

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	岡 田	妥 知
同	福 田	武 洋

令和 6 年度監査委員監査結果報告の提出について

(業務委託 [コンペ方式・プロポーザル方式の随意契約] に関する
契約事務及び支出事務 [検査に関する事務を含む。])

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以下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

本監査は、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 4 項の規定に基づく財務監査

第 3 監査の対象

1 対象事務

業務委託（コンペ方式・プロポーザル方式の随意契約）に関する契約事務及び支出事務（検査に関する事務を含む。）

- ・ 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

契約管財局、会計室を含む全所属（I R 推進局、大阪都市計画局を除く。）

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	監査の着眼点	監査の結果
(1) 契約事務及び支出事務が適切に行われず、本市に損害が生じるリスク	ア 契約事務に関する規程、マニュアル等は適切に整備され、運用されているか。	指摘事項1 指摘事項2 指摘事項4
	イ 検査マニュアル等に基づき、適切に検査が実施されているか。	指摘事項3 (1) 指摘事項3 (2)
	ウ 支出事務に関する規程、マニュアル等は適切に整備され、運用されているか。	指摘事項3 (3)
(2) 過去に実施した監査で指摘した事項が実行・改善されず、業務が有効又は適正に実施されないリスク	ア 過去に実施した監査で指摘した事項が実行・改善されているか。	—

(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、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、主として書面の提出により実施した。

第6 監査の結果

第1から第5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以下のとおりである。

1 選定会議の記録を作成するよう改善を求めたもの

【阿倍野区役所に対して】

契約管財局が作成する「大阪市公募型プロポーザル方式ガイドライン（令和4年3月）」（以下「プロポーザルガイドライン」という。）において、公募型プロポーザル方式による事業者選定に当たっては、公正性及び透明性の確保の観点から、選定基準等の決定や、事業者から提出された企画提案書等の審査の際に、選定会議を開催し、学識経験者等の意見を聴取することが定められている。

また、同局が作成する『大阪市公募型プロポーザル方式ガイドライン』に関するFAQ（以下「FAQ」という。）において、選定会議に係る議論経過については、各委員がどのような観点のもと議論を交わし、当該評価結果が導き出されたのかを明確に記録する必要があると

示されている。

今回の監査で確認したところ、阿倍野区役所は、選定基準等の決定に当たって選定会議を開催し、その際の委員の意見を踏まえて募集要項及び仕様書の内容を変更する旨意思決定を行っていたが、当該委員の意見がどのような内容であったか記録が残されていなかった。

これは、阿倍野区役所において、文書で記録を残すことにより説明責任を果たさなければならないという認識が不十分であったことが原因である。

現状では、選定基準等の決定に係る経過について、説明責任を果たせないリスクがある。したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項1]

阿倍野区役所は、選定基準等の決定に係る経過について説明責任を果たさなければならないことを十分に認識した上で、意見聴取の内容について適切に記録を残されたい。

2 法的リスク審査の実施について改善を求めたもの

【北区役所、西成区役所、健康局、建設局、大阪港湾局及び契約管財局に対して】

総務局が作成する「大阪市における法的リスク審査^(注)に関するガイドライン（令和6年6月1日）」において、公募型プロポーザル方式によって契約相手方を選定する業務委託契約のうち、契約上限額が30,000,000円（税込）を超えるものについては、契約管財局が作成する標準契約書を使用している場合でも、原則、法的リスク審査の実施が義務とされている。

（注） 法的リスク審査とは、法的な責任や不利益、紛争事案などの発生を予防又は抑制するために、事務事業上の法的リスクを発見・分析・評価することであり、総務局に、法的リスク審査を行うチームが設置されている。

総務局は、平成29年度に法的リスク審査制度の効果検証を行った結果、契約管財局にも情報共有した上で、平成30年度から上記案件を審査対象に追加することとし、実施を義務とする理由や契約上限額の考え方について「法的リスク審査FAQ」において次のとおり示し、各所属の法務担当者を対象として毎年度実施する研修でも周知しているとのことである。

- ・ 公募型プロポーザル方式によって契約相手方を選定する業務委託契約は、その内容が技術的に高度で専門的なものであり、標準契約書をそのまま使っていたとしても、特約条項や仕様書などの契約書本体の附属書類でそのような高度で専門的な内容が記載されているケースがあり、附属書類も含めた契約書全体として法的リスクが適切に抑制されているかどうかを審査するため実施を義務とする。
- ・ 契約上限額の基準を設定した趣旨は、契約上限額が大きいものは、法的リスクが顕在化したときに発生する本市損害も大きくなると考えられることや、各所属及び総務局の事務負担を考慮したものである。

今回の監査で、抽出案件の契約上限額が30,000,000円（税込）を超えるものについて確認

したところ、北区役所、西成区役所、健康局、建設局及び大阪港湾局は、法的リスク審査を実施していなかった。

上記所属によると、所属の法務担当部署等から各事業担当部署へ「大阪市における法的リスク審査に関するガイドライン」等は共有されていたものの、各事業担当部署において正確に認識できていなかったとのことであった。

また、各事業担当部署はプロポーザルガイドラインにのっとり事務を進めているが、当該ガイドラインには法的リスク審査に関する記載はなく、契約制度の所管所属である契約管財局から各所属への周知が行われていなかった。

これは、各所属において法的リスク審査の実施に関する認識が不十分であることや、法的リスク審査の必要性の有無や実施状況を確認できる仕組みがないこと、また、契約管財局においては、制度所管所属としてプロポーザルガイドラインへの記載や周知が必要という認識が不十分であったことが原因である。

現状では、法的リスク審査が十分に行われず、契約履行上において本市が損害を被るリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項2]

1. 北区役所、西成区役所、健康局、建設局及び大阪港湾局は、法的リスク審査の実施が必要な案件が各事業担当者に明確に伝わるように改めて周知するとともに、当該事業に係る予算編成時や、実施に当たっての契約事務審査会での審議時等に、法的リスク審査の必要性の有無や実施状況を確認するなどの仕組みを構築し、運用されたい。
2. 契約管財局は、各所属において法的リスク審査が適切に実施されるよう、プロポーザルガイドラインに法的リスク審査が必要とされる場合を明記して周知されたい。

3 検査及び支出事務について

(1) 検査調書により検査の記録を残すよう改善を求めたもの

【こども青少年局に対して】

大阪市契約規則（昭和39年規則第18号）第51条第1項において、検査を完了したときは、検査職員は、検査調書を作成しなければならないことが定められている。

また、契約管財局が作成する「契約事務の手引き 第14版（令和6年4月）」では、検査について、対外的な説明を果たすためには、その検証の方法やプロセスを記録、保存することも求められると示されている。

今回の監査で、各所属の検査書類を確認したところ、こども青少年局の抽出案件である「令和5年度ヤングケアラーへの寄り添い型相談支援事業業務委託」^(注)について、次の事実が判明した。

(注) ヤングケアラーの早期発見・把握に向けた取組として、市内に拠点を構え社会福祉士などの専門職やも当事者がSNS等で相談を受け付け、面談等を通して相談を傾聴する支援のほか、希望に応じて関係機関(区役所等)へ同行し、寄り添い型の相談支援を実施することにより、こども達の相談環境の充実を図ることを目的として実施している委託事業である。

- こども青少年局は、事業者から提出される月報及び年次報告書を、検査職員である事業担当課の課長まで供覧することにより履行確認を行っていたが、本件に係る業務委託料について四半期ごとに前金払を行っていたため、検査調書の作成が不要と考え、検査調書を作成していなかった。
- また、履行状況については、担当職員が業務実施場所で現認するなど、その都度確認しているとのことであったが、事業者から提出される月報及び年次報告書は、相談業務の実施体制(相談員の配置や相談対応状況)や、啓発物の作成状況、広報活動の実施状況の詳細についての記載が十分ではなく、仕様書に定める業務の実施状況が把握できる記載とはなっていなかった。

これは、こども青少年局において、前金払を実施した業務委託契約に関する検査の手続についての理解が不十分であったこと、また、検査について対外的な説明を果たすためには、その検証の方法やプロセスを記録、保存しなければならないという認識が不十分であったことが原因である。

現状では、実施した検査内容について、説明責任を果たせないリスクがある。
したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項3(1)]

こども青少年局は、前金払を実施した業務についても、業務完了後に検査手続が必要であることを所属内で周知の上、仕様書どおりに業務が履行されたことを検査したことについて対外的な説明ができるように、その検証の方法やプロセスを記録、保存するよう周知徹底されたい。

(2) 検査の記録を残すよう改善を求めたもの

【福島区役所に対して】

(1) で記載したとおり、検査について、対外的な説明を果たすためには、その検証の方法やプロセスを記録、保存することも求められる。

今回の監査で、各所属の検査書類を確認したところ、福島区役所の抽出案件である「令和5年度 中学生体験学習事業」^(注)に係り事業者から提出された実施報告書は、主に中学生の

体験に焦点を当てた内容で、仕様書に定める業務内容の実施状況が把握できる記載とはなっていないかった。

(注) 福島区内の中学生が宮城県を訪問し、東日本大震災当時の被害状況や復旧・復興の状況等を体験することで参加生徒の防災意識の向上を図ること等を目的として実施している委託事業である。

福島区役所によると、本事業については、担当職員が現地に同行するなど、その都度履行状況を確認しているとのことであったが、仕様書で定める事業の参加人数、保護者説明会の実施、新型コロナウイルス感染症の感染対策等に係る実施状況等について、確認できる文書は残されていなかった。

これは、福島区役所において、検査について対外的な説明を果たすためには、その検証の方法やプロセスを記録、保存しなければならないという認識が不十分であったことが原因である。

現状では、実施した検査内容について、説明責任を果たせないリスクがある。
したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項3 (2)]

福島区役所は、仕様書どおりに業務が履行されたことを検査したことについて対外的な説明ができるように、その検証の方法やプロセスを記録、保存するよう周知徹底されたい。

(3) 仕様書及び履行実績に基づき支出事務を行うよう改善を求めたもの

【港区役所及び浪速区役所に対して】

業務の履行に伴う業務委託料については、契約書及び仕様書等の記載事項、履行実績及びその検査結果に基づき支払わなければならない。

今回の監査で、各所属の業務委託料の支出に関する書類を確認したところ、次のとおりであった。

ア 港区役所

港区役所の抽出案件である「令和5年度地域課題解決型『広報みなと』配布業務」^(注)は小学校区単位で契約を行っているものであるが、そのうち一小学校区の契約について、次の事実が判明した。

(注) 各小学校区における広報紙の配布業務を活用して、地域社会が抱える課題の解決にも取り組むこととし、地域の福祉・安全性の向上をはじめ、新たな地域人材の発掘や広報紙の認知度向上など、さまざまな相乗効果をめざして実施している委託事業である。

■ 本事業について、港区役所は、A事業者とB事業者の共同体(以下「共同体」という。)

と契約を締結しており、業務委託料の支払方法については、仕様書で「事業実施の実績に相応する委託料の範囲内で、各月ごとに大阪市の担当者が履行確認を行った後に、受託者の請求により支払う。」と定めている。

- 港区役所は、共同体から提出された「共同体協定書」（以下「協定書」という。）で定める本業務に係る負担割合に基づき契約金額を按分した上で、各事業者に対して、毎月履行確認の上、図表－１のとおり業務委託料を支払っているが、第１回～第１１回中間払額は協定書による按分額を１２月で割った金額を繰り上げたものとなっており、仕様書で定める、実績に相応する委託料の範囲内の支出とはなっていなかった。

図表－１ 業務委託料の支払状況

	契約金額	支払額等			(参考) 協定書による按分額を１２月で割った額
		協定書による按分額 ^(注)	第１回～第１１回中間払	完了払	
A事業者	1,310,874 円	1,245,330 円	105,000 円	90,330 円	103,777 円
B事業者		65,544 円	5,500 円	5,044 円	5,462 円

(注) 協定書第８条において、本業務にかかる負担割合について、A事業者が９５％、B事業者が５％とすることが定められている。

- 港区役所によると、各事業者からの希望に基づき毎月の支払額を上記のとおりとし、業務委託料総額との過不足額について契約期間の最終月で調整を行うよう口頭で協議していたとのことであったが、確認できる文書は残されていなかった。

イ 浪速区役所

浪速区役所の抽出案件である「障がい者の就業訓練を目的とした清掃業務委託」^(注)について、次の事実が判明した。

(注) 障がい者の就業支援を促進するには、就業に向けた「訓練機会」の確保と就業へ結びつく「就業機会」の確保が必要であるとし、本市施設の清掃業務を活用した実践的な就業訓練を委託し、訓練から雇用・就労へとつなげ、障がい者の自立と社会参加を図ること等を目的として実施している委託事業である。

- 浪速区役所は、本事業の業務委託料の支払方法について、仕様書で「本業務の履行完了後、検査に合格した場合は、出来高部分に相応する業務委託料相当額について、契約書の手続きにより部分払を請求することができる。」と定めている。
- 本事業は、毎月実施する作業、特定の月に実施する作業があるため各月の業務量（出来高）が異なるものであり、浪速区役所は、毎月、事業者から実施内容の報告を受けた上で仕様書に基づき検査を実施していたが、作成した検査調書における検査の合格高は、毎回同じ出来高となっていた。
- 浪速区役所は、事業者が毎回同額での支払いを希望していたことから、上記のとおり検査を行った上で業務委託料を支払っており、結果として、実際の出来高以上の業務委託料を支払っている月があった。

これらは、港区役所及び浪速区役所において、業務委託料について、契約書及び仕様書等の記載事項、履行実績及びその検査結果に基づき支払わなければならないという認識が不十分であったことが原因である。

現状では、業務委託料について実績に相応する範囲を超えて支払うことにより、万が一、年度途中で業務遂行が困難となり、返還も不能となった場合、本市に損害が生じるリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項 3 (3)]

港区役所及び浪速区役所は、契約書及び仕様書等の記載事項、履行実績及びその検査結果に基づき業務委託料を支出するよう周知した上で、支出に係る意思決定時に契約書等関係書類と齟齬がないか確認するなどの仕組みを構築し、運用されたい。

4 障がい者の就業訓練を目的とした清掃業務委託の契約手法について整理するよう改善を求めたもの

【福祉局に対して】

地方公共団体が締結する契約は、その公益性から、地方自治法をはじめとする法令により、一般競争入札によることを原則とし、適正な履行の確保を図りつつ、経済性の観点から最も低い金額で契約するとともに、契約の相手方を広く募り公平に選定するよう「契約事務の手引き」でも示されており、企画競争方式は、地方自治法が定める一般競争入札の原則の例外である。

企画競争方式のうちコンペ方式は、対象業務に関して設計案・企画案の提出を求め、最も優れた「提案」を採用する選定方法で、具体的な内容案の作成を求めるものであるため、コンペ方式の仕様書は、発注者・提案者ともに提案内容に拘束されたものとなる。

今回の監査で、各所属の発注状況を確認したところ、指摘事項 3 (3) イで記載した「障がい者の就業訓練を目的とした清掃業務委託」は、福祉局が各所属に実施を呼びかけた上でコンペ方式による選定等業務を担い、各所属が契約締結を行っているものであるが、次の (1) 及び (2) に記載する事実が判明した。

(1) コンペで審査した内容と契約内容の相違

- 本事業のコンペでは、訓練に重点を置いた提案を受けた上で審査を行っていたが、実際の契約における仕様書は一般的な庁舎清掃業務委託の内容となっており、コンペで審査された提案内容とは異なった内容で契約締結が行われていた。
- 本事業について、上記のとおり、仕様書が一般的な庁舎清掃業務委託の内容であったことから、各所属は清掃業務として履行を確認しており、コンペの提案・審査項目であり本来検証が必要となる訓練部分の実績については、福祉局をはじめ本市として履行実績を確認していなかった。

福祉局によると、本事業について、障がい者の就業訓練を目的とすることから、業務内容としては各所属において実施している一般的な清掃業務であっても、障がい者の就業訓練の場として活用する視点を確認する必要があると考え、コンペ方式による発注を行ってきたことであるが、上記のとおり、契約手法が適切とは言えないものとなっていた。

(2) 規定等の未整理

本市における本事業の、開始から現在に至るまでの経過は図表－２のとおりである。

図表－２ 開始から現在に至るまでの経過

時期	経過等
平成 11 年度～	・ 大阪府で事業発足。 ・ 本市においても大阪府の協力依頼を受け事業開始（特名随意契約により事業者と契約締結の上事業実施）。
平成 19 年度～	・ 平成 18 年度に、大阪市雇用施策推進本部^(注) 会議の執行会議において、本市施設を活用した就業訓練の場の提供における契約においても手続の透明性や公平性が一層強く求められる旨の提言を受けたことを受け、コンペ方式とするよう変更。

(注) 本市における雇用に関する施策を総合的かつ円滑に推進するため平成 14 年に設置された。平成 28 年度末に廃止され、現在は、本市における雇用に関する施策の円滑な推進に資するよう、より実効性のある会議体として、雇用施策関連部署で構成された大阪市雇用施策連絡調整会議が設置されている。

図表－２のとおり取り組んできた一方で、平成 25 年 4 月に、「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達に関する法律(平成 24 年法律第 50 号)」(以下「法」という。)が施行され、障がい者就労施設等で就労する障がい者の自立の促進に資するため、地方公共団体等が物品等の調達に当たり、受注機会の増大を図る措置を講じることに努めることなどが定められた。

法では、地方公共団体の責務として、調達目標や調達の推進に関する事項を定めた調達方針を策定するとともに、当該年度の終了後、遅滞なく実績をとりまとめ公表することとされている。

本市においては、福祉局が、対象となる障がい者就労施設等を定めた調達方針を策定し、毎年度、調達目標を定めた上で、各所属の契約状況を取りまとめて実績を公表している。

福祉局は、目標達成のため、上記施設等を対象に地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号）第 167 条の 2 第 1 項第 1 号（いわゆる少額随意契約）や同条同項第 3 号の規定による随意契約を積極的に活用するよう各所属へ呼び掛け、取組を推進している。

大阪府においては、平成 25 年の法施行の際、法の枠組みの中で本事業も実施できるように障がい者就労施設等を設定しており、本市も同様に、本事業について上記の制度を活用することが可能であったが、本事業のこれまでの契約相手方である事業者の施設種別は、本市調達方針の対象としていなかった。

しかし、福祉局は、本事業について法と同様の理念で実施していることから、毎年度の実績は、本事業も含めて公表を行っており、本市調達方針と実績の公表に齟齬がある状況であった。

上記（１）及び（２）は、福祉局において、事業の位置付け等について適時整理が行われず従来からの事務を継続してきたことが原因である。

現状では、事業目的、業務内容及び契約手法が整合していないことで、事業実施に関して説明責任を果たせないリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項４]

福祉局は、本事業の目的と業務内容を踏まえて本市調達方針等を改正するなど、適切な契約手法となるよう早急に見直されたい。

また、見直しに当たっては、趣旨等も含めて各所属への確に伝わるよう周知されたい。

第７ その他

留意すべき事項

指摘事項１で記載したとおり、プロポーザル方式による事業者選定に当たっては、選定基準等の決定や、事業者から提出された企画提案書等の審査の際に、選定会議を開催し、学識経験者等の意見を聴取するようプロポーザルガイドラインにおいて定められている。

また、会議の省略については、「同一年度内に内容が共通する業務等で選定方法、選定基準、委員構成等が同一である場合など、改めて選定会議での審査を必要としないと判断される場合については、初回の会議においてその旨を諮った上で、次回以降の選定会議の開催（企画提案書等の審査に係るものを除く。）を省略することができる」として、限定的な運用が示されている。

今回の監査の抽出案件に関して、選定基準等の決定に係る選定会議の状況について確認したところ、持ち回りや書面のやりとりにより委員の意見を聴取した所属が複数あり、会議の省略は上記のとおり限定的な運用であるものの、それらの所属においては会議を省略していると認識している所属も多かった。

契約管財局は、毎年度各所属あてに実施する実態調査により、上記の状況を把握していたが、庁内ポータルサイトにおいて注意喚起を掲載するにとどまっていた。

上記の、持ち回りや書面のやりとりによる選定会議は、委員から選定方法や選定基準の決定に当たり特に意見が出されなかったものも多く、選定基準等の決定に当たっての意見聴取が形骸化することが懸念される状況であった。

また、委員が会議に出席できず意見聴取のみを実施した場合の取扱いについて整理されてい

ない状況であった。

契約管財局は、現行の実態調査の仕組みがより有効なものとなるよう調査方法や結果の活用方法について検討した上で、各所属の実態を把握し、選定会議について、各所属が統一的に有効な事務を行えるよう、省略の範囲も含めてあり方を検討し、各所属に趣旨等が伝わるように改めて周知されたい。

また、今回対象としたコンペ方式の契約について、契約管財局は、FAQにおいて「プロポーザル方式に準じた取扱いをすることに差し支えない」と記載しているものの、「ガイドラインの対象外」としている。

契約管財局としては、コンペ方式がより例外的な手法であることから、本市としてのルールを定めていないとのことであるが、各所属においてこれまでも一定数採用されており、今後も活用されることが見込まれる手法であるため、契約管財局は、各所属が統一的かつ適正に事務を行えるよう、コンペ方式による契約事務についてもプロポーザルガイドラインに盛り込むなど、取扱いを定めることを検討されたい。