

平成30年9月20日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成28年（行ウ）第84号 大東市灰塚配水ポンプ室談合損害賠償等請求事件  
(住民訴訟)

口頭弁論終結日 平成30年6月22日

5

判 決

大阪府大東市泉町2丁目7番18号

原 告	光 城 敏 雄
同所	
原 告	光 城 鈴 代
同所	
原 告	光 城 民 雄
同所	
原 告	光 城 涼 子
同所	
原 告	光 城 暢 央
原告ら訴訟代理人弁護士	井 上 善 雄
同	辻 公 雄
同	豊 島 達 哉
同	西 川 滿 喜
20 大阪府大東市灰塚4丁目1番1号	
被 告	大東市上下水道事業管理者
	松 本 剛
同訴訟代理人弁護士	俵 正 市
同	寺 內 則 雄
25 大阪府大東市諸福5丁目14番2号	
被 告補助参加人	株式会社新田工務店

同代表者代表取締役 新田正彦  
同訴訟代理人弁護士 提中良則  
主 文

1 本件訴えのうち、次の各部分を却下する。

5 (1) 被告が松本剛に対し損害賠償金の支払請求を怠ること  
が違法であることの確認を求める部分並びに被告に松本  
剛に対する上記損害賠償金及びこれに対する遅延損害金  
の支払請求をすることを求める部分（後記事実及び理由  
第2の1記載の請求3から6までに係る部分）

10 (2) 株式会社三住建設が工事全体の費用を積算した金額で  
入札に参加し、落札するに至ったのに、請負契約及びこ  
れを変更する契約を締結したことにより、上記工事のう  
ち一部の工事の費用を上乗せした請負代金の支払を受け  
たという一連の不法行為により、大東市が不法行為に基  
づく損害賠償請求権を有しているにもかかわらず、被告  
が株式会社三住建設に対し損害賠償金の支払請求を怠る  
ことが違法であることの確認を求める部分並びに被告に  
株式会社三住建設に対する上記損害賠償金及びこれに対  
する遅延損害金の支払請求をすることを求める部分（後  
記事実及び理由第2の1記載の請求7及び8に係る部分）

15 2 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。

20 3 訴訟費用及び補助参加によって生じた費用は原告らの負  
担とする。

事 実 及 び 理 由

25 第1 請求

1 被告が松本剛、株式会社三住建設、被告補助参加人株式会社新田工務店、

岡本建設株式会社及び富田建設株式会社に対しそれぞれ 2541万2832円の支払請求を怠ることが違法であることを確認する。

- 2 被告は、松本剛、株式会社三住建設、被告補助参加人株式会社新田工務店、岡本建設株式会社及び富田建設株式会社に対し、それぞれ 2541万2832円及びこれに対する平成28年4月5日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払を請求せよ。
- 3 被告が松本剛及び株式会社三住建設に対しそれぞれ 2541万2832円の支払請求を怠ることが違法であることを確認する。
- 4 被告は、松本剛及び株式会社三住建設に対し、それぞれ 2541万2832円及びこれに対する平成28年4月5日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払を請求せよ。

## 第2 事案の概要等

### 1 事案の概要

本件は、大東市の住民である原告らが、同市の設置する水道事業の管理者である被告を相手に、地方自治法242条の2第1項3号及び4号に基づき、

- (1) 大東市水道局が実施した灰塚配水場ポンプ室築造工事（以下「本件工事」という。）に係る事後審査型制限付一般競争入札（以下「本件入札」という。）において、本件入札に参加した株式会社三住建設（以下「三住建設」という。）、被告補助参加人株式会社新田工務店（以下「補助参加人」という。）、岡本建設株式会社（以下「岡本建設」という。）及び富田建設株式会社（以下「富田建設」といい、上記3社と併せて「三住建設ら4社」という。）が三住建設を受注予定者とする談合を行ったため、適正な競争入札が行われた場合の代金額に比してより高額となる請負契約（以下「本件原契約」という。）が締結され、大東市が上記代金額との差額に相当する 2541万2832円の損害を被り、三住建設ら4社に対して不法行為に基づく損害賠償請求権を有しているにもかかわらず、被告がその行使を違法に怠ってい

ると主張して、被告が三住建設ら4社に対し上記損害賠償請求権の行使を怠ることが違法であることの確認を求めるとともに（以下「請求1」という。），被告に三住建設ら4社に対する上記損害賠償金及びこれに対する遅延損害金の支払を請求するよう求め（以下「請求2」という。），

- 5 (2) 本件入札実施当時、大東市水道事業管理者職務代理者であった松本剛（以下「松本」という。）が、三住建設ら4社による談合を知り、あるいは知り得たにもかかわらず、適正な一般競争入札が行われた場合の代金額に比してより高額となる本件原契約を締結したことにより、大東市が上記代金額との差額に相当する2541万2832円の損害を被り、松本に対して不法行為に基づく損害賠償請求権を有しているにもかかわらず、被告がその行使を違法に怠っていると主張して、被告が松本に対して上記損害賠償請求権の行使を怠ることが違法であることの確認を求めるとともに（以下「請求3」という。），被告に松本に対する上記損害賠償金及びこれに対する遅延損害金の支払を請求するよう求め（以下「請求4」という。），
- 10 (3) 松本が、本件工事に係る設計書から一部の工事費用の積算が漏れていたことを知っていたのにこれを放置したまま本件入札を実施し、本件原契約を締結した上、随意契約によることができる場合に該当しないのに随意契約の方法により変更契約を締結し、上記工事費用相当額を増額した請負代金を支出したという一連の不法行為により、大東市が2541万2832円の損害を被り、松本に対して不法行為に基づく損害賠償請求権を有しているにもかかわらず、被告がその行使を違法に怠っていると主張して、被告が松本に対して上記損害賠償請求権の行使を怠ることが違法であることの確認を求めるとともに（以下「請求5」という。），被告に松本に対する上記損害賠償金及びこれに対する遅延損害金の支払を請求するよう求め（以下「請求6」という。），
- 15 (4) 三住建設が、本件工事全体の費用を積算した金額で本件入札に応札し，

落札するに至ったのに、本件原契約及びこれを変更する契約を締結したことにより、本件工事のうち一部の工事に係る費用を上乗せした請負代金の支払を受けたという一連の不法行為により、大東市が 2541万2832円の損害を被り、三住建設に対して不法行為に基づく損害賠償請求権を有しているにもかかわらず、被告がその行使を違法に怠っていると主張して、被告が三住建設に対して上記損害賠償請求権の行使を怠ることが違法であることの確認を求めるとともに（以下「請求7」という。）、被告に三住建設に対する上記損害賠償金及びこれに対する遅延損害金の支払を請求するよう求めた（以下「請求8」という。），

10 住民訴訟の事案である。

前記「第1 請求」の1項は請求1及び3に係る請求の趣旨、2項は請求2及び4に係る請求の趣旨、3項は請求5及び7に係る請求の趣旨、4項は請求6及び8に係る請求の趣旨であり、2項及び4項の遅延損害金の起算日は被告に対する本件訴状送達の日の翌日である。

15 2 前提事実（当事者間に争いがない事実、証拠（書証番号は特記しない限り枝番号を含む。）により容易に認定することができる事実及び当裁判所に顕著な事実）

(1) 当事者等

ア 原告らは、いずれも大東市の住民であり、原告光城敏雄は大東市議会の議員である。

イ 被告は、大東市の設置する水道事業（地方公営企業法2条1項1号）の管理者である。

ウ 松本は、本件入札実施当時、大東市水道事業管理者職務代理者（地方公営企業法13条）であった者であり、同法8条1項及び9条に基づき、工事請負契約の締結や出納等の事務について、大東市を代表していた。

エ 三住建設ら4社は、いずれも大東市内に本店を有する建設会社である

(弁論の全趣旨)。なお、三住建設は、大東市長である東坂浩一（以下「東坂市長」という。）の父が設立した会社であり、東坂市長は平成24年3月20日まで同社の代表取締役を務め、同日以降現在に至るまで、同人の妹が同社の代表取締役を務めている（甲1、乙33）。

才 なお、大東市においては、平成27年4月1日以降、下水道事業に地方公営企業法の全部が適用されることとなり（大東市水道事業および下水道事業の設置等に関する条例（昭和41年大東市条例第45号）2条）、上下水道局が創設された（以下、同日前の水道局と同日以降の上下水道局を区別せず、単に「水道局」という。）。

#### 10 (2) 本件原契約の締結等

ア 大東市水道事業の担当部局であった水道局は、平成23年3月、大東市灰塚に所在する灰塚配水場内の配水池を廃止し、施設の更新等を計画的に実行するため、長期的財政収支を踏まえた業務計画を策定した。

15 上記業務計画では、平成25年度に、建築後54年が経過し耐震性もない灰塚配水場ポンプ室を取り壊し、配水池跡地に新たなポンプ室を築造し、併せて、設置後30年以上が経過している配水ポンプ設備及び電気計装設備を更新することとされた。そのため、本件工事は、灰塚配水場ポンプ室を築造する工事の他、上記築造工事に伴う配管工事、取壊し撤去工事、配水ポンプ設備工事及び電気設備工事等を含んでいる。（以上につき、乙1）

イ 水道局は、平成24年8月31日、株式会社関西コンサルタント（以下「関西コンサルタント」という。）との間で、本件工事の設計業務に関し業務委託契約を締結した（乙15）。

25 関西コンサルタントは、委託された業務内容を意匠関係、構造関係及び建築設備関係に分け、それらを複数の工種担当に分担し業務を遂行していたところ、本件工事に係る設計図（以下「本件設計図」という。乙

36, 43) を作成した後、工事費積算のための設計書作成段階において、第5号・建築付帯設備工事（以下「本件建築付帯設備工事」という。乙17, 37, 44参照。）に係る費用の積算を失念したまま、同工事の記載のない設計書（乙16）を作成し、本件設計図と共に水道局に提出した（乙35）。

ウ 水道局は、本件入札に関し、大東市水道局事後審査型制限付一般競争入札（地域要件型）実施要領（以下「本件実施要領」という。乙3）を作成し、平成25年8月29日、入札公告を実施した。本件実施要領には、概ね以下の記載がある。

10 (ア) 競争入札に付すべき事項等は、以下のとおりである（本件実施要領1項）。

a 工事名称

灰塚配水場ポンプ室築造工事

b 工事場所

15

大阪府大東市灰塚4丁目1番1号

c 工事概要

(a) 建物等規模

鉄筋コンクリート造、平屋建、床面積443.38m<sup>2</sup>

(b) 工事内容

20

ポンプ室築造工事 1式

1000m<sup>3</sup>配水池取壊し工事 1式

場内整備工事 1式

d 予定価格及び最低制限価格

予定価格 : 1億5626万1000円（税込金額）

1億4882万円（税抜金額）

25

最低制限価格 : 1億1444万8950円（税込金額）

1億0899万9000円（税抜金額）

(イ) 本件入札の入札参加資格要件では、地方自治法234条2項、地方自治法施行令167条の5の規定及び大東市水道局事後審査型制限付一般競争入札制度に関する要綱（平成9年9月22日令達。以下「本件要綱」という。乙2）4条の規定等に基づき、登録の住所（本店）が大東市内の者（以下「市内業者」という。）で、かつ、経営事項審査結果通知書（審査基準日が平成24年2月27日以降のもの）の建設工事の種類「建築一式」の総合評定値が650点以上であること（JVを除く。）、過去10年間に国又は地方公共団体の元請けとして、建築工事の工事施工実績があることなどの要件が課されていた（本件実施要領2項）。

(ウ) 本件入札の申請書類の配布期間は平成25年8月29日から、受付期間は同年9月9日から同月18日までとされた。一方、設計図書等は有料販売とされ（本件実施要領3項、4項）、入札参加希望者は、本件工事に係る設計書（以下「本件設計書」という。乙42）、本件設計図及び仕様書（以下「本件仕様書」といい、本件設計図と併せて「本件設計図等」という。）を購入することができたが、本件設計書には、工事の種目が列挙されていたところ、本件建築付帯設備工事に係る記載が漏れていた。

エ 関西コンサルタントは、平成25年9月25日、上記イのとおり、本件建築付帯設備工事に係る費用の積算を失念したことに気付き、同日、水道局にその旨を報告した。

水道局は、本件入札を続行することに問題ないと判断し、同年10月2日、本件入札を実施したところ、三住建設が予定価格の94.98%に当たる1億4135万円（税抜金額）で応札し、本件工事を落札した。三住建設の他に本件入札に参加申請した業者は、補助参加人、岡本建設

及び富田建設の3社であり、いずれも予定価格の95%を超える価格で応札している。(以上につき、甲3)

オ 水道局は、三住建設が本件要綱9条に基づき提出した事後審査型制限付一般競争入札参加資格確認申請書(乙5)及び御見積書(乙47)等を基に、三住建設の入札参加資格要件に関する審査を行い、平成25年10月8日、同社を落札者とする旨を決定した。

カ 水道局及び三住建設は、平成25年10月15日付けで本件原契約を締結し、三住建設は、同月16日、本件工事に着工した。

本件原契約では、請負金額は1億4841万7500円(税込金額)とされていた。(以上につき、甲4)

### (3) 本件原契約の変更の経緯等

ア 松本は、積算が漏れていた本件建築付帯設備工事に係る費用を当初の請負代金に追加するとともに、平成26年4月1日から消費税率が8%に変動することに対応するため、同日、本件原契約19条(設計図書の変更)、25条(賃金又は物価の変動等に基づく請負代金額の変更)2項、34条(前金払)及び37条(部分払)に基づき、請負代金の増額変更(合計1002万0660円の増額)を内容とする設計変更をする旨決裁し、引き続いて、本件原契約を変更する契約の締結に関する決裁をした(乙7~9)。

これを受け、水道局及び三住建設は、同日、随意契約の方法により本件原契約を変更する契約(以下「本件変更契約」という。)を締結した(乙10、38)。

イ 水道局及び三住建設は、本件工事に係る配管工事の際に、施工上障害となる想定外の不明管が発見され、その調査及び撤去をする必要が生じたことから、平成26年11月14日、工期を延長する契約を締結した(乙11~14)。

ウ 水道局は、平成25年11月13日から平成27年4月8日までの間、三住建設に対し、本件変更契約による増額変更後の請負代金1億5843万8160円（税込金額）を6回に分けて支払った（以下「本件支出」という。甲2）。

5 (4) 本件訴えの提起までの経緯

ア 原告らは、平成27年2月27日、情報公開請求により本件入札に関する資料を取得し、平成28年1月8日、大東市監査委員に対し、大東市職員措置請求書（入札談合住民監査請求）と題する書面（以下「本件監査請求書」という。甲1）を提出して、監査請求をした（以下「本件監査請求」という。）。

10 本件監査請求書には、「一、請求の要旨」1項に、本件入札の結果に基づき本件原契約が締結されてから、本件原契約が二度にわたり変更され、請負代金が支払われるまでの経緯が記載され、同2項から5項までには、三住建設ら4社と東坂市長が日頃より談合等を行うことができる癒着した関係にあり、東坂市長の就任以来、三住建設ら4社が参加する入札の落札率は高く、本件入札も異常な高値落札であること等が記載されており、同6項において「よって、本件不正な談合にもとづく入札（独占禁止法19条）と契約により、大東市に損害を生ぜしめ、企業4社と東坂市長以下、入札・契約担当課職員への損害賠償請求を怠っていることの違法を確認し、かつ不法行為者らに損害賠償請求をするように求める。」と記載されている。

15 なお、本件監査請求は、本件原契約の締結日及び本件変更契約の締結日のいずれからも地方自治法242条2項本文の定める監査請求期間である1年を経過した後にされたものである。

20 イ 大東市監査委員は、平成28年2月24日付で、本件監査請求には理由がないとしてこれを棄却し、原告らにその旨通知した（甲2、弁論

の全趣旨)。

(5) 本件訴えの提起等

原告らは、平成28年3月23日、前記事案の概要(1)及び(2)の各請求（請求1～4）について本件訴えを提起した。訴状及び同年6月21日の第2回口頭弁論期日において一部訂正の上陳述した同月20日付け「訴状訂正申し立て」と題する書面には、請求の原因として、松本は上記の談合を容認する結果となる決裁を行って、三住建設との間で工事請負契約を締結したことは、不法行為に該当し、この場合の損害賠償請求権の行使を怠る事実の相手方は松本である旨などが記載されている。

原告らは、その後、平成29年2月23日付け訴え変更申立書をもって、同(3)及び(4)の各請求（請求5～8。ただし、本件入札から本件変更契約の締結までの行為を不法行為とするもの。）を追加した。上記訴え変更申立書には、同(2)の各請求（請求3、4）の請求の原因として、本件入札は談合による違法な入札結果になっているにもかかわらず、松本は、この入札結果に基づき落札者である三住建設と平成25年10月15日に築造工事請負契約を締結した旨や、松本が上記の談合を容認する結果となる決裁を行って、三住建設との間で工事請負契約を締結したことは、不法行為に該当し、この場合の損害賠償請求権の行使を怠る事実の相手方は松本である旨が記載され、同(3)及び(4)の各請求（請求5～8のうち上記で限定した範囲のもの。）の請求の原因として、本件工事全体について競争入札を経なければならないにもかかわらず、工事の重要な一部について競争入札をせず、結果として本件変更契約が三住建設との間で随意契約の方法により行われたのであり、本件変更契約は違法であるので、契約の相手方である三住建設と、違法な契約を締結した松本に対して、契約金のうち金2541万2832円の範囲で違法の確認を求め、損害賠償を求める旨などが記載されている。

原告らは、同(3)及び(4)の各請求（請求5～8）に関し、平成29年3月1日の第4回弁論準備手続期日において、同年1月18日の第3回弁論準備手続期日において述べたとおり、本件入札から本件原契約の締結までの行為を不法行為とするものである旨述べ、同年6月16日の第6回弁論準備手続期日においても同旨の陳述をし、さらに、裁判所が作成し、当事者双方に示した主張整理案（平成30年3月22日時点）にも何ら訂正等を求めなかつたが、その後、同年4月13日の第5回口頭弁論期日が行われた後の同月23日になって、同日付け準備書面をもって、これまで本件入札から本件原契約の締結までを一連の行為としていたが、これを拡張し、本件入札から本件支出までを一連の行為として不法行為とするものである旨主張するに至つた。（以上につき、顕著な事実）

### 3 争点

#### (1) 本案前の争点（請求3～8）

適法な監査請求の前置の有無（本件監査請求の対象、地方自治法242条2項の適用の有無、同項ただし書の「正当な理由」の有無）（争点①）

#### (2) 本案の争点

##### ア 請求1及び2について

(ア) 三住建設ら4社による談合の有無（争点②）

(イ) 談合により大東市に生じた損害の有無及びその額（争点③）

##### イ 請求3及び4について

(ア) 三住建設ら4社による談合の有無（争点②）

(イ) 松本が談合を知りあるいは知り得たか否か（争点④）

(ウ) 談合により大東市に生じた損害の有無及びその額（争点③）

##### ウ 請求5及び6について

(ア) 本件設計書から本件建築付帯設備工事に係る費用の積算が漏れていったのに、何ら訂正等をすることなく本件入札を実施し、本件原契約を

締結した上、随意契約の方法により本件変更契約を締結し、当初の請負代金に本件建築付帯設備工事に係る費用を追加して本件支出をしたという松本による一連の行為の違法性の有無（争点⑤）

（イ）松本による上記一連の行為により大東市に生じた損害の有無及びその額（争点⑥）

エ 請求7及び8について

（ア）本件建築付帯設備工事に係る費用を含めて積算した金額で本件入札に応札し、本件工事を落札するに至ったにもかかわらず、本件原契約及び本件変更契約を締結することにより、本件建築付帯設備工事に係る費用を追加した請負代金を支出させたという三住建設による一連の行為の違法性の有無（争点⑦）

（イ）三住建設による上記一連の行為により大東市に生じた損害の有無及びその額（争点⑧）

4 争点に関する当事者の主張

（1）争点①（適法な監査請求の前置の有無）について

（原告らの主張）

以下のとおり、本件訴えのうち請求3から8までに係る部分についても適法な監査請求が前置されているから、同部分についても適法な訴えである。

ア 請求3及び4について

（ア）本件監査請求のうち請求3及び4で主張している怠る事実に係る部分については、真正怠る事実に係る監査請求であるから、地方自治法242条2項は適用されない。

（イ）本件監査請求のうち上記各部分が不真正怠る事実に係る監査請求であり地方自治法242条2項の適用があるとしても、監査請求期間を超過したことにつき同項ただし書の「正当な理由」が認められる。

すなわち、原告らは、本件入札の実務に関わっている業者や担当職員ではないから、本件入札で談合が行われたことを知る由もなく、原告らが大東市において談合による高値入札が日常的に行われていることを知る契機となったのは、大東市の市民会館2階ホール増築他建築工事に係る事後審査型制限付一般競争入札（以下「市民会館に係る入札」という。）において、入札参加者が100%で落札した事実を知った時点であった。原告らは、市民会館に係る入札が特別なものではなく、大東市が実施した他の事後審査型制限付一般競争入札においても談合による高値入札が行われているのではないかと考え、情報公開請求等により情報が得られたものから監査請求を順次行ってきた結果、本件監査請求をした日が平成28年1月8日になったものであるから、上記「正当な理由」があることは明らかである。

#### イ 請求5から8までについて

- (ア) 本件監査請求のうち請求5から8までに係る部分については、真正怠る事実に係る監査請求であるから、地方自治法242条2項は適用されない。
- (イ) 本件監査請求のうち上記各部分が不真正怠る事実に係る監査請求であり地方自治法242条2項の適用があるとしても、本件支出が最後にされた日は平成27年4月8日であるから監査請求期間の起算日は同日となるところ、原告らは、平成28年1月8日には本件監査請求をしたから、何ら監査請求期間を徒過していない。
- (ウ) 仮に、監査請求期間を徒過していたとしても、以下のとおり地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」が認められる。

すなわち、本件監査請求のうち上記各部分において、原告らが主張する不法行為の対象は、①本件建築付帯設備工事を含めずに本件入札を実施し、②上記①の違法な本件入札に基づく本件原契約を締結し、

③随意契約によることができる場合に該当しないのにその方法により本件変更契約を締結し、④上記①から③までに基づく本件支出をしたという一連の行為であるところ、上記一連の行為の中核は、本件工事全体の主要部分であり、本件設計図等にも明記されていた本件建築付帯設備工事を含めずに本件入札を実施したことにある。そして、いくら原告光城敏雄が大東市議会議員であるといつても、上記工事が本件入札の対象とされていたか否かは、本件設計図等を見た上で、専門家等のアドバイスを受けるなどしない限り判断することはできないから、原告らが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うべきである。

なお、原告らが情報公開請求により平成27年2月27日付けで開示を受けた資料は、本件入札に関する資料及び本件原契約の契約書のみであったから、原告らは、同時点では未だ本件変更契約の存在を知ることはできず、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たとはいえない。

以上によれば、上記「正当な理由」が認められる。

#### (被告の主張)

以下のとおり、本件訴えのうち請求3から8までに係る部分については、適法な監査請求の前置を欠くから、同部分については不適法な訴えである。

##### ア 請求3及び4について

(ア) 本件監査請求のうち請求3及び4に係る部分については、実質的には財務会計上の行為である本件原契約の締結を違法としてその是正を求めるものであり、違法な本件原契約の締結により発生する不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実（不真正怠る事実）を対象とするものであるから、地方自治法242条2項が適用される。しか

るに、原告らが本件監査請求をしたのは、本件原契約の締結日である平成25年10月15日から監査請求期間の1年を経過した後である平成28年1月8日であるから、本件監査請求のうち上記部分は不適法である。

(イ) なお、原告光城敏雄は大東市議会議員として常時オンブズマン活動を行っていること、原告らは平成27年2月27日には情報公開請求により本件工事に関する一連の資料を入手していたことに照らせば、同日から10か月以上経過した後にされた本件監査請求について、地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」が認められないことは明らかである。

#### イ 請求5から8までについて

(ア) 本件監査請求のうち請求5から8までに係る部分についても、上記アと同様、実質的には財務会計上の行為である本件原契約を違法としてその是正を求めるものであり、違法な本件原契約の締結により発生する不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実（不真正怠る事実）を対象とするものであるから、地方自治法242条2項が適用される。そして、「正当な理由」が認められることも上記アと同様である。

(イ) なお、原告らは、本件訴訟において、本件変更契約の締結等の違法を追加的に主張するが、かかる違法主張については本件監査請求の対象に含まれていない。

#### (2) 争点②（三住建設ら4社による談合の有無）について

##### (原告らの主張)

以下の事情に照らせば、三住建設ら4社が本件入札において談合したこととが認められる。

##### ア 入札参加資格要件について

水道局は、本件入札において、事後審査型制限付一般競争入札制度の名の下に「地域要件型」を導入し実行しているところ、これは、地方自治法234条が本来予定する公正かつ自由な一般競争入札から著しく逸脱するものである。

5 イ 三住建設ら4社による関係、近時の入札状況等

本件工事を落札した三住建設は、東坂市長が以前代表取締役を務めていた会社であり、現在は東坂市長の妹が同社の代表取締役を務めていることからすると東坂市長の身内企業といえる。また、本件入札に参加した補助参加人、岡本建設及び富田建設においても、大東市や東坂市長と関わりの深い地元企業であり、日頃より談合等が行える癒着した関係にあつた。

10

15

20

事実、本件入札の後に行われた大東市における入札においても、三住建設ら4社は次のように関係している。すなわち、市民会館に係る入札においては、三住建設及び株式会社オオヨドコーポレーション（以下「オオヨドコーポレーション」という。）が予定価格を超える金額で応札して失格となり、その結果、富田建設が100%の落札率で落札し、それを東坂市長らが積極的に承認している。また、大東市の四条北小学校プール改築等建築工事に係る入札においては、亀井エンジニアリング株式会社、補助参加人、岡本建設及び富田建設が入札に参加しているところ、補助参加人と富田建設は予定価格と全く同額で応札しており（岡本建設はその後辞退），その結果、亀井エンジニアリング株式会社が99.8%の落札率で落札している。

25

一方、三住建設ら4社が関わらずに行われた入札をみると、北条西小学校跡地活用機械設備工事に係る入札においては、浦安工業株式会社大阪支店が75.3%の落札率で落札しているなど、落札率に大きな違いがある。

#### ウ 本件入札の入札状況

本件入札では、富田建設が1億4850万円（税抜金額、予定価格の99.78%）、補助参加人が1億4800万円（税抜金額、予定価格の99.45%）、岡本建設が1億4390万円（税抜金額、予定価格の96.69%）と、およそ落札する気もないほどの高額で応札しており、結果として三住建設が1億4135万円（税抜金額、落札率94.98%）という異常な高値で落札している。

#### エ 小括

以上によれば、東坂市長は、建設会社の元代表者として、息のかかった三住建設ら4社が談合により高値で落札し得るように同社らと共に謀しているのであって、そのことは、東坂市長が市長に就任して以降、三住建設ら4社が格段に優遇された条件で落札していることからも明らかである。本件入札は、三住建設ら4社による上記一連の談合の一環といえる。

#### （被告及び補助参加人の主張）

以下のとおり、原告らが指摘する各事情は、三住建設ら4社が本件入札において談合したことを推認させるものではない。

#### ア 入札参加資格要件について

本件入札における入札参加資格要件は、大東市水道局事後審査型制限付一般競争入札資格審査会の審査に付されているところ、同審査会が、本件工事の予定価格に鑑み、本件要綱4条に基づいて市内業者であること（地域要件）を上記要件の一つとしたのであり、地域要件が国や地方公共団体で採用されている一般的な要件であることからしても、何ら不合理なものではない。

また、総合評定値の要件も、契約の目的・内容、業者の経営状況、業務遂行能力等を総合考慮して設定されたものであり不合理なものではな

く、上記総合評定値の要件を満たす市内業者が6社あったことからしても、本件入札における入札参加資格要件は何ら競争性を阻害するものではなかった。

#### イ 近時の入札状況等

(ア) 平成22年5月18日から平成27年11月17日までの間に大東市で実施された予定価格5000万円以上の事後審査型制限付一般競争入札の落札率は、平成25年頃を境に高止まり傾向を示しているが、同年以降、東日本大震災に係る復旧・復興事業等の影響で人件費や資材価格が急騰したことにより、全国的に入札が不調（応札者がいない場合をいう。以下同じ。）や不落（全ての応札価格が予定価格を超過することをいう。以下同じ。）に終わる事態が生じるようになり、平成26年になると、大東市の近隣市を含む近畿圏でも入札の不調や不落が相次ぐようになっていたから、大東市における上記落札率の高止まりも人件費及び資材価格の高騰が原因で生じたものであって、何ら恒常的な談合によるものではない。

(イ) また、平成25年以降は、それ以前と異なり市内業者、とりわけ三住建設、補助参加人及び富田建設が単独で落札する割合が増加しているが、同年以降、大東市外に本店を有する建設会社の応札が減少したこと、また、三住建設、補助参加人及び富田建設の総合評定値の高さ等からすれば、上記入札状況の変化は何ら不自然なものではない。

#### ウ 小括

したがって、三住建設ら4社による恒常的な談合は存在せず、本件入札においても談合があったとは認められない。

(3) 争点③（談合により大東市に生じた損害の有無及びその額）について  
(原告らの主張)

三住建設ら4社の談合により大東市が被った損害額は、本件入札におけ

る落札価格と本件入札が正当な競争下で行われていれば期待し得た落札価格との差額と解すべきである。

そして、本件入札が正当な競争下で行われていれば期待し得た落札価格は、談合が行われていないであろうと解される北条西小学校跡地活用機械設備工事に係る入札の落札率が75.3%であったことに照らすと、本件入札の予定価格の80%である1億2500万8800円（税込金額）であると考えられる。したがって、三住建設による落札価格との差額である2340万8700円が大東市の損害となる。

さらに、本件変更契約の締結により本件原契約は変更され、請負代金が合計1002万0660円も増額されているところ、正当な競争下で価格が決定されていれば、増額する金額はその80%に抑えられたと考えられるから、現に増額された価格との差額である200万4132円も大東市の損害となる。

したがって、三住建設ら4社の談合により大東市が被った損害は、25  
15 41万2832円を下らない。

（被告の主張）

争う。

（4）争点④（松本が談合を知りあるいは知り得たか否か）について

（原告らの主張）

上記(2)（原告らの主張）のとおり、三住建設ら4社は本件入札において談合をしたところ、松本は、上記談合を知りながら、あるいは知ることができたのに本件原契約を締結したのであって、共同不法行為が成立する。

（被告の主張）

上記(2)（被告の主張）のとおり、本件入札には談合が存在しないことから、原告らの主張は前提を欠く。

（5）争点⑤（本件設計書から本件建築付帯設備工事に係る費用の積算が漏れ

ていたのに、何ら訂正等をすることなく本件入札を実施し、本件原契約を締結した上、随意契約の方法により本件変更契約を締結し、当初の請負代金に本件建築付帯設備工事に係る費用を追加して本件支出をしたという松本による一連の行為の違法性の有無)について

5 (原告らの主張)

ア 水道局が本件入札を実施するに当たり販売した「設計図書」のうち、  
本件設計図等には本件建築付帯設備工事が記載されていたのに、本件設計書からは上記工事に係る費用の積算が漏れていたことが認められるところ、法令上、工事の内容を特定する資料とされているものは設計図及び仕様書のみであり(建築基準法2条の12),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て作成されるものにすぎず、入札参加予定者が費用を積算する際の参考資料にとどまるから、本件設計図等に記載のある本件建築付帯設備工事は本件入札の対象に含まれていた。

そして、三住建設ら4社は、本件建築付帯設備工事が記載されている本件設計図等を「正」として、本件入札の対象に同工事が含まれるものと把握し、応札価格を積算したものと考えられる。

また、一般的に、設計図には記載があるが設計書には記載がない工事を入札対象としないのであれば、その旨を明確にするため設計書に同工事は「別途とする」等記載することになるところ、本件設計書にはその旨の記載がないことからしても、三住建設ら4社が上記のとおり本件入札の対象に本件建築付帯設備工事が含まれるものとして応札価格を積算したことは明らかである。

そして、松本は、本件入札より前の時点で本件設計書に上記漏れがあることを分かっていたというのであるから、本件入札の透明性・公平性を確保するために、本件設計書に上記漏れがあることを公にして、本件入札の対象に本件建築付帯設備工事が含まれていることを明らかにする

なり、本件入札を中断して本件設計書を訂正した上で、改めて本件工事に係る入札を実施すべきであった。また、上記訂正等をすることなく本件設計書の記載内容に漏れがある状態で本件入札を実施するとしたのであれば、松本は、三住建設が本件建築付帯設備工事を含めた工事を落札したものとして把握すべきであった。

それにもかかわらず、松本はこれを怠り、本件入札を実施した後に本件変更契約を締結することにより、本件建築付帯設備工事に係る費用を増額したのであり、公共工事の価格決定の適正性、さらには透明性・公平性を図る競争入札制度を潜脱している。

イ 仮に、本件建築付帯設備工事が本件入札の対象に含まれていないとしても、普通地方公共団体の締結する契約は、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、原則として一般競争入札の方法により行われることが求められていることからすれば（地方自治法234条）、一般競争入札は工事全体を対象として実施されなければならず、工事の一部をその対象から除外し、後に落札者との間で除外した工事を追加するため、随意契約の方法により請負契約を変更することは許されないというべきである。

また、本件建築付帯設備工事はポンプ室に欠くことができない設備であり、かかる設備が欠落した工事を本件入札の対象とすることはあり得ないという意味においても、松本は、入札公告の内容を変更し、同工事も本件入札の対象に含めるべきであったのに、これを怠っている。

ウ 以上のとおり、松本は、本件入札時には既に本件設計図等と本件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透明性・公平性を欠く違法な本件入札を実施し、本件原契約を締結した上、随意契約によることができる場合に該当しないのにその方法により本件変更契約を締結し、これらの行為に基づいて本件支出をしたから、

松本による上記一連の行為は違法である。

なお、本件変更契約の締結により増額された請負代金のうち本件建築付帯設備工事に係る費用は四、五百万円程度であったが、本件入札における三住建設と岡本建設の各応札価格の差額が255万円であったことに照らすと、本件入札の結果に大きく影響し得る金額であるといえること、大東市契約規則（平成10年大東市規則第10号）25条1項では、契約代金を四、五百万円とする工事請負契約の締結は随意契約の方法によることができない旨定めていることからすれば、本件建築付帯設備工事に係る費用が上記程度の金額であったとしても、松本による一連の行為の違法性が否定されるものではない。

（被告の主張）

ア 被告は、本件入札の公告時から本件入札の実施までの間に、関西コンサルタントより、本件設計書から本件建築付帯設備工事に係る費用の積算が漏れている旨の報告を受けたが、本件入札の実施日まで土曜日及び日曜日を含め6日しかない状況の中で、①本件建築付帯設備工事は本件工事の主要部分でなく、その費用の概算額も予定価格の数%程度にすぎないこと、②本件入札を実施した後に、本件建築付帯設備工事に関し別途随意契約を締結することは、大阪府随意契約ガイドライン（平成20年5月23日施行。乙39）記載の随意契約を締結することが一般的に認められる場合に該当すること、③本件入札を中止し、改めて入札を実施することによる煩雑さ、経費の増加及び相手方の決定の長期化等からすると、その方法が必ずしも大東市にとって有利になるとは限らないこと等から、本件入札を続行することに問題はないとの判断したのであり、その判断は何ら違法ではない。

イ また、入札参加予定者が入札に際して購入する設計書には詳細な数量、材料名及び工種等が記載されており、設計図に基づき積算するよりも設

5 計書から順次項目ごとに積算することが実務的かつ一般的であること、  
入札参加予定者から、本件設計書に関し本件建築付帯設備工事に係る費用の積算が漏れているのではないかなどという質問もなかったことからすれば、三住建設ら4社は、本件入札の対象に本件建築付帯設備工事は含まれていないと認識していたと考えられるのであり、本件入札の透明性や公平性等の確保は問題とならない。

10 なお、落札候補者は、入札参加資格要件の審査に必要な書類として工事費内訳書等を提出することとされているところ(乙46)、三住建設が水道局に提出した工事費内訳書(御見積書、乙47)の工事総括表欄には「建築付帯設備工事」が記載されていないから、三住建設が、本件入札の対象に本件建築付帯設備工事が含まれていないことを前提に本件入札に応札したことは明らかである。

15 ウ したがって、松本が本件入札の競争性等を阻害したとはいえず、また、本件変更契約の締結について随意契約によることができる場合に該当するから、松本による上記一連の行為に何ら違法性は認められない。

(6) 争点⑥(松本による上記一連の行為により大東市に生じた損害の有無及びその額)について

(原告らの主張)

20 上記(5)(原告らの主張)の松本による一連の不法行為により大東市が被った損害は、正当な競争で本件工事の価格が決定されていた場合との差額である2541万2832円を下らない。

(被告の主張)

争う。

25 (7) 争点⑦(本件建築付帯設備工事に係る費用を含めて積算した金額で本件入札に応札し、本件工事を落札するに至ったにもかかわらず、本件原契約及び本件変更契約を締結することにより、本件建築付帯設備工事に係る費

用を追加した請負代金を支出させたという三住建設による一連の行為の違法性の有無)について

(原告らの主張)

上記(5)(原告らの主張)のとおり、三住建設は、本件設計図等により本件入札の対象に本件建築付帯設備工事が含まれていることを認識した上で、同工事に係る費用を含めて応札価格を積算したことは明らかである。それにもかかわらず、本件原契約及び本件変更契約を締結することにより、本件建築付帯設備工事に係る費用を追加した請負代金を支払わせたから、三住建設による上記一連の行為は違法である。

(被告の主張)

上記(5)(被告の主張)のとおり、三住建設は、本件入札の対象に本件建築付帯設備工事が含まれていないことを前提に、本件入札に応札したことは明らかであるから、原告らの主張は認められない。

(8) 争点⑧(三住建設による上記一連の行為により大東市に生じた損害の有無及びその額)について

(原告らの主張)

上記(7)の三住建設による一連の不法行為により大東市が被った損害は、正当な競争で本件工事の価格が決定されていた場合との差額である 254 1万2832円を下らない。

(被告の主張)

争う。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 争点①(適法な監査請求の前置の有無)について

##### (1) 請求3及び4について

###### ア 本件監査請求の対象について

本件監査請求書の記載内容(前提事実(4)ア)及び弁論の全趣旨によれ

ば、本件監査請求は、本件原契約を締結する権限を有する松本が、三住建設ら4社による談合を容認して違法に本件原契約を締結したことが不法行為に該当することを前提に、被告が、松本に対する当該不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実をその対象に含むものと認められる。

5

#### イ 地方自治法242条2項の適用の有無

上記アの不法行為に基づく損害賠償請求権は、本件原契約の締結が財務会計法規に違反して違法であるからこそ発生するものであるから、監査委員は本件原契約の締結が違法であるか否かを判断しなければ、同損害賠償請求権の行使を怠る事実の監査を遂げることができない。そうすると、本件監査請求のうち上記怠る事実を対象とする部分は、不真正怠る事実に係る監査請求というべきであり、本件原契約の締結日（平成25年10月15日）を基準として地方自治法242条2項が適用される。しかるに、原告らが本件監査請求をした日は平成28年1月8日であり、同項本文に定める監査請求期間を経過した後であるから、同項ただし書の「正当な理由」がない限り、本件監査請求のうち上記部分は不適法である。

10

15

#### ウ 地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」の有無

(ア) 地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」の有無は、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財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなかった場合には、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当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である（最高裁判所平成14年9月12日第一小法廷判決・民集56巻

20

25

7号1481頁参照)。もっとも、当該普通地方公共団体の一般住民が相当の注意力をもって調査した時に客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができなくとも、監査請求をした者が上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される場合には、上記正当な理由の有無は、そのように解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断するのが相当である(最高裁判所平成14年10月15日第三小法廷判決・集民208号157頁参照)。

(イ) そこで、検討すると、前記前提事実に加え、各項掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実を認めることができる。

a 原告らは、市民会館に係る入札に関する資料を取得し、同入札における落札率が100%と高値であったこと等から、同入札の入札参加者である三住建設、富田建設及びオオヨドコーポレーションによる談合を疑い、平成26年10月27日、上記入札に関し監査請求をした(乙18)。

b 原告らは、大東市が実施した、市民会館に係る入札以外の事後審査型制限付一般競争入札においても三住建設等による談合が行われたのではないかと考え、情報公開請求等により資料を取得して調査し、談合が疑われたものから順次監査請求をした。

c 原告らは、平成27年2月27日、情報公開請求により、本件入札及び本件原契約の締結に関する資料の開示を受けた(弁論の全趣旨)。

d 原告らは、平成28年1月8日、本件監査請求をした(甲1)。

(ウ) 原告らは、本件監査請求において、松本が三住建設ら4社による談合を容認して本件原契約を締結したことが不法行為に該当する旨主張していたものであるところ、談合が通常秘密裏に行われるものである

ことなどからすれば、単なる憶測としてではなく相応の根拠をもって本件入札における談合の存在を主張するためには、本件入札の入札状況等のみならず、入札参加者らの関係、大東市において近時実施された事後審査型制限付一般競争入札における入札状況、それらのうち本件入札の参加者らが参加した入札における入札状況等を詳細かつ広範囲に調査・検討する必要があったと考えられる。そうすると、本件入札や本件原契約の締結に関し通常作成される公文書等の資料を取得することができたことをもって、原告らが、本件入札における談合の存在を主張して、本件原契約の締結に関し監査請求をするに足りる程度にその内容を知ることができたと解することはできない。

しかしながら、上記(イ)のとおり、原告らは、市民会館に係る入札（後記2(1)ク）において、三住建設等が談合をしたのではないかと疑念を抱き、平成26年10月27日に上記入札に関する監査請求をしたことを契機として、他の事後審査型制限付一般競争入札においても三住建設等による談合が行われているのではないかと考え、調査を開始し、それが疑われたものから順次監査請求をしていたところ、平成27年2月27日には、その調査の一環として、本件入札及び本件原契約の締結に関する資料を取得していたというのである。以上のような原告らが本件監査請求をするに至った経緯に照らせば、原告らが本件入札等に関する資料を取得した上記日から合理的な期間内には、本件入札における談合の存在について相応の根拠をもって主張することができる程度に上記のような調査・検討を終えることができたはずであり、その調査・検討に10か月以上も要するとは到底考えられない。

しかるに、原告らが本件監査請求をしたのは、上記日から10か月以上が経過した後の平成28年1月8日であるから、原告らが本件監査請求をするに足りる程度に本件原契約の内容を知ることができたと

解される時から相当な期間内に監査請求をしたということはできない。  
したがって、本件監査請求のうち、松本が本件原契約を締結したこと  
が不法行為に該当することを前提に、被告が松本に対する当該不法行  
為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実を対象とする部分につい  
ては、<sup>5</sup> 地方自治法 242 条 2 項本文に定める監査請求期間を超過した  
ことにつき、同項ただし書の「正当な理由」があるということはでき  
ない。

## (2) 請求 5 及び 6 について

本件訴えのうち請求 5 及び 6 に係る部分については、松本による公金の  
<sup>10</sup> 支出を構成する一連の行為である本件原契約の締結、本件変更契約の締結、  
上記各契約に基づき行われた支出命令（以下「本件支出命令」という。）及び  
本件支出が不法行為に該当することを前提に、被告が松本に対し、当該  
不法行為に基づく損害賠償請求権を行使しないことを怠る事実として主張  
するものと解される。

### ア 本件監査請求の対象等について

#### (ア) 本件原契約の締結に係る部分

##### a 本件監査請求の対象について

原告らは、本件原契約の締結が不法行為に該当する理由に関し、  
<sup>20</sup> 本件監査請求の時点では、松本が三住建設ら 4 社による談合を容認  
して同契約を締結したとの財務会計法規違反を主張していたが、本  
件訴訟では、上記に加え、松本が本件設計書から本件建築付帯設備  
工事に係る費用の積算が漏れていたのに、何ら訂正等をすることなく  
本件入札を実施し、それに基づき本件原契約を締結したとの財務  
会計法規違反をも主張する（請求 5 及び 6）。

そこで、請求 5 及び 6 に係る上記怠る事実が本件監査請求の対象  
に含まれていたかについて検討すると、住民監査請求の制度は、普

普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該普通地方公共団体の長の違法・不当な怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置を監査委員に請求する権能を住民に与えたものであって、監査委員は、監査請求の対象とされた怠る事実につき違法・不当事由が存するか否かについて監査をするに当たり、住民が主張する違法・不当事由以外の点にわたって監査をすることができないとされているものではなく、また、住民は、当該怠る事実について監査請求を経た以上、訴訟において監査請求の理由として主張した事由以外の違法事由を主張することは何ら禁止されていない（最高裁判所昭和62年2月20日第二小法廷判決・民集41巻1号122頁参照）。

そうすると、本件原契約の締結が不法行為に該当することを前提に、被告が松本に対する当該不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実に係る違法・不当事由については監査の機会が与えられていたと考えられるから、本件原契約の締結が不法行為に該当する理由が、談合を容認して本件原契約を締結したことにあると、本件設計書から本件建築付帯設備工事に係る費用の積算が漏れていたのに何ら訂正等をすることなく本件入札を実施し、本件原契約を締結したことにあるとにかくわらず、上記怠る事実は、本件監査請求の対象に含まれると認められる。

b 地方自治法242条2項の適用の有無及び同項ただし書の「正当な理由」の有無

しかしながら、上記aで説示したところによれば、本件監査請求のうち、本件原契約の締結が不法行為に該当することを前提に、被告が松本に対する当該不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実を対象とする部分については、その違法・不当事由のいかん

にかかわらず、1個の監査請求であるというべきところ、この部分について、本件原契約の締結日（平成25年10月15日）を基準として地方自治法242条2項が適用されること、原告らが本件監査請求をした日は同項本文に定める監査請求期間を経過した後の平成28年1月8日であり、同項ただし書の「正当な理由」があるともいえないことは、上記(1)で認定・説示したとおりである。

5 (イ) 本件変更契約の締結に係る部分

前記前提事実(4)アのとおり、原告らは、本件監査請求書に、本件入札から本件原契約が二度にわたり変更された事実を摘示した上で、「よって、本件不正な談合にもとづく入札（独占禁止法19条）と契約により、大東市に損害を生ぜしめ、企業4社と東坂市長以下、入札・契約担当課職員への損害賠償請求を怠っていることの違法を確認し、かつ不法行為者らに損害賠償請求をするように求める。」旨を記載していたこと等に照らすと、原告らは、談合を容認する結果となる本件原契約の締結のみならず、それを変更する契約（本件変更契約）についても不法行為と捉えた上で、被告が松本に対し当該不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実としてその是正を求めたものとみる余地がある。

そして、上記(ア)に説示したところによれば、本件変更契約の締結が不法行為に該当することを前提に、被告が松本に対する当該不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実に係る違法・不当事由については監査の機会が与えられていたと考えられるから、本件変更契約の締結が不法行為に該当する理由が、談合を容認して本件変更契約を締結したことにあると、随意契約によることができる場合に該当しないのに随意契約の方法により本件変更契約を締結したことにあるとにかくわらず、上記怠る事実は、本件監査請求の対象に含まれると認め

られる。

(ウ) 本件支出命令及び本件支出に係る部分

前記前提事実(4)アのとおり、原告らは、本件監査請求書に、水道局が本件原契約等に基づき三住建設に対し請負代金を支払った事實を摘示していることに照らすと、原告らは、談合を容認する結果となる本件原契約及び本件変更契約の締結に基づき行われた本件支出命令及び本件支出についてもそれぞれ不法行為と捉えた上で、被告が松本に対し当該各不法行為に基づく損害賠償請求権の行使をしないことを怠る事実としてそれらの是正を求めるものとみる余地がないではない。

仮に、そうであるとすれば、上記(ア)及び(イ)で説示したところと同様に、本件支出命令及び本件支出が不法行為に該当する理由が、談合を容認する結果となる本件支出命令及び本件支出をしたことにあると、違法に増額された請負代金を本件支出命令及び本件支出により支払ったことにあるとにかくわらず、上記各怠る事実は、本件監査請求の対象に含まれると認められる。

イ 出訴期間（本件変更契約、本件支出命令、本件支出に係る部分）について

(ア) 訴えの変更は、変更後の新請求については新たな訴えの提起にほかならないから、変更後の新請求に関する出訴期間（地方自治法242条の2第2項1号）の遵守の有無は、変更前後の請求の間に訴訟物の同一性が認められるとき、又は両者の間に存する関係から、変更後の新請求に係る訴えを当初の訴えの提起の時に提起されたものと同視し、出訴期間の遵守において欠けるところがないと解すべき特段の事情があるときを除き、上記訴えの変更の時を基準としてこれを決しなければならないというべきである。

(イ) 前記前提事実(5)のとおり、原告らは、本件訴え提起当初（平成28

年3月23日)からの請求である前記事案の概要(2)の各請求に関しては、平成29年2月23日付け訴え変更申立書をもって、本件原契約の締結を不法行為とする趣旨である旨明らかにし、同訴え変更申立書をもって追加した同(3)の各請求に関しては、同年3月1日の第4回弁論準備手続期日において、本件入札から本件原契約の締結までの行為を不法行為とする趣旨である旨明らかにしたことが認められる。そうすると、前記事案の概要(2)及び(3)の各請求に係る当初の訴訟物は、本件原契約の締結が不法行為に該当することを前提とする、被告が当該不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実の違法性一般（地方自治法242条の2第1項3号請求について）及び当該怠る事実に係る不法行為に基づく損害賠償請求権等（同項4号請求について）であったというべきである。

しかるに、原告らは、平成30年4月23日付け準備書面をもって、同(3)の各請求に関し、本件入札から本件支出までの一連の行為を不法行為とするものである旨述べ、本件変更契約の締結、本件支出命令及び本件支出がそれぞれ不法行為に該当することを前提とする、被告が当該各不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実の違法性一般（同項3号請求について）及び当該各怠る事実に係る各不法行為に基づく損害賠償請求権等（同項4号請求について）の訴訟物を追加するに至っているところ、これらの訴訟物と上記当初の訴訟物との間に同一性がないことは明らかである。

(ウ) しかるところ、前記前提事実(5)によれば、原告らは、前記事案の概要(2)及び(3)の各請求に関し、平成30年4月23日付け準備書面に基づく陳述に至るまで、繰り返し、本件変更契約の締結、本件支出命令及び本件支出については不法行為として主張しない旨の陳述をし、それを前提とした訴訟活動をしていったということができ、このことに照

らすと、原告らが、本件訴え提起当初から、本件変更契約の締結、本件支出命令及び本件支出がそれぞれ不法行為であることを前提とした訴えを提起していたものと同視すべき特段の事情は認められないといふほかない。

5 (エ) したがって、本件訴えのうち、本件変更契約の締結、本件支出命令及び本件支出がそれぞれ不法行為に該当することを前提に、被告が松本に対する当該各不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実を対象とする部分については、出訴期間を徒過してされたものであり、不適法である。

10 (3) 請求7及び8について

原告らは、本件訴えにおいて、三住建設が、本件建築付帯設備工事に係る費用を含めて積算した金額で本件入札に応札し、本件工事を落札するに至ったにもかかわらず、本件原契約及び本件変更契約を締結することにより、本件建築付帯設備工事に係る費用を追加した請負代金を支出させたことが不法行為に該当することを前提に、被告が三住建設に対し当該不法行為に基づく損害賠償請求権を行使しないことを怠る事実として主張するものである。

20 しかし、本件監査請求書には、三住建設による上記一連の行為が不法行為に該当する旨の指摘がないことに照らすと、原告らが本件監査請求において上記怠る事実の是正を求めたということはできず、監査委員が上記怠る事実に係る違法・不当事由の監査を遂げたと解することはできない。

したがって、上記怠る事実については、本件監査請求の対象に含まれないものといわざるを得ない。

25 (4) まとめ

したがって、本件訴えのうち請求3から8までに係る部分（請求5及び6については本件原契約の締結に係る部分に限る。）については、適法な監

査請求の前置を欠く不適法な訴えであり、請求5及び6のうち本件変更契約、本件支出命令及び本件支出に係る部分については、出訴期間を徒過した不適法な訴えである。

## 2 争点②（三住建設ら4社による談合の有無）について

- 5 (1) 前記前提事実、後掲の証拠及び弁論の全趣旨を総合すれば、大東市における近時の入札状況は、以下のとおりである。

平成22年5月18日から平成27年11月17日までの間に大東市で実施された予定価格5000万円以上の入札のうち、事後審査型制限付一般競争入札の形式で行われたものは、本件入札を除いて下記アからセまでの14件であった。なお、下記アからカまでは東坂市長の大東市長就任前に行われた入札であり、下記キからセまではその就任後に行われた入札である。また、下記アからセまでの落札者欄の括弧書き内に記載されているのは、落札者の平成27年10月末日現在の総合評定値及びその順位（市内業者については市内の順位と全体の順位）である。（以上につき、乙18、32の2）

### ア 氷野小学校校舎大規模改造建築工事に係る入札

入札日 平成22年5月18日

落札価格 3億1600万円（落札率71.6%）

落札者 大木建設株式会社（1237点、全体85位）

参加者数 11社

### イ 南郷中学校校舎大規模改造建築工事に係る入札

入札日 平成22年8月3日

落札価格 9134万円（落札率66.6%）

落札者 株式会社松村組（1443点、全体52位）

参加者数 6社（三住建設、オオヨドコーポレーションを含む。）

### ウ （仮称）四条小学校跡地活用建築工事に係る入札

- 入札日 平成22年11月9日  
落札価格 3億4700万円（落札率60.1%）  
落札者 株式会社イチケン（1503点、全体46位）  
参加者数 15社
- 5 エ 四条中学校大規模改修建築工事に係る入札  
入札日 平成23年5月17日  
落札価格 3億9500万円（落札率71.7%）  
落札者 東海興業株式会社（総合評定値なし）  
参加者数 8社
- 10 オ 北条小学校老朽改修建築工事に係る入札  
入札日 平成23年5月17日  
落札価格 2億1100万円（落札率63.9%）  
落札者 株式会社柄谷工務店（1310点、全体74位）  
参加者数 4社（三住建設を含む。）
- 15 カ 四条北小学校大規模改修建築工事に係る入札  
入札日 平成23年5月17日  
落札価格 2億0700万円（落札率69.7%）  
落札者 三住建設（869点、市内3位・全体178位）  
参加者数 3社（三住建設を含む。）
- 20 キ 北条幼稚園大規模改修建築工事に係る入札  
入札日 平成25年6月25日  
落札価格 1億0900万円（落札率97.3%）  
落札者 富田建設（928点、市内2位・全体157位）  
参加者数 3社（三住建設、富田建設及びオオヨドコーポレーションを含む。）
- 25 ク 市民会館に係る入札

5  
入札日 平成26年5月22日  
落札価格 1億9200万円（落札率100%）  
落札者 富田建設（928点、市内2位・全体157位）  
参加者数 3社（三住建設、富田建設及びオオヨドコーポレーションを含む。）

ケ 北条西小学校跡地活用建築工事に係る入札

10  
入札日 平成26年11月14日  
落札価格 7億5584万5000円（落札率88.5%）  
落札者 三住建設（869点、市内3位・全体178位）及び野村建設工業株式会社（1201点、全体96位）によるJV  
参加者数 4JV（三住建設及び野村建設工業株式会社によるJV、岡本建設及び株式会社中塚工務所によるJV、富田建設及びオオヨドコーポレーションによるJVを含む。）

15 コ 四条北小学校プール改築等建築工事に係る入札

入札日 平成27年7月30日  
落札価格 1億3000万円（落札率99.8%）  
落札者 亀井エンジニアリング株式会社（706点、市内7位・全体218位）  
参加者数 4社（補助参加人、岡本建設及び富田建設を含む。）

20 サ 氷野小学校屋内運動場改修等建築工事に係る入札

入札日 平成27年10月22日  
落札価格 1億2600万円（落札率94.0%）  
落札者 富田建設（928点、市内2位・全体157位）  
参加者数 6社（補助参加人、富田建設及びオオヨドコーポレーションを含む。）

シ 泉小学校屋内運動場改修等建築工事に係る入札

入札日 平成27年10月22日

落札価格 1億2300万円（落札率93.8%）

落札者 オオヨドコーポレーション（1106点、市内1位・全体117位）

5

参加者数 4社（補助参加人、オオヨドコーポレーションを含む。）

ス 諸福小学校屋内運動場改修等建築工事に係る入札

入札日 平成27年10月22日

落札価格 1億1998万円（落札率96.7%）

10

落札者 補助参加人（737点、市内5位・全体210位）

参加者数 3社（補助参加人を含む。）

セ 谷川中学校屋内運動場改修等建築工事に係る入札

入札日 平成27年11月17日

落札価格 8340万円（落札率84.7%）

15

落札者 株式会社中塚工務所（844点、全体187位）

参加者数 4社（岡本建設を含む。）

20

(2) 原告らは、①本件入札では、被告が入札参加資格要件として地域要件を定めていたため、地方自治法234条が本来予定する一般競争入札から著しく逸脱する入札となっていたこと、②三住建設ら4社は、東坂市長と関わりの深い地元企業で癒着した関係にあり、東坂市長が大東市長に就任した後の事後審査型制限付一般競争入札のうち、三住建設ら4社が関わった入札の落札率はそれ以外の入札の落札率に比して異常に高いこと等から三住建設ら4社による恒常的な談合が推認されるところ、本件入札においても、三住建設ら4社はいずれも高値で応札し、結果として三住建設が異常な高値で落札していること等の事情に照らせば、本件入札に際し、三住建設ら4社が談合していたことが推認される旨主張する。そこで、以下、原

25

告ら主張の上記事情から三住建設ら4社による談合を推認することができるか否かについて、検討する。

(3) ①入札参加資格要件について

ア 地方自治法234条等の法令の規定は、普通地方公共団体が締結する公共工事等の契約に関する入札について、機会均等、公正性、透明性及び経済性（価格の有利性）の確保を図っているものと解されるところ、前記前提事実(2)ウのとおり、本件入札では市内業者であること（地域要件）が入札参加資格要件の一つとされており、かかる要件が、本件入札における機会均等や経済性等を一定程度制限するものであったことは否定することができない。

しかし、市内業者は、工事現場等への距離が近く、現場に関する知識等を有しており契約の確実な履行を期待することができることなどから、入札参加資格要件として地域要件を定める必要があることは否定し得ず、  
15 地方自治法施行令167条の5の2も、契約の性質又は目的により、一般競争入札を適正かつ合理的に行うため「特に必要があると認めるとき」は、当該入札に参加する者の事業所の所在地に関する必要な資格を定め、当該資格を有する者により当該入札を行わせることができる旨規定し、一定の場合に地域要件を定めることを許容する。そして、同条を受けて定められた本件要綱4条1項前段は、予定価格が2億円未満の建築工事については地域要件を入札参加資格とするものと規定するところ、本件入札は予定価格が2億円未満であって（前提事実(2)ウ(ア)d）、また、本件入札に関する入札参加資格要件は大東市水道局事後審査型制限付一般競争入札審査会の審査を経て定められており（本件要綱4条参照）、本件証拠上も、本件入札が上記「特に必要があると認めるとき」に該当しないことをうかがわせる事情はない。そうすると、地域要件が定められたことにより、本件入札が、地方自治法234条が本来予定する一般競争入

札から著しく逸脱する入札となっていたということはできない。

なお、本件入札では、市内業者であることに加え、総合評定値650点以上の者であることを課す旨の入札参加資格要件が定められていたが、上記各要件を満たす者が6社あったことなどに照らすと（乙32の2）、上記各要件が定められたことにより、本件入札における実質的競争性が阻害されたということはできず、その他の入札参加資格要件についても不合理な点は認められない。

5

イ したがって、本件入札における入札参加資格要件により、本件入札の競争性等が一定程度制限されていたとしても、そのことから三住建設ら4社による談合があったと推認することはできない。

10

(4) ②入札参加者の面識の有無、三住建設ら4社による従前の入札状況及び本件入札における入札状況等

ア 入札参加者の面識の有無

15

本件入札に参加した三住建設ら4社が市内業者であることからすると、互いに面識や交流があった可能性は否定し得ないものの、談合の事実を推認させるような特別に深い関係性を有していた事実を認めるに足りる証拠はなく、その一事をもって三住建設ら4社による談合があったと推認することはできない。

イ 三住建設ら4社による従前の入札状況

20

(ア) 大東市が平成22年5月18日から平成27年11月17日までの間に実施した事後審査型制限付一般競争入札の落札率をみると、東坂市長が大東市長に就任した平成24年5月より前に実施された6件（上記(1)ア～カ）については、いずれも70%前後であるのに対し、就任後に実施された9件については、7件が90%を超え、残り2件についても85%前後であり（前提事実(2)エ、上記(1)キ～セ）、落札率は、東坂市長の市長就任後初めて事後審査型制限付一般競争入

25

札が行われた平成25年6月25日から顕著な高止まり傾向を示している。特に、同年以降、三住建設ら4社が単体で落札した工事に係る事後審査型制限付一般競争入札5件（前提事実(2)エ、上記(1)キ、ク、サ、ス）における落札率は94%以上であり、このような落札率の高止まりは三住建設ら4社による恒常的な談合の存在をうかがわせる一事情となり得ると考えられる（乙18）。

しかしながら、証拠（乙19～28）によれば、平成25年頃以降、東日本大震災に係る復旧・復興事業等の影響で人件費や資材価格が急騰したことによって、国又は地方公共団体が設定した予定価格が実勢価格を下回り、あるいは入札参加資格者が今後の人件費や資材価格の高騰のリスクを嫌うなどして、入札が不調や不落に終わる事態が生じるようになったこと、また、平成26年に入り、大東市の近隣市を含む近畿圏でも、上記と同様の理由により、入札の不調や不落が相次ぐようになった事実が認められる。

そうすると、大東市における平成25年6月25日以降の上記落札率の高止まりは、人件費及び資材価格の高騰が原因で生じたものであることも十分に考えられるから、上記落札率の高止まりの事実のみをもって、三住建設ら4社による恒常的な談合の存在を推認することはできない。

なお、原告らは、同日以降に実施された入札であっても、三住建設ら4社が関わらずに実施された北条西小学校跡地活用機械設備工事に係る入札の落札率は75.3%にとどまっていた旨指摘するが、上記工事は機械設備工事であり、同日以降、三住建設ら4社が単体で落札した上記5件の建築工事とは工事の種類が異なることに加え、原告らが、「（上記）入札では、大東市外の業者を多数入れて14社も指名された。」などと主張していること（訴状6頁）に照らすと、そもそも

も入札の方式すら異なっていた可能性もうかがわれる所以であり、これらを単純に比較することはできないのであって、原告らの指摘は上記結論を左右させるものではない。

(イ) 次に、平成22年5月18日から平成27年11月17日までの間に大東市で実施された事後審査型制限付一般競争入札の落札状況をみると、市内業者が落札した件数は、平成23年以前に実施された6件についてはうち1件にとどまっているが（上記(1)ア～カ。なお、同エの落札者の本店所在地は証拠上明らかではない。）、平成25年以降に実施された9件（本件入札を含む。）についてはうち8件と大幅に増加している（前提事実(2)エ、上記(1)キ～ス）。このような市内業者が落札する割合の増加は、一見すると、市内業者による恒常的な談合、特に上記8件のうち5件を単体で落札した三住建設ら4社による談合の存在を疑わせるものである。

しかしながら、平成23年以前に実施された上記6件については、登録の住所（本店）が大東市外の者（以下「市外業者」という。）がその全てに応札しているのに対し、平成25年以降に実施された上記9件については、市外業者が5件（上記(1)ケ、サ～セ）に応札するにとどまっていることからすれば（乙18），上記割合の変化は、市外業者の応札が減少したことによるものと考えられる。したがって、上記割合の変化から、三住建設ら4社による恒常的な談合の存在を推認することはできない。

(ウ) さらに、平成25年以降に市内業者が単体で落札した7件（前提事実(2)エ、上記(1)キ、ク、コ～ス）の入札の内訳をみると、畠田建設（市内2位）が落札したものが3件、オオヨドコーポレーション（市内1位）、三住建設（市内3位）、補助参加人（市内5位）及び亀井エンジニアリング株式会社（市内7位）が落札したものが各1件となって

おり、三住建設ら4社で上記7件のうち5件を占めているが（前提事実(2)エ、上記(1)キ、ク、サ、ス）、三住建設ら4社は、大東市における平成27年10月末日現在の総合評定値の上位8社のうち4社であるから（甲32の2），予定価格5000万円を超える規模の入札において、その受注の半数以上を占めていたとしても直ちに不自然とはいえず、かかる事実をもって三住建設ら4社による恒常的な談合の存在を推認することはできない。

したがって、本件入札が三住建設ら4社による恒常的な談合の一環である旨の原告らの主張は、その前提を欠き、採用することはできない。

#### ウ 本件入札における入札状況

原告らは、本件入札において、三住建設ら4社が高値で応札し、その結果、三住建設が高値で落札したことの異常性を指摘し、この事実から本件入札における談合の存在が推認される旨主張する。

しかしながら、上記イ(ア)のとおり、本件入札当時、東日本大震災に係る復旧・復興事業等の影響で人件費や資材価格が急騰したことによって、入札の不調や不落が相次ぐ状況にあったことからすると、応札価格が入札実施者の設定した予定価格に拮抗することは何ら不自然とはいえず、原告らの主張は採用することができない。

#### (5) 小括

以上のとおり、原告らが主張する上記間接事実から三住建設ら4社による談合の存在を推認することはできず、その他に、三住建設ら4社が本件入札において談合したことをうかがわせる事情はないから、三住建設ら4社が本件入札に際して談合したと認めることはできない。

#### 3 結論

よって、本件訴えのうち請求3から8までに係る部分はいずれも不適法で

あるからこれを却下し、請求1及び2はその余の点について検討するまでもなくいずれも理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第7民事部

5

裁判長裁判官 松永栄治

10

裁判官 森田亮

15

裁判官 石川舞子

これは正本である。

平成 30 年 9 月 20 日

大阪地方裁判所第 7 民事部

裁判所書記官 宇 藤 寿和子

