

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	松 井	淑 子
同	大 内	啓 治
同	西 川	ひろじ

住民監査請求について（通知）

令和 2 年 7 月 31 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 5 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、事実証明書等の内容は省略した。

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入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。

また募集要項には、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、他方、入札参加受付時に交付された「入札の手引き」の「3 入札書の記入、押印」にのみ、「必ず実印を押印して下さい。」との記載はあるが、実印を押印しなかった場合に無効となる旨の記載はなく(他の事由については無効になる旨の記載あり。)、その場で手引き違反という指摘もなかった。

そもそも「入札の手引き」自体、募集要項とは異なり、公告もされない注意書きに過ぎず、法律や規則による授權のないまま、このような注意書きのみによって、入札の条件を加重すること自体、許されない。

以上に対し、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。

そもそもこの「契約事務質疑応答集」における記載は、継続的に公共入札に参加している事業者がその同一性の証明を容易にするため、認印ないしは実印の登録を求めらるるものであり、本件入札のように予め印鑑の登録を必要としない手続において参照されるものではない。

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当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」にはかからなかつたとした場合、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つた。

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という、いわゆる本人確認の点にあるところ、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つた。

このとおり契約規則第 28 条第 1 項第 4 号の趣旨は、本人の同一性の確認を求めるものに過ぎない以上、公告にない「入札書への実印の押印」に拘泥することなく、単にその場での実印押印による追完指示や運転免許証や代表者資格証明の確認などにより、極めて容易に本人確認可能であつた。

ところが、大阪市職員は、「入札書への実印の押印」が公告にはない加重要件であることに思いを致さず、形式的な対応に終始し、その求めるところである本人確認のための方法について検討さえしようとせず、専ら結論ありきの姿勢で本件入札書を無効と宣言し、次順位であつ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の与えたことになる。

よって、監査委員は、市長に対し、当該大阪市職員に対し、大阪市の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 監査の対象事項等

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を対象に、それ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について、大阪市監査委員監査基準に準拠して住民監査請求監査を実施した。

2 監査の実施場所及び日程

(1) 実施場所

行政委員会事務局執務室

(2) 実施日程

令和2年7月31日から同年9月23日

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人代理人から陳述は不要であるとの申し出があり、また令和2年8月24日に陳述に代わる書面として、陳述要旨（主張補充）が提出され、その内容は、次のとおりである。

(1) 本件違法行為の実態

本件は、令和元年9月13日に大阪市が行った、「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、同入札手続に参加した、株式会社Aの入札について、入札書に実印が押印されていないことを理由としてこれを無効とした大阪市職員の行為の違法性を問うものである。

本件入札は、大阪市が管理する「湊町リバープレイス・大正地区文化交流プラザ」の管理運営者を決定し、賃貸借契約を締結するためのものであり、入札の有効無効については、「大阪市契約規則」よるところ、同規則9条は、「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。」とされている。

ところが本件入札にあたり、入札書に実印を押印すべきことは、募集要項に記載されていない。

また大阪市契約規則28条1項4号は「入札者の記名押印がない入札」を無効とす

るのみであるところ、押印については実印であることまで求められていない。

なお大阪市都市整備局発行の入札の手引きにおいては、入札当日の実印の持参が求められ、入札書の記入にあたって、「必ず実印を押印してください。」と記載されてはいるが、これらは「募集要項」ではなく公告の対象ではない。

このとおり、実印を欠いた入札書について入札無効とする取り扱いについては、契約規則上の根拠を欠いており、違法不当と言うほかない。

なお大阪市契約規則 28 条 2 項によれば、「入札の効力は、契約管財局長」が決定するとあるが、本件入札において、無効判断を行った担当職員の肩書きは大阪市都市整備局市街地整備部清算担当課長である。

契約管財局長とは、契約管財局長であり、上記担当職員が所属する都市整備局とは別の組織であり、同人が契約管財局長ということは考えられない。

この点においても、本件入札無効の取り扱いは違法・不当といわなければならない。

もし本件入札無効決定が当時の契約管財局長(氏名不詳)の判断により行われていたのであれば、同人に対する措置請求も追加する。

(2) 本件違法行為が問題である理由

本件入札手続には、A、大阪市街地開発、大阪市高速電気軌道が参加し、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円の入札額であった旨説明されたとおり、Aの入札額が最高額であった。

すなわち、もし本件入札無効決定がなければ、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。

この金額差は、通常の市民感覚において、到底無視できるものではなく、本人確認という極めて容易な確認行為を怠るなど、大阪市契約規則に反し、自らの所属先である大阪市に対し、かかる多額の損失を生じさせているにもかかわらず、担当職員を初めとする都市整備局職員において、何ら問題なしとの立場を貫いているのであれば、極めて問題であることから、本件措置請求に及んだものである。

本件は、大阪市職員において、極めて簡単な本人確認作業を実施(実印・印鑑証明書によりその場で可能)することで容易に回避できた問題であり、これにより大阪市において多額の損失を生じることを防ぐことが出来た事案であって、本件措置請求は

それ事態、大阪市職員に対し、無理難題を強いるものでものない。

この点を踏まえ、本件措置請求の当否について判断を賜りたく、以上のとおり、陳述するものである。

4 監査対象所属の陳述（13頁に詳述）

都市整備局を監査対象所属とし、令和2年8月26日に都市整備局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

5 監査対象所属に対する調査（25頁に詳述）

令和2年8月31日、同年9月8日及び同年同月10日に、行政委員会事務局職員が、都市整備局職員に対して調査を行った。

6 関係人調査（35頁に詳述）

令和2年8月28日、同年9月1日及び同年同月8日に、行政委員会事務局職員が、関係人調査として契約管財局職員に対して調査を行った。

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ないが、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が、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、同項第4号に入札者の記名押印がない入札が、同項第10号にその他入札に関する条件に違反した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、 実印を押印 してください。 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 実印を押印 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「 受任者 」欄に 押印した印鑑 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」、「その他入札に関する条件に違反した入札」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、本市契約規則第3条第5項による委任に基づき、契約管財局が過去に作成した「入札の手引き」に準拠して、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おり、「当日持参するもの 本人が入札に参加する場合」には、実印が含

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、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

- ・本件住民監査請求の前に令和元年12月6日付けで、同趣旨の請求が行われており、すでに結果が通知されているところ、本件請求には一部追加等があるものの、そのほとんどは、文言と構成まで細部にわたって従前請求と同じである。
- ・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では、入札書への押印は実印を求めていたところ、実印ではない印影が押印されていたため無効とした。当局職員によるこの無効との判断に誤

りはなかったことについて、まず申し上げ、詳細については、後ほどご説明させていただきます。

- ・追加箇所における記載内容については、従前請求に対する局見解文中でも既に概ね言及していたので、以下、従前請求における当局見解と同様の内容になるが、改めて事業所管局の都市整備局としての見解を説明させていただきます。
- ・本件入札は、従前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、その後同月 19 日及び 20 日に現地見学会を実施したのち、9 月 13 日に入開札を実施した。
- ・本件請求において焦点となる事項は、本件入札において株式会社 A が投函した入札書に実印以外の押印がされたことが、当該入札の無効事由に該当するかどうかである。
- ・これについては、入札書に実印を押印する必要があるとの入札条件について、本市が、いつ、どのように、入札参加者に対し説明したのかなども重要であるので、はじめに、入札書に押印する印鑑について説明させていただき、本件請求について、A への説明の経緯も踏まえたうえで、現時点での当局見解をご説明申し上げます。
- ・なお、本件入札は、当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、契約の申し込みの誘因ということになるが、契約行為も、また本件入札という契約の準備行為も、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を前提として申し上げておく。
- ・まず、入札書に押印する印鑑について、ご説明する。

本件入札の参加資格については、請求人が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。

- ・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。また、事前登録の際、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してもらい、入札時には、入札書にされた押印を、その印鑑証明書の印影と突合するという扱いとしていた。

- ・この点、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く、自治体として万が一にも契約相手を違えとか、無権限の者と手続きをすることなどあってはならない。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であることをもって、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を確認するのは合理的な取扱いであり、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且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ず、実印でない入札書はこれを無効とする扱いにも合理性がある。もとより、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ではない。
- ・続いて、本件入札に際し、当局から入札参加者に対し配布する書類の記載内容、及び当局担当者による入札参加者への説明状況について、ご説明する。
- ・まず、入札参加者への配布書類のうち、お手元にお配りした入札書の記入例について、ご説明する。これは、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。このように、代理人による入札の場合、法人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を確認している。
- ・また、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。
- ・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のほか、入札の手引きを交付し、説明を行っている。

- ・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・押印に関する順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、入札書への記名・押印にあたり、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よとの記載がある。
- ・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、押印するうえで順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に、その場で説明を聞き、交付書類を受領しましたとして、署名欄に署名してもらうこととしていた。
- ・この入札参加申請受付チェックシートにおいても、入札当日に法人の実印が必要になることを改めて注意喚起している。
- ・次に入札当日の受付時の対応についてご説明する。
- ・当局担当者は、来場者に対し、請求人が提出している入札書用紙、入札書の記入例、並びに請求人が提出している書類である留意事項を交付するとともに、入札書には必ず実印を押印するよう、口頭による説明も行っている。なお、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、当局で作成したものである。
- ・この点に関して、本件入札に係る大阪市職員措置請求書 3 ページ最後の段落から 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。

- ・しかしながら、留意事項の中の1注意事項について ②入札については、入札書の記載内容に不備がある場合は無効となりうるので、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は、次のいずれかに該当する入札は、無効とする、⑤入札者の記名押印が無い入札との記載がある。
- ・ここにある入札の手引きには、先程申したとおり、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。
- ・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。
- ・上記のほか、入札日には、当局担当者は、入札開始直前に、改めての注意喚起として、入札会場において、全ての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ている。
- ・そして、その場でも、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。
- ・次に、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、ご説明する。
- ・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、当局の担当者は、入札書の印影を、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。
かかる扱いに合理性があることは、既に申し上げたとおりである。
- ・続いて、当局担当者による、Aへの説明の経過について、ご説明する。
なお、念のため、先に述べた取扱いは、本件入札以外でも同様の取扱いをしており、また、Aは過去にも大阪市の入札に参加したこともあるため、Aがかかる取扱いを知らなかったとは考えられない。

- ・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一切記述されていない。
- ・この点、A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、ご説明する。
- ・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ため、ご一読いただくよう、口頭での説明も行い、A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、そしてその内容を理解しているのは当然で、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、了知していたはずである。
このように、入札書への押印は実印に限る旨について、Aは募集要項配布期間中において既に了知していたはずであり、当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。
- ・その後、9月13日の本件入札当日、A関係者が受付に来庁した際の状況について、ご説明する。
- ・既述のとおり、当局担当者は、入札書用紙、入札書の記入例、並びに留意事項を交付することとしており、A関係者に対しても、これらを交付するとともに、入札書には必ず実印を押印するよう、口頭による説明も行っている。
- ・これも先に述べたとおり、入札開始直前には、当局担当者から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。という説明を、Aを含め全入札参加者が居合わせるなかで実施しているので、Aがそのことを聞いていたことは間違いない。
- ・加えて、Aによる、入札書以外の書類への押印状況について、ご説明する。
入札書への押印は実印とすることについて、只今申し上げたとおり、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おり、A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ことはあきらかである。
- ・この点、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ありません。
- ・なお、入札無効とした際、A関係者から、入札書に間違っただけで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もあったところで、そのことから、A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あきらかである。
 - ・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にいう押印について、特段の限定がない場合はおくとしても、契約当事者の円滑・確実な確認のため、予め入札において使用すべき印鑑を特定している場合には、当該印鑑による押印を意味することは当然である。
 - ・この点、前述のように、当局は、本件入札において、入札書へ実印による押印を求めており、これをきちんと記載・説明し、Aを含め入札参加者は、そのことを当然認識していたはずであるので、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る。
 - ・したがって、実印が押印されていない入札書は、入札者の記名押印がないということとなり、無効となる。
 - ・なお、本市の契約管財局では、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、請求人が提出している契約事務質疑応答集 第 10 版という資料を作成し、本市職員向けに案内している。この応答集の 26 ページ下部の問答では、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り、上記の理解と整合しており、当然の内容というべき旨を補足させていただく。
 - ・只今申し上げたとおり、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、実印を用いることは本件入札の条件となっており、Aを含む入札参加者もそのことを認識していたことはあきらかである。
 - ・また、実印を求めていた趣旨は、参加資格を有する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、本件入札においても法人の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という重要な意義を有するものである。
 - ・このように重要な入札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、

変わりはない。

- ・ 請求人は措置請求書 4 ページ 2 段落目で公告もされない注意書きとか、措置請求書 5 ページ 2 段落目で公告にない「入札書への実印の押印」など公告について触れているので、ここで念のため補足しておく。
- ・ 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いるが、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とされているのみで、入札に関する条件やその解釈まですべて公告されていることまでは求められていない。

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、実務上、入札に関する条件やその解釈まですべからず公告するといった理解・解釈に立った運用はされておらず、例えば、鉛筆による記入やシャチハタでの押印は認められないのが一般的扱いと思われるが、そういったこともすべて公告する資料に形式的に逐一明示的に記載しない限り入札の条件とできないなどということになれば、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ない。入札条件は、入札者として了解可能な状態にあればよいというべきところ、本件において A を含む入札参加者において了解可能であったことは前述した点から明らかである。

- ・ これをおいても、公告した募集要項において、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たのであるから、入札書への押印は実印に限ることは募集要項によって公告されているということができると考える。
- ・ また、上記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、手引きを交付し説明していることからすれば、募集要項と手引きで一体として公告があったと解することもできるものと考えられる。
- ・ 以上について、山口地判昭和 59 年 9 月 13 日、福岡地判平成 22 年 9 月 6 日の判例で他の配布物と合わせて一体で公告があったとの事例もみられるところであるのでご参照いただきたい。
- ・ 請求人は、措置請求書 4 ページ 6 段落目で契約事務質疑応答集における記載は、継続的に公共入札に参加している（中略）本件入札のように予め印鑑の登録を必要としない手続において参照されるものではない、同ページ 7 段落目で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、措置請求書 4 ページの 6 段落目で、無効となった入札書に押印された印鑑が、A 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などと述べている。

- ・しかしながら、もとより入札書は、入札参加申請書の審査において参加資格が認められた申請者によって提出されなければならないのは当然で、既述のとおり、本件入札においては、入札書になされた押印が、入札参加受付時に申請書に押印された実印及びその印鑑証明書と同一のものであることを確認することによって、当該入札書が当該法人において権限を有する者によって適切に作成されたことを確認している。応答集が参照されるかどうか、使用印鑑届制をとっているかどうかを問わず、当局が押印を求めた実印ではない、単にAが同法人内で使用していた認印である使用印で足りるなどという主張は明らかに誤っている。
- ・また、応答集の本件問答で前提とされている使用印鑑届制とは、事前に本市に提出する使用印鑑届において入札・見積、契約の締結、代金の請求・受領、共同企業体の結成等の際に使用する印として、特定の印鑑を登録させるものである。そして、その登録時には、印鑑証明書の提出とともに、その印鑑登録された代表者の実印を使用印鑑届に押印させた上で、当該入札における各手続きの際に使用する印として使用印を法人として届け出させるという扱いとしているので、当該入札においては、使用印鑑届に押印された使用印は、実印と実質的に同様に扱われるものである。そういった点を踏まえ、応答集では、入札書に使用すべきと予め決められている実印や使用印鑑届で届け出られた使用印を使用していない入札書には押印がないものとして扱うという当然のことを示したものであって、そのことは、本件のように実印の使用を求めている場合における扱いにも当然参照しうるもので、使用印鑑届制をとっているかどうかという形式面によりこのような考え方が左右されるものではなく、使用印鑑届制ではないから、どんな印鑑を用いてもよいという主張には理由がない。
- ・なお、請求人は、措置請求書4ページ8段落目で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とも述べているが、これについては、応答集の本件問答における大阪市使用印鑑届に押印されているはそれに続く実印と使用印のいずれにもかかっているもので、当該主張は前提を欠く。
- ・措置請求書5ページの1段落目には、A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無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きとして、当局は、入札当日に、Aを含め入札参加者の代表権限を有する者が来庁したか否かの確認は行っていない。当局は、既述のとおり、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法人の実印であることをもって、当該法人としての意思・権限による入札であることを確認しているも

- ので、かかる扱いに問題がなく合理性があることはこれまで述べてきたとおりである。
- ・念のため、実体的な本人確認によるのではなく、記名押印の無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、通常の扱いである。
 - ・請求人は措置請求書 5 ページの 2 段落目で入札書への実印の押印に拘らず、その場で運転免許証や代表者資格証明等により参加法人の代表者であるか否かの本人確認をすることが可能とも述べている。
 - ・この点、実印の押印を求めているのは、既述のとおり、事業者の同一性を確認するという目的だけではなく、入札書に記入する金額が入札参加者としての意思決定を経たものとして、当該法人の代表権限を有する者によりなされていることを確認するためでもあるが、そもそも運転免許証では、入札手続きに来場した個人の本人確認がなしうだけで、押印する者が参加法人の代表者であることすら確認することはできない。
 - ・また、代表者資格証明書についても、公平かつ効率的に入札を執行する必要がある中、入札当日の限られた時間内に、その場で、事前準備資料と異なる資料の追加提出を求め、当事者の同一性や権限を確認するなどという取り扱いは困難であるし、もとより、そのような対応を逐一許容していれば、予め準備資料や確認方法を定めて円滑・安定的な入札を実施しようとしている趣旨を損なう。
 - ・繰り返すが、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あることをもって、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を確認するのは合理的な取扱いであるし、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且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ず、実印でない入札書はこれを無効とする扱いには合理性がある。そのため、このような入札手続きにおいて、入札で前提としていない別途の手段・方法で同一性確認や意思確認を行うことは、かえって不適切な取扱いともなりかねず、請求人の主張には根拠がない。
 - ・請求人は、措置請求書 5 ページ 2 段落目において、単にその場での実印押印による追完指示をすれば足りる旨述べているところ、本件入札では、開札後、A 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 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、回答しているので、この点について補足しておく。
 - ・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 項でも禁止されているのであって、書換え等が認められないことと言うまでもないし、これを認めることは違法でもある。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。

- ・本件で、改札後の A からの申し出に関し、実印を押印した新たな入札書を出すのであれば、引換えに該当し、また、書換えは、入札書の記載内容を変更することであり、入札金額のほか、それと同様に重要な当事者の表記内容を変更することは書換えに該当するところ、もちろん、当事者の表記は記名と押印で構成されることから、書換えに当たるものとして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、開札後になってこのような扱いを認めることは、書換え等の不正以外にも、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生じてしまうといった不都合があることも付言させていただく。
- ・その他、本件は再度入札を行っていないが、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。との規定があるところ、本件入札では落札者があったことから、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。
- ・これまで申し上げたことから、請求人が主張するように当局担当者が本件入札書を無効であるとした判断に誤りはない。
- ・この点、万一、本件入札書が有効であるという場合であっても、担当者において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。
- ・開札作業に際して、当局担当者が前記のとおり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べく、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、用意していた本件問答を確認するなど検討を行うこととした。その上で、無効と判断した。当局としては、本件入札を執行するにおいては、本件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、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。これについて問題ないことは、前述のとおりである。
- ・なお、請求人が提出している本市契約規則第 28 条第 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。
- ・このように、担当職員は、迅速・円滑な執行が求められる開札手続きの中にあっても、

応答集を確認するなどできる限りの対応をしており、また、入札書の記載内容等にかか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、判決もまちまちであるし、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、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。

- ・なお、請求人は、運転免許証等で別途の確認を行わなかったこと等も指摘しているが、かかる主張に根拠がないのは先ほど述べたとおりであり、そのような確認を行わなかったからといって、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といった請求人の主張には根拠がない。
- ・最後に、措置請求書における、その他の記載内容について、述べさせていただく。
- ・この部分についても、従前請求と同様に事実と異なる記述がされている点があるが、従前請求で行った陳述の繰り返しとなるが、都市整備局の見解を説明させていただく。
- ・まず、措置請求書3ページ(3)開札及び落札者決定に、A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が、入札保証金の還付手続き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きを拒否したため、その場で当局担当者からAに対し、同法人が還付手続きを行わない場合、本市として法令に則った手続き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きを行ったものである。なお、令和2年2月28日付けでA代理人より供託金の還付請求を行う予定である旨の通知があり、その後、4月21日付けで還付されていることも確認した。
- ・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、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から8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、ここまでご説明させていただいたとおり、A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無く、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・過失は無く、いわんや重過失など無いことから、請求人の主張には根拠がない。

3 監査対象所属に対する調査

令和2年8月31日、同年9月8日及び同年同月10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。

なお、今回の住民監査請求の対象となっている財務会計行為については、令和元年12月20日から令和2年1月31日まで監査を実施し、その際に調査を行っているが、その調査の回答については、現時点でも妥当するとのことである。

(1) Aの入札無効について

Aの入札書が無効とした原因について、都市整備局の見解は以下のとおりである。

- ・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。
- ・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。

(2) 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る、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ること、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きにおいては、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。

なお、当日実印は、入札書への押印及び入札保証金の返却手続きでの押印で必要とされているとのことである。

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、入札手続き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。

(3) 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（２）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り扱いにもつながることから、画一的な取り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、入札手続きにおいては、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・押印に関する事など入札における順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、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。

（４）無効条件の記載方法と本市契約規則の規定

本市契約規則第 12 条は、第 28 条第 1 項各号のいずれかに該当する入札は、無効とする旨公告することを規定しており、同第 28 条は無効となる入札が列挙されているが、これらの規定と、本件入札に係る募集要項等の記載の関係について確認を行った。

ア 本市契約規則第28条第1項第4号関係

本市契約規則第28条第1項第4号について、規則の文言及び実施要項の直接の記載は「押印」となっているが、都市整備局が入札の手引きで「入札書へ実印による押印を求めている」ことについて、都市整備局の見解は以下のとおりであった。

- ・ 入札条件については、地方自治法施行令第167条の6第2項においても、「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」とされているのみで、入札に関する条件やその解釈まですべて公告されていることまでは求められていない。
- ・ 本市契約規則第28条第1項第10号においても規定しているように、本件入札では募集要項13ページ「(9) 入札の無効」においても「次のいずれかに該当する入札は、無効とします。 ⑩その他入札に関する条件に違反した入札」と公告している。
- ・ 例えば、鉛筆による記入やシャチハタでの押印は認められないのが一般的扱いと思われるが、そういったこともすべて公告する資料に形式的に逐一明示的に記載しない限り入札の条件とできない、などということになれば、行政実務に支障を及ぼすだけでなく、記載項目が増えると入札参加者にとってもかえってわかりにくいということもあり、実際上も正当な理解とは言えない。
- ・ 入札参加を検討するにあたって必要な事項、入札参加の資格や条件についてはお判りいただく必要があるが、実際に入札に参加するに際し、記入するにあたっての詳細は次の段階、つまり、入札条件は入札者として了解可能な状態であれば問題ないと考えている。
- ・ 募集要項の配布期間と同じ期間内に実施した事前登録（令和元年7月17日から8月8日）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、募集要項と「入札の手引き」で一体として公告があったと解している。
- ・ 「入札の手引き」2ページには「申込者（代表者）本人が入札する場合は実印が必要です」と記載しており、入札書にも「入札の手引きを承知のうえ、入札いたします」と記載しており、入札参加者は「入札の手引き」の内容を理解したうえで入札している。

イ 本市契約規則第28条第1項第10号関係

都市整備局によれば、実印によらない押印は同規則第28条第1項第10号の「その

他入札に関する条件に違反」しているとのことだが、その「重要な入札条件」が配布文書に記載しているだけで、直接公告されていないことと、同規則第12条第1項第7号が「前各号のほか入札について必要な事項」の公告を求めていることとの関係について、都市整備局の見解は以下のとおりであった。

- ・入札に関する条件については、本市契約規則第12条において公告すべき事項を定めている。
- ・本市契約規則第28条第1項第10号における「その他入札に関する条件」については、全ての入札参加者に公平に周知する必要があり、公告に明記していない条件や補完すべき事項等について、公告とは別に「入札の手引き」などを作成し、本市ウェブサイトによる公表や、入札参加予定者への配付など入札契約事務の公平性を確保することとしている。また、入札に関する質問への回答についても、本市ウェブサイトにより全ての入札参加予定者にお知らせすることとしている。

(5) 実印の押印のない入札を無効とすることの是非

陳述に代わる書面として提出された陳述要旨において請求人代理人は、大阪市契約規則 28 条 1 項 4 号は「入札者の記名押印がない入札」を無効とするのみであるところ、押印については実印であることまで求められていない、大阪市都市整備局発行の入札の手引きにおいては、入札当日の実印の持参が求められ、入札書の記入にあたって、「必ず実印を押印してください。」と記載されてはいるが、これらは「募集要項」ではなく公告の対象ではない。実印を欠いた入札書について入札無効とする取り扱いについては、契約規則上の根拠を欠いており、違法不当と言うほかないとの記述をしているが、これに対する都市整備局の見解は以下のとおりである。

- ・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、事前登録の手続き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た。
- ・ 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、手引きを交付し説明していることからすれば、要項と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且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、実印以外の押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。

(6) 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き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化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無く、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、同応募集に準拠することの妥当性について、念のため、同応募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、同応募集に準拠し、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。

都市整備局は、契約管財局への確認の上、入札を無効と判断したが、その詳細は、以下のとおりとのことである。

- ・入札条件については、地方自治法施行令第167条の6においても、入札に関する条件やその解釈まで全て公告されていることまでは求められておらず、入札者が条件を事前に知らされている状態であればよい。
- ・本市契約規則第28条第4号には、「入札者の記名押印がない入札」は無効とする旨が規定されている。ここでいう「押印」とは、当然ながら適正な押印であって、予め大阪市は印鑑証明書の提出及び実印の押印を求めていた。本件入札では、法人としての意思であることを確認するため、入札書への押印は実印と指定している。そのため、事前の入札参加受付の段階においても、「入札参加申請書」への押印は実印と指定している。予め指定された印鑑である実印の押印がない以上、無効とする判断は当然である。
- ・「入札の手引き」2ページには「申込者（代表者）本人が入札する場合は実印が必要です」「必ず実印を押印して下さい」との記載があり、入札書にも「入札の手引きを承知のうえ、入札いたします」との記載があることから、入札参加者は「入札の手引き」の内容を理解したうえで入札している。
- ・本件入札では、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、募集要項と「入札の手引き」で一体として公告があったと解することができる。
- ・本件入札において入札書を無効とした判断は、そもそも行政による裁量、言い換えれば都市整備局が新たな判断・解釈を行うものではないため、本市契約規則に基づき、本件問答を参照し、適切な押印が無いことから、無効と判断したものである。
- ・本市の不動産の賃貸借や売買に関する契約のための入札において、入札書に実印の

押印を求めること等、入札条件や入札参加者への説明に関する取扱いについては一般的なやり方であり、都市整備局のみならず他局においても同様の取り扱いとなっている。

(7) 入札執行官について

陳述に代わる書面として提出された陳述要旨において請求人代理人は、大阪市契約規則 28 条 2 項によれば、「入札の効力は、契約管財局長」が決定するとあるが、本件入札において、無効判断を行った担当職員の肩書きは大阪市都市整備局市街地整備部清算担当課長であり、(中略)この点においても、本件入無効の取扱いは違法・不当といわなければならないとの記述をしていたが、これに対する都市整備局の見解は以下のとおりである。

- ・本市契約規則においては、第3条第1項第5号で「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…を除く。）」、同条第5項で「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。」、第28条第2項で「入札の効力は、契約管財局長が決定する」及び第66条第1項で「局長（財政局税務総長…）又は区長が権限を有する契約については、…契約管財局長に関する規定は、局長又は区長に関する規定として当該局長又は区長に適用があるものとする。…」とされているとおり、市長の権限に属する契約に関する事務の委任（法第153条第1項に基づく委任をいう。以下同じ。）について規定している。同規則上、入札執行官については規定がなく、事務の委任は、契約管財局長をはじめとする局長等に対して行われている。
- ・入札を紙で執行する場合は、入札執行官が有効・無効を判断することになる。
- ・入札執行官については契約管財局が作成した「入札事務処理要領」、「不動産売払入札事務処理マニュアル」に準拠し、主管課長の指名により都市整備局市街地整備部区画整理課用地売却・引継担当課長代理が務めた。
- ・「入札事務処理要領」は、契約管財局契約部における入札事務について規定されているものであるが、同要領における「第2 入札執行官」で「入札の執行は、契約担当係長が行う。ただし、契約担当係長が都合により入札執行をできない場合は、契約担当課長が指名したものが代行する」、「第6 落札者の決定」(1)で「入札執行官は、予定価格調書をもとに落札者を決定する」などについては、落札者の決定に関する趣旨などを記載している項目であるため、当局における不動産の賃貸

借契約でも準拠できると判断したものである。

- ・したがって、入札執行官が落札者（落札候補者）を決定する行為は、入札執行官自らが委任を受け、その権限を行使するものではなく、あくまでも権限を有する者を補助して行う事務手続の一つと考えている。

（８）開札後のAからの実印押印による追完等の申し出に応じなかったことについて

請求人は、本市契約規則第 28 条第 1 項第 4 号の趣旨は、本人の同一性の確認を求めるものに過ぎない以上、公告にない「入札書への実印の押印」に拘泥することなく、単にその場での実印押印による追完指示や運転免許証や代表者資格証明の確認などにより、極めて容易に本人確認可能であったとの記述をしていたが、これに対する都市整備局の見解は以下のとおりである。

- ・本件入札の執行手続として、当局は、入札当日に、Aの代表者が来庁したか否かの確認は行っていない。
- ・実印の押印を求めているのは、事業者の同一性を確認するという目的だけではなく、入札書に記入する金額が入札参加者としての意思決定を経たものとして、当該法人の代表権限を有する者によりなされていることを確認するためでもあるが、そもそも運転免許証では、入札手続きに来場した個人の本人確認がなしうるだけで、押印する者が参加法人の代表者であることすら確認することはできない。
- ・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。
- ・本件で、開札後のAからの申し出に関し、実印を押印した新たな入札書を出すのであれば、引換えに該当し、また、書換えは、入札書の記載内容を変更することであり、入札金額のほか、それと同様に重要な当事者の表記内容を変更することは書換えに該当するところ、もちろん、当事者の表記は記名と押印で構成されることから、書換えに当たるものとして押し直し等の対応を認めなかったことは正当である。

(9) 大阪市職員の故意・重過失について

請求人は、大阪市職員は、「入札書への実印の押印」が公告にはない加重要件であることに思いを致さず、形式的な対応に終始し、その求めるところである本人確認のための方法について検討さえしようとせず、専ら結論ありきの姿勢で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との記述をしていたが、これに対する都市整備局の見解は以下のとおりである。

- ・担当職員は、迅速・円滑な執行が求められる開札手続きの中にあっても、応答集を確認するなどできる限りの対応をしており、また、入札書の記載内容等にかか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、判決もまちまちであるし、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、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 関係人に対する調査

令和2年8月28日、同年9月1日及び同年同月8日に行政委員会事務局職員が、契約管財局に確認した内容の要旨は、次のとおりである。

(1) 本市契約規則第25条について

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」と規定されているが、入札書の押印に実印か認め印かまでは規定していない。入札参加の文書が真正なものであることをより確認しやすくするために、個々の入札において入札条件の一つとして押印の種類指定について定めている。

実務的な取り扱いとしては、工事請負や物品買入・借入、業務委託契約等のいわゆる調達契約の場合、入札が反復継続的に行われることから、入札参加資格申請時に実印とともに、入札契約事務手続きで統一的に使用する印鑑を届け出ることとしており、入札書への押印についても、同使用印鑑を押印する取り扱いとしており、入札ごとの実印の持ち出しや印鑑証明書の提出など、参加者の負担軽減を図っている。

一方、不動産に関する入札は単発的に行われるものであり、上記の使用印鑑の届出の方法によらず、契約の重要性や安全性を勘案し、契約書をはじめ全ての関係書類に、入札条件として実印の押印を求めている。

なお、代理人による入札を行う場合については、代理権を証明する書面として委任状の提出を求め、委任状に押された受任者印の押印を求めている。委任状には、委任者の押印として調達契約の場合は使用印鑑、不動産契約の場合は実印を押印することとしている。

入札書の押印について、法的根拠はなく、本市契約規則においても、入札書への押印の種類の指定は行っていない。国や他都市においても同様の規定となっている。また法第234条第5項においても契約の確定は、契約書に双方記名押印しなければ当該契約は確定しないものとするとしており、実印による押印については明記していない。

公契約に限らず、私法上の取引において、契約書等の権利義務に関する文書等重要な書類については、安全性や信憑性の向上、真正担保の目的から、わが国では慣行的に記名押印を求める場合が多く、取引の安全性や真正の担保を一層向上させることを目的に、実印の押印並びに印鑑証明書の徴取を求める事例が多くなっている。本市においても、契約は重要な財務会計上の行為であることから、原則として実印の押印を求めている。

また、入札書は本市及び契約相手方の権利義務を定める契約の申込という重要な書類であることから、入札参加者としての意思を厳格に確認するとともに、真正を担保するため、本市契約規則において入札書への記名押印を求めており、入札の条件として実印の押印を求めているものである。

(2) 本市契約規則第28条について

本市契約規則第28条第1項第4号の「記名押印」は、第25条の「記名押印」と同じ趣旨である。

入札に関する条件については、本市契約規則第12条において公告すべき事項を定めている。

「その他入札に関する条件」については、全ての入札参加者に公平に周知する必要があり、公告に明記していない条件や補完すべき事項等について、公告とは別に「入札の手引き」などを作成し、本市ウェブサイトによる公表や、入札参加予定者への配付など入札契約事務の公平性を確保することとしている。

また、仕様書や設計図書に関する質問への回答についても、本市ウェブサイト

より全ての入札参加予定者にお知らせすることとしている。

(3) 本市契約規則第12条について

「公告」は公告式条例の例によるほかインターネットにより行うこととしており、第1項第6号で、「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」を公告することが定められているが、この「公告されている」とは、これらの方法により公表されているか否かにより判断する。これ以外の無効事由は認めていない。本条項は、第28条第1項に該当する入札のみが無効となる趣旨である。

また、同条第1項第1号から第7号のほか公告が必要な事項がある場合には公告で示すこととしている。

なお、上記の回答が、(2)の回答と矛盾するのではないかと再質問したところ、契約管財局の見解は以下のとおりである。

- ・ 入札の無効について、地方自治法施行令第167条の6を受けて、本市契約規則第12条では、「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」を公告することとしている。
- ・ 本市契約規則第28条第1項各号では、無効事由をそれぞれ明記しているが、詳細な入札の条件については、入札の手引きや入札心得など別に定める文書において、全ての入札参加者に公平に周知することにより、その内容を明らかにしている。よって、これに違反したものについては、その他入札に関する条件に違反した入札として無効としている。

(4) 本市契約規則第32条について

法第234条第5項においても契約の確定は、契約書に双方記名押印しなければ当該契約は確定しないものとする規定されている。

同条においても同主旨を規定しており、落札決定者は契約を結ぶ義務を負うことになる。

また、同条第2項により、その者と契約を締結することが公正な秩序を乱すこととなる恐れがある場合や、その他の理由により著しく不相当であると認められる場合は契約の締結を行わない場合もある。

落札決定した時点では、予約が成立したにとどまり本契約は成立していないことになるが、契約を結ぶ義務を負うため、本市契約規則第21条において、落札者が正

当な理由がなく契約を締結しない場合には、違約金を徴収するものと定めている。

(5) 地方自治法施行令第167条の6について

同条第2項において、「公告において、(中略)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」旨定められているが、入札が無効となる「条件」に係る公告について尋ねたところ、契約管財局の見解は以下のとおりである。

- ・同条は、公告事項として、入札に関する条件に違反した入札については、無効とする旨を明記することを定めており、無効となる条件については、全ての入札参加予定者に公平に周知する必要がある。
- ・本市契約規則第12条は、地方自治法施行令第167条の6を受けて、その内容を具体的に定めたものであり、公告すべきことを広く規定したものではない。

5 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りう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11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場所、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入札前の事前の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、入札後の事後の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、「押印」との文言からこれを実印に限るものと判読することは困難である。

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いが、本市契約規則第12条第2項において、公告式条例の例によるほかインターネットを利用する方法により行うことが定められているところ、当該入札の手引きは、これらの方法によっておらず、公告されているとは認められない。

また、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もできない。

上記のとおり、当該募集要項「(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は困難であって、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、本市職員が株式会社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。

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「(3)提出書類等(入札当日に持参するもの)」として「⑤実印」との記載があり、併せて、「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。

また、入札参加応募にかかる事前登録の際に、法人の代表者による入札の場合、「必ず実印を押印してください。」との記載のある「入札の手引き」を交付し、その旨の説明をしたということであるから、これらと、当該募集要項の入札者の記名押印がない入札を無効とする記載を併せると、都市整備局が、法人の代表者による入札の場合には入札書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評価される。したがって、本市職員が、公告されていない事由をもって株式会社Aの入札を無効と判断したとの指摘は当たらない。

また、請求人は、実印押印による追完指示や運転免許証や代表者資格証明の確認などにより、極めて容易に本人確認可能であったにも拘らず、本市職員がこれを怠った旨主張するが、入札書の書換え等は地方自治法施行令が明確に禁じるところであり、また入札手続の安定的かつ適正・迅速な進行を図り、入札の効力を速やかに且つ画一的に判断するために別途の書類による本人確認を認めない取扱いは十分合理的なものである。したがって、本市職員が実印押印による追完や身分証明書による本人確認を行わなかったことに違法、不当な点はない。

これらから、都市整備局が、代表者による入札について実印が押印されていなかった株式会社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に違法な点はない。

【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。

4 普通地方公共団体が競争入札につき入札保証金を納付させた場合において、落札者が契約を締結しないときは、その者の納付に係る入札保証金（政令の定めるところによりその納付に代えて提供された担保を含む。）は、当該普通地方公共団体に帰属するものとする。

5 普通地方公共団体が契約につき契約書又は契約内容を記録した電磁的記録を作成する場合においては、当該普通地方公共団体の長又はその委任を受けた者が契約の相手方とともに、契約書に記名押印し、又は契約内容を記録した電磁的記録に当該普通地方公共団体の長若しくはその委任を受けた者及び契約の相手方の作成に係るものであることを示すために講ずる措置であつて、当該電磁的記録が改変されているかどうかを確認することができる等これらの者の作成に係るものであることを確実に示すことができるものとして総務省令で定めるものを講じなければ、当該契約は、確定しないものとする。

（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。

(中略)

(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)の例によっ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

（中略）

（契約の確定）

第32条 本市から落札者に決定する旨又は契約の相手方とする旨の通知を受けた者は、契約管財局長が指定する期限までに契約書に記名押印の上、契約管財局長が定める書類を添えてこれを提出しなければならない。この場合において、契約保証金又は保証人を要するものについては、契約保証金を納付し、又は保証人を立てなければならない。

2 第4項の規定により契約が確定する前において、落札者に決定する旨又は契約の相手方とする旨の通知を受けた者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあることその他の理由により著しく不適切であると認められるときは、契約管財局長は契約の締結を行わないものとする。

3 第1項の規定による契約締結の手續を怠つたときは、その者に係る落札又は契約の決定は、無効とする。

4 契約は、契約管財局長が第1項の規定により提出された契約書に記名押印した時に確定する。

（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き		
(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か月以内のものとしします。	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。	
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	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 	各1通
金融機関振出小切手 (自己宛小切手)	<ul style="list-style-type: none"> ・金融機関振出小切手の見本を参照してください。 	
実印	<ul style="list-style-type: none"> ・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。

(中略)

(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。

(以下略)