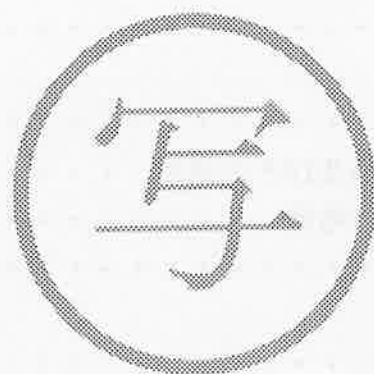


# 答 申 書



平成26年11月7日

総社市再出発制度改革委員会

## 目 次

【はじめに】	1
【改革案の提言】	2
【事件の概要と背景】	
1 事件概要	4
2 事件背景	6
【現行制度の概要と課題】	
I 入札・契約制度に関する事項	9
1 指名審査委員会	9
2 入札制度・運用について	11
3 随意契約について	15
II 職員倫理に関する事項	18
1 整備されている規則等及びその運用	18
2 職員アンケート結果の考察	19
3 職員研修について	20
III 課題点のまとめ	22
【改革案の提言と主旨】	
1 入札・契約制度の改革について	23
2 公正な職務遂行のための仕組みづくり	29

## 資料編

・ 総社市再出発制度改革委員会 委員名簿	35
・ 委員会開催及び協議経過	35
・ 調査活動の開催及びその概要	36
・ 総社市再出発制度改革委員会 審議概要	37
・ 総社市再出発制度改革委員会設置条例	71
・ 職員アンケート結果の概要	73

## 【はじめに】

平成25年11月18日、総社市が発注した建設工事に絡み官製談合防止法違反の容疑で土木課主幹，公契約関係競売等妨害の容疑で市内建設業者社長が逮捕され，同年12月9日に起訴された。同年12月12日には，建設部長が別の建設工事からみ官製談合防止法違反の容疑で逮捕され，同年12月27日に起訴されるという事態となった。その後，平成26年1月16日には，建設部長が官製談合防止法違反の容疑で再逮捕，併せて市の嘱託職員（市職員OB）が官製談合防止法違反の容疑で，また，別の建設会社の職員らが公契約関係競売等妨害の容疑で逮捕されるという事態に発展し，市民の行政に対する信頼は大きく損なわれた。

このような職員の不祥事を二度と起こさないため，また早急に市民の信頼を回復するため，本市の入札・契約制度及び職員のコンプライアンス意識の徹底など，抜本的な改革に関する提言を行うため，平成26年4月30日に第三者で組織する「総社市再出発制度改革委員会」が設置された。

当委員会は，計11回にわたって開催し，事件の背景，現行制度の課題点，公正及び透明性が確保される入札・契約制度改革，職員のコンプライアンス意識を徹底し組織で不正行為に対処するための改革などについて議論を重ねた。また，選任された委員による調査活動として，事件当事者である3名の元職員へのヒアリングを試みたがかなわず，そこで，当時の業務関連担当職員6名に事実確認のためのヒアリングを実施した。

本日，委員会として「**入札・契約制度に関する改革**」及び「**公正な職務遂行のための仕組みづくり**」に関する提言をまとめたのでここに報告する。これら提言のなかには，早急に実施できる対策は早急に実行すべきという委員会の意見を受け，総社市で既に実行された項目も含まれるが，提言の主旨を真摯に受けとめ再発防止の対策を講じられるよう要望するとともに，市民の信頼を早急に回復されることを希望する。

## 【改革案の提言】

### ■改革案の提言にあたっての基本的な考え方

今回の事件に共通して言えることは、①法令を遵守するという公務員としての基本的な自覚と責任感の欠如、②規程等は整備されていたが十分に機能しておらず、また法令規則、コンプライアンスの教育不足及び研修不足など、組織として欠如した部分があったことに起因しているものと思われる。全職員を対象に実施したアンケートにおいて利害関係者との「慣れ合い」という記述があったように、発注者・受注者間のコンプライアンス意識が希薄であったことが浮き彫りとなり、職員の倫理観欠如とともに、市役所として法令遵守に関する相互の監視や監督機能が働いていなかったと言わざるを得ない。

これらを踏まえ当委員会としては、職員のコンプライアンス意識の徹底を進め、公正な職務遂行できる環境を確保し、入札・契約制度の抜本的な改革を行い、二度とこのような不祥事が発生しないよう対策を講じること。また、職員一人一人の意識改革のみならず、組織として不正行為に対処できる仕組みを構築することを求めたい。

### 1 入札・契約制度の改革について

- (1) 入札及び契約に関する手続きを事後的に監視するため、第三者で構成する監視委員会を設置すること。また、同委員会には指名選定等の業者からの苦情受付・回答に関する機能も持たせること。
- (2) 発注者の責務として、次の改善策を講じること。
  - ① 合議制による決定事案には、会議録等を備え付けること。
  - ② 事業所実地調査を実施し、不良・不適格業者の排除対策を講じること。
  - ③ 指名停止等のペナルティを強化し、談合等の不正行為の防止を図ること。
  - ④ 指名選定基準（新規登録業者においては選定期間）を明確化すること。
- (3) 入札に関する基準、要領等は、関係法令の改正、国の指針及び社会情勢を勘案して定期的に見直し、随時改正を実施すること。また、改正内容が職員及び関係業者に浸透するよう研修などを通じ周知徹底を図ること。
- (4) 入札・契約に関する情報の公開について、次の改善策を講じること。
  - ① 入札結果、契約状況などの情報は、積極的に公表し、透明性を向上させること。
  - ② 現行は設計価格を事前公表しているが、これは事件を受けた暫定措置と考え、様々な改革制度が浸透した後には、国の指針に基づき事後公表とされたい。
- (5) 随意契約に関するガイドラインを作成し、事務運用の全庁的な統一を図り、適正化を進めること。

## 2 公正な職務遂行のための仕組みづくりについて

- (1) コンプライアンス意識，職員倫理を徹底するため，次の対策を講じること。
  - ① コンプライアンスに関する条例を制定し，不当要求等に対する組織的な意思表示を行うこと。また，組織内のコンプライアンスを監視する第三者で構成する組織の設置について検討すること。
  - ② 職員倫理に関する基準を制定し，職員教育と理解度把握の徹底を図ること。
  - ③ 懲戒処分の明確化を図ること。
- (2) 情報共有を図り職員を孤立させない仕組みづくりのため，次の対策を講じること。
  - ① 不当要求等の記録制度の創設
  - ② 現行の公益通報制度を見直し，通報しやすい充実した制度に改正すること。
  - ③ 不当要求等に対処するための対応マニュアルを作成すること。
  - ④ 定期的に職場実態調査を行い状況把握に努めること。また，「育成」をキーワードに上下左右のコミュニケーション向上を進め，風通しの良い職場環境を築くこと。
  - ⑤ 警察との連携強化を図ること。
- (3) 市民から信頼される組織の確立のため，次の事項について検討されたい。
  - ① 遵守すべき制度に関する内部統制機能を有する組織の設置について検討されたい。
  - ② 限られた職場スペースではあるが，監督機能が十分に働く職場配置について検討されたい。

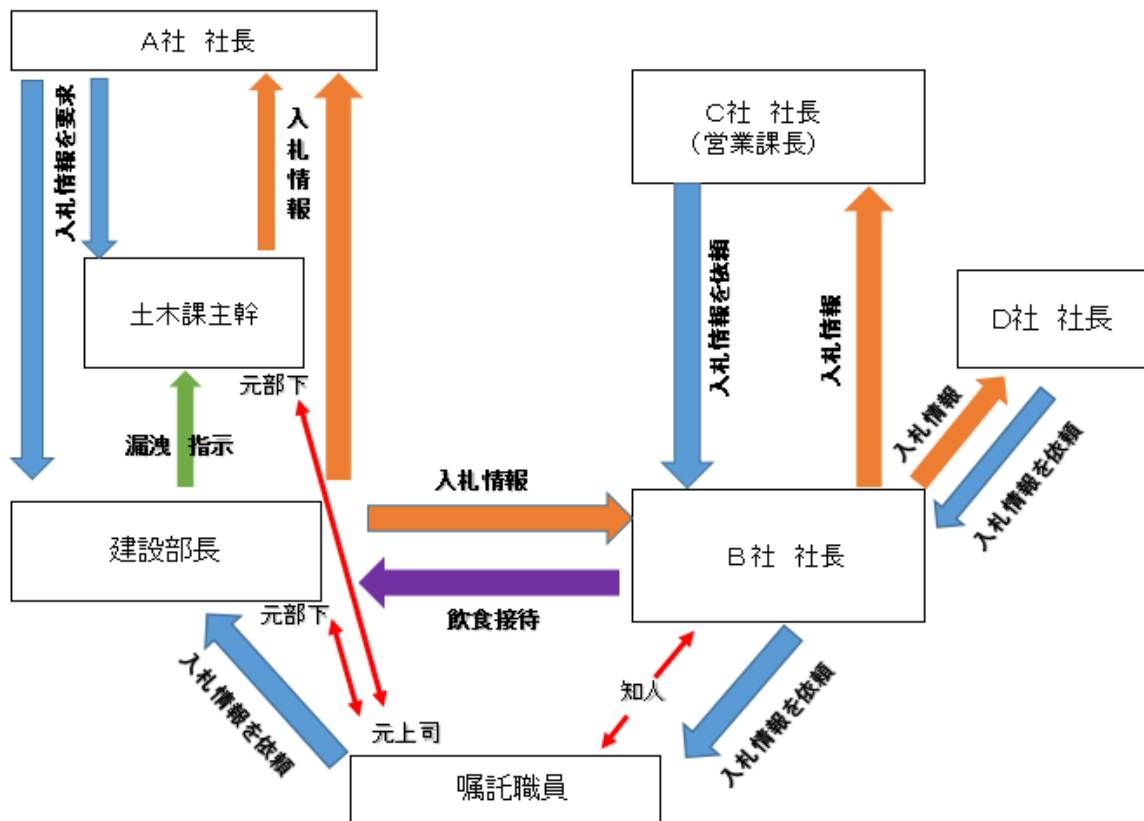
## 【 事件の概要と背景 】

### 1 事件概要

#### (1) 関係図

今回発生した事件全体の関係を示すと次の図のとおりとなる。

なお、当委員会の開催期間中では刑事事件記録の閲覧・謄写ができなかったため、当委員会として詳細を確認できていない。このため、公判傍聴記録をもとに作成したものである。



(2) 起訴事実等

対象者	罰状	判決	市の処分
<b>土木課主幹</b> 逮捕： 平成25年11月18日	入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律第8条違反 (職員による入札等の妨害)	懲役1年6月 執行猶予3年	懲戒免職
<b>建設部長</b> 逮捕： 平成25年12月12日	入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律第8条違反 (職員による入札等の妨害)	懲役2年6月 執行猶予4年 追徴金91,287円	懲戒免職
	刑法第197条の3違反 加重収賄		
	刑法第197条の1前段の違反 単純収賄		
<b>嘱託職員</b> 逮捕： 平成26年1月16日	入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律第8条違反 (職員による入札等の妨害)	懲役1年10月 執行猶予3年	解雇
	刑法第65条第1項違反 (身分犯の共犯)		
<b>A社 社長</b> 逮捕： 平成25年10月30日 (建設業法違反)	刑法第96条の6違反 (公契約関係競売等妨害)	懲役2年 執行猶予3年	指名停止 12月
<b>B社 社長</b> 逮捕： 平成26年1月16日	刑法第96条の6違反 (公契約関係競売等妨害)	懲役2年 執行猶予4年	指名停止 12月
	刑法第198条違反(贈賄)		
<b>C社 営業課長</b> 逮捕： 平成26年1月16日	刑法第96条の6違反 (公契約関係競売等妨害)	罰金200万円	指名停止 12月
<b>D社 社長</b> 書類送検： 平成26年3月3日	刑法第96条の6違反 (公契約関係競売等妨害)	罰金100万	指名停止 12月

## 2 事件背景

事件の構図は、1 事件概要の (1) 関係図に示されるように単純なものではなく、その背景には、公務員としての倫理観の欠如や利害関係者との不適切な接触など、長年かつ根深いものが存在していたことを看過してはならない。

事件は、総社市の入札の公正性が害されただけでなく、幹部職員が関わっていたという市民の信頼を皆無にする重大なものであった。

市として、司直の摘発があるまで気付くことなく、その後も複数の逮捕者が発生するという事態に至ったことは、厳粛に受け止めなければならない。

以下、今回の事件背景について、公判傍聴記録、全職員を対象としたアンケートなどを基に当委員会として分析し、次のとおりまとめる。

### (1) 組織管理の課題

公判記録などから明らかになったように、事件の発端は職員個々人の公務員としての倫理観の欠如に原因しているところが大きい。しかし、原因はこれだけでなく市組織全体のコンプライアンス（倫理・法令遵守）体制の欠如があったことも事実であり、単に個人の資質や個人の責めに帰すだけで終わらせてはならないし、そのような姿勢では再発防止など到底望めない。

特に、平成19年10月に、業者の談合が疑われたことから、建設工事等にかかる予定価格及び設計額を事前公表しないこととされた際、これらを探ろうとする業者等の圧力が危惧される旨の総務部長通知がなされたにもかかわらず、その後建設部内ではこの点に関する組織的な教育や体制が全く取られておらず、今回の事件に至ったことは、まさに組織管理としての欠陥であると言っても過言ではなく、この事実を市組織全体が深く認識し、厳正に対処していかなければならない。

また、公判において「上司の命令に逆らえなかった」との発言があった。このことは職場の中に、業務のチェック体制や自由な話し合い、上司に対して的確に報告・連絡・相談するといった職場づくりの基本に課題があることが明らかであり、組織管理の課題として重く受け止める必要がある。

### (2) コンプライアンス等の職員教育の課題

公判において「価格そのものでなく近似値なら問題ないと認識していた。」「以前は、どの業者にでも積算をチェックする体制（慣習）があった。」という発言がある。これらについて総じていえることは、公務員としての自覚と責任感の欠如、市役所という組織としての教育不足だと考える。

一方で、制度改正によって現行では何がルールに反するのかという理解が浸透



していなかった点は、コンプライアンス教育以前の法令・規則が遵守されていないという問題であり、守るべきルールを組織として教育できていなかったことは問題と考える。職員の教育に関しては、当時の関係職員を対象に調査活動として実施したヒアリングにおいても、コンプライアンスや法令・規則に関する勉強は職員の自主性に任せている傾向が強いと感じた。このことも原因のひとつであると考ええる。

### (3) 業者等の関係者への制度周知の課題

公判において業者側の発言で「価格を聞くことが入札妨害になるという認識がなかった。」「以前は公表していた工事価格が出ていないから知ろうとした。」というものがある。これを単に業者側の勉強不足と考えるのではなく、市のルールが十分に浸透できていなかったという課題と受けとめるべきである。職員と同様に周知徹底不足という点で原因のひとつであると考ええる。

### (4) 利害関係者との接触に関する課題

公判において「昔からの知り合いでプライベートと仕事と一緒にになった」との発言がある。また、全職員対象のアンケートにおいて、過去に業者から贈答を受けたことがあると回答した者が9人いた。大半は拒否又は返送しているが、利害関係者との接触に関する意識が低かったことは明らかである。職場によって利害関係者は異なるものだが、その利害関係者とはどのような者であるか、また、どこまでの接触が是であり、どこからが非なのか、職員倫理に関するルールや行動基準が総社市では明確でなかったことは課題といえ、このことが原因のひとつであると考ええる。

### (5) 組織内の情報共有及び相談先に関する課題

公判の発言に「長時間居座られ、しつこく要求された。」「毎日のように来庁し無理難題を押し付け、恫喝以外の何ものでもない。」というものがある。周辺職員に実施したヒアリングにおいても「特定の業者が頻繁に来庁している光景は見たことがある。」「始業時間前から来ていた。」という実態は確認できた。ただし、声を荒らげ恫喝するという光景までは事務所内では見かけていないとのことである。

今思えば不自然に思える光景であろうが、当時これらを組織としてどの程度まで情報共有できていたのかは疑問に感じるところである。

また、総社市では、不正な要求などあった場合に対し公益通報制度を整備していた。しかし、この制度について全職員アンケートによって明らかになったのは、全職員における認知度は29%であり、特に技能労務職に限って見れば制度を知らない者が約80%、制度を知っている者においても全員が通報先は知らないという認知度の低さである。一方で、職場におけるコミュニケーションの状況については、公判記録や周辺職員ヒアリングから闊達であったとは言い難く、結果として

職員を孤立させる状況を招いたのではないかと考える。

これらのことから今回の事件に起因していると考えられることは、第一に相談先がなく孤立し悩んでいたこと、第二に不自然と感じながらも周りで情報共有し進言する仕組みがなかったこと、第三に不正な行為への対処法が周知徹底できていなかったことが課題と考える。

## 【 現行制度の概要と課題 】

現行制度の概要と課題点について、「入札・契約制度に関する事項」、「職員倫理に関する事項」に区分し検証する。

### I 入札・契約制度に関する事項

#### 1 指名審査委員会（指名業者の選定・審査）

総社市が行う一般競争入札及び指名競争入札に参加する者の資格及び審査並びに入札参加業者の選定については次の規程等で定めており、いずれも市ホームページで公開している。

- ① 「総社市建設業者等指名及び資格審査に関する事務処理規程」  
建設工事等の競争入札参加資格の審査、指名停止、指名選定に関する事務を所掌する総社市建設業者等指名審査委員会について定めている。
- ② 「総社市競争入札参加資格及び審査等に関する要領」  
競争入札参加資格及び審査の具体的な事務について、及び建設工事に係る指名選定の留意事項などを定めている。
- ③ 「総社市建設工事請負業者選定に関する運用基準」  
上記②要領の規定をうけ、業者選定の運用基準を定めている。また、このなかで、市内業者、準市内業者、新規業者の取扱いについても定めている。

#### ○入札参加資格申請

申請の受付は、市内業者・準市内業者は毎年3月1日から3月31日まで、それら以外は隔年（西暦奇数年）の3月1日から3月31日と定めている。必要書類は、申請書、商業登記簿謄本、工事経歴書、技術職員名簿、経営事項審査結果通知書など②総社市競争入札参加資格及び審査等に関する要領第3条に規定しており、その審査は書類審査としている。その後、建設工事の競争入札に参加申請する者は、同要領第7条に基づき経営事項審査を参考に5等級に区分している。

（参考）登録業者数

#### ○建設工事

#### ○コンサルタント

	市内	準市内	市外	市内	準市内	市外
2011年	50	20	714	7	6	319
2012年	50	22		7	6	
2013年	49	23	704	7	6	312
2014年	50	22		7	6	

## ○指名審査委員会

総社市建設業者等指名審査委員会は、委員長に副市長，副委員長に政策監を充て、委員に総務部長，市民環境部長，保健福祉部長，産業部長，建設部長及び水道部長を充て、計8名で組織されている。

委員会の審査事項は、①予定価格が130万円を超える建設工事等について、指名競争入札に付する場合又は随意契約による場合の建設業者等の指名選定に関する事、②建設工事等の一般競争入札及び指名競争入札の参加者の資格審査に関する事、③前2号に掲げるもののほか、市長が必要と認めた事項と規定されている。また、委員会の庶務は契約管財課が担当している。

## ○指名選定事務

指名審査委員会で審査する指名選定の原案は、②総社市競争入札参加資格及び審査等に関する要領、③総社市建設工事請負業者選定に関する運用基準に基づき、契約管財課で作成している。審査は指名審査委員会において合議制に基づき決定し、その審査結果を市長に報告している。

指名選定は、次の9項目の留意事項に基づき行っている。

- ① 経営能力及び不誠実な行為の有無その他信用状況
- ② 工事成績
- ③ 手持ち工事の状況
- ④ 技術者の状況
- ⑤ その工事に対する地理的条件
- ⑥ その工事の施工についての技術的適性
- ⑦ 安全管理の状況
- ⑧ 労働管理の状況
- ⑨ 市内産業の振興

指名審査委員会では原案をもとに上記9項目に留意し審査している。原案は当日配付、委員会終了後に回収と秘密の保持はなされている。一方で、その際の委員発言等の記録に関する事は明確になっていない。

## <課題点の整理>

資格審査は、前述したように書類審査であるが、これは他自治体でも同様の事務手続きとしており、申請件数を考慮すると適正と考える。しかし、他自治体では、後にペーパーカンパニーや不適格業者対策として事業所の実地調査を実施し、書類審査の補完を行っている。

指名審査委員会の審査事項は市長が必要と認めた事項として、指名停止に関する事、物品調達に関する指名選定なども審査しており、審査事項を明確にするなど全体の見直しが課題といえる。また、会議録の作成に併せて委員が中立的な立場で率直な意見を交わせる環境、秘密の保持に配慮した対策が必要と思われる。

今回の事件では、市内業者育成という観点から新規の市内業者の取扱いが曖昧であったことは否定できない。規程、要領及び運用基準について社会情勢、実務面、政策面など整合を図り、対外的に説明できるよう見直すことが課題と考える。

なお、市内業者の指名選定に関する取扱いは平成26年4月1日以降「競争入札参加資格者名簿に登載された年の翌年の4月から行う」と改正し明確となっている。

## 課題点

**申請から指名選定までの事務手続きの見直し**

**事業所の実地調査の仕組みの追加を検討**

**指名審査委員会における審査事項/基準、事務等の明確化**

## 2 入札制度・運用について

### (1) 県下15市と比較した制度上の課題点

#### ①制度全体の比較

入札制度・運用について県下15市と比較した場合、入札対象の金額区分など細かい実務面では地域の状況によって違いはあるものの、制度の大枠で大きな違いはない。

#### ②電子入札システム

電子入札は総社市を含め10市が導入している。(未導入は、玉野市、井原市、高梁市、新見市、浅口市の5市) 電子入札を導入することで、業者側は指名選定されている各社がどこかはお互い分からない状況であり、また、システムによって落札業者が決定され、最低制限価格もシステムで自動判定されることから、業者側、市側の双方とも意図的な操作はできず、この点からみれば公正は担保されている。

#### ③設計価格等の公表

設計価格等公表の状況は各市で様々である。設計価格、予定価格、最低制限価格を全て非公開としているものは1市のみある。総社市のように設計価格を事前公表している市はないが、その一方で予定価格の事前公表は8市(一部の市で条件付き公表)が行っており、また、半数以上の市で入札前に何らかの価格を公表している実態がある。国の指針では事後公表にすべきとの記載はあるが、各市がそこに至った理由は不正行為対策としてそれぞれの市に事情があると推察する。一般的には、事前公表すれば業者側が適正な設計積算を行わず、公表された数値をもとに応札するという危

惧が生じると言われ、事後公表又は非公開とすれば今回の事件のように金額を探ろうとする行動が危惧されると言われている。しかし、このような懸念材料があるなかで総社市は不正行為対策として、その時の状況に応じて対策を講じてきた経過がある。

○最近の公表に関する改正経過

年月日	設計価格	予定価格	変更理由
～H19. 3. 31	事前公表	非公表	入札の透明性、競争性、低コスト化を図るため設計価格を事前公表
H19. 4. 1～	↓	事前公表	合併協議会での決定もあり予定価格の事前公表を実施（当時県下 15 市で未実施は総社、高梁、新見のみ）
	非公表	↓	予定価格を事前公表するため、設計価格を非公表
H19. 10. 9～	↓	非公表	業者が事前公表された予定価格を基に応札額を決めるなど、入札参加者が十分な積算を行っていない事例が多数見受けられたため
H19. 11. 16～	事後公表	↓	予定価格の事前公表を止めたため
H26. 1. 6～	事前公表	↓	競争入札における透明性・公平性の向上、不正行為の防止のため事前公表とした。（官製談合防止法違反で職員 3 名が逮捕・起訴された）

<課題点の整理>

入札制度の大枠は県下で同様であるが、細かい実務面では各市の財政規模、入札案件の数、担当職員数などが理由で違いはある。総社市の場合、実務面の改正は、問題・課題が発生した場合にその対策としてのみ対処した傾向が見受けられる。そのため、制度全体を見直し社会情勢に適応しているか、総社市に相応しいか否か総点検が必要と考える。

また、現行制度では設計価格を事前公表しているが、これは事件を受けた暫定措置と考え、国の指針などに基づき事後公表にすべきと考える。

**課題点**

**入札制度全体の総点検**

## (2) 入札・結果の調査・監視

入札結果を公表はしているものの、その内容を定期的、専門的に調査・監視する体制が整っていないのが現状である。最低制限価格と入札価格の一致だけに限らず、各者の入札の傾向や適正に積算された金額であるかなど事後の分析ができていなかったことは課題といえる。

「公共工事の入札及び契約の適正化の推進について」（平成23年8月25日付け国土入企第13号・財計第2236号）には入札及び契約に関する第三者機関を設けるよう積極的に取組むこととされているが、総社市では該当する機関は設置されていなかった。

この監視を行う第三者機関の役割は、国が示す「第三者機関の運営マニュアル」によると大きく次の3点が示されている。

- ① 入札及び契約手続の運用状況について報告を受けること。
- ② 第三者機関又はその構成員が抽出し、又は指定した公共工事に関し、指名競争入札に係る指名の経緯等について審議すること。
- ③ 前述②の事務に関し、報告の内容又は審議した公共工事の入札及び契約の理由、指名の経緯等に不適切な点又は改善すべき点があると認めた場合において、必要な範囲で発注者に対して意見の具申を行うこと。

上記のほかに随意契約における見積依頼の相手方の決定経緯、随意契約を行った理由なども審議対象にすることが適当とも解説されている。

今回の事件を振り返ると、上記のような監視機能を有した第三者機関が設置されていれば、又は機関が設置されていなくてもその機関機能に準じた取り組みが行われていれば、違った結果となっていたと考える。

### <課題点の整理>

入札結果を調査・監視する仕組みがなかったことは課題点といえる。平成26年5月以降の入札から落札者に積算内訳書の提出を求めるよう改善が行われているが、引き続き分析に努める必要がある。公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律が一部改正され、平成26年6月4日に公布された。

この改正において、入札金額の内訳を記載した書類の提出が平成27年4月1日から義務化される予定である。これらを鑑み、入札を事後監視する機関設置の検討と、設置にいたるまでの間は機関機能に準じた事務が必要といえる。

### 課題点

- 第三者の立場から入札・契約に特化して監視する仕組みがない。**
- 入札結果を事後的に監視・分析する事務が不十分であった。**

### (3) 指名停止措置

総社市が発注する建設工事並びに測量及び建設コンサルタント業務等の請負その他の契約に係る適正な履行と公正を確保するため、競争入札の参加資格を有する者に対する指名停止等の措置を定めている。他の自治体においても同じ目的で同様な措置を定めており、そのベースとなっているものは中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル（以下「中央公契連モデル」という。）である。具体的な措置の内容は、停止事由及び停止期間をそれぞれの地域事情に応じて定めており、様々なものとなっている。

総社市と県下14市の内容を比較してみると、**次の4点の課題**があると考えられる。

#### ①中央公契連モデルに準じた指名停止要件の整理

総社市の現行制度は、指名停止要件の記載方法が独特である。停止措置の検討に際し、中央公契連モデルの条文解釈や他市の事例を参考にできるなど実務面において有効性が十分あると考えられるため、改正の検討は課題と考える。

#### ②法令違反に伴う停止期間の格差

独占禁止法違反、談合、贈賄など法令違反に対する措置を他市と比較すると、総社市の措置は軽い印象を受ける。特に県南の岡山市、倉敷市は総社市の2倍ないし3倍の停止措置としている。今回の事件を受け、抑止力の観点から厳罰化の検討が課題と考える。

#### ③停止事由の繰り返しや極めて悪質な場合の停止要件の明確化

総社市の現行制度の中では、停止事由の繰り返しや極めて悪質な場合の加重措置に関する規定が明確なものとなっていない。中央公契連モデルの規定を参考に明確化の検討が必要と考える。

#### ④抑止力という観点からの有効性

指名停止措置は行政処分ではないが、業者側から見れば一種のペナルティと感じるはずである。しかし、今回の事件を省みるとその抑止力の有効性には疑問が残る。抑止力の観点から全体の見直しが課題と考え、併せて周知方法も検討が必要と思う。

今回発生した事件を考えると、不正行為の抑止力という意味で厳しい措置への改正が必要と考える。

### (4) 制度・運用への理解度

総社市では、総合評価方式の導入、電子入札制度の実施など社会事情の変化に伴う改正は適時実施している。しかし、一方では何らかの事件や事案への対処として臨時的に改正を行っている傾向も見受けられる。また、裁判での発言



にあるように、かつては業者指導として許されていた設計価格のチェックが現在も許されていると誤解していた。これは、改正内容の周知徹底が図れていなかったことが原因であり、今後は周知教育を徹底すべきである。

意思統一を図るため、現行制度の研修会、改正事項の説明会、契約実務の内部研修など職員に対する制度や運用の理解を高める会議、教育を頻繁に開催することが必要と考える。

### 課題点

**定期的な制度改革が実施されていない。**

**改正内容、現行制度の周知徹底と教育が不足していた。**

## 3 随意契約について

地方自治法第234条第1項には、地方公共団体が締結契約方法として、一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売りの4つの契約方法を定めている。原則は一般競争入札であり、契約内容、契約予定額、緊急性など法令で認められる範囲において指名競争入札や随意契約が可能と規定されている。

このことは、特に随意契約についていえば選定において契約の相手方の固定化を招いたり、情実に流されやすいこと、適正な価格による契約ができない恐れがあるなど公正を失うこととなる短所があるからである。一方では一般競争入札や指名競争入札に比べ手続きが簡略であり、契約の相手方となる者を任意に選定できるなど事務効率が図れるという長所があるといわれている。そのため、随意契約が認められる場合は、地方自治法施行令第167条の2第1項に限定的に規定されており、地方公共団体ではこの法令に基づき規則などで一定のルールを設け実施している。

総社市では、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号に基づき総社市契約規則を定め、随意契約が締結できる金額の範囲を次の表のとおり規定している。この金額の範囲を超える場合は、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号から第9号までの規定を根拠に随意契約を締結している。

#### ○総社市契約規則で定める随意契約ができる範囲

1 工事又は製造の請負	130万円
2 財産の買入れ	80万円
3 物件の借入れ	40万円
4 財産の売払い	30万円
5 物件の貸付け	30万円
6 前各号に掲げるもの以外のもの	50万円

今回の事件において問題視されたものとして、

①分離・分割して、上記表の金額内に意図的に抑えたのではないか。

②1者に特定した随意契約の正当性

というものがある。市議会が作成した報告書でもこれらに関する記載がある。

上記の2点について運用も踏まえ現状を次のように分析する。

#### ①の件について

総社市では分離発注に関しては「分離発注についての当面の発注方針について」を根拠に実施している。これは、経済産業省通知の「中小企業に関する国等の契約方針」（最新は平成26年6月27日付けで通知）における分離・分割発注の推進の項目を参考にしているものと思われる。ここでいう「分離」とは、建築と電気工事と機械器具設置というように工種別に分けることをいい、「分割」とは延長や数量などで分けることをいう。総社市においてもこの考え方を参考に運用している。裁判で「意図的に分割することで随意契約とし特定の業者に便宜を図った」との発言があったが、具体的な工事名は示されていない。事務局からは分離、分割する場合は、どちらもコスト面、施工管理、専門性、地元調整など正当な理由を根拠に行っているものであり、特定の業者への意図的な発注はなかったとの報告を受けた。ただし、その理由が希薄なものは第三者から見ると場合によっては疑念を持たれる恐れがある。そこで、当委員会としては誰が見ても妥当と思う明確な理由の記録を残す必要があると考える。

#### ②の件について

地方自治法施行令第167条の2第1項第2号を適用して随意契約を締結する例で解説する。

同条同号には、「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。」と規定されている。この規定は、契約の内容が何人でもできるというものでなく、例えば特殊な技術や手法が必要なものなど、ある程度限定された者と契約しなければ契約の目的が確保できないような場合に適用されるものである。更に相手が特定されると1社に限定されるような場合もあるが、これは例えば使用している電算システムに特許権や著作権が設定されている場合の修正や改良は、特定の1者しか行うことができないというケースのように明確な理由がある場合に限られる。

業務内容によるが、自治体では地方自治法施行令第167条の2第1項第2号から第9号に基づき随意契約を締結する例は比較的多く、総社市においても同様である。また、前述のように1者に特定して随意契約を締結することも多

い。

随意契約を締結すること、また1者に特定し随意契約を締結すること自体は違法ではない。このとき留意すべきは対外的な説得力であり、安易にこれらの規定を適用することが無い様に明確な理由の記載が必要である。また、随意契約とする理由は契約部門で起案し決裁しているが、工事担当部門において随意契約とする理由があるならば、その理由や意見を明記し記録する意味で帳票様式の変更や記載方法の工夫も必要と考える。

### <課題点の整理>

①、②の両方に共通する課題点は、根拠とする理由記述が十分でないこと及び条文主旨の理解度不足であると考えられる。また、これら課題点については定期監査においても度々指摘されており根本的な対策が必要といえる。説明責任の観点から事務基準となるガイドラインを作成し実務の統一性を図り、併せて適正な監視、チェックが行える体制を整えるよう改善すべきといえる。

### 課題点

**関係規定の統一した解釈の欠如**

**実務の基準となるマニュアルなどが存在しない。**

### <参考>

#### 契約等にかかる過去の監査委員監査の指摘事項

過去10年の定期監査結果報告書のなかで、契約に関する指摘事項として多いものは①随意契約とする理由の希薄さ、②見積書の聴取方法に関するものである。

①については、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定に基づき随意契約を締結しようとする場合で、その理由の記述が第三者への十分な説明となっていないことを指摘するものである。②については、随意契約とする場合でも2者以上から見積もりを徴さなければならないと総社市契約規則に定められており、その例外として「予定価格が20万未満の場合」と「市長が特別に認めた場合」が同規則に定められている。指摘事項としては1者から見積を徴す場合の理由が希薄であり、競争原理の観点と説明責任の観点から改善するようというものである。

「3 随意契約」の項目に記述したように、事例などに基づく具体的な解釈が示されていない点で、実務の統一性が図れておらず、これらが原因で度々同じような指摘事項が発生している。監査の指摘事項を勘案しても、他の自治体で作成している随意契約に関するマニュアルあるいは指針のようなものを作成し共通理解のもと事務を執行する必要性を感じる。

## II 職員倫理に関する事項

### 1 整備されている規則等及びその運用

#### (1) 整備されている規則等

不当要求や職員倫理に関し整備されているものは次のとおり

- 総社市職員のサービスの宣誓に関する条例
- 総社市職員服務規程
- 総社市不当要求行為等対策規程：平成17年8月24日制定
- 総社市職員公益通報規程：平成20年3月28日制定

○綱紀肅正に関する通知：随時

○その外に、地方公務員のサービスに関する法令として地方公務員法がある。

#### (2) 運用状況

- ・公益通報制度を制定後に利用した者は0件
- ・不当要求対策に関する研修は年1回開催
  - ※24年度までは部長級職員を対象。25年度以降は課長級職員を対象
- ・綱紀肅正に関する通知は年度始め、年末など時期に応じて随時通知

#### (3) 体制

- ・地方公務員のサービスの根本基準は、地方公務員法第30条に「全体の奉仕者として公共の利益のために勤務する」と定められている。総社市職員も同法のサービス基準に基づき職務を遂行するところであり、法の主旨を受け総社市サービス規程あるいは綱紀肅正の通知により行動してきた。
- ・総社市では公務員倫理に関する詳細な行動指針は策定されていないため、不当な要望への対処、利害関係者との接触、贈答等への対応などは、従来、上司との相談、個人の判断に頼る部分が大きかった。
- ・今回の事件が発生した際、総務課を中心として当面の対処を行った。しかし、調査、広報、対策といった事務を主体的に行う部署はどこなのか、予めの備えがなかったという印象を受ける。
- ・また、事件の発端である不当要求を記録する仕組み及び組織内で情報共有する仕組みがなかったこと、あるいは情報が伝わりにくい職場環境であったことなど課題点が多々あり、その意味でリスク管理、危機管理の体制が脆弱であったのではないかと感じる。
- ・法令・規則の理解は法令遵守の基本となるものであるが、個人の自主勉強に任されており管理監督職による理解度確認も不十分と感じる。部課レベルの勉強会、理解度の確認の強化が必要と考える。

## 2 職員アンケート結果の考察

### (1) 事件発生直後の職員調査

平成25年11月の事件発生直後、建設業者の接触が多い職場である建設部、産業部及び水道部の職員並びに総務部のうち指名選定、契約事務を担当する職員の計108人を対象に聞き取り調査を実施している。

この調査のなかで、設計金額を聞かれたことがあると答えた職員が5人いたが、全員が教えていないと回答している。その一方で情報が漏れているのではという噂を聞いたことがある者が5人いた。

### (2) 全職員を対象としたアンケート調査

「不当要求等の実態及び対応に関する緊急アンケート」を、全職員（嘱託職員、臨時職員を含む。）を対象に平成26年5月2日から16日の間で実施した。

その概要は次のとおり

#### ○実施概要

- ・ 対象者854人に対して回答者832人 回答率は97.4%
- ・ 育児休業、病気休暇など止む終えない理由がある者を除くと、ほぼ全職員が回答
- ・ 質問項目は、本委員会の意見を盛り込み設定した。

#### ○回答から把握できた主な実態

- ・ 不当要求、不合理な要求を受けたことがある者は114人で、全ての職場で様々な形態で発生している。
- ・ 不当要求等を受けた部署比率は、保健福祉部22%、総務部20%、建設部17%
- ・ 受けた者の49%が係長以上の役職者
- ・ 不当要求等の手段は、来庁40%、電話42%
- ・ 対処した人数は、複数で対処が45%を占める一方、1人で対処が38%を占めている。
- ・ 不当要求等が発生したとき66%の者が相談相手はいるとし、その主な者を所属長と回答している。一方で、相談相手がいない者の理由として上司との信頼関係の希薄さを挙げている。
- ・ 業者からの贈答を受け取ったことがあると回答した者が9人いた。
- ・ 公益通報制度を知らないと回答した者が69%を占め、認知度の低さが明らかになった。
- ・ 不当要求、コンプライアンス研修を受けていない者が47%を占めた。
- ・ 研修を受講した者について、過去に受講した回数が1回という者が49%を占めた。

このアンケート結果から見えてくる主な課題として、

- ① 不当要求等が発生した場合の情報共有に関すること。
- ② 発生した場合に、どのように対処するかというルール／基準が無いこと。
- ③ 公益通報制度の認知度が低い。通報し難い制度であること。
- ④ 利害関係者との接触に関する行動指針が無いこと。
- ⑤ 職場内のコミュニケーションが希薄であること。
- ⑥ コンプライアンスの理解が進むよう研修教育計画を改善すること。

などが挙げられる。

### (3) アンケート結果の活用について

アンケート結果はホームページに掲載しているが、職員への積極的な周知がされておらず見ていない職員もいる。この結果をもとに職場単位で改善点を討議し各自の行動を見直させるなど、コンプライアンス意識の向上に積極的に活用すべきである。併せて、日頃の職場コミュニケーション改善に取り組む必要があると考える。

## 3 職員研修について

事件発生前、コンプライアンスや職員倫理に関する研修は、役職別階層研修や人事考課制度研修のなかに盛り込まれたかたちで実施されていた。事件発生後には、特にコンプライアンスの徹底に重点を置き次の研修を実施している。

#### ○コンプライアンス研修

平成 25 年 12 月 9 日 午前・午後開催 受講者：158 人

#### ○公務員倫理講座

平成 25 年 12 月 24 日 午前・午後開催 受講者：174 人

#### ○不当要求等対策研修

平成 26 年 1 月 14 日・21 日 午後開催 受講者 200 人

#### ○建設関係技術者研修

平成 26 年 1 月 14 日・21 日 午後開催 受講者 64 人

職員に対する研修は、毎年度その方針と実施計画を定めている。平成 26 年度の計画では、これまで関連内容として開催していたコンプライアンスに係るものを「コンプライアンス研修」と新たに項目を明記している。このことは、事件前の課題点を早急に改善する主旨のもので良いことだと考える。肝心なことは、計画に基づき実施し、受講者及び受講回数を増やし再発防止の徹底を図ることだと考える。

また、このような研修の基となる総社市における職員倫理の理念や行動に関する条例整備やマニュアル作りも併せて検討が必要と考える。

以上のことを考慮し課題点を整理すると

#### **課題点**

**コンプライアンス意識，職員倫理が徹底されていないこと。**

**不当要求等に対する各職場での連携した組織的な対処。**

**記録制度など情報共有を図る仕組みがなく，職員を孤立させていた。**

**リスク管理，危機管理体制の確立。**

**部課レベルの勉強会の仕組みがない。**

**アンケート結果の全員周知，有効活用ができていない。**

### Ⅲ 課題点のまとめ

I 入札・契約制度に関する事項，II 職員倫理に関する事項で明らかになった課題点を次のとおり整理する。

#### ○入札・契約制度に関する事項

- 1 入札及び契約を事後的に第三者の視点で監視する組織の検討並びに入札契約に係る業者の苦情受付，回答する制度の構築
- 2 発注者の責務に関する事項
  - (1) 入札参加資格事務手続きの見直し
  - (2) 事業所の実地調査の必要性
  - (3) 指名停止等のペナルティの強化
  - (4) 指名審査委員会における審査事項／基準，事務等の明確化
- 3 入札制度全体の総点検，定期的な改正及び制度の周知徹底
- 4 随意契約の適正化とガイドラインの必要性

#### ○職員倫理に関する事項

- 1 コンプライアンス意識，職員倫理など職員教育の徹底
- 2 コンプライアンスに係る第三者視点で運用を監視する仕組みの設置
- 3 法令規則等の各職場教育の充実と理解度把握の徹底
- 4 職員の不正行為に係る処分（措置）の厳罰化・明確化
- 5 不当要求等に対する組織的な対処
- 6 記録制度，情報共有の整備など職員を孤立させない仕組みづくり
- 7 制度や規程が遵守され，監督機能が働く体制を築くこと

当委員会では課題点を上記のとおり分析し，その分析経過も踏まえ提言をまとめた。なお，提言項目のなかには既に施行されているものが含まれるが，これは審議の過程で早急に着手できるものは早急に施行すべきとの当委員会見解を受け，市長が施行したもので，委員会は検討過程の報告を受け了承しているものであることも付記する。



## 【改革案の提言と主旨】

以下は、委員会として課題点を分析し解決するために提言した各項目を補完する意味の記載である。その主旨を十分に理解され改革に着手されたい。

### 1 入札・契約制度改革について

#### 課題点

入札及び契約を事後的に第三者の視点で監視する組織の検討並びに入札契約に係る業者の苦情受付、回答する制度の構築

#### 改革案の提言

- (1) 入札及び契約に関する手続きを事後的に監視するため、第三者で構成する監視委員会を設置すること。また、同委員会には指名選定等の業者からの苦情受付・回答に関する機能も持たせること。

今回の事件を省みると、入札及び契約手続きについて事後的に監視する機能が存在していれば、不正の早期発見が可能だったかもしれない。また、監視機能の存在そのものが不正の抑止に役立っていたと思われる。

そのため「公共工事の入札及び契約の適正化の推進について」（平成23年8月25日付け国土入企第13号・財計第2236号）に基づく入札及び契約に関する第三者で組織する監視委員会を設置され、入札及び契約事務の適正化を図られたい。

総社市の類似団体における設置率は全国で約20%という状況で、他市との比較は難しいところではあるが、この委員会の監視対象について、国が示す「第三者機関の運営マニュアル」にある公共工事に加え総社市ではその対象を業務委託まで、また競争入札に加え随意契約まで範囲を拡げ適正化を図ること。併せて、この委員会に指名選定や指名停止など業者からの苦情受付・回答に関する機能を持たせることも検討すること。

実務においては選任された委員会の委員と協議し、その機能が十分発揮されるよう、また事件の反省も踏まえ当面は開催頻度を増やすことを検討されたい。

## 課題点

### 発注者の責務に関する事項

- (1) 入札参加資格事務手続きの見直し
- (2) 事業所の実地調査の必要性
- (3) 指名停止等のペナルティの強化
- (4) 指名審査委員会における審査事項／基準，事務等の明確化

## 改革案の提言

(2) 発注者の責務として，次の改善策を講じること。

- ①合議制による決定事案には，会議録等を備え付けること。
- ②事業所実地調査を実施し，不良・不適格業者の排除対策を講じること。
- ③指名停止等のペナルティを強化し，談合等の不正行為の防止を図ること。
- ④指名選定基準（新規登録業者においては選定期間）を明確化すること。

### ① 合議制による決定事案には，会議録等を備え付けること。

合議制により組織として意思決定しているものは，その審議経過，意見を記録し説明責任を果たせる環境を整えるべきと考える。また，記録を残すことは例えば指名選定の基準を明確化する事項のひとつとも考えられる。指名審査委員会に限らず入札・契約に関する合議制により意思を決定しているものは規程の改正も検討し，会議録を備え付けるよう改善されたい。

### ②事業所実地調査を実施し，不良・不適格業者の排除対策を講じること。

競争入札参加申請者の審査が，書類審査であることはその数を考慮すると適正と考える。改善すべきは，発注者の責務として不良・不適格業者の排除の目的で事業所の実地調査を行うことである。他の自治体でも同様の調査は実施しており，公共工事の品質確保の観点からも早急に対策を講じられたい。

### ③指名停止等のペナルティを強化し，談合等の不正行為の防止を図ること。

現行の指名停止措置に関する要領は，国が推奨する中央公契連モデルとは少々異なる独自性の強いものとなっている。指名停止期間の長短はそれぞれの自治体の判断によるところが大きいが，指名停止の要件となる項目は比較・参考にしやすいよう準じたものにすべきと考える。停止期間は，今回の事件を受け抑止力を働かせる意味で強化すべきである。また，悪質なケースの場合は加重措置を行うことや，ケースによって停止期間の考え方にブレが生じないように基準を設けることも検討し，早急な改正を講じられたい。

④指名選定基準（新規登録業者においては選定期間）を明確化すること。

指名選定基準については次の2つの考えで明確化を図ってほしい。

1点目は、総社市建設工事請負業者選定に関する運用基準に定める9項目の留意事項を遵守し選定を行うことである。見方を変えれば、この9項目は説明責任のための9項目とも考えられ、これまで以上に重視すべき点と思われる。

また、9項目の留意事項のなかに「市内産業の振興」という項目がある。今回の事件は市内業者の育成の思いが強かったことが要因のひとつとも考えられ、その是非について委員会で協議した。委員会としては、税金の循環、災害など非常時に備え市内業者の育成は必要と考え、そこに競争原理を働かせる運用が担保されるという条件を付け、現行の「市内産業の振興」という項目は継続ということでもとめた。

2点目は、新規登録業者を指名選定の対象とする時期を明確にすることである。事件発生時には運用基準において特に市内業者の基準が明確でなかったことを受け、平成26年4月1日から「新規市内業者の指名は、有資格者名簿に登録された年の翌年4月から行うことができる。」と明文化された。しかし、指名停止措置に関する議論において、「指名停止期間と会社を廃止・設立した場合の期間との整合性を図るべき」との意見を受け、再度、新規登録業者を指名選定の対象とする時期を検討することとなった。事務局から県下他市の状況も踏まえ、次の案が示され委員会としても了承した。

	市内業者	市内業者以外
改正後	<ul style="list-style-type: none"> <li>●随意契約対象 ⇒登録から<b>6ヶ月経過後</b></li> <li>●指名対象 ⇒登録から<b>2年経過後</b> ただし、工事成績、施工能力など総合的に優れていると認められると判断される業者は、その期間を1年に短縮することができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●随意契約対象 ⇒登録から<b>9ヶ月経過後</b></li> <li>●指名対象 ⇒登録から<b>2年経過後</b></li> </ul>
現行	<ul style="list-style-type: none"> <li>●随意契約対象 ⇒登録後</li> <li>●指名対象 ⇒登録から9ヶ月経過後</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●随意契約対象 ⇒登録後</li> <li>●指名対象 ⇒登録から1年経過後</li> </ul>

## 課題点

入札制度全体の総点検，定期的な改正及び制度の周知徹底

## 改革案の提言

- (3) 入札に関する基準，要領等は，関係法令の改正，国の指針及び社会情勢を勘案して定期的に見直し，随時改正を実施すること。また，改正内容が職員及び関係業者に浸透するよう研修などを通じ周知徹底を図ること。
- (4) 入札・契約に関する情報の公開について，次の改善策を講じること。
  - ①入札結果，契約状況などの情報は，積極的に公表し，透明性を向上させること。
  - ②現行は設計価格を事前公表しているが，これは事件を受けた暫定措置と考え，様々な改革制度が浸透した後は，国の指針に基づき事後公表とされたい。

- (3) 入札に関する基準，要領等は，関係法令の改正，国の指針及び社会情勢を勘案して定期的に見直し，随時改正を実施すること。また，改正内容が職員及び関係業者に浸透するよう研修などを通じ周知徹底を図ること。

総社市では入札に関連する要領や運用基準を定め，市ホームページ等で公表している。また，法改正や社会情勢の変化に対応すべく随時改正してきた経過も確認できた。

今後必要なことは，監査委員及び入札・契約の手続きを監視する第三者機関の意見も重視し，定期的に課題事項の検討を行い改正することだと考える。

裁判における発言や周辺職員ヒアリングにおいて，職員への制度内容の浸透が十分でなかったという印象を受けた。入札に関連する要領や運用基準を定めるのは総務部であり，設計や現場管理を担当するのは建設部，産業部及び水道部と所管が異なる。今回の事件背景のひとつに建設部など建設工事の実務に携わる職員の制度の理解不足という要因があることから，研修等の実施について改善を講じられたい。これからは階層別，あるいは職種を越えた制度浸透のための研修を定期・随時に開催し，各職員の理解度把握と共に相互の意思疎通を確実に行われたい。また，制度改正の周知は関係業者にも説明会など随時開催し，発注者・受注者の双方への徹底を図られたい。

(4) 入札・契約に関する情報の公開について、次の改善策を講じること。

①入札結果、契約状況などの情報は、積極的に公表し、透明性を向上させること。

②現行は設計価格を事前公表しているが、これは事件を受けた暫定措置と考え、様々な改革制度が浸透した後は、国の指針に基づき事後公表とされたい。

「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」（平成23年8月9日閣議決定）において、入札及び契約の過程並びに契約の内容の透明性の確保のため、事後の契約において影響を与えるもの以外は公表するものと主旨が記述されている。総社市においては、建設工事に関連する競争入札及び随意契約の結果は公表され、透明性の確保に努めている。今後は、全庁的に公表可能なものは対象とするようその範囲を拡げ、国の指針の主旨を考慮し透明性を向上されたい。

一方で、事件の発生を受け、平成26年1月から設計価格を事後公表から事前公表に変更している。事件背景にある設計価格を探ろうとした行動に対して、職員を守るための対策ということは理解できる。事前公表を禁止する法令の規定はなく各自治体の判断で行っているものであり、事実、他の自治体においても同様に事前公表している例があることは確認できる。しかし、前述の国の指針では設計価格等は入札の前には公表しないものとする記載されており、当委員会としては現行の事前公表は事件を受けた暫定措置と考え、各種改革が実行され制度浸透した後は、国の指針を尊重し速やかに事後公表に変更すべきと考える。

## 課題点

### 随意契約の適正化とガイドラインの必要性



## 改革案の提言

- (5) 随意契約に関するガイドラインを作成し、事務運用の全庁的な統一を図り、適正化を進めること。

今回の事件は、官製談合防止法違反、公契約関係競売等妨害という競争入札に関連したものであった。随意契約は、地方自治法第234条第1項に規定された自治体が行う契約方法のひとつであり、一般競争入札、指名競争入札と比べると事務手続きが簡便な契約方法ではあるが、契約行為ということに関しては同様なものである。また、裁判のなかで工事を意図的に分割し発注したのではとの発言があったことも受け、当委員会では随意契約についても審議することとした。

当委員会が着目したのは市監査委員が行う定期監査での指摘事項である。過去10年の指摘事項をみると、毎年度のように契約に関する指摘があり、その内容は課題点の検証でも触れた契約規則で定める金額を超えた、本来は入札対象となるべき事案を随意契約とする理由に関するものが多い。また、その際に1者に特定する特命随意契約に対する指摘が多い傾向にある。当委員会としては、毎年度同様な指摘事項が発生していることは監査の指摘を軽視しているのではとの印象を持ち事務局に対策の提案を求めた。事務局からは、同様な理由で指摘されていることは法令や規則の解釈に統一的な基準が無く、そのことで運用が徹底できないことが原因であると考え、随意契約に関するガイドラインを作成し事務運用の統一を図りたいとの提案があった。当委員会は、ガイドラインに分離・分割発注に関する事項及び契約締結状況の公表に関する事項を加えるよう意見し、併せて作成にあたっては監査委員や第三者で組織する監視委員の意見も参考にすることを加え了承した。これらの意見を踏まえ作成に早急に着手されたい。

## 2 公正な職務遂行のための仕組みづくり

### 課題点

コンプライアンス意識，職員倫理など職員教育の徹底  
コンプライアンスに係る第三者視点で運用を監視する仕組みの設置  
法令規則等の各職場教育の充実と理解度把握の徹底  
職員の不正行為に係る処分（措置）の厳罰化・明確化  
不当要求等に対する組織的な対処

### 改革案の提言

- (1) コンプライアンス意識，職員倫理を徹底するため，次の対策を講じること。
- ①コンプライアンスに関する条例を制定し，不当要求等に対する組織的な意思表示の行うこと。また，組織内のコンプライアンスを監視する第三者で構成する組織の設置について検討すること。
  - ②職員倫理に関する基準を制定し，職員教育と理解度把握の徹底を図ること。
  - ③懲戒処分の明確化を図ること。

地方公務員のサービスの根本基準は地方公務員法に定められ，その主旨を受け総社市服務規程あるいは綱紀肅正の通知により倫理を周知してきたことは確認した。しかし，今回の事件や職員アンケートによって明らかになったことは，不当要求への対処，利害関係者との接触，贈答等への対応などが，最終的に個人の判断に頼る部分が多いものであったということである。総社市では公務員倫理に関する詳細な行動基準が策定されておらず，職員教育や倫理意識が徹底できていなかったことは否定できない。換言すれば，不当要求などに組織で対処するという環境が整備できていなかったとも言える。これらの対策として，コンプライアンス意識，職員倫理を徹底するため条例整備，規則等の整備を講じ，職員の意識改革を図り組織として対処するという意思表示を行われたい。

条例・規則が整備された後には，具体的なマニュアル（手引き）を定め，職員一人一人の理解を深めるため職場単位又は階層別に研修／討議を実施し，理解度と意識の向上を図り再発防止に努められたい。

また，組織内のコンプライアンス遵守状況を監視する第三者で構成する組織の設置についても検討されたい。

入札・契約制度改革のなかで指名停止等のペナルティの強化について提言した。しかし，今回の総社市で発生した官製談合という性格を考えると職員側のペナルティについての必要性も感じ審議対象とした。総社市では国の基準に基づく処分基準があるとのことだが，内規という扱いで通常は目に触れることがないものである。公務員という職の性格を考えれば内規でも十分かも知れないが，今回の事件を受け「戒め」の意味で懲戒処分等を明確化し再周知されたい。

## 課題点

記録制度，情報共有の整備など職員を孤立させない仕組みづくり

## 改革案の提言

(2) 情報共有を図り職員を孤立させない仕組みづくりのため，次の対策を講じること。

- ① 不当要求等の記録制度の創設。
- ② 現行の公益通報制度を見直し，通報しやすい充実した制度に改正すること。
- ③ 不当要求等に対処するための対応マニュアルを作成すること。
- ④ 定期的に職場実態調査を行い状況把握に努めること。また，「育成」をキーワードに上下左右のコミュニケーション向上を進め風通しの良い職場環境を築くこと。
- ⑤ 警察との連携強化を図ること。

全職員を対象に実施した「不当要求等の実態及び対応に関する緊急アンケート」の結果から明らかになったことは，不当要求や不合理な要求は，数の多少はあるものの全ての職場で発生していること，受けた者の約49%が係長以上の役職者であること，対処した者のうち単独で対処した者が約38%を占めていること，相談相手がいない者の理由として上司との信頼関係が希薄であることなどが特徴的なものであった。

今回の事件の背景に逮捕された職員が一人で悩み苦しみ孤立していた実態を確認でき，周辺のアドバイスや支援があれば別な結果になったのではと思われる。

当委員会ではこの点に着目し，日頃の業務に関する情報共有の手段がどうであったのか，異例な出来事が発生した場合に業務日報など上司への報告があったのか，それら記録は保存されているのか，また職場内で相談できない事案の場合に駆け込み寺的な制度が整備されていたのか審議した。

結果，記録制度として明確なものは整備されておらず情報共有の方法は職場によって差異があること，公益通報制度は平成20年に整備したものの活用はなく認知度も低いものであったということが明らかとなった。

委員会としては，職員を孤立させない仕組みづくりが重要と考え，不当要求等の記録制度の創設，公益通報制度の通報先を増設するなど職員が通報しやすくなるよう見直すこと，不当要求等に対処するための具体的なマニュアルを整備することを提言した。また，孤立させないために職場内のコミュニケーション向上は重要なファクターである。単に話し合いをするのではなく「育成」というキーワ



ードを意識され、上下左右のコミュニケーション向上を進め風通しの良い職場環境を築かれない。

また、身の危険を感じたときや悪質なケースに即時に対応できるよう、警察との連携強化を図ることも併せて提言する。

#### 課題点

制度や規程が遵守され、監督機能が働く体制を築くこと



#### 改革案の提言

(3) 市民から信頼される組織の確立のため、次の事項について検討されたい。

- ① 遵守すべき制度に関する内部統制機能を有する組織の設置について検討されたい。
- ② 限られた職場スペースではあるが、監督機能が十分に働く職場配置について検討されたい。

総社市では、他自治体と比べても遜色ない入札・契約制度を構築し運用されている。また、今後は提言をもとに様々な制度改革を実行されることと思う。これらのことを踏まえ、当委員会として懸念することは、構築された制度が遵守されているか否かを監視あるいは監督するのは誰の役目なのかということである。小規模地方自治体という組織での難しさはあると思うが、そのような機能を有する内部組織新設の検討をお願いしたい。

第2回委員会開催の前に庁舎内を市長に案内していただき、各職場の配置や環境は大変参考になった。限られた職場スペースで物理的な課題はあると思われるが、監督機能が十分働くよう、市民サービスの低下を招かないよう、職場内で情報共有が向上するよう、また風通しの良い職場となるよう職場配置について検討されたい。

また、これらのことは不祥事を未然に防ぐためのリスク管理を徹底するための提言であることを十分に理解され取り組みを進められたい。