

# 談合摘発の背景と入札制度

荒川 隆 男

はじめに

最近になってまた、高級官僚や知事も加わった官（行政）主導の談合、いわゆる「官製談合」事件が福島、和歌山、宮崎の各県で、防衛施設、国土交通、農林水産などの省庁や独立行政法人で摘発が続いた。

談合防止策として、倫理の確立が叫ばれ、入札制度の見直しが繰り返されたがいっこうに改まらず、挙句には官製談合防止法の制・改定や独占禁止法の改正が行われたが抑止効果にとどまらず、ついに国土交通省に対し中央省庁としては初の官製談合防止法に基づく改善措置要求が発動され、改正独禁法に基づく刑事事件として摘発された。

## ・名古屋地下鉄談合事件の特徴

名古屋地検特捜部は07年3月、公正取引委員会の告発を受け、名古屋市発注の地下鉄工事をめぐる談合事件で、大林組や鹿島、清水建設などゼネコン5社と談合の仕切り役であった大林組名古屋支店元顧問ら各社の担当者計5人を独占禁止法違反（不当な取引制限）で起訴した。

公正取引委員会が刑事告発をし、ゼネコン（総合建設会社）が同法違反で起訴されたのは初めてである。

また、関与したはずのハザマが、担当者とともに告発を免れている。これは談合を「自主申請（自首）」したために、同法の課徴金減免制度（「刑事告発を行わない方針」）が適用されたといわれる。

改正独禁法では、談合に関与した行為者だけでなく所属の法人が刑事告発の対象とされ、さらに、違反の計画や行為を知りながら是正の措置を講じなかった法人の代表をも対象にしている。

報道によれば、名古屋地下鉄工事をめぐり、仕切り役だった大林組など主体的に関与したゼネコン各社（鹿島、清水建設、奥村組、前田建設、ハザマの計6社）が2005年12月上旬から中旬にかけて、受注する共同企業体（JV）や落札価格などについて談合し、06年2月と6月に実施された入札でそれぞれの落札予定JVが落札している。途中、談合情報が流

名古屋市発注の地下鉄工事入札結果

工 区	落 札 J V	落札金額（落札率%）
鳴子北駅	ハザマ・東亜・大本	19億5000万円(94.07)
相生山駅	前田・三井住友・浅沼	25億5000万円(94.33)
徳重第1	清水・西松・鉄建	62億1000万円(92.78)
徳重第2	鹿島・戸田・東急	59億6000万円(92.25)
神沢駅	奥村・銭高・森本	25億5000万円(92.65)

（「赤旗」07.1.29 から作成）

れたため、落札予定JVの工区を入れ替えるという手の込んだ「再談合」さえ行われている。

問題は、改正独禁法の施行(06.1.4)を前にして、大手ゼネコン4社の社長たちが05年12月下旬に会合し、改正独禁法施行と同時に「コンプライアンスの徹底」を宣言、「談合から決別する」ことを申し合わせていた。その際、副社長らの「06年度(4月1日)から実施する」との進言を却下して決断した「決別宣言」といわれたが、06年2月の入札でも6月の入札でも談合が継続されていたことになり会社上層部によって黙認された疑いが残る。しかし、今回の起訴の中には、法人の代表個人の責任を問う「三罰規定」は見送られた。

## ・改正独禁法の背景

### (1)入札制度のあらまし

入札談合の規制・取締りの歴史は古い。

1889年制定の会計法で一般競争入札が規定された。一般競争入札は、発注者の恣意が入らず入札参加者の特定が困難なことから談合がやりづらいという特徴がある。ところが、1900年には勅令で指名競争入札が導入されるなど公正を求めるものと利権とのせめぎ合いは日本の伝統となったようだ。

#### 改正独占禁止法の特徴

- ・ 課徴金算定率の引き上げ(6% 10%。再犯 15%)
- ・ 課徴金減免制度の導入(自首申告1番 - 免除(刑事告発免除)、2番 - 50%など)
- ・ 犯則調査権の導入
- ・ 罰則規定の引き上げ

戦後、日本国憲法の制定に伴い1947年に会計法の全面改訂が行われたが、入札制度は従前の内容が引き継がれ、一般競争方式を原則としながら、指名競争、随意契約の3方式が採用された。61年には「指名基準」を設定する改定が行われ、公共工事の入札では指名競争入札が主流となっていた。

会計法上の談合防止規定としては、予決令で「公正な価格を害し、または不正の利益を得るために連合した者」を指名停止にするなどの制裁規定があるが大した効果は挙げていない。(刑法の談合罪(§96-3-2)参照)

入札制度の大きな曲がり角になったのは88年から始まった日米建設協議につづく日米構造協議である。日本市場の開放・建設市場の国際化にとって、日本の入札制度が発注者の「指名」というきわめて閉鎖的で、談合の温床になっているという指摘から、入札契約制度の改善が迫られ、一般競争入札方式が一部(工事規模7億2000万円以上)に適用されるようになった。

しかし、日本の行政も建設業界も長年の癒着構造から脱しきれず、入札参加の「意向確認型」「施工方法提案型」「工事希望型」「公募型」など型を冠した指名競争方式や、指名数を5社から10社、20社へと数を増やすことで公正な競争性が保たれるかのように描きながら指名方式の温存に終始した。

### (2)日米フォローアップ協議

日米構造協議(89-90)は、「日米間の貿易・経常収支の不均衡を是正するため、その背

後にある日米両国の構造問題を取り除く」として米国側の圧力で開かれ、貯蓄・投資パターン、土地利用、流通、取引慣行、系列関係、価格メカニズムなど、「構造改革」路線の源流をなす「合意」が行われた。そしてこの協議では事後点検（フォローアップ）による「見直し（レビュー）」についても合意していた。

#### 米国要望書概要(04年10月)

独占禁止法の改正；

- ・ 課徴金の引き上げ、再犯への加算制
- ・ 一番目の内部告発者を課徴金・刑事告発から免除
- ・ 公取委に犯則調査権を与える。捜査妨害に対する刑罰強化
- ・ 公取委に経済学の高等学位を持った職員を増やす

談合防止の取組み

- ・ 官製談合に関与した政府職員の刑事手続きを含む厳罰

2001年小泉・ブッシュ首脳による「日米規制改革および競争政策イニシアティブ」が設置され、04年10月の米側要望書で独禁法の改正が強く打ち出され、05年の独禁法改正と談合摘発に大きく影響を与えた。

最近の度重なる談合事件の摘発によって、国土交通省も05年に「入札談合の再発防止対策について」、07年3月には「当面の入札談合防止対策について」を連続して出さざるを得ず、一般競争方式の適用対象を順次拡大し、08年度中に工事規模6000万円（土木建築Cランク）以上まで引き下げると発表した。同時に発注方式として、技術と価格を総合評価する多様な発注方式を採用するとして外国企業の参入の道を開くとともに、発注方式の側面から建設産業の新たな再編の道を求めている。

#### (3) 公共工事における談合

公共事業をめぐる悪名高い「全国総合開発計画」が政官財の「談合」で策定され、財政赤字をつくった「無駄な事業」に国民の批判は治まることはない。

ここでは、個々の公共工事はどう取り扱われるべきかを考える。

公共工事とは 国や地方自治体が公的な立場で発注される工事を指し、企画・調査から設計、入札・契約、施工に至るプロセス全

#### 入札方式の改善措置(07.3.8)

##### (1) 一般競争方式の拡大

- ・ 07年中に1億円以上
- ・ 08年度中に6000万円（土木建築工事でCランク）以上
- ・ 総合評価方式の拡充
- ・ 入札ボンドの導入

##### (2) 多様な発注方式の採用

- ・ 詳細設計付施工発注方式
- ・ 設計施工一括発注方式
- ・ 本体・設備一括発注方式
- ・ CM（コンストラクション・マネジメント）方式

体を通じ、 経済性・効率性、安全性、 公平性が追求される性格を持っている。

それは公共工事の財源が貴重な国民の税金で賄われているからである。いままで、国や自治体の発注行政はこの立場で行われていた。

公共工事の入札 において経済性、効率性、公平性を確保するためには、会計法等を見ると、 契約の相手は競争によって選定すること、 契約金額は発注者が作成した予定価

格の範囲内であること、契約の相手は、もっとも安い価格で入札したもの。ただし、その金額によっては適正な契約の履行が困難と判断される場合とか、不正取引と認められる場合は、次順位の入札価格を契約の相手とすることが出来るものとしている。

会計法が原則とする一般競争入札方式は、入札参加資格業者であれば、自由な意思で参加、入札することができる方式で公平性が確保できる。

の予定価格については、兎角の批判がある。高い。漏洩している。歩切り。適正かどうか分からない などなどである。

予定価格とは 当該工事の設計図書に基づいて「標準的な業者が、現場条件に照らしもっとも合理的で安全であると判断される施工方法で実施するために必要な費用を、労務費、材料費、機械費、諸経費等に分けて原価計算的に積み上げて算出したもの」で「総価」で表している（「分かりやすい土木積算」から）。そのため、積算担当者は 建設市場の実態（価格）について正しい認識とコスト意識をもつこと、常に最新の施工技術等の吸収に努めること、個々の工事の施工条件を正確に調査把握すること、そのうえで、実態に即した施工計画に従って積算するということが求められた。しかし、今日では積算基準の一般化、電算化の中で積算担当者もそのことを実感できる状況ではない。

一方、業者の応札価格の積算は発注者が指定する設計図と仕様書に基づき工事目的物を現地生産するのに必要な工事原価を積算するが、利潤を見込んだ価格である。競争入札で落札するためには他社との比較でコストダウン可能な有利な施工技術が求められる。

発注者はこの競争性を最大に活用し、公共工事の経済性を確保するため、予定価格は事前には公表されない。最近、地方自治体で予定価格の事前公表が行われているところが多く、談合の有無によって予定価格の上限や最低制限価格に張り付くという真面目な「見積り努力」が失われる事態を招いている。

元来、予定価格は、当該工事の「標準的価格である」とする発注者の納税者に対する説明責任の範疇であり、当該工事の落札価格の範囲を規定するが入札参加者の応札価格を制限するものではない。談合によらずすべての応札者が上限値を超えた場合は「不落」とされ、（実態は不落随契が多いかも知れないが）再入札（設計の変更、再積算）も現に行われているから、市場価格に柔軟に対応している。

ところがいま、発注者側の技術力不足から、応札業者に対して技術提案と見積書を同時提出させ両者を総合評価した上で、予定価格は見積書を参考に作成するという予定価格の形骸化が始まっている。CM（コンストラクション・マネージメント）方式の指向など、明らかに公共工事の民営化・市場化への方向である。公共事業費を利潤の争奪の場にしようとしている。

地方自治体や地方議員の間では、市場原理とは言え、ゼネコンの「見積もり」に頼る「予定価格」について、公共工事の安全性、経済性、効率性、公平性はどのように確保されているのかといった疑問が提起されている。「行政が出来ないのであれば、信頼できるNPOを立ち上げねば」という声がある。

談合とは 競争参加者があらかじめ相談して、そのうちの一人に落札させることを約束するというものである。他の競争参加者は落札予定者の応札価格を下回って入札することなく、発注者の予定価格が事前に分かっておれば、応札価格の見積り計算をすることなく最も高い落札率で落札することができる。

談合体質 談合はなくなれないという。建設業者の共存共栄、地域経済の発展のためには必要なもの。弱肉強食といった競争は馴染まない。日本古来の慣習であり伝統的文化。市場開放を言わなければ問題は起こらなかったという人もいる。しかし、納税者にとって納得できるものではない。

談合決別宣言の後遺症 大手ゼネコンの間でも低価格入札が相次いだ。厳しい競争に立たされる。

・ 談合の土壤にメスを

政官業癒着構造の解体 政治献金の廃止・天下りの禁止

企業モラルの向上と行政責任 コンプライアンス(法令遵守) 取締りと罰則の強化、住民利益に直結した事業監理

入札制度と入札参加資格 条件付一般競争、電子入札など入札手続、経営事項審査の厳格化、

重層的下請制度の改善と建設労働者の賃金 品質と安全

(6月19日奈良自治研学習会での報告に若干の加筆をしたものです。関西支所事務局長)