

令和2年4月15日

足立区長 近 藤 弥 生 様

足立区公契約等審議会
会長 飯 塚 優 子

足立区公契約条例第16条第2項第3号の規定による
調査・審議について（答申）

令和元年12月4日付、31足総契第1522号で諮問のあった、収賄事件に関する足立区公契約条例第16条第2項第3号の規定による調査・審議について、慎重に調査・審議した結果、下記のとおり、別添「足立区公契約関連収賄事件についての報告書」を添えて答申いたします。

区民の信頼回復のため、本報告書の趣旨を踏まえ、再発防止の対策を講じられるよう強く要望します。

記

1 契約制度（主管課契約）の運用の実態について

ヒアリング調査の結果、学校施設課における主管課契約の制度運用に関し少なくとも以下のような実態があることが確認された。

- （1）契約の事務の手引きに記載されたとおりに契約事務が履践されていないこと。
- （2）競争見積りを行う業者や契約業者が偏っていたこと（職員が1者を決め打ちして発注することができていたこと）

2 本件事件当時の事務処理のチェック体制

業者の偏りの有無や分割発注となっていないかといった点は確認事項として意識がされていなかった。

また、主管係長は、特定の1事業者に他事業者分の見積りの提出を依頼していたという実態を認識していたにもかかわらず、これを是正するように指導するということはなかった。

3 事務監査の状況

概ね1課あたり1日で実施しており、見積業者が偏っていないかということはチェックポイントではあるが、具体的な判断の基準はなく、サンプル調査であるため、偏りに気付くことは難しいとのことであった。

4 コンプライアンス・ガバナンスに関する対応の状況

利害関係者との接触に関する指針があることは認識しているが、具体的な内容を十分把握していないように見受けられた。

5 本件事件発生の要因の分析

契約手続の仕組み・運用に関する要因として、事務手続が定められた手順どおり行われておらず、事業者との癒着を生みだしやすい制度運用となっていたこと、そもそも実務に即していない契約事務手続となっていたこと、定められた手順がとられていないことを監視・監督する仕組みがなかったことがある。

また、職場環境に関する要因として、ルール違反をやむを得ないものとして受け入れてしまう職場の雰囲気があったこと、さらに、職員の法的素養・遵法意識に関する要因として、入札談合等関与行為防止法等について十分な研修・教育を受け知識・理解を身につけているとまで認められなかったことがある。

6 再発防止に向けた改善策

契約事務に関する改善策として、マニュアル等の内容及び取扱いの見直し、契約プロセスの改善を検討されたい。また、下見積業者および施工業者の選定方法の見直し、安易な分割発注の是正、担当者以外の職員によるチェック体制を検討されたい。

職場環境に関する改善策として、組織体制の見直し、各職員の契約事務遂行能力の育成、人員の拡充を検討されたい。

監督・検査制度の充実として、定期的な事後検査の仕組み、体制の導入を検討されたい。

コンプライアンス・ガバナンスとして、業者との接触に関する規律、職員に対する研修・教育・啓発活動、事業者に対する周知・啓発活動等を検討されたい。

以 上

足立区公契約関連収賄事件についての報告書

令和2年3月

足立区公契約等審議会

目 次

第 1 はじめに	- 1 -
1 本報告書について	- 1 -
2 当審議会について	- 1 -
3 調査の方法等	- 1 -
4 調査の範囲・対象について	- 2 -
第 2 前提となる事実	- 2 -
1 足立区の組織	- 2 -
2 学校施設課	- 2 -
第 3 本件事件について	- 4 -
1 本件事件の経過	- 4 -
2 判決文における犯罪事実の内容	- 4 -
3 本件職員へのヒアリング結果	- 4 -
第 4 現行（本件事件当時）の契約制度とその運用等	- 5 -
1 足立区の工事に係る契約制度の全体像	- 5 -
2 主管課契約・契約課契約・緊急工事	- 5 -
3 契約事務に関するマニュアル等	- 8 -
4 契約制度(主管課契約)の運用の実態について	- 9 -
5 緊急対応後の運用について	- 12 -
第 5 本件事件当時の事務処理のチェック体制	- 13 -
1 主管課契約事務処理内におけるチェック体制	- 13 -
2 監査委員による監査	- 14 -
第 6 コンプライアンス・ガバナンスに関する対応の状況	- 15 -
1 内部統制基本方針	- 15 -
2 入札・契約制度に関する取り組み	- 15 -
3 利害関係者との接触に関する規律	- 15 -
4 研修の実施状況	- 16 -

第7 本件事件発生の要因の分析	- 17 -
1 契約手続の仕組み・運用に関する要因	- 17 -
2 職場環境に関する要因	- 18 -
3 職員の法的素養・遵法意識に関する要因	- 18 -
第8 再発防止に向けた改善策	- 19 -
1 契約事務に関する改善策	- 19 -
2 職場環境に関する改善策（組織・部署編成等の見直し）	- 24 -
3 監督・検査制度の充実	- 25 -
4 コンプライアンス・ガバナンスについて	- 27 -

第1 はじめに

1 本報告書について

令和元年11月22日、足立区教育委員会事務局学校運営部学校施設課建築第二係主事の某職員（以下「本件職員」という。）が、刑法違反（収賄罪）容疑で逮捕されるという事件が発生した（以下「本件事件」という。）。

令和元年12月4日付け31足総契発第1522号において、足立区長より、足立区公契約等審議会（以下「当審議会」という。）に対して、事件発生の要因、現行の入札制度とその運用及び事務処理のチェック体制などについて検証し、再発防止策について提言を行うよう、足立区公契約条例第16条2項第3号の規定による諮問がなされた。

以後、当審議会は、補助者として3名の弁護士を起用して関係資料の調査及び関係者のヒアリングを行うとともに、3回にわたって臨時会を開催し審議を重ねてきた。本報告書は、当審議会として、前記諮問に対する調査及び審議の結果を報告するものである。

今後、本報告書の趣旨を真摯に受け止め、再発防止の対策を講じられるよう要望するとともに、これにより、区民の信頼を早急に回復されることを望む。

2 当審議会について

(1) 委員の構成

氏名	推薦所属団体等	役職
飯塚 優子	弁護士	会長
田中 真奈美	東京未来大学 モチベーション行動科学部 教授	副会長
鈴木 欽哉	公認会計士	委員

(2) 開催の状況

開催回数	開催日
第1回	令和元年12月4日
第2回	令和2年1月9日
第3回	令和2年3月25日

3 調査の方法等

(1) 関係資料の調査

足立区より受領した関係資料一式について調査を行った。

また、警視庁捜査二課が足立区より押収した証拠品の一部について同課に謄写を求め、当該資料を調査した。

(2) ヒアリングの実施

以下の者を対象に、ヒアリングを実施した（実施日はいずれも令和2年）。

	実施日	対象者の役職等
1	1月31日	学校運営部 学校施設課 建築第二係 主事
2	1月31日	学校運営部 学校施設課長
3	1月31日	学校運営部 学校施設課 建築第二係 係長
4	2月12日	学校運営部 学校施設課 計画調整係長
5	2月12日	ガバナンス担当課長、コンプライアンス推進担当課長、特命・調査担当課長
6	2月12日	学校運営部 学校施設課 建築第一係 係長
7	2月14日	学校運営部 学校施設課 建築第一係 主事
8	2月14日	監査事務局 監査担当課長
9	2月14日	学校運営部 学校施設課 機械設備係 主事
10	3月5日	元 学校運営部 学校施設課 建築第一係 主事

なお、ヒアリングの実施にあたっては、対象者に対し、ヒアリングの目的について、事件発生の要因、現行の入札制度とその運用及び事務処理のチェック体制などについて検証し、再発防止策について提言することであり、対象者の懲戒処分等の責任追及を行うことではない旨を伝え、実態をありのままに説明するよう依頼している。

4 調査の範囲・対象について

本件事件の判決文（後記第3の2「判決文における犯罪事実の内容」参照）中、本件職員が便宜を図った工事契約案件として摘示されている東綾瀬中学校体育館棟ホール床長尺設置工事は、足立区学校運営部学校施設課における主管課契約（後記第4の2(1)「主管課契約について」参照）の案件であり、さらに、調査を進める中で、後記第4の4のとおり、少なくとも同課の主管課契約に関しては、本来予定された手続との乖離が大きいことが明らかとなった。このため、本報告書の調査は、特に同課の主管課契約についての問題点に焦点を当てて実施しており、調査の範囲・対象は、それに限定されていることに留意されたい。

第2 前提となる事実

1 足立区の組織

足立区の組織図については、別紙1のとおりである。

2 学校施設課

(1) 学校施設課の事務分掌

学校施設課の事務分掌は、次のとおりである。

- ① 区立学校の施設更新計画及び維持管理に関すること。
- ② 区立学校の設備に関すること。
- ③ 区立学校の改修等の設計及び工事に関すること。
- ④ 区立学校の設備・施設の維持管理に関する指導・助言に関すること。
- ⑤ 区立学校の設備及び廃止の事務に関すること。
- ⑥ 区立学校の改築及び大規模改修の総合調整に関すること。
- ⑦ 教育委員会(こども家庭部を除く)の所管する教育財産の管理に関すること。

(2) 各係の事務概要

学校施設課の各係の事務概要は、次のとおりである。

ア 計画調整係

- ① 区立学校の施設更新計画及び維持管理に関すること。
- ② 区立学校の設備に関すること。
- ③ 工事の経理及び記録に関すること。
- ④ 工事台帳の管理に関すること。
- ⑤ 区立学校の設備及び廃止の事務に関すること。
- ⑥ 区立学校の改築及び大規模改修の総合調整に関すること。
- ⑦ 教育委員会(こども家庭部を除く)の所管する教育財産の管理に関すること。
- ⑧ 課内他の係に属しないこと。

イ 長寿命化推進担当係長

- ① 区立学校の施設更新計画に関すること。

ウ 学校改築係

- ① 区立学校の改築及び大規模改修に関すること。

エ 建築第一係・建築第二係

- ① 区立学校の改築及び大規模改修の設計及び工事(建築)に関すること。
- ② 区立学校の改修等の設計及び工事(建築)に関すること。
- ③ 区立学校の施設・設備の維持管理に関する指導・助言に関すること。

オ 機械設備係

- ① 区立学校の改築及び大規模改修の設計及び工事(機械設備)に関すること。
- ② 区立学校の改修等の設計及び工事(機械設備)に関すること。
- ③ 区立学校の施設・設備の維持管理に関する指導・助言に関すること。

カ 電気設備係

- ① 区立学校の改築及び大規模改修の設計及び工事(電気設備)に関すること。

- ② 区立学校の改修等の設計及び工事（電気設備）に関すること。
- ③ 区立学校の施設・設備の維持管理に関する指導・助言に関すること。

第3 本件事件について

1 本件事件の経過

令和元年11月22日、本件職員は、警視庁に、収賄罪の被疑事実により逮捕された。

同年12月12日、東京地方検察庁は本件職員を起訴した。

令和2年2月14日、第一回公判期日が開かれ、同年3月2日、本件職員に対する判決が言い渡された（判決文における犯罪事実の内容は後記2のとおり。）。

同日、足立区は、本件職員を含む4名を懲戒処分とした（本件職員については懲戒免職とされた。）。

2 判決文における犯罪事実の内容

本件職員は、平成27年4月1日から平成30年3月31日までの間、足立区教育委員会事務局学校教育部学校施設課建築第二係主事として、同区が発注する区立学校の改修等の計画及び工事に関し、仕様書の作成、設計金額の積算、随意契約における見積業者の選定等の職務に従事していたもの、分離前の相被告人 A（以下「A」という。）は、建築設計及び請負施工等を業とする B 株式会社（以下「B 社」という。）の建築本部長であったものであるが、本件職員は、平成30年3月23日頃、東京都足立区花畑1丁目31番1号所在の足立区花畑中学校において、同区が B 社に随意契約により発注した「東綾瀬中学校体育館棟ホール床長尺設置工事」等に関し、B 社が受注できるようにするなどの有利かつ便宜な取り計らいを受けたことに対する謝礼及び今後も同様の取り計らいも受けたいとの趣旨の下に供与されるものであることを知りながら、A から、本件職員が B 社に発注して施工された同人方の外構工事代金92万7863円の支払債務の免除を受けて同金額相当の財産上の利益を受け、もって自己の前記職務に関して賄賂を収受した。

3 本件職員へのヒアリング結果

本件職員に対しヒアリングを実施したところ、本件事件について概ね判決文において認定された事実と異ならない旨供述した。

また、後記「**第4 現行（本件事件当時）の契約制度とその運用等**」及び「**第5 本件事件当時の事務処理のチェック体制**」に記載した他の者に対するヒアリング結果とも概ね齟齬しない内容を供述した（なお、主管課契約の事務手続における不適切事項として、後記**第4の4(1)エ(オ)、同(3)**に記載するとおりの供述もあった。）。

このほか、契約課契約に関するものではあるが、花畑中学校教室改修その他工事について、入札を不調にするわけにはいかないと考えて、図面及び予定価格（3000万円）を B 社に教示した（B 社が落札し、平成29年6月に工事を受注した）ということがあった旨の供述もあった。

第4 現行（本件事件当時）の契約制度とその運用等

1 足立区の工事に係る契約制度の全体像

足立区では、工事に係る契約事務は、予定価格に応じて定められた専決権者が専決することとされている（足立区契約事務規則3条1項）。

また、工事（建物の従物又は工作物の修繕を含む。）に係る契約（単価契約を除く。）で1件の予定価格が130万円未満のもの（特別な技術を要するものは、この限りではない。）は、部長・局長に委任されている（足立区契約事務規則3条2項表1）。

上記と、足立区の建設工事等発注標準に定められた入札（契約）方式を対応させると、以下の表のとおりとなる。

工事に係る契約（1件の予定価格）	専決権者	入札方式
1億8000万円以上	副区長	条件付一般競争入札 ¹
1億円 以上 1億8000万円未満	総務部長	公募型指名競争入札 ²
6000万円 以上 1億円未満		
500万円 以上 6000万円未満	総務部契約課長	指名競争入札 ³
130万円 以上 500万円未満		
130万円 未満	部長・局長（委任）	随意契約

2 主管課契約・契約課契約・緊急工事

(1) 主管課契約について

ア 概要

工事（建物の従物又は工作物の修繕を含む。）に係る契約（単価契約を除く。）で130万円未満のもの（特別な技術を要するものはこの限りではない。）の事務を処理する権限は、区長から各部長等に委任されている（足立区契約事務規則3条2項1号）。また、予定価格が130万円未満の工事の請負（修繕を含む。）の契約を伴う事案の決定に関することは、課長が行うこととされている（足立区事案決定規程3条1項・2項、別表第1・17①。以下、予定価格130万円未満の工事契約を「主管課契約」という。）。

後記のとおり、主管課契約は、随意契約によることとされている。

¹ 条件付一般競争入札とは、一般競争入札により契約の相手方を決定するにあたり、あらかじめ調達する案件の概要や入札参加条件について公告した上で、入札参加希望者を募集し、入札参加条件を満たす希望者全てを指名する入札制度である。

² 公募型指名競争入札とは、指名競争入札により契約の相手方を決定するにあたり、あらかじめ調達する案件の概要や入札参加条件について公表した上で、入札参加希望者を募集し、希望者の中から入札参加者を指名する入札制度である。

³ 指名競争入札とは、競争入札参加有資格者の中から発注者がいくつかの条件で指名業者を選定し、指名された業者が入札に参加する制度である。

イ 主管課契約の事務手続

主管課契約の事務手続は、以下のとおりである（フロー図は別紙2のとおり）。

(7) 工事内容の決定

①予算の確認、②工事の決定、③予定価格（工事予定金額の税抜き価格をいう。以下同じ。）の算定、④契約期間（工期）の設定、⑤仕様書・添付図面・資料の作成を行うこととされている。

このうち、③予定価格の算定について、参考に事業者から見積りをとる場合には、複数の事業者から見積りをとって比較し（以下「下見積り」という。）、金額・内容が妥当であるか検討し、予定価格を決定するものとされている⁴。

また、⑤に関連して、建物の平面図・配置図等の図面やその他の資料は、「必要に応じて」用意するものとされている。

(4) 契約方法の決定

随意契約とされている（地方自治法234条2項、同法施行令167条の2第1項1号、足立区契約事務規則39条1項1号）。ただし、随意契約であっても、予定価格が100万円未満の場合は2者、100万円以上130万円未満の場合は4者から見積りを取得する競争見積り（以下「競争見積り」という。）を行い、随意契約を行うこととされている。

ただし、特別な理由がある場合には、1者による特命随意契約ができる（あくまでも例外的な処理となるので、随意契約理由書を作成し、理由を明確にしておく必要がある。地方自治法施行令167条の2第1項2～9号）。

(ウ) 事業者選考

事業者選考にあたっては、小規模登録事業者を活用すること及び「3原則」に注意して行うよう定められている。

すなわち、足立区では、区内業者の受注拡大と区内経済の活性化を目的として、小額で内容が軽易な契約を希望する事業者（小規模登録事業者）を登録しており、毎年、年度当初に契約課より文書配信している小規模登録事業者のリストの中から選ぶことが求められている（以下「小規模登録事業者の活用」という。）。

また、「区外業者より区内業者」「大企業より中小企業」「偏らない」との原則の下、事業者を選考することが求められている（以下「3原則」という。）。

このほか、契約事務の手引き（後記3(1)）には、選定業者の偏りが見受けられるところ、契約に参加する機会は公平でなければならず、同じ業者に偏ると同業他社の不信を招くことになり、馴れ合いの原因にもなって好ましくない旨も明記されている。

(イ) 工事契約請求決定

前記「(7) 工事内容の決定」で決まった内容を元に、財務会計システムにおいて必要事項を入力し、決裁用の「工事契約請求決定書」及び「見積通知書」を

⁴ 予定価格を定めなければならないことについては、足立区契約事務規則39条2項にも定めがある。

出力する。

(オ) 決裁

主管課の課長決裁を受ける（足立区事案決定規程 3 条 1 項・2 項、別表第 1・17 ①）。

(カ) 見積通知書の交付

前記「(イ) 工事契約請求決定」で出力した見積通知書を、選定事業者に通知する。現場説明が不要であれば仕様書等は F A X 送付で構わないものとされており、現場説明が必要な場合は、現場にて直接工事等の内容を説明することとされている。

(キ) 契約決定

見積書が揃ったら、工事契約請求決定書の「予定金額の税抜金額」（予定価格）と比較し、見積額が予定価格以下で一番安い事業者と契約を締結する。

予定価格以下の事業者が 1 者の場合は、その事業者と契約を締結する。

複数の事業者が予定価格以下の場合は、最低見積額の事業者と契約を締結する。

見積りを依頼した事業者全ての見積額が予定価格以上の場合は、その旨を事業者に告げて再度見積書を提出してもらう。

見積額があまりにも低額な場合は契約しないこともできるので契約課に相談することとされている。

(ク) 決裁・契約締結

財務会計システムにより契約決定処理を行う。

工事契約決定書の決裁終了後、工事契約書を出力する。

契約の相手方に「工事請負契約書」を 2 部交付し、速やかに提出するよう依頼する。

(2) 契約課契約について

ア 概要

予定価格が 1 3 0 万円以上の工事契約については、前記第 4 の「1 足立区の工事に係る契約制度の全体像」のとおり、予定価格に応じて、副区長、総務部長又は総務部契約課長が専決権者となる（足立区契約事務規則 3 条 1 項。以下、予定価格 1 3 0 万円以上の工事契約を「契約課契約」という。）。

契約課契約の場合、契約請求を契約課で受付けしてから、契約締結まで概ね 1 ヶ月を要する。

イ 契約課契約の事務手続

契約課契約の事務手続は、以下のとおりである（本報告書では、それぞれの詳細については割愛する。）。

(7) 工事・委託の事案決定

- (イ) 入札参加資格要件審査委員会
- (ウ) 契約請求
- (エ) 公表
- (オ) 選定・指名
- (カ) 見積期間・開札
- (キ) 契約書の製本
- (ク) 議決（該当案件のみ）
- (ケ) 契約締結

(3) 緊急工事について

ガス漏れ、道路の陥没、建物外壁の剥離など、直ちに改修しなければ人身事故が発生させる恐れがあるなど、客観的に見て緊急に工事を施工しなければならない事態が発生した場合に、緊急工事として、速やかに契約課に協議することが求められている（以下「緊急工事」という。）。緊急工事においては、申請理由、推薦業者及びその理由等を記載した緊急工事申請書を工事主管部長から提出して申請することにより、工事に着手することが可能となる。

緊急工事は、概算工事費の金額にかかわらず、特命随意契約によることとなるところ、特命随意契約については、平成16年11月18日付け契約課長事務取扱総務部参事から各所属長に対して、「特命随意契約の原則禁止の徹底について」（16足総契発第244号）が発せられており、安易な特命随意契約は認められない旨伝達されている。

3 契約事務に関するマニュアル等

(1) 契約事務の手引き（工事）

工事及び工事に係る委託の事務手続については、総務部契約課工事契約係が作成した「契約事務の手引き（工事）」（以下「契約事務の手引き」という。）が存在する。

契約事務の手引きにおいては、主管課契約、契約課契約、緊急工事（特命随意契約）等に関する具体的な事務手続が説明されており、これらの手続の基本的なルールとして位置づけられている。

(2) 学校施設課 事務マニュアル（建築用）

少なくとも学校施設課建築係の主事間においては、前記契約事務の手引きとは別に、「学校施設課 事務マニュアル（建築用）」（以下「事務マニュアル」という。）が作成⁵・運用されている。

事務マニュアルは、契約事務の手引きよりも、書類の作成や書類の提出先等につい

⁵ ヒアリングによると、当該事務マニュアルの作成者は、建築係の者であるとのことであったが、詳細は不明であった。

て実務的な作業内容が具体的に示されているものの、契約事務の手引き上必要とされている、仕様書や見積通知書などの書類の作成手順についての記載が漏れており、また、小規模登録事業者の活用及び3原則についての言及がないなど、契約事務の手引きの内容を網羅するものとはなっていない。

4 契約制度(主管課契約)の運用の実態について

ヒアリング調査の結果、学校施設課における主管課契約の制度運用に関しては、少なくとも以下のような実態があることが確認された。

(1) 学校施設課の主管課契約事務の特殊性

学校施設課が行う主管課契約の年間発注件数は、足立区の全ての課の中で最も多く、年間300件から400件程度である。この内、建築工事に関する主管課契約については、建築第一係及び建築第二係を合わせた約14名で担当している状況にあり、他の課と比較しても業務量が多い状況にある。しかも、夏季休業等の限られた期間や時期に工期を設定しなければならない場合が多く、さらに、学校長その他の学校職員側から学校施設課の担当職員に工期等に関する強い要望等がなされる場合があること等もうかがわれる。そのため、このような学校施設課が行う工事に関する主管課契約の特殊性が、以下に述べる実態の一つの要因となっていることが認められた。

(2) 契約の事務の手引きに記載されたとおりに契約事務が履践されていないこと

ヒアリング調査の結果、主管課契約に関する基本的なルールであるはずの契約事務の手引きに記載されたとおりに契約事務が履践されておらず、ルールと実務との間に大きな乖離があることが認められた。

また、このような状況が生み出された原因として、特に次のような実態があることが判明した。

ア 契約事務の手引きに関する十分かつ適切な周知・教育・引継ぎが行われていないこと

職員の中には、契約事務の手引きの存在自体を認識していない者が複数存在し、それらの職員は、先輩職員からの口頭の指示や、前記3「(2) 学校施設課 事務マニュアル(建築用)」の事務マニュアルにしたがって契約事務を行っていることが判明した。

また、その他の職員においても、前任者からの引継ぎ等により契約事務の手引きの存在は知っており、契約事務の手引きが主管課契約に関する基本的なルールであるとの認識がありながら、これに関する周知や教育は必ずしも十分になされておらず、業務を遂行する際にこれが参照されることはないのが実態であることが判明した。

イ 工事内容の決定の際、仕様書や図面等を作成していないこと

契約事務の手引きによると、主管課契約においては、工事内容の決定の際に、足

立区の職員が工期や工事内容を具体的に記載した仕様書を作成し、必要に応じて図面やその他の資料も用意することとされている。

しかし、ヒアリング調査の結果、少なくとも学校施設課建築系の主管課契約事務においては、仕様書を足立区の職員において作成することはなく、工期や工事の内容は、基本的に事業者の下見積りに委ねているとのことであった。また、図面やその他の資料についても、主管課契約においては作成することはないとのことであった。

ウ 予定価格の算定の際に、複数事業者から下見積りを取得していないこと

契約事務の手引きによると、工事の予定価格を算定する際に、参考として事業者から下見積りをとる場合には、複数の事業者から見積りをとって比較し、金額・内容が妥当であるか検討の上、予定価格を決定することとされている。

しかし、ヒアリング調査の結果、学校施設課建築係においては、実際には特定の1者に発注することを前提に、職員らが当該1事業者と同行して現場を確認し、当該1事業者のみから下見積り（なお、この下見積りは、日付が空欄となっており、後述の競争見積りの見積書としても使われていた。）を取得し、その見積価格を職員が相当と判断した場合にはそのまま予定価格としていたことが判明した。

エ 特定の1事業者に、手続上必要な競争見積り（見積書の取得）を実施させていたこと

(7) 契約事務の手引きによると、主管課契約においては、工事内容の決定後、見積通知書を、選定事業者に通知することとされている。

(4) しかし、ヒアリング調査の結果、学校施設課建築係においては、前記ウのとおり特定の1事業者に発注することを前提に当該1事業者に対してのみ下見積りを依頼し、さらに、本来足立区が競争見積りとして複数の事業者から見積書を取得すべきところ、その取得を当該1事業者に一任していたことが判明した。

その際、競争見積りを取得する事業者の選定について足立区の職員らが当該1事業者に対し指示を出すことはなく、競争見積りを取得する事業者の選定は、専ら当該1事業者の判断に任せられていた（もっとも、同じ事業者に連続して工事を依頼する際は、競争見積りを取得する事業者の組合せを変更するよう当該1事業者に対し指示をする者もいた。）。

さらに、職員らの中には、当該1事業者に対し、競争見積りにおいて他の事業者が提出する見積書にはより高い金額を記入してくるように指示する者もいた。

(ウ) 競争見積りの提出方法は、当該1事業者が他の競争見積りもまとめて担当者に持参して提出するというものであり、その際、各見積書の日付はいずれも空欄とされており、足立区としても日付の入った収受印は押印していなかった。なお、当該1事業者が、他の競争見積りをどのように取得していたのかについては、職員らは認識していなかった。そして、これらの見積書は、日付が空欄のまま計画

調整係の担当者に提出され、計画調整係の担当者が補充していた。

- (イ) このように、特定の1事業者に発注することを前提に、当該1事業者に下見積りを依頼し、さらに、当該1事業者に他の競争見積りも取得させるという手法は、学校施設課建築係の特定の職員のみが実施していたというのではなく、広く行われていたことがうかがわれ、係長もこのような取扱いがなされていたことを認識していた。また、新任者にもそのような方法により実施するように伝えられていたとのことであった。
- (ロ) 上記のように特定の1事業者に発注することを前提として当該1事業者のみによる下見積り等を実施し、結果としていわば決め打ち的に当該1事業者に受注させることが常態化していたことと関連して、ヒアリング調査によると、B社が誤って発注したため余剰在庫となってしまったエアコンを、本件職員が同僚職員に依頼して、B社において取り付けることができるように取り計らい、これにより、平成29年12月頃、2件の主管課契約工事（第六中学校保健室空調取替工事及び花畑中学校保健室空調取替工事）をB社が受注したということもあったようである。
- (ハ) このような見積書の取得方法に関しては、平成25年12月3日に都市建設部主任主事・係長・課長らが、工事受注業者に同業他社からの見積書を徴取させたことを理由の一つとして懲戒される事例も発生していた。足立区では、当該懲戒事例の発生を受けて、監査結果報告書が庁内に文書配信され、各部署で注意喚起が図られたが、それ以外に、契約制度の見直しや職員らに対し特段の研修・教育等がなされたことは確認できなかった。
- そのほか、上記のような見積書の取得方法については、監査において、学校施設課以外でも同種の指摘を受けたことがある（平成25年度公園管理課南部公園管理事務所（工事）、平成26年度障害福祉センター（購買）、平成27年度住宅課（購買）。指摘内容及び措置内容等については、**別紙3**参照。）。
- (ニ) このような見積書の取得方法は、競争見積りにおける不当な取引制限（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。）第3条後段）を誘発するおそれのある行為である上、入札談合等関与行為（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（以下「入札談合等関与行為防止法」という。）2条5項2号⁶⁾）に該当する可能性すらある、極めて不適切な行為である。

⁶⁾ 入札談合等関与行為防止法2条5項 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つて、次の各号のいずれかに該当するものをいう。

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。

(3) 競争見積りを行う事業者や契約事業者が偏っていたこと

前記(1)エのような取扱いがなされていたこととも関連するが、学校施設課建築係においては、競争見積りに参加する事業者及び最終的に契約に至る事業者が一定程度偏る傾向にあった（ヒアリング調査によっても、それぞれの職員が発注する事業者は、担当する小中学校で工事実績があり当該学校に慣れている事業者や、自分の依頼に対してすぐに対応してくれることが分かっている事業者に再度依頼した方が、業務が迅速に進むといった理由から偏る傾向にあるとのことであった。）。

この点、計画調整係において、見積業者及び最終的に決定した事業者の一覧表を作成し、この表は各係長、計画調整係長、及び課長の順に回覧され、その際係長及び課長の決裁を要することとして、一定の偏りを防ぐための体制がとられていたが、結果として一定の偏りを阻止することができていなかった。

(4) 必要性・合理性に疑義のある分割発注が行われることがあったこと

ヒアリング調査の結果、工事に要すると見込まれる金額からすると本来であれば契約課契約の手続をとらなければならない工事案件について、①契約課契約になると図面の作成が必要となり担当者の業務負荷が大きくなるとの理由や、②主管課契約と比較して事務処理が複雑になり、契約請求から契約決定までの手続期間が長くなって、学校側からの要望（夏季又は冬季休業期間中に工事を施工・完了したい等）に応えられなくなるといった理由から、担当者において契約課契約となることを避けるため、分割発注工事（1件当たりの工事金額が130万円未満になるように分割をし、数件の主管課契約工事として見積りを取得し予定価格を決定する。）がされることもあるとのことであった。

たとえば、本件職員へのヒアリングによると、判決文記載の東綾瀬中学校体育館棟ホール床長尺設置工事について、本来は予定価格が130万円以上の工事案件として契約課契約手続によらなければならない工事案件であったところ、本件職員は、工事内容を、学校長権限で契約可能な50万円未満の工事と、主管課契約となる130万円未満の工事とに分割した上で、随意契約によりB社に受注させた。

上記のような必要性・合理性に疑義のある分割発注については、監査において、学校施設課以外でも指摘を受けたことがある（平成27年度区画整理課）。

5 緊急対応後の運用について

足立区契約課長は、令和元年12月4日、各所属長に対し、同日を適用開始日とする「主管課契約事務に関する緊急対応について（依頼）」（31足総契発第1547号）を発し、次のとおりの対応を依頼した。

(1) 見積業者（案）の確認について

- ・担当者が作成した見積業者（案）を係長、課長が確認する。

（中略）

(2) 見積業者及び受注業者一覧表の作成

- ・見積業者（案）の課長決定後、担当者は一覧表に見積業者を入力する。
 - ・見積合わせが終了後、担当者は一覧表に受注業者を入力する。
- （中略）

(3) 部庶務担当課への実績報告

- ・見積業者（案）の決裁書、見積業者及び受注業者一覧表の写しを毎週 1 回、部庶務担当課へ提出し、庶務担当課長、部長が確認する。

第 5 本件事件当時の事務処理のチェック体制

1 主管課契約事務処理内におけるチェック体制

(1) 係長によるチェック体制

契約事務の手引きによると、主管課契約において、係長は、明示的に確認作業を行うことは求められていないが、「工事契約請求決定書（主管課契約分）」上、主管係長が確認の上押印をする欄が設けられており、後記**(3)**のとおり、課長決裁においては、当該「工事契約請求決定書（主管課分）」に見積書・仕様書・図面・その他資料を添付した上で決裁を受けることとなっている。そして、実際の運用上、係長においても、見積書も含めてチェックをしていたようであるが、その際の確認事項としては、必要な見積数が揃っているか、その公正さ（同じ書式で会社名だけが違うものが使用されていないか）、計算の正確性、工事内容に照らして適切な項目が記載されているか、及び不適切に高い材料を使用していないかという点は確認をするものの、事業者の偏りの有無や分割発注となっていないかといった点は確認事項として意識がされていなかったようである。

また、係長へのヒアリング調査によると、係長は、特定の 1 事業者に他事業者分の見積りの提出を依頼していたという実態を認識していたにもかかわらず、これを是正するように指導するということはなかったようである。

(2) 計画調整係によるチェック体制

契約事務の手引きによると、主管課契約においては、計画調整係は、明示的な役割は与えられていない。ヒアリング調査によると、計画調整係は、予算の執行管理を主な業務としてしているところ、主管課契約との関係では、工事契約請求決定の際、各係から提出された書類をもとに、書面の作成・チェック等を業務としているとのことである。

もっとも、ヒアリング調査によると、計画調整係では、見積数、日付（日付が空欄の場合に補充することを含む。）、押印、工事件名等のチェックは行っているものの、事業者の偏りや、競争見積りのやり方等まではチェックしていなかったとのことである。

(3) 課長によるチェック体制

前記のとおり、主管課契約の事案の決定に関することは、課長が行うこととされており（足立区事案決定規程 3 条 1 項・2 項、別表第 1・17 ①）、契約事務の手引き上も、課長決裁であることが明記されている。そして、課長決裁においては、「工事契約請求決定書（主管課分）」に見積書・仕様書・図面・その他資料を添付した上で決裁を受けることとなっている。

もっとも、ヒアリング調査によると、どの学校でどのような工事があるかということと、金額（主管課契約となるか、契約課契約となるか）等については確認していたが、事業者の偏りや、競争見積りのやり方等まではチェックしていなかったとのことである。

2 監査委員による監査

(1) 監査委員

足立区では、地方自治法（以下本項において「法」という。）180 条の 5 第 1 項第 4 号及び法 283 条 1 項に基づき、監査委員 4 名を選任している。

また、監査事務局は、監査資料の収集、実地調査を行うなど監査委員の仕事を補助する機関であり、監査事務局長及び監査担当職員で構成されている。前記第 1 の 3

(2) 「ヒアリングの実施」のとおり、本調査では、監査事務局監査担当課長へのヒアリングを行った。

(2) 監査委員による監査

足立区監査基準によると、定期監査（法第 199 条第 1 項、第 2 項及び第 4 項の規定による監査）は、毎会計年度少なくとも 1 回以上期日を定めて、次の事項を主眼として実施するものとされている⁷。

ア 区の財務に関する事務の執行が適正かつ効率的に行われているかどうか

イ 区の事務が合理的かつ効率的に行われているかどうか及び法令等の定めるところに従って適正に行われているかどうか

ウ 必要に応じ、区の事務事業の執行に係る工事について、当該工事の計画、設計、施工等が適正に行われているかどうか及び建物等の維持管理が良好であるかどうか

⁷ 足立区監査基準 10 条によると、定期監査のほか、監査の種類には次のものがある。随時監査（法第 199 条第 5 項の規定による監査）、特定行政監査（法第 199 条第 2 項の規定による監査）、財政援助団体等に対する監査（法第 199 条第 7 項の規定による監査）、公金の収納又は支払事務に関する監査（法第 235 条の 2 第 2 項の規定による監査）、住民の直接請求に基づく監査（法第 75 条の規定による監査）、議会の要求に基づく監査（法第 98 条第 2 項の規定による監査）、区長の要求に基づく監査（法第 199 条第 6 項の規定による監査）、住民監査請求に基づく監査（法第 242 条の規定による監査）、区長の要求に基づく職員の賠償責任に関する監査（法第 243 条の 2 の 2 第 3 項の規定による監査）

ヒアリングによると、学校施設課の監査は、1日で実施している（概ね、1課あたり1日で実施する）とのことであった。また、見積りをどのように取得しているかといったことは聞いていたが、1つの事業者が他の複数事業者の分も見積りを提出してくるといった話はなかったとのことであった。さらに、見積業者が偏っていないかということはチェックポイントにはなっているが、具体的な判断の基準はなく、全件調査ではない（サンプル調査である）ため、偏りに気付くことは難しいとのことであった。

第6 コンプライアンス・ガバナンスに関する対応の状況

1 内部統制基本方針

足立区では、「足立区における内部統制基本方針」（平成28年11月）の中で、内部統制（適正な事務の執行を確保するための取組）を推進するため、①事務執行におけるリスクの管理、②法令等の遵守（コンプライアンス）、③業務の有効性及び効率性、④会計及び財務報告の信頼性、⑤資産の保全、⑥推進体制の整備、⑦運用状況の公表等について、基本方針を定めている。

そして、具体的な取り組みとして、リスク（発生を未然に防ぐべき事象）の洗い出し、監査委員からの指摘事項に対する是正策の全庁への展開、事件・事故事例の蓄積と活用、実務研修の充実、ミス防止研修の実施、事務を実施する際のチェックシートの整備などを掲げ、適正な事務処理の確保に努めている。

2 入札・契約制度に関する取り組み

足立区では、平成17年1月に足立区入札・契約制度改革プランを策定し、①透明性の確保、②不正行為の排除の徹底、③公正な競争の促進、④適正な履行の確保、⑤IT化の推進と手続の簡素化、⑥区内事業者の活性化、⑦多様な入札・契約方法の導入等に取り組み、入札・契約制度の改革を進めてきた。

もっとも、景気の長期低迷による低入札価格による入札（ダンピング）の増加、契約履行の質の低下、下請けへのしわ寄せ、労働条件の悪化、経営の不健全化などの弊害も懸念されたことから、平成23年12月、足立区公契約制度検討委員会を設置し、審議を重ねてきた。その結果、平成26年4月、足立区公契約条例⁸が施行されるに至った。

3 利害関係者との接触に関する規律

(1) 足立区職員倫理規程（平成17年11月1日訓令甲第31号）

足立区職員倫理規程においては、「職員は、その職務や地位を私的な利益のために用いてはならない。」（5条3項）、「職員は、法令により与えられた権限の行使に当た

⁸ 足立区公契約条例は、公契約に係る区の基本方針並びに区及び公契約の相手方となる者が対等な立場と信頼関係をもとに締結する公契約において果たすべき責務を定めるとともに、公正、公平な入札・契約制度を確立し、安全かつ良質な事務、事業の執行を確保することにより、もって地域経済の活性化と区民福祉の向上に寄与することを目的とするものである。

っては、当該権限の行使の対象となるものからの贈与等を受けること等の区民の疑惑や不信を招くような行為をしてはならない。」（５条５項）と定めている。

(2) 利害関係者との接触に関する指針

さらに、足立区職員倫理規程では、「職員は、別に定める利害関係者との接触に関する指針を遵守するとともに、この指針に基づき上司が承認した場合を除き、いかなる理由においても、自らの職務に利害関係がある者又は自らの地位等から事実上影響力を及ぼし得ると考えられる他の職員の職務に利害関係がある者から、金品を受領し、又は利益若しくは便宜の供与を受ける行為その他職務遂行の公正さに対する区民の信頼を損なうおそれのある行為をしてはならない。」（８条）と定めており、足立区では、「利害関係者との接触に関する指針」（平成１２年４月１日総務部長決定・平成１８年４月１日改正）を定めている。

当該指針第２項では、利害関係者（工事の請負等に当たって、職員の職務に利害関係のある相手（団体及び個人））との接触についての原則として、職員は、利害関係者との間で、次に掲げる行為をしてはならないとされている。

- (1) 会食（パーティを含む。）をすること。
- (4) その他一切の利益や便益の供与を受けること（社会一般の接遇として容認される湯茶の提供を除く）。

4 研修の実施状況

(1) 人事厚生事務組合による研修

２３区の職員は、新規採用（中途入所の者を含む。）の際に、人事厚生事務組合による共同研修（新任研修）を受ける（地方公務員法第３９条、特別区人事及び厚生事務組合同規約第３条第１号ロ、特別区職員研修規則第３条（２））ところ、これには公務員倫理や贈収賄（刑法）に関する研修も含まれている。

(2) 足立区による研修

足立区において実施していた研修としては、人材育成課が主管する、係長級から管理職の職員を対象にした公務員倫理研修があり、約３年に一度受講することとされていた。

一般職員を対象とした公務員倫理研修については、入区１年目の職員に対して新任研修として一度実施されているのみで、その後は実施していないとのことであった。

また、贈収賄（刑法）、入札談合等関与行為防止法、独占禁止法等の研修については、足立区独自としては実施していないとのことであった。

第7 本件事件発生の要因の分析

前記第2から第6を踏まえると、本件事件発生の一因として、以下が考えられる。

1 契約手続の仕組み・運用に関する要因

(1) 事務手続が定められた手順どおり行われておらず、事業者との癒着を生み出しやすい制度運用となっていたこと

本件職員を含め学校施設課建築係においては、主管課契約の事務手続の中で、①本来足立区職員が作成すべき仕様書を作成せず工事内容の決定を事業者任せ、②本来は競争見積りによって一定の競争原理を働かせるべきところ、特定の1事業者に決め打ちするような形で、他の事業者の見積りを取得させるといった行為まで行われた上で当該1事業者に発注するということが常態化しており、さらに、見積り徴求先事業者や、契約事業者が偏るという状況にも陥っていた。

このような事務手続が常態化していた中で、本件職員は、B社を優先的に選定するなどの癒着が生じ、その結果、B社(A)による贈賄行為が行われるに至ったことがうかがわれる。

そうすると、主管課契約において、特定の事業者に決め打ちするような形で発注することも可能となるような運用となっており、事業者選定についての担当職員の裁量が大きくなっていったことにより、事業者との癒着を生み出しやすい状況となっていたことが、本件事件発生の一因として挙げられる。

(2) そもそも契約事務手続のルールが実務の現状と乖離していたこと

職員が上記のように定められた手順を行わないようになったことの一因として、そもそも本来行うべきとされた契約事務手続が、仕様書の作成、求められる見積書の徴求の数等において、現実には行い得ない手続となっていたこともうかがわれた。こうした、契約事務手続のルールと実務の現状が乖離していたという状況も、ルールそのものを無視せざるを得なくなる一因となり、結果として、事業者との癒着を生み出しやすい制度運用が行われる背景事情の一つとなったものと考えられる。そうすると、こうした実務に即していない契約事務手続の定め自体も、本件事件発生の一因(遠因)の一つであるといえる。

(3) 定められた手順がとられていないことを監視・監督する仕組みがなかったこと

本件事件のような贈収賄行為自体を監視・監督する仕組みを作ることは難しい(職員と事業者との通信内容を全て監視することは極めて困難であるし、庁舎外における接触についてまで全て監視することは不可能である。)。もっとも、前記のとおり、本件では定められた事務手続がとられず事業者との癒着を生み出しやすい状況となっていたことが要因の一つと考えられるところ、事務手続の定めが適切にとられていたかどうかについてであれば、監視・監督する仕組みを作ることも可能であったといえる。

しかし、本件では、定められた手順がとられていないことを適切に監視・監督する

仕組みが存在しておらず、本件事件発生に至るまで、こうした制度運用が問題視される機会がなかった。

2 職場環境に関する要因

前記のとおり、学校施設課においては、本来ルール上求められている事務手続を省略する実務運用が慣行化していたが、このような状況に陥った背景として、①業務過多ないし人手不足、②ルール違反を許す風潮があったことがヒアリングからうかがわれた。

すなわち、定められたとおりの手順をとろうと思っても、現状の人員体制や業務負荷の下では、仕様書を職員自ら全件作成したり、複数事業者から見積りを徴求するために毎回事業者を同行して現地に確認に行くなどといったことは困難であり、その結果、事務手続を簡略化するインセンティブが生まれていることがうかがわれた。

また、係長や他の職員（同僚）においても、競争見積りの際、特定の1事業者に見積りを依頼するなどの運用がなされていたことは知っており、それが不適切であるとの認識があったにもかかわらず、それを漫然と受け入れ、改善のための提案や指導を行っていなかった。のみならず、新人への教育に当たっても、誤った手順であってもやむを得ない等の指導・教育がなされていたこともうかがわれた。こうした、ルール違反をやむを得ないものとして受け入れてしまう職場の雰囲気があったことも、本件事件発生の背景事情の一つとなっていたと考えられる。

3 職員の法的素養・遵法意識に関する要因

足立区においては、本件事件のような贈収賄事件や、入札に関する法律違反（刑法、独占禁止法、入札談合等関与行為防止法、不正競争防止法等）、さらにはこれらを防止するための利害関係者との接触に関する指針等に関する研修や教育は、全庁・各課・各係等を通じて直近5年に行われていないようであり、人事厚生事務組合による新任研修の資料において贈収賄に関する記述があることが確認された程度であった。ヒアリングによっても、本件職員を含め職員らがこれらの法律について十分な研修・教育を受け知識・理解を身につけているとまで認められなかった。

このように、職員らに前記各法律等についての法的素養ないし遵法意識が十分に涵養されていたとは言い難い状況の下、本件職員は、事業者との接触についてこの程度であれば許されるのではないかと安易に自己判断で正当化し、最終的に事業者（B社）からの債務免除の申出を断り切れずに受け入れてしまったことがうかがわれる。

こうした、本件職員の法的素養・遵法意識の欠如も、本件事件発生の一つの要因となったものと考えられる。

第8 再発防止に向けた改善策

前記第7を踏まえ、再発防止に向けた改善策として、以下のとおり提言する。

1 契約事務に関する改善策

学校施設課建築係が担当する主管課工事契約については、契約に伴う事故の発生を防止するとともに、監査で指摘を受けた不適切な事項も改善し、契約全体の質的向上を図る必要がある。契約・検査事務に関するシステム改善と適正運用の周知啓発に取り組む。

(1) マニュアル等の内容及び取扱いの見直し

ア 不適切事項

契約事務手続の基本的なルール（マニュアル）である契約事務の手引きに記載されているとおりに契約事務が履践されておらず、契約事務の手引きと実務に乖離が生じている。

イ 原因

契約事務の手引きの存在自体を認識していない職員が複数おり、契約事務の手引きに基づいた契約事務の適正運用の周知活動に不足があった。また、契約事務の手引きの存在自体は認識している職員についても、契約事務の手引きの内容が実務に即したものになっていないことが原因で、日常業務におけるマニュアルとして使用されていなかった。

契約事務の手引きとは別に、学校施設課長や契約課において把握していない独自のマニュアル（事務マニュアル）が実務担当者レベルで作成・運用されているところ、当該事務マニュアルの内容は、必ずしも契約事務の手引きの内容を網羅していない。

ウ 改善策

後記(2)で指摘する改善策も踏まえた、マニュアルの記載内容の見直しを行う。

当該見直しに当たっては、少なくとも足立区全庁における契約実務に共通する事項については、契約課が主導して、契約事務の手引きの各記載内容と実務との間に齟齬が生じていないかを確認しながら進める。

また、各課（各現場）独自のマニュアル（たとえば学校施設課建築係における事務マニュアル）については、独自に作成することを一切認めない（マニュアルは全て契約事務の手引きと統一する）ものとするか、作成を認める場合であっても契約事務の手引きの記載内容と不整合がないか契約課において確認するを導入することも検討する。

その上で、見直しを行った契約事務の手引きを各職員へ配布するとともに、周知を徹底する。

そのほか、契約課が主導して、学校施設課の調達（物品購入又は役務の発注をいう。以下同じ。）事務を担当する職員に対し、契約事務の手引きに沿った契約事務の適正運用についての勉強会、研修その他情報共有の機会を創設する。また、今後も、新任研修、階級別の継続的研修を行う。

さらに、人事異動に際し、前任者から後任者への業務内容の引継ぎを確実に実施することにより、マニュアルの周知を徹底する。

これらの実施については、課長又は係長が日常的に監督するほか、監査事務局又はガバナンス担当課が監査及び監督する仕組みの導入をすることも検討する。

(2) 契約プロセスの改善

ア 工事内容の決定

(7) 仕様書や図面その他資料の作成

a 不適切事項

契約事務の手引きにおいて、主管課契約で必要書類とされている仕様書が作成されておらず、必要に応じて作成することになっていた図面やその他資料についても作成されていなかった。

b 原因

主管課契約事務において仕様書が必要書類であり、図面やその他資料についても必要に応じて作成しなければならないという認識がそもそも職員にはなく、仕様書や図面その他資料が作成されないことが慣習化しており、事務の適正運用の周知が不足していた。また、現状の人員体制及び業務負荷の下では、そもそも主管課工事全件において仕様書や図面その他資料を作成することが困難であるという業務負荷の点も、これらの作成が省略された原因であると考えられる。

c 改善策

契約課及び各主管課等が、仕様書や図面その他資料を作成する目的及び必要性について、工事規模・内容等も勘案して協議・再検討する。

その上で、仕様書や図面その他の資料の作成が必要と判断される場合には、作成の時期及び内容等について契約事務の手引きに具体的かつ明確に規定し、それを周知徹底する。

(4) 予定価格の算定

a 不適切事項

予定価格の算定が、職員によって行われておらず、事業者が作成した下見積りに依拠することが常態化していた。

また、予定価格の算定の参考として事業者から見積りを取得する場合、本来は複数の事業者から見積りを取得し、比較をした上で金額・内容が妥当であるか検討し、予定価格を決定しなければならないところ、実際には1事業者のみから見積りを取得し、その見積価格をそのまま予定価格として記載していた。

b 原因

職員の予定価格の積算能力が不足している。

また、予定価格の積算を補助するための工賃や諸経費の基準表自体は存在するものの、各主管課の工事等の内容に即したものとなっておらず、有効に機

能していないことから、事業者からの下見積りの取得なくして予定価格を算定することが出来ない。

さらに、複数の事業者から下見積りを取得することについては、見積りを得るために、職員が工事予定の学校の現場まで同行しなければならないことから、現状の人員体制、業務負荷の下では困難であったと考えられる。

c 改善策

職員による積算を補助するための工賃や諸経費の基準について、工事内容、使用材料等に応じて類型化した上で、主管課契約の積算業務においても参照可能な内容となるよう見直しを行う。

また、過去の工事の内容、工事金額及びその内訳等をデータベース化し、積算業務の際に参照できるようにする。

さらに、下見積りに関する業務の見直し（たとえば、①下見積りを1事業者でよいとする代わりに、事業者の選定が恣意的にならないよう、一覧表から選定するようにする、②下見積りを行った事業者に見積費用を支払う代わりに当該事業者は競争見積りには参加できないこととする、③予定価格の積算業務を担当する職員と、予定価格決定後の契約業務を担当する職員に分けた職制とする、④予定価格の積算業務を民間業者その他の第三者機関に業務委託する等）を行い、それらの手続について、契約事務の手引きに具体的かつ明確に規定する。

イ 事業者の選定

(7) 下見積りを行う事業者、競争見積りに参加する事業者、施工事業者の選定

a 不適切事項

下見積りを行う事業者、競争見積りに参加する事業者及び実際の施工事業者が、偏っている。

b 原因

事業者の選定における、小規模登録事業者の活用及び3原則（前記**第4の2(1)イ(ウ)**参照。）が周知されておらず、職員間では、他の職員から教えられた事業者をそのまま起用したり、過去に自分が起用したことのある事業者を起用し続けたりすることが常態化し、起用する事業者に偏りがあることが容認されていた。

また、工事対象の学校において過去に工事实績のある事業者や、当該学校の近辺にある事業者に依頼をすることが常態化していたことから、学校ごとにみても、起用される事業者の偏りが生じていた。

c 改善策

事業者の一覧表を作成した上、当該一覧表から偏りのないよう下見積りを行う事業者や競争見積りに参加する事業者を無作為抽出する等、公平な事業者選定が可能かどうか、実務の状況も勘案しつつ検討する。

また、事業者あたりの年度ごとの工事受注件数の上限を設け、上限数を超えて受注をする場合には選定理由を付して審査をする等の体制を検討する。

あわせて、小規模登録事業者の活用及び3原則を基本としつつも、一定の要件の下、区外業者等を競争に加えることを認める等、競争を確保するための柔軟な運用を採用することについても検討する。

その上で、決定された事業者選定方法について、実務担当者を対象に周知啓発を徹底する。

(イ) 競争見積りの実施方法

a 不適切事項

職員が、予定価格の算定の際に見積りを依頼した事業者(下見積り事業者)に対して、予定価格の決定後、必要数の他社の見積り(競争見積り)の提出を依頼し、下見積り事業者が競争見積り(日付が空欄のもの)をまとめて職員に提出することで、下見積り事業者がそのまま施工事業者となることが常態化していた。

b 原因

上記の手法によることが、学校施設課の工事係内で慣行化しており、契約事務の適正運用の周知の徹底が不足していた。

また、現状の人員体制、業務負荷の下では、複数事業者の見積りを取得することが困難(少なくとも4者の見積りを取得することは不可能)な状態であり、ルール上求められている契約事務と業務実態に乖離があったことから、手続が形骸化するに至った。

さらに、監査において過去に不適切事項として挙げられたにもかかわらず改善が不十分であった。

c 改善策

競争見積りの取得業務を、職員が実施することを徹底する。また、一つの工事案件について、職員一名が契約事務を担当するのではなく、二名で担当することにより、競争見積りを協力して行えるようにするとともに、相互監視できる仕組みとする。

さらに、主管課契約における競争見積りの取得事業者数を見直し(たとえば最大4者ではなく2者とする等)、適正運用を徹底する。

あわせて、各事業者による見積りの算定について、職員が現場に毎回同行することは不要とした上で、仕様書や図面・電話・写真・動画等を適正に作成及び活用した見積りの実施について、実務の状況も勘案しつつ検討する。また、学校側及び事業者側にもその旨を周知する。

加えて、見積りの算出自体に対価を支払うことも検討する。

その他、日付が空欄の見積書の提出は認めず、さらに、見積書の提出を受けた際には日付の入った収受印を押印することをルール化することにより、形式的な体裁を整えて辻褄を合わせることを防止する。

なお、下見積り事業者に他の事業者の見積りを取得させるという手法は、前記第4の4(1)エ(カ)及び別紙3のとおり、過去に学校施設課以外の部署でも同種の事例が発生していたことから、当該手法が、学校施設課のみでとられているのか、それとも他部署の実務も同様の状態にあるのかについて、必要に応じて全庁的な調査を実施することも検討する。

ウ 分割発注

(7) 不適切事項

本来であれば、契約課契約の手続をとらなければならない工事案件について、分割発注工事（1件当たりの工事金額が130万円未満になるように分割をし、数件の主管課契約工事として見積りを取得し予定価格を決定する。）がされていた。

(1) 原因

契約課契約になった場合、図面の作成が必要となるところ、担当者に図面作成能力がないこと等もあり、業務負荷が大きくなるため、担当者において契約課契約となることを避けたいとの動機が生じていた。

また、契約課契約となると、主管課契約と比較して事務処理が複雑になり、契約請求から契約決定までの手続期間が長くなり、学校側からの要望（夏季・冬季休暇期間中に工事を施工・完了したい等）に応えられなくなるため、学校側の要望に応えるためにも主管課契約にしたいという意識があった。

さらに、監査において過去に不適切事項として挙げられたにもかかわらず改善が不十分であった。

(ウ) 改善策

契約事務の手引きのようなマニュアルにおいて、分割発注は禁止であることを明記するとともに、どのような場合が禁止される分割発注に該当するのか、具体例を挙げて考え方を示す。

また、禁止される分割発注となっていないかを含め、工事内容や契約手続が適正かどうかを係長が見極め、課長がこれらを指導・監督する仕組みを導入する。

さらに、担当者に図面作成能力がないことや担当業務量が多いこと等もあって、図面の作成が職員にとって過大な負担となっている可能性があることにも鑑み、職員への図面作成に関する研修の実施（後記2(2)参照）や、図面の作成を専門に行う部署（担当者）の創設についても、実務の状況も勘案しつつ検討する。

これらに加え、契約課においても、契約課契約の場合の手続期間をさらに短縮することが出来ないか改めて手続の見直しを行うとともに、学校側にも、契約課契約となる場合には、契約決定までに日数を要する旨を周知し、理解を求めた上で、計画的に手続を進める。

エ 担当者以外の者によるチェック体制

(7) 不適切事項

担当者以外の者で、事業者の偏りや、見積りの適正な取得を監視・監督している者がおらず、計画調整係が見積り事業者一覧表を作成はしていたものの、事業者の偏りを防止できていなかった。

(4) 原因

職位及び係の間で、監視・監督の役割分担が明確にされておらず、さらに、事業者の偏りの有無を検査（チェック）する際の確認項目が明確にされていなかった。

(ウ) 改善策

学校施設課の各建築係長、計画調整係のそれぞれにおいて、事業者の偏りの有無について、確認項目をある程度明確化した上で、事業者選定の偏りや、実際に複数事業者に見積りを依頼したか否かを確認する。

さらに、前記の確認について、ガバナンス担当課又は独立した監視を行う部署（又は担当者）を設ける必要があるかどうかについても検討する。

2 職場環境に関する改善策（組織・部署編成等の見直し）

(1) 組織体制の見直し

ア 不適切事項

工事件件の規模にかかわらず学校ごとに担当者 1 名が割り振られ、当該担当者 1 名が主管課契約といった小規模契約事務から、新築工事といった大規模契約事務までを担うことにより、業務が複雑化する等非効率的な職制となっていた。

イ 原因

従来から前記のような職制がとられていたことがうかがわれるが、詳細は不明である。

ウ 改善策

建築係内で、予定価格の積算業務とそれ以降の契約業務を行う担当職員を分離する、又は係を分離する職制や、建築係内で主管課契約と契約課契約を行う担当者を完全に分離した職制、学校の新築・大規模修繕を担当する係とそれ以外の工事を担当する係に分離した職制等、契約業務の段階や案件の規模・工事種別に応じた職制を採用することにより、業務の単純化・効率化を図ることができないか検討する。

(2) 各職員の契約事務遂行能力の育成

ア 不適切事項

職員の、契約事務における適正運用の知識や、工事の予定価格算定や図面作成の能力が不足していた。

イ 原因

学校施設課における人材育成は OJT を中心としており、配属当初に契約事務の

適正な運用を学ぶ機会がない。また、その後も予定価格の算定や図面作成の研修等が学校施設課工事係職員の必須研修科目とされていない。

また、学校施設課に実務経験のない新卒の職員が配属されることが多い。

ウ 改善策

学校施設課の職員に対し、配属当初に契約事務の適正運用に関する基礎的な研修を行う。

また、配属当初及びその後の継続的な必須研修科目として、予定価格の算定や図面作成に関する研修等を行う。

さらに、学校施設課は他の課に比べて契約処理件数が多いため、新卒者ではなく他の課で基本的な契約事務の経験を積んだ者を配置する等、人員配置の見直しをすることや、一定の実務能力を有する者を中途採用することについても検討する。

(3) 人員の拡充

ア 不適切事項

担当者1名当たりの担当業務量が多く、全ての契約事務において適正な手順を履践するには人員総数又は各職員の能力が不足していた。

イ 原因

学校施設課建築係においては、工事の年次計画を元に業務量の予測を立てて人員配置をしても、その後、年次計画にはなかった主管課契約が発生する等、実際の業務量は時期によって異なることがある。結果として、年度や時期によっては人員が不足することがあり、また、慢性的に人員が不足していた可能性も考えられる。

ウ 改善策

学校施設課建築係職員の業務量について見直し、年次計画にはない主管課契約が発生することや過去の実際の業務量等も踏まえた上で必要な人員が配置されているか検討する。

3 監督・検査制度の充実

(1) 主管課又は契約課における定期的な事後検査

ア 不適切事項

予定価格の算定や、事業者選定等の契約事務の適正手続の履践について、事後的な検査が実施されていなかった。

イ 原因

学校施設課の主管課契約の事後的な検査について、職制上の仕組み自体が存在していなかった。

ウ 改善策

学校施設課の主管課契約に関する定期的な事後検査の仕組みを導入する。具体的には、たとえば、①係長による定期的なヒアリングやサンプル調査による検査、②学校運営部のいずれかの部署（担当者）による検査、③学校施設課長による係長

の検査の実施の監督、④契約課検査担当係長による検査等が考えられるので、いかなる仕組みが適当か、実務の状況も勘案しつつ検討する。

(2) 監査委員会における監査

ア 不適切事項

現状の監査項目や実施態様では、選定事業者の偏りや、競争見積りの実施方法の不適正（たとえば、特定の1事業者に他の事業者の見積りを取得させてくることなど）といった事項を防止できない。

イ 原因

監査項目に、明示的に競争見積り手続の不適正、選定事業者の偏り、合理性の認められない分割発注を監査する項目がない上、監査実施日数は基本的に1課あたり1日しかとられておらず、サンプル調査となるため、選定事業者の偏り等の全案件横断的な事項について監査をすることができない。

ウ 改善策

監査項目の見直しを行う。特に、過去に複数回指摘のあった前記競争見積り手続の不適正、合理性の認められない分割発注といった不適切事項の防止については、重点的な監査項目として追加するほか、下見積り事業者、競争見積事業者、選定事業者の一覧表について偏りを確認する監査項目を加えること等についても検討する。

また、監査の実施時間の伸長又は1日限りの監査であっても充実した内容の監査を行うための必要人員の補充を検討する。監査人員の補充が難しい場合には、別途、ガバナンス担当課等による事後的な検査手続の導入も検討する。

(3) 過去の監査指摘事項の未改善

ア 不適切事項

前記1(2)イ(イ)の見積書の取得方法に関しては、学校施設課以外の部署において、過去の監査で同種事例の指摘が行われており、それぞれ措置内容が掲げられていたにもかかわらず（別紙3参照）、本件の発生を防ぐことができなかった。

イ 原因

過去の同種事例について、他部署の事例を踏まえて学校施設課として踏み込んだ対応がされていなかった。

ウ 改善策

各改善策の実施及びその後の実施状況を監督する担当課（ガバナンス担当課等）を明確にした上で、改善策が適切に実施されていることを監査委員（監査事務局）が監査する、又は各課の課長が検査（フォローアップ検査）をして監査委員（監査事務局）に報告する等の体制を導入する。

また、今回の学校施設課建築係の事例と同種の不適切事項が存在しないか職員

に対しアンケートをとる等して全庁的に調査の上、必要に応じて同様の改善策を全庁展開することを検討する。

4 コンプライアンス・ガバナンスについて

(1) 事業者との接触に関する規律等

ア 不適切事項

利害関係者との接触に関する指針が周知されていない上、当該指針の内容についても、具体的事案における考え方（たとえば、本件事件のようなケースについて、仮に適正な対価で自宅工事を発注していた場合、当該指針上、不適切と整理するかどうか）について、庁内でも整理がされていない。

さらに、利害関係者との接触に関する規律が庁内で整理がされていない。

イ 原因

利害関係者との接触に関する指針についての周知や研修等が行われていない。

また、利害関係者との接触に関する規律を主管し、職員の相談対応等を行う部署が不明確（人事課であるのか、それともコンプライアンス推進担当課であるのか）である。

ウ 改善策

利害関係者との接触に関する指針（足立区職員倫理規程等を含む。）に関する主管部署を明確にし、利害関係者との接触について、具体的事例を含め庁内で改めて検討し、必要に応じて改訂をする。また、職員からの具体的な相談窓口や、具体的な問題が生じたときの対応フローを構築した上で、職員（特に、調達等、直接利害関係者との接触業務が多い職員）への研修を実施する。

(2) 職員に対する研修・教育・啓発活動等

ア 不適切事項

公契約や入札制度に関する法令、過去の同種事案等について、職員等の知識が不十分である。

イ 原因

研修等が十分実施されておらず、コンプライアンスやガバナンスに関する配布物の周知が不十分で、職員の認知度が低い。

また、過去に競争見積りにおいて特定の事業者に他の事業者の見積書を取得させた事案で懲戒事例があったにもかかわらず（前記第4の4(1)エ(カ)参照）、全庁的な情報の展開や、再発防止に向けた対応が不十分であった。

ウ 改善策

調達に携わる職員を中心に、独占禁止法（入札談合）、入札談合関与行為等防止法、刑法（贈収賄、談合罪、入札妨害罪）、地方公務員法（秘密漏洩）等についての研修その他の教育を行う。その際には、前記第3の3のような予定価格等の漏えいが許されないものであることや、上記各法令が入札だけでなく見積り合わせ（相

見積り) の場合にも適用がありうることも含め、正確かつ十分な法令の知識の教示が必要であることはもちろんであるが、表層的な知識の講義にとどまらず、具体的な事例を用いた研修や課題検討等も含む深度ある研修を行うこととする。また、職員の定期的な異動があることを踏まえ、異動時期に合わせて定期的にこれらの研修等を実施する。

さらに、過去の入札・契約における不適切事例を蓄積し、他部署への展開や注意喚起を行うこと等も検討する。

これらに加えて、庁内配布物（ガバナンス通信等）の効果的な周知を行ったり、これを使った e-learning（受講後の理解度・定着度を確認するテストの実施を含む。）を導入したりすることも検討する。

(3) 事業者に対する周知・啓発活動等

ア 不適切事項

事業者側が、競争見積りを他事業者から取得して担当職員に提出する等、不適切な手続に関与している。

イ 原因

足立区においては、工事契約に関する説明会を年に1度実施しているが、参加は任意であり、事業者側において、公契約や入札制度等に関する法令等の理解が十分ではない可能性がある。

ウ 改善策

区内の小規模登録事業者等を集めて説明会や研修等を実施し、契約・入札手続の仕組みについての理解を求め、制裁も含め法令等についても周知する。

また、不適切な行為を行った事業者については、積極的に公表や指名停止等の制裁措置をとる。

以上

令和元年度足立区組織機構図(平成31年4月1日現在)

上記現在日における人事異動の内容を反映

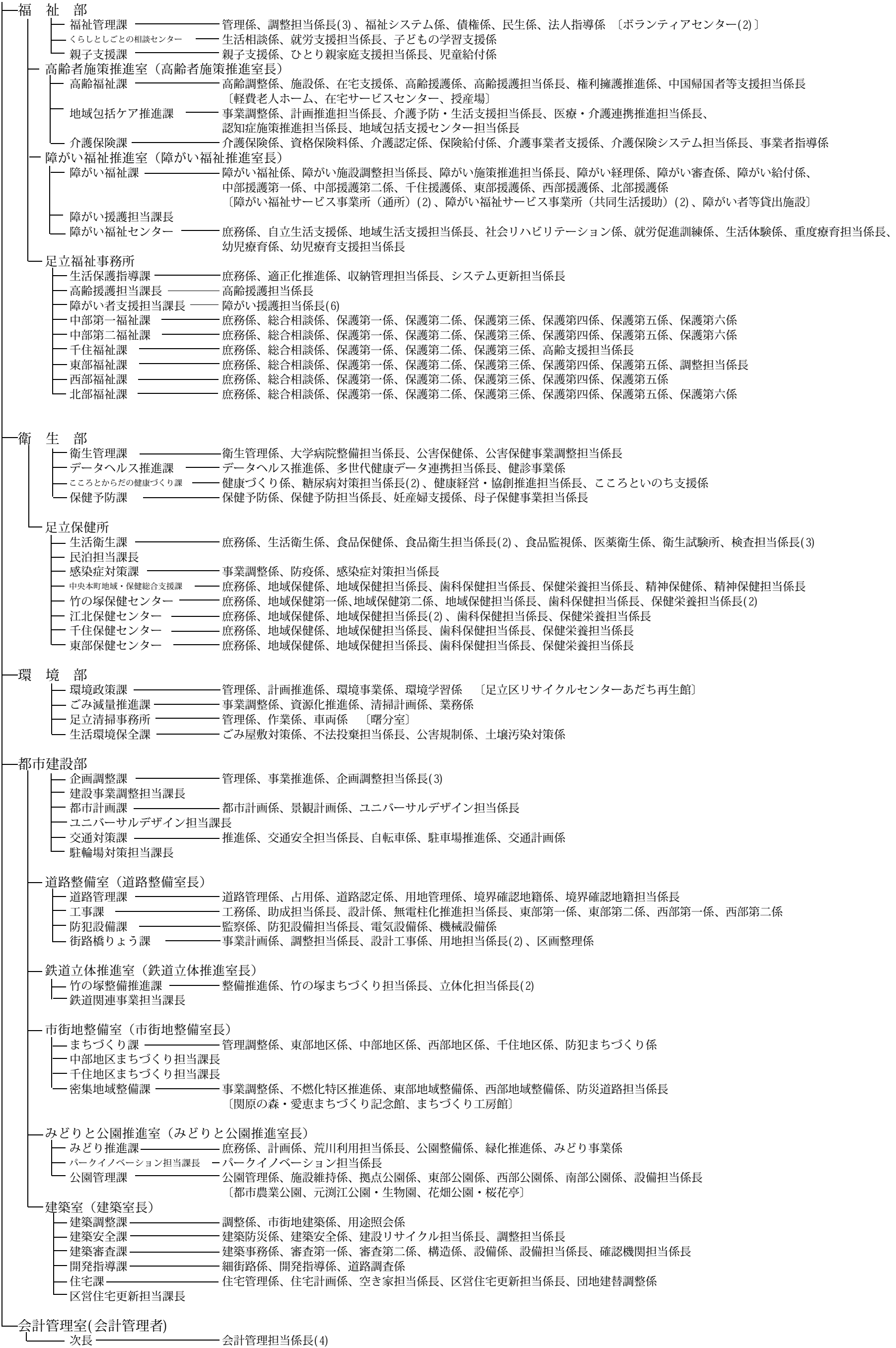
区 長

副区長



令和元年度足立区組織機構図(平成31年4月1日現在)

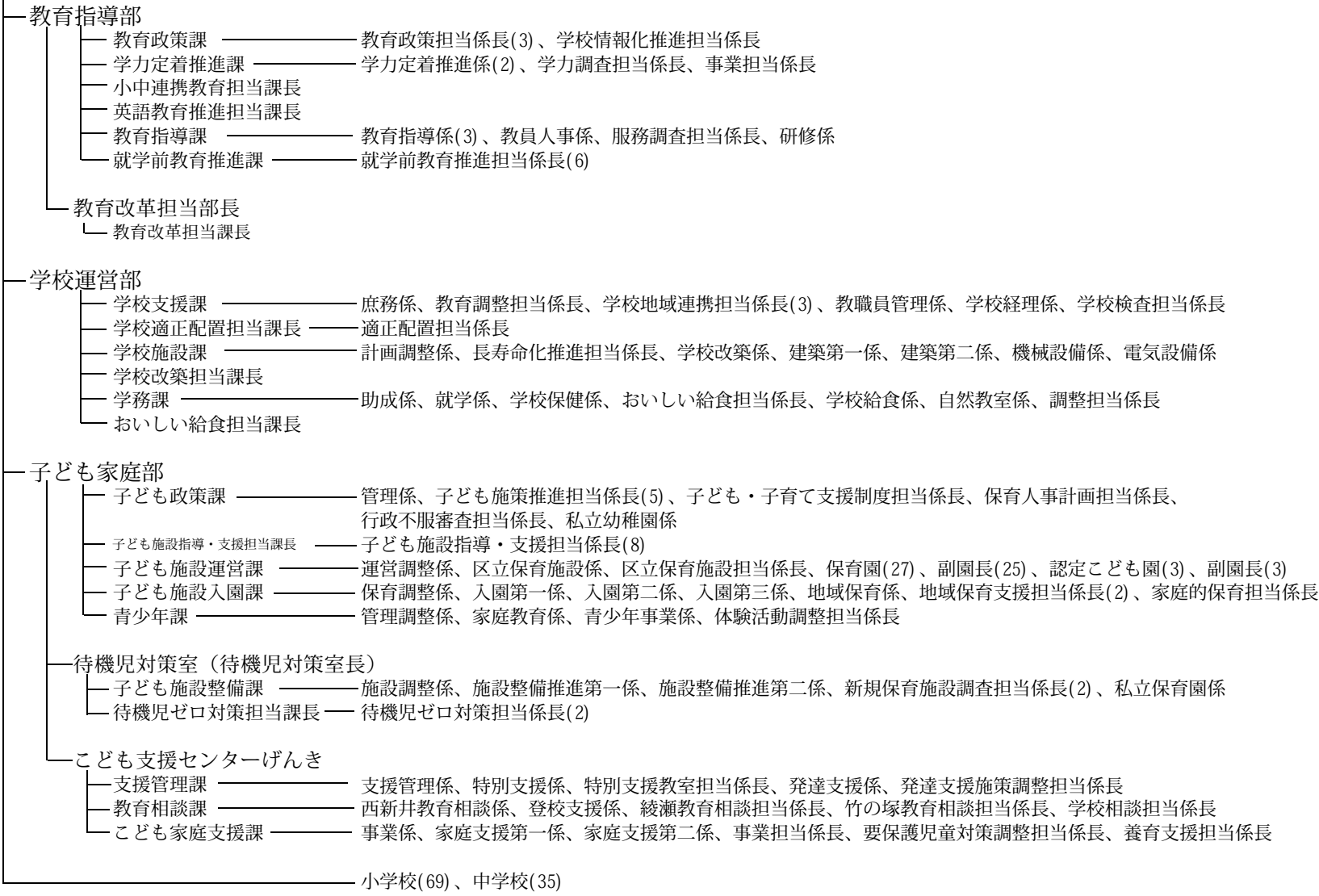
上記現在日における人事異動の内容を反映



令和元年度足立区組織機構図(平成31年4月1日現在)

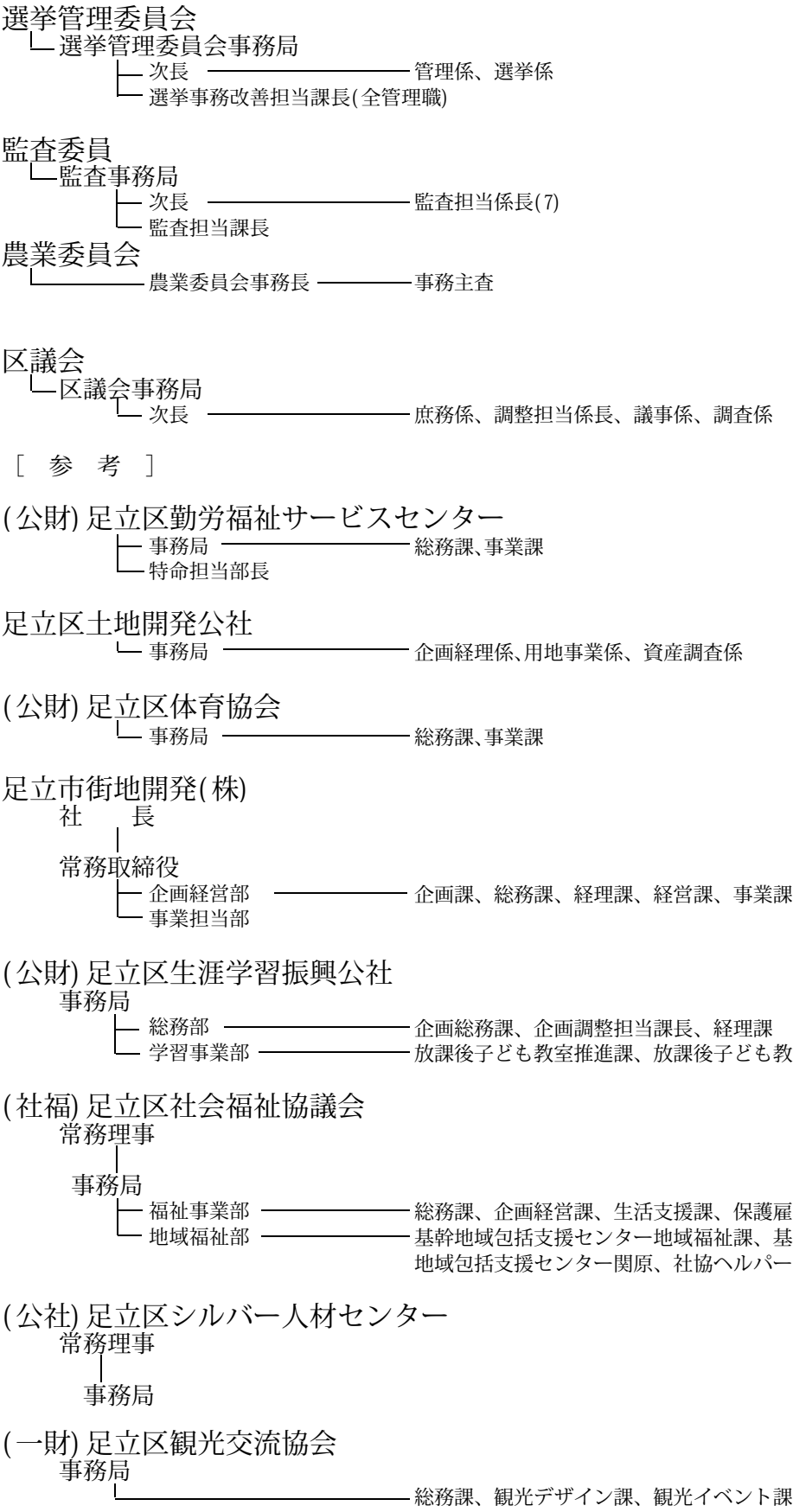
上記現在日における人事異動の内容を反映

教育委員会
教育委員会事務局
教育長

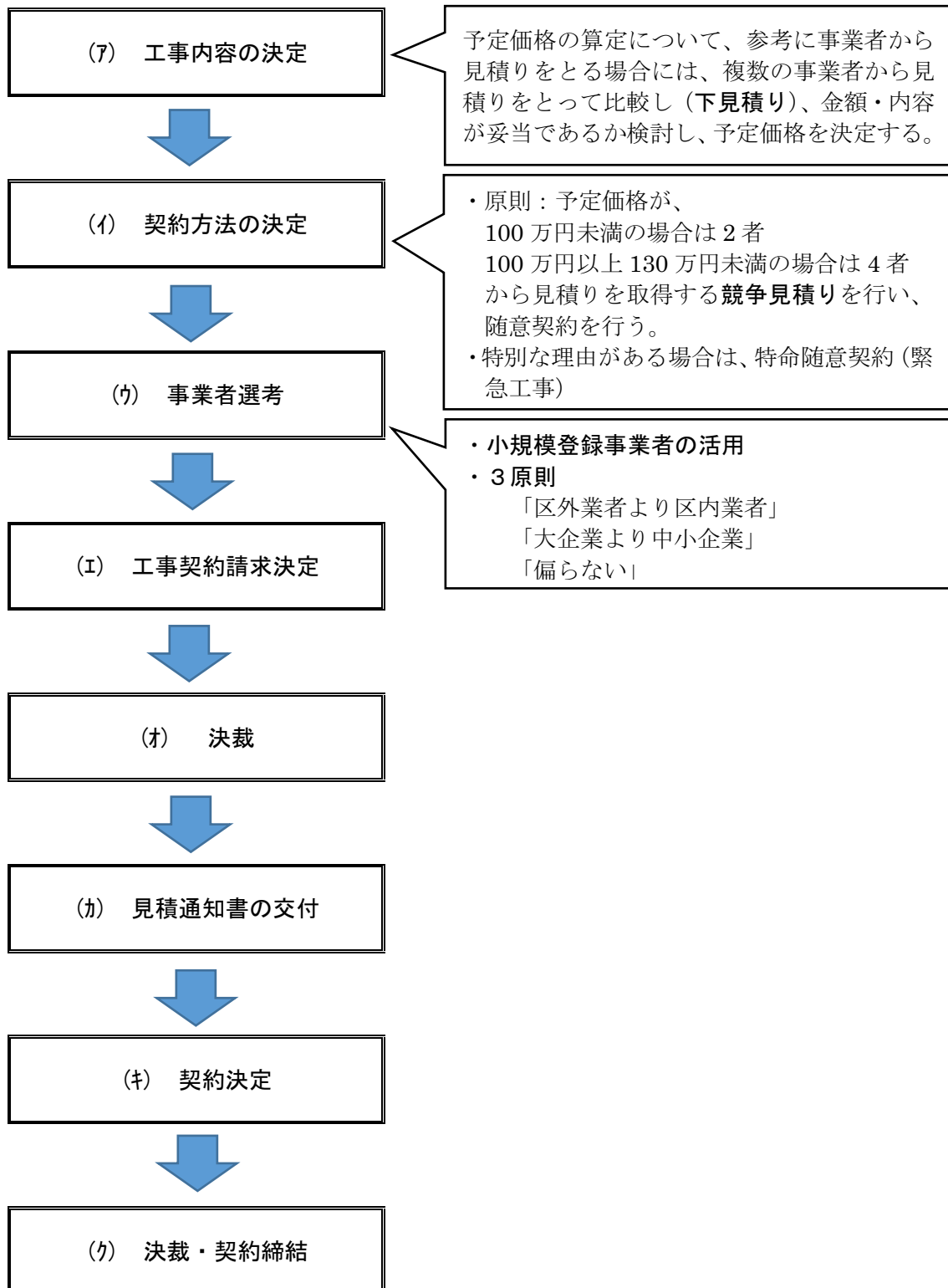


令和元年度足立区組織機構図(平成31年4月1日現在)

上記現在日における人事異動の内容を反映



別紙２・主管課契約の事務フロー



別紙 3 ・ 過去の監査における指摘事項等

年度・期	所管課	指摘事項	措置内容等
平成 25 年 第一期	公園管理課 南部公園管 理事務所	工事を受注することとなった施工業者に依頼し、同業他社から契約額より高値となる見積書を取り寄せさせ、所に提出させていたこと（相見積り）	①主管課工事の契約手続の適正化 見積りは、契約事務規則に基づき規定社数から取り寄せる。 ②チェック体制及び執行管理の強化 管理事務所内の事務処理を適正に執行管理するため、所長と予算担当職員並びに所内職員相互によるチェック体制の強化を図る。 ③工事発方法の見直しと適正化 工事発注において緊急対応が可能で、かつ事務の簡素化が図れる単価契約工事で適用できる範囲を見直し、主管課工事から単価工事に移行する。 ④職場研修の実施 工事の施工管理と契約事務について、適切な実務と職員の育成を図るため、全職員を対象に職場研修を実施する。
平成 26 年 第三期	障害福祉センター	防音保護具の購入において、購入予定業者をあらかじめ決め決めたうえで、当該予定業者を通じて同業他社からの見積書を取り寄せさせ、センターに提出させていた。	(1) 契約事務の適正執行の再徹底（平成 26 年 12 月実施済み） ・指摘された事務処理の経過及び内容について、所長が係長会及び朝礼を通じて全職員に説明するとともに、改めて適正執行について指導した。 (2) 主管課契約事務手続きの執行管理の徹底 ・適正な契約事務手続きを職員の共通認識とするため、毎朝開催している係内ミーティングにおいて、毎月 1 回程度、契約事務に関する事例検討の場を設ける。（平成 27 年 1 月実施済み） ・契約事務の経験が浅い者等には育成担当者をつけ、業務を通じた指導・支援等のサポート体制を築いていく。 (3) 福祉部ミス防止研修の参加と活用 ・平成 27 年 3 月 11 日に開催される福祉部ミス防止研修に、複数のセンター職員を参加させてミス防止策を強化するとともに、本指摘事項を事例として活用することで福祉部全体での抑止を図る。

年度・期	所管課	指摘事項	措置内容等
平成 27 年 第一期	住宅課	シルバーピアの管理上必要な生活用品及び文房具品購入契約において、多種類の物品をそろえ、期限内に配送できる事業者を1社しか把握できなかったことから、当該事業者を通して同業他社からの見積書を取り寄せていた。	(ア)契約事務の適正執行の徹底（実施済み） ・指摘内容及び指摘に至った事務処理の経緯について、当課職員全員に周知し、契約事務規則等、基本事項を遵守し、適正な契約事務を遂行する旨指導した。 ・都市建設部で実施した「ミス防止研修」に、主に契約事務を担当する職員を参加させ、適切な事務処理について学ばせた。 (イ)主管課契約事務手続きの執行管理について（9月から実施） ・シルバーピア担当者の業務量の状況により、係内において契約事務等、協力して取り組む。 ・事業者によっては欠品、もしくは対応できない可能性があるため、文房具、洗剤類、ランプ類等、品目を分けて購入するなど工夫する。 ・前年度の実績を把握し、余裕をもって物品購入を行う。 ・発注スケジュールを明確化し、上半期は前年度実績を踏まえ、年度途中で欠品が生じないように発注する。 ・下半期は需要予測から外れ、欠品が発生しそうな消耗品のみ発注する。 ・支出命令書等作成にあたって、チェック担当者の配置とチェックリストを作成し、内容に不備がないか確認する。 ・主管課契約による物品購入等は当該年度の2月迄とし、やむを得ない事情がある場合については部室長判断とする。

以 上