

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	大 橋	一 隆
同	土 岐	恭 生

令和 7 年度監査委員監査結果報告の提出について

(福祉局所管の工事及び業務委託の施行に関する事務)

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 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

福祉局所管の工事及び業務委託の施行に関する事務

- ・ 主に直近事業年度（令和 5・6 年度に完成、完了した工事、業務委託）を対象とした。

2 対象所属

福祉局（弘済院を含む）

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) 工事や業務委託が適正に施行されないため、工事目的物や委託成果品の性能や品質が確保されず、工事費の不当請求や対策費用の支出により損害が生じるリスク	ア 整備計画等に沿って施設を設計し、設計図書を適切に作成しているか。【設計】	指摘事項 2
	イ 積算基準等に従い、適正に積算を行っているか。【積算】	—
	ウ 受注者が適正に契約を履行していることを確認しているか。【監督】	指摘事項 1 指摘事項 3 指摘事項 4
	エ 検査基準に従い、適正に検査しているか。【検査】	指摘事項 5
(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。	指摘事項 4

(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 施工中の安全管理について改善を求めたもの

[ルール、あるべき状況等]

福祉局では、平成 18 年 8 月に契約関係事務取扱いマニュアル【工事請負契約監督職員事務取扱い編】を定め、適正で効率的な監督業務の遂行を図ってきた。さらに平成 31 年 3 月に施設修繕関係を追加した契約事務取扱いマニュアル【工事・施設修繕監督・検査職員事務取扱い編】(以下「監督検査マニュアル」という。)を定め、修繕請負契約についても工事請負契約と同様の体制で監督業務及び検査業務の事務の効率化、適正化に努めるものとしている。

工事請負契約書及び業務委託契約書において、受注者は、労働基準法、労働安全衛生法その他関係法令にかかる規定を守らなければならないとされており、法令上の責任は受注者にある。

しかし、請負工事等の安全管理については市民や工事関係者の人命に係る重要事項であるため、受注者が法令等に基づいて施工しているか確認指導することが発注者として求められる。

[現状]

抽出した工事・修繕の安全管理状況を確認したところ、次のとおり不備が検出された。(計3件)

- ・ 労働安全衛生規則（昭和47年労働省令第32号）において、事業者は、高さが2メートル以上の箇所で作業を行う場合には、墜落による労働者の危険を防止する措置を講じなければならないと規定されているが、屋上外周の立ち上がり部分や3階底部分において、安全帯を使用させる等の墜落防止措置を実施せずに作業している工事写真が確認された。(抽出番号3, 12)
- ・ 石綿障害予防規則（平成17年厚生労働省令第21号）において、事業者は、石綿^(注)等の切断等の作業等に労働者を従事させるときは、当該労働者に呼吸用保護具を使用させなければならないと規定されているが、石綿含有であるとみなした建材の切断等の作業時に防じんマスクや保護メガネなどの保護具を着用していない工事写真が確認された。(抽出番号2)

(注) 石綿（アスベスト）は、天然の繊維状鉱物で、その粉じんを吸引することにより肺がんや中皮腫などの健康被害を引き起こすおそれがある。

[原因]

福祉局では施設を所管する部署の事務職員が監督業務を実施する体制となっていることもあり、労働安全衛生法、その他関係法令等に基づいた工事中の安全確保についての認識が不足していたこと、工事等における監督業務において、受注者の安全管理の取組を確認し、適切に指導する仕組みが整っていなかったことが原因である。

[リスク]

工事等における安全確保が徹底されないことによって、市民や工事関係者の安全を確保できないリスクがある。

また、事故等の発生によって工事目的物の完成が遅延することで、市民生活に影響を及ぼすリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項1]

福祉局は、労働安全衛生法、その他関係法令等に基づいて安全に作業を実施しているか確認するため、監督検査マニュアルに確認項目を追加するなど、工事中の安全管理を確認する仕組みを構築し、適切に受注者に指導するよう努められたい。

2 設計図書の作成について改善を求めたもの

[ルール、あるべき状況等]

公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成17年法律第18号）第7条において、発注者

は、公共工事の品質が確保されるよう、公共工事等の仕様書及び設計書の作成、予定価格の作成などの発注関係事務を適切に実施しなければならないと規定されており、公共工事等の仕様書及び設計書を適切に作成するのは発注者の責務である。

設計図書は、発注者が監督、検査等を行う場合の基礎となる書類であり、受注者にとっても施工に際しての基準となる重要な書類である。

適切に履行がなされているか監督・検査を行うためには、設計図書に履行内容が記載されていることが前提となることから、履行を求める内容についてはもれなく設計図書に書き込むことが必要である。

なお、建設業法（昭和 24 年法律第 100 号）において、報酬を得て建設工事の完成を目的として締結する契約は、「委託その他いかなる名義をもってするかを問わず、建設工事の請負契約とみなす」旨が規定されている。

また、大気汚染防止法（昭和 43 年法律第 97 号）において、建築物等の解体・改修を行う事業者は、あらかじめ石綿等の使用の有無を調査しなければならないと規定されており、発注者は受注者に対し、石綿等の使用状況等を通知するよう努めるとともに、事前調査及び写真等による作業の実施状況の記録が適切に行われるよう配慮しなければならない。

[現状]

抽出した工事・修繕及び業務委託の設計図書を確認したところ、次のとおり不備が検出された。（計 3 件）

- ・ 建設業法における建設工事の請負契約とみなされる業務委託契約において、施工計画書や試験成績書など施工管理、品質管理に必要な書類が設計図書に明示されていなかった。（抽出番号 7）
- ・ 建築物等の解体・改修の作業を行う際、受注者に義務付けられている石綿含有の有無の調査の実施内容について、設計図書に適切に明示されていなかった。（抽出番号 3, 12）

[原因]

請負契約が適切に履行されるための必要条件として、設計図書を適切に作成することの重要性への理解が不足していたこと、建設業法や大気汚染防止法等で定められている規定についての理解が不足していたこと、設計図書の不備を確認する仕組みが整っていなかったことが原因である。

[リスク]

履行内容が適切に設計図書に記載されないことによって、請負契約の適切な履行を求めることができず、工事目的物の性能や品質を確保できないリスク、本市の信用が失墜するリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項 2]

1. 福祉局は、設計図書の重要性和設計図書に明示する特記事項等について、関係職員に研修を実施するなどして周知徹底されたい。
2. 福祉局は、設計図書の不備をチェックする際の項目を定めるとともに、複数名で確認する仕組みを構築されたい。

3 監督業務における書面協議について改善を求めたもの

[ルール、あるべき状況等]

工事請負契約書及び業務委託契約書では、次のとおり記載されている。

- 催告、請求、通知、報告、申出、承諾及び解除は、書面により行わなければならない。
- 発注者は必要があると認めるときは、設計図書又は業務に関する指示の変更内容を受注者に通知して、設計図書等を変更することができる。

また、業務委託契約書には、次のとおり記載されている。

- 受注者は、業務の管理・運営に必要な知識、技能、資格及び経験を有する業務責任者を定め、その氏名その他必要な事項を発注者に通知しなければならない。
- 受注者は、業務を完了したときは、その旨を発注者に通知しなければならない。

[現状]

抽出した工事・修繕及び業務委託の指示等の協議関係書類を確認したところ、次のとおり不備が検出された。(計 5 件)

- ・ 受注者との仕様変更に関する協議（通知・承諾）が書面により適切に実施されていなかった。(抽出番号 12, 14)
- ・ 受注者からの業務責任者の氏名や業務完了の通知を書面で受領していなかった。(抽出番号 3, 7, 14)

[原因]

契約書に規定された書面協議等の重要性を理解していなかったことが原因である。

[リスク]

書面協議が適切に行われないことにより、設計変更内容等において受注者との認識に差異が生じるなどによって紛争に発展するリスク、適正な技術者による施工体制を確保できないリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項 3]

1. 福祉局は、定期的に研修を行うなど、関係職員に書面協議の重要性を理解させるとともに、受注者との書面協議が適切に行われるよう周知徹底されたい。

2. 福祉局は、受注者との書面協議が確実に行われるよう複数名で確認する仕組みを構築されたい。

4 監督業務における履行確認について改善を求めたもの

[ルール、あるべき状況等]

工事・修繕等の履行確認は、工事目的物や現場条件により履行内容が一樣ではないことから、個々の契約内容に応じ、具体的な状況に留意して実施することが重要である。

福祉局では、監督検査マニュアルにおいて、主管課監督職員は、工事請負契約約款、設計図書の内容や工事状況を十分に把握したうえで、契約図書に定められたとおり適正に工事が実施されるよう、①工事が設計図書のとおりに実施されていることの確認、②工事に関する指導監督、③工事に関する事務処理を行うこととしている。

また、監督の方法としては、以下のとおり示されている。

- 主管課監督職員は、請負契約の適正な履行を確保するため必要な監督をしなければならない。
- 主管課監督職員は、立会い及び指示によるほか、必要に応じて工程の管理、履行途中における使用材料の試験その他の方法により監督を行う。
- 主管課監督職員は、受注者に対する指示、承諾または協議、工程管理、施工状況の立会い確認等を行う。

さらに、受注者に求める提出書類については、工事請負契約に関する提出書類一覧表（大阪市都市整備局）、修繕請負提出書類及び設計図書で定める公共建築工事標準仕様書（国土交通省監修）等を基に指示することとなっている。

福祉局では、過去の監査において工事監理業務についての指摘を受けており、その措置として、監督検査マニュアルを有効活用し、適正な工事監理業務を実施するよう周知徹底したとしており、現在も施設所管課の職員を対象に監督検査マニュアルを含む施設管理説明会を実施している。

[現状]

抽出した工事・修繕及び業務委託の受注者が提出すべき関係書類の提出状況を確認したところ、図表－１のとおり、施工計画書の提出漏れが検出されたほか、施工管理（出来形・品質）に関する報告書と工事写真などに不備が検出された。

図表－１ 履行確認の不備（計４件）

番号	検出事項	検出内容	抽出番号
１	施工計画書の確認不足	施工計画書が未提出であった。	５
２	施工管理報告の確認不足	試験成績書が提出されていなかった。	７
３	提出書類の確認不足	産業廃棄物処理計画や使用材料の品質が確認できる書類が不足していた。	３
４		仕様書で求める試料採取時の保護具の着用状況等の写真が提出されていなかった。	１４

〔原因〕

監督検査マニュアルは随時改訂されているものの、施設を所管する部署の事務職員が監督業務を担当する体制となっていることもあり、施工計画書や施工管理報告書の重要性及び受注者に提出を求める書類を認識できていなかったこと、提出書類の確認を行う際のチェックリスト等がなく、確認が十分に行われていなかったことが原因である。

〔リスク〕

工事等が契約どおりに履行されず、工事目的物の性能や品質を確保できないリスク、受注者から必要な提出書類を受領しないことにより適切な履行確認が行えないリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

〔指摘事項４〕

- １．福祉局は、監督業務における提出書類を確認するチェックリストを作成するなど、複数名で確認する仕組みを構築されたい。
- ２．福祉局は、定期的な研修等により提出を求める書類の重要性について、監督職員に周知徹底されたい。

５ 完成・完了検査について改善を求めたもの

〔ルール、あるべき状況等〕

契約規則第４６条において、「検査を担当する職員は、必要に応じて監督職員の立会いを求めて給付の内容若しくは数量を検査し、又は給付の目的物について破壊、分解若しくは試験により検査するものとする。」と規定されている。

また、適正な契約のための工事・施設修繕等の検査について（平成２２年２月 契約管財局）に次のとおり規定されている。

- 監督職員以外から検査職員を選定し、より多くの目で確認することにより、確実な履行を図る。
- 検査では、書類及び現場確認により、当該工事・施設修繕等の契約書、設計図書、仕様書に基づき、工事の実施状況、出来形、品質等について確認する。

なお、福祉局の監督検査マニュアルでは、「検査は、工事の成果について工事請負契約書、設

計図書、その他関係書類と照合してその適否を判定するものとし、工事出来形、品質、出来栄に加え、①施工状況及び安全確保の状況、②工事関係書類及び工事関係資料の整備状況を検査の対象とする。」と定めている。

[現状]

抽出した工事・修繕及び業務委託の検査実施状況を確認したところ、工事等の実施状況、出来形、品質等について具体的に確認するチェックリストが定められておらず、前記4で記載した現状のとおり、施工管理報告などの提出書類の不備等があるにもかかわらず、適切な手直し指示が行われていなかった。(計4件)

[原因]

検査業務における具体的な確認項目をチェックリストとして設定していなかったこと、品質にかかる報告書を含む全ての提出書類について契約図書に基づいて適正に確認しなければならないという意識が不足していたことが原因である。

[リスク]

適正な検査が実施されないことにより、工事目的物及び成果品の品質が確保されないリスク、検査結果についての対外的な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。

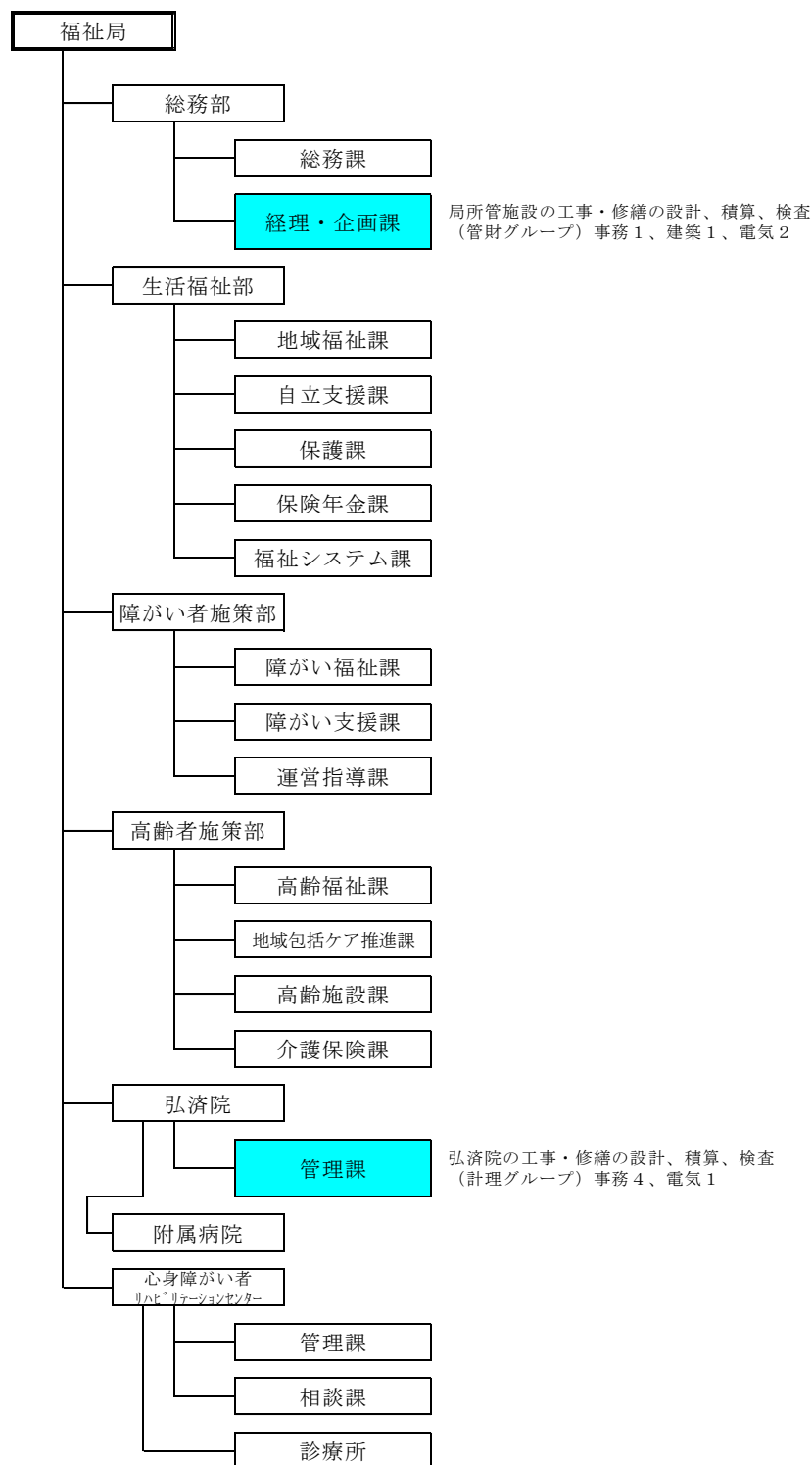
[指摘事項5]

1. 福祉局は、検査で確認するチェックリストを作成するなど検査時に確認する項目を定め、研修等により関係職員に周知徹底されたい。
2. 福祉局は、検査の重要性について定期的な研修等により関係職員に周知徹底し、適正な検査を実施する仕組みを構築されたい。

第7 その他

福祉局所管の工事等に係る執行体制について、予備調査で確認したところ、福祉局の組織図は、図表－２のとおりであり、経理・企画課の管財グループと弘済院管理課の計理グループに工事・修繕の設計、積算、検査を担当する技術職の職員が配置されている。

図表－２ 福祉局の組織図



(注) 着色部は、工事・修繕の設計、積算、検査を担当する技術職の職員が配置されている部署を示す。

福祉局で契約する局所管施設の工事・修繕については、図表－３に示すとおり、技術職員が配置されている経理・企画課の管財グループが設計、積算、検査を担当し、監督業務は各施設を所管する課の事務職員が担当している。また、業務委託については、各施設を所管する課が設計、積算、監督、検査を担当している。一方、弘済院においては、図表－４に示すとおり、工事・修繕及び業務委託について、技術職員が配置されている弘済院管理課の計理グループが設計、積算、検査を担当し、附属病院及び第２特別養護老人ホームを所管するグループの事務職員が監督業務を担当している。

図表－３ 福祉局所管施設における工事・修繕等に係る執行体制

	設計・積算	監督	検査
工事・修繕	経理・企画課 (管財グループ)	各施設所管課	経理・企画課 (管財グループ)
業務委託	各施設所管課	各施設所管課	各施設所管課

図表－４ 弘済院における工事・修繕等に係る執行体制

	設計・積算	監督	検査
工事・修繕	弘済院管理課 (計理グループ)	弘済院管理課 (各グループ)	弘済院管理課 (計理グループ)
業務委託	弘済院管理課 (計理グループ)	弘済院管理課 (各グループ)	弘済院管理課 (計理グループ)

留意すべき事項

福祉局を対象にした工事監査は、平成２５年度以来、約１０年ぶりに実施したものである。

本監査は、令和５・６年度に完成、完了した工事等を対象として、工事・修繕は１６％、業務委託は２９％の抽出率で監査対象案件を選定して実施したものであるが、１９件の不備が検出されており、対象案件以外にも相当数の不備があることが推定される。

福祉局では、過去の工事監査における工事監理業務についての指摘事項に対する措置として、定期的に説明会を開催するなど改善に取り組んでいるものの、本監査においても過去の監査と同様の監督業務に関する不備が検出されている。

これは、福祉局には技術職員が少数しか配置されていないこともあり、工事・修繕の設計及び検査業務は技術職員が実施しているが、監督業務については各施設を所管する事務職員が実施している体制であることも一つの要因であると考えられる。

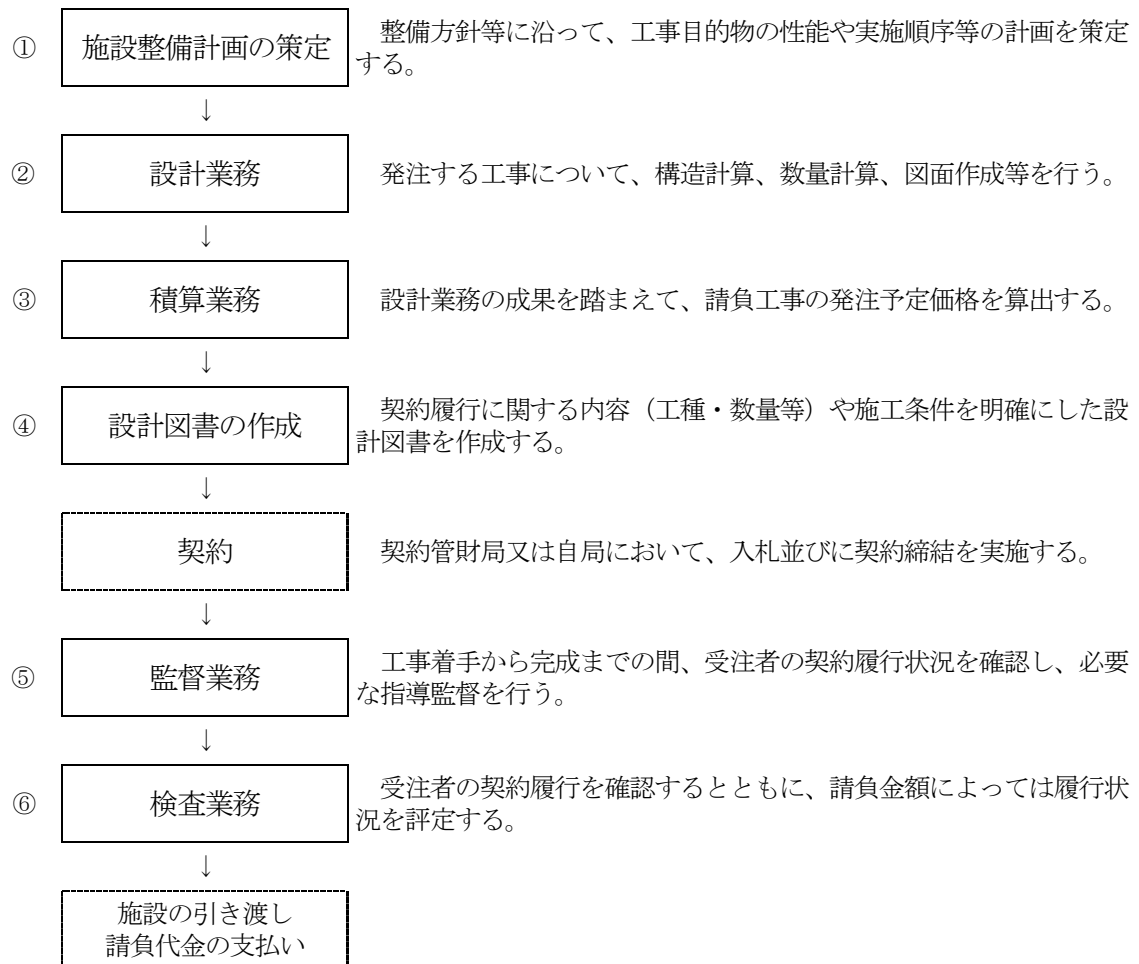
この点については、令和７年度から、市設建築物の維持管理において、保守点検から修繕までを一連の業務として民間事業者に委託する包括的業務委託が開始され、福祉局においても対象施設については、修繕等に関する相談や仕様書作成等の業務を包括事業者に委託することが可能となった。このスキームの定着などにより、職員が実施する設計、検査業務の負担軽減を図り、技術職員による監督職員等への技術的な助言を強化するなど、より確実に業務を実施できる体制の構築に取り組まれない。

参考

1 工事に関する事務の流れについて

福祉局における工事に関する事務の流れは、図表－５のとおりである。

図表－５ 工事に関する事務の流れ



（注） 監査手続においては、以下のとおり分類する。

- 設計フェーズ ①、②、④
- 積算フェーズ ③
- 監督フェーズ ⑤
- 検査フェーズ ⑥

2 監査対象案件（工事、業務委託）

令和5・6年度に完成、完了した工事（77件）と業務委託（7件）の中から、適正に施行されていない場合に想定されるリスク（図表－6）を踏まえ、図表－7に示すとおり、監査対象案件を選定した。

なお、工事、業務委託それぞれの抽出状況は、図表－8、9のとおりである。

図表－6 工事及び業務委託において想定されるリスク

分類	抽出理由	想定されるリスク
契約結果	契約金額が高額なもの	・工種が多く施工ミスが発生する可能性が高い ・工事費への影響が大きい
	落札率が低いもの	粗雑工事（手抜き施工）が発生する
	契約変更があるもの	適切な設計金額が設定されていない
	工期延期があるもの	適切な工期が設定されていない
	一者入札となったもの	適切な契約条件が設定されていない
契約方式	随意契約方式	・競争性が働かず、契約金額が高くなる ・受注者への依存による履行確認の不備
	性能発注方式	受注者に委ねる部分が多く、結果のみを重視するため、施工管理が不十分となる
工事内容	特殊な材料・工法を使用するもの	・特殊材料や特殊工法の必要性を検証していない ・特殊な材料・工法に対する履行確認の不備
その他	工事成績評定点が低いもの ^(注)	出来形、品質、出来ばえ等の工事品質の低下
	社会的に影響の大きいもの	・事業が適切に進捗しなければ、市民生活に支障をきたす恐れがある（地震対策・老朽化対策等） ・事業が適切に進捗しなければ、社会的な影響が生じる恐れがある（万博関連等）
	不適正施工や事故の発生によりリスクが顕在化したもの	再発防止策が継続的に実施されていない場合、不適正施工や事故が再発する恐れがある

(注) 工事成績評定点 65 点未満の成績があった者については、翌年度の受注可能本数が減となり、工事成績評定点 60 点未満のとき 2 か月入札参加停止措置が行われる。

(「契約管財局発注工事に係る受注可能本数の制限要領」「大阪市競争入札参加停止措置要綱」)

図表－ 7 本監査の対象案件（工事、業務委託）

抽出番号	種別	工事・業務委託の名称
1	建築	大阪市更生療育センター自動ドア修繕
2	建築	福祉局船場分室内部改修工事
3	建築	令和5年度 大阪市立弘済院第2特別養護老人ホーム 屋上防水修繕
4	電気	阿波座センタービル（福祉局及びこども青少年局ほか3局）照明設備改修工事
5	電気	北区大淀老人福祉センター電話交換機入替工事
6	電気	大阪市社会福祉研修・情報センターエレベーター（1号機、2号機）修繕
7	電気	令和5年度大阪市立弘済院電話交換設備整備業務委託
8	機械	大阪市立社会福祉センター空調機制御機器修繕
9	機械	中央区東老人福祉センター空調設備修繕工事（その3）
10	機械	大阪市舞洲障がい者スポーツセンタープール可動床昇降シリンダー取替修繕
11	機械	償還事務センター ルームエアコン取替修繕
12	機械	令和5年度大阪市立弘済院附属病院【2病棟】空調機設置工事
13	調査	新たな長居障がい者スポーツセンター（仮称）整備基本計画調査・検討業務委託
14	調査	我孫子地域在宅サービスステーションに係るアスベスト含有分析調査業務委託

図表－ 8 対象案件の抽出状況（工事）

種別	対象工事		抽出工事		抽出率（参考）	
	件数	金額（円）	件数	金額（円）	件数	金額
建築	17	30,064,095	3	26,238,300	18%	87%
電気	26	131,224,610	4	73,566,350	15%	56%
機械	34	40,304,508	5	11,898,700	15%	30%
合計	77	201,593,213	12	111,703,350	16%	55%

図表－ 9 対象案件の抽出状況（委託）

種別	対象業務委託		抽出業務委託		抽出率（参考）	
	件数	金額（円）	件数	金額（円）	件数	金額
調査	7	18,819,900	2	16,755,200	29%	89%
合計	7	18,819,900	2	16,755,200	29%	89%