

## 和泉市職員措置請求書

件名

入札談合住民監査請求

### 1. 請求の要旨

#### (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「〇〇協同組合」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)

##### ロ 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

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  |

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。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がらである。

#### ウ 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で1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。○○と○○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。

#### エ 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(○○協同組合に属していない会社、●●、●●、●●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)

#### オ 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大林組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と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%以上の件数 | 2番札の入札率95%くの件数 |
|----|------|-------------|----------------|
| 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              |

#### カ 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。

#### キ 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ない。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考える。

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つ

た。

#### ク 小括

以上の口から力の事実は、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 惰る事実の監査請求期間問題

法 242 条 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 242 条 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き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 242 条 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 卷 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、秘密裡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裡に行われており、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)があつたことから(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。

### 2. 請求者

住所 和泉市緑ヶ丘 2 丁目13番地の10

職業 オンブズ和泉代表

氏名 小林洋一

住所 和泉市緑ヶ丘 2 丁目13番地の10

職業 和泉市市議会議員

氏名 小林昌子

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、別紙を添え、必要な措置を請求します。

平成30年1月31日

和泉市監査委員 様

別表1 平成28年度造園工事入札状況

別表2 和泉市の損害額

以上

### 別紙事実証明

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 和泉造園緑化協同組合員 電話・FAX 番号帳

第5号 95%ルールの記事