

# 談合問題分科会報告 2010

担当幹事 大川 隆司  
(かながわ市民オンブズマン)

## はじめに

今年4月15日、福岡高裁宮崎支部において、安藤前宮崎県知事に対し、懲役3年6月の実刑判決が宣告された（安藤前知事は判決直後死亡）。

知事による収賄・官製談合事件として、共に06年度に起訴された和歌山県・福島県の各前知事に対する判決が、いずれも執行猶予であったことと比較すると、談合（とくに官製談合）に対する社会の批判は年々厳しくなっていることがわかる。

それにもかかわらず、このような社会的批判をかいくぐって「業界保護」を名目とする競争排除行政が進行していると言える。

私たち市民オンブズマンは、①住民訴訟を武器とする談合業者の責任追及と、②入札制度改革による競争の確保を2本柱として、この15年間運動を進めてきた。分科会において、その総括を行い、今後の課題を確認するための手がかりとして、以下の報告を参考にいただければ幸いである。

## 第1 ごみ焼却炉談合とのたたかい

### 1 ごみ焼却炉談合住民訴訟の成果

(1) 公正取引委員会の審判の対象となったごみ焼却炉建設工事（94年4月～98年9月発注分87件中60件）のうち、17の工事について、13件の住民訴訟（ただし、東京都発注分については途中で2事件に分離されたので、計14件）が提起された。

その結果は、資料1のとおり、2件（熱海市、上尾市）が敗訴確定、1件（尼崎市）は上告審係属中であるほか、11件（14工事）について、原告住民の勝訴が確定し、関係する地方自治体は、談合企業から合計約338億円の損害賠償金（遅延損害金を含む）を回収した。

(2) 尼崎市の住民訴訟は、09.4.28最高裁（三小）判決で、民法709条に基づく損害賠償請求は独禁法25条に基づく請求とは独立して成立する（これを先送りすることは首長の職務怠慢にあたる）ことをはじめて認めさせ、原判決破棄を勝ちとった。差戻し審の大阪高裁10.7.23判決は、住民の請求を一部認容したが、談合による損害を（全工事費から建築費を除いた部分の）4%にとどめたので、原告は再度の上告受理申立をした。

なお、熱海市の住民訴訟は敗訴が確定したが、後述のとおり、熱海市自身が独禁法25条に基づく損害賠償請求訴訟を準備している。

## 2 地方自治体自身の立ち上がり

- (1) 住民訴訟の進展を「横目でにらんでいた」各地の自治体も、公正取引委員会の審決（06.6.27）以降、民法709条に基づく損害賠償請求訴訟（資料2の(1)）を、また同審決の確定（審決取消訴訟における談合企業の敗訴確定＝09.10.6最高裁決定）以降は、独禁法25条に基づく損害賠償請求訴訟（資料2の(2)）を提起するに至った。
- (2) 民法709条訴訟16件に関しては、資料2の(2)のとおり、すでに自治体勝訴の判決の確定が3件あり  
 (No.1 滋賀県・湖北広域行政事務センター、No.4 盛岡市、No.6 愛知県新城市)、  
 和解成立が2件ある  
 (No.5 愛知県・海部地区環境事務組合、No.7 高知市)。  
 5自治体の回収した損害賠償金は遅延損害金を含め約73億円になる。
- (3) 独禁法25条訴訟（東京高裁の専属管轄）は、資料2の(2)のとおり、提起済が4件、準備中が3件であるが、これからも増えると考えられる（提訴期限は審決確定の3年後すなわち2012年10月6日）。
- ちなみに、公取の審決では、前記60件の談合対象工事のうち、個別談合の証拠があるとされる工事は全体の半分（資料1、資料2の番号に網カケのあるもの）である。
- このような「個別談合の証拠」が審判記録中に存在しないケースについても、談合企業の責任が認められるか否かが今後のポイントであるが、この種のケースについても住民訴訟で住民が、また709条訴訟で自治体が勝訴していることが先例として役に立つに違いない。

## 3 住民訴訟の弁護士報酬問題、いまだ解決せず

- (1) 住民訴訟で原告住民の勝訴が確定する、ということは、自治体が利益を得ることを意味するので、その場合の住民側弁護士の報酬は自治体が負担することと法に定められている（地方自治法242条の2、第12項）。これは株主代表訴訟にならってつくられた制度である。しかし、株主代表訴訟においては（違法行為をした取締役から回収して）「会社が受けた利益」を基準にして計算された額の弁護士報酬が、会社から原告株主に支払われる（東京高裁00.4.27判決）のに対し、住民訴訟に関しては、制度導入（1963年）以来、長年にわたって、「依頼者たる住民の利益は算定不能」という理屈で、自治体は二束三文の負担しかしないのがほとんどであった。
- (2) この状況を一変させたのは、09.4.23最高裁（一小）判決である。同判決は、宇治市の談合住民訴訟に住民が勝訴して、同市が9400万円余を回収した事案について、算

定不能説に基づき300万円の報酬しか認めなかった大阪高裁判決（07.9.28）を破棄し、自治体の回収額を重要な考慮要素として報酬額を算定すべきものとして、第一審京都地裁判決（07.3.28）を支持した。京都地裁の考え方は、弁護士がビジネスとして訴訟を受任した場合の報酬額（このケースの場合1200万円）を「目安」とし、これに30%以内の減額を施した900万円が妥当な額である、とするものであった。

(3) 4.23 最高裁判決の基準（標準報酬の7割程度）に従って計算すれば、最高裁で確定したごみ焼却炉談合の住民側弁護士報酬は、自治体の回収額に応じて、

300万円以下の部分の	10%
3億円以下の部分の	6%
3億円を超える部分の	4%

程度にはなる筈だ。

しかし、この基準で報酬が支払われたケースは、豊栄郷処理組合（資料1のNo.2）だけである。基準額より安くても一応の支払いがなされている（福岡市、南河内施設組合および東京都の和解分）のは、まだマシな方で、受益自治体の多くは、資料1の「弁護士報酬」欄にあるとおり、支払いを拒否したまま、報酬請求訴訟を抗争し続けている状況である（京都市、多摩NT、神戸市、横浜市）。京都市の弁護士報酬請求事件（09.4.22大阪高裁判決に対し、住民側が上告受理申立中）に関する最高裁の判断が下るまでは、この紛争が決着することは困難なのであろうか。

## 第2 その他の訴訟の成果

### 1 「ごみ焼却炉」以外の談合住民訴訟

#### (1) 多摩ゼネコン談合

東京都の三セク新都市建設公社が三多摩地区の各市から受託発注する下水管布設工事について、ゼネコンによる談合が公取によって01年に摘発され、八王子、立川、町田、日野各市の市民による住民訴訟が02年以来遂行されてきた。

4つの事件のうち、日野市の事件については09.6.3敗訴確定したが、八王子、立川、町田の各事件については、09年8月～10年6月までの間に最高裁で勝訴が確定した。

この間、ゼネコン各社による公正取引委員会の審決（08.7.24）の取消を求める訴訟について、東京高裁は10.3.19、「談合はなかった」として審決を取消す判決を下している。ちなみに、八王子、町田の各住民訴訟の判決は、基本談合（談合ルールについての取決め）は認定しないまま、各工事についての個別談合を認めたもので、審決を取り消す論理とは必ずしも矛盾しない。

つまり、住民訴訟を先行させたことが、「審決の確定」まで賠償請求を先送りすることに

伴うリスクを回避したと言える。

## (2) 山形県橋梁談合

国および道路公団が発注した橋梁工事に関する独禁法違反事件が05年に摘発されたことはよく知られている。同じ業者が地方自治体発注の同種工事について行った談合については、公取も検察庁も立件しなかったが、市民オンブズマン山形県会議は、県発注の橋梁工事について03、04両年度の11県の平均落札率が96.33%という高率であることに着目し、住民訴訟を推進してきた。

09年3月の山形地裁判決では、一部の工事についてのみ談合が認定されたにとどまったが、10.3.13仙台高裁判決は11件全部について談合を認定。2億6000万円の賠償金の支払いを命じた(確定)。

高裁の法廷には「談合の仕切役」も証人として出廷し、実情を証言したと報じられている。

公取や捜査機関が立件しない部分についても、オンブズマンが独自に追及を進めた成果であった。

## (3) 滋賀県愛荘町住民訴訟

オンブズとして取り組みではないが、滋賀県愛荘町(旧愛知川町)の住民が町発注の工事をめぐる談合に関し、業者の損害賠償責任を追求した住民訴訟について、10.7.1大津地裁が注目すべき判決を下した。

談合による損害を契約額の18%以上という高率で認定したのである。判決によれば、談合体制崩壊後の平均落札率(80.6%)と、談合体制存続中の各工事の落札率(平均では99.87%)との差が、談合によって町が蒙った損害である、とされた。

この大津地裁判決の論理は、前記多摩ゼネコン談合(立川市事件)に関する東京地裁(3民)07.10.26判決が、民訴248条を適用して損害の程度を認定する場合には「存在する資料等から合理的に考えられる中で、実際に生じた損害額に最も近いと推測できる額」を用いるべき(実質10%程度)とした先例を踏まえている。損害率は「なるべく控え目に」認定すべしとする多くの裁判例に異を唱えた上記東京地裁判決の認定自体は、高裁によって変更され、認容額は圧縮されてしまったが、その「地下水脈」は大津地裁判決につながったと言える。

## 2 発注機関の不当な入札制度運用の責任を追及する訴訟

### (1) 茨城県つくば市住民訴訟

つくば市が小中学校に設置した風力発電機については、その事業の失敗の責任が早稲田大学にあるとして、同市が大学に対し損害賠償を請求したことがニュースになったが、そ

の陰で設置工事を地元業者に均等受注させるための官製談合が行われたこと、およびそれに対する住民訴訟が推進されてきたことは、あまり知られていない。

同プロジェクトについては、発電機メーカーの直接下請業者T社が、早い段階から現地調査にも従事してきたが、つくば市は全工事を5分割した上で、全く経験のない地元業者だけを指名して競争入札をさせた。そして受注業者5者はすべて、各受注工事をT社に下請させ、マージンだけを手中にした、というケースである。

このケースについて東京高裁10・2・4判決は、入札審査委員長であった助役の責任を認めた（→資料3）。

「つくば市が、もともと関与させる必要性のない本件落札業者等を本件工事に携わらせる行為をしたことは違法と評価すべきであり、これに基づく財務会計行為は、地方自治法2条14項、地方財政法1項等に反する違法なものというべきである。」というのが高裁判決の論理であった。

このケースの場合、地方自治法上の「財務会計行為」と把握されるのは、落札業者との間の工事請負契約の締結である。しかし、「財務会計行為の準備行為」を財務会計行為と一体のものとして把握すべきことは、最高裁（一小）02・10・3判決（愛知芸文センター事件）が指摘している（事案は、発注単価の水増し操作）。

つくば市住民訴訟は、発注機関によるこのような違法な制度運用（それは業者間談合を助長するものでもあるが、談合と切り離しても、自治体の損害を招来する）について、執行機関および補助職員の責任を追求した、典型的ケースであった。

## （2）岐阜市の希望社指名外し国賠訴訟

住民訴訟ではないが、岐阜市の建設業者である（株）希望社が、「談合反対運動をしていることなどを理由に岐阜市が当社を指名競争入札から排除している」として提起した国賠請求訴訟について、岐阜地裁は09・10・28原告の請求を一部（132万円）認容する判決を下した。市の控訴と原告の附帯控訴により、事件は名古屋高裁に係属中である（→資料8）。恣意的な指名外しについては、これを「裁量権の逸脱又は濫用」とする最高裁（一小）（06・10・26）判決が既に存在するので、希望社の主張は上級審でも容れられると思われる。

しかし、ことは指名から外された業者だけの被害にとどまるものではない。発注機関による競争排除行為が落札価格の高値安定をもたらすならば、それは本来、住民訴訟によって是正されるべき地方自治体自身の損害に外ならない。

## 第3 入札契約制度改革の現状

### 1 「地域要件」による一般競争入札のしり抜け

(1) 入札契約適正化法19条に基づき、国土交通、総務、財務の三省は、06年以降毎年9月1日を基準日として全ての発注者(国の機関、特殊法人、地方自治体)を対象とする「入札契約制度実施状況調査」を実施してきた。

最近の調査は09年9月1日を基準日とするもので、結果は10年2月17日付で公表された(→資料4はその抜粋、資料7は過去の結果を加工して4年間の推移を示したもの)。

(2) 資料7の折れ線グラフに見られるとおり、「一般競争入札」の導入率は徐々に上昇しているが、それにも増して「地域要件」(一般競争入札の参加資格の設定に際して、業者の本店・支店等の所在地を限定すること)の導入率が高い水準に達している。また、「総合評価落札方式」の導入率は飛躍的に上昇している。

(3) 「総合評価落札方式」における「総合評価」の基準には技術提案を点数化するものばかりでなく、「施工体制」を評価して点数化するものがあり、国の発注機関は入札価格が低すぎる場合には、施工体制評価点を大幅に減点することによって、落札しにくくさせる仕組みを導入している。

## 2 最低制限価格つり上げ策の展開

(1) 建設業界を保護する方法のもう一つのトレンドは、調査基準価格ないし最低制限価格のつり上げである。

「低入札価格調査」発動の基準となる価格(調査基準価格)については、かねてから国交省(旧建設省)を中心として構成される中央公共工事契約制度運用連絡協議会(中央公契連)が作成したモデルがある。(資料5は、中央公契連モデルの昭和61年版、平成20年版、同21年版の3つのバージョンの比較一覧表)

地方自治体が調査基準価格ないし最低制限価格を設定する場合にも、中央公契連モデルが用いられている。

(2) モデル式にもとづき、各工事毎に調査基準価格等が算出されるわけであるが、平成21年モデルによる調査基準価格は、概ね予定価格の90%前後とも言われている。

そして、都道府県および政令市の大半が平成21年モデルまたはそれ以上の高水準の調査基準価格、最低制限価格を設定している。

つまり、予定価格の90%以上の札を入れなければ事実上失格させられる体制が形成されつつある(→資料4の(2)および資料6参照)

## 3 最低制限価格のもたらす弊害

(1) それでは、予定価格の90%もの高水準で最低制限価格を設定することが、「業界保護」

のために果たして必要なのか。これに対して「ノー」と答えているのが、(株)希望社のレポート(同社の発行する雑誌「飛翔」10年3月号所収)である。

それによれば、10年1月に岐阜県が発注した衛生専門学校耐震補強工事(予定価格5931万5000円)は、同社としては、本来71.15%の価格で受注可能であったが、85%程度と想定される最低制限価格を上回るように札(5100万円)を入れた希望社が受注することとなり、これにより7社が失格したというのである。この状況下で受注した希望社は、「余分な利益」880万円を県に返還したいと申出ている。

- (2) 自動的な失格基準としての最低制限価格ではなく、(調査をクリアすれば受注できる)調査基準価格が設定されている入札の場合には、希望社は予定価格の73%前後で受注している(→資料8)

地方自治体の場合、低入札調査制度と最低制限価格制度のいずれか又は双方の導入が法令(地方自治法施行令167条の10)で認められているが、不当に高率な最低制限価格の設定や、不当に低価格入札業者をいじめる調査制度の運用は、前述のとおり違法な「財務会計行為の準備行為」にあたるものとして、執行機関ないし補助職員の責任が追及されるべきである。

#### 4 「公契約条例」への期待

市民オンブズマン運動は、一貫して談合の排除と入札における競争性の確保を追求してきた。このことに対して零細建設業者やそこで働く建設労働者の利益を代弁する人々から、違和感を表明されることが少なくない。受注競争の激化は、建設労働者の生活を破壊する、という指摘もある。

しかし、両者は本来短絡させて把えるべきものではない。私たちが追求するのは「公正なルール」のもとにおける競争の確保であるから、建設労働者の生活を擁護するための公正なルールの確立は歓迎するところだ。

そのモデルの一つが、千葉県野田市が09年9月30日付で公布(10年2月1日施行)した公契約条例(→資料9)である。

同条例は、市の発注する一定規模以上の契約(工事請負のほか業務委託も含む)について、その業務に従事する労働者(下請労働者を含む)に対し、「市長が別に定める賃金の最低額」以上の賃金支払いを義務づけるものである。

全労連などの労働団体は、公契約運動交流集会(09.10.19)などを開いて、この種の条例が全国に普及することを呼びかけている。私たちも双手をあげて協力したい。

以上