

区政の透明性向上に関する基本的方向
～ 中間のまとめ～

平成17年1月

区政の透明性向上検討委員会

目次

はじめに

1 検討の経緯	1
2 基本認識	1

I 区内部の調査結果等の検証

1 検証の経緯及び手順	3
2 検証に基づく指摘事項（課題整理）	
(1) 契約事務の透明性について	3
(2) 契約の競争性について	4
(3) 適正な履行の確保と予定価格の設置について	7
(4) 事前事後のチェックについて	8
(5) 外部からの関与について	9
3 検証の総括	10

II 透明性向上に向けて目黒区が取り組むべきこと

1 基本的考え方	11
2 入札・契約制度の改革	
(1) 入札・契約制度の透明性の向上	11
(2) 公正な競争の促進	13
(3) 契約全般のマネジメントサイクルの確立	15
(4) 組織全体のチェック体制の強化	17
3 汚職を生まない仕組みづくり	
(1) 基本的考え方	19
(2) 職員倫理条例の制定	20
(3) 公益通報者保護制度（仮称）の創設	22
(4) 要望記録制度の整備	24

おわりに	26
------	----

別添資料

1 区政の透明性向上検討委員会委員名簿	27
2 区政の透明性向上検討委員会等の開催状況について	28

はじめに

1 検討の経緯

平成16年3月、目黒区においては契約事務に関する管理職員による収賄事件が生じた。直後に区内部において調査が行われ内外にその結果が報告されている。しかし、区内部での調査及び改善の取組だけでは、十分ではないとの認識により、これら調査報告に対し、第三者の立場から検証を行い、さらに必要な調査等を経て、区政の透明性向上に向けた改善策等を提言していくために、我々、「区政の透明性向上検討委員会」が設置された。

16年8月から検討を開始し、当委員会は、提言のとりまとめは17年3月目途としている。当初5人の委員で発足し、まず区が行った調査報告の検証等を行い、課題を議論しつつ、区の17年度の予算編成作業や契約準備等の作業に間に合わせるべく、「契約事務改善に関する緊急提言」を10月にまとめ、区長に提出した。この我々の緊急提言に対し、区は迅速に「『契約事務改善に関する緊急提言』に対応した実施策」をまとめ、この1月には総合庁舎清掃業務委託のやり直しを行うこととして、区初めての条件付一般競争入札などの取組を進めている。

そして、10月の検討からは2人の委員を加え、さらに契約制度の改善策の検討を進めるとともに、汚職の再発を防止する方策についても検討を開始した。検討に際しては、8月時点で集中的かつ詳細な検証等を行うために、契約実務に詳しい委員による小委員会を設置した。10月以降は、汚職防止策の検討、外部関与対応の検討の2つの小委員会を加えて設置し、3つの小委員会により機動的に検討を進めてきた。

今回の中間のまとめは、こうした3つの小委員会が精力的に検討し表したものである。このため、文言や形式の不統一はあるが、当委員会の考え方としては、共通のものである。これに対し、目黒区民や区職員、また業界関係者からの率直なご意見をいただき、さらに目黒区にふさわしい透明性の向上策として提言をまとめていく考えである。

2 基本認識

今日、地方行政をめぐる環境は劇的に変化を遂げてきている。

平成11年の地方分権一括法の成立に伴い、地方自治体は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担う」とされた。それまで「三割自治」と揶揄され、ともすれば国などの下請け的なものに甘んじてきた地方行政の役割が地域や住民生活の発展や向上の真の主体として位置づけられたのである。そしてその方向性は、昨今の「三位一体改革」を通じて、さらに加速されつつある。

このような中、行政のあり方そのものもまた、転換を求められている。これまでの地方行政は、役所の論理優先の下、住民を管理、統制することに重点が置かれてきた。しかし、地方分権の時代に行政に求められているのは、住民のニーズにもとづいて、地域を運営していくという考え方である。「ニュー・パブリック・マネジメント」と呼ばれる新しい地方行政の潮流では、納税者（主権者）、まちづくりの主役（当事者）、行政サービスの消費者（顧客）と位置づけられる地域住民と行政当局との「協働」の重要性が強調されている。そこでの行政と住民とは、上下関係や主従関係ではなくパートナーシップで結ばれ

るべきものとされている。

かかる行政と住民とのパートナーシップが確立されるためには、行政と住民との間に信頼関係が確立されている必要がある。ところが、これまでの行政は「由らしむべし、知らしむべからず」という言葉に象徴されるように、相互の信頼関係の下で行われてきたとは言い難いのが実情であった。当然のことながら、これでは行政と住民の間のパートナーシップの確立など望めるわけもないし、新たな時代に対応した行政の姿を確立することも難しい。その意味では、地方分権の時代には、「由らしむべし」という行政スタイルからいかに脱却していくかが課題であるといえるだろう。

そこで行政に求められるのが、それまでの「由らしむべし」に対し、「知らしむべし」という姿勢の確立である。そこでは住民に積極的に門戸を開いていく行政の「透明性」の確保が何よりも求められる。すでに定着しつつある情報公開は、その第一歩にほかならない。ただ、情報公開は、基本的に行政文書の開示を行うものに過ぎず、これをもって開かれた行政が実現したとは言い切れない。行政が住民の信頼を得るためには、行政が自律的に情報を公開してだけでなく、積極的に「説明責任（アカウンタビリティ）」を果たしていくことが、次なるステップとして不可欠なのである。

もっとも、徹底した「透明性」の確保は、行政の「効率性」を阻害するという意見もある。確かに行政の本来の役割は住民の福祉向上を目的として、迅速かつ効果的に施策を策定し、実施することにある。ただ、「効率性」を重視するあまり、時として「透明性」が犠牲にされることもしばしば目につく。確かに「透明性」を強調し過ぎるために行政に求められている「効率性」が著しく阻害されるならば、それは「本末転倒」だと言わざるを得ない。しかし、多くの場合、行政に対する住民の信頼が施策の成否を左右するだけに、「急がば回れ」のたとえの通り、「透明性」の確保が結果的に「効率性」を高めることが多いのが実情である。いずれにせよ、いかにこのふたつを両立させることが「ニュー・パブリック・マネジメント」の目指すものであるといえるのである。

今般、目黒区では、行政に対する住民の信頼を損なう事件が発生した。確かに、それは一部の不心得な者によって起こされた事件であるかもしれない。だからといって、これを特定の個人のモラルの問題として片づけるのでは、失われた行政への信頼を回復することは不可能である。何故、かかる事件が起きたのか、行政のシステムに何らかの欠陥がなかったのか、また、かかる事件の再発を防ぐためには、いかなる方策が必要なのか、これらを検証し、それにもとづき、行政システムの改革を含む適切な対策を取ることが必要なことは間違いなからう。

本報告書を通じて、われわれが求めようとしているのは、行政の「効率性」を確保しつつ、行政の「透明性」の向上をいかに実現していくかである。かかる行政の「透明性」の向上は、行政に対する住民の信頼を回復するだけでなく、これを通じて、行政と住民とのパートナーシップを確立し、行政への住民の積極的な参加を促す原動力になるであろう。それはまた、地方分権の時代にふさわしい新しい行政のあり方を確立するための第一歩になることが期待されるのである。

目黒区内部の調査結果等の検証

1 検証の経緯及び手順

当委員会が区長からの諮問された内容として、今回の収賄事件に係る契約事務に関する区の内部の調査及び検討結果について検証し、必要があればさらに調査を行うことがある。このため、16年6月に区の契約事務改善検討委員会（委員長・収入役）によりまとめられた「収賄事件にかかわる事実経過と再発防止に向けた検討課題の整理」を元に説明を受けた。また、8月に同委員会がまとめた「契約実態に関する調査結果」も追加し説明を受けた。

しかし、結論だけが記載された報告書レベルからでは背景にあるそもそもの区の契約事務の実態が明らかではなく、我々に求められる客観的かつ専門的な観点からの問題点や課題は見出せないと判断し、契約の実務に詳しい委員からなる小委員会を設置し、前記報告書の原資料や契約全般の資料を求めるとともに、関係職員のヒアリングを行い調査及び検証を行った。

小委員会による検証等に関する見解は、未成熟な内容ながらも本委員会の場でも報告し、過程において委員共通のものとしてきた。そして今回、中間のまとめにあたっては、緊急提言の検討に際しても明らかになった事実を含め検証結果として整理した。

目黒区で契約事務に関する収賄事件が発生したことで、事件の原因があくまで個人によるものなのか、契約制度やその事務処理に起因するものなのかという点はあるが、当委員会の認識として特筆すべき点を挙げる。

なお、以下にまとめた内容は、当委員会が目黒区に求めるさまざまな改善策を導くに当たっての共通基盤であると認識している。

2 検証に基づく指摘事項（課題整理）

(1) 契約事務の透明性について

目黒区が行う契約方法としては、指名競争入札と随意契約が原則となっているが、今回の事件は、指名競争入札と同様のやり方で行われた見積り合わせの手続きの中で生じている。その事実などを確認した結果、次の点を指摘する。

ア.指名競争入札の参加業者の選定に当たって

- ・ 総合庁舎（本館）清掃業務委託に係る15年度、16年度の候補リスト作成方針で共通する点として、「区の登録業者であって東京都の清掃業務ランクがAであること」、「発注額と同程度以上の官公庁実績を有すること」、「当該業務の売上高が発注額の倍程度以上あること」、「同時期同等案件との重複指名は避けること」がある。
- ・ 15年度は上記条件に加え、「営業努力が認められること」が加わっており、同じ案件でもリストアップされる条件が客観的にとらえにくく、個々の判断が働きやすい。

- ・ 40～50社程度をリストアップした上で、そこから指名参加業者を8社に絞り込んでいるが、多くの業者の中からなぜその8社としたかの具体的な基準や理由が明らかになっていない。
- ・ 官公庁実績を条件としているため、新規に受注意欲を持った業者が参入しにくい。候補者リストの作成から、業者の選定まで区としての統一的な考え方が明らかでない。このため、多分にその時々契約ラインの裁量に委ねられている。こうした裁量の中で今回の事件が生じており、裁量を極力少なくする方向での契約方法の改善がなくてはならない。

また、業者を選定する場合の条件や理由、契約の経過についても公表するなど透明性が求められる。

これは指名競争入札に限ったことではなく随意契約などの方法をとった場合も同様であるが、その前提としては、区民や参加業者に対し区の考え方、ルールや結果の理由が説明できるものでなくてはならない。

イ.総合庁舎清掃業務委託に係る見積り合わせの状況について

- ・ 総合庁舎（本館）清掃業務委託に係る見積り合わせの状況として、15年度、参加8社のうち6社は5,500万円～6,500万円程度で応じている。一方、今回贈賄した日本ビルシステムが1,800万円、落札した千代田ビル管財が1,740万円と他社に比較し極端に低い価格で応じている。結果は予定価格の3分の1程度での契約となった。
- ・ 予定価格の積算のところで詳しく指摘するが、清掃業務委託の発注額は概ね業者に推測がきくものであり、競争性が確保しにくい。
- ・ 指名する業者数が限定されることで容易につながりができやすい。

業者を幅広く選定するとともに、業者間のつながりを阻止する入札方法の検討が必要である。

また、契約の経過については、業者選定をはじめ適正な運用がされているかなど、内部でのチェックに加え外部によるチェックを行うことで、より透明性を確保する必要がある。

(2)契約の競争性について

民間も行政も、事業の目的を果たすためにさまざまな契約を通して、いかに良い品質・内容のものを安く調達するかに意を注いでいることは同じである。特に行政であれば、区民から預かった税金を効率よく使い、還元していく使命がある。こうしたことから、区の契約制度において、公正な競争のもと最適な調達が行われることが重要であり、この点から指摘する。

ア.建物の維持管理に係る複数年にわたる随意契約について

- ・ 今回の契約に関連し、建物の維持管理の契約は、初年度指名競争入札（それに準じた見積り合わせを含む）により価格競争を行って契約者が決定されているが、翌年以降3～5年は初年度価格に基づく随意契約となっている。
- ・ このため、初年度不当なダンピングなどが生じやすく、その結果、履行段階での質が危ぶまれるなどの問題をはらんでいる。
- ・ また、一定期間随意契約を行うことにより、業者のコスト縮減の努力が働かず、価格の弾力性が失われる。

民間であれば、契約を請け負う側に業務遂行にあたっての合理化を提案させ、経費の低コスト化を実現させている。区でも工事関係ではVEなど一部そうした手法を取り入れているが、業務委託においても業者側に提案を義務付けるなど、機能アップやコスト縮減を図るべきである。

イ.清掃業務委託の入札状況について

- ・ 15年度、16年度の清掃業務委託（総合管理を含む）39件の入札状況を見ると、落札率90パーセント以上が22件、90パーセント未満が17件となっていた。その中では、今回の事件に係る15年度の総合庁舎（本館）清掃業務委託が約32パーセントと群を抜いて低い状況であったほか、80パーセント台が3件、70パーセント台が9件、60パーセント台が2件、50パーセント台が1件、40パーセント台が1件という状況である。
- ・ また、落札率の低い案件の入札の状況では、予定価格を超える応札がある一方、落札価格は極端に低いなど、金額にばらつきが見られる。なお、予定価格設定の問題点については、前述のとおりである。
- ・ 委託に関しては、予定価格は公表していない。
- ・ 人件費が価格のほとんどを占めるため業者の工夫がしやすいが、極端に低い場合は人員確保など履行面での問題が生じやすい。

落札金額と予定価格との格差については、予定価格自体の設定に問題があることと（別途詳細を記載）、参入をするためのダンピングなどの問題がある。

極端に低い価格による入札があった場合、履行が確保できるかの調査を行う必要がある、そのため価格設定の基準を発注側で定めておかなければならない。

ウ.工事案件の入札状況について

- ・ 公共工事入札契約適正化法及び同指針に基づき、目黒区では工事案件の発注見通しや契約の過程・内容等を公表しており、このため、予定価格も130万円以上の案件については事前に公表している。そうした状況にあって、指名競争入札の結果として、落札率が調査案件中ほぼ97～98パーセントの間に集中した高止まり傾向にある。一

方、その原資料から入札状況を見ると、選定されている業者は、14年度は全て区内業者、15年度は金額が大きいもの2件のみで区外業者が選定に加わっている。その中で、区外業者が参入したことにより、落札率が75パーセント近くに下がった案件が見受けられる。

- ・ 発注者側として民間の技術力の一層の活用やコスト縮減のための仕掛け、工夫がなされていない。
- ・ 他の案件に比較し区内業者優先の方針が徹底されており、業者が限定される中で競争性が確保されていない状況にある。また、業者間のつながりが容易にできやすい。

予定価格を公表することで事前の漏洩などの不正は排除されているが、一方では落札価格の高止まりを招いている。このため、業者を幅広く選定するとともに、予定価格公表の再考とともに競争性が確保された入札制度として改善する必要がある。

また、国・東京都などで行われているV Eや総合評価方式などの採用や、業者のノウハウを活用した機能アップやコスト縮減を含めた提案型の契約方法を取り入れていく必要がある。

エ.区内業者優先とする区の方針について

- ・ 今回、契約事務の実態を把握する中で、目黒区が他の自治体と同様、区内業者の保護育成を重要視し、優先的に選定していることが明らかにされた。この区内業者優先の方針は、報告書の中にある総合庁舎の清掃業務委託に当たって、本館・別館を分割して発注した理由でもある。
- ・ こうした分割発注は、発注単位ごとに諸経費や資材の投入が必要となり、コスト増につながりかねない。本来総合的な管理委託によりスケールメリットを生かして、人件費等を含んだ委託経費を抑えるべきである。
- ・ 契約全般から見ると、工事案件の14年度、15年度の契約状況で、区外業者が参入したケースはこの2年間を通じて、2件しかなかった。
- ・ 区内業者優先の方針があることにより、業者がさらに狭い範囲に限定されることで、経常的な業者間のつながりができやすく、競争性が確保されていない状況にある。

区内の産業振興が区の方針であることは認識できるが、それと契約単位の分割によるデメリットや、競争性が低いためにコストが抑制されないことなどを比較考慮する必要がある。また、業者を幅広く選定するとともに、競争性が確保された入札制度として改善する必要がある。

自治体が地元業者の保護・育成を産業振興策の一端として行っている実態は、必要なことと受け止められる。しかし、バランスとして保護に重点が置かれ、真に育成がなされているかは、再考すべきである。民間事業者が将来にわたり繁栄していくには、自ら継続した改善を行い、技術力・競争力を高める努力が求められる。そうした努力を促す支援策が自治体に期待されるところであり、契約制度も含めて今後の施策の方向として

捕らえるべきである。

(3)適正な履行の確保と予定価格の設定について

契約の出発点に当たる仕様書の作成、予定価格の積算など、目黒区に限った問題とは言えないが、独自で設定する力量に乏しい実態にある。契約件数や金額など取り扱う規模が小さいためデータの蓄積が行いにくい点はあるものの、今後の契約制度改革に向けては最も重要な課題であり、次の点を指摘する。

ア.清掃業務委託に係る予定価格の積算に関して

- ・ 清掃業務委託の予定価格の積算は、「建築保全業務積算基準」(建設大臣官房官庁営繕部監修・財団法人建築保全センター編集発行)及び人件費については「積算資料」(財団法人経済調査会発行)の建築保全業務技術者賃金表に基づき積算が行われている。いずれも市販されているもので、対象の平米数が分かれば、参加しようとする業者には、容易に予定価格が推測できる実態にある。
- ・ これら基準は官公庁で用いられ、区としては適正な積算としているものの、民間の人件費の水準が下降となった実態を反映したものではない。
- ・ 作業実態が把握されていないため、実態に合った仕様となっていない。

イ.工事関係の予定価格の積算に関して

- ・ 工事関係の予定価格の積算に当たっては、国で示された基準(市販)に基づき、東京都が市街地の状況を勘案して全都の基準を作成し、それを特別区で準用している。
- ・ 区としてはこれに基づき適正な積算としているものの、国の一定のルールの下、区として独自にコストを下げるための積算基準や単価設定を持っていない。

ウ.物品の予定価格の積算に関して

- ・ 物品購入の際の予定価格の設定は、委託や工事と異なり積算基準がないため、複数の業者から見積りを取り一番価格の安いところに設定するか、定価に一定率を掛けて算出している(率の定めはない)実態である。
- ・ 民間の動向や、競争性を考慮したものとなっていない。

エ.業者の格付けについて

- ・ 本来業者の格付けに当たっては、各自治体における履行状況などの評価をデータとして蓄積し、それに応じた格付けとしていくことが望ましい。しかし、目黒区では東京都のランクをそのまま準用している。今後ともこうした格付けを採用することが適切とはいえない。

オ.再委託の状況について

- ・ 委託業務などにおいて、契約の相手方がさらに下請けなどに出す再委託は原則禁じている。しかし、実態としていわゆる丸投げがあったことで、改めて調査した結果、いくつかの案件で事前の申し出なく再委託されていたことが分かった。
- ・ 本来、仕様書に基づく契約内容が履行できることを前提に契約するため、備わらない能力を部外に求めるのは履行の質や緊急時の対応等で問題が生じやすい。

予定価格の積算、作業実態に即した仕様の作成、履行状況のチェック・評価、翌年の契約への反映など、一連の契約のマネジメントサイクルを確立する必要がある。これにより適正な予定価格の積算が可能になるとともに、最適な調達が図られ、結果として最小の経費で最大の効果を得ることにつながる。

さらに履行状況の評価は業者の区独自の格付けにもつながり、選定に際しても明確な理由付けが可能となる。

そのためには作業実態の監督・評価を通して履行状況を把握し、それらをノウハウとして蓄積していくことが欠かせないが、区においては、おしなべてこの点が希薄である。しかし、本来区は発注者として主導的な立場で契約を進める必要があり、そうしたことを認識し、マネジメント能力を高めていくべきである。

再委託については原則禁ずるべきだが、必要があって事前に許可した場合には、履行状況のチェックが欠かせない。

こうした契約のマネジメントの仕組みづくりや人材の育成を行うことが契約制度の改革において最も重要である。

(4)事前事後のチェックについて

契約事務における裁量の程度や制度が抱える問題点を改善することは当然である。しかし、一方では、今回のような恣意的な意図があったとしてもこれを正すチェック機能が働いていれば、不正を未然に防ぐことも可能であったはずである。そういう意味で区の組織の問題として次の点を指摘する。

ア.契約事務に係る事前のチェックについて

- ・ 総合庁舎(本館)清掃業務委託に係る15年度の指名業者選定の経過では、たとえ案は契約課で作成したものであっても、その決定に当たっては、ラインにより区長決定がなされている。また、16年度と同案件で指名業者選定を8社から9社に増やしたいきさつについても、ライン決定がなされている。
- ・ 前契約課長一人の判断においてこれらの契約手続きが進められたとは言えず、ラインでチェックすべき立場の上司らの組織上の責任は否めない。

契約事務について、ライン決定におけるチェックを怠らないことは当然である。一方、チェックを受ける側でも、事前に文書を回付し、理由等の説明を行うなど原則を踏まえ

た処理を徹底しなければならない。また、契約課による契約事務に止まらず、全庁的な契約事務の管理・指導体制を強化する必要がある。

イ.事後のチェックについて

- ・ これまで、契約事務の事後については区の監査等により要件等形式上のチェックは行われてきているが、その中身に踏み込んだもの、また、全体に一覧性を持たせたものでのチェックはなされてこなかった。
- ・ 今回、収賄事件に係る契約事務や、契約事務全般に関して、区内部の調査報告書の原資料や、14年度・15年度の契約の状況の資料提出を求め、当委員会としてその実態把握に努めてきた。それによって、これまで挙げてきたような問題点と課題があることを区に示し、改善を求めていくが、第三者によるこうした指摘などは、改善のきっかけや、組織の緊張感を持ち続ける意味でも必要である。
- ・ 契約事務の抜本的な改善を行うには、一自治体では民間の動向を踏まえたノウハウや専門知識の蓄積がしにくい。
- ・ 契約事務は区内部の規程等に基づき適正にチェックを行うことが基本であるが、形式上の審査に着目しがちで、制度が硬直化しやすい。また、区内の産業振興の面を考慮すると、区自ら思い切った改善はしにくい面がある。

契約事務をより適正・公正かつ競争性を確保していくため、専門的視点や客観的視点から契約事務の運用などに関しチェックを行う第三者による監視組織を設置し、常に改善等を図っていくことが必要である。

これに加え、契約全般のマネジメントの仕組みが機能しているかについては、外部からチェックする意義は大きい。

(5)外部からの関与について

外部からの関与（いわゆる口利き）については、情報収集・提供、情報交換など、日常行われ得るものであり、全部が全部便宜供与を求めるものではない点をまず言っておきたい。しかし、今回のことと言えば、前契約課長の汚職を招いたきっかけとなったことを鑑み、重要視せざるを得ず、次の点を指摘する。

ア.紹介など外部の関与について

- ・ 今回の事件の中では、贈収賄という犯罪の形での業者の関与があった。そして、そのきっかけとしては区職員OBが前契約課長に贈賄側の業者を紹介したという事実が明らかにされた。一方、今回の事件に関連し、15年度の総合庁舎（本館）清掃業務委託の指名業者に対し、事情聴取を区で行っている。その中で、営業に際し、区に対し公的立場の者を通して紹介を得たなどの発言が見受けられた。こうした営業活動などは今回の件に限らず、社会通念上、日常的にあり得ると推察でき、必ずしもそのこ

とが問題だとは言いきれない。しかし、今回の契約など透明性を確保すべきものは、この点を明らかにしておくべきである。

- ・ 外部からの関与、特に今回OBの関与が、職員を通して適正・公正であるべき公務に影響を与えている。
- ・ 外部からの関与への対応については特段ルールがなく、個々の対応によっている。このため、処理経過が明らかにされていない。

例え外部からの関与があったとしても、職員個々の倫理観に基づく判断で防げることはあり得る。しかし、そうした判断をするにあたっても拠りどころとなる組織全体の支えがあれば、職員が苦慮することなく、自信を持って公務の執行に当たることができる。

収賄事件をはじめ職員の汚職・非行が再発しないようにするため、区長をはじめ職員の倫理保持を厳に規定化し、区民に対し姿勢を明らかにしていく。

また、公益を守る立場の職員が未然に不正を防止する方策として、公益通報者保護制度などの公益を守る仕組みを整備する必要がある。

さらに、職員に対する外部からの関与により、公務が適正さ、公正さを欠くことのないように、経過を明らかにするなど区として具体的なルール化を行い、不正に至らないよう策を講ずる必要がある。

こうした職員の不正を生まない組織としていくためには、風通しのよい職員が働き甲斐を感じる組織風土としていく努力がなくてはならない。

3. 検証の総括

上記のように検証の結果、様々な問題点の存することが明らかとなった。この検証結果を踏まえて提言は取りまとめられることになる。

しかし、検証のために調査をした日数、範囲は限られており、今回の検証結果は、実は、問題の全てではないことが銘記されるべきである。今回の提言も、実は、区政の透明性向上のための第一歩に過ぎない。区民本位の透明性のある効率的な区政運営に向かって一歩一歩不断の努力が積み重ねられることが期待される。

透明性向上に向けて目黒区が取り組むべきこと

1 基本的考え方

当委員会は平成16年8月の発足以来、まず、同年3月に発生した目黒区の契約事務に関する管理職員による収賄事件に関し、区内部が行った契約事務に係わる調査結果報告書についての詳細な検証を行ってきた。その結果は前章で明らかにした通りである。この検証にもとづき、その成果を平成17年度の予算編成や契約準備などに生かすべく、平成16年10月には、当面、直ちに改善可能な方策について、区長に対して、緊急提言を行なった。

ただ、当委員会の目的は、区長からの諮問にもある通り、区政に対する区民からの信頼の回復に向け、透明性の高い区政実現のための方策を提言することにある。とりわけ契約事務に関して起こった収賄事件が区民の区政に対する信頼を大きく損ねたことに鑑み、かかる事件の再発防止に向けた対応策を提言することが最重要の課題であり、また、それが区政の透明性向上にも寄与するものであるとの認識に立ち、さまざまな角度からの検討を重ねた。

その結果、以上の問題意識にもとづき、区政の透明性を高め、区政に対する区民の信頼を回復するためには、現行の入札・契約に関する制度と職員の服務に関する制度に問題があることが明らかになった。そこで当委員会では、それぞれの問題に関する小委員会を設置し、専門的な検討を重ねた結果、入札・契約制度については、区民への説明責任を踏まえた入札・契約制度の改革の必要性があり、職員の服務関連については、汚職を生まない仕組み作りの必要性があるとの認識に至った。さらに前者については、契約に係わるマネジメントサイクルの確立が不可欠であり、また、後者に関しては、職員倫理条例の制定、公益通報者保護制度の創設、要望記録制度の導入など諸制度の整備が不可欠であるとの結論に達した。

そこで以下では、それぞれの小委員会での検討を踏まえ、かかる問題について、区政の透明性向上に向けた具体的な方策について、分析と提言を行っていく。

2 入札・契約制度の改革

契約事務の改善に関し、当委員会では早々に17年度の契約に間に合うよう10月の時点で、区に対し緊急提言を提出した。その時点で盛り込んだ事項は、契約制度全般から見れば一部の改善にすぎない。このため、今回の本提言に向けた検討に当たって、緊急提言の内容も含めて入札・契約制度全般にわたる体系的な整理を行い、それに沿って今後目黒区が取り組むべき方向性と項目を示すこととした。

(1) 入札・契約制度の透明性の向上

目黒区は、今回の不祥事を踏まえ、区民への説明責任を果たしていくため、一連の契約手続きの中で、恣意性が働きにくい基準、手法の導入、可能な限り情報を公表することな

ど、内部からも外部からも制度の透明性を高めていかなければならない。その第一歩として区は、当委員会の緊急提言に対応し、問題となった総合庁舎委託契約をやり直し、これに伴う契約手続きの改善を行うこととしたが、それに合わせて、まず、この契約の経過を公表し区民から理解を得られるように努めるべきである。

一方、国は、「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」(以下、「適正化指針」という。)を策定し、地方公共団体の自主性に配慮しつつ、より一層の情報の公表や透明性を高める具体的な取組を求めている。こうした指針も踏まえつつ、契約の諸基準を明確にした上で、情報を公表すべきである。

取組項目	内 容
ア. 総合庁舎委託契約のやり直し(緊急改善)	<p>今回の事件の発端となった、区の総合庁舎清掃業務委託契約については、事実経過等の調査から公正性と透明性に欠ける等、様々な問題点が浮上している。このまま何ら策を講じないまま、かかる契約を継続することは、今後の区政運営に対する区民の信頼を損ない、大きな禍根を残すことにもなりかねない。</p> <p>このため、上記に掲げる緊急に講ずべき改善策を整理した上で、総合庁舎清掃業務委託の平成 17 年度の契約について、改めてやり直すべきである。</p>
イ. 入札制度の見直し	
(ア) 条件付き一般競争入札の導入	<p>入札は、一般競争入札が原則であり、最も公正な入札方法である。17 年度から電子調達システムが導入されることから、区内業者の育成の観点も配慮しつつ、一般競争入札の導入を図ることが望ましい。当面は、地方自治法施行令第 167 条 5 の 2 に規定する入札に参加するための一定以上の条件(業種や格付けなど)を示し、条件に適合する事業者であれば、誰でも参加することができる条件付き一般競争入札の導入を図る。その際は、金額ランクごとにより競争性を高める条件を設定するなど、基準を明確にするべきである。</p>
(イ) 指名競争入札の範囲・指名基準・選定方法の見直し	<p>条件付き一般競争入札の導入に伴い、指名競争入札の段階的縮小を図る。実施する場合は、金額を限定するなど指名競争入札の対象範囲を明確にするとともに、指名基準や選定方法のより一層の明確化、透明性の確保に努める必要がある。</p>
(ウ) 希望確認型指名競争入札の拡大実施	<p>これまで、1,000 万円以上の工事については、業者の受注希望を確認しているが、工事以外で指名する場合についても、恣意性排除のため、競争性に十分留意しつつ実施の拡大を図る必要がある。</p>
ウ. 随意契約の適正化(一部緊急改善)	<p>随意契約は、契約事務の効率性や機動的な事務執行の面からは、有効な制度であるが、安易な業者選定や理由が不明確な運用があってはならない。原則は競争入札とし、やむを得ない場合は、基準・手続き・理由等を明確にした上で、適用審査を強化し随意契約の適正化を図るべきである。</p>

<p>工. 契約過程及び内容の公表</p>	<p>契約の過程及び契約内容の透明性を確保するため、指名基準、選定理由、入札参加者、入札状況、契約内容及び相手方など、工事はもとより委託についても可能な限り公表することが望ましい。</p>
<p>(ア) 指名基準の公表</p>	<p>指名基準を全て洗い直し、必要な部分は改正等を行った上で公表する。</p>
<p>(イ) 指名業者選定理由の公表（緊急改善）</p>	<p>契約ライン等の裁量を極力少なくする入札制度へと改善していくことはもちろんであるが、直ちに取り組めることとして、それぞれの契約案件における選定理由を明らかにし、公表する。</p>
<p>オ. 停止条件付き指名競争入札への変更（緊急改善）</p>	<p>これまで、翌年度の年間契約については、当初予算の配当がない段階で準備を進める必要があり、予算執行に当たる入札行為ができないと解し、指名競争入札に準じた見積り合せを行い、新年度の日付で随意契約（緊急的理由）を行ってきた。</p> <p>しかし、この場合、契約経過が不明朗になるなどの問題があるため、その改善策として、いわゆる準備契約という考え方で、相手方に対しても停止条件がある旨を示した上で、入札としていく必要がある。</p>
<p>カ. 指名業者選定委員会対象案件の拡大実施</p>	<p>現在、工事及び設計委託のみで行っている指名業者選定委員会の構成などについて、改めて見直すとともに、委託等の案件においてもこれに準じた形で実施することが望ましい。また、指名業者選定委員会の対象とならない案件についても、公正公平で透明性のある指名ができる仕組みを創る必要がある。</p>
<p>キ. 入札監視等委員会（仮称）の設置（一部緊急改善）</p>	<p>今後さらに具体的な契約事務改善を進めていくため、第三者による指摘等は、改善のきっかけや、組織が緊張感を保ち続ける意味でも必要なことである。</p> <p>このため、第三者による入札監視等委員会（仮称）を設置し、公正・中立の立場で、入札・契約事務が適正に行われたかなど、事後の監視をするとともに、必要な制度の改善に関して、必要に応じて提言等が行われることが望ましい。また、この組織は、専門性を持った委員により、効率的・機動的に運営される必要がある。（設置の考え方は、P17～18を参照。）</p>

(2) 公正な競争の促進

区が発注する工事・委託経費は、区民の負担に基づくものであり、最小の経費で最大の効果を挙げるため、入札・契約制度の運用に当たっては、地域産業振興の観点や競争性・経済性に留意しつつ、透明性を高め、誰もが納得しうる公正な競争なるよう、適切かつ効率的な発注に努めるべきである。

また、談合情報については厳しく対処するなど、不正行為に対してより厳正な対応が必要である。

取組項目	内 容
ア.条件付き一般競争入札の導入(一部緊急改善)	(再掲2-(1)-1-(ア))
イ.電子入札等の導入(一部緊急改善)	17年度、電子調達システム(入札情報・資格審査受付・入札サービス)の導入が予定されており、談合等の防止や事務処理コストの低減などが期待できるが、導入に当たっては、一般競争入札等への対応を含め、入札・契約制度の改善を反映したものとする必要があり。ただし、現時点では、これに代替するものとして郵便による入札方式が有効である。
ウ.複数年契約のあり方の見直し	
(ア)業務改善提案型契約方式の導入(緊急改善)	施設管理(清掃等を含む)業務委託については、平成17年度の契約に当たり、当面の措置として、1年限りの契約とすること、あるいは3年に限定した上で、例え随意契約を行うとしても、必要なサービスを確保しつつ、一定程度のコスト縮減提案などの努力を受注者側に求める方式とすることが望ましい。
(イ)長期継続契約の導入	地方自治法施行令の一部改正に伴い、長期継続契約を締結することができる契約の対象範囲が拡大され、電気やガスなど法第234条の3で規定している対象に加え、施行令の規定に基づき、条例で定めれば長期継続契約を導入することができることになっている。具体的な業務としては、OA機器の借入れ、庁舎管理業務などが想定されているが、この制度を導入するに当たっては、履行状況のチェック体制の強化などが整備されていることが必須条件である。
エ.予定価格の公表基準の見直し	予定価格の公表については、予定価格を探ろうとする不正な動きを防止する効果がある一方、予定価格が目安となって競争が制限され、落札価格が高止まり傾向をもたらしている。また、事業者の見積もり努力を損なわせたり、談合が一層容易に行われる可能性もある。このことから、現在公表を実施している工事の検証はもとより、委託の予定価格の公表についても、金額ランクや入札方式別などにメリット・デメリットを整理し、公表基準を明確にするとともに、落札率等の実績を検証し、次年度への基準の見直しに反映させていくべきである。
オ.多様な入札方式の活用	工事や委託の発注においては、民間の技術力をより活用する仕組みと技術力による競争を促進するため、技術提案(プロポーザル)方式や品質を確保しつつコスト縮減を図るVE方式(入札時VE・契約後VE等)、コスト以外の要素も含め総合的に評価して落札者を決定する総合評価方式など、多様な入札方式の活用の検討も必要である。ただし、これらを進めていくためには、技術提案の審査機能を強化する必要がある。
カ.区内業者育成と区外業者参入機会の拡大	
(ア)区内業者育成と分離・分割発注の見直し(一部緊急改善)	区は、これまで区内業者を育成するため、工事や委託業務などについて、分離・分割発注を行い、受注機会の拡大を行ってきた。これは、多くの自治体で行われていることであり、一方では必要なものと受け止められるが、効率化等の観点からは、検討する余地は

	<p>ある。区内業者については、これまでの保護的な観点から、競争力を持った企業となるよう区が育成していくことが必要であり、このことが結果として行政サービスの向上に繋がることになる。</p> <p>これまでの区内業者育成の観点とのバランスをとりつつ、管理や経費の効率性等を考慮した上で、とりあえず、問題となった総合庁舎における委託業務については、総合管理を前提とした見直しを行うべきである。また、その他の施設における清掃業務や施設管理業務及び工事についても、分離・分割発注の単位について、改めて見直しを図った上で、適正な契約事務を進めていくことが必要である。</p>
(イ)相互参入型	<p>競争性、透明性、公平性を高めていくためには、区内業者の育成に配慮しつつ、一定範囲で区外業者が参加できる相互参入型の入札方式を検討することが望ましい。</p>
キ.談合等の防止への対応	<p>区では、入札説明会の廃止や談合等の不正行為が行われた場合の損害賠償特約条項を設けるなどの対応策を実施しているが、適正化指針を踏まえ、さらに指名停止措置の強化や談合情報等への適切な対応などについても検討する必要がある。</p> <p>また、国会では、談合に対する制裁をこれまでよりも強化するための独占禁止法の改正やコストだけではなく、品質を重視し、民間事業者の技術力による競争をより促進するための公共工事の品質確保の促進に関する法律が検討されているところである。今後は、これらの動向も踏まえていく必要がある。</p>

(3)契約全般のマネジメントサイクルの確立

入札・契約制度の透明性を高め、誰もが納得しうる公正・公平な制度とするためには、これまで掲げた様々な取組を進めるとともに、発注の基本となる工事や委託業務の仕様書や予定価格等を明確にしていくことが最も重要である。そのため、履行状況のチェックの強化は不可欠であり、工事や委託業務の施工状況データやそれに伴うノウハウ等を蓄積し、区独自の積算基準を整備するなど、発注者側の能力を高め、契約改善に向けた取組を進めていくことが必要である。

そのためには、透明性の高い契約事務改善計画(plan)を立て、公正で競争性の高い入札・契約方式等を実施(do)し、履行状況のチェックの強化(check)を図り、契約事務に関する改善やノウハウ等の蓄積(action)をし、次年度への計画・制度等への改善に反映させていく契約全般にわたるマネジメントサイクルを確立していくことである。

さらに、第三者の専門性を持った委員による入札監視等委員会(仮称)を設置して、公正・中立の立場で、入札・契約全般にわたる事務が適正に行われたかなどの外部による点検を行っていくことが入札・契約制度を改善の精度を高めていくこととなる。これにより、

不良工事等を排除し、品質確保やサービスの維持・向上を図ることも可能となる。

こうした契約全般のマネジメントサイクルを確立していくためには、工事や委託業務の履行状況の点検・評価などの施工管理体制の強化も合わせて行っていかなければならない。

取組項目	内 容
ア. 監督・検査体制(履行状況評価)の強化	工事及び委託業務については、入口(契約)から出口(検査・支払)までの点検・評価の基準(チェックシート等の作成)を標準化し、監督・検査体制の強化を図る。このようなベースの基で、履行評価マネジメントシステム(施工計画等の明確化(plan) 進捗状況の点検(do) 業務の評価・検査(check) 改善及びノウハウ等の蓄積(action))を構築し、事業所管における自主点検の徹底を図るとともに、内部監査(事務監査等)によるチェックも行い、点検の精度を高めていくことが必要である。
イ. 履行状況の公表	将来において、事業者のより適正な選定の確保を図るため、工事や委託の履行状況については、品質の確保・向上の観点から、評価を徹底するとともに、原則公表していくことが望ましい。
ウ. 再委託の承認基準・手続きの明確化	再委託については、原則として認めるものではないが、やむを得ず再委託をする場合は、履行状況のチェックの強化が前提であり、併せてその承認基準や手続きを明確にする必要がある。
エ. 最低制限価格の設定の見直しと公表	委託については、ダンピングを防止し、契約内容の適切な履行を確保するための一策として、最低制限価格の設定をするなど見直しを行うとともに、工事も含め最低制限価格を設定した案件については、その公表も併せて検討する必要がある。
オ. 低入札価格調査制度の調査基準の明確化と体制の強化	より一層の競争性の向上を図るためには、低入札価格調査制度は有効な方法であるが、ダンピングにより、適切な履行の確保が図れない場合もある。制度の適用に当たっては、適用基準及びそれに伴う調査基準を明確にするとともに、発注者としての調査能力(技術力)の向上など調査体制の強化が必要である。
カ. 業者格付け基準の見直し	履行状況のチェックの強化を図り、評価を明確にし、それを反映したより分かりやすい客観的な格付けとすることが望ましい。
キ. 入札監視等委員会(仮称)の設置(一部緊急改善)	(再掲2(1)キ)
ク. 予定価格の積算の見直し	履行状況のチェックの強化、契約事務に関する改善やノウハウ等の蓄積を通じて、積算をより実態に合ったものにするため、区独自の積算基準などの検討が必要である。
ケ. 人材育成・確保等	履行状況の評価、V E方式や総合評価方式等の技術提案の審査などに対応できる職員の人材育成を図る。 また、自治体の人材のみでは対応できない専門能力を要する場合は、外部の能力を活用することも必要である。

(4)組織全体のチェック体制の強化

契約締結請求以前に、まず事業所管の事務処理として、契約の内容に関わる事案決定(仕様・見積りなど)を行い、契約締結請求の際、これを添付し、経過を明確にする。また、契約事務に限らず、全庁的な文書管理全般にわたり、改めて再チェックを行い、意思決定手続きの適正化を図る必要がある。

こうした取組を進めていくためには、全庁的な契約事務の管理・指導体制の強化、契約事務改善推進体制の整備を図るとともに、職員の技術的な能力の向上、新たな取組への対応など、職員の人材育成及び確保が求められる。

入札監視等委員会(仮称)の設置の考え方

1 入札監視等のあり方

目黒区で生じた契約事務に係る事件は、区の入札・契約諸手続等の不十分な点や透明性に欠けていた事実に起因するところが大きい。このため、目黒区の入札・契約制度の公平性・公正性の確保と透明性の向上を図る様々な改善策を図ることはもちろんである。それに加えて、弛まない改善努力がされ続けるためには、第三者による、改善が施された契約事務が適正に行われているかというミクロ的なチェックと、契約全般にわたるマネジメントサイクルに沿ってシステムが機能しているかというマクロ的なチェックの双方が必要である。

チェックの持ち方としては、まず、自主点検、内部点検、外部点検と三つの役割があることに言及しておきたい。第一に、自主点検についてであるが、区では契約の履行の過程で所管や契約課により検査を行っている。履行後についても工事案件は書類上のチェックに加え現場でのチェックが行われている。また、検査に基づき、支払いを行い、この会計上の検査も別途行われている。こうした執行部内で行うそれぞれの自主点検がまず基本となる。この中で重要なことは、どこのセクションであってもチェックする視点が項目として整理され標準化されていること、そして、属人によらないことである。

第二に内部点検であるが、区では監査委員による財務会計上の監査が行われている。また、工事案件では履行結果も含めた専門的な監査が行われている。これを内部という言い方には問題があるが、自治体としてとらえた場合、また、我々からとらえた場合としてのものである。これらについては、もちろん今後も引き続き適正な監査が行われることが期待される。

そして第三に外部点検であるが、これこそ今後目黒区として自主点検・内部点検に加えて行うべきものである。自主点検や内部点検では一つ一つの案件の適正であるなしということに主眼が置かれた点検となる。一方、外部に求められるものは、契約全般にわたるマネジメントサイクルに大きな視点でとらえた点検である。発注者である区は、契約に当たって主導的立場でなければならず、契約の相手方に求める内容を詳細に示し、適正価格で的確な調達を求め、相手方が実行したことについてはその状況を評価し、以降の契約においてはより調達の最適化を図っていかなければならない。こうしたマネジメントサイクルが適切に実施されているかは、まさに客観性や専門性を持ち合わせた第三者による点検、監視が必要であり、目黒区には、そういう機能を持ち合わせた組織として、入札監視等委員会(仮称)の設置を提案する。

第三者によるこうした入札・契約制度の監視としては、特に公共工事に関して、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成 12 年法律第 127 号）」が制定され、また、それに基づく「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針（平成 13 年 3 月閣議決定）」により、入札及び契約の適正化を図るための措置の一つとして、学識経験者からなる第三者機関の設置が求められている。これに基づき、都道府県や政令市、また先進的な区市において設置されている。しかし、設置自治体の多くは、抽出した契約案件の点検となっており、いくら多くの案件について細かく点検しても第三者が行う意義が十分に発揮されているとは言えない。契約のマネジメントの状況を把握し、問題点を指摘し、その際にネックとなった契約案件を点検する、こうした筋道があつての第三者の監視であると考えらる。

2 制度の骨子

入札監視等委員会は、当面は区長の私的諮問機関として要綱で定め、制度を運用する中で、所掌事項を見極めた上で、組織形式を改めて整理していく必要がある。これは現在設置している自治体においても、そのあり方を模索している状況にあり、同様の形式をとっている。

委員の構成は、入札・契約制度に関し学識経験・専門知識を有する者とし、公正中立な立場で客観的に審議、助言等を行う。その際には契約マネジメントシステムの点検という観点からすれば、経営コンサルティング的な要素も視野に入れる必要がある。また、人数は機動的に運営するため所掌事項と相まって 3 人程度、任期は 2 年が適当である。

そして、発足当初の所掌としては、次のものが例として挙げられる。

契約全般にわたるマネジメントサイクルの状況を点検し、区長に対して意見の具申を行うこと。

区が発注した工事及び物件に関し、入札及び契約手続の運用状況等について区長から報告を受けること。

区が発注した工事、物件に関し、次に掲げる事項に関する審議を行うこと。

- ・ 条件付一般競争入札参加資格の設定の経緯
- ・ 指名競争入札及び希望型指名競争入札に係る当該指名の経緯
- ・ 業者指定により随意契約を行った場合における当該指名の経緯

前号の規定による報告又は審議に基づき、区長に対して意見の具申を行うこと。

扱う案件は公共工事に限らず、他の案件についても当然入札・契約手続においての透明性が求められるのは当然である。そうしたことも含め、目黒区の実態を踏まえ、ふさわしい制度内容としていく。

3 留意事項

案件の抽出の問題（恣意性を避けること、広範囲に及ぶため対象を金額で限定するなど）

意見を反映させるシステムの構築と公表の方法

苦情処理を所掌した場合の体制

委員を再任することの是非

3 汚職を生まない仕組みづくり

(1) 基本的考え方

汚職事件の発生背景には公務員としての倫理の問題がある。元来公務員として奉職する者には一般人よりもより高い倫理性と職務が公正に行われることが求められている。ところが、特定の職務には利害関係が付いて回り、その利益を得ようとする個人・組織体が陰に陽に何らかのアプローチをしてくるのが現実である。資質ある者が公務員倫理と個々人の心の隙間で落とし穴に落とされることがあり、不幸な汚職事件として落ちていくことは過去にこの種の問題が繰り返されてきたことで実証されている。今回目黒区で起きた汚職事件もその一つである。したがって、このような事件を再発させないためにも以下のような具体策を至急実施すべきである。

まず、本来は職員が区民のために自由闊達に活動するには各自の倫理観と自己規律にまかせ、あまり規則で縛ることがないほうが良い。しかし、事件及び区の現状の分析をすると服務規程が大まかであることが反って問題を生ずる可能性があることが明らかになった。公務員としての活動と個人の思考や生活様式との区分にかなり微妙なところがあり、その判断を職員個々にまかせることによって生ずる差異がかえって利害関係者の介入を許してしまい、一方では職員の私生活を侵害することになり、他方で落とし穴的隙間を生む恐れがあると思われる。したがって、区民の信頼回復のためには、はっきりとした職員の倫理規定を条例で定め、区長以下職員と利害関係人とが職務の公正さを侵害しないような具体的な禁止行為についてのガイドラインを示すことが先ず必要である。同時に、これを監視する第三者による倫理審査委員会（仮称）を設置し、客観的に評価することにすべきである。また職員の自浄能力を引き出し、また判断の迷うことで職員が混乱することを避けるような内部組織体制も確立しなければならない。

次に、区行政は透明であるべきで、隠蔽体質があっては公正な行政に対して不信感を生ずる。個人情報保護および不必要な行政上の混乱を回避するなどとの観点から全て何でも公にすることが絶対必要と言うものではないが、公益を侵害するような不当な事実を隠さないという基本原則は維持されなければならない。公益業務に係る区内部の職員は立場的に的確に事実を知りうる者である。したがって、問題となりうる事実を知った場合、これを明らかにすることで不利益な取り扱いを受けることなく、通報することができる公益通報者保護制度を条例により設置すべきである。特に通報者の保護と匿名性を担保するためには、その通報を受け、調査し、必要があれば改善勧告する中立的な外部機関を置くことが必要不可欠であり、担当する内部・外部の関係者には強い守秘義務が課されなければならない。

さらに、職務執行に関連して公的な地位にある者からの要望・働きかけにも配慮しておく必要がある。実際に行政には様々な要望などが寄せられる。その結果区民にとってよりよい行政と評価されることもあろう。しかし、不公平感や不信感を生じさせる手続きであ

ってはならない。そこで要望・働きかけに対する対応・処理経過について透明性を確保するため、記録制度のルールを策定することが必要である。

(2) 職員倫理条例の制定

ア.職員倫理の徹底

目黒区では、契約をめぐる区政に対する区民の信頼を裏切る重大な事件が発生した。公務員は「全体の奉仕者」である。区政の透明性を高め、区政に対する区民の信頼を回復し、公正な区政運営を実施するためには、職員倫理の保持が、特別職・一般職問わず、必要不可欠である。区政を区民の手にもどし、透明性の高い制度を構築するために、契約制度関連の改善とともに行わなければならないのが、公務員倫理の徹底である。不正のない区政運営を行うためには、職員各員が「全体の奉仕者」であるという自覚を改めて高め、その下に、高度な公務員倫理の確立と服務規程の確保に努めるとともに、各自の職責を全うし、区民の信託に応えられる環境づくりをなす必要がある。

イ.職員倫理条例の必要性

汚職がひとたび発生すると区民の区政に対する信頼は、いともたやすく損なわれてしまう。汚職を行ったのは、一部の職員であるかもしれないが、この問題は、職員自体のモラルの問題として片づけられるべき問題ではない。

公務員の「全体の奉仕者」としての自覚は、日常の職務の中で培われるもので、職員の職務行為に対する道徳的指針を細かく定める職員倫理条例は、職務行為に対する信頼の欠如を物語っている、地方公務員法は、職員としての規範を定めており、職員倫理確立と保持の問題は、条例化するまでもないという意見もあろう。しかし、近年、汚職事件が相次ぎ、社会通念を逸脱する接待等の問題が社会問題化している事実を鑑みれば、職員の職務上の倫理を定める必要性は、高まっているといえる。職員の職務にかかわる倫理の保持を図るという意味のみならず、グレーゾーンを明確化することによって、職員がルールに基づき仕事ができ、働きやすい環境を作るという意味においても、職員としての基本的な行動規範を内外に宣言するために、別途職員倫理条例を制定することは重要であろう。

ウ.職員倫理条例の制定

わが国においては、平成12年4月1日から国家公務員倫理法が施行されている。同法の目的は、国家公務員の職務に係る倫理の保持に資するため必要な措置を講ずることによって職務の執行の公正さに対する国民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、公務に対する国民の信頼を確保することにある。職務に関する倫理の確立と保持の問題は、国家公務員のみならず地方公務員にも同様に求められるものであり、同法第43条は、「地方公共団体は、この法律の規定に基づく国の施策に準じて、地方公務員の職務に係

る倫理の保持のために必要な施策を講ずるよう努めなければならない」として、地方公共団体に対し、同法の規定に基づく国の施策に準じた施策を講じることを義務づけている。

そこで、今回の不祥事で得た教訓を生かし、目黒区においても、職員の職務に係る倫理を保持するための施策について、区民から幅広く意見を聴取する等、調査研究を進め、職員間で危機意識を共有し、職員の倫理保持に必要な措置を講じることにより、市民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、不祥事を反省するとともに、公務に対する市民の信頼を確保することを目的とした職員倫理条例の制定を提案するものである。

職員倫理条例については、区長の区政運営に対する自らの姿勢を改めて示した上で、職務の遂行に当たって職員が遵守すべき事項を明らかにするとともに、職員の職務に係る倫理の確立と保持を図ろうとするものである。その内容としては、職務の遂行に当たっての倫理原則として、区長及び職員の責務及び禁止行為を定めるとともに、区民・利害関係人についても、公務に不当な影響を与えてはならないなどの責務を規定する。さらに、管理監督者の責務、有識者で構成する倫理審査委員会（仮称）の設置、違反行為があった場合の措置等について定める必要がある。

工.職員倫理条例を活用するために

職員倫理条例を施行するに当たっては、職員の遵守すべき事項を定める職員倫理規則を定める必要がある。

さらに、規定を補完し、職員倫理の高揚と高水準を維持して、規定をより実効性のあるものとするためには、組織の自浄能力を高め、すべての職員が高度な公務員倫理観を醸成する環境づくりが重要であり、公務員倫理観の喚起し、非倫理的な行為を抑制していくシステムを構築していく必要がある。危機意識の共有化を図り、風化を防ぐためにも、倫理条例および関係諸規定の一切を庁内 LAN 等で職員がいつでも見られるようにすることや、事前に先進自治体の事例等を参考にしてよくある質問に対する回答集を作成し、常時確認できるような体制を採るべきであろう。また、不明点に対しすぐに問い合わせができる体制も構築すべきである。

職員がその職責を再認識し、適正かつ公正な職務の執行と市民の信頼確保に努めるとともに、市民の負託に応えていけるよう公務員倫理を喚起するために、職員自ら自己研鑽を行うのはもちろんのこととして、機会あるごとに注意を喚起するだけでなく、全庁一体となって組織的継続的に研修を行う必要がある。これまで以上に、職員各自の意識改革を進めるとともに、公務に対する信頼を確保することが重要であることから、職員研修では、新任職員、中堅職員および管理職員等の研修において、「公務員倫理」をプログラムに取り入れることはもとより、もととなった不祥事を初めとする多様な事例をもとに研修を行っていくことが、倫理観を醸成することにつながるのではなからうか。特に継続的かつ日常的に率先垂範する立場にある幹部職員に対しては重点的に行うことが

極めて重要かつ不可欠であると考える。

(3) 公益通報者保護制度（仮称）の創設

ア. 職員倫理条例を実質化する制度の必要性

汚職を生まない仕組づくりの大前提となるのが、何をすべきで、何をしてはならないかという明確なルール作りである。これが、先に提案した職員倫理条例に該当する。しかしいくら立派なルールを作っても、実際にルール違反があった場合に違反の存在を明らかにし、違反に対して有効に対処し、ルール違反の再発を防止するかという仕組がなくは画餅に帰してしまう。職員倫理条例の制定と並んで重要なのは、これを守らせるための内部的・外部的制度を確立することが重要である。

イ. 組織の自律機能強化の重要性

そして、ルール違反にもっとも最初に気づくのは組織内部の人間であることを念頭におくと、組織の自律機能の強化は、すぐに着手することができかつ最も有効な取り組みである。しかも、不正行為の初期段階で気がつけるので、不正行為による損害をもっとも小規模なレベルにとどめることができる。とりわけ、行政の存立基盤としてもっとも重要な、区民の区政への信頼が損なわれる程度を低くしうる。このことは非常に重要で、民間企業とは異なり市場の制裁による規制を受けにくい行政機関は、そうであるがゆえに、ひとたび信頼を失うとこれを回復することは非常に困難である。このことを行政機関自身が自覚して、民間企業以上により高い倫理性を日常的に維持し、そうすることが行政として当然のことだと考えているということ、区民に対して何らかの具体的な形で示しうるということが重要である。

ウ. 自律機能強化の困難性

しかしながら、自律機能の強化は、えてして掛け声だけに終わってしまったり、悪くすると具体的な不正行為への対処を行ったというアリバイになって終わってしまったりする可能性が高いことに注意すべきである。その原因を考えるに、第一に、不正行為の存在または可能性を表明することによって、かえって組織内部で異端視されたり、不利益な扱いを受け仕事がやりづらくなったり、場合によっては仕事自体を失うのではないかという職員の不安や心配である。第二に、そもそも自分には不正行為のように見えるが、それが自分の誤解に基づくのではないか、あるいは一見不正行為のように見えても何らかの自分が知りえない正当な理由があるのではないかという不安や心配が伴うことである。これは、第一の原因とあいまって、不正行為の懸念をまずは誰かに相談して、自分の不安や心配を払拭するということさえもやりにくくする。相談したこと自体が、当該職員の立場を危うくする可能性は大いにあるからである。換言すれば、不正行為の懸念や存在を表明する職員は、自分や家族の生活を危うくすることを覚悟してでなければ

ばできないということである。しかもこれまで、組織内部者の指摘は、「内部告発」として、組織に対する裏切りであるとか、組織内で不遇であった者の私怨に基づくものではないかなどといった、ネガティブなイメージを伴ってきたという文化的土壌の存在も無視しえない。以上より、概して、組織内部者の自発的なイニシアティブによる自浄作用は起きにくいという現状が存在する。

エ.公益通報者保護制度の創設

そこで、こうした組織内部者からの重要な指摘が正当な通報として取り扱われ、不正行為の発見・是正・予防、組織改善を可能にする制度として、「公益通報者保護制度」を行政内部に設置することが重要である。同制度の目的は、区職員を中心に、区政における不正行為をもっとも迅速かつ的確に把握できる者が、公益に反する事態を通報したことによって不利益取扱を受けることないようにし、当該通報が迅速かつ公正に取り扱われる仕組みを確立することによって、公益通報を保護し、よって適法かつ公正な区政を実現し、区民の区政に対する信頼を確保することである。

オ.公益通報者保護制度の実効性において重要な点

公益通報者保護制度が実効的に機能する条件として、次の点に留意する必要がある。

公益通報を行ったことによって不利益を受けないこと：第一に、公益通報を考える職員にとって、通報をしたことによって何らかの不利益を受けるのではないかという不安や心配こそが通報を思いとどまる障害となることから、公益通報を行うことによっていかなる不利益取扱も受けないということが確立される必要がある。

第三者による対応と調査結果に対する対応：第二に、行われた公益通報に対して、公正かつ実施的対応が取られなければ、公益通報を行う意欲が低下し、制度の実効性が損なわれる。そこで、通報先の一つとして外部機関（例として、弁護士で構成される「公益通報制度委員会」）を設けると同時に、公益通報に基づく調査の結果をどのような手続きでどのように報告し、当該報告をどのように処理するかについても予め明示する必要がある。さらに、当該手続違反の状況が生じた場合にはどのような実効的な対応措置があるのかについても予め定めておくことが肝要である。

公益通報者の範囲：第三に、不正行為の存在を迅速に身近で察知しうるのは、区職員のみならず、退職者、公社、受託請負事業者およびその役員又は従業員ならびにその退職者も同様であることから、これらの者についても公益通報者の範囲に入れることが、公益通報の実効性をより高めるためには望ましい。

実名通報を原則とすること：第四に、匿名通報では事実確認ができないことから、実名通報を原則とし客観的資料がそろっている場合だけ例外的に匿名通報を認めるべきである。

個人情報・プライバシーの保護・関係者の名誉の保護：第五に、通報に関する事実の

存否の有無が判明していない時点および当該事実が存在しないことが判明した場合に、個人情報・プライバシーの保護および関係者の名誉の保護(失われた名誉の回復も含め)という点について、制度上、十分留意する必要がある。とりわけ、公益通報を扱う担当機関は職務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。また、調査に協力した者は、調査結果が公表されるまでの間、調査を受けた事実および調査により知り得た情報を漏らしてはならない。

公益通報を可能にする組織文化の醸成：第六に、公益通報者保護制度が実際に使われなければ、以上で指摘した制度の意義は失われてしまう。その前提条件は、公益通報は、組織全体の、区政全体の、区民全体の利益になるものだという意識を組織全体において醸成することである。元来、内部告発に付随していたネガティブなイメージを積極的に払拭し、「説明責任」の一環として個々の職員が果すべき義務として奨励しなければならない。そのためには、公益通報者保護制度の研修の機会を設けると同時に、実際にどのような手続で行われ、どのような事例が想定しうるかといった手続チャート、事例集を各職場に備えるようにすべきである。また、日本では萌芽期にある制度であるということから、同制度の運用状況に関して他の自治体との情報交換に努めるべきである。

市民向け広報活動：第七に、公益通報者保護制度自体、日本ではなじみが薄く、国レベルにおいても2004年に制定(2006年施行予定)されたばかりである。同制度を導入する際には、職員内で周知徹底するだけでなく、今回の信頼回復措置の一環として区民向けにも積極的に広報することが望ましい。たとえば、市民向けの講演会やシンポジウム等を開催し、区政内部に公益通報者保護制度のような具体的自浄手続を設けたことを広報することは、信頼回復の手段として効果的である。それによって、職員側も、各人に説明責任が課されていることをより強く認識せざるをえず、公益通報を可能にする組織文化の醸成にも資する。

カ.結びとして - 行政と住民とのパートナーシップという文化醸成のために

個々の職員の高い倫理意識と、それに基づき職員が実際に公益通報者保護制度を通して自浄作用を働かせうることが制度的に示されていることは、区民の行政に対する信頼性を回復維持する上で、もっとも重要な条件の一つである。公益通報者保護制度は、個々の職員は常に「行政」側に立っている人間、組織の一部にすぎないという誤ったイメージを払拭し、行政と住民とのパートナーシップを確立するのに有用な制度として位置付け、積極的に活用されることが望ましい。

(4) 要望記録制度の整備

外部関与対応検討小委員会では、自治体の職員が職員OBや業者、議員などから職務について要望などを受けるいわゆる「口利き行為」の現状について、数箇所の自治体職員を対象に調べた。調査結果によると、工事の入札事務に関する職員OBによる営業活動や、

臨時職員採用で議員から要望を受けたケースなど、自治体職員の通常業務の中で、口利き行為を受けた経験がそれほど珍しくないという実態が明らかになった。

口利き行為は、金品の授受を伴うような形になれば、汚職に直結する。事実、調査結果でも、高価でない土産を渡されて困ったケースや、世話になった先輩職員の頼みをどう断るかに腐心したケースがあった。自治体職員が汚職をするつもりなど最初からなくても、人間関係を維持するための付き合いが、一つ間違うと一線を越えてしまうような事例は、これまでの汚職事件などをみても少なくないことが分かる。

しかし、口利き行為を恐れるがあまり、一般市民も含め外部から意見や施策への提言を受けることまで拒絶するような形になっては、行政サービスを向上させることはできない。このため、外部からの要望などについては、その日時や内容などを文書として記録にとどめ、情報公開の対象として透明性を高めることが汚職防止の観点から重要である。

外部から受けた要望などを記録する制度が有効である、との意見は、今回の調査に答えた自治体職員からも多く出された。「行政担当者に業者が売り込みや要請をする行為自体は問題でない。業者が自社製品のPRをすることは正当な商行為であるし、議員が行政にとって有益だと考えられる商品や企業、情報を行政に伝えるのは正当な政治活動である。問題なのは、行政内部での意思決定に際し何らかの便宜を図ることを求めることと、その要請が行政の組織や人間関係、議員という立場を利用して間接的強制を伴うことである」との指摘もあった。

便宜供与を期待しない要望や紹介行為であるなら、それが公開を対象とした記録に残されても問題はないはずである。そこで、紹介行為の日時、内容、紹介者など、行政職員に対して一般的に圧力を行使しうる立場の人からの働きかけの内容と、行政内部での意思決定に至るプロセスを記録に残す仕組みを構築すべきである。

これらの記録は、原則として住民などからの情報公開を受けて開示することができる形にする。ただし、記録の内容に個人情報が含まれている場合の扱いを慎重にすべきであることは言うまでもない。

また、要望記録制度が対象とするのは一般の行政職員だけでなく、区長や特別職など自治体の幹部職員も含まれるべきである。さらに、事実と異なる記録を残したり、記録を改ざんしたりする行為が行われないう留意してほしい。要望記録制度の構築の中で、これらの行為に一定の処罰規定を設けることも検討すべきである。

おわりに

今回の中間のまとめは、契約事務をめぐって起きた収賄事件を出発点として、この事件の背景にある入札・契約制度の問題点を検証し、このような事件を二度と起こさないように区は何をすべきかを具体的に明らかにしたものである。入札・契約制度の改革にせよ、職員倫理条例の制定をはじめとする汚職を生まない仕組みにせよ、いずれも早急に実現が求められるものである。

この中間のまとめは、これから広く区民や区職員、関係者の皆さんから、さらにご意見をいただいた上で、内容を改めて精査したいと考えている。今回示した改革や制度整備は、区が実現するだけでなく、積極的に区民に説明し、意見を求め、必要なものについては、不断に見直してこそ、区政の透明性が図られるのであり、そこでは「区政の主役」である区民の参加が鍵であると考え、さらにほかならない。

我々の検討期間は限りのあるものだが、こうした過程を経て、区政の透明性を高め、目黒区政に対する区民の信頼回復に向け、さらに精力的に検討を進めていきたい。

平成17年1月27日

区政の透明性向上検討委員会

区政の透明性向上検討委員会委員名簿

委 員	五十音順
(ふりがな) 氏 名	役 職 等
(いそずみ かずき) 五十住 和樹	東京新聞(中日新聞東京支社)社会部デスク
(えじま あきこ) 江島 晶子	明治大学法科大学院教授
(おかだ よしふみ) 岡田 好史	専修大学法学部講師
◎ (いわい ともあき) 岩井 奉信	日本大学法学部教授
(ながしま まさかず) 永嶋 正和	公認会計士 税理士
(よしみね ひろはる) 吉峯 啓晴	弁護士
○ (わたなべ のりよし) 渡邊 則芳	国士舘大学法学部長・教授 弁護士

◎委員長、○副委員長

*オブザーバーとしての区職員

(つかだ おさむ) 塚田 修	教育委員会事務局企画調整課長
(はまで なおよし) 濱出 直良	総務部庁舎管理課長

区政の透明性向上検討委員会等の開催状況について

1 本委員会

回数	開催日時	会議内容
		議 題
1	平成 16 年 8 月 19 日 (木)	会議の運営等について 区内部の調査結果に関する検証について
2	平成 16 年 8 月 23 日 (月)	区内部の調査結果に関する検証について
3	平成 16 年 9 月 17 日 (金)	「契約実態に関する調査結果」について 小委員会の報告
4	平成 16 年 10 月 4 日 (月)	電子調達サービスについて 契約事務改善に向けた具体策等の整理について
5	平成 16 年 10 月 25 日 (月)	「契約事務改善に関する緊急提言」について 汚職の再発防止策等の検討について
6	平成 16 年 12 月 7 日 (火)	汚職防止策の検討について
7	平成 16 年 12 月 21 日 (火)	「契約事務改善に関する緊急提言」に対応した実施策について 契約制度の検討について(小委員会報告等) 改善策(制度)の骨子について
8	平成 17 年 1 月 27 日(木)	「区政の透明性向上に関する基本的方向～中間のまとめ～」について

*本委員会は、第1回～第7回を総合庁舎6階教育委員会室、第8回を総合庁舎1階E会議室で開催。

2 小委員会

< 契約制度検討小委員会 >

1	平成 16 年 9 月 1 日 (水)	区の契約事務の実態把握と検証について
2	平成 16 年 11 月 17 日 (水)	区の契約事務の実態把握と検証について
3	平成 16 年 12 月 17 日(金)	契約事務改善策の体系整理 履行状況等チェック方法及び契約全般にわたる マネジメントシステムの検討 入札監視等委員会に係る制度骨子の検討
4	平成 17 年 1 月 14 日(金)	中間のまとめに向けた整理 (入札・契約制度の 改革等)

< 汚職防止策検討小委員会 >

1	平成 16 年 11 月 17 日 (水)	横浜市視察(倫理規程, 内部通報制度, 入札監視 組織)
2	平成 16 年 12 月 17 日(金)	倫理規程及び内部通報制度骨子の検討

< 外部関与対応検討小委員会 >

1	平成 16 年 10 月 25 日 (月) ~ 12 月 7 日(火)	自治体聞き取り調査及び検討
2	平成 16 年 12 月 17 日(金)	要望記録制度骨子の検討