

写

平成21年4月27日

岡山市長 高谷茂男様

岡山市入札外部審査委員会

委員長 菊池捷男



指名停止及び優良工事施工業者表彰に係る優遇措置の終了に係る不服申立てに関する意見書

平成21年1月15日付けで当委員会へ諮問のあった不服申立てについて、審査を終えたので、岡山市入札外部審査委員会設置要綱第7条第2項の規定に基づき、下記のとおり当委員会の意見を述べる。

記

1 当委員会の結論

審査の結果、平成20年10月27日付け株式会社ユニオン建設（以下「申立人」という。）の指名停止（以下「本件指名停止」という。）及び同日付け申立人の優良工事施工業者表彰に係る優遇措置の終了（以下「本件優遇措置終了」という。）に係る手続において、違法、不当な事項は確認できなかった。

ただし、本件指名停止及び本件優遇措置終了は、申立人の過誤の程度に照らして均衡を失する結果といわざるを得ず、市の入札契約制度はなお改善を図る余地があると考える。

2 事案の概要

市は、岡山市建設工事一般競争入札実施要綱に基づく一般競争入札として「（仮称）岡山市児童相談所他2施設設置工事」に係る入札（以下「本件入札」

という。)を行うこととし、入札公告を平成20年10月2日にインターネット上の市契約課ホームページ上に掲載し、公表した。この公告に基づいて入札を実施し、平成20年10月22日に開札したところ、申立人は、入札に参加する者に必要な資格のうち、所属エリアを満たさない者であるにもかかわらず、入札に参加していた。そのため、本件入札の公告、建設工事の一般競争入札公告共通事項及び岡山市一般競争入札実施要綱第15条の2に基づいて、市は、申立人の行った入札を失格とした上で、申立人の入札が、岡山市指名停止基準(以下「指名停止基準」という。)別表第12項第12号に定める「本市発注工事に係る一般競争入札において、入札公告に定められた入札参加資格要件のうち、格付業種又は格付等級及び所属エリアを満たさない者が当該入札に参加する行為」に該当することから本件指名停止を行った。併せて、当該指名停止に伴い岡山市工事成績評定活用基準に基づき、本件優遇措置終了を行い、申立人に通知した。申立人は、本件指名停止及び本件優遇措置終了に対し、平成20年10月28日、岡山市入札契約に係る苦情等処理要綱(以下「苦情処理要綱」という。)第3条に基づき苦情を申し立てた。市は、苦情処理要綱第5条に基づいて調査を実施し、当該調査結果に基づき、本件指名停止及び本件優遇措置終了について、違法、不当な事項は認められず、指名停止の執行保留、優遇措置終了の取消及び指名停止の解除は行わないという内容の苦情処理結果を平成20年12月3日付けで申立人に通知した。申立人は、平成20年12月26日付けで、当該処理結果に対し、苦情処理要綱第9条に基づき不服を申し立てたため、市が苦情処理要綱第11条に基づき当委員会へ諮問したものである。

3 不服申立ての概要

申立人が主張する不服申立ての概要は、次のとおりである。

(1) 不服申立ての趣旨

申立人に対する本件指名停止の取消し及び優良工事施工業者表彰に係る優

遇措置の復活を求める。

(2) 不服申立理由の概要

ア 事実経過について

苦情処理結果に記載された事実経過は、次のように客観的事実と相違する点がある。平成20年10月19日から20日にかけて、契約課ホームページが閲覧できない状態になっていた。そのため、19日午後7時40分ごろを始めとし、20日午前8時15分ごろ、同日午前9時40分ごろと電話連絡をした。しかし、契約課ホームページの復旧の時期が確認できず、申立人は本件入札への参加準備を急いでいたことから、同日午前10時ごろ、契約課に電話し、プリントした配置技術者の用紙の交付と申立人の参加資格の確認を依頼した。同日午前11時ごろ、申立人営業担当者が契約課窓口を訪れ、持参した資料を提出し、入札参加資格の確認を得、併せてプリントされた公告資料一式を受け取った。その後、当該申立人営業担当者は、大供郵便局に赴き、午前12時ごろに入札書を投函した。また、同日午前午前11時20分ごろ、契約課職員から申立人事務所にホームページが復旧したとの電話連絡があった。

ただし、申立人は、契約課窓口を訪れた際、入札資格の確認ができたと考えていたこと、既に入札関係書類を投かんしていたこともあり、復旧した契約課ホームページに基づいて入札資格を再確認していない。

申立人は、これまで2度、優良工事施工業者表彰を受けており、法令を遵守し、技術的にも優れた優良企業の誇りを持って仕事をしてきたものであり、これまでの優良企業の誇りを一度に失う結果を招くような不正又は不誠実な行為をする業者では決してない。

申立人が、本件入札において入札参加資格がないにもかかわらず参加したのは、契約課ホームページが閲覧不能の状態の中で、手続を急いで条件を見逃してしまったという申立人の不注意に基づくものである。

イ 申立人の入札参加が指名停止基準第3条第1項別表第12項第12号に該当しないことについて

指名停止基準別表（以下「別表」という。）第12項本文は、「前各号に掲げる場合のほか、次に例示するような不正又は不誠実な行為をし、本市が発注する請負契約等の相手方として不相当であると認められるとき。」としており、文言に主観的な悪意が含まれており、故意による行為、すなわち格付業種又は格付等級及び所属エリアを満たさないことを認識しつつ、入札の公正を害することを目的とするような主観的な悪意がある場合の行為に限定されていると解される。申立人の本件入札に参加した行為は、申立人の過失に基づくものであり、指名停止基準第12項第12号に該当しない。

ウ 指名停止処分及び優遇措置終了の措置が過重であることについて

申立人の行為は、仮に指名停止基準別表第12項第12号に該当するとしても、本件指名停止及び本件優遇措置終了は重きに失し、裁量権の逸脱あるいは濫用がある。プリントされた入札公告を受け取った後、確認を怠った点は申立人にも責任がある。しかし、その原因は申立人にはいかんともしがたい契約課ホームページが閲覧できないという事実によるものである。また、申立人は、電話で参加資格を確認して欲しいという希望を伝えている。このような場合に、当該会社の参加資格を確認することは、契約課職員に過重な事務を強いるものではない。

申立人が格付け等級及び所属エリアを誤ったことについては、申立人の不注意以上に他の要因が加わっている。

本件入札は、落札の時に申立人の失格が判明していたため、岡山市に何ら実害は生じていない。しかし、申立人は、1か月の指名停止によって、売上げが約5千万円、利益が約9百万円、優遇措置の終了によって、売上げが約6億7千5百万円（従来実績の75パーセント）、利益が1億2千

150万円それぞれ減少が見込まれ、加えて社会的信用を失うことにより、さらに大きな売上げ及び利益の減少が予想される。企業の存亡にかかわる事態である。

エ 手続の違法性

本件指名停止及び本件優遇措置終了は、行政手続法第13条の適用がある不利益処分に当たり、市は聴聞手続をとる義務があるにもかかわらず、聴聞がなされていない違法な処分である。

また、苦情処理要綱第3条に定める苦情等申立は行政不服審査法第6条に定める異議申立てに、第9条に定める不服申立ては審査請求に当たる。したがって、この場合、行政庁は、処分の相手方に対し、当該処分につき不服申立てをすることができる旨及び不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てをすることができる期間を書面で教示しなければならない。しかし、通知書には教示の記載がなく、行政不服審査法第57条第1項に反するものであることは明らかである。

4 当委員会の審査事項について

当委員会には、①不服申立てに係る指名停止の取消し及び優良工事施工業者表彰に係る優遇措置の復活に関する事、②指名停止手続及び優良工事施工業者表彰に係る優遇措置の終了手続きの改善に関する事、③その他不服申立ての処理を決定する上で必要な事項の3点が諮問され、これらについて審査することとした。

5 審査の内容について

(1) 当委員会は、次の点を基本的な考え方として、審査を行った。

ア 一方の側の意見のみで判断せず、公正中立を心がける。

イ 裁判機関ではないので、申立人の法令解釈も重要であり、行政事務の改善のためのアドバイスを行うことも大切である。

ウ 市民の目線に立って、行政を批判する場合もある。

(2) 平成21年2月16日、申立人の陳述の機会を設け、申立人及び同代理人から不服申立についての意見を聴くとともに、市からも説明を受けた。

(3) 以下、申立人の主張する項目ごとに審査の結果を述べる。

(4) 申立人の入札参加が指名停止基準に該当しないと主張していることについて

申立人は、指名停止基準別表第12項第12号に定める「本市発注工事に係る一般競争入札において、入札公告に定められた入札参加資格要件のうち、格付業種又は格付等級及び所属エリアを満たさない者が当該入札に参加する行為」は、故意による行為、すなわち主観的な悪意がある場合の行為に限定されるのであって、申立人が誤って参加した本件入札は対象とはならないと主張している。

市の説明によると、指名停止基準別表第12項第12号は、市が平成19年度の入札契約制度改正において最低制限価格を各入札参加者の入札価格に連動する方式に改めた後、この最低制限価格を不正に操作することが想定されたため、エリア外、ランク外の業者による不正な入札を防止する目的で設定したものとのことである。その際、入札書に記載された入札金額では不正な目的を持って入札されたかどうかは分からないため、一律に格付業種、格付等級及び所属エリアを満たさない入札があったときは、当該入札を行った者すべてを指名停止しようとするために設けたものとのことである。したがって、故意、過失は問わないとしているとのことである。また、指名停止基準別表第2項第1号「本市が発注する工事等に対し、故意又は過失により粗雑にしたと認められるとき（軽微なものを除く。）」に定められているように、故意、過失を問う場合は明示されている。明示されていない本件の場合、故意、過失があったか否かを問うものではないとのことである。

指名停止基準第12項第12号には「不正な目的を持って」や「故意に」などの入札者の主観を判断しなければならないような文言は見当たらない。

申立人が主張するとおり、指名停止基準はできる限り明確な定めでなければならない。入札者の故意、過失などの主観を判断するのであれば、その旨を明示すべきである。指名停止基準に明記していない故意、過失を判断することはできないものとする。

また、市の説明にもあるように、不正な入札を防ぐためには、入札者の故意過失を問わず、形式的に参加資格がない入札を行った者を一律に指名停止することもやむを得ないと考えられる。したがって、本件入札が過失に基づくものであるとしても、指名停止基準に基づいて指名停止することに違法、不当な点は見受けられない。

(5) 本件指名停止及び本件優遇措置終了の措置が過重であると主張していることについて

申立人がエリア指定を確認できなかった原因は、申立人の不注意以上に、契約課ホームページの閲覧が、十分にできなかったことにあり、本件入札の結果、岡山市には実害が生じていないが、申立人は本件指名停止及び本件優遇措置終了により売上げ及び利益の減少が見込まれる。したがって、仮に申立人の行為が指名停止基準別表第12項第12号に該当するとしても、本件指名停止及び本件優遇措置終了は、重きに失し、裁量権の逸脱あるいは濫用があると申立人は主張している。

事実経過について、申立人と市の間に時間や発言内容等について食い違いがあるものの、契約課職員は、契約課ホームページが閲覧できない状態にあったことに対して、郵便入札到着締切の6時間前にはプリントした公告を交付していることはどちらも認めている。入札公告の内容を確認するのは入札参加者である申立人であり、確認する時間も十分にあったものであり、この内容を確認していなかったことについて、市に最大の原因があるとの申立人の主張には理由がない。

指名停止基準第12項第12号に基づく指名停止は、指名停止基準の運用

基準として定められている「岡山市指名停止基準における指名停止期間等の算定基準」に基づき、指名停止を行う場合の中で最短の期間である1か月としていることによると、本件指名停止が重きに失するとまではいえない。

また、申立人は、本件指名停止及び優遇措置の終了により、売上げ及び利益の減少を見込んでいる。しかし、入札に参加することは、申立人と市が一定の契約を締結することを約束したものでなく、落札者となったときに契約を締結することができるという単なる期待にすぎない。一定期間の指名停止以後は、優遇措置は終了したとはいえ、再び入札に参加できるようになっているので、申立人が主張するような大きな実害が生じているとはいえない。

(6) 本件指名停止、本件優遇措置終了及び苦情処理結果の手続が違法であると主張していることについて

申立人は、本件指名停止及び本件優遇措置終了は行政手続法第13条が適用される不利益処分であり、市には聴聞手続を行う義務があるにもかかわらず、聴聞が行われていない違法があると主張している。さらに、苦情等処理要綱第3条に基づく苦情等申立及び苦情等処理要綱第9条に基づく不服申立ては、行政不服審査法第57条第1項に基づき不服申立てをすることができる旨、不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てができる期間を教示しなければならないが、いずれの通知書にも、そのような記載がなかったと主張している。

指名停止は、昭和59年に中央公共工事契約制度運用連絡協議会（以下「中央公契連」という。）で取りまとめられた「工事請負契約に係る指名停止等の措置要領中央公契連モデル」（以下「公契連モデル」という。）に基づいて、全国の自治体で実施されており、岡山市においてもそれにならって実施しているものである。下級審判決において指名停止が行政事件訴訟法第3条第2項に定める行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為に該当するとの判断もあるが、多くの裁判例の考え方によると、指名停止は、法の認

める優越的な意思の発動として行われるものとはいえ、市が私人と対等な関係で締結する契約の相手方を選定する方法としての入札契約の手續において一定期間指名しないことを決める契約の準備行為の一環であるとされている。したがって、市は、指名停止及び優遇措置終了を行う際に、行政手続法に基づく聴聞を行う義務はなく、指名停止、優遇措置終了及び苦情等処理結果通知において、教示の義務を負うものでもない。

以上のとおり、指名停止、優遇措置終了及び苦情等処理結果通知の手續が違法であるとの申立人の主張には理由がない。

(7) 当委員会の意見

調査検討した結果、諮問された事項のうち指名停止の取消しについては、違法、不当な取扱いはなかったものと判断し、上記「1 当委員会の結論」のとおり決定する。また、優良工事施工業者表彰に係る優遇措置の復活については、指名停止と関わりなく、市が復活すべきかどうかを判断する政策決定であるので、当委員会で審議することは適切ではないと判断する。

ただし、

ア 公契連モデルの運用申合せでは、「不正又は不誠実な行為」の例として「部局発注工事に関して、落札決定後辞退、有資格業者の過失による入札手續の大幅な遅延等の著しく信頼関係を損なう行為があった場合」が掲げられている。これは入札契約制度の公正を実質的に害する不正行為に限って指名停止を行う趣旨であると解される。指名停止基準第12項第12号の文言は、前記のとおり、業者の軽微な過失をも含むものとなっているが、正しく本件がそうであるように、事案によっては過誤の程度とそれに対する制裁とが均衡を失するケースが生じ得る。指名停止を行うに当たり、不正な入札を防止するという目的を阻害しない範囲で、このような一定の裁量の範囲を設け、入札契約制度の公正と業者の被る不利益との均衡に配慮できる制度設計とすることを検討する必要がある。

イ 現行の優良工事施工業者優遇制度については、その内容が過大で、適用期間も長すぎるため、このような不服につながったのではないだろうか。優遇措置の内容が適切かどうかを検討するとともに、国や他の地方公共団体などでも入札、契約制度が大幅に見直されている時期であり、また、法律などの制定改廃を社会変化に併せて柔軟に行っている状況を考えると、優遇措置適用期間が3年というのは長すぎるので、長くても1年程度が適切ではないか。

また、指名停止がありさえすれば自動的に優遇措置が終了する制度設計となっている点も問題であろう。仮に、市が前提事実を誤認しているようなケースにおいても、自動的に優遇措置が終了する規定となっているのである。指名停止がなされたとしても、その情状を考慮して優遇措置の終了を回避し得る安全弁を設けておくべきであろう。

市は、上記意見を踏まえて、市民からの負託に応え、より公正かつ公平で競争性の高い入札契約制度の構築を目指されるよう希望する。