

徳島県監査委員公表第13号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果について、同条第4項の規定により、次のとおり公表する。

平成29年7月5日

徳島県監査委員	稲田米昭
同	矢田等
同	井関佳穂理
同	須見一仁
同	臼木春夫

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果は、次のとおりである。

平成29年6月23日

徳島県監査委員	稲田米昭
同	矢田等
同	井関佳穂理
同	須見一仁
同	臼木春夫

第1 請求の受付

1 請求書の提出

平成29年4月27日に、鳴門市 A から提出された職員措置請求書は、同日受け付けた。

2 請求の要旨

(1) 請求の趣旨

徳島県東部県土整備局<吉野川>（以下「東部県土<吉野川>」という。）が平成20年度から平成22年度の期間中に発注した土木一式工事等の入札において、A市B町で建設業を営む業者間で談合があったことが徳島県（以下「県」という。）が公表する入札結果表から明らかとなった。これは、「平均額型最低制限価格」の落

札者決定方式下で、事前に談合していなければ起こり得ない入札結果であり、徳島県知事に対し、次の措置を勧告することを求める。

ア 財産的損害についての賠償金を徴収すること【請求ア】

談合による入札が行われた工事等で、その契約が違法に締結された結果、生じた県の財産的損害は、当初契約ベースで54,192,800円＋消費税である。県はその徴収を怠っていることから、談合を行った業者（以下「談合業者」という。）から賠償金を徴収すること。また、最終請負金額が増額変更されている場合は、その最終請負金額をベースにした損害賠償請求額を計算し請求すること。

なお、談合業者は、多数派を形成し「共同行為」に参加するハードコア・インサイダーの11事業者（以下「11事業者」という。）及び11事業者の全体又は一部と「合意・協調的行動」をしていた可能性のあるインサイダーの3事業者（以下「3事業者」という。）であり、これらによる違法な入札の件数は合計で36件（以下「本件入札」という。）で、損害賠償請求額等の内訳は、次のとおりである。

	落札件数	落札額合計（税抜き） (A)	当初契約の損害賠償請求額（税抜き）(A × 20%)
11事業者	27件	230,886,000円	46,177,200円
3事業者	9件	40,078,000円	8,015,600円
計	36件	270,964,000円	54,192,800円

イ 法令上の罰則を課すこと及び救済措置を講じること【請求イ】

談合業者（11事業者及び3事業者）に対し法令上の罰則を課すこと及び談合に加わらなかった業者に対し救済措置を講じることにより、公正・公平で自由な入札市場の再構築に向けた行政処分ないし行財政運営を行うこと。

(2) 請求の理由

ア 請求アについて

A市B町内で建設業を営む11事業者は、東部県土<吉野川>が平成20年度から平成22年度の期間中に発注した27件の入札において、当時、県で採用されていた「変動型」の最低制限価格の落札者決定方式（一般に「平均額型最低制限価格制度」と呼称）を悪用し、発注される入札案件ごとに、あらかじめ優先して落札させることで合意されている仲間の業者が落札できるよう、事前に申し合わせた入札金額で入札を行い、最低制限価格を引き上げたり又は引き下げたりして、談合

に加わらない業者を排除（共同ボイコット）し、入札の公正を害したものである。

平成19年度以前（遅くとも平成13年から平成19年9月まで）においては、東部県土＜吉野川＞（旧の川島土木事務所）が入札する案件を、入札参加業者の間で均等に受注する機会を保証するルールを合意するものとして、設計金額「枠」別に、あらかじめ落札予定者を決めた順番制の談合表（落札予定者順番表）を作成し、原則として、それに則って入札行動が行われていた。11事業者は、このような談合表の形式をそのまま継続利用して入札行動を展開したことが、入札結果表【分析版】（以下「分析版」という。）で明確に見られる。

また、「分析版」から、事前に役割配分し、かつ最低制限価格をある程度自由に上下させるための入札行動を行い、落札者及び落札価格等をある程度自由に操作することができる状態をもたらしていることが明確にわかる。（分析版の概要は別記のとおり。）

11事業者の入札市場におけるシェアの合計は、過半数を超えており、本件入札でのシェアの合計は、3分の2程度に至っているものもある。もし、A市B町内で建設業を営む3事業者が、11事業者と「合意・協調的行動」をとっていたならば、11事業者及び3事業者の市場シェアの合計は、年度により多少異なるが、はるかに3分の2を越え、少なくとも80%程度以上となる。

また、3事業者は、東部県土＜吉野川＞が平成20年度から平成22年度の期間中に発注した9件の入札において、談合離脱業者を装い、11事業者と「合意・協調的行動」をとるに至っている可能性が高い入札結果が判明している。分析版のとおり、11事業者との隣り合う順位相互間の入札金額の差が1万円以内の僅差という、意思の連絡がなければ起こり得ない不自然な行動や結果の存在を推認できる。

発注された入札案件において、そのほとんどすべての入札案件で本命業者ないし準本命的地位（順位、順番）にある、いわゆる本命業者群の業者が落札し、その大部分における落札額も、11事業者及び3事業者主導でシミュレーション・操作された「最低制限価格」付近となっている。

なお、「落札額が最低制限価格に近いのだから違法ではないのではないか」と主張する者がいるかもしれないが、それは本末転倒である。すなわち、11事業者及び3事業者は、最低制限価格をシミュレーション・操作をし、落札予定者の落札価格をある程度自由に上下させることができる状態をもたらしており、入札市場における公正かつ自由な競争機能がすでに損なわれているのである。

県は、入札制度改革を毎年のように行ってきたが、かつて最低制限価格は、設計価格（予定価格）の3分の2相当額であったはずであり、少なくとも本件対象期間中は、80%前後以上80%台半ば前後であることから、およそ15%から20%近くの差がある。当該改革で実現されているのは、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。以下「独占禁止法」という。）が目的としていることに沿った内容とはかけ離れた観のある事がらばかりである。

以上、本件で対象とする11事業者及び3事業者の落札工事等36件は、談合に基づくものであることから、契約締結が不法行為法上違法の評価を受けるものでもあり、これにより県の公共工事入札にかかる規定に基づく損害賠償請求権（最終請負額の20%相当額）が発生しているにもかかわらず、その請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実が生じていることについて、速やかなる請求権不行使の是正を求めるものである。

イ 請求イについて

県の平成20年度経營業務管理責任者等講習会の資料では、企業のコンプライアンスとして、「入札談合は犯罪である」との強い認識が必要と記されており、入札談合は刑法上の談合罪及び独占禁止法上の犯罪行為であり、県工事における罰則もあるなど、談合を正当化する理由はないとされている。

11事業者及び3事業者には、指名停止等の入札参加停止処分、最低ランク（D級）での入札参加資格付与の処分を行い、法適合性のある業者（談合に加わらなかった業者）には、ランクを従前のものとして取り扱う等の入札参加資格付与の処分を行うことが、公平の原理にかない、独占禁止法が、「公正かつ自由な競争を促進することなどにより一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的としている」ことに沿う行政処分となる。

（以上、おおむねこのように解する。なお、分析版の概要を除き事実証明書の記事は省略する。）

第2 請求の受理

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第2項において、住民監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、することができないと定められている。

本件請求は、平成20年度から平成22年度における入札を対象としているため、1年を経過しているが、違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実によって被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを求める請求については、自治法第242条第2項は適用されない（平成14年7月2日最高裁判所判決）とされており、自治法第242条第1項に定める、いわゆる怠る事実についての監査請求として、監査の対象となるものである。

よって、平成29年5月10日に所要の法定要件を具備していると認め、受理すること

とした。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求のうち、請求イについては、財務会計行為を監査の対象とする自治法第242条第1項に規定される要件を欠いた請求であるため、監査の対象外とし、請求アについては、対象として審査を進めた。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、自治法第242条第6項の規定に基づき、平成29年6月1日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、建設業者を対象に、県が実施した「平成20年度経營業務管理責任者等講習会」の資料により、企業のコンプライアンスやどのような行為が談合になるか等を述べるとともに、今回の請求対象以前の平成19年度の入札結果表に基づく分析や平成19年9月25日以前に行われた入札談合の実行行為の状況がわかるとする直接証拠と称する書面により、当時、談合の事実があったと主張した。

なお、この書面は、当時の入札時に落札予定業者が作成したとするもので、「工事内訳書」の余白に「円以上でございます」というような記載をしている13件分の写しであり、入札前には他の談合業者に配付していたとの主張であった。

3 監査対象機関に対する監査の実施

東部県土<吉野川>を監査対象機関と定め、当該機関に対し監査調書等の提出を求め、平成29年6月1日に監査を行った。

4 関係人調査の実施

請求人の主張に係る事実状況を把握するため、自治法第199条第8項の規定に基づく調査(以下「関係人調査」という。)として、11事業者及び3事業者に対する書面調査並びに県建設管理課に対するヒアリング調査等を実施した。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

東部県土<吉野川>に対する監査及び関係人調査から把握した事実は、おおむね次のとおりである。

(1) 業者について

11事業者及び3事業者は、平成20年度から平成22年度において、A市B町内で建

設業を営み，東部県土<吉野川>が発注する土木一式工事及び土木一式に係る維持管理業務委託（以下「土木工事等」という。）の競争入札に参加していた。

また，本件入札に参加していた業者数は，11事業者及び3事業者のほかに4業者あり，合計で18業者である。

（２）入札結果表について

本件請求の事実証明書として添付されている入札結果表については，県が公表したものである。

（３）入札について

本件入札については，一般競争入札及び指名競争入札の方法により実施している。

ア 設計金額について

県県土整備部における公共工事の設計金額は，標準的な施工能力を有する建設業者が，それぞれの現場の条件等を勘案の上，作業の内容，手順，品質，工法に応じ，施工に必要とする経費を積算し，設定しており，その公表は，一般競争入札においては入札公告，指名競争入札においては入札情報により，事前に行っている。

イ 予定価格について

予定価格は，徳島県契約事務規則（昭和39年徳島県規則第39号）において，取引の実例価格，需給の状況，履行の難易，契約数量の多少，履行期間の長短等を考慮して定めなければならないとされ，設計金額を基にして決定しており，その公表は，落札決定後，当該工事ごとに，遅滞なく，入札結果表により行っている。

ウ 最低制限価格について

地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）では，工事・製造その他において，当該契約の内容に適合した履行を確保するために特に必要があると認めるときは，あらかじめ最低制限価格を設けた上で，予定価格の制限の範囲内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することができるとされている。

最低制限価格は，疎漏工事防止等，公共工事の適正な施工や建設業の経営基盤の確保を目的とするダンピング（原価割れ受注）の防止を図るため設定しており，その公表は，落札決定後，当該工事ごとに，遅滞なく，入札結果表により行っている。

エ 徳島県公共工事標準請負契約約款に定める損害賠償について

徳島県公共工事標準請負契約約款（以下「約款」という。）上の損害賠償の規定は、次のとおりである。

（賠償の予定）

第48条 受注者は、第44条各号のいずれかに該当するときは、発注者がこの契約を解除するか否かを問わず、賠償金として、請負代金額の10分の2に相当する額を発注者の指定する期間内に支払わなければならない。工事が完成した後も同様とする。

2 前項の場合において、受注者が共同企業体であり、既に解散されているときは、発注者は、受注者の代表者であった者又は構成員であった者に賠償金の支払を請求することができる。この場合において、受注者の代表者であった者及び構成員であった者は、連帯して前項の額を発注者に支払わなければならない。

（発注者の解除権）

第44条 発注者は、受注者（受注者が共同企業体であるときは、その構成員を含む。以下この条及び第48条第1項において同じ。）がこの契約に関して次の各号のいずれかに該当するときは、この契約を解除することができる。

（1）公正取引委員会が、受注者に違反行為があったとして独占禁止法第49条に規定する排除措置命令を行い、当該排除措置命令が確定したとき。

（2）公正取引委員会が、受注者に違反行為があったとして独占禁止法第62条第1項に規定する納付命令を行い、当該納付命令が確定したとき（確定した当該納付命令が独占禁止法第63条第2項の規定により取り消された場合を含む。）。

（3）受注者（受注者が法人の場合にあっては、その役員又は使用人を含む。）が、刑法（明治40年法律第45号）第96条の6若しくは第198条又は独占禁止法第89条第1項若しくは第95条第1項第1号の罪を犯し、刑に処せられたとき。

オ 談合対応について

県が発注する工事等の入札において、談合情報が寄せられれば、発注部局の公正入札調査委員会に諮り、信憑性がある場合は、状況に応じて、入札の取りやめや、入札執行後の内訳書確認、入札参加者からの事情聴取などを行い、公正取引委員会への通報も行っている。

また、談合防止には、発注者である県が高いコンプライアンスを確立し、入札・契約制度についての不断の見直しを行うこと、受注者が「談合は犯罪」であるこ

とに強い認識を持ち、コンプライアンスを確立すること、公正取引委員会や検察などの入札を監視する機関が、しっかり機能することが重要であるとされている。

(4) 東部県土<吉野川>が執行する入札における11事業者の割合について

平成20年度から平成22年度の期間中に東部県土<吉野川>がA市B町内で発注した土木工事等において、指名競争入札(工事:設計金額1千万円未満,委託:設計金額2千万円未満)で指名された業者又は一般競争入札に参加が可能であった業者のうち、11事業者が占める割合は、設計金額帯により違いがあり、最少で50.0%、最大で69.2%となっており、3か年の平均は、61.0%である(ただし、平成22年度については、平成22年4月から平成23年2月の数値で計算。)。

なお、東部県土<吉野川>がA市B町内で発注した設計金額3千万円未満の土木工事等のうち、一般競争入札への参加可能業者はA市B町内の業者であった。

(5) 東部県土<吉野川>が執行する入札における11事業者と3事業者の割合について

平成20年度から平成22年度の期間中に東部県土<吉野川>がA市B町内で発注した土木工事等において、指名競争入札(工事:設計金額1千万円未満,委託:設計金額2千万円未満)で指名された業者又は一般競争入札に参加が可能であった業者のうち、11事業者と3事業者が占める割合は、設計金額帯により違いがあり、最少で62.5%、最大で92.3%となっており、3か年の平均は、80.5%である(ただし、平成22年度については、平成22年4月から平成23年2月の数値で計算。)。

なお、東部県土<吉野川>がA市B町内で発注した設計金額3千万円未満の土木工事等のうち、一般競争入札への参加可能業者はA市B町内の業者であった。

(6) 東部県土<吉野川>の入札に対する11事業者等の落札状況について

平成20年度から平成22年度における東部県土<吉野川>発注のA市B町における土木工事等の入札は44件あるが、このうちの36件が本件入札である。残り8件の年度ごとの内訳は、平成20年度が4件、平成21年度が3件、平成22年度が1件であり、8件のうち1件は11事業者のうちの1業者の落札に係るもので、残り7件は別の4業者の落札に係るもの(本件入札に参加していた業者数は合計で18業者)である。

これらの年度別の入札状況は次のとおりである。

	入札総件数 (A)	11事業者の 落札件数 (B)	11事業者及 び3事業者 の落札件数 (C)	11事業者の 落札割合 (B/A)	11事業者及 び3事業者 の落札割合 (C/A)
平成20年度	19件	10件	15件	52.6%	78.9%
平成21年度	13件	10件	11件	76.9%	84.6%
平成22年度	12件	8件	11件	66.7%	91.7%
計	44件	28件	37件	63.6%	84.1%

(7) 平均落札率の比較について

平成20年度から平成22年度の間、県発注の工事及び業務委託において、最低制限価格を適用した入札案件の県全体、東部県土<吉野川>全体及び本件入札の年度ごとの平均落札率を比較すると次のとおりとなる。

	県全体	東部県土<吉野川>	本件入札
平成20年度	87.3%	87.6%	81.2%
平成21年度	88.8%	88.5%	83.1%
平成22年度	89.8%	89.2%	83.5%

(8) 県における入札・契約制度の見直しについて

入札・契約制度については、「競争性」、「透明性」、「公正性」の確保はもとより、談合防止にも資するものであることから、毎年度、様々な見直しを重ねている。

具体的な見直し内容としては、「県入札監視委員会入札制度検討部会」の提言や、全国知事会の「都道府県の公共調達改革に関する指針」で示されたことを最大限尊重し、一般競争入札の拡大、総合評価落札方式の拡充、さらには、電子入札の完全実施、最低制限価格へのランダム係数の導入、談合に対するペナルティの強化などとなっている。

また、行き過ぎた価格競争は、公共工事の品質の確保に支障を及ぼしかねず、下請業者へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底等につながり、「安心・安全」の確保や「建設産業の健全な発展」を阻害することから、ダンピング受注の防

止対策として最低制限価格制度の見直しに取り組んできている。

最低制限価格については、設計価格の3分の2以上とされていた時期もあるが、平成19年5月から入札参加者の見積金額による市場性を反映させる平均額型最低制限価格が導入され、その後、平成23年6月から（維持管理業務については平成24年5月から）各経費の算入率による算定式となり、以後算定に係る係数について随時見直されてきている。

平成20年度から平成22年度の間のある県における請負対象額3千万円未満の「建設工事」及び「屋外での作業を主とする維持管理業務」に係る平均額型最低制限価格（税抜）の算出については、次のとおりである。

なお、屋外での作業を主とする維持管理業務において、最低制限価格の制度導入は、平成20年5月1日からである。

（ア）平成19年5月1日から平成20年5月31日までの公告及び指名通知案件

$$(\text{平均入札額} \times 1 + \text{予定価格} \times 2) / 3 \times 0.8$$

- ・平均入札額は予定価格以内で無効でない入札書で算出する。
- ・入札価格（税抜）が予定価格の80%未満の額であるときは、その入札価格は予定価格の80%の額として算出する。

（イ）平成20年6月1日から平成21年4月30日までの公告及び指名通知案件

$$(\text{平均入札額} \times 1 + \text{予定価格} \times 2) / 3 \times 0.85$$

- ・平均入札額は予定価格以内で無効でない入札書で算出する。
- ・入札価格（税抜）が予定価格の80%未満の額であるときは、その入札価格は予定価格の80%の額として算出する。

（ウ）平成21年5月1日から平成21年10月31日までの公告及び指名通知案件

$$(\text{平均入札額} \times 1 + \text{予定価格} \times 2) / 3 \times 0.85$$

- ・平均入札額は予定価格以内で無効でない入札書で算出する。
- ・入札価格（税抜）が予定価格の85%未満の額であるときは、その入札価格は予定価格の85%の額として算出する。

（エ）平成21年11月1日から平成23年3月31日までの公告及び指名通知案件

建設工事に係るもの

$$(\text{平均入札額} \times 1 + \text{予定価格} \times 2) / 3 \times 7 / 8$$

- ・平均入札額は予定価格以内で無効でない入札書で算出する。
- ・入札価格（税抜）が予定価格の85%未満の額であるときは、その入札価格は予定価格の85%の額として算出する。

屋外での作業を主とする維持管理業務に係るもの

$$(\text{平均入札額} \times 1 + \text{予定価格} \times 2) / 3 \times 0.85$$

- ・平均入札額は予定価格以内で無効でない入札書で算出する。
- ・入札価格（税抜）が予定価格の85%未満の額であるときは，その入札価格は予定価格の85%の額として算出する。

こうした取組により，予定価格に対する最低制限価格のおおむねの割合は上昇してきている。

(9) 11事業者及び3事業者に対する関係人調査結果について

自治法第199条第8項の規定に基づく関係人調査として，11事業者及び3事業者を対象に書面調査を実施した。その調査内容と結果は次のとおりである。

- ・調査対象14業者のうち13業者から回答があった。（回答率92.9%）
（徳島県内建設業許可業者一覧表（平成29年3月末現在）に掲載されていない1業者からは回答がなかった。）
- ・調査結果として，複数の業者で入札価格を調整する談合に加わった業者はなく，入札価格を調整する談合が行われていることを，見聞きした業者もなかった。

質問1

東部県土<吉野川>が平成20年度から22年度に発注したA市B町内の土木工事及び委託業務（河川維持業務等）の入札に関して，次の～の質問について，「ア はい」又は「イ いいえ」のどちらかを選択し，印を御記入ください。

複数の業者で入札価格を調整する談合に加わったことがありますか。

ア はい(0) イ いいえ(13)

で，「はい」に を付けられた場合，他社からの働きかけによるものでしたか。

ア はい(0) イ いいえ(0)

で，「はい」に を付けられた場合，あなたから他社に働きかけをしたものですか。

ア はい(0) イ いいえ(0)

入札価格を調整する談合が行われていることを，見聞きしたことがありますか。

ア はい(0) イ いいえ(13)

質問2

質問1の～において，1つでも「はい」に該当がある場合は，その具体

的な内容を御記入ください。（記入者なし。）

質問3

その他申し述べたいことがありましたら御記入ください。（記入者なし。）

2 本件請求に対する監査対象機関等の見解

監査対象機関である東部県土<吉野川>及び関係人である県建設管理課（以下「東部県土<吉野川>等」という。）の見解は次のとおりである。

（1）入札額について

本件入札の設計金額は事前公表されており、業者は経験的に、最低制限価格をある程度の幅で予測できるものと思われる。落札を目指す業者は、その幅の中で入札を行うため、僅差の金額での競争が発生することは不自然ではなく、結果として入札額の差が数千円単位で並ぶこと、また、最低制限価格周辺（低い入札率）に集中することは起こり得ることである。

また、入札時点において、手持ちの工事量、技術者配置の都合等から直ちに工事を請け負うことが困難な業者が、落札を避けるため、予定価格周辺（高い入札率）に札を入れる可能性も否定できない。このような場合、一般競争入札に参加せず、指名競争入札は「辞退」すれば済むことであるが、業者は入札への不参加が入札参加実績に及ぼす影響を懸念して、参加実績を残すために入札に参加する可能性は営業戦略としてあり得なくはない。そのような場合、落札し、辞退せざるを得ない事態となれば、指名停止などの重いペナルティが課せられるため、予定価格近くの入札額とし、極力落札を避ける可能性も考えられる。

以上のような業者側の事情による行動が、結果的に入札額の偏りとなって存在し得ることも可能性として否定はできない。

請求人が事前に談合していなければ起こり得ない結果と主張していることは、請求人独自の定義づけによる推論であり、入札結果表の内容からは、客観的かつ明白な談合の事実は認められない。

（2）11事業者及び3事業者の落札割合について

前記の「1 事実関係の確認（6）東部県土<吉野川>の入札に対する11事業者等の落札状況について」のとおり、平成20年度から平成22年度における東部県土<吉野川>の土木工事等の入札は44件であり、11事業者が落札した件数が全体に占める割合は、52.6%から76.9%を推移しており、3カ年平均では、63.6%である。これは、全入札参加可能業者に占める11事業者の割合である50.0%から69.2%と大きな乖離は見られない。

また、11事業者及び3事業者が落札した件数が全体に占める割合は、78.9%から91.7%を推移しており、3カ年平均では84.1%である。これは、全入札参加可能業者に占める11事業者及び3事業者の割合である62.5%から92.3%、3カ年平均の80.5%と乖離は見られない。

請求人がハードコア・インサイダー(11事業者)及びインサイダー(3事業者)とする業者群は、請求人の主観に基づく、後付けのグルーピングであり、なおかつ、平成20年度から平成22年度に発注した44件の入札のうち、請求人自身がハードコア・インサイダー及びインサイダーが落札した36件を抽出して主張を行っており、バイアスのかかったデータ整理である。

よって、請求人の「そのほとんどすべての入札案件において本命業者ないし準本命的地位(順位, 順番)にある、いわゆる本命業者群の業者が落札」との主張は、客観的事実に基づく主張とは言えない。

(3) 談合情報について

本件入札に関し、参加した業者に、公正取引委員会から独占禁止法違反であるとして排除措置命令や納付命令が確定したもの、あるいは、刑法第96条の6若しくは第198条又は独占禁止法第89条第1項若しくは第95条第1項第1号の罪を犯し、刑に処せられたものはなかった。

本件請求内容を見ると、「入札金額が僅差であり、不自然である」など、請求人が独自の考え方で「入札結果」を分析し、談合があったと主張しているが、「当事者以外に知り得ない事実」など、具体的かつ直接的な証拠は示されていないため、「談合情報」にあたるとは考えていない。

また、事実証明書として添付されている平成23年6月定例県議会での談合に関する質問の議事録についても本件請求内容と同様、各業者の入札金額が僅差であり、不自然であるということだけで、当事者しか知り得ないような直接的な情報は含まれていないことから、談合情報にあたるとは考えていない。

(4) 損害について

前記の「2 本件請求に対する監査対象機関等の見解(3) 談合情報について」のとおり、請求人が主張するような談合の事実は認められず、約款上、県に損害賠償請求を求める権利は発生していない。また、本件入札は、違法行為による県の損害発生的事実は認められないことから、民法第709条に基づく損害賠償請求を行い得る事実関係は認められない。

なお、「県の損害・損失の発生」が請求の要件となる住民監査請求において、前記の「1 事実関係の確認(7) 平均落札率の比較について」のとおり本件入札は、

最低制限価格付近の落札結果となっており、事実の状況から県に具体的損失はないと考えられる。

平成5年8月5日福岡地方裁判所判決において「監査の対象となる行為等は、地方公共団体に積極消極の損害を与えひいては住民全体の利益に反するものでなければならぬ」とされ、この判断は、平成6年3月8日の福岡高等裁判所判決、平成6年9月8日の最高裁判所判決においても支持されている。

このように、住民監査請求の制度においては、地方公共団体の長その他の職員の行為等によって当該地方公共団体に財産的損害・損失が発生していない場合は、監査請求の対象とはならないため、請求人が県に対し損害請求を怠る事実があるとして行った本件請求は、損害事実が認められない状況から制度要件に合致しておらず、また請求を求める理由もない。

(5) 入札・契約制度について

本県における入札・契約制度の見直しは、「競争性」、「透明性」、「公正性」の確保はもとより、談合防止にも資するものである。

また、最低制限価格制度についてはダンピング受注の防止を図るものであり、過去の制度との比較により、本件入札の利益について、少なくとも20%から30%程度は余裕で残せた業者もいるとの請求人の主張は、最低制限価格引き上げの制度の趣旨や変遷は考慮されておらず、単純比較による主張となっている。

最低制限価格付近で落札された本件入札の落札率は、価格競争の結果、むしろ県平均より低いものがほとんどであり、損害発生の実事も認められない。

3 判断

請求アに関して、確認した事実関係を基に監査委員が判断した結果は、次のとおりである。

請求人は、東部県土<吉野川>が、平成20年度から平成22年度の期間中に発注した本件入札について、11事業者及び3事業者により談合が行われた結果、損害が生じたが、県は賠償金の徴収を怠っていると主張し、損害賠償請求権不行使の是正を求めている。

談合の事実に関し、請求人は、11事業者及び3事業者が、本命業者群や協力業者群等の役割分担や配置の仕方、本命業者群等の中での「隣り合う順位相互間の入札金額の差」をいくりにするか、また、最低制限価格を「上下に」操作し、談合離脱業者に最低制限価格を絞らせないように入札ごとに行動パターンを変えるなどの入札行動を展開しており、分析版からは、隣り合う順位相互間の入札金額の差が1万円以内の僅差であり、中には1千円差や2千円刻みが連続していることなどから、経験則上また客

観的見地から、意思の連絡がなければ起こり得ない不自然な行動や結果の存在を推認できると主張している。

こうした請求人の主張に対し、東部県土<吉野川>等は、設計価格は事前公表されており、業者は経験的に最低制限価格をある程度の幅で予測でき、落札を目指す業者はその幅の中で入札を行い、僅差の金額での競争が発生することは不自然ではなく、結果として入札額の差が数千円単位で並ぶこと、また、最低制限価格周辺に集中することは起こり得ることなど、業者側の事情による行動が、結果的に入札額の偏りとなって存在し得ることも可能性として否定できないとしている。

この点については、建設工事の入札に関する判例においても、「入札者による入札価格及び入札の結果は、個々の入札者の企業規模、従前の工事实績等の実際の入札者の個別的属性のほか、受注期における工事需給の多寡等の経済的情勢、履行の難易及び履行期の長短等の当該工事の特殊性等、様々な他の要因が複雑に影響しあうとも考えられ、談合の事実がなくとも、理想的な自由競争が行われた場合の入札結果と常に一致するとは限らないから、入札価格や落札率をもって、直ちに談合の存在を推認することはできない。」（平成19年1月15日名古屋高等裁判所金沢支部判決）と判示している。

また、請求人が談合を行ったとしている11事業者及び3事業者に対する書面による関係人調査の結果では、回答のあった13社のいずれの業者も「談合に加わったり、見聞きしたことがない」との回答であり、談合の事実について確認することはできなかった。

さらに、請求人が求める県の公共工事入札にかかる規定の損害賠償請求権（最終請負額の20%相当額）の行使については、公正取引委員会から独占禁止法違反であるとして排除措置命令や納付命令が確定したもの、あるいは、刑法第96条の6若しくは第198条又は独占禁止法第89条第1項若しくは第95条第1項第1号の罪を犯し、刑に処せられたものが約款第48条による賠償予定の対象となるが、本件入札に関わった業者でこうした事実は認められなかった。

加えて、請求人が事実証明書に添付している平成23年6月定例県議会の会議録（談合に関する一般質問）の内容に関する東部県土<吉野川>等の見解では、当時、各業者の入札金額が僅差であり、不自然であるということだけで、当事者しか知り得ないような直接的な情報は含まれておらず、また、本件請求においても、同様に具体的かつ直接的な証拠は示されておらず、入札結果だけを捉えて分析しているもので、談合情報にあたるとは考えていないとしている。

これらのことから、東部県土<吉野川>等の見解には、一定の合理性があると思料されるところであり、監査の過程で確認した限りにおいては、談合の存在を推認することはできなかった。

したがって、談合による県の損害発生の実事が認められない以上、約款上の損害賠償請求権の行使並びに民法第709条に基づく損害賠償請求を行い得るとまでは言えないことから、損害賠償請求権不行使の是正を求める請求人の主張には理由がない。

4 結論

以上、本件請求のうち、請求アの「財産的損害についての賠償金を徴収すること」については、財務会計上、違法又は不当に公金の徴収を怠る事実があったとは認められないので、棄却する。

請求イの「法令上の罰則を課すことの及び救済措置講じること」については、監査請求の対象と認められないので却下する。

第5 意見

本件請求に対する監査の結果は以上のとおりであるが、監査を終えての監査委員としての意見を付記する。

県は、入札・契約制度について、公正で自由な競争の促進を図り、かつダンピング受注を防止する必要がある。今後一層、「競争性」、「透明性」、「公正性」の確保はもとより談合等入札不正行為の防止に向け、不断の改革に努められたい。

(別記)

分析版の概要について

請求人による県公表の入札結果表を基に入札金額の低い順に並び替えて分析した分析版(11事業者の27件に関するもの)の概要は、次のとおりである。なお、3事業者の9件に関する分析版の内容もおおむね同様である。

a 記載項目等

分析版には、県公表の入札結果表の様式を模して契約番号、年度(20~22)、入札機関(全て東部県土<吉野川>)、工事名、開札日時、入札方式(全て「変動型(=平均額型)最低制限価格制」)、落札者、落札額(税抜)、予定価格(税抜)、最低制限価格(税抜)、入札参加者、入札額及び結果とともに、これらから導かれる入札率、談合業者のグルーピング分け(本命業者、本命業者群、中受け業者、協力業者群)、各順位相互間の差(入札額の差、入札率の差)の各項目を基に分析した内容を記載。

b 分析した内容

請求人が分析した内容は、総括するとおおむね次のとおり。

なお、分析に当たっては、県公表の入札結果表ごとに設計価格(税込)がいくら

の金額「枠」の入札案件であるか（C級以上の入札参加かD級以上の入札参加か）を確認した上で分析。

- (a) 本命業者群や協力業者群等の役割分担や配置の仕方，本命業者群等の中での「隣り合う順位相互間の入札金額の差」をいくりにするか等の入札行動を展開しており，違法性を帯びた入札案件であることを示すものである。
- ・個別の入札案件において最低制限価格を「上下に」操作をする入札行動を展開している。その際，談合離脱業者にその案件の最低制限価格がどれくらいになるか絞らせないために案件ごとに入札行動パターンを変えている（パターン化された入札行動を案件ごとに変えながら展開していることが入札結果表分析より明白）。
 - ・「隣り合う順位相互間の入札金額の差」が1万円以内の僅差であり，中には1千円差や，2千円刻みが連続したりしていること，また入札率の差が僅差の範囲内で「合意・協調的行動」を遂行している入札行動であったりするなど，経験則上また客観的見地から，「意思の連絡がなければ起こり得ない不自然な（入札）行動や（入札）結果」が存在していることがわかる。
 - ・いわゆる「談合表」に基づいて円満談合が行われていた当時の順番を踏襲している入札行動や，「順番制（ローテーション型談合）」の存在などが垣間見える。
 - ・平均額型最低制限価格制度では，談合する業者が多ければ多いほど個別の入札案件における本命業者等が落札し得る可能性が高まる。
- (b) 結論として本件入札は，「事前に形成された人為的な共通認識に基づく合意・協調的行動」を遂行した違法な入札案件であり，談合離脱業者を「共同ボイコット」したり（共同ボイコット型談合），自己集団内で落札できるような入札談合行為を行っていることは明らかである。