の内訳は、次表のとおりである。

予定価格決定の根拠	契約件数	構成比率
積算	202 ^件	32.2 [%]
参考見積（一者・契約業者）	295	47.0
参考見積（一者・契約業者以外）	4	0.6
参考見積（二者以上）	23	3.7
前年度契約額	3	0.5
予算額	43	6.8
その他	49	7.8
予定価格の設定なし	9	1.4
合 計	628	100.0

(1) 契約手続の中で予定価格を定めていないものが9件見受けられた。予定価格は、契約金額の妥当性を判断する一つの基準であり、特に、第1号を適用する随意契約においては、予定価格により随意契約できるか否かを判断することになるため、必ず事前に定める必要がある。

(2) 一者のみからの参考見積額をそのまま予定価格としているものが299件あり、そのうち当該一者からの見積書のみにより同額で契約を締結しているものが256件見受けられたが、このような事例については、契約金額の妥当性を適正に判断しているとはいえず、予定価格設定の趣旨を逸脱した行為といえる。

予定価格の決定については、明確な根拠と公正さに欠けることのないよう、できるだけ契約直前での積算作業によることが望ましいが、業者からの見積を参考にする場合は、安易に見積額をそのまま採用するのではなく、複数の業者からの見積書の内容を精査したり、他の自治体における実績や民間での取引の実例など可能な限りの情報を収集して適切な予定価格を定めることにより、契約金額の妥当性の確保を図る必要がある。

(3) 前年度契約額及び予算額を予定価格としているものが46件あり、このうち一者随意契約は30件であった。契約の性質や目的が競争入札に適さず契約の相手方が一者しかない場合であっても、長期間同じ予定価格、契約金額となっていないか、時間の経過とともに当該業務を取り巻く状況は変わっていないかなど、その都度業務の実態を適切に把握し、安易な同一契約の繰返しや前例踏襲は見直す必要がある。

(4) 施策に係る事業委託等で、予定価格、契約金額がともに百万円単位等で同額となっている契約の事例が見受けられたが、これらについては、予算額ありきの事業とならないよう、仕様書作成の段階から内容を精査し、適正な金額での契約締結となるよう、特に注意が必要と思われる。

3 見積書の徴取について

財務規則第132条の規定により、随意契約をしようとするときは、なるべく二人以上の者から見積書を提出させる必要がある。見積書の徴取状況は次表のとおりである。

見積書の徴取	契約件数	構成比率
一者のみ	417 件	66.4 %
二者	148	23.6
三者以上	48	7.6
見積書の徴取なし	15	2.4
合 計	628	100.0

財務規則の「なるべく二人以上の者から」の規定に対し、見積書を徴取していないものと一者からしか徴取していないものの合計は432件(構成比率68.8%)と多く、契約の競争性及び公平性が確保されているとは言い難い状況となっている。契約の性質及び目的が競争入札に適さず契約の相手方が一者しかないものについては、見積書の徴取も一者でやむを得ないが、その場合でも理由を具体的に記載し、明らかにしておく必要がある。見積書の徴取が一者のみのもの417件のうち3件については、見積書を一者からしか徴取しない理由が記載されていなかったため、今後改善が必要である。

また、見積書を徴取する際には、予定価格と比較して見積価格が妥当であるかどうかを容易に判断できるよう、仕様書に基づく積算あるいは詳細な内訳の記入など、見積の根拠が明確にわかるものを提出させることが重要である。

第4 まとめ（監査意見）

地方公共団体が契約を締結する場合は、競争入札が原則であり、随意契約は例外であることは先に述べたとおりである。しかしながら、今回監査の対象とした随意契約の件数は全体の55.3%と、契約事務において大きなウェイトを占めている。

随意契約は、簡便な手続により当該契約の目的に適した者を選定でき、確実な履行が確保できる利点がある反面、その運用を誤ると、契約相手が特定の者に偏ったり、価格において市に不利になるおそれもある。

また、違法に随意契約の締結を行った場合には、住民監査請求の対象となるとともに、地方自治法第243条の2に基づく職員の賠償責任を問われることにもなりうる。

ここでは、今回の監査を行った結果、全庁的に共通する項目や改善・検討すべき事項について、包括的な意見を述べる。

1 公平性、競争性及び透明性の確保について

あくまでも随意契約は例外的な方法であることを改めて認識するとともに、これまでの随意契約の理由を再点検し、施行令や財務規則に規定する事由に合致しないものについては競争入札に付する必要がある。

特に、一者随意契約については、漫然と前例を踏襲するのではなく、その適用の判断を厳格にし、当該一者を選定する理由をより具体的、明確に記載しておく必要がある。「過去の実績がある」、「業務に精通し確実な作業が期待できる」、また「メーカー以外ではできない」などを理由に一者随意契約をしている事例が多く見受けられたが、これらは他の業者の参入を阻み、金額において競争性が確保できないことから、適用は慎重に行い、これまで一者随意契約を行っているものについては、時間の経過等により競争性が生じていないかなど、定期的な見直しが必要である。

また、長期継続契約についても、事務効率化の観点からその積極的な適用と、更新時も含めた契約の締結時においては、複数業者による競争原理の導入を図るなど、全庁的な見直しを図られたい。

2 契約金額の妥当性の検証について

適正な金額かどうかの判断は、予定価格との比較により行うこととなるが、予定価格の決定において、契約の相手方から参考に徴取した見積書の金額をそのまま採用している事例が多く見受けられた。この場合、契約締結にあたり複数業者から見積書を徴取しているものは、それらの比較により金額の妥当性は多少なりとも判断できるが、一者随意契約の場合に、相手方の参考見積額と同額を予定価格とし、さらに同額で契約を締結しているものについては、契約金額の妥当性についての検証が十分になされているとは言い難い。

予定価格の決定においては、相手方の参考見積額を安易にそのまま採用することなく、他の自治体での実績や民間での取引の実例価格など、可能な限りの情報を収集し、またあるいは、業務ごとの積算基準を定めるなどし、適切な予定価格を定めることにより、契約金額の妥当性の確保に努められたい。

3 運用ガイドライン等の整備について

随意契約の運用については、入札監理課作成の「随意契約と予定価格の事務の手引」の中で、随意契約によることができる場合やその手続、予定価格の決定方法や積算、また契約手続の流れまで詳細に示され、これに従い全庁的に事務の執行がなされている。今回の監査では、これに基づき概ね適正な事務処理がなされていると認められたが、一方では、一者随意契約が多く、契約の公平性、競争性及び透明性に欠けると思われる事例や、仕様の内容や予定価格の根拠が不明確で金額の妥当性の検証が十分に行われていないと思われる事例も見受けられた。

随意契約に係る事務のさらなる適正化・効率化を図るため、仕様書の作成や積算要領（特に電子計算機システムに係る契約等）、金額の妥当性の検証方法等に係るガイドラインを作成するなど、さらなる事務の標準化を図られたい。

また、予定価格の決定等について、財務規則では例外（省略できる場合等）が定められていないため、今回の監査の対象外とした50万円以下の少額の随意契約についても、上記2と同様に、形式だけの予定価格を設定している事例が多く見受けられた。事務の適正化及び効率化の観点から、厳正に行うべきものと省略できるものとの整理し、他市の事例等も参考にして、規定の整備を検討することも必要と考える。