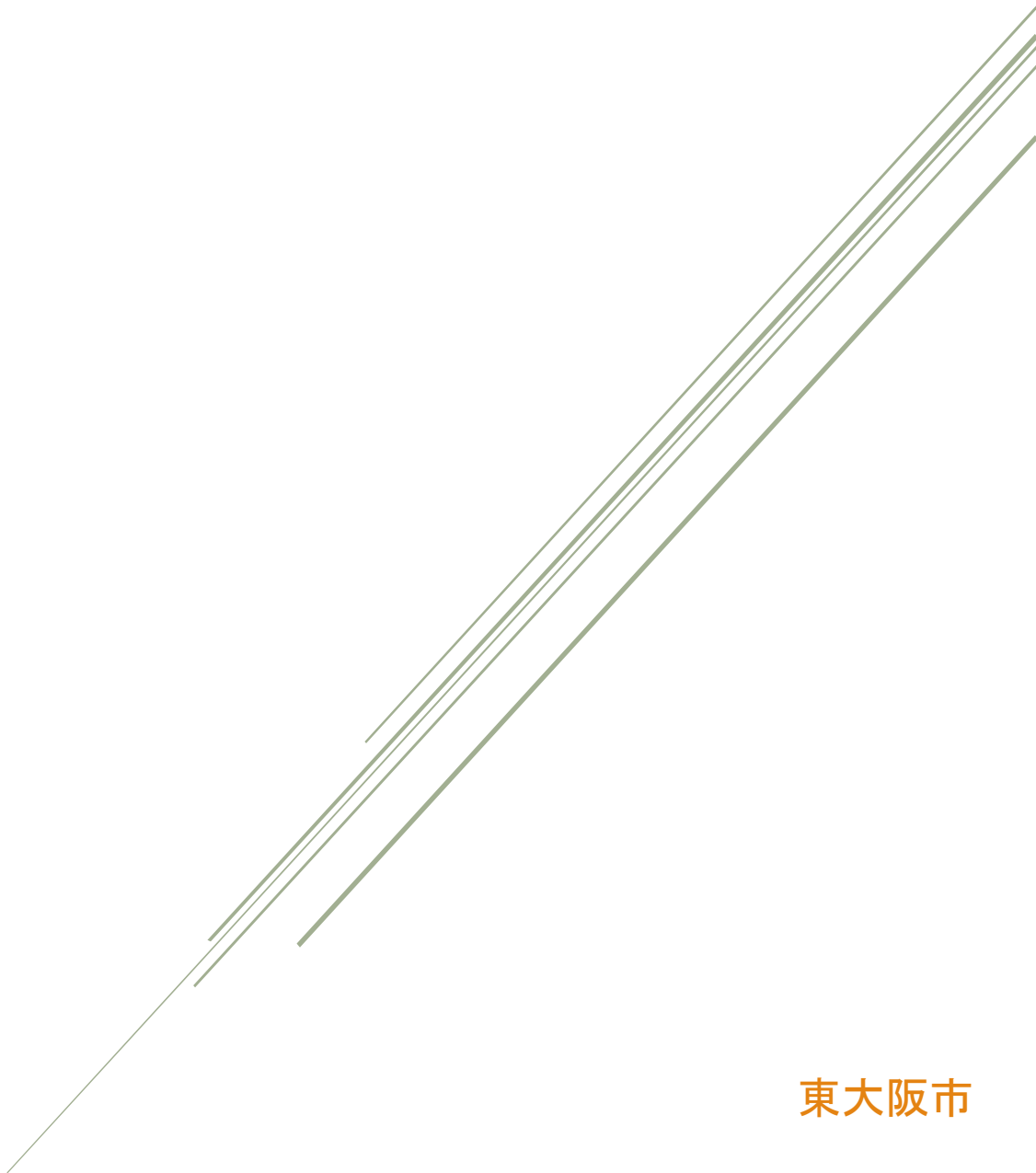


官製談合防止の手引き

—建設工事等における公正な入札契約事務執行のために—



東大阪市

令和5年1月

目次

はじめに.....	2
I. 建設工事等における入札制度の変更について.....	3
1. 予定価格が2億円以上の建設工事は、予定価格を事後公表へ.....	3
II. 予定価格等の事後公表において注意すべきこと.....	4
1. 秘密情報は決して、事業者や第三者に漏洩しないこと！.....	4
2. 入札における秘密情報とは.....	5
3. 入札談合は犯罪行為.....	7
4. 職員が入札談合に関われば「官製談合」＝犯罪行為.....	9
III. 職員が官製談合に関与しないために守るべきこと.....	14
1. 適正な入札及び契約を行うための基本的な姿勢.....	14
2. 秘密を守る義務（守秘義務）.....	16
3. 事業者との対応における禁止事項（疑いを持たれる行為の禁止）.....	17
4. 官製談合を起こさない職場づくり.....	18
5. 事業者との関係における一般的な心構え.....	21
IV. 官製談合に巻き込まれそうになったら.....	24
1. 行政対象暴力としての対応.....	24
2. 通報窓口について.....	27

はじめに

地方自治体は住民の福祉の増進を目的として、その実現のために住民から税金を信託されています。税金で運営されている以上、その業務は常に効率的かつ効果的に処理されなければなりません。このことについては、地方自治法において「最小の経費で最大の効果を挙げる」こととして規定されています。

また、憲法において、「公務員は全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」と規定されており、公務員の職務遂行には公平・公正であることが求められています。

入札及び契約事務において、これら「公務員としてあるべき姿」を実現するために、経済的効率性、競争の公正性、手続きの透明性、不正行為の排除などの観点から、地方自治法を始めとする法令等で遵守すべき事項や手続きについて具体的に規定されています。

しかし、かつて本市では、それらの法令等に反し、幹部職員が公共工事の入札における予定価格を漏洩した結果、談合事件として立件されるという事件が発生し、市民の信頼を大きく損なう事態となりました。その後、失われた信頼の回復のために、電子入札システムの導入と一般競争入札の拡大、予定価格等の事前公表の実施など、様々な入札及び契約制度の改善に努め、これまで不正の排除に全力を挙げてきました。

中でも、予定価格等の事前公表は、全国に先駆けて実施したものであり、情報漏洩を防止する取組みとして大きな効果を挙げ、その後、全国でも導入が進みました。

一方で、予定価格等の事前公表は入札における競争性が働かないという側面もあり、国の適正化指針においても、基本的には事後公表とするように要請がある中で、今般、事後公表とする自治体も漸増している状況も踏まえ、令和元年度から建設工事及び建設工事に係る設計業務(以下、「建設工事等」という。)の入札における最低制限価格の公表時期を事後公表としたところですが、令和2年度からは予定価格2億円以上の建設工事の入札における予定価格の公表時期についても事後公表とすることになりました。

予定価格等の事後公表において、最も懸念されることは情報漏洩です。情報漏洩に伴う官製談合や贈収賄などの不祥事は絶対に起こしてはなりません。

そのためには、職員が法令等を遵守し、ルールに沿った手続きや情報の取扱を行うこと、公務員として求められる倫理観に沿った行動をとること、この二つが極めて重要です。そこで、職員の入札談合に関する正しい理解と意識の向上を図り、官製談合を防止することを目的として、この手引きを作成しました。

この手引きでは、入札に関する秘密情報の扱いや、公務員として守るべき倫理観などを示しています。職員は、入札及び契約に関して市民の誤解を招くことの無いように、適正に職務を執行してください。

I. 建設工事等における入札制度の変更について

本市の建設工事等の入札制度については、令和元年度に最低制限価格を事前公表から事後公表に変更したところですが、令和2年度からは次のように変更になります。契約・工事・検査・予算の担当所属などにおいて、関係する業務を担当する職員は変更内容をよく理解した上で、業務に臨んでください。

1. 予定価格が2億円以上の建設工事は、予定価格を事後公表へ

本市ではこれまで、建設工事の入札における予定価格は入札前に公表する、いわゆる「事前公表」により実施してきたところですが、令和2年度から予定価格が2億円以上の建設工事の入札では、予定価格を入札後に公表する「事後公表」に変更になります。（ただし、建設工事に係る設計業務は除きます。）

予定価格2億円以上の建設工事においては低入札価格調査制度を導入しており、令和2年4月1日以降、同制度における予定価格、調査基準価格、失格基準価格のいずれも事後公表になります。総合評価一般競争入札における予定価格、調査基準価格、失格基準価格についても、同様に事後公表になります。

なお、建設工事等の入札における最低制限価格については、すでに令和元年度から全て事後公表になっています。

【建設工事における予定価格及び最低制限価格の公表時期】

	令和元年度	令和2年度～
<u>予定価格（2億円以上の案件）</u>	事前公表	<u>事後公表</u>
予定価格（2億円未満の案件）	事前公表	事前公表（変更なし）
最低制限価格（全ての案件）	事後公表	事後公表（変更なし）

事前公表は、入札の透明性を高めるとともに、職員に対して予定価格等を探るなどの不正行為の防止が可能になるというメリットがあります。一方で、事前公表された予定価格等が目安となることで競争が制限され、事業者の積算努力を損なわせるという側面もあります。

事後公表は、事前公表に比べ事業者間の競争が促進され、良質なものを適正価格で調達することが期待できます。ただし、事後公表で公正な入札を実施するためには、非公表又は公表前の秘密情報について、極めて厳重な管理が求められます。

Ⅱ. 予定価格等の事後公表において注意すべきこと

前述したように、予定価格等の事後公表においては、非公表又は公表前の秘密情報の厳重な管理が求められており、特に注意すべきことは、秘密情報の漏洩や事前に予定価格等を探ろうとする不正行為等に職員が関与しないようにすることです。ここではどういう情報が秘密に該当するのか、また不正行為に関与するとはどういうことなのかについて説明します。

1. 秘密情報は決して、事業者や第三者に漏洩しないこと！

事後公表のメリットは、各事業者が自らの積算努力により入札額を算出することで、事業者間の競争を促進し、その結果、良質なものを適正価格で調達が可能になることです。

しかし、落札を強く希望する事業者が、非公表又は公表前の予定価格等の秘密情報を知りたいという欲求を持って、自らまたは第三者を介して、入札前に秘密情報を探ろうとする動きをすることも考えられます。そして、その結果、一部の事業者のみが事前に予定価格等の秘密情報を知り得た場合には、競争力とは関係なく落札することや、他者より先に入札準備を始めることが可能になり、公正な競争が行われていないということになります。

したがって、公正な競争入札を実施するためには、入札参加者全員が公平・平等に入札することが大前提であり、そのためには、非公表又は公表前の予定価格等の秘密情報が決して事前に漏洩しないよう、厳重に管理することが極めて重要になります。

2. 入札における秘密情報とは

入札（総合評価方式、プロポーザル方式を含む）における公正な競争を確保するために、職員が秘密情報として扱うべき情報は以下のものがあります。

これらの情報は事後公表として、後に公表されるものであっても、入札前など公表されていない段階では決して漏洩してはいけません。なお、以下に示した事項以外であっても、それを特定の者が知ることにより、入札談合等を行うことが容易になる情報で、秘密として管理されているものは漏洩してはいけません。

① 公表前の予定価格や最低制限価格など

予定価格、最低制限価格、低入札価格調査制度又は総合評価一般競争入札における調査基準価格及び失格基準価格は、公表されるまで漏洩してはいけません。

② 非公表又は公表前の積算資料、設計金額など

公表前の予定価格、最低制限価格などを類推できる積算資料や設計金額等、又は非公表の内部資料を漏洩してはいけません。

③ 公表されていない評価基準等

公表されていない総合評価方式における落札決定基準やプロポーザル方式の発注などにおける評価基準などについて漏洩してはいけません。

④ 事業者から示された積算金額に対し、予定価格や最低制限価格が高額（又は低額）であることを教示してもいけません。

公表前の予定価格や最低制限価格について、事業者から「〇〇円くらいですか」と聞かれ、「そこまでの金額ではない」などと答えることは、予定価格や最低制限価格の範囲を示唆したことに成り得ます。きっぱりと答えない姿勢を示すことが必要です。

⑤ 公表されていない発注予定情報

後に公表されることになる情報であっても、公表されていない段階では漏洩してはいけません。一部の事業者のみが公表前に発注予定情報を得ることは、積算の準備等において有利な立場に立つことになり、公正な競争とは言えません。以下のような情報は公表されるまで、漏洩してはいけません。

工事名称、工事概要、発注（公告）時期、入札時期、入札方式、入札参加資格要件、設計・仕様など

⑥ 公表されていない入札参加者に関する情報

入札参加者名、参加者数、特定事業者の参加の有無、JVの組合せなども公表されるまでは秘密情報に該当します。

秘密情報の扱いに関する大原則

- 公表されるまでは秘密！
- 公表されていること以外は秘密！

3. 入札談合は犯罪行為

入札談合は典型的には、国や地方公共団体などが発注する公共工事や物品等の調達に関する入札の際、入札参加者間で受注する事業者や受注金額等を決めてしまう行為です。入札談合は公正かつ自由な競争を通じて、より良いものをより少ない支出で調達しようとする入札システムを否定するものであり、地方公共団体にとっては予算の適正な執行を阻害し、公共の利益を損ねる行為ともなります。また、非効率な事業者を温存し、健全な事業活動を停滞させるなどの弊害をもたらすことから「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。）で禁止されています。

【独占禁止法(抄)】

第2条

- ⑥ この法律において「不当な取引制限」とは、事業者が、契約、協定その他何らの名義をもつてするかを問わず、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いう。

第3条 事業者は、私的独占又は不当な取引制限をしてはならない。

第8条 事業者団体は、次の各号のいずれかに該当する行為をしてはならない。

一 一定の取引分野における競争を実質的に制限すること。

二～五(略)

具体的にどのような活動が独占禁止法上問題になるのかについて、公正取引委員会の「公共的な入札に係る事業者及び事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針」では、事業者や事業者団体が行う以下のような行為を例示しています。

1 受注者の選定に関する行為

- ① 事業者が共同して又は事業者団体が、入札に係る受注予定者又は受注予定者の選定方法を決定すること
- ② 入札に参加しようとする事業者が、当該入札について有する受注意欲、営業活動実績、対象物件に関連した受注実績等受注予定者の選定につながる情報について、それら事業者間で情報交換を行い、又はそれら事業者を構成員とする事業者団体が、かかる情報について、収集・提供し、若しくはそれら事業者間の情報交換を促進すること
- ③ 事業者が共同して又は事業者団体が、過去の入札における個々の事業者の指名回数、受注実績等に関する情報を、今後の入札の受注予定者選定の優先順位に係る目安となるような形で整理し、入札に参加しようとする事業者に提供すること
- ④ 受注予定者以外の入札参加者が、受注予定者等から入札価格に関する連絡・指示等を受けた上で、受注予定者が受注できるようにそれぞれの入札価格を設定すること
- ⑤ 事業者が共同して又は事業者団体が、受注予定者に他の入札参加者等に対して業務発注、金銭支払等の利益供与をさせること
- ⑥ 事業者が共同して又は事業者団体が、入札に参加を予定する事業者に対して、受注予定者の決定に参加するよう若しくは決定の内容に従うよう要請、強要等を行い、決定に参加・協力しない事業者に対して、取引拒絶、事業者間若しくは事業者団体の内部における差別的な取扱い等により入札への参加を妨害し、又は決定の内容に従わないで入札した事業者に対して、取引拒絶、事業者間若しくは事業者団体の内部における差別的な取扱い、金銭の支払等の不利益を課すこと

2 入札価格に関する行為

- ① 事業者が共同して又は事業者団体が、入札に係る最低入札価格等を決定すること
- ② 入札に参加しようとする事業者が、当該入札での入札価格に関する情報について、それら事業者間で情報交換を行い、又はそれら事業者を構成員とする事業者団体が、かかる情報について収集・提供し、若しくはそれら事業者間の情報交換を促進すること

3 受注数量等に関する行為

- ① 事業者が共同して又は事業者団体が、入札に係る受注の数量、割合等を決定すること

独占禁止法に違反して、カルテル・入札談合を行うと、犯罪行為として独占禁止法に基づき刑事罰を受けることがあります。カルテル・入札談合を行った者は、5年以下の懲役又は500万円以下の罰金に処せられます。

4. 職員が入札談合に関われば「官製談合」＝犯罪行為

前述のように入札談合は公正かつ自由な競争を妨げ、発注機関の利益を損ない、ひいては納税者である市民の公共の利益を損ねる違法行為であり、独占禁止法において禁止されています。もし、そういう入札談合に職員が関与することがあれば、それは発注機関の利益を追求すべき職員がその利益を自ら損なうという利益背反行為に等しいものです。

しかし、国や地方公共団体等の職員が入札談合に関与する、いわゆる官製談合が事件となることが未だに後を断ちません。官製談合の典型としては、職員が入札に関する予定価格等の情報を事業者に漏洩し、その見返りに金銭等を受領する贈収賄を伴う汚職があります。官製談合が起これば市政に対する市民の信頼を著しく失うことになり、行政を進める上で非常に大きな影響をもたらします。また、官製談合に関わった職員個人の刑事責任も免れません。本市において官製談合を起こさないために、ここでは入札談合等関与行為防止法（正式名称は「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」）について説明します。

（1）入札談合等関与行為

【入札談合等関与行為防止法（抄）】

第2条

4 この法律において「入札談合等」とは、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。

5 この法律において「入札談合等関与行為」とは、国若しくは地方公共団体の職員又は特定法人の役員若しくは職員（以下「職員」という。）が入札談合等に関与する行為であって、次の各号のいずれかに該当するものをいう。

一 事業者又は事業者団体に入札談合等を行わせること。

二 契約の相手方となるべき者をあらかじめ指名することその他特定の者を契約の相手方となるべき者として希望する旨の意向をあらかじめ教示し、又は示唆すること。

三 入札又は契約に関する情報のうち特定の事業者又は事業者団体が知ることによりこれらの者が入札談合等を行うことが容易となる情報であって秘密として管理されているものを、特定の者に対して教示し、又は示唆すること。

四 特定の入札談合等に関し、事業者、事業者団体その他の者の明示若しくは黙示の依頼を受け、又はこれらの者に自ら働きかけ、かつ、当該入札談合等を容易にする目的で、職務に反し、入札に参加する者として特定の者を指名し、又はその他の方法により、入札談合等を幫助すること。

入札談合等関与行為防止法では、職員が入札談合等（8ページ「公共的な入札に係る事業者及び事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針」参照）に関与する行為を「入札談合等関与行為」として、①談合の明示的な指示、②受注者に関する意向の表明、③発注に係る秘密情報の漏えい、④特定の談合の幫助の4類型を定めています。

【入札談合等関与行為の例】

職員は以下のような入札談合等関与行為は絶対に行ってははいけません。

① 談合の明示的な指示

事業者又は事業者団体に入札談合等を行わせること。

【例】

発注担当職員が事業者の会合に出席し、事業者ごとの年間受注目標額を提示し、その目標を達成するよう調整を指示すること。

【事例】

A庁の職員は、土木・建築工事について、入札の執行前に落札予定者の割り振りを行い、その結果を窓口役の同庁OBに直接又はその補助役の同庁OBを通じて伝達し、窓口役の同庁OBは、割り振りの結果を業界側に伝達していた。

② 受注者に関する意向の表明

契約の相手方となるべき者をあらかじめ指名することその他特定の者を契約の相手方となるべき者として希望する旨の意向をあらかじめ教示し、又は示唆すること。

【例】

事業者の働きかけに応じ、発注担当職員が受注者を指名、あるいは発注担当職員が受注を希望する事業者名を教示すること。

【事例】

B省の職員は、水門設備工事について、工事の発注前に当該工事の落札予定者についての意向を事業者間の調整を円滑に行うための「世話役」等と称する事業者に示すなどしていた。

③ 発注に係る秘密情報の漏洩

入札又は契約に関する情報のうち特定の事業者又は事業者団体が知ることによりこれらの者が入札談合等を行うことが容易となる情報であって秘密として管理されているものを、特定の者に対して教示し、又は示唆すること。

【例】

- (ア) 公表前の予定価格や最低制限価格、またはそれらを容易に推測できる積算内容を入札前に教示すること
- (イ) 質問に答える等により、公表前の予定価格や最低制限価格を示唆すること
- (ウ) 指名業者、入札参加業者等の非公開の内部情報を教示すること
- (エ) 内部審査基準など総合評価方法の非公開情報を教示すること

【事例】

C機構の職員は、機械設備工事のうち複数の物件について、これらの入札に参加していた事業者のうち特定の事業者の従業者に対し、各物件における入札前までに未公表の予定価格に関する情報を教示していた。

D市の職員は、同市が発注する建設工事について、繰り返し、落札予定者を選定し、落札予定者の名称及び工事の設計金額等を業界団体の役員等に教示するなどしていた。

E省の職員は、特定の事業者に対し、毎年、車両管理業務の指名競争入札に係る指名通知がなされる前に、未公表情報である当該入札に係る指名業者の名称又は当該入札の実施を予定する事務所等の名称等を教示していた。

④ 特定の入札談合の幫助

特定の入札談合等に関し、事業者、事業者団体その他の者の明示若しくは黙示の依頼を受け、又はこれらの者に自ら働きかけ、かつ、当該入札談合等を容易にする目的で、職務に反し、入札に参加する者として特定の者を指名し、又はその他の方法により、入札談合等を幫助すること。

【例】 特定の入札談合等を容易にすることを目的として行う次の行為

- (ア) 指名競争入札において、事業者からの依頼を受け、特定の事業者を入札参加者として指名し、入札談合を容易にする行為
- (イ) 事業者の作成した落札予定者を選定した割付表を見せられて承認する、あるいは意見・感想を言う
- (ウ) 特定の事業者の要請に応じ、工事を分割発注、発注基準を引下げ、入札参加資格を設定する

【事例】

F市の理事は、F市発注の特定土木一式工事について、特定の事業者の役員から提示された受注予定者を円滑に決定するための組合せ案に従い、F市契約課に対し指名業者の組合せを指示していた。

(2) 職員による入札等の妨害の罪の罰則

入札談合等関与行為防止法では、職員が入札等により行う契約の締結に関し、その職務に反し、入札談合を唆すこと、予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること又はその他の方法により、当該入札等の公正を害すべき行為を行ったときは、5年以下の懲役又は250万円以下の罰金に処されることとされています。

なお、「入札談合等関与行為」は、①談合の明示的な指示、②受注者に関する意向の表明、③発注に係る秘密情報の漏えい及び④特定の談合の幫助の4類型が定められていますが、「職員による入札等の妨害の罪」は、職員が、職務に反し、入札談合を唆すこと等により、入札等の公正を害すべき行為を行うことが処罰の対象となっており、行為の態様が上記の4類型に限定されているわけではありません。

(3) 過去の官製談合事件から注意すべき点

公正取引委員会では、これまで認定した入札談合等関与行為の事例から次のような点が指摘できるとしています。（公正取引委員会事務総局「入札談合の防止に向けて」より引用）

- ① 入札談合等関与行為は、国の機関から地方公共団体、政府出資法人まで、出先機関を含め様々な発注機関で発生している。
- ② 工事だけではなく、物品や業務に係る発注でも発生している。
- ③ ほぼ全ての事例が発注担当部署の職員の間によるものである。
- ④ 全ての事例において管理職以上の職員が関与している。
- ⑤ 職員だけではなく、OBが関わった事例も多い。

(参考) 入札談合等関与行為の背景・要因について

公正取引委員会が改善措置要求等をした際の認定事実や当該要求等を受けた発注機関の調査結果では、職員が入札談合等関与行為を行った背景・要因として、次の点が挙げられています。

- ① 地元業者の安定的・継続的な受注の確保や困難な事業に適切に対応できる専門的な事業者の育成など、業界や地元業者を保護・育成するため
- ② 信用確実な事業者へ委託し、品質を確保するため
- ③ 発注機関からの要請によく応えていた従前の契約業者など、特定の事業者との契約を継続するため
- ④ 入札関連情報や指名業者選定上の配慮などを求める事業者からの働きかけに応えるため
- ⑤ 過去の取引実績の維持等により、円滑な入札業務を確保するため（随意契約から入札への切替えによる混乱の回避を含む。）
- ⑥ 職員の再就職先を確保するため

Ⅲ. 職員が官製談合に関与しないために守るべきこと

Ⅱ. で述べたような入札談合に職員が関与すれば、市政に対する市民の信頼を大きく失墜するだけでなく、職員個人も犯罪行為による罰則を受けることとなります。そのようなことがないように、組織と自分自身を守るため、職員として日々どのようなことに注意し、また行動すべきなのかについて、以下に示します。

1. 適正な入札及び契約を行うための基本的な姿勢

長年仕事に携わっていると業務にも慣れてくるものですが、「この程度は（いい加減に処理しても）大丈夫」というような感覚は極めて危険です。『蟻の穴から堤も崩れる』という言葉があります。小さな気の緩みから、取り返しのつかないような大事を招くことにもなりかねません。基本に忠実であることが大切です。

(1) 入札及び契約における5つの基本

「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」において、公共工事の入札及び契約については適正化が図られなければならないとされています。職員は入札及び契約事務に関して、常にこれらの項目が適正に確保されているかに留意して業務を行わなければなりません。

① 透明性の確保

入札及び契約の過程並びに契約の内容の透明性が確保されていること。

② 公正な競争の促進

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が促されていること。

③ 不正行為の排除の徹底

入札及び契約からの談合その他の不正行為の排除が徹底されること。

④ 適正な施工が通常見込まれない契約締結の防止

その請負代金の額によっては公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約の締結が防止されること。

⑤ 適正な施行（履行）の確保

契約された内容の適正な施工（履行）が確保されること。

（２）法令等に沿った事務執行

入札だけではなく、行政には適正な事務執行を確保することを目的として多くのルールがあります。ルールは法律、条例、規則など様々な形式で存在しますが、これらに沿った事務執行を行うことが、すなわち公平性、効率性、透明性などの面から適正が確保されていると言えます。逆に言えば、ルールに沿わない事務執行は適正さを欠くものであり、情報漏洩や官製談合などの不祥事にも繋がりがねません。自分の事務執行が法、条例、規則、ガイドラインなどの根拠法令等に基づいているものであるか、きちんと説明責任を果たせることが重要です。そして、そのためには単なる前例踏襲で仕事をするのではなく、自ら根拠を確認し、正しく理解した上で仕事をするのが大切です。ルールを知らずに不適正な事務執行をした場合でも「知らなかった」では済みません。たとえ悪意は無くても、その責任を問われる可能性は十分あるので、必ず法令等は確認してください。

（３）公平・中立な対応

職員と事業者はともに最良の社会資本を残すという目的を達成するためのパートナーであり、お互いに切磋琢磨して業務を進めることが大切です。一方で、公務員は全体の奉仕者として、公共の利益のために公平・中立の立場で職務を遂行することも求められており、これを逸脱する行為はもちろんのこと、市民の疑惑や不信を招くような行為も厳に慎まなければならないことを常に心がけて業務執行に当たることも必要です。

発注者は、特定の事業者に対して無理な要求をし、一方的な不利益を与えたり、不当な便宜を図るなど、中立性や公平性を欠くことにつながる行為をしてはいけません。発注者と事業者は、対等な立場で社会的使命を果たさなければなりません。

2. 秘密を守る義務（守秘義務）

これまで述べてきたように、入札及び契約の透明性及び競争性を確保するためには、受注を希望する事業者に平等に入札の機会が与えられ、公正な競争が行われなければなりません。そして、公正な競争が行われるためには、適正な情報管理が不可欠です。一部の事業者にのみ情報提供が行われるようなことがあれば、それは公正な競争とは言えません。そのため、入札談合等関与行為防止法において、職員による発注に係る秘密情報の漏洩は入札談合等関与行為として禁じられています。

また、入札や契約に関する情報に限らず、職員には地方公務員法において、秘密を守る義務（守秘義務）が課せられています。

公務員は全体の奉仕者として、公共の利益を追求する必要があります。しかし、一部の者に便宜を図り、非公表の情報を提供することは、一部の者の利益を優先して、公共の利益を損なうこととなります。守秘義務は公務員が仕事をする上で、極めて基本的かつ重要な原則ですので、常に意識をして仕事に臨むようにしてください。

なお、守秘義務には罰則が設けられており、守秘義務に違反して秘密を漏らした者は、1年以下の懲役または50万円以下の罰金に処せられます。また、その義務は勤務時間外及び退職後においても及びますので注意してください。

地方公務員法(秘密を守る義務)

第34条 職員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。

入札及び契約において、具体的にどのような事項が秘密になるのかは、5ページ「入札における秘密情報とは」を参照してください。

3. 事業者との対応における禁止事項（疑いを持たれる行為の禁止）

本市では、職員の職務に係る倫理を保持し、市民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、市民の信頼を確保することを目的として、東大阪市職員倫理条例及び同規則を制定し、主に職員が守るべき倫理原則、職員と利害関係者との間で禁止される行為等を定めています。特に、入札及び契約事務に携わる職員は、その職務上、事業者と接触する機会も多く、官製談合などの公務員犯罪に巻き込まれる可能性が高いことから、高い倫理観を持って職務を遂行し、市民から事業者との癒着を疑われるような行為は厳に慎むことが求められます。

以下に東大阪市職員倫理条例及び規則で定められている利害関係者との間における禁止行為を示します。

利害関係者との間における禁止行為

- 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、香典又は供花その他これらに類するものを含む。）を受けること。
- ② 利害関係者から金銭の貸付け（業としての貸付けの場合は、無利子又は著しく低利子のもの）を受けること。
- ③ 利害関係者から無償で物品又は不動産の貸付（費用負担を含む）を受けること。
- ④ 利害関係者から無償で役務の提供（費用負担を含む）を受けること。
- ⑤ 利害関係者から未公開株式を譲り受けること。
- ⑥ 利害関係者から供給接待を受けること。
- ⑦ 利害関係者と一緒に会食すること。
- ⑧ 利害関係者と一緒に遊技又はゴルフすること。
- ⑨ 利害関係者と一緒に旅行をすること（公務のための出張を除く）。

なお、上記の禁止行為には、職員が利害関係者と友人等の私的な関係にある場合などの例外規定がありますが、特に入札及び契約事務という職務の性質上、贈収賄等の犯罪に巻き込まれたり、また市民の誤解を招いたりすることのないよう、あえて例外部分の記載は省略し、原則の部分に記載しています。

倫理制度の基本理念は、公務の公正な執行に対する市民の信頼の確保です。市民の疑惑や不信を招くおそれのない行為であれば、何ら問題はありません。

- その行為は市民の眼から見て疑惑や不信を招きませんか？
- その行為は職務上必要なことですか？

多くの場合、この二つの視点から、常識的に判断すればよいことです。

4. 官製談合を起こさない職場づくり

不祥事が発生する要因は、いくつか考えられますが、コミュニケーション不足やチェック体制の不備など、いわゆる風通しの悪い職場や、また、外部の目が届きにくい密室での仕事や一人に仕事を任せきりにすることなどは不祥事の温床となりやすいものです。また、物理的に事業者が秘密情報に接触できないようにすることも必要です。

不祥事の芽を摘むためにも、職場環境を整備しておくことは極めて大切なことです。各職場において以下の項目が実施されているか点検し、必要な整備をすることで官製談合防止を図ってください。

(1) 個人ではなく組織で仕事をする

官製談合や贈収賄事件を起こすのは、職務に精通した、いわゆる「仕事のできる人」が多いと言われています。そういう職員に対しては、上司は「自分より詳しいので意見しにくい」と遠慮がちになったり、もしくは割り切って「優秀な人物だから任せておけば大丈夫」と任せきりになりがちです。また、部下の側から見れば、優秀な人には意見を述べづらく、萎縮しがちになることがあります。

このような状態では、一人しか仕事を理解していない状況を生み、それに対して上司の進捗管理や監視が及ばなくなり、また職員相互のチェック機能が働かず、仕事がブラックボックス化する危険があります。その結果、一人の職員が特定の仕事に対して、決定権や権限を持つ状況を生み、そこに官製談合や贈収賄などの不正が入り込む余地が生じます。それを防ぐためには、以下のような取組みが考えられます。

① 職員間のコミュニケーションの確保

基本的なこととして、日頃から上司・部下・関係部署等の職員相互間で、定期的にミーティングの機会を設け、報告・連絡・相談を密に行い、「今は誰が何をしているのか」「個々の職員が抱えている課題は何か」などを職員間で共有し、判断や決定を一人に任せきりしないようにすることが大切です。

② 複数人で業務を相互チェックできる体制

業務を主担・副担など複数人で分担することにより、相互チェック機能が働くことが期待できます。

③ 問題は一人で抱え込まず組織としての対応を

人間が行うことです。仕事の過程で何らかの問題が発生することはあり得る事です。大切なことは問題が起こったときにどのように対応するかです。

それを自分一人だけの力や判断だけでカバーしようとしても、問題の内容によっては対応しきれずに、大きな問題に発展することも考えられます。万が一、問題事案が発生した場合には、それが小さな火種のうちに、先ずは速やかに上司等に連絡し、組織全体として適切な対応を行うようにすることが重要です。そのためにも日頃から風通しの良い職場作りに心がけ、問題を最小限に食い止めるようにしましょう。

(2) 厳重な情報管理

入札及び契約に関する情報は次に掲げる事項に従い、厳重に管理してください。

① 積算

予定価格や最低制限価格の積算は、必要最小限の職員が行うものとし、不用意に積算に関係の無い職員に情報が漏れないよう、職員間においても守秘義務を徹底すること。

② 積算書類等（以下「原議」という。）の作成

設計書や仕様書等を紙出力する場合は、必要最小限の出力を原則とする。また、それらが不必要となった場合には、速やかにシュレッダーにより処分すること。

③ 原議の保管

原議は開札時間までの間、執務室内にある金庫やロッカーなど必ず鍵の掛かる場所で保管するとともに、その鍵は厳重に管理すること。なお、契約・工事・検査・予算の担当所属などの間で行う書類の受け渡しについては、事前連絡を行った上で、確実な受け渡しを行うこと。

④ 原議の持ち出し

契約担当所属に入った原議は持ち出し不可とする。訂正する必要がある場合は契約担当所属の職員が立ち会うこと。

⑤ 起案及び決裁で知り得た情報

起案及び決裁で知り得た情報は、その内容が公表されるまで、決裁に関与していない職員、業務に関係のない職員、もしくは事業者等に決して漏らすことのないよう守秘義務を徹底すること。

（３）執務室の整備

契約・工事・検査・予算の担当所属などの執務室について、秘密の漏洩の防止を図るために、次に掲げる事項を実施してください。

① 掲示等による入室制限の周知

契約・工事・検査の担当所属においては、秘密情報の漏洩防止のため、全ての来客に対して執務室への入室制限を実施している旨を、出入口前での文書掲示や立札の設置などにより、周知すること。

【表示文例】

- ・ 積算中につき、執務室への入室はご遠慮ください。
- ・ 名刺は備付けの「名刺受にお入れください」
- ・ 御用の方は、この場でお声をかけてください。

② 秘密情報と来客対応スペースの分離

来客との対応は、受付カウンターで行い、設計書や仕様書の作成場所や契約情報の取扱場所と分離すること。

やむを得ず、執務室内で対応する場合は、自席や秘密情報が露見するような場所では行わず、応接スペースを利用すること。その際は、入室から退室までの間、必ず職員が出入口まで立ち会うこと。

③ 職場における他所属職員等への対応

他所属職員等との打ち合わせ等の必要がある場合は、応接スペースを利用し、他所属職員等に秘密情報が漏洩しないよう特段の配慮をすること。

5. 事業者との関係における一般的な心構え

事業者への対応にあたっては、それが親戚、友人、元市職員等であっても、特別扱いすることなく、常に公平・厳正に行うものとし、市民の目から見て、いささかも疑惑や不信を招かないよう組織的な対応に努めなければなりません。事業者は、常に職員の対応の方法を注視しており、特別な関係にあると疑惑を招かせるような対応は、厳に慎まなければなりません。これらを踏まえ、事業者との対応については、市民の疑惑を招くことのないよう、オープンな場所と方法で対応するなどの配慮が必要です。

(1) 事業者への対応と記録

事業者への対応は原則として複数名で対応することを基本とします。また、対応する際には以下の点に留意してください。ただし、事業者からの申請書の受付などの平時の窓口業務や、契約相手方との契約に基づく調整・協議又は打ち合わせなど複数の職員で対応する必要のない場合についてはこの限りではありません。

- ① 相手の会社や氏名を確認すること。
- ② 公表されている内容のこと以外は答えないこと。
- ③ 非公開情報について、聞かれても毅然として回答を断ること。
- ④ 非公開情報について問い合わせがあった場合は、事実関係の記録を残しておき、速やかに上司に報告を行うこと。
- ⑤ 非公開情報について、断っているにも関わらず、必要以上に聞き出そうとされた場合、または不当な要求や圧力を受けたときは、録音等により事実関係の記録を残しておくこと。また、速やかに上司へ報告を行うとともに、それらの情報を関係所属と共有し、対応を協議すること。

(2) 執務室内での対応は「オープンな対応」

事業者との関係において注意することは、誰に対しても公正、公平、中立な対応をすることです。特定の事業者だけ特別扱いしないように、誰に対しても同じ「オープンな対応」とすることを基本とします。

① オープンな場所で複数人対応が原則

事業者との応接に当たっては、原則として受付カウンターなどの**オープンな場所**で複数の職員で対応すること。

何らかの事情により、受付カウンター等オープンな場所を確保できず、又は複数の職員がいないため、「会議室で」又は「単独で」対応せざるを得ない場合は、所属長等の承諾を得ること。この場合、「接触している事実」が上司を含めた自分のまわりの人達に周知されていることが重要です。また、何の件で何について対応しているかを明確にし、対応後にはその結果を上司に報告すること。

② 勤務時間外及び閉庁時には、原則として、事業者との対応は行わない

緊急事態の発生など、勤務時間外や閉庁時に**対応せざるを得ない**場合には、必ず複数人で対応すること。

(3) 執務室外での対応は「慎重な対応」

執務室外での対応は、多くの市民の目に触れますので、疑惑を招かないよう特に**慎重な対応**が求められます。複数人で対応することを基本とするのは執務室内と同じです。

① 事業者との打合せは、喫茶店等飲食物を提供する場所で行わないこと

現場事務所等での打合せの際には、社会一般の接遇として容認される湯茶の程度を超えた飲食物の提供を受けてはいけません。

② 現場等に出向く際には、事業者の手配する車を利用しないこと

交通事情等でやむを得ず、事業者の車を利用する場合には、事前もしくは事後に上司に報告し了承を得なければなりません。

（４）自宅等へ訪ねてきたときは「毅然とした対応」

事業者が職場だけでなく、職員の自宅を訪ねてきて、金銭や贈答品等を直接持参したり、会食、ギャンブル、旅行等に誘う場合があります。また、職場で話ができなかったためとか、急用があってという理由で、職員の自宅を訪ねてくることもあるかもしれません。こうした場合、複数人対応することができず、証人もいないため、誤解を受けないように毅然とした対応をしなければなりません。

- ① 基本的に職場以外では対応しないこと。
- ② 金銭や贈答品の提供その他の申し出は、その場で拒否し、受け取らないこと。
- ③ 直ちに上司にその経過を報告すること。また、上司から事業者に対して、今後一切そのようなことをしないよう指導を行うこと（組織的な対応をする）。
- ④ 職員の留守中に事業者が訪ねて来た場合、家族が誤って受け取らないように、日頃から説明し、理解を得ておくこと。

IV. 官製談合に巻き込まれそうになったら

官製談合は、職員が事業者等から最低制限価格等の秘密情報を聞き出そうとする要求に応じてしまい、情報漏洩に至る事例が多くあります。もし職員がそのような働きかけを受けた場合に、どのように対応すべきか、また、職場で不正行為に關与している職員に気付いた場合にはどうすべきか、以下に示します。

1. 行政対象暴力としての対応

(1) 入札の公正を害する行為は行政対象暴力のひとつ

「東大阪市行政対象暴力対応マニュアル」では、入札の公正を害する行為は行政対象暴力として、「市又は市職員に対して行われる違法又は不当な行為」の一つに挙げられています。

【東大阪市行政対象暴力対応マニュアル抜粋】

第1(2)市又は市職員に対して行われる違法又は不当な行為

② 入札の公正を害する行為又は公正な契約事務の確保に関して不適当な行為

- ・ 入札に「〇〇を指名しろ、又は〇〇を指名するな」等と要求すること
- ・ 「予定価格を教えろ」等と要求すること

(2) 対応の基本体制

行政対象暴力に対しては、法令遵守の徹底と十分な説明責任を果たすとともに、毅然とした態度で臨み、いかなる場合においても拒否しなければなりません。万が一、入札の公正を害する行為又は公正な契約事務の確保に関して不適当な行為を受けた場合でも、職員は行政の公平性、中立性を十分理解し、その対応に当たっては個人ではなく、組織で対応することが基本です。

(詳細は「東大阪市行政対象暴力対応マニュアル」を参照してください。)

(3) 毅然とした態度の大前提

不当な要求に対して毅然とした態度で臨むには、普段から事業者等に対して「何もやましいことがない」、「弱みを握られるようなことがない」と言えることが大前提です。そのためには法令遵守の徹底が極めて重要です。

法令等に沿った事務処理を行うことはもちろんですが、特に、不当な要求の有無に関わらず、事業者等から金銭を受け取ったり、飲食代を支払ってもらったりするなど、公務員としての倫理に反する行為をしていれば、もし不当な要求があったときに、どうしても断れなくなります。「季下に冠を正さず」です。疑わしいと思われるようなことは普段からしてはいけません。

自らにやましいことがあれば、その発覚を恐れて、不当な要求があることを上司や同僚にも相談できず、その結果、官製談合に関与するということがあります。そうなれば、入札談合を企てる者と一蓮托生の関係にならざるを得なくなります。職員が談合に関与することについては、1回でも2回でも同じ犯罪であり大差はありません。1回でも関与すれば犯罪です。

そうならないためには、秘密情報を探ろうとする不正行為に対して、「最初に毅然と断ることができるかどうか」で決まります。言い方を代えれば、「最初に断ることができる状態になれば、断れない」とも言えます。普段から不当な要求があっても「断れる状態」にしておくことが重要です。

【姫路市職員不祥事調査・再発防止検討専門委員会からの提言より引用】

- 当委員会は(入札情報漏洩に伴う収賄容疑で逮捕された)元課長に対して聞き取り調査を行ったのであるが、その際の象徴的なことは、元課長が述べた「一番後戻りできないのは1回目なんですよね」という言葉、すなわち、事件の要因は1回目を断ることができなかったという点だという供述である。
- そして、元課長は聞き取り調査の最後に、「研修を何回するかということよりも『1発目を断れ』というのを教えて欲しい」という切なる要望を述べている。
- すべては、これに尽きるとも言えるわけだが、他方で、そもそもこの1回目を断らなければならぬというような親密な関係になるまで、どうして相手方との交流を深めるに至ったのかが問題であり、そうならないような対人関係をどうして築いていくか、それがむしろ重要なことであると思慮されよう。

(4) 不当要求対策員（警察OB）への相談

不当要求があった場合には、警察OBである不当要求対策員が相談を受け付けています。不当要求対策員は相談に応じるとともに、警察への連絡も担っています。

(5) コンプライアンス推進担当監（警察OB）への相談

コンプライアンス推進担当監は、公益通報窓口としてだけでなく、警察での経歴を活かした見地から、相談に応じていただいていますので、事業者との関係や対応などで困ったことや「不正の芽」を感じたときに、警察の見解を伺いたいという場合には、不祥事の未然防止の観点からも積極的に相談してください。（執務室は内部統制推進室です）

2. 通報窓口について

(1) 公益通報者保護制度

労働者が事業所内の法令違反行為を通報した場合に、解雇等の不利益な取扱いから保護するとともに、事業者側のコンプライアンス（法令遵守）経営を強化するために、公益通報者保護法が平成16年6月に成立し、平成18年4月1日から施行されました。本市では、公益通報者保護法の施行に伴い、職員等が事業主である本市に対して公益通報を行う場合の手続き及び公益通報を受けた事業主として取るべき措置を明確にするため東大阪市職員等公益通報者保護要綱を制定しています。

公益通報とは、官製談合などの犯罪行為やその他の法令違反行為が生じ、又はまさに生じようとしている場合に、他人をおとしめるなどの不正な目的でなく、通報相談窓口（人事担当課、コンプライアンス推進担当監、外部相談窓口（弁護士））にメール又は封書、電話、面談等で通報することです。

（詳細は「公益通報者保護制度の概要」を参照してください。）

(2) 不適正経理通報制度

本市が締結した、または締結しようとする契約において、職員が事業者に対し、預け金、差し替え、書類の書き換えなど本市が損害を被るおそれのある不適正な経理処理を行うよう働きかけた場合には、働きかけられた方やその方が勤務する企業等の役員もしくは従業員が市に対して通報できるよう外部通報窓口（弁護士）を設置しています。

<不適正経理とは>

預け金	物品等の架空発注を行い、納品等の事実がないまま支払った代金を預け金として業者に管理させ、流用すること
差し替え	契約と異なる物品等を納入させること

（詳細は「東大阪市職員による不適正経理に関する外部通報処理要綱」を参照してください。）

【担当】

- 不祥事の未然防止に関すること
市長公室内部統制推進室
- 入札及び契約事務に関すること
行政管理部契約検査室契約課