

平成26年5月16日

一般財団法人神戸市水道サービス公社

理事長 安藤 直哉 様

一般財団法人神戸市水道サービス公社

契約適正化委員会

委員長 永 井 幸 寿

委 員 手 嶋 豊

委 員 間 宮 英 明

委 員 和 氣 大 輔

調 査 報 告 書

第1 委員会設置の経緯

1. 公社の概要

一般財団法人神戸市水道サービス公社（以下「公社」）は、神戸市須磨区大池町5丁目6番30号に所在する。神戸市内における水道の円滑な利用の促進と適正かつ合理的な維持管理を行うために必要な事業を行うとともに、その技術能力を活用して国内外の水道事業を支援し、もって、神戸市水道事業の合理的な運営と市民福祉に寄与することを目的とする一般財団法人である。

公社は、昭和40年8月13日に財団法人の設立許可を受け、同年同月26

日に設立登記を行い、平成25年4月1日に一般財団法人への名称変更登記を行っている。資本金は1億1000万円で、100%神戸市が出資している。東部、中部、西部、垂水、北の5つのセンターを有している。

公社は、事業として、期間満了メーターの取り替え、水道施設の管理等を行っているが、主な事業には、神戸市の水道の検針・徴収事務事業がある。これは以下の通りである。

①メーター検針

水道料金・下水道使用料の計算基礎とするため、2ヶ月ごとにメーターの検針を行い、使用水量及び料金を同時に使用者に通知すること。

②未納整理事務

納付期限を過ぎた未納料金について戸別訪問等により納付を督促し、収入の確保にあたるるとともに、転居時の現場清算を行うこと。

平成25年度事業計画では、経営改善の取組として、神戸市水道局の「中期経営目標」による経営効率化に対応した「中期経営計画」を策定し、効率的執行体制の確立と人員削減を行うこととしている。

2. 契約適正化委員会の設置

(1) 契約適正化委員会設置の経緯

未納整理業務担当職員の退任に伴う人員補充のために平成26年3月11日に実施した、労働者派遣契約締結のための入札（以下「本件入札」）に関して、同年4月2日、談合が疑われる旨の通報が外部の通報者（以下「X」）から公社に対して行われた。

その内容は、①従来行われた入札の手続（業者指名方式、下見積）が今回大幅に変更されたのは不自然である、②入札予定価格が従前と異なって高額である、③落札業者以外の指名業者がすべて入札を辞退したことが作為的である、④「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律」

(以下「労働者派遣法」)の運用解釈に問題がある、⑤以上の①～④の理由で談合が疑われる、というものである(以下「本件通報」)。

そこで、本件通報が有ったことに鑑み、公社内に契約適正化委員会(以下「当委員会」)を設置して本件入札の手続について公正な立場からの調査を実施することとその評価、さらに問題が発見された場合には再発を予防する方策を提言することが求められた。

(2) 当委員会の性格

本件通報を契機に、平成25年度事業計画に基づき、平成26年4月1日付で、適正かつ効率的な事業運営をはかるために、公社に「経営改善検討会議」が設置され、その下部組織として「効率性追求・規程検討部会」と当委員会が設置された。

当委員会は、このように、公社の内部委員会である。しかし、公社の目的である神戸市水道事業の合理的運営と市民福祉の向上という公益目的のために、可能な限り公正中立な第三者委員会としての性格を有するようにした。

(3) 独立性・中立性

ア 当委員会の構成

調査を実施する委員会について、通常、それが内部組織に位置づけられるものであれば、内部の組織に外部の専門家が加わることになるが、当委員会では、以下の通り委員4名中3名が、公社と利害関係のない外部有識者であり、また、内部委員も監事である公認会計士であり、いずれも、独立性と中立性を確保できる立場にある。これは上記のように、当委員会に公正中立な性格を持たせるという趣旨に照らし適切と考えられたことによるものである。

外部委員	法律家	永井幸寿	弁護士
	学識経験者	手嶋豊	神戸大学大学院教授
	監査経験者	間宮英明	公認会計士
内部委員	公社監事	和氣大輔	公認会計士

イ 公社と委員の合意

公社と各委員とは、平成26年4月18日に開催された第1回委員会で、①公社は、委員会の調査に対して、レクチャー、資料の提供、関係者のヒアリングへの出席確保、第三者への照会、その他全面的な協力をすること、②委員会のヒアリングや委員の協議には公社は立ち会わないこと、③公社は委員会に事務局を提供すること、を合意した。

3. 委員会の活動

(1) 活動方針

ア 迅速な調査の必要性とその理由

落札業者は、本件入札の後に、公社と労働者派遣契約を締結したものの、派遣社員が3名中1名が確保できないことから、同契約の解除の申出を行った。しかし、派遣社員によって業務を暫定的に実施する必要があるため、公社は本調査の報告書が提出されるまでは、同契約を維持し、結果が出次第契約を合意解除して、改めて入札を実施する予定である。従って、迅速な調査が必要である。

イ 調査の対象の限定

迅速な調査を実施するという要請を実施するために、調査対象たる事実は、Xの摘示する事実に限定することにした。

(2) 調査の概要

当委員会の行った調査の概要は、以下の通りである。

ア 期日内の活動

(ア) 第1回委員会 平成26年4月18日

①公社の委員会に対する、事業概要・入札手続・関係規則等の説明と資料の提供

②委員会の調査方針の決定

③公社と委員会の合意

(イ) 第2回委員会 同年同月25日

ヒアリング実施

元管理課長 a, 元管理係長 b, 元営業担当課長 c, 社会保険労務士 d,
公社常務理事 e, 通報者 X

(ウ) 第3回委員会 同年5月7日

①ヒアリング実施

元管理課長 a, 元管理係長 b, 落札業者 A, 公社常務理事 e

②事実認定, 評価, 対策についての検討

イ 期日外

委員間のインターネット上での協議

公社を通じた指名業者 B, C, D, E に対する書面による照会, 公社に対する追加資料の要求

(3) 公社の対応

公社は上記2.(3), イの合意に基づく委員会の要請には全て応じた。委員会は, 公社の働きかけによって調査の手續や評価に影響を受けることはなかった。

第2 調査の結果

当委員会が認定した事実は以下の通りである。

1. 担当組織

本件入札について, 担当理事は常務理事であり, 担当課は管理課である。平成25年度の組織は, 管理課は管理課長が統括し, 管理係長が補佐した。管理課は庶務部門, 経理部門, 営業部門にわかれており, 管理課長と管理係長は, 庶務部門, 経理部門を担当し, 営業部門は課長級の「営業担当課長」と, 「営業担当係長」が担当した(平成26年度に組織は改組している)。

2. 役割分担

労働者派遣契約の入札に関する上記組織の役割分担は、営業担当課長・同係長が職員体制の運営を担当し、経理・庶務部門である管理課長・同係長が入札や契約事務を担当した。また、当該契約が解除された場合は、契約事務ではあるが、職員体制に関する事項なので、営業担当課長が窓口となり、管理課長・係長とともに担当した。

3. 通常の労働者派遣の入札手続。

別紙1の表に従って以下に説明する。（別紙1は、別紙2（今回の入札手続）と対比しやすいように、平成25年度のカレンダーに沿ってタイムテーブルのおおよその目安を記載したものである。）

1 2月上旬

管理課長から営業担当課長に、新年度の人員体制案の策定を指示する。

1月上旬

営業担当課長から管理課長に、新年度の人員体制案を提出する。この場合、職員体制の運用は営業担当の役割なので、3月末で人期が満了する職員がいる場合は、その旨を示し、これに対する対処案も提案する。

1月下旬

営業担当課長から未納整理社員全員に、人事異動希望のヒアリングを実施する。

2月上旬

管理課長が、体制内部会議を開催し、理事長、常務理事、管理課長・係長、営業担当課長・係長の出席のもとに、新年度の人員体制を協議する。

2月12日

事務事業請負審査会（以下「審査会」）を開催し、管理課が事務局となり、指名業者の適否等を審査する。理事長、常務理事、管理課長・係長、工務課長、事業課長が出席する。営業担当課長は出席しない。

2月13日

審査会の結果に従い、約1週間の積算期間において指名業者に下見積の提出を要請する。下見積は、公社が入札前に市場相場を知るために実施する手続であり、予定価格を算出する目安となる。

2月20日

下見積の提出が完了する。

2月21日

担当課である営業担当から、管理課に対して、契約要求決議が提出される。

管理課は、入札の予定価格を、管理課長において決定し、予定価格決議書に記載して極秘扱いとし（財団法人神戸市水道サービス公社契約規則（以下「規則」）9条3項）、鍵のかかる保管庫で保管する。予定価格は管理課長・管理係長以外は知らない。

2月24日

管理課から、指名業者に対して入札までの積算期間をなるべく7日猶予して執行通知を発する（規則5条）。

3月3日

入札期日に、指名業者において入札を行い、最低価格の業者が落札する。落札業者は5日以内に、公社と労働者派遣契約の基本契約及び個別契約を締結する（規則14条）。

3月24日

3週間の猶予期間の後に業務を開始する。

直近過去4回の下見積・入札額・落札額は以下の通りである。全てが1000円（時給）台で落札されている。

平成18年度

業者名	下見積	入札	落・否
-----	-----	----	-----

F	1 1 0 0	1 0 5 0	落
G	1 8 0 0	1 8 0 0	否
H	2 1 0 0	2 2 0 0	否

平成19年度

業者名	下見積	入札	落・否
F	1 4 7 0	1 4 0 0	落
G	1 8 5 0	1 8 5 0	否
H	2 3 5 0	2 3 5 0	否

平成22年度

業者名	下見積	入札	落・否
G	1 2 9 0	1 2 9 0	否
I	1 4 7 0	1 2 8 0	落
J	1 5 0 0	辞退	
K	2 0 0 0	2 5 0 0	否
A	2 5 0 0	2 5 0 0	否

平成24年度

業者名	下見積	入札	落・否
I	1 5 0 0	1 2 8 5	落
H	1 4 0 0	1 2 9 0	否
K	2 5 0 0	辞退	否
A	2 5 0 0	2 5 0 0	否

4. 今回の入札手続

別紙2の表に従って以下説明する。

平成25年

12月上旬

管理課長から営業担当課長に26年度体制案策定を指示した。

平成26年

1月6日

営業担当課長が管理係長に平成26年度体制案を提出した。この時、同年3月23日に、東部センターでは、未納整理職員の派遣社員2名が期限が満了することを記載したが、これに対する対処方法及び、労働者派遣法上の問題点についての記載はしなかった。

1月22日

営業担当課長が未納整理職員全員に、人事異動希望のヒアリングを実施した。上記2名の職員は継続雇用を希望した。

2月12日

営業担当課長が体制内部会議の開催を管理課長に要請した。

2月18日

管理課長が体制内部会議を開催した。営業担当課長が、上記2名の欠員の対処として、同職員らを6ヶ月～1年の期間非常勤の臨時職員として公社が直接雇用する案を提案した。しかし、競争制度の導入によって公社の事業が不安定になることから直接雇用はしないことにした（P. 12, 5, (2) 参照）。

2月19日～2月25日

2名の欠員の対処について、管理課長・係長、営業担当課長・係長において労働者派遣法との調整について検討した。労働者派遣法40条の2により、従前の労働者の派遣元業者は、派遣受け入れ期限3年を経過するので、継続して労働者を派遣できないこととなった。そこで、今回東部センターで採用するのではなく、西部センターの職員を2名東部センターに移動させ、西部センターで2名採用する方式を考案した。

そしてこの方式が労働者派遣法40条の2に抵触するか、顧問の社会保険労務士の意見を聴取すると、グレーであるとの意見であった。弁護士に聴取する

3月11日

入札を行った。入札結果は以下の通りであり、事前にC, D, E 3社が辞退し、B社が入札書に辞退する旨を記載して入札し、Aが落札した。

平成25年度

業者名	入札	落・否
A	2100	落
B	辞退	否
C	辞退	否
D	辞退	否
E	辞退	否

同日、Aと公社が労働者派遣基本契約を締結した。

3月19日

公社とAが中部センターへの派遣労働者1名に付き労働者派遣個別契約を締結した。

3月20日

公社とAが中部センターへの派遣労働者1名に付き労働者派遣個別契約を締結した。

3月23日

業務開始となったが、Aは労働者3名中1名を公社に派遣できなかった。

4月2日

Xから公社に本件通報があった。

4月3日

Aが公社に対し通知し、派遣の遅延の謝罪と派遣準備のための猶予の要請を行った。

4月7日

Aが公社に人員を確保できないことから契約を解除する旨通知した。

5. 入札当時の事情

(1) 代替性・競争性

地方公共団体の財政の健全化に関する法律が平成21年度から全面施行されたことに伴い、神戸市において「神戸市外郭団体検討委員会」が設置されて、平成23年1月に市長に提言が提出された。

この中で、神戸市水道局所管の公社に関しては、14事業の評価を受け、民間事業者の代替性や競争性を充分検証し、将来の統廃合や事業移管を視野に入れて検討することとなった。そこで、メーター検針は平成25年度に競争性導入に向けたモデル実施が行われ、未納整理業務については、競争性導入に向けた方向性が示された。

(2) あり方検討会

平成25年5月に「神戸市水道サービス公社事業に関するあり方検討会」（以下「あり方検討会」）が設置され、現場での業務の調査を行いながら、5回の委員会を開催して、今後のあり方やについて検討を進め、意見書をまとめた。意見書は、公社の廃止や、競争性のある自己責任による団体への転換など、非常に厳しい内容であり、公社は調査検討に対して以下の活動を含め、全面的に協力した。

平成25年

11月25日

競争制度の一部導入として、検針員を常勤からパート中心の体制に組み替えた。

平成26年

1月14日

公社理事会で、あり方検討会のレポート報告

1月21日

公社評議員会で、あり方検討会のレポート報告

2月5日

あり方検討会の最終レポート報告（平成26年度の体制の決定）

このような、11月25日の競争制度の一部導入による機構の改革によって生じた事務の混乱や、理事会、評議員会、最終報告等、あり方検討会による現場の調査、報告への対応で、例年と異なり管理職・理事は忙殺されていた。

第3 本件の評価

1. 評価の方法

前記第2の当委員会が認定した事実を前提にして、Xの以下の主張について、違法性、不当性又は不適切性な行為がなされたかを判断することにした。

- ①平成25年度の入札に新たな方式を採用した（地元業者のみを指名した。）
- ②同上（公社から業務を受注していない業者のみを指名した。）
- ③同上（下見積をとらないで価格を決定した。）
- ④予定価格が例年より高額であった。
- ⑤落札業者以外の指名業者が全て入札を辞退した。
- ⑥労働者派遣法の解釈が不当である。
- ⑦、①～⑥の事実から、公社、A、B、C、D、E社間に談合が疑われる。

2. 平成25年度の新たな方式を採用した（地元業者のみを指名した）ことについて

（1）事実

公社は平成25年2月18日の体制内部会議で、本件入札の指名業者について、今回の入札で始めて2つの基準を設けた。その1つが「地元業者」のみ指名することである。

(2) 合理性

ア この基準を設定した理由は、公社が財団法人の当時制定した基準要綱第2条1項、及び第4項に基づくものである。

基準要綱第2条1項は「指名競争入札に付そうとするときは、物件の種別に応じ、神戸市長に対して提出した入札参加資格審査統一申請書に記載されている取引希望品種・業種を考慮して、その物件に適合する入札参加資格者の中から指名する」と定める。また、同条4項は「指名に際しては、原則として地元業者育成の観点から、できる限り本店を市内に有する「地元業者」を優先し、「地元業者」で指名できない物件については、支店・営業所等を市内に有し、法人市民税を納付している「準地元業者」の中から指名を行うものとする」と規定している。

すなわち、公社が指名競争入札に付そうとするときは、業種などを考慮して、これに適合する入札資格者の中から指名し、指名に際しては、原則として地元業者育成の観点から、できる限り本店を市内に有する「地元業者」を優先するというものである。従って、選定基準として「地元業者」としたことは、まさに、この基準要綱2条1項、4項に適合するものである。

イ また、神戸市の市民福祉の向上という目的を有する公社において、神戸市の地元業者の保護を図るため業者を地元とすることは、一応目的との適合性が認められる。

ウ 以上から地元業者のみを指名したことは、合理性を有すると解する。

(3) 手続

次に、手続について検討すると、公社の入札は、規則に従って行われるところ、規則6条は「管理課長は、指名競争入札に付するときは、第4条（欠格事由非該当）の資格を有する者のうちから、理事長が別に定める指名基準によりなるべく5人以上の者を指名するものとする。」と定める。ここに「理事長が別に定める指名基準」とは基準要綱をいう。そして、上記の通り、基準要綱2

条1項、4項に従って新たな基準を設定したものである。よって、新たな基準の設定は公社の適正な手続に基づくものである。

(4) 他の法令等の該当性

「地元業者」とする基準の設定は他の関係法令に反するものではない。

(5) 小括

以上から、平成25年度の新たな方式を採用した（地元業者のみを指名した）ことは、違法、不当及び不適切のいずれにも該当しない。

3. 新たな方式（受注していない業者の指名）について

(1) 事実

公社は、平成25年2月18日の体制内部会議で、本件入札の指名業者について、設けた第2の基準は「現在当公社で受注していない業者」であり、この基準は本年初めて設けられたものである。

(2) 合理性

ア 労働者派遣法では同法第40条の2第1項で、「派遣先は、当該派遣先の事業所その他派遣就業の所ごとの同一の業務について派遣元事業主から派遣可能期間を超える期間継続して労働者派遣の役務の提供を受けてはならない」と定める。そして、公社は労働者の過半する代表者の意見を聴取し、平成24年度に採用した派遣労働者の役務提供期間を3年と定めていた（同法同条第3項、第4項参照）。

本件では、東部サービスセンターで平成26年3月23日に3年の任期が満了となる派遣社員が2人おり、これらの者を継続して雇用することはできなかった。また、競争原理を導入して公社の経営の安定が見込めないことから、公社が直雇用をすることもできなかった。そこで、新たに2名の労働者の派遣を受けること検討した。

イ そして、労働者派遣法との調整から、東部センターで採用せず、西部セン

ターの職員を2名東部センターに異動させ、西部センターで2名を採用する方式とすることとした。

しかし、この方式のもとでも、東部センターにこの労働者を派遣していた業者が西部センターに労働者を派遣できるかは、東部センターと西部センターについて同法第40条の2第1項の「派遣就労の場所」の同一性があるか否かで判断されることとなった。

ウ 同法第40条の2第1項の「派遣就労の場所」の同一性は、平成11年労働省告示138号（最終改正平成24年厚生労働省告示475号）「派遣先が講ずべき措置に関する指針」によれば、①「課、部、事業所全体等、場所的に他の部署と独立していること」、②「経営の単位として人事、経理、指揮監督、労働の態様等においてある程度の独立性を有すること」、③「一定期間継続し、施設としての持続性を有すること」等の観点から実態に即して判断することとされている。

本件では、センターは、東部、中部、西部、垂水、北の5箇所が別の場所にあるので「場所的には他の部署と独立している」ものであり、また、水道局のセンターの事務室を間借りしているので「一定期間継続し、施設としての持続性を有する」と言うことはできる。しかし、他方で、人事、経理は一括して本部の管理課長の統括のもとにあり、職務は営業担当課長の指揮命令下にあり、労働の態様は同一であることから「人事、経理、指揮監督、労働の態様等においてある程度の独立性を有する」と言うことはできない。従って、「派遣就労の場所」の同一性が認められる可能性が高いものと解すべきである。

エ そして、公社が、本件について、労働者派遣法の場所的同一性の判断について、専門家の意見を聴取したところ、社会保険労務士dは、上記平成11年労働省告示138号の基準に照らして、「グレーである」と違反の可能性があるとの判断を示している。これに対して弁護士は、場所的同一性はなく「大丈夫な可能性は高いが絶対に大丈夫とまでは言えない」としている。このように、

本件では法の適否について専門家の意見が分かれていた。

オ そして、公社が公的な利益を目的とする団体であることからすれば、専門家において、適用の可能性があるという意見があり、専門家の見解が分かれている以上、慎重を期して、場所的同一性があるとの解釈を前提に、業者の選定基準として「現在公社から業務を受注していない業者」を採用したことは充分納得できるところである。

カ 以上から、公社が新たな方式で公社から受注していない業者を基準とすることは合理性が認められる。

(3) 手続

上記第3，2のとおり，規則6条の「理事長が別に定める指名基準」とは通常，基準要綱をいう。しかし，基準要綱に明文が無い場合でも，審査会で理事長の決裁のもとで創設された新たな基準は「理事長が別に定める指名基準」に該当すると解される。従って，入札は適正な手続に基づくものと認められるものである。

(4) その他の法令等

本件では，特に該当するものはない。

(5) 小括

以上から，新たな方式で公社から受注していない業者を基準とすることは違法，不当及び不適切のいずれにも該当しない。

4. 新たな方式（下見積を取らなかったこと）について

(1) 事実

従前は，指名業者から下見積を取って予定価格算定の目安にしたが，今回は下見積を取っていなかった。

(2) 検討

ア 例年と異なり，平成25年度から神戸市水道局のあり方検討会の競争原理導

入の検討があり、その一部の導入によって現場の制度に混乱が生じており、他方で検討会の報告の対応で、理事会、評議員会、最終報告等の手続の対応があつて、平成25年12月～平成26年2月は、管理職、理事などは忙殺された。

イ 営業担当課長は、平成26年1月6日（以下、日付はすべて平成26年）に、平成26年度の体制の計画を提出して、期間満了の派遣社員が2名いることは示したものの、これに対する対策案を提示せず、また労働者派遣法との関係も検討していなかった。他方で、管理課長も、1月6日に提出された計画に任期満了後の対策の記載が無いにもかかわらず、対策や労働者派遣法との関係を検討するように、営業担当課長に指示をしなかった。

ウ そして、2月18日の体制内部会議で、期間満了の派遣社員の欠員の補充の方法について初めて検討する事になった。ここで、営業担当課長は直雇用を提案したが、競争制度導入によって事業が不安定になることから、不採用となった。

そこで、従前の派遣業者が今後も派遣できるようにどのような方式を考えるべきか、労働者派遣法との関係をどのようにするかという課題が生じた。そして、専門家でも意見が分かれるほど困難であり、その検討に2月末まで時間を要した。

エ このために、執行通知が3月7日、入札期日が4日後の3月11日となったために、下見積の積算期間を取ることが困難となった。

オ 以上からすれば、下見積を取らなかったのは、新たな方式を採用したことによるのではなく、全体に手続が遅れて、下見積の積算期間が取れなかったことによるものであり、そこに何らかの意図的な操作が行われたものとは考えられない。

(3) 手続

手続を見ると、規則は、9条1項で「予定価格は、その契約についての取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多少、履行期間の長短を考慮し

て適正に定めなければならない。」と定めて下見積を予定価格決定に必須とはしていない。

(4) その他の法令

これらについても違反はないものと認められる。

(5) 小括

公社が下見積を取らなかったこと自体は、違法、不当及び不適切ではない。但し後記の通り、手続が遅れたことは、不適切と言うべきである。

5. 予定価格が高額であったことについて

(1) 事実

公社の直近4回の未納整理員の労働者派遣契約における入札の落札額は、平成18年度は1050円、19年度は1400円、22年度は1280円、24年度は1258円であり、1000円代で落札されている。これに対して、平成25年度は予定価格が●●●●円と高額に設定され、落札額も2100円と例年より高額である。

(2) 合理性

- ① 過去の入札は全て下見積が取れたので市場価格に合わせて、そこから予定価格を算出したが、今回は下見積が取れなかったため、職員の年額予算から算出したと説明されている。
- ② 今回は、過去に1000円代で入札した業者は指名されていないので、1000円代で入札されない可能性があったことから、落札者無しによる再入札を避けるために、高めの金額で設定した。
- ③ 特に今回は、手続全体が遅れており、執行通知から入札期日まで4日しかなく、入札期日から業務開始までわずか2週間だったので、再入札は何としても避けなければならない状態であった。
- ④ 本件の入札結果を見ると、1000円代で予定価格を設定したとすれば、落

札者がおらず、再入札となっていたはずである。

- ⑤ 予定価格を高額に設定したとしても最低の入札額が落札額になることからすれば、予定価格が高く設定されたからと言って直ちに落札価格が高額になるわけではない。

以上からすれば、予定価格を●●●●●円に設定したことには一定の合理性が認められる。

(3) 手続

- ① 規則9条1項は、前記の通り、「予定価格は、その契約についての取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多少、履行期間の長短を考慮して適正に定めなければならない。」と規定するだけで、それ以上詳細な規定は無い。
- ② 現実には、予算額の範囲内で管理課長が決定出来るが（但し理事長決裁は必要）、平成25年度予算の予定支出明細書では、検針・徴収事務事業のうち物件費に該当するところ、1億7093万6000円が予算額でありこれ以上の細目の規定は無いから、予算の手続にも反していない。

従って、適正な手続に基づいて行われていると認めることができる。

(4) その他の法令

違反しない。

(5) 小括

以上からすれば、平成25年度に予定価格を●●●●●円に設定したことは、違法、不当及び不適切のいずれにも該当しない。

6. 全ての業者が辞退したことについて

(1) 事実

過去4回の入札では、合計で2社が辞退しているだけであるのに、今回は、指名業者5社の内、落札業者を除く4社全部が入札を辞退している。

(2) 検討

① 入札を辞退した理由について、4社は当委員会からの照会に「入札案件に関する人材の確保が当社としては困難であると判断し」、「見合う人材の確保ができなかったため」、「水道料金の回収等、現金を取り扱う業務である事。単車及び軽自動車を使用しての業務であること。上記の理由から人選が困難な為。」、「人選する難易度と、入札からスタートまでの期間を検討した結果」と回答している。

いずれの辞退理由も、本件業務のための人材確保ができないことが原因であり、その理由として、現金を取扱うことや単車及び軽自動車の運転等が必要であることの業務の特殊性や期間の短さを挙げている。

② 指名業者が人材を確保できなかったことは、落札したA自体が結局、契約締結後に人材が確保できずに、本件労働者派遣契約を解除するに到っていることから、うかがうことができる。

③ Aも、入札から業務開始までの時間が短かったことから人材の確保ができないまま入札の手続を行ったことを述べている。

④ 営業担当課長は、未納整理職員の業務は、単車を扱うこと、金銭を扱うこと、料金を滞納している全体の4%の人を対象とすることから、ハードな業務である旨を述べており、このことから未納整理職員の人材確保は容易なことではないと推測される。

⑤ 本件入札は執行通知から4日に入札期日が設けられ、入札期日から業務開始までの準備期間が2週間にすぎず、例年よりタイムテーブルが極めて短かった。

以上からすれば、辞退は示し合わせて意図的に行われたものではなく、業務がハードであることや入札から業務開始まで期間が短かったこと等から、人材の確保が困難だったことが原因で、4社が辞退を余儀なくされたものと考えられる。但し、後記の通り、手続が遅れたことは不適切である。

7. 派遣法の解釈

派遣法の解釈については、上記3（2）で述べたとおりであり、その内容は、指摘されているような不当な理解ではないと評価する。

8. 談合の疑い

(1) Xの主張

Xは上記2.～7.を理由にして、Aに落札させるために、公社とA B C D E間に談合の疑いがあると主張する。

(2) 検討

ア 証拠（Xの主張）

Xは、具体的な談合の存在証明する証拠や事実を提示しているわけではない。上記2.～7.の事実から談合の存在推定するにとどまる。

イ 2.～7.

上記の通り、2.～7.については、後記の通り手続の遅れについて不適切な面はあったものの、違法、不当、不適切なことは認められず、従って、談合を推定させる事実も無かった。

ウ Aの対応

① Aは、人員の手配ができないとして、折角落札したにもかかわらず、締結した公社との労働派遣契約を解除している。仮に、談合の事実があれば、このような事態が発生するのを防ぐため、当然、必要な人員の手配を準備して契約を履行しているはずであり、解除するような事態が発生することはないはずであるとの推定が働く。

② 規則4条2項5号は「正当な理由が無く契約を履行しなかった者」は「その事実があった後2年間、指名競争入札に参加させない」としている。Aは労働派遣契約の解除を申し入れており、これは「正当な理由無く契約を履行しなかった者」に該当するから、今後2年間、入札の参加機会を失うことになる。仮

にAが談合していたのであれば、自ら2年間入札に参加する機会を失う事態に到るのであるから、およそあり得ないことであると解するのが合理的である。

エ 関係者

公社はまた、Lとの間で検針についてジョイントベンチャービジネスをしているところ、Lの株式の80%強をMが有しており、AはMの関連会社であるが、それだけの事実から、直ちに公社とA、B、C、D、Eの間に談合が存在すると推定することはできない。

関係者からの聴取に依れば、公社と、A、B、C、D、Eとの間に資本関係はない。また、公社の理事・監事・評議員の中に、上記会社の役員や従業員はいない。公社の幹部従業員の内、上記会社に親族が在籍する者もない。談合の存在、入札価格の漏洩、指名業者の入札への参加要請等を伺わせるような事実もない。

オ 小括

以上に認定した事実から判断すれば、Aに落札させるための談合があったと認定することはできない。

(3) 談合を疑わせた事情

ア 事実

本件入札では、手続全体が遅れたことにより、下見積がとれず、そのために算出した予定価格が高額となり、他の業者が辞退するに到った。このために、入札全体の信用性を失わせ、談合を疑わせることになったと考えられる。

イ 検討

本件では、確かに、競争制度の一部導入による現場の混乱、あり方委員会のレポートへの対応による業務の多忙さや、任期満了職員の補充と労働者派遣法との調整に検討時間がかかったことにより時間がかかり手続が遅れざるを得なかったことは事実である。

しかし、他方で、①3月23日が派遣社員の任期切れであることは営業担当

課長は昨年から解っていたが、1月6日の26年度体制案には任期切れである旨の記載しかなく、その後の対処、労働者派遣法の検討が全くなされていなかった。また、②管理課長も、1月6日の時点で、任期切れであることは解っていたのであるから営業担当課長にその対処と関連法令の検討を指示して置くべきであったのに行っていなかった。

このことから、体制内部会議が2月18日と遅くなり、その後、2月の下旬まで、労働者派遣法の検討に時間を割くことになり、全体の手続が遅れるに到ったのである。従って、担当者が意図的に手続を遅滞したという事情は認められないが、不適切な業務が重なって、結果として全体の手続の遅滞が生じたものと解すべきである。

ウ 手続

規則5条は「指名競争入札により契約を締結しようとするときはなるべく入札期間前7日までに、次に掲げる事項を指名する者に通知する」と定めているから入札日のわずか4日（土日入れて実質は2日）前に執行通知を行うに到ったことは、努力義務ではあるにしても、落札者を除く指名業者全社の辞退を招く原因となったことも考えると、遅かったものと言うべきであろう。

エ 小括

以上のように、手続全体の遅れは、意図的に行ったことではなく、違法であったり、不当であるとまでは言えないが、不適切な業務が重なって生じたものと言うべきである。

第4 提言

1. 当委員会の活動

当委員会は契約適正化委員会であり、単に不祥事の実態関係を調査提言するだけでなく、契約全体の適正化を図ることを本来の目的としており、その契機として当該事例を検討するものである。

2. 原因

本件の原因は、違法不当な事実は認められないが、入札手続全体が遅れたことについては、一部競争原理の導入による体制の混乱や、あり方検討会の対応等で多忙であったことを考慮しても、不適切な業務が重なったことに起因するものと考えられるべきである。

本件では、労働派遣契約の入札という一連の手続について、営業担当課長・係長が職員体制の運営を担当し、管理課長・係長が入札や契約事務を担当しており、部分的に別々の部署が担当している。しかるに、形式的には管理課長が全体を統轄するにしても、実質的に管理課長はもっぱら庶務・経理を担当することから、完全な統轄関係にはなかった。そして、営業担当課長と管理課長の間に連携が取れていなかったことから、今回の遅滞の問題が生じたものというべきである。

これは、本件入札だけに起こりうる問題ではなく、一連の業務について部分的に担当が別々の組織に属する場合には、今後も常に起こりうることを銘記するべきである。

3. 対策

(1) 意識の共有

本件については、公社全体が問題について意識を共有するために、対策は特定の部門だけでたてるのではなく、広い範囲から委員を選出したプロジェクトチームを設けるべきである。その場合、経営改善検討会議の下部組織である「効率性追求・規程検討委員会」を活用することも考えられる。

(2) マニュアル・規則・基準要綱の作成

ア そして、本件ではタイムテーブルに従った業務ができなかったことから、タイムテーブルに従ったマニュアルを作成すべきである。その作成担当は、第三

者では手続が解らないことから、上記3. (1) で設けたプロジェクトチームにおいて、主に行うべきである。この場合、管理課長と営業担当課長が適切に連携した業務が実現できるように策定することが必要である。マニュアル作成に際して必要に応じて規則、基準要綱を改訂すべきである。この場合、タイムテーブルの遵守のために、現行の努力義務を、業務上の義務にすることも検討すべきである。

イ また、本件通報では、指名業者の選定基準について疑惑が生じていることから、指名業者の選定基準、規則、基準要綱等を含む、入札についてのルールについてはなるべくホームページなどで開示するようにして、公正な入札を保障し、また、この制度に対する事業者や市民の信頼を高めるようにするべきである。

(3) 実施

これらのマニュアル、改訂した規則、基準要綱が完成したら、現実に入札を行うに際して使用し、これに基づいて業務を実施することが必要である。

(4) 検証

これらのマニュアル、改訂した規則、基準要綱が、現実に適正に機能するか、問題点がないか検証することが必要である。そして、問題点・課題があれば、再度(2)に戻り、マニュアル等の改訂によって検証結果を反映すべきである。

検証は現場担当者ではなく第三者が公正客観的に行うべきであり、当委員会が将来マニュアル等が策定された後に検証を行うべきものとする。

以上

(別紙1) 本来の未納整理人材派遣契約事務の流れ

項目	2/12	2/13	2/14	2/15	2/16	2/17	2/18	2/19	2/20	2/21	2/22	2/23	2/24	2/25	2/26	2/27	2/28	2/29	3/1	3/2	3/3	3/4	3/5	3/6	3/7	3/8	3/9	3/10	3/11	3/12	3/13	3/14	3/15	3/16	3/17	3/18	3/19	3/20	3/21	3/22	3/23	3/24
本来	委託審査会	下見積依頼	←積算期間1週間→							下見積完了	契約要求決議			執行通知	←積算期間1週間→							入札契約	←準備期間3週間→													業務開始						

(別紙2) 今回の未納整理人材派遣契約事務の流れ

項目	2/12	2/13	2/14	2/15	2/16	2/17	2/18	2/19	2/20	2/21	2/22	2/23	2/24	2/25	2/26	2/27	2/28	2/29	3/1	3/2	3/3	3/4	3/5	3/6	3/7	3/8	3/9	3/10	3/11	3/12	3/13	3/14	3/15	3/16	3/17	3/18	3/19	3/20	3/21	3/22	3/23	3/24
今回							体制 内部 会議	派遣期間満了後 の対応方針の検討						委託審査会 ←指名業者の選定等→						契約 要求 決議		執行 通知	積算期間4日		入札 契約	←準備期間2週間→										業務 開始						

※ 黒丸（●）で塗りつぶした部分につきましては、入札情報につき公開を控えています。