

分科会：市民オンブズマンの手口全部教えます

全国市民オンブズマン連絡会議事務局長

弁護士 新海 聡

0 全国市民オンブズマン連絡会議とは

(1) 全国市民オンブズマン連絡会議 (<https://www.ombudsman.jp>)

1994年発足。住民訴訟や情報公開を地方で行ってきた市民団体相互の情報交換の場として、年1回の大会の名称として発足。その後、95年に官官接待の追及を各地のグループで共同して行ったことから、連絡組織として、年間を通して活動を行うようになった。

(2) 組織の運営：事務局は名古屋市。各地のオンブズから選任された4人の代表幹事と事務局長・事務局が中心となって活動。メンバーは各地のオンブズ（団体）。現在69団体が加盟。運営資金は会費とカンパ。

(3) 調査テーマなど：継続的（定点観測的）なテーマと年間の重点的テーマを選定して毎年8月～9月に開催する全国大会で発表。

1 全国市民オンブズマン連絡会議がやってきたこと

(1) 継続的な調査事項

テーマ		情報の請求先	請求対象情報	情報入手の方法
ア	情報公開度ランキング（1997年～2009年）	首長部局・議長・県警本部長など	そのときのテーマとなった「情報の一切」	具体的に自治体の窓口で情報公開請求を試みる。
イ	包括外部監査の通信簿（2000～）	自治体の監査委員事務局	包括外部監査書・指摘事項に対する自治体による措置（地方自治法252条の38第6項で義務付け）	包括外部監査書はホームページからの入手・措置の公表については、監査委員事務局へのアンケート調査
ウ	落札率・談合疑惑	自治体の工	1億円以上の工事に	データでの情

	度調査 (2003~)	事担当部局	ついでの落札額・予定価格	報提供を求め る。
エ	予算編成課程の透 明度調査 (2010~2013)	首長部局	予算案についての部 課長決裁・財政課決 済・首長決済のそれ ぞれの内容・金額等	ホームペー ジ +アンケート 調査
オ	自治体の電力の購 入・売却調査(2 011~201 9)	首長部局(契 約課)	自治体内の電力の購 入先・購入金額・入 札の有無(契約方 法)、自治体の売電 先・金額、入札の有 無(契約方法)	アンケート調 査
カ	政務活動費の透明 度(2010年~)執 行率などを追加 (2014年~)、情 報公開度ランキン グ(2017~)	議会事務局		アンケート調 査+自治体の web
キ	口利き記録制度 (2016年~2 018年)	首長部局	口利き記録制度に基 づく記録	アンケート調 査+情報公開 請求

(2) 年度ごと(年1度の全国大会)の主な調査テーマ

ク	官 官 接 待 (1995年)	首長部局の課(東 京事務所など)・議 長	食糧費の支出に関 する一切の文書	情報公開請求
ケ	自治体職員 のカラ出張 (1996年)	首長部局の課・監 査委員事務局・出 張先の監査委員事 務局	旅行命令簿・復命 書・出張先に対す る来訪簿・来訪申 し入れ文書	双方の自治体に 対する情報公開 請求
コ	議員の海外 視察(1997 年)	議長	海外視察の視察 先、テーマの決定 に関する文書・海 外視察の支出関連 文書・復命書	情報公開請求

サ	談合の法則の研究(1997年)→一位不動・金額の分布・落札率	工事の所管課	入札結果調書(1億円以上の工事について、全国約1万件の調査)	情報公開請求
シ	地方議会の透明度(1998年)	議長への情報公開請求・アンケート調査		情報公開+アンケート
ス	自治体の長期保有土地の問題追及(1999年)	企業局・総務省	自治体の長期保有土地の一覧・取得価格、金利の支払額のわかる文書	情報公開請求
セ	地方議員、会派の政務調査費(2002)	議長	政務調査費の収支明細書・領収証・報告書など	閲覧・コピーの場合には情報公開請求
ソ	補助金の透明性(2005)	首長部局	各補助金額・交付先・補助事業の目的・交付開始年・交付先情報	アンケート調査
ダ	自治体事務の外部委託と行政の透明性(2006)	首長部局	業務委託契約の内容・委託先・金額・委託先選定のプロセス	情報公開請求+アンケート調査
チ	政務活動費全議員アンケート調査(2007)	中核市、政令市、都道府県の全議員		透明性についてのアンケート調査
ツ	原子力関係の審議会・審査会委員への電事連加盟社等からの補助金・寄付金調	首長部局・独立行政法人	審議会・審査会委員および委員所属の研究室に対する補助金・寄付金の金額、補助金の内容	情報公開請求(大学等に対しては独立行政法人情報公開法による)

	(2012)			
テ	港湾・鉄道 (三セク)の 需要予測は ずれ率調査 (2014)	自治体交通局・国 交省	免許申請時の需要 予測に関する資 料・開業時の需要 のわかる資料	予測資料の情報 公開請求・自治 体へのアンケー ト調査
ト	自治体の文 書管理 (2015)	知事部局・県警	文書の作成・管 理・破棄・保存・ 保存期間終了後の 文書開示の制度	アンケート調査
ナ	中核市、政令 市、都道府県 の口利き記 録制度 (2016)		2015年度の情 報提供(口利き) 記録の内容	制度については アンケート調査 ・口利きの実 態については自 治体への情報公 開請求
ニ	メール・電子 情報の公文 書性(2017)	情報公開の担当部 局	メール、電子情報 の公文書性	公文書であると 回答した自治体 については実際 に情報公開請求
ヌ	1者入札調 査(2018)		落札率・1者入札 の数など	アンケート調査 +情報公開請求
ネ	自治会の問 題点を探る (2019)			自治体へのアン ケート調査
ノ	コロナ対策 と議会など			アンケート調査

(3) テーマをどう見つけてきたか

- ①他の自治体や国で問題となった事例が当該自治体でも起こっていないか
官官接待を例に
→内部告発→情報公開請求→一斉公開請求と分析→カラ出張の追及へ
- ②比較の手法：当該自治体の問題を全国との比較で捉える
地方議会の問題など→議会の閉鎖性をスタートラインとして全国比較

③ある種の「ビッグデータ」的分析

談合の落札率、一位不動原則など：

④包括外部監査の指摘事項

他自治体の事例が参考になる→県営の有料道路の料金徴収業務の委託

⑤調査目的の変更

補助金の実態を調査する目的→自治体の補助金について正確に回答できない現状が判明
→テーマを補助金についての管理、決定のプロセスに変更→自治体の業務委託へ
需要予測の外れ率の調査→需要予測を行った責任者が誰か→予測根拠を廃棄しているこ
とが判明→文書管理への関心

2 具体例～市民オンブズマンの最近の活動から

(1) プロジェクトの問題点を探る

(例) 名古屋城天守閣の木造建築

◎手続きを知る

- ①手続きを確認→文化庁関係→文化庁の許可→文化庁との折衝状況と問題点
- ②発注者関係→入札をしたか→発注先とどういう協議をしたか→どういう契約内容か
- ③予算関係→所管課がどういう予算要求をしているか(発表資料)

◎何を情報公開請求するか

- ①それぞれの裏づけ資料(文化庁からの收受文書・文化庁へ言った時の復命書・名古屋市から文化庁への提出文書の写し)を開示請求
- ②a) 随意契約の場合：随意契約にすることの説明文書(随意契約理由書)←入札原則(地方自治法234条2項・地方自治法施行令167条の2・会計法29条の3 1項)の開示請求：随意契約に合理的な理由があるかをチェック
- b) 入札の場合：入札結果調書←談合の可能性？
- c) 契約書←違約金や価格の高騰に関するリスクを評価
その他の業者との交渉過程のわかる文書の開示請求
- ③予算関係：予算要求書が公表されない場合には財政課に開示請求

◎開示された資料の見方

ターゲットとした情報が開示されない場合：開示しない理由→開示しないことがポイント→不開示部分に何があるか、何が書かれているかを探る→**非公開を争う**

(2) 政務活動費の場合

◎スタートは議会事務局へのアプローチ

①インターネットで以下の書類を入手できるか

●政務活動費の収支報告書・視察報告書その他の報告書：

●領収証

→インターネットで公表していない場合には情報公開請求を

- ②あわせて、政務活動費の支出に関する条例、支出規程、ガイドライン（あれば）も入手しておく
→違法支出かどうかの判断に必要

③問題追及への複数の視点

- ・情報の不開示（隠蔽）の視点
- ・支出の違法性の視点
- ・政務活動を用いた成果の視点

◎何を問題にするか

人件費・賃借料・視察・切手などの購入・飲食への支出・印刷費（広報費）

◎どう問題にするか

カラ支出の有無を対面調査

過大な請求がないかどうかを調査

ガイドラインとの対比

政治資金収支報告書との対比（政務活動費を賃料として支出→大家が賃料を資金管理団体に寄付など）

領収証のフォーマット（正規領収証との比較）

POSによる領収証の評価（バーコード・発行日時）

（例）広報費への支出の適否についての分析手法

●政務活動費の交付条例が広報費の支出を許しているか

○許していない場合→違法

○記載がない場合

○広報費の支出を許している場合

●○の場合→地方自治法100条14項（条例の根拠）からみて許されるか

○の場合：議員の調査研究に資するものか

○の場合：広報費は議員の調査研究に関連しないものは含まない、と言って良いか

●ガイドラインの考えかた

ガイドラインは内規→条例・規則が優先

（3）談合や入札に関する問題

◎入札に誰が参加したか→入札結果調書の入手（公表していない場合には情報公開請求）

→入札者・落札者・落札率が判明

◎談合疑惑①

高い落札率：市民オンブズマン的には工事の場合には90パーセント以上の場合には談合

が疑われる

- 100パーセント入札はあり得るか：予定価格が事前公表されていない場合にぴったりの積算になることは困難→予定価格が漏れていた→官製談合の疑い。
- 歩切り（設計金額の一部＝たとえば100万円未満＝を予定価格の設定に際して控除すること）は品確法で禁止された（2005年）。

◎談合疑惑②

一位不動原則：予定価格の事前公表が行われていない場合には、入札価格のどれもが予定価格以上。その場合複数回の入札が行われるが、落札予定社が決まっている場合には、最も安価な入札をした業者（＝一位業者）は常に同じ。一方、他の業者はおつきあいなので、二回目以降の順位は入れ替わる。

◎情報の整理の方法—工事の場合：自治体発注の複数の工事について入札状況の調査と落札率の調査をまとめる。

	工事 A： 落札率 99パー セント	工事 B： 落札率 98パー セント	工事 C： 落札率 99パー セント	工事 D： 落札率 99パー セント	工事 E： 落札率 99パー セント	工事 F： 落札率 99パー セント
業者ア	落札（1 者入札）					
業者イ		落札（1 位不動）				
業者ウ			落札（1 者入札）			
業者エ				落札（1 者入札）		
業者オ					落札（1 者入札）	
業者カ						落札（1 者入札）

分割発注の場合にはこのような表の作成が有効。そうでない場合でも、上表の工事を工事価格別（5000万円～6000万円など）に作成し、価格と落札率、一者入札が行われた工事、一位不動の情報を加えると、法則性がより一層になる場合もある。

◎最近の談合の特徴

- 一者入札：最初から入札に参加しないことをあらかじめ決定

一者入札が全入札に占める割合の検討（＝入札破綻度）

施工体系図を公開請求し、辞退した企業が下請けに入っていないか検討

○ダミー入札：談合参加企業と代理店のみが入札に参加し、地元企業だけが落札（消防デジタル談合・活性炭談合といった物品購入について行われる）

→自治体が契約書に、発注者が談合を行い、公正取引委員会による排除措置命令が確定した場合には契約額の10パーセント～20パーセントを自治体に支払う、と定めていることを逃れるため。

（例）

談合企業（メーカー） A・B・C・D（＝排除措置命令を請けるリスク）

各メーカーの代理店 a・b・c・d

入札参加（ABCD間で落札者を決定・その上でAはaに指示して入札に参加させる。Aはaに入札価格を指示）

落札者 a＝契約者であるが排除措置命令の当事者ではない（＝間販）→契約責任を負わない。

【消防デジタル無線談合と地方公共団体の首長の責任】

○デジタル消防救急無線システム整備工事で、株式会社富士通ゼネラル、日本電気株式会社、沖電気工業株式会社、日本無線株式会社、株式会社日立国際電気の5社が談合（契約額は1自治体で1億～7億）。

○公正取引委員会が上記5社の談合を認定し、2017年2月2日付けで排除措置命令。富士通ゼネラルだけが東京地方裁判所で排除措置命令の取消訴訟中

○談合の責任：契約当事者になっていない場合には、入札を妨害したことを理由とする不法行為損害賠償請求を自治体がしないといけない。

○5社に対する不法行為損害賠償請求権は2020年2月1日に時効消滅（最高裁平成21年4月28日判決の解釈：排除措置命令の取消訴訟中も時効は進行する。）

↓

その結果、メーカーによる談合と認定されつつ、間販で自治体が契約したところについては、損害賠償請求権が時効によって消滅。支出責任者の市長に損害賠償責任が発生する可能性大（損害額を契約金額の10パーセントとして、1000万円～7000万円の損害）。

（特に富士通ゼネラル関係については、排除措置命令の確定まで待っているうちに時効にかかってしまう）

○どの工事が談合とされたかについては、消防庁がデータをまとめ、自治体に配布。これをもとに自治体の対応を分析（富士通ゼネラルについてはオンブズで集計中。沖電気を中心とする工事については別表）

【活性炭談合の現状】

クラレほか11社に2019年11月22日排除措置命令。2020年5月22日ころ、排除措置命

令が確定

◎総合評価方式の分析方法

○価格以外要件が合理的なものか

○価格以外要件の割合はどの程度か

○総合評価方式による項目・評点・(申告点数)・決定書の情報公開請求

(4) 行政に対する外部の働きかけ(口利き)の調査(2017年6月全国市民オンブズマン連絡会議調査)

記録制度の有無・根拠(条例か要綱か)・対象情報(違法なものだけか否か)

(5) 自治会について(2019年全国市民オンブズマン連絡会議)

◎官製自治の温床・政治家の後援会化の問題・公費の不正の問題

○自治会への自治体資金の支出と根拠(条例・要綱など)・目的・金額・各種報告書の徴収
→所管課への取材(アンケート)と情報公開請求

○自治会役員を特別職非常勤公務員への任命が地方公務員法3条3項3号の改正によって
2020年4月1日からほぼ不可能→対応状況は?

3 情報公開請求を使おう

(1) 情報公開請求をしたが、文書が存在しない、という場合
なぜか?

①文書を作っていない。→文書作成義務違反の問題

②文書を作ったが、捨ててしまった。→文書保存義務違反の問題

③文書を作って持っているが、その文書はメモだ(公文書ではない)→組織共用性の問題

➡ 公文書管理法(公文書管理条例・公文書管理規則)の問題

(2) 公文書の定義(公文書管理法・情報公開法に共通)

①行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であること
かつ

②当該行政機関の職員が組織的に用いるものであること←この要件が問題!

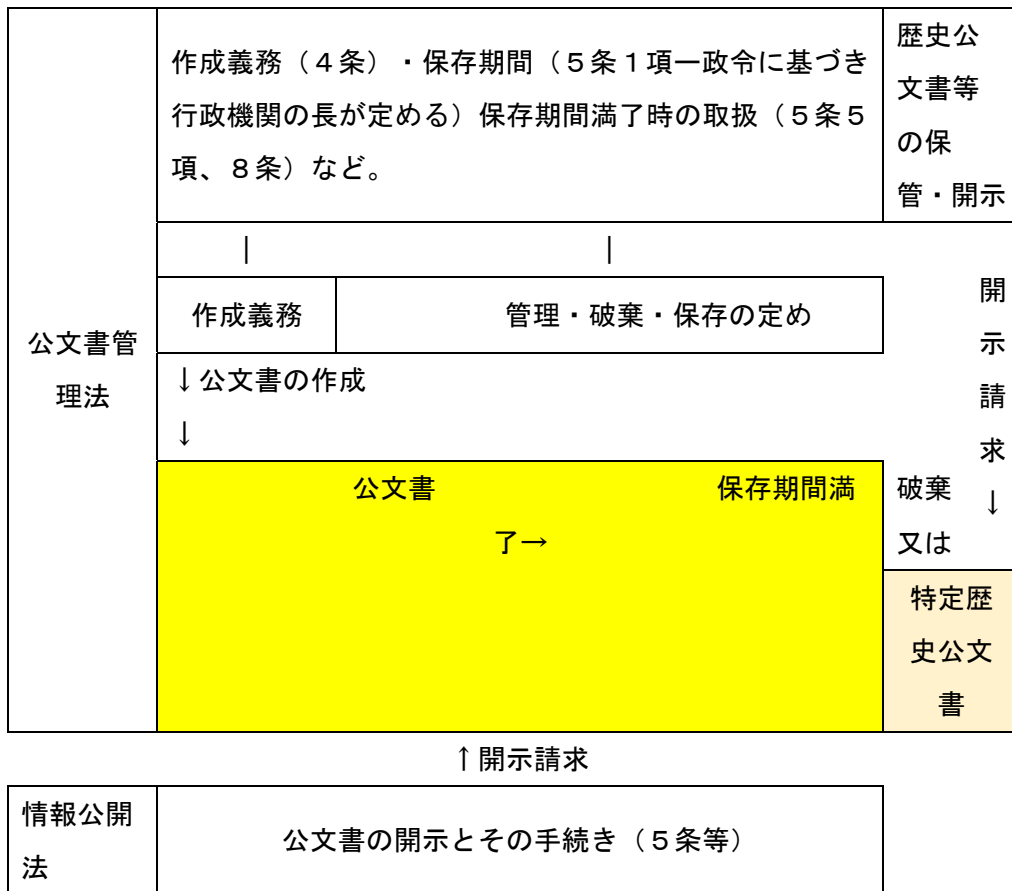
かつ

③当該行政機関が保有しているものであること

* 「組織的に用いる」（いわゆる「組織共用性」）の判断基準

- i) 作成目的—もっぱら当該職員の便宜のために作成したものか
- ii) 他の職員等に配布されているか
- iii) 誰が見ても内容を理解できるものか
- iv) 行政機関の貸与しているパソコンで作成保存されているか
- v) 他の組織共用文書と一体となって保存されているか

* 公文書管理法と情報公開の関係



(3) 開示された情報の分析をどう行うか

① 違法か=何法（条例）に違反するのか

○ 行政は法律に従って行うという原則：法律→条例→規則→要綱→先例

法律・条例違反=違法

規則・要綱違反=原則違法とはならない

② 無駄使いと思われるもの→税金の無駄使いはそもそも何法に違反するのか

- i) 地方自治法138条の2（普通公共団体の執行機関に対してその事務を誠実に管理・執

行すべき義務を課している)

ii) 地方自治法 2 条 1 4 項 (事務処理にあたって最小の経費で最大の効果を上げるべきことを求めている)

iii) 地方財政法 4 条 1 項 (地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえてこれを支出してはならない、と定めている)

iv) それでも直ちに違法とはならない→首長の行政裁量権をどうみるか
行政の裁量に重大かつ明白な違法性があるか。

(4) 困った!

①資料が多すぎてどこから手を付けたらよいかわからない (予算も時間もない)

- * テーマを絞る
- * 不開示部分を中心にみる
- * 日付順に並べて見る

②情報の持つ意味が判断できない

- * 他県 (他自治体) 比較→当の自治体職員も他の自治体の取扱を知らない場合が多い。
- * 自治体職員の言い換えに騙されている「運用で対処しています」→実はカラ
- * その情報だけではどちらとも言えない (追加請求)
- * 包括外部監査の指摘 (他の自治体で同様の問題が指摘されていないか)

③何が問題かわからない

- * 法律はどうなっているか。
- * 誰かの働きかけがあるか。・・・など

さあっ、次は皆さんの番です!