

談合・入札制度改革分科会－進行メモ

(2階あかしやの間)

1 キャッチフレーズ

談合のできない入札制度を普及させよう！

2 内 容

- (1) 住民訴訟の成果，到達点，ハードルなどについて各地の経験を交流する。
- (2) 談合のできない（しにくい）入札制度の構築にむけて，また談合の責任追及などの面で，自治体の姿勢がどう変わりつつあるのか，（「抵抗勢力」がどのようにかんばっているのか）各地の情勢報告を交換する。
- (3) 新潟ゼネコン談合を，全国的問題としてどのように取り上げて行くか，意見を交換し決議案を検討する。

3 プログラム

司 会 篠原義仁（かわさき市民オンブズマン）

基調報告 大川隆司（担当幹事）

各地報告

(1) 談合住民訴訟について

- ① 群馬県
- ② 大阪府
- ③ その他

(2) 入札・契約制度改革について

- ① 横浜市
- ② 川崎市
- ③ 新潟市
- ④ その他

(3) ゼネコン談合について

- ① 北海道 奥尻町
- ② 新潟市
- ③ 東京都 三多摩地区
- ④ その他

決議案検討（新潟ゼネコン談合を全国的問題としてどう取り上げるか —— 決議案の案文は情勢の進展をふまえて，当日配布します。）

談合とのたたかいの現状と課題

—— 第11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り組みをはじめた時（95年名古屋大会）から、8年間のたたかいの総括は、昨年（03年仙台大会）のレポートにまとめられている。

以下においては、その後の1年のたたかいのまとめと現状の確認および今後の課題にふれる。

1 住民訴訟の成果

(1) 上・下水道談合住民訴訟すべて解決

名古屋大会で取り組んだ対象は、その年公正取引委員会が摘発した下水道電気設備工事談合と上下水道計装備設備工事談合だった。いずれも日立製作所、富士電機、三菱電機、横河電機など、わが国を代表する大手電機メーカーによる「ドラフト会議」型の談合である。

これに対し、埼玉、東京、千葉、神奈川、静岡、愛知、三重、富山、大阪、奈良、鳥取、島根の1都1府10県で監査請求が申し立てられ（95年11月）、住民訴訟が提起された（96年2月）。

このたたかいは、02年7月の一連の最高裁判決により「1年ルール」（談合に基づいて契約が締結されてから、1年経過すると、原則として監査請求はできない、とする地方自治法解釈）を突破し、02年12月以降つぎつぎと勝訴確定、または勝利的和解により解決した。その状況は、別表1のとおり。仙台大会の時点で未解決だった事件も、04年7月29日東京地裁（民事38部）における町田市下水道事件の和解成立を最後に、すべて解決するに至った。

「被害者」である自治体に対し、談合業者から支払われた賠償金の総額は約7億円になる。

(2) 群馬県土木工事談合住民訴訟で勝利的和解

群馬県沼田土木事務所と沼田市が95年度～96年度にかけて発注した土木工事等に関する、地元業者らの談合について、公正取引委員会は97年12月に排除勧告をし、業者側は応諾した(98年10月に課徴金納付命令)。

県と沼田市が蒙った損害の補填を求めて、市民オンブズマン群馬のメンバーが98年4月に提起した住民訴訟について、一審前橋地裁は03年6月13日判決で、契約金額の5%を談合による損害と認定。

その控訴審(東京高裁)で04年7月26日和解が成立した。内容は、一審で被告とされた4業者のみならず公取の処分を受けた他の52業者(控訴審で訴訟参加)にも責任を分担させ、総額5億0700万円を県および沼田市に支払う、というものの。

契約金総額120億円に対するペナルティとしては決して軽くない(→資料1)。

(3) 大阪地裁で「見張り番」が勝訴

大阪府が96年度に発注した高校体育館改築工事について、受注業者が府議にワイロを使い、入札予定価格を聞き出したことが99年7月発覚(府議らの逮捕)。

刑事事件としては競売入札妨害罪と贈収賄罪だけが立件され、有罪判決(99年12月)が確定したが、談合罪は立件されなかった。

しかし、大阪の市民グループ「見張り番」は、その背景にある談合を追求するため01年2月住民訴訟を提起。

これに対し大阪地裁は04年7月16日、契約金額の7%(4830万円)の限度で請求を認容した。

公正取引委員会の処分が先行せず、刑事事件としては贈収賄事件だけが立件されるという、本件と同様の状況の下で、談合民事責任を追及する住民訴訟法が勝訴した例としては、これまでに、

00年 7月14日 名古屋地裁判決(ごみ焼却場「新南陽工場」事件)

02年 3月26日 名古屋高裁判決(同、控訴審)

01年11月15日 津地裁判決(鈴鹿市水道工事事件)

02年 7月 2日 和歌山地裁判決(和歌山市廃水処理施設事件)

があるが、まだ数は少ない。

警察は、基本となる談合事件を立件せずに、贈収賄事件などの派生事件だけを立件する傾向が強い。

「見張り番」のように談合事件を「掘り起す」取り組みは貴重である。

(4) 公取審判事件記録への住民のアクセス権確立

しかし何と云っても、談合の民事責任を迫及する訴訟は、公正取引委員会の処分「後追い」をするケースが多い。この場合公取の措置（勧告審決、同意審決、審判審決、課徴金納付命令）が確定した後であれば、審決の基礎となった証拠が、裁判所の囑託に基づき住民訴訟の法廷に送付される例である。

しかし、談合業者が公取の勧告や命令を争い、審判手続に持ち込んだ場合に、勧告や命令の基礎となった資料は審判廷には提出されるが、審判の当事者でない住民が、この資料にアクセスできた例は、これまでなかった。

そのアクセス権を確立したのが、仙台大会直後の03年9月9日最高裁判決（判例時報1840号3頁）だった。

この判決により談合業者が審判手続によって審査官と係争中であっても、住民訴訟の原告はその審判事件記録の謄写を公取に請求することができることになった。

三菱重工など、わが国を代表する大手機械メーカー5社による、ゴミ焼却炉談合について、審判事件記録が04年2月までに開示され、各住民訴訟が実質審理に入ることがようやく可能になった。

02年の「改正」地方自治法によって、住民が自治体に代位して談合業者を直接訴えるという訴訟形態はなくなり、首長を被告として損害賠償請求を義務づけるという形態の訴訟（新4号訴訟）に移行した場合にも、同様のアクセス権は保証されるのか、という疑問を提起する向きもあるので、新法のもとでもこの権利を確認させる必要がなお残っている。

2 自治体のみずから談合を追求する萌芽

「1年ルール」の制約がなくなって、住民訴訟の実効性が再認識されると、公取の処分が確定した案件について監査委員が「請求棄却」の対応をすることは困難と

なり、首長に対して損害賠償を請求するよう勧告することになる。

勧告を受けた首長が損害賠償請求に踏み切った例として、02年の東京都大型造園工事談合事件、03年の公立病院寝具リース談合事件（→別表2参照）などがある。

後述のとおり違約金条項が導入されている状況（→資料5-2）のもとでは、導入時以降の契約について談合が発覚した場合の損害賠償請求は、ますますやりやすくなっている。

しかし、公取の処分対象ではないにもかかわらず、自治体が独自の調査にもとづき、談合の民事責任を追及するという先例は、これまでにはなかった（長野県公共工事入札等適正化委員会が、03年1月31日に浅川ダム入札に関し、「談合あり」と認定したが、この契約は解除されたので、県の損害は発生していない）。

その先例となったのが、横浜市水道局による、水道メーター談合の損害賠償請求である。

横浜市は、公取が東京都発注の水道メーターについて談合を摘発（03年7月）したのを契機に、調査委員会を立ち上げた。委員会は、業者の入札行動の分析などを通じて、04年4月28日、談合を認定する報告書を提出（→資料2-1）。

これを受けて、横浜市は大手4業者（金門製作所、愛知時計電機、東洋計器、リコーエレメックス）を、9月議会における議決を経て、提訴することを決定した（→資料2-2）。

自治体が談合に対しこのように積極的な姿勢を取るようになった背景には、長年にわたる住民訴訟の影響があると思われる。ちなみに水道メーター談合については、公取が摘発しなかった地域においても、97年各地で住民訴訟が提起され、03年勝利的和解を獲得している。

3 入札・契約制度の改革の現状

(1) 03年度における各自治体の平均落札率と落札率分布の状況

別途集計中の「A調査」の結果を参照。

(2) 一般競争入札の適用範囲は、もっと広げられなければならない

会計法（29条の3）、地方自治法（234条）が、一般競争入札を原則とし、指名競争入札を例外と定めているにもかかわらず、わが国では、これまで原則と例外が逆転していた。

国際協定により22.3億円以上の大型案件については、やむをえず一般競争入札によることとしているが、それ以下の案件については、地域要件や資格要件などの条件の付いた一般競争入札さえ、1億円未満のゾーンでは行わない、という自治体が、まだ極めて多い。

03年11月末時点で、1億円未満の工事についても条件付き一般競争を実施している県は5県（宮城、山形、福島、長野、長崎）に過ぎない（→資料3-1）。

1億円以下のゾーンでは（、「意向確認型」や「公募型」でない）在来型の指名競争入札でまかなっている、とう都府県が35、政令市が10もある（→資料3-2）。

競売をうながすしくみが整備されていなければ、談合がはびこり、落札率が高止まりするのは当然である。

競争促進の措置をとらないまま、予定価格等の事前公表だけは行うという自治体もかなりある（→資料4-1, 2）。「職員の不正防止」という観点だけが跛行的に重視されているようである。

(3) 違約金条項はひとつとおり整備された

談合の存在が公取の処分または刑事事件の判決によって確定された場合には、発注者が業者に対し違約金を請求することができる、という契約条項は、国のレベルでは03年6月発注分から（→資料5-1）、地方都道府県、政令市の場合は遅くとも04年度発注分から（→資料5-2）適用されることになった。

違約金の率は、おおむね10%だが20%に設定しているところもある（宮城県、長野県、鳥取県、さいたま市、横浜市、北九州市、福岡市）。

(4) 「不祥事」を契機に入札・契約制度を改革した例 —— 横浜市・新潟市

横浜市では、03年度に、市議が契約部長から最低制限価格を聞き出して、建設業者に教えワイロをとる、という刑事事件が立件されたのを契機に、入札・契約制

度改革が一気に進んだ。

市の「入札契約制度改革検討委員会」が03年10月に実施した公聴会において、業界団体代表の「現状維持」の大合唱に抗して、かながわ市民オンブズマンは、①一般競争入札の徹底、②行政区要件の撤廃、③最低制限価格制度の廃止（低価格調査制度への移行）を訴えた。04年度から導入された新制度（→資料6）では、

- ① 2500万円以上の工事については条件付き一般競争入札とする
（06年度中にすべての工事に拡大）
- ② 行政区要件は廃止（「市内業者優先」にひろげる）
- ③ 最低制限価格も段階的に廃止

というもので、おおむね私たちの提言が容れられた。

04年度の新制度導入によって、従前95～96%台であった落札率は約80%に急降下した（→資料7-1, 2）。

新潟市においても03年10月1日に公取が「官製」談合の疑いで市内のゼネコン約130社および市役所に立入検査をしたのが契機となって入札制度改革（800万円以上の工事については一般競争入札へ移行、など）が行われた。

その結果03年10月～12月の3カ月間の落札率は02年度の96.73%より約10ポイント下がり85.99%となった（→資料8）。

4 私たちの課題

（1）大手ゼネコンの談合に、どう立ちむかうか

公正取引委員会は、新潟市の発注した工事について、大手ゼネコンを含む建設業者113社に対し、04年7月28日排除勧告を発した（→資料9）。

113社のうち29社は上場企業で、大手4社（鹿島、清水建設、大成建設、大林組）も含まれている。談合の対象となったのは99年4月から03年9月までの4年半の間に新潟市が発注した下水道管渠布設工事と建築工事（いずれもAランク）368件、契約金額総額は604億円。

公取が大手ゼネコンの談合を指摘したのは、これが3度目で、最初が92年の埼

玉土曜会談合， 2 度目は 0 1 年の東京三多摩地区談合である。

埼玉土曜会談合については，住民訴訟が最高裁までたたかわれたが，出発点の監査請求において，対象工事を個別に特定しなかったことが祟って，結局門前払いの憂き目を見た。

東京三多摩地区談合は，立入検査から 1 年余を経て（排除勧告を経由せずに）課徴金納付命令が発せられたケースで対象期間（9 7 年 1 0 月～0 0 年 9 月）に受注実績のない企業は，談合に参加していても命令を受けず，大手 4 社の中では大成建設と大林組だけが名宛人とされた「一部制裁」であった。この談合に対しては，八王子，立川，町田，日野 4 市の住民が提起した住民訴訟が東京地裁で進行中。

新潟ゼネコン談合について，地元業者はおおむね勧告を応諾する模様だが，大手を含む県外業者は勧告を拒否し，審判に持ち込む方針であると言われる（8 月 6 日本稿執筆時点）。

応諾すれば新潟市に限らず全国すべての発注機関が指名停止の措置をとることになるが，係争中はその措置をとらない発注機関が大半であり（→ 資料 1 0 - 1，2），審決未確定の間は新潟市から損害賠償請求を受けることはない，と踏んでいるようだ。

大手ゼネコンが審判に逃げ込むことによって問題を先送りしようとするのに対し，「待った」をかける必要がある。

ちなみに，談合の対象となった下水道管渠布設工事は，全国どこにもある定型的な土木工事である。管渠布設の工法には「開削工法」と「推進工法」があり，シールドマシンを駆使する推進工法は，大手ゼネコンの得意分野なので，全国どこへ行っても「金太郎アメ」のように同じ顔ぶれが入札に参加している。同種工事についての全国的な落札率調査をすれば，談合ケース（1 0 0 %張りつき）と競争ケース（8 0 %張りつき）の両極分解現象を実証することにより，ゼネコン談合が全国共通の問題であることが確認できるだろう。そして，新潟で住民訴訟が提起された場合には，これらの資料を駆使して，そのバックアップをしたい。

（2）業界，財界のまきかえし策動を警戒しよう

公正取引委員会が，独占禁止法の改正案（課徴金の 6 %から 2 0 %程度への引上げ，自主によるその減免制度の導入，などが主眼）の国会上程を追求したのに対し，

日本経団連がこれを阻止した。

建設業界は、更に自民党の「公共工事品質確保と向上に関する議員連盟」（古賀誠会長）を動かし、「会計法や地方自治法に縛られず、適正な公共調達を目的とした新法を制定する」ことを追求している（→資料11）。

業界が言う「適正な公共調達」とは、別名「ダンピング防止」とも言い、要するに競争を排除するのが目的である。おそらく地域要件やランク別発注の厳守とか、最低制限価格の引上げなどがポイントになるろう。

競争促進へ向けての制度改革が、ようやく緒についたばかりという段階なのに、業界の危機感、およびそれをバネにした「行動力」には目を見張るものがある。われわれもウカウカしてはいられない。

引用資料のリスト

- 資料 1 「読売新聞」群馬版記事 04. 7. 27 (ホームページ)
- 資料 2-1 神奈川新聞記事 04. 4. 29
- 資料 2-2 神奈川新聞記事 04. 8. 5
- 資料 3-1 地方公共団体における一般競争入札の導入状況
(国土交通省作成 04. 6. 10 中央建設業審議会配布資料。以下 5-2 まで同じ。)
- 資料 3-2 地方公共団体における指名競争入札の導入状況
- 資料 4-1 地方公共団体における予定価格の公表について
- 資料 4-2 地方公共団体における最低制限価格の公表について
- 資料 5-1 国土交通省直轄工事等における違約金条項について
- 資料 5-2 地方公共団体における違約金条項導入状況について
- 資料 6 工事の入札・契約制度改革 (横浜市財政局)
- 資料 7-1 新しい入札・契約制度における入札結果について (横浜市財政局)
- 資料 7-2 横浜市の条件付き一般競争入札結果一覧
(横浜市の開示資料にもとづき大川が作成)
- 資料 8 「日本経済新聞」記事 04. 1. 19
- 資料 9 「朝日新聞」記事 04. 7. 29
- 資料 10-1, 2 「建設通信新聞」記事 04. 8. 3, 8. 4
- 資料 11 「建設通信新聞」記事 04. 8. 5