

令和元年7月2日

## 精華町重大事件等調査委員会報告書

精華町長 木村 要 様

委員長 石原 俊彦

委員長代理 安保 嘉博

委員 川勝 健志

委員 中川 美雪

委員 長谷川博啓

本委員会は、精華町長から「平成31年2月15日及び3月8日に本町職員が官製談合防止法違反並びに加重収賄などの容疑で逮捕された事件」について、①上記事件発生に至る実態把握と原因究明に関する事、および、②事件の再発防止策の提言に関する事を調査する旨、平成31年3月27日に諮問を受けた。今般、委員による事件関係者への事情聴取と関係資料の査閲及び役場関係者へのヒアリング等を踏まえて、計5回の委員会における議論を行った。本報告書は、その内容に基づいて、下記のとおり当該事件の実態把握と原因究明及び再発予防策のための方策について提言を行うものである。

### 記

第Ⅰ部 実態把握と原因究明

第Ⅱ部 再発予防のための方策

以上

# 第Ⅰ部 実態把握と原因究明

## Ⅰ 精華町における公共工事の一般競争入札制度について

### 1 入札制度の概要

精華町では、公共工事の発注については、平成21年4月から条件付き一般競争入札を試行導入し、平成26年4月からは、「京都府の電子入札システム」を用いた電子入札で行っている。

公共工事の一般競争入札を行うにあたっては、落札の上限額である予定価格を事前公表してきた。落札の下限額である最低制限価格は、入札前は非公表（開札後に公表）であり、同価格以上の金額で入札したもののうち、最低の価格で入札した者を落札者としている。そして落札の下限額である最低制限価格の設定は、予定価格に一定の割合（中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデルに準拠した係数、以下「公契連係数」という。）を乗じて算出した「参考最低制限価格」（非公表）を参考に、幹部職員6名がそれぞれ適当と考える最低制限価格を封書で提案し、そのあと抽選で決めた3名分の下限額を平均して算出していた。

もっとも、幹部職員らは「参考最低制限価格」をそのまま最低制限価格として提案することが多いことや、仮に「参考最低制限価格」と異なる金額を記載する者がいたとしても、下限額決定においては3名分の下限額を平均することから、幹部職員らの提案に基づいて算出した下限額は、参考最低制限価格と近似した金額になることが常態化していた。そのため、「参考最低制限価格」情報は落札に直結する情報となっていた。

### 2 精華町における入札事務の流れ

精華町における入札事務は以下の流れで行われている。

- (1) 公共工事の担当課（建設課、上下水道課等）が、図面、工事設計書（工事項目の明細と金額が書かれた予定価格の積算書）、工事仕様書を作成し、監理課及び決裁権者に対し、上記資料を添付した起工伺いを提出し、決裁を得る。なお、決裁権者は工事価格により、町長、副町長、事業所管部長、事業所管課長のいずれかとなる。
- (2) 公共工事を担当する課の課長が監理課長に対し、決裁済みの起工伺い（図面、工事設計

書等を含む)を交付し、公共工事の発注を依頼する。その際、併せて、監理課監理系の担当職員に対し、メールで、図面、金抜設計書(金額の記載のない工事設計書)、工事仕様書、積算参考資料のPDFファイルを送信する。

(3) 監理系の担当職員が工事設計書の直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費に公契連係数を乗じて「参考最低制限価格」を算出する。「参考最低制限価格」を入力したエクセルファイルは、監理課職員であれば誰でも見ることができる共有ファイルに保存されていた。

(4) 監理係が「予定価格調書」を幹部職員6名(4名は固定、2名は変動)に交付し、幹部職員に最低制限価格とすべき金額の記入を依頼する。予定価格調書には「参考最低制限価格」が印字されており、空欄となっている最低制限価格欄に、幹部職員が提案する最低制限価格を手書きで記入する体裁となっている。

幹部職員は最低制限価格を記入後、予定価格調書を封筒に封印(糊付け及び押印)し、監理係に提出する(以下、幹部職員作成の予定価格調書を「式札」という。)。監理係は、受領した順に1番から6番の番号を封筒に振り、監理係の施錠されたロッカーにおいて開札時まで保管している。

(5) 監理係は、上記(3)(4)の作業と並行して、入札公告を行う。入札公告においては、予定価格が公表され、さらに工事図面、金抜設計書、工事仕様書、積算に必要な基準書や単価資料、諸経費率が公表されている。平成28年度以降は、上記に加え、歩掛(人工や材料の数量)、設計単価、特別な積算条件がある場合にはその参考資料が公表されている。

(6) 入札公告後は、入札参加申請受付→資格確認通知→質疑書回答→入札書受付→開札、という流れで入札手続きが進行している。

(7) 開札当日、開札場の現場において、監理課長、監理係3人(大型案件は、さらに事業部長)及び立会いを希望する業者の立会いのもと、式札6通のうち3通が選ばれ開封される。開封される3通は、開札時間の1時間前の高山ダムの放水量に基づき決定され、ダムの放水量が奇数なら奇数番号の封筒が開封され、偶数なら偶数番号の封筒が開封されている。

式札3通に記載された最低制限価格を平均し、千の位未満の数値を切り捨てた金額を正式な最低制限価格とした上で、落札者が決定される。すなわち、最低制限価格以上の

金額で入札した者のうち、最も低い金額で入札した者が落札者とされている。最も低い金額で入札した者が複数名いる場合は、機械による抽選で落札者が決定されている。

(8) 落札者決定後、最低制限価格を公表する。

## Ⅱ 精華町における一般競争入札の落札状況

平成 25 年度ないし平成 30 年度に実施された一般競争入札の落札状況を調査したところ、下表のとおり、最低制限価格又は参考最低制限価格と同額かそれと近似する金額（差額が 1 万円以内）で落札されたものが半数以上であった。具体的には、平成 25 年度は 43 件中 27 件（表 1）、平成 26 年度は 50 件中 25 件（表 2）、平成 27 年度は 50 件中 34 件（表 3）、平成 28 年度は 51 件中 35 件（表 4）、平成 29 年度は 57 件中 40 件（表 5）、平成 30 年度は 61 件中 47 件（表 6）が、最低制限価格又は参考最低制限価格と同額かそれと近似する金額で落札されている。平成 27 年度以降は最低制限価格又は参考最低制限価格と同額での落札が増加している。

また、最低制限価格又は参考最低制限価格と同額で、複数の業者が入札し、落札者を抽選で決定することも多く、平成 27 年度は 9 件、平成 28 年度は 14 件、平成 29 年度は 22 件、平成 30 年度は 16 件が抽選となっている。

表 1 【平成 25 年度】 合計 43 件

(1) 最低制限価格と同額	7 件	
(2) 参考最低制限価格と同額	1 件	
(3) (1)又は(2)の 1 万円以内の金額	19 件	うち 1 件は精東建設、うち 2 件は岩井組
(4) それ以外	16 件	

表 2 【平成 26 年度】 合計 50 件 （不明 4 件）

(1) 最低制限価格と同額	7 件	うち 1 件は精東建設
(2) 参考最低制限価格と同額	2 件	
(3) (1)又は(2)の 1 万円以内の金額	16 件	うち 1 件は岩井組

(4) それ以外	21件	
----------	-----	--

表3 【平成27年度】 合計50件

(1) 最低制限価格と同額	13件	うち2件は岩井組
(2) 参考最低制限価格と同額	14件	うち5件は最低制限価格と参考最低制限価格が同額で(1)と重複。うち1件は岩井組((1)の2件とは別工事)
(3) (1)又は(2)の1万円以内の金額	12件	うち1件は岩井組
(4) それ以外	16件	

表4 【平成28年度】 合計51件

(1) 最低制限価格と同額	22件	うち1件は精東建設、うち1件は岩井組
(2) 参考最低制限価格と同額	15件	うち9件は最低制限価格と参考最低制限価格が同額で(1)と重複。うち1件は精東建設((1)の1件とは別工事)
(3) (1)又は(2)の1万円以内の金額	7件	うち1件は岩井組
(4) それ以外	16件	

表5 【平成29年度】 合計57件

(1) 最低制限価格と同額	25件	うち2件は精東建設
(2) 参考最低制限価格と同額	17件	うち12件は最低制限価格と参考最低制限価格が同額で(1)と重複
(3) (1)又は(2)の1万円以内の金額	10件	
(4) それ以外	17件	

表6 【平成30年度】 合計61件

(1) 最低制限価格と同額	29件	うち1件は岩井組
---------------	-----	----------

(2) 参考最低制限価格と同額	26件	うち18件は最低制限価格と参考最低制限価格が同額で(1)と重複、うち1件は精東建設
(3) (1)又は(2)の1万円以内の金額	10件	うち2件は岩井組
(4) それ以外	14件	

### Ⅲ 本件重大事件の事実経過

#### 1 刑事裁判の起訴状による本件重大事件の事実経過

その概要は以下のとおりである。

- (1) 北庄司篤（以下「北庄司」という。）は平成29年4月1日から精華町事業部監理課主幹兼監理係長事務取扱として同町が発注する工事の請負入札及び契約等の職務に従事していた。岩井勝則（以下「岩井」という。）は土木工事等を業とする株式会社岩井組の実質経営者及び同業の精東建設の代表としてその入札業務等を統括掌理していた。
- (2) 北庄司は、精華町が平成30年10月26日に開札執行した「平成30年度滝ノ鼻地区排水路整備工事」の一般競争入札に関し同月23日頃、同町内において、携帯電話を用いて、岩井に対し入札に関する秘密事項である「参考最低制限価格」につき、15,676,000円（消費税抜き）である旨教示し、岩井をして、同工事の最低制限価格を推知させ、よって同月23日、同工事の入札において、前記精東建設をして、15,679,000円（消費税抜き）で入札させて、同工事を落札させ、入札等の公正を害すべき行為を行った。
- (3) 北庄司は、精華町が平成30年11月1日に開札執行した「平成30年度流域関連公共下水道事業精華14-1号汚水幹線築造（その6）工事」の一般競争入札に関し、同年10月26日、同町内において、携帯電話を用いて、岩井に対し、入札に関する秘密事項である「参考最低制限価格」につき、72,207,000円（消費税抜き）である旨教示し、前記岩井をして、同工事の最低制限価格を推知させ、よって同月30日、同工事の入札において、前記岩井組をして、72,215,000円（消費税抜き）で入札させて、同工事を落札させ、もって入札等の公正を害すべき行為を行った。
- (4) 北庄司は、平成30年10月23日頃、京都府相楽郡精華町内において、携帯電話を用いて、岩井に対し、精華町が同月26日に開札執行した「平成30年度滝ノ鼻地区排水

路整備工事」の一般競争入札に関し、前記(2)記載のとおり参考最低制限価格を教示する職務上不正な行為をし、これらに対する謝礼と知りながら、同年12月28日、同町大字南稲八妻小字北尻70番地所在の精華町役場において、前記岩井から現金10万円の供与を受け、もって職務上不正な行為をしたことに関し、賄賂を収受した。

- (5) 北庄司の行為は 「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」第8条違反の罪及び刑法第197条の3第2項加重収賄罪に該当する。

## 2 検察官の冒頭陳述による本件重大事件の詳細

北庄司は、平成28年4月から精華町が発注する公共工事の入札を所管する監理課監理係に配属され、平成29年4月以降は、この課の主幹兼監理係長事務取扱の職にあり、入札前に参考最低制限価格の情報を入手しうる立場にあった。

北庄司と岩井は、岩井が長年、精華町が発注する公共工事を受注していたことで、かねてから顔見知りであった。精東建設や岩井組の積算担当者の積算能力では、公共工事の入札における下限額にせまる金額を予測することは困難な状況にあったので、岩井は、顔見知りであった北庄司が監理課監理係に異動してきたことで、北庄司に参考最低制限価格を尋ねるようになった。

平成28年5月以降、岩井の求めに応じて北庄司は参考最低制限価格を漏洩するようになり、岩井は、その情報を基に入札し、精東建設や岩井組、その他の関連業者で、精華町が発注する公共工事の多くを受注するようになった。

岩井はその頃以降、公共工事を落札してきたことに対する謝礼や今後も参考最低制限価格情報を漏洩してもらうことへの期待という趣旨のもとに北庄司に現金を供与するようになった。

精東建設は、平成30年度滝ノ鼻地区の排水路整備工事に関し、下請け業者に同工事を発注し、約330万円の粗利を得ている。

また、岩井組は、平成30年度流域関連公共下水道工事精華14-1号 汚水幹線築造(その6)工事に関して、下請け業者に同工事を発注し、約1,900万円以上の粗利を得る予定であり、さらに岩井は下請け業者から少なくとも500万円のキックバックを受けようと考えて

いたとされる。

#### IV 本件重大事件を誘発した入札制度上の原因

##### 1 最低制限価格で落札しても必要な利益は確保できること

- (1) 精華町の一般競争入札では、最低制限価格が定められており、その価格未満での入札は失格となる。前記のとおり、精華町の最低制限価格は、予定価格に公契連係数を乗じて算出した参考最低制限価格を基準に定められているが、以下のとおり、最低制限価格は、その多くが予定価格の80%台後半の金額となっている。

すなわち、平成30年度の精華町の一般競争入札案件61件のうち、入札が成立した58件の最低制限価格を調査したところ、最低制限価格は予定価格の74.1%から90%であった（小数点第2位以下切捨て。以下同じ。）。70%台の公共工事は15件であり、いずれも工事金額が1,000万円以下の除草、剪定、植栽管理業務であった。これらを除く43件の最低制限価格は予定価格の85.8%から90%であった。

なお、公契連係数は全国の多くの自治体において最低制限価格の算出のために用いられている係数である。

- (2) 刑事裁判で明らかとなった事実によれば、「平成30年度滝ノ鼻地区排水路整備工事」では、精東建設は、最低制限価格15,676,000円の工事を15,679,000円で落札し、約330万円の粗利を得た。粗利率は約21%である。

また、「平成30年度流域関連公共下水道事業精華14-1号汚水幹線築造（その6）工事」では、岩井組は、最低制限価格72,207,000円の工事を72,215,000円で落札し、約1,900万円以上の粗利を得る予定であった。粗利率は約26%もある。さらに、岩井は、上記粗利に加えて、下請け業者から少なくとも500万円のキックバックを受けようとしていたとされている。

- (3) 上記以外の精華町の公共工事における落札業者の粗利率は不明であるが、公共工事の品質を確保するという最低制限価格制度の趣旨からすれば、最低制限価格は、基本的には落札業者が適正な利益を確保できる金額であると考えられ、そうであるからこそ、前記のとおり最低制限価格又はその近似値で多くの公共工事が落札されてきたと考えられ

る。

## 2 参考最低制限価格の情報の価値が非常に高いこと

- (1) 最低制限価格未満での入札は失格となることから、業者にとっては、最低制限価格で入札することが最も落札の可能性を高める行動となる。もっとも、精華町においては、開札当日、開札場において6名の幹部職員の式札のうち3通を職員及び業者の立会いのもとで開封し、その平均値をもって最低制限価格としており、制度上は、事前に最低制限価格を知ることは精華町の職員であってもできない仕組みとなっている。
- (2) しかし、幹部職員が提案する最低制限価格は、参考最低制限価格と同額か、それほど乖離しない金額であることが非常に多い。この傾向は平成27年度以降特に顕著であり、平成27年度から平成30年度までの一般競争入札合計219件のうち、最低制限価格と参考最低制限価格が全く同額であった案件は73件、両者の差額が1万円以内であった案件は117件であった。このように、約87%もの案件において、最低制限価格は、参考最低制限価格と同額であるか、数千円の差に収まっていた。
- (3) そのため、参考最低制限価格の情報は、一般競争入札での落札の可能性を高めることに直結する非常に価値の高い情報となっていた。

## 3 参考最低制限価格を正確に予測することは高度な積算能力を有する業者を除き困難であること

- (1) 参考最低制限価格は入札の前後を通じて非公開である。参考最低制限価格は、精華町の工事設計書の直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費に公契連係数を乗じて算出されるが、業者に公表されるのは金額の記載のない金抜設計書であるため、参考最低制限価格を予測しようとする業者は、金抜設計書の各項目の金額について、工事費用を積算して予測を行うことになる。
- (2) しかし、多数の工事項目の金額を予測、積算し、千円単位まで正確に参考最低制限価格を予測することは高度な積算能力を有する業者でなければ困難と思われる。刑事裁判における検察官の冒頭陳述及び岩井の供述によれば、精東建設や岩井組の積算担当者の積算能力では、精華町の公共工事において、参考最低制限価格の正確な予測を行うこと

は困難な状況にあったとされている。

- (3) 精華町の職員によれば、近年、業者の積算能力が向上しているとのことであるが、当委員会において調査した結果、最低制限価格又は参考最低制限価格と同額かそれと近似する金額で入札した業者が、工事費用の積算により参考最低制限価格について正確な予測を行ったと認められる入札は僅かであった。

すなわち、本報告書別紙1の表は、平成27年度及び平成30年度の公共工事のうち、最低制限価格又は参考最低制限価格と同額かそれに近似する金額で入札があった公共工事について、当委員会が任意に各5件の入札を抽出し、精華町作成の工事設計書の直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費の金額と入札業者が入札時に精華町に提出した工事内訳書記載の金額を比較したものである。なお、抽出した工事は、岩井組（共同企業体を含む）が落札した工事が平成27年度、平成30年度各2件（それぞれA、Bが岩井組の落札した工事である）であり、残りの各3件は岩井組や精東建設以外の業者（C,D,Eはそれぞれ別業者である）が落札した工事である。

本報告書別紙1のとおり、入札業者提出の工事内訳書記載の直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費の各金額は、平成30年度の「E」を除き、精華町の工事設計書の直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費の金額やその金額に公契連係数を乗じた各金額と相違しており、精華町の工事設計価格を正確に予測できていなかった。平成30年度の「E」の業者の工事内訳書のみ、精華町の工事設計書の直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費の各金額をほぼ正確に予測できていた。次いで、平成27年度の「E」の業者が、精華町の工事設計書の金額に比較的近い金額を予測しているが、1万円単位の誤差が生じている。

- (4) なお、精華町の職員から、公共工事の予定価格から逆算を行い、参考最低制限価格を求めることができる「最低制限価格逆算ソフト」なるものが存在するとの指摘があった。そのようなソフトの存否は確認できなかったが、仮に「最低制限価格逆算ソフト」なるものが存在するとしても、当委員会が抽出調査を行った中では、予定価格からの逆算により参考最低制限価格の予測が行われた可能性があるものは、10件中僅か1件のみであった。

すなわち、仮に予定価格からの逆算により参考最低制限価格の予測を行ったのであれ

ば、少なくとも入札業者提出の工事内訳書記載の工事価格の合計額は参考最低制限価格又は入札業者の入札価格と一致するはずである。しかし、工事内訳書記載の工事価格の合計額と参考最低制限価格又は入札価格が一致していたのは、本報告書別紙1のとおり、10件のうち、平成30年度の「D」の1件のみであった。

したがって、多くの業者において、予定価格からの逆算による参考最低制限価格の正確な予測が可能であったとはいえない。

- (5) 以上より、高度な積算能力（予定価格からの逆算を含む）を有する一部の業者を除き、業者において、精華町の参考最低制限価格を積算又は逆算により1000円単位まで正確に予測することは困難であったと考えられる。

#### 4 要約

以上のとおり、精華町を含む公共工事の一般競争入札においては最低制限価格で落札しても業者は適正な利益が確保できるため、業者は、落札の可能性を上げるため、最低制限価格での入札を目指す状況になっている。最低制限価格は開札時まで分からない制度となっているため、これに極めて近い金額である参考最低制限価格の情報が業者にとって極めて有用な情報となる。しかし、高度な積算能力を有しない業者は、独自に工事費用を積算し、参考最低制限価格を予測することは困難であり、このような積算能力が十分でない業者が、高度な積算能力を有する業者に対抗するため、参考最低制限価格を知る精華町の職員に対し、業者が同価格を探ろうとし、本件重大事件を誘発したと考えられる。

### V 本件重大事件を誘発した組織的な問題

- 1 北庄司以外の職員からも参考最低制限価格が流出していた可能性を完全に否定できないこと。

- (1) 当委員会が平成25年度から平成30年度までの入札状況を調査した結果、北庄司以外の職員により、岩井又は他の業者に対し、参考最低制限価格の情報が流出した可能性を完全に否定することはできないと考える。その理由は以下のとおりである。

- (2) 北庄司が監理課監理係に配属される前から最低制限価格や参考最低制限価格での入札

が続いていたこと。

北庄司が監理課監理係に配属されたのは平成 28 年 4 月である。しかし、前記のとおり、精華町の一般競争入札において、最低制限価格又は参考最低制限価格と同額かそれと近似する金額で業者が入札し、落札することは、北庄司の配属前の平成 25 年度ないし平成 27 年度から存在した。そして、本報告書別紙 1 によれば、全ての落札業者が積算又は予定価格からの逆算により精華町の参考最低制限価格を正確に予測していたとは考えられないことは前記のとおりである。

岩井組及び精東建設による入札に限っても、本報告書別紙 2 のとおり、平成 28 年 4 月以前から最低制限価格又は参考最低制限価格と同額かそれと近似する金額での入札が繰り返し行われている。

この点について、岩井は、刑事裁判及び当委員会が令和元年 6 月 24 日に行った事情聴取において、北庄司以外の精華町職員から参考最低制限価格情報を入手したことはない旨述べている。しかし、他方で岩井は、刑事裁判において、「精東建設や岩井組の積算担当者の積算能力では、精華町の公共工事においては、なかなか数字が合わなかった。」と供述し、また、当委員会の事情聴取においても、「精東建設や岩井組の積算結果と公表された精華町の予定価格との間には数万円ぐらいの差が出るが多かった。」と述べている。

本報告書別紙 2 の岩井組及び精東建設の入札状況及び上記岩井の供述からすると、北庄司が配属される前の平成 25 年度ないし平成 27 年度において、岩井が、精華町の職員から参考最低制限価格等の情報を入手していた可能性を完全に否定することはできないと考える。

- (3) 北庄司配属後も、北庄司以外から参考最低制限価格等の情報が流出していた可能性があること。

当委員会が平成 31 年 4 月 23 日に北庄司に対して事情聴取を行ったところ、北庄司は、平成 28 年度 5 月頃の一般競争入札において、自分が参考最低制限価格を漏らす前から、岩井は参考最低制限価格を知っていた旨述べている。

北庄司配属前から、岩井組及び精東建設が最低制限価格又は参考最低制限価格と同額かそれと近似する金額で入札を繰り返していたことや、北庄司以外の複数の職員が参考

最低制限価格情報を知り得たことからすると、北庄司の上記供述の信用性を否定することはできないと考える。

さらに、当委員会が調査したところによれば、岩井に対する式札の記載内容の流出が疑われる事案も存在した。すなわち、積算や予定価格からの逆算により予測できる可能性があるのはあくまで参考最低制限価格であり、最低制限価格が参考最低制限価格から大きく乖離した場合、最低制限価格を予測することは困難であると考えられる。しかし、式札での提案により最低制限価格が参考最低制限価格より大きく切り下げられた一般競争入札において、岩井組（共同企業体を含む）が最低制限価格やその近似値で落札した公共工事が複数存在する。そのため、式札による最低制限価格の提案金額の情報が流出した可能性が疑われる。式札は、開札場において監理課長、監理係3名及び業者の立会いのもとで開封されるため、北庄司が事前に式札を開封して中身を見たにもかかわらず、その行為が見過ごされた可能性は低く、式札に記載された最低制限価格の提案金額が流出したのであれば、それは北庄司以外の職員からである可能性がある。もっとも、岩井は、当委員会の事情聴取において、精華町の職員から式札に記載された情報の提供を受けた事実を否定しており、式札記載の情報が岩井に流出したと認定できるだけの証拠はなかった。

- (4) 以上のとおり、北庄司以外の職員からも岩井に参考最低制限価格等が流出していた可能性を完全に否定することはできず、このような状況が北庄司に参考最低制限価格を漏らす行為についての規範意識を鈍磨させ、本件重大事件につながったと考えられる。

## 2 組織としての自浄作用の欠如

前記のとおり、精華町の一般競争入札では、遅くとも調査をした平成25年度以降、最低制限価格又は参考最低制限価格と同額かそれと極めて近似した金額での入札が継続して行われていた。しかし、精華町は、業者の積算能力の向上の結果であるとして職員による参考最低制限価格の漏洩の可能性を疑わず、若しくは、その可能性に目を瞑り、組織として何らの調査もしてこなかった。平成30年7月に精華町の外部である精華町建設業協会から情報漏洩の可能性の指摘を受け、ようやく式札の廃止等の対策を検討し始めたとのことであり、組

組織としての自浄作用が欠如していたと言わざるを得ない。その意味で、組織の長である町長の責任は重大である。

このような組織体質が、北庄司に対し「参考最低制限価格を漏洩しても発覚する可能性は低い。」という思いを抱かせ、同人による本件重大事件を誘発、助長した側面があることは否定できない。

### 3 要約

以上のとおり、北庄司が監理課監理係に配属される前から、精華町職員による参考最低制限価格等の漏洩が疑われる状況が継続し、それにもかかわらず、精華町が組織として漏洩の有無の調査を行わず、放置してきたことが、本件重大事件を引き起こす要因になったと考えられる。

## VI その他関連する問題

本件重大事件の調査の過程で、以下のとおり、精華町職員からの入札参加業者数の漏洩又は業者間の談合が疑われる事案が発見されたので報告する。

すなわち、精華町の一般競争入札においては、多くが最低制限価格又は参考最低制限価格と同額かそれと近似する金額で落札され、さらに複数業者が最低制限価格又は参考最低制限価格と同額で入札し、落札者を抽選により決定することも多々あったことは前記のとおりである。

ところが、一社のみが入札に参加した一般競争入札において、最低制限価格又は参考最低制限価格から大きく上方に乖離した金額で入札、落札されたものが、平成27年度以降、複数確認できた。予定価格付近での落札も存在した。このような落札金額からすると、落札業者において、競争相手のいない一社入札であることを事前に把握していた可能性がある。

他の業者の公共工事の受注状況等の情報収集により一社入札となる可能性が高いことを入札業者において把握できた可能性は十分あるが、他方で、入札参加業者数を知る精華町の職員の情報漏洩や業者間の談合により落札業者が一社入札であることを知った可能性も完全に否定はできない。このような特異な落札案件については、本来、事後調査が必要であるが、

精華町において事後調査は行われていなかった。

## Ⅶ まとめ

以上のとおり、精華町の一般競争入札においては、入札制度そのものに不正を誘発する原因があり、また、精華町の組織としての体質、体制には問題があった。重大事件の再発を防止するためには、入札制度の改革及び組織の意識改革・事務管理体制の再構築が不可欠である。

## 第Ⅱ部 再発予防のための方策

第Ⅱ部では、第Ⅰ部での実態把握と原因究明の内容を踏まえて、精華町の入札制度改革について提言を行う。また、重大な不正事案の再発を防止する目的で、近年、総務省が全国の自治体に導入を求めている内部統制体制整備について、精華町に求められる処方策（地方自治法第150条の関係）を具体的に提示する。

### I 入札制度改革

精華町の一般競争入札においては、最低制限価格未満の入札は直ちに失格となるため、最低制限価格で入札することが最も落札の可能性を高める入札行動となっている。そして、精華町における最低制限価格は、参考最低制限価格と近似した金額となることが多いため、業者間において、正確に参考最低制限価格を予測する「予測競争」が行われている状況にある。このような状況において、高度の「予測能力（積算能力）」を持たない業者が、「予測競争」に勝つため、精華町職員から参考最低制限価格を聞き出したのが本件重大事件である。

この参考最低制限価格の「予測競争」においては、予定価格から逆算する方法により参考最低制限価格を予測する方法がとられている可能性がある。すなわち、本件重大事件の調査の中で、精華町職員から「最低制限価格逆算ソフト」なるものの存在が指摘され、実際、参考最低制限価格を逆算した可能性のある入札が存在した（本報告書別紙1の平成30年度の「D」の入札では、落札業者が作成した工事内訳書の直接工事費等が精華町作成の設計書の直接工事費等に公契連係数を乗じた金額と全く一致しないにもかかわらず、工事内訳書の工事価格の合計額は精華町の参考最低制限価格と完全に一致している。）。しかし、一般競争入札において本来行われるべき健全な競争は、参考最低制限価格の「予測競争」を行うことなく、業者が、公共工事の品質を確保しつつ自社において採算のとれる工事費用を積算し、企業努力によりその工事費用を低減し、工事価格を競争することである。

そこで、業者による過度の参考最低制限価格の「予測競争」を止めさせ、健全な競争を促すため、以下の入札制度改革を行うべきである。

## 1 予定価格の公表の中止

予定価格から逆算して参考最低制限価格を予測する行為を止めさせ、工事費用の積算により工事価格を競争することを促すため、現在行われている予定価格の公表を中止すべきである。

もっとも、全ての公共工事について直ちに予定価格の事前公表を中止した場合、混乱が起こる可能性がある。そのため、業者に対する予告期間（最長1年間）を設けることは必要と考える。

また、精華町においては、公共工事のランク分け（A～Cランク）がなされている。そこで、まずはAランクに相当する工事価格が3000万円以上の公共工事について予定価格の公表を中止し、次いでそれ以下のランクの公共工事についても予定価格の公表中止を検討していくべきである。

## 2 最低制限価格の柔軟な運用

精華町では、参考最低制限価格と最低制限価格が同額又は極めて近似しており、かつ、最低制限価格に1円でも満たない入札は即座に失格となる運用を行っている。このことが、参考最低制限価格情報の価値を高め、その「予測競争」を助長している。そこで、以下のいずれかの方法若しくは両者を複合させる方法で、最低制限価格の柔軟な運用を行い、参考最低制限価格情報の価値を低下させるべきである。

### (1) 最低制限価格以下の落札を認める運用

最低制限価格以下での入札を直ちに失格とすることはせず、落札を認める運用を検討すべきである。もっともこの場合、公共工事の品質確保の観点から、契約に適合した履行が確保できるかどうかを調査する低入札価格調査制度の導入も同時に検討する必要がある。

### (2) 最低制限価格を参考最低制限価格から乖離させ、機械を用いて変動させる運用

精華町においては、式札を用いた最低制限価格の変動制度を採用しているが、実際にはほとんど機能しておらず、最低制限価格は、参考最低制限価格と同額であるか、数千円の差に収まっていることが多かった。さらに、参考最低制限価格情報を知る職員の範囲が拡大するという問題もある。

そこで、人の手を介さず、機械を用いて、乱数で、参考最低制限価格から最低制限価格をランダムに乖離させる運用を検討すべきである。

もっとも、参考最低制限価格付近で多数の業者が入札している現状に鑑みると、最低制限価格を参考最低制限価格より高い金額とすると多数の業者が失格となってしまう可能性があるため、最低制限価格は、参考最低制限価格より低い金額に設定するようにすべきである。

## Ⅱ 町長をはじめとする全職員の意識改革

第Ⅰ部の実態把握と原因究明で確認されるとおり、今回の重大事件は、起こるべくして起こった事件である。役場組織全体に公正な入札を実施するという意識が希薄であったといわれてもやむをえない状況に、精華町役場はあったのである。精華町役場に対する精華町民からの信頼性は地に落ちていると考えるべきである。今回の重大事件を決して北庄司と岩井個人の問題として片付けてはならない。精華町役場は、以下に整理される内部統制とガバナンス体制の構築を、町長及び幹部職員のリーダーシップによって早期に実現しなければならない。そのためには町長をはじめとする全職員の意識改革が強く求められるのである。

## Ⅲ 地方自治体における内部統制体制の整備

平成21年に総務省が公表した研究会報告書『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～』以降、わが国の地方自治体ではこの10年間、不正や重大な誤謬の早期発見と予防に取り組んできた。総務省も平成21年の研究会報告書に続いて『地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書』（平成26年）、『地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン（たたき台）』（平成30年）、『地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン』（平成31年）と連続して、地方自治体における内部統制体制を整備するための実務指針を公表し続けている。

特に、入札関連の贈収賄事件や業務上の横領などは、地方自治体に対する住民からの信頼性を著しく失墜させるものであり、すべての自治体は、この問題の課題解決に全力で取り組

む必要がある。一連のこうした財務事務の執行に関連するリスクを予め想定して、その予防・早期発見・修正の仕組みを自治体内部に構築することを目的として、総務省は地方自治法の改正に着手し、その法案は平成29年度の通常国会で承認され、令和2年度からの施行として地方自治法第150条が改正（実際には平成11年に削除された第150条に新しい条文を新設）されたのである。この地方自治法第150条第1項と第2項には、以下のような条文が設けられている。

第1項 都道府県知事及び第252条の19第1項に規定する指定都市（以下この条において「指定都市」という。）の市長は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備しなければならない。

- 一 財務に関する事務その他総務省令で定める事務
- 二 前号に掲げるもののほか、その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該都道府県知事又は指定都市の市長が認めるもの

第2項 市町村長（指定都市の市長を除く。第二号及び第四項において同じ。）は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備するよう努めなければならない。

- 一 前項第一号に掲げる事務
- 二 前号に掲げるもののほか、その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該市町村長が認めるもの

第1項は都道府県と政令指定都市に内部統制体制の整備を義務付ける条文であり、第2項は同じ内容の内部統制を、第1項の対象自治体以外の自治体（精華町はこれに該当する。）に対して努力義務化する条文である。今般、精華町で発生した重大事件を踏まえた場合、精華町が取り組まなければならないのは、地方自治法第150条第2項に規定される内部統制体制の整備である。第I部に記載のとおり、平成26年度以降の精華町の工事入札にかかわる落札価格・落札率・落札業者の内容は、入札が必ずしも適正に執行されていないリスクを明示していた。もし、精華町役場がこうしたリスクに適切に早期に反応していれば、今回の重

大事件は事前に防止された可能性が高いと考える。

内部統制の体制整備には、内部統制の構築責任者である町長と、その実施責任者である副町長のリーダーシップが何よりも重要である。この両名の意識改革は、すべての防止策を実践するための大前提でもある。今般の重大な事件の再発を予防するためには、町長の真摯な姿勢と皿以下に掲げる再発予防策の導入に関するリーダーシップの発揮が不可欠である。町長には契約時の公印の押印を自ら行うなどして、入札行為に関する毅然とした態度を示すことが望まれる。また、町長等執行部の行政を監視するという意味で議会の果たすべき役割はきわめて大きい。第Ⅰ部の表1から表6に明示されるように、平成26年度以降の精華町における入札案件の落札状況、具体的には非常に多くの落札が、最低制限価額のごく近辺に集中しているという状況は、何がしかのリスクを識別できるデータであると考えられる。

入札価額の漏洩といった重大な事件の発生を予防するためには、町長をはじめとする執行部のマネジメントの徹底に加えて、議会を中心とするガバナンスの強化が不可欠である。地方自治法第150条に基づいて、総務省ではこうしたマネジメントとガバナンスの強化について、『地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン』（平成31年3月）を公表し、その別紙1・別紙2・別紙3には具体的な取り組み内容が例証されている。

また、『地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン』（平成31年3月）と同時期に公表された『監査基準（案）』と『実施要領』では、参考1として一般競争入札（委託）、一般競争入札（工事）、随意契約（委託）、随意契約（工事）、補助金、人件費、旅費について、事務フローに対応した想定されるリスクと、それらに対して想定される各事業課のあるべき対応策（＝内部統制）が解説されている。精華町役場においてはまず、総務省のこうした資料を正確に理解して、実践で早期に適用する対応が不可欠である。その際には、内部統制の専門家を一時期、役場に専門委員等として招聘することも有用と考えられる。

以下、今回の精華町の事件を踏まえて、精華町役場が取り組むべき具体的な方策を、このガイドラインに示される内部統制の6つの構成要素の内容に沿って提言する（順不同）。

### Ⅲ 統制環境

#### 1 不正に断固として立ち向かう組織文化の形成

精華町役場の現在の組織風土を変革して、不正に断固として立ち向かう組織文化を形成しなければならない。組織風土を現状とすれば、組織文化は組織が向かうべき方向であり、組織を構成するすべての構成員が認識し実践しなければならない行動の原理でもある。組織文化の形成を通じて、精華町役場が町民福祉の継続的な向上を企図する強力な組織体に変革されなければならない。そのためには、町長と副町長を先頭に部長等や課長などの幹部職員の意識改革（今回の事件に対する真摯な反省）が不可欠である。そのことが認識できるかどうか、精華町が町民から信頼される組織として再生されるかどうかの分かれ道になる。

## 2 倫理条例（規定）等の策定

不正、コンプライアンスに関する研修会の開催や内部統制の仕組み、内部通報制度の運用状況を見ても、精華町役場内部には不正は起こり得るものという認識が欠如していたと言わざるを得ない。今回の事件は、北庄司のコンプライアンス意識の欠如が要因の一つであるが、コンプライアンス意識を欠如させる組織風土が背景にあったことは否めない。精華町としての不正に対する姿勢を明確にするため、精華町職員が守るべき規範としての職員倫理の条例や規定を制定し、役場職員全員がその遵守を重大な使命として認識する必要がある。

## 3 倫理条例（規定）の職員への周知徹底と誓約書の入手

倫理条例（規定）を周知徹底するため、全職員対象（嘱託職員、臨時職員、必要に応じ外郭団体職員を含む。）とした研修会（下記4参照）を実施すべきである。研修会では、違反があった場合や不正を見逃した場合にどのような結果となるのか（免職や減給などの懲戒処分、刑事罰、住民や業者等からの信用失墜、工事の遅れ、中断等）を周知徹底することが求められる。そのうえで、必ず守らなければいけない規範についてチェックリスト形式の署名書を定期的に全職員（嘱託職員、臨時職員、必要に応じ外郭団体職員を含む。）から入手するなどの措置を講じる必要がある。

## 4 弁護士による全職員対象のコンプライアンス研修

町長以下すべての職員を対象に、弁護士が講師になるコンプライアンス研修を実施することが求められる。研修は形式的にならないように、たとえば、終日をかけて行ない、ファシ

リテーションの手法などを導入し、職員自身が不正問題を直接に考えて討議を行なうような内容にしなければならない。今回の重大事件を踏まえれば、形式的な数時間の座学であってはならない。こうして、不正事案に対する職員の意識を改革することは、不正事案予防の基本となる部分である。また、町長主導で職員アンケートを実施して、職員の不正事案に対する意識を調査し、役場の幹部職員は、改善や向上に向けた課題抽出の機会とすべきである。

## IV リスクの評価と対応

### 1 複数での検査の実施、業務ローテーション

今回の事件では、1件当たり工事費が5,000万円未満の工事や業務委託の検査について、主に北庄司が一人で検査を実施していた。最低制限価格を漏洩した工事についても北庄司が担当しているため、手抜き工事が行われていてもそのまま見逃していた可能性が高い。契約内容に適合した履行を確保するという最低制限価格制度の趣旨を有名無実化するものである。検査については年度末のように複数の職員が実施するよう改め、また担当業務が固定しないよう、部署内での業務ローテーションを行う必要がある。

### 2 事務の簡素化とマニュアル化

町による入札事務、組織体制等の調査結果によると、「技術職員である当該職員は、入札の公告、入札の執行事務、契約事務、各種工事、業務委託等の検査事務に携っており、各種工事や業務委託の検査担当職員は、当該職員1人しかおらず、特に12月や3月などで検査確認や検査評価の事務量が多く、年間を通しての業務量としては、適正量を上回っていたと考える」とされている。事務の見直しを行いきる限り簡素化するとともに、事務のマニュアル化を図り、分担が可能となるよう改める必要がある。

## V 統制手続

### 1 内部情報漏洩の未然防止（情報の取扱いの厳格化）

発注担当職員と事業者等との接触制限、入札情報等の厳格管理（電子データへのアクセス制限や決裁ルートの限定化）、指名停止措置の強化、積算内訳書チェックの厳格化などを、役

場全体で取り組むことが重要である。

今回の事件は、北庄司が参考最低制限価格の算出を担当しており、事務の担当者からの情報の漏洩が生じている。したがって、本件はある意味漏洩が防ぎようのないケースではあるものの、町による入札事務、組織体制等の調査結果によると、多数の関係者が重要な情報にアクセス可能であったことも明らかとなっている。具体的には、最低制限価格が最も重要な情報であり、これを推測させる参考最低制限価格と、この参考最低制限価格のもととなる設計書が次に重要な情報となっているが、設計書データの一部についてパスワードが共有され、設計書を保存するロッカーは施錠されておらず、多くの関係課への決裁文書の回覧により多数の職員が設計価格を知ることができる状況にあった。この点は、今回の事件の直接的な原因ではないかもしれないが、今後、即座に対処すべき問題である。

参考最低制限価格が記載されたエクセルファイルについては、担当以外の監理課職員が見ることができる共有ファイルに保存しないこと、また、紙の資料について、鍵はかけているものの、監理課職員ならいつでも確認することができるキャビネットに保管されている点を改めることなど、今回の件に限らず、秘匿性の高い情報については情報利用可能者が限定されるよう、データ保存場所、パスワード、ロッカーでの取扱い方法を改める必要がある。

さらに積算内訳書の精査は、入札者の積算能力を吟味し、不正な入札が行われていないかどうかを識別するために有用な分析となる。不適切な積算内容であるにもかかわらず、入札金額が最低制限価額等に近似しているケースがないか等を、役場内部の構成員による入札等庁内監視委員会（仮称）の設置によって吟味することは、不正を防止するのに相当の効果が期待されると考えられる。

## VI 情報と伝達

### 1 決裁文書上の決裁関係者の限定

情報漏洩があった入札案件について、だれも異義を唱えることなく承認されており、決裁文書にかかる関係者も多く、決裁が形骸化している可能性がある。今回の事件の最終決裁者は町長ではあるが、以下を経て決裁がなされている。

担当職員→係長→課長補佐→監理課長→事業部長→財政課→総務部次長→総務部長

→副町長→町長

このように多くの関係者が関与することは責任の所在が不明確になるだけでなく、多くの職員が設計価格を知ることとなる。責任を明確化し、実質的な決裁となるよう、決裁関係者を限定することが強く求められる。また、一定金額以上の契約書に関する公印の押印は町長自らが行う必要がある。

## Ⅶ モニタリング

### 1 公益通報と内部通報の強化

公益通報者保護法に基づく通報処理体制の強化、および、弁護士など外部調査員との連携体制の構築を図り、公益通報や内部通報の適正執行が可能な状況を役場内部に整備すること。不正を発見した職員の正義が、住民の役場に対する信頼性を向上する原点であり、内部通報者等が不利益を被ることのないように、町長はじめ幹部職員の体制整備への意識改革が不可欠である。

### 2 入札等監視委員会の設置

入札案件において不正が生じるのを予防し、疑義案件について精査を行うなどの目的で、入札等監視委員会を設置することが望まれる。入札等監視委員会は、4～6名程度の外部委員（弁護士・公認会計士・研究者）から構成される組織で、毎年一定回数（2～4回）、工事・請負・物品のいずれの入札案件に対しても監視を行ない、その際には、執行部から副町長、入札関係の最高責任者、監理課職員、当該契約案件にかかわる部局の出席が不可欠である。近隣では、京都府や兵庫県丹波市などで設置されている。

### 3 内部通報制度の確立と職員への周知徹底

現在精華町で運用している内部通報制度は、パワハラやセクハラを含む働きやすい職場環境づくりを目的としたものであり、不正が明確に対象とはされておらず、職員の機関誌の中で通報部署を総務課人事係とし掲載している程度であった。また、通報者の身分の保護や情報の取扱い方法が不明確であり、通報者の心理的安全性が確保されないため、不正があった

としても通報しようという誘因が働くものではなかった。

そこで、不正に対応した内部通報制度に改め、文書化する必要がある。また、通報者の心理的安全性が確保されるよう匿名での通報も可能とし、ガイドライン（下記）に記載されている秘密保持及び個人情報保護の徹底を図り、通報者が不利益を被らない仕組みであることを明記すべきである。さらに、内部通報制度の利用方法や通報者保護について職員に周知徹底されるよう、研修会等で説明を行うべきである。

公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン（内部の職員等からの通報）

（４）秘密保持及び個人情報保護の徹底

- ① 通報又は相談への対応に関与した者（通報又は相談への対応に付随する職務等を通じて、通報又は相談に関する秘密を知り得た者を含む。以下同じ。）は、通報又は相談に関する秘密を漏らしてはならない。
- ② 通報又は相談への対応に関与した者は、知り得た個人情報の内容をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならない。

## Ⅷ ICT への対応

### 1 電子データ漏洩への対策

電子入札を導入する場合、すべてのデータは、容易にアクセスすることができないようにコントロールされている。しかしながら、ここに職員が介在し、この状況を悪用すると、たとえば、応札業者数の漏洩などが生じることで、適切な入札が妨害されるリスクが生じる。職員が業者と結託して、入札の際に特定の業者に有利な情報を漏洩するリスクは、最低制限価額の漏洩にのみ留まるものではない。ICT を使用して業務を執行する際には、電子データへのアクセス・コントロールを徹底するなど、合理的な措置を講じなければならない。ブラックボックス化した ICT であるからこそ、予期し得ないリスクが突然に生じる可能性についても、常に配慮する必要がある。

## Ⅸ ガバナンスの強化

### 1 監査委員監査の強化

中小自治体において監査機能をいかに充実させるかは、非常に難しい問題ではあるが、今回のような重大な事件が生じてしまった背景には、監査委員事務局体制の脆弱さ（特に職員数と監査の専門能力）にも言及せざるを得ない。監査委員の増員、監査専門委員制度の導入、監査委員事務局職員の定数増など、精華町の監査機能の向上策を検討する必要がある。

### 2 入札に関する議会の監視機能

入札情報を、主要施策の成果に関する報告書等に記載することで、入札等の情報が議会による実質的な審議の対象になるよう方策を講じることが必要である。現在、精華町ではすでにインターネット上で入札情報を開示しているが、これらの結果を集約して、決算認定の際の資料とすることで、議会による監視機能は一層強化されると期待される。

以上