

# 平成19年度包括外部監査結果報告書の要旨

公認会計士 西山 俊明

## 【1】包括外部監査の概要

### 1. 選定した特定の事件（監査テーマ）

委託契約の契約事務の執行について

### 2. 特定の事件の選定理由

岡山市は、平成19年6月に「新岡山市行財政改革大綱」（短期計画編）の改定を公表し、年間縮減額約200億円（事業費ベース）を掲げている。このうち「経費（人件費除く）節減等の財政効果」については約100億円を目標としているが、経費節減のためには市における事務の見直しが重要となる。特に契約を締結して執行される事務も多いと思われ、契約事務の見直しへの取組みは重要な課題となると考える。また、上記「新岡山市行財政改革大綱」においては、「民間活力の積極的活用」も掲げており、今後、民間への委託契約が増加することが見込まれている。一方、市の事務の執行における情報システムの重要性は非常に高くなっている。政令指定都市を目指している市においては、今後、情報システム整備に関する委託契約も増加することが予想され、現時点における情報システムに係る調達・保守等の委託契約事務の適正性について監査することも必要と考える。

このような状況下において、委託契約事務が適正に執行されているか、住民の福祉の増進に努め最少の経費で最大の効果を挙げるようにしているか等について包括外部監査を実施することが有用であると考えます。

### 3. 個別検討対象契約等の抽出

次ページの表のとおり69件の個別検討対象契約等（市の一般会計・特別会計において「節番号13委託料」で会計処理したもの、及び地方公営企業会計における委託料を対象としており、指定管理者制度導入施設の協定も含む。）を抽出した。

## 【2】岡山市委託契約の分析（概要）

平成18年度委託料（一般会計・特別会計）において、契約方法（一般競争入札、指名競争入札、随意契約（見積合わせ有）、単独随意契約（見積合わせなし））の別に分類し、金額ベースで見ると<sup>（注）</sup>、「単独随意契約」が82.8%（18,869百万円）も占める。このうち、1件当たり1億円以上の契約が66.3%（12,501百万円）を占めている。これに対し「随意契約（見積合わせ）」は1.0%（236百万円）である。市において指名競争入札の要件を満たさない契約（契約金額50万円未満、または委託業務が地方自治法施行令第167条の2第1項各号を満たす例外的な場合）については、随意契約を採用し、2人以上のものから見積書を徴さなければならない、としているが、当該原則に反して多くの契約が市契約規則第24条第2項を適用した例外的方法（単独随意契約）を採用している、といえる。

（注）今回の分類にあたり、市の契約担当各課に対して依頼し、集計したものである。また、指定管理者制度導入分は、厳密には「契約」ではないため、分類外とした。したがって、市会計課データから集計される委託料25,320百万円のうち、有効回答を集計したものの4,277件、22,797百万円（有効回答割合90.0%）を対象に分析した。

【個別検討対象契約一覧表】

参照番号 ・記号	契約名	金額 (千円)	担当課	契約方法	報告書本編 記載箇所
1	家屋調査等業務委託(18-東2)	8,190	下水道局東部建設課	指名競争入札	第4【1】
2	岡東処理区ほか汚水管理設 工事現場監理業務委託	11,550	下水道局東部建設課	指名競争入札	第4【2】
3	旭西浄化センター脱水ケーキ セメント資源化搬出処理業務委託	44,604	下水道局 旭西浄化センター	指名競争入札	第7【3】1
4	天瀬ポンプ場他遠隔装置 点検業務委託	11,550	下水道局 旭西浄化センター	指名競争入札	第7【3】2
5	本庁舎等清掃業務委託	60,469	総務局管財課	単独随意	第6【2】1
6	本庁舎等警備他業務委託	38,115	総務局管財課	単独随意	第6【3】1
7	分庁舎警備業務委託	2,633	総務局管財課	単独随意	第6【3】2
8	保健福祉会館警備業務委託	3,915	総務局管財課	単独随意	第6【3】3
9	馬屋下コミュニティハウス(指定管理者)	216	安全・安心 ネットワーク推進室	指定管理者(単独)	第9【3】1
10	祇園用水路その1浚渫藻刈作業委託	664	経済局農業施設課	単独随意	第5【1】
11	岡山城天守閣(指定管理者)	862	経済局観光課	指定管理者(単独)	第9【3】2
12	おかやま備前焼工房(指定管理者)	7,217	経済局観光課	指定管理者(優先)	第9【3】3
13	足守プラザ(指定管理者)	27,245	経済局観光課	指定管理者(優先)	第9【3】4
14	三丁目劇場の委託	7,690	経済局産業課	単独随意	第9【3】8
15	保育園の警備委託	3,238	保健福祉局保育課	指名競争入札	第6【3】5
16	私立保育園運営費委託料	6,376,624	保健福祉局保育課	単独随意	第5【2】
17	私立保育園特別委託料	552,660	保健福祉局保育課	単独随意	第5【3】
18	岡山市立雄神老人憩の家(指定管理者)	610	保健福祉局 高齢者福祉課	指定管理者(優先)	第9【3】 5(1)
19	岡山市立松尾園(指定管理者)	4,412	保健福祉局 高齢者福祉課	指定管理者(優先)	第9【3】 5(2)
20	ごみ収集等業務委託契約(本庁管内その1)	453,600	環境局環境事業課	単独随意	第5【5】
21	岡南環境センター灰溶融設備他 運転管理業務委託	121,380	環境局環境施設課 岡南環境センター	単独随意	第5【6】
22	当新田環境センター焼却設備等 施設運転管理業務委託	243,075	環境局環境施設課 当新田環境センター	単独随意	第5【6】
23	東部クリーンセンター焼却施設 運転管理業務委託	121,800	環境局環境施設課 東部クリーンセンター	単独随意	第5【6】
24	東部リサイクルプラザ 運転管理業務委託	217,198	環境局環境施設課 東部リサイクルプラザ	単独随意	第5【6】
25	当新田環境センター焼却設備等 定期点検調整業務委託	121,800	環境局環境施設課 当新田環境センター	単独随意	第5【7】
26	正義埋立処分地汚水処理施設 の汚泥除去及び清掃業務委託	8,385	環境局環境施設課	単独随意	第6【2】2
27	自転車等駐車場 (指定管理者)	130,441	都市整備局 交通政策課	指定管理者(公募)	第9【3】6
28	市内主要公園緑地他 管理運営等委託	403,200	都市整備局 公園緑地課	単独随意	第9【3】 7(1)
29	岡山市浦安総合公園他7公園 (指定管理者)	393,097	都市整備局 公園緑地課	指定管理者(優先)	第9【3】 7(2)
30	市道清掃業務委託	52,000	都市整備局 道路保全課	単独随意	第6【2】3
31	市道舗装維持修繕事業業務委託	35,000	都市整備局 道路保全課	単独随意	第7【3】3
32	西大寺支所の警備及び宿直業務	10,799	西大寺支所総務課	単独随意	第6【3】4
33	公民館清掃業務委託	68,617	教育委員会 中央公民館	指名競争入札	第6【2】4
34	岡山市立少年自然の家 清掃業務委託	8,720	教育委員会 少年自然の家	単独随意	第6【2】5
35	東川原地内他下水管きよ 清掃作業委託	977	下水道局 下水道保全課	単独随意	第5【8】
36	京橋町地内下水管きよ 調査作業委託	945	下水道局 下水道保全課	単独随意	第5【9】
37	旭西浄化センター合流改善 詳細設計等業務委託	54,820	下水道局 計画調整課	単独随意	第5【10】
38	一宮浄化センター200系 投入槽清掃業務委託	2,909	下水道局 一宮浄化センター	単独随意	第6【2】6

参照番号・記号	契約名	金額 (千円)	担当課	契約方法	報告書本編 記載箇所
A	福祉総合システム開発	190,124	保健福祉局 中央福祉事務所	随意 (アホーガル方式)	第10【2】
B	福祉総合システム保守運用管理	(H19) 17,369	保健福祉局 中央福祉事務所	単独随意	第10【2】
I	平成18年度地域情報 センター運用保守業務(前期)	19,656	企画局情報企画課 地域情報センター	単独随意	第10【2】
J	平成18年度地域情報 センター運用保守業務(後期)	9,828	企画局情報企画課 地域情報センター	指名競争入札	第10【2】
K	戸籍情報システム開発委託 (平成17年度)	(H17) 570,234	市民局市民課	随意 (アホーガル方式)	第10【2】
L	戸籍情報システム統合作業委託	66,150	市民局市民課	単独随意	第10【2】
M	戸籍情報システム保守・ 運用管理業務(平成17年度)	(H17) 13,556	市民局市民課	単独随意	第10【2】
N	戸籍情報システム保守・ 運用管理業務(平成18年度)	13,556	市民局市民課	単独随意	第10【2】
O	国民健康保険システム改良作業委託 (70歳未満高額療養費現物給付対応 等作業委託)	52,967	企画局 情報システム課	単独随意	第10【2】
P	固定資産税及び市税宛名 管理システム統合作業委託	189,662	企画局 情報システム課	単独随意	第10【2】
Q	岡山市庁内LAN運用管理作業委託	7,560	企画局 情報システム課	単独随意	第10【2】
R	平成18年度電算処理運用 管理技術者派遣業務	50,454	企画局 情報システム課	単独随意	第10【2】
S	平成18年度電子計算機各種装置 のオペレーション作業者派遣	20,214	企画局 情報システム課	単独随意	第10【2】
T	国民健康保険システム 統合作業委託	119,795	企画局 情報システム課	単独随意	第10【2】
	一般・特別会計合計	10,952,224			
39	入院・外来医事業務委託	56,435	病院局 市民病院医事課	単独随意	第8【3】1
40	休日受付・夜間受付業務委託	12,222	病院局 市民病院医事課	単独随意	第8【3】2
41	設備総合管理委託	49,014	病院局 市民病院総務課	単独随意	第8【3】3
42	清掃業務委託	36,025	病院局 市民病院総務課	単独随意	第8【3】4
43	特別清掃(ホスピタルサニテーション)業務委託	31,092	病院局 市民病院総務課	随意(見積合わせ)	第8【3】5
44	常駐警備業務委託	12,033	病院局 市民病院総務課	随意(見積合わせ)	第8【3】6
45	電話交換業務委託	11,019	病院局 市民病院総務課	単独随意	第8【3】7
46	入院・外来医事業務委託	8,135	病院局 せのお病院	単独随意	第8【3】8
47	せのお病院内清掃業務委託	4,536	病院局 せのお病院	入札	第8【3】9
48	入院・外来医事業務委託	11,655	病院局 金川病院	単独随意	第8【3】10
49	金川病院日常及び定期清掃業務委託	4,821	病院局 金川病院	随意(見積合わせ)	第8【3】11
C	都市情報システム運用保守委託	2,917	水道局	単独随意	第10【2】
D	平成18年度電子計算機関連業務委託	10,735	水道局	単独随意	第10【2】
E	令書等処理業務(単価契約)	13,326	水道局	単独随意	第10【2】
F	平成18年度水道管路図面等管理業務	71,999	水道局	単独随意	第10【2】
G	平成18年度病院情報 システム保守管理業務	7,610	病院局市民病院 医事課	単独随意	第10【2】
H	医療情報システム運用 管理支援業務	6,169	病院局市民病院 医事課	随意(見積合わせ)	第10【2】
	地方公営企業会計合計	349,743			
	合計	11,301,967			

(注) 記号のもの(A~H)は、情報システムの調達・保守に関する契約である。

(注) 抽出契約合計額11,301,967千円のうち、平成17年度契約は583,790千円、平成19年度契約は17,369千円である。

### 【3】結果及び意見の総括

#### 1. 許容価格積算に関する指摘

##### (1) 単価積算誤りについて(監査の結果)

ごみ収集等業務委託契約の許容価格(一般的には予定価格というが、市では許容価格という。)の積算において、ごみ収集車1台あたり単価を正しく集計していなかった。正確な許容価格を算出し、当該許容価格未満をもって契約金額とし、契約を締結する必要がある。現在の契約価額より少なくとも139,791千円(平成18年度の場合。平成19年度分は未試算。)低い価額で契約すべきであった(報告書本編記載場所(以下、同様):第5【5】)。

##### (2) 積算根拠の明確化について(意見)

許容価格の積算する根拠について不明確なものが見られた(第4【2】第5【3】第6【2】5、第6【3】5、第8【3】1、3)。可能な限り合理的な根拠を利用して設定することが求められる。

##### (3) 積算方法の妥当性について(意見)

同様の業務の許容価格の積算方法については、担当課が異なっていたとしても、原則として市で同一の最適な積算方法、積算単価を使用することが求められる。特に清掃・警備業務については、推定の必要人数に月額給与を乗じて算出する方法が見られたが、業務実働時間に単価を乗じる方法が妥当であると考え(第6【2】4、【3】1)。

##### (4) 受託予定業者提出見積書を基礎とした積算の妥当性について(意見)

受託予定業者(単独随意契約により市と契約を締結することが予定している業者)から提出された見積書をもとに、許容価格を積算している場合がある。この場合、他社作成見積書の入手が困難なことから、より詳細な見積内容の検討が求められる。しかし、業者からは見積総額のみ提出であるものの、不必要に高い単価の職種による業務提供を見積もっているもの、業者から提出された見積書の内容を十分に検討していないものが見られた(第5【10】第8【3】1、3、7、11、第9【3】7(1)第10【2】4)。

##### (5) 積算時の歩切りについて(意見)

平成18年度の契約設計金額(積算金額)と許容価格が相違していたものが見られた(第4【1】【2】第5【7】)。当該相違分は許容価格設定権限者(市局長)が任意に調整し、設計担当者には調整内容は不明とのことである。なお、市では工事契約について平成18年12月の通知により市各部署に対して当該指針を遵守するよう促しているが、修繕、測量設計業務、委託業務等についても遵守するよう、平成19年11月に通知している。平成18年度の契約事務の時点では、当該通知は発令されていなかったとはいえ、今後は当該通知に対応し、いわゆる歩切りを行わないように対処されたい。

#### 2. 契約方法に関する指摘

契約方法(契約相手選定方法)は、競争入札が原則であり、随意契約は例外にすぎない。国においては、入札を原則とし、随意契約を厳格に運用することを目指している。岡山市においても随意契約の運用をより厳格に行うことが求められる。

##### (1) 単独随意契約の妥当性について(意見)

随意契約相手以外の者からの見積書の徴収を省略しているいわゆる単独随意契約の場合が多数見

られる。単独随意契約を締結する理由書において、当該理由書の記載だけでは、単独随意契約の必要性が明確とはならない事案が散見された（第5【4】【8】【9】【10】、第6【2】1、2、5、【3】1、4、第8【3】1、2、3、4、5、6、7、8、10、11、第10【2】3）。

今後、随意契約理由書において、「入札に適しない理由」等をできる限り具体的かつ詳細な理由を記載するよう求められる。市は「委託事務事業の執行の適正化に関する要綱」第2条において委託業務を3つに類型化しているが、このうち定型的専門的技能を活用できる事務事業の形式である、料金徴収、夜警、警備、清掃（掃除）、草刈、剪定、害虫駆除、ごみ・し尿の収集等業務においては、同業者が多数存在しているのであれば、随意契約とすることは余程の理由がないと難しいと思われる。

一方、情報システムの調達契約における随意契約の理由は主に次の表のとおり場合分けできるが、今後さらに経済的・効率性を高めることができるよう、随意契約ではなく競争性を高めた契約方法に取り組んでいただきたい（第10【2】3）。特に、今後は政令指定都市化へ向けたシステムの調達・変更等の契約が多数締結されると考えられるが、可能な限り早期に調達のための準備・取り組みを進め、「引継ぎ等の時間的余裕がないため随意契約にした」ということがないよう留意すべきと考える。

主に見られる 随意契約の理由	内 容	今後、市が 対応すべき事項
(A) 時間（納期） 的制約	町村合併時期、制度運用開始時期等に間に合わせるために時間的な余裕がない契約が多い。	可能な限り早期に着手することが求められる。
(B) 引継ぎの困難 さ	多数の契約で、全国的にシステムの標準化は進んでおらず、他業者に当該業務執行を移行させるためには従前の業者から引継ぎをさせる必要がある。しかし引き継ぐのに十分な情報と時間が無く、特別に引き継ぎ時間と労力の設定が必要となる契約もある。	引継ぎ期間と引継ぎ作業を設定することが必要である。
(C) 当該業務及び システムの理 解度不足	従前の受託者が蓄積したノウハウがそのまま次の契約業者に移転されるとは考えにくく、新規業者が独自に勉強する必要がある。	
(D) 第三者でも理 解しやすい文 書の不足	設計書・仕様書等の書式等に統一性がなく、第三者が理解しやすく継続して運用・保守に利用できる状況にあるとは言い難い。	ガイドライン（開発標準等）を市が示し、業者に徹底させることが求められる。
(E) プログラム仕 様上の問題	プログラムの修正・追加が必要となった場合、当初のプログラムを熟知している業者でないと対応できない。	システム調達時に将来の修正・追加を行いやすいものとする事が求められる。

## (2) 施設管理・点検業務における随意契約のあり方（意見）

施設管理・点検業務においては、当該施設の納品・改造業者（又はその100%子会社）と随意契約を締結しているものが見られた（第5【6】）。同様に警備業務においても当初市が購入した警備機器の納品業者と毎年随意契約を行っている（第6【3】2・3）。これらの業務は、施設機器等の扱い方を熟知している納品・改造業者に委託せざるを得ない考え方も理解できるが、長期間の間、特定の業者との間で契約を締結する状態が続くため、従前の取引実績や言い値で価格が決まりかねず、価格競争が働きにくいという問題がある。これらの業務は単独随意契約の形態であり、他業者からの比較見積書もなく、価格競争が働きにくい。経済性・効率性の高い契約を締結するためには、特に耐用年数が長期間となる施設においては、イニシャルコストだけでなく、ランニングコストを考慮した契約

を行うべきである。具体的には、管理・点検業務等も含めた提案書を業者に提出させるプロポーザル方式（複数者から提案書を提出させ、市が設ける審査委員会において点数制で評価・業者選定すること。）等が求められる。

（３）単独随意契約の契約率の状況について（意見）

監査対象とした単独随意契約 47 件の契約率（許容価格に対する契約金額の割合）について分析すると、うち 46 件が 90%以上で高いものが多く見られた（平均 98.6%）。経済性の点から見ても単独随意契約の見直しを積極的に進めることが求められる。

（４）見積書提示の時期について（意見）

4月1日から開始する業務の委託契約業者選定について、3月28日に見積業者を選定し、29日に各社からの見積書の徴収を行っている契約があった（第8【3】5.6）。見積から業務開始まで3日間しかなく、人員準備・作業手配等を考えると現契約者（前年度契約者）以外の対応は困難と考えられる。競争性を確保したうえで、契約業者を選定するためには、適切な時期における見積書の徴収が必要である。

（５）情報公開の充実（意見）

上記（１）～（４）の指摘事項が見られる一因は、随意契約の概要、随意契約の理由等が市民に分かりやすい形で公表されていなかったことにあると考えられる。市民に対し例外的な随意契約を締結するに至った経緯について随意契約理由を含めた情報を公表すべきと考える。

### 3. 委託料と委託効果との比較に関する指摘（意見）

委託を行うことの効果の一つは、効率的に行政サービスを提供することであり、コスト削減である。したがって、委託による効果を定量化し、直営である場合との比較、検証により、委託化を進めることが求められる。しかし、コスト削減、を検証する前提として、市として本当に提供する（民間に委託業務を行わせる）必要があるサービスなのか、サービス量なのか、について検討が充分ではなかったと思われるものがある（第6【2】4、5、【3】2、3、第8【3】7）。

一方、情報システムの調達による効果については、その業務の専門性・特殊性から、コスト削減の効果（システム導入による効果）を算出していない傾向が見られる。（第10【2】2）。制度変更対応や合併対応のための調達であっても、実現可能な機能の範囲や実現方法については、ある程度の幅があり、その費用に対する効果を十分に吟味すると共に、受託者へ仕様説明を十分に言い、過大な見積りとならないように努めることが求められる。

### 4. 再委託手続に関する指摘

市は一括委任又は一括下請負を禁止している。これは、受託者による他業者への丸投げの防止や業務遂行能力の無い業者が担当するリスクを低減するものである。部分的な再委託は認められているが、これはあくまで例外であり、その承認手続は厳格に行われなければならない。

（１）再委託届出書の未入手（監査の結果、意見）

再委託届出書を入手していないものがあった（第6【2】3、第7【3】3）（監査の結果）。

一方、再委託業者体制表等といった再委託届出書に代替する書類を市は入手しているものの、再委

託届出書を入手していないものがあつた(第10【3】6)(意見)

(2)再委託制限条項の明記について(意見)

再委託に際して、届出書を受託者から提出させること(再委託制限条項)を契約書に明記していないものがある(第10【3】6)。明記することが求められる。

(3)再委託の承認の考え方について(意見)

契約業者は市へ再委託内容の「届出」を行うのみであり、「伺い」を行っていない。したがって、「届出」という表現は少なくとも、契約者にとっては届出書の提出さえ怠らなければ、問題ない、と誤解される危険性がある。確かに、「届出」という表現は、市の契約規則に則っているものの、全ての委託契約において「届出」による手続で済むものではないと考える。特に再委託業務が委託契約額の多くを占め、かつ再委託業者が1業者である契約においては、再委託業者の業務の品質が委託業務に大きな影響を与えるものであり、当該契約においては、「伺い」による方法が望ましいと考える。

「届出書」の書式を「伺い書」に改定する、委託契約書における契約条項を「市により文書による承認を受けなければならない。」旨へ改定する等の工夫が求められる(第5【6】【7】ほか)。

(4)再委託額に定率を乗じた手数料を加えた額を契約額としているものについて(意見)

委託業務の大部分を受託者が再委託し、当該再委託契約額に受託者の手数料(再委託契約額に対する一定率を乗じて算出)を加えた額を契約額としているものがある。この場合は、再委託額により受託者の手数料額が決定されることから、再委託先選出過程及び再委託額の妥当性を市は確認しておくことが望ましい(第5【10】)。

(5)再委託先と直接契約を締結することの必要性について(意見)

市は委託業務の全部または大部分を再委託することを禁止しているが、委託業務の大部分を再委託しているものが見られた。これらの契約においては、受託者ではなく再委託業者に委託業務遂行能力がある、と判断されるため、市と再委託業者との間で直接委託契約を締結し、コスト削減を図ることを検討すべきである(第6【2】3、第7【3】3、第9【3】7)。

5. 契約保証人に関する指摘(単独随意契約における契約保証人設定の妥当性について(意見))

当該業者しか委託対象業務を遂行する業者がないことを理由として単独随意契約を締結している契約において、契約保証人を設定しているものがある。契約保証人は、契約業者に代わって契約業務を履行できる能力が求められ(物品の製造等の完成を保証する場合。市契約規則第35条第3項より)、市と契約保証人が締結している「保証契約書」において「乙(契約保証人)は、委託契約について、受託者がその債務を履行しないときは、受託者に代わって委託を完成させるものとする。」と規定していた。当該契約保証人が業務を代替して履行することが可能であれば、平成18年度当時の市の契約規則に従わざるを得なかった事情はあったもの<sup>(注)</sup>、随意契約の理由と矛盾しており、随意契約を締結する理由が適切でなかった可能性があつた(第5【6】、第10【2】9)。

(注)市契約規則第35条において、「市長は契約(工事請負契約を除く)の相手方に対し、契約保証人を1人以上立てなければならない。」とあり、契約保証人を立てることが求められていたが、平成19年の改正により、契約保証人を免除できる場合が認められた。

## 6. 検査について（受託者に対する業務遂行のための統制・検査について（意見））

委託業務には、日々の委託業務の提供状況を確認することで業務遂行を確認できるものと成果物の提出をもって委託業務完了を確認できるものがある。

前者のものについては、ごみ収集等業務、ごみ処理施設管理運営業務等があるが、日々の提供業務内容及び報告内容、異常時の報告・対応方法等を仕様書等により市は規定して、受託者を統制することが求められる。また、これらの報告書、運転報告書等を市は適時に適切に確認（検査）し、管理することが求められる。これらの点において一部不備が見られた（第5【5】【6】、第6【2】6）。

後者の成果物の提出をもって業務完了を確認できるものの例としては、情報システム調達業務、設計書作成業務等がある。情報システム調達契約においては、成果物（システム）の検査時において、開発の実績工数を把握し、計画工数との比較分析を行っていないものが見られた。比較を行い、翌年度の契約額積算、交渉に利用できるようにすべきである（第10【2】1）。設計業務については、そもそも市が自ら設計業務を行う専門性が十分でなく、外部へ設計書作成委託を行っている現状から見て、設計書の内容検証を市が行うことは困難である。しかし、工事費の削減のためにはその設計額も厳格に見積もることが求められる（第5【10】）。設計内容の検証方法については、市の職員のみで実施することが不可能であるのであれば、第三者委員会による検証、検証業者への検証委託等の方法も検討する余地がある。

## 7. 指定管理者制度に関する指摘

### （1）指定管理者制度導入への検討について（意見）

現在、指定管理者制度未導入の施設は多数あるが（平成19年4月1日時点1,526施設）、直営であることの妥当性に疑問を抱かざるを得ない施設もある（第9【3】5）。確かに指定管理者制度を導入することにより、条例制定、指定管理者選定等の事務コストが発生する。しかし、指定管理者制度を導入することによる効果を認識したうえで、指定管理者制度未導入の各施設を所管する各課は指定管理者制度の導入が本当に不要なのか、判断することが求められる。その前提としては、当然ながら、当該施設の市における役割、必要性を再確認することが必要である（第9【3】8）。なお、平成19年9月制定「岡山市公の施設の管理等に関する規則」に基づく「公の施設の総点検」により、市は管理・運営方法のみならず、施設の必要性や市民ニーズ等を5年に一度は点検することとしている。

### （2）指定管理者選定方法について（意見）

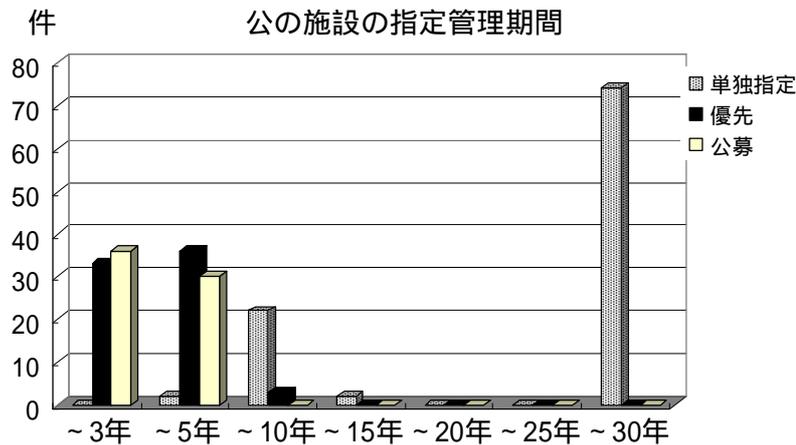
指定管理者の選定にあたっては、「単独指定」（市条例において当該施設の指定管理者として特定業者を指定しており、当該条例に従って他業者と競争することもなく指定管理者を選定する方法）、「優先」（市条例において特定業者の指定はないが、非公募で、他業者と競争することもなく、当該団体を指定管理者として選定する方法）、「公募」（他業者と競争することにより、指定管理者を選定する方法）といった方法があったが、多くの施設は「単独指定」や「優先」により従前の受託者であった外郭団体等を選定していた（平成19年度4月1日時点指定管理者制度導入施設における「単独指定」「優先」は69.7%）。しかし、「単独指定」や「優先」とした理由については、合理的ではないものが見られた（第9【3】2、3、4、5）。

なお、平成19年9月制定の「岡山市公の施設の管理等に関する規則」では原則「公募」により選

定することが求められている。当該規則に今後、対応していくことが必要である。

(3) 指定管理期間の長期化について(意見)

市における指定管理期間は各施設に応じて様々であるが、25年超～30年のものが74施設もあり、全て「単独指定」で選定し、各施設の条例において指定管理期間を規定している。なお、平成19年9月制定の「岡山市公の施設の管理等に関する規則」及びそれに伴う通知においても、原則5年毎に施設のあり方について見直すこととしており、当該規則等に則った期間の設定が求められる。



(4) 指定管理料の算出方法について(意見)

指定管理者制度を導入した施設のうち、利用料金制度<sup>(注)</sup>を採用している施設においては、施設利用料は指定管理者の収入となる。当該利用料金制度の趣旨とは、施設利用料金収入を指定管理者に帰属させることにより、より良い施設の管理運営に向けた指定管理者の意欲を高めることである。

(注) 指定管理者が公の施設の使用料を自らの収入として収受する制度。指定管理者は当該使用料を施設の管理運営経費に充てることとなる。この場合の指定管理料は、基本として、市が想定する管理運営経費から利用料金収入(過去3ヵ年程度の実績などから指定管理期間において確実に収入になると想定できる額)を引いた額となる。

しかし、利用料金制度を導入している施設の一部において、指定管理料を施設の管理運営に係る総支出額から実際の利用料金等の収入を差し引いた額をもって算出し、年度末に精算処理を行う施設がある(第9【3】2、3、4)。この精算方法を採用することにより、インセンティブが無くなり、指定管理者のモチベーションが低くなるおそれがある。当初予定を上回る収入は指定管理者に帰属させ、指定管理者の運営努力を喚起させるべきである。

(5) 市派遣職員人件費を指定管理料に含めることについて(意見)

市の派遣職員が勤務している法人を市が施設の指定管理者として指定し、当該市派遣職員が当該施設管理業務を担当している場合が見られるが、指定管理料の算定において当該市派遣職員の人件費全額を含めている。市の派遣職員の給与水準は受託者における同様の業務を担当する者の水準と比較して高めであり、業務内容に応じた指定管理料が適切に算出されていないと思われる。当該施設の管理に通常要するコストの算定と他施設との比較、検証を行うためにも、指定管理料の算出は、業務内容に応じた受託者の他の一般職員の給与水準で算出することが求められる。この場合、派遣職員の人件費を市が負担する、としている市の「公益法人等への職員の派遣等に関する条例」との整合性を確保するために、指定管理料に含まれる派遣職員人件費と実際の派遣職員人件費との差額は別途市が負担する、と整理することが必要であると考えられる。なお、市の「公益法人等への職員の派遣等に関する

る条例」に規定する市職員の派遣先には今回の監査対象とした指定管理者のほか、13 法人あり、これらの法人についても同様のことがないか、市は確認することが求められる（第9【3】7）。

## 8. 情報システム調達契約特有の指摘

### （1）瑕疵担保責任とシステム保守契約について（意見）

契約書において瑕疵担保責任条項<sup>（注）</sup>を明記していないシステム保守・運用管理業務契約が見られた。保守・運用管理業務には瑕疵が発生する可能性が少ないことから、市は契約書に明記していないとのことだが、瑕疵が生じるリスクは皆無ではないことから契約書に当該条項を明記すべきである。

（注）瑕疵担保責任期間とは、委託を受けた者の仕事の不完全さや、使用するソフト等に瑕疵があったことにより、システム等に不具合が生じた場合、受託者が不具合の修正や損害賠償等に応ずべき責任をいう。民法上、請負契約については、瑕疵担保責任期間が仕事の目的物を引き渡した時から1年以内と定められているが（民法第637条）、特約によって伸張することが可能である。

一方、システム新規開発業者と保守業者が同一である場合に、2年目に発生した不具合対応業務が新規開発契約における瑕疵対応作業なのか、保守契約による作業なのか区別していない契約もあった。明確に区別して管理することで2年目の保守業務の委託料が削減できる可能性がある（第10【2】5）。

### （2）システム開発標準について（意見）

市では情報システム課が汎用機<sup>（注1）</sup>システム用の「システム開発標準」<sup>（注2）</sup>を作成しているが、他のシステムに適用することができない。

（注1）汎用機とは、基幹業務システムなどに用いられる大型コンピュータ。

（注2）システム開発標準とは、情報システムの開発・導入・変更作業において、作業を段階的に進めるべき作業ステップの作業内容、成果物、品質管理方法等を規定した基準書のこと。

システム開発標準を設けることにより、どの業者が開発を行っても均一な作業と成果物の整備ができ、競争入札等で委託先が変更になっても、スムーズに引き継ぎができる環境を整えることの一助となる。また、受託者の作業確認や工数見積等の標準化も図りやすくなり、現在の見積の不透明さを解消する一つの対策になると思われる。汎用機システム用のみならず、大部分のシステムに適用可能な「システム開発標準」を設けるべきである（第10【2】7）。

### （3）開発システムの権利帰属について（意見）

契約書上に納品される成果物の所有権や著作権等の権利の帰属について明示していないもの、十分な記載をしていないものが見られた。成果物の権利帰属をあいまいにしておくと、後日、使用中のプログラムや文書類を修正することができない可能性や、受託者側とのトラブルになる可能性がある。

契約書に著作権等の移転について明示しておくべきである（第10【2】8）。

### （4）運用統合・システム統合について（意見）

市の中での類似機能のシステムの統合化に関し、既に開発・運用しているシステムに新たな部局のニーズに合わせた機能を追加すると、複雑性の面から保守性の低下や効率性の低下、負担コストの大きさ等の問題も発生しやすいため、その計画段階から共同で検討することが望ましい。このためには、市全体の情報システムの方向性確立と計画立案が必要であり、外部専門家を含めたCIO<sup>（注）</sup>やCIOチームの設置を検討すべきである。

（注）CIOとは、チーフインフォメーションオフィサーの略であり、情報システム関連の専門性を持った、企画・管理における実質的な責任者のことをいう。

また、現在縦割りでシステム毎に行われているシステムの運用・管理・監視業務を極力統合して、作業の標準化を図り作業効率を向上させることにより、トータル的に委託コストの削減が可能となる。現在一部で推進されている統合化の取組みを拡大すべきである。(第10【2】10)

(5) 契約業者へのセキュリティポリシー遵守依頼及び遵守状況確認について(意見)

情報資産に係る機密性、完全性及び可用性<sup>(注)</sup>を維持するための対策の基準である「岡山市情報セキュリティポリシー」を情報システム開発等の受託者に説明していないものが見られる。また、契約履行期間中や契約完了時に、受託者による遵守状況を市が確認チェックする仕組みや体制を整備していない。市が外部受託者に求めるセキュリティレベル等があいまいなまま、情報システムの開発等の業務を委託していることになり、万一セキュリティに関する事故が起きた場合にはその責任があいまいになることや、市が委託者として委託先管理責任を果たせない可能性がある。また、セキュリティ事故の際には多額の対応費用(損害費用や復旧費用等)の発生が想定される(第10【2】11)。

(注)機密性(confidentiality)とは、情報にアクセスすることが認可された者だけがアクセスできることを確実にすること。完全性(integrity)とは、情報及び処理の方法の正確さ及び完全である状態を完全防護すること。可用性(availability)とは、許可された利用者が必要ときに情報にアクセスできることを確実にすること。

(6) 受託者による特権アカウント及び管理者アカウントの使用について(意見)

管理者アカウント(システムの開発・運用・保守を行うために高度な権限を付与されたアカウントのこと)や特権アカウント(OS(UNIX、Windows等)やソフトウェア、データベース等に対し、無制限なアクセスが可能で、使用する権限に制限がかかっていない特別な権限をもつアカウントのこと)の運用方針を「実施手順」に記載することに関して、不備が見られた。情報システムの開発・保守・運用管理の多くの部分を受託者に委託している現状から、受託者がこれらのアカウントを使用してどのような作業を行ったか等を、市が確認・監視できるような仕組みや体制を整備することは、市の情報資産を適切に保護するためにも必須であると考え(第10【2】12)。

(7) 市全体の有事復旧優先順位について(意見)

市全体に影響を及ぼすような有事の際に、市が保有する情報システムを復旧するための優先順位付けや復旧のためのプランや体制が確立していない。市全体の復旧優先順位及び復旧計画を策定する必要がある。また、各システムの運用・管理・保守の多くの部分に受託者が関わっており、有事の際の復旧活動には自ずとこれら受託者の協力が必要となると思われる。有事の際にその受託者が対応できる範囲・マンパワーがどの程度であるかを考慮し、市が想定している復旧優先順位や復旧計画に沿った対応を受託者が取ることが可能かどうかを確認する必要がある(第10【2】13)。

## 9. 民間委託の推進について(意見)

今回検討対象とした契約においても、一部業務を委託しているものの、直営の部分が残されているものがある。これらの業務については、すでに委託化へ向けて検討が開始されつつあるものもあるが、岡山市の現在の厳しい財政状況に鑑みて、早急に委託へ向けて取り組むことが求められる(第5【4】【6】、第8【4】、第9【3】5)。なお、現在、直営としている各業務においては、直営の根拠については、市民等、第三者に合理的に説明できるようにしなければならないと考える。

以上