



出水市監査委員告示第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による住民監査請求について、同条第4項の規定により監査した結果を、別紙のとおり公表する。

平成27年3月17日

出水市監査委員 川 畑 寿 昭  
同 鶴 田 悌次郎



## 第1 請求の受付

### 1 請求人

略

### 2 請求書の提出

平成27年1月19日

### 3 請求の要旨

請求人から提出された住民監査請求書による主張の要旨及び措置要求は、次のとおりである。

#### (1) 監査請求の対象行為

ア 出水市長は、出水市新庁舎建築工事（以下「本件工事」という。）を請け負わせるため特定建設工事共同企業体（以下「JV」という。）を2JV指名して、平成26年12月24日、出水市役所において指名競争入札（以下「本件入札」という。）を執行した。

イ 本件入札の際、入札執行者の市長より本件入札の手続き執行の包括委任を受けた契約検査課課長（以下「課長」という。）、同課契約係長（以下「係長」という。）並びに同課職員ら5名は、入札執行代行者として、それぞれ本件入札の執行をした。その結果、AJVが本件工事を請負代金額26億6,270万円で落札し、出水市との間で本件工事の建設請負仮契約を締結した。

#### (2) 違法かつ不当の理由

本件入札の際、課長及び係長は、入札書と内訳書を開封し、その内容を確認の直後、「指名委員会に諮りますので、しばらくそのままでお待ちください。」と言い、入札書と内訳書を持って、入札会場を退席した。

概ね30分程して退席していた課長らは、入札会場に戻り、直ぐに落札者決定の発言があり、本件入札の執行は完了となった。

入札執行者は、入札の公平性及び透明性を図るため、入札執行の完了に至るまで入札会場を退席してはならない責務があるところ、上記課長らの行為は、これに著しく反し、入札執行者の恣意を許した違法かつ不当なものである。

### (3) 監査委員に求める措置

上記入札執行及びこれに基づく本件工事の建設請負仮契約は、上記のとおり違法かつ不当なものであるから、出水市長に対し、本件工事の建設請負仮契約を解除する等、違法かつ不当な状態を解消するための措置を講ずるよう勧告することを求める。

## 4 請求の要件審査

本請求については、地方自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、平成27年1月19日付けで受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成27年2月17日に証拠の提出及び陳述の機会を設定した。請求人は同月9日付けで意見陳述書を提出するとともに、口頭陳述において本件請求の補足説明を行った。意見陳述書の要旨は、次のとおりである（※印については、監査委員が協議のうえ付記した。）。

#### (1) 本件工事の違法性

ア 第1回出水市議会臨時会（以下「臨時会」という。）での課長の答弁によると、2つのJVにおいて、その入札価格を算出するための設計図書等へのアクセス回数は、BJVが190数回、AJVが9回であった。

イ また、AJVの入札価格（落札価格）26億6,270万円は、予定価格（入札書比較価格）29億5,855万1,000円に0.9を乗じて1万円未満の端数を切り上げただけのもので、（※請求人の主張する）最低制限価格との差違がわずか4,100円であった事実が判明している。

ウ すなわち、AJVは、妥当な入札価格を算出するための見積もりをほとんどすることなく入札し、（※請求人の主張する）最低制限価格すれすれの価格で落札しており、この事実からすれば、AJVは、平成26年12月24日の本件入札執行前に、最低制限価格を知っていた事実及び入札執行者側から最低制限価格に関する情報が流出していた事実、言い換えれば、秘密として管理されている最低制限価格が、AJVに対し、教示、又は示唆されたいわゆる官製談合の事実が推認されるものである。

## (2) 本件入札に伴う請負契約の違法可能性

- ア 最低制限価格制度は、手抜き工事防止のために不当な出血受注を防止せんとするものである。一方、株式会社は、利益追求を至上命題とする法人である。
- イ この株式会社からなるJVが、赤字覚悟の価格で落札することは、特段の事情のない限りありえず、当該JVは、その後の設計変更による契約金額の増額又は設計変更の名を借りたところの事実上の手抜き工事による利得を予め計算したうえで、最低制限価格すれすれの価格で入札するものである。
- ウ 本件入札についても、臨時会で、この設計変更等に関する質疑に対する市長の答弁も、将来の設計変更等の存否について全く触れるところがなく、むしろ意図的に避けていたところから、発注者とAJVとの間の将来の設計変更等についての暗黙の了解が推認されるところである。
- エ その結果、出水市は、低価格で請負契約を締結したつもりでも、それは見かけ上のものにすぎず、実のところは、予期せぬ高価格で請負契約を負担させられることとなる。

## (3) 本件入札手続の違法性の責任の帰属

- ア 本件入札の際、課長らは、入札書と内訳書を開封し、その内容を確認、最低価格入札者を発表しないまま、最低制限価格の記載された封書を開封した直後、「指名委員会に諮りますので、しばらくそのままでお待ち下さい。」と、入札者に何らの説明もなく、また、その承諾を得ることもなく入札会場を退席している。
- イ この中途退席は、地方自治法施行令第167条の13の準用する第167条の8の規定に反し、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（以下「適正化法」という。）第3条の1号乃至3号の規定に反し、入札の公平性及び透明性を著しく失わせるものである。
- ウ これにつき、副市長は、「職員の不手際」と答弁している。しかしながら、入札及び契約が適正に行われるよう関係法令の教育及び研修を受けている入札担当職員が、通常このような基本的行為につき、過失又は法令違反をおこすことは考えられず、副市長の「念のため、開札直後に中途退席を指示した。」との答弁からも明らかなおおりに、職員は、単にその指揮命令に従ったもので、そうであれば、職員のこの中途退席行為の責任は、当然に入札執行行為の委任者たる市長本人に帰属するものである。

エ さらに、副市長は、臨時会において、「中途退席の30分間において、談合マニュアルに従ってチェックを済ました。」と答弁している。けれども、当該談合マニュアルは、専ら業者間談合に対するもので、本件のような官製談合については、入札した2つのJVの工事内訳書の対比及び積算根拠のチェック等時間をかけた対応が必須で、指名委員会のチェックは、自分で自分をチェックする形となり、全く無力なもので、何ら有効なチェックがなされなかったのと同然である。

オ ところで、中途退席についての上記の「職員の不手際」についての評価は、あくまでその経緯を善解したうえでのものである。

(7) 入札執行前に寄せられた情報は、官製談合についてのものであった事実

(イ) 課長が、「本件については談合情報が寄せられましたが、調査に値しないと判断し、入札を執行します。」と何らの留保なく入札執行した事実

(ウ) 開札後、最低価格入札者を読み上げず、最低制限価格の封書を開封しながら、落札者決定の一時留保も宣言することなく違法な中途退席した事実

以上のことから、当該中途退席の際、指名委員会において、工事内訳書に連動するところの入札価格ではなく、当該AJVの入札価格では最低制限価格以下で失格となるところから、最低制限価格をAJVの入札価格にあわせて書き換えた事実が推認される。

#### (4) 求める措置

ア 出水市においては、今般の本件工事に関する談合情報だけではなく、従前から、官製談合情報がいくつもあり、それらにより、出水市及び出水市民の名誉は著しく損なわれているところである。

イ 仮に本件入札についての責任追及をなしたとしても、当該責任は、不当な利得を収めたものに課されることなく、これまでどおり、何らの権限もなく、やむなく正義に反した行動をとらされたところの担当市職員に転嫁される恐れが多分にある。

ウ また、業者間において談合が必要悪とする風潮も根強く、業者間談合や官製談合が常態化しているにもかかわらず、住民や議会は、これを監視するシステムを未だ持たないでいる。

エ 以上のとおりで、監査請求人は、監査委員に対して、出水市及び出水市

民の将来の福祉のため、出水市発注の公共工事の入札又は契約に関して、特定の者の恣意により特定の者が不当な利得を収めることのないよう、これを防止し、入札等の公平・透明性を図るため、外部技術者（大学教授等の有識者ではなく、ゼネコン等の退職者等、積算や工事監理等の技能を有する者）等を主な委員とするところの入札又は契約等の監視委員会の設置等の勧告をされることを求める。

## 2 監査対象事項

請求書及び意見陳述書並びに請求人の陳述内容を勘案し、本件入札に係る契約が、違法又は不当な行為に当たるかを監査対象事項とした。

## 3 監査対象課等

政策経営部 契約検査課

出水市建設工事等入札者指名のための資格者推薦等委員会（以下「指名委員会」という。）

## 第3 監査の結果

### 1. 監査対象課等の監査

#### (1) 事実関係の確認

##### ア 本件入札に至るまでの経緯

月 日	内 容
平成 26 年 10 月 23 日	発注方法及び入札方法の検討のための指名委員会開催
11 月 4 日	公 告
11 月 5 日～ 同 25 日	共同企業体競争入札参加資格申請書の受付
11 月 17 日～ 同 25 日	特定建設工事共同企業体結成 4 J V 結成
11 月 26 日～ 12 月 1 日	入札参加資格審査
12 月 3 日	指名委員会（業者指名）
12 月 5 日	資格審査結果通知
12 月 8 日	指名通知（入札通知）
12 月 22 日	D J V が辞退届を提出
12 月 24 日	C J V が辞退届を提出 匿名による談合と思しき情報（手紙）を受付

	指名委員会（談合情と思しき情報の取扱いについて） 本件工事入札 指名委員会（本件工事の入札書及び工事内訳書確認について）
平成 27 年 1 月 9 日	仮契約の締結
1 月 30 日	臨時会において本件工事契約に関する議会議決

#### イ 本件入札執行の状況

日時・場所	内 容
平成 26 年 12 月 24 日 午後 1 時 28 分 大会議室	開会、出席者確認 委任状の提出を依頼 2JV が提出した委任状の確認
午後 1 時 31 分頃	入札上の注意事項（課長）
午後 1 時 32 分頃	入札書、工事内訳書の投函
午後 1 時 33 分頃	開札及び工事内訳書の確認
午後 1 時 43 分頃	指名委員会に諮るため一時保留することを宣言し、課長と係長が大会議室を退出し、副市長室へ向かう。
午後 1 時 44 分頃 副市長室	指名委員会開催
午後 2 時 12 分頃	入札会場である大会議室へ向かう。
午後 2 時 13 分頃 大会議室	課長が入札結果を告げる。

#### ウ 本件入札公告の概要

公 告 の 概 要	
公 告 日	平成 26 年 1 月 4 日
工 事 名	出水市新庁舎建築工事
工 期	契約日から平成 28 年 9 月 21 日まで
入 札 方 法	特定建設工事共同企業体による公募型指名競争入札
予定価格に 108 分の 100 を乗じて得た金額	29 億 5,855 万 1,000 円
最低制限価格の有無	有 ※最低制限価格は、入札後においても非公表である。
入 札 予 定 日	平成 26 年 12 月 24 日
設計図書等の閲覧	出水市役所政策経営部契約検査課において、DVD-R で貸出し
質 問 受 付 期 間	平成 26 年 1 月 5 日午前 8 時 30 分から 同 12 月 10 日午後 5 時まで

質問回答場所	出水市ホームページに掲載及び契約検査課で閲覧
--------	------------------------

※出水市公告第99号 出水市新庁舎建築工事 公告より抜粋

### エ 本件入札の結果

入 札 結 果			
入札日時	平成26年12月24日(水)午後1時28分		
入札場所	出水市役所3階大会議室		
予定価格	31億9,523万5,080円		
入札書比較価格 (予定価格の100/108)	29億5,855万1,000円		
1	AJV	26億6,270万円	落札
2	BJV	27億7,000万円	
3	CJV	辞退	
4	DJV	辞退	
契約の相手方	AJV		
契約金額	28億7,571万6,000円		
契約年月日	平成27年1月30日		

※入札結果・契約の内容の公表(出水市ホームページ掲載)より抜粋

### オ 本件工事に係る質問及び回答の状況

請求人の指摘する「設計図書等へのアクセス回数」とは、工事に関して、業者から市に対しファックス等の方法で行う質問件数である。

質問件数・回答日等は、下記のとおりである。

質問受付日	質問業者	質問件数	回答日 (ホームページ掲載日)
平成26年		件	
11月6日	A	4	11月10日
11月6日	D	1	11月11日
11月13日	A	2	11月19日
11月14日	B	1	11月19日
11月19日	B	89	11月25日
11月21日	A	1	11月25日
11月25日	B	59	12月5日
12月1日	B	21	12月5日
12月9日	A	2	12月10日



## (2) 監査対象課等の説明

### ア 政策経営部 契約検査課

#### (7) 指名委員会の開催状況

入札当日の朝、政策経営部政策経営室秘書広報係長から談合情報と思しき文書が届けられたため、急遽指名委員会の開催を依頼し、取扱いを協議していただいた。その結果、当該情報は、調査に値しないものと判断されたため、予定通り入札を執行することとなった。ただし、平成26年12月19日に議会に対し関連する陳情が提出されていたこと、本件工事に係る契約は議会の議決事項であることから、慎重を期して、開札後一時保留し、指名委員会に諮ることが決定された。

#### (4) 入札執行における注意事項

入札執行前に注意事項として、次のとおり説明を行った。

- a 談合情報が寄せられたが、指名委員会で協議した結果、調査に値しない情報とし入札を実施すること。
- b 入札書の投函と併せて工事内訳書を提出すること。
- c 指名委員会に報告を行うこと。
- d 入札後談合の事実が認められた場合は、入札を無効とすること。
- e この入札には最低制限価格を設けていること。

#### (ウ) 開札から入札結果発表までの状況

入札終了後、参加者に対し、入札書の開札と工事内訳書の確認を行うことを伝えた後、係長が入札書及び工事内訳書を開札し、必要事項の確認及び入札書記載金額と工事内訳書記載の金額が同額であることを確認した。

続いて、契約検査課主査が、入札書、工事内訳書を再度確認し、入札執行調書に入札金額を記入し、最低入札者にチェックを入れた後、課長が予定価格調書を開封し、工事名、予定価格、入札書比較価格、最低制限価格、決定の日付、決定者の押印を確認した。

工事内訳書については、建設部都市計画課建築係長が設計図書と比較確認し、問題が無いことを課長に伝えた。

なお、本件入札には、新庁舎建設課長が立ち会っている。

その後、課長が「入札上の注意事項で説明したとおり、談合情報があったため、指名委員会に報告するので、しばらく時間をいただきます。」旨の一時保留宣言を行った。入札参加者から異議が出なかったため、指名委員会に諮るため、午後1時43分頃、係長とともに大会議室を退出

し、副市長室へ向かった。

副市長室において、工事内訳書の記載内容について説明を行った後、6名の指名委員会委員に入札書及び工事内訳書を開示し、何ら談合を疑うものはないことを確認した。

午後2時13分頃入札会場に戻り、「ただ今の入札の結果を申し上げます。入札書記載金額の最低価格は、A J Vの26億6,227万円です。これは、予定価格以下であり最低制限価格を上回っていますので落札とします。」と入札結果を告げた。その際、今後談合が疑われる場合には、調査させていただくことを付け加え、入札を終了した。

#### (I) 本件入札手続きについて

入札執行中に退出したことを含め、一連の手続きは、談合情報対応マニュアル（最終改正：平成26年4月、以下「マニュアル」という。）に基づき指名委員会の決定により行ったものである。マニュアルは、適正化法第18条に掲げる要請の規定を受けて、国に準じて作成したもので、これに従い対応している。

開札については、地方自治法施行令第167条の13の規定により準用する同令第167条の8の規定により、入札会場において入札後直ちに行うこととされていることから、本件入札においても、入札の終了後、直ちに開札を行った。一般の入札では、入札会場を退席することはないが、今回の入札については、議会において陳情が提出されたこと及び入札前に談合情報らしき情報が寄せられたため、談合の事実確認を行う責務が生じ、かつ、指名委員会により慎重な手続きを執ることを決定がなされたため、マニュアルに沿った手続きを行った。

退席については、指名委員会に報告することを入札参加者に伝え、何ら異議が出なかったことから、一時保留し退席したものである。その際、最低入札者を読み上げなかった件に関しては、「工事請負契約に伴う入札手続の取扱いについて」（平成15年9月25日付け国土交通省大臣官長通知）において、「落札者の決定保留時は、落札者の決定を保留する理由のみ（を告げる）」とされていることから、指名委員会に諮る旨の発言のみを行い退出したものである。

### イ 指名委員会

#### (7) 指名委員会開催決定の経緯

入札当日の朝、郵便により談合情報と思しき文書が届いたことから、

急遽指名委員会を開催し対応を協議した。マニュアルに基づき検討した結果、匿名の情報であり信ぴょう性に乏しく、調査に値しないと判断したが、本件入札に係る契約は、議会の議決事項でもあり、慎重を期すため、マニュアルの入札執行前に談合情報を把握した場合のうち、談合の事実があったと認められない場合の対応を準用することを決定した。

#### (1) 指名委員会の開催状況

午後1時44分頃から副市長室において指名委員会を開催した。課長等が入札書、工事内訳書、予定価格調書及び執行調書を持参し、工事内訳書の記載内容について説明を受けたうえで、2JVの工事内訳書を比較して金額のチェックを行い、その結果、談合を疑うものは見受けられないと判断した。

以上については、全委員から事情聴取し、内容に相違ないことを確認した。

なお、マニュアルの準用した部分は、次のとおりである。

#### 第2 具体的な対応

##### 1 入札執行前に談合情報を把握した場合

##### (4) 談合の事実があったと認められない場合の対応

- ② 入札執行者は、入札後直ちに開札し、落札者の決定については一時保留を宣言するとともに、直ちに工事内訳書のチェックを行い、その結果を指名委員会に報告すること。
- ③ 指名委員会で協議の結果、談合の事実が確認されない場合は、一時保留していた落札者の決定を行うこと。

#### (3) 関係書類の調査

本件入札及び契約に係る関係書類の提出を求め、調査を行った。その結果、入札書、工事内訳書、予定価格調書（最低制限価格記載）の記載内容が改ざんされた事実は認められなかった。

## 2 監査委員の判断

請求人陳述及び関係職員の事情聴取並びに関係書類の調査を踏まえ、監査委員の調査権限の範囲において、請求人の主張する違法又は不当な行為の検証を行った結果、次のとおり判断する。

### (1) 官製談合行為の存在について

請求人は、A J Vが入札価格を算出するために行った質問件数が、B J Vと比較して極端に少なかったこと及びA J Vの入札価格と請求人が算出した最低制限価格との差が僅差であったことから、A J Vが秘密とされている最低制限価格を事前に入手した官製談合が疑われると主張している。

しかし、設計図書についてはDVD-Rで貸出され、また、質問についての回答は随時ホームページに掲載されていることから、入札価格を算出するための情報は、全J Vが共有できる状況にあった。

また、本件入札に関しては、平成26年11月4日に公表された本件工事の公告において、予定価格に108分の100を乗じた額が公表されており、さらに、最低制限価格は、出水市最低制限価格制度実施要綱（以下「要綱」という。）第3条で、積算方法が規定されている。要綱は、出水市例規集に掲載されており、かつ、出水市ホームページでも閲覧可能なことから、入札参加者において最低制限価格を独自に推測することが可能である。

最低制限価格は非公表であるが、仮に最低制限価格が要綱で規定する上限であり、そこから得られた額と入札価格との差が僅少であったとしても、それをもって最低制限価格が流出していたと断定することはできない。

以上のことから、官製談合行為の存在が疑われるものとは言い難い。

### (2) 最低制限価格の改ざんについて

請求人は、本件入札において、談合情報が寄せられたが、調査に値しないと判断し、何らの留保なく入札執行したにもかかわらず、開札後、最低価格入札者を読みあげず、最低制限価格の封書を開封しながら、落札者決定の一時留保宣言をすることなく、違法な中途退席をしたうえ、別室で開催された指名委員会において、A J Vに有利な最低制限価格に書き換えたと主張している。

ア 入札執行中の退出行為については、マニュアルを準用して、入札参加者に対し、指名委員会に報告するため一時退出することを説明したうえで退出したもので、これについて入札参加者から異議は出ていない。

イ 指名委員会については、談合情報と思しき文書が郵送されたことに加え、

議会に対し本件工事に関連する陳情が提出されていたこともあり、指名委員会の判断で、入札書等の確認を行うため開催されたもので、問題のあるものではない。

ウ 最低制限価格については、「第3 監査の結果 1 監査対象課等の監査 (3) 関係書類の調査」で述べたとおり、予定価格調書に記載されている最低制限価格が改ざんされた事実は認められなかった。

以上のとおり、官製談合行為の存在が疑われるものとは言い難く、また、最低制限価格が改ざんされた事実は認められないことから、本件入札に係る契約が、違法又は不当であるという判断をすることはできない。

よって、請求人の主張には理由がないものと判断する。

### 3 監査意見

地方公共団体の行う契約事務は、各種事業の展開に最も重要な財務事務の一つであり、公平性・透明性の確保とともに経済性が求められる。本市においても、これまで入札制度の改善、談合等に対応するマニュアルの作成等の対策が講じられてきた。

本件住民監査請求については、前述のとおり請求人の主張を裏付ける事実は認められなかったが、本件入札執行において慎重を期するための措置が、結果的に市民の不信を招き、疑念を抱かせることとなった。

これを機に、契約関連事務や諸規程・マニュアル等を再検討し、より透明性の高い契約事務が遂行されるとともに、新庁舎建設に係る一連の工事については、徹底した管理・監視が行われるよう強く望む。