

調 査 報 告 書

第1 端緒となる本件事案の概要等

1 市川三郷町町長であった久保眞一及び同町町議会議員であった秋山詔樹の両名は、

(1) 本町が平成28年11月に執行した「新園舎整備建築外構設計業務委託」事業に関し、総合建築設計事務所を経営する小林一と共謀の上、前記設計事務所が前記の設計業務を落札できるように企てて、小林の発案を秋山が久保に伝え、伝えられた発案のとおり、久保が委託の選定方式を指名競争入札と定め、かつ、同事務所の談合に応じる業者のリストを秋山が久保に伝え、久保において発案のと通りの指名競争入札参加業者を選定し、前記小林が経営する設計事務所に、前記設計業務を落札させて、入札の公正を害した

(2) 本町が平成29年6月に執行した「(仮称)生涯学習センター・町立図書館・町民体育館設計業務委託(基本設計)」事業に関し、前記小林と共謀の上、指名型プロポーザル方式で行われる選定審査において、前記設計事務所が前記の設計業務を落札できるように企てて、審査の配点基準が記載された審査表案文を久保が秋山を介して小林に交付し、前記設計事務所が高得点を得られるように小林が修正して、秋山を介して久保に伝え、そのとおりの修正を加えた審査表を用いるなどして、前記小林が経営する設計事務所に、前記設計業務を落札させて、入札の公正を害した旨の違法な職務執行を行ったとの事実に基づき、令和3年9月以降、官製談合防止法違反、公契約関係等競売妨害罪により、前町長久保、前町議秋山及び事業者小林が順次逮捕され、後に判明した贈収賄事件についても合わせて起訴された、町政に関する重大事犯が発生したものである。

2 長年、市川三郷町町政に関わってきた前町長及び前町議会議員の犯罪は、本町町民はもとより社会全体に対して、市川三郷町町政の信頼を根底から

失墜させたものである。

当委員会は、遠藤浩町長より「市川三郷町官製談合事案に関する再発防止策について」とする諮問をうけ、調査を開始した。

第2 市川三郷町が本日までに行った改革について

- 1 「市川三郷町建設工事指名競争入札参加者の資格及び選定要綱」（一部改正 令和3年12月1日告示）により、指名選考会議の構成員から町長を除外、会計管理者、政策秘書課長を新たな構成員とすることに変更した。
- 2 事業主管課において提出される「入札執行指名業者選考依頼者」について、書式を変更して、指名選考会議における議事録を作成して透明性を高めることとするほか、同会議開催前に同書面が町長に交付されていた運用を止めることとした。
- 3 「市川三郷町建設工事等に係る入札価格等公表要領」（平成17年市川三郷町告示第45号）を廃止し、「入札予定価格の事前公表要領」及び「建設工事等に係る入札結果等公表要領」（令和3年12月1日告示）を制定した。入札執行前に指名業者を公表することは指名業者間での談合を招くおそれもあることからこれを取り止め、事前公表とするのは、予定価格に限定した。

第3 当委員会の考え方

当委員会において、市川三郷町における建設関係工事請負及び業務委託における業者選定方法を調査するとともに、数次にわたる町職員との意見交換及びヒヤリングを行った結果、大きく2点の問題点を指摘し、改善すべきものであるとの考えに至った。

また、再発防止の実現は当然として、これを契機に、今後起こりうるリスクも視野に入れ、広く入札等に関わる業務執行の健全化に資する提案をしたいと考えた。

(1) 入札制度自体に関する問題点

指名競争入札にせよ、指名型プロポーザル方式にせよ、入札に参加する事業者を一定の範囲の者から指名するため、入札参加業者に指名されようと意欲して官との癒着が生じ、また、事業を落札するための入札参加業者間における談合が、他の事業執行方法に比して行われやすい方法と思われる。

本件事案においても、自らを入札参加業者に指名してもらいたい、あるいは、落札業者にしてもらいたいとの思惑から、町議会議員を介して、町長に対する接触がなされている。

(2) 町政における構造的な問題点

本件事案においては、入札に参加する事業者を指名する指名選考委員会において、町長の発言などにより指名業者の範囲がゆがめられたというものではない。

むしろ、指名選考委員会に提出される以前に、同選考委員会に提出すべき業者案、あるいは、プロポーザル方式における審査方法（配点表）に関する実施案を、町長自らが修正を指示するなどして、特定業者の意向を反映させた指名業者案、審査方法（配点表）に変更させたところが、核心である。

そうすると、入札に関する制度の改善のみによっては、再発防止を予防する方策としては十分ではない側面を有していると考ええる。

第4 入札制度自体に関する問題点について

- 1 町が発注する建設工事等委託や他の業務委託事業に関しては、その公正さを担保する必要性があることはもとより、町民に対する経済的な有利性が担保されなければならないことは言うまでもない。

経済的な有利性は、事業価格が廉価であることばかりに限らず、町民にとって、有用で、かつ、適切な設備あるいはサービスが、適時に提供されるものであることが必要であり、バランスを図る必要があることも当然である（「建設省公共工事の品質確保等のための行動指針（1998年）」

参照)。

- 2 市川三郷町において実施された入札について、集計された平成30年度以降令和3年度(上半期)では、指名競争入札件数は、年間84~86件で推移するものの、落札金額が1000万円を超えるものも、年間20件程度で推移している(添付資料1)。

さらに、令和2年度、令和3年度上半期では、落札価格が5000万円以上の事業も、指名競争入札方式で実施されてきたことが判明した。

これに対して、平成30年度に13件実施されていた一般競争入札件数は、令和元年度から令和3年度(上半期)まで、いずれも0件となっている。

市川三郷町においては、一般競争入札方式が採られるのは「1億円以上」となる事案であるとされているが、これでは、一般競争入札が行われる場面はない、に等しい。

逆に金額が僅少な場合には、地方自治法施行令などを基準にして随意契約とすることも可能ではあるが、その運用にあたっては、明確なルールによるものではなく、恣意的な要素が入り込んでいるのではないかとの疑念が拭い去れない(添付資料2)。

- 3 さらに、指名業者を決定する指名選考会議は、これまでの運用では、指名業者案を追認する会議として存在しているに過ぎず、形骸化していたと言わざるを得ない。

「新園舎整備建築外構設計業務委託」では、担当者は、指名業者案を作成する段階で前町長より、特定業者と当該特定業者と癒着が疑われる業者を指名業者とするよう有無を言わさぬ指示(圧力)をうけ、これを受け入れている。

これを受け入れた担当者の倫理観も問題であるが、指名業者選定ルールが存在しない中、前町長の指示に反対することは困難であった。

本来、指名選考会議により談合業者が名を連ねた指名リストは精査され、却下されるべきであったが、指名選考会議は形骸化しており、機能してい

なかった。

- 4 入札及び契約のルールは、「財務規則」、「一般競争入札事務処理要領」、「随意契約の指針」「随意契約ガイドライン」と個別に定められており、入札業務に精通していないと規定を遵守しているか否か、職員においてさえ判断が難しい状態となっている。

事業に関して業者との間で契約するにあたり、契約の分割（例えば、内容を異にする業務ごとに分割する）に関するルールはないため、契約金額の高額な契約も工事を分割すること（例えば、工事箇所を分割する）により、契約金額自体を低額にして、一般競争入札方式を回避することが可能となっている。

また、プロポーザル方式をどのような案件において用いるのか、採用ルールは定められておらず、入札方式は、担当者の意図によって選択ができる状態である。

「（仮称）生涯学習センター・町立図書館・町民体育館設計業務委託（基本設計）」事業においては、前町長が指名型プロポーザル方式の採用を指示した上、プロポーザル方式の審査項目を、特定業者に有利になるように変更するよう指示する不正が行われた。

私的に権力を行使してきた前町長や、前町議の犯罪行為が問題であるのは当然として、つけ入るすきがあった市川三郷町のルールの不備が問題である。

- 5 そこで、入札制度を見直す改善が必要である。

- (1) 入札ルールの見直し

ア 本件事案が指名競争入札を悪用したことに鑑みれば、再発防止策の第1として、温床となった指名競争入札は廃止されるべきものというべきである。また、指名型プロポーザル方式も、同様、指名競争入札に分類して廃止すべきと言わざるを得ない。

但し、公共工事を始め、調達すべき物品、サービス等、行うべき契約の種類は多種多様であり、それぞれに伴う様々な要請に対応できるよう

な制度設計が必要である。

本委員会としては、基本的な方針を提言し、今後町が制定する制度の向かうべき方向をしめすこととした。

イ そこで、原則的には一般競争入札を採用し、例外的な事案については、随意契約を許可するルールへ変更すべきであろうと考える。

プロポーザル方式を採用するとしても、一般競争入札の種類のひとつとして、公募型のみとすべきである。

一般競争入札は、通常入札金額で落札業者を決めることになり、地元の業者の小回りが利くことやきめ細やかなサービスが可能といった利点が評価されなくなる、あるいは、大雪や台風といった災害時に地元業者の協力は不可欠であり、地元業者をないがしろにすることはできないとの思いも町から聞いている。

しかしながら、こうした懸念に対しては、一般競争入札の枠内において入札参加地域の調整や、金額以外の部分での評価を導入するといったことで対応すべきである。

透明性のある明確なルールもない中で、地元業者の協力を求め、逆に協力することの対価を求められるとの構造を作出することは、本件事案と同様の土壌を醸成するものと考えからである。

入札ルールは、全国の自治体において様々な検討がなされ、数々の事案が紹介されている。

今後、本答申を受けて、さらに充実した検討を重ねることにより、市川三郷町にとって、最適なルールの構築が行わなければならないことは、喫緊の課題である。

また、最適なルールの構築にあたっては、権限を有する者の恣意的な変更がなされることによりかえって談合につながるようなことがあってはならない。

ルールの制定、変更は、できうる限り議会にかけるものとし、ルールは常に一般に公開される必要がある。

ウ 指名入札の業者選定は、指名選考会議により意見が交わされ適切な業者が選定されるべきであるが、これまでの指名選考会議は形骸化しており機能していなかった。

本件事案は、前町長が指名業者案を作成する担当者に指示をし（圧力をかけ）たことで談合が行われたが、実のところ、前町長に限らず、指名業者案を作成する担当者にはあらゆる者から、圧力がかかるリスクが存在する。

また、担当者自身が、談合を企てるリスクさえ内在する。これらのリスクを防ぐために、指名業者選定について適切な業者を選定できるよう選定ルールを策定することも考えられるが、策定したルールが果たして公正で適切なものか客観的に評価することが難しいことが想定されるうえ、こうしたルールの策定自体が過大な負荷となる可能性がある。

本件事案以外の指名競争入札においても、これまで前記のリスクにさらされていたのであり、実際に談合事件が発生していることから推測するならば、発覚していない談合があった蓋然性が高いと考えざるを得ない。

そこで、これらのリスクを完全に防止する対策が難しい以上、指名競争入札自体を廃止する方向性が望ましいものとする。

エ ところで、原則的に一般競争入札を採用すべきであるが、金額が少額であったり、物理的又はサービスの特異性から提供できる業者が限られるような事案についてまで一般競争入札することは、むしろ行政コストがかかり過ぎる可能性があるため、例外的に随意契約とすることも、法制上、可能である。

しかし、現在、実施されている随意契約に関しては、金額基準や要件について定めがあるが、適切に運用されているか、本委員会においては確認ができていない。

調査の過程において、本件事案を受けて随意契約から指名入札に変更した事案もあるということを知っており、現在の随意契約のルールにつ

いて適切に運用されているかは、疑義がある。

次項に記載したルールの特明確化と第三者による確認において随意契約の運用を担保していくべきである。

オ プロポーザル方式の審査内容を漏洩させることにより官製談合を図ったことを踏まえ、プロポーザル方式のプロセスにおいて介入を防止するようルールを整備すべきである。プロポーザル方式の審査項目は事前に公開したうえで、公募を原則とし特定の業者が有利になる審査項目の調整ができない仕組みとすべきである。

(2) 入札ルール明確化と業者選定プロセスの一般公開

入札に関するすべての事項を盛り込んだ入札要領といった規程を作成し、規範を明確化すべきである。他者の介入を防ぎ、他者からの圧力があつた場合に、ルールを盾に対抗できるよう判断のよりどころとなるような規程が望ましい。

また、一般町民や入札に参加しようとする業者が、これを理解することができるように、サマリー版や図や絵（ポンチ絵）により解説したものを作成する（可視化）。

一般入札においては入札条件、業者名、落札率など可能な限り情報を公開する。随意契約についても、随意契約の内容、契約業者名、随意契約とした理由を公開する。可能な限り透明性を高めることで違法行為や不正が介在する可能性を排除すべきである。

一般競争入札の執行にあたって、一定の案件については「事後審査型」を導入することも検討されたい。

(3) 入札にルールの運用を担保する第三者による検証

入札ルールが正しく運用されているかについて、毎年外部の専門家等による検証を実施すべきである。検証結果は、行政が指摘に対する対応を記載した上で、一般に公開する。

検証の方法として、弁護士や公認会計士等に委託する「個別外部監査」などを視野に予算を確保し、確実な検証の実施を担保されたい。

第5 町政における構造的な問題点

1 前述のとおり、本件事案においては、指名選考委員会に提出すべき業者案、あるいは、審査方法について、様々な見地から考察したうえで作成されていた担当課の実施案を、町長自らが修正を指示するなどの違法な方法で、特定業者の意向を反映させたところが、核心である。

2 本件事案においては、担当課職員は、町長の修正指示が「特定業者の意向を反映させた」違法な行為であったのか否かを、その場において判断することが困難であったとの事情もうかがえる。

しかしながら、決裁権者の修正提案をそのまま受け入れた点について、普遍化して検証すると、「合理的な理由も説明もないまま、いとも簡単に職員の提案を却下し、有無を言わず修正を命じられたことに、違法性の疑いを意識することなく従った」ことは、今後、果たして防止することが出来るのであろうか。

決裁権者から、あるいは、外部的な圧力であったとしても、職員において適切に反論をし、再協議の機会をひらくなど、一方的、独善的な圧力を跳ね返すこと（違法行為をその場で跳ね返す盾、あるいは、入り込ませないファイヤーウォールとでも言おうか）を可能にするには、職員側に求められるものは、なんであらうか、検討したい。

ア 最終決定者、最終責任者がそういうのだから、その意見に乗っておれば間違いないと考えたのか、立場を忖度する気持ちがあったのか。

最終決定者との間に日頃からコミュニケーションは、十分に取れていたのであらうか。

イ 仮に、他の外部的な圧力だったならば、職員として跳ね返せたであらうか。外部的圧力に取り込まれたならば、職員自らも共犯の責めを追う危険さえあることだと認識する、各自の倫理感は醸成されているのであろうか。

ウ 外部的な圧力になりかねない立場にある町議会議員としては、公正な町政運営を図る点について、守るべき倫理的な規範が作成されているの

であろうか。

エ 職員側に、経験値が不足していたのではなかろうか。

職員に対して、職務に対するモチベーションを維持させる方策や、十分な経験を積ませる方策は、機能していたのであろうか。

オ 中間的な管理職は、きちんと部署をマネジメントできているか。年功序列的な昇進ばかりでは不都合ではないのか。管理職には、実質的な管理能力を担保する方策を検討できないか。

以上の問題意識に基づき、提案する。

3 組織の内部統制の強化

(1) 町長との間における自由闊達な意見交換が出来る環境の構築

職員のヒヤリングにおいて、合併前の町では、その時の町長と自由闊達な意見交換ができたが、合併後はあまりそういう雰囲気ではない、との発言があった。

職員が積極的に町長に対して意見を述べる機会を増やすなど、町長が率先して取り組むことが円滑な意思疎通という面で効果が見込まれる。

(2) 町議会における倫理条例の制定

町議会は、本来、町長とともに町政の両翼をになう機関であるが、その一面、町長の業務執行に関しては、町民を代表して監督すべき立場にあることはいうまでもない。

ところが、本件事案においては、長年にわたり町議会議員であり、町議会議長を務めたことのある者が逮捕される事態となっており、町議会の責任も極めて大きいと言わざるを得ない。

町長、町議会議員は、特定の事業者などと不適切な関係を持たないこととは言うまでもないが、本件事案を受けて、その清廉・潔白で、公正・公平な立場を貫く倫理基準を策定し、議会倫理条例を制定するなど、襟を正す取り組みが求められる。

(3) 職員の研修、職員倫理条例の制定

職員の法令遵守の意識（コンプライアンス）の向上を促すためにも、職員倫理条例の制定や、研修の実施を検討する必要性がある。また、町長や議会等の圧力（違法不当な干渉行為など）から、個々の職員を守るために通報制度を設ける必要がある。

（４）適正な期間による人事ローテーションの構築

職員のヒヤリング等において、顕著な不満が、同一職場での長期にわたる勤務が是正されていない、という点であった。

当然のことながら、継続して同じ仕事をしていることが不正を招くひとつの要因ともなりうるが、何よりも職員のモチベーションの低下を招くことが問題である。

制度を運用し、常に最新のファイヤーウォールを構築し続けるためには、常に改善を模索しつづける職員の意欲が不可欠である。

また、町政の基本的な業務は、できる限り多くの職員が経験しておくことが望ましい。

そこで、職員の人事ローテーションの期間を、例えば、原則３年とする、など明文化するとともに、新採用者は、例えば１０年間は、およそ２年程度で、異動または配置換えをし、契約行為に関与できる業務にも携われるように配慮し、様々な業務を経験させることにするなどを、予め規定しておくことが必要であると考える。

（５）適材適所への配置

マネジメント能力のない人材に組織を任せない人事が必要である。年功序列で、マネジメント能力のあるなしにかかわらず管理職になる人事は組織を停滞させることになる。備えるべきスキルの習得を必須化することや昇進試験の採用を試みるなど、検討の余地がある。

これらの人事ローテーションやマネジメント層の適材適所の配置のために方針やルールを整備する必要がある。

人事評価制度を有効に活用し、町の進むべき方向性（例えば、町長の年間基本方針など）に沿う具体的な目標設定をして評価するなど、真に

個々の能力を把握するよう努めるべきものとする。

4 通報制度の整備・利用

職員の倫理感（コンプライアンス）の向上を促すためにも、倫理条例（規程）の制定や研修の実施を検討する必要性があることを、前述した。

さらに、町長や議会等の圧力（違法不当な干渉行為など）から、個々の職員を守るためには、通報できる仕組みを設ける必要がある。

個々の職員だけでは対応に窮することも考えられることから、複数の職員による対応を実施できる体制が必要であるとする。

なお、不正行為、入札ルールに逸脱した行為が、組織的に行われた場合には、外部機関への通報ができる仕組み（公益通報制度）も検討すべきである。

第6 おわりに

当委員会に与えられた限られた時間内では、公共工事・物品・サービス等の調達種別ごとのきめ細かな議論や、全国の自治体における先進的な取り組みの調査・研究などについては、残念ながら、十分に実施できなかった。

しかしながら、町職員に対する調査・ヒヤリングを通じて、当委員会の委員それぞれが肌にした違和感や疑問点をできるだけ抽出して、答申に反映させることができたものとする。

本件事案の発生は、確信的な犯罪者らによる特別な出来事であった、などと考えることなく、犯罪者らがつけ込む土壌が存在していたことに目を向けるべきである。

本答申による提言が、同種事犯の再発防止はもとより、将来の市川三郷町における入札等に関わる業務執行の健全化に資するものとして活用されることを強く望むものである。

広く町民のみなさんをはじめ、関係各位において、失墜した町政への信頼を回復するべく、不断の努力で取り組まれ、公正で明るい市川三郷町が

再構築されることを念願する次第である。

令和4年3月31日

第三者委員会 委員長 平 嶋 育 造

副委員長 市 川 満

委 員 山 本 薫