

官製談合防止法に違反する疑いがあると報じられた事案に係る 弁護士による調査の結果について

1 要旨

一部報道機関により官製談合防止法に違反する疑いがあると報じられた案件について、調査を委任した弁護士から調査報告書が提出されたため、結果を報告する。

2 調査の概要

(1) 調査対象

令和2年度から4年度までの間に教育委員会がパンゲア又はその理事と締結した契約

(2) 検討対象法令

官製談合防止法第8条及び地方自治法第234条第2項

(3) 調査体制

以下の3名が本調査に当たった。

阿南 剛 (潮見坂綜合法律事務所 弁護士)

浅田 登志雄 (潮見坂綜合法律事務所 弁護士)

碓井 允揮 (潮見坂綜合法律事務所 弁護士)

(4) 調査の実施期間

令和4年9月22日から令和4年11月30日まで

(5) 調査の方法

・ ヒアリング等による調査

関係者に対するヒアリングの実施(合計52回)、質問票を用いた教育委員会に対する質問及び資料提出依頼への回答(合計185件)(A4換算で約30,000枚程度の資料、約30万件のメール等の資料を提供)

・ デジタル・データの調査

教育委員会事務局職員が業務上使用するコミュニケーションツールについては、一部のツールを除き本件に関係する期間の送受信メールは全て抽出可能であることから、デジタル・フォレンジック調査(※)は実施していない。

平川教育長の同意を得た上で、私用携帯端末のデジタル・フォレンジック調査を試みたが、システム障害が発生し、データ分析が正常に実施できなかった。このため、ヒアリングの場において私用携帯端末を提出し、メッセージ機能等の閲覧により、必要なデータを提供した。

(※) 調査対象となったPCやスマートフォンなどの電子機器に保存されている電子情報の解析により事実解明を行うための技術を活用した調査。

3 調査結果の概要

別紙「調査報告書(概要)」のとおり。

2022年12月2日

調査報告書（概要）¹

弁護士 阿 南 剛
弁護士 浅 田 登志雄
弁護士 碓 井 允 揮

第1部 調査の概要

第1 調査対象事項

1 調査対象取引

当職らは、令和2年度（2020年度）から令和4年度（2022年度）までの間に教育委員会がバンゲア又はその理事と締結した契約を調査の対象とした。その概要は次のとおりである。

(1) 本件取引（契約金額が100万円以上の取引）

略称	契約 年月日	事業名	当初契約額 (変更後契約額)
本件取引①	2020.9.7	令和2年度WWLコンソーシアム構築支援事業における生徒実行委員会に係るコーディネート業務	2,492,600円 (2,625,722円)
本件取引②	2021.6.10	令和3年度WWLコンソーシアム構築支援事業における生徒実行委員会に係るコーディネート業務	6,168,140円
本件取引③	2021.9.17	「高等学校課題発見・解決学習推進プロジェクト」に係る学校の枠を超えた生徒の探究活動委託業務	4,839,780円
本件取引④	2022.4.1	同上	7,635,760円
本件取引⑤	2021.7.30	個別最適な学びに関する教職員等研修（ファシリテーション研修）業務	1,011,000円 (915,728円)

¹ 本報告書（概要）における略語は、特に断りのない限り、調査報告書の例による。

本件取引⑥	2022.4.20	令和4年度教科「情報」科目「情報I」の授業支援業務委託	4,273,555 円
本件取引⑦	—	令和4年度工業高校ホームページ作成業務	—

(2) その他の取引（契約金額100万円未満の取引）

教育委員会とパンゲアの取引 3件

教育委員会とパンゲアの理事の取引 37件

2 検討対象法令

調査結果に基づく法的評価において、検討の対象とした法令は、官製談合防止法8条及び地方自治法234条2項である。

第2 調査体制

以下の3名が本調査に当たった。

- 阿南 剛（潮見坂綜合法律事務所 弁護士）
- 浅田 登志雄（潮見坂綜合法律事務所 弁護士）
- 碓井 允揮（潮見坂綜合法律事務所 弁護士）

第3 調査の方法

当職らは、教育委員会より調査対象事項に関する資料の提出を受け、その内容を調査するとともに、2022年9月29日から2022年11月29日までの間に、関係者に対しヒアリング（合計52回）を行った。

第4 関係者の法的責任について

本調査の目的は、あくまでも教育委員会における職務遂行上の法令違反の有無を検討することであり、関係者の法的責任の判定ではないから、これに関係する事項については、本報告書では言及していない。

第2部 調査の結果の概要

第1 結論

2021年7月14日、本件取引③に係る事業について契約の相手方の決定に関する権限を有していた職員が、パンゲアの提案内容を了承した上で、各県立高等学校長に対し、プロジェクトの実施要項とプロジェクトの概要を説明する資料を通知し、生徒募集を求めた行為は、官製談合防止法8条に違反すると解される。

パンゲアを相手方とする本件取引①及び本件取引③に係る各業務委託契約を随意契約の方法により締結したことは、地方自治法234条2項に違反すると解される。

上記の他には、本件取引及びその他の取引について、官製談合防止法8条違反及び地方自治法234条2項違反は認められない。

第2 法的評価

1 官製談合防止法8条について

(1) 官製談合防止法8条の趣旨

官製談合防止法8条は、「職員が、その所属する国等が入札等により行う売買、貸借、請負その他の契約の締結に関し、その職務に反し、事業者その他の者に談合を唆すこと、事業者その他の者に予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること又はその他の方法により、当該入札等の公正を害すべき行為を行ったときは、五年以下の懲役又は二百五十万円以下の罰金に処する。」と定めている。

官製談合防止法8条については、入札等という競争制度によって自由な価格形成が担保されることが保護法益であるという競争侵害説的な理解を基本としつつ、公務員等の職務違背性・非違性が要件とされていることを踏まえて、施行者等利益侵害説が述べるような調達価格の経済的合理性といった入札施行者の経済的利益の観点についても取り込んで解釈及び適用を行うことが相当である²。

(2) 「入札等」の意義

官製談合防止法8条違反が成立するためには、国等に所属する職員の行為が「入札等により行う…契約の締結に関し」で行われた「当該入札等の公正を害すべき行為」でなければならない。

一般競争入札及び指名競争入札のほか、公募型プロポーザルを含む随意契約であっても、競争入札の実質を具備する場合には、「公の競売又は入札」に当たると解さ

² 神渡史仁「判批」研修878号27頁

れている³。

また、「入札等」が存在するというためには、権限のある機関によって、入札等に付すべき旨の決定がなされていることを要し、かつそれをもって足りると解される⁴。

(3) 「その職務に反し」の意義

「その職務に反し」とは、問題となる公務員等に、当該入札等に関する職務権限があり、かつ、その職務に違背していることをいうと解される⁵。

(4) 官製談合防止法8条違反の実行行為

官製談合防止法8条は、実行行為の内容について、①事業者その他の者に談合を唆すこと、②事業者その他の者に予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること、及び③「その他の方法により、当該入札等の公正を害すべき行為」の3つを挙げている。ここでは、本件で問題となる②及び③の解釈について述べる。

ア 予定価格その他の入札等に関する秘密を教示することの意義

秘密の教示の典型例として挙げられている予定価格の漏洩が入札等の公正を害するのは、予定価格は競争入札における重要な要素であり、これを特定の者のみに知らせることは、その者に対して他の予定者に比して極めて有利な地位を与えるため、自由競争を阻害し、公の財産の適正かつ効率的な使用を妨げるおそれがあるからである⁶。したがって、問題となった公務員等が事業者その他の者に対して行った情報提供が官製談合防止法8条に違反するというためには、単に入札等に関する情報の教示があったというだけでは足りず、当該情報を得た者がそれを知らない他の者に比して競走上極めて有利な地位に立つことができる情報の提供があったことが必要である。

このような見地から、予定価格その他の入札等に関する秘密の教示に当たるというためには、秘密情報であり、かつ、予定価格に類するような重要な情報を教示し

³ 最判昭和33年4月25日刑集12巻6号1180頁、大原義宏「「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律の一部を改正する法律」について」警察学論集60巻3号50頁

⁴ 最判昭和41年9月16日刑集20巻7号790頁

⁵ 前掲大原義宏50頁

⁶ 落合義和「「発注者側が関与する偽計入札妨害罪」雑記」警察学論集58巻12号135頁

たことを要すると解される⁷。

イ 「その他の方法により、入札等の公正を害すべき行為」の意義

「その他の方法」とは、官製談合防止法8条に明示された談合を唆すこと及び入札等に関する秘密の教示以外の入札等の公正を害すべき行為を意味する。

次に、「入札等の公正を害すべき行為」とは、入札等が公正に行われていることに対し、客観的に疑問を抱かせる行為ないしその公正性に正当でない影響を与える行為をいうと解されている。また、官製談合防止法8条は、具体的危険犯であるから、公正を害すべき行為があれば足り、現実には公正を害する必要はない（公正を害すべき行為がなされれば既遂に達する）と解されている⁸。

2 地方自治法234条2項について

(1) 地方自治法234条2項及び同法施行令167条の2第1項の趣旨

地方自治法234条1項及び同条2項は、普通地方公共団体の締結する契約については、一般競争入札の方法によるべきことを原則とし、それ以外の方法を例外的なものとして位置付けたものであると解されている⁹。例外的な方法の1つである随意契約については、地方自治法施行令167条の2第1項各号に掲げられた場合に限り許される。

(2) 地方自治法施行令167条の2第1項第1号

地方自治法施行令167条の2第1項第1号、同施行令別表第五及び広島県契約規則29条によれば、広島県教育委員会による役務提供を目的とする業務委託契約の締結については、予定価格が100万円を超えない場合には、同号の定めにより随意契約によることができる。

(3) 地方自治法施行令167条の2第1項第2号

地方自治法施行令167条の2第1項第2号は、「不動産の買入れ又は借入れ、普

⁷ 仲戸川武人「実例捜査セミナー 日本年金機構職員らによる官製談合防止法違反等事件の事件処理について」捜査研究717号51頁

⁸ 前掲大原義宏52頁

⁹ 最判昭和62年3月20日民集41巻2号189頁

通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」は、随意契約によることができると定めている。

これに該当するか否かについて、前掲最判昭和62年3月20日は、法令の趣旨を勘案し、「個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきもの」と判示した。

随意契約の方法によって特定の相手方と契約を締結したことに何らかの公正を妨げる事情が認められる場合には、契約担当者が裁量権を濫用したものとして、地方自治法施行令167条の2第1項第2号には当たらず、同法234条2項に違反すると解される¹⁰。

予め特定の者を契約の相手方とすることが予定されており、他の事業者との比較において当該特定の者が契約の相手方として適当であるかどうかについての検討を怠ったと認められる場合には、契約担当者の判断の公正を妨げる事情に当たり、契約担当者が随意契約締結の判断に関する裁量権を濫用したものと解される¹¹。

また、競争的手続である公募型プロポーザルを実施したうえで締結された契約であっても、公募型プロポーザルの実施が公表される以前から特定の業者を契約の相手方とすることが事実上内定しており、プロポーザルの審査手続においても適正な審査が行われたということとはできないなど、相手方の選定手続の過程においてその公正を妨げる事情が認められる場合には、契約担当者の判断について裁量権の濫用が認められると解される¹²。

3 本件取引①の法的評価

(1) 官製談合防止法8条違反の成否について

本件取引①に係る契約は、教育委員会が選んだ事業者であるパンゲアだけから見積書を徴収したうえで締結されたものであり、競争入札の実質を備えているとはいえないから、「入札等により行う…契約」に当たらない。したがって、本件取引①について、官製談合防止法8条違反は認められない。

(2) 地方自治法234条2項違反の成否について

¹⁰ 財団法人法曹会編「最高裁判所判例解説民事篇（昭和62年度）」122頁〔山崎敏充執筆〕

¹¹ 前橋地判平成14年6月12日判時1795号103頁

¹² 大阪高判令和2年2月6日（WEST LAW JAPAN文献番号2020WLJC A02066013）参照

2020年2月、平川が本件取引①の担当部署の職員に対して、本件取引①の委託先にはパンゲアがよいのではないかという趣旨のコメントをしたことがあった。その後、担当部署の職員とパンゲアの面談を経て、同年3月頃には、パンゲアに対して生徒実行委員会のコーディネート業務を委託するという方針が事実上決まった。この決定は、委託業務の具体的内容を踏まえた委託先としての適格性の検討や想定される他の候補先との比較検討などを経ることなく行われたものであった。

その後、同年5月頃に契約の方式を随意契約とすることが決まり、同月7月頃にはパンゲアから提案を受けて委託業務の具体化が進むという過程を経て、同年7月末頃には、パンゲアからの提案を踏まえて策定された実施要項や生徒募集の連絡が関係高等学校長に対してなされるとともに、パンゲアと関係高等学校長の間でのこのプロジェクトに関する協議も行われ、パンゲアを同業務の委託先とすることが動かし難いものとなった。同年7月末頃には、生徒実行委員会のコーディネート業務の委託先をパンゲアとすることが事実上決まったと認められる。

この過程においては、生徒実行委員会のコーディネータがパンゲアでなければならぬ理由は特に見出せないにもかかわらず、平川がパンゲアの名を出すまでは候補に挙がっていた広島県内の大学などの他の候補先との比較検討は行われていない。

そうすると、本件取引①に係る業務が受託事業者の技術や経験等に大きく左右される個別性の強いものであることを踏まえても、本件取引①に係る教育委員会とパンゲアの業務委託契約は、契約の相手方の選定に当たり必要な調査・検討が尽くされることなく随意契約の方法により締結されたものといわざるを得ない。したがって、随意契約の方法によってパンゲアと本件取引①に係る業務委託契約を締結した契約担当者の判断は、裁量権を濫用したものと認められる。

したがって、随意契約の方法によりパンゲアを相手方とする本件取引①に係る業務委託契約を締結したことは、地方自治法234条2項に違反すると解される。

4 本件取引②の法的評価

(1) 官製談合防止法8条違反の成否について

本件取引①と同様の理由により、本件取引②についても、官製談合防止法8条違反は認められない。

(2) 地方自治法234条2項違反の成否について

本件取引②の対象事業は、本件取引①の対象事業の2年目に当たるものである。年

度の切り替わりに伴い参加する生徒が入れ替わるわけではないことからすると、パンゲアの業務遂行の内容に著しい問題があるなどの特別な事情でもない限り、生徒に対する指導・助言を行うコーディネータとして同一の事業者を起用することは、長期間に及ぶプロジェクトによって生徒の育成を図るうえで不合理なことではない。本件においては上記の特別な事情は認められない、

したがって、本件取引②に係る業務委託契約の相手方としてパンゲアを選定した契約担当者の判断について裁量権の濫用は認められないから、地方自治法234条2項の違反は認められない。

5 本件取引③の法的評価

(1) 官製談合防止法8条違反の成否について

ア 「入札等」について

本件取引③に関して行われた公募型プロポーザルは、競争入札の実質を備えていると認められるから、「入札等」に該当する。

遅くとも2021年6月30日頃には、本件取引③について公募型プロポーザルを実施することを決定する権限を有する職員により、公募型プロポーザルを行う旨の決定が行われた。

イ 官製談合防止法8条違反の実行行為について

2021年7月14日、本件取引③に係る契約の相手方の決裁権限を有する職員が、各県立高等学校長に対し、本件取引③に係るプロジェクトの実施要項とその概要を説明する資料を通知し、生徒募集を行うことを求めた（以下この行為を「本件取引③に係る先行行為」という。）。ここで通知されたプロジェクト概要は、上記の職員とパンゲアの双方が了解したものであり、パンゲアが本件取引③に係る業務を実施することを前提とした内容を含むものであった。この時点で、パンゲアを本件取引③に係る業務の委託先とすることが動かし難いものとなっているから、委託先をパンゲアとすることが事実上決まると認められる。

本件取引③に係る先行行為は、パンゲアの提案内容が発注者側の目的や意図に合致しているからこそ行われるものであるから、当該提案内容にお墨付きを与えたという意味をもつ。このような行為は、契約希望者間で提案内容の優劣を競わせる公募型プロポーザルという競争において、パンゲアを他の契約希望者に対して相当に有利な地位に置く行為であるといえる。

そして、以下に述べる事情を踏まえると、本件取引③に係る先行行為は、公募型プロポーザルが公正に行われていることに対して客観的に疑問を抱かせる、或いは、公募型プロポーザルの公正性に正当でない影響を与える具体的な危険を有する行為であったと認められる。

- 本件取引③に係る先行行為を行った職員は、契約の相手方の決裁権限だけでなく、プロポーザル選定委員の候補や審査の基準である評価基準案についての決裁権限も有する者であった。
- 2021年6月末頃に、監査で指摘された場合の説明の困難さを理由として契約の方式が一者随意契約から公募型プロポーザルへと変更されたにもかかわらず、その後も引き続きパンゲアとだけ事業の内容等についてのやり取りが続いており、上記職員がそれを容認していたことからすると、本件取引③に係る公募型プロポーザルは、パンゲアを含む契約希望者間で企画提案を競わせたうえで相手方を選定することを真に意図して行われたものとは言い難い。
- 本件取引③に係る公募型プロポーザルの審査について、①審査委員5名の過半に当たる者が提案事業者の二者であるパンゲアが平川の知人が運営する事業者であることを知っていたこと、②そのうち2名の委員は、審査の時点で既にパンゲアとの連携が始まっていたことを知っていたこと、③この2名の委員は、審査点に乗じる係数が最も大きい業務内容に係る項目について、パンゲアに最高点を付ける一方で、同プロポーザル審査に参加していた別の事業者には、これよりも低い点数を付していること、④他の委員も当該項目に関して、当該別の事業者の提案よりもパンゲアの提案に高得点を与えていることなどの事実が認められる。

以上を踏まえると、本件取引③に係る先行行為は、「入札等の公正を害すべき行為」に当たると解される。

ウ その他の要件について

本件取引③に係る先行行為を行った職員については、「その職務に反し」という要件と官製談合防止法8条違反の故意も認められる。

エ まとめ

以上述べたところにより、本件取引③に係る先行行為は、官製談合防止法8条に違反すると解される。

(2) 地方自治法 234 条 2 項違反の成否について

前記(1)で述べたとおり、本件取引③については、公募型プロポーザルが始まる前の 2021 年 7 月 14 日までは、委託先をパンゲアとすることが事実上決まっており、その後のプロポーザルの審査手続により、パンゲアに内定していたという事実が契約の相手方の決定に及ぼす影響を遮断して契約の締結がなされたともいえない。

したがって、本件取引③に係る業務が受託事業者の技術や経験等に大きく左右される個別性の強いものであることを踏まえても、本件取引③に係る業務についてパンゲアを相手方として業務委託契約を締結するという契約担当者の判断は、裁量権を濫用したものと認められるから、随意契約の方法によりパンゲアを相手方とする本件取引③に係る業務委託契約を締結したことは、地方自治法 234 条 2 項に違反すると解される。

6 本件取引④の法的評価

(1) 官製談合防止法 8 条違反の成否について

ア 「入札等」について

本件取引④に関して行われた公募型プロポーザルも競争入札の実質を備えていると認められるから、「入札等」に該当する。

遅くとも 2021 年 10 月 20 日頃には、本件取引④について公募型プロポーザルを実施することを決定する権限を有する職員により、公募型プロポーザルを行う旨の決定が行われた。

イ パンゲアの見積額に応じて事業予算額（提案上限額）を設定したことについて

2022 年 2 月 18 日、教育委員会における本件取引④の担当部署の職員は、パンゲアに対し、パンゲアが同日提出した見積書の 763 万 5760 円という金額で進めていく旨を伝えた。同月 24 日、同担当部署の職員は、本件取引④に係る公募型プロポーザルにおける事業予算額（提案上限額）について、パンゲアの上記見積書を参考に定められた 763 万 6000 円とすることを決裁した。この金額は、パンゲアが上記見積書の金額で提案書を提出した場合に、事業予算額を超えることがないように設定されものである。

以下に述べる事情を踏まえると、上記行為は、「予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること」には当たらず、また、公募型プロポーザルが公正に行われ

ていることに対して客観的に疑問を抱かせる、或いは、公募型プロポーザルの公正性に正当でない影響を与える具体的な危険があったと評価できるものでもないから、官製談合防止法8条違反の実行行為には当たらないと解される。

- 一般に非公表とされている予定価格とは異なり、公募型プロポーザルにおける事業予算額（提案上限額）は、手続開始に当たり行われる公告によって全ての契約希望者に対して明らかにされる情報であり、提案書の提出期限の時点においては、提案書を提出する全ての者に知れ渡っているものである。そのため、特定の契約希望者が事業予算額（提案上限額）を公告前に知ったからといって、その者が、公募型プロポーザルにおける競争において、他の者に対し特別に有利な地位に立つとまではいえない。したがって、公募型プロポーザルにおける事業予算額（提案上限額）は、予定価格に類するような重要な情報とはいえない。
- 本件取引④の対象事業は、本件取引③に係る事業に続いて2か年にわたり行われる事業の2年目に当たるものである。このような継続事業の2年目に当たる業務の委託契約の締結に当たり、事業予算額を事業の内容に見合った適切な水準に設定するため、現に業務を受託している事業者から意見を聴取することにやむを得ない面があることは否定し難い。
- 本件取引④に係る公募型プロポーザルにおける事業予算額（提案上限額）が他の事業者の参入を困難にするようなものであったとも認められない。

ウ パンゲアに公表前の仕様書の内容の確認を求めたことについて

2022年2月21日、教育委員会における本件取引④の担当部署の職員は、公告に先立ち、パンゲアに対して、公告に付する仕様書の案を示してその内容の確認を求めている。

以下に述べる事情を踏まえると、上記行為は、「予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること」には当たらず、また、当該行為が公募型プロポーザルが公正に行われていることに対して客観的に疑問を抱かせる、或いは、公募型プロポーザルの公正性に正当でない影響を与える具体的な危険があったと評価できるものでもないから、官製談合防止法8条違反の実行行為には当たらないと解される。

- 上記仕様書の内容は、前年度に当該事業を担当しているパンゲアにとっては、既に知っているか、或いは、容易に推測できるものである。
- パンゲアが公告前に上記仕様書の内容を確認したからといって、そのことによって、他の契約希望者に対して特別な有利な地位に置かれるとまではいえないから、上記仕様書の内容が予定価格に類するような重要な情報であるとまではいえない。

- 本件取引④のように前年度から行われている事業を継続して行うためには、現に当該事業に係る業務を受注している者に次年度の事業に係る仕様書の内容の確認を求めることにやむを得ない面があるのは否定し難い。
- パンゲアに上記仕様書の内容の確認を求めたのは公告日のわずか4日前のことである。
- パンゲアに上記仕様書の内容の確認を求めたのは、他の契約希望者の参入を困難にするような特別な内容を盛り込むためではなく、実際そのような仕様書の変更は行われていない。

エ まとめ

以上のとおり、本件取引④について、官製談合防止法8条違反は認められない。

(2) 地方自治法234条2項違反の成否について

契約の相手方の選定について、前記(1)イ・ウで述べた事情等を踏まえると、前記(1)で掲げた各行為が直ちに相手方選定の手続の公正を妨げるものとは言い難い。また、公募型プロポーザルの審査が不公正なものであったと認めるに足りる証拠はない。よって、本件取引④に係る業務についてパンゲアを相手方として業務委託契約を締結するという契約担当者の判断について裁量権の濫用は認められないから、本件取引④に係るパンゲアとの業務委託契約の締結について、地方自治法234条2項違反は認められない。

7 本件取引⑤の法的評価

(1) 官製談合防止法8条違反の成否について

ア 「入札等」について

本件取引⑤に関して行われた公募型プロポーザルも競争入札の実質を備えていると認められるから、「入札等」に該当する。

遅くとも2021年6月9日頃には、本件取引⑤について公募型プロポーザルを実施することを決定する権限を有する職員により、公募型プロポーザルを行う旨の決定が行われた。

イ 官製談合防止法8条違反の実行行為について

(ア) パンゲアの見積額に応じて事業予算額(提案上限額)を設定したことについて

教育委員会における本件取引⑤の担当部署の職員は、2021年5月31日に、パンゲアより、本件取引⑤に係る研修について受講者24名を想定した101万0592円の参考見積を受領した後、同年6月3日、パンゲアに対し、24名で実施する方向で準備を進める旨を伝えた。同月17日、同担当部署の職員は、本件取引⑤に係る公募型プロポーザルにおける事業予算額について、パンゲアの上記参考見積を参考に定められた101万1000円とすることを決裁した。この金額は、パンゲアが上記参考見積の金額で提案書を提出した場合に、事業予算額を超えることがないように設定されたものである。

前記6(1)イで述べたとおり、公募型プロポーザルにおける事業予算額(提案上限額)は、予定価格に類するような重要な情報とはいえず、それを公告前に知った者が、公募型プロポーザルによる競争において、それを知らない他の者に対し特別に有利な地位に立つとまではいえないことに加えて、以下に述べる事情を踏まえると、上記行為は、「予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること」には当たらず、また、公募型プロポーザルが公正に行われていることに対して客観的に疑問を抱かせる、或いは、公募型プロポーザルの公正性に正当でない影響を与える具体的な危険があったと評価できるものでもないから、官製談合防止法8条違反の実行行為には当たらないと解される。

- 2021年3月17日の時点においては、本件取引⑤に係る研修の内容については、研修の対象者、定員、研修を実施する時期、1日目の研修でファシリテーションの考え方を学び、2日目は実際に子供を相手としてファシリテーションの仕方を学ぶことなど主要な点は概ね定まっていた。
- 2021年3月17日の時点においては、教育委員会の担当職員の側では、パンゲアに対する報酬について、1時間当たり5750円の報償費で対応することを想定しており、この想定の下であれば、地方自治法施行令167条の2第1項第1号により、入札等によることなくパンゲアと随意契約を締結することができるので、パンゲアだけを相手方として事業の内容を詰めていたことは特に問題のない行為であったといえる。
- その後、パンゲアより、受講者40名の場合は100万円程度の費用を要するとのメール連絡があり、その後2021年4月19日頃には、教育委員会の担当部署においても、パンゲアから提示された予算金額を前提に事業の実施を検討するようになり、本件取引⑤について公募型プロポーザルの実施が検討されるに至った。
- 上記の事情によれば、本件取引⑤については、教育委員会とパンゲアの間

で研修の主要な内容が概ね定まった後になってから当該事業の受注を巡り競争が開始されたと評価するのが相当である。官製談合防止法8条違反の成否の検討に当たっては、教育委員会がすでにパンゲアとの間で相当程度具体的に内容を定めた取引を巡る競争が侵害されたかどうかを問題にするべきである。

- 当該事業の内容に見合った適切な予算額を設定するために、事業内容の具体化に当たり協議を行った事業者であるパンゲアから意見を聴取することにはやむを得ない面があり不合理とはいえない。
- 本件で設定された事業予算額（提案上限額）は、実際に公告後にパンゲア以外の事業者が入札参加資格確認申請書を提出していることを踏まえると、他の事業者の参加を困難にするような水準の金額ではない。

(イ) 研修内容を改めて伝えたこと等の行為について

本件取引⑤の担当部署の職員は、2021年6月9日、公告に先立ち、パンゲアに対して、前任担当者から引き継いだ研修の内容を改めて伝えるとともに、同年6月11日、パンゲアに対して、受講者は小中学校の教員が混合した形を予定している旨伝えている。

以下に述べる事情を踏まえると、上記行為は、「予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること」には当たらず、また、当該行為が公募型プロポーザルが公正に行われていることに対して客観的に疑問を抱かせる、或いは、公募型プロポーザルの公正性に正当でない影響を与える具体的な危険があったと評価できるものでもないから、官製談合防止法8条違反の実行行為には当たらないと解される。

- 上記の職員がパンゲアに伝えた研修の内容は、2021年6月9日頃の公募型プロポーザルを実施すべき旨の決定より前の同年3月30日時点でパンゲアと共有していた内容と同様の内容であるし、受講者について小中学校の教員が混合した形を予定していることについても、子供を対象とするファシリテーションの仕方を学ぶという研修内容から容易に推測できる事柄であって、これらの内容をパンゲアが公告前に認識したからといって、そのことによって、他の契約希望者に対して特に有利な地位に置かれるとまではいえない。そうすると、上記内容が予定価格に類するような重要な情報であるとまではいえない。
- 上記行為は、公告日のわずか7日ないし9日前以降のことであり、パンゲアがこの程度他の契約希望者に先行したからといって、公告によって仕様書の内容を知ることとなる他の契約希望者に対して特に有利な地位に

立つとまではいえない。

(ウ) 研修の日程調整や日時・場所等の連絡をした行為について

2021年6月9日、本件取引⑤の担当部署の職員は、パンゲアに対して、研修1日目の日程についてパンゲアの都合を確認し、その後、同月16日、同担当部署の職員は、パンゲアに対し、研修1日目の日時及び場所を伝えるとともに、その後上記場所に空きがないことが判明したため、一旦白紙として再度調整する旨を伝えた。さらに、同月29日、同担当部署の職員は、パンゲアに対し、改めて研修の1日目の日時及び場所を伝えた。

以下に述べる事情を踏まえると、上記行為は、「予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること」には当たらず、また、当該行為が公募型プロポーザルが公正に行われていることに対して客観的に疑問を抱かせる、或いは、公募型プロポーザルの公正性に正当でない影響を与える具体的な危険があったと評価できるものでもないから、官製談合防止法8条違反の実行行為には当たらないと解される。

- 研修1日目が2021年8月に広島県内で実施されることは、パンゲアは、同年3月17日時点ですでに認識していたところ、より具体的な研修1日目の日時及び場所を公告前に認識したからといって、そのことによって、他の契約希望者に対して特別な有利な地位に置かれるとまではいえない。そうすると、上記内容が予定価格に類するような重要な情報であるとまではいえない。
- 上記行為は、公告日のわずか9日前以降のことであり、パンゲアがこの程度他の契約希望者に先行したからといって、公告によって仕様書の内容を知る他の契約希望者に対して特に有利な地位に立つとまではいえない。

(エ) 公募型プロポーザルの実施等を事前に伝えた行為について

2021年6月16日、本件取引⑤の担当部署の職員は、パンゲアに対し、公募型プロポーザル方式にて業者選定を行うこと、選定委員会の予定日時、オンライン会議システム(ZOOM)により実施予定であること等を伝えてパンゲアの都合を確認した上で、上記選定委員会の予定時刻を変更した予定日時や、公告文を同年6月18日に広島県ホームページにアップする予定であることを伝えた。

以下に述べる事情を踏まえると、上記行為は、「予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること」には当たらず、また、当該行為が公募型プロポーザルが公正に行われていることに対して客観的に疑問を抱かせる、或いは、公募型プ

ロポーザルの公正性に正当でない影響を与える具体的な危険があったと評価できるものでもないから、官製談合防止法8条違反の実行行為には当たらないと解される。

- 選定委員会の日時やオンライン会議システム(ZOOM)により実施予定であること、公告文を2021年6月18日に広島県ホームページにアップする予定であることについては、パンゲアがこれを公告前に認識したからといって、そのことによって、他の契約希望者に対して特別な有利な地位に置かれるとまではいえないから、上記内容が予定価格に類するような重要な情報であるとまではいえない。
- 上記行為によって、パンゲアが他の契約希望者に対して特に有利な地位に立つとまではいえない。

ウ まとめ

本件取引⑤について、官製談合防止法8条違反は認められない。

(2) 地方自治法234条2項違反の成否について

契約の相手方の選定について、前記(1)イで述べた事情を踏まえると、前記(1)イで掲げた各行為が直ちに相手方選定の手続の公正を妨げるものとは言い難い。また、本件取引⑤については、他の者からの提案を募るための公募型プロポーザルの手続が行われ、その過程において、パンゲアに有利にする目的で他の業者の参入障壁となる条項を設定したり、特定の業者を殊更に排除する目的で、当該業者の参入障壁となる条項を設定したりするなどの他の者からの提案を排除するような行為が行われた事実も窺われない。さらに、公募型プロポーザルの審査が不公正なものであったと認めるに足りる証拠はない。

以上からすると、本件取引⑤に係る業務についてパンゲアを相手方として業務委託契約を締結するという契約担当者の判断について、裁量権の濫用は認められないから、地方自治法234条2項違反は認められない。

8 本件取引⑥の法的評価

(1) 官製談合防止法8条違反の成否について

ア 「入札等」について

本件取引⑥に関して行われた公募型プロポーザルも競争入札の実質を備えていると認められるから、「入札等」に該当する。

遅くとも2021年12月23日頃には、本件取引⑥について公募型プロポーザルを実施することを決定する権限を有する職員により、公募型プロポーザルを行う旨の決定が行われた。

イ 官製談合防止法8条違反の実行行為について

教育委員会における本件取引⑥の担当部署の職員は、2022年2月7日、パンゲアより、本件取引⑥に係る業務に関し、オンライン配信校を1校とする場合と3校とする場合の各場合の見積書を受領しており、これらの内容について異議を述べた形跡はなく、同職員は上記各場合の見積額を受け容れたものと評価できる。その後、2022年3月3日までの間に、同担当部署において、オンライン配信校を1校とする方針が決定され、同年3月9日、同担当部署の職員は、本件取引⑥に係る公募型プロポーザルにおける事業予算額について、パンゲアのオンライン配信校を1校とする場合の上記見積書(427万3555円)を参考に定められた427万4000円とすることを決裁した。この金額は、パンゲアが上記見積書の金額で提案書を提出した場合に、事業予算額を超えることがないように設定されたものである。

前記のとおり、公募型プロポーザルにおける事業予算額(提案上限額)は、予定価格に類するような重要な情報とはいえず、それを公告前に知った者が、公募型プロポーザルにおける競争において、それを知らない他の者に対し特別に有利な地位に立つとまではいえない。このことに加えて、以下に述べる事情を踏まえると、上記行為は、「予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること」には当たらず、また、当該行為が公募型プロポーザルが公正に行われていることに対して客観的に疑問を抱かせる、或いは、公募型プロポーザルの公正性に正当でない影響を与える具体的な危険があったと評価できるものでもないから、官製談合防止法8条違反の実行行為には当たらないと解される。

- 本件取引⑥の対象事業は、2020年2月から教育委員会においてパンゲア役員との間で実施されていた「情報」のカリキュラム開発会議の結果を踏まえ、そのカリキュラムに沿った授業の円滑な実施を支援するために企画されたものである。このように、教育委員会において既に実施していた業務に関連して実施される業務の外部委託先を検討するに当たり、事業予算額を事業の内容に見合った適切な水準に設定するためには、上記の既に実施している業務の受託事業者から意見を聴取することもやむを得ない面があり、不合理とは言い難い。

- 本件取引⑥に係る公募型プロポーザルにおける事業予算額（提案上限額）が他の事業者の参入を困難にするようなものであったとも認められない。

ウ まとめ

本件取引⑥について、官製談合防止法 8 条違反は認められない。

(2) 地方自治法 2 3 4 条 2 項違反の成否について

契約の相手方の選定について、前記(1)イで述べた事情を踏まえると、前記(1)イで掲げた各行為が直ちに相手方選定の手続の公正を妨げるものとは言い難い。また、本件取引⑥については、パンゲアが契約締結前に業務の一部に着手するなど、パンゲアを業務委託先とすることを動かし難いものとする行為が行われたとは認められない。公募型プロポーザル手続における仕様書において、パンゲアを有利にする目的で他の業者の参入障壁となる条項を設定したり、特定の業者を殊更に排除する目的で、当該業者の参入障壁となる条項を設定したりするなどの他の者からの提案を排除するような行為が行われた事実も窺われない。公募型プロポーザルの審査が不公正なものであったと認めるに足りる証拠もない。

以上からすると、本件取引⑥に係る業務についてパンゲアを相手方として業務委託契約を締結するという契約担当者の判断について、裁量権の濫用は認められないから、地方自治法 2 3 4 条 2 項違反は認められない。

9 本件取引⑦の法的評価

(1) 官製談合防止法 8 条違反の成否について

本件取引⑦について、パンゲアとの間で契約が締結された事実はなく、一般競争入札や公募型プロポーザルなどの手続も実施されていない。また、本件取引⑦の担当部署において、公募型プロポーザルを実施する方針が検討されていたことは窺えるが、本件取引⑦について、公募型プロポーザルを行うことやその内容が相当程度確定されていたとは認められず、「入札等」に該当する事実はない。したがって、官製談合防止法 8 条違反は認められない。

(2) 地方自治法 2 3 4 条 2 項違反の成否について

本件取引⑦について、パンゲアとの間で契約が締結された事実はないから、地方自

治法 2 3 4 条 2 項違反は認められない。

1 0 その他の取引の法的評価

(1) 官製談合防止法 8 条違反の成否について

その他の取引に係る契約は、競争入札の実質を備えた手続が行われていないから、「入札等により行う…契約」に当たらない。したがって、その他の取引について、官製談合防止法 8 条違反は認められない。

(2) 地方自治法 2 3 4 条 2 項違反の成否について

その他の取引はいずれも、地方自治法施行令 1 6 7 条の 2 第 1 項第 1 号に該当する。また、その他の取引について、随意契約をすることを目的として、故意に契約を細分化するような脱法的行為が行われたという事実は認められない。したがって、その他の取引について、地方自治法 2 3 4 条 2 項違反は認められない。

第 3 部 原因分析及び再発防止策に関する提言

第 1 原因分析

1 組織風土の問題

前記のとおり、当職らは、本件取引①と本件取引③について法令違反を認定したが、それは、取引の内容が不合理であったからではなく、契約の相手方の決まり方に問題があったからである。

これらの取引に関わった担当部署の職員がパンゲアを契約の相手方に選定することの見返りとして金銭などの利得を得たという事実は認められず、これらの者が個人的利益のために行動をしたとは認められない。

本件取引①と本件取引③の契約締結までの過程に共通しているのは、契約の相手方の選定過程の初期段階で教育長である平川からパンゲアの名が挙げられたことである。当職らが本調査を通じて得た証拠からは、本件取引①及び本件取引③に関して、平川が、担当部署の職員に対し、パンゲアが委託先としてよいのではないかという趣旨の意向を示したことは認められたが、この範疇を超えて、平川が他の候補を排除する意図を有していたとか、パンゲアを契約の相手方とすることを指示したという事実は認められなかった。もっとも、教育委員会という組織のトップである平川が契約の相手方を検討

している部下に対して特定の事業者の名称を挙げたことが契約担当者の裁量権の濫用という結果の起点となったことは否めない。組織のトップが契約の相手方候補として特定の事業者の名を挙げることは、それ自体が直ちに不当であるとはいえないが、その後の対応を誤ると、機会均等の理念や公共財産の有効活用のために設けられた地方自治法上の契約に関する規制、入札等の公正の確保を目的とする官製談合防止法などとの緊張関係が生じ得る。平川がこのような問題に十分に配慮していたとは言い難い。

また、本件取引に関わった職員の間では、パンゲアは、教育長である平川の知人が運営する法人であり、特別な取り扱いが必要な事業者であるという認識が相当程度広まっていたことが窺われる。本件取引の担当部署の職員の中に、平川が契約相手先の候補としてパンゲアの名前を挙げたことをもって、平川がパンゲアを契約の相手方とすることを求めていると理解し、その意向を実現するほかないと考えて行動した者がいても不思議ではないし、これらの担当部署において、そのような実態があったのではないかとの印象を拭えない。そして、教育長が教育委員会の人事を含む業務全般に関する権限を有する組織のトップであることからすれば、教育委員会の職員が平川の言動を上記のように理解して行動したとしても、無理からぬところがある。

本件に関係する部署の職員の中にはパンゲアありきの取引が積み重なることは適切ではないという問題意識を持ち、上司に対して、是正のために具体的な行動をとることも辞さない旨を申し入れた者もいたが、結局、上司からは、教育長の関係する事業者だから仕方がないなどと言い含められ、是正のための行動には及んでいない。そのほかにも、同様の問題意識を持った職員はいたと思われるが、是正に向けた具体的な動きはみられない。関係する職員の間では、言っても仕方がないという雰囲気広がっていたのではないかと思われる。

課長以下の職員の側から教育委員会のトップである平川に対して忌憚のない意見具申ができ、トップである平川も虚心坦懐に部下からの意見具申に耳を傾けるという関係が両者の間で成り立っていれば、ルールに従った適切なプロセスによって相手方を検討した結果として、平川が言及したのとは異なる事業者を契約の相手方とすることになったとしても、職員がこのような結果になることを心配してこれを回避しようとする必要はないはずである。このような組織風土が整っていなかったことが本件の第1の原因であると考えられる。このような組織風土を整えるための最たる責任は、組織のトップである平川にあると言わざるを得ない。

2 公募型プロポーザルが十分に牽制機能を果たしたとはいえないこと

競争的手続である公募型プロポーザルには、不公正な相手方の選定が行われるおそれを抑制する機能があるといえるが、少なくとも本件取引③については、このような機能が果されたとは言い難い。

その原因として挙げられるのは、第1に、公募型プロポーザル選定委員の人選の問題である。上位者の知人であり、かつ上位者が当該事業者を契約の相手方とすることを求めているとの認識を部下が有している場合に、当該事業者の審査にその部下が関わったところで、当該事業者に係る利害から独立した真に公正・中立な審査は期待し難い。本件取引③の選定委員のうち2名の委員は、公募型プロポーザルの開始前にパンゲアとの連携が始まっていたことや、パンゲアは平川の知人が運営する法人であることなどを認識していたのである。このことは、本件取引③について、公募型プロポーザルの審査手続より前に行われたパンゲアの内定の影響を遮断できたとはいえないことの主たる要因の1つといえる。

第2の問題は、公募型プロポーザルの過程の記録の不整備である。本調査の対象とした公募型プロポーザルだけを見ても、選定委員会の議事録の有無がまちまちであったし、各選定委員の自己の評価点の理由についての記録はなかった。公募型プロポーザルはアイデアを競わせる手続であり、それが故に審査基準が抽象的にならざるを得ないところがあるため、審査過程の記録が十分に残されていないと、不公正な契約締結が疑われた場合の検証が困難になるだけでなく、公募型プロポーザルの選定委員がその主観によっていかようにでも評価点をつけることができるということにもなりかねない。公募型プロポーザルの審査の過程の記録が十分に残されていないことは、本件取引③に関して不公正な相手方の選定を可能にした要因の1つであると考えられる。

3 自律的な是正の機会を欠いていたこと

上位者が教育長の意向を実現するという意図をもって各案件を取り扱っていれば、縦のラインでの問題解決は期待し難い。

また、教育委員会にも内部通報制度はあるものの、通報先が教育長の指揮監督下にある役職の職員であり、当該通報に係る事案の調査は、当該職員の指示により当該事案を所管する課長等により行うものとされている。このような制度では、ここで挙げた者より上位の者の意向が関係する問題の解決を図ることは期待し難い。

このように、教育委員会がイニシアティブをもって本件取引に係る問題の是正を図る機会が欠けていたと考えられる。このことは、本件取引に係る問題がマスコミによる報道で明らかになるまでは是正されなかったことの要因の1つであるといえる。

4 関係職員に公正な契約手続に関する知識が十分に浸透していたとはいえないこと

本件取引を所管していた部署には、指導主事（公立学校の教員が充てられる。）と事務職員が配置されており、本件取引の対象となる案件の内容に関する業務は指導主事が担当し、契約締結に関する事務は事務職員が担当することとされていた。事務職員に

については、随意契約を行う上での注意点など地方公共団体による契約事務に関する研修の機会はあるが、指導主事については、契約事務に関する知識を身に付ける機会が用意されていないとのことであった。しかしながら、実際の案件では、指導主事の担当範囲と事務職員の担当範囲の境目はそれほど明確ではない。

また、広島県は、公募型プロポーザルを適正に実施するため、公募型プロポーザル事務処理要領を定めているが、そこで定められているのは、主として公募型プロポーザルの手続が始まった後のことであり、本件のように公募型プロポーザルの手続が始まる前の行為が理由となって違法または不当という評価を受けることがあるという問題意識に基づいた定めは見当たらない。たとえ公募型プロポーザルを実施する場合であっても、手続実施の前の段階から契約の相手方の選定の公正性に関する配慮が必要であるという問題意識について、十分な浸透が図られていたとは言い難い。

第2 再発防止策に関する提言

前記第1で述べた原因分析を踏まえ、再発防止策に関して、以下のとおり提言する。

第1に、教育長と関係職員が双方向に忌憚のないコミュニケーションをすることができる自由闊達な組織風土の実現が必要である。これは一朝一夕に実現するものではないが、組織のトップである教育長は、部下である職員を尊重し、部下からの異論や耳の痛い意見などにも虚心坦懐に耳を傾けるとともに、人事をはじめとするあらゆる職務遂行の場面において一貫してこのような態度で臨むことが求められる。そのような取り組みの積み重ねが双方向での信頼関係の構築につながり、前記の組織風土を実現することになると考えられる。

第2に、公募型プロポーザルが契約の相手方の選定の公正性を確保するための手続として機能するよう、公募型プロポーザルのルール、或いは、その運用を検証し、必要ならばそれを改めることが考えられる。また、審査の過程を後日検証することができるよう、必要な記録を整備することをルール化することも考えられる。

第3に、組織内部で生じた問題を自律的に解決するきっかけとするため、いわゆる内部通報窓口について、現在のような教育長を頂点とする指揮命令系統に位置づけられる窓口だけでなく、かかる指揮命令系統に属さない独立した立場の外部の窓口を設置することが考えられる。

第4に、本調査結果や本報告書で引用した裁判例なども踏まえて公募型プロポーザルに関するルールの充実化を図るとともに、事務職員だけでなく、指導主事も対象に含めた、地方公共団体の契約ルールに関する理解を深めるための研修の機会を設けることが考えられる。

以上