

談合住民訴訟の完全勝利へ向けて最後のステップを！

担当幹事 大川 隆 司
(かながわ市民オンブズマン)

第 1 最近の情勢の特徴

はじめに

改正独禁法が06年1月4日に施行され、公正取引委員会の強制調査権、課徴金の引上げ、自首企業に対する課徴金減免などの新制度が導入された。

これに先立ち、05年12月末、鹿島、大成建設、大林組、清水建設および竹中組というスーパーゼネコン5社のトップによって、「談合との決別」の申合わせがなされた。

2006年から07年にかけての情勢の特徴は、

- ① 落札率の顕著な低下
- ② 談合事件（とくに官製談合）の大量摘発
- ③ 官製談合防止法の改正
- ④ 一般競争入札の拡大をはじめとする入札制度改革の進展
- ⑤ 落札率の低下を阻止する行政措置の展開

—という点にあると思われる。

1 06年度の入札状況

(1) 国土交通省発注工事の平均落札率は、スーパーゼネコン5社の談合決別宣言を契機に低下を続け、88～90%のレベルに推移している（→資料1）。

主要ゼネコン15社の公共工事落札率も、05年までの95%が80%以下のレベルに低下している（→資料2）。

(2) 地方自治体でも落札率の低下傾向は顕著であり、入札予定価格との差額は、大阪府や横浜市などの大口発注機関の場合、06年4～12月期だけで120億円を超えている（→資料3）。そのことは、これまで談合を放置してきたことによって、どれだけ税金をムダ遣いしてきたかを物語っている。

(3) 落札率の低下は、当然ゼネコンの利益率に影響を与えることになる。

上場している大手ゼネコン8社（大成建設、鹿島、大林組、清水建設ほか4社）の07年3月期決算における粗利益の率は、前年度と比較して土木工事において4～5ポイント程度、建築工事において2～3ポイント程度低下している（→資料4）。

しかし、土木工事の大部分は公共工事であり、建築工事の大部分は民間工事であることを念頭に置いて資料4の「粗利益率の推移」を見ると、売上高の10%前後のレベルに下落した土木工事の粗利益率は、従前の建築工事の粗利益率のレベル（7～8%）よりも、なお高い水準を示している。

このことは、談合決別によって、民間発注工事のような競争状況がようやく成立しつつあるということを意味している。

2 官製談合の大量摘発

(1) 05年度以前に摘発され、06年度に処分が決定した

橋梁談合(06.3 課徴金納付命令)

首都高トンネル換気設備談合(06.8 課徴金納付命令)

し尿処理施設談合(07.1 課徴金納付命令)

にひきつづき、06年度に摘発された大型官製談合事件としては、

① 防衛施設庁発注の土木工事談合

(発注機関職員につき 07年1月 懲役1年6月の実刑判決=確定

受注業者につき 07年4月 課徴金納付命令)

② 国交省、農林省、水資源機構発注の水門工事談合

(受注業者につき 07年1月 課徴金納付命令

国交省職員につき 07年6月 懲戒処分)

③ 緑資源機構発注の林道調査業務談合

(発注機関職員につき 07年6月 起訴)

などがある。

①の防衛施設庁談合は、技官のトップ(技術審議官)が中心となって、OBの天下り先であるゼネコンに対する発注金額が当該OBの年俸の80~90倍になるよう工事を割りつける、という典型的な官製談合であった。

発注機関の職員が逮捕された後の06年3月発注工事の平均落札率は、86.5%で、前年同期の94.5%より約8ポイント下がった。

防衛施設庁の発注する土木工事は、岩国基地の滑走路の沖合移転工事ひとつを取っても、2400億円という巨額なものであるから、わずか8ポイントでも200億円近い差になる。

③の林道調査業務談合も、林野庁ないし緑資源機構からコンサル各社に天下ったOBの数と連動する金額の調査業務を割り当てる、という①の防衛施設庁談合と同じタイプの官製談合であった。

②の水門工事談合についても、国交省の調査報告書(07.6.18)が、「発注担当職員の一部が機械系元職員の受け入れと受注を関連づけていた可能性は否定できない」としている。

(2) 官製談合の摘発は地方レベルでも活発である。

福島県知事(06.10.23 逮捕、ただし9.27辞職)

和歌山県知事(06.11.15 逮捕)

宮崎県知事(06.12.8 逮捕、ただし12.4辞職)

を含む15人の首長が06年中に逮捕された。

07年に入ってから、大阪府枚方市が05年秋に発注した清掃工場(大林組・浅沼組JVが受注)の入札談合について、大阪府警の警部補(07.5.29逮捕)にひきつづき枚方市長も7月31日逮捕された。

ちなみに06年中に警察が摘発した談合罪(競売入札妨害罪を含む)の件数は、過去最高の38件であった(検察庁や公取の摘発分は、この中に含まれない)。

(3) 中央・地方を通じてこのように談合の摘発が進んだ背景は、独禁法改正と談合決別宣言であると思われる。前者により、巨額の課徴金納付命令を免れるために「自首」に踏み切る企業がつぎつぎと現れること、後者により、落札率が低下するという事態がもたらされ、

公正な競争価格と談合によって設定された独占価格との落差が端的に証明できることになったと言える。

3 官製談合防止法改正の実現と独禁法再改正の動向

- (1) 06年からスタートした談合決別宣言と改正独禁法の効果は、はたしてどこまで続くものであろうか？

この点については、大手ゼネコンの業務担当者として談合を仕切ってきた人物が、「いまの状態から、3、4年くらい続けられれば、少なくとも全国展開する建設会社の間では、談合が成立しにくくなると思います」と言い、また、「自治体発注で地元の建設会社だけが参加する入札での談合はどうなるか想像しにくいですね。談合の仕組みも違いますから。自治体が談合を本当になくしたいと考えているのが鍵になると思います」と語っていることが興味深い（『日経コンストラクション』誌 07.3.9号）。

- (2) 06年の情勢の特徴を形成した官製談合の大量摘発は、官製談合がわが国の政・官・財を結ぶ権力構造の中に、いかに深く根付いているか、ということをも痛感させた。そして、一部の摘発によって全体への「一罰百戒」的効果がもたらされることは期待できず、ひとつひとつ摘発されるまでは他人事として楽観する、という当事者の姿勢がある限り、談合摘発は大量現象として発生せざるを得ないことになる。

官製談合の大量摘発を背景として実現した官製談合防止法（正確には「入札談合等関与行為防止法」＝02年法律101号）の改正により、入札談合に関与した国家公務員や地方公務員は、5年以下の懲役又は250万円以下の罰金刑に処せられることになった（旧法では、固有の罰則はなかったので、刑法上の談合罪の共犯として懲役2年を科するのが最高だった）。

水門談合においては、「ホワイトカラーの犯罪」には珍しく、懲役1年6月の実刑を命ずる東京高裁判決（07.1）が確定していることに照らし、官製談合における発注機関職員については、これからも厳罰化が見込まれるだろう。

- (3) 一方、06年1月から施行されたばかりの改正独禁法は、再改正により更に強化されようとしている。

主な改正点は、

- ① 課徴金の率を、主犯格の業者については15%に引き上げる
（現行は、主従いずれにせよ10%で、10年以内の再犯業者のみ15%）
- ② 課徴金の算定対象となる違反行為の期間を欧米なみの5～10%に拡大する
（現行は3年）

という点にある。このようなペナルティ強化案に対し財界は反対したが、独禁法基本問題懇談会（塩野宏座長）は、本年6月27日、上述の内容を含む最終報告書を政府に提出した。

わが国において、これまで支払いを命じられた課徴金の最高額は、ごみ焼却炉談合の270億円（07年3月）である。欧米におけるペナルティは、これよりもはるかに高い。たとえばEUの欧州委員会は、07年1月24日、変電所設備の納入をめぐる、日本の電機メーカー5社と欧州（仏、独、オーストリア）の電機メーカー5社による国際カルテルが存在するとして、10社に対し合計7億500万ユーロ余（邦価約1200億円）の

制裁金を課した。

カルテルの内容は、日本企業は欧州での入札に参加せず、欧州企業は日本市場に参入しないという、言わば消極的なものであるのに、これだけの制裁がある。東芝や日立製作所などの日本企業は、欧州裁判所で争う姿勢を示しているが、いずれにせよ、ヨーロッパにおける独禁法違反行為に対する制裁の厳しさは、日本の比ではない。「独禁法強化反対」という財界の大合唱が、今回は成果をあげえなかったわけである。

4 一般競争入札の拡大と低価格阻止政策の同時進行

(1) 入札契約制度改革のバロメーターとして、従前の指名競争入札を極力廃止し、一般競争入札に切り替える措置を取る自治体が増えている。

全国知事会がまとめた都道府県の談合防止策の取組み状況(07.6.13)によれば、予定価格1000万円以上の工事は一般競争入札によることにしている道府県はすでに31道府県にのぼっている(実施予定を含む→資料5)。

ちなみに、指名競争入札制度は、発注機関、とくに首長の意にそわない業者を兵糧攻めにする手段として従前から悪用され、これが業界の談合体質と一体となって、真つ当な業者をいじめる武器となってきた。

しかし、最高裁(06.10.26判決)は、客観的合理的な基準に基づかない指名排除を違法とする判断を示しており、指名制の悪用はますますしくくなっていると言える。

(2) ところが他方では、入札価格の低下を阻止する措置も06年12月以来、同時進行している。

国土交通省が06年12月8日に公表した「緊急公共工物品質確保対策」がそれである。

これは、同年10月20日の自由民主党の決議を受け、建設業における「ダンピング対策」を標榜して打ち出されたものであり、その内容は多岐にわたるが、主に「威力」を発揮しているのが、① 特別重点調査 と ② 総合評価入札 である。

① 特別重点調査とは、調査基準価格を下回った者のうち、直接工事費が設計価格の75%未満などの要件に該当する業者に対し、「調査」と称して極めて短期間に膨大な資料の提出を求め、不提出を理由に失格扱いとするイヤガラセである。

ちなみに国交省が07年1月30日から同年3月31日までの間に入札を実施した、予定価格2億円以上の工事865件のうち、63件について「特別重点調査」が実施されたが、調査対象となった業者はすべて失格扱いとなった(「日経コンストラクション」誌07.6.8)。

入札価格が相対的に高い業者を、技術力に着目した「総合評価」をすることにより、契約相手に選ぶという総合評価方式が、価格つり上げのもう一つの手法である。

この場合、技術力を評価・選別するための具体的基準は公表されず、全く不透明である。

たとえば、07.2.27に実施された中部横断自動車道臼田トンネル工事の入札には、大手、準大手あわせて21社のゼネコンが参加したが、最も低い16億9500万円の入札を入れた鴻池組よりも2億7700万円も高い札を入れた大林組が落札者となった理由は、どのように合理化されるのであろうか(→資料6)。

(3) しかも、公正取引員会までが、「不当廉売」の恐れがある建設業者に対し、警告を発する(07.6.26)という形で、競争抑制のお先棒を担いでいる。

公取の「警告」基準によると、落札価格が(契約後に具体化される)実行予算上の工事

価格以下である、という理由だけで不当廉売と決めつけられている。これでは競争政策を助長する行政機関とは言えないだろう（→資料7）。

第2 我々オンブズマンのたたかいの進展状況

1 ごみ焼却炉談合—2事件につき勝訴確定

(1) 全国オンブズマンが00年4月以来迫及してきたごみ焼却炉談合の損害賠償請求について、いよいよゴールが見えてきた（→資料8）。

京都市（東北部クリーンセンター）事件と多摩ニュータウン環境組合（多摩清掃工場）事件の2事件について、最高裁決定により勝訴が確定したのである。

原判決は、

（京都市事件）大阪高裁 06.9.14判決（8% 18億円）

（多摩NT事件）東京高裁 06.10.19判決（5% 12億円）

で、業者による上告は 07.4.24 最高裁決定により棄却された。

特に注目されるのは、損害額について、上記大阪高裁判決が、公正取引員会（05.6.20記者発表）の、「過去の違反事例について実証的に不当利得を推計したところ、平均して売上額の16.5%程度、約9割の事件で売上額の8%以上の不当利得が存在するという結果が得られた」との見解を、「重要な判断材料として斟酌すべきである」としたことである。

これにより、「5%」という損害認定の「相場」は見直されることになろう。

(2) 一審で勝訴し、控訴審をたたかっている事件は次の6件である。

福岡市（臨海工場）事件 福岡地裁 06.4.25判決（7% 20億円）

横浜市（旭・金沢2工場）事件 横浜地裁 06.6.21判決（5% 30億円）

新潟県豊栄郷清掃組合事件 新潟地裁 06.9.28判決（約5000万円）

神戸市（東クリーンセンター）事件 神戸地裁 06.11.16判決（5% 13.6億円）

尼崎市（第2機械炉）事件 神戸地裁 06.11.16判決（5% 5.4億円）

東京都（墨田ほか3工場）事件 東京地裁 07.3.20判決（5% 97億円）

(3) 敗訴判決を逆転させるべく控訴審もしくは上告審をたたかっている事件は、次の3件である。

熱海市（新清掃工場）事件 静岡地裁 05.7.29判決

米子市（新清掃工場）事件 鳥取地裁 06.9.26判決

上尾市（西貝塚環境センター）事件 東京高裁 07.4.11判決

熱海市事件と米子市事件の控訴審判決は、それぞれ11.28と10.27に予定されており、逆転勝訴が期待される。

また、上尾市事件に関する東京高裁（17民）判決は、一審の住民勝訴判決を逆転したものである。この高裁判決の特徴は、談合の基本合意が全工事について実行された旨の包括的な自供をしている審判記録中の供述調書の評価せず、入札に参加した末端社員の法廷での証言を「不自然、不合理でない」として、結局個別談合の有無については「真偽不明」としたところにある。「密室の中の犯罪といえる談合を認定するための採証法則」のあり方が、最高裁で問われている。

- (4) まだ一審判決をむかえていないのは、
南河内清掃組合事件（大阪地裁係属中）
いわき市事件（福島地裁係属中）
の2件であるが、前者については今大会直前（9.14）に判決が予定されている。

2 東京多摩地区ゼネコン談合—勝訴判決あいつぐ

- (1) 東京都多摩地区の市町村は、下水道管渠布設工事の発注を東京都新都市建設公社（都などの出資する3セク）に委託している。

これは、下水道終末処理場の設備を下水道事業団に委託するのと同じパターンで、発注機関の一元化により談合がきわめてやりやすくなる。

公正取引委員会は、多摩地区のゼネコン各社が上記公社発注工事に關し、97～00年の間に行った談合について、課徴金納付命令を発した（01.12.14）。

ゼネコン各社は命令を不服とし、審判で争っているが、東京市民オンブズマンは、02年5月、八王子、町田、日野、立川4市の委託工事につき、受注ゼネコンに対する損害賠償請求訴訟（旧4号訴訟）を提起した。

- (2) 4件のうち3件については、次のとおり勝訴の一審判決が下っている（残る立川事件についても10月に判決の予定）。

八王子市事件	東京地裁（民38）	06.11.24判決（約2億円）
町田市事件	東京地裁（民3）	07.7.26判決（2億2400万円）
日野市事件	東京地裁（民3）	07.7.26判決（1000万円）

各事件とも、最高裁03.9.9判決に基づき、係属中の審判事件記録の謄写を公取に請求し、これを証拠に援用した点において、ごみ焼却炉談合の成果を活かしている。

3 し尿処理施設談合—全国的取組みの端緒

- (1) 昨年の大会資料に報告したとおり、プラントメーカーにとってごみ焼却炉と並ぶ巨大な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、06年6月に大阪地裁に起訴された。

大阪地裁に係属した刑事事件については07年5月までにすべて有罪判決が確定した。

一方、公正取引委員会による課徴金納付命令は、07年1月26日に発せられた。公取が命令中で違反事実と認定した工事は、刑事事件の対象となった8件（05年1月～7月）より広がったものの、13件（04年8月～05年7月）にとどまった。

しかし、もともと公正取引委員会が調査の視野に入れていたのは、02年4月～05年7月に行われた49件（複数回入札があるので実質47件）の入札である。

この47件のうち、落札率が低い（47～85%）7件を除く40件については、すべて談合が成立した旨の各社談合担当者の供述が、刑事確定記録にすべて収められている。

また、公取が大阪地検に提出した資料によれば、立入検査（05.8）後の平均落札率は、76.88%に低下したことが示されている（→資料9）。

- (2) し尿処理施設談合については、山口県下関市事件と茨城県鹿嶋市事件の2件が係属中であり、上記刑事事件記録は、水戸地裁に係属中の鹿嶋市事件において、本年7月大阪地検から取寄せられたものである。なお、公正取引委員会は前記49件（実質47件）すべて

の入札状況について全国の事業主体から報告書を徴しているの、目下公取に対し、その報告書および集計表を情報公開請求中である。

上述のような情報が共有されることにより、ごみ焼却炉談合と同様の全国的な取組みの条件が確認できると思われる。

4 石川県津幡町住民訴訟—逆転敗訴判決を乗り越えるために

公正取引委員会の処分や刑事事件の判決のいずれも存在しないのに、談合情報と異常に高い落札率に着目して原告住民の主張を容れた一審判決（金沢地裁05.8.8）は、残念ながら二審判決（名古屋高裁金沢支部 07.1.15）で覆されてしまった。

住民側はただちに上告した。上告審においては、原審の認定（とくに、高い落札率は談合を推認させないとする判断）の経験則違反を指摘することになる。この点について桐蔭横浜大鈴木満教授が上告人側に立って意見書を寄せられている。

第3 今後の課題

1 ごみ焼却炉談合事件の勝訴判決に伴う弁護士報酬の問題

前述のとおり、京都市事件も多摩ニュータウン事件も勝訴が確定し、賠償金はすでに発注自治体に支払われた。従って、地方自治法（242条の2、第12項）に基づき、自治体は弁護士費用を負担すべきであるが、自治体側はその額を「事件の対象となる経済的利益は算定不能」として計算されるべきであると主張している。

「算定不能」となれば、経済的利益は800万円と見なされるので、標準的報酬額は（1～3審の着手金と報酬金を合計して）わずか245万円にすぎない。

他方、たとえば京都市が現実に受けた利益は、元本だけで18億円余（ほかに遅延損害金約6億円）であるから、元本だけを基準にして標準報酬額を計算しても1億9000万円となる。結局、解決のために、あらたに訴訟を提起せざるをえなくなった。

最近の裁判例としては、自治体の受けた利益を基準とし、事件の社会性を考慮してビジネススペース（標準額）より30%減額する、という常識的な判断を示した京都地裁07.3.28判決がある。このような判例の定着がのぞまれる。

2 全国的取組みのテーマ

(1) 前述のとおり、し尿処理施設談合はごみ焼却炉に匹敵する市場規模の談合事件であり、少なくとも04年4月以降の談合物件40件については、刑事記録と公取資料をベースとして全国一斉の取組みが可能である。

(2) また、公正取引委員会は国公立病院の発注する医療機器について機器メーカー等による談合の疑いで、06年12月には北海道内の業者に立入り調査を行い、ひきつづき07年7月には、神奈川県、大阪府、兵庫県内の国公立病院が発注するエックス線装置をめぐる入札談合の疑いで、大手3社（島津製作所、日立メディコ、東芝メディカルシステムズ）への立入り調査をした。

この案件は、必ずしも全国マターにならないかもしれないが、医療機関の巨額のムダ遣いを解明する動きとして関心をもって見つめたい。

以上