

資料 1

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

平成 1 6 年 6 月

契約事務改善検討委員会

はじめに

平成 16 年 3 月 8 日、契約課長という職にある者が区の総合庁舎の清掃業務契約に関連して業者から現金を受け取る収賄容疑で逮捕され、区民の皆様はじめ、目黒区にかかわる方々の、区政に対する信頼を失わせてしまった。

目黒区としては、何よりもまず区政への信頼回復を図る目的で、「契約事務全般について点検するとともに、より透明性の高い適正な執行を図るため、政策会議の下部組織として」契約事務改善検討委員会（以下「改善委員会」という。）を設置した。（別添資料 1「契約事務改善検討委員会設置要綱」）

改善委員会は、このような事態を真摯に受け止め、再発防止と信頼回復に向け、3 月 12 日には第 1 回を開催し、契約課長収賄事件の原因と背景、清掃業務の委託契約の実態把握、及び契約事務における業者選定と入札制度の実態把握について、まず重点的に取り組むこととした。

第 2 回改善委員会以降、今回の収賄事件が起きた原因・背景について、総合庁舎の清掃業務に係る契約手続きを中心に調査・検討を進め、これまでに 9 回にわたり開催した。

今回、事実経過の整理・分析と検討課題の整理を行ったので、現時点での調査結果の報告を行うものである。

なお、今後、「平成 15、16 年度の清掃委託契約実態」「平成 15、16 年度の公益法人等における契約実態」「平成 15 年度の区の契約実態（抽出調査）」の調査を行い、「入札、契約にかかわる改善策」の検討を引き続き行う予定である。

平成 16 年 6 月

目 次

1	収賄事件の概要と対応	1
2	契約事務改善検討委員会の設置	3
3	目黒区における契約方法	7
4	施設管理業務に関する契約方法について	10
5	総合庁舎（本館）清掃業務委託契約の経過について	12
6	総合庁舎（本館）清掃業務委託契約における収賄行為の影響	20
7	見積合せ参加業者の追加の影響等	22
8	総合庁舎清掃業務委託契約に係わる問題点	24
9	再発防止に向けた検討課題	26
10	これまでのまとめ	28

1 収賄事件の概要と対応

(1) 概要(16.3.8~16.3.26)

加藤義光前契約課長(以下「前契約課長」という。)は、総務部契約課長在任当時、日本ビルシステム株式会社の代表取締役であった的場成善から、区が発注する総合庁舎清掃業務委託の入札に関して、同社を指名業者に選定し、その入札予定価格を教示するなどの有利な取り計らいを受けたい趣旨で供与されるものであることを知りながら、平成15年1月と平成16年1月の2度にわたり現金100万円ずつ、合計200万円の供与を受け、もってそれぞれ自己の職務に関して賄賂を収受したことで起訴された。

なお、逮捕から起訴までの経過は次のとおりである。

- 平成16年3月 8日(月) 前契約課長収賄容疑で逮捕
- 3月 9日(火) 総合庁舎(契約課、財政課)に対し警視庁による
家宅搜索
- 3月10日(水) 政策会議の下部組織として「契約事務改善検討委
員会」設置
- 3月26日(金) 前契約課長収賄罪で起訴

(2) 対応

ア 改善委員会の設置

事件の再発防止に向け、「契約事務改善検討委員会」を設置した。

(内容は、P3「契約事務改善検討委員会」参照)

イ 職員への周知及び指導

- 平成16年3月 9日(火) 全部長に対して、前契約課長の逮捕についての
説明と再発防止を指示
- 3月15日(月) 区長職務代理者助役から全管理職に「再発防止
の指示」
- 3月30日(火) 総務部長名で「汚職防止研修にあたって」を発
し、汚職の防止等を周知
- 3月30日(火) 全管理職、係長級職員を対象に汚職防止研修の
実施
- 4月 8日(木) 依命通達により「公務員倫理の徹底について」
を発し、公務員倫理の確立、徹底を周知

ウ 関係人の処分

- ・ 前契約課長

本人に接見し、収賄事実の確認を行ったところ、事実を認めたため、4月6日「懲戒免職処分」とした。

- ・ 上司（総務部長）

区として、「管理監督責任」について検討を行ったところ、特に汚職等が発生しやすい契約事務を所管する上司として、適切な指導・監督を怠り、結果として今回の事件を発生させた責任は重大であるとして、「減給1/10，1か月」が相当であると判断した。

しかし、前契約課長が収賄行為を行った平成14年度及び平成15年度当時の上司である元総務部長については平成15年3月31日付けで、又前総務部長については平成16年3月31日付けでそれぞれ定年退職していることから、現時点において地方公務員法上の懲戒処分を課すことはできないが、本事件の重大性、社会に与える影響を考慮した本人の意思により「減給1/10，1か月」相当額について、平成16年4月14日に自主返納があった。

- ・ 助役

特別職の助役についても同様の趣旨から自主返納があった。

2 契約事務改善検討委員会の設置

(1) 改善委員会の位置づけ

改善委員会は、3月8日現職の契約課長が「収賄容疑」により逮捕され、区民の信頼を大きく失い、あわせて区政の混乱を招いたことから、契約事務全般について点検するとともに、より透明性の高い適正な執行を図るため、政策会議の下部組織として平成16年3月10日設置され、事務局は総務部契約課に置かれた。

改善委員会の位置づけは、政策会議の下部組織で下命を受けた「(1)入札制度の運用に関すること。(2)契約事務の執行体制に関すること。(3)その他契約事務の運用に関すること。」の3点について調査・検討し、その改善策を政策会議に報告することである

(2) 改善委員会における調査・検討対象

改善委員会は、上記(1)に述べたとおり、契約制度の運用や執行体制等について調査・検討することが所掌事項とされているので、今回の事件について、このような観点に立って、契約事務の執行に係る事実経過や問題点の抽出等に重点を置いて調査・検討を行い、そのうえで再発防止策の策定や契約事務の改善に取り組むこととした。

また、事実経過については可能な限り関係人から事情聴取を行って事実確認に努める。

(3) 調査検討の経過

第1回委員会 3月12日(金)午後4時~午後6時15分

【議題】

- ・ 緊急に対応すべき事項
- ・ 改善委員会の今後の方針、検討課題について

【決定事項】

- ・ 再発防止に向けての指示を区長職務代理者から管理職全員に対して直接行う。
- ・ 管理職等に対する「汚職防止研修」を3月中に行う。
- ・ 改善委員会の取組み方針

契約事務のより透明性の高い、適正な執行を図るための改善策を策定する。このため、早期に次の事項に重点を置いて取り組むこととする。なお、公益法人等における契約事務についても検討対象とする。

- 1) 契約課長収賄事件の原因と背景
- 2) 清掃業務の委託契約の実態把握
- 3) 契約事務における業者選定と入札制度

第2回委員会 3月15日(月)午後5時30分～午後6時45分

【報告内容】

- ・ 公務員倫理に関する研修(管理職、係長級)の実施について
3月30日(火)に実施予定
- ・ 収賄事件等汚職再発防止に向けての区長職務代理者助役の指示について
3月15日(火)午前8時40分に管理職全員に対し直接指示を行った。

【議題】

- ・ 今後の進め方

【決定事項】

- ・ 15年度及び16年度の清掃業務委託契約事務の実態調査を行い、次回の改善委員会に資料として提出する。
- ・ その後、契約事務の問題点を検討する。

第3回委員会 平成16年4月7日(水)午後4時～午後6時40分

【議題】

- ・ 清掃業務委託の実態報告
- ・ 検証の進め方
- ・ その他

【決定事項】

- ・ 事件の委託契約を時系列で整理した資料を作成し、次回改善委員会で詳細を検証する。
- ・ 公益法人等の契約について、契約手続き及び契約実績等の報告を求める。

第4回委員会 平成16年4月12日(月)午後4時～午後5時45分

【議題】

- ・ 契約事務改善検討委員会設置要綱の改正
- ・ 15年度総合庁舎(本館)清掃業務委託契約に係る経過
- ・ 16年度総合庁舎(本館)清掃業務委託契約に係る経過

【決定事項】

- ・ 今回配布資料からの疑問点、問題点を整理し、次回改善委員会で内容の検討を行う。
- ・ 公益法人等の契約手続き及び契約実績等の実態把握と検証を行う。

第5回委員会 平成16年4月19日(月)午後4時～午後5時45分

【議題】

- ・ 前回配布資料の疑問点、問題点の検討
- ・ 公益法人等の契約実態の把握と検証
(資料の未提出があるので、次回実施)
- ・ 新区長への報告について

【決定事項】

- ・ これまでの調査検討内容の整理を行う。

第6回委員会 平成16年4月23日(金)午後4時～午後5時15分

【議題】

- ・ 報告書案の検討

【決定事項】

- ・ 報告書案に対する意見を4月28日(水)までに事務局へ提出

第7回委員会 平成16年4月30日(金)午後2時～午後4時

【議題】

- ・ 報告案に対する意見等の説明及び内容検討
- ・ 関係者に対する事実確認作業

【検討結果】

- ・ 関係者に対する確認事項を事前に取りまとめる。
(5月7日までに事務局)
- ・ 事実確認事項の取りまとめ結果を次回委員会で整理する。

第8回委員会 平成16年5月13日(木)午後4時～午後5時

【議題】

- ・ 報告書(案)について

【検討結果】

- ・ 事件関係者からの事実確認を行う

- ・ 本日各委員から出された意見・事実確認をもとに、報告書を修正し、次回委員会で再度整理する。

第9回委員会 平成16年5月31日(月)午後1時~午後2時45分

【議題】

- ・ 報告書(案)について

【検討結果】

- ・ 本日各委員から出された意見・事実確認をもとに、報告書を修正するとともに概要版を作成し、政策会議へ付議する。

3 目黒区における契約方法

地方自治法に規定される契約方法には、一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売りの4つの契約方法が定められているが、現在目黒区においては、原則として指名競争入札又は随意契約によって契約締結している。これは、区として履行能力を評価した業者に対して発注することが可能となり、適正な履行を確保する上で必要と判断しているためである。

また、その手続きは、地方自治法、地方自治法施行令、目黒区契約事務規則、及びその他、区で定める指名業者選定基準等に基づき処理されてきている。

今回の事件は、4月1日付けの年間契約へ向けた事前準備行為として、指名競争入札に準じた「見積合せ」の事務処理をめぐって発生していることから、「指名競争入札」「随意契約」の事務の流れの確認を行った。その概要は、次のとおりである。

(1) 指名競争入札の流れ

ア．指名業者登録名簿の作成

指名競争入札にあたっては、区で一定の参加資格を定め、審査によって適正と判断された業者について、指名の対象とする登録業者として指名業者登録名簿に登載している。具体的には、2年ごとに申請受付時期を設定し、登録作業を行っており、現在の登録業者は平成15・16年度の指名対象とされている。

また、登録業種は取扱い分野として工事、物件（委託等）に大きく分かれ、さらにそれぞれ細分化された業種ごとに登録されている。（別添資料2「業種別登録業者件数表」）

イ．指名業者の選定

事案決定手続規程、契約事務規則及び予算事務規則の規定に基づき、区長部局においては予定価格30万円以上、教育委員会においては130万円以上の案件が契約課での契約対象としている。

個々の発注案件については、所管からの契約依頼に基づき、契約課において予定価格を設定の上、個別に随意契約の対象となる案件か、指名競争入札の対象となる案件かを精査した後、業者の選定案作成作業に入る。

なお、下記契約事務規則第38条の2で規定される予定価格を超えない案件については、随意契約によって契約締結することができることとされている。これを超える予定価格の案件は原則指名競争入札の対象としている。具体的には、工事については130万円以上、物件（委託等）については50万円以上の予定価格の案件を対象としている。

* 契約事務規則による随意契約可能となる範囲

工事又は製造の請負 130万円未満

財産の買い入れ	80万円未満
物件の借り入れ	40万円未満
財産の売り払い	30万円未満
物件の貸し付け	30万円未満
前各号以外（委託など）	50万円未満

また、選定にあたっては、指名業者選定基準に定められた予定価格に応じた業者数を、同基準の考え方に沿って選定し、指名業者の掲載された業者選定書の決裁を受けている。（別添資料3「事案決定手続規程」抜粋）

なお、予定価格5000万円以上の工事及び1200万円以上の設計に係る案件についての指名業者選定にあたっては、別途指名業者選定委員会を開いたうえで指名業者の決定を行っている。（別添資料4「目黒区指名業者選定委員会要綱」）

ウ．入札説明会（現説）の実施、仕様書（設計図書）配布

選定を行った指名業者に対しては、地方自治法施行令第167条の12及び契約事務規則第37条の規定に基づき、指名の通知を行う。

通知の方法として、工事については、案件ごとに区の定める日時に契約課窓口で入札事項を示した通知と設計図書を配布しており、また、工事以外の案件については、指名業者に対して入札説明会を開催し、入札事項及び仕様書内容の説明と同時に書面により通知している。

エ．入札・開札

指名の通知を行った後、予定価格に応じた一定の見積り期間を経て、区の定める日時に入札及び開札を行う。

入札については、契約課カウンターに用意した入札箱に各指名業者が区の定める時間までに入札書を投函し、契約課職員が受理した後、入札室において開札を行う。開札の結果、落札者となった業者との間で契約書を取り交わし、契約締結となる。

なお、工事については予定価格300万円以上の案件の入札で最低制限価格の設定を行い、その価格を下回る入札を行った業者は、その時点で失格となる。また、同じく工事で1億円以上の案件では低入札価格調査制度を試行しており、設定した価格を下回った入札の場合、落札宣言を保留し、入札価格の積算根拠等調査の上、履行にあたって問題がないと判断した場合に落札決定を行うこととしている。

（2）随意契約の流れ

地方自治法施行令第167条の2に規定される随意契約することができる案件は次のとおりである。

- 規則で定める金額以下のもの
- その性質又は目的が競争入札に適しないもの
- 緊急の必要によるもの
- 競争入札に付することが不利なもの
- 時価に比して著しく有利な価格で契約できるもの
- 入札者又は落札者がいないとき
- 落札者が契約しないとき

上記に該当する場合は、原則として2社以上から見積書を徴収し、价格的に区にとって有利と判断される業者との随意契約を締結することとしている。

また、上記～に該当し、かつ各所管で随意契約が必要と判断した場合、(1)アの登録業者に含まれる1社を指定する理由を付して契約課に対して契約依頼を行う。その後、契約課において、随意契約することが適当か否かを審査の上、適当と判断されれば、依頼所管の指定業者に対して、仕様書の配布を行い、一定の見積り期間経過の後、当該業者から見積書の徴収をし、契約依頼額の範囲内の見積りが提出されれば、採用業者となる。

その後、業者との間で契約書を取り交わし、契約締結となる。

なお、及びの場合は、入札を行った結果を受けて、再度入札に付すか随意契約とするかを判断する。

4 施設管理業務に関する契約方法について

(1) 年間契約における見積り合せ

地方自治法に定める契約は、「一般競争入札」「指名競争入札」「随意契約」又は「せり売り」のいずれかの方法によって締結するとされているが、一般的に「入札」についての法令上の解釈は、支出負担行為の一連の手続きであることから、予算執行に含まれると解されており、会計年度独立の原則によって年度開始前に「入札」を行うことはできないとされている。

このため、目黒区においては、年度の初日である4月1日からの契約を必要とする年間契約で指名競争入札を必要とするような案件については、「入札」という形を取らず、支出負担行為（契約）の一連の手続きと解されていない「見積り合せ」によって4月1日付けの契約へ向けた事前準備行為として事務処理を行ってきている。このような「見積り合せ」に関するこのような取扱いは、本区のみならず多くの地方公共団体でも広く行われているものである。そして、本区が実施している「見積り合せ」による契約は、地方自治法上の区分としては随意契約に該当するものである。

また、年間契約における「見積り合せ」は、契約事務規則等にその手続きが規定されていないが、競争性を確保するうえから、手続きとしては指名競争入札に準じた形で処理されている。具体的には、区の定める指名基準（別添資料5「指名競争入札参加者の選定における指名基準等について」 工事に関する選定基準は別添資料6）に沿った業者選定を行い、日時を定めて各選定業者に対して見積り合せに関する説明会（現説）を行った後、指定の日時に見積書を提出させ、参加業者立会いのもと見積り合せを行うというものである。

この場合、予定価格内で最低価格の見積書を提出した業者に対しては、契約予定者として、予算案が議決された後4月1日付けで契約の締結を行っている。

(2) 施設管理業務の随意契約期間

施設管理業務は、一定年数継続的に履行させた方が円滑な施設運営が維持されるため、指名競争入札に準じた「見積り合せ」によって契約を行った後、約3年から5年間は、履行状況が良好である場合に限り、現行の請負業者と随意契約によって契約するという契約課における取扱いに基づいて処理されてきている。

ただし、全ての施設管理業務案件を画一的な取扱いで処理しているのではなく、特に総合的な施設管理業務を委託している施設や大規模施設の清掃案件については、契約課において施設を管理する所管の事情を確認した上で、指名競争入札に準じた「見積り合せ」を行うか、現行の請負業者との随意契約を行うかを毎年判断してきている。

なお、今回、平成16年度の年間契約処理にあたっては、84件の施設管理業務委託（小規模施設清掃を含む）に対して、19件について指名競争入札に準じた「見積合せ」を実施し、残り65件を現行業者との随意契約によって処理している。（別添資料7「平成16年度へ向けた競争入札検討資料」）

5 総合庁舎（本館）清掃業務委託契約の経過について

関係人に対する事情聴取を踏まえ、総合庁舎維持管理業務委託契約の事実経過と問題点の抽出を以下のとおり行った。ただし、前契約課長及び日本ビルシステム(株)前代表取締役社長に関しては、接触が制限されていることから直接の事実確認を行うことはできなかった。

(1) 平成 15 年度総合庁舎（本館）清掃業務委託契約

ア 総合庁舎維持管理業務の分割発注（平成 14 年 10 月下旬頃）

総合庁舎維持管理業務については平成 15 年 1 月 6 日から新たに実施する必要がある状況の中で、平成 14 年 12 月初旬までの予定で総合庁舎の改修工事が施工中で設備関係については仕様書を整理できない等の事情があった。

このため、平成 14 年 10 月下旬頃、総合庁舎の建物、設備等の維持管理業務について、1 社による総合管理ではなく、「設備運転監視業務」、「警備受付等業務」及び「清掃業務」の 3 つの業務に区分して発注することを決定した。

【問題点】

- 1 総合庁舎維持管理業務を総合管理で行うのか、業務毎に区分して行うのかについて、適切な決定手続きが取られていない。
- 2 総合庁舎維持管理業務を業務毎に区分して行うことについて、総合庁舎管理の本質的な理由というよりも当面の事情に重点が置かれて決定されている。

イ 平成 15 年 1 月から同年 3 月までの総合庁舎維持管理業務の契約（平成 14 年 11 月頃）

総合庁舎開庁直後の平成 15 年 1 月 6 日から同年 3 月末までの間の維持管理業務に関し、「警備受付等業務」については平成 14 年 11 月 15 日に 10 社による指名競争入札を行い、その結果(株)オーエンスが落札したので、同日に同社と契約を締結した。

また、「設備運転監視業務」及び「清掃業務」については、総合庁舎改修工事の影響によって仕様の整理に時間を要す状況下において、開庁と同時に円滑に運用することが急務であったことから、千代田生命時代にこれらの業務を行っていた「新栄不動産ビジネス(株)」と暫定的に平成 15 年 3 月末まで随意契約を行うこととし、同年 12 月 10 日に同社と契約を締結した。

なお、平成 15 年度の「設備運転監視業務」及び「清掃業務」については、改めて見積合せを行うことを決定した。

【問題点】

- 3 平成 15 年度の「設備運転監視業務」及び「清掃業務」を見積合せにより行うことについて、適切な決定手続きが取られていない。
- 4 平成 15 年 1 月～3 月の「新栄不動産ビジネス(株)」との清掃業務についての随意契約の理由が明確でない。
- 5 年度開始とともに予算執行が必要な建物維持管理業務委託などの経費については、法規に適合する、より適切な予算計上方法等を検討する必要がある。

ウ 見積合せ参加業者候補リストの作成（平成 14 年 12 月～15 年 1 月初旬）

前契約係長は、平成 14 年 12 月から、平成 15 年度における「設備運転監視業務」及び「清掃業務」の見積合せ参加業者の選考資料の作成に着手し、東京都のランク順に本区登録業者 40 社を上記 2 業種に区分した「候補リスト」を平成 15 年 1 月初旬に作成し終わり、当該リストを前契約課長に渡した。前契約係長の「候補リスト」作成方針は、次のとおりである。

目黒区登録業者で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。

「警備受付等業務」との重複指名は避けること。（機会均等）

営業努力が認められること。

【問題点】

- 6 「候補リスト」の作成方針について、適切な決定手続きが取られていない。

エ 総合庁舎清掃業務の分割発注（本館と別館に区分）（平成 15 年 1 月末頃）

平成 15 年 1 月末か 1 月下旬頃、営業活動を活発に行っていた区内業者からの入札参加の要望を踏まえ、受注機会を確保するため、総合庁舎の清掃業務について本館と別館を区分して発注することが決定された。この決定に基づき、前契約係長は、前契約課長と協議の上、「候補リスト」を当初の 40 社のほかに総合庁舎別館の業者選定用として 6 社を加えて修正した「修正候補リスト」（資料 8）を作成した。

【問題点】

- 7 分割発注の決定について、適切な決定手続きが取られていない。
- 8 「修正候補リスト」へ追加された業者の選定方針が明確でない。

オ 前契約課長の収賄（平成 15 年 1 月）

平成 15 年 1 月、前契約課長は、日本ビルシステムが総合庁舎清掃業務の指

名業者として選定され、入札予定価格を教示するなどの有利な取り計らいを受けたい趣旨で同社元社長から供与された100万円を収受した。このことは、前契約課長自身も認めているところである。

カ 「修正候補リスト」への追加（平成15年2月上旬）

前契約係長は前契約課長から、修正候補リストに登載漏れはないか営業活動を確認できる業者はないか、などの指示により、改めて名刺等を確認し「修正候補リスト」に数社加えた。ただし、この調整されたリストはその後廃棄（前課長の指示による）されているので追加された具体的な業者名、数等は確認できなかった。

【問題点】

9 選定に関係した資料が適切に保存されていない。

キ 見積合せ参加業者の選定（平成15年2月中旬）

調整されたリストをもとに、8社を選定（基本的には、リストの上位から）し決済手続きをとった。前契約係長は、調整や選定の段階で、契約課長から具体的な業者名を挙げての指示は無く、その段階での調整・選定に特に不自然な感じを抱くことは無かった。

しかし、最終的に選定された8社は下記のとおりであり、「修正候補リスト」に記載されていない業者が4社あることが確認されている。（資料9「平成15年度業者選定書」）

(株)キョーエー
千代田ビル管財(株)
東京ビル整美(株)
日本ビルシステム(株)
(株)アール・エス・シー
(株)アネシス
(株)ジャパンメンテナンス
(株)東洋実業

【問題点】

10 業者選定の決定権限は事案決定手続規程に定められているが、選定案作成については実質的に契約課長の裁量のもとで処理が行われており、それをチェックすべき体制や機能が十分に働いていない。

ク 見積合せの実施（平成15年3月4日）

上記8社について業者選定書の決済を受けた後、平成15年2月21日、8

社全てが参加して 本館清掃業務委託の現場説明を行い、同年 3 月 4 日に見積合せを行ったところ、千代田ビル管財(株)が 1 回目で 1 7 4 0 万円(税抜き)の最低価格を提示したが、予定価格の 3 分の 1 近い低金額であったため、その場では「保留」を宣言して、結果は後日通知することとし、千代田ビル管財(株)には内訳書の提示を求め、同日の見積合せを終了した。なお、日本ビルシステム(株)は、同日の見積合せで 1 8 0 0 万円(税抜き)を提示したものの、千代田ビル管財(株)に次ぐ見積額であったため、受注できなかった。(資料 1 0 「入札(見積)経過調書」)

【問題点】

- 1 1 見積合せについては、従来の取扱いを踏襲して実施されてきておりの手続きを定めた基準、規程等がない。
- 1 2 見積合せの業者選定書の起案日(平成 1 5 年 4 月 1 日付け)が、財務会計システムにより自動的に打ち出され、実際の起案日(平成 1 5 年 2 月)と一致していない。なお、平成 1 6 年度についても同様である。

ケ 契約締結(平成 15 年 4 月 1 日)

平成 15 年 3 月 6 日頃、千代田ビル管財(株)から見積合せでの提示額 1 7 4 0 万円の内訳書が提出されたのでその内容を確認したところ、人件費が最低賃金を満たしていることから同社と契約を締結することとし、同社を含む 8 社にその旨を連絡し、同年 4 月 1 日付けで契約を同社と締結した。

【問題点】

- 1 3 低価格で応札した場合の調査基準がない。

(2) 平成16年度総合庁舎(本館)清掃業務委託契約

ア 本館清掃業務委託契約の取扱い(平成15年12月)

平成15年11月末頃、総合庁舎の施設等維持管理業務(「設備運転監視業務」、「警備受付等業務」及び「清掃業務」)の受託3社に平成16年度も平成15年度契約と同一内容で随意契約を締結することが可能か否か、それぞれ意向確認を行った。この確認は、施設管理業務に関し、従来、見積合せ等による契約締結後、履行状況が良好であれば3～5年間はその業者と随意契約を締結する取扱いを行っていたことから実施したものである。清掃業務を受託している千代田ビル管財(株)から、その際、具体的回答は無く、同年12月5日に、常務取締役、取締役業務部長及び開発営業本部課長の3名が来庁し、平成16年度契約については、上記の条件では随意契約は受けられないので、仕切り直しをしてほしいとの申し出があった。

そこで、区としては、平成16年度の総合庁舎本館清掃業務委託(以下「本館清掃業務委託」という。)については実質的には指名競争入札と同様の手続きの見積合せにより受託業者を決定する検討に入った。

【問題点】

- 14 見積合せによることについて、適切な決定手続きが取られていない。
- 15 年度開始とともに予算執行が必要な建物維持管理業務委託経費などに関しては、執行の実態と予算計上が適合していない。
- 16 随意契約を拒否した業者の取扱いが明確でない。
- 17 施設管理業務について、見積合せ実施後、履行状況が良好であれば同一業者と随意契約を締結する取扱いを行っているが、随意契約の要件を満たしているか否かの検討が適切に行われていない。

イ 千代田ビル管財(株)からの参考見積りの提供(平成16年1月14日)

平成16年1月14日、千代田ビル管財(株)の担当者が参考にしてほしいと言って、本館清掃業務委託の見積書を契約課に持参したので、契約係長が受領し前契約課長にその旨を報告した。

なお、千代田ビル管財からの参考見積書の提供は、区からの要請ではなく、同業者が、「このくらいなら随契できます」という意図で提供されたものである。

ウ 前契約課長の収賄(平成16年1月)

平成16年1月、前契約課長は、日本ビルシステム(株)が総合庁舎清掃業務の指名業者として選定され、入札予定価格を教示するなどの有利な取り計らいを受けたい趣旨で同社元社長から供与された100万円を収受した。このことは、

前契約課長自身も認めているところである

エ 本館清掃業務委託の見積合せ参加業者の決定等（平成 16 年 2 月第 1 週）

平成 16 年 2 月第 1 週に、契約係長は、本館清掃業務委託の見積合せ参加業者の検討に入り、東京都のランク付けや官公庁の清掃業務実績等を考慮して業者選定案を作成し、前契約課長へ提出した。

契約係長の業者選定案作成方針は、次のとおりである。また、前契約課長に提出した選定業者案に記載されていた業者は、以下のとおりである。

< 業者選定案作成方針 >

目黒区登録業者で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（原則庁舎清掃業務）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。

同時期に発注する同等案件との重複指名を原則避けること。

< 当初の選定業者案 >

(株)オーチュー

(株)ケイミックス

三幸(株)

第一建築サービス(株)

高橋工業(株)

二幸産業(株)

日本ビルサービス(株)

日本ビルシステム(株)

なお、上記 8 社を選定した具体的理由は、業者選提案作成方針に基づきリストアップした 51 社（資料 11「平成 16 年度施設総合管理業者選定資料」）の中で、基本的に官公庁庁舎における清掃実績のあるものを中心として選定し、他に発注予定となる案件の指名業者との重複をできるだけ避けるよう配慮したものである。

なお、高橋工業については総合庁舎の設備業務の実績を考慮し、日本ビルシステムに関しては、官公庁の庁舎清掃実績がないが、他の選定業者とほぼ同程度のランクに位置しており、中目黒特別養護老人ホームにおける実績と病院清掃の実績から履行能力が高いと評価し、それぞれ選定業者としている。

一方、現行の請負業者である千代田ビル管財(株)については、15 年度と同様の条件で随意契約を締結できないとの申し出であったので、契約する意思がないものと判断し、この段階では参加業者として選定しなかった。

【問題点】

18 業者の選定方針について、適切な決定手続きが取られていない。

オ 日本ビルシステム㈱社長の逮捕に伴う代替業者の選定等（平成 16 年 2 月中～下旬）

当初検討段階で予定していた日本ビルシステム㈱に関し、同社社長が平成 16 年 2 月 6 日に他の贈賄事件で逮捕されたため本区が同月 12 日に同社に対し 3 カ月の指名停止処分（資料 1 2 「目黒区工事請負契約に係る指名停止基準」）を行ったことに伴い、同社の代わりに総合庁舎清掃業務の契約実績がある新栄不動産ビジネス㈱を選定して、同社を含めた 8 社で見積合せを行うこととし、同月 25 日頃、業者選定書の決裁（区長決定）を受けた。翌 26 日、見積合せ参加業者に現場説明の連絡を行い、同月 27 日に本館清掃業務委託に係る現場説明を実施した。

【問題点】

19 代替業者である新栄不動産ビジネス㈱の選定理由が明確でない。

カ 千代田ビル管財㈱の来訪（平成 16 年 3 月 1 日）

平成 16 年 3 月 1 日午前 9 時頃、千代田ビル管財㈱の常務取締役と開発営業本部課長が契約課に来訪し、本館清掃業務委託の見積合せ参加業者に指名されなかった理由の説明と参加業者としての指名を求めた。これに対して、前契約課長と契約係長が対応し、追加的に指名することは困難である旨説明した。

一旦この件に関してのやり取りは終了したが、数分後、再度両名が窓口を訪れ、契約係長に対して、15 年度と同一条件での随意契約を要求した。その場で、同係長が自席に居た前契約課長に内容を伝えたところ、検討する旨回答するよう指示を受け、指示どおり相手方に検討する旨伝えた。

【問題点】

20 随意契約を拒否した業者の取扱がはっきりしていない。

キ 千代田ビル管財㈱を見積合せ参加業者として追加決定（平成 16 年 3 月 1 日）

前契約課長は、平成 15 年度の契約履行状況が良好であったこと、予定価格が比較的低額であると想定されることから契約実績がある千代田ビル管財㈱を加えるべきであると考え、総務部長以上には同課長が了解をとるから問題ないと契約係長に告げ、同課長の判断で同社を参加業者に加えることとし、3 月 1 日の午後 4 時過ぎに同社の担当者呼び、2 月 27 日の現場説明の際に既選定 8 社に配布したものと同一の入札案内と仕様書等を渡した。

なお、前契約課長は、1 社追加の説明を口頭で前総務部長と助役に行った。総務部長に対しては、1 社を追加せざるを得ないが問題はないと説明したが、結果的に 9 社に決定した旨の説明はしなかった。また、助役には、他の 8 社にすでに了解を取っているので問題はないと説明した。しかし、2 人とも追加の

詳細な経緯や理由について、具体的な説明を受けなかった。

【問題点】

- 2 1 業者選定の手続きが整備されていないことやチェックシステムがないことから、選定業者の追加が実質的に契約課長の判断で行われた。

ク 見積合せの実施（平成 16 年 3 月 5 日）と契約締結（平成 16 年 4 月 1 日）

平成 16 年 3 月 2 日に、本館清掃業務委託の見積合せを、千代田ビル管財(株)を追加した 9 社で行う旨既選定 8 社に対して電話で連絡し了解を得た。

また、改めて、千代田ビル管財(株)を加えた業者選定書の決裁（区長決定）を遅くとも 3 月 4 日頃までに受けた後、同月 5 日午前 10 時に見積合せが行われ、千代田ビル管財(株)が 1 回目に最低額の 2,880 万円（税抜き）を提示したので契約予定者として決定し、4 月 1 日に同社と随意契約により契約を締結した。なお、当初決裁済みの業者選定書については、9 社による選定の決裁終了後、廃棄処理されている。（資料 1 3「平成 16 年度業者選定書」、資料 1 4「入札（見積）経過調書」）

【問題点】

- 2 2 決裁完結文書が廃案処理されずに廃棄処理されており、文書処理が適切でない。

6 総合庁舎（本館）清掃業務委託契約における収賄行為の影響

前契約課長は、総合庁舎清掃業務委託契約の見積合せに関し、日本ビルシステム㈱を指名業者に選定し、その予定価格を教示するなどの有利な取り計らいを受けたい趣旨で供与されたものであることを知りながら、平成15年1月と平成16年1月の2度にわたり現金100万円ずつ、合計200万円を収受したとして起訴されたものであるが、この収賄行為による平成15年度及び平成16年度の総合庁舎（本館）清掃業務委託契約への影響については、次のとおりである。

（1） 本館清掃業務委託契約における収賄行為の影響

まず、業者選定についてであるが、本館清掃業務委託に関しては、平成15年1月末頃に前契約係長が選定対象業者40社を記載した「候補リスト」を作成し、その後清掃業務を本館と別館に分割して発注することに伴い「修正候補リスト」を作成した。更にその後、前契約係長は、前契約課長から「修正候補リストに搭載漏れはないか、営業活動を確認できる業者はないか」などの指示を受けて、「修正候補リスト」に数社加えるなどの調整を行った。このような調整を経て作成された選定リストに基づいて、同年2月中旬に、前契約課長と前契約係長が協議のうえ、見積合せに参加させる8社の選定が行われたのである。なお、この8社選定時に使用したリストは廃棄されているので、上記調整段階で追加された具体的な業者名は確認することができなかった。

しかし、選定した8社の中には、前契約係長が作成した「修正候補リスト」には未登載の4社が含まれていたが、何時、どのようにしてリストに追加されたか、その経過等は明らかでない。しかし、業者選定に関しては、直接当該事務に従事した前契約係長が上記8社の選定に不自然さを感じなかったものであり、この8社選定にあたり同課長が日本ビルシステム㈱から収賄を受けて同社に有利な取り計らいを行ったかどうかについては確認することはできなかった。

また、収賄のもう一つの目的である予定価格の教示についてであるが、同課長が行ったかどうかについては確認することができなかった。

そこで、前契約課長の収賄行為の本館清掃業務委託契約への影響であるが、仮に同課長が日本ビルシステム㈱の意向を受けて見積合せ参加業者の選定や予定価格の教示等、同社に有利な取り計らいを行ったとしても、見積合せの結果、千代田ビル管財㈱が上記契約の相手方になったのであるから、同社との間で締結した上記契約の効力になんら影響を及ぼすものではないといえる。

なお、新聞報道等でも触れられていた談合等不正行為の有無について確認するため、本件見積合せに参加した業者に対し事情聴取を行ったが、不正行為等の事実は確認することができなかった。

(2) 本館清掃業務委託契約における収賄行為の影響

日本ビルシステム(株)は、本館清掃業務委託契約の見積合せ参加業者に当初検討段階では選定候補にあがっていた。しかし、そのことが前契約課長による収賄行為の結果によるものかどうか確認することができなかった。また予定価格の教示についても、前契約課長が行ったとの事実は確認できなかった。

ところが、同社は、前社長が別の贈賄事件で逮捕されたため本区が3カ月の指名停止処分(平成16年2月12日～同年5月11日)を行ったことにより、見積合せの参加業者として選定されなかった。したがって、同社は本件契約に関与することができなかったのであるから、収賄を受けた同課長による何らかの取り計らいがあったとしても、これによって本件契約が影響を受けることはないといえる。

(3) 収賄行為の背景

今回の収賄事件は、贈賄側の日本ビルシステム(株)の前社長と収賄側の前契約課長との間において行われたものであるが、両者がいつ頃から、どのような経緯の中で今回の事件を引き起こすことになったのか、現在接触することが制限されているため両人に対する事情聴取を行うことができないので把握することができなかった。また、報道等がされている元区長室長の係わりについても、同室長からの聴取ができないことから報道されている以上に明確な把握はできなかった。なお、これら点については、今後、上記2名の裁判の中で明らかにされることがあり得るので、区としてもその成り行きを注視していきたい。

こうしたことを前提に、収賄行為が組織的に行われたかどうかということについては、当該契約事務の執行に係る管理監督者等が収賄に関して指示命令を行ったとか、収賄行為を黙認した等の事実があることが前提になるが、関係者の事情聴取等を行った結果からはそのような事実は確認できなかったのであるから、本件収賄行為は契約課長が個人的に行ったと考えざるを得ない。しかしながら、契約事務を所管する契約課長の不正行為を未然に防止できなかったということは、同課長の個人的な不正行為とは別に、契約事務の執行に係わるシステムや組織に関して改善しなければならない課題等があったといえる。これらのことについては、「5」の項で掲げた個々の問題点を「8」の項で問題点とし集約し、「9」の項で検討課題として指摘したとおりである。

7 本館清掃業務委託契約における見積合せ参加業者の追加の影響等

本館清掃業務委託契約の見積合せにおいて、参加業者を1社追加する異例の取り扱いが行われたが、この追加行為の本件契約に及ぼす影響等については、次のとおりである。

(1) 見積合せ参加業者の追加の影響

本館清掃業務委託契約に関しては、予算議決前であることから、予算執行行為の準備行為として、指名競争入札の手続きを準用した「見積合せ」の方法で行われた。(平成15年度の処理も同様)。それは随意契約としての執行であり、随意契約の際に原則必要とされる2者以上からの見積書の徴収を指名競争入札の手続きを準用して行ったものである。

具体的には、指名競争入札の方法に準じて、履行能力のある業者を東京都の格付け等を参考に選定を行い、見積合せ参加業者として当初8社を選定したが、その後、5(1)の経過で述べたとおり平成15年度契約の履行状況が良好であったことから、東京都の格付けも比較的上位にある千代田ビル管財㈱を加え9社に変更したものである。本件の見積合せ参加業者数は、準用する指名業者選定基準によると6社から10社の範囲内と定められており、変更後の参加業者数はこの基準の範囲内に収まっており、選定数そのものについては問題がないと言える。

しかし、参加業者の追加に関しては、指名競争入札において業者の追加を明確に禁止する規定はないものの、通常、指名競争入札では全指名業者数を同時に決定して、同一条件の下で契約手続きを公正に進めるのが通例であり、また、現場説明に正当な理由なく参加しなかった指名業者については、その入札から排除する厳格な取扱いを行っている。このように適正かつ厳正に執行することが契約事務の公正性や透明性を確保するうえで不可欠である。したがって、極めて異例な今回の参加業者の追加は、公正であるべき契約手続きの執行としては不適切であったと言わざるを得ない。

しかし、このような手続き的な不適切さについては、サービス上の側面からの問題については別途検討する必要はあるが、本契約の効力そのものに直接的な影響を及ぼすものではないといえる。

なお、言うまでもないが、契約に関しては透明性の高い納得性のある手続きにより公正に進められなければならないものであり、今後本件のような事態が再び起きることがないように契約手続きの整備を進めるとともに、その適正な執行に一層努める必要がある。

(2) 管理監督者のかかわり

本館清掃業務委託契約の見積合せに当たり、前契約課長が現場説明終了後に1社追加する決定を事実上行ったが、その後、見積合せ実施までの間に決裁が行われたので、その段階で組織的な決定が完結したといえる。その間において、前契約課長から前総務部長は、1社追加せざるを得ないが問題ない旨の説明を受け、また、助役は1社を追加したが既選定8社の了解を得ているので問題ない旨の説明を受けていたものであるが、その詳細については承知していなかった。

なお、前契約課長から区長に対してどのような説明がなされたかは、当事者から事情を聞くことができないので明らかではないが、業者選定書の決裁手続きが取られていることからすると、同課長によって上記趣旨の説明が行われたものと考えるのが自然である。

8. 総合庁舎清掃業務委託契約に係わる問題点

今回の収賄事件に係わる委託契約の事務処理経過については、「5 総合庁舎(本館)清掃業務委託契約について」で、可能な限り実態に即して把握し、その問題点を整理してきた。今回の贈収賄がこれらの事務処理において、なぜ発生したのか、どこにどのような問題点があるのかを22項目の問題点をもとに分析し、以下に整理した。

(1) 契約事務執行に関する手続き規程の整備が不十分

契約事務の一連の執行に関して、契約方法の選択(指名競争入札、随意契約など)の決定手続き、指名業者選定方針の決定手続き、入札の事務手続き、見積合わせの事務手続き、指名業者の変更など、各事務処理における手続き規定等の整備が不十分である。

このように契約事務の執行手続きに関し、全体に未整備な点が多く、体系化が十分されていない。その結果、契約案件ごとに、しかも文書によらない意思決定が一部行われ、事前及び事後の検証を困難にしている。

(2) 指名業者の不明瞭な選定

指名業者選定にあたっては、内部規程として指名業者選定基準を設けているが、同選定基準は資料5にあるとおり一般的かつ包括的な内容である。具体的な案件に係わる選定は、この基準を基に別途選定方針を策定し、これに基づいて選定している。

ただし、この選定方針は具体的かつ明確な方針となっていないことから、担当者の裁量の範囲を大きくしており、結果として不明瞭な指名の余地を生じさせている。

(3) 契約事務執行に関するチェック機能の不備

現行契約事務については、その透明性及び公正性が確保されるよう様々な仕組み(事案決定手続規程や契約事務規則などの法整備及び業者選定委員会の設置などの制度的整備など)が設けられているが、制度的不備やその運用の不適切などにより必ずしも十分にその機能を果たしているとは言えない。

(4) 業務所管との役割分担の不明確さと事案処理の不備

総合庁舎の清掃業務に関し、庁舎の管理面から総合管理として委託するか業務区分により委託するかについて、基本方針の決定がされないまま業務区分による発注として契約事務が進められていた。基本方針の決定に当たって、所管と契約課の調整や役割分担が不明確な点が問題点として挙げられる。また、必要な事案決定の手続きがされていないため、発注単位を決めた理由や経過が不明となっている。

(5) 業務執行における予算計上方法との不整合

年度当初から執行する業務については、前年度中にその契約手続きを行い、円滑に進めるよう準備していく必要がある。しかし、当初予算が議決され、予算配当がされてからでなければ執行行為に当たる入札が行えない。そのため、やむを得ず指名競争入札に準じ、契約の準備行為として見積合せを行い、契約予定者を決定し、新年度に随意契約の方法により契約締結を行っている。こうした予算編成との関係などから、契約方法が限定され、契約における公正性、透明性、競争性の確保の観点から問題を生じさせている。

以上5項目の問題点を整理したが、今回の贈収賄事件を発生させた主たる要因としては、「指名業者選定に係る広範な裁量」と「それをチェックする体制や整備が不十分である」ことの2点が指摘できる。

9 . 再発防止に向けた検討課題

今回の契約事務に端を発した不正を二度と繰り返さないために、今後、本区として目指すべき契約制度全般にわたる方向として、透明性、公正性、競争性を確保し、区民への説明が十分果たせる制度に改善していく必要がある。これを基本として、これまで挙げた問題点を踏まえ、検討課題の整理を行った。

(1) 契約制度の改善

契約を通して効率的で効果的な事業執行が担保されるよう、適切に契約方法を選択することが当然に求められる。本区では、「3 目黒区における契約方法」にあるとおり、適切な履行を確保する上で、現状では原則として指名競争入札又は随意契約の方法によって契約締結している。しかし、今回の件におけるさまざまな問題点から、これを契機に、改めて契約手続、契約内容、履行、検査、支払など契約制度全般にわたって検証し、より適切な契約制度を確立していく必要がある。

検討項目として インターネットなど IT の活用 競争入札等の適用範囲の拡大 予定価格事前公表制度や低入札価格調査制度などが挙げられる。

(2) 契約手続きの体系的整備

契約事務における処理経過の中で、発注単位、指名業者選定等について、判断基準や手続きが不備であったり、定めがないなどが問題点として挙げられた。そのような状況から課長を含めた契約担当者の裁量が大きく、しかもそれをチェックするシステムが不十分なことが、今回の不正を引き起こした原因と言える。

そのため、契約全般にわたり、手続きの体系的整備により、契約担当者の裁量範囲の見直しやチェックシステムの整備を進める必要がある。具体的には、現行契約事務規則の全般的見直しと各契約事務における処理手順の文書化の促進である。

(3) 指名業者選定のあり方の見直し

指名業者の選定の際、定められた選定基準の運用に当たって、契約担当者の判断が優先されるなど基準が実質的に機能していない状況にある。改めて選定基準を検証し、合わせて選定手続きの整備を行い、透明性ある制度としていく必要がある。指名競争入札と同じ目的で行われる見積合わせについても、同様である。なお、今後運用の際には、特に選定理由を明確にすることが重要である。

(4) 契約事務監視体制の整備

契約事務の処理に関し、適正に行われているかについては、文書審査により決定ラインでチェックしているのが通常である。しかし、今回の件では、文書処理の不徹底

により、正常にチェック機能が働かなかった点は否めない。先に記した(2)契約手続きの体系的整備による内部でのチェックだけに止まらない第三者による監視の仕組み(例えば「入札監視委員会」など)の検討が必要である。

(5) 業務の方針決定に基づく適切な事務手続き

契約は、効率的、効果的に事業を執行するための事務的手段である。その前提として、業務の目的に沿った履行が得られるよう、まず、業務の計画段階で管理方法を含めた方針の意思決定を行い、それに基づき執行段階に応じた個別の意思決定を行う必要がある。業務執行に関し、現行の事務手続きが段階ごとに適切に行われているか、また、規定に基づいた適切な文書管理がされているかなど、再確認し、全庁的に適正化を図らなければならない。

さらに、予算計上方法についても業務執行との整合を図るよう、関係所管間で調整していく必要がある。

(6) 公務員倫理の徹底

今回の件から、契約事務における手続き、チェックシステムの問題など、契約制度全般の改善及び整備を行っていくことは、今後行うべき当然の課題である。

しかし、本区の職員が定められた法令、手続きを遵守し、適正な処理を行うその基本には、公務員としての倫理観が徹底されていなければならない。そのため、管理監督者による指導や研修など意識啓発に努めることはもとより、今後は、倫理に関する規程等の整備や、内部公益通報制度、要望記録・公表制度など未然に不正を防止する具体的な仕組み及び人事管理についても検討していく必要がある。

10 これまでのまとめ

改善委員会では、まず、今回の収賄事件が起きた原因、背景について、総合庁舎清掃業務委託に係る契約事務手続きを中心に調査、点検を行ってきた。その結果、次の5点を契約事務の適正執行に向けた検討課題として整理することができた。

- ア 契約制度の改善
- イ 契約手続きの体系的整備
- ウ 指名業者選定のあり方の見直し
- エ 契約事務監視体制の整備
- オ 業務の方針決定に基づく適切な事務手続き
- カ 公務員倫理の徹底

以上掲げた諸点に関して入札、契約手続きを抜本的に見直すことが必要であり、また、特に契約事務の公正性、透明性、競争性を担保するためには、第三者機関である入札監視制度の創設が不可欠であると考えられる。

さらに、今回の事件の再発を防止し、公正、適切に契約事務を執行していくためには、入札、契約事務手続きについての改善だけでは不十分であり、それにあわせて適正な業務執行を支える仕組みについても検討する必要がある。具体的には、今国会に提出中の「公益通報者保護法案」も踏まえた公益通報に関する本区独自制度の整備や行政執行への不正な働きかけ等に対する制度的な対応などを挙げることができるが、これらの整備が一体的に行われることによって、本区の行政執行の公正性や透明性は一層高まると考えられる。

なお、職員の公務員倫理の徹底について、改めてその対策を講じることも課題といえる。業務遂行に当たっての手続き、基準等をいくら整備したとしても、その手続き等を執行する職員自身が、公正、的確な職務執行に努めない限り、すべてが無に帰してしまう。職員は、区民の信託を受けてその期待に応えるように職務遂行することが求められており、このような姿勢で職務に当らなければならない。また、特に管理監督者はこのような視点に立って所属職員を指導監督しなければならない。

これらの視点を踏まえ、公務員倫理の確保のために、研修や講習等を従来以上に充実、強化して実施し、汚職や非行防止に向けた取組みを全庁的かつ継続的に行う必要がある。あわせて、職員倫理に関しては何らかの制度的整備なども視野に入れた検討も必要である。