

監査公表第750号

住民監査請求に基づく監査の結果を次のとおり公表します。

平成30年6月11日

京都市監査委員

住民監査請求に基づく監査の結果

平成30年4月12日に提出された住民監査請求（以下「本件請求」という。）に基づき実施した監査の結果は、次のとおりである。

京都市監査委員	繁	隆	夫	
同	天	方	浩	之
同	鶴	谷	隆	
同	光	田	周	史

第1 請求の概要

1 請求人の数

3名

2 請求書の提出日

平成30年4月12日

3 請求の要旨

(1) 二条城警備業務(常駐)の落札状況

平成20年度から平成28年度まで、京都市（以下「市」という。）は二条城警備業務(常駐)（以下「本件業務」という。）について指名競争入札（平成28年度のみ参加希望型指名競争入札）を行った。

(2) 違法な談合である

Xが参入した平成21年度以降、全て同社が落札している。しかも、その落札率（予定価格に対する落札価格の割合）は、98.36パーセント～99.34パーセント（小数点第3位以下四捨五入）と極めて高い。

平成21年度以降、毎年5～7社が入札しているが、X以外に、A、B、Cも毎年入札している。

また、Dは平成21年度から平成27年度まで毎年、Fは平成23年度から平成28年度まで毎年入札している。このようにほぼ同じ会社が毎年入札しているにもかかわらず、Xのみが極めて高い落札率で本件業務を落札している。

このような落札状況は、自由な競争入札では現出し得ないのであり、違法な談合というべきである。

- (3) このような談合がなければ、市は、より低い価格で本件業務を契約することができた。そして、違法な談合を続けてきたXをはじめとする各企業は、市に対して損害賠償責任を負う。

そこで、京都市長（以下「市長」という。）以下の管理者に対し、損害賠償を請求するなどの必要な措置を採ることを求める。

4 事実証明書の内容

- (1) 甲1 二条城警備業務（常駐）落札状況
(2) 甲2の1～9 二条城警備業務（常駐）落札結果（平成20年度～平成28年度）

第2 監査の実施

地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定により提出された本件請求について、京都市監査規程に基づき、都市監査基準（平成27年8月27日全国都市監査委員会制定）に準拠して同条第4項の規定による監査を実施した。その概要は、次のとおりである。

1 監査の種類

住民監査請求に基づく監査

2 監査の対象

平成21年度から平成28年度までにおける本件業務の入札談合に係る損害賠償請求を怠る事実

3 監査の着眼点

監査の対象となる怠る事実の違法性又は不当性

4 監査の主な実施内容

関係職員（文化市民局及び行財政局の職員をいう。以下同じ。）及び関係人に対し、関係書類の提出を求め、これを審査したほか、質問調査を行った。

なお、本件請求については、請求人から、法第242条第6項の規定による陳述を行わない旨の申出があったため、陳述の聴取を行わなかった。

また、請求人は新たな証拠の提出を行わなかった。

5 監査の実施期間及び実施場所

- (1) 実施期間 平成30年4月23日から同年6月5日まで
- (2) 実施場所 監査事務局執務室

6 監査を行った監査委員

監査委員 津田大三（平成30年5月20日以前）
同 中野洋一（平成30年5月20日以前）
同 繁隆夫（平成30年5月21日以後）
同 天方浩之（平成30年5月21日以後）
同 鶴谷隆
同 光田周史

第3 監査の結果

1 事実関係

(1) 本件業務の契約の相手方の選定方法

ア 平成21年度から平成27年度まで

指名競争入札による。指名競争入札とは、入札参加資格者名簿の中から、市がいくつかの条件により事業者を選定して、選定（指名）された事業者が入札に参加し、入札額の低い者が落札する方式をいう。

イ 平成28年度

参加希望型指名競争入札による。本件業務における参加希望型指名競争入札とは、希望する事業者全員が入札に参加し、入札額の低い者で入札参加資格を持つ者が落札する方式をいう。

ウ 本件業務の入札に当たっては、電子入札システム（2(2)ア(イ) bで詳述）が採用され、予定価格（平成28年度にあつては、予定価格及び最低制限価格）が公表されていた。

エ なお、平成29年度以降については、ハイレベルな警備を目指すため、金額のみで事業者を選定する競争入札ではなく、公募型プロポーザルにより、警備員の質、人員体制の確保及び警備プランの内容を総合的に審査して相手方を選定する随意契約に変更された。

(2) 平成20年度から平成28年度までの本件業務の入札状況

別紙表 1 のとおり

(3) 本件業務の内容

別紙表 2 のとおり

2 判断及び結論

(1) 本件監査における論点

談合とは、競争入札において、特定の者に落札させることをあらかじめ入札参加者の間で取り決める内容の合意をすることをいい、合意により価格競争が制限される傾向にあるため、競争入札の公正を害する違法な行為である。

そこで、本件監査で問題となるのは、平成 21 年度から平成 28 年度までの本件業務の入札執行に際し、談合が行われ、それによって市に損害が生じたと認められ、市長が入札参加者に対して損害賠償請求を怠る事実があるか否かである。

(2) 判断

ア 請求人の主張について

(ア) 請求人は、平成 21 年度から平成 28 年度までの本件業務の入札において、同一の事業者が落札し、落札率が極めて高かった事実のみをもって、当該入札において談合があったと主張する。

(イ) この主張について検討したところ、以下の事情が認められる。

a 請求人が、談合があった根拠として主張する事実は、公表されている入札執行結果に基づくものであり、談合の態様などを具体的に示すものではない。

b 本件業務の入札は、電子入札システムを利用して行われた。電子入札システムによる入札は、市長が定める入札期間内にインターネット又は行財政局財政部契約課内設置の入札端末機を利用して入札価格等を入力する方法により行われ、従来の紙による入札のように入札参加者が一堂に会して入札する方法ではない。また、どの事業者が入札に参加しているかについては、プログラム上、事業者のみならず市職員にも開札前には分からないシステムが採用されている。そうすると、従来の紙による入札が行われた場合に比べ、談合が行われにくい環境が構築されていたといえる。

c 関係職員によると、当該入札において、談合に関する情報提供を受けたことはないとのことである。

d 実際の入札にあつては、入札者による入札価格及び入札結果は、個々の入

札者の企業規模，従前の実績等の実際の入札者の個別的属性のほか，受注期における需給の多寡等の経済的情勢，履行の難易等，さまざま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と考えられる（名古屋高裁金沢支部平成19年1月15日判決参照）。

- e また，入札価格の差が50万円刻みになる等，価格差に一定の規則性が認められるといった，不自然な入札結果について，入札参加者間の事前の協定なくして偶然に起こったとは言い難いことから，これを談合があったと推認するに足る状況証拠とした例がある（奈良地裁平成13年5月23日判決参照）。

しかし，本件業務においては，別紙表1で示したX以外の入札価格を見ても，価格差や，予定価格に対する入札価格の割合の差に規則性を見出すことはできないため，談合があったと推認することはできない。

- (ウ) 上記(イ)に掲げる事情を踏まえると，落札率が極めて高いという入札結果のみをもって直ちに談合があったと認定することはできない。

イ 本件業務の入札に係る事情について

また，監査委員が監査により入手した以下の事情に照らしても，本件業務に係る入札において，談合があり，市に損害が生じたと認定することはできない。

- (ア) 平成21年度から平成27年度までの本件業務の契約に係る入札について

- a 平成27年度以前においては，本件業務を含む役務契約の予定価格について，全庁的な積算基準はなく，各要求部署が独自に積算しており，本件業務についても文化市民局の担当部署が独自に積算をしていた。

平成26年度及び平成27年度の本件業務の入札における予定価格をみると，人件費を警備員の総勤務時間数に京都府の最低賃金額を乗じて得た額と算定したうえ，その額に研修費・消耗品費等の諸経費相当額を加えた額である。また，平成25年度分以前の本件業務の入札における予定価格に係る積算資料は残されていないが，平成26年度の予定価格が平成25年度の予定価格を上回ることとなったのは，契約仕様の変更（北大手門警備業務の追加）によるものと考えられ，平成20年度から平成25年度までの予定価格に大きな変動がない。このことからすると，平成20年度から平成25年度までの予定価格も，平成26年度及び平成27年度と同様，最低賃金により人件費を算定す

る方法により算出された予定価格が設定されていたものと推認される。

また、平成 20 年度から平成 24 年度までの本件業務の入札においては、入札を辞退する事業者があったことが認められる。

さらに、請求人が談合があったと主張していない平成 20 年度分の入札においても、落札率が高止まりしている。

- b 上記の事情についてみると、平成 21 年度から平成 27 年度までの本件業務については、最低賃金に近い賃金での人員の確保がなされなければ、落札者が利潤を確保することは困難であり、本件の落札額以上に価格が下がる蓋然性は極めて低いと認められる。そして、最低賃金が積算の基準とされた本件業務の予定価格は公表されているため、事業者が予定価格に接近した金額で入札し、落札率が高止まりしても不自然とはいえない。

また、本件業務の落札者決定日は業務を実施する年度の前年度の 2 月 27 日から 3 月 17 日までの間であり、落札者決定から当該年度の業務開始（4 月 1 日）までの準備期間が長くても 1 箇月程度しかなく、人員確保の面から前年度の受注事業者が入札に有利であった事情が推認される。

- (イ) 平成 28 年度の本件業務の入札について

平成 27 年 5 月 11 日付けで、行財政局財政部契約課長から全庁に向けて、役務業務の積算に当たっては、賃金等の労働条件の悪化を強いることのないよう、適正な予定価格の設定のため、可能な限り国の建築保全業務積算基準を用いるよう通知が発出された。これを踏まえ、平成 28 年度の本件業務の予定価格については、大阪地区の労務単価に基づき積算されたため、平成 27 年度までとは事情が異なる。

そこで、平成 28 年度の本件業務の入札参加者に対して関係人調査を行ったところ、入札参加者全員が当該入札において談合したことを否認しており、談合があったことを具体的に示す事情は見当たらなかった。

- ウ 平成 21 年度から平成 28 年度までの本件業務の入札において毎年 X が落札しており、その落札率が 98 パーセント以上で推移していることから、当該入札で談合があったとする請求人の疑念は一定首肯できるものの、他に談合があったと認めるに足る事実又は証拠が示されておらず、上記のとおり、本件監査によっても当該入札で談合があったと認めるに足る合理的な証拠を入手できなかった現状

においては、本件監査において市に談合に基づく損害が生じていると認めることはできない。

(3) 結論

上記(2)のとおり、本件請求における請求人の主張は採用することができず、本件請求には理由がないので、これを棄却する。

【参照】関係法令の内容

地方自治法（抄）

（契約の締結）

第 234 条 売買，賃借，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。

2 前項の指名競争入札，随意契約又はせり売りは，政令で定める場合に該当するときに限り，これによることができる。

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つ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つて申込みをした者のうち最低の価格をもつ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。

（以下略）

表1 二条城警備業務（常駐）入札執行結果一覧表

年度(平成)	20	21	22	23	24	25	26	27	28
落札者決定日	H20.3.11	H21.2.27	H22.3.11	H23.3.2	H24.3.2	H25.3.8	H26.3.17	H27.3.6	H28.3.4
入札方法	指名競争入札	参加希望型指名競争入札							
予定価格(円)	18,300,000	18,300,000	18,500,000	18,700,000	18,700,000	18,700,000	22,158,334	25,558,334	39,461,260
最低制限価格(円)	—	—	—	—	—	—	—	—	26,308,000
	X	18,000,000	18,300,000	18,500,000	18,490,000	18,490,000	21,900,000	25,200,000	39,200,000
	A		18,360,000	18,600,000	18,680,000	18,650,000	22,158,000	25,500,000	39,461,000
	B	18,000,000	18,500,000	18,700,000	18,700,000	18,700,000	22,158,000	25,558,334	39,461,260
	C	18,250,000	18,300,000	18,500,000	18,650,000	18,620,000	22,158,334	25,500,000	39,461,260
	D		18,300,000	18,500,000	18,700,000	18,700,000	22,158,334	25,558,334	
	E	辞退							
	F			18,580,000	18,650,000	18,700,000	22,150,000	25,470,000	39,450,000
	G							25,550,000	39,461,260
	H	辞退	辞退	辞退	辞退				
	I	辞退	辞退	辞退					
	J	辞退	辞退						
	K	18,200,000							
落札率(%)	98.36	98.36	98.92	98.93	98.88	98.88	98.83	98.60	99.34

※ 落札価格に網掛け処理をした。

※ 落札率は小数点第3位以下四捨五入。

※ 請求人は、平成21年度以降Aが毎年入札していると主張するが、平成21年度においては入札に参加していない。

表2 本件業務の内容

年度	警備対象物件	警備方式	履行期間	警備担当時間の概略
平成24年度	元離宮二条城内 全域の建造物等 一切の物件	常駐警備	平成24年4月1日から 平成25年3月31日まで	履行期間の毎日午後4時から翌日の午前8時45分まで(12月29日から1月4日までにあつては、午前8時45分から翌日の午前8時45分まで)、常時3名以上を配置すること。
平成25年度	同上	同上	平成25年4月1日から 平成26年3月31日まで	同上
平成26年度	同上	同上	平成26年4月1日から 平成27年3月31日まで	(1) 北大手門警備業務について 履行期間の毎日(12月27日から1月2日までを除く。)午前8時30分から午後5時15分まで、常時1名以上配置すること。 (2) (1)以外の業務について 履行期間の毎日午後4時から翌日の午前8時45分まで(12月27日から1月2日までにあつては、午前8時45分から翌日の午前8時45分まで)、常時3名以上配置すること。
平成27年度	同上	同上	平成27年4月1日から 平成28年3月31日まで	(1) 北大手門警備業務及び二の丸御殿等城内警備業務 履行期間の毎日(北大手門にあつては12月29日から1月3日まで、二の丸御殿等にあつては休城日を除く。)午前8時30分から午後5時15分まで、それぞれ常時1名以上配置すること。 (2) (1)以外の業務 履行期間の毎日午後4時から翌日の午前8時45分まで(12月29日から1月3日までにあつては、午前8時45分から翌日の午前8時45分まで)、常時3名以上配置すること。

別紙

平成28年度	同上	同上	平成28年4月1日から 平成29年3月31日まで	<p>(1) 北大手門警備業務及び二の丸御殿等城内警備業務 履行期間の毎日（北大手門にあっては12月29日から1 月3日まで、二の丸御殿等にあっては休城日を除く。）午前 8時30分から午後5時15分まで、それぞれ常時1名以上 配置すること。</p> <p>(2) (1)以外の業務 履行期間の毎日午後4時から翌日の午前8時45分まで、 常時3名（午後10時から午前1時までの間は2名）以上（12 月29日から1月3日まで）にあっては、午前8時45分から 翌日の午前8時45分まで、3名以上）配置すること。</p>
--------	----	----	-----------------------------	--

※ 平成21年度から平成23年度までの本件業務の内容については、関係書類が保存期間経過により廃棄されていたため、確認
することができなかつた。

(監査事務局)