

4. 3 立川市入札・契約制度に関する調査及び分析結果報告書

立川市入札・契約制度に関する
調査及び分析結果報告書

平成 16 年 5 月 26 日

あずさ監査法人

4. 3 立川市入札・契約制度に関する調査及び分析結果報告書

<目次>

総論

- (1) はじめに—本件調査報告の経緯等について
- (2) 立川市への提言（各論において報告している様々な提言の概要）
 - ア 提言の骨子
 - イ 「最適調達基準」の必要性……入札契約制度の趣旨・目的の明確化
 - ウ 改善の進め方……抜本的改革の検討とともに現行制度の運用改善から着手
 - エ 当面取組むべき課題①……入札契約制度に関する内部統制システムの改善
 - オ 当面の改善と並行して検討、試行……入札契約制度の抜本改革
 - カ 当面取組むべき課題②……「コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制」の確立
- (3) 当監査法人が実施した本件調査・分析業務の概要
- (4) 当監査法人の本件調査・分析に関する基本的な考え方等

各論

- (1) 立川市における入札・契約制度の内部統制に関する現状調査・問題点の解明と提言
 - ア 入札・契約制度に関する内部統制のあるべき姿と調査の着眼点
 - イ 立川市における入札・契約制度の概要について
 - ウ 契約事務の中で使用される書類に関する説明について
 - エ 5つの調達プロセスごとの調査・分析結果について
 - (ア) 最適調達に関する方針等の規程・規則等の明定と実践
 - (イ) 調達先（業者等）の審査・最適調達基準に基づく発注先の選定
 - (ウ) 調達要求部署で承認された発注要求に基づく調達先への発注
 - (エ) 調達・購買の金額の審査・積算
 - (オ) 調達先（業者等）からの物品等を検収・品質検査、対価の支払い
- (2) 立川市における全般的なコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の現状と提言
 - ア 全般的なコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の調査の必要性等

について

イ コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の構成要素に関する調査結果について

（ア）コンプライアンス（倫理・法令遵守）を達成するために必要な方針や規則等

（イ）コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する教育研修や規則等の周知徹底

（ウ）コンプライアンス（倫理・法令遵守）を達成するために必要なモニタリング制度

（エ）規則等の違反行為への対処プロセス

（オ）コンプライアンス（倫理・法令遵守）と人事評価等との関係

（カ）業務等における報告・連絡・相談等の状況

（3）立川市における過去5カ年の入札結果等の分析結果について

ア 入札結果等の分析における視点と手法

イ 立川市における過去5カ年の入札結果の傾向・特徴等の分析

（ア）業者の参入機会均等の確保状況等に関する分析について

（イ）競争性の確保と価格低減の状況に関する分析について

（ウ）立川市の予定価格の積算における価格の妥当性の分析について

（エ）見積書「工事内訳書」の分析について

4. 3 立川市入札・契約制度に関する調査及び分析結果報告書

総論

(1) はじめに－本件調査報告の経緯等について

平成 15 年 10 月 9 日に、立川市の現職の総務部契約課長（当時）と前砂川支所長が、市の水道工事契約に関して、「競売入札妨害」等の疑いで逮捕された。同日、立川市長と助役が「市議会代表者会議」で事件の状況説明をするとともに、「臨時庁議」を開催し、状況の説明及び綱紀粛正を指示した。また、平成 15 年 10 月 10 日には、庁内に「立川市入札事件再発防止調査委員会」（委員長豊田助役）の設置を決めるとともに、「市議会議会運営委員会」でも事件の状況説明を行った。さらに、平成 15 年 10 月 14 日には、「市議会全員協議会」で事件の状況説明及び「調査委員会」の設置を報告するとともに、「市議会本会議」で事件に対する市長見解を表明した。そして、同日、「臨時庁議」を開催し、再度綱紀粛正と調査委員会設置を報告した。

しかる後に、今回の入札・契約事務にかかわる不祥事の動向及び捜査状況を基に、組織内部の再点検を行うとともに、再発を防止し、職務執行の公正性の保持と公務に対する社会的信用の回復を図るため、「立川市入札事件再発防止調査委員会」を設置した。この立川市入札事件再発防止調査委員会では、当該事件にかかわる原因の究明及び再発防止策について次に掲げる事項について調査及び協議検討することになった。

- ①関係者からの実態ヒアリング
- ②入札・契約事務にかかる問題点の調査・分析
- ③再発防止対策
- ④業者との癒着防止に向けた職場体制
- ⑤職員倫理の向上に向けた取組み
- ⑥その他必要な事項

そこで、立川市入札事件再発防止調査委員会には、客観性と透明性の確保、専門性の発揮の観点から、外部委員も参加することとなった。また、立川市入札事件再発防止調査委員会は、今回の事件を受けて再発防止のために、まず「職員及び業者等の実態」及び「入札・契約をめぐる様々な問題や課題」の 2 点について調査分析を行うこととなった。当該調査は緊急かつ短期間に実施する必要があるため、立川市入札事件再発防止調査委員会のみでは、作業量の点からも、専門知識の点からも限界があるので、専門委員として弁護士や監査法人等の協力（調査・分析）を積極的に仰ぐこととなった。立川市入札

事件再発防止調査委員会では、これらの調査・分析の結果を受けて、契約事務のあり方、外部からの要望・圧力等への対処方法、談合防止の方策について、一定の方向性を出していくこととなった。

まず、「職員及び業者等の実態」の調査は、業者等の介入の実態や、不正入札発生メカニズム、職員モラルの実態の解明を目的とし、工事発注部署や契約部署（平成 12 年度以降の退職者含む）の職員を対象に面談方式で行う「関係者からの実態ヒアリング調査」と、係長級以上の全職員（平成 12 年度以降の退職者含む）及び係員を対象に郵送アンケート方式（希望者のみ回答）で行う「職員提言及び実態調査」を実施した。いずれも、公明性を保つため、弁護士会の各支部の推薦を受けた弁護士が作業チーム（実態等調査プロジェクトチーム）を作り、調査・分析を行うことになった。

次に、「入札・契約をめぐる様々な問題や課題」についての調査は、当監査法人が過去 5 年の入札結果の状況分析を行い、あわせて外部の客観的な視点で立川市の入札・契約制度の現状と問題点、さらに改善点を提言することになった。本報告書は、この調査・分析の結果と提言をとりまとめたものである。なお、弁護士の作業チームである実態等調査プロジェクトチームから「立川市入札事件実態調査結果及び提言等報告書」が提出されており、本報告書においても、この「立川市入札事件実態調査結果及び提言等報告書」の内容も踏まえたものとしている。さらに、後述のように、立川市の要請を受け、追加手続として「不正入札事件再発防止に向けた議員アンケート」を実施し、その分析結果も本報告書に反映している。

<追記>

本件調査業務の作業中であった平成 16 年 1 月 16 日、さらに現職の総務部長（当時）と環境下水道部清掃事務所長（当時・前総務部契約課係長）が「競売入札妨害」の疑いで逮捕された。

当該総務部長（当時）は、立川市入札事件再発防止調査委員会の副委員長でもあったため、立川市入札事件再発防止調査委員会のあり方に関して、様々な厳しい意見にさらされることになった。

今回の事件に関し起訴された職員は以下の通りである（肩書きは逮捕当時）。

- | | |
|----------------|------------------|
| ・市嘱託職員（元砂川支所長） | ：競売入札妨害罪・あっせん収賄罪 |
| ・総務部長 | ：競売入札妨害罪 |
| ・総務部契約課長 | ：競売入札妨害罪 |

※逮捕された環境下水道部清掃事務所長（当時・前総務部契約係長）は、事件への関与が薄いとして不起訴処分となった。

また、平成 16 年 2 月には立川市議会において、市民の信頼回復のために議員アンケート実施が提起され、立川市ではこれを受け、当監査法人に委託して「不正入札事件再発防止に向けた議員アンケート（以下、議員アンケート）」を追加的に実施した。

（２）立川市への提言（各論において報告している様々な提言の概要）

ア 提言の骨子

- 公共調達において、一定のコストに対して最も価値の高いものをいかにして調達するかという「最適調達基準(*1)」を明定し、この基本方針に基づき物品・サービスを調達する仕組みが必要である。したがって、立川市においても、主な案件ごとに「最適調達基準」を明定すべきである。

(*1)

最適調達とは、価格のみならず、品質・安全・納期・供給の安定性・環境適合性等の観点から総合的に「最適」となる調達方法のことである。組織体の状況や案件の性質により、優先すべき事項が違う（価格優先か、品質優先か、等）ため、組織体ごとに「最適調達基準」の項目を定め、発注案件ごとに重視すべき項目を決定することが求められる。

- 最適調達の実現にあたっては、公共工事等では一般競争入札が原則であり、不適格業者の排除と事務量の軽減という観点から、例外的に指名競争入札や随意契約等による調達を認めているという制度趣旨を十分に踏まえて、可能な限り競争性を確保していくことが必要である。したがって、立川市においても、競争に付すべき案件については一般競争入札の採用を促進すべきである。
 - 指名競争入札については、具体的かつ明確な指名基準・ガイドラインのもとで、その対象範囲を限定し、入札意欲のある業者間で活発な競争が行われるようにすることが必要である。
- 「最適調達基準」の基本方針に基づき、案件に応じた業者選定基準を用いることが必要である。したがって、立川市においても、「最適調達基準」に基づき、主な案件に応じた業者選定基準を明定すべきである。

- 発注者において仕様・設計の内容が適切に設計でき、また、品質の確保に関する問題が生じるおそれがない案件では、価格を基準とする競争入札を採用することが適当である。
 - 環境の維持についての対策を必要とする案件や高度な技術力を要する案件等では、技術力や品質を基準とした競争入札等を採用することが適当である。
 - 競争入札における地域要件については、過度に競争性を低下させるような運用を避ける必要があるが、案件によっては「最適調達基準」の観点から、健全な市内業者の選定を十分に斟酌する選定基準も考えられる（例：公共工事について将来における当該施設の維持・管理を適切に行うとの観点から合理性を有する場合）。
- 「最適調達基準」の基本方針に基づき、発注者として、入札参加業者等の経営力や技術力を確保していくための体制整備を図っていくことが必要である。したがって、立川市においても、適切な業者審査・品質評価による業者選定を行う仕組みを整備すべきである（立川市には過去の工事成績を業者指名基準に反映させる規則があるが、実際には全く運用されていない）。
 - 一般競争入札の採用においても、適切な業者審査・品質評価による業者選定を行うべきである。
- 上記に述べた提言内容は、「公共工事」だけでなく、今後、自治体における業務の合理化の推進とともに増加が見込まれる「委託」についても同様であることを強調したい。
- 上記までに述べた提言内容を踏まえて、一般競争入札を前提とした抜本的な施策を導入する場合、現在の要員数では、十分な品質の確保や事務量の増加への対応について大きな懸念がある。また、性急な導入は赤字受注の増加を招きかねず、地域振興や官公需法の趣旨の観点からの問題も懸念される。したがって、抜本的な改革案の導入については、業者評価の結果（特に市内業者）等を踏まえ、十分な検討と検証を行い、これらの懸念に対応する施策も実行しつつ、慎重に進めることが必要である。
- 最適調達基準に基づく業者選定等の実現には、様々な検討を要する。一方、立川市の入札・契約制度は比較的厳格な制度であるが、本来の制度趣旨を踏まえた運用ができていない。このようなことから、まずは現

行の制度を前提に、具体的なガイドライン等による運用の厳格化を行うことが必要である。

- 入札契約制度に関する様々な改革案や改善を誠実に実行するためには、「形」だけの導入ではなく、立川市という組織において、コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制を確立させる必要がある。
 - 立川市の入札・契約制度における「契約事務規則」等が周知徹底され、誠実に遵守させる「コンプライアンス（倫理・法令遵守）」の仕組みが非常に重要である。
 - どんなに緻密なルールがあったとしても、それが実際に有効に機能しているかどうかを確認・評価する「モニタリング」の仕組みも重要である。
 - 次のような「コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制」の構成要素を順次、導入していく必要がある。
 - 「倫理規程」の明定、具体的な行動指針を中心とした「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」の作成
 - コンプライアンス（倫理・法令遵守）研修や周知徹底策などの実施
 - コンプライアンス（倫理・法令遵守）責任者・コンプライアンス（倫理・法令遵守）担当者の配置
 - 「ヘルプライン」等の設置（内部窓口・外部窓口とも）
 - コンプライアンス（倫理・法令遵守）監査の実施のための体制の整備（外部第三者機関の活用による入札監視委員会の設置等を含む）、など
- 立川市という組織において、長期的な観点からコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制を確立し、継続的に維持していくためには、人事制度に関する様々な改善も必要となってくるので、今後、十分な検討と改善策の実行を行うべきである。

イ 「最適調達基準」の必要性……入札・契約制度の趣旨・目的の明確化

- 立川市の入札・契約制度は、「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（いわゆる「適正化指針」）」に準拠した様々な制度が既に取り入れられ、規則・要綱も多岐に渡り、類似団体（都内

近隣 26 市) と比較しても厳格な制度と考えられる。ただし、本来の制度趣旨を踏まえた運用ができていない点が検出された。

- 「適正化指針」に準拠した制度の整備は進めてきていると考えられるが、立川市として「一定のコストに対して最も価値の高いものをいかに調達するかという基準（最適調達基準）(*1)」が明確に定められていない。つまり、「最適調達基準」という基本方針を十分に明確にしないままに、制度の整備を進めてきたことが懸念される。実際の業務において、本来の入札・契約制度の趣旨・目的を踏まえた運用ができていない点がみられたのは、このことも原因の一つではないかと考えられる。
 - 例えば、立川市には過去の工事成績を業者指名基準に反映させる制度があるが、実際には全く運用されていない。当該制度が機能しなくなってしまった理由の一つとして、「工事品質を重視した業者選定」という制度趣旨が、職員に十分に浸透していなかったのではないかと考えられる。つまり、「品質重視」という調達の基本方針を十分に明示しないままに制度を導入した結果、意図した制度運用が徹底できなかったのではないかと考えられる。

(*1)

最適調達とは、価格のみならず、品質・安全・納期・供給の安定性・環境適合性等の観点から総合的に「最適」となる調達方法のことである。各組織体の状況や案件の性質により、優先すべき事項が違う（価格優先か、品質優先か、等）ため、組織体ごとに「最適調達基準」の項目を定め、発注案件ごとに重視すべき項目を決定することが求められる。

「公共調達における競争性の徹底を目指して－公共調達と競争政策に関する研究会報告－（平成 15 年 11 月 公正取引委員会）」においても、「公共調達において、いかにして『（一定のコストに対して）最も価値の高いものを調達するか』という基本理念」の重要性を強調しているし、国の発注する一部の公共工事においては、価格以外の要素も含めて「最適な提案」を行った事業者が落札する方式（総合評価落札方式）がとられている。

なお類似団体（都内近隣 26 市）では、このような基準を設けている例はみられなかった。

- 立川市が明確に目指す姿としては、調達全体において「価格・品質・納期等の様々な条件の中で、何を最優先とするのか」「どのような調達を行うべきなのか」といったこと、すなわち主な案件ごとに「最適調達基準」を明確にし、それに基づいた「業者選定」「品質確保」等のための基準・ルール・組織等を確立することである。これにより、「最適調達基準」という土台に合った制度体系が構築でき、常に「最適調達基準」

に立ち返ることによって、本来の趣旨に沿った入札・契約制度の運用が行われることが期待される。

- なお、このことは「公共工事」だけでなく、今後、自治体における業務の合理化の推進とともに増加が見込まれる「委託」についても同様のことが言えることを強調しておきたい。

ウ 改善進め方……抜本的改革の検討とともに現行制度の運用改善から着手

- 「最適調達基準に基づく業者選定・品質確保」を目指すとしても、最適調達基準の明定までには様々な検討を要し、一朝一夕に達成することはできない。そのため、まずは現行の制度を前提に、具体的なガイドライン等による運用の厳格化を行うとともに、並行して「最適調達基準に基づく業者選定・品質確保」を目指した抜本的な改革の検討に着手し、順次実行していくことによって、効果的・効率的な改革を実行することが重要である。
 - 会計法および地方自治法によると、公共工事等では一般競争入札が原則とされているが、不適格業者の排除（品質確保）や事務量の軽減等の観点から、例外的に指名競争入札や随意契約等による調達を認めていると考えられている。この原則に従い、かつ品質確保等の趣旨を踏まえれば、立川市でも最適調達基準に基づき適切な品質基準等を整備した上で、一般競争入札を原則として競争性を確保し、指名競争入札等を縮小することが考えられる。
 - しかし、一般競争入札には品質面・事務面でデメリットもあるほか、性急な導入は赤字受注の増加や地元中小企業の経営環境に重大な影響を招くことにより、地域振興や官公需法の趣旨の観点から問題も懸念される（詳しくは、各論 1－4（2）「調達先（業者等）の審査・最適調達基準に基づく発注先の選定」を参照されたい）。したがって、抜本的な改革案としての一般競争入札の全面導入については、平成 16 年度に実施が検討されている「郵便入札による一般競争入札の試行」の結果検証や業者評価の結果（特に市内業者）等を踏まえ、十分な検討と検証を行い、慎重に進めることが必要と思われる。
 - ただし、今回の調査で明らかになった多くの問題点等については、現状の制度を前提とした具体的なガイドライン等による運用の厳格化を行うことで、一定の改善効果が得られることが期待される。

- なお、健全な市内業者の育成という論点について、「最適調達基準」の項目の中において、健全な市内業者の選定を十分に斟酌するという点についても、十分な議論と検討が必要と思われる。
- また、「最適調達基準に基づく業者選定・品質確保」を目指すためには、入札契約制度に関する内部統制の改善だけでは不十分である。特に談合や高値発注等のリスクに対処するためには、立川市全体のコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制という岩盤を確立させる必要がある。
 - コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の確立のためには、まず「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」の策定とその周知徹底を行うことが必要であり、その後、その他のコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の構成要素を整備していくべきである。
- なお、入札・契約制度の改革やコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の確立のための様々な施策は、誠実かつ適正に実践する必要があるため、例えば、第三者機関によって当該施策の進捗・実践状況を監視・評価することも有効である。

エ 当面取り組むべき課題①……入札契約制度に関する内部統制システムの改善

- 入札契約制度に関する内部統制システムの改善については、当面、取り組むべき課題は以下のとおりである。「当面」とは今後1年程度を想定しており、その間に並行して「最適調達基準に基づく調達」を達成するための具体的な検討を行い、順次試行していく必要がある。

(ア) 実務的なガイドラインの策定を中心とした、現状の入札・契約制度の厳格運用を行うためのルール整備・見直しの実施

- a. 以下のような実務的な各種ガイドラインの見直し・整備を行う。
 - 特命随意契約ガイドラインの具体化
 - 単価契約のガイドライン策定
 - 委託契約に関する見積り付けにおけるガイドライン策定
 - より客観的な指名基準とするための見直し
 - 地域要件の廃止を前提としたメリット・デメリットの検討（競争性の確保と官公需法の趣旨にかなった地域活性化等の観点の検討を含む）

- 制限付き一般競争入札において、運用上の地域要件として市内業者を参加させた特定建設工事共同企業体（JV）の組成を条件とすることは、原則不可とすること
 - 競争入札業者選定委員会の運用ルールの見直し
 - 談合情報対応マニュアルの「調査に値する情報」の判断基準の具体化
- b. 設計・積算に関する情報セキュリティの強化のためのルールを明定・周知する。
- c. 現在の「工事内訳書」の内容の見直しを行うとともに、「工事内訳書」のチェックのためのチェックリストやチェックフローを明定する。
- (イ) 整備・見直しした各種のガイドラインやルールの運用の実施
- a. 以下のような入札・契約制度における新ガイドラインに基づく厳格運用を行う。
- 特命随意契約締結の際の運用厳格化
 - 不落随意契約締結の際の運用厳格化・縮小策
 - 委託契約における業者選定方法の厳格化
 - 競争入札業者選定委員会の運用改善
- b. 工事内訳書のチェックを行い、不適切な記載を行う業者に対しては、必要に応じて主管部署からの指導を行う。
- c. 入札・契約事務において、同一案件に、複数の担当者を置くことで内部牽制を確保する。
- d. 実質支配力基準に基づく「連結ベース」での審査・格付けを行う。
- (ウ) 上記の施策の実行状況のモニタリングと施策の継続の判断
- a. 入札結果等のモニタリング（外部機関の活用は有効である）を行い、その評価結果を公表する。
- b. 上記モニタリング結果により施策の有効性を評価し、抜本改革の検討状況も考慮しながら施策の継続を判断する。

オ 当面の改善と並行して検討、試行……入札契約制度の抜本改革

- 当面の改善取組みに並行して、「最適調達基準に基づく調達」を達成するための抜本改革について具体的な検討を行い、順次試行していく必要がある。

- (ア) 主な案件ごとに具体的な「最適調達基準」の明定・周知と、それに基づく「業者審査・格付け基準」・「品質検査基準」等の検討と策定・周知

- a. 価格のみならず、品質・納期・安全性・環境配慮・遵法性等を考慮した「最適調達基準」を主な案件ごとに検討・明定し周知する。
 - b. 最適調達基準と整合した「業者審査・格付け基準」「品質検査基準」を検討し、基準案を策定し周知する（他自治体の事例研究等も行う）。
 - c. 「最適調達基準」に整合した指名基準等の検討を行う中で、官公需法の趣旨にかなった地域振興策も勘案しつつ、地域要件の取扱いと健全な市内業者の育成の実現方策を行う。
 - d. 「品質検査基準」を有効に機能させるためのチェックリスト案を作成する（他自治体の事例研究等も行う）。
 - e. 「最適調達基準」に基づく業者選定方法・入札参加資格の設定方法を検討し、案を策定し周知する。その際、郵便入札による一般競争入札の試行結果を評価し、電子入札の導入を検討する（他自治体の事例研究等も行う）。これに加え「総合評価落札方式」等の検討・他自治体の事例研究等も行う。
- (イ) 「業者審査・格付け基準案」「品質検査基準案」等の試行実施によるデータの蓄積と、基準等の見直し
- a. 「業者審査・格付け基準案」に基づく業者評価・格付けを試行実施し、評価データを蓄積する（特に市内業者の競争力の把握に努め、順次、当該基準案の修正作業に、試行結果を反映させる）。
 - b. 「品質検査基準案」「品質検査チェックリスト案」等に基づく検査を試行実施し、検査データを蓄積する（順次、当該基準案等の修正作業に、試行結果を反映させる）。
 - c. 最適調達基準に基づく業者選定方法について試行実施し、結果データを蓄積する（順次、当該基準案等の修正作業に、試行結果を反映させる）。
- (ウ) 改革の有効性を高めるための諸施策と、最適調達、特に適正コストによる調達を図るための諸施策の実施
- a. 談合情報や下請業者・下請労働者からの苦情等の受付窓口を明確に設置するとともに、談合情報等への調査対応体制の見直しを図る。（他自治体の事例研究等も行う）。
 - b. 集中購買等の設計価格におけるコスト削減策を検討する。
 - c. 立川市独自の積算単価の長所・短所（限界）を検討し、その検討結果を公表する。
 - d. 工事契約の設計積算における業務品質の向上のために、専門的な教育を実施するとともに、人事ローテーションで職員の専門性を考慮する。
 - e. 委託契約に関する見積業務を適正化するための諸施策（標準単価の設定、標準積算方法の検討、担当者への教育等）を実施する。

カ 当面取組むべき課題②……「コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制」の確立

- 立川市におけるコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の確立のために、当面、取組むべき課題は以下のとおりである。

(ア) 具体的な行動指針を中心とした「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」の策定

- 立川市におけるコンプライアンス（倫理・法令遵守）基本方針や倫理規範を「倫理規程」として明定する。
- 主要なリスク項目（職員が業務を行う上で判断に迷う等の余地が大きい論点）に関して、具体的な行動指針等（コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する様々なガイドラインを含む）を作成する。
- 具体的な行動指針等には「接待贈答ガイドライン」も入れる。
- 必要ある場合、具体的な行動指針の作成のためのリスクの洗い出しや評価を行う。
- その他、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する制度や取扱の解説を作成する。

(イ) 「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」を活用したコンプライアンス（倫理・法令遵守）研修の開始や周知徹底策などの実施

- a. コンプライアンス（倫理・法令遵守）責任者・コンプライアンス（倫理・法令遵守）担当者を配置する。
- b. 全ての職員（管理職からスタート）を対象としたコンプライアンス（倫理・法令遵守）研修（協議方式も含む）を実施する。
- c. コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する様々な周知徹底策を実施する。
- d. 「ヘルプライン」等を設置する（内部窓口・外部窓口とも）。
- e. コンプライアンス（倫理・法令遵守）監査の実施のための体制の整備を行う（外部第三者機関の活用による入札監視委員会の設置等を含む）。
- f. 管理職等から「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」を遵守する旨の誓約書を取り付ける。
- g. 議員も、「議員倫理条例」やその具体的なガイドライン等（議員として通常行ってよい議員活動と「働きかけ・口利き」等とを区別するための具体的な基準等）を策定し、それらを遵守する旨を市に文書で誓約する。

- h. 業者団体等も、「倫理綱領」等を策定し、それらを遵守する旨を市に文書で誓約する。
 - i. 議員・業者等から職員に不正な依頼等（上述の議員倫理条例等や業者の倫理綱領への違反行為等）があった場合には、市側が公表する。
- (ウ) コンプライアンス（倫理・法令遵守）研修等の施策の継続的な実施とコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制のさらなる高度化
- a. コンプライアンス（倫理・法令遵守）責任者・コンプライアンス（倫理・法令遵守）担当者の円滑な引継ぎを行う。
 - b. コンプライアンス（倫理・法令遵守）研修（協議方式も含む）を継続的に実施する。
 - c. コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する様々な周知徹底策を継続的に実施する。
 - d. 各部署におけるコンプライアンス（倫理・法令遵守）上の問題点等の改善計画である「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・プログラム（実践計画）」を策定し、実行する。
 - e. 「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・プログラム（実践計画）」の実践状況の確認と評価を継続的に実施する。
 - f. その他、必要な施策を実行する（例：人事制度に関する改善、緊急時における体制の改善など）。

(3) 当監査法人が実施した本件調査・分析業務の概要

当監査法人が実施した本件調査・分析業務の概要は以下の通りである。

- ① 立川市における入札・契約制度の現状調査と問題点の解明
 - a. 基本手続
 - 入札・契約制度及び全般的な内部統制に関連する文書（規則等）のレビュー
 - 入札・契約制度に関連する部署の責任者及び実務担当者に対するヒアリング
 - b. 入札・契約制度に関するあるべき内部統制システムと立川市の現状との対比分析
 - 入札方法の妥当性の分析
 - 業者指名及び選考基準の妥当性の分析（特に、指名競争入札における業者選定ルールの適切性の確認）
 - 契約事務担当責任者等のローテーションの状況（固定化の有

無等)の確認

- 「契約事務規則」等の周知徹底の状況の確認
- 契約単価の適切性確保のための体制の確認、など

② 立川市における全般的なコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制に関する現状調査

- コンプライアンス（倫理・法令遵守）を達成するために必要な方針や規則等の有無や有効性等の分析
- コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する教育研修や規則等の周知徹底策の有無の確認
- コンプライアンス（倫理・法令遵守）を達成するために必要な方針や規則等の実行状況の確認や有効性を評価するモニタリング制度の状況の分析
- 規則等の違反行為への対処プロセスの適切性の分析
- コンプライアンス（倫理・法令遵守）と人事評価等との関係の分析
- 業務等における報告・連絡・相談等の状況の分析

③ 立川市における過去5ヵ年の入札結果等の分析

- 談合等の行為を予防・発見できる体制が説明可能な状態にあったか否かについての評価を行うことを分析の着眼点として、下記の手続を行った。
 - 立川市の入札・契約制度では、競争性が確保されているか
 - 立川市の予定価格の積算で用いている価格の妥当性の調査
 - 業者からの見積書（工事内訳書）の中に明らかに異常なものはないかという分析

本件調査・分析の業務期間は、平成15年12月2日～平成16年5月26日までの期間である。なお、平成15年12月2日は第7回立川市入札事件再発防止調査委員会が開催された日であり、平成16年5月26日は第17回立川市入札事件再発防止調査委員会が開催された日である。

本件調査・分析の業務の具体的な作業スケジュールは、次の通りである。

- ・ 平成15年12月・・・立川市から提供された資料の分析等
- ・ 平成16年1月・・・立川市の管理職・職員に対する聞き取り調査等
- ・ 平成16年2～4月・・・「実態等調査プロジェクトチーム（弁護士）」による「立川市入札事件実態調査結果及び提言等報告書（以下、『弁護士チームによる報告書』

とする)」の検討、他の地方自治体における事例研究、報告書の作成など

- ・平成16年4～5月・・・追加手続（議員アンケート）の実施
本報告書への反映、アンケート分析結果の作成等

（４）当監査法人の本件調査・分析に関する基本的な考え方等

ア 当監査法人の本件調査・分析の主な考え方

立川市の入札・契約制度における「契約事務規則」等のルールについては、ここ数年で様々な改善が図られ、他の地方自治体と比べても充実した内容であると考えられる。したがって、立川市の入札・契約制度における「契約事務規則」等、ルール自体の問題点等の有無に関する調査も必要であるが、より重要なことは、当該事務規則等が周知徹底され、誠実に実行されるような「仕組み」があったかどうか、すなわち、入札・契約制度における事務規則等を誠実に遵守させる「コンプライアンス（倫理・法令遵守）」の仕組みがあったかどうかの調査が非常に重要であると考えている。

また、どんなに緻密なルールがあったとしても、それが実際に有効に機能しているかどうかを確認・評価する「モニタリング」の仕組みの有無の調査も重要であると考えている。

さらに、たんに入札・契約制度において、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）(*2)」の仕組みがあるか否かだけでなく、立川市という組織全体の統制環境等の有無、すなわち、組織全体の「コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制(*2)」の構成要素の有無について、調査することも非常に重要であると考えている。

なお、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の構成要素」の有無の調査の着眼点については、いわゆるCOSOレポート（次頁【補足解説1】参照）における内部統制の考え方と、米国の量刑ガイドライン（次頁【補足解説2】参照）における「有効なコンプライアンス・プログラム」の7つの基準等を勘案して、設定した。

(*2) コンプライアンス（倫理・法令遵守）・コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制
「コンプライアンス（倫理・法令遵守）」といった場合、まず「法令・規則を遵守すること」と解されることが多いが、法令等を遵守することは当然であり、重点はむしろ業務上の様々なリスクを回避するために規程・ルール等を遵守し、さらには、誠実な行動を

行うために、社会規範・倫理規範などを広く遵守するというのが「コンプライアンス（倫理・法令遵守）」の意味と考えるべきである。

この「コンプライアンス（倫理・法令遵守）」を達成するために必要な体制（組織、ルール、教育、人事評価、モニタリング等）が「コンプライアンス体制（倫理・法令遵守）」である。

【補足説明1】

COSOレポートにおける内部統制の考え方

トレッドウェイ委員会組織委員会（COSO = Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）が公表した「内部統制の統合的枠組み（Internal Control - Integrated Framework）」という報告書の中で、内部統制に関する国際標準となっている。なお。我が国の監査制度等における様々な基準・報告書等においても COSO レポートにおける内部統制の考え方に準拠したものも多い。

COSO レポートでは、3つの統制目的（財務報告の信頼性、業務の効率性と有効性、コンプライアンス）を達成するために必要となる内部統制の構成要素を下記の5つからなるとしている。

- ① 統制環境＝管理職等や職員等の誠実性、倫理的価値観、能力等といった個々人の属性と、業務を遂行する環境（組織風土、職場環境等）
- ② リスク評価等＝組織の活動に関連するリスクを識別・分析・管理する仕組み
- ③ 統制活動＝職務分離、チェック手続といった統制手続や方針等
- ④ 情報と伝達＝業務の実施・管理・統制に必要な情報の報告・連絡・相談等の仕組み
- ⑤ モニタリング＝上記のような内部統制の構成要素の全てのプロセスの実行状況の確認や有効性の評価などを行い、継続的に改善する仕組み

【補足説明2】

米国の量刑ガイドラインの「有効なコンプライアンス・プログラム」

米国の企業等の組織体に関する「連邦量刑ガイドライン」（Federal Sentencing Guidelines for Organizations）は1991年に発効しているが、この基準のもとでは、違法行為を発見し、防止する「有効なコンプライアンス・プログラム」を持っている企業は、犯罪行為を犯した場合でも、企業等に対する罰金が大幅に軽減される。

特に、次の7つの要件が備われば「有効なコンプライアンス・プログラム」であるとされている。

- ① 犯罪行為を合理的に予防することが可能なコンプライアンスの基準等を設定すること。
- ② 上記の基準を監督するために、高い地位の管理者等を任命すること。
- ③ 不法行為をするおそれのある人物に、裁量範囲の広い権限を与えないこと。
- ④ 全ての職員等に、コンプライアンスの基準や手続を伝達するために必要な措置（マニュアルの普及や研修等）をとること。
- ⑤ 適切な懲戒制度を通じてコンプライアンスの基準や手続を徹底して実施すること。
- ⑥ 犯罪行為を監視し、監査し、報告するシステム（モニタリング制度）を採用すること。
- ⑦ 発見された違法行為に対し、必要な再発防止策を講じる仕組みがあること。

イ 当監査法人の本件調査・分析の主な手法

本件の調査・分析において当監査法人は、他の地方自治体の取組みのみを勘案するのではなく、民間企業における取組みをも十分に勘案し、「あるべき内部統制」と立川市の現状との対比分析を中心とした手法を用いている。

また、本件業務における当監査法人の判断材料となる情報は、主として、立川市から提供された資料または聞き取り調査による情報に基づくものとし、当監査法人は、それら立川市から提供された資料等の正確性についての調査・判断は、原則として、実施していない。

なお、本件業務では「サンプル抽出」による取引記録等の調査を行っているが、これは当監査法人が立川市における事務規則等の実務上の扱いを具体的に理解し、これを確認するために、比較的少数のデータに対して行う調査であり、立川市における契約制度等における内部統制そのものの有効性を測るものではない。

ウ 当監査法人の本件調査・分析における注意事項

当監査法人の本件調査・分析においては、「過去にも談合実態があったかどうかを明らかにする」といった犯罪調査を直接の目的とはしていない。あくまでも、立川市の入札・契約制度の現状（実態）が法令等の制度趣旨にのっとり適切な運営がなされているか、という観点からその問題点を明らかにし、改善すべき事項を提言することが主要な目的である。したがって、過去

5年の入札結果の分析等は、その重要な手段に過ぎない。

各論

(1) 立川市における入札・契約制度の内部統制に関する現状調査・問題点の解明と提言

ア 入札・契約制度に関する内部統制のあるべき姿と調査の着眼点

立川市などの地方自治体の入札・契約とは、公共財の調達行為にほかならない。物品等の購買を含む調達活動に関するあるべき内部統制システムを、各々の調達プロセスごとに示すと、次のようになる。

- ① 最適調達(*1)に関する方針等を規程・規則等に明定し、実践する
- ② 調達先(業者等)の審査を行い、最適調達基準に基づき発注先を選定する
- ③ 調達要求部署(*2)の承認された発注要求に基づき調達先(業者等)に発注する
- ④ 調達先(業者等)への発注金額を審査する
- ⑤ 調達先(業者等)からの物品等の検収・品質検査を行い、対価を支払う

(*1)

最適調達とは、価格のみならず、品質・安全・納期・供給の安定性・環境適合性等の観点から総合的に「最適」となる調達方法のことである。各組織体の状況や案件の性質により、優先すべき事項が違う(価格優先か、品質優先か、等)ため、組織体ごとに「最適調達基準」の項目を定め、発注案件ごとに重視すべき項目を決定することが求められる。

「公共調達における競争性の徹底を目指してー公共調達と競争政策に関する研究会報告ー(平成15年11月 公正取引委員会)」においても、「公共調達において、いかにして『(一定のコストに対して)最も価値の高いものを調達するか』という基本理念」の重要性を強調しているし、国の発注する一部の公共工事においては、価格以外の要素も含めて「最適な提案」を行った事業者が落札する方式(総合評価落札方式)がとられている。なお類似団体(都内近隣26市)では、このような基準を設けている例はみられなかった。

(*2)

調達要求部署とは、物品・サービスの調達を、実際に発注手続を行う部署(購買担当部署)に対して要求(依頼)する部署であり、購買担当部署とは別組織であることが求められる。例えば、立川市においては、調達要求部署は各主管部署であり、購買担当部署は財務部契約課(平成16年3月までは総務部契約課)である。

そこで、上記の 5 つのプロセスごとに、入札・契約制度に関する内部統制、すなわち物品等の購買を含む「調達活動に関するあるべき内部統制システム」と、立川市の現状とを比較分析し、立川市における入札・契約制度に関する内部統制について、調査を実施した。

なお、本頁以降においては、「3. 立川市における過去 5 ヶ年の入札結果等の分析結果について」における調査対象期間（平成 10 年度～平成 14 年度の 5 ヶ年）との関係から、特に断らない限り、平成 15 年 3 月現在の制度を前提として記載している。

イ 立川市における入札・契約制度の概要について

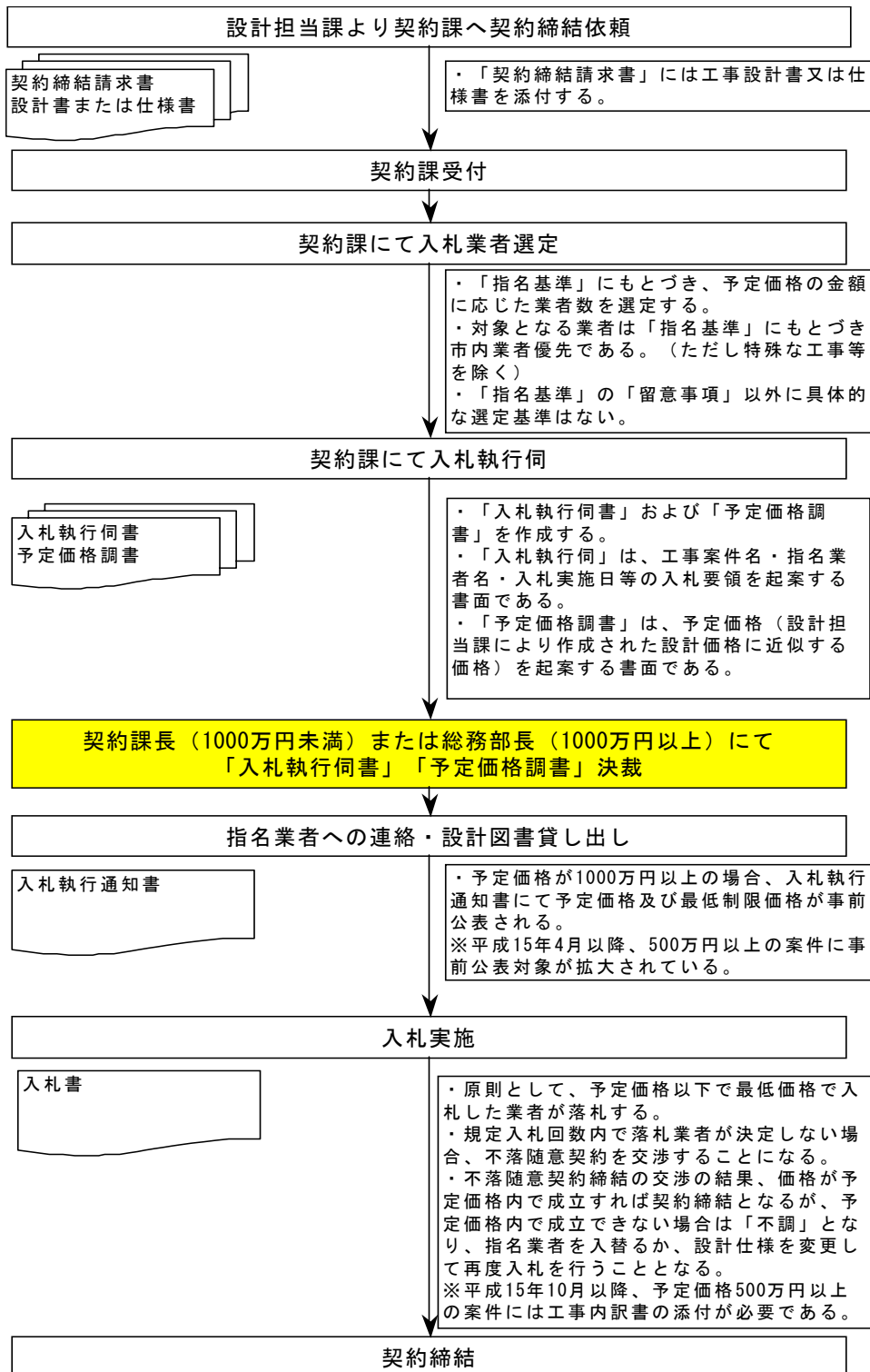
今回の調査の対象である立川市の入札・契約制度の概要をまとめると、下記の通りである。（平成 15 年 3 月現在の制度に基づく）

- ・ 契約方法には、大きく「競争入札」と「随意契約」の 2 種類がある。
- ・ 競争入札は、さらに次の 3 つに分類される。
 - 指名競争入札（入札参加業者は市側が指名するもの）
 - 希望型指名競争入札（市内に本店がある業者で、競争入札参加資格をもつ業者であれば、希望すれば入札が可能というもの）
 - 制限付き一般競争入札（東京都内に本店又は営業所等がある業者で、競争入札参加資格をもつ業者であれば、希望すれば入札が可能というもの）
- ・ 随意契約は、さらに次の 3 つに分類される。
 - 見積合せ随意契約（見積書提出業者は市側が指名するもの）
 - 特命随意契約（特定の 1 社と契約することが合理的である等、「特命随意契約のガイドライン」に合致する場合、1 社のみを指名し随意契約を締結するもの）
 - 不落随意契約（競争入札を行ったが、予定価格以下で入札する業者がない等の理由で落札業者が決定しない場合に、最低価格で入札した業者と価格交渉の上、随意契約を締結するもの）
- ・ いずれの契約方法を適用するかは、原則として、下記のように当該案件の「予定価格」の金額によって決定される。予定価格が高額になるほど、競争性の制限の少ない制度が適用される仕組みとなっている。ただし、特殊な技術を要する工事や、他の自治体（東京都等）と競合する工事、「特命随意契約のガイドライン」に合致する場合等には、予定価格の金

額に関わらず、指名競争入札や特命随意契約といった競争性を制限した契約方法によることもある。これらの運用については次の通りである。

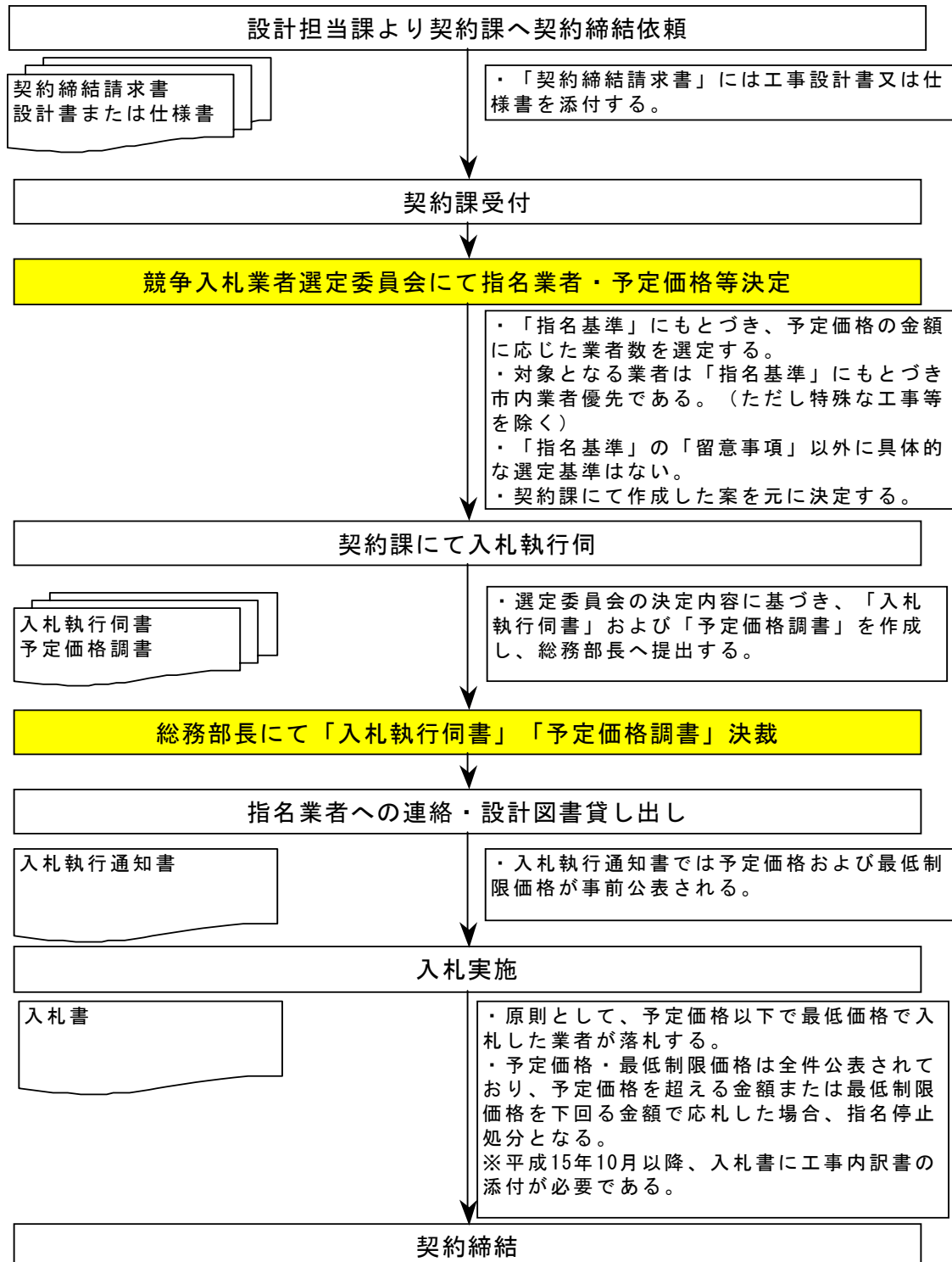
- 130 万円以下の工事契約は、見積合せの上、原則として最低見積価格を提示した業者と随意契約を締結する。
 - 130 万円超 3000 万円未満の工事契約及び全ての単価契約による工事契約は、指名競争入札を行い、原則として最低価格で入札した業者と契約を締結する（指名業者の選定は、金額により総務部契約課長、総務部長のいずれかにて決裁する）。
 - 3000 万円以上 6000 万円未満の建築一式工事、および 3000 万円以上 4000 万円未満の土木一式工事・その他の工事契約は、指名競争入札を行い、原則として最低価格で入札した業者と契約を締結する（指名業者は競争入札業者選定委員会にて決定する）。
 - 6000 万円以上 3 億円未満の建設工事、4000 万円以上 2 億円未満の土木工事、及び 4000 万円以上 1 億円未満のその他の工事契約は、参加希望型指名競争入札を行い、原則として、最低価格で入札した業者と契約を締結する。また、参加希望型指名競争入札に参加できる業者は、「立川市内に本店を有する業者」に限られており、事前に競争入札業者選定委員会にて資格審査を受けている。なお、平成 15 年 10 月以降は、参加希望型指名競争入札の適用基準を、予定価格金額が 1000 万円以上の案件に拡大している。
 - 3 億円以上の建設工事、2 億円以上の土木工事、および 1 億円以上のその他の工事契約は、制限付き一般競争入札を行い、原則として、最低価格で入札した業者と契約を締結する。なお、制限付き一般競争入札の地域要件は、要綱上は「東京都内に本店、支店又は営業所を有する業者」となっている。ただし、実際の運用では、市内業者を参加させた特定建設工事共同企業体（JV）を組成することを条件とする案件が非常に多い。なお、制限付き一般競争入札に参加する業者は、事前に競争入札業者選定委員会にて資格審査を受けている。
- ・ 「予定価格」とは、設計担当部署が設計書に基づいて積算した設計価格に近似する金額である。その承認については、契約担当部署の担当者により起案され、決裁書である「予定価格調書」において、金額基準により契約課長、総務部長、助役、市長のいずれかによって決裁される。
 - ・ 競争入札を実施する場合の契約事務の流れを、それぞれの入札方法別に図示すると次頁以降の通りである。

【予定価格 3000 万円未満の工事及び単価契約による全ての工事<見積合せ随意契約・指名競争入札（競争入札業者選定委員会による指名業者選定なし）>】



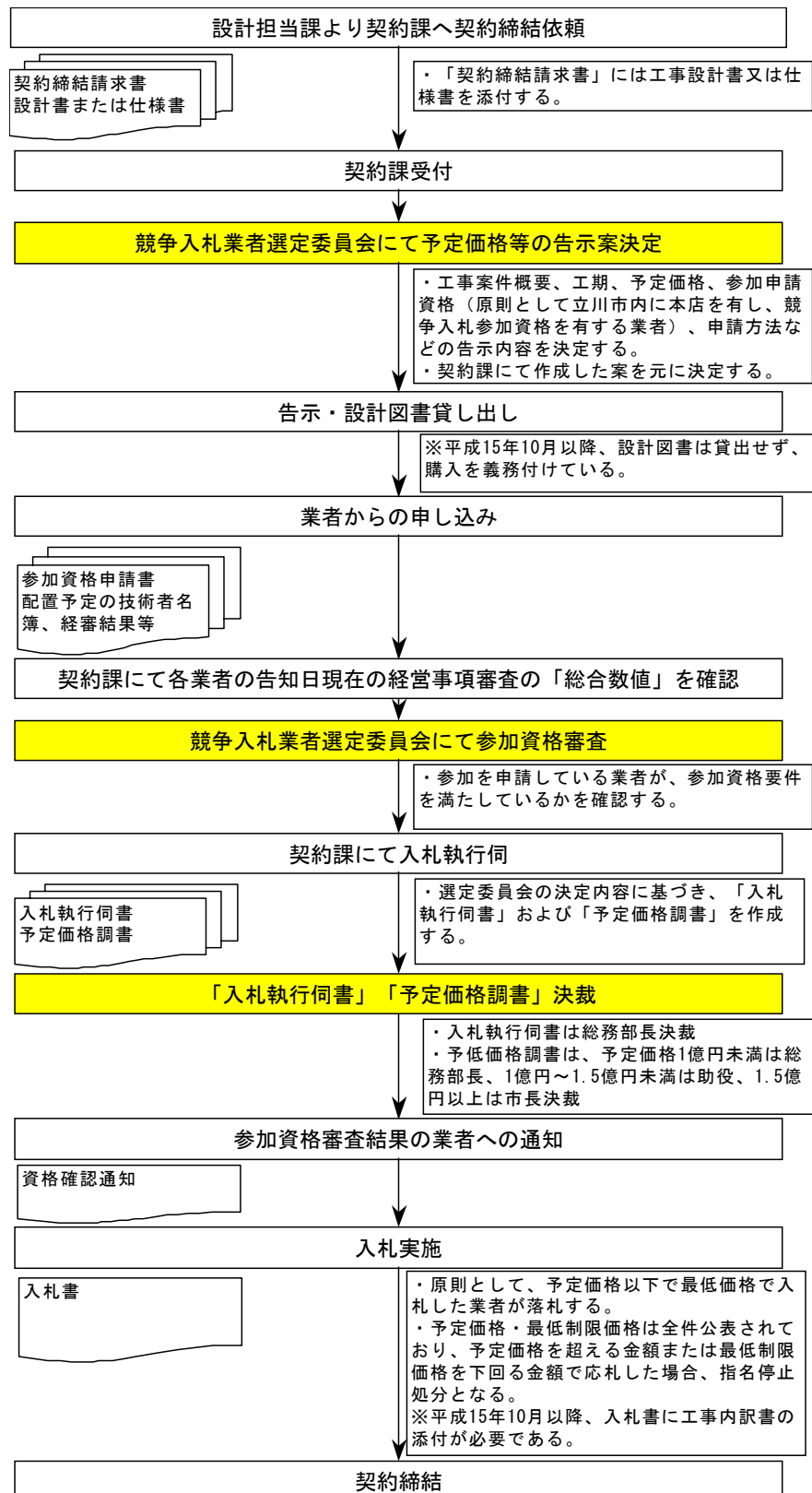
※平成 15 年 10 月より、上記流れの対象契約は「予定価格1000 万円未満の工事および単価契約による全ての工事」に縮小された。また平成 16 年 4 月より、単価契約も発注制限金額を基準に競争入札業者選定委員会にて審査される予定となっている。

【予定価格 3000 万円以上 6000 万円未満の建設一式工事、及び 3000 万円以上 4000 万円未満の土木一式工事・その他工事<指名競争入札（競争入札業者選定委員会による指名業者選定）>】



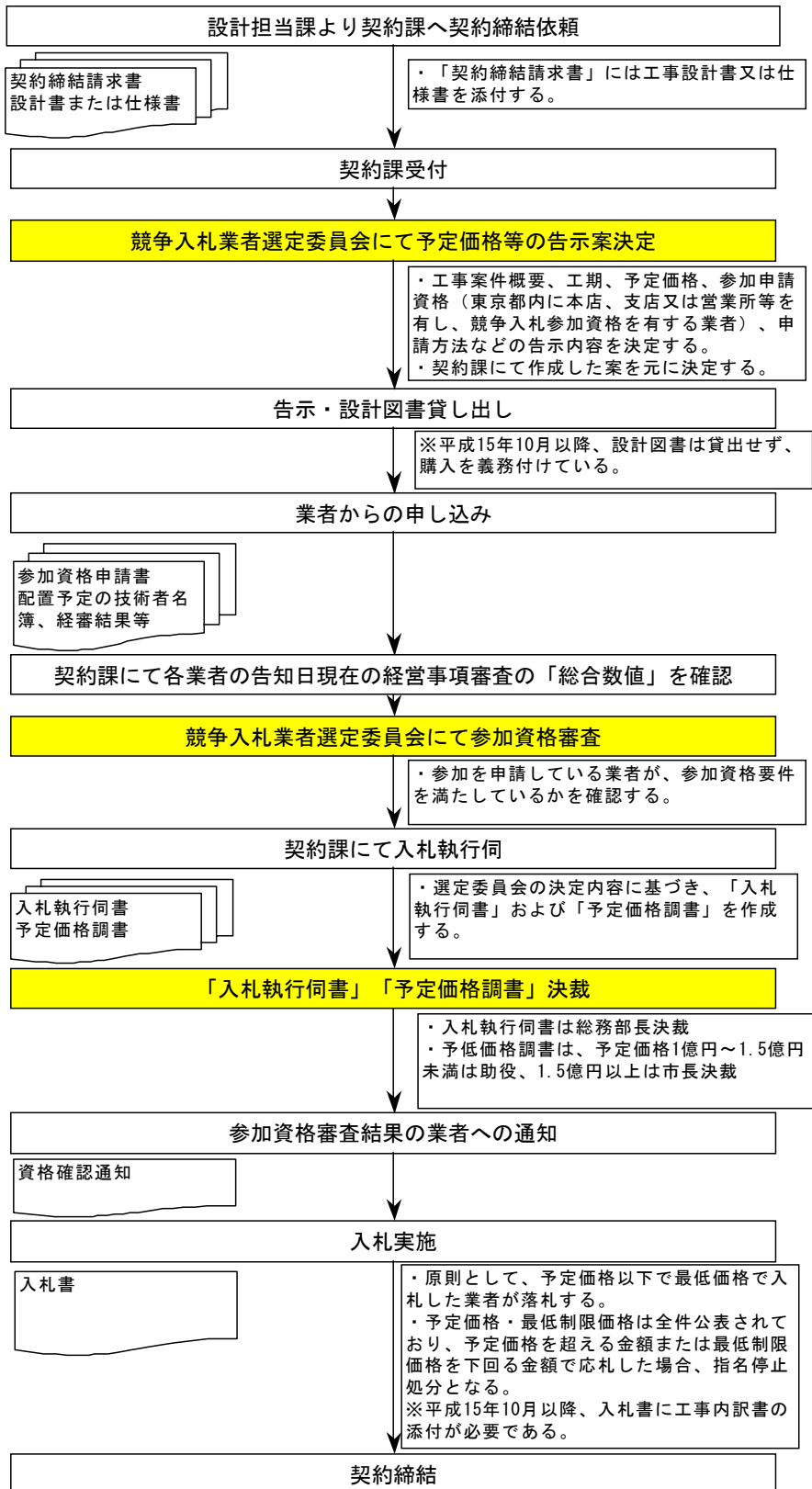
※平成15年10月より、参加希望型指名競争入札の適用下限が「予定価格1000万円以上の全ての工事」に拡大されたため、この形式の指名競争入札はなくなっている。ただし平成16年4月より、単価契約が発注制限金額を基準に競争入札業者選定委員会にて審査される予定となっているため、発注制限金額が3000万円以上の単価契約はこの形式となる。

【予定価格 6000 万円以上 3 億円未満の建築一式工事、4000 万円以上 2 億円未満の土木一式工事、及び 4000 万円以上 1 億円未満のその他工事<参加希望型指名競争入札>】



※平成 15 年 10 月より、参加希望型指名競争入札の適用下限が「予定価格1000 万円以上の全ての工事」に拡大された。

【予定価格 3 億円以上の建築一式工事、2 億円以上の土木一式工事、及び 1 億円以上のその他工事<制限付き一般競争入札>】



(立川市における入札・契約制度の改善の経過)

前頁までに説明した入札・契約制度を確立するまでに、立川市では、多くの制度改善策が講じられてきたところである。立川市における入札・契約制度の改善の経過は、次の通りである。

(平成 8 年 7 月)

- ・ 期限付き一般競争入札、参加希望型指名競争入札を導入した。
- ・ 談合情報対応マニュアルを策定した。
- ・ 工事完成保証人制度を廃止した。
- ・ 最低制限価格を「80/100～100/100」から「2/3～80/100」に改正した。
- ・ 設計説明会（現場説明会）を 3000 万円以上の工事について廃止した。
- ・ 指名基準の指名業者数を改正した。

(平成 10 年 11 月)

- ・ 競争入札等予定価格の事後公表を試行実施した。

(平成 11 年 4 月)

- ・ 競争入札等予定価格の事後公表を本格実施した。

(平成 11 年 11 月)

- ・ 役務提供に係る業務委託契約等に複数年契約を適用した。

(平成 13 年 4 月)

- ・ 「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」「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」の施行に伴い、発注予定の公表（発注工事名・時期等）を実施し、入札及び契約過程や内容（参加者資格、入札者名、入札金額、落札者名、落札金額等）・指名基準等入札及び契約の要綱や基準を公表した。
- ・ 6000 万円以上の建築一式工事、4000 万円以上の土木一式工事・その他工事の予定価格及び最低制限価格の事前公表を試行実施した。

(平成 14 年 4 月)

- ・ 予定価格及び最低制限価格の事前公表を 1000 万円以上の工事を対象に拡大し試行実施した。
- ・ 現場説明会の原則廃止を試行実施した。
- ・ 指名停止基準別表 22 及び 23 を改正した。

(平成 14 年 8 月)

- ・ ホームページに入札・契約などの情報を掲載した（入札結果も一部掲載した）。

(平成 14 年 11 月)

- ・ 指名停止基準別表の違法行為に係る箇所について、東京都の 26 市を調査

し、見直しを行った（この結果、東京都の 26 市の中で最も厳しい基準となった）。

（平成 14 年 12 月）

- ・ 工事請負単価契約（1 年間を通して緊急対応する必要性のある工事の単価契約）の入札を、予算が確定していない時期に行う準備行為として見積り合わせの方法に変更した。

（平成 15 年 1 月）

- ・ 談合等の不正行為が明らかとなった場合の対応として契約約款に契約解除及び損害賠償予定条項を新設した。

（平成 15 年 2 月）

- ・ 予定価格及び最低制限価格の事前公表を 1000 万円以上の工事を対象に拡大したこと及び現場説明会の原則廃止を試行実施した件について、入札制度等検討委員会で検証した。

（平成 15 年 4 月）

- ・ 予定価格及び最低制限価格の事前公表を 500 万円以上の工事を対象に拡大したこと及び現場説明会の原則廃止を継続試行実施した。
- ・ 配水管設計委託を複数者契約とし、業務量をなるべく均等に二分し事前に明確にした上で競争を行うようにした。

（平成 15 年 10 月）

- ・ 立川市内に本店を有する業者が参加対象となる参加希望型指名競争入札の対象となる案件を、競争入札による場合の工事請負契約（単価契約を除く）の予定価格が建築一式工事で 1000 万円以上 3 億円未満、土木一式工事で 1000 万円以上 2 億円未満、その他工事で 1000 万円以上 1 億円未満とするように拡大した。

予定価格及び最低制限価格を事前公表している全ての案件（500 万円以上の工事）について、入札参加の全ての業者に「工事内訳書（直接工事費・共通仮設費・現場管理費・一般管理費及びその合計額を記載）」の提出を義務付けた。

ウ 契約事務の中で使用される書類に関する説明について

- 「契約締結請求書」
 - ・ 設計担当課（課長）から契約課（課長）へ契約締結を請求する（工事設計書又は仕様書を添付して提出する）。
- 「工事設計書」
 - ・ 設計・積算内容につき、1000 万円未満は設計担当課長、1000 万円から 1 億円未満は設計担当部長（企画部合議）、1 億円から 1 億 5000 万円未満は助役、1 億 5000 万円以上は市長が決裁している。

- 「入札執行伺書」
 - ・ 入札の執行要領（競争入札業者選定委員会にて決定された告示内容、又は契約課にて起案した指名業者名・入札実施日等）につき、契約課が起案し、予定価格 1000 万円未満は契約課長、1000 万円以上は総務部長が決裁する。競争入札業者選定委員会に付議を行う案件（予定価格 3000 万円以上の案件）については、競争入札業者選定委員会の決定に基づく内容となる。
- 「予定価格調書」
 - ・ 設計担当課にて積算される「設計価格」に近似する価格を、予定価格として契約課が起案し、予定価格 1000 万円未満は契約課長、1000 万円から 1 億円未満は総務部長、1 億円から 1 億 5000 万円未満は助役、1 億 5000 万円以上は市長が決裁している。競争入札業者選定委員会に付議を行う案件（予定価格 3000 万円以上の案件）については、競争入札業者選定委員会の決定に基づく内容となる。
- 「入札結果及び契約決定伺書」
 - ・ 入札執行の結果、最低価格者と契約する旨を、契約課の担当者が起案し、予定価格 1000 万円未満は契約課長、1000 万円以上は総務部長が決裁する。
- 「工事内訳書」
 - ・ 平成 15 年 10 月より、予定価格 500 万円以上の案件について、入札書に添付を求めている。入札金額の内訳として、「直接工事費」「共通仮設費」「現場管理費」「一般管理費」に区分した金額を表示する。
- 「特命随意契約理由書」
 - ・ 特命随意契約を締結したい場合に、設計担当部長から総務部長へ提出する。特命随意契約としたい理由について記載している。
- その他の書類
 - ・ 「入札書」（入札業者の代表者名と代理人の記名・押印）
 - ・ 「委任状」（入札にあたって代理人に委任する場合、入札書に添付）
 - ・ 「入札執行通知書」（市長名で入札参加業者へ）
 - ・ 「契約締結通知書」（契約課長から予算執行課長に契約締結予定業者を通知）
 - ・ 「工事請負契約書」（契約当事者は市長名）
 - ・ 「工事着手届」（契約した業者から市長宛）
 - ・ 「現場代理人及び主任技術者等通知書」（契約した業者から市長宛）
 - ・ 「経歴書」（契約した業者の現場代理人及び主任技術者等のもの）
 - ・ 「下請負届」（契約した業者から市長宛一下請業者の有無）
 - ・ 「工事完成届書」（契約した業者から市長宛に提出される。主管課長

(契約金額 1000 万円以上は主管部長) で決裁、検査院室長が検印した後、1000 万円未満は契約課長、1000 万円から 1 億円未満は総務部長、1 億円から 1 億 5000 万円未満は助役、1 億 5000 万円以上は市長が決裁している。)

- ・ 「出来高内訳書」 (契約した業者から市長宛)
- * 「指名業者登録名簿」 = 業者格付けの等級 (後述参照) も付している。

エ 5つの調達プロセスごとの調査・分析結果について

(ア) 最適調達に関する方針等の規程・規則等の明定と実践

【あるべき内部統制手続】

- 価格・品質・供給の安定性・納期の遵守性・環境面での配慮 (グリーン調達等) 等を勘案した「購買基本方針」や具体的な「最適調達基準」を調達・購買に関する規程・規則として明定し、実践する。
- 調達・購買に関する規程・規則には、発注・検収・支払等の諸手続に関する規程・規則を含み、その内容は関連法令等を遵守したものとなっている。
- 調達・購買の権限 (業者を選定できる権限) を有する者は、調達先との情実取引等はもちろん、情実取引等と誤解されるような行為は一切行ってはならない旨の規程・規則を明定し、実践する。
- 特に調達・購買の権限 (業者を選定できる権限) を有する者は、業者からの贈り物や接待等を個人的に受けることを、一般職員よりも厳密に禁じる具体的な規程・規則を明定し、実践する (例: 調達先の選定に密接な担当者は受領等を辞退する)。
- 調達・購買に関する規程・規則では、発注権限を有する者、発注手続を行う者、検収を行う者、支払を行う者を、それぞれ別の者とする適切な職務分離 (内部牽制) を行う旨を規定し、実践する。
- 様々な仕入実績・購買実績・発注実績等 (種類別・相手先別等) のデータは、重要な会議体で査閲され、モニタリングされる。

【現状など】

- ① 立川市における調達・購買に関する規程・規則に該当するものは、次の通りである。

(ア) 「地方自治法」第 234 条以下「契約」の規定、「地方自治法施行令」、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律施行令」

「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」といった法令・諸規則

- (イ) 「立川市契約事務規則」（発注・検収・支払等の手続を規定）
- (ロ) 「立川市競争入札業者選定委員会規程」
- (ハ) 「立川市指名競争入札参加者格付け及び指名基準」「指名競争入札参加者格付け及び指名基準の運用基準」
- (ニ) 「立川市競争入札等参加有資格者指名停止基準」
- (ホ) 「立川市制限付き一般競争入札実施要綱」
- (ヘ) 「立川市参加希望型指名競争入札実施要綱」、「立川市参加希望型指名競争入札実施要綱運用試行基準」
- (ト) 「立川市特定建設工事共同企業体取扱要綱」
- (チ) 「立川市競争入札等予定価格事後公表要綱」
- (リ) 「立川市競争入札予定価格等事前公表試行要綱」
- (ヲ) 「立川市談合情報対応マニュアル」
- (ダ) 「立川市役所エコオフィスプラン 21」（公共事業（建築・土木）における環境負荷削減に関する取組）

② 上記の①に記載したように、調達・購買に関する規程・規則は多岐に渡っており、業者選定の手続に関する規則や環境負荷削減のための個別の調達基準は整備されている。ただし、他の多くの地方自治体と同様、公共財の調達の基本方針や考え方（品質重視など）を明定した「最適調達基準」といえる内容の規則等は見当たらない。

③ 上記の①に記載したように、調達・購買に関する規程・規則は多岐に渡っており、類似団体（都内近隣 26 市）との比較結果を見ても、総じて厳格な制度体系といえる。ただし、実際の業務において判断が難しい局面や業務上の様々なリスクが発生する可能性が高い局面に、有用なガイドラインが十分に整備されていない、あるいはガイドラインがあっても入札等の制度の「制度趣旨」にかなった運用がなされていない。

<例>

- (ア) 単価契約を行うことができる要件を示した具体的なガイドラインは整備されていない。
- (イ) 「指名競争入札参加者格付け及び指名基準の運用基準」には、「工事成績評点基準に定める工事成績の平均が過去 2 年連続して 60 点未満である場合は指名しない」と明定してあるが、実際には「工事成績評点基準」そのものが形骸化しており、工事成績の評価は現在行われていない。

- ④ 調達・購買の権限（業者を選定できる権限）を有する者は、調達先との情実取引等はもちろん、情実取引等と誤解されるような行為は一切行ってはならない旨の規程・規則や、業者からの贈り物や接待等を個人的に受けることを禁じる具体的な規程・規則については、平成15年9月に作成された「接遇マニュアル」以外には見当たらない。
- なお、立川市入札事件再発防止調査委員会の実態等調査プロジェクトチーム（弁護士）」による「職員提言及び実態調査（アンケート調査）」によると、有効回答数480名のうち、122名が職務関係の人から何らかの贈答を受けているとのことであり、これに対して「便宜を図った」と回答した職員も若干見られた。
- ⑤ 発注権限を有する者（主管部署）、発注手続を行う者（契約担当部署）、検収を行う者（検査部）、支払を行う者（会計課）は、それぞれ別の者とする適切な職務分離（内部牽制）はなされている。
- ⑥ 平成13年度より、様々な発注実績等（種類別・相手先別等）が「契約管理システム」でデータ管理されるようになり、契約課で様々な分析を行っているが、平成12年度以前は「紙ベース」のデータが中心であるため、十分な分析は実施できていない。なお、分析結果は「立川市入札制度等検討委員会」等で検討されてきた。

【立川市への提言】

- 一、「最適調達基準」の要件を明定し、しかる後に調達・購買に関する規程・規則の見直しを行い、周知徹底策を実施すること。
- <補足解説>
- 価格のみならず、品質・供給の安定性・納期の遵守性・環境面での配慮（グリーン調達等）等を勘案した「最適調達基準」を明定し、多岐に渡る調達・購買に関する規程・規則との整合性を図るための改訂は必要となる。
- 二、「最適調達基準」の明定やそれに適合した規程・規則の整備には時間がかかるため、当面の間（1～2年を目処）、現状の制度を前提とした具体的なガイドライン等による運用の厳格化を行い、並行して「最適調達」の達成に向けた抜本策の検討を行うこと。
- <補足解説>
- 会計法・地方自治法によると、公共工事等では、一般競争入札が

原則であり、不適格業者の排除と事務量の軽減という観点から、例外的に指名競争入札や随意契約等による調達を認めている。このことから、まずは一般競争入札を原則とすることから着手することを検討すべきではある（「弁護士チームによる報告書」（5）-エ-（オ）にも同様の趣旨のコメントがある）。

- しかし、一般競争入札は透明性、競争性が高い方法である反面、不適格業者の混入する可能性があり、またそれを防止するための業者資格審査等の事務量が增大するデメリットもある。このため、性急に一般競争入札を拡大することは、発注側・受注側双方での混乱を招くことが予想される。したがって、平成16年度からの実施が検討されている「郵便入札による一般競争入札の試行」の結果や業者評価の結果等を十分に検討し、慎重に進める必要がある。
- ただし、今回の調査で明らかになった多くの問題点については、現状の制度を前提とした具体的なガイドライン等による運用の厳格化を行うことで一定の改善効果が得られることが期待される。
- また、指名競争入札や随意契約等は、入札制度上の例外であるが、不適格業者を排除でき、発注内容に適した業者を選定することができる等のメリットがある。しかしながら、反面、発注者の恣意的要素の入り込む余地があるというデメリットがある。そのデメリットを補うためには、より透明で公正な入札等の運営を行う必要がある（より客観的な業者指名など）。
- なお、健全な市内業者の育成という論点については、「最適調達基準」の項目の中において健全な市内業者を選定することを十分に斟酌すべきと思われる。

三. 実際の業務において判断が難しい局面、業務上の様々なリスクが発生する可能性が高い局面に有用なガイドラインを整備し、適切に運用すること。

<補足解説>

- 例えば、次のようなガイドラインを整備すべきである。
 - (ア) 「指名競争入札参加者格付け及び指名基準の運用基準」に定める、具体的な「工事成績評点基準」。
 - (イ) 単価契約を行う場合の要件を示した、次のような具体的なガイドライン。

<例>

- 年間の総契約高が一定金額を超えるときには、原則として参加希望型指名競争入札によること。

- 単価契約は保守・メンテナンス等の業務に限定すること。
- 道路補修工事等、立川市全体に業務範囲が及ぶ場合や総契約高が著しく高額になる場合には、1社に限定するのではなく、立川市の地区別に複数の補修業者と単価契約を締結すること。

四. 具体的な「接待・贈答ガイドライン」を策定し、その内容を後述する「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」における「行動指針」として明定し、違反時の取扱いを明定するとともに、周知徹底すること。

<補足解説>

- 調達・購買の権限（業者を選定できる権限）を有する者は、調達先との情実取引等はもちろん、情実取引等と誤解されるような行為は一切行ってはならないこと、業者からの贈り物や接待等を個人的に受けることを禁じることを具体的に明記したガイドラインを、平成15年9月に作成された「接遇マニュアル」以上に踏み込んだ内容で策定し、周知徹底する必要がある。
- 「弁護士チームによる報告書」（5）-アなどによると、業者から贈答品等を受けたことのある職員がアンケートの有効回答の約26%（480名中122名）にも上っているほか、業者からの様々な接待贈答等の実態が明らかになっている。

（イ）調達先（業者等）の審査・最適調達基準に基づく発注先の選定

【あるべき内部統制手続】

- 審査・調達先（業者）の選定及び取引条件の承認に関する権限と手続が確立している。
- 「最適調達基準」を明定した調達・購買に関する規程・規則に基づき、具体的な審査基準を明定し、実践する。
- 上記の具体的な審査基準に基づき、取引開始前のみならず、取引開始後も定期的に（1年～3年に1度程度）、業者の審査を行い、業者を審査する。
- 業者の審査において、当該業者が反社会的勢力等（明らかな反社会的勢力のみならず、法令違反を頻繁に行う業者を含む）でないことを必ず調査する。
- 業者の審査において、当該業者と支配・被支配関係にある業者を含めた「連結グループ」ベースでの審査を行う。その際、単に持株比

率といった形式基準ではなく、出資・人事・資金・取引関係等を考慮した「実質支配力基準」で支配・被支配関係の判定を行う。

- 業者を審査した結果、合格した業者につき、取引先マスター登録（業者登録等）を行う。
- 「最適調達基準」を明定した調達・購買に関する規程・規則に基づき、業者を審査した後、明らかに単発の取引である場合を除き、取引先マスター登録（業者登録等）を行った業者と取引基本契約を締結する。
- 締結された取引基本契約に基づく取引条件（例：購買単価、支払条件、検収条件等）をマスター登録する。
- 「最適調達基準」に基づき、調達先（業者）の選定にあたっては、品質、価格、供給の安全性、グリーン調達等の観点から、常に公平・公正な評価に基づいて、調達先（業者）の選定を行う。
- 調達先選定の結果は合理的に説明できるよう、選定の根拠等の事跡を確保している。
- マスター登録のデータファイルやプログラム等に、権限を付与された者以外はアクセスできないようになっている等、情報セキュリティ等が確立されている。
- 調達・購買の権限（業者を選定できる権限）を有する者による外部調達先への「いじめ」や不当な要求を防止・発見するために、これらの行為に関する外部調達先からの苦情相談窓口を設置し、調達・購買の権限（業者を選定できる権限）を有する者とは別の第三者による調査・解決のプロセスが確立されている。

【現状など】

- ① 前項（１）「最適調達に関する方針等の規程・規則等の明定と実践」で記載した、調達・購買に関する規程・規則により、競争入札に参加を希望する業者に対しては、「競争入札参加資格」を取得することを義務付けており、「競争入札参加資格」を取得していない業者は、いずれの競争入札にも参加することはできない。
- ② 競争入札参加資格は２年に１度申請を受け付け、申請には建設業法に基づく国土交通大臣又は都道府県知事の行う経営事項の審査結果通知書、直近の財務諸表と納税証明書を添付させ、審査資料としている。ただし、実質的には経営事項審査結果通知書の総合数値のみを審査基準としており、競争入札参加資格を取得した業者を、経営事項審査結果通知書の総

合数値により等級 A～C の「審査格付け」を行っている（立川市指名競争入札参加者格付け及び指名基準による）。

（経営事項審査結果の総合数値と格付けの関係）

| 種類 | | 総合数値 | |
|----|---|-------------------|-----------------|
| | | 建築一式工事 及び 土木一式工事 | その他の工事 |
| 等級 | A | 1,000 点以上 | 800 点以上 |
| | B | 1,000 点未満 750 点以上 | 800 点未満 650 点以上 |
| | C | 750 点未満 | 650 点未満 |

- ③ それぞれの格付け等級区分（等級 A～C）に応じて発注可能な工事予定価格の範囲を区分している。格付け等級が高い（＝経営事項審査結果が高い）業者ほど、予定価格金額の大きい案件への入札参加が可能な仕組みとなっている。参加希望型指名競争入札及び制限付き一般競争入札においては、各工事案件の予定価格によって、告知日現在の経営事項審査結果通知書の総合数値が「格付け等級区分」の条件に合致していることを、入札参加申請者の資格要件としている。

（各格付け別に発注可能な工事の範囲）

| 種類 | | 予定価格 | | |
|----|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | | 建築一式工事 | 土木一式工事 | その他の工事 |
| 等級 | A | 300,000,000 円以上 | 200,000,000 円以上 | 100,000,000 円以上 |
| | B | 300,000,000 円未満 | 200,000,000 円未満 | 100,000,000 円未満 |
| | | 15,000,000 円以上 | 15,000,000 円以上 | 10,000,000 円以上 |
| C | 15,000,000 円未満 | 15,000,000 円未満 | 10,000,000 円未満 | |

- ④ 競争入札参加資格を申請する際に、実質的に同一企業グループの会社が、2社以上の別々の会社として、競争入札参加資格を申請している場合、当該申請書で同一企業グループであることを明らかにさせている。ただ

し、「持分比率 25%以上の出資」または「代表者又は役員が兼務している」という形式基準での判断のみである。

- ⑤ 前述の通り、制限付き一般競争入札・参加希望型指名競争入札等が適用される運用基準は、予定価格の金額のみにより決められている。また制限付き一般競争入札は、要綱上の地域要件は「東京都内に本店、支店または営業所等を有する」業者となっているが、運用上は「市内業者を参加させた特定建設工事共同企業体（JV）を組成すること」を条件としており（競争入札業者選定委員会での決定）、厳密に運用していない。なお、後述する「イ 立川市における過去5ヵ年の入札結果の傾向・特徴等の分析」で記載している（ア）－A. 「[工事契約における各入札・契約形態別の件数割合の分析](#)」、（ア）－B. 「[工事契約における制限付き一般競争入札への入札参加業者数の分析](#)」、（ア）－C. 「[工事契約における参加希望型指名競争入札の入札参加業者の分析](#)」も参照されたい。
- ⑥ 競争入札参加資格を取得した業者等は、契約管理システムにデータ登録される。取引契約については「約款」等の所定の契約による。
- ⑦ 業者の選定にあたっては、品質、価格、納期、供給の安全性、グリーン調達等の観点から、常に公平・公正な評価に基づいて、調達先（業者）の選定を行っているかどうか、合理的に説明できるような選定の根拠等の事跡が確保できていない。例えば、総務部契約課（当時）が起案し、競争入札業者選定委員会等で決定してきた「指名競争入札」の指名業者の選定根拠を、合理的に証明できる事跡は確保されていない。
- ⑧ 上述の通り、指名競争入札では、業者の受注意欲に関わらず立川市側の判断（競争入札業者選定委員会または総務部長等による決裁）で業者を指名している。「指名競争入札参加者格付け及び指名基準」では、「市内業者優先」「手持ち工事の状況」といった「留意事項」は示されているが、具体的・客観的な判断基準とは言い難く、後述するように、指名を受ける業者に偏りがあることも判明している。なお、この点については、後述する「イ 立川市における過去5ヵ年の入札結果の傾向・特徴等の分析」（ア）－D. 「[工事契約における「指名競争入札」の入札参加業者の分析](#)」を参照されたい。

⑨ 「指名競争入札参加者格付け及び指名基準の運用基準」では、「工事成績評点基準に定める工事成績の平均が過去2年連続して60点未満である場合は指名しない」と明定してあるが、実際には「工事成績評点基準」そのものが形骸化しており、工事成績の評価は現在行われていない。このため、指名業者の選定においても定量的な評点がないため、ルール通りの運営ではなく、定性情報（過去の施工事例における評判等）のみを参考にしている。

⑩ 競争入札業者選定委員会の運営については、概ね次のような内容となっている。

- 競争入札業者選定委員会では、予定価格が3000万円以上の指名競争入札における指名業者の決定、および参加希望型指名競争入札・制限付き一般競争入札の告示案の決定を行っている。
- 競争入札業者選定委員会のメンバーは、助役を筆頭に、総務部長、企画部長、契約課長、企画課長及び各主管部の部長で構成されている。そこでは、各工事の主管部署の課長も出席し、実施する工事内容について説明を行っている。
- 指名業者案や告示案に関しては契約担当部署で起案している。
- 競争入札業者選定委員会の論議の中心は実施する工事内容の是非に関する事項がほとんどであり、指名業者等については総務部契約課（当時）の起案通りに決定されていたとのことである。
- また、競争入札業者選定委員会の資料には、指名理由は記載されておらず、選定根拠について説明可能な状態とはなっていない。すなわち、運営は非公開で議事録も作成していない。

⑪ 指名競争入札では、競争入札参加資格申請時に「同一企業グループである」と申告した業者についてチェックしているが、あくまで自己申告があった会社同士についてのみチェックしており、指名する全ての業者の持分比率や役員兼務関係のチェックを行っているわけではない。実際の事例では、次のような事例が見られた。

- ・ 従前の形式基準には該当しないが、実質的には同一の連結グループに属する2つの業者があった。
- ・ 2つの業者は、それぞれ単体ベースで見ると指名回数が著しく多いとはいえないものの、連結グループとして2つの業者を合計してみると、非常に多数の指名を受けている事例があった。

なお、制限付き一般競争入札や参加希望型指名競争入札においても、同様のチェックは行っていない。これらの点については、後述する「イ

立川市における過去5ヵ年の入札結果の傾向・特徴等の分析」(ア)－D. 「工事契約における「指名競争入札」の入札参加業者の分析」も参照されたい。

- ⑫ 主に主管部署の職員に対する聞き取り調査の結果からは、設計・積算金額等の情報セキュリティに関して、次のような課題が見られた。
- 情報セキュリティに関する規程・規則等が整備されていない。
 - 業者の営業担当者が、設計担当課等の職場に出入りしやすい環境であるため、工事情報や設計・積算金額等の情報を守秘することは、困難な職場環境である。
 - 総務部契約課(当時)による調査(3月15日の入札事件原因究明と再発防止調査特別委員会報告)によると、「年間工事予定表」等の重要資料の保管について、ルール通りのファイリングシステム管理や施錠管理を行わず、机の上に置いたまま退庁する担当者もいるとのことである。

なお、この点については、後述する「イ 立川市における過去5ヵ年の入札結果の傾向・特徴等の分析」(ア)－E. 「工事契約における予定価格および最低制限価格での落札状況の分析」も参照されたい。

- ⑬ 競争入札参加資格の審査や、入札参加資格の設定、指名業者の選定において、「下請業者保護」や「下請労働者保護」の観点は配慮されていない。また、下請業者からの「苦情相談窓口」といったものも設置されていない。
- ⑭ 「談合情報対応マニュアル」に基づき、談合情報があった場合には競争入札業者選定委員会に報告しているが、受付窓口を明確に設置していない。また「談合情報対応マニュアル」では、「調査に値する情報」の定義はやや具体性を欠いている。(なお、本件調査では談合情報そのものは、捜査当局に差押えられており、確認できていない。)
- ⑮ 入札執行の要領・予定価格・入札結果等は、「支出負担行為決裁区分」等に基づき、各案件の予定価格等の金額に応じた承認レベルが明定され、適切に承認されているが、実務に精通した契約担当部署の担当者は各案件とも1名(起案者)しか関与しておらず、実務に精通した他の契約課職員によるチェックは十分になされていない。

【立川市への提言】

- 一. 「最適調達基準」を明定した後、最適調達基準と整合した業者審査・格付けの基準を策定すること。工事品質・技術力・コンプライアンス（倫理・法令遵守）等の観点から継続的に業者評価を行い、格付けに反映させる仕組みを確立すること（例：審査基準の見直し・明定等）。また当面の間、当該基準による業者評価を試行し、評価結果を蓄積するとともに当該基準の修正作業に評価結果を反映させること。

<補足解説>

- 不適格業者等を排除する仕組みを構築することは重要であり、業者の審査制度と工事等の品質評価を行う仕組みは重要である。特に、指名競争入札や随意契約等を行う場合には、技術力や施工管理能力の高さ等の事跡を確保しつつ、指名登録等の事前的な業者審査は厳密に行う必要がある。また、一般競争入札の場合でも、工事等を発注する前に、工事等の難易度と業者の技術力等を審査する仕組みは必要である。
- 例えば、東京都では「東京都工事成績評定要綱」に基づき、工事監督員および検査員による「工事成績評定」を一定以上の工事案件について行い、結果を業者に通知している。この「工事成績評定」の評定項目には、施工体制・現場管理・施工管理といった技術力・成果の面の評定項目や法令遵守等・社会貢献といったコンプライアンス（倫理・法令遵守）面の評定項目が設定されており、多面的な業者評価が実施できる仕組みとなっている。詳細は東京都ホームページを参照されたい。

(<http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/kentikuhozen/seisekihyoutei/youkou.pdf>)

- 二. 競争入札参加資格の審査等を行う際には、持分比率や役員の兼務といった形式基準のみならず、資金面や取引関係等も含めた実質支配力基準に基づき、実質的に会社経営を支配している／されている関係にある場合には、必ず明示させること。またそのような関係にある会社については、「連結ベース」での審査を行うこと。

<補足解説>

- 例えば、指名業者の偏りの状況を分析するにあたっては、資本・人事・資金・取引関係等で密接につながっている業者を同一の「連結グループ」として把握し、実質的に機会均等が確保できているかどうかを検討する必要がある。そのためには業者登録する

際に、あらかじめ「連結グループ」であることを把握しておく必要がある。

- 「連結グループ」と判断すべき実質支配力基準の項目としては以下のようなケースが考えられる（業者 A と業者 B は、次のような場合、同一の連結グループとなる）。
 - 業者 A が別の業者 B の株式の過半数を保有している。
 - 業者 A が別の業者 B の株式を保有し、かつ業者 A の役員・従業員等が業者 B の取締役会等の構成員の過半数をしめている。
 - 業者 A が別の業者 B の株式を保有し、かつ業者 B の売上の大半は業者 A からの下請業務である。
 - 業者 A が別の業者 B の株式を保有し、かつ業者 B は、業者 A から経営に重要な影響を与える多額の融資をうけている。
 - 業者 A と別の業者 B の主要株主が同一人物である。
- ※上記において、「業者 A」には「業者 A と緊密な関係にある者（役員や、業者 A の経営に影響を与えることのできる人物・会社等）」を含む。

三. 「最適調達基準」を明定した後、「最適調達基準」と整合した業者選定方法を確立すること。その一環として、制限付き一般競争入札・参加希望型指名競争入札・指名競争入札それぞれのメリット・デメリットを検討し、「総合評価落札方式」等の検討も行った上で、入札方法を適用する基準の見直しを検討すること。

<補足解説>

- 一般競争入札は、競争性を高め、談合や高値受注を防ぐというメリットがある一方、以下のようなデメリットも懸念される。そのため平成 16 年度から実施を検討している「郵便入札による一般競争入札の試行」の結果や業者評価の結果等を十分に評価・検討する必要がある。
 - ダンピング受注による工事品質低下
「宮城県における建設工事の入札契約状況について」（2003 年 6 月）によれば、落札率と工事成績点数との間に相関関係はないと報告されているが、工事に関する検査体制が全く未整備であれば、工事の手抜きは容易になると考えられる。なお、当該検査には、工事の完成品の品質や表面的な施工管理の良否だけでなく、中長期的な施設の劣化の可能性をも考慮に入れる必要がある。
 - 赤字受注の増加による市内産業全体の経営環境悪化

郵便入札による一般競争入札を原則としている長野県でも、赤字受注が少なくないとの調査結果もある（第10回長野県公共工事入札等適正化委員会議事概要より）。

- 中小の業者が淘汰されることによる中長期的な競争性の低下。
- 契約事務の増加・煩雑化。
- 指名競争入札では、不適格業者の排除や品質の確保といったメリットがある一方で、以下のようなデメリットが懸念される。
 - 談合や高値受注の発生可能性が相対的に高いこと。
 - 受注意欲のない業者が指名される一方で、受注意欲のある業者の参加機会が減ること。
 - 業者の指名過程に行政の裁量が働きやすいこと。
- 入札方法の適用基準の見直しにあたっては、入札・契約事務の効率性、主管部署における工事監督の業務量、着工までのスケジュールの遵守といった行政の制約条件も考慮する必要がある。
 - 例えば、郵便入札による一般競争入札を実施している長野県では、毎回の入札参加希望業者数が非常に多いため、入札参加希望業者に対する事前の資格審査を行わず、最低価格で入札した業者（落札予定業者）のみを事後的に審査する方式をとっている。このように資格審査制度そのものの簡素化も、入札方法の適用基準の見直しにあたっては検討すべきである。
 - ただし、資格審査制度の簡素化は、不適格業者を事前に判別できないというデメリットも考慮に入れて検討しなければならない。
- このようなメリット・デメリットの整理を行った上で、「最適調達基準」に適合した入札方法が選択できる仕組みを検討すべきである。
- 難易度の高い工事や品質要求の高い工事については、価格のみならず技術力・品質等を総合的に評価するような入札方法を取り入れることも、検討すべきである。代表的な例は次の通りである。
 - 総合評価落札方式
価格に加え、技術、性能等の要素も含めて入札させ、それらの要素を総合して評価し、発注者にとって「最適」な業者に落札させる方式。（最適調達基準を明定した後には、総合評価落札方式が業者選定方法の有力な選択肢の一つとなることが考えられる。最適調達基準とは、価格だけで判断しない総合評価の基準そのものであるからである。）
 - CM方式

発注者の代行者たる CM (Construction Manager) が発注者の立場に立って、設計・発注・施工の各段階において工程管理・品質管理・コスト管理等のマネジメント業務を一元的に行う方式。

- 入札時 VE 方式

公共工事のコスト縮減を図るため、民間の技術力を活用し、業者からコスト縮減が可能な技術 (Value Engineering) の提案を受付け、審査した上で、各業者がそれぞれの技術提案に基づいて入札を行う方式。

四. 各案件の「最適調達」を実現するための入札資格要件の設定を図ること。各案件の予定価格金額と経営事項審査結果のみで入札に参加できる業者を決めるのではなく、各案件の「最適調達」を実現するために何を重視すべきか (価格、施工能力、環境配慮、安全性等) を見極め、入札参加資格要件を設定すること。

<補足解説>

- 現在、経営事項審査結果のみで適用する入札参加資格要件を区分しているが、本来は「最適調達基準」に基づき、「何を重視した資格要件とするのか」といったことを決める必要がある。その前提として、「最適調達基準」に基づく業者評価結果が蓄積されている必要がある。
- 本件調査において、工事の施工管理を担当する幾つかの部署に聞き取り調査を実施したところ、立川市の業者の施工能力等に疑義を感じながら、業者への指導等の業務を遂行している旨のコメントが見られた。
- 平成 13 年度及び平成 14 年度の工事台帳のデータを見ると、発注金額が 1000 万円以上の、やや大型の工事案件を、従業員が 1 名しかいない又はごく少数といった業者が落札している案件も、一部見られた。

五. 指名競争入札の指名業者の選定にあたっては、当面の対応として、より具体的・客観的な指名基準を策定し、当該指名基準により選定すること。さらに、各案件の指名業者選定の根拠を合理的に証明できる事跡を確保すること。また「最適調達基準」を明定した後は、最適調達基準と整合した指名基準とすること。

<補足解説>

- 指名競争入札は入札制度上の例外であるが、不適格業者を排除でき、発注内容に適した業者を選定することができる等のメリットがある。しかしながら、反面、発注者の恣意的要素の入り込む余地があるというデメリットがある。そのデメリットを補うためには、指名基準の客観性を高め、公正で透明な運用を行うことにより、行政側の「裁量」の余地を不要に広げない仕組みが必要である。
- 「指名競争入札参加者格付け及び指名基準」等のルールを策定した時点で実施していた「工事成績評点」が、いつから、なぜ実施されなくなったかについては不明であるが、このようなルール無視や不作為が行われたことは、制度の透明性・客観性を保つ上で非常に問題である。
- 施工品質の確保は公共財として非常に重要であり、当然、最適調達基準でも重要になってくると考えられる。そのため、指名基準には「難易度に応じた技術力をもっているか」「品質確保ができるか」といった面での指名業者の評価を反映することが必要である。
- 「最適調達基準」に基づき、常に公平・公正な評価・選定を行っていることを、合理的に説明できるような指名業者の選定根拠等の事跡を確保する必要がある。
- 「弁護士チームによる報告書」(5)-エ-(ア)～(ウ)においても、指名基準等に関する問題提起と提言がなされている。

六. 指名競争入札・参加希望型指名競争入札における「地域要件（市内業者優先）」については、将来の廃止を前提に、そのメリット・デメリットを検討・議論すること。また、「最適調達基準」に整合した指名基準等の検討を行う中で、地域要件の取扱いと「健全な市内業者の育成」の実現方策についても十分に議論すること。さらに、制限付き一般競争入札において、運用上の地域要件として市内業者を参加させた特定建設工事共同企業体（JV）の組成を条件とすることは、原則不可とすること。

<補足解説>

- 公正な業者選定や競争性の確保は重要であるが、いわゆる官公需法の規定にもあるように、健全な市内業者の育成や中小企業の受注機会の確保による地域振興も地方公共団体にとっては非常に重要である。
- そのため、地域要件を将来的に廃止すると仮定しても、現在、市

内業者がどの程度の競争力・施工能力等を有しているのかを把握しておく必要がある。具体的には、当面の間（1～2年程度）、品質検査結果や業者評価結果の蓄積を行い、各業者の競争力を把握し必要に応じて改善を促すべきである。そして、競争力に劣る地元中小企業者に対しては、競争性を確保しつつ、健全な育成のための施策や中小企業の受注機会の確保のための施策を具体的に検討すべきである（例：工区による分割発注、単価契約の地区割発注等）。

- 例えば、市民からの要望に24時間対応する必要がある道路補修等では、当然ながら市内業者と契約することが最適調達の観点から合理的である。このような合理的な理由がある場合は、当該理由を事跡に残す必要がある。
- 制限付き一般競争入札において、運用上の地域要件として市内業者を参加させた特定建設工事共同企業体（JV）の組成を条件とすることについては、原則不可とするとともに、止むを得ず条件とせざるを得ない案件については、当該条件を設定する合理的な根拠を競争入札業者選定委員会で明確にし、告示の際に公表する必要がある。
- 「弁護士チームによる報告書」（5）-エ-（エ）および（5）-オ-（イ）においても、地域要件に関する問題提起と提言がなされている。

七. 競争入札業者選定委員会の運営につき、次のような改善を行うべく、立川市競争入札業者選定委員会規程を改訂すること。

- i. 議事録を作成し、指名業者の概要（技術者数など）、指名理由、過去の実績等についても十分に論議し、「なぜこの業者を指名するのか」ということが説明可能な事跡を確保すること。
- ii. 指名業者の技術力や施工品質面についても、競争入札業者選定委員会のメンバーが必ず確認すべきである。
- iii. 競争入札業者選定委員会のメンバーも、主管部署側・契約担当部署側だけでなく、第三者的な立場の職員（または外部専門家等）を入れるべきである。

<補足解説>

- 「弁護士チームによる報告書」（5）-エ-（イ）～（ウ）においても、競争入札業者選定委員会の運営等に関する問題提起と提言がなされている。

八. 指名競争入札に関わらず、その他の入札方法による案件においても、入札参加資格審査で同一の連結グループに関する業者の事前チェックを行うこと（ただし、今後、機会均等が促進され、入札参加企業数が著しく増加した場合には、当該事前チェックの必要性は低くなると思われる）。

九. 設計・積算金額や予定価格等の情報セキュリティーに関しては、次のような改善を行うこと。

- i 情報セキュリティーに関する規程・規則等を整備し、周知徹底する施策を実行すること。
- ii 業者の営業担当者が設計担当課等の職場に簡単に出入りできないような、工事情報や設計・積算金額等の情報を守秘することが可能な職場環境とすること。
- iii 年間工事予定表や設計・積算に関する重要書類等については、施錠管理等のルールへの遵守を徹底する。なお、この論点については、書類保管スペースが少ない等の問題の有無を検討が必要である。

<補足解説>

- 「弁護士チームによる報告書」（５）-ア-（エ）においても、業者の職場への立入に関する問題提起がなされている。

一〇. 談合情報や下請業者からの苦情・相談等を受け付けるための「ヘルプライン」等の相談窓口を設置し、当該窓口の連絡先を周知徹底すること。また、談合情報対応マニュアルの「調査に値しない情報」の定義をより具体的に明定すること。さらに、当該情報を受け付けた場合の調査等は契約事務や業者選定とは関係ない第三者（例・監査委員、入札監視委員会等）が実施すること。

<補足解説>

- 契約事務や業者選定とは関係ない第三者が調査を行うことにより、調査の適正実施・厳格化が図られることが期待される。
- 業者の建設業法の遵守に関するモニタリング手続としても重要である。

一一. 契約担当部署における各案件の契約事務に関しては、実務に精通した担当者による複数チェックによる内部牽制を働かせること。

<補足解説>

- 現状の契約担当部署の要員数では各案件に複数名で対応することは困難であり、適切な牽制を働かせるためには要員面の考慮が必

要である。

- 「弁護士チームによる報告書」(5)-オ-(ウ)においても、契約担当部署における人的配置に関する問題提起と提言がなされている。

(ウ) 調達要求部署で承認された発注要求に基づく調達先への発注

【あるべき内部統制手続】

- 発注の承認に関する権限と手続が確立されている。
- 調達要求部署において、適切な承認手続（例：購買予算の策定の実施、個々の案件毎の稟議書に基づく決裁、発注要求伝票における承認等）に基づき、購買担当部署に発注要求を行う。
- 購買担当部署においても、調達要求部署からの発注要求が、適切な承認手続に基づいた適正なものか確認する（例：検印等）。
- 物品等の購買の場合、マスター登録された購買単価に基づき、調達要求の数量を、調達先（業者等）に発注する。
- 工事等の場合、標準歩掛り・標準積算等の自主基準に基づき、発注する工事金額の積算を行い、調達先（業者等）に発注する。
- 重要な調達・購買の場合、原則として、複数の相手先に照会・相見積りを行う。
- 発注を担当する者は、発注権限を有する者、検収を行う者、支払を行う者を、それぞれ別の者とする適切な職務分離（内部牽制）を行う。
- 全ての購買取引等について、承認された調達要求部署からの発注要求書に基づいて、発注を担当する者は注文書を作成している。
- 注文書は、発注前に適切な権限者によって適切な承認を受けるとともに、連番管理がなされている。

【現状など】

- ① 前述（ア）「最適調達に関する方針等の規程・規則等の明定と実践」で記載した、調達・購買に関する規程・規則では、発注の承認に関する権限と手続等が規定されており、また監査委員による監査においても当該規程・規則に基づきルール通りの発注業務が行われていることを確認している。
- ② 特命随意契約（単価契約の場合も多い）を締結する場合、「特命随意契

約のガイドライン」に準拠した契約であることが必要であるが、その運用状況は、次の通りである（平成16年3月現在）。

- 特命随意契約のガイドラインには事例等も例示されているが、やや抽象的な内容もある。
- 特命随意契約の締結を主管課が希望する場合、主管部長名にて「特命随意契約理由書」を決裁の上、総務部長宛に提出している。
- 契約担当部署では「特命随意契約理由書」の内容を確認しているが、主管部長名で決裁済みであることから、実質的には理由書の内容に関わらず特命随意契約を締結せざるを得ない。
- 職員の聞き取り調査によると、特命随意契約の場合、予定価格が特命業者の見積を元に作成される場合も多々あり、結果的に落札率は高止まりとなることもある、とのことである。

なお、この点については「イ 立川市における過去5カ年の入札結果の傾向・特徴等の分析」の（イ）－G. 「[工事契約の特命随意契約の件数・契約金額と落札率の推移の分析](#)」も参照されたい。

- ③ 道路補修工事や水道工事等のように、市民からの緊急的な要望に対応できるよう、単価契約を締結しておき、急な補修工事の発注等を行うことができるようにしているケースがあるが、単価契約に基づく発注実績金額が、結果的に競争入札等を行わなければならない基準を上回っている案件も、一部あった。なお、単価契約を締結すべき要件等を明定した具体的なガイドライン等は整備されていない。

なお、この点については「イ 立川市における過去5カ年の入札結果の傾向・特徴等の分析」の（ア）－F. 「[工事契約における単価契約の落札者の状況の分析](#)」、（イ）－I. 「[工事契約の単価契約に関する最終発注額の分析](#)」も参照されたい。

【立川市への提言】

- 一. 「特命随意契約のガイドライン」の内容をより具体的なものとし、「なぜ特命随意契約とすべきなのか」を十分に説明可能となる仕組みを確立すること（例：特命随意契約の適切性を判定するチェックリストの整備、当該業者が「特命随意契約のガイドライン」で要求されている内容を具備する確証を特命随意契約理由書に添付する等）。また「最適調達基準」の明定後、最適調達基準と整合したガイドラインに改訂すること。

<補足解説>

- 本来、特命随意契約によるべきではない工事について、特命随意契約を締結することによって競争入札等の手続を避けるといった不正を予防するためには、特命随意契約のガイドラインの具体化が重要である。

二. 特命随意契約理由書については財務部の決裁事項とし、適切でない理由書については特命随意契約としない仕組みを確立すること。

三. 単価契約を締結することができる要件を明定し、「なぜ単価契約とすべきなのか」について十分に説明可能となる仕組みを確立すること
(例：単価契約の適切性を判定するチェックリストの整備等)。

<補足解説>

- 本来、単価契約によるべきではない工事や業務委託を、単価契約を締結することによって、本来ならば参加希望型指名競争入札等で選定すべき手続を避ける等の不正を予防するために、重要である。

四. 一般競争入札を原則とした電子入札制度を導入することを前提に、具体的な準備と検討を行うこと。

<補足解説>

- 競争性が高まると、入札・契約事務量が大きくなることが予想されるため、限られた要員の中で、業務の効率性と有効性を確保する観点からも、電子入札制度の導入は有効である。
- 平成16年度から実施を検討している「郵便入札による一般競争入札の試行」の結果を十分に評価し、一般競争入札のデメリットが最小化されるような施策を検討する必要がある。
- 「弁護士チームによる報告書」(5)-オ-(ア)においても、電子入札制度の導入に関する提言がなされている。

(エ) 調達・購買の金額の審査・積算

【あるべき内部統制手続】

- 物品等の購買の場合、締結された取引基本契約に基づくマスター登録された購買単価通りに、調達先(業者等)への発注・購買等の金額となっているか、発注権限を有する者又は発注を担当する者が確認する。
- 発注・購買等の金額は、調達・購買の予算との比較等の検討を行い、

適切な権限者の承認を受けている。

- 工事等の場合、標準歩掛り・標準積算等の自主基準に基づき、発注する工事金額の積算金額と、調達先（業者等）からの見積書における金額とを比較・検討する。
- 工事等の場合、調達先（業者等）からの見積書の金額における積算根拠・工事金額の内訳等の妥当性・適法性等を審査する。

（例）

- 見積書の金額における工事金額のほとんどが、外注費でないことを確認している（建設業法違反のチェック）。
- 直接工事費と間接工事費との比率に異常性（例：一般管理費が工事金額の多くの比率を占めている）がないか、確認している。
- 工法や設計の難易度と比較して、工事金額の妥当性を検討する。

【現状など】

- ① 前述（ア）「最適調達に関する方針等の規程・規則等の明定と実践」で記載した、調達・購買に関する規程・規則では、積算等の手続が規定されており、また監査委員による監査においても当該規程・規則に基づきルール通りの業務が行われていることを確認している。
- ② 主に設計担当課の職員に対する聞き取り調査によると、工事の設計・積算を担当する課では、概ね次のような方法で積算を行っているとのことである。
 - a. 主要な資材等については、東京都の関連する各局が作成した「工事積算標準」（東京都の公共工事の積算に使用されている積算標準単価表）に記載されている単価を使用する。

土木工事：東京都建設局作成の「設計単価表」

建築工事：東京都財務局作成の「建築工事積算標準・同解説」

水道工事：東京都水道局作成の「配水管工事積算基準・標準単価」

下水道工事：東京都都市計画局作成の「下水道事業設計積算運用」

- b. 同単価表に記載のない場合には物価調査会等が発行する刊行物に記載されている単価を適用する。
- c. さらにこれらの刊行物にも記載のない場合には、3社以上の業者から単価見積書を取り付け、異常値を排除の上で平均値を用いるか、一定のコスト削減を織り込んで単価を設定する。

- ③ 主に設計担当課の職員に対する聞き取り調査によると、東京都の単価を使用する主な理由は、次の通りである。
- a. 恣意性を排除し、客観性を保つため。
 - b. 国の補助金がある場合の工事では、会計検査院検査があるが、会計検査院に対して使用した単価の妥当性を挙証し易いため。
 - c. 自力で実勢単価・時価を適時に把握することが、要員等を鑑みると、非常に困難であるため。
- なお、積算に使用した価格の妥当性の検証については、「3-2 立川市における過去5ヵ年の入札結果の傾向・特徴等の分析」(3) 立川市の予定価格の積算における価格の妥当性の分析について に記載しているので、参照されたい。
- ④ 主に設計担当課の職員に対する聞き取り調査によると、実際の積算業務においては、設計・積算に精通したベテランの要員がローテーションにより他部署に異動となり、一方で設計・積算に精通していない職員が多くなっている部署もあり、次のような懸念や課題が見られる。
- a. 積算標準単価表に記載のない資材等の場合で、業者の見積を参考に単価を設定する場合や設計・積算を外部委託した場合、単価の精査が十分かつ適切でない可能性がある。
 - b. 積算過程において単価適用誤り等のミスが発生する可能性がある。
- ⑤ 平成15年10月より、入札・契約制度の改善の一環として、予定価格500万円以上の案件について、工事費の内訳を「直接工事費」「共通仮設費」「現場管理費」「一般管理費」に区分させ、「工事内訳書」に記載して業者に提出させているが、次のような問題点等が見られる。
- a. 材料費、人件費、外注費などの主な工事原価の内訳が不明であり、積算根拠の分析に有用な資料とは言い難い。
 - b. 工事内訳書は、契約課が業者から入手しているだけで、業者側で実際に積算を行っているかどうかを実質的に確認するために活用できていない。例えば、各内訳の比率分析を行ったり、設計担当課に回付して工事内訳書と立川市における積算の内訳との照合を行ったりするといった分析は行っていない。
- なお、工事内訳書に関する詳細分析については、「イ 立川市における過去5ヵ年の入札結果の傾向・特徴等の分析」に(ウ) 見積書「工事内訳書」の分析について に記載している所以、参照されたい。

⑥ 契約業者（元請）から下請業者への発注状況については、「下請負届」を契約時（または工事着手時）に業者から提出させており、発注予定を把握することが可能な状態ではあるが、実際に把握・分析はできておらず、発注実績の事後的な把握もしていない。

また、下請業者の資格要件（施工技術・地域要件等）についても、十分なチェックができていない（市内業者が元請し、市外大手ゼネコンに「下請」に出すといったことも可能とのことである）。

【立川市への提言】

- 一. 設計・積算の担当課における職員の積算等の業務品質のレベルアップを図るべく、次のような具体的な施策を実行すること。
 - a. 積算業務の専門的な研修の義務付け。
 - b. 人事ローテーション等において、職員の資質・資格を勘案し、ある程度は固定化するといった人事面での配慮を払うこと。

<補足解説>

- 予定価格を適切に積算することで、工事の品質を保ちつつ、出来る限り予定価格を低く積算するためには、積算業務等のプロを十分に育成し、確保する必要がある。
- 業者見積単価の精査、外部委託した積算結果の精査、設計・積算過程におけるミス防止といった点で設計担当課のノウハウ・経験の蓄積を進める必要がある。そのためには、職員の資質・資格を見極め、一定期間所属を固定化するといった人事面の配慮が必要である。

- 二. 立川市が共通材料や既成の製品等を集中購買（*3）して業者に支給する等、コスト削減を図ること。

（*3）集中購買

「集中購買」と聞くと、大量に物品を購入し、自らの責任で保管しなければならないというイメージをしがちであるが、ここで言う「集中購買」とは、年間（最低）購買量を約し、その分、都度購入する場合の単価よりも安い単価で購入する契約を意味しており、必ずしも自ら保管責任を負うことを意味していない。

なお、立川市でも事務用品等の物品購買において、既に集中購買を実施している。

- 三. 立川市が独自で市場価格を調査し、独自の積算単価を設定することの長所・短所（限界）を十分に検討し、その結果を公開すること。

<補足解説>

- 予定価格が高い等の市民からの疑問等に対応すべく、現状の積算方法が実務上適切な方法であるのか否かを明らかにし、説明すべきである。
- なお、平成15年10月6日に発表されているが、長野県土木部監理課技術管理室では、平成15年度建設資材価格調査につき、公募型プロポーザル方式により建設資材価格調査を行っている。その目的は、長野県が発注する建設工事や設計・調査・測量等の業務委託の予定価格算出に使用する設計単価決定と、常に価格動向を把握し設計単価に反映させるためであるとしている。

四. 「工事内訳書」に関する次のような改善策を実行すること。

- i. 材料費、人件費、外注費などの主な工事原価の内訳がわかるように資料の提出を求めること（最低限でも外注費の記載を求めることは、「一括下請負」の禁止を定めた建設業法違反の有無のチェックにも有効である）。
- ii. 「工事内訳書」と立川市の積算金額の内訳とを比較し、両者に大きな乖離がないかといった観点での分析を行うこと。
- iii. 上記のチェックを通じて、業者の積算能力の向上等、市内業者の育成に努めること。

五. 下請業者への発注予定・発注実績を契約担当部署等にて把握・分析し、以下のような改善策を実行すること。

- i. 下請業者への発注比率が著しく高い案件については、建設業法で禁止される「一括下請負」の懸念があることから、契約担当部署でそのような「下請負届」を受領した場合には、当該案件の設計担当課にその旨通知すること。
- ii. 設計担当部署では、そのような通知を受けた場合には、現場での元請業者の関与度合いについて法令違反行為がないかを十分にモニタリングすること。
- iii. また契約担当部署では、下請業者への発注実績を把握し、著しく高い下請比率の実績がないかをモニタリングすること。
- iv. 元請業者による不適切な「丸投げ」や「さや抜き」等を防止すべく、下請業者の技術要件・地域要件等についても一定のガイドラインを定めること。

(オ) 調達先（業者等）からの物品等を検収・品質検査、対価の支払い

【あるべき内部統制手続】

- 全ての入荷品・工事物件等について、検収担当者が物品受領時・工事完成時等に数量検査・品質検査等を行い、注文書控等と照合する。
- 全ての入荷品・工事物件等について、検収・検査後に直ちに、検収報告書・検査報告書等が作成され、適切な権限者によって承認を受けている。
- 発注担当者は、調達先（業者）が発行した納品書・完成報告書等を、検収報告書・検査報告書等と注文書控と照合する。
- 検収報告書・検査報告書等は、連番管理されている。
- 検収報告書・検査報告書等に基づいて、仕入・購入や資産受入の記録の記帳・入力処理を行う。
- 調達先（業者）からの請求書の記載内容について、経理担当者が、伝票・注文書・検収報告書又は完成報告書等と照合し、請求金額の計算チェックを行う。
- 支払は、請求書に基づき、適切な承認に基づき行われる。

【現状など】

- ① 前述（１）「最適調達に関する方針等の規程・規則等の明定と実践」で記載した、調達・購買に関する規程・規則では、検収・検査・支払等の手続が規定されており、また監査委員による監査においても当該規程・規則に基づきルール通りの業務が行われていることを確認している。
- ② 設計・積算業務を行う部署が、工事等の施工中に業者への指導や事実上の品質検査を行い、竣工・引渡時に、検査部による検査が行われている。ただし、具体的な品質検査チェックリストは整備されていない。

【立川市への提言】

- 一. 「最適調達基準」を明定した後、最適調達基準と整合した品質検査基準を明定し運用すること。品質基準の運用にあたって、品質検査チェックリストを整備し、適切な品質検査を実施していることの事跡を確保すること。（前述の東京都における「工事成績評定」制度も参照されたい。）また当面の間、当該基準による品質検査を試行し、検査結果を蓄積するとともに当該基準の修正作業に評価結果を反映させること。
- 二. 最適調達基準において品質を重視することが考えられることから、品質検査の結果を蓄積し、業者の審査や選定基準に反映させる仕組みを確立すること。

< 補足解説 >

- 現状では工事品質に関する客観的なデータの蓄積がないため、品質を重視した業者選定を行うことは難しい状況である。このため、まずは品質検査データとそれによる業者評価の積み上げが必要である。

(2) 立川市における全般的なコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の現状と提言

ア 全般的なコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の調査の必要性等について

前述したように、立川市の入札・契約制度における「契約事務規則」等のルールについては、かなり詳細なものになっている。ただし、どんなに緻密なルールがあったとしても、それが実際に有効に機能しているかどうかを確認・評価する「モニタリング」の仕組みが重要であり、さらに、たんに入札・契約制度のルールの妥当性だけではなく、立川市という組織全体を取り巻く内外の統制環境等の有無、すなわち、組織全体の「コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制」の有無を調査することが重要となる。

そもそもコンプライアンス（compliance）とは、英語の comply という動詞の名詞形で、この comply は with～を伴って、～を遵守するという意味である。したがって、たんに「コンプライアンス」といっても、目的語がなければ何を遵守するのかが不明確なのである。「コンプライアンス」の意味を検討する場合、遵守する目的語を鑑みて、「コンプライアンス」の意味を整理する必要がある。「コンプライアンス」には様々な意味で論じられているが、次のような4つのレベルを明確に認識すべきであると考えている。

- ① 法律・規則を遵守する合法的活動
- ② 内部の規程・ルール等を遵守するリスク管理行動
- ③ 社会倫理を遵守する模範的行動
- ④ 組織体のビジョン等に適った理想的行動

立川市においても「コンプライアンス（倫理・法令遵守）」を達成するといった場合、上記の4つのどのレベルを目指すのか、ということを明確に認識する必要がある。

「コンプライアンス」といった場合、まず上記①のような法令・規則を遵守することと解されることが多いが、法令等を遵守することは当然で

あり、重点はむしろ業務上の様々なリスクを回避するために規程・ルール等を遵守し、さらには、誠実な行動を行うための社会規範やビジョンなどを広く遵守するというのが「コンプライアンス（倫理・法令遵守）」の意味と考えるべきである。

このような「コンプライアンス（倫理・法令遵守）」に関する考え方に基づき、前述した COSO レポートにおける内部統制の考え方、米国の量刑ガイドラインにおける「有効なコンプライアンス・プログラム」の 7 つの基準、我が国の「金融検査マニュアル」における「法令等遵守態勢のチェック項目」等を勘案して、次の 6 つの論点に基づき、立川市という組織全体の「コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制」の構成要素の有無について、調査を行った。

- ① コンプライアンス（倫理・法令遵守）を達成するために必要な方針や規則等
- ② コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する教育研修や規則等の周知徹底
- ③ コンプライアンス（倫理・法令遵守）を達成するために必要なモニタリング制度
- ④ 規則等の違反行為への対処プロセス
- ⑤ コンプライアンス（倫理・法令遵守）と人事評価等との関係
- ⑥ 業務等における報告・連絡・相談等の状況

イ コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の構成要素に関する調査結果について

（ア）コンプライアンス（倫理・法令遵守）を達成するために必要な方針や規則等

【調査の着眼点】

個々の内部統制手続がいかに有効であっても、コンプライアンス（倫理・法令遵守）を達成することの重要性や真剣な取組みを管理職等が率先垂範していることを従業員に明示できなければ、有効な統制環境は構築できない。

そのためには、まず、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する組織としての取組み方を「コンプライアンス（倫理・法令遵守）規程」や「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」等として明文化することが必要である。この「コンプライアンス（倫理・法令遵守）規程」や「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」等で、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する基本方針、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する組織体

制、コンプライアンス（倫理・法令遵守）への具体的な取組み等が文書化・明定されることが有用である。

文書化された「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」等に明記されるコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する基本方針は、主な論点における判断のための指針となる具体性のある行動指針や内部統制手続に反映され、実践されるべきものである。

なお、米国の量刑ガイドラインでは、事実上、「有効なコンプライアンス・プログラム」の文書化を要求しているし、我が国の金融検査マニュアルでも、法令等遵守の実践に関する「基本方針及び遵守基準」、「コンプライアンス・マニュアル」等を明定することを要求している。

このような観点から、下記の〈望ましい姿〉と立川市の現状とを比較し、コンプライアンス（倫理・法令遵守）の取組みに関する立川市の基本方針等が規程・規程等において明定されているか等について、調査を実施した。

〈望ましい姿〉

- コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する基本方針を明定し、様々な周知徹底策を実施している。同様に、コンプライアンス（倫理・法令遵守）の実践に係る遵守基準（行動指針）も文書化され、周知徹底されている。
- コンプライアンス（倫理・法令遵守）の実践に係る基本方針、遵守基準（行動指針）は、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」に反映され、周知徹底されている。
- 「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」等で明定されるべき内容は次の通りとなっている。
 - 当該マニュアル等の目的、制定理由等
 - 具体的な論点毎の行動指針
 - コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制における管理者等の役割等
 - コンプライアンス（倫理・法令遵守）を統括する部署の組織上の位置付け、役割課題等
 - コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制における各部署の役割課題等
 - 各部署等におけるコンプライアンス（倫理・法令遵守）担当者等の役割課題等
 - コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制におけるモニタリング機能
 - コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する教育体制
 - コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制における報告ライン、各部署間の連携体制

- 問題発生時の対応体制、コンプライアンス（倫理・法令遵守）違反時の罰則等

【現状など】

- ① 下記の②～③を除き、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」等に相当する規程・規則等は作成されていない。
- ② 個人情報保護法の制定を踏まえて、「倫理綱領」を策定する予定であるとのことであるが、まだ作成されていない。
- ③ 平成15年9月に、立川市の職員向けの接遇マニュアルである「接遇免許皆伝」が作成された。その中には、「トラブル対応」「危機対応と防止」などが明定され、「汚職防止」に関する論点も記載されている（ただし、契約事務に関する事項は記載されていない）。

【立川市への提言】

- 一、立川市におけるコンプライアンス（倫理・法令遵守）基本方針や倫理規範を「倫理規程」として明定する。

<補足解説>

- 「弁護士チームによる報告書」（5）-イにおいても、倫理規定の作成に関する提言がなされている。

- 二、主な論点を中心とした具体的な「行動指針」を明示した「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」を策定し、周知徹底策を実施すること。

<補足解説>

- 抽象的な内容の「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」ではなく、適切な判断や行動の基準・指針となるような内容とする必要がある。
- 「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」の周知徹底のために、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」の配布や教育研修などの施策を実施する必要がある。
- なお、「弁護士チームによる報告書」によると、アンケートの有効回答数480名のうち105名が、職務に関し何らかの働きかけを受けたとのことであり、368人がそれらの働きかけに対処するための「倫理規定」の制定が必要と回答しているほか、当該報告書（5）-イにおいても、倫理規定・実務マニュアルの作成に関する

提言がなされている。

- 三. 上記の「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」には、主な業務におけるリスク事項（当然、契約や発注に関連する業務も含まれる）に関する対応や関連する法令・規則等を参照できるような自己研鑽ツールとして活用できるような内容とすること。

<補足解説>

- 「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」に記載すべき「行動指針」の内容は、実際の業務において悩みや問題が生じやすい主要論点に応じたものでなければならない。
- 「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」の内容は抽象的なものではなく、有効な研修ツールとして役立つような内容でなければならない。

(イ) コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する教育研修や規則等の周知徹底

【調査の着眼点】

規程・規則等がいかに立派な内容であっても、職員等の全員に周知徹底されていなければ意味がないことは言うまでもない。そこで、誠実に規程・規則等を遵守させるコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する組織における取組み、規程・規則等の内容等についての教育研修が必要となる。また、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する教育研修も、その導入期だけ実施しただけでは意味がなく、継続的に、直面する業務環境に対応したコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する教育研修を実施する必要がある。さらに、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に対する組織の考え方や取組み姿勢を絶えず内外に周知徹底することが重要である。

なお、米国の量刑ガイドラインでもコンプライアンス（倫理・法令遵守）の基準等に関する教育研修を実施すること、当該教育研修マテリアルを整備し配布することを要求しているし、我が国の金融検査マニュアルでも、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する研修体制の充実」を整備することを要求している。

このような観点から、下記の<望ましい姿>と照らし合わせ、立川市にはどのような研修内容があるのか、当該研修制度にコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する研修が行われているか、従来までにコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する研修を行ったことがあるのか等について調査を実施した。

<望ましい姿>

- 管理職に、法務研修をはじめとしたコンプライアンス（倫理・法令遵守）研修を義務化している。
- 階層別研修の研修テーマに、コンプライアンス（倫理・法令遵守）が組み入れられている。特に、管理職向け研修には、ケーススタディー方式で意思決定判断時におけるコンプライアンス（倫理・法令遵守）への考慮に関する研修が実施されている。
- 各現場や業務毎の専門分野研修において、各現場や業務に密着したコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する研修が実施されている。
- コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関するマニュアル等の自己研鑽ツールが配布されている。また、当該マニュアル等は配布されるだけでなく、必ず研修も行われ、定期的に内容の見直しも行われている。
- 次のような周知徹底策を実行している。
 - ・ コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する啓発記事を内部広報誌において掲載する。
 - ・ 電子掲示板やイントラネットホームページにおいて、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関するQ&Aや関連情報を掲載する。
 - ・ 手帳や携帯カード等において、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する組織のメッセージや判断基準等を記載し、配布する。
- 管理職等は、社内報の年頭所感や会議等の機会にコンプライアンス（倫理・法令遵守）の重要性について説いている。

【現状など】

- ① 下記の②～④を除き、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」等を作成し職員等に配布する等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する周知徹底策等は講じられていない。
- ② 「職員研修概要」によると、公務員倫理、セクハラ防止、情報セキュリティー、地方公務員法等の研修が、市独自あるいは外部研修所等により実施されているが、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）研修」として体系的に実施されてはいない。
- ③ 「広報たちかわ」という市民向けの広報誌があるが、平成14年4月～平成15年12月までのコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関連する主な記事は次の通りとなっていた。
 - 平成15年11月1日号（No.1104）「入札事件再発防止調査委員会が発足－再発防止と職員倫理の向上へ」＝契約事務に関わる不祥事を

受けて

- 平成 15 年 10 月 17 日号 (No. 1103) 「市民の皆様へ」＝市職員の逮捕という事態へのコメント
 - 平成 15 年 6 月 15 日号 (No. 1094) 「住基ネットに対応」＝情報セキュリティ委員会を新設
 - 平成 15 年 1 月 15 日号 (No. 1082) 「入札・契約の透明性と公正性を推進－契約解除・損害賠償予定条項を契約書約款に新設～指名停止期間についても見直し」＝談合等の不正行為が明らかになった場合、契約解除や損害賠償請求ができる条項を新設
 - 平成 14 年 9 月 1 日号 (No. 1072) 「住基ネット－システムの保護管理体制と緊急時の対応策」
 - 平成 14 年 4 月 15 日号 (No. 1063) 「入札・契約の透明性と公正性を目指し－建設工事の契約予定価格・最低制限価格 事前公表の対象を拡大」＝競争入札による場合の工事請負契約の予定価格が 1 千万円以上のもの
- ④ 「庁達綴」を確認したところ、毎年、「服務規律の確保について」という庁達が発せられている。ここ数年の「服務規律の確保について」という庁達の主な内容は次の通りである。
- 選挙活動等の禁止について
 - 執務姿勢について（来庁者への丁寧な対応など）
 - 事故防止について（金銭事故や交通事故など）
 - 職務の身分上の義務について（利害関係のある者との会食・贈答等の禁止）

【立川市への提言】

- 一. 前述したように、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」等を策定した後、その周知徹底のために、自己研鑽できるような「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」等を職員等に配布すること。
- 二. 一般研修や実務研修のメニューの中に、コンプライアンス（倫理・法令遵守）研修を挿入し、その受講を義務化すること。特に、管理職研修には様々なコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する研修メニューを挿入させること。

<補足解説>

- 現在の公務員倫理研修の内容、頻度だけでは不十分である。

- まず、管理職向けに充実したコンプライアンス（倫理・法令遵守）研修を、次のように段階的に実施する必要がある（外部講師の活用が望ましい）。
 - a. コンプライアンス（倫理・法令遵守）の重要性
 - b. コンプライアンス（倫理・法令遵守）の方針などに従うことが組織にとって利点があること
 - c. 各人の問題として取り組むべきこと
 - d. 「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」違反や法令違反があった場合の懲罰
 - e. 事例研修やディスカッション方式の研修
- 次に、管理職が講師となって、職員向けにコンプライアンス（倫理・法令遵守）研修を行うことが有効である。
- なお、「弁護士チームによる報告書」（5）-イにおいても、倫理研修の充実強化に関する提言がなされている。

三. 各部署における一定の管理者を「コンプライアンス（倫理・法令遵守）責任者」又は「コンプライアンス（倫理・法令遵守）担当者」として位置付け、各部署におけるコンプライアンス（倫理・法令遵守）の周知徹底や教育研修の担い手としての役割課題を実行させること。

四. 次のようなコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する周知徹底策を実行すること。

- (ア) 「庁内 LAN」等の全職員がアクセス可能な情報源において、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する Q & A や関連情報を掲載する。
- (イ) 職員等が携帯する手帳や携帯カード等において、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する立川市のメッセージやコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する行動指針等を記載し、配布する。
- (ウ) 市長や管理職は、年頭所感や会議等の機会に、必ずコンプライアンス（倫理・法令遵守）の重要性について説くこと。

五. 立川市におけるコンプライアンス（倫理・法令遵守）への取り組みの固い決意等を「広報たちかわ」に、定期的に掲載し、明示すること。

六. 入札・契約制度の透明性と公正性を目指し、「広報たちかわ」の記事やコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する小冊子の入札希望業者

への配布等を通じ、建設業者等へのコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する啓発を実施すること。

- 七. 立川市の公共工事の入札に参加する建設業者の要件に、立川市が指定するコンプライアンス（倫理・法令遵守）研修の受講を義務付けること。

（ウ）コンプライアンス（倫理・法令遵守）を達成するために必要なモニタリング制度

【調査の着眼点】

コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する規程やマニュアル、管理の手法等がいかに立派な内容であっても、それらが周知徹底されているか・有効に機能しているか等、効果的にモニタリングされ、継続的な改善につながらなければ有効なコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制とは言えない。

COSOレポートによれば、内部統制の構成要素の一つに「モニタリング」があり、「モニタリング」には「日常的モニタリング（日常業務に関連して行われるモニタリング）」と「独立的評価（日常業務とは別個に行われる評価）」がある。「独立的評価」はその担い手によりさらに、「自己点検」と「第三者による監査（内部監査部門による内部監査が典型例）」とに区分することができる。

なお、米国の量刑ガイドラインではコンプライアンス（倫理・法令遵守）の基準等に関する遵守状況のモニタリング・システム（内部通報システムを奨励している）を要求しているし、我が国の金融検査マニュアルでも、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する「チェック」、「法令等の遵守状況についての監査」や、「内部監査」等を要求している。

このような観点から、下記の＜望ましい姿＞と照らし合わせ、立川市にはどのようなモニタリング体制があるのか、自己点検の手法はどのようなものか、内部監査はどのように実施されているか、日常的な業務手続の中にコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関するモニタリングはあるか、特に法務チェックはどのような分野で実施されているのか等について調査を実施した。

＜望ましい姿＞

- モニタリングは、なるべく「日常的モニタリング」としている（例：決裁書による決裁プロセスにおける法務チェックの実施、職務分離の徹底による牽制チェック等）。
- 自律的な牽制を確立するために、一定期間の職場離脱、定期的な人事ローテーションを徹底している。

- 職員等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する意識度調査を定期的に実施し、改善措置を講じている。
- 「ヘルプライン」等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する相談窓口や内部通報窓口が設置され、当該窓口へ舞い込んだ情報の調査が実施されている。
- 次のように内部監査体制が確立している。
 - 監査に関する規程が明定され、監査実施要綱等が整備されている。
 - 監査部門には専門能力を持った適切な人材、経営資源が投入され、監査人の教育研修は適時、適切に実施されている。
 - 監査人は、必要な情報に自由にアクセスできる等、有効な監査に必要な権限を有している。
 - リスク・アプローチに基づき、監査計画や監査手続書が策定され、監査が実施されている。
 - 監査結果は重要な会議体に報告され、適切な措置が講じられている。
 - 被監査部門の自己点検の結果を監査部門が活用している。

【現状など】

- ① 下記の②～④を除き、有効なコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制を維持・改善に資するモニタリング体制は整備されていない。
- ② 「人事異動実施基準」に則って、定期的に人事ローテーションがなされている。ただし、総務部職員課作成の「部署別の長期在籍職員数一覧」によると、全65課中47課で「同一課に6年以上の在籍者」がいる状況にある。なお、平成15年12月において、総務部契約課（当時）では事務系の職員が1名、7年間在籍している。
- ③ 本件の調査の一環で、立川市入札事件再発防止調査委員会が係長級以上の全職員（平成12年度以降の退職者含む）及び係員を対象に郵送アンケート方式（希望者のみ回答）で行う「職員提言及び実態調査」を実施したが、それ以前は意識度調査を実施する制度はなかった。
- ④ 監査委員による監査が実施されているが、次のような課題が見られる。
 - 監査基準については、全国都市監査委員会が制定した「都市監査基準準則」といったものがある。また独立性については、地方自治法196条以降に記載されている。ただし、具体的な監査規程や監査実施要綱等が整備されていない。

- 決算の勘定残高の監査、ルールの準拠性監査、経済性の検証に関する監査は実施されているが、例えば業者選定の妥当性の監査などのコンプライアンス（倫理・法令遵守）の観点からの監査は行われていない。
 - いわゆるリスク・アプローチ監査を実施していない。
- ⑤ 談合情報について報告を受ける制度を除いて、「ヘルプライン」等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する相談窓口や内部通報窓口は設置されていない。

【立川市への提言】

- 一. コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する自己点検制度を確立すること。

＜補足解説＞

 - 「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」に記載すべき「行動指針」の各項目に関する自己点検チェックリスト等に基づき、定期的に各部署が自主的な点検を行うことは有効である。

- 二. コンプライアンス（倫理・法令遵守）の観点からのリスク・アプローチに基づく内部監査を実施すること。また、外部の第三者機関を活用したモニタリング体制（例：入札監視委員会など）を整備すること。

＜補足解説＞

 - 「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」に記載すべき「行動指針」の定期的な各部署の自主的な点検結果を、内部監査で確認・評価することは有効である。特に、契約事務等の重要な業務（重要なリスクに関連する業務）につき、内部監査を実施することは有効である。
 - コンプライアンス（倫理・法令遵守）の観点からの監査は、外部機関の活用も有効である。

- 三. リスクのある業務に、定期的に人事ローテーションを行う方針を明定し、実行すること。

＜補足解説＞

 - 「弁護士チームによる報告書」（５）-カ-（ウ）～（エ）および（５）-キにおいても、適正な人事配置等に関する問題提起と提言がなされている。

四. 「ヘルプライン」等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する相談窓口や内部通報の窓口等を設置し、コンプライアンス（倫理・法令遵守）違反の事実の有無に関する調査制度を確立すること。

<補足解説>

- 利害関係のない者（例：内部監査部門や外部機関等）により、事実調査を行うことが必要である。
- 「弁護士チームによる報告書」（5）-カ-（ア）～（イ）等においても、内部告発制度や第三者監視機関等に関する問題提起と提言がなされている。

五. 職員等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する意識度調査を定期的（1年～3年に1回程度）に実施し、改善措置を講じること。

<補足解説>

- 例えば、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」を読んだことがない者やコンプライアンス（倫理・法令遵守）違反に直面した経験がある者が、職員の多くを占めていたとしても、意識度調査を実施しなければ実情を適時に把握することは困難である。定期的に、意識度調査を実施することにより、職員の意識の実態が明らかとなり、適時に必要な改善措置を講ずることが可能となる。

（エ）規則等の違反行為への対処プロセス

【調査の着眼点】

コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する規程やマニュアル等がいかに立派な内容であっても、職員等の全員が真剣に取り組まないと意味がないことは言うまでもない。そこで、コンプライアンス（倫理・法令遵守）違反に対しては、毅然とした処分を行う必要がある。そこで、まず、コンプライアンス（倫理・法令遵守）違反に関する明確なペナルティーの取扱を明示するべく、透明性のある公正かつ公平な処分について明確にすることが重要である。

次に、重要なコンプライアンス（倫理・法令遵守）違反が発生した場合のように、有事の直接的な被害や風評の悪化等を最小限に食い止める「緊急時対応」も重要である。

なお、米国の量刑ガイドラインでは適切な懲戒メカニズムの保持を要求している。我が国の金融検査マニュアルでも、「制裁（懲罰）規定の適用」を「厳正かつ公平に行っている」ことを要求している。また、緊急時対応に関

しては、「緊急時の対応策」を定めること、「実効性あるコンティンジェンシープランを策定」することを要求しているし、特に不祥事対応に関しては「不祥事に対処する体制を整備」すること、「再発防止のための措置、不祥事の実事確認、関係者の責任追求、監督責任の明確化を図る体制を確立」すること等を要求している。

このような観点から、下記の〈望ましい姿〉と照らし合わせ、立川市におけるコンプライアンス（倫理・法令遵守）違反時の取扱いや「緊急時対応」について、調査を実施した。

〈望ましい姿〉

- 職員等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）違反等に関する明確なペナルティーの取扱いを明定・明示し、厳正に適用している。
- 緊急時における対策本部を設置する具体的な基準や方法、対策本部の具体的なメンバー、対策本部がとるべき具体的な手続等について明定している。
- 特に、不祥事発生時においては、明確な懲罰ルールのもとで透明性のある公平な人事処分が行われ、対内外への開示方針も確立している。

【現状など】

- ① 下記の②～③を除き、緊急時対応や不祥事対応に関する具体的な仕組み（例：危機管理マニュアルの制定、不祥事発生時における透明性のある事実調査からペナルティーの実行までのプロセス等）は整備されていない。
- ② 職員等に関する服務規律が明定されているが、その内容はやや具体性に欠けるものである。
- ③ 平成13年11月の「調整会議」で「立川市におけるテロ対策について」が議論されたことと、平成13年11月7日の庁議決定で危機管理本部を調整会議に置くことが決められ、次のような体制となっているが、具体的に危機管理マニュアルは策定されていない。
 - 危機管理本部のメンバーは、市長・助役・収入役・企画部長・総務部長のほか、オブザーバーとして企画課長・財政課長・行革課長・秘書課長が充てられている（当該メンバーは適宜増強されるとのことである）。
 - 危機管理本部は拡大する必要がある場合には、庁議に置かれ、事務局は企画部が担当することになっている。

- 庁議と調整会議の付議事案などは「立川市庁議等規則」に明定されている。

【立川市への提言】

- 一. 現在の服務規律よりも、より具体的で、職員等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）違反等に関する明確なペナルティーの取扱いを明定・明示し、厳正に適用すること。
- 二. 次のような、緊急時における対策本部を設置する具体的な基準や方法、対策本部の具体的なメンバー、対策本部がとるべき具体的な手続等について明定すること。
 - (ア) 職員等の不祥事への対応を含めた「危機管理マニュアル」を策定し、周知徹底する施策を行うこと。
 - (イ) 平時の審議・協議機関である「庁議」「調整会議」とは別に、緊急時の危機管理対策本部を設置し、第1順位～第3順位程度までの対策本部長、対策本部事務局の構成メンバー、対策本部設置要綱など、具体的な手順等の基本を予め明定し、訓練すること。
- 三. 不祥事対応について、下記のような適切な体制を構築し、規則等で明定すること。
 - (ア) 事実調査、解明、報告、懲戒委員会等による責任追及、規則等に基づく具体的な処分、重要な会議体による再発防止策の策定、警察への通報、というプロセスを明確にした具体的基準やルールを整備、運用する。
 - (イ) 重要なポイントは、次の通りである。
 - i. 不祥事発覚時には、どこの部署に連絡（第1報）すべきか明定すること。
 - ii. 事実調査は、その担い手（利害関係のない者とする）・調査方法が妥当であること。
 - iii. 調査結果報告は、どこに報告するのか明定すること。
 - iv. 処分の検討における処分基準が妥当であり、また処分の検討メンバーは妥当であること。
 - v. 是正措置の検討にあたっては、内部管理不備の有無の検討と改善措置の検討と指示を明確に行うこと。
 - vi. 警察等への通報では、どのような基準で通報するのか、どの部署が通報するのかを明定すること。

- vii. 処分については社内発表することが、立川市がコンプライアンス（倫理・法令遵守）違反に対する厳しい対応を示すことができるが、その発表の基準を明定すること。
- viii. 対外広報につき、警察通報等により、マスコミ対応方針を明定し、しっかり調査して公明正大に処分した旨を発表できるように広報担当者との連携を図ること。

（オ）コンプライアンス（倫理・法令遵守）と人事評価等との関係

【調査の着眼点】

コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する規程やマニュアル等がいかに立派な内容であっても、役職員全員が真剣に取り組まないと意味がないことは言うまでもない。そこで、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関して役職員が真剣に取り組むための有効なインセンティブを確立することが有効である。

まず、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する職員等の取り組み姿勢が人事考課等の人事評価ポイントに反映していることが重要である。職員等は人事権のある直属上司を見て行動するので、管理職に対する評価では、特にコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する取り組み姿勢の評価は非常に重要である。

次に、コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する内部統制の構築を計画化し、各部署等の業務施策に反映し、定期的にその取り組み結果を適正に評価する仕組みも重要である。

このように、法令等違反や内部ルールを無視してまでも短期的な目先の利益のみを追求することのないようなインセンティブが重要である。

なお、米国の量刑ガイドラインでは適切な懲戒メカニズムの保持を要求している。我が国の金融検査マニュアルでも、「コンプライアンス・プログラム」の「実施状況を業績評価や人事考課等に」反映させること、「長期的なリスク管理を無視した、短期的な収益確保を優先した目標の設定や当該目標を反映した報酬体系の設定を避ける」ことを要求している。

このような観点から、下記の＜望ましい姿＞と照らし合わせ、立川市の人事評価・業績評価制度におけるコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する配慮の有無等についてレビューを実施した。

＜望ましい姿＞

- 人事評価のポイントにコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する取り組みを組み入れている。

- コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する内部統制の改善計画を策定し、各部署等の業務施策に反映させた上で、重要な会議体ではその取り組み結果を定期的に評価している。
- コンプライアンス（倫理・法令遵守）違反により、短期的な目先の利益を追求するような報酬体系、業績評価の目標の設定を避けるような仕組みを有している。
- 上級職には、コンプライアンス（倫理・法令遵守）を尊重しない者には任命させない仕組みが確立されている。

【現状など】

- ① 「管理職を対象とした人事考課の手引き」によると、数年前に次のように人事制度を改革し、「人材の育成及び活用」「能力の実証に基づく処遇の推進」「業務の遂行度・改善点の把握」を目的とした人事評価を、管理職に対して取り入れているが、人事評価のポイントにコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する取り組みを明確に組み入れてはいない。
 - 管理職の人事考課制度における評価項目は、「能力評価」と「意欲・態度評価」とからなる。
 - 「能力評価」では、仕事の成果、知識や技術、理解力・判断力・企画力などの業務遂行能力が評価される。
 - 「意欲・態度評価」では、仕事への取り組み姿勢、服務規律の遵守度、積極性や責任感などが評価される。
 - 管理職の人事考課はまだ試行段階であり、今後、評価者研修等を実施した上で本格的な運用を実施する予定である。
- ② コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する内部統制の改善計画を策定し、各部署等の業務施策に反映させた上で、重要な会議体ではその取り組み結果を定期的に評価する仕組みは確立されていない。
- ③ 上級職には、コンプライアンス（倫理・法令遵守）を尊重しない者には任命させない仕組みは明確に確立されているとはいえない。

【立川市への提言】

- 一、 人事評価のポイントにコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する取り組みを明確に組み入れること。

<補足解説>

- コンプライアンス（倫理・法令遵守）への誠実な取り組みを積極的に評価する人事考課制度にすべきである。例えば「意欲・態度評

価」における服務規律の遵守度の評価は、抽象的になりがちなので、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」等の策定後、具体的な「行動指針」などの実践状況を人事考課に反映させるべきである。

二. コンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する内部統制の改善計画・実践計画（コンプライアンス（倫理・法令遵守）・プログラム）を策定し、各部署等の業務施策に反映させた上で、重要な会議体ではその取り組み結果を定期的に評価すること。

三. 上級職には、コンプライアンス（倫理・法令遵守）を尊重しない者には任命させない仕組みが確立すること。

<補足解説>

- 「弁護士チームによる報告書」（５）-カ-（ウ）～（エ）および（５）-キにおいても、適正な人事配置等に関する問題提起と提言がなされている。

四. 管理職等にコンプライアンス（倫理・法令遵守）研修の受講時又は定期的に、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」を遵守する旨の誓約書を取り付けること。

（カ）業務等における報告・連絡・相談等の状況

【調査の着眼点】

コンプライアンス（倫理・法令遵守）体制に関する様々な取り組みがあったとしても、運用するのは個々の人間である。様々な業務において、各々の職員等が業務上、適切な報告・連絡・相談等を適時に行うことができない場合、業務上の誤りを招くことが多い。

また、コンプライアンス（倫理・法令遵守）違反の事例に職員等が直面した場合、職場の風通しが悪く、悪い情報を上司等に報告・連絡・相談することができにくいような場合、リスク情報の隠蔽体質になりがちである。

なお COSO レポートにおいても、業務の実施・管理・統制に必要な情報の報告・連絡・相談等の仕組みは、有効な内部統制に欠かすことができない構成要素であるとしている。

このような観点から、下記の<望ましい姿>と照らし合わせ、立川市におけるコンプライアンス（倫理・法令遵守）に報告・連絡・相談の仕組み、特

にコンプライアンス（倫理・法令遵守）違反に直面した場合の報告・連絡・相談の仕組みについて、調査を実施した。

<望ましい姿>

- 職場環境は風通しがよく、職員等が直面した業務上の疑問点等は、適時に上司に報告・連絡・相談されている。
- 職場における問題点等の所管する部署について、職員等は明確に理解している。
- 職場の上司に相談できない場合、然るべき専門部署に職員等は相談することができる。
- 組織の内部に、「ヘルプライン」等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する相談窓口や内部通報の窓口等が設置されている。
- 組織の外部にも、「ヘルプライン」等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する相談窓口や内部通報の窓口等が設置されている。

【現状など】

- ① 例えば、議員等から要求や圧力を受けた場合などのように、実際に業務を遂行する際に困ってしまう事例に直面した場合に、然るべき相談窓口が明確にされていない。
- ② 「ヘルプライン」等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する相談窓口や内部通報の窓口等は設置されていない。
- ③ 本件調査の聞き取り調査において、立川市役所の保守的な職場風土を問題にあげる職員・管理職が一部、見られた。
- ④ 本件調査の聞き取り調査において、要員削減による各人の業務増・組織管理職のポストの減少等から、モチベーションの維持が困難になっていることを指摘する職員・管理職も見られた。

【立川市への提言】

- 一、 職員等が直面した業務上の疑問点等への対処方法の基本について、「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」において「行動指針」として示すこと。
- 二、 「コンプライアンス（倫理・法令遵守）・マニュアル」に、職場における主な問題点等（「行動指針」の項目）を所管する部署につい

て記載すること。

- 三. 組織の外部にも、「ヘルプライン」等のコンプライアンス（倫理・法令遵守）に関する相談窓口や内部通報の窓口等を設置すること（内部に設置するだけでなく、外部にも設置すること）。

<補足解説>

- まず、業務上の悩みや問題に直面したら、各部署の上司に相談することを励行することが必要である。また、相談を受けた管理職は、誠実に対応することを徹底することが必要である。それでも不明な点がある場合や各部署の上司でも適切な指示を出すことが困難な場合には、専門部署に相談することを励行することが必要である。さらに、不明な点がある場合や適切な対応を受けることができなかった場合には、「ヘルプライン」に相談することを励行することが必要である。
- 「ヘルプライン」への相談につき、秘密保持の徹底・不利な扱いの厳禁の徹底などを職員にコミットメントした上で、利用方法などを周知徹底することが必要である。また、業者・議員等からの働きかけ等の外部からの圧力によって、適切な契約事務の業務の遂行が困難となる局面に直面したようなケースでは、「ヘルプライン」への相談は非常に有効である。
- 「弁護士チームによる報告書」によると、業者・議員等からの働きかけをうけたと回答した職員 105 名のうち、49 名が「誰にも相談していない」と回答しており、また、有効回答数 480 名のうち 117 名が、業者・議員等からの働きかけを相談・報告するための「内部告発制度」が必要と回答している。
- 議員アンケートの回答でも、「内部告発制度」が必要であるという回答が多い。

- 四. モチベーションの維持が困難で、不正へのインセンティブ（誘因）が働きかねない環境を鑑み、職員の意見・人事面の不満等を汲み上げるための「満足度調査」を実施する。

- 五. 立川市の組織の外部からの依頼等に直面することが多々あったことを鑑み、次のような施策を実施すること。

(ア) 立川市議員が「議員倫理条例」およびその具体的なガイドライン等を策定し、これらを遵守することをコミットメントすべく内外に公表し、誓約書を市に提出すること。

- (イ) 業者団体等も「倫理綱領」等を策定し、「倫理綱領」等を遵守することをコミットメントすべく内外に公表し、誓約書を市に提出すること。
- (ウ) 立川市の組織の外部からの依頼等に直面した場合には、その旨を職員が文書化し、市が公表すること。

<補足解説>

- 「弁護士チームによる報告書」によると、業者・議員等からの働きかけをうけたと回答した職員は、アンケートの有効回答 480 名のうち、105 名に上る。また、その内訳（複数回答可）として、市議会議員からの働きかけが 86 名、業者及び業者団体からの働きかけが 40 名となっている。さらに、業者・議員の働きかけ、口利きについては、職場において記録し、更に公開すべきものであるという意見が少なからずあったとのことである。
- また、議員アンケートの結果によると、議員による職員への接触について、議員活動の一環として行う意見・提言等と、「働きかけ・口利き」を区別すべきとの意見が多かった。「議員倫理条例」およびその具体的なガイドライン等には、議員による職員への接触につき、議員として通常認められる行動の具体的な指針・基準も明定することが望まれる。
- 議員アンケートおよび職員アンケートの結果を見ると、「議員による職員に対する接触」については、「する側」の議員と「される側」の職員では意識が全く違っており、議員側の意図の如何に関わらず、職員は「言うことを聞かないと不利益を被るのではないか」等と重く受け止めてしまいがちである事がわかる。この「意識差」を十分に理解した上で、上述の「議員倫理条例」や具体的なガイドラインを定めたり、業者選定の客観性を高めたりすることによって、職員が不当な圧力を感じずに公正な調達行為が確保できる環境を整備することが重要である。
- なお、立川市の組織の外部（議員・業者等）からの不当な圧力があつた場合に市側が公表する際の判断基準については、上述の「議員倫理条例」やその具体的なガイドライン等、および業界団体による「倫理綱領」等への違反行為を職員が受けた場合に、職員からの報告に基づき公表することが考えられる。ただし、報告される情報の客観性の確保（第三者機関による確認等）や、情報提供のしやすさの確保（情報提供窓口（内部通報窓口等）の設置等）のための施策を検討することが必要である。

(3) 立川市における過去5カ年の入札結果等の分析結果について

ア 入札結果等の分析における視点と手法

前述したように、立川市における入札・契約制度における内部統制システム、全般的なコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の構成要素には、様々な改善が必要であるが、実際に、立川市における過去の入札等において、談合等の行為が常態的に行われていたか否かが注視される場所である。ただし、談合等の事実が他にもあったのかどうかは、現在、警察当局で捜査中であり、その結果を待つしかない。本件調査・分析においても、談合情報に関する資料等は捜査当局で押収されており、資料の閲覧は不可能であった。

そこで、本件調査・分析においては、立川市における過去5カ年の入札結果の分析により、「どのような傾向・特徴等が見られるか」「談合等の行為があったと仮定した場合、それを予防・発見できる体制があることが説明可能な状態にあるか否か」についての評価を行うこととした。これらの分析・評価は、立川市における契約・入札制度における内部統制システムやコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制における問題点を裏付けるものである。

まず、立川市における過去5カ年の入札結果に関して、主に「入札・契約制度の内容と競争性の確保」という観点から分析を行った。併せて、立川市の予定価格の積算で用いている価格の妥当性の分析・業者からの見積書（工事内訳書）の分析も行い、立川市における過去5カ年の入札結果の傾向・特徴等の分析結果を、次の4つの観点からまとめた。

- (1) 業者の参入機会均等の確保状況等に関する分析
- (2) 競争性の確保と価格低減の状況に関する分析
- (3) 立川市の予定価格の積算で用いている価格の妥当性の分析
- (4) 見積書「工事内訳書」の分析

なお、分析対象期間は、原則として、平成10～14年度までの5カ年であるが、分析対象データの保有状況によって、5カ年よりも短い期間しかないデータもある。具体的な分析対象データと対象期間は、下記の通りである。

- 各年度「工事契約台帳」データ（総務部契約課（当時）にて作成）
工事ごとに、件名・工期・契約方法・予定価格・落札業者・落札価格・落札率等を一覧表とした台帳データである。平成10年度から平成14年度までの5カ年のデータを分析対象とした。
- 「契約管理システム」の保有している過去データ

契約管理システムは総務部契約課（当時）にて平成13年度より使用しており、「業者登録管理」「入札執行管理」「契約管理」等を行うシステムである。平成13年度と平成14年度のデータを保有しているため、これらの年度を分析対象期間とした。

今回の分析作業では、主に入札執行結果の分析（業者別の入札参加回数、落札回数等）、業者登録状況の分析等を行った。

- 総務部契約課（当時・現財務部契約課）における過去の分析資料
 総務部契約課（当時）では、平成12年度以降、予定価格金額別の落札率、契約・入札方法別の落札率、再度入札の実施状況等について継続的に分析を行っている。今回調査では当該分析結果も参考とした。

イ 立川市における過去5カ年の入札結果の傾向・特徴等の分析

（ア）業者の参入機会均等の確保状況等に関する分析について

A. 工事契約における各入札・契約形態別の件数割合の分析

まず、各入札・契約方式の適用件数の推移等を分析した。

① 過去5カ年のデータ

| | 平成10年度 | | 平成11年度 | | 平成12年度 | | 平成13年度 | | 平成14年度 | |
|---------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | 件数 | 割合 | 件数 | 割合 | 件数 | 割合 | 件数 | 割合 | 件数 | 割合 |
| 特命随契 | 68 | 18.9% | 81 | 22.0% | 38 | 12.5% | 44 | 15.0% | 37 | 16.2% |
| 見積合わせ随契 | 18 | 5.0% | 32 | 8.7% | 22 | 7.3% | 30 | 10.2% | 13 | 5.7% |
| 不落随契 | 17 | 4.7% | 12 | 3.3% | 8 | 2.6% | 11 | 3.8% | 9 | 3.9% |
| 指名競争 | 220 | 61.1% | 213 | 57.7% | 210 | 69.3% | 194 | 66.2% | 153 | 67.1% |
| 希望型指名競争 | 29 | 8.1% | 25 | 6.8% | 19 | 6.3% | 9 | 3.1% | 9 | 3.9% |
| 制限付一般競争 | 8 | 2.2% | 6 | 1.6% | 6 | 2.0% | 5 | 1.7% | 7 | 3.1% |
| | 360 | | 369 | | 303 | | 293 | | 228 | |

<各年度「工事契約台帳」データより>

② 分析結果と提言等

- 長野県や横須賀市のような自治体では一般競争入札を原則としているが、立川市では「制限付き一般競争入札」の件数割合が非常に低く、市外業者への機会提供は少ないといえる（政令指定都市・中核市等を除くほとんどの市町村レベルの自治体でもほぼ同様の傾向と思われる）。

例えば、中核市である愛知県豊橋市の場合には、「平成13年度包括外部監査結果報告書」によると平成10年度から平成12年度の水道・下水道事業の契約では一般競争入札の件数割合は14%~29%となっているが、上記のように立川市の場合は3%未満の年度がほとんどである。

- 立川市で参入業者を指定する「指名競争入札」および「随意契約

(特命・見積り合わせ)」の件数割合はやや高い(政令指定都市・中核市等を除くほとんどの市町村レベルの自治体においてもほぼ同様の傾向と思われる)。

例えば、中核市である愛知県豊橋市の場合には、「平成13年度包括外部監査結果報告書」によると平成10年度から平成12年度の水道・下水道事業の契約では指名競争入札と随意契約の合計の件数割合は71～86%程度であるが、立川市の場合には90%弱の年度が多い。そのため、受注意欲のある業者に対する機会の均等提供という点からは、やや問題があったと思われる。ただし、平成15年10月以降は、「参加希望型指名競争入札」の適用範囲が広がり、この傾向は今後、改善されていくものと思われる。

【立川市への提言等】

- 今後は立川市においても上記のような分析を継続的に実施し、入札・契約制度が、機会均等の確保の観点で常に適切性を確保しているかどうか検証する必要がある。

B. 工事契約における制限付き一般競争入札への入札参加業者数の分析

より広く門戸を開いて機会を提供する目的で導入された「制限付き一般競争入札」について、その目的が達成されているかを検証するために、制限付き一般競争入札における平均入札業者数の推移を分析した。

① 過去5ヵ年のデータ

<各年度「工事契約台帳」データより>

- 制限付き一般競争入札における平均入札業者数(年度別)

平成10年度=14.25社

平成11年度=15.83社

平成12年度=11.83社

平成13年度=9.00社

平成14年度=7.71社

② 分析結果と提言等

- 「制限付き一般競争入札」への平均参加業者数は年々減ってきており、平成14年度では7.71社となった。4,000万円以上の指名競争入札には概ね10社を指名しなければならないことになっているが、実際には指名競争入札よりも競争性があるはずの「制限付き一般競争入札」では指名基準の参加業者数よりも少ないことになる。このことから、広く門戸を開いて機会を提供するという本制度のメリットが活かされていない状況といえる。

- このような傾向の背景として、「制限付き一般競争入札」の対象案件が大規模・高難度の案件に限られるため、結果的に限られた業者しか入札できないということが考えられる。また、要綱の上では「東京都内に本店、支店又は営業所等を有する」という地域要件であるが、「市内業者とのJVを組成する」という条件付きで運用していることも、入札参加業者が増えない理由と思われる。
- なお、財団法人 建設経済研究所発行の「第19時海外調査（欧州）報告書概要版」（平成15年3月）によると、欧州（ドイツ、イギリス、フランス、イタリア）における公共工事では、建物の規模が大きくなればなるほど、そして技術的に高度な案件ほど、公開でなく、制限入札を行っているとのことである。これは、施工可能な業者が限られる案件で、公開入札を実施してもメリットが少ないという趣旨からきていると思われる。
- また、公正取引委員会発表の「公共調達と競争政策に関する研究会報告書（平成15年11月）」によると、米国においては、落札者を価格のみによって選定できる案件や、スペックが明確で入札に関して交渉の必要がない案件については、価格のみによる競争入札（日本でいう一般競争入札と思われる）を行っているが、そうでない案件については「競争的プロポーザル」という方式を採用しているとのことである。競争的プロポーザルとは、複数の業者から価格及び技術に関する提案書（プロポーザル）の提出を求め、価格及び技術に関する総合評価の結果、最も価値の高い業者と契約するという方法である。

【立川市への提言等】

- 立川市においても、予定価格の金額だけで判断するのではなく、難易度・品質要求の高い案件は技術力の高い業者を指名し、難易度の低い案件はより競争性を高める（参加希望型指名競争・制限付き一般競争等）という基本方針を明確にすべきである。
- また「最適調達基準」を明定した後は、最適調達基準と整合した基本方針を明定すべきである。

C. 工事契約における参加希望型指名競争入札の入札参加業者の分析

受注意欲のある市内業者に、より多くの機会を提供する目的で導入された参加希望型指名競争入札について、その目的が達成されているかを検証するために、参加希望型指名競争入札への参加業者を分析した。

① 過去のデータ

＜「契約管理システム」の保有データより（平成13年度以降についてのみ）＞

- 業種別の平均参加業者数（実施回数が1回の「管工事」を除く）
土木一式=16.7社
建築一式=9社
水道施設=17.5社
- 全ての参加希望型指名競争入札案件に参加した業者（業種別）
土木一式=11社
建築一式=9社
水道施設=13社
※土木一式の11社は水道施設の13社に全て含まれている。
- 参加希望型指名競争入札で、同一年度で複数回落札した業者はなく、全て違う業者が落札している。

② 分析結果と提言等

- 「参加希望型指名競争入札」への参加業者に偏りが見られる。例えば「土木一式」の場合、各案件で平均16.7社が入札したが、うち11社は毎回「固定メンバー」として入札に参加していたことを示している。またこれら11社は「水道施設」の案件においても毎回参加していた。
- そもそも「参加希望型指名競争入札」の制度趣旨は、業者の機会均等を図り、競争性を高め、価格を低減させるというものであるが、結果的に限られた業者に対してのみ入札機会を提供している状況にある。このような状況の背景の一つとして、「参加希望型指名競争入札」は参加資格を市内業者に限っており、かつ一定規模以上の工事（4,000万円以上の土木・その他の工事、6,000万円以上の建築工事）が対象となるため、参加可能な業者が限られていたと思われる。ただし、平成15年10月以降は、「参加希望型指名競争入札」の適用範囲が広がっていることもあり、この傾向は今後、改善すると思われる。

【立川市への提言等】

- 立川市では上記の観点での分析を実施していないが、今後はこのような分析を継続的に実施し、制度趣旨にかなった運用がなされているかどうかを検証する必要がある。

D. 工事契約における「指名競争入札」の入札参加業者の分析

「指名競争入札」は、市側が入札参加業者を指名するため、ともすれば指名業者の偏りを生み、機会の均等提供を妨げかねない。また、指名業者選定の際には、工事規模に応じた規模の業者を選定するといった合理性を欠いてはならない。このような状況がなかったか検証するため、「指名競争入札」への参加業者（指名業者）の分析を行った。

① 過去のデータ

＜「契約管理システム」の保有データより（平成13年度以降についてのみ）＞

- 年間で指名競争入札に参加した（市が指名した）延べ回数

平成13年度＝1474回

平成14年度＝1155回

- うち、指名上位20社に対する延べ指名回数

平成13年度＝431回

平成14年度＝334回

- 平成13年度の指名上位20社の規模等

平均在籍技術者数＝4.8名

平均在籍従業員数＝14.3名

平均年間売上＝255.7百万円

② 分析結果と提言等

- 「指名競争入札」に関する指名業者に偏りが見られる。すなわち、上位20社が延べ指名回数の3割を占め、特に平成13年度の指名上位10社のうち8社は、平成14年度も上位10社に入っており、指名上位の業者に固定化の傾向がある。
- なお、平成13年度の指名上位20社について、業者規模等を分析したところ、在籍従業員が1名という業者もあり、業者の施工能力等が十分に勘案されず、本来ならば受注し得ない業者を指名してしまっていることが懸念される。
- 指名上位20社について、落札した割合を分析したところ、「指名26回中、落札は1回だけ」「指名18回中、1回も落札せず」といった業者もあり、受注意欲・受注能力のない業者を指名してしまっていることが懸念される。

【立川市への提言等】

- 総務部契約課（当時）では、業者別の規模と指名状況・落札状況について把握しているものの、「競争入札業者選定委員会」での決定時や総務部長（当時）等による決裁時の指名理由の事跡が残されて

おらず、指名業者の偏り・業者の施工能力等を十分に勘案して選定していることについての事跡が確保されていない。そのため、「競争入札業者選定委員会」での決定時や決裁時の指名理由の事跡を確保すべきである。

- 指名業者の偏りの状況を分析するにあたっては、資本・人事・資金・取引関係等で密接につながっている業者を同一の「連結グループ」として把握し、実質的に機会均等が確保できているかどうかを検討する必要がある。（立川市でも、資本関係の強い会社同士を同じ案件で指名しないといった配慮を行っているが、「持分比率25%以上」「役員の兼務」という形式基準のみで判定しており、人的なつながりや資金面・取引面による実質的な支配関係を考慮した「実質支配力基準」に基づいていない）。実際に、支配／被支配の関係にある2つ業者が、単体ではいずれも指名回数が著しく多いとはいえないものの、連結グループとして合計で見ると、非常に多数の指名を受けている事例があった。

E. 工事契約における予定価格および最低制限価格での落札状況の分析

「予定価格および最低制限価格近辺での落札件数」として「落札率が99.9%～100%」または「落札率が最低制限価格比率と同値か0.1%以内の誤差」の件数を抽出し、予定価格・最低制限価格を事前公表している案件を除く全ての競争入札及び全ての随意契約を対象として分析した。

① 過去5カ年のデータ

＜各年度「工事契約台帳」データより＞

- 予定価格近辺での落札件数
平成10年度＝22件（365件中・6.0%）
平成11年度＝32件（369件中・8.7%）
平成12年度＝16件（303件中・5.3%）
平成13年度＝15件（276件中・5.4%）
平成14年度＝6件（147件中・4.1%）
- 最低制限価格近辺での落札件数
平成10年度＝4件（365件中・1.1%）
平成11年度＝4件（369件中・1.1%）
平成12年度＝6件（303件中・2.0%）
平成13年度＝0件（276件中・0%）
平成14年度＝0件（147件中・0%）

② 分析結果と提言等

- 全体の件数が減少していることもあり、予定価格近辺での落札件数

は減少しているものの、依然なくなっていない。特に、特命随意契約で落札率が100%のものが多く、予定価格の漏洩等が懸念される。

- 平成12年度において、特に参加希望型指名競争入札等の大型案件で最低制限価格近辺での落札が増加したが、平成12年度当時、最低制限価格は非公表であったことを鑑みるとやや不自然であるといえる。

【立川市への提言等】

- 例えば、契約担当部署では、各案件の落札率について算出しているものの具体的に個々の案件について十分な調査を実施できておらず、今後は、財務部契約課その他の部署等によるモニタリング手続を十分に行う余地が十分にある。

F. 工事契約における単価契約の落札者の状況の分析

土木一式工事の単価契約は、毎年ほぼ同様の案件が指名競争入札で契約されている。これらの契約について落札者の状況を分析した。

① 過去5ヵ年のデータ

＜各年度「工事契約台帳」データより＞

- いずれの契約も指名競争入札（競争入札業者選定委員会での審査なし）であり、総務部長等の決裁で8～10社程度を指名しているが、落札者は毎年ほぼ同じである。（土木一式工事の単価契約で行われた指名競争入札案件（年間6件）中、4件は5年連続、1件は4年連続で同じ業者が落札している。）
- また落札率も非常に高い。

② 分析結果と提言等

- このような状況の背景としては、道路補修等は市民の要望に十分に応えられる（例えば24時間対応ができる）業者に限られるため、落札可能な業者に限られるという事情はある。
- また前年受注した業者は、実際に1年間工事を行うことで積算のノウハウ自体も得ることができるため、落札率が高くなるという傾向もありうる。
- しかしながら、ほぼ全件が同じ傾向を示すというのは、やや不自然な状況にあるともいえる。

【立川市への提言等】

- このような状況に対し立川市では、上記のような異常性の有無に関

する分析を行っておらず、今後は財務部契約課その他の部署等によるモニタリング手続を行う余地が十分にある。

G. 1位不動産に関する分析

再度入札を行った案件において、2回目以降も同じ業者が最低価格で入札し続けた案件（いわゆる「1位不動」）は、一般的に、談合行為（入札金額の順位をあらかじめ協議しておく等）の結果、発生している場合が多いともいわれている。そこで、立川市における1位不動産案件の発生状況を分析した。

① 過去5カ年のデータ

＜総務部契約課（当時）における過去の分析資料より＞

- 再度入札実施件数は次の通りである。
 - 平成10年度＝40件
 - 平成11年度＝24件
 - 平成12年度＝19件
 - 平成13年度＝25件
 - 平成14年度＝13件
 - うち、2回目以降も同じ業者が最低価格で入札しつづけた案件（1位不動）の件数は次の通りである。
 - 平成10年度＝35件
 - 平成11年度＝24件
 - 平成12年度＝19件
 - 平成13年度＝25件
 - 平成14年度＝10件
 - 再度入札案件のうち、1位不動の件数割合は次の通りである。
 - 平成10年度＝97.5%
 - 平成11年度＝100.0%
 - 平成12年度＝100.0%
 - 平成13年度＝100.0%
 - 平成14年度＝76.9%
- ##### ② 分析結果と提言等
- 平成10年度に比べ平成14年度では、1位不動の件数自体は減少しているものの、再度入札に対する1位不動の割合は依然として高い。

【立川市への提言等】

- 総務部契約課（当時）において、1位不動産案件の推移について分析を実施しているが、立川市では具体的に個々の案件の調査や異常性

の有無に関する分析を行っておらず、今後は、財務部契約課その他の部署等によるモニタリング手続を行う余地が十分にある。

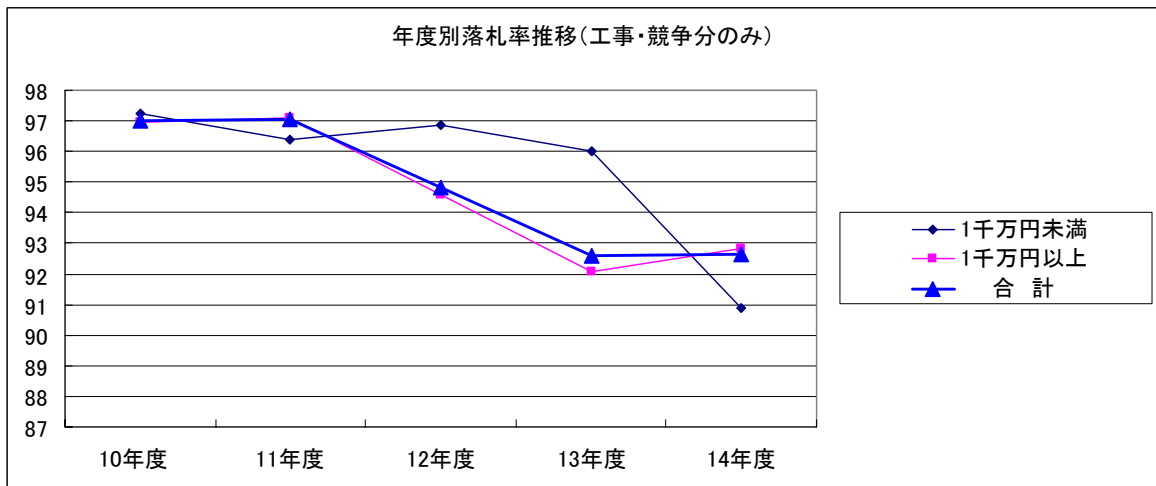
(イ) 競争性の確保と価格低減の状況に関する分析について

A. 工事契約全体（特命随意契約を除く）の落札率の分析

競争性の確保がされているか否かという観点では、予定価格に対する落札価格の割合（落札率）の分析が有用である。そこで全般の状況を把握するため、工事契約全体（特命随意契約を除く）の落札率を分析した。

① 過去5カ年のデータ

＜総務部契約課（当時）における過去の分析資料より＞



② 分析結果と提言等

- 工事契約全体の落札率は、平成10年度に比べ、下落傾向にある。
- 特に10百万円以上の案件で、最低制限価格近辺での落札が増加していることもあり、全体の落札率を押し下げている。ただし、一方で、上述の通り、平成12年度については最低制限価格等の情報漏洩の懸念等も考えられる。

【立川市への提言等】

- 総務部契約課（当時）において、落札率の全体傾向について分析を実施しているが、落札率の異常性の有無等に関する分析は行っていない。したがって、今後は、財務部契約課その他の部署や監査委員等によるモニタリング手続の充実（例：低入札価格調査制度の導入なども含む）を図るべきである。

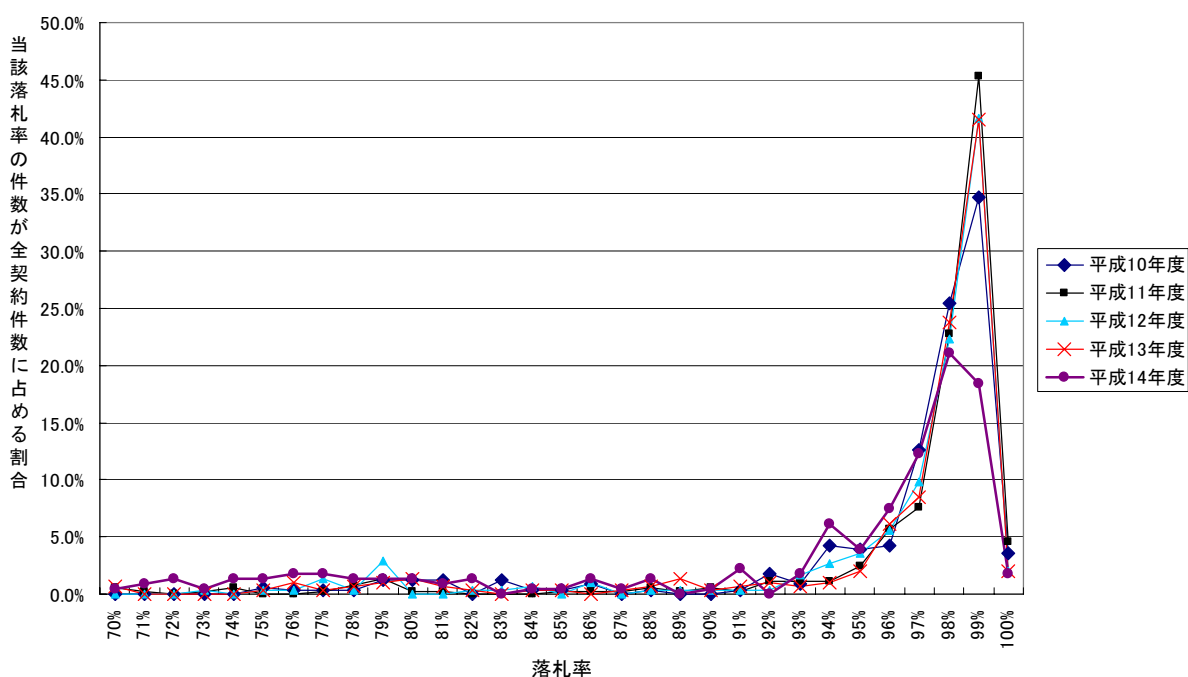
B. 各案件の落札率の分布状況に関する分析

平成10年度から平成14年度について、各契約案件（特命随意契約含む）の落札率の分布状況を分析したところ、以下の通りとなった。

① 過去5カ年のデータ

＜各年度「工事契約台帳」データより＞

年度別落札率分布(工事全契約のうち落札率70%以上の案件を対象)



② 分析結果と提言等

- 各年度とも、落札率が99%近辺に集中する傾向にある。
- 上述の通り、大型案件の落札率が下がっているため、全体の落札率は下がってきているものの、個々の案件の件数で見ると、依然として高い落札率となっている案件の件数は多い。
- 平成11年度をピークに99%近辺の集中度合いが低くなってきている。特に平成14年度は90%台前半や70%台の案件も増加する傾向が顕著になっており、入札価格低減の兆しが見える。
- ただし、入札価格低減の兆しがあるとはいえ、相変わらず98%以上に集中しており、落札率100%での落札もあるという異常な状態である。

【立川市への提言等】

- 今後も継続して落札率分布状況の十分な分析等が必要である。特に落札率が100%の案件については、入札・選定過程が公正で合理的であったかを説明できる事跡を確認するモニタリング手続の充実を

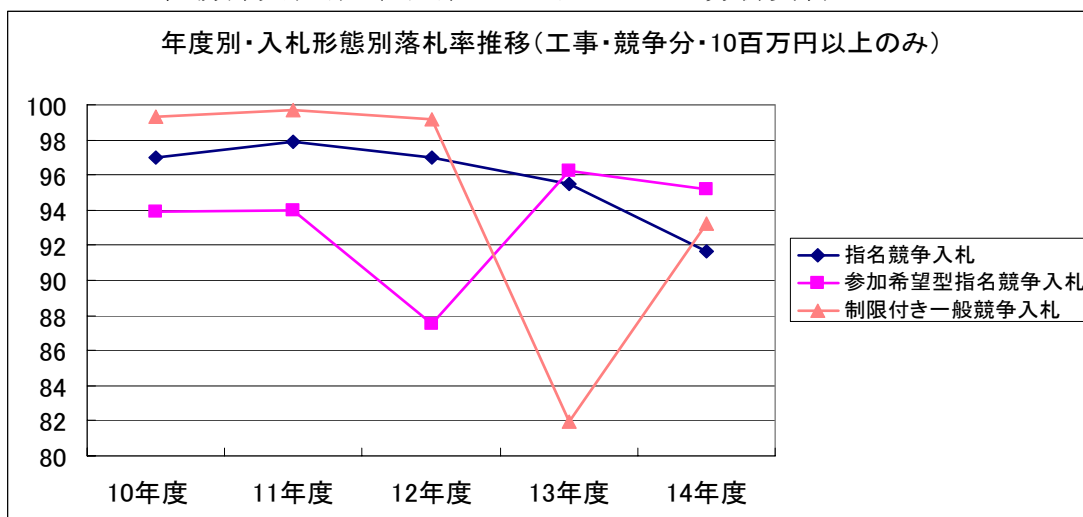
図るべきである。したがって、今後は、財務部契約課その他の部署や監査委員等によるモニタリング手続の充実を図るべきである。

C. 入札方法別の落札率の推移に関する分析

平成10年度から平成14年度について、入札方法別に落札率を分析したところ、以下の通りとなった。

① 過去5ヵ年のデータ

＜総務部契約課（当時）における過去の分析資料より＞



② 分析結果と提言等

- 「指名競争入札」の落札率については低下傾向である。また「制限付き一般競争入札」についても低下傾向である。特に平成13年度の「制限付き一般競争入札」の落札率（82.0%）が低い理由は、大型案件が最低制限価格で落札されたためである。なお、当該案件は最低制限価格公表案件であり、情報漏洩等の問題はないと思われる。
- 一方、「参加希望型指名競争入札」については、平成12年度に最低制限価格近辺での入札が多かった（上述参照）ため、落札率は著しく低下したが、その後は他形態と比べるとやや高い水準にある。個々の案件についても、大半が90%台後半（96～99%台）となっている。

【立川市への提言等】

- 特に参加希望型指名競争については、平成15年10月以降、適用範囲が拡大されていることもあり、今後とも落札率の推移を継続的にモニタリングするべきである。したがって、今後は、財務部契約課その他の部署や監査委員等によるモニタリング手続の充実を図るべきである。

D. 予定価格事前公表案件の落札率の分析

立川市では平成13年度以降、予定価格の事前公表制度を導入した。同制度は、予定価格の漏洩による不正（予定価格内での入札業者を1社に決めておき、他はわざと予定価格を超えて入札するよう示し合わせる行為等）をなくすことを目的としている一方、落札率が高止まりするというデメリットが懸念される。

そこで、制度導入後そのようなデメリットが顕在化していないかについて検証するため、予定価格事前公表案件の平均落札率を確認した。

① 過去のデータ

＜総務部契約課（当時）における過去の分析資料より＞

予定価格事前公表制度の運用が開始された平成13年度から平成14年度について、予定価格事前公表案件の落札率は次の通りである。

● 予定価格事前公表案件の平均落札率

平成13年度＝89.3%

平成14年度＝92.9%

② 分析結果と提言等

- 予定価格の事前公表制度は、予定価格の漏洩による談合行為の防止といった効果がある反面、予定価格に近い金額での入札が容易になるため、落札率が上昇するというデメリットが考えられる。
- しかしながら立川市では、平成14年度までにおいては、上述の通り全体の落札率に対して著しく高いということにはなかった。その意味では、予定価格公表による落札率上昇という弊害は、立川市では生じていないように見える。
- ただし、一部の案件で低い落札率が見られる一方、個々の案件を見ると90%台後半での落札の案件も多く、今後も検証が必要である。

【立川市への提言等】

- 立川市ではこれらの検証を行っており、結果をホームページで公表もしている。今後もそのような取組みを継続し、制度改善に役立てていくべきである。

E. 委託契約の落札率の分析

本件の調査・分析では、主に工事契約について分析等をまとめ、提言してきたが、委託契約についても以下のような重大な問題が検出されている（主に職員からの聞き取り調査結果に基づく）。

- 予定価格 50 万円を超える契約は、全件「指名競争入札」であり、「参加希望型指名競争入札」や「制限付き一般競争入札」の適用はない。
- 設計委託等を除くほとんどの案件では、予定価格の作成にあたり主管部署が自ら見積りを行うのではなく、任意の業者から「参考見積」を取り付け、予定価格の参考としている。
- 参考見積を取り付けた当該任意の業者も、指名競争入札への参加することが通例となっており、当該業者にとっては予定価格の参考となるデータを持っているという点で、予定価格内での入札可能性は極めて高い状況にある。
- また、参考見積を取る業者に委託業務の「仕様書」そのものの作成を任せるケースもあるとのことであり、そのようなケースでは、仕様書を作成した業者は当然有利に入札できる環境となっている。
- なお、毎年同様の業務を委託する契約について、同じ業者が落札するケースが非常に多いとのことである。

① 過去のデータ

＜総務部契約課（当時）における過去の分析資料より＞

上記の重大な問題が、落札率に影響を与えているか否かを分析した。

- 業種別の落札率を平成 10 年度から平成 14 年度について分析した結果、全業種平均で、平成 11 年度を除いて約 96～97%と高い落札率であった。
- 特に、特定の業種（清掃、警備、映画・ビデオ制作等）において、平均で 99%を超える落札率となっている。

② 分析結果と提言等

- 委託契約においては、予定価格の作成・業者選定等の点で、工事契約と比べて制度改革が遅れており、機会均等の確保・競争性の確保・経済合理性の確保のいずれから見ても改善すべき課題は多いと考えられる。
- 一方で、契約担当部署の要員は、委託に関する制度改革・運用を行うために十分に確保されているとはいえない状況である。

【立川市への提言等】

- 委託契約についても、工事契約で進めている入札・契約制度改革と同様の観点での制度整備が必要である。ただし、契約担当部署や主管課における要員面等の制約条件を考慮に入れる必要がある。

- 予定価格の作成においては、入札に参加する業者の参考見積に頼るのではなく、当該業務に精通した「プロ」として、自ら見積を実施すべきである。
- 宮城県では「清掃業務発注の際の留意事項」として、清掃業務を委託する際の業務上のガイドラインを設けており、「業者からの情報収集」における注意点を次のように示している。
 - 依頼が契約の意思表示でないことを明確に伝える。
 - 原則として複数の業者等に情報提供を依頼する。
 - 参考見積を徴収する場合は、その内訳をできるだけ詳細に記載してもらい、仕様に必要な部分のみを採用するようにし、特定業者の単価・考え方がそのまま予定価格に直接反映されてしまうことのないようにする。
- 宮城県の「清掃業務発注の際の留意事項」を参考に、自ら仕様の決定や積算が行えない場合でも、これらに留意して情報収集を行う必要がある。
- 特に、参考見積を依頼した業者に対しては、見積作業の対価を明確にし、契約締結を対価としない旨を伝えることが重要である。

F. 工事契約の業種別落札率分析

① 過去5ヵ年のデータ

＜各年度「工事契約台帳」データより＞

- 主要な業種（土木一式、建築一式、管、水道、とび・土工、電気）については下がってきているが、一部業種（舗装、機械器具設置、造園等）において、依然高い傾向にある。

【立川市への提言等】

- 落札率の高い業種について、競争性を阻害する要素がないか、点検するとともに、落札率の推移を継続的にモニタリングするべきである。したがって、今後は、財務部契約課その他の部署や監査委員等によるモニタリング手続の充実を図るべきである。

G. 工事契約の特命随意契約の件数・契約金額と落札率の推移の分析

特命随意契約は特定の1社から見積を取り付けるため、競争性がなく、落札率が高止まりする傾向が懸念される。そこで、特命随意契約の件数・契約金額・落札率の推移を確認した。

① 過去5ヵ年のデータ

<各年度「工事契約台帳」データより>

| | 平成10年度 | 平成11年度 | 平成12年度 | 平成13年度 | 平成14年度 |
|-----|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
| 件数 | 69 | 81 | 39 | 45 | 37 |
| 金額 | 895,587,650 | 1,156,187,200 | 409,437,450 | 408,818,100 | 369,838,350 |
| 落札率 | 98.81% | 99.36% | 99.58% | 99.41% | 98.23% |

② 分析結果と提言等

- 全体に件数・契約金額とも減少傾向にあり、平成14年度には件数は半減、契約金額は6割減であった。ただし、落札率については約98～99%と非常に高止まりの傾向にある。特命随意契約の場合、予定価格自体が特命業者の見積を元に作成される場合もあり、落札率を抑えること自体が難しいという背景があると思われる。
- 少なくとも、価格面以外の優位性について十分に検討し、「なぜその業者と特命随意契約を締結するのか」ということについて説明可能な状態にする必要があるが、前述してきたように十分な事跡が確保されていない。

【立川市への提言等】

- 特命随意契約のガイドラインを適切に運営するための諸施策を、早期に実行すべきである（（1）－エ（ウ）「[調達要求部署で承認された発注要求に基づく調達先への発注](#)」を参照されたい。）。

H. 工事契約の不落随意契約の件数・契約金額と落札率の推移の分析

競争入札が不調に終わった場合に、最低価格提示業者と締結する「不落随意契約（不落随契）」についても、競争性がなく、落札率が高止まりする傾向が懸念される。そこで「不落随契」の件数・契約金額・落札率の推移を確認した。

① 過去5ヵ年のデータ

<各年度「工事契約台帳」データより>

| | 平成10年度 | 平成11年度 | 平成12年度 | 平成13年度 | 平成14年度 |
|-----|-------------|------------|------------|------------|------------|
| 件数 | 14 | 12 | 8 | 17 | 9 |
| 金額 | 119,091,000 | 37,149,000 | 20,674,500 | 69,447,000 | 23,097,900 |
| 落札率 | 98.65% | 97.46% | 97.45% | 98.23% | 99.52% |

② 分析結果と提言等

- 件数・発注金額に明確な傾向はないものの、落札率は約97～99%と非常に高止まりの傾向にある。

- 不落随契は、入札不調となった後に、最低価格提示業者に対して「予定価格との大まかな乖離状況」を知らせた上で契約担当部署との個別交渉で契約価格が決定するため、予定価格を推定することが容易であり、ともすれば高い落札率となりがちである。
- 一方で、契約が不調に終わった場合には着工が遅れるといった影響もあるため、契約担当部署に「早期に契約したい」という動機が働くこともある。そのため、述のような予定価格の推定行為を許容してしまっていることも懸念される。

【立川市への提言等】

- 入札不調となった場合に業者側が価格を提示できる回数を制限し、予定価格を推定しにくくするといったコントロールが必要である。
- また、契約担当部署と最低価格提示業者が対面で交渉する事を避け、後日に見積書の郵送等で交渉することも検討すべきである。
- ただし、上記を検討するにあたっては、着工までのスケジュール遵守といった制限について考慮すべきである。告示・入札実施から着工・工期末までのスケジュールの見直しや契約事務の効率化により、日程的な余裕を持たせ、入札不調であった場合に入札の再実施が可能な状況にすることも併せて検討すべきである。

I. 工事契約の単価契約に関する最終発注額の分析

単価契約については、単価を基準として入札制度を適用している（つまり少額の総価契約と同様の取扱いとなっている）が、総発注金額は高額になる案件もある。そこで、単価契約の契約金額に対する最終発注金額（契約単価×発注回数）の倍率を分析した。

① 過去5カ年のデータ

<各年度「工事契約台帳」データより>

| | 年度 | | | | | 総計 |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| | 平成10年度 | 平成11年度 | 平成12年度 | 平成13年度 | 平成14年度 | |
| 契約金額(A) | 84,504,150 | 102,093,000 | 100,154,035 | 98,335,000 | 89,144,600 | 474,230,785 |
| 最終発注金額(B) | 791,810,191 | 684,773,697 | 651,486,891 | 615,803,042 | 397,271,048 | 3,141,144,869 |
| 倍率(B/A) | 9.370 | 6.707 | 6.505 | 6.262 | 4.456 | 6.624 |

② 分析結果と提言等

- 最終発注金額（契約単価×発注回数）の合計の契約金額（単価）合計に対する倍率は平均で6.6倍であった。一方で、最終発注金額が落札額以下の案件は単価契約全体（80件）中、5件のみであった。

- 単価契約については、単価を基準として入札制度を適用しているが、実質的には「規模の大きい案件に対して競争性の低い入札方法を適用している」という状態にある。例えば、最終発注金額が2.8億円に上る単価契約による案件も、競争入札業者選定委員会での審議や予定価格の事前公表等を行われず、総務部長等決裁の選定業者による指名競争入札が行われている事例があった。

【立川市への提言等】

- 単価契約は、対応可能な業者が少ないといった事情で業者が限られるために競争性の低い入札方法を適用しているのであれば、それを客観的に説明できる仕組みが必要である（品質・技術面での業者評価、格付けへの反映等）。
- なお、平成16年4月以降の契約分については、発注金額が一定金額以上になると予想される契約に関し、競争入札業者選定委員会での審査を実施する予定とのことである。

（ウ）立川市の予定価格の積算における価格の妥当性の分析について

主に設計担当課の職員に対する聞き取り調査によると、工事の設計・積算を担当する課では、概ね次のような方法で積算単価の適用を行っているとのことである。

- ① 主要な資材等については、類似団体（都内近隣26市）と同様、東京都の関連する各局が作成した「工事積算標準」（東京都の公共工事の積算に使用されている積算標準単価表）に記載されている単価を使用する。
 土木一式工事：東京都建設局作成の「設計単価表」
 建築一式工事：東京都財務局作成の「建築工事積算標準・同解説」
 水道工事：東京都水道局作成の「配水管工事積算基準・標準単価」
 下水道工事：東京都都市計画局作成の「下水道事業設計積算運用」
- ② 同単価表に記載のない場合には物価調査会等が発行する刊行物に記載されている単価を適用する。
- ③ さらに、これらの刊行物にも記載のない場合には、3社以上の業者から単価見積書を取り付け、異常値を排除の上で平均値を用いるか、一定のコスト削減を織り込んで単価を設定する。

積算に使用する価格の妥当性を検証するため、東京都の各局が作成した単価表から主要な材料費の単価をサンプル抽出し、これらについて市場価格との比較分析を行ったところ、次の通りであった。

- ① 主要資材の材料費に関する積算単価と市場価格との比較

a. 土木一式工事で使用する積算単価と市場価格の比較

分析対象とした資料（積算単価）について

平成 15 年度設計単価表（平成 16 年 1 月 1 日改訂版）＜東京都建設局編集・東京都市建設行政協議会発行＞のうち、市場価格と比較可能な資材（17 件）をサンプル抽出し、市場価格と比較した。

比較対象とした資料（市場価格）について

日経新聞、日経産業新聞、建設物価調査会ホームページ、経済調査会ホームページにて公開されている単価資料（平成 15 年度上期）を使用した。

比較した結果

サンプル 17 件中、3 件について市場価格よりも高いものが検出されたが、それぞれ市場価格を 3～6% 程度上回っている状況であり、著しく高いといえるケースはなかった。

b. 建築一式工事で使用する積算単価と市場価格の比較

分析対象とした資料（積算単価）について

平成 15 年度建築工事積算標準・同解説（平成 15 年 7 月 1 日改訂版）＜東京都財務局・東京都市建設行政協議会編集・発行＞のうち、市場価格と比較可能な資材（8 件）をサンプル抽出し、市場価格と比較した。

比較対象とした資料（市場価格）について

日経新聞、日経産業新聞、建設物価調査会ホームページ、経済調査会ホームページにて公開されている単価資料（平成 15 年度上期）を使用した。

比較した結果

サンプル 8 件中、1 件について市場価格よりも高いものが検出されたが、市場価格を 3% 程度上回っている状況であり、著しく高いといえるケースはなかった。

② 労務費に関する積算単価について

土木一式工事・建築一式工事の積算で使用される労務費単価は、国土交通省ホームページで公表されている「公共工事設計労務単価（基準額）」記載の東京都の労務費単価に基づいていることを確認した。

③ 分析結果のまとめ

- a. 材料費のみの単価は、各主要材料とも、市場価格と同様か、やや低い金額となっており、市場価格に比べ高くなっているとの状況は特段なかった。
- b. 労務費については、国土交通省策定の単価をそのまま採用している。当該単価の妥当性については、議論のあるところではあるが、今回の調査では他に客観的な労務費単価指標が特定できなかったため、

当該単価の妥当性までは評価できなかった。

- c. なお、今回の調査の過程で、国土交通省策定の労務費単価をそのまま採用して自治体も多いことが分かった（例：神奈川県、横浜市、川崎市）。

<補足解説>

- 民間工事と比較して官工事の価格が高いと言われることが多いが、上記の分析を行った限りでは、次のような要因があると考えられる。
 - a. 民間工事では同一の業者に大量発注する等によりスケールメリットにより工事価格を下げるができることがあるが、官工事の場合には受注の機会は出来る限り均等にする必要があるため、どうしても高くなること。
 - b. 材料費以外に、安全確保等のための一定の作業工賃・試験費・ロス等を見込んだ単価（いわゆる「複合単価」）も積算時に含んでいるが、公共財という性格上、民間工事よりもやや手厚く見積もりしている傾向にあると思料されること。
 - c. 共通材料や既成の製品等を集中購買して業者に支給する等、コスト削減を十分に図っていないこと。

【立川市への提言】

- 一. 立川市が共通材料や既成の製品等を集中購買して業者に支給する等、コスト削減を図ること。
- 二. 立川市が独自で市場価格を調査し、独自の積算単価を設定することの長所・短所（限界）を十分に検討し、その結果を公開すること。

<補足解説>

- 予定価格が高い等の批判等に応えるべく、現状の積算の方法が実務上、適切な方法であるのか否かを明らかにし、説明すべきである。
- なお、平成 15 年 10 月 6 日に発表されているが、長野県土木部監理課技術管理室では、平成 15 年度建設資材価格調査につき、公募型プロポーザル方式により建設資材価格調査を行っている。その目的は、長野県が発注する建設工事や設計・調査・測量等の業務委託の予定価格算出に使用する設計単価決定と、常に価格動向を把握し設計単価に反映させるためであるとしている。

(エ) 見積書「工事内訳書」の分析について

「工事内訳書」とは、入札時に業者から提出される入札金額の内訳（直接工事費・共通仮設費・現場管理費・一般管理費の4分類）及びその合計額（＝入札金額）を記載したものであるが、それぞれの費目の合計額に対する割合を調査し、異常性がないか分析した。

具体的には、工事内訳書の提出が義務化された平成15年10月～12月にかけて提出された工事内訳書の全件（対象工事18件、延べ128件）について分析を行った。その結果は次の通りである。

- ① 全体の傾向としては、同じ案件でも工事内訳（4分類）のそれぞれの割合が業者によって大きくばらついている。理由としては、以下のような状況が考えられる。
 - ・ 業者によって経費率が違うために、一般管理費の金額に差が生じてしまう。ただし、差のつきかたが非常に大きい案件等は、単なる経費率の差とは考えにくく、業者間で積算等の能力に差があることも考えられる。
 - ・ 実際に、精緻な積算ができる業者とできない業者で差が生じている。
- ② 一方、工事内訳（4分類）のそれぞれの割合が、ほぼ揃っている案件（下表参照）が検出された。通常、一般管理費は業者によって多少の差がつくはずであり、同規模の業者を選定していることを勘案したとしても、やや不自然といえる。

| 案件番号 | 企業名 | 割合 | | | | 合計 |
|------|-----|-------|-------|-------|-------|--------|
| | | 直接工事費 | 共通仮設費 | 現場管理費 | 一般管理費 | |
| 1 | A | 26.3% | 40.6% | 24.7% | 8.5% | 100.0% |
| | B | 25.0% | 42.3% | 23.7% | 9.0% | 100.0% |
| | C | 26.5% | 40.0% | 23.5% | 10.1% | 100.0% |
| | D | 24.5% | 42.8% | 25.0% | 7.7% | 100.0% |
| | E | 26.8% | 41.4% | 21.8% | 10.1% | 100.0% |
| | F | 24.9% | 39.6% | 24.8% | 10.7% | 100.0% |
| | G | 27.1% | 40.5% | 22.2% | 10.2% | 100.0% |
| | H | 23.5% | 44.1% | 22.9% | 9.4% | 100.0% |
| 2 | I | 84.3% | 5.1% | 3.4% | 7.3% | 100.0% |
| | J | 84.2% | 5.0% | 3.4% | 7.4% | 100.0% |
| | K | 83.7% | 5.1% | 3.8% | 7.4% | 100.0% |
| | L | 83.2% | 5.4% | 3.8% | 7.6% | 100.0% |
| | M | 82.8% | 5.9% | 3.2% | 8.1% | 100.0% |
| | N | 82.8% | 6.1% | 3.2% | 7.8% | 100.0% |
| | O | 82.3% | 5.3% | 3.9% | 8.5% | 100.0% |
| 3 | P | 67.1% | 7.1% | 12.5% | 13.3% | 100.0% |
| | Q | 67.1% | 7.1% | 12.5% | 13.3% | 100.0% |
| | R | 61.6% | 13.9% | 14.3% | 10.3% | 100.0% |
| | S | 67.7% | 7.3% | 12.9% | 12.1% | 100.0% |
| | T | 66.8% | 7.2% | 12.6% | 13.4% | 100.0% |
| | U | 68.0% | 7.0% | 12.6% | 12.4% | 100.0% |
| | V | 68.3% | 7.3% | 12.9% | 11.5% | 100.0% |

- ③ 一般管理費の金額がゼロで入札した業者が検出された。同業者は一般管理費をゼロとした入札を複数回行っており、そのうち1回は落

札している。

- ④ 一般管理費の割合が20%という、通常の建設業者では考えにくい数字で入札した業者が検出された。同業者は一般管理費の割合を20%とした入札を複数回行っており、そのうち1回は落札している。

「工事内訳書」に関する立川市における管理の状況等は次の通りである。

- ① 契約担当部署が「工事内訳書」を業者から入手しているが、内容の分析は行っていないし、設計課へのフィードバックし、設計課による積算価格との比較分析も実施していない。
- ② 「工事内訳書」は上述の4分類でしか区分されていない。そのため、例えば一括下請負のチェック（例：直接工事費のうち外注費の割合が高すぎないか等、建設業法違反の有無をチェックする）等の詳細なチェックは不可能である。

【立川市への提言】

- 一. 工事内訳書の内容を分析し異常値を検出して、不適切な記載を行う業者に対しては、格付けを下げる等の対処を行うこと。
- 二. 「工事内訳書」の項目にいわゆる工事原価の四要素（材料費、労務費、外注費、経費）を含めるなど、外注比率をチェックできる書式に改めること。
- 三. 設計価格の積算内訳との比較を行い、精度の高い積算に基づいて入札しているかを検証するとともに、積算能力に欠けると思われる業者に対しては、業者育成の観点から、必要に応じ主管課による積算技術の指導も行うこと（ただし、業者と職員の接触にあたって「適切な関係」を保つことができるようなガイドライン等の設定が前提である）。

以 上