

平成 18 年度 行政監査結果報告
「契約事務について」

目 次

1 . 監査のテーマ	3
2 . 監査の対象	3
3 . 監査の期間	4
4 . 監査の方法	4
5 . 契約事務の現状	5
(1) 集計結果	5
契約件数・金額	5
契約種別	6
契約方法	9
特命随意契約の契約種別・相手方	12
随意契約の根拠	18
契約の継続性	19
予定価格の算定方法	20
(2) 契約に関する規律	21
地方自治法による規律	21
契約種別にみた契約方法の状況	22
ア 工事請負契約	23
イ 製造請負契約，その他請負契約，物品調達契約，物品賃貸借契約	23
ウ 委託契約	23
エ その他	24
6 . 監査の結果	25
(1) 委託契約とその他請負契約について	25
現行の制度	25
ア 定義	25
イ 契約締結権限	25
ウ 契約方法	26
制度上の問題点	27
ア 区別の妥当性	27

イ 委託契約と競争入札	20
個別事例における問題点	32
ア 該当区分	32
イ 契約法令の適用漏れ	35
特定業務に関する問題点	37
ア 建設コンサルタント業務	37
イ 給水設備工事委託	38
(2) 新しい契約類型・契約方法について	39
労働者派遣（人材派遣）契約	39
ア 労働者派遣（人材派遣）契約の締結状況	39
イ 業務委託契約と労働者派遣契約	39
総合評価一般競争入札	41
ア 概要	41
イ 情報システム関連役務にかかる総合評価一般競争入札	41
ウ その他の分野における総合評価	42
7. 意見	44
(1) 競争入札の拡充について	44
入札対象の拡大	44
入札事務の効率的な執行	44
(2) 随意契約の適正化について	45
透明性の確保	45
ア 基準の明確化	45
イ 契約内容の公表	45
価格の適正性の確保	46
(3) 新しい契約類型への対応（労働者派遣契約）	46
(4) 契約事務の統括	47

行政監査結果報告

神戸市監査委員	近谷 衛 一
同	横山 道 弘
同	白井 洋 二
同	大澤 和 士

地方自治法第199条第2項の規定に基づき実施した平成18年度行政監査について、同条第9項の規定によりその結果に関する報告を次のとおり決定した。

1 監査のテーマ

「契約事務」について

地方公共団体がその活動を行うために必要な財やサービスは、その多くが契約によって調達されるものであり、契約のあり方は行政の適正かつ効率的な執行において重要な役割を果たすものである。

市民にとっては、できるだけ低いコストで質の高い財やサービスが調達されることが望ましいが、経済性・公正性の観点から最も適切とされる一般競争入札において談合等の不正な行為があとをたたず、他方で能率的な事務処理という長所があるとされる随意契約についても、不透明性が指摘されるなど、行政における契約のあり方が問い直されている。

このような状況のもと、神戸市が締結している契約について、経済性、公平性、効率性、透明性などの観点から横断的に検証し、その問題点や課題を明らかにすることを目的として、今回のテーマを選定した。

2 監査の対象

各局室区において、平成17年度に、財やサービスを調達するために締結した下記の契約について監査を行った。

区 分	金 額
工事又は製造の請負	250 万以上
物品等の調達	100 万以上
物品の借入れ	
その他の請負	
委託（公の施設の指定管理を除く）	

ただし、次の契約は調査の対象外とした。

不動産の購入・借入れ

地上権、地役権その他これらに準じる権利の取得

金銭の借入れ

建物、設備又は構築物の保繕又は小修繕にかかる専決契約（小修繕）

単価協定品の購入・借入れ、単価協定事項にかかる請負

3 監査の期間

平成 18 年 7 月 28 日～平成 19 年 3 月 7 日

4 監査の方法

契約事務の現状を把握するため、2 に掲げた契約の締結状況について、各局室区に対し調査票による調査を行った。

回答のあった、4,833 件の契約のうち、205 件を抽出し、関係書類の閲覧、担当職員に対する質問等により監査を行った。

また、各指定都市における、業務委託契約の契約方法・契約担当課・主な業務等及び随意契約の公表等についてアンケート調査を行った。

5 契約事務の現状

(1) 集計結果

契約件数・金額

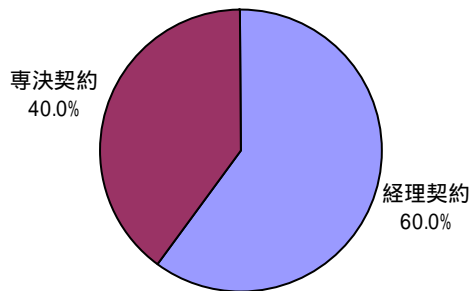
平成 17 年度に締結された全体の契約（以下、「全体契約」という。）は、件数で 4,833 件、金額で 1,258 億 2,749 万円であり、このうち行財政局財政部経理課に要求して行う契約（以下、「経理契約」という。）が、件数で 2,901 件、契約金額で 750 億 9,513 万円であり、専決規程等に基づき当該部局課又は事業所において行う契約（以下、「専決契約」という。）が、件数で 1,932 件、支出金額で 507 億 3,236 万円となっている。【第 1 表、第 1・2 図】

第1表 契約の件数・金額

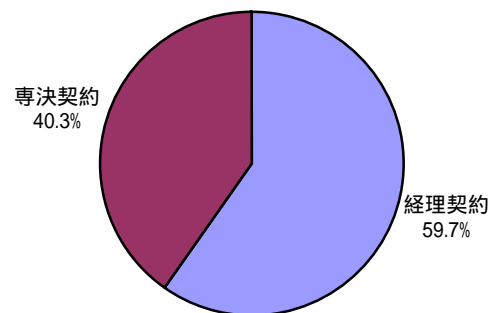
契約区別	件数	(%)	金額(千円)	(%)
経理契約	2,901	60.0	75,095,130	59.7
専決契約	1,932	40.0	50,732,362	40.3
合計	4,833	100.0	125,827,492	100.0

経理契約は契約金額，専決契約は支出金額

第1図 契約区別ごとの割合(件数)



第2図 契約区別ごとの割合(金額)

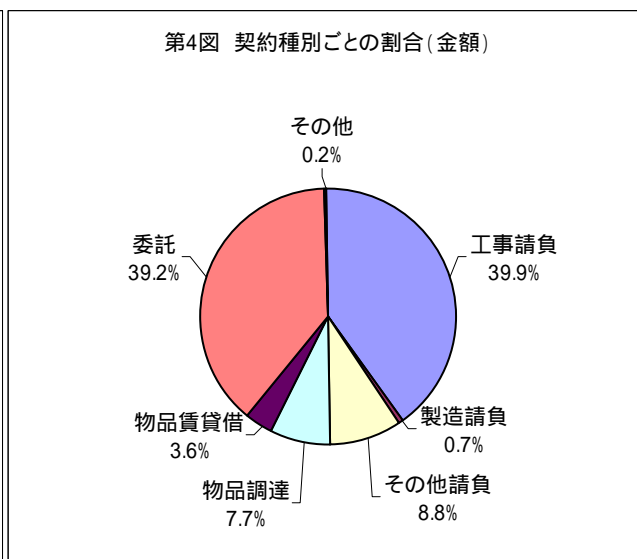
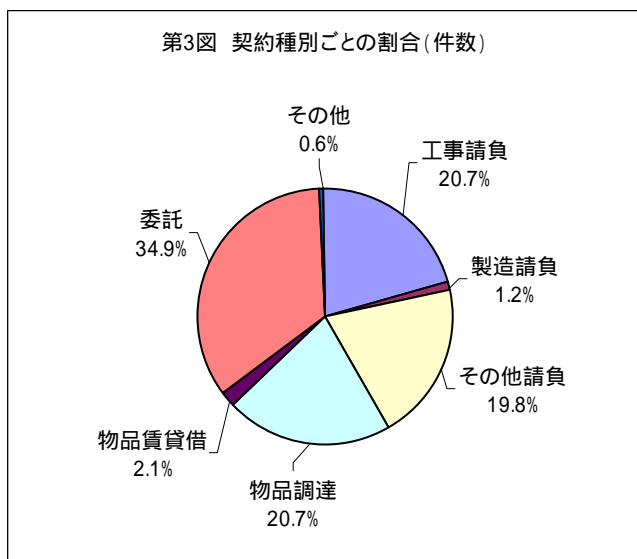


契約種別

全体契約を、「工事請負」、「製造請負」、「その他請負」、「物品調達」、「物品賃貸借」、「委託」、「その他」の契約の種類別にみると、件数では、委託が1,687件(34.9%)で最も多く、次いで、工事請負が1,001件(20.7%)、物品調達が1,000件(20.7%)、その他請負が959件(19.8%)となっている。また、金額では、工事請負が501億8,251万円(39.9%)で最も多く、次いで、委託が493億1,497万円(39.2%)、その他請負が111億930万円(8.8%)、物品調達が96億3,789万円(7.7%)となっている。【第2表、第3・4図】

第2表 契約の種別

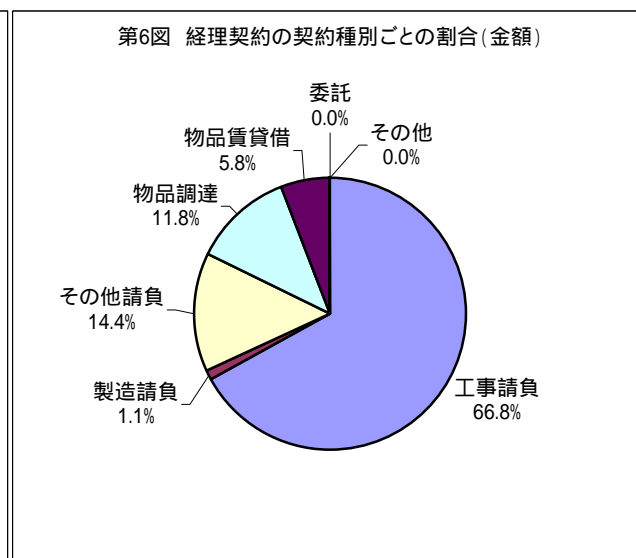
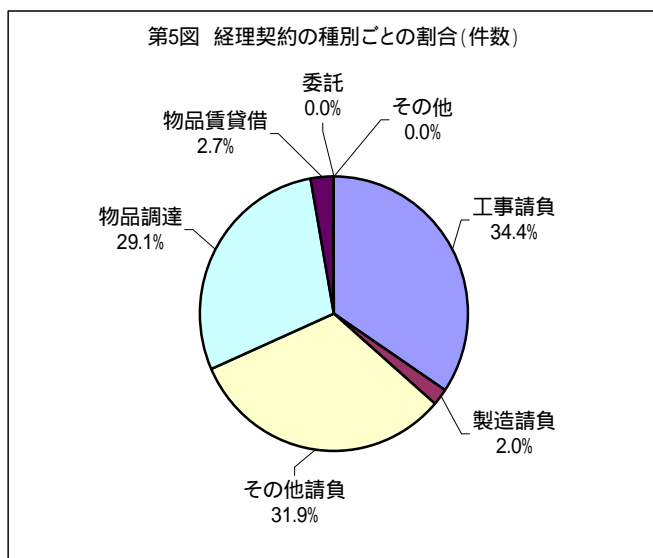
契約種別	件数	(%)	金額(千円)	(%)
工事請負	1,001	20.7	50,182,516	39.9
製造請負	57	1.2	827,823	0.7
その他請負	959	19.8	11,109,300	8.8
物品調達	1,000	20.7	9,637,893	7.7
物品賃貸借	101	2.1	4,520,304	3.6
委託	1,687	34.9	49,314,971	39.2
その他	28	0.6	234,685	0.2
合計	4,833	100.0	125,827,492	100.0



経理契約については、件数では、工事請負が999件(34.4%)で最も多く、次いで、その他請負が924件(31.9%)、物品調達が844件(29.1%)となっている。また、金額では、工事請負が501億8,251万円(66.8%)で最も多く、次いで、その他請負が108億1,977万円(14.4%)、物品調達が88億8,513万円(11.8%)となっている。【第3表、第5・6図】

第3表 経理契約の種別

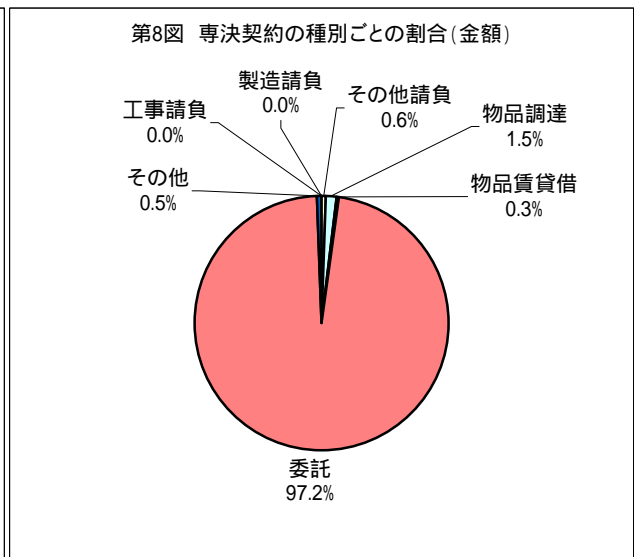
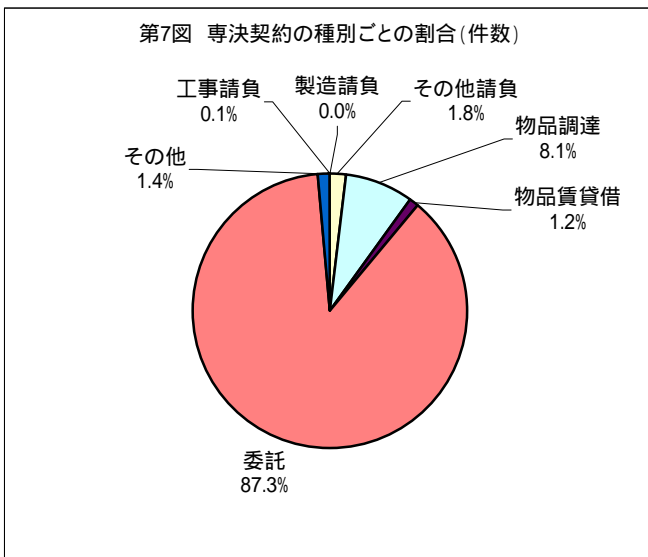
契約種別	件数	(%)	金額(千円)	(%)
工事請負	999	34.4	50,182,516	66.8
製造請負	57	2.0	827,823	1.1
その他請負	924	31.9	10,819,771	14.4
物品調達	844	29.1	8,885,136	11.8
物品賃貸借	77	2.7	4,379,884	5.8
委託	0	0.0	0	0.0
その他	0	0.0	0	0.0
合計	2,901	100.0	75,095,130	100.0



専決契約については、件数では、委託が 1,687 件（87.3%）で最も多く、次いで物品調達が 156 件（8.1%）となっている。また、金額では、委託が 493 億 1,497 万円で 97.2%を占めている。【第 4 表，第 7・8 図】

第4表 専決契約の種別

契約種別	件数	(%)	金額 (千円)	(%)
工事請負	2	0.1	0	0.0
製造請負	0	0.0	0	0.0
その他請負	35	1.8	289,529	0.6
物品調達	156	8.1	752,757	1.5
物品賃貸借	24	1.2	140,420	0.3
委託	1,687	87.3	49,314,971	97.2
その他	28	1.4	234,685	0.5
合計	1,932	100.0	50,732,362	100.0



契約方法

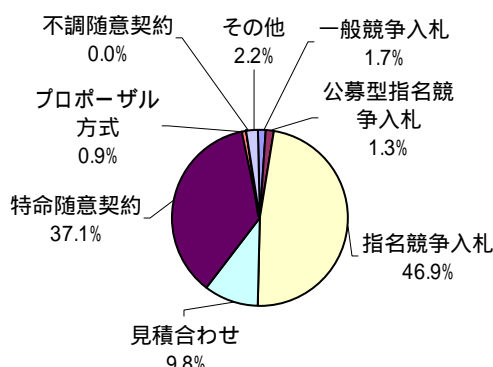
全体契約を、契約の方法別にみると、件数では、「競争入札」が2,410件(49.9%)、「随意契約」が2,423件(50.1%)となっている。競争入札のうち「指名競争入札」が2,265件(46.9%)で最も多く、次いで、「一般競争入札」が82件(1.7%)となっており、随意契約では、「特命随意契約」が1,794件(37.1%)で最も多く、次いで、「見積合わせ」が476件(9.8%)となっている。また、金額では、競争入札が635億9,740万円(50.5%)、随意契約が622億3,009万円(49.5%)となっている。競争入札のうち指名競争入札が347億9,934万円(27.7%)で最も多く、次いで、「公募型指名競争入札」が208億3,208万円(16.6%)となっており、随意契約では、特命随意契約が544億7,656万円(43.3%)で最も多く、次いで、見積合わせが38億8,410万円(3.1%)となっている。【第5表、第9・10図】

第5表 契約の方法

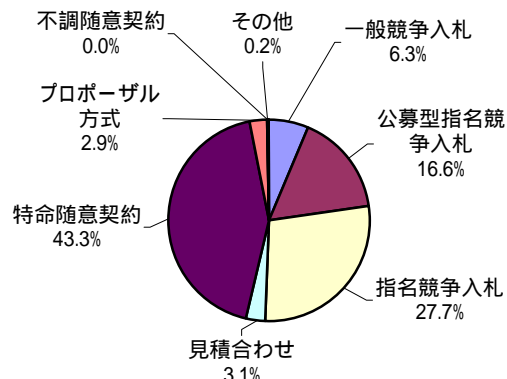
契約方法		件数	(%)	金額(千円)	(%)
競争入札	一般競争入札	82	1.7	7,965,978	6.3
	公募型指名競争入札	63	1.3	20,832,080	16.6
	指名競争入札	2,265	46.9	34,799,342	27.7
競争入札計		2,410	49.9	63,597,400	50.5
随意契約	見積合わせ	476	9.8	3,884,101	3.1
	特命随意契約	1,794	37.1	54,476,568	43.3
	プロポーザル方式等	45	0.9	3,597,156	2.9
	不調随意契約	1	0.0	19,215	0.0
	その他	107	2.2	253,052	0.2
随意契約計		2,423	50.1	62,230,093	49.5
合計		4,833	100.0	125,827,492	100.0

プロポーザル方式等 企画提案,技術提案等を審査し,最も優れた提案を行った相手方と契約するもの

第9図 契約の方法ごとの割合(件数)



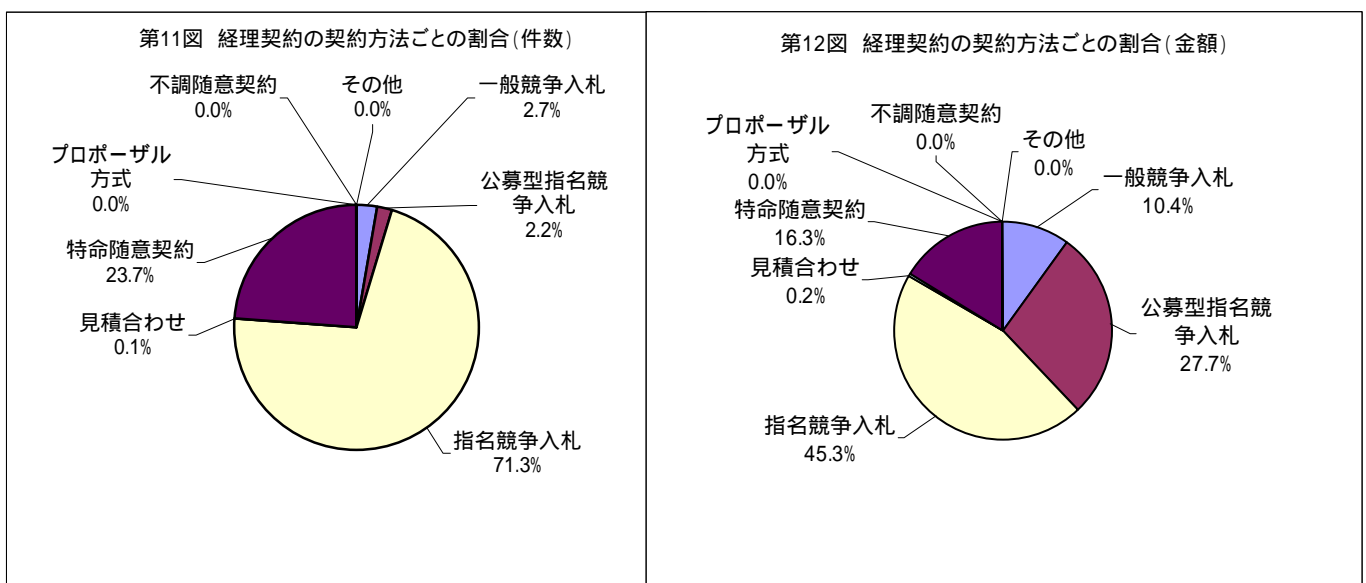
第10図 契約の方法ごとの割合(金額)



経理契約については、件数では、競争入札が2,209件(76.1%)、随意契約が692件(23.9%)である。競争入札のうち指名競争入札が2,068件(71.3%)で最も多く、次いで、一般競争入札が78件(2.7%)となっており、随意契約では、特命随意契約が688件(23.7%)となっている。また、金額では、競争入札が624億2,442万円(83.4%)、随意契約が124億7,070万円(16.6%)である。競争入札のうち指名競争入札が339億8,798万円(45.3%)で最も多く、次いで、公募型指名競争入札が208億3,208万円(27.7%)となっており、随意契約では、特命随意契約が122億7,384万円(16.3%)となっている。【第6表、第11・12図】

第6表 経理契約の契約方法

契約方法		件数	(%)	金額(千円)	(%)
競争入札	一般競争入札	78	2.7	7,804,363	10.4
	公募型指名競争入札	63	2.2	20,832,080	27.7
	指名競争入札	2,068	71.3	33,987,986	45.3
競争入札計		2,209	76.1	62,624,429	83.4
随意契約	見積合わせ	3	0.1	177,645	0.2
	特命随意契約	688	23.7	12,273,842	16.3
	プロポーザル方式等	0	0.0	0	0.0
	不調随意契約	1	0.0	19,215	0.0
	その他	0	0.0	0	0.0
随意契約計		692	23.9	12,470,702	16.6
合計		2,901	100.0	75,095,130	100.0



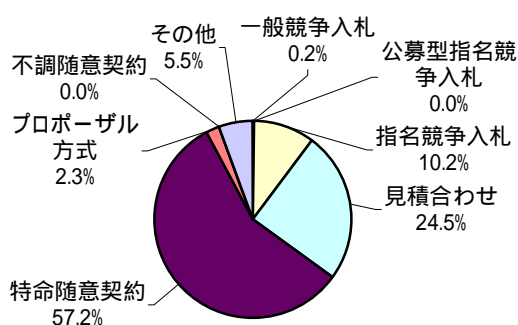
専決契約については、件数では、競争入札が201件(10.4%)、随意契約が1,731件(89.6%)である。競争入札のうち指名競争入札が197件(10.2%)で最も多く、随意契約では、特命随意契約が1,106件(57.2%)で最も多く、次いで、見積合わせが473件(24.5%)となっている。また、金額では、競争入札が9億7,297万円(1.9%)、随意契約が497億5,939万円(98.1%)であり、随意契約のうち特命随意契約が422億272万円(83.2%)と最も多く、次いで、見積合わせが37億645万円(7.3%)、プロポーザル方式等が35億9,715万円(7.1%)となっている。

【第7表，第13・14図】

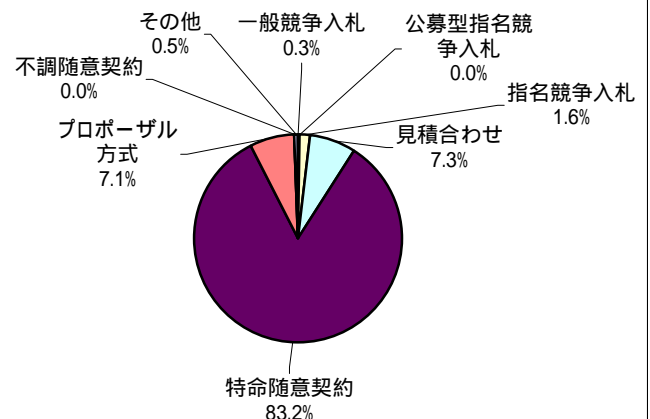
第7表 専決契約の契約方法

契約方法		件数	(%)	金額(千円)	(%)
競争入札	一般競争入札	4	0.2	161,615	0.3
	公募型指名競争入札	0	0.0	0	0.0
	指名競争入札	197	10.2	811,356	1.6
競争入札計		201	10.4	972,971	1.9
随意契約	見積合わせ	473	24.5	3,706,456	7.3
	特命随意契約	1,106	57.2	42,202,726	83.2
	プロポーザル方式	45	2.3	3,597,156	7.1
	不調随意契約	0	0.0	0	0.0
	その他	107	5.5	253,052	0.5
随意契約計		1,731	89.6	49,759,391	98.1
合計		1,932	100.0	50,732,362	100.0

第13図 専決契約の契約方法ごとの割合(件数)



第14図 専決契約の契約方法ごとの割合(金額)



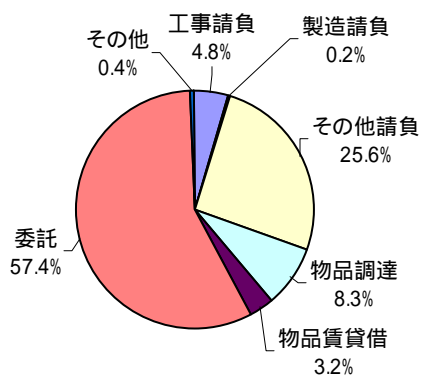
特命随意契約の契約種別・相手方

特命随意契約について、全体契約を契約の種類別にみると、件数では、委託が1,030件(57.4%)で最も多く、次いで、その他請負が460件(25.6%)、物品調達が149件(8.3%)となっている。また、金額では、委託が416億3,489万円(76.4%)で最も多く、次いで、その他請負が43億8,798万円(8.1%)、工事請負が31億7,095万円(5.8%)、物品賃貸借が31億5,668万円(5.8%)となっている。【第8表、第15・16図】

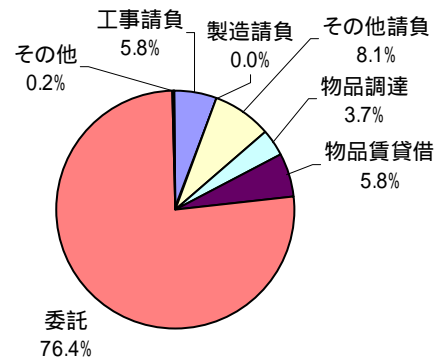
第8表 特命随意契約の種別

契約種別	件数	(%)	金額(千円)	(%)
工事請負	87	4.8	3,170,956	5.8
製造請負	3	0.2	17,987	0.0
その他請負	460	25.6	4,387,984	8.1
物品調達	149	8.3	1,998,049	3.7
物品賃貸借	57	3.2	3,156,685	5.8
委託	1,030	57.4	41,634,891	76.4
その他	8	0.4	110,016	0.2
合計	1,794	100.0	54,476,568	100.0

第15図 特命随意契約の種別ごとの割合(件数)



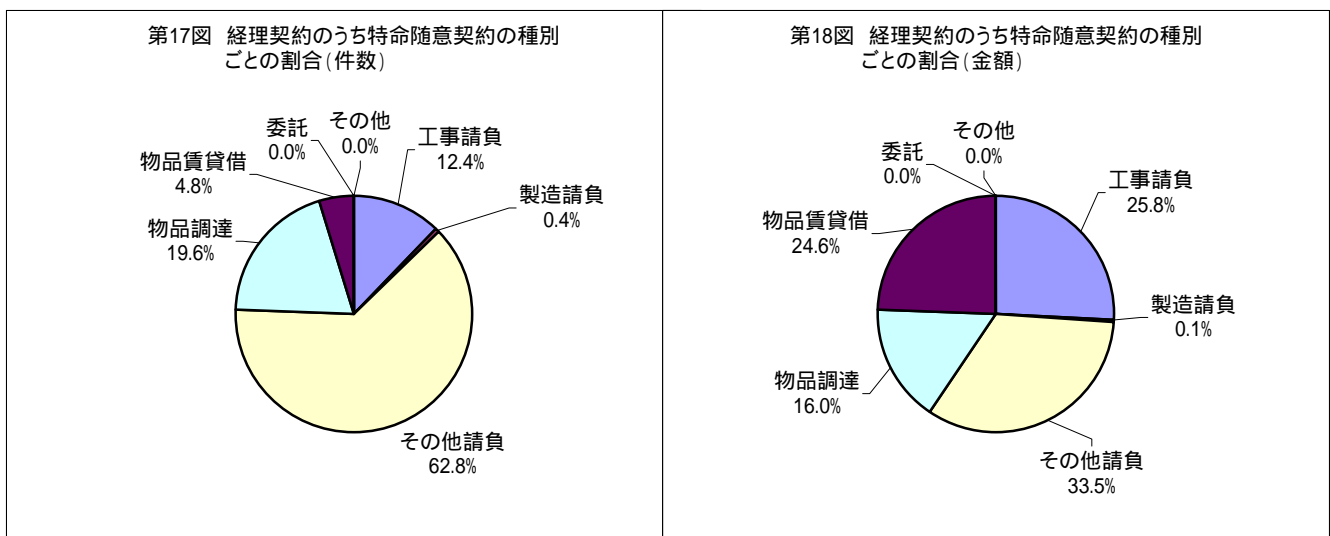
第16図 特命随意契約の種別ごとの割合(金額)



特命随意契約 1,794 件のうち、経理契約は 688 件、専決契約は 1,106 件である。経理契約を種類別にみるとは、件数では、その他請負が 432 件 (62.8%) で最も多く、次いで、物品調達 が 135 件 (19.6%)、工事請負が 85 件 (12.4%) となっている。また、金額では、その他請負が 41 億 902 万円 (33.5%) で最も多く、次いで、工事請負が 31 億 7,095 万円 (25.8%)、物品賃貸借 が 30 億 1,626 万円 (24.6%) となっている。【第 9 表、第 17・18 図】

第9表 経理契約のうち特命随意契約の種別

契約種別	件数	(%)	金額 (千円)	(%)
工事請負	85	12.4	3,170,956	25.8
製造請負	3	0.4	17,987	0.1
その他請負	432	62.8	4,109,021	33.5
物品調達	135	19.6	1,959,613	16.0
物品賃貸借	33	4.8	3,016,266	24.6
委託	0	0.0	0	0.0
その他	0	0.0	0	0.0
合計	688	100.0	12,273,842	100.0

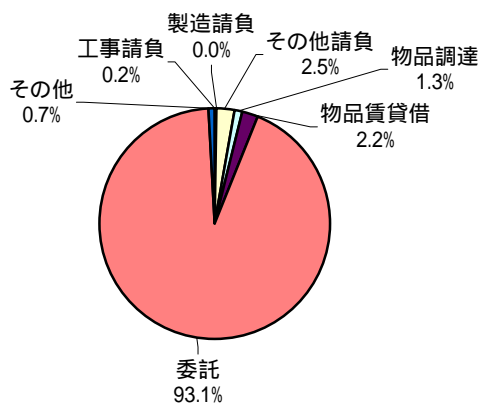


専決契約を種類別にみると、委託が、件数で 1,030 件 (93.1%)、金額で 416 億 3,489 万円 (98.7%) となっている。【第 10 表、第 19・20 図】

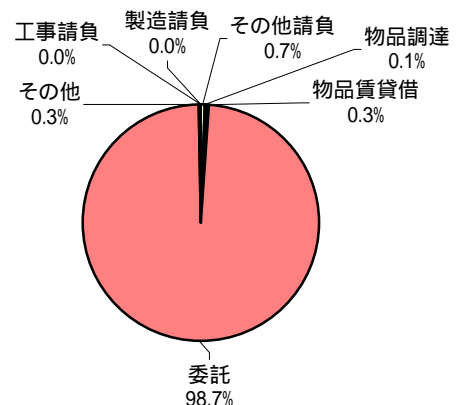
第10表 専決契約のうち特命随意契約の種類

契約種別	件数	(%)	金額 (千円)	(%)
工事請負	2	0.2	0	0.0
製造請負	0	0.0	0	0.0
その他請負	28	2.5	278,963	0.7
物品調達	14	1.3	38,437	0.1
物品賃貸借	24	2.2	140,420	0.3
委託	1,030	93.1	41,634,891	98.7
その他	8	0.7	110,016	0.3
合計	1,106	100.0	42,202,726	100.0

第19図 専決契約のうち特命随意契約の種類ごとの割合(件数)



第20図 専決契約のうち特命随意契約の種類ごとの割合(金額)



また、全体契約を契約の相手方別にみると、件数では、「民間企業」が1,171件（65.3%）で最も多く、次いで、「市外郭団体」が360件（20.1%）、「公共的団体」が246件（13.7%）となっている。また、金額では、市外郭団体が226億8,055万円（41.6%）で最も多く、次いで、民間企業が204億6,079万円（37.6%）、公共的団体が111億8,612万円（20.5%）となっている。

【第11表、第21・22図】

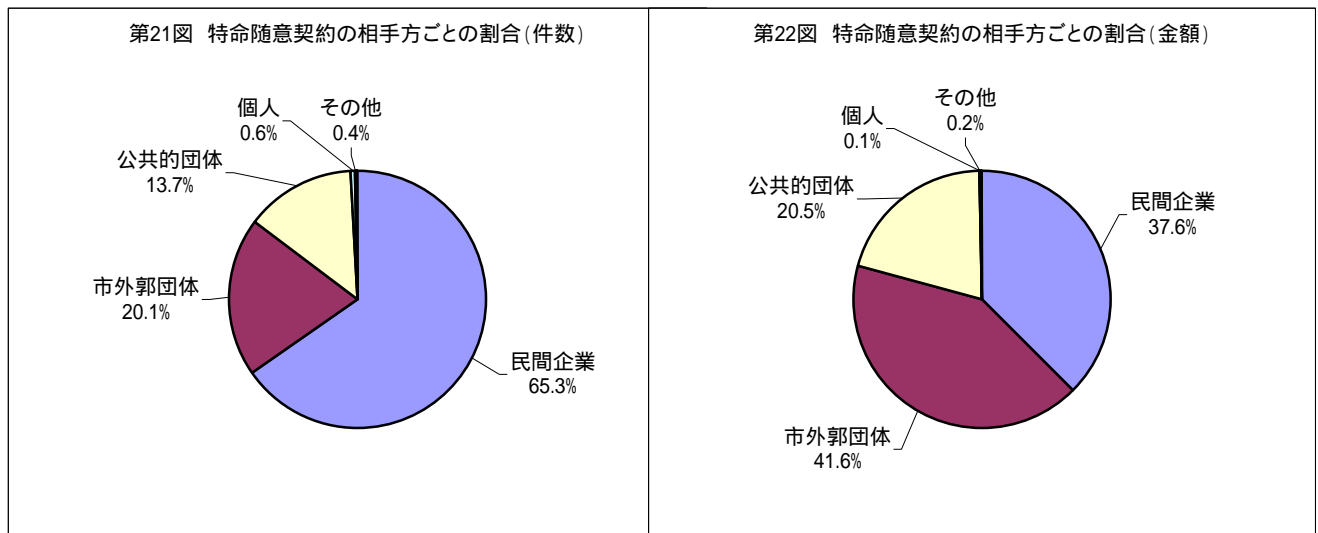
第11表 特命随意契約の相手方

契約の相手方	件数	(%)	金額(千円)	(%)
民間企業	1,171	65.3	20,460,798	37.6
市外郭団体	360	20.1	22,680,555	41.6
公共的団体	246	13.7	11,186,122	20.5
個人	10	0.6	67,263	0.1
その他	7	0.4	81,829	0.2
合計	1,794	100.0	54,476,568	100.0

民間企業は、株式会社、有限会社等である。

市外郭団体は、神戸市において外郭団体として位置付けている48団体である。

公共的団体は、財団法人、社団法人、社会福祉法人、協同組合、地域団体等である。



経理契約を相手方別にみると、民間企業が、件数で 681 件（99.0%）、金額で 111 億 4,162 万円（90.8%）となっている。【第 12 表、第 23・24 図】

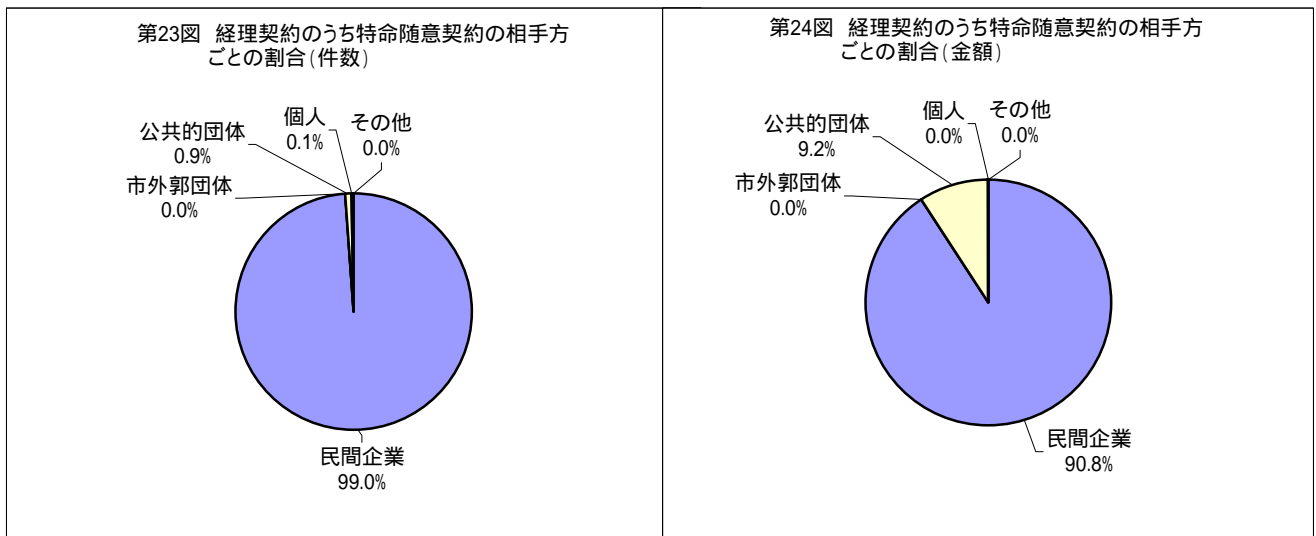
第12表 経理契約のうち特命随意契約の相手方

契約の相手方	件数	(%)	金額 (千円)	(%)
民間企業	681	99.0	11,141,621	90.8
市外郭団体	0	0.0	0	0.0
公共的団体	6	0.9	1,131,171	9.2
個人	1	0.1	1,050	0.0
その他	0	0.0	0	0.0
合計	688	100.0	12,273,842	100.0

民間企業は、株式会社、有限会社等である。

市外郭団体は、神戸市において外郭団体として位置付けている48団体である。

公共的団体は、財団法人、社団法人、社会福祉法人、協同組合、地域団体等である。



専決契約を相手方別にみると、件数では、民間企業が490件(44.3%)で最も多く、次いで、市外郭団体が360件(32.5%)、公共的団体が240件(21.7%)となっており、金額では、市外郭団体が226億8,055万円(53.7%)で最も多く、次いで、公共的団体が100億5,495万円(23.8%)、民間企業が93億1,918万円(22.1%)となっている。また、契約1件当たりの平均金額では、市外郭団体が6,300万円が最も多く、次いで、公共的団体が4,189万円、民間企業が1,902万円となっており、1件当たりの金額の大きな契約では、「廃棄物埋立護岸災害復旧工事」(委託)が36億985万円が最も大きく、次いで「神戸市立児童館(91館)の運営」(委託)が17億4,259万円となっている。【第13・14表、第25・26図】

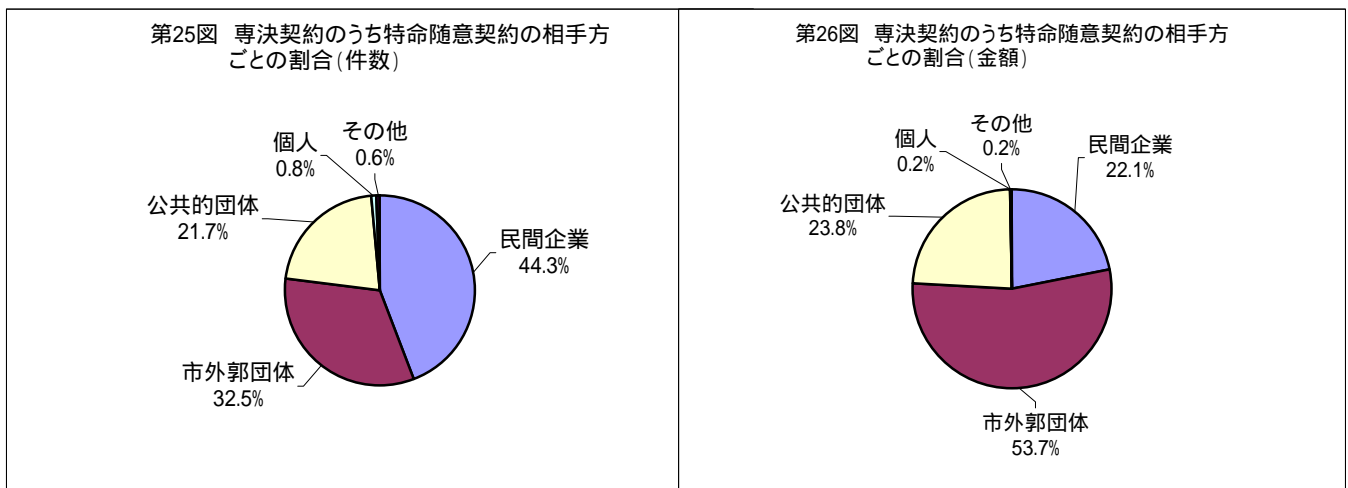
第13表 専決契約のうち特命随意契約の相手方

契約の相手方	件数	(%)	金額(千円)	(%)	金額/件数(千円)
民間企業	490	44.3	9,319,177	22.1	19,019
市外郭団体	360	32.5	22,680,555	53.7	63,002
公共的団体	240	21.7	10,054,951	23.8	41,896
個人	9	0.8	66,213	0.2	7,357
その他	7	0.6	81,829	0.2	11,690
合計	1,106	100.0	42,202,726	100.0	38,158

民間企業は、株式会社、有限会社等である。

市外郭団体は、神戸市において外郭団体として位置付けている48団体である。

公共的団体は、財団法人、社団法人、社会福祉法人、協同組合、地域団体等である。



第14表 専決契約の特命随意契約の契約1件あたりの金額(上位5位)

	件名	相手方	金額(千円)
1	廃棄物埋立護岸災害復旧工事	大阪湾広域臨海環境整備センター	3,609,854
2	神戸市立児童館(91館)の運営	(社福)神戸市社会福祉協議会	1,742,596
3	徴収事務等委託事務	(財)神戸市水道サービス公社	1,168,813
4	予防接種事業業務委託	神戸市予防衛生協会	1,101,199
5	しあわせの村管理運営等委託	(財)こうべ市民福祉振興協会	918,135

随意契約の根拠

随意契約ができる場合は、「地方自治法施行令第167条の2第1項第1号から第9号」に掲げる場合と「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令第10条第1項」に掲げる場合である。

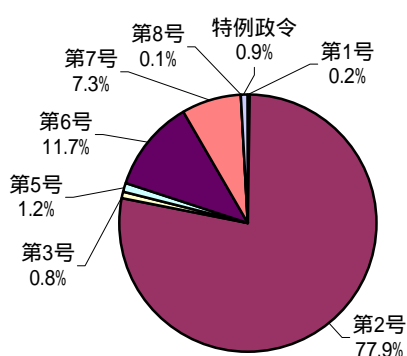
専決契約について、随意契約の根拠をみると、第2号「性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」とするものが1,275件(77.9%)で最も多く、次いで、第6号「競争入札に付することが不利と認められるとき」が191件(11.7%)、第7号「時価に比して著しく有利な価格で契約を締結するとき」が120件(7.3%)となっている。また、特命随意契約に限って随意契約の根拠をみると、第2号が905件(80.7%)で最も多く、次いで、第6号が136件(12.1%)、第7号が42件(3.7%)となっている。【第15表、第27・28図】

第15表 専決契約のうち随意契約の根拠

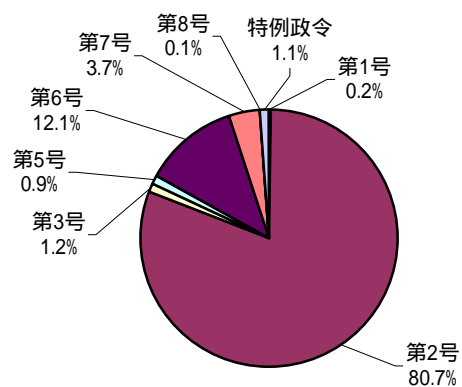
根拠規定		随意契約 (件数)	(%)	うち特命随 契(件数)	(%)
地方自治法 施行令	第1号 (一定金額以内の契約)	3	0.2	2	0.2
	第2号 (競争入札に適しない)	1,275	77.9	905	80.7
	第3号 (福祉関係)	13	0.8	13	1.2
	第5号 (緊急の必要)	19	1.2	10	0.9
	第6号 (競争入札が不利)	191	11.7	136	12.1
	第7号 (有利な価格での契約)	120	7.3	42	3.7
	第8号 (入札不調)	1	0.1	1	0.1
特例政令		14	0.9	12	1.1
合計		1,636	100.0	1,121	100.0

調査票のうち、随意契約が空欄111件・複数回答16件、うち特命随意契約が複数回答15件。

第27図 専決契約のうち随意契約の根拠ごとの割合



第28図 専決契約のうち特命随意契約の根拠ごとの割合



契約の継続性

専決契約について、同一の相手方との継続年数をみると、「1年」が1,044件(56.3%)、「2～5年」が395件(21.3%)、「6～9年」が152件(8.2%)、「10年以上」が263件(14.2%)となっており、特命随意契約に限って同一の相手方との継続年数をみると、「1年」が347件(33.0%)で最も多く、次いで「2～5年」が318件(30.2%)、「10年以上」が244件(23.2%)となっている。また、継続年数「10年以上」の契約を相手方別にみると、市外郭団体が126件(47.9%)で最も多く、次いで、公共的団体が80件(30.4%)、民間企業が55件(20.9%)となっている。

【第16・17表、第29・30図】

第16表 専決契約の継続年数

継続年数	専決全体 (件数)	(%)	うち特命随契 (件数)	(%)
1年	1,044	56.3	347	33.0
2～5年	395	21.3	318	30.2
6～9年	152	8.2	143	13.6
10年以上	263	14.2	244	23.2
合計	1,854	100.0	1,052	100.0

調査票のうち、不明・回答無等が専決契約78件、うち特命随意契約54件。

第17表 専決契約の継続10年以上相手方

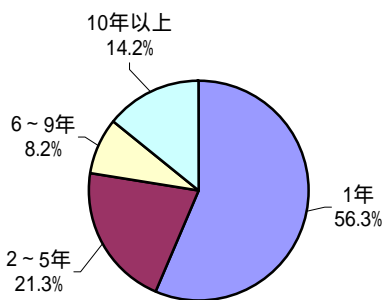
契約の相手方	件数	(%)
民間企業	55	20.9
市外郭団体	126	47.9
公共的団体	80	30.4
個人	1	0.4
その他	1	0.4
合計	263	100.0

民間企業は、株式会社、有限会社等である。

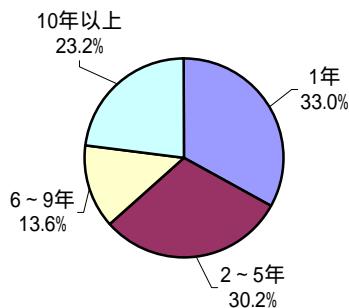
市外郭団体は、神戸市において外郭団体として位置付けている48団体である。

公共的団体は、財団法人、社団法人、社会福祉法人、協同組合、地域団体等である。

第29図 専決契約の継続年数ごとの割合



第30図 専決契約のうち特命随意契約の継続年数ごとの割合



予定価格の算定方法

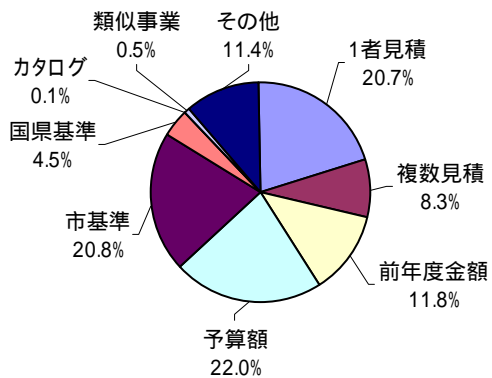
専決契約について、予定価格の算定方法をみると、「予算額によるもの」が682件(22.0%)で最も多く、次いで、「市の積算基準によるもの」が646件(20.8%)、「1者の見積りによるもの」が640件(20.7%)、「前年度金額によるもの」が367件(11.8%)となっている。また、特命随意契約に限って予定価格の算定方法をみると、「1者の見積りによるもの」が590件(34.8%)で最も多く、次いで、「予算額によるもの」が394件(23.2%)、「前年度金額によるもの」が290件(17.1%)、「市の積算基準によるもの」が230件(13.6%)となっている。【第18表、第31・32図】

第18表 専決契約の予定価格の算定方法

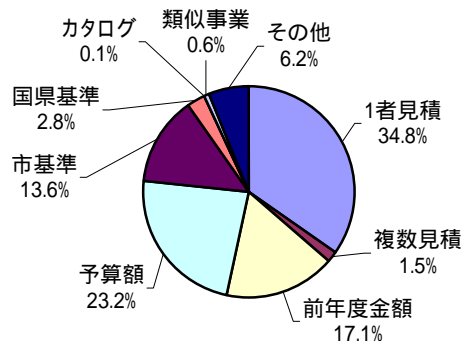
算定方法	専決全体 (件数)	(%)	うち特命随契 (件数)	(%)
1者見積り	640	20.7	590	34.8
複数者の見積り	256	8.3	25	1.5
前年度金額	367	11.8	290	17.1
予算額	682	22.0	394	23.2
市の積算基準	646	20.8	230	13.6
国県等の積算基準	138	4.5	48	2.8
カタログ	3	0.1	2	0.1
類似事業	15	0.5	11	0.6
その他	352	11.4	105	6.2
合計	3,099	100.0	1,695	100.0

複数回答

第31図 専決契約の予定価格の算定方法ごとの割合



第32図 専決契約のうち特命随意契約の予定価格の算定方法ごとの割合



(2) 契約に関する規律

地方自治法による規律

地方公共団体が財やサービスを調達するために締結する契約は、私人相互間におけると同様に民法その他の私法の適用を受けるとともに、公益の実現を目的とするところから、契約の公正かつ経済的な執行を確保するため、特別な規律を受ける。その中心となるのが、地方自治法(以下、「自治法」という。)である。

自治法第 234 条は、売買、貸借、請負その他の契約は「一般競争入札」「指名競争入札」「随意契約」又は「せり売り」の方法により締結するものとし、「指名競争入札」「随意契約」又は「せり売り」は、政令で定める場合に該当するとき限り、これによることができるとされている。

これは、公共部門における契約の基本原則は、「経済性」「公正性」であり、ひろく一般に相手方候補者を求め、これらを競争させて、もっとも有利な条件を提供する者と契約する方式(一般競争入札)が基本原則に最も適合する契約方式であるという考えに立つものである。

指名競争入札、随意契約が認められるのは、地方自治法施行令(以下「自治令」という。)に定める次の場合に限られる。

《指名競争入札によることができる場合(自治令第 167 条)》

- (ア) 契約の性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき
- (イ) その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数であるとき
- (ウ) 一般競争入札に付することが不利と認められるとき

《随意契約によることができる場合(自治令第 167 条の 2)》

- (ア) 予定価格が別表第 5 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規則で定める額を超えないものをするとき
- (イ) 契約の性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき
- (ウ) 身体障害者更正施設、身体障害者授産施設、精神障害者授産施設、精神障害者福祉工場、知的障害者更正施設、知的障害者授産施設若しくは小規模作業所において製作された物品を規則で定める手続により買い入れる契約、シルバー人材センター連合若しくはシルバー人材センターから規則で定める手続により役務の提供を受ける契約又は母子福祉団体が行う事業でその事業に使用される者が主として配偶者のない女子で現に児童を扶養しているもの及び寡婦であるものに係る役務の提供を当該母子福祉団体から規則で定める手続により受ける契約をするとき
- (エ) 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
- (オ) 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
- (カ) 競争入札に付することが不利と認められるとき
- (キ) 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結できる見込みのあるとき
- (ク) 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
- (ケ) 落札者が契約を締結しないとき

また、政府調達にかかる市場開放を目的とする WTO 政府調達協定(平成 8 年 1 月発効)の国内法制として定められた、地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政

令（以下、「特例政令」という。）では、この政令の規定が適用される契約（以下、「特定調達契約」という。）については、上記(オ) (カ) (キ)のほか、次の場合に限り、随意契約によることができるとされている。

《随意契約によることができる場合（特例政令第10条）》

- (ア) 他の物品等若しくは特定役務をもって代替させることができない芸術品その他これに類するもの又は特許権等の排他的権利若しくは特殊な技術に係る物品等若しくは特定役務の調達をする場合において、当該調達の相手方が特定されているとき
- (イ) 既調達物品等又は既契約特定役務につき、既調達物品等に接続して使用する物品等の調達をする場合又は既契約特定役務に接続して提供を受ける使用する同種の特定役務の調達をする場合であって、既調達の相手方以外の者から調達したならば既調達物品等の使用又は既契約特定役務の便益を享受することに著しい支障が生じるおそれがあるとき
- (ロ) 特定地方公共団体の委託に基づく試験研究の結果製造された試作品等の調達をする場合
- (ハ) 既契約工事について予見し難い事由が生じたことにより施行しなけられなくなった追加工事の予定価格が既契約工事の50/100以下であるものに調達をする場合であって、既契約工事の相手方以外の者から調達をしたならば既調達工事の完成を確保する上で著しい支障が生じるおそれがあるとき
あつて、他の者では既契約工事の完成に著しい支障が生じる恐れがあるとき
- (ニ) 計画的に実施される施設の整備のために契約された既契約工事に接続して施工される調達をする場合
- (ホ) 建築物の設計を目的とする契約をする場合であつて、当該契約の相手方が、総務大臣の定める要件を満たす審査手続により、設計に係る案を提出した者の中から最も優れた案を提出した者として特定されているとき

契約種別にみた契約方法の状況

第19表 契約種別にみた契約方法

（上段：件数 下段：％）

	経 理 契 約				専 決 契 約				合 計
	一般競争	指名競争	随意契約	小 計	一般競争	指名競争	随意契約	小 計	
工 事 請 負		913 (31.5)	86 (3.0)	999 (34.4)			2 (0.1)	2 (0.1)	1,001 (20.7)
製 造 請 負	5 (0.2)	49 (1.7)	3 (0.1)	57 (2.0)					57 (1.2)
そ の 他 請 負	22 (0.8)	470 (16.2)	432 (14.9)	924 (31.9)		2 (0.1)	33 (1.7)	35 (1.8)	959 (19.9)
物 品 調 達	43 (1.5)	664 (25.5)	137 (4.7)	844 (29.1)		139 (7.2)	17 (0.9)	156 (8.1)	1,000 (20.7)
物 品 賃 貸 借	8 (0.3)	35 (1.3)	34 (1.2)	77 (2.7)			24 (1.2)	24 (1.2)	101 (2.1)
小 計	78 (2.7)	1,218 (42.0)	606 (20.9)	1,902 (65.6)		141 (7.3)	74 (3.8)	215 (11.1)	2,117 (43.9)
委 託					4 (0.2)	55 (2.8)	1,628 (84.3)	1,687 (87.3)	1,687 (34.9)
そ の 他						1 (0.1)	27 (1.4)	28 (1.4)	28 (0.6)
小 計					4 (0.2)	56 (2.9)	1,655 (85.7)	1,715 (88.8)	1,715 (35.5)
合 計	78 (2.7)	2,131 (73.5)	692 (23.9)	2,901 (100.0)	4 (0.2)	197 (10.3)	1,731 (89.4)	1,932 (100.0)	4,833 (100.0)

ア 工事請負契約

市長の権限に属する工事請負契約は、原則として経理契約であるが、市長が指定する工事については都市計画総局長等に、建物のガス設備に係る工事については環境局施設課長等の特定課長に専決の権限を与えている（助役以下専決規定別表第2 財務関係事務）。

交通局、水道局の事業管理者の権限に属する契約については、入札事務を行財政局経理課に委任している。

経理契約では、予定価格に応じて契約方法が定められている（神戸市工事請負一般競争入札実施要領第3条・神戸市工事請負公募型指名競争入札実施要領第3条）。

予 定 価 格	契約方法
特例政令第3条第1項により総務大臣が定める額（24億3千万円）以上	一般競争入札
土木・建築3億円以上，その他1億円以上	公募型指名競争入札
上記の金額未満のもの	指名競争入札

平成17年度は、一般競争入札による契約はなく、指名競争入札913件のうち、公募型指名競争入札が63件、指名競争入札が850件である。随意契約は86件であり、経理契約要求課からの随意契約依頼若しくは入札不調によるものである。

専決契約（2件）は、いずれも再開発ビルのガス設備工事に係る契約である。

イ 製造請負契約，その他請負契約，物品調達契約，物品賃貸借契約

これらの契約は、原則として経理契約であるが、市長が指定するもの等については各局長等に、公金取扱手数料に関するものについては会計室長に専決の権限を与えている（助役以下専決規定別表第2 財務関係事務）。また、区長に対しては、配分した歳出予算の範囲内において契約を締結する権限を委任している（区長委任規則第5条第5号）。

交通局、水道局の事業管理者の権限に属する契約について、入札事務を行財政局経理課に委任しているのは、工事請負契約と同様であるが、水道事業における貯蔵品の購入は、水道局庶務課において指名競争入札により契約している。

経理契約では、指名競争入札が原則であり、特例政令の適用を受ける契約については一般競争入札、随意契約依頼や履行継続条項がある場合は随意契約によっている。平成17年度は、一般競争入札が78件、指名競争入札が1,218件、随意契約が606件である。

専決契約は215件で、指名競争入札が141件、随意契約が74件である。

ウ 委託契約

委託契約はすべて専決契約であり、一般競争入札が4件、指名競争入札が55件、随意契約が1,628件である。

エ その他

その他契約は、人材派遣契約、保険契約等である。

契約の種別で見ると、委託契約が件数では最も多く全体契約の 34.9%を占めており、金額でも工事請負契約(39.9%)に次いで 39.2%と重要な地位にある(第2表参照)。また、委託契約の 96.5%が自治法上例外的な方法とされる随意契約によって締結されている(第20表参照)点でも精査すべきものであると考え、今回の行政監査では、主として委託契約を対象とした。

6 監査の結果

(1) 委託契約とその他請負契約について

本市では、委託契約とその他請負契約の区別を前提として、異なった取扱によっている。以下、現行の制度の概要を説明した上で、その制度上及び運用上の問題点について検討する。

現行の制度

ア 定義

「委託」とは、市がその事務事業の処理を相手方に委ねるもので、その性質上客観的基準では、仕様を定めにくく、契約当事者間の信頼関係が重要な契約の要素となり、相手方の責任において行わせるものと定義されている（委託事務の執行の適正化に関する要綱（昭和 56 年 1 月 14 日市長決定）第 2 条。以下「委託要綱」という。）

委託契約と類似する概念に、「その他請負契約」がある。「その他請負契約」とは、工事請負及び製造請負以外の請負契約で（1）運送（2）物品及び機械設備の修理（3）測量及び地質調査（4）洗濯、樹木せんてい、草刈り及び清掃（5）その他、請負の目的、方法、程度等が具体的かつ一義的に明示されている契約の一に該当するものと定義されている（契約事務手続規程（昭和 39 年 5 月 25 日訓令甲第 6 号）第 13 条。以下「手続規程」という。）

委託とその他請負の区分について、委託要綱第 7 条は、事務事業の目的、性質等からして、仕様書の作成が可能で、工事若しくは製造その他についての請負契約又は物品購入契約として処理しなければならないものは、それぞれの契約により執行するものとするとし、これに関して「委託事務の執行の適正化に関する要綱の一部改正とこれに伴う運用について（昭和 62 年 4 月 1 日市長総局長・理財局長通知）」以下、「運用通知」という。）では、作業マニュアルが定型化できるとともに業務内容が均質定量化でき仕様書の作成が可能であるもの（例：ボイラー保守、空調設備保守、消防用設備点検、害虫駆除、廃棄物収集、マイクロフィルム引伸し業務）については、「その他請負契約」として処理するよう指示している。

イ 契約締結権限

契約を締結する権限は市長（地方公営企業については、公営企業管理者）に専属するが、実際の事務は助役、局長等が補助執行しており、助役以下専決規程、交通局次長等専決規程、水道局部課長等専決規程等でそれぞれの権限を定めている。

委託契約では、事務を所管する部局課（以下「所管課」という。）が契約締結権限を有しているのに対し、その他請負契約では、原則として経理契約とされている。

ウ 契約方法

委託契約では、1,687 件のうち、一般競争入札が 4 件(0.2%)、指名競争入札が 55 件(3.3%)、随意契約が 1,628 件(96.5%)である。

その他請負契約は、経理契約(924 件,10,819 百万円)では、一般競争入札が 22 件(2.4%)、指名競争入札が 470 件(50.9%)、特命随意契約が 432 件(46.8%)である。専決契約(35 件,289 百万円)では、指名競争入札が 2 件(5.7%)、競争見積合わせが 5 件(14.3%)、特命随意契約が 28 件(80.0%)である。

表 20 表 委託契約，その他請負契約の契約方法

	一般競争入札	指名競争入札	随意契約	(内 訳)				計
				見 積 合 合	特命随意	プロポーザル	その他	
委 託	4 件 0.2%	55 件 3.3%	1,628 件 96.5%	456 件 27.0%	1,030 件 61.1%	41 件 2.4%	101 件 6.0%	1,687 件 100.0%
その他請負 (経 理)	22 件 2.4%	470 件 50.9%	432 件 46.8%		432 件 46.8%			924 件 100.0%
その他請負 (専 決)		2 件 5.7%	33 件 94.3%	5 件 14.3%	28 件 80.0%			35 件 100.0%

以上をまとめると、次の表のとおりである。

	定 義	具 体 例	契約 事務	主たる 契約方法
委 託	市がその事務事業の処理を相手方に委ねるもので、その性質上客観的基準では、仕様を定めにくく、契約当事者間の信頼関係が重要な契約の要素となり、相手方の責任において行わせるもの		所管課	随意契約
その他請負	作業マニュアルが定型化できるとともに業務内容が均質定量化でき仕様書の作成が可能であるもの	ボイラー保守，空調設備保守，消防用設備点検，害虫駆除，廃棄物収集，マイクロフィルム引伸し業務	経理課	指名競争入札 又は 随意契約 (特命)
	工事請負及び製造請負以外の請負契約で右の一に該当するもの	(1)運送 (2)物品及び機械設備の修理 (3)測量及び地質調査 (4)洗濯，樹木せんてい，草刈り及び清掃 (5)その他，請負の目的，方法，程度等が具体的かつ一義的に明示されている契約		

制度上の問題点

ア 区別の妥当性

委託契約とその他請負契約との区別について、法令との整合性や均衡性などから、その妥当性について監査を行った。

(ア) 法令用語との違い

民法上は「委託」という名の契約類型は存在せず、仕事の完成を目的とするものは「請負契約」、事務を処理すること自体を内容とするものは「委任(準委任)契約」に区分される。

これに対し、本市では商取引上の用語である委託と法律用語である請負を対比させているため、用語に混乱が生じ理解しにくいものになっている。

たとえば、システム開発を依頼する場合、通常は仕事の完成を目的としており法律的には請負契約となるが、仕様を定めにくいことから、実務的には委託契約に分類されている。

民法上の区分	委任(準委任)		請 負		
			仕事の完成を目的とするか		
神戸市の区分	委 託		その他請負	工事請負	製造請負
	客観的基準で仕様を定めることができるか				

(イ) 地方自治法上の区分

地方公共団体の契約を規律している自治法及び自治令では、契約の種別によって契約方法を区別していない。ただし、少額随意契約とされる金額の上限額について、次のように定められている。(自治令別表第5)

	指定都市における上限額
工事又は製造の請負	250万円
財産の買入れ	160万円
物件の借入れ	80万円
財産の売払い	50万円
物件の貸付け	30万円
前各号に掲げるもの以外のもの	100万円

これによれば、工事又は製造請負、財産の売買、物件の賃貸借以外の契約で100万円を超える契約については、原則として競争入札の方法によることになり、委託契約について区別して扱っていない。随意契約によることができるかどうかは、個々の契約が自治令第167条の2第2号以下に定める随意契約理由に該当するかどうかにより判断するのが自治法の仕

組みであり、特定の範囲の業務について一般的に競争入札を排除することは、自治法上は想定されていないと思われる。

また、特例政令の適用範囲として総務大臣が定める区分及び金額は、下記のとおりであり、ここでも委託を区別して取り扱っていない。

区 分	*金 額
物品等の調達契約	3,200 万円
建設工事の調達契約	24 億 3,000 万円
建築のためのサービス、エンジニアリング・サービス、その他の技術的サービスの調達契約	2 億 4,000 万円
上記以外の特定役務の調達契約	3,200 万円

(*平成 16 年 4 月 1 日から平成 18 年 3 月 31 日に締結される契約に適用される金額)

(ウ) 他都市の状況

政令指定市の業務委託に係る契約・入札方法について調査したところ、委託という概念に含まれる業務の内容や区分の仕方については、市によって様々であったが、自治令別表第 5 にいう「前各号に掲げるもの以外のもの」に該当する契約に関しては、回答のあった 13 市中 12 市で、競争入札を原則（特定の業務について一律に競争入札を排除していない）としている。

(I) 契約金額と契約手続の厳格性との均衡

競争入札は経済性・公平性に優れた契約方法であるものの、登録、入札、公表等手続が煩雑であり、事務の効率性という点では劣っている。自治法及び自治令はこれらのバランスを考慮し、少額随意契約の規定をおいているものと解される。

契約規則第 25 条の 2 によれば、工事製造請負、財産の売買、物件の賃貸借以外の契約は、予定金額が 100 万円以下であれば随意契約によることができるが、本市では 30 万円を超えるその他請負契約は経理課の権限とされており、経理課では指名競争入札の方法で契約の相手方を決定している。他方、委託契約であれば、特定調達契約を除き所管課で随意契約により締結している。

委託契約であれば、金額にかかわらず随意契約によることになるが、その他請負契約について少額でも指名競争入札によっていることと比べて、金額と手続の厳格さのバランスに欠ける面があると思われる。

なお、委託契約とその他請負契約の平均額及び最高金額を比較すると次表のとおりである。

	1 件当たり平均額	最 高 額	
委 託 契 約	28,447 千円	3,609,854 千円	廃棄物埋立護岸災害復旧工事委託
その他請負契約	11,709 千円	640,441 千円	東クリーンセンターごみ中継運搬業務

法令の規定や他都市との比較からは、委託とその他請負を区別して取り扱うことは必然的なものではなく、神戸市の特有な制度である。

イ 委託契約と競争入札

委託契約の相手方の選定を、競争入札によることはできないかどうかについて監査を行った。

(7) 委託要綱の趣旨

行政の多様化・複雑化に伴い、事務事業の処理を外部に委ねるいわゆる民間委託の分野が拡大してきた。委託要綱は、このような状況に鑑み、委託の基準や手続き、履行の確保等に関する基本的事項を定めることにより、委託事務の適正な執行を確保することを目的として制定されたものである。

委託先の選定方法については、より競争性、客観性及び公平性の高い方法を採用することとし（第10条）、文言上競争入札によることを排除していないが、第15条で競争見積合わせによる契約は行政経営課長（現監察室）等への合議を不要とし、運用通知で「可能な限り競争見積合わせにより契約を締結すること」としていることから、競争性、客観性、公平性の高い方法とは、競争見積合わせを限度としているものと解される。

委託要綱では、委託を定義するにあたり、「客観的基準では仕様を定めにくい」（第2条）ことを要件としており、仕様書の作成が可能で請負契約又は物品購入契約として処理しなければならないものはそれぞれの契約による（第7条）としている。これは、従前から競争入札によって相手方を選定している業務については、内容が定型化されており、外部に委ねることが適切な業務かどうかを改めて検討する必要はなく、契約の締結や履行の確保についても、契約に関する一般的な規制で足りるものとして、委託要綱で規律する対象から除外したものである。また、競争入札を主とした契約事務は経理課の所管であり、委託については別の課が所管していることから、所管事務を区別する趣旨もあったものと思われる。

(1) 仕様書

委託とその他請負を区別する基準は、「仕様書を作成できるかどうか」とされている。委託においても、契約の目的を達成するためには、仕様をできるだけ明確にしなければならず（委託要綱第6条第2号ア、第17条第2項）、実際の委託契約でも「業務仕様書」が作成されているのが通常であるが、一部では内容が不十分なものや口頭の説明のみで契約している事例も見受けられた。「委託が随意契約で、自分たちで契約する」ため、詳細な仕様書の作成や契約手続がおろそかになる可能性を含んでいると思われる。

また、「仕様書が作成できるかどうか」が自治令が認める「契約の性質又は目的が競争入札に適しない」という随意契約の要件と一致するものであるのかどうかは、検証を要するところであろう。

(ウ) 競争見積合わせ

運用通知では、競争見積合わせとは、指名競争入札の手續きに準じ、数人の相手方を指名して、設計、仕様等を示し、一定の日時に各人から見積書を提出させ、その見積価格と予定価格（又は予算）とを対照のうえ、その中から市に最も有利な条件を提供するものと契約する方法と定義されている。

ここでいう「有利な条件」とは、競争入札とは異なり価格に限定されるものではないが、一般には最も有利な価格を提示した者と契約するものと認識されているようである。

そうすると、指名競争入札と競争見積合わせ（価格競争）の違いは、入札によるか見積書によるかという点と、登録者名簿から指名基準に従って指名するか、候補者を任意に選定するかという点に求められることになる。委託であっても「参加資格の認定」と「指名基準」を定めることができるような内容のものについては、競争入札によることは理論上可能であろう。

今回の調査で、委託契約について指名競争入札によっているとの回答が55件あったが、これは、設計管理業務について、経理課以外の部局が独自に登録を行い、これに基づいて指名を行い、入札に準じた手續により相手方を決定しているものである。

また、従来は、競争入札が最低価格のものを採用しなければならないのに対し、見積合わせは価格以外の品質・性能等を含め総合的に判断して最も有利な条件のものを採用できるという点に特長があるとされていた。しかし、平成11年の自治令改正（第167条の10の2）で、競争入札に「総合評価方式」が導入されたことにより、価格以外の要素を考慮する必要があるという理由で当然に随意契約が認められるとは言えなくなっていることに留意する必要がある。

(I) 随意契約理由についての認識

今回の調査項目で随意契約理由について自由記載で記入を求めたところ、「専門的な知識、技術が必要」「過去の実績」「信頼性」などの回答が多く見受けられた。「専門的な知識、技術が必要」というのは、業務を委託するのが適切かどうかを判断するための要素であって、競争入札に適するかどうかの判断とは必ずしも一致するものではない。また、「過去の実績があり信頼がおける」「見積合わせの結果最も安価であった」というのも、随意契約において相手先の選定が適切かどうかを判断するための要素である。委託契約は随意契約であるという意識があるため、随意契約理由について十分認識されていないものと思われる。

(オ) 特例政令の規定が適用される委託契約と入札

特定調達契約については、一般の調達契約よりも随意契約理由が大幅に制限されており、この結果、本市において委託契約に区分されているものであっても、競争入札をよらなけれ

ばならないこととなった(具体例については(2)新しい契約類型・契約方法について参照)。
委託契約は入札になじまないという前提は制度上既に崩れていると言える。

以上のことから、現在委託に分類される契約が、すべて自治令第167条の2第1項第2号の
「契約の性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するとは言い切れないと思われる。

個別事例における問題点

ア 該当区分

個々の契約において、委託とその他請負の区分が適正に行われているかどうかについて、監査を行った。

(ア) 清掃業務

建物等の清掃は、典型的な請負業務として大部分が指名競争入札（経理契約）によっているが、清掃を含む業務を委託契約として随意契約によっているものとして、次のような回答があった。

保健福祉局

件名	契約方法	相手方	随意契約の理由
市立保育所清掃業務委託	特命随意	神戸市シルバー人材センター	失業対策事業の保育所現場での廃止の際、清掃業務については高齢者の能力活用という手法で対応するため、同センターと委託契約を行った経緯がある。また平成10年度の新行政システムの構築にかかる提案項目として、保育所管理業務については、「シルバー人材等の活用を行ってシルバー化を図る」とされ、以降それに沿って正規管理員の定数減を進めているところである。上記の業者は高齢者のいきがいある生活の支援を目的に設立された団体で、今までの実績上も、入所児童の安全で快適な施設の管理維持という当課の目的を認識して業務を行うことのできる人材を安定的に派遣しており、業務も適切に履行されている。また、委託額もここ数年据え置きでおさえられており、同社に契約するのが最適と思われる。
さざんか療護園清掃業務委託	特命随意	神戸市シルバー人材センター	神戸市の外郭団体であり、信頼を持って業務を委託することができる。
斎場・墓園内清掃維持管理業務委託	特命随意	神戸市シルバー人材センター	業務の内容及び福祉就労を推進する面から、また高齢者の雇用を推進する面から委託する。シルバー人材センターは、高齢者に対する臨時かつ短期的又は簡易な業務に係る就業の機会を提供することを目的に設置された神戸市の外郭団体である。高齢者を雇用するうえでの情報、就業者の各種相談にも対応しており、市の高齢者の雇用促進、高齢者の福祉の増進にも寄与している。また、当該業務に熟知しており、誠実な業務遂行の実績がある。

水道局

件名	契約方法	相手方	随意契約の理由
たちばな研修所清掃業務委託	特命随意	神戸市シルバー人材センター	市の外郭団体であり信頼性があるとともに高齢者を活用していることから比較的委託単価も安い。
東部センター清掃業務委託 中部センター清掃業務委託 西部センター清掃業務委託	特命随意	神戸市シルバー人材センター	本業務は、センターにおいて庁舎内の清掃等の雑務を行うものである。清掃業務等を1日・半日単位で行わせる場合には、シルバー人材センターを利用するのが最も安価であり、複数人員で交代するため病気等の休業時にも支障が少ない。なお、シルバー人材センターは、請負等の競争入札には、参加しないため、利用するためには随意委託契約を行う必要がある。

交通局

件名		契約方法	相手方	随意契約の理由
駅舎 清掃	新神戸～長田	競争見積 合わせ (11者)	A社	(委託する理由) 当該業務には専門的知識と経験を必要とし、また鉄道事業の運行の安全に関して注意を払う必要があるが当局はそれに対応できる人員を有しない (委託先選定理由) 清掃業務に精通しており、専門の技術スタッフを有している
	総合運動公園 ～西神中央	競争見積 合わせ (11者)	B社	
	花時計～御崎公園	競争見積 合わせ (11者)	C社	
	新長田～駒ヶ林	競争見積 合わせ (11者)	D社	
	新長田～名谷	特命随意	神戸交通振興 (株)	清掃対象施設が鉄道の安全運行に関わるものでありセキュリティの確保に十分注意する必要があるため、鉄道事業に精通し、意思の疎通が十分に図れる当局の外郭団体を選定した。
	苅藻	特命随意	神戸交通振興 (株)	
名谷業務ビル		特命随意	神戸交通振興 (株)	当該施設は鉄道の運行の安全に関わる施設が含まれており、セキュリティの確保に注意する必要があるため、鉄道事業に特に精通し意思の疎通が十分に図れる当局の外郭団体を選定した
苅藻業務ビル		特命随意	神戸交通振興 (株)	

* 随意契約の理由は、局委託審査委員会議案から要約

* シルバー人材センターとの契約について

清掃業務については、(財)神戸市シルバー人材センターと特命随意契約の方法で委託契約を締結している事例が多く見受けられた。

従来は、自治令第167条の2第1項第2号の解釈として、高齢者雇用等一定の政策目的の達成のため随意契約を行うことができるかどうかが問題とされていたが、平成16年11月の自治令改正により、シルバー人材センターから役務の提供を受ける契約について随意契約によることができることが明文化されている。

水道局における清掃業務は、前記の清掃業務委託のほかに、東部センター他3事業所で連絡等雑業務(本庁連絡・事務室等清掃・湯茶準備等)を、垂水センター他2事業所で清掃等雑業務(清掃・湯茶準備・接待等)を(財)神戸市シルバー人材センターに対して特命随意契約により委託している。また、業務課、計画課、北神浄水事務所他2事業所では(財)神戸市水道サービス公社に対して連絡等雑業務(本庁連絡・事務所更衣室等清掃・湯茶等準備)を特命随意契約により委託している。各事業所には、清掃業務のみを行う者と、本庁連絡・清掃・湯茶準備等を行う者が複数存在していることになる。種々の業務を組み合わせる弾力的に運用できる点に委託契約とするメリットがあると思われるが、より経済的、効率的な契約の単位や方法がないか、再検討の余地があると思われる。また、補助的業務を委託する場合は、指揮命令のあり方を確認しておく必要がある。

交通局の駅舎清掃業務委託においては、神戸交通振興（株）との特命随意契約をのぞき、仕様書を作成し、登録業者による競争見積合わせを行っているが、競争入札によることに比べ、どのような実質的な違いがあるのか疑問があるところである。

(イ) 印刷業務

印刷物の名称	所管課	区分	契約方法	随意契約の理由
市税のしるべ	行財政局 市税課	その他 請負	指名競争 入札 (8者)	
ミニミニ大百科	保健福祉局 国保年金医療課	その他 請負	指名競争 入札 (8者)	
市政ガイドこうべ	市民参画推進局 広報課	委託	競争見積 合わせ (8者)	最も安価であったため
くらしのダイヤル	市民参画推進局 広報課	委託	競争見積 合わせ (4者)	最も安価であったため
介護保険ポケットガイド	保健福祉局 介護保険課	委託	競争見積 合わせ (4者)	いずれの事業者も本市において実績のある市内事業者である。介護保険制度の印刷物の作成に関する業務においても実績があり、制度の内容にも精通している。
障害者福祉のあらし	保健福祉局 障害相談課	委託	特命随意	神戸カムは神戸市が出資し設立した、重度障害者多数雇用事業所であり、障害者雇用管理の経験から、障害者の特性に通じているため、障害者向けの冊子として適切な編集が行える。

* 随意契約の理由は、局委託審査委員会議案等から要約

これらの印刷物は、市の施策や制度を市民向けに説明する配布用印刷物であり、制度の改正に伴い毎年改定されるものである。契約の内容や目的に大きな違いはないと思われるが、契約方法は上記のとおりさまざまであり、所管課により委託とその他請負の区分が異なっていることの根拠は見出し難いと思われる。

(ウ) 警備業務

学校、病院等の施設における警備については、その他請負とするものと委託とするものが見受けられた。

施設の名称	内容	区分	契約方法	随意契約の理由
外国語大学	常駐警備	その他 請負	指名競争 入札(7者)	
中央図書館	警備	その他 請負	指名競争 入札(7者)	
看護大学	常駐警備 委託	委託	競争見積 合わせ(3者)	本学の特性から、警備には細心の注意や施設の熟知、状況判断が必要である。業者選定には、見積金額、会社事業内容、公共施設の実績状況等を考慮して決定した。

神戸市立工業 高等専門学校	警備業務 委託	委託	競争見積 合わせ(6者)	経理課に業者登録されている市内業者 6 者による競争見積合わせの結果、最も安価であったため。
中央市民病院	警備・守衛 業務委託	委託	特命随意	当院の特殊な警備・守衛業務に精通し実績をあげている。また、15 年度に 5 者による見積合わせを実施し契約したことから経費的にも有利である。
西市民病院	警備業務 委託	委託	特命随意	平成 11 年 10 月に 14 社による見積合わせを実施し、当該業者は唯一仮眠時間を取らない 3 交替勤務を提示し、かつ安価であった。これまでも、病院の指示に従い積極的に保安警備に努めている。

* 随意契約の理由は、局委託審査委員会議案から要約

業務内容が均質定量化でき仕様書が作成できるかどうかについて、一律に判断するのは難しく、流動的な面もあると思われる。

また、このような業務では、価格だけではなく提供される業務の質も重要な要素であり、これを相手方の選定にあたってどのように考慮するか工夫が求められる。

個別の契約例では、委託とその他請負が厳格に区別して運用されているとはいえない場合もあり、また、委託契約には便宜的に使われる可能性があると思われる。

* 委託審査委員会における委託先選定方法について

委託事務の適正な執行を図るため、各局室区ごとに局室区長を長とする審査委員会を設置し、委託の適否の判断に関すること、委託先の選定に関すること等を調査審議することとされている（委託要綱第 13 条）。

競争見積合せにより委託先を選定する際に、複数のものを委託予定者として提案し、調査審議を経た後に見積書を徴して委託先を決定している場合と、担当課があらかじめ競争見積合せを行い、最低金額を提示したものを委託予定者として委託審査委員会に提案している場合があった。

であれば、審査委員会で予定者を変更することは可能であるが、の場合予定者が不適切であるとして再度の競争見積合せを行うのは、実際的に困難であると考えられる。審査委員会の機能を発揮するためには、の方法が望ましいと思われる。

イ 契約法令の適用漏れ

契約全般に関する規律が、契約全般に適正に適用されているかをについて、監査を行った。

(ア) 特定調達に係る手続き（平成 7 年 11 月）

特定調達契約については、一般競争入札若しくは指名競争入札により落札者を決定したとき、又は随意契約の相手方を決定したときは、当該地方公共団体の規則で定めるところにより公示しなければならない（特例政令第 11 条）とされており、神戸市契約規則第 27 条の 12 で公告すべき事項等を定めている。

特例政令が適用される委託契約について、一般競争入札の落札者を公示していない事例、適用が除外されている自治令第 167 条の 2 第 2 号を根拠として随意契約を行い、随意契約の相手方、金額、随意契約の理由等を公示していない事例が見受けられた。

件名	契約課	契約方法	相手方（契約金額）
広報こへの発行に関する業務	市民参画推進局 広報課	一般競争入札	(株)読売連合広告神戸支社 (104,895,000円)
介護保険制度改正に伴う認定管理システム改修業務（詳細設計）	保健福祉局 介護保険課	特命随意契約	(株)野村総合研究所 (65,625,000円)

(イ) 福祉関係団体との随意契約に係る公表（平成 16 年 11 月）

自治令第 167 条の 2 第 1 項第 3 号は、随意契約によることができる場合として、障害者に対する職業訓練や授産を行う施設（各福祉関係法に規定する更生施設、授産施設、小規模作業所等）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買い入れる場合、高齢者（シルバー人材センター連合、シルバー人材センター）又は母子家庭の母及び寡婦の就業支援を行う団体（母子及び寡婦福祉法に規定する母子福祉団体）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場合と規定している。これは、平成 16 年 11 月の自治令改正により、一定の政策目的を達成するために必要な場合に随意契約によることができることを明文化したものである。

第 3 号にいう「地方自治体の規則で定める手続」の基準として、契約の発注見通しの公表、契約締結前に、契約内容、契約の相手方の決定方法や選定基準、申請等方法等の公表、契約締結後に、契約の相手方の名称、契約の相手方とした理由等の契約の締結状況の公表が想定されている（平成 16 年 11 月 10 日付け総務省自治行政局長通知）。

これを受けて、本市では、平成 18 年 4 月に契約に関する規則を改正し、契約締結後に契約状況を公表する旨の規定を設けたが（契約規則第 25 条の 2 第 2 項から第 4 項、水道局契約規程第 21 条の 3 第 2 号から第 4 号）、発注見通し、契約締結前の契約内容等の公表は盛り込まれていない。また、公表の方法も、「事務所における備付けその他適切な方法」とされているが、現在では、市民に広く周知するという点では、ホームページによる掲載も効果的かつ経済的であろう。

平成 17 年度には、(財)神戸市シルバー人材センターとの間で 35 件の随意契約が締結されている。平成 18 年度以降は、第 3 号を根拠に契約する場合は、契約規則第 25 条の 2 第 2 項から第 4 項、水道局契約規程第 21 条の 3 第 2 号から第 4 号により契約状況を公表しなければならないが、同項の対象となる契約の範囲や公表の必要性について周知されていなかった。

契約に係る制度改正等について、情報の集約や共有化が求められる。

特定業務に関する問題点

定型的に委託として取り扱われている下記の業務に関して、現行制度の問題点及び競争入札による契約の可能性について監査を行った。

ア 建設コンサルタント業務

建設コンサルタント業務には、測量、地質調査、設計及び調査、監理等の業務があるが、このうち、測量及び地質調査については、業務内容が均質定量化でき仕様書の作成が可能であるため「その他請負」として、また、設計及び調査、監理については、「委託」として区分されている。

それぞれの業務について取引を希望する事業者は、その他請負として契約される測量、地質調査については、行財政局経理課で登録（入札参加資格認定者）を行い、委託として契約される設計及び調査、監理については、建築・設備に関する設計・監理業務は都市計画総局で、水道局発注の土木設計・建築設計及び調査業務については水道局で、建設局発注の土木設計・下水道設計及び調査業務については建設局でそれぞれ登録制度を設けている。

契約手続については、測量、地質調査は、主として経理課において、指名競争入札等で行われており、また、設計及び調査、監理については、各部局で、規定により必要な場合には委託審査会の審議調査を経て、競争見積り合わせ、簡易プロポーザル等により契約されている。このうち、建築工事の設計、監理業務及びこれらに関連する技術的調査業務については、都市計画総局、みなと総局、水道局、交通局、その他の局が予定金額が200万円を超える業務等は、各局の委託審査会ではなく、「建築工事設計監理外注委員会」で、委託先、委託料等を審議されている。

神戸市においては、建設コンサルタント業務を、その他請負と委託に区分し、それぞれ異なった契約方法を採用しているが、各指定都市では、建設コンサルタント（あるいは建設コンサルティング）として1つに区分している市が7市、業務委託（あるいは役務契約）（概ね神戸市の「その他請負と委託」に当たる）とは別に測量・地質調査・設計・監理等として1つに区分している市が3市、業務委託の中で同じ区分に分類している市が3市となっており、概ね建設コンサルタント業務を1つに区分している。また100万円を超える建設コンサルタント業務の主な契約方法は、競争入札（一般競争入札、公募型指名競争入札、指名競争入札等）で行う市が9市、競争入札又は公募型プロポーザル方式で行う市が1市、競争入札又は随意契約（競争入札に適さないもの）で行う市が3市となっている。

これら各指定都市の状況を踏まえると、現在、委託として競争見積り合わせによる設計及び調査、監理業務についても、契約手続を見直すことにより競争入札を検討する余地があると考えられる。

イ 給水装置工事委託

水道局の給水装置工事については、「水道局部課長等専決規程第 2 条の規定による別表第 2 財務関係事務」の「請負 - 工事・製造 - 契約」の決裁区分で、第 1 類事業所長は 500 万円以下、500 万円を超えものは金額により庶務課長、総務部長、管理者の決裁区分になっており、また、「給水装置工事積算基準」では、500 万円以下の契約を「専決契約」、500 万円を超える契約を「庶務契約」に分類しており、庶務契約は請負工事として庶務課に契約要求を行い、専決契約は委託工事として指定工事業者に発注するとしている。

つまり、金額の多寡によって、請負工事が委託工事に分かれることになるが、そもそも 500 万円を境に工事内容に違いがあるわけではなく、金額によって契約の種別を変える合理性は見出せない。確かに契約手続については、請負契約では、設計書及び仕様書に基づき忠実に施行される必要があるため、十分な事前調査等が必要となる一方、委託契約では、委託先の裁量の余地もあり、設計書等もある程度簡易なものでも差し支えがないとか、設計変更も請負契約に比べれば容易であるとかあるのかもしれないが、請負契約が可能であるものを、安易に委託契約とするべきではない。

この場合、委託工事の業者選定については、「業者が施主から委任を受けた場合、緊急を要する場合、関連工事の場合等に、特定の 1 者と特命随意契約を行う場合（以下、「特別審議工事」という。）」と、「水道局から受注を希望する業者の「委託工事申請業者リスト」に基づき 3 者を選定、順位付けを行い、第 1 順位の者から順に受注の意向を確認し、契約行う場合（以下、「一般審議工事」という。）」（この方法は実質的に特命随意契約と変わらない）とがある。

特別審議工事について、委託契約もやむを得ない点はあるが、少なくとも一般審議工事については、工事請負として、競争入札に付することが望ましい。

また、委託工事の契約金額については、水道局の定めた単価に業務量を積算した金額で契約しているが、水道局発注の経理課入札の工事請負契約の落札率が、17 年度で平均 89.0%であることを考慮すると、契約金額は 500 万円以下であるが、価格による競争をすることなく、水道局の規定単価で契約することが、適正であるのか検討が必要である。

(2) 新しい契約類型・契約方法について

調査の回答で、次のような新しい類型・方法の契約が見受けられたので、締結状況を調査し、問題の所在について監査を行った。

労働者派遣（人材派遣）契約

ア 労働者派遣（人材派遣）契約の締結状況

地方公共団体が民間事業者等から役務の提供を受ける場合には、従来請負契約又は委任契約（委託契約）により行われてきたが、最近では、労働者派遣（人材派遣）契約により、労働の提供を受け、公務に従事させる事例が見受けられる。

今回の調査では、平成17年度で、17件の労働者派遣契約を締結しており、業務内容をみると、産前産後休暇・育児休業により職員が欠けた場合に、当該業務について労働者派遣を受けた場合が1件あったほかは、主として短期間に大量の事務を処理する場合や専門的で高度な事務処理能力を要する場合等に労働者の派遣を受けた契約である。

このうち実地監査した労働者派遣契約6件の契約手続をみると、決裁区分はいずれも局長（管理者）決裁となっており、これは、助役以下専決規程別表（財務関係事務）に直接労働者派遣契約を定めた決裁事項がないため、「その他の契約事務・その他」の決裁区分を適用したため、契約金額にかかわらず局長決裁となったものである（水道局部課長等専決規程には人事関係事務・財務関係事務に該当する決裁事項はない）。

また、支出科目は、役務費が4件、委託料が2件となっており、役務費で支出している契約でも、委託審査会の審議調査を経ている契約もみられるなど、必ずしも決まった手続で契約されていない。

イ 業務委託契約と労働者派遣契約

労働者に対して指揮命令を行うことができるのは、雇用者であるのが原則であり、他の企業に雇用されている労働者に直接指揮命令することができるのは、労働者派遣法に基づいて派遣された労働者に限られる。本市における委託の概念は、25ページで述べたとおり、民法上の委任もしくは請負に該当するものであるが、いずれの場合も相手方に事務の処理若しくは仕事の完成を委ねるものであって、相手方の被用者に対して、直接指揮命令することはできない。

しかし、委託として契約している業務のうち、業務の遂行過程において、労働者派遣的な業務遂行が行われる可能性のある契約が見受けられた。

(ア) 電算入力処理業務の委託について、本庁舎の事務室を勤務場所とし、市所有の電子機器の機材を用いて、委託先から従業員1名を派遣させて電算入力処理に従事する場合において、市職員は委託業務の処理に関し、当該従業員に、直接指示・命令することはできないと考えられる。つまり、委託である限り、従業員に対する業務の遂行に関する技術的な指導等は受

託者自らが行うべきであり、特に派遣される従業員が1名であり、管理責任者が勤務場所に不在である場合には、受託者は派遣される従業員に対してあらかじめ具体的指示を行っておく必要がある。

- (イ) また、調査に係る調査票の審査業務の委託について、市が指定した会議室で、受託者の雇用する従業員が審査業務に従事する場合において、あらかじめ見積合わせを行う業務仕様書で、日ごとの従業員の配置人数を指示して見積りを行っているが、委託契約では、一定期間において処理すべき業務の内容や量について、当該業務を処理するのに必要な労働者数や人員配置をどのように行うかは、受託者の裁量に任せられると考えられる。

従来、委託契約における指揮命令のあり方については、十分認識されておらず、契約書の内容も吟味されてこなかった。委託契約は、委託した業務内容・業務量を一定の委託先の裁量で処理するものであり、結果として委託業務が履行されればよく、特に、履行場所（勤務場所）が、本庁舎又は事業所、あるいは、市が指定した会議室等である場合の委託契約については、勤務時間や作業時間を指定し、従業員を拘束することや、従事する人員等について市が指示することは適当でなく、業務遂行に当たっても、直接従業員に命令・指示することはできないこと等を確認しておく必要がある。

総合評価一般競争入札

ア 概要

一般競争入札の方法により支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、契約の性質又は目的から入札価格のみで相手方を決定することが適切でないときは、予定価格の制限の範囲内で、価格その他の条件が最も有利なものと契約することができる（地方自治法施行令第167条の10の2第1項）。これを、総合評価一般競争入札という。

従来、競争入札においては、最低の価格で申込をした者を落札者とし、契約の性質や目的により価格以外の条件も考慮に入れて契約の相手方を決定する必要がある場合は、随意契約の方法によっていたが、公正性・透明性確保の観点から平成11年3月地方自治法施行令の改正により、総合評価一般競争入札方式が設けられたものである。

総合評価一般競争入札を行おうとするときは、あらかじめ落札者評価基準を定め、入札の公告において総合評価一般競争入札の方法による旨及び落札者評価基準を公告しなければならない。また、総合評価一般入札を行おうとするとき、総合評価一般競争入札において落札者を決定しようとするとき、落札者評価基準を定めようとするときは、あらかじめ、学識経験者の意見を聴かなければならないとされている（地方自治法施行令第167条の10の2第3項、第4項、第5項）。

イ 情報システム関連役務にかかる総合評価一般競争入札

本市では、特例政令が適用される情報システム関連の役務（予定価格3,200万円以上）について、総合評価一般競争入札の導入が試みられてきた。過渡的な契約形態を含め、平成17年度には、下記の契約例がある。

件名	契約課	方法	参加	契約（採用）の相手方（契約金額）
神戸市教育ネットワークシステムの保守・運用及び改修に関する提案募集	教育委員会 庶務課	選考委員会で決定した者と随意契約	3者	企業連合（キメック・日本電気（株）・西日本電信電話（株））
駅務システム更新に関する事業	交通局 経営企画調査課	公募型提案競技	3者	不調（予定価格超過）のため第1順位者と交渉
神戸市職員証の調達に関する業務	行財政局 人事課	総合評価一般競争入札	6者	日本電気（株）神戸支店（37,800,000円）
神戸市情報基盤ネットワークの構築及び運用管理役務の調達	企画情報局 情報化推進課	総合評価一般競争入札	2者	日本電気（株）神戸支店（27,615,000円）
情報システム共通基盤及び総合文書管理システムの構築に関する調達	企画情報局 情報化推進課	総合評価一般競争入札	3者	ネットワンシステムズ（株）（59,850,000円）

情報システムの開発については、適切な価格見積りが困難であり、システムに適合するハードの購入や次年度以降の保守運用やシステム改修による利益が期待されるという特色がある。また、メーカーが極端な安値受注を行い公正取引委員会が警告を発する例も相次いだことが

ら、情報システムに係る政府調達については、国庫債務負担行為を活用した複数年契約もしくはライフサイクルコストベースでの価格評価に基づく一般競争入札をおこなう総合評価落札方式による場合は、加算方式による評価を行う調達側の体制強化などの方針が示されている(情報システムに係る政府調達制度の見直しについて平成16年3月30日改定情報システムに係る政府調府省連絡会議了承)。

既存の情報システムの保守・運用や改修は、当該システムを開発した業者との特命随意契約による場合が多い*が、新たなシステムの開発については、ライフサイクルコストや提案内容等を総合的に評価して相手方を決定することが可能である。また、特定調達に該当する役務については、随意契約によることができる理由が一般の契約よりも大幅に制限されているため、競争入札によらざるを得ないという事情もある。このような状況のもと、所管課において入札事務の実施に向けた努力が積み重ねられた結果が、上記の契約例になったものといえよう。

*本市におけるシステム保守運用等に係る特命随意契約の事例

件名	担当課	契約の相手方(契約金額)
システム運用保守業務(給与システム,住民基本台帳システム,固定資産税システム等)並びにこれらに付随する業務一式	企画調整局 情報システム課	(株)日立製作所 (149,940,000円)
老人保健・福祉医療電算システム開発業務一式	保健福祉局 国保年金医療課	(株)日立情報システムズ神戸支店 (76,807,500円)

ウ その他の分野における総合評価

(ア) 工事請負契約と総合評価方式

公共工事については、公共投資が減少している中で、価格競争が激化し、著しい低価格による入札や事故、手抜き工事の発生、下請け業者や労働者へのしわ寄せ等による公共工事の品質低下に関する懸念が顕著となったことから、平成17年4月「公共工事の公共工事の品質確保の促進に関する法律」が施行された。ここでは、公共工事の品質を確保するためには、「価格競争」から「価格と品質で総合的に優れた調達」への転換が必要とされ、民間事業者の能力が適切に評価され、入札及び契約に適切に反映されること、民間事業者の積極的な技術提案や創意工夫を活用することなどが求められている。

また、全国知事会の平成18年12月「都道府県の公共調達改革に関する指針(緊急報告)」では、価格だけでなく技術力も評価して落札者を決定することにより、談合防止にも効果があるといわれている総合評価方式の拡充を図るべきである、としている。

(イ) 研究開発、調査研究等に関する総合評価方式

公共調達の適正化に取り組んできた国は、平成18年8月25日各省庁の長に対して財務大臣名で「公共調達の適正化について」との通知を発し、研究開発、調査研究又は広報等の技術的要素等の評価を行うことが重要であるものについて、総合評価方式の一般競争入札の拡充に努めるものとしている。

本市では、もっぱら随意契約で行われているところであるが、契約の内容により適切な相手方を選ぶため、企画提案方式などの様々な工夫*が試みられている。

* 企画提案方式等による契約例

件名	担当課	方法	参加	契約の相手方 (契約金額)
納税督促システム(第1フェーズ:電話催告システム)開発業務委託	行 財 政 局 納 税 機 動 課	高度な専門性を要するシステムであるため、国税局、自治体等への類似システム納入実績がある6社にRFP(提案要求仕様書)を配布し、提案のあった5社について、その内容を詳細に点数化し、部内のプロポーザル提案審査委員会の審査を経て委託先候補を決定した。	5者	沖電気工業(株) 関西支社 (3,150,000円)
情報システム最適化に係る業務	企 画 調 整 局 情 報 化 推 進 課	業務の性質上、価格のみで契約の相手方を選定することが適当ではないため、提案方式の見積合わせを行った。HPの掲載及び経理課の掲示板に掲示することにより提案書を一般公募し、提案の内容及び見積価格を、学識経験者による意見を踏まえて総合的に評価し、委託業者を決定した。	7者	(株)デュオシステムズ (4,812,150円)
NPO等育成アドバイザー派遣事業	市 民 参 画 推 進 局 市 民 活 動 支 援 課	高度な専門性(NPOに関する理解等)を要するため、NPO支援施策モデル事業として、NPOの実情に沿ってマネジメント力向上を図るアクションプランの提案募集を行い、提案審査会を経て決定した。	2者	特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所 (2,500,000円)

工事請負契約においても、技術的な工夫の余地のある工事については、入札の時点で技術提案及びその審査を行う総合評価型入札の導入を検討するとともに、情報システム関連以外の分野においても、より公正かつ透明な契約方式の工夫が望まれる。

7 意見

(1) 競争入札の拡充について

入札対象の拡大

調査の結果，地方自治法上原則的な契約形態である一般競争入札が，件数で 82 件（1.7%），金額で 79 億 6,597 万円（6.3%）と限定的にしか行われていなかった（第 5 表参照）。

国では，入札談合事件の摘発や所管公益法人等との不透明な随意契約の指摘を受けて，「公共調達の適正化に関する各省庁の連絡会議」を設置し，公共調達の適正化に取り組んできたが，平成 18 年 8 月の財務大臣から各省庁の長への通知「公共調達の適正化について」では，「・・・随意契約によらざるを得ない場合を除き，原則として一般競争入札（総合評価方式を含む。）による調達を行うものとする。」としている。そして，随意契約による場合について，「競争性のない随意契約によらざるを得ない場合」（本市でいう特命随意契約）を限定列挙し，さらに「従来，競争性のない随意契約を行うこととしてきたものについては・・・一般競争入札（総合評価方式を含む。）又は企画競争若しくは公募を行うことにより，競争性及び透明性を担保するものとする。」とされている。

また，平成 18 年 12 月には官製談合の防止策と入札制度改革を検討していた「全国知事会公共調達に関するプロジェクトチーム」から，「都道府県の公共調達改革に関する指針」（緊急報告）が提出され，「物品調達，印刷の請負，委託等についても，一層競争性・透明性を高めるため，一般競争入札の拡大を図るべきである。」としている。

本市では，平成 8 年 1 月の「政府調達協定」の発効等を契機に，一般競争入札，公募型指名競争入札の導入や対象の拡大等，入札・契約の透明性，客観性，競争性を目指して事務の改善を重ねてきたが，これらは主に従来指名競争入札によっていた契約（特に工事請負契約）にかかるものであって，随意契約については大きな見直しは図られていない。また，委託契約を他の契約類型から区別して一律に随意契約とする現行の制度についても，いくつかの問題点が見受けられることは先に述べたとおりである。

一般競争入札が原則的な契約方法であるとする地方自治法の趣旨を踏まえて，随意契約として理由を再点検し，随意契約（特命随意契約を含む）とする理由が十分でない判断されるものについては，一般競争入札あるいは指名競争入札への移行を検討する必要がある。

企画力や技術力，サービスの質など価格以外の要素を評価する必要のある契約についても，評価基準の客観化，明確化を図ることにより総合評価方式一般競争入札又は指名競争入札に移行できないかが検討課題であろう。

入札事務の効率的な執行

入札対象を拡大すると，入札事務をどのように執行するかが問題となる。本市では，入札事

務を事務所管課とは切り離して行財政局経理課に集中させることにより、入札事務の適正化、効率化に成果を挙げてきた。しかし、従来の範囲を超えて、業務内容を定型化できず、仕様書が均質定量化できない事務についても、事業内容について熟知していない経理課が入札事務を行うとすると、効率的な事務の執行に支障をきたすことも懸念される。入札事務の適正性を保持しつつ、効率的に執行する方法についての検討が求められる。

(2) 随意契約の適正化について

透明性の確保

ア 基準の明確化

価格以外の要素を考慮して契約の相手方を決定する必要がある場合、公正性、透明性の観点からは総合評価方式一般競争入札によることが望ましいが、随意契約による場合であっても、可能な限り考慮すべき要素とそのウェイトをあらかじめ定めておき、相手方候補者から公平に資料を収集するよう努めるべきである。

イ 契約内容の公表

随意契約によらざるを得ないと認められる場合であっても、契約は公正なものでなければならず、透明性の確保は重要な課題である。

すでに述べたように、本市では、現在、政府調達協定の適用を受ける契約や競争入札で契約手続を行った経理契約等については、公報やホームページで入札結果等を公表しているが、その他の随意契約等については、公表を要する特定の随意契約を含め契約内容等が公表されていない。

国においては、先の「公共調達の適正化について」の通知で、支出の原因となる契約については、予決令で定める少額の随意契約等を除き、契約の結果をホームページで公表することとしており、随意契約については、既に平成 17 年度から各省庁のホームページで公表している。

指定都市の随意契約の公表状況は、次の表のとおりである。

都 市 名	内 容
大 阪 市	平成 18 年 6 月「業務委託契約に係る入札情報の公表指針」策定 平成 18 年 8 月 予定価格が 100 万円を超える業務委託契約について、発注計画、入札結果、随意契約結果を、各局のホームページで公表
京 都 市	平成 18 年 11 月「契約の過程等の公表に関する要綱」策定 同年 4 月以後に契約を締結した自治令第 167 条の 2 第 1 項第 8 号(入札不調)及び第 9 号(落札者が契約を締結しない)により随意契約を締結したもの、及び第 1 号から第 7 号により随意契約を締結したもののうち、物品等の調達(委託を含む)は契約金額が 250 万円以上のもの、工事及び測量、設計等は 500 万円を超えるものについて、調度課執務室及びウェブページにおいて閲覧
静 岡 市	随意契約 各所管課で閲覧
北九州市 福 岡 市	統括的な契約担当課(本市の経理課に当たる)以外が手続をした随意契約の一部を閲覧

このように、国及び地方公共団体で随意契約を含めた契約内容を公表する動きが広がってきており、本市においても随意契約の公表を検討すべき時期にきていると考えられる。

本来、行政が調達した物品や請負、委託等の役務の提供等の契約については、それが競争入札で行われたものであれ、随意契約で行われたものであれ、その内容を公表できない契約というものは基本的には存在しないはずである。公表することによって行政運営に支障をきたすものではなく、むしろ、適正な手続で締結された契約の契約内容を公表するということは、市政の透明化を推進するとともに、市民の信託にこたえ、市民に信頼される市政を確立することに資するものであると考えられる。

価格の適正性の確保

国の契約については、随意契約の場合にも競争入札に準じて適正に予定価格を定めなければならないとされており（予算決算及び会計令第99条の5）、地方公共団体でも規則で同様の定めをしている例（政令指定市では、さいたま市・千葉市・川崎市・横浜市・静岡市・名古屋市・京都市・堺市・広島市・北九州市）が多い。

本市では、契約規則第3章（随意契約及びせり売り）には、予定価格に関する規定はなく、委託要綱第8条は「委託料の決定に当たっては、あらかじめ的確な予定価格を算定しておくものとする。」として、通知で委託金額（予定価格）の算定にあたって留意すべき事項を定めている。

しかし、今回の調査で、予定価格の算定方法に関する項目を設けたところ、「予定価格」とは何を書けばよいのかという問い合わせが多数寄せられ、また、「予定価格」＝「契約価格」とした回答も多く、十分認識されていないことがわかった。

随意契約においては、競争入札と異なり厳密な意味での上限価格ではないが、理論上は契約締結に先立って定めておく基準となる価格であり、随意契約の価格の適正性を確保するにあたっての重要な目安というべきである。特に特命随意契約においては、相手方の見積のみで契約価格が算定されることになる場合が多く（調査結果でも、34.8%が1者見積りで予定価格を算定している。第18表参照）、見積額の適正性を検証するために、できる限り厳密な方法により予定価格を算定する必要があることを再認識すべきである。

（3）新しい契約類型への対応（労働者派遣契約）

労働者派遣契約は、事務遂行上の必要性から現実が先行し、制度上の整備が追いついていない状況にある。他都市では市が100%出資する団体への委託契約が、偽装請負として労働局の是正指導を受けるといった事態も発生しているところから、下記の点に留意して、市として基本的な方針を定め早急に対応する必要がある。

規定の整備

今後とも、引き続き労働者派遣契約は締結されていくと考えられるが、現在の助役以下専決規程等の規定はこのような契約類型を想定しておらず、労働者派遣契約に係る規定を整備する必要がある。この場合、労働者派遣契約が、派遣された労働者に対し直接監督・命令を行うため、これを人事的観点からみるのか、単に契約金額に着目した財務的観点からみるのかを考慮する必要がある。

契約方法

労働者派遣契約は、現在は各所管課が、個々に見積り業者についての情報収集や選定を行い、契約手続をしているが、仕様書については均質・定量・定型化が可能かどうかを検討し、契約方法を決定していく必要がある。

労働関係法規の徹底

委託あるいは請負契約で、事務所等に受託者の従業員を受け入れる業務については、担当課において、労働者派遣契約と委託契約・請負契約との相違を十分認識して対処していくことが必要である。

(4) 契約事務の統括

調査の結果、契約金額では専決契約が全体の約4割を占めていた(第1表参照)。その大半は委託契約で、金額的には工事請負契約(経理契約)に匹敵する(第2表参照)ものであるが、契約の全体像はほとんど分からず、予算費目の委託料で金額が分かる程度である。

経理契約については、経理課で一括して情報を保持しているが、委託は各担当課で契約するため、それを実質的に統括する所管がなく、統計的な資料の収集・分析等がなされていない状況にある。

また、すでに述べたように、特定の随意契約の公表等地方自治法等の法令の改正により、所定の手続が必要になる契約は、経理契約に限定されるものではなく、専決契約等にも適用されるにもかかわらず、必要な情報が周知されていないため、公表が行われていないなど、所管部局それぞれが縦割りで横の連携が図られていない。

市全体で情報を集約化・共有化し、統一的に事務を執行するため、個々の契約事務を行う所管課のほかに、契約事務全体を統括する所管が求められる。