

平成28年(行ウ)第84号

大東市灰塚配水ポンプ室談合損害請求事件(住民訴訟)

原 告 光城敏雄外4名

被 告 大東市上下水道事業管理者

原告最終準備書面

2018年6月18日

大阪地方裁判所 第7民事部 合議2係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 井 上 善 雄

弁護士 辻 公 雄

弁護士 豊 島 達 哉

弁護士 西 川 満 喜

第1 原告の請求について

2017年2月23日付訴え変更申立書第1の請求3及び4(平成30年3月22日時点主張整理案「請求5及び6」)の不法行為の対象は、被告が、①入札時から設計図、仕様書に明記され元々本件入札工事の範囲内であった本件変更工事部分を含めずに違法に入札し、②①の違法な入札にもとづく本件原契約を三住建設との間で締結した違法、③本件変更契約が、随意契約を行う場合

に該当しないにもかかわらず、三住建設と本件変更契約を締結した違法、④これら違法な①ないし③にもとづく公金を支出した違法を一連の行為とする不法行為に基づく損害賠償請求とこれを怠る事実である。

上記のとおり不法行為の対象を拡張したことは、2018年4月23日付原告準備書面（7）第1において主張したとおりである。

なお、請求1及び2は、従前どおりである。

第2 本案前の争点（主張整理案「請求5及び6」）

1 適法な監査請求が前置しており、本件訴えは適法であること

（1）真正怠る事実について

第1のとおり、原告の主張する不法行為の対象が、①ないし④の一連の行為であることからすると、当該行為は、真正怠る事実であるから、監査請求期間の適用はない（2017年6月14日付原告準備書面の第1）。

（2）不真正怠る事実について

仮に、①ないし④の一連の行為が不真正怠る事実であり、個々の行為として財務会計行為があるとしても、本件原契約及び本件変更契約にもとづく公金支出行為の最終日は、平成27年4月8日であるから、監査請求の起算日は、「当該行為」である支出行為の「終わった日」つまり、最終日平成27年4月8日（甲7号証の4～8）となる。そして、原告らが監査請求を求めた日は、平成28年1月8日であるから、1年の監査請求期間は徒過しておらず、請求3及び4（主張整理案「請求5及び6」）は、適法な監査請求が前置している（2018年4月23日付原告準備書面の第2）。

2 仮に、適法な監査請求が前置していなかったとしても、正当理由があること

（1）「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相

当然な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。そして、このことは、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合にも同様であると解すべきである（最高裁第一小法廷平成14年9月12日判決）。

(2) 第1記載のとおり、原告の主張する不法行為の対象が①ないし④の一連の行為で有る。そして、①ないし④の一連の行為は、本件入札時から設計図に明記されていた本件工事全体の主要部分となる本件変更契約部分にかかる工事内容が本件入札対象とされなかつたことを中核としている。そして、本件変更契約が本件入札前から本件工事全体の主要部分に含まれていたかどうかは、本件変更契約の設計図、仕様書等を見たうえで、専門家等のアドバイスを受けるなどしなければ、いくら大東市の議員である原告であったとしても判断することはできないので、原告は、相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつたといえる。

また、原告は、被告から2015年(平成27年)2月27日付で開示を受けた資料は、本件原契約の契約書及び入札に関する資料のみであった。そのため、原告は、この時点で、変更契約の存在を知ることはなかつた。

したがつて、正当理由がある。

第3 設計図と設計書の記載内容に矛盾があることを知っていたのに、これを放置したまま入札を行つたことは、入札の公平性・透明性を欠き違法であること

1 本件は、当初、落札後に「変更」工事（次亜塩素酸ナトリウム貯蔵室、ポンプ室全体における機械設備工事（機械設置、配管工事）、電気設備工事（空調・換気電源工事・コンセント設備工事）、電気設備工事（照明設備工事））に

ついて変更契約が行われたとされていた。しかし、上記「変更」工事はもともと入札時の設計図や仕様書に記載されていたものであり、設計図や仕様書に基づいて、費用見積もりのための資料にすぎない本件設計書（乙42号証）に記載が漏れていただけであることが明らかとなった。

本件入札の実施要領（乙3号証）において、被告が入札者に工事内容を特定させるために販売する「設計図書」は、建築基準法2条の12によると、「建築物、その敷地又は第八十八条第一項から第三項までに規定する工作物に関する工事用の図面（現寸図その他これに類するものを除く。）及び仕様書」をいう（建築基準法2条の12）。そして、同条の定める「建築物、その敷地又は第八十八条第一項から第三項までに規定する工作物に関する工事用の図面（現寸図その他これに類するものを除く。）」は、設計図をいう。

工事において、工事の内容や使用する材料等のランクといった工事の内容は、設計図及び仕様書に書かれているものが全てであり、本件における設計書は、設計図や仕様書から必要な品目と数量を拾い上げたものに過ぎず、設計図書として必要不可欠なものではない。設計書は、入札希望者が費用見積計算をする場合の参考資料にすぎない。法令上工事の内容を特定するための設計図書（設計図及び仕様書）の工事内容の記載とその参考資料の工事内容の記載とが異なる場合は、設計図の記載が正しく、参考資料に誤りがあると考えるのが法令に従った解釈であり、建築業界における実務的慣例である。参考資料はあくまで参考でしかないのである。

本件入札は、設計図と仕様書により、どのような建築物をどのようなグレードの素材を使って建築することを発注しているか明らかにされている（乙43号証）。そして設計図、仕様書には「次亜塩素酸ナトリウム貯蔵室、ポンプ室全体における機械設備工事（機械設置、配管工事）、電気設備工事（空調・換気電源工事・コンセント設備工事）、電気設備工事（照明設備工事）」も明記されているのであるから（乙43号証）、これら工事は元々入札工事の範囲内

であった。

もちろん、被告は、入札日までに設計図や仕様書と設計書（乙42号証）との間で矛盾があることがわかっていたのであるから（乙35、松本剛本人調書4頁）、入札の透明性・公平性を確保するために（入札日までに設計書に間違い（脱漏）があることを公にして、設計図や仕様書通りの工事の入札であることを明らかにするなり、入札手続きをいったん中断して設計書を訂正した後に改めて入札手続きを行うべきであった。

しかし、被告は、入札参加者等から質問がなかったことを理由に（松本剛本人調書18頁）そのような透明性・公平性を確保するための手続きを行わなかった。設計書の記載内容に脱漏がある状態で入札を行った場合には、被告は、設計図・仕様書に基づいて、「次亜塩素酸ナトリウム貯蔵室、ポンプ室全体における機械設備工事（機械設置、配管工事）、電気設備工事（空調・換気電源工事・コンセント設備工事）、電気設備工事（照明設備工事）」を含めた建築工事が落札されたものとして対応すべきであった。

しかし、本件では落札後、「変更工事」と称しながら、工事内容について全く変更をしないで（落札後新たに設計図や仕様書は作られていない）、工事代金の増額だけをした変更契約がされた。これは公共工事の価格決定の適正性・公正性・透明性をはかる競争入札制度を潜脱する行為である。

また、被告は、本件入札時には設計図に明記されている上記工事部分が設計書に入っていないかったことについて認識していた（乙35）。

2 地方自治体の締結する契約は原則として一般競争入札をすることが求められている（地方自治法234条）。一般競争入札は、無駄な公費支出を防ぎ、契約相手の決定に透明性、公平性を確保するための制度である。このような一般競争入札制度の趣旨からすると、自治体発注工事の一部分のみを競争入札にすればよいというものではない。

前項で指摘したとおり、本件において、そもそも工事内容は、入札時から変

わっておらず、工事の変更はされていない（被告の主張する「付帯工事」は、当初から含まれていた）のであるが、百歩譲って入札時に「次亜塩素酸ナトリウム貯蔵室、ポンプ室全体における機械設備工事（機械設置、配管工事）、電気設備工事（空調・換気電源工事・コンセント設備工事）、電気設備工事（照明設備工事）」が含まれていなかつたとしても、競争入札は予定する工事全体について行わなければならぬものであるから、入札から外し、後に落札者との間で変更契約（随意契約）を結ぶことは許されない。

乙6では「入札公告の内容の変更がその主要部分を変更することとなり、そのため競争参加者の利害に影響するものであるとき」は入札公告の内容を変更しなければならないと書かれている。本件「ポンプ室全体の電気配線工事」は、電灯や電灯につながる電線の工事であり「次亜塩素酸ナトリウム貯蔵室の空調設備工事」は、次亜塩素酸ナトリウムという毒（特に酸と混合すると塩素ガスを発する）を扱う貯蔵室の空調設備（換気扇）の工事であり、これを行わなければポンプ室としての機能が果たせない工事の「主要部分」である。上水設備であるポンプ室として使用するには欠くことの出来ない設備であり、このような設備が欠落した工事が発注されるようなことはおおよそ考えられず、何らの説明もされないまま、上記工事を欠落させた工事の入札は入札希望者を混乱させ、入札の公正性・透明性を大きく害するものである。

また、既に指摘したとおり本件は設計図と設計書との間で記載に矛盾があるものであって、矛盾を放置したまま入札を行うと競争参加者や入札参加希望者に混乱を生じさせ、彼らの利害に影響を与えるものである。

よって、仮に入札時に本件「付帯工事」は含まれていなかつたと被告が判断するとしても、入札公告の内容を変更して行うか、いったん中断して設計書の記載を改めた後に改めて入札手続きを行うべきであった。

る機械設備工事（機械設置、配管工事）、電気設備工事（空調・換気電源工事・コンセント設備工事）、電気設備工事（照明設備工事）」が記載されていない（乙42号証）ことから、入札参加者は、上記工事が対象外であることを知り得たと被告は言う。

しかし、第1に、上記工事はこれを行わなければポンプ室としての機能を果たせない不可欠かつ主要部分であり、これを外して入札すること自体が、一般競争入札制度の趣旨である入札の公平性・透明性を欠くため違法（地方自治法234条）であって、それは、入札参加者の主觀に左右されない。

第2に、既に述べたとおり本件では設計図に記載されている工事が、設計書には記載されていなかったものである。設計図が工事内容や範囲を定めたものであり、本件の設計書は、設計図のいわば従たる文書であるから、本件では設計図と設計書の記載が矛盾する場合は設計書に記載ミスがあると認識することが建設業界の基本である。百歩譲っても、設計図と設計書の間に矛盾があるなら、矛盾が解消しなければ、工事の範囲が確定できないと考えるのが常識であって、両者の矛盾を残したまま設計書の方が正しいと認識すること自体が間違っている。

(2) また、被告は、変更工事の代金は少額であると主張するが、被告が根拠とする乙6号証には金額の多寡が判断基準となっていない。

被告の主張では、追加工事の額は入札日当時の予測として400万円から500万程度であったとのことであるが、本件入札では三住建設による落札価格は1億4135万円であるのに対して、岡本建設の入札金額は1億4390万円であり、255万円の差しか無く、400万円から500万円の差は、入札の結果に大きく影響する金額といえる。

また、大東市契約規則25条では工事請負で随意契約が許されるのは130万円以下の工事と記載されており、400万円から500万円の工事は一般競争入札が求められている。

400万円から500万円の金額の差は本件落札においても、大東市が発注する工事一般においても断じて「少額」とは言えない金額である。

もともと予定価格の数%であれば追加工事が許されるという基準など存在しない。

そもそも当初より設計図に記載されている工事について、入札の範囲外だと解釈することが誤っているのであるが、変更契約の是非の判断でも恣意的に勝手に基準をたてて変更契約を正当化する被告の主張は全く認められないものである。

(3) 被告は三住建設が提出した工事費内訳書（乙47号証）に「建築付帯設備工事」を記載していないことを理由に三住建設は「次亜塩素酸ナトリウム貯蔵室、ポンプ室全体における機械設備工事（機械設置、配管工事）、電気設備工事（空調・換気電源工事・コンセント設備工事）、電気設備工事（照明設備工事）」が入札の対象外であることを前提に入札したかのように主張する。

しかし、「建築付帯設備工事」という名称は、変更契約の際に被告が付けた名称である。入札の対象工事とは別であるという被告の特異な立場から特別に名付けられたものであり、「次亜塩素酸ナトリウム貯蔵室、ポンプ室全体における機械設備工事（機械設置、配管工事）、電気設備工事（空調・換気電源工事・コンセント設備工事）、電気設備工事（照明設備工事）」を一般的に「建築付帯設備工事」とは言わない。三住建設は、電気配線や空調設備を本体工事と区別せず一体として見積もりがなされたとも考えられるのであり被告の主張は失当である。

仮に、三住建設が「次亜塩素酸ナトリウム貯蔵室、ポンプ室全体における機械設備工事（機械設置、配管工事）、電気設備工事（空調・換気電源工事・コンセント設備工事）、電気設備工事（照明設備工事）」を入札の対象外の工事と考えていたとしても、入札参加者が入札時に提出する入札書と価格

内訳書（乙45号証）の項目には、他の入札参加者の認識する工事内容を特定することはできないから、他の入札参加者が同じように考えていたとは言えない。このことは被告本人も認めるところである（松本剛本人調書26・27頁）。入札参加者によって、工事の対象とするのか対象外とするのか画一性を欠くのであれば、入札の透明性や公平性が害されていることには変わりはない。

(4) 被告は、大阪府のガイドライン（乙39号証）記載の随意契約を締結できる事例を根拠に挙げる。しかし、同ガイドラインで被告が指摘している部分は「既設部分と当該工事で施工する部分が一体となって・・・」と書かれているように、既に完成している部分にそれと一体となる新設部分の工事についての記述であり、本件のように建築物全体をこれから建築しようとする場合とは事案が全く違うのであり、乙39号証を根拠にすることは失当と言わざるを得ない。

4 以上から、被告は、本件入札時に設計図と設計書の記載内容に矛盾があることを知っていたのに、これを放置し入札の公平性・透明性を欠いたまま違法な本件入札を実施し、違法な本件入札にもとづき本件原契約を締結し、随意契約ができる場合に該当しないにもかかわらず本件変更契約を締結し、違法な入札・本件原契約及び本件変更契約に基づく違法な公金支出をした一連の行為を不法行為として損害を発生させたものである。

以上