

令和 3 年度

行政監査報告書

宇部市監査委員

令和4年(2022年)3月8日

行政監査の結果に関する報告

宇部市監査委員

床 本 隆 夫

河 口 雅 邦

兼 広 三 朗

地方自治法第199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、監査に関する報告を以下のとおり決定した。

第1 監査の種類

行政監査

第2 監査の対象

1 テーマ

プロポーザル方式による契約について

2 趣旨

競争の方法によらないで任意に相手方を選択してその者と契約を締結する随意契約は、競争入札を原則としている契約方式の例外とされ、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「政令」という。）第167条の2第1項各号に定められている事由に該当する場合以外については、随意契約の締結はできないとされている。

一方で、プロポーザル方式は、法令に直接の根拠を持つものではなく、プロポーザルにより契約の相手方を特定した後は、随意契約により契約を締結することとなるが、近年、公民連携のスキームであるPPP（Public Private Partnership）の手法により事業実施を図っていくべき案件が増えつつある中、事業者を選定するに当たってプロポーザル方式を採用する場面が多く見受けられるようになった。

「PPP/PFI（Private Finance Initiative）により民間の創意工夫を最大限活用することが有効である」として平成28年10月に内閣府・総務省・国土交通省が公表した『PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド』においても、自治体としての方針や事業の規模等にもよるとしつつ、明確な要求水準があり提案内容の変更が必要ない場合には総合評価型落札方式が、また、『選抜・交渉型』をはじめ事業者選定後に提案の変更余地を残したい場合にはプロポーザル方式が想定されているところである。

以上の状況等を踏まえ、プロポーザル方式による契約について、その実態を把握するとともに、事業者の選定手続等についての検証を行い、本市におけるプロポーザル方式の契約に資することを目的として実施するものである。

第3 監査の期間

令和3年（2021年）9月6日から令和4年（2022年）3月8日まで

第4 監査の着眼点

- (1) プロポーザル方式による契約とした理由は適切か。
- (2) 事業者の募集、周知等は適切に行われているか。
- (3) 事業者の選定は適切に行われているか。

- (4) 契約手続は適切に行われているか。
- (5) 契約において事業者の提案を活かしているか。
- (6) 業務の検証、評価等は適切に行われているか。

第5 監査の実施内容

今回の監査は、令和2年度にプロポーザル方式により事業者を選定し、及び契約を締結した業務等（令和元年度に係るプロポーザルにより令和2年度に契約締結したものを含む。）を対象とし、全部局（公営企業を除く。）を対象に調査した。

監査に当たっては、宇部市監査基準に準拠し、あらかじめ担当部局から調査票及び資料の提出を求め、関係書類を抽出調査するとともに、必要に応じて関係職員から実情を聴取して実施した。

第6 監査対象業務の内容等

1 プロポーザル方式について

プロポーザル方式は、法令上の規定に基づく手続ではなく、運用上実施しているもので、複数の事業者から企画・技術等の提案を受け、当該提案内容を総合的に評価し、業務等の目的に最も適した企画・技術能力等を有する事業者を選定する方式である。

具体的な手続としては、公募型プロポーザルでは、プロポーザル方式によることを内部的に決定した後、実施要領等の公表により広く事業者からの提案を求め、ヒアリングやプレゼンテーションを経て、提案内容を審査して契約の相手方を特定するという流れとなる。

なお、プロポーザル方式は、企画提案そのものを選定するコンペ方式とは異なり、企画・技術等の提案を受けるものの、当該提案の内容をそのまま契約内容とするのではなく、あくまで契約をする相手方である事業者を選定するだけに留まり、具体的な調達方法は、事業者を特定した後、交渉・調整を行うことになること、契約の相手方を特定した後は、地方自治法令に基づき、随意契約により契約を締結することになることとされている。

また、一般的に、プロポーザル方式には、公募により事業者から提案を募る「公募型」と指名した事業者から提案を募る「指名型」がある。

2 本市におけるプロポーザルの実施状況

担当部局から提出された調査票等をもとに整理した本市におけるプロポーザルの実施状況については、次のとおりである。

(1) 契約の件数及び金額

部局名	件数 (件)	構成比 (%)	金額 (円)	構成比 (%)
総合戦略局	4	5.6%	57,094,567	1.2%
政策広報室	7	9.9%	31,146,270	0.7%
総務財務部	3	4.2%	10,346,611	0.2%
観光・シティプロモーション推進部	13	18.3%	58,521,874	1.2%
市民環境部	10	14.1%	3,884,020,776	82.5%
健康福祉部	6	8.5%	69,809,910	1.5%
こども・若者応援部	8	11.3%	44,346,740	0.9%
商工水産部	13	18.3%	72,592,382	1.5%
都市整備部	3	4.2%	22,947,760	0.5%
北部・農林振興部	2	2.8%	13,893,000	0.3%
教育委員会	2	2.8%	443,110,800	9.4%
合計	71	100.0%	4,707,830,690	100.0%

(2) 業務等の内容

業務内容	件数 (件)	構成比 (%)	金額 (円)	構成比 (%)
① 工事	2	2.3%	3,795,770,000	79.9%
② (工事に関する)測量、地質等の調査又は設計	1	1.1%	43,450,000	0.9%
③ 施設の維持管理、運営等	1	1.1%	7,850,700	0.2%
④ 情報処理システムの開発等	3	3.4%	11,386,617	0.2%
⑤ 各種計画の調査、立案等	4	4.6%	17,743,000	0.4%
⑥ 催事、イベントの企画、運営等	17	19.5%	95,044,570	2.0%
⑦ 映像・印刷物製作	18	20.7%	48,970,434	1.0%
⑧ 職員の研修、健康診断等	7	8.0%	62,455,975	1.3%
⑨ その他	34	39.1%	668,099,669	14.1%
合計	87	100.0%	4,750,770,965	100.0%

(複数回数)

(3) プロポーザルの方法

方法	件数 (件)	構成比 (%)
公募型	70	98.6%
指名型	1	1.4%
合計	71	100.0%

(4) プロポーザル方式を採用した理由

理由	件数 (件)	構成比 (%)
① 高度な技術力・企画力・専門性が要求されるため	45	53.6%
② 広く提案を求めた方が優れた効果が期待できるため	23	27.4%
③ 提案内容や価格、市の現状等を考え合わせ、総合的な観点から事業者を選定するため	16	19.0%
④ その他	0	0.0%
合計	84	100.0%

(複数回答)

(5) 実施要領等の策定の有無

実施要領等	件数 (件)	構成比 (%)
策定している	71	100.0%
策定していない	0	0.0%
合計	71	100.0%

(募集要項等において定める場合を含む。)

(6) 募集方法 (公募型)

募集方法	件数 (件)	構成比 (%)
① 広報うべ	6	6.5%
② 宇部市ウェブサイト	69	74.2%
③ 記者発表 (報道発表、記者会見等)	8	8.6%
④ 公共施設等の窓口	1	1.1%
⑤ その他	9	9.7%
合計	93	100.0%

(複数回答)

(7) 募集期間（公募型）

募集期間	件数 (件)	構成比 (%)
～ 7日	0	0.0%
8日～14日	4	5.7%
15日～21日	33	47.1%
22日～28日	15	21.4%
29日～35日	15	21.4%
36日～	3	4.3%
合計	70	100.0%

(平均募集期間 22.5日)

(8) 参加事業者数（公募型）

参加事業者数	件数 (件)	構成比 (%)
1事業者	28	40.0%
2事業者	17	24.3%
3事業者	15	21.4%
4事業者	4	5.7%
5事業者	3	4.3%
6事業者	0	0.0%
7事業者	0	0.0%
8事業者以上	3	4.3%
合計	70	100.0%

(9) 審査基準の策定

審査基準	件数 (件)	構成比 (%)
策定している	71	100.0%
策定していない	0	0.0%
合計	71	100.0%

(10) 審査基準の事前公表

事前公表	件数 (件)	構成比 (%)
審査項目、点数基準ともに公表	53	74.6%
審査項目のみ公表	17	23.9%
公表していない	1	1.4%
合計	71	100.0%

(11) 選定委員会の設置

選定委員会	件数 (件)	構成比 (%)
設置している	66	93.0%
(内訳)		
委員数 3人	3	4.2%
4人	15	21.1%
5人	44	62.0%
6人	3	4.2%
7人	1	1.4%
設置していない	5	7.0%
合計	71	100.0%

(12) 選定委員会における外部委員の採用

外部委員	件数 (件)	構成比 (%)
採用している	26	39.4%
採用していない	40	60.6%
合計	66	100.0%

(13) 選定結果の公表

選定結果	件数 (件)	構成比 (%)
公表している	61	85.9%
(内訳)		
宇部市ウェブサイト	61	85.9%
その他	0	0.0%
公表していない	10	14.1%
合計	71	100.0%

第7 監査結果

(1) プロポーザル方式による契約とした理由について

プロポーザル方式による契約とした理由については、「高度な技術力・企画力・専門性が要求されるため」が過半数の45件(53.6%)を占め、次いで、「広く提案を求めた方が優れた効果が期待できるため」が23件(27.4%)、「提案内容や価格、市の現状等を考え合わせ、総合的な観点から事業者を選定するため」が16件(19.0%)となっており(複数回答)、起案書等において概ね記載がなされていた一方で、より具体的な理由等の記載が必要と考えられる事例も見受けられた。

提案内容そのものを選定するのではなく、特にPPPの手法による事業実施を想定したケースにあっては、共同して作業を進めるパートナーとして事業者を選定する構図となることから、法令に直接の根拠を持たないプロポーザル方式は、統一的な取扱い等が明確に整理されていない状況にあっては、また、事業内容等が政策的な性質を有するものほど、潜在的に批判等を受けやすく、一方では、恣意的な運用に陥りやすいリスクも孕んでいる。

プロポーザルを行ったことで政令に定める随意契約によることができる要件に合致することにはならず、プロポーザル方式による契約においては、より一層、手続の透明性、公正性、必要かつ十分な競争性の確保に努める必要があり、その前提として、プロポーザル方式による契約とした理由に関しては、起案書等への明確かつ具体的な内容の記載が望まれる。

(2) 事業者の募集、周知等について

実施要領等については、すべての対象業務等で策定していた(71件)。

事業者の募集方法(公募型)については、「宇部市ウェブサイト」によるものが69件(74.2%)となっている(複数回答)。

次に、募集期間については、「15日～21日」が33件(47.1%)と半数近くを占め、次いで、「22日～28日」及び「29日～35日」がそれぞれ15件(21.4%)、「8日～14日」が4件(5.7%)、「36日～」が3件(4.3%)で、これらの平均募集期間は22.5日となっており、募集期間が10日以内となっているものはなかったが、契約の目的や性質、業務等の内容や規模等を踏まえた適切な募集期間の設定が必要であることはいうまでもない。

参加事業者数(公募型)については、「1事業者」が28件(40.0%)で最も多く、次いで、「2事業者」が17件(24.3%)、「3事業者」が15件(21.4%)、「4事業者」が4件(5.7%)、「5事業者」及び「8事業者以上」がそれぞれ3件(4.3%)となっている。

プロポーザル方式は、効果・効率的な事業実施を念頭に、基本的には、複数の事業者から企画・技術等の提案を受け、その中から最も適した企画・技術能力等を有する者を選定することによって、民間の有する高度な知識・専門的な技術や創造性、構想力などを最大限活用しようとする際に用いられる方式であり、プロポーザルの参加事業者が1事業者という状況は、手続の透明性、公正性、必要かつ

十分な競争性の確保の観点からも好ましいものとはいえない。

原因としては、適切な募集期間が設定されていなかったなどの可能性がある一方で、事業内容等が分かりやすいものとなっていない、また、提案できる裁量の余地が少ない、募集に際して詳細な内容を要求しすぎているなど、民間サイドが業務等の内容に魅力を感じないケースも考えられるところであり、1事業者のみの応募となった原因や理由等について検討・整理を行うことが必要であるととも、起案書等にも当該原因等を記載しておくことが望まれる。

(3) 事業者の選定について

事業者の選定に関し、すべての対象業務等で審査基準を策定していた(71件)。

また、審査項目及び点数基準の事前公表については、「審査項目、点数基準ともに公表」が53件(74.6%)で、「審査項目のみ公表」が17件(23.9%)、「公表していない」が1件(1.4%)となっており、手続の透明性や公正性の確保の観点から、プロポーザルの実施に際しては、審査項目及び点数基準を含めた審査基準の公表を含め、あらかじめ事業者の選定プロセスが明示されることが必要である。

次に、事業者の選定に当たって選定委員会を設置しているかについては、「設置している」が66件(93.0%)となっている一方で、「設置していない」が5件(7.0%)となっており、選定委員会を設置している66件における委員数の内訳としては、「5人」が44件(62.0%)で最も多く、次いで「4人」が15件(21.1%)となっており、全体としては「3人」から「7人」の委員による選定委員会の構成となっていた。

選定委員会における外部委員の採用については、「採用している」が26件(39.4%)、「採用していない」が40件(60.6%)であった。

明確な要求水準を設定することが困難な業務等に対し、提案内容を総合的に評価し、業務等の目的に最も適した企画・技術能力等を有する事業者を選定するプロポーザル方式においては、手続の透明性や公正性の確保の観点から、選定委員会の設置が求められるとともに、契約の目的や性質、業務等の内容や規模等にもよるが、民間の有する高度な知識・専門的な技術や創造性、構想力などの最大限の活用というプロポーザルの趣旨からも、積極的な外部委員の採用が望まれる。

なお、選定結果の公表については、「公表している」が61件(85.9%)、「公表していない」が10件(14.1%)であった。

(4) 契約手続について

契約の目的や性質、業務等の内容や規模等もそれぞれ異なっており、例えば、業務等の契約手続において予定価格を決定する必要があるが(宇部市財務規則(昭和44年規則第4号。以下「財務規則」という。)131)、業務等の規模感を示す必要があることから上限価格という位置づけで募集要項に記載した上で、多くは事業者の選定後に予定価格を作成している一方で、公募開始の時点で予定価格を設定しているものもあった。

プロポーザル方式による契約においても、財務規則その他の規程等に定める手続に則り、適切にこれを行っていく必要があるが、プロポーザル方式は、法令上の手続ではなく、運用上実施しているものであること等に起因して、財務規則その他の規程等に定める手続について、いつ、どのように行えば良いかの判断に迷う場面も想定されるところである。

予定価格は、契約における最高限度額としての位置づけとともに、業務等に対する適正な対価の基準として作成されるものであるが、プロポーザルでは、相手方からの提案内容をそのまま契約内容とするのではなく、具体的な調達方法は、事業者を特定した後、交渉・調整を行うことが想定されるものであることから、業務等に対する適正な対価として確認すべき適正な時期において、適切に予定価格が設定されることが必要である。

(5) 事業者からの提案の活用について

プロポーザルは、民間の有する高度な知識・専門的な技術や創造性、構想力などを最大限活用しようとする際に用いられるものであり、また、事業者選定後に提案の変更余地を残したい場合に用いられるものであるということからも、交渉過程等の透明化を図った上で、引き続き、事業の効果・効率的な実施の観点から、事業者からの提案の積極的な活用が望まれる。

(6) 業務の検証、評価等について

モデル事業や実証事業の位置づけを有する事業などでは、事業者から提出される実績報告書において整理されているケースや業務等の完了後に担当部局において検討報告書を作成しているケースなどの事例も見られた。

近年、行政課題の解決に対応した成果指標を設定し、成果指標値の改善状況に連動して委託料等を支払うことにより、より高い成果の創出に向けたインセンティブを民間事業者に強く働かせることが可能となる『成果連動型民間委託契約方式 (PFS: Pay For Success)』が注目され、また、本市においても公民連携の枠組みによる事業実施を図っていくべき案件が増えつつある中であって、プロポーザル方式による契約に基づいて実施される業務等に対し、事業の効果・効率的な実施の観点による検証、評価等の手法についての検討が望まれる。

第8 まとめ（監査意見）

今回の監査は、本報告書の冒頭で述べたとおり、近年、公民連携のスキームであるPPPの手法により事業実施を図っていくべき案件が増えつつある中、事業者を選定するに当たってプロポーザル方式を採用する場面が多く見受けられるようになったこと等を踏まえ、プロポーザル方式による契約について、その実態を把握するとともに、事業者の選定手続等についての検証を行い、本市におけるプロポーザル方式の契約に資することを目的として実施したものである。

監査結果の内容については前記第7に述べたとおりであるが、法令に直接の根拠を持たないプロポーザル方式は、統一的な取扱い等が明確に整理されていない状況にあっては、また、事業内容等が政策的な性質を有するものほど、潜在的に批判等を受けやすく、一方では、恣意的な運用に陥りやすいリスクも孕んでいる。

加えて、プロポーザルを行ったことで政令に定める随意契約によることができる要件に合致することにはならず、プロポーザル方式による契約においては、より一層、手続の透明性、公正性、必要かつ十分な競争性の確保に努める必要があるものである。

一方で、プロポーザルは、複数の者から企画・技術等の提案を受け、その中から最も適した企画・技術能力等を有する事業者を選定することによって、民間の有する高度な知識・専門的な技術や創造性、構想力などを最大限活用しようとする際に用いられるものであり、引き続き、事業の効果・効率的な実施の観点からプロポーザル方式による契約の積極的な活用が想定される場所である。

以上を踏まえ、プロポーザル方式による契約に関し、手続の透明性、公正性、必要かつ十分な競争性の確保の観点、また、事業の効果・効率的な実施の観点から、次の2点について検討されたい。

- (1) 統一的なガイドラインの策定及びその適切な運用
- (2) 検証、評価等の手法の検討