

(案)

入札関係不正行為排除・未然防止
対策について

— 答 申 —

平成 31 年〇月〇日

枚方市入札不正行為排除・防止検証委員会

1. はじめに

公共工事の入札に関する不正行為は全国的にも後を絶たず、この排除、未然防止は行政にとって大きな懸案事項であり、これまでから各団体において様々な検討がなされている。

枚方市においても、平成 19 年に清掃工場建設工事を巡る談合事件が発生し、市政に大きな影響を及ぼしたことは、今なお消えない記憶となっている。その後、信頼回復のため、入札契約制度の見直しなど、入札契約関係を含めた不祥事防止に向けた取組みは他団体と比較しても劣ることのない内容で実施されてきていた。

しかし、残念なことに、平成 30 年 5 月 18 日、枚方市元職員が公共施設改修工事の入札において、落札候補者に価格情報を漏洩~~えい~~したとして、「公契約関係競売等妨害」の容疑により逮捕されるという事件が再び発生した。

~~なお、~~今回の事件は、事業者が最低制限価格近辺で落札した~~のでため~~一見損害が少ないように見えるが、不適切な手法による支出を行ったこと自体が、住民の市政への信頼を裏切るものである。また、不正に取得した情報を基に落札することは、真面目に入札に参加する事業者の~~落札の~~機会を奪うことにつながり、入札制度~~の~~公平性を害するものであり、~~さらに、~~公共事業の品質確保という点からも大きな問題がある。

~~当該事件の具体的な事実関係は今後の裁判において明らかとなるものであるが、~~よって、枚方市として、~~元職員が逮捕されたという事実に対し、十分な検証を踏まえた上で、~~早急に再発防止策を講じる~~ことは早急に取組むべき課題で必要がある。~~

枚方市入札不正行為排除・防止検討委員会（以下、「当委員会」という）は、今回の事件の発生を受け、第三者の中立公正な立場から、職員の倫理~~の~~保持の確保、契約情報の管理及び契約事務の処理体制等について検証を進め、入札関係不正行為の排除、未然防止の対策を検討するために設置されたものである。

当委員会において~~検討すべき観点~~は、事件後まもなく枚方市において庁内組織を立ち上げ検討をしてきた、「人材育成」、「機密情報管理」、「入札制度」の3つの~~視点~~における課題・問題点とその解消に向けた考えや、枚方市における入札契約制度の概要を聴取する中で、当委員会として~~議論を進めていく~~のポイントを整理し、~~議論を進めていく必要があるとの認識のもと会議~~を重ねてきた。

第 1 回の会議において「入札関係不正行為排除・未然防止対策について」諮問を

受け、まずは、事件発生の状況と枚方市の組織・制度の課題を共通認識とするため、元職員の逮捕とその後の経過にかかる関連資料、事件後まもなく枚方市において庁内組織を立ち上げて検討をしてきた報告書である「入札関係不正行為排除・未然防止に向けた取組みについて（報告）」、また枚方市の入札契約制度の概要について聴取を行った。その中で、事件発生の背景から、情報管理の手法や現行の入札制度の検討・整理をしていく必要があるとの認識のもと、他の自治体との手法や制度の比較も含め、更なる議論を深めることとした。第2回の会議では、前回会議後に各委員から寄せられた質疑事項に対する回答を得るとともに、他市照会の集約結果の報告にかかる聴取を行い、主に、元職員が工事発注に係る価格情報を知り得た方法としてどのようなものが考えられるか、また、工事発注における業務処理上の基準や手順、情報管理の実態を明らかにするため、入札契約制度に関する確認や~~を行い、~~課題のを洗い出しを行った。第3回会議においては、当委員会としての答申の取りまとめに向け各委員の意見集約に着手するとともに、入札関係不正行為の排除と防止に向けて整備される職員向けのマニュアルを整備確認し、その内容を職員が徹底することが必要であることに言及するとともに、当委員会としての検討の取りまとめに向け各委員の意見集約に着手した。第4回会議においては、答申案の内容の検討及び職員向けマニュアルについての助言を行った。第5回会議においては、・・・(以降、今後の会議内容の要旨を掲載)

2. 入札情報の漏洩について

今回の事件は、以下の5件の入札において、元職員が入札情報を漏洩したものである。

- ① 藤阪小学校管理棟外壁他改修工事 開札日平成28年6月8日
- ② 津田元町口径150mm以下配水管移設工事 開札日平成28年6月8日
- ③ 平野小学校管理棟外壁他改修工事 開札日平成29年5月11日
- ④ 樟葉西小学校教室棟内建具改修工事 開札日平成29年5月11日
- ⑤ 香里小学校北教室棟他解体工事 開札日平成29年5月11日

元職員がどのようにして入札情報を入手したかは判明していないが、上記5件の

入札情報の管理状況及び元職員の職務内容等から、以下のいずれかの方法により上記5件の入札情報を入手した可能性が高いと判断できる。

上記①ないし⑤の入札情報に直接接する部署は、まなび舎整備室（当時の教育環境整備室）及び総合契約検査室契約課であった。（※②については、上水道工務課）

このうち、上記①②の入札情報が作成された当時、元職員は総合契約検査室内の工事監理課に属していた。工事監理課は契約課と同一のスペースで業務を行い（注1）、契約関係の機密資料についての施錠付きロッカーでの保管が徹底されず室内のテーブルの上や施錠されないロッカーに保管されていた（注2）ために、総合契約検査室内の職員であれば容易に金入り設計書の記載された資料、予定価格や最低制限価格が記載された予定価格調書を閲覧できる状態にあった。

また、当時、契約課及び工事監理課で作成されたデータや他の部署から送信されたデータを共有ドライブ（以下、Pドライブ）に保存され、両課で共有されるどころ（注3）、Pドライブには金入り設計書、予定価格及び最低制限価格の記載された一覧表等のデータも保存され、総合契約検査室内の職員であれば容易にこれらのデータを閲覧できる状態にあった。

さらに、本市では財務会計システムを導入し、同システムによる予定価格調書や契約書の作成、データ管理を行い、契約課の職員であれば職員番号とパスワードを入力することによりこれらのデータを閲覧することが可能であった。そして、同システムの職員番号は庁内のメールシステムにおいて職員であれば誰でも知ることができ、当時は職員番号をパスワードにも用いている職員が多く（注4）、その結果契約課の職員の職員番号が分かれば同システムにより予定価格調書等のデータを閲覧することが可能であった。当然に元職員においても契約課の職員の職員番号を容易に知ることができていた。

以上により、上記①②の入札情報については、総合契約検査室内における紙ベースの資料の閲覧、Pドライブに保管されたデータの閲覧、財務会計システムに保管されたデータの閲覧が可能であり、元職員はこれらのうちのいずれかの方法により入札情報を入手した可能性が高い。

上記③④⑤の入札情報が作成された当時、元職員はまなび舎整備室内の教育委員会事務局管理部教育委員会事務局管理部内の教育環境整備室に属していた。同整備室において、契約関係の書類は、各担当者が自席の本棚や机に保管していた（注5）

ことから、同室内の職員であれば時間外等に閲覧することが可能であった。

また、同整備室においてもPドライブによって情報が共有され、金入り設計書が記載されたデータが保存され、同整備室内の職員であればこれを閲覧することが可能であった。

さらに、財務会計システムについては、同室内の職員であればアクセスでき、設計金額を知ることができ、また契約課の職員の職員番号を利用して予定価格調書等のデータを閲覧することが可能であった。

以上により、上記③④⑤の入札情報については、まなび舎整備室内における紙ベースの資料の閲覧、Pドライブに保管されたデータの閲覧、財務会計システムに保管されたデータの閲覧が可能であり、元職員はこれらのうちのいずれかの方法により入札情報を入手した可能性が高い。

また、これら以外にも、同種の工事について各担当者間で積算内容の共有を図っていることからその内容を聞き知った可能性、後輩職員等に対する工事内容等の確認やアドバイスをする中で入札に係る情報を入手した可能性も指摘される。

注1：平成29年度より契約課と工事監理課の執務スペースは分離された。

注2：平成28年中に契約関係の機密資料は施錠付きロッカーで保管されている。

注3：平成30年度より契約課と工事監理課はそれぞれ別のPドライブを設けている。

注4：平成30年度に職員番号とは異なるパスワードを設定するよう取り組んでいる。

注5：平成30年中に契約関係の機密資料は施錠付きロッカーで保管されている。

3. 入札関係不正行為の排除・防止の検討に際しての基本的な考え方について

入札関係不正行為の排除・防止の検討に当たって、枚方市における内部検証においては、「人材育成」、「機密情報管理」、「入札制度」を3つの柱として進めてきており、それぞれが重要な要素である。

今回の事件に関しては、平成28年6月から同30年2月まで~~に~~おいての間に、5件の入札で不正がなされたとされるものであり、その原因を検討し、入札関係不正行為の排除・防止の検討を行う必要がある。

当委員会としては、入札関係不正行為が行われない体制と、万一、当該行為が行われた場合に迅速かつ適切に把握し、対処する体制の両面が整備されなければならないものと考え、検討を行うこととした。

この点、「はじめに」において言及したように、具体的な事実関係は今後の裁判を待つことになるが、少なくとも、今回の事件がは、職員側から働きかけて工事事業者側へ情報を漏洩えいしたというされるところに特殊性があるが、入札関係不正行為には、外部からの不正な情報提供依頼といった働きかけに応じてしまうなど様々なケースが想定されることを考慮すると、り、まずは、コンプライアンス体制の強化、すなわち、職員の倫理意識を向上させるなどの人材育成や、不正行為を防止する体制に関する検証を検討する行う必要がある。また、今回、職員が容易に価格情報を入手できたように、機密情報管理に関する検証も検討し行わなければならない。さらに、現在の入札制度においては、特定の者にとって価格情報の価値が高くなっており、この価値を低くするために、入札契約制度においても様々な検証を行う余地がある部分で議論し、さらなる改善の必要がある。

特に、機密情報管理においては、現在の入札制度における「価格情報」の機密の重要性をきっちりと認識し、職員の資質に過度に依存しない、厳格な取扱いルールやそのルールに沿った運用を徹底構築することが必要である。したがって、機密情報の最少小化とその取扱いの厳格化、そして、機密情報自体の低価値化を提案したい。価格情報は、一見すると数字の情報で、その価値を実感しにくいいため、通常は公務員としての意識を持つ職員によって正しく管理されるものとして、機密情報としながらも、多くの人間が接触できる程度の取り扱いとなりがちである。しかし、この情報は、不正を行おうとする者にとっては『現金』に等しくいため、現金と同様のものとしてに取り扱い、不正が起こらない、起こせない管理をすることが必要との認識で対応策を検討する必要がある。

そこで、当委員会は、これらに対する問題提起や提言も含めて、課題・問題点の整理と具体的な取組み内容の検討を進めた。

4. 検証すべき課題・問題点及びこれらに対する改善策について

コンプライアンス体制の強化

○不正行為の防止に関する職員意識について

【課題・問題点】

不正行為の防止に関する制度としては、まず、公正な職務の執行の確保及び倫理の保持に関する条例（平成 13 年枚方市条例第 1 号）において公務の執行に当たる者の倫理行動基準規準が定められており、これに基づき行動しなければならないこととなっている。

また、組織的~~な~~又は個人による不正、違法、反倫理的行為に関する内部通報制度が設けられ、枚方市内部通報制度運用規程（平成 21 年枚方市訓令第 8 号）に~~則つ~~たのつとつた運用がなされている。~~特に、~~入札・契約に関しては、不正行為を匿名で簡易に報告ができるフォームを庁内システム上に設け、不適正行為の速やかな把握及び対処に努めている。

しかし、こうした制度の意義が職員に十分理解されず、有効に機能せず、内部統制自浄能力が発揮されていないことが懸念される。

また、職員倫理やコンプライアンス意識を高めるための研修も行われているが、このうち職員倫理研修は、入職時と昇任・昇格時にのみ実施されているため、長期間昇任・昇格していない職員にあっては、長期にわたり職員倫理研修を受講する機会がない状況となっている。さらに、職員倫理やコンプライアンス研修等のテーマが多岐にわたっており、その実施が必ずしも不正行為の防止に向けた意識の醸成につながっていない。

【改善策】

市における倫理の保持及び法令の遵守を推進するためには、関係情報の一体的な掲示のほか、各業務に応じて特に注意すべき事項を絞った周知を行うなど、関係規程や制度、問題が生じた際に採る取るべき行動を分かりやすく明示するとともに、内部通報制度についても周知を図る必要がある。~~また、職員からの不正な働きかけを受けた事業者等からの通報制度の拡充等を図る必要がある。~~

その上で、それらを職員に浸透させるための研修を、在職年数に応じて、また正職員、非常勤職員等の区分を問わず広く実施することで、定期的かつ継続的に全ての職員への意識付けを行う必要がある。

研修の内容としては、職員一人ひとりが今回の事件を他人事と捉えるのではなく、

自らも当事者となり得るということを意識すること付けができるものである必要があり、他団体事例やヒヤリハット事例の検討や、ワークショップ形式の参加型研修の実施など、不正行為の未然防止についての当事者意識の醸成に向けたを図るものとする必要がある。また、研修等の取組みの実施後は、職員の理解度を測り、研修の効果をチェックするとともに、その内容を定期的に見直し、より充実したものにしていくことも欠かせない必要である。

さらには、職務に対するやりがいを醸成するための取組みを構築していくことが望まれる。

○不正行為を防止する組織体制の構築について

【課題・問題点】

公共工事関係業務に関わる担当職員については、業務の専門性から異動先が限られていることから、事業者と過度に接触する可能性が高い機会が多いと考えられるが、事業者側からアプローチを受けた場合や、その対応に迷った際の相談体制が、統一的に明文化されていない状況である。

また、組織的なチェック体制や不正行為の防止に関する職員への周知にばらつきがあることなどにより、ごく身近で生じている不正の兆しを見逃すなど、各職員の当事者意識が希薄になっている可能性が考えられる。

【改善策】

不祥事の未然防止に向けては、定期的な人事異動のみならず、担当替え等も行い、事業者との過度な接触を断つ避ける取組みを行うことで、業者との癒着のリスクを減らすことができる。また、担当職員の孤立を防ぐ観点からも、事業者との接触も含めて複数担当者で対応することで、不正行為への抑止作用を働かせることができる。

事業者への対応については、「社会的妥当性を逸脱した苦情等への対応マニュアル」について具体的に職員に周知するとともに、リスクを未然に防止するために業務に適合した対応マニュアルを整備し、周知することで、業務運営の改善を図る必要がある。

また、枚方市又は職員に係る法令違反行為等について、通報ができる者や通報の受付先の範囲を広げるなど、通報を幅広く受け入れる体制を整えるとともに、通報

があった場合に事実関係の調査を行う機関を明確に定めるなど、組織内における調査機能を強化する必要がある。

公務における不祥事や不正行為は、全職員が全ての職場で起きる可能性があるとの当事者意識を共有することが大切であり、普段から意思疎通が図られ、る。そのためには、職員相互間でけん制・是正力が作用する、風通しの良い職場環境を構築し、不正行為の兆しを見逃さない組織風土、また、その基盤となる、普段から意思疎通が図られ、職員同士が率直に話し合うことのできる風通しの良い職場づくりをすすめていくを醸成していく必要がある。

機密情報管理

○工事発注部署における情報管理の徹底について

【課題・問題点】

機密情報として取り扱う文書及び情報の取扱いに関しては、平成3年に、入札等を執行する前の工事設計金額の取扱いを限定的・局所的なものとするため、「建設工事の施行関係決裁手続等の運用基準」（以下「運用基準」という。）が定められている。

その後、市においては、入札契約事務のみならず事業の施行にも支障が生じる違算防止の取組みに重点が置かれるようになった。

このような中、運用基準が対象としていないの対象外である施行関係決裁手続前の段階における機密情報の取扱基準が明確ではないことから、当該情報に接すべき職員の範囲が拡大され、当該業務に直接関係がない職員が当該情報に接することにも、抵抗がなくなっていくのではないかと考える。

違算防止のためにも、一定の範囲の職員が情報を共有する必要があることは否定しないが、無制限に同じ部署の職員が知り得る状況は好ましくない。特に、価格情報については、価格情報が掲載されている書類やデータが多岐にわたっていることは問題である。

【改善策】

違算防止や職員の負担軽減のためにも、一定の範囲の職員が情報を共有する必要があることは必要であるし、限られた職員で効率的に業務を遂行するため、柔軟に

検算等の確認要員を組み合わせることもの必要であること性は理解できる。しかしながら、前章で指摘したとおり、機密情報の管理についての緊張感が欠け、多くの職員が機密情報を共有するという状況になっていたことが、今回の事件の一因であると考えられる。このため、事案ごとに、当該情報に接すべき職員を事前に確定するとともに、事案ごとに事業主管課長が指定した情報取扱者のみが情報を共有することとし、情報取扱者のリストを設計図書に添付することや、積算等確認決裁への情報取扱者全員の押印を義務付け、責任の所在を明確にすることが必要である。

また、文書管理上の問題について、事件後、緊急通知が発出され、改めて意識付けが図られたとのことであるが、裏を返せば、運用基準が徹底されていなかったということであり、文書管理に対する恒常的な意識付けが求められる。

さらに、価格情報については、具体的に以下の取り組みが必要である。

① 価格情報が掲載されている書類やデータ自体を極力少なくする。

慣行的に作成している書類（データを含む。）について、その必要性を吟味し、必要最小限の書類作成で済むよう、事務の見直しを行う。この場合、事務フローを整理し、必要書類を網羅的に把握した上で行うとともに、OA化の進展に応じた見直しを行うことが効果的である。

(例)

・ 設計金額について、契約課への契約締結依頼時の紙文書には記載しないようにする。

・ 月別工事一覧表は入札完了後に作成することができないか検討するなど、どうしても必要な書類なのかを吟味し可能な限り少なくする。

最低制限価格計算シートはデータが残らないようにプログラムすることや、金入り設計書は、工事担当課のみで契約課のドライブには保存しないようにできないかを検討するなど、保有データについても吟味し、どうしても必要なもの以外は作らない、残さないを徹底する。

② 価格情報に接することのできる職員を極力少なくし、誰が価格情報にアクセスできるかを明確にする。

・ 設計金額、最低制限価格の計算や決定に関与しなければならない職員をできるだけ限定する。

・ 情報のコピー対策を講じる。

- ・ 決裁時には決定関係者の押印と併せて日付を入れるなど、情報の動きが明瞭となるようにする。

③ 価格情報を適切に管理するルールを明確に定め、ルールどおりに運用する。

- ・ 紙ベースの資料は金庫施錠可能な保管庫に保管、データはアクセスを権限付与の厳密運用を図るとともに、アクセス記録の徹底管理をずる行う。

- ・ 機密措置不要となった時点で通常保管場所へ移動するなど明確に仕分けをずる行う。

- ・ 紙の決裁を持ち回りにするのであれば、そのルールも明確にする。

○紙ベース・データの受け渡し、システム上での管理手法(共有範囲・保管手法)について

【課題・問題点】

紙文書については、施錠可能な保管庫に収納して管理することが必要である。しかし、施錠可能な保管庫が不足しており、事件の舞台となったが発生した部署においては、機密情報を含む文書が、事務室の入り口は施錠可能であるものの、事務室内の施錠できない収納棚等に置かれていたという。このことは、運用基準に適合しておらず、そのような文書管理の状態が放置されていたことは問題である。

また、平成3年に運用基準が定められた後、事務のOA化が急速に進んだ。本来であれば、業務システムを導入する際に、当該業務システム内における機密情報の管理手法について検討が行われるべきであったにもかかわらず、運用基準が見直されることはなく、運用基準は、紙書類を前提とした内容のままである。

このため、紙書類である決裁文書や設計図書については、運用基準に則って、のっとして厳重に取り扱われる一方で、各課の共有データフォルダ、設計積算システム、財務会計システム、庁内メールシステム内の情報は、同じ部署の職員であれば誰でも見ることができる状況となっている。

データとして保存されている価格情報についても、管理のルールが定められておらず、価格情報に接することのできる職員の範囲も定まっていない状態である。

【改善策】

紙ベースでは厳格な管理をしながら、同内容のデータは部署内の誰もが見ら

~~れるという不適切な状況は、早急に是正されるべきである。~~

運用基準について、建設工事の施行に係る事務手続の管理がデータにより行われている現状に合わせた見直しを行うことが必要である。なお、運用基準その他の工事発注における取扱基準は、機密情報の取扱いの厳格性を確保するとともに、業務執行上の負担にも配慮したものでなければならない。所管部署を明確にし、当該所管部署が業務担当職員の意見を考慮して定期的に見直しを行うことが必要となる。

各課の共有データフォルダ、設計積算システム、財務会計システム、庁内メールシステム内の一部の情報が、同じ部署の職員が誰でも見ることができる状態であるためについては、パスワードによるアクセス制限等ができるよう、システム改修を含めた見直しを実施する必要がある。

また、各種業務システムに登録すべきデータの範囲を検証し、不必要な情報の登録をしないことや、これまで慣行的に行われている紙書類の受け渡しについては、廃止も、その必要性を再検証すべきである。

さらには、プリンターによる印刷履歴を含め、データにアクセスしたログの管理を強化することも欠かせない検討すべきである。

入札契約制度

○入札・契約に関する事務手続きの見直しについて

【課題・問題点】

現在、入札・契約に関する事務手続きにおいて、工事発注課及び契約課内での発注情報や価格情報の取り扱い管理については、施錠可能な保管庫での管理保管や、データのパスワードによる管理の設定等、それらの情報を閲覧できる範囲を限定的・局所的として取り扱っているが、一部の情報については、当該業務の担当以外の職員が閲覧できる状態にある。特に共有データフォルダ内の機密情報についての取り扱い取扱基準が明確ではないことから、当該業務に直接関係がない職員が当該情報に接することにも、~~抵抗がなかったもの~~と考える。

【改善策】

入札及び契約に関する事務手続きにおいて、工事担当課及び契約課内での発注

~~情報や価格情報については、限定的・局所的な取り扱いとされているが、一部の
手続きの中で当該業務に直接関係がない職員が閲覧できる状態であることは早
急に改善すべきである。また、入札及び契約に関する事務手続きにおいて、作成
するデータや書類に工事価格等の記載があることから、記載の必要その必要性を
含めて検証し、工事価格等の記載を必要最小限とする必要がある。さらに、契約
部署内における共有ドライブについてグループ毎に区分するなど、組織内での機
密情報の閲覧を限定するような対策が必要である。~~

○予定価格等の公表時期の見直しについて

【課題・問題点】

~~予定価格及び最低制限価格等（以下、「予定価格等」という。）については、平
成28年度以降、すべて事後公表としている。予定価格等を事前公表することによ
って、事業者が価格情報等を探ろうとする不正な働きかけや、価格漏洩などの
不正を未然に防止することが可能となるが、国から平成20年度以降、幾度とな
く予定価格の事後公表への移行についての通知や、予定価格等の弊害が示されて
いるところである。~~

~~価格情報の漏洩等を防止する観点から、予定価格等を事前公表することは一定
の効果はあると考えられるが、国からの要請や適正な競争の確保や積算能力のな
い不良不適格業者の排除する目的から考えると、予定価格等を事前公表すること
については慎重であるべきである。~~

【改善策】

~~予定価格等の事前公表については、事業者が価格情報等を探ろうとする不正な
働きかけや、価格漏洩などの不正を未然に防止するなどの一定の効果はあるもの
の、国からの事後公表への移行の要請や、他の多くの自治体が事後公表へ移行し
ている状況であること、また、適正な競争の確保や積算能力のない不良不適格業
者を排除するといった事後公表の目的から考えると、予定価格等を事前公表する
ことは望ましくない。しかし一方でお、予定価格の範囲内に収まらずに失格とな
っている事業者が多く発生している現状を考慮すると、積算が困難な建築工事
においては、図面だけではなく土木工事についての数量（参考値）を出して、事
業者に算出させるべきである。←なお以下は、次の項と重複しているか。~~

○最低制限価格の算定方式、落札者決定方法等の見直し、価格情報の価値の低下について

【課題・問題点】

現在、最低制限価格の算定については、中央公共工事契約制度運用連絡協議会（以下、中央公契連という。）が定める最新のモデルに準じて設定している。この算定方式については、多くの自治体が採用しており、また、この中央公契連の算定方式以外に他の算定基準はなく、他の方法で最低制限価格を算定することは非常に困難である。また、最低制限価格については、固定値であるため、その価格さえ知ることができれば、高い確率で落札することができることから、最低制限価格を探るという不正行為を防止するためには、最低制限価格にランダム係数を乗じる方法や変動型の最低制限価格を用いる等の、最低制限価格を固定値としない等を含めた最低制限価格の算定方式の検討が考えられる可能となる。

しかしながら、ランダム係数を採用することで、落札業者の決定に無作為な係数を用いることが適正な競争が確保されているといえるのかといった課題や、落札決定となり得る基準の価格が無作為に変動することから、高い最低制限価格積算能力のある事業者が入札意欲を失う可能性もあるといった問題もある。また、変動型の最低制限価格を採用することで、低価格の応札があった場合、限りなく落札額が低下する恐れがあり、ダンピング受注を助長させる恐れがあることから、これらの他に、最低制限価格等が固定値であっても、落札決定がその価格に依らない総合評価方式の導入や低入札価格制度の拡大等を含めた、価格情報の価値自体を低下する方法の検討が必要である。

【改善策】

最低制限価格の算定方式については、中央公契連が定める最新のモデルに準じて設定している。この算定方式については、多くの自治体が採用しており、また、この中央公契連の算定方式以外に他の算定基準はなく、他の方法で最低制限価格を算定することは非常に困難である。

固定値である最低制限価格について、最低制限価格を探るという不正行為を防止するためには、最低制限価格にランダム係数を乗じる方法や変動型の最低制限

価格を採用する方法などが考えられる。~~が、それぞれ課題や問題もあり、最低制限価格等が固定値であっても、落札決定がその価格に依らない業者の経験を考慮した選定、手間のかかる総合評価方式については簡易型で導入、低入札価格制度の対象工事の拡大等、その他、低入札価格調査制度の対象工事の拡大や、入札価格によらずに事業者の経験等を考慮して落札業者を決定する簡易型の総合評価方式の導入等、高い積算能力を備えた事業者が入札参加意欲を保つことのできる~~様々な手法について検討を進めることが必要である。

上記以外にも、参考数量の提示や分かりやすい図面の提示など、積算可能な情報の開示を行うことで価格情報の価値を低下させる方法や、~~一般競争入札の拡大や制限付きの場合でも、工事希望型の場合の最低参加者基準の設定など、競争性確保のための入札参加者が増えるような条件緩和や、総合評価方式の導入~~などを検討すべきである。

○価格内訳書のチェックについて

【課題・問題点】

事業者から提出される入札価格の価格内訳書については、入札時に電子入札システムにおいて添付されるものであるが、当該事件の対象となった工事において、事業者から提出された価格内訳書にある各項目の金額は、市の設計による内訳金額と大きく相違があるにも関わらず、当該事業者の入札額が最低制限価格に近い価格となっているのは不自然である。また、~~事業者から提出される事業者が自ら積算し、入札しているのかを確認するために提出させている~~価格内訳書については、提出の有無及び各項目の金額の合計額が入札価額と一致しているかの確認のみで行っており、その内容についてチェックはして行っていない状況である。

【改善策】

~~事業者が自社において積算し、入札しているのかを確認するために提出させている価格内訳書については、提出確認のみで内容について担当課はチェックしていない状況である。~~価格内訳書の内訳額は各事業者の独自のノウハウに基づき積算されていることから、市の設計による内訳金額と事業者から提出される価格内訳書の内訳金額との対比により、不正の有無を事前に判断するのは現時点では困

難であることは理解する。しかしながら、今後、価格内訳書の内訳金額の内容をチェックすることにより、事前に不正の有無を判断できるような方法について、他の自治体の取組みも参考にしつつ、調査・研究を進めることが必要である。

○入札監視員の職務について

【課題・問題点】

平成 13 年に閣議決定された「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」により、透明性の確保に当たっては、学識経験者等の第三者の意見を適切に反映することが、全ての発注者に対して求められていることから、枚方市では、「枚方市入札監視員設置要綱」を制定し、入札監視員が設置されている。主な職務としては、入札及び契約手続きの状況審査、また、入札方法、執行等についての市長への意見聴取陳述や、談合疑義情報等についての審査に係る意見聴取である。

談合情報が寄せられた場合は、入札監視員の意見を踏まえ、必要に応じて、事業者及び職員に対し、庁内の「枚方市談合情報対応緊急会議」が本市職員によるヒアリング等を行っている状況であるが、これまでのとおり職員間でヒアリング等を行ってもその効果は限定期的なものとなる。

また、談合疑義情報が寄せられたときに市の対応として入札監視員の意見を反映していないことも見受けられることから、入札監視員についてこれまでの独任制から会議体とし、その意見が市に対してより影響力のあるものとする検討も必要であるが、入札監視員の本来の役割から適切に運営することが必要である。

【改善策】

入札監視員の主な職務としては、入札及び契約手続きの状況審査、また、入札方法、執行等についての意見聴取や、談合疑義情報等についての審査に係る意見聴取である。しかし、談合疑義情報への対応については、入札監視員が警察や公正取引委員会とは異なり、刑法の談合罪や独占禁止法違反事案に係る調査を行う専門的組織ではなく、かつ強制捜査権も持たないため、その調査に限界があることや、違法行為の認定を行う権限もないことから、入札監視員が職務として不正行為を直接的に防止することは困難である。

一方で、ものの、聴取は職員側から働きかけたとされる今回の事件のように、

枚方市の職員が聴取を行うよりも、入札監視員が聴取を行うことが効果的でありあるケースも考えられることから、枚方市として事実関係の調査を行うことを基本としつつ、入札監視員にその権限を付すことも検討すべきである。また、これまで入札監視員の一部の意見が談合疑義情報の対応に反映されていないことが見受けられることから、入札監視員の意見を、市が適切に談合疑義情報への対応に反映させることが求められる。このことから、入札監視員から個々に意見聴取を行うのではなく、会議体としての意見を集約し、市の談合疑義情報の対応に対し、より強く意見の具申が行えるよう、入札監視員のあり方について見直すべきである。

5. 具体的な改善策の実現のためのマニュアル整備について

入札関係不正行為の排除・防止に向け、課題・問題点とそれこれらに対する具体的な改善策について示してきたが、これらの対策を実現していくためには、職員が改善内容を把握し、実践していくことが求められる。

これまでから、枚方市においては入札契約制度や職員倫理に関する取組みについて充実を図ってきているが、個別に分かれた制度として確立されており、それらが職員一人ひとりへ十分に浸透しているとは必ずしも言えない状況である。

今回、本答申とは別に、入札関係不正行為の排除・防止に関する行動例と枚方市における入札契約制度や職員倫理に関する取組みを集約することで、職員が取組むべき、また確認すべき情報を一元化でき、実効性のある手引きとなる、「入札不正行為排除・防止行動マニュアル」をが整備したされた。

マニュアルは、職員の行動の拠り所として有意義なものとなり得るが、一方で、社会や状況の変化に応じた更新を絶えず行わなければ、真に有効なものとはならない。実際に活用することのできる構成になっているか、適切に運用されているかといった確認とともに、内容の定期的な見直しを行い、常に最新の状態にしておくことで、入札関係不正行為の排除・防止に資するものとされることを期待する。

6. おわりに

今回の事件においては、関わった職員と事業者が当然の責めを負うべきであるが、市として大いに反省すべきは、不正行為を念頭に置いた十分な対応が図られていなかったことである。もちろん完全な仕組みはあり得ずないが、誰かが情報に関与しなければならぬところであるが、その上での限界点というべき仕組みにするべきである。もちろん業務処理にあまり執行に過度の負担がでないサステイナブル持続可能な仕組みとすることは当然の前提でありしつつ、他団体の事例も参考に知恵と工夫を駆使し、模範となるような仕組みを構築していただきたい。

今回の事例を貴重な財産とし、まずは枚方市において、本答申にまとめた具体的な改善策について着実に実行し、入札契約に関与する職員一人ひとりが、「入札不正行為排除・防止行動マニュアル」の内容を理解し行動することで、入札関係不正行為が排除され、不祥事が根絶する万一、当該行為が行われた場合にも迅速かつ適切に対処されることを願うとともに、入札関係不正行為排除・防止の取組みは永続的なテーマであることから、目的にあつた沿った方向に進んでいるかについて進捗・定期的な検証がを定期的に行う必要がある、これらをしっかりと着実に実践され、透明性の高いクリーンな入札契約制度の運用が図られることを期待する。

7. 参考資料

(1) 諮問書

総 人 第 201 号

平成 30 年 10 月 9 日

入札不正行為排除・防止検証委員会

会 長 山本 雄大 様

枚方市長 伏 見 隆

諮 問 書

次に掲げる事項について、貴委員会のご意見をいただきたく、別紙理由を添えて諮問します。

「入札関係不正行為排除・未然防止対策について」

<別紙>

(理由)

平成 30 年 5 月 18 日、本市元職員が公共施設改修工事の入札において、落札候補者に価格情報を漏洩したとして、「公契約関係競売等妨害罪」容疑により逮捕されるという事件が発生し、市民の信頼を著しく損なうこととなりました。

これを受け速やかに、庁内における、秘匿性の高い契約関係情報の適正管理について再徹底を図り、綱紀を肅正するとともに、庁内検証組織「入札不正行為排除・未然防止検討委員会」を設置し、人材育成、機密情報管理、入札制度を 3 本の柱に検証を進めてきたところで

これら内部的な取組みにとどまることなく、第三者の中立公正な立場から、職員の倫理保持の確保、契約情報の管理及び契約事務の処理体制等についての検証を進め、入札関係不正行為排除・未然防止対策を講じることで、1 日も早い市民の信頼回復に努める必要があると考えています。

(2)委員一覧

入札不正行為排除・防止検証委員会委員名簿

任期：平成 30 年 10 月 1 日～答申の日

(順不同)

氏 名	所 属 等
会 長 <small>やまもと</small> 山本 <small>たけひろ</small> 雄大	弁護士
副会長 <small>みずもと</small> 水本 <small>ゆきひこ</small> 行彦	北大阪急行電鉄株式会社常任監査役
<small>いのうえ</small> 井上 <small>たかかず</small> 高和	弁護士
<small>せんすい</small> 泉水 <small>ふみ お</small> 文雄	神戸大学大学院法学研究科教授
<small>まつしま</small> 松島 <small>かくや</small> 格也	京都大学大学院工学研究科准教授

(3)委員会の審議経過

会議実施日	審議内容
平成 30 年 10 月 9 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 諮問 「入札関係不正行為排除・未然防止対策について」 ・ 事件の経過と組織・制度の課題について
平成 30 年 11 月 21 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 他市照会等の集約結果について ・ 入札契約制度に関する確認や課題の洗い出し
平成 30 年 12 月 21 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 入札不正行為排除・防止に向けたマニュアルの作成について ・ 検討内容の中間集約について
平成 31 年 1 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 答申（草案）への意見聴取について ・ 入札不正行為排除・防止行動マニュアル（案）への意見集約について
平成 31 年 3 月 4 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 入札不正行為排除・防止行動マニュアルの最終確認について ・ 答申の取りまとめに向けた意見集約について
平成 31 年 月 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 答申の最終確認について ・ 答申 「入札関係不正行為排除・未然防止対策について」