

談合・入札制度改革分科会 ― 進行メモ

1. この分科会の目的

- (1) 談合による損害の回復を求める住民訴訟について、各地の多様な成果を確認し、問題点を克服する方法について意見を交換する。
- (2) 入札・契約制度改革の成果と課題について、各地の経験を交流する。
- (3) 橋梁談合問題に関する、全国的な運動推進体制の立ち上げについて討議する。

2. プログラム

- (1) 基調報告
- (2) 談合住民訴訟について ― 各地報告と意見交換
- (3) 入札・契約制度改革について ― 各地報告と意見交換
- (4) 橋梁談合問題について ― 各地報告と意見交換
- (5) その他、自由討論

談合とのたたかいの現状と課題

第12回大会「談合・入札制度改革」分科会へのレポート

担当幹事大川隆司（かながわ市民オンブズマン）

はじめに

市民オンブズマンが談合問題への取組を始めた時（95年名古屋大会）から8年間のたたかいの総括は、03年仙台大会（第10回）のレポートにまとめ、その後の1年間のたたかいの紹介は昨年（04年函館大会）のレポートにまとめた。

以下においては、その後の1年間の経過と現状に触れる。

第1. 住民訴訟で画期的判決を獲得

1. 一つの刑事事件を契機として広範囲の損害賠償責任を追及（京都府宇治市、山梨県玉穂町、北海道奥尻町の各ケース）

(1) 昨年のレポートで紹介した、大阪の市民グループ「見張り番」が勝訴したケース（04.7.16大阪地裁）は、特定の工事（高校体育館改築工事）について、府議を被告人とする競売入札妨害罪と贈収賄罪だけが立件され、有罪判決が確定したのを受けて、その背景にある談合という不法行為責任を住民が追及したケースだった。

(2) これに対して、

① 04.8.6 京都地裁判決（02年（行ウ）20号事件、同地裁HP）

② 05.2.8 甲府地裁判決（00年（行ウ）2号事件、同地裁HP）

③ 05.6.16 函館地裁判決（03年（行ウ）4号事件、未登裁）

の各判決は、一定期間に執行された多数の入札のうち、ごく一部について競売入札妨害ないし贈収賄の有罪判決が確定したのを受けて、前後の多数の入札についての談合不法行為責任を確定したものである。

(3) ①の事件は、京都府宇治市の住民が、同市建設業協会の会員業者14社に対し、95～99年度の土木工事89件に関する談合不法行為の賠償を請求したケース。

89件のうち1件の工事について協会事務局長が市職員から入札予定価格を聞き出した行為で、競売入札妨害罪の有罪判決を受けた。その刑事事件の記録の中に28件の工事について談合の存在を認める供述書があったが、それ以外の工事についても、複数回入札の場合「一位不同」現象がみられること、落札率がおおむね98%以上という高水準であること等の間接事実を照らし、裁判所は89件すべてについて談合があったと認定した。

ただし、談合によって生じた損害の程度については、予定価格95%を越える部分だけを損害と認定している（それでも3億5400万円という大きな金額になった）。

宇治市では、協会事務局長逮捕後も、しばらくは「談合後遺症」があって、落札率は下

がらなかったが、01年度からは一般競争入札などが導入され、落札率は顕著に低下した。しかし判決は制度改革後のデータを「入札参加業者がほぼ固定化していた」時期の想定競争価格を求める資料にはできないという奇妙な理屈で前述の「95%説」を採った（ちなみに、建設者が98年度に調査した全国平均落札率が後述のとおり95.4%）。

- (4) ②の事件は、山梨県玉穂町の住民が前町長に対し、選挙戦で自分を支援した建設業者や今後支援者に取り込みたいと考える業者だけを指名し、かつ入札予定価格を支援業者会の会長に漏洩するという談合助長行為を、長期（91～98年度）にわたって行ってきたことでの不法行為責任を追求したものである（02年の地方自治法改正前のいわゆる「旧4号請求」）。

上記期間に発注された全325件の工事のうち、前町長が競売入札妨害および収賄罪で有罪判決を受けたのは、5件の工事についてだけだった。

しかし裁判所は、これを含む288件の工事について前町長の談合助長責任を認定し、1億4152万円の賠償を命じた。

認定の主たる根拠は、指名業者が支援業者に偏っている事実、およびあまりにも落札率が高いという客観的事実であった（発注機関別に見ると、総務課99.27%、都市整備課98.46%、建設課99.48%、下水道課99.77%、経済課99.58%、教育委員会99.86%）。

談合体制が出来ていても結果として「たたきあい」が生じたと解されるケースや、教育委員会が発注機関となっている案件（合計37件）については、前町長の責任を認めなかったが、いわゆる「勝ち組」だけが指名され、高い落札率が維持されているケースに警鐘を鳴らした。このようなケースは全国各地に例があるだろう。

ただし、損害の程度については、原告側が建設省の98年調査に基づく全国平均落札率（94.9%）超過分を損害と主張したのに対応して、判決は町の支払い金額の3%をもって損害と認定した。ちなみに、新町長のもとで「入札制度改革」が実施されて以後の平均落札率も94.9%にとどまっているという深刻な事実が、判決中で認定されている。

- (5) ③の事件は、北海道奥尻町の住民が、98～00年の間に町が発注した大型工事14件と一部の工事に関する設計業務委託1件について「官製談合」を仕切った前町長と幹部職員及び受注業者の共同不法行為責任を追及したものである。

前町長は、設計業務委託契約1件と、工事のうち2件にからむ競売入札妨害及び収賄罪で有罪判決を受け住民訴訟提起時点では控訴中であったが、住民としては、背景にある大型工事全般について、談合による利益を得た業者と談合を助長した町幹部の責任を追及したのであった（02年改正自治法に基づく新4号請求訴訟）。

裁判所は有罪判決の対象となった3件の入札のほか、刑事記録に基づいて具体的認定が可能な4件の入札について談合を認めたが、他8件については「疑いを超えて、事実があったとまで推認することは躊躇される」とした。

また、損害の程度については、支払い金額の1～3%と認定したが、これは前町長逮捕後も落札率が顕著には下がっていない（98～00年度平均98.39%→01年～03年平均96.86%）という深刻な現実を反映していると考えられる。

2. 談合情報の信憑性が裁判所を動かした例

(1) 05年8月8日金沢地裁で画期的な判決があった。談合の責任を追及する従前の住民訴訟は、公正取引委員会の処分もしくは刑事事件の判決の存在を前提とし、その資料を活用して、場合によっては対象を拡大する（第1項参照）というものであったが、今回の金沢地裁は公取の処分も刑事事件も先行していないにもかかわらず、勝訴したという点で画期的である。

(2) 大会開催時に裁判所のHPに判決がアップされているかどうか分からないので、資料に掲載した（→資料1）。

事案は石川県津幡町が発注した特定の工事（町立文化会館）に関し、談合業者（鹿島建設を幹事社とするJV）に対する損害賠償請求を町長に命ずることを求める新4号請求訴訟である。

03年8月7日の入札に先だって「市民オンブズマン・つばた」のもとには、複数の情報源から「本命は鹿島に決まっている」という情報が寄せられていた。情報のうち1つは、鹿島が03年4月に別の工事現場で労災事故を起こしたことにより、労基署の処分が必至なのに、本件工事の受注を待って、労基署が処分を遅らせていると考えられる旨の、一般には知られていない事項が含まれており、しかも書面で寄せられていた。

オンブズマンは、この情報をメディアに公表し、入札の中止を求めたが、町長は入札を断行したので、監査請求、住民訴訟の運びになった。

(3) 勝訴の決め手になったのは、談合情報の信憑性に加えて、津幡町における落札率の異常な高さであった。

本件工事の入札予定価格は事前公表されていたところ、鹿島JV（落札率99.29%）以外の10組JVの落札率は99.73～99.96%の幅の中に収まっていた。予定価格は22億2590万円だから、0.23%の幅は金額にしてわずか51万1000円にすぎない。この狭い幅の中に10組の入札書がひしめいている、という異常事態について、裁判所は、「これらの共同企業体が、真実受注を目指していたと考えるのは困難である」と判示している。

また、津幡町の落札率が一般的に極めて高い（96～03年度の8年間の平均落札率97.96%）ことは、「その落札率だけで津幡町において、談合が蔓延していたのではないかと強い疑いを抱かせるに十分である」と裁判所に言わしめている。

(4) 損害については、予定価格の90%を想定落札価格とし、支払額との差額2億1702万円を鹿島JVに請求するよう、判決は町長に命じた。

第2. 巨大談合が暴かれつつある

1. 鉄骨橋梁談合の摘発過程

(1) 年間市場規模3500億円といわれる鉄骨橋梁業界の大型談合に、公正取引委員会と検察庁のメスが入った。

わが国の道路橋は、延長15m以上のものに限っても、高速道路に約6000箇所、国道に2万数千箇所設置されており、鉄骨橋とPC（プレストレスト・コンクリート）橋がシェアを分け合っている。

PC橋をめぐる業者（いずれもゼネコン又はその関連会社）間の談合については、公取が04年10月15日に排除勧告を行っている（国交省関東地方整備局、近畿地方整備局および福島県の01～03年度発注分）が、業者の不应諾により、現在審判手続が進行中である。

(2) 公取は、鉄骨橋梁メーカー（三菱重工業などの総合メーカーと横河ブリッジなどの専門メーカーがある）に対しても04年10月5日以降立入検査を行い、05年5月23日は東京高検に対し告発をした。

これを受けて東京高検は、東京地裁に

- ① 国交省発注分については、6月15日付で談合組織加盟47社中の26社と談合担当者8人を起訴（資料2-1）、
- ② 道路公団発注分については、8月1日付で受注業者中の6社と談合担当者5人（4人は①と重複）を起訴（資料2-2）、
- ③ 道路公団の内田副総裁を、8月15日付で独禁法違反の共同正犯として起訴した（資料2-3）。

2. 摘発されたのは、ごく一部にすぎない

(1) 鉄骨橋梁業界の「年間3500億円」という市場規模は、これまで公取が刑事告発に踏み切った事業分野としては最大のものである。

ただし、市場規模自体は大きくても、そのすべての領域について告発、起訴がなされたわけではない。

公訴時効（3年）との関係で発注年度が03年、04年の両年度に限られているのはともかくとして、国交省発注分のうち告発・起訴されたのは、関東・東北・北陸の3地方整備局発注分だけで、中部・近畿・中国・四国・九州の5地方整備局および北海道開発局発注分は告発・起訴はされていない。

国交省自身がとりまとめた資料「鋼橋上部工事平均落札率」（→資料3）によっても、「3地方整備局」と残り「5地方整備局」とで落札率はほとんど変わらない（むしろ、02年度以外は、「5地方整備局」のほうが高い）にもかかわらず、である。

(2) また、道路公団の発注する工事の種類は、鉄骨橋梁のほか、コンクリート橋梁、トンネル工事および道路本体にかかわる土木工事があるが今回起訴された鉄骨橋梁以外の3分野の落札率は、むしろ鉄骨橋梁（97.5%）よりも高い（97.6～98.2%）。つまり公団発注工事のすべての分野で談合は蔓延しているのである（→資料4）。

(3) 鉄骨橋梁に限っても、K会、A会という談合組織に加入しているメーカーは、東京都をはじめとする地方自治体からも受注しているが、この分野には、まだメスが入れていない。

3. 関東・東北・北陸3地方整備局発注工事の落札率

(1) 今回起訴の対象となった、関東・東北・北陸3地方整備局の03、04両年度発注鋼橋籤の入札状況については、市民オンブズパーソン栃木の秋元さんが集計結果をまとめた(資料5の1~10)。なお起訴の対象外となった北海道開発局発注分にかかる同様の集計結果が資料5の11~14)。

(2) 国土交通省の発注方式(当時)は、予定価格7億3000万円以上が一般競争入札、それ未満は指名競争入札であった。

入札参加状況は、

- ① 談合組織加盟者だけが入札に参加しているケース
 - ② それにアウトサイダーも加わっているケース
 - ③ アウトサイダーだけが入札に参加しているケース
- の3つに分かれる。③は少額の工事である。

なお、K会、A会に加盟していないため、形式上はアウトサイダーであっても、実質上はインサイダーの関連会社であることもあり、「独立系」のアウトサイダーばかりではない。また「独立系」であっても個々の入札に際し、談合グループの説得に従うこともある。

従って、アウトサイダーがらみの入札だからと言って、落札率が常に低い、というわけではない。逆にインサイダーだけで行われた入札でも、談合がくずれたと見えて、低い落札率のケースもある。

(3) ともあれ、一覧表および落札率グラフから言えることは、競争が成立したと思われるケースでは、80%台はもちろん、70%台、60%台の落札率もあらわれている、ということだ。97%以上、という現実の高落札率とのギャップが、談合による損害にほかならない。

4. 住民訴訟の可能性

(1) 道路法50条の規定によって、国道の管理に要する費用の一部(原則として新設・改築費用の3分の1、維持・修繕費用の10分の4.5)は都道府県が負担することとされており、同法52条により受益市町村が負担させられることもある。

従って、国の直轄工事に関する談合といえども、その被害は地方自治体に及ぶから、談合企業に対する地方自治体の損害賠償請求権が発生する。

(2) また、同じ談合グループが、地方自治体発注工事も受注している。宮城・福島・栃木3県が発注した03、04両年度の鋼橋工事の入札状況(→資料6の1~3)を見ると、一般競争入札を原則化している宮城県では落札率が低く、入札制度改革が進んでいない栃木県の落札率が高いことが顕著である。

福島県発注分については、矢田工業という独立系アウトサイダーが入札に参加するときは低い、そうでないと高止まりする、という両極化が見られる。

宮城県の落札率とのギャップが談合による損害と推定できる。

- (3) なお、関東・東北・北陸3地方整備局管内の都県と政令市（1都17県、5政令市）に対しては、当該自治体が00年度～04年度（ただし10月まで）の間に発注した鋼橋工事の入札状況について、公正取引委員会が04年12月3日付で調査報告を求めており、各自治体とも05年はじめ迄にこれに応じて報告書を提出していることが最近わかった。

この報告書には各工事の具体的内容や、入札参加業者の選定基準、更には関与したコンサルタントの社名まで記載され、入札調書も全部添付されているので、関係都県市の鋼橋工事発注状況を把握するためには、極めて便利である（ただし公取は、23都県市以外には報告を求めていない、と言っている）。

自治体側にあるこの報告書の控えの情報公開請求に対して、すぐに開示したところ（横浜・川崎両市）もある一方、「公取の意見を聞かなければ」という理由で決定を先送りしているところも多く、大会開催時点でどの程度全貌が把握できているのかは疑問である。

しかし、国の直轄工事に対する自治体負担分と、自治体固有の発注分の双方にわたって、自治体の損害を談合企業から回収するために監査請求と住民訴訟に取り組む必要がある。

5. ごみ焼却炉談合住民訴訟の状況

- (1) 上・下水道談合事件が解決した後、全国的に取り組んでいる談合住民訴訟の最大のもは、00年以来すすめて来たごみ焼却炉談合訴訟である。

全国11地裁に係属した13事件（→資料7）のうち、
05年7月29日に静岡地裁（熱海市事件）
05年8月31日に京都地裁
の各判決があった。

- (2) 京都地裁判決には、本報告執筆時点では接していないが、静岡地裁判決の内容は、談合の成否や損害賠償請求権の存否、という実体的問題には言及せず、単に

「熱海市長が、公取委の審決又はその確定を待って被告らに対する法的措置を決すると判断することにも合理性が認められる」との理由により、熱海市長は、「財産の管理を違法に怠っていると認めることはできない」として住民の請求を棄却した。

「怠る事実の違法確認の請求」（3号請求）ならばともかく、損害賠償請求権の存否だけを端的に問題とすべき旧4号請求について、静岡地裁のように「逃げを打つ」判決は極めて不当である。

しかも、静岡地裁は結審後に公取委の審決案（04.3.29）を入手した代理人が、その取り調べを求めて弁論再開を求めたのをしりぞけての判決であった（控訴済）。

- (3) 公正取引委員会の審判手続は、上記審決案提示後、被審人の異議申立により、（審判官ではなく）委員みずからの直接審理を経て、05年7月27日すべての審理を終結した。審決日は、いまのところ未定である。

6. 国交省直轄工事に関する「入札制度改革」の内容

- (1) 橋梁談合事件では、「国交省ルート」については発注者側の責任は問われなかった。

しかし、国交省は今回の摘発を契機に、ようやく重い腰を上げ、入札制度の改革に踏み

切った。

(2) そのポイントは、

① 一般競争入札の対象の拡大

(現行の「7. 3億円以上」を「2億円以上」に)

② 総合評価方式の拡大

(「性能発注」又は「設計・工事一括発注」によって、鋼橋やPC橋など異ジャンル間の競争を可能にする方式の適用対象を50%以上に)

③ ペナルティの強化

(指名停止期間をMAX1年→2年に、違約金をMAX10%→15%に)

である(資料8および9)。

(3) しかし、一般競争入札の範囲を2億円以上(当面は3億円以上)にとどめなければならぬ合理的理由はない。

国交省の常套句は、「一般競争入札は、不良不適格業者の参入を容易にするので、工事の品質を下げる」というものであるが、そのような因果関係が存在しないことは、既に宮城・長野の両県だけでなく、山形・埼玉・静岡。愛知・滋賀・鳥取・長崎・沖縄の8県が調査を実施して確認済みであり(→資料10の1)

また、読売新聞が専門家に国交省の発注工事のデータの解析をさせた結果によっても明らかである(→資料10の2、3)。

(4) 今回の国交省の制度改革案の中では、声高に説明されなかった重要な事項の1つが、「指名業者名の事前公表の抑制」であった。

旧建設省は入札予定価格の事業公表に踏み切ることを明らかにした98年3月27日通知(→資料11)の中で、指名業者名の早期公表(事実上は入札執行前公表)を奨励して来た。

これが、いかに談合を助長して来たか、ということは朝日新聞に対する新潟市議の投稿(→資料12)からもうかがえる。

今後は、指名競争入札案件の約半分については指名業者名の事後(入札執行後)公表を「試行」というのであるが、地方の状況と比べて明らかに遅れている。

「指名制の温存」、「指名業者名の事前公表制の温存」は、国交省が、談合システムの維持に恋々としていることを如実に示しているものである。

以上