

神戸市監査委員	近	谷	衛	一
同	寺	坂	光	夫
同	福	浪	睦	夫
同	吉	田	謙	治

監 査 公 表

地方自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定により提出された住民監査請求（平成 1 5 年 4 月 1 7 日受理）について，同条第 4 項の規定に基づき監査を行った結果を同項の規定に基づき公表します。

記

請 求 人
A 他 全 1 1 名

第 1 請求の要旨

平成 1 5 年 4 月 1 7 日付けをもって受理した措置請求書及び同年 5 月 6 日に請求人が行った陳述によると，請求の要旨は次のとおりである。

- 1 神戸市内の公立病院が発注する寝具類の賃貸業務または洗濯業務の入札参加事業者は，同業務について，それぞれ共同して受注価格の低落防止を図るため，
(1)当該病院と既に取り行っている者を当該業務を受注すべき者（以下「受注予定者」という。）とする。

(2)受注すべき価格は、受注予定者が定め、受注予定者以外の者は、受注予定者がその定めた価格で受注できるように協力する。

旨の合意の下に、受注予定者を決定し、受注予定者が受注できるように談合行為を行っていた。

2 公正取引委員会（以下「公取委」という。）は、これを私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「法」という。）第3条違反行為として、平成13年8月10日入札参加事業者7社に排除勧告、同年9月19日審決をし、平成14年6月12日法第48条の2第1項に基づき、入札参加事業者7社に対し課徴金納付命令を発し、その後、各社は納期限の同年8月13日までにこれを納付した。

3 談合は違法行為であり、上記業務の入札において受注者間の競争は排除され、公正な競争が確保されていた場合と比較して落札価格が2割程度高くなるため、談合参加者は談合によって落札価格を不当につりあげたことにより、契約代金を支払った神戸市に対してこの差額相当の損害を与えたものであり、神戸市は談合参加者に対して不法行為に基づく損害賠償請求権を有する。

なお、見積り合わせの場合も、談合行為を行わないようにすべき法律上の義務があり、これに反する行為は不法行為となる。既に法違反事案では、0.5%ないし13%の賠償を命じる判例が確定している。

4 市長は、平成14年6月に上記談合が公取委のホームページで公表され、マスコミ報道もされているが、今日に至るも損害賠償請求権を行使していない。

5 市長は、談合参加者に対して損害賠償請求権を行使し、公取委が課徴金納付を命じた業務において神戸市が被った損害契約額の1割以上を補填する措置を講ずべき責任があるのにこれを怠っているので、監査委員が市長に対しこの措置を講ずよう勧告することを求める。すでに富山県・市では、同種談合に関し、監査委員が知事または市長に対し措置を講じよう勧告を行っている。

6 監査委員は、神戸市に対し今後の契約においては「損害賠償予約条項」を明記し、談合発覚時には、自動的に損害賠償させる方式の採用を求められたい。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

今回の監査請求に係る監査対象事項については、請求書、陳述及び提出された資料から、談合行為があったとして、公取委が課徴金納付命令の対象とした、神戸市立中

央市民病院及び西市民病院（以下「本市市立病院」という。）における、寝具類の賃貸業務又は洗濯業務の契約に際して、本市が被った損害に対する賠償請求権の行使を怠る事実とした。

2 監査実施事項

行財政局，保健福祉局（以下「当局」という。）の関係職員からの事情聴取を実施したほか、仕様書，物品賃貸借契約書等の関係書類について監査を実施した。

また、地方自治法第199条に基づく関係人調査として、公取委に対して書面による調査を実施したほか、公取委から勧告等を受けた事業者のうち、本市市立病院における寝具類の賃貸業務又は洗濯業務の契約に際して、見積り合わせに参加したワタキューセイモア株式会社，新関西衣料サービス株式会社，小山株式会社，神戸医師協同組合，キンキ寝具株式会社の各社（以下「本市関係5社」という。）からの事情聴取を実施した。

第3 監査の結果

1 今回の監査請求に係る談合事件の事実関係について

（1）公取委の勧告

公取委は、平成13年8月10日、兵庫県内に所在する国公立病院等が一般競争入札、指名競争入札又は指名見積り合わせの方法により発注する寝具類の賃貸業務又は洗濯業務（以下「本件業務」という。）について、本市関係5社及び神医協興産株式会社，ダイサンリネン株式会社の7社（以下「県内7社」という。）に対して法第3条の規定に違反するものとして、法第48条第2項の規定に基づき、勧告を行った。

勧告の主な内容は以下のとおりである。

ア 事実の概要

（ア） 県内7社は、遅くとも平成8年4月1日以降（ダイサンリネン株式会社にあつては平成10年3月5日ころ以降）、本件業務について、受注価格の低落防止を図るため、受注すべき価格は、受注予定者が定め、受注予定者以外の者は、受注予定者がその定めた価格で受注できるように協力する、旨の合意の下に、受注予定者を決定し、受注予定者が受注できるようにしていた。

（イ） 県内7社は、上記（ア）により、本件業務の大部分を受注していた。

（ウ） 平成12年10月18日、本件について、公取委が法の規定に基づき審査を開始したところ、県内7社は同日以降、上記（ア）の合意に基づき受注

予定者を決定し，受注予定者が受注できるようにする行為を取りやめている。

イ 勧告の概要

- (ア) 県内 7 社は，前記「ア事実の概要（ア）」に記載する行為を取りやめていることを確認すること。
- (イ) 県内 7 社は，上記(ア)に基づいて採った措置及び，今後，共同して，本件業務について，受注予定者を決定せず，各自がそれぞれ自主的に受注活動を行う旨を，兵庫県内に所在する国公立病院等に対して通知するとともに，自社の従業員に周知徹底させること。
- (ウ) 県内 7 社は，今後，それぞれ，相互に又は他の事業者と共同して，本件業務について，受注予定者を決定しないこと。
- (エ) 県内 7 社は，以上に基づいて採った措置を速やかに公取委に報告すること。

ウ 法令の適用の概要

県内 7 社は，共同して本件業務について，受注予定者を決定し，受注予定者が受注できるようにすることにより，公共の利益に反して，本件業務の取引分野における競争を実質的に制限していたものであって，これは，法第 2 条第 6 項に規定する不当な取引制限に該当し，法第 3 条の規定に違反するものである。

(2) 公取委の審決

県内 7 社が勧告に応諾したため，公取委は平成 13 年 9 月 19 日，法第 48 条第 4 項の規定に基づき，勧告と同趣旨の審決を行った。

(3) 審決に基づく通知

ワタキューセイモア株式会社は，平成 13 年 11 月 21 日付けで，同年 10 月 9 日開催の取締役会において，新関西衣料サービス株式会社は，平成 13 年 11 月 20 日付けで，同年 10 月 9 日開催の取締役会において，小山株式会社は，平成 13 年 11 月 21 日付けで，同年 10 月 12 日開催の取締役会において，神戸医師協同組合は，平成 13 年 11 月 14 日付けで，同年 10 月 11 日開催の理事会において，キンキ寝具株式会社は，平成 13 年 11 月 22 日付けで，同年 10 月 10 日開催の取締役会において，それぞれ，本件業務について，受注予定者を決定し，受注予定者が受注できるようにする行為を，平成 12 年 10 月 18 日以降，取りやめていることを確認していること。また，今後，本件業務について，共同して受注予定者を決定せず，自主的に受注活動を行うこととする。以上の内容の通知を本市の関係においては，本市市立病院に対して行った。（小山株式会社は，西市民病院における本件業務の契約の際の見積り合わせに参

加していなかったため，中央市民病院に対してのみ通知を行っている。)

(4) 公取委の課徴金納付命令

公取委は平成14年6月12日，県内7社に対して法第48条の2第1項の規定に基づき課徴金納付命令を行い，各事業者は納期限の同年8月13日までに納付した。

2 当局の説明について

(1) 今回の監査請求に係る談合事件に関する認識及び対応について

ア 公取委の勧告等について

(ア) 平成12年10月19日，新聞報道により事業者への公取委の立ち入り調査の事実を知った。

(イ) 平成13年8月10日付けで出された公取委の勧告に関しては，新聞報道により事実を知り，公取委のホームページを通じて勧告内容を確認した。さらに，公取委に対する聞き取りの結果，兵庫県内で談合が行われた施設のうち，本市の施設は中央市民病院と西市民病院であることを把握した。

(ウ) 中央市民病院における契約事業者であるワタキューセイモア株式会社及び西市民病院における契約事業者である神戸医師協同組合が，それぞれの病院に公取委の勧告等についての事情説明に来院した。

(エ) ワタキューセイモア株式会社が中央市民病院に，神戸医師協同組合が西市民病院に，平成13年9月19日付けで出された公取委の審決に基づく通知文を持参した。その際に，病院当局より口頭で事情聴取の上，今後不正のないよう申し入れを行った。

(オ) 平成14年6月12日付けで出された公取委の課徴金納付命令についても新聞報道，公取委のホームページで知った。

イ 公取委の勧告後の指名停止措置

神戸市指名停止基準要綱に基づき，本市の見積り合わせに参加していた，本市関係5社に対して，平成13年8月10日から11月9日までの3ヶ月間の指名停止措置を行った。なお，本市内の他の病院等で談合行為を行った事業者及び本市外で談合行為を行った事業者に対してもそれぞれ，2ヶ月，1ヶ月の指名停止措置を行った。

ウ 公取委の課徴金納付命令後の指名停止措置

上記要綱に基づき，本市の見積り合わせに参加していた，本市関係5社に対して，平成14年6月15日から9月14日までの3ヶ月間の指名停止措置を行った。なお，本市内の他の病院等で談合行為を行った事業者及び本市外で談

合行為を行った事業者に対してもそれぞれ、2ヶ月、1ヶ月の指名停止措置を行った。

(2) 損害の発生について

今回の監査請求に係る事案については、公取委において談合行為を認めていない事業者も、見積り合わせに参加しており、一定の競争性は確保されていたと考えることも可能であるが、公取委が平成13年9月19日に法第48条第4項の規定に基づく審決を行い、談合の事実を認定していること。また、平成14年6月12日に法第48条の2第1項の規定に基づき談合参加事業者に対して、課徴金納付命令が出され、各事業者より納付されていること。という状況にある。

ただ、談合行為がやんだとされる時期の前後において、本市市立病院における契約価格に明確な変動は見られず、また、寝具類の種類、数量等仕様の多様さ、地域性等様々な要素があり、談合行為がなかった場合の契約金額を算定することは難しく、損害額の算定は困難な状況にある。

しかし、公取委の審決による談合行為の認定及び課徴金納付命令という事実を厳粛に受け止め、損害賠償請求権の行使の件について、引き続き検討していきたい。

(3) 談合行為に対する措置条項

なお、本市においては、談合行為に対する毅然とした姿勢を明らかにすること、談合行為を未然に防止するための抑止力とすること、及び将来、本市が被った損害を早期に、かつ容易に回復できるようにすることを目的として、平成13年4月1日から、神戸市物品賃貸借契約約款をはじめとする契約約款に、談合行為に対する措置条項を盛り込み、公取委による審決が確定したとき、課徴金納付命令が確定したときなどには、契約金額の10%の違約金を徴収でき、さらに契約の解除及び損害賠償の請求も行えるよう改めた。

3 関係人調査の結果

(1) 公正取引委員会

公取委に対する、書面調査を行ったところ、公取委からは、本件業務において不当な取引制限に係る行為が行われていたとして、以下の事実と相違ない旨の確認を得た。

平成13年8月10日、県内7社に対して法第48条第2項の規定に基づく勧告を行っていること。

平成13年9月19日、県内7社の応諾により、法第48条第4項の規定に基づく審決を行っていること。

平成14年6月12日、法第48条の2第1項の規定に基づく課徴金納付命令を発したこと。

(2) 本市関係 5 社

公取委から勧告等を受けた事業者のうち，本市市立病院における本件業務の契約に際して，見積り合わせに参加していたワタキューセイモア株式会社，新関西衣料サービス株式会社，小山株式会社，神戸医師協同組合，キンキ寝具株式会社の各社に対して，平成 1 5 年 5 月 9 日及び 1 2 日に事情聴取を実施し，以下の説明を受けた。

ア 公取委の勧告等の事実確認

以下の事実があったか否かという質問に対しては，各事業者とも事実と相違ない旨の回答であった。

平成 1 3 年 8 月 1 0 日，公取委より法第 4 8 条第 2 項の規定に基づく勧告があったこと。

上記 の勧告に応諾し，平成 1 3 年 9 月 1 9 日，公取委より法第 4 8 条第 4 項の規定に基づく審決があったこと。

平成 1 4 年 6 月 1 2 日，公取委より法第 4 8 条の 2 第 1 項の規定に基づく課徴金納付命令が出され，課徴金を納付したこと。

イ 談合行為の事実確認

談合行為を行ったか否かという質問に対しては，行ったことを認める事業者と，認めない事業者がいた。なお，談合を認める事業者にあっては，積極的な営業活動を避ける態度，相互不可侵状態を維持するという態度が談合とされるのであれば談合行為を行ったことを認めるという趣旨の発言もあった。

ウ 損害の発生

市に対して損害を与えたと考えているかという質問に対しては，各事業者とも，損害を与えたとは考えていないとの回答であった。

エ その他

その他の発言としては，以下のようなものがあった。

- ・ 本件業務には，多額の設備投資が必要であり契約期間が 1 年間となると，積極的に新規の契約を取りに行くのをためらい，結果，既存の契約を守ろうと相互不可侵状態を招く。
- ・ 価格面だけではなく，安全性や品質面も考慮した，業者選定ができる体制，手続の検討を望む。
- ・ 公立病院と契約する利点は，信用や宣伝効果が得られることであり，多額の利潤を得ようとするものではない。

4 判断

以上のような事実関係，当局の説明及び関係人調査の結果に基づき，本件監査請求について，以下のとおり判断する。

（１）談合行為の存在について

本市関係５社に対する事情聴取において，談合行為の存在を否定する事業者もいたものの，公取委に対する調査並びに本市関係５社に対する事情聴取によって，公取委が行った本件業務に係る平成１３年８月１０日付けの勧告を始めとする一連の行為があった事実を確認している。

また，当局に対する事情聴取において，本市関係５社に対する公取委の一連の行為を知り，指名停止措置等を行った事実を確認している。

以上により，本件業務について談合行為の存在が推認される。

（２）談合行為による損害の発生について

平成１３年９月１９日付けの公取委審決では，受注価格の低落防止を図るため，本市関係５社において受注の調整を行っていることを認定している。

ところで，本件業務において談合行為がやんだとされる時期の前後の年度である平成１２年度と１３年度における契約価格を比較すると，中央市民病院，西市民病院ともに価格の明確な変動は見受けられなかったが，平成１２年度と１４年度の契約価格の比較では，西市民病院において基準寝具借上，宿直用寝具借上等すべての業務において価格の低下が見受けられた。

一方，中央市民病院においては，従来，行財政局財政部経理課が行っていた事業者の選定に係る事務を，平成１３年度途中から同病院が直接行うように変更し，契約事業者の決定においては，事業者に期待し得る業務遂行能力についても判断基準に加えている。さらに，仕様書においては，一部基準寝具の規格の変更という，価格に反映され得る要素もあったものの，契約価格の明確な変動は見受けられなかった。

本件業務に係る契約価格は，予算額や，見積り合わせへの参加事業者，物価動向等契約時点での諸条件も加わって決定されるものであり，価格の変動によってのみ談合行為による損害の発生及び損害額を算定するのは困難な状況にある。

しかし，公取委の審決，及び公取委の命じた課徴金納付命令に従って各事業者が課徴金を納付しているという事実が存在し，談合行為が行われたと推認される本件業務においては，公正な競争によって形成されたと考えられる価格以上の価格で契約が締結された蓋然性が高く，談合行為がなければ成立したと想定される価格と，実際の契約価格との間に損害が発生しているものと推認される。

(3) 損害賠償請求権の行使について

当局事情聴取において得た見解によると、市は、本市関係 5 社による談合行為の認識を有していた。しかし、本件業務の契約に際しては、公取委において談合行為を認めていない事業者も見積り合せに参加したうえで、契約手続が行われた事実もあり、競争性の有無と損害の有無との因果関係に検討を要することや、談合行為がやんだとされる時期の前後において、契約価格の明確な変動が見られないことに加えて、本件業務の仕様の多様さ、地域性等様々な要素があり、談合行為が無かった場合の契約価格を算定することは難しく、損害額の算定の困難さを理由に、これまでのところ損害賠償請求権を行使していないということであった。

しかし、損害の発生については、前記(2)のとおり、推認せざるをえない状況であり、損害額の算定についても以下のとおり判断する。

損害賠償請求を行うにあたっては、損害の発生とともに損害額について明らかにしなければならないが、当局事情聴取等により、当初見積り合わせにあたって積算する予定価格は、事業者からの参考見積り並びに前年度までの実績をベースにすることとあって、いわゆる工事契約の積算において使用するような標準的な積算基準はないということであった。

予定価格の積算に参考とする一定の基準がない業務であること、単価の積み上げだけではなく、見積り合わせを実施する時点での諸条件も加わって価格が決定されるものであることを考慮に入れると、損害額の算定が困難な状況にならざるをえないことは理解できる。

また、損害額の算定を困難にしている要因として、談合行為がやんだとされる時期の前後である平成 12 年度と 13 年度における契約価格に明確な変動がないこと、その後の西市民病院における契約価格の低下がいかなる要因によるものなのかを分析し、談合行為による損害額の範囲を明確にしなければならないことがあげられる。

しかし、そのような事情はあるにしても、民事訴訟法第 248 条の規定により、裁判所において口頭弁論の全趣旨及び証拠調べの結果に基づき、相当な損害額を算出した判例も存在する。

以上により、今日にいたっては、公取委の勧告を始めとする一連の行為を知り得た後、相当の期間も経過していることから、様々な要素による困難はあるものの、損害賠償請求権の行使を行うべきものと判断する。

(4) 談合行為に対する措置条項

当局事情聴取により、請求人が採用を要望する「損害賠償予約条項」については、すでに契約担当部局における契約に係る約款において実現されていることを確認した。

第 4 結 論

上記のとおり，本件住民監査請求における請求人の主張には理由があるものと認められるため，地方自治法第 2 4 2 条第 4 項の規定に基づき，市長に対して，次のとおり必要な措置を講じるよう勧告する。

本件業務において，公取委が課徴金納付命令の対象とした契約について，本市が被った損害額を算定し，平成 1 5 年 9 月 3 0 日までに損害賠償請求権を行使すること。