

契約事務等適正化に向けた 今後の取り組み

平成21年 9月

大阪市入札契約制度改善検討委員会
(不適正契約等調査部会)

今回の報告にあたって

平成21年7月31日、大阪市入札契約制度改善検討委員会 第2回不適正契約等調査部会において、「各局専決工事随意契約案件等の調査結果」を報告し、各委員の意見をいただき一定のとりまとめを行った。

その中で、環境局、水道局において不適正契約事案が発覚し、大阪市公正職務審査委員会からの勧告を受けたことに端を発した全庁調査の結果、その他の所属においてもかなりの件数の不適正な事案が明らかになったことなどが改めて確認された。

その報告の中で、今後は、再発防止のための取り組み、関係者の責任、処分について引き続き、検討を行うとしていたが、このたび、その方向性をとりまとめたものである。

1. 再発防止に向けた方策

(1) 発生要因と背景

- ① 職員のコンプライアンス意識の欠如、知識の不足
 - ・ 不適正であるという認識をもちつつ、もしくはそういった認識を持たずに事務に要する時間と手間の省略を図った。
 - ・ 種々の規定に対して、十分な理解と知識を有していなかった。
- ② 職場風土の問題
 - ・ 職場の雰囲気として、随意契約の仕方についておかしいという疑問を持つという意識が働かなかった、働いたとしても改善を図るだけの時間的余裕もなく、現場対応を急ぐあまり、やむなく不適正な手続をせざるを得なかった。
- ③ 業務遂行上でのチェック体制の不備
 - ・ 例えば担当者が起案したものを検査も同じ職員が行うなど、検査体制が機能していなかった。
 - ・ 事務事業の遂行を優先するために、結果として手続きが簡素化され、十分なチェックがされていなかった。

(2) 具体的な方策

① 意識・風土改革の取り組み

平成20年度の不適正資金問題の再発防止策の中で、「職員の意識改革」や「職場の風土改革」については、すでに様々な取り組みが講じられており、今回の問題に関する再発防止策としても有効に機能するものと考えられる。

● 職員の意識改革

- コンプライアンス意識の向上のための研修の実施

【取り組みの強化】

- 契約事務を進める上でのコンプライアンス違反は、すでに市全体を通してのコンプライアンス遵守の体制が確立されており、組織風土によるものという口実はもはや認められる余地がなく、あくまでも

自己決定、自己責任による行為であるという自覚を強く求める必要がある。

【取り組みの強化】

● **職員の知識向上**

- 財務会計知識全般に関する研修の充実に加え、今後は、特に工事契約をはじめ契約全般にわたる項目に関しての研修の充実を努める。また、契約に関する規定等の改正情報や各所属の効果的な取り組みなどについて、よりわかりやすい情報発信にも取り組んでいく。

【取り組みの強化】

● **職場の風土改革**

- 契約事務に関して、在籍年数の長い職員の異動や事務分担の変更等について、柔軟な対応に留意する。

【取り組みの強化】

② **業務遂行体制の改善、組織の充実**

● **履行確認、検査の厳格化**

- 昨年、履行確認、検査体制の強化として、物品の納品に関して、いわゆるダブルチェックの励行、手続きの厳格化を図り、納品書を徴収のうえ、保管を求めることとされた。
- 工事請負契約、修繕契約の履行確認、検査にあたって
 - ・ 「検査ガイドライン」(仮称)を整備し、今後は、修繕についても検査調書もしくはそれに相当する書類の作成を徹底する。
 - ・ 上記ガイドラインによって、金額に関わらず、すべての工事、修繕契約についてのダブルチェックの徹底や抽出検査など、実態のない契約などが二度と起こらないようなシステムを各所属で構築する。

【平成 21 年度中実施予定】

(参考) 平成 20 年 9 月 5 日 契第 3241 号「大阪市契約規則における随意契約及び検査体制関係規定の運用について(通知)」(抄)

6 検査職員の指定及び検査体制の強化について

契約規則第 43 条の規定により検査職員の指定または指定の変更等(以下「指定等」という。)をする場合は、以下の事項に留意すること。

(2) 監督を要しない契約にあっては、事業所管課長と予算担当課長が検査を行うなど、各所属の実態に応じて検査体制の強化を図らるたい。

7 検査調書の省略について契約規則第 51 条第 3 項の規定により検査調書を省略した場合は、契約の証拠となる関係書類として、当該契約相手方から納品書又は納品書に準じる書類の提出を受け、検査職員が確認することとする。具体的には、納品書等に検査した旨とその日付を記載することをもって検査調書に代える取扱いとする。

なお、当該納品書等の整理・保存については、検査調書と同様の取扱いとすること。

●業者選定における透明性、公正性の確保

- 工事請負業者の固定化などにより不適正契約の温床とならないよう、契約関連規定に基づき、契約手続きを厳正に行う必要がある。
 - ・担当者による恣意的な選定を排除するため、各所属において、例えば、「契約事務審査会」（仮称）を設置し、随意契約における事務処理過程でのチェックを客観的に行えるようなシステムを導入すべきである。
 - ・今後は、各所属の随意契約についても大阪市入札等監視委員会において報告対象とし、適正に契約が行われているかチェックすることとする。

【平成 21 年度中実施予定】

- 1 者による特名随意契約を行った場合の契約結果を各所属ホームページに掲載することについては実施済みであり、引き続き取り組んでいく。

【平成 20 年 9 月 5 日に各所属に周知済み】

●入札契約事務の一元化の拡大

- 契約管財局が扱う電子調達システムの更新にあわせて、入札業務の電子化の推進を図るとともに、競争性、公正性を保つ業者選定を進めるため各所属の契約締結権限のあり方を検討するなど、入札契約事務の一元化の拡大を図る。

【平成 23 年度からの実施に向けて検討】

③規定等の整備

●『随意契約ガイドライン』（仮称）の整備

- 今回の調査によって、随意契約の実施にあたり、種々の規定があるにもかかわらず、誤った運用がなされている状況が明らかになったことをうけ、制度が適正に運営されるように具体的な運用事例を盛り込んだわかりやすいガイドラインをまとめる。

【平成 21 年度中実施予定】

●工事請負契約書の改正

- 工事請負契約書（特記仕様書）の中に一般的な通報義務に加えて、今まで想定していなかった、職員からの業者に対する不当要求に対して、公益通報することを業者に促す規定を明文化する。

【平成 21 年度中実施予定】

●周知徹底のための取り組み

- 下請あっせん及び紹介の禁止の周知
大阪市入札契約制度改善検討委員会から、下請業者参入に伴う収賄事件再発防止緊急対策として、特定業者の元請業者への下請あっせん及び紹介を禁止することとし、周知を行った。

【平成 21 年 3 月 26 日に各所属に通知済み】

- 業者への徹底

- ・ 不適正資金問題において、「預け」行為に関与していた業者に対して、今後は指名停止措置も視野に入れて厳正に対処することとし、各所属に周知を行い、あわせて、事業者にもホームページにより周知を行っている。

【平成 20 年 9 月 5 日に事業者に周知済み】

- ・ 工事請負業者に対して、例えば、職員の要求によって、分割契約に応じた場合であっても、今後は、それらが明らかになった場合は、指名停止措置の対象になる可能性があることを周知する。

【平成 21 年度中に周知】

2. 損害について

(1) 損害の考え方について

今回の調査で、不適正な事務処理によって行われた契約の存在が多数明らかになった。それにより、市民からの信頼が大きく損なわれることになった。

市民の信頼を回復するためには、不適正な事務処理により本市が損害を被ったことが明らかになれば、その損害が回復されることが必要であり、そのことが、本市の自浄能力を示すことにもなると考えるものである。

① 損害の有無について

- 本市にとって金銭的な損害があったかどうかの基準、目安として、
 - ・ 当該工事契約が必要なものであったか。(必要性)
 - ・ 工事が実際に行われているかどうか(実態の有無)
 を前提条件として、
 - ・ 支払った金額が当該工事に見合うものであったかどうか。
(金額妥当性)
 - ・ 業者との癒着等、不正な関係がなかったかどうか。
から判断する。
- 契約形態、契約にいたる経過が不適正であっても、契約に基づく支出が実態を反映しているのであれば、直接の金銭的な損害には至っていないものとする。

② 金銭的な損害がないと判断できる場合について

- 当該局(環境局・港湾局・水道局・病院局)から上記の金銭的な損害の有無についての追加調査を行ったところ、本市に損害を与えた事案はないという回答を得た。
- しかし直接の金銭的な損害はないとしても、市民の信頼を損ねたという不利益は計り知れない。
- また、分割せずに仮に入札していれば、競争性が働くことで、より低廉な価格によって契約できていた可能性は否定しきれない。
- したがって、実態のない契約とその契約内容から入札が可能であった分割事案については、一定の考え方のもと、関係者に対して、自主的な負担を求めるべきと判断する。

(2) 負担額の算定について

①負担の範囲について

- 「実態のない契約（他工事代金への充当）」並びに「意図的な分割契約」と判明した事案のうち一体的に入札によって契約する可能性があったと判断されるもの。
 - ・ 2局（環境局・港湾局） 11事案

②負担すべき対象者について

- 今回の不適正契約問題は、単なる職員個人のモラルの欠如だけにあるのではなく、コンプライアンス意識の希薄さや、職場風土の問題並びに内部統制の不備がもたらしたものと考えられる。
このようなことからすれば、このたびの負担は、不適正な処理に直接関わった者はもちろんのこと、管理監督者など所属組織全体としてその責任を負うべきものとする。

③算定基準について

- 意図的な分割により入札という価格競争が回避されているので、当該分割行為がなければ落札されたであろう価格と現実の契約金額との差額相当分を負担額とする。
- 算定方法は、入札談合事件の判例の場合、工事請負金額の10%の損害賠償責任を負うことを準用し、「契約金額×10%」を負担額とする。

※ 《負担額総額》

所属	事案数	契約金額	負担額
環境局	9	20,049千円	2,005千円
港湾局	2	2,992千円	299千円
合計	11	23,041千円	2,304千円

3. 職員の責任、処分について

(1) 方針

不適正な処理が行われていたことは、法令を遵守し、全体の奉仕者として行動すべき立場にある公務員として、ふさわしくない行為であり、市民の信頼を大きく損ねることになった。それらの不適正な手続きに何らかの形で関与した職員に対して、速やかに厳正な処分を行うことが必要である。

昨年 of 不適正資金問題と同様に、本市に損害を与えたか否かではなく、不適正な手続きに関与したという観点から処分を行うという方針のもとで、上記の負担とは、別の問題として考えられるべきである。

なお、19年度から20年度にかけては、不適正資金問題に係る調査が進められ、大きな問題となっていた時期であり、20年度の途中からさまざまな再発防止策が講じられてきたこと、中でも平成20年10月以降は「少額特名随意契約」の運用がより厳格にされ、原則、比較見積が義務付けられることとなるなど、全庁的に適正な事務の執行に取り組まれている最中、そのことを踏まえずにそれまでのやり方を漫然と行って

いるケースは、さらに厳しく責任が問われることとなる。

また、環境局に対し平成 21 年 3 月 30 日付けで大阪市公正職務審査委員会から再勧告を受けた事実及びその勧告内容も十分に考慮されるべきである。

(2) 処分対象事案

今回の調査で「実態のない契約（他工事代金への充当）」「意図的な分割契約」と判明したもの。

なお、規則等の解釈誤りなど、上記以外の契約手続き等に不適切な点が見受けられるものについては、処分対象となるほどの非違行為とまでは言えないと考えられる。

(3) 処分の対象となる職員

①事業担当として当該分割発注・契約にかかる実行行為及び意思決定に関与した職員

- 先の不適正資金問題の際の処分を勘案する一方、分割発注・契約については、必ずしも重大な不正行為に繋がる行為とまではいいがたい事案もあるため、「戒告」を基本とする。ただし、「実態のない契約（他工事代金への充当）」への関与については、量定は加重されるべきである。
- 行為の具体的内容に基づき、下記事項を十分考慮し、処分に軽重をつける。
 - ・ 実行行為を行った時期
 - ・ 携わった事案の件数
 - ・ 上司等からの指示があったかどうか
 - ・ 部下等の行為を認識していたかどうか
 - ・ 緊急性の有無など特別の事情

②意思決定に直接関与していない管理監督者の責任（決裁権者の上司等）

- 実際に不適正な事務処理を認識していたかどうかという観点よりも、むしろ不適正な契約手続きを防止すべき立場にありながら、防止できなかったという観点から問う。
- 不適正な事務処理が漠然と継続されてきた職場風土を改革すべき立場にあった所属長に対しても、その責任を問うべきと考える。

③調達担当者、工事の検査、履行確認等を担当した職員など

- 分割発注・契約を指示した職員については、実行行為を行った者と同等の処分を行う。
- 検査、履行確認を十分に行わなかった職員、また、重大な不適正な事態を看過していた職員については、一定の責任を問われるべきだが、職場の状況によっては当該職員が所属全体の検査、履行確認等を行うことが現実的に不可能な体制であった場合もあることから、個別の状況を勘案のうえ処分の有無、量定を判断すべきである。

(4) 職員の刑事責任について

公務遂行上の支出については、主に市民の税金を財源とするものであり、その目的を達成するために必要かつ最小の限度で行われなければならない、それを逸脱するような支出が許されるものでないことは言うまでもない。

特に「実態のない契約（他工事代金への充当）」については、形式的には、虚偽公文書作成罪等の犯罪構成要件に該当する行為に及んだものと評価しうるが、各事例が、基本的に組織風土に基づく行為であることに鑑みれば、組織内における負担金の納付、内部処分で足りるものとする。

4. その他

各所属による専決工事随意契約についての更なる調査にあたっては、その結果の如何により、損害相当額の返還、職員の責任について、本報告の方針を基準として、所属独自で対応を判断されるべきものとする。

結び

- 本調査部会は、大阪市公正職務審査委員会から勧告された環境局や水道局の不適正な事案をきっかけに、本市における工事請負契約にかかる問題点を明らかにするとともに、再発防止のための方策、関係職員に対する責任を明確化することを主眼として、各所属における随意契約に関する調査を行ってきた。
- その結果を受けて、再発防止のための方策の構築に向けた検討を進め、今般取りまとめるとともに、関係職員に対する厳しい処分の方針も合わせて、明らかにするに至った。
- 昨年の不適正資金問題で、市民の市政及び職員に対する信頼を大きく傷つけ、その後の信頼回復に努めていた矢先に新たに明らかになった契約にかかる不適正事案は、その影響を考えると計り知れない。
- 将来の大阪市を築き上げるために職員一丸となって、二度とこのような事態を引き起こさないという気持ちを共有し、今後、有効な再発防止に対する取り組みを進めるとともに、あわせて、各所属の再発防止策の取り組みについて進捗管理も行ってまいりたい。