

談合・入札改革分科会 報告

担当幹事 大川 隆 司

(かながわ市民オンブズマン)

はじめに

全国市民オンブズマン連絡会議が談合問題への取組みを開始したのは、95年名古屋大会からで、最初のテーマが下水道談合だった。正確に言えば、下水道終末処理場の電気設備工事をめぐり大手電機メーカーの談合である。全国各地で起こされた住民訴訟は、「1年ルール」(発注後1年が経過すると、談合業者の不法行為責任は原則として追及できない、とする被告側の抗弁)を却ける最高裁判決(02.7.2)を獲得し、04年7月までにすべて勝利した(同年の函館大会で報告)。

ところが、今年の6月10日、札幌市が発注する下水道施設の電気設備工事をめぐり、同じ電機メーカー各社が談合をした容疑により、公正取引委員会の立入検査が行われた。新聞報道(→資料1)によれば、談合は03年度から05年度にかけてのものであるという。つまり、全国の自治体から発注業務を受託していた日本下水道事業団から、自治体そのものへと発注の場を変えて、電機メーカー各社は談合を続けていたことになる。

同じ6月には、北海道開発局が発注する土木工事をめぐる官製談合の容疑で、国土交通省の現職局長が札幌地検に逮捕された。地検の調べによれば、05～07年に石狩川開発建設部という出先機関が発注した1億円以上の河川工事(ダムを除く)の約4分の3(発注金額445億円)について談合が行われ、そのうち95%は開発局OBの天下り先会社が受注した、と報じられている(7月9日 日経新聞夕刊)。まさに「絵にかいたような官製談合」と言える。北海道開発局の08年度事業費は8,000億円を越すので、これは氷山の一角であろう。

談合の撲滅をめざす私たちの取組みは、前途遼遠と言わなければならない。

第1 制度改革は進んでいるか?

1. 一般競争入札の導入率には大きなバラつき

(1) 06年に、福島、和歌山、宮崎各県の知事があいついで逮捕されたことが契機となって、同年12月全国知事会が「都道府県の公共調達改革に関する指針」を打ち出した。

(2) しかし、競争入札(一般競争入札+指名競争入札)の中で占める一般競争入札の割合は、07年度実績で見ると資料2のとおり自治体ごとに大きなひらきがある。

都道府県では最高の100%(神奈川県、長野県)から最低の0.1%(青森県)まで、政令市では最高の99.3%(横浜市)から最低の0.6%(福岡市)までの差がある。

ちなみに、07年度に指名競争入札を全廃した神奈川県の場合、平均落札率は86.1%と、05年度の91.6%と比べ、5ポイント下がっている。

2. 「総合評価」という落札率向上策の推進

(1) 公契約について、一般競争入札が原則であることは、会計法にも地方自治法にも明記されていることであるから、趨勢として、一般競争の拡大は避けられない。そこで建設業界が政府与党に要望し、国交省が推進している落札率向上策の支柱となっているのが、総合評価方式の導入である。その大義名分は、「公共工事の品質確保の促進」にあるとされ、「価格点」と「技術点」が「総合評価」される結果、入札価格が高くても技術点のおかげで、受注できるという、「逆転落札」現象が発生することになる。

(2) 国土交通省は、07年度で約9割の工事について総合評価方式で発注し、08年度からは原則として、すべての工事をこの方式で発注することとした。

自治体のレベルでも、宮城県、長野県をはじめとして「総合評価」の導入が進んでいる。そして、総合評価方式で入札を行った結果、その半分以上が「逆転落札」となった自治体も少なくない(→資料3 なお、地方整備局、都道府県、政令市のすべてについて「日経コンストラクション」誌が調査した結果の詳細は→資料4)。

(3) 総合評価の問題点は、その**不透明性と不合理性**にある。各入札業者が、それぞれ技術点として何点を獲得したか、という「結果」は、入札価格と同じく公表されるが、その技術点が付与された「根拠」は、ブラックボックスの中である。この**不透明性**が発注者の官製談合体質と結びつけば、「官製談合天国」が出現することになる。

不合理性は、「技術的優位性」が価格の逆転の合理的説明になっていない場合が多い、ということである。

(4) 「日経コンストラクション」誌08年3月28日号は、あるトンネル工事を入札価格では低い順から10番目の業者が受注したケースの「楽屋ウラ」をスクープした。

この工事は、総合評価方式で発注され、「工事に伴う濁水を浄化した上で川に流す」技術力が技術点の内容とされた。具体的には、浮遊物質量(SS)の濃度を1mg/lに抑えた業者に最高の技術点が与えられ、これが逆転落札の結果につながった。しかし、発生する濁水を放流する先の川のSS濃度は3mg/lなので、排水中のSSをこれ以下に抑える技術を同等と評価すれば、5,500万円(落札価格の約4%)も安い業者に発注することができた。

(→資料5)

(5) 同様の逆転現象をもっと大型化したものが、東京都が発注(08.4.17入札実施)した「中央環状品川線シールドトンネル工事2」である。この工事について、最も安い415億円で鹿嶋JVは落札できず、高い技術点を取った大成建設JVが450億円で落札した。しかし、都の発注部分に隣接する首都高のシールドトンネルは、技術点においても優るとされ

た鹿嶋JV（437億円）が大成JV（534億円）をおさえて受注している。両者を比較すると「技術点」が談合の隠れ蓑としての機能を果たしていると思えない。

- (6) 業界と建設族議員および国交省は、全国知事会が06年に打ち出した入札・契約制度改革のうち、「一般競争入札の導入・拡大だけが加速度的に進む」ことによる価格競争の激化に危機感を抱いている。この問題意識にもとづいて07年9月21日付中央建設業審議会の提言「入札契約制度改革」は、「総合評価方式の普及、促進」を最重点課題として打ち出した。

最近では、全国建設業協会と全国建設産業団体連絡会が、08年7月3日、自民党の谷垣政調会長に、「せめて落札率が約90%となるようさらなる配慮をお願いしたい。90%以下では業界の健全な発展は望むべくもない。地方自治体などへの総合評価方式の普及拡大も強力な指導をお願いしたい」と要望した（7月4日付 建設通信新聞）。

たしかに、需要の落ち込みと競争の激化によって建設業界の粗利益率は低下している。

しかし「建築」分野（民間発注のシェアが94%）の粗利益率が4～6%のレベルであるのに対し、「土木」分野（政府発注のシェアが73%）の粗利益率が、「下がった」と言われてもなお7～8%のレベルにある（→資料6）のを見れば、現状でも官公需が民需と比べて依然として旨みを伴っていると言えよう。

3. 発注者自身による損害賠償請求のシステム化は進んでいるが、随意契約の排除は足踏み

- (1) 会計検査院は、08年7月25日付で「国及び国が資本金の2分の1以上を出資している法人における談合に係る違約金条項の導入状況等について」と題する報告書を発表した。

これは02年4月～07年11月までの間に国や独立行政法人等が発注した契約のうち、公正取引委員会が独禁法違反として審決の対象とした23の分野について、発注機関が損害賠償請求をしているか否か、また請求の根拠としての違約金条項を整備しているか否かを調査したものである。（→資料7）

- (2) この調査によれば、公正取引委員会が談合ありと認定した契約（9,627件、5,748億円）について、344億円の違約金または損害賠償金の請求が発注者によってなされ、このうち219億円が回収されたことがわかる。

また、すべての契約種類（工事請負、業務委託、物品購入）について、違約金条項を導入している発注機関は、府省庁のうち約4分の1、法人のうち約半数強の割合であること、違約金等の回収率や回収までに要する期間は、違約金条項の有無によって顕著な差がある（平均して前者は228日、後者は1013日）こと、が指摘されている。

(3) 競争入札が行われたケースについて、公正取引委員会の審決が確定したケースについては、発注機関自身による違約金請求・回収システムは本格的に機能しはじめている。

しかし、随意契約による発注は、このシステムとは無関係である。

中央省庁による随意契約は、06年度の2兆8,000億円、07年度の2兆3,000億円へと減少したが、「1兆円まで減らす」という目標には遠い。また独立行政法人については、06年度の1兆0,500億円はほとんど減っていない(→資料8)。

また、随契の場合、予定価格に対する契約金額の割合(入札の場合の落札率に相当)は、ほとんどの省庁で98%以上に達することが衆院調査局の調査によって明らかにされている(08年4月26日 日経夕刊)。

第2 談合住民訴訟は、ここまで来た

1. ごみ焼却炉談合勝訴判決つづく

(1) 昨年の山形大会の時点で、最高裁決定により勝訴が確定していた京都市と多摩ニュータウンの各事件につづき、新潟市(豊栄郷事務組合を吸収)事件の勝訴が07年12月25日確定した。

(2) また、二審判決で勝訴し、相手方によって最高裁に持ち込まれた事件が次の5件。

米子市(広島高裁松江支部	07.10.17判決)
神戸市(大阪高裁	07.10.30判決)
福岡市(福岡高裁	07.11.30判決)
横浜市(東京高裁	08. 3.18判決)
南河内清掃組合(大阪高裁	08. 7.18判決)

(2) 逆に二審判決で敗訴し、住民側が上告中の事件は、昨年大会時点の

上尾市(東京高裁	07. 4.11判決)	に
熱海市(東京高裁	07.11.28判決)	
尼崎市(大阪高裁	07.11.30判決)	

が加わり、3件になった。

敗訴の理由は、上尾市事件が談合を否認する営業担当者の証言を信用した事実認定であるのに対し、尼崎市、熱海市の両事件は、談合立証の困難性にも言及しつつ、公取審決確定後の独禁法25条に基く訴訟が起こせる時まで問題を先送りすることは首長の怠慢とは言えない、とする理由づけであった。

(3) 一審で勝訴し、控訴審をたたかっているのが

東京都（東京地裁 07. 3.20判決）

いわき市（福島地裁 08. 1.28判決）

の2件であり、東京都の事件については、東京高裁の判決が08年11月27日に予定されている（以上につき→資料9の事件一覧表参照）

2. 東京多摩地区ゼネコン談合で画期的判決

(1) 東京多摩地区の各市が(財)東京都新都市建設公社に委託発注していた下水道管渠布設工事（97年10月～00年9月）について、公正取引委員会が01年12月、ゼネコン34社に対し課徴金納付命令を発した。ゼネコン各社は、これに異議を申立てたので審判手続が係属中だが、これと併行し八王子、町田、日野、立川4市の住民が住民訴訟を提起した。

(2) 昨年大会時点で、

八王子について 06.11.24

町田市、日野市事件について 07.7.26

の各東京地裁判決が出ていたが、

立川市事件について、東京地裁（民事第3部）が07.10.26に出した判決は、損害の認定について画期的な判断を示した。同判決は

「民事訴訟法248条によって認定すべき損害額は、存在する資料等から、ここまでは確実に発生したであろうと考えられる範囲に抑えた額ではなく、むしろ存在する資料等から合理的に考えられる中で、実際に生じた損害額に最も近いと推測できる額をいうものと解すべきである」

として、従来の「控えめ認定論」をのりこえている。

具体的には、公取立入後の落札率が顕著に下落した事実に着目し、談合期間中の落札率も、談合がなかったとすれば公取立入後約5年間の平均落札率（89.85%）まで下落したと把握することが、「存在する資料からみて最も合理的な推測方法である」とした。

談合期間中の現実の落札率は限りなく100%に近いものであったから、認定された損害額（現実の落札率と89.85%との差額）は、10%前後の水準に達する。

被告の控訴によって事件は東京高裁（8民）に係属したが、その審理は、08.5.22結審した。

(3) その他の3事件の進行状況については、東京市民オンブズマンの地域活動報告を参照されたい。

3. し尿処理施設談合住民訴訟ではじめての勝訴判決

- (1) プラントメーカーにとって、ごみ焼却炉とならぶ巨大市場であるし尿処理施設をめぐる談合が05年8月に発覚し、刑事事件の有罪判決（対象工事8件）が07年5月までにすべて確定し、これより先07年1月に公取の発した課徴金納付命令（対象工事は上記8件を含め14件）も確定している。
 - (2) そして、茨城県鹿嶋市のオンブズマンが提起した住民訴訟について、水戸地裁08.5.13判決が、契約金額の10%を損害と認め、その賠償をクボタに請求することを市長に命じた。同判決は確定したがクボタは支払いを拒否したので、鹿嶋市は、クボタを被告とする損害賠償請求訴訟を7月28日に提起した。
 - (3) 昨年大会では、公正取引委員会が検査対象にした02年4月～05年7月の47件の工事のうち、談合が成立しなかった7件を除く40件全部のリストを情報公開請求中、と報告したが、公取は結局公開を拒否した。

そこで、この期間に発注したと見られる全国の自治体に、情報公開請求または情報提供依頼をすることによって、かながわ市民オンブズマンが独自に調査を試みた。

その結果をまとめたものが→資料10の一覧表である（残念ながら発注者が特定できなかったものが3件ある）。
 - (4) 資料10の一覧表のうち、課徴金納付命令の対象となった案件(No.32以降)については、発注自治体による違約金請求がなされ、その回収も終わっている（ただし自治体と業者間の裁判係属中の案件が、38霧島市、43鳥羽志勢広域連合。違約金を超える損害賠償の請求を求める住民訴訟が起きている案件が、42阪南市、47人吉球磨広域組合、49下関市）。
 - (5) 課徴金納付命令の対象とならなかった案件についても、水戸地裁判決の確定を契機として、自治体自身が損害賠償請求に立ち上がった例がある。いずれも茨城県内の例であるが、

No.5 湖北環境衛生組合が 6月25日に、

No.17 龍ヶ崎地方衛生組合が 6月3日に

それぞれ業者に対する請求書を送っている。
- その他の自治体でも監査請求などに取組むことは可能と思われるので、活用していただければ幸いである。

4. 住民訴訟の勝訴確定に伴う弁護士報酬の問題は最高裁へ

(1) ごみ焼却炉談合住民訴訟の勝訴判決が確定した前記3つの自治体（京都市、多摩ニュータウン、新潟市）のケースのうち、受益自治体が受益額を基準として原告住民に対し弁護士報酬を支払ったのは、新潟市だけである。他の2団体は、原告住民には経済的利益が生じていない（従って住民訴訟は800万円を争う事件とみなす）ことを前提に弁護士報酬計算するという主張に固執しており、京都市のケースについては、弁護士報酬請求訴訟がはじまっている。

(2) もともと原告住民側の弁護士の報酬を、受益自治体が負担するという制度は、1963（昭和38）年の地方自治法改正によって導入されたものであって、その趣旨は、「衡平の見地から商法上の（株主）代表訴訟の場合にならって、原告たる住民が勝訴した場合の地方公共団体に対する弁護士報酬請求権を規定した」ものであると、当時の自治省行政課の職員が雑誌に書いている（『自治研究』昭和38年8月号所収「詳解改正地方自治法—財務」）。

株主代表訴訟については、東京高裁の00年4月27日判決（野村証券事件、金融商事判例00年7月15日号）が、会社の受けた利益を基準とする旨判断を示し、この判決は確定した。その後異論は見られない。

(6) 住民訴訟については、昨年大会で紹介した

京都地裁 07.3.28判決（旧弁護士報酬規程の下限額＝**標準の70%**を相当額と認定。基本事件は**宇治市公共工事談合事件**）を大阪高裁 07年9月28日判決が取消し、経済的利益が発生しない訴訟と判断した（住民側は上告中）。

一方、名古屋地裁 07年9月27日判決およびその控訴審 名古屋高裁 08年1月12日判決は、いずれも自治体の受益額を基準として、旧弁護士報酬規程の下限額の60%＝**標準の42%**を相当額と認定した（基本住民訴訟は**名古屋市新南陽工場事件**）。こちらは名古屋市の上告により、最高裁に係属することとなった。

弁護士報酬問題は、談合住民訴訟に特有の問題ではないが、談合のように住民勝訴による自治体の受益が巨額かつ明白なケースについてさえ、大阪高裁判決のような考え方が許されるとすれば、住民訴訟の制度の活性化は期待できない。

ちなみに、前記水戸地裁判決を受けた鹿嶋市が大阪高裁判決を援用して住民の費用請求を拒否したので、同地裁でも弁護士報酬請求訴訟がはじまっている。

以上