

## 住民監査請求監査結果

### 第1 請求の受理

#### 1 請求人

X

#### 2 相手方

札幌市長（以下「市長」という。）

#### 3 請求の提出日

平成 26 年 11 月 12 日

#### 4 個別外部監査の請求

請求人は、この札幌市職員措置請求（以下「本件措置請求」という。）において、以下の理由により、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 252 条の 43 第 1 項の個別外部監査契約に基づく監査を求めた。

(1) 代表監査委員については、決算特別委員会における答弁内容から、信頼に足る監査結果は得られない。

(2) 札幌市議会議員のうちから選任された監査委員 2 人については、平成 25 年度決算審査認定議案に賛成しており、自身の採決態度に反する監査は期待できない。

しかしながら、代表監査委員はこれまでも住民監査請求に係る監査をはじめ、各種の監査を適正に実施してきており、信頼に足る監査結果が得られないとする指摘は理由がなく、また市議会選任にかかる監査委員についても、決算認定に賛成したことのみをもって個別の案件の監査に不適任であるとはいえないから、請求人の上記請求には理由がなく、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査を実施することが相当とは認められない。

#### 5 請求の要件審査

本件措置請求については、上記 3 の提出日に出された請求書では形式的要件を満たしていなかったが、その後提出された補正申出書により、法第 242 条第 1 項に規定する要件を備えるに至ったため、補正申出書の提出日である平成 26 年 12 月 3 日をもってこれを受理した。

### 第2 請求の概要及び監査対象の特定等

## 1 請求の概要

### (1) 請求の要旨

札幌市市民まちづくり局市民生活部アイヌ施策課(以下「アイヌ施策課」という。)が印刷業者に委託している「札幌市アイヌ文化交流センター紹介パンフレット作製業務」と「人権啓発用ノート作製業務」(以下、これらを併せて「本件業務」という。)に係る契約(以下「本件契約」という。)においては、後記(2)の理由から、官製談合が行われている疑いがあり、契約額は相場の数倍から数十倍の金額となっており、札幌市に損害が生じている。

そこで、市長に対し、談合に参加した業者と、業者と共謀して談合を主導した職員に対する損害賠償請求権を行使し、損害回復の措置を講ずるよう求める。

また、実態解明のために契約より1年を超過した過去の全契約についても同様の措置を求める。

さらに、今後官製談合が起こりえないよう、契約締結に関する一連の業務過程の是正を求める。

なお、本件契約において長期にわたり毎回連続で入札又は見積合せ(以下「入札等」という。)の参加指名を受け、毎回落札して本件業務を受託している印刷業者A社は、市長の著書を刊行した出版社であり、またA社の取締役のYは、同時期に市長とともにB法人の役員を務めるなど市長と親しい関係にあることから、本件契約における官製談合には市長の関与も疑われる。

### (2) 官製談合が疑われるとする理由

本件業務は、①A社が長期にわたって毎回連続で入札参加指名を受け、A社が毎回落札している、②予定価格の積算に際しても、A社に聞き取りした額をそのまま積算額としている、③他の入札者又は見積者(以下「入札者等」という。)は予定価格を超えているのに、A社だけが予定価格をクリアしており不自然である。

したがって、本件契約については、本市の職員が業者と共謀し談合を主導していることが強く疑われる。

### (3) 請求人のその他の主張

ア 札幌市アイヌ文化交流センター紹介パンフレット(以下「パンフレット」という。)は、コピーが使われていることから、適正な必要部数が発注されているのか疑わしい。

イ 人権啓発用ノート（以下「人権ノート」という。）は、市内の全小学4年生を対象として20,000部作製されているが、市内の小学4年生に配布した15,000部よりも多く作製されており無駄遣いである。

## 2 監査対象事項

当監査委員は、本件措置請求を下記(1)記載の趣旨のものと解し、本件監査の対象事項を下記(2)記載のとおりとした。

(1) 本件契約の締結にあたり、入札等において入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律（平成14年法律第101号。以下「官製談合防止法」という。）に違反する職員の行為（以下「官製談合」という。）が行われ、本市に損害が生じているのに、市長は違法または不当に損害賠償請求権を行使していないという怠る事実がある。そこで、この損害を回復するための措置を求める。

(2) 上記怠る事実があるか否か、また怠る事実がある場合の札幌市の損害はいかなるものであるか。

## 3 請求人の新たな証拠の提出及び陳述

平成26年12月25日に、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

しかしながら、傍聴人に円滑な手続の進行を妨げる行為があったため、陳述を中止した。

その後、改めて平成27年2月13日に、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人からは、平成26年12月25日に提出した資料を新たな証拠としたいとの申し出があり、契約関係書類の一部や、B法人の関係書類等が新たな証拠として提出された。

## 第3 監査の実施及び経過

### 1 監査対象局

札幌市市民まちづくり局

### 2 監査期間

平成26年12月3日から平成27年3月17日まで

### 3 監査対象局による内部調査等

#### (1) 本件契約に係る報道発表

本件措置請求書の提出に先立つ平成26年10月23日、札幌市議会第一部決算特別委員会の質疑において本件契約に係る疑念が取り上げられた。

監査対象局では、これを契機に内部調査（以下、単に「内部調査」という。）を実施し、これにより判明した事項に基づき、本件契約を含めたアイヌ施策課実施の契約事務において不適正な事務処理が行われていた可能性があるとして判断し、平成26年12月25日、以下のような報道発表を行った。

ア 不適正な契約事務が行われていた可能性がある委託契約

(ア) 札幌市アイヌ文化交流センター紹介パンフレット作製業務(平成21から23、25、26年度。以下「パンフレット作製業務」という。)

(イ) 人権啓発用ノート作製業務（平成21から25年度。以下「ノート作製業務」という。)

(ウ) アイヌアートモニュメント紹介リーフレット制作業務（平成26年度。以下「リーフレット制作業務」という。)

イ 不適正な事務の内容

前記アの契約に係る入札等において正規の手続によらずA社と契約を締結した。

ウ 不適正な契約が行われた時期

平成15年の札幌市アイヌ文化交流センター（以下「センター」という。）のオープン時から現在まで、A社との間で不適正な契約を続けてきた。なお、これらは報道発表に先立つ内部調査の際の関係職員からの聞き取りに基づくものであるが、平成20年度以前の契約については文書保存年限経過のため詳細は確認できていない。

(2) 監査対象局の今後の対応

前記(1)の報道発表に際して、監査対象局では、官製談合等の存否やこれに伴う損害についての調査のためには更なる事実確認が不可欠であり、その調査対象は市役所外部にも及ぶため、任意の内部調査では限界があるとして北海道警察へ相談を行っていること、これを受けて北海道警察による捜査が今後進められることから、監査対象局としては、捜査に支障が生じないように、内部調査により判明した事項の細部は当面の間公表できないこと、今後事実関係の詳細が明らかになり次第、関係機関と協議して適切に対処する方針であることを併せて説明した。

#### 4 市長及び監査対象局による札幌市議会への説明

本件措置請求書提出後の平成 27 年 2 月 20 日、札幌市議会財政市民委員会において、市長及び監査対象局は、質疑の中で以下のように答弁した。

- (1) 今後、アイヌ関係に関する印刷物の作成に当たっては、専門家の監修を受けて原稿を作成する作業と印刷する業務を別々に分けて行うことを検討する。
- (2) 内部調査によって確認した不適正な事務処理は、A 社と契約する意図のもとに行われていたが、競争の形をとっており随意契約ではなかった。
- (3) 不適正な事務処理は、官製談合防止法第 8 条に該当する疑いがあり、関係職員を近く告発する予定である。
- (4) 市長は、札幌市議会第一部決算特別委員会が開かれた平成 26 年 10 月 23 日まで、A 社が本件業務を受託していることを知らなかった。
- (5) 市長の著書を 1 種類刊行した以外には、市長と A 社は何も関係がない。

#### 5 監査の方法

前記 3 及び 4 を踏まえ、当監査委員が行う法第 242 条第 4 項の規定による監査は、次の方法で実施することとした。

##### (1) 監査対象局への調査

監査対象局に対しては関係書類の提出を求め、書類調査を行うとともに、請求人の主張に対する反論等があれば弁明書としてとりまとめ提出するよう求めた。

監査対象局への事情聴取については、地域振興部長、地域振興部区政課長、地域振興部区政課庶務係長、市民生活部長及びアイヌ施策課長に対して行った。

##### (2) 入札等の参加業者への調査

A 社を含めた入札等参加者に対し、入札等への参加状況等について文書による調査を行い、そのうえで事情聴取も行うこととした。

##### (3) 関係する市職員への調査

平成 15 年度以降にアイヌ施策課に所属した職員のうち、本件契約に関わった職員と、同時期の生活文化部長及び市民生活部長を対象として、文書による調査を行った。対象者には札幌市退職者を含め、死亡者は含めないこととした。

#### 6 監査の経過

##### (1) 監査対象局への調査

書類調査については、平成 21 年度以降の本件契約に係る関係書類の精査を行っ

た。本件契約については少なくとも平成 15 年度以降から同種の印刷物作成業務を継続して行っているとみられたため、平成 20 年度以前の書類についても監査対象局へ提出を求めたが、文書の保存年限が経過しており存在しないとの理由により提出はされなかった。

事情聴取においては、前記 3-(1)の内部調査による公表内容を踏まえ、①本件契約が契約関係規程等に照らし正規の手続でなかったのは具体的にどのような点か、②不適正な行為に伴う札幌市の損害の補てん状況、③その他関係事項について質問したところ、次のとおり回答がなされた。

ア 不適正な行為の具体的内容については、現在北海道警察に相談している捜査に関わることであって、これを監査委員に対して回答することは捜査妨害になるおそれがあると北海道警察から指摘されているので、現段階では回答することができない。

イ 前記アのとおり、不適正な行為について詳細に説明することはできないが、契約関係規程等に照らすと 1 者と随意契約ができる場合に該当しないにもかかわらず、なんらかの有利な情報を A 社に提供することにより実際には A 社 1 者が契約の相手方となるように手続きを行っていた。また、これらの行為は職員による入札等の妨害に関する規定である官製談合防止法第 8 条に抵触する疑いがあると認識しており、近く関係職員を告発する予定である。なお、これらの行為は、平成 15 年度から継続して行われてきた。

ウ 不適正な行為によって札幌市に損害が発生しているか否かの判断についても、事実の全容解明が不可欠であり、そのためには北海道警察による捜査に全面的に協力した上で、捜査の進捗を待って対応したい。なお、職員への処分や実効ある再発防止策の策定についても同様である。

エ 本件契約の決裁権者は市民生活部長又はアイヌ施策課長であって、市長を含め、局長以上は本件契約に関与していない。

オ パンフレットは、センターの来館者に加え、集客 PR 用として、市役所本庁舎、JR 札幌駅の北海道さっぽろ「食と観光」情報館、イベント会場等で配布しており、実際の消費を予想しながら、外国語版も含め適宜必要部数を発注している。

カ 人権ノートは、毎年 20,000 部作製しており、小学校 4 年生に 15,000 部配布した後の残部は、アイヌ文化をより多くの市民に理解してもらうため、センター来館

者用及びイベント時の啓発用として配布している。

## (2) 入札等の参加業者への調査

本件契約に係る入札等参加者は12社であり、文書による調査では全社から回答が得られた。その後、全社に対し事情聴取を行うこととしたが、A社を含めた3社は事情聴取を拒絶したため、これらを除いた9社に対して実施した。

なお、法第199条第8項の関係人調査には、法第100条のような強制力はないため、事情聴取を拒絶した3社にはこれ以上の調査を行うことはできなかった。

これらの調査により、次のような回答が得られた。

ア 提出されている入札書又は見積書（以下「入札書等」という。）は、それぞれの参加者の責任において提出されたものに相違なく、偽造等により不正に作成されたものではない。

イ 入札額又は見積額（以下「入札額等」という。）は、それぞれの参加者の責任において当時決定し、提出したものに相違なく、偽造等により不正に作成されたものではない。また、入札額等の決定に際し、他者と協議や相談を行ったりしたことはなく、市職員から金額を指示されるといったこともなかった。

## (3) 関係する市職員への調査

組織としての監査対象局に対する前記(1)の調査に並行して、前記5(3)にある当時の関係市職員に対して、文書により調査を行った。その対象者は20名であり、全員から回答を得られた。本件契約が具体的にどのように不適正であったかに関しては、1名から不適正な事務処理については知らない旨の回答があり、残る19名全員が「警察による捜査の支障になるため回答できない」と回答した。

なお、市民生活部長及びアイヌ施策課長については前記(1)の質問項目について直接聴取を行ったが、その他の対象者については、文書調査により得られた回答以上の内容を聴き取ることは困難であると判断したため、そのような調査は実施しなかった。

## 第4 監査の結果

### 1 認定した事実

当監査委員は、前記第3の調査等により、次の事実を認めた。

#### (1) 本件契約の概要について

契約関係書類から確認した本件契約の概要については次のとおりである。なお、前記第3-6-(1)のとおり、平成20年度以前の契約については契約関係書類の提出がなく、また関係職員や入札等参加者からも回答は得られなかったため、平成20年度以前の契約に関する事実は不明である。

ア パンフレット作製業務

(ア) 業務内容

一般市民及び観光客を対象に、センター及びアイヌ文化を紹介して、アイヌ民族に対する理解を深めてもらうためのパンフレットを作製する。

(イ) 年度ごとの作製数、予定価格、契約額及び決裁権者

	年度	作製数	予定価格(円)	契約額(円)	決裁権者
①	平成26年度 (増刷)	4,000	99,360	99,360	アイヌ施策課長
②	平成25年度 (増刷)	4,000	99,750	99,750	アイヌ施策課長
③	平成25年度 (初回)	10,000	294,000	283,500	アイヌ施策課長
	平成24年度	業務実績なし			
④	平成23年度	10,000	299,250	294,000	アイヌ施策課長
⑤	平成22年度	15,000	488,250	472,500	市民生活部長
⑥	平成21年度	15,000	414,750	393,750	市民生活部長

(ウ) 予定価格の設定方法等

前記(イ)①及び②についてはA社との随意契約である。(イ)③は請求人が主張するとおり、A社の参考見積をそのまま予定価格としている。また(イ)④は参考見積を予定価格としているが、参考見積は聞き取りによるものであり、見積作成者は不明である。(イ)⑤及び⑥は選考予定の3者から聞き取った参考見積額の平均値をそのまま予定価格としている。なお、(イ)④から⑥には参考見積書は添付されていない。

(エ) 入札等の実施方法

前記(イ)①及び②については前述のとおりA社との随意契約である。また前記(イ)③から⑥については、指名見積合せであって参加資格者の中から3者が指名されており、その中にはいずれもA社が含まれていることは請求人が主張するとおりである。参加者の案は、前記(イ)③及び④についてはアイヌ施策課長

が、前記(イ)⑤及び⑥については市民生活部長が策定している。なお、見積合せ執行者はいずれもアイヌ施策課長である。

(オ) 契約の相手方

前記(エ)の結果、請求人が主張するとおり、前記(イ)①から⑥までの契約の全てにおいて、相手方はA社となっている。なお、前記(イ)③、④及び⑥の見積合せについては請求人が主張するとおり、A社だけが予定価格内の見積額を提示しているが、前記(イ)⑤の見積合せにおいては他の参加者についても予定価格内の見積額を提示している。

イ ノート作製業務

(ア) 業務内容

市内の全小学4年生を対象に、アイヌ文化伝統やセンターを紹介して、アイヌ民族に対する理解を深めてもらい、人権を啓発するためのノートを作製する。

(イ) 年度ごとの作製数、予定価格、契約額及び決裁権者

	年度	作製数	予定価格(円)	契約額(円)	決裁権者
①	平成25年度	20,000	1,134,000	714,000	市民生活部長
②	平成24年度	20,000	1,081,500	1,071,000	市民生活部長
③	平成23年度	20,000	1,126,650	1,124,550	市民生活部長
④	平成22年度	20,000	1,115,415	1,092,000	市民生活部長
⑤	平成21年度	20,000	1,161,090	1,138,200	市民生活部長

(ウ) 予定価格の設定方法等

前記(イ)①はA社の参考見積を査定した額を予定価格としている。また(イ)②及び③は参考見積を査定した額を予定価格としているが、参考見積は聞き取りによるものであり、見積作成者は不明である。(イ)④及び⑤は選考予定の3者から聞き取った参考見積額の平均値を査定した額を予定価格としている。なお、(イ)②から⑤には参考見積書は添付されていない。

(エ) 入札等の実施方法

前記(イ)①から⑤までの契約は全て指名競争入札であり、(イ)①は4者、(イ)②及び③は5者、(イ)④及び⑤は3者が、参加資格者の中から指名され、そのいずれにおいても、請求人が主張するとおりA社が指名されている。また、被指名者は被指名者選考委員会において選考されており、いずれも入札執行者は

アイヌ施策課長である。

(オ) 契約の相手方

前記(エ)の結果、請求人が主張するとおり、前記(イ)①から⑤までの契約の全てにおいて、相手方はA社となっている。なお、前記(イ)②から⑤の入札については請求人が主張するとおりA社の入札額だけが予定価格内となっているが、前記(イ)①の入札においては他の参加者も予定価格内の入札額となっている。

(2) 札幌市における業務に係る契約関係規程について

札幌市における業務に係る契約に関しては、法第234条から第234条の3及び地方自治法施行令(昭和22年政令第16号。)第167条から第167条の17によるほか、札幌市契約規則(平成4年規則第9号。)、札幌市物品・役務契約等事務取扱要領(平成20年3月28日 財政局理事決裁。)等(以下これらを総称して「契約関係規程等」という。)において手続及び基準が定められている。

これらの規程等によれば、本件契約には次のような手続等が必要となる。

ア 予定価格は、取引実例価格、需給の状況、履行の難易、契約数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に算定された本体価格を基に消費税等相当額を加算して契約締結専決権者が設定する。

イ 指名競争入札の参加者の選考は、被指名者選考委員会を置いて行う。参加者の数は3者以上とし、参加資格者の中から指名しなければならない。また、指名業者が固定化することのないよう留意する必要がある。入札後は、入札書の審査を経て落札者を決定する。入札執行者は、課長又は課長が指名する係長とする。

ウ 予定価格が100万円以下の場合、入札によらずに指名見積合せの方法によることができ、予定価格30万円以上100万円以下の場合には部長、30万円未満の場合には課長が参加者の案を策定する。この場合は、参加資格者の中から3者以上を指名し、あらかじめ通知したうえ、これらの者から見積書を徴する。また、指名業者が固定化することのないよう留意する必要がある。契約の相手方の決定については、最低の価格を提示した者とする。見積合せ執行者は、課長又は課長が指名する係長とする。

エ 予定価格が10万円未満の場合、特定者から見積書を徴することができる。また、役務の提供を行う者が1者に特定される場合には、10万円を超える場合であ

っても特定者から見積書を徴することができる。

オ 契約の締結に関する決裁区分は、予定価格30万円以上200万円未満の場合は部長、30万円未満の場合は課長となる。

## 2 判断

前記第3の調査等により得られた情報及び前記1の認定した事実並びに市長・監査対象局が内部調査の公表や札幌市議会への報告に際して行った説明等に基づき、当監査委員は、本件措置請求について、次のとおり判断する。

### (1) 本件契約において官製談合が行われたか否かについて

#### ア 契約関係書類により確認した事項

請求人は、前記第2-1-(2)の理由により、本件契約において官製談合が強く疑われると主張している。

これらの点について契約関係書類から確認した事項は前記1-(1)-ア及びイで認定したとおりであって、①A社が長期にわたって毎回連続で入札参加指名を受けて、A社が毎回落札していること、②予定価格の積算に際して、A社から聞き取りをした額をそのまま積算額としているものがあること、③他の入札者等は予定価格を超えているにもかかわらず、A社だけが予定価格内の入札額等を提示しているものがあることについては請求人が主張するとおりである。

しかしながら、毎年度実施される同種の業務委託契約において、契約実績のある業者を指名することは特段禁止されていないため、当該業者が続けて落札者となることも理論上はあり得ないことではない。②③についても、これらの事実のみをもって官製談合が行われたと断定することは困難であり、そのような疑念を抱かせる状況証拠と評価される程度のものである。監査対象局が「本件契約の中に不適正な契約事務処理が行われていた可能性がある」旨公表している現時点においても、契約関係書類のみを精査した限りにおいては、官製談合に直接結びつくものを発見することはできない。

また、契約関係規程等に明確に違反するものも書類上は見当たらず、予定価格の積算において、見積額を1社のみから聞き取る方法では取引実例価格の調査として十分とは言い難いといった点が見られる程度である。入札書等や委任状についても偽造や修正を疑わせるものはなく、これらを提出した入札等参加者9社に対する事情聴取においても、自社で正規に作成し提出したものに相違ない旨の回

答を得ており、書面上は不適正な契約手続がなされた形跡は何もない。

なお、入札等が適正に行われた場合であっても市場価格と契約額とのかい離が生じることもないではないから、請求人が主張するような不自然な点や疑問あるいは契約額と市場価格とのかい離から、直ちに官製談合の事実を認めることも困難である。

#### イ 事情聴取等により確認した事項

一方、公表された内部調査の結果や監査対象局に対する事情聴取においては、本件契約において不適正な契約事務処理が行われていたとの説明がなされている。

しかし、本件契約が実際にはどのように行われていたかを明らかにするためには、監査対象局、入札等参加者及び契約関係職員への聴き取りによらざるをえないが、前記第3-6のとおり、そのいずれからとも、具体的な回答を得ることはできない状況にある。

一般に、談合は、入札等参加者による口頭合意のみで成立し、物的証拠が存在することはほとんどないのが通常である。そのため、談合行為を知る関係者からなんらかの証言が得られなければ、これに係る真実の究明は困難である。

本件においては、内部調査を行った監査対象局や関係職員の協力がなく、したがって、法的強制権を持たない監査委員の調査権によりこれ以上の事実を解明することは不可能といえる。

なお、本件契約の相手方であるA社は、不適正な契約事務処理に関してなんらかの事情を知りうる立場にあると考えられるが、同社も文書では具体的回答を示さず、監査委員の事情聴取にも応じない。

以上の次第で、関係者に対する事情聴取の結果によっては、本件契約に関する不適正な事務処理に係る具体的事実を明らかにすることはできず、官製談合の事実を認定することもできない。

#### ウ 現時点での官製談合に係る判断

しかしながら、既に検討してきたように、本件契約において不適正な行為があったことを監査対象局が自ら公表し、市長もこれについて陳謝していることからすれば、関係する市職員になんらかの違法行為があったことは疑いのない事実であると考えられる。市職員に何の非もないにもかかわらず、市長及び監査対象局

が自らこうした行動をとることはあり得ないことだからである。

また、本件契約に関しては、これまでの調査等の過程で、以下のような不自然あるいは疑問と思われる点が判明している。

(ア) 本件契約に係る仕様書には、「センターの紹介をデザインの中に取り入れて作製する」「デザイン制作含む」など、印刷物の原稿作成業務を含めた内容であることが記載されている。ここで受注者が作成する原稿について、アイヌ施策課は「写真を掲載するものについては、写真撮影とその被写体の利用許諾等に係る業務も受託者が行うこととする。また、原稿の内容の正確性等について、アイヌ協会による点検や監修を受ける業務も委託する内容に含まれる」旨、事情聴取等で説明している。

一方、本件契約の入札等参加者（A社を除く）は、記録や記憶がないので答えられないとした数社を除き、全社が「作成原稿についてアイヌ協会などの第三者からの点検を受けることは、仕様書に記載がなく、入札等の説明に際しても聞いていない。入札額等の積算に際しても、そうした業務は含めていない」旨答えている。原稿の作成についても、本件契約のうち年度末の2月、3月に入札等が実施されたものについては、多くの入札等参加者が「年度末までの限られた納期で写真撮影まで含めた原稿作成を行うことはまず不可能である。少なくとも原稿に掲載する写真については、発注者から支給されるものだと認識していた」と答えている。

(イ) 21年度から23年度までの3回のパンフレット作成業務では、計4か国語（日本語版のほかに、英語版、中国語版及び韓国語版）による原稿作成を含めたパンフレット作成業務として委託を行い、その納品を受けたとアイヌ施策課は事情聴取で説明している。しかし当該業務委託の仕様書には、納品数量として合計部数の記載があるのみで、外国語版を作成することやその種別ごとの納品数量に係る記載はない。この点について入札等の実施当時の状況は不明であるが、入札等参加者のうち数社は、「日本語ではない外国語版を作成印刷する際は、社内でも校正を行うために経費は割高になるし、当然入札額等にも反映される」旨述べている。

上記(ア)(イ)は、いずれも入札額等の積算に与える影響は少なくないと考えられるが、本件業務の仕様書には明記されていない。そのため、これらの仕様書に未

記載の事項については、発注者であるアイヌ施策課の意図するところが入札等参加者全員には正確に伝わっておらず、当該業務を継続して受託してきたA社のみが、仕様書未記載事項を正しく認識した上で入札等に参加していたのではないかととの疑問が生じる。

以上のことは、本件契約に係る入札等において、業務内容に関する入札等参加者間の認識に大きな隔たりがあり、それが入札額等の積算にも少なからず影響を及ぼした可能性があることを示唆している。そして、監査対象局の説明では、本件契約をA社に受注させる目的で、同社に有利となるような情報を同社のみを提供したということであるから、本件契約については、官製談合防止法第8条に該当する入札等の公正さを害する行為が行われていた疑いが強いといわなければならない。

## (2) 損害の発生の有無及び損害額について

前記(1)のとおり、本件契約に係る入札等の事務手続においては、官製談合防止法第8条に該当する入札等の公正を害する行為が行われていた疑いがあり、これによる損害が生じている蓋然性が高い。そこで、以下、損害の発生の有無及びその額について検討する。

本件は、前記第3-6-(1)-イに記載したとおり、契約関係規程等に照らし本来随意契約が許されないにもかかわらず、A社1者との間で契約が可能となるよう不適正な事務処理を行い実質上随意契約と同様の結果を生じさせていたというものである。

このような場合には、契約金額が入札等の参加者間における公正な競争を通じて形成されるべき適正価格を通常上回るものとなることが経験上明らかであり、契約金額と適正価格との差額分が損害額となると解される。

そして、上記の不適正な行為は、平成15年度以降現在まで継続されてきたから、この間における適正価格と契約金額との差額部分が本件契約に係る入札等の不適正な行為に起因する総損害となるというべきである。

しかし、適正価格を認定するためには、入札等の実施された当時に公正な競争が行われた場合における最低入札額等を把握する必要がある。また、適正な価格を過去に遡って検証するためには、本件契約にかかる具体的な事務手続きがどのように行われたか、特に、A社に対する有利な情報提供とは具体的にどのようなものであ

ったか、A社と他の入札等参加者との間の入札時における契約条件等の認識の差は具体的にどのようなものであったかなどが解明されなければならない。

なお、本件契約について言えば、仕様書に記載のない業務をA社に行わせている（この事実は監査対象局に対する事情聴取の結果により認められる）ので、これに係る経費が割高になっている可能性もある。

このため、本件業務の適正価格を検証するためには、本件業務に関する一切の情報を明らかにし、そのうえで合理的な契約金額を確認、検証する必要がある。

このような事情を考えると、本件契約に関する入札等の不適正な行為の具体的な内容が不明な状況のもとで、当監査委員が具体的な損害額を認定することは不可能というほかない。

したがって、本件契約に関する入札等の不適正な行為について、捜査当局による事件解明が行われた後に、市長の判断により損害額の算定を行うほかないというべきである。

### (3) 今後の官製談合を防止するための措置について

請求人は、本件契約において官製談合が行われているとして、損害を賠償する措置を講ずるよう求めるほか、今後官製談合が起これないよう契約等の一連の業務過程を是正すべきことを求めている。本件契約に関しては、前記(1)のとおり、具体的事実が明らかでなく、官製談合の事実を認めることもできなかつたため、その原因を究明することも不可能であり、したがって、官製談合を防止するための措置を検討するには至らなかつた。しかしながら、アイヌ施策課において、長期間に渡って不適正な契約事務処理が行われていたことについては、その是正と改善策を速やかに進めることが必要である。なお、この点については後記第6において述べる。

### (4) 請求人のその他の主張について

請求人は、上記(1)から(3)に述べた趣旨のほか、①本件契約に市長が関与している疑いがあること、②パンフレットはコピーが使われていることから、適正な必要部数が発注されているのか疑わしいこと、③人権ノートは、市内の全小学4年生を対象として20,000部作製されているが、市内の小学4年生に配布した15,000部よりも多く作製されており無駄遣いである旨主張している。そこで、以下、これらについて検討する。

#### ア 本件契約に対する市長の関与について

本件契約の決裁権者は契約関係規程等によって市民生活部長又はアイヌ施策課長とされ、実際にも、前記1-(1)のとおり、契約関係書類もそのように作成されている。そして、個別の契約である本件契約に市長が直接的に関与している根拠は見いだせない。A社が市長の著書を刊行した出版社であることや、A社の取締役が市長と同時期に同じ法人の役員に就任していたこと等は請求人の主張のとおりであるが、これらは本件契約に市長が関与したとの事実を裏付けるものではない。

したがって、本件契約に市長が関与したと判断することはできない。

#### イ パンフレットの必要部数について

パンフレットの製作部数に関する監査対象局の説明は前記第3-6-(1)-オのとおりであるが、パンフレットの消費量をどのように予想していたか等の詳細については確認ができなかった。また、契約関係書類にも消費量等を分析したものは添付されておらず、適正部数について分析した形跡は見当たらない。当監査委員としても、最少の経費で最大の効果を得るためには、消費量を分析の上、これを記録しておくなど、適正部数の把握に努めるべきであったと考える。しかしながら、一方でパンフレットが主としてセンターの来館者へ配布されるものであることからすると、来館者数やパンフレットの消費量を過不足なく正確に予想することは困難であり、結果的に部数が不足することによりコピーが使用されたとしても、そのことを直ちに不当と断定することはできない。

#### ウ 人権ノートの作製部数について

人権ノートの作製部数に関する監査対象局の説明は前記第3-6-(1)-カのとおりであるが、小学4年生向けに配布した残りの5,000部をセンターの来館者等に配布することも、小学生向けの資料をわかりやすい資料として広く市民に対して使用することであり、不自然なことではない。また、5,000部が適正部数であったかについても、前記イと同様に、適正部数について分析した形跡は見当たらないため、適正部数の把握に努めるべきであったと考えるが、パンフレット作製数と比較しても、5,000部が著しく適正さを欠いた数量とはいえ、これをもって不当であるとまではいえないものと判断する。

## 第5 結論

以上により、本件については、札幌市は損害を被っている蓋然性が高いと認められるが、官製談合を認定するには至らず、損害の具体的認定も不可能であるから、損害賠償請求権の不行使という怠る事実を確定的に認定することもできない。したがって、本件措置請求は棄却せざるを得ない。

なお、本件の事案に鑑み、後記第6のとおり意見を付する。

## 第6 意見

### 1 損害賠償請求権の行使について

上述したとおり、本件措置請求に係る監査においては、警察の捜査に支障があるとの理由により監査対象局から具体的事務処理についての回答を拒絶されたため、本件契約における不適正な行為の具体的事実を明らかにすることはできず、官製談合の事実や具体的な損害を認定することができなかった。警察の捜査との兼ね合いを理由として、守秘義務を持つ監査委員に対しその知りうる事実を秘匿している監査対象局の姿勢は、監査委員の調査を著しく阻害するもので不当であり、その結果、本件の真相究明が不能となったことは、到底容認できないものである。

本来、監査委員の監査に市長は誠実に対応すべきことが監査制度の根幹となっており、それがなければ監査制度の存立そのものが危ういこととなるのである。

今回の監査対象局の対応は、このような監査制度を無意味とするもので、改めて猛省を求めることとしたい。

なお、請求人が求めた個別外部監査契約に基づく監査が行われていたとしても、監査対象局の対応が同様のものであれば、真実の解明は不可能となつたであろうと思われる。

本件については、官製談合を認定するには至らず、損害の具体的認定も不可能だったが、これまで述べたとおり、札幌市は損害を被っている蓋然性が高いと認められる。したがって、市長は、本件契約に関する不適正な行為の具体的内容を解明し、それによって札幌市が被った損害額を算定のうえ、すみやかに損害賠償請求権を行使すべきである。リーフレット制作業務に係る契約についても同様である。

### 2 不適正な事務について

札幌市の職員が官製談合防止法に違反する疑いで告発される見込みであるという事態は、極めて遺憾なことである。また、監査対象局による内部調査の契機とな

ったのは決算特別委員会における質疑であったが、そもそも管理監督者によるチェック機能が適切に働いていれば、自主的に防ぐことができた事案であったと考える。どのような事情があったにせよ、外部からの働き掛けによるのではなく、もっと早い段階で自発的に対策を講じなければならなかったものであり、今回の事態によって、このような法令遵守意識の低下や組織としてのチェック機能の脆弱性が露見したことを重く受け止める必要がある。

平成26年度は、病院局においても官製談合防止法違反により職員が逮捕されており、これらによって失った市民の信頼回復は容易なことではない。現在、監査対象局では、本事件について警察の捜査に協力するとともに、本件業務に関する調査・点検を実施しているものと考えられるが、今後は、このような不祥事を繰り返すことのないよう、事件の全容解明と併せて、問題点と対応策を早急に取りまとめ、全市をあげて再発防止に向けた対策を講じ、コンプライアンス体制を再構築するよう強く要望する。