

令和2年度

# 包括外部監査結果報告書

及び結果の報告に添えて提出する意見

「随意契約に係る事務の執行について」

(概要版)

鹿児島県包括外部監査人

## I 監査の概要

### 1. 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項及び第 2 項の規定に基づく包括外部監査

### 2. 選定した特定の事件

「随意契約に係る事務の執行について」

### 3. 事件を選定した理由

随意契約とは、地方公共団体が競争の方法によらないで任意に特定の相手方を選定して、その者を相手方として契約を締結する契約締結の方法である。

随意契約は、競争入札に比べて手続が簡略であり、経費の面でもより負担が少なくてすむこと、また、契約の相手方を任意に選定するものであることから、特定の資産、信用、能力等のある者を容易に選ぶことができること等の長所があるとされる。

一方で、地方公共団体と特定の者との間に発生する特殊な関係から単に契約をその相手方と締結するだけではなく、適正な価格で行われるべき契約がややもすれば不利な（割高な）価格で行われがちになるといった短所も指摘される。

一般競争入札を原則とする地方公共団体の契約事務において、随意契約はあくまで例外的に認められた契約締結の方法であるから、その取扱いは慣例によるものではなく、適正かつ客観的な運用が求められることになる。

かかる事情を踏まえ、県が締結している「随意契約」についてその全体像を把握するとともに、各契約に係る事務が法令等に定める要件に準拠して執行されているかを検証することは有意義であると判断し、特定の事件として選定した。

### 4. 監査の対象機関と対象年度

- ・対象機関 知事部局本庁各課
- ・対象年度 令和元年度（平成 31 年 4 月 1 日から令和 2 年 3 月 31 日まで）

### 5. 監査の実施期間

令和 2 年 6 月 1 日から令和 3 年 2 月 15 日まで

### 6. 監査実施者の資格、氏名

包括外部監査人	公認会計士	通山 芳之
監査補助者	弁護士	西 達也
	公認会計士	木野田 仁
	公認会計士	工藤 篤

監査の対象とした事件について、県と包括外部監査人及び監査補助者との間には地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

## II 随意契約の法令、規則上の取り扱い

地方公共団体の契約は、住民福祉の向上等に資するために行う事業・事務の目的達成のための手段として締結されるものである。そして、これらの契約の多くは公金の支出を伴うことから、その契約手続等については透明性の確保とともに、公平性、公正性、経済性の確保が要請される。

このため、一般的に適用される民法の基本原則とは別に、公益目的遂行のために一定の規制が設けられており、また、規律を維持して契約担当者の恣意的運用を防止するための手続等が定められている。

地方自治法は、より効果的に公益を図る目的から、契約締結の方法を「一般競争入札」、「指名競争入札」、「随意契約」、「せり売り」の4つに限定している（第234条第1項）。

このうち、一般競争入札が原則であり、随意契約は例外の方法として、地方自治法施行令第167条の2第1項の各号に該当するときに限り締結することができる（同第2項）。

### （地方公共団体の契約締結の方法）

- |   |
|---|
| ・原則 … 一般競争入札（法 234①）                    |
| ・例外 … 指名競争入札、 <b>随意契約</b> 、せり売り（法 234②） |



地方自治法施行令第167条の2第1項の各号に該当するときに限り締結できる。

第1号…予定価格が契約規則に定める額を超えないもの

第2号…契約の性質又は目的が競争入札に適しないもの

第3号…障害者支援施設、シルバー人材センター等との契約

第4号…新規事業分野の開拓事業者との契約

第5号…緊急の必要により競争入札に付することができないもの

第6号…競争入札に付することが不利と認められるもの

第7号…時価に比して著しく有利な価格で契約できるもの

第8号…競争入札で入札者がいない又は再度の入札で落札者がいない場合

第9号…落札者が契約を締結しない場合

### Ⅲ 随意契約の締結状況と検討した随意契約

#### 1. 随意契約の締結状況

監査実施に先立ち、県が締結している随意契約の概要を把握するため知事部局本庁各課を対象として予備調査を行った。調査の結果に基づく随意契約の締結状況等は、次のとおりである。

表1 契約締結方法別の件数、金額 (単位：件、千円)

区分	件数		金額	
		割合		割合
契約全体	5,262	100%	16,136,109	100%
<b>随意契約</b>	<b>4,437</b>	<b>84.3%</b>	<b>7,516,023</b>	<b>46.6%</b>
<b>公益社団法人、公益財団法人との契約</b>	<b>191</b>	<b>3.6%</b>	<b>2,272,571</b>	<b>14.1%</b>
一般競争入札	110	2.1%	3,891,494	24.1%
指名競争入札	687	13.1%	4,287,427	26.6%
その他	28	0.5%	441,165	2.7%

例外の方法であるにもかかわらず、件数、金額とも随意契約が最も多い。

ただ、件数4,437件のうち2,755件は出納局管財課調達係の契約であり、各課から調達依頼を受けて購入する「集中調達品」が多いためこのような件数となっているが、金額ベースでは、同係分の占める割合は随意契約全体の1.7%に過ぎない。

表2 部局別の件数、金額 (単位：件、千円)

部局	契約全体		随意契約		
	件数	金額	件数	金額	割合
総務部	262	1,026,166	255	971,663	12.9%
企画部	71	559,069	60	360,676	4.8%
PR・観光戦略部	198	1,201,930	150	700,285	9.3%
環境林務部	140	1,480,050	104	1,255,360	16.7%
くらし保健福祉部	347	1,411,592	328	1,294,412	17.2%
商工労働水産部	189	1,317,995	163	517,082	6.9%
農政部	108	217,233	97	163,887	2.2%
土木部	368	6,504,257	168	1,413,549	18.8%
危機管理防災局	218	1,123,952	177	300,196	4.0%
国体・全国障害者スポーツ大会局	3	142,101	3	142,101	1.9%
出納局	3,358	1,151,764	2,932	396,812	5.3%
管財課調達係 ※	3,153	503,556	2,755	133,011	1.7%
計	5,262	16,136,109	4,437	7,516,023	100%

※管財課調達係の件数は、「集中調達品」のみの数である。

上記の「随意契約」には、「指定管理者」が17件(18施設)、1,297,896千円含まれている。「指定管理者」は、この監査の対象外である。

また、環境林務部の随意契約の中には、「貸付金」が758,000千円含まれている。貸付金は他の契約とは属性が異なるため、検討の対象からは外した。

表3 随意契約の適用理由別の件数

(単位:件)

適用理由 (自治令第167条の2第1項の該当号数)	件数	割合
第1号 (予定価格が規則に定める額を超えないもの)	822	47.7%
第2号 (契約の性質又は目的が競争入札に適しないもの)	843	48.9%
第3号 (障害者支援施設、シルバー人材センター等との契約)	11	3.4%
第4号 (新規事業分野の開拓事業者との契約)	0	
第5号 (緊急の必要により競争入札に付することができないもの)	16	
第6号 (競争入札に付することが不利と認められるもの)	5	
第7号 (時価に比して著しく有利な価格で契約できるもの)	2	
第8号 (競争入札で入札者がいない又は再度の入札で落札者がいない場合)	5	
第9号 (落札者が契約を締結しない場合)	0	
その他 (「指定管理者」、「一」で回答があったもの)	19	
計	1,723	100%

適用号数を併合している回答(第1号と第5号、第2号と第3号など)の契約もいくつかあるため、表1・表2の合計件数との整合性には欠けるが、第1号と第2号でほぼ全数を占めており、第4号と第9号については該当なし、という結果である。

歳出科目(節)別では「委託料」が圧倒的に多く、随意契約全体で1,166件、5,975,033千円である(ただし、「指定管理者」を含む)。

## 2. 検討した随意契約と選定の基準

予備調査の結果を踏まえ、監査対象として105件の「随意契約」を選定した。このうち、「指定管理者」であることが判明したものは対象から外したため、また、時間の都合等で書類の閲覧まで至らなかったものもあったため、検討できたのは97件となった(ただし、「調定取引」2件を含む)。金額ベースでは、約12億2,000万円である。

対象契約の選定に当たっては、各部局の契約をなるべく網羅できるよう意を払ったが、国体・全国障害者スポーツ大会局分については、選定したものの時間の都合で検討作業に着手できずに終わっている。

適用号数別では、第1号については契約金額が契約規則の上限額「250万円」(第24条第1項第1号)または委託料で「100万円」(同第6号)を超えているもの、また、他の号と併合して適用されているものを中心に選定した。

第2号は他の号と併合適用されているものは優先的に、また、その他の契約については金額の多寡にはこだわることなく、ランダムに選定した。

第3号、第5号、第6号、第7号及び第8号は、第1号、第2号との併合適用分を含め、金額の多寡にかかわらず可能な限り全件を対象とした。

### 3. 監査の要点（着眼点）

随意契約による場合も競争の理念に基づき可能な限り複数の者から見積書を徴取して、それらの者の価格を比較検討し、最も有利な価格で見積りをした者を契約の相手方とするのが原則である。

かかる原則を踏まえ、以下の事項を監査の要点として検討を進めた。

#### (1) 根拠法令等の執行伺等への記載の明確性、書類の整備状況等の確認

- 根拠法令、適用理由は執行伺等に明確に記載されているか
- 一連の書類の整備状況、内部承認手続の状況の確認
- 契約書の作成状況、契約内容の検討
- 契約保証金の納付免除の根拠

#### (2) 随意契約とした理由の合理性、妥当性等の検討

- 適用号数は適切か
- 一者随意契約とした理由、説明は明確か
- 契約の相手方としてその相手方しかないか
- 価格の有利性の説明は十分か、具体的で合理性があるか
- 前例や慣例のみで判断されていないか（「過去に実績がある」、「業務に精通している」、「特殊な業務」などといった理由だけでは適当ではない）
- 予定価格の設定（積算）は適切か
- 見積書の検討は十分になされているか

#### (3) 履行確認の状況の確認

- 契約の本旨に沿った履行がなされているか
- 契約の成果が得られているか、その検証は行われているか
- 契約の相手方は主要な業務を再委託する実態はないか
- 検査調書作成の有無、業務完了報告書等の確認

## IV 監査の結果（総括）

### （1）根拠法令等の執行伺等への記載の明確性、書類の整備状況等

出納局会計課より事務の執行に際してのチェックリストや書類の作成に際して留意事項等を示した書面が回付されており、各課ともこれらを参考にしながら事務がなされているようで、随意契約とした根拠法令等の執行伺等への記載については特に指摘すべきような事柄は見受けられなかった。根拠法令等は、執行伺等におおむね明確に記載されている。

また、契約に関する一連の書類は各課とも契約の件名ごとにファイルされており、必要書類等の添付漏れもなく、書類の整備・保管状況はおおむね良好であると認められる。

### （2）随意契約とした理由の合理性、妥当性等

#### （第1号：予定価格が規則に定める額を超えないもの）

本号は、金額による客観基準であるため規則に定める限度額を超えて適用されているものではなく、この点においては特に指摘とするような事柄は見受けられなかった。

ただ、本号を適用した場合は執行伺に契約規則第24条第1項の該当号数を併せて記載するようにされているが、一部の契約において適用の仕方に混同が見られるものがあり、これらについては内容の十分な吟味と細心の注意が求められるところである。

また、金額基準であるが故に、他の号（第2号、第3号及び第5号）と併合適用されているものも少なからずあったが、これらについてはいずれを主たる根拠に随意契約としたものかがわかりにくい。

該当する号数、あるいは適用可能な号数を執行伺に全て記載しておく、とするのも手続的には間違いではないと思うが、本号が契約事務の簡素化、効率化の観点から設けられた規定であることを考えれば、金額でクリアできるもの（もちろん、競争性が考慮された上でのことである。）に取って他の号の適用を理由づけて説明する必要はないものとする。併合記載したために、かえってやぶへびになっている事例がいくつかあった。随意契約が例外の執行方法であるという基本に立てば、適用は一つとする方がわかりやすい。

会計課からも同じような考え方が示されているようであるが（会計事務質疑応答集令和2年4月）、課によって適用の仕方、解釈が必ずしも同じではないようなので、庁内で統一的理解と取扱いがなされるようにする必要がある。

#### （第2号：契約の性質又は目的が競争入札に適しないもの）

##### [1] 契約指針第24条関係第2項について

本号適用による契約については、執行伺に契約指針第24条関係第2項に掲げる13項目のうち該当する号数を併せて記載するようにされている。

ただ、今回検討した範囲では、どの契約も「第3号」（…公益社団法人又は公益財団法人…と直接契約を締結するとき）または「第13号」（特殊の性質を有する品物を買入れ、若しくは契約について特別の目的があることにより品物の買入れ先が特定されているとき、又は特殊の技術を必要とするとき）のいずれかの適用となっており（ほとんどが第13号であるが）、他の号が適用されているものはなかった。

第3号については、相手方を法人の種類で客観的に判断できるため、適用に当たっての解釈に無理が生じることはあまりないと思うが、第13号については、「特殊」の内容が明確ではないこともあり、相手方選定における説明の仕方、または解釈において無理があると思われるような契約が少なからず見受けられた。これは、現行の契約指針に第13号以外には適合できるような例が示されていないことに理由があると思われる。理屈としては多少無理があったとしても他に適合する項目がなければ第13号に適合させるような書きぶりにならざるを得ないところがある。

随意契約が例外の執行方法であることに鑑みれば、例示を増やすことには異論もあるかもしれないが、内容が今の実務に合っていない部分があるのであれば、規則の見直しを含めた弾力的な対応も必要かと考える。

## **[2] 企画競争（企画提案公募）方式について**

企画競争（企画提案公募）方式は、公募または指名により複数の者からその目的に合致した企画を提案してもらい、その中から企画・提案能力のある者を選定する方法である。選定後は、企画書・提案書選定の時点ですでに競争が終了しているとの考え方から随意契約により契約が締結されている。

今回検討した契約にも企画競争方式を採用しているものがいくつかあった。この方式による場合は、各課で予め定められた審査会規程（または要綱）に基づき、審査員が所定の審査票に点数を記入する形で審査が行われており、評価（評点）が最も高かった応募者が相手方として選定されている。審査は画一的に行われている点において、手続は適正なものだと判断される。

ただ、現状ではいずれの審査においても議事録が作成されていないので、審査に要した時間や各審査員の評価の根拠、また、どのような議論が交わされたか等が明らかではない。

規則上は議事録の作成は要求されていないが、審査過程の透明性を確保し、責任の所在を明らかにしておく観点からは、これを作成し、残しておくことが望ましいと考える。

## **（第3号：障害者支援施設、シルバー人材センター等との契約）**

本号を適用した場合は、契約の原則である機会均等、透明性、公正性確保の観点から、契約締結の前と後において契約の内容、契約の相手方の決定方法、選定基準、契約の締結状況等を「公表」（鹿児島県公報への登載、インターネットの利用等）することとされている（契約規則第24条第7項）。

公表の実施状況を確認するため、鹿児島県公報目録の平成31年1月分から令和2年4月分までを調べてみたが、該当する件名は掲載されていなかった。県のホームページへの掲載状況も同様である。よって、第3号該当の随意契約について公表の手続はなされていないと判断される。事務が規則から外れているので、速やかに善処されたい。

契約指針で「公表の手続は、政策目的により当該契約を推進する部局においてとりまとめて行うことができるものとする。」とされている（第24条関係第6項）。県の場合、政策目的を推進する部局は「くらし保健福祉部」になるかと思うので、同部が主導して手続を進めていただきたい。



#### **(第5号：緊急の必要により競争入札に付することができないもの)**

本号を適用する場合は、事態が「緊急の必要にあること」と「競争入札に付するときには契約の目的を達することができなくなること」の二つの要件を備えているかどうか判断のポイントとなる。

件数自体は多くはなかったが、第5号とされた理由を見ると、いずれも緊急の必要性の有無からのみの判断となっており、競争入札に付するときには契約の目的を達することができなくなるという視点からの検討が欠けているようである。

また、「緊急」の捉え方や解釈が担当者によってまちまちであり、「早急」や「早期」と同義で捉えているような事例もあり、総じて「緊急の必要」には当たらないと判断されるものが多い。

現状では、第5号の適用について県としての具体的な考え方や指針などは示されていないので、担当者によって解釈や判断が異なるのは仕方がない面がある。

本号が適用されるような場面は今後もあまり多くないのかもしれないが、担当者が迷うことなく、画一的な事務が執行できるようにするためにも、判断の拠り所とできるようなガイドラインや事例を示してほしいところである。

#### **(第6号：競争入札に付することが不利と認められるもの)**

予備調査の回答では本号適用の契約は5件あったが、実際にはそのうちの4件は第2号適用のものであり、本号を理由とするものは1件だけであった。ただ、作業の過程で第2号と併合適用されているものが新たに1件あったので、検討は2件となった。

2件だけを見て全体を評価することは適当ではないので、具体的な内容については契約別の検討結果を参照されたい。

#### **(第7号：時価に比して著しく有利な価格で契約できるもの)**

本号を適用した契約は2件あり、うち1件は第2号との併合適用であった。

第6号と同様、2件だけを見て全体を評価するには足りないが、ただ、2件のいずれもが「安価」であることをもって本号が適用されている。

しかし、本号を適用する場合は、「時価」を客観的に示すことが先ずは必要であり、その上で、その時価と比べて「著しく」有利（安価）であることを具体的に説明できるものでなければならない。

どれぐらいであれば「著しく」と言えるのかは明確な基準があるわけではないが、たとえば、税や会計の実務では、資産の時価が帳簿価額のおおむね50%相当額を下回る場合は「著しい」価額の低下とされており（法人税基本通達9-1-7、「公益法人会計基準」の運用指針11.(1)など）、適用する場合には考え方の目安にはなるかと思われる。

ただ、著しいかどうかの判定は横に置くとしても、「他と比べて安価」であるかどうかは、本来、入札により検証されるものであり、本号が適用されるような場面は、実際にはかなり想定しにくいものがある。

#### (第8号：競争入札で入札者がいない場合又は再度の入札で落札者がいない場合)

本号適用の契約5件について全件検討したが、いずれも不落随意契約とされた経緯と手続に問題はなく、総じて事務は適正に執行されている。

なお、当初一般競争入札に付されたが入札参加者が一者しかなかったという事例が2件あった。一般競争入札におけるこのような場合については、工事概要や入札参加資格が公告により明らかにされており、入札参加意欲のある者の入札参加機会は確保されていることから、たとえ一者であっても競争性は確保されているとの考え方から、入札（再入札、再々入札も同じ）は有効なものとして扱われる（参考：ぎょうせい「地方財務実務提要」第2巻）。県でもこの考え方に沿って事務がなされている。

#### (3) 履行確認の状況

相手方からの業務完了報告書等の徴取や検査調書の作成、その他必要書類の添付については漏れなくなされており、体裁面での不備は見受けられなかった。

しかし、たとえば、実績報告書の金額の合計が合っていないにもかかわらず、検査合格とされているものや、詳細に事業費の積算をしているにもかかわらず、積算の内容とはほとんど関係がない形で実績が報告されているものがあるなど、表面的な検認だけで内容の確認と検証が十分ではないと判断されるものもいくつか見受けられた。

公金の使途についての説明責任を果たせるよう、留意して事務に当たっていただきたい。

#### (4) 指摘と意見

事務の執行が法令・規則に準拠して行われていない、または法令・規則の適用、解釈において誤りがあると判断されるもの、その他形式的な不備等（軽微なものは除く）については【指摘】とした。

指摘は9件であり、その内訳は次のとおりである。

- |                         |    |
|-------------------------|----|
| ・ 第3号該当契約の鹿児島県公報等への公表漏れ | 4件 |
| ・ 適用号数の誤りまたは検討不足等による混同  | 3件 |
| ・ 消費税率の改正に関連した手続等の誤り    | 2件 |

事務の有効性、効率性、経済性の観点から工夫や改善に向けて検討すべきまたは検討の余地があると判断されるもの、また、随意契約の理由について見直しまたは工夫が必要と判断されるものについては（意見）とした。

意見は45件であり、随意契約の理由に関するものが多い。

以上