

指定管理者・プロポーザル方式等による事業者選定に関する 透明性、公平性確保の課題

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

最近、公募による指定管理者の選定やプロポーザル方式による事業者選定に関して不祥事が相次いでいる。私（伊藤）が杉山光男さん（江東区在住）から入手した2つの資料を紹介しながら、その原因や今後の課題を考えたいと思う。

また、PFI事業の事業者選定をめぐっても「疑惑」を追及している日向咲嗣さん（ジャーナリスト）がおられる。PFIの事業者選定のあり方も課題である。

1. 北海道立青少年体験活動支援施設ネイパル指定管理者公募に関する調査報告

(1) 報告書の趣旨

上記報告書は、その趣旨を次のように述べている。

<趣旨>

「北海道公の施設に係る指定管理者の指定の手續等に関する条例」（平成16年北海道条例第89号）に基づき実施する北海道立青少年体験活動支援施設ネイパル（以下「ネイパル」という。）の指定管理者公募に関し、指定管理者候補者の選定過程において北海道教育庁職員による不正な関与があった旨の疑義が外部から寄せられたため、指定管理者公募要項第6の2（不正行為情報への対応）に基づき、指定手續の執行を延期し、調査を実施したので結果を報告する。

▽ ▽ ▽

「外部から寄せられた疑義」とは、令和4年1月17日付け、およぶ同18日付けで受理された投書、すなわち内部告発であった（発信者は不明）。それは以下のような内容であった。

○投書（令和4年1月17日付け受理）（発信者・不明）

[投書の内容]

ネイパルの指定管理者公募に関し、

- (1) 社会教育課管理職職員Aから、申請者乙に対し、指定管理者公募に応募するよう指示があった。
- (2) 申請者乙は不参加を申し出たが、聞き入れてもらえず、審査会での質問と答え方、書類の訂正まで指南があった。

○投書（令和4年1月18日付け受理）（発信者・不明）

[投書の内容]

ネイパル深川の指定管理者公募に関し、

- (1) 申請者乙は、申請者乙の理事会において、指定管理者公募に応募しないと決定していたが、社会教育課管理職職員Aから、「応募しなければ、今後、道教委は一切支援をしない。」と言われ、申請者乙の事務局長が単独に応募した。
- (2) 申請者乙の申請書は、すべて社会教育課の職員が作成した。また、事前に審査会の質疑応答まで教えていた。

この告発の後、3人の発信者からおおむね以下のような要望が寄せられた。

[要望の主な内容]

- (1) 調査委員会の設置
- (2) 調査内容及び議事録の公開
- (3) 指定管理者候補者選定委員会の構成メンバーの選出に関して直接的に携わった職員名
- (4) 指定管理者候補者選考委員会における総合評価内容の公表
- (5) 各施設指定管理者の候補者の選定及び採点結果の公表
- (6) 厳正なる取り組みの要望

(2) 調査結果とまとめ

北海道立青少年体験活動支援施設ネイパルは6か所の施設である。

① 調査結果（結論）

本件においては、調査対象のうち、ネイパル深川、森、北見、足寄、厚岸の公募・選定過程において、いずれにも不正行為が存在していたことが認定できる（ネイパル砂川については、不正行為も存在しない。）。

また、これらの不正行為のうち、ネイパル深川に関しては、指定管理者の決定処分取消事由に該当すべき違法があると評価され、ネイパル森に関しては、取消事由に該当すべき違法があると評価される可能性が相当程度あると考えられる。

他方、ネイパル北見、足寄、厚岸については、取消事由に該当すべき違法があるまでは評価できない。

② 調査のまとめ（不正行為について）

この度の調査で事実認定された不正行為は、ネイパルの指定管理者候補者の選定過程において、職員Aが、

- ・ネイパル深川の指定管理者公募において、申請者乙の公募申請に全面的に関与し、支援した。
- ・ネイパル森の指定管理者公募において、申請者丁と公募に関する協議を事前に行い、公募期間中のプレゼンテーションの前にも協議を行った。また、申請者丁に対し、メールにより申請書の内容について具体的項目を上げ、助言をした。
- ・各ネイパルの指定管理者公募において、一部の選定委員に対し、申請者の名称を明かし

たうえで自らの評価内容（現行の指定管理者に対する消極的評価、新規の申請者に対する積極的評価につながりうる比較資料）を伝えるメールを送信し、特定の申請者を支援し、または妨害した。というものである。

また、特定の申請者を支援するよう部下職員に指示し、不正行為に関与させたほか、不正行為が発覚しないよう隠蔽した事実も認められている。

これらの不正行為は、地方公務員法等に違反するとともに、公正性、公平性及び透明性が求められる指定管理者公募において、選定の公正性等を歪める悪質なものであり、教育行政を執行する立場の北海道教育庁職員としてあってはならない行為である。

③ 今後の対応について

ア 職員の処分

今回の不正行為に関与した職員への厳正な処分を検討する。また、管理監督責任についても検討する。

イ 指定管理者候補者の選定

職員Aによる不正行為が、ネイパル深川及びネイパル森の指定管理者候補者の選定結果に影響を及ぼしたものと判断し、指定管理者公募要項第6の1（選定又は指定の対象からの除外）に基づき、ネイパル深川及びネイパル森の指定管理者候補者として内定を通知している2申請者（深川・申請者乙、森・申請者丁）について、選定の対象から除外し、内定とならなかった2申請者に対して意思確認を行った上で、改めて選定委員会で審査することとする。

職員Aによる不正行為が、選定委員の審査に影響を及ぼしたものと判断し、改めて、道の審議会委員等経験者や団体からの推薦者を新たな委員とする選考委員会において、審査することとする。

また、ネイパル北見、ネイパル足寄及びネイパル厚岸については、「ネイパル北見、足寄、厚岸については、取消事由に該当すべき違法があるとまでは評価できない。」（第10の1）とされたところであるが、上述のとおり、職員Aによる不正行為が、選定委員の審査に影響を及ぼしたものと判断したことから、指定管理者候補者として内定を通知している2申請者（北見・申請者戊、足寄・申請者庚、厚岸・申請者庚）の内定を一旦取り消し、内定とならなかった2申請者と合わせた4申請者に対して意思確認を行った上で、改めて選定委員会で審査することとする。

④ 再発防止

北海道教育委員会としては、この度の不祥事が、教育行政に対する信頼を損なう極めて深刻な事態と捉えており、管理職員はもとより、全ての職員に対し、法令遵守や服務規律の確保に関する指導を徹底するほか、今回の事案において、不正行為の手段として主に公用電子メールが使用されたことを踏まえ、情報通信の適切な管理や利用等について、改めて指導することとする。

併せて、今後、ネイパルの指定管理者公募をはじめ、事業者を選定する各種の事務事業

において、再び同様の事案が発生することのないよう、公正性や公平性、透明性の確保や相互牽制のあり方の見直し・強化等を行うなど、再発防止に向けた取組を進めることとする。

2. ごみ収集巡る官製談合 奈良県香芝市の事例

まず、NHK政治マガジンの次の報道である（2020年9月11日）。

<ごみ処理入札の裁判 香芝市側の上告退ける決定>

奈良県香芝市が行ったごみ収集事業の入札で、契約する業者が事前に決まっていた違法だと住民らが訴えた裁判で、最高裁判所は市側の上告を退ける決定をし、市に対して業者に委託料の返還を求めるよう命じた判決が確定した。

香芝市は、家庭ごみの収集事業について「指名型プロポーザル」と呼ばれる入札を経て、平成28年に市内の業者に委託したが、地元の住民らは、「入札は形だけで契約する業者が事前に決まっていた違法だ」と訴えた。

1審と2審は、いずれも「業者は入札の募集が行われる前からごみ収集車を用意し、募集内容に合わせた塗装まで行うなど、契約の前に委託が内定していたとみられ、契約は違法だ」などと指摘し、市に対して、業者にすでに支払った委託料の返還を求めると、業者への支払いの差し止めを命じていた。

これに対して市側が上告していたが、最高裁判所第3小法廷の林景一裁判長は、10日までに上告を退ける決定をし、市の敗訴が確定した。

この問題をめぐっては、大阪地検特捜部がことし7月、官製談合防止法違反の疑いで、業者や関係する市議会議員の自宅などを捜索し、捜査を進めている。

<市に委託料返還されず 敗訴で契約無効 家庭ごみ収集業者>毎日新聞 2020/11/12 地方版

家庭ごみ収集運搬業務の契約を巡る住民訴訟で敗訴した香芝市が、判決に従って支払済みの委託料約2億円の返還を業者に請求したものの、指定期日の7日までに納付されなかったことが市への取材で明らかになった。市は返還訴訟を起こすことを視野に対応を検討している。

▽ ▽ ▽

なお前述の杉山さんは、香芝市に対して情報公開を請求している。内容は「香芝市プロポーザル方式の実施に関するガイドライン」と「香芝市一般廃棄物（可燃ごみ等）収集運搬業務委託契約候補者選定にかかる指名型プロポーザル実施要項」、「質問書」および「業務実施体制各種調書及び企画提案書提出届」であった。

この情報請求において開示された文書、不開示とされた文書の問題点等は、後述する「今後の課題」の項で考えたいと思う。

3. 沖縄県読谷村におけるPFI事業者選定問題

沖縄県読谷村のツタヤ図書館等における疑惑を追及されている日向咲嗣さん（ジャーナリスト）は、Business Journal 紙上に次の3つの記事を掲載している（詳しくは参考資料参照）。

- 沖縄読谷村・ツタヤ図書館に官製談合疑惑…落札率99.99%、異様な選定経緯（2022年4月10日）
- 沖縄のツタヤ図書館、また不正疑惑…岩手・岩泉町の疑惑まみれの事業者選定と酷似（2022年5月23日）
- 沖縄読谷村、異常だらけのツタヤ図書館…手続きに違法性の指摘も（Business Journal 2022年5月30日）

本稿の事業者選定問題に関連するのは5月の2つの記事である。その疑惑の核心は以下のとおりである（読谷村に関連して岩手県岩泉町の問題が提起されているが、この件については割愛）。

『募集要項が発表された直後、地元商工会によるセミナーが開催された。そのセミナーの講師が、事業者選定の審査員のひとりだったのだ。これにより、応募者を評価する審査員が、特定の事業者と事前に接触して便宜をはかったのではないのかとの疑惑が、にわかには浮上してきた』。読谷村PFI事業者選定までのスケジュールは以下のとおりであった（記事より）。

<読谷村PFI事業者選定までのスケジュール>

2021年

- | | |
|--------|---------------------------------|
| 4月30日 | 募集要項発表 選定委員に国土政策研究会理事の伊庭良知氏就任 |
| 5月13日 | 商工会主催 PPP・PFI 勉強会開催 講師は伊庭氏 |
| 5月14日 | 読谷村役場3階大会議室 募集要項等に関する説明会及び現地見学会 |
| 10月8日 | 応募事業者グループからの提案書受付締切 |
| 12月21日 | 参加事業者グループによるプレゼン |
| 12月22日 | 優先交渉権者決定 |

このPFI事業者選定は、募集要項によれば「審査基準書」に審査事項が示され、審査事項のうち、以下の場合に該当するものは、評価の対象としないとされている。

- ①提案価格が上限額を超える場合又は下限価格を下回る場合
- ②提案書類に不備があった場合
- ③業務要求水準書に定める業務、仕様・性能等が未達成の場合

上記3項目をクリアした事業者に対しては、提案書類の内容に関するプレゼンテーション及びヒアリング（提案審査）を実施された。すなわち、基本的には公募型プロポーザル方式による選定だったといえることができる。

4. 事業者選定のあり方—今後の課題

このような3つの事例は、いずれも事業者のあり方に関わるものである。

- ① 北海道の事例は指定管理者選定に関わって、教育委員会の職員が公募に直接関与した不正行為が内部告発によって明らかにされた事例である。ただし、職員個人の関与だけでなく、上司への忖度も疑われる問題である（解明されていないが）。
- ② 奈良県香芝市の事例は、「指名型プロポーザル方式」をとったものの、プロポーザルを行う前から、事業者が決まっていたと疑われた事例であり、「指名型プロポーザル方式」のあり方が課題になる。
- ③ 沖縄県読谷村の事業者選定の経緯は、審査委員会、あるいは審査員選任のあり方に疑義が提起された課題である。

なお、公共事業の事業者決定の課題については、本「まちぼっとリサーチ」において、つぎのような問題提起を行ってきた。

- ◇ 国のPFI事業に関わる会計検査院の指摘と自治体の課題（2021/6/1）
- ◇ 府中市新庁舎建設に関わる総合評価入札等の経過と課題（2021/9/3）
- ◇ 自治体の入札・契約制度とプロポーザル方式—その今日的な問題を考える（2021/10/21）

プロポーザル方式については、上記の問題提起では主に公募型プロポーザル方式について考えてきたが、香芝市のとった方式は指名型プロポーザル方式であった。そこで香芝市の「プロポーザル方式の実施に関するガイドライン」をみておきたい。

<香芝市のプロポーザルの形式>

- (1) 公募型（略）
- (2) 指名型

プロポーザルへの参加要件を満たす者の中から、あらかじめ複数の提案者を指名により選定し、当該指名者から提案を受けて実施するプロポーザル方式

<香芝市のプロポーザル審査委員会の組織>

委員は委員長を含み10人以内で構成し、市長が選任すること。

委員は、所管部長、所管次長、所管課長および所管職員が、構成数の過半数とならないこと。ただし、所管課が複数の場合はこの限りではない。

このように香芝市の場合はガイドラインのうちの指名型であり、しかもこれは香芝市に限らないが審査委員が市の職員のみであることに課題がある。香芝市プロポーザルは、私は指名型ではなく、公募型で実施すべきだったと考える。

いずれにしても、自治体の内部職員の恣意的な関与を排除する仕組みを構築し、透明性、公平性のある事業者選定が行われなければならない。指定管理、委託事業、建設事業、PFI事業などにおけるプロポーザル方式の急増をみると、「公募型」といえどもより透明性、公平性を高める方式が検討されなければならない。

指定管理者選考の事業者選定委員会は、内部職員だけというのはあり得ず、必ず有識者が加えられていると考えられるが、委員の構成には課題がある。委員構成の公平性を高めるには、公募市民を加えるなどの検討とともに、情報公開のあり方も課題である。先述した香芝市の情報開示では、審査委員の評価シート（審査項目ごとに評価された点数）はすべて不開示（黒塗り）であった。このような評価シートの不開示は香芝市だけではない。私が住む府中市でも同じような例があったが（この場合は総合評価入札であった）、開示者が審査請求した結果、審査委員会によって開示命令が出され、以降の開示請求では、審査員の氏名と審査内容（評価した点数）が開示されている。

入札やプロポーザル方の透明性、公平性の確保には、市民が関心を高め、積極的な情報公開請求と不開示に対する審査請求など、市民の側の努力も必要であることを改めて強調しておきたいと思う。

▽ ▽ ▽

なお先に紹介した日向さんから、国土交通省が「公共工事の入札契約方式の適用に関するガイドライン」を改正したことを教示された（令和4年3月改正）。このガイドライン改正自体は、精読した上で評価すべきものである、たとえば「発注者における体制確保を図る方式」（CM方式ー（Construction Management））が推奨されている、CM方式は、自治体に技術職員がいない、あるいは少ない場合に、技術的な中立性を保ちつつ発注者の側に立って、設計・発注・施工の各段階において、設計の検討や工事発注方式の検討、工程管理、品質管理、コスト管理などの各種のマネジメント業務の全部又は一部を行う方式であるが、私はその妥当性や有効性に関心、疑問を持っている。

ただし、とりあえず本稿との関連で2点ほど指摘しておきたいと思う。

- 1 改正ガイドラインでは、落札者の選定方法に応じた方式として、価格競争方式、総合評価落札方式、技術提案・交渉方式が示されている。総合評価落札方式、技術提案・交渉方式については、当然ながら提案内等を評価することとされるが、審査委員会等、評価する体制については言及されていないと思われる。
- 2 国土交通省の自治体補助事業等において、最近ではプロポーザル方式が急増している。しかし、自治体のプロポーザル方式の審査委員会の構成は、少なくとも市区町村は内部職員のみで構成されている。かつては委託事業であったが、最近では建設工事にもプロポーザル方式が多くなっている。国土交通省も自治体プロポーザル方式の審査体制について、外部識者による構成をとるようなガイドラインを示すべきである。

最後に、先の日向さんから読谷村のPFIに関して、以下のような感想を持っておられることをメールで頂いた。ここに掲載して感謝のしるしとしたい。

- ・選定委員も公募してほしい
- ・事業者のプレゼンを公開して、その記録を全文開示してほしい（だいたい黒塗り）
- ・採点基準とその詳細をもっと明確にほしい
- ・市民への説明会を開催してほしい

- ・ 議員は、もっと勉強してほしい
- ・ 担当者と事業者とのやりとりは、すべて議事録に残して開示してほしい

<参考資料>

- 北海道立青少年体験活動支援施設ネイパル指定管理者公募に関する調査報告
[ネイパル指定管理者公募に関する調査報告.pdf \(hokkaido.lg.jp\)](#)
- ごみ処理入札の裁判 香芝市側の上告退ける決定
<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/44514.html>
- ごみ収集巡り官製談合疑い 奈良・香芝市、大阪地検捜索
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ061510200U0A710C2AC8Z00/>
- 沖縄読谷村・ツタヤ図書館に官製談合疑惑…落札率 99.99%、異様な選定経緯
(Business Journal 2022年4月10日)
https://biz-journal.jp/2022/04/post_288329.html
- 沖縄のツタヤ図書館、また不正疑惑…岩手・岩泉町の疑惑まみれの事業者選定と酷似
(Business Journal 2022年5月23日)
https://biz-journal.jp/2022/05/post_295542.html
- 沖縄読谷村、異常だらけのツタヤ図書館…手続きに違法性の指摘も (Business Journal 2022年5月30日)
https://biz-journal.jp/2022/05/post_297949.html
- 国のPFI事業に関わる会計検査院の指摘と自治体の課題 (2021/6/1)
<https://machi-pot.org/?p=1600>
- 府中市新庁舎建設に関わる総合評価入札等の経過と課題 (2021/9/3)
<https://machi-pot.org/?p=2690>
- 自治体の入札・契約制度とプロポーザル方式—その今日的な問題を考える
(2021/10/21)
<https://machi-pot.org/?p=2827>
- 公共工事の入札契約方式の適用に関するガイドライン(令和4年3月改正、国土交通省)
<https://www.mlit.go.jp/tec/content/001475361.pdf>