

談合とたたかった8年

— 第10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全国ネットワークとして談合問題に取り組んだのは95年の名古屋大会からだ。その後の8年間に談合とのたたかいは大きな前進を示した。

このたたかいは、主として談合に基づく損害賠償を請求する住民訴訟と、入札・契約制度改革に関する行政への働きかけ、の二つの分野ですすめられて来た。そして両者とともに促進する上で、キーワードとなる「落札率」を情報公開させるという基礎的な作業が不可欠であった。

以下においては、（1）落札率の情報公開の実現、（2）談合住民訴訟の進展、（3）入札・契約制度改革の進展 — という3つの柱に即して、我々の8年のたたかいの歩みを総括する。

1. 落札率の情報公開の実現

（1）落札率を把握することの意味

落札率とは、発注機関が設定する入札予定価格に対する落札額（原則として最も低い入札額）の比率のことである。

この落札額は「談合の有無を見分けるバロメーター」であり、「入札・契約制度改革の進展状況のバロメーター」でもある。

同一発注機関が、一定の期間中に発注する工事の落札率をプロットすると、星雲状態のような図ではなく、限りなく予定価格に接近したグループと、限りなく最低制限価格に接近したグループとに両極分解した図が出来上がり、中間の領域にはほとんどプロットされない（例→資料1）。

資料1の対象工事は、いずれも下水道管渠敷設工事であり、かつその規模はAクラスの業者だけが指名対象にされている、均質のものである。従って「その落札率が両極に分解し途中がない」ということは、談合が成立したケースと成立しなかった（業界用語でいう「たたき合い」になった）ケースに2分される、ということにほかならない。

一定期間の平均落札率が高ければ、談合が蔓延していることを意味し、低ければ競争が成立するケースが多いということの意味する。

（2）はじめ落札率は闇の中にあった

落札率算出の前提となる入札予定価格は、わずか5年前までは、決して公表されなかった。中央建設業審議会は、予定価格の事後公表について、83年建議では「好ましくない」とし、93年建議でも「慎重に検討する必要がある」との官僚用語で、公表反対を通して来た。

落札率を把握せずに談合対策をすすめるのは、手足をしばられて泳ぐようなものである。たとえ公取の処分が先行して、住民訴訟における談合の立証ができて、損害の程度を立証するためには、競争事例における落札率の把握が不可欠である。

(3) 97年福岡大会が流れを変えた

全国市民オンブズマン福岡大会で、私たちは、「入札予定価格は、すくなくとも事後公表せよ」と決議した。この問題は同年9月のNHK「クローズアップ現代」で取り上げられ、内閣総理大臣の諮問機関である行政改革委員会の最終答申（97.12.12）は、「発注者のコスト縮減努力に対する納税者の監視を可能にする」という公表のメリットを認めた。これを受けて建設省・自治省は、ついに「予定価格の事後公表を行うこと」を指示する共同通知を発した（98.4.1）。

(4) 情報公開請求権を確立するたたかいは続いた

流れは変わったのである。しかし、抵抗勢力はしぶとい。建設省、自治省共同通知から1年経った時点で、予定価格の事後公表を一切しないという自治体は、県では秋田、富山、奈良の3つ、政令市では札幌市1つであったが、98年度以降の発注分についてだけ公表するという自治体は、ほかに19県、3政令市もあった。

つまり、国の通達には従うが、住民の情報公開請求権を認める趣旨ではない（一般に予定価格情報の公開を拒否する理由がなく、従って公開は義務づけられる、とは解さない）というスタンスである。

このカベをうち破るために、かねてから各地で進めていた情報公開請求訴訟が役立った。

たたかいの軌跡は、つぎの各判決に示されている。

- | | | | | |
|--------|----------|----|---|---------------------|
| ①横浜地裁 | 97.7.16 | 判決 | × | (判タ967-171) |
| ②大阪地裁 | 98.3.12 | 判決 | ○ | (判時1664-50) |
| ③津地裁 | 98.6.11 | 判決 | ○ | (判時1679-27) |
| ④横浜地裁 | 98.10.26 | 判決 | ○ | |
| ⑤高知地裁 | 99.3.15 | 判決 | ○ | |
| ⑥東京高裁 | 99.3.31 | 判決 | ○ | (判時1678-66) (①の控訴審) |
| ⑦奈良地裁 | 00.3.29 | 判決 | ○ | (判例自治204-28) |
| ⑧和歌山地裁 | 00.3.31 | 判決 | ○ | (判例自治216-13) |
| ⑨大阪高裁 | 00.12.26 | 判決 | ○ | (判例自治216-8) (⑧の控訴審) |

一連の情報公開請求訴訟の勝訴がすべて確定したことによって、入札予定価格情報の獲得は、行政側の裁量の問題ではなく、住民の権利として確立した。「落札率」を全国共通のキーワードとする環境が、ようやく整ったのである。

2. 談合の責任を追及する住民訴訟の進展

(1) 上・下水道談合住民訴訟への取り組み

95年名古屋大会から私たちが全国ネットで最初に取り組んだ事件は、下水道電気設備工事と上水道計装設備工事をめぐる大手電機メーカー間の談合事件であった。

前者は日本下水道事業団が全国の自治体から受託発注する工事、後者は各都道府県がみずから発注する工事という違いがあるが、受注業者は一部重複しており、公取の94年3月立入検査を機に、両者がイモづる式に明るみに出た。

公取の課徴金納付命令は、下水道談合について95年7月12日、上水道について同年8月8日になされ、オンブズマンの一斉請求は同年11月27日に行なわれた。納付

命令の対象となった工事は、下水道については92、93年度発注分、上水道については91～93年度発注分である。

監査請求が財務会計行為（下水道については事業団に対する業務委託契約、上水道については各自治体の工事発注契約）から1年以上が経過し、かつ公取の処分発表から約4ヵ月も経過してからなされた、ということに着目されて、私たちの訴訟は「門前払いにせよ」という被告の大合唱の風圧を受けることになる。

（2）「1年ルール」を突破するたたかい

私たちは、「談合業者に対する損害賠償請求権は、契約の違法を論理的前提にする必要はなく、その請求権の行使を「怠る事実」については、『監査請求は契約（財務会計行為）の成立から1年以内に限る』という原則（「1年ルール」）の適用を受けない」と主張したが、下級審の大多数は私たちの主張を容れなかった。

資料2は、上・下水道談合以外の住民訴訟を含め、「1年ルール」との悪戦苦闘の経過を示す、下級審判決のリストである。この論争は最高裁の三つの小法廷が2年7月2日以降裁判官全員一致の結論として、私たちの主張を認め、談合業者の責任追及に関しては「1年ルール」は適用されないことを明らかにすることにより決着がついた。

なお、仙台市民オンブズマンのたたかい（大年寺山住民訴訟）を通じて、財務会計行為の違法を論理的前提とする一般の住民訴訟についても、当該行為が秘密裡になされたかどうかにかかわらず、その違法・不当性を裏づける事実が住民に知られていたかどうか、すなわち「客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ること」ができたかどうか判断基準であるとする新判例（02.9.17最高裁判決）も獲得された（→資料3 参照）

（3）上・下水道談合住民訴訟の到達点

1年ルールの適用を排除した最高裁判決以後、上・下水道談合住民訴訟のうち3分の2は解決した。

資料4の第1表は、住民訴訟の判決確定（3件）または和解成立（8件）により、解決した事件の一覧表である。11の事件解決により関係地方自治体が回収した賠償金は合計5億3,111万円にのぼる。

資料4の第2表は、未解決事件であり、実質的には東京高裁管内の6事件だけが、最後のたたかいを進めている、という状況である。

なお、上・下水道談合を含む最近の住民訴訟について請求を認容した判決のリストが資料5である。

（4）ごみ焼却施設談合住民訴訟の現状

全国ネットで追求した住民訴訟の第2弾は、00年7月前後に提起されたごみ焼却施設談合をめぐる住民訴訟である。三菱重工業に代表される大手機械メーカー5社による超大型談合（対象物件60施設の受注金額は合計9,260億円。ただしこれまでの住民訴訟の対象は、うち17施設4,475億円の工事）について、全国9地裁に13の訴訟が係属中である（→資料6）。

「1年ルール」が突破された今、住民訴訟のネックは、公取の審判事件記録が開示されない（従って談合の存在について立証ができない）ことにある。

公取の排除勧告や課徴金納付命令が確定すれば、関係記録は裁判所の求めに応じて提

出されるが、談合業者側が勧告や命令に異議をとらえると、審判手続が開始され、その確定（審判審決があっても、その取消訴訟が提起されれば、その判決の確定）までは審判事件記録は門外不出の扱いを受けていた。

この現状を打破するため、東京市民オンブズマンの谷合、前田両氏らと共に私は公取に対し、審判手続中の事件記録の謄写を請求した。公取は01年3月12日に請求を許可することを決めたが、三菱重工業らはこの許可決定の取消し（および判決確定までの許可処分の執行停止）を求めて提訴した。

東京地裁01年10月17日判決（判時1782-24）は、住民訴訟の原告は「利害関係人」として審判事件記録の謄写を請求する権利があることを認めた。しかし東京高裁02年6月5日判決は、一審判決を取消した（住民はおろか、被害者自身と言えども公取が審判手続への参加を許可した場合以外には、記録謄写の権利はない、というのが理由であった）。

あきれたことに公取は、上告を断念した。そこで私たち3人が「参加人」の立場で上告受理の申立てをしたところ、最高裁（第三小法廷）は、03年7月15日口頭弁論を開いた。判決期日は本年9月9日である。原判決が破棄され、審判事件記録を住民訴訟の法廷で活用することが可能になることが期待される。

3. 入札・契約制度改革の進展

(1) 入札・契約制度改革の全国概況

全国市民オンブズマンは、02年度の入札状況および入札制度改革状況の自治体別全国調査を行ない、その集約を大会実行委員会が行なっている。

本レポート執筆時点で、集約結果は判明していないので、既存の資料に基づいて状況把握を試みる。

たとえば、公正取引委員会が今年度「公共調達と競争政策に関する研究会」を立ち上げ、その研究会への配付資料として「地方公共団体の入札・契約の在り方に関するアンケート調査結果」を本年6月24日付で取りまとめている（公取HP）。

資料7-1、2はその一部であるが、一般競争入札あるいは、公募型指名競争入札の対象となる工事の範囲を一部の大型工事にとどめている自治体（なお、調査対象は都道府県と政令市）が非常に多い。

すなわち1億円未満の工事でも一般競争の対象にしているのは3自治体、公募型指名競争入札の対象にしているのは11自治体にすぎない（資料7-1）。

談合発覚の場合のペナルティ条項を導入している自治体は多い（10%ペナルティが40自治体、20%ペナルティが5自治体）が、住民が立ち上がるまでもなく自治体が損害賠償請求をした実例はきわめて少ない（請求した事例があるのは11自治体）。

（資料7-2）

(2) 先進県としての宮城県と長野県

そのような中で、予定価格1,000万円以上の工事については、一般競争入札（地域要件は全県一区）を01年度から導入した宮城県においては、00年度に95.6%であった平均落札率は、02年度において82%に下がっている。13ポイントの低下である。

03年2月から受注希望型競争入札(事実上の一般競争入札——ただし8,000万円以下の工事は北信、中信、東信、南信のブロック別、残りは全県一区)を導入した長野県の場合は、工事請負契約の落札率が01年度97.4%、02年度(4月から1月まで)が94.8%であったところ、制度改革後は、02年度2、3月は75.6%、03年度4、5月は65.6%と30ポイントの低下を見ている。

(3) 「過当競争」という批判にこたえて

宮城県、長野県などの改革の進展に対しては建設業界を中心に「ブレーキをかけろ」の大合唱が起こっている。

この議論を受けて立つ上で、把握しておく必要のあるデータをいくつか指摘しておきたい。

第1は、落札率が下がると工事の質が低下する、という主張には根拠がない、ということである。**資料8**は「落札率と工事成績点数の関係」を調べた宮城県の資料(本年6.21 北海道・東北ブロック オンブズネットのフォーラムで公表)である。

これを見るとわかるように、落札率が低いからと言って工事成績評点が低いとは限らないし、逆に落札率が高いからと言って工事成績が高いとは限らない。両者の間に相関関係は存在せず、工事の品質確保は入札における競争性のアップとは別の問題である。

第2に、民間建設工事がデフレ基調にあるのに、公共工事の分野にはこれが反映していない、ということが内閣府の調査(**資料9** 新聞記事参照)によって裏づけられている、ということである。

内閣府が推奨しているPFI導入の当否はともかく、データとしての建築工事単価の推移(90年には公共・民間格差がなかったのに、00年には公共100に対し民間59という大差が生じている)は強烈なインパクトを持っている。

長野県の落札率30%ダウンは、民間工事における常識の範囲内と言える。

(4) 談合追放による節税効果を数字で把握しよう

国と地方の全発注機関(特殊法人、第3セクターも含む)の発注金額に関する正確な統計は、整備されていない。

国土交通省建設調査統計課が「監修」する「建設工事受注動態統計調査報告」というものがあるが、これは、発注機関サイドの数字を積み上げたものではなく、受注業者サイドからの報告を集計したものであり、かつ1件500万円未満の工事は対象外とされている。国土交通省のHPに載っている02年度の公共工事受注実績(→**資料10**)によると、

国の機関の発注工事が 4兆8,741億円

地方の機関の発注工事が 10兆5,957億円

にのぼっている。

国と地方の平均落札率は96%程度と推定されるので、談合の排除によって落札率が10ポイント下がるならば、(500万円以上の工事だけに限っても)1兆6,114億円の節税効果があがる、ということの意味する。

私たちオンブズマンのがんばり甲斐がある、と言うべきではないだろうか。