

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	大 内	啓 治
同	西 川	ひろじ

令和 2 年度監査委員監査結果報告の提出について

(大阪市塾代助成事業に関する事務)

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 199 条の規定による監査を実施し、その結果に関する報告を次のとおり決定したので提出する。

第 1 大阪市監査委員監査基準への準拠

大阪市塾代助成事業（以下「塾代助成事業」という。）に関する事務に対する当該監査は、大阪市監査委員監査基準に準拠して実施した。

第 2 監査の種類

地方自治法第 199 条第 1 項及び第 5 項の規定に基づく財務監査

第 3 監査の対象

1 対象事務

塾代助成事業に関する事務

- ・ 当該事務のうち、包括的業務委託を対象とした。
- ・ 主に直近事業年度及び進行事業年度を対象とした。

2 対象所属

こども青少年局

第4 監査の着眼点

監査の実施に当たり、重要リスク及び監査の着眼点を次のとおり設定した。

重要リスク	着眼点	監査の結果
(1) 継続的な特名随意契約による業務委託につき、価格の適正性や透明性など事業総体としての適正性を担保できないリスク	ア 継続的な特名随意契約の妥当性を検証しているか。	—
	イ 委託料の妥当性を検証しているか。	—
	ウ 委託業務が適切に実施されているか、受託者任せになっていないか。	指摘事項1 指摘事項2 (1) 指摘事項2 (2)
(2) 事業が効果的に実施されず事業目的が達成されないリスク	ア 包括的業務委託により実施している事業について、受託者に対する管理監督が適切に行われているか。	—
	イ 利用状況を把握しその効果について分析されているか。	—

(注) 監査の結果欄の「—」の項目については、今回の監査の対象範囲において試査等により検証した限りにおいて、指摘に該当する事項が検出されなかったことを示すものである。

第5 監査の主な実施内容

監査手続は試査を基本とし、質問・閲覧等の手法を組み合わせ実施した。

第6 監査の実施場所及び日程

1 実施場所

対象所属及び執務室（行政委員会事務局）

2 実施日程

令和2年9月2日から令和3年3月31日まで

第7 監査の結果

第1から第6までの記載事項のとおり監査した限り、重要な点において、監査の対象となった事務が、法令に適合し、正確に行われ、最少の経費で最大の効果を挙げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めていることがおおむね認められた。

ただし、是正又は改善が必要な事項は次のとおりである。

指摘事項1 個人情報を含むデータ管理について

概要	
ルール、あるべき状況等	<p>塾代助成事業において取り扱う利用者情報、参画事業者情報、カード利用情報（以下「利用者情報等」という。）のデータについては、大阪市情報セキュリティ対策基準における重要性分類Ⅰ（個人情報及び業務上必要とする最小限の者のみが扱うデータ）に分類される。</p> <p>（参考）利用者情報には、利用生徒氏名・生年月日・顔写真、中学校名、学年、申請者氏名・生年月日、郵便番号、住所、電話番号、続柄、生活保護・居住要件・所得要件適否、</p>

	<p>世帯全体所得額等の情報が含まれている。</p> <p>大阪市情報セキュリティ管理規程第8条によれば、局等情報セキュリティ責任者^(注)は、局等が保有する情報資産をその内容に応じて分類し、重要度に応じた情報セキュリティ対策を実施しなければならないとされている。</p> <p>また、大阪市データ保護管理要綱第3条及び第11条によれば、局等情報セキュリティ責任者は、所管するデータが、個人情報に関するデータ等に該当する場合、当該データを保護すべきデータとして指定し、毎年1回その所管する保護データの管理状況について調査し、最高情報セキュリティ責任者^(注)へ報告しなければならないとされている。</p> <p>(注) 局等情報セキュリティ責任者は局長等を、最高情報セキュリティ責任者はICT戦略室長をもって充てる。</p> <p>こども青少年局は、上記の規程等にのっとり、利用者情報等のデータについて、情報セキュリティ対策を確実に実施するなど適正に管理する必要がある。</p>
<p>現状</p>	<p>こども青少年局は、受託者に個人情報を含む利用者情報等のデータの管理・処理等をさせるため、委託契約書にデータの秘密保持に関する事項、契約に違反したときの契約解除に関する事項、損害賠償に関する事項、個人情報の漏えい、滅失、き損及び改ざん等の防止に関する事項等を明記し、受託者に履行を徹底させている。</p> <p>また、こども青少年局は受託者に対し年に1度の立入調査を実施し、個人情報等の管理状況について確認している。</p> <p>しかしながら、塾代助成事業において取り扱う利用者情報等のデータについて、その分類方法や情報セキュリティ対策の実施状況を今回の監査において確認したところ、こども青少年局は、利用者情報等のデータについて保護すべきデータとして指定しておらず、最高情報セキュリティ責任者へ報告していなかったことが検出された。</p> <p>また、利用者情報等データの管理状況についても最高情報セキュリティ責任者へ報告していなかった。</p>
<p>問題発生の原因</p>	<p>こども青少年局が、塾代助成事業において取り扱う利用者情報等のデータについて、最高情報セキュリティ責任者へ報告し、その統制下において、本市として主体的に情報セキュリティ対策等の手続を行う必要があるとの認識に至らなかったことが問題の原因である。</p>
<p>リスク</p>	<p>現状のままでは、本市の情報セキュリティ対策に関する統制が効果的に機能せず、利用者等の個人情報の漏えいや紛失等が発生するリスクがあり、かかるリスクが顕在化した場合には、市政に対する信頼を著しく損なうリスクがある。</p>
<p>指摘事項</p>	<p>こども青少年局は、大阪市データ保護管理要綱第3条及び第11条に従い、利用者情報等のデータを保護すべきデータとして指定するとともに、必要な措置を講じること。</p>

指摘事項 2 受託者に対する管理監督について

(1) システムの権利の帰属について

概要	
ルール、あるべき状況等	<p>平成 25 年度に締結された塾代助成事業に係る長期継続（概算契約）契約書第 2 条において、指示や協議等の書面主義について次のとおり定めている。</p> <ul style="list-style-type: none"> この契約書に定める指示、請求、通知、報告、申出、承諾、質問、回答及び解除（以下「指示等」という。）は、書面により行わなければならない。 委託者及び受託者は、この契約書の他の条項の規定に基づき協議を行うときは、当該協議内容を書面に記録するものとする。 <p>また、業務委託契約請求事務処理要領（契約管財局）によれば、履行管理上必要な本市からの確認など発注者と受注者との間のやりとりについて、後日紛争の要因とならないよう、「打合せ書」といった書面により確認を行っておくことが望ましいとされている。</p>
現状	<p>塾代助成事業は、システムを活用し実施されており、そのシステムは、「塾代助成残高管理システム」及び「塾代助成管理システム関連」から構成されている。</p> <p>受託者は、これらのシステムを連携させ業務を効率的に実施している。</p> <p>「塾代助成残高管理システム」は、受託者が従前から所有するシステムであるが、「塾代助成管理システム関連」については、平成 25 年度に塾代助成事業の全市展開に併せて実施した事業者募集（総合評価一般競争入札方式）に応じて、受託者が提案したシステムである。</p> <p>なお、事業の全市展開に併せて実施した事業者募集時に作成された提案仕様書は、事業運営手法の提案を求めるものであり、必ずしもシステム構築を前提としたものではなかったことから、事業者選定後に締結した契約書ではシステム調達契約とはなっていなかった。</p> <p>一方で、平成 25 年度契約書第 20 条では、「本契約により作成された成果物の著作権（複製権、譲渡権、貸与権、翻訳権・翻案権、2 次著作物の利用に関する原作者の権利）は委託者に無償で譲渡されるものとする。」と規定しており、平成 25 年度の契約当時は、塾代助成事業にかかる「塾代助成管理システム関連」が新たに構築されることを想定していたものと推定できる。</p> <p>上記について、こども青少年局に見解を求めたところ、「平成 25 年度契約書第 20 条については、プログラムへの利用許諾としての著作権が本市に譲渡されることを規定しており、本市がプログラムに関する使用権限を支配する事で、受託者がプログラムを勝手に他に使用できないようにコントロールすることのみを目的として規定しているものである。システムは、塾代助成管理システム関連についても受託者が所有するシステムであり、それを本市が使用し、サービス提供を行うものであり、その認識については受託者と共</p>

	<p>有できている。」との説明があった。</p> <p>しかしながら、上述のこども青少年局の説明内容について、受託者との間で「打合せ書」等による書面での記録を確認できなかった。</p>
問題発生の原因	<p>こども青少年局は、当該システムは受託者が所有するものであるとの受託者との共通認識があるとして、当該システムに関する権利の帰属について文書化する必要性を認識していなかったことが原因である。</p>
リスク	<p>現状のままでは、平成 25 年度に構築されたシステムの権利関係について「打合せ書」等の記録が無く、権利の帰属の考え方が所属の形式知として蓄積されず、将来的に受託者との認識の相違等が発生するリスクがある。</p>
指摘事項	<p>こども青少年局は、塾代助成事業のシステムに関する権利の帰属に関して組織的に認識を継承できるようにするとともに、将来的に受託者との間で認識の相違が生じることが無いよう文書化を行うこと。</p>

(2) サービス仕様書に定める事項の履行確認について

概要	
ルール、あるべき状況等	<p>塾代助成事業に関する包括的業務委託契約書の調達仕様書において、本市と受託者との間で協議を行い目指す水準を明確にするるとともに、受託者に対して水準を満たしているか検証し、本市に報告するよう要請している。</p> <p>これを受けて、受託者からサービス仕様書が提示され、以下を目的として運用することとしている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 受託者の制度設計と大阪市の承認により策定された仕様にしたがって実施される委託事業に関し、受託者が提供するサービスの範囲・内容及び実施前提となる諸事項を踏まえた上で、サービスの品質に対する要求水準を規定するとともに、規定された内容が適正に実現されるための運用ルールを明文化し、もって委託事業の適切なサービスレベル管理を実現するために作成するものとする。 ・ 受託者及び大阪市とは、委託事業が、本仕様書の基準に即して実施されるものであることを相互に確認・認識するものとする。 ・ 受託者は、塾代助成事業の実施に際しては、個人情報の取扱いに十分留意の上、円滑な業務実施に努めることとする。
現状	<p>サービス仕様書では、①業務関連サービス内容（28 項目）、②コールセンター関連サービス内容（3 項目）、③システム関連サービス内容（16 項目）に分類した S L A ^(注) 全 47 項目を定めている。</p> <p>(注) S L A とは Service Level Agreement (サービスレベル協定) の略。</p> <p>サービス仕様書で定めた S L A 項目は、月次で開催される全体進捗会議でサービス内容実績報告書により受託者から達成状況が報告され、本市と共有されている。また、同会議にて、システム月次稼働報告書により、制度利用状況、サイト利用状況、サーバリソース状況、エラー状況が報告され、同様に共有されている。</p>

	<p>業務関連サービス内容及びコールセンター関連サービス内容のSLA項目は、全ての項目の目標値が数値化され、達成状況が報告されている。また、システムに関しても、ICT推進分科会等で本市参加者が機能改善等について必要な要請や受託者側提案に関する協議を行っており、業務に直結する項目については、一定のモニタリングがなされていることが認められた。</p> <p>一方で、システム関連サービス内容のSLAでは、日常オペレーション、障害対応、システムソフトウェア／ハードウェア／ネットワーク維持・保守、運用管理に関する項目を定めているが、以下の状況が見受けられた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 日常オペレーションでは、日々のシステム稼動に直結せずシステム月次稼動報告書では詳細報告されないバックアップ、ログ運用・管理、セキュリティ監視等について、サービス内容実績報告書にてSLA目標値である「毎日実施」が達成されていると報告されているが、受託者に方式開示等を求めているため、本市として実績の詳細まで把握できていない。 ・ 日常オペレーションの資源監視では、CPU使用率^(注)、メモリ使用率、ディスク使用率を監視対象と定めて月1回報告するとしているが、システム月次稼動報告書ではディスク使用率が報告されていない。 ・ 障害対応では、「開発したアプリケーションで生じるジョブ異常」「ハードウェア異常及びミドルウェア異常」の目標値を一般的な「障害復旧時間(目標復旧時間)」ではなく「復旧対応開始時間」としており、障害対応時の機動性等に影響を及ぼす可能性がある。なお、大阪市ICT調達におけるSLAガイドラインでは、「障害復旧時間」を例示している。 <p>(注) CPUとはCentral Processing Unit(中央処理装置)の略であり、CPU使用率とは、所与の時間に対してどれだけCPUが稼動したかを占める割合を指す。</p>
<p>問題発生の原因</p>	<p>こども青少年局においては、「現在の委託契約は、塾代助成事業を安定的かつ効果的に運営する事務局業務を委託する契約であり、システムを活用して利用者及び事業者の情報を管理する仕組みについては、受託者の自主提案である。」と認識していることから、事業に直結する業務運用面での機能要件に比べて、システムに関する非機能要件のモニタリングまでは十分に思い至らないことが原因である。</p>
<p>リスク</p>	<p>事業遂行の基幹部分であるシステムの障害等によるデータ消失やセキュリティ事故等に対する市民への説明責任が果たせないリスクがある。</p>
<p>指摘事項</p>	<p>こども青少年局は、サービス仕様書で定めるシステム関連サービスのSLA項目について、本市として監視対象や方式等の把握が不足しているものは受託者に情報提供を求め、受託者と相互に確認・認識を図ること。</p> <p>上記により確認・認識した結果は、記録に残す等により確実な継承を図ること。</p>

第8 その他

留意すべき事項1 見積査定における過去の協議記録等について

委託料見積の中で額が大きいシステム費と人件費について、構成される主な項目の妥当性をどのように検証したかを確認したところ、受託者から提出された見積書の表示が誤解を生む恐れがあるものや、見積査定上の過去の協議記録が残されていなかったものが見受けられた。

事業運営上重要な事項については、記録取得や文書化を行い、知見やノウハウが組織的に確実に継承されるよう留意されたい。

留意すべき事項2 今後の契約手続について

前述の第7監査の結果「指摘事項2（1）システムの権利の帰属について」記載のとおり、当該事業は、平成25年度の総合評価一般競争入札において受託者が提案したシステムを活用しサービス提供が開始され、平成28年度以降、当該受託者と年度毎に特名随意契約を締結し事業を継続実施している。

特名随意契約は地方公共団体の契約手法として認められており、契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定できるという長所がある。

一方で、契約の相手方が固定化するなど公正を妨げる事態を生じる恐れがあるという短所もある。

今回の監査において、契約締結手続について確認した結果、平成25年度から現在に至る契約は、定められたルールに基づき適正に行われていた。

現行の事業スキームで事業を継続実施する場合、契約の適正性の確保はもとより、事業の透明性・公平性の確保により一層努める必要がある点について留意されたい。