

平成 28 年度  
包括外部監査結果報告書  
【概要版】

委託事業にかかる財務事務の執行について

平成 29 年 3 月  
八戸市包括外部監査人  
公認会計士 加藤 聡

## 目 次

I	監査の概要	1
II	監査の基本的な方針	2
III	監査の結果及び意見の総括	3
	(1) 事業の有効性	4
	(2) 事業の経済性	5
	(3) 契約事務の適正性	6
	(4) 委託先事業者の選定方法の妥当性	7
	(5) 委託事業の実施に対する市の関与の適正性	8

### 《凡例》

本文中で使用する法令等の略語は次のとおり。

地方自治法	⇒	自治法
地方自治法施行令	⇒	自治令
八戸市財務規則	⇒	財務規則

# I 監査の概要

## 1. 選定した特定の事件（監査テーマ）

委託事業にかかる財務事務の執行について

## 2. 特定の事件（監査テーマ）として選定した理由

委託事業は、最近 10 年余りで、事業数及び執行額が急激に増加しており、比較的多くの部署が携わっていることから、八戸市における初めての包括外部監査のテーマとして相応しいものとする。

そこで、市が行う委託事業の重要性に鑑み、その有効性及び必要性、法令・規則等への準拠性を検証すべきであると判断し、平成 28 年度八戸市包括外部監査における特定の事件を「委託事業にかかる財務事務の執行について」とした。

## 3. 監査対象事業

平成 27 年度一般会計における委託事業のうち、決算額が 1 千万円以上の事業を抽出した（ただし、指定管理にかかるものを除く。）。対象事業は 100 事業である。

## 4. 監査の対象期間

原則として平成 27 年度（平成 27 年 4 月 1 日から平成 28 年 3 月 31 日まで）  
ただし、必要に応じて平成 26 年度以前及び平成 28 年度の執行分を含む。

## 5. 監査の実施期間

平成 28 年 7 月 19 日から平成 29 年 3 月 15 日まで

## 6. 監査従事者の資格及び氏名

包括外部監査人	公認会計士	加藤 聡
監査補助者	公認会計士	石崎 一登
	公認会計士	木下 哲
	公認会計士	谷川 淳
	公認会計士	宮本 和之
	公認会計士	柳原 匠巳
	公認会計士	山崎 愛子

## II 監査の基本的な方針

### (1) 事業の有効性

市が行う委託事業は、それぞれ固有の事業目的を有する。市が市民の負託を受けてこれらの事業を行っている以上、その目的が達成されているかどうかは監査上最も留意すべき点として検証しなければならない。

また、「委託」という方法を選択したことにより、有効性と経済性がトレードオフの関係になった場合、両者のバランスをどのように確保するのかという点も検討すべき論点である。

### (2) 事業の経済性

市が実施している事業は特にその有効性が問われなければならないが、同じ効果ならば1円でも安価な方法が選択されるべきである。それゆえ、監査においては、事業費の内容から非効率な部分がないかを検証していくこととする。

### (3) 契約事務の適正性

法令等は自治法及び自治令のほか、財務規則などを中心とした体系的なルールであるが、これらに詳細な規定がなく、所管部署において実施マニュアル又は要綱等により必要なルールを定めている場合には、これらの内部的なルールにも準拠した事務の執行が求められる。

### (4) 委託先事業者の選定方法の妥当性

本来、随意契約や指名競争入札は自治法第234条、自治令第167条及び第167条の2の規定により一定の条件を満たしたときのみこれによることができる。しかし、実際にはこれらが広範に採用されている実態があり、その採用理由の合理性については、監査上も特に留意して検証する必要がある。

委託先事業者の選定方法については、形式的な要件だけでなく、実効性のある競争性の確保を念頭においているかという点について検証しなければならない。

### (5) 委託事業の実施に対する市の関与の適正性

事業主体はあくまでも市であり、委託先事業者はこれを請け負って代行しているに過ぎない。したがって、市は自らが実施した場合と同じ結果となるように委託先事業者による事業の実施状況を監視し、適切な方向へ誘導しなければならない。その方法が適当であるか、適時であるか、また過不足がないかという点は委託事業における市の関与の適正性の指標になると考えられるため、これを検証する必要がある。

### Ⅲ 監査の結果及び意見の総括

包括外部監査人は、監査の基本的な方針を定め、それに基づいて監査要点を抽出し、各監査要点について監査手続を実施した。それによって得られた結論は、【監査の結果】が 76 項目、【意見】が 90 項目、合計 166 項目であり、これらについて報告書に記載した。その結果及び意見の総括は、次に示すとおりである。

#### ※【監査の結果】

今後、市において措置することが必要であると判断した事項。主に、合規性に関すること(法令、条例、規則、規程、要綱等に抵触する事項)のほか、一部、社会通念上著しく適正性を欠いていると判断される場合について記載。

#### ※【意見】

【監査の結果】には該当しないが、経済性・効率性・有効性の視点から、施策や事業の運営合理化のために、包括外部監査人として改善を要望するもの。

#### 【監査の結果】及び【意見】の項目数

	監査の結果	意見
(1) 事業の有効性		
① 事業の有効性に関する問題	1	14
② 情報システムに関する意見	0	4
(2) 事業の経済性		
① 事業の経済的合理性について	4	9
② 事業の実施方法と業務形態について	1	13
(3) 契約事務の適正性		
① 契約書及び仕様書の記載事項について	10	12
② 再委託に関する問題	9	3
③ 委託事業に関する労働関係法令について	5	4
(4) 委託先事業者の選定方法の妥当性		
① 委託先事業者を選定する際の競争性について	14	9
(5) 委託事業の実施に対する市の関与の適正性		
① 実施状況の確認と報告	20	15
(6) その他の結果及び意見	12	7
合計	76	90

## (1) 事業の有効性

### ① 事業の有効性に関する問題

一つは、現状では事業の有効性が確認されていないため、利用者数などの有効性にかかる指標を設定し、これを測定することで、今後の事業の方向性を検討すべきとするものである。

事業の成果を測定し、評価・分析を行うことは、市の説明責任を果たす意味からも必要であり、今後の活動内容を決定していく上でも有用であるため、目標人数の設定、もしくは前年度実績との比較などにより、イベントごとの入場者数の分析・評価を行うことを意見として述べた。

もう一つは、既に有効性にかかる指標を測定し、有効性の程度について認識しているが、それが事業の有効性を疑問視する結果となっている場合の市の対応について指摘したものである。

有効性にかかる指標が事業の有効性を疑問視する結果となっている場合には、市はその事業の実施方法や、事業継続の是非を検討しなければならない。その場合には、事業の目的、対象等のほか、基幹的な行政サービスであるか、または代替可能なサービスはないかについても検討できる。その検討の上で、得られた結果については、どのような結果であっても、市民にその理由を丁寧に説明できるのではないかと考える。

本編第5章 【結果 40】、【意見 2、4、9、32、33、39、41、45、46、48、49、55、60、76】参照

### ② 情報システムに関する意見

情報システム課は、八戸市行政組織規則によれば、「庁内の情報システムの導入及び調達の最適化に関すること」を分掌事務としており、今後は、さらに広範にその役目を果たすべく期待するところである。

今後は、プロポーザル方式を採用する際に情報システム課の職員を評価者に含めることや、事業実施中あるいは実施後において、システム構築や改修等の作業に投入された人員を把握することにより積算時の予想工数の妥当性を事後的に確認するべきである。

また、これ以外にも、情報システムについては、システム対応範囲の拡大や更新需要への対応、ベンダーロックイン問題への対応など、今後益々その業務範囲は拡大すると考えられるため、積極的な関わりを期待するところである。

本編第5章 【意見 30、53、54、63】参照

## (2) 事業の経済性

### ① 事業の経済的合理性について

市が経済性を念頭に入れて事業を執行するために、確実に実行しなければならないのは、入札の実施や複数見積書の徴取といった仕組みを徹底することである。これらは法令等に規定されていることであり、本来徹底されていないことが問題である。

入札が実施されている場合には、その結果で契約金額が確定してしまうため、市としてはそれ以上に経済性を発揮する余地はないが、随意契約の場合にはその限りではない。随意契約の場合は、市が能動的に対応しない限り、十分に経済性が考慮されているといえる事業の実施状況は現出しない。その能動的な対応には様々考えられるが、一例としてその事業実施にかかるコスト情報の収集を定型化し、標準化して、その妥当性を検証する仕組みを置くことが考えられる。

コスト情報には見積書も含まれるが、それ以外にも積算単価の情報や事業実施時の収支の状況に関する情報もある。今般の監査では、特に随意契約の場合に、価格の妥当性に鈍感になっている土壌を強く感じた。情報の収集方法を可能な限り定型化、標準化することで事務負担を増やさずに事業の経済的合理性に対する検証能力を高めることが可能である。個々の職員の裁量に任せず、全庁的な仕組みとして実施することを要望するものである。

本編第5章 【結果 41、51、66、73】、【意見 19、21、42、52、61、62、64、84、89】参照

### ② 事業の実施方法と業務形態について

事業の実施方法と業務形態については、スケールメリットの観点と事業現場の事情を考慮した上で、経済性や事務の効率性を重視し、委託契約の統合や分割のほか、業務を委託する場合の範囲や規模を見直すべきとする意見が大部分であった。

一方で、閑散期等の配置人員の見直しなどによる効率化策の検討など、委託の規模あるいは方法が実情と適合していないのではないかという意見も述べた。

さらに、将来的な委託業務の範囲拡大により、一層の業務の効率化を進めるとともに、市職員が直営で実施する業務に集中できるよう促す意見も述べている。

本編第5章 【結果 52】、【意見 5、13、27、36、40、44、47、66、69、73、74、75、87】参照

### (3) 契約事務の適正性

#### ① 契約書及び仕様書の記載事項について

契約書及び仕様書の規定や文言が抽象的であり、さらには実態との乖離が甚だしく、管理の道具として機能していないということについて多く取り上げた。

契約書や仕様書の記載事項に具体性がないため、委託先事業者の責務が如何様にも解釈できたり、また事業実態やその成果が仕様書と乖離していても特に問題視しないこととなってしまふ。これによって、事業の実施報告が空洞化し、ひいては事業のPDC Aサイクルを断絶させる原因となっている。

今後は、各所管課が契約書及び仕様書の規定や文言について、自らが行う事業を精査し、具体的な管理の道具となるように主体的に検討すべきであることは当然であるが、また一方で、契約検査課においても所管課が行う委託事業について自らの関与の範囲を明確化し、全庁的に周知しておくべきである。その場合にも関与の範囲は従来どおりとするのか、あるいは範囲を拡大することも考えられるが、その場合には八戸市行政組織規則の改定も視野に入れる必要がある。

本編第5章 【結果 3、9、12、14、15、19、38、42、43、50】、【意見 14、23、25、28、34、35、38、43、77、78、81、82】参照
---

#### ② 再委託に関する問題

委託先事業者が他の事業者に再委託する場合、市に承認を求めなければならないが、いくつかの事業では適切に承認手続が実施されていなかったことから、今後は注意が必要である。

一方、承認を得れば再委託が可能であるとしても、一者随意契約である場合にはこの限りではない。委託業務の全部を再委託できるのであれば、そもそも複数の事業者が当該委託業務を実施可能であることから、一者随意契約とする理由は消滅し、競争入札の方法で委託事業者を選定すべきである。したがって、一者随意契約の場合、承認を得れば全業務の再委託が可能であるかのような条項は契約書に記載すべきではない。

また、委託先事業者が、当該業務の入札行為において競争相手であった入札参加者に業務の一部を再委託する「相互供給」に関する問題も見受けられた。これは再委託先が自ら応札した額を下回る額で業務を履行することとなる等、社会通念上不適切なものと考えられる。今後、市において、相互供給の問題点をあらためて確認した上で、これを禁止する旨を規則等の制度上明確にすべきものとする。

本編第5章 【結果 7、13、22、36、53、55、64、72、76】、【意見 79、80、90】参照
--

### ③ 委託事業に関する労働関係法令について

市が締結する契約において、委託先事業者に適正な労働条件の確保を求めることは重要であるが、契約書に労働関係法令の遵守に関する定めが置かれていない事業が見られる。労働集約的な業務を委託する事業では、委託先事業者側に労働関係法令を遵守した上で業務を実施することを契約書上に明示的に定める必要性はより高いものと言える。次期以降の契約締結に際しては、これを明示することが必要である。

また、平成 27 年 9 月には労働者派遣法が改正され、業務内容を問わず、(1)派遣先の同一の組織単位において 3 年を超える継続した同一の派遣労働者の受け入れができない「個人単位の派遣期間制限」と、(2)派遣先の同一の事業所において 3 年を超える継続した労働者派遣の受け入れができない「事業所単位の派遣期間制限」が制度化された。市の委託事業の中には、期間制限の対象となる事業があると考えられることから、現在の派遣社員について期間制限への対応を検討しておく必要があるとともに、新たな派遣社員を受け入れた場合には、期間制限の対象となる者か否かを把握しておく必要がある。

本編第5章 【結果 16、23、27、32、34】、【意見 1、24、26、29】参照

## (4) 委託先事業者の選定方法の妥当性

### ① 委託先事業者を選定する際の競争性について

委託先事業者の選定方法は一般競争入札にすることが大原則である。しかし、自治令第 167 条の条文は抽象的な表現を含んでおり、広く解釈する余地があるためか、市では委託事業の入札には、全て指名競争入札を採用しており、一般競争入札による入札は皆無である。自治令第 167 条の定める 3 つの条件に当てはまるのかを市が厳格に吟味し、当てはまらないものについては一般競争入札にすべきである。

自治令第 167 条の定める 3 つの条件のいずれかに当てはまる場合は指名競争入札を採用することとなるが、これについては競争性が発揮されているのか疑問である事業も散見された。今後、入札における競争性の拡大を図るとともに、事業者間の公平性を担保するために指名業者の定期的な見直しと入れ替えが必要である。

また、随意契約に関しては、業務の安定性や確実性を理由に挙げている事業が多いが、そうであれば当該事業は市が直営で実施すべきであり、随意契約採用の妥当な理由とは言えない。今後は、随意契約を採用する理由の妥当性を厳格に吟味していくとともに、このように随意契約を採用することの問題を多角的に考慮し、必ずしも同一事業者に依存することが無いよう、仕様等の条件を見直した上で、入札や公募による委託先事業者の選定を実施していくべきである。

本編第5章 【結果 17、24、25、31、33、54、56、57、59、60、62、63、65、67】、【意見 8、31、65、67、68、70、71、83、85】参照

## (5) 委託事業の実施に対する市の関与の適正性

### ① 実施状況の確認と報告

委託事業の多くは委託先事業者を選定した後、市の関与が一旦希薄になるが、事業が終了した段階で、委託先事業者は市への報告を行い、成果物があればこれを納入する。市はこれを受けて必要な検査・検収を行い、それによって当該事業の成果を確認するが、この一連の流れがうまくいっていないと思われる事業が複数見受けられた。

一つは、成果の定義が抽象的なため、実施報告書等に記載する事項が具体的でない、あるいは不足しているなど、事業の実施報告が空洞化していることが挙げられる。事業の成果あるいは成果物とは何かを再確認し、委託先事業者に提出させる内容を契約書や仕様書に記載しておくべきである。

次に、市への実施報告に業務量や収支状況などのコスト情報を盛り込むことについてである。全ての事業においてコスト情報を収集することは難しいが、どの事業においても翌年度以降の委託料の正確性を確認するためには必要な情報であるため、コスト情報を含めた実績報告書等の提出を契約書や仕様書に定めておくことが必要である。

さらに、事業の終了後に市が検査・検収を行う際、実態に即した検査・検収を行わず、「財務会計事務マニュアル」を一律に当てはめてしまっている例が複数の事業で見られた。「財務会計事務マニュアル」を作成している出納室が中心になって、「相手方の給付が完了した年月日」の把握が難しい場合や、業務の検査・検収に特殊な条件が付されてしまう場合、あるいは歳入において調定に時間を要する場合の年度末の処理などを市全体で議論し、検討する必要がある。

本編第5章 【結果 1、4、5、6、8、10、11、21、26、28、29、30、39、44、46、47、48、49、74、75】、【意見 7、10、12、15、17、18、20、22、37、50、51、57、58、59、88】参照
--