

龍ヶ崎市官製談合再発防止対策検討委員会 調査報告書（令和4年3月10日訂正）

龍ヶ崎市官製談合再発防止対策検討委員会

ま え が き

龍ヶ崎市官製談合再発防止対策検討委員会は、龍ヶ崎市における官製談合防止法違反事件をうけて、令和3年4月19日に第1回委員会を開催して以来10回の委員会の場を中心に、数多くの市役所職員に対する聴き取り調査、市役所全職員や市内建設業者を対象とするアンケートを実施する等して情報を収集し、分析検討を重ねて参りました。このたび、市民の皆様に対しましてその結果を報告するとともに、龍ヶ崎市に対して再発防止に向けた提言を行います。

当初、当委員会は、令和3年12月に本報告を実施することを目指して作業を進めて参りました。しかし、情報量が膨大であったことや、特に副市長（事件当時）に対する刑事裁判がまだ終結していないことなどから、情勢の推移に細心の注意を払いながら慎重に検討することを求められることとなりました。結果として提出の延期を余儀なくされたことは、当委員会としても遺憾とするところです。

この間、市当局は再発防止を願う市民の厳しい批判と期待に応えるべく市民の信頼回復に向けた取組に一刻も早く着手しなければならなかったわけですが、しかし、当委員会は、本事件の重大性と特殊性に鑑み、また、市と利害関係を有しない第三者によって構成される組織としての当委員会の独立性・公正性の観点などから、市当局に対して拙速に再発防止策を立案・実施することを控えるなどするよう要望して参りました。この点に十分な留意をされた市当局に対して敬意を表するとともに、今後、当委員会の提言の中にあります第三者たる有識者によって構成される各種の組織を実際に設置などする場合においても、いわゆる第三者組織としての性質や長所を損ねることのないよう、その独立性・公正性については十分な配慮がなされることを期待します。

何より市当局におかれては、今回の事件の経緯が異例なものであることを十分に勘案し、本報告の提言の趣旨を十分に理解された上で、他の自治体における類例で採られてきた先例に囚われず、十分に踏み込んだ各種の再発防止策に着手・実行することを通じて、市民からの負託と信頼に十分に応えうる市政を再び確立することを強く求めます。

令和4年3月

龍ヶ崎市官製談合再発防止対策検討委員会

委員長 明石 順一

副委員長 前田 聡

委員 唐津 悠輔

委員 高橋 昌彦

委員 隅谷 史人

目 次

第1部 裁判所が認定した事実, および各調査結果等

1	用語の凡例	1ページ
2	事件発覚後の経過	2ページ
3	裁判所が認定した事項	3ページ
	(1) 牛久沼プロジェクト課長に対する略式命令 (概略)	
	(2) 契約検査課長に対する一審判決 (概略)	
	(3) 契約検査課長に対する控訴審判決 (概略)	
	(4) 社会福祉協議会理事に対する判決 (概略)	
4	事件に係る入札参加申請者情報の漏洩の流れ (公判等により判明した内容に基づく)	6ページ
5	市職員に対するアンケート調査の結果に対する考察	7ページ
6	市内事業者を対象とするアンケート調査結果に対する考察	14ページ

第2部 本件官製談合防止法違反事案に対する当委員会の考察

1	官製談合防止法違反事案の調査	16ページ
	(1) 本件の概略	
	(2) 本件において明らかにすべき点	
	(3) 市役所外部者による介入 (第一, 第二の問題)	
	(4) 職員側の法令遵守・職業倫理に対する意識 (第三の問題)	
	(5) 入札・契約制度の運用に携わる市職員の行動の規律に関する問題 (第四の問題)	
	(6) 談合の有無に関して (第五の問題)	
2	契約制度の検証と課題等の抽出	27ページ
	(1) 契約制度の検証	
	(2) 当市の契約制度の課題	
3	入札談合関与行為の再発防止に向けた取り組みの検討	30ページ
	(1) 公益通報制度について	
	(2) 入札等監視委員会 (仮称) の設置	
	(3) 第三者委員会の独立性を確保する制度作り及び職員の意識の醸成	
	(4) 機密情報の管理方法について一不正をしづらい環境の整備	
	(5) 職員研修について	
	(6) 秘書課職員の位置付け	

- (7) 入札談合行為発覚後の漏洩行為者，業者への対応について
- (8) 人事選考過程の透明性確保

4 おわりに 34ページ

第1部 裁判所が認定した事実、および各調査結果等

1 用語の凡例

項目	内容
官製談合防止法	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
官製談合	法律用語ではないが、官製談合防止法第8条に規定された「職員による入札等の妨害」を指している。「入札談合等」の存在を前提とするものではない。今回の事件では、「職員による入札等の妨害」を認定されている。
入札談合等	国等が入札等により行う契約の締結に関し、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価格を決定し、独占禁止法第3条又は第8条第1号の規定に違反する行為。公正取引委員会が審査を行う。 令和4年3月現在、公正取引委員会は今回の事件に係る「入札談合等」を認定していない。
入札談合等関与行為	国等の職員が「入札談合等」に関与する行為。 令和4年3月現在、公正取引委員会は今回の事件に係る「入札談合等関与行為」を認定していない。
公正取引委員会	「入札談合等」や「入札談合等関与行為」を認定した場合、国等に対し「改善措置要求」を行う。 令和4年3月現在、公正取引委員会による改善措置要求はでていない。
官製談合防止法に基づく改善措置要求	入札談合等関与行為の調査、職員に対する損害賠償の請求、職員に係る懲戒事由の調査などが挙げられる。
独占禁止法	私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律 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、一定の取引分野における競争を実質的に制限してはならない。等
独占禁止法に基づく措置要求	公正取引委員会が、事業者・事業者団体等に対し、課徴金命令や排除命令を出す。 捜査機関が、事業者・事業者団体等に対し、懲役又は罰金に処す。 令和4年3月現在、公正取引委員会及び捜査機関による措置要求はでていない。

※ 上記は、令和3年9月1日付けで市に提出した経過報告書及び令和4年3月1日付けで提出した調査報告書中で使用している用語の凡例です。

※ 本報告書においては、「市長」「副市長」「社会福祉協議会理事（ないし社協理事）」「龍ヶ崎市市長公室参事兼牛久沼プロジェクト課長」「契約検査課長」等の事件当事者の表記は、特段の断りがない限り、事件当時の役職者のことを指しております。

2 事件発覚後の経過

期 日	内 容
令和3年 3月23日	龍ヶ崎市官製談合再発防止対策検討委員会設置規程公布
24日	副市長，社会福祉協議会理事の両名の起訴 契約検査課長の起訴，牛久沼プロジェクト課長の略式起訴
4月 9日	市議会全員協議会開催（設置される官製談合再発防止対策検討委員会の概要及び準備の進捗状況を報告）
19日	第1回委員会開催
5月24日	第2回委員会開催 社会福祉協議会理事公判（→傍聴のため職員派遣）
25日	契約検査課長公判（→傍聴のため職員派遣）
6月22日	市職員に対するアンケート調査（6月22日から7月9日まで）
24日	契約検査課長判決（→傍聴のため職員派遣）
25日	第3回委員会開催
28日	社会福祉協議会理事判決（→傍聴のため職員派遣）
7月 5日	市内事業者に対するアンケート調査（7月5日から16日まで）
30日	第4回委員会開催 「（仮称）龍ヶ崎市改革推進本部会議に係る申し入れについて」を，市長，議長宛て提出
8月12日	刑事記録閲覧（8月12，13日）
17日	第5回委員会開催
19日	市職員に対する聴き取り調査①
24日	市職員に対する聴き取り調査②
9月 1日	市議会全員協議会にて調査経過報告
21日	社会福祉協議会理事判決文閲覧（→閲覧のため職員派遣）
27日	市職員に対する聴き取り調査③
29日	市職員に対する聴き取り調査④
10月 1日	市職員に対する聴き取り調査⑤
7日	副市長公判①（→傍聴のため職員派遣）
12日	契約検査課長控訴審（→傍聴のため職員派遣）
25日	副市長公判②証人尋問（→傍聴のため職員派遣）
26日	副市長公判③証人尋問（→傍聴のため職員派遣）
29日	第6回委員会開催
11月 2日	契約検査課長控訴審棄却（→傍聴のため職員派遣）
16日	副市長公判④証人尋問（→傍聴のため職員派遣）
22日	副市長公判⑤証人尋問（→傍聴のため職員派遣）
26日	第7回委員会開催
12月 1日	「再発防止に向けた取組の前倒し実施について」， 「調査報告書の提出延期について」を市長，議長宛て提出
25日	第8回委員会開催 「コンプライアンス推進委員会作成の条例案に対する意見につい

	て」を市長，議長宛てに提出
令和4年 1月20日	第9回委員会開催
2月 1日	副市長公判⑥（→傍聴のため職員派遣）
25日	第10回委員会開催
3月 1日	市長へ調査報告書を提出 市議会全員協議会にて調査報告

3 裁判所が認定した事項

(1) 牛久沼プロジェクト課長に対する略式命令（概略）

令和3年3月24日

令和3年（い）第10225号

[主文]

罰金500,000円

[罪となるべき事実]

※起訴状記載の公訴事実を引用する

被告人は令和2年4月1日から龍ヶ崎市市長公室参事兼牛久沼プロジェクト課長を務めている。

市が発注する公共工事の入札及び契約等に関する事務を指揮監督する職務に従事する副市長，副市長の知人であり，同氏の市政や建設業界に影響力を有している市社会福祉協議会理事及び公共工事の契約全般を統括する職務に従事している市総務部参事兼契約検査課長と共謀のうえ，契約検査課長が，「令和2年度城ノ内中学校プール塗装改修工事」ほか5件のランク指定一般競争入札に関し，前記職務に従事する者として適正に入札等に関する職務を行う義務があるのに，その職務に反し，同月9日午前9時頃，市役所内において，同入札における秘密事項である別記記載の入札参加申請業者名を記載した書面を牛久沼プロジェクト課長に交付し，牛久沼プロジェクト課長が，同日午後3時16分頃，同所において，前記社会福祉協議会理事に対し，電話で，同書面に基ついて入札参加申請業者名を教示することにより，当該入札等の公正を害すべき行為を行ったものである。

[罪名]

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違反 同法第8条，刑法第60条

別表

番号	工事件名	入札参加申請業者
1	令和2年度城ノ内中学校プール塗装改修工事	2者
2	令和2年度大宮コミュニティセンター内装改修工事	3者
3	令和2年度マンホールトイレ設置工事	8者
4	令和2年度市道第5-166号線道路改良工事	5者
5	令和2年度市民健康の森園路整備工事	5者
6	令和2年度須藤堀地区排水路工事	3者

(2) 契約検査課長に対する一審判決（概略）

令和3年6月24日宣告

令和3年特（わ）第460号

[主文]

懲役10月

執行猶予3年

[理由]

契約検査課長は、契約業務全般を統括する職務に従事する者であったが、令和2年12月9日に市内中学校プール塗装工事ほか5件に関し、適正に入札に関する職務を行う義務があるのに、牛久沼プロジェクト課長と共謀して、入札における秘密事項である参加業者名を外部に漏らし、入札等の公正を害する行為を行ったことは間違いないと認定。

市発注の公共工事（契約）を統括する立場にありながら、社会福祉協議会理事に情報を漏えいしており、非常に高い落札率であった。

[量刑理由]

副市長、社会福祉協議会理事の両名が結託し、両名からの指示によって契約検査課長は動いた。契約検査課長は、人事権を有する者からの圧力があり、異動希望を出すも認められなかった経緯もあり、弱い立場であったことは考慮するが、責任者としての立場からすれば、頻繁で常習性もあり、犯行は悪質である。

(3) 契約検査課長に対する控訴審判決（概略）

令和3年11月2日宣告

令和3年（う）第1298号

[主文]

控訴棄却

[理由]

量刑不当であり、罰金刑に処するのが相当ということだが、契約検査課長という契約事務を統括する立場にも関わらず、牛久沼プロジェクト課長と共謀のうえ、令和2年12月に執行された6件のランク指定一般競争入札に関し、適切に職務を行うことに反し、社会福祉協議会理事に業者名を教示し、公正な入札を妨害した。情報漏えいのあった入札は高い落札率となっており悪質。立場の弱さは考慮に値するものの、本件は懲役刑に相当する。前科前歴がないこと、今後懲戒処分が想定されることについては、刑期を決める際に考慮されている。

行為に対して反省している点等は考慮に値するものの、6件の入札に関しては社会福祉協議会理事から指示がある前に、牛久沼プロジェクト課長にメモを渡し、教示している。それらの行為は社会福祉協議会理事の意向を忖度し、積極的に行為に及んでいて悪質である。懲役刑に処した判決に誤りはない。

(4) 社会福祉協議会理事に対する判決（概略）

令和3年6月28日宣告

令和3年特（わ）第460号

[主文]

懲役1年6月
執行猶予4年
[理由]

社会福祉協議会理事： 副市長の知人であり、茨城県龍ケ崎市の市政や建設業界に影響力を有している。

副市長： 平成27年4月1日から、同市副市長として、市長を補佐し、同市が発注する公共工事の入札及び契約等に関する事務を指揮監督する職務に従事している。

契約検査課長： 平成29年4月1日から、同市総務部契約検査課参事兼課長として、前記公共工事の契約業務全般を統括する職務に従事している。

社会福祉協議会理事は、副市長、契約検査課長及び同市市長公室参事兼牛久沼プロジェクト課長と共謀の上、契約検査課長が、令和2年12月22日に同市が入札を執行した別表（①参照）記載の「令和2年度城ノ内中学校プール塗装工事」ほか5件のランク指定一般競争入札に関し、前記職務に従事するものとして適正に入札等に関する職務を行う義務があるのに、その職務に反し、同月9日午前9時頃、茨城県龍ケ崎市3710番地所在の茨城県龍ケ崎市役所内において、同入札における秘密事項である別表記載の工事にかかる入札参加申請業者名を記載した書面を牛久沼プロジェクト課長に交付し、牛久沼プロジェクト課長が、同日午後3時16分頃、同所において、社会福祉協議会理事に対し、電話で、同書面に基づき同入札参加申請業者名を教示し、もって入札等に関する秘密を教示することにより、当該入札等の公正を害すべき行為を行った。

[量刑理由]

社会福祉協議会理事は、長年にわたり龍ケ崎市の職員から繰り返し入札関連の秘密の教示等を受ける中で、本件に及んでいる。別表各工事には、業者間の調整を経て極めて高い落札率となったものであることからすれば、入札の公正やそれに対する信頼を害する悪質な犯行である。もとより常習性も際立っている。背景には、支援する市長に対する建設業界の政治的支持を維持・強化させたいという思惑があったと認められるが、酌むべき点は全くない。社会福祉協議会理事は、副市長らと通じ合っけて市役所内の人事に大きな影響力を有し、これを利用して、自らの意に沿って行動する人物として契約検査課長を担当者に据えた上、日常的に指示を与えて入札関連の便宜を図らせ、同人が不正への協力に難色を示すと、自身との間に牛久沼プロジェクト課長を介入させる形をとってこれを継続させるなど、長年龍ケ崎市役所において途絶えることなくこの種不正を繰り返させた張本人の一人であり、こうした経緯も厳しい非難に値する。以上によれば、被告人の刑事責任は重い。

[罰条]

刑法第65条1項、第60条、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第8条

科刑上一罪の処理

刑法第54条第1項前段、第10条（1個の行為が6個の罪名に触れる場合であるから、犯情の最も重い別表番号3の罪の刑で処断）

4 事件に係る入札参加申請者情報の漏洩の流れ（公判等により判明した内容に基づく）

日付	時刻	発信者・受信者	内容	手段	裁判での証拠
12/4～9		契約検査課長	入札参加申請者業者名を受付簿から書き取り，書面を作成「事前に手帳へ工事の件名，予定価格，事業者名等をメモしていた」	書面	10/25 副市長公判における契約検査課長証言
12/8	17:00		（入札参加申請締め切り）		
12/9	9:00 頃	契約検査課長 ↓ 牛久沼プロジェクト課長	6 件の入札参加申請業者名を記載した書面を手渡し	書面	3/24 付け起訴状
	14:36	市内建設業者→ ↓ 社協理事	6 件の入札参加申請業者名の確認依頼「6 件締め切ったので教えて欲しい」	電話	10/26 副市長公判における証拠書類・社協理事証言
	14:40	社協理事→ ↓ 牛久沼プロジェクト課長	6 件の入札参加申請業者名の確認依頼「工事 6 本出ているそうです」	メール	10/26 副市長公判における証拠書類
	14:41	牛久沼プロジェクト課長 ↓ 社協理事	「議会中なので待って欲しい」	メール	10/26 副市長公判における証拠書類
	15:16	牛久沼プロジェクト課長 ↓ 社協理事	6 件の入札参加申請業者名を電話にて伝える	電話	3/24 付け起訴状
	15:24	社協理事 ↓ 市内建設業者	3 件の申請者数（又は申請業者名）を伝える	電話	10/26 副市長公判における証拠書類・11/22 副市長公判における市内業者証言

※ 役職名は当時

※ 「入札談合等」については伝聞

5 市職員に対するアンケート調査の結果に対する考察

ア. 回答状況について

市職員に対するアンケート調査の実施に際しては、過去に同様の事案が発生した自治体の実施した職員アンケート調査を考察した論文等を参考としながら、対象者、設問の検討、回答方法、調査結果の公表方法等について、慎重に検討を重ね、実施に至った経緯があります。

職員の周囲に事件に加担した者がまだいるのではないか等の心配や懸念から、回答率は低いのではないかと予想でしたが、結果としては、対象者431人に対して363人、84.2%の方々が回答を寄せられました。

多くの方が、現職の副市長が逮捕され、課長2名のうち1名が略式起訴、もう1名が起訴されるという市役所の危機的状況に接し、積極的にアンケート実施の呼びかけに応え、意見を述べてくれたものと考えます。

このほか、このたびのアンケート調査では、いくつかの設問において「自由記載欄」を設けましたが、この自由記載が非常に多かったことが特徴として挙げられます。これら自由記載欄の内容については、非公開を前提としてアンケートを実施していますので、原文のままで掲載することは行いませんが、全体としては、市役所の内部統制を糺す意見や市長以下幹部職員の姿勢を問題視する意見が目を引きました。もちろん、噂レベルの記述と見られるものもあり、すべてが真実を記載したものと断定することはできませんが、核心を突く内容と見られるものもあったところ です。

職員の皆様による自由記載欄の意見等については、当委員会が本調査報告書をもって導き出す事件の背景や要因、対策等の提示にあたり、反映させていただきました。

イ. 設問1

「あなたは管理職ですか。」について

アンケートに応じた職員のうち、管理職であると答えた職員は127名でした。令和3年6月現在の管理職数は136人であり、このうちの93.3%が回答したことになります。

一方、管理職を除いた一般職でアンケートに応じた職員は、対象者の80%という結果となりました。

設問の各所に自由記載欄を設けたところ、今回の事件について「全く分からない」等の回答を寄せた職員も見られたことから、市役所内部で何が起きているのか分からない職員が一定数あり、あるいは回答のしようがないと考えた方もいたのではと推察することができます。

ウ. 設問2

「自分が所属する課等が発注する業務（契約）に関して何らかの働きかけを受けたことがありますか。」について

「働きかけ」の内容を特定せずに設けた問いに対し、働きかけを受けたことがあるとの回答を寄せたのは、回答者全体（363人）の8.8%、32人という結果でした。

エ. 設問3

「(2)で「はい」と答えた方にうかがいます。働きかけてきた者の立場はどれですか。該当するものにチェックしてください。(複数回答可)」について

今回の当市官製談合事件の中心人物の一人である社会福祉協議会理事から働きかけを受けたとする回答が7人あった。働きかけを行う者として想定し、選択肢の一つとして設けたが、結果として延べ回答49件のうちの14.3%を占める結果が出たもので、社会福祉協議会理事が特異な存在であることを示しているものと思われます。

働きかけをしてきた者としていちばん多かったのは、市議会議員が10人、上司・同僚・他の課の職員が10人とあり、同率で20.4%の結果でした。

次に多いのが業者又は業界団体で、9人、18.4%でした。

逮捕された副市長を働きかけてきた者とする回答は5人(10.2%)、このほかに市長を働きかけてきた者とする回答が3人(6.1%)、との結果でした。

なお、本事件に関与した課長2名については、アンケート調査の時点で1名はすでに退職しており、もう1名は停職となっていたことから、このアンケートの対象とはなっていません。

オ. 設問4

「(2)で「はい」と答えた方にうかがいます。働きかけの内容はどのようなものでしたか。(複数回答可)」について

あらかじめ選択肢として用意した回答項目で、いちばん多かったのは「特定の業者を使うようにとの働きかけ」が11件、29.7%という結果となりました。次に多かったのが「指名業者への指定に関する働きかけ」が6件、16.2%、続いて「業者の見積額についての助言」が4件、10.8%という結果となりました。

契約を伴う事業を所管する課等の職員は、特定の業者の使用、指名業者への指定、設計価格等の教示・教唆など、不当、不法な働きかけにさらされている状況が窺えます。

カ. 設問5

「発注業務以外の自己の職務に関して何らかの働きかけを受けたことがありますか。」について

発注業務以外の業務で「働きかけ」を受けたことがあると回答したのは、回答者全体（363人）の8.3%、30人という結果で、設問2とほぼ同様の割合となりました。

キ. 設問6

「(5)で「はい」と答えた方にうかがいます。働きかけてきた者の立場はどれですか。」について

設問3が契約業務（発注業務）に関しての働きかけを行う者を問うているのに対し、設問6は、言い換えれば市政全般に対しての働きかけを行う者とみなすことができます。

設問3と同内容の選択肢を示しての問いとなっていますが、回答結果は設問3と同様に社会福祉協議会理事が働きかけを行ってきた者とする回答が8件ありました。傾向としては、設問3と似通っていますが、設問6では業界又は業界団体からの働きかけは少なく、市議会議員の働きかけがいちばん多い結果となっています。

ク. 設問7

「(5)で「はい」と答えた方にうかがいます。働きかけの内容はどのようなものですか。」について

この設問では、選択肢として具体的な事項を設けたのは2つだけで、その他（自由記載）の項目を設けました。

今回の官製談合事件と直接的に関係するものは少ないと思われませんが、自由記載欄には、課税の特別措置、市街化調整区域内での開発許可、市職員の人事異動、特定の者の市関係団体への採用等の記載があり、その働きかけの内容如何によっては、不当な働きかけとみなされるものも少なくない状況でした。

ケ. 設問8

「今回の官製談合防止法違反事件で職員が違法な便宜を図った理由はなぜだと思いますか。」について

本事件に関与した人物のうち、契約検査課長、社会福祉協議会理事の公判は令和3年5月中に行われましたが、このアンケートを開始した6月22日の時点では判決が出るまでには至っていない状況でした。その後、日を置かずして両者の判決が言い渡されましたが、アンケートに答えた職員の方々は、思い思いに分析をし、考えを書き込んで下さいました。噂のレベルから真実に迫るもの、強い憤り、今後の対策の具体的な提案など、さまざまな内容となっていますが、実に240件もの意見等の記載がありました。

コ. 設問9

「(2)または(5)で「はい」と答えた方にうかがいます。発注業務（契約）やその他の所管事務に関し、所属する課等や所属する市職員への圧力・強要と感じ

る働きかけはありますか。また、見聞きすることはありますか。」について

設問2及び設問5は、アンケートに答える職員自身が直接働きかけを受けたことがあるかという趣旨での問いで、設問9は、設問2や設問5で自身が働きかけを受けたことがあると回答した職員に、さらに自身ではなく、所属課等において上司・同僚等が圧力・強要と感じる働きかけを受けているのを見聞きしたことがあるかという趣旨で問うたものです。

その割合は、回答者51人のうちの68.6%(35人)と比較的に高い率となっています。

基本的には、内部、外部を問わず、働きかけを受けるのは、部長、課長、課長補佐等の管理職であって、一般に担当レベルが直接働きかけを受けることは稀と思われます。このため、設問2や設問5、さらには本設問で答えている職員は、管理職またはそれに近い位置で行動を共にする主査・係長級が多いと推測しますが、そのうちの7割近い職員が圧力・強要と見る働きかけがあるとしている点は、大いに問題とすべき事態であり、それらに組織的に対応する仕組みが必要であることを示唆する結果と言えます。

サ. 設問10

「(9)で「はい」と答えた方にうかがいます。比較的多くの働きかけをしてくる者の立場はどれですか。(複数回答可)」について

設問9の回答結果を受けての設問ですが、内部、外部からの働きかけを直接受けたことがあり、さらに間接的に見聞きしている職員の回答であり、実態をよく反映しているのではないかと推測できます。

回答結果としては、複数回答を可としていることから延べ71件の回答数となっています。働きかけをしてくる立場として一番多いのは市議会議員で、他の選択肢に比べて一步抜きん出ていることが見て取れます。次に多いのが社会福祉協議会理事、三番目に副市長の順となりました。

また、設問3、設問6と共通する事項ですが、市役所職員OBが働きかけを行ってくる例があります。定年退職後、市内企業に就職し、以前の地位を利用し、もとの職場等に働きかけをしている様子が見えます。

シ. 設問11

「いわゆる「業者人事」や「業界人事」と呼ばれる人事慣行の言葉を聞いたことがありますか。(※「業者人事」、「業界人事」とは…業者に厳しい対応をする職員が左遷され、業者に寛大、有利な扱いをする職員が重要なポストに就き、昇進が早いという人事のこと。)」について

回答者363人のうち131人(36.1%)がこのような人事慣行の言葉を知っていると回答しました。

今回の事件における契約検査課長のポジションへの特定職員の配置は、外部の者が市役所人事に介入しての結果であり、「業者人事(業界人事)」に類するものと言えます。

アンケート最後の設問19は自由記載としているところですが、それらの回答で

は、実力や実績ではなく、いわゆる権力を持つ者に取り入って昇進・昇格をしている職員がいることを非難し、そのような人事の是正を求める声が多く見られます。職員の多くはこのような人事に強い不満を持っており、本設問を当市で起きている事態として見ているものと思われま

ス. 設問12

「自分が「業者人事」,「業界人事」の影響を受けたことがありますか。」について

設問11での回答の一方で、実際に自身が「業者人事(業界人)」の影響を受けたかという、その割合は少なく、363人中7人、1.9%という結果となりました。具体的にどのような経緯があつての人事への影響なのか、今回の事件に関連があるのかも不明ですが、注意しなければならない回答と考えま

セ. 設問13

「業者人事」,「業界人事」という言葉を知つて、業者への対応を変えたことはありますか。」について

本設問への回答は、設問12に対して「はい」と回答した件数とほぼ同数です。設問12と設問13で「はい」と回答した人物がほぼ重なりと仮定した場合、「権力のある者」に対して忖度し、対応を変えたということになり、市民に対して公平・公正であるべき公務員としての職業倫理の面での議論が必要となる回答結果といえます。もちろん、そのような状況を作り出している市政運営があるのであれば、これを糺すことが前提になります。

ソ. 設問14

「市長,副市長,教育長,市議会議員を対象とする「龍ヶ崎市の政治倫理に関する条例」第2条第3号に、市等が行う工事等の請負契約,下請工事,業務委託契約及び一般物品契約に関して特定業者を推薦及び紹介するなど有利な取り計らいをしないこと,同条第5号に、市職員の公正な職務執行を妨げ、その権限又はその地位による影響力を不正に行使するよう働きかけないこと,などの規定があることを知っていますか。」について

タ. 設問15

「市では「龍ヶ崎市公職にある者からの提言,要望等に対する事務取扱要綱」が施行されており、公職にある者から市政に対する口頭,電話または文書等により受けた要望等については、所定の報告,回答の義務があることを知っていますか。」について

チ. 設問16

「市では「公益通報者保護法」に基づく「龍ヶ崎市職員等による公益通報に関する規則」が施行されています。市の事務事業,市が出資する団体の出資目的に係る事務事業,市から事務事業を受託し,若しくは請け負った事業者における当該事務事業又は指定管理者における市の公の施設の管理に関する事項で、法令

(条例，規則等を含む。以下同じ。)に反する事実等がある場合，人事課長に対して，通報をすることができる制度があることを知っていますか。」について

設問14に関し，職員間では，このたびの官製談合事件が発生したことをきっかけに，市役所外部の者による働きかけに加え，公職にある者からの働きかけも話題にのぼり，関心が高まったと考えられ，龍ヶ崎市の政治倫理に関する条例（以下「政治倫理条例」という。）が制定されていることを知っている職員は，回答者の66.1%（240人），他方，33%（123人）は，この条例の存在を知らないという結果となりました。

また，設問15に関し，政治倫理に関する条例とセットの関係とも言える「龍ヶ崎市公職にある者からの提言，要望等に対する事務取扱要綱」の存在を知らない職員も33%あまりに上ることが分かりました。

公職にある者からの提言や要望があったときは，これを記録し，回答の義務があることを規定したのですが，実態としてはこの取扱いに沿って記録を残すという作業が日常的に行われているかという疑問が残るところです。

しかしながら，市長，副市長，教育長，市議会議員には，政治倫理条例で規定する政治倫理基準を遵守しなければならない規定が掲げられており，政治倫理基準等に反する疑いがあったときは，市民が一定の要件のもと市長または議長に調査を請求することができる仕組みになっています。

また，公職にある者に限らず，職員に対して提言や要望等があったときに，これを公式の記録として残すことは，職員自らを不正・不当な働きかけから守ることにつながるものと考えます。少なくとも，圧力，強要と感じる働きかけについては公式に記録を残すことは，今後，必要になるものと考えます。

それでも，圧力，強要がまかり通るような状況にある，または上司，管理職が当てにならない，あるいはそのような要求に加担しているような状況がある場合は，公益通報制度を利用するということになると思われれます。

設問16は，龍ヶ崎市職員等による公益通報に関する規則の存在を知っているかどうかの問いですが，この制度に関しては知らない職員が67.2%に上り，職員研修等で定期的に繰り返し周知することが必要であると思われれます。

ツ. 設問17

「あなたがもし違反すると思われる事実を知った場合，公益通報制度を利用しますか」について

職員を守るための砦ともいえるべき公益通報制度があるものの，利用しないとする回答者が全体の42.1%（153人）に上ることが分かりました。半数までは至らないものの制度に課題があることをうかがわせる結果であり，次の設問18に対する回答につながります。

テ. 設問18

「(17)で「いいえ」と答えた方にうかがいます。公益通報制度を利用しないのはなぜですか。」について

複数回答を可とし，あらかじめ用意した回答としては3つを用意し，その他（自

由記載)欄を設けました。いちばん多かったのは、「この制度が有効に機能しないと思うから(人事課長への通報では限界がある等)」で42.9%(115人)、次に「自身の立場が保証されないと思うから」が35.8%(96人)でした。市役所内の不正等を市役所内の部署に通報しても適切に対処されないという声が多数あり、現行の制度そのものが職員に信用されていないことが分かります。

自由記載欄の内容からは、通報先を職員としていることが問題であって、これが他の職、例えば部長等も含め、市役所で採用された如何なる職であっても信用できないという意見が多数ありました。

このような意見が挙がる背景には、今回の事件が市長に次ぐ権限を持つ副市長が関わっているという点が大きく、仮に事件が解決したとしても、市内部の者を通報先とする現行制度では機能しないということが言えます。

ト. 設問19

「官製談合再発防止のためには何が必要だと思いますか。」(自由記載)

自由記載欄には210件の意見等が寄せられました。他の設問と同様、個々の意見を公表することはしませんが、大多数の職員は、今回の事件を受けて、市内部の体質を変えなければならないという意識のもと、前向きな意見を寄せています。

これらは、当委員会における調査や検討のなかで取り上げ、市への提言等に活かす形で職員の皆様の声に応えることとします。

6 市内事業者を対象とするアンケート調査結果に対する考察

ア. 回答状況について

当初、市職員に対するアンケート調査と同様に、回答率は低いのではないかという予想でしたが、結果としては、対象とした「令和元・2年度龍ヶ崎市競争入札参加者名簿（建設工事）」に登録があった事業所60のうち、43から回答がありました。回答率71.7%という結果で、比較的多くの事業者がアンケートに協力してくれたものと思われます。

イ. 回答結果について

今回の調査目的である「官製談合の浸透度合い」や「入札談合等」について、明確かつ正確な事実と判断可能な回答を得ることはできませんでした。

自由回答欄には、曖昧な指摘など事実として認定することは困難でした。

このほか、市役所への励まし、入札制度改革や市長への厳しい意見など、入札制度へのより厳格な運用を求める多くの意見が寄せられました。

ウ. 設問1

「他の事業者が、龍ヶ崎市の発注・入札に係る非公開情報（公開前の予定価格等）の提供を受けたという話を聞いたことはありますか。」について

「聞いたことがある」との回答は5件（11.6%）でした。

これまでの事件関係者の公判等で明らかになっていることとしては、今回の事件で立件された6件の入札参加予定者名の漏洩とは別に、年間10件程度の秘密情報の漏洩がなされていたという話があり、これに対応する数字としては、率直に言って少ないように感じられます。

エ. 設問2

「1で「聞いたことがある」と回答した方に伺います。その非公開情報の内容は何ですか。」について

今回の事件では、契約検査課長から牛久沼プロジェクト課長を通して、元社会福祉協議会理事（以下「社協理事」という。）へ公開前の入札参加予定者名が漏洩され、社協理事からの情報の受け口となっていた市内建設工事事業者から、入札参加予定者へ当該情報が流された経緯が分かっています。

一方、本設問に対する回答は、今回の事件で明らかになった入札参加予定者名の漏洩以外に、「公開前の設計図書等」、「公表前の予定価格」などの非公開情報提供を受けた話を直接聞いたことがあるとしています。

オ. 設問3

「1で「聞いたことがある」と回答した方に伺います。その入札の件名等は何ですか。分かる範囲でご記入ください。」について

具体的な件名として挙げられたのは、「小中学校LAN工事」が唯一で、ほかは

「高額の工事」、「すべての工事」、「覚えていない」等の回答でした。「小中学校LAN工事」については、この件名以外に何らの記載もなく、詳細が不明でした。当該回答をもって深く掘り下げるには至らない情報でしたが、他方、副市長の公判では、証人尋問で契約検査課長が、当該事業に関連して社協理事から特定の事業者を排除するよう要求があったと証言しています。

カ. 設問4

「非公開情報の提供を受け、入札参加者間の入札談合（価格の調整など）が行われたと思いますか。」について

「思う」と回答したのは15件で全体の34.9%、「思わない」と回答したのが24件で55.8%、無回答が4件で9.3%という結果でした。

判断が難しい回答の割合ですが、回答者の3割弱が入札談合（価格の調整など）が行われているとの認識であることは、市として受け止める必要があると考えます。

キ. 設問5

「今回の官製談合事件を受け、ご意見等があればご自由にご記入ください。」について

意見の概要としては、事業や入札に関する問題指摘、入札制度改革への意見、市役所への希望や励まし、市役所への厳しい意見等が見られました。

第2部 本件官製談合防止法違反事案に対する当委員会の考察

1 官製談合防止法違反事案の調査

(1) 本件の概略

① 本件事件の概略

本件に関して、令和3年3月24日に牛久沼プロジェクト課長に対する罰金50万円の支払を命ずる略式命令が下された、また、当市の公共工事の契約業務全般を統括する職務に従事していた総務部契約検査課参事兼課長(以下、単に「契約検査課長」という。)に対しては同年6月24日に執行猶予付きの懲役刑に処する旨の第一審判決、同年11月2日に同人からの控訴を棄却する旨の第二審判決が下された。そして社会福祉協議会理事(以下、単に「社協理事」という。)に対しては同年6月28日に執行猶予付きの懲役刑に処する旨の第一審判決が下され確定している。これらの略式命令、判決等からは、以下の事実が認定できる。

当市官製談合防止法違反事件(以下、「本件事件」という。)とは、当市の市長を補佐し市が発注する公共工事の入札及び契約等に関する事務を指揮監督する職務に従事していた副市長、同人の知人であり当市の市政や建設業界に影響力を有していた社協理事、契約検査課長及び牛久沼プロジェクト課長の4名が共謀して、契約検査課長が、令和2年12月22日に当市が入札を執行した「令和2年度城ノ内中学校プール塗装工事」ほか5件のランク指定一般競争入札に関し、同月9日、当市市役所内において、同入札における秘密事項である入札参加申請業者名を記載した書面を牛久沼プロジェクト課長に交付し、同人が、同日、同所において、社協理事に対し、同書面に記載された入札参加申請業者名を教示し、もって入札等に関する秘密を教示することにより、当該入札等の公正を害すべき行為を行ったというものである。

② 本件事件の関連事実、背景事情等

また、「当市官製談合防止法違反事案」の関連事実、背景事情等として、以下の事実も認められる。

ア 社協理事は、長年にわたり龍ヶ崎市の職員から繰り返し入札関連の秘密の教示等を受ける中で、本件に及んだ。

イ 社協理事は、副市長と通じ合って、「市役所内の人事に大きな影響力を有し、これを利用して、自らの意に沿って行動する人物」として契約検査課長を同職に据えて、日常的に指示を与えて入札関連の便宜を図らせた。なお、社協理事は、契約検査課長が不正への協力に難色を示すと、両者の間に牛久沼プロジェクト課長を介在させる形でこれを継続させた。

ウ 本件事案の主導的立場にあった者は副市長と社協理事であり、同人らの指示により契約検査課長、牛久沼プロジェクト課長は本件不正行為に及ぶに至ったのであり、後二者は従属的な地位にあった。

エ 本件事件以外にも、社会福祉協議会理事は、市政への介入ないしは関与を行っていた。具体的には、学校給食センター建設工事の事業者要件設定にかかる働きかけ、情報通信ネットワーク環境構築改修工事(いわゆるギガスクール)に関する入札での事業者要件設定にかかる働きかけなどを行った。

以上は、裁判所による事実認定を踏まえた、当委員会の調査のいわば出発点であるといえる。

(2) 本件において明らかにすべき点

当委員会は、龍ヶ崎市において発生した官製談合防止法違反事案を調査し、発生の原因を探求し、その対策案を提案することを職責とする。そうした当委員会にとって、刑事責任の有無を判断するために裁判所が認定した上記のような事実関係そのものも重要であることは論を俟たないが、それ以上に重要なのは、かかる事件が発生した原因ないし背景を突き止めることにあると考える。当委員会は、上記に掲げた判決に明らかにされた事実認定からは、次の点を問題とすべきであると考ええる。

第一に、そもそもなぜ社協理事のような「市役所内の人事に大きな影響力を有し、これを利用して、自らの意に沿って行動する人物」が現れたのか、という点である。

第二に「市役所内の人事に大きな影響力を有し」、「日常的に指示を与えて入札関連の便宜を図らせ」というその実態である。公正であるべき市の行政が、社協理事という公的な立場にある人物とはいえ、一私人に壟断されるようなことがあってはならないが、そもそもそれがいかなる実態だったのかを明らかにする必要がある。

第一、第二の問題は、突き詰めれば市行政当局のガバナンス、すなわち市民の選挙によって選出された市長を頂点かつ最高責任者とする行政当局の執政方法や組織運営の適正さの確保に関わる問題であるのに対して、次の点はコンプライアンス、すなわち市行政当局に勤める者たちの法令や職業倫理への忠実さの問題である。すなわち第三に検討すべきは、職員側の法令遵守や職業倫理に対する意識の実態である。

さらに第四に、入札・契約制度をはじめとして、市の行政活動にかかわる不正を防止するための制度に瑕疵はなかったかも問われなければならない。第一ないし第三の問題は、究極的には人の要素によるところも小さくない。すなわち、誰がその地位・立場にあるのか、という属人的な要素によってかかる事件の発生の有無が左右されるという部分がある。

しかしながら、仮に不正を働こうという悪意さらには害意を有する者が現れたとしても、制度的な防御壁を設定することによって、そうした悪意・害意をくじくことも一定程度可能になるはずである。そうした制度的な防御壁が適切に設けられていたのか、また、設けられていたとしても適切に作用していたのかも検討する必要がある。

また、当委員会は、当市における官製談合の将来における発生の防止を目的に独自の調査を行う職責を有するものであるため、かかる「将来における官製談合事件の発生を防止する」必要から、第五に、本件情報漏洩行為が果たしていわゆる談合を発生させたのか否か、という点についても所見を述べたい。

以下、当委員会が調査した結果を踏まえて、上記第一ないし第五の問題について順次考察をする。ただ、第一の問題と第二の問題は密接に関連し、今般の事案の枢要な背景を為すものであると考えられるため、以下ではひとまとめにして、市役所外部者による介入の有無と程度、及び、その機縁ないし原因というかたちで考察を行う。また、第四の問題については、入札・契約制度そのものの問題と、入札・契約制度を実際に運用するに当たって、個々の市職員の行動をどう律するのか、という問題の二つに細分化ができるものと思われる。このうち前者については次節「2」において扱うこととし、ここでは後者の問題を考察する。

(3) 市役所外部者による介入（第一，第二の問題）

① 市役所外部者による介入の有無と程度

当委員会は調査の結果，外部者たる社協理事による人事や入札業務への介入ないし容喙が一定の範囲内であったものと判断する。理由は以下のとおりである。

前述の確定判決等に加え，当委員会が入手した副市長，社協理事等に対する捜査の過程で作成された司法警察員面前調書（いわゆる員面調書）および検察官面前調書（いわゆる検面調書）や証人等の供述調書等から得られた情報を総合するに，市長の有力な支持者であった社協理事は，遅くとも平成24年頃，市内建設事業者の依頼に応じ，市長選の選挙対策のため支援を取り付ける意味合いで入札参加申請業者名の情報を取得するため，副市長に働きかけをしていたと推察される。また，この働きかけの中には，人事異動に関する希望が含まれており，入札参加申請業者名を知りうる立場となる契約検査課長職について，具体名こそ挙げないものの，一定の希望を副市長に伝えていたものとも推察される。

さらに当委員会の調査の過程で，かなり具体的な形で社協理事の影響が及んでいたことを推測させる情報が複数出てきていることに注意すべきである。また，本来秘匿されているべき人事に関する情報が，社協理事と恒常的に接点があったと思しき立場の市職員らに流布していたと疑われる状況が推察される。アンケート結果において，市職員や市内建設事業者の間に一定程度，社協理事が市長の有力な支持者であり，市長および副市長と親密な関係にあること，それゆえに市行政当局に対して人事や入札業務に対してなんらかの影響力を有する立場にあるとの認識が広まっていたことが推察される。

これらの状況は少なく見積もっても社協理事に市の行政に容喙の契機を与えていた可能性があることを看取させるに十分なものと評価する。

ただしこの一方で留意を要するべきは，社協理事の有するこの「影響力」について，市職員間でも認識に決して小さくない隔たりが見られる点である。当委員会が実施した市職員を対象とするアンケート調査，また，市長をはじめとし幹部級職員を含む複数の職員を対象とする当委員会による直接の聴き取り調査からわかったことは，社協理事の影響力が文字通り行政機構としての市役所の隅々に至るまで及んでおり，市役所を名実ともに「支配」しているとの見方をする者もいれば，社協理事の影響力を感じることはほとんど，あるいは全くといっていいほどないと評価する者もおり，かなりの差異が認められるという点である。

この点は，むしろ，たとえば職位・職階・業務の違いに応じて，影響力の有無・程度についての認識に差異が出ることはむしろ当然のことであろう。さらにいえば，社協理事との接点の有無や頻度等に応じて，こうした認識ないし評価の信憑性も含めて，一考を要する点もある。ただ，調査の過程で少なくとも表出された限度においては，こうした職位・職階・業務の違いがそのまま，影響力の有無・程度についての認識に反映しているとも言い難い現状が見て取れた。

② 市役所外部者による介入の機縁ないし原因

ア 市上層部の意識の浅薄

当委員会は，市役所外部者による市の人事権や市政への介入の機縁については，以下に述べるとおり，市上層部の外部者への情報漏洩に対する意識の浅薄にあると考える。

市長，副市長，社協理事，複数の市議，その他市職員が参加する旅行や飲み会が

定期的に開催され、そこでは選挙対策や政務以外にも市政に関する話し合いがなされていた。部外者を含めたこれらのメンバーがいわばチームとして市政にあたっていたことがうかがえる。もちろん功罪両面があることは否定できないが、情報の受け渡しに関しては非常に放漫であった。事実、社協理事が逮捕された際に押収されたバッグの中に、市の次年度組織機構図案が入っており、副市長が渡したものと認められている。後援会のメンバーである外部の人間に市政の情報が漏れており、かつそのことに問題があるとは認識されていなかった。このようにして、市役所内外の峻別がつけられていない不健全な環境が醸成されたと考えられる。

社協理事は部外者には知りえない情報を巧みに織り交ぜながら市政に介入し、それに尾鱗がついた噂となって、市職員は同人を実像以上に誇張された権力者であると認識していた。市役所内外の線引きや外郭団体との関わり方、情報の管理に対する意識について、市上層部に問題があったことは指摘されて然るべきである。

市役所内組織の権限の階層構造上、副市長に対する監督義務を有するのは市長である。アンケート結果において、市職員や市内建設業者の間に一定程度、社協理事が市長の有力な支持者であり、市長および副市長と親密な関係にあること、それゆえに市行政当局に対して人事や入札業務に対してなんらかの影響力を有する立場にあるとの認識が醸成されていたことが推断され、このことから市長が市役所内外から社協理事や副市長の行動について疑義をうかがわせる情報を耳にする機会があったと考えられる。しかし当委員会の調査において、社協理事が市政に影響力を行使することを市長が排除しようとしたとする証拠は見出されなかった。また、社協理事や副市長の行動について疑義を持っていなかったとすれば、市役所内外の事情を熟知し、副市長その他の職員を指揮・監督すべき市長がその職責を怠っていたと指摘することができる。

以上から、市長による監督機能は発揮されなかったものと認識される。

なお、前述の旅行には秘書課の職員も随行していたことが認められる。これは明らかに職務を逸脱する行為であり、公務と政務の切り分けは必須である。

上述への留意は、市長をはじめ市の執行部が交替したとしても変わることはない。

イ 公益通報制度の機能不全

市職員を対象とするアンケートの質問項目として、今回の官製談合防止法違反事件で職員が違法な便宜を図った理由はなぜかを自由記載形式で問うたものがある。その回答の中で散見されたのが、まず上司、しかも副市長の指示によるものだったから、という点である。

確かに地方公務員法第32条は「職員は、その職務を遂行するに当たって、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。」と規定しており、上司の職務上の命令への忠実義務を定めている。おそらくは公務員の職務遂行に際して、職業倫理の中核を為す義務であろうと推察する。実際この条文を踏まえたうえで、公務員にとって上司の命令が極めて重いものであることを本件の背景としてあげた回答も散見された。

だが、当然のことながら、また同条自身からも推察されるように、職務上の命令への忠実さは、当該命令が「法令、条例」等に沿ったものであることが大前提である。いくら上司の指示であっても非違行為に従うべき義務など存在しない。

ここで問題となるのは、多くの地方公共団体や企業においても導入されており、

かつ、当市においても導入されている公益通報制度が機能しなかったのか、という点である。すなわち、違法・不当な行為が現に行われ、または行われようとしているときに、しかるべき部門に通報し是正等の措置を凶る制度は機能しなかったのか、また、機能しなかったとすればなぜなのかが問われなければならない。

当市では、「龍ヶ崎市職員等による公益通報に関する規則」（平成18年4月25日規則第40号）が制定されている。同規則第3条によれば、「職員等は、市の事務事業、市が出資する団体の出資目的に係る事務事業、市から事務事業を受託し、若しくは請け負った事業者における当該事務事業又は指定管理者における市の公の施設の管理に関する事実で、次の各号のいずれかに該当すると思料できるときは、人事課長に対して、公益通報をすることができる。」とある。

ここで第1に指摘されるべきことは、当市の公益通報制度は、公益通報を市の人事課長という内部の管理職者に行うという設計になっている点である。前述の規則はその第12条において公益通報を行ったことを理由として不利益取扱いを受けた（と考える）市職員に対し、公平委員会による救済手続を保障している。しかし、かかる制度が保障されていたからといって、アンケート調査の結果からは、内部者である人事課長に通報するという制度そのものが、公益通報の実行に当たって大きな障壁となっている可能性が否定できない。さらに本件に即していえば、副市長は特別職とはいえ市役所に長年勤めて総務部長等の要職をも歴任してきた、いわば市職員のトップともいうべき立場にある。その副市長が本件官製談合に左袒していたとみられることからするならば、内部者たる人事課長の人物がいかに高潔であったとしても、公益通報に躊躇する心理は否定しがたいものと思われる。

実際に、前記アンケート調査においても、仮に違反する事実を知った場合、公益通報制度を利用するかという問いに対しては、「はい」が57.9パーセントであるのに対して、「いいえ」が42.1パーセントに上る。加えて、この「いいえ」と答えた者に対してその理由を問うたところ、「この制度が有効に機能しないと思うから」と答えた者が42.9パーセントに上った。その理由を自由記載でより詳細に尋ねたところ、法令違反が怪しまれる場合においては信頼できる上司や同僚に相談等を行う（から公益通報に及ぶまでもない）といった大変心強い回答も見られたが、しかしその一方で通報先が人事課長という内部者であるという点やおそらくはそれと関連することであろうが公益通報を行った事実が通報者自身に不利益を及ぼすのではないかという本来あってはならない懸念が、公益通報制度を利用することに二の足を踏ませる要因として厳然と存在することが明らかになった。

以上は、当委員会としての見解であるが、これに加え、唐津委員の個別意見がある。

（唐津委員の個別意見）

当委員会が行った調査によれば、契約検査課長による入札業務に関する秘密情報の漏洩は、本件にとどまらないことが認められる。また、過去には、契約検査課長において、上司の指示に基づき、市内の特定業者が受注できるような入札参加資格を設定するよう試みたという事案も認められる。こうした契約検査課長による不正行為は、コンプライアンス意識が欠如したもので、職業倫理にもとるものと言わざるを得ないが、その一方で、契約検査課長という一職員による不正行為と単純に把握すべきでない。

すなわち、本件でより根深い問題とされる背景として、不正行為に関与したのが副市長、牛久沼プロジェクト課長など幹部職ないしそれに近い職員にまで及ぶ点であ

る。さらには、当委員会の調査において、市長もまた、副市長、社協理事らと飲食を伴う会合に参加して、人事、特定の案件に係る入札参加資格条件を話題に協議を行うことがあったと供述する職員もいた。

この点、契約検査課長において、過去に、秘密情報の漏洩や入札参加資格の設定に際し、社協理事の要求を断ったり、不正行為を続けたくないとして上司に相談したりしたことはあったようであるが、結果として、組織として不正行為を断つことはできなかった。

このように、本件では、市長、副市長をはじめとして、市政の管理運用を司ることができる職員において、職業倫理に弛緩していたことが重要な特徴としてあげられる。とりわけ、社協理事との関係で、市政運営にあたり、円滑なコミュニケーションを図ることが重要だとしても、適度な緊張感・距離感を保つことができなかったことは、極めて重大である。

本件の事案の重大性に鑑みれば、再発防止へ向けた取り組みとして、不正をチェック、予防する体制作りが求められる。とりわけ、現状の公益通報制度に関し、市職員に対するアンケートによれば、人事課長が公益通報先となっている現状では、上司にうやむやにされたり、かえって人事上の不利益を受けたりする懸念があるなどとして、利用しづらいとの意見が目立った。

市役所外部の中立的な第三者による監督機能を強化することが求められる。

(4) 職員側の法令遵守・職業倫理に対する意識（第三の問題）

① 職員側の法令遵守・職業倫理に対する意識についての当委員会の見解

次に、職員側の法令遵守・職業倫理に対する意識の問題について考察する。

まずもって指摘しなければならないのは、龍ヶ崎市の職員の圧倒的大多数が誠実に、文字通り公僕として日々職務に精励しているという紛れもない事実である。

市職員を対象とするアンケート調査の詳細を記述し紹介することは、あるいは予期せぬ形で回答者の特定につながりかねず、当委員会を信頼して率直に回答された市職員の信頼を裏切ることになりかねない。したがって、ここで詳細に紹介することは難しいが、ここではまず、調査対象者数431人のうち回答者数が363人、回答率が実に84.2パーセントに及んだという事実、自由記載の回答も質量ともに極めて充実したものとなっていたという事実のみを指摘しておきたい。

また、当委員会の事務局を務めた市職員はいずれも昼夜平日休日を問わず、当委員会の活動を文字通り粉骨砕身の姿勢で支援をした。

近しい上司・同僚が逮捕・起訴され、裁判で有罪判決を受けるに至ったことをはじめとする一連の痛恨の事実を受けて、誠実に働く圧倒的大多数の市職員には本件に対する強い悲憤と同じく強い危機感であろうことは想像に難くない。このことは明記しておきたい。

しかしながらその一方で、市職員たる契約検査課長、牛久沼プロジェクト課長が秘匿されるべき入札情報の漏洩に加担するという違法行為を働いたことは否定しがたい事実でもある。こうした事実が生じてしまった背景について考察する。

② 職員側の法令遵守・職業倫理との関係における本件事件発生背景についての考察

ア 法令遵守の実質化—公益通報制度との関係で—

前述のとおり、当市の公益通報制度は、公益通報を市の人事課長という内部の管理職者に行うという設計になっている点において、その十全な活用を阻害する原因が

制度自体に内包されている点はまずもって指摘されるべきである。

しかしながら、当市の公益通報制度が十分に機能しなかった原因が果たしてそれだけにとどまるのか、あるいは、職員の意識の面においても何らかの原因がなかったのかさらに検証されなければならない。

当委員会が行った、市職員を対象とするアンケート調査において、この公益通報制度の知・不知を問う質問を実施したところ、67.2パーセントの市職員が「いいえ」すなわち同制度を知らないと回答するという結果が出た。

さらに、仮に違反する事実を知った場合、公益通報制度を利用するかという問いに対しては、「はい」が57.9パーセントであるのに対して、「いいえ」が42.1パーセントに上る。加えて、この「いいえ」と答えた者に対してその理由を問うたところ、「この制度が有効に機能しないと思うから」と答えた者が42.9パーセントに上った。

ここで指摘しなければならないのは、そもそも公益通報制度を知らないと答えた市職員が7割近くにも及んでいるという事実である。このことからつまるところ、公益通報制度が有名無実化している、あるいはどんなに控えめに表現したとしても、その現実的なおそれがあることを見て取ることが許されるだろう。いかによく機能する制度が設えられたとしても、それを利用すべき立場にある者が知らなければ画餅に帰することはいうまでもない。

あるいは、上述のように信頼できる上司や同僚に恵まれれば実際には知らなくとも済むのかもしれない。しかし、「法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従」って職務に従事すべき市職員の多数が、まさに市の規則に基づく公益通報制度を知らなかったという事実は、およそ公務員は法令に従って執務すべきであるという点で、また、公益通報制度が結果としていわば「他人事」となってしまうという点で、厳しく批判されるべき点である。

イ 市長の公務・政務の峻別と公務員の職務としての関わり

職員側の法令遵守・職業倫理に対する意識の問題として検討をすべき事項として、市長の公務・政務の別に対して公務員がどのように関わり、対応すべきなのかという点がある。調査の過程で、市長公室・秘書課の職員が市長の政務に帯同する場面があるかのように見受けられるケースがあった。ここが、社協理事をはじめとして、市行政当局の外部者による市政や市の行政活動に対する容喙を許す契機になっている可能性が否定できない。

一般論として言えば、市長という公職にある者としての公務と、選挙によって選ばれた政治家としての市長の政務とは一応の切り分けが可能である。しかし、そうはいってもそれは同一人物であり場面によっては泰然とした切り分けがし難くある場合もありえるであろう。さらに公職者としての市長は文字通り二十四時間三百六十五日にわたって市の危機管理の陣頭指揮に当たるべき地位にあることからすれば、市行政当局との連絡が円滑に行われなければならないこともまた確かである。したがって、市長の政務活動の場面であっても市職員が帯同し市行政当局と緊密な連絡を取れるようにすること自体はおかしいことではないといえるかもしれない。

しかしながら、本来、公務員は公職者としての市長のもとにおいて活動すべき存在である。現実的な必要性の問題として市長の政務的な場面に立ち会う必要性があったとしても、公務と政務の峻別にはとりわけ留意を要するものと思われる。また、公職者としての市長が、この点に対する強い自覚とそれに基づいた行動を求められ

る立場にあることはいうまでもない。これは誰が市長であっても変わるところはない。

以上は、当委員会としての見解であるが、これに加え、隅谷委員、高橋委員の個別意見がある。

(隅谷委員の個別意見)

市には公益通報者保護法にもとづく「龍ヶ崎市職員等による公益通報に関する規則」が施行されていたが、本事案でこれが機能することはなかった。既存の公益通報制度は、その通報先が人事課長という庁内の窓口でしかなかったところ、本事案は市職員のトップである副市長による指示によるものであるという特殊性から、同制度が職員の利用しづらいものであったこと、たとえ利用したとしても機能しなかったことも明白である。さらに、そもそも公益通報制度の存在は職員に周知されたものではなく、職員を対象とするアンケートでは、存在そのものを知らない職員の割合が67.2%にも及んだ。

今後同種の事案を未然に防ぐ、あるいは事後的にでも外部に露見しやすくするためには、公益通報制度の改革は必須である。

(高橋委員の個別意見)

市職員が人事に強い影響力を持つ者に対して批判的な行動をとることは非常な覚悟が必要であり、人事上の処遇に対する不安から、人事に強い影響力を持つ者の意向を意識してしまうのは自然な事と思われる。

職員アンケートの回答や事件関係者による証言などから当市の職員においても人事上有利な扱いを受けた事による従属と、不利な扱いを受けることへの恐れからの沈黙が起きていたと認識される。

また、不合理なことが行われていることについて声を上げる有効な手段が無かったことも、市組織の外部者による人事、市政への不当な介入を排除出来なかった大きな要因である。

現行の公益通報制度では通報先を人事課長としている。人事課長に通報すれば、誰が通報したか人事に強い影響力を持つ者に筒抜けになることは容易に想像できるのであるから、誰も何も言わないのは当然の帰結である。

(5) 入札・契約制度の運用に携わる市職員の行動の規律に関する問題（第四の問題）

前述したように、第一ないし第三の問題は、究極的には、誰がその地位・立場にあるのか、という属人的な要素に依存する点が小さくない。しかしながら、こうした属人的な要素をできる限り押さえるためにも、制度的な防御壁を設定することによって、そうした悪意・害意を未然に鎮圧することも可能となる。むしろそれで全ての不正行為が抑止できるわけではないが（だからこそ不法行為に基づく損害賠償（民法第709条）や、各種の刑罰的な規制が設けられており、事後的に是正を図り秩序を回復する手段が用意されている）、未然にすべての不正行為を抑止できないからといって、制度的な防御壁を設けることに意味がないわけではない。そうした制度的な防御壁が適切に設けられていたのか、また、設けられていたとしても適切に作用していたのかも検討する必要がある。

ところで、これも前述したように、こうした制度的な防御壁には、入札・契約制度そのものの設計に関わる問題と、設計された入札・契約制度の運用に関わる問題との二

つの問題がある。本件は後者に関わって当市の問題点を浮き彫りにしたといえる。すなわち、本件においては、契約検査課長が入札参加申請の受付簿から、6件の工事の件名、予定価格、事業者名等、特定の工事にかかる入札参加申請業者の情報を同人の手帳に書き写したうえで、それを書面としたうえで牛久沼プロジェクト課長に手交し、牛久沼プロジェクト課長から社協理事に対して電話で連絡を行ったとされる。契約検査課長がその地位を利用して本来部外者に対して秘匿されるべき情報を取得し流出させたわけであるが、これは入札・契約制度そのものの問題というよりも、それをいわば現場のレベルで運用するに際し、関係者の行動をどのように律するのか、という問題であるといえる。もちろん、一義的には個々の市職員の法令遵守・職業倫理に期待すべき点であることは否みがたい。しかしながら繰り返し述べるように、本件は副市長といういわば市職員のトップにある人物が枢要な役割を果たしていると見うる事案である。個々の市職員の法令遵守・職業倫理だけに期待することは、必ずしも現実的ではなく、また、酷ですらありうる。

そこで、情報管理の方法等を含めて、物理的な障壁を設けることによって、仮に不正行為を働こうとしても当該物理的な障壁によって文字通り不正行為を働く意図をくじくことを指向すべきであろう。それが公正な入札・契約制度の実効的な運用に資するわけであり、またその一方でたとえば上司の違法・不当な指示等があったとしても、そうした物理的障壁を理由として当該指示内容を断念させることにつながり、結果として当該指示に加担させられそうになっている市職員を守ることもつながる。

当委員会では比較的早期から、すぐにでも実施しうる対策として、資料を管理するキャビネットやシステム端末についてアクセス記録が残るような形にすること、監視カメラや通話を録音しうる電話機を導入すること、また、事務スペース等の配置の変更等について議論し提案を行ってきた。これらの対策については、すでに契約検査課等で前倒し的に実施し、あるいはその実施を予定しているものがある。

人間の意志は必ずしも強いものではない。上司・部下といった上下関係や同僚といった仲間関係の中で、法令遵守意識や職業倫理の意識が鈍磨し、あるいはそれらの意識よりも人間関係への顧慮が優先してしまうことは絶無とはいえない。繰り返しになるが、法令遵守意識や職業倫理の意識が重要であること自体は否定しない。しかしながら、制度を設計し運用するに当たっては、個々人の倫理観や正義感に過度に依拠するのではなく、システムティックに違法・不当な行為を防ぐシステムの構築が、ミクロ・マクロ両面で必要かつ有益である。ここで述べた諸施策は、個々の人間の行動に着目したミクロの対策であり、一定の有用性があるものと確信する。

あるいは、監視カメラの設置等については、市職員の立場からすれば、自らが常に疑われているかのような感覚を覚えるかもしれない。しかし、当委員会がこうしたミクロレベルの対策を提案するのは、市職員の職務に対する誠実性に対する疑いによるからではなく、市職員が誠実に職務執行を行っていることの証明として活用し市職員を守ることに寄与すること、また、不幸にして悪意をもった者が生じてしまったとしてもその意図をくじけさせ、結果として市の行政の公正性と、なにより当該者の手を違法行為に染めさせないことで当該者を守ることにつながるからである。

(6) 談合の有無に関して (第五の問題)

既に確定している判決によれば、少なくとも契約検査課長および牛久沼プロジェクト課長に関しては、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(平成14年法律第101号。いわゆる官製談合

防止法) 第8条が処罰対象とする「職員による入札等の妨害」行為の存在が認定されている。問題は、本件情報漏洩行為が果たしていわゆる談合を発生させたのか否か、という点である。

当委員会は権限を有する捜査機関ではなく、また、刑事責任をはじめとする法的責任の追及そのものをその職責とする機関でもなく、あくまで当市における官製談合の将来における発生の防止を目的に独自の調査を行うものである。したがって、権能的にも、また実際上も、談合の有無を確定的に判断することが困難である。そのことを前提として、調査を踏まえて、談合の有無に関して、以下の事柄を指摘して所感を述べるに止める。談合の有無及びそれに基づく責任追及の可否の判断は、公正取引委員会等権限のある機関に委ねられるべきことである。

当委員会が入手した刑事事件の確定記録に含まれる証人の供述調書や、副市長に対する公判における証人の証言などを総合すると、ある市内建設事業者は社協理事と連絡をとって入札参加申請業者名等を問い合わせたという。本件においても当該市内建設事業者は、社協理事から、社協理事が牛久沼プロジェクト課長を介して契約検査課長から取得した入札参加申請業者等の情報の提供を受けていた。当該市内建設事業者は、この情報に関係する事業者提供したとの証言がなされている。

こうした証言の信憑性の評価も問題とはなろう。ただ、仮にこれらの証言が真実であるとするならば、残念ながら市役所から漏洩した情報が談合行為に結実した可能性を否定することは困難であろう。また、市が発注する公共工事は入札参加資格要件として、龍ヶ崎市内に本社又は営業拠点を設置していることを要件としている。このため受注できるのは市内の業者に限られるし、業者もお互い顔見知りである。競争性の問題にはこのような事情が背景にあると認識される。市の発注する公共事業の入札は談合が起きやすい環境にあると考えられる。

ただし、本件で問題となった6件の工事の落札率という観点から考えると、一見すると極めて高い落札率となっているものも認められる一方で、当市におけるこれまでの平均落札率との比較で考えた場合に当然に異例なほどの高い落札率といえるのかについては、やや微妙な判断を要するところである。一般に落札率が異例なほど高い場合には談合の疑いが生じるものであるが、当然のことながら落札率だけで判断ができるわけではない。この点については、調査結果も踏まえた上で談合が成立した件がありうるとの疑いを排除することができない、と指摘するに止めたい。むしろ、談合が成立したことが明らかとなった場合には、損害賠償をはじめとするしかるべき法的責任の追及が行われなければならないことはいうまでもない。

(高橋委員の個別意見)

本件では6件の入札案件の機密情報が漏洩したとされるが、当該6件のいずれについても談合事件は立件されていない。

しかし、社協理事は、遅くとも平成24年頃、市長選の選挙対策のため支援を取り付ける見返りとして入札参加申請業者名の情報を教示することで市内建設事業者と合意し、この情報を取得するため、副市長に働きかけをしていたと推察され、又、受け手となった市内建設事業者の証言によれば、入手した機密情報は当該業者を通じて入札参加業者・参加希望者に伝えられ、談合や入札参加業者の調整に利用されたとの事である。

当該業者の証言では、機密情報を入手しても談合や入札参加業者に至らなかった案件もあるとの事であるが、入札参加申請業者名の情報教示が申し合わされた時期から考えて、直接あるいは間接的に不正行為に加わってきた業者は少なくないと推認される。

そしてこの申し合わせは社協理事から持ち掛けたものであるとの事だが，そもそも受け手となった市内建設事業者がこれを拒む，或いはまた市内建設事業者から機密情報の提供を持ち掛けられた業者がこれを拒否すれば本件機密情報漏洩事件は起きなかったのである。

建設業者は違法ないし不当な行為であることを知りながら自分たちの利益のために市側との不適切な関係を希求し，加担し続けていたのであるから，建設業者側にも問題があったと認識せざるを得ない。

2 契約制度の検証と課題等の抽出

(1) 契約制度の検証

入札・契約制度をはじめとして、市の行政活動にかかわる不正を防止するための制度に瑕疵はなかったかが問われなければならない。ただ、この問題は入札・契約制度そのものの問題と、入札・契約制度を実際に運用するに当たって、個々の市職員の行動をどう律するのか、という問題の二つに細分化しうる。このうち後者は前節において考察した。本節では前者の問題を考察する。

既に「経過報告」で明らかにしたとおり、当委員会では、龍ヶ崎市と県内他市町村との建設工事に係る契約制度の比較について検証を行ったが、契約制度そのものに不正の余地があるような不備を見いだすことはできなかった。以下では、「経過報告」と重複する部分もあるが、改めて当委員会の見解を述べる。

① 一般競争入札の積極的活用

地方自治法第234条において、売買、賃借、請負その他の契約は、一般競争入札を原則としており、平成19年2月総務省の通達によれば「都道府県及び指定都市については、1千万円以上の契約については、原則として一般競争入札による」とされる。県内の市町村についてみると、63.64%の市町村が、1000万円以上の契約について、一般競争入札を導入している。

しかるに、当市においては、原則130万円超の建設工事に適用するなど一般競争入札を積極的に導入し、県内他市町村と比較しても実施件数が多い結果となっている。

② 低入札価格調査制度

地方自治法施行令第167条の10第1項に基づくものであり、低入札調査基準価格を設定し、当該価格を下回った場合には契約の内容に適合した履行がされるかどうか否かの調査を行い、適合していると認められた場合に落札決定とする制度である。

令和2年1月に改正された「発注関係事務の運用に関する指針」の中で、「ダンピング受注を防止するため、国や他の発注者の取り組み状況を参考にしながら、適切に低入札価格調査制度、又は最低制限価格を設定するなどの必要な措置を講じ」るものとされる。

しかるに、当市においては、1000万円以上の契約について、低入札価格調査制度を導入している。令和2年度において、基準価格を下回った契約は2件あったところ、調査を行った結果、適合していると認めて落札決定されている。

③ 最低制限価格制度

地方自治法施行令第167条の10第2項に基づくものであり、最低制限基本価格を設定し、無作為なランダム係数を乗じて、最低制限価格を決定し、その制限価格を下回った場合は失格とするものという、ダンピング対策のための制度である。

当市では導入していない。それは、平成30年度に当市において調査を行った結果、①予定価格を事前公表とした場合、入札金額が最低制限価格付近に集中するケースが多くなり、落札者がランダム係数という偶然の要素によって決定してしまう事例、②予定価格を事後公表とした場合、失格案件が多数発生し、適正な履行期間の確保が

困難となった事例，③ランダム係数の幅を大きく設定したため，全員失格となり不調となるケースが発生した事例などが発生していることから，適正な運用をしていくことが困難と判断したためである。

④ 低入札価格契約制度

ダンピング対策，低価格契約の履行確保及び契約不履行による損害発生を防止することを目的として，一定の低入札価格契約となった場合，契約保証金の保証を求める制度である。

当市では，予定価格1000万円未満の入札に適用し，全入札価格の平均の100分の70を下回る低入札価格契約となった場合，契約金額の100分の15以上の契約保証金による金銭保証を求めている。

平成30年度に当市において行った調査では，茨城県内の他市町村で導入事例を確認することはできなかった。

⑤ 予定価格の公表時期

国においては，原則，事後公表としているところ，当市においては，事前・事後を併用している。具体的には，茨城県土木積算標準歩掛等により，市場価格に即した設計金額である場合には，予定価格を事前公表とし，それ以外は事後公表としている。

この点，他市町村で発生している官製談合事件では予定価格を漏洩している案件が多いようであるところ，事前公表の場合，そうした漏洩は起こりえない。かかる観点から，全案件を事前公表としている自治体も存在するようである。

このように，当市では，全案件に対し一律な対応をせず，個別的な判断を行うことで，適切な対応をできるようにしている。

⑥ 契約担当部署の独立

他市町村では，発注担当，契約・検査担当を同じ部署の所管とされている例も認められるところ，当市では，それぞれ別個独立の担当部署が担い，業者選定や入札参加資格条件等について，契約検査課が担当することで，中立性・公平性を確保しながら厳格な検査を行うようにしている。

⑦ 当市の入札における落札率について

当市の令和元年度平均落札率を検証した。

茨城県内の市町村の40.91%が，平均落札率95.0%～97.4%の平均落札率であったところ，当市の令和元年度平均落札率は96.55%であり，県内の他市町村と比較しても，顕著な傾向は認めなかった。

また，当市における平成25年度から令和2年度までの落札率を検証したが，毎年94.55%～96.55%であり，年度による変動はほとんど認めなかった。

以上のように，入札・契約制度そのものについては，他の自治体との比較なども踏まえ検証を行ったが，特段の問題は認められなかった。

むしろ，国の通達等と異なる制度を採用しているものもあるが，合理的な理由に基づいて判断されたものであった。

また，国の通達，中央公共工事契約制度運用連絡協議会のモデル等もその都度フォロー

一して、定期的な運用の改正にも努めていることがうかがえた。

(2) 当市の契約制度の課題

(1)で述べたとおり、当市の契約制度そのものについては特段の瑕疵は認められなかった。

しかし、今後悪意を持った人間が現れた際に行為の実行をできる限り阻むような心理的ハードルを課す更なる制度設計は必要であると考えられる。

かかる観点から、当委員会の見解として、「当市の契約制度の課題」として、悪意を持った人間が現れたとしても本件類似の事件を阻止するための方策、現行制度の改正の検討を要する事項を列挙する。

① ランク指定一般競争入札における事後審査方式の導入

本事案で問題となった入札は事前審査方式であり、入札申請後、これを審査する期間中に入札申請者の情報が漏洩した。入札を先にし、その後審査を行う事後審査方式であれば、こうした部分での情報漏洩リスクを大幅に軽減することが可能である。ただし、事後審査方式を採用した際のデメリットや、これを採用すべき効果的なケースの洗い出しについてはさらなる検討が必要である。

② 市の契約制度に対する一般職員の理解増進

上記とも関連するが、聴き取り調査やアンケート調査の結果から、契約検査課以外の一般職員には契約制度に関する理解が不十分な部分があることが看取された。殊に、機密となる情報の対象、機密となる時期、どのようなプロセスを経て契約が締結されているのか、といった点である。こうした点は、その違法性を認識することなく機密情報を漏洩する可能性があるという意味で、コンプライアンス違反行為につながるリスク因子となりうる。

職員の契約制度に対する理解を深める目的で、公正取引委員会や契約検査課による職員向け研修を提案、実施した。この取り組みは今後も継続していくことが求められる。

③ 「契約の手引き（コンプライアンス編）」の作成

市では市職員が契約事務を行うにあたって活用する「契約の手引き」が作成されている。しかし、入札・契約の事務フローが記載されているのみであり、かならずしも契約事務上のコンプライアンスにまで配慮したものとはなっていない。そのため、契約事務にまつわるコンプライアンス意識を涵養する手引きを作成する必要がある。これについては、当委員会設置後すぐに検討が始められ、素案が完成している状態である。また、かかる「契約の手引き（コンプライアンス編）」は、「作成されただけ」、「職員に配布されただけ」という状態であると事件再発防止に何の役にも立たないことは言うまでもない。同作成後には、同書を素材として職員研修を実施するなど積極的に活用することを求めたい。

④ 機密情報の管理強化

制度の運用に関する問題として、機密情報を収容するキャビネットが施錠されておらず、鍵も紛失したままとなっていたことが明らかになっている。また、機密情報にアクセス可能な職員ごとの権限付与および操作ログの管理、情報セキュリティ対

策、情報漏洩を物理的に阻害する種々の方策などが特段取られていなかったことから、かかる機密情報の管理の強化も図られる必要がある。

3 入札談合関与行為の再発防止に向けた取り組みの検討

入札談合関与行為の再発防止に向けた取り組みについては、既に「経過報告」でも「市に求める改善・対策等」としていくつかの提案をしており、また本報告においてもすでに言及した公益通報制度の実質化をはじめとする諸施策が考えられる。

以下では、「経過報告」と重複する部分もあるが、改めて当委員会の「再発防止に向けた諸施策」についての見解を述べる。

(1) 公益通報制度について

前述のとおり、当市では、「龍ヶ崎市職員等による公益通報に関する規則」(平成18年4月25日規則第40号)が制定されているが、①同制度の存在を知らない職員が多数に上ること、②同制度において、通報先が人事課長という内部者であること等の問題点があり、これにより同制度は十分に機能しなかった。

かかる諸問題点を勘案するに、公益通報制度を実質化する方策が模索されなければならない。当委員会は、先に令和3年11月26日に開催された第7回委員会において、法律の専門家たる弁護士等の第三者のみによって構成される「公益通報等審査会」において公益通報を取り扱うことを中核とする「コンプライアンス推進条例」の委員会案を取りまとめ公表した。この条例案の特徴は、公益通報の窓口および案件の対応を、上述したような弁護士等の第三者のみによって構成される「公益通報等審査会」によって実施する点にある。これにより、しばしば公益通報に伴いがちな、また、市職員を対象とするアンケートからも明らかになった懸念である、組織内部の者を窓口とすることによって生じる公益通報にかかる情報の漏洩の危険を防ぐことが可能になる。

むろん、繰り返しになるが、いかにより制度を設計したとしても、その制度を誰も知らなければ何の意味もない。公益通報制度の存在と利用方法を周知することが極めて重要であると考え。それは、誠実に職務を遂行する圧倒的大多数の市職員自身を守ることでもあり、そして誠実に職務に励む市職員を守ることは、究極的には龍ヶ崎市民の利益の増進に資するものであるからである。

(2) 入札等監視委員会(仮称)の設置について

県内の複数の自治体で導入されている入札等監視委員会制度は、設置根拠は条例、規則等区々であるが、弁護士、公認会計士、税理士、大学教員等を委員として、年に1ないし2回程度、数件から10数件契約を抽出したうえで、入札方法、予定価格、契約内容等の検証を行い、入札等の適正を審査するものであることが一般的であるといえる。

他の自治体の事例では、上述のごとく年に1ないし2回程度、1回あたり数件から十数件の審査に止まることから、形式的なものにとどまるのではないかとの懸念がある。この点は確かに十分に理由のある懸念であり、契約1件あたりの資料自体が膨大になりがちであり、それらを複数件、年に1ないし2回審査する程度で入札・契約制度の運用の適正を実効的に審査できるのかについては、やや疑問が残る部分もあろう。

ただ、入札等監視委員会制度の重要なポイントは、市が行う契約が市民に対して正々堂々説明が可能な状態にする(アカウンタブルな状態にする)という点にあると考えら

れる。すなわち、一定の見識をもった委員による検証の可能性を確保することで、少なくとも市の側にとって契約に関して後ろ暗いところがない状態とすることに寄与するものであると考えられる。制度的に第三者に対する説明をする機会を設けることによって、少なくとも官製談合の防止の制度的な誘因とすることが可能となる。

ただし、繰り返しになるが、入札等監視委員会が単なる形式に墮してはならない。実効的な監視制度とすることによって、入札・契約制度の透明性を可能な限り高め、市民の信頼を回復することに資するものとしなければならない。

(3) 第三者委員会の独立性を確保する制度作り及び職員の意識の醸成

前記(1)、(2)では、それぞれ「公益通報等審査会」、「入札等監視委員会(仮称)」という、いわゆる「第三者委員会」が制度の中核を担うことが想定されている。そして、これら第三者委員会が有効に機能するためには、その「第三者性」ないしは「独立性」を十分に確保しうる制度作りおよび制度に関わる者の理解が強く求められる。

当委員会の活動について言うと、本件事件は、市の幹部職員が関与するという特殊性があったため、市の内部機関による調査や、市の内部者が構成員の一部となる機関による調査では十分な調査が行い得ないとの判断から、市とは完全に独立した外部の者による調査を行うことが期待されていたところである。しかるところ、令和3年7月30日に開催された第4回委員会の冒頭において、行政監察監から、(仮称)龍ヶ崎市改革推進本部会議を立ち上げることの説明があったが、同会議は、当委員会と連携を図り改善方策を策定し、確実に実行することを目的とするというものであった。しかしながら、仮に当委員会が市内部の組織と連携を図って本件事件の調査を行い、改善方策等を検討することになると、市執行部による当委員会に対する介入の余地を与え、委員による自由闊達な議論が阻害される虞がある。また、何より、そのような組織と連携して行う調査活動など市民の理解がまったく得られないのは自明である。

かかる点からは、当委員会に限らず、今後組織される第三者委員会においても、その「第三者性」ないしは「独立性」を十分に確保しうる仕組みが採用されるべきことが重要であり、また、市職員、とりわけ幹部職員の意識の面においても、その「第三者性」、「独立性」を十分に尊重する意識の醸成は必須である。なお、かかる仕組み作り及び意識の醸成については、日本弁護士連合会作成の「地方公共団体における第三者委員会調査等指針について」が参考となる。

(4) 機密情報の管理方法について—不正をしづらい環境の整備—

本件を受けて、市は次のとおり不正行為を物理的に困難とする環境の整備に着手した。

まず、①秘密情報を扱う資料が格納されたキャビネットを施錠することとし、②さらに当該キャビネットの鍵はダイヤル式の金庫に保管することとした。次に、③これまでキャビネットの上に置かれていた一般競争入札における入札参加希望者ないし入札参加者に関する情報資料はキャビネット内で保管するよう変更した。

また、④契約検査課以外の職員や手続き等で同課を訪問する事業者等の目に触れないよう、秘密情報を扱う職員の事務スペースの配置を変更したほか、⑤契約システムのログインパスワードを適宜変更し、契約検査課以外の職員がログインできないようにする取り組みを行った。

今後は、さらなる取り組みとしてキャビネット付近への防犯カメラの設置、キャビネットの開閉をした者や時刻を記録できるセキュリティ機能を備えたキャビネットの

導入などが行われる方向であり、物理的に不正をしづらい環境の整備が進められる方向である。

(5) 職員研修について

繰り返しになるが、職員の大多数が誠実に職務を遂行しており、コンプライアンスの意識や職業倫理に劣るところはない。しかし、前述のとおり、職員が自己の身を守る手段を知らないこと、そもそも何が違法行為になるのかを十分に理解していないことによって、自分の意に反して違法行為を行ってしまうリスクは存在する。

また、職員向けアンケートの中で、地方公務員法 32 条を根拠に、副市長や上司からの指示であれば従わざるをえない旨の回答が見られた。確かに同条は上司の職業上の命令への忠実義務を定めたものであるが、勿論解釈として当該命令は違法なものであってはならず、「法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程」に適合する命令でなければならない。同条の忠実義務が絶対的なものではないことの周知も促す必要もあろう。

こうしたことを踏まえ、令和 3 年 8 月に職員向け研修を提案、実施した。研修の成果を把握するため研修の最後にアンケート調査も併せ行った。全体として対象者の 95% の出席があり、今後の業務に役立つか否かを問う設問では、8 割超が役立つと回答しており、概ね研修の成果があったものと考えられる。この研修は、今後も継続して行うことが求められる。

また、今回の事件を教訓とし、職員研修の一つとしてケーススタディによる学びを、ぜひ実施されたい。執行猶予付きであれ懲役刑に処せられると退職手当は言うに及ばず、年金も雇用主負担による掛金部分は支給されないなど、個人やその家族に与える影響が如何に甚大であるかを知ることが、職員個人の利益を守る上で極めて有益であるし、実例を用いて学ぶことでより深い理解が期待できる。

(6) 秘書課職員の位置付け

秘書課職員が市長の政務にまで関与していたことが明らかとなっている。現実問題として公務と政務の峻別が厳につけがたい場合があるにしても、政務は秘書課職員の職務から逸脱するものであるため、私設秘書を設ける等、職員の公私の区別にはとりわけ留意を要する。

(7) 入札談合行為発覚後の漏洩行為者、業者への対応について

本件は、市職員による官製談合防止法違反事案であり、関係者の中には、一部の案件で実際に談合行為が行われたと供述する者がいたにもかかわらず、一連の刑事事件において、建設業者その他の事業者側が何らの制裁を受けていないことが特徴としてあげられる。

この点、現状の龍ヶ崎市契約事務等に関する規程においては、贈賄及び不正行為等に基づく措置基準として、「業務に関し不正又は不誠実な行為があったと市長が認めたとき」に指名停止等の措置を講じることができるとされるところ、具体的な運用として、そうした措置を講じるのは、当該事業者等が逮捕等された場合に限定されているようである。

もとより、本件のような秘密情報の漏洩は、事業者の談合行為へ向けた行為であるから、漏洩行為に関与した事業者に対しては指名停止等の措置をしやすくするような規程の改訂を検討することで、不正行為に対する萎縮的効果を十全なものとする

検討すべきである。

また、これまでに述べた入札談合等関与行為の再発防止に向けた取り組みとは質が異なるが、入札談合行為が露見し、これにより市に損害が発生したと認められる場合や業者との信頼関係が失われた場合には、以下のような事後的対応が検討されるべきである。

① 損害賠償の請求

業者に対して公正取引委員会による是正勧告等の措置が与えられた場合には、市として遅滞なく業者に対し損害賠償請求をするか否かの検討をすることが求められる。

ただし、本事案に関して言えば、問題となった情報漏洩行為は入札参加申請業者名の漏洩であり、このことと業者による談合行為および市の損害発生とは直接的には結びつかないため、これらの因果関係の立証について困難な部分があることは否定できない。

② 指名停止措置

本件の情報漏洩が「龍ヶ崎市契約事務等に関する規程」第37条第1項に該当する場合、殊に別表第4、11の(3)の「業務に関し」に該当する場合には、当該業者に対し指名停止措置を講ずる旨の検討をすることが求められる。

これは中央公共工事契約制度運用連絡協議会が策定する「工事請負契約に係る指名停止等の措置要領中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル」を基にしたものであり、「工事請負契約に係る指名停止等の措置要領中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデルの運用申合せ」も踏まえつつ検討することが必要である。

(8) 人事選考過程の透明性確保

今回の事件では、アンケートや聴き取り調査において、職員の人事上の処遇に対する疑念や不安が見られた。これは職員の人事権者に対する萎縮が危惧される深刻な事態である。市は、これらに対して職員が是々非々の姿勢を保持し、安心して職務に精励できるようにするため、人事選考過程の透明性を確保する必要があると考える。

具体的には、一定の職位(例えば課長補佐以上)の人事選考が、どのような理由や過程で決定したのか、後日検証可能なものとするために記録して一定期間保存し、必要な場合は開示できるようにする。検証、開示を前提として記録させることにより、恣意的な人事や合理性に乏しい人事の介入を防ぎ、なぜそのような決定に至ったかの人事選考過程の公正性の確保を図るのである。

なお、検証、開示を前提として人事選考過程を記録することは公益通報者保護のためにも必要である。

委員会として提出したコンプライアンス推進条例案では、公益通報者は通報したことを理由として不利益な取り扱いを受けないとし、不利益な取り扱いを受けたときは是正を申し立てることができるとしている。

しかし、人事上不利な取り扱いを受けたとする申し立てが行われても、人事選考過程がブラックボックスであるとそれが不合理な人事であるかどうか検証し、判断することは難しい。したがって、公益通報者保護のためには、人事選考過程が検証可能なものとなるように詳細に記録、保存することが必要である。

以上は、当委員会としての見解であるが、これに加え、高橋委員の個別意見がある。

(高橋委員の個別意見)

市職員と建設業者との不適切な関係が形成されないようにするためには、業者が市職員に接近するのを防ぐことである。業者が市職員に接近する理由は様々であるが、談合のための情報獲得を目的として接近することを防ぐのであれば、参加業者を特定できる情報の無力化を図ることが考えられる。参加業者を特定できる情報を入手しても、談合に応じない参加業者があれば談合は成立しない。そうなればリスクを覚悟で職員に接近する誘因も無くなるであろう。

そのためには、入札方法を一般競争にただけでは問題点の検討で述べたような状況から十分な競争性は期待できない。談合に応じない参加業者をより多く取り込むには、龍ヶ崎市内に本社又は営業拠点を設置する者とする入札参加資格要件を撤廃すべきである。これによって談合の発生可能性も同時に低減させることが出来よう。

なお、前市長は市内の建設業者育成のために発注先を市内業者にする要件は必要と説明している。

しかし、公共工事への依存度が高いほど受注獲得のために職員に接近しようとする欲求は高くなると考えられる。業者が発展・成長するためには、むしろ競争によって鍛錬を重ね、市外の業者とも渡り合える競争力を身に着けることが必要と思われる。

4 おわりに

今回の事件の中核的要素のひとつとして、社協理事の存在がある。すなわち、今回の事件が、単に個々の職員が法令違反ないしは反職業倫理的行為を行ったことによって引き起こされたというのではなく、政治家としての市長の有力な支持者たる社協理事が介在していたという点に今回の事件の核心のひとつがあると考えられる。

また、そのことは市長そして市役所において公務と政務の峻別という基本的だが難しい課題に関して、重大な禍根を残した。

これは社協理事をはじめとする今回の事件関係者が法的責任を追及されればそれで足りる、という話では止まらないほどの深刻な問題であり、かつ、今後の市の制度設計を大きく左右する問題である。いかに社協理事が市の行政と関係する社会福祉協議会の理事であったとしても、さらには、政治家たる市長の年来の有力な支持者だったとしても、市の行政に容喙する権限を何ら有するものではない。まして、高度の公正性が求められるべき市の入札業務に介入することなどあってはならない。

その一方、今回多くの市職員や市内業者の皆様が協力されたアンケートや個々の市職員に対する聴き取りを通じて、こうした非違行為を適切に排除するためには、個々の職員の職業倫理や法令遵守の意識に頼るのみでは限界があることも認識された。

これは個々の職員の職業的良心が当てにならないとか、あるいは信用に足らないなどということでは断じてない。むしろアンケートを通じて改めてわかったことのひとつは、繰り返しになるが、圧倒的大多数の市職員には、公務員としての志があり、全体の奉仕者としての良心があり、公僕としての義務感が備わっている事実であった。

他方、こうした公務員一人ひとりには、龍ヶ崎市の市民として他の市民との交わりがあり、一人の生活者として生活を守るべく、家族の幸せを守るべく、生きて糧を得ていかなければならないという生活上の義務がある。こうした中で、人間関係上の圧力や何

らかの誘惑などが契機となって、魔が差すことによって非違行為に手を染めてしまうことも当然あり得る。

非違行為に手を染めることを非難することはたやすい。しかし、個人は弱い。個人が、たった一人、組織においてその良心だけを頼りにすることを求められ、いかなる権力者に対しても左右されないほどの確固たる信念に基づくことを強いられなくとも、非違行為に手を染めずに済むだけの制度の構築が喫緊の課題である。