

大阪市監査委員	貴 納 順 二
同	松 井 淑 子
同	田 辺 信 広
同	杉 田 忠 裕

住民監査請求について（通知）

令和元年 12 月 6 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求について、同条第 4 項の規定により監査を実施しましたので、次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については請求書等記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

1 請求の要旨

（1）本件は、大阪市が公募した「湊町リバープレイス・大正地区文化交流プラザ管理運営者」の入札手続において、担当大阪市職員が、大阪市契約規則、募集要項に反し、最高入札者の入札について、誤って無効処分を行った結果、次順位入札者が落札者と決定されたことにより、大阪市に差額相当の多額の損害が生じたことについて、当該職員に賠償させるなど必要な措置を講じるよう勧告することを求めるものである。

（2）湊町リバープレイス・大正地区文化交流プラザ管理運営者の公募

大阪市は、令和元年 7 月 17 日、その所有する施設である「湊町リバープレイス・

大正地区文化交流プラザ」について、現在の管理運営者との賃貸借契約期間が令和元年11月30日（土曜日）をもって満了することから、令和元年12月1日（日曜日）以降における管理運営者を募集するとして、同日から同年8月8日（木曜日）までの間、大阪市都市整備局市街地整備部区画整理課（清算グループ）において、募集要項が配布された。

なお入札参加にあたっては、事前登録及び現地見学会への参加が必要と説明されていた。なお募集要項4頁以下によれば、入札参加の資格は、

ア 法人に関する条件

- ① 同規模のコンサートホール施設の運営・管理全般について、事前登録申込時点で3年以上の運営実績を有していること
- ② 最近3年間、法人税、本店所在地の市町村税（東京都の場合は都民税）、消費税及び地方消費税を完納し、滞納がないこと
- ③ 地方自治法施行令第167条の4に規定している欠格事項に該当しておらず、また、大阪市競争入札参加停止措置要綱に基づく参加停止措置を受けていないこと
- ④ 次のイ欠格事項及びウ失格事項の各号に該当しないこと
- ⑤ 入札参加の事前登録を行い、現地見学会に参加すること

イ 欠格事項

略

ウ 失格事項

入札に参加する法人または委託等関係先法人が、次の各号のいずれかに該当した場合は、入札参加資格の対象から除外します。

- ① 入札に関する不当な要求等を申し入れた場合
- ② 提出書類に虚偽の記載があった場合
- ③ 募集要項に違反又は著しく逸脱した場合
- ④ 提出書類等の提出期間を経過してから提出書類等が提出された場合
- ⑤ その他不正行為があった場合
- ⑥ 入札後に不正が発覚した場合

とされていた。

(3) 株式会社Aの入札参加

請求人が勤務する株式会社Aは、募集要項に従い、8月7日、入札参加申請書、誓約書、法人に関する情報、コンサートホール施設の運営の条件を充たしている法人との委託契約書、直近3事業年度の貸借対照表及び財産目録がない旨を記載した書面、直近3事業年度の事業報告書、直近3事業年度の損益計算書、事業計画書、役員名簿、

定款写し、印鑑証明書、法人税、消費税及び地方消費税の納税証明書、本店所在地の市町村民税の納税証明書、登記事項証明書を、大阪市都市整備局市街地整備部区画整理課に提出し、同月7日、入札参加申請受付証、委任状、入札金保証納付書、現地見学会の案内書、秘密保持に関する差入書をそれぞれ受領した。

そしてAは、同月19日、加藤浩昭・大阪市都市整備局市街地整備部清算担当課長より、大正地区文化交流プラザの施設概要、現地見学会次第・見学順路、備品リスト、運営者備品リスト、事業収支・稼働状況等、施設予約状況等、湊町リバープレイスの施設概要、現地見学会次第・見学順路、備品リスト、運営者備品リスト、事業収支・稼働状況等、施設予約状況、テナント状況及び位置図の交付を受け、同日に「大正地区文化交流プラザ」、20日に「湊町リバープレイス」の現地見学会にそれぞれ参加し、9月13日の入札に参加することとなった。

(4) 入札手続及び開札結果

ア 入札受付及び保証金の納付

A代表取締役Bは、令和元年9月13日、大阪市都市整備局区画整理課を訪れ、入札の受付を行った。A代表取締役Bは、入札受付手続の後、大阪市職員に対し、120,000,000円の金額を記載した入札保証金納付書及び額面120,000,000円の金融機関振出小切手を交付した。

イ 入札

A代表取締役Bは、入札会場において、大阪市職員から交付された入札書にAの本店所在地、商号、代表取締役、月額賃料20,000,000円を自ら記載した上で、Aにおいて常用している認印を押印して入札を行い、その他、大阪市街地開発及び大阪市高速電気軌道株式会社が入札に参加した。

ウ 開札及び落札者決定

大阪市職員は、令和元年9月13日、入札を締め切った上で開札を行い、A、大阪市街地開発、大阪市高速電気軌道に対し、Aが20,000,000円、大阪市街地開発が16,520,095円、大阪市高速電気軌道が15,080,000円の入札があった旨説明し、本件入札にかかる入札額が最高額であることが判明したにもかかわらず、同入札について無効であると宣言し、本件入札書に無効と記した印を押した。

このためA代表取締役Bより本件入札が無効とされた法的理由を確認したところ、大阪市職員は、本件入札書にAの実印が押印されていないとの説明を行った。

その結果、大阪市長は、令和元年9月18日、大阪湊町リバープレイス及び大正地区文化交流プラザの定期建物賃貸借契約の賃借人たる地位の落札者を大阪市街地開発と決定し、Aが差入れた入札保証金120,000,000円については令和元年10月

4日付で供託された。

(5) 大阪市職員による違法行為

募集要項によれば、その13頁、「(10) 落札者」において「本市の予定価格以上で、かつ、最高金額をもって入札した者」を落札者とする旨定められている。

Aは、120,000,000円の入札保証金を差入れた上で、予定価格である「月額10,911,100円」を上回り、更に大阪市街地開発及び大阪市高速電気軌道の各入札金額をも上回る月額20,000,000円の賃料で入札していた。ところが大阪市職員は、専ら本件入札書に実印が押印されていないことのみを理由に、同入札を無効と判断し、次順位の大阪市街地開発を落札者であると決定した。

なお大阪市契約規則28条1項は、入札者の記名押印がない入札が無効であるとのみ定め、一般競争入札募集要項、入札当日に交付された「留意事項」と題する書面、及び入札当日に貼り出されていた書面においても入札者の記名押印がない入札が無効であると定めるものの、入札書への押印が実印であることまで、求めてはいなかった。

また、募集要項においても、入札書そのものに実印を押印する必要があるとの記載は存在せず、入札の際に配布された留意事項にも特段、入札において実印が押印されていなければ無効という記載はなかった。

これに際して大阪市職員が示した「契約事務質疑応答集第10版」26頁には、以下のとおりの記載がなされていた。

【問】 紙入札において、入札書の印影が、大阪市使用印鑑届に押印されている実印又は使用印とも異なる入札を受けたが、無効になるのでしょうか。

【答】 契約規則第28条第1項第4号の規定により無効になります。押印は、適切な押印という意味なので、実印又は使用印でもない押印については、この規定によることになります。

しかしながらここに言う契約規則第28条第1項第4号は、「入札者の記名押印がない入札」について無効とするものに過ぎず、何ら印章の種類を実印に限定するものではない。

他方「契約事務質疑応答集」については、それ自体、如何なる出典の資料であるのか判然としない上、その内容からして法規範そのものでもない。

加えて、この【問】においては「大阪市使用印鑑届に押印されている実印又は使用印」とも異なる入札を受けたとあるが、そもそも本件入札においては大阪市に対し使用印鑑の届自体、求められておらず、本件入札書に使用された印鑑の可否を判断する

にあたっての参照文献としても適切でない。

仮に「大阪市使用印鑑届に押印されている」という文章が「使用印」にはかからないとした場合、本件入札書においてA代表取締役Bが押印したのはAにおいて常用している使用印そのものであり、いずれにせよ本資料を参考としても、適切な押印と認められるものであった。

そもそも契約規則第 28 条第 1 項第 4 号の趣旨は、入札書の記載上、入札者の特定が困難な入札を無効とすることで、他人による誤入札を防止する点にあると思料されるところ、本件入札手続においては、Aの代表者本人が入札会場に訪れ自ら入札書に署名し、使用印を押印しているものであり、手続上も、書面上、「入札者の記名押印がない入札」などではないことは極めて明白であった。

このような状況であったにもかかわらず、大阪市職員はその場の独断により、本件入札書が無効と宣言し、次順位であった大阪市街地開発を落札者としたものであるが、このような落札手続が違法不当であり、以上の判断に際し、当該大阪市職員に故意ないしは重大な過失が存したことは明らかである。

なお、大阪市職員がこのように強引な判断を行った背景事情として以下のような経緯がある。

すなわち、遅くとも平成 21 年 11 月以降、湊町リバープレイス・大正地区文化交流プラザについては、大阪市の外郭団体である一般財団法人大阪建築技術協会（大阪市阿倍野区旭町 1 丁目 2 番 7-508 あべのメディックス 5 階 代表者理事長、柏木孝は大阪市の元助役、山田昇専務理事は元大阪市都市整備局理事、車谷正好常務理事は元大阪市都市整備局公共建築部長である。）が管理運営者として賃借してきた。

しかしながらその賃料は、入札経過調書によれば月額 9,300,000 円に過ぎなかったところ、その運営は本件落札者である大阪市街地開発に丸投げの状況であり、大阪建築技術協会においては、支払賃料の数倍もの多額の収益を得ていた可能性が高い状況が存した。

他方、Aは大阪市とは何ら出資関係のない民間企業であるが、今般の公募を受け、湊町リバープレイス・大正地区文化交流プラザについて、立地や設備の内容に比して十分に活用されていないように考えられたことから、適正管理に務めるとともに、民間活力による更なる活性化を図って、自らが収益を得ることは勿論、大阪市、大阪市民、利用者に広く還元を行うことが可能であると判断して本件入札参加を申請した。

これに対し一般財団法人大阪建築技術協会は、従前多額の収益を得ていたものと思料されたにもかかわらず、今般、入札に参加することもなく、Aの他に応札したのは上記のとおり、大阪市街地開発、大阪市高速電気軌道といった大阪市の関連企業のみ

で、あった。

(6) 大阪市の被った損害

以上の違法不当な落札決定の結果、大阪市は、最高入札者であったAの入札額月額 20,000,000 円と落札者である大阪市街地開発の落札額月額 16,520,095 円の差額月額 3,479,905 円について、年間で 41,758,860 円、契約期間である 10 年で計算すると実に 417,588,600 円もの差額損失を大阪市に与えたことになる。

よって、監査委員は、市長に対し、当該大阪市職員に対し、大阪市に与えた上記損失について賠償させるなど必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

2 請求の受理

本件請求は、都市整備局が、株式会社Aの入札書に押印された印が当該法人の実印でなかったことを理由に当該入札を無効とし、有効な入札を行ったもののうち最高額であった大阪市街地開発を落札者と決定し、定期建物賃貸借契約を締結したことが違法不当な契約の締結に当たるとしてなされたものとして、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項

都市整備局が、株式会社Aの入札書に押印された印が当該法人の実印でなかったことを理由に当該入札を無効とし、有効な入札を行ったもののうち最高額であった大阪市街地開発を落札者と決定し、定期建物賃貸借契約を締結したことが違法不当な契約の締結となり、大阪市に損害が発生しているかどうかを対象とする。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して、令和元年 12 月 25 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人からは、新たな証拠として、条件付一般競争入札にかかる質問票等が提出された。

また、請求人からの請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は、次のとおりである。

- ・契約事務質疑応答集は、どういった入札手続において使用されるものであるのかというところが問題であり、継続的に公共入札に参加している事業者がその同一性を簡単

に証明するために認印、あるいは実印を登録し、その登録印と異なる印影を入札に使用した場合には無効になることは、経験上認識している。

- ・大阪市に使用印の届け出がなされていない今回の入札手続において、なぜこの契約事務質疑応答集の問を根拠に今回の入札が無効になるのかというところが大いに疑問である。
- ・当日実印を持参しているにもかかわらず、実印を押印する機会を与えないのは、裁量的な問題にとどまらず、大阪市契約規則第 28 条に反するものであると考える。
- ・今般の入札手続において実印を求める理由が、本人の同一性の確認とのことであるならば、他の方法によっても確認が可能ではないか。

なお、陳述時の質疑応答において、請求人からの主張について次のようなことを確認した。

- ・要項上、手引きに授権を行うことは記載されていないのに、なぜ手引きで実印を要件とするのか。規則ではその他の条件については公告する、とされており、条件は公告した内容でしか定められない。さらに手引きについては公告において授権をされていない。公告に対する授権はおそらく規則からの授権となるが、手引きについては授権のないところで、行政が行政の裁量をもって無効理由を創設しているとの理解であり、当然裁量違反であって、規則、あえていうのであれば地方自治法違反であると考え。
- ・請求人は入札当日記入例の配布はなかったとのことであり、記入例を当日もらっていれば、間違いなく実印を使用しているはずである。また、入札室に貼られている注意書き等について、いずれも実印を要する旨の記載がなかった。
- ・いわゆる当事者が自由に規約を定められる内容のものと、規則に基づいて、その範囲内で行われなければならない手続とは少し異なると思う。当日の入札室で記入台の面前に記載があったのは大阪市契約規則第 28 条であり、壁面の張り紙についても同様であった。この 28 条の要件を超えて要件を設けることは、その規則に定められた要件を超えて無効理由を創設しているとの理解である。

少なくとも我々が経験してきたルールでは、担当者が手引きで規則に定められた無効理由から新たに無効理由を創設するという権限が与えられ、それにそって入札を無効にするという判断は認められていないとの判断である。

- ・当日実印は入札保証金の小切手にも使用するため持参していた。保証金の申請書例には実印との記載があるため実印を使用して提出した。また、入札書についても実印でないため無効となるなら持参しているの押印すると言ったが、押印を認められなか

った。

- ・印影については後日判明するようなものであると思われるが、その場で質疑応答集が提示され、無効の説明を受けた。入札無効について説明がなされた内容が、契約規則28条に反するとのことで、手引きに反するとの説明ではなかった。
- ・記名押印という表記については一般的に実印までは求めていないと思われる。

3 監査対象所属の陳述（12頁に詳述）

都市整備局を監査対象所属とし、令和元年12月25日に都市整備局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

4 監査対象所属に対する調査（20頁に詳述）

令和元年12月26日、令和2年1月6日から9日及び同年同月16日に、行政委員会事務局職員が都市整備局に赴くなどして、関係書類の調査及び都市整備局職員から聴き取りを行った。

第3 監査の結果

1 本件請求に係る事実関係

（1）関係法令等

法によれば、地方公共団体の契約は原則として一般競争入札によらなければならず、一般競争入札に付する場合、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとされている。

また、地方自治法施行令によれば、普通地方公共団体の長は、一般競争入札により契約を締結しようとするときは、入札に参加する者に必要な資格、入札の場所及び日時その他入札について必要な事項を公告しなければならないとされており、入札に参加する者に必要な資格のない者のした入札及び入札に関する条件に違反した入札は無効とする旨を明らかにしておかなければならないとされている。

大阪市契約規則（以下「本市契約規則」という。）によれば、市有財産定期建物賃貸借契約について、契約の締結は主管局長又は区長に委任されており、貸付け等の契約に係る入札に参加しようとする者に必要な資格及びその審査に必要な事項は、契約の目的物に応じて市長が定め、あらかじめ公告することとされている。

公告しなければならない事項としては、入札に付すべき事項、入札参加資格に関する事項、入札保証金に関する事項、契約条項を示す場所、入札執行の日時及び場所、本市契約規則第28条第1項各号のいずれかに該当する入札は無効とする旨などとされている。

さらに、本市契約規則第25条には、入札をしようとする者は、図面、設計書、仕様書、現場又は現物若しくは見本を確認の上、必要事項を記入し、かつ、記名押印をした入札書により入札をしなければならない旨規定されている。

加えて、本市契約規則第28条第1項各号には、無効となる入札が列挙されており、同第4号に「入札者の記名押印がない入札」が規定されている。

(2) 入札の執行及び契約の締結

都市整備局は、湊町リバープレイス及び大正地区文化交流プラザについて、現在の管理運営者との賃貸借契約期間が令和元年11月30日をもって満了することから、同年12月1日以降の管理運営者を募集するため、「湊町リバープレイス及び大正地区文化交流プラザ 定期建物賃貸借契約による貸付の条件付一般競争入札」（以下「本件入札」という。）を実施した。

入札参加にあたっては、事前登録及び現地見学会への参加が必須となっており、事前登録受付は同年7月17日から同年8月8日まで行われ、同年8月19日及び20日に現地見学会が実施された。その後、同年9月13日に入札及び開札を実施し、入札の結果、大阪市街地開発株式会社が落札した。

都市整備局は、落札者を賃借人と決定し、令和元年10月30日に市有財産定期建物賃貸借契約を締結した。

賃借人	大阪市街地開発株式会社
賃貸借期間	令和元年12月1日から令和12年3月31日まで (10年4か月)
賃貸借料	月額16,520,095円（消費税等除く。）

(3) 本件入札に係る公告

都市整備局は、地方自治法施行令や本市契約規則に基づき、本件入札に係る施設概要や入札参加に必要な資格、貸付期間などの項目について本市ホームページに掲載することで公告をおこなっている。当該公告には、都市整備局が作成した募集要項も含まれている。

(4) 本件入札の募集要項

本件入札の募集要項は、上記事前登録受付期間に、都市整備局窓口及び本市ホームページで閲覧及びダウンロードが可能となっており、施設の概要、入札参加に必要な資格、入札参加応募の手続、入札及び開札等について記載されている。

ア 実印についての記載

募集要項には、入札当日に持参するものとして次のように記載されている。

(3) 提出書類等（入札当日に持参するもの）

提出書類等		用途・注意事項
①	入札参加申込受付証	・ 申込受付時に交付した、受付印を押印したもの。
②	委任状 (本市所定様式)	・ 代理人により入札しようとする場合のみ必要。 ・ 必要事項を正確に記入し、 <u>実印を押印してください</u> 。 代理人の印鑑は認印で可。
③	入札保証金納付書	・ 申込受付時に交付したもの。 ・ 代理人により入札しようとする場合であっても、入札保証金納付書の「入札人」欄には入札参加申請書に申請者として押印した <u>実印を押印</u> してください。
④	金融機関振出小切手 (自己宛小切手)	・ 金融機関振出小切手の見本を参照してください。
⑤	実印	・ 申請者の実印 ・ 代理人により入札しようとする場合は、委任状の「 <u>受任者</u> 」欄に押印した <u>印鑑</u> が必要です。

また、募集要項の添付資料のうち、「入札参加申請書」及び「誓約書」には、申請者の代表者氏名の横に実印と記載されている。

イ 入札の無効についての記載

募集要項には、無効となる入札がいくつか定められており、その中に「入札者の記名押印がない入札」との記載がある。

ウ その他

募集要項には、その他として、「本要項に定めのない事項は、地方自治法、同施行令、大阪市契約規則等の関連諸法令に定めるところによって処理します。」との記載がある。

(5) 入札の手引き

本件入札の募集要項では、入札参加応募に係る事前登録受付時に交付又は配布する書類として、①入札参加申請受付証（受付印を押印したもの）、②委任状（本市所定の様式）、③入札保証金納付書、④現地見学会の案内書、⑤秘密保持に関する差入書（本市所定の様式）が記載されているが、都市整備局によれば、これらに加え、「入札の手引き」も交付したとのことである。

この「入札の手引き」は、都市整備局が作成したものであり、「本件入札募集要項に基づく入札の事前登録にかかる入札参加申請の受付事務について」という決裁において令和元年7月17日に承認されている。

また、入札の手引きの冒頭には、「大阪市都市整備局が行う、湊町リバープレイス及び大正地区文化交流プラザ 定期建物賃貸借契約による貸付の条件付一般競争入札に参加する場合は、この手引きを参考にしてください。また、地方自治法、同法施行令、本市契約規則その他関係法令についても参照してください。」との記載がある。

さらに、「入札の手引き」の「2 入札の方法」には、「申込者（代表者）本人が入札する場合は実印が必要です。」との記載があり、「3 入札書の記入、押印」には、「住所、氏名等、会社名は、入札参加申込みをされたとおりに記入し、必ず実印を押印してください。」との記載がある。

(6) 入札参加申請受付チェックシート

事前登録の受付時に、都市整備局担当者が登録しようとする法人に対し必要な説明を行うとともに必要な書類を交付したことを確認するための「入札参加申請受付チェックシート」があり、当該チェックシートには、都市整備局担当者が受領した書類及び交付した書類にチェックを入れる欄、説明した内容にチェックを入れる欄などがある。

また、当該チェックシートには、登録しようとする法人関係者が、その場で「説明を聞き、交付書類を受領しました」として署名する署名欄があり、株式会社Aに係る当該チェックシートには、都市整備局担当者から説明を聞き、交付書類を受領したとして、株式会社Aの担当者の署名がある。

なお、当該チェックシートに記載されている「交付する書類」には、入札の手引きが含まれている。

(7) 入札受付チェックシート及び留意事項

本件入札当日の受付時の「入札受付チェックシート」には、都市整備局職員が交付

する書類等をチェックする欄があり、株式会社Aに係る当該チェックシートには、入札書、入札書の記入例及び入札保証金納付書についてチェックマークが記載されている。

都市整備局によると、これら以外にも各参加者に対して「留意事項」を交付しているとのことである。この「留意事項」は、入札当日の入札会場内における注意事項、入札書投函の手順及び入札の無効について説明するため、都市整備局で作成したものであるとのことであり、「1 注意事項について ②入札について」には、「入札書の記載内容に不備がある場合は無効となりますので、今一度『入札の手引き』、『入札書の記入例』などをよく見て、作成してください。」との記載があり、「2 入札の無効について」には、入札の無効について募集要項と同様に無効となる入札が列記され、「⑤ 入札者の記名押印がない入札」との記載がある。

(8) 入札結果の公表

都市整備局は、本件入札に係る入札結果を募集要項の規定に従って公表している。公表資料である入札経過調書には、以下のとおりの記載がある。

入札の経過	
入札者	入札金額
大阪市街地開発株式会社	金 16,520,095 円
大阪市高速電気軌道株式会社	金 15,080,000 円
株式会社A	無効
以上3者	
入札の結果	
落札者	落札金額
大阪市街地開発株式会社	金 16,520,095 円

2 監査対象所属の陳述

(1) 陳述内容

- ・今回の「湊町リバープレイス及び大正地区文化交流プラザ 定期建物賃貸借契約による貸付の条件付一般競争入札」は、現在の管理運営者との賃貸借契約期間が令和元年11月30日をもって満了することとなる湊町リバープレイス及び大正地区文化交流プラザについて、同年12月1日以降の管理運営者を募集するため、一般競争入札により実施したものである。
- ・募集要項の配布及び入札参加のための事前登録受付の期間は、いずれも同年7月17

日から8月8日までであり、その後8月19日及び20日に現地見学会を実施したのち、9月13日に入札を実施した。

- ・本件住民監査請求において焦点となる事項は、本件入札において、入札書に実印以外の押印がされたことが、当該入札が無効事由に該当するかどうかである。
- ・本件入札の参加資格については、請求人が甲第2号証として提出している「湊町リバープレイス・大正地区文化交流プラザ 定期建物賃貸借契約による貸付の条件付一般競争入札 募集要項」4ページの「5 入札参加に必要な資格」にあるとおり、一定の要件を備えた法人としていた。
- ・また、本件入札では、法人として入札に応じることの意思表示及び当該法人において代表権限を有する者が作成した書類であることを確認する必要から、当局としては募集要項の添付資料1の応募様式1「入札参加申請書」及び法人の代表者が入札に参加する場合の入札書にする押印は、実印としていた。
- ・入札参加者への配布書類のうち、入札書の記入例については、本件入札にあたり、記名押印の要領及び入札金額の記載方法について説明するものであり、入札参加者が入札書を正しく作成することができるよう、当局において作成したものである。
記入例には、法人の代表者が入札に参加する場合は「実印」、代理人の場合は「受任者印」との記載をしている。
- ・なお、入札書そのものには、「実印」とは記載しておらず、「印」の文字を丸囲みした記載をしているが、これは、代表者自らの場合と代理人による場合のいずれであっても用いるため、あえて記入例にのみ説明書きを入れているものである。
- ・代理人による入札の場合、請求人が甲第7号証として提出している委任状が必要になるが、委任状には委任者の実印の押印が必要であるため、委任状の委任者印の押印箇所には「実印」との記載をしている。一方、受任者である代理人については、認印でも可能としており、受任者印の押印箇所には「印」との記載をしている。
これにより、法人代表者の実印を押印した委任状を入札書と一緒に投函することで、代理人による入札書であっても、法人としての意思表示によって作成されたものであることが確認できるようにしていた。
- ・募集要項では、11ページの「(3) 提出書類等(入札当日に持参するもの)」には、申請者は実印を持参する必要がある旨を記載している。
- ・当局担当者は、入札書の記入例、募集要項の他にも、入札参加者に対し、書類を交付し、説明を行っている。
本件入札では、入札参加応募にかかる事前登録の際、事前登録を行った法人に対し、募集要項9ページの「(2) 事前登録受付時に交付又は配布する書類」に記載の書類

に加え、「入札の手引き」という書類を交付した。

これは、当局が作成したものであり、本件入札に関する、入札当日の手順、及び入札書の記入・押印に関する遵守事項などについて記載した書類である。入札参加者は、当該書類を事前に読み、その内容を理解しておく必要があるものである。

- ・また、入札書には「募集要項及び入札の手引きを承知の上、次の金額を入札いたします。」とあり、入札にあたり、手引きの内容を理解していることは大前提となっている。
 - ・「入札の手引き」2ページの「2 入札の方法」には、募集要項 11 ページ「(3) 提出書類等(入札当日に持参するもの)⑤」に「実印 申請者の実印」との記載があるのと同様の趣旨で、「申込者(代表者)本人が入札する場合は実印が必要です。」との記載がある。
 - ・また、同ページの「3 入札書の記入、押印」には、入札参加者が入札書に記入、押印するうえで遵守すべき事項として、法人の代表者による入札の場合、「住所、氏名等、会社名は、入札参加申込みをされたとおりに記入し、必ず実印を押印してください。」、また、代理人による入札については、「代理人(委任状が必要)が入札する場合は、委任者の住所、氏名等、会社名を記入したうえで、代理人の記名、押印をしてください。」との記載がある。
 - ・さらに、事前登録の受付時には、当局担当者が登録しようとする法人に対し必要な説明を行うとともに必要な書類を交付したことを確認するため、「入札参加申請受付チェックシート」により確認したのち、登録しようとする法人関係者が、その場で「説明を聞き、交付書類を受領しました」として、署名欄に署名することとしていた。
 - ・入札時における、事前登録時に提出された書類の印影との突合については、事前登録の際、当該法人としての意思・権限を有する者による申請であることを確認するため、募集要項の8ページに記載のとおり、事前登録しようとする法人は、印鑑証明書を「入札参加申請書」とあわせて本市へ提出することとしていた。
- そのうえで、入札日における受付の際には、事前登録を行った法人による入札であることを確認するため、入札書へ押印すべき印鑑については、法人の代表者が入札に参加する場合、事前登録時に提出された「入札参加申請書」に押印された実印によることとし、同じく事前登録時に提出された印鑑証明書の印影と突合することにより確認することとしていた。
- ・A社は、令和元年8月7日に、事前登録のため、当局の受付窓口を訪れたので、その際の状況について、説明する。

当局担当者は、登録しようとする法人に対し、「入札の手引き」を交付し、同書類で

は入札に関する留意事項等を記載しているもので、ご一読いただくよう、口頭での説明も行い、A社の担当者も「入札参加申請受付チェックシート」に署名をしている。

- ・「入札参加申請受付チェックシート」の「2 交付する書類」には、「入札の手引き」についても記載していることから、A社は、本市から「入札の手引き」の交付を受けたこと、そしてその内容を了知しているものであり、法人の代表者による入札の場合は、入札書に実印の押印が必要である旨、了知していたものである。
- ・本件入札に係る「大阪市職員措置請求書」2ページの「3 株式会社Aの入札参加」の箇所では、当局担当者がA社に対し、事前登録及び現地見学会の際に交付した書類に関する記述があるが、只今申し上げた、「入札の手引き」の交付、ご一読いただくようとの口頭説明及びA社担当者による「入札参加申請受付チェックシート」への署名といった事実については、措置請求書のなかで一切記述されていない。
- ・9月13日の本件入札当日、A社関係者が受付に来庁した際の状況については、当局担当者は、請求人が甲第11号証として提出している入札書用紙、入札書の記入例、並びに請求人が甲第15号証として提出している書類である「留意事項」を交付した。
- ・次に、入札書には必ず実印を押印するよう、A社関係者に対し、口頭による説明も行った。
- ・また、「留意事項」は、入札当日の入札会場内における注意事項、入札書投函の手順、及び入札の無効について説明するため、当局で作成したものである。
- ・措置請求書4ページの1段落目では、募集要項においても、入札書そのものに実印を押印する必要があるとの記載は存在せず、入札の際に配布された留意事項にも特段、入札において実印が押印されていなければ無効という記載はなかった、との記述がある。
- ・この点について、「留意事項」の中の「1 注意事項について ②入札について」では、「入札書の記載内容に不備がある場合は無効となりますので、今一度『入札の手引き』、『入札書の記入例』などをよく見て、作成してください。」との記載があり、「2 入札の無効について」では、「次のいずれかに該当する入札は、無効とします。」、「⑤入札者の記名押印がない入札」との記載がある。
- ・「入札の手引き」には、法人の代表者による入札の場合、「住所、氏名等、会社名は、入札参加申込みをされたとおりに記入し、必ず実印を押印してください。」との記載があり、当局は、この「留意事項」を交付することでも、入札当日における入札参加者に対する注意喚起を行っていたことから、措置請求書の当該箇所の記述は、事実ではない。

- ・入札開始直前における、当局担当者による、入札参加者への説明状況については、当局担当者は、入札開始直前に、最後の注意喚起として、入札会場において全入札参加者が居合わせるなか、本件入札に関する留意事項等の説明を行った。

その説明の中で、「入札書の記載内容に不備がある場合は無効となりますので、今一度『入札の手引き』、『入札書の記入例』などをよく見て、作成してください。」「投函された入札書の書換え、引換え、又は撤回はできません。」との説明を行った。
- ・A社による、入札書以外の書類への押印状況について、本件入札では、「入札参加申請書」及び入札書以外にも、大阪市暴力団排除条例に関する「誓約書」や「入札保証金納付書」など、入札参加者が本市へ提出する必要がある書類があったが、A社は、入札書を除き、それら全ての書類について、実印を押印していた。入札書だけが実印でなくともよいと理解していたなどということはない。

入札書への押印は実印とすることについて、入札参加者へ交付する書類の記載や、口頭での説明などを行っている。

A社としても、入札書の押印が実印でなければ、無効となることは当然認識していた。

現に、入札無効とした際、A社関係者から、入札書に間違えて実印ではない印鑑を押印してしまった旨、及び、実印を押印して入札書を訂正したい旨の発言があったことから、A社関係者は、入札書に求められている押印が実印でなければならなかったことを認識していたのは明らかである。
- ・このように、当局は、入札書への押印は実印を求めており、これをきちんと記載・説明し、入札参加者は、そのことを当然認識しているので、入札書になすべき押印が実印を意味することは、明らかであり、それが無い以上、無効であることは当然である。したがって、無効とした判断は、正当な判断である。
- ・また、仮に契約規則第28条第1項第4号における「入札者の記名押印がない入札」の適用に争いがあるにしても、当局は、実印による押印を求めていたこと、それを入札参加者への交付書類に記載し説明していたことから、入札参加者もそのことを認識しており、実印を用いることが本件入札の条件となっていたことは明らかである。
- ・そして、実印を求めていた趣旨は、法人の代表権限を有する者による入札意思表示の確認のためであり、実際にも、法人の代表者が作成した書類であることを確認するという重要な意義を有するものである。

このような条件に違反している場合は、契約規則第28条第1項第10号の「その他入札に関する条件に違反した入札」にも該当することから、無効であることにかわりは

ない。

- ・本件入札は、再度入札の対象外であることについて、契約規則第 30 条第 1 項では、「開札の結果、落札者がいないときは、直ちに出席入札参加者に再度の入札をさせることがある。」との規定があるが、本件入札では落札者があったことから、そもそも、同条項による再度の入札を実施する場合には該当しない。
- ・当局担当者に故意・過失はないことについて、請求人が主張するように当局担当者が本件入札書が有効であると判断すべきであったとは、おおよそ言えるものでない。加えて、判断にあたり契約管財局への確認等の対応もしており、他方、有効であると判断する事情や行政実例等は見当たらないことから、これを無効と扱った対応について、過失と評価される点はない。
- ・本件入札書を無効と判断するに際しての、契約管財局への具体的な確認内容等については、開札作業に際して、当局担当者が入札書の確認を行うなかで、入札参加申請書に押印された実印及び印鑑証明書と異なる印影の印鑑が押印されていることが判明した。

このようなケースにおける事務手続について、確認する必要があるため、当局担当者は、入札会場に居合わせた入札参加者に対し、このまま今しばらくお待ち願う旨伝えただうえで、本市において契約制度の企画及び調査に関することを所管する契約管財局に確認したところ、請求人が甲第 16 号証として提出している「契約事務質疑応答集 第 10 版」の 26 ページ下部に記載の問答を案内された。

その問答では、「紙入札において、入札書の印影が、大阪市使用印鑑届に押印されている実印又は使用印とも異なる入札を受けたが、無効になるのでしょうか。」との問いに対し、「契約規則第 28 条第 1 項第 4 号の規定により無効になります。押印は、適切な押印という意味なので、実印又は使用印でもない押印については、この規定によることとなります。」との回答がある。

- ・本応答集は、物品等の調達契約に関する各所属からの質問への回答をまとめることを目的として、契約管財局において作成された本市職員向けの内部資料である。当局としては、本件入札を執行するにおいては、当該問答における回答趣旨に準拠することが妥当であるとの考えに立ったうえで、入札書の有効性について判断するための根拠規定として、入札無効とする場合の条件について定める、募集要項 13 ページの「(9) 入札の無効」における、「⑤入札者の記名押印がない入札」との規定に該当し、本件入札の条件である実印の押印がない入札であるとして、当該入札書については無効とすると判断したものである。

なお、請求人が甲第 14 号証として提出している本市契約規則の第 28 条の第 1 項第 4

号においても、募集要項における当該規定と同様に規定されている。

- ・法人内における使用印による押印については、措置請求書4ページの6段落目には、無効となった入札書に押印された印鑑が、A社の代表者が同法人内で常用している使用印であることをもって、適切な押印と認められるものである旨の記述がある。

この点について、当局としては、入札当日の限られた時間内に、公平かつ効率的に入札を執行する必要があるなか、入札書に押印された印影が「入札参加申請書」に押印された実印のものでなければ、当該法人としての意思・権限を有する者による入札であることが確認できないものとして、無効になるという扱いをしているものである。このような扱いは、公平かつ効率的な入札執行の維持といった趣旨・意義があるもので、請求人の主張にある法人内における使用印の押印をもって、入札書を有効とする扱いをしないことに問題はない。

- ・法人代表者の意思による入札であることの確認方法については、措置請求書4ページの7段落目には、A社の代表者が入札会場を訪れ、自ら入札書に署名し、使用印を押印していることをもって、入札参加者の特定が可能であることから、入札参加者の記名押印がない入札ではない旨の記述がある。

この点について、本件入札の執行手続として、当局は、入札当日にA社の代表者が来庁したか否かの確認は行っていない。

当局は、入札当日に代表者が来庁した事実を確認するという方法ではなく、入札書に押印された印影が「入札参加申請書」に押印された実印でなければ、当該法人としての意思・権限を有する者による入札であることが確認できないものとして、無効とする扱いをしているもので、かかる扱いに問題はない。

- ・実体的な本人確認によるのではなく、記名押印のないものを無効とする扱いは、予算決算及び会計令第76条の解釈としても一般的であり、また、契約規則第28条第1項第4号にもその旨明記しており、通常のとおりと理解している。
- ・入札書の書換え等に関しては、開札後、A社から入札書に実印を押印し訂正したい旨の発言があったが、当局担当者は、A社関係者に対しそのような取扱いを認めることはできない旨、回答した。

なお、投函された入札書の書換え、引換え又は撤回ができないことについては、地方自治法施行令第167条の8第3項において規定されている。

この点については、募集要項12ページの「(7) 入札書の書換え等の禁止」にも記載している。

- ・さらに、入札会場内に設置した記入台の記入者の目に付く位置には、募集要項13ページ「(9) 入札の無効」の記載内容を記した紙を掲示していた。

- ・また、実際にもこのような扱いを認めれば、書換え等の不正や不平等な扱いとなる危険に繋がること及び迅速かつ円滑な事務への支障などの問題があることから、書換えを認めなかった扱いについても、問題はない。

- ・本件入札と大阪市使用印鑑届の関係については、入札無効とした後の当局担当者の説明に関して、措置請求書の4ページの5から7段落目には、応答集において、「大阪市使用印鑑届に押印されている実印又は使用印とも異なる入札」については無効になる、との記述があることについて、A社の代表者が本件入札書に押印した印鑑は、同代表が同法人内で常用している使用印であるが、そもそも本件入札においては、大阪市に対し使用印鑑の届自体、求められていない旨の記述がある。

しかしながら、本件入札は、当該問答の設問に記載の大阪市使用印鑑届の提出対象ではない。

そのため、入札参加申請書に実印を押印のうえ印鑑証明書とあわせて本市へ提出すること及び本人による入札の場合、入札書に実印の押印を求めている。

本件入札は、この点で、使用印鑑届に押印された印鑑と同じ印鑑による押印を求める当該問答の趣旨とも一致している、との判断を行ったものであり、これを参照したことや、これを説明の資料に用いたことについても問題はない。

- ・措置請求書における、その他の記載内容については、まず、措置請求書3ページ「(3) 開札及び落札者決定」に、A社の入札保証金については大阪市により供託された旨の記載がある。

この点については、A社が、入札保証金の還付手続を行うことは入札無効を認めることになるとして、開札後に落札者以外の入札参加者が行うこととなる還付手続を拒否したため、その場で当局担当者からA社に対し、同法人が還付手続を行わない場合、本市として法令に則った手続を行うこととなる旨申し渡したうえで、やむを得ず供託手続を行ったものである。

- ・次に、措置請求書5ページには、「一般財団法人大阪建築技術協会」についての記述があり、同協会が本件施設の管理運営を大阪市街地開発株式会社に丸投げし多額の収益を得ていた可能性が高い旨の記述があるが、同協会は、これまでの間、本件入札並びに本件施設の管理運営とは無関係の団体である。

同協会が過去に本件施設の管理運営者であったこと、同協会が大阪市街地開発株式会社に本件施設の管理運営を委ねていたこと及びそのことにより同協会が収益を得ていたこと、これらの点に関する措置請求書における記述は、いずれも事実ではない。

- ・また、同じく措置請求書5ページの5段落目には、本件入札の参加者は大阪市の関連企業のみであった旨の記述があるが、本件入札は一般競争入札により広く公募する方

法で実施しており、本市の関連団体を念頭に置いて募集したものではない。

- ・以上、A社の入札書は無効であり、かつ、再度の入札を実施しなかったことに違法・不当な財務会計上の行為はなく、また、もちろん、かかる対応をとった担当者には、何ら一切の故意・過失はなく、いわんや重過失などないことから、請求人の主張には根拠がない。

なお、陳述時の質疑応答において、次のようなことを確認した。

- ・今回入札の実施要項の作成にあたり、本市契約制度の所管局である契約管財局の作成した「不動産売払入札事務処理マニュアル」に準拠した。同じく契約管財局の「一般競争入札による市有不動産の売払い実施要項」や、港湾局による、「一般競争入札による土地不動産の貸付実施要領」があり、いずれも本件入札の募集要項と基本的に同様の内容である。いずれも入札参加申請書には、実印を押印のうえ、法人には印鑑証明書、個人には印鑑登録証明書を添えて受付に来ていただいて、入札書に押印された印影を入札参加申請書に押印された実印の印影及び印鑑証明書と照合することで、法人としての意志による入札であることを確認している。
- ・印鑑の押し直しについては、地方自治法施行令第167条の8第3項に、提出した入札書については、書換え、引換えまたは撤回ができないことが規定されている。
- ・過去に入札の権限のない人が入札した事例はない。そうした事例を予防するため、事前登録時には「入札の手引き」を交付するとともに、印鑑証明書の提出を求めており、入札当日には入札書の記入例及び「留意事項」を交付する等、入札書には実印の押印が必要である旨の説明を行っている。

(2) 陳述内容の修正

令和2年1月9日、都市整備局から、上記の陳述の一部について修正があり、その内容は次のとおりである。

- ・「契約事務質疑応答集 第10版」について、「契約管財局に確認したところ応答集を案内された」旨の陳述を、「応答集は本市職員向けの契約管財局サイト内より当局職員が事前に直接入手していた」に修正する。

3 監査対象所属に対する調査

令和元年12月26日、令和2年1月6日から9日及び同年同月16日に行政委員会事務局職員が、都市整備局に確認した内容及び都市整備局から説明を受けた内容の要旨は、次のとおりである。

(1) 実印を求める必要性

ア 入札参加申請書及び印鑑証明書

募集要項では、入札参加申請書に実印を押印することを求めているとともに、印鑑証明書の提出を求めている。

この点について、都市整備局に確認したところ、入札の実施にあたっては、真正な入札者の意思に基づく適正な入札であることを公平、公正、客観的に確認する必要があり、実印と印鑑証明書の照合による確認が最も客観的で効率的な方法であり、かつ、職員の恣意的な判断を排除することができる方法であることから、都市整備局の入札手続においては、実印と印鑑証明書の照合という方法を採用しているとのことである。

また、実印の押印によって、入札参加申請が当該法人を代表する者の意思に基づくものであり、入札参加申請書が当該法人の代表権を有する者によって作成された書類であることを確認するためであるとのことであった。

さらに、入札参加申請書の押印が実印であることを確認するため、また、入札当日、入札書が当該法人の代表権を有する者により作成されたものであることを、公平、公正かつ即時に確認するため、印鑑証明書の印影との照合が必要となるとのことであった。

なお、実印の印影照合により、正当な権利者によって作成された書類であることを確認する手法は、そもそも通常社会一般で採用されているものであるとともに、上述の入札参加申請書の記載及び印鑑証明書の提出を求めることについては、契約管財局が作成した「不動産売払入札事務処理マニュアル」や契約管財局における実務での取扱いに準拠しているとのことである。

イ 募集要項及び入札参加申請受付チェックシート

募集要項及び入札参加申請受付チェックシートには、入札当日に持参するものとして、実印が記載されている。

この点について、都市整備局に確認したところ、法人代表者の名による入札書の場合、法人の代表権を有する者によって作成されたものであることを確認するために、入札当日に交付する入札書に実印を押印してもらう必要があるため、入札当日に持参するものとして、実印と記載しているとのことであった。

ウ 入札の手引き

入札の手引きには、入札書に必ず実印を押印する旨が記載されている。

この点について、都市整備局に確認したところ、本件入札では、入札書が当該法人の代表権を有する者によって作成されたものであることを、入札当日の限られた時間内に、公平かつ効率的に確認するため、事前登録の際に提出された印鑑証明書と入札書に押印された実印の印影の照合を行っており、入札参加者に周知徹底を図

るため、入札手続についてより詳細に分かりやすく説明している入札の手引きに、入札書に実印を押印してもらう必要がある旨を、その他の手続上の注意点とあわせて記載しているとのことであった。

なお、上記の取扱いについては、契約管財局が作成した「不動産売払入札事務処理マニュアル」や契約管財局における実務での取扱いに準拠しているとのことである。

(2) 募集要項等の確認

本市契約規則第25条には「記名押印をした入札書により入札をしなければならない。」と定められているのみで「実印」等によらなければならないことは規定されていないが、都市整備局においては、募集要項、入札参加申請受付チェックシート及び入札の手引きで実印等を規定している。

この点について、都市整備局に確認したところ、実印の照合という方法を採用している理由は、前述の「3 (1) ア」で記載のとおりであり、例外的にその他の確認方法を取ることは、手続の公平、公正性を阻害し、入札参加者間の不公平な取扱いにもつながることから、画一的な取扱いとしているとのことである。

本件入札の募集要項は、契約管財局が作成した「不動産売払入札事務処理マニュアル」に準拠し、都市整備局において作成したものであるとのことである。

その他、契約管財局の「一般競争入札による市有不動産の売払い実施要領」や港湾局における「条件付一般競争入札による市有不動産の貸付実施要領」を参考として作成しており、いずれも本件入札の募集要項と基本的に同様の内容であるとのことである。

実務面においても、本市の他所属においても、入札条件として、入札参加申請書には実印を押印のうえ、法人は印鑑証明書、個人は印鑑登録証明書を添えて提出し、入札書に押印された実印の印影を入札参加申請書に押印された実印の印影及び印鑑証明書等と照合することで、当該法人としての意思に基づく入札であることを確認しているとのことである。

社会通念上、実印をみだりに他人に預託することは考えられず、文書に実印が押印されているということは、特段の事情のない限り、本人の意思に基づく押印又は印鑑の交付に基づくものであるという推認ができ、入札手続においては、法人の代表者の意思に基づく入札であることを確認するために実印を用いるのが一般的であることから、都市整備局においても不動産の売払や賃貸借に係る入札では、実印と印鑑証明書の照合による確認が相当であると判断し、入札の際には実印を押印する取扱いとしているとのことであった。

また、入札書の記入・押印要領など入札における遵守事項等を記載した入札の手引きや、入札書の記入例を交付し、入札参加者への説明を行っており、入札の手引きや記入例の記載内容も、本市の他所属と同様であり、本件入札における入札条件や入札

参加者への説明は、都市整備局に限ったものではないとのことである。

本件入札に係る募集要項については、本市の標準的な取扱いをもとに作成し、契約管財局による事前確認も行っており、総務局の法的リスク審査も受けており、入札実務における入札参加申請書、入札書及び印鑑登録証明書による印影照合、並びに入札の手引きの記載内容及び入札参加者への交付については、契約管財局における不動産の売払あるいは賃貸借に係る入札での取扱いに準拠しているとのことである。

なお、本市では、物品や工事請負、業務委託といった調達契約のように、同一業者が反復的に参加する入札において、入札に関する事務手続を効率的に執行するため使用印鑑制度を導入しているが、本件入札は、不動産の貸付先の募集に関するものであり、事前に使用印鑑届を提出した者に限らず広く入札参加を募集すべきとの考えから、法人については印鑑証明書で証明されている印鑑によっているとのことである。あわせて、本市契約規則等で記名押印としているのみで実印と記載していない理由について、都市整備局が契約管財局に確認したところ、本市契約規則第25条は、紙入札の場合の規定であるが、本市の調達契約では使用印鑑制度を導入しており、押印を実印に限定していないとのことである。一方、土地貸付等管財に関する入札では、他所属においても都市整備局が実施した本件入札と同様に、事前に使用印鑑届を提出したものに限らず広く入札参加者を募集すべきとの考えから、法人については印鑑証明書で証明されている印鑑によっているとのことである。

(3) 入札の無効判断の経過

都市整備局は、本件開札作業に際して、都市整備局担当者が入札書の確認を行うなかで、入札参加申請書に押印された実印及び印鑑証明書と異なる印影の印鑑が押印されていることが判明した際に事務手続について契約管財局に確認を行ったとのことである。

その詳細は以下のとおりとのことである。

- ・入札執行に関して何らかの問題が発生した場合に備えるため、都市整備局では事前に、契約管財局が入札契約事務の進め方や同事務に関する問題に対する考え方の共有を図るため本市職員向けサイトに掲載している「不動産売払入札事務処理マニュアル」や「契約事務質疑応答集 第10版」を入手していた。
- ・入札結果に関する不満等のクレームがあった場合など、入札執行が円滑に進行しない場合の問合せ先について、契約管財局管財部に事前に尋ねたところ、不動産の貸付など管財関係の入札執行時のクレーム等に対応できる機関はなく、各所属で対応して頂くことになる、とのことであった。
- ・入札当日、実印と異なる印鑑が押印された入札書が投函されたことから、同応答集を準用することの妥当性について、念のため、同応答集を作成した契約管財局契約部へ問合せた。

- ・契約部への確認時には、入札書が投函され、開札にあたっての入札書の記載状態の点検の際に実印と異なる印鑑が押印された入札書があることが判明した経緯、及び当該入札書の記入押印状態について、記名はあるが事前登録時に提出された印鑑証明書の実印以外の印鑑が押印されていることを説明した。
- ・契約部からは、同応募集はもともと調達契約用に作成されたものであり、不動産に関する契約については、契約管財局管財部に確認するのがよい旨助言を受けた。
- ・管財部の担当とは入札当日は時間が合わず確認できなかったが、入札書の効力については、本件入札を執行する都市整備局において判断する事項であることから、同応募集を準用し、当該入札書については無効との判断をした。
- ・管財部へは、翌開庁日に改めて確認した。具体的にはメールにて、入札当日の契約部への確認時と同様に入札書を無効とするに至った詳細な顛末を説明したうえで、当該入札書を無効とした当局の判断の妥当性について確認した。
- ・管財部からは、「委任状の持参がないということであれば、無効の取扱いで問題ないと思う。」との回答を得た。

(4) 入札の手引きの根拠

事業主管局・区の所管業務に係る不動産の貸付契約の締結については、本市契約規則第3条第5項により、主管局長又は区長に委任されている。

本件入札における入札の手引きについては、同項による委任に基づき、都市整備局において、契約管財局が過去に作成した「入札の手引き」に準拠し作成したものであるとのことである。

(5) 本件入札の位置づけ

請求人陳述において請求人は、私的自治の規則に基づき条件を定められる契約の話と、契約規則の範囲内で行わなければならない手続の話は異質の話であり、事前登録時に印鑑証明書を求めていることと入札書に実印の押印を求めることは同質のものではない、との陳述をしていたが、これに対する都市整備局の見解は以下のとおりとのことである。

- ・本件入札は、都市整備局が私人と対等の立場において締結する私法上の契約の相手方を選定する契約の準備行為であり、契約行為も本件入札といった契約の準備行為も、特段の規制のない限り私法上のルールによって規律されることとなり、また、募集要項等による入札者の募集は、契約の申込の誘因であって契約の申込ではない。

(6) 入札書に実印の押印を求める行為

請求人陳述において請求人は、「入札書に実印を押印する」ことについて広く公表されている募集要項や本市契約規則に一切記載・規定されていない（授權されていない）にも関わらず、「入札の手引き」と称する書面でいきなり入札参加者へ周知し義務付けする行為は、裁量権の逸脱に該当し、不当な事務手続である、との陳述をしていたが、これに対する都市整備局の見解は以下のとおりとのことである。

- ・都市整備局は、入札書への押印は実印に限ることとしているため、募集要項において、事前の印鑑証明書の提出、「入札参加申請書」や「誓約書」等の事前提出書類及び「委任状」や「入札保証金納付書」等の入札当日持参書類への実印押印、入札当日における実印持参を求めている。
- ・要項配布期間と同期間に実施した入札参加のための事前登録の際には、要項を補完する「入札の手引き」を交付するとともに、申込者本人が入札に参加する場合には入札当日に実印が必要である旨を説明したうえで、事前登録の手続を行った者に対して「入札参加申請受付チェックシート」に「説明を聞き、交付書類を受領した」旨の確認の署名を行わせた。
- ・交付した入札の手引きには、入札の方法として「申込者（代表者）本人が入札する場合は実印が必要です」と記載し、入札書の記入押印についても「必ず実印を押印してください」と記載していた。
- ・入札当日の受付時には、改めて実印での押印を求め、入札書とともに、「実印」と注意書きした入札書記入例を交付した。
- ・入札書とその記入例には「募集要項ならびに入札の手引きを承知のうえ、次の金額を月額賃料（税抜き）として賃貸借したいので入札いたします。」との文言をあらかじめ明記しており、請求人は当然、都市整備局の入札方法を承知したうえで入札を行っているはずである。
- ・これらのことから、入札書への押印は実印に限る旨を入札者が認識していたことは明白である。

- ・この点、地方自治法施行令第167条の6第1項では、「入札について必要な事項」を公告することが求められており、もちろん本件でもそのことは要項に記載しているが、法文上、入札に関する条件そのものが公告されていることまでは求められていない。例えば、鉛筆による記入やシャチハタでの押印は認めないこと等は記載していない。

- ・本件のような入札のあり方は、本市他所属による一般競争入札による市有不動産の売払あるいは貸付においても見受けられるなど一般的であるにもかかわらず、公告された資料等に記載されていない限り入札条件とはできないこととなれば、行政実務に著しい支障を及ぼすこととなり実際上も正当な理解とは言えず、実際にもそのような解釈はされていないのであって、入札者として了解可能な状態にあればよいというべきだが、了解可能であったことは上述のとおり明らかである。
- ・募集要項中、事前の印鑑証明書の提出、「入札参加申請書」や「誓約書」等の事前提出書類及び「委任状」や「入札保証金納付書」等の入札当日持参書類への実印押印、入札当日における実印持参を求めている。
- ・入札書への押印は実印に限ることは要項によって公告されているといえる。
- ・仮に募集要項では公告されていないとの理解に立ったとしても、上述のとおり募集要項の配布期間と同じ期間内に実施した事前登録において、入札の手引きを交付し説明していることからすれば、要項と入札の手引きで一体として公告があったと解し得ることになる。（山口地判昭和 59 年 9 月 13 日、福岡地判平成 22 年 9 月 6 日など参照）
- ・入札書への押印は実印に限る旨については、募集要項配布期間中において既に了解可能であり、都市整備局がその旨を入札にあたり事前に告げていなかったとか、入札当日になって初めて求めたなどといった後付けや不意打ちといった事情はない。
- ・当事者の確認は契約行為において非常に重要な事柄であるのは言うまでもないところ、私法上の契約において、実印の印影照合により正当な権利者によって作成された書類であることを確認する手法は、通常社会一般でもされている対応であり、印鑑証明書の提出や実印の使用は格別過度の負担というわけでもないことから、押印を実印に限る扱いには合理性がある。
- ・これらからすれば、およそ裁量逸脱などとして不当・違法となることはない。
- ・入札手続の安定的かつ適正・迅速な進行を図るためには、入札の効力を速やかにかつ画一的に判断すべき要請が高く、担当者による個別の判断・対応を許したのでは、かえって公平・中立性が害されかねない。
- ・そのため、上述のとおり、入札書の押印は実印に限るとされている場合において、実印以外の印が押印されていたときに、これを「入札者の記名押印がない入札」ないし「入札に関する条件に違反した入札」として無効として扱うことに何ら不当・違法はない。

- ・一般に入札者が入札書に表示する内容は、「だれが」「いくらで」という極めて重要な事項であるところ、一旦記載され投函された入札書自体に手を加えることは、談合や後出し、変造など様々な不正につながる恐れがあるため、入札書の書換え等は、地方自治法施行令第167条の8第3項でも禁止（募集要項でも同様）されているのであって、書換え等が認められないことは言うまでもなく、これを認めることは違法でもある。
- ・この点、本件では印鑑の押し直し等の対応は認めていないが、実印を押印した新たな入札書を出すのであれば、同項の「引換え」に、また、「書換え」は、入札書の記載内容を変更することであるところ、入札金額に限らず、それと同様に重要な当事者の表記内容を変更するのであれば、「書換え」に該当するため、押し直し等の対応を認めなかったことは正当である。
- ・なお、同じく当事者の表記を構成する記名と押印につき記名のみを書換えの対象と理解するのは不自然・不合理で、表記方法・内容の一つである押印も当然対象に含まれる。
- ・万一無効として扱ってはならなかったとしても、担当職員は、契約管財局に問い合わせるなどしており、入札書の記載内容等に係る有効無効については、裁判所における競売実務においてさえ執行官等による判断は分かれているうえ、その判断に対する裁判所の判断（判決）も区々であるし、本件のような事例に的確に参照しうる確立した裁判例や行政実例・国の考え方なども見当たらず、入札書の記載内容については厳格に解する考え方とある程度緩やかに解する考え方など学説上も様々であり、仮に有効ないし書換えを許容したうえで有効と判断した場合は、次点者から反対の訴えもありうる両難の中、迅速・円滑に進めるべき入札現場にて、本件事情・経緯においてなした無効との判断について過失はない。

4 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属の説明及び監査対象所属に対する調査に基づき、本件請求について次のように判断する。

本件請求における本市職員等による違法不当な契約の締結について、契約の締結を行う本市職員等は、地方自治法施行令や本市契約規則等の規定に基づく入札手続により落札者を決定したうえで、契約締結をしなければならない職務上の義務があると解され、本市職員等が、入札書に実印が押印されていなかったことを理由に株式会社Aの入札を無効としたことが地方自治法施行令や本市契約規則等の規定に反するものである場合は、市街地開発株式会社と定期建物賃貸借契約を締結したことは違法となるというべき

である。

請求人は、都市整備局が、株式会社Aの入札書に押印された印が当該法人の実印でなかったことを理由に当該入札を無効とし、有効な入札を行ったもののうち最高額であった市街地開発株式会社を落札者と決定し、定期建物賃貸借契約を締結したことが違法不当な契約の締結となり、大阪市に損害が生じているので本市職員等に対し当該損害を賠償させるなど必要な措置を講じることを勧告するよう主張している。

住民監査請求に基づく監査及び勧告についての決定は、法第242条第8項において、監査委員の合議によるものと規定されているところであるが、本件請求について、監査を実施したが、審議の結果、合議が調わなかったことから、監査及び勧告についての決定には至らなかった。

なお、参考までに監査委員の見解を以下に記載する。

(1) 入札を無効としたことは違法であるとの見解

地方自治法施行令及び本市契約規則の規定によれば、一般競争入札により契約を締結する場合は、「入札に関する条件に違反した入札は無効とする旨」を公告により明らかにしておかなければならないとされている。普通地方公共団体の行う契約事務の執行は、公正、機会均等をはかりつつ、経済性の確保が要請されるところ、そのための手続の一つとして入札にかかる主要な事項として、無効となる入札に関する条件については公告が求められていると解される。よって、公告の有無の判断にあたっては、恣意的な判断を排すべく、記載された文言から客観的に読み取れる内容をもって判断すべきと解する。

本件についてみると、都市整備局は、本件入札に係る入札を無効とする旨の公告として募集要項等を本市ホームページに掲載する方法により公告しているが、当該募集要項の「(9) 入札の無効」の項目には「⑤入札者の記名押印がない入札」と記載されているのみであり、「実印による押印」との記載はない。

都市整備局は、代表者が入札する場合は入札書に実印の押印が必要である旨を入札の手引きに記載し、入札参加応募に係る事前登録受付時に交付している。

一般競争入札の公告の方法については法及び地方自治法施行令に別段の制限はなく、広報や掲示その他適宜の方式により広く一般に周知できうるような手段であればよいものと解するのが相当であるが、当該入札の手引きは、広く一般に配布され、あるいは不特定多数の者の目に触れるものではなく、入札参加応募しようとするものがその申し込みをしなければ入手することができないものであるから、その交付をもって実印による押印のない入札は無効とする旨の公告があったと判断することはできない。

また、上記「(9) 入札の無効」の項目には「⑤入札者の記名押印がない入札」と記載されるに過ぎない以上、当該記載から、「押印」は実印による押印を意味するも

のとその意義を狭義に理解するとまでは読み取ることが困難であって、実印による押印がない入札が無効となることが公告されていたとはいえない。

よって、本市職員によって株式会社Aの入札を無効とした行為は公告にない無効事由をもって無効としたものであり、本市職員の入札手続は違法である。

(2) 入札を無効としたことは違法ではないとの見解

地方自治法施行令及び本市契約規則の規定によれば、一般競争入札により契約を締結する場合は、入札を無効とする旨などについてあらかじめ公告しなければならないとされている。

都市整備局は、本件入札に係る入札を無効とする旨の公告として募集要項等を本市ホームページに掲載する方法により公告しているが、当該募集要項の「(9) 入札の無効」の項目には「⑤入札者の記名押印がない入札」と記載されている。また、「8 入札及び開札」の項目には入札当日に持参するものとして「(3) ⑤実印」との記載があり、あわせて、「申請者の実印」が必要な旨及び「代理人により入札する場合は委任状の『受任者』欄に押印した印鑑が必要」な旨記載されている。

これら募集要項の記載から、入札当日記載する入札書には、代表者本人が入札する場合には実印が必要となり、また、代理人による入札の場合は委任状に押印した印鑑が必要となることは明確であり、「入札の無効」の項目の「⑤入札者の記名押印がない入札」の「押印」には、代表者本人による入札の場合の「実印」及び代理人による入札の場合の委任状の受任者欄に押印した「印鑑」が含まれることは明らかであると考えられる。

これらから、都市整備局が、募集要項において代表者による入札の場合に実印が押印されていなければ無効となる旨を公告していたといえ、これによらない株式会社Aの入札を無効と判断し、市街地開発株式会社を落札者と決定し、定期建物賃貸借契約を締結した本市職員等に違法な点はない。

(意見)

上述のとおり、今回の監査請求においては、合議が調わず監査及び勧告についての決定には至らなかったが、本件監査請求の対象となった入札の公告につき、改善すべき点について意見を申し添える。

都市整備局が作成し公告した募集要項の記載内容は基本的に本市の他所属のものと同様であるとのことであるが、本件請求で監査委員の見解が分かれたように、無効となる入札の詳細について実印による押印であることが公告されていたかどうかについては争いとなりえる状態となっている。

都市整備局は、契約管財局等と協議するなどして、入札の無効となる旨の記載内容については公告が必要とされる趣旨を考慮し、誰が見ても理解できるものとなるよう検討されたい。

【参考（法令等〔抜粋〕）】

1 地方自治法（昭和22年法律第67号）

（契約の締結）

第234条 売買、貸借、請負その他の契約は、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り締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

3 普通地方公共団体は、一般競争入札又は指名競争入札（以下この条において「競争入札」という。）に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、普通地方公共団体の支出の原因となる契約については、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる。

（以下略）

2 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）

（一般競争入札の公告）

第167条の6 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により契約を締結しようとするときは、入札に参加する者に必要な資格、入札の場所及び日時その他入札について必要な事項を公告しなければならない。

2 普通地方公共団体の長は、前項の公告において、入札に参加する者に必要な資格のない者のした入札及び入札に関する条件に違反した入札は無効とする旨を明らかにしておかなければならない。

（中略）

（一般競争入札の開札及び再度入札）

第167条の8 略

2 略

3 入札者は、その提出した入札書（当該入札書に記載すべき事項を記録した電磁的記録を含む。）の書換え、引換え又は撤回をすることができない。

4 普通地方公共団体の長は、第一項の規定により開札をした場合において、各人の入札のうち予定価格の制限の範囲内の価格の入札がないとき（第百六十七条の第十二項の規定により最低制限価格を設けた場合にあつては、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格の入札がないとき）は、直ちに、再度の入札をすることができる。

（以下略）

3 大阪市契約規則（昭和39年規則第18号）

（契約事務の委任）

第3条 市長の権限に属する契約で次に掲げるものについては、別に定めるものを除くほか、契約の締結（契約の変更及び解除を含み、契約の履行に係る監督及び検査を除く。以下同じ。）を契約管財局長に委任する。

(1) 工事の請負契約

(2) 工事以外の請負契約（印刷及び製本の請負契約並びに不動産以外の物件の製造、加工及び修繕の請負契約に限る。第53条を除き、以下同じ。）

(3) 物件の買入及び売払契約

- (4) 物件の借入契約
- (5) 前2号に定めるもの以外の不動産に関する契約(不動産の貸付契約及び建物の所有を目的とする地上権の設定契約(契約管財局の所管業務に係るものを除く。)を除く。)
- (6) 不動産の信託の受益権の買入及び売払契約
- (7) 市有物件に係る損害保険契約及び損害共済契約
- (8) 市長が別に定める業務委託契約

2～4 略

5 第1項に定める契約以外の契約については、別に定めるものを除くほか、契約の締結を主管局長又は区長に委任する。

(以下略)

(売払い及び貸付けの入札参加資格等)

第9条 売払い、貸付け及び市長が特に必要と認める契約に係る入札に参加しようとする者に必要な資格及びその審査に必要な事項は、契約の目的物に応じて市長が定め、あらかじめ公告する。

(中略)

(公告)

第12条 政令第167条の6第1項の規定による公告は、入札期日の5日前までに、急を要する場合には3日前までに、次に掲げる事項について、大阪市公告式条例(昭和25年大阪市条例第50号)の例によつて行わなければならない。ただし、公告期間については、建設業法(昭和24年法律第100号)第2条第1項に規定する建設工事請負の入札で同法により見積期間の定められているものにあつては、この限りでない。

- (1) 入札に付すべき事項
- (2) 入札参加資格に関する事項
- (3) 入札保証金に関する事項
- (4) 契約条項を示す場所
- (5) 入札執行の日時及び場所
- (6) 第28条第1項各号のいずれかに該当する入札は、無効とする旨
- (7) 前各号のほか入札について必要な事項

2 前項の規定にかかわらず、市長が必要と認める場合には、前項の公告をインターネットを利用する方法により行うことができる。

(中略)

(入札方法)

第25条 入札をしようとする者は、図面、設計書、仕様書、現場又は現物若しくは見本を確認の上、必要事項を記入し、かつ、記名押印をした入札書により入札をしなければならない。この場合において、入札保証金を要するものについては、入札保証金(現金に代えて納付される有価証券を含む。)の納付済証(第19条第3項に規定する保証を入札保証金の納付に代わる担保として提供する場合にあつては、保証書。次項において同じ。)を入札書に添付しなければならない。

2 略

3 代理人により入札をしようとする者は、その権限を証する書面を提出し、確認を受けなければならない。

(中略)

(入札の無効)

第28条 次の各号のいずれかに該当する入札は、無効とする。

- (1) 入札参加資格がない者のした入札又は第25条第3項の規定による確認を受けない代理人がした入札

- (2) 指定の日時まで提出されず、又は到達しなかつた入札
 - (3) 入札保証金の納付を要する入札において、これを納付しない者又は入札保証金が所定の額に達しない者がした入札
 - (4) 入札者の記名押印がない入札
 - (5) 同一入札について入札者又はその代理人が2以上の入札をしたときは、その全部の入札
 - (6) 同一入札について入札者及びその代理人がそれぞれ入札したときは、その双方の入札
 - (7) 入札金額又は入札者の氏名その他主要部分が識別し難い入札
 - (8) 訂正印のない金額の訂正、削除、挿入等による入札
 - (9) 入札に関し不正な行為を行つた者がした入札
 - (10) その他入札に関する条件に違反した入札
- 2 略
(以下略)

4 湊町リバープレイス・大正地区文化交流プラザ 定期建物賃貸借契約による貸付の条件付一般競争入札 募集要項

7 入札参加応募の手続	
(1) 事前登録 入札に参加するためには事前登録が必要です。	
① ～ ② 略	
③ 必要書類	
ア 登録しようとする法人は、次表に掲げる書類を正1部、副1部(副は複写可)の計2部提出してください。ただし、(4)については、下記イに該当する法人のみ提出してください。	
イ 略	
ウ 必要書類に不備がある場合は、応募を受け付けないものとします。	
エ 応募に要する経費については、申請者の負担とします。	
オ 提出された書類は、いかなる理由があっても返却しないものとします。 なお、提出書類については、本市情報公開条例の規定に従います。	
事前登録必要書類一覧	
(1) 入札参加申請書 様式1に必要事項を記入してください。	資料1- 様式1
(2) 誓約書 様式2-1・2-2に必要事項を記入してください。	資料1- 様式2-1 2-2
(3)～(10) 略	
(11) 印鑑証明書 事前登録しようとする法人が登録している印鑑で、提出日において発行の日から3か月以内のものとなります。	各種証明書 (原本)
(12)～(14) 略	

(中略)

8 入札及び開札

下記により入札及び開札を実施しますので入札参加者は出席願います。

- (1) 日時 略
- (2) 執行場所 略
- (3) 提出書類等 (入札当日に持参するもの)

提出書類等	用途・注意事項	必要数
入札参加申込受付証	・申込受付時に交付した、受付印を押印したもの。	各1通
委任状 (本市所定様式)	・代理人により入札しようとする場合のみ必要。 ・必要事項を正確に記入し、 実印を押印 してください。代理人の印鑑は認印で可。	
入札保証金納付書	・申込受付時に交付したもの。 ・代理人により入札しようとする場合であっても、入札保証金納付書の「入札人」欄には入札参加申請書に申請者として押印した 実印を押印 してください。	
金融機関振出小切手 (自己宛小切手)	・金融機関振出小切手の見本を参照してください。	
実印	・申請者の実印 ・代理人により入札しようとする場合は、委任状の「 受任者 」欄に押印した 印鑑 が必要です。	1本

※ 提出書類等に不備等がある場合には入札に参加できません。

(以下略)

(9) 入札の無効

次のいずれかに該当する入札は、無効とします。

- ① 予定価格を下回る価格による入札
- ② 入札参加資格がない者がした入札又は権限を証する書面の確認を受けない代理人がした入札
- ③ 指定の日時まで必要となる書類を提出しなかった者がした入札
- ④ 入札保証金を納付しない者又は入札保証金が所定の額に達しない者がした入札
- ⑤ 入札者の記名押印がない入札
- ⑥ 本市が交付した入札書を用いないでした入札
- ⑦ 同一入札について入札者又はその代理人が2以上の入札をしたときは、その全部の入札
- ⑧ 同一入札について入札者及びその代理人がそれぞれ入札したときは、その双方の入札
- ⑨ 同一入札について他の入札者の代理人を兼ね又は2人以上の代理人として入札したときはその全部の入札

- ⑩ 入札金額又は入札者の氏名その他主要部分が識別し難い入札
- ⑪ 訂正印のない金額の訂正、削除、挿入等による入札
- ⑫ 入札に関し不正な行為を行った者がした入札
- ⑬ その他入札に関する条件に違反した入札

(中略)

16 その他

(1) 略

(2) 本要項に定めのない事項は、地方自治法、同施行令、大阪市契約規則等の関連諸法令 に定めるところによって処理します。