

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

(中央卸売市場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

中央卸売市場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

中央卸売市場

## 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 1
	イ 積算基準等に従い、適正に積算を行っているか。【積算】	指摘事項 2
	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 3 指摘事項 4 指摘事項 5
	エ 検査基準に従い、適正に検査しているか。【検査】	指摘事項 4
(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 石綿<sup>(註)1</sup>の落下防止における設計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)(以下「品確法」という。)第7条には、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を適切に実施しなければならないと記載されており、適切な仕様書及び設計書の作成に当たっては、大気汚染防止法(昭和43年法律第97号)等の関係法令等を確認し、それらに基づいて設計を行わなければならない。

石綿含有吹付けバーミキュライト耐火被覆(以下「石綿含有耐火被覆」という。)(図表-1)は石綿含有建材の発じん性レベル区分<sup>(註)2</sup>がレベル1で発じん性が著しく高く、工事等に際し

では、慎重な対応が求められる。よって、石綿含有耐火被覆の落下防止ネットを設置する際は、石綿が空气中に飛散する危険性を十分に考慮し、ネットの接触により石綿含有耐火被覆に損傷を与えないようにする必要がある。

(注) 1 石綿は、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。

(注) 2 石綿含有建材は発じん性（粉じん発生率）の度合いにより、レベル1～3に分類されている。

(出典：建築物等の解体等に係る石綿ばく露防止及び石綿飛散漏えい防止対策徹底マニュアル [環境省・厚生労働省 令和6年2月改正])

レベル1：最も発じん性の高い石綿含有吹付け材であり、吹付け石綿、石綿含有吹付けパーミキュライトなどが分類される。

レベル2：レベル1に次いで発じん性が高く、石綿含有保温材、石綿含有断熱材などが分類される。

レベル3：発じん性が比較的低い石綿含有建材で、スレートや吸音板などの成形板等が分類される。

図表ー1 石綿含有吹付けパーミキュライト耐火被覆



[現状]

今回の監査において、抽出した工事等の設計図書を確認したところ、大阪市中心卸売市場本場市場西棟天井落下物対策緊急修繕（抽出番号3）では、一部の天井部（市場西棟1階4平方メートル程度）において石綿含有耐火被覆に接触して落下防止ネットを設置する設計となっていた（図表ー2）。

図表ー2 落下防止ネットの設置状況及び詳細図



[原因]

工事目的が石綿含有耐火被覆の落下防止対策であったため、接触に対する配慮が乏しかったことが原因である。

[リスク]

現状では、石綿含有耐火被覆の落下防止対策において関係法令を踏まえた設計となっていないことにより、石綿が空気中に飛散する可能性があり、市民や工事関係者の健康や安全を確保できないリスク、及び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1]

1. 中央卸売市場は、不備が確認された落下防止ネットの設置状況を確認し、安全性を確保するために必要な対策を実施されたい。
2. 中央卸売市場は、設計図書の作成において、大気汚染防止法等の関係法令が適用される工事内容の有無、及びそれらを踏まえた設計となっているか、組織として複数名で確認する仕組みを構築されたい。

## 2 工事における積算業務について改善を求めたもの

[ルール、あるべき状況等]

工事の予定価格は、本市が契約を締結する際に公正な競争を確保し、契約相手方及び契約金額を決定する上で、基準となる価格として非常に重要であり、積算基準や積算要領に基づいて算定する必要がある。

品確法第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、公共工事等の予定価格の作成を適切に実施しなければならないと記載されており、公共工事の積算を適切に実施するのは発注者の責務である。

[現状]

今回の監査において、抽出した工事の積算資料を確認したところ、図表-3のとおり積算の不備が検出された。

図表-3 工事の積算の不備 (計3件)

番号	検出事項	抽出番号 <sup>(注)</sup>
1	舗装工事において、不要な転落防止に係る補正率(1.01)を掛けて現場管理費を算出していた。	1
2	特記仕様書では工事用電力及び工事用水を無償利用可能としていたが、電力及び水道料金が含まれた共通仮設費率を使用して積算していた。	2
3	大屋根1・2下舗装改修において、設計図面に記載のない溶接金網敷を積算数量に算入して積算していた。	4

(注) 該当する対象案件は、参考 図表-9を参照

[原因]

工事の積算基準が十分に理解されておらず、また、積算資料のチェック体制が有効に機能していなかったため、積算の照査が十分に行えていなかったことが原因である。

[リスク]

現状では、工事の積算が適正に行われないことにより、正しい予定価格を設定することができず、最適な契約相手方を選定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2]

中央卸売市場は、積算照査チェックリストを作成するなど、積算の照査を適切に実施する仕組みを構築するとともに定期的に見直しを図り適正化に努められたい。

### 3 工事等における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]

公共建築工事標準仕様書（国土交通省監修）には、建築基準法、労働安全衛生法、その他関係法令等に基づき、常に工事の安全に留意し、施工に伴う災害及び事故の防止に務めると記載されており、工事等の安全確保については受注者の責務である。しかし、工事等の安全管理については市民や工事関係者の人命等に関わる重要事項であり、受注者が法令等に基づいて実施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。

また、本市における工事監査において、安全管理の不備が毎年度指摘されており、令和5年度以降、監査委員監査総括でも再三取り上げ、所属長に対してより一層の徹底を促している。

大気汚染防止法、労働安全衛生法（昭和47年法律第57号）、その他関係法令等に基づき、石綿含有建材の除去作業等においては、作業員の保護具の着用、飛散防止対策の実施等をする必要がある。

道路交通法（昭和35年法律第105号）第77条第1項には、道路において工事若しくは作業をしようとする者等は、当該場所を管轄する警察署長の許可を受けなければならないと記載されている。

[現状]

今回の監査において、抽出した工事等の安全管理状況を確認したところ、図表-4のとおり安全管理の不備が検出された。

図表-4 工事等の安全管理の不備（計4件）

番号	検出事項	抽出番号 <sup>(注)</sup>
1	石綿含有耐火被覆除去作業前の石綿剥落箇所寸法計測において、作業員が呼吸用保護具や手袋等を着用せずに実施していた工事写真が検出された。	2
2	石綿含有耐火被覆に接触して落下防止ネットを設置する作業において、作業員が呼吸用保護具や保護衣等を着用せずに施工していた工事写真が検出された。	3
3	道路上に工事車両を停車して擁壁補修工事を行っている工事写真が確認されたが、道路使用許可を取得していなかった。 また、道路上での作業で仮囲い（区画）をしていない工事写真が検出された。	4
4	脚立を使用する作業において、危険行為である脚立の天板に乗って作業していた工事写真が検出された。	6

(注) 該当する対象案件は、参考 図表-9を参照

[原因]

工事中における石綿含有耐火被覆の危険性及び安全管理への認識が、組織として不足し担当者任せとなっていたため、受注者の安全管理の取組を確認し、適切に指導が行えていなかったことが原因である。

[リスク]

現状では、受注者に対して安全管理の適切な指導が行われないことにより、市民や工事関係者の健康や安全が確保できないリスク、また、事故等の発生により、工事等の完成が遅延するリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項3]

中央卸売市場は、大気汚染防止法、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、チェックリストを作成するなど、組織として工事中の安全管理を確認する仕組みを構築し、適切に受注者を指導するよう努められたい。

#### 4 工事等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]

工事等の履行確認においては、工事目的物や現場条件等により履行内容が一様ではないことから、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。

中央卸売市場では、設備工事設計書の手引き〔電気・機械〕（平成26年7月）及び修繕請負提出書類様式（令和5年1月4日更新）で受注者からの提出書類を定めている。また、暴力団等の排除に関する特記仕様書において、誓約書の提出を定めている。

中央卸売市場が作成した大阪市中央卸売市場工事検査要領（平成21年11月）には、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断するものとし、工事出来形、品質、出来ばえに加え、工事契約の履行確認や工事関係書類を検査対象とすると記載されている。

[現状]

今回の監査において、抽出した工事等の履行確認状況を確認したところ、図表-5のとおり履行確認の不備が検出された。また、これら不備に関して検査時に確認せずに検査合格としていた。

図表-5 工事等の履行確認の不備（計5件）

番号	検出事項	抽出番号(注)
1	産業廃棄物が工事完成及び工事検査の翌日に搬出されていたことを、電子マネIFESTにより確認された。	2
2	大阪市暴力団排除条例における誓約書の提出を確認しておらず、未提出であった。	2, 3
3	使用機器材承諾願の提出を確認しておらず、未提出であった。	7, 11

(注) 該当する対象案件は、参考 図表-9を参照

[原因]

既存の提出書類一覧表等に基づき、適切に履行確認する仕組みが整備されていなかったことが原因である。

[リスク]

現状では、工事等が契約どおりに履行されないリスク、また、適正な検査が実施されないことにより、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4]

中央卸売市場は、監督及び検査業務において、工事等の履行確認及び工事関係書類の提出が確実にされるよう、チェックリストを作成するなど、組織として複数名で確認する仕組みを構築されたい。

## 5 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]

本市発注の工事請負契約書には、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と規定されている。

[現状]

今回の監査において、抽出した工事の書面協議状況を確認したところ、大阪市中央卸売市場本場西棟環境配慮改修工事(緊急)(抽出番号2)及び大阪市中央卸売市場本場業務管理棟空調用自動制御設備改修工事(抽出番号7)では、施工確認や施工方法における必要な協議が書面で実施されていなかった。

[原因]

工事請負契約書に規定された書面協議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]

現状では、書面による協議が行われないことで、受注者との認識に差異が生じるなどにより、紛争に発展するリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項5]

1. 中央卸売市場は、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、定期的な研修等により関係職員に周知徹底されたい。
2. 中央卸売市場は、受注者との書面協議が確実に行われるよう、組織として複数名で確認する仕組みを構築されたい。

## 第7 その他

### 留意すべき事項

中央卸売市場を対象にした工事監査は、平成 25 年度以来、12 年ぶりに実施したもので、今回の監査対象案件は、令和 5・6 年度に完成、完了した工事等を対象に、工事・修繕は 12%、業務委託は 50%の抽出率で選定し実施した。

その結果、過去の工事監査での指摘事項に対する措置は是正されていたものの、工事等の設計、積算、監督、検査の全てのフェーズにおいて、改善が必要な事項が計 15 件検出されており、対象案件以外にも相当数の不備があると推定される。

なお、以下の事項は、人命及び契約履行に関わる重要事項であることから特に留意いただきたい。

第一に、中央卸売市場は、安全・安心な生鮮食料品を安定的に供給する社会的役割・機能を担った、3 市場合わせて延べ床面積約 50 万平方メートル以上もある巨大かつ重要な施設であることから、石綿にかかる工事など健康被害が想定される工事については、工事関係者はもとより市場関係者の労働安全環境の確保を最優先項目として捉え、早急に関係職員に対して、石綿に関する研修などを実施し、関係法令にのっとり業務遂行に取り組めるよう体制を整備されたい。

第二に、安全管理については、毎年、監査委員監査総括や実務担当者を対象とした技術監査研修などを通じて、施工管理における発注者の責務を果たすことを求めている。しかし、多数の関係者が勤務する施設における工事であるにもかかわらず、本監査でも安全管理の不備が複数件確認された。労働安全衛生法では、第一義的な責務は受注者にあるものとして規定されているが、監督職員による工事の安全管理は、市民や工事関係者の安全・安心に関わる重要事項であることから、発注者として、受注者に対する法令遵守の指導の徹底と再発防止を強く求める。

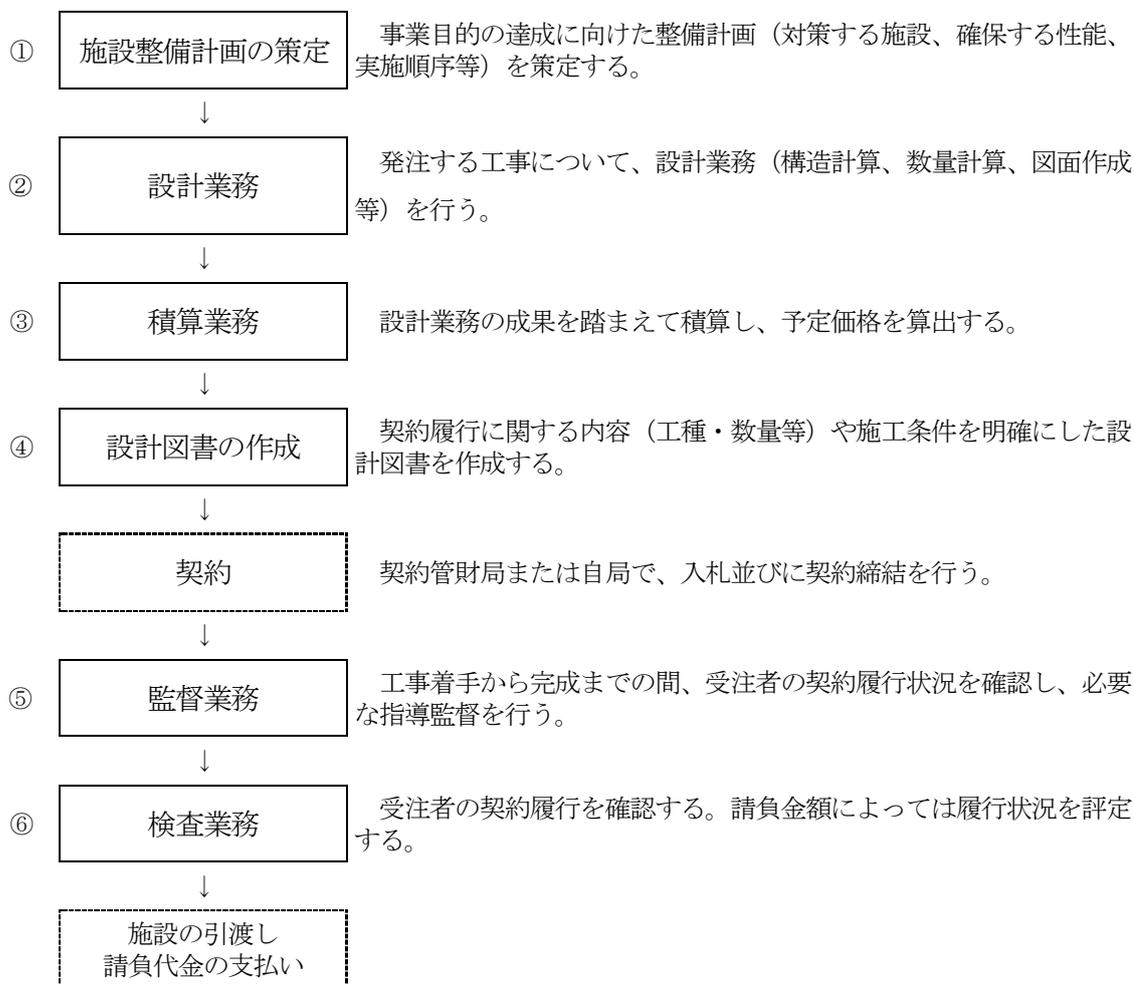
第三に、中央卸売市場は工事の完成検査においては、他市場の検査職員が検査するクロス検査を実施しているが、本監査では検査の不備が相当数確認された。検査は、目的物を最終的に受け取るか否か等を判断する極めて重要な業務であることから、改めて検査の重要性を認識し今後同様の不備が生じないように、緊張感を持って検査が実施できる組織的な仕組みを検討されたい。

## 参考

### 1 工事に関する事務の流れ

中央卸売市場における工事に関する事務の流れは、図表－6 のとおり実施されている。

図表－6 工事に関する事務の流れ



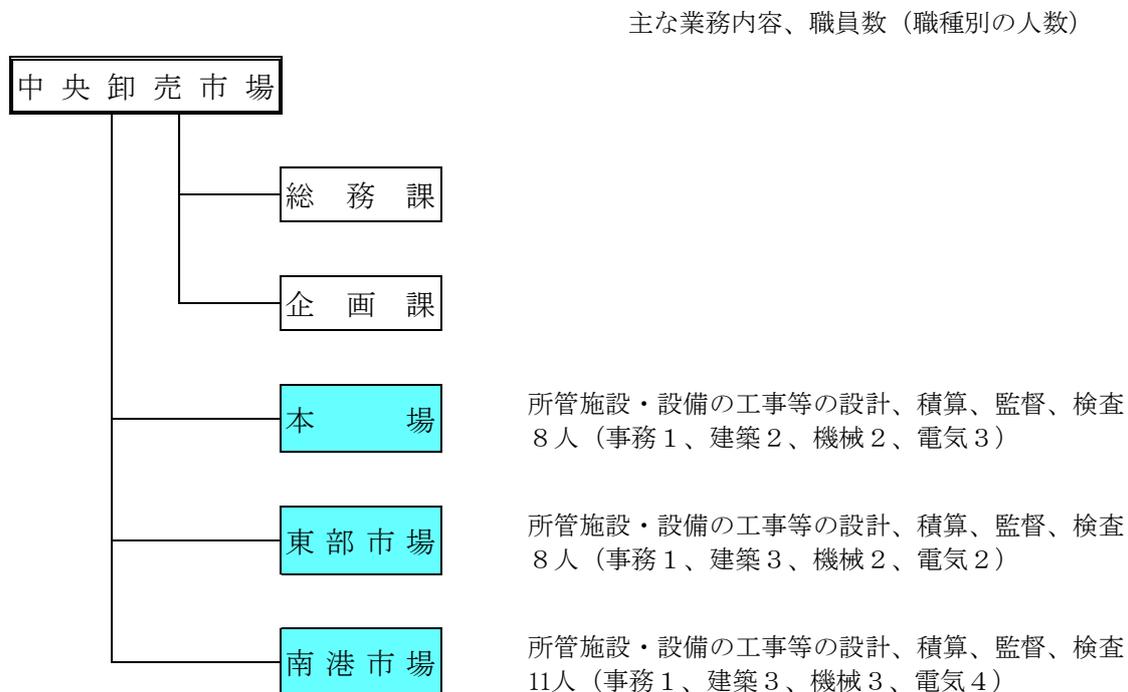
(注) 監査手続においては、以下のとおり分類する。

- 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 中央卸売市場所管の工事等に係る執行体制

工事等に係る業務執行体制（設計、積算、監督、検査）は、図表－7のとおり各市場が担当している。

図表－7 工事等に係る執行体制



（注） 着色部は、監査対象部署を示す。なお、各市場の職員数には課長級を含む。

### 3 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（178件）と業務委託（2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－8）を踏まえ、図表－9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－10、11のとおりである。

図表－8 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・工種が多く施工ミスが発生する</li> <li>・工事費への影響が大きい</li> </ul>
	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	適切な施工条件が設定されていない
契約方式	随意契約方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>・競争性が働かず、契約金額が高くなる</li> <li>・受注者への依存により、履行確認が不十分となる</li> </ul>
	性能発注方式	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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特殊材料や特殊工法の必要性を検証していない</li> <li>・特殊材料や特殊工法に対する履行確認の不備</li> </ul>
その他	工事成績評定点が低いもの <sup>(注)</sup>	出来形、出来ばえ等の工事品質が低下する
	社会的に影響の大きいもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業が適切に進捗しなければ、市民生活に支障をきたす（地震対策・老朽化対策等）</li> <li>・事業が適切に進捗しなければ、社会的な影響が生じる（万博関連等）</li> </ul>
	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ければ、不適正施工や事故が再発する

(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、工事又は測量・建設コンサルタント等業務委託（建築及び建築設備工事に係る設計業務・工事監理委託業務 [以下「設計・工事監理業務」という。]）の成績評定点 60 点未満のとき、又は測量・建設コンサルタント等業務委託（設計・工事監理業務を除く）に係る成績評定点が 55 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－9 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	土木	令和5年度大阪市中央卸売市場本場通路その他舗装補修工事
2	建築	大阪市中央卸売市場本場西棟環境配慮改修工事(緊急)
3	建築	大阪市中央卸売市場本場市場西棟天井落下物対策緊急修繕
4	建築	令和5年度 大阪市中央卸売市場東部市場各所改修工事
5	建築	大阪市中央卸売市場東部市場関連北棟外壁緊急修繕
6	建築	大阪市中央卸売市場南港市場本館棟1階内臓処理室天井材落下防止ネット設置工事(緊急)
7	機械	大阪市中央卸売市場本場業務管理棟空調用自動制御設備改修工事
8	機械	大阪市中央卸売市場本場市場東棟塵芥処理設備改修工事(その2)
9	機械	大阪市中央卸売市場本場塵芥処理設備修繕
10	機械	令和5年度大阪市中央卸売市場東部市場給水設備改修その他工事
11	機械	令和5年度大阪市中央卸売市場東部市場水産卸売場棟低温化設備修繕
12	機械	大阪市中央卸売市場南港市場仲卸棟個人冷蔵庫冷却設備改修工事(緊急)
13	機械	令和5年度大阪市中央卸売市場南港市場量水器取替工事
14	機械	令和6年度大阪市中央卸売市場南港市場市ボイラー設備修繕
15	電気	大阪市中央卸売市場本場市場東棟特別高圧受変電設備改良工事
16	電気	令和6年度大阪市中央卸売市場本場エレベーター改良工事
17	電気	令和5年度大阪市中央卸売市場本場エレベーター・エスカレーター修繕
18	電気	大阪市中央卸売市場東部市場特別高圧受電設備改良工事
19	電気	大阪市中央卸売市場東部市場直流電源設備修繕
20	電気	令和6年度大阪市中央卸売市場南港市場電力量計取替工事
21	電気	令和6年度大阪市中央卸売市場南港市場情報処理設備修繕
22	設計	大阪市中央卸売市場南港市場施設整備工事－2第3次設計変更設計業務委託

図表-10 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
土木	3	34,512,500	1	31,267,500	33%	91%
建築	30	133,893,122	5	76,905,972	17%	57%
機械	95	1,115,891,421	8	364,057,100	8%	33%
電気	50	1,698,322,312	7	1,026,647,600	14%	60%
合計	178	2,982,619,355	21	1,498,878,172	12%	50%

図表-11 対象案件の抽出状況（業務委託）

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
設計	2	123,013,000	1	83,083,000	50%	68%
合計	2	123,013,000	1	83,083,000	50%	68%