

東松監査公表第2号

東松島市職員措置請求に係る監査結果の公表

平成28年9月13日付けで提出されました東松島市職員措置請求書について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき、監査した結果を別紙のとおり公表する。

平成28年11月15日

東松島市監査委員 土井 一朗

東松島市監査委員 長谷川 博

「東松島市職員監査措置請求に係る監査結果」

第1 監査の請求

1 請求人

代表者 X ほか 995人

(監査委員注記：個人情報保護の観点から個人名は記号での表記とした)

(平成28年9月13日612人、

うち平成28年9月16日付けで2人取り下げた)

(平成28年10月13日384人)

2 請求書の提出日

平成28年9月13日

3 請求の内容

請求人提出の「東松島市職員措置請求書」による請求の要旨及び骨子は次のとおりである。

(監査委員注記：請求の要旨及び住民監査請求の骨子の内容は原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。また、業者名については記号での表記とした。)

第1. 請求の要旨

(債)平成27年度・野蒜小学校災害復旧工事(建築工事)について東松島市長が執行した制限付き一般競争入札において、同工事を落札した Y社 (以下、Y社 という) との間で、東松島市が締結した仮工事請負契約につき東松島市議会が平成27年9月24日の本会議において可決し、これにより東松島市と Y社 との間で成立した同工事に関する請負契約に関して、同請負契約に基づき東松島市が Y社 に対して支払った契約金額14億2473万6000円(税込)のうち、1回目の入札で落札した気仙沼市内の事業者による入札金額11億4560万円(税込金額12億3724万8000円)との差額分である2億7913万6000円(税込金額での差額1億8748万8000円)は、地方財政法4条及び独占禁止法2条6項等関係諸法令に反する違法な災害復興予算の支出であり、また、歳出削減の必要に迫られる東松島市財政の支出抑制の観点から著しく不当であり、なおかつ差額分を正当化する具体的かつ合理的な根拠もない著しく不当な支出であって、契約金額と入札金額との差額2億7913万6000円(税込金額で算出した場合の差額1億8748万8000円)相当の損害を東松島市に与えているものであるから、東松島市長は Y社 に対して、違法、不当な支出にかかる差額分2億7913万6000円(1億8748万8000円)の損害賠償又は不当利得返還を請求する措置を

講ずるよう勧告することを請求する。

第2. 住民監査請求の骨子

1. 違法不当な公費の支出（骨子）

東松島市議会は平成27年9月24日の本会議において、(債)平成27年度・野蒜小学校災害復旧工事（建築工事）について、制限付き一般競争入札の結果、同工事を落札した Y 社 との間で、平成27年9月18日付で締結した仮工事請負契約について可決した。これにより東松島市と Y 社 との間で同工事に関する請負契約が成立し、その契約金額は14億2473万6000円であった。

しかし、これに先立つ同年7月8日、同工事について1回目の入札が執行されていた。この入札では気仙沼市内の事業者が11億4560万円で同工事を落札し、すでに東松島市と仮契約を締結していた。しかし東松島市議会は仮契約締結の直後、同事業者との契約を否決し、請負契約は不成立となった。

これにより2回目の入札が実施され結果として当初の契約金額より約2億7000万円も高額な請負契約が締結されるに至ったのである。

ところが、当初の契約金額より23%も割高な契約金額でありながら、工事内容、仕様などは全く同一であり工事に何ら変更点はなかった。2億7000万円の増額分に見合った工事内容でなかったにもかかわらず、東松島市は Y 社 との間で割高な金額で請負契約を締結したのである。しかも、東松島市は2回目の入札に際して、突如として1回目の税抜き価格に7360万円を増額したが、これについて東松島市は何ら合理的な根拠を示していない。当初の金額を増額する以上、1回目の入札から2回目の入札までの2カ月間に急激な物価変動など特段の事情が生じているはずである。ところが、そのような事情は何ら存在しない。

地方財政法（昭和二十三年七月七日法律第九号）第4条は、予算の執行等について次のように定める。すなわち、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

本件工事の目的は野蒜小学校災害復旧工事であり、その目的を達成するため必要かつ最少の限度は、気仙沼市内の事業者による入札価格である11億4560万円であった。これを超えることは野蒜小学校災害復旧工事という目的を達成するため明らかに必要かつ最少の限度を超えている。したがって、当初の契約金額より約2億7000万円も高額な請負契約を締結し、同金額を Y 社 に対して支払ったことは、地方財政法4条に抵触する違法な財務会計上の行為である。

また、東松島市の歳入のうち、地方交付税については、人口減少に伴う基準財政需要額の減少に加え、合併算定替の見直しに伴い、平成28年度以降の減収が見込まれている。また、人口減少は、市民税をはじめとする市税の減収にも直結する。

普通交付税減少額の見通し、人口減少などによる交付税額の減少は下記のように予想されている（単位：千円）

平成 28 年度	
合併算定替見直し（交付税額）	△14,707
人口減少（需要額）	△649,772
合計	△664,479
平成 29 年度	
合併算定替見直し（交付税額）	△29,413
人口減少（需要額）	△649,772
合計	△679,185
平成 30 年度	
合併算定替見直し（交付税額）	△44,120
人口減少（需要額）	△649,772
合計	△693,892
平成 31 年度	
合併算定替見直し（交付税額）	△58,827
人口減少（需要額）	△649,772
合計	△708,599
平成 32 年	
合併算定替見直し（交付税額）	△73,533
人口減少（需要額）	△649,772
合計	△723,305

以上のように東松島市の歳入は減少することが具体的に見込まれる状況であり、無駄な支出の抑制による歳出カットは今後の財政運営にとって必要不可欠の条件となる。こうした歳入減に対応するには、歳出面を徹底的に削減する必要があり、具体的には経費削減以外には考えられない。

無駄な歳出の抑制は、以上のような歳入減が見込まれる近い将来の東松島市財政にとって喫緊の課題であり、地方財政法 4 条の趣旨は厳格に適用されなければならない。そうだとすれば、本来であれば 1 回目の入札価格で契約を成立させていれば歳出を抑制することができた約 2 億 7000 万円を、合理的な理由も根拠もないまま本件工事の目的実現のため支出したことは明らかに市財政の現状および将来的展望、そして地方財政法 4 条の趣旨に照らし、違法または著しく妥当性を欠く不当なものであるといわざるを得ないのである。

2. 談合による不当な価格形成（骨子）

本件は、制限付一般競争入札として平成 27 年 7 月 8 日、平成 27 年 9 月 15 日に計 2 回にわたって執行された（債）平成 27 年度・野蒜小学校災害復旧工事（建築工事）に関して、1 回目の落札者が仮契約を不合理な理由で取り消された上、2 回目の入札者が 1 回目の入札価格（11 億 4560 万円）より最終的に 2 億円以上の高値で（14 億 2473 万 6000 円）、しかも落札率 100% という異常な価格で落札し、よって多額の公費が談合によってみだりに支出されたという事案である。最終的な落札業者についてみれば 1 回目の落札率

97%、2回目も落札率100%という明らかに談合が疑われる状況だったほか、応札した競合他社が相次いで辞退し、あるいは予定価格を上回る価格で入札して失格するという通常あり得ない対応が次々と起こるなど、明らかに特定業者に本件工事を落札させるべく談合がなされていることを強くうかがわせる状況であった。さらに、応札者の中には必要書類の未提出という、およそ考えられないミスによって入札無効となった者も存在する。このように1回目の入札は、辞退、失格、無効といった理由で、開札前に撤退する業者が相次ぎ、全12社中10社が入札しながら途中で撤退するという異常さであった。

さらに2回目の入札においても、上記のように落札率100%、応札した2社のうち1社が辞退するという極めて不自然な事態が再び生じた。特に辞退した入札者は、192人の技術者を要する大手ながら、技術者不足を理由に辞退しているという不自然さである。技術者の人数が不足しているかどうかは会社として当然ながら確認した上で入札するものであり、単なる確認不足という弁解は到底通用しない。

以上のように、経緯を概観するだけでも異常さ、不自然さが目立つ入札であったことは明らかであり、当初から1回目の入札で落札する業者が決まっていたと考えざるを得ない状況であった。

加えて、入札者の談合のみならず、入札執行者である東松島市が極めて不自然、不合理な対応を繰り返した点も注目されるべきである。たとえば、第1回目の落札者との間で適法に成立した仮契約を白紙撤回するなど、特定業者を不公正に扱うという不可解な対応に終始した点である。しかも、2回目の制限付き一般競争入札に際して設定した条件は、あえて1回目の落札者が排除されるような特定の厳しい条件を付したものであり、その結果、入札資格を得られた業者は、1回目で2番札となった業者ほか数社に限定されることになった。加えて、入札執行者は特定の業者でなければ履行できない条件をあえて付加し、特定の入札者のみ事実上優遇する対応すら見せた。このほかにも、工事の材料を供給する予定の業者は、2回目の落札者に対して数年前から材料を供給する準備をしていたことを暴露しており、事前に落札者が決まっていたことを強く示唆する事実がある。

以上のように、2回にわたる本件入札は特定の業者のみを特に優遇し、その他の業者を締め出し、これを排除するものであった。入札の異常な経緯、そして入札執行者による不合理な対応などをみれば、本件1回目の入札時において、すでに落札者が談合によって事前に決まっていたと考えるのがもっとも合理的である。1回目の落札者が不等に排除されたのも、異常に高い落札率が相次いだのも、あるいは競合他社が相次いで撤退したのも、すべて事前に決まっていた特定の業者に落札させ、本件工事を請け負わせるためであったと考えざるを得ない状況であった。

以下では、詳細な経緯に沿って、2回にわたる入札がいずれも談合によって落札者が決まっており、これにより不当に高額な価格が形成された結果、

本来であれば 1 回目の入札価格で形成された契約金額が不当につり上げられ、よって 2 億円以上の公費が無駄に浪費されたことの不当性を詳論する。

3. 野蒜小学校災害復旧実施設計業務

平成 26 年 4 月、東松島市は野蒜小学校災害復旧実施設計業務の公募型プロポーザルにおいて、最優秀提案者に仙台市の A 社を選定した。概算工事費 13 億 8953 万円であった。特徴的な点として宮城県産の杉を中心とした校舎構造を提案し、屋外部分で鉄骨柱や鉄骨梁の使用も示した。日常の学校運営と「森の学校」としての活動、コストに関するバランスなどが評価されたものであった。

同社の提案では、森林から中庭そして前庭に至るまでの連続性に重点が置かれており、基本構想や基本設計で強調されていた点を承継するものとなった。特別教室を西側に集中的に配置して地域の活動拠点とし、コンパクトな回遊動線を導出することで、常に森が感じられるようにした点が大きな特徴とされる。

配置計画では、敷地の西側に駐車場を配置し、ロータリーと兼用できるように配置されている。そして東方向へプール、特別教室棟、中庭、体育館、校庭などを有機的、連続的に配置している。校舎は中庭を周回するよう配置されているのも特徴的な点である。中庭の一角に図書館が設置されており、児童らの学習の中心を構成している。

東松島市は「森の学校」というコンセプトを提示したが、この基本構想に沿うよう、木造が基本となる構造計画が立案されたものである。

耐震性についても、振動による衝撃を耐火構造部分と筋交を組み込んだ間仕切壁で吸収する構造をとっている。比較的簡素な接合によって木造骨組にラーメン構造的な効果を発揮させ、振動を建物全体で受け止める構造が採られている。

校舎内の設備では、ハイブリッド給湯器の採用、教室内 FF 式温風暖房機の採用、体育館内のエアブローフロー導入などが提案された。この階層では器具庫に設置した FF 暖房などの間接熱源を利用して床下に温風を送り込んでこれを循環させる方式を採用している。

直接工事費は概算で校舎 6 億 6500 万円、体育館 2 億 3500 万円、プール 8400 万円、外構 5100 万円、二次造成 5800 万円であった。これに共通仮設費、現場管理費などを含めた概算工事費は 13 億 8953 万円になる見込みとされた。なお、平成 27～28 年度に二次造成、建築、外構などの工事を進捗させ、平成 29 年度の供用開始を目指す方針が示された。

4. 第 1 回入札における談合の状況

(1)入札の状況

東松島市は、野蒜小学校災害復旧工事（建築工事）の制限付き一般競争入札を公告した。

入札は平成 27 年 7 月 8 日実施、翌 9 日開札され、東松島市建設工事執行規則第 6 条の規定により気仙沼市の事業者が 11 億 4560 万円で落札者

と決定した。 Y 社 はこの入札にも参加し、応札額 12 億 0900 万円の 2 番札であった。第 1 回入札の概要は下記の通りである。

(2)第 1 回入札の概要

- ①入札日時 平成 27 年 7 月 8 日 午前 10 時
- ②工事名 (債)平成 27 年度野蒜小学校災害復旧工事(建築工事)
- ③施工場所 東松島市野蒜北部丘陵被災市街地復興土地区画整理事業
地内
- ④工事概要 建築工事
概要 木造平屋建 一部 2 階
教室棟、管理棟、図書棟、特別教室棟、屋内運動場
渡り廊下、プール、その他の付属棟、外構工事
建築面積 A=3728.02 m²
延床面積 A=4035.31 m²
- ⑤工期 議決された日の翌日から平成 28 年 11 月 30 日まで

(3)第 1 回の開札結果 (単位：千円)

入札参加業者	開札結果	備考
B 社	1,145,600	落札
Y 社	1,209,000	
C 社	1,380,000 失格	東松島市予定価格事前公表の試 行に関する要綱第 5 条の規定によ り失格 (予定価格を超える価格の入札)
D 社	1,483,000 失格	東松島市予定価格事前公表の試 行に関する要綱第 5 条の規定によ り失格 (予定価格を超える価格の入札)
E 社	無効	東松島市競争契約入札心得第 7 条 第 4 号の規定により無効 (工事費 内訳書未提出)
F 社	辞退	
G 社	辞退	
H 社	辞退	
I 社	辞退	
J 社	辞退	
K 社	辞退	
L 社	辞退	

(4)入札の経緯

①異常な落札率

上記のように B 社 が 1 回目の入札における落札者とな
った。他方で、二番札となった Y 社 の応札額は 12 億 0900 万円

であった。本件工事の予定価格金額は 12 億 4560 万円であったことからすれば、落札率は約 97%に上ったことになる。

予定価格は、不当に高い価格での契約を未然に防止するため、発注者が会計法、地方自治法等の関係法令に基づいて設定する「上限拘束」の手段である。建築物等の品質確保のため実際の取引事例を基礎として算定された標準的価格の材料費や労務費を用いて一般的な方法による施工を実施した場合に想定される標準的な価格である予定価格は「上限価格」として定められており、これによって予定価格は不当に高額な価格で契約が成立することを防止する機能を果たしている。

予定価格の算出は、設計図、仕様書、数量表等の設計図書で定められた内容に基づき工事目的物にとって標準的な価格として、標準積算基準や各種の単価によって算出されるものであるが、このような予定価格は「上限拘束」の手段である。よって入札参加者にとって予定価格と一致する入札価格となった場合に利潤が最大化されるのは論を待たない。

したがって、経済的利益の最大化をひとつの目的とする談合においては、談合で事前に決まった入札参加者による入札価格は通常、予定価格を僅かに下回る水準となるのが一般的であり、落札率 95%を超える場合には談合が強く疑われることが指摘される。特に予定価格が事前公表される場合には、事業者同士が事前調整を行い、予定価格を僅かに下回る価格で入札することがより一層容易になるのであるから、落札率は談合を認定するうえで極めて重要な指標のひとつと一般に解されている。

この点、公正取引委員会事務総局経済取引局総務課は、独占禁止法に基づいて談合認定する際、基本的には「独禁法第 2 条 6 項に基づき、行為そのものが競争制限を行っているか否かを判断基準としている」とし、高い落札率を審決に至った根拠の一つとして取り上げ、課徴金納付命令で価格の引き上げ要因の状況証拠として活用するケースがあるとしている。経済取引局総務課は落札率について、審査過程で結果的に出てきた状況証拠として活用する場面があることを認めており、談合の認定を行っている公正取引委員会においても落札率は重要な状況証拠とされているのである。

独占禁止法第 2 条第 6 項

この法律において「不当な取引制限」とは、事業者が、契約、協定その他何らの名義を以てするかを問わず、他の事業者と共同して対価を決定し、維持し、若しくは引き上げ、又は数量、技術、製品、設備若しくは取引の相手方を制限する等相互にその事業活動を拘束し、又は遂行することにより、公共の利益に反して、一定の取引分野における競争を実質的に制限することをいう。

全国市民オンブズマン連絡会議はこれまでに 3 回、都道府県、政令

市などを対象とした、「入札調査分析結果の報告」をまとめている。報告では、落札率 95%以上を「極めて談合の疑いが強い」と分類しており、ここでも落札率の異常な高さが談合を推認させる重要な間接事実のひとつとされているのである。なお全国市民オンブズマンの報告では、都道府県で平均落札率が最も低いのは宮城県の 78.6%で、以下、長野県の 83.1%、滋賀県の 83.9%と続く。逆に高落札率のトップ 3 は、熊本県(98.0%)、山梨県(97.0%)、栃木県(同)となっている。

これを本件についてみれば、Y社 の落札率は 97%であった。この数値だけでも異常に高い数値であることは自明であるが、他の入札参加者 2 社は予定価格を大きく上回る価格を入札したことにより失格しており、他の 1 社も必要書類未提出のため入札無効となっている。その他の 7 社がいずれも辞退した結果、仮に第 1 回目の落札者が入札に参加していなければ、Y社 が本件工事を確実に落札している状況であった。結局、1 回目の落札者を除外すれば、Y社 が確実に落札できる条件が成立していたということであり、このように非競争的な関係が入札に参加した 11 社の間で単なる偶然によって形成されるというのは全くもって不自然、不合理であることは論を待たない。このように Y社 にのみ一方的に有利な非競争的な条件が作出されたことについては、単なる偶然では説明できない作為的、故意的な事前調整の存在を強く示唆するものであるといわざるを得ない。例えば（競争的な関係と協調的な関係の二者択一と仮定した場合）10 社がすべて偶然にも連続して協調的な関係を選択する可能性は 0.1%に過ぎない。

以上のように、同社が 97%という異常に高い落札率を示す価格で応札していることからすれば、Y社 を落札者として事前に決定し、同社が確実に落札できる状況にあったからこそ 100%に近い高い落札率で入札することができたというべきである。これに対し、第 1 回目の落札者となった事業者は、Y社 を中心とする非競争的な関係に関与しなかったからこそ、相対的に低い落札率で入札したものと解するのが最も合理的である。

仮に、Y社 を含むすべての入札参加者が真に競争的關係にあったとすれば、予定価格をわずかに 3%下回るに過ぎない入札価格では到底、落札は期待できず、したがって自ずから落札率は全体的に下落傾向を示したはずである。これとは逆に、Y社 が 97%という極めて高い価格で入札することができたのは、事前に他社が 97%以下で入札することがないことを事前に認識していたからにはほかならないのであって、事前に Y社 が確実に落札できる条件が整っていたからこそ、高い利潤が期待できる予定価格とほぼ同額で応札したと考えるのが最も自然である。

このように、Y社 の高い落札率と他の入札参加者の故意的な失

格、入札無効、そして辞退は相互に密接に関連しながら、Y社に落札させる条件を各社共謀の上で整えたのである。これこそが、本件における談合の重要な側面であるといえることができる。

他方で、Y社を中心として協調的な関係にあった他の11社からすれば、談合に応じない事業者は本来であればY社の落札を妨害する者として排除すべき存在であったといえることができる。事実、第1回目の落札者はその後、本件工事から文字通り排除されるのである。この点は後述する。

②故意の入札無効

E社 については、東松島市競争契約入札心得第7条第4号の規定により、無効とされた。その理由は、工事費内訳書未提出ということであった。同書類は通常、入札時において入札書と併せて提出するのが一般的であり、内訳書の全部または一部が提出されていない場合のほか、内訳書とは無関係な書類である場合、他の工事の内訳書である場合、白紙である場合、内訳書が特定できない場合など、専門事業者として考えがたい過誤を生じた場合のみ無効とされるものである。

かかる初歩的な過誤をあえて入札参加者が犯すとはにわかに考え難く、工事費内訳書が未提出であれば入札が無効となることは一般的な常識ともいえるべき基礎知識であることからすれば、同内訳書未提出が入札の無効という結果を招くことは容易に認識予見できる状況にあったといえるべきであり、単純な過失によって書類を未提出のまま入札無効になるとはにわかに考え難いところである。それでもなお、同内訳書をあえて未提出のまま入札したということは、入札が無効となることを認識予見した上での故意的な対応であった可能性が極めて高いことを意味する。

そうだとすれば、E社は工事費内訳書を意図的に未提出とすることで、入札を故意に無効にしたと考えることができる。

そして後述するように、一般競争入札の参加者としては他の事業者と競争的な関係に立って少しでも有利な条件で落札、受注すべく、他方で入札が無効となることがないよう相当な注意を払って応札するものと解される。それでもなお、E社が、あえて基本的な書類を未提出のまま放置して入札を無効とするような通常あり得ない過誤によって落札の機会を失ったということは、少なくとも同社が他の入札参加者と非競争的な関係にあったこと、あるいは反競争的な行為をする意思をもって入札に参加していたことを強く推認させる事情といえることができる。

(参照条文)東松島市競争契約入札心得(平成17年4月1日訓令甲第173号)

第7条 次の各号のいずれかに該当する入札は、無効とする。

(4)入札要件の記載が確認できない入札

③故意の失格

また、本件第1回の入札に参加した D社、C社の各社については、東松島市予定価格事前公表の試行に関する要綱第5条の規定により失格となった。これら各社が失格となった理由は「予定価格を超える価格の入札」であった。

なお、本件では予定価格事前公表によって入札前の時点で各社とも価格が参照可能な状態であった。そのため、予定価格を上回る価格での入札は直ちに失格という結果を招くことは入札参加者において余りにも明らかであり、失格という結果は容易に認識予見できる状況にあった。通常、一般競争入札に参加する事業者の合理的意思解釈としては、他の事業者より有利な条件で当該工事等を落札、受注し、より多くの利潤を上げようとする競争的な意思を有しているものと解される。その場合、予定価格を上回る価格で入札するという非競争的な対応を示すことは、一般競争入札の参加者の合理的意思解釈としては想定しがたく、競争的な入札参加者であれば少なくとも失格とならないよう、予定価格以下の水準で入札するものと考えられるところである。逆に、あえて失格となる価格で入札する場合、その入札参加者は競争的な意思を有しないものと解さざるを得ず、他の入札参加者とは非競争的な関係にあることが強く推認されるというべきである。

だとすれば、D社、C社はいずれも失格となることを認識予見しながら、あえて予定価格を上回る価格での入札を行ったものであり、これら事業者には他の入札参加者との関係で非競争的な関係があったものと考えざるを得ない。

(参照条文)東松島市予定価格事前公表の試行に関する要綱(平成19年10月25日訓令甲第69号)

第5条 東松島市競争契約入札心得(平成17年東松島市訓令甲第173号)

第4条第3項の規定によらず、事前公表を行った工事の入札回数は1回とし、予定価格を超える価格の入札は失格とする。

④相次ぐ不自然な辞退

本件入札に参加した12社のうち、F社、G社、H社、I社、J社、K社、L社の計7社が開札前に相次いで辞退した。それらの辞退理由については詳らかになっていないが、入札参加者の7社が相次いで辞退するというのは余りにも不自然な経緯である。さらに、失格、入札無効となった計3社を合わせれば、12社中10社が実質的に開札前に競争的な関係から離脱していたということである。

入札参加者の辞退は必ずしも特異なものではない。しかし、入札参加者12社中7社が相次いで辞退するという事態は、単なる偶然では

説明できない。なお、入札辞退の有無を問わず、ペナルティなど制裁的な措置は通常あり得ず、この点でもペナルティを恐れて辞退したというべき事情は存在しない。

その他、本件入札に際して多数の入札参加者が辞退を余儀なくされる特段の事情は何ら存在しない。具体的には、各社が一般競争入札に参加したことからすれば、入札参加者において、手持ちの業務・案件等が多く、さらに業務・案件等を受注することが困難である、といった事情は何ら存在しないと考えられる（かかる事情が存在するのであれば入札それ自体に参加しないのが合理的である）。また、技術者の人数確保は最も基本的な条件のひとつであるから、技術者の人数等は事前に把握した上で応札可能かどうか判断したうえで入札に応じている以上、業務・案件等を受注した場合、技術者の確保が困難であるというべき事情も存在しないというべきである。このほかに、作業員の確保が困難とされるような事情、あるいは納期を大幅に徒過するような具体的事情も存在しない。だとすれば、あえて一般競争入札に参加しながら、何ら辞退すべき特段の事情が存在しないにもかかわらず、12社中7社が相次いで辞退するというのは余りにも不自然、不合理であるというほかない。

少なくともこれらの入札参加者において競争的關係が生じているとすれば、辞退によって一般競争入札から撤退するどころか、他社よりも有利な条件での落札、受注を目指すのが通常の合理的な対応である。しかるに、あえて個別具体的な事情は何ら存在しないにもかかわらず、いったん入札した参加者が相次いで辞退し、しかも失格、入札無効となった計3社も合わせれば12社中10社が事実上、撤退しているのである。失格、入札無効となった3社については、その経緯は単なる見落としやチェック漏れといった単純ミスではなく、故意的にこれらの結果を招いたものであるといわざるを得ない状況にあったことも加味すれば、その不自然さ、不合理さはさらに際立つものとなる。

(5)第1回入札における談合

以上のように、Y社を中心とする非競争的な関係が入札参加者12社中11社で形成されていたこと、特に2社が予定価格を上回る価格で入札するという故意的な対応で失格となっていること、もう1社も基礎資料の未提出という通常考えられない過誤により入札無効となっていること、さらに他の7社がいずれも特段の事情もないのに相次いで辞退していること、といった状況に照らせば、Y社が本件工事を確実に落札できるよう10社が明示又は黙示の意思の連絡に基づいて一般競争入札における競争制限を図ったこと、すなわち談合が行われたことが極めて強く疑われる状況が存在するのである。

5. 第1回目落札者の排除～東松島市による談合への関与

(1)審査特別委員会

第1回目の落札者と東松島市は平成27年7月14日、本件工事について仮契約を締結した。ところが同月22日、東松島市議会の臨時会が開かれ「野蒜小学校災害復旧工事（建築工事）請負契約に関する議案審査特別委員会」を設置するに至った。本件工事に関する工事請負契約の締結案件をめぐり、複数の議員から施工業者の信用問題が提起されたことにより、仮契約の段階でこれを白紙撤回する動きが表面化した。

(2)調査の結果

平成27年7月22日、調査特別委員会が設置された。委員は10人で構成され、東松島市が仮契約を締結した入札行為の事務対応、仮契約業者が行っている宮城県発注工事の進捗状況、資材調達・下請業者の確保・学校という大規模木造建築に関する技術者の確保、来年の新学期供用開始という工期等について調査を行った。調査の結果、委員全員一致で本契約は「否決」とされた。

理由は①同業者が請負っている近隣工事の大半が工期延長をしていて、工期厳守が出来ないおそれがあること②大量の木材調達の担保と技術者の確保が不透明であること③大規模木造建築に対するアフターケア・メンテナンスの確保がないこと、などであった

(3)仮契約の白紙撤回

特別委員会全会一致の否決の理由を「市当局の調査不足と事務対応の拙さもあり遺憾の意を表するものである」としたうえで、同委員会は8月10日の本会議で結果を報告した。本請負契約は、本会議において17人全会一致で否決された。これにより、本件仮契約は白紙撤回されるに至った。

これを受けて東松島市は、改めて本件工事に関する一般競争入札を執行することになった。この2回目の入札にも、第1回目の落札者が応札することは具体的に見込まれる状況であった。

(4)排他的で不合理な条件等の設定

①特定業者を締め出す入札資格基準の設定

そこで東松島市は、第2回目の制限付き一般競争入札の執行に際し、排他的な条件を加重した。その条件とは、入札資格基準について、建築工事に係る経営事項審査総合評定値の数値を1回目の700点から1,100点以上へ引き上げたこと、そして平成17年度から26年度まで10年間の元請額を1回目の5,000万円以上から2億円以上、というように、入札の参加資格を厳しくしたものであった。これは、工期厳守、木材調達の担保と技術者の確保、大規模木造建築に対するアフターケア・メンテナンスの確保などの観点から事業者の技術的な側面を強調した条件であったとされる。

しかし、これら条件によれば、第1回目の落札者は結果的に除外されることになった。そのため1回目の落札者は2回目の入札への参加資格を得られない事態となった。他方で、Y社にとっては何ら障

害にならない条件であり、結果的に同社は2回目の入札にも参加することになる。

なお、経営事項審査総合評定値の数値を1回目の700点から1,100点以上へ引き上げたことに関して、工事内容や具体的仕様において高度な技術力が求められるか、あるいは工事を完工できるだけの経営体力、事業規模などを要求されていると解するのが合理的である。すなわち、経営事項審査では経営状況、経営規模のほか、技術的能力その他の客観的事項について数値により評価されるが、本件工事を施工することが経営的にも、技術的にも問題ないと認められるだけの評価が客観的になされているか否かを審査する上で、上記の数値が参照されることは通常あり得ることである。

だとすれば、本件工事の内容あるいは仕様において、事業者の十分な経営能力や高度な技術的能力を要求するものとなっていることが、経営事項審査総合評定値を大幅に引き上げることの合理的な根拠となっていなければならない。

ところが、本件校舎の基本的内容、仕様等については1回目の入札以降も何ら変更を加えられておらず、全く同じ仕様のまま、2回目の入札が執行されているのである。経営事項審査総合評定値を1,100点まで大幅に引き上げることを根拠づけるだけの具体的な設計、仕様の変更、付加、修正などは一切なされていないのである。

だとすれば、このような経営事項審査総合評定値の引き上げには何ら合理的な根拠はなく、単に特定の事業者を排除することのみを目的とする競争制限的な行為としてなされた蓋然性が極めて高いといえることができる。文字通り、1回目の落札者を締め出すための条件設定であったというほかない点である。

そして、東松島市があえて1回目の落札者を排除する条件を付加したことは、Y社を中心とする各事業者が1回目の落札者を排除しようとしたことと非常に整合的である。Y社を中心とする談合の成立が強く疑われるだけでなく、これに東松島市も関与していたことがさらに疑われる状況であったということである。以下でも詳論するが、東松島市は1回目の落札者を徹底的に排除する方向で条件を加重、変更しており、実際に1回目の落札者は2回目の入札に参加できない結果となった。のみならずY社という特定の業者を一方的に有利に取り扱う条件まで加え、同社が確実に落札できるような条件を設定している。競争制限的な条件のもとで入札を行い、結果的にY社が落札したことをみれば、東松島市も同社による落札を期待し、あるいは意図していたと考えざるを得ないのである。これは以下の点からも明らかである。

②特定の事業者のみ有利にする材料の指定

本件校舎の建築に用いる材料を、従前は宮城県産材を主としたとこ

る、これを国内産材に仕様を変更した。東松島市は校舎等の基本的な仕様は全く変更しないまま、材料を国内産材に拡大した。これについて東松島市は工期を厳守するため材料調達を容易にするためとしているが、他方で、国内産材を全国各地の市場から容易に調達できる業者を実質的に優遇する条件であることは論を待たないところである。

なお、2回目の落札者となった Y 社 は、 M 社 という全国の国産材を取り扱う関連業者を擁している。同社は Y 社 の 100%子会社である(資本金 1 億円)。年商は 183 億円(2013 年 3 月期)、210 億円(2014 年 3 月期)、204 億円(2015 年 3 月期)であり、国内有数の供給能力を有する事業者である。同社は山林整備から伐採、製材、流通までを一手に行う国内屈指の林業者であり、東京、青森、北海道、大阪、名古屋、愛媛、熊本、宮崎に拠点を有している。国内産材という材料の指定を行えば、上記のような豊富な供給能力を有する Y 社 にとって圧倒的に優位な条件を与えられたに等しい結果を招く。

他方、東松島市が本件工事に関して国内産材を材料に指定した場合、主に地元産材の供給ルートを確認している事業者にとって競争制限的な効果をもたらすことは明らかである。すでに確保した材料調達先を用いることなく、全国の材料を幅広く調達しようとするれば、その事業者は新規取引先の開拓を余儀なくされることは自明であり、すでにこのような全国的な供給ルートを持っている事業者に対して、これを持たない事業者が著しく劣後することは自明というほかない。他方で、上記のように全国材を容易かつ迅速に、しかも安価に調達できる事業者にとってみれば、一方的に有利な条件が設定されたことを意味する。

一部事業者にとって極めて不利になり、特定の事業者にとってのみ一方的に有利になる材料指定はそれ自体として競争制限的な行為であり、なおかつ排他的な条件を設定するものであった。1 回目の落札者にとっても極めて不利な条件であったことは明らかであり、同社を排除する条件設定のひとつであったというほかない。そして上記のように Y 社 を中心とする事業者が、1 回目の落札者を排除しようとしたことと一致した整合的な行動であり、ここでも Y 社 を確実に落札させ、その他の事業者を排除しようとする東松島市の意図が明確に現れているといえることができる。

③工期遵守を求める不合理性

予定工期について当初は平成 27 年 7 月 23 日から平成 28 年 11 月 20 日まで 16 カ月間を予定していたところ、2 回目の入札では平成 28 年 12 月 20 日まで 14 カ月間と、2 カ月間短縮した工期が設定された。

工期に関して東松島市議会の特別委員会は、1 回目の落札者について工期厳守の点で疑問があるとして仮契約の白紙撤回を求めるべきと結論づけた。これに関連して、工期厳守の趣旨を明らかにすべく、

工期を14カ月まで短縮したものと理解できる。しかし、東松島市は工期厳守を強く求めたものの、そもそも1回目の落札者が工期を遵守できないことを強く裏付ける事実関係は、何ら具体的に示されていない。

また、議会の特別委員会による調査では、1回目の落札者が施工中の宮城県発注工事の現場で、同県職員らの説明を受けながら現況を確認した。その際、宮城県職員は1回目の落札者による施工には何ら問題ないと明確に回答している。このように、東松島市議会が指摘したように、気仙沼市内の事業者が宮城県発注公共工事の工期を遵守せず、工期厳守に疑問があるという指摘の根幹が崩れているのである。それにもかかわらず、1回目の落札者(気仙沼市内の事業者)では工期厳守が担保されないという東松島市の主張には、合理的な根拠が完全に欠けていることは余りにも明らかである。

それでもなお、東松島市が工期の問題を持ち出す意図、動機、目的があるとすれば、それは工期厳守の徹底ではなく、単に気仙沼市内の事業者を排除して、Y社に本件工事を落札させることにあったとみるほかないのである。工期厳守を求め続けた東松島市の対応に、合理性は微塵もない。

④合理的根拠のない予定価格の増額

予定価格について、2回目の入札公告時に新たな単価が採用され、1回目の税抜き価格に7360万円を増額するという修正が加えられた。

ところが、予定価格が増額された一方で、本件校舎等の基本的な仕様は全く同一である。すなわち、予定価格の増額に相当する工事内容、仕様、設計等には何ら変更が加えられていないのである。つまり、全く同じ工事を、2回目で落札した事業者は、1回目よりも入札価格で7360万円以上、最終の契約金額で約2億7000万円以上も高い価格で、これを請け負っているのである。

この点について、東松島市は物価上昇など具体的な根拠を何一つ示しておらず、ただ単に結果として増額になったというに留まる。工事請負契約の金額を東松島市が増額したことに相当な理由がないことは明らかであり、増額の意図、目的、動機は、材料費の物価変動など通常考え得る個別具体的な事情以外の理由、すなわち、恣意的な目的や動機があったというほかない。

ここでも東松島市は、2回目の落札者であるY社を極めて有利に扱おうとしている点で、材料調達先や指名基準などで同社を有利に処遇していることと共通点を見いだすことができる。結局、具体的な根拠がないにもかかわらず予定価格および契約金額を増額した東松島市には、Y社のみ有利に扱い、落札を誘引する意図があったことは認めざるを得ないであろう。

(5)小括

以上のように、東松島市は気仙沼市内の事業者が請負っている宮城県発注公共工事の大半が工期延長となり、工期厳守が出来ないおそれがあることなどを根拠に1回目の落札者を排除したものである。しかし工期厳守という点について同事業者には何ら指摘されるような落ち度はなく、全くの無実無根であった。虚偽の理由を作出してまで1回目の落札者を排除した点では、Y社など他の入札参加者が1回目の落札者を排除しようとしたことと共通しており、東松島市の主導又は関与によるものであることが強く推認される。

のみならず、東松島市は2回目の入札において工事内容は同一でありながら、入札参加資格をあえて厳しく設定し、1回目の落札者を排除する条件を設定したほか、Y社にとって一方的に有利な条件（国内産財の調達）を設けることで同社の落札を誘引しつつ、1回目の落札者を排除したのである。

1回目の入札における不自然かつ不合理な経緯に加え、東松島市による特定業者の優遇、1回目の落札者を排除する条件の設定など当時の具体的な状況を踏まえれば、東松島市にはY社によって本件工事を落札されるよう誘引する不当な目的、動機があったと考えざるを得ない。そのような対応は、独占禁止法が禁じる違法な競争制限的な行為に該当する可能性が高く、この点でも2回目の入札には違法不当の瑕疵が認められるというべきである。

6. 2回目の入札における明らかな談合

(1)落札率 100%

第2回の入札においてY社は、予定価格13億1920万円に対し、これと同額の価格で入札し、これを落札した。入札率は100%であった。この数値が異常であることは余りにも明らかである。予定価格と同額で入札するということが自体が異常であるのみならず、予定価格より1円でも安価に入札する競争的な業者が想定される場合であれば、Y社が予定価格と同額で入札することなど断じてあり得ないはずである。それでもなお予定価格と同額で入札したということは、他に競争的な関係に立つ事業者がいないこと、特に、入札参加者が現れた場合であっても辞退、失格、無効などを理由に同社が入札から撤退するであろうことが確実に予想できる状態であったことを意味する。

他の入札参加者が競争的關係に立たないであろうことは、談合に応じた業者同士であれば容易に認識、予見することができることである。すなわち、Y社が入札率100%で落札することができたのは、同社が他の入札参加者との間で事前の調整を行っていたからにはかならない。すなわち、談合が成立していたのである。

(2)他の入札参加者の辞退

2回目の入札にはN社も参加したが、同社は開札前に辞退している。Y社が予定価格と同額で入札したことを考え合わせれば、

Y社に落札させるため、あえて辞退したものと考えるを得ない状況である。Y社としてみれば、同社が落札率100%を予定していた以上、他の事業者が参加した時点で落札が相当厳しい状況になることは見やすいところである。もしN社が談合と無関係に入札していれば、同社が落札していた蓋然性は極めて高い。しかし、あえてY社が予定価格の100%で入札することに踏み切ったのは、まぎれもなくN社が何らかの理由で入札から手を引くことを認識していたからにほかならない。

N社が撤退したことも、談合の存在を強く疑わしめる事情である。

(3)極めて不合理な辞退理由

しかもN社は辞退するに際して、技術者の人数が不足していることを挙げている。技術者数の不足を理由に辞退したことは東松島市においても把握している。

しかるに、N社に在籍する技術者数は192人であり、通常であれば人数が不足することは考え難いのである。入札するに際して、自社の技術者数を全く把握せず安易に入札し、その後になって人数の不足が発覚して辞退することなど大手の事業者として通常あり得ないミスであり、単純な過失ではないことが強く推認される。すなわち、入札に参加した時点で技術者数の不足は当然知りえたはずなのであるから、技術者数の不足に気付かないまま入札に参加したという単純ミスではなく、人数不足を承知の上で辞退することを前提に応札したということ強く示唆するものであるといえる。

N社は、このように、あえて辞退することを予定して入札に参加したのであり、しかも入札の時点で参加者がY社とN社の2社のみであったことからすれば、N社が辞退すればY社が本件工事を落札することは当然、予見することができたといえる（入札参加者の情報は東松島市当局からマスコミにリークされており、これを通じてN社が参加者を把握することは可能な状況であった）。

そうすると、N社が辞退したのは、Y社に落札させるためであったことは当時の状況からも明らかであり、Y社も予定価格と同額で入札したことからすれば、N社が辞退することを予見していたといえることができる。そうすると、両者はいずれも相互の意図を把握していたとみることができ、少なくとも両者間においてY社を落札者とする談合が成立していた高度の蓋然性が認められるというべきである。

(4)小括

以上のように、Y社を落札者とするのが事前に決定されていたからこそ、同社は落札率100%の価格で入札することができたのである。まさに、談合が成立していたことを強く示唆するとともに、かかる談合によって成立した価格が健全な競争によらない不当なものであることも明らかである。不正競争防止法において談合は禁止されており、刑法上

も処罰対象とされるなど、談合それ自体に強い違法性が認められており、かかる違法性の強い談合によって形成された価格が不当なものであることは言うまでもない。本件では不当に形成された価格と、正当に形成された1回目の落札額との差額、2億7000万円余が不当な公金支出して瑕疵を帯びており、同額の損害を東松島市に与えるものであるから、これをもって本件監査請求の対象として特定するものである。

事実証明書

1. 甲第1号証 入札公告
2. 甲第2号証 入札調書（平成27年7月8日）
3. 甲第3号証 入札調書（平成27年9月15日）
4. 甲第4号証 NEWS石巻かほく（平成27年7月23日）
5. 甲第5号証 NEWS石巻かほく（平成27年8月14日）
6. 甲第6号証 NEWS石巻かほく（平成27年8月22日）
7. 甲第7号証 NEWS石巻かほく（平成27年9月16日）
8. 甲第8号証 NEWS石巻かほく（平成27年9月25日）
9. 甲第9号証 日本建設新聞社（平成27年9月16日）
10. 甲第10号証 第1回野蒜小学校災害復旧工事(建築工事)請負契約に関する議案審査特別委員会会議録
11. 甲第11号証 第2回野蒜小学校災害復旧工事(建築工事)請負契約に関する議案審査特別委員会会議録
12. 甲第12号証 第3回野蒜小学校災害復旧工事(建築工事)請負契約に関する議案審査特別委員会会議録
13. 甲第13号証 第4回野蒜小学校災害復旧工事(建築工事)請負契約に関する議案審査特別委員会会議録
14. 甲第14号証 平成27年度第3回東松島市議会定例会会議録(第6号)
15. 甲第15号証 東松島市第2次行政改革大綱後期実施計画
16. 甲第16号証 陳述書

第2 監査の実施

1 監査執行上の除斥

監査委員から、東松島市職員措置請求書（以下「本件請求」という。）にかかる事案について、法第199条の2に該当する者がいない旨の申告を得たことから、全監査委員による監査を実施した。

2 暫定的執行停止の勧告

本件請求に係る支出は行われていないことを確認した。法第242条第3項の暫定執行停止勧告は、当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通公共団体に生ずる回復困難な損害を避けるため緊急の

必要があり、かつ、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生防止その他、公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるときは、理由を付して監査の手続きが終了するまでの間当該行為を停止すべきことを勧告することができるが、本件の当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由は示されず、また、当該行為により生ずる回復困難な損害はないことから、監査委員は本件支出にかかる暫定的停止勧告を東松島市長に対して行わなかった。

3 東松島市職員措置請求書の補正

提出された本件請求について、一部不備があったので平成 28 年 9 月 26 日付けで代表者 X へ補正を求め、平成 28 年 9 月 30 日に下記のとおり補正が提出された。また、補正にかかる期間については監査期間から除外する旨を併せて通知した。

補正に要した期間 平成 28 年 9 月 28 日～平成 28 年 9 月 30 日（3 日間）

補正内容

- (1)請求書 1 頁 4 行目の請求者に、代表者の署名押印等を追加する。
- (2)請求書 6 行目と 7 行目の間に、請求の対象となる職員、職の指定として、「東松島市長に関する措置請求の要旨」を追加する。
- (3)請求書 2 頁 1 行目～2 行目の「損害賠償又は不当利得返還を請求する措置」の内容（額）として、「1 億 8748 万 8000 円」を追加する。

4 請求の受理

本件請求については、平成 28 年 9 月 26 日付けで補正を求めたことに関して同年 9 月 30 日付けで「東松島市職員措置請求書の補正」（以下「本件補正」という。）が代表者 X 持参により提出されたことにより、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項に規定する要件を備えるものとなったことから、平成 28 年 10 月 7 日をもって受理した。

また、平成 28 年 10 月 13 日付けで請求人の追加（384 人）について「東松島市職員措置請求書の追加」が提出され、請求人を追加することとした。

なお、受理後、請求人の要件を満たしていない者について、平成 28 年 10 月 21 日付けで代表者 X を通じ追加補正を求めたが、補正の提出はなされなかった。

従って、請求人の要件について満たしていない者等（437 人）については却下を決定し、平成 28 年 11 月 9 日付けで「東松島市職員措置請求却下通知書」（以下「却下通知書」という。）を代表者 X 及び対象者に送付した。

ただし、住民と確認できない者（135 人）については、通知書を送付できないものと判断した。

5 監査対象事項

本件請求の内容並びに要件審査の結果、監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 1 回目の仮契約額と 2 回目の契約額の差額 1 億 8748 万 8000 円は、地方財政法第

4条及び私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独占禁止法」という。）第2条第6項等関係諸法令に反する違法及び不当な災害復興予算の支出であったか。

(2) 入札1回目の予定価格に対し入札2回目で予定価格が7,360万円増額した具体的、合理的根拠があったか。

(3) Y社 は不当な利益を得、東松島市は損害を被ったか。

6 監査対象部局

東松島市総務部、東松島市教育委員会部局

7 請求人の陳述及び証拠の提出

法第242条第6項の規定に基づき、平成28年10月21日、代表者Xに対して新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、陳述を行わず欠席との申し出があり、新たな証拠の提出もなかった。

8 監査対象部局の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、平成28年10月24日に監査対象部局である総務部及び教育委員会部局の職員から陳述を聴取した。陳述は一般公開とし、請求人側は代表者Xほか2名が立会い、傍聴人4名、報道機関2社が傍聴した。

監査対象部局の陳述内容は次のとおり。

（監査委員注記：別紙については同一の内容であることから総務部提出の内容とした。なお、個人名並びに企業名については記号での表記とした。）

	東松総務第746号 平成28年10月19日
東松島市監査委員 様	
	東松島市長 阿部秀保 印
	陳述書
代表請求人 X らが平成28年9月13日付けで提起した東松島市職員措置請求について、別紙のとおり陳述書を送付します。	

	東松教育総第420号 平成28年10月19日
東松島市監査委員 様	
	東松島市教育委員会教育長 工藤昌明 印
	陳述書
代表請求人 X らが平成28年9月13日付けで提起した東松島市職員措置請求について、別紙のとおり陳述書を送付します。	

(別紙)

陳 述 書

代表請求人 X が平成28年9月13日付で提起した東松島市職員措置請求(以下「本件請求」とします)について、下記のとおり陳述します。

記

第1 陳述の趣旨

本件請求は棄却するとの決定を求める。

第2 請求に対する認否

本件請求に対する認否は次のとおりである。

なお、東松島市としての主張は、後記「第3 請求に対する東松島市の主張」欄にて行う

- 1 「第1 請求の要旨」欄の記載のうち、①(債)平成27年度 野蒜小学校災害復旧工事(建築工事)の入札(以下「本件入札」とする。)に基づき、東松島市がY社(以下「Y社」とする。)と請負契約(以下「本件契約」とする。)を締結した事、②本件契約の契約金額は税込で14億2473万6000円である事、③1回目の本件入札における落札業者が落札した金額が、税抜で11億4560万円、税込で12億3724万8000円である事、④1回目の本件入札における落札業者の落札金額と本件契約金額との差額が1億8748万8000円である事、⑤本件契約の税込金額と1回目の本件入札における落札業者の税抜落札金額との差額を計算するとすれば、その差額は2億7913万6000円である事の各事実は認め、その他は否認ないし争う。なお、前記⑤について、本件契約金額と1回目の本件入札における落札金額との差額の計算については、税込又は税抜のいずれかで統一されるべきである。以下でもこの点は同様であり繰り返しての認否はしない。

1回目及び2回目の本件各入札及び本件契約は、関係法令を遵守した適法な請負契約であり、請求人が主張するような違法性又は不当性はない。よって、本件請求は棄却されるべきである。

- 2 「第2 住民監査請求の骨子 1 違法不当な公費の支出(骨子)」欄の記載については、次のとおり認否する。
 - (1) 第1段落については認める。
 - (2) 第2段落については、当初の契約金額より約2億7000万円も高額な請負契約となったという記載は争い、その他の事実関係については認める。
 - (3) 第3段落については、2回目の予定価格が、1回目の予定価格より7,360万円の増額の結果となっている限度で認め、その他は否認ないし争う。7,360万円の増額に関する説明は後記のとおりである。
 - (4) 第4段落については、地方財政法の規定は争わない。
 - (5) 第5段落については、請求人の意見であり認否の限りでない。本件契約が地方財政法に違反するとの主張は争う。
 - (6) 第6段落については、認める。

- (7) 第7段落については、認める。
- (8) 第8段落については、東松島市として効率的な財政運営を行い、歳出の削減に努力することが求められている点は争わない。
- (9) 第9段落については、第1文は一般論としては積極的には争わず、第2文は争う。本件入札及び本件契約は、地方財政法の趣旨を遵守した適法な入札執行及び契約締結であった。
- 3 「2 談合による不当な価格形成(骨子)」欄の記載(5頁以下)については、次のとおり認否する。
- (1) 第1段落について
- ア 第1文については、「不合理な理由で取り消された」「2億円以上の高値で」「異常な価格」の各評価、及び「多額の公費が談合によってみだりに支出された」との各記載はそれぞれ争い、その他の事実関係の部分は認める。
- イ 第2文及び第3文については、①1回目と2回目の本件各入札の落札率が、それぞれ97%、100%であった事、②入札を辞退した業者が複数存する事、③予定価格を上回る価格で入札をして失格となった業者が存する事、及び④必要書類の未提出により入札無効となった業者が存する事の各事実は認め、⑤本件入札に関して明らかに談合が疑われる状況であった旨の主張、及び⑥通常あり得ない対応が次々と起こるなど、明らかに特定業者に本件工事を落札させるべく談合がなされていることを強くうかがわせる状況である旨の各主張は争い、その他の記載(特に評価部分)については請求人の意見であって認否の限りでない。
- ウ 同第4文については、「異常」という評価を争う。
- (2) 第2段落については、落札率が100%であった事、応札した2社のうち1社が辞退した各事実は認め、辞退の理由及び辞退が不自然であるという評価はそれぞれ否認ないし争い、その他の部分は請求人の意見であり認否の限りでない。N社の辞退は、他工事の受注に基づく技術者の不足であり、単純な技術者の不足と同一に論じられない。
- (3) 第3段落については、争う。
- (4) 第4段落については、1回目の本件入札の落札業者と仮契約を結び、本契約に至らなかった限度で認め、その他の記載はすべて否認ないし争う。なお、工事の材料を供給する予定の業者が、数年前から材料を供給する準備をしていた旨暴露した、という記載については不知。
- (5) 第5段落及び第6段落については、それぞれ否認ないし争う。
- 4 「3 野蒜小学校災害復旧実施設計業務」欄の記載(6頁以下)については、事実関係についてはいずれも認める。
- 5 「4 第1回入札における談合の状況」欄の記載(8頁以下)については、次のとおり認否する。
- (1) (1) 入札の状況、(2) 第1回入札の概要、及び(3) 第1回の開札結果(単位:千円)の各記載については認める。
- (2) 「(4) 入札の経緯」欄の記載(9頁以下)について
- ア 「①異常な落札率」欄の記載について

- (ア) 第1段落については、事実関係は認める。
- (イ) 第2段落から第6段落までは、請求人の一般論に関する主張であり認否の限りでない。なお、独占禁止法第2条第6項の規定は争わない。
- (ウ) 第7段落については、① Y社 の落札率が97%であったこと、② 予定価格を上回る価格で入札をした業者が2社存すること、③ 1社が必要書類未提出で入札無効となった事、④ 7社が辞退したことの限度で各事実を認め、係る事実関係が不自然、不合理である旨の主張及び作爲的、故意的な事前調整の存在を強く示唆するものという旨の各主張は争い、その他については、仮定の事実や請求人の意見であり、認否の限りでない。
- (エ) 第8段落及び第9段落については、いずれも請求人の意見であり、認否の限りでない。
- (オ) 第10段落については、第1文については請求人の意見であり認否の限りでない。第2文についても請求人の意見であり認否の限りでないが、第1回目の入札結果の状況から談合の事実が推測できるという請求人の主張は争う。
- (カ) 第11段落については、請求人の意見であり認否の限りでない。
- イ 「② 故意の入札無効」欄の記載（13頁以下）について
- (ア) 第1段落については、 E社 が東松島市競争契約入札心得第7条第4号の規定により無効となった事、及びその理由が工事費内訳書未提出であった事実は認め、その他の記載は請求人の意見であり認否の限りでない。
- (イ) 第2段落ないし第4段落については、第4段落の東松島市競争契約入札心得第7条第4号の規定は認め、その他は請求人の意見であり認否の限りでない。
- ウ 「③ 故意の失格」欄の記載（14頁以下）について
- 第1段落については、認める。
- 第2段落については、予定価格が事前に公表されていた事実は認め、その他は請求人の意見であり認否の限りでない。
- 第3段落については、2社が予定価格を上回る価格での入札を行った事実は認め、その他は請求人の意見であり認否の限りでない。『東松島市予定価格事前公表の試行に関する要綱（平成19年10月25日訓令甲第69号）』の規定については争わない。
- エ 「④ 相次ぐ不自然な辞退」欄の記載（15頁以下）について
- (ア) 第1段落については、第1文は認め、第2文以降は否認ないし争う。
- (イ) 第2段落については、「入札参加者の辞退は必ずしも特異なものではない」という記載はそのとおりであり、その他の記載は請求人の意見であり認否の限りでない。
- (ウ) 第3段落については、「12社中7社が相次いで辞退するというのは余りにも不自然、不合理であるというほかない。」という主張は争い、その他の記載は請求人の意見であり認否の限りでない。
- (エ) 第4段落については、「その不自然さ、不合理さはさらに際立つものとなる」という評価は争い、その他の記載は請求人の意見であり認否の限りでない。
- (3) 「(5) 第1回入札における談合」欄の記載（17頁）について
- 同欄記載のうち、①入札参加者のうち2社が予定価格を上回る価格で入札をした

事、②7社が辞退をした事、③1社が工事内訳書未提出で失格となった限度で各事実を認め、第1回目の本件入札の結果が談合を強く疑われる状況である旨の請求人の主張は争い、その他は請求人の意見であり認否の限りでない。

6 「5 第1回目落札者の排除～東松島市による談合への関与～」欄の記載（17頁以下）については、次のとおり認否する。

(1) 「(1) 審査特別委員会」「(2) 調査の結果」欄の記載については、東松島市が、1回目の本件入札の落札業者と1回目の本件入札に基づき仮契約を締結した事実を認め、その他の記載は東松島市議会での議論であり、東松島市としては認否をする立場にはない。

(2) 「(3) 仮契約の白紙撤回」第1段落の第1文目の記載については、東松島市議会での議論であり東松島市としては認否をする立場になく、第2文目の記載は認め、第3文目の記載は、東松島市が1回目の本件入札の落札業者と結んだ仮契約が本契約に至らなかったという限度で認める。

同第2段落については、第1文は認め、第2文は請求人の意見であり認否の限りでない。

(3) 「(4) 排他的で不合理な条件等の設定」欄の記載（18頁以下）について

ア「①特定業者を締め出す入札資格基準の設定」欄の記載について

(ア) 第1段落及び第2段落については、同欄記載の事実関係については認め、かかる事実の評価の記載は争う。

(イ) 第3段落及び第4段落については、2回目の本件入札の参加要件に関して経営事項審査総合評定値の数値を1, 100点とした事実は認め、その他の記載は一般論としては特に争わない。

(ウ) 第5段落については、前記のとおり2回目の本件入札に関して参加要件を1, 100点とした限度で認め、その他の記載は否認ないし争う。

(エ) 第6段落及び第7段落の記載については、いずれも否認ないし争う。

イ「②特定の事業者のみ有利にする材料の指定」欄の記載（20頁以下）について

(ア) 第1段落については、①2回目の入札の際に宮城県産材の指定を国産材の指定に変更した事、②その理由が材料調達を容易にするためである事、③仕様の変更の定義が不明であるが、建築予定の校舎の形状という趣旨で言えば1回目と2回目の本件各入札で違いはない限度で認め、その他は否認ないし争う。

(イ) 第2段落については、M社が存在している事実は認め、かかる会社の詳細については不知であり、その他の記載は請求人の意見であり認否の限りでない。なお、M社の存在は、Y社と仮契約を締結する際の聞き取り時に知ったものである。

(ウ) 第3段落及び第4段落については争う。国産材への緩和は材料調達を容易にする目的で行われた事は前述のとおりであり、一部事業者を有利に扱ったり特定の事業者を有利又は不利に扱ったりした事実及びそのような意図はない。

ウ「③工期遵守を求める不合理性」欄の記載（22頁以下）について

(ア) 第1段落は「平成28年11月20日」及び「14カ月間と、2カ月間短縮した工期が設定された」記載は否認し、その他に記載された事実関係については認める。

1回目の工期は、11月30日までの工期としていた。

また、2回目の本件入札は平成27年9月15日に行われ、工期は平成28年12月20日であるため、工期は約15か月を予定しており、工期の短縮はおよそ1か月となる。

(イ) 第2段落のうち、第1文は東松島市議会での議論であり、東松島市が認否をする立場にはない。

同第2文については否認する。工期を平成28年12月20日までとした趣旨は、3学期の開始に間に合わせるためであり、その他の理由は存しない。

同第3文前段については、工期の厳守を求めた事実は認める。その理由は、後記のとおり3学期の開始に間に合わせるためである。

同後段の「1回目の落札者が工期を遵守できないことを強く裏付ける事実関係は何ら具体的に示されていない」という主張は、認否の限りでない。前記の記載は、東松島市議会の議論であって、東松島市としてはかかる事実関係を公表して説明をする立場にはない。

(ウ) 第3段落については、東松島市議会での議論であり、認否をする立場にない。

(エ) 第4段落については、争う。工期厳守を求めた理由は前述のとおりであり、請求人の主張は理由がない。

エ「④合理的根拠のない予定価格の増額」欄の記載(23頁以下)について

(ア) 第1段落については、本件各入札につき、1回目の予定価格と2回目の予定価格とを比較すれば、2回目の予定価格が7,360万円の増額となっている限度で認める。

(イ) 第2段落については、否認ないし争う。

(ウ) 第3段落及び第4段落については、いずれも否認ないし争う。東松島市の主張は後記のとおりである。

(4) 「(5) 小括」欄の記載については、第1段落の第2文は1回目の本件入札における落札業者に関する請求人の見解であり認否の限りでなく、その他の記載はすべて否認ないし争う。

7 「6 2回目の入札における明らかな談合」欄の記載(24頁以下)については、次のとおり認否する。

(1) 「(1) 落札率100%」欄の記載については、同欄記載のうち、Y社が予定価格と同額の金額で落札し、落札率が100%であった事実は認め、その他の記載については争う。

(2) 「(2) 他の入札参加者の辞退」欄の記載(25頁以下)については、① N社が開札前に辞退した事、及び② Y社が予定価格と同額で落札をした事実の限度で認め、N社が辞退したことが談合の存在を強く疑わせるという請求人の主張は争い、その他の記載部分はいずれも請求人の意見や推測であり認否の限りでない。

(3) 「(3) 極めて不合理な辞退理由」欄の記載について

ア 第1段落については、否認する。N社の辞退は、他工事の受注に基づく技術者の不足であり、単純な技術者の不足と同一に論じられない事は前記のとおりであ

る。

イ 第2段落については、N社の辞退は技術者の人数不足を承知の上で、辞退することを前提に応札した事を強く示唆する旨の請求人の評価は争い、その他は請求人の意見であり認否の限りでない。

ウ 第3段落については、マスコミからの繰り返しの取材により、2回目の本件入札に関し、入札申請をした業者が2社であるという数字の部分のみ情報提供をした限度で認め、その他は請求人の意見であり認否の限りでない。

エ 第4段落については、N社の辞退はY社に落札させるためであった事が当時の状況から明らかである旨、及びY社とN社との間で談合が成立していた高度の蓋然性が認められる旨の各主張は争い、それ以外の部分についての主張は請求人の意見であり認否の限りでない。

(4)「(4)小括」については、① Y社が落札率100%の価格で入札した事実は認め、談合の違法性に関する法規一般論の議論は特に争わず、2回目の本件入札の価格が健全な競争によらない不当なものである事は否認し、その他の記載はすべて争う。

1回目、2回目いずれの本件入札及び本件契約についても、各種法令等に遵守した公正、適法な契約であり、不当性もない。

第3 請求に対する東松島市の主張

1 市の談合への関与はありえず、本件各入札結果から業者間の談合の存在も推測出来ない事

(1) 1回目及び2回目の本件各入札執行においては、東松島市建設工事執行規則及び東松島市制限付一般競争入札実施要綱などにに基づき適切に執行しており、万が一本件入札について業者間で談合があったとしても、東松島市が談合へ関与することはありえない。

(2) 入札の辞退については、東松島市競争契約入札心得第5条のとおり、入札執行の完了に至るまでいつでも辞退でき、過去においても入札参加者の半数以上が辞退した事例も存する。よって、辞退者が多い事をもって談合があったとはいえない。

(3) また、辞退理由についても、予定価格超過及び技術者の確保困難がその理由であり、問題視する内容ではない。

(4) 加えて、予定価格を超過する入札を行う業者も存する上、従前の入札結果において、落札率95%以上の入札も散見されるところである。

(5) そもそも本件入札は、制限付一般競争入札であり、本市に指名登録があり参加可能な事業者は、経営事項審査の総合評定値の数値から見ると、1回目は約200社、2回目でも約100社におよび、この中から参加事業者を特定することは容易ではない。

(6) 以上より、東松島市が談合に関与したということはありませんし、1回目及び2回目の各入札結果より談合の存在が疑われるともいえない。

2 1回目の仮契約が議会で否決された事

請求人は、東松島市が1回目の本件入札に基づく仮契約を白紙撤回する判断をし

たとも読める主張をしているが（請求書6頁）、東松島市と対等に位置する独立した東松島市議会が前記仮契約を否決したものであり、東松島市が本契約を締結しない旨の意思決定をしたものではない。

3 2回目の工期を短縮した事

工期短縮の理由は、3学期に間に合わせるという目的に尽きる。

すなわち、平成23年4月に野蒜小学校に入学した児童は、当初は東松島市鳴瀬庁舎にて授業を受け、平成24年1月からは完成した仮設プレハブ校舎に通学していた。そのため、平成28年度の3学期に完成した校舎に通学が出来ないと、6年間すべての期間において仮の校舎で学ぶことを余儀なくされる。

2回目の工期を短縮し、平成28年12月20日の完成という期限を設定したのは、小学校生活最終学年度の3学期だけでも本校舎に通学し、卒業してもらいたいという東松島市及びPIA 地域住民の強い意志による目的であり、その他の目的や意図は一切ない。

4 1回目と2回目の本件各入札の予定価格に、7,360万円の差がある事

1回目と2回目の本件各入札の予定価格に、7,360万円の差が生じたのは、1回目の本件入札に基づく仮契約が東松島市議会で否決された後に行った、1回目の本件入札結果の調査などに基づき、1回目の本件入札の予定価格は市場の実勢価格とかい離があったと判断し、2回目の入札予定価格を積算するに当たり、単価及び設計採用見積もり額の見直しを行ったことが理由である。

5 本件入札における入札参加資格の変更について

(1) 1回目の本件入札における入札参加要件につき、経営事項審査の総合評定値の数値を700点以上、及び過去10年間における建築一式工事を元請けとして5,000万円以上の受注実績があること、とそれぞれ設定したのは、平成25年度に入札の不調が多くなった事から、平成26年以降に入札参加要件を緩和し、700点を超える入札参加要件の設定をしなくなったため、1回目の本件入札もそれにならって入札参加要件を設定したものである。

(2) 2回目の本件入札における入札参加要件につき、経営事項審査の総合評定値の数値を1,100点以上、及び過去10年間における建築一式工事を元請けとして2億円以上の受注実績があること、とそれぞれ設定したのは、①工期短縮により高い技術力が必要と判断された事から点数を上げる決定をしたこと、②点数の決定方法については、東松島市発足以降、平成18年度（国債）東松島市立矢本第一中学校危険改築及び防音事業建築工事（入札公告日：平成18年7月13日付）が10億円以上の唯一の類似工事であり、その前例に従って、前記の1,100点及び2億円以上の受注実績を入札参加要件としたものである。

よって、これらの事情から、1回目、2回目ともそれぞれ前記の入札参加要件により入札を実施する合理的な根拠がある。

以 上

陳述の監査委員質疑

長谷川監査委員 入札要件の見直しについて、唯一の類似工事として平成18

年度に行った東松島市矢本第一中学校危険改築及び防音事業建築工事があつたと陳述書にあるが、その他に類似工事はなかつたか。具体的に予定価格は幾らで設定されていたのか伺う。

行政経営課長 類似工事については、先ほど述べた矢本第一中学校危険改築及び防音事業建築工事これ以外の10億円を超える工事はありません。予定価格については10億7080万円です。

長谷川監査委員 具体的に入札調書など、中身を私どもが目できちつと確認できる資料の提出を求める。

行政経営課長 可能です。

長谷川監査委員 11頁の主張で、1回目と2回目の二つの入札を行ったが、予定価格に7360万円の差が生じたことについて、その説明は陳述の中で市場の実勢価格とかい離があり、単価の見直しを行ったことが理由だと述べている。予定価格の見直しについて法的な根拠を伺う。

教育次長 法的な根拠については、第一点は公共工事の品質確保の促進に関する法律第7条第1項にあります。実勢価格を把握した中でできるという、法上の裁量権を従前も使っていることからそうした中で実施しました。

土井監査委員 3頁の認否において、請求人が主張している、工事の材料を供給する予定の業者が数年前から材料を供給する準備をしていた旨暴露した、という記載について、市はこれを不知としているが、市側では類似の情報を全く得ていないか。

教育総務課長 市としては何も得ておりません。

9 関係人の調査

法第199条第8項の規定に基づき、入札参加事業者を関係人として、下記の書面による調査を実施し、平成28年10月21日までに回答を得た。

その内容と結果は次のとおりである。

【1回目入札】

入札日 平成27年7月8日（午前・午後）10時00分執行

工事名 （債）平成27年度 野蒜小学校災害復旧工事（建築工事）

調査対象者数 12者 回答者数 12者

質問1（辞退者用 7者）

下記について指名を受けましたが、入札参加を辞退されていますが、その理由について具体的に詳しく記載して下さい。

（回答結果）

記載のあつたもの 7者

- ・複数の工事に同じ技術者で入札参加をしていたので野蒜小学校の入札の前に別の物件が落札したため辞退しました。

- ・設計図書の内容を社内において検討した結果、工事の難易度が比較的高く、またその時点で当社の配置可能な技術者の人員ではどうしても足りなく、本工事の施工が不可能と考え、入札辞退と判断いたしました。
- ・当初、入札参加を希望しておりましたが、特記仕様書の方に今回工事の主材料となる木材の使用について、地元産で選定されたものを、伐採乾燥するというプロセスが工期内に確実に履行できる保証がないということが積算中に判明し、当社としては遺憾ながら辞退せざるを得なくなった。
- ・見積をした結果、予定価格を超過した為。
- ・配置予定技術者の都合がつかなかったため。
- ・当該工事を受注した場合、技術者の確保が困難であったため。
- ・技術者の確保が困難な状況が生じたため。

質問 1 (失格者用 2 者)

下記について指名を受けましたが、失格となりましたが、その理由について具体的に詳しく記載して下さい。

(回答結果)

記載のあったもの 1 者

- ・添付の入札調書の通りですが、失格を判断したのは、貴市の入札執行者ですので、詳しくは、貴市の入札執行者へご確認してください。

質問 1 (無効者用 1 者)

下記について指名を受けましたが、無効となりましたが、その理由について具体的に詳しく記載して下さい。

(回答結果)

記載のあったもの 1 者

- ・入札時に辞退届を提出したが、上記入札執行時間 10 時 00 分以後の提出となった為、無効となった。

質問 2 (全 12 者)

談合について (該当番号を○して下さい。2、3に○の場合は詳細に記載して下さい)

1. 全く知らなかった 2. 知っていた 3. 関わっていた

(回答結果)

回答数 12 者

全く知らなかった 12 者

(「東松島野蒜小学校入札に関わる談合の疑いについて」1 社添付)

知っていた 0 者

関わっていた 0 者

(回答者 記名、印)

【2回目入札】

入札日 平成27年9月15日（午前・午後）11時00分執行

工事名 （債）平成27年度 野蒜小学校災害復旧工事（建築工事）

調査対象者数 2者 回答者数 2者

質問1（落札者用 1者）

落札率100%での入札の理由について詳細に記載してください。

（回答結果）

記載のあったもの 1者

- ・当該事業に携わる社会的意義に鑑み、公開された入札予定価格と当社内部での見積作業の結果を勘案し、予定価格で入札することと致しました。

質問1（辞退者用 1者）

下記について指名を受けましたが、入札参加を辞退されていますが、その理由について具体的に詳しく記載して下さい。

（回答結果）

記載のあったもの 1者

- ・配置予定技術者が他工事に従事することとなり、当該工事へ配置できなくなったため

質問2（全2社）

談合について（該当番号を○して下さい。2、3に○の場合は詳細に記載して下さい）

1. 全く知らなかった 2. 知っていた 3. 関わっていた

（回答結果）

回答数 2者

全く知らなかった	2者
知っていた	0者
関わっていた	0者

（回答者 記名、印）

第3 監査の結果及び判断

1 事実関係

- (1) 入札・契約の根拠法令等（抜粋）

① 地方自治法

(契約の締結)

第234条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

(中略)

- 3 普通地方公共団体は、一般競争入札又は指名競争入札（以下この条において「競争入札」という。）に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、普通地方公共団体の支出の原因となる契約については、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内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以外の者を契約の相手方とすることができる。

②地方自治法施行令

(一般競争入札の公告)

第167条の6 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により契約を締結しようとするときは、入札に参加する者に必要な資格、入札の場所及び日時その他入札について必要な事項を公告しなければならない。

③私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律

第2条 この法律において「事業者」とは、商業、工業、金融業その他の事業を行う者をいう。事業者の利益のためにする行為を行う役員、従業員、代理人その他の者は、次項又は第3章の規定の適用については、これを事業者とみなす。

- ⑥ この法律において「不当な取引制限」とは、事業者が、契約、協定その他何らの名義をもってするかを問わず、他の事業者と共同して対価を決定し、維持し、若しくは引き上げ、又は数量、技術、製品、設備若しくは取引の相手方を制限する等相互にその事業活動を拘束し、又は遂行することにより、公共の利益に反して、一定の取引分野における競争を実質的に制限することをいう。

④公共工事の品質確保の促進に関する法律

(発注者の責務)

第七条 発注者は、基本理念にのっとり、現在及び将来の公共工事の品質が確保されるよう、公共工事の品質確保の担い手中長期的な育成及び確保に配慮しつつ、仕様書及び設計書の作成、予定価格の作成、入札及び契約の方法の選択、契約の相手方の決定、工事の監督及び検査並びに工事中及び完成時の施工状況の確認及び評価その他の事務（以下「発注関係事務」という。）を、次に定めるところによる等適切に実施しなければならない。

- 1 公共工事を施工する者が、公共工事の品質確保の担い手中長期的に育成され及び確保されるための適正な利潤を確保することができるよう、適切に作成された仕様書及び設計書に基づき、経済社会情勢の変化を勘案し、市場における労務

及び資材等の取引価格、施工の実態等を的確に反映した積算を行うことにより、予定価格を適正に定めること。

⑤東松島市財務規則

(一般競争入札の参加者の資格)

第101条 財政主管部長は、令第167条の4に定めるもののほか、毎年度市長の決定を経て一般競争入札に参加する者に必要な資格要件を定めなければならない。

(一般競争入札の参加手続)

第102条 一般競争入札(公有財産、物品の売払及び建設工事に係るものを除く。)に参加しようとする者は、市長が定める期間に、一般競争入札参加申請書にその資格を証する書類を添えて市長に申請しなければならない。

(資格審査及び名簿の作成)

第103条 財政主管部長は、前条の申請書の提出があったときは、一般競争入札に参加する資格の有無について審査し、その結果を当該申請者に通知するとともに、資格者名簿を作成しなければならない。

(一般競争入札の公告)

第104条 部長等は、一般競争入札により契約を締結しようとするときは、入札期日の10日前(急を要する場合は、3日前)までに、次に掲げる事項を公告しなければならない。

- (1) 入札に付する事項
- (2) 入札に参加する者に必要な資格に関する事項
- (3) 契約条件を示す場所及び日時
- (4) 入札執行の場所及び日時
- (5) 入札保証金及び契約保証金に関する事項
- (6) 入札の無効に関する事項
- (7) 前各号に掲げるもののほか、入札に関し必要な事項

⑥東松島市制限付一般競争入札実施要綱

(対象工事)

第2条 制限付一般競争入札は、原則として設計金額が1千万円以上の工事を対象とする。ただし、災害時等の緊急工事、工事の専門性を要するもの、工期の余裕がないもの等で、東松島市契約業者審査委員会の審議を経て、市長が認めるものは、この限りでない。

(入札の公告)

第4条 市長は、前条の規定により当該工事に係る入札参加資格を設定したときは、規則第6条の規定により対象工事ごとに公告するものとする。

⑦東松島市予定価格事前公表の試行に関する要綱

(事前公表の対象)

第2条 事前公表の対象は、市の発注する建設工事のうち、一般競争入札及び指名競争入札で行われるもので、東松島市契約業者審査委員会が指定するものとする。
(事前公表の内容)

第3条 事前公表をする予定価格は、消費税及び地方消費税相当額を控除した価格とする。
(事前公表の方法)

第4条 事前公表の方法は、次の各号に掲げる区分に応じ、当該各号に掲げる方法により行う。

(1) 一般競争入札 東松島市建設工事執行規則(平成17年東松島市規則第90号)第6条の規定による公告

第5条 東松島市競争契約入札心得(平成17年東松島市訓令甲第173号)第4条第3項の規定によらず、事前公表を行った工事の入札回数は1回とし、予定価格を超える価格の入札は失格とする。

⑧東松島市競争契約入札心得

(入札の辞退)

第5条 指名を受けた者は、入札執行の完了に至るまでは、いつでも入札を辞退することができる。

(以下略)

(失格)

第6条 次の各号のいずれかに該当する者及び正当な理由がなく所定の時刻までに入札を行わない者は、その入札を行ったとき、及び入札時刻が経過したときから失格となるものとする。

(中略)

(2) 前号に掲げるもののほか、指示した事項及び入札に関する条件に違反した者で、入札に参加させることが不相当と認められる者

(入札の無効)

第7条 次の各号のいずれかに該当する入札は、無効とする。

(4) 入札要件の記載が確認できない入札(落札者の決定)

第10条 入札を行った者のうち、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって入札した者を落札者とする。ただし、最低制限価格を設けた場合は、最低制限価格以上の価格をもって入札した者のうち、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって入札したものを落札者とする。

(中略)

4 1億5,000万円以上の請負契約予定金額の場合は、東松島市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例(平成17年東松島市条例第45号)の規定により、議会の議決を経るまでは、仮契約とする。この場合において、議会で否決された場合は、仮契約は無効となる。

(2) 事業の目的

本件事業は、平成23年3月11日発生「平成23年東北地方太平洋沖地震」

により被災した野蒜小学校を移転新築する災害復旧工事（建築工事）である。

(3) 事業の内容

- ①工事名 (債)平成 27 年度野蒜小学校災害復旧工事(建築工事)
- ②工事場所 東松島市野蒜北部丘陵被災市街地復興土地区画整理事業地内
- ③工事内容 建築工事
 - ・教室棟 ・管理棟 ・図書棟 ・特別教室棟 ・屋内運動場
 - ・渡り廊下 ・プール ・その他付属棟 ・外構工事
 - 建築面積 A=3,728.02
 - 延床面積 A=4,035.31

(4) 入札参加資格要件

①1 回目入札

入札参加社は、次の参加資格要件を満たす企業とし、共同企業体を除くものとする。

ア本事業を円滑に遂行できる、安定的かつ健全な財務能力を有していること。
イ地方自治法施行令第 167 条の 4 の規定に該当しないものであること。

ウ東松島市建築工事の競争入札参加資格のある者で、次の事項に該当する者。

- ・「建築工事業」に係る特定建設業許可を受けている者。
- ・建設業法第 27 条の 23 第 1 項に規定する建築一式工事に関わる最新の経営事項審査の総合評定値の数値が 700 点以上である者。
- ・建築一式工事を施工した実績持つ、主任技術者又は管理技術者（入札参加業者と 3 カ月以上の直接的な雇用関係にある者）を専任で配置できる者。（ただし、公共職業安定所（ハローワーク）を通じた新規雇用である場合は、3 カ月未満の雇用であっても可とする。この場合、ハローワークが発行する紹介状の写しを添付のこと。）

エ平成 17 年度から平成 26 年度の間に、建築一式工事を元請けとして 5,000 万円以上（税込）の工事を受注した実績（共同企業体の代表者としての受注を含む。）があること。

オ東松島市の指名停止を受けている期間中でないこと。

カ東松島市契約に関する暴力団排除要綱の別表 1 に該当していないこと。

キ会社更生法（平成 14 年法律第 154 号）第 17 条の規定による更正手続き開始の申立て又は民事再生法（平成 11 年法律第 225 号）第 21 条の規定による再生手続き開始の申立てがなされている者でないこと。

ク宮城県内に本社（店）・支社（店）・営業所を有すること。

（建設業法（昭和 24 年法律第 100 号）第 3 条第 1 項に規定する営業所を有すること。）

②2 回目

上記①のうち、ウ及びエの下線部を以下の下線部のとおり変更した。

ウ東松島市建築工事の競争入札参加資格のある者で、次の事項に該当する者。

- ・建設業法第 27 条の 23 第 1 項に規定する建築一式工事に関わる最新の経営事項審査の総合評定値の数値が 1,100 点以上である者。

エ平成 17 年度から平成 26 年度の間、建築一式工事を元請けとして 2 億円以上（税込） の工事を受注した実績（共同企業体の代表者としての受注を含む。）があること。

(5) 入札の状況

①1 回目

入札公告 平成 27 年 6 月 5 日
申込期間 平成 27 年 6 月 5 日～平成 27 年 6 月 17 日
資格審査 平成 27 年 6 月 18 日～19 日（持ち回り審査）
 申込 12 者 承認 12 者
入 札 執行日 平成 27 年 7 月 8 日
 参加者 12 者（うち辞退 7 者、失格 2 者、無効 1 者）
 落札者 B 社
 予定価格 1,245,600,000 円(消費税及び地方消費税額除く)
 落札額 1,145,600,000 円(消費税及び地方消費税額除く)
仮契約日 平成 27 年 7 月 14 日
仮契約額 1,237,248,000 円
 (うち取引に係る消費税及び地方消費税額 91,648,000 円)
工事期間 契約締結日の翌日～平成 28 年 11 月 30 日
議会議決 平成 27 年 8 月 10 日 否決
 (平成 28 年第 5 回東松島市議会臨時会において原案否決)

②2 回目

入札公告 平成 27 年 8 月 21 日
申込期間 平成 27 年 8 月 21 日～平成 27 年 9 月 14 日
資格審査 平成 27 年 9 月 4 日
 申込 2 者 承認 2 者
入 札 執行日 平成 27 年 9 月 15 日
 参加者 2 者（辞退 1 者）
 落札者 Y 社
 予定価格 1,319,200,000 円(消費税及び地方消費税額除く)
 落札額 1,319,200,000 円(消費税及び地方消費税額除く)
仮契約日 平成 27 年 9 月 18 日
仮契約額 1,424,736,000 円
 (うち取引に係る消費税及び地方消費税額 105,536,000 円)
工事期間 契約締結日の翌日～平成 28 年 12 月 20 日
議会議決 平成 27 年 9 月 24 日 可決
 (平成 27 年第 3 回東松島市議会定例会において原案可決)
本契約日 平成 27 年 9 月 24 日
契約額 1,424,736,000 円

(6) 1 回目入札と 2 回目入札の予定価格の差額 **7,360 万円**の根拠
教育委員会部局によれば、1 回目の本件入札に基づく仮契約が東松島市議会

で否決された後に行った、1回目の本件入札結果の調査などに基づき、1回目の本件入札の予定価格は市場の実勢価格とかい離があったと判断し、2回目の入札予定価格を積算するに当たり、単価及び設計採用見積もり額の見直しを行ったとしている。

差額の内訳は、単価見直し 65,015,947 円、1回目入札の質疑回答内容を反映 3,971,072 円、確認申請反映ほか -771,215 円、共通仮設費 361,398 円、現場管理費 -640,841 円、一般管理費 5,669,143 円、端数改め -5,504 円の計 7,360 万円である。

(7) 談合情報

市総務部行政経営課によると、2回目入札前日の平成 27 年 9 月 14 日に報道機関より本件入札にかかる談合に関する情報についての電話が同課にあり、同日、東松島市談合情報対応規程（平成 17 年 4 月 1 日訓令甲第 178 号）により東松島市公共工事等公正入札審査会を招集し、談合に関する情報の報告を行い、公正取引委員会への通報、入札参加者への事情聴取の入札当日実施、誓約書の提出、積算担当職員及び審査会の指名の補助職員が立会い工事費内訳書のチェックを実施することを決定した。同日、公正取引委員会へ通報し、談合の事実が確認された際に通報するよう公正取引委員会より説明を受けている。入札当日の平成 27 年 9 月 15 日、入札前に入札参加業者 1 者から事情聴取を行い、誓約書の提出を受け、工事費内訳書のチェックを行い、談合の事実が確認できなかった事から執行可能と判断し入札を実施している。残り 1 者については、平成 27 年 9 月 9 日に入札辞退届を市へ提出している。

なお、1回目の入札においては談合についての情報はなかったとしている。

(8) 市の談合への関与

平成 28 年 10 月 13 日に総務部及び教育委員会部局の関係職員調査を行い談合への関与について聴取したところ、関与はないとの説明があり談合への関与の事実は確認できなかった。また、平成 28 年 11 月 11 日に東松島市長に談合への関与について聴取したところ、事実は確認できなかった。

2 判断

前記 1 で認定した事実に基づき、請求人らが本件請求で主張する違法・不当などの事由について、次のとおり判断する。

(1) 1 回目の仮契約額と 2 回目の契約額の差額 1 億 8748 万 8000 円は、地方財政法第 4 条及び独占禁止法第 2 条第 6 項等関係諸法令に反する違法及び不当な災害復興予算の支出があったかについて

- ① 本件請求において請求人は、本件工事の目的は野蒜小学校災害復旧工事（建築工事）であり、その目的を達成するための必要かつ最少の限度は、気仙沼市内の事業者による入札価格である 11 億 4560 万円であった。これを超えることは、明らかに必要かつ最少の限度をこえている。したがって、当初の契約金額より 2 億 7000 万円も高額な請負契約を締結し、同金額を Y 社に対して支払ったことは、地方財政法 4 条に抵触する違法な財務会計上の行

為であり、また、歳出削減の必要性に迫られる東松島市財政の支出抑制の観点から著しく不当な支出に当たるとしている。

判例では、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項については、「各規定は、いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である（昭和53年10月4日最高裁判所大法廷判決）。」（平成17年7月27日大阪高等裁判所判決）と判示されている。

監査委員の見解も上記判例と同様である。

また、本件工事にかかる二度の入札は、諸法令に基づき適正に制限付き一般競争により執行している。1回目は仮契約締結後、本市議会に設置された特別委員会において現場調査も含め5回にわたる精力的な調査の結果、委員全員一致で否決の結論に至り、第5回東松島市議会臨時会に於いて、大規模な木工事の特殊な工法であり、木材供給、調達の不透明さ、工事完成後のアフターケアとメンテナンスを含め技術者の確保が不透明であること、さらに仮契約業者は県内の大方において工期延長の変更契約をしており、当初完工予定を全うできないこと等から本工事における3学期までの開校という絶対条件をクリアできるか限りなく危惧されるとの理由で全会一致で否決されたものである。2回目は、議会での指摘を踏まえ設計内容等の見直し及び入札資格要件を見直しし、新たに入札公告を行い執行している。各々の入札は内容の異なる別々な入札と判断し、契約金額の比較の対象とならないことから、1回目の落札価格である11億4560万円が2回目の入札における目的を達成するための必要かつ最少限度の費用とは認められない。

従って、請求人が主張する地方財政法に抵触する違法な財務会計上の行為とは認められない。また、歳出削減の必要性に迫られる東松島市財政の支出抑制の観点から著しく不当な支出に当たるとはいえない。

- ② 本件請求において請求人は、2回にわたる入札は特定の事業者のみを特に優遇し、その他の業者を締め出し、これを排除するものであった。2回にわ

たる入札がいずれも談合によって落札者が決まっていたとし独占禁止法に抵触する違法な支出としている。また、2 回目の入札については、市は排他的で不合理な条件等の設定により 1 回目の落札者を排除し特定の事業者により有利な条件を設け、東松島市が Y 社 によって本件工事を落札されるよう誘引する不当な目的、動機があったと考えざるを得ず、独占禁止法が禁じる違法な競争制限的な行為に該当する可能性が高く違法不当の瑕疵が認められるというべきであるとしている。

これに対し市は、談合への関与はありえず、各入札結果から業者間の談合の存在も推測できないとし、1 回目、2 回目ともそれぞれの入札参加要件により入札を実施する合理的な根拠があると陳述している。

入札結果から談合があったと認めることができないことから、監査委員は関係人調査を行った。関係人調査においては、調査対象の全事業者より回答あり、談合について「知っていた」と回答した者はいなかった。また、関係職員調査等においても関与した事実の確認はできなかった。

市は 2 回目の入札では、新たな入札参加資格基準の設定及び工期の厳守を求めた理由を、工期短縮に伴って要求される高い技術力を勘案した結果としており、監査委員は関係職員への聞き取り及び関係書類の確認を行い、市の説明には妥当性があり違法・不当に特定業者を優遇・排除することが目的だったとは言えないと判断した。

従って、請求人が主張する独占禁止法に抵触する違法及び不当な行為は確認できなかった。

(2) 入札 1 回目の予定価格に対し 2 回目入札で予定価格が 7,360 万円増額した具体的、合理的根拠について

本件請求において請求人は、東松島市は 2 回目の入札に際して、突如として 1 回目の税抜き価格に 7360 万円を増額したが、これについて東松島市は何ら合理的な根拠を示していないとしている。

このことについて市は、1 回目の仮契約が東松島市議会で否決された後に行った、本件入札結果の調査などに基づき、入札の予定価格は市場の実勢価格と乖離があったと判断し、2 回目の入札予定価格を積算するに当たり、単価及び設計採用見積もり額の見直しを行ったことが理由であるとし、その根拠として、公共工事の品質確保の促進に関する法律第 7 条第 1 項にある、実勢価格を把握した中でできるという、公共工事の品質確保の促進に関する法律における裁量権を従前も使い実施したとしている。

総務部及び教育委員会部局の関係職員への聞き取り調査並びに関係書類の調査を行い、2 回目の積算において積算単価及び設計採用見積額の見直し、1 回目入札の質疑回答事項ほかについて積算に反映していることを確認した。

この調査の結果、2 回目の積算において、公共工事の品質確保の促進に関する法律における裁量権を逸脱したとは認められないと判断した。

(3) Y 社 は不当な利益を得、東松島市は損害を被ったかについて

Y 社 が不当に利得を得た事実、並びに市が損害を被った事実は確認でき

ない。

第4 結論

以上の判断により、請求人の主張には理由がないものと判断し、本件請求を棄却する。

第5 意見

本請求における判断は以上のとおりであるが、大規模な木工事の特殊な工法で且つ厳しい工期期間を設けたにも関わらず検討不足が招いた入札参加条件の不備が起因したものとも言わざるを得ない。今後の入札執行においては、さらなる競争性、公正性、透明性を高め入札参加条件のあり方もさることながら執行部内での調査検討を密にし入札の条件整備をきちんと整理されたい。