

徳島県監査委員公表第6号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき、那賀郡那賀川町島上一郎ほか5名の請求に係る監査の結果を、平成16年3月4日決定したので、次のとおり公表する。

平成16年3月16日

徳島県監査委員	四十宮	惣	一
同	藤	江	駿
同	嘉	見	博
同	福	山	守

- 第1 請求の受付
平成16年1月7日付けで提出された監査請求は、これを受付した。
- 第2 監査の実施
- 1 請求人の証拠の提出及び陳述
監査請求人（以下「請求人」という。）に対して地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第6項の規定により、平成16年2月9日証拠の提出及び陳述の機会を与えた。
- 2 監査対象機関
県民環境部文化国際課、県土整備部建設管理課及び営繕課を監査対象とした。
- 3 関係人の調査
平成16年1月29日及び同年2月24日、公正取引委員会事務総局近畿中国四国事務所四国支所を法第199条第8項の規定により関係人として調査した。
- 第3 監査の結果
本件監査請求は、理由がないので、これを認めることができない。
- 第4 決定の理由
- 1 請求の要旨
1. 徳島県（現知事飯泉嘉門、元知事圓藤寿穂（平成5年10月5日～平成14年3月15日まで））では、公共工事の談合対策も不十分で、ゼネコンから小業者まで過当競争の防止の名の下にカルテル（受注調整、価格調整）が絶えない。談合は、かねて市民オンブズマンが県下でもその存在を指摘し、業者をランク付した指名競争入札も事前の指名競争業者により県が談合の機会を提供するものとなっており、ジョイントベンチャー（JV）の場合も、大手中小グルミの談合とJV間での談合の機会を提供するものであること、そして落札率など入札結果の外形だけでも談合の疑いが高いと是正を求めてきた。しかし、ゼネコンによる大型工事でも中小の工事でも談合が疑われるのに、県では抜本的な対策はとらず手をこまねいてきた。
2. ところで、平成14年3月4日、圓藤知事らが贈収賄事件で逮捕された。いずれも公共工事からんで2件の贈収賄と1件の同約束をしたというものである。圓藤元知事はこれを認め、11月15日に計800万円の収賄と1000万円の収賄約束した罪で、懲役3年執行猶予4年追徴金800万円の有罪判決を言い渡され、有罪が確定した。この判決によると、元県幹部で圓藤寿穂後援会事務所長のAとも共謀し、（株）市場西村建設（以下「市場西村」）が県立文学館、書道美術館の建築工事に関し下請人として受注できるように便宜な取り計らいを受け、また他の工事でも受注について便宜な計らいを受ける趣旨で贈収賄が行われたことが明白になっている。
3. ところで、この贈収賄事件に絡む件で、圓藤知事が、市場西村が受注JVから下請受注できる便宜の計らいができる仕組みが判明した。すなわち、その証拠となった刑事記録から大手ゼネコン各社から中小業者までの県下において常習的に談合が行われていることを、当受注業者の担当者自ら認めていることが明らかになった。このことは調書自体が公表されなかったが、平成15年6月30日に公表された県が、依頼した汚職調査団の汚職問題調査報告書でもその存在が述べられている。
- さらに、圓藤旧知事の責任を問う別途の公共工事談合事件の住民訴訟の裁判で裁判所が取り寄せた刑事記録からも、生の調書で談合の常態化が供述されていることが判っている（もとよりこれらは今や県（監査委員）において容易に閲覧請求し謄写できる確定記録である）。
4. これら調書によると、例えば徳島県立文学館、書道美術館（以下「文学館」という）の入札が平成12年6月9日において行われたが、その入札をめぐってもJVの代表構成員のゼネコンが受注業者の調整（談合）をしていたことが明らかで、市場西村はその本命業者から下請をするということへの便宜取計らいという談合を前提とした上での圓藤知事への300万円贈収賄事件があったのである。
- 具体的にはB社四国支店副支店長のCとD、E社徳島営業所のFと元四国副支店のG、H社四国支店営業第一部部长のI、J社四国支店営業課長のK、L社四国支店営業部長のM、N社四国支店次長のO、P社四国支店営業担当次長のQ、R社四国支店営業部長だったSらは前記県下での談合の常態と、この入札で、E社のJVと本命とする通謀があり、他のJVはE社の入札予定金額より高い値をいれることにしたと認めている。
- もっとも本入札は公表された設計金額が税抜き14億2466万5千円の工事であるところ、E社の入札担当者が入札額の10%の保証金の算定で、消費税を含めるのを忘れるという信じられない失敗で、入札保証金を消費税込みの1.47億円を納入すべきところ、1.4億円にし、一方で、消費税抜きで13.9億円で入札をし、保証金が595万円不足するという理由で失格となり、B社が13億9100万円で落札するという結果となった。そして、市場西村は本来E社

のJ Vの下で下請けに入るところ、圓藤知事側の意向を受けてE社に代わってB社の下請けに入ることによって協議されたのであった。

もっとも、市場西村はその下請け分をさらに丸投げにし、市場西村がそれにより750万円を儲けるという話に西村社長が不満であったことと、B社が再丸投げの手配ミスも重なり、市場西村が怒って最終はキャンセルになったという。

5. このように四国ではゼネコン大手の5～6社の打ち合わせで落札者を決める談合が長年なされ、先のCは平成6～7年頃からB社の担当者として談合に参加し、平成8～9年頃からはL社のMが連絡窓口になってゼネコン各社の業者談合を常習的に行っていたと供述している。そして、文学館工事においては前記公表設計金額や予算14億9589万余円の設計会社のT社との面接などから予定価格

(消費税抜き14億2460万円、消費税込み14億9583万円)を少し下回る金額で入札するのであるが、E社らJ Vは、その97.57%、B社らJ Vはその97.64%という高い値を入れていたのである。ちなみに、入札8社の最高はJ社らJ V99.25%のうち消費税抜き14億1400万円であった。

このようにゼネコン(J V)らは落札本命が決められることで、入札が本来予定している競争(業者では叩き合いともいう)をせず、予算額や公表設計価格の上限ギリギリで落札できるのであり、価格についても他社は本命業者よりひくい値を入れない通謀をしているのである。

これらは入札妨害罪、独占禁止法違反の犯罪であるが、検察当局は圓藤事件のように贈収賄を伴う事例は力を入れるも一般化している談合(独禁法違反)には告発でもなければ動かないし、また公取委もあまりにも多い建設談合については手が付けられない状況と思われる。

しかし、これらは個々に見ても公正な行政が損なわれ、公の財政が不正に奪われているものであって、その一方で業者が不正な利益を得ているものである。B社と市場西村の下請けも、下請けの再丸投げという、何の労も要せず知事の声がかりで市場西村が750万円を儲ける話がなお、不満であるというエピソードは、このような談合落札の下で落札のゼネコンやJ V業者はもちろん下請化し、数次の下請けの中で建設関係業者らがいかに不当な利益を得ていることを示している。

これは、逆に言えば県が公正競争下での落札価格との差額相当の損害を受けていることになる。

国では予定価格の3分の2が最低制限価格の設定基準とされ、県の工事の多くも66.7%のレベルで最低制限価格が設定されるなどしている。従って、真に競争し、いわゆる叩き合いになれば文学館工事では予定価格の66.7%の9億9771万円(消費税込み)のレベルで落札値になることも期待される。

そうすると、本件での落札額14億6055万円との差額4億6284万円の損害が県に発生したとの評価ができる。ところで、談合があった場合の損害は実際にはなさなかった適正競争の場合との実際の差という想定の評価であり、最終的には裁判所が裁定しうる権限を有するものである。

従って、本監査請求では控えめに考えて予定価格の14億9583万円の20%である、2億9916万6千円を控え目な損害として、上記談合ゼネコン各会社に請求すべきである。

6. 県当局においても、業者によるこのような談合の詳細は把握できておらず、平成14年11月15日の判決以降に少しずつ判明した事柄であり、談合が平成12年6月9日に行われたとしても、談合の存在及び損害の発生を知ってからは3年を経過おらず、不法行為責任の時効にはならない。

また、本件のような事案については損害賠償請求権の行使を怠る事実として1年間の監査請求の期間制限にも該当しないというのが、最高裁の判例である。

よって、現知事は談合企業らに対し2億9916万6千円の賠償ないし、填補させるなど適切な措置をとるよう勧告するよう地方自治法242条第1項に基づいて請求する。

(以上、原文のまま掲載。ただし、一部個人名等は略号で表記。)

2 判 断

- (1) 請求書の要旨及び陳述の内容から、請求人の主張を整理すると、次のとおりである。

元知事の贈収賄事件に関する刑事確定訴訟記録(以下「刑事記録」という。)等から大手総合土木建設業(以下「ゼネコン」という。)各社等の常習的な談合が明らかになり、平成12年6月9日に行われた徳島県立文学館・書道美術館

(仮称)(現在の名称は、徳島県立文学書道館。以下「文学書道館」という。)新築工事のうち建築工事の入札(以下「本件入札」という。)において、共同企業体の代表構成員であるゼネコンが調整(談合)をし、公正競争下での入札が行われず、その結果、損害が発生しているにもかかわらず、県は損害賠償請求権の行使を怠っていることから、知事は談合企業らに対し、2億9,916万6千円の賠償ないし、補填させるなど適切な措置を求めるというものである。

- (2) 住民監査請求は、法第242条第1項の規定により、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担又は違法若しくは不当に公金の賦課・徴収、財産の管理を怠る事実があると認めるときに監査を請求することができることとされており、また、同条第2項において、請求の期間制限について、原則として、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができないと定められている。

しかしながら、怠る事実を改めるために必要な措置を講ずべきことを求める住民監査請求については、同条第2項の適用はなく、請求人は、談合行為がなければ成立したであろう適正な競争価格と実際の契約金額との差額相当額として、予定価格の20パーセントを損害金として返還するよう求めており、同条第1項に定める違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実があるとして、本件監査請求を行っているものと認められることから、監査の対象とした。

(3) はじめに、本件請求に係る事実関係について調査したところ、次のとおりであった。

- ① 平成12年6月9日 共同企業体8社による入札執行
- ② 平成12年6月15日 工事請負契約締結
- ③ 平成12年7月22日 文学書道館建築工事着工
- ④ 平成14年2月28日 同館竣工
- ⑤ 平成14年11月15日 元知事の贈収賄事件に係る東京地方裁判所判決
- ⑥ 平成15年6月30日 汚職問題調査団から報告（県の委託調査）
- ⑦ 平成15年9月16日 公正取引委員会へ通知

本件入札に係る工事は、法第234条第3項の規定に基づき、一般競争入札で落札者を決定している。

本件入札の結果については、予定価格の制限の範囲内において、最低の価格をもって申込みをした者を落札者として決定するものであるが、第一順位者である三井建設・岡田組・美土利建設工業徳島県立文学館・書道美術館（仮称）新築工事のうち建築工事共同企業体は、地方自治法施行令第167条の7第1項に規定する入札保証金の額が不足したため無効となり、次順位者である熊谷組・島谷建設・赤松土建徳島県立文学館・書道美術館（仮称）新築工事のうち建築工事共同企業体を落札者とし、工事請負契約を締結している。

その後、文学書道館の建築工事は、当初の契約書どおり行われ、請負額1,460,550,000円で予定の工期限内に完成している。

一方、県は、委託調査として実施された汚職問題調査団からの報告書において、元知事の贈収賄事件に係る刑事記録が引用され、複数のゼネコン幹部社員による供述内容から談合の疑念があるとの指摘がなされたことを受け、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成12年法律第127号）第10条の規定に基づき、公正取引委員会へ通知している。

(4) まず、監査対象機関の行った事務手続について試みる。

① 県においては、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号。以下「独占禁止法」という。）に係る入札談合に関する情報に対して、公正取引委員会との連携を図りつつ、的確な対応を行うため、県土整備部公正入札調査委員会を設置するとともに、談合情報については、「独占禁止法に係る談合情報対応マニュアル」に基づき対応しているところである。

同マニュアルにおいては、入札執行前及び入札執行後に談合情報があった場合の手順が記載されており、入札参加者に対しての事情聴取についても定めているほか、契約締結後においては、着工工事の進捗状況等を考慮し、契約を解除するか否かを判断することとしており、本件入札のように、工事竣工後の談合情報に対応することまでは想定されていない。

② 今回の事務処理について監査対象機関の見解としては、汚職問題調査団からの報告書の中に本件入札を含め、談合を疑わせる記述が刑事記録に基づき詳細に記載されていたため、入札参加者に対しての事情聴取を実施することなく、報告書の第1章から第4章を添付し、公正取引委員会へ通知したとのことであった。

このような事務処理は、「地方公共団体の長は、地方公共団体が発注する公共工事の入札及び契約に関し、独占禁止法の規定に違反する行為があると疑うに足りる事実があるときは、公正取引委員会に対し、その事実を通知しなければならない。」とする公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第10条の規定に基づくものであり、公正取引委員会での審査が開始され審決が確定すると、被害者たる県は独占禁止法第25条の規定に基づく損害賠償請求が可能となるものである。

監査対象機関としては、本件入札に係る談合情報の処理について、公正取引委員会の判断を待って対応していくなど一連の法的な手続を経た上で、談合の事実が明らかになれば、損害賠償請求についても検討していくとの方針を持っているとのことである。

なお、これまでの状況等について監査対象機関を監査したが、本件入札に関し談合が行われているという事前の情報は得ておらず、談合の疑いについても汚職問題調査団の報告書で初めて知るところとなったとのことであり、さらに、入札は適正に行われたものと認識しているとのことであった。また、談合の疑いがある場合の特徴として、入札が一定の金額の間隔で行われているとか、工事費内訳書においても、複数の業者が同じ表記の間隔をしているなどが挙げられるが、監査対象機関において改めて審査したところ、そのような談合を疑わせる事実は認められなかったとのことであった。

③ 一般的には、談合による損害が生じた場合、発注者が取り得る行為としては、独占禁止法第25条又は民法（明治29年法律第89号）第709条による損害賠償請求を行うことが可能である。

本件入札に関し、県において調査を行い、談合の事実を認定し、また損害を特定することにより、民法に基づき損害賠償請求を行うという方法も可能とは思われるが、この場合には、談合を不法行為として構成しなければならず、また、行為の違法性、違法行為と損害の因果関係、損害額の立証等をしていかなければならないなど困難性を伴うものである。

一方、独占禁止法に基づく公正取引委員会における事件審査の方法には、法律上の強制権限を発動して行う立件審査があり、罰則によって担保された間接強制の権限を持つものである。また、審決が確定した場合には、談合を行った者は、無過失損害賠償責任を負うことになる。さらに、訴えを提起すれば、談合事実の認定に用いた当該事件の記録や違反行為によって生じた損害の額に対する意見についても、公正取引委員会から提供されることなどからすれば、前者の方法に比べ、損害賠償請求に係る事実関係の立証が容易であり、そのため

他の地方公共団体においても、談合による損害賠償請求においては、この方法が多くとられている。

以上のことから、今回、監査対象機関の行った事務手続は妥当なものであると認められる。

- (5) 次に、公正取引委員会の審査状況等についてみてみる。

監査対象機関が通知を行った公正取引委員会事務総局近畿中国四国事務所四国支所に対し関係人調査を行い、まず、本件入札に係る談合情報についての審査状況等を確認したところ、個別案件については答えられないとの回答であった。

また、審決確定の前提となる排除勧告について、独占禁止法第7条第2項において、「当該行為がなくなった日から当該行為につき勧告又は審判手続が開始されることなく1年を経過したときは、この限りでない。」と規定されていることから、本件入札について、その適用期間を確認したところ、一般に談合とは、受注予定者の決定方法などについて一定のルールに基づき継続して行われるものであり、また、「当該行為がなくなった日」については、「談合のルールを破棄した時」であることから、入札から相当期間を経過していても、談合のルールが継続している限り、適用期間を徒過しているものではないとのことであった。

- (6) 最後に、本件入札における怠る事実の有無についてみてみる。

そもそも法に規定する財産の管理を怠る事実とは、作為義務に反してなすべき行為を怠っている不作为の意味であり、法により一義的に定められた作為義務に違反するときは、直ちに違法性を帯びることになる。すなわち、公正取引委員会の審決あるいは裁判の判決が確定するなど、その行為により損害の発生が認められているにもかかわらず、損害賠償請求権が行使されない場合などが、これに当たるものと思われる。

本件入札に係る工事については、談合を疑うに足りる事実があるものとして公正取引委員会へ通知するなど、法的な手続を行っているが、その結論が出ていない以上、県に損害が生じているとは断定できず、損害賠償請求権はいまだ発生しているものとはいえない。すなわち、現時点においては、県が損害を被ったという事実を認めることはできず、法第242条第1項に定める違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実は認められない。

- (7) 以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断する。

なお、今後の公正取引委員会の動向等を見極め、新たな事実が判明した場合等には、時機を逸することなく、談合の事実確認及び県の損害の有無等についての調査、検討を行うなど、厳正に対処されるよう望むものである。

さらに、今後とも、談合入札等不正行為の防止に向け不断の改革に努められたい。