

新潟市の物品・委託契約のあり方についての検討結果

平成18年12月

新潟市物品契約・委託契約の
あり方の検討委員会

はじめに

新潟市物品契約・委託契約のあり方の検討委員会(以下「委員会」という。)は、新潟市が契約する物品購入及び業務委託の現状を分析し、改善策を検討するために平成18年6月に発足した。

委員会では、物品購入契約、業務委託契約の実情把握に努めるとともに、市と取引する業界の方からのお話を伺いながら、新潟市の業者を取り巻く状況、地方自治体としての新潟市が何をなすべきかなども含めて、議論を進めてきた。

その結果、委員会としては、次のような視点から検討を進め、改善策をまとめていくこととした。

改善策をまとめる上での基本的な視点

新潟市が発注する物品購入や業務委託などの契約は、

- 1 市民サービスを目的としたものである。
- 2 透明・公正でなければならない。
- 3 費用対効果として適切なものでなければならない。
- 4 件数・金額ともに膨大であり、地元経済における役割も大きいと認識しなければならない。
- 5 市民から預かった税金により賄われるものであることを認識し、可能な限り地元経済の振興に役立つように努めなければならない。

その上で、前記の基本的視点に基づき、次の具体的な改善方法を適切に実施することが必要であるとの結論に達した。

具体的な改善方法

- 1 適正な仕様作成，予定価格の設定
 - (1) 適正な仕様作成
 - (2) 適正な予定価格の設定
 - ア 予定価格の設定
 - イ 最低制限価格，低入札価格調査
- 2 競争性を確保するための環境整備
 - (1) 入札等の契約方法の改善
 - 入札
 - ア 入札が原則
 - イ 一般競争入札
 - ウ 優良業者の選定
 - エ 入札参加業者の固定化の排除
 - オ ランニングコストを考慮した入札
 - 総合評価入札，プロポーザル
 - 一者随意契約
 - ア 指針を策定して運用の厳格化を図る。
 - イ 実質的に対応できる業者が1者の場合の対応
 - (2) 競争性を確保するための準備期間の設定
 - 契約時期の見直し（年度始めに行う契約の見直し）
 - (3) 長期継続契約の活用
 - 3 業務管理，評価，ペナルティ
 - (1) 業務管理
 - ア 業務管理，検収
 - イ 再委託の禁止及び管理
 - (2) 業務の評価
 - (3) ペナルティ
 - 4 地元経済の振興

(詳細は、次頁以降に記載)

1 適正な仕様作成，予定価格の設定

(1) 適正な仕様作成

(趣旨)

契約の仕様は，市民サービスを行うための物品購入や業務委託の成果を得るために不可欠なものであり，契約相手となる業者を選定するためにも重要であることから適正かつ厳正に行う必要がある。

(具体的な対応策)

物品購入，業務委託の目的を達成するためには入札（見積合わせ）参加業者が発注内容を正確に把握する必要があるため仕様書の作成を厳格化する。

物品購入

- 発注内容が誤解されることのないように，仕様書を詳細かつ正確なものとする。
- 物品購入などで銘柄を指定できるものは，原則として2銘柄以上を具体的に指定する（さらに，指名した銘柄以外でも，入札や見積合わせの前に，予め発注課に確認して了解を得られれば納入対象とできることを明示しておく）。
- 印刷では，電算出力帳票，バーコード印刷等の仕様に加えて，原稿渡し方法も紙かデータかなどについても正確に規定する。

(参考) 今までに発生した問題

仕様書の設定が甘く，本来，市が求めている物品以下の品質と低価格を前提に入札する業者が増え，トラブルが何件も発生している。

業務委託

- 業務委託は，市が行う業務の一部を業者に依頼することであるが，長い期間の中で，業務委託の内容について充分把握せずに前例踏襲的に委託を行っている例もあるので，業務委託内容を改めて見直し，仕様書を厳格化する。
- なお，毎年，予算が削減されていく傾向があるので，毎年発注している業務委託の予算を減額せざるを得ない場合は，安易に前年度と同様の仕様によるのではなく，仕様を見直し，予算に見合った業務となるようにする。

【検討課題】

機器保守における業者能力の確認や発注段階からの技術情報開示契約エレベータ問題などのように，機器設置業者と保守業者が異なり，充分な情報開示がないまま，保守業務委託を入札する場合がある。

保守業務委託などでの技術的な情報提供が必要なものは，機器設置の業者選定段階で，設置業者の技術情報開示の義務付けが可能か検討する。

設置業者の大半が情報開示を拒む場合は、単なる設置価格のみでの入札ではなく、保守業務委託の契約を前提として、設置価格と保守価格（例えば10年）との合計額での入札について検討する。

さらに、機器設置部門（営繕課など）と保守管理部門（管財課など）との定例的な情報交換会についても検討する。

（2）適正な予定価格の設定

（趣旨）

予定価格は、物品購入、業務委託を行う場合の標準的な上限価格であることから、設定にあたっては「積算が可能な場合は積算することや、「積算が困難な場合は、複数の見積りや過去の実績など可能な限り多くのデータを用いて設定する」ことが求められる。

しかしながら積算等の価格より業者見積額が低額で、かつ適正と判断できる場合は、業者参考見積を基に予定価格を設定しても構わない。

なお、業者への参考見積提出依頼は、案件により公募も試行する。

また、仕様に基づいた業務を遂行してもらうためには、必要に応じて履行確保のための条件設定（最低制限価格制度）なども必要である。

（具体的な対応策）

ア 予定価格の設定

業者の参考見積書だけで予定価格を設定するのではなく、可能な限り参考見積額が適正かの検証をして、適切な予定価格の設定を行う。

具体的には、建設物価調査会の「物価資料」、経済調査会の「積算資料」などで経費が積算できるもので、市職員が積算可能な場合は積算に努め、積算困難なものは業者の参考見積提出時にこれらの資料に基づく積算額を合わせて提出してもらうように努める。

なお、工事及び建設コンサルタントの予定価格は、国の指導により積算額（いわゆる定価のようなもの）をそのまま予定価格とすることとされているのに対して、物品購入や業務委託の予定価格は、業者が値引きして提出した見積りや過去の契約額をそのまま採用することが禁止されていない。

実際、物品や業務委託は、「物価資料」や「積算資料」などに掲載されてなく、積算できないものが多いため、どうしても業者見積りに頼らざるを得ないのが実情である。

このため多くの自治体では、物品購入や業務委託の予定価格は、積算額よりも低額な見積りや過去の契約実績があればそれを採用しており、新潟市でも同様に取り扱って問題はないと考えられる。

その場合であっても、参考見積りは複数の業者から提出してもらい、適正かどうかを確認すべきである（よほど低額か、特殊技術で他業者から見積書を提出してもらえない場合を除く）。

物品購入

- 印刷については、参考見積提出業者から「物価資料」や「積算資料」などの積算資料での計算数値を提示してもらい、参考見積額が適正であるかの検証を行う。

現行の実務体制や来年度の区役所発注の増加を考慮すると、積算を市で行うことは実質的に困難であるが、参考見積提出業者から「物価資料」や「積算資料」などの積算資料による計算数値を提示してもらい、参考見積が適正な価格であるかの検証を行うことは可能と考えられる。

事実、印刷会社 4 社、物品販売会社 3 社の 7 社に対して、参考見積書提出時に、積算資料での計算数値添付は可能か照会した結果、6 社は可能と回答し、1 社は検討したいとのことであり、対応は可能と考えられる。

なお、印刷会社 3 社は、市による積算は難しいという考え方を示した。

- 備品、消耗品などは、上記の方法か、インターネットなどでの流通価格の確認資料を提出してもらうことで、参考見積が適正な価格であるかの検証を行う。

備品、消耗品などの物品は、「物価資料」や「積算資料」等に掲載されていないものも多いため、インターネットなどでの調査でも可とする（ただしインターネットでは在庫処分等の極端なダンピング価格が多いことから、そのようなものを除いて、概ね一般的と思われる金額で判断する）。

業務委託

参考見積提出業者から、「物価資料」や「積算資料」などの積算資料による積算額を併せて提出してもらうことを優先とするが、業者の協力が得られない場合や、年間 6 千件以上の業務委託には「物価資料」や「積算資料」などに掲載がなく、積算不能の案件も多いため、従来どおりの複数業者からの見積徴取も可とする。

イ 最低制限価格・低入札価格調査

あまりにも低価格になると受託業者の従事者の賃金水準が法令に抵触してしまうなど、明らかに適正を欠くような入札が想定される場合は、不良不適格業者を排除するために、必要に応じて最低制限価格の設定や低入札価格調査を行う。

物品購入

在庫処分等で低廉かつ大量の物品を購入できる場合もあるので通常は採用しないこととするが、特殊な印刷、特注備品などでは必要に応じて設定する。

業務委託

電算開発での低価格受注のように能力のある新規参入業者が、採算を度外視して入札する場合もあり全てに設定する必要はないが、あまりに低価格では問題があるような場合（法令違反など）は設定する。

2 競争性を確保するための環境整備

(1) 入札等の契約方法の改善

入札

(趣旨)

1回限りの契約で価格のみで業者選定ができる場合は入札を原則とするが、真に能力のある優良業者のみが参加できるような条件設定（一般競争入札参加要件設定、優良業者の指名）がなければ適正な入札とはならないものもあることを十分に留意しなければならない。

(具体的な対応策)

ア 入札が原則

その業務について能力を有する会社が複数あり、価格のみで比較評価できる場合は原則として入札とする。法令で入札をしなくてよいとされている金額での契約については見積合わせを原則とする（ただし、事務効率的上、見積合わせを不要とする場合を除く）。

イ 一般競争入札

一般競争入札は、一定の要件を満たした業者が自由に参加できることから競争性の向上には効果的であるが、仕様書や入札参加要件を相当整備しないと不良不適格業者が入札に参入して受注する危険性がある。このため、多くの入札を定例的に行っている一定額以上の工事や物品購入はともかく、多くの種類の業務を個別に扱う業務委託は、困難な場合が多いと想定される。

業務委託などで一般競争入札を行う場合は、価格以外の要素（業務遂行能力など）を含め比較する総合評価入札やプロポーザルの導入がより好ましいと考えられる。

なお、物品購入の一般競争入札については、政令指定都市、中核市などの状況からして、当面は1千万円以上を対象とする。

(参考) 政令指定都市移行時の物品購入

区役所では、5千万円未満の工事、1千万円未満の物品の契約を行う予定だが、工事は1千万円以上が一般競争入札となるため、区役所でも一般競争入札が行われる見込である。

一方、物品は、現在1千万円以上が一般競争入札であり、額を下げれば区役所で一般競争入札を行うことになるが、工事と異なり業者数も少ないことなどの理由から、当面、現行どおり1千万円以上を一般競争入札することが適当である。

ウ 優良業者の選定

入札の実施にあたっては、業者の実績などを把握し、不良不適格業者を入札から排除する必要がある。

このためには業者実績情報が必要になることから、市発注契約で各業者が請負った市の業務一覧及び評価結果を掲載した業者名簿を作成し、各部署が優良な実績を収めた業者を優先的に入札に参加させることが可能になる仕組みづくりを行う。

エ 入札参加業者の固定化の排除

毎年（又は数年毎）発注される経常的な物品購入（特に印刷）や業務委託は、指名競争入札、見積合わせにあたり、前回と一定割合の業者を入れ替え、入札等の参加業者の固定化を排除する。

（現状での問題）

毎年発注する印刷物などでは、毎回、入札の指名業者や見積合わせ業者が同じ傾向にあったことから、これを見直す。

オ ランニングコストを考慮した入札

一時的な導入費用（システム開発など）と将来的運営費用（システム保守など）が生じる案件で、導入と運営の契約相手を同一にする必要性が認められる場合は、導入費用と運営費用（ランニングコスト5年分等）を合算した入札の導入を図る。

総合評価入札、プロポーザル

（趣旨）

業者選定において、価格以外で評価すべき要素がある場合は、総合評価入札、プロポーザルなどを行うことが適当である。

（具体的な対応策）

技術力など価格以外の要素を含めて業者選定を行うことが好ましい場合は、総合評価（一般・指名競争）入札か、プロポーザル（以下「総合評価等」という）を原則とする。

実施にあたっては、次の点に留意する。

- 案件毎に要綱を定め、複数の選定委員からなる委員会を設置する。
- 公募又は指名時に、総合評価等を実施する理由、選定基準（採点方法）、選定手順などを公表する。
- 選定委員は、可能な限り外部委員に依頼する（地方自治法施行令で、総合評価一般（指名）競争入札の場合は、2人以上の外部の学識経験者から意見を聞くことが定められている）。
- プロポーザル等で外部委員を依頼しない場合であっても、原則として市の他の部課等からも委員に参加してもらうこととする。
- 総合評価等の選定結果は、原則ホームページに掲載して公表することとし、公表内容については契約課で指針を策定する。

一者随意契約

(趣旨)

特定の一者と随意契約は、必要性・合理性があれば採用することに問題はないが、根拠を明確にしておく必要がある。

(具体的な対応策)

ア 一者随意契約は指針を策定，委員会を設置して厳格化を図る。

一定額以上の一者随意契約の場合，本庁は部単位，区役所は区単位で委員会を設置して，随意契約が妥当か審査する。

(参考)現状での問題

物品

平成17年度，自治法施行令上，本来は入札とすべき80万円超の契約の21.8%が1者随意契約。80万円以下も27.9%が1者随意契約となっている。特に，80万円以下の1者随意契約は，合併前の倍以上に増え，その多くが支所発注となっている。

業務委託

平成17年度，自治法施行令上，本来は入札とすべき50万円超の契約の69.6%が1者随意契約。50万円以下も58.9%が1者随意契約となっている。

イ 実質的に対応できる業者が1者の場合の対応

案件によっては，実質的に対応できる業者が1者の場合もあるが，そのような時は，発注業務及び業者評価を行い，随意契約の必要性を明らかにする（プロポーザルをするまでもなく明らかに特定の1者の優位性が認められる場合は省略も可能とするが，その際も入札やプロポーザルを行わなかった理由を明記するとともに，特許・著作権など仕様書などで明らかにできる場合は，それらを明記する）。

また，対応可能業者が1者であることが判明した場合は，形骸化した入札を行わない。

(2) 競争性を確保するための準備期間の設定

(趣旨)

業務委託などでは入札から契約までの期間を長期間確保できれば、新規参入業者の人員手配などが容易になり、入札の競争性を高めることができることから、そのような方式の導入を図る必要がある。

(具体的対応策)

契約時期の見直し(年度始めに行う契約の見直し)

従来予算年度に縛られた発注方式の改善をする。

例えば、7月から数年間の複数年契約を行うこととして4月に入札を行えば、業者側も十分な準備ができる(具体的には、初年度の4月～6月のみ前年度業者と随意契約を行い、次回以降は数年毎に4月入札、7月契約が可能になる)。

逆に、年度当初に行う契約の準備行為(入札公告、指名通知など)の開始時期を、現行の議会予算提出時(2月下旬)から、もっと早める方法もある。

(3) 長期継続契約の活用

(趣旨)

業者が安定的に業務を遂行できるための契約期間などの条件については、業務委託、賃貸借契約などで長期継続契約を行えば、業者側も雇用面で安定した受注ができるようになる。

(具体的対応策)

業務委託の中でも、人的警備、清掃などの労働集約型の業務は、長期間の体制を確保しなければ業者も人員を確保しにくく、落札しにくいことから長期継続契約を前提とした入札を増やす。

また、長期継続契約の場合は、次年度以降予算が減らされた場合には契約額を減額することとしているが、こうした場合は、仕様についても見直し、予算に見合った内容とする条項を加えるなどして、受注者が受け入れやすい環境を整えるものとする。

ただし、長期継続契約(数年間の総額契約)とした場合にWTO(世界貿易機関)政府調達協定の対象となる契約については、一般競争入札の要件緩和(地域要件が設定できない、最低制限価格が設けられないなど)による不良不適業者の参入リスク、地元業者育成などのメリット、デメリットを吟味して対応する。

WTO(世界貿易機関)政府調達協定対象契約

外国企業の参入規制緩和のため、国、都道府県、政令指定都市は、24億1千万円以上の工事や3200万円以上の印刷、物品購入、ビル清掃や電算開発は、WTO(世界貿易機関)政府調達協定対象契約として地域要件設定や最低制限価格の設定ができなくなるし、入札前40日以上前に公告を行うなど手続も複雑になる。

3 業務管理，評価，ペナルティ

(1) 業務管理

(趣旨)

報告書，打合せなどにより適正執行が図られているかを管理するとともに，許可のない再委託等が行われていないかを把握して，業務が適正に執行されているかの管理を行う。

(具体的な対応策)

ア 業務管理，検収

物品購入の場合，納品検収以外は執行管理の必要性は比較的低い
が，それでも納期スケジュール管理，納品の検収は適正に行われなければならない。

業務委託の執行にあたっては，定期的な報告書，打合せにより
仕様に基づく適正な執行が図られているかを管理する。

また，立会い検査を随時行うなどの市側の業務管理も手順を定
めて明確化する。

イ 再委託の禁止及び管理

物品購入では仕入れの関係もあり，再委託の考え方は微妙である
が，印刷などでは，原則として禁止とする。

業務委託では，人的警備，清掃などの労働集約業務は原則とし
て再委託になじまないことから，ごく一部を除いては，再委託を
禁止する。

一方，システム開発などでは，開発業者が営業部門と開発部門
を別会社に行っている例も多く，大規模な開発では多くの協力業者
の参加が不可欠な状況であることから，受託業者が一義的な責任
を持って業務を管理・遂行することは当然であるが，業務の性格
に応じた再委託管理，指導も必要と考えられる。しかし，そのよ
うな場合も報告及び発注者の許可を厳格に行う必要がある。

(2) 業務の評価

(趣旨)

物品購入(特に印刷などの製作関係)，業務委託の成果がどのよう
であったか評価し，今後の仕様の見直しに役立てるとともに，次回以降
の業者選定に役立てる。

(具体的な対応策)

業務委託の成果については，評価記録を作成する。

契約課も市発注契約で，どのような業務を実施したかを評価してデ
ータベース化し，今後，優良な実績を収めた業者を優先的に入札に参
加させるなどの仕組みづくりをつくることとする。

(3) ペナルティ

(趣旨)

契約違反など、適正に業務を執行しない業者に対しては、ペナルティを課す。

(具体的な対応策)

受託業者が適正な業務執行を行わない場合は、必要に応じて契約額の減額や、契約解除を行うこととし、契約書に明文化する必要がある。

特に、高額な契約については、契約時に契約保証金を納めてもらい、受託業者の違反行為に伴う契約解除の際には、これを没収するなどの運用を行う（他自治体の例では、WTO（世界貿易機関）政府調達協定対象契約として中央の大手業者がダンピング受注して、地元中小業者に更なる低額で再委託をしている例もあるというが、再委託の禁止条項などでこれを防ぎ、違反者にはペナルティを課すなどの対応を行う）。

4 地元経済の振興

(趣旨)

地元業者の保護・育成による地元経済の振興は、地方自治体の使命であることから、入札・契約の透明性・競争性が図れる限りにおいては、地元業者に発注することを原則とする（地域要件を設定できないWTO案件を除く）。

(具体的な対応策)

入札・契約の透明性・競争性が図れる限りにおいて

ア 入札、プロポーザルは、原則として地元業者のみを対象とする地域要件の設定に努める。

イ 地元中小業者保護の側面から、発注単位は、地元中小業者が対応できる規模にするように最大限努める。

ウ 業務委託従事者が、業務内容に比して不当な扱いを受けることがないように契約条件（仕様）を定める。

エ 契約額が低額になりすぎて、現場で働く従事者の賃金等が法令違反となることがないように努める。

オ 政令指定都市移行に伴い、3200万円以上の印刷、物品購入、ビル清掃や電算開発は、WTO（世界貿易機関）政府調達協定対象契約として地域要件設定ができなくなることに留意し、大規模な契約とすることが適切なのか事前に十分確認する。

付記事項

検討結果については以上のとおりであるが、関連する事項として、次のことを付記する。

検討結果については、全庁的なだけでなく、ホームページなどで公表して、市民、業者に対しても広く周知に努める。

一定額以上の契約（注）は、契約仕様、過程などを明確にして記録に残し、市として説明責任が果たせるように努める。

（注）簡単な物品購入や1日限りの駐車場整理などは、細かな仕様や過程の記録はもともとないので、必要最小限度で構わないと考えられる。

契約における業者選定は業者の能力や価格の評価が最も重要であるが、障がい者雇用、男女平等面などの地方自治体としての政策的な部分も必要に応じて取り入れるべきである。

小額な契約にまで全てを詳細かつ完璧に行おうとすれば、事務量が過大になる可能性がある。事務手続に要する時間も、作業にも税金が使われるわけであるので、費用対効果のバランスを考慮して、作業基準を策定して運用することが必要である。

おわりに

今回の検討結果は、物品契約・委託契約の適正化のために、どのような取り組みを行うべきかを検討して、まとめた改善策である。

約半年の短い期間であったが、新潟市が取り組むべき課題について、相当数を検討できたものとする。

全てをすぐに行うことは難しいかもしれないが、改善計画を立てて、できるものから順次行っていくべきである。

少なくとも、来年度、政令指定都市に移行する新潟市が行う様々な契約が、当委員会の基本的な視点に基づいて行われ、市民のためにより役立つものとなることを望むものである。

新潟市物品契約・委託契約のあり方の検討委員会の検討経緯

1 委員会の役割

市発注の物品購入・業務委託の現状を分析した上で、改善策を作成する。

2 委員の構成

- | | |
|------------------------|-----------|
| ・ 新潟経済社会リサーチセンター調査部長 | 梅崎治夫 |
| ・ 武田中小企業診断士・社会保険労務士事務所 | 武田浩昭 |
| ・ 新潟市企画財政局財政部長 | 元井悦朗（委員長） |
| ・ 新潟市企画財政局財政部契約課長 | 風間省一 |
| ・ 新潟市政策推進室広報課長 | 吉田 洋 |
| ・ 新潟市市民病院総務課長 | 佐藤信哉 |

3 これまでの検討概要

- (1) 新潟市の物品契約・委託契約の現状把握，課題整理
- (2) 政令指定都市・中核市の物品契約の状況
- (3) 業界からの意見聴取
- (4) 改善策についての検討