

和泉監第 1 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づいて平成 30 年 1 月 31 日に監査委員に提出された和泉市職員措置請求について、同条第 4 項の規定に基づき、その結果を次のとおり公表します。

平成 30 年 4 月 3 日

和泉市監査委員 露口 六彦  
同 松田 義人

和泉市職員措置請求に係る監査の結果

第 1 和泉市職員措置請求の受付

1 請求人

2 名（省略）

2 和泉市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）及び同補正書の提出

措置請求書の提出は平成 30 年 1 月 31 日である。

補正書の提出は平成 30 年 3 月 2 日である。

3 請求の内容

(1) 請求の対象行為

和泉市は造園工事を指名競争入札で落札者を決定し工事契約を行っている。ところが入札に参加している「A 協同組合」の会員間で談合が行われた結果、受注予定者があらかじめ合意され、入札参加者間で公正な競争が確保された場合に形成されたであろう正常な落札価格と比較して不当に高い価格で落札がされ、市に損害を与えた。

本件対象は入札日時が平成 24 年度から平成 29 年度の工事としている。

（事実証明第 1 号）

(2) 談合の認定

ア 基本的考え方

本件談合についてこれを直接証明する事実を請求人は把握していないが、談合に基づく損害賠償請求事件においては、個別の談合行為の正確な日時、場所、内容を主張立証する必要はない。談合行為を実行する関係者が、個々の工事に係る個別具体的な談合行為の存在を明確に示すような証拠を残しておくことは通常考えられず、個別の談合行為の存在は、様々な間接証拠及び間接事実によって合理的に推認できる範囲でその存在を認めることができれば足りるというべきである。（談合の認定に関し東京高裁 平成 23 年 3 月 23 日 判例タイムズ No.1365 2012. 4. 15）以下の間接事実を総合考慮すると談合の存在に疑いはない。

イ 談合情報

本件に関する2件の談合情報が寄せられたこと。（事実証明第2号）

ウ 落札の形態が造園工事とその他の工事で極端に異なる事（事実証明第3号）

和泉市は予定価格と最低制限価格が公開されているから、落札を目指して多くは最低制限価格で入札することになる。その結果入札参加者の全てか又は多くが最低制限価格での入札となり、くじで落札者を決めるのが一般的になっている。

くじ（最低制限価格）で契約している比率

	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度
その他	100.0	100.0	91.7	100.0	100.0	100.0
管	74.4	78.2	84.6	88.9	85.4	74.4
建築	89.3	76.7	72.0	77.8	90.0	85.7
造園	15.4	0.0	7.1	22.2	28.6	22.2
電気	75.0	72.4	72.2	84.2	90.5	85.7
土木	94.7	93.8	95.7	100.0	97.8	77.8
舗装	100.0	94.6	100.0	100.0	100.0	100.0
平均	85.5	82.0	82.0	86.5	86.6	79.9

上表で分かるように約8割強はくじでの落札となっている。

ところが造園は極端にくじの比率が少ない結果となっており、その原因は最低制限価格で入札する者がいない事が事前にわかっている即ち受注調整が可能なからである。

エ 参加業者が等しく落札している事実

平成28年度の造園の落札状況が別表1である。

造園業者がほぼ等しく落札しており、入札調整が強く疑われる。その他の年度も同様である。B業者とC業者が重複落札しているがそれぞれ1回目の契約金額が500千円未満で、規模が小さいためと思われる。

オ 6件のくじの発生

平成28年度の造園で落札が多い中で6件のくじが発生しているが、その理由は談合に参加しない業者（A協同組合に属していない会社、D業者、E業者、F業者の3社、事実証明第4号参照）のいずれかが入札に参加しているため談合が不可能なためである。24～29年度の15件のくじの入札には必ず談合に参加しない業者の入札がある。この3社が入札に参加した入札は全てくじでの入札となっている。市は入札参加業者を事前に伝えていないというが、何らかの手段で談合に参加しない業者が入札しているか否かを把握している可能性が大である。（入札参加業者の情報が洩れている可能性も否定できない）

カ 落札率の特徴（95%ルール）

名古屋市発注の地下鉄工事をめぐる談合事件で、独禁法違反（不当な取引制限）容疑で公正取引委員会の強制調査を受けたG業者などゼネコン各社が、「95%ルール」という新手の手法で“談合隠し”をしていた。

受注予定会社以外は落札率（予定価格に対する落札額の割合）が95%以上になる

金額で入札し、「本命」の受注予定会社は95%を切る金額で落札するというもの。落札率が95%を超えると一般的に談合が疑われるため、出来たのが同ルールである。応札額を事前に詳細にすりあわさなくても落札できる仕組みで、談合を巧妙に隠ぺいするものである。（事実証明第5号）今回の造園の入札（くじでの落札を除く）はまさしくこの「95%ルール」に則って行われており、次表にあるように95%ルールを逸脱した入札は全体の15%に過ぎない。

95%ルールを逸脱した件数

年度	落札件数	落札率95%>の件数	2番札の入札率95%<の件数
24	11	3	0
25	15	1	1
26	11	3	0
27	14	2	0
28	15	0	0
29	8	0	0
合計	74	9	1

#### キ 異常な落札率の出現

平成28年度の落札率で落札率93.9%が5件発生しているが（表1参照）、自由な入札ではこのような同じ落札率が重なることは異常であり、仮にすべて自由な入札であれば16件の入札で5件の93.9%の落札率が出る確率は、一定の前提（落札率が91%から95%の間で等しく出現する）を置けば大凡10万分の1で、これはありえず前記95%ルールで入札調整が行われていることに疑いはない。

#### ク 和泉市入札等監視委員会の議論

本件談合情報に関し、入札等監視委員会が審議しているが、その会議録を見ると重大な認識の誤りがある。

第29回 和泉市入札等監視委員会（会議概要）で

委員長～造園工事は、相対的に落札率が高いということだが、利益分が少ないので高止まりになるのか。

事務局～設計価格は、適正に積算されている。他の工種同様落札率が80%台の（造園工事）入札案件もある。

とあるが、上記80%台の落札率はいずれも談合が成立しなかつたくじで最低制限価格で落札したもので、問題としている落札で決定した場合にあたらぬ。落札のケースでの落札率は94%近辺で、相対的に落札率が高い。

第30回 和泉市入札等監視委員会（会議概要）で

委員長～造園工事に係る過去1年間の入札結果一覧表を見れば、落札金額と次点業者の応札額とが拮抗しており、一定の競争性が確保されているものとする。

委員～入札結果から、一定の競争性は確保されていると思われる。

とあるが、落札金額と次点業者の応札額とが拮抗しているのは、まさしく前記95%ル

ールの結果であり、談合の結果で競争性は確保されていない。

又投書が匿名であることから、談合情報と認識していないようであるが、度重なる投書であり、投書が匿名であったとしても調査は可能であり、真摯に調査すべきであった。

#### ケ 小括

以上のウからキの事実は、自由な競争状態での入札では到底説明できず、談合による入札制限を前提にすれば容易に説明できるもので、談合の存在に疑いはない。

### (3) 監査請求期間の問題

#### ア 怠る事実の監査請求期間問題

法第242条第2項本文は、普通地方公共団体の執行機関、職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法、不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るものとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間を定めている。本件談合にかかわる契約の一部は、監査請求期間徒過に係るものも含まれているが、本件は怠る事実に関する請求であり、怠る事実については監査請求期間の制限がないのが原則であり、監査委員が怠る事実の監査を遂げるためには、特定の財務会計上の行為の存否、内容等について検討しなければならないとしても、当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはない場合には、当該怠る事実を対象としてされた監査請求は、法第242条第2項規定（本件規定）を適用すべきものではない。

これを本件について検討すれば、

本件監査請求を遂げるためには、監査委員は、和泉市が違法な談合を行った造園業者（以下単に造園業者という）と請負契約を締結したことやその代金額が不当に高いものであったか否かを検討せざるを得ないのであるが、市の同契約締結やその代金額の決定が財務会計法規に違反する違法なものであったとされて初めて市の造園業者らに対する損害賠償請求権が発生するものではなく、造園業者らの談合、これに基づく造園業者の入札及び市との契約締結が不法行為法上違法の評価を受けるものであること、これにより市に損害が発生したことなどを確定しさえすれば足りるものであるから、本件監査請求は市の契約締結を対象とする監査請求を含むものとみざるを得ないものではない。したがって、これを認めても、本件規定の趣旨が没却されるものではなく、本件監査請求には法第242条第2項の適用がないものと解するのが相当である。

（平成14年7月2日 最高裁第三小法廷 民集56巻6号1049頁）

#### イ 正当な理由について

仮に本件監査請求に期間制限が及ぶとしても、監査請求が遅れたことに正当な理由がある。当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、一年を経過してから初めて明らかになった場合等にもその趣旨を貫くのは相当でないことから、同項ただし書は、「正当な理由」があるときは、例外として、当該行為のあった日又は終わった日から一年を経過した後であっても、普通地方公共団体の住民が監査請求をすることができるようにしている。したがって、当該行為が秘密裡にされた場合には、同項ただし書にいう正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体

の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである（最高裁昭和62年（行ツ）第76号同63年4月22日第二小法廷判決・裁判集民事154号57頁参照）。

そして、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合には、上記の趣旨を貫くのは相当でないというべきである。したがって、そのような場合には、上記正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。

本件入札行為は市のホームページで公開されているから、秘密裏に行われたものではないが、本件入札にあたっての談合は秘密裏に行われており、単に入札結果からだけでは、談合の存在はうかがい知れない。本件談合の存在に疑義を抱いたのは昨年（平成29年）12月に、和泉市の指名競争入札で談合の疑いがあるとの投書が全国市民オンブズマン連絡会議にあり、それが請求者に転送されてきた事（平成29年12月5日メール）、更に請求者の所に（オンブズ和泉に）談合がある旨の同様の投書（平成29年12月8日消印）があったことから（事実証明第2号）、本件談合について調査を始めたものである。その時期から本件監査請求に2ヶ月を要していないから、本件監査請求が遅れたことに正当な理由がある。

本件談合と同様の問題を平成27年12月定例会で早乙女議員が一般質問しているが、これに対し山本総務部長は、談合の疑惑を否定する答弁をしており、この議会でのやり取りが本件談合の調査の動機にはなりえない。

#### （4）和泉市の損失

違法な談合がなければ、最低制限価格での落札となるから、契約額と最低制限価格との差が損失となる。その額は3217万3200円である。（別表2）

#### （5）措置請求事項

和泉市長が、談合を行い市に損害を与えた別表2に記載する造園業者に対し、不法行為に基づく損害賠償請求ないし不当利得返還請求を有するにも拘わらず、その請求を怠っていることの違法を確認する等必要な措置を求める。

#### （6）措置請求書に添付された事実を証する書面

- 第1号 造園工事の指名競争入札の入札結果一覧
- 第2号 談合情報
- 第3号 建設工事入札状況
- 第4号 A協同組合員 電話・FAX番号帳
- 第5号 95%ルールの記事

第6号 平均落札率等

第7号 造園と造園以外の落札の落札率一覧及び平成25年度の造園工事入札結果表

第8号 平成28年度29年度の造園・土木の入札結果表

#### 4 補正書の提出

本件措置請求書について、平成30年3月2日に補正書及び新たな事実を証する書面が提出された。補正の内容については以下のとおりである。

##### 補正事項

1. 措置請求書5頁 和泉市の損害額を3177万900円に訂正する。
2. 措置請求書添付別表2を差し替える。
3. 措置請求書添付別表1を差し替える。
4. 事実証明第6号、第7号、第8号を追加する。

#### 5 要件審査及び請求の受理

本件請求は、地方自治法第242条第1項、第2項に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求人は、造園工事に係る業者の談合により、市が損害を被っているが、損害賠償請求もしくは不当利得の返還請求という財産の管理を怠っていると主張しているので、財産の管理を怠っているかどうかを対象とする。

### 2 監査対象部局

総務部契約検査室

都市デザイン部公園緑地課

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成30年3月2日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与え、その際、同法第242条第7項の規定に基づき関係部局職員4名が立ち会った。

### 4 監査対象部局の陳述

本件について、市長に対して請求に係る意見書の提出を求めるとともに、平成30年3月2日に総務部総務監及び契約検査室長並びに関係職員2名から、本件に関する事実及び請求人の主張に対する陳述を聴取した。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき請求人が立ち会った。

### 5 監査対象部局の説明

監査対象部局の説明は以下のとおりであった。

(1)本市の工事に係る入札・契約制度

ア 根拠法令等

本市の入札・契約事務の執行に関しては、地方自治法（昭和22年法律第67号）、公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成17年法律第18号）その他関連法令に基づき規則、要綱等を制定し、適正に事務を行っている。

イ 業者登録及び等級格付け

本市では、2年ごとに入札参加希望業者の申請受付をしており、原則としてその登録業者の中から入札参加業者を選定している。

工事の業者選定については、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の5に基づき、契約の種類及び金額に応じた資格要件を定めるべく、和泉市建設工事業者格付要綱（平成18年制定）において、業者の規模・施工能力等により工種ごとの等級格付けを行っている。

また、同要綱において、工事の種類及び設計金額に応じた等級区分ごとの入札方式についても定めている。

ウ 設計価格・予定価格・最低制限価格

入札に必要な設計価格、予定価格及び最低制限価格の算出は、次表のとおりであり、いずれの価格も事前公表している。

種類	算出根拠
設計価格	国・府が定める積算基準、一般財団法人建設物価調査会の建設物価、一般財団法人経済調査会の積算資料、労務単価等
予定価格	設計価格と同額 (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（平成26年閣議決定）において歩切りを禁止されているため)
最低制限価格	中央公共工事契約制度運用連絡協議会で定めた建設工事に係る最低制限価格の算出方法（平成29年モデル）

エ 入札手順

本市における工事の入札手順は、次のとおりである。なお、入札辞退は原則として入札執行直前まで受け付けている。

- (ア) 工事発注部署において設計関連図書（図面・設計書・仕様書等）を作成
- (イ) 設計価格に応じた専決者による決裁（工事発注部署）
- (ウ) 契約検査室に入札及び契約締結を依頼
- (エ) 契約検査室において工事種別・工期・設計金額等の内容を確認、等級区分及び入札方式を決定（工事種別・金額により自動的に決定）
- (オ) 和泉市建設工事指名業者選定要綱（平成18年制定）等に基づき入札参加業者を無作為に選定
- (カ) 入札関連図書を作成の上、設計関連図書を添付して専決者による決裁
- (キ) 入札執行の手続（指名通知又は公募・資料配布・質疑回答）

- (ク) 入札執行開札（入札書、積算内訳書の提出）
  - (ケ) 契約締結
  - (コ) 入札結果の公表（契約検査室窓口、市ホームページ）
- オ 談合防止への取組
- 入札前における業者間での価格取り決めその他不正な行為を排除するため、次の取組を行い、業者間の接触を制限している。
- (ア) 業者が一同に会する現場説明会を廃止し、入札関連図書と設計関連図書を同時に配布
  - (イ) 入札指名業者に関する情報（参加者名称、参加数等）は入札時まで完全非公表
  - (ウ) 入札室には必ず執行官を配置し、業者間の不要の私語を制限
  - (エ) 設計価格、予定価格、最低制限価格の事前公表

## (2) 入札等監視委員会

### ア 委員会の概要

地方自治法第 138 条の 4 第 3 項、和泉市附属機関に関する条例（昭和 32 年和泉市条例第 43 号）に基づき、委員会を設置している。

委員会では、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成 12 年法律第 127 号）において、公共工事の発注は、透明性の確保・競争性の向上・不正行為の排除の徹底・適正な施工の確保をそれぞれ推進することとされている。

このうち透明性の確保に関しては、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（平成 18 年閣議決定）により、入札及び契約の過程・契約の情報の公表に加え、学識経験者等の第三者の意見を適切に反映することが義務付けられている。

### イ 委員会の役割

本市では、和泉市入札等監視委員会規則（平成 24 年和泉市規則第 62 号）に基づき、入札・契約方式別の発注案件の一覧、指名停止措置等の運用状況の一覧、苦情処理状況の一覧、談合情報等の対応状況等の報告を行うとともに、入札参加業者の選定方法から契約締結までの経過等について意見を求めている。

### ウ 談合情報への対応

国土交通省が作成した地方公共団体における入札監視委員会等第三者機関の運営マニュアル（平成 19 年制定）では、入札等監視委員会の調査・審議の対象項目について、「談合情報への対応については、当該機関が警察や公正取引委員会等とは異なり刑法の談合罪や独占禁止法違反事案に係る調査を行う専門組織ではなく、かつ強制捜査権も持たないため、その調査に限界があること、違法性の認定を行う権限を持たない機関であることに留意した上で適切に運営する必要があります。」とされ、本市も同様に対応している。

## (3) 請求人の主張についての見解

### ア 請求内容について

請求書において主張されている市の損害又は市から「入札に参加している「A協同組合」の会員」（以下「会員」という。請求書 1. (1) の 2 行目）に対する請求権

については、その存在を否定する。

市が発注する公共工事の指名競争入札の場合、上述のとおり、参加者を類推し、談合を行うことができるような運用は行っておらず、また談合の事実を示す証拠もなく、法令に基づき適正に入札執行している。

したがって、請求人が主張するような「平成 24 年度から平成 29 年度の」（同 6 行目）市の造園工事の入札が執行された際に、「不当に高い価格」（同 4 行目）で落札され、市が損害を与えられたとは認識していない。

入札執行に当たり、請求人の主張する「入札に参加している「A協同組合」の会員間で談合が行われ」（同 2 行目）自由競争が阻害されたとする談合の存在はない。市の造園工事の入札において、談合がない以上、損害は被っていないので請求可能となる対象は存在しない。

#### イ 「談合の認定」について

##### (ア) 「基本的考え方」について

請求人は「間接事実を総合考慮すると談合の存在に疑いはない」と主張するが、下記の(イ)から(ウ)までの理由から談合の存在を決定付けるものとは認められない。

##### (イ) 「談合情報」について

請求人は事実証明第 2 号から、造園工事で会員のみ入札の場合、くじを行わず約 94%の高落札率となっていることから、談合が行われている旨主張する。

くじは、落札となるべき同価の入札をした者が 2 人以上あるときに、地方自治法施行令第 167 条の 9 等に基づき行うものであって、くじの実施の有無と談合とは直接関係がない。また、落札率が約 94%であることをもって、談合があると断定できるものではない。

したがって、事実証明第 2 号は談合情報として決定付けるものと認められない。

##### (ウ) 「落札の形態が造園工事とその他の工事で極端に異なる事」について

入札額は、「当該工事の種類、規模、特殊性、地域の特性、入札参加者の数及び各業者の受注意欲・財政状況、入札当時の経済情勢等の多種多様な要因が複雑に絡み合っ形成されるもの」（判例タイムズNo.1365 2012. 4. 15）であり、入札参加者は上記要因を考慮して積算していると思われる。これらの多種多様な要因を考慮せず、単に他の工事と比較してくじの比率が少ないことのみをもって、受注調整があるとする請求人の主張は、採用できない。

##### (エ) 「参加業者が等しく落札している事実」について

請求書別表 1 によれば、平成 28 年度でくじが発生していない案件は 15 件あるが、会員 19 者のうち落札回数が 0 回の業者が 7 者も存在する。また請求書別表 2 によれば、会員 19 者のうち過去 6 年間でほぼ毎年落札する業者もいれば、落札が 1 年分しかない業者がいるなど、大きく偏りがあることから、等しく落札されているとは言えない。

さらに、同表の 6 年間を通算した、各業者間の契約金額と最低制限価格の差を示す総計には大きな差があり、このことから受注調整されていないことは明白である。

##### (オ) 「6 件のくじの発生」について

造園工事を含め指名競争入札において、参加者を事前に公表していないこと、また入札関連図書と設計関連図書を同時に配布することから、指名業者が事前に入札の参加者を類推できない。くじの実施回数多寡と談合の有無には相関関係はなく、談合を示す事実は見当たらない。

(カ) 「落札率の特徴（95%ルール）」について

「95%ルール」（請求書 1. (2)オの 2～3 行目）は、根拠が不明確であるため請求人の主張は認められず、落札率の数値だけで談合の確定情報とはならない。

(キ) 「異常な落札率の出現」について

請求人の主張にある「10 万分の 1」（請求書 1. (2)カの 4 行目）については根拠が示されておらず、裏付けのない確率の数字を理由として入札調整が行われているという主張は、推測にすぎない。

(ク) 「和泉市入札等監視委員会の議論」について

談合が行われた事実は認められないため、適正に執行された入札及び契約締結である。

加えて、和泉市入札等監視委員会においても投書の報告を行い、審議をしている。和泉市入札等監視委員会においては、最低制限価格でのくじ引きがないことや落札率の結果だけで談合という判断はできず、あわせて投書者からそれ以上の談合情報が得られないため信憑性の確認が実施できなかったことから、今後の動向を見守るという結論となったものである。

(ケ) 「小括」について

以上により、談合が行われたとは認められない。

ウ 監査請求期間の問題

(ア) 「怠る事実の監査請求期間問題」について

あらゆる怠る事実に係る監査請求に期間制限が及ばないとすると、適当でない場合が出てくる。地方自治法第 242 条所定の財務会計上の「行為」も違法行為を放置していた不作為という法律構成をとると、こうした行為も怠る事実となり、期間制限が及ばなくなり、同条第 2 項の期間制限規定の趣旨に反することになってしまうからである。この点について、最高裁判決（昭和 57（行ツ）164 最高裁判所 昭和 62 年 2 月 20 日）は、一般的な法理を示し、怠る事実に係る監査請求であっても 1 年の期間制限を適用すべき旨を判示している。

(イ) 「正当な理由」について

「本件入札にあたっての談合は秘密裏に行われており、単に入札結果からだけでは、談合の存在はうかがい知れない」（請求書 1. (3)イの 22～23 行目）とあるが、本件造園工事の入札結果については、入札執行後に市のホームページ及び契約検査室窓口で公表しており、和泉市入札等監視委員会の会議録についても市ホームページで公開している。

したがって、「相当の注意力をもって調査」（同 17 行目）すれば事実関係を知り得る状況にあったことから、正当な理由があるとは言えない。

エ 和泉市の損失に対する意見

「違法な談合がなければ、最低制限価格での落札となるから、契約額と最低制限

価格との差になる」(請求書 1. (4) の 1~2 行目) とする請求人の主張について、全ての入札で最低制限価格になることを前提としており、適当ではない。また、上述のとおり談合の事実はなく、市に談合による損失は何ら発生していない。

#### オ 措置請求事項について

以上のことから、市の造園工事の入札において談合が行われた事実はなく、適正な入札、契約締結であるため、監査請求の対象となる事由は存在しない。

### 第 3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

関係書類の調査等により、本件に係る事実については、次のことが認められた。

##### (1) 積算の内訳と各経費の算出方法

本市の土木工事の積算単価は、大阪府都市整備部が公表している建設工事積算基準書、資材調査単価、諸経費率見込表等を利用して計算されており、概ね次の 4 つの項目に分けられる。

##### ア 直接工事費

直接工事費は、材料費や労務費など工事に直接必要な経費として積算される。

##### イ 共通仮設費 (ア+イ=純工事費)

共通仮設費は、建設機械及び器材の運搬費、準備・後片付け・調査・測量・整地・除草等に要する費用である準備費、機械設備、用水・電力等の供給設備、仮道・仮橋・現場補修等に要する費用である仮設費、事業損失防止施設費、バリケードや看板、仮設電灯等の安全費、品質管理費・出来高管理・工程管理に要する技術管理費、土地の借上げ、電力・用水の基本料金等の役務費、現場事務所・労働者宿舍・倉庫・材料保管場の営繕に要する費用である営繕費等をいう。

なお、積算方法が積上げによるものと率により算出するものがある。

共通仮設費は、直接工事費の金額に大阪府の建設工事積算基準により設定された共通仮設費率を適用して算出される。

##### ウ 現場管理費 (ア+イ+ウ=工事原価)

現場管理費とは、当該工事の施工管理に必要な経費をいい、現場労働者の食事代・通勤費、事務用品費、外注等の経費をいう。

現場管理費は、直接工事費と共通仮設費合計を加算したものに、現場管理費率を適用して算出される。

##### エ 一般管理費 (ア+イ+ウ+エ=工事価格)

一般管理費とは、当該工事にかかった経費以外で、会社はその年度に得る収益全体の中から負担すべき経費にあてる分であり、純利益も含まれる。具体的には、会社の従業員の賃金、役員報酬、通信費、交際費、労務保険費、租税公課、各種書類の印刷代金、宣伝広告費等の会社経費をいう。

一般管理費は、直接工事費、共通仮設費、現場管理費の合計額に一般管理費率を適用して算出される。

積算に用いる材料単価については、財団法人建設物価調査会が発行する「建設物価」及び財団法人経済調査が発行する「積算資料」等を使用しており、これらの資

料に無いものについては見積書を取り寄せ採用している。

なお、公園工事は工種が多く、取り扱う材料もさまざまで、他の土木工事に比べると市場性の低い材料を使用することから、見積もりの採用も多いが、見積もりは各メーカーから徴収している。

## (2) 入札制度の仕組みと制度の趣旨（工事のみ）

### ア 指名競争入札の要件

地方公共団体の契約は、一般競争入札が原則とされ（地方自治法（以下「自治法」という。）第 234 条第 1、第 2 項）、指名競争入札によることができるのは、その例外とされ、指名競争入札によることができる場合の規定がなされている（地方自治法施行令（以下「自治令」という。）第 167 条第 1 項各号）。

指名競争入札とは、地方公共団体があらかじめ資力、信用、安定供給等について適当であると認める複数の相手方を選定（指名）し、これらの者に入札の方法で競争させ、契約の相手方として有利な価格で入札した者と契約を締結する方法をいう（自治法第 234 条第 6 項、自治令第 167 条の 11、第 167 条の 4 及び 5、第 167 条の 12）。

そして、一般競争入札及び指名競争入札においては、予定価格の制限の範囲で最低の価格をもって申し込みをした者を契約の相手方とするものとされている（自治法第 234 条第 3 項）。ただし、当該契約の内容に適合した履行を確保するため、あらかじめ最低制限価格を設けて、予定価格と最低制限価格との範囲のうちで、最も地方公共団体に有利な価格をもって申し込みをした者を落札者とすることができる（自治令第 167 条の 10 第 2 項）とされている。

指名競争入札は、一般競争入札と随意契約の長所を取り入れた方式であるとされ、業者が特定されていることから、一般競争入札に比べて不信用・不誠実の者を排除することができ、また、入札参加者の範囲が指名された者であることから、手続きも一般競争入札に比べて極めて簡単であるが、しかし、その一方で、指名競争入札は、特定の者の指名に当たり、それが一部の者に固定化し、偏重する弊害がないとはいえないという短所を有しているといわれている。

### イ 指名競争入札参加者の資格

#### (ア) 指名の基準

指名競争入札の入札参加資格については、一般競争入札を準用する（自治令第 167 条の 11 第 1 項）ものとされ、一般競争入札に参加する者に必要な資格として、長はあらかじめ契約の種類及び金額に応じ必要な資格を定めることができる（自治令第 167 条の 5 第 1 項）としているのに対して、指名競争入札の参加資格については、あらかじめ定めなければならない（自治令第 167 条の 11 第 2 項）としている。

本市では、建設工事について「和泉市建設工事業者格付要綱」、「和泉市建設工事指名業者選定要綱」、「和泉市公募型指名競争入札実施要綱」、「和泉市建設工事指名競争入札実施要綱」、「和泉市建設工事における郵便入札実施要綱」、などの競争入札参加者に必要な資格等を定め、ホームページで公表している。

(イ) 業者の選定

業者の選定については、市が2年毎に行う、入札参加資格審査申請の審査を経て、工事指名業者台帳に登録された入札参加資格を有する者（以下「登録業者」という。）について、和泉市建設工事業者格付要綱（平成18年5月23日制定、以下「格付要綱」という。）第4条（2）の規定に基づき、国土交通大臣又は都道府県知事が行う建設業者の経営に関する客観的事項の審査点である「総合評定値（P点）」から、格付要綱（別表1）に規定する「客観点」を求め、これに、格付要綱（別表2）により算出した「主観点」を加算して「総合審査点」を求める。そして、この総合審査点により等級格付した登録業者に対する建設工事発注に係る設計金額の基準は、格付要綱（別表3）の業種別の等級格付及び工事設計金額表に記載されているとおりであって、この区分に応じて和泉市中小企業振興条例の趣旨に従い、原則として市内業者（和泉市内に本店又は本社を置く登録業者をいう。）及び準市内業者（和泉市内に支店又は営業所を置く登録業者をいう。）から選定している。

なお、平成24年度から平成29年度の各年度における造園業種に係る等級格付及び発注に係る設計金額は、以下のとおりとなっている。

年度	等級	総合審査点	設計金額
24	A	850点以上	300万円以上 9000万円未満
	B	850点未満	300万円未満
25	A	850点以上	200万円以上 9000万円未満
	B	850点未満	200万円未満
26	A	900点以上	300万円以上 9000万円未満
	B	900点未満	300万円未満
27	A	900点以上	200万円以上 9000万円未満
	B	900点未満	200万円未満
28	A	900点以上	400万円以上 9000万円未満
	B	900点未満	400万円未満
29	A	900点以上	200万円以上 9000万円未満
	B	900点未満	200万円未満

(ウ) 指名業者数

指名競争入札により契約を締結しようとするときは、当該入札に参加することができる資格を有する者のうちから、当該入札に参加する者を指名しなければならない（自治令第167条の12）とされており、その数はなるべく5者以上にしなければならない（和泉市財務規則第96条第1項）。本市では、次のとおり選定することとしている。

設計金額	選定業者の数
3,000万円以上	10社以上
3,000万円未満	9社以上
2,000万円未満	8社以上
500万円未満	6社以上
200万円未満	5社以上
130万円未満	3社以上

※「和泉市建設工事指名業者選定要綱」より。

(エ) 入札（契約）執行伺

建設工事等の入札参加者の決定は、工事担当原課において工事請負・業務委託施行伺を起案し、契約担当課へ送致された後、契約担当課は格付表等に基づき指名業者の選定を行い、入札執行伺（室長専決）の起案を行い、その決裁後、指名業者に通知をした後に入札を行なう。

(オ) 指名業者への通知

和泉市財務規則第96条第2項は、市長は、当該指名を受けた者に対し、同規則第86条2項1号及び3号から10号までに掲げる事項を通知しなければならないと規定している。

a 指名競争に付する事項

b 契約条項を示す場所及び期間

c 入札の場所及び時間

d 入札保証金に関する事項

e 入札の効力に関する事項

f 自治令第167条の10第2項の規定により最低制限価格を設けたときは、その旨

g 契約書作成の要否

h 提出させるべき書類

i 契約が議会の議決を要するものであるときは、その議決があったときに本契約が成立する旨

ウ 公募型指名競争入札について

公募型指名競争入札とは、指名競争入札の一種とされ、登録業者の中から入札参加要件（地域要件・等級区分等）を満たした者の中から、発注工事の受注を希望する者を公募（ホームページ・契約担当課窓口）により募るもので、入札方法は郵便入札制度を採用している。

なお、本件監査対象の造園業種では、A等級に係る設計金額の工事が公募型指名競争入札の対象とされている（和泉市公募型指名競争入札実施要綱第3条）。

エ 郵便入札制度について

郵便入札制度とは、入札書をあらかじめ指定する日（配達指定日）に契約担当課に郵送で届出させ、入札日に入札参加者2名を立ち合わせた上で、開札を執行するもので、入札参加者の負担軽減及び業者間の不用な接触を避けることを目的に平成20年4月1日より採用した制度である。

#### オ 予定価格

予定価格とは、契約担当者が契約を締結するにあたり、あらかじめ設定する契約価格の基準となる価格である。予定価格を設定する主な目的は、入札の公正性の維持、価格の妥当性の判断基準、予算統制手段であると考えられている。

つまり、入札における予定価格は、落札者を決定するに当たり、入札価格についての適否の判断をする余地を与えないで、予定価格を基準として、自動的に落札者を決定することにより、競争の公正性を確保しようとするものである。

なお、本市では、公共工事の品質確保の促進に関する法律第7条第1項第1号及び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に基づき、予定価格は設計金額と同額とし、和泉市予定価格及び最低制限価格設定要綱により入札の前に公表している。

#### カ 最低制限価格

地方公共団体の入札は、予定価格の制限の範囲内で最低の価格を提示した者を、自動的に落札者とするのが原則である。しかし、不適切な履行がなされたときは、その内容からやり直しがきかず、また仮にやり直しができたとしても社会経済的に損失が大きく、地方公共団体にとって不測の損害を被るおそれがあるという理由から、当該契約の内容に適した履行を確保するために「あらかじめ最低制限価格を設けて、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者を落札者としてることができる」として、例外的に認められている制度である（自治令第167条の10第2項）。本市では、予定価格と同様に最低制限価格についても、和泉市予定価格及び最低制限価格設定要綱により入札の前に公表している。

### (3) 談合通報等に関する対応マニュアル

和泉市では「談合通報等に関する対応マニュアル」を作成し、「談合が行われている」と通報があった場合の対応手順を定めている。その中で、「談合に関する情報」の定義を次のように定めている。

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）第3条若しくは第8条第1号の規定に違反する行為若しくは刑法（明治40年法律第45号）第96条の6第2項に規定する談合行為に関して本市に寄せられる情報、又は次の各号に掲げる条件のすべてを満した上で、談合行為に関して本市に寄せられる情報をいう。

ア 情報提供者（入札談合に関する情報を本市に提供する者をいう。報道機関等からの通報者を含む。以下同じ。）の氏名及び連絡先が明らかであること。

イ 当該情報に係る入札の件名及び落札予定業者名（共同企業体にあつては、代表者名を含む。）が提示され、且つ情報の内容と開札結果が一致していること。

ウ 談合に関与した者の氏名、談合が行われた日時、場所及び方法、具体的な落札予定価格その他談合に参加した当事者以外には知り得ない内容を含んでいること。

(4)平成24年度から平成29年度の建設工事の入札状況

ア 建設工事工種別入札件数

※平成29年度は平成30年1月30日まで  
(単位：件)

平成24年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他	計
	くじ	69	25	15	33	2	41	15	200
	落札	4	3	5	11	11	0	0	34
	計	73	28	20	44	13	41	15	234
	くじの比率	94.52%	89.29%	75.00%	75.00%	15.38%	100.00%	100.00%	85.47%

平成25年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他	計
	くじ	61	21	20	41	0	37	8	188
	落札	4	9	9	14	15	0	0	51
	計	65	30	29	55	15	37	8	239
	くじの比率	93.85%	70.00%	68.97%	74.55%	0.00%	100.00%	100.00%	78.66%

平成26年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他	計
	くじ	43	14	13	29	1	34	9	143
	落札	4	11	5	10	13	0	3	46
	計	47	25	18	39	14	34	12	189
	くじの比率	91.49%	56.00%	72.22%	74.36%	7.14%	100.00%	75.00%	75.66%

平成27年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他	計
	くじ	41	13	15	33	4	32	14	152
	落札	5	5	4	12	14	0	0	40
	計	46	18	19	45	18	32	14	192
	くじの比率	89.13%	72.22%	78.95%	73.33%	22.22%	100.00%	100.00%	79.17%

平成28年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他	計
	くじ	45	14	15	34	6	33	10	157
	落札	1	6	6	6	15	0	2	36
	計	46	20	21	40	21	33	12	193
	くじの比率	97.83%	70.00%	71.43%	85.00%	28.57%	100.00%	83.33%	81.35%

平成29年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他	計
	くじ	42	19	19	34	2	28	4	148
	落札	10	2	6	12	11	0	1	42
	計	52	21	25	46	13	28	5	190
	くじの比率	80.77%	90.48%	76.00%	73.91%	15.38%	100.00%	80.00%	77.89%

計	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他	計
	くじ	301	106	97	204	15	205	60	988
	落札	28	36	35	65	79	0	6	249
	計	329	142	132	269	94	205	66	1237
	くじの比率	91.49%	74.65%	73.48%	75.84%	15.96%	100.00%	90.91%	79.87%

イ 建設工事平均落札率（落札価格/予定価格）

※平成29年度は平成30年1月30日まで  
(単位：%)

平成24年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他
	くじ	83.80	87.14	85.25	85.93	82.55	83.12	86.72
	落札	86.35	90.54	86.57	89.20	93.05	-	-
	全体	83.94	87.51	85.58	86.74	91.44	83.12	86.72

平成25年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他
	くじ	86.53	89.45	90.13	88.51	-	85.33	89.34
	落札	92.15	89.86	92.51	90.81	93.30	-	-
	全体	86.88	89.57	90.87	89.10	93.30	85.33	89.34

平成26年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他
	くじ	85.05	89.79	91.15	86.59	86.27	84.84	89.45
	落札	91.32	93.45	92.92	92.43	93.76	-	91.84
	全体	85.58	91.42	91.26	88.09	93.23	84.84	90.05

平成27年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他
	くじ	86.36	89.57	89.62	87.94	85.43	86.08	88.96
	落札	84.81	91.93	93.40	92.95	94.12	-	-
	全体	86.19	90.23	90.42	89.27	92.19	86.08	88.96

平成28年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他
	くじ	87.50	89.96	90.92	89.45	86.58	87.38	90.00
	落札	88.72	91.69	90.02	94.41	93.66	-	94.06
	全体	87.53	90.48	90.67	90.19	91.64	87.38	90.68

平成29年度	工事種別	土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他
	くじ	88.94	89.86	91.47	87.88	87.34	87.85	89.93
	落札	91.35	93.64	94.50	95.71	93.07	-	90.00
	全体	89.36	90.22	92.20	89.92	92.19	87.85	89.94

(5) 工事入札における落札率 100%のくじの件数

※平成29年度は平成30年1月30日まで

		土木	建築	電気	管	造園	舗装	その他	計
平成24年度	総件数	73	28	20	44	13	41	15	234
	該当件数	0	0	0	1	0	0	0	1
平成25年度	総件数	65	30	29	55	15	37	8	239
	該当件数	1	1	3	0	0	0	0	5
平成26年度	総件数	47	25	18	39	14	34	12	189
	該当件数	0	1	3	1	0	0	0	5
平成27年度	総件数	46	18	19	45	18	32	14	192
	該当件数	0	1	1	0	0	0	0	2
平成28年度	総件数	46	20	21	40	21	33	12	193
	該当件数	0	0	2	1	0	0	0	3
平成29年度	総件数	52	21	25	46	13	28	5	190
	該当件数	1	0	3	1	0	0	0	5
合計	総件数	329	142	132	269	94	205	66	1,237
	該当件数	2	3	12	4	0	0	0	21

(6) 造園工事入札における 95%ルール逸脱の件数と比率

※平成29年度は平成30年1月30日まで

等級格付 A	平成24年度	平成25年度	合計
総件数	6	6	12
くじ件数	0	0	0
総件数－くじ件数	6	6	12
該当件数	2	1	3
該当件数の比率 (%)	33.3	16.7	25.0

等級格付 A	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	合計
総件数	5	7	7	6	25
くじ件数	0	0	0	0	0
総件数－くじ件数	5	7	7	6	25
該当件数	3	1	1	0	5
該当件数の比率 (%)	60.0	14.3	14.3	0.0	20.0

等級格付 B	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	合計
総件数	7	9	9	11	14	7	57
くじ件数	2	0	1	4	6	2	15
総件数－くじ件数	5	9	8	7	8	5	42
該当件数	0	3	1	3	1	0	8
該当件数の比率 (%)	0.0	33.3	12.5	42.9	12.5	0.0	19.0

2 本件に係る判断

(1) 監査請求期間について

ア 自治法第 242 条第 2 項の適用の有無について

請求人は、造園工事の入札について、談合が行われたことにより不法行為に基づく損害賠償請求権が生じているにも拘らず、その行使を違法・不当に怠っているという「怠る事実」に係る監査請求が、自治法第 242 条第 2 項の規定でいう 1 年の期間制限の適用がないと主張する。

一方、監査対象部局より、最高裁昭和 62 年 2 月 20 日判決(昭和 57 年(行ツ)第 164 号)において、違法とされた財務会計上の行為を放置していたという不作為に対しては、期間制限を適用すべき旨を判示しているため、本件の「怠る事実」に 1 年の期間制限が適用されると主張する。

「怠る事実」に係る監査請求の期間制限については、最高裁昭和 53 年 6 月 23 日

判決(昭和 52 年(行ツ)第 84 号)で、「怠る事実」に係る監査請求は期間制限が及ばないと判示されている。

また、最高裁昭和 62 年 2 月 20 日判決についても財務会計上の行為の違法とは関係のない要因によって損害賠償などの請求権が生じる場合は、期間制限の適用はないとも判示しており、その後の最高裁平成 14 年 7 月 2 日判決(平成 10 年(行ヒ)第 51 号)及び同年同月 18 日判決(平成 13 年(行ヒ)第 104 号)においても、談合に係る不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を違法に怠っているという財産の管理を「怠る事実」に係る監査請求については、期間制限が適用されないと判示しており、「怠る事実」に係る監査請求期間の制限の有無については、一定の基準が確立されている。

そうすると、本件は、談合という不法行為に基づく損害賠償請求権の行使の不作為に関する住民監査請求なので、同条第 2 項の「当該行為のあった日又は終わった日から一年を経過したときは、これをすることができない。」と規定した監査請求期間の制限は適用されないといえる。

#### イ 期間徒過の正当な理由の有無について

請求人は、本件入札に当たっての談合は秘密裏に行われており、市のホームページで公開されている入札結果からだけでは談合の存在はうかがい知れず、本件監査請求が遅れたことに正当な理由があると主張している。

これに対して監査対象部局は、入札結果については市のホームページ及び契約検査室窓口で公開しており、和泉市入札等監視委員会の議事録についても市ホームページで公開しているから「相当な注意力をもって調査」すれば事実関係を知り得る状況にあったことから、正当な理由があるとはいえないとしている。

しかし、本件は、談合が行われたことによって生じた不法行為による損害賠償に係る損害賠償請求権の行使を怠っているという事実に対する住民監査請求であるのだから、同条第 2 項に規定する正当な理由による期間徒過に関して論じるに値しないといえる。

ウ 上記ア及びイの見地から、本件監査請求については、怠る事実についての監査請求であるため、アの判断により、地方自治法第 242 条第 2 項に規定する監査請求期間の制限は適用されないものとして取り扱うことが適当と判断する。

#### (2) 談合の認定について

請求人は、当該談合に関して、直接証明する事実を把握していないが、請求人が収集した資料を分析し、事実を推理した主張を展開しており、その主張の根拠は、東京高裁平成 23 年 3 月 23 日判決(平成 20 年(行コ)第 410 号)を引用している。

この東京高裁の公共工事談合に係る損害賠償請求控訴事件は、司法判断として、住民が主張し証明しなければならない事実(要証事実)について、証拠又は間接事実から推認することが出来るか否かを争点とし、判決は、推認により談合があったとして受注業者の損害賠償責任が認められると判示したものである。

そこで、請求人が、和泉市造園緑化協同組合(以下「組合」という。)の組合員間で談合が行われたことに疑いがないと主張する根拠として挙げている間接事実につ

いて、順に検討していく。

#### ア 落札の形態が造園工事とその他の工事で極端に異なる事について

請求人は、落札を目指して、入札参加者の全てか又は多くが最低制限価格での入札となり、くじで落札者を決めるのが一般的になっているが、造園のくじの比率が他の工事業種と比較して極端に少なくなっており、その原因は最低制限価格で入札する者がいない事が事前にわかっている即ち談合が可能だからであると主張している。

これに対して監査対象部局は、前記東京高裁平成 23 年 3 月 23 日判決から、「落札価格は、当該工事の種類、規模、特殊性、地域の特性、入札参加者の数及び各業者の受注意欲・財政状況、入札当時の経済情勢等の多種多様な要因が複雑に絡み合っ形成される」ものであるため、単に他の工事と比較してくじの比率が少ないことのみをもって談合があるとは言えないと主張している。

監査対象部局が引用した箇所は、裁判所が、談合が推認できるとした上で、損害額を検討する際の見解であるため、談合の認定段階に引用することには疑問が残る。

確かに、第 3-1-(4)-ア建設工事工種別入札件数におけるくじの比率からは、請求人が主張するとおり、造園工事のくじの比率が他業種と比較して極端に少ないと言うことができる。平成 24 年度から平成 29 年度（平成 30 年 1 月 30 日まで）の工事入札におけるくじの比率の平均は、全業種合計が 79.87%、造園工事が 15.96%となっている。

くじの比率と談合との可能性だけで考えれば、くじの比率が低ければ談合の可能性は無いとは言えないが、くじの実施比率が高い工事業種においても、落札率が高いものもあり、単にくじの比率が低いことをもって談合の結果であると断定する請求人の主張は認められない。

ここで、工事入札におけるくじ実施状況を検証してみると、最低制限価格での落札ではなく、予定価格と同額、つまり 100%の落札率になっているものがある。第 3-1-(5)工事入札における落札率 100%のくじの件数からは、平成 24 年度から平成 29 年度（平成 30 年 1 月 30 日まで）においては、入札総件数 1,237 件中 21 件発生していることがわかる。

割合はかなり少ないが、落札率 100%のくじが発生していることは、「最低制限価格でのくじ実施が一般的である」という請求人の主張は採用することができず、くじさえ実施していれば、最低制限価格での落札となり、市にとって最も効率的な結果になるという請求人の主張も採用することができない。

#### イ 参加業者が等しく落札している事実について

請求人は、平成 28 年度の造園工事の入札結果を基に、業者がほぼ等しく落札しており、これにより談合が強く疑われると主張している。

これに対して監査対象部局は、同じく平成 28 年度の造園工事の入札結果を基に、くじが発生していない 15 件においては組合に属する 19 者のうち落札回数が 0 回の業者が 7 者存在すること、また、平成 24 年度から平成 29 年度の入札結果から、過去 6 年間でほぼ毎年落札する業者もいれば落札が 1 年分しかない業者がいるなど、大きく偏りがあることから、等しく落札しているとは言えないと主張している。

平成 28 年度の造園工事の入札状況を見ると、合計 21 件中、等級格付 A の 9 業者（すべて組合に属する業者）が対象となる 7 件の入札においては、くじの実施は無く、請求人が主張するとおり、ほぼ均等に落札していると言える。しかしながら、7 件の入札のうちの 6 件は、同日に実施された郵便入札である。郵便入札実施要綱によると、「複数の入札案件に入札参加申請を行った場合、落札した段階で工期が重なっている同じ技術者を配置している以降の入札」の場合は「無効」となるため、落札回数が均等にならざるを得ないものである。

また、等級格付 B の 13 業者（うち組合に属するのは 10 業者）が対象となる 14 件の入札のうち、くじ 6 件を除いた 8 件の入札結果からは、1 業者当たりの落札回数が 0~2 件となっているが、均等に落札しているとまでは言い難い。

以上のことから、入札参加業者が等しく落札しているということとはできず、談合の疑いがあるとは言えない。

#### ウ 6 件のくじの発生について

請求人は、平成 28 年度の造園工事の入札で、くじを実施しているのが談合に参加しない（組合に属していない）業者が参加している場合だけであるのは、この場合には談合が不可能であるため、入札参加業者の情報が漏れている可能性も否定できないと主張している。

これに対して監査対象部局は、指名競争入札の参加者を事前公表していないこと、業者が一同に会する現場説明会を廃止し、入札関連図書と設計関連図書を同時配布していることから、指名業者が事前に入札参加者を類推できないと主張している。

また、くじ実施回数の多寡と談合の有無には相関関係がないと主張している。

監査対象部局は、くじ実施回数の多寡を取り上げているが、請求人が取り上げているのは、くじ実施と入札参加業者との関係である。そこで、くじ実施と入札参加業者との関係について、公募型指名競争入札とそれ以外の指名競争入札とに分けて、入札参加業者類推の可否の観点から検討してみると次のとおりである。

まず、公募型指名競争入札以外の指名競争入札、つまり、等級格付 B の業者による入札について検討する。指名競争入札では、監査対象部局の主張するとおり、制度上は、指名業者が事前に入札参加者を類推することはできないが、郵便入札を採用していないため、最終的には、入札会場で参加者を確認した上で入札書に記載することが可能な状態となり、平成 24 年度から平成 29 年度（平成 30 年 1 月 30 日まで）の造園工事の入札結果からは、くじ実施のすべてが、組合に属していない業者のいずれかが参加している場合であり、組合に属している業者だけが参加している場合にはくじの実施が無い。

しかしながら、入札参加業者の選定が適切に行われている中、組合に属していない業者が入札に参加している場合に 6 件のくじにより落札者を決定していたとしても直ちに意図的な入札が行われていたとは断言できない。

次に、公募型指名競争入札、つまり等級格付 A の業者による入札について検討する。公募型指名競争入札の場合、和泉市のホームページ上で確認可能な 4 種類の情報（和泉市公募型指名競争入札実施要綱、和泉市建設工事指名業者選定要綱、業種別の工事設計金額表、建設工事市内・準市内業者一覧表）により、参加業者の類推

が可能である。

これによると、平成 26 年度から平成 29 年度までは、等級格付 A に格付されている業者はすべて組合に属している業者であるから、組合に属している業者しか参加できないことがわかる。これは、常に、請求人が主張する「談合が可能」な状態であり、確かに、くじの実施も無い。

ところが、平成 24・25 年度は、組合に属していない等級格付 A の業者が 1 社登録されており、この業者が入札に参加する可能性があることがわかる。公募型指名競争入札はすべて郵便入札であるため、最終的に入札会場で参加者を確認することもできないことから、請求人が主張する「談合が不可能」な状態であり、請求人の主張では、最低制限価格でのくじ実施になるはずであるが、最低制限価格でのくじ実施が無い。

以上のことから、公募型指名競争入札においては、くじ実施と入札参加業者に関係があるという請求人の主張は認められない。

#### エ 落札率の特徴（95%ルール）について

請求人は、造園工事の入札では、詳細なすりあわせがなくても談合できる仕組みである 95%ルール（受注予定業者以外は予定価格の 95%以上の金額で入札し、受注予定業者は予定価格の 95%未満の金額で入札）を逸脱した件数が 15%に過ぎないと主張している。

これに対して監査対象部局は、根拠が不明確であり、落札率の数値だけで談合の確定情報とはならないと主張している。

これについて、入札結果を公募型指名競争入札とそれ以外の指名競争入札とに分けて検討してみると次のとおりである。

まず、公募型指名競争入札以外の指名競争入札、つまり等級格付 B の業者による入札について検討する。前述ウのとおり、指名競争入札では、監査対象部局の主張するとおり、制度上は、指名業者が事前に入札参加者を類推することはできないが、郵便入札を採用していないため、最終的には、入札会場で参加者を確認した上で入札書に記載することが可能となり、請求人が主張する「談合が可能」な状態となる。組合に属していない業者が指名された入札でも、入札会場に入るまでに組合に属していない業者が辞退した場合はくじが実施されていない。このことから、事前に辞退するという情報が漏洩する可能性は無いため、談合があったと仮定すると、入札会場に集まった時点で談合実施を決定することになり、詳細なすりあわせが不要な 95%ルールを採用する可能性が高くなるといえる。談合があったと仮定すれば、すべてにおいて 95%ルールが適用されるはずであるが、第 3-1-(6)造園工事入札における 95%ルール逸脱の件数と比率からは、平成 24 年度から平成 29 年度（平成 30 年 1 月 30 日まで）の入札総件数 57 件から、くじ実施 15 件を除いた 42 件のうち、95%ルール逸脱が 8 件（19.0%）ある。

そうすると、95%ルール逸脱が 1 件でも存在する時点で、95%ルールを採用しているとは言えない。

次に、公募型指名競争入札、つまり等級格付 A の業者による入札で検討する。前述ウのとおり、平成 26 年度から平成 29 年度（平成 30 年 1 月 30 日まで）は、組合

に属している業者しか参加できないことから、請求人の主張する「談合が可能」な状態といえるが、入札総件数 25 件のうち 95%ルール逸脱が 5 件 (20.0%) ある。等級格付 B の業者による入札と同様に、95%ルール逸脱が 1 件でも存在する時点で、95%ルールを採用しているとは言えない。

平成 24・25 年度については、同じく前述ウのとおり、組合に属していない業者が参加する可能性があるため、請求人の主張する「談合が不可能」な状態といえるが、95%ルールにあてはめると、入札総件数 12 件のうち 95%ルール逸脱が 3 件 (25.0%) ある。

以上のことから、95%ルール逸脱が 1 件でも存在する時点で 95%ルールを採用しているとは言えないことに加え、「談合の可能」な状況と「談合の不可能」な状況とで、95%ルール逸脱の割合がほぼ同じであることから、95%ルールによる談合が行われたとは言えない。

#### オ 異常な落札率の出現について

請求人は、平成 28 年度において、同じ落札率 (93.9%) が 5 件発生しているのは大凡 10 万分の 1 の確率で異常であり、談合が行われていることに疑いがないと主張している。また、陳述においては、93.9%という数字は、予定価格の 94.0%を算出した後、その概数を入札額に決めた結果であり、公正な入札の結果として現れたものとは考えられないと主張している。

これに対して監査対象部局は、10 万分の 1 の根拠が示されておらず、談合が行われているという主張は推測にすぎないと主張している。

平成 28 年度のくじ以外の入札総件数 15 件の落札率を検証してみると、確かに、請求人の主張するように 93.9%が 5 件ある。また、94.0%を算出した後、その概数として仮に千円未満を切り捨てた落札額の件数も 5 件であるが、これは、先ほどの 93.9%とは一致していない。

以上のことから、予定価格の 94.0%から一定の法則で算出した概数を入札額としているとは言い難い。

#### カ 和泉市入札等監視委員会の議論について

請求人は、第 29 回と第 30 回の和泉市入札等監視委員会（以下「監視委員会」という。）の会議において、次のような重大な認識誤りがあると主張している。

まず、第 29 回（平成 29 年 6 月 9 日開催）の会議録に記載されている「他の工種同様落札率が 80%台の（造園工事）入札案件もある」という発言について、これは、談合が成立しなかったくじで最低制限価格で落札したもので、くじ以外の落札率は 94%近辺で、相対的に高いという主張である。

次に、第 30 回（平成 29 年 10 月 2 日開催）の会議録に記載されている「造園工事に係る過去 1 年間の入札結果一覧表を見れば、落札金額と次点業者の応札額とが拮抗しており、一定の競争性が確保されている」という発言について、これは、95%ルールの結果であり、談合の結果で競争性は確保されていないという主張である。

さらに、投書が匿名であったとしても真摯に調査すべきであると主張している。

これに対して監査対象部局は、監視委員会においては、最低制限価格でのくじ引きがないことや落札率の結果だけで談合という判断はできず、あわせて投書者から

それ以上の談合情報が得られないため信憑性の確認が実施できなかったことから、今後の動向を見守ると言う結論となったと主張している。

まず、第 29 回会議録に対する請求人の主張について検討する。前述ア、イ、ウから、くじの有無と談合とを関連付けることができないため、落札率を、くじとくじ以外に分けて検証する必要性がない。第 3-1-(4)-イ建設工事平均落札率の各年度の「くじ」と「落札」を併せた「全体」を比較すると、いずれの年度も造園工事が 90% を上回る高い落札率となっているが、造園工事以外にも 90% を上回っている業種があることから、落札率については他業種と大きな格差は無いといえる。くじとくじ以外（落札）とに分けて検証する必要性はないが、同じ表の「落札」の落札率を比較してみても、造園工事以外に 93% 前後の落札率となっている業種があることから、落札率については他業種と大きな格差は無いと言うことができる。このことから、監視委員会の認識に誤りがあるとはいえない。

次に、第 30 回会議録に対する請求人の主張について検討すると、前述エから、95% ルールの採用が認められないため、競争性は確保されているといえる。よって、監視委員会の認識に誤りがあるとはいえない。

続いて、談合情報の投書対応に対する請求人の主張について検討する。監査対象部局は、第 3-1-(3)の「談合通報等に関する対応マニュアル」を作成し運用している。

このマニュアルの条件に照らして、造園工事に関する投書の情報を「入札談合に関する情報」に該当するか検証すると、アの条件については、匿名であるため該当せず、イの条件についても、入札前に把握されていた情報ではなく入札結果からの推測に過ぎないものであるため該当せず、ウの条件についても、談合に参加した当事者以外は知りえない情報ではなく入札結果情報のみであるため該当しない。このように、匿名以外の二つの条件にも該当しないことから、明らかに「入札談合に関する情報」とは言えず、監視委員会の対応については、当該マニュアルに沿って、適切に対応しているといえる。

以上のことから、談合情報の投書に対する監視委員会の認識や対応に誤りがあるとは言えない。

### (3) 市が損害を被ったかについて

請求人は、違法な談合がなければ、最低制限価格での落札となるから、契約額と最低制限価格との差額が損失となり、その額は 3,177 万 900 円と主張している。

これに対して監査対象部局は、請求人は全ての入札で最低制限価格になることを前提としており、適当ではない。談合の事実はなく、市に談合による損害は何ら発生していないと主張している。

市が損害を被ったと認めるためには、前提として談合という共同不法行為があったことにより、高い金額で落札されたという事実が無ければならない。

本件各造園工事においては、前述の監査結果のとおり、談合の事実が認められない以上、市に損害が発生しているとは言えない。

(4) 怠る事実があるかについて

請求人は、談合を行い市に損害を与えた本件各造園業者に対し、市は不法行為に基づく損害賠償請求権又は不当利得返還請求を有するにも拘わらず、その請求権の行使を怠っていると主張している。

これに対し監査対象部局は、造園工事の入札において談合が行われた事実はなく、適正な入札、契約締結であるため、監査請求の対象となる事由は存在しないと主張している。

前記(3)市が損害を被ったかについてのおり、本件各造園工事の入札において談合が行われているという事実は認められず、また、損害が発生しているとも認められない。そうすると、本件各造園業者に対する損害賠償請求権は発生していないので、怠る事実が有るとは言えない。

以上のことから、本件、市長に財産の管理を怠る事実については認められない。

#### 第4 結論

以上により、本市市長に財産の管理を怠る事実があるとする本件請求には理由がないので、これを棄却するのが相当であると判断する。

#### 意見

監査の結果は以上のおりであるが、監査請求の重大性に鑑み、以下のおり付帯して意見を述べ、市長に要望する。

本監査において、入札談合は把握できなかったが、地方公共団体の契約行為は住民福祉の向上に資するためのもので、そこには公金の支出が伴い、公平性・経済性・合規制が求められるのは勿論、契約の相手方、契約価格の基となる入札行為に関しては極めて厳格な対応を期する必要がある。

今般、行政に対する市民の関心が益々高まっていることを鑑みると、市民に疑念を抱かせることがないように行財政運営の適切な執行を切に願うものである。