

# 山梨県公報

号外第二十六号

平成十七年

四月二十八日

木 曜 日

## 目 次

### 監査委員

監査の結果に関する報告の公表……………一

## 監査委員

### 山梨県監査委員告示第五号

地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十二條の三十七第五項の規定に基づき包括外部監査人平嶋育造から監査の結果に関する報告の提出があったので、同法第二百五十二條の三十八第三項の規定により、次のとおり公表する。

平成十七年四月二十八日

山梨県副知事	長 沼 公 彦
同	早 川 正 公
同	横 内 公 明
同	監 川 公 麿

### 包括外部監査結果報告書

平成17年3月24日

山梨県監査委員 殿

包括外部監査人 平 嶋 育 造

#### 第1部 外部監査の概要

##### 第1 監査の種類

地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第252条の37の規定に基づく包括外部監査

##### 第2 特定の事件

業務委託のうち、「事務処理委託」、「調査・研究委託」、「施設管理委託」の執行状況について

##### 第3 特定の事件を選定した理由

平成9年11月、自治省(現総務省)は、地方行政改革の指針を閣議決定し公表した。その中で「業務の民間委託」について計画的・積極的に進めることとしている。さらに、平成16年12月24日の閣議決定で民間活力を最大限活用した民間委託等の推進を図ることとしている。

また、山梨県は、平成15年12月、民間有識者で構成する「行政改革委員会」での審議、報告及び県議会での議論、パブリックコメント等を踏まえて、平成15年度から平成17年度の3年間を集中改革期間とする「山梨県行政改革プログラム」を策定した。

その中で、「誇れる郷土 活力ある山梨」を実現するためには、新しい山梨づくりに向けた施策の展開を図ると同時に、「地方主権」の確立を目指し、あらゆる行政分野において改革を進めていく必要があるとしている。

その上で、地方主権の確立に向けては、まず、県庁自身が変わらなければならないとし、お役所仕事という言葉で揶揄される、縦割り、たらい回し、先送りなどが残ったままでは、地方主権は望めないとしている。

改革のための4つの柱として、

・ 「行政の意識改革」

・ 「県民の底力を引き出す行政の推進」

・ 「小さな県庁、大きなサービス」

・ 「中央直結から、市町村直結の県政の確立」を掲げ、

改革への取り組み姿勢として、

・ 「高い使命感とチャレンジ精神」

・ 「スピードと成果重視」

・ 「県の役割の認識」

・ 「スリム化と重点化」の4つの視点を常に念頭に置き、改革を進めることとしている。

第3の柱「小さな県庁、大きなサービス」の中に、「民間活力の活用」を掲げ、

民間企業等が持つ高度な専門性を積極的に活用することにより、県民ニーズに的確に対応するとともに、簡素で効率的・効果的な県政運営を推進することとし、推進項目として「県民等と県との役割分担の明確化」、「行政サービスの外部化の推進」をあげている。

「県民等と県との役割分担の明確化」の中では、県民・民間と県との役割分担を明確にし、「民間でできることは民間で」という基本原則の徹底を図ることとしている。

また、「行政サービスの外部化の推進」の中では、平成15年度中に外部委託の指針を検討・策定し、限られた財源・人材の有効活用と質の高いサービスの提供を図るとしている。

一方、近時官公庁において、各種業務委託にまつわる契約をめぐってしばしば問題提起がなされるなどしていることから、業務委託契約の検証の必要性が認められた。

行財政改革面からの検証、地方自治法財務関係規定面からの検証、県民サービスの向上面からの検証が必要と判断して本年度のテーマとした。

第4 外部監査対象期間

平成15年4月1日から平成16年3月31日

(必要がある場合は、前後の年度にわたることもある。)

第5 外部監査実施期間

平成16年6月28日から平成17年3月24日まで

第6 外部監査人補助者

- 久保嶋 仁
- 小俣 光文
- 加藤 隆博
- 星野 正司
- 庄司 末光
- 大坪 秀憲
- 梶原 稔
- 小林 春夫
- 塚田 祥
- 小杉 重雄
- 中嶋 正

佐々木 威夫

第7 利害関係

外部監査の対象とした事件について、法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。  
包括外部監査契約は、利害関係があることから、監査対象から除外して実施した。

第2部 外部監査対象の概要

第1 外部監査の対象

山梨県の委託料は平成15年度で、4,976件、264億5,548万7千円となっている。

このうち、今回監査で対象としたのは、調査研究委託305件1,145,966千円のうち3,000千円以上の62件979,099千円建物等管理委託858件1,089,077千円のうち3,000千円以上の78件728,610千円事務処理委託1037件3,902,087千円のうち3,000千円以上の219件3,211,566千円の合計359件4,919,275千円を抽出して実施した。

全体に比較して、件数で7.2%、金額で18.6%を対象とした。

第2 外部監査の要点及び監査手続

事前に平成15年度山梨県歳入歳出決算第13節「委託料」から執行された事業の全数調査を行った。

その結果を踏まえて、どこまでを監査対象とするかを検討し、「調査研究委託」、「建物等管理委託」、「施設運営管理委託」、「事務処理委託」、「工事関係委託」、「その他委託」に6区分し、今回監査では「調査研究委託」、「建物等管理委託」、「事務処理委託」の3種類2,200件6,137,130千円に絞り、さらに、金額で3,000千円以上のものを対象とした。

その上で、調査個表により、個別委託事業ごとに調査し、関係資料の収集を行ったうえで、ヒアリングを実施した。

1 監査の要点

「調査研究委託」は、各部において「調査研究テーマ及び実施方法等の決定」、「委託契約」「進行管理と成果品の検査」、「成果品の利・活用」の流れで実施さ

れている。

また、「事務処理委託」、「建物等管理委託」は、各部において「委託業務の範囲及び実施方法等の決定」、「委託契約」、「進行政管理と業務処理結果の検査・指導」、「支払い」の流れで実施されている。

そこで、今回の監査ではこのフローを基本に4つの観点ごとにそれぞれ着眼点を定め、検討することとした。

- (1) 委託の必要性について
  - ① 調査研究の目的は明確なものとなっているか。
  - ② 県の事務事業執行において、必要不可欠の調査研究か。
  - ③ 県の構想・計画や県政の動向から見てその調査研究は適合しているか。
- (2) 委託の実施方法について
  - ① 調査研究の対象範囲は適切か。
  - ② 調査研究の方法は、調査研究目的から見て適切なものとなっているか。
  - ③ 委託業務の対象範囲は適切か。  
—委託料に係る仕様書、設計書等の作成及びその承認に関する手続きは適切に実施されているか。—
  - ④ 委託業務の方法は、委託目的から見て適切なものとなっているか。
  - (3) 委託内容から見て外部に委託すべき内容か。  
主として経済性及び効率性の面から検証する。
  - (4) 契約方法について
    - ① 委託先の選定方法及び入札手続き等は適正に行われているか。  
—委託先の選定方法の妥当性・契約種別等の契約手続きの妥当性・随意契約を行う妥当性—
    - ② 仕様書、見積書、予定価格調書、契約書、成果物、完成認定書、請求書等の必要書類は適正に作成、保管されているか。  
—予定価格の積算方法の妥当性—
    - ③ 契約内容（契約変更の場合はその変更内容）は、契約書上明らかとなっており、契約手続きが適正に行われているか。
  - (5) 進行政管理・検査について
    - ① 委託業務の監督、検査、検収手続きは、適正に行われているか。  
—契約履行の管理と検証方法の妥当性—
    - ② 委託料の支払いは、適切に行われているか。  
—支出手続きの管理と検証方法の妥当性—
  - (6) 委託結果の利・活用について

① 成果は、当初目的に沿って活用されているか。

② 成果は、他の事業にも活かせるものとなっているか。

③ 成果は、公表されているか。

など委託の主として経済性及び有効性の面から検証する。

(7) 委託による処理の評価は行われているか

委託により効率化が図られているか。

## 2 主な監査手続き

(1) 監査対象とした平成15年度支出額3,000千円以上の委託料について各部及び機関から、次の書類を入手、閲覧し、チェックリストを用いて、その合規性・有効性を確かめた。

- ・ 設計書・仕様書
  - ・ 見積書
  - ・ 指名業者選定調書
  - ・ 予定価格調書
  - ・ 契約書
  - ・ 支出負担行為伺い
  - ・ 委託業務監督調書
  - ・ 再委託通知
  - ・ 履行完了届
  - ・ 検査調書
  - ・ 請求書
  - ・ 支出命令書ほか
- (2) (1)の結果、生じた疑問点、不明点等につき、各担当部局へのヒアリング及び追加資料の提出を受けて調査した。

## 第3 業務委託の概要

業務委託とは、委託者がその業務の処理を委託者に委ねるもので、契約当事者間の信頼関係を重要な要素とし、受託者の責任において業務の処理を行わせ、その成果に対して委託者から報酬が支払われるものをいう。

地方公共団体が行う業務の委託は、当該団体が直接実施するよりも、他の者に実施させるほうが効率的なものについて行われ、「委託しようとする業務の処理に関する民間の持つノウハウを活用する。」「民間の持つ高度・専門的知識を活用する。」「同種・大量業務の効率的処理のノウハウを活用する。」などの狙いを持って行われる。

その際の手段として、契約による民間等への委託という方法が用いられる。

1 契約の方式

法第 234 条は、第 1 項で「売買、賃貸、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する。」とし、第 2 項で「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、これによることができる。」として、一般競争入札を原則と位置づけている。

一般競争入札とは、不特定多数の者を入札（競争の参加者に文書で契約の条件等の内容を表示させる方法）に参加させ、契約の相手方となるために競争させる方法である（別冊法学セミナー基本法コンメンタル地方自治法 270 頁）。

指名競争入札とは、資産・信用その他にあらかじめ適切と認める特定多数の者を通知によって指名し、入札の方法によって競争させる方法である。

随意契約とは、競争の方法によらないで、特定の相手方を任意に選択して締結する方法である（同書 271 頁）。県における随意契約の方法には、見積合わせ、一者随意契約、企画提案方式の 3 種類がある。見積合わせは、複数の者から見積書を提出させ相手方を決定する方法である。一者随意契約は、1 者から見積書を提出させ相手方を決定する方法である。企画提案方式は、県の目的・狙いなどを仕様書に示した上で、複数の者に企画・アイデアを提出させ、その内容を比較検討して採用する者を決定する方法である。

2 一般競争入札

この方式は、普通地方公共団体の契約締結方法の中で原則的方法であり、指名競争入札、随意契約等は地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。（以下「政令」という。））で定められる場合に該当するときのみ用いることができることとされている。この方式が原則的な方式とされる理由や長所として、政令で定める一定の資格を有している限り誰でも契約の相手になりうる機会を保障していること、地方公共団体にとってもできるかぎり有利な相手方を選択できること、及び契約手続きを公開して特定業者と契約事務担当職員との間の不正を防止できることなどがあげられている。

しかし、一般競争入札のこのような長所が、他方で短所となる場合がある。たとえば、特別の資格を問わず誰もが入札に参加できることから、契約の履行が確実に期待できる等の契約条件にふさわしい者が落札するとは限らないので地方公共団体が思わぬ損害を被ることがあるとされる。また、手続きが煩瑣で経費がかかるという批判もある（同書 270 頁）。一般競争入札の欠点を補うために「総合評価一般競争入札」（政令第 167 条の 10 の 2 第 3 項）方式が定められた。これは、

価格以外に一定の基準を満たすことを競争参加の要件として設定し、落札者の決定に当たって、「価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申し込みをした者を落札者とすることができる。」（政令第 167 条の 10 の 2 第 1 項）という総合的な評価を可能にするものである。県は、後に触れることになるが、一般競争入札方式での契約の相手方決定の件数は、きわめて少ないのが実情である。

3 指名競争入札

この方式は、政令で定める場合に該当するときに限って、これによることができるとされているものである。政令第 167 条では、指名競争入札によることができる場合として、

- ① 工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質が一般競争入札に適しないものをするとき。
  - ② その性質又は目的により競争に加わるべきもの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契約をするとき。
  - ③ 一般競争入札に付することが不利と認められるとき。
- と規定している。

県における業務委託に当たって、競争入札方式をとった契約の多くが、原則とされる一般競争入札方式ではなく、この方式によるものとなっている。

4 随意契約

(1) 政令  
この方式は、政令で定める場合に該当するときに限って、これによることができるとされているものである。政令第 167 条の 2 及び別表では、都道府県が随意契約によることができる場合として、

- ① 売買、賃貸、請負その他の契約でその予定価格が契約の種類に応じ、次に定める額の範囲内において、都道府県が規則で定める額を超えないものをするとき。

工事又は製造の請負	250万円
財産の買入れ	1600万円
物件の借入れ	80万円
財産の売払い	500万円
物件の貸付	30万円
前各号に掲げるもの以外のもの	100万円

- ② 不動産の買入れ又は借入れ、都道府県が必要とする物品の製造、修理、加工、

又は納入に使用させるため必要な物品の売り払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

- ③ 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。
- ④ 競争入札に付することが不利と認められるとき。
- ⑤ 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があるとき。
- ⑥ 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。
- ⑦ 落札者が契約を締結しないとき。

(2) 規則等

- ① 政令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号の要件について、山梨県財務規則 (昭和 39 年 3 月山梨県規則第 11 号。以下「規則」という。) 第 137 条は、随意契約ができる場合は、契約の予定価格が次の表の左欄に掲げる契約の種類に応じて右欄に掲げる額を超えないものと規定している。

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	30万円
前各号に掲げるもの以外のもの	100万円

以下の各号については、県全部局に適用できるものはないが、「建設工事における随意契約の指針」(平成 4 年 4 月 1 日)において次のように定めている。

- ② 政令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号 (契約の性質又は目的が競争入札に適しないとき) の要件について、
  - ア 特殊な技術、機器又は設備等を必要とする工事で特定のものとして契約を締結しなければならない契約の目的を達成できない場合 (特殊工法等の新開発工法等を用いる必要がある工事等 4 種類指定)

イ 施工上の経験、知識を特に必要とする場合、又は現場の状況等に精通したものに施工させる必要がある場合 (本施工に先立ち行われる試験的な施工の結果、当該試験的な施工を行った者に施工させなければならない工事等 3 種類指定)

をこれに当たると規定している。

- ③ 政令第 167 条の 2 第 1 項第 3 号 (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) について、堤防崩壊、道路陥没等の災害に伴う応急工事等 (3

種類の工事を指定) をこれに当たるとしている。

- ④ 政令第 167 条の 2 第 1 項第 4 号 (競争入札に付することが不利と認められるとき) について、
  - ア 当初予期し得なかった事情の変化等により必要となった追加工事及び本体工事と密接に関連する付帯的な工事で、現に契約履行中の施工者に履行させた場合、工期の短縮、経費の節減が確保できる等有利と認められる場合
  - イ 前工事に引き続き施工される工事で、前工事の施工者に施工させた場合は、工期の短縮、経費の節減、安全・円滑かつ適切な施工が確保できる等有利と認められる場合
  - ウ 他の発注者の発注に係る現に施工中の工事と交錯する箇所での工事で当該施工中の者に施工させた場合、工期の短縮、経費の節減に加え、工事の安全・円滑かつ適切な施工を確保する上で有利と認められる場合

- ⑤ 政令第 167 条の 2 第 1 項第 5 号 (著しく有利な価格で契約を締結できる見込みがあるとき) について、特定の施工者が開発し、又は導入した資機材、作業設備、新工法等を利用することとした場合には、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場合をこれに当たるとしている。

- ⑥ 政令第 167 条の 2 第 1 項第 6 号 (再度の入札に付し落札者がいないとき) について、入札執行回数に限度内において落札者がいないときは、予定価格と最低入札金額との差が小額で随意契約ができると認められる場合は、最低金額の入札者と協議のうえ予定価格の範囲内で随意契約ができるとしている。

- ⑦ 政令第 167 条の 2 第 1 項第 7 号 (落札者が契約を締結しないとき) について、競争入札において落札したにもかかわらず、当該落札者が契約の締結に応じない場合には、履行の意思がないと認め落札金額の範囲内で他の者と随意契約ができるとしている。

5 業務の委託手続

(1) 新規の業務委託

- ① 新たに業務を委託しようとするときは、
    - ア 法令に適合しているか
    - イ 行政責任が確保できるか
    - ウ 県民サービスを維持増進することができるか
- 等について検討して、委託するかどうかを決定することになる。

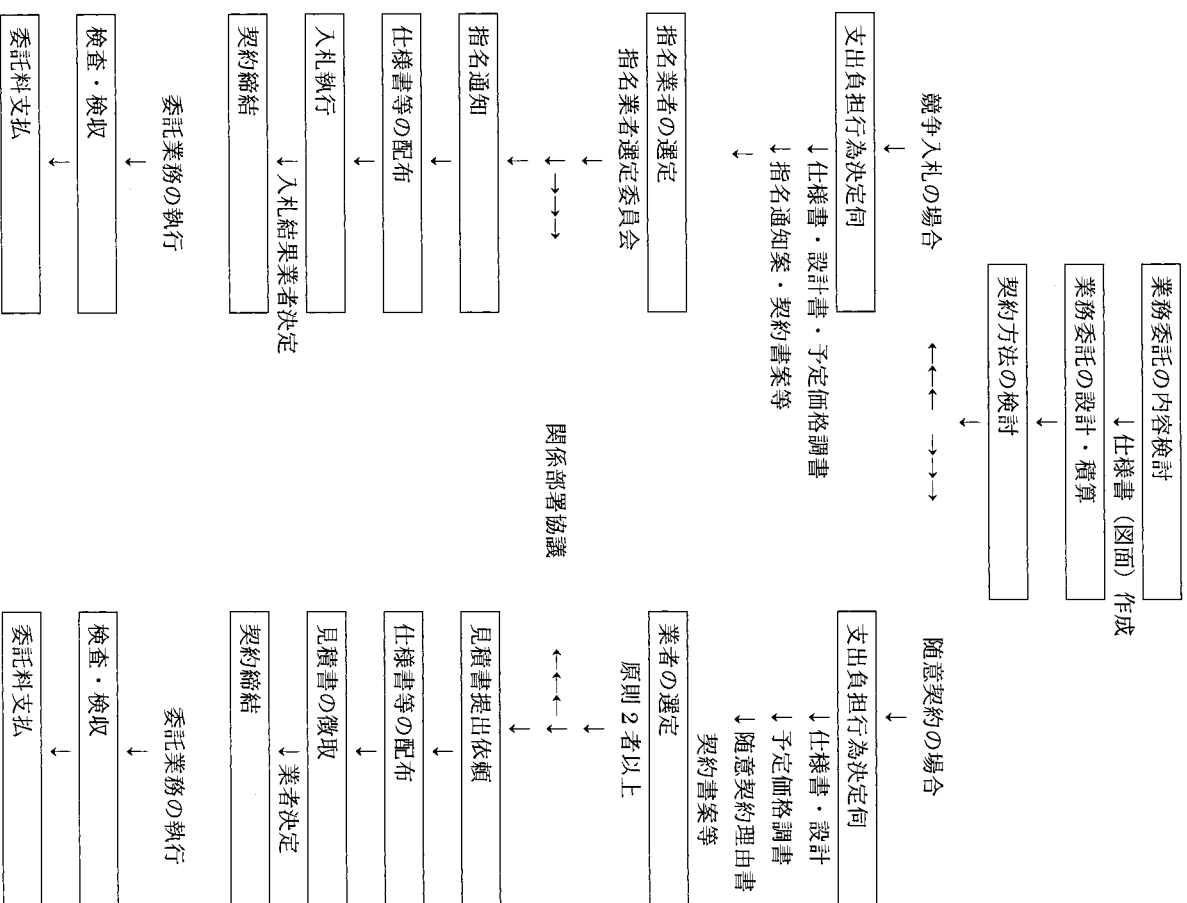


② 予算措置  
 検討の結果、委託することとされた場合、委託に要する予算を措置するため、  
 規則で定める予算に関する手続きを経て、議会の承認を受けることになる。(法  
 第 211 条)

(2) 継続の業務委託  
 継続して業務を委託しようとするときは (1) で検討した事項に加えて、  
 ア 業務を委託して実施した事業の効果がどうかであったか。  
 イ 継続して業務を委託して実施することの意義はあるか。  
 ウ 委託する業務に関する周辺の事情に変化はないか。  
 等について検討し、継続して委託するかどうかを決定することになる。  
 予算措置については (1) と同様である。

(3) 業務委託の手順

業務委託の標準的な手順は、次のとおりである。



第4 山梨県の業務委託

1 概要

山梨県における委託料は、表のとおり、歳出総額の5%台半ばで推移してきている。委託料は、公共事業費の推移がその構成比を落としてきているのに比べ、これを維持しながら、県行政の中での県民サービス増進のためのツールとしての重要性を増してきていることを示すものといえることができる。

委託料決算額過去5年度間の推移

(単位：千円、%)

	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
歳出総額：a	521,187,652	516,036,100	521,045,007	504,539,587	491,646,912
委託総額：b	27,502,435	28,030,337	29,083,308	28,644,581	27,245,331
b / a	5.3	5.4	5.6	5.7	5.5
公共事業費：c	178,406,409	165,763,933	158,983,062	155,013,576	141,985,846
c / a	34.2	32.1	30.5	30.7	28.9

(注) 県財政課提供のデータをもとに監査人が作成した。

平成15年度に実施された業務委託件数は、総計で4,976件である。種類別に見ると、調査研究委託306件(6.15%)、建物等管理委託858件(17.24%)、施設運営管理委託50件(1.00%)、事務処理委託1,037件(20.84%)、測量等工事関連業務委託2,329件(46.80%)、その他業務委託396件(7.96%)となっている。

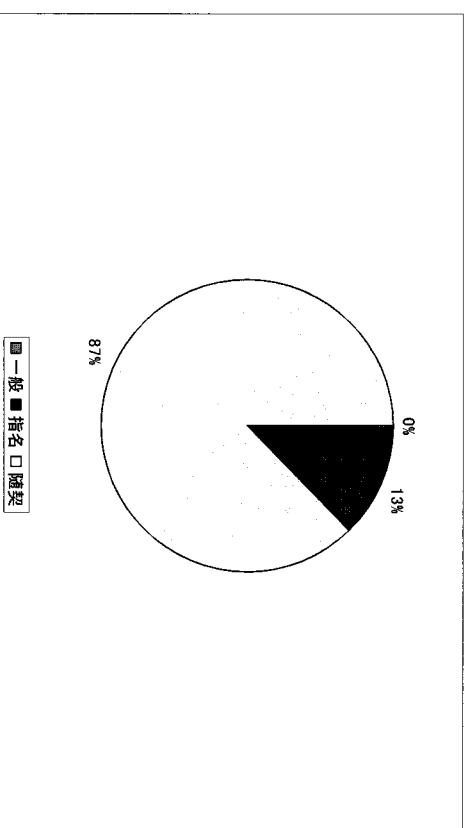
2 事前調査結果

今回の監査に先立って、県が委託しているものの全件について実施した事前調査の結果を分析したものは次のとおりである。

(1) 1件ごとの契約種類の判明しているもの(主に工事に係る委託については、件数が膨大となるため、事前調査のなかで1件ごとの詳細情報は入手していない。)2,602件について、契約種別に見てみると

契約種別	件数	割合
一般競争入札	10	0.38%
指名競争入札	326	12.53%
随意契約	2,266	87.09%
合計	2,602	100%

(随意契約には企画提案方式を含めている)

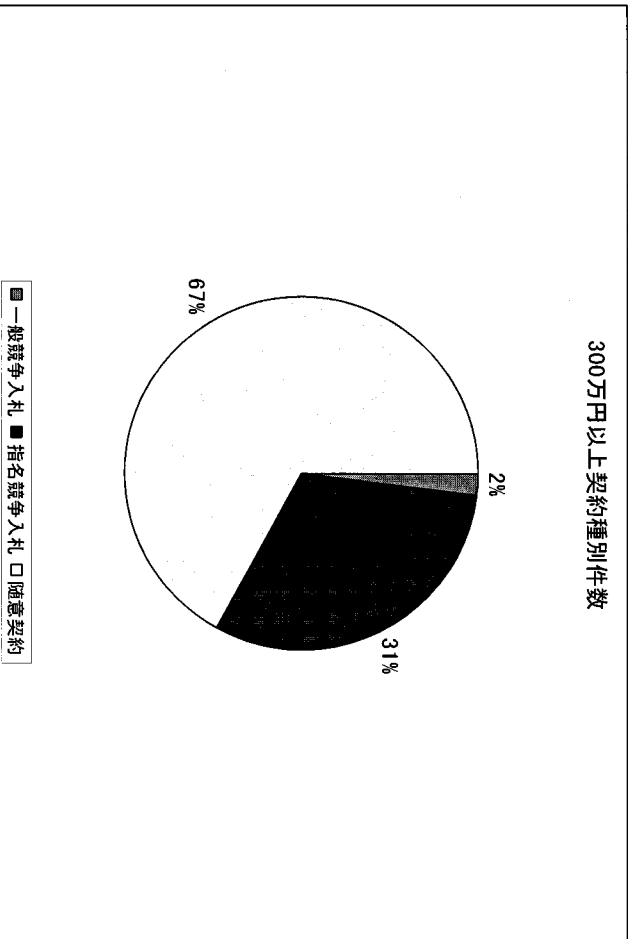


図のように、87%が随意契約であり、指名競争入札が13%、一般競争入札は0.38%である。

(2) 1件 300万円以上の契約（1件ごとの予定価格が判明しているもの（主に工事に係る委託については、件数が膨大となるため、事前調査のなかで1件ごとの詳細情報は入手していない。））468件についてみると、

契約種別	件数	割合
一般競争入札	9	2%
指名競争入札	146	31%
随意契約	313	67%
合計	468	100%

300万円以上契約種別件数



全件での分析に比較して、随意契約の構成比が小さくなっているものの、依然として67%と高率となっている。

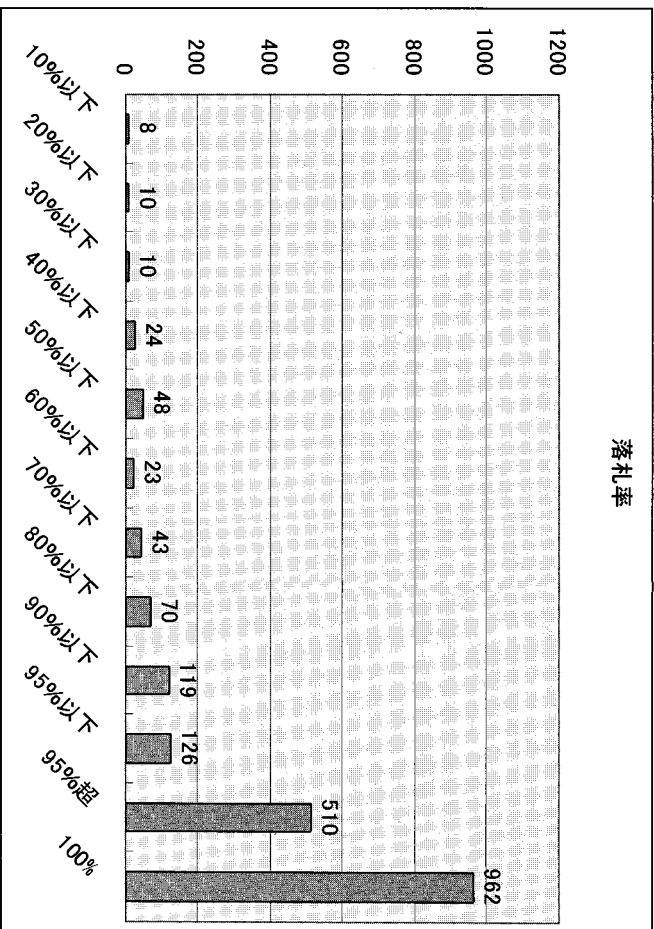
(3) 落札率  
落札率の判明する契約 1953件（主に工事に係る委託については、件数が膨大となるため、事前調査のなかで1件ごとの詳細情報は入手していない。）のうち、962件は予定価格と契約額がまったく同一で、全体の49%にあたる。このうち指名競争入札においても予定価格と契約額がまったく同一のものが14件あった。

落札率	10%以下	20%以下	30%以下	40%以下	50%以下	60%以下
件数	8	10	10	24	48	23

落札率	70%以下	80%以下	90%以下	95%以下	95%超	100%
件数	43	70	119	126	510	962

落札率

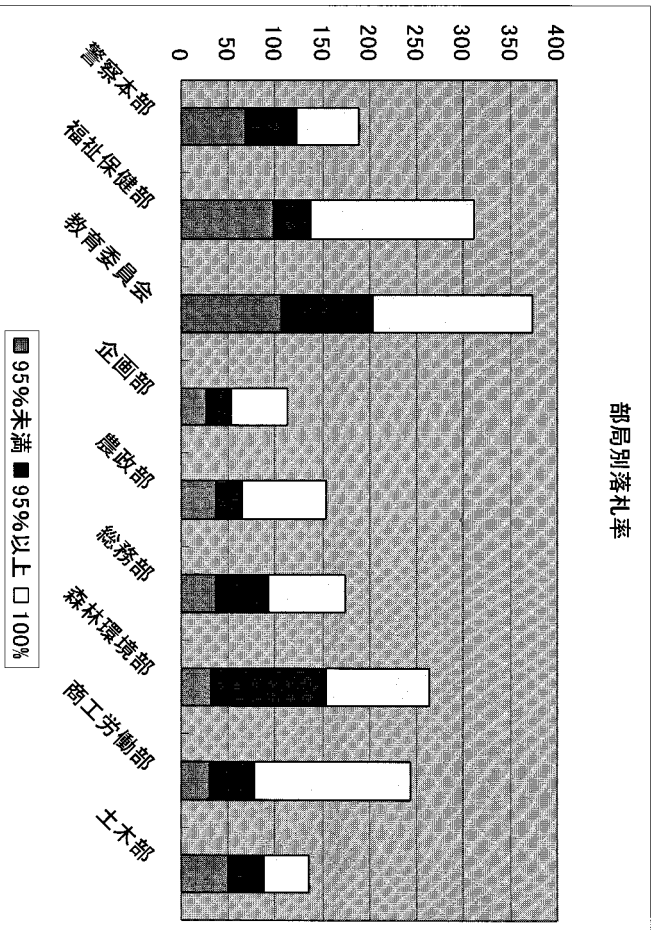




部局別に見ると以下のようになっている。

	95%未満	95%以上	100%	合計
警察本部	68	55	66	189
福祉保健部	98	39	173	310
教育委員会	106	97	171	374
企画部	27	26	59	112
農政部	37	28	88	153
総務部	37	55	82	174
森林環境部	31	123	108	262
商工労働部	29	48	166	243
土木部	49	38	49	136
合計	481	510	962	1953

部局別落札率

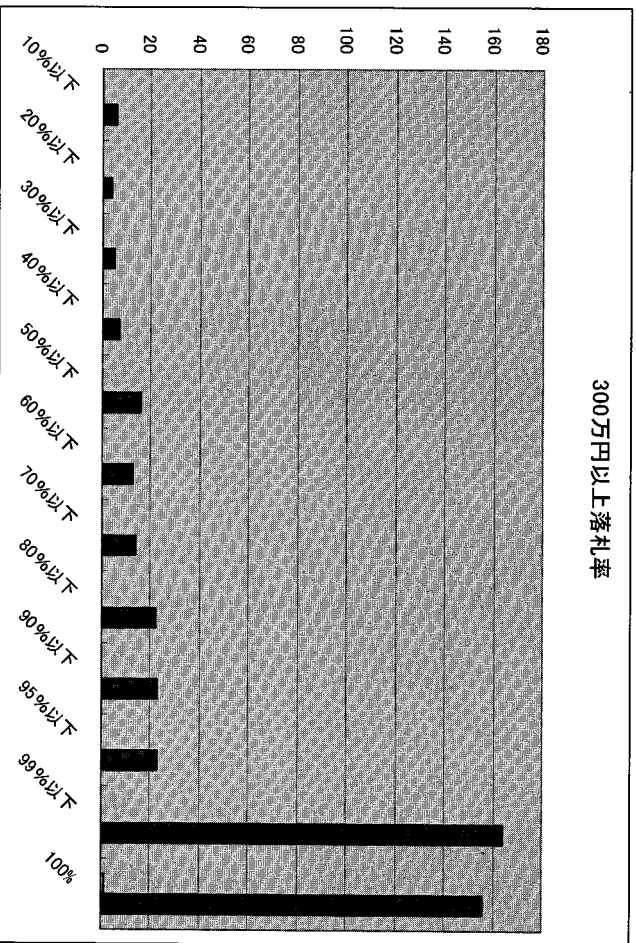


(注) 出納局、観光部、観光部、観光部、観光部の数値は入れていない。

300万円以上の契約（契約変更により当初の予定価格以上となった16件を除く）453件についても、同様に落札率を見ると、以下のようなになる。156件は予定価格と契約額がまったく同一であり、これは全体の34%にあたる。

落札率	件数
10%以下	6
20%以下	4
30%以下	5
40%以下	7
50%以下	16
60%以下	13
70%以下	14
80%以下	22
90%以下	23
95%以下	23
99%以下	164
100%	156
	453

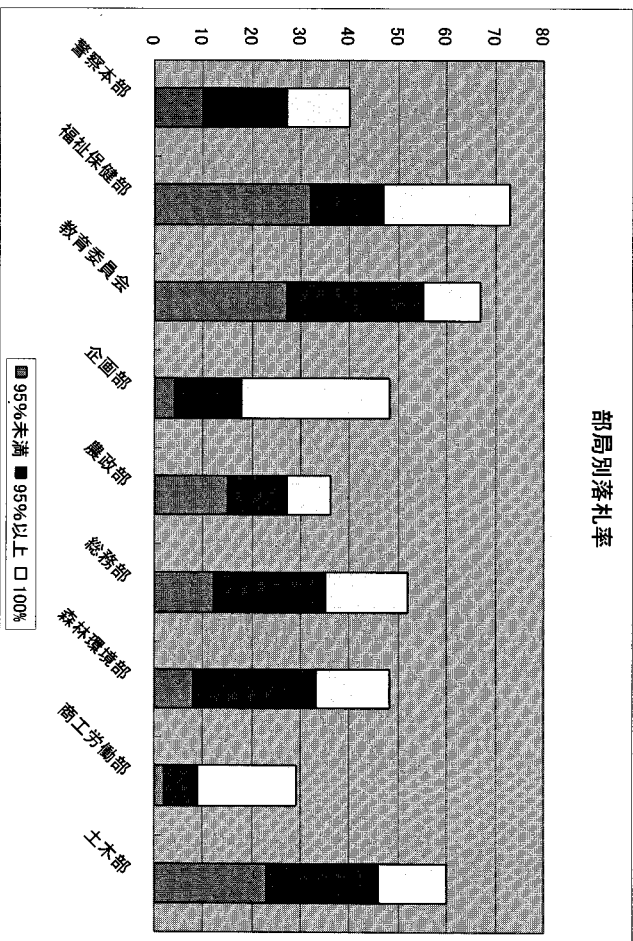
300万円以上落札率



各局局別に見ると以下のようになっている。

	95%未満	95%以上	100%	合計
警察本部	10	17	13	40
福祉保険部	32	15	26	73
教育委員会	27	28	12	67
企画部	4	14	30	48
農政部	15	12	9	36
総務部	12	23	17	52
森林環境部	8	25	15	48
商工労働部	2	7	20	29
土木部	23	23	14	60
	133	164	156	453

部局別落札率



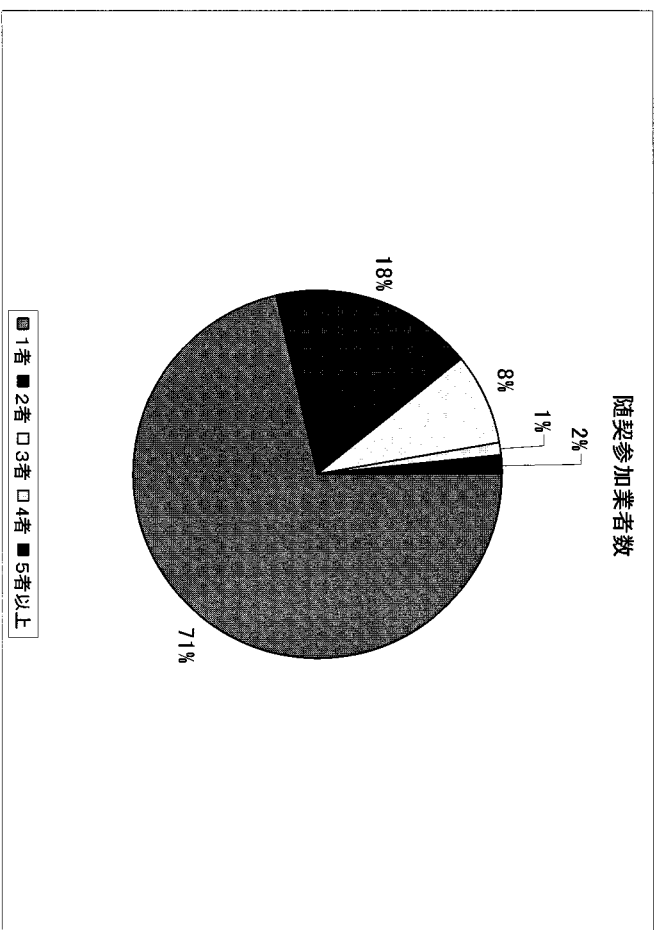
(注) 出納局、観光部、人事委員会、議会の数値は入れていない。

(4) 随意契約

随意契約のうち参加業者数の明らかな2,001件(主に工事に係る委託については、件数が膨大となるため、事前調査のなかで1件ごとの詳細情報は入手していない。)について参加業者数の内訳を見ると以下のとおりとなっている。

見積業者数	契約件数	随意契約に占める割合
1者	1,428	71.36%
2者	355	17.74%
3者	164	8.20%
4者	23	1.15%
5者以上	31	1.55%
合計	2,001	100%

1者随意契約の割合は71.36%となっている。

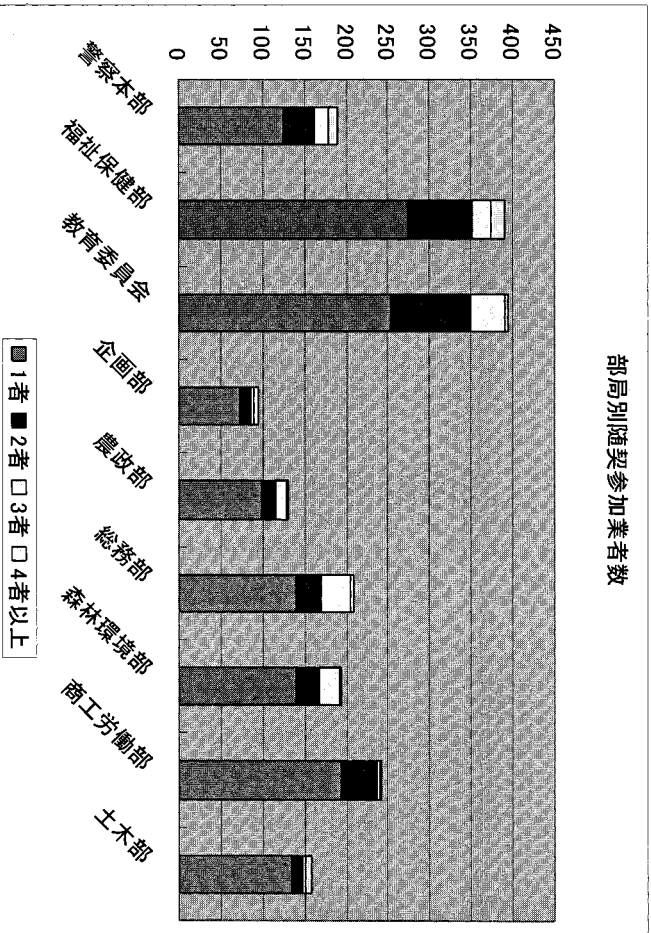




随意契約の参加者数を部局別に見ると以下のとおりとなっている。

	1者	2者	3者	4者以上	計
警察本部	125	37	17	11	190
福祉保健部	274	78	21	18	391
教育委員会	252	98	41	3	394
企画部	73	12	5	5	95
農政部	98	17	13	2	130
総務部	139	30	36	3	208
森林環境部	140	27	24	2	193
商工労働部	193	44	2	3	242
土木部	134	12	5	7	158
	1428	355	164	54	2001

部局別随意契参加者数



随意契約は、複数の業者による見積もり合わせを行い、競争性の中で契約金額を決めるよう定められているが、例外的に、一者のみの見積もりで随意契約ができる場合がある。しかしながら、表のように例外処理によるものの件数が非常に多い状態となっている。

(5) 指名競争入札

指名競争入札の参加者数の内訳は以下のとおりとなっている。

指名業者数	契約件数	構成比
1者	1	0.3%
2者	27	8.31%
3者	56	17.23%
4者	40	12.31%
5者	142	43.69%
6者	36	11.08%
7者	9	2.77%
8者	6	1.85%
9者	2	0.62%
10者以上	6	1.85%
合計	325	

