

第2部 総論
契約事務の全般に関する報告

第1章 監査の視点

第1節 指針となる基本原則の提示及び全体像の把握

自治体契約及び岡山市の契約事務に関する法令、条例、規則等が多岐に渡っているため、まずは全体像の把握と整理が必要と考えられた。

そこで、本章から第3章までにおいては、まずは本監査の前提として、公共契約の基本原則を提示した上で、自治体契約に関する法令、岡山市における条例・規則等の全体像を整理し、できる限り簡潔に示しながら、具体的な監査ポイントを提示することとしたい。

また、本監査において留意が必要と考えられる自治体の内部統制についても概観する。

なお、岡山市において令和2年度に執行された契約の概況について、契約課から提供された契約データを基に分析した結果を第3章第3節において簡潔に掲載したので、参考にされたい。

第2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、様々な論者により多様な見解が提示されているところではあるが、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 まず、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、地方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の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。

一般競争入札が適正に実施されているかどうかは、例外的な契約方式である指名競争入札や随意契約が、自治令の定める実施要件を満たすものといえるかどうかという問題であり、裏を返せば適法性の問題ともいえる。

- 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¹⁾）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にはなく、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

¹⁾橋本41～45頁。

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が「発見」された場合は、可及的に見直すべきである。

4 なお、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、公共調達である以上、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、とりわけ契約相手方の選定において特定の業者を優遇するなどの恣意的な運用を防止できる体制となっているか、いわば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3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。

あらためて述べるまでもなく、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 3 包括外部監査と内部統制制度

1 包括外部監査の実施に際しては、「業務プロセスの中で誤謬や不正等が発生するリスクを把握して、そのリスクに対して適切に識別・評価・対応の活動が現場において行われていない危険性を統制上の要点として設定し、その証拠を収集し、指摘事項等を検出していく」ことが求められる。すなわち、包括外部監査は内部統制制度と深い関わりがあるものと位置付けられているのである²

2 本監査においても、契約事務の各プロセスの中におけるリスクを把握し、そのリスクに対し

²久保直生・川口明浩編著「地方公共団体の内部統制の実務 制度解説と先行事例」（2020、中央経済社）276 頁。包括外部監査と内部統制制度の関わりについては、同書 266～281 頁に詳しい。

て適切に識別・評価・対応がなされ得る体制となっているかどうかという点を意識して監査項目を設定している。すなわち、契約事務の各プロセスにおいて、違法・不当な契約事務の執行を事前に予防し得る体制となっているか、また、契約事務につき「日常的モニタリング」が可能な体制となっているか、さらに、違法・不当な契約事務の執行を事後においても適切に検出し対応することが可能な体制となっているか、といった点を基本的な視点に据えている。

- 3 内部統制体制の運用に当たっては、包括外部監査の報告における「指摘や意見の内容をリスクの識別等の事例として活用する」ことが期待されている³ので、岡山市においても、内部統制上のリスクの識別や評価等に際して本報告書の内容を活用していただきたいと考えている。

第4節 監査項目と報告書第2部の構成

第1 監査項目の設定

本監査においては、第2節で述べたような公共契約の基本原則から導かれる基本的視点に則り、設計金額の積算、契約方式及び契約相手方の選定、契約の締結、履行確保、検査及び監督、契約代金支払い等、契約事務のフローに沿って具体的な監査項目を抽出・設定したほか、入札及び契約事務の適正化や談合防止に関する制度についても監査項目を設定した。

また、契約事務に関する財務事務執行リスクについて、内部統制の観点からも検討することとした。

第2 報告書第2部の構成

本報告書第2部においては、契約事務全般にわたる共通項目を整理して検討した上で（第2章及び第3章）、契約事務フローに沿った個別の局面毎に特徴的な問題点を整理して論ずることとした（第4章から第9章）。

さらに、入札・契約事務の適正化及び談合防止に関する岡山市の制度設計について整理した上、問題点を整理して論ずることとした（第10章及び第11章）。

³前掲久保・川口編268頁。

第2章 自治体契約に関する法令の概要

第1節 自治体の契約

第1 自治法の定め

1 自治法は、第9章「財務」第6節「契約」において、契約事務に関する三つの規定を置いている（自治法第234条、同第234条の2及び同第234条の3）。

まず自治法第234条は、「売買、貸借、請負その他の契約」について、最も基本となる契約相手方の決定方法（一般競争入札の原則）、落札者の決定方法等を規定している。すなわち、「契約の締結」について規定しているのが自治法第234条である。

次に、自治法第234条の2は、「契約の履行の確保」に関する規定であり、監督又は検査（第1項）と契約保証金の帰属（第2項）について規定している。

自治体契約に係る事務を適法かつ適正に実施するためには、「契約の締結」については自治法第234条、「契約の履行の確保」については同第234条の2、及びこれらを具体化する自治令の各規定の趣旨に適合する運用が行われなければならない。「契約の締結」と「契約の履行の確保」に係るこれらの条文は、自治体契約の適正化において、いわば「車の両輪」の関係にあると理解することができる。

なお、自治法第234条の3は、自治体会計における単年度主義（自治法第208条第1項）の例外として「長期継続契約」について規定したものである。

2 ところで、自治法第234条に規定されている契約は「売買、貸借、請負その他の契約」とされていることから、本条の適用対象は、自治体が私人と対等の地位において締結する私法上の契約を意味するものと解されている（逐条902頁）。

本報告書において監査の対象とする契約は、同条の適用を受け得る私法上の契約である。

自治法の各条項を受け、自治令において、第5章「財務」第6節「契約」（自治令第167条から同第167条の17まで）に詳細な定めが置かれているほか、契約事務については、各自治体が実情に応じて契約規則等の詳細な内部規範を整備しているのが通常である。

第2 公法上の契約と私法上の契約

1 講学上、自治体が締結する契約には、公法上の契約と私法上の契約があるとされる。

上記のとおり、自治法第234条以下の適用対象は、私法の適用を受ける私法上の契約であり、個別の根拠法に基づいて効果が定められている公法上の契約には適用されない。例えば、建築基準法第69条に基づく建築協定、都市緑地法第45条に基づく緑地協定、自治法第252条の14に基づく自治体間の事務委託は公法上の契約に当たるとされる。

2 ところで、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）第6条の2第2項及び同施行令第4条に基づき自治体が一般廃棄物の収集、運搬又は処分を私人に委託する場合の委託契約が公法上の契約であるか（すなわち、自治法第234条以下の適用を受けるか）については、争いがある。

この点につき、岡山市は、同条に基づく業務について、「一般廃棄物処理業務の委託契約については、判例（札幌高裁判決昭和54年11月14日⁴）から、地方自治法第234条及び同法施行令

⁴行集30巻11号1862頁。

の関係規定はもとより、同法 234 条第 2 項、第 3 項及び第 6 項の規定に基づき制定された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は適用されないものと解される。」として、一律に自治法第 234 条の適用を受けないものと理解しているようである。

しかしながら、一般廃棄物処理業務の委託契約は、一般的に私法上の準委任契約と解されており、自治法第 234 条の趣旨（前掲最判平成 18 年 10 月 26 日参照）において触れられている公正性、透明性、経済性等は同様に妥当するから、岡山市による上記の解釈には疑問がある。

また、仮に自治法第 234 条の適用があるとしても、適切に指名競争入札や随意契約を行うことにより、廃棄物処理法の要請を充足することは可能である。

一般廃棄物処理業務の委託契約に関しては、上記札幌高裁判決以降、横浜地判平成 12 年 3 月 29 日・判例タイムズ 1101 巻 112 頁、神戸地判平成 14 年 9 月 19 日・判例地方自治 243 号 77 号、大阪高判平成 16 年 11 月 19 日・裁判所ウェブサイト、東京地判平成 19 年 11 月 30 日・ウエストロージャパンなど、一般廃棄物処理業務の委託契約にも自治法第 234 条の適用がある旨を明確に判示し、あるいは同条の適用があることを当然の前提としている下級審裁判例が多数蓄積されており、学説上も同様の見解が有力と思われる。

したがって、岡山市においても、一般廃棄物処理業務の委託契約においては、自治法第 234 条の適用があることを前提として、適切に契約相手方の選定を行う必要があるものとする。

★★指摘 1

一般廃棄物処理業務の委託契約については、自治法第 234 条の適用があることを前提として、適切に契約相手方の選定を行われたい。

第 2 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⁵。

前述のとおり、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 入札参加者の資格

(1) 資格要件

一般競争入札の実施においては、競争性の確保が重要であり、公正性の観点からも、広く多くの事業者が入札に参加できるようにすることが求められる。

もっとも、不誠実あるいは不適格な事業者の参加を防止する観点から、自治令において入札参加資格が制限されている（自治令第167条の4）。すなわち、自治令第167条の4第1項は、以下の者については入札に参加させることができないと規定している。

- ① 当該入札に係る契約を締結する能力を有しない者
- ② 破産手続開始の決定を受けて復権を得ない者
- ③ 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第32条第1項各号に掲げる者

また、自治令第167条の4第2項は、以下のとおり、契約の事故者に対する入札参加資格の制限を規定している。

- 普通地方公共団体は、一般競争入札に参加しようとする者が次の各号のいずれかに該当すると認められるときは、その者について3年以内の期間を定めて一般競争入札に参加させないことができる。その者を代理人、支配人その他の使用人又は入札代理人として使用する者についても、また同様とする。
- ① 契約の履行に当たり、故意に工事、製造その他の役務を粗雑に行い、又は物件の品質若しくは数量に関して不正の行為をしたとき。
 - ② 競争入札又はせり売りにおいて、その公正な執行を妨げたとき又は公正な価格の成立を害し、若しくは不正の利益を得るために連合したとき。
 - ③ 落札者が契約を締結すること又は契約者が契約を履行することを妨げたとき。
 - ④ 地方自治法第234条の2第1項の規定による監督又は検査の実施に当たり職員の職務の執行を妨げたとき。
 - ⑤ 正当な理由がなくて契約を履行しなかつたとき。
 - ⑥ 契約により、契約の後に代価の額を確定する場合において、当該代価の請求を故意に虚偽の事実に基づき過大な額で行つたとき。
 - ⑦ この項（この号を除く。）の規定により一般競争入札に参加できないこととされている者を契約の締結又は契約の履行に当たり代理人、支配人その他の使用人として使用したとき。

(2) 制限付一般競争入札

ア 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

⁵逐条903頁。

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。

イ 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。

ウ なお、以上のとおり、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）」⁶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」⁷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。

(2) 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」⁸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。

(3) 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⁹。

⁶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、一般競争入札の参加条件として地域要件を設定する場合は、「応札可能者は 20～30 者以上を原則とする」とされ、さらに応札可能者がさらに増加するよう、一層の緩和を図る必要があるとされている。

⁷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」においては、「地域要件の設定に当たっては、当該地方公共団体における潜在的な競争参加者数の状況を踏まえつつ、競争性が十分に確保されるよう適切に設定するものとする」とされている。

⁸江原 60 頁。逐条 911 頁も同旨。

⁹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

ア 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。

自治令第 167 条の 10 第 2 項は以下のとおり規定している。

普通地方公共団体の長は、一般競争入札により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、当該契約の内容に適合した履行を確保するため特に必要があると認めるときは、あらかじめ最低制限価格を設けて、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を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上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を落札者とすることができる。

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事品質の悪化防止、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¹⁰。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。

イ 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）。

ウ 本監査においても、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

ア 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¹¹。

低入札価格調査制度の根拠となるのは、自治令第 167 条の 10 第 1 項であり、以下のとおり規定されている¹²。

普通地方公共団体の長は、一般競争入札により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、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その者により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

¹⁰江原 72 頁。

¹¹江原 72 頁。

¹²自治令第 167 条の 10 は一般競争入札に関して定めたものであるが、総合評価競争入札について定めた自治令第 167 条の 10 の 2 第 2 項も同趣旨の規定である。

るとき、又はその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は、その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち、最低の価格をもって申込みをした者を落札者とすることができる。

イ 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。

ウ 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）。

エ 岡山市において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

ア 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。

自治令第 167 条の 10 の 2 は、以下のとおり規定している。

普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該普通地方公共団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその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は、これらの規定にかかわらず、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、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができる。

すなわち、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。

イ 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¹³。

そこで、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

¹³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。

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）。

ウ 総合評価競争入札を実施する場合には、あらかじめ落札者決定基準を定め（自治令第 167 条の 10 の 2 第 3 項）、学識経験者の意見を聴かなければならない（同条第 4 項及び第 5 項）。

エ 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。

(4) 指名競争入札の場合における準用

以上の例外に係る規定は、いずれも指名競争入札の場合にも準用されている（自治令第 167 条の 13）。

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」¹⁴、あるいは「自治体があらかじめ登録した名簿から資力、信用、その他による競争をさせ、その入札者のうちから、自治体に最も有利な条件を提供した者を選んで、これを相手方として契約する方法」¹⁵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 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し行われてきた。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

¹⁴逐条 917～918 頁。

¹⁵江原 84 頁。

を満たす場合には、指名競争入札にすることができるかとされている。同条は、指名競争入札にすることができる場合につき、以下のとおり規定している。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">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か認められるか、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）。なお、上記の意義を補足して「契約者の技術に依存して履行の完全な確保を期する必要がある場合等」をいうものとする見解もある¹⁶。

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¹⁷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。

- (4) 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）。

¹⁶江原 85 頁。

¹⁷制限付一般競争入札が導入されたのは、昭和 57 年自治法改正による。

- (5) 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」のである¹⁸。

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。

- (6) 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。

- (7) 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¹⁹。

¹⁸ 逐条918頁。

¹⁹ 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て済む点、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發揮し、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」²⁰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) 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 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成 17 年法律第 123 号）第 5 条第 11 項に規定する障害者支援施設（以下この号において「障害者支援施設」という。）、同条第 25 項に規定する地域活動支援センター（以下この号において「地域活動支援センター」という。）、同条第 1 項に規定する障害福祉サービス事業（同条第 7 項に規定する生活介護、同条第 13 項に規定する就労移行支援又は同条第 14 項に規定する就労継続支援を行う事業に限る。以下この号において「障害福祉サービス事業」という。）を行う施設若しくは小規模作業所（障害者基本法（昭和 45 年法律第 84 号）第 2 条第 1 号に規定する障害者の地域社会における作業活動の場として同法第 18 条第 3 項の規定により必要な費用の助成を受けている施設をいう。以下この号において同じ。）若しくはこれらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者において製作された物品を普通地方公共団体の規則で定める手続により買い入れる契約、障害者支援施設、地域活動支援センター、障害福祉サービス事業を行う施設、小規模作業所、高齢者等の雇用の安定等に関する法律（昭和 46 年法律第 68 号）第 41 条第 1 項に規定するシルバー人材センター連合若しくは同条第 2 項に規定するシルバー人材センター若しくはこれらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者から普通地方公共団体の規則で定める手続により役務の提供を受ける契約又は母子及び寡婦福祉法（昭和 39 年法律第 129 号）第 6 条第 6 項に規定する母子福祉団体若しくはこれらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者（以下この号において「母子福祉団体等」という。）が行う事業でその事業に使用される者が主として同項に規定する配偶者のない女子で現に児童を扶養しているもの及び同条第 3 項に規定する寡婦であるものに係る役務の提供を当該母子福祉団体から普通地方公共団体の規則で定める手続により受ける契約をするとき。
- ④ 新商品の生産により新たな事業分野の開拓を図る者として総務省令で定めるところにより普通地方公

²⁰逐条 922 頁。

共同体の長の認定を受けた者が新商品として生産する物品を、普通地方公共団体の規則で定める手続により、買い入れる契約をするとき。

- 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。

上記のうち、①は費用対効果の観点から認められているもの（小額の契約であれば、一般競争入札に伴う事務コストが相対的に重くなる）、③及び④は政策的判断により認められているもの、⑤は災害等の緊急時を想定したもの、⑥は秘密裏に契約を締結することが必要な場合等について認められているもの、⑦は契約相手方や契約目的物と特別な関係がある場合について認められているもの、⑧及び⑨は競争入札による契約ができなかった場合について認められているものである²¹。

- (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。
- (3) 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、物品を買い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。

- (4) 最判昭和 62 年 3 月 20 日・民集 41 卷 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

²¹橋本 491～493 頁。

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に、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。

- (5) 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5 長期継続契約

1 長期継続契約の意義

自治法第234条の3は、「普通地方公共団体は、第214条の規定にかかわらず、翌年度以降にわたり、電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約その他政令で定める契約を締結することができる。」と規定している。

かかる契約は「長期継続契約」といわれ、本来、自治体が複数年契約をする場合には、あらかじめ債務負担行為を計上しておかなければならないとされている（自治法第214条）が、長期継続契約については債務負担行為を計上する必要がないとされる。

電気、ガス、水の供給又は電気通信役務の提供を受ける契約、不動産を借り入れる契約は、自治体が存続する限り1日も欠かすことができないものであり、毎会計年度、更新を繰り返すのは非効率であり、長期間の契約を容認するのが合理的であることから、予算単年度主義の例外として認められたものである。

2 自治法改正による適用範囲の拡張

平成16年自治法改正では、長期継続契約の適用範囲に「その他政令で定める契約」が追加され、「地方自治法第234条の3に規定する政令で定める契約は、翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、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のうち、条例で定めるものとする。」とされた（自治令第167条の17）。すなわち、長期継続契約の適用範囲は、自治令の認める範囲において、各自治体が条例で規定されることとなっている。

第3節 契約の成立

第1 契約の確定

民法第522条第2項は、「契約の成立には、法令に特別の定めがある場合を除き、書面の作成その他の方式を具備することを要しない」と規定しており、通常、私人間の契約であれば、一定の場合を除き、口頭の合意によって契約が成立する（諾成契約）。

他方、自治法第234条第5項は、「普通地方公共団体が契約につき契約書…を作成する場合には、当該普通公共団体の長又はその委任を受けた者が契約の相手方とともに、契約書に記名押印し…なければ、当該契約は、確定しないものとする」と規定する。

すなわち、「契約書を作成する場合」には、契約書の作成を契約の効力発生要件とし、これに契約の確定力を与えたものとされ、民法の原則である諾成契約の場合とは異なり、契約書の作成という要式行為性を要求したものとされる（江原135頁）。

第2 議会の議決

1 議会関与の趣旨

本来、契約の締結は長の予算執行権の行使の一つであるから、長の裁量行為であるはずだが、自治法第96条第1項第5号は、「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること」（自治法第96条第1項第5号）、「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること」（同第8号）等の場合については、議会の議決によるものとして、政令等で定める種類及び金額の契約の締結は、議会の議決が要件であるとしている。

一定の契約の締結について議会の議決にかからしめる趣旨は、「重要な経済行為」について、「住民の利益を保証するとともにこれらの事務の処理が住民の代表の意思に基づいて適正に行われることを期すること」、すなわち、財政民主主義を徹底することにあるとされ、議会の議決を要する契約について、議会の議決がないままに締結した場合、当該契約は無効であり、議会の議決を要する契約について、自治法第96条第1項を潜脱する目的で議会の決議を要しない規模に分割して発注することも違法である（最判平成16年6月1日・集民214号337頁）。

2 議会関与の基準

例えば、自治令第121条の2は、政令指定都市において、契約の予定価格が次の額を超える契約について、議会の議決が必要であるとしている。

工事又は製造の請負（自治法第96条第1項第5号関係）	300,000千円
不動産若しくは、動産の買入れ若しくは売払い（土地については、その面積が…指定都市にあっては1件1万㎡以上…のものに限る）又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払い（自治法第96条第1項第8号関係）	40,000千円

第4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。

また、この規定を受け、自治令第 167 条の 15 第 1 項及び第 2 項は、監督及び検査につき、以下のとおり規定している。

- 1 地方自治法第 234 条の 2 第 1 項の規定による監督は、立会い、指示その他の方法によって行わなければならない。
- 2 地方自治法第 234 条の 2 第 1 項の規定による検査は、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類に基づいて行わなければならない。

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。

このとおり、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) また、上記のとおり、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こと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であること
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、不合理であること
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があること
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があること

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5節 公共工事に関する特則

第1 建設業法

- 1 公共工事、すなわち建設工事請負契約については、自治体契約においても、まず建設業法が優先適用される（江原179頁以下）。岡山市においても、建設工事を対象とする各種規程は、建設業法第2条第1項に規定する建設工事を対象としている。

建設工事請負契約と似て非なる契約として、「建設工事業務委託契約」がある。前者は建設工事の請負であるのに対し、後者は建設工事の発注自体を委託するというものであり、建設工事業務委託契約は「建設工事契約」ではなく「委託契約」に含まれることになる。ただし、契約名称の如何を問わず、「報酬を得て建設工事の完成を目的とする契約」については、建設工事請負契約とみなされ、建設業法の適用対象となる（建設業法第24条）ので注意が必要である。

建設業法は、「建設業を営む者の資質の向上、建設工事の請負契約の適正化等を図ることによって、建設工事の適正な施工を確保し、発注者を保護するとともに、建設業の健全な発展を促進し、もって公共の福祉の増進に寄与すること」を目的としている（建設業法第1条）。

- 2 建設工事の請負契約の当事者は、注文者と請負者が対等である（注文者が優位にあるのではない）とされる（建設業法第18条）。
- 3 もともと自治体契約については、通常、自治体の定める契約規則等において契約書の作成を求められているが、建設工事請負契約については、建設業法上も書面化が必要とされており（建設業法第19条）、多くの自治体では、建設業法に基づいて作成された「公共工事標準請負契約約款」が使用されている。
- 4 建設工事請負契約を締結するに際して、「工事内容に応じ、工事の種別ごとに材料費、労務費その他の経費の内訳を明らかにして、建設工事の見積りを行うよう努めなければならない」とされ（建設業法第20条第1項）、注文者からの求めに応じて契約成立までに見積書を提示しなければならないこととされている（同第2項）。

第2 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律

- 1 適正化法の制定及び目的

公共工事における入札及び契約の適正化を図るために、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）が制定され、平成13年4月1日から施行されている（最新の改正は令和2年10月1日施行されたものである。）。

適正化法の目的は、「国、特殊法人等及び地方公共団体が行う公共工事の入札及び契約について、その適正化の基本となるべき事項を定めるとともに、情報の公表、不正行為等に対する措置、適正な金額での契約の締結等のための措置及び施工体制の適正化の措置を講じ、併せて適正化指

針の策定等の制度を整備すること等により、公共工事に対する国民の信頼の確保とこれを請け負う建設業の健全な発達を図ること」にあるとされている（適正化法第1条）。適正化法は全22条からなる法律であるが、自治体契約に係る部分の概要は以下のとおりである。

2 適用対象

適正化法の適用対象工事には、道路、河川、港湾、下水道等のいわゆる「公共工事」のみならず、地方公共団体が発注する全ての建設工事が含まれる（適正化法第2条第2項）。

3 適正化の方針

適正化法第3条は、適正化の基本となるべき事項について、以下の事項を規定している。

- ① 入札及び契約の過程、契約の内容の透明性の確保
- ② 入札参加者間の公正な競争の促進
- ③ 談合その他の不正行為の排除の徹底
- ④ 公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約の締結の防止
- ⑤ 契約された公共工事の適正な施工の確保

4 情報の公表

(1) 発注見通しの公表

自治体の長は、毎年度、当該年度の公共事業の発注見通し（発注工事名、入札・契約の方法、入札予定時期等）に関する情報を公表しなければならないとされている（適正化法第7条）。ただし、予定価格が250万円を超えないと見込まれるもの及び公共の安全と秩序の維持に密接に関連する公共工事であって当該自治体の行為を秘密にする必要があるものについては公表の対象から除外されている（適正化法施行令第5条第1項かっこ書）。

また、少なくとも毎年度一回、10月1日を目途として発注見通しを見直し、変更がある場合は変更した事項について公表することとされている（適正化法施行令第5条第5項）。

(2) 入札及び契約過程、契約の内容に関する事項の公表

自治体の長は、入札及び契約過程（入札参加者の資格、指名競争入札における指名した者、入札者、入札金額、落札者、落札金額等）及び契約の内容（契約の相手方、契約金額等）について公表しなければならないとされている（適正化法第8条）。

適正化法第8条の規定を受け、適正化法施行令において公表事項が規定されており、これをまとめると以下のとおりである。ただし、発注見通しの公表と同様、予定価格が250万円を超えないと見込まれるもの及び公共の安全と秩序の維持に密接に関連する公共工事であって当該自治体の行為を秘密にする必要があるものについては除外されている（適正化法施行令第7条第2項かっこ書）。このうち、エからサまでの事項については契約締結前に公表することを妨げないとされている（適正化法施行令第7条第2項ただし書）。

ア	一般競争入札の参加資格及び有資格者名簿	適正化法施行令（以下同じ） 第7条第1項第1号
イ	指名競争入札の参加資格及び有資格者名簿	第7条第1項第2号
ウ	指名競争入札における指名基準	第7条第1項第3号
エ	制限付一般競争入札を実施した場合の参加資格	第7条第2項第1号
オ	一般競争入札の入札参加者及び参加させなかった者の名称等 及び参加させなかった理由	第7条第2項第2号
カ	指名競争入札における指名者及び指名理由	第7条第2項第3号
キ	入札者及び入札金額（随意契約を除く。）	第7条第2項第4号
ク	落札者及び落札金額（随意契約を除く。）	第7条第2項第5号
ケ	低入札価格調査（自治令第167条の10第1項）により次順	第7条第2項第6号

	位者を落札者とした場合におけるその理由	
コ	最低制限価格制度（自治令第 167 条の 10 第 2 項）を実施した場合における最低制限価格未満の価格をもって申込みをした者の商号又は名称	第 7 条第 2 項第 7 号
サ	総合評価一般競争入札又は総合評価指名競争入札を行った場合における次に掲げる事項 ①総合評価一般競争入札等を行った理由 ②落札者決定基準 ③落札者の決定理由 ④総合評価一般競争入札等において低入札価格調査を実施した場合における落札者の決定理由	第 7 条第 2 項第 8 号
シ	①契約の相手方の商号又は名称及び住所 ②公共工事の名称、場所、種別及び概要 ③工事着手の時期及び工事完成の時期 ④契約金額	第 7 条第 2 項第 9 号
ス	随意契約における契約相手方の選定理由	第 7 条第 2 項第 10 号

5 不正行為等に対する措置

発注者は、談合を疑うに足りる事実があるときは、公正取引委員会へその事実を通知することが義務付けられている（適正化法第 10 条）。

また、一括下請負等があると疑うに足りる事実があるときは建設業許可行政庁等にその事実を通知することが義務付けられている（適正化法第 11 条）。

6 入札金額内訳書の提出

公共工事の入札に係る申込みに際し、入札金額の内訳を記載した書類を提出しなければならないとされている（適正化法第 12 条）。適正な金額での契約締結であること等を確認するための措置である。

7 施工体制の適正化

建設業法において一括下請負契約は原則として禁止されているが、発注者による書面の承諾がある場合には例外的に許容されている。しかし、適正化法の適用を受ける公共工事においては、厳格な入札等の手続により契約相手方を選定しており、一括下請負の必要性が認められないことから一括下請負は全面的に禁止されている（適正化法第 14 条）。

この規定の実効性を担保するため、契約相手方は施工体制台帳を作成し、その写しを発注者に提出することとしており（適正化法第 15 条第 2 項）、発注者による工事現場における施工体制の点検を拒否できないこととしている（同条第 3 項）。

8 適正化指針の策定

適正化法は、国に対し、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（適正化指針）の策定を求めている（適正化法第 17 条）。これを受け、平成 13 年 3 月 9 日に適正化指針が閣議決定され、令和元年 10 月 18 日に一部変更され、現在に至っている。

地方自治体においても、適正化指針に定めるところに従い、公共工事の入札及び契約の適正化を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない（適正化法第 18 条）とされており、適正化指針に応じた措置をとることが努力義務とされている。

第3 公共工事の品質確保の促進に関する法律

1 品確法の制定及び目的

公共工事において不適切な予定価格が設定されたり、施工能力に欠ける者が落札したりすることとなれば、本来必要とされる品質が保たれなくなり、結果として非効率・不経済な公共工事が繰り返されることとなる。そのような事態に陥ることを防止する観点より、「公共工事の品質確保に関する基本理念、国等の責務、基本方針の策定等その担い手中長期的な育成及び確保の促進その他の公共工事の品質確保の促進に関する基本的事項を定めることにより、現在及び将来の公共工事の品質確保の促進を図り、もって国民の福祉の向上及び国民経済の健全な発展に寄与する」ことを目的として、平成17年4月、公共工事の品質確保の促進に関する法律（品確法）が施行された。その後、改正が行われ、最新の改正法は令和元年6月14日に施行されている。

また、品確法第9条に基づき、「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針」（基本方針）が定められている（令和元年10月18日改正）。

2 基本理念

品確法第3条は、公共工事の品質確保のための基本理念として、以下の事項を規定している。品確法は全24条からなる法律であるが、その内容は、基本的にこれらの基本理念をそのまま具体化したものである。

なお、基本理念において、品確法が「公共工事等」（公共工事及び公共工事に関する調査等）を対象とするものであることが明示されており、岡山市の契約業務区分でいえば、「建設工事」のみならず、「建設コンサルタント」も品確法の適用対象であることに留意が必要である。

- ① 公共工事の品質は、公共工事が現在及び将来における国民生活及び経済活動の基盤となる社会資本を整備するものとして社会経済上重要な意義を有することに鑑み、国及び地方公共団体並びに公共工事等（公共工事及び公共工事に関する調査等をいう。）の発注者及び受注者がそれぞれの役割を果たすことにより、現在及び将来の国民のために確保されなければならない。
- ② 公共工事の品質は、建設工事が、目的物が使用されて初めてその品質を確認できること、その品質が工事等（工事及び調査等をいう。）の受注者の技術的能力に負うところが大きいこと、個別の工事により条件が異なること等の特性を有することに鑑み、経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならない。
- ③ 公共工事の品質は、施工技術及び調査等に関する技術の維持向上が図られ、並びにそれらを有する者等が公共工事の品質確保の担い手として中長期的に育成され、及び確保されることにより、将来にわたり確保されなければならない。
- ④ 公共工事の品質は、公共工事等の発注者（以下単に「発注者」という。）の能力及び体制を考慮しつつ、工事等の性格、地域の実情等に応じて多様な入札及び契約の方法の中から適切な方法が選択されることにより、確保されなければならない。
- ⑤ 公共工事の品質は、これを確保する上で工事等の効率性、安全性、環境への影響等が重要な意義を有することに鑑み、地盤の状況に関する情報その他の工事等に必要な情報が的確に把握され、より適切な技術又は工夫が活用されることにより、確保されなければならない。
- ⑥ 公共工事の品質は、完成後の適切な点検、診断、維持、修繕その他の維持管理により、将来にわたり確保されなければならない。
- ⑦ 公共工事の品質は、地域において災害時における対応を含む社会資本の維持管理が適切に行われるよう、地域の実情を踏まえ地域における公共工事の品質確保の担い手が育成され、及び確保されるとともに、災害応急対策又は災害復旧に関する工事等が迅速かつ円滑に実施される体制が整備されることにより、将来にわたり確保されなければならない。
- ⑧ 公共工事の品質は、これを確保する上で公共工事等の受注者のみならず下請負人及びこれらの者に使

用される技術者、技能労働者等がそれぞれ重要な役割を果たすことに鑑み、公共工事等における請負契約（下請契約を含む。）の当事者が、各々の対等な立場における合意に基づいて、市場における労務の取引価格、健康保険法…等の定めるところにより事業主が納付義務を負う保険料…等を的確に反映した適正な額の請負代金及び適正な工期又は調査等の履行期…を定める公正な契約を締結し、その請負代金をできる限り速やかに支払う等信義に従って誠実にこれを履行するとともに、公共工事等に従事する者の賃金、労働時間その他の労働条件、安全衛生その他の労働環境の適正な整備について配慮がなされることにより、確保されなければならない。

- ⑨ 公共工事の品質確保に当たっては、公共工事等の入札及び契約の過程並びに契約の内容の透明性並びに競争の公正性が確保されること、談合、入札談合等関与行為その他の不正行為の排除が徹底されること、その請負代金の額によっては公共工事等の適正な実施が通常見込まれない契約の締結が防止されること並びに契約された公共工事等の適正な実施が確保されることにより、公共工事等の受注者…としての適格性を有しない建設業者等が排除されること等の入札及び契約の適正化が図られるように配慮されなければならない。
- ⑩ 公共工事の品質確保に当たっては、民間事業者の能力が適切に評価され、並びに公共工事等の入札及び契約に適切に反映されること、民間事業者の積極的な技術提案…（公共工事等に関する技術又は工夫についての提案をいう。）及び創意工夫が活用されること等により民間事業者の能力が活用されるように配慮されなければならない。
- ⑪ 公共工事の品質確保に当たっては、調査等、施工及び維持管理の各段階における情報通信技術の活用等を通じて、その生産性の向上が図られるように配慮されなければならない。
- ⑫ 公共工事の品質確保に当たっては、公共工事に関する調査等の業務の内容に応じて必要な知識又は技術を有する者の能力がその者の有する資格等により適切に評価され、及びそれらの者が十分に活用されなければならない。

3 発注者の責務

- (1) 品確法では、発注者に対し、発注関係事務（公共工事等の仕様書及び設計書の作成、予定価格の作成、入札及び契約の方法の選択、契約の相手方の決定、工事等の監督及び検査並びに工事等の実施中及び完了時の施工状況又は調査等の状況の確認及び評価等）を適正に行うことを求めており（品確法第 7 条）、地方自治体としてもこれらに規定された発注関係事務を品確法の基本理念に則り実施する必要がある。
- (2) 品確法第 22 条に基づき、平成 27 年 1 月 30 日（令和 2 年 1 月 30 日改正）、公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議による「発注関係事務の運用に関する指針」が公表されている。これは、「各発注者等が、品確法第 7 条に規定する『発注者等の責務』等を踏まえて、自らの発注体制や地域の実情等に応じて発注関係事務を適切かつ効率的に運用できるよう、発注者共通の指針として、発注関係事務の各段階で取り組むべき事項や多様な入札契約方式の選択・活用について体系的にまとめたもの」（同指針 1 頁）である。

なお、前述のとおり、品確法が公共工事に係る調査等業務をも対象とするものであることに鑑み、上記指針は「測量、調査及び設計」に係る発注事務も対象にしている。岡山市の業務区分においては、「建設工事」のみならず、「建設コンサルタント」も指針の対象である。

4 多様な入札及び契約の方法

- (1) 品確法第 14 条において、「発注者は、入札及び契約の方法の決定に当たっては、その発注に係る公共工事の正確、地域の実情等に応じ、…多様な方法の中から適切な方法を選択し、又はこれらの組合せによることができる。」とし、品確法第 15 条から第 20 条において、技術提案を求める方式及び社会資本の維持管理に資する方式などの方式について定めている。なお、上

記「発注関係事務の運用に関する指針」においては、「多様な方法」の内容として、これらの方式に限らない多様な方式が紹介され、また方式を選択する際の考慮要素が説明されている。

- (2) 技術提案を求める方式とは、いわゆるコンペ方式やプロポーザル方式のことであり、公共工事に係る技術的能力に関する事項を評価すること等により、競争参加者として一定の技術水準に達した者を選抜することができるという利点があるとされる。
- (3) 社会資本の維持管理に資する方式とは、「地域における社会資本の維持管理の効率的かつ持続的な実施のために必要があると認めるとき」に、「地域の実情」に応じて選択することができるものとされているもの（品確法第20条）であり、具体的には

- ① 工期等が複数年度にわたる公共工事等を一の契約により発注する方式
- ② 複数の公共工事等を一の契約により発注する方式
- ③ 複数の建設業者等により構成される組合その他の事業体（いわゆるJV）が競争に参加できることとする方式

である。

5 発注手続

競争入札を実施するにあたり、競争参加者の技術的能力の審査を行うことを発注者の義務とし（品確法第12条）、技術的な工夫の余地があるとされる場合は施工上の工夫等技術提案を求めることを努力義務としている（品確法第15条第1項）。

そして、技術提案がなされた場合においては、落札者の決定にあたり入札価格のみならず技術提案の内容も含め、中立かつ公正な審査及び評価を行った上で落札者を決定することとされ（品確法第15条第3項）、その評価結果は原則として公表しなければならないとされている（品確法第15条第5項）。

第4 「公共工事」以外への措置の汎用性

自治体契約は「建設工事」に限られないが、特に「公共工事」について、談合をはじめとする各種の不正や問題が社会の耳目を集めてきた経緯から、国の主導の下、今日では「公共工事」に関し種々の措置がなされるに至っている。

もっとも、自治体契約における問題の構造は、建設工事以外の契約においても同様である点が多々あり、近年では、例えば業務委託において、受注者の決定方式や経済性について疑問視される契約に関する報道が注目を集めることもある（随意契約の不透明性、価格決定方法の不透明性、下請負・再委託との関係でのいわゆる「中間搾取」に対する批判など）。

したがって、「公共工事」に関して行われている多くの規制・措置の趣旨は、業務委託を始めとする「公共工事」以外の他の契約にも当てはまる部分が多い。「公共工事」に関する規制・措置の内容を踏まえ、他の契約にも妥当する部分については、各自治体において、自主的に同種の規制・措置を行うことにより、建設工事以外の契約事務における公正性、経済性、透明性を一層高めるよう制度設計に努めるべきである。

第6節 談合に関する法規制

第1 談合対策の必要性

「談合」とは、一般的に「入札等に際し、競争者同士で事前に話し合っ落札業者を決め、その業者が落札できるように入札内容を調整すること」をいう。

談合が行われた場合、入札等の競争性が失われ、通常は落札価格が高止まりし、不経済な状態

が生じる。結局は効率的に使用すべき財源が不当に流出することにつながり、行政活動の適正な執行に重大な悪影響を及ぼす。また、競争によって契約相手方を決定するという公共調達の公正性を歪めるものであり、自治体契約の執行に際して生じ得る最たる不正の一つである。

談合対策を行うことは、適正な契約事務の執行のため必要不可欠であり、自治体は常に談合に目を光らせ、断固としてこれを撲滅しなければならない。

第2 独占禁止法

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独占禁止法」という。）は、「事業者が、契約、協定その他何らの名義をもってするかを問わず、他の事業者と共同して対価を決定し、維持し、若しくは引き上げ、又は数量、技術、製品、設備若しくは取引の相手方を制限する等相互にその事業活動を拘束し、又は遂行することにより、公共の利益に反して、一定の取引分野における競争を実質的に制限すること」を「不当な取引制限」とし（独占禁止法第2条第6項）、事業者間または事業者団体が「不当な取引制限」を行うことを禁止している（独占禁止法第3条、第8条第1項第1号）。

「入札談合」は不当な取引制限の一類型として位置付けられており、「入札談合」があった場合、公正取引委員会は、違反行為をした事業者に対し、措置命令や課徴金納付命令を行うことが可能である（独占禁止法第7条、第7条の2第1項）。また、違反行為をした事業者は被害者に損害を賠償しなければならず、かかる損害賠償責任は無過失責任である（独占禁止法第25条）。

第3 競売入札妨害罪及び談合罪

1 刑法第96条の6は、「公契約関係競売等妨害」との表題において、以下のとおり、競売入札妨害罪及び談合罪について規定している。

- 1 偽計又は威力を用いて、公の競売又は入札で契約を締結するためのものの公正を害すべき行為をした者は、3年以下の懲役若しくは250万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。
- 2 公正な価格を害し又は不正な利益を得る目的で、談合した者も、前項と同様とする。

2 上記刑法第96条の6第1項は、競売入札妨害罪について規定したものである。

例えば、自治体の契約担当者が、特定の入札者にのみ予定価格を内報する行為は、他の入札者に対する「偽計」に当たるものと解されるため、競売入札妨害罪が成立する可能性がある。

3 上記刑法第96条の6第2項は、談合罪について規定したものである。

「談合」とは、「競買人又は入札者が、互いに通謀し、ある特定の競落又は落札希望者をして契約者とするために他の者は一定の価格以上又は以下に付値又は入札をしないことを協定すること」であるとされる²²。

談合罪の成立のためには、「公正な価格を害する目的」又は「不正な利益を得る目的」を有していることが必要となるため、一般的に立件のハードルは高く、また、そもそもこれらの目的を有しない「受注調整」は適用対象から漏れることになることから、その実効性は低いとされる。

第4 官製談合防止法

1 いわゆる「官製談合」に対する社会的な批判を受け、議員立法として「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律」（以下「官製談合防止法」という。）が成立し、平成15年1月6日から施行された。もっとも、その後も官製談合が多く見られたことから職員による入札等の妨

²² 郷原信郎「入札関連犯罪の理論と実務」（2006、東京法令出版）34頁。

害の罪の創設等を内容とする改正案がまとめられ、「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」と名称が変更され、平成 19 年 3 月 14 日から施行されている。

官製談合防止法は、従来では事業者に対する措置等にとどまっていた入札談合に対する措置を行政側に対しても行うことができることとなった点に意義がある。

- 2 官製談合防止法においては、「入札談合等」の意義について、「国、地方公共団体又は特定法人（以下「国等」という。）が入札、競り売りその他競争により相手方を選定する方法（以下「入札等」という。）により行う売買、貸借、請負その他の契約の締結に関し、当該入札に参加しようとする事業者が他の事業者と共同して落札すべき者若しくは落札すべき価格を決定し、又は事業者団体が当該入札に参加しようとする事業者に当該行為を行わせること等により、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和 22 年法律第 54 号）第 3 条又は第 8 条第 1 号の規定に違反する行為をいう。」と規定されている（同法第 2 条第 4 項）。

そして、入札等において、自治体の職員が、①入札談合を指示すること、②受注者に関する意向を表明すること、③発注に関する情報を漏洩すること、及び④特定の談合の補助を行った場合につき、公正取引委員会が発注機関である自治体に対し改善措置を行うことができるとされている（同法第 3 条）。なお、同法における入札等には一般競争入札等にとどまらず、随意契約における見積合わせも含まれることに注意が必要である。

また、自治体職員が「官製談合」に加担したときは、5 年以下の懲役又は 250 万円以下の罰金が科される（官製談合防止法第 8 条）。これに加え、入札談合等関与行為を行った職員に対し、賠償責任の有無等を調査の上、故意または重過失がある場合には、損害賠償を求めることを義務付け（同法第 4 条第 5 項）、また、当該職員につき懲戒事由の有無を調査することも義務付けている点（同法第 5 条第 2 項、ただし懲戒処分自体は自治体の裁量で実施することとなる。）に特徴がある。これらの規定により、事業者のみならず、担当職員に対しても談合への関与を抑止する趣旨である。

第 5 入札資格停止

上記のような事後的な制裁規定に加え、談合を行った事業者については、以後の一定期間（3 年以内）、競争参加資格を認めないことができるとされている（一般競争入札の資格について自治令第 167 条の 4 第 2 項第 2 号、指名競争入札の資格について同条を準用する自治令第 167 条の 11 第 1 項）。談合を行った事業者については、再度そのような行為に及ぶ危険性があるためそのような事業者を競争から排除し、また、談合を行うことにより将来にわたり入札参加資格を得ることができず受注機会を失うという制裁を設けることにより、談合を抑止する趣旨である。

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を行う」こととされている。なお、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。

各規程等の詳細は後述する。

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（購入及び売払）、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応じ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。ただし、工事契約事務の流れ、変更契約、技術者、保証、契約解除の項目に分かれてデータが作成されており、一連一体のものではない。）
- 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²³）
- ⑤ 修繕に関し、「第 1 修繕とは」で始まる文書（全 24 頁²⁴）
- 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 6 入札・契約事務の適正化

1 情報公開

(1) 岡山市契約情報公表基準

岡山市では入札及び契約手続の透明性を確保する観点から、契約情報公表基準を定めている。なお、基準の最終決裁者は財政局長である。

同基準第 2 条第 1 項によると、公表対象とされる契約は、

- ① 建設工事（建設業法第 2 条第 1 項に規定する建設工事）に係る契約
- ② 小規模工事（岡山市小規模工事取扱規程第 2 条に定めるもの）に係る契約
- ③ 物品の購入及び物品の製造の請負並びに不用品の売払いに係る契約
- ④ 測量業務、建設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契約のうち岡山市事務決裁規程により契約課固有事項と定められているもの
- ⑤ 委託、役務及び賃貸借に係る契約のうち事務決裁規程により契約課長が指定合議先職位と定められているもの
- ⑥ 修繕に係る契約のうち設計金額 15 万円以上のもの

の 6 種類である。

岡山市契約情報公表基準の詳細については、第 10 章第 1 節で述べる。

(2) 契約公報

岡山市では、特定調達契約²⁵の締結に際し、必要な事項を一般に周知させるため、岡山市契約公報発行規則に基づき岡山市契約公報（以下「契約公報」という。）を発行している。

契約公報は暦年で通し番号を付して発行され、令和 2 年中は全 36 号の発行を行っている（令和 2 年度でいえば、令和 2 年第 8 号から令和 3 年第 8 号まで全 37 号の発行となる）。

契約公報に記載される内容は、特定調達契約に関する事項であり、入札参加資格に関する公示、入札公告、落札公示及び発注予定が記載されている。

2 岡山市入札外部審議委員会

岡山市では適正化法の趣旨を踏まえ、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）、自治法第 138 条の 4 第 3 項に基づき、岡山市入札外部審議委員会設置条例を制定し、附属機関として岡山市入札外部審議委員会を設置している。

契約課によると「特定調達契約に係る苦情等について調査審議することを所管とするもの」として位置付けられているとのことである。岡山市特定調達契約に係る苦情の処理手続に関する要

²³目次（1 頁）及び事務フロー図（3 頁）を含む。

²⁴事務フロー図（9 頁）を含む。

²⁵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の規定が適用される調達契約（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第 1 条）のことを指す。一定の額以上の契約が対象となり、随意契約とすることができる範囲が自治法・自治令よりも制限されているなどの特徴があるが、詳細は第 2 部第 9 章で述べる。

綱による苦情申立てがあった場合、岡山市入札外部審議委員会に対し当該苦情申立てに係る調査審議を諮問することとされている（同要綱第5条）。

岡山市入札外部審議委員会の詳細については第10章第2節で述べる。

3 岡山市適正契約等推進会議

岡山市では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に基づき岡山市適正契約等推進会議を設置している。

同会議の所管事務は、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や談合通報等に関すること等とされ（同規程第2条）、契約課によると「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岡山市の職員により構成されている（同規程第3条）。

岡山市適正契約等推進会議の詳細については第10章第3節で述べる。

4 岡山市契約事務改善検討委員会

岡山市では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を定め、これに基づき岡山市契約事務改善検討委員会を設置している。

同会議の所管事務は、契約事務を改善するための基本方針等の策定及びその他契約事務を改善するための必要な事項を検討することとされており（同規程第2条）、契約課によれば「契約事務全般の適正化」を所管事務としているとのことである。同委員会について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）。

岡山市契約事務改善検討委員会の詳細については、第10章第4節で述べる。

第7 談合防止

上記第6-3記載のとおり、談合通報に対する対応については、岡山市適正契約等推進会議において所管している。談合通報がなされた場合、岡山市談合情報対応マニュアル（平成20年4月1日制定、平成30年4月1日最終改正）に則って処理されることとなる。

岡山市談合情報対応マニュアルは、「第1 一般原則」、「第2 具体的な対応」、「第3 個別手続の手順等」及び「第4 談合疑義事実処理の手順」の項目から構成されており、談合に関する情報を覚知した場合の処理手順が記載されている。

談合に関する各種の問題については、第11章で述べる。

第2節 岡山市における入札・契約制度の全体像

第1 全般

1 岡山市における入札・契約制度については市規則が基本的なルールを定めており、まずは市規則に則って入札及び契約手続を進めていくこととなる。その意味で市規則の内容を入札・契約に関わる全職員が熟知する必要があることはいうまでもない。

2 市規則以外に契約事務の全般に関わるものとして、「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」、「市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」などが存在する。前者は、自治法第234の3及び自治令第167条の17の規定に基づき翌年度以降にわたって締結することができる長期継続契約の範囲を示したものであり、後者は契約締結に際し市議会の議決を要する契約の範囲を示したものである。

また、「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」の規定が適用される特定調達契約の取扱いについては、「岡山市契約規則」の特例を定めるものとして、「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」が設けられている。

なお、岡山市においては、「岡山市事務分掌規則」などにより局長、室長、区長、次長、部長、課長等の権限や事務分掌の範囲を定めており、また、契約事務に関しては「岡山市事務決裁規程」により、決裁区分、指定合議先、固有専決事項等が定められている場合もあることから、これに基づき契約事務を進めることとなる。

- 3 岡山市の契約は、前節第4において述べたとおり、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、各契約業務区分に関する監査報告においても述べたとおり、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

- (1) 建設工事に関する契約事務についても、市規則の定めるところにより締結される。また、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。

- (2) 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。

入札参加者が守るべき事項については「岡山市建設工事入札心得」、電子入札参加者が守るべき事項については「岡山市建設工事電子入札心得」、郵便入札参加者が守るべき事項については「岡山市建設工事郵便入札心得」が定められている。

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。

- (3) 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。
- (4) 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。
- (5) 契約の適正な履行を確保するために設置される監督員の設置や事務処理について、「岡山市請負工事監督規程」が定められている。

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[※]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。

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

[※]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。

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、「岡山市契約規則」の他、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。

入札方法については、「岡山市委託等競争入札心得」において入札参加者が守るべき事項が定められ、郵便入札が実施される場合に入札参加者が守るべき事項については「岡山市委託等郵便入札心得」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として発注するので、対象外となっている。

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、委託規程が準用されている（委託規程第16条）。なお、許容価格15万円未満の軽易な修繕業務については、特に「修繕業務のうち軽易なものの取扱いに関する要綱」が定められている。

そして、契約方式のうち一般競争入札の実施に関して、「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）。

また、入札等の参加者が守らなければならない事項に関しては、「岡山市委託等競争入札心得」（同心得第1条）及び「岡山市委託等郵便入札心得」（同心得第1条）が適用される。

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（自治法第234条）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」に規定されている。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。

競争入札に参加する者が守らなければならない事項について「岡山市建設コンサルタント業務等競争入札心得」、電子入札に参加する者が守らなければならない事項について「岡山市建設コンサルタント業務等電子入札心得」、郵便入札に参加する者が守らなければならない事項について「岡山市建設コンサルタント業務等郵便入札心得」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となっていない（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

建設コンサルタント業務についても、その円滑かつ適切な施工に資する目的で、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

岡山市では、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）。

契約方法のうち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」が定められ（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）。

入札等の参加者が守らなければならない事項に関して、「岡山市物品購入等競争入札心得」（同心得第1条）、「岡山市物品購入等電子入札心得」（同心得第1条）、「岡山市物品購入等郵便入札心得」（同心得第1条）、及び「岡山市物品購入等電子見積合わせ心得」（同心得第1条）が定められている。

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（購入及び売払）、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。

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に過ぎないことから、実際の数値とは異なる可能性があり得ることをあらかじめご了承ください。

なお、入札の結果、不調となったもの等、執行伺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²⁷⁾。

	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

- 1 全体

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。

	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)

²⁷⁾ 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。

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)

(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。)

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。

2 市規則第22条所定の金額を超える契約のみ

次に、市規則第22条所定の金額を超える契約に限定した場合の契約方式毎の分布を分析する。

市規則第22条は、自治令第167条の2第1項第1号の「随意契約によることができる場合の額」について、以下のとおり規定している。

(1) 工事又は製造の請負	250万円
(2) 財産の買入れ	160万円
(3) 物件の借入れ	80万円
(4) 財産の売払い	50万円
(5) 物件の貸付け	30万円
(6) 前各号に掲げるもの以外のもの	100万円

したがって、予定価格(許容価格)が、建設工事及び小規模工事に係る契約については250万円以下、物品(購入)に係る契約については160万円以下、その他の業務区分に係る契約については100万円以下の場合に、自治令第167条の2第1項第1号に基づいて随意契約によることができるとされている。すなわち、本項での分析対象は、自治令第167条の2第1項第1号によっては随意契約によることができない契約である。なお、岡山市において、小規模工事は「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」と定義されている(岡山市小規模工事取扱規程第2条本文)ことから該当がない。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
建設工事	523 (98.49)	0	0	8 (1.51)
小規模工事	0	0	0	0
施設修繕	9 (7.89)	66 (57.89)	1 (0.88)	38 (33.33)
物品修繕	0	2 (18.18)	0	9 (81.82)
物品	266 (77.55)	0	14 (4.08)	63 (18.37)
建設コンサルタント	352 (85.23)	0	0	61 (14.77)
一般委託・役務	71 (5.42)	603 (46.03)	10 (0.76)	626 (47.79)
賃貸借	29 (35.37)	15 (18.29)	0	38 (46.34)
派遣	3 (13.04)	11 (47.83)	0	9 (39.13)
合計	1,253 (44.32)	697 (24.66)	25 (0.88)	852 (30.14)

※カッコ内は当該契約業務区分中の割合。単位は%。なお、小数点第三位を四捨五入。

以上のとおり、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のに対し、

一般委託・役務等では5.42%の契約しか一般競争入札が実施されていないという点が非常に特徴的である。一般委託・役務等では、原則として一般競争入札が選択されるべき価格の契約（自治令第167条の2第1項第1号によっては随意契約によることができない契約）についても、その大部分が指名競争入札（46.03%）及び単独随意契約（47.79%）によって占められているため、これらの契約が自治令所定の要件を満たすものといえるかどうかは重要な監査ポイントに位置付けられる。

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 全体

(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²⁸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²⁹。

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) 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。原因の究明と改善に向けた対策が急務といえる。

	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)

²⁸ 落札額あるいは落札率から経済学的に入札の競争性（談合の有無）を推察することが可能か否か、という点について論じた論考として、大橋弘「競争政策の経済学 人口減少・デジタル化・産業政策」（2021年、日本経済新聞出版）91頁以下がある。なお、論考の内容については、第11章第2節第2-4で一部紹介しているので参考にされたい。

²⁹ 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」。

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。

3 建設工事

一般競争入札において、落札率 80%以上 95%未満の契約が全体の約 84%に上っているが、個別契約に関する監査報告の箇所で詳述するとおり、これは最低制限価格付近へ入札が集中していることを示している。最低制限価格制度の運用が適正といえるかどうか検証が必要な状況といえよう。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
100%	1 (0.19)	0	0	2 (25.00)
99%以上 100%未満	26 (4.97)	0	0	4 (50.00)
98%以上 99%未満	17 (3.25)	0	0	0
97%以上 98%未満	14 (2.68)	0	0	1 (12.50)
96%以上 97%未満	14 (2.68)	0	0	0
95%以上 96%未満	10 (1.91)	0	0	1 (12.50)
90%以上 95%未満	134 (25.62)	0	0	0
80%以上 90%未満	307 (58.70)	0	0	0
70%以上 80%未満	0	0	0	0
70%未満	0	0	0	0
合計	523	0	0	8

※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。

4 小規模工事

比較的少額の契約とはいえ、見積合わせにおいて落札率 98%以上の契約が全体の 7 割以上を占めている。

本監査においては、監査対象の個別契約として小規模工事を抽出していないので、その検証をすることはできていないが、他の契約で見られた原因から類推すると、見積合わせ参加業者から参考見積を取得して設計金額を決定しているケースも相当数含まれている可能性は否定できないと思われる。今後、岡山市において自主的に検証を行うことで原因を究明し、改善に向けた施策を立案・実行されたい（第5章第3節第2参照）。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
--	--------	--------	-------	--------

100%	0	0	8 (0.47)	15 (32.61)
99%以上 100%未満	0	0	989 (57.77)	5 (10.87)
98%以上 99%未満	0	0	277 (16.18)	9 (19.57)
97%以上 98%未満	0	0	77 (4.50)	4 (8.70)
96%以上 97%未満	0	0	30 (1.75)	5 (10.87)
95%以上 96%未満	0	0	20 (1.17)	2 (4.35)
90%以上 95%未満	0	0	75 (4.38)	3 (6.52)
80%以上 90%未満	0	0	93 (5.43)	2 (4.35)
70%以上 80%未満	0	0	138 (8.06)	1 (2.17)
70%未満	0	0	5 (0.29)	0
合計	0	0	1,712	46

※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。

5 施設修繕

一般競争入札及び指名競争入札については、全体の件数が比較的少数であるため統計的な分析は困難であるが、落札率 95%以上の契約が少なからず存在している。見積合わせにおいても、落札率 100%が 64 件（全体の約 8.30%）、落札率 99%以上が 139 件（全体の約 18%）も発生している。また、単独随意契約全体の約 62%において、許容価格と同額の契約となっており、契約金額決定過程の適正性に関しては、業者から提出された見積を精査しているか、安易に業者の参考見積額どおりに契約締結されていないかという点については、検証が必要と考えられる。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
100%	0	3 (4.23)	64 (8.30)	5,515 (61.55)
99%以上 100%未満	3 (33.33)	3 (4.23)	75 (9.73)	1,162 (12.97)
98%以上 99%未満	1 (11.11)	10 (14.08)	68 (8.82)	399 (4.45)
97%以上 98%未満	2 (22.22)	10 (14.08)	52 (6.74)	291 (3.25)
96%以上 97%未満	0	4 (5.63)	62 (8.04)	246 (2.75)
95%以上 96%未満	0	7 (9.86)	34 (4.41)	190 (2.12)
90%以上 95%未満	1 (11.11)	10 (14.08)	152 (19.71)	594 (6.63)
80%以上 90%未満	0	9 (12.68)	136 (17.64)	418 (4.67)
70%以上 80%未満	2 (22.22)	7 (9.86)	59 (7.65)	103 (1.15)
70%未満	0	8 (11.27)	69 (8.95)	42 (0.47)
合計	9	71	771	8,960

※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。

6 物品修繕

一般競争入札、指名競争入札及び見積合わせの件数が少なく、統計的な分析は困難であるが、見積合わせにおいて落札率 95%以上の契約は 35 件（見積合わせ全体の約 20%）に上っており、“一部の契約が偶然に高落札率になっている”とまでは評価し難い。また、単独随意契約全体の約 82%において許容価格と同額の契約となっており、契約金額決定過程の適正性に関しては、業者から提出された見積を精査しているか、安易に業者の参考見積額どおりに契約締結されていないかという点については、検証が必要と考えられる。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
--	--------	--------	-------	--------

100%	0	0	2 (1.14)	2,797 (82.05)
99%以上 100%未満	0	1 (25.00)	10 (5.68)	78 (2.29)
98%以上 99%未満	0	0	4 (2.27)	64 (1.88)
97%以上 98%未満	0	1 (25.00)	9 (5.11)	61 (1.79)
96%以上 97%未満	0	0	6 (3.41)	72 (2.11)
95%以上 96%未満	0	0	4 (2.27)	57 (1.67)
90%以上 95%未満	0	0	68 (38.64)	169 (4.96)
80%以上 90%未満	0	0	55 (31.25)	96 (2.82)
70%以上 80%未満	0	1 (25.00)	12 (6.82)	11 (0.32)
70%未満	0	1 (25.00)	6 (3.41)	4 (0.12)
合計	0	4	176	3,409

※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。

7 物品（購入）

物品に係る契約には、本来「売払」が含まれるが、前述のとおり、落札率の分析に当たっては、支出原因となる契約、すなわち物品購入のみを対象とした。

落札率 100%の契約が一般競争入札 9 件（約 2%）、見積合わせ 197 件（約 5%）、落札率 95%以上の契約が、一般競争入札 63 件（約 13%）、見積合わせ 750 件（約 19%）となっている。また、単独随意契約全体の約 91%において許容価格と同額の契約となっており、特に汎用品でない高額の商品調達においては、契約金額決定過程の適正性に関し、業者から提出された見積を精査しているか等について、検証が必要と考えられる。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
100%	9 (1.79)	0	197 (4.94)	1,249 (91.43)
99%以上 100%未満	11 (2.19)	0	147 (3.69)	19 (1.39)
98%以上 99%未満	12 (2.39)	0	107 (2.69)	11 (0.81)
97%以上 98%未満	7 (1.39)	0	87 (2.18)	9 (0.66)
96%以上 97%未満	15 (2.98)	0	98 (2.46)	2 (0.15)
95%以上 96%未満	9 (1.79)	0	114 (2.86)	6 (0.44)
90%以上 95%未満	50 (9.94)	0	538 (13.50)	28 (2.05)
80%以上 90%未満	227 (45.13)	0	894 (22.44)	31 (2.27)
70%以上 80%未満	57 (11.33)	0	661 (16.59)	6 (0.44)
70%未満	106 (21.07)	0	1,141 (28.64)	5 (0.37)
合計	503	0	3,984	1,366

※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。

8 建設コンサルタント

一般競争入札において、落札率 80%未満に全体の約 27%が集中しているが、これは個別契約に関する監査報告の箇所（第 4 部第 5 章第 9 節）において詳述するように、最低制限価格に多数の入札者が集中している状況を示している。最低制限価格制度の運用について検証が必要である。

他方で、見積合わせの約 30%において落札率 100%となっているが、この点についても、個別契約に関する監査報告の箇所（第 4 部第 5 章第 11 節）において詳述するとおり、このようなケースの大半において、1 者のみが許容価格以下かつ許容価格と同額の見積を提出するという不自

然な状況（仮に多くの入札者にとって許容価格が予測可能な状況であり、かつ、競争性が確保されているのであれば、多くの入札者が許容同額以下の見積を提出するはずである）となっている。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
100%	2 (0.56)	0	47 (29.56)	65 (48.51)
99%以上 100%未満	5 (1.41)	0	0	23 (17.16)
98%以上 99%未満	22 (6.21)	0	42 (26.42)	27 (20.15)
97%以上 98%未満	25 (7.06)	1 (50.00)	21 (13.21)	7 (5.22)
96%以上 97%未満	46 (12.99)	1 (50.00)	12 (7.55)	5 (3.73)
95%以上 96%未満	48 (13.56)	0	5 (3.14)	1 (0.75)
90%以上 95%未満	69 (19.49)	0	25 (15.72)	3 (2.24)
80%以上 90%未満	42 (11.86)	0	4 (2.52)	2 (1.49)
70%以上 80%未満	95 (26.84)	0	2 (1.26)	1 (0.75)
70%未満	0	0	1 (0.63)	0
合計	354	2	159	134

※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。

9 一般委託・役務

落札率 100%となっている契約が、指名競争入札の約 9%、見積合わせの約 14%を占めている。また、落札率 99%以上となっている契約についてみると、一般競争入札の約 16%、指名競争入札の約 21%、見積合わせの約 20%を占めている。

さらに、件数ベースで一般委託・役務全体の約 74%を占める単独随意契約の約 71%において、許容価格と同額で契約されているが、このような契約の大部分は許容価格の設定自体、契約相手方からの参考見積に依拠していることによるものと思われる。真に単独随意契約とせざるを得ない契約であれば、ある程度このような結果となることはやむを得ない面があるとはいえ、単独随意契約とせざるを得ない事情の有無（自治令第 167 条の 2 第 1 項への該当性）については精査が必要であるし、また、単独随意契約であってもできる限り客観性・公正性の担保された設計金額の積算を実施し、見積の精査等に基づく価格交渉によって経済的な調達に努めるべきである。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
100%	1 (1.32)	68 (9.19)	176 (13.64)	4,315 (70.53)
99%以上 100%未満	11 (14.47)	87 (11.76)	87 (6.74)	300 (4.90)
98%以上 99%未満	4 (5.26)	76 (10.27)	121 (9.38)	195 (3.19)
97%以上 98%未満	6 (7.89)	72 (9.73)	91 (7.05)	155 (2.53)
96%以上 97%未満	3 (3.95)	49 (6.62)	68 (5.27)	156 (2.55)
95%以上 96%未満	6 (7.89)	39 (5.27)	51 (5.95)	125 (2.04)
90%以上 95%未満	16 (21.05)	132 (17.84)	212 (16.43)	373 (6.10)
80%以上 90%未満	17 (22.37)	101 (13.65)	190 (14.73)	334 (5.46)
70%以上 80%未満	4 (5.26)	56 (7.57)	127 (9.84)	86 (1.41)
70%未満	8 (10.53)	60 (8.11)	167 (12.95)	79 (1.29)
合計	76	740	1,290	6,118

※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。

10 賃貸借

全体の件数自体が少なく、統計的な分析は困難であるが、一般競争入札、指名競争入札及び見積合わせにおいて、落札率が100%または極めて高率となっている契約が存在する。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
100%	1 (3.13)	1 (5.88)	1 (3.33)	222 (89.88)
99%以上 100%未満	1 (3.13)	0	0	12 (4.86)
98%以上 99%未満	4 (12.50)	0	0	2 (0.81)
97%以上 98%未満	2 (6.25)	0	1 (3.33)	1 (0.40)
96%以上 97%未満	3 (9.38)	0	0	1 (0.40)
95%以上 96%未満	1 (3.13)	0	1 (3.33)	0
90%以上 95%未満	1 (3.13)	7 (41.18)	4 (13.33)	1 (0.40)
80%以上 90%未満	4 (12.50)	5 (29.41)	5 (16.67)	4 (1.62)
70%以上 80%未満	3 (9.38)	2 (11.76)	8 (26.67)	1 (0.40)
70%未満	12 (37.50)	2 (11.76)	10 (33.33)	3 (1.21)
合計	32	17	30	247

※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。

11 派遣

全体の件数自体が少なく、統計的な分析は困難である。本監査においては、派遣契約を個別監査の対象として抽出していないので、詳細については不明であるが、契約の性質上、単独随意契約や指名競争入札の割合が多いことから、指名理由や指名基準、随意契約理由については、今後も注視し、できる限り契約事務の透明化を図る必要があると考える。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	単独随意契約
100%	0	0	0	7 (38.89)
99%以上 100%未満	0	0	0	4 (22.22)
98%以上 99%未満	0	0	0	1 (5.56)
97%以上 98%未満	0	1 (9.09)	0	3 (16.67)
96%以上 97%未満	0	0	0	0
95%以上 96%未満	0	0	0	1 (5.56)
90%以上 95%未満	1 (33.33)	1 (9.09)	2 (28.57)	0
80%以上 90%未満	2 (66.67)	3 (27.27)	1 (14.29)	1 (5.56)
70%以上 80%未満	0	6 (54.55)	3 (42.86)	0
70%未満	0	0	1 (14.29)	1 (5.56)
合計	3	11	7	18

※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。

第5 落札率と契約金額の分布

契約業務区分かつ落札率毎の契約件数に係る分布は以上のとおりであるが、一般競争入札、指名競争入札及び見積合わせといった競争的な契約相手方の選定を行っている場合における各落札率の分布毎の契約金額（当初契約額）の各合計は以下のとおりである（単位は全て「円」である）。ここでは上記第2とは異なり、「当初契約額」を算定の基礎としていることに留意されたい。なお、「落札率」の算出方法については、上記第4と同様である。

1 全体

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	合計
100%	193,522,330	92,443,230	237,882,843	523,848,403
99%以上 100%未満	3,254,132,836	537,022,939	2,080,881,496	5,872,037,271
98%以上 99%未満	1,936,807,479	400,294,534	603,999,898	2,941,101,911
97%以上 98%未満	2,265,510,679	419,626,845	233,918,445	2,919,055,969
96%以上 97%未満	930,021,224	266,500,552	142,266,705	1,338,788,481
95%以上 96%未満	1,524,344,899	166,142,850	96,456,124	1,786,943,873
90%以上 95%未満	11,328,823,615	1,031,195,859	442,381,197	12,802,400,671
80%以上 90%未満	11,594,584,243	505,259,126	492,645,352	12,592,488,721
70%以上 80%未満	1,014,191,898	233,979,638	410,149,725	1,658,321,261
70%未満	1,011,577,326	186,452,013	252,551,669	1,450,581,008
合計	35,053,516,529	3,838,917,586	4,993,133,454	43,885,567,569
(95%以上合計)	10,104,339,447	1,882,030,950	3,395,405,511	15,381,775,908

2 建設工事

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	合計
100%	14,080,000	0	0	14,080,000
99%以上 100%未満	2,586,254,000	0	0	2,586,254,000
98%以上 99%未満	1,232,187,000	0	0	1,232,187,000
97%以上 98%未満	310,877,600	0	0	310,877,600
96%以上 97%未満	211,986,500	0	0	211,986,500
95%以上 96%未満	869,680,900	0	0	869,680,900
90%以上 95%未満	6,762,131,823	0	0	6,762,131,823
80%以上 90%未満	10,415,289,559	0	0	10,415,289,559
70%以上 80%未満	0	0	0	0
70%未満	0	0	0	0
合計	22,402,487,382	0	0	22,402,487,382
(95%以上合計)	5,225,066,000	0	0	5,225,066,000

3 小規模工事

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	合計
100%	0	0	11,374,000	11,374,000
99%以上 100%未満	0	0	1,914,472,780	1,914,472,780
98%以上 99%未満	0	0	402,845,300	402,845,300
97%以上 98%未満	0	0	98,069,400	98,069,400
96%以上 97%未満	0	0	32,684,300	32,684,300
95%以上 96%未満	0	0	22,783,750	22,783,750
90%以上 95%未満	0	0	118,346,800	118,346,800
80%以上 90%未満	0	0	145,133,450	145,133,450
70%以上 80%未満	0	0	195,331,334	195,331,334

70%未満	0	0	6,050,000	6,050,000
合計	0	0	2,947,091,114	2,947,091,114
(95%以上合計)	0	0	2,482,229,530	2,482,229,530

4 施設修繕

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	合計
100%	0	11,440,000	27,929,440	39,369,440
99%以上 100%未満	30,470,000	10,857,000	49,417,214	90,744,214
98%以上 99%未満	7,920,000	66,090,200	39,553,706	113,563,906
97%以上 98%未満	10,780,000	28,039,000	29,095,880	67,914,880
96%以上 97%未満	0	16,478,000	26,447,179	42,925,179
95%以上 96%未満	0	18,469,000	13,369,290	31,838,290
90%以上 95%未満	2,035,000	32,659,000	60,253,536	94,947,536
80%以上 90%未満	0	29,620,800	51,568,064	81,188,864
70%以上 80%未満	18,370,000	14,329,590	19,386,523	52,086,113
70%未満	0	19,244,610	18,504,046	37,748,656
合計	69,575,000	247,227,200	335,524,878	652,327,078
(95%以上合計)	49,170,000	151,373,200	185,812,709	386,355,909

5 物品修繕

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	合計
100%	0	0	376,345	376,345
99%以上 100%未満	0	2,970,000	4,452,395	7,422,395
98%以上 99%未満	0	0	2,417,672	2,417,672
97%以上 98%未満	0	3,520,000	1,545,298	5,065,298
96%以上 97%未満	0	0	1,302,039	1,302,039
95%以上 96%未満	0	0	948,543	948,543
90%以上 95%未満	0	0	9,770,690	9,770,690
80%以上 90%未満	0	0	7,974,693	7,974,693
70%以上 80%未満	0	880,000	2,648,272	3,528,272
70%未満	0	974,600	1,395,020	2,369,620
合計	0	8,344,600	32,830,967	41,175,567
(95%以上合計)	0	6,490,000	11,042,292	17,532,292

6 物品（購入）

物品に係る契約には、本来「売払」が含まれるが、落札率の分析に当たっては、支出原因となる契約、すなわち物品購入のみを対象とした。

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	合計
100%	132,802,274	0	53,322,204	186,124,478
99%以上 100%未満	325,496,600	0	46,732,487	372,229,087
98%以上 99%未満	160,800,103	0	36,471,598	197,271,701

97%以上 98%未満	31,486,499	0	26,992,609	58,479,108
96%以上 97%未満	98,560,044	0	31,904,577	130,464,621
95%以上 96%未満	57,770,999	0	28,094,457	85,865,456
90%以上 95%未満	3,183,262,378	0	136,007,785	3,319,270,163
80%以上 90%未満	618,888,577	0	204,209,344	823,097,921
70%以上 80%未満	424,760,081	0	141,862,425	566,622,506
70%未満	822,628,921	0	181,045,568	1,003,674,489
合計	5,856,456,476	0	886,643,054	6,743,099,530
(95%以上合計)	806,916,519	0	223,517,932	1,030,434,451

7 建設コンサルタント

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	合計
100%	3,828,000	0	42,372,000	46,200,000
99%以上 100%未満	65,164,000	0	0	65,164,000
98%以上 99%未満	324,563,800	0	37,031,500	361,595,300
97%以上 98%未満	326,007,000	858,000	16,912,500	343,777,500
96%以上 97%未満	454,171,080	880,000	10,076,000	465,127,080
95%以上 96%未満	423,885,000	0	3,718,000	427,603,000
90%以上 95%未満	851,994,000	0	16,516,500	868,510,500
80%以上 90%未満	287,917,168	0	1,854,600	289,771,768
70%以上 80%未満	503,890,562	0	1,151,986	505,042,548
70%未満	0	0	682,000	682,000
合計	3,241,420,610	1,738,000	130,315,086	3,373,473,696
(95%以上合計)	1,597,618,880	1,738,000	110,110,000	1,709,466,880

8 一般委託・役務

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	合計
100%	16,676,056	79,497,605	102,420,854	198,594,515
99%以上 100%未満	178,768,236	523,195,939	65,806,620	767,770,795
98%以上 99%未満	170,505,016	334,204,334	85,680,122	590,389,472
97%以上 98%未満	1,553,742,380	385,694,100	61,058,800	2,000,495,280
96%以上 97%未満	137,610,000	249,142,552	39,852,610	426,605,162
95%以上 96%未満	167,464,000	147,673,850	27,223,524	342,361,374
90%以上 95%未満	523,905,958	934,161,085	99,143,217	1,557,210,260
80%以上 90%未満	155,859,865	386,151,981	79,982,401	621,994,247
70%以上 80%未満	31,962,895	189,999,040	45,888,925	267,850,860
70%未満	57,430,711	164,239,603	42,454,409	264,124,723
合計	2,993,925,117	3,393,960,089	649,511,482	7,037,396,688
(95%以上合計)	2,224,765,688	1,719,408,380	382,042,530	4,326,216,598

9 賃貸借

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	合計
100%	26,136,000	1,505,625	88,000	27,729,625
99%以上 100%未満	67,980,000	0	0	67,980,000
98%以上 99%未満	40,831,560	0	0	40,831,560
97%以上 98%未満	32,617,200	0	243,958	32,861,158
96%以上 97%未満	27,693,600	0	0	27,693,600
95%以上 96%未満	5,544,000	0	318,560	5,862,560
90%以上 95%未満	1,534,500	61,924,277	1,486,173	64,944,950
80%以上 90%未満	104,939,670	49,623,530	1,537,800	156,101,000
70%以上 80%未満	35,208,360	3,538,700	2,739,682	41,486,742
70%未満	131,517,694	1,993,200	2,096,195	135,607,089
合計	474,002,584	118,585,332	8,510,368	601,098,284
(95%以上合計)	200,802,360	1,505,625	650,518	202,958,503

10 派遣

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	合計
100%	0	0	0	0
99%以上 100%未満	0	0	0	0
98%以上 99%未満	0	0	0	0
97%以上 98%未満	0	1,515,745	0	1,515,745
96%以上 97%未満	0	0	0	0
95%以上 96%未満	0	0	0	0
90%以上 95%未満	3,959,956	2,451,497	856,496	7,267,949
80%以上 90%未満	11,689,404	39,862,815	385,000	51,937,219
70%以上 80%未満	0	25,232,308	1,140,578	26,372,886
70%未満	0	0	324,431	324,431
合計	15,649,360	69,062,365	2,706,505	87,418,230
(95%以上合計)	0	1,515,745	0	1,515,745

11 小括

- (1) 競争的な契約相手方の選定方法であるにもかかわらず「95%以上」の落札率となっている一般競争入札、指名競争入札及び見積合わせに限って、仮に「平均 5%」の落札率の低下を達成しただけでも、契約金額の減少幅は、それぞれ以下のとおりとなる。そして、下表「全体」の「合計」欄記載のとおり、上記の条件を達成することができた場合における財政上の経費削減効果は、合計で約 7 億 7000 万円となる。
- (2) また、下表の内容を見れば、いかなる契約業務区分のいかなる契約方式について入札等制度の改善に取り組むことが財政上効果的といえるかは一目瞭然であり、今後、様々な課題に取り組むに際し優先順位を検討する際には参考にされたい。

[落札率 95%以上の契約につき平均 5%の落札率低下を達成した場合の減少幅]

	一般競争入札	指名競争入札	見積合わせ	合計

全体	505,216,972	94,101,548	169,770,276	769,088,795
建設工事	261,253,300	0	0	261,253,300
小規模工事	0	0	124,111,477	124,111,477
施設修繕	2,458,500	7,568,660	9,290,635	19,317,795
物品修繕	0	324,500	552,115	876,615
建設コンサルタント	79,880,944	86,900	5,505,500	85,473,344
物品（購入）	40,345,826	0	11,175,897	51,521,723
一般委託・役務等	111,238,284	85,970,419	19,102,127	216,310,830
賃貸借	10,040,118	75,281	32,526	10,147,925
派遣	0	75,787	0	75,787

第6 単独随意契約と落札率毎の契約金額

下表は、単独随意契約における契約金額について、許容価格と同額（100%）の契約、許容価格の95%以上の契約、許容価格の90%以上の契約及び単独随意契約全体のそれぞれにつき、契約金額（当初契約額）の合計を算出したものである。

例えば、仮に許容価格と同額（100%）の契約だけでも、価格交渉等により全体について平均1%の契約金額削減が実現できた場合、全体では約1億7000万円の経費削減となる。単独随意契約であっても、わずかな努力の積み重ねが大きな財政上の効果をもたらすことになるので、可能な限り価格交渉により経費削減を図るべきである。随意契約における価格交渉については、第5章第1節第3-8において詳述したので参考にされたい。なお、単独随意契約における契約金額の大部分は一般委託・役務に関するもの（単独随意契約全体の約82%）である。

	100%	95%以上合計	90%以上合計	単独随意契約合計
全体	16,729,428,108	24,342,087,675	24,996,657,204	27,213,466,569
建設工事	65,901,000	246,290,000	246,290,000	246,290,000
小規模工事	19,407,300	60,379,440	65,130,340	67,352,340
施設修繕	350,580,796	992,901,423	1,201,088,928	1,345,921,620
物品修繕	89,446,437	226,724,166	252,554,304	265,835,948
建設コンサルタント	96,532,810	411,270,310	419,993,310	1,305,438,310
物品（購入）	528,473,028	629,766,332	640,366,979	674,389,905
一般委託・役務	14,545,098,751	20,697,717,605	21,093,714,944	22,222,013,062
賃貸借	733,359,766	762,604,321	763,084,321	767,353,048
派遣	300,628,220	314,434,078	314,434,078	318,872,336

※ 単価は全て「円」。

第7 総合評価一般競争入札

1 契約件数及び契約金額

令和2年度において総合評価一般競争入札が実施されているのは、建設工事のみである。

契約件数は36件（建設工事全体の約7%）、契約金額の合計は99億4746万8685円（建設工事全体の約44%）となっている。また、許容価格の合計は108億527万8000円となっており、合計額ベースでの平均落札率は92.06%となっている。なお、法律上は、総合評価「指名」競争入札の実施も予定されているが、岡山市では建設工事における指名競争入札が事実上撤廃されていることもあり、総合評価「指名」競争入札の制度自体が整備されておらず、実施されていない。

2 落札率と契約件数・契約金額の分布

総合評価一般競争入札の実施件数がそれほど多くないため、統計的な分析を行うことは困難であるが、継続的に検証を実施すべきであり、特に適切な価格評価点の設定（すなわち、価格評価点のウェイトをどの程度にすれば、効率的な調達ができるのか）については、いわば正解がない問題であるから、岡山市の実情に合うよう不断の検討と改善が必要であると考え。

	契約件数	契約金額合計 (円)
100%	0	0
99%以上 100%未満	3 (8.33)	2,084,940,000
98%以上 99%未満	2 (5.56)	1,020,866,000
97%以上 98%未満	0	0
96%以上 97%未満	0	0
95%以上 96%未満	2 (5.56)	670,714,000
90%以上 95%未満	12 (33.33)	2,839,342,000
80%以上 90%未満	17 (47.22)	3,331,606,685
70%以上 80%未満	0	0
70%未満	0	0
合計	36	9,947,468,685

第4節 契約をめぐる法的トラブル・紛争

第1 紛争への対応状況

1 岡山市においては、契約をめぐる法的紛争が発生した場合、基本的には担当課（発注課）が対応しているとのことである。他方、岡山市事務分掌規則において、総務法制企画課が「条例、規則、告示、訓令等の作成支援及び審査その他原課に対する法的支援に関すること」を所管することとされていることから、担当課から総務法制企画課に対して契約に関する相談があった場合には、同課において紛争に対する担当課の対応を支援し、必要に応じて顧問弁護士に相談しているとのことであった。また、顧問弁護士に委任した事件については、総務法制企画課が支援する体制となるため、顧問弁護士に委任された紛争案件については、総務法制企画課に情報が集約される一方、担当課が総務法制企画課、契約課、関係各課に相談する必要がないと判断したトラブルについては、担当課限りで処理されているため、情報を集約する体制にはなっていないとのことである（ただし、岡山市入札契約に係る苦情等処理要綱第2条第2号に規定する「苦情等」に当たるものについては、同要綱に基づいて処理されていると思われるとのことであった）。

他方、本監査に際し、契約課に対して契約に関連する紛争についての情報提供を求めたところ、全庁的な訴訟等への対応状況については契約課において把握していないとのことであった。すなわち、上記岡山市入札契約に係る苦情等処理要綱第2条第2号に規定する「苦情等」に当たるものとして処理されない限り、訴訟や調停等が係属した案件でさえ、契約課には情報が共有されていない状況である。

2 たしかに、一般論としては、全く法的根拠を伴わない、いわば「言いがかり」のような苦情等についてまで情報を集約する必要性は乏しいかもしれないが、一見「言いがかり」のような苦情の中にも契約事務の改善に結び付くヒントや、あるいは、いわゆる「ヒヤリ・ハット事例」が含まれているかもしれない。

したがって、契約事務に関連して発生したトラブルについては、原則として主管課である契約課と情報共有し、必要に応じてトラブルの原因を特定した上で、契約事務の改善に結び付ける体制が必要であり、そのような体制が内部統制上も有用であると考えます。

★意見1

契約事務に関連して発生したトラブルについて、原則として契約課と情報を共有し、トラブルの原因を特定した上で契約事務の改善に結び付ける体制の整備を検討されたい。

第2 紛争の概況

- 1 総務法制企画課に対し、過去5年以内（平成28年度以降）に発生した訴訟・調停その他の法的紛争の有無を確認したところ、2件該当があるとのことであった。
- 2 内1件は、市有地に係る事業用定期借地権設定契約（事業政策課所管）につき、地中障害物の除去費用に関する瑕疵担保責任を問われたケースであるが、岡山弁護士会の設置している行政仲裁センター岡山の利用により和解に達し、解決済みとのことである。
もう1件は、現時点において岡山県建設工事紛争審査会の調停手続に係属中の案件（環境施設課所管）であるが、係争中であることを理由に契約に関する資料の提供を受けることができなかったため、紛争の要点等は不明である。

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³⁰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、詳細については特段規定されていない。

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）。具体的には、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（市規則第 11 条第 3 項）、また、許容価格を定める際は、総額について定めるものとされており（市規則第 11 条第 2 項）、一定期間継続してする製造、修理、加工、売買、供給、役務の提供、使用等の場合においては、単価について許容価格を定めることができるとされている（市規則第 11 条第 2 項ただし書）。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」をもつ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種別毎に設計金額の積算について以下のとおり処理をしているとのことであった（ただし、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は、監理検査課による説明と異なっているように思われる。この点については、本章第 2 節第 1 も参照されたい。）。

³⁰岡山市では「許容価格」と呼称している（手引：全般編 6 頁、市規則第 11 条参照）。

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。業務の類型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、業務の類型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³¹。

後述のとおり、実際にも、同種の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) 上記のとおり設計金額はそのまま許容価格となり、入札結果を左右する重要な金額となるものである。そのため、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。

この点と関連し、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。）。

³¹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。

そこで、上記大阪府随意契約ガイドラインが指摘するような、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。契約課の説明によると、岡山市では、建設コンサルタント業務委託の発注時には、特記仕様書中にライフサイクルコストへの配慮についても明記し、受託者に周知しているとのことであった。

もっとも、上記のとおり、「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。詳細については第4部の個別契約に関する監査報告において述べるが、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）からした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の判断に当たって、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。

しかし、個別契約に関する監査報告でも触れるとおり、設備等の導入に際して、ライフサイクルコストが考慮されていないと考えられる調達が実施されているケースが散見された。

そして、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。

3 積算内容の事後的な検証

担当課が行った設計金額の積算内容について、公正性や客観性を担保するため、(全件ではなくとも) 契約課による事後的なチェックを行うことが望ましい。すなわち、同種業務や同種労務費等について積算内容が区々となりかねない状況は、設計金額の積算に求められる公正性・客観性の観点から望ましいものではないから、契約課において、一定の条件を満たす契約につき、あるいは、サンプル調査という形で、事前または事後に設計金額の積算の妥当性を検証する体制を整備すべきである。

★意見2

担当課が行った設計金額の積算内容につき事前または事後にその妥当性を検証する体制の整備について検討されたい。

第3 設計金額及び許容価格書の管理体制

- 1 適正な入札・契約手続の実施のためには、設計金額が適切に算出されることはもちろんのこと、設計金額が不適切に漏洩しないよう管理が徹底されていなければならない。

設計金額の管理状況につき、契約課からヒアリングしたところ、設計金額は担当課(発注課)で管理しているが、財務会計システム上の設計金額については発注課担当者以外は操作不可となっているとのことであり、また、紙媒体の執行伺は必ず契約課に持参の上で担当者に手渡しすることとし、外部に漏れることがないよう取扱いに注意することを周知しているとのことである。また、「許容価格書」(市規則第11条1項等により作成が義務付けられているもの。)の保管方法について契約課からヒアリングしたところ、許容価格書の作成者が許容価格書を厳封の上、割印を押し、委託業務については担当課、建設工事及び建設コンサルタントについては契約課(鍵付き保管庫で)、物品購入についても契約課が(契約担当者の各自のデスクで)保管しているとのことである。なお、保管に関する統一的なルールはなく、担当課が保管する場合は担当課に管理を任せている状況とのことである。

- 2 もっとも、財務会計システムの仕組みについて契約課に確認したところ、仕様上、同一課の職員であれば設計金額を閲覧可能とのことであり、財務会計システムにアクセスできる担当課の職員であれば設計金額の情報にアクセスできる状況にある。そして、設計金額と許容価格は基本的には同額であるから、たとえ許容価格書を作成者が厳封した上、鍵付き保管庫等で保管していたとしても、担当課の職員は、事実上、誰でも許容価格を知り得る状況であり、作成者が厳封した上、鍵付き保管庫等で保管することとしている上記の取扱いは実効性が低いものといわざるを得ない。

したがって、設計金額の漏洩防止を図るのであれば、まずは財務会計システム上、担当課においても設計金額にアクセスできる職員を限定する仕様とすべきである。その上で、「許容価格書」の保管方法について統一的なルールが存在しないことも問題であるから、契約課及び担当課が保管する場合のルールを策定し、鍵付きの金庫又は保管庫での保管が確実になされるよう徹底を図る必要があると考える。

★★指摘8

財務会計システムにおいて、設計金額へのアクセス権限を当該契約の担当職員のみが付与するようシステムの仕様変更を検討されたい。

★意見3

「許容価格書」の保管方法についての統一的なルールを策定し、より一層適切な管理を図られたい。

第2節 建設工事

第1 積算基準の概要

土木工事の設計金額の積算方法は統一され、「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」などを基に設計金額を積算することとしているが、これらの参照すべき積算基準に関する情報は岡山市公式ホームページで、積算基準書については岡山市役所情報公開室で公表されている。

また、営繕工事についても、岡山市公式ホームページ上で「岡山市建築工事等の積算について」を公表し、工事内訳書に計上すべき工事費の積算に当たって用いるべき積算基準（国土交通省大臣官房官庁営繕部による「公共建築工事積算基準」等）、その他積算に当たって必要な情報が比較的詳細に公表されている。

第2 設計金額に関する積算基準等の公表

- 1 上記のとおり、土木工事の積算方法は公表されており、また、岡山市では、平成26年5月14日付け「見積り等により市が決定した資材単価及び歩掛の公表について」（岡山市財政局監理課）により、「建築関係を除く」工事について、詳細に資材単価及び歩掛を記載した「見積参考資料」を原則として事前開示することとしているため、入札者において、比較的容易に許容価格を推測可能な状況になっていると思われる。

また、個別契約に関する監査報告の箇所において詳しく述べるが、土木工事以外の工事においても、必要な資材等の内訳を記載した「工事数量総括表」や、設計金額の表示単位、積算条件等、その他設計金額の計算のために必要な情報が事前に開示されており、さらに、上記のとおり、公式ホームページ及び岡山市役所情報公開室において詳細に積算基準・積算単価を公表していることから、いずれの建設工事についても、（少なくとも一定の積算能力を有する業者であれば）入札者において許容価格を事前に推測可能な状況になっていると思われる。

したがって、建設工事においては、見積参考資料等の事前開示・公表により、落札率の高止まり防止、談合をはじめとする不正の排除の観点から許容価格を事後公表としている意味が事実上失われた状態になっている。

- 2 詳細な積算基準の公表は、入札者において適格な見積りを可能とし、積算能力の差が入札に反映されないようにすることで、地元中小業者を含む多くの入札者に参加してもらうことが可能となり、競争性が増すという点で一定の合理性は認められるが、他方で、本来であれば受注のために必要な、市場水準に基づいた適正な積算を行う能力を有しない事業者が受注してしまうリスクがある。また、競争性の確保や地元中小企業保護の要請は、総合評価方式の配点項目として地域への貢献などのポイントを取り入れたり、下請の一定割合を地元中小業者とすることを要請する制度の整備（ただし、独占禁止法との関係に留意が必要である）、格付等級要件の緩和などによってもある程度対応可能であると考えられる。

また、詳細は後述する（第5章第2節第4）が、岡山市では、最低制限価格と許容価格を連動させていることから、入札者間で最低制限価格をある程度の幅で予測されている可能性が高く、その結果、最低制限価格付近に入札が集中し、かつ、多数の入札者が最低制限価格未満で入札し

たため失格となっているケースが珍しくない。

したがって、誰も容易に許容価格を推測できるような詳細な見積参考資料等の事前開示については、メリット・デメリットを踏まえた上で、個別にその必要性・合理性を検証すべきである。

★意見4

建設工事における詳細な見積参考資料等の事前開示は、メリット・デメリットを踏まえた上で、個別に必要性・合理性を検証されたい。

第3 積算疑義申立制度

- 1 岡山市では、「建設工事の発注に係る入札の透明性及び公正性を確保する」（建設工事の積算疑義申立手続に関する要綱第1条）との観点より、開札後、電子入札システムで入札参加者に「金入り設計書」を公表し、積算疑義の申立てを受け付け、積算誤りが判明したときは、積算金額を修正するという「積算疑義申立制度」を設けている。

積算疑義申立制度の実施に当たり必要な事項については、「建設工事の積算疑義申立手続に関する要綱」が定められている。監査対象の個別契約の中にも、実際に積算に対して疑義が申し立てられ、積算金額が修正されたケースを確認することができた。

- 2 契約課へのヒアリングによると、過去、積算疑義申立が行われた契約については把握していないとのことであった。しかし、内部統制の観点からは、契約課が全ての契約事務について「日常的モニタリング」をなし得る体制を整備すべきであり、契約事務に関する情報は、全て契約課に共有されるべきである。少なくとも積算疑義申立が行われた契約の一覧等の情報が契約課に集約される体制を整備するべきである。

★★指摘9

積算疑義申立が行われた契約の一覧等の情報を契約課に集約する体制を整備されたい。

第3節 小規模工事

第1 積算手順の概要

小規模工事では、職員が工事予定箇所の現場を確認・写真撮影し、現地状況を把握した上で、小規模工事調査票を作成する（岡山市小規模工事取扱規程第4条）。その後、調査結果に基づき図面・仕様書等の作成、積算が行われ、担当課長が許容価格を決定する（同規程第4条、第5条）。なお、小規模工事の場合も、設計金額の積算方法は建設工事の場合と同様とのことである。

第2 許容価格の事前公表

許容価格は、原則として見積書提出依頼時に公表される（同規程第9条）。

第4節 一般委託・役務等

第1 設計金額の積算方法の概要

- 1 委託契約においては、設計金額の積算内容が記載された「委託設計書」が作成されている。また、許容価格の設定に当たっては、設計金額の一部を正当な理由なく控除する歩切りは行わ

ないものとされており（手引：委託編 24 頁）、設計金額がそのまま許容価格として定められる。

- 2 契約課からのヒアリングによれば、岡山市では、「積算者」がまず「設計者」の積算内容の相当性を確認し、その後、「査定者」が再度積算内容を確認するという方法で、少なくとも「積算者」と「査定者」の2名が「設計者」の積算内容を確認し、積算ミスがないようチェックしているとのことである（なお、積算者と査定者の役割分担については上記契約課からの回答内容からは判然としなかった）。積算者及び査定者の人選に関する規程等はなく、担当課において適宜選任がなされているとのことである。

現在の運用である「積算者」及び「査定者」による二重の確認を徹底する体制の整備については、要綱等において定めるべきである。

★★指摘 10

積算者及び査定者による二重の確認を徹底する体制の整備について、要綱等において規定されたい。

第2 許容価格の保管

契約課に対して委託契約に関する許容価格の保管状況についてヒアリングしたところ、「許容価格書は各担当課において保管しており、統一的な保管方法は決められていないが、金庫や鍵付きロッカー等で保管されていると思われる」とのことであった。

許容価格は入札結果を左右する重要な情報であり、各担当課に保管方法を一任している現在の状況については見直しが必要と考える。そこで、例えば、契約課において一括管理を行うか、各担当課において必ず鍵付き金庫で保管するといった統一的な方法を契約課において示し、契約事務の手引に記載する等の方法により各担当課へ周知徹底すべきである。

以上の点については、本章第1節第3でも述べた [意見3]。

第3 設計金額の積算内容の客観性・相当性等

設計金額はそのまま許容価格となり、委託料を決定する基礎となる重要な金額である。委託契約における委託料は市民からの納税を中心とした財源によって支払われるものであり、委託料を決定する基礎となる設計金額の積算は、客観的に見て相当性が認められるものでなければならない。例えば、同じ清掃業務を委託する契約間において、その設計金額の積算内容に明らかに不合理な差があってはならない。

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（例えば、東区役所宿日直業務委託（その2）³² [8] や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がなされ、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

³²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、巻末資料「契約一覧」を参照されたい。

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、積算根拠が一見し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³³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、第 3 部第 3 章第 5 節第 3-4 に記載するとおり、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 4 不自然な設計金額となっている例

- 1 設計金額の積算においては、過去の実績、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合理的根拠を明確にすることが求められる³⁴。
- 2 この点と関連し、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。

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

³³ 「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。

³⁴ 大阪府随意契約ガイドライン 12 頁に引用されている、同府の平成 23 年度包括外部監査における意見においても同旨が述べられている。

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 万円の積算にすることについては合理的な理由が見出せない。

- 3 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。

そこで、上記第3において述べたとおり、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5節 修繕

第1 岡山市の規程等

1 許容価格 15 万円以上の修繕業務

修繕業務には、委託規程が準用されるので（同規程第 16 条）、前節を参照されたい。

なお、手引：修繕編には、設計金額の積算方法について、「委託に準じ、出来る限り原価からの積み上げ積算を行うのが望ましい。業務内容に応じ、建設工事や測量設計等の基準や物価資料等を参考にして積算を行うこと。やむを得ず見積もり積算を行う場合には、原則として複数者から見積もりを徴取し、類似修繕の例や市場動向、過去の実績等を参考に適切な査定を行い、積算を行うこと。」との記載がある（手引：修繕編 5～6 頁）。

2 許容価格 15 万円未満の軽易な修繕業務

岡山市では、許容価格 15 万円未満の軽易な修繕業務について、見積者を 1 者から取得とすることができるとされているが（修繕業務のうち軽易なものの取扱いに関する要綱第 4 条第 2 項）、「見積者の選定にあたっては、業務経歴、能力、取扱品目、施行に係る経費等を考慮し、公正に行わなければならない。」とされている（同条第 3 項）。なお、同要綱は、緊急に契約を締結する必要がある場合など、契約締結前に設計図書等の作成を省略し、担当課課長の承認を得た上限価格により契約締結することを認めている（同要綱第 5 条）。

第2 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、実際の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、そのように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、入札においては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多数見られた。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3 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 問題点

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³⁵。

2 改善策

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³⁶。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。なお、複数見積を取得することが困難な修繕業務も想定されるが、そのような修繕業務については、そもそも単独随意契約を選択せざるを得ないといえ、競争入札を選択する場合において複数見積の取得が困難な場合は（事実上の困難がある場合を全て否定するものではないが）基本的に想定できない。

★★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。

³⁵ 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予算を用意しておけばよいか』と尋ねた場合、『売り手』は、できるだけ多くの予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）。

³⁶ 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]。

第4 具体的な積算基準及び積算フロー策定の必要性について

上記のとおり、修繕に関する設計金額の積算につき、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。

監査対象とした個別契約において確認したところ、大規模施設の修繕等、建設土木工事に類する修繕については、公共建築工事標準単価積算基準や建設物価等の客観的資料を基に設計金額を積算しているようである。しかしながら、このような運用や修繕内容毎に参照すべき資料を整理したガイドラインなどはない。

そこで、まずは、修繕業務の内容毎に参照すべき資料や、参照手順等を整理した設計金額積算ガイドラインを策定すべきである。

★★指摘 13

修繕業務につき、設計金額の積算に当たって参照すべき積算資料や、参照手順等を整理した設計金額積算ガイドラインを策定されたい。

第6節 建設コンサルタント

第1 設計金額の積算

1 概要

建設コンサルタント契約においても、設計金額の積算内容が記載された委託設計書が作成され、設計金額が原則として許容価格となる（手引：全般編7頁）。

設計者の積算内容は、査定者及び精算者の確認を受けた上で、決裁される。

2 設計金額の積算方法

他の契約業務区分と同様、建設コンサルタント業務においても、適正な金額での契約の締結が求められており（適正化法第1条）、そのためには予定価格が適正に設定される必要がある。

また、公共工事の品質確保の担い手が中長期的に育成・確保されるための適正な利潤が確保されるよう、市場実態等を的確に反映した積算による予定価格の適正な設定が発注者には義務付けられている（品確法第7条第1項第1号）³⁷。岡山市においても、土木工事標準積算基準、下水道用設計標準歩掛、土地改良工事積算基準及び公共建築工事積算基準の積算基準が公表されており、積算基準に基づいて許容価格の積算がなされるよう定められている。

さらに、積算に用いる価格が実勢価格と乖離しないよう、可能な限り、最新の技術者単価、入札月における資材・機材等の実勢価格を適切に反映することが求められているが（平成27年1月30日（令和2年1月30日改正）公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議「発注関係事務の運用に関する指針」14頁）、岡山市においても、毎年国土交通省の改定に合わせて労務単価等の改定がなされている³⁸。

³⁷ 令和元年10月21日「公共工事の入札及び契約の適正化の推進について」（総行行第215号・国土入企第26号）「1. 適正な予定価格の設定」参照（4頁）。

³⁸ 岡山市公式ウェブサイト（<https://www.city.okayama.jp/jigyosha/0000004448.html>）における「令和2年3月から適用する公共工事設計労務単価及び設計業務委託等技術者単価について」等。

第2 問題点

1 一般競争入札における問題点

監査対象とした個別契約においては、一般競争入札が実施された契約において、入札価格が最低制限価格付近に集中する傾向が見られた。

入札価格が最低制限価格付近の価格帯に集中して入札している理由としては、入札者が最低制限価格を容易に推測することが可能な状況にあること等が考えられる。また、許容価格を大きく下回る最低制限価格付近に入札が集中していること自体、そもそも許容価格が市場価格と乖離し、市場価格を上回っていることをうかがわせるものといえる。

建設コンサルタント業務等の設計金額（許容価格）の積算においては、技師等の人件費に数量を乗じたものが根拠となって各費目の計算が行われる。そして、最低制限価格は、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るが、技師等の人件費は「令和2年3月から適用する公共工事設計労務単価及び設計業務委託等技術者単価について」等として岡山市の公表した数値が用いられることから、構造的に最低制限価格を推知しやすい状況になっていると考えられる。

最低制限価格制度は、ダンピング受注を防止する等の趣旨によるものではあるものの、入札価格が最低制限価格に集中するケースが頻発している現在の入札状況は、最低制限価格制度の本来の目的達成のために必要な範囲を超え、発注者にとって経済的合理性を有する低価格での発注を過度に制約する結果となっているのではないかと考えられる。

2 随意契約における問題点

(1) 設計金額が不自然に積算されている事例

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、詳細は第4部において触れるが、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	県道掛畑虎倉線(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	橋梁点検新技术調査検討業務委託
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。

(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 7 節 物品

第 1 岡山市の規程等

許容価格書が作成される場合、同書が開封されるまで設計額が許容価格書とみなされ、他方、許容価格書を作成しない場合は設計額が許容価格とみなされる（岡山市物品等契約事務処理の運用基準第 2 条）。

そして、物品等の契約事務にあたっては、需給状況や市場価格の実情等を勘案して適正価格による発注又は売却に配慮するとされている（同運用基準第 3 条）。

この点に関し、手引：物品編 4 頁には、「予算の範囲内で購入可能かどうか、また過去の購入事例、需給の状況、市場価格の実情等を勘案して適正な価格で発注するよう配慮すること。なお、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。

第2 入札参加予定者からの参考見積の取得

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³⁹。

そして、参考見積書が取得されていた契約においては、参考見積額と同額⁴⁰又は近似した設計金額（許容価格）が設定され⁴¹、さらに、参考見積書の提出者が落札者となっており、かつ、落札率は99%以上であった。

なお、上記各個別契約のうち、市外業者と契約したものを除き、市外業者から参考見積を取得したものはなかった。この点に関して、契約課からヒアリングしたところ、「岡山市物品等契約事務処理の運用基準第5条の2で入札参加資格の設定を『市内業者』→『準市内業者』→『市外業者』と広げていくように定めているため、市内業者から参考見積を徴取することとしている。ただし、市内業者が取り扱っていない物品の場合は、この限りではない。」とのことであった。

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（第4節）及び修繕（第5節）で述べたところと同様である。

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⁴²。

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、入札の公正性、入札者間の公平性、適切な設計金額の積算が行われないおそれなど、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。

³⁹ 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]。

⁴⁰ 廃カセットガス缶・エアゾール缶処理装置 [227]。

⁴¹ 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]。

⁴² 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徴することがあるが、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3 客観的資料に基づく積算項目の区分

特殊な材料や技術を要する物品等購入契約においては、その特殊性により入札等への参加が見込まれる者から参考見積を取得して、設計金額の積算根拠とされることも少なくない。

しかし、そのように特殊性を有する契約であっても、契約全体の中では、納入される製品の設計金額の積算に際し、一般的な材料費や通常の労務費など、客観的な積算基準に基づいて積算することができる項目もある。例えば、監査対象とした個別契約中、廃カセットガス缶・エアゾール缶処理装置 [227] は、廃カセットガス缶・エアゾール缶処理装置という特殊製品の製造物供給契約であったが、設置作業など部分的には客観的な積算基準に基づく積算を可能とする一般的な積算項目も含まれており、そのような部分について区分して積算することで、可及的に設計金額の積算の公正性・客観性を確保することも可能であるように思われる。

そこで、一見特殊性を有すると思われる契約であっても、安易に入札参加が見込まれる業者から取得した参考見積に依拠することなく、契約全体の中で客観的資料に基づき積算が可能である項目を可能な限り区分し、可及的に客観的な積算基準に基づく積算を実施すべきである。

★意見 5

一見特殊性を有すると思われる契約であっても、安易に入札参加が見込まれる業者から取得した参考見積に依拠することなく、客観的な積算基準に基づく積算が可能な費目があるか否か確認の上、可能な限り客観性・公正性の担保された積算を実施されたい。

第5章 契約方式及び契約相手方の選定

第1節 全般

第1 一般競争入札

1 法令等

前述のとおり、地方自治体が契約当事者となる売買、賃借、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され（自治法第234条第1項）、そのうち、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限り行うことができるとされており（自治法第234条第2項）、一般競争入札により行うことが原則とされている。

また、一般競争入札又は指名競争入札を行う場合、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した者を契約の相手方とすることが原則とされ（同3項）、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されている（同項但書）。これを受け、自治令第167条の10及び第167条の10の2は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場合の要件を規定している（これらの低入札価格調査及び最低制限価格については後述する。）。その他、一般競争入札参加者の資格等については自治令第167条の4から第167条の10の2までに規定されている。

なお、一般競争入札の普及を図る趣旨から、総務省より平成19年2月23日付で地方公共団体の入札契約適正化連絡会議による「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」が公表されており、この中では、政令指定都市においては1000万円以上の契約については原則として一般競争入札によるものとされている。

2 入札手続

(1) 岡山市においては上記法令の規定を踏まえ、以下のとおり、市規則第2条から第17条の2において一般競争入札を実施する場合の手続等について定めている。

(2) まず、入札希望者は入札参加資格審査を申請する（市規則第3条）。市は申請があった者について資格審査を行い、資格を有する者は有資格者名簿に登載する（市規則第4条）。なお、市は一般競争入札参加資格について別に定めることができ（市規則第2条第2項）、現に多くの競争入札において特別の入札参加資格を定めている。

(3) 入札の実施に際しては、原則として入札期日の前日から起算して7日前までに一般競争入札の公告が行われるが、建設業法第2条第1項に規定する建設工事に係る請負契約にあっては見積期間をおいた上で入札が実施される（市規則第5条）。

また、入札に参加しようとする者は納付の減免を受けない限り入札保証金を入札執行前までに納付し、証明を受ける必要がある（市規則第6条から第9条）。

(4) 入札参加者は、市所定の入札書に必要事項を記入し、記名押印して指定場所へ指定日時までに自ら提出しなければならないとされ（市規則第12条第1項）、市が特に指定した場合は郵便入札も可能とされている（市規則第12条第2項）。すなわち、市規則においては、会場での入札を原則とし、郵便入札を例外と位置付けられている。

また、電磁的方法による入札（電子入札）については別途定めることとされており（市規則第17条の2）、これを受けて「岡山市契約規則第17条の2に規定する電磁的方法による入札について」が定められている。電子入札における特徴的な手続としては、ICカードの入手、

利用者登録、入札書等の電子入札システムの利用による提出などがあげられる。

実際には、後述するように、建設工事、建設コンサルタントなどに関して、特則が設けられており、電子入札や郵便入札が多数実施されている。また、以下のとおり電子入札・郵便入札に関する要綱・入札心得が整備されている。

	要綱	心得
建設工事	岡山市建設工事電子入札実施要綱	岡山市建設工事電子入札心得
	岡山市建設工事郵便入札実施要綱	岡山市建設工事郵便入札心得
建設コンサルタント	岡山市建設コンサルタント業務等電子入札実施要綱	岡山市建設コンサルタント業務等電子入札心得
	岡山市建設コンサルタント業務等郵便入札実施要綱	岡山市建設コンサルタント業務等郵便入札心得
委託・修繕等		岡山市委託等郵便入札心得
物品購入等	岡山市物品購入等電子入札実施要綱	岡山市物品購入等電子入札心得
	岡山市物品購入等郵便入札実施要綱	岡山市物品購入等郵便入札心得
	岡山市物品購入等電子見積合わせ実施要綱	岡山市物品購入等電子見積合わせ心得

- (5) 落札者には市長より口頭又は書面をもって通知がなされる（市規則第 17 条）。

入札参加資格のない者がした入札、入札方法に違反して行われた入札、同一入札事項について同一人が同時に 2 通以上の入札書を提出した入札、明らかに不正によると認められる入札などは無効となる（市規則第 16 条）。

3 入札参加資格

- (1) 岡山市では、自治令第 167 条の 5 第 1 項を受け、「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」を定めており、原則として、一般競争入札において入札に参加できる者を有資格者名簿に登載されているものに限ることとしている。

もっとも、必ずしも上記名簿に登載されていない者との契約を排除する趣旨ではなく、上記名簿に登載されていない者と契約する場合は名簿登載業者と同等であることを審査の上、契約することとされている（手引：全般編 5 頁）。

- (2) 契約課に対し、令和 2 年度中の有資格名簿登載業者以外の者との契約の有無について確認したところ、物品購入について単独随意契約によるもので有資格名簿登載業者以外の者と契約したケースがあるとの回答があった（令和 2 年度中 57 件とのことである。）。

他方、建設工事、建設コンサルタント業務及び委託業務については、有資格名簿登載業者以外の者との契約があったとしても契約課として把握していないため回答できないとのことであった。

- (3) 実際の契約事務を担当課が行っているとはいえ、事務分掌規則上、契約課は委託契約を含め「契約事務の指導及び調整に関すること」を業務の一つとして所掌しており（岡山市事務分掌規則参照）、また、内部統制上の「日常的モニタリング」の観点からも、契約課が契約事務に関する情報を把握できない状況にあること自体が問題である。

そこで、名簿登載業者以外の者と契約する場合、財務会計システム上に名簿登載業者以外の者と契約する旨の項目を設けるか、契約の都度、契約課へ通知させるなど、契約課に情報を集約する仕組みを整備すべきである。

★★指摘 16

名簿登載業者以外の者との契約状況を的確に把握するため、財務会計システム上に名簿登載業者以外の者と契約する旨の項目を設けること、または、契約の都度、契約課へ通知させることなど契約課に情報を集約する仕組みを整備されたい。

4 制限付一般競争入札

- (1) 第2章第2節第2-2において述べたとおり、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⁴³。

- (2) 一般競争入札において付すことのできる「制限」の内容について、自治令第167条の5の2は、「入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の経験の有無若しくは技術的適性の有無その他の事項」としている。例えば、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3条第1項第6号において、共通資格要件として「岡山市内に建設業法第3条第1項の規定による許可を受けている営業所を有すること」と定めているのはその例である。

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。入札参加資格の導入時には競争性が確保されていたとしても、業者の倒産・廃業等やその他の事情によって業者数の変動が生じるなどして、時間の経過とともに競争性が確保されない状態に至ることも十分考えられるからである。

- (3) この点につき、自治令第167条の5の2における制限が国家賠償法の違法性を有するとして業者から地方自治体に対する損害賠償が認められた裁判例⁴⁴（本来受注できていた場合の逸失利益の賠償を求めた事案）における説示を紹介する（なお、法令等の表現は改めた）。

制限付一般競争入札の制限設定に当たっては、以下の判示の意味するところを十分理解した上で行われるべきである。

前記の関係法令の定め⁴⁵によれば、地方公共団体の締結する契約については、原則として一般競争入札の方法によることとされ、指名競争入札等の方法は例外として位置付けられており（自治法234条第2項、自治令第167条ないし同条の3）、また、地方公共団体が支払をする契約に関して競争入札に付される場合、原則として、最低価格入札者が契約の相手方となることとされている。これらの

⁴³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3条から第5条、岡山市物品購入等一般競争入札実施要綱第3条、岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第3条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。

⁴⁴水戸地判平成26年7月10日判時2249号24頁。

⁴⁵自治法第234条第1項から第3項、同条第6項、自治令第167条の5第1項、自治令第167条の5の2の各条項。

法令の趣旨は、地方公共団体の締結する契約に係る経費が、その住民の税金で賄われること等に鑑み、機会均等、公正性、透明性、経済性（価額の有利性）を確保することにある。

そして、通常の一般競争入札ではなく制限付一般競争入札を採る場合にも上記の法令の趣旨は妥当するものと解すべきであり、「事業所の所在地」等による制限付一般競争入札が許されるのは、上記の機会均等、公正性、透明性、経済性等の事情を考慮しつつも、なお「当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要」（自治令第 167 条の 5 の 2）といえる事情がある場合に限られるというべきである。

なお、上記裁判例においては、災害復旧工事の一般競争入札の入札参加資格について、自治体との間で災害協定を締結していることを追加したことの是非が争点の一つとなっていた。

自治体側は、上記要件を設けた理由について「地元業者の育成」等の目的をその一つとして主張したものの、裁判所は、「自治令 167 条の 5 の 2 の『当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要』との文言や、上記の一般論で述べた法令の趣旨に照らせば、入札参加資格の制限は、飽くまで、『当該入札』、すなわち、その入札の対象となっている工事に係る契約締結や施工等の適正さ及び合理性の観点によって制限されるべきであるところ」…「将来にわたる地元業者の育成を目的として入札参加資格を制限することは、上記の法令の趣旨等に反するものといわざるを得ないし、その背景に将来の災害発生時への備えといった重要な政策課題があったとしても、それは当該入札自体の適正さ等とは次元を異にするものであり、そのような政策課題等のために入札参加資格の制限という手段を用いることは、やはり法令の趣旨等に反する」と述べ、地元業者の育成等の目的という理由をもって制限付一般競争入札の資格要件を設定することは不適切と判示した。

- (4) 制限付一般競争入札における入札資格審査の状況について契約課に確認したところ、以下の回答があった。

建設工事	契約課において過去の実績等を踏まえチェックしている。 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各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。
建設コンサルタント等	局室区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で審議された後、契約課においても過去の実績等を踏まえてチェックしている。 また、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伺の決裁でのチェックを行っていることに加え、物品の供給の場合許容価格が 5000 万円以上のもの、製造で許容価格が 3 億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よるチェックも行っている。

5 総合評価一般競争入札

- (1) 落札者決定方法の例外として規定されている「総合評価競争入札」は、「価格」以外の条件を評価の対象とすることができる点においてメリットがある入札方法であるが、それ故に一切の恣意性の排除が構造的に困難であり、その実施に当たっては、公正性、客観性及び透明性について特別の留意をしなければならない。
- (2) 契約課からのヒアリングによると、岡山市においては、建設工事及び委託において総合評価一般競争入札を実施しているとのことであった。

建設工事においては「岡山市建設工事総合評価一般競争入札の試行に関する要綱」が制定され、これに基づき実施されているが、委託については特段実施要綱やマニュアルが作成されていないとのことである。

この点に関しては、後述するとおり、委託及び建設コンサルタントに関しても、総合評価一般競争入札の実施に関する要綱を制定し、それと共に、要綱を具体化し、実務上の運用指針となるべき指針やマニュアルを整備すべきである。

- (3) また、上記のとおり、契約課から委託業務において総合評価一般競争入札を実施しているとの回答を得たため、令和2年度中において総合評価一般競争入札が実施された契約案件の特定を依頼したところ、委託については担当課において入札及び契約を行うため把握していないとの回答であった。

しかし、名簿登録業者以外の者と契約した案件の情報共有に関して述べたところと同様であるが、事務分掌規則上、契約課は委託契約を含め「契約事務の指導及び調整に関すること」を業務の一つとして所掌しており（岡山市事務分掌規則参照）、また、内部統制上の「日常的モニタリング」の観点からも、契約課が契約事務に関する情報を把握できない状況にあること自体が問題である。

そこで、建設工事以外の契約業務区分に関して総合評価一般競争入札が実施される場合、財務会計システム上に全ての業務区分について（少なくとも現に実施されているとされる委託について）、総合評価方式についてのチェック項目を設けるか、契約の都度、契約課へ通知させるなど、契約課に情報を集約する仕組みを整備すべきである。

★★指摘 17

建設工事以外の契約業務区分に関して総合評価一般競争入札の実施状況を的確に把握するため、財務会計システム上に総合評価一般競争入札であることが区別できるチェック項目を設けること、または、契約の都度、契約課へ通知させることなど契約課に情報を集約する仕組みを整備されたい。

- (4) さらに、第4章第1節第2-2で述べたとおり、設備の運用において消耗品の購入や定期的な修繕等を必要とす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る。これらを実践する方法として、総合評価一般競争入札において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。

★意見 6

総合評価一般競争入札においてライフサイクルコストを重要な採点項目に位置付けることを検討されたい。

6 実質的同一人からの入札

- (1) 同一人が同時に複数の入札をした場合、その入札は無効とされる（市規則第16条第7号、岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第11条第5号）。同一人が複数の入札書を提出した場合、その者のみ複数回の入札機会が与えられたことと同様であるため、入札者間の公平性が害されること、また、同一人の複数入札が公然と行われた場合、実質的競争性が阻害される結果となることによるものと考えられる。
- (2) 監査対象とした個別契約の中には、一般競争入札において2者の入札があったが、一方の代表取締役が他方の監査役に就任しており、かつ、両者の取締役が同一であったものが確認され

た（南区エリア下水道施設維持修繕（R2-1）[213]、南区エリア下水道施設維持修繕（R2-2）[221]）。入札に参加した2者は、形式的には別法人であるが、実質的には同一法人による複数の入札であると考えられ、上記規定には形式的には反していないが、規定の趣旨を没却するものであると評価せざるを得ない。

- (3) 現時点では、形式的には市規則等には反しないものではあるが、規定の趣旨を没却する入札を排除するため、実質的に同一人と評価すべき者による複数入札を排除するための規定の新設を検討すべきである。例えば、市規則その他一般競争入札の実施に関連する規程において、一定の資本関係又は人的関係にあるときは同一人とみなす旨の規定を新設することが考えられる。なお、岡山市においても、個別に同趣旨の入札参加資格を設けている例はある⁴⁶が、事柄の性質上、一律に規制すべきものとする。
- (4) 例えば、札幌市工事等一般競争入札施行要綱第6条第5号は、入札参加資格の一つとして、以下のとおり規定している。岡山市においても、このような規定を市規則等に新設することを検討すべきである。

次に掲げる一定の資本関係又は人的関係にある者が同一入札に参加していないこと。（共同企業体の代表者以外の構成員である場合を除く。）

ア 資本関係

- (ア) 親会社と子会社の関係にある場合
(イ) 親会社を同じくする子会社同士の関係にある場合

イ 人的関係

- (ア) 一方の会社の役員が、他方の会社の役員を現に兼ねている場合
(イ) 一方の会社役員が、他方の会社の会社更生法第67条第1項又は民事再生法第64条第2項の規定により選任された管財人を現に兼ねている場合

★意見7

市規則等に、実質的に同一人と評価すべき者による複数入札を排除するための規定の新設を検討されたい。

第2 指名競争入札

1 具体的な入札手順等

- (1) 第2部第2章第2節第3-4において述べたとおり、指名競争入札は、政令で定める場合に該当するときに限り行うことができるとされており（自治法第234条第2項）、指名競争入札によることができる場合は、次のとおりである（自治令第167条各号）。

- 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) 一般競争入札と同様、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場合も可能である。すなわち、低入札価格調査及び最低制限価格制度について定めた自治令第167条の10及び総合評価一般競争入札について定めた第167条の10の2（ただし第6項を除

⁴⁶横井上地内汚水管理設工事他積算補助業務委託契約 [129]。

く)は、指名競争入札においても準用されている(自治令第167条の13)。

- (3) 指名競争入札の参加者の資格等については一般競争入札における基本的な入札参加資格の要件について規定している自治令第167条の4が準用されている。また、指名競争入札に参加する者に必要な資格として、「工事又は製造の請負、物件の買入れその他当該普通地方公共団体の長が定める契約」について、あらかじめ、契約の種類及び金額に応じ、自治令第167条の5第1項に規定する事項⁴⁷を要件とする資格を定めなければならない(自治令第167条の11第2項)、当該資格は公示することとされている(自治令第167条の11第3項)。
- (4) 地方公共団体の長は、指名競争入札の参加資格を有する者のうちから入札参加者を指名し、入札の場所及び日時その他入札について必要な事項をその指名する者に通知しなければならない(自治令第167条の12第1項及び第2項)。なお、総合評価指名競争入札を行う場合は総合評価指名競争入札の方法による旨、及び当該総合評価指名競争入札に係る落札者決定基準についても通知をしなければならない(自治令第167条の12第4項)。

2 岡山市の規則等

- (1) 岡山市においては上記法令の規定を踏まえ、市規則第18条から第21条において指名競争入札を実施する場合の手続等について定めている。
- (2) 指名競争入札においては、原則として5名以上の入札参加者を指名しなければならない(市規則第20条1項)としており、市規則上は一定数の入札者による競争性を確保する仕組みが設けられている。また、入札参加者の指名にあたり入札参加資格等審査委員会等の合議体による審査に諮り、指名の公正を図ることとされている(手引：全般編9頁)。
- (3) そもそも指名競争入札に付することができるのは、上記のとおり、自治令第167条各号所定の要件を満たしている場合に限られる。

手引：全般編においては、自治令第167条各号の文言を記載し、具体例として以下の場合が挙げられている(手引：全般編8頁)。

- ア 関係者が通謀して一般競争入札の公正な執行を妨げることとなるおそれがあるとき。
- イ 特殊な構造の建築物の工事若しくは製造又は特殊な品質の物件等の買入れ等であって検査が著しく困難であるとき。
- ウ 契約上の義務違反が生じれば、事業に著しく支障をきたすおそれがあるとき。(単に損害賠償だけでは損害が補償できないとき。)
- エ 不誠実、不信用な者が一般競争入札に加入して公正な競争の執行を妨げるおそれがあるとき等。

前述のとおり、指名競争入札は自治令第167条各号所定のいずれかの要件に該当する場合にのみ認められている例外的な手法であり、当該要件に満たさない契約を指名競争入札に付すことは自治令違反となり許されない。

上記の例示は自治令第167条第1号及び第3号に該当する例(第1項についてはイ、第3号についてはア・ウ・エ)として一般的に説明されるものである⁴⁸。しかし、そもそも指名競争入札は例外的な方法であること、特に自治令第167条第1号については、一般競争入札によることが不相当であり、その不相当な点が制限付一般競争入札の方法によっても除去できないもの限りに行い得ることを意味する⁴⁹のであるから、少なくともその旨は明確にすべきである。

上記の要件への該当性についてのチェック体制について契約課に確認したところ、「契約課

⁴⁷ 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。

⁴⁸ 逐条918頁。

⁴⁹ 橋本481頁。

発注の工事・建設コンサル及び物品購入については指名競争入札を実施しておらず、委託のうち設計金額が100万円を超えるものについて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500万円以上の場合は契約課と合議することとしており、そのなかで要件該当性についてチェックしている。」とのことであった。

- (4) また、岡山市競争入札参加資格等審査委員会規程第2条に基づき、岡山市競争入札参加資格等審査委員会を設置し、指名競争入札等に参加する者の資格の適性審査、指名選定等を行っている（対象となる案件は同規程第3条が定めており、指名競争入札に関係するものは、許容価格が3億円以上の建設工事及び物品の製造にかかる業者選定（同条第9号）、許容価格が5000万円以上の物品の購入及び不要品の売払い並びに建設コンサルタント業務等に係る業者の選定（同条第10号）である）。

令和2年度中に開催された上記規程第3条第9号及び第10号に関する審査委員会の議事録につき内容を確認したが、審議対象となっていた案件は、建設工事の総合評価一般競争入札（10件）、建設コンサルタントの単独随意契約（2件）、物品の一般競争入札（3件）、物品の単独随意契約（1件）であり、指名競争入札に関するものは確認できなかった。

3 指名競争入札に関する問題点の総括

指名競争入札については、多数の問題点について言及することになるため、指摘・意見については、実際に指名競争入札が実施されている一般委託・役務等及び修繕等の箇所において個別契約の例を踏まえながら詳述することとし、ここでは、指名競争入札に関する問題点を総括的に述べることとする。

(1) 制限付一般競争入札への移行

第2章第2節第3-4においても述べたとおり、指名競争入札を実施することができるのは、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必要がある場合（自治令第167条第1号）や、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（自治令第167条第3号）にのみ認められるのであって、制限付一般競争入札等によることができる場合は、指名競争入札を実施すべきでない。

そして、監査対象とした個別契約を見る限り、岡山市において指名競争入札が実施されている大多数の契約については、制限付一般競争入札の実施により代替可能と考える。

現在実施されている指名競争入札のうち制限付一般競争入札の実施により代替可能なものについては、可及的に制限付一般競争入札へ移行すべきである。

(2) 指名競争入札に関する契約情報の公表及び検討過程の記録

指名競争入札の実施については、契約事務の公正性確保のため、指名過程の透明性確保が非常に重要である。

そこで、指名競争入札の実施要件への該当性、すなわち法的根拠（自治令第167条各号）及び当該条項に該当すると判断した具体的理由、並びに、指名業者及び具体的な指名理由を公表すべきである。また、その前提として、いかなる具体的理由に基づき自治令第167条各号所定の要件に該当すると判断されたのかについて、具体的な検討過程を議事録等や財務会計システムに明記すべきである。

(3) 指名業者に対する相指名業者の通知の禁止

指名競争入札を実施するに当たり、指名した業者に対し入札の場所及び日時その他入札について必要な事項をその指名する者に通知しなければならない（自治令第167条の12第1項及び第2項）。この際に他の指名業者に関する情報を通知してしまうと業者間での連絡が容易となり談合を誘発する要因ともなりかねないため、要綱等において、指名業者に対し他の指名

業者に関する情報を教示してはならない旨の規定を設けるべきである。

(4) 現場説明会の実施における留意点

入札を行うに際し、現場説明会が実施される場合がある。しかし、複数の指名業者が一堂に会する形で現場説明会を実施することとなれば、上記のとおり他の指名業者が分からない形で通知を行った意味が失われてしまい、談合を誘発する要因となり得る。したがって、複数の指名業者が集う形での現場説明会は行うべきではない。

(5) 電子入札及び郵便入札の実施

入札方法については、会場入札、郵便入札及び電子入札による方法があるところ、前述したとおり、市規則第 12 条の規定によると会場入札が原則であり、郵便入札・電子入札は例外的な位置付けとされている。しかし、指名競争入札において会場入札を原則とすると、入札会場において少数の入札参加者のみが集合することになる可能性もあり、その会場で談合が行われる危険性を排除できない。そのような事態を防止するためには入札方法を原則として電子入札（または郵便入札）とすることが有効である。したがって、少なくとも指名競争入札においては電子入札（または郵便入札）を原則とすべきである。

(6) 入札辞退に対する対応

指名競争入札が実施された案件について、指名を受けた業者がこれに応じて入札に参加するか否かは原則として自由である⁵⁰（ただし、入札書の提出後又は郵送後に正当な理由なく入札参加を辞退する行為や、落札者が契約締結を拒否した場合は指名停止事由に該当する⁵¹）。

そのため、当初想定していた指名業者数よりも少数の業者によって入札が実施される可能性があり、現にそのケースが多数散見される。指名競争入札における実質的競争性確保のため、入札に先立って応札意思を確認し、競争性が確保されないと推測される場合には追加指名等の措置をすべきである。例えば、入札辞退の期限を設定し、辞退者が出た場合には追加指名することとすべきである。

(7) 指名業者を契約保証人とするものの禁止

岡山市においては契約締結に際し、原則として 1 名の契約保証人を立てることとされている（市規則第 35 条第 1 項）。

しかし、第 2 章第 4 節第 2 で述べたとおり、工事完成保証人制度が談合のおそれを誘発させるなどとして廃止された経緯に鑑みれば、指名業者間で契約保証人を確保することを許容した場合、同様に談合のおそれを誘発させるという弊害が生じ得ることが指摘できる。

したがって、契約保証人となり得る資格として相指名業者ではないことを要件とし、指名業者を契約保証人とするものを禁止すべきである。

(8) 指名競争入札による場合の下請負・再委託の事前承認

岡山市においては下請負や再委託について、下請負人等の名称などを直ちに市長に通知することとしており（市規則第 60 条）、下請負や再委託について事前の承認を条件とはしていない。建設工事において一般競争入札を実施した場合など、通常、下請負契約がなされることが想定される場合においては合理的なものであると考えられる。

しかし、指名競争入札においては、入札参加資格を有する者の中から業務遂行能力を有す

⁵⁰例えば、岡山市建設工事競争入札心得第 4 条「入札参加者は、入札書を入札箱に投入するまでは、いつでも自由に入札を辞退することができる。」、岡山市建設工事郵便入札心得第 8 条第 5 項「市長が特に必要があると認める場合を除き、入札書郵送後の入札辞退は認めない。」などと規定されている。

⁵¹岡山市指名停止基準別表指名停止事由 12(1)、指名停止事由 3(2)及び(3)。

る者として選抜し、契約相手方を選定しているのだから、契約相手方自身はその業務を遂行することが想定されている。したがって、指名競争入札の場合、安易な下請負・再委託を防止し、指名競争入札に付した趣旨を徹底するためにも、下請負、再委託について通知制でなく事前に市に下請負・再委託の許可申請を行い、市による審査を経て下請負・再委託を行うことができる制度（事前承認制）とすべきである。

(9) 公募型指名競争入札の導入

公募型指名競争入札とは、従来の指名競争入札において、行政側（発注者側）のみが一方的に入札に参加させようとする業者を指名する手続が不透明であるとの批判に対応するために導入されたものである。

具体的には、指名競争入札への参加資格を有する者に対し、特定の契約対象工事等について必要とされる技術についての資料の提出を求め（なお、他自治体においては、応募段階における詳細な資料の提出を求めない、簡易公募型が実施されている例もある）、これに応募してきた者の中から審査結果に基づいて指名業者の選定を行うというものである。

発注者側が一方的に指名業者を選定するのではなく、受注者側から積極的に応募させることにより手続の透明性を図り、公正な競争を確保するとの趣旨によるものである⁵²。

公募型指名競争入札においては、事前に入札参加意欲の確認を行うことができ、落札意欲のある業者間による競争を促進する効果が生じることが見込まれるが、岡山市では公募型指名競争入札は導入されていないので、指名競争入札における競争性を向上させる方策として、公募型指名競争入札の導入について検討されたい⁵³。

4 指名基準

(1) 指名基準の必要性

地方公共団体の長は、指名競争入札の参加資格を有する者のうちから入札参加者を指名し、入札の場所及び日時その他入札について必要な事項をその指名する者に通知しなければならない（自治令第167条の12第1項及び第2項）。

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) 建設工事

「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7条第1項及び第2項は、各等級毎に発注の基準となる金額を定めている。例えば、土木工事の場合、等級「特A上」の事業者には1億円以上、「特A」の事業者には5000万円以上3億円未満、「A」の事業者には2500万円以上1億円未満の各工事が発注できるとされている（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別表第1）。

その上で、許容価格に応じて指名業者数を定めている。例えば、土木工事の場合、5億円以上の場合には20社以上、2億5000万円以上5億円未満の場合には15社以上、1億5000万円以上2億5000万円未満の場合には14社以上となっている。

⁵²橋本 483 頁。適正化指針第2-2-(1)-①第3段落。

⁵³橋本 485 頁では、土木事業や建築事業に係る調査やコンサルタント業務等について随意契約としている場合であっても公募型指名競争入札を利用し一定の水準以上の技術や知識を有していることを確認したうえであとは価格によって相手方を選定することも可能である旨、指摘されている。

そして、「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 1 項は、建設業者の指名選定に当たって留意すべき事項として、以下の各事項を規定している。

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

なお、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 3 条から第 6 条において、指名競争入札の参加者につき必要な資格要件を規定している（一般競争入札と共通）。例えば、共通資格要件として、「岡山市内に建設業法第 3 条第 1 項の規定による許可を受けている営業所を有すること」（要綱第 3 条第 1 項第 6 号）「対象工事の許容価格が 8000 万円以上の場合、同種工事について、建設業法第 3 条第 1 項の規定により、特定建設業の許可を受けていること」（要綱第 3 条第 1 項第 7 号）といった資格要件である。

これらの規定は、実務上の運用指針としては具体性に欠けるものとはいえ、適正化法施行令 7 条 1 項 3 号に規定する「指名基準」として一応認め得る内容を備えたものと考えられるが、岡山市では既に建設工事における指名競争入札を事実上全面的に廃止している状況であり、上記の各規定のうち指名競争入札のみに関連する部分は、存在意義を失っている。

今後も指名競争入札を一切実施しないのであれば、これらの規定は廃止すべきである。

★意見 8

建設工事において、今後、指名競争入札を一切実施しないのであれば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 3 条から第 6 条の規定のうち指名競争入札のみに関連する部分について削除されたい。

(3) 一般委託・役務等及び修繕

岡山市における指名競争入札は、大部分が一般委託・役務等及び修繕に係る契約のものであるため、本章第 4 節第 2-6、第 5 節第 6-3 において述べる。

(4) 建設コンサルタント等

建設コンサルタント業務等に係る指名基準については、上記委託規程第 10 条に基づいて処理されるものと解されるので、委託と同様に解すべきであり、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」を整備すべきである。

★★指摘 18

建設コンサルタント業務等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。

(5) 物品等

ア 契約課からのヒアリングによると、物品に係る契約についての指名基準は、岡山市物品等契約事務処理の運用基準第 5 条～第 8 条に規定されているとおりのことであった（なお、

運用基準第7条は、単独随意契約に関する規程であり、指名基準とは無関係と思われる。

イ 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、有資格者名簿に登録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されている。

そして、運用基準第6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) 定期的に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られた場合は、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。 |

さらに、運用基準第8条は、「入札参加可能者数等の基準」について、原則として以下のとおりと規定している。

(1) 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
(2) 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
(3) 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
(4) 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
(5) 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

なお、運用基準第5条の2において、上記委託規程第10条と概ね同じ内容の入札参加資格に関する規定が置かれている。

ウ 上記「指名基準」は、建設工事に関して規定されているものと同様といえ、一応「指名基準」としての体裁を整えたものといえることができる(ただし、これらは、本来、指名基準ではなく、入札参加資格として規定されているものである)。

もっとも、実務上の運用指針としての「指名基準」としては、客観性・具体性に乏しいものと評価せざるを得ず、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、指名の客観性・公正性を担保するに足りる基準とすべく見直しが必要と考える。

★★指摘19

物品に係る契約の「指名基準」について、現在より客観的・具体的な要件により指名することが可能となるよう見直されたい。

エ なお、上記各規定の内容に関する問題については、物品に関する入札参加資格一般の問題

として、本章第7節第2において詳述する。

(6) 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、次節以降あるいは第4部において詳述するとおり、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⁵⁴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⁵⁵。

第3 随意契約

1 岡山市の規程等

(1) 随意契約によることができる場合

市規則第22条は、随意契約によることができる場合の額（自治令第167条の2第1項第1号）について政令と同一の基準の額の範囲内によることとしている。

その他の自治令第167条の2第1項各号の随意契約を締結することができる場合については手引：全般編において具体的な事例が列挙されている（手引：全般編9頁～12頁）。

その一例を紹介すると、自治令第167条の2第1項第2号のうち「性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」との要件について、以下の具体例を例示している。

- 1 特殊な技術、機器又は設備等を必要とする工事で、特定の者と契約を締結しなければ契約の目的を達することができない場合
- (1) 特許工法等の新開発工法等を用いる必要がある工事
 - (2) 文化財その他極めて特殊な建築物等であるため、施工者が特定される補修、増築等の工事

⁵⁴成田市は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）。

⁵⁵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することを通知し、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。

- (3) 実験、研究等の目的に供する極めて特殊な設備等であるため、施工可能な者が特定される設備、機器等の新設、増設等の工事
 - (4) ガス事業法等の法令等の規定に基づき施工者が特定される工事
- 2 施工上の経験、知識を特に必要とする場合又は現場の状況等に精通した者に施工させる必要がある場合
- (1) 本施工に先立ち行われる試験的な施工の結果、当該試験的な施工を行った者に施工させなければならない工事
 - (2) 既設の設備等と密接不可分の関係にあり、同一施工者以外の者に施工させた場合、既設の設備等の使用に著しい支障が生ずるおそれがある設備、機器等の増設、改修等の工事
 - (3) 埋蔵文化財の調査、発掘、移転等で、特殊な技術、手法等を用いる必要がある工事

上記の規定は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、主要工事を記載したものである（手引：全般編 12 頁）。

(2) 随意契約の相手方選定

契約相手方の選定基準については、競争入札に関する規定を準用し（市規則第 25 条）、契約相手方について競争入札と同様に資格審査を行うものとされている（市規則第 25 条が準用する市規則第 3 条及び第 4 条）。

(3) 随意契約による場合の手続等

随意契約の締結に際しても、許容価格が 30 万円を超えない場合等一部の例外を除き、原則として許容価格を定めることを義務付けている（市規則第 23 条）。

また、見積書については 2 名以上のものから徴収することを原則とするが、工事の請負契約を除く契約のうち、許容価格が、修繕業務については 15 万円未満、その他のものについては 10 万円未満であるときなどは見積書を 1 名から徴収することとし、国と直接に契約するときなどは見積書の徴収を不要としている（市規則第 24 条）。

2 随意契約ガイドライン

(1) 随意契約ガイドラインを策定する必要性

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、上記の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：全般編には先述したとおり、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。

前掲最判昭和 62 年 3 月 20 日は、自治令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に該当するものとして随意契約を締結するに際し、自治体担当者に一定の裁量があることを認めているが、それとて恣意的な運用を許すものではない。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、法的安定性も害することになる。とりわけ、自治体内部において担当者は数年で異動することが通常であり、経験のない部署に新規に配属された場合において、どのような性質の契約であれば随意契約が可能であるかについて、何らの指針がないまま過誤無く適切に判断することは通常は困難といえよう。

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続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。なお、随意契約ガイドライン等においては、契約締結過程の透明性を確保する観点から、一定の範囲における随意契約、具体的には

市規則第 22 条で定められた額を超える随意契約については、全件につき随意契約理由を公表すべき旨も記載すべきである（岡山市契約情報公表基準もその観点から改定すべきである。）。

また、以下に他の自治体における随意契約ガイドラインの例を記載するので、随意契約ガイドラインを整備する際には参考にされたい。

★★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) さいたま市

さいたま市の随意契約ガイドラインにおいて留意事項として記載されたものは、随意契約が認められる場合についての基本的な考え方が示されており、参考になる（さいたま市：随意契約ガイドライン3頁）。

- ① 業務等に精通している、納入実績がある、使い勝手がよい、という理由だけでは、随意契約の理由とはならない。
- ② 用途に鑑み、品質、機能等において、同一の他の物件が存在する場合には、競争入札に付すことが原則である。
- ③ 随意契約による契約方法が簡便であるとして、契約を故意に細分化し、適用を図るようなことはあってはならない。
- ④ 随意契約条項に該当しないことが何人の目にも明らかな場合、また当該契約が随意契約によることができないことを承知の上で行った場合、その契約担当職員や契約締結の権限を有する職員は、責任を問われることになる。

(3) つくば市

つくば市の随意契約ガイドラインには、特に単数の者から見積書を徴する「特命随意契約」において、「特命随意契約をする場合の説明責任」との項目を設け、できる限り透明性を高めることを意識した記載がなされている（つくば市：随意契約ガイドライン2頁）。

- ① 他課・機関で類似業務が想定される場合、契約状況を確認すること。
- ② 近隣自治体等で類似業務が想定されている場合、契約状況を確認すること。
- ③ 「特別な技術、機器、設備」を理由とする場合、1者しかない状況を具体的に説明できること。
- ④ 契約相手方は、委託する主要な業務を再委託する実態はないか確認すること。
- ⑤ 複数年同一業者と契約している場合、新規業者の参入等の状況変化で複数者の参加が可能となっていないか確認すること。
- ⑥ 仕様等の変更や業務の分離・分割等で入札ができる余地はないか確認すること。

(4) 鎌倉市

鎌倉市随意契約ガイドラインにおいては、随意契約を行う際の留意点についてチェックリスト方式により確認することとしている。

(5) 京都市

京都市における随意契約ガイドライン（京都市物品等の調達に係る随意契約ガイドライン及び京都市工事の請負に係る随意契約ガイドライン）においては、「随意契約を行うことができる場合の基準」が自治令第 167 条の 2 第 1 項各号毎に整理され、さらに基準毎の「運用上の留意点」が記載されており、随意契約を行う際における具体的な検討事項が詳細に整理されている。例えば、「京都市物品等の調達に係る随意契約ガイドライン」の中では、自治令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に関し、「随意契約を行うことができる場合の基準」として、「特定の 1 者

でなければ提供できない役務に係る契約」という基準が設けられているが、かかる基準についての「運用上の留意点」として、

- ・他の者では履行し得ない役務の提供であることについて同業他社に確認するなど客観的に確認すること。
- ・実績のある者が他にないこと又は実績が豊富であることのみをもって特定の1者でなければ履行できない理由にはならないこと。契約の確実な履行には実績の有ることが望ましい場合は、実績要件を入札参加条件として競争入札に付すこと。

という項目が設けられている。

また、「運用上の留意点」とは別に「○運用上の注意等」との項目が設けられているが、この中では随意契約の経済的合理性を高めるための方策等について言及されており、非常に示唆に富むものであるため、以下において詳細に引用する。

- 1 特定の者との随意契約を行う場合であっても、適正な価格の範囲内で、可能な限り低廉な価格で契約を締結するよう、コストについて積算を行うとともに詳細な見積書を提出させ、積算と突合して見積書の内容を精査し、また見積書の再提出を求めるなど価格交渉を行うこと。
- 2 複数の者から見積書を徴取する場合においても、必要に応じて、最も低い見積価格を提示した者のほか、複数の者と価格交渉を行うこと。この交渉が継続している間は、競争が適正に行われるよう、見積書の提出を求める相手に対しては、他の見積書の提出を求める相手の名称等を明らかにしないこと。ただし、契約の相手方の決定について透明性を高めるために、数回の見積書の徴取を経た後の最終的な見積書の徴取に当たっては、全員を一同に集めたいうで一斉に提出させて差し支えない。
なお、価格交渉の際は、交渉の相手方となる複数の者に対して同一の条件を提示すること。
- 3 (略)
- 4 随意契約を締結しようとする場合において、次に掲げる場合は、当該契約を締結する前に予定価格（契約予定金額の基準を示す価格をいう。契約予定金額の基準として予算上限額、契約締結希望金額その他の予定価格以外の名称により契約の相手方の候補者に示す価格及び価格交渉の際に契約の相手方の候補者の譲歩を促すために提示する価格を含む。以下同じ。）を公表することができる。この場合において、予定価格は、公表しようとする時において契約の相手方の候補者となっている者全員に対して公表すること。
 - (1) プロポーザル方式、コンペ方式その他の複数の契約の相手方の候補者のうちから契約の相手方を選定しようとする場合において、予定価格の範囲内で履行可能な内容、方法又は期間その他の契約の条件を提示させ（提示する条件による契約の履行に必要な見積価格を提示させる場合を含む。）、最も有利な条件を提示した者と契約を締結しようとするとき。
 - (2) 複数の契約の相手方の候補者に対して、リバースオークションその他のせり下げ方式による価格交渉を行い、最も低い価格を提示した者と契約を締結しようとするとき。
 - (3) 競争的交渉方式（複数の契約の相手方の候補者との間で、価格、履行の内容その他の契約の条件について交渉を行って契約の条件を決定する契約の締結方法をいう。）により契約を締結しようとする場合において、契約金額に関係する内容の交渉のため、契約の相手方の候補者に対し、本市が予定価格の積算根拠、予定価格に対応する履行内容の設定の理由その他の予定価格に関する内容を提示する必要があるとき。
 - (4) 契約の相手方の候補者と契約金額について交渉しようとする場合において、当該候補者の譲歩を促すために予定価格を提示する必要があるとき。
 - (5) 前各号に掲げるもののほか予定価格を公表することが本市にとって有利であると判断できるときその他市長が必要と認める場合
- 5 価格交渉を行ったときは、契約の決定において交渉の経過の記録を添付すること。

(6) 秋田市

秋田市は、「随意契約の方法による公契約等の締結に係る指針」を策定し、その中で随意契約に係る現場管理、設計等を通じて事業者等と接触する機会のある業務に携わる職員について、やむを得ない事情が認められる場合を除き、当該業務に3年を超えて従事させないよう配慮しなければならないとし、3年を超えて従事させようとするときは「業者選定部会」にその理由について報告することとしている（第11条）。

随意契約に関し、事業者等と接触する職員が長期間固定化することで、談合等が誘発される危険性があることからこれを排除する趣旨であると思われる。

(7) 吹田市

吹田市においては、随意契約の適正な運用を図るために、一定の基準に該当する随意契約を締結しようとする際の自治令の要件該当性のチェック項目につき、以下のとおり詳細に規定しており参考になる（吹田市随意契約ガイドライン16頁）。

(2) 随意契約の適正な運用を図るために、財務規則第108条の2各号に定める金額を超える契約で、令第167条の2第1項第2号、第5号、第6号及び第7号を適用する場合（この項において「随意契約理由の適用」という。）は、次のとおりダブルチェックを行うものとする。

ア 当該契約の執行起案に関して、吹田市事務処理規程（平成元年1月20日訓令第2号）別表第1第3項第26号に規定する支出負担行為に係る専決区分…が室長専決以下のものについては、各部において室長及び総括参事…の職員…から正副確認者を定め、随意契約が適正に行われているか確認するものとする。ただし、当該部において室長及び総括参事の職員がいない場合又は1人である場合は、課長級の職員を確認者とする事ができる。なお、正の確認者が当該執行起案の決裁ライン上にある場合は、副の確認者が確認するものとする。また、決裁ラインが複数ない部局においては、部局間で協議を行い、確認者を定めるものとする。

注)吹田市事務処理規程については、27ページ～29ページ参照のこと。

イ 確認者は随意契約の内容及び随意契約理由の適用の妥当性について確認を行い、当該執行起案に確認欄を設け、確認印を押すものとする。

ウ 当該契約の執行起案に関して、専決区分が部長専決以上のものについては、総務部契約検査室等の合議を受けることとする。ただし、この場合において、令第167条の2第1項第5号を適用した場合は、締結起案後に9の(3)に定める公表時の書類の写しによる報告をもって、合議に代えることができるものとする。

エ 総務部契約検査室が判断できない案件については、吹田市公共工事等入札・契約制度改善検討委員会で審議するものとする。

オ ウのただし書による報告案件について、総務部契約検査室がその契約内容等に疑義があると認めた場合は、吹田市公共工事等入札・契約制度改善検討委員会においてその妥当性を検証するものとする。

(8) 那須烏山市

那須烏山市においては、随意契約に係る契約締結手続きまでの基本的な事務の流れを起案例とともに詳細に記述しており、参考になる（那須烏山市随意契約ガイドライン19頁以下）。

(9) その他の自治体

その他の自治体において策定されている随意契約ガイドラインにつき、政令市及び中核市を中心にインターネット上で検索したところ、少なくともインターネット上で内容が確認できたものは以下のとおりである（内容まで確認できなかったものは掲載していない）。

ア 政令市

大阪市	随意契約ガイドライン
京都市	物品等の調達に係る随意契約ガイドライン及び工事の請負に係る随意契約ガイドライン
横浜市	契約の手引き（横浜市健康福祉局監査課作成） ※ 随意契約の項目において随意契約の例示がある
神戸市	調達事務のコンプライアンスに関する手引き ※ 上記手引きはコンプライアンス全般について述べるものであるが随意契約についての留意点等も記載されている
札幌市	随意契約ガイドライン（物品・役務提供） ※ 随意契約が違法であるとして損害賠償請求が認められた裁判例等を紹介しており参考となる（14頁以下）。
広島市	物品売買等に係る随意契約ガイドライン
千葉市	千葉市建設工事等における随意契約ガイドライン
さいたま市	随意契約ガイドライン
堺市	随意契約ガイドライン（業務委託関係）

イ 中核市

旭川市	随意契約ガイドライン
秋田市	随意契約の方法による公契約等の締結に係る指針
福島市	随意契約ガイドライン
川越市	随意契約ガイドライン
船橋市	船橋市の工事請負における随意契約のガイドライン
岐阜市	随意契約ガイドライン
岡崎市	随意契約ガイドライン
一宮市	建設工事に係る随意契約ガイドライン
大津市	小額工事（委託）の随意契約ガイドライン
吹田市	随意契約ガイドライン

ウ その他

つくば市	随意契約ガイドライン
鎌倉市	随意契約ガイドライン
久喜市	随意契約ガイドライン
戸田市	随意契約ガイドライン
佐賀市	随意契約ガイドライン
上尾市	随意契約ガイドライン
生駒市	生駒市随意契約ガイドライン ※ 自治令第167条の2第1項各号の該当例が詳細に紹介されている。
中野市	随意契約ガイドライン
長浜市	随意契約ガイドライン
鶴岡市	随意契約ガイドライン
東村山市	随意契約ガイドライン
栃木県	随意契約ガイドライン
那須烏山市	随意契約ガイドライン
南国市	随意契約ガイドライン

南足柄市	随意契約ガイドライン
柏市	随意契約見積心得及び発注者綱紀保持ガイドライン
八千代市	八千代市随意契約ガイドライン
尾張旭市	随意契約ガイドライン ※ 随意契約の締結が違法とされた裁判例等が紹介されている。
富岡市	随意契約ガイドライン
富山市	政策目的随意契約に係る手続要領
福岡市	契約事務規則
邑楽町	随意契約ガイドライン
立川市	特命随意契約ガイドライン
和光市	随意契約ガイドライン
大阪府	大阪府随意契約ガイドライン及び大阪府随意契約見積心得

3 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伺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、随意契約を行うに当たり、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) また、上記の契約課からの回答によると、前述の制限付一般競争入札の場合と比較した場合、建設コンサルタントについては、随意契約の場合には、局室区で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で審議される仕組みとはなっていない。すなわち、建設コンサルタント業務等入札参加資格要件調整会議の所掌事務は、①一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、②その他議長が必要と認めた事項と規定されており（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 1 項）、随意契約については審議の対象とはなっていない。

もっとも、建設コンサルタントに係る個別契約の監査の過程で担当課から提出を受けた資料の中には、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審議されている案件も存在する（農業集落排水施設三和・日応寺地区連絡管理設詳細設計ほか業務委託 [146]）。他方、金額が同程度にもかかわらず同会議を経していない案件も存在する（令和 2 年度岡山市道路事業等に係る設計図書作成業務委託 [131]）。上記の件において、随意契約の締結に際し建設コンサルタント業務等入札参加資格要件調整会議が実施された理由は明確ではないが、自治法上、随意契約が例外的な扱いであることに鑑み、委託の場合と同様、市規則第 22 条に規定する額（100 万円）を超える契約については、全件につき同会議の審議対象とすべきである。

★意見 9

建設コンサルタント業務等において随意契約を行う場合、原則として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審議することとする旨、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を改定されたい。

4 統一的な見積者選定基準

前述のとおり、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、見積合わせによる随意契約）。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⁵⁶ため、見積書を徴する業者（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。また、本節第 2-4「指名基準」において述べたとおり、委託契約や建設コンサルタント等業務において新たに整備されるべき指名基準は見積合わせによる随意契約にも適用がある旨を明記すべきである。

★★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。

5 プロポーザル方式による随意契約についての統一的規程

- (1) プロポーザル方式とは、対象業務に対する発想、課題解決方法、取組体制等の提案を審査し、自治体にとって最も適切な創造力、技術力、経験等を有する事業者を選定する方式をいう⁵⁷。そのメリットとしては、契約の透明性を確保できるとともに事業の特性にあった民間事業者のノウハウを行政サービスの提供に活かすことができる点⁵⁸があげられる。

プロポーザル方式による随意契約の法令上の根拠は、自治令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の「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」に求められる。

- (2) 岡山市においては、プロポーザル方式の実施に関するルールとして、委託業務に関する「岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱」が存在する。契約課に確認したところ、これ以外の一般的要綱等は作成していないとのことであった。

プロポーザル方式により契約相手方を選定することは上記のとおり⁵⁹のメリットが存在し、これは委託業務に限られるものではない。そのため、委託業務以外についても積極的にプロポーザル方式による契約相手方選定を行っていくことが望ましいが、そのためにも委託業務以外についても適用することができるように全ての業務区分について適用されるプロポーザル方式の統一的な要綱又は指針を定める必要がある。

また、岡山市では、プロポーザル方式の実施に際して、個別に要綱を制定し、それに基づいてプロポーザル方式を実施しているケースも散見される⁶⁰が、担当者によって運用が区々になる可能性もあり、また、プロポーザル方式の実施において絶対に避けなければならない恣意的な運用の余地を残すものであるから、一般論としては望ましいものとはいえない。

上記のとおり、全ての契約において統一的に適用されるべき要綱を整備すべきである。

⁵⁶橋本 494 頁。

⁵⁷樋口 108 頁。

⁵⁸樋口 109 頁。

⁵⁹瀬戸町総合運動公園のびのび広場遊具改修工事 [109]、御津スポーツパーク遊具改修工事 [110] など。

★★指摘 24

プロポーザル方式について、全ての契約業務区分において統一的に適用されるべき要綱を整備されたい。

- (3) プロポーザル方式の実施に際し、主観的な評価が入ることはその性質上やむを得ないものであるが、そうであっても恣意的な判断とならないよう上記の評価項目を定めるにおいて参考とすべき指針を設けておく必要があるものとする。

例えば、名古屋市においては、企画競争の実施に当たり、名古屋市企画競争実施ガイドラインを策定し、さらに、名古屋市企画競争実施ガイドライン運用手引を定めている。運用手引においては契約審査会（岡山市における各局室及び各区事務事業委託審査委員会等に該当する組織）におけるチェックリストを示し、また、あくまで一例としてはあるが、評価項目毎に評価ポイントを例示しており、企画競争一般における基本的なルールや考え方を示している。

★意見 10

新たに整備されるべきプロポーザル方式に関する統一的要綱に定められるべき評価項目等については、具体例等を踏まえた詳細に解説した実務上の運用指針を作成されたい。

- (4) また、先に紹介した名古屋市企画競争実施ガイドラインでは、事業者の能力及び提案の評価のため 3 人以上の評価委員を選任することとされており（同ガイドライン 5）、契約予定価格が 500 万円を超える場合は、契約内容が定型的かつ経常的なものであるときを除き、評価の公正性及び客観性を確保するため総合評価一般競争入札（自治令第 167 条の 10 の 2）の場合に準じ、学識経験者から評価委員を選定することとされている。なお、必要に応じ名古屋市の職員 1 名を評価委員に加えることもできるが、その場合は学識経験者も 1 名以上加えなければならないとされている。さらに、学識経験者と利害関係を有する者が応募してきた場合、当該学識経験者は排斥される。このように、公正中立的な立場から契約相手方を選定する手続を実施することを意図した手続が整備されている。
- (5) 京都市においても、統一的規程としてプロポーザル等実施手続ガイドラインを策定しているが、その中では、以下のとおり、学識経験者等の外部有識者の関与が求められている。

- (1) 予定価格が 8,000 万円以上の案件について、契約相手選定基準を作成する場合にあっては、選定手続の透明性、公正性及び適正性を高めるため、学識経験者等の外部有識者 2 名以上から意見を聴取するものとする。
- (2) (1)の場合において、契約相手選定基準を作成するに際して、契約の相手方を選定しようとするときに改めて意見を聴く必要があるかどうかについて、外部有識者の意見を聴くものとし、改めて意見を聴く必要があるとの意見が述べられた場合には、当該契約の相手方を選定しようとするときに、あらかじめ、外部有識者 2 名以上の意見を聴かなければならない。
- (3) 予定価格が 8,000 万円未満の案件についても、(1)及び(2)の取扱いに準じて、外部有識者から意見を聴取するよう努めるものとする。
- (4) 外部有識者に意見を聴取する方法は、個別に行うことを想定しているが、合議体における委員として意見を聴取しても差し支えない。ただし、その場合は、条例又は規則に基づき当該合議体を附属機関として設置する必要があることについて留意すること。
- (5) (略)
- (6) 外部有識者から意見を聴取するに当たっては、的確な意見が聴取できるよう、対象となる契約の目的、趣旨等を適切かつ丁寧に説明するものとする。

(7) (2)において再度外部有識者の意見を聴取する場合又は附属機関を設置した場合において、外部有識者がプロポーザル等の対象となる業務に応募した事業者と利害関係を有する場合にあっては、個別に意見を聴取する場合にあっては別の外部有識者から意見を聴取する、附属機関を設置した場合にあっては当該附属機関の委員となっている外部有識者を契約の相手方の選定手続に関与させない等、契約の相手方を選定するに当たっての公正性を害さないよう配慮するものとする。

(6) これらの例と比較し、岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱においては、別途企画競争委員会を設置する場合を除き、各局室及び各区事務事業委託審査委員会の審議を経ることとされている（同要綱第4条）。各局室及び各区事務事業委託審査委員会は岡山市の職員のみで構成されるものであり（委託事務事業の執行の適正化に関する規程第8条第3項）、また、企画競争委員会も構成員について委員長及び2人以上の委員で構成するとのみ規定しているにすぎない（岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱第4条第3項）。

したがって、岡山市の規程上、プロポーザル方式による契約相手方選定に際し、学識経験者などの外部委員を関与させる仕組みとはなっていない（ただし、案件に応じてそのような関与が排除されているわけではないと思われる）が、企画競争入札における選定過程の透明性、公正性の確保や契約相手方から提出された提案内容を適切に選定することができる体制とするためにも、外部委員の関与を正面から許容する体制へ変更することが必要と考える⁶⁰。

★意見 11

プロポーザル方式（企画競争）を実施する場合における外部委員の関与について規程上に明記されたい。

6 プロポーザル方式による随意契約の管理不備

契約課に令和2年度中のプロポーザル方式による随意契約を締結した契約の有無について確認したところ、存在は認識しているが、財務会計システム上、プロポーザル方式であることを入力する項目がないため、特定するためには担当課へ照会をかける必要があるとの回答があった。

契約課は、事務分掌上、契約事務の指導を所管している。それにもにかかわらず、契約種類について管理できていないことは適切な管理指導を行う前提を欠いており、内部統制上も問題である。したがって、担当課がプロポーザル方式による随意契約を締結する際は都度、契約課へ通知するなど、契約課が情報を共有できる仕組みとするべきである。

★★指摘 25

プロポーザル方式による随意契約を締結する場合、必ず契約課と情報を共有されたい。

7 プロポーザル方式における下請・再委託

プロポーザル方式や企画競争による契約相手方選定を経た場合であっても、実際には下請や再委託が行われるケースがある。

プロポーザル方式や企画競争により契約相手方の選定を行う場合、競争参加者からの提案に対

⁶⁰岡山市においても、公の施設の指定管理候補者を公募により選定する場合には、公募型プロポーザル方式により選考が行われているが、「岡山市公の施設の指定管理候補者選定委員会」は外部委員のみにより構成されている（岡山市公の施設の指定管理候補者選定委員会設置条例第4条第1項）。

して評価をし、特定の業者を最適提案者として決定するのであるから、下請・再委託については、事前に市の承認を得ることとすべきであるのはもちろんであるが、そもそも企画提案の段階で、下請・再委託（二次下請等を含む）の予定について提案書に明記させ、下請先・再委託先の管理体制を含めた全体の施工体制・履行体制を評価することとすべきである。そのようにすることで、地元業者への下請・再委託を評価ポイントとして評価することも可能となる。

また、契約締結後に下請・再委託の申請が行われた場合は、やむを得ない事情があると認められない限り、提案書記載の下請・再委託以外の申請を承認しない取扱いとすべきである。

★★指摘 26

プロポーザル方式や企画競争により契約相手方の選定を行う場合、下請・再委託（二次下請等を含む）の予定について提案書に明記させ、下請先・再委託先の管理体制を含めた全体の施工体制・履行体制を評価することとされたい。また、契約締結後に下請・再委託の申請が行われた場合は、やむを得ない事情があると認められない限り、提案書記載の下請・再委託以外の申請を承認しない取扱いとされたい。

8 随意契約における価格交渉

(1) 単独随意契約の場合

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9回も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（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る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おうとすれば、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、業者側に上記のような見積金額を下げる努力を期待することは困難な状況にある。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というべきである。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。

また、価格交渉の前提として、単独随意契約においても、受注者の見積りにできる限り依存せず、設計金額の客観性を確保することや、定期的に契約内容の見直しを実施することにより、できる限り許容価格（予算）が推測されない環境を維持するための方策をとることも必要である。さらに、交渉担当者には契約金額についての決裁権を付与せず、必ず担当課や契約課による決裁を必要とするシステム等、交渉をサポートするための体制も必要になると思われる。

前掲京都市物品等の調達に係る随意契約ガイドラインにおいても、「特定の者との随意契約を行う場合であっても、適正な価格の範囲内で、可能な限り低廉な価格で契約を締結するよう、コストについて積算を行うとともに詳細な見積書を提出させ、積算と突合して見積書の内容を精査し、また見積書の再提出を求めるなど価格交渉を行うこと。」との記載がなされており、同趣旨のものとして理解できる。

★★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) 見積合わせ等の場合

前掲京都市物品等の調達に係る随意契約ガイドラインにおいては、随意契約の場合における複数の契約相手方候補者との交渉の手法について、①リバースオークションその他のせり下げ方式による価格交渉、②競争的交渉方式による価格交渉について言及されている⁶¹。

リバースオークションは、「競り下げ方式」とも呼ばれ、参加者が1度だけ条件提示ができる通常の入札による調達方法とは異なり、定められた期間内であれば、最低の価格を確認しながら、何度でも条件提示を行うことができるというものである。

競争的交渉方式は、上記京都市物品等の調達に係る随意契約ガイドラインにおいて「複数の契約の相手方の候補者との間で、価格、履行の内容その他の契約の条件について交渉を行って契約の条件を決定する契約の締結方法」とされる。

いずれの方法も、より経済的な随意契約の締結手法として有益であり、岡山市においても導入を検討すべきである。リバースオークションを実施する場合、従前の岡山市の規程等において想定されていない落札者の決定方式であることから、新たな要綱等の制定を要するものと考えられるが、競争的交渉方式については、単独随意契約に向けた交渉方法として位置付けることにより、現在の岡山市の規程等の下でも実施可能と考えられる。

前述の随意契約ガイドラインにおいて、これらの手法に関する指針を盛り込むことが合理的といえる。

★★指摘 28

随意契約における価格交渉の手法として、リバースオークション方式あるいは競争的交渉方式の導入を検討されたい。

⁶¹ これらの交渉を行う場合に、予定価格の事前公表を許容する内容である。

(3) 交渉経過の記録

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。前掲京都市物品等の調達に係る随意契約ガイドラインにおいても、「価格交渉を行ったときは、契約の決定において交渉の経過の記録を添付すること。」と明記されている。

★★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

長期継続契約の意義等については第2章第2節第5において述べたとおりであり、予算単年度主義の例外として認められているものである。

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、長期継続契約に関する必要事項を規定しているが、その内容は以下のとおりである（なお、下記表における条例・規則は上記の条例・規則を指す）。

	条例	規則
長期継続契約を締結できる契約の種類	事務機器等物品の借入れに係る契約（第2条第1号）	次に掲げる物品（これらに付随するものを含む。）を借り入れる契約で、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 (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 (4) 前各号に掲げるもののほか市長が必要と認めるもの（第2条第1項）。なお、上記契約には借入対象物の保守管理を行うものを含む（第2条第2項）。
	庁舎等の設備保守に係る契約その他の翌年度以降にわたり経常的かつ継続的に役務の提供を受ける必要があると認められる契約（第2条第2号）	次に掲げるもののうち、会計年度の区分にかかわらず、役務の提供を繰り返して受ける必要があるもの（第4条） (1) 建物警備 (2) 建物総合管理 (3) 受付及び案内 (4) 給食 (5) 電気及び機械設備保守管理 (6) 運送 (7) 清掃 (8) 前各号に掲げるもののほか市長が必要と認めるもの
契約期間	契約の内容に応じ適切な契約期間を設定すること（第3条）	物品の借入れ： 減価償却資産の耐用年数等に関する省令別表第1から別表第8までに定める資産の区分に応じた耐用年数に100分の120を乗じて得た年数を超えない期間。ただし、経費の

		<p>節減が見込まれる等の特別の理由があると認めるときは別（第3条）。</p> <p>役務の提供： 5年を超えない期間で、契約の性質及び目的を勘案して、適正かつ合理的な期間。ただし、提供を受ける役務の内容等により5年を超える契約期間とすることが特に必要であると認められるときは10年を超えない期間（第5条）。</p>
--	--	--

また、上記に加え、長期継続契約を締結する場合は、見積書の徴取及び契約書の作成は省略できず（上記規則第7条）、契約期間中の契約金額総額を支出負担行為額とみなして決裁区分に応じ決裁を経る必要がある（上記規則第8条）。

(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、

<ul style="list-style-type: none"> ・借入契約の対象を物品のリース契約に限定している点（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とする点（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年としている点（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とする点（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こととされている点（⑦） ・変更契約は原則として認められないとする点（⑨）

などが重要と思われる。

(3) 長期継続契約条例に関する通知

岡山市では、長期継続契約に関し、平成19年1月26日、「長期継続契約条例の施行及び運用について（通知）」（岡契第515号財政局契約課長通知）が発出されている。

かかる通知には、職員が参照すべき資料として「長期継続契約質疑応答集」が挙げられているため、契約課に対してかかる資料の提供を求めたが、資料の存在が確認できないとして、長期継続契約質疑応答集の提供を受けることはできなかった。もっとも、その後、契約課から「改めて調査したところ、通知の発出時点においては作成を想定していたものの、必要がなかったため実際には上記応答集を作成していなかったことが判明した」との説明があった。通知記載の文書の有無（存在しない場合はその理由を含め）についての確に把握できる体制が整っているとはいえ、不適切と評価せざるを得ない。

契約事務に関する文書管理を徹底すべきである。

<p>★★指摘30 契約事務に関する文書管理を徹底されたい。</p>

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) そもそも長期継続契約は契約当初の段階においてその期間を通じた予算が確保できていない特別な契約類型であり、予算の単年度原則の例外として特別に自治法第234条の3に規定する範囲内において限定的に定められたものである。そのため、上記運用基準9-(3)に記載されている「長期継続契約に該当しない複数年にわたる契約は、債務負担行為など複数年契約が可能な予算を確保すること」との指摘をまずは意識しておくべきであるといえる。
- (3) 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。

- (4) また、長期継続契約が認められる契約であるとしても、長期継続契約を行うことが地方公共団体にとってメリットのある行為か否かについては、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。したがって、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⁶²。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疑問を感じざるを得ないケースが散見された⁶³。

★★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。

- (5) 運用基準5は、契約期間について、規則の規定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(運用基準5-(2))。

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。

⁶² 上記埼玉県戸田市の「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。

⁶³ 城下地下駐車場シャッター・ドア設備賃貸借 [72]、大元駅前自転車等駐車場管理システム機器賃貸借 [73]、妹尾駅南口自転車駐車場駐輪機器賃貸借 [74]、岡山駅西口自転車等駐車場駐輪機器賃貸借 [75]、岡山市岡山駅前西口広場駐車場入庫機器賃貸借 [76]、駅元町自転車等保管場所 LED 照明機器賃貸借 [77]、金川駅前広場駐車場施設管理カメラ賃貸借 [78]、福渡駅駐車場施設管理カメラ賃貸借 [79]。

★★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。

- (6) 他の自治体では、条例上、契約期間を原則3年と定めている例も存在しており、規則に規定されている「原則5年以内」との基準がそもそも適切であるかも含め検証が必要と考える。

★意見 12

役務の提供を長期継続契約の方法で行う場合の契約期間について「5年を超えない期間」（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第5条）との基準が適切であるのか否かについて検証されたい。

第5 低入札価格調査制度

1 岡山市における導入状況

低入札価格調査制度の意義については、第2部第2章第2節第2-4において記載したとおりであるが、これは「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。

法令上、適用対象が「工事又は製造その他についての請負契約」（自治令第167条の10第1項）に限られているため、物品等の購入に適用はない。

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））の各契約において、これらの要綱等に則り低入札価格調査を実施している。

2 低入札価格調査制度の問題点

低入札価格調査を適正に実施するためには、大きな事務負担が必然的に発生する。例えば、建設工事では、見積書等の写しなどを提出させた上で書類審査、聞き取り調査等により契約内容に適合した履行がなされるか否かを判断することになる（岡山市建設工事低入札価格調査実施要綱第8条）。

しかし、「契約内容に適合した履行がなされないおそれ」がある（同要綱第9条第3号）との要件は抽象的であり、履行可能性がないとの判断は、できる限り契約事務を円滑に進めたい担当課に取っては、何らかの決定的な根拠がない限り、通常困難である（鈴木100頁）。

むしろ、低い価格で入札した業者の方がそうではない業者よりも工事成績が良かったとの指摘もなされているところであり、その理由として発注者による監督や検査が厳格に行われたことが挙げられている（鈴木91頁）。すなわち、契約の履行確保は、監督や検査を厳格に行うことにより達成可能であり、安かろう・悪かろうの関係に必ずしもならないとされている。

したがって、低入札価格調査は、多大な事務コストに比して、実効性に極めて疑問のある制度といわざるを得ず、制度のあり方について、改めて検討すべきと考える。

また、実際に個別契約の監査において確認したところ、低入札価格調査の実施に際して、労務費の確認が必要とされているにもかかわらず、極めて不十分な確認しかなされていない例が散見され、現在の岡山市の運用では、低入札価格調査の実効性はほとんど無いのではないかとも思われた。鈴木132頁においては、「筆者の調べたところでは、低入札価格調査制度において調査の

結果『施工能力がない』と判断された例はほとんどないこと、それに、この調査に要する行政側および事業者側のコストのことを併せ考えると、低入札価格調査制度が有効に機能している状態とはとても言えない」と指摘されている。なお、兵庫県加古川市では、低入札価格調査の実施に当たって、調査担当部門の事務負担が激増したことから、低入札価格調査制度に代わる仕組みとして「変動型最低制限価格制度」（後述）を導入したとのことである（鈴木 100 頁）。

★意見 13

低入札価格調査制度については、運用の変更のみならず、制度の改廃も選択肢として検討されたい。

3 公契約条例の活用

- (1) 低入札価格調査制度には上記のような問題があるため、これに対応、ないし代替する方法として、上記の変動型最低制限価格制度に加え、公契約条例を制定することが考えられる。ここでは公契約条例について述べ、変動型最低制限価格制度は次項で述べる。
- (2) 公契約条例とは、自治体が職種毎にあらかじめ最低賃金額を定め、自己が発注する工事や業務委託等の受注者にその遵守を義務付ける条例のことである（鈴木 120 頁）。平成 21 年 9 月、千葉県野田市が制定・公布した例が全国で初めての例とされているが、現在では全国各地の多数の自治体において導入されている状況となっている。

公契約条例は、低入札価格調査制度と同様、工事・製造の請負契約や業務委託契約などに適用されることが想定されている。また、業種・職種の分類を行い、個別に最低賃金の額を定め、実際に賃金支払実績等を報告させ、業者が最低賃金額の規制に違反した場合、契約解除や指名停止に加え、損害賠償等の制裁を受けることとなる。

公契約条例は、労働者の適正な賃金を確保させることにより業務の質の適切な確保を図るものであり、その目的は低入札価格調査制度とも共通するところがある。もっとも、公契約条例が単純な低入札価格調査と比較して有用な点は、低入札価格調査における失格基準が「最低賃金」という客観的な指標に求められることにより、「契約内容に適合した履行がされない」といえるか否かを形式的に判断することが可能となるため、実効性ある低入札価格調査の実施が可能になるという点である。

- (3) もちろん、低入札価格調査に加えて、公契約条例を運用することとした場合、事務コストが増加する可能性は否定できない。もっとも、判断基準が明確化されることにより、判断が容易になることによる事務コストの効率化が期待できるし、また、何よりも低入札価格制度の実効性の向上が事務コスト増によるデメリットを上回ることが期待される（あえて付言すれば、公契約条例のような明確な基準がない限り、低入札価格調査を実効性あるものとして運用することは不可能である⁶⁴）。鈴木 121 頁においては、野田市の事例における事務コスト増への対応に関して、公契約条例の対応に専従の職員を 1 名配置し、その者の遂行能力にあわせて公契約条例の対応範囲を順次拡大させていくこととしていた等の方策が紹介されている。

岡山市においても、低入札価格調査制度を継続するのであれば、その実効性を高める方策として公契約条例の導入を検討されたい。

⁶⁴鈴木 132 頁。

★意見 14

公契約条例の導入を検討されたい。

第6 最低制限価格制度

1 岡山市における導入状況

最低制限価格制度（自治令第167条の10第2項）の意義については、第2部第2章第2節第2-4において記載したとおりであり、その趣旨は過度な安価受注による工物品質の悪化防止、下請け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ている。

最低制限価格制度の適用対象は、低入札価格調査制度と同様、「工事又は製造その他についての請負契約」（自治令第167条の10第1項）に限られているため、物品等の購入に適用はない。

岡山市においても、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) 上記のとおり、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⁶⁶。

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で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）。なお、上記の「案件毎に算出される数値」について

⁶⁶鈴木92頁。

契約課からヒアリングしたところ、要綱第4条第1項第5号の数値の範囲が「0.98812～1.01188」の範囲の数値になるように案件毎にシステムで自動的に算出されている（上記の数値の範囲については公表されている）とのことであった。

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、第6節で詳細に述べるとおり、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、上記のとおり、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とはなっていないといえる。

- (5) 上記の問題点については、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金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⁶⁶。

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、

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">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

⁶⁶鈴木108頁

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⁶⁷。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。なお、前掲平成 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も、「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」が推奨されている。

- (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。

しかし、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。

- (7) なお、変動型最低制限価格制度を導入した兵庫県加古川市では、予定価格に近い価格で入札する者が増加し、結果として最低制限価格が吊り上げられるという弊害が発生したようである⁶⁸。しかし、その原因は、同市の変動型最低制限価格制度において、入札参加者全員の入札価格の平均を基準としたことにあると考えられる。鈴木 113 頁は、その原因について「このような高い価格で入札することは、本気で受注しようとしたとは考えられず、むしろ、平均入札価格の吊上げを意図した行動と理解した方が適当かもしれない」と指摘する。

これに対し、立川市では、平均入札価格の算定対象を「低い方から 60%の入札者」に限定することにより⁶⁹、高額な入札額によって入札した業者を排除し、落札価格を低い水準とすることが達成できているものと評価されている（鈴木 113 頁）。

岡山市において変動型最低制限価格制度を導入する場合においても、平均入札価格の算定対象を限定することにより、上記の弊害を排除することが合理的と考える。

- (8) また、最低制限価格の設定に当たって、入札参加者の入札価格を基準とした場合、落札率が低下する要因となり、不当なダンピングになるのではないかとの批判が寄せられることもあるようである。

しかし、入札手続は、契約相手方の選定に際して、競争性を確保することにより、経済性・公正性・透明性のある調達を達成し、行政の効率的な財務執行を実現するための制度であるから、競争が促進されたことにより落札率が低下することとなれば、まさに正当な競争が行われたことの証と評価すべきものである。すなわち、需給バランスによる市場価格の低下は、不当なダンピングには当たらないものとする。鈴木 152 頁は、入札改革の結果としての「公共建設工事の落札価格の低下は、基本的には、供給過剰によるものであり、このような減少⁷⁰

⁶⁷鈴木 119 頁。

⁶⁸鈴木 113 頁。

⁶⁹立川市の変動型最低制限価格制度の設計に際し、「入札参加者の 60%ぐらゐは本気で受注しようと考えているであろう」と推測し、かつ、その 85%程度を「相場の下限」とみなしたということである（鈴木 113 頁）。

⁷⁰入札改革を行うと落札率が低下する事象が見られることを指している。

を“ダンピング”と称するのは適切ではない」と指摘している。

- (9) 契約課からの説明によると、「国土交通省大臣官房長等で構成された中央公共工事契約制度運用連絡協議会において、低入札価格調査基準のモデル（中央公契連モデル）が提示されている。それに基づき総務省・国土交通省より『ダンピング対策の更なる徹底に向けた低入札価格調査基準及び最低制限価格の見直し等について』の中でモデルの算定方式を参考に低入札価格調査基準及び最低制限価格の適切な運用に努めることとされている。また、毎年総務省・財務省・国土交通省連名で実施している『入札契約適正化法等に基づく実施状況調査』の結果によれば、変動型最低制限価格を採用している自治体は非常に少数であり、都道府県や政令市では採用実績がない。変動型最低制限価格が優れた方法であれば、既に中央公契連モデルに採用されていると考えられる。」とのことであった。

しかし、上記の説明は、中央公契連モデルが自治体毎の具体的な入札状況に関わらず最善であるとの前提に立っており、岡山市における具体的な入札状況について配慮したものとはいえない。上記の中でも触れられているとおり、中央公契連モデルはあくまで「参考」であり、自治体毎の入札状況に応じて適切な制度が導入されるべきである。

岡山市における最低制限価格制度の運用において発生している問題を解決する方策として、変動型最低制限価格制度は極めて優れたものと思われるので、導入に向けた検討を行い、仮に岡山市の実情に鑑み導入すべきでないとの結論となるのであれば、その具体的理由について明らかにし、説明責任を果たすべきである。

- (10) 岡山市における最低制限価格制度の運用状況に関する個別の問題については、本章第2節第4（建設工事）及び同第6節第1-4-(3)（建設コンサルタント）においても述べる。

★★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い。

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。

本節第1-2において述べたとおり、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 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。

3 なお、市庁舎等による現場入札の場合、1 回目の入札で落札者がいないときは即座に 2 回目の入札を行うことができるが、郵便入札ではそれができない。もっとも、そのような場合は即座に入札参加者に最低入札価格と再度入札の期限を伝達し、再度の郵便入札を行うことで足りる（郵便入札を実施するとしても、再度の入札期限にそこまで余裕を持たせる必要もないことから、契約締結時期が遅くなる弊害はさほど大きいものではないと考えられるし、余裕を持った入札スケジュールを組むことで支障なく入札事務を執行できる。）。

また、入札額が同額となった場合、くじの方法により落札者を決定することとなるが、そのような問題についても、事前にくじの方法を定めておくことで足りることから支障はない。例えば、宝塚市においては、事前に入札業者に任意の数値を記入させ、これを業者登録番号の数字と併せて利用することにより落札者を決定する方法を採用している⁷¹。郵便入札の場合、入札者が実際の改札現場に来場しないことも多いことから、後日、くじの手法が適切ではなかったのではないか等のクレームが生じるリスクなどは一応想定できるが、上記の方法によれば機械的にくじの落札者が決定されるためそのようなクレームが生じるおそれもなく、機械的に落札者を決定できる方法として参考になる。

★★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 第 4 部の個別契約に関する監査報告において詳述するとおり、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、その原因についての見解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。

⁷¹宝塚市公式ホームページ：<https://www.city.takarazuka.hyogo.jp/shisei/keiyaku/1008681/1037755.html>

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%、新規中小業者²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。

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、個別契約に関する監査報告において触れるとおり、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か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。

²創業10年未満の中小企業・小規模事業者。

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、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る場合には、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、個別契約に関する監査報告でも触れるとおり、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か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 契約方式の概要

1 一般競争入札の原則

建設工事契約についても、一般競争入札によって契約相手方を選定するのが原則である（自治法第234条第2項）。

岡山市は、政令指定都市への移行（平成21年）を契機として、公正で透明性の高い公共調達を図り、地方行政に対する信頼を確保するため、平成21年4月より、建設工事契約については、全て一般競争入札に移行し、指名競争入札は行われていない。

適正化指針（平成23年改正）第2-2「主として入札に参加しようとし、又は契約の相手方になろうとする者の間の公正な競争の促進に関する事項」(1)「公正な競争を促進するための入札及び契約の方法の改善に関すること」において、公正な競争の促進の観点から「一般競争入札の適切な活用」が求められており、岡山市の上記措置はその趣旨に適合している。

もともと、指名競争入札を実施しない点につき明記した規程等は存在せず、事実上そのような運用が行われている状況に過ぎない。

建設工事契約については、上記のような現状に合わせ、特段の事情がない限り指名競争入札を実施しない旨を要綱等の規程に明記すべきである。

★意見 15

建設工事契約については特段の事情がない限り指名競争入札を実施しない旨を要綱等の規程に明記されたい。

2 電子入札

建設工事契約は、行政事務の効率化の観点から、平成 21 年 4 月 1 日より、電子入札を実施している。その後、電子入札の対象は拡大され、現在は、一般競争入札の場合、原則として電子入札が行われている（岡山市建設工事一般競争入札実施要綱第 5 条）。電子競争入札は、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できるものであり、かかる運用は評価できる。

3 事後資格審査方式

岡山市では、落札後に契約課が入札参加資格を確認するという「事後資格審査」の方式が採用されている（岡山市建設工事電子入札実施要綱第 14 条）。入札後、第 1 位の落札候補者に限って入札参加資格の審査を実施する方式である。

電子入札と併せ、これらの措置によって入札事務が大幅に簡素化され、契約担当者等の負担が大幅に軽減されるなどのメリットが得られるものであり、評価できる。

4 総合評価一般競争入札

岡山市では、平成 20 年 7 月 1 日より、許容価格 10 億円以上の建設工事について総合評価一般競争入札が導入された。その後、対象が徐々に拡大され、平成 27 年 4 月 1 日からは、許容価格 1 億円以上の工事にまで対象が拡大している。

適正化指針（平成 23 年改正）第 2-2「主として入札に参加しようとし、又は契約の相手方になろうとする者の間の公正な競争の促進に関する事項」(1)「公正な競争を促進するための入札及び契約の方法の改善に関すること」においても、公正な競争の促進の観点から総合評価競争入札の適切な活用が求められており、その趣旨にも適合している。制度の詳細は後述する。

5 最低制限価格制度及び低入札価格調査制度

本章第 1 節第 5-1 及び第 6-1 でも述べたように、建設工事契約については、ダンピング防止等の観点から、最低制限価格制度（自治令第 167 条の 10 第 2 項）及び低入札価格調査制度（自治令第 167 条の 10 第 1 項）が導入されている。

平成 26 年の品確法改正時の基本方針において、ダンピング受注の防止の観点から低入札価格調査基準及び最低制限価格制度の適正な設定が求められ、同年の適正化法改正時の基本方針において、ダンピング対策の徹底の観点から低入札価格調査制度や最低制限価格制度の適切な活用の徹底が求められている。制度の詳細は後述する。

第 2 制限付一般競争入札

1 自治令による制約

本章第 1 節第 1-4 で述べたように、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・無制約ではない。すなわち、明文によって明らかであるとおり、「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（自治令第 167 条の 5 第 1 項）。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正の有無等に関する資格」（自治令第 167 条の 5 の 2）は、自治令第 167 条の 5 第 1 項所定の「資格を有する者につき、更に、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とされている。

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。

2 事業所所在地資格に関連する区分

(1) 事業所所在地資格に関連する区分の定義

建設工事においては、「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」に基づいて入札参加資格に関する様々な要件が定められ、制限付一般競争入札が採用されている。

まず、事業所所在地に関連した入札参加資格について、「市内業者」、「準市内業者」、「市外業者」、「従業員数 50 人以上の準市内業者」、「従業員数 10 人以上の準市内業者」の区分が規定されており、それぞれの定義は以下のとおりである（同要綱第 2 条）。

市内業者	岡山市内に主たる営業所を有する者
準市内業者	岡山市内に建設業法第 3 条第 1 項の規定による許可を受けている従たる営業所を有する者
市外業者	市内業者、準市内業者以外の者
従業員数 50 人以上の準市内業者	直近の法人市民税の確定申告における岡山市分の従業員数が 50 人以上であり、かつ、岡山市の市民税を課税され、特別徴収を行っている従業員数が 50 人以上である準市内業者
従業員数 10 人以上の準市内業者	直近の法人市民税の確定申告における岡山市分の従業員数が 10 人以上であり、かつ、岡山市の市民税を課税され、特別徴収を行っている従業員数が 10 人以上である準市内業者

(2) 格付等級及びエリアに関する入札参加資格

上記要綱第 4 条第 2 項第一文においては、対象工事が特殊工事以外の工事である場合における入札参加資格について、原則として、対象工事及び許容価格に応じて詳細に規定された「格付等級」及び「エリア」に関する入札参加資格（上記要綱別表 1 及び 2）を設定することとしており、「十分な競争性が確保できないと認めるとき」には、順次参加可能なエリアを広げることとしている。

かかる入札参加資格のうち、「格付等級」に関する設定は、「契約の種類及び金額に応じ、…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。」とする自治令第 167 条の 5 第 1 項に基づいて設定されているものであり、また、「エリア」に関する設定は、上記「格付等級」に関する設定に加え、自治令第 167 条の 5 の 2 に基づいて、「更に」事業所所在地に関する要件が加重されているものと理解でき、一定の合理性を有するものと考えられる。

(3) 「従業員数 50 人以上の準市内業者」との入札参加資格

ア 他方、上記要綱第 4 条第 2 項第二文は、入札参加資格について、原則として「市内業者」及び「従業員数 50 人以上の準市内業者」に設定することとされ、そのみでは十分な競争性を確保できない場合に限り、「準市内業者」又は「市外業者」まで対象を広げることができるという条件を課している（同要綱第 4 条第 2 項第二文）。

しかし、この点については、以下に述べるとおり、自治令第 167 条の 5 の 2 との関係で問題があるものと考えられる。なお、要綱第 4 条第 1 項第 2 号別表 2 の中には、市内業者には「従業員の数」等に関する要件を課さず、準市内業者のみに一律で「従業員 10 人」という要件を課している部分（上記の定義における「従業員数 10 人以上の準市内業者」）があり、「従業員数 50 人以上の準市内業者」と基本的には同様の問題状況にあると考えられる。本項においては、議論を分かりやすく整理するため「従業員数 50 人以上の準市内業者」という入札参加資格の設定についてのみ述べる。

イ 上記のとおり、建設工事における入札参加資格は、原則として「市内業者」及び「従業員

数 50 人以上の準市内業者」に設定されることになっているが、この原則においては、「準市内業者」に関してのみ、「市内業者」には要求されない要件である「従業員の数」⁷³等の経営の規模及び状況による要件が加重されている。

自治令第 167 条の 5 第 1 項に基づき、「契約の種類及び金額」に応じて、「従業員の数」に関する資格を設けることは、入札の適正な実施のために「必要があるとき」には当然許容されるものであるが、上記規定における「従業員の数」に関する要件は、「事業所の所在地」に応じて設定されているものであり、「契約の種類及び金額」に応じて設定されたものではないため、自治令第 167 条の 5 第 1 項によっては許容されないといえる。

ウ そこで、上記の加重条件が、自治令第 167 条の 5 の 2 で正当化されるか否か検討する。

まず、そもそも同条項に基づく入札参加資格の制限は、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、「特に必要があると認めるとき」に限り、「更に」地域要件等を設けることができるとしているものに過ぎない。

上記のとおり、要綱第 4 条第 2 項は、市内業者には「従業員の数」等に関する要件を課さず、準市内業者のみに一律で「従業員数 50 人」という要件を課しているが、このような区別を設けることが自治令第 167 条の 5 の 2 において許容されるのか疑問である。

たしかに、市内業者には「従業員の数」等に関する要件を課さず、準市内業者のみに一律で「従業員数 50 人」という要件を課している要綱第 4 条第 2 項については、従業員数 50 人以上の準市内業者について特別に市内業者に準ずる取扱いをして優遇するという視点で見ると、むしろ競争性を増すための措置とも思え、実質的には問題ないとも思われる。

しかし、上記のとおり、自治令第 167 条の 5 第 1 項の適用の可否は、地域要件の設定根拠である自治令第 167 条の 5 の 2 の適用以前の先決問題と考えられ、自治令第 167 条の 5 第 1 項において設定が許容される入札参加資格の上に、「更に、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、自治令第 167 条の 5 の 2 に基づいて、事業所所在地資格等の要件を設定することができるというのが法令の建前である。

前述の「エリア」に関する入札参加資格は自治令第 167 条の 5 第 1 項に基づく「格付等級」を前提に設定されているものであり、自治令第 167 条の 5 の 2 との関係で適合的といえるが、これに対して、「従業員数 50 人以上の準市内業者」との入札参加資格は、先に地域要件を設定した上で、さらに「従業員の数」に関連する要件を設定する建付けとなっているため、自治令第 167 条の 5 及び同条の適用を前提として「更に、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」に限り事業所所在地資格を設定することを許容する自治令第 167 条の 5 の 2 に抵触するのではないかとの疑いがある。

実質的に考えてみても、地域要件において「準市内業者」にも入札参加資格を認めておきながら、「準市内業者」のみに「従業員数 50 人」という加重要件を設定することの必要性・合理性、「市内業者」との関係における公正性及び公平性について説明することは困難なように思われる。また、逆に、「従業員数 50 人」との要件を満たす「準市内業者」のみ一律に入札参加資格を認めることが、他の「準市内業者」との関係において公正かつ公平といえるかということも問題である。すなわち、「従業員数 50 人以上の準市内業者」と「市内業者」を同列に取り扱うことは、「市内業者」と「準市内業者」との比較における公正・公平のみならず、「従業員数 50 人以上の準市内業者」とその他の「準市内業者」との比較にお

⁷³ただし、厳密には、前述のとおり「直近の法人市民税の確定申告における岡山市分の従業員数が 50 人以上であり、かつ、岡山市の市民税を課税され、特別徴収を行っている従業員数が 50 人以上である」ことが加重要件である。

ける公正・公正の観点からも合理性が問題になる。

いずれにしても、上記のような入札参加資格の制限は、入札における競争性が確保されていることが大前提であり、その範囲において、地元業者優遇等の政策的要請がどこまで許容されるといえるか、契約毎に個別具体的に判断されなければならない。

したがって、競争性の確保とは関係なく、一律に「従業員数 50 人以上の準市内業者」にのみ入札参加資格を認めることは、二重の意味（「市内業者」との関係における公平・公正、その他の「準市内業者」との関係における公平・公正）において慎重な判断を要するものとする。

★意見 16

準市内業者のみに「従業員の数」に関する要件を加重する入札参加資格の制限については、自治令第 167 条の 5 第 1 項及び同第 167 条の 5 の 2 との関係で許容されるものといえるか、あらためて慎重に検討されたい。

3 格付等級

- (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。

- (2) 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。
- (3) 「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、個別契約に関する監査報告で触れるとおり、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3 総合評価一般競争入札

1 概要

総合評価方式とは、価格の他にも運用の条件や技術的な要素を含めて点数を付けることで総合的に評価し、その中で最も高得点を獲得した業者を契約予定者として選定する方式である。法令上の根拠は、自治令第167条の10の2に求められる。

岡山市の建設工事においては、「岡山市建設工事総合評価一般競争入札の試行に関する要綱」に基づいて、総合評価一般競争入札制度が導入されている。

また、「特別簡易型」及び「簡易型」（後述）については、「総合評価一般競争入札（特別簡易型・簡易型）落札者決定基準」が定められている。

2 制度の概要

(1) 方式の種類（岡山市建設工事総合評価一般競争入札の試行に関する要綱第2条）

岡山市における総合評価一般競争入札には、以下の四つの方式がある。

① 特別簡易型

技術的な工夫の余地が小さい工事において、施工の確実性を確保するため、同種工事の経験、工事成績等に基づき、技術力及び価格を総合的に評価する方式

② 簡易型

技術的な工夫の余地が比較的小さい工事において、施工の確実性を確保するため、簡易な施工計画、同種工事の経験、工事成績等に基づき、技術力及び価格を総合的に評価する方式

③ 標準型

技術的な工夫の余地が大きい工事であって、市が求める工事内容を実現するための施工上の技術提案を求める場合において、安全対策、交通及び環境への影響、工期の短縮等の観点から技術提案を求め、技術提案に係る具体的な施工計画、同種工事の経験、工事成績等と併せて技術力及び価格を総合的に評価する方式

④ 高度技術提案型

技術的な工夫の余地が大きい工事であって、構造物の品質向上を図るための高度な技術提案を求める場合において、設計段階からの工事目的物の強度、耐久性、環境に関する性能、景観、ライフサイクルコスト等の観点から高度な技術提案を求め、技術提案に係る具体的な施工計画、同種工事の経験、工事成績等と併せて技術力及び価格を総合的に評価する方式

(2) 対象（同要綱第3条）⁷⁴

総合評価一般競争入札の対象は、工事の種類毎に以下のとおりとされている。

ア 特別簡易型

許容価格1億円以上の工事

イ 簡易型、標準型又は高度技術提案型

次のいずれかに該当する工事で、岡山市競争入札参加資格等審査委員会（以下「審査委員会」という）が指定する工事

⁷⁴ただし、緊急を要する場合その他総合評価一般競争入札により難い特別な事由があるときは、この限りではない（同要綱第3条但書）。

- ・入札者の提示する施工計画によって、市長が示す仕様に基づき適切で確実な施工を行う能力に相当程度の差異が生ずると認められる工事
- ・入札者の提示する性能、機能、技術等（以下「性能等」という）によって工事価格に工事に関連して生ずる補償費等の支出額並びに収入の減額相当額並びに維持更新費を含むライフサイクルコストを加えた総合的なコストに、相当程度の差異が生ずると認められる工事
- ・入札者の提示する性能等によって、工事価格の差異に比して、工事目的物の初期性能の持続性、強度、安定性等の性能及び機能に相当程度の差異が生ずると認められる仕事
- ・環境の維持、交通の確保、特別な安全対策、省資源対策又はリサイクル対策を必要とする工事であって、入札者の提示する性能等によって、工事価格の差異に比して対策の達成度に相当程度の差異が生ずると認められる工事
- ・その他特に簡易型、標準型又高度技術提案型によることが適当であると認められる工事

(3) 落札者決定基準の設定

総合評価一般競争入札を実施しようとするときは、評価基準、評価の方法その他の基準を内容とする落札者決定基準を定める（同要綱第6条）。

落札者決定基準は、原則として岡山市建設工事総合評価一般競争入札技術評価委員会（以下「技術評価委員会」という）において定められる（同要綱第6条第2項）⁷⁵。

ア 特別簡易型又は簡易型

評価の方法は、入札者から提出された技術資料等に基づき各評価項目を点数化した得点の合計点（以下「技術評価点」という。）を当該入札者の入札価格で除したものを総合評価点とする除算方式によるものとし、具体的な評価の方法、評価基準等は、総合評価一般競争入札（特別簡易型・簡易型）落札者決定基準の規定によるものとされている。

イ 標準型又は高度技術提案型

評価の方法は、除算方式、又は入札者の入札価格に基づいて算定した価格評価点に、技術評価点を加えたものを総合評価点とする加算方式のいずれかによるものとし、評価基準は、対象工事の目的及び内容により必要とされる技術的要件に応じて定めるものとされる。

(4) 学識経験者の意見聴取

総合評価一般競争入札において、落札者決定基準を定めようとする場合には自治令第167条の10の2第4項及び自治法施行規則第12の4に基づき、あらかじめ2人以上の学識経験を有する者（学識経験者）の意見を聴かなければならないとされている（同要綱第4条第1項）。

また、落札者決定基準に基づいて落札者を決定しようとするときに改めて意見を聴く必要があるかどうかについて、学識経験者に意見を聴くものとし、改めて意見を聴く必要があるとの意見が述べられた場合には、当該落札者を決定しようとするときに、あらかじめ2人以上の学識経験者の意見を聴かなければならないとされている（同要綱第4条第2項）。

(5) 技術評価委員会

前述のとおり、落札者決定基準は原則として技術評価委員会において定めるものとされる（同要綱第6条第2項）。また落札者の決定は原則として技術評価委員会の審査を受けるものとされる（同要綱第13条第2項）。

(6) 手続の基本的な流れ（特別簡易型以外）

ア 特別簡易型以外の場合

⁷⁵ただし、許容価格が3億円以上の場合には、技術評価委員会における審議を経て、審査委員会に置いて定められる（同要綱第6条第2項但書）。

入札参加者は、公告で指定された日までに、同要綱に定められた技術資料等を提出する（同要綱第 9 条）。提出された技術資料等に基づき、落札者決定基準に基づいて技術評価点が算定される（同要綱第 10 条）。

その後、入札者毎に総合評価点が算出され、最も高い総合評価点の入札者が、確認対象者とされ一定の、審査を受けて落札者となる（同要綱第 12 条、第 13 条）。

イ 特別簡易型の場合

特別簡易型では、入札参加者が自己で採点を行う「自己採点方式」が採用されており、入札参加者は、公告で指定された日までに同要綱に定められた自己採点表を提出する（同要綱第 9 条）。提出された自己採点表に基づき、技術評価点が算定される（同要綱第 10 条）。

その後、入札者毎に総合評価点が算出され、最も高い総合評価点の入札者が、確認対象者とされる（同要綱第 12 条、第 13 条）。

確認対象者決定後に、当該確認対象者に対して、技術資料等の提出を求め、自己採点を確認し、総合評価点を算定する（同要綱第 10 条）。

その結果、総合評価点の順位に変動がなければ、当該確認対象者が、一定の審査を受けて落札者となる。総合評価点の順位に変動があれば、新たな後順位の者に、技術資料等の提出を求め、総合評価点を算定し、順位を確認する。この方法を総合評価点の順位が最も高い者が確定するまで行う（同要綱第 12 条、第 13 条）。

(7) 岡山市における特別簡易型の概要

監査対象とした個別契約において実施されていた総合評価一般競争入札は、全て「特別簡易型」であったので、以下、同方式について補足する。

ア 自己採点方式

手続の簡素化などの事務の効率化の観点から令和 2 年 4 月 1 日から導入されたものである。自己採点の裏付けは技術資料等の提出によって行われている。自己採点を前提とした最も高い総合評価点の入札者のみを確認対象者とし、事務の効率化を図っている。

もっとも、監査対象として選定した個別契約の中に、自己採点が間違っていたため、市により採点の訂正が行われた件があった。このような例が多発すると、誤りの大きさによっては、順位が変動し、新たな確認対象者の審査も必要になり、事務負担が大きくなる可能性があるため、自己採点方式のメリットが失われてしまうことになる。

採点表の記載の工夫、入札者向け説明会等での制度の周知など、自己採点の精度を向上させるための取組や、担当者による体制のさらなる効率化の仕組みの検討など、自己採点方式による事務コストの低減のための取組を継続的に実施されたい。

★意見 17

総合評価一般競争入札の実施における自己採点方式につき、採点表の記載の工夫や入札者向け説明会等での制度の周知など、自己採点の精度を向上させるための取組や、担当者による審査体制のさらなる効率化のための仕組みの検討など、自己採点方式による事務コストの低減のための取組を継続的に実施されたい。

イ 評価基準

技術評価における評価項目、評価基準及び配点は、総合評価一般競争入札（特別簡易型・簡易型）落札者決定基準の「別表」を参考として、原則として技術評価委員会において定められている（同基準第 3 条）が、評価項目等については、①施工計画、②企業施工実績、③配置予定技術者の能力、④企業の体制等の四つのテーマに分けられている。

①施工計画は、「施工計画実施基準の妥当性」、「工期設定の適切性」、「施工上の課題への対応の的確性」、「品質の確認方法、管理方法の適切性」の項目に分けられ、それぞれ細かく評価基準が設けられている。

②企業施工実績は、「同種工事施工実績の規模」、「過去 2 年間の発注工事における工事成績評定点の平均点」の項目に分かれ、それぞれ項目毎に細かく評価基準が設けられている。

③配置予定技術者の能力についても、「同種工事施工経験の規模」、「技術者としての経験年数」の項目に分けられ、それぞれ細かく評価基準が設けられている。

④企業の体制等についても、「過去 5 年間の岡山市における優良工事施工業者表彰の有無」、「ISO9000 シリーズ認証取得の有無」、「ISO14000 シリーズ認証取得の有無」、「建設業労働災害防止協会加入の有無」、「岡山市と災害時における防災協力に関する協定書を締結している団体への加入の有無」、「市内外業務区分」の項目に分けられ、それぞれ細かく評価基準が設けられている。

これらの項目は、総じて評価における恣意性の入りにくい客観的な基準であり、また、内容についても、品質の保証や安全性、地元業者保護などの重要な利益を考慮するものであって、合理的といえる。

(8) 契約情報の公表

契約情報については、岡山市建設工事総合評価一般競争入札の試行に関する要綱第 14 条に基づき、総合評価一般競争入札を行った理由、落札者決定理由、各入札参加者の価格評価点、各入札参加者の技術評価点、各入札参加者の総合評価点が公表される上、同要綱 15 条に基づき、落札者とならなかった者は、落札者として決定されなかった理由の説明を求めることができる制度となっており、手続の透明性も確保されている。

3 問題点

(1) 技術評価委員会の議事録の作成

監査対象の個別契約については、技術評価委員会における審議について、議事録が一切作成されていなかった。技術評価委員会が適正に実施されたか否かを後で検証できるようにするためには、審議事項がわかるように議事録を作成しておくべきである。

★★指摘 41

技術評価委員会の審議事項について議事録を作成されたい。

(2) 学識経験者による意見聴取手続の形骸化

岡山市建設工事総合評価一般競争入札の試行に関する要綱第 4 条によると、総合評価一般競争入札を行う場合において、落札者決定基準を定めるときは、あらかじめ 2 人以上の学識経験者を有する者の意見を聴かなければならないとされる。

しかし、監査対象とした個別契約において実施されていた意見聴取において委嘱を受けた学識経験者は、いずれも岡山県職員であった。また、監査対象とした全ての個別契約において、学識経験者の意見は「特になし」と記されているのみであり、手続が形骸化しているのではないかとの疑念を抱かざるを得ない。

落札者決定基準の決定に際して、学識経験者からの意見を聴取することとされている趣旨は、利害関係のない中立の専門家の意見を聴取することにより、発注者が意識しづらいポイントを総合評価方式による審査に反映させることにある。

落札者決定基準や審査に専門的知見を適正に反映させるためには、基準の賛否等につき学識経験者から具体的な意見を引き出すよう努力することが必要である。具体的な方策として、

例えば、学識経験者2名のうち1名は民間の学識経験者とする方法、予定される業務の性質に応じて、学識経験者への委嘱に際し具体的な質問項目を設ける方法も考えられる。

★意見 18

学識経験者2名のうち1名は民間の学識経験者とする方法、予定される業務の性質に応じて、学識経験者への委嘱に際し具体的な質問項目を設ける方法など、学識経験者から具体的な意見を引き出すための方策を検討されたい。

(3) 総合評価方式を実効的なものとするための方策

第4部第2章の個別契約に関する監査報告において詳述するが、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。

(4) 価格評価点と技術評価点のバランス

総合評価方式で採用されている技術評価基準は、前述のとおり、総じて客観的なものであり、内容についても一定の合理性が認められる。

もっとも、監査対象とした個別契約における入札結果を見ると、技術評価点の優劣が結果に影響せず、結局、入札価格で結果が決しているケースが大半となっている。価格評価点と技術評価点のバランスについては、入札状況のみならず、落札者の業務履行状況についても継続的に検証し、配点を調整するなどして、当該契約の目的や市の政策課題などにも配慮した上で、最適なバランスを採求し続けるべきである。

★意見 19

価格評価点と技術評価点のバランスについて継続的に検証し、配点を調整するなどして、当該契約の目的や市の政策課題などにも配慮した上で、最適なバランスを採求されたい。

第4 最低制限価格制度

1 概要

- (1) 岡山市では、原則として、許容価格1億円未満の建設工事が最低制限価格制度の対象となっている（岡山市建設工事最低制限価格の設定に関する要綱第3条）。
- (2) 最低制限価格は、原則として、対象工事の許容価格算出の基礎となった下記①～④に掲げる

額の合計額に、

$$1 + (0.0012 \times X + 0.00012 \times Y) \times Z$$

の計算式により得られた数値（X、Y、Z はシステムが一定範囲でランダムに発生させた数値）を乗じて得た額とされている（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）⁷⁶。

- ① 直接工事費の額に 100 分の 97 を乗じて得た額
- ② 共通仮設費の額に 100 分の 90 を乗じて得た額
- ③ 現場管理費の額に 100 分の 90 を乗じて得た額
- ④ 一般管理費等の額に 100 分の 55 を乗じて得た額

2 変動型最低制限価格制度の導入

建設工事については、最低制限価格未満での入札により失格となる入札者が多数存在している契約が非常に多い。

原因としてまず考えられるのは、詳細な見積参考資料が事前に公表されているため、許容価格、そして許容価格に連動して決定される最低制限価格の範囲が的確に推認されている可能性が高いことである。ただし、毎回 1 者や 2 者の限られた少数の入札者のみが最低制限価格以上の入札になっていることや、狭い価格帯に入札が集中しているにもかかわらず同額入札者が見られない点も踏まえると、契約によっては、最低制限価格の予測に基づいて、事前に入札者間で入札額を調整している例が絶対に無いとはいえない。

健全な競争環境を担保するためにも、最低制限価格の設定を許容価格と切り離し、入札価格を基礎とした変動型最低制限価格制度の導入を積極的に検討すべきである。

変動型最低制限価格制度の導入については、本章第 1 節第 6-2 において述べた [指摘 35]。

3 最低制限価格に係る算定方法の改定

最低制限価格未満の入札が多発している他の原因として、そもそも最低制限価格が高く設定されすぎており、実勢価格と乖離している可能性が考えられる。最低制限価格が実勢価格を下回っているのであれば、それほど多くの入札者が最低制限価格を下回る金額で無理に応札することは考えられないからである。

個別契約の監査において確認したところ、最低制限価格が許容価格ベースで 80% 台後半から 90% 台前半のものが多かった。他自治体の例を見ると、広島市や松山市などにおいても、各費用に一定の割合をかけた金額を合計し、そこに一定のランダムの係数をかけることで算出しており、客観的には他自治体に比べて最低制限価格の設定が相対的に高いとまではいえない。一方で、現実には多くの業者が最低制限価格未満で入札している（そのような価格帯で受注可能と回答しているに等しい）ことからすると、現在算出されている最低制限価格は、需給バランスを踏まえた実勢価格とは解離している可能性があるものと評価しなければならない。

実際に担当課に対するヒアリングにおいて、そもそも最低制限価格が高く設定されすぎているとの率直な意見を述べた担当課もあり、また、過去の入札外部審議委員会（平成 29 年度第 3 回）においても、委員より最低制限価格が高すぎるのではないかという意見が述べられたことがある。

上記の事象に対する最善の対応は、変動型最低制限価格制度の導入であると考えられるが、現状の最低制限価格制度を維持する場合であっても、入札状況や履行状況を見ながら、少なくとも最低制限価格に係る算定方法（数式）の改定を検討すべきである。

⁷⁶ただし、①~④に掲げる合計額が、税抜設計金額の 100 分の 75 未満の場合は、税抜設計金額に 100 分の 75 を乗じて得た額が、当該合計額が税抜設計金額の 100 分の 92 以上の場合は、税抜設計金額に 100 分の 92 を乗じて得た額が最低制限価格になる（同要綱第 4 条但書）。

契約課の説明によれば、「岡山市の独自算定式を検討し、常に実勢価格と乖離していないかを検証することが、中央公契連モデルを採用するより著しく優れているとは考えられない」とのことであったが、なぜ実勢価格との乖離を検証することが不必要と考えるのか判然としない。実際に最低制限価格未満での入札が多数発生している以上、最低制限価格の算定方法が適正といえるか検証することは必要不可欠と考える。

★★指摘 43

最低制限価格制度に係る算定方法（数式）の改定を検討されたい。

第5 低入札価格調査制度

1 概要

(1) 対象工事

岡山市では、原則として、許容価格が1億円以上の建設工事が低入札価格調査の対象となる（岡山市建設工事低入札価格調査実施要綱第3条）。

また、許容価格が1億円以上の建設工事は、原則として総合評価一般競争入札の対象となるため（岡山市建設工事総合評価一般競争入札の試行に関する要綱第3条）、低入札価格調査は、総合評価一般競争入札の実施に際して、併せて実施されることになる。

(2) 調査基準価格

調査基準価格は、原則として、対象工事の許容価格算出の基礎となった次の①～④に掲げる額の合計額とされる（岡山市建設工事低入札価格調査実施要綱第5条）⁷⁾。

- | |
|---------------------------|
| ① 直接工事費の額に100分の97を乗じて得た額 |
| ② 共通仮設費の額に100分の90を乗じて得た額 |
| ③ 現場管理費の額に100分の90を乗じて得た額 |
| ④ 一般管理費等の額に100分の55を乗じて得た額 |

(3) 手続の流れ

ア 低入札価格調査班の設置

低入札価格調査を行うため、岡山市建設工事低入札価格調査班（以下「調査班」という）が設置される（同要綱第6条）。

イ 予備調査

調査基準価格未満の価格での入札者（以下「低入札価格入札者」という）に対して入札価格内訳書及び対象工事に係る工事数量総括表に記載された全ての項目について金額を記入した入札価格詳細内訳書の提出を求める（同要綱第4条第2項）。

調査班は、低入札価格入札者から提出された入札価格内訳書に記載された各項目に対し、要綱で定められた数値的基準などの失格事由の有無を調査する（同要綱第7条）。

ウ 調査の内容

調査班の班長は、予備調査で問題が認められなかった低入札価格入札者のうちの最低の価格で入札した者（総合評価一般競争入札の対象となる場合は、第1順位の入札者。以下「最低価格入札者」という。）に対して調査を開始し、最低価格入札者から、入札価格詳細

⁷⁾ただし、①～④に掲げる合計額が、税抜設計金額の100分の75未満の場合は、税抜設計金額に100分の75を乗じて得た額が、当該合計額が税抜設計金額の100分の92以上の場合は、税抜設計金額に100分の92を乗じて得た額が調査基準価格になる（同要綱第5条第1項但書）。

内訳書において、自ら施工する部分を除き、下請、資材購入等に係る見積りに基づく金額についての全ての見積書の写し及びその価格で入札した理由を記載した書面を提出させる（同要綱第7条の2）。

調査は、書類調査、聞き取り調査等により、次に掲げる要件を満たすか否かの調査を実施する（同要綱第8条）。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">① 入札書、入札価格内訳書、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。② 入札価格詳細内訳書の各項目に、記載金額の漏れがないこと又は負の値の金額が計上されたものでないこと。③ 発注設計図書で指定した数量に基づいて積算していること。④ 発注設計図書に適合した品質、規格の材料および製品による積算であること。⑤ 単価は、算出根拠が適正であること。⑥ 残土処分、産業廃棄物等の処理費は、所定の処分費を計上していること。⑦ 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。⑧ 下請による金額は、過去の同種のものと比較して不当に安い金額となっていないこと。⑨ 同要綱第13条に規定する契約保証金の納付が可能であること。 |
|--|

調査班の班長は、調査が終了したときは、低入札価格調査票により、岡山市競争入札参加資格等審査委員会（以下「委員会」という）に調査及び予備調査の結果を報告する（同要綱第11条第1項）。ただし、対象工事の許容価格が3億円未満の場合は、技術評価委員会に調査及び予備調査の結果を報告する（同要綱第11条第1項但書）。

エ 落札者の決定

調査班より報告を受けた委員会又は技術評価委員会は、その結果をもとに最低価格入札者を落札者とするかにつき審査する。

審査の結果、「当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがない」と判断した場合は、最低価格入札者を落札者と決定する（同要綱第12条第2項）。最低価格入札者を「当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがある」と判断した場合は、最低価格入札者を落札者とせず、次順位者を落札者とするかどうか判断する手続に移る（同要綱第12条第2項。次順位者が低入札価格入札者である場合は、再度低入札価格調査の対象となる）。

2 技術評価委員会の議事録の作成

前述のとおり、許容価格が3億円未満の工事については、技術評価委員会の審査において落札者が決定される（同要綱第11条第1項但書）。

監査対象となった個別契約については、技術評価委員会の審議について議事録が一切作成されていなかった。技術評価委員会が適正に実施されたか否かを後で検証できるようにするためには、審議内容が確認できるように議事録を作成しておくべきである。

この点は、本節第3-3において既に述べた [指摘41]。

3 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存在したり、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。

低入札価格調査の実効性について疑義があることについては、本章第1節第5-2において前述したとおりであるが、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。

4 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。

5 下請業者による見積金額を下回る金額で積算した入札価格で入札した業者の取扱い

個別契約の監査において、入札後、低入札価格調査が実施され、落札候補者が下請業者の見積金額を下回る下請金額を積算した入札価格で応札していたことが判明した事例が見られた⁷⁸。

下請業者保護の観点からすると、下請業者の見積金額を下回る下請代金を積算した入札価格での応札を許容すべきではない。上記の事例においては、低入札価格調査の結果、「見積金額を下回る金額で応札していた件について確認したところ、積算上、結果的に見積金額より安価な金額となったものであり、相手方に対しては請求金額どおり支払うとの回答があった。このため、その他の事項の確認結果及び担当課の意向を踏まえると、同種工事の施工実績もあることから、履行不可能といえるものではないと判断する。」との意見が付され、当該入札者が落札者として決定されている。

しかし、低入札価格調査の趣旨が、下請業者へのしわ寄せを防止する点にもあることからすると、最終的に見積金額どおりの下請代金が支払われるか否かに関わらず、そのような入札自体を許容すべきではない。本来、上記のような入札については、下請業者からの見積書と入札価格内訳書等の内容に矛盾が生じているのであるから、岡山市建設工事低入札価格調査実施要綱第8条第1項第1号に規定する「入札書、入札価格内訳書、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」との要件を満たさないものと判断されるべきであり、同要綱第9条第2号に当たるものとして、落札者として認めるべきではなかったと考えられる。

もっとも、同要綱第9条の規定が抽象的なものに止まっているため、上記のような取扱いの余

⁷⁸半田町地内ほか汚水管埋設工事（その1）[118]。

地を残していることが根本的な問題であり、低入札価格調査制度の実効性を低減させるものといえる。

したがって、低入札価格調査制度を実効性あるものとするため、岡山市建設工事低入札価格調査実施要綱において、下請業者の見積金額を下回る下請金額を積算して入札価格を算出し、応札した業者については、落札者とししない旨を明記すべきである。あるいは、少なくとも、同要綱第9条所定の要件に関する解釈について、統一的な指針を策定すべきである。

★★指摘 46

岡山市建設工事低入札価格調査実施要綱第9条において、下請業者の見積金額を下回る下請金額を積算して入札価格を算出し、応札した業者については、落札者とししない旨を明記されたい。

★★指摘 47

岡山市建設工事低入札価格調査実施要綱第9条所定の要件に関する解釈について、統一的な指針を策定されたい。

6 低入札価格調査制度を維持することの是非

低入札価格調査制度を実効性あるものとして運用するためには、安値入札を1件1件丁寧に調査し、施工可能性を具体的に確認する必要がある、適正に運用しようと思えば非常に事務コストのかかる制度である（だからこそ、上記のような一種の「手抜き調査」が行われる結果となる）。また、調査に時間がかかると、工期が遅れることのほか、それによってさらに事務部門に負担がかかる結果になる。

他方で、「施工可能性」の判断も抽象的なものであり、「施工可能性」がないとの判断は通常困難であるため、特に客観的な裏付けがなくとも漫然と施工可能性ありと判断されているのではないかと思われ、その実効性については大いに疑義がある。

以上の点については、本章第1節第5-2において詳述した。

低入札価格調査制度はコストパフォーマンスが悪いことから、現状の制度設計を維持することには疑問を感じる。低入札価格調査の大きな目的であるダンピング受注は、前述した変動型最低賃金制度の導入により、また、労務費の切下げ防止については、公契約条例の制定により対応すべきである。なお、公契約条例については、本章第1節第5-3で述べた参照されたい。

仮に事務コストを投じて低入札調査制度を現状のまま維持するのであれば、制度の実効性を確実なものとするため、徹底的な調査がなされるべきである。

★★指摘 48

低入札価格調査制度を現状のまま維持するのであれば、徹底的な調査を実施されたい。

第3節 小規模工事

第1 概要

1 小規模工事審査委員会

小規模工事の請負契約については、小規模工事審査委員会（以下「審査委員会」という）が設置され（岡山市小規模工事取扱規程第3条）、①工事施行の必要性、②契約締結手続の妥当性、

③業者選定の是非、④その他小規模工事適正な執行のため、審査委員会が必要と認める事項について審査するものとされている（同規程第3条第2項）。

2 岡山市小規模工事見積り合わせ会の実施

小規模工事の契約相手方は、原則として見積者が一堂に会し、見積金額を記入して提出させる見積り合わせ会によって決定される（同規程第10条）。

見積者は、岡山市小規模工事見積り選定基準に基づいて原則として3者以上を選定する（同規程第6条）。

見積回数は1回とし、契約相手方とすべき者を決定する（岡山市小規模工事見積り合わせ会執行に関する要綱第10条、第12条）。

3 低価格見積り調査制度

(1) 小規模工事においては、調査基準価格（許容価格の75%）未満で見積書を提出された場合、見積り合わせ会を保留で終了し、調査を開始する低価格見積り調査制度が導入されている（岡山市小規模工事低価格見積り調査実施要綱）。同制度は、低入札価格調査と同様の目的に基づくものであるといえる。

(2) 低価格見積り調査制度の手続の流れは以下のとおりである。

- (1) 有効な見積書を提出した者のうち調査基準価格未満の価格で見積書を提出したすべての者から見積価格内訳書（以下「内訳書」という）を提出させる（同要綱第6条第2項）。
- (2) 内訳書の金額に、各項目ごとに定める数値基準に満たさない項目がある場合は失格とする（同要綱第6条第4項）。
- (3) 調査班は、書類審査や聞き取り調査等を行う（同要綱第8条）。
- (4) 特に必要な場合、経営状況・建設業法違反・信用不安等を確認する（同要綱第8条第2項）。
- (5) 調査が終了したら、低価格見積り調査票を作成し、小規模工事審査委員会に調査結果を報告する（同要綱第11条）。
- (6) 小規模工事審査委員会で審査し、当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれが無いと判断した場合は契約の相手方を決定する（同要綱第12条）。

第2 問題点

1 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、第3章第3節において触れたとおり、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ことからすると、見積り合わせに際し、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。

2 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、本監査結果報告書のあらゆる箇所述べていることと同様である。

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。なお、他の契約業務区分において、落札率が高止まりしている場合には、設計金額の積算に際して、入札（見積り合わせ）への参加が見込まれる者から参考見積りを取得し、それをベースに（あるいは、そのまま採用し）設計金額の積算を行っているケースが多々見られたところである。

また、見積り者の選定について、見積り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り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。岡山市小規模工事見積り選定基準は、一種の「指名基準」であるから、本章第1節第2-4の「指名基準」の項も参照されたい。

★★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 契約方式の概要

委託契約についても一般競争入札によって契約相手方を選定するのが原則である（自治法第 234 条第 2 項）。

他方、岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第 2 条においては、許容価格（消費税及び地方消費税を含んだものとする）3000 万円以上のもの（令和 2 年 4 月 1 日から令和 4 年 3 月 31 日まで）及び 3000 万円未満の業務のうち市長が特に必要と認めたものを、一般競争入札の対象業務とする旨定めている。なお、発注内容により「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」（平成 7 年政令第 372 号）の規定が適用される特定調達契約になる場合もある。

2 一般競争入札における入札参加資格

(1) 岡山市の規程等

ア 一般競争入札の参加者の資格に関しては、自治令第 167 条の 4 に規定されている。

また、自治令第 167 条の 4 第 2 項を受け、市規則第 2 条第 1 項において「自治令第 167 条の 4 第 2 項の規定に該当するときは、当該参加者を 3 年間を限度として、一般競争入札に参加させないものとする。その者を代理人、支配人その他の使用人又は入札代理人として使用する者についても、また同様とする。」と規定されている。さらに、市規則第 2 条第 2 項において、「市長は、前項に定めるもののほか、必要があるときは、一般競争入札に参加する者に必要な資格を定めることができる。」と規定されているが、この規定を受けて「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」が定められている。

イ 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」⁷⁹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

⁷⁹ 「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。

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）。

ウ 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。

エ 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(1)エのとおり、「入札参加条件を満たす有資格者名簿登載業者の数」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、文理解釈上も不適切である。

★★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）。また、委託規程においても「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」ことを確認している（委託規程第10条第1項本文）。

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、通常は困難といふべきである。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、次回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

監査対象として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 (いずれも一般競争入札で、前者は事業所所在地を入札参加資格として定めておらず、後者は入札参加資格要件において市外業者まで範囲に加えていた)。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。

また、上記の各契約のうち、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] においては、実際に担当課においても「市外業者」まで入札参加資格を緩和することを検討したとのことであったから、「契約の性質」からは、特段、「準市内業者」に限定しなければならなかった合理的理由はなかったのではないと思われる。すなわち、「契約の性質」からは、「市外業者」まで資格を緩和することも許容できたものと考えられる。かかる事実を踏まえると、現在の参加資格の設定基準では委託規程第10条第1項が定める「より競争性、客観性及び公平性の高い方法」が実際には採用できていないといえる。

3 岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱

自治体契約は、経済性及び公平性・公正性の確保の観点から、競争によって契約の相手方を決定する必要があり、自治法は一般競争入札を原則とする旨規定している。委託規程第10条第1項が、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と定めているのも同様の趣旨と解される。

しかし、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条の規定内容は、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試行に関する要綱」ではなく、「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条の規定については、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 指名競争入札に関する岡山市の規程等

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。

参加資格の選定等については、委託規程第 8 条第 5 項第 4 号において、「1 件 100 万円を超えるもの及び重要なもの」については、事務事業委託審査委員会において入札参加者の選定について審査するとされている。

2 指名競争入札の選択手順

指名競争入札を行う場合は、まず有資格者名簿（「工事」、「コンサル」、「役務」、「物品」、「食料品」の 5 部門になっている）を確認し、委託契約については「役務」部門から業務内容に応じて業者を選定する（手引：委託編 8 頁）。

そして、執行伺兼契約方法伺書の「契約方法」欄に「指名競争入札」と記載し、同伺書の指名業者一覧の「根拠法令」欄に自治令の根拠条文と同条に該当すると判断した理由、「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（手引：委託編 16 頁）。

契約課へのヒアリングによれば、委託契約について、設計金額が 100 万円を超えるものについては委託規程第 8 条第 5 項に従い、各局室区事務事業委託審査委員会（後述）において自治令第 167 条各号の該当性及び指名業者選定理由の適正性に関する審査を行っており、また、許容価格 500 万円以上の委託契約については契約課と合議することとされているとのことである。

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、執行伺兼契約方法伺書の「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。

執行伺兼契約方法伺書の「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こと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に記載させ、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

執行伺兼契約方法伺書の「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 岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第2条

個別契約に関する監査に際し、執行伺兼契約方法伺書の「指名業者一覧」の「根拠法令」欄において「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）」と根拠規定のみ記載されている契約について、担当課に対して、具体的に当該契約のいかなる性質・目的に照らして一般競争入札に適しないと判断したのか、それぞれヒアリングをしたところ、公共用水域及び地下水の水質・ダイオキシン類等常時監視業務委託 [12] については、環境保全課より「契約事務の手引に従い、許容価格が3000万円未満のため」との回答が、南区役所宿日直業務委託 [5] 及び南区役所宿日直業務委託 [66] についても、南区役所総務・地域振興課より「岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第2条では、一般競争入札を行う委託業務は、許容価格が20万SDR（約3000万円）以上の業務及び許容価格が20万SDR未満で特に市長が必要と認めた業務としており、本委託業務はこのどちらにも該当しないため一般競争入札に適しないと判断した。」との回答があった。すなわち、一般競争入札を原則とする自治法第234条第2項とは明らかに相違する岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第2条に形式的に従って指名競争入札を実施していると認められるケースが散見された。

これらのケースは明らかに自治法第234条第2項に反する運用であって早急に改めるべきであるが、このようなケースが発生する原因は、ひとえに岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第2条の規定が自治法第234条第2項と相違する内容になっている点に求められる。

4 指名競争入札によることの見直し

(1) 一般競争入札実施に関する再検討

上記のとおり、岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第2条に形式的に従って指名競争入札を実施していると認められるケース以外にも、担当課の説明によると業務の内容に照らして指名競争入札を選択したとされる契約において「一般競争入札に適しない」とは直ちに認め難いものが散見された。例えば、御津南小学校スクールバス運行業務委託 [11] 及び蛍明小学校スクールバス運行業務委託 [16] については、担当課である教育委員会就学課に対し、具体的にどのような理由により「性質又は目的が一般競争入札に適しない」と判断したのかをヒアリングしたところ、「貸切の契約ができる業者に限られるため」との回答であったが、このような理由のみでは一般競争入札に適しないことの合理的な理由とは直ちに認め難いものといえる⁸⁰。

⁸⁰なお、この2契約については、令和3年度から一般競争入札に変更し、市内業者のほか、準市内業者、市内扱い業者にも枠を広げたとのことである。取扱いを変更したこと自体は適切な措置と認められるが、かかる説明からすれば、

一般競争入札の実施によって入札参加者を増やすことができれば、より競争性が増し、より低額な金額での契約締結に結びつく可能性もあり、上記2契約のように、従前、指名競争入札を行っていたからといって、漫然と同様に指名競争入札を行うのではなく、一般競争入札を実施できないか、都度改めて検討することは重要である。

現在、指名競争入札によって契約相手方が選定されている契約について、改めて一般競争入札による契約相手方の選定ができないのか、当該契約の性質・目的に照らして具体的に検討し、一般競争入札によることが可能な契約については、確実に一般競争入札によって契約相手方の選定を行うよう運用を改めるべきである。

★意見 20

指名競争入札による場合は、自治令第 167 条第 1 号の要件を満たすか否かにつき厳格に判断し、従前、指名競争入札が実施されている委託契約についても、都度、契約の具体的な性質・目的に照らして一般競争入札による契約相手方の選定ができないか継続的に見直されたい。

(2) 制限付一般競争入札の拡充

一般競争入札において、履行能力の低い業者も入札に参加できてしまうというデメリットに対しては、制限付一般競争入札（自治令第 167 条の 5 の 2、岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第 3 条第 2 項）の実施を拡充し、当該委託業務の特性に合致した参加資格を定め、かかる参加資格を有する者によって入札を行うという対応が考えられる。

制限付一般競争入札は、契約毎に入札参加資格を定め、当該資格を有する者は誰でも入札に参加できる制度である。制限付一般競争入札においては、発注者が示した入札公告の内容を業者自らが確認の上、入札参加資格を満たしているか判断し、当該入札へ参加するかどうかを業者自らが決定する。これによって、一般競争入札によって入札への参加の門戸を広げて競争性を確保しつつ、当該委託業務の経験や技術的適性によって入札参加可能者を絞り込み、適正な委託業務の執行を担保することができる。

監査対象となった個別契約においても、例えば、オリエント美術館清掃業務委託 [32] については、担当課である教育委員会オリエント美術館に対して、当該契約が具体的にいかなる理由で「性質又は目的が一般競争入札に適しない」と判断したのかをヒアリングしたところ、「貴重な美術品を扱う美術館においての清掃業務のため、信頼と実績のある業者に細心の注意を払い業務に臨んでもらわなくてはならない。また契約上の義務違反等が生じれば、事業に著しく支障をきたすおそれがあるため一般競争入札に適しないと判断した。」とのことであった。しかし、「細心の注意を払い業務に臨んでもらわなくてはならない」ことや「契約上の義務違反等が生じれば、事業に著しく支障をきたすおそれがある」ことは全ての契約に当てはまることであり、必ずしも当該契約が一般競争入札に適しない合理的理由とはいえない。そして、「貴重な美術品を扱う美術館においての清掃業務のため」、「信頼と実績のある業者」に委託する必要があるという点については、上記の制限付一般競争入札を実施し、入札参加資格要件において過去の実績に基づいた要件を設定することで、指名競争入札を行っている目的と同じ目

本契約は従前より「性質又は目的が一般競争入札に適しない」とはいえず、指名競争入札実施の要件を満たしていなかったことになるものといわざるを得ない。

的を達成することは十分可能といえる。

現在、指名競争入札の方法によって契約の相手方を選定している契約について、たとえ通常の一般競争入札には適しないと認められる場合であっても、制限付一般競争入札により代替することができないか検討すべきであり、代替可能性がないと判断された契約についてのみ指名競争入札を選択すべきである。

★意見 21

現在、指名競争入札の方法によって契約の相手方を選定している契約について、制限付一般競争入札により代替することができないか検討されたい。

(3) 公募型指名競争入札の導入

公募型指名競争入札とは、指名競争入札に当たって、自治体が工事の内容など当該契約の目的物を示して、当該工事等に関する技術資料提出の公募を行い、提出された資料と当該業者の施工実績などの検討や受注意欲の確認を行い、その結果に基づいて当該指名競争入札に参加する者を指名して、指名競争入札を行うものである。この制度においては、従来の指名競争入札と異なり、業者自らが公募に応じなければならず、指名業者の選定段階における恣意的要素が従来の指名競争入札より少ないというメリットがある。また、自治体からみれば、業者の指名を行う前に入札参加者の意欲を確認するとともに、簡易な技術資料の提出を求めることで、委託業務の実施についての技術的適性度を評価して指名を行うことができるという点でもメリットがある（江原 93 頁）。

岡山市においても、指名競争入札の公正性・競争性を高める方策として、公募型指名競争入札の導入を検討すべきである。もっとも、不必要な事務コストの増加は避けるべきであり、契約の規模や性質に応じて、できる限り簡易な事務手続により実施できるよう、制度設計には工夫が必要であると考え。逐条 921 頁においても、「近年において、要件を詳細に定めず、希望する者を入札対象者とする公募型指名競争入札を導入する動きもみられる」との記載が見られる。

公募型指名競争入札（簡易なものについては「簡易公募型指名競争入札」と呼称されている例が多い）については、千葉県、新潟県、広島県、大阪市、横浜市、札幌市、久留米市、長野市を始め、多くの自治体において既に導入されている状況であり、その制度設計は自治体毎に様々ではあるが、公告の後、受注を希望する者から入札参加希望書等を提出させ（簡易公募型の場合、この段階では詳細な技術資料の提出までは求められないケースが多い）、自治体において審査を行った上で一定の基準を満たした業者を指名業者として選定するというフローになっている場合が多い。

なお、岡山市では、本節第 3-1 記載のとおり、現在、単独随意契約を行うに当たり、競争性や手続の透明性の確保の観点から、「参加者の有無を確認する公募手続」又は「企画競争」の実施の検討を行うこととされている（手引：委託編 3 頁）。このうち、「参加者の有無を確認する公募手続」においては、参加意思確認書が複数名から提出され、審査の結果、応募要件を満たすと認められる者が複数いる場合には、指名競争入札又は「企画競争」を行うこととされ（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 10 条第 1 項）、これらの者に対して指名通知又は企画競争のための提案書の提出を要請するとされている（同第 10 条第 2 項）。

本件監査対象となった個別契約のうち、例えば、令和 2 年度岡山市消費者志向経営促進事業実施業務委託 [53] については、参加者の有無を確認する公募手続が実施され、応募要件を満

たす者が2者あったため、これらの者による指名競争入札が実施されている。

現在、「参加者の有無を確認する公募手続」は随意契約をしようとする契約において実施される建前となっているが、運用上の工夫によって、上記の公募型指名競争入札と同様の目的を達成することができると考えられる。

そこで、現在、「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1条において、「参加者の有無を確認する公募手続」の目的につき、「随意契約を締結する手続の透明性及び競争性を確保するため」とされている点を、「指名競争入札及び随意契約における手続の透明性及び競争性を確保するため」に拡大し、その運用を拡充すべきである。

★意見 22

公募型指名競争入札の導入を検討されたい。

★意見 23

「参加者の有無を確認する公募手続」の実施目的を「指名競争入札及び随意契約における手続の透明性及び競争性の確保」まで拡大し、その運用を拡充されたい。

5 指名競争入札の入札参加者資格

自治令第167条の11第1項において、上記第1-2-(1)に記載した一般競争入札の参加資格に関する自治令第167条の4を指名競争入札にも準用すると規定されている。

また、一般競争入札の参加者の資格を規定した市規則第2条第1項は、指名競争入札の参加者の資格にも準用すると規定されている（市規則第18条第1項）。

さらに、「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」は、市規則第18条第2項において、「市長は、前項に定めるもののほか、指名競争入札に参加する者に必要な資格を別に定めるものとする。」と規定されており、指名競争入札にも適用される。

6 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、「委託先の選定は、市規則第4条に規定する有資格者名簿に登載されたものの中から、業務経歴、能力、信用度等を勘案して行うものとする。」と定める委託規程第9条、及び「市内業者」、「準市内業者」、「市外業者」の区分等を規定した委託規程第10条により定められているとのことであった。

(2) 「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

その上で、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ものの中から、業務経歴、能力、信用度等を勘案することと定めている。

また、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」として、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とい
うべきであり、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い難
い。具体的な内容を見てみても、上記の建設工事に係る指名基準と比較して、指名業者の具
体的な選定基準と見比べると内容を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、上記のとおり、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。

7 指名業者の選定理由

(1) 指名業者の選定理由については、執行何兼契約方法何書の「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うまでもない。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うことであれば、「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。

8 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、最大限配慮する必要があると考える。

さらに、市規則第20条第1項の「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」という規定の「5人以上」という基準について見直しを行い、例えば、現在の入札実務の実際を踏まえて「5人」を「10人」等へ引き上げるか、予定価格の金額毎に基準を設ける（予定金額が高いほど入札参加資格可能者数の数値を増やす）など、「競争性、客観性及び公平性」を担保できる方策を検討すべきである。

★★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。

9 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の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う。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るとしても、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 随意契約

1 随意契約に関する岡山市の規定

随意契約によることができる額については、自治令第167条の2第1項第1号を受け、市規則において、一般委託・役務と派遣については許容価格100万円以下、賃貸借については許容価格80万円以下のものとされている（市規則第22条第4号及び第6号）。

随意契約の場合においても、原則として、見積合わせにより行わなければならない（市規則第24条第1項）。さらに、単独随意契約を行うに当たっては、競争性や手続の透明性の確保の観点から、「参加者の有無を確認する公募手続」又は「企画競争」の実施の検討を行うとされている（岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱第1条、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1条、手引：委託編3頁）。

2 オープンカウンター方式の導入

市規則第22条において、自治令第167条の2第1項第1号の随意契約によることができる場合の額が契約の種類毎に規定されている（いわゆる「少額随契」）。

この少額随契においては、より公正性、透明性、競争性を向上させるための方策として、「オープンカウンター方式」の導入が考えられる。「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い、岡山市においては、物品の購入又は物品の製造の請負において導入されている（岡山市物品購入等電子見積合わせ実施要綱第2条）が、オープンカウンター方式は、従来の少額随契と異なり、見積取得業者の選定を行わず、かつ、競争性の高まることが期待されるものであるため、契約相手方の決定の手続を、より公正で透明性のあるものとし、同時に競争性の向上が期待できる。

★意見 24

委託に関する少額随契において、より公正性、透明性、競争性を向上させるための方策として、オープンカウンター方式の導入を検討されたい。

3 随意契約理由

随意契約の根拠法令については、例えば、DV 緊急一時保護業務委託 [35] については「自治令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号（定める額の範囲内）」、岡山市吉井川ふれあいプラザ浄化槽の保守点検、水質に関する検査及び清掃業務 [40]、2020 年度東区うまいもの発掘・創出事業運営業務委託 [41] 等については「自治令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号（性質又は目的が競争入札に適しない）」とされている。

これらの契約につき「随意契約理由」を見ると、例えば、2020 年度東区うまいもの発掘・創出事業運営業務委託 [41] については、「指名業者一覧」という書類の「随契理由」欄に「本委託契約は、経験、知識をもち業務内容に精通した者に履行させる必要がある。そのためプロポーザルの方法により企画案等を選定することが適していると判断し、企画競争を実施し、最適提案者として決定したため。」とあり、企画競争実施の結果、最適提案者として決定された者と随意契約を締結した経緯が読み取れる記載になっていた。

他方、岡山市吉井川ふれあいプラザ浄化槽の保守点検、水質に関する検査及び清掃業務 [40] については「指名業者一覧」の「随契理由」欄に「地域の担当者であるため」とだけ記載され、当該記載からは具体的にいかなる理由から自治令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に該当すると判断したのか判然としなかった。

本章第 1 節第 3-3 において述べたとおり、「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すべきである [指摘 22]。

4 参加者の有無を確認する公募手続及び企画競争の実施

「参加者の有無を確認する公募手続」及び「企画競争」の趣旨は、単独随意契約を締結しようとする契約における相手方選定過程の透明性や競争性を確保するというものである。各制度の概要等については、下記本節第 6 及び第 7 において述べる。

監査対象の個別契約において、令和 2 年度岡山市消費者教育担い手育成講座実施業務委託 [52] については、「参加者の有無を確認する公募手続」を実施した結果、応募要件を満たす者が 1 者であったため、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 11 条第 2 号に基づき随意契約がなされている。また、桃太郎線 LRT 化 PR 動画制作業務委託 [2] 及び 2020 年度東区うまいもの発掘・創出事業運営業務委託 [41] は、「企画競争」によって最適提案者と随意契約をしている。岡山市ふるさと納税業務委託その 1 [3]、岡山市ふるさと納税業務委託その 2 [4]、岡山市ふるさと納税業務委託その 1 [69] 及び岡山市ふるさと納税業務委託その 2 [70] についても「企画競争」が実施され、契約相手方候補者として特定された事業者と随意契約がなされている。

このように、本監査対象として選定した委託契約のうち、随意契約を行っているものの中には、「参加者の有無を確認する公募手続」及び「企画競争」を実施しているものが複数見られ、これらの手続が実施されたケースでは、契約相手方の選定について一定の競争性・公正性が担保されているといえる。なお、企画競争が実施されていても、当該企画競争実施に当たって組織された企画競争委員会又は事務事業委託審査委員会の議事録の記載が不十分であるため、契約相手方の選定過程の適正性が十分に検証できないものがあつた。この点については、下記第 7 の「企画競争」の項目において述べる。

第4 入札方法

1 一般競争入札の場合

(1) 委託契約に関し一般競争入札が行われる場合の入札方法については、まず、市規則第12条第2項において「入札者は、市長が特に指定したときは、郵便をもって入札書を提出することができる。」と規定され、また、市規則第17条の2において「電磁的方法による入札については、第12条から第14条まで、第16条及び前条の規定にかかわらず、市長が別に定めるところによる。」と規定されている。かかる規定によれば、入札参加者が来庁して入札を行う一般的な入札手続が原則とされ、郵便入札や電磁的方法による入札は市長が特に指定した場合に例外的に行われると文言上読み取れる。

また、岡山市委託等競争入札心得第2条第3項においても「なお、原則として郵便等による入札は認めないものとする。ただし、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るときは、この限りではない。」と規定され、ここでも郵便入札等は特に必要と認められる場合に実施される例外的なものとして位置付けられている。

(2) 他方で、岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第8条第1項においては、「入札参加者は、入札書に必要事項を記入し、記名押印（押印は、あらかじめ使用印として岡山市に届け出た印判に限る。以下同じ。）した上で、指定封筒に封入し、公告で指定した郵便局留の一般書留又は簡易書留郵便により、公告で指定した日から入札書到着期限までの間に当該郵便局に到着するように郵送しなければならない。」と規定し、委託契約において一般競争入札を行う場合は、郵便入札を原則としているものと文言上読み取れる。そして、同要綱には、例外的に入札者が一堂に会して行われる一般的な入札や電磁的方法による入札を認める場合についての規定がない。

(3) すなわち、上記を整理すると、市規則及び岡山市委託等競争入札心得においては入札者が一堂に会する一般的な会場入札を原則とし、郵便入札や電磁的方法による入札は例外的に認めるとしている一方で、岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱においては郵便入札を原則とし、例外を認めない内容になっており、規程間において内容に齟齬がある。

この点につき契約課にヒアリングしたところ、委託契約における一般競争入札では郵便入札が原則とのことであった（岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第8条）。

(4) まず「要綱」は、行政法学上の「訓令」に当たるものとして整理されている例が多いと思われるが、この「訓令」としての「要綱」は事務処理上必要な細目を定めたものが多い。また、「規則」が自治法第15条第1項に基づき市長が自治立法として制定するものであるのに対し、「訓令」については、市長が自治法第154条の規定に基づき、その補助機関である職員に対して内部的な事務運営等について指揮監督するために発する命令であることからすると、自治体内部の手続においては、一般的には「規則」との関係において「要綱」が特則として優先的に適用されるものと解されているのではないと思われる。

すなわち、入札方法に関するルールを定めた市規則と「岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱」の関係においては、上記契約課からの回答のように、「岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱」が市規則よりも優先適用されて、委託契約における一般競争入札においては郵便入札が原則であると一般的には解することが可能と思われる。

もっとも、入札方法は入札参加者の利害にも関わるものであり、純粹に自治体内部の手続といえるものか疑問があるし、この点については、市規則が原則、「岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱」が特則の関係にあり、「岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱」が市規則より優先して適用されることを規定上明確にすることが望ましい。

(5) 仮に、この点は措くとしても、入札者を名宛人とする「岡山市委託等競争入札心得」第2条

第3項の「なお、原則として郵便等による入札は認めないものとする。ただし、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るときは、この限りではない。」という規定内容からは、同心得が指名競争入札にのみ適用され、委託契約における一般競争入札においては郵便入札が原則であることは全く読み取れない。

このように原則と例外がどちらなのか一義的に分からない規定では、担当課が委託契約において一般競争入札をしようとする際、どの入札方法を選択してよいか判断できなくなる可能性もあり、円滑な業務執行に支障をきたすおそれがあるので、岡山市委託等競争入札心得を改定し、同心得は指名競争入札にのみ適用されるものであることを規定上明確にすべきである。

★★指摘 63

岡山市委託等競争入札心得を改定し、同心得は指名競争入札にのみ適用されるものであることを規定上明確にされたい。

2 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るとき」（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っても利点がある。

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。

3 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。

しかし、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5 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

なお、委託に係る予算が令達されたものである場合は、当該予算担当課の属する局室又は区の審査委員会が審査するとされている（委託規程第8条第6項）。

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）。

- (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、下記3-(1)に述べるとおり、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 審査委員会の構成員

審査委員会は、委員長及び委員をもって組織され（委託規程第8条第2項）、委員長は各局室長又は各区長とし、委員は各局室又は各区の課長級以上の職員のうちから各局室長又は各区長が指名する者をもって充てるとされている（委託規程第8条第3項）。

各局室及び各区の「事務事業委託審査委員会運営要領」を確認すると、審査委員会の委員について特定の役職の職員の充て職とされているものや（教育委員会事務局、東区等）、「各局の部長相当職以上の職員及び各局長が指名する職員をもって充てる」（市民協働局、都市整備局等）と定められているものがある。

3 審査委員会の運営等

(1) 審査委員会の運営及び会議録

上記のとおり、委託規程第8条第9項を受けて、審査委員会の運営等に関し必要な事項を定

めるものとして、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」及び「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、「運営要領」に「取扱基準」の内容を含めている場合もある。）。各局室の審査委員会は、これらの運営要領等に従って運営されている。

議事内容については、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（ただし、「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議事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1に記載したとおり、「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、このような議事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のも見られたが⁸¹、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いい難く、また、後の契約に際して有益な資料になっているともいい難い。

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 上記1のとおり、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、上記2のとおり、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上記(1)

⁸¹ 正確にいうと、これらは「企画競争審査委員会」の議事録である。

記載のとおり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ことが判明した。

イ ところで、平成 29 年 6 月 9 日に公布された地方自治法等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 54 号）によって、自治体にも内部統制制度が導入された（自治法第 150 条）。これにより、政令市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備することとされたのである。市の委託契約においても、市民から徴収した公金を市民の福祉を増進するために使用するものであり、委託契約により委託業務が適切に実施され、市民の福祉の増進を図られるよう、委託事務を執行する主体である長自らが、行政サービス提供等の事務上のリスクを評価・コントロールし、事務の適正な執行を確保する体制（内部統制体制）を整備・運用することが求められている（板垣 81 頁）。

第 1 章第 3 節第 2 において述べたとおり、令和 2 年度岡山市内部統制評価報告書及び同附属資料においては、「全庁的に共通する業務を所管する課（以下「共通業務所管課」という。）は、所管する業務に係る各課の不備を推進担当及び評価担当に報告し、適宜改善指導を行うとともに、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っています。」とあり、契約業務については、契約課が共通業務所管課とされている。

ウ しかるに、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は、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。

4 審査委員会の審査の省略

上記委託規程第8条第5項及び同第6項の規定にかかわらず、緊急に契約を締結する必要があるもの並びに法令等により委託するもの及び委託先が特定されるものなど審査になじまないものについては審査を省略することができるものとされている（委託規程第8条第7項）。

また、緊急に契約を締結する必要があるため審査委員会の審査を省略したものについては、速やかに審査委員会に報告するものとされている（委託規程第8条第8項）。

5 持ち回り審議

各局室区の事務事業委託審査委員会運営要領においては、通常、審査委員会は委員の過半数が出席しなければ開くことができずと規定され、持ち回り審議に関する規定は設けられていないが、監査対象となった個別契約の中では、桃太郎線 LRT 化 PR 動画制作業務委託 [2] において最終的に契約相手方を選定する際の審査委員会や、令和2年度高齢者団体等を対象とした ICT 活用研修事業委託（その2）[55] において、持ち回り審議が実施されていた。

持ち回り審議においては、実際に委員が出席して具体的に意見を述べるのが想定されていないことから、十分な審議が担保されているものではなく、形式的に必要書類のチェック等がなされるのみである。緊急の必要性等から持ち回り審議をせざるを得ないケースが生じることはやむを得ないが、現在の運営要領にはどのような場合に持ち回り審議ができるのかの規定がないため、安易に持ち回り審議が用いられることになってしまえば、審査委員会の目的たる委託の適否の審査や委託先の公正は選定方法等の決定はなし得ず、審査委員会を設置した目的を果たせていないこととなる。

持ち回り審議を例外的に認める場合においても、その要件については各局室区の事務事業委託審査委員会運営要領において明確に定めるべきであるし、上記4の審査委員会の審査の省略ができる場合と同様、緊急に契約を締結する必要がある場合に限定し、持ち回り審査結果については速やかに審査委員会に報告することとすべきである。

★意見 25

持ち回り審議を例外的に認める場合においても、その要件については各局室区の事務事業委託審査委員会運営要領において明確に定めるべきであり、緊急に契約を締結する必要がある場合に限定して認めることとし、持ち回り審査結果については速やかに審査委員会に報告することとされたい。

第6 参加者の有無を確認する公募手続

1 制度の概要

「参加者の有無を確認する公募手続」とは、「特殊な技術設備等が不可欠であることを理由として特定の者と随意契約をしようとするものについて、予算費目が委託料であるものであって当該技術設備等を明示して他に参加者がいないかどうかを確認する必要がある業務」について、公募手続によって当該委託業務への参加者の有無を確認する手続である（岡山市委託業務への参加者の有無を確認する公募手続に関する要綱第1条、第2条）。この手続は、随意契約を締結する際の手続の透明性及び競争性を確保するための手続であるが、契約課へのヒアリングによれば、実施するか否かについては担当課において判断しているとのことである。

参加者の有無を確認する公募手続を実施する場合は、当該業務への参加意思及び当該業務に必要な要件を満足することを確認する書類（参加意思確認書）の提出を公募により求めることとされている（岡山市委託業務への参加者の有無を確認する公募手続に関する要綱第3条第1項）。

参加意思確認書が提出された場合は、審査委員会において審査し（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 8 条第 1 項)、審査の結果、応募要件を満たすと認められる者が複数いる場合には、指名競争入札又は「企画競争」を行うこととされ(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 10 条第 1 項)、これらの者に対して指名通知又は企画競争のための提案書の提出を要請する(同第 10 条第 2 項)。

参加意思確認書を提出した者が 1 者の場合、審査の結果応募要件を満たすと認められる者が 1 者の場合、全ての応募要件を満たすと認められる者が 1 者を除き指名又は提案書の提出要請を辞退した場合、あるいは全ての応募要件を満たすと認められる者が 1 者を除き提案書を特定するための基準に示す条件を満たさない場合は、相手方を特定した随意契約の手続に移行する(岡山市委託業務への参加者の有無を確認する公募手続に関する要綱第 11 条)。

2 実施状況

監査対象とした個別の委託契約の中では、生活安全課担当の令和 2 年度岡山市消費者教育担い手育成講座実施業務委託 [52] 及び令和 2 年度岡山市消費者志向経営促進事業実施業務委託 [53] において、参加者の有無を確認する公募手続が実施されていた(ただし、上記 [52] については 2 者から参加意思確認書の提出があったが、応募要件を満たす者が 1 者のみであり、同法人と随意契約がなされている)。

上記 [52] は市民を対象とした消費者教育の講座の実施等を委託業務とし、上記 [53] は岡山市内で事業活動を営む事業者や一般市民を対象とした SDGs (持続可能な開発目標) に関連した内容の公開講座の実施等を委託業務とする契約である。上記 [53] の契約については 2 名の応募要件を満たす者の応募があり、この 2 者による指名競争入札が行われている。もともと参加者の有無を確認する公募手続は「特殊な技術設備等が不可欠であることを理由として特定の者と随意契約をしようとするもの」が対象であるが、公募の結果、上記 [53] の契約のように、指名競争入札という、より競争性の高い方法によって契約の相手方の選定をすることが実現している。

そこで、参加者の有無を確認する公募手続をより積極的に活用すべく、まずは、現在、単独随意契約が行われている契約で、かつ、より競争性を確保することが求められる一定の許容価格以上の契約等に限定して、その委託業務内容に照らして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 条第 2 号ないし第 7 号に該当するものを具体的に抽出し、各号に列挙された契約の業務内容と同種の業務を委託業務とする随意契約をしようとする場合については、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。

★意見 26

随意契約が行われている契約で、かつ、より競争性を確保することが求められる一定の許容価格以上の契約等に限定し、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されたい。

第 7 企画競争

1 制度の概要

(1) 「企画競争」とは、岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱(以下、本項において「要綱」という。)に基づき、「随意契約を締結する手続の透明性、競争性を確保するため、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方法により契約を締結する手続」(要綱第 1 条)をいう。この手続も、上記「参加者の有無を確認する公募手続」と同様、随意契約を締結する手続の透明性及び競争性を確保するための手続であるが、契約課へのヒアリングによれば、契約担当課において「企画提案書の提出を求めると判断した場合」において任意に実施

されているとのことである。

- (2) 企画競争を実施する場合は、審査委員会による審議が行われるが（要綱第 4 条第 1 項）、業務の性質又は目的に応じて、業務毎に企画競争委員会（委員長及び 2 人以上の委員で構成）を設置する場合は、当該企画競争委員会をもって審査委員会に代えることができる（要綱第 4 条第 2 項及び第 3 項）。例えば、監査対象とした個別契約のうち、桃太郎線 LRT 化 PR 動画制作業務委託 [2] においては、都市整備局において「桃太郎線 LRT 化 PR 動画制作業務委託における企画競争審査委員会設置要綱」及び「桃太郎線 LRT 化 PR 動画制作業務委託企画競争審査要綱」が制定され、企画競争審査委員会による審査が行われている。
- (3) 企画競争実施に当たっては、実施業務の詳細な説明や提案書提出者に求めるべき一般競争（指名競争）参加資格等、岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱第 7 条第 1 項に定められている事項を明らかにした公示を行う。

提案書の提出期限は、原則として公示日の翌日から 20 日以上経過した日とされている（要綱第 8 条第 1 項）。提案書の評価は必ず複数の事項の数値による評価を実施し、その合算によって決定する（要綱第 9 条第 1 項）。市長は、当該評価基準に基づき審査委員会による審議を経て、当該業務につき最適な提案書を特定したときは、当該提案書を提出した提案者に対して、当該提案書を特定したことを書面により通知する（要綱第 14 条）。なお、企画競争によって特定された者は、企画競争を実施した結果最適な者として特定されただけであり、企画競争を経た後、契約を締結するまでは契約関係を生じない。

- (4) この企画競争は随意契約であるため、契約に際して作成すべき随意契約理由書においては、企画競争によって最適な者を特定したことを記載する必要がある（要綱第 11 条）。
- (5) 要綱第 3 条においては、「この要綱に定める手続は本市における企画競争の最低の基準を定めたものであって、企画競争の実施にあたって、担当局室課において、より競争性、透明性の高い方法を別に採用することを妨げるものではない。」と規定され、同要綱において定められている事項が企画競争における最低の基準であることを明確にする一方で、各局室区において企画競争に関する個別ルールを設定することを容認している。要綱の規定自体に問題があるわけではないが、各局室区において定められた個別ルールが要綱の規定よりも「より競争性、透明性の高い方法」であるか否かは必ずしも明確に判断できるものではない。

内部統制の観点からは、契約事務に関して「共通事業所管課」である契約課において、（例えば、一定の許容価格以上の契約における企画競争に限り）当該企画競争における企画提案者に求める提案内容及び評価項目、企画競争実施の公示、提案書の評価基準等の関係資料の提出を求め、要綱と比較したときに、「より競争性、透明性の高い方法」が設定されているかどうかをチェックする体制を導入することも検討すべきである。

★意見 27

契約課において、（例えば、一定の許容価格以上の契約における企画競争に限り）当該企画競争における企画提案者に求める提案内容及び評価項目、企画競争実施の公示、提案書の評価基準等の関係資料の提出を求め、岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱と比較したときに、「より競争性、透明性の高い方法」が設定されているかどうかをチェックする体制の導入を検討されたい。

2 企画競争実施予定情報の公表

企画競争を実施する場合、その提案内容の質の向上を図り、業務履行期間及び事前周知期間を適正に確保するため、原則として会計年度の当初又は公示日の少なくとも 10 日前までの可能な

時期において、企画競争の実施予定情報を公表するものとされている。ただし、提案書の提出期限を公示日の翌日から起算して 30 日以上経過した日とする場合には、実施予定情報の公表を省略することができる（要綱第 13 条第 1 項）。

3 事務事業委託審査委員会（企画競争委員会）の運営等

(1) 審査委員会（企画競争審査委員会）の審議事項

審査委員会（企画競争委員会）は、次に掲げる事項を審議する（要綱第 5 条）。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 提案者に求める内容等の妥当性(2) 契約の相手方として最適な者を特定するための企画提案書の評価基準の決定(3) 提案書の特定(4) その他企画競争の実施に関し、必要な事項 |
|--|

また、提案内容及び評価項目については、要綱第 6 条において下記のとおり規定されている。

提案者に求める内容等については、当該業務の特性に応じて、次に掲げる事項の中から適宜選択したものを、あらかじめ書面にて定めておくものとする。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 同種又は類似の業務の実績(2) 業務実施上必要となる設備・システムの有無及びその概要(3) 専門分野別の技術職員、資格者等の状況(4) 配置予定技術職員、資格者等の資格、経歴、手持ち業務の状況(5) 当該業務の実施体制(6) 再委託等の有無及び予定（ただし、発注者の承諾を要するものに限る。）(7) 業務実施方針及び手法(8) その他業務実施に必要な事項 |
|--|

これらの規定に基づき、審査委員会（企画競争審査委員会）において、提案者に求める提案内容や評価項目、評価基準等を審議し、決定する。

要綱第 6 条第 8 号には「その他業務実施に必要な事項」という抽象的な規定があるが、「随意契約を締結する手続の透明性、競争性を確保するため」（要綱第 1 条）という趣旨からすれば、評価項目の設定に当たっては、審査委員会の委員の恣意性を排除し、客観的に相当な判断を担保する観点から、定量的な判断が可能な評価項目が設定されることが求められる。

(2) 企画競争実施における留意事項

要綱第 12 条においては、「企画競争実施に当たっては、その競争性及び透明性の向上、積算の合理性向上、再委託状況の十分な把握、事業終了後の委託額の確定及びその実施体制、評価手続等について、十分に留意するものとする。」と規定されている。

企画競争の実施に当たり、提案書等の審議を行うのは審査委員会であり、審査委員会における審議は、要綱第 12 条に定める事項に十分留意した上、適正に行われなくてはならないとされている。

上記(1)のとおり、企画競争は「随意契約を締結する手続の透明性、競争性を確保するため」（要綱第 1 条）という趣旨に基づく手続であり、審査委員会においては、委員の恣意性を排除し、客観的に相当な判断を行うことが求められる。そこで、要綱第 12 条においても、「評価手続等において、手続の透明性、競争性について十分に留意し、可能な限り客観的、定量的な判断を可能とする評価項目を設定し、審査における客観性が確保されるよう努めるものとする。」等の規定を置き、審査委員会における審査の透明性、客観性が求められることを要綱上も明確にすべきである。なお、審査委員会における審議方法において、恣意的な審査が行われないようにするための方策の具体例としては、桃太郎線 LRT 化 PR 動画制作業務委託 [2] 等において採られていたように、審査委員会において委員に配付される資料において企画提案者の具体

的企業名を伏せ、企画提案者にもプレゼンテーションの際に具体的企業名や個人名を名乗らないことを求めるといったことが一例として挙げられる。担当課へのヒアリングによれば、これは委員が先入観をもって審査しないために採っている方策とのことである。この方策については、本件監査の対象となった個別契約のうち企画競争が実施されている契約においては共通して採られていたが、要綱には特に規定はない。これについては、企画競争を実施する場合の統一ルールとして要綱に規定すべきである。

★意見 28

岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱第 12 条において、審査における客観性の確保に関する努力義務等の規定を設け、審査委員会における審査の透明性、客観性が求められることを要綱上も明確にされたい。

★★指摘 68

審査委員会の配付資料において企画提案者の具体的企業名を伏せ、企画提案者にもプレゼンテーションの際に具体的企業名や個人名を名乗らないことを求めるというルールについては、企画競争を実施する場合の統一ルールとして要綱等に規定されたい。

4 契約課の不関与

企画競争が実施される場合は、業務毎に設置される企画競争委員会（委員長及び2人以上の委員で構成）又は審査委員会で審議されているが、審査委員会は担当課を主管する局室又は区の職員で構成されており、企画競争委員会も同様であって、ここでも契約事務に関する共通業務所管課である契約課が審査委員会の運営に一切関与していない。また、財務会計システム上も、企画競争が実施された契約を全て抽出できる仕組みとなっておらず、契約課は企画競争の実施の有無を含め、企画競争が実施された契約に関する契約事務の具体的内容について把握することができる体制にはなっていない。

企画競争が実施される契約は、少なくとも担当課において、随意契約を締結する相手方の選定過程において、競争性、透明性を高めるため、企画提案書の提出を求める必要があると判断した重要な契約である。このような重要な契約に関して契約業務の共通業務所管課である契約課が一切関与できない仕組みの下で企画競争が実施され、しかもその実施自体を契約課が把握できていないという状況は、共通業務所管課に求められる「所管する業務に係る各課の不備を推進担当及び評価担当に報告し、適宜改善指導を行う」（令和 2 年度岡山市内部統制評価報告書）役割を果たす前提となる情報収集すらできていないということであり、やはり内部統制上問題があるといわざるを得ない。

また、企画競争という手続の性質上、恣意性を完全に排除することは困難であることから、企画競争が実施された案件については、特に契約事務の適正性のチェック及び手続の透明性が要請されるといえる。そこで、企画競争実施後において、（全件ではなくとも）企画提案書や審査委員会又は企画競争審査委員会の議事録等関係書類について契約課においても最終確認を行い、契約相手方選定手続が適正に実施されているか（例えば、企画提案書等の必要書類に不備がないかといった形式的な審査を行うとともに、審査委員会（企画競争審査委員会）における審議方法において、恣意的な審査が行われなかったための方策（企画提案者の具体的企業名を伏せる等）をとっているかのチェックを行うこと等が考えられる）といった点について、契約課においても確認することを可能とする事務フローに改めるべきである。あるいは、契約課において、共通業務所管課として実施すべき「日常的モニタリング」の一環として、企画競争における契約相手方の選定

過程について事後的に検証することを可能とする体制を整備すべきである。

★意見 29

企画競争が実施された案件については、企画競争実施後に、企画提案書や審査委員会又は企画競争審査委員会の議事録等関係書類について契約課による審査を行い、または、「日常的モニタリング」の一環として、契約相手方の選定過程について事後的に検証することを可能とする体制を整備されたい。

第8 低入札価格調査・履行確保の調査

1 根拠規定

- (1) 低入札価格調査制度については、本章第1節第5において詳述したが、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⁸。

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（昭和24年法律第100号）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、税抜き許容価格に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（様式あり）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）。

⁸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）。

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。最低賃金額未満の賃金しか支払わない場合は最低賃金法違反となるのであるから、この調査項目については、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。

4 落札者の決定

- (1) 審査委員会は、調査結果をもとに最低価格入札者を落札者とするか否かを審査する（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7条第1項）。審査の結果、審査委員会が当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがないと判断した場合は最低価格入札者を落札者と決定し、当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあると判断した場合は最低価格入札者を落札者とせず、低入札価格調査の場合は次順位者を落札者と決定し、履行確保の調査の場合は当該入札を中止する（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7条第2項）。

しかし、自治令第167条の10は、明らかに「工事又は製造その他についての請負の契約」のみを対象に低入札価格調査を実施することを可能とするものであり、「履行確保の調査」において、請負契約以外の契約につき最低価格入札者を落札者として取り扱わないこととする取扱いが、自治令の規定する最低価格入札者落札原則との関係で適法といえるのか、疑問である。

「履行確保の調査」については、その適法性につき、自治法第234条第3項の定める最低価

格入札者落札原則やその例外について定める自治令第 167 条の 10 その他の規定との整合性について、あらためて整理する必要があるものと思われる。

★意見 30

「履行確保の調査」については、その適法性につき、自治法第 234 条第 3 項の定める最低価格入札者落札原則やその例外について定める自治令第 167 条の 10 その他の規定との整合性について、あらためて整理されたい。

- (2) また、低入札価格調査及び履行確保の調査において、上記 3-(1)に記載した①、②及び④の調査項目は抽象的なものにとどまっており、いかなる場合に当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあるといえるか明確になっていない。実際のところは、いかなる場合に当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあるといえるかの明確な基準がない限り、契約内容に適合した履行がなされないおそれがあるとの判断をすることは困難と思われ、これらの調査制度の実効性には疑問があるし、むしろ、これらの調査のためのコストや業務量の増大といったデメリットが大きくなっているものと思われる（以上につき、本章第 1 節第 5-2）。
- (3) さらに、「履行確保の調査」自体の適法性については、ひとまず措くとしても「履行確保の調査」が実施され、審査の結果、審査委員会が当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあると判断した場合に当該入札を中止するという規定（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 7 条第 2 項）については、自治令第 167 条の 10 第 1 項が「その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした他の者のうち、最低の価格をもつて申込みをした者を落札者とすることができる。」とし、「次順位者を落札者とすることができる」ということのみが定められていることとの関係で、「（適法かつ有効な入札であったとしても）次順位者を落札者として取り扱わない」ということが適法といえるのか、若干の疑問を感じるころである。すなわち、自治令第 167 条の 10 第 1 項は、低入札価格調査が実施された結果、当該入札者によっては契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあると判断した場合、次順位者を落札者とすることができることとされており、次順位者を落札者として決定せず、入札を中止することが許容されているかどうかは必ずしも明らかではない。なお、低入札価格調査の場合、次順位者も調査基準価格以下の入札であった場合には、同じく低入札価格調査が実施されることになる。

したがって、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 7 条第 2 項の適法性には疑問があるので、同条項の適法性について、再度、検討が必要である。

★意見 31

履行確保の調査が実施され、審査の結果、審査委員会が当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあると判断した場合に当該入札を中止するという規定（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 7 条第 2 項）について、自治令第 167 条の 10 第 1 項との整合性を慎重に検討されたい。

第 9 最低制限価格

- 1 低入札価格調査と同様に、公正かつ適正な履行を確保するための制度として、最低制限価格制度がある。最低制限価格制度については、本章第 1 節第 6 において述べたが、岡山市では、委託契約には最低制限価格制度が導入されていない。
- 2 しかし、あまりにも低い金額による入札がなされた場合に、最低金額の入札であることのみ

をもって落札者とすれば、委託業務の品質の低下や、再委託業者へのしわ寄せによる労働者の賃金及び労働条件の悪化を招くといった事態は懸念される（樋口 80 頁）。

委託契約にも「請負の契約」は多数含まれ、委託契約の場合において全く最低制限価格制度を予定していない現状は、委託契約以外の「請負の契約」との均衡を欠いているといわざるを得ない。したがって、委託契約においても最低制限価格制度の実施について制度化を検討すべきである（ただし、最低制限価格制度の運用上の問題点については、本章第 1 節第 6-2 において述べたとおりであり、留意されたい）。

★意見 32

委託契約についても、最低制限価格制度の導入を検討されたい。

第 10 賃貸借契約における物件指定

1 賃貸借契約に関する岡山市の規程等

- (1) 賃貸借契約については、委託規程（委託規程第 16 条）が準用され、岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱（第 1 条）が適用されるため、契約方式及び契約相手方の選定に関して、基本的に一般委託・役務等と異なるところはない。

ただし、賃貸借契約の場合、長期継続契約として締結されることも多いため、その場合には、長期継続契約制度運用基準の定めが適用されることになる。

そして、同基準においては、契約方法について、次のような規定を設けている。

- (1) 契約の締結に当たっては、競争性の確保に留意し、原則として一般競争入札又は指名競争入札によるものとする。随意契約によるものは、1 人の者から見積書を徴取する単独随意契約及び見積書の省略による契約は認められない。競争性を確保し、見積合わせ、プロポーザル方式等により、複数者による競争を行い、契約の相手方を決定すること。
- (2) 入札公告又は指名通知等には、契約期間を記載するとともに、長期継続契約であることを明記すること。
- (3) 入札は、原則として、契約総額をもって行うこと。ただし、取引の実態等により、契約総額によりがたいときは、支払期ごとの額（月額等）をもって行うこととする。
- (4) 契約保証金は、契約総額をもって算定すること。ただし、リース契約にあつては、リース会社が事業継続できなくなった場合には、通常、別の者が引き続きリースを行うと考えられるので、支払先に注意すること。

すなわち、長期継続契約である賃貸借契約は、いったん契約が締結されれば、市が長期間契約に拘束され、その間の競争性が失われるため、契約の相手方選定について単独随意契約が認められていないなど、他の契約以上に慎重な判断を求められる。

- (2) また、本章第 1 節第 4 において詳述したとおり、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」について、長期継続契約を締結することができる」と規定していることから、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ので、あらためて注意的に述べておく。

2 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、賃貸借契約の性質上、一定の仕様を満たす物件を目的物として賃借するものであるから、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。後述する物品購入契約においても同様の公告方法を確認することができるが、これは一定の仕様を満たす物件を目的物とする契約である点において、両者は同様の性質を有するものであることによる。

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、後述する物品購入契約における競争入札と同様、仕様書に「参考物件」が記載されている例が散見された⁸⁸。

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。

3 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。」などの記載があるものと記載のないものがあった。

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。なお、物品等購入契約においては、銘柄指定をしていない場合、仕様書に前述のとおり記載をしなければならないとの運用がなされている（手引：物品編8頁参照）。

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。

賃貸借契約の目的物は一定範囲に限定されており、参考製品を複数記載することが困難な場合もあり得るが、そもそも特定製品しか参考製品として記載できないような場合において、そのような製品について長期継続契約を締結することは、単独随意契約を禁止する長期継続契約制度運用基準に反する運用と評価せざるを得ない。

したがって、同等品認定申請制度を整備するとともに、仕様書等への複数製品記載義務を併せ

⁸⁸城下地下駐車場シャッター・ドア設備賃貸借 [72]、大元駅前自転車等駐車場管理システム機器賃貸借 [73]、妹尾駅南口自転車駐車場駐輪機器賃貸借 [74]、岡山駅西口自転車等駐車場駐輪機器賃貸借 [75]、岡山市岡山駅前西口広場駐車場入出庫機器賃貸借 [76]、駅元町自転車等保管場所 LED 照明機器賃貸借 [77]、金川駅前広場駐車場施設管理カメラ賃貸借 [78]、福渡駅駐車場施設管理カメラ賃貸借 [79]。

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 岡山市の規程等

1 委託の規程の準用

修繕については、その執行について、委託の定めを準用するとされている（委託規程第16条）ため、修繕における契約方式及び契約相手方の選定については、委託に準ずることになる。手引：修繕編にも、「一般委託・役務等に準じ」といった記載や、「委託に準ずる。『一般委託・役務等』参照のこと。」との記載があり、修繕における事務処理においても手引：委託編を参照することとされている。なお、委託に関しては、契約方式及び契約相手方の選定について、企画競争に関する「岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱」及び公募手続に関する「岡山市委託業務への参加者の有無を確認する公募手続に関する要綱」が設けられているが、これらは予算費目が「委託料」であるものに適用がある要綱であるため、修繕には適用されない。

2 軽易な修繕業務

軽易な修繕業務については単独随意契約が認められ（修繕業務のうち軽易なもの取扱いに関する要綱第4条第2項）、「見積者の選定は、小修繕業者名簿に登載されている者及び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（昭和61年市告示第120号）第5条に規定する有資格者名簿に登載されている者のうち、自ら施工できる者から行うものとする。」とされている（同条第1項）。

第2 入札方法に関する規程等

修繕業務に関する入札方法は、委託に準ずるものとされている（岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第1条、手引：修繕編8頁）。すなわち、修繕業務における一般競争入札については、事後審査型郵便入札の方法をとることとされ（岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第8条第1項）、この点につき例外規定はないから、修繕業務における一般競争入札の入札方法は、郵便入札のみである。

したがって、修繕業務における入札方法に関する規程等の問題は、前節第4（一般委託・役務等）において述べたところと同じであるから、これを参照されたい。

第3 事務事業委託審査委員会の運営

1 議事録等の記載

修繕業務においても、一般委託・役務等と同様（前節第5-1参照）、許容価格が1件100万円以上の契約については、審査委員会の審査がなされ、「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。」とされている（委託規程第16条、第8条第9項）。

監査対象とした修繕に係る個別契約においても、一般委託・役務等と同様に、審査委員会の議事録に具体的な記載がない契約が多数散見された。

一般委託・役務と修繕とで審査委員会の運営方法に差異を設ける合理的理由があるとは考えられず、上記運営状況には一般委託・役務等と同様の問題があるといえる（前節第5-3参照）〔指摘66〕。

2 議事録の作成・保存義務

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⁸⁴。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。

したがって、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。

3 持ち回り審議

修繕においても審査委員会の持ち回り審議がなされていた契約が散見された⁸⁵。

審査委員会の持ち回り審議に関する問題については、一般委託・役務等に関する箇所（前節第5-5）において述べたとおりであるが、委託規程は修繕にも準用されており、修繕について別異に解すべき合理的理由はない。

したがって、修繕においても同様の意見が当てはまる（前節第5-5）〔意見25〕。

第4 一般競争入札の入札参加資格

1 岡山市の規程等

(1) 制度概要

岡山市では、一般競争入札に参加しようとする者は、岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第3条第1項の参加資格要件を満たさなければならず、岡山市長は「必要があると認めるときは」これを加重することができる（同条2項）。

修繕業務に係る入札参加資格については、委託規程が準用されており（委託規程第16条）、入札参加資格の設定に当たっては、より競争性、客観性及び公平性の高い方法が採用されなければならないとされている（委託規程第16条、第10条第1項）。

もっとも、岡山市では、「市内業者」であることを優先することとしており、「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、「準市内業者」や「市外業者」に範囲を広げることができるとしている（委託規

⁸⁴ 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]。

⁸⁵ 政津ポンプ場No5 汚水ポンプほか修理 [216]、岡東浄化センターNo1 機械濃縮機ほか修理 [217]、岡東浄化センターNo1 初沈汚泥用スクリーン修理 [218]、岡東浄化センターNo4 脱水ケーキ圧送ポンプ修理 [219]。

程第 16 条、第 10 条第 3 項及び第 4 項)。

なお、一般競争入札による場合、「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」でなければ入札参加資格として事業所所在地要件を設けることができないとされている（自治令第 167 条の 5 の 2）ことは、他の契約業務区分の場合と同様である。

(2) 入札参加可能者の定義規定の不存在

前述のとおり、岡山市の修繕契約においては、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（委託規程第 16 条・第 10 条第 2 項）、入札参加可能者数等が同項の定める基準に「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」まで対象を拡大できることとなっている（委託規程第 16 条・第 10 条第 3 項）。そして、「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」には「市外業者」まで対象を拡大させることができる（同条第 4 項）。

しかし、そもそも委託規程には、「入札参加可能者数」の定義規定がないので、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。

この点については、前節第 1-2-(2)において述べた [指摘 50]。

2 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内、中区エリア下水道施設維持修繕 (R2-1) [214]、北区 I-1、I-2 エリア下水道施設維持修繕 (R2-1) [215] 及び中区エリア下水道施設維持修繕 (R2-2) [222] については、入札参加者が 1 者のみであった。また、南区エリア下水道施設維持修繕 (R2-1) [213] 及び南区エリア下水道施設維持修繕 (R2-2) [221] においても、入札者 2 者の各代表者が他方の監査役を兼務しているなど、実質的な入札参加者は 1 者のみであると評価すべき状況であった。

それにもかかわらず、上記の各契約において、市外業者まで入札参加資格が拡大されたものはなかった。すなわち、これらの契約については、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、結果的・客観的には、委託規程第 16 条・第 10 条第 3 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。

3 改善策

(1) 市内業者未満の行政区を基準とする事業所所在地資格の設定

上記個別契約の入札状況で取り上げた各契約においては、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」を基準にした事業所所在地資格が設定されていた。

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、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。

なお、手引：修繕編 4～5 頁において、修繕契約の場合における入札参加資格の設定について説明されているが、「市内外区分」として、「市内業者」、「市内扱いの準市内業者」、「準市内業者」、「市外業者」の区分が説明されているのみであり、行政区を基準とした事業所所在地資格については、何ら記載されていない。

★★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。

(2) 事業所所在地資格を設定する場合のチェック体制

前述のとおり、上記各契約については、入札参加資格において、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」を基準に事業所所在地資格が設定されていた。この条件を設定した理由についてそれぞれ担当課に確認したところ、大要「主たる修繕対象地域の事業者であるため」という回答であった。

前述のとおり、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）が、「主たる修繕対象地域」であることを理由として、同地域が属する行政区内に主たる営業所を有するとして所在地資格を設定することが、たちまち「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」に当たるものとはいえないし、地元優遇との政策的要請が競争性に優越するものともいえない。

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。

以上の点についても、前節第 1-2-(3)において述べたのと同様の指摘が当てはまる〔指摘 51〕、「指摘 52」。

(3) 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、通常は困難といふべきである。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 16 条・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「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。

これらの点についても、前節第 1-2-(4)において述べたのと同様の指摘が当てはまる [指摘 53]。

第5 特殊設備に関する一般競争入札の採用可能性

1 特殊設備における修繕の特性

修繕業務は、岡山市において既に設置した施設又は購入した物品を対象とした業務であるから、業務内容は対象目的物の構造や形状等に依存するのが通常である。

このことは、監査対象とした個別契約において、修繕対象目的物が特殊な構造をしており、納入業者のみが適切な修繕が可能であるとして、長期間、単独随意契約により修繕業務がなされていたケースが散見されることから裏付けられているといえる⁸⁶。

このような特殊な修繕業務の場合、契約相手方の見積りに依拠して設計金額を積算し許容価格を設定せざるを得ず、修繕費が過度に高止まりしている可能性が否定できない。江原 100 頁においても、「随意契約の一番の問題点は、その契約価格が高止まりであるということである。すなわち、随意契約は競争性が働かないため、業者の示す契約内容に従いがちである。そのことは、随意契約から競争入札にしたら大幅に価格が下がったとの報告が相次いでいる。このことから、随意契約の見直しが問題とされなければならない状況にある」と指摘されている。

2 ライフサイクルコストの分析評価の必要性

岡山市は、平成 26 年 12 月に公表した「岡山市公共施設等マネジメントに関する基本的方針」において、公共施設等マネジメントに関する基本的方針におけるマネジメントの具体的方策として、ライフサイクルコストの適正水準について「公共施設等の建設、維持保全、修繕といった各段階のコストを施設横断的に分析・評価し、適正な水準を設けます。」とし（同方針 24 頁）、修繕費の適正な水準について分析評価し設定すると表明している。

このように、修繕費に関しては、施設導入時において、修繕費を含めたランニングコストも十分に考慮することが必要であるが、施設導入時にランニングコストの検討がなされていなかったとしても、安易に単独随意契約によることなく、適切なコストに関する分析評価を行った上で、可能な限り競争性を確保した形で修繕を実施すべきである。

3 改善策

修繕の対象目的物が特殊な設備等であるとして、長年にわたって単独随意契約がなされてきた場合であっても、競争性を可及的に確保するために、単独随意契約以外の契約方法を採用できないかあらためて検証すべきである。

しかしながら、通常、担当課は、多くの場合において、長年にわたり契約相手方の見積りや業務報告に依存してきたものと評価せざるを得ない状況と推測され、また、特殊な設備等の修繕業務については専門的知見がなければ適切な評価をすることができないことも想定される。そのため、単に担当課のみに上記検証を委ねるだけでは、不可能を強いることにもなりかねない。

そこで、例えば、コストカットによる費用削減効果の大きい高額な修繕業務については、専門家等の助力を得て、長年、単独随意契約により契約が締結されてきた修繕業務について、納入業者以外の業者であっても適切に修繕業務ができるかどうかを検証するという方法について検討すべきである。

⁸⁶ 岡南環境センター焼却灰前処理設備ほか定期修理 [211]、西川アイプラザ吸収式冷温水機第 1 号機修繕 [224]。

★意見 33

長年単独随意契約により修繕業務がなされてきた高額の修繕業務に関し、専門家等の助力を得て、契約相手方以外の者が修繕業務を行えるか否か検証するという方法について検討されたい。

第6 指名競争入札

1 指名競争入札の実施要件に該当する理由の明確化

前節第 2-2 において、執行伺兼契約方法伺書の「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ことについて言及したが、この点については、監査対象とした修繕に係る個別契約において指名競争入札が採用されていたものについても、同様の状況であった。また、契約方式の決定は、審査委員会の審査対象とされているが（委託規程第 8 条第 5 項第 2 号）、審査委員会会議録には、根拠法令への具体的な該当理由について審議が行われたことをうかがわせる記載はなかった。

したがって、修繕に関しても、前節第 2-2 と同様の指摘が当てはまる [指摘 56]。

2 指名競争入札によることの見直し

前節第 2-4 において、根拠法令に該当する理由について各担当課にヒアリングした結果、「一般競争入札に適しない」とは認めがたいものが散見されることについて言及したが、これは監査対象とした修繕に係る個別契約においても同様であった。すなわち、岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第 2 条に形式的に従って競争入札を実施していると認められるものや⁸⁷、業務内容に照らして指名競争入札を選択したとされていても、「一般競争入札に適しない」と考えられる特殊な修繕業務であるとは認めがたいものがあつた⁸⁸。

したがって、修繕においても、一般競争入札によることが可能であるかどうか継続的に見直しをすべきであるとする。

★意見 34

指名競争入札の方法による場合は、自治令第 167 条第 1 号の要件を満たすか否かにつき厳格に判断し、従前、指名競争入札が実施されている修繕契約についても、都度、契約の具体的な性質・目的に照らして一般競争入札による契約相手方の選定ができないか継続的に見直されたい。

3 指名基準

前節第 2-6 において指名基準について言及したが、委託規程第 9 条及び第 10 条は、修繕にも準用される（委託規程第 16 条）ことから、修繕においても一般委託・役務等と共通の問題があり、同様の指摘が当てはまる [指摘 57]、[指摘 58]。

4 指名業者の選定理由

前節第 2-7 において指名業者の選定理由の問題点について言及したが、修繕においても同様

⁸⁷ 政津ポンプ場No5 汚水ポンプほか修理 [216]、岡東浄化センターNo1 機械濃縮機ほか修理 [217]、岡東浄化センターNo1 初沈汚泥用スクリーン修理 [218]、岡東浄化センターNo4 脱水ケーキ圧送ポンプ修理 [219]。

⁸⁸ 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]。

である。すなわち、監査対象とした修繕に係る個別契約において、指名業者の選定理由について各担当課にヒアリングした結果、修繕対象設備と業者所在地との距離を主な考慮要素とするもの⁸⁹、指名回数⁹⁰の機会均等を主な考慮要素とするもの⁹¹があった。

これらは、基本的に合理性の認められない理由による指名業者の選定であると考えられ、修繕においても、一般委託・役務等と同様の指摘が当てはまる [指摘 59]。

5 追加指名

前節第 2-8 において、指名業者の辞退に対する対応について言及したが、修繕においても同様の問題があった。すなわち、監査対象とした修繕に係る個別契約においては、指名業者が多数辞退した結果、実際に入札に参加した入札者数が「5 者」に満たないものがあった⁹²。

修繕においても、一般委託・役務等と同様の指摘が当てはまる [指摘 60]、[指摘 61]。

第 7 入札価格内訳書の徴取

1 入札価格内訳書の徴取状況

修繕業務における競争入札においては、入札書のみ⁹³の提出が求められており、入札価格内訳書の提出は求められていない（岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第 8 条第 1 項、岡山市委託等競争入札心得第 2 条第 2 項）⁹⁴。また、監査対象とした個別契約において、入札価格内訳書が提出されたものはなかった。

2 入札価格内訳書の徴取の必要性

落札率が高止まりする原因には様々なものがあり、例えば、設計金額の積算が妥当で、かつ、入札参加者の積算精度が高いという状況下において、競争性が確保されていないために高率の落札率となる場合もあると考えられる一方、談合等の不正がなされている状況下において高率の落札率となっている可能性についても常に念頭に置く必要がある。

そして、落札率が高止まりしている原因について事後に検証する場合、設計金額の積算内容については設計書等を検証すれば足りると考えられるが、入札参加者の積算精度や不正の可能性については入札書のみでは分からない。そのため、十分な事後検証を行うためには入札価格内訳書の提出を求めることが有用である。

また、競争入札であるにもかかわらず 100% やそれに近似する高率の落札率であった場合など、一般的に「談合疑惑度」が高いとされている種類の契約については、入札価格内訳書を分析することが有用といわれる（第 10 章第 2 節第 2-3、第 11 章第 2 節第 2-4）。

岡山市においても、建設工事については入札価格内訳書の提出を求めている状況であり、修繕の場合における積算方法は、資材費、人件費及び一般管理費等の積算によるという点において、建設工事の場合と相当程度共通するところがあるものと考えられる。

そこで、修繕について競争入札を実施する場合は、建設工事の場合に準じ、原則として入札価格内訳書の提出を求めることを検討すべきである。

⁸⁹ 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]。

⁹⁰ 政津ポンプ場No5 汚水ポンプほか修理 [216]、岡東浄化センターNo1 機械濃縮機ほか修理 [217]、岡東浄化センターNo1 初沈汚泥用スクリーン修理 [218]、岡東浄化センターNo4 脱水ケーキ圧送ポンプ修理 [219]。

⁹¹ 鍛冶屋中継ポンプ場No2 ポンプ分解修理 [220]。

⁹² 建設工事の競争入札においては、入札価格内訳書の提出が求められている（岡山市建設工事電子入札実施要綱第 12 条第 7 号、岡山市建設工事郵便入札実施要綱第 13 条第 4 号第 5 号第 6 号）。

★★指摘 75

修繕に係る競争入札において、原則として入札価格内訳書の提出を求めることを検討されたい。

第8 軽易な修繕業務に関するガイドライン

1 軽易な修繕業務については、単独見積が認められており（修繕業務のうち軽易なものの取扱いに関する要綱第4条第2項）、「見積者の選定にあたっては、業務経歴、能力、取扱品目、施行に係る経費等を考慮し、公正に行わなければならない。」とされている（同条第3項）。

そして、手引：修繕編には、「その他、業務経歴、能力、取扱品目、現場からの距離・学区、経済性等を考慮し適切に選定すること。」（手引：修繕編 13 頁）との記載があるが、これ以上に具体的な選定方法などの記載はない。

2 上記規定は、抽象的な文言であるため、見積者の選定担当者の裁量の幅が大きいものとなっているが、この点に関し、見積者の具体的な選定基準やガイドラインなどは設けられていない。しかし、具体的な選定基準や軽易な修繕業務に関する統一的指針を定めることにより、選定担当者の業務効率の向上、見積者選定の客観性・公正性にも資すると考えられる。選定基準は、選定担当者の業務効率を考慮し、できる限り機械的に選定事業者を選択できるような具体的かつ客観的な基準やガイドラインが望ましい。

なお、上記の手引・修繕編が考慮要素として挙げている点のうち、業務経歴については、新規参入者の拡大の観点から、実績そのものを殊更に重視すべきではない。発注業務における特殊な考慮要素がある場合については、過度な競争制限とならないよう、適切に要件を設定すべきである。また、現場からの距離・学区については、自治令第167条の5の2の趣旨に鑑み、軽易な修繕だからといって安易に過度に限定的な所在地要件を設けるべきではなく、修繕業務の目的・内容等に鑑みて他の考慮要素を十分に考慮し、競争性をできる限り確保した上で適切な所在地要件を設けるべきである。

★意見 35

許容価格 15 万円未満の軽易な修繕業務に係る単独見積についての見積者の選定に関して、手引：修繕編の記載内容を具体化するなどして具体的な選定基準やガイドラインを策定されたい。

第6節 建設コンサルタント**第1 一般競争入札の実施に関する問題点****1 一般競争入札の原則**

建設コンサルタント業務についても一般競争入札によって契約相手方を選定するのが原則である。そして、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）。なお、建設コンサルタント業務においても、自治令第167条各号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が、岡山市においては、建設コンサルタント業務契約について指名競争入札はほとんど実施されていない。

2 入札参加資格**(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」を対象とするとされている（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）。

以上の各規定については、本章第 4 節第 1-2 で述べたのと同様の問題がある。

(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) 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）。委託規程においても「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」ことを確認している（委託規程第 10 条第 1 項本文）。

事業所所在地資格の設定は、自治令においてあくまで例外的に認められているものであり、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。

以上の点については、本章第 4 節第 1-2-(3)において述べたところと同様の指摘が当てはまる [指摘 51、指摘 52]。

(4) 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

「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、通常は困難といえるべきである。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、次回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り、「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は、指針として明確にすべきである。

そして、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。

(5) 標準「入札参加資格要件」における地域要件の標準化

ア 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。

イ しかしながら、地域要件の設定については、以下に述べるような理由から、慎重さが求められるものであり、個別具体的な検討を行うことなく地方要件を標準化し、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。
ウ 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、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るべきである⁹⁸。

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。

(6) 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。

⁹⁸ 齊藤徹史、光多長温「地方自治体の公共調達のあるり方についての一考察－地域要件の再検討－」（©日本地域学会 (JSASAI) 2012）を参照した。

(7) 入札参加資格の設定手続

入札参加資格要件の設定に関しては、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、入札参加者の資格審査の厳正かつ公正を図り、契約事務の適正な執行を期することとされている（建設コンサルタント業務等入札参加資格要件調整会議設置要綱第1条）。

(8) 入札方法

一般競争入札の方法については、「岡山市建設コンサルタント業務等電子入札実施要綱」に基づく電子入札、あるいは「岡山市建設コンサルタント業務等郵便入札実施要綱」に基づく郵便入札が原則としてなされることになっている（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5条）。

3 最低制限価格制度と低入札価格調査制度

(1) 最低制限価格制度

一般競争入札の場合における業者間価格競争による過度な安値受注が招く受注業務品質の悪化、下請け業者へのしわ寄せ等を予防する観点から、一般競争入札における最低価格入札者落札原則の例外として最低制限価格制度が定められている（自治令167条の10第2項）。

建設コンサルタント業務等に関しては、「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」を定めて、最低制限価格の決定方法等を定めている。最低制限価格の設定は、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る（同要綱第4条第1項、同第2項。例えば、測量業務であれば、直接測量費、測量調査費、諸費用に48を掛けて10で除した金額の合計額が最低制限価格となる）。

最低制限価格制度の対象となる一般競争入札においては、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格を持って申込みをした者が落札者とされる（自治令第167条の10第2項）。

(2) 低入札価格調査制度

「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」では、許容価格5,000万円以上のコンサルタント業務等を対象として（同要綱第5条）、調査基準価格（上記最低制限価格制度における最低制限価格と同基準で定められる金額。同要綱第4条。）を下回る低価格での入札があった場合、適正な契約の実施が可能かどうかについて調査を行う低入札価格調査制度が定められている。

低入札価格調査では、財政局財務部長が班長、当該コンサルタント業務の設計担当課の課長及びその課を担当する部長並びに契約課長、契約課工事契約担当課長、監理検査課長及び監理検査課課長補佐が班員となり（同要綱第5条）、当該価格により入札した理由や、当該コンサルタント業務等に係る数量総括表に記載された全ての項目について金額を記入した入札価格内訳書、当該契約の履行体制等に関する書類の提出を求めた上で（同要綱第6条）、これら書類の審査や聞き取り調査等により、入札に係る積算に矛盾がなく、適正な見積りに基づいた価格であったか等についての調査が行われる（同要綱第7条）。

調査の結果、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かかる価格によっては当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあると認められるとき、又は、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られるとき、のいずれかに該当する場合には、その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち、最低の価格をもって申込みをした者が落札とされる（自治令第167条の10第1項）。

4 問題点

(1) 建設コンサルタント等入札参加資格要件調整会議の議事録の一元管理

建設コンサルタント等入札参加資格要件調整会議は、入札参加資格要件の調整を適正に行うために開催されており、その重要性は高い。

しかしながら、現在、契約課において上記会議の議事録の一元管理はなされておらず、契約課において建設コンサルタント等入札参加資格要件調整会議の運営等について「日常的モニタリング」を実施することが困難な状況といえる。議事録等は、データ化してシステム上に保存し、契約データの一部として一元的に管理を行う仕組みを構築すべきである。

★★指摘 81

建設コンサルタント業務等入札参加資格要件調整会議の議事録等は、システム上にデータを保存するなどして一元的に管理し、日常的モニタリングを行う仕組みを構築されたい。

(2) 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できると定められている（手引：コンサル編 3 頁）。

上記の手引の記載は、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、官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律第 4 条第 3 項に基づいて作成された「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、真に必要な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するためには、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。

なお、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、真に必要な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。

(3) 入札価格の最低制限価格への集中

ア くじ引きの頻発

監査対象とした個別契約の入札状況を確認したところ、一般競争入札が実施された契約において、最低制限価格に入札が集中しているケースが多いことが判明した。

建設コンサルタント業務等の設計金額（許容価格）の積算においては、第 4 章第 6 節第 2-1 でも述べたように、技師等の人件費に数量を掛けたものが根拠となって各費目の計算が行われる。最低制限価格は、業務の種類毎に、この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、かつ、技師等の人件費は「令和 2 年 3 月から適用する公共工事設計労務単価及び設計業務委託等技術者単価について」等として岡山市の公表した数値が用いられることから、建設コンサルタント業務等に関しては、構造的に最低制限価格を推知しやすい状況になっていることが、最低制限価格に入札が集中する原因であると考えられる。

その結果、入札においては最低制限価格で入札する業者が大多数になるという現象が珍しくなく、結果としてくじ引きによる落札者の決定が頻発している。このような状況下においては、本来であれば、需給バランスをも加味した市場価格を反映させた具体的かつ適切な積算を実施する能力を有しない事業者であっても、くじ引きによって受注することになってしまう可能性があり、ダンピング受注を防止するとの最低制限価格制度の意義が没却されてしまう。また、くじ引きによる落札者の決定は、入札がいわば運任せになり、結果として技術力・経営力に優れた業者の努力が報われない状況を招くという問題をも孕んでいる。

最低制限価格を設定するに当たっては、最低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。そうでなければ、例えば、あらかじめ予定価格の 80%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からである（逐条 915 頁）。また、建設コンサルタント業務等の業務委託の場合、人件費の割合が建設工事などの場合よりも高いが、人件費は地域毎の労働需給の動向によって大きく変動し、これが入札価格に大きな影響を及ぼすことが少なくない。このため、建設コンサルタント業務の場合、予定価格を基準とした最低制限価格を適用すると一律かつ硬直的な運用になる。このため、例えば、効率的な経営をする業者が「相場」に合わせる形で「予定価格の 70%」で入札した場合、最低制限価格が「予定価格の 75%」に設定され

ているとすれば、この業者は「失格」になってしまう（鈴木 109 頁）という具合に、最低制限価格が市場価格と乖離する結果が生じる。

イ 変動型最低制限価格制度の導入

最低制限価格制度はダンピング受注防止という趣旨による制度であるが、最低制限価格に入札が集中してくじ引きによる落札者の決定が多発する事態は健全ではなく、運によって受注機会が左右される点において健全な競争環境を阻害するものであり、また、需給を踏まえた適切な市場価格の積算能力を有しない業者が受注する可能性がある点においても不適切である。

そこで、ダンピング受注防止という目的と競争性の維持を両立させる方策として、加古川市や立川市などが導入している変動型最低制限価格制度を導入することが考えられる（鈴木 92 頁）。これによって、入札参加者が市場価格に基づいて他の入札参加者の入札行動を予測した入札行動をとるようになることが期待されるため、結果として最低制限価格が市場価格に連動することとなり（鈴木 117 頁）、また、入札者には原則として最低制限価格が予測不可能であるため、「ア 入札価格の最低制限価格への集中とくじ引きの頻発」で述べた最低制限価格制度の短所である最低制限価格の推知によるくじ引きの頻発を排除することが期待できる（鈴木 113 頁）。

変動型最低制限価格制度の導入については、本章第 1 節第 6-2 において述べた [指摘 35]。

(4) 成績評定の活用

ア 第 7 章第 6 節でも後述するが、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、後述するように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。そのため、「岡山市委託業務成績評定活用基準」第 2 条で成績評点が 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すれば（同第 6 条）、一般競争入札等において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き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。

イ 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（総合評価一般競争入札制度については「岡山市建設工事総合評価一般競争入札の試行に関する要綱」が定めている。）。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から業務の品質を高めるといふ政策目的を達成し得るといふメリットを有する。

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。

ウ 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（以下「優良工事」という。）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のある者を「優良工事施工業者」⁹⁴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 指名基準

- 1 建設コンサルタント業務における指名競争入札にも委託規程第 10 条が適用されるが、同規程のみでは実務上の運用指針たり得る指名競争入札の参加者資格が定められているとはいえないから、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」を整備すべきである。以上の点については、本章第 1 節第 2-4-(4)において述べた [指摘 18]。
- 2 なお、建設コンサルタント等においては、指名競争入札自体が事実上ほぼ実施されていないものの、見積合わせによる随意契約（指名見積合わせ）が多数実施されている。見積合わせによる随意契約においても、その見積者選定の場面においては、指名競争入札と同様、発注者の恣意性をできるだけ排除することが必要である。見積合わせにおける見積者選定基準の必要性については、次の随意契約の実施に関する問題点においてあらためて述べる。

第 3 随意契約の実施に関する問題点

- 1 例外としての随意契約
建設コンサルタント業務においても、自治令第 167 条の 2 により、随意契約によることができる。自治令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号による随意契約によることができる額については、市規則において、建設コンサルタント契約では許容価格 100 万円以下のものとされている（市規則第 22 条第 6 号）。
随意契約の場合においても、原則として、見積合わせにより行わなければならない（市規則第

⁹⁴ただし、発注年度より前の 5 年間に同一の工種において、評定結果が 65 点未満の工事を実施したものを除く。

24 条第 1 項)。単独随意契約を行うことができるのは、許容価格 10 万円未満の場合、契約の性質または目的により契約の相手方を特定せざるを得ないとき、緊急を要するとき及び公法人と直接契約するとき等に限られている（市規則第 24 条第 2 項）。

2 問題点

(1) 見積者選定基準

自治令第 167 条の 2 第 1 項第 3 号及び同第 4 号による随意契約においては、市規則第 22 条の 2 第 1 項第 3 号により、契約相手方の選定基準が事前に公表されることになっているが、その他の随意契約（見積合わせ）における見積取得業者の選定基準の定め方に関する規程等はなく、建設コンサルタント業務については、担当課（発注課）によって個別契約毎に基準が決定されている。例えば、今回調査対象とした個別契約においては、「近隣の 2 者」と「実績のある 1 者」の合計 3 者から見積を取得することとされている契約などが散見されたが、一定のルールに基づかない見積取得対象の限定は、対象業者の範囲をいたずらに狭め、競争性、客観性及び公正性を失わせているおそれがある。

見積合わせの際の見積取得対象業者を決定する基準については、一般的なルールを定めた要綱等を整備すべきである（本章第 1 節第 3-4）[指摘 23]。

(2) 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、第 4 章第 6 節第 2-2 で述べたとおりである。

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⁹⁵、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。

⁹⁵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。

(3) 建設工事監理業務委託契約における単独随意契約

個別契約の監査に際し、建設工事監理業務委託契約においては、自治令第167条の2第1項第2項により単独随意契約とされているものが見られた⁹⁶。

そのような契約においては、単独随意契約の理由に「建築工事監理は、建築設計と同様、建築基準法の規定に基づき建築士資格を有する者により行われなければならない。当該業者は、今回工事対象建築物の設計者であり、当然ながら、設計意図・内容、現場の状況を熟知している唯一の業者である。」として、対象建築物の設計者が自動的に建築工事監理業務について単独で選定されているものである。

しかし、上記のような理由により単独随意契約が締結された場合、少なくとも当該契約においては、競争原理が全く機能していない。品確法第22条に基づく「発注関係事務の運用に関する指針」31頁以下では、工事及び業務の発注に当たっては、右指針及びそれぞれの技術力や発注体制を踏まえつつ、工事及び業務の性格や地域の実情等に応じて、多様な入札契約方式の中から適切な入札契約方式を選択し、または組み合わせるよう努めることとされている。建設工事監理業務委託契約に関しても、設計業務の発注を行う際には、原則として監理業務も一体のものとして発注することとし、監理業務についても競争入札を実施することがあらかじめ予定されている場合でない限り、両者を一体のものとして競争入札を実施すべきである。

★★指摘 86

設計業務の入札を行う際には、原則として監理業務も一体のものとして発注することとし、監理業務について競争入札を実施することが予定されている場合でない限り、両者を一体のものとして競争入札を実施されたい。

(4) 「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」(本章第4節第6参照)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・日応寺地区連絡管理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。

⁹⁶岡山城天守閣等大規模改修他に係る実施設計の建築設計業務委託 [144]。

★意見 36

随意契約が行われている契約で、かつ、より競争性を確保することが求められる一定の許容価格以上の契約等に限定し、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されたい。

第4 企画競争

1 概要

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（以下、本項において「要綱」という。）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。すなわち、建設コンサルタント契約においても、「随意契約を締結する手続の透明性、競争性を確保するため、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方法により契約を締結する手続」（要綱第1条）として、企画競争が実施されることが想定されている。

同手続は随意契約を締結する手続の透明性及び競争性を確保するための手続であるが、必ずしも上記対象業務について同手続を経なければならないものではなく、「企画提案書等の提出を求める必要がある」（要綱第2条）として対象とするか否かは担当課において判断されている。

建設コンサルタント契約においては、各局室及び各区事務事業委託審査委員会に代えて（要綱第4条第1項）、業務の性質又は目的に応じて、業務毎に設置される企画競争委員会（委員長及び2人以上の委員で構成）により審査がなされる（要綱第4条第2項及び第3項）。これは、委託規程第8条第5項において「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。」と規定されているため、建設コンサルタント契約に関しては、「審査委員会」が存在しないためである。

しかし、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、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。

2 実施例

本監査対象である建設コンサルタント契約の中には、企画競争が実施されているものは含まれていなかった。なお、契約課から提供を受けた令和2年度の契約データの中にも、建設コンサルタント業務について企画競争が実施されていることをうかがわせるものは含まれておらず（ただし、契約データだけでは企画競争の実施の有無について必ずしも把握することができない点については第4節第7-4において述べたとおりである）、ほとんど実施例がないのではないかと推測される。

しかし、大規模かつ公共性の高い公共施設の設計等、契約規模の大きい建設コンサルタント業務については、企画競争の実施を積極的に検討すべきである。

第7節 物品

第1 入札方式に関する規程等

1 岡山市物品購入等一般競争入札実施要綱と岡山市物品等競争入札心得の不整合

- (1) 岡山市における物品についての一般競争入札の方法は、「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は郵便入札、それ以外のは電子入札とされている（岡山市物品購入等一般競争入札実施要綱第4条）。

しかし、物品に関する競争入札において入札参加者が守らなければならない事項については、岡山市物品等競争入札心得が設けられている（岡山市物品等競争入札心得第1条第1項）ところ、同心得には、「郵便等による入札は認めないものとする。」との定めがあり、競争入札において郵便入札が認められないかのような規定がある（同心得第2条第3項なお書き）。

したがって、郵便入札を認めないとする上記岡山市物品等競争入札心得第2条第3項なお書きは、岡山市物品購入等一般競争入札実施要綱第4条と整合しない。なお、岡山市物品購入等競争入札心得第2条第3項なお書きが適用される場面があるかについて契約課にヒアリングしたところ、「岡山市物品購入等競争入札心得は指名競争入札を想定しています。物品契約では指名競争入札を行っていませんので、適用される場面はありません。一般競争入札は、岡山市物品購入等一般競争入札実施要綱に規定されているとおり、『郵便入札』若しくは『電子入札』で行います。」とのことであった。

- (2) 入札方法を決定する根拠規程は、あくまで法令及び市規則であり、入札に関する具体的な手続等を定めた岡山市物品購入等一般競争入札実施要綱等である。

他方、岡山市物品等競争入札心得は、根拠規程により採用された各契約方法について、入札参加者が守るべきルールを定めたものにすぎない。そのため、心得は法令等と整合性を有するものでなければならない⁹⁷。

岡山市では物品購入等において、指名競争入札が行われていないのであるから、現状では、事実上、岡山市物品購入等競争入札心得が適用されることはない。今後も指名競争入札を実施しないのであれば、同心得については廃止を検討すべきである。

★意見37

岡山市物品購入等競争入札心得については、廃止を検討されたい。

2 指名競争入札の原則不実施

岡山市では、物品供給契約について、指名競争入札を原則実施しないこととしているが（手引：物品編10頁）、指名見積合わせは行われている。

指名競争入札の原則不実施については、手引：物品編10頁に記載があるのみで、要綱等には定めがないものの、契約方式の限定という重要な事項であることから、岡山市物品等契約事務処理の運用基準（以下、本節において「運用基準」という。）等に明記すべきである。

⁹⁷樋口92頁は、「入札者心得（書）は、自治体内部で使用するというよりも、様々な機会を通して、入札参加者に周知するための書類である。入札者心得（書）であっても、内容に不適正な記述があってはならない。法改正、制度改正と整合性のとれたものでなければならない。」と指摘する。

★意見 38

岡山市物品等契約事務処理の運用基準等において、指名競争入札を原則として実施しない旨明記されたい。

第2 入札参加資格の設定方法等

1 岡山市の規程等

(1) 入札参加資格の設定

物品に関する入札参加資格については、本章第1節第2-4-(5)において詳しく引用したが、岡山市では、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⁸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）。なお、一般競争入札による場合、「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」でなければ入札参加資格として所在地要件を設けることができないとされていることは前述のとおりである（自治令第167条の5の2参照）。

(2) 入札参加可能者数等の基準

前述のとおり、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%

⁸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）。

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)	— ⁹⁹
-----	---	------	------------	-----------------

(2) 入札参加可能者数の定義

上記のとおり、物品契約においては、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¹⁰⁰」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¹⁰¹」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。

手引：物品編12頁には、「一般競争入札に参加することができる有資格者（指定業者名簿）の中から、契約の内容及び金額等を勘案の上、運用基準等に基づき、その都度、原則として入札参加可能者が5人以上になるように参加資格の設定をする。」との記載がある。そのため、岡山市では、入札参加可能者について、設定した入札参加資格を満たす名簿登載業者を意味するとの運用がなされていると思われる。

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。この点については、一般委託・役務等に関して本章第4節第1-2-(2)において述べたところと同様である。

そこで、事業所所在地資格を設定する要件として運用基準第8条が定める基準を満たす場合との要件を維持するのであれば、「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、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載業者であり、かつ、当該具体的な入札への参加が可能な者」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。

★★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載業者であり、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) 事業所所在地資格を設定する場合のチェック体制

監査対象とした個別契約のうち、「市内業者」であることを入札参加資格として設定した瀬戸学校給食センター適温配送コンテナ [225] の担当課に対し、「市内業者」のみを対象とした理由についてヒアリングしたところ、「岡山市物品等契約事務処理の運用基準第8条で入札参加可能者数等の基準を定めており、一般競争入札は設計額が80万円を超えるため（160万円を超える財産の買入れ、250万円を超える製造の請負）、同条第1項第5項に準じて、5者程度の入札が見込まれることを基準としました。」という回答であった。

しかしながら、設定した入札参加資格を満たす名簿登載業者の数が5者以上あることは、必

⁹⁹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。

¹⁰⁰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）。

¹⁰¹市内業者及び準市内業者以外のものをいう（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）。

ずしも「5 者程度の入札が見込まれること」を意味しない。ここでいう「入札参加可能者」とは、当該契約につき具体的に入札参加が可能な業者を意味するものと解すべきである。

また、上記の担当課からの回答は、そもそも「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」（自治令第 167 条の 5 の 2）に当たる具体的根拠を説明しているものとはいえない。

そこで、事業所所在地資格を設ける場合には、「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」（自治令第 167 条の 5 の 2）に当たるか否か、厳格にチェックする体制を整備すべきである。また、事業所所在地資格を設定する場合には、いかなる具体的な理由に基づき、上記要件を満たすものと判断されたかという点については、記録に残すべきである。

これらの点については、一般委託・役務等に関して本章第 4 節第 1-2-(3)において述べたところと同様である [指摘 51]、[指摘 52]。

(4) 運用基準第 5 条の 2 第 3 項「競争性が十分に確保」の意義

ア 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、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、次回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。

イ 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、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。

以上の点については、一般委託・役務等に関して本章第 4 節第 1-2-(4)において述べたところと同様である。

★★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。

(5) 市外業者に事業所所在地資格を認める要件

前述のとおり、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 条が定める基準を満たさない場合であって、「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、前述の差異は不合理なものと評価せざるを得ない。

したがって、物品等購入契約においても、一般委託・役務等の場合と同様の規定とすべきであり、運用基準第 5 条の 2 第 4 項は改正すべきである。

★★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。

(6) 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考慮要素の第一に掲げている（本章第 1 節第 2-4-(5)参照）が、このような基準で入札参加資格が設定されれば、新規参加は非常に困難なものになってしまう。また、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。

この点と関連し、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。

(7) 入札参加可能者数等の基準の適用除外

運用基準第8条但書では、運用基準第5条の2及び同第6条の規定に基づき設定又は選定を行った結果、基準に満たない場合は運用基準第8条の入札参加可能者数等の基準の適用を除外する旨規定されている（運用基準第8条但書）が、運用基準第5条の2の内容を踏まえると、一般的に地域要件による選定を競争性に優先させることを許容する規定と理解できる。

しかし、本来、地域要件による選定の必要性は競争性の確保の要請に劣後するものというべきであり、運用基準第5条の2については、委託規程第10条と同様、「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」に市外業者に入札参加資格を認める旨の内容へ改正するとともに、運用基準第8条但書については、同条に規定する入札参加可能者数等の基準は、市外業者にも履行能力を有する業者が存在しない場合にのみ適用除外とされるものである旨明記すべきである。

★★指摘 94

岡山市物品等契約事務処理の運用基準第8条に規定する入札参加可能者数等の基準は市外業者にも履行能力を有する業者が存在しない場合にのみ適用除外されるものであることを明記されたい。

(8) 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¹⁰²。

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、地元業者にあえて買収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。

そのため、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。

¹⁰² 岡東浄化センター金属スクラップ等売払 [229]。

第3 随意契約

1 契約方式に関する規程等

(1) 契約方式の選択方法等

岡山市では、原則として、以下のとおり対象物件の許容価格により契約方式を決定することとされている。なお、前述のとおり、物品供給契約については、指名競争入札を原則廃止としているが（手引：物品編10頁）、指名見積合わせは行われている。

許容価格基準	契約方法（根拠法令）
許容価格が160万円（物品の製造の請負の契約に係るものについては250万円、不用品の売払いの契約に係るものについては50万円。）を超えるもの	一般競争入札（自治令第167条の2第1号、市規則第22条、岡山市物品購入等一般競争入札実施要綱第2条）
許容価格が160万円以下のもの（製造の請負（印刷物等）の場合は250万円以下）	見積合わせによる随意契約（自治令167条の2第1号、市規則第22条）
許容価格が10万円以下のもの	単独随意契約（市規則第24条第2項第1号）

(2) 見積合わせ

ア 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）。

イ 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、前述のとおり（本章第4節第3-2）、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 |
|---|

ウ 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る定めはない（同条第2項参照）。

そして、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）。

(3) 単独随意契約

随意契約に係る見積書の徴取について、「随意契約により契約を締結しようとするときは、2人以上のものから見積書を徴さなければならない。」（市規則第24条第1項）とし、その例外として、以下の場合には「見積書の徴取を1人のものからとすることができる。」と規定している（同条第2項）。

- (1) 工事の請負契約を除く契約のうち、許容価格が、修繕業務については 15 万円未満、その他のものについては 10 万円未満であるとき。
- (2) 契約の性質又は目的により、契約の相手方を特定せざるを得ないとき。
- (3) 緊急を要するとき（災害時を除く。）。
- (4) 公法人（これらに準ずるものを含み、国、地方公共団体を除く。）と直接に契約をするとき。
- (5) その他市長が認めるとき。

そして、物品契約において、市規則第 24 条第 2 項又は第 3 項の規定に基づき、見積者数を 1 人とする場合又は見積書の徴取を省略する場合においては、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（岡山市物品等契約事務処理の運用基準第 7 条）。

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

(1) 指名見積合わせの問題点

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と考えられる¹⁰⁸。

(2) 見積者選定基準

前述のとおり、契約課からのヒアリングによると、物品に係る契約についての指名基準は、運用基準第 5 条～第 8 条に規定されているとおりとのことであった（なお、運用基準第 7 条は、単独随意契約に関する規程であり、指名基準とは無関係と思われる）。

そして、前に述べたとおり、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

¹⁰⁸ 江原 84 頁は、指名競争入札の問題点について、「平成の初めころから各地の談合が指摘され、指名競争入札は談合を起ししやすい不適正な入札制度として、非難を浴びることとなった。一つには、いわゆる官製談合と言われる指名過程の不透明、他はあらかじめ格付け登録された業者名が明らかなことから簡単に談合が可能になってしまう点に制度の欠陥が指摘された。」と指摘している。

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。

また、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。

前述のとおり、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。

しかしながら、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すぎる）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る。」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。

そして、オープンカウンター方式による見積合わせの実施により事務コストが著しく増大することは避ける必要があるものの、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、むしろ事務が繁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る。

したがって、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かとと思われる。

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 4 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、契約方法何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、規程上の根拠はないが、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（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。なお、同等品申請の方法や申請期限に関し、契約課からヒアリングしたところ、「同等品申請の方法及び申請期限については、仕様書に記載しています。」とのことであった。

そして、同等品認定について協議がなされた場合には「同等品認定協議経過報告書」を作成することとされている（手引：物品編 9 頁）。

(2) 仕様書等への複数の参考製品の記載

令和 2 年 10 月 2 日に閣議決定された「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」ことを徹底されたい。

(3) 同等品認定申請に関する規程整備の必要性

上記のとおり、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。

担当課から提供された資料を確認する限り、監査対象となった個別契約の入札において、同等品認定申請がなされたケースは存在しなかった。

同等品認定申請については、入札公告には手続等が記載されていないため、そもそも入札参加者において同等品認定申請の制度自体を知らない場合があり得る。

そのため、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 法令・条例の定め

1 議会の議決の要否

- (1) 一定の場合の契約について議会の関与が必要となることは前述のとおりであるが、岡山市においても「市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」において、契約の締結について議会の議決を要すべき契約の範囲を定めている。

条例の定めを自治令と比較すると以下のとおりである。

契約の種類	自治令の定め	岡山市条例における定め
工事又は製造の請負	予定価格 300,000 千円以上	予定価格 300,000 千円以上
不動産等の買入等	予定価格 40,000 千円以上（土地については、1 件 1 万平方メートル以上のものに限る。）	予定価格 50,000 千円以上（土地については、1 件 1 万平方メートル以上のものに限る。）

自治令で定められた金額は予定価格の最低基準であり、これと異なる定めを条例において定めることは許容されている。すなわち、自治令第 121 条の 2 は「…その金額については、その予定価格の金額が同表下欄に定める金額を下らないこととする。」と規定しており、自治令の基準よりも議会の関与を緩和することは許容されている。

岡山市においても上記のとおり、工事又は製造の請負については政令の基準と同一であるが、不動産等の買入等については自治令よりも議会の議決を要する契約の基準が緩和されている。

- (2) なお、政令指定都市において、岡山市の同程度の人口規模を図る自治体（6 自治体：静岡市、堺市、新潟市、浜松市、相模原市、熊本市）における基準を調査したところ、いずれも工事又は製造の請負については自治令と同基準であったが、不動産等の買入等については、自治令の基準と同基準の自治体が 3 自治体（新潟市、浜松市、熊本市）、岡山市よりも議決の基準を緩和している自治体が 2 自治体（静岡市：80,000 千円以上、堺市：80,000 千円以上、相模原市：1,000,000 千円以上）という状況であった。

2 契約書作成

(1) 法令の定め

前述のとおり、自治法は契約書を作成する場合には、契約書の作成を契約の効力発生要件としている（地自法第 234 条第 5 項）。

また、建設業法第 19 条は、契約の締結に際し、法定事項を記載した書面に署名又は記名捺印し、相互に交付することを求めており、契約内容の書面化を要求している。また、同法第 34 条は、中央建設業審議会を設置し、同審議会において建設工事の標準請負契約約款等を作成することとしており、これに基づいて公共工事標準請負契約約款が作成、公表されている。

これとは別に、公共工事の土木事業に係る設計、調査及び計画に関する業務に関しては、国土交通省より公共土木設計業務等標準委託契約約款が公表されている。

さらに、政府契約の支払遅延防止等に関する法律第 4 条において、以下の項目について契約書面に記載することが要求されている。

本文	給付の内容、対価の額、給付の完了の時期その他必要な事項
第 1 号	契約の目的たる給付の完了の確認又は検査の時期
第 2 号	対価の支払の時期

第3号	各当事者の履行の遅滞その他債務の不履行の場合における遅延利息、違約金その他の損害金
第4号	契約に関する紛争の解決方法

以上のように、主に土木建築工事については標準契約約款の作成が進んでおり、地方自治体においても、該当の契約を締結するに際しては、上記の約款を使用するなどして契約書作成を行うことが望ましい。

(2) 条例・規則の定め

市規則第 27 条第 1 項において、契約相手方は通知を受けた日から 7 日以内（工事の請負契約及び公有財産のインターネット公売に係る契約にあつては 14 日以内）に契約書を作成の上、記名押印することが必要とされている。したがって、原則として、契約締結の際には契約書を作成する必要がある。

もっとも、市規則第 30 条において一定の場合に契約書の作成の省略を認めている。例えば、契約金額が 130 万円未満の契約をするとき（同条第 1 項第 1 号）、随意契約による場合において、契約書を作成することが困難又は不相当と認められるとき（同条第 1 項第 6 号）などは契約書の作成が不要である。ただし、契約書の作成を省略した場合、契約において必要な事項を記載した請書を徴することとしており、さらに契約金額が 10 万円未満の契約については、工事の請負契約を除き、見積書をもって請書に代えることができるとされている（同条第 2 項）。

契約書の省略の扱いについて、契約課からヒアリングしたところ、以下の回答があった。

- ・委託業務について、10 万円未満の全ての契約で見積書をもって請書に代える取扱いにはしておらず、担当課の判断に任せている。見積書をもって契約締結しようとする場合、業者へ見積依頼書を送付し、業者に契約締結の意思がない場合は辞退を申し出てもらっている。契約日は原則として落札決定日としている。
- ・物品について、見積書をもって契約締結しようとする場合、業者へ見積依頼書を送付する。見積書をもって契約締結を行うのは単独随意契約の場合であり、事前に契約締結の意思は確認している。契約日は原則として落札決定日としている。

上記の回答からすれば、委託業務においては 10 万円未満の契約について請書を徴する場合と見積書をもって請書に代える場合が混在していることとなる。しかしながら、担当課の判断に委ねるということは、都度担当課において請書を徴するか見積書で代えることとするか判断を行うこととなるため、判断が区々となるリスクがあり、法的安定性を害する要因となる。また、そのような曖昧な状態であると、業者の契約締結意思の確認が不十分になるリスクが否定できず、紛争の要因となりかねない。

したがって、例えば、物品の場合と同様、事前に契約締結意思を確認している単独随意契約の場合に限り見積書をもって請書に代える扱いとすることなど、請書を徴するケースと見積書をもって請書に代えるケースを整理し、契約締結ルールに関するガイドライン等を策定すべきであると考えられる。この場合、物品においても取扱いの根拠を与えるためにガイドラインの対象とすべきである。

★★指摘 101
 契約書の作成を省略することのできる場合において、請書を徴取する場合と見積書をもって請書に代える場合の区別等につき、契約締結ルールに関するガイドライン等を策定されたい。

第2 契約書の作成

1 契約書様式の整備状況

岡山市における契約書の様式に関する整備状況について契約課に確認したところ、契約課から以下の回答があった。業務区分毎にまとめると以下のとおりである。

委託	目的物の有無や契約保証方法等によって契約書例を複数作成しており、契約内容に適したものを選択して使用している。
建設工事	財務会計システムから出力した契約書と岡山市工事請負契約約款を使用している。
建設コンサルタント	契約課で契約書例を作成しており、原則としてそれを使用している。
物品	財務会計システムから出力した契約書と岡山市物品供給等契約約款を使用している。

また、これらの様式についての職員の利用状況について契約課にヒアリングしたところ、財務会計システムから出力できるもの以外については、岡山市の職員ポータル内に設置されている契約締結手引のページに掲載された書式集から各自ダウンロードした上で必要事項を記入、修正し、使用しているとのことであった。

2 契約書様式の出力

上記の回答をふまえ、財務会計システムのマニュアルを確認したところ、建設工事、小規模工事、物品の契約書様式（当初契約及び変更契約）については、財務会計システムにおいて契約書作成マクロが設けられ、必要事項を記入することにより契約書が機械的に作成できる仕様となっており、これらの契約については上記のとおり、財務会計システムから出力した契約書及び約款（岡山市工事請負契約約款又は岡山市物品供給等契約約款）により対応していることを確認した。

3 派遣契約書において契約不適合責任の免除

契約書の様式については、概ね近時の民法改正の内容も踏まえた内容となっていることが確認できた。ただし、派遣契約書において契約不適合責任の免除条項を設けている点（労働者派遣契約書書第 24 条）については、当該条項の必要性・合理性について検討されたい。なお、労働者派遣契約の場合、そもそも契約不適合責任が発生する余地がないとも思われるため、上記条項は削除すべきと思われる。

★意見 39

労働者派遣契約書（様式）第 24 条の契約不適合責任の免除条項については、あらためて必要性を検討されたい。

4 岡山市物品供給等契約約款における一括委任等の禁止

岡山市物品供給等契約約款には一括委任又は一括下請負を禁止する条項が見当たらず、また、市規則第 59 条の規定も物品の供給には準用されていない。

物品供給等契約の性質上、当然の前提とされているのかもしれないが、物品の供給について一括委任を許容すべき理由はなく、この点を明確にするため、物品供給等契約にも市規則第 59 条を準用する旨、明記すべきである。これにともない岡山市物品供給等契約約款も一括委任を禁止する旨の条項を設けるべきである。

★★指摘 102

市規則において、物品供給について市規則第 59 条を準用する旨を明確にされたい。これに伴い、岡山市物品供給等契約約款にも一括委任を禁止する条項を設けられたい。

5 企画競争における企画提案書と契約書の一体性

プロポーザル方式や企画競争による契約相手方の選定を行う場合、競争参加者からは企画提案書において、要求水準外の事項についても様々な提案が行われることが多い。

企画競争においては、そのような要求水準外の提案も含め、企画提案の全体を評価した上で最適提案者の特定に至るのであるから、提案書において提案されている事項については、契約締結に際し、契約上の義務として位置付けられるべきである。

監査対象となった個別契約の企画競争においても、最適提案者（契約相手方）から提出されている提案書に、要求水準を超える様々な提案内容が記載されているにもかかわらず、最適提案者との間で締結された契約書等において、企画競争に際して提案された企画提案書の内容が契約内容に含まれる内容となっていないケースが散見された¹⁰⁴。

企画競争時の提案内容が契約内容に含まれることを契約書様式または各契約約款において明記すべきである。

★★指摘 103

企画競争に際して提出された提案書記載の提案内容が契約内容に含まれることを契約書様式または各契約約款に明記されたい。

第3 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）。上記の規定からも明らかなどおり、岡山市においては一括下請負のみならず大部分の下請負契約を禁止している。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。

もっとも、市規則においても工事請負契約において下請負契約自体は禁止されていない（市規則第59条の2以下において下請負人となり得る資格等について定めており、当該規定を満たせば下請負契約自体は可能である。）。

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。

¹⁰⁴ 瀬戸町総合運動公園のびのび広場遊具改修工事 [109]、御津スポーツパーク遊具改修工事 [110] など。

2 一括委任等が禁止される「大部分」の意義

上記のとおり、「大部分」の一括委任や一括下請負については、市規則において禁止されているが、「大部分」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、特にに関する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いのであり、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。

したがって、「大部分」に該当するか否かについての判断基準ないし指針を設けるべきである。

岡山市発注の工事に適用される岡山市工事請負契約約款（令和3年4月1日以降適用分）には、「一括委任又は一括下請負の禁止」として、「受注者は、工事の全部若しくはその主たる部分又は他の部分から独立してその機能を発揮する工作物の工事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。」との規定が設けられている（第6条）。上記約款の記載は公共工事標準請負契約約款と同一文言であり、当該約款を参照して作成されたものと考えられるので、建設工事においては当該約款の解釈を参考にすることが妥当であろう。

もっとも、上記のような標準約款が整備されていない製造の請負等にも市規則第59条は準用されており（市規則第115条による準用）、委託契約書においても市規則第59条と同一の文言が使用されていること¹⁰⁵からすると、指針を設ける必要があることに変わりはない。

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節第2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等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等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

¹⁰⁵ 委託契約書ひな形【目的物あり・保証人あり】の契約書第5条は「乙は、委託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。」と規定している。

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」に関する検査体制が整備されており、後述(第 7 章第 2 節第 2)のとおり、前掲平成 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)に基づく措置がとられている。

★★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であるから、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。なお、プロポーザル方式や企画競争の結果に基づく単独随意契約の場合、企画提案書において下請等の予定を明記させ、提案外の下請等については原則として承認すべきでないことについては、第 5 章第 1 節第 3-7 において述べたとおりである [指摘

★★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4 変更契約**1 岡山市の規程**

- (1) 民間事業者間の契約においても、一度締結した契約を変更する場合、契約条項に一方向的な変更を可能とする内容の条項が設けられていない限り、原則として相手方の同意が必要である。この趣旨は地方自治体が契約当事者となる場合も同様であり、契約の変更には原則として相手方の同意が必要となる。
- (2) 市規則第 39 条は、履行期限の延長に関し、「契約の相手方は、天災その他正当な事由により履行期限までにその義務を履行できないときは、その理由を明らかにした書面により履行期限の延長を市長に申請することができる」とし（同条第 1 項）、さらに、その申請につき「正当な理由があると認めるときは、契約の相手方と協議して履行期限の延長日数を定める」としている（同条第 2 項）。

市規則第 41 条は、契約金額の変更に関し、「契約締結後において物価及び賃金等の変動を理由として、契約金額の変更をすることはできない。」と定め、契約金額について変更することができないことが原則であることを特に注意的に規定している（市規則第 41 条本文）。もっとも、「経済情勢の著しい変化その他予期することのできない特別の事情により物価及び賃金に著しい変動を生じ、契約金額が著しく不相当となったときは、その実情に応じて、市長は、契約の相手方と協議の上、契約金額を変更することができる。」とも規定し（市規則同条但書）、例外的な場合には契約金額を変更する余地を残している。

契約を変更する場合、原則として変更契約書又は変更請書を作成することとなるが、契約変更の内容が軽微なものでその必要がないと認めるものについては契約書等の作成も不要とされている（市規則第 42 条）。

2 変更契約の必要性・許容性

- (1) 変更契約についての市規則上の規制は上記のとおりであるが、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、「競争入札に付したのものについては、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っ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）。

- (2) 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った。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。

- (3) 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。

- (4) 監査対象として選定した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。

以上の点については、全庁的な問題と考えられるので、あらためて全庁に対して適正な契約変更の手続につき注意喚起すべきである。

★★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 契約書様式等

1 概要

岡山市の建設工事契約では、財務会計システムから出力した契約書の様式と岡山市工事請負契約約款を使用している。

2 契約書様式

契約書の様式には、「1 工事名」、「2 工事場所」、「3 工期」、「4 請負代金額」、「5 契約保証金」、「6 前払金の有無」、「7 契約不適合責任期間」、「8 中間前払金又は部分払の有無」、「9 特約事項」、「10 解体工事に要する費用等」の条項があり、詳細な合意内容は、岡山市工事請負契約約款によるものとされている。

3 岡山市工事請負契約約款

岡山市工事請負契約約款においては、全 61 条の条項が規定され、契約の保証、一括下請負禁止や下請負人の通知などの下請管理に関する条項、監督や検査に関する条項、設計図書や契約の変更に関する条項、損害の負担に関する条項、代金の支払いに関する条項、契約不適合責任に関する条項、解除に関する条項、受注者が加入する保険に関する条項等、建設工事全般に関する詳細な条項が設けられている。

4 設計図書と契約書との一体性

岡山市工事請負契約約款第 1 条は「発注者及び受注者は、この約款（契約書を含む。以下同じ。）に基づき、設計図書（別冊の工事数量総括表、図面、仕様書、現場説明書及び現場説明に対する質問回答書をいう。以下同じ。）に従い、日本国の法令を遵守し、この契約を履行しなければならない」と規定している。すなわち設計図書の内容も契約の内容となり、発注者及び受注者を拘束する建付けになっている。

第2 変更契約

1 規程の概要

前述のとおり、契約内容の変更について、市規則第 39 条には履行期限の延長について、同第 41 条には契約金額の変更についての定めがある。また、岡山市工事請負契約約款は、設計・契約変更の対象となる事項について、以下のとおり規定している。

契約約款	設計・契約変更の対象となる事項
第 18 条第 1 項第 1 号	工事数量総括表、図面、仕様書、現場説明書及び現場説明に対する質問回答書が一致しない場合（これらの優先順位が定められている場合を除く）
第 18 条第 1 項第 2 号	設計図書に誤謬又は脱漏がある場合
第 18 条第 1 項第 3 号	設計図書の表示が明確でない場合

第 18 条第 1 項第 4 号	工事現場の形状、地質、湧水等の状態、施工上の制約等設計図書に示された自然的又は人為的な施工条件と実際の工事現場が一致しない場合
第 18 条第 1 項第 5 号	設計図書で明示されていない施工条件について予測することができない特別な状態が生じた場合
第 19 条	発注者が必要と認め、設計図書の内容を変更する場合
第 20 条	工事を一事中止する必要がある場合
第 22 条	受注者の責に帰することができない事由により工期内に工事を完成することができない場合
第 23 条	発注者の特別な理由により工期を短縮する必要がある場合

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、建設工事契約については、「工事請負契約に係る設計・契約変更ガイドライン」（以下、本節において「ガイドライン」という。）が整備されている。

2 工事請負契約に係る設計・契約変更ガイドライン

(1) 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（ガイドライン 2 頁）。

(2) 岡山市工事請負契約約款においては、「設計・契約変更の対象となる事項を定めた条項」（岡山市契約工事請負約款第 18 条～20 条、22 条、23 条）が規定されていることから、ガイドラインにおいては、規定毎に具体的に変更手続の流れの詳細な説明が記載されている。なお、約款における各規定の概要は以下のとおりである。

第 1 項第 1 号～第 5 号	受注者が監督員に設計図書と現場との照査を請求し、それに基づき調査が行われ、条項に定める要件に該当する場合は、設計図書を変更できる
第 19 条	発注者が設計変更の必要を認めたときに、設計図書の変更内容を受注者に通知し、設計図書の変更ができる
第 20 条	受注者の責めに帰すことができない事由で工事ができない事態が発生した場合又は発注者が必要であると認める場合、工事を一時中止でき、その後審査を経て、必要がある場合は工期や請負代金の変更がなされる
第 22 条	受注者の責めに帰すことができない事由で工期内に工事を完成できない場合、審査が行われ、必要がある場合は工期の変更ができる
第 23 条	発注者の特別な理由により工期を短縮する必要がある場合、発注者が受注者に請求し、審査が行われ、必要がある場合は工期や請負代金の変更ができる

3 変更契約の問題点

(1) 設計・契約変更できる範囲の問題

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。

(2) 変更理由の記載の問題

監査対象となった建設工事に係る個別契約において、変更伺の変更理由の記載が概括的な記載にとどまり、その記載からは変更契約の具体的な必要性・許容性が判断できないものが多数散見された。

それらのケースにおいて、担当課からヒアリングしたところ、担当課においては、具体的な変更理由を把握していたが、変更伺に明確に記載されていない事情について適正にチェックすることは困難であるし、後日の検証も不可能である。変更伺の変更理由の記載については、第三者によっても変更伺の記載から変更の必要性及び許容性が判断できるよう具体的かつ詳細に記載すべきである。この点については、本章第1節第4-2-(4)において述べた [指摘 111]。

(3) 事前に予測可能な事情を変更理由としている問題

各担当課から聴取した具体的な変更理由は、現地を確認したら設計図書と一致しなかったとか、地元の要望により交通誘導員を増員したなど、事前に綿密な調査等を実施し、事業計画を立てていたならば、予測可能であったのではないかと疑われるものが散見された。

設計前の準備や関係者との協議が十分でなかったことが原因と思われ、契約内容の詳細について十分な検討を行わないまま、漫然と契約がなされた結果、安易に「不測」であったなどとして契約変更が行われているケースが多数存在するものと思われる。このような状況を放置すれば、特に競争入札を行って厳正に契約金額を定めた契約については、その趣旨が没却されてしまう結果となりかねない。原則として、発注前に十分な現地調査や関係者と綿密な協議を行い、全体工程について綿密に計画を立てることにより、事後に無駄な変更が生じないように努めるべきである。

上記ガイドラインは、事前に予測可能であった事情であったとしても、契約後に変更の必要性が発生した場合に、変更することを特に禁止してはいないが、履行期間の変更であっても、入札の公正性確保や契約事務全体の効率化の観点からは、できる限り契約締結後の変更が生じない方が望ましい。

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。

以上の点については、本章第1節第4-2-(4)において述べた [指摘 112]、[指摘 113]。

第3節 小規模工事

第1 契約書の様式

岡山市の小規模工事契約では、契約書の様式と岡山市小規模工事請負契約約款を使用し、契約を締結することが求められている（小規模工事取扱規程第11条）。

岡山市小規模工事請負契約約款においても、岡山市工事請負契約約款と同様の項目、すなわち、契約の保証、下請管理に関する条項、監督や検査に関する条項、設計図書や契約の変更に関する条項、損害の負担に関する条項、代金の支払いに関する条項、契約不適合責任に関する条項、解除に関する条項、受注者が加入する保険に関する条項等が定められている。

建設工事の場合との大きな違いは、下請負が原則として禁止されている点である（同約款第5条第1項）。

第2 変更契約

小規模工事に係る契約は、原則として、工期の延長、請負金額の増額等の契約変更は認められない（同規程第15条第1項）。ただし、契約の履行に際してやむを得ない理由があると課長が認めたとときには、工期の延長、請負金額の増額等の契約変更を行うことができる（同規程第15条第2項）。また、契約変更後の請負金額が250万円を超えることはできず（同規程第15条第2項但書）、請負金額250万円を超えるおそれがあるときは、当該工事は打ち切られることになる（同規程第15条第3項）。

第4節 一般委託・役務等

第1 委託契約書の記載事項

1 岡山市の規定及び契約書様式

市規則第29条に定めるものの他、委託規程第13条において、委託契約の契約書記載事項が定められている。

委託契約書の様式としては、①単価契約以外の契約について、「目的物あり・契約保証金」、「目的物あり・契約保証人」、「目的物なし・契約保証金」及び「目的物なし・契約保証人」の4パターン、②単価契約についても、上記①と同じ4パターンがそれぞれ整備されている。また、この①及び②の他に、③弁護士への訴訟委任契約について、契約書の様式が整備されている。

2 一般的な記載事項

委託契約書の一般的な記載事項は下記のとおりである（委託規程第13条第1項）。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 契約の目的・内容に関すること。(2) 委託料（契約金額）に関すること。(3) 履行期限又は期間に関すること。(4) 履行場所に関すること。(5) 契約保証金に関すること。(6) 契約保証人に関すること。(7) 委託料の支払いの時期及び方法（前払金又は部分払いをしようとするときは、その時期及び割合又は金額）。(8) 監督及び検査に関すること。(9) 履行遅滞その他債務不履行の場合における遅延利息、違約金その他損害金に関すること。 |
|---|

- (10) 危険負担に関する事。
- (11) 債務の履行が契約に内容に適合しない場合の責任に関する事。
- (12) 契約の解除に関する事。
- (13) 秘密保持に関する事（電算処理の場合には、特に別途詳細な規定等を設けること。）。
- (14) 契約に関する紛争（疑義の解釈を含む。）の解決方法に関する事。
- (15) その他必要事項（再委託、権利の譲渡等、契約内容の変更、著作権等の帰属等）に関する事。

3 継続的役務を提供する契約における記載事項

上記2記載の一般的記載事項に加え、継続的役務を提供する契約に関する契約書の場合には、下記事項の記載が必要とされている（委託規程第13条第2項）。

- (1) 委託先の作業責任者に関する事項
- (2) 委託先従業員の服務規律に関する事項
- (3) 作業に必要な資材とその費用負担に関する事項
- (4) 立入調査及び監督等業務の適正な執行監理に関する事。
- (5) 作業日報等成果報告書の提出に関する事。
- (6) 検査・検収に関する事。

4 その他の委託契約書における記載事項

- (1) 各種機器の保守、警備等の委託の場合は、上記2記載の一般的記載事項の他、緊急時における連絡体制及び対応に関する事項を記載する（委託規程第13条第3項）。
- (2) 保有個人情報の取扱いを委託する場合には、上記の一般的記載事項の他、岡山市個人情報保護条例施行規則第14条第1項各号に定める事項を記載する（委託規程第13条第4項）。
- (3) 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律第10条第1項に規定する個人番号利用事務等を委託する場合には、上記2記載の一般的記載事項及び上記岡山市個人情報保護条例施行規則第14条第1項各号に定める事項の他、同法の規定に基づき必要とされる事項を記載する（委託規程第13条第5項）。

第2 請負と委任・準委任の区別

1 「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。」と定義されているが、それ以上の詳細かつ具体的な定義付けはなされていない。

委託業務を民法上の典型契約で整理すると、大きくは「委任契約」（当事者の一方（委任者）が法律行為をなすことを相手方（受任者）に委託し、相手方がこれを承諾することによって成立する契約）と「請負契約」（当事者の一方（請負人）がある仕事を完成することを約し、相手方（注文者）がその仕事の結果に対して報酬を与えることを約する契約）の2つに区別できる。

さらに、「委任契約」は、法律行為を委任する「（狭義の）委任契約」と、法律行為以外の事実行為を委任する契約である「準委任契約」に区別することができる。

委託規程第2条第2号ないし第4号においては、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」のような民法上の（準）委任に該当するといえるものと、「映画作製」のような民法上の請負に該当するといえるものが混在している。

手引：委託編 1～2 頁「第1 一般委託・役務等について」においても、委託の意義について「本市の事務業務について、行政責任を果たす上で必要な監督権を留保した上で、民間企業や住民団体等の他の諸団体又は個人に処理を委ねることである。」との定義にとどまっており、上記

委託規程第2条第2号ないし第4号の第1ないし第3類型の分類表がそのまま引用されているに過ぎない。

2 (準) 委任と請負の区別

- (1) 他方、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、

<ul style="list-style-type: none">・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)。
<ul style="list-style-type: none">・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。
<ul style="list-style-type: none">・(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、岡山市においては、前述のとおり委託契約について最低制限価格制度は導入されていないため、同制度に関連して請負契約と(準)委任契約を区別する実益は認められないものの、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。

- (2) なお、委託規程第2条第2号ないし第4号に挙げられている各業務内容を民法の典型契約の分類に従って分類すると、一般的には概ね以下のとおりに区分されるものと思われる(ただし、いずれにしても個別具体的な契約に即した検討は不可欠であり、具体的業務の内容や報酬の支払方法の定め方等によってはこの分類と異なることも当然あり得ると考える)。

<p>① 請負(仕事の完成を目的とし、これに対して報酬が支払われるもの) 調査研究、研修、映画作製、水質検査(第1類型)、料金徴収、夜警、警備、清掃、草刈、剪定、害虫駆除、ごみ・し尿の収集(第2類型)、福祉活動、視覚障害者用市政だよりの作成(第3類型)</p> <p>② 準委任(事実行為をなすことを委託するもの)</p>

承諾

(3) 仕様書等に基づく工程の管理、立会い、委託の施行の状況の把握及び点検又は委託材料の試験若しくは検査

(4) その他委託の施行上必要な事項

4 甲は、第 2 項の規定により監督員をおいたときは、当該監督員の職名及び氏名を乙に通知しなければならない。監督員を変更したときも、同様とする。

(2) 検査の方法については、現在の契約書（例えば、単価契約以外の契約の「目的物あり・契約保証金」パターンの様式の第 28 条）の様式には下記のとおり規定されている（ただし、下記の第 3 項の目的物の一部を取り壊しての検査については、「目的物なし」の契約書の様式には規定されていない）。

第 28 条 検査員は、あらかじめ検査の日時を乙に通知し、乙又は業務責任者（以下本条において「乙等」という。）の立会いの上、検査を行うものとする。ただし、乙等の立会いが得られないときは、乙等の立会いなしで検査を行うことができるものとする。

2 前項の検査は、契約書、仕様書等その他の関係書類と対比してその結果を公正に判定しなければならない。

3 検査員は、検査に当たり必要があると認めるときは、委託目的物の一部を取り壊して検査を行うことができる。その場合において、乙は、これを速やかに現状に復さなければならない。

3 再委託の管理

現在の契約書（例えば、単価契約以外の契約の「目的物あり・契約保証金」パターンの様式の第 6 条）の様式には、再委託について、「乙（受託者）は、委託の一部を委任し、又は下請負するときは、相手方の名称その他甲が必要と認める事項をあらかじめ甲に対して通知しなければならない。」と規定し、再委託の場合には受託者は市へ通知すれば足りるとの規定になっている（上記 1 の①単価契約以外の契約の 4 パターンの様式、②単価契約の 4 パターンの様式全て同じ内容の規定が置かれている）。

しかし、第 7 章第 4 節第 2 において後述するとおり、不適切な再委託によって経済合理性・効率性が損なわれる事態を防ぐなど委託業務の適正な履行を確保するため、再委託に関する現在の委託契約書様式の規定について、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、委託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」という規定へ変更すべきである。

4 契約書と仕様書の優先関係

契約書第 1 条第 1 項においては、「乙（受託者）は、この契約書及び仕様書等（仕様書及びこれに対する質問回答書をいう。以下同じ。）に従い、委託を履行するものとする。」と規定されているが、仕様書と契約書のいずれが優先的に適用されるのかが不明である（上記 1 の①単価契約以外の契約の 4 パターンの様式、②単価契約の 4 パターンの様式全て同じ内容の規定が置かれている）。

監査対象の個別契約をみると、桃太郎線 LRT 化 PR 動画制作業務委託 [2] においては、仕様書の「14 その他」〔4〕に、「再委託する場合には、事前に再委託先と再委託の範囲について提示して承認を得る」と記載されているが、契約書第 6 条では再委託の場合には「通知する」との記載のみで、仕様書の記載のように「承認を得る」とはされておらず、仕様書と契約書の記載内容に齟齬が生じていた。

一般論としては、契約毎にその仕様の詳細を記載した仕様書が契約書より優先すると考えられ

るが、上記契約書第1条第1項の規定内容からはそれが一義的に明らかとはいえない。契約書と仕様書の記載内容に齟齬があり、そのいずれが優先的に適用されるかが不明な状態では、受託者が業務を履行するに当たっていずれに従えばよいのか分からず、混乱を招くおそれがあるので、契約書において、契約書と仕様書の記載に異なる点がある場合に、いずれが優先的に適用されるのかにつき、一義的に明確にする規定を新設すべきである。

★★指摘 116

契約書と仕様書の記載に異なる点がある場合に、いずれが優先的に適用されるのかにつき、契約書において一義的に明確にされたい。

5 契約書の記載内容の確認体制

契約書の記載内容に不備、誤りがないか等の確認については、契約課へのヒアリングによれば、許容価格や業務の内容によって、他課（契約課、財政課、ICT推進課、行政事務管理課）に合議をすることによって行っているとのことである。

第4 変更契約

1 手引：委託編32頁には、「契約を変更するのはやむを得ない場合のみとし、必要性や原契約と一体のものか等よく検討すること。増額変更は、原則として認められない。」「変更契約を検討する場合には、真にやむを得ないものかどうかを検討のうえ、事前に契約課と協議すること。」と記載されている。

2 上記手引に記載されている「真にやむを得ないものかどうか」の判断基準や具体例について契約課へヒアリングをしたところ、工事に関しては変更契約に関するガイドラインが整備されているが、委託についてはこのようなガイドラインは整備されておらず、案件毎に検討するとの回答であった。また、増額変更についても「やむを得ない場合」には例外的に認められるとのことであった。

しかし、これでは「真にやむを得ないものかどうか」の判断基準がないに等しく、担当課において「真にやむを得ないものかどうか」を判断すること自体が困難と推測されるし、例えば、受注者から増額変更を求められたような場合、担当課としては円滑に受託者に委託業務を完了してもらうため、どうしても「やむを得ない」という判断に流されやすくなってしまおうであろう。それどころか、恣意的な運用によって増額変更が認められてしまえば、入札を行って厳正に契約金額を定めた趣旨が没却されてしまう。

建設工事契約においてガイドラインが作成されているのと同様、変更契約が認められるべき「真にやむを得ない場合」といえるか否かの判断に関する指針を、契約事務全般を主管する契約課が主導して策定すべきである。また、典型的な変更契約の理由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 117

委託契約に関し、変更契約が認められるべき「真にやむを得ない場合」といえるか否かの判断に関する指針を策定されたい。

第5 賃貸借契約

1 岡山市の規程等

賃貸借についても委託規程が準用されるので（委託規程第16条）、契約条項の記載については

一般委託・役務等の条項が準用される（委託規程第 13 条第 1 項及び同条第 2 項）。

長期継続契約の事務取扱について必要な事項を定めた長期継続契約制度運用基準には、以下のよう記載がある。

7 契約書の作成について

(1) 長期継続契約を締結するに当たっては、金額の多少にかかわらず、必ず次の事項を記載した契約書を作成すること。

ア 全契約期間及び契約の履行準備の必要な場合は、当該準備期間

イ 契約総額及び支払期ごとの額

ウ この契約は、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基づく長期継続契約である。

エ 翌年度以降において、この契約に係る歳入歳出予算が減額又は削減された場合は、この契約を解除する。

(2) リース契約の場合は、これらに加えて、解除に伴う損害賠償条項を記載しなければ契約できないことが一般的であるので、必要に応じ、その旨を記載すること。併せて契約期間中は、予算の確保について注意すること。

なお、賃貸借においては、一般委託・役務等と異なる賃貸借契約書の様式が作成されているが、委託契約書様式と異なり、長期継続契約制度運用基準の記載どおりの条項が盛り込まれている。

2 契約書への仕様書等の添付

賃貸借契約書様式第 1 条には「乙は、この契約書及び仕様書等（仕様書及びこれに対する質問回答書をいう。以下同じ。）に従い、この契約を履行するものとする。」との条項が定められているが、監査対象とした賃貸借に係る個別契約のうち、契約書に各契約の仕様書が添付されていることを確認できたものはなかった。

たしかに、一般競争入札においては、入札公告において仕様書が公告され、これに基づき入札が行われ、契約が締結されているのであるから、通常、契約書と仕様書は一体であると認識されると思われる。

しかしながら、契約書中において仕様書が特定され、これが契約書と一体である旨が規定されているのでない限り、契約書第 1 条における「仕様書」がどの仕様書を指すか不明確となる危険があるし、公告が行われない指名競争入札や随意契約においてその危険は顕著となる。

契約内容に関する疑義を減らし、後日の紛争を可及的に予防する観点からは、仕様書を契約書に添付する取扱いを徹底するか、契約書において仕様書を特定した上、これが契約書と一体である旨を明確にするべきである。

★★指摘 118

賃貸借契約書に仕様書を添付する取扱いを徹底するか、又は契約書中において仕様書を特定し、これが契約書と一体である旨を明確にされたい。

3 再請負・再委託の事前同意条項

賃貸借契約の様式には、「委託契約書例」とは異なり、一括委託の禁止条項（第 5 条）や一部委託の場合における事前同意条項（第 6 条）は含まれていない。

しかしながら、岡山市においては、長期継続契約制度運用基準 3-(1)に「当該リース契約に係る物品のメンテナンスを行うものを含むものとする」と規定し、長期継続契約の際には、メンテナンス業務を含むことが当然に予定されているため、契約相手方以外の者がメンテナンス等を行った場合は再委託に当たるものとして管理する必要がある。

そこで、少なくとも賃貸借契約書の様式に「委託契約書例」と同じく、一部委託の場合における事前同意条項等を設けるべきである。

★★指摘 119

賃貸借契約書において、一部委任又は下請負の同意に関する条項を設けられたい。

4 ソフトウェアに関する賃貸借契約

(1) ハードウェアと一体の賃貸借

長期継続契約制度運用基準「9 その他の事項」には、ソフトウェアに関する賃貸借契約について、次のとおりの記載がある。

(4) ソフトウェアは、それをインストールするパソコン、サーバ等のハードウェアと一体の契約で賃貸借すること。ただし、既製品として販売されているソフトウェアで使用権許諾権者が賃貸借を認めているものに限る。

上記にかかわらず、総務局総務部 ICT 推進課又は情報システム課（以下「情報主管課」と言う。）で導入する業務用端末パソコン（庁内 LAN 用パソコンは含まない。）又はシステム統合のための仮想化基盤で利用する場合は、ハードウェアとは分離して業務担当課が別契約でソフトウェアの賃貸借をすることができる。ただし、情報主管課が毎年予算要求前に行っている情報システム予算ヒアリングで情報主管課の了承を得たものに限る。

このように、岡山市では、ソフトウェアに関する賃貸借契約については、原則としてハードウェアと一体の契約で賃貸借契約をすることとされている。

この規定の趣旨について契約課にヒアリングしたところ、開発やカスタマイズを伴うようなものまで安易に長期継続契約によるリース契約が締結されてしまうおそれがあるため、ソフトウェア単体でのリース契約は原則として認めていないとのことであった。長期継続契約の締結できる場合を合理的な範囲に規制するものであり、適切なルールであると考える。

なお、上記長期継続契約制度運用基準 9-(4)記載のとおり、情報システム予算ヒアリングで了承を得たもの限り、総務局総務部 ICT 推進課又は情報システム課で導入する、業務用端末パソコン（庁内 LAN 用パソコンは含まない。）又はシステム統合のための仮想化基盤において利用される場合は、ハードウェアとは分離して、別契約でソフトウェアの賃貸借をすることができることとしているとのことであった。

(2) クラウドシステムなどへの対処の必要性

インターネットシステムの発展やリモートワークの拡大などから、今後は、多くの部局において、個別にクラウドシステムを導入せざるを得ない状況が生じ得ると考えられる。そのため、従来の賃貸借契約では対処できないクラウドシステムなどのソフトウェア利用契約に対応できるよう、長期継続契約制度運用基準をはじめとする規程、運用基準及び契約書式を策定する必要があると考える。

★意見 41

ハードウェアの賃借をしないソフトウェア利用契約に関する規程、運用基準及び契約書様式を整備されたい。

第5節 修繕

第1 委託規程の準用等

1 岡山市の規程等

委託規程には、委託契約書に記載すべき条項が定められ（委託規程第13条）、修繕についても準用される（委託規程第16条）。手引：修繕編には、契約の締結について「委託に準ずる。」とのみ記載されている（手引：修繕編9頁）。

契約課から修繕に関する契約書様式についてヒアリングしたところ、「修繕については委託に準じて事務を取り扱うこととしており、契約書例は提示していません。」とのことであった。そのため、監査対象とした個別契約における契約書は、「委託契約書例」の「委託」と記載されている部分を「修繕」と変更するなどして流用しているものが多数であった（条文番号や条項は同じであった。）。ただし、監査対象とした個別契約の中では、下水道河川局下水道保全課のみ、従前から独自の書式を作成・使用していた。

2 修繕に関する契約書様式の整備

(1) 岡山市において多くの修繕契約で流用されていると思われる「委託契約書例」について、修繕業務の契約書例としても適切な条項が設けられているか検討するため、大阪市が公表している「修繕請負契約書」の様式と比較検討した。そして、比較検討した結果、岡山市と大阪市における修繕契約書例における相違点のうち、特に重要と考えられた点は以下のとおりである。

項目	大阪市	岡山市
総則	(第1条) 8 この契約の履行に関して発注者と受注者との間で用いる言語は、日本語とする。 9 この契約書に定める金銭の支払いに用いる通貨は、日本円とする。 10 この契約の履行に関して発注者と受注者との間で用いる計量単位は、仕様書等に特別の定めがある場合を除き、計量法…に定めるものとする。 11 この契約書及び仕様書等における期間の定めについては、民法…及び商法…の定めるところによるものとする。 12 この契約は、日本国の法令に準拠するものとする。 13 この契約に係る一切の訴訟については、大阪簡易裁判所または大阪地方裁判所を第一審の専属的合意管轄裁判所とすることに合意する。	(条項なし)
修繕のための引取り	(第11条) 第1項 受注者は、物件の修繕のため、物件の全部又は一部を受注者の工場、事業所等へ引取る必要があるときは、あらかじめ監督職員に通知して、その立会いのうえ当該物件の検査を受け引取らなければならない。 第2項 受注者は、前項の規定による検査終了後発注者より物件を受取ったときは、当該物件の履行期限までの預かりを証する書類を監督職員に提出しなければならない。	(条項なし)

修繕のための分解	<p>(第12条)</p> <p>第1項 受注者は、修繕のため物件を分解するときは、監督職員の立会いを求めて、これを行うものとする。ただし、発注者が必要でないとするときはこの限りでない。</p> <p>第2項 分解の結果、修繕内容が仕様書等と合致しないときは、監督職員に通知し、その指示に従うものとする。ただし、契約金額又は履行期限その他契約条件を変更する必要があるときは、第19条の規定を準用する。</p>	(条項なし)
貸与品等	<p>(第17条) ※一部抜粋</p> <p>第1項 発注者が受注者に支給する修繕に必要な材料及び貸与品（以下「貸与品等」という。）の品名、数量、品質、規格又は性能、引渡場所及び引渡時期は、仕様書等に定めるところによる。</p> <p>第2項 発注者又は監督職員は、貸与品等の引渡しに当たっては、受注者の立会いの上、発注者の負担において、貸与品等进行检查しなければならない。この場合において、当該検査の結果、その品名、数量、品質又は規格若しくは性能が仕様書等の定めと異なり、又は使用に適当でないとするときは、受注者は、その旨を直ちに発注者又は監督職員に通知しなければならない。</p>	(条項なし)
火災保険等	<p>(第39条) ※一部抜粋</p> <p>第1項 発注者の要求があるときは、受注者は物件及び修繕用材料（発注者の貸与品等を含む。以下この条において同じ。）等を仕様書等に定めるところにより火災保険その他の損害保険…に付さなければならない。発注者の要求があるにもかかわらず、受注者が保険契約に付さなかったため発注者に損害を及ぼしたときは、受注者はその損害額を賠償しなければならない。</p>	(条項なし)

(2) 以上に記載した部分は特に重要と考えられた部分のみを引用しており、全ての条項を検討したものではないことに留意されたい。

総則部分について、岡山市の様式では、裁判管轄の規定が欠如しているため、これは修繕契約書の様式に限らない問題であるが、契約条項に盛り込むべきである。

次に、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」については、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¹⁰⁶、支給品のあったもの¹⁰⁷を確認することができた。岡山市の契約書様式においては、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、

¹⁰⁶ 岡東浄化センターNo.1 機械濃縮機ほか修理 [217]。

¹⁰⁷ 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]。

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おり、これらの条項は修繕業務に密接に関連するものであるから、契約条項に盛り込むべきと考えられる。

- (3) 大阪市その他の自治体において公表されている契約書様式を参考に、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2 軽易な修繕の場合の特例

契約に当たっては、支出負担行為決議書を作成し、見積書等を添付して決裁し、契約締結することとされている（手引：修繕編 13 頁）。なお、軽易な修繕については、契約書の作成や請書の徴取を省略することができる（市規則第 30 条第 2 項）。

許容価格 15 万円未満の軽易な修繕業務については、通常の修繕業務と異なり、委任又は下請負が原則として禁止され（修繕業務のうち軽易なものの取扱いに関する要綱第 6 条）、原則として変更契約も禁止される（同要綱第 8 条）。

第6節 建設コンサルタント

第1 契約の締結

1 契約の締結

建設コンサルタント業務等においても、その他の契約と同じく、入札等により落札して市長から契約の相手方とする旨の通知を受けた者は、通知を受けた日から原則として 7 日間以内に契約書を作成の上、記名押印しなければならない（市規則第 27 条第 1 項。但し第 30 条）。

2 契約書記載事項

(1) 契約書の様式

建設コンサルタント業務の契約条項についても、市規則第 29 条に定めるもののほか、委託規程第 13 条において定められている。また、委託契約書の様式は、一般委託等と異なり、統一されている。

(2) 一般的な契約条項

建設コンサルタント業務に係る契約書の一般的記載事項は一般委託・役務と同様である。

(3) 再委託の管理

監査対象とした個別契約には、「協力設計事務所」の届出のあるものが散見された。

建設コンサルタント業務委託契約においては、一括委任は禁止されている。また、受注者が業務の一部を第三者に委任等する場合には、あらかじめ発注者の承諾を得なければならないとされている。

(4) 個人情報の取扱委託

保有個人情報の取扱いを委託する場合には、上記の一般的記載事項の他、岡山市個人情報保護条例施行規則（平成 12 年市規則第 146 号）第 14 条第 1 項各号に定める事項を記載することとされており（委託規程第 13 条第 4 項）、別途「市の保有する個人情報の取扱委託に関する覚書」が締結される。

第2 契約の変更

1 岡山市の規程等

手引：建設コンサル編 14 頁においては、「当初契約の目的の同一性を失わない範囲で当該業務の設計図書の一部を変更するとともに、変更理由が適正かどうか十分に検討し、安易に設計変更を行わないこと。」と規定されているが、この点については要綱等において具体的に定められるべきである。なお、契約変更の可否とも関連し、後述するとおり、総括監督員は、委託監督員からの報告に基づいて変更の適正性を判断するとともに、委託料額の 30% を超える増額を伴うと認められるときには、決裁権を有する者との間で意見の調整を行う（岡山市委託業務監督規程第 4 条第 2 項）とされている点には留意が必要である。

★★指摘 121

建設コンサルタントについて、契約変更が可能な場合、及び変更可能な範囲について、要綱等により規定されたい。

2 変更契約の必要性・許容性

- (1) 監査対象とした建設コンサルタント業務に係る個別契約においては、「関係先との調整等に不測の日数がかかったこと」など変更理由として、契約履行期間を変更しているものが散見された。担当課においては、個々の事案につき具体的な変更の経緯について把握はされていたが、契約変更の決裁を行う際に作成されている変更執行何書には、抽象的な変更理由のみが記載され、変更の必要性を具体的に判断しかねる不十分な記載が多々見られた。

上記のような設計変更でなくとも、あらかじめ定められた履行期間を前提として厳格な入札等の実施により締結された契約について、変更契約を無条件に認めるべきではなく、また、多数の契約を効率的に執行していく観点からも、あまりに安易な履行期間の変更は契約事務全体の効率性を害する結果につながるものであり望ましくない。

したがって、変更何には、変更契約を行うべき具体的な必要性の有無を判断できる程度に具体的な記載をすべきである。この点については、本章第 1 節第 4-2-(4)において述べた [指摘 111]。

- (2) また、変更契約の締結については、上記のとおり、各契約とも入札等厳格な手続を経て締結された契約であり、契約事務の効率的な執行のため、契約履行期間についても事前に慎重な検討を行い、なるべく変更の必要がないようすべきであるとともに、変更の際には具体的に必要性を吟味すべきである。

本監査において監査対象とした建設コンサルタント業務の個別契約においても、真に「不測の日数」であったといえるか否か疑問を抱かざるを得ないケースが散見された。例えば、建設工事等に伴う家屋事前調査業務において、軟弱地盤であることから振動の影響があるとして、急遽、調査の対象を広げた事案などがあったが、このように事業計画時から入念に準備をすれば事前に予測可能と判断される事情について、安易に「不測の日数がかかった」等の評価をすべきではない。事前に入念な準備をして、契約内容については安易な変更をすべきではない。

この点についても、本章第 1 節第 4-2-(3)において述べた [指摘 110]。

第7節 物品

第1 契約締結の事務

1 契約書の様式等

物品購入等契約に関しては、契約条項の定め方などについて特別な規定はないため（岡山市物品等契約事務処理の運用基準にも定めがない）、法令及び市規則による。

契約書の様式について、物品契約においては、「総価契約」と「単価契約」とで別の契約書様式が作成されており、契約内容に応じて使い分けることとされている。

「総価契約」様式には、件名、納入場所、納入期間、規格及び数量、契約金額、契約保証の方法及び特記事項、代金の支払方法等について、契約に応じた内容の記載欄が設けられている。

他方、「単価契約」様式では、「総価契約」様式における「契約金額」欄に「1枚当り」の契約金額や「予定総金額」を記入する点、「代金の支払方法」欄に代金の計算方法に関する記載欄が設けられている点を除き、「総価契約」様式と同様である。

そして、全ての契約に共通する事項等について、「岡山市物品供給等契約約款」が定められており、契約書に添付する扱いとなっている。

2 契約締結の事務手順

(1) 手引：物品編 15～16 頁には、契約課が契約締結事務を行う場合について、落札者決定後に要求課へ入札結果を速やかに連絡した後、システム上で契約書等を出力した上で契約相手方に契約書類を交付し、契約課長等の決裁を経た上で要求課へ契約書類一式を返戻するなどの契約締結事務手順が記載されている。

また、手引：物品編 21 頁～22 頁には、要求課が契約締結事務を行う場合について、「契約課の事務手順の例によるものとする。」と記載されている。

(2) 契約締結事務等に関する担当課の区分は以下のとおりである（手引：物品編 2 頁～3 頁）。

要求課専決事項	ア 契約課において単価の決定又は上限価格を指定して各課へ通知した物品の購入の決定、購入契約の締結及び検査（但し、1 件の許容価格が 160 万円以下） イ 1 件の許容価格が 10 万円未満の物品の購入の決定、購入契約の締結及び検査（印刷製本費を除く。但し、1 件の許容価格が 10 万円未満の印刷製本費のうち、陽画焼付、電子複写、写真現像焼付（APS、デジカメ現像を含む）及びそれに係る折り、製本等のみ各課共通専決事項） ウ 図書、雑誌類、生花、新聞、定期刊行物、印紙、追録、証紙及び自動車整備に係るもの、飼料、賄材料、食糧品、切手、葉書の購入の決定、購入契約の締結及び検査 エ 物品の修繕の契約の締結及び検査
善隣館、保育園、母子寮、児童館共通専決事項	1 件 50 万円未満の賄材料の購入の決定、購入契約の締結及び検査
学校・幼稚園共通専決事項	1 件 30 万円未満の物品の購入の決定、修繕の決定及び契約締結並びに検査
契約課専決事項	上記を除く全ての物品の購入契約の締結

第2 岡山市物品供給等契約約款

1 岡山市物品供給等契約約款の概要

岡山市物品購入等契約約款には、他の契約類型においても規定されている契約保証に関する条

項（第3条）、契約保証人に関する条項（第4条）、権利義務の譲渡の禁止（第6条）などの条項が規定され、全46条により構成されている。

以下、物品購入等契約において特徴的な条項について抜粋して紹介する。

(物品の納入) 第16条	物品は、休日を除き、原則として午前9時から午後4時までの間に担当職員の指示により納入しなければならない。
(納品通知) 第17条	供給者は、物品を指定の場所へ納入したときは、直ちに納品書をもってこの旨を発注者に通知し、検査を受けなければならない。
(検査の種類) 第18条	1 発注者は、次の各号のいずれかに該当するときは、その日から起算して10日以内に検査をしなければならない。 (1) 納品書を受領したとき。 (2) 物品の既納部分を発注者の所有とするとき。 2 発注者は、前項に規定するもののほか、必要があると認めるときは、随時に検査をすることができる。

2 部分払に関する条項の欠如

物品については、部分払も認められているが（市規則第103条）、岡山市物品等供給契約約款には部分払に関する条項が見当たらなかった。しかしながら、市規則において部分払が認められている以上、部分払に関する条項を約款に盛り込むべきである。

なお、令和2年度分の契約データ上では、全て確定払が行われており、部分払が行われた契約はなかった。

★意見42

岡山市物品供給契約約款に部分払に関する条項を新設されたい。

第7章 履行確保・監督・検査・評価

第1節 全般

第1 契約保証金・契約保証人

1 契約保証金

契約保証金に関する法令上の定めについては、第2章第4節「契約の履行確保」第2において述べたとおりである。

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）。ただし、一部の建設工事及び建設コンサルタント業務等に係る低入札価格調査の対象となる入札において低入札価格調査基準価格未満の額で落札者と決定された場合の契約保証金の額は、契約金額の100分の30以上とされている（同項但書）。

もっとも、以下に掲げる市規則第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とされている。なお、市規則第32条は、第2章第4節第2-3で触れた平成12年4月18日自治省行政局長通知を参考に作成されていると考えられるが、同通知と同趣旨のもの（第1号、第2号、第3号¹⁰⁸、第6号、第7号）もある一方、市において独自に定めたと思われるものも存在する。

第2章第4節第2-3において述べたとおり、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。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 契約の相手方が保険会社との間に本市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、農林中央金庫その他予算決算及び会計令…第100条の3第2号の規定に基づき財務大臣が指定する金融機関と工事履行保証契約を締結したとき。(3) 第2条又は第18条の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、過去の実績から判断して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) 第35条に規定する契約保証人があるとき。(5) 国、地方公共団体その他の公法人（これに準ずる者を含む。）と直接に契約を締結するとき。(6) 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。(7) 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。(8) 市長が別に定める小規模工事であるとき。(9) 特定建設工事共同企業体と契約を締結するとき。(10) 工事の請負契約を除き、契約金額が130万円未満であるとき。(11) 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 |
|--|

¹⁰⁸通知においては「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。」に限定されていることと異なり、市の規定は「過去の実績」という同通知よりも広い範囲で契約保証金の納付を減免する規定となっている点に留意が必要である。

以内であるとき。

- (12) 前各号に定めるもののほか、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。

以上のとおり、市規則においては契約保証金を減免することができる場合が具体的に規定されている。もっとも、市規則第 32 条第 12 号においては、上記のとおり、「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）。

2 契約保証人

- (1) 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）。

- (2) もっとも、以下に述べる場合は契約保証人を免除できると規定している（市規則第 35 条第 1 項但書）。

- (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。

- (3) また、契約保証人の資格についても、特に、物品の製造等の完成を保証する場合の契約保証人においては、契約相手方と同等以上の資力及び資格能力を有する者と規定されており、一定の要件を満たす者のみが契約保証人となることができるとされている（市規則第 35 条第 3 項）。
- (4) 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、第 2 章第 4 節第 2 において述べたとおり、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¹⁰⁹されるに至った経緯¹¹⁰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

¹⁰⁹ 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な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）。

¹¹⁰ 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。

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。

この点とも関連し、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。

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）において、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があった。

また、後述するように、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、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（第4部第5章第9節第4-4）。

- (5) 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 監督・検査

1 監督

契約締結後、履行の完了が問題なくなされるためには、随時、計画どおり履行が遂行されているか、適宜監督する必要がある。自治法においても、普通地方公共団体が請負契約等の契約を締結した場合、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等のために必要な監督をしなければならないと定めている（自治法第 234 条の 2 第 1 項）。すなわち、立会い、指示その他の方法によって監督を行わなければならないとされ（自治令第 167 条の 15 第 1 項）、特に専門的な知識又は技能を必要とすることなどによって地方公共団体の職員によっては監督を行うことが困難又は適当ではないときは外部に委託して監督を行わせることができるとされている（自治令第 167 条の 15 第 4 項）。

これを受けて、岡山市においても市規則において監督に関する規定を置き、相手方の履行を確保するための措置を講じることとしている（工事請負契約につき、市規則第 56 条（監督員）、第 62 条（工事材料の品質、検査等）、第 63 条（監督員の立会、記録の整備等）、第 65 条（設計図書不適合の場合の改造義務、破壊検査等）、物品供給につき第 94 条（監督）。製造の請負等のその他の役務の提供契約についても第 115 条において工事請負契約の規定を準用。）。なお、建設工事については「岡山市請負工事監督規程」、建設コンサルタントについては「岡山市委託業務監督規程」が整備されている。

履行の「監督」に関する問題点と改善策については、各契約業務区分の箇所において詳述する。

2 検査

(1) 法令の定め

検査については、政令の定めるところにより、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。）をするため必要な検査をしなければならない（自治法第 234 条の 2 第 1 項）とされ、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類（当該関係書類に記載すべき事項を記録した電磁的記録を含む。）に基づいて行わなければならない（自治令第 167 条第 2 項）とされている。なお、給付の完了の確認又は検査は、政府契約の支払遅延防止等に関する法律第 5 条第 1 項（地方自治体にも同法第 14 条により準用されている。）によれば、通知を受けた日から工事については 14 日、その他の給付については 10 日以内に行うこととされている。

(2) 市規則等の概要

岡山市において検査についての原則的な取扱いは市規則により定められており、その概要は以下のとおりである。なお、建設工事については「岡山市工事検査規程」、建設コンサルタントについては「岡山市委託業務検査規程」が整備されている。

ア 建設工事

工事完成通知書等を受理したときはその日から 14 日以内に検査を行う（市規則第 81 条）。検査は市長から委任を受けた検査員が原則として請負人等の立会いの上、契約書、設計図書その他の関係書類と対比してその結果を公正に判定しなければならない（市規則第 83 条）。検査に合格しなかった場合、請負者は指定期間内にこれを修補等しなければならず、修補等を完了したときは直ちに工事修補完了届を市長に提出し再検査を受ける（市規則第 84 条）。検査員は請負代金額が 10 万円を超えるものについては検査の終了後検査記録に基づき検査報告書を作成する（市規則第 87 条）。

イ 物品購入

市長（通常は市長の委任を受けた検査員）は、納品書を受理した日から起算して 10 日以内に検査を実施する（市規則第 98 条第 1 号）。検査の際は検査員以外の職員（検査立会人）

の立会いの上で行い、検査に当たり必要があるときは供給物品の一部を抜き取って規格、品質等について検査を行うことができる（市規則第99条）。検査の結果、不合格品があるときは指定期間内に修補等し納入する必要がある、修補等した物品を納入した際は納品書を提出し、再検査を実施する（市規則第100条）。物品も工事と同様、契約金額が10万円を超えるものについては検査の終了後検査記録に基づき検査報告書を作成する（市規則第108条による第87条の準用）。なお、検査報告書を作成しない場合、納品書に検査員、検査立会人及び受領確認を行った者が職名及び氏名を記載（氏名は自署に限る。）、検査日、受領日を記載する。この場合、検査の後に所属長が確認し、押印する（市規則第99条第3項）。

また、物品購入については、「岡山市物品等契約事務処理の運用基準」第10条において、検査は物品要求の所属長が行うこと、所属長が検査員、立会検査員を指名することが規定されている。

ウ 製造の請負等その他役務の提供

製造の請負等その他役務の提供における検査は工事請負契約の検査に関する規定を準用しているため、原則として工事の検査と同様である（市規則第115条による第81条から第87条の準用）。ただし、検査の期間については、工事の場合14日以内とあるのが10日以内に短縮されている（市規則第115条但書）。

また、「修繕業務のうち軽易なものの取扱いに関する要綱」（対象は許容価格15万円未満の修繕業務）第9条において、検査員は職員の中から所属長が指名すること、検査員は検査を行った場合所属長に報告することが規定されている。

3 改善策

(1) 各担当課は各契約業務区分に応じて、適切な監督及び検査を行わなければならない、しかもその職務は多岐にわたるが、監督業務や検査業務の手法等を具体化した指針や手引については、基本的に作成されていない状況にある（物品に関する検査についてのみ、手引：物品編において比較的詳細な記載がなされている）。

(2) そして、実際に担当者が監督・検査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るし、また、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・検査の実効性の低下が懸念される。

したがって、具体的な監督手法及び検査手法についての統一のないし契約業務区分毎の指針を早急に整備すべきである。

(3) 検査項目については、チェックリストを作成し、検査報告書とともに関連部署にも回覧するなどして、縦のラインだけでなく、横のラインからも確認する体制が望ましい。また、内部統制の観点からは、「共通業務所管課」である契約課において、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必要である。例えば、検査報告書の内容が不十分なものでないか、データの提供を受けてサンプルチェックを行うことや、リスクが発現する一歩手前で防ぐことのできた事案、いわゆる「ヒヤリハット事案」の部門横断的な報告会を定期的で開催するなどの取組み等について検討すべきである¹¹¹。

個別の契約業務区分における履行の「監督」及び「検査」に関する問題点と改善策については、各業務区分の箇所において詳述する。

¹¹¹ 久保直生、川口明浩編「地方公共団体の内部統制の実務」（2020、中央経済社）211頁及び263頁。

★意見 43

検査項目のチェックリストを作成し、上司が決裁するだけでなく、関係部署にも回覧して確認する体制をとることを検討されたい。

★意見 44

検査報告書が適切に作成されているか、データの提供を受けてサンプルチェックを行うことを検討されたい。

★意見 45

いわゆる「ヒヤリハット事案」の部門横断的な報告会を定期的で開催するなどの取組等について検討されたい。

第3 評価

質の高い履行を確保する上で、監督・検査が重要であることは論を俟たないが、質の高い履行能力を有する事業者を契約相手方として選定することも重要である。

そのためには、履行能力を適切に評価して契約相手方を選定することが必要となるが、その前提として受注者の履行能力を適切に評価するシステムが必要である。また、そのようなシステムが存在することにより、受注者が質の高い履行をすることへのインセンティブとして機能することにもなり、受注から質の高い履行へ、そして次の受注へと好循環が生まれることが期待される。

岡山市においては、建設工事について「岡山市工事成績評定活用基準」、建設コンサルタントについて「岡山市委託業務成績評価要領」及び「岡山市委託業務成績評定活用基準」が定められているものの、これら以外の委託、修繕、物品購入等において受注者を評価するシステムは存在しない。

受注者による履行の質を評価するシステムの必要性及びそれを契約相手方の選定に活かすための方策については、それぞれの契約業務区分の箇所において詳述する。

第2節 建設工事

第1 契約保証金・契約保証人

1 契約保証金

自治令及び市規則の規定については、本章第1節第1-1において述べた。

ただし、建設工事契約においては、低入札価格調査の対象となる入札において低入札価格調査基準価格未満の額で落札者と決定された場合、契約保証金の額は、契約金額の100分の30以上とされている（岡山市建設工事低入札価格調査実施要綱第13条～15条）。

2 契約保証人

契約保証人制度の問題点については、第2章第4節第2及び本章第1節第1-2において述べたとおりであり、いわゆる「工事完成保証人」については、全国的にほぼ廃止された状況となっている。

岡山市においても、「工事請負契約」については、市規則第35条柱書本文において、契約保証人の選択が排除されているが、本監査において監査対象とした建設工事の個別契約において、契約保証人が付されていないことにより不都合が生じた例は確認できなかった。

第2 下請負等の管理

1 規程の概要

市規則第 59 条において、「請負者は、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」と規定されている。また、市規則第 60 条は、「請負者は、市長に対して下請負人につきその名称その他市長が必要と認める事項を書面により直ちに通知しなければならない」と規定している。

これを受けて、岡山市工事請負契約約款第 6 条は、「受注者は、工事の全部若しくはその主たる部分又は他の部分から独立してその機能を発揮する工作物の工事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、同約款 7 条において、「受注者は、発注者に対して下請負人の商号又は名称その他発注者が必要と認める事項を直ちに通知しなければならない」と定めている。

2 下請負等の管理

(1) 元請業者に対する資料提出要請

契約課に対するヒアリングによると、担当課がそれぞれ独自の基準で、受注者に対して下請負に係る資料や二次請負等下位の下請に係る資料を提出させ、下請管理を行っているとのことであり、契約課は関与していないとのことであった。

この点につき、個別監査の対象となった建設工事の各担当課に対するヒアリングによると、各担当課は落札者から下請負の内容や代金が確認できる下請負の施工体制台帳や施工体系図、下請負契約書、下請負通知書を提出させることで下請管理を行っているとのことであり、実際に提出されていることを確認した。なお、施工体制台帳には、下請負契約書の写しや再下請負通知書（再下請負契約書が添付されている）が添付されることとなっている（建設業法施行規則第 14 条の 2 第 2 項、第 14 条の 4 第 3 項）。

これらの下請に係る資料の提出要請は、設計図書の一つである現場説明書や共通仕様書の中で行われているが、この点については、岡山市工事請負契約約款第 1 条が「発注者及び受注者は、この約款（契約書を含む。以下同じ。）に基づき、設計図書（別冊の工事数量総括表、図面、仕様書、現場説明書及び現場説明に対する質問回答書をいう。以下同じ。）に従い、日本国の法令を遵守し、この契約を履行しなければならない」と規定していることによって、受注者を拘束する契約の内容になっているとのことであった。

しかし、現場説明書の様式や記載内容は、各担当課によって区々であり、具体的に資料提供の要請の記載がないものも見受けられた。また、岡山市工事請負契約約款第 1 条を経由して現場説明書の記載に法的拘束力を持たせるのも発注者にとって分かりにくく迂遠である。

下請管理の重要性に鑑みれば、岡山市工事請負契約約款において、直接的かつ一律に下請負に係る具体的な資料の提出要請に関する条項を設けることが望ましい。

★意見 46

岡山市工事請負工事約款において、下請負に係る具体的な資料提供の要請に関する条項を設けられたい。

(2) 工事現場等における施工体制の点検要領

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。

上記「一括下請負に関する点検要領」に規定されている「点検の方法」は以下のとおりである。

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none">① 通達「一括下請負の禁止の徹底について」（平成 13 年 3 月 30 日付け国総建第 81 号）において一括下請負に該当するとされている要件に合致する工事を一括下請負の疑義がある工事として抽出する。② 一括下請負に関する点検は、監理技術者等の専任、施工体制、元請及び下請の担当工事、実質関与等について実施する。③ 一括下請負に関する点検は、工事中に 1 回以上行うものとし、順次点検項目を絞り込むなどの工夫をして効率的に実施する。④ 監理技術者等の専任については、専任を必要とする工事全てについて点検する。⑤ 施工体制、実質関与等については、以下の要件のいずれかに該当する工事について重点的に実施する。一方、元請負人が主たる部分を自ら施工していることが把握できた場合等、一括下請負に該当しないことが明白になった場合には、以降の点検を省略してよい。 <p>・重点点検対象工事</p> <table border="1"><tr><td><ol style="list-style-type: none">a. 一次下請負人が元請契約額の過半を占めている工事b. 上位規模の会社が一次下請にある工事c. 工区割された同時期の隣接工事について同一会社が一次下請等に存在している工事d. 低入札価格調査対象となった工事e. その他、監理技術者等の専任に疑義がある工事等の点検の必要を認めた工事</td></tr></table> <ol style="list-style-type: none">⑥ 重点点検対象工事においては、元請だけでなく、少なくとも三次下請までの自ら施工していないと思われる下請について点検を行う。⑦ 1 回の点検で判定が困難な工事は、点検頻度を増す。⑧ 点検の結果、必要な場合には元請負人から意見を聞き、一括下請負の疑義がある工事については、局内の適正化法に関する審査委員会等の審査を経た後、契約課長に通知する。 | <ol style="list-style-type: none">a. 一次下請負人が元請契約額の過半を占めている工事b. 上位規模の会社が一次下請にある工事c. 工区割された同時期の隣接工事について同一会社が一次下請等に存在している工事d. 低入札価格調査対象となった工事e. その他、監理技術者等の専任に疑義がある工事等の点検の必要を認めた工事 |
| <ol style="list-style-type: none">a. 一次下請負人が元請契約額の過半を占めている工事b. 上位規模の会社が一次下請にある工事c. 工区割された同時期の隣接工事について同一会社が一次下請等に存在している工事d. 低入札価格調査対象となった工事e. その他、監理技術者等の専任に疑義がある工事等の点検の必要を認めた工事 | |

そして、点検項目毎詳細に整理された各種様式が整備されており、その様式に基づき、現場で点検が実施されることとなっている。さらに、一括下請負を判断する上で、重要な要件である「元請の実質関与」については、「工事現場における施工体制の把握表（実質関与）」という様式を利用して点検することとされているが、その中では、①技術者専任、②発注者との協議、③住民への説明、④官公庁等への届出等、⑤近隣工事との調整、⑥施工計画、⑦工程管理、⑧出来型品質管理、⑨完成検査、⑩安全管理、⑪下請けの施工調整及び指導監督、という詳細な点検項目が設けられている。

なお、要領の中においては、「元請の実質関与」に関し、「紛らわしいケースでの判定の目安」等が記載され、以下の 4 つのケースについて、判断基準が具体化されている。

- | |
|--|
| <p>[ケース 1] 主たる部分を行う一次下請負人が主たる部分の直営施工をしておらず（監理業務が主体）二次下請負人以下が実質施工しているケース</p> <p>[ケース 2] 特定の一次下請負人が主たる部分の直営施工をしているが当該一次下請負人が工事全体の大部分を実施しているケース</p> |
|--|

[ケース 3] 区割りされた同時期の隣接工事について同一会社が一次下請負人として、主たる部分を実施しているケース

[ケース 4 (下請の一括下請負)] 下請負人に直営施工がなく、再下請人が実質的に施工しているケース

個別契約の監査に際し、実際に行われた点検に係る結果報告書を確認したところ、上記要領に基づいて概ね適正に点検が実施されており、建設工事に関しては、契約後、一括下請負の有無や「中間搾取」の有無について、統一された基準に基づいて、ある程度適正に点検がなされている状況といえる。

(3) 国土交通省「一括下請負の禁止について」

前掲平成 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）においては、建設業法第 22 条の禁止する「一括下請負」に関して判断基準の明確化が図られ、さらに、元請・下請それぞれが果たすべき役割についても詳細に触れられている。

この中では、

元請負人がその下請工事の施工に実質的に関与することなく、以下の場合に該当するときは、一括下請負に該当します。

- ① 請け負った建設工事の全部又はその主たる部分について、自らは施工を行わず、一括して他の業者に請け負わせる場合
- ② 請け負った建設工事の一部であって、他の部分から独立してその機能を発揮する工作物の建設工事について、自らは施工を行わず、一括して他の業者に請け負わせる場合

とされている。

また、上記「実質的に関与」の意義については、「元請負人が自ら施工計画の作成、工程管理、品質管理、安全管理、技術的指導等を行うこと」をいうものとされ、具体的には以下のとおりとされている。特に元請が以下の事項を「全て」行うことが求められるとされたことは重要である。

- ① 発注者から直接建設工事を請け負った建設業者は、「施工計画の作成、工程管理、品質管理、安全管理、技術的指導等」として、それぞれ次に掲げる事項を全て行うことが必要です。
 - (i) 施工計画の作成：請け負った建設工事全体の施工計画書等の作成、下請負人の作成した施工要領書等の確認、設計変更等に応じた施工計画書等の修正
 - (ii) 工程管理：請け負った建設工事全体の進捗確認、下請負人間の工程調整
 - (iii) 品質管理：請け負った建設工事全体に関する下請負人からの施工報告の確認、必要に応じた立会確認
 - (iv) 安全管理：安全確保のための協議組織の設置及び運営、作業場所の巡視等請け負った建設工事全体の労働安全衛生法に基づく措置
 - (v) 技術的指導：請け負った建設工事全体における主任技術者の配置等法令遵守や職務遂行の確認、現場作業に係る実地の総括的技術指導
 - (vi) その他：発注者等との協議・調整、下請負人からの協議事項への判断・対応、請け負った建設工事全体のコスト管理、近隣住民への説明
- ② ①以外の建設業者は、「施工計画の作成、工程管理、品質管理、安全管理、技術的指導等」として、それぞれ次に掲げる事項を主として行うことが必要です。
 - (i) 施工計画の作成：請け負った範囲の建設工事に関する施工要領書等の作成、下請負人が作成した施工要領書等の確認、元請負人等からの指示に応じた施工要領書等の修正
 - (ii) 工程管理：請け負った範囲の建設工事に関する進捗確認
 - (iii) 品質管理：請け負った範囲の建設工事に関する立会確認（原則）、元請負人への施工報告

- (iv) 安全管理：協議組織への参加、現場巡回への協力等請け負った範囲の建設工事に関する労働安全衛生法に基づく措置
 - (v) 技術的指導：請け負った範囲の建設工事に関する作業員の配置等法令遵守、現場作業に係る実地の技術指導
 - (vi) その他：自らが受注した建設工事の請負契約の注文者との協議、下請負人からの協議事項への判断・対応、元請負人等の判断を踏まえた現場調整、請け負った範囲の建設工事に関するコスト管理、施工確保現場調整、請け負った範囲の建設工事に関するコスト管理、施工確保のための下請負人調整
- ただし、請け負った建設工事と同一の種類建設工事について単一の業者と下請契約を締結するものについては、以下に掲げる事項を全て行うことが必要です。
- 請け負った範囲の建設工事に関する、現場作業に係る実地の技術指導
 - 自らが受注した建設工事の請負契約の注文者との協議
 - 下請負人からの協議事項への判断・対応

岡山市における前掲「工事現場等における施工体制の点検要領」は、上記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るものの、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、前掲平成 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。

(4) 二次下請以下における「中間搾取」の規制

個別監査の対象となった契約の中には、二次下請が存在し、下請負代金ベースで 8 割以上、あるいは 9 割以上の下請代金により二次下請への発注が行われているものが見受けられた（瀬戸町総合運動公園のびのび広場遊具改修工事 [109]、御津スポーツパーク遊具改修工事 [110]）。市民の目線から見ると、（真偽はともかく）代金の「中間搾取」を念頭に置かざるを得ないケースである。

前掲「工事現場等における施工体制の点検要領」においては、一部、下位の下請業者による「中間搾取」に対応している部分はあるものの、これを重点的に点検する内容とはなっていない。また、上記要領は、あくまでも契約後の点検による対応に止まるものであり、契約等において直接的に「中間搾取」を規制するものにはなっていない。

そこで、例えば、約款・契約書・仕様書などに規定する禁止事項として、自ら「工事」を分担することなく業務の大半を下請業者に発注する「中間搾取」を禁止する旨を明記したり、また、二次下請以下の施工体制についても市が事前にチェックする体制を設け、下請負通知書等を受領した段階で、一定の基準を超える代金で下請業者へ発注が行われていることが確認できた場合、「中間搾取」に当たるものではないかを工事現場で点検する体制を整備すべきである。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下請業者への発注がなされている契約につき、担当課が施工体制の点検を確実にしているかどうかについて

て事後的に検証する方法についても導入を検討すべきである。

前掲平成 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）は、「実質的に施工に携わらない企業を施工体制から排除し、不要な重層化を回避する」ことを目的として策定されたものであり、同通知への完全な対応が、建設工事に関する「中間搾取」の排除につながるものと思われるので、契約後の点検に関しては、まず同通知への完全な対応を行うことが先決といえる。

また、上記通知と同時に公表された「一括下請負に関する Q&A」の中には、「実質的に関与」していることの確認方法に関し、以下のような記載がなされているので、点検体制の整備に際して参照されるべきと考える。

Q11 「実質的に関与」していることの確認は、具体的にどのような方法で行うのでしょうか。

A 一括下請負の疑義がある場合には、まず、当該元請負人の主任技術者又は監理技術者に対して、具体的にどのような作業を行っているのかヒアリングを行います。ヒアリングの際、その請け負った建設工事の施工管理等に関し、十分に責任ある受け答えができるか否かがポイントとなります。

また、必要に応じ、下請負人の主任技術者からも同様のヒアリングを行うことが有効です。

その場合、元請負人が作成する日々の作業打合せ簿、それぞれの請負人が作成する工事日報、安全指示書等を確認して、実際に行った作業内容を確認することが有効です。これらの帳簿の中に、具体的な作業内容が記載されていない場合、又は記載されていても形式的な参加に過ぎない場合等は一括下請負に該当する可能性が高いと言えます。

(5) 「建設工事」と「工事の委託」の区別

仮に市規則や岡山市工事請負契約約款が規制する重要部分の下請とはいえない場合であっても、下請業者への発注や工程管理のみを「委託」する目的で、元請業者に工程管理等の業務を発注することについては、常に必要性が認められるといえるかは疑問である。

すなわち、市が工程管理を行い、建設工事の本体業務については、業務を細分化して直接下請業者へ発注することも可能な場合もあるのではないと思われるし、このようにすることで、直接下請業者へ発注する分だけコストカットが可能となるばかりか、実際の本体業務を受注すべき中小企業を競争入札等により公正に選択することも可能となる。

京都地裁平成 15 年 3 月 27 日判決（LLI/DB 判例秘書登載）も、受注業者が直接業務を履行せず、複数の業者に対しさらに業務を割り振っていた事案に関し、そのような発注方法については、業者間の競争を著しく制限するものであるとして問題視している。

したがって、下請業者への発注や工程管理のみを「委託」する目的で、元請業者に工程管理等の業務を発注する場合については、その必要性を十分に検討すべきである。なお、市職員が工程管理等の業務を担当するためには、市職員の監督能力・検査能力の向上が必要になる場合があることも想定されるが、市の担当者が直接施工管理等を担当することのできる範囲を少しでも増やせるよう、長期的な観点から検討されたい。

また、そもそもこのような下請業者への発注や工程管理のみを「委託」する契約が建設業法上の「建設工事」に該当するのかについては慎重に判断すべきであり、元請業者が自ら施工を負担せず、下請業者への発注及び工程管理のみを発注する場合は、原則として委託契約（いわゆる「工事」の委託）と評価すべきではないかと考える。

この点に関しては、前掲平成 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）における「実質的に関与」の意義に関する解釈も参考にすべきである。すなわち、単に下請業者への発注及び工程管理のみならず、施工計画の作成、工程管理、品質管理、安全管理、技術的指導、その他発注者等との協議・調整等、上記通知において「実質的に関与」の

要件とされている全ての事項につき元請業者が実質的に負担することが契約上明確に求められている場合には、「建設工事」に該当するものと整理して差し支えないと考えられる。他方、「実質的に関与」の要件を一部でも欠く契約である場合には、「建設工事」としては認められない（「工事の委託」と評価せざるを得ない）ものといえる。

岡山市においても、前掲「工事現場等における施工体制の点検要領」に基づき、契約後に元請の実質関与の有無について点検されていることは評価できるが、あくまでも事後的な点検に止まるものである。「建設工事」への該当性の判断については、契約以前に行うべきものであるが、契約課及び各担当課からのヒアリングによると、「建設工事」への該当性判断については、特に具体的な判断指針はないとのことであった。

「建設工事」と「工事の委託」の区別に関する法律上の問題については、あらためて慎重に検討し、両者の区別のため契約書や仕様書等においてどのように規定すべきかといった点も含め、あらためて整理すべきである。

★意見 47

下請業者への発注や工程管理のみを「委託」する目的で、元請業者に工程管理等の業務を発注する場合については、その必要性を十分に検討されたい。

★意見 48

市の担当者が直接発注及び施工管理等を担当することのできるケースが増やせるよう、長期的な観点から検討されたい。

★意見 49

自ら建設工事請負業務を負担せず、下請業者への発注及び工程管理のみを発注する場合につき、建設工事に当たるのか、委託に当たるのかという点につき、慎重に検討し、整理されたい。

第3 監督・検査

1 監督

- (1) 第1節で述べたように、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、総括監督員、主任監督員、工事監督員が設置されることとされている（同規程第3条）。

総括監督員は、監督事務を掌理し、主任監督員を指揮監督する者、主任監督員は、総括監督員の命を受け、監督事務に従事し、工事監督員を指揮監督する者、工事監督員は、総括監督員及び主任監督員の名を受け、監督事務に従事する者である。

監督員は、契約書及び設計図書（工事数量総括表、図面、仕様書、現場説明書及び現場説明に対する質問回答書）の内容等を把握した上で、ときには現場に立ち会うなどして工事の進捗を常に監督する（同規程第5条、第10条）。監督員は、工期の延長に係る事由が生じたと認めるときなどにおいては、受注者と事前協議するなどして、工事が契約内容に沿って適切かつ円滑に行われるよう必要な措置を講じる（同規程第18条）。

- (2) 上記のとおり、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

- (1) 第1節で述べたように、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。

工事請負契約の検査業務については、「岡山市工事検査規程」が定められ、検査員は、契約書、工事数量総括表、図面、仕様書、現場説明書、施工計画書等に基づいて適正かつ厳正に検査を行わなければならないものとされている（同規程第3条）。

検査は、個別に、実地において行われ、検査の結果受注者の工事が契約の内容に適合したものであると認めるときは、直ちに工事成績評価表を作成し、これに基づく検査報告書が作成される（同規程第16条）。

- (2) 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もの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4 評価

1 制度の概要

上記のとおり、建設工事請負契約においては、検査が行われると、直ちに工事成績評価表が作成され、工事成績の評価が行われる（岡山市工事検査規程第16条）。

工事成績の評価は、「請負工事成績評価要領」及び「岡山市工事成績評価実施要領」に基づいて行われるが、工事成績評価表における細目別の評価は、「工事成績評価考査・評価項目一覧」（「考査項目別運用表」という評価項目を詳細に記載した一覧表が作成されている）に関するに

に基づき、「工事成績評定チェックリスト」により行われる（同要領第5条第3項）。

上記「工事成績評定考査・評価項目一覧」や「工事成績評定チェックリスト」は、工事の種類（土木又は営繕）毎に作成されており、多数の項目毎に、詳細な評定基準が定められている。なお、工事成績評定表の様式も土木用と営繕用がそれぞれ作成されている。

岡山市は、かかる評定を活用するための基準として、「岡山市工事成績評定活用基準」が定められており、評定が悪かった施工業者は、その評価に応じて一定の期間、指名留保となる（同基準第5条）一方、評定の成績が優秀であった施工業者については、優良工事施工業者として表彰することができるものとされ（同基準第7条）、表彰の受賞が決定した施工業者については、一定期間、入札参加資格要件で定められた当該施工業者の等級より1ランク上の工事までの入札参加が認められるなどの優遇措置が受けられることとされている（同基準第8条）。なお、優良工事施工業者の表彰については、「岡山市優良工事施工業者表彰基準」に基づいて行われている。

また、建設工事の総合評価一般競争入札においては、総合評価の中の技術評価点において、工事成績評定の成績が評価項目の一つに取り入れられている¹¹²。

これらの評定を活用する試みは、優良業者の受注機会を広げ、工事品質の向上にもつながるものであり、評価できる。

2 工事成績条件付入札の導入

さらに、評定を有効活用する方策として、工事成績条件付入札の導入が考えられる。

工事成績条件付入札制度とは、一部の建設工事を対象として、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、姫路市では、優秀工事の表彰を受けている業者や基準工事の成績点数の平均が高得点の業者を対象とした条件付一般競争入札を行っている。

このような受注者の履行能力を適切に評価するシステムにより、受注者が質の高い履行をすることへのインセンティブとして機能することにもなり、受注から質の高い履行へ、そして次の受注へと好循環が生まれることが期待される。鈴木 85 頁においては、横須賀市で工事成績条件付入札を導入した結果、優良業者の受注機会が広がったこと、入札参加者が工事成績評点を維持するため不得意工事の入札を避けるようになり、結果として工事品質が高まったこと、工事成績評点が重要な意味を持つようになり、いい加減な検査ができなくなった結果（いい加減な検査を行うと、利害関係を持つ業者から強い苦情が来る）、工事検査の厳格化を促す結果となったなど様々な好循環が生まれたことが紹介されている。

ただし、一定の競争制限的効果を伴うものであるから、工事成績条件付入札の実施に際しては、競争性の確保にも留意すべきである。

★★指摘 128

建設工事について、工事成績条件付入札制度の導入を検討されたい。

第3節 小規模工事

第1 下請負等の管理

小規模工事においては、工事の施工に際し特に必要があると課長が認めた場合を除き、下請負

¹¹² 総合評価一般競争入札（特別簡易型・簡易型）落札決定基準別表（第3条関係）。

は禁止されている（岡山市小規模工事取扱規程第 12 条）。

第 2 節 監督・検査

1 監督

監督員は、請負者が工事の施工に当たって自主管理体制（工程・出来形・品質・写真・交通・安全等）を確立し、施工管理に当たるよう指導する（小規模工事 工事監督・検査等事務取扱要領第 5 条）。

2 検査

小規模工事に係る検査の正確かつ適正な処理を図るため、各課に小規模工事検査員（以下「検査員」という）を置くこととされている（岡山市小規模工事取扱規程第 17 条）。

検査は、個別に実地において行われ（岡山市小規模工事検査要綱第 4 条）、受注者から提出される完成通知書を受領した日から 14 日以内に執行しなければならない（同要綱第 6 条第 2 項）。

検査員は、検査をしようとするときは、受注者又は現場代理人の立会を求めなければならない（同要綱第 8 条）。

検査員は、検査の結果、受注者の工事が契約の内容に適合したものであると認めるときは、直ちに検査報告書を作成する（同要綱第 14 条第 1 項）。

工事検査担当課長は、検査報告書が契約の内容に適合したものであることを確認した場合においては、検査に合格したことを判定する（同要綱第 14 条第 2 項）。

第 4 節 一般委託・役務等

第 1 節 契約保証

1 契約保証金

自治令及び市規則の規定については、本章第 1 節第 1-1 において述べた。

2 契約保証人

(1) 契約保証人に関する市規則の定めについては、本章第 1 節第 1-2 において述べた。なお、契約保証人については、自治法及び自治令上に根拠規定は存在しない。

(2) 契約保証人制度の問題点については、第 2 章第 4 節第 2 及び本章第 1 節第 1-2 において述べたとおりである。

また、契約の適正な履行の確保という観点からすれば、この契約保証人の制度の実効性については疑問があるといわざるを得ない。すなわち、自ら入札に参加した事業者、又は市から当該契約の相手方として適切と認められ指名競争入札における指名を受けたり、随意契約の相手方として選定された事業者とは異なり、契約保証人において現実に当該契約の履行に関する意欲があるのかどうかについても疑問があるし、契約の相手方から保証人承認願を受け審査するとはいえ、これによって当該契約保証人に契約の履行能力があるかどうかの審査が十分にできるかどうかについても大いに疑問がある。

仮に、契約が受託者側の都合により解除となり、契約保証人に履行を求めた際に、当該契約保証人に契約の履行能力がなく、しかも契約保証金が免除されていたということになれば、当該契約の適正な履行の確保は却って困難になってしまう。

以上のとおり、契約の適正な履行確保という観点からすれば、原則として契約保証金制度（金銭保証）によって履行確保を図るべきであり、例外的に契約保証人との保証契約を締結する場合であっても、委託業務の性質上、確実に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、必要性・許

容性が特に認められる場合に限定すべきである。

- (3) 契約課へのヒアリングによれば、当該契約保証人が、上記の「契約の相手方と同等以上の資力を有する者」といった要件を満たす者かどうかは担当課において保証人承認願や資料の提出を受けてチェックをしているとのことである。

しかし、監査対象となった個別契約においては、多くの契約において契約保証人を立てるものとされていたところ（例えば、市庁舎等設備総合管理業務委託 [1]、南区役所宿日直業務委託 [5] 等）、その判断過程に関する記録が残っておらず、いかなる根拠に基づいて契約保証人としての適格要件を満たす者とチェックしたのか判然としないケースが多数あった。このような点の検証と行うという観点からも、いかなる根拠に基づいて契約保証人としての適格要件を満たす者と判断したのか、その判断過程を記録化すべきである。

- (4) また、履行確保の観点からは、契約保証人を立てたからといって契約保証金を免除することについて合理的理由はないというべきであり、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 号は削除すべきである。
- (5) 以上の点については、本章第 1 節第 1-2 で述べた [指摘 122]、[指摘 123]、[指摘 124]。

第 2 再委託等の管理

1 再委任・下請負に関する規定及び委託契約書の様式

- (1) 市規則第 59 条においては、工事に関して「請負者は、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。」と規定されている。また、規則第 60 条においては、「請負者は、市長に対して下請負人につきその名称その他市長が必要と認める事項を書面により直ちに通知しなければならない。」と規定され、下請負の場合には下請負人の名称及び市長が必要と認める事項を「通知」としてしている。これらの規定は、市規則第 115 条において、委託契約にも準用されている。

これらの市規則の規定を受け、現状の委託契約書の様式（単価契約のものも含む）においては、第 5 条において一括委任又は一括下請負の禁止が規定され、第 6 条において「乙（受託者）は、委託の一部を委任し、又は下請負するときは、相手方の名称その他甲が（委託者）が必要と認める事項をあらかじめ甲に対して通知しなければならない。」とし、再委任又は下請負の場合には受託者が市へ「通知」として規定している。

以上のとおり、市規則及びこれを受けて整備された委託契約書の様式においては、再委任又は下請負をする場合、受託者が岡山市に対して「通知」することを求めている。そして、岡山市において、再委任又は下請負契約の相手方、再委任又は下請負をする業務の範囲、再委任又は下請負の報酬等について審査の上、承認書といった書面の交付等の明確な方法によって「承認」をするという内容にはなっていない。

- (2) この点に関連し、平成 17 年 2 月 25 日付けで財務省から公表された「随意契約の方法による委託契約に関する事務の取扱いについて」（財計第 408 号）においては、国が随意契約の方法により委託契約（予定価格が 100 万円を超えないものを除く。）を行う場合において、不適切な再委託によって効率性が損なわれ、経済的合理性に欠ける事態を防ぐなどその適正な履行を確保する目的から、再委託に関する取扱いについて、以下のとおり通知がなされている。

1 随意契約の方法による委託契約に関する事務の取扱い

- (1) 一括再委託の禁止

（略）

- (2) 委託契約の履行における再委託の承認

委託契約の適正な履行を確保するため、委託契約の相手方が委託契約の履行において再委託を行う

場合には、あらかじめ再委託の相手方の住所、氏名、再委託を行う業務の範囲、再委託の必要性及び契約金額について記載した書面を提出し、契約担当官等による承認を受けることを義務付けること。

(3) 再委託の変更の承認

再委託の相手方の変更等を行う必要が生じた場合も、同様に契約担当官等による承認を受けることを義務付けること。

(4) 再委託の承認及び再委託の変更の承認に当たって留意すべき事項

契約担当官等は、再委託の承認及び再委託の変更の承認（以下「再委託の承認等」という。）に当たっては、

- ① 再委託を行うことが合理的であるか。特に、業務の大部分を再委託する場合に、合理的な理由及び必要性があるか。
- ② 再委託の相手方が、再委託契約を履行する能力を有する者であって、委託契約の確実な履行が確保されるものであるか。
- ③ 再委託を行うことにより、随意契約によることとした理由に矛盾や疑念を生じるものではないか。
- ④ その他各省各庁において必要と認められる事項。

について留意すること。なお、上記③に関して、特に特殊な技術、ノウハウ等を有することから競争を許さないものとして随意契約を行った場合には、再委託の承認等は慎重に行う必要があることに特に留意すること。

(5) 委託契約の履行体制の把握

委託契約の履行において再委託の承認を行った場合には、委託契約の相手方に対し、再委託の相手方及び再委託の相手方が再々委託を行うなど複数の段階で再委託が行われるときは当該複数の段階の再委託の相手方の住所、氏名及び再委託を行う業務の範囲を記載した書面（以下「履行体制に関する書面」という。）の提出を受け、委託契約の履行体制の把握をしなければならない。また、履行体制に関する書面の内容を変更する必要がある場合には、遅滞なく契約担当官等に変更の届出をすべきことを義務付けること。

また、契約担当官等は、履行体制に関する書面の提出又は変更の届出を受けた場合において、委託契約の適正な履行の確保のため必要があると認めるときは、委託契約の相手方に対し報告を求め等必要な措置を行うこと。

同通知の表題は「随意契約」を対象としているものであるが、同通知においては競争入札についても下記の記載がある。

2 その他

(1)～(3) (略)

(4) 一般競争入札及び指名競争入札の方法による委託契約その他この通知による措置が適用されない委託契約についても、再委託の承認等必要な措置を定めるなどその適正な履行の確保に努められたい。

すなわち、同通知は、国が行う委託契約において、契約方法が随意契約の場合は再委託の場合に再委託契約の相手方の住所や氏名、再委託の業務の範囲及び契約金額等について国が再委託契約前に承認手続をとることを求めている。また、契約方法が一般競争入札及び指名競争入札の場合においても、再委託の承認等の措置を定めるなど、再委託契約の適正な履行の確保に努めるよう求めている。同通知がなされた目的である再委託契約の適正な履行を確保するという点は、委託者が地方公共団体である委託契約においても当てはまる。

2 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、受託者が委託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。また、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 3 委託業務の監督

1 委託業務の監督に関する規程等

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、より詳細な規程は設けられていない。したがって、現状では、上記委託規程 14 条及び手引：委託編に則って、各契約における監督を行うことになる。

しかし、上記委託規程第 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の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。そして、現在、手引：委託編に記載されている、契約締結後に提出させる書類（具体的には、手引：委託編 29 頁に記載されている「業務責任者届」、「工程表（委託作業表）」、「業務作業計画書」、「着手届」及び「一部再委託届」等）については当該規程において具体的に規定すべきである。併せて、監督員が立会いの際に行った指示や発見した問題点を記録化する書類の様式等、委託契約全般に共通して使用できる様式についても、具体的に当該規程において規定すべきである。

★★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。

2 モニタリング調査

- (1) 上記 1 のとおり、現在は、委託業務の監督については、各担当課は、「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」とする、委託規程第 14 条に従った運用がなされている。

手引：委託編に記載されている具体的な管理の方法としては、契約の締結後、業務責任者届、工程表（委託作業表）、業務作業計画書、着手届、一部再委託届等を徴し、監督員は、仕様書等に基づき適宜立会いを行い、指示等的確な履行を確保することとされている（手引：委託編 29 頁）。監督員の選任基準は特に設けられておらず、契約毎に当該契約の担当課において 1 名が選任されている。

- (2) 監査対象となった個別契約においては、例えば、令和 2 年度情報たから箱事業市民協働推進サイト企画・運営業務委託（サービスレベル保証付）（その 2）[13]などは、仕様書において記載されている定例会議や臨時会議等に担当課も出席し、委託業務の実施状況や現状の問題点などについての情報共有がなされ、適切に監督がなされていると認められるケースがある一方、市庁舎等の清掃業務や警備業務など、毎日の業務日報の提出による監督はなされているものの、指定の箇所の清掃や警備が事実として行われたということが確認できるとどまり、所期の契約目的を達成したと認められるかどうか、いわば受託者が行う業務の質について十分に監督できる体制になっているとは認められないケースもあった。

- (3) ここで挙げた具体例である市庁舎等の清掃業務や警備業務については、市民が利用する施設に関するものであり、その意味では市民へのサービスを含む業務ともいえるものである。

地方公共団体は住民から徴収した公金を住民の福祉の増進のための事務の実施に用いることが求められ、事務を執行する主体である長自らが、行政サービス提供等の事務上のリスクを評価・コントロールし、事務の適正な執行を確保する体制を整備・運用することが求められている（橋本 81 頁）のであり、多様な行政サービスの提供形態において、それらが適切に行われているかどうかをチェックすることが必要である。また、市民へのサービスを内容とする業務以外の業務委託契約においても、住民から徴収した公金を住民の福祉の増進のための事務の実施に用いることが求められることは同様であり、委託業務が適切に行われているかチェックすべきであることは同様である。

委託業務の場合、業務が完了した段階における「検査」だけでは、委託契約の本旨に従った履行がなされているかどうか判断できない場合も多い。例えば、日々実施される清掃業務について、その日その日の清掃が適正に実施されたといえるかということについては、数ヶ月に一度の委託料請求時のみ報告書等を検査するだけでは、確認することが困難である。

そこで、そのような場合においては、委託業務が適切に行われているかを経時的にチェッ

クする一つの方策として、モニタリング調査を導入することが考えられる。モニタリング調査の実施に当たっては、例えば、委託業務の種類や性質に応じて適切な評価項目を策定し、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評価するシステムの構築が有用である。

- (4) また、市民サービスを含む委託業務については、市民へのアンケート調査を行うことによって、直接、市民の声を聞き、それを今後の業務の実施において活用する方法も有用といえる。そこで、受託者の業務の質の向上という観点から、監督員による定期的なモニタリング調査を制度化し、また、市民サービスを委託業務に含む場合には、市民を対象にアンケート調査を実施するなどの方法を検討すべきである。

★意見 50

委託契約における受託者の履行の質の向上という観点から、モニタリング調査や市民へのアンケートの実施を検討されたい。

第4 委託業務の検査

1 委託業務の検査に関する規程等

委託の検査については、以下のとおり、委託規程第15条に委託の管理に関する規定がある。

- 1 担当局長又は担当区長は、委託により執行された事務事業が適正に履行されたかどうかを確認するため、必要な検査を行わなければならない。
- 2 検査員は、契約書、仕様書、明細書その他の関係書類等に基づいて、公正かつ的確に検査を行わなければならない。
- 3 検査員は、当該事務事業の類型ごとにそれぞれ第5条（委託契約執行上の類型別留意点）に規定する留意点に注意して検査を行わなければならない。
- 4 検査員は、検査報告書を作成するものとする。

一般委託・役務についてはこの規定のみで、「地質調査・測量作業・設計業務」に係る検査の実施に関する「岡山市委託業務検査規程」のような詳細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（他自治体においては、例えば、杉並区においては「モニタリングのガイドライン」が設けられ、検査員が具体的にどのような着眼点をもって検査すべきかが詳細に記載されている。）。

したがって、「地質調査・測量作業・設計業務」以外の委託契約においては、上記委託規程第15条及び手引：委託編に則って検査を行うこととなる。

しかし、委託業務の監督と同様、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。

2 検査の方法

- (1) 担当局室長又は担当区長は、委託により執行された事務事業が適正に履行されたかどうかを確認するため、必要な検査を行わなければならない（委託規程第 15 条第 1 項）。この場合にあっては、担当局室長若しくは担当区長又は担当局室長若しくは担当区長の委任を受けた担当課長は、速やかに所属職員のうちから検査員を命じるものとされている。

具体的には、業務が完了したときは業務完了通知書を徴し、その内容を審査する。契約の履行状況を的確に把握するため、必要があるときは、受託者から業務の実施報告を受ける。特に、清掃、警備等毎日委託業務が履行されるものについては、1 か月分まとめて報告を受けても毎日の履行の確認としては不十分なこともあるため、業務日誌等を徴する必要があるとされており（手引：委託編 30 頁）、通常、仕様書において業務日誌等の記録を義務付けている。また、第 6 章第 4 節第 1-2 に記載したとおり、契約書においても検査に関しては一般的記載事項として記載することとなっている（委託規程第 13 条第 1 項）。

完了検査は、当該業務が契約の内容どおりに適正に行われたかどうかを、契約書、仕様書、業務実施報告書等に基づき検査するものであり、業務完了通知書を受理した日から原則として 10 日以内に行う。完了検査が終了したときは、検査員は速やかに検査報告書を作成する。

検査員は 1 名選任され、監督員と同一の職員とならないようにされている（手引：委託編 30 頁）。また、検査が適正になされることを担保するため、検査は検査員以外の職員立会いのもとで行われる。

- (2) 本件監査対象の個別契約を見ると、契約毎に受託者に対してどのような書面を提出させるか、どのような検査を実施するかということは区々であったが、契約によっては受託者から上記の業務完了通知書のほか、成果物のある契約では成果物が提出されたり、成果物のない契約にあっても業務の実施時の写真や業務実施状況の報告書等が提出され、さらに、令和 2 年度高齢者団体等を対象とした ICT 活用研修事業委託（その 2）[55] においては受講者へのアンケート調査も実施されていた。

第 5 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 評価制度の構築

- (1) 市の事業は市民からの納税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。

橋本 231 頁においても、「事務事業の委託にはそれぞれ必要性和目的があるのであるから、それに沿ってその結果を検証しなければならない。すなわち、経済性を主たる目的としたものについては、当該事業に必要な労働者の数と賃金単価、消耗品の種類や数と単価等の委託費の

積算根拠の妥当性を確認し、実績を検証することによってさらなる経費の削減の可能性を検討することが可能になる。また、サービス水準の向上等を狙ったものについては、利用者アンケート、意見や苦情の受付、住民モニターの活用等によって、見込みどおりの実績が上がっているかどうかを調べ、より効果的な方法がないかを研究しなければならないし、専門的な知識経験を期待したものについては期待どおりの効果を挙げることができたかどうかを検証し、状況の把握と受託者の意思疎通を十分に行うことが必要である。」と指摘されている。

そこで、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、上記第3-2において記載した、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。

監査対象となった個別契約においては、前述のとおり、警備や清掃、市の施設の樹木の伐採など、一般的には一般競争入札によることが適さないとはいい難い契約の多くについて指名競争入札が行われているが、公正性・客観性・競争性の担保という観点からは一般競争入札になじむ業務委託契約については可及的に一般競争入札によるべきである。

他方で、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品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。

加えて、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) なお、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5節 修繕

第1 契約保証

1 契約保証金

自治令及び市規則の規定については、本章第1節第1-1において述べた。

2 契約保証人

本章第1節第1-2及び前節第1-2において、契約保証人制度の問題点について論じたが、これは修繕においても同様に当てはまる。

監査対象とした個別契約においては、許容価格以上の価格により入札した入札参加者が契約保証人となっていたケースが散見された（南区エリア下水道施設維持修繕（R2-1）[213]、南区エリア下水道施設維持修繕（R2-2）[221]、政津ポンプ場No5 汚水ポンプほか修理 [216]、岡東浄化センターNo.1 機械濃縮機ほか修理 [217]、岡東浄化センターNo.1 初沈汚泥用スクリーン修理 [218]）。そのような場合は、保証債務の履行に際して、当該契約保証人が実際に入札した価格を下回る価格により保証債務の履行を求めることになるため、一般論としては適切な保証債務の履行に疑義が生じるケースであるといえるから、契約保証人候補者からの事情聴取等を行い、履行意思を明確に確認した上で、契約保証人として承認すべきであり、その過程については記録化する必要があると考える。

第2 監督

1 岡山市の規程等

修繕業務に関する監督について、担当課は、委託の場合と同様、修繕業務着手前までに、受注者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修繕業務を管理しなければならないとされている（委託規程第16条、第14条）。

手引：修繕編には、契約締結後に、日程表、業務作業計画書、着手届、業務責任者等通知書、一部再委託届等を徴するとの記載や、書面により監督員を通知し、適宜仕様書等に基づき立会い、指示等を行い、適切な履行の確保に努めなければならないとの記載がある（手引：修繕編9頁）。

また、軽易な修繕業務については、「業務の履行にあたっては、適切に進捗管理を行う。」と記載されている（手引：修繕編14頁）。

2 監督に関するガイドラインの策定

前述のとおり、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、担当課においてこれを見逃していたケースがあった（未知物質定性分析装置（HazMatID）等修繕業務 [263]）。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ついて具体的な指針やガイドラインを策定することは必要と考えられるが、修繕業務の内容は多岐にわたるため、網羅的に監督方法等を定めようとするとは抽象的に定めざるを得ない部分もあると思われるが、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。

個々の担当者によって、監督能力や監督経験等は異なると考えられるが、このようなチェックリストを作成することで監督の質の均等化を図ることができ、少なくとも前述のような問題事例を可及的に予防することができると考えられる。

★★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3 検査

1 岡山市の規程等

修繕業務においては、委託契約における検査の規定が準用される（委託規程第16条、第15条）ことから、委託契約と同様、検査員が公正かつ確実に検査を行うとされ（委託規程第15条第2項）、検査員により検査報告書が作成されることとなっている（同条第3項）。

手引：修繕編には、「検査は担当者（監督員）以外の職員が行い、その業務が契約の内容どおり適正に行われたかどうか、契約書、仕様書、業務実施報告書等に基づき検査し、形式に流れることなく厳格に行う。」との記載がある（手引：修繕編10頁）。軽易な修繕業務については、「業務が完了したら、完成通知書（又は納品書）を提出させ、仕様書等に基づき適正に履行されたかどうかを確認する。」とされている（手引：修繕編14頁）。

また、検査手順については、「業務が完了したら、完成通知書（又は納品書）を提出させ、仕様書等に基づき適正に履行されたかどうかを確認する。」との記載がある（手引：修繕編14頁）。

2 検査に関する指針の策定

上記のとおり、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が、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。

3 検査報告書への写真の添付

岡山市では、修繕の場合に検査報告書への写真添付までは求められておらず、監査対象とした

個別契約においても、検査報告書に検査状況や完成物の写真などを添付しているものもある一方で、これらの添付がされていないものもあった。

上記のとおり、手引：修繕編には、業務が適正に行われたかどうかについて厳格に検査を行うとの記載はあるが、厳格に検査がなされたかことを確認する資料としては、検査員が作成する検査報告書等の書面のみである。

検査報告書に適切に検査内容が記載されるべきことは当然であるが、検査時における修繕目的物の状態を客観的に保全し、業務や検査が適切になされたかどうかについて客観的な証憑を保存しておくべきと考えられるので、検査状況の写真や完成物の写真を撮影し検査報告書に添付する方がより適切であるし、これを求めても検査の事務負担が過大なものとなるとは考えられない。

修繕業務についての検査に際しては、原則として検査報告書に検査状況や完成物の写真を添付するよう規定すべきである。

★意見 51

修繕業務についての検査に際して、原則として検査報告書に検査状況や完成物の写真を添付されたい。

第4 評価

1 修繕の評価に関する規程等

一般委託・役務等と同様、修繕にも評価に関する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) 評価システム等

委託の場合と同様、修繕においても評価制度を構築する必要性は高い。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。

(2) 総合評価一般競争入札の導入

委託と同様、修繕に関しては総合評価一般競争入札の実施要綱が整備されていない。

そして、委託と同様、修繕においても公平性・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ため、総合評価一般競争入札において過去の評価を採点項目として取り入れることを検討すべきである。

そのため、総合評価一般競争入札に係る要綱等を整備すべきであり、この点については、一般委託・役務等と同様の指摘が当てはまる（前節第5-2-(3) [指摘 133]）。

第6節 建設コンサルタント

第1 契約保証

1 規程等

自治令及び市規則の規定については、本章第1節第1-1において述べた。

2 問題点

(1) 契約保証人の必要性・許容性

令和2年度に執行された建設コンサルタント業務等の契約においては、契約金額が130万円未満（市規則第32条第10号、同第35条第2号）である等の理由により契約保証金あるいは契約保証人を立てる必要がないものを除く413件の契約データのうち、その大部分（約72%）を占める298件で契約保証人が選択されている。

建設コンサルタント業務等における契約保証人は、「契約の相手方と同等以上の資力及び資格能力を有する者」でなければならないとされるため（市規則第35条第3項）、上記の中には競争入札が行われた契約における契約保証人につき、受注者と入札を争った相入札者が選ばれているケースも相当数含まれている。

しかし、このような場合、①本来競争関係にあるべき相入札者が何らの対価なしに受注者の契約保証人となるのは不自然であること、②契約保証人が相入札者である場合、契約保証人は受注者よりも高い価格で応札した者であるはずだから、保証の場面になって受注者に代わって契約を履行しなければならないのは不合理である。③契約保証の依頼等を通じて談合の機会が持たれるおそれがあるなど、契約保証人制度には問題が多いとされている（橋本117頁）。

したがって、契約保証については、契約保証金の納付（金銭保証）を原則とし、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にのみ例外的に契約保証人を許容する内容に改正すべきである（本章第1節第1-2）[指摘122]。

(2) 契約保証人が選択されていた事案で履行が確保されなかった事例

詳細については第4部第5章第9節第4-4において述べるが、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。

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続、契約保証人の履行拒否に対する違約金の請求手続、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続や、契約保証人の履行拒否に対する違約金の請求手続、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

1 規程の概要

(1) 監督員の設置

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、委託業務に係る事務を担当する課に「監督員」（総括監督員及び委託監督員）が置かれる¹¹³。

監督事務を掌理し、委託監督員を指揮監督する「総括監督員」は、担当課に所属する管理職員等、係長又は係長相当職のうちから担当課の長が指定する。

総括監督員の命を受けて監督業務に従事する「委託監督員」は、担当課に所属する職員のうちから、契約毎に総括監督員が指定される（同第2条、第3条）。

(2) 監督員の職務

ア 監督員は、契約書及び設計図書の内容等を把握して、委託業務の進捗を常に把握するとともに、契約変更の必要性がある場合にはその適正性を判断し、必要に応じて決裁権者と意見の調整等を行う。さらに、監督員は、履行期間の延長に係る事由が生じたと認めるときなどにおいては、受注者と事前協議するなどして、委託業務が契約内容に沿って適正かつ円滑に行われるよう必要な措置を講じる（同第4条～第6条）。

イ 委託監督員は、受注者の委託業務に従事している者でその職務の執行につき著しく不相当であると認められる者があるときは、その旨並びに必要と認める措置及びその理由を総括監督員に報告しなければならない。

総括監督員は、委託監督員から不適當な委託業務に関する報告を受けた場合において、委託監督員の措置を適当と認めるとき、又は他の措置をとることが必要と認めるときは、当該措置及びその理由を直近の上司に報告しなければならない（同第7条）。

委託監督員は、契約書及び設計図書に定めるところにより、又は必要に応じ、工程の途中の重要な段階において、委託業務を調査し、必要な事項の確認を行わなければならない（同第8条）。

委託監督員は、以下のいずれかに該当する事実につき疑義があるとき、又は当該事実につき受注者から確認を求められたときは、契約書及び設計図書に定めるところにより、直ちに受注者の立ち会いを求めてその調査を行い、その結果を総括監督員に報告しなければならない（同第10条）。

- ① 委託数量総括表、図面、仕様書、現場説明書及び現場説明に対する質問回答書が一致しないこと（これらの優先順位が定められている場合を除く。）
- ② 設計図書に誤謬又は脱漏があること
- ③ 設計図書の表示が明確でないこと
- ④ 設計図書で明示されていない業務条件について予期することのできない特別な状態が生じたこと

ウ 委託監督員は、契約書及び設計図書に定める履行期間の延長に係る事由が生じたと認めるとき、又は当該事由の発生につき受注者から通知を受けたときは、契約書及び設計図書に

¹¹³ 委託業務に係る事務の担当が支所の場合は、産業建設課に監督員が置かれる（岡山市委託業務検査規程第2条第1項）。

定めるところにより、履行期間の延長について受注者と事前協議し、その結果を総括監督員に報告しなければならない（同第12条）。

エ 委託監督員は、契約書及び設計図書に定める契約の解除に係る事由が生じたと認めるとき又は当該事由の発生につき受注者から解除の通知を受けたときは、直ちにその旨を総括監督員に報告しなければならない（同第14条）。

オ 委託監督員は、受注者から契約書及び設計図書に定める委託業務の完了通知を受けた場合は、設計図書に基づき委託業務を調査し、契約書及び設計図書に定める検査に適する状態にあると認めるときは、その旨を総括監督員に報告しなければならない。監督員は、検査員から検査の立ち会いを求められた場合は、特別な事由がある場合を除き、立ち会わなければならない（同第15条）。

2 監督手法に関する指針・手引

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、しかもその職務は上記のとおり多岐にわたるが、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 検査規程の概要

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。検査の対象は、設計金額が100万円を超えるものであり、検査を行うのは、当該検査対象業務に係る事務を所管する課（担当課）の職員でない者である（同第2条）。

検査の種類としては、委託業務の完了に伴って成果品の引渡し段階で行われる「完了検査」、委託業務完了前に代価の一部を支払う必要がある場合に委託業務の既済部分について行われる「出来高検査」、委託業務の作業の途中段階において発注者が契約内容の適正な履行について特に必要と認められる場合に行う「随時検査」がある（同第3条）。

検査は、個別に成果品等が契約図書の内容に適合しているかどうかについて行われ（同規程第5条）、検査の経過を明確にするため、検査の関連事項は担当課長の属する局の主管課長によって検査台帳に記載される（同第7条）。

検査員は、受注者の委託業務が契約の内容に適合したものであると認められるときには、直ちに委託業務成績評定表等により「評定」を行い、これに基づいて検査報告書を作成する（同第13条本文）。完了検査の結果、検査員が不合格と判定した委託業務について手直し等をさせる必要があると認められるときは、委託業務手直し等指示書により期限を定めて受注者に手直し等させることができる（同第14条第1項）。手直し等させた委託業務の成果品の検査については、当該部分のみの検査により可否の判定をすることができ、その結果は検査員が委託業務成績評定表

に記録し、検査報告書に記載する（同第 15 条）。

2 完了検査に不備があった事例

過去 5 年間における契約に関する公益通報の有無及び内容について担当課（行政執行適正化推進課）に確認したところ、以下のような事例のあったことが判明した。建設コンサルタント業務の検査に関する問題を含むものであるため、ここで紹介する。

(1) 事案の概要

某設計業務委託契約に関し、委託監督員であった職員 A は、委託業務が完了検査に適する状態かどうかを調査すべき立場にあったが（岡山市委託業務監督規程第 15 条第 1 項）、成果品のうち、自身の担当分野の図面等のみを確認し、受領した。担当分野以外の図面等については、各担当者が確認し、受領するもの、又はしていると思ひ込み、内容確認を行わず、検査に適する状態にあることの確認を行わないまま総括監督員（職員 B）に報告を行った。

職員 B は、他課の職員に完了検査を行わせるべきであったにもかかわらず（岡山市委託業務検査規程第 2 条第 2 項）、自課の職員である職員 C に完了検査を行わせた。また、成果品の状態に疑義があったにもかかわらず、検査報告書の内容について、担当者等からの聞き取りや成果品の確認を行う（岡山市委託業務検査規程第 4 条）ことなく、委託業務を合格とする検査報告書等に押印し、上司である職員 D 及び決裁権者である職員 E の決裁（岡山市委託業務検査規程第 13 条）を受けた。

また、職員 C は、検査員として委託業務の完了検査を適正に行うべき立場にあったが、成果品が不十分であると分かっているながら、成果品を確認することなく、委託業務を合格とする検査報告書等を作成した。

(2) 問題の所在

ア 上記事例において、職員 A は、委託監督員として、設計図書に基づき委託業務を調査し、契約書及び設計図書に定める検査に適する状態にあると認めた場合に初めて総括監督員に報告すべきであったにもかかわらず、自身の担当分野の図面等のみを確認し、受領している。このような間違いが生じたのは、職員 A が委託監督員としての業務内容を明確に把握していなかった（あるいは委託監督員としての職務を怠った）ことが原因と考えられる。

次に、職員 B については、他課の職員に完了検査を行わせるべきであったにもかかわらず（岡山市委託業務検査規程第 2 条第 2 項）、自課の職員である職員 C に完了検査を行わせており、これは検査業務の具体的な運用が徹底されていなかったことが問題である。

また、成果品の状態に疑義があったにもかかわらず、検査報告書の内容について担当者等からの聞き取りや成果品の確認を行うことなく上司の決裁を受けたというのであるから、具体的な職務手順の履践がなされていないという問題がある。

同様に、職員 C についても、検査員として委託業務の完了検査を適正に行うべき立場にあったにもかかわらず、成果品が不十分であると分かっているながら、成果品を確認することなく、委託業務を合格とする検査報告書等を作成しており、具体的な職務手順の履践がなされていない。

さらに、職員 D 及び職員 E については、検査内容について十分な確認をすることなく、漫然と決裁を行った結果、このような問題を生じたものである。

イ かかる不適切な検査がなされていた事実が、公益通報によって情報が寄せられなければ明るみになっていなかったと考えられることから、本事案に関して内部統制が機能していなかったことを示すものといえる（なお、岡山市では本件についての対応として、当該部局の職員でない者に検査を依頼する場合の事務手続を定めた検査取扱要領を定めたとのことである）。

(3) 検査手法に関する指針及び手引

上記第2において、監督員の職務に関し、監督員の職務に関する指針やマニュアルを整備すべきであることを述べたが、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。

3 評定要領及び成績評定活用基準

(1) 岡山市委託業務成績評定要領の概要

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定がなされる（同第1条）。評定の対象となるのは、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）。

評定は、検査員、総括監督員及び委託監督員が行う（同第4条）。評定は委託業務毎、評定者毎に独立して的確かつ公正に行うものとされており、評定の結果は、委託業務成績評定表及び委託業務採点表に記録される（同第5条）。

評定が行われる事項は、①専門技術力、②管理技術力、③コミュニケーション力、④取組姿勢、⑤成果品の品質、⑥事故等による減点、⑦採点后（引渡し後）の減点である（同第3条）。評定事項のうち、減点対象項目（⑥事故等による減点、及び⑦採点后（引渡し後）の減点）については、減点対象項目表にしたがって、項目並びに減点基準が定められているが、その他の評定項目については、項目が定められているだけで採点方法等の基準が設けられているわけではない¹⁴。

監督員は、受注者からの委託業務完了通知書受領後、委託業務完了届による指摘事項確認書を作成し、主任技術者または管理技術者の確認を求める。このとき、「指摘事項なし」の場合は「なし」で確認を行い、押印する（同第6条第1項）。検査員は、完了検査、出来形検査において、委託業務検査による検査員指摘事項を作成する。このときも、指摘事項なしの場合は「なし」で確認を行い、押印する（同第2項）。採点後の減点については遡って減点される（同第4項）。

検査員は、評定表に基づく検査報告書を、検査対象業務に係る事務を所管する各局室及び各区の各局室長又は各区長（以下「担当局長」という。）に提出する（同第7条）。

担当局長は、検査員から検査報告書の提出があったときは、遅滞なく、当該委託業務の受注者に対して、評定の結果を通知する（同第8条）。

(2) 成績評定活用基準の概要

「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定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）。

委託業務成績評点に基づく委託業務成績評価及び評価に伴う加減点は以下のとおりである。

委託業務成績評点	評価	持ち点への加減
----------	----	---------

¹⁴ 都市整備局では、「都市整備局調査設計等業務成績評定考査基準」が定められている。

90点以上	A	1回につき1点加点
80点以上90点未満	B	持ち点-1又は-2の場合は1回につき1点加点 持ち点0、1又は2の場合は加減なし
60点以上80点未満	C	加減なし
50点以上60点未満	D	1回につき1点減点
45点以上50点未満	E	
45点未満	F	

上記のように、「A」～「F」の評価が付され、評価に応じて受託者の持ち点に加減がなされる仕組みになっており（同基準第2条）、上記評価は受託者に対して文書により通知される（同基準第3条）。検査報告の評価が「C」以外に該当した場合には契約課長へ通知され（同基準第4条）、契約課長は、通知の結果、受託者が「E又はFの評価を受けたとき」、「持ち点が-3点になったとき」、「持ち点が3点になったとき」のいずれかに該当したときは、岡山市競争入札参加資格及び指名審査委員会に報告する（同基準第5条）。

また、評定結果は、指名留保の基準として以下のように用いられる（同基準第6条）。

評定結果	指名停止の期間
Eの評価を受けたとき	3月間
Fの評価を受けたとき	6月間
持ち点が-3点になったとき	3月間

指名停止事由に該当する事故等を指示させ、更にその業務がE又はFの評価となった場合は、指名停止基準に定める指名停止期間に各々3月間又は6月間が加算される。

評定結果で「持ち点が3点になった」として契約課が通知した場合には、市長は、当該優良委託業務受託者を表彰する（同基準第7条）。

4 問題点等

(1) 具体的な評定基準を策定する必要性

評価に関する評定要領については、具体的な基準がないことから、実際の評定の場面では、評価者によって評定が区々になったり、あるいは、逆に評定が上記のとおり指名停止の理由ともなるため、無難な評定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が、無難な評定に集中する結果となれば、「評定」システムそのものの実効性が確保できない。

具体的な評定基準が定められている都市整備局所管の契約においても、基準が大まかな着眼点毎の採点となっており、しかも「標準点は75点である」とされていることの影響か、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、実効性ある評定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、具体的な評定基準の策定を行うべきである。

また、松山市では、工事成績の結果（平均点）とともに工事成績評定（採点）の分布状況を公式ホームページで公表している¹¹⁵。このような取組がなされることにより、極端な評価の集中の有無がチェックされ、また、受注者も自らの評価を客観的に見ることにつながるから、岡山市においても同様の取組を行うべきである。

¹¹⁵ 松山市公式ホームページ： http://www.city.matsuyama.chime.jp/shisei/koujikensa/koujikensa_seiseki.html

★★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。

★意見 52

建設コンサルタントにおける評価の結果及び分布状況を岡山市公式ホームページで公表されたい。

(2) 指摘事項に関する具体的な記載

監査対象とした個別契約について提供された「委託業務完了届（出来高）による指摘事項確認書」あるいは「委託業務検査による検査員指摘事項」では、各項目について、単に「指摘事項なし」とするものが非常に多く、自由記載の形式であるにもかかわらず、具体的な記載はほとんどなかった。

これは、「岡山市委託業務成績評価要領」において、監督員が同確認書を作成する際、「指摘事項なし」の場合は「なし」で確認を行い、押印することとされており（同第6条第1項）、検査員についても同様の規定が定められている（同第2項）ことが要因であると推測される。

しかし、成績評価が実効性をもってなされるためには、指摘事項確認書に具体的な内容が記載される必要があるから、自由記載に点数表記を組み合わせたり、プラス評価・マイナス評価それぞれの指摘事項の記載例を書式に加えるなどの工夫が必要である。

★★指摘 142

建設コンサルタントに関し、「委託業務完了届（出来高）による指摘事項確認書」及び「委託業務検査による検査員指摘事項」について、自由記載に点数表記を組み合わせたり、プラス評価・マイナス評価それぞれの指摘事項の記載例を書式に加えるなど、具体的な内容が記載されるよう工夫されたい。

(3) 評価結果の活用方法の拡大

上記のとおり、建設コンサルタント業務に係る評価は、一定の評価を受けた場合に指名留保となる旨、あるいは表彰を受ける旨が定められているに止まり、また、大多数の件は無難な評価となっていることから、事業者にとってのインセンティブとしては十分に機能していないと考えられる。この点については、むしろ良質の履行に対し積極的に高評価を付すことにより、受注者のインセンティブとなるような活用方法を導入すべきである。

例えば、一般競争入札に総合評価方式を取り入れ、その中で評価結果を入札参加時のポイント等へ反映する仕組みを作ること検討されるべきである。上記のとおり、現在は、過去の評価結果が契約相手方の選定において直接影響を及ぼす制度にはなっていないが、評価結果を入札参加時にポイントとして加味できるようにすれば、受注者に対するインセンティブを付与することになると同時に、価格だけでなく評価が契約に反映されることになるから、より良質の履行がなされることが期待できるようになるものと考えられる。

評価結果の活用方法を上手く取り入れた結果、総合評価方式がうまく機能している例として、鈴木 28 頁以下では、長野県の総合評価方式が取り上げられている。同県では、非価格要素点として、とりわけ数値化し易い「工事成績」を加味して「いい仕事をする業者が報われる仕組み」を取り入れた結果、入札参加者らに「いい仕事をしないと落札することが難しい」との意識を植え付けることに成功しているとの紹介がなされている。

また、一般競争入札における入札参加資格について、過去数年間の評価が一定以上の事業者のみとする方法（いわゆる成績条件付入札制度）の導入も考えられる。

以上の方法により、良質の契約履行能力を有している事業者を評価し、建設コンサルタント契約についての履行の質を全体的に高めていくことが有用と考える。

★意見 53

建設コンサルタント業務の競争入札における評価の活用方法として、総合評価方式における評価項目として取り入れる方法や、過去数年間の評価が一定以上であることを参加資格とする成績条件付入札制度の導入等を検討されたい。

第7節 物品

第1 契約保証

物品供給等契約の履行確保に関しては、岡山市物品等契約事務処理の運用基準に定めはなく、他の契約と同様に、契約保証金の納付又は契約保証人を立てさせるなどの市規則の定めに基づく（市規則第31条から第36条）。なお、物品購入等契約においては、「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」（市規則第32条第5号、市規則第35条第3号）や「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」（市規則第32条第11号、市規則第35条第5号）の場合に契約保証金の全部又は一部が免除や契約保証人が免除される場合がある。

第2 監督

市規則には、工事等とは別に（市規則第7条第1節、第115条）、物品供給等契約に関する監督について、「必要があると認めるときは、随時に供給人の契約履行状況を監督指導することができる。」との定めがある（市規則第94条）。また、岡山市物品供給等契約約款第7条には、「発注者は、必要と認めるときは、随時供給者の契約履行状況を監督指導することができる。」との条項が設けられている。

第3 検査

1 岡山市の規程等

岡山市では、供給者が納品書により納入通知をしたときから10日以内に検査をしなければならない（市規則第97条、第98条1項）。そして、「検査は、検査員以外の職員（以下「検査立会人」という。）の立会いのうえ行うものとする。」とされている（市規則99条2項、岡山市物品等契約事務処理の運用基準第10条第1項）。

検査員は、検査完了後に、契約金額が10万円を超えるものについて、検査報告書を作成することとされている（市規則第114条、第87条）。

手引：物品編には、検査の手順及び検査の留意点等の詳細な記載がある（手引：物品編26頁から33頁）。物品検査の留意点について、一例として機械器具・自動車類の場合における手順及び留意点として手引に記載されているものを紹介する。

1 形状	仕様書およびカタログ（写真）と照査し、銘板に表示した型式、製造所、製造番号、規格の確認ならびに寸法、数量等を確認。
2 外(内)観	○ 汚損、損傷、破損等の有無。

	<input type="radio"/> 熔接仕上の良否。 <input type="radio"/> ネジ締付の適否。摩耗、危険防止装置を確認。 <input type="radio"/> 据付具合の良否。 <input type="radio"/> 指定色、指定文字の確認。
3 塗装	<input type="radio"/> 防錆塗装、仕上塗装の良否。 <input type="radio"/> 色沢の良否。斑点、むらの有無。 <input type="radio"/> メッキの良否。
4 付属品	仕様書又はカタログに表示した付属品の規格、数量等を確認。
5 機能	仕様書又は使用説明書に表示した機能（作動）について試運転（試動）により確認。
6 確認事項	国家検定済又は自主検査済証（検査データ記録状況等）、保証書、使用説明書等。

2 検査報告書への写真添付

- (1) 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が、監査対象とした個別契約においては、検査報告書や納品書に写真添付をしているものもあった¹¹⁶。

会計検査院は、毎年、国の収入支出の決算を検査し、法令若しくは予算に違反し又は不当と認めた事項等について記載した決算報告書を作成しているが、平成 19 年度の会計検査院の決算報告（以下「決算報告」という。）においては、国や公共団体の物品供給等契約における以下のような会計処理に関して不適切との報告がなされている。

預け金	業者に架空取引を指示するなどして、契約した物品が納入されていないのに納入されたとする虚偽の内容の関係書類を作成することなどにより需用費を支払い、当該支払金を業者に預け金として保有させて、後日、これを利用して契約した物品とは異なる物品を納入させること（決算報告 439 頁参照）。
一括払い	支出負担行為等の正規の経理処理を行わないまま、随時、業者に物品を納入させた上で、後日、納入された物品とは異なる物品の請求書等を提出させて、これらの物品が納入されたとする虚偽の内容の関係書類を作成することなどにより需用費を一括して支払うなどすること（決算報告 439 頁参照）。
差替え	業者に虚偽の請求書等を提出させて、契約した物品が納入されていないのに納入されたとする虚偽の内容の関係書類を作成することなどにより需用費を支払い、実際には契約した物品とは異なる物品に差し替えて納入させること（決算報告 440 頁参照）。
翌年度納入	物品が翌年度以降に納入されていたのに、支出命令書等の書類に実際の納品日より前の日付を検収日として記載することなどにより、物品が現年度に納入されたこととして需用費を支払うこと（決算報告 440 頁参照）。
前年度納入	物品が前年度以前に納入されていたのに、支出命令書等の書類に実際の納品日より後の日付を検収日として記載することなどにより、物品が現年度に納入されたこととして需用費を支払うこと（決算報告 440 頁参照）。

- (2) 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

¹¹⁶ 廃カセットガス缶・エアゾール缶処理装置 [227]、小型動力消防ポンプ付積載車 [228]。

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、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なだけで、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 4 評価

物品購入等契約に関しても、契約相手方による履行を評価する制度はないことから、建設工事等のように評価制度を設けることも選択肢の一つである。

しかしながら、物品等供給契約においては、多くの契約目的物が汎用品であり、建設工事等のように、経時的あるいは多角的な履行内容の評価が必要とまではいえず、基本的には履行期において仕様書記載の物品等が供給されたか否かが評価されれば足りるものと考えられる。そして、履行期において仕様書記載の物品等が供給されたか否かは、正に「検査」において確認されるべきことであるから、まずは「検査」を適正に実施することが先決である。

もっとも、前述のとおり手引：物品編には、物品毎に検査の留意点が詳細に記載されていることから、各項目について、簡易な評価（例えば、A～C の三段階評価）等を実施することは検討してもよいと思われる。これにより過大な事務負担が発生するとも思われなし、仮に検品時に状態の良くない製品が納入されることがあったり、あるいは、納品までの間における契約担当者とのやり取りに不審な点があれば、それを契約相手方による履行の質に関わるものとして適切に評価し、今後の契約相手方の選定等において参考にすることは選択肢として考えられる（もちろん、評価の如何にかかわらず、業者に対して良質の製品を再度調達するよう求めなければならぬことは当然の前提である）。

★意見 54

物品等契約において、契約相手方についての簡易な評価を実施することを検討されたい。

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。）。例えば、工事請負契約を例にとってみると、支出負担行為である工事請負契約を締結し、相手方が請負工事を実施し、検査を完了し、工事目的物の引渡しを受けて、初めて支出を行うことができる。

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) 上記の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、貸金前渡、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。

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）、以下の場合に限り行うことができるものとされている（いずれも自治令第163条）。

第1号	官公署に対して支払う経費
第2号	補助金、負担金、交付金及び委託費
第3号	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要する経費
第4号	土地又は家屋の買収又は収用によりその移転を必要とすることとなった家屋又は物件の移転料
第5号	定期刊行物の代価、定額制供給に係る電灯電力料及び日本放送協会に対し支払う受信料
第6号	外国で研究又は調査に従事する者に支払う経費
第7号	運賃
第8号	前各号に掲げるもののほか、経費の性質上前金をもって支払をしなければ事務の取扱いに支障を及ぼすような経費で普通地方公共団体の規則で定めるもの

(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。その要件及び限度額は以下のとおりである（自治令附則第7条、地方自治法施行規則附則第3条）。

	前金払（自治規則附則第3条第1項）	中間前金払（自治規則附則第3条第3項）
--	-------------------	---------------------

対象工事	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	工事一件の請負代金の額が 50 万円以上の土木建築に関する工事
対象費用	上記工事に要する経費	当該工事の材料費、労務費、機械器具の賃借料、機械購入費（当該工事において償却される割合に相当する額に限る。）、動力費、支払運賃、修繕費、仮設費、労働者災害補償保険料及び保証料
支払条件		① 工期の 2 分の 1 を経過していること。 ② 工程表により工期の 2 分の 1 を経過するまでに実施すべきものとされている当該工事に係る作業が行われていること。 ③ 既に行われた当該工事に係る作業に要する経費が請負代金の額の 2 分の 1 以上の額に相当するものであること。
支払限度	3 割以下。 ただし、工事一件の請負代金 50 万円以上の土木建築に関する工事（土木建築に関する工事の設計及び調査並びに土木建築に関する工事の用に供することを目的とする機械類の製造を除く）における材料費、労務費、機械器具の賃借料、機械購入費（当該工事において償却される割合に相当する額に限る。）、動力費、支払運賃、修繕費、仮設費及び現場管理費並びに一般管理費等のうち当該工事の施工に要する費用に相当する額については 4 割以下。	前金払に追加して 2 割以下。

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。

加えて、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と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。

これらによれば、前金払又は中間前金払の対象は、概ね以下のとおりである。

	前金払	中間前金払
対象契約	当該請負契約で定めた請負代金額が 1 件 300 万円以上（土地の測量にあっては、当該請負代金額が 1 件 200 万円以上）で、かつ、工期が 60 日以上（土木建築に関する工事に供することを目的とする機械類の製造にあっては、当該請負代金額が 1 件 3000 万円以上で、かつ、納入期限までの日数が 90 日以上）のもの	市を発注者とする建設業法第 2 条第 1 項に規定する建設工事前条に規定する工事に係る請負契約であって、当該工事請負契約で定めた請負代金額が 1 件 1000 万円以上で、かつ、工期が 90 日以上のもので、公共工事前払金保証事業に関する法律第 2 条第 4 項に規定する保証事業会社と中間前払金に関する同条第 5 項に規定する保証契約を締結した工事
対象費用	工事の材料費、労務費、機械器具の賃借料、機械購入費（工事において償却される割合に相当する額に限る。）、動力費、支払運賃、修繕費、仮設費、労働者災害補償保険料及び保証料に相当する額	同左
支払条件	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	1 部分払を受けていないこと 2 次に掲げる要件のすべてを満たす工事 ① 工期の 2 分の 1 を経過していること。 ② 工程表により工期の 2 分の 1 を経過するまでに実施すべきものとされている当該工事に係る作業が行われていること。 ③ 既に行われた当該工事に係る作業に要する経費が請負代金の額の 2 分の 1 以上の額に相当するものであること。
支払限度	土木建築に関する工事…10 分の 4 土木建築に関する工事の設計又は調査…10 分の 3 土地の測量…10 分の 3 土木建築に関する工事に供する機械類の製造…10 分の 3 ただし、低入札価格調査対象工事で、低入札価格調査基準価格未満の額で落札者と決定された者と工事請負契約を締結した場合については、請負代金額の 10 分の 2 以内。 低入札価格調査対象コンサルタント業務等（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をいう。）で、低入札価格調査基準価格未満の	請負代金額に 10 分の 2 を乗じて得た金額以内の額。 ただし、中間前払金を支出した後の前払金の合計額が請負代金額の 10 分の 6（当該工事が、低入札価格調査対象工事で、低入札価格調査基準価格未満の額で落札者と決定された者と工事請負契約を締結した場合については、10 分の 4 を超えてはならない。

	額で落札者と決定された者と委託契約を締結した場合については、請負代金額の 10 分の 1 以内。	
--	--	--

3 問題点

上記のとおり、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、上記告示を一見しただけではいくら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、個別契約の監査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（上記）についても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。

部分払の概要は以下のとおりである。なお、工事請負契約において前金払を実施している場合、

部分払の支払限度額は出来高歩合を前払金支払額に乗じて得た金額を減じた額以内の額とされていることに注意が必要である（市規則第 92 条）。

	工事請負	物品購入	その他役務の提供
支払限度	既済部分に対する対価の 10 分の 9 以内 ※	納入検査に合格した既 納部分の代価以内の額	市規則第 115 条による 準用
部分払の 回数	請負代金により以下のとおり 250 万円超 1000 万円未満 1 回 1000 万円以上 5000 万円未満 2 回 5000 万円以上 3 回	同左（市規則第 108 条に よる準用）	同上
支払時期	請求書受理から 14 日以内	同左（同上）	同上

※ 国等の補助対象事業の工事のうち工期が翌年度以降にわたるものである場合は既済部分の代価の全額の支払いが可能。

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、例えば請負者から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伺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に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おり、以下の場合に限り許される（自治令第 162 条、市会計規則第 70 条）。

自治令第 162 条第 1 号	旅費
自治令第 162 条第 2 号	官公署に対して支払う経費
自治令第 162 条第 3 号	補助金、負担金及び交付金
自治令第 162 条第 4 号	社会保険診療報酬支払基金又は国民健康保険団体連合会に対し支払う診療報酬
自治令第 162 条第 5 号	訴訟に要する経費
自治令第 162 条第 6 号	前各号に掲げるもののほか、経費の性質上概算をもって支払をしなければ事務の取扱いに支障を及ぼすような経費で普通地方公共団体の規則で定めるもの
市会計規則第 70 条第 1 号	地方公社に対して支払う経費
市会計規則第 70 条第 2 号	児童福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法の規定に基づく措置費
市会計規則第 70 条第 3 号	生活保護法の規定に基づく扶助費
市会計規則第 70 条第 4 号	子ども・子育て支援法の規定に基づく教育・保育給付費
市会計規則第 70 条第 5 号	保険料
市会計規則第 70 条第 6 号	概算払によらなければ契約しがたい委託料
市会計規則第 70 条第 7 号	賠償金

2 精算方法等に関する統一的な指針

上記のとおり、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である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検証が不可能な状況と思われる。

また、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、担当課が参考することのできる統一的な指針を作成すべきである。

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5 支払事務**1 支払遅延防止法**

契約代金の支払いについては、政府契約の支払遅延防止等に関する法律が制定されており、同法第14条により地方公共団体にも適用がある。同法によれば、契約書の作成を省略できる場合を除き、対価の支払時期について書面等を作成して明らかにする必要がある、その場合は、業者から適法な支払請求を受けた日から、工事代金は40日以内に、その他の給付に対する対価については30日以内に支払いを行う必要があると規定されている（同法第6条第1項）。

また、上記と異なり対価の支払時期について書面等を作成していない場合、業者から適法な支払請求を受けた日から最長でも15日後が支払期日とみなされる。

2 支払遅延防止のためのシステム

契約課へのヒアリングによると、契約代金の支払遅延を防止するためのチェックは各担当課において行っており、契約課においては確認を行う体制になっていないとのことである。

岡山市における公共契約の信頼性維持、あるいは請負者等の保護のため、契約代金の支払遅延は確実に防止する必要があり、各担当課の個別の運用に任せておくのではなく、契約について主管している契約課が主導して、例えば財務会計システム上で機械的にチェックできる機能を整備するなど、契約代金の支払遅延を防止するためのチェック体制の整備を検討すべきである。例えば、財務会計システム上、支払期日の数日前になった場合にアラートが表示されるような仕組みを導入することも考えられるが、会計課の説明によると「現在の財務会計システムは、支出命令より前の段階において請求日情報を持たないことから、システムでの対応は難しい」とのことであった。

また、契約課に対し、支払遅延を防止する仕組みの有無についてもヒアリングしたが、「担当課において確認していると思われる」という以上の回答はなく、支払遅延を防止するための全庁的なルールは存在していない状況といえる。

契約相手方とすれば予定された支払期限までに契約代金の支払いがなければ、その後の運転資金や下請業者等への支払いなどの資金繰りに窮することは容易に想像されるのであって、支払遅延についてはヒューマンエラーを防止する仕組みを構築しておく必要がある。

その意味において財務会計システムにおいてアラート機能を持たせるなど、内部統制の観点から、全庁的な支払遅延防止策を導入することが必要と考える。なお、システム改修までの暫定的な措置としては、担当課において、財務会計システムの検索機能を利用し、定期的に完了検査日の範囲指定を行い、支払漏れが生じていないかチェックする対応等をすべきと考える。

なお、会計課の説明によると、「請求日が古いものについては担当課に原因を確認し、以後、遅延することがないように指導をしています。」「担当職員が請求書受領時に請求日情報を入力するというアクションが不可欠になるため、この部分の徹底というシステムではなく人に依存した大きな問題もあることから、何らかの方法で支払遅延を起こさない仕組みづくりを引き続き考

えていきます。」とのことであった。今後の継続的な取組に期待したい。

★意見 55

支払遅延の防止を徹底するため、財務会計システムにおいて支払遅延防止のための機能を実装させるなどの全庁的な支払遅延防止体制を整備されたい。

第2節 建設工事

第1 岡山市の規程等

1 確定払の原則

本章第1節第1記載のとおり、建設工事においても確定払が原則である。

2 前金払

建設工事の場合、確定払の例外として、自治令第163条第3号ウに基づき、「前金で支払をしなれば契約しがたい請負」については、前金払ができるものとされている。

さらに、「公共工事」¹⁷については、前述のとおり、自治令附則第7条第1項において、自治令第163条第3号の定めにかかわらず、例外として前金払ができる旨を定めており、それを受けて、市規則第89条が一定の場合に前金払又は中間前金払をすることができる旨を規定していることも前述した。

3 部分払

市規則第90条第1項において、「市長は、既済部分検査に合格した既済部分（工事現場に搬入した検査済みの工事材料等を含む。以下同じ。）については、請負者の申請により部分払をすることができる。」と規定されている。

第2 岡山市の実情

令和2年度の契約データを確認したところ、建設工事に係る約530件の契約の中で、少なくとも263件の契約において前金払が行われていると推測される（財務会計システムへの入力内容が必ずしも明確ではなく、正確な数値の特定は困難である）。

第3節 小規模工事

前金払は、「市規則第89条に規定する公共工事前金払の取扱いについて」第2条において、請負代金額が300万円以上のものを対象とされており、小規模工事には前金払の適用がない。

また、市規則第91条において、部分払は、請負代金額が250万円以上のものが対象とされており、小規模工事には部分払の適用もない。

¹⁷ 国または地方公共団体その他の公共団体の発注する土木建築に関する仕事（土木建築に関する工事の設計、土木建築に関する調査及び土木建築に関する工事の用に供することを目的とする機械類の製造を含む）又は測量（土地の測量、地図の調製及び測量用写真の撮影であって、政令で定めるもの以外のものをいう。）をいい、国土交通大臣の指定するものを含むもの（公共工事前払金保証事業に関する法律第2条）。

第4節 一般委託・役務等

第1 岡山市の規程等

1 確定払の原則

本章第1節第1記載のとおり、委託契約においても確定払が原則である。

委託料は、原則として、契約が適正に履行されたことを検査した後、支払命令書を作成し、支払いをする。書面等により支払時期を明らかにした場合の支払時期は、完了検査後、受託者から支払請求書を受領した日から30日以内とされている（政府契約の支払遅延防止等に関する法律第6条第1項）。

2 前金払

(1) 委託契約における前金払の要件については、自治令第163条、岡山市会計規則第73条、市規則第115条・同第89条に規定されている。

(2) なお、委託契約に係る経費については、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」（同条第3号）のいずれに該当すると解すべきかという問題が一応ある。

この点に関し、前田努編「会計法精解（令和2年改訂版）」（2020、大蔵財務協会）394頁において、会計法の施行令としての性格を有する「予算決算及び会計令」第57条第8号の「委託費」の解釈に関し、「委託とは、法律行為又は事実行為（事務）を行うべきことを依頼する行為である。」とされていることからすると、「委託費」とは委任契約又は準委任契約に関する経費をいい、請負契約に関する経費は含まれないものと一般に解されているものといえる。

自治令第163条第2号の「委託費」についても同様に解され、自治令第163条2号の「委託費」は委任契約又は準委任契約に関する経費をいい、請負契約に当たる委託契約に関する委託料は「委託費」には含まれないものと解すべきである。

そして、請負契約に関する経費については、同条第3号に「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」という規定が置かれていることから、同号への要件該当性が問題となるものと解される。

以上の点に関しては、手引・委託編18頁においても、委託契約における前金払が認められる根拠として自治令第163条第3号のみを挙げていることから、岡山市も同様の見解に立っているものと考えられる。

3 部分払

部分払については、市規則第90条第1項において、「市長は、既済部分検査に合格した既済部分（工事現場に搬入した検査済みの工事材料等を含む。以下同じ。）については、請負者の申請により部分払をすることができる。」と規定され、この規定は市規則第115条により委託契約にも準用されている。

4 概算払

概算払については、自治令第162条において、「次の各号に掲げる経費については、概算払をすることができる。」と規定され、「旅費」（同条第1号）や「官公署に対して支払う経費」（同条第2号）の他、「前各号に掲げるもののほか、経費の性質上概算をもつて支払をしなければ事務の取扱いに支障を及ぼすような経費で普通地方公共団体の規則で定めるもの」（同条第6号）等が規定されている。同条第6号を受け、岡山市会計規則第70条において、「令第162条第6号の規定により概算払をすることができる経費は、次に掲げるものとする。」とされ、「地方公社に対して支払う経費」（同条第1号）等の規定が置かれている。

委託に関するものとしては、同条第6号に「概算払によらなければ契約しがたい委託料」が規

定されている。

5 岡山市の実情

令和2年度の契約データを確認したところ、一般委託・役務等に係る全8200件余の契約の中で少なくとも43件の契約において前金払が、また、少なくとも95件の契約において概算払が行われているものと推測される（ただし、財務会計システムへの入力方法が区々となっているため、財務会計システム上では明確に支払方法の特定が困難であり、上記が正確な数値であるかどうかについては保証の限りではない）。

第2 運用上の問題点

1 前金払、部分払又は概算払をする場合の要件該当性のチェック体制

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のチェック体制の問題は、前述したとおりである。

2 前金払及び概算払に関する指針の策定等

(1) 契約代金の支払いは、委託契約において市が負っている債務の根幹をなすものであり、当該債務の履行に関して違法性があってはならない。

しかし、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が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「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。

(2) 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。

また、前金払、部分払又は概算払を行う契約のうち、一定の契約金額を超えるもの等、二重チェックの必要性が高いと認められる契約については、現在の物品購入の契約における運用と同様、契約方法何の決裁を契約課にも提出し、契約課において要件該当性を確認する体制に改めることも検討すべきである。

★★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。

★意見 56

前金払、部分払又は概算払を行う契約のうち、一定の契約金額を超えるもの等、二重チェックの必要性が高いと認められる契約については、契約方法何を契約課にも提出させ、契約課においても要件該当性を二重に確認する体制に改めることを検討されたい。

第 5 節 修繕

第 1 岡山市の規程等

修繕契約については、法令及び市規則の定めに基づき契約代金支払がなされる。委託規程には契約代金支払に関する定めはなく、修繕業務のうち軽易なもの取扱に関する要綱にも契約代金支払に関する特則はない。

手引：修繕編には、「契約が適正に履行されたことを検査した後、支出命令書を作成し支払いを行う。」「支払時期は、完了検査後、受託者から支払請求書を受理した日から 30 日以内。会計課の審査があるので、速やかに事務を行うこと。（ただし、契約書等で支払時期を定めなかった場合には 15 日以内）」という記載がある（手引：修繕編 10 頁・14 頁）。

第 2 岡山市の実情

修繕においても、他の契約と同様、確定払が原則であり、岡山市から提供を受けた令和 2 年度分の契約データ上でもほぼ全ての修繕契約において確定払がなされていた。

他方、一部の契約について部分払がなされており、監査対象とした個別契約にも部分払が行われているケースがあった¹¹⁸が、部分払回数 1 回とされ、契約書に検査の上で部分払をするなどの条項が設けられ、「清算設計書」に基づいて「出来高調書」が作成され、契約金額どおりに支払金額が確定されていた。

¹¹⁸ 南区エリア下水道施設維持修繕（R2-1）[213]、中区エリア下水道施設維持修繕（R2-1）[214]、北区 I-1、I-2 エリア下水道施設維持修繕（R2-1）[215]、南区エリア下水道施設維持修繕（R2-2）[221]、中区エリア下水道施設維持修繕（R2-2）[222]。

第6節 建設コンサルタント

第1 岡山市の規程等

1 確定払の原則

建設コンサルタント業務等における代金の支払いについても、確定払が原則である。

市規則第7章「工事の執行」第3節「請負代金の支払」(第88条以下)が建設コンサルタント業務等にも準用されている(市規則第115条)。請負者は、検査に合格したときは、書面をもって請負代金の支払を市長に請求できる(市規則第88条第1項)。検査報告書に基づかなければ、請負代金の支払をすることはできない(同条第2項)。建設コンサルタント業務においても、委託業務の完了に伴い、受注者から発注者へ委託業務に係る成果品の引渡しを行う最終段階の完了検査がなされ、代金の支払いをもって契約が完了する(岡山市委託業務検査規程第3条第1号)。なお、この完了後払いの例外として、以下に述べる前金払等の規定がある。

2 前金払

建設コンサルタント業務についても、自治令附則第7条及び地方自治法施行規則附則第3条の規程により、公共工事の前払金保証事業に関する法律第5条の規程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、前金払及び中間前金払をすることができることとされている。なお、「公共工事の前払金保証事業に関する法律」第2条において、「この法律において『公共工事』とは、国又は地方公共団体その他の公共団体の発注する土木建築に関する工事(土木建築に関する工事の設計、土木建築に関する工事に関する調査及び土木建築に関する工事の用に供することを目的とする機械類の製造を含む。以下この項において同じ。)…」とされていることから、同法律の定める保証事業会社の保証に係る「公共工事」に要する経費等として、建設コンサルタント業務についても自治令附則第7条に基づいて前金払等が認められる。

3 部分払

部分払については、市規則第90条第1項において、「市長は、既済部分検査に合格した既済部分(工事現場に搬入した検査済みの工事材料等を含む。以下同じ。)については、請負者の申請により部分払をすることができる。」と規定され、この規定は市規則第115条において建設コンサルタント契約にも準用されている。

第2 岡山市の実情

監査対象とした個別契約において、前金払がなされているケースを確認したところ、前払金の支出に関する伺書の中で前払金の額が自治令附則第7条第1項の規定する契約金額の3割の範囲内であるかの確認がなされ、保証事業会社による保証証書が添付されるという形で運用がなされていた。

なお、提供を受けた令和2年度中の建設コンサルタントに関する契約データによれば、部分払がなされた事案はなかった。

第7節 物品

第1 岡山市の規程等

- 1 物品供給等契約においても、確定払が原則である。手引：物品編9頁には、「要求課は、納品書を受理したときから10日以内に検査をし、請求書を受け付けた日から15日以内(契約書を作成した場合は30日以内)に支払う。」との記載がある。

- 2 また、岡山市では、物品供給等契約において、岡山市が分納を承認したもので納入検査に合格した既納部分について、契約相手方の申請により部分払をすることができるの特則が規定されている（市規則 103 条）。

第2 岡山市の実情

岡山市から提供を受けた令和2年度分の契約データ上では、全て確定払が行われており、部分払が行われた契約はなかった。

第9章 特定調達契約に関する特例

第1節 特定調達契約の概要

第1 法令及び岡山市の規程等

1 政府機関が一定基準額以上の物品・サービスを購入等する場合につき、国際的なルール・手続を定めることにより、国際貿易の拡大、世界経済の発展への寄与を目的とするものとして1994年に「政府調達に関する協定」が締結され、2012年には改定が行われた。

同協定では、政府機関が一定基準額以上の物品・サービスを購入等する際のルール、手続を定めており、調達に際し、国内外の供給者（企業等）を差別することとなるような措置はできないこと（内外無差別）、公平・透明な手続に則って調達しなければならないこと（透明性の確保）が主なルールとして規定されている。

2 これを受け、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）が定められ、地方公共団体（都道府県及び政令指定都市）においても同協定のルールにのっとった調達を行うことが求められる。

岡山市にも政令指定都市として特例政令の適用があり、具体的な手続等については「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」（以下「特例規則」という。）を定めている。特例政令が適用される契約（以下「特定調達契約」という。）においては、自治法等による契約と比較してより制限的でない方法を採用することが求められている。

3 特例政令第3条第1項では特例政令の対象となる契約について、特定地方公共団体又は中核市の締結する調達契約であって、当該調達契約に係る予定価格が総務大臣の定める区分に応じ総務大臣の定める額以上の額であるものが対象となると規定する。

すなわち、

- | |
|--------------------------------------|
| ① 特定地方公共団体又は中核市が |
| ② 予定価格が総務大臣の定める区分に応じ総務大臣の定める額以上の額である |
| ③ 調達契約を行う場合 |

に特例政令が適用されることとなる。

そして、特定地方公共団体とは都道府県及び自治法第252条の19第1項の指定都市をいうと定義されており（特例政令第2条第1号）、岡山市も指定都市として特例政令が適用となる主体に含まれている（①の要件）。

上記②及び③の要件は次に述べるとおりである。

第2 対象となる契約金額及びサービス

1 対象となる契約金額

先に述べた「総務大臣の定める区分」が下記表の左の区分であり、「総務大臣の定める額以上の額」が下記表の右の区分に記載したものである（②の要件）。

区分	対象となる契約金額
物品等	3000万円（20万SDR ¹⁹ ）以上

¹⁹SDRとは、IMF（国際通貨基金）が創設した国際準備資産のことをいい、邦貨換算額は2年毎に見直されている。本文中の金額は「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三条第一項に規定する総務大

建設工事	23億円 (1500万 SDR) 以上
建築のためのサービス、エンジニアリング・サービス その他の技術的サービス	2億3000万円 (150万 SDR) 以上
その他サービス	3000円 (20万 SDR) 以上

2 対象となるサービス

「調達契約」とは、物品等又は特定役務の調達のため締結される契約をいう（特例政令第2条第5号）。そして、特定役務とは、特定地方公共団体の場合、改正協定の附属書 I 日本国の付表 5 に掲げるサービス、若しくは、同附属書 I 日本国の付表 6 に掲げる建設サービス（次号及び第 11 条第 1 項において「建設工事」という。）、又は、日欧協定の附属書 10 第二編第 B 節 5 (b) に掲げるサービスに係る役務をいう（特例政令第 2 条第 4 号イ）。

「物品等」とは、動産（現金及び有価証券を除く。）及び著作権法第 2 条第 1 項第 10 号の 2 に規定するプログラムのことをいう（特例政令第 2 条第 3 号）。

「特定役務」とは、「改正協定の附属書 I 日本国の付表 5 に掲げるサービス若しくは同附属書 I 日本国の付表 6 に掲げる建設サービス（次号及び第 11 条第 1 項において「建設工事」という。）又は日欧協定の附属書 10 第二編第 B 節 5 (b) に掲げるサービスに係る役務」のことをいう（特例政令第 2 条第 4 号イ）が建設工事以外の役務については下記記載の表のとおりである。

なお、分類・用語等の整理は逐条 937 頁以下及び外務省ホームページの記載¹²⁰を参照した。

改正協定の附属書 I 日本国の下記付表 5 に掲げるサービス（特例政令第 2 条第 4 号イ）は以下の表に記載されたサービスである。

[付表 5]

CPC 分類	
6112	自動車の保守及び修理のサービス（注 1）
6122	モーターサイクル（原動機付自転車を含む。）並びにカタピラ及びそりを有する軽自動車の保守及び修理のサービス（注 1）
633	個人用品及び家庭用品の修理のサービス
642	食料提供サービス（注 5）
643	飲料提供サービス（注 5）
712	その他の陸上運送サービス（71235（郵便の陸上運送）を除く。）
7213	運転者を伴う海上航行船舶の賃貸サービス
7223	海上航行船舶以外の船舶（運転者を伴うもの）の賃貸サービス
73	航空運送サービス（73210（郵便の航空運送）を除く。）
748	貨物運送取扱いサービス
7512	クーリエ・サービス（注 2）
	電気通信サービス
MTN・GNS/W/120	対応する CPC

臣の定める区分及び総務大臣の定める額を定める件」（令和 2 年総務省告示第 9 号）により定められており、令和 2 年 4 月 1 日から令和 4 年 3 月 31 日まで適用される。

¹²⁰https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/it/page23_000836.html#section1

2・C・h	7523	電子メール
2・C・i	7521	ボイスメール
2・C・j	7523	情報及びデータベースのオンラインでの検索
2・C・k	7523	電子データ交換 (EDI)
2・C・l	7529	高度ファクシミリ・サービス
2・C・m	7523	コード及びプロトコルの変換
2・C・n	7523	情報及びデータのオンラインでの処理 (トランザクション処理を含む。)
83106～83108	農業用機器 (運転者を伴わないもの) の賃貸サービス (注5)	
83203	家具その他家庭用の器具の賃貸サービス (注5)	
83204	娯楽用品の賃貸サービス (注5)	
83209	その他の個人用品又は家庭用品の賃貸サービス (注5)	
84	電子計算機サービス及び関連のサービス	
864	市場調査及び世論調査のサービス	
865	経営相談サービス (注5)	
866	経営相談に関連するサービス (86602 (仲裁及び調停のサービス) を除く。) (注5)	
867	建築のためのサービス、エンジニアリング・サービスその他の技術的サービス (注3)	
871	広告サービス	
87304	装甲車による運送サービス	
874	建築物の清掃サービス	
876	こん包サービス (注5)	
8814	林業及び木材伐出業に付随するサービス (森林経営を含む。)	
88442	出版及び印刷のサービス (注4)	
886	金属製品、機械及び機器の修理のサービス	
921	初等教育サービス	
922	中等教育サービス	
923	高等教育サービス	
924	成人教育サービス	
94	汚水及び廃棄物の処理、衛生その他の環境保護のサービス	
9611	映画及びビデオテープの制作及び配給のサービス (96112 (映画及びビデオテープの制作のサービス) を除く。)	

[付表5に関する注釈]

<p>(注1) 特別に改良され、かつ、機関の規則に従って点検されている自動車、モーターサイクル (原動機付自転車を含む。) 並びにカタピラ及びびそりを有する軽自動車の保守及び修理のサービスは、含まない。</p> <p>(注2) 信書に係るクーリエ・サービスは、含まない。</p> <p>(注3) 建設サービスに関連する建築のためのサービス、エンジニアリング・サービスその他の技術的サービスに限る。ただし、独立して調達される場合の次のサービスを除く。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 建築設計サービス (CPC86712) の実施設計サービス ・ 契約監理サービス (CPC86713) ・ 基礎及び建築構造物の建設のためのエンジニアリングデザイン・サービス (CPC86722)、建築物の機械及び電気の設備のためのエンジニアリングデザイン・サービス (CPC86723) 又は土木
--

建設工事のためのエンジニアリングデザイン・サービス（CPC86724）のうちのいずれかの実施設計、仕様書の作成及び費用見積りの一又はこれらの組合せから成る設計サービス
 ・建設及び設置工事段階におけるその他のエンジニアリング・サービス（CPC86727）
 （注4）秘密の情報を含む資料に係る出版及び印刷のサービスは、含まない。
 （注5）これらのサービスに関しては、付表2及び付表3に掲げる機関による調達は、この協定の適用を受けない。

日欧協定の附属書十第二編第B節 5 (b) に掲げるサービスは以下の表に記載されたサービスである。

CPC分類	
643	飲料提供サービス
83106～83108	農業用機器（運転者を伴わないもの）の賃貸サービス
83203	家具その他家庭用の器具の賃貸サービス
83204	娯楽用品の賃貸サービス
83209	その他の個人用品又は家庭用品の賃貸サービス
86501	一般経営に関する相談サービス
86502	財務管理に関する相談サービス（事業税に関するものを除く。）
86503	マーケティング管理に関する相談サービス
86504	人材管理に関する相談サービス
86505	生産管理に関する相談サービス
86509	その他の経営相談サービス

上記のように、予定価格による限定はあるものの多種多様な役務が対象となることから、特例政令の対象となる契約に該当するかどうかを適切に判断し、該当する場合には遺漏なく対応する必要がある。

3 特定調達契約を締結する際の留意点

特例政令の公布にあわせ、平成7年11月1日付で「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の公布について（通知）」と題する自治行第82号自治事務次官通知（以下「第82号通知」という。）、同日付自治行第83号自治省行政局長通知（以下「第83号通知」という。）及び同日付自治行第84号自治省行政局長通知（以下「第84号通知」という。）が発出されている。

第82号通知は特例政令の条項毎の概要を記載したもの、第83号通知は資格審査や公告、入札方法、公表などに関する考えを整理したもの、第84号通知は特定調達契約における基本的な考え方・基準を例示するものである。特に第83号通知及び第84号通知については、手引：全般編27頁以下の記載の根拠となるものであり、また、以下に記すとおり、特定調達契約に該当するか否か判断する際の指針ともなり得るものである。そのため、重要と思われる箇所を抜粋して記載するが、特定調達契約に際しては他の箇所についても適宜参照し業務遂行にあたるべきである。

(1) 一般事項

ア 随意契約の留意点

特定調達契約については、随意契約により契約を締結できる場合が自治令の規定に比べ制限されていることに鑑み、入札手続の適切な運用に努める（第84号通知第一・6）。

イ 調達の定義

特例政令上、調達に関する定義はないが、買入れ、製造及びこれに伴う供給（個別の発注に係るもの）、借入れ、役務の提供等、およそ考えられるあらゆる形態の調達を含むもの

である（第 84 号通知第一・7）。

ウ 契約の考え方

- ① 主目的が協定対象外の役務の調達となったときは、特例政令に関しては適用対象外となる。主目的が物品等又は協定の対象である役務の調達契約である場合には、適用基準額に達するかどうかの判断の前提である予定価格の積算に際し、協定対象外の役務に係る価額であっても予定価格に含めて算出すべきものであるので留意する（第 84 号通知第 2.2）。
- ② 特例政令第 2 条第 6 号に規定する「一連の調達契約」の判定に際しては、「同一の種類」か否かを、機能、性能又は規格等が同等であって特定地方公共団体の同一の需要を満たすものか否かによって判断すべきである（第 84 号通知第 2.3）。また、「一連の調達契約」の判定は、通常、会計年度毎に行う（第 84 号通知第 2.5）。
- ③ いわゆる単価契約を行った場合においては、単価に予定数量を乗ずることにより支出予定相当額を算出し、特例政令の適用基準額に達しているかどうかを判定すべきである（第 84 号通知第 2.6）。

(2) 一般競争入札の公告に関する事項

特例政令第 6 条の公告は、一般競争入札の入札期日の前日から起算して少なくとも 40 日前（一連の調達契約のうち最初の契約以外の契約に係る一般競争入札については、24 日前）に、都道府県（市）報によりしなければならないものとする。急を要する場合においては、その期間を 10 日までに短縮することができるものとする（第 83 号第 2.1 及び 2）。

(3) 郵便入札に関する事項

知事（市長）は、特定調達契約につき郵便による入札を禁止してはならないものとする（第 83 号第 6）。

(4) 事業所所在地要件の制限

協定における内外無差別の原則は全ての特定調達契約に適用されるものであるので、特定地方公共団体の長は、特定調達契約に係る指名競争入札に参加する者についても、当該入札に参加する者の事業所の所在地に関する必要な資格を定めることができないこととなる（第 84 号通知第 4）。

(5) 最低制限価格制度の利用制限

工事又は製造の請負をその内容とする特定調達契約については、最低制限価格を設定することができないこととなるが、自治令第 167 条の 10 第 1 項に定めるいわゆる低入札価格調査制度に関しては、協定上も認められている（第 13 条 4(a)）。したがって、入札価格によっては契約の内容に適合した履行を確保できないおそれがあると認められるときは、この制度の適切な活用により対処することになる（第 84 号通知第 8）。

4 特定政令が適用される場合の相違点

通常の契約と特定調達契約の相違点は概ね以下のとおりである。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">① 一般競争入札・指名競争入札の参加者の資格に関する公示は年度毎に必要¹²¹。② 一般競争入札の参加者の資格について、事業所の所在地に関する必要な資格を定めることができない（特例政令第 5 条第 1 項）。なお、指名競争入札における指名基準を定める際にも同協定の趣旨から事業所要件を求めることはできない（上記通知、逐条 942 頁）。③ 一般競争入札及び指名競争入札とも自治法による公告に加えて公告する情報が加重されている |
|--|

¹²¹ 岡山市においては契約公報によって公示している（特例政令第 4 条、特例規則第 4 条）。

(特例政令第6条、第7条)。なお、競争入札に参加する者に必要な資格を有するかどうかの審査を申請する時期及び場所についても公告対象事項に含まれており、入札毎に入札参加資格の審査を行わなければならない。

- ④ ③の公示は原則として入札期間の末日の前日から起算して40日前までに行う必要がある(特例規則第6条、第7条)。
- ⑤ 最低制限価格を設定することはできない(特例政令第9条)。
- ⑥ 複数落札入札制度をとることも可能(特例政令第10条)。
- ⑦ 随意契約によることができる場合が自治法よりも制限されている(特例政令第11条)。
- ⑧ 郵便による入札を禁止してはならない(平成7年11月1日付自治行第84号自治省行政局長通知第7、特例規則第9条)。
- ⑨ 落札者又は随意契約の相手方等を公示する必要がある(特例政令第12条)。また、公示は落札者を決定したとき又は随意契約の相手方を決定した日の翌日から72日以内に契約公報に公示する(特例規則第12条)。
- ⑩ 公募型プロポーザル方式による随意契約が可能(特例政令第10条第1項第6号)。

なお、上記⑥の「複数落札入札制度」とは、「一般競争入札又は指名競争入札により契約を締結しようとする場合において、その需要数量が多いときは、その需要数量の範囲内でこれらの競争入札に参加する者の落札を希望する数量及びその単価を入札させ、予定価格を超えない単価の入札者のうち、低単価の入札者から順次需要数量に達するまでの入札者をもって落札者としてとることができる。」とする制度である(特例政令第10条第1項)。すなわち、通常、1つの入札において落札者は1名となるところ、1つの入札において複数の落札者を決定することに特徴がある。

この制度は需要数量が多いときに用いられる方法であることから、通常的一般競争入札又は指名競争入札における調達可能性を十分検討した上で運用する必要があるとされる¹²⁾。

第2節 岡山市における対応状況及び問題点

第1 特定調達契約への該当性

1 特定調達契約への該当性の確認体制

契約課に対し、特定調達契約に該当するか否か、また特例政令及び特例規則への対応の確認体制について確認したところ、以下の回答があった。

- ・委託については、①担当課における確認と、②契約課との合議時における確認を実施している。
- ・建設工事、建設コンサルタントについては、①契約課における決裁時における確認、②岡山市競争入札参加資格等審査委員会における確認を実施している。
- ・物品購入については令和3年1月27日付で「令和3年度当初に契約が必要な物品購入の契約事務手順について」と題する通知を発出し、特定調達契約に該当する場合は公告から契約まで時間を要することから契約課へ事前相談を行う旨の注意喚起を行い、相談の際に要件を確認した上で決裁を行っている。

しかし、監査対象の個別契約において確認したところ、特例政令の適用の有無について、執行伺や契約方法伺において、特定調達契約に該当するか否かをチェックする欄等は設けられておらず、また、検討過程に関する記録も残されていなかった。

¹²⁾ 逐条 952 頁。

特例政令の適用につき誤りなく対応し、かつ、特定調達契約に関する「日常的モニタリング」を実施するためには、執行何や契約方法何において、特定調達契約に該当するか否かをチェックする欄を設けるなど、全件について確認を実施する体制とし、該当性について判断が難しいケースについては、その判断過程についても記録化すべきである。

★★指摘 152

特定調達契約該当性について、特例政令の適用につき誤りなく対応する体制を構築すべきであり、特定調達契約に該当するか否か判断が難しいケースについては事後的な検証に備え判断過程についても記録化されたい。

2 財務会計システムによる判別

特定調達契約に該当するか否かは、業務類型と契約金額に基づいて、ある程度形式的・類型的に該当可能性を判断することが可能である。

そこで、執行何や契約方法何の作成段階において、財務会計システムに業務類型と契約金額を入力した際、特定調達契約に該当する可能性がある契約が自動的に選別され、特定調達契約に該当する可能性が判定されるシステムを構築することができれば、より確実な対応が可能となると思われる。

★意見 57

財務会計システムにおいて特定調達契約に該当する可能性のある契約を自動的に判別する機能を実装するよう改修を検討されたい。

3 「特定調達に関する説明書」の記載

岡山市では、令和2年2月3日付で「特定調達に関する説明書」が策定され、特定調達契約を行う際の留意点がまとめられている。説明書は、大きく7項目に区別して記載されており、①特定調達契約の対象となる契約種類や契約金額、②通常の入札契約手続との相違点、③特定調達の事務取扱方法、④契約公報に関する基本ルール及び掲載内容、⑤有資格者名簿に関する留意点、⑥随意契約に関する留意点、⑦その他の事項が記載されている。

担当課としては、契約課と適宜相談しつつ、特定調達契約の手続を進めていくべきであるが、説明書 7-(6)に記載された留意点は、担当課共通の留意事項として厳守すべき事項であるため以下に引用しておく。

(6) 特定調達契約に関して、次のことは絶対に行ってはなりません。

ア 特定調達契約に該当する契約を、特定調達契約の手続を経ないで発注等を行うこと。

イ 合理的な理由なしに契約を細分化すること。

ウ 6 (注：特定調達に関する説明書) の各号に示される随意契約理由の独善的な拡大解釈をすること。

第2 随意契約理由の公表

第 83 号通知によれば、特定調達契約に関する公表事項は以下のとおりとされている (逐条 950 頁参照)。

- ① 落札又は随意契約に係る物品等又は役務の名称及び数量
- ② 契約に関する事務を担当する部局の名称及び所在地
- ③ 落札者又は随意契約の相手方を決定した日

- ④ 落札者又は随意契約の相手方の氏名及び住所
- ⑤ 落札金額又は随意契約に係る契約金額
- ⑥ 契約の相手方を決定した手続
- ⑦ 一般競争入札又は指名競争入札によることとした場合には、特例政令第6条の公告又は特例政令第7条の規定による公示を行った日
- ⑧ 随意契約による場合にはその理由
- ⑨ その他必要な事項

特例規則においても、同様の規定が設けられ、契約公報によって公示されることとされている(特例規則第12条)。

もっとも、令和2年度(令和2年4月1日から令和3年3月31日:契約公報の号数で示すと令和2年第8号から令和3年第8号)に発行された契約公報を確認したところ、随意契約により相手方を決定した場合の落札公示は5件存在したが、上記⑧「随意契約による場合の理由」については、特例政令の該当条文を掲げるのみであり、具体的に当該契約がいかなる理由に基づき特例政令の条項に該当すると判断されたものかについての記載はいずれもなされていなかった。

特例政令においては、自治法よりも随意契約による場合が制限されており、上記の通知やこれを受けた特例規則において随意契約による場合の理由を公示することとされた趣旨は、随意契約の理由を公表することによって住民等に対し適切な随意契約が行われているか否かの検証の機会を設けることも一つにあると考えられる。

したがって、特定調達契約の場合における随意契約理由の公表については、通常の随意契約の場合よりも詳細かつ丁寧に行う必要があるというべきであり、契約公報における公示、その他の契約情報の公表に際して、特例政令の該当条項を掲載することにとどまらず、当該契約を随意契約により締結した理由について具体的に公表すべきである。

★★指摘 153

随意契約による特定調達契約を締結した場合、契約公報において公示する随意契約理由は、特例政令の条項を掲げることにとどまらず、特例政令の条項に該当することと判断した具体的な理由について記載されたい。

第10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。

1 公表対象の契約

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種類の業務区分について、契約情報を公表している。

2 公表事項

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を規定している。

3 公表方法

岡山市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の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）。

4 公表期間

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

(1) 岡山市契約情報公表基準

岡山市契約情報公表基準によると、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¹²³ため競争入札は存在しない。）。

	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	原則非公表 (市有施設等の場合は落	原則非公表 (50万円未満の市有施

¹²³小規模工事取扱規程第2条。

	札者の決定後に公表)	札者の決定後に公表)	設等の場合は各年度契約締結分を次年度に一括公表)
--	------------	------------	--------------------------

(2) 他自治体の公表例

他の自治体における予定価格（許容価格）の公表状況についてインターネット上で調査したところ、以下のような公表例が見られた（あくまでも一例である）。予定価格の公表の是非は自治体毎に判断されるべき問題ではあるが、予定価格の公表に伴う問題は、自治体共通のものであるから、他の自治体がどのような対応をしているかについては常に注視すべきであり、また、実際に予定価格を公表している自治体における入札状況（予定価格の公表により適正な価格競争が阻害されていると評価すべき状況といえるか等）についても可能な限り把握した上で検討することが望ましい。

ア 名古屋市

工事請負契約を始め、委託契約の一部においても予定価格の事前公表を原則としている。

<p>名古屋市契約事務手続要綱 （予定価格の事前公表）</p> <p>第 19 条 市長等は、別表 3 に定められた契約について競争入札に付す場合は、予定価格を事前公表するものとする。ただし、当該契約の履行可能者が極めて限定されていて入札参加者が少数になるおそれがある場合等予定価格を事前公表することにより適正な入札の執行に支障があると認める場合は、予定価格を事前公表せずに入札を実施することができる。</p>
<p>別表 3 契約の種類</p> <p>(1) 工事請負 (2) 国等で公表された基準で積算した業務委託 (3) (1)及び(2)のほか、…あらかじめ最低制限価格を定めた業務委託</p>

イ 広島市

物品の売買、借入れ、修繕及び製造の請負並びに役務（建設コンサルティングサービスに係る役務を除く）の提供（物品売買等）についても、一般競争入札が実施されるものの一において、事前又は事後に公表されている。

<p>広島市物品売買等に係る予定価格等公表実施要領</p> <p>第 2 条 物品売買等の契約に係る入札案件で、次の各号のいずれにも該当するものは、その予定価格について入札執行前の公表（以下「事前公表」という。）をするものとする。</p> <p>(1) 一般競争入札に付されるものであること（広島市委託業務低入札価格調査要綱…第 3 条の規定により調査基準価格を定めたもの及び広島市委託業務最低制限価格制度取扱要綱…第 3 条の規定により最低制限価格を定めたものを除く。）。</p> <p>(2) 電子入札…を行うものであること。</p> <p>(3) 当該入札に参加する者に必要な資格の有無を入札執行後において確認を行うものであること（当該入札が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…に規定する特定調達契約…である場合を除く。）。</p> <p>(4) 別表に掲げる種目の契約であること¹²⁴。</p>

¹²⁴別表記載の契約には、建築物清掃、常駐警備、機械警備、河川・下水道等の維持管理、浄化槽の清掃・保守・点検といった典型的な役務提供契約、コンピュータ機器・システム、その他の機械器具に係る借入れ等、岡山市において許容価格が非公表とされている多数の契約類型が含まれている。

- 2 物品売買等の契約に係る入札案件で低入札価格調査要綱第 3 条の規定により調査基準価格を定めたもの又は最低制限価格制度取扱要綱第 3 条の規定により最低制限価格を定めたものについては、当該入札案件の予定価格等について入札執行後の公表…をするものとする。
- 3 前 2 項の規定にかかわらず、物品売買等の契約の相手方を決定しようとする場合において、予定価格の事前公表又は予定価格等の事後公表をする必要があると認めるときは、あらかじめ財政局契約部物品契約課と協議した上、その予定価格の事前公表又は予定価格等の事後公表をすることができる。

ウ 金沢市

工事請負契約については平成 15 年度から予定価格の事前公表を本格的に実施し、測量、設計等コンサルタント業務の委託契約についても平成 24 年度から予定価格を事前公表としているとのことである（令和 3 年度第 1 回金沢市入札制度評価委員会資料）。

金沢市契約規則

（予定価格の決定方法等）

第 8 条第 4 項 工事の請負契約及び測量、設計等コンサルタント業務（測量業務、建築コンサルタント業務、設備コンサルタント業務、土木コンサルタント業務、地質調査業務及び補償コンサルタント業務をいう。以下同じ。）の委託契約に係る予定価格は、入札執行の 3 日前までに、掲示、インターネットその他の方法により公表するものとする。…

2 公表の意義

(1) 岡山市における公表の状況

上記のとおり、許容価格については、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。

(2) 公表の意義

ア 契約事務に関する透明性確保の要請については、第 1 章第 2 節第 4 において述べたとおりであり、その意義は、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の公正性、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。

イ 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¹²⁵。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。事前公表の可否はともかく、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。

ウ なお、適正化指針においては、契約情報の公表について、「入札及び契約に関する透明性の確保は、公共工事の入札及び契約に関し不正行為の防止を図るとともに、国民に対してそれが適正に行われていることを明らかにする上で不可欠であることから、入札及び契約に係る情報については、公表することを基本」とするものとされており、適正化法第 2 章「情報の公表」において定める情報（地方公共団体においては適正化法第 7 条から第 9 条が該当し、発注見通し、入札者・落札者の名称、入札・落札金額、契約相手方の名称、契約金額など）のほか、予定価格及びその積算内訳についても公表対象とされている。

ただし、適正化指針第 2-1-(1)においては、予定価格（許容価格）及びその積算内容の公表は、「事後の契約において予定価格を類推させるおそれがないと認められる場合又は各省各庁の長等の事務若しくは事業に支障を生じるおそれがないと認められる場合」に限ることとしている。

しかしながら、上記の内容は、多くの自治体において事実上競争環境が未だ十分に確保されていないことを前提とするものであり、いわば競争環境が整うまでの「過渡期的」な方針を示唆したものと理解すべきであろう。

3 予定価格の事後開示に関する裁判例

情報公開条例に基づく予定価格の開示請求に関しては、多数の裁判例の集積がある。公共工事あるいは建設工事に関しては、管見の限り予定価格の非開示について適法と判断したものは見当たらない。岡山市においても建設工事については全て公表されることになっている。

実務上より慎重な考慮が必要なのは、同種業務に関する契約が繰り返されることの多い委託契約等の場合であると考えられる。岡山市においても、委託契約については全件非公表とされているので、この点について検討するための参考として、委託契約に関する予定価格の開示請求について判示した以下の裁判例を取り上げることとしたい。

¹²⁵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。

(1) 青森地判平成19年12月7日(LLI/DB判例秘書登載)

事案の概要は、住民が市民病院の建替基本設計業務委託の入札における落札予定価格、低入札基準価格及び失格基準価格に関する市長決裁文書について情報公開条例に基づき開示請求を行ったところ、情報公開条例の不開示情報に当たるとして、市長が予定価格書の全部につき不開示とするとともに、決裁文書のうち「設計額、配当額、配当残額」の部分を不開示とする決定がなされたため、これらの処分の取消しを求めたというものである。

これに対し、裁判所は、以下のとおり判示し、上記いずれの不開示決定も市が主張する不開示情報に該当しないため、処分を取り消すこととした（なお、下線は筆者によるものである）。なお、下記判示中、②「予定価格」、④「低入札価格調査基準価格」及び⑥「低入札価格調査失格基準価格」と記載されているのは、開示請求の対象であった「予定価格書」に記載されている情報である。

②「予定価格」及び⑥「低入札価格調査失格基準価格」については、これらが実質的には地方公共団体の行う競争入札において契約を受注するための上限及び下限を画する金額であること、④「低入札価格調査基準価格」については、これが低入札価格制度において調査手続が必要となるか否かの基準となる価格であることからすれば、これらを入札前に事前に開示した場合には、当該入札に際し、入札参加者において独自に見積をしなくても、「予定価格」と同額又はこれに極めて近似した金額で入札することや、低入札価格制度に基づく調査を受けることのない金額で入札することが可能となる一方で、確実に落札したいと考えた場合には「低入札価格調査失格基準価格」と同額又はこれに極めて近似した金額で入札することによりほぼ確実に落札することが可能となることから、これらの価格を事前に開示した場合には、本件業務委託に係る入札事務の公正や円滑な執行に支障が生ずるおそれがないとはいえない。

しかしながら、既に実施された過去の入札における予定価格等が事後的に開示された場合においては、開示された予定価格等をその後に実施される工事の入札における予定価格等を予測するための参考にしようとしても、地方公共団体の行う工事の種類が多様であることや、同種工事であっても工事の対象、目的、工期、地域等の個別的事情が工事ごとにそれぞれ異なること、時の経過に伴って物価も変動し、技術も進歩することなどに照らせば、その予測には自ずから限界があるのであって、入札参加者において見積努力を行う必要がなくなるものではないと考えられるから、本件業務委託に係る予定価格等を事後的に開示することにより、将来の同種業務委託に関する入札事務において、入札参加者の見積努力を損なわせることになるものとはいえない。また、入札参加者らによる談合は、予定価格等の開示とは別の要因によって生じている問題であると考えられる上、予定価格等の事後的開示が定着すると入札価格と予定価格等との不自然な一致又は近似が公表されてしまうことから談合業者らに対する談合抑止の効果も生じ得るのではないかと期待されるし、予定価格等の事後的開示はその積算過程に対する事後的な検証を通じて予定価格等の適正さを担保することにもなると考えられることからすると、本件業務委託に係る予定価格等を事後的に開示することにより、将来の同種業務委託に関する入札事務において、業者同士に談合の余地を与えたり、落札金額の高止まりを招くなどということになるとはいえない。

したがって、②「予定価格」、④「低入札価格調査基準価格」及び⑥「低入札価格調査失格基準価格」については、これらを事後的に開示することにより、将来における本件業務委託に係る入札事務と同種の入札事務の公正や円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるもの…と認めることはできない。

(2) 高知地判平成 25 年 3 月 29 日 (LLI/DB 判例秘書登載)

事案の概要は、住民が都市整備公社¹²⁶経常経費予算見積書等について、情報公開条例に基づき開示請求をしたところ、市が一部のみ開示し、その他は情報公開条例の定める非公開情報に該当するとして非開示とする決定をしたため、非開示決定の取消しを求めたものである。

これに対し、裁判所は、以下のとおり判示し、いずれの非開示決定も市の主張する非公開情報に該当しないため、非開示決定を取り消した（下線は筆者によるものである）。なお、下記判示中、「本件非公開部分①、③、④（業務委託料の予算見積額等）」には、業務委託契約に係る予定価格等が含まれていた。

被告は、本件非公開部分①、③、④（業務委託料の予算見積額等）が公開された場合には、基本的に同一の仕様で毎年継続している業務委託について、業者において、翌年度以降の契約締結時に、同価格を基に予定価格を推測することが容易となり、見積りを行う努力が阻害され、また、契約金額が高止まりになり、契約事務に著しい支障が生じるおそれがあるなどと主張する。

しかし、…高知市の業務委託のほとんどについて、前年度契約金額や参考見積額により予定価格が決定されていること、業務委託に係る契約金額等は事後公開されていること、本件各非公開部分に係る業務委託は、基本的に同一の仕様で毎年継続していることが認められる。そうすると、業務委託を受けようとする業者らは、現状においても、これまでの契約金額等を分析することによって、翌年度以降の予定価格を相当程度推測することができるのであり、これに加えて予算見積額等を事後公開することにより、上記推測の精度にどの程度の差異が生じ得るのか必ずしも明らかではない。

…業務委託を指名競争入札ないし競争的随意契約の方法により行う場合には、複数の業者に見積金額を提示させたうえで、予定価格の範囲内で最も安価な見積金額を提示した業者と、その業者が提示した金額で契約を締結するのであるから、これが適正に実施される限りは、競争原理が働くというべきであって、仮に予算見積額等が事後公開されたとしても、契約金額が高止まりになるとはいい難い。

また、…業務委託を特命随意契約の方法により行う場合には、特定の契約相手方業者から徴収した参考見積額等を基にして予定価格や予算見積額等を設定するというのであるから、そもそも予定価格や予算見積額等自体が当該参考見積額に依存しているというべきであって、その事後公開により格別の弊害が生じるとは考え難い。

さらに、高知県に対する情報公開請求においては、本件同様の予算調書等が全て公開されているほか…、高知県外のいくつかの中核市において、業務委託に係る予定価格が事前公開ないし事後公開されている…。このことも、他の公共団体に関する事情ではあるものの、予算見積額等を事後公開することにより格別の弊害が生じるとは認められないことの一事情といえる。

以上によれば、本件非公開部分①、③、④を事後公開することにより、被告の今後の同種の契約事務について、新たに、契約金額が高止まりになるなど、著しい支障が生じるとは認められない。

したがって、本件非公開部分①、③、④が本件条例 9 条 6 号に該当すると認めることはできないから、本件各決定のうち、同部分を非公開とした部分は違法である。

(3) 予定価格の公表に関する裁判例の傾向

以上の二つの裁判例は、同種契約が繰り返されることも多く、一般的に予定価格の公表による弊害が大きいともいわれる（下記のとおり、契約課に対するヒアリングにおいても同様の回答がなされている）業務委託に関するものであるが、いずれについても予定価格の公表によ

¹²⁶市の 100%出資法人。

る行政事務運営上の支障はないと結論付けている。

他方、業務委託や物品購入の予定価格等の情報開示請求に関する裁判例の中には、予定価格等が記載された書面が情報公開条例の定める非公開情報に該当するとして情報公開条例に基づく請求を認めなかった自治体の判断が違法ではないとしたものもあり（物品購入（警視庁警察官の制服購入）に関する東京地判平成 18 年 5 月 26 日・判例タイムズ 1230 号 164 頁、業務委託（北広島市芸術文化ホールの管理業務委託）に関する札幌地判平成 18 年 11 月 16 日・判例タイムズ 1239 号 129 頁）、実際には個別事案における具体的状況を基礎として、事例判例の積み重ねがなされている状況と思われる。

これらの裁判例においては、入札対象となった契約の性質上、将来の入札における予定価格が相当の精度をもって推察される場合、予定価格等を事後公開することによって入札参加業者において将来の予定価格を推測することが容易になる結果、入札参加業者の見積もり努力を阻害するとともに談合を誘発し、予定価格付近への入札価格の集中をもたらすおそれが生じるものといえることから、入札事務事業の目的を失わせ又は将来の入札事務事業の公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるなどとして、予定価格等の情報が記載された書面を開示しないとした判断は違法ではないものと判示されている。

4 小括

- (1) 以上のとおり、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、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。
- (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思われる。

以上の観点より、岡山市契約情報公表基準においては、第5条第1項（小規模工事）、第6条第2項から第5項及び第7項（物品等）、第7条第3項、第5項及び第6項（委託等）、第8条第2項、第4項及び第5項（修繕）に記載する公表事項に「許容価格」を追加する¹⁷とともに、「許容価格について、後の契約について許容価格を推測し得る状況が存在し、かつ、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具体的に認められる場合は非公表とすることができる。非公表とする場合、非公表とする具体的な理由について、市のホームページで公表する。」等の条項を公表基準中に新設すべきである。

★★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。

★★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 岡山市契約情報公表基準によれば、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。

以上の観点より、岡山市契約情報公表基準第4条第5項、同第6条第3項、同第7条第5項及び同第8条第4項における公表する事項について、「指名競争入札に付した具体的な理由」を加え、また、岡山市契約情報公表基準第6条第3項、第7条第5項及び第8条第4項における公表する事項について、「指名業者を選定した具体的な理由」を加えるべきである。

¹⁷ なお、規定の整合性のため、公表基準第8条第1項但書の許容価格に係る部分については削除する必要がある。

★★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理由を公表されたい。

第4 随意契約理由の公表

- 1 岡山市契約情報公表基準によれば、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。

もつとも、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。

以上の趣旨を明確にするため、例えば、岡山市契約情報公表基準第4条第7項第2号、第6条第7項第2号、第7条第6項第2号に規定する「随意契約理由」との文言については、「随意契約を締結する根拠となる自治令第167条の2第1項各号の規定及び同条各号所定の要件に該当すると判断した具体的な理由」等の内容へと改正すべきである。

★★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

第5章第1節第4において述べたとおり、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れる。

しかし、岡山市契約情報公表基準には、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、公表方法は、岡山市ホームページにより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、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ホームページにより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。また、契約課へのヒアリングによれば契約課発注の建設工事、建設コンサルタント等及び物品については指名競争入札が行われていないというのであるから、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 8 業務区分毎の状況及び問題点

1 建設工事

(1) 公表基準の概要

建設工事契約（建設業法第 2 条第 1 項に規定する建設工事をいい、岡山小規模工事取扱規程第 2 条に定める「小規模工事」を除く）に係る契約（公表基準第 2 条第 1 項第 1 号）に関する

契約情報の公表基準は、以下のとおりである。これらの公表基準は、適正化法第8条及び適正化指針（令和元年10月18日改正）第2-1-(1)「入札の過程並びに契約の内容に関する情報の公開に関すること」に従って規定が整備されているものと考えられる。

なお、これらの事項はいずれもインターネット上の市ホームページに掲載して公表することとされている（公表基準第9条第1項）。

項目	公表事項
一般競争入札	落札者の決定後、速やかに次に掲げる事項を公表（同基準第4条第2項） ①工事名、開札日、開札場所、工事担当課、許容価格及び低入札価格調査基準価格又は最低制限価格 ②一般競争入札の参加資格がないと認めた者の商号又は名称及びその理由 ③入札者の商号又は名称及び入札金額 ④落札者の商号又は名称及び落札金額
総合評価一般競争入札	落札者の決定後速やかに、一般競争入札で要請される事項に加え、次に掲げる事項を公表（同基準第4条第3項） ①当該総合評価一般競争入札を行った理由 ②落札者決定理由 ③各入札参加者の価格評価点（価格評価点を算定する場合に限る。） ④各入札参加者の技術評価点 ⑤各入札参加者の総合評価点
低入札価格調査	落札者の決定後、総合評価一般競争入札で要請される事項に加え、次に掲げる事項を公表（同基準第4条第4項） ①調査結果の概要 ②最低価格入札者以外の者を落札者とした場合はその理由
入札不調	入札後、速やかに次に掲げる事項を公表（同基準第4条第6項） ①工事名、開札日又は入札日、開札場所又は入札場所及び工事担当課 ②入札者の商号又は名称及び入札金額
指名競争入札	指名通知後①に掲げる事項を公表し、落札者の決定後、速やかに②から⑤に掲げる事項を公表（同基準第4条第5項） ①工事名、入札日、入札場所及び工事担当課 ②指名した者の商号又は名称及び指名理由 ③入札者の商号又は名称及び入札金額 ④落札者の商号又は名称及び落札金額 ⑤許容価格及び低入札価格調査基準価格又は最低制限価格
随意契約	契約締結後、速やかに次に掲げる事項を公表（同基準第4条第7項） ①工事名、工事担当課及び許容価格 ②随意契約理由 ③契約の相手方の商号又は名称及び契約金額
変更契約	工期又は金額に係る変更契約を締結した場合は、当該変更契約をした月の翌月までに次に掲げる事項を公表（同基準4条第8頁） ①変更契約締結日 ②変更内容 ③変更理由

(2) 許容価格の公表

岡山市は、建設工事契約に係る許容価格の公表時期について、平成 21 年 8 月 1 日より、事前公表から事後公表に変更している。行政の透明性確保、不正行為の排除の観点から、適正化指針（平成 23 年改正）第 2-1「主として入札及び契約の過程並びに契約の透明化に関する事項」(1)「入札及び契約の過程並びに契約の透明性の確保に関する事項」においても、予定価格、調査基準価格、最低制限価格の事後公表を要請しており、岡山市の変更は、この趣旨に適合するものであるといえる。

しかし、前述のとおり、岡山市における建設工事の入札では、積算基準や詳細な見積参考資料の公表により、事実上、入札者において積算価格すなわち許容価格を推測することが可能な状況になっている。これは、許容価格を事後公表とした趣旨を没却するものである。

ただし、前述のとおり、許容価格の公表と落札率の高止まりや談合などの不正行為の発生との間には、本来、関連性はないので注意が必要である。一般競争入札において前提とされている競争性が十分に確保されている限り、市場価格から乖離した高額の入札者が落札することはないし、談合も不可能であるから、本来は許容価格が事前公表されても弊害はないはずである。「予定価格の事前公表」と「落札率の高止まり」や「談合の発生」とが直接的な因果関係を有しないことは、予定価格があくまでも「上限価格」として以上の意味を有するものでない以上、論理的には自明である。

2 小規模工事

(1) 公表基準の概要

小規模工事（公表基準第 2 条第 1 項第 2 号）に関する契約情報の公表基準は以下のとおりである。通常の建設工事の場合と同様、これらの事項はいずれもインターネット上の市ホームページに掲載して公表することとされている（公表基準第 9 条第 1 項）。

なお、小規模工事の場合、許容価格は、原則として、見積書の提出を依頼するときに公表するものとされている（岡山市小規模工事取扱規程第 9 条第 1 項）。

契約方法	公表事項
契約状況	当該契約を締結した月の翌月までに次に掲げる事項を公表（同基準第 5 条第 1 項） ①工事名、工事の種別、工事完成の時期及び工事担当課 ②契約の相手方決定日 ③見積者に選定した者の商号又は名称 ④見積者の商号又は名称及び見積金額 ⑤契約の相手方の商号又は名称及び契約金額
変更契約	工期又は金額に係る変更契約を締結した場合は、当該変更契約を締結した月の翌月までに次に掲げる事項を公表（同基準第 5 条第 2 項） ①変更契約締結日 ②変更内容 ③変更理由

(2) 見積者選定理由の公表

上記のとおり、建設工事については、現状実施はされていないものの、指名競争入札が実施された場合の業者の指名理由も公表の対象となっている。

上記の取扱いとのバランスから、小規模工事における見積業者の選定理由も公表の対象とされるべきである。同情報は、見積業者選定の適法性を判断するための重要な情報であり、また公表による契約業務への支障も想定できない以上、当該情報についても公表すべきである。

★★指摘 163

小規模工事につき、見積業者の選定理由を公表されたい。

3 一般委託・役務等

(1) 公表基準の概要

岡山市委託等一般競争入札の試行に関する要綱第 18 条において、「一般競争入札に係る契約情報については、岡山市契約情報公表基準第 7 条第 3 項の規定に基づき、インターネット上の市のホームページに掲載して閲覧に供するものとする。」と規定されている。これを受けて、公表基準第 7 条第 3 項及び同第 4 項においては、一般競争入札に係る契約情報の公表について、下記のとおり規定している。

また、公表基準第 7 条第 5 項においては指名競争入札に係る契約情報の公表について、同第 7 条第 6 項においては随意契約に係る契約情報の公表について、下記のとおり規定されている。さらに、企画競争については、岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱第 12 条第 3 項において、下記のとおり、公表内容について規定されている。

契約方法	公表事項	公表の方法
一般競争入札（公表基準第 7 条第 3 項）	① 委託等名称、開札日、開札場所及び委託等担当課 ② 一般競争入札の参加資格がないと認めた者の商号又は名称及びその理由 ③ 入札者の商号又は名称及び入札金額 ④ 落札者の商号又は名称及び落札金額 ※落札者の決定後速やかに公表	インターネット上の市のホームページに掲載（公表基準第 9 条第 1 項）
一般競争入札が不調となった場合（公表基準第 7 条第 4 項）	① 業務名称又は委託等名称、開札日、開札場所及び業務担当課又は委託等担当課 ② 入札者の商号又は名称及び入札金額 ※入札後速やかに公表	インターネット上の市のホームページに掲載（公表基準第 9 条第 1 項）
指名競争入札（公表基準第 7 条第 5 項）	① 業務名称又は委託等名称、入札日、入札場所及び業務担当課又は委託等担当課 ② 指名した者の商号又は名称 ③ 入札者の商号又は名称及び入札金額 ④ 落札者又は契約の相手方の商号又は名称及び契約金額 ※落札者の決定後速やかに公表	契約事務担当課の窓口に掲示又は市のホームページに掲載（公表基準第 9 条第 2 項）
随意契約（公表基準第 7 条第 6 項）	① 業務名称又は委託等名称及び業務担当課又は委託等担当課 ② 随意契約理由 ③ 契約の相手方の商号又は名称及び契約金額 ※契約締結後速やかに公表	契約事務担当課の窓口に掲示又は市のホームページに掲載（公表基準第 9 条第 2 項）
企画競争（岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱第 12 条第 3 項）	① 採用した提案を行った者の住所、名称、代表者氏名及び決定日 ② 提案者ごとの評価得点の合計 ※最適提案者への特定通知後速やかに公表	岡山市委託業務企画競争実施に関する要綱に規定なし。ただし、市のホームページに掲載されている。

(2) 許容価格の公表

ア 許容価格公表による弊害

上記(1)のとおり、一般競争入札及び指名競争入札に係る契約の許容価格については、落札者決定後であっても公表の対象とされていない。その理由として、許容価格が事後的にでも公表されれば、基本的に同一の使用で毎年継続している業務委託について、業者において、翌年度以降の入札実施時に、同価格を基に許容価格を推測することが容易となり、見積りを行う努力が阻害され、また、契約金額が高止まりになり、契約事務に著しい支障が生じるおそれがある、ということであると思われる。

しかし、上記(1)のとおり、一般競争入札に係る契約の公表内容として「落札金額」が規定され、指名競争入札に係る契約の公表内容としても「契約金額」が規定されており、これらの情報は公表されている。そうすると、現状においても、入札に参加しようとする業者はこれまでの契約金額等を分析することによって翌年度以降の許容価格を相当程度推測でき、現状の公表内容に加えてさらに許容価格を事後的に公表しても、特段、見積りを行う努力が阻害され、また、契約金額が高止まりになる可能性が増大するとは認められない。

イ 裁判例

委託契約の許容価格（予定価格）の公表に関して、非公表が違法である旨の判示をした裁判例として、青森地判平成19年12月7日（LLI/DB判例秘書登載）、高知地判平成25年3月29日（LLI/DB判例秘書登載）などがある（本節第2-3参照）。

各委託契約における具体的な契約事務の状況については、個別契約に関する監査報告において詳しく述べるが、岡山市においても大多数の委託契約について、これらの裁判例の趣旨が妥当するものとする。

ウ 小括

一般論として、市民の市政に対する理解と信頼を深め、公正で開かれた市政の実現のため、行政情報については広く公表すべきであり、公表基準第1条においても「本市の入札、契約手続のより一層の透明性、競争性を確保するため」という契約情報公表の趣旨が規定されている。かかる趣旨からすれば、非公表とされる契約情報はできる限り限定的に解すべきである。このような観点からすれば、上記のとおり、許容価格については、事後的公表によるデメリットが論理的には認められない以上、原則として落札者決定後の公表を行うべきである。そして、例外的に事後的公表を行わない要件としては、公表によって適正な入札の実施に際し（抽象的なものに止まらない）具体的支障が生ずる特段の事情がある場合に限定すべきであり、その審査は厳格に行うべきである。

また、特段の事情があると認め非公開の決定をする場合には、その意思決定過程については記録を残し、また、非公開とすべき特段の事情については公表すべきである。

★★指摘 164

委託契約の許容価格については、原則として落札者決定後に公表されたい。そして、例外的に事後的公表を行わない要件としては、公表によって適正な入札の実施に具体的支障が生ずる特段の事情がある場合に限定し、厳格に審査されたい。

★★指摘 165

委託契約において、例外的に特段の事情があると認め非公開の決定をする場合には、その意思決定過程については記録を残し、また、非公開とすべき特段の事情については公表されたい。

(3) 指名競争入札における指名業者の選定理由の公表

上記(1)のとおり、指名競争入札とした理由（自治令第 167 条各号該当性）及び指名競争入札における指名業者の選定理由については公表の対象となっていない。

しかし、指名競争入札は、自治令第 167 条各号に該当する場合に選択できるものであり、根拠条文と指名業者の選定理由を併せて公表することによって、当該契約が指名競争入札実施の要件を満たすものか判断ができる。また、これらの情報が公表されることによって、翌年度の入札において何らかの支障が生じるとは特段想定できない。

このように、指名競争入札とした理由（自治令第 167 条各号該当性）及び指名業者の選定理由は指名競争入札実施の適法性を判断するための重要な情報であり、また、公表による契約事務への支障も想定できない以上、これらの情報についても原則として公表すべきである。

★★指摘 166

指名競争入札とした理由（自治令第 167 条各号該当性）及び指名競争入札における指名業者の選定理由について原則として公表されたい。

(4) 公表の方法

上記第 1 のとおり、公表基準第 9 条第 2 項においては、指名競争入札に係る契約情報の公表及び随意契約による契約情報の公表については、一般競争入札に係る契約情報の公表と異なり、「契約事務担当課の窓口に掲示」する方法による公表を認めている。

しかしながら、一般競争入札と指名競争入札・随意契約とでこのような差を設ける合理的理由は一切認められない。むしろ、一般競争入札に比して、指名競争入札や随意契約の場合にこそ契約事務の透明性が強く要請されるのであり、市民への説明責任を果たすべきである。

また、一般論として、担当課窓口へわざわざ契約情報を閲覧に訪れる市民が多く存在するとは考えられず、インターネットが普及している現状においては、市のホームページへ掲示する方が、より手軽に市民が契約情報に接することができるというべきである。

上記のとおり、契約情報を公表するのは、「本市の入札、契約手続のより一層の透明性、競争性を確保するため」（公表基準第 1 条）であり、契約情報の公表については、単に形式的に公表されればよいというのではなく、より市民が情報に接しやすい方法で公表されなければ意味がない。指名競争入札に係る契約情報の公表及び随意契約による契約情報の公表についても、契約事務担当課の窓口に掲示する方法での公表を廃止し、一般競争入札と同様に市のホームページへ掲示する方法によって公表すべきである。

★★指摘 167

指名競争入札に係る契約情報の公表及び随意契約による契約情報の公表については、一般競争入札と同様、岡山市公式ホームページへ掲載する方法によって公表されたい。

4 修繕

(1) 公表基準の概要

修繕契約に関する契約情報の公表基準は、以下のとおりである。

	施設修繕	物品修繕	軽易な修繕
公表の有無	公表（公表基準第 2 条第 6 号）	公表（同号）	非公表
一般競争入札	①修繕名称、開札日、開札場所及び修繕担当課	①修繕名称、開札日、開札場所及び修繕担当課	非公表

	<p>②一般競争入札の参加資格がないと認められた者の商号又は名称及びその理由</p> <p>③入札者の商号又は名称及び入札金額</p> <p>④落札者の商号又は名称及び落札金額</p> <p>⑤許容価格 ※落札者の決定後速やかに公表 (公表基準第8条第2項、第1項)</p>	<p>②一般競争入札の参加資格がないと認められた者の商号又は名称及びその理由</p> <p>③入札者の商号又は名称及び入札金額</p> <p>④落札者の商号又は名称及び落札金額 ※落札者の決定後速やかに公表 (公表基準第8条第2項)</p>	
入札不調	<p>①修繕名称、開札日、開札場所及び修繕担当課</p> <p>②入札者の商号又は名称及び入札金額 ※入札後速やかに公表 (公表基準第8条第3項)</p>	<p>①修繕名称、開札日、開札場所及び修繕担当課</p> <p>②入札者の商号又は名称及び入札金額 ※入札後速やかに公表 (公表基準第8条第3項)</p>	非公表
指名競争入札	<p>①修繕の名称、入札日、入札場所及び修繕担当課</p> <p>②指名した者の商号若しくは名称</p> <p>③入札者の商号又は名称及び入札金額</p> <p>④落札者又は契約の相手方の商号又は名称及び契約金額</p> <p>⑤許容価格 ※落札者の決定後速やかに公表 (公表基準第8条第4項、第1項)</p>	<p>①修繕の名称、入札日、入札場所及び修繕担当課</p> <p>②指名した者の商号若しくは名称</p> <p>③入札者の商号又は名称及び入札金額</p> <p>④落札者又は契約の相手方の商号又は名称及び契約金額 ※落札者の決定後速やかに公表 (公表基準第8条第4項)</p>	非公表
設計金額 100 万円以上の随意契約	<p>①修繕の名称及び見積合わせ会実施日又は見積期限</p> <p>②見積者に選定した者の商号又は名称</p> <p>③見積者の商号又は名称及び見積金額</p> <p>④契約の相手方の商号又は名称及び契約金額</p> <p>⑤見積合わせ又は単独見積の別</p> <p>⑥単独見積の場合はその理由</p> <p>⑦許容価格 ※契約締結後速やかに公表 (公表基準第8条第5項)</p>	<p>①修繕の名称及び見積合わせ会実施日又は見積期限</p> <p>②見積者に選定した者の商号又は名称</p> <p>③見積者の商号又は名称及び見積金額</p> <p>④契約の相手方の商号又は名称及び契約金額</p> <p>⑤見積合わせ又は単独見積の別</p> <p>⑥単独見積の場合はその理由 ※契約締結後速やかに公表 (公表基準第8条第5項)</p>	非公表
設計金額 50 万円以上の随意契約	<p>①修繕の名称及び見積合わせ会実施日又は見積期限</p> <p>②見積者に選定した者の商号又は名称</p>	非公表	非公表

	③見積者の商号又は名称及び見積金額 ④契約の相手方の商号又は名称及び契約金額 ⑤見積合わせ又は単独見積の別 ⑥単独見積の場合はその理由 ⑦許容価格 ※契約締結後速やかに公表 (公表基準第8条第5項)		
設計金額 50 万円未満の随意契約	①修繕の名称、許容価格 ②契約の相手方の商号又は名称及び契約金額 ③見積合わせ又は単独見積の別 ※各年度契約締結分を取りまとめて次年度に公表 (公表基準第8条第6項)	非公表	非公表

(2) 公表事項の拡大

上記のとおり、修繕に関しては、指名競争入札とした理由及び指名理由、見積合わせによる随意契約において随意契約理由は公表されていない。

単独随意契約において随意契約理由が公表されているように、これらの事項について公表することによる弊害は基本的に小さく、適切な入札行政の確保のため市民に公表し、契約事務の透明性を高める必要性が高い事項であるといえるから、これらの事項を公表事項に加えるべきである。

また、上記のとおり、施設修繕においては、設計金額 100 万円未満の随意契約、設計金額 50 万円未満の随意契約いずれについても、一定の公表事項が定められているにもかかわらず、物品修繕における設計金額 100 万円未満の随意契約については非公表とされている。

しかし、少なくとも軽易な修繕を除く施設修繕と物品修繕において公表事項を別異に考えなければならない特段の事由はないと思われる。

したがって、(少なくとも軽易な修繕を除く)物品修繕について、施設修繕と同等の契約情報を公表すべきである。

★★指摘 168

物品修繕に関する公表事項については、施設修繕と同様とされたい。

5 建設コンサルタント

(1) 公表基準の概要

建設コンサルタントに関する契約情報の公表基準は、以下のとおりである。

公表の対象	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に係る契約のうち、岡山市事務決裁規程により契約課固有事項と定められているもの (公表基準第2条第1項第4号)
一般競争入札	落札者の決定後、速やかに次に掲げる事項を公表

	①業務名称、開札日、開札場所、業務担当課、許容価格及び低入札価格調査基準価格又は最低制限価格 ②一般競争入札の参加資格がないと認めた者の商号又は名称及びその理由 ③入札者の商号又は名称及び入札金額 ④落札者の商号又は名称及び落札金額 (公表基準第7条第2項)
入札不調	入札後、速やかに次に掲げる事項を公表 ①業務名称、開札日、開札場所及び業務担当課 ②入札者の商号又は名称及び入札金額 (公表基準第7条第4項)
指名競争入札	落札者の決定後、速やかに次に掲げる事項を公表 ①業務名称、入札日、入札場所、業務担当課 ②指名した者の商号又は名称 ③入札者の商号又は名称及び入札金額 ④落札者又は契約の相手方の商号又は名称及び契約金額 (公表基準第7条第5項)
随意契約(予定価格100万円超のもの)	契約締結後、速やかに次に掲げる事項を公表 ①業務名称及び業務担当課 ②随意契約理由 ③契約の相手方の商号又は名称及び契約金額 (公表基準第7条第6項)

上記のとおり、建設コンサルタント業務に関し、公表基準では、一般競争入札以外の場合における許容価格、指名競争入札とした理由及び指名理由が公表対象とはなっていない。

(2) 許容価格の公表

一般競争入札以外の場合における許容価格の公表については、一般委託・役務等の箇所において述べたのと同様である。すなわち、建設コンサルタント契約の許容価格については、原則として落札者決定後の公表を行うべきであり、公表によって適正な入札の実施に具体的支障が生ずる特段の事情がある場合に限定して、例外的に非公表とすべきである。

また、特段の事情があるか否かは厳格に審査することとし、例外的に特段の事情があると認め非公開の決定をする場合には、その意思決定過程については記録を残し、また、非公開とすべき特段の事情については公表すべきである。

★★指摘 169

建設コンサルタント契約の許容価格については、原則として落札者決定後に公表されたい。そして、例外的に事後的公表を行わない要件としては、公表によって適正な入札の実施に具体的支障が生ずる特段の事情がある場合に限定し、厳格に審査されたい。

★★指摘 170

建設コンサルタント契約において、例外的に特段の事情があると認め非公開の決定をする場合には、その意思決定過程については記録を残し、また、非公開とすべき特段の事情については公表されたい。

(3) 指名基準の公表

適正化法施行令第7条第1項第3号において、公共工事に関し、「指名競争入札に参加する者を指名する場合の基準」を定め、又は作成した場合は、これを公表しなければならないとされている。その趣旨は、「指名行為に係る発注者の恣意性を排除し、不正行為を未然に防止するため」とされているところ（令和元年10月21日総務大臣・国土交通大臣「公共工事の入札及び契約の適正化の推進について」総行第215号・国土入企第26号「Ⅱ 継続的に措置に努めるべき事項」「12.入札及び契約の過程並びに契約内容の透明性の確保」）、その趣旨は建設コンサルタント業務における指名競争入札や指名見積合わせにおいても何ら変わることはない。第5章第6節第2でも述べたとおり、岡山市では、現時点において建設コンサルタント業務に関する「指名基準」は存在していないが、個々の指名競争入札において設定されている指名理由は、上記「指名競争入札に参加する者を指名する場合の基準」を定めたものと解される。

したがって、建設コンサルタント業務においても指名競争入札とした理由（根拠条文及び該当理由）、指名基準（見積者選定基準）及び指名理由（見積者選定理由）を公表の対象に加えるべきである。

★★指摘 171

岡山市契約情報公表基準第7条に、公表事項として、指名競争入札とした理由及び指名基準（見積者選定基準）ないし指名理由（見積者選定理由）を加えられたい。

6 物品

(1) 公表基準の概要

物品契約に関する契約情報の公表基準は、以下のとおりである。

契約方法	公表事項
一般競争入札（公表基準第6条第2項）	①物件の名称、数量、開札日及び開札場所 ②一般競争入札の参加資格がないと認めた者の商号又は名称及びその理由 ③入札者の商号又は名称及び入札金額 ④落札者の商号又は名称及び落札金額 ※落札者の決定後速やかに公表
指名競争入札（公表基準第6条第3項）	①物件の名称、数量、入札日及び入札場所 ②指名した者の称号又は名称 ③入札者の商号又は名称及び入札金額 ④落札者の商号又は名称及び落札金額 ※落札者の決定後速やかに公表
オープンカウンター方式による電子見積合わせによる随意契約（公表基準第6条第4項）	①物件の名称、数量及び見積期限 ※公表することにより見積りの提出を求める ②見積合わせの参加資格がないと認めた者の商号又は名称及びその理由 ③見積者の商号又は名称及び見積金額 ④契約の相手方の商号又は名称及び落札金額※契約の相手方の決定後速やかに公表
見積合わせによる随意契約（公表基準第6条第5項）	①物件の名称、数量及び見積期限 ※見積者選定通知後速やかに公表 ②見積者に選定した者の商号又は名称 ③見積者の商号又は名称及び見積金額

	④契約の相手方の商号又は名称及び契約金額 ※契約の相手方決定後速やかに公表
入札不調及び見積合わせ不調 (公表基準第6条第6項)	①物件の名称、数量、開札日又は入札日及び開札場所又は入札場所 ②入札者又は見積者の商号又は名称及び入札金額又は見積金額 ※入札後速やかに公表
単独随意契約(公表基準第6条 第7項)	①物件の名称及び数量 ②随意契約理由 ③契約の相手方の商号又は名称及び契約金額※契約締結後速やかに公表

(2) 指名競争入札及び随意契約に関する契約情報の公表

上記のとおり、物品に関しては、指名競争入札において指名競争入札とした理由及び指名理由、見積合わせによる随意契約において随意契約理由は公表されていない。

単独随意契約において随意契約理由が公表されているように、これらの事項についてることによる弊害は小さく、適切な入札行政の確保のため、契約事務の透明性を高める必要性が高い事項であるといえるから、これらの事項を公表事項に加えるべきである。

★★指摘 172

岡山市契約情報公表基準第6条第3項に、公表事項として、指名競争入札の根拠法令、根拠法令に該当する理由及び指名業者選定理由を加えられたい。

★★指摘 173

岡山市契約情報公表基準第8条第4項及び第5項に随意契約理由を加えられたい。

第2節 岡山市入札外部審議委員会

第1 制度概要・運用

- 1 岡山市入札外部審議委員会は、第2部第3章第1節第6-2で述べたとおり、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。
- 2 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(職業等の内訳は弁護士、消費者教育コーディネーター、行政相談委員、大学院教授、公認会計士である。)

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の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。なお、例年と比べ開催回数が減少（令和元年度までは年4回開催されていた）した理由について契約課に確認したところ、委員が多忙の中出席されている状況と市の事務効率化の要請を踏まえ、令和元年度に岡山市入札外部審議委員会会則を改正し、年4回程度と規定していたものを年3回程度へ変更したとのことであった。

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。そのほか、95%超の案件を選定し、当該案件がなければ90%超の案件を選定していく方法も考えられる。）、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1記載のとおりであるが、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上記に述べたような、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。

以上の点に関し、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り、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。

3 参考資料の準備

- (1) 審議に際しては、参考資料として抽出した契約案件についての具体的なデータが記載された資料を準備すべきである。ここでは、本監査において参照しているような契約関連資料を想定すべきであるが、設計金額の根拠資料、入札の概要が分かる資料、入札価格内訳書などが含まれる。鈴木 170 頁は、「入札監視委員会の審議が充実するか否かは、審議案件の抽出方法もさることながら、事務局が『いかに有意義な資料を準備するか』に懸かっていると言っても過言ではない」と述べる。

とりわけ、談合の可能性に留意すべき契約案件（例えば、落札率 100%の場合や、許容価格未満の入札者が 1 者のみの場合など）の場合には、必ず入札価格内訳書を準備させるべきである。すなわち、談合が行われる場合、落札予定業者以外の談合参加者は詳細に入札額の積算を行う動機に乏しいことから、落札予定業者の作成した積算を多少の数字を代えただけで入札することが多いと指摘されており、仮に落札予定業者の作成した積算を基礎として数字が調整された入札価格内訳書が多数存在する場合、談合の存在を推認させることになるからである。

以上の点に関し、鈴木 144 頁は、「談合の存在を推認する第 2 の方法は工事費内訳書を分析するものである。工事費内訳書とは、不良適格業者の排除等を目的として、発注者が入札に際して入札参加者から提出させるものであり、各入札参加者が独自に見積もった上で提出するのが原則である。しかし、談合が行われた場合は、本命業者以外は、詳細な積算は行わず、本命業者が作成した工事費内訳書を事前に入手してこれを若干修正して提出するのが通例である。談合が行われた場合は、工種ごとの積算金額が入札参加者間でかなり似通ったものになることが経験則として知られており、工事費内訳書を子細に分析すれば談合の存在が明らかになるのである。」と述べている。

- (2) 鈴木 145 頁では、長野県浅川ダムの入札案件について、長野県公共工事入札等適正化委員会において談合が行われたと判断した事例が紹介されている。

浅川ダムの入札案件においては、21 種の工種が設定されていたが、そのうち積算の基礎を明示しない部分が少なくなかった。そのため、入札者毎に工事費の積算にばらつきが生じる余地があったのであるが、実際に入札した者の積算金額は皆、県の積算金額と比較し、同様の解離傾向を示していた（工種毎に県よりも積算金額が高いもの低いものが存在するが、その傾向が入札者全てで同一の傾向が見られたということである）。そのため、同委員会は最も低額で入札した者以外の者は自ら詳細な積算を行うことなく落札予定業者の積算をもとに入札価格内訳書を作成し、提出したものであると結論づけている。

このように、入札価格内訳書の数字を分析することで談合の存在を認定できるケースも存在しており、有効であるといえる。

- (3) なお、岡山市においては建設工事においてのみ、入札時に入札価格内訳書を提出させる取扱いとなっている（岡山市建設工事電子入札実施要綱第6条第2項、岡山市建設工事郵便入札実施要綱第6条第3項）ものの、上記で述べた趣旨からすれば、建設工事以外の契約においても、事後的な検証に備え、必要に応じて入札価格内訳書の提出を行わせるべきである（なお、建設コンサルタント等においては低入札価格調査の際に入札価格内訳書を提出させている¹²⁸とのことであるが、事後的な検証の必要性は低入札価格調査を実施する場合に限られないため、低入札価格調査が実施されない場合においても提出させるべきである。）。
- (4) また、先に述べた単独随意契約により契約締結しているような場合においては単独随意契約が認められた理由や予定価格の設定が適正であったかを検証する必要がある。そのためには、単独随意契約が締結されるに至った理由を記した書面や予定価格の算定根拠を示す資料を審議に提供させる必要がある¹²⁹。
- (5) 委員会における審議を充実させたものとするためにも、審議対象とすべき案件を抽出するノウハウの蓄積、また、審議の際に準備すべき参考資料について、より適切な方法を検討することが望まれる。

★意見 58

岡山市入札外部審議委員会の審議充実のため、

- ① 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¹³⁰）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ること
 - ② 入札価格内訳書等の抽出した契約案件についての具体的なデータが記載されたものを準備すること
- 等の審議の充実を図る方法を検討されたい。

★意見 59

建設工事以外の契約についても、必要に応じて入札価格内訳書の提出を義務付けることを検討されたい。

第3節 岡山市適正契約等推進会議

第1 制度概要・運用

- 1 第2部第3章第1節第6-3で述べたとおり、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。
- 2 同規程第2条によると、所管事務は以下のとおりである。

- 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。

¹²⁸ 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第6条第1項第2号。

¹²⁹ 鈴木 171 頁。

¹³⁰ 鈴木 170 頁。

- 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事。
- ⑤ 業者登録の適正化等に関する事。
- ⑥ 業者を対象にした契約事務等の啓発に関する事。
- ⑦ 契約に関する事件及び工事等に係る事件に関する事。
- ⑧ その他契約の適正化に関する事。

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）。

- ① 談合情報への対応に関する事。
- ② 適正会議への付議事項の整理等に関する事。

- 3 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、令和2年度中、岡山市適正契約等推進会議の開催はなく、上記期間中に開催された実績はない（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 活性化の必要性

1 開催状況の概要

上記のとおり、岡山市適正契約等推進会議は、過去5年間（少なくとも平成28年度以降）、開催されていない。ただし、上記のとおり平成30年度に一度だけ総務部会が開催されている。

2 岡山市談合情報対応マニュアルの見直し

平成30年度に開催された総務部会の議事録を確認したところ、岡山市談合情報対応マニュアルの見直しの指示がなされているが、同マニュアルの最終改正日は平成30年4月1日であり、その後見直しがなされた形跡はない。同部会で指摘された事項（総務部会を開催する基準が不明、マニュアル自体に読みにくい箇所もあり見直しを検討すべき）を含め、マニュアルの見直し作業を行う必要があると考える。

なお、マニュアルの見直し作業に関する詳細は、第11章第3節において述べる。

3 談合情報への対応

- (1) 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¹³¹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。

しかし、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

¹³¹ 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。

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、提供を受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（なお、平成30年4月27日付けで公正取引委員会へ報告した書面の中に落札決定を行ったとの入札結果資料が確認できたため、落札決定を行ったことは判明した。）。

(3) 契約課より提供を受けた「談合情報報告書」を確認したところ、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。しかし、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¹³²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こともうかがえた。

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。

¹³²ただし、推進会議を招集する暇がないときは、会長（財務局担当副市長）が決定し、決定後速やかに推進会議に報告するとされている（同マニュアル第2-1-(3)）。

第4節 岡山市契約事務改善検討委員会

第1 制度概要・運用

- 1 第3章第1節第6-4で述べたとおり、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。
- 2 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。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">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できるとされている（同規程第5条第6項）。

- 3 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、上記期間中、開催された実績はないとのことであった。

第2 活性化の必要性

- 1 上記のとおり、少なくとも過去5年間（平成28年度以降）、岡山市契約事務改善検討委員会は全く開催されていない。
- 2 前述したとおり、本委員会の所管事項は「契約事務全般の適正化」ということであり、岡山市の入札・契約制度全般を適正化するための各種施策を検討するに当たって、重要な組織と位置付けられるのであり、上記の開催状況は岡山市における契約事務全般の改善にとって惜しむべき状況といわざるを得ない。

また、委員会設置規程によれば、上記のとおり、所掌事務に関する調査及び検討をより専門的に行うために工事等検討部会を設置することとされており（同規程第5条第1項）、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できるとされている（同規程第5条第6項）。また、必要があるときは事業者、市民、学識経験者等から意見を聞くことができるとされている（同規程第6条）。

- 3 そこで、まずは本監査結果報告書において指摘又は意見を付した問題点について、岡山市契約事務改善検討委員会の議題として委員会に付議することを検討されたい。また、本監査において触れた事項は、多岐に渡るものであり、専門的知見がなければ検討することが困難な点も含まれているため、入札制度に精通した学識経験者などを含むワーキングチームを設置することも検討されたい。

★意見60

本監査結果報告書において指摘又は意見を付した問題点について岡山市契約事務改善検討委員会の議題として付議することを検討されたい。必要に応じて入札制度に精通した学識経験者などを含むワーキングチームを設置することも検討されたい。

第5節 公益通報

第1 公益通報制度の概要

- 1 岡山市においては、岡山市が法令遵守をはじめとする「公正な行政執行」を推進するとともに、これを阻害するおそれのある行為に対する組織的対応を徹底するため、岡山市行政執行適正化推進委員会を設置している（岡山市行政執行適正化推進委員会設置規程第1条）。
- 2 岡山市行政執行適正化推進委員会の所掌事務は以下のとおりである（同規程第2条）。

- ① 公正な行政執行の推進に係る基本的施策の推進に関すること。
- ② 公正な行政執行を推進するための総合調整に関すること。
- ③ 不当要求行為等に関する基本的な防止対策及び対応指針の策定協議並びに再発防止策の立案及び勧告に関すること。
- ④ 公正な行政執行の適正化をより高めるための各種改善策の立案及び推進に関すること。
- ⑤ 公益通報者保護制度に係る基本的施策の推進に関すること。
- ⑥ その他公正な行政執行の推進について必要と認められる事項に関すること。

同委員会は、委員長（総務局担当副市長）、副委員長（総務局担当以外の副市長）及び委員をもって組織され、委員は危機管理監、各区長、各局長など（同規程別表第1）や水道事業管理者等（同規程別表第2）などから構成される（同規程第3条）。

- 3 同委員会の部会として、公益通報に関する事務を専門的かつ効率的に処理するため、公益通報部会が設置され、部会長（総務局長）、副部会長（総務局総務部長）及び部会員（部会長、副部会長以外は秘書課長、総務法制企画課長、人事課長、行政執行適正化推進課長）（同規程別表第5）により構成される。（同規程第8条第1項から第3項）。

同部会の所管事項は、

- ① 公益通報の受理、調査及び審査並びに是正措置及び改善勧告に関すること。
- ② 公益通報者に対する不利益な取扱い等の保護対策に関すること。
- ③ その他公益通報に関し委員長が必要と認めて指示した事項の調査・検討に関すること。

とされており、公益通報の受理、調査等に対応することとなる（同規程第8条第4項）。

岡山市行政執行適正化推進委員会及び公益通報部会の事務局は総務局総務部行政執行適正化推進課に置くものとされており、同課が所管することとされている（同規程第10条）。

公益通報に関し、岡山市内部公益通報に関する規程及び岡山市外部公益通報に関する規程が定められており、公益通報がなされた場合の処理手順については次項で述べるとおりである。

第2 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）。
↓ ↓ ↓

- | |
|---|
| <p>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）。
↓ ↓ ↓</p> <p>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）。
↓ ↓ ↓</p> <p>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）。
↓ ↓ ↓</p> <p>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）。
↓ ↓ ↓</p> <p>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）。</p> |
|---|

なお、推進課からのヒアリングによると、内部公益通報に係る受理・不受理の判断は、公益通報者から寄せられる通報事実が、公益通報者保護法第2条第3号に定める通報対象事実、又は、法令違反の事実当該に該当するかどうかを個別具体的に検討し、岡山市内部公益通報に関する規程第6条に基づき判断するとのことであった。もっとも、受理又は不受理の判断を行ったのちに調査が行われることとなるため、形式的に法令違反に当たり得る場合は、不正の意図又は個人的な感情により通報したこと（岡山市内部公益通報に関する規程第6条第2項）が明らかでない限り受理すべきであると考えられる。

その他、職員等から内部公益通報がなされた場合、市長その他の通報者の上級機関はその者に対し、いかなる不利益な取扱いも行ってはならないとされ、内部通報者の保護を図っている（第11条第1項）。なお、不利益な取扱いを受けた通報者は、その旨を部会に申し出ることにより、部会から市長等に対し原状回復等の改善を勧告することができ、勧告に従わないときはその事実を公表することができるとし、内部通報者の保護を担保する仕組みを設けている（第11条第2項から第4項）。

第3 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。

- | |
|---|
| <p>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）。
↓ ↓ ↓</p> <p>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）。
↓ ↓ ↓</p> <p>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）。
↓ ↓ ↓</p> <p>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）。
↓ ↓ ↓</p> <p>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）。</p> |
|---|

なお、所管課は、外部公益通報の内容が市の機関の権限に属さない場合、参考情報として受け

付け、当該外部公益通報に係る権限を所管する行政機関に通知するとともに、当該行政機関を通報者に教示しなければならない（第4条第3項）とされている。

第4 岡山市における運用実績

- 1 推進課に対し、過去5年間（平成28年度以降）の公益通報の有無（ただし、契約関係に限るもの。）について確認したところ、令和2年度に1件の内部公益通報があったことを確認できた。
通報内容は、課長級職員が委託業務の完了検査に関し、他課の職員に完了検査を行わせるべきであったところ、自課の職員に完了検査を行わせ、成果品の状態に疑義があったにもかかわらず、検査報告書の内容について担当者等からの聞き取りや成果品の確認を行うことなく委託業務を合格とする検査報告書等に押印し決裁を受けており、検査員として委託業務の完了検査を行った課長補佐級職員も成果品が不十分であると認識しながら、成果品を確認することなく委託業務を合格とする検査報告書等を作成したという事案である。
- 2 当該事案について、上記の課長級職員及び課長補佐級職員2名に対し、地方公務員法第29条第1項第1号、第2号及び第3号に基づく戒告処分（懲戒処分）がなされ、直属の上司である局長級職員及び部長級職員に対し文書による訓告を、委託監督員である主任級職員には口頭による嚴重注意がなされている。

第5 公益通報窓口

- 1 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。なお、推進課の説明によれば、職員に対し、過去に推進課が発行した資料を提供したり、毎月実施している不当要求行為等対策研修において公益通報制度の概要の周知を図っており、今後も制度改正を含め制度の周知を図ることとしている、また、法改正に合わせたホームページの更新を予定しており、外部事業者への周知も図ることとしているとのことであった。
- 2 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、内部公益通報は推進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。

なお、推進課からの説明によれば、「公益通報制度は、そもそも公益通報者保護法に基づく制度であることから、まずは国（消費庁）において外部事業者に対する制度周知を行うべきである」、「制度の周知は、一義的には国の責務であり、市は通報窓口の一つに過ぎない」とのことであったが、公益通報者保護法は、法律上の「公益通報」に当たるものについて通報者に対する法的保護を与えるものに過ぎず、岡山市における公益通報制度の運営主体が岡山市であることにつき疑問を差し挟む余地はないのであって、岡山市が主体的に周知のための取組を行わなくてよい理由にはならない。

消費者庁が平成29年7月31日付で公表した「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン（外部の労働者等からの通報）」においては、同ガイドラインの目

的について「各地方公共団体において取り組むことが求められる基本的事項等を定めることにより、通報者の保護を図る」ことと明記され、また、同日付「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン（内部の職員等からの通報）」においては、同ガイドラインの目的について「各地方公共団体において自主的に取り組むことが求められる基本的事項等を定めることにより、通報者の保護を図る」ことと明記されている。

さらに、これらのガイドラインには、「地方自治法…第245条の4第1項の規程に基づく技術的な助言として位置付けられるものであり、各地方公共団体において一層充実した通報対応の仕組みを整備及び運用すること…を妨げるものではない」旨が注意的に明記されていることからもうかがえるとおり、地方公共団体が設置する公益通報制度は「各地方公共団体において取り組むこと」が求められているものであり、岡山市の公益通報制度について岡山市が自主的に整備・運営すべきものであることは明らかである。

すなわち、岡山市が運営する公益通報制度は、「岡山市外部公益通報に関する規程」及び「岡山市内部公益通報に関する規程」に基づいて設置された制度であり、公益通報者保護法に基づいて岡山市の公益通報制度が設置されているわけではなく、公益通報者保護法によって設置された通報窓口の一つとして岡山市の通報窓口が位置付けられているわけでもない。もちろん、「公益通報をされた行政機関」は、公益通報者保護法第10条第1項に基づき、「法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない」のであるが、それはあくまで当該行政機関において設置する公益通報制度が同条項の要請を満たすものでなくてはならないことを意味するに過ぎず、公益通報窓口が公益通報者保護法によって設置されるものであることを意味するものではない。

推進課による上記の理解には、岡山市の公益通報制度が岡山市によって自主的に整備・運営されるべきものであるという点に関し、根本的な誤解があるように見受けられる。

- 3 岡山市においても、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およそ困難である。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。

なお、推進課の説明によれば、岡山市においては、従前より、通報者において所管課が不明な場合には、同課において相談を受け、「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」を案内する等の対応を行っているとのことではあるが、かかる体制については制度的に担保する必要があるし、場合によっては「案内」に留まらず、推進課において直接対応することが適切である場合もあると考えられる。

★★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で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當な場合は、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 また、これまで述べてきたところからもうかがえるとおり、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。なお、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6節 苦情等申出

第1 制度の概要

- 1 岡山市においては、「岡山市入札契約に係る苦情等処理要綱」を策定し、平成25年4月1日より運用している。このほか、「岡山市入札契約に関する苦情等調査会要領」が策定され、同要綱に基づく苦情等の調査、処理を行うため苦情等調査会が設置されている。
- 2 同要綱では、「岡山市が発注する建設工事…の請負契約、物品の製造及び修繕の請負契約、測量、建設コンサルタント業務等の委託、物品の買入れ、不用品の売払いその他の入札契約手続並びに岡山市工事検査規程…第16条に規定する工事成績その他の契約の履行に対する成績評定等…に対する苦情がなされた場合」の処理手順を定めている（同要綱第1条）。

業者が市長に対して苦情を申し出た場合、市長より「岡山市入札契約に関する苦情等調査会要領」に基づき設置された苦情等調査会に対して調査を指示し、同調査会は市長に対して調査結果を報告する（同要綱第5条、第7条）。苦情等調査会は、①入札等手続に関する苦情等の調査、処理に関すること、②その他市長が必要と認める事項に関することについて所掌し（同要領第3条）、会長（財務局長）及び委員6人以内（財務局財務部長、契約課長、契約課工事契約担当課長、監理検査課長及び会長が指名した職員）をもって組織される。同調査会は、会長が必要があると認めるときに招集し、委員の過半数が出席し（定足数）、出席委員の過半数をもって決議す

ることとされている（同要領第5条）。

苦情等調査会の報告を受けた市長は、業者に対して調査結果を通知することとなる（同要綱第8条）。調査結果の通知を受けた業者は、その内容に不服があれば岡山市入札外部審議委員会の調査審議を求めることも可能となっている（同要綱第9条）。

なお、苦情等の申出の資格は岡山市の一般競争入札等の有資格名簿に掲載されている者、または審査の結果有資格名簿に登載されなかった者に限られている（同要綱第2条第1号）。

第2 運用状況

- 1 契約課に対し、過去5年間（平成28年度以降）の苦情等申出の運用状況を確認したところ、平成29年度に2件、平成30年度に1件の申出があったとのことである。ただし、1件は申出期間経過後の申出（同要綱第6条第2号）として却下されているため、実質的な審査がなされたのは2件である。苦情等の内容は、指名競争入札の資格要件に関するもの、契約相手方選定方法に関するものが各1件となっていた（なお、上記3件はいずれも同一業者からの申出である）。
- 2 実質的な審査がなされた2件については、いずれも苦情等の内容に理由がないものと結論付けられているが、調査結果通知には、不服があれば岡山市入札外部審議委員会の調査審議を求めることができる点についての言及はない。申出を行った業者は、上記要綱の詳細までは認識していない可能性もあることから、調査結果通知の際には、行政不服審査法第82条第1項の趣旨に鑑み、少なくとも契約履行に対する成績評定等、申出人に不利益を与える性質を有する一定の事項に関する苦情等申出については、上記の調査審議が行える旨及び調査審議を申し出ることができる期間を付記すべきである。

なお、苦情等の申出に対する調査結果の通知は、行政処分には当たらないと考えられるため、行政庁の処分に対する不服申立を対象とする行政不服審査法等が直接適用される手続ではない。しかし、行政不服審査法第82条第1項は「行政庁は、審査請求若しくは再調査の請求又は他の法令に基づく不服申立て（以下この条において「不服申立て」と総称する。）をすることができる処分をする場合には、処分の相手方に対し、当該処分につき不服申立てをすることができる旨並びに不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てをすることができる期間を書面で教示しなければならない。」と規定し、不服申立をすべき行政庁等の教示義務を課している。また、行政事件訴訟法第46条も、取消訴訟の出訴機関等を書面で教示しなければならないと定め、教示義務を課していることなど、不服申立をすることができる者に対する情報提供を行うことにより、不利益を受ける者の権利行使に配慮している。

苦情等申出制度の対象事項には、契約履行に対する成績評定等も含まれていることからすると、上記各規定の趣旨は、一定の事項に関する苦情等申出の場合にも妥当するものといえる。

★★指摘 181

苦情等を申し出た者に対する処理結果の通知を行う際、少なくとも契約履行に対する成績評定等、申出人に不利益を与える性質を有する一定の事項に関する苦情等申出については、岡山市入札契約に係る苦情等処理要綱第9条及び第10条の内容について書面にて教示することとされたい。

第 1 1 章 談合防止

第 1 節 談合に対する法令上の規制

第 1 概要

談合に対する法令上の規制については、第 2 部第 2 章第 6 節において述べたとおり、独占禁止法によるもの、刑法によるもの、官製談合防止法によるものに加え、自治令における入札資格停止といった規制が存在する。

第 2 談合に関与した業者の責任

受注者との契約において、業者が談合を行った場合には、地方公共団体に対し賠償義務を負うこととなる旨を定められていることが一般である。岡山市においても、例えば、岡山市工事請負契約約款第 54 条第 1 項では談合等の行為により公正取引委員会から措置命令を受けそれが確定した場合は請負代金額の 10 分の 2 に相当する額を損害賠償金として支払うことと定め（いわゆる「違約金条項」）、談合により地方公共団体に生じた損害がこれを超える場合、その超える額の賠償も求めることができる旨規定している（同条第 2 項）。

このように、契約上、談合を行った場合の賠償責任を課すことにより間接的に談合の抑止を図ろうとしている。

第 3 談合に関与した職員の責任

さらに、職員が関与して行われる官製談合の場合や、それ以外においても地方公共団体の職員の故意又は過失により地方公共団体に損害をあたえた場合、これらの行為は地方公共団体に対する不法行為責任（民法第 709 条）を構成するものであり、地方公共団体が当該職員に対して適切に賠償を請求しない場合には、請求を怠っていること（いわゆる「怠る事実」）を理由として住民監査請求を提起される場合もある（自治法第 242 条第 1 項）。このように、住民監査請求制度の存在も間接的にはあるが、そのような対象行為を行わないようにさせるという意味で、談合を防止する効果を有するといえる。

第 2 節 岡山市の談合防止に対する取組

第 1 条例、規則及び手引等

1 契約関係職員の心得

手引：全般編 2 頁には「契約関係職員の心得」として以下の記載がある。これらは、官製談合を抑止する目的で記載されたものといえる。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 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。(2) 不公平、不十分な仕様書を作成することなどのないよう、商品知識、取引上の知識を養うように常に心がける。(3) 契約の内容、施工技術の研鑽に努め、品質、形状等を調査研究し、契約の相手方に技術の向上を図るよう常に指導する心構えを持つべきである。(4) 特定の業者に利益、不利益を与えてはならない。 |
|--|

- (5) 業者から金品、中元、歳暮、年賀の贈答品等を受け取ってはならない。
- (6) 業者から飲食のもてなし、差し入れ、ゴルフ、マージャン等への参加接待を受けてはならない。
- (7) 業者から生活物資等の購入に際しての斡旋、ゴルフなど各種会員権の借用、手伝い、手助けなど便宜供与を受けてはならない。
- (8) 勤務外であっても職務に関係ある業者とのつき合い、飲食の場に同席はしない。
- (9) 地方公務員法及び岡山市職員倫理規程…を遵守すること。

2 職員倫理規程

上記「心得」にも記載のある岡山市職員倫理規程については、官製談合抑止機能の一端を担うものといえる（上記「心得」の一部は、岡山市職員倫理規程の内容を反映させたものといえる）。まず、同規程第3条では、倫理行動規準として、以下のとおり規定する。

- 職員は、地方公務員としての誇りを持ち、かつ、その使命を自覚し、次に掲げる事項をその職務に係る倫理の保持を図るために遵守すべき規準として、行動しなければならない。
- (1) 職員は、市民全体の奉仕者であり、市民の一部に対してのみの奉仕者ではないことを自覚し、職務上知り得た情報について市民の一部に対してのみ有利な取扱いをする等市民に対し不当な差別的取扱いをしてはならず、法令等を遵守するとともに常に公正な職務の執行に当たらなければならないこと。
 - (2) 職員は、常に公私の別を明らかにし、いやしくもその職務や地位を自らや自らの属する組織のための私的利益のために用いてはならないこと。
 - (3) 職員は、法律又は条例により与えられた権限の行使に当たっては、当該権限の行使の対象となる者からの贈与等を受けること等の市民の疑惑や不信を招くような行為をしてはならないこと。
 - (4) 職員は、職務の遂行に当たっては、公共の利益の増進を目指し、全力を挙げてこれに取り組まなければならないこと。
 - (5) 職員は、勤務時間外においても、自らの行動が公務の信用に影響を与えることを常に認識して行動しなければならないこと。

さらに、同規程第5条では、利害関係者¹³³との間における禁止行為として以下の行為が掲げられている。

- (1) 利害関係者から金銭、物品又は不動産の贈与（せん別、祝儀、香典又は供花（香典及び供花にあつては、社会通念上の儀礼の範囲を超えるものに限る。）その他これらに類するものとしてされるものを含む。）を受けること。
- (2) 利害関係者から金銭の貸付け（業として行われる金銭の貸付けにあつては、無利子のもの又は利子の利率が著しく低いものに限る。）を受けること。
- (3) 利害関係者から又は利害関係者の負担により、無償で物品又は不動産の貸付けを受けること。
- (4) 利害関係者から又は利害関係者の負担により、無償で役務の提供を受けること。
- (5) 利害関係者から未公開株式（金融商品取引法…第2条第16項に規定する金融商品取引所に上場されておらず、かつ、同法第67条の11第1項の店頭売買有価証券登録原簿に登録されていない株式をいう。）を譲り受けること。
- (6) 利害関係者から供応接待を受けること。

¹³³例えば、許認可等の事務に携わる職員にとっては、当該許認可等を受けて事業を行っている事業者等や当該許認可等の申請をしている事業者等又は個人、当該許認可等の申請をしようとしていることが明らかである事業者等又は個人（岡山市職員倫理規程第4条第1項第1号）などである（岡山市職員倫理規程第4条）。

- (7) 利害関係者と共に飲食をすること。
- (8) 利害関係者と共に遊技又はゴルフをすること。
- (9) 利害関係者と共に旅行（公務のための旅行を除く。）をすること。

第2 問題点及び改善策

1 談合防止に向けた指針及び手引・マニュアルの作成

上記の手引の記載は、いわゆる「官製談合」の防止に関連する職員向けの心得ということではあるが、「官製談合」を防止するための市としての取組に関する指針といえるものではなく、また、業者間における談合の防止に関するものでもない。

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。すなわち、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。

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り、研修資料の提供を受けたため、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) 談合は、自治体契約に関連して発生することのある最たる不正であり、許されるものではないことは自明であって、あらためて指針等を作成する必要はないということかもしれない。しかし、過去において、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に鑑みれば、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える。

★★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。

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、岡山市において、平成 13 年度から平成 15 年度にかけて、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。これらの先行事例についても手引・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。

4 談合の有無を分析する手法

- (1) 談合の有無について分析する手法については、鈴木 142 頁以下において、①入札結果を分析する方法、②工事内訳書（入札価格内訳書）を分析する方法、③入札説明書に対する質問を分析する方法が紹介されているので、参考にされたい。

上記①の入札結果を分析する方法とは、談合が行われている案件においては落札率が顕著に高率となることに注目した方法である。鈴木 142 頁では、談合からの離脱を宣言した業者が入札に参加した場合の落札率と参加していない場合の落札率を比較した結果、当該業者が参加した案件の落札率が平均約 50%と低い割合で推移していたのに対し、参加していない場合の落札率が概ね 90%後半であったことが紹介されている。

また、上記②の工事内訳書（岡山市の建設工事では「入札価格内訳書」及び「入札価格詳細内訳書」と呼ばれている）を分析する方法とは、談合が行われている場合、本来参加者毎にばらつきが生じるべき積算内容がほとんど似通った内容になる傾向があることに注目した方法である¹³⁴。詳細な見積参考資料が公表されている場合など、偶然ないし必然に似通った積算結果となる場合もあり得ると思われるが、仕様書等ではおよそ似通った積算になる可能性が一般的に低いと考えられる業務において、入札参加者の積算内容が似通っている場合、談合を疑うべき状況といえる。

上記③の入札説明書に対する質問を分析する方法とは、談合が行われている場合、入札説明書に対する質問が極端に少なくなる傾向にあることに注目した方法である。すなわち、談合がなされる場合、落札予定者としては自らが落札することが予定されているため、予定価格を予測してその直下の金額で入札するだけでよく、受注する契約の内容にさほど意を払わない傾向がある一方、談合に参加している落札予定者以外の者は、落札意思がないため、落札予定者以上に契約内容に意を払わないのが通常であることから、上記の現象が生じるとされる。

- (2) また、大橋弘「競争政策の経済学 人口減少・デジタル化・産業政策」（前掲）91 頁以下では、「入札における競争性を定量的に判別する手法は、いまだ発展途上にある」とした上で、様々な学術論文を引用しながら、①入札額が工事費用と相関しているかどうかを分析する方法と、②初回入札時における最低額入札者の入札額と n 番目に低い入札者の入札額との差額の分布を分析する方法が紹介されている。

上記①の手法は、例えば、施工期間の長短と入札額との間に負の相関があるかどうかをチェックする方法である。すなわち、同じ工事を行う場合、施工期間が短い業者ほど効率的に安い費用で施工できると仮定した上、「他の費用条件を所与とすれば、競争的な入札では、施工期間の短い業者は、そうではない業者と比べて低い入札額を入れるはずである」（すなわち、施工期間の短い業者がそうではない業者と比べて高い入札額を入れている場合、入札が競争的ではないのではないかと疑念が出てくる）とする。

また、上記②の手法は、最も低い入札額を b_1 、n 番目に低い入札額を b_n とし、1 回目の入札と再入札の場合における「 $b_2 - b_1$ 」と「 $b_3 - b_2$ 」を比較した場合、「 $b_3 - b_2$ 」が左右対称の分布形となるのに対し、「 $b_2 - b_1$ 」の分布には偏りがあり、「1 回目の入札で 2 番目に低い入札者が再入札では 3 番目に低い入札者になることがかなりの確率で起こるのに対して、…1 回目の入札で最も低い入札者が、再入札でも最も低い入札額を提示している」とするものであり、

¹³⁴国土交通省が公表した談合情報対応マニュアル（後述）においても、工事費内訳書のチェックを行うこととされている（平成 22 年 9 月 30 日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」国地契第 31 号：別添 2 談合情報対応マニュアル：第 1-2-(2)）。

そのような分布の偏りは「最も低い入札者を落札者にしようとする談合が行われているとの仮説と整合的である」とするものである。

5 談合可能性に係る分析手法の研究

もちろん、いずれかの手法により必然的に談合の発見が可能になるものではない。しかし、岡山市として具体的な分析手法を継続的に研究しながら随時実行に移していく、そして、分析の結果、談合の可能性があると判断される場合には、談合情報が寄せられた場合に限らず、具体的な調査を実施することにより、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のである。そういった意味において、岡山市が本気で談合の廃絶に向けた取組を行っていることを内外に示すことが、何よりの談合防止策である。

そこで、上記の手法のみならず、談合構造の分析・把握に資する手法については、継続的に研究し、随時、試行していくことが必要である。また、その際、談合問題やデータ分析に関する専門家に対し、岡山市の実情に応じた定量的な分析手法について検討を委嘱することがあってもよいと考える。

★意見61

談合構造の分析・把握に資する手法を継続的に研究し、随時、試行されたい。

第3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

1 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、本項において「マニュアル」と称する。）に則り処理が行われることになる。契約課からのヒアリングによれば、談合情報への対応方法や、マニュアルの作成、マニュアルに記載されたルール等につき、岡山市の規程等に根拠規定はないとのことであった。もっとも、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」）の内容と似通っており、同マニュアル¹³⁵を参考に作成されているのではないと思われる。

2 契約課に対し、平成28年度以降、令和2年度までの間、マニュアルに基づく対応を行った事例の有無を確認したところ、対応を行った際に作成された談合情報報告書（同マニュアル様式第1号）、総務部会の議事録、事情聴取書（同マニュアル様式第3号）、公正取引委員会へ提出した書面について提供を受けた。

これらの文書の内容を確認したところ、上記期間中において合計12通の談合情報報告書¹³⁶、及び合計17通の事情聴取書（内容からすると、対象となっている契約は合計8件と推測される）が作成され、合計8件の契約につき公正取引委員会への報告が5回行われている（関連する複数契約を1件として報告しているため）ことを確認した。その結果、談合情報の提供があった場合

¹³⁵ 正確には、平成22年9月30日通知で廃止された平成15年3月10日「公正入札調査委員会の設置等について」（国地契第92号）。

¹³⁶ 断片的な情報しか記載されていないケースもあるため、正確な対象契約件数は不明であるが、12件程度と予測される。ただし、1件につき複数の談合情報報告書が作成されているケース、複数の関連契約につき1通の談合情報報告書が作成されているケースがあるため、対象契約1件について1通が作成されているわけではない。

において、談合情報報告書を作成し、その後、必要に応じ、事情聴取を行うとともに公正取引委員会へ報告していることが確認できた。また、平成 30 年度に通報のあった件については、岡山市適正契約等推進会議総務部会が開催され、対応について協議が行われていた（同部会においては、マニュアルの改善についても触れられているが、その件については次項で述べる。）。

第2 問題点・改善策

1 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、積算の考え方に関する質問は、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されている¹³⁷⁾。

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、聴取スキルも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¹³⁸⁾。

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）。

そのような対応が不可能であれば、資料及び分析結果と共に対応の経緯を书面化し、公正取引委員会に通報するなどの対応にとどめるべきであろう¹³⁹⁾。

¹³⁷⁾ 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。

¹³⁸⁾ 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。

¹³⁹⁾ 鈴木 138 頁。

★★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）。

★意見 62

談合情報をもたらされた場合の事情聴取及び事実認定の手続について、弁護士による支援を受けることが不可能である場合は、資料及び分析結果と共に対応の経緯を书面化し、公正取引委員会に通報するなどの対応とし、行政職員のみによる事情聴取の方法は改められたい。

2 岡山市談合情報対応マニュアルの改定

前述のとおり、平成 30 年度に通報のあった談合情報に関し、岡山市適正契約等推進会議総務部会が開催されている。その議事の中で、マニュアルに読みにくい部分も見受けられるので見直しを検討するようとの指摘がなされているが、現在のマニュアルは平成 30 年 4 月 1 日最終改正とされており、その後、改定されていないようである。同部会で指摘された点については速やかに改定作業を行うべきである。契約課の説明によると「総務部会での指摘を受け、マニュアルの確認をし、改正する必要があるほど読みにくいとは判断できず、改正していません。」とのことであったが、そのように判断したのであれば、談合情報について所管する総務部会にあらためてその旨報告し、再度審議を経るべきである。

また、前述のとおり、何らの準備もなく行政職員が形式的な聴取を行うことはやめるべきである。そのため、マニュアルにおける対応方法自体も、入札価格内訳書などの客観的資料の徹底的な収集・分析を行うこと、聴取方法について弁護士から助言を受けた上で実施すること又は事情聴取及び事実認定自体を弁護士へ委嘱すること（あるいは、弁護士を含む調査委員会を設置すること）などの方法を行う内容へと変更すべきである。仮に、そのような対応が不可能であれば資料及び分析結果と共に対応の経緯を书面化し、公正取引委員会に通報するなどの対応とする旨改定すべきである。

マニュアルの改訂も含め、談合への対応に関する体制整備については、現在、何ら機能していない岡山市適正契約等推進会議の活性化が望まれる。

★意見 63

岡山市談合情報対応マニュアルについて、平成 30 年度開催の総務部会での指摘を踏まえて速やかに改訂されたい。改訂が不要と判断したのであれば、その旨総務部会に報告し、審議されたい。

第 4 節 研修の実施**第 1 職員向け研修**

契約課からのヒアリングによると、本章第 2 節第 2-2 記載のとおり、岡山市においては毎年、「適正な会計処理」をテーマとした研修を行っているとのことであったが、前述のとおり、かかる研修の資料には、談合に関する記載はなされていない。

他方、契約課からの説明によると、官製談合に関する研修については、定期的を実施しているとのことである。近時の開催実績について契約課に確認したところ、各局に割当をして、契約事務に関わる職員約 100 人を対象とし、平成 28 年 5 月、平成 30 年 10 月に集合研修を実施しており、令和 3 年度は新型コロナウイルス感染症の影響のため、契約事務を担当している職員を対象として、公正取引委員会から提供されている動画を一定期間内に職員に視聴してもらい、視聴後に「受講報告書」を提出させる形式での研修を実施した（ただし、未受講者に対する個別の督促等はしていない）とのことであった。

令和 3 年度の研修で用いられた上記の官製談合に関する動画を視聴したところ、官製談合でない一般的な入札談合に関しては、入札談合の独占禁止法上の位置付け、入札談合の問題点、入札談合の対象、独占禁止法上の措置、公正取引委員会への通報といった項目に関して一般的な説明がなされているのみ（時間は 5 分程度）であり、事業者間の談合に関する研修としては、談合防止の重要性に比して不十分な状況と考える。

したがって、契約事務に携わる全ての職員が談合の廃絶のために適切な対応を行うことができるよう、事業者間の談合に関する職員向けの研修についても定期的を実施することが必要かつ有益であると考えます。

職員向け研修においては、談合に関する諸規制、岡山市談合情報対応マニュアルの内容、過去の談合・官製談合に関する事例紹介などに加え、本章第 2 節第 2-4 において述べた談合の可能性を把握するための分析手法（例えば、落札率が顕著に高くなっているケースや建設工事において「入札価格内訳書」及び「入札価格詳細内訳書」の積算内容が似通っている内容になっているケースなどは談合の実施を疑わせる事情の一つとなること等）や、（談合情報が外部からもたらされた場合に限らず）談合の存在を疑うべき場合や談合が疑われる場合において職員が取るべき対応などについて、十分な説明がなされるべきである。

また、研修の際には、第 10 章第 5 節第 2 において述べた「内部公益通報制度」についても、あらためて周知されたい。

★★指摘 187

事業者間の談合防止に関する職員向け研修を実施されたい。

第 2 入札参加者向け研修

談合・官製談合の可及的予防の観点からは、職員向け研修に加え、入札参加者向けの研修を行うことも有益と思われる。

入札参加者向け研修においては、談合及び官製談合の諸規制に加え、本章第 2 節第 2-1 で触れた談合防止のための指針、談合防止のための岡山市の対応状況（なお、談合構造の分析手法については公表すべきではない）、入札参加者として談合情報に触れた際の対応方法、外部公益通報制度の周知をすべきである。

また、入札参加者向けの研修としては、談合・官製談合の防止に特化した研修に限らず、岡山市の入札・契約制度についての解説に談合・官製談合の防止に関する部分を付加した形式を想定してもよいと考える。

以上のとおり、入札参加者向け研修を定期的を実施することを検討すべきである。

★意見 64

入札参加者向け研修を定期的を実施することを検討されたい。