

# 前 橋 市

## 官製談合再発防止対策第三者委員会報告書

令和6年12月24日

前橋市官製談合再発防止対策第三者委員会

委員長 鈴木 克 昌

副委員長 吉 野 晶

委 員 村 越 芳 美



## 目 次

### 第1章 調査の概要

#### 第1 第三者委員会と調査の方法等

- 1 第三者委員会の設置の経緯及び目的
- 2 当委員会の所掌事項
- 3 委員会の構成
- 4 本調査の期間及び当委員会の開催日程
- 5 本調査の方法
- 6 本調査全体に関する前提と限界

#### 第2 最終報告において、中間報告から変更した点の概要

### 第2章 アンケートの概要

#### 第1 職員アンケートの概要

#### 第2 業界団体向けアンケートの概要

### 第3章 委嘱事項に対する当委員会の調査結果

#### 第1 委嘱事項（1）

- 1 事件の実態把握とそのために用いる資料
- 2 今回の元副市長事件と前回元課長補佐事件との対比
- 3 刑事事件の審理の経過
- 4 裁判で認定された事実と確定記録から把握できた事実
- 5 元副市長事件における予定価格漏洩行為の特徴
- 6 令和4年の入札制度の変更と元副市長事件の関係
- 7 談合の有無
- 8 前市長の責任

## 第2 委嘱事項（2）

- 1 検証にあたっての方針
- 2 前橋市の契約事務における事業者の適正な選定に関する検証
- 3 その他事務の適正な執行に関する検証
- 4 談合その他の不正行為の排除の徹底に関する事項に関する検証

## 第3 委嘱事項（3）

- 1 前橋市のコンプライアンス、再発防止に向けた取組
- 2 前橋市の取組に関する検証
- 3 再発防止に向けた新たな取組、制度の提言

## 第4章 おわりに

### ●別冊資料

参考資料1 職員アンケート結果概要

参考資料2 業界団体向けアンケート結果概要

## 第1章 調査の概要

### 第1 第三者委員会と調査の方法等

#### 1 第三者委員会の設置の経緯及び目的

前橋市においては、令和3年4月7日に、前橋市職員が「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、「官製談合防止法」という。）違反」及び「公契約関係競売入札妨害」の疑いで逮捕されるという事件が発生した（以下、「元課長補佐事件」という。）。その直後の同月12日、前橋市は、同事件の原因の分析及び再発防止策を検討するため、事件の原因分析及び再発防止策の検討を所掌事項とする「前橋市官製談合原因究明調査委員会」を設置した。同委員会は、令和4年2月に、前橋市長に対して「前橋市官製談合事件原因分析及び再発防止に関する意見書」を提出し、前橋市は同意見書において示された内容をもとに、再発防止策等の検討・実施を行うこととなった。

しかしながら、その後の同年11月、同委員会の委員長を務めていた前橋市の戸塚良明元副市長（令和2年4月1日副市長に就任。令和4年10月31日辞任。以下、「戸塚元副市長」という。）が、「官製談合防止法違反」及び「公契約関係競売入札妨害」の疑いで逮捕されるという事態が発生した（後に、「収賄」の疑いでも逮捕。）（以下、「元副市長事件」という。）。

このような事態を受け、戸塚元副市長による官製談合、公契約関係競売入札妨害、収賄などの行為の再発を防止するために前橋市官製談合再発防止対策第三者委員会設置条例（以下、「設置条例」という。）に基づき設置されたのが、前橋市官製談合再発防止対策第三者委員会（以下、「当委員会」という。）である。

なお、元課長補佐事件と元副市長事件は、発覚の時期自体には約1年半の差があるが、両事件は同時期にほぼ並行して起きているものである（元課長補佐事件は令和2年6月26日から同年12月1日までの間に入札実施時期がある指名競争入札を巡って発生、元副市長事件は令和2年6月1日から令和3年1月26日までの間に入札実施時期がある指名競争入札を巡って発生。）。

## 2 当委員会の所掌事項

当委員会の所掌事項は、次に掲げる事項を所掌してその結果を前橋市長に報告することである（設置条例第2条）。

- (1) 戸塚元副市長による官製談合防止法並びに公契約関係競売入札妨害及び収賄に抵触するおそれがある事案の実態把握に関すること
- (2) 前橋市の契約事務における事業者の適正な選定その他事務の適正な執行の検証に関すること
- (3) 前橋市のコンプライアンスの取組の検証及び再発防止に向けた取組の検証に関すること

## 3 委員会の構成

当委員会は、以下の委員から構成される。

委員長 弁護士 鈴木 克昌

副委員長 弁護士 吉野 晶

委員 弁護士 村越 芳美

なお、委員のうち、村越芳美は、令和3年度及び令和4年度において前橋市学校問題対策専門委員を務めていたが、委員就任時点においては退任している。

その他、前橋市と委員との間には、利害関係はない。

## 4 本調査の期間及び当委員会の開催日程

当委員会は、これまで、令和5年4月1日から令和6年12月20日までの間、調査を実施した。

また、当委員会は、以下の日程で、委員会会議ないし定例会等を開催した。

開 催 日	概 要
令和5年 4月 3日	第1回委員会会議開催
令和5年 4月11日	第1回定例会開催
令和5年 4月19日	第2回定例会開催
令和5年 5月 8日	第3回定例会開催
令和5年 5月29日	第4回定例会開催

令和5年 6月15日	第5回定例会開催
令和5年 6月23日	第6回定例会開催
令和5年 7月 6日	第7回定例会開催
令和5年 7月19日	第8回定例会開催
令和5年 7月31日	第9回定例会開催
令和5年 8月 8日	経過報告会開催
令和5年 8月25日	第10回定例会開催
令和5年 9月11日	第11回定例会開催
令和5年 9月25日	第12回定例会開催
令和5年10月13日	第13回定例会開催
令和5年10月23日	水道整備課長に対するヒアリングを実施
令和5年10月27日	下水道整備課長に対するヒアリングを実施
令和5年10月31日	第14回定例会開催
令和5年11月13日	第15回定例会開催
令和5年11月27日	第16回定例会開催
令和5年12月12日	第17回定例会開催
令和5年12月21日	第18回定例会開催
令和5年12月25日	公営企業管理者に対するヒアリングを実施
同日	前副市長に対するヒアリングを実施
同日	前市長に対するヒアリングを実施
令和5年12月28日	中間報告会開催
令和6年 1月11日	第19回定例会開催
令和6年 2月26日	第20回定例会開催
令和6年 3月12日	第21回定例会開催
令和6年 4月10日	第22回定例会開催
令和6年 4月23日	市長への経過報告
令和6年 5月 9日	第23回定例会開催
令和6年 6月 4日	第24回定例会開催
令和6年 7月 9日	第25回定例会開催

令和6年 8月22日	第26回定例会開催
令和6年 9月18日	第27回定例会開催
令和6年10月 2日	第28回定例会開催
令和6年10月15日	第29回定例会開催
令和6年11月 5日	第30回定例会開催
同日	下水道整備課長（前契約監理課審査契約室長）に対するヒアリングを実施
同日	環境政策課長（前契約監理課長）に対するヒアリングを実施
令和6年11月21日	第31回定例会開催
令和6年12月 6日	第32回定例会開催
令和6年12月20日	第2回委員会会議開催

## 5 本調査の方法

当委員会は、以下の方法により、調査を実施した。

### （1）関連資料の確認・分析

当委員会は、調査を行う上で必要な範囲で、前橋市の条例、規則、要綱、契約関係資料、入札関係資料等の確認・分析を行った。

### （2）刑事裁判の傍聴及び刑事確定記録の閲覧

戸塚元副市長に関する官製談合事件の刑事裁判を、適宜、傍聴し、事案の把握を行った。

そして、戸塚元副市長及び戸塚元副市長とともに逮捕・起訴されたA社の元代表取締役a氏（以下、「a」という。）及びB社の元代表取締役b氏（以下、「b」という。）に対する刑事確定記録のうち、開示を受けられた部分を閲覧した。

### （3）アンケート等調査

#### ア 職員アンケートの実施

任期付職員及び再任用職員を含む全職員<sup>1</sup>を対象に、アンケート調査を実施し

<sup>1</sup> 技能労務職、保育所に勤務する保育士（所長を除く）、市立前橋高校及び市立幼稚園に勤務する教員、消防署に勤務する消防吏員、会計年度任用職員、交流職員を除く。



た。

対象となる職員は1, 843名であるところ、期限内に回答がなされた件数は1, 275件、回答率は69.2%である。

#### イ 業界団体向けアンケートの実施

市内の建設工事及び測量、建設コンサルタント業務等の関係業者が加入する9つの業界団体を対象に、アンケート調査を実施した。

期限内に全ての業界団体から回答を得ることができた。

#### ウ 近隣中核市照会の実施

近隣の12の中核市を対象に、携帯電話の利用に関するアンケート調査を実施した。

期限内に11の市から回答を得ることができた。

#### エ 一般市民を対象とした情報提供の依頼

幅広い情報や意見を集めるため、一般市民を対象に、情報提供等を依頼するアンケートフォームを作成し、公開した。この結果、情報提供が1件あり、参考にさせていただいた。

### (4) 関係者に対するヒアリング

当委員会は、以下のとおり、ヒアリングを実施した。その他、契約監理課及び行政管理課の職員に対しては、定例会開催時にその都度必要事項の確認・調査を行った。

令和5年10月23日	水道整備課長
令和5年10月27日	下水道整備課長
令和5年12月25日	公営企業管理者
令和5年12月25日	前市長
令和5年12月25日	前副市長
令和6年11月 5日	下水道整備課長（前契約監理課審査契約室長）
令和6年11月 5日	環境政策課長（前契約監理課長）

なお、戸塚元副市長に対して、刑事裁判確定後、面談によるヒアリングを依頼したが、体調不良等の理由により協力を得られなかったため、電話での確認を行

った。

また、戸塚元副市長とともに逮捕・起訴された a 及び b に対してヒアリングを依頼したが、協力を得られなかった。

## 6 本調査全体に関する前提と限界

当委員会は、「5 本調査の方法」記載のと通りの調査を行い、前橋市から提供を受けた資料、当委員会が実施したアンケート調査等の結果及びヒアリングにより得られた対象者の供述などに基づき、実態の把握、検討、評価を行った。

当委員会は、当委員会において実施した調査に基づき報告を行うものであるが、当委員会による調査は全て関係者の任意の協力に基づき行われたものであり、当委員会は強制的な調査権限を持つものではないため、その調査の範囲・方法には自ずと限界がある。

## 第2 最終報告において、中間報告から変更した点の概要

- (1) 戸塚元副市長に対する、官製談合防止法違反、及び、公契約関係競売入札妨害事件については、公判段階で、戸塚元副市長は争わず、認めており、中間報告ではこれを前提として意見を述べた。そして、令和6年5月7日に前橋地方裁判所から言い渡された判決はこれをあらためて認めたものである。このため、中間報告の指摘を変更する必要はない。

また、贈収賄事件については、戸塚元副市長は、前提となる物品の受領の事実は認めたものの、社会的儀礼の範囲内であるとして、賄賂性を否定していたが、前記前橋地方裁判所の判決では、賄賂性を認定し、収賄の罪を認めた。

これにより、幹部職員が賄賂を受け取って予定価格を漏洩したという行為の悪質性が明確となったものであり、再発防止の必要性はさらに強くなったといえる。

したがって、中間報告で示した再発防止の取組の必要性はさらに高まったといえるべきである。

- (2) 戸塚元副市長に対する刑事裁判が終了したことによって、戸塚元副市長に対する事件、及び、価格の漏洩を受けた側であるA社のa、B社のbに対する刑事事件の記録（調書等の証拠）を、利害関係者として閲覧することができた。

これにより、戸塚元副市長による予定価格の漏洩に至るいきさつが明らかとな

ったが、中間報告では十分に指摘できなかった次の２点について、さらに実態が明らかになった。

ア 指名競争入札における指名外し

当時（令和４年３月まで）は、１３０万円超５０００万円未満の公共工事においては、指名競争入札が行われていた。そのうち２５００万円以上５０００万円未満の工事については指名予定業者を業者選定審査会で検討しており、１３０万円超２５００万円未満の場合には業者選定審査会には付議されず、契約監理課が指名予定業者の原案を作成し、指名通知発送前に戸塚元副市長及び総務部長に事実上説明する慣行があった。

戸塚元副市長は、令和２年２月に行われた前橋市長選挙において、当選した前市長の後援会の要職にあり、同候補を応援していたが、副市長就任後、このような慣行を利用して、１３０万円超２５００万円未満の公共工事の指名競争入札において、この令和２年２月の市長選挙で、前市長に対する対立候補を応援した業者を指名対象から外すことを行っていた。

これは、２５００万円未満の工事では、かかる指名外しが行われたとしても、なかなか他に知られなかったからとみられる。

ちなみに、今回の戸塚元副市長の予定価格の漏洩が行われたのは、いずれも、２５００万円未満の工事であり、令和３年４月に発覚した、元課長補佐事件で対象となった入札が２５００万円以上のものも含まれていたこととは対象的である。

この指名外しは、根拠なく業者の入札参加の機会を奪ったものであり、同時に、入札の公正を損なったというべき行為である。

また、このような行為は、従前から行われていたとの指摘もあり、そのことが、令和２年の市長選挙で対立候補を応援したＢ社のｂが、選挙後、戸塚元副市長に近づき、焼酎などの贈答品を送ったことの動機になったものであり、不正発生の原因になったといえる。

前橋市は、元課長補佐事件を受け、令和４年４月から、１３０万円超５０００万円未満の公共工事について、指名競争入札をやめて、一般競争入札とした（なお、５０００万円以上の公共工事については、従前から一般競争入札で行われていた）。これによって、選挙で支持したか否かのような恣意的、職権濫用

的な指名外しはしにくくなったといえる。

この一般競争入札については、地域性や施工能力などを適切に考慮した入札になっていないとの批判もあるが、前記の恣意的、職権濫用的な指名外しの実態を見る時、安易に、指名競争入札を復活されることには、疑問があるといわねばならない。

#### イ 業者間において、恒常的、かつ組織的な談合が横行していた実態

刑事事件の記録では、業者の間で、恒常的に談合が行われていた事実があったことが強く疑われる。

すなわち、今回の戸塚副市長の事件において、予定価格の漏洩を受けた業者の担当者は、業者間の談合が行われていたことを認める供述をしている。

このような談合の事実、従前から指摘されていたものの、その実態がなかなか明らかにならなかった。

しかし、今回、戸塚元副市長の価格漏洩を受けて、価格漏洩を受けた側が談合の実態を説明している。これによれば、恒常的、組織的に談合が行われていたことが強く疑われる。また、戸塚元副市長もそのような談合が行われていることは認識していたとみられる。

今回、当委員会が行った業界団体に対するアンケートでは、自分の団体内で、そのような談合が行われていることは業者団体としては把握していないとの回答があいついだ（参考資料2 業界団体向けアンケート結果概要参照）、実態は、一部の業界において、恒常的、かつ、組織的に行われていたと判断せざるをえない。

元課長補佐事件の摘発と、戸塚元副市長に対する同種摘発を受けて、談合が自粛されるのであれば、それに越したことはないが、これまでの経過から、容易に無くなると思えない。

元課長補佐の事件を受けて、指名停止期間の延長等のペナルティーを重くする改正がなされ、戸塚元副市長の事件を受けて、入札に参加する業者には、「談合をしないことの誓約書」の差し入れを条件とするようになったが、こうした談合を行った場合の厳しい対応は維持する必要がある。

#### (3) 研修、公用携帯電話使用の促進、来課簿の徹底など

今回の刑事事件確定記録を閲覧すると、いったん業者と癒着を始めた職員、特

に幹部職員について、不正を思いとどまらせることは容易ではないと感じる。

また、発注業務などにおいて強い権限を有する職員については、外部からの不正な働きかけを防ぎ、誘惑に巻き込まれないようにする仕組みが改めて必要である。

業者との間でいったん不適切な関係が形成されると、だんだん深みにはまってしまう実態もある。戸塚元副市長の犯行に至る経過をみるとそれが顕著である。

したがって、職員は、日頃から、このような不正にかかわらないように、研修及び相互のチェック、公用携帯電話使用の促進、来課簿の徹底、そして、公益通報の充実が不可欠である。

以上の点を加え、最終報告とする。

## 第2章 アンケートの概要

当委員会が実施した職員アンケート及び業界団体向けアンケートの概要を報告する。

### 第1 職員アンケートの概要

職員を対象としたアンケートは、契約事務の従事状況、私用の携帯電話の利用状況、公用の携帯電話の利用状況、来課記録簿の利用状況、データ管理の状況、公益通報制度の認知状況、業務の改善に関する意見等をその内容とし、合計90の質問を準備して実施した。

なお、いずれについても、前橋市において入札等に関する制度改革が行われた「令和4年4月1日以降」の状況について回答するよう求めて得られた回答である。

回答期間：令和5年7月20日から8月10日まで

回答数：1,275（対象職員：1,843名）

結果概要：参考資料1 職員アンケートの結果概要のとおり

### 第2 業界団体向けアンケートの概要

市内の建設工事及び測量、建設コンサルタント業務等の関係業者が加入する9つの業界団体を対象として、公共工事等の入札の実態及び実情、公共工事等の入札の公正を確保するための方策に関する意見、団体内における談合防止や不正の働きかけ防止のための活動状況、談合や入札制度の改善点に関する意見等を聴取するアンケートを実施した。

回答期間：令和5年8月4日から9月8日まで

回答数：9（対象団体：9団体）

結果概要：参考資料2 業界団体向けアンケート結果概要のとおり

### 第3章 委嘱事項に対する当委員会の調査結果

#### 第1 委嘱事項（1）

##### 1 事件の実態把握とそのために用いる資料

設置条例第2条は、当委員会への委嘱事項を定めているが、その(1)は、「官製談合防止法違反事案の実態把握に関する事」としている。

これは、戸塚元副市長に対する、官製談合防止法違反、公契約関係競売入札妨害、受託収賄、加重収賄、収賄被告事件の実態を把握し、その実態を明らかにすることである。

このために当委員会がもちいた資料は、戸塚元副市長、予定価格を漏らした相手となるA社のa、同じく予定価格を漏らした相手であるB社のbを含む3名に対する前橋地方裁判所の判決文、及び、刑事確定記録、公判を傍聴した市職員の傍聴メモ、それに、委員自身が同公判を傍聴して把握した事実である。

##### 2 今回の元副市長事件と前回元課長補佐事件との対比

前橋市では、令和3年4月、当時総務部契約監理課課長補佐であった職員が官製談合防止法違反、及び、公契約関係競売入札妨害の疑いで逮捕、起訴され、情報漏洩を受けた事業者の代表とともに有罪となった。

第1章、第1、1項で指摘したとおり、両事件は、発覚、検挙された期日こそ1年半ほどの間隔が空いているものの、対象となる入札が行われ、予定価格が漏洩された時期や贈収賄が行われた時期は、ほとんど重なっている。

すなわち、元課長補佐事件で容疑の対象となった入札は令和2年6月から令和2年12月にかけて行われ、これに関連して贈収賄の対象となったビール券の贈答行為も令和2年3月から令和2年12月の間に行われた。

これに対し、今回の元副市長事件で価格漏洩等があったとされる入札は令和2年6月から令和3年1月にかけて行われたものであり、これに関連して贈収賄の対象となった焼酎や牛肉の贈答行為も令和2年5月から令和3年2月の間に行われた（詳細は、後記4項（1）の表①、②参照）。

特に、令和2年6月26日の入札においては、元課長補佐が価格漏洩した案件と、戸塚元副市長が価格漏洩した案件とが同日に入札対象となっている（案件自体は別）。

以上のとおり、元課長補佐事件が遂行された時期と戸塚元副市長の価格漏洩と贈収賄行為の時期が重なっている。

このとおり、前橋市においては令和2年から令和3年にかけて、一般職員と幹部職員それぞれによって予定価格漏洩、収賄行為が行われていたことになり、当時の前橋市の公共工事等の入札事務が大きな問題をはらんでいたことは明らかである。

### 3 刑事事件の審理の経過

#### (1) 逮捕、起訴の経過

令和4年11月4日、戸塚元副市長は、aに入札における予定価格を漏らしたとして、官製談合防止法違反、公契約関係競売入札妨害罪で逮捕され、同日、aも、公契約関係競売入札妨害罪で逮捕された。両名は同年11月25日、同罪名で起訴された。

その後、同年11月28日、戸塚元副市長は、bに対して入札における予定価格を漏らしたとして官製談合防止法違反、公契約関係競売入札妨害罪で2回目の逮捕をされ、bも公契約関係競売入札妨害罪で逮捕された。両名は同年12月19日、同罪名で起訴された。

同年12月19日には、戸塚元副市長は、bに対して予定価格を漏らしたとして官製談合防止法違反、公契約関係競売入札妨害罪で3回目の逮捕をされ、bも公契約関係競売入札妨害罪で逮捕された。両名は、令和5年1月6日起訴された。

令和5年1月6日、戸塚元副市長は、bから予定価格の漏洩の依頼とその謝礼として物品を受領したとして、加重収賄、単純収賄で4回目の逮捕をされ、bは贈賄容疑で逮捕された。両名は、同年1月27日、戸塚元副市長は、加重収賄、受託収賄、単純収賄で、bは贈賄で起訴された。

#### (2) 裁判の経過

令和5年1月17日、戸塚元副市長とaに対する第1回公判が開かれ、戸塚元副市長は官製談合防止法違反、公契約関係競売入札妨害罪について認め、aは公契約関係競売入札妨害罪について認めた。これを受けて公判は分離され、aに対しては、同年2月9日の公判を経て、同年3月15日、公契約関係競売入札妨害罪で懲役1年執行猶予3年の刑が言い渡された。

bに対しては、同年3月3日公契約関係競売入札妨害罪、贈収賄事件で第1回



公判が開かれ、bは起訴事実を認め、同年4月18日の第2回公判を経て同年6月15日、bに対して懲役1年6月、執行猶予3年の刑が言い渡された。

戸塚元副市長に対する公判は、分離後、令和5年4月24日、公判が開かれ、戸塚元副市長は官製談合防止法違反、契約関係競売入札妨害は認め加重収賄、受託収賄、単純収賄は賄賂性を否認した。

その後、令和5年9月4日、同年9月7日、同年10月5日、同年11月9日、同年12月27日に公判が開かれ、令和6年3月7日の公判にて結審し、令和6年5月7日、裁判所は、戸塚元副市長に対して、加重収賄、受託収賄、単純収賄の罪も含めて起訴事実を認め、懲役2年6月、執行猶予4年の刑を言い渡し、有罪が確定した。

#### 4 裁判で認定された事実と確定記録から把握できた事実

##### (1) 裁判で認定された事実

今回の戸塚元副市長事件で予定価格の漏洩があったと認定された指名競争入札、及び、物品等の収受の経過は、確定判決によれば、以下のとおりである。

①の表記載の入札については、戸塚元副市長について、入札談合等関与行為防止法違反、公契約関係競売入札妨害罪を認定し、落札業者のa、bについて、公契約関係競売入札妨害罪を認定した。

②の表記載の物品の収受については、戸塚元副市長について、各「認定された目的と罪名」欄記載の各罪を認定し、業者側のbについて、刑法198条の贈賄罪を認定した。

なお、上記元戸塚副市長について認定された収賄行為の種類と法定刑は以下のとおりである。

単純収賄罪（刑法197条1項前段） 公務員が職務に関して賄賂を収受したこと。法定刑は5年以下の懲役。

受託収賄罪（刑法197条1項後段） 賄賂を収受する際請託を受けたこと。法定刑は7年以下の懲役。

加重収賄罪（刑法197条の3、2項） 不正な行為をし、または相当の行為をしなかったことにつき、賄賂を収受したこと。法定刑は1年以上の有期懲役。

① 指名競争入札の実施状況と漏洩した予定価格、落札業者

No	入札日	工事名	工事場所	予定価格	落札価格	落札率	落札業者
1	R2. 6. 1	上川淵地区 配水管布設替工事（施震第3号）	山王町一丁目地内	16,490,000	16,100,000	97.6%	B社
2	R2. 6. 26	粕川地区 配水管布設替工事（施道第2号）	粕川町深津、粕川町女渕地内	20,960,000	20,500,000	97.8%	A社
3	R2. 9. 9	桂萱地区 溝蓋設置工事（道水第7号）	東片貝町、西片貝町三丁目地内	21,420,000	21,000,000	98.0%	B社
4	R2. 10. 13	農業水路等長寿命化・防災減災事業 荒砥北部地区 パイプライン弁類改修工事（第2号）	西大室町、下大屋町地内	13,530,000	13,100,000	96.8%	B社
5	R3. 1. 26	上川淵地区 配水管布設替工事（施道第20号）	朝倉町地内	20,870,000	20,200,000	96.8%	B社

（金額は税抜き金額）

② 物品等の收受の状況

No	時期	認定された目的と罪名	内容
1	R2. 5. 23	①の1の配水管工事の予定価格を事前に教えてもらいたいという請託の趣旨⇒受託収賄	芋焼酎1本 (9,800円相当)
2	R2. 6. 10	①の1の配水管工事の指名競争入札で予定価格を教えてもらった謝礼と今後も同様の便宜を受けたいという趣旨⇒加重収賄	マスクメロン2個、 米焼酎1本 (16,940円相当)
3	R2. 9. 2	①の3の工事の予定価格を事前に教えてもらいたいという請託の趣旨⇒受託収賄	芋焼酎1本 (20,015円相当)
4	R2. 10. 16	①の4の配水管工事の指名競争入札で予定価格を教えたことに対する謝礼と今後も便宜を受けたいという趣旨⇒加重収賄	贈答用の上州牛 (10,800円相当)
5	R2. 12. 14	その年の便宜をはかってもらった謝礼と来年も便宜を受けたいという趣旨⇒単純収賄	芋焼酎1本 (20,015円相当)
6	R3. 2. 4	①の5の配水管工事などの指名競争入札で予定価格を漏らした謝礼と今後も同様の取り計らいを受けたいという趣旨⇒加重収賄	贈答用の上州牛 (10,800円相当)

## (2) 元副市長事件における刑事確定記録を踏まえて把握できた事実関係

### ア 予定価格漏洩の経過

戸塚元副市長は、平成24年4月に、前橋市の上下水道事業を統括する公営企業管理者の職についたが、市内の建設工事事業者から、入札前に予定価格を漏洩してほしい旨の依頼を受けるようになり、当初は断っていたものの、同年中には、複数の業者に予定価格を漏洩するようになった。

その後、戸塚元副市長は、平成30年3月に公営企業管理者の職を辞したが、その後も、業者から入札における予定価格の漏洩を要請され、公営企業管理者を務めていた頃の元部下に連絡して、予定価格を聞き出して業者に漏洩していた。

そして、令和2年4月に副市長に就任した後は、自ら予定価格を知りうる立場になったことから、業者に予定価格を漏洩し、今回有罪となった事件につながった。

すなわち、副市長に就任したことにより、指名競争入札について、担当部署である総務部契約監理課を指揮監督する立場になり、同課職員から必要な報告を受け、入札案件の予定価格も知ることができるようになり、必要があれば同課職員に指示を出す職務上の権限を有するようになった。

指名競争入札においては、前橋市建設工事等業者選定審査会が開催されており、副市長は同審査会の委員長を兼任していたが、審査会を行うにあたっては、数日前に契約監理課の職員から、契約依頼一覧表、業者選定案等をもらい、事前レクと称して説明を受けていたが、契約依頼一覧表には、各工事ごとに予定価格等が記載されているので、入札前にすべての入札案件について、予定価格を知ることができた。

この資料に基づいて、戸塚元副市長は、今回有罪とされたa、bらの業者への予定価格の漏洩を行ったものである。

なお、前橋市建設工事等業者選定審査会で審査されるのは、設計金額が2500万円以上の工事に限られ、それ未満は審査対象になっていなかったが、事前レクは2500万円未満の工事についても行われていた。今回予定価格が漏洩された案件はすべて2500万円未満の工事であり、審査会にはかからないが事前レクの対象にはなっていたものであって、戸塚元副市長は認識できたが

審査会にはかからない工事であった。

このことが不正が行われやすい素地となっていたことがうかがえる。(対照的に、令和3年に発覚した元課長補佐の価格漏洩行為の対象には、1件だが2500万円以上の工事も含まれており、前橋市建設工事等業者選定審査会の審査の対象案件に限られていない。これは、元課長補佐は当然ながら同審査会のメンバーではないことから、審査対象か否かが関係していなかったと考えられる。)

この予定価格の漏洩は業者から問い合わせを受けて行ったこともあり、それだけでなく、戸塚元副市長から業者に連絡をとって漏洩することもあった。戸塚元副市長は、自ら連絡をとった理由について、業者に対して恩を売ることにより、今後の市長選挙での応援を受けることなどのメリットがあったと供述している。

今回、戸塚元副市長が予定価格を漏洩して処罰の対象となったのは、前記5件の入札であり、その落札価格の合計は税抜きで9090万円、税込みでは9999万円に及んだ。戸塚元副市長の予定価格の漏洩によって、入札の公正さは大きく害されたと言うべきである。

#### イ 戸塚元副市長が長年予定価格の漏洩を行ってきた原因

戸塚元副市長による予定価格の漏洩は長い期間、多数回に上るものと見られる。これは、戸塚元副市長の個人的な資質による面もあるが、業者側にこうした価格漏洩を求める者が存在していたことも重要である。

また、価格漏洩を受けた業者は、業者間において、価格漏洩を受けていることを「天の声」として、他の業者の競争を抑制することに利用したことがうかがわれ、談合とセットになっていたことが認められる。このように談合によって受注業者の調整をしようとする業界の傾向が反映したものと見られる。特に入札価格の積算の手間を省き、あるいは、そもそも積算の能力が不足している業者も少なくないとの意見もあり、これが価格漏洩を受け入れる素地となっている。

戸塚元副市長の側の要因としては、個人的に違法行為を思い止まることが不十分であるとの資質の問題があることに加え、一度価格漏洩をしたり、付け届け品を受領すると、以後、断りにくくなってしまうという面があり、それが、

価格漏洩が長く続いた原因となっていると考えられる。

#### ウ 賄賂性と戸塚元副市長の認識について

今回裁判所によって収賄罪が成立すると認定された物品の收受は、1年弱の期間で6回に及んだものであって、戸塚元副市長と業者との癒着が恒常的であったことを示していると言える。

本件の一連の物品受領について、戸塚元副市長や弁護人は、お中元やお歳暮等の通常の儀礼と認識していたとか、予定価格を教えることの請託はなかったとか、予定価格を教えた謝礼の趣旨ではなかったとかの弁明をしているが、裁判所はいずれも採用せず、賄賂性、それも、価格漏洩の請託を伴う受託収賄、さらには、違法行為である価格漏洩を依頼する加重収賄であったと認定している。（詳細は前記「②、物品等の收受の状況」一覧表のとおり）

#### (3) A社代表者aの刑事確定記録にあらわれた内容

##### ア 下請け会社経由で、業者間での情報共有ができる可能性

A社従業員は、入札対象工事の見積もりのため、当該工事に用いる部材を取扱っている業者（サービスで工事積算にも対応しているという。）に連絡を取っていた。そして、当該業者に対して、他社からも、同一の入札対象工事に関する見積もり依頼があるかどうか確認していた。当該業者従業員は、他社から同一工事に関する見積もり依頼があることを答えていた。

このような事実の存在が刑事確定記録からうかがわれ、これをもとに検討すると、入札業者相互ではなくとも、下請け会社経由で、当該入札対象工事に関する情報共有が可能となっていたことがうかがわれる。

##### イ 連絡役による業者間調整があった可能性

指名通知を受けた業者は、連絡役に電話連絡をし、自社が指名通知を受けたことを伝えていた。それと同時に、自社が当該工事を落札したい場合には、自社が本命（落札希望）であることを連絡役に伝えていた。これが管工事の業者間の談合の手法だったことがうかがわれる。

##### ウ 談合札の存在

自社が落札をすることで談合がまとまった場合、落札予定業者が、指名業者全社分の工事内訳書を、すべて作成していた。作成に当たっては、適当な比率で各社の応札金額を割り振り、さらに工事内訳書に記載する各工事費に案分し

て分配し、自社の落札前提の工事内訳書の各工事費に上乗せ加算する手法があった。このように作成した工事内訳書を他の指名業者に配布し、それが談合札として用いられていたようである。

#### エ 談合が常態化していた実情

管工事では業者間の談合が常態化していたほか、公共工事に関し、入札対象工事と同一地域の同種工事等を以前に施工したことがある業者が本命視される同業者間の慣習がうかがわれる。

#### オ 談合の捜査資料

各事業者の担当者のPCデータ（見積書や電子メールなど）や、担当者個人の携帯電話の受発信記録（通話だけでなく、LINEなどSNSのメッセージも含む）が解析されていた。

### （４）B社代表者bの刑事確定記録にあらわれた内容

#### ア 連絡役による業者間調整があった可能性

入札の指名通知を受けると、各社の談合窓口の者は、「調整役」に連絡をし、自社が指名を受けたこと及び本命（落札）を希望するかどうかを伝えていた。談合の調整役の中には、談合専用の携帯電話番号を持っている者もいた。本命希望者は、後日再度調整役に連絡することにより、他の指名業者名や本命を希望している他の業者の有無を把握することができた。本命の決定は、調整役を介さず、業者間の話し合いで行っていた。

管工事でも土木工事でも、このような談合の手法が用いられていたことがうかがわれる。

#### イ 談合札の存在

談合の結果、「本命」となった業者が、談合に応じた他の業者に配布する談合札を作成していたことが強く疑われる。作成する札の内容は、管工事と土木工事との間に多少の違いはあったが、「本命」となった業者が札を作って配布するという手法は同一であった。証拠を残さないようにするために、今でも昔ながらの紙ベースで札を配り、談合に応じた応札各社に迷惑がかからないように遅くとも入札開始日の前日までには配布するのが暗黙のルールとされていた。

談合に応じる各社には、本命の業者の入札金額よりも高い価格で入れてもらう必要があるが、入札金額が予定価格の範囲内であれば、前橋市から業者側が

正確な積算をしているという印象を持ってもらえる、逆に予定価格を超えてしまうと、前橋市から積算能力がないと判断されるおそれがあるため、他社の入札価格等をなるべく予定価格の範囲内に収めることが談合での礼儀だったようである。話し合いの結果本命を譲ってくれた業者を「２番札」（本命に次いで低い金額の札）にすることも、談合での礼儀となっていたとの事情もうかがわれる。

#### ウ 談合が常態化していた実情

管工事でも土木工事でも、業者間の談合が常態化していた。業者間の談合では、会社所在地から現場が近いなどの「地域性」が重要視されており、談合で地域性を主張していけば、「本命」になれるという慣習があったことがうかがわれる。このような工事現場に近い業者が優先されるという慣習は、管工事のみならず土木工事の業者間の談合にもあり、土木工事では管工事に比べて特に地域性が重視されていたようである。

過去に同じ場所で工事を手掛けた実績等がある「前施工」も、談合の中では重視される慣習があったことがうかがわれる。

#### エ 予定価格の漏洩と談合の関係

談合により指名業者間で落札予定の本命業者が決まっている中で、本命が積算に失敗して予定価格を超過したり、最低制限価格以下の価格で入札してしまうと、入札が不調となったり、本命を譲ってくれた他の業者が予期せず落札することになりその業者に迷惑が掛かるため、予定価格を知る必要があったようである。

予定価格を知っていることは、談合においても有利に働くことがあったことがうかがわれる。

#### オ 予定価格漏洩の実態

bは、戸塚元副市長から入札に先立ち予定価格を教えてもらったのは、平成29年の工事が最初であったことを自認している。

水道局の職員の中にも、自社で作成した「積算」、公共工事の見積書を手渡すと、頷いたり首を傾げたりしてその積算価格で落札することができるのか暗に教えてくれる者がいたことがうかがわれる。

#### カ 談合、予定価格漏洩の捜査資料

各業者のパソコンデータ、担当者個人の携帯電話の受発信記録、LINEなどのSNSのやり取りが解析されていた。

### 5 元副市長事件における予定価格漏洩行為の特徴

本件で、戸塚元副市長はaに本件工事の予定価格を漏洩したが、戸塚元副市長は本件工事以外にも複数の工事についてaに予定価格の漏洩を行っていた。これらは、戸塚元副市長が市長選挙において当時の市長の応援をしてくれたaに対する見返りの趣旨が反映したものと言える。

他方、aは予定価格の漏洩を受けて入札を有利に運ぼうとただけでなく、予定価格の漏洩を受けていることを、参入しようとしていた競合他社に対して降りるように言って利用した。

予定価格の漏洩が談合とわがちがたく結びついていることを示している。

他方、bは市長選挙で当選した前市長と対立する候補を熱心に応援していた。そして、そのことで、前市長の応援をしていた戸塚元副市長の不興を買った上、その後、令和2年4月、戸塚元副市長が副市長に任命され、入札業務を含む総務部門を指揮監督する職務についたこともあり、今後の入札において不利益な扱いを受けることを懸念していた。そして、令和2年5月頃、配水管布設替工事の指名通知を受けたことで、確実に落札したいと考え、戸塚元副市長に予定価格を漏洩してもらおうと考えたが、それには、手ぶらとはいかないと考え、焼酎を供与するに至り、それ以降の贈賄行為に発展していったとされている。

他方、戸塚元副市長も、それまでbに便宜を図っていたのに、市長選挙でbが対立候補を応援したことを快くは思っていなかったものの、ここでbに恩を売ることによって次の選挙で応援してもらえると考えて価格漏洩に応じたとされる。入札における不正が今後の選挙における支持を拡大するための道具として使われていたことが示されている。

また、戸塚元副市長は、以前の公営企業管理者在職中もbに対して予定価格の漏洩を行っており、さらには、公営企業管理者を退職した後の無役となっている間も、元部下に連絡して予定価格を聞き出し、bに対して漏洩を行っていた。

また、戸塚元副市長はa、b以外の業者に対しても、予定価格の開示を行ってい



たことを認めている。

こうしたことは、戸塚元副市長の個人的資質によるものだけではなく、職場に予定価格の漏洩を許容する雰囲気があったことを意味し、予定価格の漏洩が、頻繁に行われていたおそれもある。

先輩、後輩という関係性から価格漏洩が行われることは人間関係として分からなくはないが、厳しく排除していかなければ公正は保たれないことを自覚すべきである。

## 6 令和4年の入札制度の変更と元副市長事件の関係

今回の事件（元副市長事件）は、いずれも、令和4年の事件を受けた制度変更よりも前の出来事である。

予定価格の漏洩や贈収賄行為が行われた時期は、まだ指名競争入札であった時期であり、また、当時予定価格は事後公表であった。しかし、前橋市は、令和3年の元課長補佐事件の発覚を受け、入札制度を大幅に変更した。重要な変更点は、指名競争入札をやめて一般競争入札にしたこと、また、予定価格を事前公表にしたことである。

いずれも、秘密情報を減らして入札の公平性を確保するとともに、条件を簡素化して参入を促進することを図ったものである。

これによって、今回のような予定価格の漏洩による競売の妨害のおそれは大きく減少されたのではないと言える。

戸塚元副市長は、元課長補佐事件を受けた「前橋市官製談合原因究明調査委員会」の委員長を務め、この制度変更を主導したものである。それ以前の行為とはいえ、自らが調査した事案に類似する行為を行っていたことについて、どのように考えていたのだろうか。

それはともかく、今回の元副市長事件は、前述のとおり、元課長補佐事件と入札自体の時期はほぼ同じであり、制度変更の前の事件である。したがって、制度変更には不足する点があることを示すものではない。

## 7 談合の有無

前記のとおり、本件では、A社、B社とも、あらかじめ業者間で談合を行い、入

札においてA社、B社がそれぞれ落札をする業者として予定されていたというものであり、だからこそ、最低制限価格を下回って不調となったり、逆に予定価格を大幅に上回って落札ができなかったりする事態を防ごうとして、戸塚元副市長から予定価格を聞き出そうとしたと指摘されている。

さらに、aに対する公契約関係競売入札妨害事件においては、aは、戸塚元副市長から予定価格を伝えられたことで、入札上有利になったということに加え、aがこれを発注者側の幹部職員から伝えられていることから、A社が落とせと言われていたとした上でこれに従わなければ不利になるとして、他の業者が第1順位で落札するのを諦めさせる効果を有していたとしている。

したがって、業者間に根深い談合体質があるとともに、競争が行われなかったこととなり、市民の利益が実際に害されていることが示されている。

このように、業界の談合体質は根深いものであり、また、談合が行われているからこそ、予定価格が漏洩されると、予定価格を教えてもらっている人が優先されることとなる。

また、bは、これまでも、予定価格をジェスチャーで教えてもらったとか、もっと上、もっと下などと教えてもらったなどと供述しており、以前から行われていたことを認めている。

したがって、談合を意識的に排除していかなければ、またすぐに同じようなことが起こってしまいかねない。

## 8 前市長の責任

2項で指摘したとおり、元課長補佐事件と元副市長事件は、対象となる行為の時期が、令和2年から令和3年にかけての時期でほぼ重なっている。このことは、当時の前橋市の公共工事の入札事務に大きな問題があったことを示唆するものであると同時に、この時期は、令和2年2月に行われた市長選挙において前市長が再選（3選）された直後の時期であり、しかも戸塚元副市長が、前市長によって副市長に任命された時期である。

戸塚元副市長は、この令和2年2月の市長選挙において当時の市長を応援して選挙運動を行っていたのに対し、bは対立候補を応援していたため、前市長の3選を受けて、bが工事の受注において不利益になるのではないかと危惧したことが贈賄

行為のきっかけになっているという事情がある。

今回の調査では、前市長に関与の有無や心当たりがないか尋ねたが、明確に否定している。前市長は今回の元副市長事件の発覚を受けて自らに減給等の処分をし、任命責任を明らかにしているが、それを超えた、事件を誘発した要因や不正防止のための対策の遅れを示す事情は、確認できていない。

## 第2 委嘱事項（2）

### 1 検証にあたっての方針

当委員会が設置された経緯（元副市長事件）に鑑み、設置条例第2条第2号「本市の契約事務における事業者の適正な選定その他事務の適正な執行の検証に関すること」との所掌範囲を、当委員会が検討するにあたっては、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（以下、「適正化法」という。）を参照することとした。

適正化法は、公共工事に関して、国が地方自治体の長による公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針（適正化指針）を定める義務を規定しており（同法第17条第1項。この適正化指針においては、同法第17条第2項でその内容が明らかになっている。）、これに基づいて令和4年5月20日閣議決定により定められた適正化指針が存在している。そのため、この適正化指針の内容の実現の程度等が検証評価の基礎となると考えられた。

なお、適正化法は、公共工事に関するものであって、物品及び役務提供契約に関して適用されるものではない。もっとも、同法第1条の趣旨は、物品及び役務提供契約においても妥当するものと言える。また、適正化指針の基本的な考え方<sup>2</sup>は、物品及び役務提供契約の適正化を考える上でも変わるところがない。そこで、物品及び役務提供契約に関する事務を検証するにあたって、公共工事に関する適正化法及び適正化指針に準じて、検証評価することに合理性があると考えられた。

以上のとおりであるので、適正化法第三章「不正行為等に対する措置」、同法第四章「適正な金額での契約の締結等のための措置」及び同法第17条第1項に基づく適正化指針を参照しつつ、検証評価することとした。

### 2 前橋市の契約事務における事業者の適正な選定に関する検証

#### （1）元副市長事件との関係での検証

---

<sup>2</sup> 適正化指針では、「公共工事は、その多くが経済活動や国民生活の基盤となる社会資本の整備を行うものであり、その入札及び契約に関していやくも国民の疑惑を招くことのないようにするとともに、適正な施工を確保し、良質な社会資本の整備が効率的に推進されるようにすることが求められる。公共工事の受注者の選定や工事の施工に関して不正行為が行われれば、公共工事に対する国民の信頼が大きく揺らぐとともに、不良・不適格業者が介在し、公共工事を請け負う建設業の健全な発達にも悪影響を与えかねない。」とされている。

設置条例第2条第2号では、「本市の契約事務における事業者の適正な選定」を特に例示して検証対象とするよう指定されている。

特に例示がされた趣旨は、前橋市においては、令和3年度までの時点において（元副市長事件があった令和2年度当時を含む。）、建設工事の一部（設計金額130万円超～5000万円未満）等において、指名競争入札制度が採用されていたことから<sup>3</sup>、戸塚元副市長がA社、B社との癒着があったのではないかという疑義、すなわち事業者の選定にあたっての公正性が歪められたのではないかという疑義の検証を求めるところにあるものと考えられた。

#### ア 中間報告時までの資料に基づく検証

この点に関し、前記の疑義、すなわち戸塚元副市長の所為によって事業者選定の公正性が歪められていた事実があったと仮定すれば、前記同日に実施された市長選挙の前後において、A社、B社の指名件数や落札件数に変動が生じていた可能性（選挙後に指名率が高まること、あるいは、受注率が高まること）が推測された。

そこで、この推測が実証されるか否かについて、前記選挙日前後概ね1年間程度の指名競争入札に関し、A社<sup>4</sup>及びB社<sup>5</sup>の実績を整理した。

整理した結果を見ると、A社に関してもB社に関しても、いずれも指名数や落札数について変動があったと評価できるほどの有意な数的な変化は見られなかった。

したがって、元副市長事件に関連して、前橋市の契約事務における事業者の適正な選定に関し、指名数や落札数の実績からは、公正性が歪められる事態が生じていたと評価できるまでの事象は確認できなかった。

#### イ 刑事確定記録にあらわれた情報を踏まえての検証

前記のとおり、戸塚元副市長に対する刑事裁判が終了し、有罪判決が確定するに至ったことから、戸塚元副市長、a及びbに対する各刑事確定記録の閲覧をすることができた。これら各記録にあらわれた情報を踏まえると、中間報告

<sup>3</sup> 前橋市契約監理課作成の「前橋市の入札契約制度の概要」参照

<sup>4</sup> A社に関して、選挙前の指名9件、落札1件、選挙後の指名13件、落札2件で変動と評価できる変化はなかった。

<sup>5</sup> B社に関して、選挙前の指名48件、落札5件、選挙後の指名45件、落札5件で変動と評価できる変化はなかった。

時の暫定的な検証結果を次の通り変更するのが適切である。

戸塚元副市長は、設計金額が2500万円を下回る複数の指名競争入札事案に関し、担当課職員が公平性等に配慮した指名業者選定案を作成していたにもかかわらず、特定の業者を指名業者選定案から外して別業者に入れ替えるよう、担当課職員に対して指示していたことを、刑事手続において自認していた（以下「指名外し」と呼称する。）。

戸塚元副市長は、この指名外しについて、副市長就任（令和2年4月）後数カ月を経過したところから令和3年1月ころに至るまでの期間において、複数回にわたって行ったことを自認していた。また、当委員会による電話での問い合わせに対しても、そのようなことがあったことは認めている。

このほか、各記録にあらわれたところによれば、

- ① 令和2年2月に実施された前橋市長選挙において対立候補を支援した事業者を指名外しの対象とすると、戸塚元副市長が発言をしていた場面があった可能性のほか
- ② 前市長を推す立場に立って選挙運動を援助してきた者からの要望（対立候補を支援した事業者を指名業者から外してほしい旨の要望）に応じて、戸塚元副市長が指名外しを行っていた可能性もあり、
- ③ さらに、市長選挙における支援と関連する指名外しの実情に関しては、元市長時代から存在したという事業者の認識がうかがわれるほか、市長選挙の後には当然指名外しがありうるという事業者の認識もうかがわれた。

これら①～③の事情が刑事確定記録からうかがわれる点を勘案すると、刑事判決において認定された事実ではないことから慎重な配慮を要するところではあるが、これまでの前橋市の契約事務（公共工事における指名競争入札）において、適正な事業者選定が担保されていなかったのではないかという疑義が生じるところではある。

当委員会としては、少なくとも、戸塚元副市長が自認するとおり、前橋市の契約事務（管工事及び土木工事の指名競争入札）における事業者の適正な選定に関し、令和2年4月ころ以降令和3年1月ころまでの間、指名業者の選定につき恣意的な指名外しが行われていたことは認定できるものと判断した。

したがって、上記期間において、前橋市の契約事務における事業者の適正な選定は、実行されていなかったものと評価せざるを得ない。

このような指名外しの実情は、直ちに改められるべきことはもちろんであるが、前橋市においては、後記のとおり公共工事における一般競争入札の原則化が図られており、現在、公共工事における指名競争入札手続そのものが存在しないことから、そもそも公共工事において指名外しを行うことは不可能になっていることを指摘したい。

## (2) 一般的な契約事務での事業者選定に関する検証

### ア 公共工事に関して

適正化指針第2、2（1）において、公共工事における公正な競争を促進するための入札及び契約の方法の改善に関する指針が規定されている。そのうち、事業者の適正な選定との関係では、一般競争入札の適切な活用、総合評価落札方式の適切な活用、一般競争入札及び総合評価落札方式の活用に必要な条件の整備が挙げられている。これらの制度は、指名競争入札制度と対比した場合、事業者間の競争性がより強く確保され、談合すべき事業者を業界内で特定することが困難になることを念頭に挙示されているものと考えられる。

そこで、前橋市における公共工事に関して、適正化指針にある一般競争入札の適切な活用等の規定がどう反映されて整備されているのか検討することとした。

元副市長事件が発覚したのは令和4年11月のことであったが、すでに令和3年度において立件され有罪判決が下された元課長補佐事件に関連し、前橋市では、官製談合原因究明調査委員会が設置されていた。同委員会から、令和4年2月4日付で「前橋市官製談合事件原因分析及び再発防止に関する意見書」が提示され、同意見書を踏まえ、前橋市において入札制度全般の見直しが実施された結果、令和4年4月1日からは、公共工事に関して指名競争入札制度がすべて廃止され、設計金額130万円以下の公共工事を除き、すべての公共工事が一般競争入札で実施されることとなっている<sup>6</sup>。設計金額、契約種別に応じて、条件付き一般競争入札（総合評価落札方式）と低入札価格調査制度の組み

---

<sup>6</sup> 前橋市契約監理課作成の「前橋市の入札契約制度の概要」参照

合わせ、あるいは、簡易型条件付き一般競争入札（事後審査方式）と最低制限価格制度の組み合わせが実施されることとなったのである<sup>7</sup>。

そのため、当委員会が設置された令和5年度の時点では、過去の二度にわたる官製談合事件の舞台となっていた指名競争入札制度が一掃されており、適正化指針第2、2（1）にある、公共工事における公正な競争を促進するための入札及び契約の方法の改善に関する施策として、一般競争入札の適切な活用等が十分に実施されているものと評価された。

ところで、このような一般競争入札制度の導入と実施について、予定価格が高額とまでいえない公共工事に関しては、種々の理由から指名競争入札制度への回帰を要望する意見、要望が前橋市に対して寄せられているようである。

しかし、前橋市においては、前記のとおり、戸塚元副市長により指名競争入札における指名外しが実行され、事業者選定の公正性が歪められてきた実態が認められるところ、この事実を過小評価すべきでないと考えられる。

そして、戸塚元副市長事件の検証からは、現在導入された一般競争入札制度の一般化を取りやめる方向の政策（例えば、指名競争入札制度を部分的にでも回帰的に導入することなど）が合理的であると認められるような具体的な事情は見当たらなかったことを指摘したい。

#### イ 物品及び役務提供契約に関して

物品及び役務提供契約に関しては、前橋市において、元課長補佐事件・元副市長事件発生後も現在に至るまで指名競争入札制度が維持されている<sup>8</sup>。繰り返しにはなるが、適正化指針は、公共工事に関する指針であるから、物品及び役務提供契約に関する契約事務の在り方そのものを規律するものではない。そのため、物品及び役務提供契約の入札事務についても、公共工事と並んで一律に指名競争入札を廃止する対応を取ることが必須であるということとはできない。

翻って、前橋市においては、物品及び役務提供契約に関する官製談合事件は生起しておらず<sup>9</sup>、談合情報が寄せられるなどした事実も見られないから、制度

<sup>7</sup> 前橋市契約監理課作成の「契約事務フロー」参照

<sup>8</sup> 前橋市契約監理課作成の「前橋市の入札契約制度の概要」参照

<sup>9</sup> 前橋市入札談合等関与行為防止マニュアル（3）入札談合等関与行為防止法違反刑事事件の例の記述参照。



変更を検討する基礎となる具体的な事実は明らかとはいえないところである。

そうすると、物品及び役務提供契約に関する事務において、必ずしも指名競争入札の廃止を検討することが必須であるというものではない。

もっとも、地方自治法上、一般競争入札が原則的な制度であることが掲げられていることを踏まえると、物品及び役務提供契約に関しても、契約事務の公正性を制度的に担保する目的のもと、一般競争入札の適用範囲を拡大する政策的決定を行うことは考えられなくはない。あるいは、前橋市において採用されている既存の指名競争入札制度における競争性を十分に確保するという観点から、予定価格に応じた指名者数を現状より増加させること、ないしはいわゆる公募型指名競争入札<sup>10</sup>を導入することなど、公正な競争を促進する観点での対応体制の検討（ブラッシュアップ）は考えられる。

### 3 その他事務の適正な執行に関する検証

設置条例第2条第2号においては、「その他事務の適正な執行に関する検証」を求められているところである。そこで、元副市長事件が未公表の予定価格を漏洩する態様であったことのほか、指名競争入札で指名されていた事業者の業界団体内部での談合の存在がうかがわれることを踏まえ、適正化指針で示された内容のうち、情報の公表、第三者機関の活用について検証する。

適正化指針第2、1（1）「入札及び契約の過程並びに契約の内容に関する情報の公表」として、具体的に公表することを基本とすべき事項が13項目列記されているところであるが、元副市長事件の態様を踏まえ、①予定価格及びその積算内訳の公表の状況、②最低制限価格を定めた場合における当該価格の公表の状況、③指名停止（一般競争入札において一定期間入札参加を認めない措置を含む。以下同じ。）を受けた者の商号又は名称並びに指名停止の期間及び理由の公表の状況、④談合情報を得た場合等の取扱要領の公表の状況について順に検討する。

#### （1）予定価格及びその積算内訳の公表の状況

##### ア 予定価格の公表

公共工事においては、元課長補佐事件を契機に、令和2年度当時の制度（予

---

<sup>10</sup> 契約ごとに事業者の入札参加意欲を確認し、物品であれば簡便な調達実績や能力資料（役務提供であれば過去実績、遂行技術資料）などの提出を求めたうえで指名を行うものを念頭に置いている。

定価格の事後公表）が廃止され、令和3年5月17日以降、予定価格が事前公表されることになっている。

これは、事業者から職員への漏洩の働きかけをなくすため、そもそも職員が入札前に事業者にとって把握し得ない情報を持たないこととしたものである。したがって、予定価格の事前公表制度が導入された経緯や適正化指針の内容に照らして、有用な制度改正がなされたものと積極的に評価される。

ところで、予定価格の事前公表は、公表された予定価格が目安となり、事業者間の競争が制限され、落札価格が高止まりになりうること、建設業者の見積努力を損なわせかねないこと、入札談合がかえって容易に行われかねないことなどの不都合を指摘されることがある（適正化指針第2、4（5）参照）。しかし、当委員会が前橋市における上記の入札制度改革後の入札状況等の資料を確認しても、事業者間の競争が不当に制限されている実情の存在までは看取されず、落札価格が高止まりになったという事象も顕在化していないようである。

また、建設業者の見積努力を損なわせかねないという事象に対しては、入札者全社に対して、適正化法第12条に基づく見積内訳書の提出を求めてその内容を確認する運用が取られているから、望ましくない事態を回避するための必要な対応は取られているといつてよい。

加えて、入札談合が容易に行われかねない可能性を排除するという観点では、発注者である前橋市として、談合等があった場合の指名停止（一般競争入札において一定期間入札参加を認めない措置を含む。）措置を公表して事業者の談合を忌避する姿勢を明確にしているほか、談合情報が寄せられた場合等談合の可能性が疑われるときに、提出された内訳書の内容を比較検討する運用が実施されている。

これらの点に関しては、前向きな対応として評価することができる。

もっとも、元課長補佐事件そして元副市長事件の双方が並行して生起していたとされる令和2年度時点において、確定した刑事判決の認定事実から談合があったことが認められる入札が複数存在したことになるが、当時、それらの入札手続について談合のある可能性すら前橋市が察知できなかったという事実経過に鑑み、次項で検討する「積算内訳」に関して、さらなる対応を検討すべきといえる。

## イ 積算内訳の公表、積算内訳書の分析

前橋市においては、令和6年4月から、公共工事において積算内訳の公表は実施されていなかった点を改め、これを公表することとした。これについても、入札制度の公正性等の観点から評価すべき対応である。

これとは別に、前橋市では、元課長補佐事件を受け、令和3年5月17日から、適切な積算を行わない事業者を排除するため、積算内訳書の比較分析を実施して確認する対応体制を強化していた<sup>11</sup>。

事業者が提出する積算内訳書に関しては、元副市長事件の刑事記録にあらわれた業者間談合の実情を踏まえるとさらなる改善が求められるとあってよい。

この点に関しては、すでに談合情報が寄せられた場合等談合の可能性が疑われる場合には、積算内訳書の検討がなされる運用がある。また、当委員会設置中に、談合排除の観点にたって積算内訳書の無作為抽出等による定期的な監視・検討する旨を前橋市談合疑義事実処理マニュアルのなかに整備する対応がなされた。

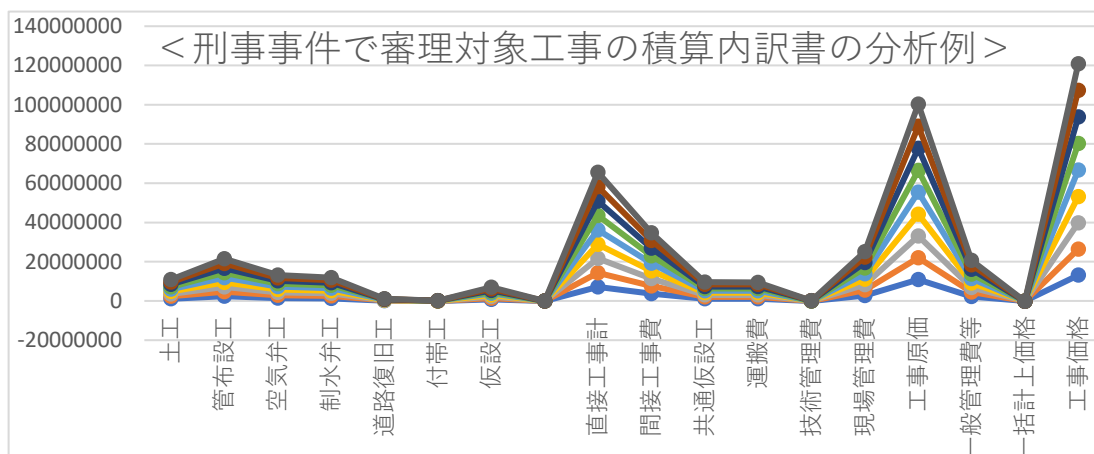
このような対応は、適正化法第13条が、「不正行為を排除するため、前条の規定により提出された書類の内容の確認その他の必要な措置を講じなければならない。」と規定していることに照らし、評価されるべきものである。もっとも、

刑事確定記録からうかがわれる談合札としての工事内訳書の作成・利用の実態の存在を踏まえると、これらの方策が、今後実効性をもった監視、検討につながるよう充実した運用が期待される。

参考までに、戸塚元副市長とB社との間での官製談合があるとして確定判決に示された工事のうち、一つの入札積算内訳書を当委員会で分析したものは、次図のとおりであって、不自然な数値変化傾向（例えばグラフがまったく交差しないこと等）がうかがわれるところである。

---

<sup>11</sup> 前橋市契約監理課作成の「前橋市の入札契約制度の概要」参照



#### ウ 物品及び役務提供契約に関して

前橋市において物品及び役務提供契約に関し、予定価格は非公表（入札前後を問わず公表されない。）である。契約の適正性を事後的に検証可能とすることの合理性は否定できないから、少なくとも、入札後の予定価格公表は検討に値するものといえる。

#### （２）最低制限価格の公表

最低制限価格は、入札前に公表すると、当該価格近傍へ入札が誘導されるとともに、入札価格が同額の入札者間のくじ引きによる落札等が増加する結果、適切な積算を行わずに入札を行った建設業者が受注する事態が生じるなど、建設業者の真の技術力・経営力による競争を損ねる弊害が生じうるといわれている（適正化指針第２、４（５）参照）。

前橋市においても、公共工事においては、上記弊害を回避するために入札後の公表とされていたが、従来、最低制限価格の算定そのものは入札前に行われており、したがって職員が事前に最低制限価格を把握できる可能性があったところである。

しかし、元課長補佐事件を契機とした制度改正に伴って、令和３年５月１７日以降の競争入札では、変動型最低制限価格制度<sup>12</sup>が導入された。そのため、現在においては、入札前の段階では職員であっても誰も最低制限価格を知りえない制度設計となっており、入札後において初めて最低制限価格が公表されることとなったところである。

<sup>12</sup> 最低制限基礎額にランダムに発生する係数（０．９９５～１．００５）を乗じた額を最低制限価格とする制度である。

これは、入札前に事業者にとって把握し得ない情報があると、職員への漏洩の働きかけを生みかねないという弊害を除去するための制度であると理解できる。元副市長事件の刑事確定記録から得られた情報を踏まえると、前橋市においては現実に起こった不祥事を踏まえた有用な制度だと積極評価されるべきである。

もともと、現状の変動型最低制限価格制度に関しては、実際に一般競争入札に参加する事業者から批判的な意見があるところである。その論拠としては、予定価格が公表されるなかで、工事見積を厳密に行うことで(変動係数を乗じる前の)最低制限価格について精度の高い算定努力が可能になったことがある。これに基づく戦略的な入札を実行した際を例にすると(例えば計算上の最低制限価格をわずかに上回る程度の合理的な数額での入札など)、変動型最低制限価格制度のもとで、たまたま1を超える変動係数が乗じられた場合には、本来の最低制限価格が吊り上がることになってしまうことから、前記の戦略的な入札をした業者が最低制限価格を下回り「失格」となる結果を招くことがある。このような事象は、最低制限価格の持つ本来の意味と異なる結果となり、背理だというものである(このような結果になるのであれば、業者としては、最低制限価格での複数人の入札結果となって、くじ引きによる選定のほうが合理的だという感覚もあるようである。)

確かに、変動係数を乗じる運用については、一般的な入札制度として必須の制度とまでは言い難いところである。しかし、前橋市においては、元課長補佐事件そして元副市長事件をみても、公務員の守秘義務によって厳格に漏洩を防ぐべき予定価格(当時)について、業者がこれを把握しようと職員に対して漏洩の働きかけが行われてきた事実は見過ごすことができない。

そのため、事業者からの漏洩の働きかけを生む対象をなくす制度として導入された、変動制最低制限価格制度を、直ちに見直すべき具体的な立法事実があるとまでは評価できないものといえる。当委員会としては、今後の入札制度の見直しの中で変動制最低制限価格制度を廃止することを否定するものではないが、現在実施されている入札実績を慎重に分析して、その政策的判断の決定過程やその合理性を明らかにしたうえで制度変更をすべきものと考えられる。

なお、役務提供契約の一部においては、最低制限価格は設定されている場合であっても非公表である。契約の適正性を事後的に検証可能とすることの合理性は

否定できないから、入札後の公表は検討に値する可能性があるといえる。

### (3) 指名停止に関する情報の公表

適正化指針においては、指名停止（一般競争入札において一定期間入札参加を認めない措置を含む。以下同じ。）を受けた者の商号又は名称並びに指名停止の期間及び理由の公表を行うことが指摘されている。

前橋市においては、指名停止措置に関する情報の公表範囲（商号、指名停止期間、理由）が前橋市建設工事等の発注見通し等の公表に関する要綱で公表されているところである。

なお、元課長補佐事件を契機として、令和4年4月1日から、指名停止期間の最長期間が12カ月から36カ月へと加重されており、違約金額も10分の1から10分の2へ加重されている。

このように加重された不利益の存在を公表することで、談合等不正行為を行った場合に事業者に課される不利益の程度や内容が事業者にとって具体的に予測可能となるところであり、加重された不利益の存在は談合等不正行為の事実上の抑止効果につながるものと評価できる。

### (4) 談合情報を得た場合等の取扱要領の公表

前橋市においては、前橋市談合情報対応マニュアルが存在しており、公表されている。

また、元課長補佐事件を契機に令和4年8月1日に同マニュアルが改正されており、公共工事だけでなく、物品及び役務提供契約を追記したほか、対応手続の明確化を図ったものとなっている。これについては体制整備として有用だと評価される。

もともと、元副市長事件を受けて同マニュアルを再検討すれば、そこで定められた対応手続は、事業者の不正行為の指摘を伴うものであることとあいまって、相応に重厚な手続となっているように思われ、このマニュアルに従った対応を行うことへの一定のハードルが存在するように思われる。

そこで、令和5年4月1日に施行された前橋市談合疑義事実処理マニュアル（入札参加者等から提出された入札関係書類等から談合等不正行為が疑われるものに関するマニュアル）の活用が有用と考えられる。

(5) 第三者機関の意見の適切な反映

適正化指針第2、1(2)において、公共工事に関して、入札及び契約の過程並びに契約の内容について学識経験を有する者等の第三者の意見を適切に反映する方策の内容ア～ウが示されている。

ア 入札及び契約手続の運用状況等について報告を受けること

イ 当該第三者機関又はその構成員が抽出し、又は指定した公共工事に関し、一般競争参加資格の設定の経緯、指名競争入札に係る指名及び落札者決定の経緯等について審議を行うこと

ウ 上記ア及びイの事務に関し、報告の内容又は審議した公共工事の入札及び契約の理由、指名及び落札者決定の経緯等に不適切な点又は改善すべき点があると認めた場合において、必要な範囲で、各省各庁の長等に対して意見の具申を行うこと。

前橋市においては、前橋市入札監視委員会設置要綱が定められており、適正化指針に対応する所要の措置が講じられている。

もともと、同要綱第2条第1号は適正化指針の前記アに対応し、同要綱第2条第2号及び同第3号は適正化指針前記イ及びウに対応しているように読める。同要綱の他の条項と合わせて読めば、入札及び契約手続の運用状況について報告を受けた内容について、適正化指針前記ウにある「不適切な点又は改善すべき点があると認めた場合において、必要な範囲で、各省各庁の長等に対して意見の具申を行うこと」ができるものと理解できるが、端的に適正化指針に沿った内容を同要綱第2条の中で明確にし、入札監視委員会の役割を明示する工夫がなされてもよいと考えられる。

また、前橋市入札監視委員会運営要領では、前記要綱第2条第1号の報告を行うための資料として、入札契約に関しては、入札方式別発注工事等総括表、入札方式別発注工事等一覧表が掲げられているほか、令和3年5月17日から積算内訳書の内容確認を行う運用が開始され、さらに、談合排除の観点に立ち、積算内訳書の無作為抽出等による定期的な監視・検討を行うための積算内訳書の検討を行うことが盛り込まれた。

物品及び役務提供契約に関しても、公共工事における第三者機関活用の趣旨を踏まえ、当委員会設置中において、前橋市入札監視委員会の所掌事務の範囲を、

物品及び役務提供契約の入札契約手続にまで広げる対応がとられた。

これらの制度の改善の意義を踏まえて、実効的な運用が期待される。

#### 4 談合その他の不正行為の排除の徹底に関する事項に関する検証

設置条例第2条第2号「本市の契約事務における事業者の適正な選定その他事務の適正な執行の検証に関する事」との所掌範囲として、当委員会が設置された経緯（元副市長事件）に鑑みると、適正化指針第2、3において示されている「談合その他の不正行為の排除の徹底に関する事項」も検証の対象に含まれているものと考えられる。

この点、前橋市においては、すでに、談合情報に関する公正取引委員会への通知に関する諸制度が整備されており（適正化法第三章参照。前橋市公正入札調査委員会設置要綱、前橋市談合情報対応マニュアルなどのほか、令和5年2月1日施行の前橋市入札・契約事務に関する不当な情報提供要求対応要領など）、適正な事務の執行体制は整っているものと評価できる。

なお、適正化法第四章「適正な金額での契約の締結等のための措置」として同法第13条の措置を講じることが義務化されているところ、諸条例、要綱、要領等を見渡した時、同法第13条前段「その請負代金の額によっては公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約の締結を防止」するための諸制度は整備されていると考えられるが（低入札価格や最低制限価格に関する制度設計参照）、同法第13条後段「不正行為を排除するため」に事業者から提出される積算内訳書（同法第12条）を確認する等の措置を定めた制度が存在しないようである。

この点については、当委員会設置中に、談合情報が寄せられた場合等談合の可能性が疑われるとき、積算内訳書の内容を比較検討する対応に加えて<sup>13</sup>、談合排除の観点に立ち、積算内訳書の無作為抽出等による定期的な監視・検討を行うための積算内訳書の分析を行う制度の導入（前橋市談合疑義事実処理マニュアルの改訂）がなされた。積算内訳書の記載内容について、談合が認定された過去の事案の談合手法や談合が行われた際の積算内訳書の傾向等との比較分析するなどを含め、実効的に談合排除の政策目的が果たされる運用を期待したい。

<sup>13</sup> 国土交通省土地・建設産業局建設業課長平成26年12月25日「建設業法等の一部を改正する法律の施行に伴う入札金額の内訳書の取扱いについて（通知）」4項参照。



また、当委員会設置中に、一般競争入札に参加する事業者に対し、事業者間談合をしていない旨の誓約書面を提出させる扱いが参加条件に書き加えられたところであり、前橋市による不正行為を排除するための強い姿勢を示したものとして評価することができる。

### 第3 委嘱事項（3）

#### 1 前橋市のコンプライアンス、再発防止に向けた取組

##### （1）前橋市のコンプライアンスの体制

前橋市のコンプライアンスの体制は、以下のとおりとなっている。

##### ア 前橋市コンプライアンス推進委員会

- ・ 設置時期：平成22年9月
- ・ 設置の目的：前橋市職員のコンプライアンスを推進することにより、市民に信頼される行政運営に資することを目的として設置。

##### ・ 委員会の組織

委員長：副市長

副委員長：総務部長

委員：未来創造部長、水道局長、消防局長、教育委員会事務局教育次長、職員課長、行政管理課長、情報政策課長、水道局経営企画課長、消防局総務課長、教育委員会事務局総務課長

専門委員：学識経験を有する者（弁護士、大学教授等）

##### ・ 所掌事項

- ①コンプライアンス行動指針に関すること。
- ②法令違反、事故等の不祥事防止対策に関すること。
- ③公益通報に関すること。
- ④職務の公正な遂行を妨げる働きかけに関すること。
- ⑤その他委員会が必要と認める事項

##### ・ コンプライアンス指導員（すべての部長職員）

##### 【コンプライアンス指導員の責務】

- ①コンプライアンス行動指針の推進、啓発等を行うこと。
- ②法令違反、事故等の不祥事防止に向けた対策を講じること。
- ③法令違反、事故等を認識したとき、速やかに委員会に報告するとともに是正措置及び再発防止策等を講じること。
- ④前橋市職員等の公益通報に基づく調査への協力及び職員への指導を行うこと。

#### イ 前橋市コンプライアンス行動指針

- ・策定期間：平成23年1月（令和4年6月最終改正）
- ・策定の目的：管理職の強いリーダーシップのもと、前橋市すべての職員が、全体の奉仕者であるという自覚と公私にわたる高い倫理観を持ち、元気に働く事のできる職場環境づくりにともに取り組んでいくことにより、市民の信頼回復に努めるため。

#### ウ コンプライアンス面談

- ・導入時期：平成31年1月
- ・面談の方法
  - ①人事評価調書の作成にあわせてチェックリストによるチェックを実施。
  - ②対象職員の一次評価者は、対象職員の人事評価における面談の終了後に、対象職員が作成提出したチェックリストによるチェックの実施状況を確認する。
- ・実施時期：人事評価の面談にあわせて実施。  
期首面談（4月）、中間評価（9月）、期末面談（2～3月）

#### エ 内部公益通報

- ・導入時期：平成18年4月（公益通報者保護法に基づく職員等からの通報に関する処理の指針）
- ・窓口
  - ①内部窓口：行政管理課
  - ②外部窓口：石原・関・猿谷法律事務所 石原栄一弁護士

#### オ その他コンプライアンスの推進に関する取組

- ・服務規律に関する通知の発信  
職務の基本となる「全体の奉仕者として公共の利益のために、全力を挙げて勤務する」ことを職員に繰り返し認識させるため、各部課長宛に服務規律の確保等について通知し、所属職員への指導の徹底を依頼している。特に、不祥事が発生した際には、改めて注意を促す通知を適宜発信している。
- ・情報セキュリティの確保
  - ①情報セキュリティの意識向上
  - ②情報セキュリティ確保にかかる確認の実施

③個人情報の適正な取扱い及び管理に関する通知

・交通安全研修

新規採用職員（消防職を除く。）及び全所属の管理職を対象に交通安全研修を実施。

・公務員倫理研修

新規採用職員、主任昇格者、技能労務職員、新任係長を対象に、公務員としての自覚を促し、倫理に対する意識を高めるため、内部講師による公務員倫理研修を実施。

・職員向けコンプライアンス研修

全所属の管理職を対象に実施。

（２）前橋市職員による官製談合事件を受けた取組、制度改革の状況

前橋市においては、元課長補佐事件を受け、以下のような取組、制度改革が実施されている。

ア 中間報告時点において導入されていた取組、制度について

（ア）全庁共通の制度

時期	内容	
R4. 4. 1	談合等不正行為の厳罰化	指名停止期間：最大 12 月→36 月へ 違約金：請負代金額 1/10→2/10 へ
R4. 8. 1	談合情報専用電話の設置	談合情報の通報先の明確化とともに不正行為防止のため、24 時間対応可能な電話の設置
	談合情報対応マニュアルの改正	談合情報対応マニュアルに物品、役務業務を追加するとともに、対応手続きの明確化
R5. 2. 1	入札談合等関与行為防止マニュアルの策定	入札及び契約適正化の手引きに物品・役務業務を追加するとともに内容を充実して名称変更
	不当な情報提供要求等対応要領の制定	業者からの不当な情報提供要求等を抑止し、公平性・透明性を向上

(イ) 建設工事・測量、建設コンサルタント業務等に関する制度

時期	内容	
R3. 5. 17	予定価格の事前公表	秘密情報の漏洩防止のため予定価格を事後公表から事前公表へ改正
	積算内訳書の内容確認の強化	適切な積算を行わない業者の排除のため、積算内訳書の比較分析による確認強化
	変動型最低制限価格の導入	入札後にランダム係数を乗じての最低制限価格の設定による秘密情報の漏洩防止
R3. 12. 1	来課記録簿の試行導入	疑念を持たれない体制づくりとして、来課した業者との対応内容等を記録
R4. 4. 1	一般競争入札の全面実施	透明性・競争性・公正性を高めるため、一般競争入札を全面実施
R4. 10. 1	入札結果の更なる公表	工種ごとの平均落札率、業者ごとの受注割合を公表し、透明性を確保
R5. 2. 1	入札談合等関与行為防止マニュアルの策定	入札及び契約適正化の手引きに物品・役務業務を追加するとともに内容を充実して名称変更
	不当な情報提供要求等対応要領の制定	業者からの不当な情報提供要求等を抑止し、公平性・透明性を向上

なお、このうち、「来課記録簿の試行導入」については、契約監理課が入札契約事務を行う物品・役務業務等<sup>14</sup>においても実施されている。

イ 中間報告後に導入された取組、制度について

(ア) 誓約書の徴求

競争入札に参加する者が入札に参加する際に提出する添付資料については、公告により定められているが、中間報告時点においては、誓約書等は添付資料として挙げられていなかった。

<sup>14</sup> 物品購入のうち、郵便切手、はがき、印紙類、美術品、国及び地方公共団体から調達する物品のほか市長が認めたもの以外のは、契約監理課が入札契約事務を行っている。役務業務等のうち、公共施設の管理（植栽管理、消防設備、昇降機）で競争入札に付するものは、契約監理課が入札契約事務を行っている。

令和6年4月1日より、添付資料として「談合を行わないこと」等を記載した誓約書を入札時に提出することが、各業者に義務付けられることとなった。

#### (イ) 入札監視委員会の強化

前橋市には、入札及び契約手続における公正性の確保と客観性及び透明性の向上を図るため、学識経験を有する外部の者5名で組織される前橋市入札監視委員会が設置されている。しかし、同委員会の所掌事務は、建設工事及び測量、建設コンサルタント業務等の入札契約手続に限られており、物品・役務提供業務等の入札契約手続は含まれていなかった。

令和6年4月1日より、同委員会の所掌事務の範囲が、物品・役務提供業務等の入札契約手続にまで広げられることとなった。

## 2 前橋市の取組に関する検証

### (1) 現在導入されている取組、制度について

前橋市のコンプライアンスの体制は、制度としては、元課長補佐事件及び元副市長事件が起きる前から相応に整っており、全職員が前橋市コンプライアンス行動指針を理解し、その他コンプライアンス体制を認識した上で行動していれば、その効果が十分に期待できるものであり、これらの事件は起きなかったものと考えられる。

しかしながら、令和2年6月から令和3年にかけて、元課長補佐事件及び元副市長事件が時期を同じくして起き、先に発覚した元課長補佐事件を受けて制度改革が行われ、令和3年5月17日には予定価格を事後公表から事前公表にする制度、令和4年4月1日には条件付一般競争入札が全面的に導入されるなど、再発防止のための様々な制度改革がなされた（なお、同時点においては、元副市長事件は発覚していない）。

また、中間報告後に導入された「談合を行わない」旨の誓約書の徴求は、関係業者の自覚や遵法意識を高めるための取組として有用なものであり、入札監視委員会の所掌事務の範囲拡大は公正性の確保、客観性及び透明性の向上を図るものであり、評価できる。

このような前橋市の制度改革の取組は相当程度充実したもので、元課長補佐事

件及び元副市長事件発生要因の一端をなくすものといえる。

(2) 刑事確定記録閲覧によって得られた情報を踏まえた検証

ア 前述のとおり、閲覧した刑事確定記録からは、長年にわたる業者間の談合の実態、業者に対する予定価格漏洩の実態があったことが強くうかがわれる。

業者間の談合については、指名競争入札がその温床となり、各業界の談合の「調整役」のもと、自身が「本命」を狙うかどうかにかかわらず、指名を受ければ調整役に連絡し、「本命」を希望する業者が主体となって各業者の入札金額の調整を行い、各業者の「談合札」を作成して配布するという悪しき慣習が続いていたようである。そして、業者間の談合においては、現場から近いなどの「地域性」や、過去に同じ場所で工事を手掛けたなどの「前施工」が重視され、「本命」業者が決められていたこともうかがわれる。

予定価格漏洩に関しては、戸塚元副市長のように明確な金額を伝えないまでも、頷いたり首を傾げたりして価格を漏洩していた職員がいた可能性もある。また、予定価格の漏洩を受けていることが談合において有利に働くことがあるなど、談合と予定価格の漏洩は、相互に関連し合っていたものといえる。

このような長年にわたる悪しき慣習をなくすためには、抜本的な制度改革が必要であるが、業界団体向けアンケートの結果からすると、ほとんどの業界団体が「談合が行われているという実態はない」旨回答してきているなど、業界団体が談合の撲滅に向けて真摯に取り組もうとしているのか、疑問を禁じ得ない。このような事情を踏まえれば、今後も業者間での談合が起きてしまうかもしれないことも意識したうえで、官製談合や価格漏洩などの再発を防止するための制度設計が必要であると考えられる。

イ この点、令和3年5月17日より導入された予定価格の事前公表は、業者が職員に接触して予定価格を聞き出すことをなくすものであるとともに、談合における業者の有利性を否定するもので、再発防止にとって極めて有用な制度であるといえる。

また、令和4年4月1日に導入された条件付一般競争入札の全面実施は、業者間による談合を完全に防止する効果までは期待できないものの、これまでの談合の手法であることがうかがわれる「調整役」を中心とした談合を不可能にするものであり、一定程度の再発防止効果を果たしているものと考えられる。

市内の業者からは、現在、「地域性」を重視した指名競争入札の復活を求める声が寄せられているようであるが、これまでのところ、条件付き一般競争入札の全面実施の影響により、入札が不調に終わったり、落札した業者が工事を遂行できなかったりするなどの不都合は生じていない。このように、指名競争入札を復活させるべき根拠は存在しない一方で、長年にわたって談合が横行してきたことが強くうかがわれる実情、談合においては「地域性」が非常に重視されてきたと考えられる実情を踏まえれば、指名競争入札を復活させるべきではなく、現在の条件付き一般競争入札の全面実施を維持すべきであるとする。

その他、中間報告後に導入された制度を含め、現在前橋市において導入されている制度・取組は、刑事確定記録閲覧によって得られた情報をも踏まえれば、さらに一層評価できるものである。

### 3 再発防止に向けた新たな取組、制度の提言

以上のように、前橋市における制度・取組は、相応に充実したものであり、再発防止の効果を期待できるものではあるが、制度は相応に整っている状況の中で元課長補佐事件及び元副市長事件が起きてしまった実態を踏まえ、前橋市の取組・制度をより実効性のあるものにするため、以下のとおり、新たな取組、制度を提言する。

#### (1) 来課記録について

##### ア 現状及び問題点

公共工事における入札及び契約事務の透明性、公正性及び競争性の確保、事業者への対応に当たり市民に疑念を持たれない体制をつくることなどを目的として、令和3年12月1日より、来課した業者との対応内容等を記録する「来課記録簿」の作成が試行導入されている。作成対象の課は、工事担当課及び契約監理課である。なお、各課を来課した業者であっても、書類の受取・提出のみで来課した業者、工事発注に関連しない申請等で来課した業者は記載の対象外とされている。

同制度を試行的に導入して以降、来課する業者は激減しているが、担当課によれば、特に業務に支障は生じていないとのことである。来課者が激減しても業務に支障が出ていないのであれば、同制度導入前は、業務にとって必然性のない業者等の来庁が相当程度あったものとも考えられる。そして、来庁



するには相応の手間や時間が必要となるところ、業者にとって業務上の必然性がないにもかかわらず来庁していたということは、担当の職員と挨拶をして顔見知りになることに、業者側に一定のメリットがあったものと考えることができる。元課長補佐事件及び元副市長の事件の他に、頷いたり首を傾げたりするなどのジェスチャーによって、価格を漏洩していた職員がいる可能性のあることが刑事確定記録の閲覧により把握されたことは、すでに指摘したとおりである。

なお、これまでの来課記録簿の集計状況は、以下のとおりである。

工事・業務担当課別回答内訳集計表											R3年12月～R4年3月	
No.	部局	課	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	計	計 (部局別)		
			打合せ (少額工事関係)	打合せ (入札案件関係)	要望	見積合わせ	相談	営業				
1	総務部	契約監理課		5		1	17		23	23		
2	環境部	清掃施設課	4	1		60			65	65		
3	農政部	農村整備課	26	20		19	28	14	107	107		
4	都市計画部	区画整理課	44	50		132			226	519		
		市街地整備課	15	54		10	13	8	100			
		建築住宅課	19	87		74	9	4	193			
		都市計画課							0			
5	建設部	道路建設課	43	203		5	8	8	267	721		
		道路管理課	39	197		3	6	7	252			
		公園緑地課	15	58		2	5	5	85			
		公園管理事務所	7	16		17	4		44			
		東部建設事務所	27	41		4		1	73			
6	文化スポーツ観光部	観光政策課	1	13		3	4	1	22	22		
7	教育委員会事務局	教育施設課	54	68	1	74	14	12	223	223		
8	水道局	水道整備課	8	64		15	2	2	91	286		
		浄水課		29			5	4	38			
		下水道整備課	6	34		1	8	1	50			
		下水道施設課	3	47		47	7	3	107			
		計	311	987	1	467	130	70	1966		1966	

工事・業務担当課別回答内訳集計表			R4年4月～R5年3月							
No.	部局	課	(1) 打合せ (少額工事関係)	(2) 打合せ (入札案件関係)	(3) 要望	(4) 見積合わせ	(5) 相談	(6) 営業	計	計 (部局別)
1	総務部	契約監理課	1	3	2	4	94	1	105	105
2	環境部	清掃施設課		2		118			120	120
3	農政部	農村整備課	2	7		22	12	6	49	49
4	都市計画部	区画整理課	24	97		233	2		356	704
		市街地整備課	36	37		48	11	4	136	
		建築住宅課	2	6		198	3	2	211	
		都市計画課		1					1	
5	建設部	道路建設課	10	243			9	3	265	585
		道路管理課	25	42			2	3	72	
		公園緑地課	13	93				5	111	
		公園管理事務所	2	11			7		20	
		東部建設事務所	14	65		31	7		117	
6	文化スポーツ観光部	観光政策課	2	15		2	5	6	30	30
7	教育委員会事務局	教育施設課	6	16		12	2	2	38	38
8	水道局	水道整備課	4	34		31	1		70	437
		浄水課	2	45			9	14	70	
		下水道整備課	10	82			2		94	
		下水道施設課	4	73		68	47	11	203	
計			157	872	2	767	213	57	2068	2068

契約監理課（物品）集計表									
契約監理係									
年度	対象月	(1) 打合せ (少額工事関係)	(2) 打合せ (入札案件関係)	(3) 要望	(4) 見積合わせ	(5) 相談	(6) 営業	小計	合計
令和4年度	2月		4			1	1	6	12
	3月		3			3		6	
令和5年度	4月		1			3		4	42
	5月					1		1	
	6月							0	
	7月				1			1	
	8月			1	1	2		4	
	9月		4			3		7	
	10月		2					2	
	11月		2			1		3	
	12月		3					3	
	1月		2			1		3	
	2月		9		2			11	
	3月		2		1			3	
令和6年度	4月		10					10	45
	5月		4					4	
	6月		6					6	
	7月		13					13	
	8月		6		2			8	
	9月		4					4	
		0	75	1	7	15	1	99	99

以上のように、来課記録簿の集計上も来課業者の激減が確認できるが、他方で、職員を対象にしたアンケート結果（参考資料1 職員アンケートの結果概要参照）からは、時々記録しているだけの職員、全く記録していない職員も多数存在している実態が明らかとなっている。また、他の職員が業者との対応内容を「来課記録簿」に記載していなかった状況を見たことのある職員も多くいた。この点は、中間報告書においても指摘したとおりである。

このように、記録が徹底されない背景には、「来課記録簿」について、「癒着

の抑止力になる」、「記録として残すことは大切」といった肯定的な意見を持つ職員もいる一方で、「無意味だと思う」、「無駄」、「不正の防止に役立つとは思わない」、「DXの時代に逆行するものであり直ちに廃止すべき」、「手間が増えるだけ」、「業務効率に支障をきたしている」といった、そもそもの必要性・効果に疑問を感じ、手間のかかる「来課記録簿」の作成に否定的な職員が相当数いるという事情がある。

また、作成の意義について否定はしないまでも、「どの程度の範囲まで記録するか」の線引きが難しい、「管理や入力が楽になったらいい」といった意見も見受けられた。

## イ 意見

来課した業者の対応内容等を記録しておくことは、業者と職員が癒着しているのではないかという疑念を持たれないための体制づくりとして重要な制度である。また、しっかりと記録を残しておくことは、業者と職員との癒着が疑われるなどの不測の事態が生じた場合に、当該業者と当該職員との間に具体的にどのようなやり取りがあったのかを事後的に検証することを可能とするものでもある。

さらに、「来課記録簿」の試行導入以降、来課する業者が激減しているという状況は、断定はできないものの、業者に対する一定程度の抑止力を与えるという効果が出ているものとも考えられる。加えて、来庁者が激減しても業務に支障が出ていないという状況は、業務にとって必然性のない無意味な来庁者の減少、無意味な来庁者への対応業務の削減につながるものであり、副次的に業務の効率化という効果も生じているものといえる。

このように、来課状況の記録の制度化は、再発防止にとって必要かつ有益なものであると考えられるため、現在試行中の「来課記録簿」に関する職員の意見を市において改めて確認し、現在の来課記録の仕組みを改めるなどした上で、本格導入を図るべきである。

また、本格導入にあたっては、作成の意義を感じていない職員が相当数いること、その中には「来課記録簿」がどのようなものであり、どのようなときに作成が必要となるかなどを十分に理解していない職員も一定程度存在することも踏まえ、その必要性・効果について職員全体に改めて周知徹底を図るべきで

ある。さらに、市民が被害者である事件が起きたことを全職員が改めて自覚し、緊張感を持って再発防止策の実施を行うべきである。

## (2) 携帯電話の利用について

### ア 現状及び問題点

職員アンケートの結果から、約2割の職員が、令和4年2月以降も私用の携帯電話を業務で利用している実態が確認された。業務には職場の電話を使用すべきである旨の意見は、令和4年2月付で前橋市官製談合原因究明調査委員会が市長に提出した「前橋市官製談合事件原因分析及び再発防止に関する意見書」においても、再発防止策の一つとして挙げられていたものである（なお、同委員会の委員長が逮捕された戸塚元副市長ではあるが、この意見そのものが誤っているものとは思われない）。

中間報告時点においても、戸塚元副市長が関与した事件との関係で私用の携帯電話を利用して公表前の予定価格を漏洩するなどしていたことが確認されていたところであるが、刑事確定記録の閲覧により、予定価格の漏洩、賄賂のやり取りには、ほぼすべて、私用の携帯電話（LINEなどのSNSによりやり取りを含む。）が利用されていたことが把握された。

私用の携帯電話を利用して市の取引相手である業者とやり取りをすることは、やはり、必要以上に業者と親密な関係になり、業者との癒着、不正の温床になりかねないものであることが指摘できる。

### イ 意見

現在の前橋市における公用の携帯電話の配備状況は、配布所属職員数533名に対して配備台数213台と、その配備割合は40.0%にとどまっている（近隣の中核市に対する照会結果からして、その配備割合が低いとはいえない）。すべての職員に対して公用の携帯電話を配備することは、費用との関係から困難な側面もあると考えられるところ、夜間に市が発注している工事に問題が発生した場合や災害発生した場合などの緊急的な対応が必要となる場合には、職員が私用の携帯電話を利用して業者とのやり取りを行うことはやむを得ないものとも考えられる。

現在、私用の携帯電話の業務仕様に関する統一的なルール設定は前橋市にはなく、また、近隣の中核市でも統一的なルール設定を行っていないところがほ

とんどのようである。

しかしながら、本来、業者との対応も含め、業務は業務時間内において行うべきものである。私用の携帯電話を業者との間で利用することにより、実際は業務時間内に業務スペースにおいて対応することで足りるような連絡を、私用の携帯電話のやり取りにより行ってしまう可能性も否定できない。

また、業者との癒着を背景とした官製談合等の再発防止の観点からしても、職員自身が業者から執拗に連絡をされて対応が困難になるなどの事態の発生を防ぐという観点からしても、私用携帯電話の利用を原則禁止とすることを前提とした携帯電話に関する統一的なルール、ガイドラインを作成する必要は高いものと考えられる。

今後、前橋市において、公用携帯電話や私用携帯電話の利用状況等に関するアンケート調査を実施予定とのことであるが、私用の携帯電話の利用は緊急時に限ることとし、利用した場合には報告する制度を導入するなど、アンケート結果を踏まえた私用の携帯電話の利用に関する統一的なルールの作成、導入を早急に行うべきである。

### (3) 契約の相手方との打ち合わせ等の方法について

ア 現状及び問題点職員アンケートによれば、原則的な打ち合わせの人数を2人以上としている割合が半分以上ではあったものの、「1人」とする割合も21%と、5分の1以上にのぼっていた。職員1人でと契約の相手方と打ち合わせを実施する場合、相手方と担当者との直接的なやり取りは、他の職員の目に止まらない形で行われることとなる。

このような形式は、必要以上に業者と密接な関係となるなど、不正の温床となりかねない。

#### イ 意見

人員の問題から1人で実施しなければならない場合もあり得るものと考えられるため、1人での実施を禁止する必要まではないと考えられるが、少なくとも、原則的な人数は、「2人以上」とすべきである。

また、各課においてそのような対応を実効的に行うことができるよう人員体制も整えるべきである。

#### (4) 入札前の入札関連書類の保管について

##### ア 現状及び問題点

「前橋市入札談合等関与行為防止マニュアル」によれば、入札前の発注関係書類、特に設計金額が記載された設計書や封印された予定価格調書は、機密情報として各課で指定した施錠される書庫等で保管することとされているが、職員アンケートの結果（参考資料1 職員アンケートの結果概要参照）、施錠される場所で保管されている割合は、66%にとどまっていた。その理由は、場所等の問題（鍵のかかる書庫等がない、業務スペースが狭く適切な保管場所が確保できない、鍵を紛失しているなど。）もあれば、各職員の認識等の問題（そのような指導・引き継ぎを受けていない、慣例による、そのような必要があると認識していなかったなど。）もあった。

入札に関する秘密情報の管理徹底は、令和4年2月付で前橋市官製談合原因究明調査委員会が市長に提出した「前橋市官製談合事件原因分析及び再発防止に関する意見書」においても、再発防止策の一つとして挙げられていたものである（なお、同委員会の委員長が逮捕された戸塚元副市長ではあるが、この意見そのものが誤っているものとは思われないことは、すでに指摘したとおりである。）。そして、前橋市においては、同委員会からの意見書を受けて、各課に適切な管理をするよう通知を出すとともに、施錠できる書庫等のない課には、各課からの要望に応じて予算措置を講ずるなど、施錠できる書庫等の配備を行っている。

しかしながら、実際には、令和5年8月時点においても、施錠できる書庫等が配備されていない課が一定程度存在していたようである。また、職員の認識の程度にも、相応の差がある。

##### イ 意見

入札に関する機密情報の管理の徹底は、情報漏洩を防ぐための極めて基本的な対策であるものといえる。

各課に改めて周知徹底するとともに、各職員の意識の向上を促すため、「前橋市コンプライアンス行動指針（法令遵守等）」のチェックリストのチェック項目に追加するなどの対応策を検討すべきである。また、施錠できる書庫等の配備状況や書庫等の鍵の有無などを、定期的に確認できる体制を整えるべきである。

## (5) 公益通報制度の周知徹底について

### ア 現状及び問題点

公益通報制度の周知及び利用促進の工夫の検討は、令和4年2月付で前橋市官製談合原因究明調査委員会が市長に提出した「前橋市官製談合事件原因分析及び再発防止に関する意見書」においても、再発防止策の一つとして挙げられていたものである（なお、同意見そのものが誤っているものとは思われないことは前述のとおりである。）。

しかしながら、当委員会が実施した職員を対象としたアンケートにおいても、公益通報制度を知っている職員の割合は、69%（前回調査時は59.9%）にとどまっていた。また、言葉は知っているが詳しい内容については把握していないという職員、制度の存在を知っていてもどのように利用すればよいのか、具体的にどのようなケースで利用できるのかを知らないという職員も存在している実態があった。（参考資料1 職員アンケートの結果概要参照）

さらに、刑事確定記録の閲覧や中間報告後に実施したヒアリングにより、戸塚元副市長から「指名外し」を指示されていた職員は、公益通報制度の制度自体は認識していたものの、実際に利用することはできなかったという実情のあったことがうかがわれる。

### イ 意見

「前橋市の取組に関する検証」において前述したとおり、前橋市においては、コンプライアンスに関する制度は十分に整っているが、その効果が期待できるのは全職員がその制度を理解している場合においてである。そのため、公益通報制度に関しては、改めて即座に全職員に対して周知徹底する必要がある。また、制度が周知されたとしても、実際に職員が利用を思いとどまってしまうと、効果は期待できないため、利用促進を図る必要もある。

これまでのように、一律に行政管理課等から通知を全職員宛に発するだけでは、周知徹底が図られるとは思われないし、制度の具体的な利用法が全職員に広まるとは思われない。周知徹底、利用促進に向けた具体的な方策、例えば他市等を含めた活用例を調査し、その調査結果を定期的に全職員に配布する、定期的な研修を実施する、定期的に周知に関するアンケート調査を実施する等の方策を検討し、実施すべきである。

## (6) 研修の実施

### ア 現状及び問題点

令和4年2月付で前橋市官製談合原因究明調査委員会が市長に提出した「前橋市官製談合事件原因分析及び再発防止に関する意見書」においては、再発防止策として、「職員向け」の研修を実施することが出されていた。

閲覧した刑事確定記録によれば、収賄を受けた戸塚元副市長は、捜査段階において、「感覚が麻痺」して「このくらいだったらいいだろう」と考えるようになった旨述べていたようである。刑事確定記録には、元課長や戸塚元副市長以外にも、「海苔」程度の儀礼的な品物を業者から受け取った前橋市職員が存在することを疑わせる記載もあるところ、感覚の麻痺を防ぐためには、金額にかかわらず贈答品等は受け取らないことを徹底すること、そのことを継続的に職員に周知徹底することが重要である。

また、戸塚元副市長が関与した官製談合事件等は、末端で働く市職員ではなく、副市長という幹部職員が関与した事件である。さらに、職員のアンケート結果からは、令和4年4月以降に、市議会の議員が職員に対して未公表の事項を尋ねる旨の連絡してきた例があったことも明らかとなった（参考資料1 職員アンケートの結果概要参照）。

加えて、収賄の相手方であったbは、政治的な背景も踏まえて贈賄を行った旨の供述も行っている（bの発言の真偽は不明であり、データ上、市長選挙の前後を通じて指名回数に変化がないことは当委員会の調査により確認できたが、市と取引を行っている業者がこのような意識・感覚を持っていたこと自体が問題である。）。

### イ 意見

一般の職員に対して研修を行うことも重要であるが、一般の職員に研修を行う以上に、市の幹部職員や議員等に対する研修等を実施することが再発防止のためには重要であるといえる。

また、このような研修は、単発的に行うのではなく、継続的に実施していくことにより、より一層の再発防止の効果や遵法意識が高まるものとする。



#### 第4章 おわりに

建設工事、管工事など公共工事の発注にあたっては、円滑な発注や、災害時など緊急な対応を求められることがある。

公共工事の入札等においても、従前の工事の実績、日常的な市政への協力、地域性などを考慮する必要性自体は否定しない。

しかし、今回の戸塚元副市長事件では、指名競争入札制度や予定価格の事後公表制度のもとで、恣意的な業者選定、業者による予定価格の探索のための職員への接触、談合などが行われていたことが明らかとなり、そのことは戸塚元副市長や処罰対象となった業者にかぎられない可能性があること、それが永年行われ、慣行と化していたとも言える状態となっていた可能性があることも否定できない。

令和4年4月から、指名競争入札をやめて一般競争入札とし、予定価格を事前開示するようになったことは、こうした実態を改善するものとして有効であり、画期的であるとも言える。

したがって、今後も、令和4年の変更を維持するとともに、研修及び相互のチェック、公用携帯電話使用の促進、来課簿の徹底、そして、公益通報の充実など、不正の防止を徹底することが、必要であり、極めて重要であると考ええる。