

第1部 包括外部監査の概要

第1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び第2項に基づく包括外部監査

第2 監査の期間

令和3年4月1日から令和4年3月28日まで

第3 監査対象及び対象部局

1 監査テーマ

契約に関する事務の執行

2 監査対象

監査対象は、契約に関するシステム、各種の規則・規程・要綱等、岡山市が作成している各種契約事務の手引等、契約事務全般に加え、令和2年度を契約期間に含む全ての契約である。なお、個別契約の内、重点的監査対象として指定した契約は263件である。

3 対象年度

令和2年度（必要に応じて他年度も対象年度に含める。）

4 対象部局

監査対象部局は、契約事務全般について所管する契約課、各個別契約に関する事務の執行に関与した担当課、その他契約事務に関連する業務を所管している担当課である。

第4 監査対象の選定理由

- 1 地方公共団体が契約当事者となる建設工事、業務委託、賃貸借、物品購入等の契約は市民生活に大きな影響を及ぼすものであり、また、契約に関する事務は地方公共団体の歳入及び歳出の全般に関わっている。さらに、契約金額が相当高額なものを多数含んでおり、その適正な運用は自治体財務の根幹であると言っても決して過言ではない。

岡山市は、平成29年3月、「岡山市行財政改革推進プラン」を策定し、それに基づいて行財政改革に取り組んでいるが、「岡山市の財政状況〔第22版〕」において令和元年度及び令和2年度の取組として取り上げられている、ネーミングライツ導入、電気購入に係る入札実施、未利用地の売却、ICTを活用した業務効率化、民間委託の導入、業務の自動化（RPA）を視野に入れた市民サービス窓口業務の見直し、道路照明灯のLED化に併せた民間事業者を活用した維持管理、市の収納金におけるキャッシュレス化の推進などについても、全て契約に関する事務と密接不可分の事業であり、契約に関する事務が適正に実施されて初めて行財政改革の目的を達成できるものといえる。すなわち、既存事業の見直しや事務の効率化に向けた各種事業の実施も契約に関する事務と不可分の関係にある。

したがって、契約に関する事務が適正に運用されるかどうかは岡山市の財務の運営に当たって極めて重要なポイントと考える。

- 2 過去、岡山市において「契約に関する事務」が監査テーマとして正面から取り上げられたのは、「委託契約」が取り上げられた平成19年の1回のみである（ただし、各年度における個別の監査テーマと関連する範囲で契約が取り上げられたことはある）。また、契約事務を支えている規則・規程・要綱等や、職員が参照している手引等の内容については、これまでほとんど監査の対象になったことが無いと考えられる。

そこで、この機に「契約」を正面からテーマとして取り上げ、包括的かつ集中的な監査を実施することが岡山市の行財政改革にとって必要かつ有効であると考え、「契約に関する事務の執行」を監査テーマとして選定したものである。

第5 監査の視点

公共契約の基本原則は、適法性（合規性）、経済性及び公正性に収斂されるものとする。

本監査においては、岡山市における契約事務に関する各種規程や手引及びそれに基づく契約事務全般の運用状況につき、適法性（合規性）、経済性及び公正性の観点から網羅的に検討することを最重要の監査目的として位置付けている。

他方、個別の契約に関しては、あくまでも契約事務全般の運用状況を確認するためのサンプルとして位置付けている。すなわち、重点監査対象として抽出した個別契約は、あくまでも契約事務全般の運用状況を確認する目的で抽出したものである。

もとより岡山市が執行している契約の件数は、令和2年度に執行されたものだけでも約7万5000件に及んでおり、これらを網羅的に監査することは到底不可能である。そこで、包括外部監査人としては、むしろ全庁的な契約事務処理の体制あるいは事務処理のシステム、あるいは内部統制上のリスクに監査の焦点を当て、その監査結果を報告することとし、今後、かかる監査結果報告（本監査結果報告書第2部及び第3部）に基づき、岡山市において監査対象とならなかった個別契約等についても随時見直しが実施され、また、入札・契約事務に係る制度・体制の改善に取り組んでいただくことがより重要であると考えたものである。

なお、各部の冒頭において、各部における監査の視点について説明する「章」を設けているので、参考にされたい。

第6 監査方法

1 法令における入札・契約制度の概要及び岡山市における規程等の把握

自治体の契約事務に関連する自治法及び自治令その他の法令、岡山市の契約事務に関連する条例、市規則その他の規則、要綱等（非公表のものを含む）を調査し、その全体像を把握した。なお、制度設計に関して重要と思われるポイントについては、適宜、他の自治体の例についてもインターネットを利用して調査し、比較検討を行った。

岡山市の契約事務に関連する条例、規則、要綱等の諸規程に関する監査結果については、第2部「契約事務の全般に関する報告」で述べる。

2 手引その他の内部文書の閲覧

岡山市が作成している各種契約事務の手引、その他の契約事務に関連するマニュアル、内部文書を閲覧した。

各種契約事務の手引に関する監査結果については、第3部「契約事務に関するシステム及び手引等に関する報告」第3章で述べる。

3 財務会計システム等の実査

職員が実際に使用しているシステムを利用して、「職員用ポータル」、「ライブラリ」、「財務会計システム」を実際に起動してもらい、契約事務がどのように行われているのか確認した。

財務会計システム等に関する監査結果については、第3部「契約事務に関するシステム及び手引等に関する報告」第2章で述べる。

4 監査対象契約のスクリーニング

令和2年度に執行された約7万5000件の契約のうち、食料品及び小額物品についての契約を除く約3万件について、全ての契約に関する基本的なデータを提供していただき（なお、継続性が予定されている一般委託・役務等の契約については、過年度分も提供していただいた）、その中から個別に監査を行うべき契約のスクリーニングを行った。

その結果、令和2年度中に契約に関する事務の一部または全部が執行された契約の中から、監査対象とする契約として、巻末資料「監査対象契約一覧」記載の263件の個別契約を抽出した。

個別の監査対象契約に関する監査結果については、第4部「個別契約の契約事務に関する報告」で述べる。

5 個別契約に係る関連文書の閲覧

監査対象としてスクリーニングした個別契約に関し、担当課に対して、以下の文書について提供を求め、閲覧した。なお、監査状況に応じてさらに追加文書・資料の提供を求める等、個別に対応しており、全てを網羅したものではない。

また、提供を求めた結果、該当がなかったものや、作成されていなかったことが判明したものも含まれる（詳細については、個別契約に係る監査報告の箇所を参照されたい）。

全ての契約に共通する文書

【各契約共通】

- ・執行伺書、明細書
- ・設計書、積算書等設計金額の積算根拠が確認できる資料
- ・契約方法伺書
- ・執行伺兼契約方法伺書
- ・許容価格書

【指名競争入札の場合】

- ・指名競争入札とした理由が記載された文書
- ・指名業者一覧及び指名理由が記載された文書

【随意契約の場合】

- ・随意契約理由書その他随意契約理由が記載された文書

【入札関係】

- ・入札書、入札価格内訳書、その他入札者が入札時に提出した文書
- ・入札状況が確認できる文書
- ・入札結果（見積結果）
- ・岡山市競争入札参加資格等審査委員会議事録
- ・最低制限価格または低入札調査基準価格の計算根拠が記載された文書
- ・低入札価格調査が実施された際に入札者から提出された文書
- ・低入札価格調査票その他低入札価格調査の結果が記載された文書
- ・低入札価格調査に係る審議が行われた岡山市競争入札参加資格等審査委員会等の議事録

【契約関係】

- ・契約書、保証契約書、見積書及び請書
- ・（再請負・再委託の場合）届出書、承認書、その他再請負先・再委託先（施工体制、業務実施体制）が確認できる文書及び再請負・再委託理由が確認できる文書
- ・変更契約の理由が記載された文書

契約業務区分毎に作成されている文書

【一般委託・役務等及び修繕】

- ・業務完了通知書
- ・検査報告書
- ・各局室区事務事業委託審査委員会運営要領及び同準則その他審査委員会の運営に関する文書
- ・各局室区事務事業委託審査委員会議事録
- ・参加意思確認書（委託業務への参加者の有無を確認する公募手続の場合）
- ・企画提案書またはこれに準ずる文書（企画競争またはプロポーザル方式の場合）
- ・企画競争委員会議事録またはこれに準ずる委員会等の議事録

【建設工事】

- ・岡山市建設工事総合評価一般競争入札技術評価委員会議事録（高額入札、建設工事総合評価一般競争入札の場合など）
- ・落札者決定基準（同上）
- ・落札者決定基準について学識経験者の意見聴取をした際の意見について記載された文書（同上）
- ・総合評価結果について記載された文書（同上）
- ・工事成績評定表
- ・検査報告書

【建設コンサルタント】

- ・建設コンサルタント業務等入札参加資格要件調整会議議事録
- ・委託業務成績評定表及び委託業務採点表
- ・検査報告書

【物品】

- ・銘柄指定理由が記載された文書

6 質問シート等による調査

(1) 全般的な運用状況

岡山市の条例、各規則、要綱等、手引などについて、契約事務に関する主管課である財政局財務部契約課（以下「契約課」という。）に対し、詳細な質問項目を設けた質問シート及び電子メールを併用したヒアリング調査を実施した。なお、契約に関する紛争案件については総務局総務部総務法制企画課、公益通報制度については総務局総務部行政執行適正化推進課に対する若干のヒアリング調査を実施した。

(2) 個別契約の運用状況

監査対象として抽出した個別契約について、上記5の文書等を閲覧した上で、担当課（主に発注課）に対し、質問シート、電子メール、電話、リモート会議等を併用したヒアリング調査を実施した。

第7 包括外部監査人及び補助者

包括外部監査人	岡 部 宗 茂	(弁護士)
同 補 助 者	岩 崎 香 子	(弁護士)
同 補 助 者	片 山 裕 之	(弁護士)
同 補 助 者	山 崎 健 一 郎	(弁護士)
同 補 助 者	片 岡 靖 隆	(弁護士)
同 補 助 者	唐 樋 玲 子	(弁護士)
同 補 助 者	三 宅 翔	(弁護士)

第8 利害関係

包括外部監査人は、上記監査対象について、地方自治法第 252 条の 29 が規定する利害関係はない。

第9 指摘・意見

本報告書において「★★指摘」とした事項は、「合規性または経済性・効率性・有効性に関して、改善すべき重要事項と監査人が判断したもの」である。

「★意見」とした事項は、合規性または経済性・効率性・有効性の観点から見て、「著しい問題は無いが、改善が望ましい事項と監査人が判断したもの」である。

第10 総括

- 1 監査結果において、「★★指摘」の総数は548個、「★意見」の総数は166個となった。
例年の包括外部監査結果報告に比べ、「指摘」の総数が非常に多くなっていると思われる。後述するとおり、自治体契約については、自治法、適正化法その他各種の法令により、機会均等、公正性、透明性、経済性を実現するための各種制度が織り込まれており、一般競争入札の原則をはじめとする自治法、適正化法その他各種法令への適合性が、機会均等、公正性、透明性、経済性に直結するものであることから、本監査における最重要監査項目は契約事務の法令適合性であると言っても決して過言ではなく、上記の結果はそのことと無関係ではない。
- 2 岡山市が執行した契約全体の中ではごく一部であるとはいえ、監査対象として特定した契約の件数も多く、問題になり得る点は多岐に渡るため、個別契約について限られた時間の中で網羅的に監査することは困難であり、ある程度着眼点を限定して監査せざるを得なかった。
前述のとおり、本監査においては、岡山市の契約事務全般に関する運用状況（総論）が最重要と位置付けており、これを参考にして、今後、岡山市において主体的に個別契約について検証する体制（あるいは内部統制に係る制度）が構築され、本監査において監査対象とならなかった個別契約についても、随時、監査等が実施されることを希望する。
- 3 個別具体的な指摘及び意見の内容については、本報告書の該当箇所をご覧いただきたいが、今後の契約事務の執行に当たって、包括外部監査人として特に5点を提言しておきたい。

①入札・契約事務の改善に関する仕組み

入札・契約事務は、自治体毎に異なる具体的な事情の下で最適化されるべきであるが、そのためには、入札・契約事務を支える制度・仕組みに関する不断の見直しが必要である。岡山市においても従前より事務の効率化等の観点から逐次改善を進めている様子はあるが、ものの、適法性（合規性）が大前提であるという意識をさらに高められ、また、契約の経済性及び公正性を高めるための一層の努力が望まれる。

また、入札・契約事務の「不具合」に関する情報については、契約課に集約し、それを随時検討し、必要に応じて入札・契約事務を修正していく仕組み、言わば入札・契約事務の「自動修正機能」ともいうべき仕組みの導入が必要と考える。

さらに、その前提として、入札・契約事務に関する判断過程の記録化は必要不可欠であるが、十分な状況ではない（例えば、委託に関する様々な判断を行っている事務事業委託審査委員会の議事録は、そもそも作成されていないか、あるいは、作成されていても審議の実質的内容が全く記載されていない）。判断過程の記録化は、内部統制の観点からも重要である。

②落札率が高止まりしている契約への対応

競争入札等の実施に際し、落札率が高止まりする原因には様々なものが考えられ、一概に落札率が低ければ良いというものではないが、不自然に落札率の高い契約が目立つ。例えば、一般競争入札、指名競争入札、見積合わせといった競争性を前提とする契約方式においても、許容価格と端数まで一致する入札価格、すなわち落札率 100%で落札されている契約が少なからず存在する。

このような状況を市民目線で評価した場合、一般論としては入札の競争性・公正性に疑義がある状況といわざるを得ないが、この点について担当課へのヒアリングを実施したところ、

そもそも「入札状況の検討は担当課ではなく契約課において実施すべきである」といった回答や、あるいは「担当課において許容価格を適正に設定し、積算能力の高い入札者が適正価格で入札しているのであるから、落札率が極めて高率になるのは当然である」といったような形式的な回答が目立った。

落札率が極めて高率となっている契約については、落札率が極めて高率となっている原因は何か、入札における競争性が欠けているのではないか、入札者間での調整が行われているのではないか、といった点について常に問題意識を持ち、有効な改善策の検討及び実施につなげていくことが必要と考える。

なお、落札率が極めて高率となっている契約の中には、そもそも入札者が1者に止まっているものも散見され、また、そのような状況にもかかわらず、入札参加資格が市内業者に限定されている契約も散見された。入札参加資格の設定に際し、地元業者の保護や育成が考慮要素となることを否定するものではないが、本報告書においても繰り返し述べており、自治法その他の法令は、競争性の要請を地元業者保護の要請に優先するものと位置付け、岡山市の各種規程もそれを前提とする内容となっているので、その点につき特に注意喚起しておきたい。

③指名競争入札の改善

岡山市においては、一般委託・役務等及び修繕に係る契約において指名競争入札が多数実施されているが、指名競争入札の実施要件を規定する自治令第167条各号への該当性の検討が不十分なまま実施されている契約が非常に多い。指名競争入札の実施要件への該当性を精査する仕組みを整備した上で、可及的に一般競争入札へ移行すべきである。なお、岡山市で実施されている大部分の指名競争入札は岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第2条を根拠とするものであるが、同条は自治令第167条に抵触する内容となっていることから、早急に改定する必要がある。

指名競争入札の実施に際しては、「一般競争入札に適しない」（自治令第167条第1号）と認めるべき根拠を明確にすべきであるし、実施する場合においては、指名業者の指名基準及び指名理由の明確化・合理化が必要と考える。

また、指名競争入札の公正性を担保するため、指名競争入札の実施要件（自治令第167条各号）への該当性、指名基準、指名理由については、可及的に公表することとし、指名競争入札に関する契約事務の透明性を高める施策の実施が必要と考える。

④契約課が司令塔としての役割を果たせる組織改革

内部統制の観点からは、主管課である契約課が契約事務全体について「司令塔」としての役割を果たせるような組織改革が必要と考える。例えば、一般委託・役務等に関しては、各局室及び各区毎に設置された事務事業委託審査委員会を中心に各種の判断が行われており、そもそも契約課が関与する体制となっていない。さらに、契約事務に関する情報すら契約課と十分に共有されていない状況と考えられる。その結果、本来、契約課を中心にして統一的に運用されるべき入札・契約事務について、縦割りの弊害が生じているように思われる。

⑤契約事務の適正化に向けた制度の運用

岡山市は、契約事務の適正化に関して検討させるための組織として、岡山市入札外部審議委員会、岡山市適正契約等推進会議、岡山市契約事務改善検討委員会といった組織が設置されている。

しかし、岡山市入札外部審議委員会で審議されるべき契約の抽出対象範囲は、契約課が契

約締結事務を行うこととなっている建設工事の全件と一般競争入札が実施された物品に係る契約に限られており、一般委託等その他の契約は抽出対象となっていないとのことであった。上記組織改革の必要性とも関連するところと思われるが、このような状況では、契約事務に関する「共通業務所管課」である契約課が内部統制上の責務を果たすことは不可能である。また、岡山市適正契約等推進会議及び岡山市契約事務改善検討委員会については、過去5年間（平成28年度以降）、一切開催実績がない（ただし、岡山市適正契約等推進会議の下部機構である総務部会が平成30年度に1回だけ開催されている）。

したがって、まずはこれらの組織における議論を活性化させ、継続的に契約事務の改善を図っていく必要があるし、必要に応じて外部の学識経験者から意見を求める機会があってもよいと思われる。

- 4 昨年度に引き続き、新型コロナウイルス感染症の感染拡大という非常時に際し、本監査の遂行を献身的にサポートして下さった行政改革推進室の職員の皆様、また、監査の実施に対して誠実かつ真摯にご協力いただいた契約課をはじめ監査対象部局の職員の皆様にはあらためて感謝を申し上げる次第である。