

監査第 72 号

平成29年2月10日

請求人 角 谷 猛 志 様

請求人 小 山 頭 様

請求人 土 岐 哲 也 様

請求人ら代理人

弁護士 村 田 正 人 様

三重県監査委員 福 井 信 行

三重県監査委員 杉 本 熊 野

三重県監査委員 小 林 正 人

三重県監査委員 上 島 憲

住民監査請求について

平成28年12月15日に提出された住民監査請求（以下「本件請求」という。）について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第4項の規定に基づき監査した結果は次のとおりです。

記

第1 監査の結論

本件請求を棄却する。

第2 監査の請求

1 請求の趣旨

(1) 請求の対象職員

ア 水谷優兆は、平成28年度の三重県県土整備部長であり、5,000万円以上の路面清掃工事の入札条件の決裁権者であり、業務委託契約締結の決裁権者である。

三重県知事鈴木英敬は、5,000万円以上の路面清掃工事の契約締結の執行権者である。

イ 紀平益美は、平成28年度の三重県県土整備部県土整備財務課長であり、5,000万円未満の路面清掃工事の業務委託契約締結の決裁権者である。

三重県知事鈴木英敬は、5,000万円未満の路面清掃工事の契約締結の執行権者である。

田中貞朗は、平成28年度の三重県県土整備部参事兼道路管理課長であり、

5, 000万円未満の路面清掃工事の入札条件の決裁権者である。

(2) 財務会計行為

ア 三重県は、平成28年2月19日、次の入札（以下「本件入札」という。）を公告した。

- ・ 平成27年度公共土木施設維管第0一分6025号一般国道166号外（南勢地区）公共土木施設維持管理（路面清掃）業務委託（以下「本件業務委託」という。）

イ 公告された入札にかかる企業要件（競争参加資格）は、「単独又は共同企業の構成員（出資比率が20%以上のものに限ります。以下同じ。）である元請けとして、平成12年度以降に完成し、かつ、引渡しが済んでいる本工事と同種工事の施工実績を資料提出日において有すること。なお、「本工事と同種工事」とは、公共機関等（国の機関、地方公共団体、（法（昭和22年法律第67号）第1条の3に規定する普通地方公共団体及び特別地方公共団体）、法人税法（昭和40年法律第34号）別表第1に掲げる公共法人又は国土交通省令で定める法人（建設業法施行規則（昭和24年建設省令第14号）第18条に規定する法人）をいいます。）発注の1契約あたりの実施距離400km以上の路面清掃業務をいいます。」（以下この企業要件を「本件参加資格」という。）であった。

ウ 三重県は、本件業務委託において、「当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要（法施行令第167条の5の2）といえる事情」がないにもかかわらず、平成26年度と同様、1契約あたり400km以上の企業要件（入札参加要件）をもうけ、本件業務委託の入札において、最低入札価格の5,829万円で入札した請求人らが役員である会社（以下「請求人らの会社」という。）の入札を無効として同社と契約せず、入札価格では2位の6,100万円で入札した会社（以下「本件会社」という。）の入札を有効として、本件会社と契約した。

(3) 違法性

ア 地方公共団体の締結する契約については、原則として一般競争入札の方法によることとされ、指名競争入札等の方法は例外として位置づけられている（法第234条2項、法施行令第167条ないし同条の3）。そして、一般競争入札に付された場合、原則として、最低価格入札者が契約の相手方となる。

法令の趣旨は、地方公共団体の締結する契約に係る経費が、その住民の税金で賄われること等に鑑み、機会均等、公正性、透明性、経済性（価額の有利性）を確保することにある。通常的一般競争入札ではなく、制限付一般競争入札を

採る場合にも上記の法令の趣旨は妥当するものと解すべきであり、「事業所の所在地」等による制限付一般競争入札が許されるのは、上記の機会均等、公正性、透明性、経済性等の事情を考慮しつつも、なお「当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要」（法施行令第167条の5の2）といえる事情がある場合に限られるというべきである（水戸地裁平成26年7月10日判決）。

イ 三重県が、路面清掃業務の企業要件（入札参加要件）として、「1契約あたりの実施距離400km以上」と定め、これを満たさない企業の入札は、最低価格入札者であっても無効とすることは、「当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要」（法施行令第167条の5の2）といえる事情がないにもかかわらず、「1契約あたりの実施距離400km以上」の要件を満たさない最低価格による入札者の入札を無効とし、「1契約あたりの実施距離400km以上」の要件を満たすものの最低価格ではない入札者の入札を有効として、全体では2位の価格による入札者を落札者とするものであり、裁量権を著しく逸脱し、裁量権を濫用した違法な入札である。

ウ 東京都をはじめとする全国の都道府県の道路の道路清掃業務の一般競争入札や制限入札において、「1契約あたりの実施距離400km以上」の要件を満たさない限り、最低入札価格の入札であっても無効とする扱いをしている都道府県は存在しない。

三重県内の道路の道路清掃業務の一般競争入札や制限入札において、「1契約あたりの実施距離400km以上」の要件を満たさない限り、最低入札価格の入札であっても無効とする扱いをしている市町村は存在しない。

国土交通省が発注する道路清掃業務の一般競争入札や制限入札において、「1契約あたりの実施距離400km以上」の要件を満たさない限り、最低入札価格の入札であっても無効とする扱いをしている事例は存在しない。

「1契約あたりの実施距離400km以上」の要件は、異例中の異例、例外中の例外というべき特異で異常な企業要件の設定であり、裁量権を大きく逸脱し、裁量権を濫用した違法な企業要件の設定である。

エ 「1契約あたりの実施距離400km以上」の要件の不合理性

(ア) 400kmは、どのようにして決められたのか。

三重県は、平成25年度までの路面清掃業務（単年度契約）では、東紀州地区の対象道路の契約距離600kmの3分の1の200kmを企業要件としていた。

三重県の説明によれば、東紀州地区の路面清掃業務の対象道路の総延長距離は600kmであり、これを1年間に3回清掃することになるから、業務の対象となる道路の延べ距離を3で割って200kmを算出し企業要件としたと説明し、南勢地区の路面清掃業務もこれに準じたと説明する。

そして、複数年契約にした平成26年度以降は、東紀州地区の路面清掃業務の対象道路の総延長距離が2倍の1,200kmとなったから、これを3で割って400kmとしたと説明する。

しかし、複数年契約では、2年間に同じ個所を6回に分けて清掃をするのだから、1,200kmを6(回)で割ればよく、3(回)で割ることに何の合理性もない。

(イ) そもそも、翻って、単年度契約の場合でも複数年契約の場合でも、200kmや400kmの企業要件を設定することは、何の合理性もなく、裁量権を逸脱した違法な企業要件の設定である。

何故ならば、1日に道路清掃業務が可能な道路の区間は約20kmである。600kmの道路において道路清掃業務を行う場合には、1か月に2～3回の間隔で作業を行えばよい。これは、複数年契約(2年契約)になった場合でも同じであり、2年間においても1か月に2～3回の間隔で作業を終えればよい。

道路清掃業務は、適宜、同一区間における1回の作業を適切な間隔をおいて行うべき作業であり、短期間に集中して行う作業ではない。このような道路清掃作業の特質に鑑みれば、1日に20kmの道路清掃作業を完遂することができる能力があれば、全区間の作業を行うことが可能であり、それ故に、他の都道府県では、200kmとか400kmなどという不合理な企業要件を設定していないのである。つまり、200kmとか400kmなどという企業要件の設定そのものが極めて不合理で違法な制限入札をしていることになる。

(ウ) 「1契約あたりの実施距離400km以上」の要件を満たすことができるのは、過去に三重県の路面清掃業務を契約したことがある既得業者7社だけであり、「1契約あたりの実施距離400km以上」の要件は、新規参入業者の参入を防ぎ、路面清掃業務における市場性を狭め、既得7業者の利権確保のために大きな効果を果たしている。

現に、南勢地区の路面清掃業務は、平成18年度以前は本件会社であったが、平成18年度の制限一般競争入札実施以降も、毎年度(実に10年以上)、本件会社が落札している1位不動が続いている。

これは、談合防止のために導入された制限一般競争入札制度がまったく機能していないどころか、「1契約あたりの実施距離200km以上」あるいは「1契約あたりの実施距離400km以上」の企業要件の設定により、本件会社の既得権が揺るがないように、同社の既得権を三重県が違法に擁護していることを意味する。

(4) 損害

三重県は、違法な制限入札により、最低入札価格の5,829万円での契約をせず、2位の6,100万円の入札した本件会社を落札者として契約したことにより、最低入札価格との差額の271万円の損害を被った。

(5) 措置請求の内容

ア 三重県が本件業務委託の入札において、本件参加資格を設定し、最低入札価格の5,829万円の入札した請求人らの会社の入札を無効として同社と契約せず、入札価格では2位の6,100万円の入札した本件会社を落札者として契約したことは違法であることを確認する。

イ 三重県知事鈴木英敬は、鈴木英敬と水谷優兆に対し、連帯して金271万円を支払うよう請求せよ。

ウ 三重県知事鈴木英敬は、本件会社に対し、鈴木英敬と水谷優兆と連帯して、金271万円を支払うよう請求せよ。

2 平成29年1月25日付けの請求人らの補充書による請求の趣旨の追加

措置請求の内容は、法第242条第1項によれば、①当該行為を防止し、又は是正すること、②当該怠る事実を改めること、③当該行為・怠る事実によって当該普通地方公共団体が被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することであるので、①当該行為を防止し、又は是正することとして、以下を加える。

「1 契約あたりの実施距離400km以上」の施工実績を入札参加要件とすることを廃止することの勧告を求める。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件参加資格及び本件入札の結果なされた本件業務委託契約の締結に違法又は不当な点があるか否かを監査対象とした。

2 監査対象部局

県土整備部

3 対象部局の調査の実施、陳述の聴取等

(1) 実施した調査等

平成29年1月10日、県土整備部の調査を実施した。

平成29年1月12日、県土整備部長から陳述書の提出があった。

平成29年1月23日、請求人ら及び県土整備部職員の陳述をそれぞれ聴取し、同日、請求人らから新たな証拠の提出があった。

平成29年1月25日、請求人らから三重県職員等措置請求書（補充書）の提出があった。

（2）請求人らの陳述の要旨

ア 三重県は、路面清掃業務において東紀州地区の総延長の3分の1である400kmを入札参加資格としているが、400kmが合理的かどうか問題である。

東紀州地区の1,200kmの総延長は請負上のものであり、実延長は200kmである。路面清掃業務は集中して行う作業ではなく、等間隔に実施する必要がある。1年間に3回するわけであるから、4か月に200kmをこなす能力がチェックポイントになる。労働者が1か月に22日間仕事をするとして、200kmを88日間で割ると1日に2.27km、繰り上げると1日に3km。そう考えると実際に必要な施工能力は、1日に3km路面清掃をすることができる能力を備えているかどうか合理的な入札参加要件である。

イ 三重県が全国の都道府県に対して行った調査によれば、平成25年度に路面清掃業務委託を行ったのは26団体あり、その発注形態は、一般競争入札が8団体、指名競争入札が16団体、随意契約が2団体であった。さらに、一般競争入札において、入札参加資格要件として施工実績を求めているのは3団体であったが、三重県のような距離の要件を設けているところはなかった。

ウ 平成25年度又は平成26年度に路面清掃業務委託の入札参加資格要件に施工実績を求めた県は5団体あったが、400kmという過酷な要件はなく、本件参加資格は異常、異様かつ特異なものである。

エ 一般競争入札といいながら、実際には、三重県の路面清掃業務をしたことのある7社しか要件を備えることができないのは羊頭狗肉と一緒に入札偽装である。三重県は、一般競争入札の看板を掲げながら実質は指名競争入札をしている。

平成26年度に200kmの要件を400kmに引き上げたのにはわけがある。200kmの要件を満たすことができたのは津市の路面清掃業務だけであり、津市の実績を備えれば三重県にランクアップできることから、請求人らの会社は平成25年度に津市の路面清掃業務を受注した。

そうすると、200kmにしておいたのでは、請求人らの会社が参入してくるので、平成26年度には複数年契約にして400kmという入札制限にした。

その結果、請求人らの会社は、平成26年度は南勢地区と東紀州地区で価格競争では勝ったのに、無効となった。そして2位の、より高い値段の従前の7社のうちの会社が落札した。

こういったことが続くと、三重県はずっと損害を被っていくことになる。

(3) 監査対象部局の陳述の要旨

ア 本件業務委託における「1 契約あたりの実施距離 400 km 以上の施工実績」という企業要件は、法施行令第 167 条の 5 第 1 項のうち、「契約の種類及び金額に応じ、工事、製造又は販売等の実績」を定めたものであり、法施行令第 167 条の 5 の 2 の契約締結要件である「前条第一項の資格を有する者につき、更に、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格」を定めたものではない。

したがって、必要があるときは本件業務委託のような資格要件を定めることは適法であり、裁量権を著しく逸脱したり裁量権を濫用したものではない。

仮に、本件業務委託に関する「公共機関等発注の 1 契約あたりの実施距離 400 km 以上の路面清掃業務」という実績要件が、法施行令第 167 条の 5 の 2 の「前条第 1 項の資格を有する者につき、更に、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格」を定めたものであったとしても、本件参加資格は、「契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要がある」場合に該当する。

イ 入札を実施するにあたり、参加資格を定める必要性

路面清掃業務は、施工延長が長く、車両、歩行者、周辺住民に対する配慮を伴う、熟練を要する作業であり、そのため、安全、確実な業務の遂行を担保するためには相応の実績が必要である。

建設工事にかかる一般競争入札において受注高を要件とする場合は、設計金額に応じて段階的に金額を設定しており、設計金額の 2 分の 1 程度を上限としていることが多いことから、本件業務委託における 400 km という距離は、県内 4 地区で実施している路面清掃業務委託のうち施工延長が最も短い東紀州地区の施工延長である 1, 224 km の約 3 分の 1 であるとともに、本件業務委託の施工延長である 4, 498 km の 10 分の 1 以下の延長であり、他の工事と比較しても過大な条件ではない。

また本件業務委託において本件参加資格を定めても少なくとも 7 社が入札参加資格を有していることが確認されており、競争性は十分確保されている。

企業要件として施工実績を求める場合、施工延長という基準は、客観的かつ具体的な指標である。路面清掃業務においては、単価契約による場合や、他の維持管理業務も含めた契約による場合など、各発注者により契約方式が異なり、受注金額では施工実績を適切に判断できないこともあるため、施工延長を基準

とすることが、指標としてはより適切である。

ウ 本件参加資格を定めた理由

(ア)平成25年度までの路面清掃業務委託については、入札参加資格として「1契約あたり実施距離200km以上の路面清掃業務」の施工実績を求めている。

これは、路面清掃業務が、県が発注する業務の中でも突出して施工延長が長く、県民生活に多大な影響を及ぼすためである。

路面清掃業務は、トラック、作業員、路面清掃車が縦列し、徐行しながら作業を実施し、通行止めの措置を行わないことから、歩行者・車両等の通過交通に対して細心の注意を払い、追突・接触等交通事故の防止、渋滞の抑制にも配慮しながら作業等を行う必要がある。

このことから、同種業務の実績を有している者へ委託する必要があると判断し、入札参加資格として「1契約あたり実施距離200km以上の路面清掃業務」を定めた。

具体的には、安全で、円滑・確実な業務の実施を担保するための同種業務の施工実績の要件として、4契約（北勢地区（約2,300km）、中勢地区（約2,200km）、南勢地区（約2,400km）、東紀州地区（約600km））のうち、最小規模である東紀州地区の施工延長の3分の1程度に相当するのが200kmであることから、「1契約あたり実施距離200km以上の路面清掃業務」とした。

平成25年度まで、この企業要件を付し入札を行った結果、相当数の入札参加があり、競争性を確保していること、落札者において適正に業務が履行されていることを確認している。

(イ)平成26年度は路面清掃業務を複数年契約としたことにより、施工期間と施工延長がともに延伸しており、一の契約における道路交通や県民生活に及ぼす影響は、より多大となる。

このため、契約の相手方には、契約の履行を確保するために必要な資力、信用、能力、技術等企业としての、より高い総合力を求める必要があると考え、また、入札においては、相当数の入札参加者数を確保し、十分な競争性を担保する必要があることをも踏まえ、1契約あたりの同種業務の施工実績について、平成25年度以前と同様、最小規模である東紀州地区の施工延長（約1,200km）の3分の1程度に相当する400km以上とした。

(ウ)平成27年度においても本件業務委託は平成28年度から29年度にわたる複数年契約であることから、平成26年度と同様に、最小規模である東紀州地区の施工延長（約1,200km）の3分の1程度に相当する400km以上とすることが妥当であると判断した。

一契約あたりの実施距離400km以上の路面清掃業務の施工実績を有している事業者が県内に少なくとも7社あることを把握しており、競争性は確保されていると判断した。

(エ) 路面清掃業務は施工延長が長く、車両、歩行者、周辺住民に対する配慮を伴う、熟練を要する作業であるため、安全、確実な業務の遂行を担保するためには相応の実績が必要である。仮に1日20km程度の道路清掃業務であっても年間を通して相当な日数、回数をかけて、安定的に円滑に、より安全に施工する能力が施工業者には求められる。

それを担保するために入札参加資格を「1契約あたり実施距離400km以上の路面清掃業務の施工実績」としているのであり、新規参入を排除する意図はない。他機関の業務において施工実績を上げれば新規参入は可能となっている。

第4 監査の結果

1 認定した事実

監査対象部局に対する調査結果、請求人及び監査対象部局の陳述結果等を総合すると、次の事実が認められる。

(1) 本件請求の対象とする業務委託は、第2の1(2)のアに記載した路面清掃業務委託である。

(2) 本件業務委託は路面清掃業務であり、その態様は、トラックが先導し、人力により土砂、草などの路肩掃出しを行い、その後に路面清掃車(回転式ブラシが付いた車両)が散水をしながら、清掃を行う。徐行しながら作業を実施し、通行止めの措置は行わない。

路面清掃の施工距離は、道路の「実延長」に「車線数」、数量表で指定した「清掃回数」を乗じたものとなる。

(3) 県土整備部では、地域維持事業の担い手確保に資するために、人員や機械等の効率的運用と必要な施工体制の安定的な確保を図る観点から、平成24年度から複数年契約に取り組んでおり、路面清掃業務委託については、平成26年度から複数年契約としている。

(4) 三重県一般競争入札実施要綱第19条は、一般競争入札の参加資格要件の設定等について審査するため、対象工事を所管する部等に競争入札審査会を置くとしている。

上記の審査会として、県土整備部に、県土整備部建設工事競争入札審査会等があり、本件業務委託においても、入札の適正な執行を確保するため、本件業務委託の入札形態及び競争参加資格要件設定について、平成28年2月2日、道路整備担当競争入札審査会にて審査された後、予定価格が5,000万円以上であるこ

とから、さらに、同月10日、県土整備部建設工事競争入札審査会で審査の上、承認された。

- (5) 平成28年2月19日、本件業務委託について、以下の内容を含む一般競争入札を行う旨の入札公告が、三重県会計規則（平成18年三重県規則第69号）第62条の規定に基づき、三重県電子調達システムにより行われた。

なお、本公告に記載の「工事」は「業務委託」と読み替えることとされている。

ア 入札に付する工事概要

工事概要として路面清掃の距離が、4,498km、工期が平成30年3月16日と2か年であること、予定価格が別表1に記載の額であることなどが示された。

イ 競争参加資格に関する事項

競争参加資格に関する事項として、本工事の入札に参加できる者は、本公告に掲げる条件をすべて満たしている者とし、第2の1(2)イに記載したとおり、公共機関等との1契約あたり実施距離400km以上の路面清掃業務を平成12年度以降に実績として有していることが入札に参加する条件であることが示された。

ウ その他

(ア) 入札の無効

本公告に示した競争に参加する資格のない者及び虚偽の申請を行った者のした入札は無効とする。

(イ) 落札者の決定

三重県会計規則第65条の規定に基づいて作成された予定価格の制限の範囲内で、最低の価格をもって有効な入札を行った入札者を落札者とする。

- (6) 本件入札は、平成28年3月10日から同月11日まで受け付け、同日に開札をしたところ、請求人らの会社を含め7社の参加があった。

このうち、最低の価格の入札を行った、請求人らの会社は、本件参加資格を有していなかったことから、競争に参加する資格がない者の入札として、前記(5)

ウ(ア)により、無効となった。

本件入札の結果は、別表1のとおりである。

本件入札において、落札者の入札金額と無効となった入札金額との差額は271万円（税抜）であった。

- (7) 別表1の本件入札結果に基づき、県と落札者との間で本件業務委託契約が次のとおり締結された。

契約額	65,880,000円（税込）
契約日	平成28年3月25日
履行期間	平成28年4月1日～平成30年3月16日

清掃距離 4, 498 km

(8) 平成27年度に三重県が実施した、県内4地区の路面清掃業務委託のうち本件業務委託を除く他の3地区の入札参加資格等の概要は次のとおりである。

ア 入札の方法

一般競争入札

イ 入札参加資格のうち施工実績に係る企業要件

過去に公共機関等発注の1契約あたりの実施距離400km以上の路面清掃業務の施工実績を有すること。(本件参加資格と同じ。)

ウ 清掃距離

北勢地区 3, 714 km

中勢地区 3, 492 km

東紀州地区 1, 224 km

エ 施工期間

概ね24か月(複数年契約)

(9) 南勢地区における路面清掃業務委託の平成18年度から平成27年度までの落札者、契約額、落札率、入札参加者数は別表2のとおりである。

(10) 県土整備部では他の都道府県の状況等について次のとおり調査を実施していた。

なお、国、県内市町の状況については調査対象としていなかった。

ア 平成27年6月に実施された調査

平成25年度及び26年度に1契約あたりの施工延長又は平均延長が400kmを超える路面清掃業務委託等の実績を有する団体は、少なくとも18存在したが、契約の内容や方法は各団体によって異なっていた。

イ 平成28年3月に取りまとめられた調査

路面清掃業務を委託していると回答した41団体のうち、7団体が除草等他の業務を含めて委託していた。また、41団体のうち随意契約又は指名競争入札により委託していたのは28団体、一般競争入札等によるのは10団体、その他が3団体であった。

一般競争入札等において、入札参加資格に1契約あたりの施工距離を要件としている都道府県はなかった。

2 判断

(1) 請求人らは、三重県が「当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要」と言える事情がないにも関わらず、本件業務委託において「1契約あたりの実施距離400km以上」を企業要件としたことは、裁量権を逸脱し違法である旨主張するので、以下、請求人らの主張について検討する。

(2) 法第234条第1項は、地方公共団体が締結する契約につき、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法によることを定め、同条第2項で、一般競争入札の方法が原則であること、同条第6項で、競争入札に加わろうとする者に必要な資格に関し必要な事項は、政令でこれを定めるとしている。

これを受けて、法施行令（昭和22年政令第16号）では、一般競争入札の参加者の資格について、契約を締結する能力を有しない者等を参加させることができない旨（法施行令第167条の4第1項）を、契約の履行に当たり不正の行為をした者等の入札への参加を制限することができる旨（同条第2項）をそれぞれ規定している。また、普通地方公共団体の長が、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び状況を要件とする資格を定めることができる旨（法施行令第167条の5）を、契約の性質又は目的により、当該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、法施行令第167条の5第1項の資格を有する者につき、更に、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等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（法施行令第167条の5の2）をそれぞれ規定している。

これら一般競争入札の参加者の資格に関する規定は、一般競争入札の方法が、多数の者を競争に参加させることにより公正な競争を維持するとともに、経済的にも地方公共団体に有利な者を選択できるという利点がある一方で、不特定の多数の者が入札に参加することにより、落札した者が確実に契約を履行することができる者であるかどうかわからないため、かえって地方公共団体に損失を与えるおそれがあることから、それを防止するため、参加者に一定の制限を加え、契約の適正な履行を確保するという観点から設けられたものと解される。

上記一般競争入札の参加者の資格に関する規定の趣旨から、また、法施行令第167条の5、167条の5の2で定めた資力、能力及び技術力等の資格について、法令上、何ら具体的な基準を定めていないことから、契約の確実な履行確保の必要上、いかなる資力、能力及び技術力等を入札の参加者の資格要件として定めるかについては、契約担当者である地方公共団体の長の裁量に委ねられているものと解される。

一方、普通地方公共団体の締結する契約については、その経費が住民の税金で賄われること等にかんがみ、機会均等の理念に最も適合して公正であり、かつ、価格の有利性を確保し得るという観点から、一般競争入札の方法によるべきことが原則と解されている。また、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成12年法律第127号）は、公共工事の入札等について、入札の過程

の透明性が確保されること、入札に参加しようとする者の間の公正な競争が促進されること等によりその適正化が図られなければならない（3条）とされているなど、法等の法令は、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き、機会均等、公正性、透明性、経済性（価格の有利性）を確保することを図ろうとしているものである（最高裁判所平成18年10月26日判決）。

したがって、一般競争入札の参加者の資格を定めるに当たっても恣意的な運用は許されず、本件参加資格を定めるにつき、上記諸要素に照らして極めて不合理であり、社会通念上著しく妥当性を欠くと認められる場合には、その裁量権を逸脱又は濫用したものとして違法又は不当となるものと解するのが相当である。

そして、本件参加資格に違法又は不当な点があれば、これを前提になされた本件業務委託契約も違法又は不当なものとなる。

（3）そこで、本件参加資格の合理性の有無について以下に検討する。

ア 三重県が本件参加資格を定めた理由

県土整備部長の平成29年1月12日付け陳述書、県土整備部職員の同月23日の陳述、県土整備部への調査等によれば、第3の3（3）イ及びウの事実が認められ、請求人らの会社を排除するために本件参加資格を設定したとは認められない。

イ 本件参加資格の合理性についての判断

三重県が本件参加資格を定めた上記アの理由について判断すると、路面清掃は、道路管理者として道路の交通に及ぼす危険を防止し、交通に支障を及ぼさないように実施する必要性があること、加えて、本件業務委託を含め三重県が県内4地区で実施している路面清掃業務委託は、第4の1（5）及び（8）のとおり施工距離が長いことから、全区間にわたり確実に施工することが可能な業者が必要であり、確実な履行を確保するために、施工実績の距離が少ない業者ではなく、一定規模以上の路面清掃の実績を有する者に制限して入札を実施することには一定の合理性がうかがえる。

また、その規模についても最小である東紀州地区のさらに3分の1の程度の距離であり、本件業務委託の南勢地区においては約10分の1以下に相当する距離であって、ことさら、過大な条件を設定したというわけでもないことから、施工実績を1契約当たり400km以上とした本件参加資格には不合理な点は認められない。

この点について、請求人らは、路面清掃業務の特質から適切な間隔をおいて行

うべき作業であり、短期間に集中して行う作業ではないから、一定規模以上の路面清掃の実績ではなく、1日に20km（陳述では3kmと述べている）の路面清掃業務を完遂できる能力があれば全区間の作業を行うことが可能であり、200kmや400kmの実施距離を企業要件として設定することは、合理性がない旨主張する。

しかしながら、本件業務委託は、2か年にわたる契約期間を通じて4,498kmという施工距離を、相当な日数、回数をかけて、安定的に円滑に、より安全に施工することが求められていることから、一定規模以上の路面清掃の実績を有することを参加資格とすることについて不合理とはいえない。

また、請求人らは、「1契約あたり実施距離400km以上」の要件を満たさない限り、無効とする扱いをしている都道府県、県内市町は存在せず、国土交通省にも事例は存在しないから、本件参加資格が裁量権を大きく逸脱し、裁量権を濫用した特異で異常な企業要件の設定であると主張している。

確かに、第3の3（2）イ及び第4の1（10）からは、一般競争入札において、施工距離を入札参加資格の要件としている他の都道府県は確認することができない。

しかしながら、他の都道府県においては、一般競争入札のほか随意契約や指名競争入札によるものなど他の契約方法による場合や、契約内容についても路面清掃業務だけでなく除草等の業務も含めた委託とする場合や単価契約による場合など、各団体それぞれが異なる条件下で、それぞれの契約方法や契約内容に応じた参加資格を長の裁量のもとに判断しているのであり、同じ入札参加資格が存在しないから裁量権を逸脱しているという請求人らの主張には理由がない。

さらに、請求人らは、本件参加資格の要件を満たすことができるのは、過去に三重県の路面清掃業務を契約したことのある既得業者7社だけであり、平成18年度以降本件会社の落札が続いていることから、本件入札が実質的に指名競争入札となっていること、本件参加資格が業者の新規参入を防ぎ、路面清掃業務における市場性を狭め、三重県が既得7業者の利権を擁護していること等主張する。

しかしながら、上記のとおり施工実績を1契約あたり400km以上とした本件参加資格に不合理な点は認められない以上、結果として本件参加資格の要件を満たすことができるのが7社となり、また、本件会社の落札が続いたとしても、これらのことだけをもって、実質指名競争入札であるとか、業者の新規参入を防ぎ、市場性が狭められたとか、特定の業者の利権を違法に擁護しているなどとは認めることはできない。

事実、過去の南勢地区の路面清掃業務委託の落札率についてみると、別表2の

とおり、単年度契約であった平成18年度から平成25年度までの落札率が91.3%から92.6%の範囲であり、初めて複数年契約となった平成26年度が93.3%、平成27年度の本件入札の落札率は、最も低い89.8%となっていることから、本件参加資格により競争性も損なわれてはいない。

なお、請求人らは、平成26年7月10日水戸地裁判決を根拠として、本件参加資格が違法である旨主張しているが、同判決は、地元業者に入札参加資格を限定するという別の政策課題のために、工事とは直接関係のない災害協定を締結していることを条件としたこと等により、これまで入札参加資格を有していた業者を排除することになった事案であり、業務を履行するために直接的に必要な条件を設定した本件とは事案を異にするというべきである。

3 結語

よって本件請求にはいずれも理由がないから、前記第1監査の結論のとおり決定する。

第5 付言

本件参加資格に合理性が認められ、長の裁量権の範囲内であることは監査の結果で指摘したところである。

他方、地方公共団体が締結する公共工事等の契約について入札とすることとした趣旨は機会均等、公正性、透明性、経済性を確保することにある。

こうした観点から入札参加資格の設定など、常に必要な見直しを行うことが重要であり、その結果として新たに入札に参加する者が増えれば、より一層の競争性や経済性を確保できる可能性も期待できることとなるので、今後、こうしたことも含め検討されることが望ましい。

別表1 (本件業務委託契約の予定価格(税抜)、本件入札の結果)
 予定価格 67,943,000 (税抜)

入札業者名称	入札状況	入札金額	落札率
本州舗装株式会社	無効	58,290,000	
宮本建設株式会社	落札	61,000,000	89.8%
東海管清興業株式会社		62,850,000	
株式会社朝日工業		64,500,000	
株式会社大栄		65,000,000	
株式会社塩谷組		65,500,000	
崎建設株式会社		66,300,000	

別表2 (南勢地区における平成18年度から平成27年度までの落札者、契約額、
 落札率、入札参加者数)

年度	落札者	契約額	落札率 (%)	入札参 加者数
平成18年度	宮本建設株式会社	30,450,000円	92.5	8
平成19年度	宮本建設株式会社	29,925,000円	91.3	8
平成20年度	宮本建設株式会社	30,135,000円	91.6	7
平成21年度	宮本建設株式会社	28,980,000円	91.8	7
平成22年度	宮本建設株式会社	28,875,000円	91.4	7
平成23年度	宮本建設株式会社	29,400,000円	92.6	6
平成24年度	宮本建設株式会社	29,085,000円	91.9	7
平成25年度	宮本建設株式会社	32,025,000円	91.8	7
平成26年度	宮本建設株式会社	65,340,000円	93.3	7
平成27年度	宮本建設株式会社	65,880,000円	89.8	7