

横浜市監査委員公表第8号

住民監査請求に係る監査結果の公表
(鋼橋上部工事の入札談合に関するもの)

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を公表する。

平成18年11月2日

横浜市監査委員	布 施 勉
同	須須木 永 一
同	相 川 光 正
同	石 井 睦 美

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には理由がないと認めます。なお、道路局に対し意見を付します。

第2 請求の内容

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

平成18年9月8日

3 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成18年10月19日に請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は、事前に追加証拠を提出した上で、陳述を行いました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、道路局職員が立ち会いました。

4 請求の要旨

(1) 事案の概要

国土交通省関東地方整備局等が平成14年度から平成16年度にかけて競争入札の方式で発注した鋼橋上部工事について、入札参加業者間に談合が行われたため、落札価格は競争を反映しない割高なものとなり、発注者たる国は適正価格（公正な競争が存在したとすれば実現されたはずの価格）と現実の契約価格との差額に相当する損害を被り、この損害は契約価格に応じて負担金を支出した地方自治体に波及した。

その経過の概要は、次のようなものである。

公正取引委員会は、関東地方整備局等が平成14年度以降発注した鋼橋上部工事の入札をめぐる独禁法違反行為につき、入札参加業者45社に対して平成17年9月29日に排除勧告を行った。このうち、40社は勧告を応諾したため、平成17年11月18日に勧告審決がなされた。

勧告審決を受けた40社とその時点では鋼橋工事業から撤退していたため勧告の対象外とされた5社に対し、公正取引委員会は平成18年3月24日付で課徴金納付命令を発した。納付命令の対象となった平成14～16年度の鋼橋上部工事（ただし、

課徴金納付命令確定分のみ)のうち、横浜市が道路法等に基づいて負担金を支払った工事は後掲一覧表のとおり4件あり、負担金(契約金額の3分の1)の額は合計3億3,320万円にのぼる。

本件談合によって発注者及び横浜市が被った損害は、談合体制が「健在」であった時期と、その体制が崩壊した後の時期との落札率(入札予定価格に対する落札価格の比率)を比較する方法が最も端的なものである。

旧日本道路公団を引き継いだ東・中・西の各日本高速道路株式会社が共同で発表した「入札談合等に関する調査報告書」(平成18年2月16日)によれば、平成16年度以前は96~97%台で推移していた鋼橋上部工事の落札率が、平成17年度(4月~12月)には84%台へと10ポイント以上低下している。関係する業界は、国土交通省直轄工事と同一である。

ちなみに、国土交通省は平成15年6月から、直轄工事の入札について談合が確認された場合には(工種に関係なく)契約金額の10%の違約金を徴収する制度を導入している。これを見ても、談合によって発注者が被る損害を契約金額の10%と把握することが妥当である。

したがって、本件談合によって直接には国が被った損害額の3分の1は、契約金額に対応して決定される負担金の額の増大という形で横浜市に転嫁されたわけである。

(2) 請求人が監査委員に対して求める措置

損害賠償請求権は市の財産にはほかならないから、市長は執行機関の義務としてこの財産権を誠実に管理し、回収の実を挙げるべきである。

市関係工事の入札に参加した業者のほとんどが談合の事実を認めて、勧告審決を受けてから10カ月、また、課徴金納付命令を受けてから6カ月が経過しようとしている現時点において、市長が損害賠償請求権の行使を怠っているのは不当というべきである。

よって、監査委員から市長に対し、後掲一覧表の4件の工事に参加し、勧告審決を受けた業者に対し、しかるべき損害賠償を請求するよう勧告されたい。

鋼橋工事談合物件のうち、横浜市負担分一覧

(千円) (%)

入札日	工事名	落札業者	契約金額 (当初)	落札率
平成15年3月7日	新石川高架橋鋼製橋脚工事	桜井鉄工	180,600	99.6
平成16年3月4日	新石川高架橋上部(その2)工事	栗本鉄工所	404,250	98.4
平成16年3月5日	新石川高架橋上部(その1)工事	日本橋梁	273,000	99.2
平成17年3月14日	原宿歩道橋設置他工事	大島造船所	141,750	99.7
		計	999,600	
		負担金は3分の1	333,200	

注 「落札率」は、4件の工事に関する予定価格書等が関東地方整備局によって情報公開されており、これに基づいて算出したものである。

第3 関係職員の陳述

1 関係職員の陳述の聴取

平成18年10月19日に道路局職員から陳述を聴取しました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立ち会いました。

2 関係職員の陳述の要旨

国直轄事業は、国自らが管理を行う事業であり、当該工事業者との契約も国において行われ、本市と業者とは契約関係はございません。

今回の談合に関する、違約金請求及び損害賠償請求は一義的に、国により行われるべきものと考えております。

違約金請求等につきましては、国土交通大臣が行った平成18年3月28日の会見上、「違約金条項が既に交わされているものについては条項に基づき請求を行い、違約金条項を定める以前の契約についても、個々の事案を特定の上、損害賠償請求を行う」旨の発言があり、また、「違約金及び損害賠償請求については、現在検討を進めており、負担金の精算についても同様に検討中」であることを国土交通省関東地方整備局に確認しております。

当該工事契約の当事者であり、関係書類を有している国が違約金及び損害賠償請求を行うことが、損害額の立証等において著しく有利であり、国による違約金及び損害賠償請求が行われ、本市負担金に対する精算、還付が行われることが十分に期待できる現段階において、市独自の損害賠償請求を起すことが最善ではないと考えます。

したがいまして、損害賠償請求権の行使を怠っているものではございません。

第4 監査対象事項の決定

市長が鋼橋上部工事の入札談合工事にかかわる損害賠償請求権を行使していないことが違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたるかを監査対象としました。

第5 事実関係の確認

監査対象事項に関し、次のような事実関係を認めました。

1 公正取引委員会による談合認定について

公正取引委員会は、平成17年9月29日に国土交通省関東地方整備局等が発注する鋼橋上部工事の入札参加業者ら45社に対し、不当な取引制限の禁止に違反するものとして勧告を行った。また、平成18年3月24日には、43社について課徴金納付命令を行った。この課徴金納付命令は既に確定している。

2 本件住民監査請求に係る工事について

上記の課徴金納付命令の対象となる工事のうち、本市に係る工事は、道路局職員の陳述も踏まえると、次の5件であることが判明した。

(千円)

入札日	工事名	落札業者	当初契約金額
平成15年3月7日	新石川高架橋鋼製橋脚工事	桜井鉄工(株)	180,600
平成15年3月10日	市ヶ尾歩道橋上部工事	(株)サノヤス・ヒシノ明昌	134,400
平成16年3月4日	新石川高架橋上部(その2)その他工事	(株)栗本鐵工所	404,250
平成16年3月5日	新石川高架橋上部(その1)工事	日本橋梁(株)	273,000
平成17年3月14日	原宿歩道橋設置他工事	(株)大島造船所	141,750

なお、国土交通省においては、平成15年6月1日以降に同省が発注する工事等の契約において、当該工事等に関して談合等の不正行為を行った受注者に対し、請負代金額の10%相当額を違約金（損害賠償額の予定）として発注者に支払わせる違約金条項を設定している。したがって、上記のうち当該期日以降に入札手続を開始した3件の契約については、違約金条項の適用がある。

3 直轄事業負担金について

一般国道の整備・管理においては、国が自ら整備・管理を行う区間と、都道府県（政令指定都市）が整備・管理を行う区間とがあり、このうち、国が自ら整備・管理

を行う区間（指定区間）について、その整備・管理に係る費用の一部を地方自治体において負担することを「直轄事業負担金」といい、工種別に道路法第50条等で地方自治体の負担割合が定められている。

上記2の工事に関しては、いずれも道路法第50条の規定に基づいて、横浜市はその契約金額の3分の1を負担している。

4 国の対応について

公正取引委員会による課徴金納付命令を受け、国土交通大臣は平成18年3月28日の記者会見で、違約金条項が交わされている契約については違約金条項に基づいて違約金を請求し、また、過去の契約については個々の事案を特定し、損害賠償請求をしていくことになる旨を回答している。

また、道路局においても、国土交通省関東地方整備局から「違約金及び損害賠償請求については、現在検討を進めており、負担金の精算についても同様に検討中」である旨を確認している。

5 違約金の納付状況

道路局が国土交通省関東地方整備局に確認したところ、監査日現在、違約金条項のある契約に係る2業者は納付済みであるが、その横浜市負担分の返還方法等については検討中である。

第6 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断しました。

1 市の損害の回復等について

本件の監査請求に係る工事については、公正取引委員会による課徴金納付命令が確定しているところから、談合行為があったと断ぜざるを得ません。

国の見解に従えば、本件の監査請求に係る工事のうち3件については違約金条項があり、国は業者との間において違約金請求を、また、違約金条項のない契約については損害賠償請求をしていくことになっています。

いずれの工事も、道路法に基づいて、その3分の1の負担金を直轄事業負担金として負担しているところから、談合行為がなければ成立していたであろう金額との差額を過大に国に対して負担していることが推定されます。

そこで、請求人は、市長が損害賠償請求権を行使していないことが不当に財産の

管理を怠る事実にあたることを主張していますので、この点について検討します。

市長が損害賠償請求権を業者に対して直接行使することになると、不法行為の存在と損害、その因果関係等の立証をしなければなりません。損害額は談合がなければ成立したであろう落札金額と実際の契約金額との差額を推計して算出することになりますが、落札金額は工事の種類、特殊性、業者の受注意欲等さまざまな要因により形成されるものですので、これらの契約事務を行った国に代わって、現時点において市が立証責任を遂行すると、関係資料の収集及び分析に要する事務が長期化することになります。また、市が訴訟等により認定した損害額が、国の請求権の行使の結果の損害額と異なった場合など求償関係が複雑になることもあり得ます。このように直接の契約当事者ではない市による損害の回復は、国の協力なくしては容易ではなく、国が債権回収を放棄していない以上、国による損害の回復の手立てを優先する方が合理的であるといえます。

なお、道路局においても、国土交通省関東地方整備局から「違約金及び損害賠償請求については、現在検討を進めており、負担金の精算についても同様に検討中」との確認を得ているところであり、違約金条項のある契約については既に一部納付済みとの連絡を受けています。

2 道路局判断の妥当性

道路局では、本件損害の回復の方法として、本契約にかかわる関係書類等を有している国において違約金や損害賠償請求を行い、本市に対して精算や還付を受ける方法が妥当であると判断しているところですが、監査委員としても肯定できる判断であると考えます。

3 結論

以上のとおり、市長が鋼橋上部工事の入札談合工事にかかわる損害賠償請求権を行使していないことが違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたることは認められませんでしたので、請求人の主張には理由がないと判断しました。

なお、本件損害の回復という観点から意見を付します。

意見

本監査請求にかかわる工事の負担金相当分の、本市の損害については、引き続き回復に向けて国の動向等に留意し、負担金の適正な精算に努められたい。

第1 請求の要旨

1. 事案の概要

国土交通省関東地方整備局が2002（平成14）年度から2004（平成16）年度にかけて競争入札の方式で発注した鋼橋上部工事について、入札参加業者間に談合が行われたため、落札価格は競争を反映しない割高なものとなり、発注者たる国は適正価格（公正な競争が存在したとすれば実現されたはずの価格）と現実の契約価格との差額に相当する損害を蒙り、この損害は契約価格に応じて負担金を支出した地方自治体に波及した。

本件談合の対象となった工事（但し、課徴金納付命令確定分のみ）のうち、横浜市が負担金を支払った工事は別紙一覧表のとおり4件あり、負担金の額は合計3億3,320万円にのぼる。本件談合によって発生した損害は少なくともその10%を下るものではなく、仮に10%とすれば、横浜市の蒙った損害は合計3,332万円にのぼる。

市はこの損害の賠償を関係業者に対し請求すべきであるのに、これを怠っている。よってこの損害賠償請求権を適正に行使すべきことを、監査委員から市長に対し勧告するよう請求するものである。

2. 本件談合摘発の経過

(1) 公正取引委員会は04年8月5日、三菱重工業など橋梁メーカー30社に対する立入検査に着手し、翌05年5月23日談合組織の幹事社を務めた横河ブリッジなど8社を独占禁止法違反（不当な取引制限－談合）の疑いで検察庁に告発した。告発の対象はその後追加されて26社となった。（甲6-1、2、9）

(2) 検察庁は05年6月15日、国土交通省の関東、東北、北陸の3地方整備局が03、04両年度において発注した鋼橋上部工事に関する独禁法違反事実につき26社と8人を起訴した。（甲6-9）

この刑事事件はその後旧日本道路公団発注工事に関する独禁法違反事件と併合されて、06年7月14日論告求刑が行われ、近く判決が宣告されようとしている。

（甲6-13）

(3) 一方公正取引委員会は上記3地方整備局が02年度以降発注した鋼橋上部工事の

入札をめぐる独禁法違反行為につき、入札参加業者45社に対し05年9月29日排除勧告を行った。(甲1-1、2)

45社のうち5社(新日本製鉄、三菱重工業ほか)は、勧告に応じなかったため、審判手続きに移行したが、40社は勧告を応諾したため、05年11月18日勧告審決がなされた。(甲2-1、2、甲3)

- (4) 勧告審決を受けた40社と、その時点では鋼橋工事業から撤退していたため、勧告の対象外とされた5社に対し、公正取引委員会は06年3月24日付で課徴金納付命令を発した。納付命令の対象となった02~04年度の鋼橋上部工事は295件、その金額は約2,360億円、納付を命じられた課徴金の額は129億に達する。

295件のうち、横浜市が費用を負担した工事は別紙一覧表記載のとおりである(4件、工事費総額9億9,960万円、市負担額3億3,320万円)(甲3)。

なお、上記件数および金額には、審判手続きにおいて係争中の5社が受注した工事は含まれていない。この分については、審判確定後に課徴金納付命令が追加される見込みである。

- (5) 鋼橋工事を受注する業界の談合組織は、横河ブリッジ、JFEエンジニアリング(旧 日本鋼管)など、大手17社によって構成される「K会」と川田工業、栗本鉄工所など中小30社によって構成される「A会」との2本建てになっており、2つの組織の幹事社(計6社)が合同で「ワーク」と称する受注調整(談合)のための会合を開いてきた。「K会」と「A会」は、それぞれ91年に一たん解散した「紅葉会」、「東会」という談合組織が93年に再建されて今日に至ったものであり、この業界における談合の歴史は長い。(甲6-1~5)

- (6) 捜査の過程で、「ワーク」と称する会合の議事録や、談合組織の中心人物(横河ブリッジ理事 横山隆)のノート7冊なども押収されており、談合のプロセスの全貌は刑事事件の記録によって詳細に裏付けられる。(甲6-6~8、10、11)

3. 本件談合によって発注者および市が蒙った損害

- (1) 本来競争を通じて形成されるべき工事価格が、談合によってどの程度つり上げられたかを把握するための方法としては、談合体制が「健在」であった時期と、その体制が崩壊した後の時期との落札率(入札予定価格に対する落札価格の比率)を比較する方法が最も端的なものである。

- (2) 旧日本道路公団を引き継いだ東・中・西の各日本高速道路(株)が共同で発表した「入札談合等に関する調査報告書」(06.2.16)によれば、04年度以前は96～97%台で推移していた鋼橋上部工事の落札率が、06年度(4月～12月)には84%台へと10ポイント以上低下している。(甲6-12、甲7)

関係する業界は、刑事事件が併合されていることに示されるとおり、国土交通省直轄工事と同一である。

- (3) ちなみに国土交通省は03年度6月から、直轄工事の入札について談合が確認された場合には(工種に関係なく)契約金額の10%の違約金を徴収する制度を導入している(甲8)。これを見ても、談合によって発注者が蒙る損害を契約金額の10%と把握することが妥当である。

- (4) ところで、トンネル、橋など「道路と一体となってその効用を全うする施設」は、道路法上の「道路」とされ(同法2条1項)、国道の新設又は改築に要する費用は、「国土交通大臣が当該新設又は改築を行う場合」すなわち直轄工事については国が3分の2を、都道府県がその3分の1を負担するものとされている(同法50条1項)。なお、ここに都道府県とあるのは政令指定市と読みかえられる(同法施行令26条)。

従って本件談合によって直接には国が蒙った損害額の3分の1は、契約金額に対応して決定される負担金の額の増大という形で関係自治体に転嫁されたわけである。

4. 市が損害賠償を請求すべき相手方

- (1) 公正取引委員会が06年3月24日付課徴金納付命令の対象とした鋼橋上部工事295件の明細は、同年5月8日付で情報公開された。295件のうち、関東地方整備局発注分は89件であり(甲4-1、2)、このうち、市の負担対象は別紙一覧表記載の4件である。
- (2) この4件の工事に関する予定価格書(あるいは予定価格欄がある入札調書)が関東地方整備局によって情報公開されており(甲5-1～4)、別紙一覧表記載の落札率は、これに基づいて算出したものである。なお4件の工事の落札率の算術平均は99.2%に達する。
- (3) また、各工事の入札調書(甲5-1～4)により、入札参加業者すなわち談合

関与業者は明らかである。談合は、発注者に対する共同不法行為であるから、みずから落札しなくても談合に関与した業者は連帯責任を負うものである（ただし政策的には、落札業者のみの責任を追及するということもありえよう）。

5. 請求人が監査委員に対して求める措置

損害賠償請求権は市の財産にほかならないから、市長は執行機関の義務としてこの財産権を誠実に管理し、回収の実を挙げるべきである。

市関係工事の入札に参加した業者のほとんどが談合の事実を認めて、勧告審決を受けてから10カ月、また課徴金納付命令を受けてから6カ月が経過しようとしている現時点において、市長が損害賠償請求権の行使を怠っているのは不当というべきである。

よって、監査委員から市長に対し、別紙記載の4件の工事に参加し、勧告審決を受けた業者に対し、然るべき損害賠償を請求するよう勧告されたい。

第2. 事実証明書

1. (05年9月29日付 排除勧告について)

甲1-1 公正取引委員会のプレスリリース(同日付)

1-2 平成17年(勸)第12号 勧告書(同日付)

2. (05年11月18日付 審判開始決定について)

甲2-1 公正取引委員会のプレスリリース(05.11.21)

2-2 平成17年(判)第23号 審判開始決定書(05.11.18)

3. (06年3月24日付 課徴金納付命令について)

甲3 公正取引委員会のプレスリリース(06.3.27)

4. (課徴金算定対象物件について)

甲4-1 公正取引委員会の送り状(06.5.8)

4-2 課徴金対象物件一覧(抜粋=関東地方整備局発注分)

5. (市負担工事の入札状況について)

甲5-1ないし4 各入札調書

(入札調書に予定価格の記載なきものについては、「予定価格調書」を添付)

6. (談合の実態および摘発経過について)

- 甲 6-1 04年10月 5 日 朝日新聞(夕刊)記事
- 6-2 05年 5 月23日 朝日新聞(夕刊)記事
- 6-3 同上
- 6-4 05年 5 月24日 読売新聞記事
- 6-5 05年 5 月27日 朝日新聞記事
- 6-6 同日 毎日新聞記事
- 6-7 05年 6 月 4 日 朝日新聞記事
- 6-8 05年 6 月 7 日 日本経済新聞記事
- 6-9 05年 6 月16日 読売新聞記事
- 6-10 同日 朝日新聞記事
- 6-11 同日 日本経済新聞記事
- 6-12 06年 2 月22日 日本経済新聞記事
- 6-13 06年 7 月15日 朝日新聞記事

7. (談合体制崩壊に伴う落札率の低下について)

- 甲 7 東日本高速道路(株)ほか2社による
「入札談合等に関する調査報告書」(抜粋)

8. (国交省直轄工事に関する違約金制度の導入について)

- 甲 8 「国土交通省直轄工事等における違約金条項の創設について」
(国土交通省ホームページ)

(別紙)

鋼橋工事談合物件のうち、横浜市負担分一覧

整理番号	入札日	工事名	落札業者	契約金額 (当初) 千円	落札率	課徴金 番号
1	03. 3. 7	新石川高架橋鋼製橋脚工事	桜井鉄工 A	180,600	99.6	15
2	04. 3. 4	新石川高架橋上部(その2)工事	栗本鉄工所 A	404,250	98.4	44
3	04. 3. 5	新石川高架橋上部(その1)工事	日本橋梁 K	273,000	99.2	48
4	05. 3. 14	原宿歩道橋設置他工事	大島造船所 A	141,750	99.7	87

計 999,600 千円

注 「落札業者」名の右に表示されているKはK会(旧 紅葉会)加盟企業、AはA会(旧 東会)加盟企業を示す。

(負担金は3分の1
333,200 千円)

(追加証拠)

群馬県職員措置請求監査結果