

公正な入札契約の確保に向けて

令和5年2月

大阪市入札等監視委員会



## I はじめに

平成 12 年 12 月の市政運営刷新委員会における「公正な入札・契約の確保に向けての提言」の中で、「不当圧力・不正行為の排除に向けて、第三者機関を設置し、入札・契約の過程及び内容のチェックと勧告を行う」旨の改善策が示され、これをもとに本委員会は平成 13 年 4 月に設置された。平成 24 年 3 月には、設置根拠の条例化により執行機関の附属機関に位置付けられ、入札や契約について、主に公正性・透明性・競争性の向上及び適正な契約の履行確保等の観点から調査、審議を行い、意見を述べてきた。大阪市では本委員会の意見を受け、入札契約事務に係る制度改正や発注方法等の見直し、コンプライアンスに係る取組みの強化などを進めてきたところである。

しかしながら、平成 31 年 1 月に大阪市発注の電気工事において予定価格の算出基礎となる直接工事費等の情報漏洩が発覚し、職員 2 名が官製談合防止法等の違反により逮捕・有罪となり、うち 1 名については実刑判決となる重大な事案（以下「官製談合事案」という。）が発生し、これまで実施してきた取組みの意味や実効性が問われかねない状況に置かれたところである。

大阪市においては、官製談合事案の発生以降、同様の事案が二度と発生しないよう、情報漏洩の防止を目的とした入札制度の見直しや情報管理の徹底など官製談合の再発防止に真摯に取り組むとともに、入札契約事務の適正化・コンプライアンスの強化に努めているところである。

本書は、これまで本委員会において議論を重ねてきた内容を踏まえ、公正な入札契約の確保に向けて、大阪市における今後の取組みの方向性を取りまとめたものである。関係職員には、その内容や意味を十分に認識して、入札契約事務のより一層の改善に努めることを求めるものである。

## II 取組みの方向性について

### 1 官製談合事案の再発防止と談合防止の取組みについて

#### (1) 情報漏洩の防止を目的とした入札制度の見直しについて

官製談合事案を受け、入札前に職員から予定価格等を聞き出して入札の公正性を害そうとする不正行為を防止し、公正な入札の執行を確保するため、令和2年4月より一部の工事請負契約において、予定価格を入札執行前に公表する取組みを試行実施している。

情報漏洩を防止する対策として、予定価格を事前に公表することは有効であると考えられる。一方で、国が定める「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」において指摘されているとおり、予定価格が目安となって競争が制限されること、建設業者の見積努力を損なわせること、談合が一層容易に行われることなどの弊害が生じる可能性がある。

このため、競争性が確保されているか、工事の施工能力や品質確保に影響を及ぼしていないかなどについて検証や分析を十分に行い、他都市の状況も踏まえながら、今後の取扱いについて検討されたい。

#### (2) 入札契約情報の管理について

官製談合事案は、建設局の設計担当者が事業者から飲食接待や金品供与を繰り返し受け、その見返りに直接工事費等の非公表情報である入札情報を事業者に漏洩していたという極めて悪質な事案であった。

当然のことながら、入札情報は厳正・厳格に管理されなくてはならない。

万が一、職員が外部に入札情報を漏洩した場合は、市政に対する市民からの信頼を大きく失墜するだけでなく、当該案件の入札契約が中止、延期となるなど、事業実施にも多大な影響を及ぼし、ひいては市民に損失を与えることになる。

そういった事態を防ぐため、大阪市では、令和2年に全所属において「入札契約情報管理マニュアル」の策定を義務づけ、情報管理の徹底に取り組んでいるところである。

令和5年4月からは、この間の取組み状況や国からの要請も踏まえ、これまで情報漏洩防止の観点から行っていた「予定価格算出時における調整率」を廃止することであるが、廃止されることに伴い、予定価格を聞き出そうとする事業者からの働きかけが増えることも考えられるため、職員への啓発を強化するなど、危機意識が風化することのないよう、改めて入札契約情報の管理を徹底されたい。

#### (3) 談合防止の徹底について

本委員会では談合情報や談合疑義事案への対応状況が、年間10件程度報告されており、競争入札参加停止措置を行うなど「不正は許さない」との厳しい姿勢を示した事案も報告されている。

大阪市では、「大阪市談合情報等対応マニュアル」に基づき、入札談合情報への対応を統一的・一元的に行っている。引き続き、同マニュアルを適正に運用することはもちろん、これまでに蓄積してきたノウハウ等も十分に生かしなが

ら、談合が疑われる状況を見逃さないよう徹底的に調査を行い、談合防止の徹底を図られたい。

また、積極的な監視を通じて談合疑義事案を把握し、談合等の不正行為を確認するケースが増加している。今後も引き続き、公正な競争を確保する観点から、過去に談合情報があった案件や業種についての経過観察を続け、入札状況の検証と分析を行うとともに、積極的なモニタリングを行うことで談合等の早期発見につなげられたい。

## 2 入札契約事務の適正化・コンプライアンスの強化について

### (1) 大阪市入札契約事務コンプライアンス推進方針の取組みの徹底について

平成 27 年度より毎年度策定してきた「入札契約事務コンプライアンス・アクションプラン」を基本として、令和 3 年度からは、継続的・恒久的な取り組みとして、「大阪市入札契約事務コンプライアンス推進方針」と改めたうえで、推進方針に基づく取組状況を調査・検証し、各所属への周知と啓発に努めてきた結果、取組項目としては十分なものとなっていることが本委員会で報告された。

契約管財局では、推進方針に基づく取組項目の内容が職員一人ひとりにまで浸透するよう、各所属への支援を継続的に実施し、引き続き、コンプライアンス意識の更なる向上に努められたい。

また、どの職員にとっても不正・不適正事案は無関係ではないと認識し、コンプライアンス意識の向上を図ることを目的とする研修を引き続き実施していくことに加え、こうした事案の再発を防止するため、各事案の内容や本委員会からの意見等を庁内ポータルに掲載するほか関係部署に周知するなど、全庁的に情報共有を図られたい。

### (2) 不適切な事務処理等への対応について

本委員会では、入札契約に関する不適切な事務処理、重大な事務処理誤り等の事案における調査内容と再発防止策の報告を受けており、令和 4 年には、新型コロナウイルス感染症に関連する契約において、再委託手続きを行っていなかった事案や契約書を作成しないまま業務を開始させていた事案などが報告された。

不適切な契約の原因としては、契約担当者の契約事務に関する知識不足、コンプライアンス意識の欠如、組織としてのチェック体制や支援体制が不十分であった点などが挙げられるが、今後の対策としては、職員一人ひとりの知識や意識を向上させるとともに、各所属で締結する契約案件については、各所属の契約事務審査会などが適切にチェック機能を果たすよう努めるべきである。

また、契約管財局では、各種マニュアルの整備や契約事務研修、相談対応、不適切事案等の全庁的な情報共有等の取組みなど、引き続き、適正な入札契約事務が遂行できる環境を整えるための積極的な支援等に取り組まれたい。

### 3 不正行為や不当圧力の排除について

#### (1) 不良不適格業者の排除について

建設工事における不良不適格業者の排除に関する対策として、「大阪市請負工事施工体制確認マニュアル」、「大阪市建設業法違反事案等対応マニュアル」を運用しているが、過去には、上下水道工事における不適正施工や産業廃棄物管理票（マニフェスト）が大量に偽造されていた事案が発生している。

これらの事案の原因としては、受注者のコンプライアンス意識の欠如、元請としての施工管理能力の不足が主なものであるが、発注者としてのチェック機能の低下なども挙げられる。

監督検査機能を強化し、「不正は許さない」との厳しい姿勢を示し、大阪市全体として着実に取り組むことが不良不適格業者の排除につながることから、関係機関との情報交換を密に行うなど連携を行い、不良不適格業者の排除の更なる徹底を図りたい。

合わせて、暴力団排除対策、ペーパーカンパニーなどの不良不適格業者の排除に関する対策についても、引き続き取り組まれない。

#### (2) 警察との連携強化、暴力団排除について

大阪府警察と緊密に連携して、入札契約事務にかかる不正行為や不当圧力の排除に努めており、とりわけ暴力団や暴力団関連企業については、全国的にも取り組み強化が進められている中、大阪市暴力団排除条例に基づき、元請はもとより下請等についても暴力団の排除を進めているところである。

引き続き、警察と連携して暴力団等の排除対策を徹底するとともに、各所属へのサポートなど、入札契約からの暴力団排除及び行政への不当圧力などの行政対象暴力への対応について全庁的に取り組まれない。

### 4 公正性・競争性の確保について

#### (1) 地域要件について

入札参加者の所在地に関する事項を入札参加資格とする地域要件については、多くの自治体において、中小企業の振興という政策的観点から設けられている。

大阪市においても、公正性・透明性・競争性の確保を前提に、市域全体を基本とする地域要件を設けているが、過度な要件設定とならないよう常に入札状況を検証しながら、社会経済情勢や市場の状況などに応じた適正な運用に努められたい。

#### (2) 入札不調対策等について

競争性を確保するためには、一定数の入札参加者数の確保が必要であるため、参加者が少ないと見込まれる入札については、物件等級や地域要件を設けないとする運用や、発注種目及び発注ロットの見直し、発注時期の前倒しなどの対策を講じている。しかしながら、結果として入札参加者1者や入札不調となることがあり、その場合は今後の発注の参考として事業者にはヒアリングをしてい

るとのことである。

この間の本委員会の調査・審議においても、入札参加者が1者の案件を対象とすることが多く、事業者へのヒアリングの結果、入札に参加しなかった理由として、技術者や実績要件の不足、採算性の低さ、業務の繁忙などを挙げたものが多かったと報告されている。近年は人材不足や社会情勢の変動により労務費や資材価格が高騰していることから、最新労務単価の適用を徹底し、最新の実勢価格を適正に反映した積算を行うなど、予定価格の適正性を確保するとともに、発注時期の平準化を推進するなど効果的な入札不調対策に取り組まれない。

また、入札参加者は複数あるが、有効札が1者で他の応札者は全者予定価格超過や最低制限価格未満の案件や、参加者が少数で、同じ事業者が毎年落札している案件も多く見られる。それらについては、事業者へのヒアリングの対象とはしていないとのことであったが、入札参加者が1者や入札不調の案件と同様に、事業者に対しヒアリングを実施し、原因分析に努められたい。

事業者へのヒアリングにあたっては、定型の確認のみではなく、個々の案件の状況に応じて必要な内容を聞き取り、十分な分析を行ったうえで、適正な入札参加資格等になるよう検討されたい。

### **(3) 品質の確保を目的とする入札方式における適正な運用について**

工事における総合評価落札方式による入札は平成31年度から本格実施し、令和3年度からは特別簡易型を導入することにより適用を拡大してきたところである。

この方式は、経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素も考慮し、総合的に優れた内容の契約を行うことにより工事目的物の性能、品質の確保、向上等が期待できる。

しかしながら、価格競争に比べて評価項目や評価基準の設定、審査等において、任意性が高いことから、恣意的な運用に陥ることのないようにしなければならない。新規の入札参加者が条件を満たすことが困難になるなど、特定の業者に有利にならないよう留意するとともに、専門の学識経験者の意見を聴取し、十分な検討を尽くしたうえで評価項目や評価基準を決定されたい。

### **(4) 随意契約の適正な運用について**

随意契約は、一般競争入札を原則とする契約方法の例外であり、その性質上、不正の温床にもなりやすいことから、随意契約による契約の締結には慎重な検討が必要である。このため、「大阪市随意契約ガイドライン」を参考に、各所属が設置する契約事務審査会において個別の随意契約案件を審議するなど、随意契約の適正な運用に向けて種々の取組みを推進してきたところである。

しかしながら、一部において、随意契約理由、契約相手方の決定方法に不備がある事案が見られた。これは、同ガイドラインの趣旨や、契約事務審査会の標準的な取扱いを定めた「契約事務審査会運用指針」が十分に理解されないまま事務が進められたことが原因であると思われる。

各所属においては、引き続き同運用指針を十分に理解し、その遵守に努めるとともに、未然防止という観点から更なる対策を講じられたい。

## 5 契約の適正な履行の確保について

適正な履行を確保するにあたっては、監督職員は立会い及び指示によるほか、必要に応じて工程の管理などの監督を行う必要があり、また、検査事務についても検査職員が書類及び現場確認により検査を行っている。

現場立会におけるチェック機能の低下や、工事における品質管理、出来形管理における実効性の欠如といった事態が発生しないよう、監督職員による現場管理の強化、臨場時間の創出や抜き打ち確認の実施など、実効性のある対策を継続的に実施することにより、契約の適正な履行の確保に努められたい。

また、当初予期していなかった事情により、設計変更や追加工事等による対応の必要が生じ、その変更内容があまりにも大きい場合には、技術的・専門的な知識を有する外部有識者に意見を聞くなどして、状況の変化に応じた事業計画の検証・見直しを行うなど、実質的にも契約の適正な履行が図られるよう留意すべきである。

これら監督・検査に係る事務手続が円滑に行われるよう、契約管財局は各所属への支援を継続して実施されたい。引き続き、国や他自治体の動向も研究しながら、契約の適正な履行の確保に努められたい。

## 6 契約事務のノウハウを生かした指定管理者制度の改善について

指定管理者制度においては、契約事務と同様の課題があり、少数応募や同一事業者による長期間の管理運営の状況が続いており、競争性が確保できず市民サービスの低下が懸念される。

事業者ニーズを十分把握したうえ、競争性の確保の観点から、施設ごとの状況に応じた公募単位や指定期間、価格点の配分及び十分な公募期間を見込んだスケジュールの策定となるよう検討されたい。

また、近年の人件費やエネルギーコストの高騰への対応のほか、施設の老朽化に伴う修繕費など管理運営に必要な経費を確保したうえで適正な業務代行料を設定し、市民サービスの向上につながる公募条件となるよう努められたい。



### Ⅲ 結び

本委員会は、契約管財局が発注する工事請負契約や業務委託契約だけでなく、各所属が発注する業務委託の総合評価一般競争入札案件を審議対象に加えるなど、他の所属が発注する契約もあわせて監視してきた。また、官製談合事案を受けて大阪市が進めてきたコンプライアンスの取組み強化が真に実効性があるものとなるよう、強く求めてきたところである。

大阪市ではこれに応えるべく、官製談合の再発防止に真摯に取り組むとともに、入札契約事務の適正化や職員のコンプライアンス意識の向上や徹底を図るための取組みを継続的・恒久的に行ってきた。

契約管財局においては、これらの取組みを形骸化させずに二度と官製談合事件のような重大な不正行為事案を発生させることのないよう、職員一人ひとりにコンプライアンス意識を徹底させるよう取り組まれたい。

また、制度改正にあたっては、社会経済情勢の変化や市場の状況を踏まえつつ、コンプライアンスの観点からいささかの疑惑も招くことのないよう、公正性・透明性・競争性を十分に確保することを念頭に対応されたい。

さらに、入札契約事務における相談対応や、積極的な情報発信、契約事務研修の充実を図るなど、契約管財局は各所属へ積極的な支援を行うとともに、よりわかりやすく効率的な入札契約事務手続について検討されたい。

加えて、令和4年度からは、契約事務と同様の課題がある指定管理者制度についても、入札・契約に関する知見やノウハウを生かして調査審議を行ってきたところであるが、大阪市においては、事業者ニーズを把握した上で競争性を確保し、市民サービスの向上につながるよう検討されたい。

本委員会としては、今後も引き続き大阪市民の期待に応えるべく、大阪市に対して率直な意見を述べていくとともに、入札契約事務に携わる職員以外にも広く本提言書の趣旨を周知するなど、公正な入札契約の確保に向けた方策が着実に実行されるよう強く求めるものである。