
第 2 清 掃 工 場 建 設 工 事 に 関 す る
調 査 ・ 談 合 防 止 対 策 に つ い て

～ これまでの検証結果の報告 ～

平成20年2月25日

第2清掃工場建設工事に関する調査・談合防止対策委員会

目 次

はじめに	1
1. 検証方法について	2
2. 第2清掃工場建設工事の概要と検証項目について	3
3. 談合問題に係る事務処理過程の検証について	5
4. 今後の談合防止対策の構築に向けた取り組みについて	12
おわりに	14

<参考資料>

参考資料1	15
参考資料2	16
参考資料3	19

はじめに

本委員会は、第2清掃工場建設工事に伴う談合事件（以下「談合事件」という。）の発生に対して、市民の信頼を回復し、今後の談合防止対策を構築する取り組みなどを進める一環として、平成19年7月17日に設置されたところである。

その後、担当副市長に続き、市長が逮捕・起訴されるといった事態に至る中で、談合事件に係る具体的な事実関係の調査については、裁判に委ねるべきとの判断から、本委員会の担当事務について一定の見直しが行われたところである。

これまで、今後の談合防止対策の構築に向けて、第2清掃工場建設工事に係る事務処理過程についての検証や談合防止対策の構築に向けた取り組みの検討を行ってきたが、この度、提言としてとりまとめたので報告するものである。

枚方市におかれては、更なる談合防止対策を構築する契機として本報告の趣旨を真摯に受け止め、より一層の公平性・競争性・透明性の向上に向けて取り組まれるよう望むものである。

1. 検証方法について

本委員会では、第2清掃工場建設工事に係る事務処理過程における事務手続き上の問題等を抽出するために、枚方市における施設整備の一般的な事務処理過程と第2清掃工場建設工事に係る事務処理過程を比較するとともに、第2清掃工場建設工事の事務処理過程を事業部門、契約部門及び計画・予算部門に区分し検証を行った。

検証作業を進める中で検証項目について、事業部門では「(1)発注方式決定の過程等について」、計画・予算部門とあわせて「(2)事業費の積算等について」、契約部門では「(3)契約事務の取り組みについて」、全般的な項目として「(4)情報公開とコンプライアンスについて」の4項目に整理した。

2. 第2清掃工場建設工事の概要と検証項目について

第2清掃工場建設工事に係る事務処理過程の概要と整理した検証項目の関係については、以下のとおりである。

年 月	概 要	検証項目	
平成5年7月	<ul style="list-style-type: none"> 庁内委員会として（仮称）第2清掃工場建設検討委員会（以下「検討委員会」という。）を設置 	(1) 発注方式決定の過程等について 計画・予算の設定	
平成14年2月	<ul style="list-style-type: none"> 各種団体代表者、学識経験者、枚方市職員などで構成する（仮称）第2清掃工場建設検討会議（以下「検討会議」という。）を設置し、ごみ焼却方式・発注方式を検討 		
平成15年6月	<ul style="list-style-type: none"> 検討会議で抽出したプラント設備業者（11社）から工事費の見積りを提出 		
平成15年8月	<ul style="list-style-type: none"> 検討会議から発注方式の検討結果報告書を提出 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> 第2清掃工場建設工事の分離発注 プラント設備工事・・・総合評価指名競争入札 土木建築工事・・・制限付一般競争入札 </div>		
平成15年9月	<ul style="list-style-type: none"> 検討委員会でプラント設備工事と土木建築工事とに分離発注する方針を決定 		(2) 事業費の積算等について
平成16年1月～3月	<ul style="list-style-type: none"> 第2清掃工場建設工事に関する事業計画及び平成16年度当初予算案（9,906,800千円）を承認 議会の議決により予算を確定 		

年 月	概 要	検証項目		
平成 16 年 3 月	<ul style="list-style-type: none"> プラント設備工事の設計・積算等を確認 入札予定価格（(税抜き) 5,923,462 千円）を決定 	(2) 事業費の積算等について	プラント設備工事の入札	
平成 16 年 6 月	<ul style="list-style-type: none"> 入札（総合評価指名競争入札）の結果、川崎重工業（株）関西支社に決定 （落札金額（税抜き）5,500,000 千円） 議会の議決により契約を締結 			
平成 17 年 4 月	<ul style="list-style-type: none"> 検討委員会で土木建築工事を工場棟・煙突と管理棟・洗車棟とに分割発注する方針を決定 			土木建築工事の入札（一回目）
平成 17 年 7 月 ～8 月	<ul style="list-style-type: none"> 分割発注（工場棟・煙突）の設計・積算等を確認 予定価格（(税抜き) 3,925,648 千円）を決定 分割発注の入札（制限付一般競争入札）の結果、応札者がなく入札を中止 検討委員会で分割発注した土木建築工事を改めて一括発注（工場棟・煙突・管理棟・洗車棟）とする方針を決定 			
平成 17 年 9 月	<ul style="list-style-type: none"> 議会の議決により補正予算を確定 一括発注（工場棟・煙突・管理棟・洗車棟）の設計・積算等を確認 		(3) 契約事務の取り組みについて	
平成 17 年 10 月 ～12 月	<ul style="list-style-type: none"> 予定価格（(税抜き) 5,648,966 千円）を決定 一括発注の入札（制限付一般競争入札）の結果、大林・浅沼共同企業体に決定 （落札金額（税抜き）5,560,000 千円） 議会の議決により契約を締結 			

3. 談合問題に係る事務処理過程の検証について

(1) 発注方式決定の過程等について

① 検討会議のあり方について

検討会議は、枚方市廃棄物減量等推進審議会の委員や、コミュニティ連絡協議会などの各種団体代表者、学識経験者、枚方市職員など多方面から構成されていた。

当時、プラント設備工事の入札に関しては、全国的に談合情報が報道されていた。第2清掃工場建設工事のような特殊工事の入札に関しては、談合等入札妨害の防止はもとより、公平性・競争性・透明性などを重視する立場から、枚方市が検討会議を設置し、発注方法と入札方式等について、契約担当課だけでなく広く意見を求め、検討したことについては、必要性が認められる。

② 検討会議における審議内容について

検討会議では、発注方法を決定するにあたり一括発注と分離発注における工事費の比較を行ったわけではなく、また、現時点で当時に遡って工事費の比較を改めて行うことはできないため、分離発注に関する審議内容を具体的に検証することは困難であるが、談合防止の観点などから、一括発注と分離発注を比較検討し、結果として、分離発注を提言するに至った流れについては、議事録から把握することができた。

(2) 事業費の積算等について

① 予算の枠組み設定について

第2清掃工場建設工事の事業費の算出については、当時、工事の履行が可能で実績のある11社の見積りをとった結果、最低価格が約135億円であった。

しかし、近隣の城南衛生管理組合が発注した第2清掃工場と同規模の新長谷山清掃工場の事例では、予定価格が約98億円（落札価格は約58億円）であり、清掃工場の落札結果が全国的に下落していた傾向も加味した結果、総額100億円以内の枠組みで予算が設定された。

第2清掃工場建設工事における予算設定の方法として、他市の事例や見積り等から事業費を算出したことについては、一応の妥当性が認められるが、今後の大型工事の予算設定における意思決定については、これまで以上に慎重な判断が望まれる。

②土木建築工事の入札（一回目）にかかる予定価格の決定過程について

プラント設備工事の契約の結果（約58億円）、土木建築工事（工場棟・煙突・管理棟・洗車棟）の予算残額は約41億円となった。

しかし、土木建築工事については、設計事務所から当初に提示された概算額について精査を重ねたが、優先的に着工すべきと考えられた工事（工場棟・煙突）の概算額だけでも、予算残額の範囲を超えるものであった。

この概算額の精査に時間を要したため、スケジュールが当初の予定より約3ヵ月遅れたことや、プラント設備工事が既に進んでいたことなどから、これまでの一括発注を改め、優先的に着工すべき工事を特定して発注する分割発注を選択した。また、予定価格についても予算残額の範囲内とするため、枚方市発注の建設工事の入札状況を参考に直接工事費から20%削減した実勢価格調整を行ったが、この時点で契約の成否を慎重に検討し、必要な補正予算対応も検討に加えるべきであったと考えられる。

③土木建築工事の入札（二回目）にかかる変更について

平成 17 年 8 月に行われた分割発注の入札（制限付一般競争入札）が不調になったため、再発注が必要となった。

指名競争入札の不調の際は、応札可能業者の変更による再発注も可能であるが、一般競争入札の場合は、応札可能業者の変更ができないため、再発注に際しては、発注条件（工事範囲・内容）の変更が必要となった。

この再発注に伴いスケジュールがさらに遅れた中で、プラント設備工事の進捗や、第 2 清掃工場の稼働時期（平成 20 年度予定）、国庫補助金交付申請手続きへの影響といった時間的な制約があったこと、さらには、工場棟・煙突・管理棟・洗車棟の工事業者の工程の輻輳を避けるなどの理由から、再度、一括発注に戻したことについては妥当であったと考えられる。

また、土木建築工事費の予定価格についても、20%削減した実勢価格調整を元に戻したことや、次年度に発注を予定していた管理棟・洗車棟を合わせて、約 17 億円の増額となったことについても、現実的な対応であったと認められる。

しかし、時間的な制約から、当初の方針と比べて大きな変更をごく短期間で行ったことについて、庁内において十分な検討が図られたかどうかといった面からは、課題が残ったものと考えられる。

次に、短期間での発注方法の変更は、入札参加事業者や入札に関する事務処理の混乱を招くとともに、適正な入札に支障をきたすことも考えられるため、入札準備段階から、入札不調といったリスクの検討を行っておくべきものとする。

また、枚方市における通例では、建築課が建築工事の設計・積算や施行に係る事務処理を行うことになっていたが、重点プロジェクト事業として東部整備部（当時）に本工事の事務処理を一元化したことについても、その効果や問題点についての検証が必要である。

(3) 契約事務の取り組みについて

① これまでの契約事務の取り組みについて

これまでの枚方市の契約事務については、以下のような談合防止対策を比較的早期から実施している点について評価することができる。

- 予定価格が10億円を超える大型工事については、入札執行前にも外部委員で構成する入札監視員会議を開催し、その審議に付していること。
- 入札監視員会議における案件の抽出について、各入札監視員が事前に全ての案件に目を通し、多角的な視点から抽出したものを会議で決定していること。また、随意契約や高い落札率となった工事についても集中して審議を行っていること。
- 応札可能業者同士の接触を避けるために、郵便及び電子入札制度を導入していること。

② 談合情報の取り扱いについて

プラント設備工事の談合情報については、公正取引委員会に連絡し、入札監視員会議において検討したことが認められる。

談合情報は、談合を防止するための有力な手がかりであるため、公正取引委員会だけでなく、捜査機関（警察）への通報や、通報があった際の取り扱いについて更なる検討が必要である。

また、平成8年に制定された談合情報対応マニュアルについては、談合防止の取り組みにあわせて検証を行い、必要に応じて見直しを行う必要がある。

③入札不調時の対応について

入札が不調になった際の対応として、不参加の理由を調査することは、調査を行った事業者に対して、再入札の際に有利に働く危険性があると考えられる。また、入札の不調自体も珍しい例ではないことから、一律的な対応を行うことは困難であると考ええる。

しかし、本工事のような大型工事の場合、不応札は不自然であると考えられるため、原因究明を行う仕組みづくりを検討する必要がある。

④新たな入札方式について

入札方式については、入札監視員会議に報告し、庁内の関係機関で構成された請負業者資格審査等委員会で審議して決定されている。また、多様な角度からの見極めを行う総合評価方式についても、一定導入されているところであるが、入札の公平性・競争性・透明性を高める観点から発注方法を含めて更なる制度研究が必要である。

さらに、談合防止の観点からも、価格競争のみを重視した入札を行うのではなく、総合評価方式の拡充や、CM方式※など多様な入札方式の研究を行う必要があると考える。

※CM（コンストラクション・マネージメント）方式とは、発注者の補助者・代行者であるCMR（コンストラクション・マネージャー）が、技術的な中立性を保ちつつ発注者の側に立って、設計の検討や工事発注方式の検討、工程管理、コスト管理などの各種マネジメント業務の全部又は一部を行うもの。

⑤入札監視員会議について

入札監視員会議においては、監視機能の強化など今まで以上に役割の拡充が求められている。その中で、入札監視員会議における更なる実効性の確保といった観点から、審議案件の抽出方法（例えば、高い落札率の案件を審議の対象とするよう担当事務に明記するなど）や入札結果の監視方法などの検証が必要である。

⑥ 予定価格の事前公表について

枚方市を含め近隣の自治体では、透明性の向上や事業者からの不正な働きかけを防ぐなどの観点から、予定価格の事前公表を行っているが、予定価格の事前公表については、国からは適切な取り扱いが求められていることもあり、現行の考え方に談合防止の観点を加えて、その効果や問題点について検証が必要である。

⑦ 談合を防止するためのペナルティについて

現行の契約約款においては、談合を行った場合のペナルティとして、契約金額の10%を賠償金として支払うことが規定されている。

しかし、談合を防止するためには、賠償金の率の引き上げや入札参加資格の停止期間の見直しなどペナルティの強化に向けた検討が必要である。

(4) 情報公開とコンプライアンスについて

① 事務処理過程における検討情報の公開について

審議会等（庁内委員会を含む。）で審議内容や審議過程について、その妥当性や透明性を確保するためには、議事録や資料といった検討情報を積極的かつ迅速に公開することが求められるが、審議内容等によっては、一定期間後（例えば、審議会等の終了後など）に検討情報を公開するなどの対応も必要となる。

ただし、検討情報を公開することによって、談合の端緒とならないように十分に配慮する必要がある。

②コンプライアンスの充実について

枚方市職員には、地方公務員法等に基づく守秘義務が課せられているとともに、「公正な職務の執行の確保及び倫理の保持に関する条例」で利害関係者との接触の制限など厳しく規制されているところであるが、更なる公正な職務執行の確保に向けて、組織体制の確立を検討すべきと考える。

また、コンプライアンスの充実を図るため、市長を筆頭に全職員がコンプライアンス意識の向上に取り組むとともに、その取り組み姿勢を継続して市民に公表することが重要である。

また、不正防止のため内部通報制度の整備に向けた検討や、談合に関わった職員への懲戒処分や賠償責任の周知など談合防止につながる研修を行う必要があると考える。

4. 今後の談合防止対策の構築に向けた取り組みについて

(1) 審議会等の設置について

審議会等の設置に際しては、その設置段階において、設置目的を達成する観点から、実質的・専門的な審議ができるように、審議する内容や委員構成などについて十分に検討する必要がある。

(2) 事業費の積算等について

① 建築工事に係る事業費の積算を適正に行うために、枚方市における建築工事の積算基準や、市場単価と連携した主要な設計単価の統一化について検討を行う必要がある。

また、清掃工場建設工事のような特殊工事については、効果的な事業費の積算を行うために、国・府などからの技術的な支援を受けることを検討する必要がある。

なお、予算化にあたっては、建築部門と財政部門が協力して、適正な予算計上できる仕組みを検討する必要がある。

② 事業費の積算や工事施行などの事務処理を効果的・効率的に行うために、建築工事に関する知識やノウハウを共有し有効活用を図るといった観点から、組織を見直すなど体制を整備する必要がある。

(3) 契約事務の取り組みについて

① 談合情報をより有効に取り扱うために、談合情報対応マニュアルの検証を行い、必要に応じて見直しを行う必要がある。

なお、談合情報対応マニュアルへの追加を検討すべき対策としては、公正取引委員会・警察などの捜査機関への通報や、大型工事における入札不調時の対応に向けた事前検討、入札の決定までの過程が検証できる仕組みの確立などである。

- ② 談合防止や、入札の公平性・競争性・透明性を高める観点から、新たな入札方式（発注方法を含む。）の研究や、入札方式を決定するための判断基準の作成について検討する必要がある。
- ③ 入札監視員会議における更なる実効性の確保といった観点から、審議案件の抽出方法や入札結果の監視方法などの検討を行う必要がある。
- ④ 予定価格の事前公表について、談合防止や事業者からの不正な働きかけの防止といった観点からの検討を行う必要もある。
- ⑤ 談合を防止するため、賠償金の率の引き上げや、入札参加資格の停止期間の見直しなどのペナルティの強化を実施する必要がある。

(4) 情報公開とコンプライアンスについて

- ① 事務処理過程の妥当性及び透明性を確保するためには、審議会等（庁内委員会を含む。）の議事録については、原則的に公表する必要があると考える。ただし、そのことによって、談合の端緒とならないように十分に配慮する必要がある。
- ② 更なる公正な職務執行の確保に向けた取り組みを進めるため、コンプライアンス体制の充実を図るための組織を新たに設けるなど体制を整備する必要がある。

また、職員のコンプライアンス意識の向上を図るための職員研修の実施や、不正防止のための内部通報システムの制度化などが求められる。

さらに、これらの取り組みを継続的なものとするため、枚方市におけるコンプライアンスの考え方や取り組みを継続して公表することが重要である。

おわりに

本委員会では、今回の談合事件における全ての公判が終了していない中ではあるが、枚方市が更なる談合防止対策をできる限り早期に構築できるよう、「発注方式決定の過程等について」、「事業費の積算等について」、「契約事務の取り組みについて」、及び「情報公開とコンプライアンスについて」に区分したうえで議論を重ねた結果、枚方市が改善策として検討すべき取り組みについて、提言としてとりまとめた。

今後、枚方市ではこの提言に沿って、今まで以上に公平性・競争性・透明性の向上といった観点に立って、事業費の積算方法や入札制度などを更に検討するとともに、市長をはじめ全職員が一丸となって、コンプライアンスの取り組みを推進することで、早期に市民の信頼を回復されることを望むものである。

なお、今回の談合事件に係る公判が、今後、進んで行くことに伴い、本報告の内容の追加や変更を行う場合があることを申し添える。