

東京二十三区清掃一部事務組合
管 理 者 様

東京二十三区清掃一部事務組合
監査委員 本間 敏 明
監査委員 成 澤 廣 修
監査委員 押 田 まり子

平成28年度行政監査の結果について（報告）

このことについて、地方自治法第199条第2項の規定に基づき下記のとおり監査を実施したので、同条第9項の規定によりその結果を報告します。

第1 監査の概要

1 テーマの選定

地方自治法における地方公共団体が締結する契約の方法は一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売りの4種類とされている。そのうち、機会均等、経済性等の観点から一般競争入札が原則とされ、それ以外の方法は「政令で定めるときに限り」認められている。清掃一部事務組合（以下、「清掃一組」という。）では、一般競争入札を含めた契約方法全体の中で契約件数、契約金額合計いずれにおいても随意契約が圧倒的に多いのが実情である。

随意契約は手続きが簡略で経費の負担が軽減できることや契約の内容に照らして相応の資力、信用、経験を有する相手方を選べる利点がある反面、運用を誤ると契約相手方が固定化され公正な取引を阻害する可能性が欠点として挙げられている。

今回の行政監査では清掃一組の随意契約締結の実態を把握し、その事務執行が適切に行われているかを検証するとともに、これまで清掃一組で行われてきた入札・契約事務改善の取組についても監査を実施することとした。

2 監査の観点

- (1) 契約相手は適正に決定されているか。
- (2) 随意契約の締結案件として妥当であるか。
- (3) 予定価格は適正に積算されているか。
- (4) 履行確認及び評価は適切に行われているか。

3 実施期間

平成 28 年 7 月 15 日から平成 29 年 2 月 21 日

4 対象とした範囲

平成 27 年 4 月 1 日から平成 28 年 3 月 31 日までに清掃一組において締結された随意契約

5 監査の方法

- (1) 清掃一組契約担当部署への調査
- (2) 書面調査及び説明徴取（ヒアリング）
- (3) 技術士による調査委託

第 2 監査の結果

1 契約事務の概要

平成28年度行政監査調査票：平成27年度 契約締結高 集計表

(単位：千円、件)

		全体		工事		委託		物品購入等		その他	
		数値	割合 *特命随契約の下端は 随契約に占める割合	数値	割合 *特命随契約の下端は 随契約に占める割合	数値	割合 *特命随契約の下端は 随契約に占める割合	数値	割合 *特命随契約の下端は 随契約に占める割合	数値	割合 *特命随契約の下端は 随契約に占める割合
全体	契約金額	43,413,454	100.00%	12,495,989	28.78%	12,060,408	27.78%	6,207,987	14.30%	12,649,070	29.14%
	契約件数	5,683	100.00%	526	9.26%	957	16.84%	3,818	67.18%	382	6.72%
	1件当たり金額	7,639	**	23,757	**	12,602	**	1,626	**	33,113	**
競争入札	契約金額	7,135,200	16.44%	924,579	7.40%	1,619,404	13.43%	3,116,284	50.20%	1,474,933	11.66%
	契約件数	805	14.17%	104	19.77%	326	34.06%	314	8.22%	61	15.97%
	1件当たり金額	8,864	**	8,890	**	4,967	**	9,924	**	24,179	**
随契約	契約金額	36,278,254	83.56%	11,571,410	92.60%	10,441,004	86.57%	3,091,703	49.80%	11,174,137	88.34%
	契約件数	4,878	85.83%	422	80.23%	631	65.94%	3,504	91.78%	321	84.03%
	1件当たり金額	7,437	**	27,420	**	16,547	**	882	**	34,810	**
うち 特命随契約	契約金額	33,164,127	76.39%	11,377,254	91.05%	10,199,443	84.57%	726,510	11.70%	10,860,920	85.86%
			91.42%				98.32%				97.69%
	契約件数	704	12.39%	215	40.87%	281	29.36%	156	4.09%	52	13.61%
			14.43%				50.95%				44.53%
	1件当たり金額	47,108	**	52,917	**	36,297	**	4,657	**	208,864	**

※ 特命随契約の「割合」欄の上段は全体に占める割合、下段は随契約に占める割合。

平成 27 年度に清掃一組が締結した契約は 5,683 件、434 億 1,345 万円であり、契約件数を種別ごとに見ると物品購入等が 3,818 件（67.2%）と全体の半数以上を占め、委託契約が 957 件（16.8%）、工事契約が 526 件（9.3%）その他契約 382 件（6.7%）となっている。

一方、契約金額で見ると工事契約が 124 億 9,599 万円（28.8%）、委託契約が 120 億 6,041 万円（27.8%）、その他契約が 126 億 4,907 万円（29.1%）といずれも 120 億円を上回っているのに引き換え、件数では圧倒的に多かった物品購入等が 62 億 799 万円（14.3%）と最も少なくなっており、物品購入等では他の契約種別に比べると少額の契約が多いことが推察される。

2 随意契約の概要

契約全体に占める随意契約の割合を見てみると、件数・金額ともに80%を超えている。種別ごとに当該種別に占める随意契約の割合をみると、工事契約では金額が115億7,141万円で92.6%、件数で422件80.2%、委託契約で金額104億4,100万円86.6%、件数631件65.9%、その他契約で金額111億7,414万円88.3%、件数321件84.0%であるのに対し、物品購入等契約では契約金額で30億9,170万円49.8%と低い割合でありながら契約件数では3,504件91.8%と随意契約が大変高い割合を示している。

次に平均の契約金額を比較してみると、随意契約全体では1件当たり744万円であるが、工事契約で2,742万円、委託契約で1,655万円、その他契約3,481万円であるのに対し、物品購入等契約では88万円と契約金額が少額であることが鮮明となっている。

なお、その他契約の契約金額が大きいのは電気エネルギーの売却契約を統計上含んでいることが主たる要因となっている。

3 監査結果

監査結果の概要を監査の観点に沿って報告する。随意契約の運用は様々な工夫や努力がなされている一方で、課題や問題点もみられた。

最初に二つの観点から監査結果を報告する。

- (1) 契約相手は適正に決定されているか。
- (2) 随意契約の締結案件として妥当であるか。

随意契約の中で地方自治法施行令第167条の2（以下、「随意契約条項」という。）第1項第1号別表第五に定める少額随意契約は、契約種別ごとに当該契約の予定金額によって定められている。随意契約においても競争性を担保するため、清掃一組では「見積・入札参加選定業者推奨数」を定め、予定金額に応じて複数の業者からの見積書徴取を契約担当者に奨励している。（契約事務規則第41条）今回抽出した案件を調査した結果、各所属では案件ごとに同推奨数以上の業者を選定して見積書の徴取を実行しており、随意契約であっても競争性は確保されているので特に問題は見られなかった。

一方、随意契約条項第1項第2号の定めによる特命随意契約では、通常の価格競争を適用できず、特定の相手方を契約相手先とせざるを得ない事情を案件ごとに説明する必要がある。

清掃一組で平成27年度に締結された特命随意契約は704件であり、契約件数全体の12.4%を占め、契約金額合計は331億6,413万円、同76.4%であった。種別ごとに見ると、工事契約においては特命随意契約が215件で工事契約全体の40.9%、113億7,725万円で91.1%、委託契約では281件で委託契約全体の29.4%、101億9,944万円で84.6%、物品購入では156件で物品購入契約全体の4.1%、7億2,651万円で11.7%であった。

清掃工場の定期補修工事と中間点検は、全てが特命随意契約であり、契約相手は工場建設を受注したプラントメーカーやその関連業者である。

地方自治法第96条第1項第5号（議決を要する契約）及び清掃一組の「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」によれば予定価格3億円以上

の工事又は製造の請負においては、議会の議決に付さなければならないとしており、定期補修工事のうち議決案件となっているものは、議会における審議を経ることにより契約の妥当性が担保されている。

今回行政監査を実施するに当たり抽出した契約の特命理由書の記述は概ね適正であったが、一部に指定理由として不完全なものや内容が抽象的すぎて判然としないものが見受けられた。

また、特命随意契約が相当と判断された場合であっても法令の適用を厳正に行うとともに、競争入札に付すことが原則であることを踏まえ、技術的な検証や精査を継続的に行い、契約の透明性、公平性、競争性を高める必要がある。契約相手を選定するにあたってはこうした点を十分検討し、的確に取組まなければならない。

清掃一組の「契約事務の手引」では特命随意契約の場合の特命理由について

- ・ 特命理由書には、契約の相手方を特定し競争性を排除する理由を明記する。
- ・ 契約相手を特定の相手とするか否かの判断は契約担当者の責任において行う。
- ・ 判定にあたっては真に限定しなければならないものであるか十分検討する。

とされており、今回の監査では、工場プラントの正常な稼働に欠かせない計装機器の補修にかかる下記の工事契約の特命理由について検証した。

件名：板橋清掃工場計装機器補修工事

工事概要：板橋清掃工場計装機器補修 一式

(1) 発信器補修

(2) データベースステーション補修

契約相手方：富士電機株式会社

契約金額：6,480,000円

特命理由は3点あり、内容は以下のとおり。

- (1) 本件の計装機器を含む計装・自動制御設備は、富士電機株式会社が当工場専用に設計、製作したものである。そのため、当社は専門的な知識や設計図等、当該設備に係わるノウハウを有しており、他の業者が本工事を行うことは極めて困難である。
- (2) 当該設備の一体的、有機的機能を確保するには、計装機器がその性能を発揮しなければならない。本工事においては、当該設備の構造や性能を踏まえ、これらと整合する施工が求められる。そのためには、当該設備の構造、機能、性能に精通した業者に一体的に請け負わせる必要がある。
- (3) 焼却炉停止期間中の作業に限定されるため、限られた期間に速やかに作業を完了させなければならない。停止期間中の作業を最短とし、かつ確実な履行を求めるには、当該設備の機能、構造等に精通した業者が最も信頼できる。

以上の理由により、本件を当工場の計装・自動制御設備の製造メーカーである富士電機株式会社に特命する。

上記特命理由書を読むと、(1)は当該工事の特命相手方が適性を有していることの説明となっているのに対して、(2)は工事施工内容から施工業者に求められる適性に関する記述、(3)は施工期間の短さに対応できる施工業者の資質に関して記述されている。

論理構成という点では、当該工事の特徴と施工業者に求められる条件が示されたのちに特命相手方の適性の説明がなされ、結論に至るという文章構成の方が理解しやすいと考えられ、上記の理由書では(2)、(3)、(1)の順に記述されている方が分かりやすい。

次に内容について検証すると、特命理由の第一によれば、「本件の計装機器・自動制御設備は、富士電機株式会社（以下、「富士電機」という。）が当工場専用に設計・製作したものである。そのため、他の業者が本工事を行うことは極めて困難である。」とされている。

板橋清掃工場は、平成 14 年にプラント更新による改修工事を行っており、富士電機はプラント用電子計算システムにおいて現工場の竣工当時からの施工者である。今回の調査で、同社が当工場専用に設計・製作した機器類はプラント電子機器システム全般であり、圧力発信器、差圧発信機、電磁流量計などが使用されていることを確認した。竣工後 14 年を経過し、汎用性が低いこれらの製品においてもモデルチェンジが行われていた。製品の発注から取り付け、完成後のメンテナンスを考えると、他社に施工させることによって代替品を使用する可能性は皆無ではないものの、設計段階から密接に調整し、製作してきた経緯を考慮すると確実な動作保証を得るには相当な困難が予想されるので、当該理由は工事の有効性を担保する点で妥当である。

また、他の業者に対し同等の水準で本工事を行えるか調査したところ、「製造したメーカーの関与がなければ工事の全体性を保証できない」との回答が寄せられている。

次に、第二の理由によれば、「当該設備の一体的、有機的機能を確保するには、当該設備の構造、機能、性能に精通した業者に一体的に請け負わせる必要がある。」とされている。本契約における「有機的機能」の趣旨を確認したところ、プラント設備を構成するすべての動作について、本設備が運転、監視、制御の役割を担っており、ハードウェアにあたる現場機器がソフトウェアにあたるプラント用電子計算システムと密接に連携し稼働している点を一体的、有機的機能と表現したものであり、当該理由は合理的であると判断した。

第三の理由によれば、当該工事の施工は「焼却炉停止期間中の作業に限定されるため、限られた期間に速やかに作業を完了させなければならない。停止期間中の作業を最短とし、かつ確実な履行を求めるには、当該設備の機能、構造等に精通した業者が最も信頼できる。」とされている。

本工事は平成 27 年 6 月の契約日から 9 月 30 日までを工期とし 68 日間を要しているが、この期間は板橋清掃工場の定期補修工事期間であり、本工事は焼却炉の停止状況に合わせて工事を円滑に実施している。

定期補修工事期間は清掃一組全体の「定期点検補修及び中間点検に伴う焼却炉停止計画」で設定されており、計画通りの炉停止期間内に工事を完了することで清掃一組全体の日々の焼却能力を維持することは特別区全域に対する責務である。そのため、工

事期間を厳守することは契約相手を決定する最も重要な条件の一つとなっている。この制約を受けた工事期間の中で工程を最短にする工夫を今回の調査で確認できた。具体的には、専門工場に持ち出して整備するデータベースステーションの補修を各炉停止期間で行い、全炉停止期間では共通設備に関する発信機の更新を行っている。また、発注から納品まで数カ月を要する備品については、前年度より支給材として準備しておくなど工期短縮に尽力していることが把握できた。

以上3点を総合すると、本契約は競争入札による契約は不可能というべき場合には該当しないが、「他の業者が本工事を行うことは極めて困難」との契約担当者の判断は妥当であると考えられる。

なお、本工事における工費について検証したところ、発信機補修に使用した機材、データベースステーション及び各工費については、清掃一組の定める積算基準に則り適切に費用を算定していたことを確認した。

具体的には、「設備積算標準単価」を基に工事費、材料費、支給材の費用を算出しており、データベースステーション補修では、電子計算機保守点検委託歩掛を適用している。加えて積算に当たっては、「設計図書に基づき、項目、単位及び位取りを慎重に行い、工事の種類や工事期間、業界や物価の変動等に注意し、また類似施設との比較を行い妥当性の確認をする。」など詳細な検討を行ったうえで設計金額を算出していることが確認できたので、積算の内容は適切であると判断する。

上記で個別事例を確認したように、特命理由書を作成する場合には契約事務の手引に示されている点を常に念頭に置きつつ、作成した特命理由書が十分な説得力を有したものであるかという観点からの最終的な確認を各所属においても実施するよう心掛けられたい。

(3) 予定価格は適正に積算されているか。

清掃工場等における契約比率（契約額／予定価格）は下表のとおりである。

工場締結契約における契約比率（契約額／予定価格）一覧表

単位：%

	全体	工事				物品			
		全体	入札	随契	特命	全体	入札	随契	特命
契約比率平均値	89.50	90.63	87.02	91.17	94.61	88.39	73.67	90.47	93.59

※ 売却等歳入となる契約、単価契約で推定総金額が記入されていないものは除いている。

物品関連（委託等工事以外のものを含む）の契約比率は全体でも契約締結形態別でも工事契約より低くなっている。また、両者に共通していることは比率が特命、随契、入札の順に低くなっていることであり、入札と随契の比率の差の方が随契と特命との差より大きいということである。

個別の契約における積算内容を見ると、工事契約では工事内容に応じた積算方法が確立されているため緻密な積算実例が数多く見られた一方で、委託契約においては業務内容の項目で「一式」としている積算例が散見された。

工事契約の積算では、随意契約の場合でも競争入札の場合と同様に清掃一組の積算基準に基づき算出を行っていた。特に、工事金額の大半を占める材料費については、プラントメーカーから入手した見積書や価格調査機関が発行している定期刊行物の価格を用いるのではなく、清掃一組自身が作成した積算基準を用いることにより減額している。こうした手順は、労務費や諸経費についても細かく定めており、工事内容を精査したうえで積算額に反映していた。

一方、委託契約は契約内容が多種多様なので、画一的な積算方法の確立が困難であるのは十分理解できるが、個々の契約において具体的な業務内容を分析、把握することにより実務に即した積算項目を作成することは可能である。個々の委託契約について、業務内容をより具体的に分析し作成した積算項目をできるだけ設定していくよう特に期待したい。

(4) 履行確認及び評価は適切に行われているか。

入札から契約に至る手続きは清掃一組で定めた契約事務規則・要綱等に則って適正に行われていた。また、入札契約情報は清掃一組のホームページで公表され透明性が確保されている点でも特に問題点は見られなかった。

なお、契約業務が完了した時点で監督員立会いの下に検査員による履行検査が行われ、検査記録として検査調書を作成しているが、特に問題はなかった。但し、検査日の誤記入などの記入誤り、関係書類である業務報告書における押印もれ、工事記録写真の撮影日が確認できない事例や報告書が1まとまりの文書として閉じられていない事例など、履行確認の手続段階における不十分な対応が散見された。各手続において細心の注意を払うとともに検査調書作成にあたっては「検査事務の手引」等を基に業務の確認を確実にを行うよう徹底願いたい。

また、清掃一組が施行する契約金額130万円を超える請負工事については、請負者の適正な選定と工事の品質を確保するため、完了検査終了後、工事成績評定を行っている。評定内容は、検査部門と監督部門がそれぞれ別個に評定を行い、工事目的物の品質に対する評価や請負者の施工管理と出来ばえ、法令遵守状況などを評価している。更に契約金額2,500万円以上の工事契約の評定結果については請負者に通知しており、更なる工事の品質向上を目指す取組として評価できる。

しかしながら清掃一組におけるこのような取組は一般に周知されることはないため、多くの区民が知るところとなっていないのが現状である。今後、清掃一組の契約事務に関する情報提供を充実してゆくことで、清掃一組の事業に対して区民から一層の信頼を得るよう期待する。

4 技術調査委託

専門的技術者の視点から契約事務が適正に執行されているかを厳正に検証するため、技術士による調査委託契約を締結した。契約相手方は入札手続により決定した「公益社団法人 大阪技術振興協会」で、積算及び特命随意契約の理由を調査内容とした。調査対象案件は、工場の維持保全を確保するための補修工事の中から選定した。選定にあた

っては工事費や工事内容を考慮し「新江東清掃工場焼却炉補修及びその他整備工事」外3件を抽出した。調査は書類調査と現地調査により行い、以下の事項について確認した。

- (1) 書類調査
 - ① 工事関連書類の内容
 - ② 質疑を基にした詳細な工事内容
- (2) 現地調査
 - ① 担当者による工事概要説明
 - ② 現場における工事実施状況

【調査結果概要】

(1) 積算について

東京都等が作成した工事積算基準等一般的に使用されている基準と清掃一組が作成した積算基準について整合性や妥当性を確認した結果は適切であり、積算が適正に行われていることを確認した。

(2) 特命理由について

工事期間中特許等工業所有権は存続期間内で法的に有効であり、特許に抵触せずに実施する方法が他にないものと考えられるので特命理由として妥当であった。

また、設置工事業者が独自の技術で作ったプラントやシステムについて設置工事業者以外の業者に性能保証を課したうえで施工させることは、限られた工事期間や工事費の面から極めて困難で、特命随意契約を選択することはやむを得ないと考えられる。

(3) その他提言等

- ・ 積算については、適正であることが裏付けられるように清掃一組が有する20か所以上の清掃工場等の工事事例から設定価格など様々な情報をデータベース化し、適正価格が割り出せるような仕組みづくりを提案する。
- ・ 特命随意契約理由については、毎年の「焼却炉補修及びその他整備工事」の性能確保及び性能保証の範囲、担保期間や建設時の「かし担保」期間との関係などを明確にして特記仕様書に記載することを提案する。

また、特命業者が他業者に比べてどの程度の工期短縮が可能であるかを定量的に示すことが理解を得るためには重要であると考えられる。そのためには特命業者が工期短縮できる作業を明確にして、具体的な短縮期間を算定することを提案する。

【各案件の調査結果概要】

(1) 新江東清掃工場焼却炉補修及びその他整備工事

1) 積算

- ・ 東京都清掃局の積算基準を継承して清掃一組が作成した積算基準を使用している。この積算基準について、工事積算基準等、一般的に使用されている基準と比較して妥当性を確認した（下記①～③にその例を記載）。また見直しも適宜行いながら適正に使用している。

- ① 工場製作品は材料、寸法、重量などから機器に適用した標準歩掛りにより積算していた。
 - ② ダイオキシン類ばく露防止対策係数、夜間等作業係数など作業内容に合わせた作業割増率を決定していた。
 - ③ 環境対策費と安全対策費は共通費の計算に含めていた。
- ・ 当該工事監督員の説明や工事関連書類の内容から業者見積書の検討、単価表の運用、共通費など、積算は適切に行われていることを確認した。

2) 特命理由

- ・ 公共工事の契約は競争入札方式が基本であるが、ごみ焼却炉のような基幹的設備の多くは設置工事業者独自のACC(自動燃焼制御システム)等の技術により建設されており、こうした特殊設備においては、短い工事期間や工事費の面から他業者の施工は極めて困難で、本契約を選択することはやむを得ない。仮に本工事のような独自技術による性能保証が付いた案件を、競争入札方式で他業者に工事を任せただけの場合、基幹的設備として最小の範囲の設備と考えられる焼却炉本体設備、通風設備、ボイラ設備、自動制御設備について、他業者の独自技術による設備の更新となる。このため工事費、工期ともに建設時と同様となるので、実際には極めて困難である。

3) その他提言等

- ・ 高額特殊機器については、清掃一組が管理する全清掃工場の同種の価格調査を行い、標準化を図り、価格低減に努めることや工費の適正化のために人工数の実態調査を行う。
- ・ 性能保証等の係る工事範囲を調査し、随意契約部分を可能な限り少なくし、競争入札設備分を増やす検討や工期の絶対条件を論理的に説明できる検討を行う。

(2) 多摩川清掃工場焼却炉補修及びその他整備工事

1) 積算

設計内訳書の中から、いくつか選んで積算を確認した結果、準拠する基準、採用価格、共通費算出過程、全体集計等について、所定の積算基準に準拠して行われており不備な点は見受けられず、適切に行われているものと考えられる。

以下①～③に例を示す。

- ① 設置工事業者を通して購入した製作物等は1社見積りであるが、基準に定められた減額率を掛けて採用価格としている。
- ② 支給材の価格は購入当時の価格、新規品は今回見積価格のため、同様の部品で価格が前後する場合があるが、積算基準どおりであった。
- ③ 消耗品雑材料については、積算基準に定められた率で算出しており、上限金額を設けていた。

2) 特命理由

特許等工業所有権については設置工事業者独自の回転ストーカ炉に係わる特許である「回転火格子炉の燃焼制御方法及び装置」をはじめ12件あり、いずれも存続

期間内で法的に有効であると考えられる。これらの特許等を含んでいるため当該設備は施工及びシステム運転ソフトなどが一般的ではない。その他の業者が施工することは、技術的に不可能と考えられる。仮に他の業者に工事を発注する場合、①システム運転に伴う連動インターロック等の事前調査に伴う運転停止が発生する、②使用材料の事前調査が必要、③工場全体のシステムを熟知していない、などの理由から工期を守ることが困難と考えられる。

以上の理由から随意契約に関する地方自治法施行令に該当し、「特殊な技術、機器または設備等を必要とする工事で、特定の者との契約を締結しなければ契約の目的を達することができないとき」と考えられ、特命随意契約とすることが妥当であると考えられる。

3) その他提言等

高額機器の減額率をどのように決定するかについての基準は存在せず、1工場だけでは比較の対象がない機器でも、清掃一組の類似の機器発注実績などから類推できる場合があると考えられるので、全工場横断的な価格調査により対処されたい。

(3) 港清掃工場プラント低圧動力制御盤整備工事

1) 積算

調査時のヒアリング等により、以下の①～③を確認し、積算は概ね適切であると判断した。

- ① 積算や機材単価は工事積算基準等により適切に設定されていた。
- ② 単価のない機材単価は公表価格(カタログ価格)から「設備積算基準細目」にて規定された割合で低減した金額、または見積価格から「設備積算基準細目」にて規定された割合で低減した金額以下の要領で適切に設定されていた。
- ③ ソフトウェアの費用は、公的資料である「積算資料(経済調査会発行)」平成27年3月号 情報サービス料金により適切に設定されていた。

2) 特命理由

工事实施上の制約として限られた工期で当該設備更新工事を完遂し、工事实施後はプラント全体が正常復旧することが絶対条件である。この条件で、この工事の目的を確実に果たすことができる施工業者を選定しなければならない。

当該設備の設置工事業者の独自仕様による装置やソフトウェアなどが導入されているため、他社が短期間で更新を実施するのは不可能であり、設備全体の信頼性が低下することが懸念される。

例えばソフトウェアはプラントを正常運用し、異常発生時の情報収集、対処策支援などを行うためのプログラムであり、非常に複雑な構成をしている。そのため、プログラムの構成を少し変更するだけでも、全体プログラムへの影響等を入念に確認しておく必要がある。当該工場のような大規模プラントでは、これらの作業が不完全でプログラムの暴走などが発生した場合、システムの機能が著しく損なわれることにつながる。よって、ソフトウェアの開発・維持管理・変更はその設置工事業者が責任をもって対応せざるを得ない作業である。

したがって、当該工事は随意契約に関する地方自治法施行令に該当するものと判断できる。

3) その他提言等

- ・ 区民に対し必要十分な情報を積極的に開示して「清掃工場運営事業への理解度」を深めていく努力が必要である。よって、今後この取組へのさらなる努力を求めたい。
- ・ 区民に対し事業費が適正価格であると裏付けることができるように、清掃一組を含む大規模自治体などでの事例から設定価格など様々な情報をデータベース化し、適正価格が割り出せるような仕組みづくりが今後必要である。

(4) 墨田清掃工場焼却設備補修工事

1) 積算

- ・ 当該工事監督員の説明や当該工事関連書類内容確認から清掃一組で統一して作成した積算基準や単価表は適正に設備費、工事費、共通費へ適用されていることを確認した。清掃一組で作成したこの積算基準は、東京都清掃局の基準を継承し過去10年以上にわたり見直しを行いつつ使用されている実績にも裏付けられているものと判断した。

なお、積算における見積業者の選定、見積価格の採用、掛け率の適用等に不適切な点はなかった。

2) 特命理由

- ・ 特許等を調査した結果、特許1件と意匠登録2件は実機に使用されている。この特許出願や特許権に対して同業他社から異議申立や無効審判がなされていないところから、この特許の法的を含めた実効性はあり、特許に抵触せずに実施する方法が他にないものと考えられる。
- ・ 特命業者は、保有する特許等工業所有権の内容として、本補修工場の焼却設備（火格子ブロック）の技術を有し、同様な補修工事を繰り返し行って熟知し熟練している。他の業者がこの補修を行う場合には、この補修技術を調査により熟知し熟練するための時間が少なくとも必要であり、工期が伸びる可能性は否定できない。
- ・ 現在の特命随意契約の理由では説明が定性的であり、ある程度関心のある一般区民が読んで齟齬なく理解するには具体性が十分ではないと考える。

3) その他提言等

- ・ 清掃一組の清掃工場は墨田清掃工場を含めて多数あり、高額機器の自動弁、タンク類なども多用されている。これらの高額機器の見積実績を、メーカーや仕様ごとに区分してデータベース化して活用すること、事前にその有効性を予備検討することを提案する
- ・ 毎年行う補修工事もしくはその他整備工事の性能確保及び性能保証の範囲、担保期間や建設時の「かし担保」期間との関係などを明確にして特記仕様書に記載することを提案する。
- ・ 工事を短期間に確実に履行するためには当該設備の技術を持ち、詳細を熟知し

た特命業者を選定することは妥当であると一般的（定性的）には考えられるが、実効性を説明する必要がある。そこで特命業者が他業者に比べてどの程度の工期短縮が可能であるかを定量的に示すことが一般区民の理解を容易にする。そのために特命業者が工程短縮できる作業が何かを明確にして、具体的な短縮期間を算定することを提案する。

5 入札改善、随意契約の在り方検討会

清掃一組では、平成13年4月の「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」が施行されたことを受け、中間処理施設運営に関する、入札・契約事務の改善や東京電子自治体共同運営電子調達サービスの活用、契約検討会を立ち上げて入札事務の改善を進めてきた。

これまで行ってきた検討内容を概観する。

(1) 清掃一組の入札・契約事務の改善

清掃一組では、これまでも、契約事務の透明性を高めるために、以下の取組を行ってきた。

- ① 予定価格 250 万円を超える工事の発注年間計画表の公表及び個別の発注予定案件の事前公表
- ② 予定価格 250 万円を超える工事の予定価格の事後公表や入札経過調書の公表
- ③ 本庁及び各工場等に指名業者等選定委員会を設置し業者を選定
- ④ 工事入札案件の最低制限価格又は低入札調査価格の設定

これらの取組により、透明性を高めるとともに適正な競争を担保し、公正性を確保すること、また、清掃一組内における統一的な契約事務手続きの徹底が図れる等の効果が上がっている。

(2) 東京電子自治体共同運営電子調達サービスの活用

契約の公平性や競争性を高めるために、東京都内の区市町村で構成する東京電子自治体共同運営電子調達サービス（平成16年開始、平成27年10月現在10,635者加入）に参加し、適正な契約事務を進めている。また、電子入札の範囲を広げることは、不正行為の排除の効果も認められる。

(3) 総合評価落札方式の推進

総合評価落札方式については、経営改革プランにおいて、効率的な組織運営の推進を重点施策とし、その具体的な取組項目のひとつとして、「総合評価落札方式の推進」を進めている。それぞれの工事において詳細な総合評価を実施し、実施基準の改善を図る中で技術力と経済性に優れた業者を選定してきた。これまでに大田清掃工場、練馬清掃工場、杉並清掃工場において実施し、光が丘清掃工場、目黒清掃工場においても導入を進めている。引き続き公平、公正な実施を進め、提案内容の着実な履行を確認するなど制度の安定した運用を期待する。

(4) 随意契約の在り方検討会

清掃一組では平成14年度から平成16年度までの3年間にわたり「中間処理施設運営

に係る検討会」を立ち上げ、報告書（以下、「16年度報告書」）を取りまとめた。

さらに平成23年12月に「随意契約の在り方検討会」を発足し、平成24年1月以降、競争入札拡大を目的に随意契約の在り方及び方策について検討を重ねてきた。

平成14年度から27年度までの具体的な取組及び検討内容については以下のとおりである。

年度	具体的な取組	検討内容
14	中間処理施設の運営に係る 検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 随意契約の必要性と問題点 ・ 競争入札機器の抽出（これまでプラントメーカーへ随意契約をしていた工事のうち、新たに競争入札へ移行可能な設備機器） ・ 自治体アンケート
15		
16		
20	焼却施設に係る補修工事等 の発注及び契約手法に関する調査	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体アンケート及び5市視察
21		
23	随意契約の在り方検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 競争入札へ移行可能な機器の抽出 〈成果〉 8機器が抽出され4機器（污水系ポンプ、污水系薬液ポンプ、攪拌機、灰クレーン）は原則競争入札の方針とした。 ・ 分離発注へ移行可能な設備機器の検討 ・ 新たな競争入札設備機器の検討（全工場へのアンケート調査実施） ・ 基幹設備の考え方の整理 〈結果〉各検討項目とも結論に至らず次年度に引き継いだ。 ・ 定期補修工事や随意契約に関する内容のリーフレット資料の作成 〈成果〉24年度より継続して行われた検討案件の結論が出された。25年度で整理した内容を議会や研修向けに利用するリーフレットとして作成。
24		
25		
26		
27	分離発注の可能性のある設備機器について、各工場（所）の共通の活動目標を設定	<ul style="list-style-type: none"> ・ 9機器について分離発注の検討 ・ 随意契約の理由の明確化 ・ 4機器について工場間の運用情報を共有した。

これまでの取組の成果は以下の表のとおりである。10年間で入札案件が倍増していることが分かる。

契約金額130万円を超える契約方法別の件数比率

	平成16年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
プラント特命等	85%	79%	69%	67%
入札	14%	22%	31%	33%

検討の成果としては、競争入札の拡大に向けて条件を整理したことと、その中で基幹設備の機器については随意契約とする理由を整理した。

競争入札の拡大条件の整理	随意契約理由の整理（基幹設備）
<ul style="list-style-type: none"> ・ 清掃工場の焼却能力、公害防止性能に影響が少ない。 ・ 定期点検保守の工期、工程に与える影響が少ない。 ・ 構造が比較的簡易な汎用機器。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 焼却炉本体設備機器 ・ 排ガス処理設備機器 ・ ボイラ等蒸気処理設備機器 ・ 発電設備機器 ・ システムとしての機能（複合的等）

プラント特命等については、10年間で85%から67%へと18ポイント減少しており、この3年間では12ポイント減である。逆に入札については、14%から33%と増加している。検討会では、「新たな競争入札機器の抽出」において、各工場で共通した機器類はなく、やや頭打ちの状況となっている。

工期や安全対策を考慮しつつ競争入札による契約の拡大を図るため更なる検討を望みたい。

第3 意見

今回の監査では、清掃一組の随意契約の概要を明らかにし、その中で特命随意契約の妥当性について調査した。清掃一組の組織目標は、清掃工場の安全かつ安定した稼働を実現することであり、契約事務においても、常にその目的を達成するよう努めることが求められている。

今回の調査結果を見る限り、契約事務は全般にわたり適正に行われていた。契約数全体に占める随意契約の割合は高いが、主に物品購入等の少額随意契約では、契約事務規則に則り、金額に応じて複数の見積書を徴取して契約を決定しているという点で、事務規則の順守とともに競争性の向上に努めていることを確認した。また、指名競争入札にあたっては「指名業者等選定委員会」を設け、契約の公正性に努めるなど契約事務の運用は適正であった。

特命随意契約では、計装機器の補修工事について特命理由を検討した。特命理由に掲げる3点を総合すると、当該契約は競争入札による契約は不可能というべき場合には該当しないが、他の業者が行うことは極めて困難であり、契約担当者の判断は妥当であるとした。このことは、特命理由の要素は妥当であり、適切な論理構成を成しているという、技術士による調査委託における意見と一致している。

しかし、個々の契約事務を仔細に見てみると、課題や改善の余地が認められる。

以下、主な課題等について意見を述べる。

1 随意契約の適用について

随意契約は、政令で定める場合に限り認められる契約方法であり、その適用にあたっては具体的かつ合理的な理由が必要である。

契約全体に占める随意契約の割合は、契約件数及び契約金額において 8 割を超えている。少額随意契約では複数見積もりを徴取し、競争性に努めていることは評価できるが、契約担当者は、清掃一組が行う契約全般について契約の基本を改めて見直し、職場への周知を進める必要がある。

また、契約手続を開始するにあたって喫緊な事態や限られた事情のため通常の競争状態を確保できない場合があるにしても、事業者の選定にあたっては、日頃より履行能力のある者の参入状況を調査し、そうした状況を把握したうえで決定するなど、契約における競争性の一層の確保について努力を求めたい。

2 事業実施起案の正しい記載について

契約事務手続の初めに位置する事業実施起案は、当該契約による事業実施の理由或いは目的、予算上の根拠、契約内容等について説明した上で契約行為に進んでいく意思決定をする文書であり、これまでの監査において事業実施の理由或いは目的の記載が不十分な例が散見されていた。一定の改善は進んできたと認められるものの、改善の余地が見受けられる。同文書における事業実施の理由と目的の記載は契約事務の基本であり、更なる徹底を期待する。担当者はもとより、清掃一組全体の課題として適切な対応を図られたい。

また、特命理由の記載については、契約相手方を特定する理由に具体性が欠けるものが見受けられた。随意契約条項第 2 号にある「性質又は目的が競争に適さない」の判断は、「契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事項を考慮し」決定するものであり、どのようにその判断を行ったかについて十分な説得力を有していなければならない。

今年度行った工事監査の中で、特命理由が正しく記載されているかを調べたところ、工事契約件数 235 件のうち、契約の目的や理由が「明確に記載されているもの」は約 3 割、「一部が不十分である」ものは約 7 割、「不十分または明確でない」はゼロであった。

先の事業実施理由等と合わせて、特命理由についても適切な判断並びに記述を図られたい。

3 技術調査の活用について

今回の監査では機械部門、衛生工学部門、電気電子部門を専門とする 4 名の技術士に特命随意契約について調査を依頼した。積算の設定及び特命随意契約理由の正当性に関して技術士から以下のような意見が寄せられた。

各種積算基準について基準書の内容や正確性を確認したところ、全国的な指標と比較しても、これらの基準類を使用することは適正である。また、設備費や工事費、共通費の積算方法を精査したところ、所定の積算基準に準拠し、適切または妥当である。

特命理由の調査結果については適切、又は概ね適切とする意見であった。

特命理由に関する 4 名の技術士共通の意見として、プラント性能にかかる工事は補修工事であっても、システム設備や機器の詳細構造に精通している業者が適任であるとの判断が示されていた。廃棄物処理施設における基幹的設備の補修工事等は施設の特殊構造性から、本契約と同様に随意契約条項第 2 号を根拠として、全国的にも特命随意契約を締結している。性能保証と工期の厳守は本工事にとって核となる部分であり、併せて特命理由に工業所有権等の法的な実効性を記述するのは論理性と合理性を有している。

この他、随意契約のあり方として、性能に係る工事範囲をさらに調査し、競争入札部分を増やす検討や工期の絶対条件を論理的に説明できる検討も重要である。また、契約に関する改善として「特記仕様書」に工業所有権等の最新の調査結果を記載することや性能保証については工事請負契約以外に瑕疵担保を付すよう研究されたいなどがあった。

今回の調査では特に指摘はなかったが、技術士から多くの意見が寄せられた。これらの意見を今後の事業に活かされるよう要望する。

4 その他（延命化工事の契約）

清掃工場の延命化工事は、工場の耐用年数をこれまでは 25 年から 30 年であったものを 40 年程度にすることを目標としており、劣化した機器の更新や補修を行い、設備の機能保全を図るものである。

延命化に要する工事費用は、一般廃棄物処理基本計画によれば標準的な工事内容として概算で 55 億円を予定としており、これは建設費に対する工事費割合の約 2 割であるという。清掃工場を建替える場合に比べれば低減された金額であるが、それでも相当の額である。

契約手法については、工事内容を精査し、社会状況の変化による影響などを分析したうえでコスト縮減に努めるよう検討されたい。また、随意契約については契約の目的が最も達成される場合に限定し、それ以外の建築物や建築設備等は競争入札を優先するよう取組まれたい。