

令和3年度
包括外部監査結果報告書
概要版

契約に関する事務の執行

令和4年3月
岡山市包括外部監査人
弁護士 岡 部 宗 茂

目次

第1部 包括外部監査の概要	1
第1 監査の種類	1
第2 監査の期間	1
第3 監査対象及び対象部局	1
第4 監査対象の選定理由	1
第5 監査の視点	1
第6 指摘・意見	2
第7 総括	2
第2部 監査結果報告の概要	4
第1章 監査の視点	4
第1節 公共契約の基本原則	4
第1 概説	4
第2 適法性・合规性	4
第3 経済性	5
第4 公正性	5
第2節 内部統制の視点	5
第1 地方自治法による内部統制	5
第2 岡山市における内部統制の状況	6
第2章 自治体契約に関する法令の概要	6
第1節 契約締結の方法	6
第1 概説	6
第2 一般競争入札	7
第3 指名競争入札	8
第4 随意契約	10
第2節 契約の履行確保	12
第1 監督・検査	12
第2 契約保証	12
第3章 岡山市における入札・契約制度の概要	13
第1節 岡山市における入札・契約に関する事務の概要	13
第1 主管課	13
第2 岡山市契約規則その他の規則・要綱等	14
第3 職員ポータル・財務会計システム・ライブラリ	14
第4 契約業務区分	14
第5 契約事務に関連する各種手引	14
第2節 岡山市における入札・契約制度の全体像	14
第1 各契約業務区分の定義	14
第2 建設工事	15
第3 小規模工事	15
第4 一般委託・役務等	16
第5 修繕	16
第6 建設コンサルタント	16
第7 物品	17
第3節 令和2年度における契約の概況	17
第1 データ分析対象	17
第2 契約件数・契約金額	18
第3 契約方式と契約件数の分布	18

第4	落札率と契約件数の分布	19
第4章	設計金額の積算（予定価格の設定）	20
第1節	全般	20
第1	許容価格	20
第2	設計金額の積算	20
第2節	一般委託・役務等	22
第1	設計金額の積算内容の客観性・相当性等	22
第2	不自然な設計金額となっている例	22
第3節	修繕	23
第1	入札参加予定者からの参考見積の取得	23
第2	入札参加が見込まれる者から参考見積書を取得することの問題点及び改善策	23
第4節	建設コンサルタント	24
第1	不自然な設計金額となっている例	24
第2	業務に応じた適正な積算	25
第5節	物品	25
第1	岡山市の実情	25
第2	参考見積書取得に関する問題点	25
第3	改善策	25
第5章	契約方式及び契約相手方の選定	26
第1節	全般	26
第1	制限付一般競争入札	26
第2	指名競争入札	26
第3	随意契約	27
第4	長期継続契約	29
第5	低入札価格調査制度	31
第6	最低制限価格制度	31
第7	入札方法	33
第8	入札状況に関する検証	33
第9	中小事業者の保護	33
第2節	建設工事	35
第1	制限付一般競争入札	35
第2	総合評価一般競争入札	35
第3	低入札価格調査制度	36
第3節	小規模工事	36
第4節	一般委託・役務等	36
第1	一般競争入札	36
第2	指名競争入札	39
第3	入札方法	42
第4	各局室区事務事業委託審査委員会	43
第5	低入札価格調査・履行確保の調査	45
第6	賃貸借契約における物件指定	46
第5節	修繕	47
第1	事務事業委託審査委員会の運営	47
第2	一般競争入札の入札参加資格	47
第6節	建設コンサルタント	47
第1	一般競争入札	47
第2	随意契約	51
第3	企画競争の導入	51

第7節 物品	52
第1 入札参加資格の設定方法等	52
第2 随意契約	54
第3 銘柄指定の禁止及び同等品認定制度	56
第6章 契約の締結	57
第1節 全般	57
第1 下請負・再委託	57
第2 変更契約	59
第2節 建設工事	60
第1 変更契約に関する規程の概要	60
第2 工事請負契約に係る設計・契約変更ガイドライン	60
第3節 一般委託・役務等	60
第4節 修繕	61
第7章 履行確保・監督・検査・評価	61
第1節 全般	61
第1 契約保証金	62
第2 契約保証人	62
第2節 建設工事	63
第1 下請負等の管理	63
第2 監督・検査	64
第3節 一般委託・役務等	64
第1 再委託等の管理	64
第2 委託業務の監督	65
第3 委託業務の検査	65
第4 委託業務に対する評価	66
第4節 修繕	66
第1 監督	66
第2 検査	67
第3 評価	67
第5節 建設コンサルタント	67
第1 契約保証人	67
第2 監督	68
第3 検査及び評価	68
第6節 物品	69
第8章 契約代金支払い	69
第1節 全般	69
第1 確定払の原則	69
第2 前金払	69
第3 部分払	71
第4 概算払	71
第2節 一般委託・役務等	72
第9章 入札・契約事務の適正化	73
第1節 契約情報の公表	73
第1 契約情報公表基準	73
第2 許容価格の公表	73
第3 指名競争入札の実施根拠及び指名理由の公表	75
第4 随意契約理由の公表	75
第5 長期継続契約を締結する理由についての公表	75

第6	企画競争の結果及び審査過程についての公表	76
第7	公表方法	76
第2節	岡山市入札外部審議委員会	76
第1	制度概要・運用	76
第2	審議充実化の必要性	77
第3節	岡山市適正契約等推進会議	78
第1	制度概要・運用	78
第2	談合情報への対応	78
第4節	岡山市契約事務改善検討委員会	79
第5節	公益通報	79
第1	内部公益通報制度	79
第2	外部公益通報制度	80
第3	公益通報窓口	80
第10章	談合防止	81
第1節	岡山市の談合防止に対する取組	81
第1	談合防止に向けた指針及び手引・マニュアルの作成	81
第2	談合可能性を把握する体制の整備	81
第3	官製談合防止マニュアルの作成	82
第2節	岡山市談合情報対応マニュアル	83
第1	談合情報対応マニュアル	83
第2	事情聴取の手順・方法の見直し	83

凡 例

1 法令、条例、規則等

地方自治法	自治法
地方自治法施行令	自治令
地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令	特例政令
公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律	適正化法
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	適正化法施行令
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（令和元年10月一部変更・閣議決定）	適正化指針
公共工事の品質確保の促進に関する法律	品確法
岡山市契約規則	市規則
委託事務事業の執行の適正化に関する規程	委託規程
契約事務の手引き（全般編）	手引：全般編
契約事務の手引き（工事編）	手引：工事編
契約事務の手引き（小規模工事編）	手引：小規模工事編
契約事務の手引き（一般委託・役務等編）	手引：委託編
契約事務の手引き（修繕編）	手引：修繕編
契約事務の手引き（建設コンサルタント編）	手引：建設コンサル編
契約事務の手引き（物品編）	手引：物品編

2 文献

松本英昭「新版逐条地方自治法第9次改訂版」（2017、学陽書房）	逐条
橋本勇「改訂版自治体財務の実務と理論」（2019、ぎょうせい）	橋本
江原勲「詳説自治体契約の実務改正民法対応版」（2020、ぎょうせい）	江原
碓井光明「公共契約法精義」（2005、信山社）	碓井
鈴木満「公共入札・契約手続の実務」（2013、学陽書房）	鈴木
樋口満雄「自治体契約事務のチェックポイント」（2021、概要書房）	樋口
板垣勝彦「地方自治法の現代的課題」（2019、第一法規）	板垣

第1部 包括外部監査の概要

第1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び第2項に基づく包括外部監査

第2 監査の期間

令和3年4月1日から令和4年3月28日まで

第3 監査対象及び対象部局

1 監査テーマ

契約に関する事務の執行

2 監査対象

監査対象は、契約に関するシステム、各種の規則・規程・要綱等、岡山市が作成している各種契約事務の手引等、契約事務全般に加え、令和2年度を契約期間に含む全ての契約である。なお、個別契約の内、重点的監査対象として指定した契約は263件である。

3 対象年度

令和2年度（必要に応じて他年度も対象年度に含める。）

4 対象部局

監査対象部局は、契約事務全般について所管する契約課、各個別契約に関する事務の執行に関与した担当課、その他契約事務に関連する業務を所管している担当課である。

第4 監査対象の選定理由

1 地方公共団体が契約当事者となる建設工事、業務委託、賃貸借、物品購入等の契約は市民生活に大きな影響を及ぼすものであり、また、契約に関する事務は地方公共団体の歳入及び歳出の全般に関わっている。さらに、契約金額が相当高額なものを多数含んでおり、その適正な運用は自治体財務の根幹であると言っても決して過言ではない。岡山市が取り組んでいる行財政改革に関する各種事業についても、全て契約に関する事務と密接不可分であり、契約に関する事務が適正に実施されて初めて行財政改革の目的を達成できるものといえる。すなわち、既存事業の見直しや事務の効率化に向けた各種事業の実施も契約に関する事務と不可分の関係にあり、契約に関する事務が適正に運用されるかどうかは岡山市の財務の運営に当たって極めて重要なポイントと考える。

2 過去、岡山市において「契約に関する事務」が監査テーマとして正面から取り上げられたのは、「委託契約」が取り上げられた平成19年の1回のみである。また、契約事務を支えている規則・規程・要綱等や、職員が参照している手引等の内容については、これまでほとんど監査の対象になったことが無いと考えられる。

そこで、この機に「契約」を正面からテーマとして取り上げ、包括的かつ集中的な監査を実施することが岡山市の行財政改革にとって必要かつ有効であると考え、「契約に関する事務の執行」を監査テーマとして選定したものである。

第5 監査の視点

公共契約の基本原則は、適法性（合規性）、経済性及び公正性に収斂されるものと考えている。

本監査においては、岡山市における契約事務に関する各種規程や手引及びそれに基づく契約事務全般の運用状況につき、適法性（合規性）、経済性及び公正性の観点から網羅的に検討することを最重要の監査目的として位置付けている。他方、個別の契約に関しては、あくまでも契約事務全般の運用状況を確認するためのサンプルとして位置付けている。すなわち、監査対象として抽出した個別契約は、あくまでも契約事務全般の運用状況を確認する目的で抽出したものである。

もとより岡山市が執行している契約の件数は、令和2年度に執行されたものだけでも約7万5000件に及んでおり、これらを網羅的に監査することは到底不可能である。そこで、包括外部監査人としては、むしろ全庁的な契約事務処理の体制あるいは事務処理のシステム、あるいは内部統制上のリスクに監査の焦点を当て、その監査結果を報告することとし、今後、かかる監査結果報告に基づき、岡山市において監査対象とならなかった個別契約についても随時見直しを実施され、継続的に契約事務の改善に取り組んでいただくことがより重要であると考え

たものである。

第6 指摘・意見

本報告書において「★★指摘」とした事項は、「合規性または経済性・効率性・有効性に関して、改善すべき重要事項と監査人が判断したもの」である。

「★意見」とした事項は、合規性または経済性・効率性・有効性の観点から見て、「著しい問題はないが、改善が望ましい事項と監査人が判断したもの」である。

第7 総括

- 1 監査結果において、「★★指摘」の総数は548個、「★意見」の総数は166個となった。
- 2 岡山市が執行した契約全体の中ではごく一部とはいえ、監査対象として特定した契約の件数が多く、問題になり得る点は多岐に渡るため、個別契約について限られた時間の中で網羅的に監査することは困難であり、ある程度着眼点を限定して監査せざるを得なかった。前述のとおり、本監査においては、岡山市の契約事務全般に関する運用状況（総論）が最重要と位置付けており、これを参考にして、今後、岡山市において主体的に個別の契約について検証する体制（あるいは内部統制に係る制度）が構築され、本監査において重点監査対象とならなかった個別契約についても、随時、監査を実施していくことを希望する。
- 3 個別具体的な指摘及び意見の内容については、本報告書の該当箇所をご覧いただきたいが、今後の契約事務の執行に当たって、包括外部監査人として特に5点を提言しておきたい。

①入札・契約事務の改善に関する仕組み

入札・契約事務は、自治体毎に異なる具体的な事情の下で最適化されるべきであるが、そのためには制度・仕組みに関する不断の見直しが必要である。岡山市においても従前より事務の効率化等の観点から逐次改善を進めている様子うかがわれるものの、適法性（合規性）が大前提であるという意識をさらに高められ、また、契約の経済性及び公正性を高めるための一層の努力が望まれる。

また、入札・契約事務の「不具合」に関する情報については、契約課に集約し、それを随時検討し、必要に応じて入札・契約事務を修正していく仕組み、言わば入札・契約事務の「自動修正機能」ともいうべき仕組みの導入が必要と考える。さらに、その前提として、契約事務に関する判断過程の記録化が必要不可欠であるが、十分な状況ではない（例えば、委託に関する様々な判断を行っている事務事業委託審査委員会の議事録は、そもそも作成されていないか、あるいは、作成されていても審議の実質的内容が全く記載されていない）。判断過程の記録化は、内部統制の観点からも重要である。

②落札率が高止まりしている契約への対応

競争入札等の実施に際し、落札率が高止まりする原因には様々なものが考えられ、一概に落札率が低ければ良いというものではないが、不自然に落札率の高い契約が目立つ。例えば、一般競争入札、指名競争入札、見積合わせといった競争性を前提とする契約方式においても、許容価格と端数まで一致する入札価格、すなわち落札率100%で落札されている契約が少なからず存在する。

このような状況を市民目線で評価した場合、一般論としては入札の競争性・公正性に疑義がある状況といわざるを得ないが、この点について担当課へのヒアリングを実施したところ、そもそも「入札状況の検討は担当課ではなく契約課において実施すべきである」といった回答や、あるいは「担当課において許容価格を適正に設定し、積算能力の高い入札者が適正価格で入札しているのであるから、落札率が極めて高率になるのは当然である」といったような形式論的な回答が目立った。

落札率が極めて高率となっている契約については、そのように落札率が極めて高率となっている原因は何か、入札における競争性が欠けているのではないかと、入札者間での調整が行われているのではないかと、といった点について常に問題意識を持ち、有効な改善策の実施につなげていくことが必要と考える。なお、落札率が極めて高率となっている契約の中には、そもそも入札者が1者に止まっているものも散見され、また、そのような状況にもかかわらず、入札参加資格が市内業者に限定されている契約も散見された。入札参加資格の設定に際し、地元業者の保護や育成が考慮要素となることを否定するものではないが、本報告書においても繰り返し述べるとおり、自治法その他の法令は、競争性の要請を地元業者保護の要請に優先するものと位置付け、岡山市の各種規程もそれを前提とする内容となっているので、その点につき特に注意喚起しておきたい。

③指名競争入札の改善

岡山市においては、一般委託・役務及び修繕に係る契約において指名競争入札が多数実施されているが、指

名競争入札の実施要件を規定する自治令第 167 条各号への該当性の検討が不十分なまま実施されている契約が非常に多いため、要件への該当性を精査する仕組みを整備した上で、可及的に一般競争入札へ移行すべきである。なお、岡山市で実施されている大部分の指名競争入札は岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第 2 条を根拠とするものであるが、同条は自治令第 167 条に抵触する内容となっていることから、早急に改定する必要がある。

指名競争入札の実施に際しては、「一般競争入札に適しない」（自治令第 167 条第 1 号）と認めるべき根拠を明確にすべきであるし、実施する場合においては、指名業者の指名基準及び指名理由の明確化・合理化が必要と考える。また、指名競争入札の公正性を担保するため、指名競争入札の実施要件（自治令第 167 条各号）への該当性、指名基準、指名理由については、可及的に公表することとし、指名競争入札に関する契約事務の透明性を高める施策の実施が急務であると考えられる。

④契約課が司令塔としての役割を果たせる組織改革

内部統制の観点からは、主管課である契約課が契約事務全体についての司令塔としての役割を果たせるような組織改革が必要と考える。例えば、委託に関しては、各局室及び各区に設置された事務事業委託審査委員会を中心に各種の判断が行われており、そもそも契約課が関与する体制となっていない。さらに、契約事務に関する情報すら契約課と十分に共有されていない状況と考えられる。その結果、本来、契約課を中心に統一的に運用されるべきであるにもかかわらず、縦割りの弊害が生じているように思われる。

⑤契約事務の適正化に向けた制度の運用

岡山市は、契約事務の適正化に関して検討させるための組織として、岡山市入札外部審議委員会、岡山市適正契約等推進会議、岡山市契約事務改善検討委員会といった組織が設置されている。

しかし、岡山市入札外部審議委員会で審議されるべき契約の抽出対象範囲は、契約課が契約締結事務を行うこととなっている建設工事の全件と一般競争入札が実施された物品に係る契約に限られており、委託等その他の契約は一切抽出対象となっていないとのことであった。この点は、上記組織改革の必要性とも関連するところと思われるが、このような状況では、契約事務に関する「共通業務所管課」である契約課が内部統制上の責務を果たすことは不可能である。また、岡山市適正契約等推進会議及び岡山市契約事務改善検討委員会については、過去 5 年間（平成 28 年度以降）、一切開催実績がない（ただし、岡山市適正契約等推進会議の下部機構である総務部会が平成 30 年度に 1 回だけ開催されている）。

したがって、まずはこれらの組織における議論を活性化させ、継続的に契約事務の改善を図っていく必要があるし、必要に応じて外部の学識経験者から意見を求める機会があってもよいと思われる。

第2部 監査結果報告の概要

令和3年度包括外部監査結果報告書本編は大部（全699頁）であり、全体を要約することは困難である。そこで、概要版においては、報告書本編の第2部「総論 契約事務の全般に関する報告」に記載した内容の中から、「指摘」事項を中心に包括外部監査人が特に概要版において触れておくべきと判断した重要項目のみを記載する。

第1章 監査の視点

第1節 公共契約の基本原則

第1 概説

- 1 公共契約の基本原則については、概ね以下の三つの要素に収斂されるものと理解することができる。すなわち、適法性（自治体が設定している規則等に合致していれば足りるという意味での合規性に限られるものではない）、経済性及び公正性である。経済性からは競争性及び効率性が派生し、公正性からは透明性が派生するといえる。これらの各要素は相互に関連し合っており、明確に区別できるものではない。
- 2 公共契約の基本原則と関連し、最判平成18年10月26日・集民221号627頁は以下のように判示している。

地方自治法234条1項は「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。」とし、同条2項は「前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。」としており、例えば、指名競争入札については、契約の性質又は目的が一般競争入札に適しない場合などに限り、これによることができるものとされている（地方自治法施行令167条）。このような地方自治法等の定めは、普通地方公共団体の締結する契約については、その経費が住民の税金で賄われること等にかんがみ、機会均等の理念に最も適合して公正であり、かつ、価格の有利性を確保し得るという観点から、一般競争入札の方法によるべきことを原則とし、それ以外の方法を例外的なものとして位置付けているものと解することができる。また、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律は、公共工事の入札等について、入札の過程の透明性が確保されること、入札に参加しようとする者の間の公正な競争が促進されること等によりその適正化が図られなければならないとし（3条）、前記のとおり、指名競争入札の参加者の資格についての公表や参加者を指名する場合の基準を定めたときの基準の公表を義務付けている。以上のとおり、地方自治法等の法令は、普通地方公共団体が締結する公共工事等の契約に関する入札につき、機会均等、公正性、透明性、経済性（価格の有利性）を確保することを図ろうとしているものといえることができる。

すなわち、自治法等の法令においては、機会均等、公正性、透明性、経済性の確保が図られるよう制度設計がなされており、その中心となるのが一般競争入札の原則であるということは、最高裁判例でも確認されているところであるといえる。なお、上記判例の示した各要素については、次項で述べるとおり、機会均等は公正性に含まれるもの、透明性は公正性から派生するものと理解することができることから、公共契約においては、適法性、経済性、公正性が最も中心的な価値であると理解するのが妥当である（本監査報告は、そのような前提に立っている）。

第2 適法性・合規性

自治体による契約事務も行政活動の一種である以上、法令に基づいて実施されなければならないことは当然である。そして、自治体契約については、自治法、適正化法その他各種の法令により、機会均等、公正性、透明性、経済性を実現するための各種制度が織り込まれている。したがって、自治体契約事務については、一般競争入札の原則を始めとする自治法、適正化法その他各種の法令への適合性を検討することが、機会均等、公正性、透明性、経済性に直結するといえ、適法性・合規性の監査は極めて重要である。

また、自治体契約の場合、各自治体において、法令の趣旨を具体化し実現するための条例、規則、規程、要綱等も整備されているから、岡山市が整備している各種の制度が法令の趣旨に反するものでないか、あるいは、法令の趣旨に反するとまではいえなくとも、より良い契約事務の実現のために法の趣旨に沿って改善すべき点はないかという点が監査の対象となる。なお、談合・官製談合が違法なものであり、適法性の観点から絶対に排除しなければならないということは、あらためて述べるまでもない。

第3 経済性

- 1 契約事務における経済性を実質的に確保するためには、法の建前である一般競争入札原則を適正に運用することがまずは重要であり、これは競争性の確保の問題と同義であるといえる。競争性の観点からは、あくまでも「実質的」な競争性が確保されているかどうかという観点から検討することが必要であり、いかにして入札の形骸化を排除するかということが課題である。例えば、指名競争入札の実施に際して、5 者以上の業者を指名したとしても、応札した業者が1 者であれば、競争性が実質的に確保されている状態とはいえない。
- 2 もっとも、「経済性」を追求するあまり、単に価格の有利性のみを追求すれば良いというものではなく、「最少経費最大効果」（自治法第2条第14項）という観点からの検討が必要であり、「安かろう悪かろう」では適正な公共調達とはいえない。すなわち、行財政活動においては、「経済性」と併せて「効率性」（端的に言えば、資源の最適配分の要請）が要求されるのであり、契約において達成された効果が「対価に見合った価値」であるといえるかという点において、効率性が要請されることになる。ただし、あまりに価値に見合わない低廉な対価で調達が行われた場合、一般的傾向として品質が低下するとはいえるが、対価を大きくすれば直ちに高品質の履行が得られるという単純な構造ではなく、他方、対価を小さくしたからといって必ずしも低品質の履行しか得られないということにもならないという点には注意が必要である。

市民から徴収した税金を対価として発注する以上、適正な履行の確保は発注課の責務であり、最少経費でいかに履行の品質を確保するかという観点からは、監督・検査のプロセスが適正に実施されているかどうかという点も非常に重要である。このような意味において、履行確保のための監督・検査のプロセス（効率性）は、一般競争入札原則の適正な運用（経済性）と車の両輪の関係に立つといえる。

また、履行の品質の向上には、質の良い履行を行った受注者を適正に評価し、選定にフィードバックしていくというプロセスも有用であり、その方法を具体的に検討する必要がある。
- 3 他方、精密な調達を追求するあまり、非効率的な行政事務コストが発生すれば、結果として人件費等のコスト増につながるなど、全体としての経済性を害する結果を招きかねないので、注意が必要である。コストに見合わない実効性の低い契約事務は、可及的に見直すべきである。
- 4 談合・官製談合は競争性の対極にある現象であり、経済性の要請に反することもあらためて述べるまでもない。

第4 公正性

自治体契約は、住民全般の利益のために公正でなければならない。このような要請は、自治体会計制度の理念からの当然の帰結である。また、公正性の要請からは、「競争者間の公平（機会均等）」という要請が派生する（確井 10 頁）。契約事務における公正性の観点からは、契約相手方選定における客観性の確保、恣意性の構造的排除が大きな課題となる。公正性に反する契約方法の最たるものとして「談合」「官製談合」が位置付けられることになり、談合・官製談合を防止できる体制となっているかどうかは重要である。

そして、契約事務における公正性の担保のため、契約事務の「透明性」の要請が派生することになる。とりわけ、構造上、どうしても客観性を完全に確保することが困難な契約形態（例えば、随意契約やその一形態としての公募型プロポーザル方式）において、透明性の確保、すなわち契約事務に関する情報公開は市民に対する説明責任の観点から極めて重要である。また、契約相手方の選定過程における実質的競争性の確保は、契約事務の公正性にも直結することになる。

第2節 内部統制の視点

第1 地方自治法による内部統制

平成 29 年 6 月 9 日公布に係る地方自治法において、都道府県及び自治法第 252 条の 19 第 1 項に規定する指定都市（岡山市も含まれる）では、「内部統制」に関する対応が義務付けられることとなった（自治法第 150 条）。これにより、都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制方針を策定し、これを公表し、内部統制に係る体制を整備し、内部統制評価を実施し、公表することとされた。すなわち、内部統制体制の整備の具体的内容として、指定都市の市長は、内部統制を推進する部局を定め、内部統制に関する方針の策定し、当該方針に基づき内部統制体制を全庁的に整備し運用していくことが求められる（板垣 86 頁）。

また、都道府県知事及び指定都市の市長は、毎会計年度少なくとも 1 回以上、内部統制に関する方針及びこれ

¹橋本 41～45 頁。

に基づき整備した体制に関して評価した報告書を作成しなければならないとされた（自治法第150条第4項）。岡山市においても、令和2年度岡山市内部統制評価報告書が公表されている。

第2 岡山市における内部統制の状況

1 岡山市の内部統制に関する方針

岡山市では、令和2年4月1日、自治法第150条第1項に基づき、「岡山市の内部統制に関する方針」を策定している。上記方針の中で、内部統制の目的は、「事務の適正な執行を確保すること」であり、具体的には、①業務の効率的かつ効果的な遂行、②財務報告等の信頼性の確保、③業務に関わる法令等の遵守、④資産の保全を目的とするものとされている。また、内部統制の対象事務は、「財務に関する事務」及び「情報の管理及び処理に関する事務」とされているが、本監査の対象である契約事務は、「財務に関する事務」に含まれる最も重要な事務の一つと言ってよいであろう。

2 共通業務所管課としての契約課

岡山市における内部統制事務の詳細については、令和2年3月19日制定「岡山市内部統制実施規則」及び令和2年4月1日制定「岡山市内部統制事務処理要領」に定められている。

上記事務処理要領の中で、契約課は「共通業務所管課」に位置付けられている。すなわち、契約課は、上記要領第4条第2項により、契約事務について「各課の不備を発見し、又は不備に関する情報を入手した場合」、内部統制推進担当及び内部統制評価担当に報告し、「適宜改善指導を行う」ものとされ、また、同条第3項により、「推進担当及び評価担当に対し、内部統制に関する情報の提供、助言その他必要な協力を行う」こととされている。契約課に課された上記役割は、「偶然に」各課の不備を発見したり、不備に関する情報を入手した場合にのみ対応することが期待されたものではなく、日頃より「各課の不備を発見し、又は不備に関する情報を入手」するべく、必要な体制を整備することが求められているものである。

この点については、令和2年度岡山市内部統制評価報告書【附属資料】5頁において「共通業務所管課」の役割として「日常的モニタリング」が課されていることから明らかである。なお、平成31年3月に総務省が公表した「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」において、「日常的モニタリング」とは、「通常の業務に組み込まれた一連の手続を実施することで、内部統制の有効性を継続的に検討・評価すること」をいうものとされる。

第2章 自治体契約に関する法令の概要

第1節 契約締結の方法

第1 概説

- 1 自治法第234条第1項は、「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。」と規定し、同条第2項は、「前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。」と規定する。

すなわち、自治法は、契約締結の方法について、一般競争入札を原則とするものと定め、例外的にその他の方法によることができる場合を自治令において定めることとしているのである。

- 2 自治法第234条第2項本文は、「一般競争入札又は指名競争入札…に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。」と規定しているが、これは、競争入札の場合に、自治体に最も有利な価格を提供する者との間で契約を締結することを原則とする旨を規定したものである。

他方、同条項ただし書において、「普通地方公共団体の支出の原因となる契約については、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる。」と規定されており、政令に定める一定の場合には、価格以外の要素を考慮して契約の相手方を選定することが許容されている。上記ただし書に含まれる制度として、現行法令上は、低入札価格調査制度、最低制限価格制度、総合評価競争入札制度などがある。

第2 一般競争入札

1 一般競争入札の原則

一般競争入札とは、「契約に関し公告をし、不特定多数人をして入札の方法によって競争をさせ、普通地方公共団体に最も有利な条件を提供する者との間に締結する契約方法」である（逐条903頁）。自治法第234条第1項及び第2項は、自治体契約における契約締結方法として、一般競争入札を原則としている。

2 制限付一般競争入札

自治令第167条の5第1項は、一般競争入札の参加資格について、「契約の種類及び金額に応じ、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び状況を要件とする資格を定めることができる」とし、自治令第167条の5の2は、「当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるとき」においては、さらに「当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する資格を定め」ることができることとしている。

このような一般競争入札は、入札資格が「制限」されているという意味で、「制限付一般競争入札」と呼ばれている。制限付一般競争入札において設定することのできる「制限」は、無条件・無制約でないことに十分な留意が必要である。すなわち、明文のとおり、まず「実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び状況を要件とする資格」については、必ず「契約の種類及び金額」に応じて定められなければならない。そして、入札参加者の「事業所の所在地又は…当該契約にかかる工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する資格」は、さらに「当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるとき」に限り、設定することができることとされているのである。

そして、上記各条項に反する資格要件の設定や、客観的に不合理な資格要件の設定は、競争性を過度に制限し、公正な競争を阻害するものといえるから、許されない。自治令に反する資格要件の設定や客観的に不合理な資格要件の設定がなされていないかどうかについては、本監査においても重要なポイントの一つである。

なお、一般競争入札において、入札参加者の事業所所在地を入札参加資格として定めることができるとされているが、このようないわゆる「地域要件」の設定については、公共調達の基本原則である競争性の確保の観点から、地域産業の育成の必要性に配慮しつつも、十分な応札可能者を確保することが前提とされていることに注意が必要である。この点については、平成18年12月18日に全国知事会が公表した「都道府県の公共調達改革に関する指針（緊急報告）」や、総務省が平成19年2月23日に公表した「地方公共団体における入札契約適正化・支援方策について」などにおいても指摘されている。

3 予定価格及び落札者の決定基準

(1) 自治法第234条第3項は、「一般競争入札又は指名競争入札に付する場合には、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。」と規定している。すなわち、予定価格とは、「自治体が契約を締結するに際し、長がその契約金額を決定する基準とするため、あらかじめ算定した価格」（江原60頁）であり、収入原因となる契約においてはその下限、支出原因となる契約においてはその上限となるものである。なお、岡山市においては、予定価格を「許容価格」と呼称している。

(2) また、自治法第234条第3項は、競争入札の場合において、予定価格の制限の範囲内で、かつ、自治体にとって最も有利な価格で入札した者を自動的に落札者として決定する旨を定めたものであり、支出原因となる契約の場合には、最低価格での入札者を自動的に落札者とするという意味で、「最低価格入札者落札原則」とも呼ばれる（碓井151頁）。

4 競争入札における落札者決定方法の例外

(1) 最低制限価格制度

落札者決定方法（最低価格入札者落札原則）の例外の一つ目は、「最低制限価格制度」と呼ばれるものである。すなわち、自治体が入札に先立って「最低制限価格」を設け、それ以上の価格での入札者の中で最低の価格で入札した者を落札者とする制度であり、その趣旨は、過度な安値受注による工物品質の悪化防止、下請業者へのしわ寄せ防止、建設業の健全な発展等にあるとされる（江原72頁）。なお、最低制限価格を設定することができるのは、「工事又は製造その他についての請負の契約」に限られる。

最低制限価格制度の運用に当たって、特に注意しなければならないことは、①制限価格を画一的に前もって定めることをせず、必要に応じてこれを定めることとすべきであること、②予定価格を絶対に探知されないように厳に注意すべきであることである（逐条915頁）。上記①の理由については、例えば、予定価格の8割以上といった定め方をすれば、おのずから落札価格を予定することができるため、上記②の理由については、最低

制限価格の情報を取得した者が常に確実に落札者たり得ることが予想され、公正な競争が行われなくなるため、また、予定価格の探知にからんで契約担当者の腐敗と墮落を生み出すこととなり、ひいては不正事件を惹起する原因ともなりかねないためとされる（逐条915頁）。

岡山市の最低制限価格制度が適正に運用されているかという点は監査ポイントの一つである。

(2) 低入札価格調査制度

落札者決定方法の例外の二つ目は、「低入札価格調査制度」である。低入札価格調査制度とは、「低入札価格調査」の調査基準価格をあらかじめ設定し、調査基準価格を下回る入札があった場合に、自治体が入札者の積算根拠の妥当性や業務契約の妥当性等について調査を行い、適正な契約の実施が可能かどうか評価する制度である（江原72頁）。すなわち、

① 予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者の当該申込みに係る価格によっては、当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき

② 予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不相当であると認めるとき

のいずれかに該当する場合には、一番札をもって申込みをした者を落札者とせず、次順位者を落札者とすることができるとするものである（逐条913頁）。

上記①は、不当廉価入札をした者に受注させることで、完全な履行がなされず、結果的に自治体が損害を被るおそれがあると認められるような場合、上記②は、社会通念上正常な取引の関係がゆがめられることとなるような入札の場合を想定したものとされる。なお、低入札価格調査を実施することができるのは、「工事又は製造その他についての請負の契約」に限られる。

低入札価格調査制度の運用に当たっては、「これらの要件に該当するかどうかをどのように客観的に判断するか」が最も注意すべき事柄である（逐条913頁）。

低入札価格調査制度の運用が適正に行われているかどうかは、本監査におけるポイントの一つである。

(3) 総合評価競争入札

落札者決定方法の例外の三つ目は、総合評価競争入札制度である。

総合評価競争入札を実施するための要件は、「性質又は目的から地方自治法第234条第3項本文又は前条の規定により難しいものであるとき」、換言すれば、「最低価格入札者落札原則の適用が不適切であり、かつ、最低制限価格制度や低入札価格調査制度等による不適切契約の排除によっても契約の目的を達成することが困難な場合」である。

総合評価競争入札においては、「価格」以外の条件を評価の対象にすることができるため、最低価格入札者落札原則のデメリットを補うものと期待されている一方、定量的な評価が困難な要素が評価に入り込むことにより恣意性を排除できないこととなるというデメリットも指摘されている²。

総合評価競争入札の実施に当たっては、「価格その他の条件が当該地方公共団体にとって最も有利なものであるか否かの判断が恣意的になっては、競争入札の公正性を損なうことになる。また、価格のみに着目すれば、より高い価格での入札者が落札者となりうる方式であることから、通常の入札以上に客観性の確保が要求される。」のである（逐条916頁）。

本監査においても、総合評価競争入札の実施に際して、公正性、客観性及び透明性が確保されているといえるかどうかは、監査のポイントである。

第3 指名競争入札

1 指名競争入札の意義

指名競争入札とは、「普通地方公共団体が資力、能力、信用その他について適当であると認める特定多数の競争加入者を選んで入札の方法によって競争をさせ、その中から相手方を決定し、その者と契約を締結する方法」（逐条917～918頁）をいう。支出原因となる契約の場合に、最低価格入札者落札原則が適用される点は、一般競争入札の場合と同じである。

²鈴木 48 頁は、総合評価方式について、①価格要素と非価格要素とをどのような割合にするか、②非価格要素としてどのような要素を盛り込むか、③非価格要素の配点をどうするか、④各入札参加者の非価格要素の配点をどうするか、の4段階に亘って恣意性が入り込む余地があると評する。

2 指名競争入札の長所・短所

指名競争入札は、沿革的には「一般競争入札と随意契約の長所を取り入れた方式」とされ、業者が特定していることにより、一般競争入札に比べて不信用不誠実の者を排除することができる点、手続的に簡便である点が長所とされる。他方、指名競争入札は、指名業者の選定に際し、一部の者に固定化し偏重するという弊がある点、談合が容易である点が短所とされる。

3 指名競争入札の歴史的経緯

自治体契約の原則は一般競争入札であるが、多くの自治体は指名競争入札が原則であるかのような運用をしてきたといわれる。しかし、指名業者の選定過程が不透明であることなどから、官製談合を始めとする不正の温床になってきたとされ、指名競争入札は原則廃止、あるいは縮小すべきとの提言が繰り返行われてきた。例えば、平成 18 年 12 月 18 日全国知事会「都道府県の公共調達改革に関する指針（緊急報告）」においては、「一般競争入札の適用範囲を拡大する取組を更に推し進め、できるだけ早く指名競争入札を廃止することとし、当面、1 千万円以上の工事については、原則として一般競争入札によることとする。」とされ、一般競争入札の拡大と指名競争入札の原則廃止が提言されている。また、総務省（地方公共団体の入札契約適正化推進会議）平成 19 年 2 月 23 日「地方公共団体における入札契約適正化・支援方策について」においても、「指名競争入札については、競争参加者が限定されること、指名が恣意的に行われた場合の弊害も大きいこと等から、指名競争入札によることができる場合を限定的な取扱いとすることにより縮小するものとする。」とされている。

4 指名競争入札の実施要件

(1) 前述のとおり、自治体契約の原則は一般競争入札であるが、自治令第 167 条各号所定の要件を満たす場合には、指名競争入札によることができるとされている。同条は、指名競争入札によることができる場合につき、以下のとおり規定している。

- ① 工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき。
- ② その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするとき。
- ③ 一般競争入札に付することが不利と認められるとき。

(2) 岡山市において実施されている指名競争入札は、ほとんど全て自治令第 167 条第 1 号を根拠とするものであり、本監査において、上記の要件を満たしていると認められるか、あるいは、上記の要件を満たしているかどうかの審査が適切に実施されているかという点は、重要な監査ポイントの一つである。

そして、「一般競争入札に適しない場合」とは、例えば「ある工事の請負契約を締結する場合において、当該工事の執行に特殊の技術を要するために契約の相手方がある程度特定し、不特定多数の業者を競争に参加させる一般競争入札に適しないような契約を締結する場合」、あるいは、「特殊の構造又は品質を要する工事、製造又は物件の買入れであって、監督又は検査が著しく困難であり、一般競争入札に適しないような場合等」をいうものと解されている（逐条 918～919 頁）。

このように、自治令第 167 条第 1 号の趣旨は、本来、契約の履行に特殊な技術を要する等の事情のため、一般競争入札では契約の目的を達することが困難な場合に、一定の履行能力を有する者を指名することで履行を担保する点にあるのであって、単に従前の履行状況が良好であるとか、履行地の近隣に事業所を有する等の理由のみでは「一般競争入札に適しない」とはいえない。

(3) 自治令第 167 条第 3 号の「一般競争入札に付することが不利と認められるとき」とは、「一般競争入札に付するときには不信用又は不誠実の者が参加するおそれがあるとき」、「一般競争入札の付すときは、契約上の義務違反のおそれがあり普通地方公共団体の事業に著しく支障をきたすおそれがあるとき」等を意味するものと解されている（逐条 919 頁）。

なお、制限付一般競争入札が導入された現在では、「一般競争入札においても、…一般的にはこれに参加する者に必要な資格を定め、その資格を有する者に限って競争に参加させることができ、不適格業者を排除することとしているのであるから、不信用、不誠実な者の一般競争入札への参加は理論的にはさほどないと思われるのであるが、入札参加の資格は有していてもそのときの経営状態その他の理由から競争を真剣に行う意思を有しない者が入札に参加し、そのために競争の理念とする公正な執行を妨害されるおそれがある場合」を想定し、そのような場合に対処するために上記第 3 号の規定が設けられているのである（逐条 919 頁）。すなわち、指名競争入札は、制限付一般競争入札における形式的な資格要件では不適格業者を排除できないおそれがある場合にのみ実施することが認められるということである。

自治令第 167 条各号所定の要件に当てはまる事実もないのに、これらの要件を満たすとして指名競争入札に付することはできないのであり、「一般的にあらかじめ、例えば、一定金額以下といったようなことを規定することはできない」のである（逐条 919 頁）。

- (4) 指名競争入札については、指名が恣意的に行われた場合には官製談合等の不正の温床になるなどの弊害が大きいとされていることから、「普通公共団体の規則等において指名基準を定め、指名競争入札についてそれができる限り機会均等に、かつ、公正に行われるように措置する必要がある」とされ、さらに、「指名を適正に行い、指名の適正さを担保するための内部チェック、監査等に資するため、明確な指名基準とこれを補完する運用基準を定め、公表することが求められている」（逐条 918 頁）のである。

この点に関し、平成 12 年 2 月 1 日建設省建設経済局長・自治省行政局長「地方公共団体の公共工事に係る入札・契約手続及びその運用の更なる改善の推進について」（建設省経入企第 2 号・自治行第 3 号）は、「明確な指名基準及びそれを具体的に補完する運用基準並びに指名停止基準の策定・公表、発注標準等の公表は、入札手続における透明性及び公平性を確保するための基本的事項であり、これらについて未実施の団体については、早急に策定・公表を行うこと。」としている。この通知は、直接的には公共工事の指名競争入札について発出されたものではあるが、指名基準の明確化や指名競争入札の手続の透明性・公平性の要請は、自治体によるあらゆる契約に妥当するものといえる。

- (5) 最判平成 18 年 10 月 26 日・集民 221 号 627 頁は、指名競争入札の実施に当たり、村外業者では対応できない工事を除いて村内業者のみを指名するとの運用をしていた事案につき、以下のとおり判示している。

確かに、地方公共団体が、指名競争入札に参加させようとする者を指名するに当たり、①工事現場等への距離が近く現場に関する知識等を有していることから契約の確実な履行が期待できることや、②地元の経済の活性化にも寄与することなどを考慮し、地元企業を優先する指名を行うことについては、その合理性を肯定することができるものの、①又は②の観点からは村内業者と同様の条件を満たす村外業者もあり得るのであり、価格の有利性確保（競争性の低下防止）の観点を考慮すれば、考慮すべき他の諸事情にかかわらず、およそ村内業者では対応できない工事以外の工事は村内業者のみを指名するという運用について、常に合理性があり裁量権の範囲内であるということとはできない。

すなわち、指名競争入札の実施に当たって村内業者のみを指名するとの運用について、「常に合理性があり裁量権の範囲内であるということとはできない」としている。そして、その上で、上記判例は、当該事案について、客観的・具体的基準である指名基準や運用基準が設定・公表されていないことなどを理由として、「し意的運用が可能となるものであって、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律の定める公表義務に反し、同法及び地方自治法の趣旨にも反する」と判断している。

- (6) 本監査においても、指名競争入札の実施に当たり、指名基準や運用基準が設定・公表されているといえるか、恣意的運用が可能な状況となっていないか、また、明確な指名基準が整備されていない場合でも、実体的・手続的に適切に指名が行われているか、指名過程の透明性が確保されているかといった点は、重要な監査ポイントの一つである。

第 4 随意契約

1 随意契約の意義

随意契約とは、「競争の方法によらないで、普通地方公共団体が任意に特定の相手方を選択して締結する契約方法」をいう（逐条 921 頁）。

2 随意契約の長所・短所

随意契約は、競争入札の場合に比べて手続が簡略であり、事務コストの負担が少なく済む点、相手方が特定した者であるため、競争入札によってはその全てを満たすことのできないような資力、信用、技術、経験等の契約相手方の能力等を熟知の上で選定することができる点が長所とされ、運用が良ければその長所を発揮し、所期の目的を達成できる契約手法とされている（逐条 921～922 頁）。

他方、「いったんその運用を誤ると、相手方が固定化し、しかも契約自体が情実に左右され、公正な取引の実を失する虞もある」（逐条 922 頁）とされていることから、その運用は慎重になされなければならない、いかにして公正かつ客観的な運用を確保するかという点は内部統制上も重要なポイントといえる。

3 随意契約の要件

- (1) 自治令第 167 条の 2 第 1 項は、例外的に随意契約が認められる場合に関し、以下のとおり規定している。

地方自治法第 234 条第 2 項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

- ① 売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格（貸借の契約にあっては、予定賃貸借料の年額又は総額）が別表第5上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。
- ② 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。
- ③ (略)
- ④ (略)
- ⑤ 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。
- ⑥ 競争入札に付することが不利と認められるとき。
- ⑦ 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。
- ⑧ 競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき。
- ⑨ 落札者が契約を締結しないとき。

(2) 上記の中でも、最も件数が多く、かつ、実務上の運用に際して問題となりやすいのは、②のケースである。すなわち、「性質又は目的が競争入札に適しない」かどうかの判断は必ずしも容易ではなく、逆に言えば、自治体による恣意的な運用を招きかねない抽象的に規定になっている。

逐条923頁は、「性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当する事例として、次の例を挙げている。

- ア 普通地方公共団体の行為を秘密にする必要があるとき。
- イ 運送又は保管をさせるとき。
- ウ 農場、工場、学校、試験所その他これらに準ずるものの生産に係る物品を売り払うとき。
- エ 非常災害による罹災者に普通地方公共団体の生産に係る建築材料を売り払うとき。
- オ 罹災者又はその救護を行う者に災害の救助に必要な物件を売り払い又は貸し付けるとき。
- カ 外国で契約を締結するとき。
- キ 学術又は文化、芸術等の保護奨励のため必要な物件を売り払い又は貸し付けるとき。
- ク 土地、建物又は林野若しくはその産物を特別の縁故がある者に売り払い又は貸し付けるとき。
- ケ 事業経営上の特別の必要に基づき、物品を買入れ若しくは製造をさせ、造林をさせ又は土地若しくは建物を借り入れるとき。
- コ 公債、債権又は株式の買入れ又は売払いをするとき。

(3) 最判昭和62年3月20日・民集41巻2号189頁は、「性質又は目的が競争入札に適しない」の解釈・適用につき、以下のとおり判示している。

不動産の買入れ又は借入れに関する契約のように当該契約の目的物の性質から契約の相手方がおのずから特定の者に限定されてしまう場合や契約の締結を秘密にすることが当該契約の目的を達成する上で必要とされる場合など当該契約の性質又は目的に照らして競争入札の方法による契約の締結が不可能又は著しく困難というべき場合がこれに該当することは疑いが無いが、必ずしもこのような場合に限定されるものではなく、競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も同項1号に掲げる場合に該当するものと解すべきである。そして、右のような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法及び令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約毎に、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当である。

上記最判は、自治令第167条の2第1項第2号の「性質又は目的が競争入札に適しないもの」の適用について、自治体契約担当者の裁量を認めるものではあるが、かかる裁量は無限定のものではない。

上記判例が「契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている…法及び令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約毎に、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきもの」としていることから明らかであるとおり、個々の具体的な契約毎に、「当該契約の種類、内容、性質、目的等諸

般の事情」を考慮した上で、一般競争入札の原則に照らし、なお随意契約とすることが「合理的」といえるか否かを問題にしなければならない。

- (4) 本監査においても、随意契約により契約相手方が選定されている契約について、自治令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号所定の要件を満たすといえるかどうか、一般競争入札の例外を認めるべき合理的理由があるといえるかという点は、重要な監査ポイントの一つである。

第 2 節 契約の履行確保

第 1 監督・検査

1 自治体の責務としての履行確認

支出の原因となる自治体契約は、その原資が公金である以上、履行の確保は発注者たる自治体の責務である。自治体契約の履行確認としての監督又は検査に関し、自治法第 234 条の 2 第 1 項は以下のとおり規定している。

普通地方公共団体が工事若しくは製造その他についての請負契約又は物件の買入れその他の契約を締結した場合においては、当該普通地方公共団体の職員は、政令の定めるところにより、契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認（給付の完了前に代価の一部を支払う必要がある場合において行なう工事若しくは製造の既済部分又は物件の既納部分の確認を含む。）をするため必要な監督又は検査をしなければならない。

2 監督

「監督」とは、「契約の性質又は目的により、検査のみによっては、契約の履行ないし給付の内容を十分に確認することができないものについて、その履行の過程において当該場所に立ち会ったり、工程の管理、工事又は製造に使用する材料の試験若しくは検査をすることによって、相手方に指示すること」をいう（江原 152 頁）。

工事請負契約などで、現場監督者を選任し、直接監督する場合や、物品製造契約などで、製造現場に臨場し、仕様どおりの品質、内容等を有するか監督する場合などが想定される。また、これらの契約のように完成物の引渡しを予定していない委託契約等の場合、委託業務の性質によっては、「検査のみによっては、契約の履行ないし給付の内容を十分に確認することができない」ため、委託業務の履行過程における随時の履行確認が必要不可欠と考えられるので、特に監督を行うべき必要性が高いと考えられる。

3 検査

「検査」とは、「工事若しくは製造その他についての請負契約又は物件の買入れその他の契約に基づいて行われる給付の完了について、当該給付の内容、すなわち品質、規格、性能、数量等が契約書、仕様書等の内容に適合しているかどうかを確認する行為」をいう（江原 153 頁）。

4 監督・検査職員の賠償責任

監督・検査の担当職員は、監督又は検査に当たって故意または重大な過失により自治体に損害を与えたときはこれにより自治体に生じた損害を賠償しなければならない（法第 243 条の 2 の 2 第 1 項第 4 号）。

第 2 契約保証

1 契約保証人の意義・目的

契約保証金とは、いわゆる「違約金」であり、契約相手方がその債務を履行しない場合に自治体側に給付すべきことをあらかじめ約した金銭である。契約保証金を納付させた場合、契約相手方が契約上の義務を履行しないときは、その契約保証金は自治体に帰属することとなる（自治法第 234 条の 2 第 2 項）。

契約保証金を契約締結に際して自治体側に納付させる目的は、「契約者が契約上の義務を履行しないときは、普通地方公共団体はその代償として当該保証金を当該地方公共団体の所得とすることによって相手方の義務の履行を促進することをねらう」点にある（逐条 957 頁）。

2 金銭的保証の原則

自治法第 234 条の 2 第 2 項を受け、自治令第 167 条の 16 は、「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体と契約を締結する者をして当該普通地方公共団体の規則で定める率又は額の契約保証金を納めさせなければならない。」と規定しているが、自治法及び自治令では、契約保証について「契約保証金」に関する規定のみを置いており、金銭的保証を原則としている（橋本 118 頁）。

3 契約保証金の減免

- (1) 自治法及び自治令は、減免については規定していないが、納付を義務付けるのであれば、本来、法律に明定

すべきであり、政令で契約の当事者である自治体に義務を課しているのは、契約履行の担保を一段と確実なものとしようとする趣旨であることから、かかる趣旨に反しない限り、自治体の規則で減免の要件を設けることを否定するものではないと解されている（逐条 958 頁、909～910 頁）。

- (2) この点については、平成 12 年 4 月 18 日自治省行政局長「入札保証金及び契約保証金について（通知）」（自治行第 19 号）において、以下のとおりとされている。

契約保証金の全部又は一部を納付させないことができる場合

- 1 契約の相手方が保険会社との間に当該地方公共団体を被保険者とする履行保証保険契約を締結したとき。
- 2 契約の相手方から委託を受けた保険会社、銀行、農林中央金庫等と工事履行保証契約を締結したとき。
- 3 地方自治法施行令第 167 条の 5 及び第 167 条の 11 に規定する資格を有する者と契約を締結する場合において、その者が過去 2 か年の間に国（公社、公団を含む。）又は地方公共団体と種類及び規模をほぼ同じくする契約を数回以上にわたって締結し、これらをすべて誠実に履行し、かつ、契約を履行しないこととなるおそれがないと認められるとき。
- 4 法令に基づき延納が認められる場合において確実な担保が提供されたとき。
- 5 物品を売り払う契約を締結する場合において、売却代金が即納される時。
- 6 随意契約を締結する場合において、契約金額が少額であり、かつ、契約の相手方が契約を履行しないこととなるおそれがないとき。

自治体によっては契約保証人（履行保証人、完成保証人）を立てることにより、契約保証金を免除できるとしているケースもみられる（市規則第 32 条第 4 号参照）が、上記通知においては「契約保証金の全部又は一部を納付させないことができる場合」として、契約保証人を正面からは認めていないので注意が必要である。

- (3) もともと、契約保証金については、国から自治体に対し、自治体の規則において「契約を履行しないこととなるおそれがないとき」には契約保証金の納付を免除できることを定めるのが適当であるとの指導がなされ、その解釈として、「工事完成保証人」が立てられた場合等、確実な履行が期待できる場合には、契約保証金を納付させる必要がないとされていた（昭和 38 年 12 月 10 日自治省行政局長通知、橋本 117 頁）。

「工事完成保証人」の制度は、発注者にとっては、経済的な追加負担なしで予定工事の完成を確保できるというメリットがある反面、以下の問題があるとされている。すなわち、

- ① 本来競争関係にあるべき建設業者が何らの対価なしに他の建設業者を保証することは不自然
- ② 工事完成保証人となるのは相指名業者でなければならないとすることが多いが、この場合には、本来の請負業者よりも高い価格で応札した者がその工事を引き受けなければならないこととなり不合理
- ③ 工事完成保証人の依頼関係等を通じて談合の機会を持たれるおそれ
- ④ 「談合破り」に対して、工事完成保証人となることを拒否するという形で談合が助長されるおそれ

といった問題が指摘されるに至り、国においては、平成 5 年 12 月 21 日の中央建設業審議会の建議「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」で工事完成保証人制度の廃止が提言され、平成 8 年度から全面的な金銭保証制度への移行がなされている（橋本 118 頁）。

岡山市においても、建設工事について「工事完成保証人」が付されている例は無いが、他の業務区分に係る契約の大多数は、契約保証人（市規則第 35 条）を立てることとされている。

しかし、上記のような「工事完成保証人」の問題は、建設工事独自のものではなく、他の契約における「契約保証人」も通ずるものであるといえ、「契約保証人」制度が適正に運用されているかどうかは、本監査における監査ポイントの一つである。

第 3 章 岡山市における入札・契約制度の概要

第 1 節 岡山市における入札・契約に関する事務の概要

第 1 主管課

岡山市における契約事務の主管課は、契約課である。

また、契約課は、岡山市内部統制事務処理要領において「共通業務所管課」に位置付けられている。すなわち、前述のとおり、契約課は、上記要領第 4 条第 2 項により、契約事務について「各課の不備を発見し、又は不備に関する情報を入手した場合」、内部統制推進担当及び内部統制評価担当に報告し、「適宜改善指導を行う」ものと

され、また、同条第 3 項により、「推進担当及び評価担当に対し、内部統制に関する情報の提供、助言その他必要な協力を行う」こととされている。また、令和 2 年度岡山市内部統制評価報告書【附属資料】5 頁においては、「共通業務所管課」の役割として「日常的モニタリング」が課されている。

第 2 岡山市契約規則その他の規則・要綱等

契約事務に関して、最も基本的な規程である岡山市契約規則（市規則）を始め、多数の関係規程が整備され、大部分については岡山市ホームページ上で公開されている。

第 3 職員ポータル・財務会計システム・ライブラリ

職員毎に「ポータル」のアカウントが用意されており、契約事務担当職員がポータルから「財務会計システム」や「ライブラリ」にログインすることにより、契約に関するデータ入力、帳票出力や、契約事務に関する手引等、様式等へのアクセスが可能な状態になっている。

第 4 契約業務区分

岡山市において執行されている契約は、業務内容に応じ、建設工事、小規模工事、施設修繕、物品修繕、物品（購入及び売却）、食料品、建設コンサルタント、一般委託・役務等、賃貸借、派遣、小額物品（備品）、小額物品（消耗品等）の 12 種のいずれかに分類されることになっている。財務会計システム上の業務区分によるものであると思われるが、区分の理由及び経緯について契約課に確認したところ、このような業務区分が設けられた経緯は不明とのことであった。

また、基本的には上記の分類に対応して各種規程が整備されており、手引等が作成されている。

第 5 契約事務に関連する各種手引

契約課に対し、「契約事務に関連する手引・マニュアル」等について提供を求めたところ、以下の 7 編の手引について提供があった。

- ① 契約事務全般に関し、「契約事務の手引き（全般編）」（全 29 頁）
- ② 建設工事に関し、「第 2 工事編」で始まる文書（全 32 頁）
- ③ 小規模工事に関し、「1 小規模工事契約事務の流れ」で始まる文書（全 12 頁）
- ④ 一般委託・役務等に関し、「契約事務の手引き（一般委託・役務等編）」（全 42 頁）
- ⑤ 修繕に関し、「第 1 修繕とは」で始まる文書（全 24 頁）
- ⑥ 建設コンサルタントに関し、「第 3 建設コンサルタント編」で始まる文書（全 15 頁）
- ⑦ 物品に関し、「第 3 物品編」で始まる文書（全 36 頁）

第 2 節 岡山市における入札・契約制度の全体像

第 1 各契約業務区分の定義

岡山市においては、業務内容に応じ、建設工事、小規模工事、施設修繕、物品修繕、物品（購入及び売却）、食料品、建設コンサルタント、一般委託・役務等、賃貸借、派遣、小額物品（備品）、小額物品（消耗品等）の 12 種のいずれかの契約業務区分に分類されることになっており、基本的にはこの契約業務区分の分類に従って規程等が整備されているが、これらの契約業務区分の各定義について、横断的な統一的規程において明確な定義規定が設けられているわけではなく、必ずしも全ての契約を明確に区別できる状態になっていない。

したがって、市規則あるいはそれに準ずる統一的規程において、各契約業務区分を区別するための基準となる定義規定を設けるべきである。

★★指摘 2

市規則あるいはそれに準ずる統一的規程において、各契約業務区分を区別するための基準となる定義規定を設けられたい。

第2 建設工事

1 「建設工事」の定義

岡山市における「建設工事」の定義は、建設業法第2条第1項が規定する「建設工事」と同義であり（岡山市建設工事競争入札参加資格要件の設定に関する要綱第1条）、建設業法別表第一の上覧に掲げられる29種類の工事が「建設工事」に当たる。

建設工事については、特に委任契約である「修繕」や「建設工事委託」との区別が問題となり得る。岡山市では、建設業法第2条第1項の「建設工事」に該当すれば、予算科目が修繕であっても「建設工事又は小規模工事」として発注するものとされているが、建設工事とそれ以外の契約では根拠規定や手続も異なるため、「建設工事」に該当するか否かの判断は重要である。

契約課及び担当課からのヒアリングによると、契約課及び担当課の決裁の際に「建設工事」の要件該当性、すなわち上記建設業法別表第一記載の29種類の工事への該当性についてその都度判断しているとのことであるが、具体的な判断の指針は存在せず、確認過程も記録されていない。

個別契約の監査では、特に「修繕」及び「建設工事委託」との区別の根拠が判然としないケースが散見されたため、特に「修繕」及び「建設工事委託」との区別については、統一した判断指針を設けるとともに、「日常的モニタリング」及び事後的な検証ができるように判断過程を記録すべきである。

★★指摘3

特に「修繕」及び「建設工事委託」との区別に関し、「建設工事」への該当性を判断するための指針を作成するとともに、「日常的モニタリング」及び事後的な検証ができるように判断過程を記録されたい。

2 岡山市の規程等

市規則第7章「工事の執行」（第52条～第92条）は、建設工事についての特則を規定している。

一般競争入札の執行に当たり必要な事項については、「岡山市建設工事一般競争入札実施要綱」、競争入札の参加資格要件の設定に関する事項については、「岡山市建設工事競争入札参加資格要件の設定に関する要綱」が定められている。電子入札を実施するに当たり必要な事項については、「岡山市建設工事電子入札実施要綱」で、郵便入札を実施するに当たり必要な事項については、「岡山市建設工事郵便入札実施要綱」でそれぞれ定められている。総合評価一般入札の執行に当たり必要な事項については「岡山市建設工事総合評価入札の施行に関する要綱」が定められている。

低入札価格調査制度の実施について「岡山市建設工事低入札価格調査実施要綱」、最低制限価格制度における最低制限価格の設定について「岡山市建設工事最低制限価格の設定に関する要綱」が定められている。

建設工事に関する契約の設計や契約の変更について「工事請負契約に係る設計・契約変更ガイドライン」が定められている。

監督の実施に必要な事項について「岡山市請負工事監督規程」、検査の実施に必要な事項について「岡山市工事検査規程」、検査の成績評定の活用について「岡山市建設工事成績評定活用基準」が定められ、優良工事者施工業者について「岡山市優良工事施工業者表彰基準」に基づき表彰が行われている。

第3 小規模工事

1 「小規模工事」の定義

小規模工事とは、「設計金額が250万円を超えない工事であって、随意契約の方法により契約を締結するもの」である（岡山市小規模工事取扱規程第2条本文）。ただし、①一定期間継続する契約であって、単価による契約が可能な工事、②現に契約履行中の工事に直接関連する工事であって、現に履行中の契約者に履行させようとするもの、③契約変更後の請負金額が250万円を超えるおそれがある工事は、除くものとされる（同条但書）。なお、上記「随意契約の方法」としては「見積合わせ」が想定されている。

2 岡山市の規程等

小規模工事に関する契約事務一般について、「岡山市小規模工事取扱規程」が定められている。

小規模工事審査委員会³の設置に関して、「岡山市小規模工事審査委員会設置要綱」が定められている。

³小規模工事審査委員会とは、工事執行の必要性や契約締結の妥当性、業者選択の是非など、小規模工事請負契約の事務の執行の審査を行う委員会である。

小規模工事に関する見積者選定の基準について「岡山市小規模見積者選定基準」、見積合わせ会の執行について「岡山市見積合わせ会執行に関する要綱」が定められている。

低価格見積調査制度について「岡山市低価格見積調査実施要綱」が定められている。

検査の実施について必要な事項は「岡山市小規模工事検査要綱」において定められており、監督・検査実施の際の事務取扱の要領として、「岡山市小規模工事工事監督・検査等事務取扱要領」が定められている。

第4 一般委託・役務等

1 岡山市の規程等

一般委託・役務等に関する契約（以下「委託契約」という。）に関する事務は、主に「委託事務事業の執行の適正化に関する規程」（委託規程）に則って執行されている。また、一般競争入札の執行に当たり必要な事項については、「岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱」が定められている。

随意契約の締結に関しては、手続の透明性、競争性を確保するための手続として「企画競争」及び「参加者の有無を確認する公募手続」が設けられており、それぞれの手続につき、「岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱」及び「岡山市委託業務への参加者の有無を確認する公募手続に関する要綱」が定められている。

2 「委託」の定義

「委託」の定義について、委託規程第2条第1号には、「市が、契約によりその事務事業の処理を相手方に委ねるものをいう。」と定義されているのみで、それ以上の詳細な定義付けはなされていない。委託規程第2条第2号ないし第4号では、委託の対象となる業務の内容及び性質に従って第1ないし第3類型に分類されているが、第1類型だけを見ても「診断」のような準委任に該当するといえるものと、「映画作製」のような請負に該当するといえるものが混在している。

3 賃貸借契約

賃貸借契約という契約の性質上、長期継続契約の締結も選択肢となり得るが、岡山市では、「岡山市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例」において、自治法第234条の3及び自治令第167の17に基づいて長期継続契約を締結することができる契約を定め、その細則として「岡山市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例施行規則」が定められている。契約の目的物は、①パソコン（ソフトウェアを含む。）等機械及び器具類、②自動車、③仮設建物、及び④市長が必要と認めるものに限られ（同条例第2条第1号、同条例施行規則第2条第1項）、借入期間は、原則として、資産区分に応じた各耐用年数に100分の120を乗じて得た年数に限定されている（同条例第2条第1号、同条例施行規則第3条）。また、これらの規程の事務取扱について長期継続契約制度運用基準が定められている（同運用基準1）。

第5 修繕

岡山市では、「予算費目が修繕料であるもののうち建設工事に係るもの以外の備品・消耗品等の修繕、施設等の修繕及び軽易な修繕」を「修繕」に分類している（委託規程第16条、修繕業務のうち軽易なものの取扱いに関する要綱第1条、手引：修繕編1頁）。なお、予算科目が修繕料であっても、建設業法第2条第1項に該当する建設工事に係るものは「建設工事」又は「小規模工事」に分類されている。

修繕に関して、許容価格の設定や入札方式の選定方法など契約全体に関わる定めについては、委託規程が全面的に準用されており（委託規程第16条）、一般競争入札の実施については「岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱」が適用される（同要綱第1条）。

第6 建設コンサルタント

1 「建設コンサルタント業務」の定義

建設コンサルタント業務も、市が、契約によりその事務事業の処理を相手方に委ねる「委託」（委託規程第2条第1号）の一種であるから、委託規程に基づいて執行される。

しかし、「岡山市建設コンサルタント業務等一般競争入札実施要綱」第1条など個別の規程内において「測量業務、建築関係建設コンサルタント業務、土木関係建設コンサルタント業務、地質調査業務及び補償関係コンサルタント業務（以下「建設コンサルタント業務等」という。）」との規定があるだけで、どのような業務が建設コンサルタント業務に該当するかを明確に定義した規定は見当たらない。

2 競争入札

(1) 一般競争入札に関する必要事項については「岡山市建設コンサルタント業務等一般競争入札実施要綱」、電

子入札を実施するに当たり必要な事項については「岡山市建設コンサルタント業務等電子入札実施要綱」、郵便入札を実施するに当たり必要な事項については「岡山市建設コンサルタント業務等郵便入札実施要綱」でそれぞれ定められている。

(2) 建設コンサルタント業務の委託契約について、入札に参加する者の資格要件を審査するため、「建設コンサルタント業務等入札参加資格要件調整会議設置要綱」に基づき、各担当部局に建設コンサルタント業務等入札参加資格要件調整会議（以下「調整会議」という。）が設置される（同要綱第3条）。調整会議では、一般競争入札の参加資格の確認のために設定する要件の部局内での調整に関する事項等が審議されるが（同要綱第6条第1項）、①定期的なものその他類似業務の間で入札参加資格要件を調整する必要のないものや（同第2項第1号）、②軽易なものその他審査の必要がないと認めたもの（同第2項第1号）については、審議を省略することができることとされている。例えば、下水道河川局などでは調整会議等において、「家屋（事前）調査」などにつき、①に該当するとして審議を省略する場合に適用するために、標準「入札参加資格要件」を定めている。

(3) 建設コンサルタント業務においても最低制限価格制度が導入されており、「岡山市建設コンサルタント業務等最低制限価格の設定に関する要綱」に最低制限価格の決定方法等の定めがある。

また、低入札価格調査制度について、「岡山市建設コンサルタント業務等低入札価格調査実施要綱」は、許容価格 5,000 万円以上のコンサルタント業務を対象に、低入札価格調査を行う調査基準価格や調査班の設置、調査の内容及び落札者の決定等について定めている。

3 随意契約

建設コンサルタント業務についても、その手続の透明性及び競争性を確保するために複数の者に企画書等の提出を求め、その内容について審査を行う必要があるものについては「岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱」に基づいて「企画競争」が行われることになっている。なお、委託規程第8条第5項により、建設コンサルタント業務は事務事業委託審査委員会の審査対象外であることから、建設コンサルタント業務は、同審査委員会による審議を経ることが応募要件となる「岡山市委託業務への参加者の有無を確認する公募手続」の対象にはなっていない（岡山市委託業務への参加者の有無を確認する公募手続に関する要綱第4条）。

4 設計審査

設計金額 500 万円以上の起工設計については、「岡山市公共工事に関する設計審査規程」に基づき、監理検査課による設計審査が行われることとなっている。

5 履行確保

建設コンサルタント業務等（ただし、設計金額が 100 万円を超えるものに限る。）の委託契約では、適正な履行を確保するために監督員が設置される（市規則第 115 条、第 56 条）が、監督員の設置及び事務処理については、「岡山市委託業務監督規程」により定められている。

また、検査（市規則第 115 条）の実施について必要な事項については「岡山市委託業務検査規程」により定められている。検査員は、検査を実施し、検査結果を委託業務成績評定表に記録する（同規程第 15 条第 2 項）が、評定に必要な事項は「岡山市委託業務成績評定要領」に定められている。委託業務成績評定表の評定結果は、「岡山市委託業務成績評定活用基準」に基づき、指名留保又は表彰を行う場合の基準とされることになっている。

第7 物品

物品等契約事務に関して「岡山市物品等契約事務処理の運用基準」が定められている（同基準第1条）。

一般競争入札の実施に関しては、「岡山市物品購入等一般競争入札実施要綱」（同要綱第1条）、一般競争入札のうち電子入札を実施する場合に関して「岡山市物品購入等電子入札実施要綱」（同要綱第1条）、郵便入札を実施する場合に関して「岡山市物品購入等郵便入札実施要綱」（同要綱第1条）が定められている。

また、電子見積合わせを実施する場合に関して「岡山市物品購入等電子見積合わせ実施要綱」が定められている（同要綱第1条）。

第3節 令和2年度における契約の概況

第1 データ分析対象

1 前述のとおり、岡山市では、契約業務区分毎に、建設工事、小規模工事、施設修繕、物品修繕、物品（購入及び売却）、食料品、建設コンサルタント、一般委託・役務等、賃貸借、派遣、小額物品（備品）、小額物品（消耗品等）の 12 種に整理しているが、本節では、上記の 12 種のうち、大部分が 5 万円未満の契約によって占められ

ている食料品、小額物品（備品）、小額物品（消耗品）を除く、建設工事、小規模工事、施設修繕、物品修繕、物品、建設コンサルタント、一般委託・役務等、賃貸借、派遣を分析対象として選定した。

- 2 分析対象は、あくまでも契約課より提供を受けた令和2年度の契約データ（財務会計システムへの入力内容）であり、かかるデータを形式的に分析したものである。なお、執行回りは起案されているものの、財務会計システム上、契約金額が「0円」と入力されていた契約については分析対象から除外した。

第2 契約件数・契約金額

- 1 下表の契約金額については、変更契約による金額変更後の最終的な契約金額を用いている。また、単価契約については、財務会計システム上に記入されている数値を用い、予算総価格（単価×予定数量）を算出して、これを契約金額とみなす処理をしていることから、実際の執行額との乖離が生じていることをご了解いただきたい（割合については、小数点第三位を四捨五入した数値である⁴）。

	契約件数 (件)	割合 (%)	契約金額 (円)	割合 (%)
建設工事	531	1.72	22,648,777,382	31.85
小規模工事	1,758	5.71	3,014,443,454	4.24
施設修繕	9,811	31.85	1,998,248,698	2.81
物品修繕	3,589	11.65	307,011,515	0.43
物品	5,878	19.08	7,432,572,501	10.45
建設コンサルタント	649	2.11	4,678,912,006	6.58
一般委託・役務等	8,224	26.70	29,259,409,750	41.14
賃貸借	326	1.06	1,368,451,332	1.92
派遣	39	0.13	406,290,566	0.57
合計	30,805	100	71,114,117,204	100

- 2 以上のとおり、業務区分毎の契約件数の上位は、施設修繕（31.85%）、一般委託・役務等（26.70%）、物品（19.08%）となっており、この三つで約78%を占めている。

契約金額の上位は、一般委託・役務等（41.14%）、建設工事（31.85%）、物品（10.45%）となっており（特に一般委託・役務等及び建設工事が突出している）、全体の約83%を占めている。

以上のとおり、岡山市の契約においては、一般委託・役務等に関する契約が契約件数・契約金額とも多く、また、建設工事に関する入札・契約制度については、他の契約業務区分に関する制度に比して相対的に整備が進んでいることを踏まえると、今後の入札・契約制度改革に当たっては、一般委託・役務等に関する入札・契約制度を最優先の取組課題とするのが合理的かつ効率的と考えられる。

第3 契約方式と契約件数の分布

令和2年度中の契約につき、契約方式毎の分布を分析した結果は以下のとおりである（カッコ内は当該契約業務区分中における割合。単位は%。なお、小数点第三位を四捨五入。）。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
建設工事	523 (98.49)	0 (0)	0 (0)	8 (1.51)
小規模工事	0 (0)	0 (0)	1,712 (97.38)	46 (2.62)
施設修繕	9 (0.09)	71 (0.72)	771 (7.86)	8,960 (91.33)
物品修繕	0 (0)	4 (0.11)	176 (4.90)	3,409 (94.98)
物品	507 (8.63)	0 (0)	4,005 (68.14)	1,366 (23.24)
建設コンサルタント	354 (54.55)	2 (0.31)	159 (24.50)	134 (20.65)
一般委託・役務	76 (0.92)	740 (9.00)	1,290 (15.69)	6,118 (74.39)
賃貸借	32 (9.82)	17 (5.21)	30 (9.20)	247 (75.77)
派遣	3 (7.69)	11 (28.21)	7 (17.95)	18 (46.15)
合計	1,505 (4.89)	845 (2.74)	8,152 (26.46)	20,306 (65.91)

⁴ 繰り返しになるが、小額物品（備品）、小額物品（消耗品等）については考慮していない。

以上のとおり、建設工事、小規模工事及び物品に係る契約では、指名競争入札が実施されておらず、建設工事では98.49%の契約において一般競争入札が実施されている。

また、指名競争入札の大部分（約88%）は一般委託・役務において実施されている（845件中740件）。

第4 落札率と契約件数の分布

1 分析の前提

本項において、「落札率」は、「契約金額／許容価格」を意味するものであるが、本監査報告に際し、財務会計システム上に「当初契約額」及び「当初設計額」として入力されている数値を機械的に使用して「当初契約額／当初設計額」の算式により算出したものである（財務会計システム上には落札率の記入はなされていない）。なお、「物品」については、「売払」に係る契約を除外した（上記第3記載の件数は「売払」を含めた数値であるため、上記とは齟齬が生じている）。

2 分析結果

(1) 落札率が高止まりする原因には様々なものがあり、落札率のみで一概にその原因を「談合」等の不正と推測することはできないが、例えば、全国市民オンブズマン連絡会議では、落札率90%以上の場合「談合の疑いがある」もの、95%以上の場合「談合の疑いが極めて強い」ものとして位置付けているとのことである⁵。

上記の整理において一般的に正常な落札率の水準とされる90%未満の契約件数は、一般競争入札の約59%、指名競争入札の約31%、見積合わせの約47%に止まっている。

(2) 落札率が高止まりする原因には様々なものがあり得るが、予定価格と落札額が1円違わず一致する「落札率100%」となる理由は、基本的に三つに限られると思われる。すなわち、①偶然の一致による場合、②入札者（の一部又は全部）が容易に予定価格を推測可能な状況にあり、かつ、競争性がない場合、③予定価格が入札者（の一部又は全部）に漏洩しており、かつ、競争性がない場合（いわゆる談合又は官製談合の場合を含む）のいずれかである。

(3) 下表記載のとおり、令和2年度に執行された契約の内、落札率100%になっている契約が、一般競争入札において14件（約1%）、指名競争入札において72件（約9%）、見積合わせにおいて495件（約6%）に上っており、その全てが上記①偶然の一致であるとはおよそ考え難い。また、99%以上まで対象範囲を広げると、一般競争入札において71件（約5%）、指名競争入札において163件（約19%）、見積合わせにおいて1,803件（約22%）にも上っており、健全な競争環境が確保されているものとは評価できない。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
100%	14 (0.93)	72 (8.52)	495 (6.09)	14,187 (69.87)
99%以上100%未満	57 (3.80)	91 (10.77)	1,308 (16.09)	1,607 (7.91)
98%以上99%未満	60 (4.00)	86 (10.18)	619 (7.61)	708 (3.49)
97%以上98%未満	56 (3.73)	85 (10.06)	338 (4.16)	532 (2.62)
96%以上97%未満	81 (5.40)	54 (6.39)	276 (3.40)	487 (2.40)
95%以上96%未満	74 (4.93)	46 (5.44)	229 (2.82)	383 (1.89)
90%以上95%未満	272 (18.13)	150 (17.75)	1,076 (13.24)	1,171 (5.77)
80%以上90%未満	599 (39.93)	118 (13.96)	1,378 (16.95)	888 (4.37)
70%以上80%未満	161 (10.73)	72 (8.52)	1,010 (12.42)	209 (1.03)
70%未満	126 (8.40)	71 (8.40)	1,400 (17.22)	134 (0.66)
合計	1,500	845	8,129	20,306

（カッコ内は契約方式中における割合。単位は%。なお、小数点第三位を四捨五入。）

★★指摘4

競争入札及び見積合わせを実施しているにもかかわらず落札率100%となっている契約について、速やかに全庁的な検証を実施し、競争入札等における実質的競争性の確実な確保に向けた施策を立案・実行されたい。

⁵平成30年9月1日付全国市民オンブズマン連絡会議「いまどきの入札、いまどきの談合」。

第4章 設計金額の積算（予定価格の設定）

第1節 全般

第1 許容価格

1 予定価格（岡山市では「許容価格」と呼称している）とは、契約締結に際し、契約金額を決定する基準とするため、あらかじめ算定した価格をいう（江原 60 頁）。なお、類似の概念として「設計金額」（設計書金額ともいう。）が存在するが、これは資材費や人件費など業務の履行に必要と見込まれる費用を自治体において積算した金額のことである。一般的に、設計金額を積算し、これを基に予定価格を設定することとなる。

予定価格の設定方法については、地方自治法上、「一般競争入札又は指名競争入札」に「付する場合においては、」…「契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とする」（自治法第 234 条第 3 項）とされているのみであり、詳細については規定されていない。

2 岡山市においては、市規則において許容価格（予定価格）について定めなければならないとされている（一般競争入札について市規則第 11 条、指名競争入札について市規則第 21 条・同第 11 条、随意契約について市規則第 23 条・同第 11 条）。許容価格はその契約の目的となる物件又は役務等について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならないとされている（市規則第 11 条第 3 項）。なお、物品の供給又は役務の提供等について、その規格及び単位当たりの価格だけを決定し、金額はその給付の実績によって算出することを内容とする契約を単価契約という（手引：全般編 16 頁）が、単価契約における契約金額は予算の制約があることから単価のみならず単価に予定数量を乗じて「予定総価格」をもって定めておくべきとされる（手引：全般編 17 頁）。

予定価格は契約金額の上限を定めるものであり、契約の種類や目的に照らし適切な設定を行わなければ、手抜き工事の発生、下請負業者へのしわ寄せの発生、従業員の賃金その他の労働条件の悪化、安全対策の不徹底等、様々なデメリットの発生が予測される（樋口 133 頁）。そのような事態を避けるため、自治体において適切に予定価格の設定を行う必要がある。また、適正に算出された設計金額から何らの根拠なく一律の割合をかけた予定価格を算出する、いわゆる「歩切り」については許されない（手引：全般編 7 頁。公共工事においては品確法第 7 条第 1 項第 1 号に反することになる）。

第2 設計金額の積算

1 設計金額の積算基準及びマニュアル

(1) 設計金額の積算基準について契約課からヒアリングしたところ、岡山市においては契約業務区分毎に以下のとおり処理をしているとのことであった（ただし、監理検査課の説明によると、以下の契約課による説明と異なり、建設工事における「土木工事」以外の工事に関する積算基準についても、統一的な基準が定められているとのことであった。）。

一般委託・役務等	積算に関する基準・マニュアルは存在しないものの、契約事務の手引の中で留意事項を記載している（手引：委託編 13 頁以下）。
建設工事、建設コンサルタント	土木工事については「岡山市土木工事標準積算基準書」「下水道用設計標準歩掛」「土地改良工事積算基準」に則り積算をしており、それ以外の契約については担当課それぞれが独自の基準で決定しており統一的な基準はない。
物品	契約事務の手引に算定方法を記載している（手引：物品 4 頁）。

また、設計金額の積算に当たり、参考見積を取得しているケースが存在するが、その場合の参考見積の取得については、土木工事において「岡山市公共工事設計資材単価表」に記載の「見積もりによる単価の決定方法」に従い決定しているほかは特段基準を設けておらず、担当課（発注課）がそれぞれ独自に取得しているとのことである。なお、物品契約については、手引：物品 4 頁において、「設計額を算出し難い場合は、指定業者中で、できる限り複数の市内業者から参考見積をとること」との記載がある。

上記のとおり、積算についての概括的な記載はあるものの、統一的なマニュアルは整備されておらず、予定価格の適正性・公正性は必ずしも担保されていない状況といえる。特に、労務費や一般管理費等については、あらゆる契約において共通する積算項目であり、同種契約・同種業務間において積算根拠が区々となることは可及的に避けなければならない。業務の種類や業態毎に労務単価の基準や一般管理費率の基準について検討し、業務の種類や業態毎に一定の基準を定めるべきである。また、統一的な基準等が整備されるまでの間、同種契

約についての積算根拠が区々とならないよう契約課と担当課が連携して設計金額の積算を行う体制を整備すべきである。なお、例えば、非営利の公益法人に対する委託については、営利を目的とする民間業者とは必ずしも同じ積算方法によるべきとはいえず、より低率の一般管理費率を基準とすることも合理的といえる⁶。

監査対象となった個別契約においても、同種契約において契約毎に積算方法が異なっているケースも多数散見される。

★★指摘5

設計金額の積算方法について、契約の業務区分毎に統一的な基準及びマニュアルを整備されたい。また、統一的な基準等が整備されるまでの間、同種契約についての積算が区々とならないよう契約課と担当課が連携して設計金額の積算を行う体制を整備されたい。

- (2) 設計金額の積算に当たっては、不相当な積算を未然に防ぐのみならず、設計金額の積算状況について「日常的モニタリング」を実施し、また、後日の検証のためにも、設計金額の根拠を客観的資料等により明確にしておくべきである。大阪府随意契約ガイドライン 2 頁では、「過去の実績調査、業者からの聴取、インターネットなどから十分に検討し、調査日、調査対象、調査内容等、設定過程を記録するなど、その根拠を明確にすること」とされており、参考になる（なお、同ガイドラインは随意契約に関するものであるが、設計金額の根拠を明確にすべきという点は全ての契約について当てはまるものである。）。

そこで、上記大阪府随意契約ガイドラインに記載されているように、過去の実績、業者からの聞き取り、インターネット等の調査対象、調査内容、調査日等の過程を記録し、設計金額の積算根拠を明確にしておくことについて、要綱等を定めるか、少なくとも手引において明確に記載すべきである。

★★指摘6

過去の実績、業者からの聞き取り、インターネット等の調査対象、調査内容、調査日等の過程を記録し、設計金額の積算根拠を明示すべきことについて、要綱等を定めるか、少なくとも手引において明確に記載されたい。

2 ライフサイクルコストの考慮

設計金額の積算においても、財源の有効かつ効率的な活用の観点から、いわゆるライフサイクルコストを考慮した上で適切な工事方法、物品調達方法等を選択する必要がある。岡山市においては、平成 13 年度に「岡山市公共事業コスト構造改革に関する新行動計画」を策定し、平成 21 年 10 月に「岡山市公共事業コスト構造改善プログラム」を策定するなど、公共事業の分野においてはライフサイクルコストを意識した事業コストの削減に取り組んでいるとのことである。

もっとも、「ライフサイクルコスト」は公共工事のみならず、物品調達などにおいても、横断的に意識されるべき概念である。監査対象となった個別契約においても、設備の調達時にはライフサイクルコストが考慮されていないにもかかわらず、設備の利用に際して必要となる消耗品の購入や、設備の修繕等に際し、当該設備の製造等を行っている業者（あるいはその代理店）からしか消耗品の調達ができなかつたり、修繕等ができないというケースが散見された。そのような場合、必然的に設備の購入元業者等との単独随意契約により、消耗品の購入をしたり修繕業務の発注をしたりせざるを得なくなり、競争性の確保は困難である。すなわち、本来、ライフサイクルコストを考慮しなければ、設備導入によるコストを適切に評価し得ない。あるいは、設備導入に際し、購入を選択するか、賃貸借を選択するか判断に当たって、修繕コストも踏まえたコスト計算は必要不可欠である。

したがって、長期的に運用されることが想定される設備の導入に際し、消耗品の購入や定期的な修繕等を必要とすることが想定される場合には、設備等の導入時にライフサイクルコストを考慮した調達を行うべきであり、例えば、総合評価一般競争入札の実施により、ライフサイクルコストを重要な採点項目に位置付ける等の方法も考えられる。また、契約事務のフローの中でライフサイクルコストを考慮するとすれば、契約執行の初期における設計金額の積算段階において、ライフサイクルコストを考慮し、どのような観点から調達方法（契約業務区分及び契約方式）を選択するかといった判断をする必要がある。

公共工事のみならず、全ての契約業務区分に適用されるライフサイクルコストの考慮に関する統一的な指針を

⁶大阪府における平成 23 年度包括外部監査結果報告においても同旨の意見が述べられている。

策定すべきである。

★★指摘7

公共工事のみならず全ての契約業務区分に適用されるライフサイクルコストの考慮に関する指針を策定されたい。

第2節 一般委託・役務等

第1 設計金額の積算内容の客観性・相当性等

監査対象となった個別契約の委託設計書を確認したところ、労務単価について厚生労働省が公表している賃金構造基本統計調査（いわゆる「賃金センサス」）の職種別平均賃金を参考にしたり（例えば、東区役所宿日直業務委託（その2）[8]）、東区役所宿日直業務委託 [65]、最低賃金によって積算するなど（例えば、南区役所宿日直業務委託 [5]、中区役所宿日直業務委託 [6] 及び南区役所宿日直業務委託 [66]）、労務単価の積算方法が区々となっていた（ただし、上記の最低賃金をもとに労務単価を積算していた宿日直業務委託契約については見直しながされ、令和3年度より賃金センサスに基づく積算を行うようになったとのことである。）。

このような賃金センサスや最低賃金を基にした積算については合理性が認められるものの、他方で、例えば、受託者が外郭団体である公益財団法人岡山市ふれあい公社との岡山市介護予防センター事業業務委託 [38] においては人件費が日額1万5000円ないし3万円で積算されており、賃金センサスを用いた東区役所宿日直業務委託（その2）[8] 等と比較した場合、少なくとも日額3万円の積算は、業務内容が異なることを一定程度考慮したとしても、客観的に合理的な差異といえるか疑問である。

また、一般管理費率についても、積算根拠が見て分からないものが複数あった。契約課へのヒアリングによれば、一般管理費率については、各契約担当課において案件毎に判断しているとのことである。

設計金額の積算に当たって、同種契約間の公平性を担保し、また、事務手続の円滑化を図るためには、業務の種類や業態毎に⁸市の委託契約において適用されるべき労務単価の基準や一般管理費率の基準について検討し、業務の種類や業態毎に一定の基準を定め、要綱等に定めるか、少なくとも手引：委託編に記載すべきである。

★★指摘11

設計金額の積算に当たっては、業務の種類や業態毎に、市の委託契約において適用されるべき労務単価や一般管理費率等について一定の基準を定め、要綱等に定めるか、少なくとも手引：委託編に記載されたい。

第2 不自然な設計金額となっている例

- 1 南区役所地域整備課の担当に係る境川樹木伐採業務委託 [42]、市道当新田2号線支障木伐採業務委託 [43]、芹川支流内堆積土砂撤去業務委託 [45] その他14契約については、業務内容や履行場所が各契約において異なるにもかかわらず、全て設計金額が同一金額（99万円）となっている。これらの契約についてみると、例えば、同じ樹木伐採を業務内容とする境川樹木伐採業務委託 [42] と市道当新田2号線支障木伐採業務委託 [43] においては、南区役所地域整備課へのヒアリングによれば、「交通誘導員」等の労務単価については「公共工事設計労務単価（岡山県）」という共通の単価が用いられている一方、樹木伐採に係る労務費については樹木の大きさ毎に設定されているとのことであった。

この点につき、南区役所地域整備課に確認したところ、「業者から見積を徴取して積算しています。現場により樹木の大きさや施工条件等が違うため共通の単価はありません。」とのことであり、業者から見積を取得して現場毎に積算しているとのことであった。これらの契約については指名競争入札が実施されており、競争入札であるにもかかわらず入札予定者から見積を取得している点の問題についてはひとまず措いておくとしても、委託設計書の内訳を確認すると、直接委託費の金額が契約毎に異なるにもかかわらず諸経費の金額を調整することで最終的に同一金額（99万円）となるよう設計を行っていることが確認できる。

⁷カッコ内は監査対象となった個別契約の「参照番号」を意味する（以下、全て同じ）。「参照番号」と契約の対照関係については、監査結果報告書本編巻末資料「監査対象契約一覧」を参照されたい。

⁸「業態毎に」というのは、例えば、非営利の公益法人に対する委託については、営利を目的とする民間業者とは必ずしも同じ積算方法によるべきとはいえず、より低率の一般管理費率を基準とすることも合理的といえる。

しかし、一般的には直接委託費が多く必要になれば、それに従って諸経費も増額する傾向になるのが自然であって、上記の例のように最終的に諸経費の金額を調整して合計 99 万円の積算にするとということについては合理的な理由が見出せない。

- 2 一般論として、業務内容が異なれば設計金額も契約毎に異なるのが自然であって、一定の積算基準に基づいて積算すればこれほど多数の契約が全て偶然に 99 万円と積算されることは生じ得ない。それにもかかわらず、多数の契約において一律に 99 万円の設計金額となっている現状は、市民に対し、積算が適正に行われず、最終的に 99 万円という金額にするために不自然に設計金額の内訳が調整されているのではないかとの疑念を生じさせる状況となっているものといわざるを得ない。

樹木伐採・剪定、河川等における土砂の撤去等、典型的な委託業務については、可能な限り各契約に共通して用いられる労務単価等を設定し、それに従って設計金額の積算を行うべきであるし、諸経費の率についても一定の基準に従った積算を行うべきである。

第3節 修繕

第1 入札参加予定者からの参考見積の取得

- 1 岡山市においては、修繕に関する設計金額の積算について、具体的な手順や算出方法についての基準や手引の記載はなく、具体的な運用については各担当課の裁量に委ねられている状況と思われる。
- 2 監査対象とした個別契約の中には、契約方法として競争入札の方法が選択された場合において、入札参加者から参考見積書を取得しているケースが多数散見された。そして、参考見積書が取得されていた契約においては、参考見積書と近似した設計金額を基に許容価格が設定されて入札が実施された結果、参考見積書の提出者が落札し、かつ、落札率98%以上という高率で落札されている契約も見られた。このように、少なくとも監査対象とした個別契約においては、設計金額の積算に当たって、入札参加者等（契約相手方）から提出された参考見積に依存しているものと評価せざるを得ない例が散見された。

第2 入札参加が見込まれる者から参考見積書を取得することの問題点及び改善策

- 1 参考見積書の提出を依頼された業者は、入札公告前に業務内容を一定程度把握することができ、他の業者に先立って応札の準備をすることができ、また、自ら作成した参考見積額が許容価格の根拠とされることを容易に予測できる。実際にも上記のとおり極めて高率の落札率で落札されている。

入札参加者等（契約相手方）から提出された参考見積に依存して許容価格が設定された場合、参考見積の提出業者が、他の入札参加予定者よりも優位となるので、入札の公正性、入札者間の公平性の観点から問題がある。とりわけ、指名競争入札において、特定の指名業者のみから参考見積を取得する場合、問題は深刻である。

また、入札参加が予定される特定の業者から取得した参考見積のみを根拠に設計金額を積算した場合、設計金額の客観性・公正性の観点からも問題がある⁹。

- 2 入札への参加が見込まれる者から参考見積書を取得することは、上記のとおり多くの問題があるため、できる限り取得すべきでない。一方、特殊な設備の修繕業務など入札参加が見込まれる者からの参考見積書の提出がなければ担当課において適切な設計金額の積算ができない修繕業務があるということは想定される。

しかし、入札への参加が見込まれる者から参考見積書を取得する場合であっても、できる限り入札参加予定者以外の業者を含む複数の参考見積を取得し、これを比較することで、設計金額の積算の客観性や公正性を担保することが必要と考える。

監査対象となった個別契約においては、岡山市の退職者の再就職法人から参考見積を取得し、かつ、同法人が極めて高率の落札率で落札していた契約もあった¹⁰。このような場合については、特に契約事務の透明性が求め

⁹入札参加者からの参考見積書の取得については、『「買い手」が『売り手』に、『この商品を買うためにどの程度の子算を用意しておけばよいか』と尋ねた場合、『売り手』は、できるだけ多くの子算を用意して貰う方が有利になるから、『本音価格』を教えることはまずないだろう。」「予定価格を設定するために安易に入札参加が見込まれる業者から『参考見積』を徴することは、業者が本音価格を提示するとは考えられず、結局、割高な価格を基に予定価格を設定することにならざるを得ないので適当ではなく、直ちに止めるべきである。」との指摘がなされている（鈴木 70 頁～71 頁）。

¹⁰岡南環境センター塵芥供給クレーン油圧パケット取替修理 [212]。

られるといえ、入札の公正性や設計金額の積算の公正性についての市民に対する説明責任については、なお一層の配慮が必要と考える。

★★指摘 12

入札参加予定者からは原則として参考見積を取得すべきでない。特に指名競争入札において特定の指名業者のみから参考見積を取得することは厳に禁止されたい。参考見積を設計金額の積算根拠として利用する場合、原則として入札参加予定者以外の業者を含む複数の参考見積を取得されたい。

第4節 建設コンサルタント

第1 不自然な設計金額となっている例

設計金額については、本来、契約上の業務内容に応じて個別具体的に積算されるべきものである。しかし、以下の28契約は、その契約上の業務内容が異なるにもかかわらず、全て設計金額（及び許容価格）が99万円とされていたものである。

No.	件名
130	旭川合同用水路流量観測業務委託
138	(都) 下中野平井線(旭川工区) 河川水位検討業務委託
140	国道250号(原尾島横断歩道橋) 塗膜調査業務委託
141	県道掛畑倉線(宿地区) 保安林解除申請書作成業務委託
142	(都) 米倉津島線協議資料等作成業務委託
143	絵図町地区 地区計画策定業務委託
146	岡山建設残土センター跡地盛土嵩上検討業務委託
155	県道佐伯長船線料金所法面修正設計業務委託
156	県道佐伯長船線切土法面展開図作成業務委託
157	県道後楽園線(鶴見橋) 防護柵補修検討業務委託
158	県道岡山玉野線(児島湾大橋) 補修設計業務委託
159	北区御津中山地区地籍調査原図作成等業務委託
161	岡山西部総合公園(仮称) 復元測量ほか業務委託
166	門型標識等個別施設計画策定業務委託
168	令和元年交通事故多発地点対策検討業務委託(その1)
170	橋梁点検新技術調査検討業務委託
174	小規模橋梁の保全手法に関する検討業務委託
178	県道岡山児島線(大供三丁目地内) 多目的柱移設設計業務委託
185	路面電車延伸環状化に伴う地下構造物安定照査等業務委託
186	大型カルバート・シェッド長寿命化修繕計画検討業務委託
187	桃太郎線LRT化(併用軌道区間) 都市計画資料作成業務委託
188	市道田中平田線設計業務委託
195	県道飯井宿線費用便益分析業務委託
202	市道浦間東平島線道路事業事前評価資料作成業務委託
203	野田用水路測量業務委託
204	東島田町二丁目地内ほか樋門検討業務委託
205	沼地内青津池測量設計業務委託
206	広谷地内前庄谷水路測量業務委託

これらの契約については、大部分が受注者を含む業者からの参考見積に基づいて設計金額の積算が実施され、業者から提出された参考見積額の最低が99万円(税込)であったことを踏まえて許容価格が99万円(税込)に設定されている。見積合わせにおける許容価格の上限が100万円であることは参考見積の提出業者にも明らかであることから、多くの契約において、「1者のみ」が「たまたま」上限金額付近の99万円という参考見積を提出

している可能性があり得ないとはいえないが、契約内容が異なれば、設計金額も異なるのが通常であるにもかかわらず、これだけ多種多様な契約の設計金額が一律に 99 万円（税込）とされている状況を市民の目線に立って評価するならば、一般論としては、設計金額の積算が適正に行われていないのではないかと疑念を抱かせるものといわざるを得ない。

第2 業務に応じた適正な積算

設計金額の積算においては、個別具体的な業務に応じて適正に積算を行うべきであり、業者から参考見積を徴取する場合でも、見積金額のみに着目するのではなく、積算基準や積算根拠等を聴取し、他の契約との比較等も実施することにより、適正な積算がなされているかを検証すべきである。

★★指摘 14

設計金額の積算においては、個別具体的な業務に応じて適正に積算を行うべきであり、業者からの見積資料を参考にする場合でも、見積金額のみに着目するのではなく、積算基準や積算根拠等を聴取し、他の契約との比較等も実施することにより、適正な積算がなされているかを検証されたい。

第5節 物品

第1 岡山市の実情

監査対象とした個別契約の中には、物品契約においても、競争入札の実施に際して、入札参加が見込まれる者から参考見積を取得しているケースが散見された¹¹。これらの契約においては、参考見積額と同額¹²又は近似した設計金額（許容価格）が設定され¹³、さらに、参考見積書の提出者が落札し、かつ、落札率は 99%以上であった。

第2 参考見積書取得に関する問題点

入札参加予定者から参考見積書を取得することの問題点については、一般委託・役務等及び修繕で述べたと同様である。契約相手方の選定に当たって市内業者を優遇することについては、一定の条件の下では合理性が認められるとしても、参考見積の取得は適正妥当な設計金額の積算のためであるから、契約相手方の選定の場合と同様に市内業者に限定すべき理由はない。特に汎用品については全国的な一般市場価格を把握することも必要であり、適正な設計金額の積算を図るためには、可能な限り市内に限らず市場価格を把握すべきであるから、参考見積書の取得に当たって市内業者に限定すべき合理的理由はないと考える¹⁴。

第3 改善策

入札参加予定者から参考見積書を取得することによる問題の解消に当たって、複数の参考見積書を取得することが考えられることについては、一般委託・役務等（第4節）及び修繕（第5節）など、他の業務区分において述べてきたことが物品にも当てはまる。とりわけ、物品（特に汎用品）については、他の契約業務区分と異なり、一般の市場価格を把握することも必要かつ容易であるから、市外業者からも見積書を取得することで、より確度の高い市場価格の把握をすべきである。

¹¹ 瀬戸学校給食センター適温配送コンテナ [225]、災害対応特殊屈折はしご付消防自動車 [226]、廃カセットガス缶・エアゾール缶処理装置 [227]、防火衣上下（貸与品） [251]。

¹² 廃カセットガス缶・エアゾール缶処理装置 [227]。

¹³ 瀬戸学校給食センター適温配送コンテナ [225]、災害対応特殊屈折はしご付消防自動車 [226]、防火衣上下（貸与品） [251]。

¹⁴ 橋本 158 頁は、「物品は、特殊なものを除いて、汎用品であるから、一般の市場価格を把握することが比較的容易である。しかし、調達しようとするものによっては、当該地方公共団体の行政区域内において、それを取り扱っている、あるいは取り扱うことができる業者の数が極めて少なく、当該地方公共団体の内部に関する限り、市場といえるほどのものがない場合もあり得る。そのような場合には、行政区域にこだわることなく、広い範囲にわたって調査を行い、正常な競争がなされている市場での価格を把握することが必要である。また、この調査のために業者から見積書を得ることがあるが、それが事実上契約の相手方を特定したり、指名につながるということがないように配慮しなければならない」と指摘している。

したがって、参考見積の取得に関しては、原則として入札参加が見込まれる者からは参考見積を取得しないこととし、入札参加が見込まれる者から参考見積を取得せざるを得ない場合であっても、入札参加予定外の業者を含め複数の参考見積書を取得する（必要に応じて市外業者からも取得する）こととすべきである。

★★指摘 15

参考見積の取得に際しては、原則として入札参加が見込まれる者からは参考見積を取得しないこととし、入札参加が見込まれる者から参考見積を取得せざるを得ない場合であっても、原則として入札参加予定外の業者を含め複数の参考見積書を取得する（必要に応じて市外業者からも取得する）こととされたい。

第5章 契約方式及び契約相手方の選定

第1節 全般

第1 制限付一般競争入札

自治令第167条の5第1項及び同第167条の5の2に基づき、一般競争入札の参加資格について一定の条件を付すことにより、入札資格を制限することが可能となっており、そのような一般競争入札については、「制限付一般競争入札」と呼ばれている。契約課からのヒアリングによれば、岡山市においては一般競争入札につき全件を「制限付一般競争入札」として実施しているとのことであった。

もっとも、自治令第167条の5の2は、制限付一般競争入札について「契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるとき」に限り上記のような制限を付すことができるとしており、いかなる場合においても事業所の所在地等により入札参加資格を制限できるわけではないことに注意すべきである。また、上記規定は、あくまで競争性が低下しない範囲において制限を付すことを許容したに過ぎず、そのような観点から、設定されている制限が適切かつ合理的なものとなっているかどうかを随時検証しながら運用を行わなければならない。

第2 指名競争入札

1 指名基準の必要性

指名競争入札の実施においては、指名業者の選定が公正に行われることが非常に重要であり、そのためには指名業者の選定基準としての「指名基準」の策定が必要である。そして、指名基準の内容は、指名業者の選定の公正性を担保するに足りるだけの客観的、具体的かつ公正な内容を備えたものである必要がある。

2 指名競争入札における地元業者優遇策

岡山市が規定している指名基準ないし入札参加資格要件においては、いずれの業務区分についても、まず市内業者を優先し、それだけでは競争性を十分に確保できないときに準市内業者、そして、それでも競争性を十分に確保できないときにはさらに市外業者へと対象を拡大するという建前になっている。しかし、実際には、十分な競争性が確保されていないにもかかわらず、市外業者まで要件を緩和している例はほとんど見られない。

前掲最高裁判例（最判平成18年10月26日・集民221号627頁）においても判示されているとおり、指名競争入札の実施に当たって村内業者のみを指名するとの運用については、「常に合理性があり裁量権の範囲内であるということとはできない」のであって、地元業者優遇策は、競争入札等における競争性が確保されているという前提でのみ正当化できるものである。

地元業者優遇策において、事業者の所在地を入札参加資格の要件とする場合であっても、第一に優先されるべきは「競争性の確保」であり、指名基準においても、競争性が確保されているかについて確認、検証できる体制を整備すべきである。例えば、岡山市契約事務改善検討委員会の工事等検討部会においてワーキングチームを設置し、学識経験者等から意見を聴取するなどして（同委員会設置規程第5条、第6条）、定期的に（数年に一度程度）、制定した指名基準により競争性が阻害されている結果となっていないか検証することも有効であると考えられる。また、総合評価一般競争入札において、地理的要素（市内業者であることなど）を加算要素とするなど

の方策¹⁵によって競争性と地元業者優遇とを両立することも可能と思われる。あるいは、下請業者（地元業者）保護策としては、大手の市外業者が落札した場合において地元業者との下請契約の割合を一定程度確保するという方法も考えられる¹⁶。

第3 随意契約

1 随意契約ガイドライン

地方公共団体の中には、独自に随意契約ガイドラインなどを策定し、随意契約を許容する場合についての具体的な指針を示している例が見受けられる。

岡山市においては、手引に記載されているもの以外は随意契約を行う際の指針等は作成していないとのことであった。なお、手引：全般編には、自治令第167条の2第1項第2号から第9号までのケースについて具体的な例の記載があるものの、これ自体が公共工事における随意契約のガイドライン（中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル）から抜粋したものであり、建設工事に関する記載のみにとどまっている。

自治令第167条の2の規定は非常に抽象的なものであり、個々の担当者が個別の案件について同条への該当性を判断することは、それ自体非常に困難であるし、担当者毎に判断が区々になれば、法的安定性を害することになる。したがって、岡山市においても、随意契約を締結できる場合や随意契約の際の手續に関して統一的に定めたガイドライン等を整備すべきである。

★★指摘20

随意契約を締結する際における全ての業務区分における統一的規程として随意契約ガイドラインを整備されたい。

2 随意契約の要件該当性に関するチェック体制

(1) 実際に随意契約を行う場合の要件該当性のチェック体制について、契約課からのヒアリング及び諸規程等の調査によると、随意契約を実施する場合のチェック体制は以下のとおりである。

建設工事	担当課での決裁及び契約課での決裁においてチェックを行っている。 許容価格3億円以上の建設工事は岡山市競争入札参加資格等審査委員会によるチェックも行っている。
一般委託・役務等	設計金額が100万円を超えるものは各局室及び区毎に設置している事務事業委託審査委員会に諮っている。 許容価格500万円以上のものは契約課に合議することとしている。
建設コンサルタント	担当課での決裁及び契約課での決裁においてチェックを行っている。 許容価格5000万円以上の契約は岡山市競争入札参加資格等審査委員会によるチェックも行っている。
物品購入	契約課での契約方法同の決裁でのチェックを行っている。 物品の供給及び不要品の売払いで許容価格が5000万円以上のものは岡山市競争入札参加資格等審査委員会に諮っている。

上記のとおり、随意契約を行う場合の要件該当性のチェックは行っているとのことであるが、このようなチェック体制が適切に機能しているのかを検証するためには、検討過程について記録に残しておくことが必須である。また、検討過程を記録化させることにより事後的な検証が行われた場合に耐え得ることができる理由を記載しなければならないという動機づけにもつながり、結果として安易に随意契約を行うことが防止できるという効果も期待できる。

したがって、随意契約の要件該当性について、担当課における検討に際し、また、岡山市競争入札参加資格等審査委員会、各局室区の事務事業委託審査委員会において、どのような具体的理由から随意契約が認められ

¹⁵成田市の総合評価一般競争入札（特別簡易型）を実施する工事においては、過去2年以内の成田市発注工事における市内業者の下請実績がある場合に評価点を加算する方式を採用している（成田市特別簡易型総合評価方式落札者決定基準）。

¹⁶鈴木34頁では、カリフォルニア州の例として入札時に発注者に対し下請業者の名称等を通知させ、落札後の変更を禁止している例が紹介されている。地元業者保護策の一つとして参考になる。

る要件に該当すると判断したのかについて、必ず記録化するべきである。

★★指摘 21

随意契約を行うに際し自治令第 167 条の 2 第 1 項各号該当性について、担当課、岡山市競争入札参加資格等審査委員会及び各局室区の事務事業委託審査委員会において、どのような具体的理由から該当すると判断したのかについて必ず記録（議事録）に明記されたい。

- (2) また、仮に自治令第 167 条の 2 第 1 項各号への該当性が肯定される場合であっても、契約相手方の選定理由については、別途明確にしておく必要がある（もっとも、両者の判断が一体となることは多い）。

随意契約を締結する際に作成される執行伺兼契約方法伺書において、「指名業者一覧」の「随契理由」欄に随意契約をする理由を記載する趣旨は、当該契約において随意契約を行う要件を満たしているかを決裁過程において判断させるためである。かかる趣旨からすれば、「指名業者一覧」等の契約締結に至るまでの関係書類の記載によって、具体的にいかなる理由で自治令第 167 条の 2 第 1 項各号に該当すると認められるのかを判断し得る記載となっていなければならないし、随意契約の要件を満たしているかにつき、後日検証ができるようにしておかなければならない。「指名業者一覧」の「随契理由」欄には、具体的にいかなる理由から随意契約としたのかを記載するか、別途「随意契約理由書」を作成して詳細な理由を記載するという運用を徹底すべきである。

★★指摘 22

「指名業者一覧」の「随契理由」の記載に具体的にいかなる理由から随意契約としたのかを記載するか、別途「随意契約理由書」を作成して詳細な理由を記載するという運用を徹底されたい。

3 統一的な見積者選定基準

岡山市においては随意契約により契約を締結しようとする場合、原則として 2 人以上のものから見積書を徴することが必要である（市規則第 24 条第 1 項）。見積合わせによる方法は、随意契約においても競争性を確保させるためであり、また、契約手続の公正さを確保する手段でもある（橋本 494 頁）ため、見積者（見積合わせに参加させる業者）の選定過程も可能な限り競争性を確保するような方法により行わなければならないことは当然である。なお、岡山市においても、小規模工事に関しては、見積者選定に関する基準が一応定められている（岡山市小規模工事見積者選定基準）。

契約課に確認したところ、見積合わせにおける相手方選定は、指名競争入札に準じた取扱いをしているとのことであるが、そのような運用の根拠となる要綱等は存在しないということであった。恣意的な運用を許さないためにも、見積合わせにおけるルールを速やかに策定する必要がある。

★★指摘 23

委託や建設コンサルタント等における随意契約につき、見積者選定に関する要綱等を整備されたい。

4 随意契約における価格交渉

- (1) 監査対象の個別契約においては、（プロポーザル方式など競争的なものを除く）単独随意契約が締結される場合、受注者からの参考見積どおりに設計金額が積算され、漫然と許容価格の 100%の契約金額で契約されていたり、または、許容価格以下の見積額となるまで繰り返し見積書を提出させ、許容価格以下の見積額が提示された段階で契約されているものが大多数と考えられる。例えば、ごみ収集等業務委託（その 11）[27]においては許容価格以下の見積額となるまで 9 回も繰り返し見積書を提出させ（契約相手方となることが決定している受注者は、当然僅かずつ見積額を減額していくという方法をとることになる）、結果として許容価格直下の金額で契約されている。

単独随意契約であっても、一定の上限価格（許容価格）の範囲内という制約の中で、できる限り経済的な調達をすべきであるが、上記のような方法では不可能である。単独随意契約において最大限経済的な調達を行うとすれば、価格交渉等の契約交渉を個別に実施する他ない。大部分の民間企業は、日々当たり前のように価格交渉の努力をしているのであって、それが自治体には不可能であるというべき合理的理由はない。

競争入札においては、業者側としても自社が受注するために、見積作成に当たって各種の項目において可能

な限りコストを抑え、見積金額を下げる努力をすることが期待できるが、単独随意契約においては、事実上、当該業者の受注が決定している状況での見積提出になるため、業者側に見積金額を下げる努力を期待することは困難である。そのため、単独随意契約に当たっては、特に市において見積内容が相当なものであるかどうかを精査することが求められる。

そこで、やむを得ず単独随意契約を行う契約においては、見積を提出させるに当たって最初から見積金額の内訳を記載した明細書等の提出も求め、契約内容及び作業量等に照らして見積内容が合理性を有するものか精査すべきである。そして、特に許容価格より高額な見積書が提出された場合は、具体的に不相当な見積となっている箇所を指摘するなどして、契約内容及び作業量等に照らして相当といえる内容の見積書をあらためて提出するよう交渉を行い、経済的な調達を行うよう努力すべきである。

例えば、アートを楽しむ・市民への浸透・拡大事業実施業務委託 [44] においては、単独随意契約の相手方として予定されている業者から当初提出された見積について、担当課において見積内容を精査し、当該業者に対しても業務の実施方法等の精査を依頼して交渉した結果、当初見積額よりも約 50 万円（当初見積額の約 13%）の値下げに成功している。

★★指摘 27

単独随意契約の締結に当たっては、できる限りの価格交渉を実施されたい。また、その前提として、当初より見積金額の内訳を記載した明細書等の提出も求め、契約内容及び作業量等に照らして見積内容が合理性を有するものか精査されたい。

- (2) 随意契約の締結に向けて価格交渉が実施された場合、その経過については記録し、契約締結の決裁に際しても参照されるべきである。

★★指摘 29

随意契約の締結に向けて価格交渉が実施された場合、その経過については必ず記録することとされたい。

第4 長期継続契約

1 岡山市の条例等

(1) 条例及び規則

岡山市においては、自治令第 167 条の 17 を受け、「岡山市長期継続契約を締結することのできる契約を定める条例」及び「岡山市長期継続契約を締結することのできる契約を定める条例施行規則」を定め、長期継続契約が認められる契約類型、その他長期継続契約に関する必要事項を規定している。

(2) 長期継続契約制度運用基準

岡山市では、長期継続契約制度の実際の運用基準として「長期継続契約制度運用基準」を策定している。同基準は、①運用基準を定めた趣旨、②長期継続契約についての法令等の規定、③物品の借入れについての留意点、④役務の提供についての留意点、⑤契約期間についての留意点、⑥契約方法についての留意点、⑦契約書の作成についての留意点、⑧事務決裁について、⑨その他、によって構成されているが、このうち重要と思われるポイントは以下のとおりである。

- ・借入契約の対象を物品のリース契約に限定している (③)
- ・レンタル契約や再リース契約には長期継続契約の適用がない (③)
- ・役務の提供の契約期間について原則として2年又は3年としている (⑤)
- ・契約の締結に当たり一般競争入札又は指名競争入札が原則であり単独随意契約は認められない (⑥)
- ・翌年度以降、予算が減額又は削減された場合は契約を解除する条項を設ける (⑦)
- ・変更契約は原則として認められない (⑨)

2 長期継続契約制度運用基準の問題点

- (1) 上記規則は、物品の借入れについて「商慣習上複数年度にわたる契約を締結することが一般的であるもの」と規定し（第2条第1号）、役務の提供の契約期間について「役務の提供を繰り返して受ける必要があるもの」と規定している（第4条）ものの、長期継続契約として契約を締結するか否かについては、そのときの担当者によって判断が区々になる可能性もあり、恣意的な運用の余地を排除できない。そこで、岡山市においては上

記長期継続契約制度運用基準を設け、これに準拠して長期継続契約の運用を行っている。

- (2) 長期継続契約の締結が許容される場合につき、自治令第 167 条の 17 は、「契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもの」のうち、条例で定めるもの」と規定している。したがって、長期継続契約は、「その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもの」であり、かつ「条例で定めるもの」に限り締結することが許容されることとされている（自治令第 167 条の 17）のであって、条例において定められた「契約類型」に当てはまる契約の全てについて長期継続契約の締結が許容されるものではない。

しかし、監査対象となった個別契約を見ると、実際には、岡山市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例及び同条例施行規則に規定されている契約類型に当たるかどうかという判断のみが行われ、そもそも前提とされるべき上記自治令第 167 条の 17 所定の要件を満たすか否かという点についての審査が不十分であると考えられる。そこで、まずは、長期継続契約制度運用基準において、「その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもの」に限り締結することができる旨を明記した上で、実際に長期継続契約の締結可否について審査する際には、上記の要件を満たすか否か厳格に判断し、かつ、上記要件を満たすと判断した具体的理由については、記録を残すべきである。

★★指摘 31

長期継続契約制度運用基準において、「その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもの」に限り締結することができる旨を明記されたい。

★★指摘 32

長期継続契約の締結可否について審査する際には、上記の要件を満たすか否か厳格に判断し、かつ、上記要件を満たすと判断した具体的理由については、記録化されたい。

- (3) 長期継続契約が認められる契約であるとしても、長期継続契約が地方公共団体にとってメリットがあるか否かについては、慎重に判断すべきである。例えば、運用基準 3 には、「借入契約の対象は、物品のリース契約とする。」との記載がなされており、リース契約のメリットとしては、管理等に要する事務コストから解放されることなどが考えられるが、他方で、リース手数料の負担が生じるため一般的に買取の場合よりも全体の負担が高額にならざるを得ない性質を有している。

しかし、リース契約の対象物件によっては、管理等に要する事務コストより経費負担の増加幅が上回るケースもあり得るから、事前に想定される事務コストとリース契約による負担増との比較を綿密に行わなければ、リース契約に係る契約目的の合理性を判断することができない。そのため、本当に長期継続契約を行うことで地方公共団体にとって経費節減効果等のメリットがあるのか否かについて、慎重な判断を行うことが求められる¹⁷。現行の運用基準では、物品のリース契約については無条件で長期継続契約が認められるかのような記載となっているが、経費節減効果等の契約目的については、慎重に検討されるべきであり、その旨運用基準にも明記すべきである。実際にも、個別契約の監査において、想定される事務コストとリース契約による負担増との比較検討が十分に行われないうまま、安易に長期継続契約が選択されているのではないかとの疑問を感じざるを得ないケースが多数散見された。

★★指摘 33

物品のリース契約について長期継続契約を締結することによる経費節減効果等の契約目的が達成できるか否かについて慎重に検討されるべきであることにつき、運用基準に明記されたい。

- (4) 運用基準 5 は、契約期間について規則よりも制約を加えている点に注意が必要である。すなわち、規則においては、「役務の提供」について「5 年の範囲を超えない期間」としているに過ぎないが、運用基準 5-(2)においては、「5 年を超えない期間で、できる限り短い合理的な期間とする。この合理的な期間は、物価変動や技術革新の状況を考えると原則として 2 年又は 3 年とする。4 年若しくは 5 年の期間の契約又はただし書の規定に

¹⁷埼玉県戸田市の「長期継続契約に係る運用指針」では、留意事項として買い取りや単年度契約との支出額と十分比較検討することなどの指摘も記載されており参考になる。

よる5年を超える期間の契約は、3年以内では、契約締結が困難なものについて、真にやむを得ない期間に限り、例外的に認められるものであり、その適用に当たっては、取引の実状等を詳細に調査するなど、慎重に検討すること。」とされている。

契約期間につき5年を超える期間とすることが許容される場合と関連し、「3年以内では、契約締結が困難なものについて、真にやむを得ない期間」に係る判断基準について契約課からヒアリングしたところ、「判断基準はなく、契約の性質及び目的を勘案し、適正かつ合理的な期間であるかを案件毎に判断している」との回答であった。しかし、それでは運用基準が運用上の判断基準として機能せず、どのような契約が上記のケースに当たるのか判然としない。そのときの担当者によって区々の判断となることが否定できず、「3年以内では契約締結が困難なもの」とはどのような考慮要素により判断すべきか、また、「真にやむを得ない期間」は具体的にどのように設定すべきかについて、運用基準に明記するか、さらに指針やマニュアルにおいて具体的にすべきである。

★★指摘34

長期継続契約運用基準5-(2)に規定されている「3年以内では契約締結が困難なもの」はどのような考慮要素により判断すべきか、また、「真にやむを得ない期間」はどのように設定すべきかという点について、運用基準に明記するなど、判断の指針を明確化されたい。

第5 低入札価格調査制度

岡山市では、建設工事（岡山市建設工事低入札価格調査実施要綱）、小規模工事（岡山市小規模工事低価格見積調査実施要綱）、建設コンサルタント業務（岡山市建設コンサルタント業務等低入札価格調査実施要綱）及びその他の委託業務（各局室区委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領（準則））において、これらの要綱等に則り低入札価格調査を実施している。

第6 最低制限価格制度

1 岡山市における導入状況

岡山市においては、建設工事（岡山市建設工事最低制限価格の設定に関する要綱）、建設コンサルタント業務（岡山市建設コンサルタント業務等最低制限価格の設定に関する要綱）において、これらの要綱等に則り、最低制限価格制度が実施されている（小規模工事及び委託業務一般には最低制限価格制度の適用はない。）。

2 最低制限価格制度の問題点

(1) 最低制限価格制度は、不当に低廉な価格による業務遂行能力に欠ける業者が落札することを防ぎ、もって履行確保の質を高めることなどを目的とするものであるが、その基準となる最低制限価格は予定価格の「●%」という一定の割合をもって定められることが多い。このことに加え、予定価格が事前公表されている場合はもちろん、事前公表されていない場合においても、積算単価などが公表されていることから予定価格をある程度正確に見積もることができるため、結果として最低制限価格の推測が容易となり、最低制限価格付近に入札額が集中することとなる。その結果、くじによる落札者の決定がなされることが頻発することになり十分な競争が確保されていないこととなるケースが多いとされる（鈴木92頁）。

この点と関連し、「地方公共団体における入札及び契約の適正化について」（平成19年3月30日総行第65号総務省自治行政局長通知）においては、「最低制限価格及び最低制限価格を類推させる予定価格の事前公表については、最低制限価格と同額での入札による抽選落札を増加させ、適切な積算を行わず入札を行った業者が受注する事態が懸念されることから、これらの弊害が生じることのないよう取り扱う必要があること。最低制限価格の設定に当たっては、応札結果を反映して最低制限価格が変動するような方法など、同価入札の減少につながる方法により、適切に設定すること。」とされている。

(2) そもそも、最低制限価格は需給を反映した市場価格とは基本的に無関係に設定されるものであるから、最低制限価格が需給を反映した市場価格を上回るケースがあり得る。したがって、仮に効率的な経営を実現している事業者が、最低制限価格を下回る金額（需給を反映した市場価格と同程度の金額）で入札している場合であっても、そのような事業者を一律に排除する結果となる。最低制限価格が真に客観的かつ合理的な根拠に基づいて設定されているのでない限り、このような現象を正当化することは困難であるが、そのような設定はおよそ困難といわざるを得ない。

(3) 岡山市の場合、建設工事は直接工事費等の額に一定の割合を乗じて得た額に案件毎に算出される数値を乗じ

て得た額をもって最低制限価格とする運用がなされている（岡山市建設工事最低制限価格の設定に関する要綱第4条）。また、建設コンサルタント業務等においては、業務の種類毎に許容価格算出の基礎となった各費目の金額にそれぞれ一定の率を乗ずるなどしたものを合計して算出された額をもって最低制限価格とする運用がなされている（岡山市建設コンサルタント業務等最低制限価格の設定に関する要綱第4条第1項、同条第2項）。

- (4) 建設コンサルタント業務等における最低制限価格の算出に当たっては、許容価格算出の基礎となった各費目の金額にそれぞれ一定の率を乗ずる方法を採用していることから、許容価格算出の基礎となった費目を予測することができれば、同時に最低制限価格を予測することも可能である。そのことから、最低制限価格付近に入札が集中し、くじによる落札者の決定がなされるなどの弊害が生じている。

他方、建設工事の場合の最低制限価格の算出方法によれば、案件毎に乗じる数値が異なることとなるため、一種の「変動型最低制限価格制度」（予定価格が同額の案件であっても案件毎に最低制限価格制度が異なる仕組みを有しているもの）ともいえ、最低制限価格を積算価格に固定の割合を乗じて算出する方法よりは入札価格の集約は生じにくいともいえる。しかしながら、岡山市建設工事最低制限価格の設定に関する要綱第4条第1項所定の積算価格に固定の割合を乗じて算出された額に乗ずる数値の幅が上下にわずか0.01188%ずつしかないことから、入札額が最低制限価格付近に集中することを防止する効果的な方法にはなっていない。

- (5) 上記の問題点は、いずれも一定の数値を乗じることによって最低制限価格を決定しているということに起因している。そのため、これらの問題を回避するためには入札した業者のうち、一定範囲の入札者の入札価格を基礎として算出された額をもって最低制限価格とする「変動型最低制限価格制度」の導入が合理的である（鈴木108頁）。例えば、立川市において導入されている変動型最低制限価格制度の概要は、「立川市変動型最低価格制度試行実施要綱」によれば、

- ① 入札価格の低い方から入札参加者の60%の業者を選び、それらの入札価格の平均（平均入札価格）を算定する（同要綱第3条第1項）。
- ② ①で算定した平均入札価格の85%を最低制限価格とする。入札価格がこれを下回った場合は「失格」とする（同要綱第3条第2項）。
- ③ 建設工事及び建設工事に係る設計、測量等の業務委託についてはすべてを、建設工事に係る設計、測量等の業務委託以外の委託業務については「予定価格300万円以上」のもの及び立川市競争入札参加資格等審査委員会において、変動型最低制限価格を算定する対象として決定したものをそれぞれ変動型最低制限価格制度の対象とする（同要綱第2条第1項第2号、立川市変動型最低制限価格制度試行運用基準第2条）。
- ④ ただし、建設工事であって予定価格以下の有効な入札の参加者数（有効参加者数）が3者未満の場合、（同要綱第2条第1項第1号）業務委託で有効参加者が5者未満のとき（同要綱第2条第1項第2号）はこの制度を適用しない。

というものである。

このような変動型最低制限価格制度の導入により、極端な安値入札を排除し、かつ、落札価格が市況を反映した「相場価格」に近づくことが期待できる（鈴木119頁）。そのメカニズムについて、鈴木119頁は、「入札参加者が、まず、①他の入札参加者（とりわけ真剣に見積もる業者）の入札価格を推測し、次に②その平均入札価格よりもほんの少し安い価格で入札する。ただし、③平均価格よりも極端に低い価格で入札をすると『失格』になる危険性があるからこれを避ける、という『入札行動』を採ることに起因すると考えられる」と分析している。

- (6) 現在の岡山市の最低制限価格制度の運用においては、最低制限価格付近に入札が集中し、多くの入札者が「案件毎に算出される数値」の見込みを誤った結果、失格となったり、くじ引きによって落札者が決定されたりしているケースが多数存在しているが、例えば、最低制限価格と同額での入札者が最低制限価格より100円低い金額での入札者より質の高い履行が可能とはいえないから、上記のような状況は、最低制限価格制度が本来予定している目的を超えて、過度の競争制限になっているものと考えられる。

これらの問題は、上記のような変動型最低制限価格制度の導入により一挙に解決が可能である。岡山市の最低制限価格制度は有効に機能しているとは評価し難いから、上記のような変動型最低制限価格制度の導入によるメリットは非常に大きい。

★★指摘35

建設工事及び建設コンサルタントに係る競争入札において、変動型最低制限価格制度の導入を検討された。

第7 入札方法

1 入札の方法については、入札日時・場所を指定し、指定場所（例えば、市庁舎の一室）において入札を行う方法、郵便による入札の方法及び電子入札の方法がある。

岡山市においても一部で電子入札や郵便入札が実施されているが、会場での入札も多数行われている。

2 「地方公共団体における入札及び契約の適正化について」（平成19年3月30日総行第65号総務省自治行政局長通知）においては、「電子入札システムの導入は入札参加者が一堂に会する機会を減少させることから談合等の不正行為の防止にも一定の効果が期待されるものである。また、入札及び契約のICT化により、ペーパーレス化が進むことから、事務の簡素化や入札に係る費用の縮減が期待される。さらに、インターネット上で、入札公告、入札説明書等の情報を入手できるようにすることにより、競争参加資格を有する者が公共工事の入札に参加しやすくなり、競争性が高まることも期待される。」とされ、地方公共団体に対して、電子入札の速やかな導入を求めている。また、上記通知の中では、「電子入札システム導入までの間においても、郵便入札の活用を図るなど、不正行為の防止に資する措置を講ずること。」とされている。

したがって、岡山市においても、電子入札を行うことができるものは速やかに電子入札を原則とすることとし、システムの整備・改修等を要するため、当面、電子入札を行うことができないものについては、電子入札が可能となるまでの間、郵便入札を原則とすべきである。

★★指摘36

電子入札を行うことができるものは速やかに電子入札を原則とすることとし、システムの整備・改修等を要するため、当面、電子入札を行うことができないものについては、電子入札が可能となるまでの間、郵便入札を原則とされたい。

第8 入札状況に関する検証

1 監査対象として選定した個別契約における競争入札においては、最低制限価格未満の入札のため失格者が多数となった入札、落札率が極めて高い（あるいは100%の）入札、入札者が極端に少ない入札（あるいは一者入札）、これらの問題点が併存する契約など、入札状況が健全とはいえない入札が見られた。

2 上記のような健全とはいえない入札状況について、その原因について検証しているか等を各担当課にヒアリングしたところ、大多数の担当課からは、「検証していない」、あるいは「契約課の担当である」などといった回答がなされた。しかし、契約課としても、自ら担当していない入札の結果まで網羅的に検証して改善策を検討することは困難であろうし、そもそも非効率である。そこで、不健全な入札状況を少しずつでも改善していくためには、担当課が把握している不健全な入札状況その他の関連情報を契約課に集約し、担当課と契約課が連携しながら改善策を講じる仕組みの導入が必要と考える。例えば、一定の定量的な基準（例えば、一者入札、落札率が極めて高率となった入札、大多数の入札者が失格となった入札など）に基づいてスクリーニングされた入札結果については、機械的に契約課と共有することとし、多くの担当課から寄せられた入札関連情報を参考にしながら、契約課において対策を講じるという方法も考えられる。

★★指摘37

不健全な入札状況についての情報を契約課に集約し、担当課と契約課が連携しながら改善策を講じる仕組みを導入されたい。

第9 中小事業者の保護

1 中小企業者に関する国等の契約の基本方針

中小企業庁は、国等における官公需についての受注の確保に関する法律第4条第3項に基づき作成される「令和3年度中小企業者に関する国等の契約の基本方針」において、中小企業・小規模事業者向けの契約目標を全体の61%、新規中小企業者¹⁸向けの契約目標を全体の3%と設定し、中小企業・小規模事業者の保護、受注機会の確保を要請している。上記基本方針は、直接的には「国等」に対して求められているものではあるが、その趣旨は、地方自治体における公共調達にも妥当するといえる。

¹⁸ 創業10年未満の中小企業・小規模事業者。

2 分離・分割発注の推進

例えば、「分離・分割発注の推進」という項目の中では、

- ① 国等は、物件等の発注に当たっては、価格面、数量面、工程面等からみて分離・分割して発注することが経済合理性・公正性等に反しないかどうかを十分検討した上で、可能な限り分離・分割して発注を行うよう努めるものとする。
なお、燃料や原材料等の市況価格の変動が激しい商品等を含んだ物件及び役務の発注に当たっては、同様に、経済合理性・公正性等を検討した上で、商品等を種類ごとに分離することや契約期間を一定期間ごとに分割すること等の分離・分割発注を行うよう努めるものとする。
- ② 国等は、分離・分割発注に際し、分野に応じて、部内の人材育成又は外部人材の活用等により、発注能力の向上等体制整備に努めるものとする。
- ③ 公共工事においては、公共事業の効率的執行を通じたコスト縮減を図る観点から適切な発注ロットの設定が要請されているところであり、国等は、かかる要請を前提として分離・分割して発注を行うよう努めるものとする。

とされており、経済合理性・公正性等に反しないかどうか検討した上で、可能な限り分離・分割した発注をすることが要請されている。岡山市においても、契約規模が大きすぎるために一般競争入札の競争性が失われているのではないと思われるケースがあるため、そのようなケースにおいては、経済合理性等に関する十分な検討を踏まえて、可能な限り分離・分割発注をすることで、中小事業者の受注機会を確保するのみならず、競争性を担保した調達を進めるべきである。競争性の確保と中小事業者の受注機会確保とは、このような施策を通じて両立させるべきであり、まずはそのための指針を策定する必要があると考える。

★★指摘 38

競争性の確保及び中小事業者の受注機会の確保のための施策について指針を策定し、その中において、適正な分離・分割発注の推進に関する項目を設けられたい。

3 新規中小企業者への配慮

また、「新規中小企業者への配慮」という項目の中では、

- ① 国等は、役務及び工事等における一般競争入札の際には、契約の履行の確保に支障がない限り、過去の実績を過度に求めないように配慮するものとする。
また、競争参加者の資格の設定に際し、調達先に専門的な技術、資格を必要としない等の場合であっても、契約の履行の確保に支障がないと認められる限り、参加者の増加による競争性の向上が必要となすには、新規中小企業者の受注機会の増大を図る観点から、下位等級者の参加が可能となるよう弾力的な運用に努めるものとする。
- ② 国等は、少額の随意契約による場合には、契約の内容、地域特性等を踏まえつつ、契約履行の支障の有無に留意しながら、新規中小企業者を見積先に含めるよう努めるものとする。
なお、見積先が固定化しないよう、小企業者を含む小規模事業者や国等との調達の実績が少ない新規中小企業者にも配慮するものとする。
(以下、略)

とされており、新規参入業者への配慮が求められている。岡山市においても、入札参加資格における実績要件が過度に厳しすぎるのではないと思われるケースが多数見られる。入札参加資格として実績要件を設ける場合は、真に必要な性が認められる場合（目的の正当性）において、目的を達成するのに合理的かつ最低限必要な範囲（合理的かつ必要最小限度の手段）に限定すべきである。受注実績という要素は、真に必要なかつ最低限度と認められる場合でない限り、入札参加資格とするのではなく、後述する総合評価方式における一考慮要素として位置付ける制度への移行が検討されるべきである。

実績要件については、契約目的を達成する上で必要最小限の合理的なものに限定すべきであり、過度な実績要件が設けられることがないよう、入札参加資格の設定に際して慎重に審査されるべきである。

★★指摘 39

競争性の確保及び中小事業者の受注機会の確保のための施策について指針を策定し、その中において、適正な実績要件の設定に関する項目を設けられたい。

第2節 建設工事

第1 制限付一般競争入札

- 1 「岡山市競争入札参加資格及び審査等に関する事項について」第3条第1項本文は、次のとおり規定している。「格付等級要件」といわれる入札参加資格である。

建設工事の請負契約に係る競争入札に参加する者に必要な資格は、岡山市内に建設業法第3条に基づく許可を有する営業所を有する者について、その施工能力に基づき、格付業種ごとに、土木工事、とび・土工・コンクリート工事、建築工事、大工工事及び解体工事にあつては、特A上、特A下、A、B及びCの5等級に、その他の工事にあつては、特A、A、B及びCの4等級にそれぞれ区分し、併せて同一等級内における順位を定めるものとする。

また、上記「施工能力」の認定については、建設業法第27条の23による経営事項審査に基づき算定された、同法第27条の29第1項に規定する総合評価値を基礎として、所定の「主観点数」を加算した総合数値により行われることとされている。

さらに、「岡山市建設工事競争入札参加資格要件の設定に関する要綱」第4条において、対象工事及び許容価格に応じ、入札参加資格が認められる格付等級が詳細に設定されている。

- 2 「令和3年度中小企業者に関する国等の契約の基本方針」の中では、「中小企業・小規模事業者が受注し易い発注とする工夫」との項目が設けられており、その中の「同一資格等級区分内の者による競争の確保」という項目の中では、

- ① 国等は、一般競争及び指名競争を行うに際しては、極力同一資格等級区分内の者による競争を確保すること等により、官公需適格組合を含む中小企業・小規模事業者の受注機会の増大を図るものとする。
- ② 国等は、一括調達又は共同調達による発注を行う場合には、競争参加者の資格の設定に際し、中小企業・小規模事業者の受注機会の確保に配慮するため、予定価格に対応する等級の者に加え、下位等級者の参加が可能となるよう弾力的な運用を図るものとする。
- ③ 国等は、資格等級に対応する契約の予定金額については、価格水準の変動等をも勘案しつつ、適時見直しを行う等一層の適正化を図るとともにこれを公表するものとする。

とされている。これは、いわゆる格付等級の緩和あるいは弾力的運用を要請するものといえる。

岡山市においても、一般競争入札において競争性が確保されていないケースにおいては、格付等級要件の緩和や弾力的運用が競争性を確保するための一つの施策として検討されるべきであり、また、格付等級については、常に見直しを行い、競争性の確保にも配慮した柔軟な運用を行うべきである。

★★指摘40

競争性の確保及び中小事業者の受注機会の確保のための施策について指針を策定し、その中において、格付等級要件の緩和ないし弾力的運用に関する項目を設けられたい。

第2 総合評価一般競争入札

総合評価方式が採用された一般競争入札において、一者入札となっているケースが散見された。この場合、どのような技術評価点であっても、落札者は変わらないのであるから、総合評価方式による一般競争入札を実施した意味がない。それどころか、受注者においても発注者においても、無駄な事務コストが発生することになる。

総合評価方式が実施されるのは、最低でも許容価格1億円以上の規模の大きい契約であり、かつ、実施には多大な事務コストの負担を生じるのであるから、競争性の確保については、通常の一般競争入札に比しても特段の配慮が求められる。決して一者入札といった結果とならないよう、入札参加資格の緩和など、入念に改善策を検討すべきである。また、一者入札となっている件については、その原因を検証し、二度とそのような入札が繰り返されないよう対応を検討されたい。

★★指摘42

総合評価方式の実施に際しては、競争性の確保について特段の配慮を行い、一者入札といった結果にならないよう、入念に改善策を検討されたい。

第3 低入札価格調査制度

1 調査手法についての統一的基準

監査対象の個別契約において調査票等の記録を確認すると、担当班の判断により書面審理のみで調査を終了しているものがあったり、担当者毎に調査票の記載の質が大きく異なるなど、契約毎、調査担当者毎に調査手法・調査内容が区々になっている。調査を実施するからには、適正な調査が毎回確実に実施されるよう調査方法についての統一的基準、指針等を策定すべきである。

★★指摘44

適正な低入札価格調査が毎回確実に実施されるよう、調査方法についての統一的基準、指針等を策定されたい。

2 労務費単価の確認の徹底

低入札価格調査制度の実施による重要な効果の一つは、受注者及び下請等の労務費をチェックすることにより、労務費単価の切下げを防止し、労働者保護等につなげることにある。

岡山市の低入札価格調査においても、「労務費単価が法定最低賃金未満の金額となっていないこと」が一つの調査項目になっている（同要綱第8条第1項7号）。

ところが、監査対象の個別契約において運用を確認すると、「交通誘導員」に係るものを除き、いずれの契約についても労務費単価が確認されていなかった。担当課からのヒアリングに際し、「設計金額は複合単価が多く確認ができない」といった説明がなされたケースもあったが、そもそも調査の際に確認が予定されている「入札価格詳細内訳書」（同要綱第8条第1項第2号）において、材料費と工賃が個別に記載されていないという取扱いに問題があり、これを訂正させることが先決であって、労務費単価の確認ができないことを正当化する理由にはならない。労働者保護の観点から、下請業者の労働者も含め全ての労務費単価に関し、法定最低賃金を遵守しているかどうかについて確実に確認する体制を整備する必要があると考える。

★★指摘45

低入札価格調査において、全ての労務費単価を確実に確認する体制を整備されたい。

第3節 小規模工事

本監査においては、小規模工事を個別の監査対象として選定していないため、その具体的な運用状況については、岡山市において自ら検証していただくことを希望するしかない。しかし、小規模工事については、落札率98%以上となっている契約が全体の7割以上を占めているため、見積合わせに際し、競争性・公正性を確保できているかどうかの検証は必須と考える。

小規模工事の場合であっても、競争性・公正性の確保のために必要な方策は、他の契約業務区分の場合と同様である。すなわち、まずは、設計金額の積算が、客観的かつ公正な方法により適正に実施されているかという点についての検証が必要と考える。

また、見積者の選定について、見積合わせによる具体的な状況を基に、岡山市小規模工事見積者選定基準の内容の合理性（過度に競争性を制約する結果となっていないか）が検証される必要がある。

★★指摘49

小規模工事において落札率98%以上の契約が全体の7割以上を占めていることと関連し、見積合わせに際して競争性・公正性が確実に確保されているか検証されたい。

第4節 一般委託・役務等

第1 一般競争入札

1 岡山市の規程等

入札参加資格の設定又は委託先の選定に当たっては、「より競争性、客観性及び公平性の高い方法」を採用す

るものとされている（委託規程第10条第1項）。

委託規程第10条第1項においては、「市内業者」、「準市内業者」、「市外業者」¹⁹の区分が設けられており、入札参加資格の設定及び委託先の選定は、原則として「市内業者」を対象とするとされている。ただし、「準市内業者」で一定の要件を満たすものは「市内業者」に準じて扱うことができるとされている（委託規程第10条第2項）。また、上記委託規程第10条第2項の設定又は選定によっては「入札参加可能者数が5者に満たない場合又は競争性が十分に確保できないときなど特に必要があると認められる場合」は、同条第1項の「市内業者」及び「準市内業者」を対象とするとされている（委託規程第10条第3項）。さらに、委託規程第10条第2項及び第3項の設定又は選定によっても「入札参加可能者数が5者に満たない場合又は競争性が十分に確保できないときなど特に必要があると認められる場合」は、さらに「市外業者」も含めて対象とするとされている（委託規程第10条第4項）。

以上のとおり、岡山市では、入札参加資格の設定に当たって、「市内業者」であることを優先することとし、「入札参加可能者数が5者に満たない場合又は競争性が十分に確保できないときなど特に必要があると認めた場合」に限り、「準市内業者」や「市外業者」に範囲を広げることができるものとしている。また、委託規程第10条第2項、第3項及び同第4項は、入札参加資格の設定に当たって「入札参加可能者数」が5者を満たすように設定すべき旨を規定している。

そして、契約課や各担当課からのヒアリングによると、実際の入札参加資格の設定に当たっては、財務会計システムに登録されている業者を契約毎に条件を設定して検索し、該当する有資格者名簿登載業者の数が「5者」以上となるかを確認しながら、入札参加資格を設定しているケースが多いと思われる。

2 「入札参加可能者数」の定義

委託規程には、「入札参加可能者数」の定義に関する規定が設けられていないので、まずは「入札参加可能者数」についての定義を委託規程に明記すべきである。

岡山市では、上記のとおり、「入札参加条件を満たす有資格名簿登載業者の数」が「入札参加可能者数」である（すなわち、「入札参加条件を満たす有資格者名簿登載業者の数」が5者以上であれば委託規程第10条第2項、第3項及び第4項の要件を満たす）との理解の下で入札参加資格の運用がなされているものと思われるが、仮に「入札参加可能者」をそのように定義した場合、入札参加可能者数が5者以上であることは、何ら入札の競争性を担保するものではない。設定した入札参加資格を満たす名簿登載業者の全てが当該具体的な入札について参加可能であることは全く担保されていないのであるから、競争性が担保されていないことは自明である。

委託規程第10条第2項、第3項及び第4項において、「入札参加可能者数が5者以上」との要件が設けられている趣旨は、入札における競争性を担保しようとするものであることは明らかであるから、市内業者、準市内業者及び市外業者といった事業所所在地資格を設定する要件として「入札参加可能者数が5者以上」との要件を付すのであれば、「入札参加可能者」については、本来の意味における「入札参加可能者」、すなわち「応札意思がある者」等、当該具体的な入札について参加可能な者に限定すべきである。

以上のとおり、「設定した入札参加資格を満たす名簿登載業者であり、かつ、入札に先立って応札意思があることを表示した者等、当該具体的な入札について参加可能な者」とすることが、規定の趣旨に合致する理解といえるし、そのように理解してこそ、入札の競争性を担保することができるといえる。他方、「設定した入札参加資格を満たす名簿登載業者」であるからといって、直ちに「入札に参加することが可能」であることを意味するものでないことは自明であるから、現在の岡山市の運用は、文理解積上も不適切である。

★★指摘50

委託規程に「入札参加可能者」の定義規定を設けられたい。また、「入札参加可能者」は、当該入札において具体的に入札が参加可能であることが確認された者に限定されたい。

3 事業所所在地資格を設定する場合のチェック体制

事業所所在地資格を設定する場合には「契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるとき」でなければならない（自治令第167条の5の2）。

¹⁹ 「市内業者」とは「本市内に本社、本店等主たる事務所を有するもの」（委託規程第10条第1項第1号）、「準市内業者」とは「市内業者以外のもので、本市との取引に係る権限が委任されている支店又は営業所等を本市内に有するもの」（同条第1項第2号）、「市外業者」とは「第1号及び第2号以外のもの」（同条第1項第3号）をいう。

事業所所在地資格の設定が、自治令においてあくまで例外的に認められていることに鑑み、自治令第 167 条の 5 の 2 所定の要件は厳格に審査される必要がある。また、事業所所在地資格の設定に際し、自治令第 167 条の 5 の 2 所定の要件を満たすものと判断した具体的理由が十分に記録されていない。かかる具体的理由については、「日常的モニタリング」及び後日の検証のため、記録を残しておくべきである。

★★指摘 51

事業所所在地資格の設定に際しては、自治令第 167 条の 5 の 2 所定の要件を満たすといえるか厳格に審査されたい。

★★指摘 52

事業所所在地資格の設定に際し、自治令第 167 条の 5 の 2 所定の要件を満たすものと判断した理由については、意思決定過程の明確化のため、具体的に記録されたい。

4 委託規程第 10 条第 3 項及び第 4 項「競争性が十分に確保」の意義

「競争性が十分に確保できないとき」との要件については、そもそも実際にどの程度の数の業者が応札するかということについては、開札してみなければ分からないのであって、入札を実施する前から「競争性が十分に確保」できているかどうか判断することは、通常は困難というべきである。そうすると、結果的には全く競争性が確保されていないにもかかわらず、何度も競争性に欠ける入札が繰り返されることになりかねない。

しかしながら、同種業務の発注が定期的に繰り返される場合には、前回の同種業務における入札状況を前提にすれば、「競争性が十分に確保」できているかどうかの判断が、ある程度は可能となる。すなわち、前回の同種業務において、明らかに競争性が欠ける結果であった場合には、次の同種業務に係る競争入札において、事業所所在地資格を緩和しなければならないとのルールを定めるのが適切である。この点については、「競争性が十分に確保」されていると認められるか否かの判断基準について、指針として明確にすべきである。

そして、委託規程第 10 条において、「入札参加可能者数」を 5 者以上とすることが求められている趣旨に鑑み、一般競争入札の「競争性が十分に確保」されていると評価するためには、前回の同種業務に係る競争入札において「実際の（有効な）入札者数」が 5 者以上であったことを要件とすべきである。

したがって、前回入札時において「市内業者」の事業所所在地資格を定めている状況下で 5 者以上の（有効な）入札参加者がいなかった場合には、次回入札時には事業所所在地資格を緩和して、少なくとも「準市内業者」へ、それでも 5 者以上の入札参加者を確保できない場合は「市外業者」へと所在地要件を緩和すべきである。

★★指摘 53

委託規程第 10 条の「競争性が十分に確保」されていると認められるか否かの判断基準を明確にされたい。

5 監査対象とした個別契約の入札状況

監査対象とした個別契約における実際の入札の場面では、例えば、市庁舎等設備総合管理業務委託 [1] や市庁舎等警備他業務委託 (再) [7] のように、一般競争入札でも入札参加者が 5 者に満たないなど、実質的競争性が確保されていないといわざるを得ないケースが多数散見されたが、そのような状況であるにも関わらず、監査対象の委託契約のうち、入札参加資格が市外業者まで拡大されていたものは、岡山市立図書館移動図書館車運行管理業務委託 (その 2) [39] 及び市庁舎受変電設備保守点検業務委託 [64] の 2 件のみであった。すなわち、多くの契約については、入札参加者が僅少で、競争性が失われているにもかかわらず、客観的には委託規程第 10 条第 3 項及び第 4 項に則って適切に事業所所在地資格の緩和が行われていない状況と評価せざるを得ない。

6 岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱

契約方式について定める岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第 2 条は、一般競争入札の対象業務を限定して「試行」する内容となっており、契約方式について原則として一般競争入札とし、自治令に定める場合に限り指名競争入札、随意契約又はせり売りによることができるとする自治法第 234 条第 2 項とは明らかに相違する内容である。

そこで、自治法第 234 条第 2 項の定める原則に立ち返り、まず、要綱の名称を「岡山市委託等一般競争入札の実施に関する要綱」へ変更すべきである。併せて、同要綱第 1 条の「一般競争入札を試行するに当たり、必要な事項を定めるものとする。」については、「一般競争入札を実施するに当たり、必要な事項を定めるものとする。」

へと改正すべきである。

また、同要綱第2条には、自治令第167条各号及び同第167条の2第1項各号に該当する場合を除き、原則として契約方式は一般競争入札とする旨を明記すべきである。

★★指摘54

「岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱」の名称を、「岡山市委託等一般競争入札の実施に関する要綱」へ変更されたい。併せて、同要綱第1条の「一般競争入札を試行するに当たり、必要な事項を定めるものとする。」については、「一般競争入札を実施するに当たり、必要な事項を定めるものとする。」へと改正されたい。

★★指摘55

「岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱」第2条において、自治令第167条各号及び同第167条の2第1項各号に該当する場合を除き、契約方式は一般競争入札とする旨を明記されたい。

第2 指名競争入札

1 岡山市の規程等

指名競争入札は、自治令第167条各号に規定される場合に行うことができるとされている（自治法第234条第2項、自治令第167条）。岡山市における指名競争入札の手続については市規則第18条ないし第21条に規定され、同規則第18条第1項において、指名競争入札の参加者の資格については市規則第2条第1項の一般競争入札の参加者の資格に関する規定を準用するとされている。

指名競争入札の指名業者数については、市規則第20条第1項において、市長は、当該入札に参加することができる資格を有する者のうちから原則として5人以上の入札参加者を指名しなければならないとされている。

2 指名競争入札の選択手順

監査対象の個別契約においては、指名競争入札によって契約相手方を選定している契約について、いかなる理由により自治令第167条第1号に該当するかという点につき、執行何兼契約方法何書の「指名業者一覧」の「根拠法令」欄に「自治令第167条第1号（性質又は目的が一般競争入札に適しない）」などと根拠規定のみが記載され、具体的に当該契約のいかなる性質・目的により一般競争入札に適しないのかという点について、全く記載されていないもの、あるいは記載からは判然としないものが多数あった。

執行何兼契約方法何書の「指名業者一覧」に「根拠法令」を記載する趣旨は、当該契約において契約相手方の選定を指名競争入札によるのが適切かを決裁過程において判断させるためであり、かかる趣旨からすれば、単に自治令の根拠条文を挙げるだけでは足りず、具体的に当該契約のいかなる性質・目的により「一般競争入札に適しない」と認められるのかを判断し得る記載となっていなければならない。

しかるに、「指名業者一覧」の「根拠法令」欄に自治令の根拠条文を記載しただけでは、当該契約のいかなる性質・目的により「一般競争入札に適しない」と認められるのかが具体的に判断できない。「根拠法令」欄には、自治令の根拠条文のみではなく、具体的に当該契約のいかなる性質・目的により「一般競争入札に適しない」と認められるのかという点が具体的に確認できるよう記載させ、明確な根拠が示されない限り、指名競争入札によることを認めてはならない。

★★指摘56

執行何兼契約方法何書の「指名業者一覧」の「根拠法令」欄には、自治令の根拠条文のみではなく、具体的に当該契約のいかなる性質・目的により「一般競争入札に適しない」と認められるのか具体的に記載させることとし、明確な根拠が示されない限り、指名競争入札によることを認めてはならない。

3 指名基準

- (1) 委託契約の指名競争入札における指名基準について契約課へヒアリングしたところ、委託契約に関する指名基準は、委託規程第9条及び第10条により定められているとのことであった。
- (2) まず、「岡山市競争入札参加資格及び審査等に関する事項について」第8条第2項は、「建設業者以外の業者」の指名選定に当たって留意すべき事項として、以下の事項を規定している。

(1) 発注状況、経営状態等による債務履行能力の現状把握

- (2) 当該債務の履行場所その他の地理的条件
- (3) 不誠実な行為の有無

委託規程第 9 条は、「委託先の選定基準」として、有資格者名簿に登載された者の中から、業務経歴、能力、信用度等を勘案することとしている。

委託規程第 10 条は、「入札参加資格の設定及び委託先の選定方法」につき、以下のとおり規定している。

- 1 入札参加資格の設定又は委託先の選定に当たっては、より競争性、客観性及び公平性の高い方法を採用するものとし、次の各号に定める区分ごとに、次項から第4項までに定める方法により、設定し、又は選定するものとする。ただし、技術面その他において特に必要があると審査委員会が認めた場合及び当該入札が岡山市物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める規則…の適用を受けるものである場合は、この限りでない。
 - (1) 市内業者（本市内に本社、本店等主たる事務所を有するものをいう。）
 - (2) 準市内業者（市内業者以外のもので、本市との取引に係る権限が委任されている支店又は営業所等を本市内に有するものをいう。）
 - (3) 市外業者（第1号及び第2号以外のものをいう。）
 - 2 入札参加資格の設定又は委託先の選定は、前項第1号に掲げるものを対象とする。ただし、前項第2号に掲げるもののうち、次に掲げる要件のいずれも満たすものについては、前項第1号に準じて取り扱うことができるものとする。
 - (1) 直近の法人市民税の確定申告における本市分の従業者数が10人以上であること。
 - (2) 本市の市民税を課税され、特別徴収を行っている従業者数が10人以上であること。
 - (3) 本市との取引に係る権限が委任されている者が配置されている支店又は営業所等において、営業業務の実態があること。
 - 3 前項による設定又は選定では入札参加可能者数が原則として5者に満たない場合又は競争性が十分に確保できないときなど特に必要があると認めた場合は、第1項第1号及び第2号に掲げるものを対象とする。
 - 4 前2項による設定又は選定では入札参加可能者数が5者に満たない場合又は競争性が十分に確保できないときなど特に必要があると認めた場合は、第1項第1号から第3号までに掲げるものを対象とする。
- (3) しかし、これらの条項は、基本的に委託契約に関する入札参加資格について規定したものであるべきであり、指名業者の選定基準としての「指名基準」について規定したものとはいえない。具体的な内容を見ても、指名業者の具体的な選定基準と見ても、ほとんど含んでいない。したがって、委託契約に関しては、実務上の運用指針として機能し得るだけの客観性・具体性を備えた「指名基準」を制定すべきである。ここでいう客観性・具体性を備えた「指名基準」とは、指名担当者による裁量の幅をできる限り限定し、ある程度形式的に指名を可能とするだけの内容を備えたものであり、指名競争入札の運用に際して最重要ともいえる指名の客観性・公正性を担保するに足りる基準である。
- (4) また、委託規程第10条はあくまでも入札参加資格要件として規定されているものであり、見積合わせによる随意契約には形式的には適用がない。しかし、見積合わせによる随意契約（いわゆる指名見積合わせ）においても、見積書取得業者の選定の場面において指名競争入札と同様の問題が生じることから、「指名基準」の制定に際しては、指名見積合わせにも適用がある旨を明確にすべきである。

★★指摘 57

委託契約について指名の客観性・具体性を備えた「指名基準」を制定されたい。

★★指摘 58

委託契約について制定した「指名基準」は見積合わせによる随意契約にも適用されたい。

4 指名業者の選定理由

- (1) 指名業者の選定理由については、執行伺兼契約方法伺書の「選定理由」欄に当該指名業者を選定した基準を記載した上、当該契約において指名した具体的業者の業者名、代表者名及び住所を記載して、自課契約については担当課において、他課契約については担当課で執行伺、他課（主管課等）で契約方法伺の決裁を行うこととされている（手引：委託編16頁）。
- (2) 監査対象となった個別契約には、指名業者の「選定理由」において、業者の本社所在地によって指名業者を

限定している例が散見される。例えば、境川樹木伐採業務委託 [42] においては、「業種：樹木等保護管理、業種細区分：樹木等保護管理（樹木の剪定）を1位で役務登録している業者のうち、業務箇所の中学校区の全2者と、南区1-2エリアの全4者のうち近隣3者」というように、エリアを狭く絞って業者を指名している。また、芹川支流内堆積土砂撤去業務委託 [45] においても「当該委託箇所の中学校区において、業種『清掃』、業種細区分『用水路の清掃』で役務登録している全9者のうち、近隣5者を選定した」と、エリアを中学校区に狭く絞って業者を指名している。

- (3) 指名競争入札においても競争性や公正性が確保されるべきことはいままでもない。上記の例で挙げた樹木の伐採や清掃という業務内容に照らして考えた場合、上記のような「南区1-2エリア」や「中学校区」という狭い範囲に本社がある業者に指名業者を限定すべき合理的理由は乏しいものといえる。

そもそも、指名競争入札は、「契約の性質や目的が一般競争入札に適しない場合」に選択できるものである。この点からすれば、指名業者の選定理由は、「当該契約の性質又は目的に照らして指名業者に当該契約を履行する能力があるか否か」という観点から設定されるべきものであって、本社所在地は本来無関係なはずである。委託業務の履行地と本社との距離で適宜どの業者を指名するか決めるといふことであれば、「契約の性質又は目的が一般競争入札に適しない場合」にのみ指名競争入札を実施できるという前提と整合しない。

地元業者を優遇するという趣旨でエリアを絞っているとしても、上記境川樹木伐採業務委託 [42] における「全4者のうち近隣3者」という指名については、全4者を指名したとしてもこれによって入札参加者が大幅に増えて市の業務負担が増えるということはないし、「南区1-2エリア」といふ狭いエリア内で、業務執行現場からのわずかな距離の差のみで要件を満たす4者のうち1者をあえて外す合理的理由はない。また、芹川支流内堆積土砂撤去業務委託 [45] についても近隣5者という業務執行場所からのわずかな距離の差のみで9者のうち4者を外す合理的理由は認められない。しかも、芹川支流内堆積土砂撤去業務委託 [45] については、指名した5者のうち2者が辞退し、3者のみによって指名競争入札が実施されており、実質的な競争性が確保されていない。地元業者の優遇と入札における競争性の確保の要請との比較では後者が優先されるべきものであり、実質的な競争性が確保されていない現状において、「全4者のうち近隣3者」といった指名方法を維持すべき合理的理由は認められない。

指名競争入札の競争性、公平性の担保という観点からは、合理性の認められない理由による指名業者の限定は避けるべきであり、競争性・公正性が確実に担保されていると客観的に認められる場合でない限り、原則として各中学校区や各区の特定のエリア内に限定して指名する運用は行わないよう改めるべきである。また、少なくともこのような狭いエリアに限定して指名した上で業務執行場所からの距離で「近隣何者」といったさらなる限定をかける運用は行わず、条件を満たす業者は全て指名するようにすべきである。

★★指摘59

合理性の認められない理由による指名業者の限定は避けなければならない。原則として「中学校区」のような狭いエリアに限定して指名する運用は行うべきではない。また、例外的にそのような運用を行う場合であっても、さらに業務執行場所からの距離で「近隣何者」といった限定をすべきではない。

5 指名業者数

指名業者数についても、例えば、上記境川樹木伐採業務委託 [42] においては、「業種：樹木等保護管理、業種細区分：樹木等保護管理（樹木の剪定）を1位で役務登録している業者のうち、業務箇所の中学校区の全2者と、南区1-2エリアの全4者のうち近隣3者の合計5者」とあるように、あえて5者に限定して指名している契約が複数見受けられる（例えば、監査対象契約のうち、南区役所地域整備課担当の契約については、同一条件を満たす業者が他にもあるにもかかわらず、特に5者に限定して指名が行われている。）。また、芹川支流内堆積土砂撤去業務委託 [45] においては、指名した5者のうち2者が辞退するも、追加指名はなされておらず、3者による入札が行われている。

市規則第20条第1項においては、「原則として5人以上の入札参加者を指名しなければならない。」とのみ規定されているのであって、5者に限定して指名するとは規定されていない。契約相手方の選定における競争性、公正性の観点からすれば、安易に指名業者を5者に限定する運用は避けるべきであり、所定の条件を満たす業者については特段の合理的理由がない限りは全て指名するという運用へ改めるべきである。

また、上記市規則第20条第1項の「5者」という数字は、最低限の競争性を確保するために設けられた数字と解されるが、5者指名したとしても実際の入札が3者で行われれば、市規則が意図する競争性は実質的には確保

されていないということになる。そこで、入札における実質的競争性を担保するため、指名業者に対して辞退をする場合の期限を定め、辞退によって入札参加者が5者に満たなくなる場合は追加指名を行うという運用に改めるべきである。ただし、追加指名から入札期限までの期間については、見積期間の違いによる不公平ができる限り生じないように、最大限配慮する必要があると考える。

★★指摘60

指名競争入札において、指名理由として設けた所定の条件を満たす業者については、特段の合理的理由がない限り全て指名するという運用へ改められたい。

★★指摘61

入札における実質的競争性を担保するため、指名業者に対して辞退をする場合の期限を定め、辞退によって入札参加者が5者に満たなくなる場合は追加指名を行うという運用に改められたい。

6 指名競争入札における競争性確保及び談合防止のための方策

監査対象となった個別契約において、指名競争入札が行われているにもかかわらず、許容価格以下の入札が1者のみで、かつ、入札額が許容価格と同額か、許容価格に極めて近い金額での入札であるといったケースが散見された。手引：委託編23頁においては、指名通知に際して、「他の指名業者がわかるような連名等での記載はしない。」「仕様書等の受け渡しを行う場合にも他の指名業者がわからないように工夫をすること。」との記載はあるが、これらはあくまで手引上に記載された留意事項にとどまっている。契約課へのヒアリングによれば、指名通知に関するルールを定めた要綱や具体的なマニュアルはないとのことであった。

入札額が許容価格と同額、あるいは極めて近い金額となることがある理由については様々な可能性が想定され、そのような入札状況となった理由について本監査のみで特定することは難しいが、仮に（そのような事実の有無に関わらず）談合が疑われるような状況であれば、市民からの市政に対する信頼を大きく損なうこととなってしまふ。そのような意味で、市としては、可及的に談合を阻止し得る方策をとっておく必要がある。

上記の手引記載の「他の指名業者がわかるような連名等での記載はしない。」「仕様書等の受け渡しを行う場合にも他の指名業者がわからないように工夫をすること。」といった留意事項は、厳格なルールとして要綱等に定めるべきである。

そこで、例えば、複数業者が同時に出席する形での入札前の現場説明会や、指名業者に対して他の指名業者がどの業者であるかの入札前の通知は行わないというルールを要綱に定め、指名業者同士が他の指名業者を事前に知り得る機会を得られない体制を担保すべきである。なお、契約課からの説明によると「指名通知書は指名業者各々に送付されており、宛名も指名された業者のみであり、他の指名業者がわかるような通知にはなっておりません。指名業者に対して他の指名業者を告知している例はありません。」とのことであった。仮にそのような運用が行われているのであれば、これを制度的に担保する必要があると考える。

★★指摘62

入札前の現場説明会や、指名業者に対して他の指名業者がどの業者であるかの入札前の通知は行わないというルールを要綱等に定め、指名業者同士が他の指名業者を事前に知り得る機会を得られない体制を担保されたい。

第3 入札方法

1 指名競争入札の場合

契約課へのヒアリングによれば、委託契約において指名競争入札を行う場合は、「岡山市委託等競争入札心得」に基づき、原則として入札参加者が一堂に会する方法によって入札を行っているとのことであり、郵便入札は「入札参加者が一堂に会することが困難と認められる場合で、市長が特に必要と認めたとき」（同心得第2条第3項ただし書）に認められている。

しかし、郵便入札は、入札関連書類の受領のための来庁者への対応等が不要となり、事務作業の効率化を図ることができるなど、事務コストを軽減することができるという点で利点がある。また、入札参加者が他の入札参加者と直接対面する機会がなくなるため、談合などの不正を予防することにもつながるという点でも利点がある。

そこで、指名競争入札においても、郵便入札を特に必要な場合に限定せず、むしろ郵便入札を原則とし（なお、

システムが整えば、次項で述べる「電子入札」を原則とすべきである）、(基本的にはあまり想定できないが) 郵便入札では明らかな不都合があるという特殊なケースについてのみ厳格に審査を行った上で会場入札とすべきである。

★★指摘 64

指名競争入札においても郵便入札を原則とし、郵便入札では明らかな不都合があるという特殊なケースについてのみ厳格に審査を行った上で会場入札とされたい。

2 電磁的方法による入札

契約課へのヒアリングによれば、委託契約においては電磁的方法による入札（電子入札）は一般競争入札においても指名競争入札においても一切実施していないとのことであるが、電磁的方法による入札も郵便入札と同様、事務作業の効率化や事務コストの削減という点で郵便入札よりもさらにメリットがあるし、入札参加者が他の入札参加者と直接対面する機会がなくなるため、談合などの不正を予防することにもつながるといえる。

委託契約についても電子入札を実施すべきであり、そのために必要があれば、電子入札の実施に向けたシステム改修を実施すべきである。

★★指摘 65

委託契約についても電子入札を実施すべきであり、そのために必要があれば、電子入札の実施に向けたシステム改修を実施されたい。

第4 各局室区事務事業委託審査委員会

1 各局室区事務事業委託審査委員会の設置及び審査事項

- (1) 委託契約については、委託の適否等を審査し、委託先の公正な選定方法等を決定し、委託事務の適正な執行を図るため、各局室及び各区に事務事業委託審査委員会（以下「審査委員会」という。）を設置することとされている（委託規程第8条第1項）。
- (2) 審査委員会は、歳出予算の区分が委託料（測量、建築関係建設コンサルタント業務、土木関係建設コンサルタント業務、地質調査業務及び補償関係コンサルタント業務に係るものを除く。）であるもので、1件100万円を超えるもの及び重要なものについて、次に掲げる事項を審査するものとされている（委託規程第8条第5項）。

- (1) 委託の適否
- (2) 契約方法
- (3) 契約方法が一般競争入札の場合は次に掲げる事項
 - ア 入札参加資格の設定
 - イ 確認申請者の資格の確認（低入札価格調査又は履行確保の調査の基準価格未満で入札した者が入札参加資格対象者になったときに限る。）
- (4) 契約方法が指名競争入札の場合は入札参加者の選定
- (5) 契約方法が随意契約の場合は見積者の選定
- (6) 一般競争入札の参加資格がないと認めた者から文書による理由の説明請求があった場合の当該説明請求に対する回答事項
- (7) 保有個人情報の保護措置
- (8) 委託事務の公正かつ適正な執行を図るために、許容価格の制限の範囲内で一定基準価格を下回る価格の入札者を落札者とするか否かを決定するに当たり行う調査結果
- (9) その他必要な事項

- (3) 審査委員会の組織運営その他必要な事項は、各局室長又は各区長が定めるとされており（委託規程第8条第9項）、この規定を受けて、各局室及び各区において「事務事業委託審査委員会運営要領」、「事務事業委託審査委員会運営要領の取扱基準」が定められている（ただし、例外もある）。なお、「事務事業委託審査委員会運営要領」、「事務事業委託審査委員会運営要領の取扱基準」については、契約課において標準様式を定めている。

2 審査委員会の運営等

(1) 審査委員会会議録

議事内容については、通常、各「事務事業委託審査委員会運営要領の取扱基準」において「委員会会議録を

作成し、保管する。」とされ、議事録等の会議録が作成されることとなっている（「運営要領」や「取扱基準」等において会議録の作成・保管に係る規定が設けられていない場合であっても、会議録を作成している場合もあるようである。）。

しかし、個別契約の監査に際し提出された会議録には、審査委員会の開催日時、出席した委員の氏名、議題及び審議結果のみが簡単に記載され、出席委員の発言等の審議の詳細を記載したものは無かった。例えば、指名競争入札による契約について、いかなる理由により自治令第 167 条第 1 号の要件を満たすものと判断したのか、いかなる理由により指名業者を選定したのか、これらの点について審査委員会でいかなる意見が出されたのか等を会議録において確認することができないものが大半であった。

審査委員会は、上記のとおり、「委託の適否等を審査し、委託先の公正な選定方法等を決定し、委託事務の適正な執行を図るため」（委託規程第 8 条第 1 項）に設置されているものであり、かかる目的の実現のためには、審査委員会の会議録において、委託先の選定過程、具体的な選定理由等が確認でき、その判断の適正性を後に検証できるものでなくてはならない。また、このような会議録が作成されていれば、後に同種の契約を締結するに当たって有益な資料ともなり得る。

しかるに、現状の各審査委員会の会議録には、一部、岡山市ふるさと納税業務委託その 1 [3] のように企画競争において企画提案書を提出した事業者からのヒアリングが開催された際の各委員の発言内容を記録したのも見られた（ただし、これは「企画競争委員会」の議事録である）が、会議録の大半は、委託先の選定過程、具体的な選定理由等の記載がなされておらず、判断過程の適正性について検証を行い得るものとなっているとはいえず、また、後の契約に際して有益な資料になっているともいえない。

審査委員会の審議に当たっては、各委員の発言内容の概略を記録した上、各委員から出された具体的な質問や意見の内容も含めて審議の具体的な内容が分かる会議録を作成するよう、徹底すべきである。

★★指摘 66

企画競争審査委員会及び審査委員会の会議録については、その判断過程が会議録の記載から分かる程度に具体的に記載されたい。

(2) 契約課の不関与

ア 契約課長との合議が必要な案件について、審査委員会の審議は契約課長との合議の後に行うとされている（手引：委託編 22 頁）。委託契約については、契約における重要事項が審査委員会で審議されているが、審査委員会は当該契約担当課を主管する局室又は区の職員で構成されており、契約事務を主管する契約課は審査委員会の運営に一切関与しておらず、契約課関与のもとで適法性や手続の競争性、透明性を確保できる仕組みとなっていない。しかも、審査委員会の会議録は内容面においても事後的に審査内容の適正性を検証できる内容にもなっていない。

また、契約課へのヒアリングによれば、契約課は、本件監査対象となった契約のうち、どの契約について審査委員会の審議を行ったかさえ把握していないとのことであり、事後的にも契約課は審査委員会における審議内容を確認し、契約事務手続の適正を確認することのできる体制にもなっていない。

イ 委託契約については、契約事務に関する共通業務所管課である契約課が関与できない仕組みの下で多くの重要事項が決定され、契約業務の執行に関する十分な情報も提供されず、また、事後的にも契約課がその内容を検証していない状態、さらにいえば審査委員会の審議の詳細が記録されておらず審議内容を検証できない状態となっているが、事務の適正な執行を確保する体制が整備・運用されているとはいえず、内部統制上問題がある。

契約事務については、少なくとも共通業務所管課である契約課に全ての契約関係情報を集約し、同課が契約の前後で必要に応じて契約事務の適正を審査し、あるいは検証し得る体制を整備することが必要と考える。また、契約業務に関する内部統制体制評価報告書の作成の前提として、契約後に契約課が各委託契約における事務の適正を検証できるだけの情報が与えられる体制が整備されていなければならない。そのためには審査委員会の審議内容の詳細を記録化し、契約課がいつでも参照することができる体制としておくことは必須である。例えば、審査委員会の審議が行われ、かつ、指名競争入札又は随意契約によって契約相手方を選定することとなった案件については、契約方法や許容価格が担当課において決定された段階においても、必要に応じて契約課による確認を行うことができることとし（例えば、許容価格が一定金額を超える場合や外郭団体との単独随意契約を行う場合など、事前チェックの必要性が高いと考えられるケースに絞って、契約課に

よる契約前の事前確認を行うことができる)とすることも考えられる)、契約方法等(契約方法に加え、指名競争入札の場合は指名業者の選定条件の妥当性、随意契約の場合は随契理由の妥当性、許容価格の相当性等)を確認できる事務フローに改めるべきである。

★★指摘 67

委託契約について、契約課に対し全ての契約関係情報を集約し、同課が契約の前後で必要に応じて契約事務の適正を審査し、あるいは検証し得る体制を整備されたい。

第5 低入札価格調査・履行確保の調査

1 根拠規定

- (1) 岡山市では、請負契約に係る委託業務については低入札価格調査、請負契約以外の委託業務については「履行確保の調査」を実施している。

「履行確保の調査」は、低入札価格調査と同種の調査であり、請負契約以外の委託業務の入札において、最低価格入札者の入札額が一定の基準価格未満である場合に、その者を落札者とするか否かを決定するために行う調査である(各局室区委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領(準則)第2条第6号)。

- (2) 低入札価格調査及び履行確保の調査に関して必要な事項については、「各局室区委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領(準則)」において定められている²⁰。

同調査取扱要領の対象となる業務は、各局室区が発注する歳出予算の区分が委託料(測量業務、建築関係建設コンサルタント業務、土木関係建設業務、地質調査業務及び補償関係建設コンサルタント業務に係るものを除く。)、修繕料(建設業法…第2条第1項に規定する建設工事に該当するものを除く。)、手数料、使用料及び賃借料であるものであって、①1件100万円を超えるもの、又は②審査委員会が必要と認めるもののいずれかに該当するものとされている(各局室区委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領(準則)第3条)。

2 調査基準価格

調査基準価格とは、低入札価格調査又は履行確保の調査を行う基準となる価格である(各局室区委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領(準則)第2条第4号)。調査基準価格は、税抜許容価格に100分の75を乗じて得た金額(小数点以下の端数を切り捨てた額)とされている(各局室区委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領(準則)第2条第2号、第4条)。

3 調査方法

- (1) 低入札価格調査・履行確保の調査は、当該業務の執行を担当する課長及び同人が指名する対象業務の内容について詳細に判断できる者をもって行い(各局室区委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領(準則)第5条第1項)、担当課長は調査が終了したときは、履行確保等に関する調査票によって審査委員会に調査の結果を報告する(各局室区委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領(準則)第6条)。

当該様式記載の調査項目は、①当該価格により入札した理由及び内訳、②入札書、提出書類等において、積算に矛盾がなく、適正な見積りに基づいた価格であること、③労務費単価が法定最低賃金未満の金額となっていないこと、④対象業務の履行体制の4点である。なお、③の労務費の点につき、「令和3年度中小企業者に関する国等の契約の基本方針について」(令和3年9月24日閣議決定)において、「国等は、特に人件費率の高い役務契約については、適正な履行確保の観点から、低入札価格調査基準価格を下回る価格により落札した者と契約する場合における措置として、人件費が明記された入札価格内訳書の徴収を徹底し、最低賃金額を下回る人件費でないことに留意するとともに、落札の決定があった旨の公表の徹底を行うものとする。」とされている。これは、地方公共団体が発注する契約についても同様に当てはまるものといえる。

- (2) 監査対象となった個別契約をみると、ほっとプラザ大供警備業務委託[63]、南区役所灘崎支所庁舎警備業務委託[67]及び中区役所庁舎警備業務委託[68]において履行確保に関する調査が実施されている。そして、「履行確保等に関する調査票」における上記③の「労務費単価が法定最低賃金未満の金額となっていないこと」の要件の調査方法につき担当課へヒアリングしたところ、ほっとプラザ大供警備業務委託[63]については調

²⁰ここでいう「各局室区委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領(準則)」は、各局室区において「委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領」を定めるに当たって参照されるべきものとして作成されているものである。実際には、各局室区において、この準則を参照して、「委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領」が制定されている(例えば、「総務局委託業務の履行確保等に関する調査取扱要領」等)。

査時に口頭確認をしたのみ、中区役所庁舎警備業務委託 [68] については求人情報から確認し、対象業者から資料の提出は受けていないとのことであった（なお、南区役所灘崎支所庁舎警備業務委託 [67] については、提出資料から県最低賃金をクリアしていることを確認したとのことである。）。

上記のような調査方法は、「履行確保に関する調査」の趣旨に照らして不十分であるといわざるを得ないし、上記「令和3年度中小企業者に関する国等の契約の基本方針について」が求めている「人件費が明記された入札価格内訳書の徴収を徹底」がなされていない。対象業者へ当該委託業務に関する労務費単価が最低賃金以上になることを証明する資料の提出を求めて、明確な資料に基づき確認を行うべきである。

★★指摘 69

低入札価格調査及び履行確保の調査の際、「労務費単価が法定最低賃金未満の金額となっていないこと」という調査項目の調査のため、必ず入札価格内訳書及び客観的な裏付け資料の提出を求め、労務費単価を確実に確認されたい。

第6 賃貸借契約における物件指定

1 銘柄指定を禁止する規定の不存在

賃貸借契約における一般競争入札においては、入札公告において他の契約同様に仕様書等が公告されるが、公告に際して、特定の「参考物件」が仕様書等に記載される例がある。実際にも、監査対象とした個別の賃貸借契約に係る入札公告において、仕様書に「参考物件」が記載されている例が多数散見された。

後述する物品購入等契約においては、銘柄指定、すなわち、購入目的物件の指定は原則として禁止されている（岡山市物品等契約事務処理の運用基準第4条）。その理由は、物件を指定すると供給できる者が特定される結果、競争入札を実施しているにもかかわらず、実質的には随意契約と同様の状況になりかねないためであり、この点は賃貸借契約においても同様であるが、賃貸借契約においては、物件指定を原則として禁止する旨の規定が設けられていない。基本的には単発的な契約である物品等購入契約と比較して、長期継続契約である（ことの多い）賃貸借契約の方が、銘柄指定による競争性喪失の悪影響が大きいものといえ、また、銘柄指定の放置は、単独随意契約を禁止している長期継続契約制度運用基準の定めを実質的に無意味にさせる危険性もある。

したがって、物品等購入契約と同様に、賃貸借契約においても銘柄指定の禁止に関する規定を委託規程等に新設すべきである。

★★指摘 70

賃貸借契約における銘柄指定の原則禁止に関する規定を委託規程等に新設されたい。

2 同等品認定申請制度の不存在

監査対象とした個別契約において、入札公告における仕様書に、「以下に示す参考品以外の製品を賃貸借物件とする場合には、入札公告文に示す期限までに同等品申請を行い、承認を受けなければならない。」などの記載がされているものも散見された。

上記の内容は、物品等購入契約において「同等品認定申請制度」と呼ばれるものであるが、入札公告において上記の同等品認定申請に関する記載がなされていなければ、そもそも入札参加者において参考製品以外の物件により入札することは基本的に考えられず、実質的には銘柄指定と同様の状況であると考えられる。

賃貸借契約においても、同等品認定申請制度に関する規程等を整備し、潜脱的な銘柄指定を防止し、入札における競争性を確保すべきである。また、仕様書等への複数製品記載義務を併せて規定すべきである。

★★指摘 71

賃貸借に係る同等品認定申請制度について要綱等を整備されたい。

★★指摘 72

賃貸借に係る同等品認定申請制度の根拠規程において、仕様書等における参考製品の複数例示を義務付けられたい。

第5節 修繕

第1 事務事業委託審査委員会の運営

各局室区事務事業委託審査委員会運営要領の取扱基準においては、わずかな例外を除き、通常、審査委員会が開催された際には、会議録を作成し、かつ、5年間保存しなければならないとされている（岡山市文書取扱規程第57条第2項・岡山市文書分類基準表D財務、04契約管理、03指名）が、監査対象とした個別契約においては、会議録を作成・保存していないものが散見された²¹。会議録が作成・保存されていなければ、事後的に審査委員会の審議内容について検証することもできず、内部統制上も問題である。

審査委員会を開催した場合は、議事録等を作成し、所定期間は保存すべきである。

★★指摘73

審査委員会においてなされた質疑応答など具体的な審査の内容を記載した議事録等を作成し、岡山市文書取扱規程において定められた保存期間を遵守するよう徹底されたい。

第2 一般競争入札の入札参加資格

修繕に係る一般競争入札においては、入札参加資格として、「市内」よりも狭い範囲である行政区内の「大エリア」や「小エリア」を基準とした事業所所在地資格を設定しているものが散見された。

そもそも修繕に関する入札参加資格については、委託規程第16条の準用する同第10条に基づき決定されることになるが、同条は、「市内業者」、「準市内業者」、「市外業者」の区分を設定しているのみであり、「市内業者」未満の行政区（大エリア、中エリア、小エリア等）を基準とする事業所所在地資格を想定しているものとはいえず、委託規程上は、上記各契約の入札参加資格において設定されている「大エリア」、「小エリア」等についても定義されていない。したがって、修繕契約について「市内業者」未満の行政区を基準とする事業所所在地資格を設定することは、原則として委託規程上の根拠を有しないものと評価せざるを得ない。

★★指摘74

修繕に係る一般競争入札においては、「市内業者」未満の行政区を基準とする事業所所在地資格を設定することは原則として許容されていない。委託規程第16条・同第10条第2項ないし第4項に基づき適正に事業所所在地資格を設定されたい。

第6節 建設コンサルタント

第1 一般競争入札

1 地域要件の設定

委託規程第10条第1項及び岡山市建設コンサルタント業務等一般競争入札実施要綱第4条第1項第3号においては、参加資格に地域要件が設けられている（両規定の内容は基本的に同一といえる）。すなわち、入札参加者については、「市内業者」、「準市内業者」、「市外業者」の区分に分けられており、入札参加資格の設定及び委託先の選定は、原則として「市内業者」を対象とするとされ、「準市内業者」で一定の要件を満たすものは「市内業者」に準じて扱うことができるものとされている（委託規程第10条第2項、建設コンサルタント業務等一般競争入札実施要綱第4条第3号ア）。

そして、「市内業者」等だけでは「入札参加可能者数が5者に満たない場合又は競争性が十分に確保できないときなど特に必要があると認められる場合」は、同条第1項の「市内業者」及び「準市内業者」を対象とされている（委託規程第10条第3項、建設コンサルタント業務等一般競争入札実施要綱第4条第3号イ）。さらに、「市内業者」等及び「準市内業者」だけでは、入札参加可能者数が5者に満たない場合又は競争性が十分に確保できないときなど特に必要があると認められる場合は、「市外業者」も含めて対象とするとされている（委託規程第10条第4項、建設コンサルタント業務等一般競争入札実施要綱第4条第3号ウ）。

²¹ 岡南環境センター焼却灰前処理設備ほか定期修理 [211]、岡南環境センター塵芥供給クレーン油圧バケット取替修理 [212]、鍛冶屋中継ポンプ場No2 ポンプ分解修理 [220]。

2 「入札参加可能者数」の定義

委託規程と同様、建設コンサルタント業務等一般競争入札実施要綱には、「入札参加可能者数」の定義に関する規定が設けられていないので、まずは「入札参加可能者数」についての定義を明記すべきである。

★★指摘76

建設コンサルタント業務等一般競争入札実施要綱に「入札参加可能者」の定義規定を設けられたい。また、「入札参加可能者」は、当該入札において具体的に入札が参加可能であることが確認された者に限定されたい。

3 実施要綱第4条第1項第3号「競争性が十分に確保」の意義

委託規程第10条における場合と同様、建設コンサルタント業務等一般競争入札実施要綱第4条第1項第3号イ及びウにおいて、「入札参加可能者数」を5者以上とすることが求められている趣旨に鑑み、一般競争入札の「競争性が十分に確保」されていると評価するためには、前回の同種業務に係る競争入札において「実際の（有効な）入札者数」が5者以上であったことを要件とすべきである。

したがって、前回入札時において「市内業者」の事業所所在地資格を定めている状況下で5者以上の（有効な）入札参加者がいなかった場合には、次回入札時には事業所所在地資格を緩和し、少なくとも「準市内業者」へ、それでも5者以上の入札参加者を確保できない場合は「市外業者」へと所在地要件を緩和すべきである。

★★指摘77

建設コンサルタント業務等一般競争入札実施要綱第4条第1項第3号イ及びウの「競争性が十分に確保」されていると認められるか否かの判断について指針を策定し、基準を明確にされたい。

4 標準「入札参加資格要件」における地域要件の標準化

(1) 建設コンサルタント業務等入札参加資格要件調整会議では、「定例的なものその他類似業務の間で入札参加資格要件を調整する必要のないもの」（建設コンサルタント業務等入札参加資格要件調整会議設置要綱第6条第2項第1号）について、標準「入札参加資格要件」を定めている。

この標準「入札参加資格要件」では、業種区分「基本設計、実施設計及び詳細設計（特殊工法）」について、「土木（下水）」部門では、市内外区分として「市内業者、市内扱い業者、準市内業者又は市外業者」、同種業務又は類似業務の履行実績として「準市内業者又は市外業者については、平成17年4月1日以降に、岡山市の発注した汚水管理設基本設計業務を元請で契約し、完了した実績を有すること」という地域要件が標準化され、全ての一般競争入札において適用されることとされている。

(2) しかしながら、個別具体的な検討を行うことなく地域要件を標準化し、実質的な会議を経ずに入札参加資格とすることを容認する標準「入札参加資格要件」は、自治令第167条の5の2所定の要件を個別に顧みることもなく、一律に地域要件を認めるものであって、自治令との整合性に疑問を感じざるを得ない。

そもそも、自治令第167条の5の2は、地域要件を定めることができる場合を、契約の性質や目的により、「当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるとき」としている。すなわち、自治令第167条の5の2は、自治令第167条の5第1項において入札参加資格の制限が認められた場合において、さらに「特に必要があると認めるとき」に限り「更に」地域要件を設けることができるとしているに過ぎない。また、地域要件そのものが争われた事案ではないが、前述のとおり、指名競争入札に関する前掲最判平成18年10月26日においては、「価格の有利性確保（競争性の低下防止）」を欠いている場合、およそ村内業者では対応できない工事以外の工事は村内業者のみを指名するという運用は、裁量権を逸脱・濫用したものであるとして、違法になるとされている。

したがって、建設コンサルタント業務等に係る委託契約毎に、地域要件を設けるべき「特に必要があると認めるとき」に当たる事情があるかを検証する必要があると認められたい。また、入札の都度、地域要件の必要性が明らかにされなければ、その設定は控えられべきである。

そもそも、自治法による一般競争入札の原則は、実質的競争性の確保が達成された場合において、一定の必要性がある場合にのみ地域要件の設定が容認されるということに帰着するものであり、各競争入札における競争性の状況は個別に異なるはずである。また、そもそも「当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるとき」に当たると認めべき事情は個別に異なるのであるから、当該入札における具体的事情の如

何を一切問うことなく地域要件が設定されることになる標準「入札参加資格要件」の制度は、実質的競争性の確保を大前提とする自治法の原則に正面から抵触するものと評価せざるを得ない。

★★指摘 78

地域要件を一律に設定する建設コンサルタント業務等入札参加資格要件調整会議による標準「入札参加資格要件」については、見直されたい。

★★指摘 79

入札参加資格要件として地域要件を設ける場合には、建設コンサルタント業務等に係る委託契約毎に地域要件を設けるべき「特に必要があると認めるとき」に当たる事情があるか否かにつき、建設コンサルタント業務等入札参加資格要件調整会議において個別具体的に審査されたい。

5 要綱等による入札参加資格要件の制定

手引：建設コンサル編 3 頁では、一般競争入札の参加資格要件について、同種業務又は類似業務の履行実績を「業務の難易度、特殊性を勘案して、発注業務の 50%～100%の範囲内で設定することができる。」「実績は、過去 15 年以内に元請で契約し、完了したものを対象とする。ただし、前提となる法律等の改正後の実績を必要とするなどの場合は、その時点以降の実績を求めることができる。」としている。なお、「発注業務の 50%～100%の範囲内で設定することができる」との記載の意味について、契約課からヒアリングしたところ、100%とは発注業務と同等の実績を求める場合をいい、面積規模などで数値化できる部分であれば、発注業務の当該部分が 50%以上あればよいとの意味であるとのことであった。しかし、上記のような記載の意味が不明確であるし、そもそもこのような一般競争入札の参加資格要件については、入札の根幹部分に関わる問題であることから、実務マニュアルである手引ではなく、要綱等により定めるべきである。

★★指摘 80

入札参加資格要件については、手引ではなく、要綱等により定められたい。

6 過度の実績要件

建設コンサルタント業務等では、一般競争入札の参加資格要件として、発注業務の 50%から 100%までの範囲内において、業務の難易度、特殊性を考慮して同種業務又は類似業務の履行実績を要件として設定することができる（手引：建設コンサル編 3 頁）。かかる記載は、岡山市建設コンサルタント業務等一般競争入札実施要綱第 4 条第 2 項の規定を受けてのものであるが、さらに、手引では、「実績は、過去 15 年以内に元請で契約し、完了したものを対象」に、当該実績を参加資格要件として設定できるとしている（手引：建設コンサル編 3 頁）。

しかしながら、受注実績を入札参加資格の要件としてしまうと、当然ながら受注実績のある業者だけが受注を繰り返すことになり、競争性を著しく失わせることになってしまう。一般競争入札の参加資格要件として履行実績を求めることに関しては、「令和 3 年度における中小企業者に関する国等の契約の基本方針」11 頁において、「国等は、役務及び工事等における一般競争入札の際には、契約の履行の確保に支障がない限り、過去の実績を過度に求めないように配慮するものとする。」とされている。また、総務省行政評価局「契約における実質的な競争性の確保に関する調査－役務契約を中心として－」29 頁では、「官公庁等からの受注実績があること、特定の資格等があること、比較的長期間の実務経験があることなどを応札条件等として求めているものについては、それらの条件が応札者等にとって過度の制約とならないよう必要最小限のものとする。」とされている。

したがって、岡山市においても、参加資格要件として履行実績を設ける場合は、真に必要性が認められる場合において、目的を達成するのに最低限必要な範囲に限定すべきである。受注実績という要素は、真に必要かつ最低限度と認められる場合でない限り、入札参加資格要件とするのではなく、後述する総合評価方式における一考慮要素として位置付ける制度への移行が検討されるべきである。

また、仮に実績要件を設ける必要性が認められる場合であっても、元請での実績でなくても代替的な実績要件を設けることが考えられるし、受注者が確実に履行できることを確認できるためには、岡山市からの受注実績がある業者に限定する必要はなく、広く同種業務を受注し、完成させた実績があれば足りるはずである。

契約課に対して、上記の手引記載の要件についてヒアリングにしたところ、年数が短すぎると実績を有する業

者が少なくなり、長すぎると技術等が陳腐化しているおそれがあるとの理由で対象となる実績を「過去15年間」のものに限定しているとのことであるが、応札可能業者数が少なくなることを考慮することは必要である一方、技術の進化が日進月歩であることを考えると、過去15年間という長期の期間中における履行実績を考慮することについては、そもそも合理性が乏しいと考えられる。

したがって、一般競争入札の参加資格要件における実績につき、「過去15年以内に元請で契約し、完了したもの」に限定することについて合理性は見出しがたいから、かかる参加資格要件の設定については撤廃することを検討すべきである。

★★指摘 82

一般競争入札において履行実績を参加資格要件として設けるのは、真に必要最低限の場合に限定されたい。また、参加資格要件における実績につき、「過去15年以内に元請で契約し、完了したもの」に限定することには合理性は見出しがたいから、撤廃することを検討されたい。

7 成績評定の活用

(1) 建設コンサルタント業務等においては、「岡山市委託業務成績評定要領」により評価を受ける制度となっている。しかし、実際の評価については、委託業務成績評点が全て75点とされているケースが非常に多い。「岡山市委託業務成績評定活用基準」第2条によれば、成績評点が60点以上80点未満(=評価「C」)であれば持ち点への加減がなく、受託者は低評価を原因とする指名留保になるおそれがないことから(同第6条)、成績評定は受注者のインセンティブとして十分に機能しているとはいえない。

そこで、受注者の入札価格と評価をそれぞれ点数化して両者の総合評価によって落札者を決める総合評価方式や、基準期間中に受注した業務の成績評点が一定点数以上であることを参加資格要件とする等の成績条件付入札制度を導入することにより、契約相手方の選定の場面に評価を取り入れることが考えられる。すなわち、契約履行の際の評価が次の入札において評価要素となるのであれば、受注者のインセンティブとして機能することになり、履行の向上も望めることになるし、履行の質も含めた競争的環境が実現することは、長期的に良質の公共調達を行っていく上で理想的といえる。

(2) 例えば、建設工事で導入されている総合評価一般競争入札制度においては、価格以外の要素(技術力、地域性など)を総合的に評価して落札者を決定することとされているが、総合評価方式による一般競争入札は、発注者が相手方としてふさわしいと考える条件を入札の際にあらかじめ提示することが可能であり、例えば、評定成績点数の比重を高めれば、業者は評定の成績を良くする努力をするため業務の品質を高めるといった政策目的を達成し得るといったメリットを有する。

建設コンサルタント業務においても、特に委託金額が多額の委託業務における業務品質向上のため、総合評価方式による一般競争入札を導入すべきである。建設コンサルタント業務等においては、未だ総合評価方式の実施に関する要綱等は存在しないため、評価を反映した総合評価方式による一般競争入札を実施するためにも、要綱を制定すべきである。

★★指摘 83

建設コンサルタント業務に係る総合評価方式競争入札の実施に関する要綱の制定を検討されたい。

(3) 成績評定制度が建設コンサルタント業務において導入された趣旨が、業者の適正な選定、履行能力の向上及び品質の確保にあることに鑑みれば、成績条件付入札制度の導入も積極的に検討されるべきである。

成績条件付入札制度とは、一部の委託事業を対象として一定以上の評定結果の事業実績を有する者のみを対象とした制限付一般競争入札(自治令第167条の5第1項)を行うものである。例えば、神奈川県では、建設工事において、県内に本店を有する入札参加資格者で、「神奈川県請負工事成績評定要領」による評定結果が80点以上の工事を発注年度より前の5年間の工事において1回以上実施したことがある者を「優良工事施工業者」として取り扱い、一部工事については優良工事施工業者のみを対象とした制限付一般競争入札により発注することにより、優良工事の増加と優良な施設の確保を図っている。

★★指摘 84

建設コンサルタントについて、成績条件付入札制度の導入を検討されたい。

第2 随意契約

1 随意契約（見積合わせ）における競争性の欠如

令和2年度の建設コンサルタント業務等の契約のうち28件の契約において、契約内容が異なるにもかかわらず、全て設計金額（及び許容価格）が99万円とされていたことは、前述のとおりである。

市規則第22条第6号により、随意契約によることができる許容価格の基準額は100万円以下であることが公表されており、かつ、これほど多数の契約において設計金額（許容価格）が99万円に集中していれば、入札者（見積書提出者）においては、容易に許容価格を予測することが可能な状況であると考えられる。それにもかかわらず、これらの見積合わせにおいては、その多くの場合で「1者のみ」が許容価格以下、かつ許容価格と同額である99万円の見積書を提出する（他の見積書提出者は、許容価格を上回る見積書を提出している）という結果となっている。かかる見積合わせの客観的な実施状況は一般的に見て明らかに不自然であり²²、このような状況を市民の目線に立って評価するならば、見積合わせに参加した事業者間において何らかの調整が行われているのではないかとの疑念を持たざるを得ない。

上記の状況を解消するためには、実質的競争性を確保するための施策を検討し、実施することが必要である。例えば、一定期間内に行われる同種業務を複数集約し、契約規模を大きくした上でまとめて一般競争入札を実施する方法や、見積合わせの際の見積者の数を大幅に増加する方法などの対応が考えられる。

★★指摘85

現在、見積合わせが行われている随意契約（特に許容価格が99万円に設定されている件）について、実質的競争性を確保するための施策を検討・実施されたい。

2 「参加者の有無を確認する公募手続」の導入

契約課からのヒアリングによれば、建設コンサルタント業務について、「参加者の有無の確認する公募手続」は導入されていないとのことであった。しかし、個別契約の監査によると、建設コンサルタント業務においても、発注業務につき受注可能な業者が一つに限定されるとの理由で単独随意契約が締結されているケースがあり（農業集落排水施設三和・日応寺地区連絡管埋設詳細設計ほか業務委託[148]）、そのような場合において「参加者の有無を確認する公募手続」を実施することが有用である点は、委託の場合と何ら変わりがない。

したがって、建設コンサルタント業務においても、上記公募手続を導入し、まずは、現在、単独随意契約が行われている建設コンサルタント業務において、少なくとも競争性の確保による効果が大きいと考えられる一定の許容価格以上の契約等につき随意契約をしようとする場合においては、必ず参加者の有無を確認する公募手続を行うことを義務付けるなど、同手続の拡充策を検討すべきである。

★★指摘87

建設コンサルタント業務について、「参加者の有無を確認する公募手続」を導入されたい。

第3 企画競争の導入

契約課からのヒアリングによれば、岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱は、建設コンサルタント業務等も対象にするものとのことである。しかし、上記要綱第4条第1項及び同2項は、そもそも建設コンサルタント契約についての企画競争を念頭に置いたものとは考えられないから、上記要綱が建設コンサルタント契約についても適用があることを要綱上明確にすると共に、建設コンサルタント契約に関する企画競争の際は、企画競争委員会を設置し、審査を行うことについて明確にすべきである。

★★指摘88

「岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱」が建設コンサルタント契約についても適用があることを要綱上明確にすると共に、建設コンサルタント契約に関する企画競争の際は、企画競争委員会を設置し、審査を行うことについて明確にされたい。

²²客観的に許容価格を推測可能な状況であったとしても、特定の事業者のみならず、複数の事業者にとって客観的に推測可能な状況であれば、複数の見積書提出事業者が99万円以下の見積書を提出するはずであり、1者のみが許容価格以下（同額）の見積書を提出するということは一般的には偶然とはいえないと思われる。

第7節 物品

第1 入札参加資格の設定方法等

1 岡山市の規程等

物品の一般競争入札における入札参加資格の設定等は、「入札参加可能者数」が基準に満たない場合に市内業者²³から対象を順に緩和していくこととされており、「市内業者」を優先している（運用基準第5条の2）。

また、1件の物品購入等に係る入札参加可能者数等の基準は、原則として次のとおりとされている（運用基準第8条）。

財産の買入れ又は製造の請負若しくは財産の売払いの場合で、設計額が10万円以上15万円以下のとき	2人以上
財産の買入れ又は製造の請負若しくは財産の売払いの場合で、設計額が15万円を超え30万円以下のとき	3人以上
財産の買入れ又は製造の請負の場合で、設計額が30万円を超え80万円以下のとき	4人以上
財産の売払いの場合で、設計額が30万円を超えるとき	5人以上
財産の買入れ又は製造の請負の場合で、設計額が80万円を超えるとき	5人以上

2 入札参加資格の設定方法

(1) 監査対象とした個別契約の入札状況

監査対象とした個別契約のうち、一般競争入札が採用された契約における入札状況の概況は次のとおりであり、所在地要件が特に定められていなくても、多くの契約で落札率が極めて高率となっている。

参照No.	件名	所在地要件	入札者数	落札率
225	瀬戸学校給食センター適温配送コンテナ	市内業者	5	100%
226	災害対応特殊屈折はしご付消防自動車	設定なし (WTO)	2	99.25%
227	廃カセットガス缶・エアゾール缶処理装置	設定なし (WTO)	1	100%
228	小型動力消防ポンプ付積載車	設定なし	3	99.96%
251	防火衣上下（貸与品）	設定なし	3	100%
254	岡山市北区役所建部支所、岡山市北区北保健センター建部分館及び岡山市立建部町公民館で使用する電気	設定なし	4 (無効1)	— ²⁴

(2) 入札参加可能者数の定義

物品契約において、入札参加資格の設定等は、原則として「市内業者」を対象とし（運用基準第5条の2第1項及び同条第2項）、入札参加可能者数等が運用基準8条の定める基準に「満たない場合又は競争性が十分に確保できないときなど特に必要があると認めた場合」には「準市内業者²⁵」まで対象を拡大できることとなっている（運用基準第5条の2第3項）。そして、「市外業者²⁶」まで対象を拡大させるためには運用基準第8条が定める基準に「満たない場合であって特に必要があると認めた」場合に限るものとされている。

しかし、運用基準には「入札参加可能者」の定義規定がないため、まずは「入札参加可能者数」についての定義を運用基準に明記すべきである。そして、「入札参加可能者」の定義については、本来の意味における「入札参加可能者」、すなわち、入札に先立って応札意思があることを表示した者など、「設定した入札参加資格を満たす名簿登録業者であり、かつ、当該具体的な入札への参加が可能なる者」とすることが、入札の競争性を担保するために必要と考える。

²³岡山市内に本社、本店等主たる事務所を有するものをいう（運用基準第5条の2第1項第1号）。

²⁴許容価格が非公表とされており、入札状況（落札率）についても問題となるものではないため、記載を控えた。

²⁵市内業者以外のもので、岡山市との取引に係る権限が委任されている支店又は営業所等を岡山市内に有するものをいう（岡山市物品等契約事務処理の運用基準第5条の2第1項第2号）。

²⁶市内業者及び準市内業者以外のものであるものをいう（岡山市物品等契約事務処理の運用基準第5条の2第1項第3号）。

★★指摘 89

岡山市物品等契約事務処理の運用基準に「入札参加可能者数」の定義規定を設け、設定した入札参加資格を満たす名簿登録業者であり、かつ、当該具体的な入札への参加が可能な者に限定されたい。

(3) 運用基準第5条の2第3項「競争性が十分に確保」の意義

運用基準第5条の2第3項の規定する「競争性が十分に確保できないとき」との要件については、委託規程第10条の場合と同様、「競争性が十分に確保」されていると認められるか否かの判断基準について、指針として明確にすべきである。

そして、運用基準第5条の2において、「入札参加可能者数」を同基準第8条に規定する基準以上とすることが求められている趣旨に鑑み、一般競争入札の「競争性が十分に確保」されていると評価するためには、前回の同種業務に係る競争入札において「実際の（有効な）入札者数」が運用基準第8条に規定する基準以上であったことを要件とすべきである。そこで、前年度において入札参加資格を市内業者とした場合に運用基準第8条が規定する基準以上の入札参加者を確保できない場合には準市内業者まで、それでも運用基準第8条が規定する基準以上の入札参加者を確保できない場合は市外業者へと所在地要件を緩和すべきである。契約課からの説明によれば、上記の趣旨のとおり運用をしているとのことであったが、運用基準には明確に定められておらず、運用基準に同趣旨の運用について明記することで制度的に担保する必要があるものとする。

★★指摘 90

制限付一般競争入札において、岡山市物品等契約事務処理の運用基準第5条の2第3項の「競争性が十分に確保」されているか否かの判断基準について指針を策定されたい。

★★指摘 91

制限付一般競争入札において、前回の同種業務の（有効な）入札参加者が岡山市物品等契約事務処理の運用基準第8条に規定する基準を満たさなかった場合、「競争性が十分に確保」されていないものとして、事業所所在地資格を緩和すべきである旨を運用基準に明記されたい。

(4) 市外業者に事業所所在地資格を認める要件

岡山市では、市外業者を入札に参加させるためには、市内業者及び準市内業者を対象としたときに運用基準第8条が定める基準に満たない場合であって、「かつ」特に必要があると認められる場合に限定されている（運用基準第5条の2第4項）。

これに対し、一般委託・役務等や修繕に適用される委託規程は、市外業者まで対象を緩和する要件について、市内業者及び準市内業者を対象としても入札参加可能者数が5者に満たない場合「又は」競争性が十分に確保できないときなど特に必要があると認めた場合としているから、運用基準第5条の2第4項は、委託規程と比べて、市外業者まで対象を緩和する場合をさらに制限しているものといえる。

物品について、事業所所在地資格につき一般委託・役務等や修繕の場合と別の要件を設けるべき合理的理由は特に認められず、上記の差異は不合理なものとして評価せざるを得ない。

★★指摘 92

岡山市物品等契約事務処理の運用基準第5条の2について「競争性が十分に確保できないなど特に必要があると認めた場合」に市外業者に入札参加資格を認めるよう改正されたい。

(5) 官公庁への納入実績

運用基準第6条-1は、「過去における官公庁への納入実績」を入札参加資格設定における考慮要素の第一に掲げているが、このような基準で入札参加資格が設定されれば、新規参入は非常に困難なものになってしまう。契約の履行確保に支障がないと認められる限り、官公庁への納入実績を考慮する必要性・合理性はない。

したがって、運用基準第6条-1については削除するか、あるいは、契約の履行確保に支障がないと認められる場合には適用除外とすべきである。

令和3年9月24日閣議決定「令和3年度中小企業者に関する国等の契約の基本方針について」においては、

国等の契約に関してではあるが、「新規中小企業者への配慮」として、「国等は、役務及び工事等における一般競争入札の際には、契約の履行の確保に支障がない限り、過去の実績を過度に求めないように配慮するものとする。」としている。ここでは「役務及び工事等」が対象とされているが、「役務及び工事等」でさえ過去の実績を過度に求めないように配慮すべきことが要請されているのであるから、より定型的な調達といえる物品購入においては、当然、過去の実績を過度に求めることは慎むべきである。

★★指摘 93

岡山市物品等契約事務処理の運用基準第6条-(1)を削除するか、契約の履行確保に支障が無いと認められる場合には適用除外とされたい。

(6) 物品売払契約の場合における事業所所在地資格

監査対象とした個別契約のうち、物品売払契約をしていたケースにおいては、一般競争入札が実施され、入札参加資格として市内業者及び市内扱い業者を対象とする事業所所在地資格が設定されていた⁷⁾。

他の契約類型においては、競争性確保を前提として、地元業者の優遇の観点から、事業の主たる対象地域に事業所を有する事業者であることを入札参加資格として設定することは許容される場合もあるが、物品売払契約の場合、売払対象物品の性質上、地元業者にあって買い取らせる必要があると認められる特別な事情がない限り、基本的には「より高額に売却すること」以外に考慮すべき要素はなく、地元業者を優遇すべき理由も(稀少性のある物品でもない限り)基本的にはない。

物品売払契約の場合、市内業者等を対象とした事業所所在地資格の設定は原則として許容されないものとする。したがって、物品売払契約の場合においては、事業所所在地資格の設定に関する運用基準第5条の2を原則として適用除外とすべきであり、その旨を明記する運用基準の改正または規定の新設が必要と考える。

★★指摘 95

物品売払契約の場合は、原則として、事業所所在地資格を設定すべきではない。物品売払契約の場合においては、岡山市物品等契約事務処理の運用基準第5条の2を原則として適用除外とする旨の運用基準の改正または規定の新設をされたい。

第2 随意契約

1 契約方式に関する規程等

(1) 見積合わせの方式

岡山市では、物品購入契約における見積合わせの方式として、オープンカウンター方式の電子見積合わせ方式と指名による電子見積合わせ方式が設けられている(岡山市物品購入等電子見積合わせ実施要綱第2条第1項・第2項)。

(2) オープンカウンター方式による電子見積合わせ

オープンカウンター方式とは、一定基準額以下の物品の調達等の際の見積合わせにおいて、指名を行わずに契約の対象物件等を公表し、あらかじめ定めた参加資格のある者から任意に見積書を提出させ、契約の相手方を決定する方式をいう(岡山市物品購入等電子見積合わせ実施要綱第2条)。

オープンカウンター方式による電子見積合わせの対象物件は、対象物品が次のとおりに限定されている(岡山市物品購入等電子見積合わせ実施要綱第2条第1項)。

- (1) 印刷
- (2) 用紙(封筒等を含む)
- (3) OA機器のうち許容価格が10万円以上のもの
- (4) 事務用品のうち許容価格が10万円以上のもの

(3) 指名による電子見積合わせ

指名による電子見積合わせについては、契約課固有事項とされている(岡山市物品購入等電子見積合わせ実施要綱第2条第2項)。

指名による電子見積合わせの場合、オープンカウンター方式と異なり、同要綱に具体的に対象物件を限定す

⁷⁾ 岡東浄化センター金属スクラップ等売払 [229]。

る定めはない（同条第2項参照）。

見積業者選定等に当たっては、「一般競争入札の参加資格の設定に準じて行い、指名の公平性、指名及び落札状況を勘案し、特定の業者にかたよらないよう配慮するとともに、必要があると考えられるものは、地域性も考慮すること。」とされている（手引：物品編17頁）。

2 岡山市における見積合わせの運用状況

岡山市から提供を受けた契約データによれば、令和2年度中の物品契約数合計5523件のうち、2762件が指名見積合わせ、1251件がオープンカウンター方式による契約となっていた。

3 指名による電子見積合わせの指名基準

指名見積合わせは、指名した者のみから見積書を提出させ、有利な条件を提示した業者を契約相手方として選定する契約方法であるから、実質的には指名競争入札と大きく異なるところはない。したがって、指名見積合わせは、見積業者の選定過程の不透明性などの指名競争入札と同様の制度上の問題を内在している。

運用基準第5条は、「入札参加資格の設定若しくは指名業者又は見積書提出依頼者の選定」（入札参加資格の設定等）は、有資格者名簿に登載された者の中から運用基準第6条に規定する留意事項を勘案して行うこととしているが、同条は、入札参加資格の設定等に当たって留意すべき事項として、以下の各事項を規定している。

- (1) 過去において官公庁における納入実績を有し、かつ、契約不履行のおそれがないこと。
- (2) 製造、製作又は販売において、官公庁等の許可又は認可等を要する物品を購入するときは、その資格を有する者であること。
- (3) 定期的アフターサービス等を必要とする物品については、必要な体制を有し、容易かつ確実にその実施が可能と認められる者であること。
- (4) 物品の製造上、特殊な技術又は特別な生産設備機器を有する必要があるときは、この条件を満たす者であること。
- (5) 契約の適正及び確実な履行を図るため銘柄及びその他の条件を付す必要がある物品については、当該物品の供給が可能と認められる証明書等を提出した者であること。
- (6) 官公庁又はこれに準ずる機関の検定、基準、規格等に合格した物品を使用する必要があると認めた場合は、当該物品を納入することが可能であること。
- (7) 指名の公平性、指名及び落札状況を勘案し、特定の業者にかたよらないよう配慮するとともに、必要があると考えられるものは、地域性も考慮に加えること。

指名見積合わせの見積者選定基準において「特定の業者にかたよらないよう配慮する」とされている（手引：物品編17頁）点について、契約課からヒアリングしたところ、指名業者の選定に当たって、「業種毎の選定表をExcelで管理しており、地域性、過去の応札状況、指名回数を加味しながら、特定の業者にかたよらないように選定しています。」との回答があり、一定の配慮がなされているようである。

運用基準第8条には、入札参加可能者数等の基準として許容価格毎に一定の指名業者数を必要とすると定め、一応、指名基準としての体裁を整えたものが設けられているが、上記の見積者選定基準は、実務上の運用指針としての基準としては、客観性・具体性に乏しいものと評価せざるを得ない。

公平かつ公正な指名による電子見積合わせを実現し、かつ、選定担当者の事務負担を軽減するため、選定担当者による裁量の幅をできる限り限定し、ある程度形式的に指名を可能とするだけの内容を備えた見積者選定基準が必要不可欠である。

★★指摘96

指名による電子見積合わせの見積者選定基準を策定されたい。

4 オープンカウンター方式による電子見積合わせの対象物件

前述のとおり、オープンカウンター方式の電子見積合わせの対象物件は4つに限定されている（岡山市物品購入等電子見積合わせ実施要綱第2条第1項）。

オープンカウンター方式による電子見積合わせの対象物件が限定されている理由について、契約課からヒアリングしたところ、「名簿登録しているほとんどの業者が対応可能である業種（一部業者を指名することで公平性に欠けるおそれがある、指名可能な業者数が多い）や、印刷物のように実物見本を見ないと仕様の詳細が分からない業種について、オープンカウンター方式を採用していると思われます。」との回答であった。

オープンカウンター方式による見積合わせは、担当課の指名により契約相手方を限定するものではないから、

指名見積合わせよりも、競争性・公平性・透明性が高いと考えられる。そのため、物品等購入に関する契約方法として見積合わせを選択する場合、指名見積合わせよりもオープンカウンター方式による見積合わせの方が基本的には望ましいといえる。

また、上記契約課の回答によれば、指名可能な業者数が多すぎる場合や実物見本を確認する必要がある業種など、むしろ事務が複雑になる可能性が高い業務についてオープンカウンター方式による見積合わせを実施していると考えられ、オープンカウンター方式を実施することにより、汎用品を中心とする多くの物品購入等において、むしろ事務コストが低下する可能性が高いといえ、オープンカウンター方式による見積合わせの対象物件について限定する合理性はないのではないと思われる。

そこで、オープンカウンター方式による電子見積合わせの対象物件を限定している岡山市物品購入等電子見積合わせ実施要綱第2条第1項及び同条第2項については、対象物件を限定しないよう改正すべきである。

★★指摘 97

オープンカウンター方式による電子見積合わせの対象物件を限定している岡山市物品購入等電子見積合わせ実施要綱第2条第1項及び同条第2項については、オープンカウンター方式による電子見積合わせの対象物件を限定しないよう改正を検討されたい。

第3 銘柄指定の禁止及び同等品認定制度

1 銘柄指定の原則禁止

契約相手方の選定に当たって、購入物品の銘柄を指定する場合、競争入札を採用しても入札参加可能者が同銘柄の製造業者のみとなる場合など、競争性が失われることから、物品等契約（不要品の売却を除く）に際し、許容価格が1件10万円以上のものについては原則として物品の銘柄を指定することができないとされている（運用基準第4条）。なお、例外的に銘柄指定をする場合は、理由を示した上、契約方法同の決裁を受けなければならないとされている（運用基準第4条第2文）。

銘柄指定をする場合には、指定理由として「他の同等品、類似品では業務上使用に耐えがたい理由を明らかにすること」など指定理由を明らかにしなければならず、要求課から契約課宛に「機種銘柄指定依頼文」が提出されることとなっている（手引：物品編7頁）。

この規程の趣旨を貫徹するため、契約事務においては、「契約課へ購入を依頼する際は、仕様書を必ず作成・添付すること。」とし、「②既製品の場合は対象範囲を広くするため、できるだけ複数の参考製品を挙げるようにし、製品の条件は必要最小限とすること。」とされている（手引：物品編6頁）。

2 同等品認定申請制度

(1) 同等品認定申請制度の概要

岡山市の競争入札においては、銘柄指定がなされていない場合であっても、入札公告における仕様書等に購入物について参考製品（品名、品番など）が記載されている。

入札参加者等は、参考製品以外の物品を納入するとして入札することも可能であるが、参考製品とは異なる物品を納入しようとする場合、入札しようとする製品につき、担当課が指定する日までに、仕様書等に記載された参考製品と同様に仕様を満たすことができる物品であるとの申請を行い、認定を受ける必要があるとされている（手引：物品編8～9頁）。この制度を「同等品認定申請制度」と呼称しているが、規程上の根拠はない。

(2) 仕様書等への複数の参考製品の記載

令和2年10月2日閣議決定「令和2年度中小企業者に関する国等の契約の基本方針」では、「中小企業者の受注の機会の増大のために国等が講ずる措置に関する基本的な事項」のうち、「中小企業・小規模事業者が受注し易い発注とする工夫」として、「国等は、物件等の発注に当たっては、真にやむを得ないと認められる場合を除き、直接の銘柄指定はもとより原材料等の間接の銘柄指定等を行わないものとする。なお、参考銘柄として固有の商品を例示する場合にあっては、複数の商品を例示する等、実質的な銘柄指定とならないよう配慮するものとする。」とされている。

しかしながら、監査対象とした個別契約中、一般競争入札の実施に際して複数の参考製品が仕様書に記載されたものはなかった。仕様書等において特定の一つの参考製品のみが記載されている場合、入札参加者から見れば、事実上、実質的な銘柄指定がなされている状況と評価せざるを得ない。そこで、まずは上記基本方針の趣旨に鑑み、仕様書等において「参考銘柄として固有の商品を例示する場合にあっては、複数の商品を例示する等、実質的な銘柄指定とならないよう配慮する」ことを徹底する必要がある。

★★指摘 98

仕様書等において「参考銘柄として固有の商品を例示する場合にあつては、複数の商品を例示する等、実質的な銘柄指定とならないよう配慮する」ことを徹底されたい。

(3) 同等品認定申請に関する規程整備の必要性

岡山市の物品購入に係る競争入札においては、銘柄指定がされていない場合であっても、入札公告における仕様書等に購入物について参考製品（品名、品番など）が記載されており、参考製品とは異なるが仕様を満たす物品により入札しようとする者は同等品申請をしなければならないとされている。

もっとも、仕様書等において特定の一つの参考製品のみが記載されている状況下での同等品認定申請制度は、いわば銘柄指定に伴う煩瑣な手続を回避するための事実上の潜脱というべきものであり、明確な根拠のない限り実施すべきではない。そこで、同等品認定申請制度を維持するのであれば、その根拠及び手続等について要綱等に規定することに加え、かかる根拠規程において、併せて仕様書等における参考製品の記載につき、複数例示することを義務付けるべきである。仮にかかる記載が無理なのであれば、最初から銘柄指定の手続を履践すればよく、何ら支障はないものとする。

★★指摘 99

物品に係る同等品認定制度について要綱等の根拠規程を整備されたい。

★★指摘 100

物品に係る同等品認定制度の根拠規程において、仕様書等における参考製品の複数例示を義務付けられたい。

第6章 契約の締結

第1節 全般

第1 下請負・再委託

1 一括委任等の規制

民間事業者間の契約においては、私的自治の原則より、当事者間において禁止されていない限り契約の目的とされた全ての項目について下請負や再委託を行うことは自由である。

他方、公共工事においては選定された業者が一括して契約の目的を第三者へ丸投げするのでは、わざわざ厳格な手続により入札を実施した趣旨が無意味になることから、一括下請負が禁止されている（建設業法第22条、適正化法第14条）。これを受け、岡山市においても、工事請負契約において工事の全部又は大部分を一括して第三者に委任し、又は請け負わせてはならないとし、一括又は大部分の下請負を禁止している（市規則第59条）。

また、製造の請負及び運送、作業、調査その他の役務の提供に関する契約についても一部の規定を除き工事請負契約の規定を準用しており（市規則第115条）、工事請負契約と同様、一括又は大部分の委任または下請負を禁止している。

平成28年10月14日付国土交通省土地・建設産業局長「一括下請負の禁止について」（国土建第275号）においては、建設業法第22条において禁止されている「一括下請負」を容認した場合、「中間搾取、工事の質の低下、労働条件の悪化、実際の工事施工の責任の不明確化等が発生するとともに、施工能力のない商業ブローカー的不良建設業者の輩出を招くことにもなりかねず、建設業の健全な発達を阻害するおそれ」があるとされているが、上記の趣旨は、建設工事以外の委託等における一括委任等にも同様に当てはまる。

2 一括委任等が禁止される「大部分」の意義

市規則において禁止されているが、「大部分」の委任又は下請負に当たるか否かについての判断基準について契約課からヒアリングしたところ、特に基準は設けておらず、案件毎に判断しているとの回答であった。

しかしながら、「大部分」との記載のみでは、担当者毎に区々の判断となる可能性が否定できず、法的安定性に欠けることとなりかねない。また、業務の円滑な完了を望む担当課職員にとって、「大部分」に当たるとの判

断はできる限り避けようとする意識が働くことは想像に難くなく、具体的な判断基準がない限り、実際に「大部分」に当たると判断することは困難と考えられる。なお、建設工事に関して、建設業法第 22 条によって禁止される一括下請負については、第 7 章第 2 節において述べるので、併せて参照されたい。

★★指摘 104

市規則第 59 条の一括下請負・再委託における「大部分」に当たるか否かの判断基準となる指針を策定されたい。

3 「中間搾取」の規制

岡山市においても、相当数の建設工事や委託について、受注者は業務の一部を下請業者又は再委託先に発注し、さらには二次下請等の下位の下請業者への発注も行われている。このようなケースにおいて、下請代金（再委託料）の大部分が二次下請等の代金額となっている場合、（真偽に関わらず）一般論としては下請代金（再委託料）の「中間搾取」（いわゆる「中抜き」）の可能性を念頭に置くべきである。いわゆる「中間搾取」が行われた場合、「中間搾取」部分の負担は、財政上の「無駄金」であるだけでなく、実際に業務を担当する下位の下請業者の利益を圧迫するものであり、中小業者の保護の観点からも問題がある。

ところが、現状は、元請業者等については、市規則第 59 条及びこれを準用する第 115 条において、業務の「全部又は大部分」を一括して下請に発注することは禁止されているものの、「中間搾取」それ自体については基本的に規制がなされていない状況である（両者の規制は重なり合う部分もあるが、一括下請負等の禁止は、「中間搾取」が行われない場合（例えば、元請業者が受注額と同額で下請業者に発注される場合）にも及ぶものであり、区別する必要がある）。

また、現在の市規則では「一括」発注でない「全部又は大部分」の発注についても禁止されていないため、その意味においては、元請業者による「中間搾取」も実質的には規制されていない状況といえる。

したがって、「中間搾取」を規制するための規程を新設したり、ガイドラインを設けるなど、これを規制する制度を整備すべきである。ただし、「中間搾取」を行為主体が元請業者以外の場合、岡山市とは直接の契約関係にないことから、規制の方法には工夫が必要であることに留意されたい。例えば、下請・再委託の事前承認に際し、二次下請等の下位の下請等の予定についても通知することを義務付け、「中間搾取」が行われている可能性がないかどうかを審査するという方法が考えられる。また、上記の規制が整備されるまでの間においても、個別に契約書や仕様書等において「中間搾取」を禁じることとし、受注者から下請・再委託や二次下請等に係る通知書等が提出された場合には、担当課において、契約書等を取得して精査し、「中間搾取」が疑われる場合は実地調査等も実施して確認し、是正を図るべきである。さらに、「日常的モニタリング」の一環として、一定の基準を超える代金で再委任または再委託がなされている契約については、担当課が履行体制等の点検を適正に実施していることについて、点検の際に作成された資料等により確認するという方法も考えられる。

なお、岡山市においても、建設工事に関しては、「中間搾取」を直接的に規制するものではないものの、建設業法第 22 条において禁止されている「一括下請負」に関する検査体制において、中間搾取に関する検査が一部実施されている。

★★指摘 105

「中間搾取」を規制するための規程を新設したり、ガイドラインを策定されたい。

★★指摘 106

契約書や仕様書等において「中間搾取」を禁じることとし、担当課において、受注者から提出された下請・再委託や二次下請等に係る通知書等を精査した結果、「中間搾取」が疑われる場合は、実地調査等も実施して確認し、是正を図る体制を整備されたい。

★★指摘 107

一定の基準を超える代金で再委任または再委託がなされている契約につき、担当課が履行体制等の点検を適正に実施していることを事後的に確認する体制を整備されたい。

4 指名競争入札・随意契約の場合における下請・再委託の事前承認

指名競争入札又は随意契約の場合、契約相手方の個性に注目して選定しているのだから、契約相手方において自由に下請又は再委託を行うことを認めることは、かような契約方式の前提と整合しない。

したがって、指名競争入札又は随意契約による契約相手方が下請又は再委託を行う場合、事前に下請（再委託）先、下請（再委託）に発注する必要性、下請代金額（再委託料）について通知させ、担当課において審査を行い、適正と認めたものに限り承認する取扱いとすべきであり、その旨契約書に明記すべきである。

★★指摘 108

指名競争入札又は随意契約による契約相手方が下請又は再委託を行う場合、事前に下請（再委託）先、下請（再委託）に発注する必要性、下請代金額（再委託料）について通知させ、担当課において審査を行い、適正と認めたものに限り承認する取扱いとすべきであり、その旨契約書に明記されたい。

第2 変更契約

1 手引：全般編 19 頁には、変更契約についての「(1) 基本的な考え方」として、「競争入札に付したものについては、軽微な事項を除いては原則として変更することはできない。」と記載されている。

その趣旨は、履行期限、規格、数量、支払方法等の事項は、当初入札をする際の条件として、入札価格算定の基準となったものであるから、これらを変更するとすれば、当初、他に有利な入札をした者があつたかもしれないこととなり競争の趣旨に反することになるからであると説明されている（手引：全般編 19 頁）。

契約課に対し、「軽微な事項」についての判断基準についてヒアリングしたところ、工事については「工事請負契約に係る設計・契約変更ガイドライン」を定めているものの、委託や物品について判断基準は設けていないとのことであつた。なお、委託や物品においても、「やむを得ない理由」がある場合には変更契約を認めているとのことである。そこで、まずは工事請負契約以外の契約業務区分についても、契約変更ガイドライン等の基準を策定する必要があると考える。

★★指摘 109

工事請負契約以外の契約業務区分について、変更契約に関するガイドライン等の基準を策定されたい。

2 契約の変更は、上記のとおり、（特に競争入札が実施された場合には）例外的な場面に限り許容されるべき性質のものである。安易な変更契約は慎むべきであり、必要があれば改めて別契約として入札を実施すべきである。

★★指摘 110

当初の契約を変更する必要性が生じた場合、安易に変更契約を行うことなく、「やむを得ない理由」があるといえるかどうかにつき厳格に判断した上、「やむを得ない理由」があると認められない場合には、別契約として改めて競争入札等を実施されたい。

3 監査対象の個別契約においては、相当数の契約において契約の変更が行われていたが、契約変更の際の決裁文書である「変更執行伺書」には、その記載だけでは契約変更の必要性・許容性が確認できない記載が多数見られた。例えば、履行期限の延長に関する変更執行伺書において、変更理由として、単に「関係者との協議のため、不測の日数を要した」といった事情しか記載されておらず、どのような関係者と、どのような協議を行い、その結果、なぜ履行期限を延長する必要があると判断するに至ったのかといった最低限の情報すら記載されていないものが相当数散見された。また、「不測の日数を要した」等とされているものの中には、単に事前の調査が不十分であったことに起因するのではないかと疑われるものが相当数散見された。

そこで、変更執行伺書には、契約変更の必要性・許容性を正確に評価・判断できるだけの十分な情報を記載させるよう徹底するべきである。

さらに、変更の理由において、安易に「不測」の事情であると認めてはならず、その前提として、関係者との協議等の事前の準備を十分に行い、できる限り変更契約が生じないよう、事業全体の計画を綿密に立てた上で執行することを徹底すべきである。監査対象となった個別契約の中には、当該契約の履行に着手しなければ必要な業務の見通しが立たないという前提に立ち、変更契約が必然であるかのような事業計画の下、あらかじめ契約上の業務内容が明確に特定されないまま執行され、漫然と変更契約が行われている契約も散見されたが、そのよう

な事業の場合、まず前提として事業計画を綿密に立てるための契約執行を先行させるべきであり、上記のような事業の進め方が適正といえるか疑問である。

発注前の仕様書や設計書類等の準備段階における事務フロー等につき、統一的な指針を策定し、契約締結後において事前に予測可能であった事情に起因する無駄な契約変更が生じないような体制を整備すべきである。

★★指摘 111

変更執行伺書に、契約変更の必要性・許容性を正確に評価・判断できるだけの十分な情報を記載するよう徹底し、また、変更の必要性・許容性については厳格に審査されたい。

★★指摘 112

事前に予測可能であった事情による無駄な契約変更を防止するため、発注前の仕様書・設計書類等の準備段階における事務フローにつき、統一的な指針を策定されたい。

★★指摘 113

契約の執行に際しては、関係者との協議等の事前の準備を十分に行い、できる限り変更契約が生じないように事業全体の計画を綿密に立てた上で執行することを徹底されたい。

第2節 建設工事

第1 変更契約に関する規程の概要

平成26年適正化法改正時の基本方針「第2 公共工事の品質確保のための施策に関する基本方針」においては、「契約後に施工条件として予期することができない状態が生じる等により、工事内容の変更等が必要になる場合には、適切に設計図書の変更を行い、それに伴い請負代金の額及び工期に変動が生じる場合には、適切にこれらの変更を行うものとする」として、適正な設計・契約変更の整備が要請されている。

それを受けて、建設工事については、「工事請負契約に係る設計・契約変更ガイドライン」が整備されている。

第2 工事請負契約に係る設計・契約変更ガイドライン

- 1 上記ガイドラインは、まず設計・契約変更ができる範囲について、「現に施工中の工事と分離して施工することが著しく困難なものを除き、変更工事価格の増額分が起工事価格の3割以内のものに限るものとする。なお、現に施工中の工事と分離して施工することが著しく困難なもので、増額分が3割を超えるもの又はそのおそれのあるものについては、事前に決裁権者の承認を得ることとする。」と定めている（上記ガイドライン2頁）。
- 2 上記ガイドラインによると、工事価格の3割以内の変更や、現に施工中の工事と分離して施工することが著しく困難なものについての変更であれば、無条件に変更が可能であることになる。

しかし、本来、3割も代金額が増加するのであれば、当初の競争入札時において入札者や入札価格が異なっていたことも十分考えられ、競争入札によって適正に契約金額を定めた意義を失いかねない。また、施工中の工事と分離して施工することが著しく困難であれば、金額にかかわらず変更が認められるという点も疑問である。

入札を再度行うことによって発生するコストや時間、現在施工中の受注者が引き続き行うことの効率も考慮には入れなければならないが、工事の性質や状況、変更の理由に応じた具体的な契約の変更可能な範囲の基準を上記ガイドラインに定めるべきである。

★★指摘 114

工事の性質や状況、変更の理由に応じた具体的な変更可能範囲の基準をガイドラインに規定されたい。

第3節 一般委託・役務等

委託規程第6条において、「事務事業の目的、性質等から判断して、工事、製造その他についての請負契約又は物品購入契約として処理しなければならないものは、それぞれの契約により執行するものとする。」とされており、

請負契約と（準）委任契約とを峻別して事務の執行を行うことが求められている。

各契約の相違点をみても、

・報酬請求権の点につき、請負契約においては仕事を完成しないと報酬請求権は発生しない（民法第 633 条）のに対し、（準）委任契約において報酬の支払いを定めた場合、委任が途中で終了した場合も履行の割合に応じた報酬請求権が認められる（民法第 648 条第 3 項）。
・契約責任の点につき、請負契約においては請負人が、種類又は品質に関して契約の内容に適合しない仕事の目的物を注文者に引き渡したとき（その引渡しを要しない場合にあつては、仕事が終了した時に仕事の目的物が種類又は品質に関して契約の内容に適合しないとき）は、契約不適合責任に基づき注文者は履行の追完の請求、報酬の減額の請求、損害賠償請求及び契約の解除をすることができるのが原則である（民法第 636 条）のに対し、（準）委任契約においては受任者に委任契約における善管注意義務違反がある場合に債務不履行責任に基づく損害賠償責任（民法第 415 条）を負う。
・（準）委任契約においては、当事者の信頼関係に重点が置かれるため、契約の各当事者はいつでも契約の解除をすることができる（民法第 651 条第 1 項）。他方、請負契約においては、請負人が仕事を完成しない間は、注文者は、いつでも損害を賠償して契約の解除をすることができる（民法第 641 条）。

といった相違点がある。

さらに、自治令においては最低制限価格・低入札価格調査の制度は、請負契約を対象とする一方、委任・準委任契約については対象としていない（自治令第 167 条の 10）。

これらの点からは、（準）委任契約と請負契約の区別に関して上記の契約の性質の違いをまとめた指針を策定し、契約事務全般において参照できるようにすべきである。また、典型的な業務については具体例を示し、担当課が容易に判断できる体制とすべきである。

★★指摘 115

委任・準委任契約と請負契約の区別に関する指針を策定されたい。

第 4 節 修繕

岡山市では、修繕に係る契約の際、委託契約に関する契約書様式を適宜修正して契約書として使用しているとのことである。

大阪市が公表している修繕に特化した契約書様式と、岡山市において用いられている修繕に係る契約書を比較検討した結果、岡山市の契約書様式においては、修繕業務に関連する「修繕のための引取り」、「修繕のための分解」、「貸与品等」及び「火災保険等」に関し、大阪市が定めているような目的物分解に関する条項、支給品に関する条項、修繕物の引取に関する条項、賠償保険に関する条項が欠如していた。

監査対象とした修繕に係る個別契約においても、修繕のための分解が必要であったもの²⁸、支給品があったもの²⁹が確認されたため、これらの条項については修繕業務に密接に関連するものとして契約条項に盛り込むべきと考えられる。岡山市においても修繕業務に特化した契約書様式を作成すべきである。

★★指摘 120

修繕業務に特化した契約書様式を作成されたい。

第 7 章 履行確保・監督・検査・評価

第 1 節 全般

²⁸ 岡東浄化センターNo.1 機械濃縮機ほか修理 [217]。

²⁹ 岡南環境センター焼却灰前処理設備ほか定期修理 [211]、岡東浄化センターNo.1 初沈汚泥用スクリーン修理 [218]。

第1 契約保証金

契約保証金の金額については、地方公共団体は、契約の相手方に当該地方公共団体の規則で定める率又は額の契約保証金を納めさせなければならないとされているが（自治令第167条の16第1項）、岡山市においては原則として契約金額の100分の10以上と規定されている（市規則第31条第1項）。

もっとも、市規則第32条各号のいずれかに該当するときは、契約保証金の全部又は一部を納付させないことができることとされ、同条において契約保証金を減免することができる場合が規定されている。

契約保証金は契約履行の担保を一段と確実なものとしようとする趣旨で設けられたものであるから、市の規則において定めることができる減免の要件もかかる趣旨に反しない限りにおいてのみ認められるべきものである。

例えば、市規則第32条第12号においては、「契約の相手方が契約を履行しないこととなるおそれがないと認められるとき」は契約保証金を納付させないことができるとされているが、契約保証金を定めた趣旨からすれば当該条項により契約保証金を納付させないとする判断は厳格になされるべきである。

契約保証金は、契約相手方が契約を履行したことを確認した後、又は契約が解除された場合、相手方に返還される（市規則第34条）。ただし、相手方に原因がある場合の契約解除の場合、市は違約金を請求することとなり、契約保証金を当該違約金に充当することができる（市規則第47条の5第2項、同第7項）。

第2 契約保証人

契約保証人とは、契約の履行に必要な資力、能力等を有する者で契約履行を保証する者をいう（手引：全般編18頁）。岡山市においては、工事請負契約、公有財産のインターネット公売に係る契約及び調査対象入札において調査基準価格未満の額で落札者と決定された場合や一定の条件に該当する場合を除き、契約相手方に契約保証人を要求しており、市規則第35条第1項において、原則として1名の契約保証人を立てる必要がある規定されている（手引：全般編18頁）。

もっとも、以下の場合には契約保証人を免除することができることとされている（市規則第35条第1項但書）。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 国、地方公共団体その他の公法人（これらに準ずる者を含む。）と契約するとき。(2) 契約金額が130万円未満（物品等の売払い及び貸付けについては、10万円未満）のとき。(3) 物品を売り払う場合において、買受人が代金を即納してその物品を引き取るとき。(4) 第31条に定める契約保証金を納めさせるとき又は第32条第1号若しくは第2号に基づき契約保証金の全部若しくは一部を納付させないとき。(5) 物品の買入れ及び製造の請負契約において、契約の相手方を決定した日から納期までの期間が30日以内であるとき。(6) その他特別の事由によりその必要がないと認められるとき。 |
|--|

このように、岡山市においては契約保証金とは別に契約保証人制度も残されている。しかし、いわゆる「工事完成保証人」には多くの問題点が指摘されるに至り、その後、多くの自治体で廃止³⁰されるに至った経緯³¹を踏まえると、契約保証に当たっては、金銭的保証を原則とすべきであり、契約保証人制度の活用は必要最小限とすべきである。適正化指針においても、「履行保証については、各省各庁の長等において、談合を助長するおそれ等の問題のある工事完成保証人制度を廃止するとともに、契約保証金、金銭保証人、履行保証保険等の金銭的保証措置と付保割合の高い履行ボンドによる役務的保証措置を適切に選択するものとする。」とされている。

契約保証人制度の本来のメリットは、受注者の契約不履行の場合において、即座に契約自体の履行を求め得るという点に求めるべきであるから、契約保証人を立てた場合に契約保証金を免除することについては、原則として合理的理由はないというべきである。また、やむを得ず契約保証人を立てる場合も、契約保証人の要件を満たすか否かは厳格に判断されなくてはならない。

契約保証人の要件を満たすか否かについての確認体制について確認したところ、保証人承認願を徴取して判断しているとのことであったが、限られた資料から契約保証人の要件を満たすか否か判断することは容易ではないと思われる。また、確認過程に関する記録も一切残されていない。

³⁰熊本市、堺市、新潟市、仙台市、千葉市、相模原市、浜松市などが定めた契約規則においては契約保証金の定めしかなかく契約保証人の規定は置かれていない。他方、静岡市においては「必要があると認めるとき」に限り保証人をたてさせることを許容する旨の規定が存在する（静岡市契約規則第38条）ものの、契約保証人を立てることにより契約保証金を減免することができる旨の規定は置かれていない（静岡市契約規則第35条参照）。

³¹岡山市においても、いわゆる「工事完成保証人」は事実上廃止された状態にある。

現に、岡山市に対してなされた令和3年2月19日付岡山市職員措置請求（自治法第242条第1項に基づく住民監査請求）の件は、契約保証人の要件を満たしていないにもかかわらず契約保証人として契約していたことが判明したケースであった。また、監査対象の個別契約について確認したところ、令和2年度中に執行された契約の中には、契約相手方の履行不能のため契約解除に至り、いざ契約保証人に履行を求めたところ、保証債務の履行ができないとして履行を拒否されたケースもあった。

以上のとおり、契約保証については、原則として契約保証金（金銭保証）によるべきであり、そのことを市規則にも明記すべきである。また、契約保証人を許容する例外的な場合の要件についてもできる限り具体的に明記する必要がある。この点については、契約の履行を確保する必要性が特に高く、かつ、契約保証人の履行能力が確実に保証されていることが客観的に確認された場合等、客観的に「やむを得ない理由」があると認められた場合等の要件を課すことが考えられる。また、例外的にやむを得ず契約保証人を許容する場合であっても、契約保証人の要件を満たすか否かは厳格に判断し、その判断過程については記録化すべきである。さらに、契約保証人を立てた場合において契約保証金を免除できる旨を規定する市規則第32条第4号は削除することを検討すべきである。

★★指摘 122

契約保証については、金銭保証の原則及び例外的に契約保証人を容認する場合に関する要件を市規則にも明記されたい。

★★指摘 123

例外的に契約保証人を立てることを許容する場合であっても、契約保証人の要件を満たすか否かは厳格に判断し、その判断過程については記録化されたい。

★★指摘 124

契約保証人を立てた場合において契約保証金を免除できる旨を規定する市規則第32条第4号は削除することを検討されたい。

第2節 建設工事

第1 下請負等の管理

岡山市においては、平成13年4月より施行された適正化法に則り、同年10月4日付け「『公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律』の施行等に伴う対応について（通知）」（岡契第205号、岡工第14号、岡都第381号）を発出している。その中において「工事現場等における施工体制の点検要領」等が定められており、平成14年7月1日からは、同要領に基づいて、工事現場における適正な施工体制の確保のための点検が実施されている。また、上記要領には、施工体制の点検項目の一つとして、「一括下請負に関する点検要領」（多くの自治体が策定しているものと同等のものと考えられる）が定められており、同要領に基づいて、一括下請負への該当性の点検が行われている。上記要領は、平成26年の建設業法及び適正化法の改正を受けて改正され、現在の要領は、平成27年4月1日以降の工事に適用されている。

もっとも、岡山市における上記「工事現場等における施工体制の点検要領」は、平成28年10月14日付国土交通省土地・建設産業局長「一括下請負の禁止について」（国土建第275号）の通知以前に策定されたものであり、上記通知の内容に対して実質的に対応できている部分も相当程度あるとはいえものの、上記通知によって従前よりさらに詳細に規定された基準に対して完全に対応できているといえるかどうかについては疑義がある。

したがって、上記「工事現場等における施工体制の点検要領」については、上記通知へ完全に対応した内容へ改定する必要があると考える。

★★指摘 125

「工事現場等における施工体制の点検要領」につき、平成28年10月14日付国土交通省土地・建設産業局長通知（国土建第275号）へ完全に対応した内容へ改定されたい。

第2 監督・検査

1 監督

市規則第56条、第62条及び第63条において、工事請負契約の監督に関する特則が規定されている。また、工事請負契約については、特に「岡山市請負工事監督規程」が定められている。このように、工事請負契約については、監督に係る一般的な規程は定められているものの、監督員が実際に監督業務を行う際の具体的な指針やマニュアルは作成されていないため、監督員の経験や知識によって監督の内容が区々となるおそれもある。

そこで、監督業務を安定的かつ適正に行うために、監督員の業務に係る具体的な指針やマニュアルを策定すべきである。また、監督員間での現場状況の情報共有や指示命令、監督員から受注者への指示、監督内容等について、どのような書式で、どのように記録化すべきかについても、特にルールがない状況であるが、後日の紛争を防止したり、事後的な検証、内部統制の観点からは、監督過程を記録化すべきであり、その点についても指針またはマニュアルに明記すべきである。

★★指摘 126

建設工事に関し、監督員の業務に係る具体的な指針やマニュアルを策定されたい。また、指針またはマニュアルにおいて、監督過程の記録化に関するルールを明記されたい。

2 検査

市規則第81条から第87条において、工事請負契約の検査に関する特則が規定されている。また、工事請負契約の検査業務については、特に「岡山市工事検査規程」が定められている。

検査に関しては、工事毎に「検査員指摘事項」という書面が作成されている。「検査員指摘事項」には、検査の際に確認された受注者や本工事の問題点が指摘事項として記載されているが、「施工体制・施工管理等全般」、「品質」、「出来ばえ」、「所見」といった簡単な区分こそ設けられているものの、チェックリスト形式ではなく、いわば自由記載となっているため、指摘事項の記載内容も具体的に記載されているものがある一方、「良好」とだけ記載されているのみの簡略なものがあるなど担当者によって区々であった。また、記載された指摘事項に対する対応（受注者に対してどのような対応を求めるか等）についても、実際に補正が行われているものがある一方、口頭での注意にとどまるものなど担当者によって区々であった。

「検査員指摘事項」に記載された指摘事項が適正に改善されるよう、「検査員指摘事項」の書式を改善し、記入方法について一定のルールを設けた上、指摘事項に対する対応について統一的な基準を策定すべきである。

★★指摘 127

建設工事に関し、「検査員指摘事項」の書式を改善し、記入方法について一定のルールを設けた上、指摘事項に対する対応について統一的な基準を策定されたい。

第3節 一般委託・役務等

第1 再委託等の管理

1 監査対象となった個別契約においては、例えば、桃太郎線 LRT 化 PR 動画制作業務委託 [2] のように、仕様書において、再委託を原則禁止し、事前に委託者の承認を得た場合のみ再委託を認めるという内容の契約がいくつか見られたが、仕様書で市の「承認」が必要と記載しているにもかかわらず、契約書は様式がそのまま利用され、受託者が「通知」すれば足りる内容になっている例があった。

2 本来、一括委任又は一括下請負を禁止している趣旨は、委任又は請負契約における業務の適正な履行を確保する点にあり、再委任又は再請負の範囲が契約の一部であっても妥当する。特に、指名競争入札や随意契約においては、業者の個性に着目して契約の相手方が選定されているのであり、市が受託業者へ寄せた信頼が損なわれぬよう契約において担保すべきである。

少なくとも指名競争入札や随意契約によって契約の相手方が選定されている契約については、現在の市規則第115条・同第60条及びこれを受けて整備された契約書様式第6条において、受託者による「通知」のみを求めている点を変更し、受託者が再委託先、再委託する業務の範囲、再委託の契約金額の各項目についての「通知」を行い、これらを審査の上、市が「承認」という規定へ変更すべきである。なお、再委託する業務の範囲についても明確にさせることは、業務の全部又は大部分を一括して第三者に委任し、又は請け負わせてはならないと

定める市規則第 115 条・同第 59 条に違反していないかの判断のためにも重要である。

★★指摘 129

再委託に関する現在の委託契約書の様式第 6 条の規定に関し、指名競争入札や随意契約によって契約の相手方が選定されている契約については、契約前に契約相手方、再委託する業務の範囲、再委託の契約金額の各項目についての「通知」をすることを義務付け、これらを審査の上、市が「承認」という規定へ変更されたい。

第 2 委託業務の監督

委託業務の監督については、「委託の執行の管理」に関して「担当課は、事務事業を委託により執行する場合、あらかじめ委託先から事務事業の実施計画書を提出させるほか、実施過程においても、中間報告を徴するなど委託の執行を管理しなければならない。」とされている（委託規程第 14 条）が、委託契約についてはこの規定のみで、建設コンサルタント業務等における「岡山市委託業務監督規程」のような規程は設けられていない。

しかし、委託業務の監督に関する委託規程第 14 条や、手引：委託編の記載は抽象的な記載にとどまっており、委託業務の監督に当たってどのような着眼点によって監督すればよいか、現場の監督員にとって判断しやすいものになっているとはいえない。

履行の確保は発注者の責務であり、委託契約においても、業務が契約で定めたとおりに実施されているかの管理（履行の確保）を実効性のある形で実施すべきことはいまでもなく、具体的な管理方法に関する規程が整備されていない状況では、いかなる方法で執行を管理すべきか各担当者が判断に迷い、実効性のある管理が行えていないのではないかと疑念を払拭できない。

また、継続的業務も多い委託業務については、成果物の検査のみで履行確保が可能な契約とは異なり、履行過程における監督の適正な実施が必要不可欠であり、監督に当たっては形式的に委託業務が行われているかのチェックのみにとどまらず、業務の質についても実質的にチェックできるような体制を整備することが重要である。

そこで、まずは、委託契約についても、上記の建設コンサルタント業務等に関して設けられている「岡山市委託業務監督規程」のような、委託業務における監督方法について依るべき規程あるいはガイドラインを整備すべきである。

★★指摘 130

委託業務の監督方法について依るべき規程あるいはガイドラインを整備されたい。

第 3 委託業務の検査

委託業務の検査については、委託規程第 15 条に「委託の管理」に関する規定があるのみで、建設コンサルタント業務等における「岡山市委託業務検査規程」のような規程は設けられていない。また、委託契約書の様式には検査についての規定が設けられているが、具体的にどのようなチェック項目を設けて履行の確認を行うか、委託業務の質の評価を行うかについては規定されておらず、参照すべきガイドラインに関する記載もない。

しかし、委託業務の検査に関する上記委託規程第 15 条や、手引：委託編の記載は抽象的な記載にとどまっており、委託業務の検査に当たってどのような着眼点によって監督すればよいか、現場の監督員にとって判断しやすいものになっているとはいえない。上記で挙げた「岡山市委託業務検査規程」においては、同規程内で検査に使用する様式として「委託業務成績評定表」、「委託業務手直し等指示書」等が定められているが、これらのように一般の委託契約においても共通して使用できるような様式を整えておくことは、検査員毎に検査内容が区々となることを防ぐことができる点で有用である。

また、検査が適正に行われることは市民に良質の公共サービスを安定的に提供できることにつながるため、検査に当たっては形式的に委託業務が行われているかのチェックのみにとどまらず、業務の質についても実質的にチェックできるような方策を整備することが重要である。そこで、委託契約についても、「岡山市委託業務検査規程」のような委託業務における検査方法について依るべき規程あるいはガイドラインを整備すべきである。

★★指摘 131

委託業務の検査方法について依るべき規程及びガイドラインを整備されたい。

第4 委託業務に対する評価

1 受託者の評価に関する規程等

一般委託・役務等については、建設コンサルタント等の場合と異なり、受託者を評価するような規程やシステムは設けられていない。

2 評価制度の整備

- (1) 市の事業は税金を中心とした財源によって行われるものであり、各委託契約によって予算に見合った効果が発生しているかを検証・評価し、次年度以降の契約事務の執行へ活かすことは、契約相手方の適切な選択という観点からも、履行の質の向上という観点からも、市民への説明責任を果たすという観点からも必要である。

各委託契約において（少なくとも、まずは庁舎の清掃や警備等の市民への公共サービスを内容とする契約を中心に）、業務完了届提出後の合格不合格の検査のみならず、例えば、検査に当たって評価項目を策定し、A～Eの5段階で評価するなど、各受託者の業務執行の質についても評価するシステムを構築すべきである。評価の方法としては、モニタリング調査やアンケート調査も有用である。

★★指摘 132

各委託契約において（少なくとも、まずは庁舎の清掃や警備等の市民への公共サービスを内容とする契約を中心に）、業務完了届提出後の合格不合格の検査のみならず、例えば、検査に当たって評価項目を策定し、A～Eの5段階で評価するなど、各受託者の業務執行の質についても評価するシステムを構築されたい。

- (2) さらに、その評価の活用方法として、一般競争入札の参加資格に過去の受託時の評価を採り入れたり、総合評価一般競争入札（自治令第167条の10の2）の実施に際して、過去の契約受託時の評価を入札価格以外の評価項目として採り入れたりすることも考えられる。

委託業務には市民生活に密接に関わるものも多く、入札価格だけで契約の相手方を決定するのではなく、業務執行の質をいかに確保するかという観点も無視できない。このような場面で、総合評価一般競争入札を活用し、過去の業務委託契約を受託した際の評価を落札者決定の際の評価項目とすることで、公平性・客観性・競争性の担保という一般競争入札の利点を活かしつつ、業務執行の質の確保という点も考慮することが可能となる。総合評価一般競争入札においては、発注者である市が、契約相手方として相応しいと考える評価項目をあらかじめ提示することが可能であり、例えば、鈴木48頁においては、工事の例ではあるが、非価格要素のうち工事成績点数の比重を高めれば、業者は工事の成績を良くする努力をするから工事情質を高めるといふ政策目的を達成し得ると指摘されている。

また、過去の受託時の評価が次年度意向の契約の入札の場面で利用されることになれば、自ずと各契約の受託者において、業務執行の質を向上しようとするインセンティブにもなり得るといえる。

- (3) 契約課へのヒアリングによれば、現在、委託契約の一部において総合評価一般競争入札が実施されているとのことであるが、自治令第167条の10の2に基づいて行っているとのことであり、市に独自の実施要綱はないとのことである。そもそも実施要綱が整備されていない状態で適正な総合評価一般競争入札を実施することができるのか疑問であり、委託業務についても、建設工事と同様、総合評価一般競争入札制度に関する要綱を整備すべきである。

★★指摘 133

委託契約に係る総合評価一般競争入札について、総合評価一般競争入札の実施に関する要綱を整備されたい。

第4節 修繕

第1 監督

修繕業務の監督については、修繕にも準用される委託規程の定め（委託規程第16条、第14条）や手引：修繕編の記載などはあるが、これらは徴取すべき書類の記載のほかには抽象的な監督方法が記載されているに過ぎず、この他に、具体的な監督方法や監督手順に関する指針等は定められていない。

監査対象とした個別契約においては、再請負・再委託がなされることについて把握することができる契機があり、また、適切な監督・検査がなされていれば再請負・再委託がなされたことを知り得る機会があったにもかかわらず

ならず、担当課においてこれを見逃していたケースがあった³²。なお、このケースは、市規則や契約条項で禁止されている一括委任又は一括下請負にも当たり得る可能性が否定できないものであった。

監督方法や監督手順に関する統一的な指針等を定めた上で、各担当局又は各担当課においてこれまでであった多くの監督方法や監督手順の実践について分析・検討し、監督事項や監督手順を整理する形でチェックリスト等を作成すべきであるとする。

★★指摘 134

修繕業務の監督について、監督手順フロー及び監督項目チェックリスト等を整理したガイドラインを整備されたい。

第2 検査

修繕業務の検査に関しては、岡山市における各種規程や手引：修繕編には、具体的な検査手順フローや検査チェックリストの定めや記載はない。また、契約課からのヒアリングによれば、検査の際のチェックリストは作成していないとのことであった。

現状のような抽象的な定めのみで、指針やチェックリスト等がない状況では、検査の質が個々の検査員や検査立会人の能力や経験によって区々となり、安定的な検査が担保できていない状況と考えられる。修繕業務においても、業務の内容に応じたチェックを行わなければならない、検査手順や検査内容が異なるものであることは大前提であるが、共通する検査手順や検査内容も多くあると考えられる。既に多くの検査事例があると思われるので、まずはその知見を整理した上で、共通する手順や項目を整理し、検査手順のフローや検査項目チェックリスト等に関する指針を策定すべきである。

★★指摘 135

修繕業務の検査について、検査手順フロー及び検査項目チェックリスト等に関するガイドラインを整備されたい。

第3 評価

修繕に関しては、委託の場合と同様、受注者を評価する制度は存在しないが、修繕においても評価制度を整備する必要性は高い。そして、修繕については、大規模施設の修繕や下水道施設の修繕など、業務内容が建築土木工事に類似する業務内容のものも多く、建築土木工事業の評価制度を援用するなどして評価制度を整備することが委託よりも容易であると思われる。

★★指摘 136

修繕業務に係る評価の制度を整備されたい。

第5節 建設コンサルタント

第1 契約保証人

監査対象とした建設コンサルタント契約において、契約保証人による保証がなされ、受注者による契約解除がなされたにもかかわらず、契約保証人から「現在受注している業務量が多大であり履行期間内で業務を完了することが不可能」として保証不能の申し出がなされ、結果として保証債務の履行がなされなかった事案があった。

受注者に不測の事態が生じて契約解除に至ることをも想定して契約保証人が立てられていたにもかかわらず、保証不能の申し出がなされた本件では、契約保証人を立てた意味がないといわざるを得ない。契約保証人の選択は、契約保証人の履行能力が確実に保証されていることが客観的に確認された場合等に限定すべきであり、契約保証人の履行能力については、厳格に判断すべきである。

監査対象とした個別契約において、担当課に対し契約保証人の適格性に関する基準についてヒアリングしたが、適格性についての判断が個別具体的になされていると認められるケースは皆無であった。提出されている記録を見ても、契約保証人の検討についての記録は残されておらず、適格性についての具体的な判断基準もない。

³² 未知物質定性分析装置 (HazMatID) 等修繕業務 [263]。

また、契約保証人はその契約から生ずる一切の債務を保証しなければならないとの規程（市規則第 36 条）や契約保証人に対して完成請求する場合の処理に関する規程（同第 115 条の 2）はあるが、契約保証人に履行請求する場合の手續、契約保証人の履行拒否に対する違約金の請求手續、契約保証人との保証契約の解除などに関する規定・マニュアルなどは整備されていないことから、これを整備すべきである。

★★指摘 137

契約保証人の適格性については、具体的基準を定めた上で厳格に判断すべきであり、その審査記録を残す体制を整備されたい。

★★指摘 138

契約保証人に履行請求する場合の手續や、契約保証人の履行拒否に対する違約金の請求手續、契約保証人との保証契約の解除などの規定・マニュアル等を整備されたい。

第2 監督

建設コンサルタント業務等においては、「岡山市委託業務監督規程」の定めるところにより監督が行われるが、各担当課は委託業務について監督を行わなければならないが、しかもその職務は多岐にわたるが、監督規程に定められた監督業務の手法等を具体化した指針等は作成されていない。

上記監督規程の内容は抽象的であり、実際に監督員が監督業務を実施しようとする場合、担当者等によって区々な手法となる可能性もあり、また、監督手法が具体化されていないことによる効率性の低下、ひいては監督の実効性の低下が懸念されるため、具体的な監督手法についての指針や手引を策定すべきである。

また、監督に係る「日常的モニタリング」を実施し、かつ、事後の紛争を可及的に防止する観点からは、監督の過程を記録化する必要がある。

★★指摘 139

建設コンサルタント業務の監督における監督員の職務に関し、具体的な監督手法等を明記した指針等を策定されたい。また、指針等には監督員による監督業務の記録化についても規定されたい。

第3 検査及び評価

1 検査

建設コンサルタント業務等においては、「岡山市委託業務検査規程」の定めるところにより検査が行われるが、監督業務の場合と同様、検査の手法等を具体化した指針等は作成されていない。

したがって、監督業務の場合と同様に、検査員の職務についても指針等を策定すべきである。

★★指摘 140

建設コンサルタント業務における検査員の職務に関し、具体的な検査手法等を明記した指針等を策定されたい。

2 評価

(1) 建設コンサルタント業務においては、「岡山市委託業務成績評定要領」に基づき、建設コンサルタント並びに技術者の適正な選定及び指導育成に資することを目的として受注者の評価がなされる（同第 1 条）。評価の対象となるのは、①地質調査共通仕様書に定める地質調査業務、②測量作業共通仕様書に定める測量業務、③設計業務共通仕様書に定める設計業務であり、1 件の設計金額が 100 万円を超えるものである（同第 2 条）。

そして、建設コンサルタント業務については、「岡山市委託業務成績評定活用基準」により、委託業務成績評定表の評価結果に基づく指名留保又は表彰が行われる（同基準第 1 条）。

(2) 評定要領については、具体的な基準がないことから、実際の評価の場面では、評価者によって評価が区々になったり、あるいは、逆に評価が指名停止の理由ともなるため、無難な評価に集中する結果となったりすることは容易に予想されるところである。無難な評価に集中する結果となれば、「評価」システムそのものの実効性が確保できない。監査対象の個別契約においても、全ての項目で 75 点とされている事案が多数見られた。

担当課においても、具体的な評価基準がない限り、実効性ある評価を実施することは困難と思われるので、評価項目を細分化した上で、具体的な評価基準の策定を行うべきである。

★★指摘 141

建設コンサルタントに関し、評価における評価項目を細分化した上で、具体的な評価基準を策定されたい。

第6節 物品

納品確認及び検査についての記録は、納品書及び検査報告書のみであり、検査状況や納入品の写真等の添付は要求されていない。岡山市における「預け金」などの不正を防止するための方策について契約課からヒアリングしたところ、「契約規則第87条に、請負代金額が10万円を超えるものについては、検査報告書を作成することと規定しています。また、10万円未満でも納品書の裏面に検査員及び検査立会人が署名し、所属長の確認印をもらうようにしています。毎年、新任庶務担当者を対象とした財務会計研修を行っており、研修の中で必ず適正な会計処理について触れています。」との回答があった。

しかしながら、書面のみで検査を行うだけでは、「預け金」などの悪意による不正の防止は困難であり、これを防止するためには、検査状況の写真や納入物品の写真を検査報告書に添付させることが有効かつ適切である。この点については、樋口 174 頁において、「預け金の手口による不正事件は、納品の確認を決裁責任者が書類だけで行っていたために、発見することができなかった。」「この種の事件を防止するためには、物品を目視で確認することや、写真を貼付することで、不正事件の発生リスクを軽減することができる。」と指摘されているとおりである。また、検査報告書に必ず写真を添付させる取扱いに改めたとしても、検査の際に写真を撮影し、プリントアウトした上で報告書に添付するという事務処理が必要だけで、検査員に過重な事務処理負担が生じるとは考えられない。

したがって、岡山市物品等契約事務処理の運用基準第10条に「物品の検査の際には検査状況及び納入物品を適宜撮影し、撮影した写真を検査報告書に添付しなければならない。」等の定めを設けるべきである。

★★指摘 143

岡山市物品等契約事務処理の運用基準第10条に「物品の検査の際には検査状況及び納入物品を撮影し、写真を検査報告書に添付しなければならない。」等の定めを設けられたい。

第8章 契約代金支払い

第1節 全般

第1 確定払の原則

地方自治体においては、原則として支出負担行為に係る債務が確定した時以後でなければ支出を行うことができないとされている（確定払の原則。自治法第232条の4第2項、自治令第160条の2第1項。）。

確定払の原則は、最少の経費で最大の利益をあげ（自治法第2条第14項）、必要かつ最少限度を超えて支出してはならず（地方財政法第4条第1項）、履行期が到来しない債務の支払については原則として行わないという財政運営の原則の帰結である（橋本 442 頁）。

もっとも、特に金額が大きい場合、工事期間が長期にわたる場合などにおいては、契約内容が全て履行される前に下請業者への下請代金支払いをする必要がある場合など、中途において支出を行うことが円滑な契約の履行に資する場合もあることから、一定の場合に限り、確定払の例外が設けられている。

第2 前金払

1 法令

- (1) 確定払原則の例外の一つとして前金払の制度がある。自治法第232条の5第2項においては、「普通地方公共団体の支出は、政令の定めるところにより、賃金前渡、概算払、前金払、繰替払、隔地払又は口座振替の方法によってこれを行うことができる。」と規定されているが、前金払は、「地方公共団体がその負担した債務の履

行期到来前において、確定した債務に対してその履行をすること」をいうとされており（逐条 883 頁）、自治令第 163 条所定の場合に限り行うことができるものとされている。

- (2) 公共工事の請負契約においては、公共工事の前払金保証事業に関する法律第 5 条の規定に基づき登録を受けた保証事業会社の保証に係る公共工事に要する経費について、前金払及び中間前金払をすることができる。

2 岡山市の規程等

- (1) 岡山市会計規則第 73 条においては、「令第 163 条第 8 号の規定により前金払をすることができる経費は、次に掲げるものとする。」と規定され、「地方公社に対して支払う経費」（同条第 1 号）、「利子及び保険料」（同条第 2 号）、「前金で支払をしなければ契約しがたい補償金」（同条第 3 号）の 3 つが列挙されている。

また、市規則第 89 条は、「市長は、令附則第 7 条及び地方自治法施行規則附則第 3 条の規定により、公共工事の前払金保証事業に関する法律第 5 条の規定に基づき登録を受けた保証事業会社の保証に係る公共工事に要する経費等については、別に定めるところにより前金払又は中間前金払をすることができる。」と規定され、自治令附則第 7 条第 1 項において、「地方公共団体は、当分の間、公共工事の前払金保証事業に関する法律…第 5 条の規定に基づき登録を受けた保証事業会社の保証に係る公共工事に要する経費については、当該経費の 3 割（当該経費のうち総務省令で定めるものにつき当該割合によることが適当でない認められる特別の事情があるときは、総務省令で定めるところにより、当該割合に 3 割以内の割合を加え、又は当該割合から 1 割以内の割合を減じて得た割合）を超えない範囲内に限り、前金払をすることができる。」と規定されている。上記市規則第 89 条は、同第 115 条において「製造の請負及び運送、作業、調査その他の役務の提供」の場合にも準用されている。

- (2) 市規則第 89 条の「別に定める」との文言を受け、「岡山市契約規則第 89 条に規定する公共工事前金払の取扱いについて」及び「岡山市契約規則第 89 条に規定する建設工事請負代金中間前金払の取扱いについて」が定められている。

3 問題点

前金払が認められる要件や金額の上限等については、条件が細かく規定されており、いくら金額を前金払として支払って良いのかの判断は容易にはできないと考えられる。

しかしながら、監査対象の個別契約において確認したところ、担当課において前金払の支払要件の全てについて確実にチェックしていることは確認できなかった。前金払の支払要件を満たしているのか否かについては、チェックリストのように支払いの可否が形式的かつ明瞭に判定可能な体制を整備し、容易かつ正確に前金払の可否の判断を行い得るような体制を整備すべきと考える。

また、チェックリスト等が記録として残されることにより、どのように支払要件を確認したのかについて「日常的モニタリング」や事後の検証が可能となる点においても有用である。

契約課の説明によると、「前金払については地方自治法施行令、会計規則で支払をできるものが定められており、決裁において確認されています。支払の段階においても会計課の審査があります。チェック資料がないことからチェック機能が働いていないという認識はありません。」とのことであったが、チェック機能が働いているかどうかは、実際に資料を検証して初めて検討可能となる問題であり、内部統制の観点から記録化は必要と考える。また、下水道管路整備課より「前金払の支払要件を確認し、記録も残している」との説明があったため、平野地内汚水管埋設工事（その 70）[103]において前金払を実施した際の資料につき提供を受け、内容を確認したが、「前払金」の金額が請負代金額の 40%であることについて「審査済」である旨の記載があり、また、前払金保証事業法第 2 条第 5 項に規定する保証契約を締結していることを証する旨の「保証証書（前金払保証）」の添付はなされていたものの、これらの以外の詳細な要件について全て充足していることを確実にチェックしているかどうかについては、記載上は判然としなかった。過誤防止の観点からは、全ての要件について確実にチェックしたことを明確にしておくべきである。

★★指摘 144

前金払の支払要件につき、支払いの可否が形式的かつ明瞭に判定可能な体制を整備し、誤りなく正確に前金払の可否の判断を行い得るような体制を整備されたい。

★★指摘 145

前金払を行う際、支払要件の充足性をどのようにチェックしたのかについては、担当課においても記録を残されたい。

第3 部分払

1 市規則

部分払は、契約上、一部の履行を行われた場合において、その一部に相当する代金の支払いを行うものである。特に、法令上の定めがあるものではないが、岡山市においては履行された債務に対する支払いであるとしてこれを認めている（市規則第90条以下）。一部において履行が完了し、それに対応して支払いが行われるものであり、その意味では確定払の一種といえる。

2 問題点

部分払においては、支払額は請負者と協議して定めるものとされており（市規則第90条第1項）、客観的な支払要件が設けられていないことから、担当者によって支払可否の判断が区々となったり、あるいは、例えば既払額を過大に申告された場合に支出可能な額以上の部分払を行ってしまうといったリスクも否定できない。

契約課に対し、部分払の支払要件該当性に関するチェック体制につきヒアリングしたところ、「物品購入については契約課において契約方法何の決裁を行う際に確認しているが、それ以外の契約については担当課において確認していると思われる」、また「支払の段階においても会計課の審査があり、チェック機能が働いていないという認識はありません」とのことであった。しかし、結局のところ、部分払についての統一的なルールは存在していないものといえ、担当課又は担当する職員によって判断が区々となる可能性は否定できない。

したがって、部分払の支払要件につき、統一的な指針を策定することが必要と考える。また、部分払を認める場合、要件該当性についての判断過程（具体的根拠）については、後から検証することが可能となるよう記録すべきである。

★★指摘 146

部分払について適切に支払額等を判断できるよう支払要件の充足性についてチェックすることのできる統一的な指針を策定されたい。

★★指摘 147

部分払を認める場合、要件該当性についての判断過程（具体的根拠）については、後から検証することが可能となるよう記録化されたい。

第4 概算払

1 自治令及び市規則の規定

概算払とは、その支払うべき債務金額が確定前に概算をもって支出することをいう（逐条 882 頁）。性質上、債務金額が確定した後は必ず精算が必要となる。法令上、概算払を行うことができる場合は限定されている（自治令第162条、市会計規則第70条）。

2 精算方法等に関する統一的な指針

市会計規則第70条第6号は「委託料」について概算払によることを認めている。もっとも、市会計規則第72条において、概算払を受けた者が用務又は事件終了後に行う岡山市内部の精算手続を定めているものの、契約相手方との精算方法等に関して定めた規程等は設けられていない。

概算払はその性質上、支払うべき債務金額の確定前に概算をもって支出しているのだから契約相手方との間においても精算が必要となる。そのため、概算払を行うに際しては契約書において精算方法を明確に定め、当該規定に基づいて精算手続を行うことが必要である。

契約課に対し、概算払をする場合の要件該当性についてチェックする体制についてヒアリングしたところ「担当課において決裁をとる際に確認していると思われます」とのことであった。また、契約課の説明によると「概算払については地方自治法施行令、会計規則で支払をできるものが定められており、決裁において確認されています。支払の段階においても会計課の審査があります。チェック資料がないことからチェック機能が働いていないという認識はありません。」とのことであった。しかし、概算払の精算方法等について定めた指針等は存在しないため、個々の契約において担当課の判断において精算手続を実施しているのが現状であり、判断過程の記録が残されていないことから、そもそもチェック機能が働いているかどうか自体、検証が不可能な状況と思われる。

概算払は、あくまで確定払原則の例外として限定された場面で認められた支払方法であり、その取扱いについては慎重に対応すべき性質を有しているものであるから、概算払を行う際の要件該当性の判断指針や、精算方法や精算手続の流れ、また契約書において定めるべき精算に関する条項の例については、担当課が参照することの

できる統一的な指針を作成すべきである。

また、概算払を認める場合、要件該当性についての判断過程（法令上の根拠、要件に該当する具体的根拠）については、後から検証することが可能となるよう記録すべきである。

★★指摘 148

概算払を行う際に要件該当性の判断指針、精算方法や精算手続の流れ、また契約書において定めるべき精算に関する条項の例について、参考となるべき統一的な指針を策定されたい。

★★指摘 149

概算払を認める場合、要件該当性についての判断過程（法令上の根拠、要件に該当する具体的根拠）については、後から検証することが可能となるよう記録化されたい。

第2節 一般委託・役務等

前金払について、自治令第163条第2号の「委託費」と同条第3号の「前金で支払をしなければ契約しがたい請負…に関する経費」のいずれに該当するのかわかるかは、当該契約の法的性質に関する判断も必要になり、かつ、同条第3号では「前金で支払いをしなければ契約しがたい」という要件も加わるため、前金払が要件を欠く違法なものとならないよう慎重に判断する必要がある。

また、前金払をすることのできる場合である「前金で支払をしなければ契約しがたい請負、買入れ又は借入れに関する経費」（自治令第163条第3号）、「前金で支払をしなければ契約しがたい補償金」（岡山市会計規則第73条第3号）や、概算払をすることのできる「概算払によらなければ契約しがたい委託料」（岡山市会計規則第70条第6号）という要件は抽象的に過ぎ、担当課において要件を満たすかどうかを判断するのが難しい場合があると思われることから、現在の体制は内部統制の観点からも不十分と考える。

前金払、部分払又は概算払をする場合の要件該当性については慎重に確認をする体制を整備する必要がある。

そこで、まずは、契約課において、委託契約において、前金払が認められる「前金で支払をしなければ契約しがたい請負、買入れ又は借入れに関する経費」（自治令第163条第3号）、「前金で支払をしなければ契約しがたい補償金」（岡山市会計規則第73条第3号）や、概算払が認められる「概算払によらなければ契約しがたい委託料」（岡山市会計規則第70条第6号）に関する解釈指針を示し、典型的なケースに関する具体例を手引：委託編に記載等するなどして周知すべきである。そして、具体的にいかなる理由から、前金払、部分払又は概算払をする場合の要件該当性が認められると判断したのかについて、担当課には契約方法何又は個別の理由書に記載させ、該当性についての判断過程について記録すべきである。

★★指摘 150

契約課において、委託契約において、前金払が認められる「前金で支払をしなければ契約しがたい請負、買入れ又は借入れに関する経費」（自治令第163条第3号）、「前金で支払をしなければ契約しがたい補償金」（岡山市会計規則第73条第3号）や、概算払が認められる「概算払によらなければ契約しがたい委託料」（岡山市会計規則第70条第6号）の解釈につき指針を示し、具体例を手引：委託編に記載等するなどして周知されたい。

★★指摘 151

担当課には、具体的にいかなる理由から、前金払、部分払又は概算払をする場合の要件該当性が認められると判断したのかを、契約方法何又は個別の理由書に記載させ、これらの要件該当性を確認した際の判断過程については、記録を残されたい。

第9章 入札・契約事務の適正化

第1節 契約情報の公表

第1 契約情報公表基準

岡山市においては契約に関する情報の公表について、岡山市契約情報公表基準（以下、本節において「公表基準」という。）を定め、基本的に公表基準に基づいた運用を行っている。主な内容は以下のとおりである。

公表対象の契約は、建設工事、小規模工事、物品購入等、建設コンサルタント等、一般委託・役務等及び修繕の7種類の契約業務区分に係る契約である。

公表事項については、発注予定、入札結果（うち、一般競争入札が行われた場合、総合評価一般競争入札が実施された場合、低入札価格調査が実施された場合、指名競争入札が行われた場合、入札不調の場合、随意契約の場合、物品購入等においてオープンカウンター方式による場合に区別され、当該ケースに応じた事項の公表）、変更契約に区別され、それぞれ公表すべき事項が公表基準に規定されている。

公表方法については、岡山市公式ホームページ上に公表するものとされている（公表基準第9条第1項）。もっとも、建設コンサルタント等、委託等の指名競争入札、随意契約に関しては契約事務担当課の窓口掲示又は岡山市公式ホームページに掲載する方法により行うものとされている（公表基準第9条第2項）。

公表期間は、原則として2年である（公表基準第10条）。

第2 許容価格の公表

1 公表基準

公表基準によると、許容価格についての公表状況は以下のとおりである（なお、小規模工事は規程上随意契約のみである³³ため競争入札は存在しない。）。小規模工事以外の建設工事については全件について事後的に公表しているものの、岡山市が執行している契約全体の中では、許容価格が公表されている範囲は極めて限定的である。

	一般競争入札	指名競争入札	随意契約
建設工事	公表 (落札者決定後)	公表 (落札者決定後)	公表 (契約締結後)
小規模工事	—	—	非公表
物品購入等	非公表	非公表	非公表
建設コンサルタント等	公表 (落札者決定後)	非公表	非公表
一般委託・役務等	非公表	非公表	非公表
修繕	原則非公表 (市有施設等の場合は落札者の決定後に公表)	原則非公表 (市有施設等の場合は落札者の決定後に公表)	原則非公表 (50万円未満の市有施設等の場合は各年度契約締結分を次年度に一括公表)

2 公表の意義

契約事務に関する透明性確保の要請は、許容価格に関しても当然に妥当するものである。許容価格が公表されて初めて、市民は岡山市における公共調達公正性、経済性、効率性等について評価するために必要な情報を得ることができるのであるから、公表の必要性が高い情報であることはあらためて述べるまでもない。

本監査において、岡山市が執行した多数の契約において、一般競争入札、指名競争入札、あるいは指名見積合わせといった競争的な方式による調達においてすら、極めて高率の落札率となっているケースが少なくないこと（その中でも少なくない件数が落札率100%となっていること）を確認することができたが、その中の大部分の契約については許容価格が公表されていないため、現時点では、本来、市民はそのような客観的状況になっていることを知ることすらできないのである。

たしかに、許容価格は競争入札において最も秘匿性が高い情報であるといえ、以後の契約において許容価格を推測し得ることにもつながることから、許容価格を事後的にでも公表した場合には、落札率の高止まりを招くと

³³小規模工事取扱規程第2条。

もいわれており、非公表とすることにも一定の合理性があるようにも思われる。

しかしながら、入札において実質的競争性が確保されている限り、落札率の高止まりは論理的に起こり得ないのであるから、許容価格を原則非公表（特に、事後においても原則非公表）とする取扱いには、合理的な理由はないものとする。すなわち、公表により生じる弊害として指摘される落札率の高止まりは、競争環境の機能不全によって競争性が低下していることの結果に過ぎず、許容価格の予測可能性とは論理的関連性がないのであり、競争性の向上や競争環境を整備することが先決である。たとえ全ての入札者にとって許容価格が予測可能であっても、真に競争的な環境が確保されている状況であれば、市場価格を離れて許容価格付近での入札をする者が落札困難であることは自明であるから、落札率が高止まりすることはあり得ない。

また、許容価格の公表は談合を誘発・助長するともいわれるが、許容価格の公表が直接的に談合を誘発・助長するのではなく、そもそも「談合構造」があるという前提条件の下において許容価格を公表することにより、談合が誘発・助長されるに過ぎないというべきである³⁴。この点について、鈴木 181 頁は、「予定価格は、メーカー希望小売価格のようなもので、発注者が決めた契約価格の上限額に過ぎず、談合がなければ本来秘密にしておくべき性格のものでは全くない。談合の存在を前提とするならば言うに及ばず、予定価格は入札前に公表するのが適切である。」と述べる。事前公表の当否はともかく、上記と同旨と思われる。

したがって、本来、許容価格の公表による弊害が、契約事務の透明性の要請を上回ることはあり得ない。

3 小括

- (1) 許容価格の公表については、後の契約において許容価格を推測し得る状況と認められる場合において、競争環境の確保が当面の間困難と認められる特段の事情があると認められる場合に限り、個別具体的に公表の可否を慎重に判断した上で、いわば「過渡期的」に非公表の扱いとすべきであり、一律、非公表とすべきではない。
- (2) 許容価格の公表に関し、契約課に対して、委託業務及び物品について非公表としている理由をヒアリングしたところ、「委託については、同一同種の業務を毎年継続反復して発注する案件が多く、許容価格を事後公表することで次年度の許容価格が類推され適正な価格競争が働かなくなることを防ぐため。物品については、既製品はカタログ等で定価がわかるものがあり、許容価格を公表することで適正な価格競争が働かなくなることを防ぐため。」とのことであった。

しかし、委託に関しても、次年度の許容価格が類推されるケースがあるというにとどまり、これをもって全件一律に事後公表を行わないとする合理的理由はない。また、繰り返しになるが、許容価格はあくまで契約することのできる「上限価格」を定めるに過ぎないのであるから、許容価格を公表したからといって価格競争が働かなくなるとの論理関係は本来成立しない。物品に関しても同様である。

- (3) したがって、許容価格については、原則として（少なくとも事後に）公表すべきであり、非公表とする場合は、個別具体的に、①後の契約において許容価格を推測し得る状況といえるか、②許容価格を公表した場合に競争環境の確保が当面の間困難と認められる特別の事情があるといえるかといった点につき慎重に判断した上で、非公表の決定がなされるべきである。

また、やむを得ず非公表とする場合は、その判断過程及び根拠について記録化した上、市民に対して非公表とする理由について説明責任を果たすべきである。

契約課によると、岡山市においても委託や物品の契約における許容価格は事後公表を行っていないものの、情報公開条例に基づく情報開示請求がなされた場合には、個別の案件毎に情報公開条例の非開示事由に該当するか否かを検討し、当該請求に対応しているとのことである。情報公開制度における許容価格の取扱いについては、岡山市情報公開及び個人情報保護審査会で平成 11 年 5 月 26 日付け岡情審査第 10 号において、当該契約締結に係る文書のうち非開示とした予定価格調書記載の予定価格（許容価格）は開示すべき旨の判断が示されているが、近年の情報開示請求の状況としても、契約締結前でなければ原則的には開示しているとのことであるため、原則的に許容価格を事後公表とし、一定の場合において例外的に非公表とする上記の取扱いによって大きな支障は生じないのではないかとと思われる。

★★指摘 154

許容価格は、原則として（少なくとも事後に）公表されたい。

³⁴鈴木 40 頁は、このことを指して「予定価格を事前に公表すると『談合が一層容易に行われる』メカニズムは解明されていない。ただし、談合が存在する場合に予定価格を事前公表すると、落札率が高止まりすることだけは確かである。」とし、予定価格の公表が談合を助長するとの見解は、「談合の存在を前提にして始めて成り立つ論理」と述べる。

★★指摘 155

許容価格を非公表とする場合、後の契約において許容価格を推測し得る状況といえるか否か、また、許容価格を公表した場合に競争環境の確保が当面の間困難と認められる特別の事情があるといえるか否かといった点について慎重に判断されたい。

★★指摘 156

許容価格を非公表とする場合、判断過程及び根拠について記録化した上、非公表とした理由について市のホームページにおいて公表されたい。

第3 指名競争入札の実施根拠及び指名理由の公表

- 1 公表基準によれば、指名競争入札に付した場合、指名競争入札に付した理由については全ての契約において公表事項とはされていない。また、指名理由については、建設工事を除き公表対象事項とはされていない（建設工事につき公表基準第4条第5項第2号。それ以外の契約については指名競争入札に付した場合の公表事項には含まれていない）。
- 2 しかし、指名競争入札は自治令第167条各号所定の要件を満たす場合に限り行うことのできる例外的な方法であるから、当該方法を採用した理由については、契約相手方選定手続の透明性確保のためにも公表すべきである。なお、その際も、該当の自治令の条文を提示するのみではなく、自治令の要件を満たす具体的な理由を公表すべきである。また、指名競争入札に際して、指名業者を選定した理由（指名理由）についても、具体的に公表すべきである。

★★指摘 157

指名競争入札を実施した全ての案件について、自治令第167条各号所定の要件を満たすと判断した具体的な理由を公表されたい。

★★指摘 158

指名競争入札を実施した全ての案件について、指名業者を選定した具体的な理由を公表されたい。

第4 随意契約理由の公表

- 1 公表基準によれば、随意契約に付した場合における随意契約理由については建設工事（第4条第7項第2号）、物品購入等のうち単独随意契約による場合（第6条第7項第2号）、建設コンサルタント及び委託（第7条第6項第2号）について公表するものとされている。
もっとも、建設工事及び物品購入等について、実際にホームページ上で公表されている随意契約理由を確認したところ、随意契約の該当条文を記載し、結論のみを記載したものが多数散見され、自治令第167条の2各号所定の要件に該当すると判断した具体的な理由を記載した例は一部を除き確認できなかった。
- 2 指名競争入札を実施した場合の公表事項に関して述べたのと同様、随意契約についても自治令第167条の2各号所定の要件を満たす場合に限り締結することのできる例外的な契約締結方式であるから、契約相手方選定手続の透明性確保のため、随意契約としたことの具体的な理由（随意契約理由）については、自治令第167条の2第1項第1号に該当する場合を除き、公表すべきである。なお、その際、自治令の根拠条文を提示するのみではなく、自治令第167条の2第1項所定の要件を満たす具体的な理由を公表すべきである。

★★指摘 159

随意契約の締結につき、その具体的な理由（随意契約理由）については、自治令第167条の2第1項第1号に該当する場合を除き、契約相手方選定手続の透明性確保のためにも公表されたい。なお、その際も、自治令の根拠規程を提示するのみではなく、自治令所定の要件を満たす具体的な理由を公表されたい。

第5 長期継続契約を締結する理由についての公表

長期継続契約は、予算単年度主義の例外として、「その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもの」に限り、例外的に締結することが許容されるもので

ある（自治令第 167 条の 17）。また、その結果、自治体契約においては、特定の契約相手方と数年間にわたり契約関係を結ぶということ自体が例外的な事象であり、その適正性の担保のためには、契約事務の透明性に特別の配慮が必要であると考えらる。

しかし、公表基準には、長期継続契約の締結が許容される事由については公表事項として規定されていない。そこで、公表基準において、長期継続契約の締結が許容される具体的理由、すなわち、自治令第 167 条の 17 に該当すると認められる具体的理由、及び岡山市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例・同施行規則上の根拠を公表事項とする旨の規定を新設すべきである。なお、公表は、岡山市公式ホームページにおいて行うこととされたい。

★★指摘 160

岡山市契約情報公表基準において、長期継続契約につき、自治令第 167 条の 17 に該当すると認められる具体的理由、及び岡山市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例・同施行規則上の根拠を公表事項とする旨の規定を新設されたい。なお、公表は、岡山市公式ホームページにおいて行うこととされたい。

第 6 企画競争の結果及び審査過程についての公表

企画競争やプロポーザル方式のように、その性質上、恣意性を完全に排除することが困難な契約相手方の選定については、審査手続の透明性の確保及び市民に対する説明責任について、より一層の配慮が必要である。

しかし、岡山市公式ホームページにおける企画競争に関する結果の公表状況を確認したところ、基本的に①結果の決定日、②提案者数、③最適提案者の住所及び名称、④提案者毎の評価得点（合計点）しか掲載されておらず、情報公開が不十分といわざるを得ない。

少なくとも審査手続の概要や、各提案者の評価項目毎の得点については公表されるべきである。

★★指摘 161

企画競争やプロポーザル方式による契約相手方の選定を行った場合、少なくとも審査手続の概要や各提案者の評価項目毎の得点について公表されたい。

第 7 公表方法

建設コンサルタント等及び委託等の指名競争入札の情報、随意契約の情報に関しては契約事務担当課の窓口掲示又は岡山市公式ホームページにおいて行うものとされている（公表基準第 9 条第 2 項）。

しかしながら、指名競争入札や随意契約は例外的に認められた契約相手方選定の方法であり、一般競争入札と比較してもより透明性を高めるべき性質のものである。指名競争入札が多数行われている委託等に関する契約情報についてもホームページに掲載し、より一層の透明性確保に努めるべきである。

★★指摘 162

建設コンサルタント等及び委託等の指名競争入札の情報、随意契約の情報について岡山市公式ホームページで公表することとされたい。

第 2 節 岡山市入札外部審議委員会

第 1 制度概要・運用

岡山市入札外部審議委員会は、入札及び契約手続における公平性の確保並びに客観性及び透明性の向上を図るため（岡山市入札外部審議委員会設置条例第 1 条）、附属機関として設置された委員会である。同条例第 2 条によると、所管事務は以下のとおりである。

- ① 入札契約の手続に係る報告を受け、調査審議すること。
- ② 地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令…第 4 条に規定する特定調達契約に係る苦情について調査審議すること。
- ③ 前号に規定するもの以外の入札契約の手続に対する不服申立てについて調査審議すること。
- ④ その他入札契約の手続に係る調査審議を行い、意見の具申を行うこと。

⑤ 前各号に掲げる事務であって、本市の自治法第 138 条の 4 第 1 項に規定する委員会若しくは委員又は公営企業管理者の権限に属すること

岡山市入札外部審議委員会の構成員は 5 名以内で組織するものとされ（同条例第 3 条）、令和 3 年 4 月 1 日現在、いずれも外部委員が選任されている。

同委員会は、令和 2 年度中に 3 回開催されており（令和 2 年 6 月、同年 11 月及び令和 3 年 2 月）、議事録の概要が岡山市公式ホームページで公開されている。

同委員会の運営に際しては岡山市入札外部審議委員会会則が制定され、同会則に基づいて行われている。

第 2 審議充実化の必要性

1 開催状況の概要

岡山市入札外部審議委員会の議事録を確認したところ、一定数の契約について抽出し、委員による質疑応答が行われていることが確認できた。

委員会の審議に付すべき案件の抽出方法について契約課からヒアリングしたところ、事前に 4 ヶ月毎の契約案件リストを委員全員に提示し、事務局にて全員の意見をとりまとめたものを基に、案件抽出会議（委員長及び委員 1 名参加）において議題を決定しているとのことであった。また、その際の契約案件リストは、契約課で扱う「工事」の契約全件、及び「物品」の契約のうち一般競争入札を実施した案件をリストアップし、それらについて、①入札日、②件名、③業種、④契約方法、⑤許容価格、⑥契約金額、⑦落札率、⑧応札者数を提示しているとのことである。

2 契約案件の抽出

入札外部審議委員会での審議は、外部の有識者による質疑を通じ、不適切な契約事務の発見及び改善の端緒となり得るものであり、契約事務の適正化のために充実した審議を行うことが求められる。そのためには、まず前提として、膨大な契約の中からどのような方法により審議対象とするのに相応しい契約を抽出するかといった点についてのノウハウが極めて重要になる（以下の記述は、鈴木 170 頁に依拠している）。

しかし、そのようなノウハウの蓄積を全ての外部委員に期待することは事実上困難であろうから、まず契約課において、委員による案件抽出の前提として、定量データ（例えば、件数、平均参加者数、契約金額、平均落札率等）を基礎として一定の基準に基づき機械的に「審議推奨」とされるべき契約を抽出し、参考情報として委員に提示すべきである（もちろん、委員を拘束する趣旨ではない）。

例えば、発注規模別（例えば、1 億円超、5000 万円超 1 億円以下、1000 万円超 5000 万円以下、1000 万円未満との区別）に落札率を基準にして整理し、落札率が極めて高率の競争入札案件を抽出する方法（とりわけ、本監査においても個別の監査対象として取り上げている落札率 100% の案件について審議することは重要である。）、あるいは、比較的高額の契約であるにもかかわらず、単独随意契約により契約締結しているような場合（とりわけ、外郭団体や岡山市 OB 職員の再就職先団体との契約）を抽出するような方法が考えられる。

現在の審議案件の抽出方法は上記のとおりであるが、抽出案件の対象については、契約課が契約締結事務を行うこととなっている建設工事、及び物品の一般競争入札に付されたものに限られており、委託等その他の契約が抽出対象となっていない。

入札外部審議委員会による審議は、あらゆる契約について不適切な契約事務の発見及び改善の端緒となることが期待されているのであるから、審議案件の抽出に当たっても契約種別を限定することなく全ての契約から抽出を行うべきである。また、その際、委員の負担が過大とならないためにも、契約種別を問わず、定量データを基礎として一定の基準に基づき「機械的に」審議推奨とされるべき契約を抽出する方法を検討すべきである。

鈴木 169 頁は、「長年、各種発注機関の入札監視委員会の委員を務めた筆者の経験から、いずれの方法を採用するかは別にして、限られた時間内に効果的に審議をするためにはそれに相応しい対象案件を抽出する必要がある、そのために守らなければならない『抽出の原則』があるように思う」とした上で、「落札率が高い案件については入札の仕方や入札参加者の行動などのどこかに問題がある、と考えた方がよい」と述べている。

★★指摘 174

岡山市入札外部審議委員会における審議案件の抽出に際し、抽出の対象となる契約については、契約課発注の工事及び物品のうち一般競争入札に付したものに限定するのではなく、全ての契約案件を対象とし、その中から審議の必要性の高い契約を抽出する方法について検討されたい。

第3節 岡山市適正契約等推進会議

第1 制度概要・運用

1 契約の適正な推進のため（岡山市適正契約等推進会議設置規程第1条）、岡山市適正契約等推進会議が設置されている。同規程第2条によると、所管事務は以下のとおりである。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 歳出予算の執行に係る手続及び進行管理の適正化に関すること。② 検査又は検収の適正化に関すること。③ 談合通報等に関すること。④ 契約に係る暴力行為、暴力団等の介入及びペーパー業者等の排除に関すること。⑤ 業者登録の適正化等に関すること。⑥ 業者を対象にした契約事務等の啓発に関すること。⑦ 契約に関する事件及び工事等に係る事件に関すること。⑧ その他契約の適正化に関すること。 |
|---|

契約課からのヒアリングによると、岡山市適正契約等推進会議は、「契約における個別の事務の適正化を所管するもの」として位置付けられているとのことである。同会議は副市長をはじめとする職員により構成されている（同規程第3条、同規程別表第1及び別表第2）。また、同会議の下部機構として「総務部会」が設置され、部会長（財政局長）及び幹事（財政局財務部長など）によって構成されている（同規程第5条第1項及び第2項、同規程別表第3）。総務部会は以下の事項について処理することとされている（同規程第5条第5項）。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 談合情報への対応に関すること。② 適正会議への付議事項の整理等に関すること。 |
|---|

2 過去5年間（平成28年度以降）の開催状況について契約課に確認したところ、開催実績はない（ただし、入札結果が事前にもたらされた匿名での情報提供と一致したことによりその対応を協議するため平成30年度中に1回のみ総務部会の開催実績がある）とのことである。

第2 談合情報への対応

1 後述（第10章第2節）のとおり、岡山市では、談合情報が寄せられた場合の対応について、談合情報対応マニュアルを策定しているが、同マニュアル第1-4-(1)は、「部会長は、契約課長から談合情報の報告を受けた場合その他必要があると認めるときは、総務部会を招集し」と規定しており、「契約課長から談合情報の報告を受けた場合」と「その他必要があると認めるとき」とは、通常の法令解釈上、並列関係にあると理解されていること³⁵からすると、上記の規定は、契約課長から談合情報の報告を受けた場合、必ず総務部会を招集することとしているものと解釈するのが自然である。

契約課より提供を受けた複数の「談合情報報告書」を確認したが、総務部会の開催が確認できたのは議事録の提供を受けた1回のみであり、その他の談合情報の報告を受けた際に総務部会が開催されたことを裏付ける資料は確認できなかった。したがって、同マニュアルに従った運用がなされていないものと評価せざるを得ない。

談合情報の提供があった場合、必ず総務部会を開催し、その際は、議事録を作成すべきである。

2 上記の総務部会議事録には、関係者からの事情聴取を行った後、総務部会で協議したいとの記載もあるが、提供をうけた議事録は上記の1回分のみであり、その後に総務部会が開催された事実は確認できなかった。そのため、総務部会において談合情報の処理をどのように行ったのか、議事録上は確認できない状態であった。

3 平成31年度には、平成30年度中の上記総務部会が開催された案件と同種案件について同様の匿名情報が寄せられ、実際の入札参加者も匿名情報の内容と合致するものであったことから、談合情報の信ぴょう性が高いと判断され、入札を中止することとなった例があった。もっとも、談合情報の信ぴょう性が高いと判断した主体は判然としない。談合情報の信ぴょう性については総務部会で調査検討することとされている（同マニュアル第1-4-(1)）ものの、かかる対応に関し総務部会が開催された事実は確認できなかった。

また、実際に入札を中止していることからすると、市として談合の事実につき蓋然性が高いと判断したものと考えられる。同マニュアルによれば、談合の事実の有無については原則として岡山市適正契約等推進会議において決定するものとされているにもかかわらず、推進会議は過去5年間開催されていないというのであるから、上

³⁵ 日本組織内弁護士協会監修・高橋均及び稲田博志編集「〔改訂版〕契約用語使い分け辞典」（新日本法規出版、2020）52頁。

記の対応は同マニュアルの記載に反した運用が行われたものと評価せざるを得ない。

- 4 以上のとおり、談合情報への対応がマニュアルに従った統一的運用となっておらず、区々となっており、また、対応状況が適切に記録化されていない。談合情報が寄せられた場合、必ず総務部会を招集し、どのような対応を行ったのか、市の対応について事後に検証ができるよう意思決定過程についても必ず記録しておくべきである。

★★指摘 175

談合情報の提供を受けた場合、必ず総務部会を招集し、対応を協議されたい。また、総務部会が開催された場合は、議事録を作成されたい。

★★指摘 176

総務部会において談合の可能性が高いと判断された場合、岡山市適正契約等推進会議を招集し、談合の有無について適切に認定されたい。

★★指摘 177

談合情報への対応に係る意思決定過程については、事後的な検証を可能とするためにも記録化されたい。

第4節 岡山市契約事務改善検討委員会

契約事務を改善するため（岡山市契約事務改善検討委員会設置規程第1条）、岡山市契約事務改善検討委員会が設置されている。同規程第2条によると、岡山市契約事務改善検討委員会の所管事務は以下のとおりである。

- ① 契約事務を改善するための基本方針等の策定に関すること。
- ② その他契約事務を改善するために必要な事項に関すること。

契約課からのヒアリングによると、岡山市契約事務改善検討委員会は「契約事務全般の適正化を所管するもの」として位置付けられているとのことである。同委員会は、副市長をはじめとする岡山市の職員により構成されている（同規程第3条、同規程別表第1及び別表第2）。また、同委員会には同委員会の所掌事務に関する調査及び検討をより専門的に行い、委員会の会務を円滑に推進するために「工事等検討部会」が設置される。工事等検討部会は、部会長（契約課長）及び幹事（契約課工事契約担当課長など）によって構成され（同規程第5条第1項、第2項及び第5項、同規程別表第3及び別表第4）、また、部会の所掌事務執行の詳細に関して、より具体的かつ専門的に調査及び検討を行うためのワーキングチームを設置することができるとされている（同規程第5条第6項）。

過去5年間（平成28年度以降）の開催状況について契約課に確認したところ、開催実績はないとのことである。

第5節 公益通報

第1 内部公益通報制度

岡山市では、岡山市内部公益通報に関する規程を制定し、内部公益通報制度を運営している。

内部公益通報の仕組みは概ね以下のとおりである（なお、本節において岡山市行政執行適正化推進委員会を「委員会」、公益通報部会を「部会」、行政執行適正化推進課を「推進課」と呼称する。）。なお、推進課から提供を受けた岡山市内部公益通報に関する規程及び内部・外部公益通報処理フローチャートを参照した。以下に記載する条項は岡山市内部公益通報に関する規程の条項である。

- ① 市内部で通報対象事実が発生した場合に公益通報がなされる（第3条）。
通報窓口は公益通報部会事務局（推進課に設置）。
↓ ↓ ↓
- ② 推進課から部会へ報告した後、部会が受理するか否かを審査する（第6条）。
↓ ↓ ↓
- ③ 公益通報を行った職員等に対して受理又は不受理の通知を行う（第6条第3項）。
↓ ↓ ↓
- ④ 部会から推進課へ調査命令を行い、推進課は調査結果を部会へ報告する（第8条）。
↓ ↓ ↓

- ⑤ 部会は調査結果を市長に報告する（第9条第1項、第5項）。
 ↓ ↓ ↓
 ⑥ 市長は調査結果の報告を受け、必要に応じ告訴その他の措置を講じる（第9条第3項）。
 ↓ ↓ ↓
 ⑦ 部会は、通報者に調査・措置結果を通知する（第9条第6項）。

第2 外部公益通報制度

岡山市では、岡山市外部公益通報に関する規程を制定し、外部公益通報制度を運用している。

外部公益通報制度の仕組みは、基本的には内部公益通報と同様であるが、概ね以下のとおりである。以下に記載する条項は岡山市外部公益通報に関する規程の条項である。

- ① 事業所で通報対象事実が発生した場合に公益通報がなされる（第3条）。
 通報窓口は所管課（通報対象事実に関する処分又は勧告等の事務を所掌する課：第2条第3号）。
 ↓ ↓ ↓
 ② 所管課から部会へ報告した後、部会は受理及び調査の必要性を審査する（第4条、第5条）。
 ↓ ↓ ↓
 ③ 部会は所管課へ受理又は不受理・調査の要不要を通知する（第5条第1項）。
 所管課は通報者へ受理又は不受理を通知する（第5条第2項）。
 ↓ ↓ ↓
 ④ 部会から所管課へ調査命令を行い、所管課は遅滞なく調査を開始する（第5条第3項、第4項）。
 ↓ ↓ ↓
 ⑤ 通報対処事実が確認された場合、所管課は外部事業者に対し法令に基づく措置その他適当な措置を行い（第6条第1項）、措置の内容及び是正結果について部会に報告する（第6条第2項）。並行して、所管課から通報者に対し調査・措置及び是正の内容を通知する（第7条）。

第3 公益通報窓口

- 公益通報制度の実効性を確保するためには、職員に対しては研修等により公益通報の趣旨目的などについて周知を図ることはもちろん、外部事業者に対しても公益通報制度の周知を図らなければならない。
- 今般、インターネット上の検索サイトを利用して「岡山市公益通報」との文言で検索を試みたところ、推進課のページにアクセスでき、推進課が「公益通報者保護制度に関すること」を所掌していることは確認できるものの、岡山市の公益通報制度がどのようなものか、また、公益通報窓口がどこか等については判然としなかった。

上記のとおり、岡山市において、外部公益通報は所管課が受付窓口となっているが、そのような基本的情報は誰もが容易にアクセスできる状態となっていなければ、通報窓口を設置した意味がない。例えば、倉敷市では外部公益通報に関し、市のホームページ上に公益通報制度のページを設け、制度の目的や外部公益通報保護制度の説明、連絡先（所管課が原則であるが、連絡先不明の場合は法務課で受け付ける旨）などが記載されている。

- 岡山市においても、公式ホームページ等において外部公益通報の受付窓口を明示する（なお、市民にとっては「所管課」がどこか不明な場合も多いと思われるので、不明な場合の通報窓口についても案内すべきである）とともに、職員に対しても、各契約事務の手引への記載や契約事務に関する研修等の機会において、契約事務との関連における内部公益通報制度についても十分に周知すべきである。

また、上記のとおり、外部公益通報の窓口は「所管課」とされているが、このような規定だけでは、契約に関する外部公益通報の窓口について、市民が適切に判断することは困難である。特に、官製談合の情報について外部公益通報を行おうとした場合、所管課（発注課）には官製談合の当事者が存在することが通常であることから、所管課（発注課）に通報した場合には、通報の情報が当事者に伝わり証拠隠滅等不適切な行動を誘発する危険性もある。そのため、通報者において所管課が不明な場合に加え、所管課に通報することが不相当と判断される場合においては、推進課が窓口となり通報を受け付ける体制とすべきである。

★★指摘 178

外部事業者や一般市民が、外部公益通報の受付窓口に容易にアクセス可能な状態となるよう、岡山市公式ホームページなどにおいて周知することとされたい。

★★指摘 179

外部公益通報に際し、所管課が不明な場合や、所管課に通報することが不適当な場合は、推進課において通報を受け付ける体制とすることを規程上に明記されたい。

- 4 そもそも契約事務に関する岡山市内部の事務分掌自体が一般市民から見れば複雑といわざるをえず、単に「所管課」と規定されているだけでは、通報者から見て、当該外部公益通報内容の「所管課」がいずれの課であるのか判断が困難な場合も想定できる。

そこで、少なくとも、事柄の性質上、業者等を含む一般市民からの公益通報が想定される契約事務に関しては、想定される具体的な公益通報の内容に応じ、「所管課」がどの課であるのか具体的に判断できるようにするための解釈指針を策定する必要があるように思われる。そもそも、契約事務に関する公益通報といっても、あらゆるものが想定され、その中でいかなる公益通報については発注課が「所管課」であり、いかなる公益通報については契約課が「所管課」といえるのかさえ一義的に明らかとはいえない。

推進課からの説明によれば、「基本的には契約課発注の契約についての通報先は『契約課』、それ以外の発注は『発注課』となります（当該契約に関する公告をどの課が行っているかを確認すれば判断可能です）。契約事務に関する官製談合については、ガイドラインに基づき契約課が全て談合情報へ対応することとなっています。また、職員の非違事案と捉え人事課で受け付ける場合もあり得ます。」とのことであったので、少なくとも、契約事務に関する公益通報窓口に関しては、その旨を公式文書等において明確にした上で、市民に対してもその内容を公表する必要があると考える。

★★指摘 180

契約事務に関連する外部公益通報に際し、「所管課」を明確に特定するための解釈指針を公式文書等によって策定し、その内容を一般市民に対しても公表されたい。

第10章 談合防止

第1節 岡山市の談合防止に対する取組

第1 談合防止に向けた指針及び手引・マニュアルの作成

業者間の談合防止に関するものとしては、後述の「談合情報対応マニュアル」が作成されているものの、これはあくまで談合情報が寄せられた場合の手続等を定めるものであり、職員一般に対して談合に対する法規制の内容や談合防止の意義を周知したり、談合防止に向けた取組に関する指針として作成されたものではない。岡山市においては、談合防止に向けた市としての取組に関する指針等が一切整備されていない状況といえる。

したがって、まずは談合防止のための市としての取組に関する統一的指針を策定して、談合の廃絶に向けて取り組むことを内外に公表し、また、談合防止に関する留意点（後述の分析手法なども含むもの）等に関する手引・マニュアルを作成し、職員向けに周知すべきである。

★★指摘 182

談合防止に向けた指針を策定し、談合の廃絶に取り組むことを内外に公表されたい。

★★指摘 183

談合防止に関する留意点等に関する手引等を作成し、職員向けに周知されたい。

第2 談合可能性を把握する体制の整備

- 1 契約課に対し、職員向けのコンプライアンス・不正防止対策に特化した研修の実施についてヒアリングしたところ、適正な会計処理をテーマとした研修を行っているとの回答があったため、研修資料の提供を受けてその内容を確認したが、談合に関する記載はされていなかった。

2 業者間における様々な談合が社会的問題となってきたことに加え、行政職員が関与する形で談合が繰り返され、その結果、官製談合防止法が制定されるに至ったという経緯を鑑みれば、談合は「いつでもどこでも起こり得るもの」であるということを前提に、これを防止するための体制を整備しておかなければならない。

したがって、入札者間で談合が実施されていないか否かについて、市の側でも常にチェックする体制を整備する必要がある。なお、実効性ある談合チェック体制を整備・運用するとなると、事務コストも増加することは考えられる。しかし、談合は公共契約の廉潔性・公正性を著しく害するものであるため、これを漫然と放置することは許されないと同時に、談合構造の解消により契約金額の低下が期待できることから、そのための事務コストが相当程度増加したとしても、やむを得ない負担というべきである。

談合の可能性についてのチェック体制としては、契約課において一定の定量的な分析手法を取りまとめ、これを手引・マニュアル等に記載して職員に対して周知し、該当する契約については契約課と情報共有をした上で、その後の具体的な調査につなげていく体制が想定される。また、そのような体制が整備されていることにより、入札参加者に対して事実上の抑止効果をもたらすことが期待できる。

契約課の説明によれば、「市の職員に捜査権はなく、談合情報があった場合には、談合情報対応マニュアルにより、公正取引委員会、警察に通報しています。談合に対する具体的な調査を捜査権のない市が体制を整備することはできないと考えます。」とのことであった。しかし、仮に岡山市の契約に関連した談合の事実がある場合、その端緒を直接把握することができる機関は岡山市以外に存在しないのであるから、これを撲滅するための活動は岡山市において自主的に行うべきである。また、市が公に談合撲滅に向けた何らかの具体的な取組をすること自体に事実上の抑止効果があると考えられるのであるから、強制捜査権がないからといって、具体的な談合情報がない限り何らの取組も行わなくてよいことにはならず、できる限りの対応をすべきであると考えられる。

★★指摘 184

契約課において、談合の可能性を把握するための一定の定量的な分析手法を取りまとめ、これを手引・マニュアル等に記載して職員に対して周知し、該当する契約については契約課と情報共有をした上で、その後の具体的な調査につなげていく体制を整備されたい。

第3 官製談合防止マニュアルの作成

「官製談合」の防止体制については、例えば、浜松市においては、平成 25 年度に設計書を入札執行前に漏洩した行為等があり地方公務員法違反（秘密漏洩）及び加重収賄による有罪判決を受けた事例があったことを契機として「浜松市官製談合防止マニュアル」を作成している。岡山市においても対岸の火事と考えず、同様の「官製談合防止マニュアル」を作成すべきである。

手引：全般編 2 頁には、「予定価格（許容価格）、設計金額や指名業者名など、入札契約に関する職務上の秘密を絶対に漏らしてはならない」として、官製談合につながる行為を禁止する内容の記載はあるが、官製談合防止マニュアルにおいては、そのような行為が具体的にどのような法律に抵触し、違反になるかといった具体的な法規制の内容についても丁寧に記載すべきである。

また、岡山市公式ホームページに掲載されている平成 16 年 6 月 30 日付け「職員の賠償責任に関する監査の結果等について（報告）」（岡山市監査委員報告第 27 号）及び平成 16 年 10 月 1 日付け「職員の賠償責任に関する監査の結果等について（報告）」（岡山市監査委員報告第 32 号）の内容を確認したところ、委託業務につき指名競争入札を経て締結すべきであると決裁されていたにもかかわらず、これに反して随意契約で締結された事例が複数存在したため、市長から監査委員に対し自治法第 243 条の 2（現在の自治法第 243 条の 2 の 2）第 3 項に基づく職員の損害賠償責任の有無及び賠償額の決定についての監査請求が行われ、その結果、随意契約手続の決裁を行った担当課長に賠償責任があることが認定され、実際の契約締結金額と入札が行われていたならば形成されていたはずの入札価格との差額相当額の損害が市に認められるとした事例であった。このような先事例についても適宜手引・マニュアル等へ記載し、注意喚起するべきである。

★★指摘 185

官製談合防止マニュアルを整備されたい。

第2節 岡山市談合情報対応マニュアル

第1 談合情報対応マニュアル

岡山市に談合情報をもたらされた場合、岡山市談合情報対応マニュアル（以下、本節において「マニュアル」と称する。）に則り処理が行われることになる。岡山市のマニュアルは、国土交通省が作成した談合情報対応マニュアル（平成22年9月30日付国地契第31号国土交通省大臣官報地方課長「談合情報対応マニュアル等の改正について 別添2」）を参考に作成されているのではないかとと思われる。

第2 事情聴取の手順・方法の見直し

マニュアルにおいては、談合情報が寄せられた場合、事情聴取は、「岡山市適正契約等推進会議総務部会の幹事その他総務部会長が必要と認めた者」により、入札に参加しようとする者その他関係者に対して実施することになっている。契約課から提供を受けた事情聴取書を確認したところ、いずれも聴取内容は、当該契約について他の業者から連絡を受けたことがあるか、他の業者に連絡があったかどうかを知っているか、入札前に落札者が決定していた事実はあるか等のマニュアルに記載されている一般的な質問に加え、積算方法等の個別事情を端的に聴取している程度であった（なお、積算の考え方を質問することは国土交通省の談合情報対応マニュアルにおいて聴取必須項目として記載されている³⁶）。

マニュアルには「様式第3号」として事情聴取書の様式が規定されているが、当該様式には、質問例として以下の内容が記載されている。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1 入札に先立ち、既に落札者が決定している（入札前に落札者が決定していた）との情報（新聞報道）等がありますが、そのような事実がありますか。2 本件について、他社の人と何らかの話し合いをしたことがありますか又は打ち合わせをしたことがありますか。3 あったとすれば、どのような内容の打ち合わせ、話し合いでしたか。4 その他 |
|--|

上記の事情聴取において、聴取担当者はマニュアルに従って質問をしているものと思われ、やむを得ないものと思われるが、仮に談合の事実があったとしても、「談合をしていますか」と問われて「しています」と回答するはずがない。国土交通省作成に係る談合情報対応マニュアルにおいても、行政職員が入札参加者から事情聴取を行うことを前提とする内容となっているが、そもそも客観的証拠の乏しい類型である談合において、通報情報のみを基に、聴取スキルを十分に備えていない行政職員がマニュアルどおりの事情聴取を行うこと自体、無益どころか対象者の証拠隠滅行為を誘発する可能性もあるなど、有害なケースがあることも多いと指摘されているところである³⁷。

したがって、自治体としては、何らの準備もないまま行政職員がマニュアルどおりの形式的な事情聴取を行うことは止めるべきである。仮に事情聴取を実施する場合、入札価格内訳書などの客観的資料の徹底的な収集・分析を行い、聴取方法について事実認定と尋問の専門家である弁護士から助言を受けた上で実施するか、あるいは、事情聴取及び事実認定自体を弁護士への委嘱を検討すべきである（あるいは、弁護士を含む調査委員会の設置を検討すべきである）。

★★指摘 186

事情聴取を実施する場合、入札価格内訳書などの客観的資料の徹底的な収集・分析を行い、弁護士から聴取方法についての助言を受けた上で実施するか、あるいは、事情聴取及び事実認定を弁護士へ委嘱することを検討されたい（あるいは、弁護士を含む調査委員会の設置を検討されたい）。

³⁶国土交通省「談合情報対応マニュアル」別添2談合情報対応マニュアルの第1-2-(4)-②。

³⁷鈴木 138 頁においても行政職員が聴取することの有効性に否定的な見解が示されている。

令和3年度 包括外部監査結果報告書 概要版
岡山市包括外部監査人 弁護士 岡 部 宗 茂
令和4年3月
発行部数 250部