

4. 下水道事業の契約事務に係る監査の結果及び意見

(1) 下水道事業に関する契約概要

市における下水道事業は、下水を処理する各水再生プラザやポンプ場、汚泥の処理及び再利用のためのスラッジセンターや、下水管理センター等の各施設の稼働、下水道管の新設・改修等によって運営され、その運営に必要なとなる契約事務は、下水道工事や各下水処理施設の修繕等の工事のみならず、管理業務、運搬業務、機械・電気設備の点検、各種調査分析等々、多種多様であるほか、下水道という専門的分野ゆえに、一般に工事といっても特殊な技術を要することがあり、また、水再生や下水道資源の再利用等においても専門性が必要とされている。そのため、市においては、技術力の維持・向上のみならず、その技術の継承のための取組みが始まっており、こうした取組みは、市における下水道事業の契約事務においても重要な視点といえる。

さて、契約事務に関しては、下水道事業に限らず一般に自治体が締結する契約の方式は、一般競争入札を原則とし、政令で定める一定の場合に指名競争入札、随意契約、せり売りの方法が認められている（地方自治法234条）。

「入札・契約制度について」（総務省）

地方公共団体における調達には、その財源が税金によって賄われるものであるため、より良いもの、より安いものを調達しなければなりません。

そのため、地方公共団体が発注を行う場合には、不特定多数の参加者を募る調達方法である「一般競争入札」が原則とされています。

一方、この原則を貫くと調達の準備に多くの作業や時間が必要となり、結果として当初の目的が達成できなくなるなどの弊害が生じることがあり得ます。このため、「指名競争入札」や「随意契約」による調達が例外的な取り扱いとして認められています。

さらに地域活性化の観点からは、地元企業が受注し地域経済に貢献することも求められており、この点も踏まえ調達がなされる必要があります。

以上について制度面からまとめると、地方公共団体の調達について定める地方自治法では、最も競争性、透明性、経済性等に優れた一般競争入札を原則として掲げつつ、一定の場合には、指名競争入札、随意契約

による方法により契約を締結することが認められています。

また、地方自治法施行令では、入札に参加する者の資格要件について、事業所所在地を要件(いわゆる地域要件)として定めることを認めるとともに、総合評価方式による入札では、一定の地域貢献の実績等を評価項目に設定し、評価の対象とすることが許容されており、これらをもって地元企業の受注機会の確保を図ることが可能となっています。

さらに、官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律において、地方公共団体は、国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるように努めなければならないとされています。

各地方公共団体においては、これらの規定を適切に活用していくことが求められています。

そこで市は、札幌市契約規則において、適正な契約の締結と履行の確保を図ることを目的とし(同規則第1条)、一般的な契約条件及び手続き等を定めると共に、「工事請負及び業務委託契約事務の基本方針」や「札幌市工事請負契約に関する基本方針」を定め、さらに、それぞれの契約方式に沿う規則・要綱・要領・ガイドライン等を定めている(市ホームページに公表されている)。

特に後者の「札幌市工事請負契約に関する基本方針」においては、上記「入札・契約制度について」に説明される趣意に沿い、以下の方針を掲げている。この基本方針は、調達全般に関する契約事務に通ずるものといえる。

「札幌市工事請負契約に関する基本方針」(抜粋)

基本的な考え方

- 1 競争性、透明性及び公平性が確保されること。
- 2 工事の良好な品質が確保されること。
- 3 地元建設産業の健全な育成を図るとともに、雇用の確保及び就労環境の向上に寄与すること。
- 4 地元経済の活性化及び税金等の地域内循環の実現に資すること。

上記基本的な考え方をもとにした基本方針

- 1 公正かつ適切な入札の促進
- 2 地元建設業者の受注機会の確保
- 3 良好な実績を有する事業者の適正な評価
- 4 早期発注及び早期支払いの推進

本監査の対象となる下水道事業の契約事務においても各規定に従い適切に行うことが求められるものである。

(2) 監査手続

ア. 調査対象とした契約の抽出基準

局における令和元年度に締結した契約のうち、第1次的にその当初契約金額（単価契約及び月額契約については、令和元年度に支払った金額の総額）が1,000万円以上の契約案件を抽出し、その契約総数317件（以下、「対象契約」という。）のうち、契約の方法、契約の種類、工事・役務の内容、入札の形式等の特徴をもとに、合計60件を抽出した。

なお、動産の売払いについてのみ認められている買受人が口頭により価格の競争を行うせり売り（地方自治法施行令167条の3）は監査の対象外である。

イ. 監査の方法

抽出した契約に関し、主に局に管理保管されている簿冊を査閲し、契約金額の相当性及び、入札方法や随意契約の法適合性、契約事務の適法性並びに効率的な契約事務の執行方法の模索といった観点から、監査を実施した。

(3) 随意契約（対象契約中32件）

ア. 概要

随意契約とは、地方公共団体が競争の方法によらないで、任意に特定の者を選定してその者と契約を締結する方法である。

競争に付する事務手続きの手間を省き、契約の相手方を任意に選定できる点において、信用、能力等のある業者を選定できるメリットがある反面、一般競争によらないために、価格が不適正なものとなる懸念を有している。

そのため、随意契約の方法による契約の締結は、公正かつ価格の有利性を確保し得る観点に基づく一般競争入札の原則に対する例外として、法定の要件を満たす場合に認められる（地方自治法234条、同法施行令第167条の2）。

地方公営企業法が適用される本監査対象となる下水道事業に関する随意契約の方法による契約の締結については、地方自治法施行令第167条の2と同内容の地方公営企業法施行令第21条の14各号の定め

に該当する場合にその締結が認められる。

地方自治法施行令第167条の2（抜粋）

（随意契約）

第167条の2 地方自治法第234条第2項の規定により随意契約に

よることができる場合は、次に掲げる場合とする。
（1）売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格（貸借の契約にあ

っては、予定貸借料の年額又は総額）が別表第5条欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。

（2）不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品

の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

（3）略

（4）略

（5）緊急の必要により競争入札に付することができないとき。

（6）競争入札に付することが不利と認められるとき。

（7）時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。

（8）競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者が

いないとき。

（9）落札者が契約を締結しないとき。

市は、この内、上記第1号に定められた随意契約によることができる予定価格の額について下記契約規則に定めをおいており、その限りで随意契約による方法が認められている。なお、本監査の対象は、その予定価格をいずれも超える1,000万円以上の金額であり検討からは除いている。

札幌市契約規則第19条

（随意契約によることができる場合の予定価格の額）

第19条 施行令第167条の2第1項第1号（中央卸売市場事業又は

下水道事業に係る契約にあつては、地方公営企業法施行令（昭和27年政令第403号）第21条の14第1項第1号）の規定により随意契約によることができる額は、次の各号に掲げる契約の種類に応じ、当該各号に定める額を超えない額とする。

- (1) 工事又は製造の請負 250万円
- (2) 財産の買入れ 160万円（物品の買入れにあつては、市長が別に定める額）
- (3) 物件の借入れ 80万円
- (4) 財産の売払い 50万円
- (5) 物件の貸付け 30万円
- (6) 前各号に掲げるもの以外のもの 100万円

他方、市は、かかる随意契約の締結に関する地方自治法施行令第167条の2のガイドラインとして、工事等に関する「札幌市工事請負契約等における随意契約のガイドライン」と、物品及び役務に関する「随意契約ガイドライン（物品・役務契約）」を定めている。また、前記地方自治法施行令第167条の2第1項第8号については、工事等に関してのみ「工事等の入札回数及び入札不調に係る随意契約の取り扱いについて」を定めている。

前者の「札幌市工事請負契約等における随意契約のガイドライン」は、随意契約締結に関する地方自治法施行令第167条の2第1項第2号、第5号から第7号までの対象となる可能性のある工事態様等を例示するものであり、その内容は、昭和59年7月11日付け建設省（現国土交通省）通達内容とほぼ同一である。市は、昭和61年3月31日に制定後、これまで特に改正をしていない。

同ガイドラインの適用において留意すべきは、随意契約はあくまで一般競争入札の例外であること、また、同ガイドラインにも明らかにされているとおり、下記視点に基づいた契約事務の執行がなされることである。

札幌市工事請負契約等における随意契約のガイドライン（抜粋）

このガイドラインは、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2号から第5号までの対象となる可能性のある主な工事の態様を例示したものである。

したがって、特定の者1人から見積書を徴して行う随意契約（以下「特命」という。）によることができる工事は、このガイドラインに例示したものに限定される趣旨のものではなく、また、この項目に該当するもの

は、直ちに特命にすべきものとする趣旨でもない。

なお、個々の発注工事の契約方式を特命によることとする場合は、契約事務の公正性を保持し、経済性の確保を図る観点から、技術の特殊性、経済的合理性、緊急性等を客観的、総合的に判断し決定するものとする。

イ. ガイドラインに対する監査の結果（指摘及び意見）

（ア）「札幌市工事請負契約等における随意契約のガイドライン」

その冒頭、「このガイドラインは、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2号から第5号までの対象となる可能性のある主な工事の態様を例示したものである」と定めている。

しかし、その内容においては、下記同第6号の工事態様の例示及び同第7号の具体例を包含するものであり、「第5号」というのは端的に誤りであり、「第5号」を「第7号」に改正すべきである（指摘）。

なお、市の説明によれば、速やかに改正作業を進めるとのことである。

札幌市工事請負契約等における随意契約のガイドライン（抜粋）

競争入札に付することが不利と認められる場合（地方自治法施行令第167条の2第1項第6号）

- （4）現に契約履行中の施工業者に履行させた場合は、工期の短縮、経費の節減が確保できる等有利と認められる場合（以下（略））
- （5）工事に引き続き施工される工事で、前工事の施工者に施工させた場合は、工期の短縮、経費の節減、安全、円滑かつ適切な施工が確保できる等有利と認められる場合（以下（略））
- （6）他の発注者の発注に係る現に施工中の工事と交錯する箇所での工事で、当該施工中の者に施工させた場合には、工期の短縮、経費の節減に加え、工事の安全・円滑かつ適切な施工を確保するうえで有利と認められる場合（以下（略））
- （7）特定の施工者が、施工に必要な資機材等を当該工事現場付近に多量に所有するため、当該者と随意契約する場合には、競争に付した場合より著しく有利な価格で契約することができると認められる場合
- （8）特定の施工者が開発し、又は導入した資機材、作業設備、新工法等を利用することとした場合には、競争に付した場合より著しく有利な価格で契約することができると認められる場合

次に、既述のとおり、札幌市工事請負契約等における随意契約のガイドラインは、昭和59年7月11日付けの建設省（現国土交通省）通達内容とほぼ同一内容のものであり、昭和61年に規定して以来1度も改

正がされずに35年以上が経過している。そもそもガイドラインは、地方自治体が独自に定めることは可能であり、国のガイドラインの改正の有無に左右されるものではない。実際にも、市は、これまで物品役務に関しては、単なる事例の摘示にとどまらない「随意契約ガイドライン(物品・役務契約)」を平成25年3月22日に制定している。

したがって、工事等に関する随意契約に関しても、随意契約の結果の公表にとどまらず、市民のため、また、市の契約事務の適正さを担保するためにも、事例の充実を図り、市の契約事務における留意点の反映を加える等、より分かりやすいガイドラインへの見直しがされるべきである(意見)。

なお、市は、今後必要に応じ札幌市工事請負契約等における随意契約のガイドラインの改訂を実施するとのことである。

(イ) 随意契約ガイドライン(物品・役務契約)に対する監査の結果(意見)

随意契約ガイドライン(物品・役務契約)は、本監査にあたって監査人から市に対し作成の有無を確認した際に開示されたものであるが、監査時点において市ホームページに公表がされていなかった。なお、市より人口の少ない他市(さいたま市、上尾市、中野市など)においても、随意契約ガイドラインは公表されている。

この点、市は、監査人から、札幌市工事請負契約等における随意契約のガイドラインと同様にその重要性が認められるものであり、これを公表しない理由は見出し難いとの意見を踏まえ、本報告前に、随意契約ガイドライン(物品・役務契約)を市ホームページに公表するという迅速な対応をした。

ウ. 一般社団法人札幌市下水道資源公社との随意契約

一般社団法人札幌市下水道資源公社(以下「公社」という。)は、昭和58年4月に財団法人札幌市下水道資源公社として設立され、平成24年4月には一般財団法人の名称に改め設立された法人であり、下水道事業、河川事業及び道路事業に関する調査研究、普及啓発、資源の有効活用、施設の維持管理等を行うことにより、下水道事業、河川事業及び道

路事業の円滑な推進に貢献し、もって市民生活の向上と発展に寄与することを目的とした法人である。

公社は、長年に亘り市の下水道事業を公的な立場で補完し、専門的に関与してきた経験と実績を有する法人であり、市は、公社との連携により、下水道事業の運営体制を強化し、人材確保、技術の承継など市が抱える課題について取り組んでいる。

こうした公社の特質から、その設立以来、市との契約案件ないしその受託業務の範囲は拡大し、契約金額も年々高額化している現状が認められる。

対象契約の内、公社との契約は、下記3件の随意契約が認められた。

契約案件名	当初契約金額
a. 札幌市下水道科学館運営管理業務	47,054,520円
b. 汚泥処理施設総括管理業務	1,355,400,000円
c. 水処理施設総括管理業務	117,504,000円

(ア) 札幌市下水道科学館運営管理業務契約について

a. 契約概要

札幌市下水道科学館（以下、「下水道科学館」という。）は、平成9年5月に開館した札幌市北区に所在する入館料無料の施設であり、平成30年3月に全面的に改装しリニューアルした。

市民の下水道事業に対する関心を高めるとともに、下水道を正しく理解しその重要性を学べる場として活用されている施設である。

市は、「下水道科学館の運営管理を包括的に委託し、建築設備及び展示物等の機能の保全並びに円滑な運転確保と保安等を図るとともに、入館者に対する適切な対応等をはじめ広報展示施設として良好な運営を行う」こと、及び、下水道科学館のウェブサイトの運営管理及び創成川水再生プラザの団体見学の対応、広報活動の実施に関する業務等を行う」ことにより下水道科学館建設の目的を達することを目的とし（札幌市下水道科学館運営管理業務仕様書より）、公社との間で、平成31年2月25日に札幌市下水道科学館運営管理業務契約（以下、本項において「本業務契約」という。）を締結している。

その具体的な契約の内容は次のとおりである。

記

契約日 : 平成31年2月25日
契約金額 : 金47,054,520円也
業務履行期間 : 平成31年4月1日から令和2年3月31日まで
業務再委託 : 受託者は、業務の全部またはその主たる部分を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない。ただし、業務の効率的な運営を図るため業務の一部を第三者に委託する場合には、事前に委託者と協議し、承認を得て行うものとする。

本業務契約の締結後、公社は、業務履行期間の開始日である平成31年4月1日に、同日付けで、「再委託が禁止されておりますが、当社での対応が困難なため再委託した方が有用な業務があり」として「再委託承認申請書」を市に提出し、市担当係は、同日付けで、当該再委託の承認について起案しかつ決裁の事務手続きが履行されている。

この「当社での対応が困難なため再委託した方が有用な業務」とされたのは、下記のとおり多岐にわたるものである。主には、清掃業務、機械警備・設備点検関係業務、企画運營業務、測定業務であり、これらは、市が平成31年1月時点で作成した積算書の第5号委託業務費内訳書と一致しており、その金額は、本業務契約額の約4分の1を占める11,418,700円である（以下この業務を「再委託業務」という）。

- ・ 清掃業務
- ・ 機械警備業務
- ・ 一般廃棄物収集運搬業務
- ・ 給排気ファン点検業務
- ・ 地下4階雨水貯留管見学コーナーワイパー点検業務
- ・ 電気温水器点検業務
- ・ ポンプ・換気設備点検業務
- ・ 下水道科学館フェスタ2019一部企画運營業務
- ・ 低圧電気設備点検業務
- ・ 自動ドア保守点検業務
- ・ 空気調和機点検業務
- ・ 自動制御設備点検業務
- ・ 空気環境及び照度測定業務

(イ) 一括して随意契約とすることの法適合性

市は、公社との間で前項の本業務契約の締結を随意契約の方法で行う

根拠を地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号「契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」に求め、随意契約ガイドライン（物品・役務契約）の地方自治法施行令第167条の2第1項第2号（下記参照）に倣い、その具体的な理由として、「下水道の役割や重要性を市民に発信することを目的とした広報施設の運営管理業務である。効果的な情報発信や、水再生プラザの見学等の業務を安全に実施するため、事業者には、下水道事業の専門的な知識を有することが求められる。上記業者は、下水道施設や市の下水道事業について専門的な知識と豊富な経験を有しており、雨水貯留管やポンプ施設を含む施設の案内や展示の説明等の業務について、適切かつ確実に対応することができる唯一の業者であるため」としている。

随意契約ガイドライン（物品・役務契約）（抜粋）

【地方自治法施行令第167条の2第1項第2号】

不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

本号は、契約の性質又は目的から契約の相手方が特定の者に限定される場合や、価格以外の事由を優先せざるを得ない合理的な理由がある場合に随意契約を認めるものである。

【想定事例】

イ 契約の目的を達成させるために、技術やノウハウ等の優れた者と契約をすることが必要不可欠であるもの

《要件等》

- (ア) 契約の目的を達成させるため、契約の相手方の資力、信用、技術、経験等を重視する合理的な理由があること
- ⇒ 何故、競争入札によることができないのか客観的な理由を明確にすること。
 - ⇒ 単に公共性が高いということをもって、合理的な理由とすることはできない。
 - ⇒ 単に相手方の資力、信用、技術、経験等を重視する必要があることを求めるに過ぎない場合には、その旨を入札参加要件として定め、競争入札によるべきである。
- (イ) 相手方の資力、信用、技術、経験等を比較検討のうえ適切な者を選定すること。
- ⇒ 適切な業者を選択したと言い得るためには、複数の者を比較検討する必要がある。

(ウ) 監査の結果（指摘）

a. 一括して随意契約とすることの法適合性

市のこの理由は、要するに、公社がその設立目的、設立後の長年に亘る下水道事業に関する経験と実績から下水道事業の専門的な知識を有すること、そして、委託先業者は公社以外に存在しないということにあるが、問題は、前記契約概要に述べたとおり、下水道科学館という施設運営に対し、再委託業務を含めて一括して本市が公社に随意契約により業務委託することにある。

結論としては、本業務契約は、地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号の要件該当性を欠くものといわざるを得ず、再委託業務とそれ以外の業務を分割し、それぞれについての契約方法を再検討すべきである（指摘）。

まず1つ目の問題点は、本業務契約の積算書の作成段階において、その第5号「委託業務費内訳書」に再委託を前提とした積算をしている点である。市は、札幌市下水道科学館運営管理業務仕様書を作成し、その第9項「業務の再委託」に関し、「受託者は、業務の全部又はその主たる部分を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない。」と定めている。このように、市は業務の再委託を原則禁止としているにも関わらず、積算書第5号には再委託を前提とした「委託業務費内訳書」を作成しており、それ自体が矛盾し整合しないものと言わざるを得ない。

また、実際の再委託の承認の経過としても、契約概要に述べたとおり、公社は、契約期間の始期である平成31年4月1日には、積算書第5号「委託業務費内訳書」と同一業務に関する再委託承認の申請を行い、同申請書が提出された同日、市担当係は、当該再委託の承認について起案し決裁までなされていることが認められる。この経過からすれば、積算段階から再委託を前提に、かつ事後に再委託承認申請がなされることを当然に意識した上での契約事務手続きであったと認められる。

それでも市は、公社に再委託業務を含めて一括して業務委託することによる事務手続等の簡易化や利便性の側面を優先したものと考えられるところ、ガイドラインに照らしても、再委託業務を自ら履行できない公社が、「契約の目的を達成させるために、技術やノウハウ等の優れた者」（前記随意契約ガイドライン（物品・役務契約）（【想定事例】イ）に該当するとは到底いえず、契約をすることが必要不可欠であるとは認

められない。

この点、市は、下水道科学館の運営をすべて市が対応するとなると人員配置の関係やそれに伴う人件費の増大等が懸念されるため、再委託を前提として随意契約の方法で契約事務を行ってきたとのことである。しかし、当該側面があること自体を否定するものではないが、そのことで法令上の例外である随意契約による契約の締結が容認されるものではない。また、運営管理の方法としては、すでに他の施設において現に行われているように、運営管理業務それ自体と、再委託業務の履行当事者を分け、前者を公社、再委託業務は直接市との契約を行うということは可能であり、下水道科学館のみ特別に扱われる理由はない。

したがって、本業務委託契約を随意契約の方法で締結することは地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号の要件を欠くものと言わざるを得ない。再委託業務の調達には公社を介することなく市が直接調達する契約事務を履行しその競争性、公正性、透明性を確保すべきである。

なお、市からは、直接発注による人件費の増加や業務の効率性を考慮した比較検討を行うとともに、随意契約の根拠として、現在適用している地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号に加え、業務によっては同項第6号の適用を検討すると回答を得ている。

この点は、地方自治法施行令第167条の2第1項第6号に関する随意契約ガイドライン（物品・役務契約）（下記引用部分参照）における【想定事例】ア（イ）に照らした検討といえる。しかし、それは公社の再委託先と直接市が随意契約の方法で契約を締結することの可否としての議論にはなり得ても、再委託業務を含め一括して公社と随意契約によることを許容する法的根拠とはならない。今後この点についても合わせて検討をされるべきである。

(参照) 随意契約ガイドライン (物品・役務契約) (抜粋)

【地方自治法施行令第167条の2第1項第6号】

競争入札に付することが不利と認められるとき。

本号は、業務の履行につき価格のほか、履行品質や期間などの観点から、競争に付することが不利と認められる場合に随意契約を認めるものである。

【想定事例】

- ア 次に掲げる役務の提供を受ける場合において、現に契約履行中の者に業務を実施させた場合、履行品質の確保、期間の短縮、経費の節減が確保できる等、競争に付するよりも有利と認められるもの
- (ア) 当初予期し得なかった事情の変化等により必要となったもの
- (イ) 本体役務と密接に関連する付帯的なもの
- イ 受注者自身の事情により履行できなくなった残役務で、早期に着手しなければ本市に損害を被る可能性があるもの (履行期間が長期間残存している場合は、入札による新たな受注者が履行開始するまでの期間)
- ウ 清掃や警備業務など継続的に提供を受ける役務で、入札で落札者が決定できず、改めて入札を行う場合において、契約の相手方が決定するまでの必要最小限の期間、役務の提供を必要とするもの

b. 再委託業務以外の業務を公社に随意契約により委託することに対する意見

前項に触れたとおり、今後、市による下水道科学館の運営管理業務の契約方法についての再検討が見込まれるところ、その際には、再委託業務に限らず、そもそも下水道科学館の運営管理業務についても公社との契約によらなければならないのかを再度検討されたい (意見)。

その上で、やはり公社に委託することが必要不可欠であり法令上の要件を充足するとの判断に至った際においては、その委託額について公社に可能な限り見積額を抑えてもらうような努力も必要であると考えます。

この点、下水道科学館の運営管理業務費は、平成13年度が27,619,200円であったが、その18年後の令和元年度には47,054,520円にまで増額しており、委託業務内容の多様化、物価上昇や消費税増税を考慮したとしても契約金額の増額が顕著である。主に人件費の占める割合が高いところ、必要最小限のコストで最大の効果を得られるよう、可能な限りの委託額の節減に努めるべきであるといえる。一例を挙げれば、曜日ごとの来館者数の統計値などをもとに、諸経費の節約に直接的につながる開館日数を減らすことは必要な検討項目と考える。広報の役割については、開館日数よりも諸媒体を通じた広告の方が

より実効性があると思われる。

そして、現状、市と公社との長きにわたる業務委託が随意契約によりなされてきた経緯からも、契約金額の客観的妥当性は十分に説明できなければならない。例年、前年度の契約金額の執行状況等から契約金額を積算されているようであるが、当事者間の実績等のみならず、客観的に第三者からの見積もりを徴するなど、改めてどこまでこの下水道科学館の運営に対し費用をかけるのか検討をされるべきである。

なお、平成14年度包括外部監査の際にも、「契約金額の妥当性についてであるが、下水道科学館管理運営業務の委託が入札に適さないものとするとしても、その業務内容については、類似の業務も存するところであり、類似例の検証や第三者からの見積りを徴するなど、契約金額の妥当性はなお調査検討すべき余地があるものと思料する」とこれに類する記載がなされている（平成15年3月、「包括外部監査の結果報告書及びこれに添えて提出する意見」（第三．Ⅷ．第1項（8）））。

エ．汚泥処理施設総括管理業務

（ア）契約概要

汚泥処理施設総括管理業務は、市における下水処理施設である、

- ・西部スラッジセンター脱水施設
- ・西部スラッジセンター焼却施設
- ・東部スラッジセンター
- ・厚別洗浄センター
- ・手稲沈砂洗浄センター

の5施設を対象に、それぞれの施設に関する

- ・運転管理業務の監督業務
- ・運転管理業務の設計支援業務
- ・補修業務
- ・委託業務
- ・物品調達業務
- ・調査研究業務
- ・事務業務
- ・その他業務

を業務内容とした、履行期間平成31年4月1日から令和2年3月31日までの契約である。

いずれの施設も下水汚泥処理施設として重要な施設であり、各施設の

運營業務は市が委託した業者において行われている。一方で、各施設の管理にかかる上記業務は、施設運営において必須となる業務であるところ、これを市が直接担うのか、外部に委託するのか、いずれが効率的かつ適切確実な管理が履行されるのかが検討課題となる。

市は、市が直接業務を担うのではなく、これを一括して外部に委託するとの判断に基づき、その委託先として公社を特定している。

(イ) 地方公営企業法施行令第 21 条の 14 第 1 項第 2 号事由に対する意見

市は、本業務契約の締結を随意契約とすることの根拠を地方公営企業法施行令第 21 条の 14 第 1 項第 2 号「契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」に該当するとしている。

市が委託先業者として公社を指定し、随意契約による役務の調達を行っている理由として、公社は、汚泥処理施設の運転当初から長期にわたり、下水汚泥の脱水・焼却等の業務を担っており、総括管理を行うことに必要な、対象となる各施設の運転管理業務の履行业者を的確に指導・監督できること、対象となる各施設の安定かつ効率的な運転、適切な施設維持のための計画策定・執行管理を行うことができること、各施設の運転状況、運転条件の変更を的確に把握し、運転方法・処理量などの調整を図ることができること、下水汚泥の資源化のため、脱水汚泥、焼却灰等を適切に品質管理することができる等の技術力・ノウハウを有しており、それを活かし、的確かつ信頼性の高い履行が期待できる唯一の者であると説明している。

その更なる意図目的としては、各対象施設に市職員を常駐させることなく、市に替わる総括的な施設の管理や業務委託業者の履行監督が期待でき、かつ、技術指導及び施設間の運転調整を行い、重要施設にかかる経費削減、横断的な管理業務を行えることも含まれている。

公社は、すでに触れたとおり、その専門性は長年の実績により実証され、過年度における受託業務の履行状況に対する問題も指摘されておらず、下水道事業の確実な履行確保の観点のもとでは、本業務委託契約は、公社以外の第三者との契約は不可能であり、その性質又は目的が競争入札に適しないものといえ、地方公営企業法施行令第 21 条の 14 第 1 項

第2号事由を満たしていると認められる。

もつとも、そもそも対象施設を個別にではなく一括して公社に委託するのは、下水道事業の円滑かつ安定確実な履行の確保に加え、諸経費の削減等の経済効果が見込まれることが理由である以上、引き続き、その効果の検証を重ねるとともに、公社の業務の監督や人件費の削減等の経営努力を求めることが必要である。契約金額が対象契約中3番目に高額であり、また、その落札率も98%と高いことから、この点留意した契約事務が履行されるべきである（意見）。

オ. 水処理施設総括管理業務

（ア）契約概要

本契約は、市における水処理施設である

- ・厚別水再生プラザほか関連施設
- ・定山溪水再生プラザほか関連施設
- ・東部水再生プラザほか関連施設

の3施設を対象に、それぞれの施設に関する

- ・運転管理業務の監督業務
- ・運転管理業務の設計支援業務
- ・補修業務
- ・物品調達業務
- ・事務業務
- ・その他業務

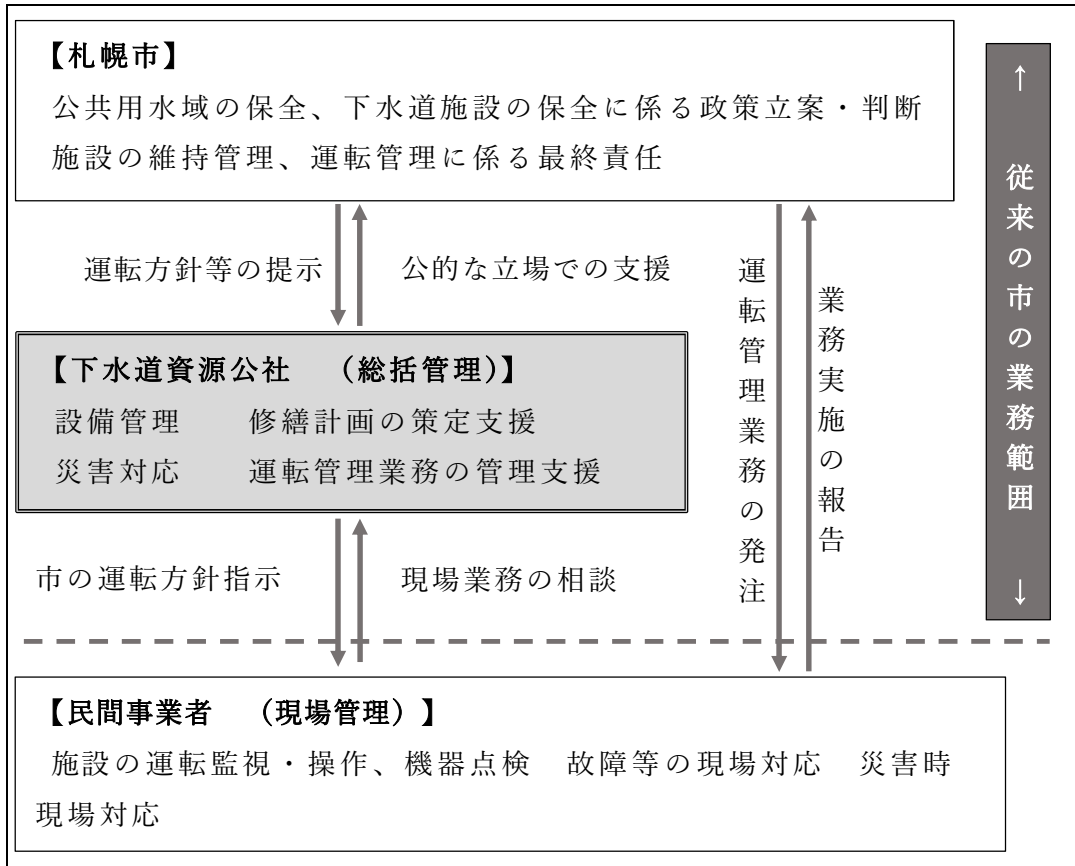
を業務内容とした、履行期間平成31年4月1日から令和2年3月31日までの契約である。

【沿革】

平成26年及び同27年の「処理施設維持管理あり方検討委員会」等で、技術の継承が大きな課題として取り上げられ、その後の検討を踏まえ、下水道事業における公的役割を担う公社に対し、水処理施設の管理業務を委託し、市と公社が連携をとる方針が掲げられた背景事情がある。

そこで、平成30年度からもともと公社に個別に運転管理業務委託をしていた上記豊平川水系の3つの水再生プラザを「水処理施設総括管理業務」としてその総括管理を公社に委託した（以下、本項において「本業務契約」という。）。公社は、その沿革・趣旨に沿う履行体制確保のため

めに、市から派遣された5名と公社プロパーの職員2名を配置し、令和元年には、公社に新たに2名を配置し、技術の継承が推し進められている。その市と公社の水処理施設に関する連携図は、下記のとおりである。



(査閲した簿冊を参照し監査人が作成)

(イ) 地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号事由に対する意見

市は、本業務契約の締結を随意契約とすることの根拠を、地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号「契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」に該当するとし、その委託先業者を公社と特定することにつき、

「本業務は、札幌市が行ってきた水処理施設運転管理業の管理・監督を札幌市に代わり行う業務であり、次のマネジメント能力等が必要となる。

- ・ 運転管理業務履行业者の的確な指導・監督
- ・ 適切な運転管理、施設維持のための計画策定・執行管理

- ・状況や条件変更に応じた適切な運転方法などの調整を図ることができる。

上記法人（注：公社）は、市を公的な立場で補完、代行する目的で設立された一般財団法人であり、既に汚泥処理施設の総括管理業務で得たマネジメント能力を有しており、下水道のスペシャリストとして継続的に業務に携わることが可能な唯一の者である」と説明している。

この地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号該当性及び意見は、汚泥処理施設総括管理業務において述べたのと同様である。

なお、本業務契約の創設にあたって、市は、本業務契約に関し「委託当初は、経費の削減は見込めないが効率的な業務執行が可能となれば、経費削減が図られる」（平成29年第4回定例会市議会（建設委員会）答弁）と述べていたところであり、きちんと毎年経費削減が図られているのかどうかという点を厳しく検討し確認することを継続するべきである。それとともに、公社以外の委託先候補が現れる可能性を排除せず、競争性の確保については、市が「様々な事業について最小の経費で最大の効果を上げることに取り組んでいる。・・・様々な状況を踏まえながら、本当に競争性を担保できる状況になれば、競争入札等の手続きに向かう」（平成30年第1回定例会市議会（予算特別委員会）答弁）等と述べていることから、競争入札の可能性についても意識した契約事務を行うことが必要であると考えられる。

カ．その他の随意契約

（ア）下水道台帳管理システム保守管理業務及び下水道台帳管理システム移行業務

a．契約概要

下水道台帳管理システム保守管理業務は、市が平成5年に導入した下水道台帳管理システムのマッピングソフトである「せせらいん」（正式名称を「下水道情報システム S o n i c W e b -せせらいん」と言い、下水道管理者の業務を支援し、業務の効率化・高度化を図るとともに、ストックマネジメントを実現するために開発された、豊富な機能を持つパッケージソフトウェアである。）や下水道台帳等の各種システムおよび施設平面図インターネット公開の保守管理業務を委託する契約であ

る。

下水道台帳管理システム移行業務は、下水道台帳管理システムのサーバー及び端末機の更新（OS変更→Windows 10等）に伴う業務である。

b. 随意契約とすることの根拠

市は、下水道台帳管理システム保守管理業務は地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号、下水道台帳管理システム移行業務は、下記地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令第11条第1項第2号を根拠として、その契約を随意契約によること理由を、「せせらいん」等は委託業者の提供するシステムであり、保守管理及びシステム移行業務を行える唯一の業者であり、その性質又は目的が競争入札に適しないとしている。

<p>地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令 (随意契約) 第11条 特定地方公共団体の締結する特定調達契約については、地方自治法施行令第167条の2第1項(第5号、第8号及び第9号に係る部分に限る。)若しくは地方公営企業法施行令第21条の14第1項(第5号、第8号及び第9号に係る部分に限る。)又は前条第10項の規定によるほか、次に掲げる場合に該当するときに限り、地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる。</p> <p>(1) 他の物品等若しくは特定役務をもって代替させることができない芸術品その他これに類するもの又は特許権等の排他的権利若しくは特殊な技術に係る物品等若しくは特定役務の調達をする場合において、当該調達の相手方が特定されているとき。</p> <p>(2) 既に調達をした物品等(以下この号において「既調達物品等」という。)又は既に契約を締結した特定役務(以下この号において「既契約特定役務」という。)につき、交換部品その他既調達物品等に接続して使用する物品等の調達をする場合又は既契約特定役務に接続して提供を受ける同種の特定役務の調達をする場合であって、既調達物品等又は既契約特定役務の調達の相手方以外の者から調達をしたならば既調達物品等の使用又は既契約特定役務の便益を享受することに著しい支障が生ずるおそれがあるとき。</p>

c. 監査に対する指摘及び意見

いずれの業務に関しても、「せせらいん」は長期にわたって利用して

いるシステムであり、その保守及び運用管理等を担うべきはそのシステムの権利者及び必要な知識を有する業者であると認められる。

そのため、下水道台帳管理システム保守管理業務は地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号に該当する。ただし、同業務は、今後も継続的に毎年役務の調達がなされることが窺われるところ、そのような長期にわたって利用するシステムの利用に関する保守管理については、契約当事者の固定化の懸念があるため、監査等を受けることなく見直しの契機が得られにくい面がある。そのため、このような類の契約に関しては、随意契約の要件は満たすとはいえ、不定期に、他のシステムを導入した場合の維持管理費がどの程度のものなのかなどを意識的に調査し、参考にする運用も検討されたい（意見）。

一方で、下水道台帳管理システム移行業務に関しては、その法的根拠を地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令第11条第1項第2号としながらも、市が随意契約を選択した理由説明は、同法令上の要件に従った説明となっておらず、当該理由のみに基づく随意契約による契約の締結は法令上の要件を満たしていない（指摘）。

この点は、事後に市から「2号」ではなく「1号」の誤りであったとの説明がなされたが、その誤記は「役務の調達伺」（令和元年7月10日起案）、見積参加者選考調書（特定随意契約用）（令和元年7月16日決定）、落札告示（令和元年8月8日）のすべてに認められた。そのような誤記による契約事務が続いた原因を究明し再発なきよう対応すべきである。

(イ) 厚別処理区国道36号（美しが丘1条10丁目他）下水道新設工事

a. 契約概要

【特定工事（業務）業者選定調書及び入札等結果情報にて公表されている「随意契約理由」に記載されている工事内容】

本工事は、北海道開発局札幌開発建設部発注の「一般国道36号札幌市里塚交差点舗装外一連工事（以下、開発局工事）」に伴い、北海道開発局から支障となる雨水管及び污水管について、10月末までの引渡し期限付きで移設依頼を受けた工事であった。北海道開発局から早期引渡しし

を要求されている理由としては、新設補強土壁の品質が、擁壁背面の盛土施工の際、降雪・積雪による影響が大きいとのことである。

支障箇所のうち、交差点拡幅に伴う補強土壁の新設箇所においては、本工事と開発局工事を一連作業で同時進行することで、各々の工事の工程管理及び施工管理を円滑にし、工期短縮することで、北海道開発局から示された引渡し期限の順守が可能となることから、地方公営企業法施行令第21条の14第1項第6号の規定に基づき、開発局工事の受注業者等から特定することとした。

【監査にあたり市から説明を受けた工事内容（実態）】

北海道開発局からは、同局の工事における支障物の移設工事として、大きく分けると下記2ヵ所の工事を要請された。

（a）擁壁関連工事

交差点拡幅に伴う開発局施工の擁壁工事にあたり雨水管を令和元年10月末までに移設する工事。

（b）歩道橋撤去関連工事

交差点拡幅に伴う開発局施工の歩道橋撤去後に、污水管を移設する工事であり、擁壁関連工事完了に前後して、可能な限り早期の完成を要請されていたもの。市は、同歩道橋撤去関連工事について擁壁関連工事とは別途工期を検討の上で、その工期を令和2年3月2日までと設定した。

なお、実際に工事を進めた結果としては、北海道開発局の工事の遅れにより、本工事は、令和2年1月15日から一時中止となり、再開したのが同年3月23日で、工期も105日間延長された。

b. 業者選定調書記載内容の問題点（指摘）

一般に、随意契約の結果については公表されているところ、随意契約によることの正当性の検証は、当然その公表内容に基づくものであり、その客観的記載内容は、一義的に明確で、齟齬や矛盾のないものでなければならない。

本件工事の契約事務手続きにおける問題は、事後に随意契約理由として公表されることになる業者選定調書上の業者を「特定とする理由」の

記載が、実態と異なっている点である。

このような記載により、客観的に認識される工事内容は、「雨水管及び污水管について、10月末までの引渡し期限付の工事」であるにも関わらず、工期が令和2年3月2日と公表されており、それ自体、矛盾を来していると言わざるをえず、業者選定調書の作成を明らかに誤ったものと言わざるを得ない（指摘）。

なお、市は、特定理由の記載において、2箇所の工事とも後述のガイドラインにおける例示（6）に該当するものであったため、そのうち主な擁壁関連工事についてのみ具体的に記載し、他方を割愛してしまったために、客観的に認識される内容に齟齬が生じたと説明の上、今後の業者選定調書を作成する際には、このような記載内容自体に不整合が生じないように慎重に執り行うとしている。

c. 随意契約とすることの理由の説明（意見）

契約概要に触れた業者選定調書記載の理由から、実際に随意契約の方法により契約を締結したことについては、やむを得ない事情があると認められ、下記「競争入札に付することが不利と認められる場合」（地方自治法施行令第167条の2第1項第6号）に該当するものと認められる。

札幌市工事請負契約等における随意契約のガイドライン（抜粋）

- 3 競争入札に付することが不利と認められる場合（地方自治法施行令第167条の2第1項第6号）
（6）他の発注者の発注に係る現に施工中の工事と交錯する箇所での工事で、当該施工中の者に施工させた場合には、工期の短縮、経費の節減に加え、工事の安全・円滑かつ適切な施工を確保するうえで有利と認められる場合

ただし、札幌市工事請負契約等における随意契約のガイドラインは、冒頭において、「特定の者1人から見積書を徴して行う随意契約（以下「特命」という。）によることができる工事は、このガイドラインに例示したものに限定される趣旨のものではなく、また、この項目に該当するものは、直ちに特命にすべきものとする趣旨でもない。なお、個々の発注工事の契約方式を特命によることとする場合は、契約事務の公正性を保持し、経済性の確保を図る観点から、技術の特殊性、経済的合理性、

緊急性等を客観的、総合的に判断し決定する」と明らかにしている。つまりガイドラインの具体例に該当すれば無条件で特命にすべきといえるものではなく、実質的に法令上の要件に該当するかの検討を要するものであり、補足的にであっても、「競争入札に付することが不利と認められる」理由の説明がなされるべきである（意見）。

d. 歩道橋撤去関連工事を含めた契約事務を履行した点について（意見）

監査においては、業者選定調書記載内容を前提に、擁壁関連工事の限りにおいて随意契約によることの理由が認められるかを判断せざるを得ない以上、工期を令和2年3月2日と設定した歩道橋撤去関連工事を含めた設計書を作成の上で契約の締結に進めたことは、契約事務として適切であったとはいえないと言わざるを得ない。

本件は北海道開発局の工事の動向に左右される中、契約事務を進めるための時間があまりに制限されていたこと、その中でも北海道開発局の意向になるべく添えるようにと擁壁関連工事と歩道橋撤去関連工事の工事をまとめて設計しようとしたことが原因と推察されるところであるが、選択肢としては、擁壁関連工事のみ先行して随意契約により契約を締結した上、次いで歩道橋撤去関連工事に関する契約事務を進めるのが無難であったと考える（意見）。

キ. 入札不調による随意契約について

対象契約中の下記3件が該当した。

- ・新川水再生プラザ第1処理施設セルビウス装置ほか修繕工事
- ・創成川水再生プラザ安春川融雪ポンプ用電動機ほか修繕工事
- ・手稲水再生プラザ水処理機械設備工事

前項の3件とも、制限付き一般競争入札を実施したところ、落札者がなく、引き続き再度入札を執行するも、落札者がなかった事案である。

この点、「競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき」（地方自治法施行令第167条の2第1項第8号・地方公営企業法施行令第21条の14第1項第8号）には、随意契約によることができると規定されている。ただしこの場合に必ず随意契約によらなければならないとするものではなく、すでに市が定めている下記

「工事等の入札回数及び入札不調に係る随意契約の取扱いについて」のとおり、予定価格の制約と特に必要と認められる場合に随意契約とすることが認められるものである。

この点、前項の3件の契約はいずれもこれら法令及び取り扱いに準拠して締結されていた。

<p>工事等の入札回数及び入札不調に係る随意契約の取扱いについて（抜粋）</p> <p>第2 入札不調に係る随意契約について</p> <p>1 随意契約の執行の決定</p> <p>2 回目の再度入札において落札者がいないときは、指名替え等をして改めて入札を行うことを原則とする。ただし、当該入札における最低入札金額（最低制限価格を設けたときは、最低制限価格未満の入札金額を除く。）と予定価格の開差が概ね10%以内であり、工期等の事情により特に必要と認められるときは、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）167条の2第1項第8号の規定により、随意契約によることができるものとする。この場合、予定価格は入札における予定価格と同一とし、予定価格調書の作成を省略することができるものとする。</p> <p>2 見積書を徴する者の決定</p> <p>上記1により随意契約を行うため見積書を徴するときは、2回目の再度入札の入札者（最低制限価格未満の入札金額を提示した者を除く。）のうち入札金額と予定価格との開差が概ね10%以内で見積書の提出を希望する者から見積書を徴するものとする。</p> <p>3 契約の相手方の決定</p> <p>上記1により見積書を徴したときは、予定価格の制限の範囲内で最低金額の見積書を提出したものを契約の相手方とする。</p>
--

（4）指名競争入札（対象契約中13件）

ア．概要

指名競争入札とは、特定多数の競争入札参加資格者の中から資力、信用その他について適当と認める者をあらかじめ選考・指名して、その者で競争を行い、最も有利な条件を提供した者との間に契約を締結する方法をいう。この方法による契約の締結も一般競争入札の原則に対する例外として、法定されている要件が認められる場合に限り認められる（地方自治法施行令第167条、札幌市契約規則第2章第2節）。

なお市は、指名者選定に関しては、「札幌市工事等被指名者選定基準」を定め、指名競争入札の厳正かつ公平な執行を図るものとしている。

(指名競争入札)

第167条 地方自治法第234条第2項の規定により指名競争入札によることができる場合は、次の各号に掲げる場合とする。

(1) 工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき。

(2) その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするとき。

(3) 一般競争入札に付することが不利と認められるとき。

(ア) 下水道管理システム等データ入力業務1号

a. 契約概要

本業務は、平成31年4月1日から令和2年3月31日の期間において、下水道管理システムである「せせらいん」への新規・更新データ入力及び道路管理システムへの道路占用許可申請入力を委託するものである。

この業務内容から市は、「契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないもの」(地方自治法施行令第167条第1号)に該当するとし、指名競争入札による契約方式を選択している。

b. 地方自治法施行令第167条第1号該当性に対する指摘

「一般競争入札に適しない」とは、工事の施行が特殊な技術を要し、契約の相手方がある程度特定している場合、あるいは特殊の構造もしくは品質を要する工事、製造もしくは物件の買入れであって、監督または検査が著しく困難であり、契約者の技術に依存して履行の完全な確保を期する必要がある場合等をいう。

この点、本業務は、下水道事業に関する分野という点では専門的であるとはいえる。しかし、「せせらいん」や道路管理に関するとはいえデータ入力という作業内容においてその特殊性を見出すことができないほか、随意契約の項目において記載した下水道台帳管理システム保守管理業務の内容として、保守管理対象システムにおける運用管理業務があり、その業務に問い合わせ対応や技術サポート等が含まれていることからしても、当然、データ入力業務についてのサポートも期待される。

もとより、データ入力という役務については、一定の知識を備えていれば作業は可能であって代替性があり、この種に適応する人材は多く、従前から担当してきた業者が必ずしも技術的に優位性があるとはいえない。

この点は、本件入札において、全10社の業者が指名候補として挙げられ、かつ実際に全社が入札していることから裏付けられている。

従って、市の懸念とするところは、そのデータ入力内容の正確性を担保するところにあると思料されるものの、一般競争入札の例外要件を充当するほどの必要性も相当性も認められないというべきである。

よって、本役務については、次年度以降、一般競争入札によるべきである（指摘）。

なお、市の説明によれば、令和2年度の応札状況を踏まえて一般競争入札に付することが妥当と判断し、令和3年度から一般競争入札により受託業者の選定を行うとのことである。

（イ）定山溪水再生プラザにおけるほう素処理に係る調査検討業務

a. 契約概要

本業務は、温泉水を含む下水を処理する定山溪水再生プラザに関する、ほう素を除去する高度な処理施設の導入の調査検討を行うものである。

市は、「その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするとき。」（地方自治法施行令第167条第2号）に該当するとして、指名競争入札による契約方式を選択している。

b. 契約事務手続（指摘及び意見）

まず法令上の要件該当性に関する市の説明は、本役務においては、積雪寒冷地に位置する下水処理場において温泉由来のほう素を除去するための、全国的に前例のない高度な処理施設の設計を実施する必要があるため、本役務を履行できる業者が限られることから、地方自治法施行令第167条第2号に該当するとしており、その内容からしても妥当といえる。

しかしながら、本業務は、指名競争入札理由にも記載されているとお

り、地方自治法施行令第167条第2号を根拠とするところ、「入札執行について(伺)」記載の契約方法欄には、その適用法条について、地方自治法施行令第167条第2号ではなく「3号」とされており、誤りが認められる(指摘)。

なお、下水道管理システム等データ入力業務における「入札執行について(伺)」では、印刷時記載済みの3号を1号に訂正しており、定形の雛形をそのまま利用していると推察されるところ、契約事務手続きの適正、リスク管理の観点から、文書作成において注意すべきであり、その作成方法の改善が必要と考える(意見)。

(ウ) 西部スラッジセンター焼却灰運搬業務

a. 契約概要

本業務は、西部スラッジセンターでの焼却灰の積み込み、再生土製造施設及び民間中間処理施設業務への運搬や積み下ろし行うものである。

市は、「一般競争入札に付することが不利と認められるとき。」(地方自治法施行令第167条第3号)に該当するとして、指名競争入札による契約方式を選択している。

b. 地方自治法施行令第167条第3号該当性(指摘)

「一般競争入札に付することが不利と認められるとき」とは、関係業者が通謀して、一般競争入札の公正な執行を妨げることとなるおそれがあるときや、契約上の義務違反があり、そのことが地方公共団体の事業に著しく支障を及ぼすおそれがあるときなど、自治体における契約事務の適正や正確かつ確実な業務遂行を確保できない場合をいう。

この点、市によれば、市の業務主任が、毎回西部スラッジセンターでの焼却灰の積み込み、再生土製造施設及び民間中間処理施設業務への運搬や積み下ろしを確認するのは物理的に不可能であるため、産業廃棄物の不法投棄を防止して適正な処分を行うためには、信用の確実な者だけを指名して入札を行う必要があることを理由としている。

しかしながら、そもそも汚泥処理施設総括管理業務を公社に業務委託し、西部スラッジセンター焼却施設における運転管理業務を委ねたのは、実際の運転業務を担う業者の監督目的も含まれていること、つまり、公社による監督が業務として履行されるべきであり、本業務において、重

ねて市職員が物理的に監督できないことを理由にすることは理由として適切であるとはいえない。また、全量検査が物理的に不可能とはいえ、監督は公社により期待できる。

この点に関し、市は、汚泥処理施設総括管理業務の委託契約においては、焼却施設の管理監督業務を対象としているが、焼却灰の運搬及び処分は排出事業者である市が責任を有するために業務に含めておらず、汚泥処理施設総括管理業務では焼却灰処分の履行を確保することはできないと説明をされているが、焼却灰の運搬及び処分業務が汚泥処理施設総括管理業務に含まれないのは当然のことを述べるまでで、問題は、同管理業務の一環として、運搬業者の業務履行状況を確認することは可能なのではないかという点である（ましてその委託費が高額であることからしても、含まれるべきである）。

この受託業者の質や信頼性確保については、一般競争入札に付すとしても、制限付き一般競争入札とし、総合評価落札方式（札幌市工事等総合評価落札方式試行要領）を採用するなどによれば実現可能と考えられ、懸念は顕在化しないといえる。

したがって、特別に指名競争入札とすべき積極的根拠があるとはいえず、一般競争入札によるべきであった（指摘）。もっとも、市は、本監査報告を受ける前の令和2年度から一般競争入札に切り替えて受託業者の選定を行っているところ、結果として、同一業者に対する発注とはなったが委託単価の減額が認められ、一般競争入札によるべきであったことは実証されている。

（エ）西部スラッジセンター焼却灰セメント資源化業務

a. 契約概要

本業務は、西部スラッジセンターから発生する下水道汚泥焼却灰を受託者の産業廃棄物処理施設において焼成処理し、セメント原料として有効利用するという資源化業務である。

市は、「一般競争入札に付することが不利と認められるとき。」（地方自治法施行令第167条第3号）に該当するとして、指名競争入札による契約方式を選択している。

b. 契約事務手続きについての監査（指摘）

同号の要件については、西部スラッジセンター焼却灰運搬業務に述べたとおりであるところ、そもそも焼却灰をセメント原料として再利用することができる業者は道内に2者しかいないこと、安易な新規参入による落札業者の出現は、自治体事業に対する支障を及ぼすおそれがあることから、「一般競争入札に付することが不利と認められるとき」（地方自治法施行令第167条第3号）に該当するものといえる。

ただし、指名競争入札の契約事務の内部手続きにおいて、市担当者は、見積を依頼する当該2者を宛名に連記した見積依頼書（案）を作成し、内部決裁を得ていた。

この点市は、（案）として綴られている見積依頼書には、送付先を1枚の文書で明示するため連記したが、実際に送付する文書では、各依頼先業者の宛先のみを記載して送付していると説明をしている。しかし、そもそも発送して問題となる書面をたとえ（案）としてであっても作成すること自体（しかも「（案）」は印刷された書面に押印したものである）、その必要性が認められないだけでなく、同書面を送付するリスクを抱えるだけであり、文書作成時におけるリスク管理として妥当でない（指摘）。

（5）一般競争入札

ア．落札方式の概要

一般競争入札とは、公告によって不特定多数の者を誘引して、入札により申込をさせる方法により競争を行わせ、その申込のうち、地方公共団体にとって最も有利な条件をもって申込をした者を選定して、その者と契約を締結する方法をいい、自治体の契約実務における原則である（地方自治法第234条）。

不特定多数の者を誘引するとはいえ、実際の落札者＝契約者の質、契約の履行確保などの点から、契約締結能力の点からの制限（地方自治法施行令第167条の4第1項）、契約事故者等との契約制限（同第2項）、さらに工事等の実績、経営の規模等（同第167条の5第1項）や、事業所の所在地、工事の経験・技術的適性の有無等（同令第167条の5の2）を、入札参加資格要件として定めることができる。

市においては、一般競争入札に関する、落札方式の選択及びその入札資

格者に関する規程や要領を定めている。

札幌市契約規則（抜粋）

第1節 一般競争入札

（一般競争入札の参加者の資格）

第2条 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「施行令」という。）第167条の4第1項に規定する者は、一般競争入札に参加することができない。ただし、同項に規定する特別の理由があると市長が認めるときは、この限りでない。

2 一般競争入札に参加しようとする者は、施行令第167条の4第2項各号のいずれかに該当すると認められるときは、市長が定める日から3年間、一般競争入札に参加することができない。その者を代理人、支配人その他の使用人又は入札代理人として使用する者についても、同様とする。ただし、市長が特別の事情があると認めるときは、その期間を短縮することができる。

3 市長は、施行令第167条の5第1項の規定により一般競争入札に参加する者に必要な資格を定めたときは、これを告示するものとする。

札幌市工事等一般競争入札施行要綱（抜粋）

（対象工事等）

第3条 一般競争入札に付する工事等（以下「対象工事等」という。）は、次の各号に定めるものとする。

- （1）地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令（平成7年政令第372号。以下「特例政令」という。）の適用を受ける工事等であって、特例政令の規定に基づき一般競争入札（以下「特例政令に基づく一般競争入札」という。）に付する工事等
- （2）特例政令の適用を受けない工事等であって、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の5の2の規定に基づき、必要な資格を有する者により行わせる一般競争入札（以下「制限付一般競争入札」という。）に付する工事等

特に、札幌市工事等一般競争入札施行要綱第3条第1項第2号は、表記のとおり、制限付一般競争入札の根拠となるものである。

その上で、市は、入札資格については、別途、一般競争入札参加資格のガイドラインを定め、市における一般競争入札時の入札参加資格を定める際の基準等を明らかにしている。

さらに、適切な契約の履行の確保や、行政サービスの質の維持確保のため、ダンピング受注を回避するべく、次の制度が認められている。

・最低制限価格入札制度

工事・製造その他についての請負契約について、当該契約の内容に適合した履行を確保するため特に必要があると認めるときは、あらかじめ最低制限価格を設けた上で、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者を落札者とする事ができる(地方自治法施行令第167条の10第2項)。

・低入札価格調査制度

工事・製造その他についての請負契約について、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者の当該申込みに係る価格では、その者により当該契約の内容に適合した履行がされない可能性があるとして認められるとき、またはその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあり、著しく不相当であると認められるときには、たとえ最低価格の入札を行っていたとしても、その者を落札者とせず、次に低い価格で申込みをした者を落札者とする事ができる(地方自治法施行令第167条の10第1項)。

市はその運用のため、札幌市工事等最低制限価格運用要領・札幌市工事等低入札価格調査要領を定めている。なお前者は、一般競争入札または指名競争入札の方式による請負契約に適用が限定されている。

イ. 落札方式の選択

一般競争入札及び制限付き競争入札において原則最低価格の入札者が落札者となるが、それ以外の者を落札者とする事ができる場合として、市発注工事及び測量業務のうち工事等に関して、市は、札幌市工事等一般競争入札施行要綱に基づく一般競争入札において、地方自治法施行令第167条の10の2の規定に基づき、価格その他の条件が最も有利なものをもって申し込みをした者を落札者とする方式(いわゆる総合評価落札方式)を採用している。

地方自治法施行令第167条の10の2第1項

普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該普通地方公共団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその性質又は目的から地方自治法第234条第3項本文又は前条の規定により難しいものであるときは、これらの規定にかかわらず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とする事ができる。

市は、総合評価落札方式の型式として、計画審査型、実績評価I型、実

績評価Ⅱ型、一括審査Ⅰ型、人材育成型、地域貢献Ⅰ型、地域貢献Ⅱ型、一括審査Ⅱ型、測量業務型、一括審査測量業務型に分類している（札幌市工事等総合評価落札方式試行要領第3条）。

本対象契約中の一般競争入札の方式及び型式の件数は以下のとおりとなっており、総合評価落札方式の件数はいまだそれほど多くはないが、事案に即した積極的活用が期待される場所である。

（件数合計 249 件）

方式及び型式	件数	総合評価	件数
一般競争	109	総合）一括審査Ⅰ型	8
一般競争（制限）	106	総合）一括審査Ⅱ型	2
一般競争（成績重視）	10	総合）人材育成	1
		総合）地域貢献Ⅰ型	2
		総合）地域貢献Ⅱ型	1
		総合）実績評価Ⅰ型	5
		総合）実績評価Ⅱ型	5

総合評価落札方式を予定する際に、どの型式で行うかについては、市は、「札幌市工事請負契約に関する基本方針」（主に多様な入札方法を活用し多くの地元企業の受注機会を確保すること、地元企業の健全な育成を図ること、工事の良好な品質を確保すること等）を踏まえ、工事内容（工法・規模・難易度等）を含めて総合的に判断し、かつ、その決定プロセスは、発注担当課の素案を庁内の審査会、委員会に諮って決定している。

ウ．個別の契約事務についての監査結果

（ア）豊平川水再生プラザ第1処理施設最終沈殿池2系上屋ほか改修工事 （意見）

本工事は、既存の水処理棟（鉄骨造）の折板屋根（約2万㎡）の8工区の中の1工区を葺き替える工事（一部外壁改修を含む）であり、制限付き一般競争入札に付されたものである。

この開札の結果は、7者の入札があったが、この内6者が最低制限価格を下回ったことによって、残る1者が落札し、かつ、当該1者の入札額が一番高額な金額であったため、最高額の入札者が落札するという事

象が生じた。入札手続き自体が適正に行われているのであれば、当然その結果は受け入れざるを得ないが、やはり不自然さが残り原因究明は必須といえる。

なお、市によれば、開札後すぐに原因究明のため数社にヒアリングを実施しており、外壁改修部分の積算を見誤った等の回答を得たため、このような入札結果となった理由は、本件工事特有の背景が影響したものと結論付けている。

具体的には、本工事はもとの施設の施工面積が大規模であるため、1年で施工可能な作業ボリュームで8の工区に分け、単年度工事を8年間発注する計画の7年目であったが、過去平成25年から同30年までの6年間で折板屋根の葺き替え工事のみであったのと異なり、7年目は外壁改修（約1,400万円）という、過去6年間にはなかった工種を含む内容であった。そして応札した7者は当該年度を含めて3～7回の応札経験があったところ、毎年の発注内容をある程度熟知していたため、例年と異なる工事内容であることを見誤ったということである。

この原因分析を踏まえ、市においては、今後は、本工事と同様の複数年工事、例年と異なる工種を組み合わせた年度については、見落とし等が起こらないよう、工事名への明示や、公示用の図面等においてより目立つ表記するなど、対策を講じたいとしている。当然必要なことであるが、本件同様のケースにとどまらず、過去の事例分析などを通じて、潜在的に同種結果が起こりうるケースを集約及び蓄積化しておくことはリスク管理上も必要で意義のあるものと考えている（意見）。

(イ) 伏古川処理区北3条東9丁目ほか下水道新設工事及び新川処理区
琴似1条1丁目ほか下水道新設工事

いずれの工事も、施工難易度が高い（都心部で交通量が多い、下水流量が多い）下水道新設工事を内容とするものであるところ、前者の工事は、成績重視（2年）型を採用し、発注工事と同工種の2年間の工事成績平均点が77点以上であることを入札参加資格とし、後者の工事は、成績重視（5年）型を採用し、発注工事と同工種の5年間の工事成績平均点が80点以上であることを入札参加資格としている。

同種工事に関わらず、成績評価の対象期間が異なっている点について、

市は、どちらも工事内容は類似しているが、5年型と2年型では入札参加資格業者が異なることから、より多くの地元企業の受注機会確保という観点から、型式を使い分けたものと説明しており、この点は、「札幌市工事請負契約に関する基本方針」にも沿うものといえる。

一方で、監査過程において、札幌市入札・契約等審議委員会（札幌市附属機関設置条例第2条に基づき設置され、札幌市入札・契約等審議委員会規則及び同要領に基づき組織及び運営されており、年4回開催されている）においては、いわゆるくじ引き（入札結果で同価となった場合に、くじ引きにより落札者（制限付一般競争入札の場合は落札候補者の審査順位）を決定すること）の解消策が成績重視型の再検討の観点から議論がされていることを認識した。この点、市の説明は、これまでの「5年型」の主旨である「5年間継続して良好な成績を修めた業者」を評価する仕組みが困難であること、一方で、「2年型」のみとした場合、対象期間が短く、技術力や受注意欲にかかわらず、成績平均点（受注実績）を保有できなくなる業者が発生する可能性が増えることなど、現行制度に課題があることから、現在財政局契約管理課にて成績重視型の成績評価期間については、3年型で一本化する方向で検討しているとのことであった。

（6）再委託時の秘密保持義務（意見）

契約方法・入札方法を問わず、やむなく受注業者が一部業務を再委託することを市が承認している案件が複数確認されている。

再委託契約の場合においても、市と受注業者との間における秘密保持義務は再受託者に対して同程度に課されるべきであるところ、市の説明においては、あくまで口頭で確認をとっているにすぎないとのことであった。

しかし、単なる口頭での確認で済ませるのではなく、市の有する秘密情報等が漏洩することを防止する意味においても、正しく秘密保持義務についての説明のほか書面を徴収する運用を検討すべきと考える（意見）。