

第1 監査の請求

1 請求人 略

2 請求書の提出 平成 20 年9月8日

3 請求の内容

本件の住民監査請求の内容は、次のとおりである。

『1、請求の要旨

平成 19 年 10 月 24 日開札 都市計画道路大和川線シールド工事(堺市北区常盤町2丁～松原市天美北6丁目)工事の入札に関し、大鉄工業(株)1社しか入札参加が見込めないにもかかわらず入札を強行した。

その結果、大鉄工業(株)しか入札に参加せず適正な競争入札が行われず、330 億 7500 万円(落札率 89.6%)で契約を行った。この事によって、大阪府に入札書比較低入札価格調査基準価格との差額 16 億2千万円(プラス消費税額8千1百万円)の損害を与えた。

1社しか入札に参加しない事が、入札参加資格確認申請手続の9月4日時点で確実に予見できた。大阪府での当該工事の入札に参加できるのが、42 社であり、その内 38 社が指名入札停止によって、参加できない状態であった。

又、参加できる4社(大鉄工業(株)、(株)竹中土木、名工建設(株)、(株)森本組)の内3社((株)竹中土木、名工建設(株)、(株)森本組)は、名古屋市が発注する地下鉄工事入札において、同年 11 月に排除措置命令(一切の営業活動が禁止)が発せられるのが確実に予見でき、入札に参加しないのが確実に判っていた。

平成 20 年4月9日を入札日とすれば、新たに 22 社が入札に参加できる。工期が5年以上であり、入札日を6ヶ月ずらしても特に問題がなく、敢えて 10 月 24 日に強行しなければならぬ理由は見当たらない。

同社が参加した別の大和川線常盤東開削トンネル工事については、他の会社が入札に参加したため、入札書比較低価格調査基準価格 158 億4千万円(落札率 79%)で落札している。又、同時に発注した他の大和川線関連工事5件に関しては、全て入札書比較低価格調査基準価格(平均落札率 78.7%)で契約している。

大阪府議会もこの案件に対して、入札を不調にすべきであるにもかかわらず同額で契約する事を議決している。不作為行為であり連帯して損害を負担すべきである。

太田元大阪府知事、契約局長、大阪府議会議員に対して、大阪府が 17 億1百万円(消費税を含む)の損害金の弁済を求めるべきである。

2、地方自治法第 242 条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。』

4 事実証明書

本件監査請求について、次のとおり事実証明書が提出された。

- ・ 入札参加資格業者名一覧(平成 19 年9月 19 日現在)

- ・ 入札結果情報(都市計画道路 大和川線シールド工事)
- ・ 建設工事等入札参加資格者の指名停止について(平成 19 年 11 月 21 日報道発表資料)
- ・ 平成 19 年 12 月定例府議会提出予定議案の概要
- ・ 入札結果情報(都市計画道路 十三高槻線街路築造工事(寿町西工区))
- ・ 入札結果情報(都市計画道路 大和川線三宅掘割盛土工事(土留工))
- ・ 入札結果情報(都市計画道路 大和川線天美開削トンネル工事その2(土留工))
- ・ 入札結果情報(都市計画道路 大和川線天美掘割工事(土留工))
- ・ 入札結果情報(都市計画道路 大和川線天美開削トンネル工事その1(土留工))
- ・ 入札結果情報(都市計画道路 大和川線シールド工事)
- ・ 入札結果情報(都市計画道路 大和川線常磐東開削トンネル工事(立坑・土留工))
- ・ 都市計画道路 大和川線 シールド工事 工程表
- ・ 平成 19 年8月 10 日付け大阪府告示第 1376 号

第2 監査の実施

1 監査委員

地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。)第 199 条の2の規定により、梅本憲史監査委員及び谷口昌隆監査委員は除斥され、磯部洋監査委員、赤木明夫監査委員及び京極俊明監査委員が判断した。

2 請求の受理

(1) 大阪府知事及び契約局長に係る請求について

本件請求は、法第 242 条第1項に規定する要件を満たしているものと認め受理することとした。

(2) 大阪府議会議員に係る請求について

請求人は、本件請求に係る都市計画道路大和川線シールド工事(以下「本件シールド工事」という。)の工事請負契約(以下「本件請負契約」という。)について、法第 96 条第1項第5号の規定に基づき議決をした大阪府議会の議員も連帯して損害を負担すべきであるとしている。

法第 96 条第1項第5号及び同規定に基づく議会の議決を要する契約、財産の取得及び処分並びに重要な公の施設に関する条例(昭和 39 年大阪府条例第 13 号。以下「議会の議決を要する契約に関する条例」という。)第1条の規定により、予定価格が5億円以上の契約の締結については議会の議決を要することとされている。

本件請負契約についても予定価格が5億円以上の契約であることから、平成 19 年 12 月議会において、契約締結に関する議案が提出され、平成 19 年 12 月 17 日に議決されている。

法第 242 条第1項は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員について、財務会計上の違法若しくは不当な行為又は怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対して監査を求め、必要な措置を講ずべきことを請求できる旨規定している。

当該制度は、住民に対し、当該地方公共団体の執行機関又は職員による一定の具体的な財務会計上の行為又は怠る事実(以下「財務会計行為等」という。)について、その監査を行い、非違の防止・是正の措置をとることを監査委員に請求する権能を認めたものである。

法第 96 条第1項第5号の規定は、本来、地方公共団体の長の権限に属する契約の締結について、当該地方公共団体の財政状況に大きな影響を与える可能性のあることから議会が関与することとされているものである。

従って、法第 96 条第1項第5号の規定に基づく議会の議決は、地方公共団体の知事又は知事の権限の委任を受けた補助職員が締結した予定価格が5億円以上の契約について、その効力の発生のため必要とされる要件ではあるが、当該地方公共団体の議会あるいは議員に対して、議決に係る契約を締結する権限を付与するものと解することはできないのであって、議会の議決自体は当該地方公共団体の財務会計行為等には当たらない。

また、普通地方公共団体の議会の議員は、法第 242 条第1項に規定する執行機関には該当しないものであり、かつ同項に規定する職員は「普通地方公共団体の議会の議員を除き一般職たると特別職たるとを問わず、また、長の補助部局だけに限らず委員会等のすべての職員を包含する」と解されているところから、この職員にも該当しない。

以上のとおり、大阪府議会議員に対する本件請求は適法な請求とは認められないので却下する。

3 請求人の陳述

法第 242 条第6項の規定により、平成 20 年 10 月 15 日に請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、請求書記載事項の補足として、平成 19 年8月 10 日付け大阪府告示第 1376 号の写しを提出するとともに、以下の内容の主張をした。

- (1) 本件シールド工事の入札において、大阪府で参加できる企業 42 社のうち4社しか参加できないという状況が明らかであり、さらに、そのうちの3社については、名古屋の地下鉄工事談合事件により公正取引委員会の営業停止処分を受けるのが確実であった。

指名停止であれば、指名停止までの間にできるだけ工事を受注し、指名停止期間中にその工事を継続することができるが、営業停止処分は営業行為、事業行為を一切禁止する処分であり、その処分を受けることが分かっている企業は当然入札に参加できない。

(株)竹中土木、名工建設(株)及び(株)森本組が営業停止処分を受けることについては、新聞や業界誌で名前も報道されており、絶対に参加しないというのが分かっているながら、この工事を発注したというのが一番の問題である。

- (2) 同時に発注した他の大和川線関連工事の入札においては、入札書比較低入札価格調査基準価格で落札されており、落札率も低い。また、本件シールド工事を落札した企業も共同事業体の代表者を代えて別の工事に参加しているが、入札参加者が2社であったので、入札書比較低入札価格調査基準価格で落札した。つまり、本件シールド工事については、入札に参加する企業が一者というのが分かっていたため落札率が高くなったのである。

- (3) 入札の公告の中で、入札説明書等の交付や設計書等の縦覧の期間は、平成 19 年 8 月 10 日から9月4日までとなっており、入札説明書等の申請や設計書等の縦覧をしなければ当然入札に参加しないことになるのであるから、一者しか申請等をしな

ったのならば入札を中止すべきであった。

開札時に一者しかなかったのならばそのまま入札を中止したらいいのである。

- (4) 国際競争入札であるから一者でも有効であるというが、国際競争入札というのは、外国の企業に対して不利益な取扱いをしてはいけないという取決めである。

大阪府の土木工事の国際競争入札において、外国企業が参加したことは一度もない。

一者しか入札していなければ入札ではないのである。私は、入札という制度はより安くするための制度であると考える。

- (5) 工事の工程について勉強してみたが、例えば、第二次世界大戦時においてアメリカ軍が空港を建設した工程などをみても、同時進行でできる部分をやれば工期を短くできるというのがわかる。6か月ずらしたからといって全く問題はない。

工期が5年以上であることから、入札の時期を6か月後にすれば、相当数の企業が参加でき、適正な入札が行われ、確実に落札金額が下がったのである。一者しか入札に参加できない状況の中で、入札を強行しなければならない理由はどこにも存在しない。

- (6) 本件シールド工事の入札は、ある一者のためにした入札でしかない。一者でもやらなければならないというならば、私はその企業に工事をさせてもかまわないのであるが、そうであっても17億円も高い価格でさせてはならず、交渉して価格を下げさせたらよかったのである。この一者に落札させたということが結果として17億円高くなったのである。

この厳しい財政状況の中、なぜ17億円もさらに払わなければならないのか疑問である。

- (7) また、大阪府議会は、一者で入札したことについて審議していない。議案書にある工事の落札率を比較すると本件工事の落札率のみが10%以上高い。その件について、議論をすべきであるのに、一切議論されていない。

私は政策については言うことはないが、本件は単なる損得の話である。このような一者で入札した契約は同意すべきでない。それを一切議論もせず、行政側が提案してきた契約を受け入れたのは、議会の審議権の放棄である。17億円の損失について議論もしないで同意したのはおかしいと考える。

- (8) 太田前知事については、退職手当金の4千万円は本来寄附してほしい。しかし、それよりも、17億円の損害金の弁済をしてもらいたい。

4 監査対象事項

入札参加資格を有する国内企業等のうち入札参加が見込まれる者が一者であるにもかかわらず入札を行い、一者入札により落札された本件シールド工事に係る請負契約の締結行為は違法、不当か。

5 監査対象部局

大阪府総務部契約局及び大阪府都市整備部

第3 監査対象部局の陳述

監査対象部局である大阪府総務部契約局及び大阪府都市整備部に対し、平成 20 年 10 月 15 日に陳述の聴取を行ったところ、以下の内容の陳述がなされた。

1 総務部契約局の陳述

(1) 入札制度の仕組み

ア 大阪府の入札制度

契約局では、平成 17 年度から、各部局及び各出先機関が行っている入札契約関係業務及び検査業務を集約し、全庁統一的な方針の下で、電子調達システムを活用して、入札執行から契約締結までの業務を集約し、事務の効率化、適正化を進めている。

特に、平成 18 年 12 月には、全国知事会において、「都道府県の公共調達の改革に関する指針(緊急報告)」と、「官製談合等公共調達に係る不正の根絶宣言」が採択された。

これを受け、大阪府の公共調達も談合根絶、不正事件防止を目指し、入札契約業務におけるさらなる透明性・公平性・競争性の向上を図るため、入札制度の改革を行ってきた。

その一部を紹介すると、まず、一般競争入札の拡大と電子入札の実施であるが、建設工事については、平成 19 年度は1千万円以上、平成 20 年度は 250 万円を超える全ての工事を電子入札による一般競争入札とすることとした。

また、電子入札については、入札から開札するまで、誰が参加したのか、何者が入札したのか、入札参加者だけでなく、発注者の職員も分からないシステムとなっている。

さらに、総合評価落札方式の拡大である。これは、平成 17 年に制定された公共工事の品質確保の促進に関する法律(平成 17 年法律第 18 号)を受け、価格と技術力を併せて評価し、最も評価点の高いものを落札者とする入札方式で、公共工事のコスト縮減に配慮しつつ、工事の品質を確保するために、平成 18 年度から導入している。

イ 本件シールド工事に係る入札の概要

本件シールド工事の予定価格は、351 億5千万円で非常に規模の大きな工事である。平成 19 年度においては、入札予定価格が 24 億1千万円以上の工事は、入札・契約手続に関する国際的な取決めであるWTO政府調達に関する協定(平成7年条約第 23 号。以下「WTO協定」という。)の対象となる契約、いわゆる国際競争入札の扱いとなる。この国際競争入札は、施工能力を有する者であれば誰でも参加を認める入札で、国内企業にとどまらず外国企業の参加も可能である。

また、本件シールド工事の入札は、総合評価落札方式による一般競争入札として実施し、入札参加者に技術提案書を提出させ、価格と技術力を併せて総合的に評価し、落札者を決定している。

さらに、本件シールド工事は予定価格が5億円以上となるため、府議会の議決も必要である。

ウ 一者入札の有効性

一般競争入札では、国や大部分の自治体において一者入札を有効として取り扱っている。特に、国際競争入札の案件においては、WTO協定により、「入札手続へ

の参加のためのいかなる条件も、契約履行能力を有することを確保する上で不可欠なものに限定しなければならない」とされており、一者入札を無効とする入札条件を設定することはできない。

なお、大阪府では、より競争性を高めるため、WTO協定に係る案件以下の金額の工事において、一者入札を原則無効にする運用を行っているが、その場合は、入札公告に条件としてその旨を記載している。

エ 入札手続

大阪府の電子入札の流れについては、最初に入札実施の公告があり、発注者がホームページで入札情報を公開する。入札参加希望者は、入札説明書をシステムによりダウンロードの上、参加申込を検討する。

次に、入札の申込を希望する場合は、システムにより参加資格確認申請をする。この際にICカード(電子証明書)が必要となる。発注者側は、この申請に対し、参加資格の基本的な部分について、システムで自動審査を行い、入札参加の可否を判断する。

次は、設計図書の受取で、先の入札参加資格確認申請で、参加可能とされた者は、設計図書をダウンロードできる。入札参加希望者はここから見積り作業に入る。見積り期間は、建設業法施行令第6条で規定されており、5千万円未満の工事では土日を除き10日以上、5千万以上の工事では土日を除き15日以上を要する。この期間に、見積りに関する質問と質問に対する回答が行われる。

次に入札・開札であるが、電子入札では、システム回線の突発的な不都合等の発生を考慮し、入札に2日間、開札に1日を設けることとしている。また、開札して初めて入札参加者名及び入札金額が明らかになり、即ホームページで公開する。この時点では、最低価格での入札者は落札候補者となる。

次に、最低価格での入札者の参加資格が認められれば落札者となる。なお、開札後に入札参加資格を確認するため、開札から落札決定までに数日間を要する。

最後に、両者が契約書に押印し、契約書締結となる。さらに議会の議決を要する案件の場合には、議会の議決を経るまでは仮契約とし、議会の議決後本契約となる。

このように、大阪府で採用している電子入札は、入札参加申請や設計図書の交付、入札書の提出等を電子入札システムで実施しており、開札まで入札参加者や参加者数が分からないシステムとなっている。なお、開札から落札決定までの参加資格確認期間は、概ね3～5日間を要しており、公告から落札決定までの標準期間は、予定価格が5千万円未満の工事では、概ね25日から30日、5千万円以上の工事では、概ね35日から40日を要している。

オ スケジュール

本件シールド工事の入札スケジュールであるが、入札公告は平成19年8月10日、入札参加資格確認申請期間は平成19年8月10日から9月4日までである。この申請期間満了日の9月4日時点においては、システムによる自動受付のため申請者が何者あったのか、誰が申請したのかわからない。

ただし、本件シールド工事は総合評価落札方式のため、9月27日に技術提案書の提出を求め、発注事務所で技術審査を行っている。

そして入札日が10月5日及び10月9日の2日間、技術点の確定及び発注者である富田林土木事務所から契約局への技術点の報告が10月23日、開札日が翌日の10月24日で、開札と同時に入札者名、入札金額、技術点及び総合評価点を

ホームページ上で公開した。

続いて、落札候補者の参加資格を確認し 11 月 15 日に落札決定し、その後、本件は議会の議決を要する案件であるため、11 月 20 日に仮契約を締結し、12 月議会の閉会日である 12 月 17 日に議決を得て本契約となった。

(2) 一者しか入札参加が見込めないにもかかわらず入札を強行したとの主張について

ア 参加企業数の把握

大阪府の電子入札において、入札参加者名や参加者数は、入札参加者はもちろん、発注者も開札するまで分からないシステムとなっている。

本件シールド工事は総合評価落札方式による一般競争入札のため、富田林土木事務所の担当職員は、技術提案書の提出日の9月 27 日時点において技術提案書の提出者数を把握することはできるが、当該業者が入札に参加したかどうかは開札までわからない。さらに、入札参加者については、システム上、知り得る状況にはない。

イ 応札者が一者の対応

前述のとおり、本件は国際競争入札であり、履行能力を確保する上で不可欠な条件以外の条件は設定できないとされている。このため、履行能力を有しているにもかかわらず一者入札となったことで、当該入札を取り止めることはできない。仮に、一者入札になったことで当該入札を取り止めた場合は協定違反となり、また、公告時に一者入札無効の条件を付した場合も協定違反となる。

このため、入札公告に記載の通りの入札手続を進めたものである。

2 都市整備部の陳述

(1) 都市計画道路大和川線の概要

都市計画道路大和川線は、都心部の慢性的な渋滞や沿道環境の悪化等を大幅に改善することを目的とした「大阪都心部における新たな環状道路」の一部を形成する路線で、阪神高速湾岸線と松原線を結ぶ全長約 9.9 キロメートルの自動車専用道路である。

本事業は、平成 11 年 10 月に旧阪神高速道路公団が着手したが、道路関係四公団の民営化に伴い、平成 17 年1月より、東側の一部区間の延長約 4.3 キロメートルを大阪府が施行する街路事業と、残る区間の延長約 5.6 キロメートルを阪神高速道路株式会社が施行する有料道路事業との合併施行として事業実施することとなった。

現在は、平成 18 年4月の堺市政令市化により、大阪府が施行する 4.3 キロメートルのうち 1.6 キロメートルを堺市が担当し、街路事業と有料道路事業の合併施行として3者で施行しており、平成 26 年度末の供用開始に向け事業を進めている。また、大阪府は堺市施行の 1.6 キロメートルのうち 1.1 キロメートルの区間を受託しており、合計 3.8 キロメートルの工事を実施している。

平成 26 年度末の供用開始については、道路関係四公団民営化法により、阪神高速道路株式会社の債務は平成 62 年度までに償還することとなっており、阪神高速道路株式会社と独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構で締結された協定に基づき、大和川線については、平成 27 年度から平成 62 年度までの 36 年間で、料金収入により建設費等の債務を償還していくことになっているためである。

このため、もし、大阪府が施行する工事が遅れ平成 26 年度末の供用開始が遅れると、料金収入の欠損が生じ、償還計画に悪影響を及ぼすことになり、大阪府の責任

が問われる可能性もある。

(2) 本件シールド工事の概要

本件シールド工事は、工事完了後、供用開始までに阪神高速道路株式会社が施工するトンネル内の舗装、照明、非常用設備等の付帯工事に約1年9か月を必要とすることから、平成25年6月末に完了する必要がある。

大和川線シールドトンネルは、仕上がり内径が11.7メートル、延長1,898メートルの2本の大きな断面のトンネルを円筒形シールドマシンで掘削すると同時に、トンネル壁を組み立てていくものである。

施工順序は、まず、今池水みらいセンター内に設置される立坑から、東に向けてシールドマシンが発進し、近鉄南大阪線を越え天美立坑で折り返し、今池水みらいセンターに戻った後、再度西に向けて発進し、常盤西の立坑で折り返し、今池水みらいセンターに戻る工程となり、延長約3.8キロメートルのシールドトンネルを完成させるために必要な工期は、66か月、5年半を要することから、平成25年6月末の完了から逆算すると、平成20年1月からの着手が必要となる。

(3) 本件シールド工事の工期設定について

大阪府の工期設定の基本的な考え方は、大阪府が作成した積算基準に基づき、工種ごとに1日あたりの作業量から必要な施工期間の積上げを行い、全体の施工期間を算出するものである。積算基準に記述のない工事を行う場合は、複数の企業に対し見積りを徴収し、その見積りにおける施工期間の積上げを行う。

本件シールド工事の施工期間については66か月を必要とするが、その内訳は大きく分けて4つの期間がある。

一つ目の期間は、トンネルを掘削するために必要なシールドマシンの設計、製作に要する期間で27か月と算定している。

この理由としては、シールドマシンは直径約12メートルもの大きなトンネル工事のため高度な機械の製作技術が必要とし、また現場の地質条件に合致したシールドマシンが必要となる。このため、業者との契約後に、現場の地質条件に基づき設計を開始し、その後、工場でシールドマシンを製作するため、設計・製作に要する期間として、シールドマシン製造会社より徴収した見積り期間により27か月と算定している。

二つ目の期間としては、シールドマシンの搬入組立に要する期間で5か月と算定している。

この理由としては、重量約2,700トンもの大きなシールドマシンを工場で製作した後、試験運転を行い、その後工場から現場へ輸送するため一旦分解し、現場に搬入後、再度組み立てるのであるが、搬入組立に要する期間としては、シールドマシン製造会社より徴収した見積り期間により5か月と算定している。

三つ目の期間としては、シールドマシンによる掘削などに要する期間で32か月と算定している。

この理由としては、積算基準に基づき、シールド掘削延長3,795メートルを施工するのに、マシンの機械調整や掘削の時間、またトンネル壁の組立固定など順次施工するため約26か月を要する。1日に進む距離は平均すると約4.8メートルである。また途中3箇所シールドマシンを移動するのに必要な作業期間として、1箇所あたり約2か月を要し、3箇所6か月を要することで、合計32か月と算定している。

四つ目の期間としては掘削終了後のシールドマシンの解体などに要する期間とし

て2か月と算定している。

この理由としては、積算基準に基づき、掘削後のシールドマシンを現地で分解・搬出し、内部の仕上げを行うのに2か月と算定している。

以上、4つの期間を合計すると大阪府のシールド工事全体工期は、66 か月、約5年半が必要となる。

また、積算による工事期間は、類似の工事などを比較しても、同程度の期間を必要としており、本件シールド工事についても、妥当な工期設定である。

なお、発注前から業者の企業努力による工期短縮を見込むことはできない。

従って、平成 20 年1月からの着手が必要となるものである。

(4) 入札手続について

本件シールド工事は、予定価格が約 350 億円であり、WTO協定の適用を受ける国際競争入札案件であるため、代表者資格のある者の入札参加条件としては、土木一式に係る経営事項審査点数が 1,200 点以上のもの、かつ元請として、過去 10 年間に仕上がり内径5メートルを超えるシールド工事の施工実績を持つものとした。

平成 20 年1月に着手するためには、平成 19 年 12 月議会の議決が必要となり、入札公告から約4か月の手続期間を要することから、平成 19 年8月 10 日を入札公告日としたものである。

本件シールド工事の入札公告を行った平成 19 年8月 10 日時点での入札参加資格を有する国内企業は 42 社あり、うち防衛施設庁談合の関係等により 38 社が指名停止の状態であるものの、4社が参加可能であり、国際競争入札案件で海外企業の参加の可能性もあったことから、一定の業者数が確保されたと判断し、入札手続を行ったものである。

なお、請求人が主張する、「参加可能な国内企業4社のうち、3社が 11 月に排除措置命令を発せられるのが確実に予見できる」ことについては、平成 19 年8月 10 日の入札公告時点では、どの業者に対し排除措置命令が発せられるのか、また発せられる時期についても、知り得る状況にはなかった。

(5) 入札日を6か月ずらしても特に問題がないこと等の主張について

本件シールド工事の入札における参加資格要件では、公告の日から開札の日までの期間において、指名停止を受けていないこと等を条件としているが、仮に請求人が主張するように、入札日を平成 20 年4月9日とした場合、2月初旬が入札公告日となり、その時点では他の業者はいまだ指名停止措置が続いており、入札参加資格を有しないため、入札参加者数が増加することはない。

また、指名停止が解除される平成 20 年4月9日以降に入札公告日を設定すると、早くても平成 20 年9月議会の議決となり、平成 20 年 10 月の契約となる。このため、工事着手は約 10 か月遅れることとなり、平成 26 年度末の供用開始が遅れ、阪神高速道路株式会社の償還計画に影響を及ぼすこととなる。

(6) まとめ

本件シールド工事については、必要な工期算定のもと、適正な時期に、適正な手続を行ったものであり、入札結果として一者入札になったことが大阪府に損害を与えたものではないと考えている。

3 総務部契約局及び都市整備部の陳述に対して、請求人から以下の意見が発言された。

(1) 平成 20 年9月議会の議決では工事はできないというが、臨時議会を開いて議決すればよい。

(2) 大阪府は国際競争入札というものを一者入札の隠れみに使っている。

大阪府では、国際競争入札の対象外の工事に係る一般競争入札においては、競争性を高めるため、一者入札を原則無効にする運用を行っている。

国際競争入札の協定というのは外国企業に対して不利益な扱いをしてはならないというもので、国際競争入札において、外国企業一者のみが入札した場合は有効なものとしなければならないが、それを国内企業一者だけが入札した場合も有効としなければならないと関係部局は勝手に解釈している。

そもそも、過去の大阪府の国際競争入札において外国の会社が参加したことはない。

(3) 本件シールド工事の入札を平成 20 年4月9日にすれば 22 社参加できる。会社は指名停止になっても入札に参加できないだけで受注活動も積算もできる。4月9日以降に入札があるのならば、積算し受注しようとするのである。しかも、指名停止の期間中は入札に参加できないため、それ以降に大きな工事があれば参加してくる。このことから入札をずらすべきであった。

また、工期については、工期の終わりを合わせればよいのであり、これまで日本の国の大きな公共工事はそのようにして工期を調整してきた。

(4) 本件シールド工事を落札した会社が他の工事の入札に参加したが、2社が参加していたため、入札書比較低入札価格調査基準価格で落札し、落札率は 75%であった。複数で入札すれば安くなるのは歴然としている。

(5) 参加可能な国内企業4社のうち3社が 11 月に排除措置命令を発せられるのが予見できなかったというが、新聞や雑誌で報道されていた。会社はそれをわかっていて事業の展開を考えている。入札をすればいいというものではない。入札はあくまで安くするためにするものであって、入札は後ろにずらすべきであった。

(6) シールド工事の工期について、大阪府はシールドマシンを一から作るような積算をしているが、私の知っている会社は施工後解体して工場に持ち帰り、補修して保管しておき次に使っている。大阪府は実態をわかっていない。

(7) 貴重な府民の税金を有効に使うため費用を安く上げようという感覚が一切ない。もっと府民の税金を大切に使ってほしい。

第4 監査の結果及び判断

1 事実関係

(1) 本件シールド工事の概要について

都市計画道路大和川線は、都心部の渋滞や沿道環境の悪化等の改善を目的とした「大阪都心部における新たな環状道路」の一部を形成する路線で、阪神高速湾岸線と松原線を結ぶ全長約 9.9 キロメートルの自動車専用道路である。

本事業は、大阪府と堺市が施行する街路事業と阪神高速道路株式会社が施行する有料道路事業を合併施行として実施しており、大阪府は堺市が施行する 1.6 キロメートルのうち 1.1 キロメートルの区間を受託し、大阪府が施行する 2.7 キロメートルと合わせ合計 3.8 キロメートルの工事を実施している。

本件シールド工事は、仕上がり内径が 11.7 メートル、延長 1,898 メートルの2本の大きな断面のトンネルを、円筒形シールドマシンで掘削すると同時に、トンネル壁を組み立てていくものである。

(2) 本件シールド工事の契約について

本件シールド工事の予定価格は 351 億5千万円であり、WTO協定の対象となる契約(以下「特定調達契約」という。)であることから国際競争入札が行われた。

国際競争入札の手続に関しては、WTO協定の締結を受けて、法第 234 条第2項、第3項及び第6項の規定に基づき、地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令(平成7年政令第 372 号。以下「特例政令」という。)が定められている。

特例政令第3条において、都道府県及び政令指定都市の締結する契約であって、予定価格が総務大臣の定める区分に応じ総務大臣が定める金額以上のものについて適用する旨が定められ、毎年度同規定に基づき、総務大臣が区分及び適用基準額を定めて告示している。

平成 19 年度の建設工事の適用基準額は 24 億1千万円であるため、本件請負契約は、WTO協定の対象となる特定調達契約であった。

また、本件シールド工事は、入札参加者に技術提案書を提出させ、価格と技術力を併せて総合的に評価し、落札者を決定する総合評価落札方式による一般競争入札として実施された。

さらに、本件シールド工事は予定価格が5億円以上であるため、法第 96 条第1項第5号及び議会の議決を要する契約に関する条例第1条の規定により、議会の議決が必要であった。

(3) 本件シールド工事の入札及び契約の経過について

ア 本件シールド工事の入札及び契約手続について

本件シールド工事の入札は総合評価落札方式による一般競争入札により実施され、入札及び契約は以下のとおり行われた。

- ・ 入札公告は平成 19 年8月 10 日
- ・ 入札説明書等の交付期間及び設計図書等の縦覧期間は平成 19 年8月 10 日から9月4日まで
- ・ 設計図書等の交付期間は平成 19 年8月 10 日から 10 月9日まで
- ・ 入札参加資格確認申請期間は平成 19 年8月 10 日から9月4日まで
この申請期間満了日の9月4日時点においては、システムによる自動受付のため申請者が何者あったのか、誰が申請したのかわからない。
- ・ 技術提案書の提出日は平成 19 年9月 27 日
発注事務所である富田林土木事務所では、技術審査を行うため、9月 27 日時点において技術提案書の提出者を把握することはできるが、当該提出者が入札に参加したかどうかは開札までわからない。
- ・ 入札日は平成 19 年 10 月5日及び 10 月9日の2日間

- ・ 富田林土木事務所における技術点の確定及び契約局への報告が平成 19 年 10 月 23 日
 - ・ 開札は平成 19 年 10 月 24 日。同時に入札者名、入札金額、技術点及び総合評価点をホームページ上で公開
 - ・ 落札決定は平成 19 年 11 月 15 日
 - ・ 仮契約を締結したのが平成 19 年 11 月 20 日
 - ・ 議会の議決を得て本契約となったのが平成 19 年 12 月 17 日
- イ 入札参加資格を有する企業及び入札結果について

本件シールド工事の入札公告を行った平成 19 年 8 月 10 日時点において、入札参加資格を有する国内企業は 42 社あったが、うち 38 社は防衛施設庁談合等の関係により指名停止中であり、大鉄工業(株)、(株)竹中土木、名工建設(株)及び(株)森本組の 4 社が当該入札に参加することが可能であった。

入札の結果、大鉄工業(株)を代表者とする特定建設工事共同企業体一者が入札に参加し、315 億 5 千万円(落札率 89.6 パーセント)で落札した。

本件シールド工事の入札に参加することが可能であった(株)竹中土木、名工建設(株)及び(株)森本組については、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。)第 3 条の規定に違反して、平成 19 年 11 月 12 日に公正取引委員会から排除措置命令又は課徴金納付命令を受けた。

これによって、大阪府においても、大阪府建設工事等指名停止要綱(現大阪府建設工事等入札参加停止要綱)により、この 3 社は平成 19 年 11 月 21 日から 6 か月又は 9 か月の指名停止となった。

なお、名古屋市地下鉄工事談合事件に関しては、平成 19 年 6 月 13 日には、公正取引委員会が入札参加企業 32 社に対して独占禁止法違反容疑で一斉調査を開始した旨の報道がされており、同年 8 月 17 日には、同月 16 日に 33 社に対して排除措置命令、14 社に対して課徴金納付の事前通知を公正取引委員会が行い、各社に弁明や意見を求めた上で、正式処分を行う見込みであることが報じられている。

また、平成 20 年 3 月 24 日に建設業法第 28 条第 3 項により、この 3 社は平成 20 年 4 月 7 日から 21 日までの 15 日間、岐阜県、静岡県、愛知県及び三重県の区域内における土木工事業に関する営業のうち公共工事に係るもの又は民間工事であって補助金等の交付を受けているものについて営業停止処分を受けた。

(4) 本件シールド工事の工期について

大阪府における工事の基本的な工期設定は、大阪府が作成した積算基準に基づき、工種ごとに 1 日当たりの作業量から必要な施工期間の積上げを行い、全体の施工期間を算出している。積算基準にない場合は、複数の企業から見積りを徴収し、施工期間の積上げが行われている。

本件シールド工事に必要な工期は、シールドマシン製造業者から徴収した見積りによりシールドマシンの設計、製作に要する期間として 27 か月、同じくシールドマシンの搬入組立に要する期間として 5 か月、積算基準に基づきシールドマシンによる掘削などに要する期間として 32 か月、同じく掘削終了後のシールドマシンの解体などに要する期間として 2 か月、合計 66 か月と積算している。

都市計画道路大和川線の供用開始については、阪神高速道路株式会社と独立行

政法人日本高速道路保有・債務返済機構との協定書において、建設費等の債務を平成 27 年度から平成 62 年度までの 36 年間で料金収入により償還していくことになっているため、平成 26 年度末に供用開始とされている。

本件シールド工事は、工事完了後、供用開始までに阪神高速道路株式会社が施工するトンネル内の舗装、照明、非常用設備等の付帯工事に約1年9か月を必要とされていることから、平成 25 年6月末に完了の予定とされている。

そのため本件シールド工事は、平成 25 年6月末の完了から逆算して、平成 20 年1月からの着手とされている。

2 判断

(1) 本件シールド工事の一者入札について

請求人は本件シールド工事の入札に外国企業が参加しなければWTO協定の対象外であり、平成 19 年9月4日の入札参加資格確認申請手続の時点で入札参加者数が分かるのであるから、入札者が国内企業一者であれば入札を中止すべきであった旨並びに入札者が国内企業一者であった場合は入札を無効とすべき旨主張している。

しかし、本件請負契約は、予定価格が 351 億5千万円であり、適用基準額 24 億1千万円以上の契約であるため、WTO協定の対象となる特定調達契約である。WTO協定第8条(b)には、「入札手続への参加のためのいかなる条件も、供給者が当該入札に係る契約を履行する能力を有していることを確保する上で不可欠なものに限定されなければならない。」とされている。

このため、本件シールド工事の入札において、契約の履行能力を有しているにもかかわらず一者入札となったことで当該入札を取り止めるあるいは無効とする条件を設定することはできない。

また、WTO協定の適用除外となる契約については、WTO協定及び特例政令で定めており、外国企業が参加しなかったことによって当該契約が適用除外となることはない。

従って、本件シールド工事の入札を執行するかどうかの判断は、入札公告を行った平成 19 年8月 10 日前にしかすることができない。いったん入札手続を開始すれば、国内企業一者入札が判明した時点であっても中止することも無効とすることもできず、請求人の主張には理由がない。

(2) 入札参加者が一者になることの予見可能性について

請求人は、本件シールド工事の入札公告を行った平成 19 年8月 10 日時点において、入札に参加可能であった大鉄工業(株)、(株)竹中土木、名工建設(株)及び(株)森本組の4社のうち(株)竹中土木、名工建設(株)及び(株)森本組の3社については、名古屋市地下鉄工事談合事件に関して公正取引委員会から排除措置命令を受けることが、入札参加資格確認申請期間満了日の平成 19 年9月4日までに、新聞報道等によって確実に予見できたと主張している。

しかし、入札の公告日である平成 19 年8月 10 日以前において、名古屋市地下鉄工事談合事件に関して公正取引委員会が 32 社の調査を始めたことが報道されていたと認められるが、それだけで、何時ごろ、どの企業がどのような処分を受けるかということまで知り得たものとは認められない。

なお、請求人は、入札参加資格確認申請期間満了日の9月4日時点には一者しか入札に参加しないことが分かっていたながら入札手続を継続したと主張しているが、シ

システムによる自動受付のため、申請者数や名称を入札執行者は把握することはできないと認められる。

さらに、仮に、平成 19 年9月4日の時点において、(株)竹中土木、名工建設(株)及び(株)森本組の3社が名古屋市地下鉄工事談合事件に関して処分を受けることについて予見できたとしても、本件入札を中止することができないことは前述のとおりである。

従って、本件入札が一者入札になると知りながら入札を執行したとの請求人の主張は理由がない。

(3) 本件シールド工事の入札日を延期することについて

請求人は、本件工事の入札日を6か月延期すれば、新たに 22 社が参加でき競争性が確保されるため落札価格が低くなったはずであり、そのためには、約5年半という長期の工期であれば工期を短縮することが可能であると主張している。

しかし、本件シールド工事の 66 か月という工期は、積算基準等により適正に算出していると認められる。

仮に請求人が主張するように、入札日を6か月ずらしたとすれば、平成 26 年度末の供用開始が遅れ、阪神高速道路株式会社の償還計画に影響を及ぼすことになり、大阪府の責任が問われる可能性があるとの都市整備部の陳述は理解できる。

そもそも、前述のとおり本件シールド工事の入札が一者入札になることを予見できないのであるから、入札日の延期を検討することはできない。

さらに、個別の業者に関する措置命令等の処分の内容や時期について事前に知ることはできないことから、仮に入札日を6か月ずらしたとしても、入札参加可能者数が増えるか減るかは推測の域を出るものではない。

請求人の競争性を確保することにより入札価格をできるだけ低くすべきとの主張は理解できる一面がある。しかし、特定業者の指名停止期間の終了を見越して入札公告日を遅らせることは、指名停止措置を形骸化し、大阪府の入札制度自体の公平性を損ない、入札制度に対する信頼をも毀損するおそれがある。

本件シールド工事の入札時期を恣意的に遅らせることは適切な措置であるとは認められない。

(4) 結 論

以上のとおり、本件請負契約は、WTO協定、地方自治法及び特例政令等に基づき、適正な手続によって入札を執行したうえで契約を締結したものと認められることから、請求人の主張にはいずれも理由がないものと判断する。