

「ごみ焼却施設入札状況調査」の最終まとめ

2000. 4. 2

全国市民オンブズマン連絡会議
談合問題専門委員会
担当幹事 大川 隆 司
(かながわ市民オンブズマン)

—はじめに—

1、公正取引委員会は、ごみ焼却施設のメーカー16社に対し98年9月17日・18日に立入検査をして以来、メーカー間の談合（独禁法3条の「不当な取引制限」）疑惑について調査を進め、99年8月13日「ストーカ炉」メーカー大手5社に対し排除勧告をした（あわせて「流動床炉」メーカー5社に対しても警告）。

ストーカ炉大手5社（日立造船、日本鋼管、タクマ、三菱重工業、川崎重工業）がいずれも勧告の応諾を拒否（8.27）したために、独禁法49条に基づく審判が開始（99.9.8）され、現在これが進行中である。

2、談合の対象となった施設は排除勧告や審判開始決定書自体では特定されていない。

従って新聞報道も

「1994年4月から4年半にわたって全国各地で行われたストーカ炉（全連・準連）の入札の大部分で談合を繰り返していた」（8.14朝日）、

「5社が5年間で落札したストーカ炉は計71件、約1兆0346億円相当に達しているがその大部分で談合が行われていた」（8.14読売）、

「公取委はそれ（98.9立入検査）までの4年半の間に実施された入札の7割程度で談合があったとみている」（8.14日経）

という、漠然としたものであった。

5社による談合の対象となった「60施設」の特定が、被審人（5社）に対してなされたのは、99.12.16（第2回審判期日における審査官第1準備書面の提出）であったが、これが一般にも開示されたのは本年2月8日（同日かながわ市民オンブズマン事務局に対しFAXで送信→資料1）以降のことであった。

3、しかし、全国市民オンブズマン連絡会議としては、これより先99年11月中旬以降、

「1994年度以降の全連及び準連続ストーカ炉」の発注実績のある地方自治体（業界誌によりピックアップ）を対象として入札状況調査をすすめて来た。

具体的には、各地方自治体に対し、

- ① 各施設の工事概要、
- ② 入札調書（又は見積調書）、
- ③ 予定価格調書（ただし②と一体化している場合あり）の送付（郵送又はFAX）

を求める、という任意の情報提供要請が基本で、補足的に情報公開請求によった（勿論、後者は条例が存在し、地元で請求人が得られることが前提となる）。

4、調査の目的は、

- ① 関係地方自治体の情報公開への姿勢のテスト
- ② 談合によって地方自治体が蒙った損害額を算出する前提としての落札率（入札予定価格に対する落札価格の比率）の把握

の二つである。

以下においてはまず、これまでに判明している「ごみ焼却施設談合」の実態の概略を紹介した上で、今回の調査結果を報告する。

第1、ごみ焼却施設談合の事実関係

1、業界の構造

ごみ焼却施設の焼却方式には、大別して次の3方式がある。

- ① ストーカ炉（階段状の炉にごみを落としながら焼却する方式）
- ② 流動床炉（高温の砂が入った円筒状の炉にごみを落として焼却する方式）
- ③ 直接溶融炉（ガス化溶融炉）（ごみを高熱で分解し、発生したガスを燃焼、その他の成分を溶融する方式）

①のストーカ炉は先発の大手5社に加えて後発6社（荏原、石川島播磨重工、住友重工、神戸製鉄、クボタ、三井造船）などが参入している。

②の流動床炉は、逆に後発6社がリードしてきた市場に近年大手5社が参入。

③の直接溶融炉は最新方式で新日鐵、日本鋼管、荏原、三井造船等が手がけている。ところで、発注者たる地方自治体が、これら3方式を競合させる形での入札を実施する例はほとんどなく、あらかじめいずれかの焼却方式を選定（その手続きもブラックボックスの中）した上で、入札ないし見積合わせによる発注をしている。

このような業界事情を前提として、公取は、特定の焼却方式ごとにマーケット（一定の取引分野）が成立している、と把握している。

2、今回の処分に至る前史

業界では75年前後から、大手5社に後発の荏原、クボタを加えた7社による談合体制（「七社会」）が存在し、78年7月には同年度の全国発注規模 5100t/日を大手各社が900トン宛、後発2社が600トン宛受注することを前提とするルールを作った。

これに対し、78年12月公取が立入検査をし、79年12月には警告を発している。

しかし大手5社は80年以降も、「五社会」により、ストーカ炉を対象に談合を再開して今回の再度の摘発に至った。

談合組織としては「五社会」のほか、後発6社を含めた11社によって構成される「環衛α会」があり、いずれも業界で「天皇」と呼ばれる日立造船の役員（後出の平野雄三氏であろう）が20年余にわたって調整役をつとめて来たと言われる（朝日新聞98.9.18、9.21、10.29各記事）。

ちなみに全連続式ストーカ炉の市場についてみると、80年から97年までの17年間のシェアは大手5社で89.4%、7社で95.8%を占めている。

3、今回の審判において公取審査官が主張している事実

(1) 99年8月13日付排除勧告の対象となった工事は、

- ① 94年4月から98年9月までのあいだに発注された、
- ② 全連続および準連続ストーカ炉の新設、更新および増設工事のうち、
- ③ 指名競争入札、一般競争入札、または指名見積合わせの方法により発注された工事である。

工事の種類には、ほかに「改造」工事、「補修」工事があるがこれは除外されている。また発注方式にはほかに「特命随意契約」があるが、これも除外されている。

(なお「全連続」とは24時間連続稼働、「準連続」とは16時間連続稼働を意味する。)

(2) ところで大手5社は上記①②③に該当する工事の全部を受注したわけではない。

勧告書および審判開始決定書においては「5社は、地方公共団体発注の全連及び準連ストーカ炉の建設工事の大部分を受注していた」とある。

それならば、(1)の①②③に該当する工事で5社受注分については、すべて談合が成立したと公取が認定しているかと言うと、そうではないことが審査官第1準備書面の開示によって判明した。

「第1準備書面」によれば、(1)の①②③に該当する工事の総件数は87件で、このうち5社が受注した件数の全体は66件、アウトサイダーが受注した者が21件であった。

そして5社が結果として受注した66件のうち5件は、相指名を受けたアウトサイダーの協力が得られなかったため「調整」が実現せず競争になった工事(通称フリー物件)であり、他の1件については「調整」を実施した事実を公取も確認できなかった。

結局5社による談合が行なわれ、かつ談合における合意事項が実現して5社のいずれかが受注した物件(工事)は、第1準備書面別表によって特定された60件である一というのが審査官の主張事実である。

(3) 5社の談合担当者はつぎのとおりである。

日立造船：環境事業本部営業本部東京営業部長 平野雄三
日本鋼管：環境エンジニアリング本部環境第一営業部第一営業室長 林有三
タクマ：環境プラント本部東京環境プラント部第一部第二課長 松村史郎
三菱重工業：機械事業本部環境装置第一部環境装置第一課長 原田一夫
川崎重工業：(94.95年度)環境装置営業本部環境装置第一営業部長 田中功一
(96.97.98年度)同営業本部営業開発第二部長 松江俊三

5社の上記担当者は、各社持ち回りで毎月1回程度、各社の会議室において会合を開き、「受注調整」を行なって来た。

(4) 談合ルールの基本原則は、「5社の受注機会を均等化する」という極めて単純なものである。

ただし、「均等化」の把握基準は結果としての受注量ではなく、各社が自治体から入札・見積への参加指名を受けた工事のボリューム＝処理能力トン数(参加数値)を分母とし、実際に受注できた工事のボリューム(受注数値)を分子として算出した数値(指数)である。

自治体の指名は5社だけを対象にするわけではなく、後発メーカーなどアウトサイダーも指名にあずかることがあるが、談合の結果当該工事について受注予定者（本命）となった会社は、まず発注自治体に対し、アウトサイダーを指名しないよう働きかけ、これが功を奏しなければ、指名されたアウトサイダーに協力を働きかけた。またアウトサイダーの協力を得る見返りに、他の工事についてアウトサイダーを本命とする調整を行なうこともあった。

- (5) このような方法で5社の談合が（アウトサイダーへの説得工作を含めて）成功した60件の工事の落札率（予定価格に対する落札価格の比率）の分布状況は、審査官第1準備書面（12頁）によれば以下のとおりである。

99%以上	30件
98以上99未満	10
97以上98未満	7
96以上97未満	5
95以上96未満	1
94以上95未満	4
予定価格不明	3
合 計	60

同準備書面は、「5社が受注予定者を決定し、当該受注予定者が受注したと認められる工事60件は、それ以外の工事27件（特に5社が受注した物件であるがフリー物件と認められる工事5件）に比べ、落札価格を予定価格で除した比率の高いものが多い」と指摘している。

しかし、違反行為対象工事にせよ、比較対象工事にせよ、各工事ごとの落札率は示されていないし、また主張の裏付けとなる資料も一般には開示されていない。

第2、調査結果について

我々の調査は、公取が（前記第1の2の(5)において紹介した）その主張の裏付けとなる資料—つまり違反行為対象工事および比較対象工事について、各工事ごとの入札状況—を開示してくれさえすれば、本来必要のないものであった。

しかし、現実にはそれが期待できないので、各発注自治体への協力要請という「シラミつぶし」の方法をとらざるを得なかったわけである。

以下は、調査結果の分析、評価であるが、まず第一の観点は、発注自治体が入札状況に関する情報を、どこまでオープンにしているか、ということであり、第二の観点は、オープンになった情報から何がわかるか、特に競争が実現した場合には落札率はどこまで下がり得るのか、ということである。

以下、この2点について調査結果を紹介する。

1、入札状況の情報公開度

- (1) 調査対象は94年度以降（99年度を含む）、全連続または準連続ストーカ炉の新設、更新、増設工事の発注実績を有する全地方自治体とする趣旨であったが、回答を得てから、この要件から外れる物件であったこと（焼却方式が流動床炉だった、又は工事内容が改良工事だった）が判明したものもある。調査結果一覧表（→資料3、4）の中には（備考欄に注記した上で）これらも含めてある。

結局調査対象となった工事の総件数は109件で、その内訳はつぎのとおりである。

- ① 94.4.1～98.9.17（つまり公取立入前）の期間中に
- | | |
|--------------------------------|-----------------------------|
| 入札等が執行された工事 | 96 |
| うち指名競争入札等の方法によるストーカ炉新設・更新・増設工事 | 87 |
| （5社受注66、アウトサイダー受注21） | |
| ・特命随意契約の方法による同工事 | 3 |
| ・指名見積合わせによるストーカ炉改良工事 | 1 |
| ・流動床炉 | 5（注：勿論この期間の流動床炉発注実績の全部ではない） |
- ② 98.9.18～2000.1.24（公取立入後）の期間中に
- | | |
|-------------|----|
| 入札等が執行された工事 | 13 |
|-------------|----|

- (2) 発注自治体は

・単独自治体	41
内訳：都	1
市	36（うち政令市9）
町	4
・一部事務組合	59

あわせて100団体である。

ごみの処理は基本的には市町村の事務であるが、処理施設の大規模化と表裏一体の関係で、市町村が一部事務組合を組織してこの事務を共同処理する方式が広まっている

(ちなみに98.3.31現在で、全国に一部事務組合は 2276組織されているが、その約3分の1にあたる 747組合は、ごみ・し尿処理を目的とする組合である)。

一部事務組合は、その組織母体たる市町村とは別個の法人格をもち、別個の執行機関・議会を持つ特別地方公共団体であって、母体市町村に情報公開条例があっても、その適用を受けない。また、一部事務組合が情報公開条例を制定している例は、皆無ではないかと思われる(自治省行政課でも把握していないとのこと)。

(3) われわれの今回の問い合わせに対する回答状況は、**資料2**「ごみ焼却施設入札状況調査一回答状況1」および同2の一覧表にまとめたとおりである。

回答のレベルは大別して次の三段階になる。

- 入札状況と予定価格を共に公開
(情報公開請求または出頭閲覧を条件とする場合も含む。以下同じ)
- △ 入札状況は公開するが、予定価格は非公開
- × 入札状況も予定価格も共に非公開

単独自治体の回答状況はつぎのとおりである。

- 21 (51%)
- △ 17
- ×または未回答 3 (茨城県阿見町、京都府亀岡市、高知県高知市)

* 6月14日付で入札状況と予定価格の公表あり

一部事務組合の場合の回答状況はつぎのとおりである。

- 16 (27%)
- △ 27
- ×または未回答 16

以上のとおり、単独自治体と比べて、一部事務組合の回答状況が極めて悪い、というのが特徴である。なお、回答拒否ないし未回答の施設について資料3、4に記載があるのは、「環境施設」誌掲載のデータによる。

2、落札率について

(1) 調査対象109物件を「違反行為対象物件工事」60件と、「比較対象工事」49件にわけ、各工事の入札状況、落札価格、落札率(わかれば)等を別紙のとおり一覧表にした。

資料3「違反行為対象物件一覧表」に掲載されている60件の工事のうち、落札率がわかっているのは26件だけであるが、(予定価格が公取にも不明の3件をのぞいて)すべ

てが94%以上であることは、前述のとおり審査官準備書面(1)に記載されている。

なお、60件の工事のうち、「入札参加者」が大手5社の範囲に限られている工事が29件、7社(大手5社+荏原、クボタ)の範囲に限られている工事は、さきの29件を含めて52件(86%)にのぼる。5社あるいは7社以外の業者を指名させないという自治体への工作は、かなり功を奏していると見てよい。

(2) **資料4**「比較対象工事一覧表」に掲載されている49件の工事のデータから、次のことが言える。

① 98.9.17の公取立入後の時期に属する99(H11)年度の工事13件のうち、8件については落札率が判明しているが、No.92 広島市の落札率(→**資料9**)が87.6%であるのを例外として、他の7件の落札率の水準は(92.4~99.2%)は、決して低くなっていない。

② 対象期間(94.4~98.9)中の、全連・準連ストーカ炉の新設・更新・増設工事であって、5社以外の業者が落札した21件の工事のうち、落札率が判明しているのは5件(17 宇都宮、47 新発田、66 稲沢、70 久居、96 南宇和)だけで、その水準(93.2~100%)も低くない。

前述のとおり5社間の第一次談合の後に、アウトサイダーとの間の二次的談合が行われるわけであるから、アウトサイダーが落札している、ということは必ずしも談合がくずれたことを意味しない。

21件に属する明石市(新大久保清掃センター)については、地元のオンブズマン(松尾好政氏)の請求にもかかわらず予定価格は開示されなかった。しかし、開示された「入札結果表」(→**資料5**)を見ただけで、参加した13社のうち8社が最低制限価格を下回って失格していることから、はげしい競争が成立したことがわかる。

結局、住友重機工業が211億円余(税込)で落札したが、「環施施設」誌の記事(1996年64号45頁)によれば、「市側の予算」は270億円とあるから、これが予定価格を意味するとすれば落札率は約78%ということになる。ちなみに安すぎて失格した8社中の最低価格はタクマの139億円(推定予定価格の51%)であった。

③ 対象期間中に「5社」が受注した工事でありながら、公取が違反對象工事と主張していない工事6件(23 児玉郡市、51 上野原町、52 北信、55 可茂、63 知多南部、106 有明)のうち、落札率が判明している2件(52 北信、55 可茂)については、落札率が顕著に低い。

No.52 北進保健衛生施設組合・東山クリーンセンター(長野県)の場合は76.0%、No.55 可茂衛生施設利用組合・ささゆりクリーンパーク(岐阜県)の場合は、何と50.2%である。

(2つの工事の入札状況と予定価格調書は→**資料6**および**資料7**。)

- ④ 「誤って」調査対象に取り込んでしまった流動床炉5件についての落札率情報（6 東磐、88 岡山市の2件）のうち、岡山市の52.7%という低率も注目に値する（入札状況と予定価格調書は→資料8。なお、予定価格調書は地元のオンブズマン光成卓明氏の情報公開請求により入手したもの。）

ストーカ炉と流動床炉は先発メーカーこそ違いますが、現在では競合して事実上単一のマーケットを形成していると見るべきであるから、競争下における流動床炉の落札率は、ストーカ炉におけるそれを類推させるものである。

- (3) 一覧表記載以外の事実で、今回の調査過程で判明したことをいくつかピックアップしておく。

- ① 資料4のNo.15常陸太田地方広域事務所は、文書回答としては「予定価格は非公表」であったが、電話での問い合わせに対しては、「落札率は80%から90%の間です」と答えている。

No.92 広島市の落札率が87.6であったこととあわせ、公取立入検査後の落札率が10%程度下がった例と見ることができる。

- ② 明石市の例については、前述の「環境施設」誌の記事の中で、「この明石市の480t/d炉建設に際し、同市は13社のメーカーを指名した。大型炉でストーカ・流動床炉の機種選定をせずに競争入札を実施した初めてのケース」と説明されている。この方式は「明石方式」と呼ばれているようである。

「明石方式」を採用した発注例はその後出ていないが、共通性のあるケースとしては新潟県の「巻町外3ヵ町村衛生組合」が、ストーカ炉、流動床炉、直接熔融炉の各メーカーから見積りを取り、直接熔融炉が前2者よりも20%程度安いとして、直接熔融炉の代表メーカーである新日鉄との間に随意契約を結んだ(99.7.1)という例がある(一覧表掲載外、巻町役場に対する電話問い合わせによる)。

- ③ 北信衛生施設組合の場合は、明石方式とはちがって、焼却方式としてストーカ炉を採用することはあらかじめ決定されていたが、入札に先立って建設実績など一定の基準を満たすメーカー8社から見積設計図書を提出させて技術審査をしている。

結果的には8社全部がこの審査に「合格」して入札に参加しているが、事前の審査手続きに参加することによって全社が受注意欲を持ったため競争が成立したというケースではないかと考えられる。

- ④ 高知市の場合は、公取立入直前に入札が執行され、三菱重工業が落札したが、立入後の契約締結(98.12)に際して、「談合が明らかになった場合、契約額の6%を最低限に、適正価格との差額を市に損害賠償する義務を負う」旨の特約を協定したといわれる(99.8.22高知新聞)。契約額は約300億円であるから、公取の審決がクロと確定すれば、三菱重工業は最低でも18億円の賠償金を高知市に支払うべきことになる。

3、競争価格の水準をどう把えるか

(1) 結局、比較対象工事の中で、落札率が顕著に低いことがわかった工事は、次の5つである。

95 (H7) 年度発注

・No.52 北信保健衛生施設組合 76.0% (資料6)
(東山クリーンセンター)

・No.55 可茂衛生施設利用組合 50.2% (資料7)
(ささゆりクリーンパーク)

・No.82 明石市 推定78% (資料5)
(新大久保清掃センター)

97 (H9) 年度発注

・No.88 岡山市 52.7% (ただし流動床炉)
(東部クリーンセンター) (資料8)

99 (H11) 年度発注

・No.92 広島市 (中工場) 87.6% (資料9)

(2) 落札率が70%台や80%台であれば競争の効果として納得しやすいが、「半値で落札」又は「半値で入札して失格」という例は、いかにも異常な現象のように見えてしまう。

しかし、日本の焼却炉メーカーが近隣諸国に焼却炉を輸出する際の価格を比較すると、むしろ日本の自治体が設定している予定価格のほうが異常に高い(その価格に張りつくようでは競争価格とは言えない)のだ、ということがわかる。

資料10「各国焼却炉建設費比較一覧表」は、広田次男幹事(ゴミ弁連事務局長)が入手した某民間研究団体の作成資料であるが、これによると、大手5社のすべてが、韓国、台湾ないしシンガポールに焼却炉の輸出をしており、その処理能力t/日あたり建設費(90年代)は、韓国で2000万円前後、台湾で1500~2000万円、シンガポールでは1000万円前後、となっている。

これに対し、日本国内での建設費はトンあたり5000万円を超えている。

土木工事や建築工事ならば、現地の労務者を安く雇用する余地もあろうが、機械設備については本体価格および据付工事の特殊労務費のウェイトがほとんどであろうから、国内価格が近隣諸国への輸出価格の3倍とか4倍になる、ということのほうが、よほど異常と言わなければならない。

(3) 従って、予定価格の50%近いレベルで競争が行われることのほうが、むしろ正常な現象と言えるのであり、少なくとも競争による落札価格が80%台以下のレベルで決まることは、あまりにも当然である。

第3、結語

今回の調査の結果、我々が得た実践的結論は、第一に**情報公開制度を一層拡充**すべきである、ということであり、第二にごみ焼却施設談合によって発注自治体は巨額な損害を蒙っていると考えられるので、談合業者、とくに**大手5社に対する損害賠償の請求**がなされて然るべきだ、ということ、第三に今後の**発注にあたっては、あらかじめ焼却方式を限定しない**ようにすべきだということである。

第一の「**情報公開制度の拡充**」の問題は、2つに分けられる。一つは「一部事務組合」という、市町村レベルの「広域」行政の担い手として今後ウェイトを増すと思われる、この特別地方公共団体を情報公開条例の対象にすることである。

その方法としては、①事務組合自体が条例を制定するか、②組合の文書の写をすべて設立主体たる市町村に引き渡す旨の協定を組合と各市町村が結び、市町村の公文書として情報公開の対象にするか、のいずれかである。

情報公開制度が適用された上でなお実現すべきことは、入札予定価格を「非公開情報」にしない、ということである。すでに98年4月1日付で、建設省・自治省の共同通達により、公共工事の入札予定価格は少なくとも契約成立後には公表すべきであることが指示されている。この通達は、行政改革委員会の「最終意見」（97.12.12）および、それを最大限尊重する旨の閣議決定をふまえたものであるから、いまだに入札予定価格の事後公表に躊躇する自治体があるのは不思議である。

第二の**損害賠償請求**は、新民事訴訟法の施行（98.1.1）により、その248条（弁論の全趣旨等による損害額の認定）が運用されるようになったため、原告（被害者）の立証負担は大幅に軽減されることとなった。

違反行為対象工事の発注者たる自治体は、損害賠償を請求すべきであるし、5社が否認している現段階においても、高知市のようにクロが確定したら損害賠償金を支払うという予約を受注業者との間に結ぶべきである。

地方自治体がみずから請求しない場合には、監査請求を経由した後に、住民が地方自治体に代位して加害企業に損害賠償請求することが地方自治法（242条の2）によって認められている。

この種の住民訴訟において、すでに奈良地裁99.10.20判決（上水道計装設備談合住民訴訟）は、新民訴248条を適用して契約金額の5%を、また鳥取地裁2000.3.28判決（下水道電気設備談合住民訴訟）は、同じく11%（弁護士費用を含む）を支払うよう、加害企業（いずれも大手電気メーカー）に命じている。

住民訴訟の前提となる監査請求の申立期間の制限についても、上記鳥取地裁判決のほか東京高裁99.12.20判決（町田市下水道談合住民訴訟）が、「財務会計行為後1年」の制限は受けないことを明言するに至っている。

百歩ゆずって、期間の制限の適用があるとしても、5社の談合の対象工事を国民が知ったときは本年2月8日以降であると言えるから、それから3ヵ月程度内になされた監査請

求を不適法とする余地はないであろう。

第三の、あらゆる焼却方式(ストーカ炉、流動床炉、直接熔融炉)を競争させるというのは、いわば拡大「明石方式」ないし「巻町方式」というべきものである。土木工事や建築工事とちがってこの種の高度な設備工事については、そもそも発注自治体側に設計能力がないのである。焼却方式の選定能力も同様である。発注者は一定の処理能力や施設環境に関する要件さえ設定すれば足りるのであって、焼却方式をあらかじめ限定すべき合理的な理由は全くない。

自治体が発注するごみ焼却炉の建設費総額は、10年間(1989～1998年度)の実績で3兆5631億円という巨額にのぼる。厚生省は「ダイオキシン対策」という大義名分の下で、処理能力100t/d未満の焼却炉(全国で約1100カ所)を逐次大型炉と切り替えるように指導しているから、今後とも、関係予算は増大するであろう。

従って、この分野でのムダな支出を防ぐことの意義はきわめて大きい。

以 上

—添付資料目録—

- 1、公正取引委員会・審査官第1回準備書面
- 2、「ごみ焼却施設入札状況調査」回答状況
- 3、違反行為対象工事一覧表(60件)
- 4、比較対象工事一覧表(49件)
- 5、入札結果表(兵庫県明石市)
- 6-1,2 入札経過調書および落札予定価格調書
(長野県北信保健衛生施設組合)
- 7-1,2 開札書および予定価格調書
(岐阜県可茂衛生施設利用組合)
- 8-1,2 入札結果報告書および予定価格調書
(岡山県岡山市)
- 9、入札調書(広島県広島市)
- 10、各国焼却炉建設費比較一覧表