

枚 方 市 職 員 措 置 請 求
監 査 結 果 報 告 書

(枚方市仮称第2清掃工場建設工事に係る住民監査請求 平成19年9月13日提出分)

枚方市監査委員

枚 監 査 第 1 1 8 号
平成 1 9 年 1 1 月 9 日

請求人
3 1 2 名 様

枚 方 市
監 査 委 員 竹 田 惠 次
監 査 委 員 松 浦 幸 夫
監 査 委 員 西 田 政 充
監査委員職務執行者 堤 昌 彦

枚方市職員措置請求に係る監査結果
(枚方市仮称第2清掃工場建設工事に係る住民監査請求
平成19年9月13日提出分)

平成19年9月13日付け枚監査第118号にて受理した地方自治法第242条第1項に基づく住民監査請求の監査結果を、同条第4項の規定により、次のとおり通知します。

第1 監査の請求

1. 請求人

312名

2. 監査請求書の提出

平成19年9月13日

3. 請求の要旨

私は枚方市民として、地方自治法第242条第1項の規定により、事実証明書を添え、下記措置を取るよう請求する。

1 措置を求める内容

枚方市長は、市が被った損害につき、下記の者らに損害賠償請求をするなど、必要な措置をとるよう求める。

元枚方市市長・中司 宏

枚方市副市長・小堀隆恒

元大阪府会議員・初田豊三郎

元大阪府警本部警察官・平原幸史郎

株式会社 大林組

株式会社 浅沼組

2 措置を求める理由

(1) 枚方市は、2005年12月5日、株式会社大林組と株式会社浅沼組の共同企業体との間で、枚方市第2清掃工場の建設工事を金55億6千万円で発注する請負工事契約を締結した。

(2) この請負契約は、枚方市市長(当時)中司宏、副市長(同)小堀隆恒、大阪府警警察官(同)平原幸史郎らが、枚方市民の信頼を裏切り、(株)大林組の顧問森井繁夫らと相謀り、同社ら共同企業体が落札する「官製談合」のもとに締結されたものであった。この事実は、大阪地方検察庁の手で、本年5月末以降7月下旬にかけて、関係者が順次逮捕・起訴されて、初めて発覚した。

(3) この不正談合による市の損害は、到底、請負契約書に定める請負金額の1割、5億5千6百万円にとどまらない。これに関与した各個人についても、その地位、役割、利得などに応じた賠償を請求し、速やかに市の損害を回復し、併せて、再発の防止を図るべきである。

よって、監査委員に対し、速やかに必要な措置を取るよう求める。

添付資料

事実証明書

朝日新聞(写し)

3 通

(請求人から提出された事実証明書等については添付を省略)

第2 監査の実施

1. 要件審査及び請求の受理

本請求は、平成19年9月13日に提出され、内312名について同日付でこれを受理した。(1名は取り下げ)

2. 請求書の補正等

平成19年9月28日に下記の補正等がなされた。

「元枚方市副市長」の「元」を削除。

「大阪府会議員」を「元大阪府会議員」に訂正。

「平原幸史」を「平原幸史郎」に訂正。

「2005年11月10日」を「2005年12月5日」に訂正。

請求者のうち2名の住所を訂正。

請求者のうち1名について枚方市に住所がないことが判明のため取り下げ。

3. 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成19年10月11日、証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人より請求書記載事項の陳述がなされ、以下の事項が記載された文書が新たな証拠及び参考資料とともに提出された。

1. 第2清掃工場建設工事、談合事件の賠償額について

第2清掃工場建設工事(土木建築工事)における市民の損害額は、10億円以上を求める。その根拠は、落札率98.43%。契約金額58億38百万円と調査基準価格(「最低制限価格」・予定価格の80%)に消費税5%を含んだ約47億45百万円との差は10億9千万円。

2. 新たな証拠について

9月14日付 平原元警察官の公判報道記事 別添
朝日新聞夕刊、日本経済新聞夕刊

9月21日付 大林組森井被告の公判報道記事 別添
朝日新聞夕刊、日本経済新聞夕刊

(請求人から提出された事実証明書等については添付を省略)

4. 監査対象事項

本請求は、枚方市仮称第2清掃工場建設工事(以下「本件工事」という。)に関する官製談合事件によって枚方市(以下「市」という。)が被った損害を回復するため、市が被った損害10億円以上の損害賠償請求を元枚方市長・中司宏、元枚方市副市長・小堀隆恒、元大阪府会議員・初田豊三郎、元大阪府警本部警

察官・平原幸史郎、株式会社大林組（以下「大林組」という。）及び株式会社浅沼組（以下「浅沼組」という。）らに対し行うことを、市長に対し勧告するよう求めるものと認められる。

このことから、本請求に明確な記載はないが、市が損害賠償請求を怠っていることについての監査請求とみなされ、地方自治法第242条第1項の違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実該当すると解した。

よって、次の点について監査を行うこととした。

本件工事において談合がなされたかについて

市は損害を被ったかについて

市は違法若しくは不当に財産の管理を怠っているかについて

5. 監査の対象部課

財務部総合契約検査室

重点プロジェクト推進部東部整備室

総務部人事課

第3 監査対象部課の説明

平成19年10月11日に監査対象部課である財務部総合契約検査室、重点プロジェクト推進部東部整備室、総務部人事課に対し聴取を行い、以下の説明があった。

1. 事情を聴取した者

財務部長、財務部次長兼総合契約検査室長、総合契約検査室課長（2名）

重点プロジェクト推進部長、重点プロジェクト推進部次長、

重点プロジェクト推進部次長兼東部整備室長、東部整備室課長（2名）

人事調整担当参事、人事課長

2. 監査対象部課の説明の概要

（総合契約検査室関係）

発注案は、基本的に事業課と総合契約検査室が協議し、入札契約制度で定めている発注標準に照らし合わせながら、総合契約検査室で作成をし「請負業者資格審査等委員会」で審査の上、財務部長専決により決裁を得ている。

事務決裁規程で定められた権限者が、予定価格や調査基準価格を決定し、発注表に記載の上、公告している。

開札の結果、落札者の決定に向けて発注条件で求めた内容の審査を行い、これらの審査に合格した者を、事務決裁規程に基づいた権限者が落札者として決

定した。

契約の締結については、予定価格1億5千万円以上の工事は、条例に基づき市議会での契約締結の承認の後、本契約となるので、本契約締結までは副市長専決で仮契約した。

なお、予定価格10億円以上の建設工事については、発注前と入札執行後に入札監視員の意見を求めている。

入札参加資格等の入札条件は、発注標準に基づき事業課と協議をしながら総合契約検査室で案の作成を行うが、特に大規模かつ技術的難度の高い工事の施工については、共同企業体の活用や過去の同規模・同工種の発注内容などとも照らし合わせ、工事の正確な履行や競争性などの確保が図れるように努めている。

さらに、予定価格10億円を超える建設工事に関しては、入札監視員から意見を求め、その後「請負業者資格審査等委員会」で審査した上で、決裁処理し発注表の確定を行っている。

予定価格の決定は、事務決裁規程で定められた権限者が行い、予定価格の設定金額は、市の設計価格と同一価格で設定している。

また調査基準価格は、国の基準に準じて、予定価格の3分の2から10分の8.5の範囲内で設定している。

平成17年8月8日に入札を執行したが、応札者がなかったため入札を中止した。入札監視員会議については、臨時で開催し入札執行状況の報告を行った。不正行為を疑うような情報などはなかったため、特に意見もなかった。

予定価格や調査基準価格の公表が、開札後に行われる入札制度であれば、予定価格に非常に近い落札となるような高落札率は、不自然な入札として不正入札を疑う一つの要因になると考えることもできる。

しかしながら本市では、入札参加者を募る際に、入札参加に必要な資格だけでなく、予定価格や調査基準価格に関しても公告しているので、結果として、調査基準価格に等しいレベルの落札だけでなく、予定価格に近い落札のケースも考えられ、落札率だけをもって不正を疑うことはできないものと考えている。

よって、請求人のいうように、正当な競争であれば調査基準価格に等しいレベルの落札金額になるというようなことは、必ずしも断定することはできないものと考えている。

また、本市の契約約款では、契約締結または履行について不正な行為があった場合、「契約を解除できる」旨の規定があるが、本件については、市民生活に与える影響や工事の進捗状況、解除後の新たな契約で発生する追加費用等、メリット・デメリットを総合的に判断し、契約の解除は行っていない。談合その他不正行為が裁判等で確定した場合には、契約約款に基づき契約金額の10パーセントの賠償金を請求することになる。

今後、「第2清掃工場建設工事に関する調査委員会」からの意見や提言を踏まえて、現在の入札契約制度について再度、検証をし、他市の事例も参考にするなど、さらに不正行為の排除に向けた取り組みを進めていきたいと考えている。

（東部整備室関係）

平成17年4月に、第31回建設検討委員会を開催し、別途発注しているプラント設備工事に関連する、工場棟、煙突工事は工程上遅らすことが出来ないため、同年7月に先行して発注し、管理棟その他付属棟工事については平成18年度以降順次発注していくことを確認した。

平成17年9月議会の契約議案上程を目指し、同年8月に工場棟、煙突工事を「制限付き一般競争入札」で入札手続きを行ったが、応札者が無く不応札という結果になった。

これを受け、同年8月に第32回建設検討委員会を開催し、以下の内容で検討し確認を行った。

不応札で契約が遅れたことにより、後々の工程に支障をきたすこと、当該年度の国庫補助金の申請期限が迫っていたこと、また、先に発注しているプラント設備の製作が進んでいたことなどから、土木建築工事を早々に着手する必要があるため、次年度以降に分割発注を予定していた管理棟・洗車棟その他付属棟工事を前倒しし、工場棟、煙突工事とともに一括発注する方針決定が行われた。この結果を受けて、同年9月に市長決裁を得た。

1回目発注時においては、国や府の積算基準で積算した上、他市の発注事例など実勢価格を参考にして直接工事費を20%削減して積算を行った。不応札となった原因の一つとして、直接工事費の20%の削減が原因であるということも考えられたので、一括発注した2回目の積算時には、前回のような直接工事費の削減を行うのではなく、通常の積算方法に戻したことによる増額となったものと2期工事として次年度に予定していた管理棟、洗車棟その他付属棟の建設工事費および土木工事費を合わせて積算した。その結果として、約17億円の増額となった。工事費の増額は、当部署で適正に積算を行った結果である。

設計価格については、国や府の積算基準を基本に積算している。また、設計価格の決定関係者は、土木、建築、電気設備、機械設備の各担当者が積算を行い部長までの決裁処理をしている。

（人事課関係）

市長・副市長等特別職についても、公務に対する信頼を確保する責務を有していることから、現在行われている公判の推移を注視していかなければならないが、法的には地方公務員法の適用除外となっており、そのため同法第29条の懲戒規定の適用はない。

また、懲戒処分は、公務員としてふさわしくない非行がある場合に、公務上の秩序を維持することを目的に規定されているものであり、本市職員でない関係者には及ぶものではない。

第4 監査の結果

1 事実関係

(1) 本件工事の概要

- ・全体敷地面積 約 80,600 m²
- ・工事対象面積 約 51,300 m²
- ・建築概要 工場棟、管理棟、煙突、洗車棟、計量棟、その他附属施設
- ・建築面積 約 7,400 m²
- ・延床面積 約 20,600 m²
- ・構造 鉄骨鉄筋コンクリート造一部鉄骨造 他
- ・高さ 工場棟 33m (地下1階地上6階建)
煙突 約 100m
- ・工期 平成17年12月5日～平成20年5月30日

(2) 契約までの主な経過

- ・平成15年 3月28日：第13回(仮称)第2清掃工場建設検討会議
発注方法の分離か一括かの決定、及び、工事期間についても整理が必要として継続審議(検討会議の設置期間延長)
- ・平成15年 7月 7日：第14回(仮称)第2清掃工場建設検討会議
発注方法を分離発注とすることで決定
- ・平成15年 8月29日：(仮称)第2清掃工場建設検討会議がプラント設備工事と建屋の建設工事を分離発注とし、プラント設備工事は総合評価指名競争入札、建屋の建設工事は制限付一般競争入札とした報告書を市長に提出
- ・平成15年 9月12日：第27回(仮称)第2清掃工場建設検討委員会
(仮称)第2清掃工場建設検討会議の検討結果報告を受け、プラント設備工事と建屋の建設工事の分離発注、及び、プラント設備工事は総合評価指名競争入札、建屋の建設工事は制限付一般競争入札とすることを決定
- ・平成17年 4月22日：第31回(仮称)第2清掃工場建設検討委員会
工場棟・煙突と管理棟・洗車棟などの建設工事

を分割発注することを決定

- ・平成17年 7月 4日：入札監視員会議（平成17年度 第2回）
発注案について
- ・平成17年 7月19日：請負業者資格審査等委員会
- ・平成17年 7月21日：発注表の公告（1回目）
- ・平成17年 8月 8日：入札中止（応札者がなかったため）
- ・平成17年 8月10日：入札監視員会議（平成17年度 臨時会）
入札の結果について
- ・平成17年 8月18日：入札監視員会議（平成17年度 臨時会）
今後の発注方法の考え方について
- ・平成17年 8月24日：第32回（仮称）第2清掃工場建設検討委員会
平成17年8月8日 工場棟土木建築工事が不
応札という結果を持って、工場棟・煙突・管理
棟・洗車棟などの建設工事を一括発注するこ
とを決定
- ・平成17年 9月12日：補正予算の議決
- ・平成17年10月17日：入札監視員会議（平成17年度 臨時会）
発注案について
- ・平成17年10月18日：請負業者資格審査等委員会
- ・平成17年10月20日：発注表の公告（2回目）
- ・平成17年11月10日：開札
- ・平成17年11月13日：入札監視員会議（平成17年度 臨時会）
入札結果について
- ・平成17年12月 5日：12月定例市議会において契約締結議案を議決

(3)発注内容の概要

項目	1回目	2回目
入札方式	制限付一般競争入札	
工事名	(仮称)第2清掃工場建設工事(土木建築工事)	
工事の概要	工場棟・煙突・その他付属工事	工場棟・管理棟・洗車棟・煙突・ その他付属工事
工期	本契約締結日より平成20年 3月14日	本契約締結日より平成20年 5月30日
入札方法	電子入札	
入札執行日	平成17年8月10日	平成17年11月10日
予定価格 (税抜き金額)	3,925,648,000円	5,648,966,000円

調査基準価格 (税抜き金額)	3,140,518,000円	4,519,172,000円
-------------------	----------------	----------------

(4)入札執行状況(平成17年11月10日入札)

参加業者名	入札金額(税抜き金額)	
大林・浅沼共同企業体	5,560,000千円	落札者
鹿島建設(株)関西支店	5,598,000千円	
佐藤工業(株)大阪支店	5,625,000千円	

(5)大阪地方検察庁による逮捕・起訴等の経緯

氏名等(職名等は当時)	逮捕日	起訴の有無
枚方市長中司宏	2007年7月31日	競売入札妨害罪で起訴
枚方市副市長小堀隆恒	2007年5月31日	競売入札妨害罪で起訴
大林組顧問森井繁夫	2007年5月29日	競売入札妨害罪と贈賄罪で起訴
大林組顧問山本正明	2007年6月4日	競売入札妨害罪で起訴
大林組社員清見敏郎	2007年5月29日	不起訴処分(起訴猶予)
大林組社員衣笠亨	2007年5月29日	不起訴処分(起訴猶予)
浅沼組常務田島洋	2007年5月29日	不起訴処分(起訴猶予)
国土建設社長山田睦司	2007年5月29日	不起訴処分(起訴猶予)
羽衣組社長松山武仁	2007年6月1日	不起訴処分(起訴猶予)
大阪府警警部補平原幸史郎	2007年5月29日	競売入札妨害罪と収賄罪で起訴
大阪府議会議員初田豊三郎	2007年6月4日	競売入札妨害罪と収賄罪で起訴

2 監査委員の判断

(1)本件工事において談合がなされたかについて

本件工事に関して競売入札妨害罪で逮捕起訴された元枚方市副市長小堀隆恒は談合への関与を否定しており、同じく逮捕起訴された元枚方市長中司宏は未だ公判が開始されていない。

しかしながら、本件工事に関して競売入札妨害罪等で逮捕起訴された元大林組顧問森井繁夫、同山本正明、元大阪府警警部補平原幸史郎の3名が大阪地方裁判所における初公判においてそれぞれ起訴事実を認めている。また、

同じく起訴された元大阪府議会議員初田豊三郎も初公判において、自己の関与の認否は留保しているものの大林組を中心に受注調整があったことは認識していたと述べている。更に、大林組は今回の事件で社長が引責辞任し、浅沼組は経営責任を明確にするため社内処分を実施している。

以上のことを総合的に判断すると、それぞれの談合に対する関与の度合いはいまだ明確ではなく、今後司法の判断を待つことになるが、談合という行為がなされた蓋然性は高いものと判断せざるを得ない。

(2)市は損害を被ったかについて

一般的に、談合がなされたとすれば、落札者は他の入札参加業者との競争関係を何ら考慮することなく、専らその利益を最大にするため、予定価格に極めて近接する金額で入札することが可能になったものと推測できる。一方落札率が高いということから直ちに談合があったとはいえ、談合もなく、公正、公平な一般競争入札が実施されても、入札参加各社が予定価格に近接した価格でなくては求める利潤が得られないと判断した場合などには、結果的に落札率が高くなることも考えられる。しかし、談合があった場合には、一般的に談合がない場合に比べ落札率は高くなると考えられる。談合がなされた蓋然性が高い本件工事の落札価格を予定価格で除した割合（落札率）は約98.43パーセントという高い割合であったから、談合が行われず、入札参加業者間の自由競争によって落札業者が決定されていた場合と比較すると、本件入札における落札価額は不当につり上げられたものと推測される。

そうすると、本件工事の入札については、談合が行われず、入札参加業者間の自由競争によって落札業者が決定されていた場合に形成されたであろう落札価格（以下「想定落札価格」という。）を前提とした契約金額と、実際の契約金額との差額分について、市は談合による損害を被ったといえることができる。

もっとも、想定落札価格なるものは、現実には存在しなかった価格であるから、具体的にこれを認定することは極めて困難である。しかも、落札価格は、入札当時の経済情勢、当該工事の種類・規模、競争者数、地域性等の多種多様な要因が複雑に絡み合って形成されるものであり、談合が価格形成に及ぼした影響を明らかにすることは容易なことではないといわざるを得ない。

請求人は「第2清掃工場建設工事（土木建築工事）における市民の損害額は、10億円以上を求める。その根拠は、落札率98.43%。契約金額5億38百万円と調査基準価格（「最低制限価格」・予定価格の80%）に消費税5%を含んだ約47億45百万円との差は10億9千万円。」と主張するが、調査基準価格とは、その価格を下回る入札の場合、その入札額で工事履行が可能であるか否かを審査する基準となる価格であり、正当な競争があった場合必ず落札価格が調査基準価格に等しいレベルになるとの根拠は見出せ

ない。

ただし、今回の事件により市が被った損害は、談合による落札価格と想定落札価格との差額のみでなく、間接的な損害もあると考えられ、それらの損害も含めて市は独自に損害額の算定を行う必要があると思われる。

(3)市は違法若しくは不当に財産の管理を怠っているかについて

先に述べたように、市は本件工事の入札に関し、不法行為による損害賠償請求権を有している可能性が高いが、現時点においてはそれを行っていない。

普通地方公共団体の債権については、その長がこれを行すべき義務を負い、行使するか否かについての裁量の余地はほとんどないものと解される。したがって、長が、地方自治法施行令第171条の5に定める場合でないのに、相当期間債権を行使しないときは、それを正当とする特段の事情のない限り、違法とされている。そうすると、現時点において市が損害賠償請求権を行使していないことを正当とする特段の事情があるか否かが問題となる。

本件工事における契約約款において、請負者の役員又はその使用人が刑法第96条の3の規定による刑が確定したときは、請負者は賠償金として契約金額の10分の1に相当する額を支払わなければならない。また、市に生じた実際の損害額がその賠償金の額を超える場合においては、市は超過分につき賠償を請求することが出来る、とされている。しかし、本件工事に関する裁判が継続中であり刑が確定した者はいないため、現時点においてはこの約款に基づく請求は出来ないものとする。

そのため、現時点で損害賠償請求権を行使するならば、民法第709条の規定によることとなる。この場合具体的な事実に基づき不法行為の存在、損害発生の実態及びその金額並びに行行為者の故意又は過失を立証するとともに、不法行為と損害発生との因果関係があることを明らかにすることが必要である。しかしながら、いまだ裁判の継続している状況でもあり、市がこれらの立証を行うのはかなり困難であるといわざるを得ない。市は刑の確定を待って契約約款に基づく請求を行うとしており、起訴事実を認めている被告については早期に刑の確定が見込まれることもある。

以上のことからすると、現時点において市が損害賠償請求権を行使していないことには、それを正当とする特段の事情があり、市は違法若しくは不当に財産の管理を怠っているとまではいえない。

よって本件請求には理由がないものとする判断し、請求を棄却する。

監査の結果は以上のとおりであるが、次の3点について市長に要望する。

談合等の不法行為により市が損害を被るということは、市民の税金を浪費する行為であり決して許されるものではない。今回の事件に対する刑が確定すれば、契約約款に基づく賠償金を遅滞なく請求することはもちろんのこと、間接的に市の被った損害についても、不法行為を行ったすべてのものに対し請求を行い市の被った損害の回復に努めること。

裁判の結果有罪判決が出たならば、法令や条例に基づき関係者の処分が可能なものについては適正な処分を行うこと。

今後このような事件の起こらぬよう、第2清掃工場建設工事に関する調査委員会の論議や他市の事例等を参考に、より不正行為の起こりにくい入札制度を目指し取り組むこと。また、契約約款における賠償金の割合を、契約金額の10分の1から10分の2以上へ増やすことも検討されたい。