

栃木市監査委員告示第13号

地方自治法第199条第6項の規定により市長の要求に基づく監査を実施したので、同条第9項の規定によりその結果を次のとおり公表いたします。

平成23年9月27日

栃木市監査委員 板倉安秀

栃木市監査委員 大武真一

記

1. 監査の実施日 平成23年8月22・26日
2. 監査の対象 栃木市公正入札調査委員会
総務部契約検査課
各総合支所地域まちづくり課
3. 監査の方法
予め提出された関係資料の審査、関係職員による説明の聴取、関係職員に対する質疑を行った。
4. 監査の結果
次のとおり

要求監査結果報告

平成23年 9月22日

栃木市監査委員

1 監査の対象及び範囲

栃木市発注の工事について談合情報が寄せられたり、落札率が高止まりの傾向が強まったことを受け、平成23年8月18日付けで、建設工事に係る契約事務全般について、地方自治法第199条第6項に基づき市長から監査の要求があり、次の部課等を対象に監査を行った。

- (1) 栃木市公正入札調査委員会
- (2) 総務部契約検査課
- (3) 各総合支所地域まちづくり課

2 監査の期間

平成23年8月19日から平成23年9月21日まで

3 監査の方法・着眼点

(1) 監査の方法

予め提出された関係資料の審査、関係職員による説明の聴取、関係職員に対する質疑を行った。

(2) 着眼点

- ア 一般競争入札又は指名競争入札とする理由は適正であるか。
- イ 入札に関する諸手続は適正かつ公正に行われているか。
- ウ 予定価格等の算定、秘密保持は適正に行われているか。
- エ 談合情報事案の処理は適正に行われているか。
- オ 入札、再入札及び開札は、公正に行われているか。

4 監査の結果

(1) 具体的事案の検証

合戦場小学校屋内運動場改築機械設備工事の入札に係る談合情報に対する市の対応について

ア 概要

平成23年6月29日午前10時、当該工事に係る入札について開札を行い、落札候補者を決定したところ、同日午前11時に下野新聞社栃木支局から同支局宛てに郵送された当該入札に係る談合情報が副市長に届けられた。

当該談合情報が作成されたのは開札以前であり、入札参加者13社の中から落札候補者に選ばれた業者がその中に記載されていた業者と一致し、談合のおそれがあったため、同日午後2時30分から調査を開始し、業者と個別面談を行ったが、談合の事実を確認するには至らず、翌30日に開催した栃木市公正入札調査委員会において協議した結果、入札を有効として手続を進めることを決定した。

イ 対応の適否について

談合情報が届いてから速やかに調査を開始し、翌日には栃木市公正入札調査委員会を開催したことについては、迅速な対応であったと評価できる。

しかし、調査とは、談合があったか否かを入札参加者に問うものであり、当事者に対して自己に不利益な供述を求めるという成果を期待しにくい方法であったため、当然ながら談合の事実を把握することはできなかった。

入札参加者から談合に関する供述を引出すことが困難であることは、容易に予測できたことであるから、例えば、談合の事実が確認された場合又は虚偽の供述を行ったことが明らかになった場合は、今後1年間入札参加を辞退するといった内容の誓約書を提出させた上で調査を行うなど、真実を引出すために何らかの工夫が必要であったと考えられる。

次に、栃木市公正入札調査委員会の構成についてであるが、委員長は副市長、副委員長は総務部長、委員は各部長、支所次長及び教育次長と市長部局を中心として組織され、議会事務局、監査委員事務局等の局長は除かれている。

本来は、客観的な判断を期待できる外部委員が複数含まれている方が望ましいが、当委員会が今回のように突発的に招集されることが多いことを考えると、スケジュール調整に時間を要する外部委員の登用が難しく職員中心となることもやむを得ないが、同じ職員とはいえ、市長部局以外の方が客観的な発言をしやすい立場にあると思われるので、委員の構成については検討の

余地があると考えられる。

続いて、同委員会が下した判断についてであるが、入札参加者から談合の事実は無かったという回答を得ただけで談合の事実が認められなかったと判断した点については、他に有効な方法を持ち合わせなかったとはいえ拙速の感があり、この判断を市民が支持するとは到底考えられない。

判断材料が不足しているのであれば、委員会が所管課に対して具体的な項目を示して再調査を行わせるなど、主導的な立場で真相究明に当たるべきであるから、委員会の信頼性を高めるためにも、今後は、より精度の高い判断が下せるよう、検討すべきである。

本件については、談合の事実が認められなかったことを理由として入札を有効としたが、明らかな証拠があれば入札を無効とするのは当然で、証拠はないが疑わしいという場合にどのように対処するかが市として最も重要なのであり、ここで毅然とした対応がとれず入札を有効としてしまったことが、8月17日開札予定の機械設備工事、さらに8月30日開札予定の2件の排水管工事で談合情報が相次ぐ結果を招いたとも考えられるので、本件を今後の反省材料として、入札の適正化に向けて取り組むよう要請する。

(2) 入札事務全般に係る検証

ア 現 状

過日実施をした平成22年度決算審査においても指摘をしたところであるが、昨年から今年にかけて実施した入札の落札率は全般的に高く、平成22年度の建設工事のうち予定価格が1千万円以上の118件については一般競争入札を行い平均落札率が95.03%、1千万円未満の195件については指名競争入札で平均93.61%、平成23年度の7月7日開札分までの1千万円以上の15件については一般競争入札で平均96.67%、1千万円未満の25件については指名競争入札で平均94.97%という結果であった。

その内訳を見ると、過半数は95%以上で一般競争入札の方が指名競争入札より落札率が高い傾向があり、特に平成23年度の1千万円以上で一般競争入札を行ったものについては、15件のうち14件が95%以上、さらに5件は99%以上という極めて高い落札率となっていた。

落札率が高いことが直ちに不当であるとはいえないが、適正な競争が行われているとは考えにくい状態であるから、支出の抑制を図る観点からも改善を要する状態にある。

イ 問題点

現状を改善するには、入札参加者である事業者の意識を改めてもらうことが最も重要であるが、営利を追求する事業者が自己の利益を図ることは当然であるから、発注者である市が、いかに事業者間に競争性を生じさせるかがポイントになるであろう。

そこで市の契約事務の執行状況に目を向けると、落札率が異常に高くとも、また、入札額が予定価格に不自然なほど集中していようとも、それを問題視することなく漫然と職務を行っている職員の対応に疑問を感じたというのが偽らざる気持ちであり、その根底にはコスト意識の欠如という問題が潜んでいるのではないかと思われた。

我々監査委員は、常々、コスト意識を持って仕事に取り組むよう指導してきたが、未だにその成果を実感できるには至っていないというのが実感である。

公務員の場合、とかく予算を消化する・使い切るという意識が強いことが度々批判を受けてきたが、残念ながら、本市においてもそのような傾向があることは否定できない。

仮に自分の財布からお金を出して物を買うとなれば、できるだけ良いものをより安く買おうとする心理が働くのが当然であり、そのような消費者心理が事業者間に競争を生じさせ、その結果、市場が活性化し、消費者も事業者も成熟してゆくのである。

しかし、市の予算執行となると、通常の消費者心理を持ち合わせているはずの職員が態度を一変させ、我々がもっとコストを抑えられるのではないかと指摘すると、何ら検証を行っていないにもかかわらず、安いものは危険・品質に問題があるとして安価なものから目を背け、敢えて高価な方を選択してしまうのである。

これは市民から預かった貴重な財産の浪費であるとともに、公共工事依存型の事業者の体質を市職員が助長し、事業者の成長を妨げることに等しいのであるから、厳に慎まなければならない。

もちろん、安かろう悪かろうでは困るので、安心できる品質の確保は必須条件であるが、これは高額な場合でも同様であり、少なくとも高ければ大丈夫という短絡的な思考は捨て去るべきである。

もっとも、安いものは危険だと言っている職員も価格差によるリスクの検証など全く行っていないのであるから、本心から安いものは危険であると思っただろうかという疑問が残るところであり、また、談合を行ってまで自己の利益を図るおそれがある業者に、高い金を払えば安心と考えているとも信じ難いので、どうせ役所の予算で払うものだから余計なことはしなくて

良いという意識なのであろう。

しかし、我々監査委員が最も危惧するのは正にその点であり、コスト意識を持つことなく漫然と予算を執行してしまうことが業務の精度を下げ、最終的には市民に不利益を与えてしまうということなのである。

今回の監査の過程においても、安いと危険であると口にした職員がいたが、コスト意識をもってこれまでの対応を見つめ直した上で、以下の意見に耳を傾けてほしい。

ウ 改善点及び提案

落札率が高いから談合が行われているとか競争性が損なわれているとは直ちに断定できないが、落札率のばらつきが極端に小さく平均化していたり、工事箇所近接する建設業者が入札に参加すると、特に入札額を下げた訳でもないのに必ず落札しているという現実には不自然さを禁じえず、また、最近、談合情報が度々寄せられていることを考え合わせれば、適正な競争が行われている状態であるとは言い難く、改善策を講じることが必要であることには疑いの余地がない。

建設業界においては、競争原理より共存共栄の観念が強く働き、古くから談合により仕事を分配することが行われてきたと言われることがあるように、これを一朝一夕に改めることは困難であるが、具体的な対応策により入札における業者間の不当な連携を防止し、結果的に競争性を発揮させることは可能であると考えられるので、次のとおり、提案をする。

【地域要件の見直し】

合併協議において、予定価格が3千万円未満の工事については、施工場所に依じて旧1市3町の地域内の業者のみによる入札を行うとした申合せが行われ、現在はそれに従っているが、合併後にこのような制限を設けることは合併による合理化、コストダウン効果を損なわせるものであり、地元企業を保護する必要性は認めるとしても、競争性を意図的に低めることにより一部の業者を保護することは行政の姿勢として望ましいものではないし、合併時の特殊な状況を考慮してこのような措置を行った場合であっても、一定の期間をもって終了させるべきである。

身近な例を取り上げるならば、宇都宮市と合併した河内町及び上河内町において、同様の措置を原則として合併後3年、必要に応じ1年延長するとした協議結果を受け、延べ4年で終了させた事例が見受けられるが、宇都宮市と河内町及び上河内町のようにその規模において大きな格差がある場合でさえ4年で終了させているのであるから、それと比較して格段に差が小さい

本市の合併においては、4年未満とすることが妥当であろう。

したがって、当該措置については、合併から2年目を迎えた本年度限りとすることが望ましく、遅くとも平成24年度をもって終了させるべきである。

なお、3千万円以上の工事については、新市内全域の業者を対象とし、工事内容により準市内業者又は市外業者をこれに加える方法を採用しており、これについて異論はないが、市内業者だけでは実質的な競争性に欠けると考えられる状態であれば、場合により市外業者を加えることを検討すべきである。

【一般競争入札の拡大】

地元企業の育成・保護が必要であることについて異論はないが、地元企業の保護を優先させたばかりに現在の状況を招いてしまったとも考えられるので、地元企業の保護を考慮する一方で一般競争入札を拡大し、競争性を発揮させることも必要である。

例えば、これまで予定価格1千万円以上を対象としていた一般競争入札の範囲を拡大し、500万円以上とした場合、市内業者にとっては危機感が高まるであろうが、現実には条件付一般競争入札であり、無制限に入札参加が可能となるわけではないから、直ちに市外から多くの業者が入札に参加して市内業者が窮地に立たされるとは考えにくく、むしろ施工箇所の近隣市町から入札参加者が現れることにより、本来あるべき競争性が生じる効果の方が重視されるべきであろう。

そもそも入札をどのように行うかは自治体の裁量により決定すれば足り、変更が許されないものでもないから、柔軟な考えで試行を重ね、最も実情に合い、かつ、効果の上がる方法を探り出せば良いのである。

年度当初など区切りの良い時期からスタートさせる方が望ましいものもあるかもしれないが、試行的に一般競争入札を増加させることは年度途中でも可能であるから、可能なものについては速やかに対応するよう検討されたい。

なお、一般競争入札に付す条件の内容次第では、一般競争入札のメリットが薄れるので、条件が過度の制約とならないよう、適切に設定されたい。

【総合支所における入札事務の廃止】

現在、本庁契約検査課は、合併前の栃木市区域内の入札及び予定価格3千万円以上の入札を行い、合併前の各町の区域内における予定価格3千万円未満の入札については、各総合支所で行っている。

しかし、地域要件の見直しなど入札制度の大幅な改革を断行するには、

旧市町の枠組みにとらわれない体制で臨む方が徹底しやすく、特に旧町職員と地元企業との軋轢を軽減する観点からも入札事務を一本化し、本庁契約検査課の下で全ての入札事務を行うことが望ましいと考えられる。

事務の統合に伴い、契約検査課においては当然事務量の増加が見込まれるが、各総合支所ではこれまで入札事務に従事していた職員の事務量が軽減されるのであるから、全体の事務量を調査した上で、契約検査課に適正な人員配置を行うことは可能である。

【電子入札】

一般競争入札と電子入札を併用することは、談合を防止する効果が高いと考えられるので、速やかに電子入札を実施すべきである。

県内では、宇都宮市、足利市、鹿沼市、日光市、那須塩原市、下野市の6市が導入済みで、不正防止のみならず事務の合理化においても効果を上げており、また、近年は電子入札の導入に必要な費用もかなり安くなっているため、その効果を考えれば決して高くはないと考えられる。

6市に続き佐野市も来年度の導入を予定している状況であるから、本市においても導入を躊躇する理由はなく、可能な限り早期に導入されたい。

【談合禁止の誓約】

栃木市建設工事請負業者指名停止基準によると、「市発注工事に関し、有資格業者である個人、有資格業者の役員又はその使用人が競売入札妨害又は談合の容疑により逮捕され又は逮捕を経ないで公訴を提起されたとき」は「12月以上 24 月以内」の指名停止処分となっているが、逮捕又は公訴の提起が要件となっているため、談合の疑いがある程度では適用されることがなく、抑止効果も期待できない。

また、「前各号に掲げる場合のほか、不正又は不誠実な行為をし、請負契約の相手方として不適當であると認められるとき」は「1 月以上 12 月以内」の指名停止処分となっているので、談合の疑いがある場合は、これを適用して指名停止とするのであれば、抑止効果が期待できるのであるが、談合の確証が得られない状態で、市が、不正又は不誠実な行為があったと認めたり、契約の相手方として不適當であると積極的に認めることは期待できないから、この定めについても、談合に対する抑止効果は期待できない。

そこで、例えば、談合が発覚した場合は、入札参加資格を長期間（1年以上）取り消されても異議はない、又は自ら入札を辞退するといった内容の誓約書を提出させるといった方法が有効と考えられ、現に東京都港区では、このような方法により大きな成果を上げたので、検討されたい。

【予定価格の事前公表】

本市においては、予定価格を事前公表から事後公表に切り替えたことで落札率が上がってしまったため、本年 7 月に見直しを行い、5 千万円以上の工事を除いて事前公表の対象としたところであるが、5 千万円以上の工事を事後公表とする合理的理由は見当たらないのであるから、全ての予定価格及び最低制限価格を事前公表に切り替えることも 1 つの方法である。

ただし、予定価格の公表時期が決定的な意味を持つとは断定できないので、状況に応じて適宜切り替えるべきであろう。

【談合情報マニュアルの見直し】

本年 6 月 29 日に開札した合戦場小の機械設備工事については、談合情報マニュアルに従って処理を行い、翌日には入札を有効と決定したが、8 月 17 日に開札予定であった機械設備工事については、談合情報が相次いだことを理由として、マニュアルと異なる取扱いにより、談合の事実を確認することなく開札を中止した。

結果の妥当性のみに着目すれば、マニュアルに従わなかった后者の判断が妥当であったと言えるが、これによりマニュアルに従った前者の判断は果たして妥当であったのかという新たな疑問が生じることとなり、結局は、談合情報が寄せられた場合に談合情報マニュアルが有効に機能しなかったという重大な瑕疵が浮き彫りとなり、危機管理の甘さが露呈する結果となってしまったのである。

当該マニュアルを見ると、具体的な対応として事情聴取や報告等が示されているが、談合の事実があったか否かの判断基準については具体的な定めがなく、事案に応じて「明らかに談合の事実があったと認められる証拠を得た場合」と「談合の事実があったと認められない場合」に判別することになるのであるが、何をもって「明らかに談合の事実があったと認められる証拠を得た場合」と判断するのかが明確でないし、そもそも「明らかに談合の事実があったと認められる証拠」とは何であるのか、また、「明らかに談合の事実があったと認められる証拠」を得ることが現実に可能なのかという点で甚だ疑問なのである。

合戦場小のケースで言うなら、例えば入札参加者 13 社のうち 1 社から談合を行ったという証言が得られた場合、13 社中 1 社のみで良いのか、証言のみで良いのか、証言の信憑性をどう判断するのかといった疑問が浮上し、「明らかに談合の事実があったと認められる証拠を得た」と断定するには躊躇せざるを得ないのであるし、また、談合とは密かに行われ、物証がないのが普通であるから「明らかに談合の事実があったと認められる証拠」が得られるこ

とは極めて稀で、かつ、判断する側としても極力推定を排除し、厳格に判断せざるを得ないため、ほとんどの場合は「談合の事実があったと認められない場合」に該当させる結果となってしまおうと考えられるのである。

もちろん、談合の事実があったか否かは必ずしも定型的に判断できるものではないから、あらゆる場合に適合する判断基準を予め定めておくことは困難であるし、様々な事案に対応するためのマニュアルが抽象的になることはやむを得ないところであるが、当該マニュアルについては、上述のとおり、談合があったと認める余地がほぼゼロに等しいため、現行のままでは事実上有効に機能することは期待し難いのである。

談合の有無を判定するに当たっては、もちろん厳格な判断が要求されるが、入札の適否を判定するに当たり、推定無罪の原則を持ち込む必要はないのであるから、入札に疑わしい点がある場合は、入札執行者としての責任と権限において、入札や開札を延期、無効とする措置が柔軟にできるよう改めるべきであるし、公務員の場合、概して自律的な判断をする資質に乏しい傾向があるため、明文化した定めがないと判断に迷うことが予想されるのであれば、より詳細で具体的な内容をマニュアルに盛り込むなどして、判定をし易くする工夫も必要であろう。

確証が得られないから談合があったとは認められないという判断を繰り返すようでは、談合を根絶させることはできないし、市民の信頼を損なうばかりであるから、今後は毅然とした態度で望むことができるよう、実態に即した、有効性の高いマニュアルに改めるよう、早急に見直しを検討されたい。

【総合評価方式等価格以外の評価の在り方】

内容によっては、総合評価方式やプロポーザル方式のように価格以外を評価の対象に含めることが有効であることについては、異論がない。

しかし、価格以外の評価項目をどのように決定するのか、また、価格とその他の項目との点数をどのように配分するのかは非常に難しい問題であり、これらが適正でないと恣意的な運用が可能な評価方法に陥りやすく、結果に対する信頼性も損なわれることになってしまうので、実施に当たっては、慎重な検討が必要である。

なお、これまでに行った総合評価方式やプロポーザル方式による入札において、評価項目や配点を決定した理由、実際の評価の根拠が不透明であったため、その結果が疑問視されるケースがあったと思われるが、総合評価方式やプロポーザル方式の場合は、価格以外の評価が入り込んで複雑となる分、通常の価格競争と比べ、より詳しい説明が必要となるので、入札の事前・事後における情報提供の在り方についても、十分に検討されたい。

【建設工事以外に関する入札】

入札といえば建設工事に目が向きやすいが、各種事務、調査、管理等に関する業務の入札についても注意が必要である。

特に、従前から特定の業者に事務を委託している場合などは、継続してその業者に行わせようとして、他と比較検討することなく安易に随意契約とするケースが見受けられるので、適正に入札を行うべきである。

現在は、建設工事に係る業務委託と物品購入等の入札以外は、各課で対応することとしているため、取扱いが必ずしも統一されていないようであるが、栃木市行政組織規則第 6 条第 2 項において、契約検査課の事務分掌として、「その他入札及び契約に関すること。」という定めがあるので、市が行う入札及び契約全般について、契約検査課が主導的立場を果たし、市として統一した取扱いが可能となるよう努めてほしい。