

Title	公共工事入札をめぐる坂東市に係る4つの事件・再訪： 茨城県公共工事談合事件とそれに係る損害賠償請求事件（住民訴訟）ならびに談合と高い落札率、 予定価格の算定基礎、住民訴訟についての一考察
Sub Title	Revisiting four cases related to public works bidding at Bando City : a consideration of the Ibaraki Prefecture public works bid-rigging case and the related damages claim case (resident lawsuit)
Author	牧, 厚志(Maki, Atsushi)
Publisher	慶應義塾大学出版会
Publication year	2024
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.67, No.2 (2024. 6) ,p.13- 34
JaLC DOI	10.14991/007.20240600-0013
Abstract	本論文は，前回論文「公共工事入札をめぐる坂東市に係る4つの事件」で検討し残した2つの事件 について考察した。住民訴訟の地裁判決は妥当であり，原告の問題設定に不備があった。具体的 には，談合実行期間の設定の問題，談合があると原告が主張した公共工事の範囲，原告が談合あ りと判断した高い落札率に係る論理の立て方である。住民訴訟は談合に対する抑止力となると考 えられる。本事件の失敗を参考例にしながら，いくつかのハードルを乗り越えていくことが必要 である。
Notes	論文
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20240600-0013

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

公共工事入札をめぐる坂東市に係る4つの事件・再訪

——茨城県公共工事談合事件とそれに係る損害賠償請求事件（住民訴訟）
ならびに談合と高い落札率，予定価格の算定基礎，住民訴訟についての一考察——

牧 厚 志

<要 約>

本論文は，前回論文「公共工事入札をめぐる坂東市に係る4つの事件」で検討し残した2つの事件について考察した。住民訴訟の地裁判決は妥当であり，原告の問題設定に不備があった。具体的には，談合実行期間の設定の問題，談合があると原告が主張した公共工事の範囲，原告が談合ありと判断した高い落札率に係る論理の立て方である。住民訴訟は談合に対する抑止力となると考えられる。本事件の失敗を参考例にしながら，いくつかのハードルを乗り越えていくことが必要である。

<キーワード>

茨城県公共工事談合事件，損害賠償請求事件（住民訴訟），排除措置命令，課徴金納付命令，改善措置要求

1. はじめに

本論文では，「公共工事入札をめぐる坂東市に係る4つの事件」（『三田商学研究』67巻1号，2024年4月）で検討し残した2つの事件（前回論文における事件Bと事件C）¹⁾について考察する。

今回の2つの事件は，茨城県公共工事談合事件（前回論文における事件B）とその談合事件に係る住民訴訟（前回論文における事件C）である。表1は今回の2つの事件に関する簡単な年表である。この表では，それぞれの事件のつながりが，時系列で記載されている。

通常の公共工事談合事件では，公正取引委員会の立入検査が事件解明の発端となる。そして調査の結果，公正取引委員会が談合があると認定すると，排除措置命令と課徴金納付命令を出す。その過程で，地域住民が公共工事発注者に対して財産管理を怠った責任を追及する住民監査請求

1) ちなみに事件Aと事件Dは，それぞれ，坂東市建設業者9社が坂東市に対して行った損害賠償請求事件と坂東市が坂東市の前市長に対して行った求償金事件である。

表 1 損害賠償請求事件（住民訴訟）に係る年表

年月	事項
平成23年 8 月	公正取引委員会が茨城県の建設業者に対して排除措置命令と課徴金納付命令、及び茨城県知事に対し改善措置要求を出す。
平成24年 2 月 平成24年 7 月	茨城県入札談合等関与行為調査委員会が「入札談合等関与行為に関する調査報告書」を公表。 茨城県が発注した工事にかかわる談合行為に対して、茨城県住民が茨城県知事に対して建設業者に損害賠償請求を求める住民訴訟を提起する。
平成25年 9 月	茨城県が発注した工事にかかわる談合行為に対して、茨城県知事から業者に損害賠償を求める住民訴訟、共同訴訟参加事件の判決が出される。

や、受注者である建設業者に対する損害賠償請求の住民訴訟を行うなど一連のパターンがある。住民訴訟は、憲法で保障されている国民主権を行使する行為で、具体的には地方公共団体の税金の無駄遣いをチェックする機能を果たしている。（後述の地方自治法242条、同法242条の2参照）

今回の一連の事件では、上に述べた通常のパターンに加え、公正取引委員会が平成23年 8 月に茨城県知事に対して改善措置要求を出していた。この要求は、官製談合防止法（正式名称は「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」である）に依拠している。そこで茨城県は入札談合等関与行為調査委員会を設置し、入札談合等関与行為に関する調査報告書を平成24年 2 月に公表した。したがって、今回の損害賠償請求に係る住民訴訟では、公正取引委員会の排除措置命令と課徴金納付命令ばかりでなく、改善措置要求に係る調査報告書も証拠資料となっている。

本分析の視点は、水戸地裁で出された住民訴訟判決の分析と評価である。ここで注意すべき点は、原告が提出した排除措置命令や課徴金納付命令ならびに入札談合等関与行為に関する調査報告書にはそれぞれに目的があり、必ずしも住民訴訟の証拠として必要・十分な条件を備えたものではないことである。

本論文では独占禁止法、官製談合防止法、地方自治法、民法などの法律が使われる。そこで、本論文に必要と思われる独占禁止法、官製談合防止法、地方自治法の中から必要な条文をまとめておこう。独占禁止法の目的は同法 1 条（目的）に記されている。

独占禁止法 1 条（目的）：この法律は、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、結合、協定等の方法による生産、販売、価格、技術等の不当な制限その他一切の事業活動の不当な拘束を排除することにより、公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高め、以て、一般消費者の利益を確保する（下線は著者）とともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする。

また、官製談合防止法は平成15年 1 月 6 日に施行となった。

官製談合防止法1条（趣旨）：この法律は、公正取引委員会による各省各庁の長等に対する入札談合等関与行為を排除するために必要な改善措置の要求（下線は筆者）、入札談合等関与行為を行った職員に対する損害賠償の請求、当該職員に係る懲戒事由の調査、関係行政機関の連携協力等入札談合等関与行為を排除し、及び防止するための措置について定めるとともに、職員による入札等の公正を害すべき行為についての罰則を定めるものとする。

そして、

同法8条：職員が、その所属する国等が入札等により行う売買、貸借、請負その他の契約の締結に関し、その職務に反し、事業者その他の者に談合を唆すこと、事業者その他の者に予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること又はその他の方法により、当該入札等の公正を害すべき行為を行ったときは、5年以下の懲役又は250万円以下の罰金に処する。

となっている。

また、地方自治法の目的は、同法1条（この法律の目的）に書かれている。

地方自治法1条（この法律の目的）：この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。

そして、住民監査請求は地方自治法242条に依拠し、地域住民の持つ権利である。

地方自治法242条（住民監査請求）1項：普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。

また、住民訴訟は地方自治法242条の2による。地方自治法242条の2第1項は以下のとおりである。

地方自治法242条の2（住民訴訟）第1項：普通地方公共団体の住民は、前条第1項の規定による請求をした場合において、同条第5項の規定による監査委員の監査の結果若しくは勧告若しくは同条第9項の規定による普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関若しくは職員の措置に不服があるとき、又は監査委員が同条第5項の規定による監査若しくは勧告を同条第6項の期間内に行わないとき、若しくは議会、長その他の執行機関若しくは職員が同条第9項の規定による措置を講じないときは、裁判所に対し、同条第1項の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもって次に掲げる請求をすることができる。

そして同法242条にいう「怠る事実」についての請求は、上記各号の4号による。

地方自治法242条の2第1項4号：当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを当該普通地方公共団体の執行機関又は職員に対して求める請求。ただし、当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方が第243条の2の8第3項の規定による賠償の命令の対象となる者である場合には、当該賠償の命令をすることを求める請求

独占禁止法では、刑事制裁として排除措置や課徴金などの措置があり、また別個に懲役刑及び罰金刑の罰則が定められている。そして、民事上の救済手段として、独占禁止法違反行為によって損害を被ったものは、違反行為者に対して民法の不法行為（民法90条）に基づく損害賠償請求（民法709条）が可能である（岸井・大槻・中川・川島・稗貫（2022）参照）。

第2節では2.1において公正取引委員会の排除措置命令と課徴金納付命令を検討する。2.2では公正取引委員会の改善措置要求について述べ、2.3では、調査委員会が公表した報告書を検討する。そのうえで、第3節では、住民訴訟による賠償請求事件の経緯と判決について述べる。第4節では、本件に関する分析と評価を行う。そして、第5節では談合と落札率、予定価格、住民訴訟の重要性についての考察を行う。そして第6節では本論文の結論を述べる。

2. 茨城県公共工事談合事件

この節では、第3節で使われる事件の基礎となったデータを検討する。それらは、2.1の公正取引委員会の排除措置命令と課徴金納付命令、2.2の公正取引委員会の改善措置要求、2.3の入札談合関与行為に関する調査報告書である。

2.1 公正取引委員会の排除措置命令と課徴金納付命令

公正取引委員会は平成22年9月7日に茨城県の公共工事に係る談合事件調査のため、立入検査を行った。そして公正取引委員会は平成23年8月4日に3件の排除措置命令を出した。それらは、排除措置命令8号、同9号、同10号である。そして、それぞれの排除措置命令に対応する89件の

課徴金納付命令を出した。課徴金納付命令101～142号、143～156号、157～189号は、それぞれの排除措置命令に対応する。ここで対象となる受注業者で組織する社団法人茨城県建設業協会境支部の協会員は古河市、坂東市、猿島郡五霞町、猿島郡境町などの建設業者である。

排除措置命令8号、同9号、同10号の内容を提示しよう。平成23年（措）8号から始める。公共工事の発注者は、茨城県西農林事務所境土地改良事務所（平成21年3月31日以前は茨城県境土地改良事務所）であり、発注工事の内容は、特定土木一式工事である。そして排除措置命令の対象となった業者数は57業者であった。主文は以下のとおりである。

1 別表1の名宛人目録記載の57名（以下「57名」という。）は、それぞれ、次の事項を、取締役会（会社法（平成17年法律第86号）第2条第7号に規定する取締役会設置会社でない場合にあっては株主総会）又は理事会において決議しなければならない。

（1）別紙記載の工事（以下「境土地改良事務所発注の特定土木一式工事」という。）について、57名及び別表2記載の9名の66名（以下「66名」という。）が、遅くとも平成19年6月1日以降（下線は著者）（別表3記載の事業者にあっては、それぞれ、遅くとも「期日」欄記載の日以降）共同して行っていた、受注すべき者（以下「受注予定者」という。）を決定し、受注予定者が受注できるようにする行為を取りやめている旨を確認すること

（2）今後、相互の間において、又は他の事業者と共同して、境土地改良事務所発注の特定土木一式工事について、受注予定者を決定せず、各自がそれぞれ自主的に受注活動を行う旨

（3）今後、境土地改良事務所発注の特定土木一式工事について、自らが入札に参加しようとする旨を、社団法人茨城県建設業協会境支部（以下「境支部」という。）に連絡しない旨

2 57名は、それぞれ、前項に基づいて採った措置を、自らを除く56名及び茨城県に通知し、かつ、自らの従業員（協同組合にあっては従業員及び構成員）に周知徹底しなければならない。これらの通知及び周知徹底の方法については、あらかじめ、公正取引委員会の承認を受けなければならない。

3 57名は、今後、それぞれ、相互の間において、又は他の事業者と共同して、境土地改良事務所発注の特定土木一式工事について、受注予定者を決定してはならない。

4 57名は、今後、それぞれ、境土地改良事務所発注の特定土木一式工事について、自らが入札に参加しようとする旨を、境支部に連絡してはならない。

5 57名は、それぞれ、第1項及び第2項に基づいて採った措置を速やかに公正取引委員会に報告しなければならない。

排除措置命令の中で述べられた談合の構図は、「茨城県西農林事務所境土地改良事務所（平成21年3月31日以前は茨城県境土地改良事務所）の工務課長が、遅くとも平成19年4月以降、境土地改良事務所発注の特定土木一式工事の全てについて、同事務所の所長の承認の下、各工事の落札を予定する者（以下「落札予定者」という。）を決定し、当該工事の入札前に、落札予定者についての意向を、社団法人茨城県建設業協会境支部の支部長に伝達していた。（下線は著者）また、境

支部の支部長は、自ら又は境支部の役員を通じて、当該工事の落札予定者として決定されたものに対して、当該工事を受注すべき旨を伝達していた。」というものであった。発注者の行為が官製談合防止法に抵触しているのである。

そして、談合に係る基本合意事項は、平成19年6月1日以降については「境土地改良事務所発注の特定土木一式工事について（1）境支部の支部長又は役員から当該工事を受注すべき旨の伝達を受けたものを受注予定者とする。（2）受注すべき価格は、受注予定者が定め、受注予定者以外の者は、受注予定者がその定められた価格で受注できるように協力する、旨の合意の下に、受注予定者を決定し、受注予定者が当該工事に係る他の入札参加者について境支部から情報を得ることができるよう、当該工事の入札に参加しようとするものはあらかじめその旨を境支部に連絡することなどにより、受注予定者が受注できるようにしていた。」である。

法令の適用に関しては、「66名は、共同して、境土地改良事務所発注の特定土木一式工事について、受注予定者を決定し、受注予定者が受注できるようにすることにより、公共の利益に反して、境土地改良事務所発注の特定土木一式工事の取引分野における競争を実質的に制限していたものであって、この行為は、独占禁止法2条第6項に規定する不当な取引制限に該当し、独占禁止法3条の規定に違反するものである。このため、66名は、いずれも、独占禁止法7条第2項第1号に該当する者である。また、違反行為が長期間にわたって行われていたこと、違反行為の取りやめが公正取引委員会の立ち入り検査を契機としたものであること等の諸事情を総合的に勘案すれば、57名については、特に排除措置を命ずる必要があると認められる。よって、57名に対し、独占禁止法7条第2項の規定に基づく、主文のとおり命令する。」であった。なお、66名はS等級業者、A等級業者、またはB等級業者である。ここでは、C等級業者は含まない。そして、課徴金対象者数は42業者であった。

次の平成23年（措）9号における公共工事発注者は茨城県境工事事務所で、発注の内容は特定舗装工事であり、排除命令を受けた業者は18業者であった。主文は以下のとおりである。

1 別表1の名宛人目録記載の18社（以下「18社」という。）は、それぞれ、次の事項を、取締役会（会社法（平成17年法律第86号）第2条第7号に規定する取締役会設置会社でない場合にあっては株主総会）において決議しなければならない。

（1）別紙記載の工事（以下「境工事事務所発注の特定舗装工事」という。）について、18社及び別表2記載の2名の20名（以下「20名」という。）が、遅くとも平成19年6月1日以降（下線は著者）（別表3記載の事業者にあつては、それぞれ、遅くとも「期日」欄記載の日以降）共同して行っていた、受注すべき者（以下「受注予定者」という。）を決定し、受注予定者が受注できるようにする行為を取りやめている旨を確認すること

（2）今後、相互の間において、又は他の事業者と共同して、境工事事務所発注の特定舗装工事について、受注予定者を決定せず、各社がそれぞれ自主的に受注活動を行う旨

（3）今後、境工事事務所発注の特定舗装工事について、自社が入札の参加に係る指名を受けた旨を、社団法人茨城県建設業協会境支部（以下「境支部」という。）に連絡しない旨

2 18社は、それぞれ、前項に基づいて採った措置を、自社を除く17社及び茨城県に通知し、かつ、自社の従業員に周知徹底しなければならない。これらの通知及び周知徹底の方法については、あらかじめ、公正取引委員会の承認を受けなければならない。

3 18社は、今後、それぞれ、相互の間において、又は他の事業者と共同して、境工事事務所発注の特定舗装工事について、受注予定者を決定してはならない。

4 18社は、今後、それぞれ、境工事事務所発注の特定舗装工事について、自社が入札の参加に係る指名を受けた旨を、境支部に連絡してはならない。

5 18社は、それぞれ、第1項及び第2項に基づいて採った措置を速やかに公正取引委員会に報告しなければならない。

談合の基本合意は、「境工事事務所発注の特定舗装工事について、受注機会の均等化を図るため(1)原則としてあらかじめ定められた順番により受注予定者を決定する、(2)受注すべき価格は、受注予定者が定め、受注予定者以外の者は、受注予定者がその定めた価格で受注できるように協力する、旨の合意の下に、当該合意に中途参加したものの順位を新たに定めるなどしてあらかじめ定められた順番を改定しつつ、当該工事の入札に参加に係る指名を受けた場合は、当該工事に係る他の入札参加者について社団法人茨城県建設業協会境支部から情報を得ることができるよう、当該工事の入札の参加に係る指名を受けた旨を境支部に連絡するなどにより、受注予定者を決定し、受注予定者が受注できるようにしていた。」であった。そして、官製談合防止法に抵触する行為は「茨城県境工事事務所（平成21年3月31日以前にあっては茨城県境土木事務所）の所長は、舗装A等級業者のうち特定の事業者からの要望を受け、境工事事務所発注の特定舗装工事のうち遅くとも平成19年6月1日以降に入札が行われた者について、当該工事の入札参加業者があらかじめ定められた順番の通り受注できるようにするため、発注工事及び指名業者の選定に係る業務を担当する同事務所の道路管理課長（平成21年3月31日以前にあっては道路維持課長）及び道路整備課長（同日以前にあっては道路河川整備第一課長）に指示して、当該順番を考慮した発注工事及び指名業者の選定を行わせていた。（下線は著者）」ことである。

法令の適用については、「20名は、共同して、境工事事務所発注の特定舗装工事について、受注予定者を決定し、受注予定者が受注できるようにすることにより、公共の利益に反して、境工事事務所発注の特定舗装工事の取引分野における競争を実質的に制限していたものであって、この行為は、独占禁止法2条第6項に規定する不当な取引制限に該当し、独占禁止法3条の規定に違反するものである。このため、20名は、いずれも、独占禁止法7条第2項第1号に該当する者である。また、違反行為が長期間にわたって行われていたこと、違反行為の取りやめが公正取引委員会の立ち入り検査を契機としたものであること等の諸事情を総合的に勘案すれば、18社については、特に排除措置を命ずる必要があると認められる。よって、18社に対し、独占禁止法7条第2項の規定に基づく、主文のとおり命令する。」というものであった。課徴金の対象となった業者は14業者であった。

平成23年（措）10号における公共工事発注者は、茨城県境工事事務所で、発注の内容は特定土

木一式工事であった。対象となった業者は、34業者であった。主文は以下のとおりである。

1 別表1の名宛人目録記載の34社（以下「34社」という。）は、それぞれ、次の事項を、取締役会（会社法（平成17年法律第86号）第2条第7号に規定する取締役会設置会社でない場合にあっては株主総会）において決議しなければならない。

（1）別紙記載の工事（以下「境工事事務所発注の特定土木一式工事」という。）について、34社及び別表2記載の5名の39名（以下「39名」という。）が、遅くとも平成19年6月1日以降（下線は著者）（別表3記載の事業者にあつては、それぞれ、遅くとも「期日」欄記載の日以降）共同して行っていた、受注すべき者（以下「受注予定者」という。）を決定し、受注予定者が受注できるようにする行為を取りやめている旨を確認すること

（2）今後、相互の間において、又は他の事業者と共同して、境工事事務所発注の特定土木一式工事について、受注予定者を決定せず、各社がそれぞれ自主的に受注活動を行う旨

（3）今後、境工事事務所発注の特定土木一式工事について、自社が入札に参加しようとする旨を、社団法人茨城県建設業協会境支部（以下「境支部」という。）に連絡しない旨

2 34社は、それぞれ、前項に基づいて採った措置を、自社を除く33社及び茨城県に通知し、かつ、自社の従業員に周知徹底しなければならない。これらの通知及び周知徹底の方法については、あらかじめ、公正取引委員会の承認を受けなければならない。

3 34社は、今後、それぞれ、相互の間において、又は他の事業者と共同して、境工事事務所発注の特定土木一式工事について、受注予定者を決定してはならない。

4 34社は、今後、それぞれ、境工事事務所発注の特定土木一式工事について、自社が入札に参加しようとする旨を、境支部に連絡してはならない。

5 34社は、それぞれ、第1項及び第2項に基づいて採った措置を速やかに公正取引委員会に報告しなければならない。

基本合意は、「境工事事務所発注の特定土木一式工事について、受注価格の低落防止を図るため（1）ア受注予定者を決定する、イ受注すべき価格は、受注予定者が定め、受注予定者以外の者は、受注予定者がその定めた価格で受注できるように協力する、旨の合意の下に、（2）ア当該工事の入札に参加しようとする場合は、当該工事に係る他の入札参加者について社団法人茨城県建設業協会境支部から情報を得ることができるよう、当該工事の入札に参加しようとする旨を境支部に連絡する、イ当該工事の受注を希望する者（以下「受注予定者」という。）が1名のときは、その者を受注予定者とする、ウ受注希望者が複数名のときは、当該工事の施工場所、過去に受注した工事との継続性等を勘案して、受注希望者間の話し合いにより、受注予定者を決定し、受注予定者が受注できるようにしていた。」であった。

法令の適用については、「39名は、共同して、境工事事務所発注の特定土木一式工事について、受注予定者を決定し、受注予定者が受注できるようにすることにより、公共の利益に反して、境工事事務所発注の特定土木一式工事の取引分野における競争を実質的に制限していたものであつ

表２ 公正取引委員会資料のまとめ

工事	内容
(1) 排除措置命令	
(a) 境土地改良事務所発注の特定土木一式工事	実行期間：平成19年６月１日から平成22年９月７日 対象業者数：57社 対象業者等級：S、A、B（全体はS、A、B、C）
(b) 境工事事務所発注の特定舗装工事	実行期間：平成19年６月１日から平成22年９月７日 対象業者数：18社 対象業者等級（舗装工事）：A（全体はA、B、C） 対象業者等級（土木工事）：A（全体はS、A、B、C）
(c) 境工事事務所発注の特定土木一式工事	実行期間：平成19年６月１日から平成22年９月７日 対象業者数：34社 対象業者等級：S、A（全体はS、A、B、C）
(2) 課徴金納付命令	
(a) 境土地改良事務所発注の特定土木一式工事	実行期間：平成19年９月９日から平成22年９月８日 対象業者数：42社 課徴金総額：１億4860万円 課徴金総額に対応する売上金額：37億1650万円
(b) 境工事事務所発注の特定舗装工事	実行期間：平成19年９月７日から平成22年９月６日 対象業者数：14社 課徴金総額：2594万円 課徴金総額に対応する売上金額：６億4850万円
(c) 境工事事務所発注の特定土木一式工事	実行期間：平成19年９月７日から平成22年９月６日 対象業者数：33社 課徴金総額：１億1477万円 課徴金総額に対応する売上金額：28億6925万円

（注）課徴金納付命令の対象業者について、課徴金を課せられたのは、当該業者が落札した全物件の中で談合の対象となった個別の物件である。ただし、課徴金が100万円以下の物件は課徴金納付の対象物件からは除外される。課徴金納付命令には対象業者の落札したどの物件が談合物件であるかの記述はなく、対象業者における課徴金合計金額しかデータとして存在しない。したがって、対象物件については、牧（2022a, 9章）のように、課徴金総額から個別物件を推定することが必要となる。そのためには個々の落札物件と落札価格のデータが必要となる。しかし、後述のように、それらのデータは開示されていない。

て、この行為は、独占禁止法２条第６項に規定する不当な取引制限に該当し、独占禁止法３条の規定に違反するものである。このため、39名は、いずれも、独占禁止法７条第２項第１号に該当する者である。また、違反行為が長期間にわたって行われていたこと、違反行為の取りやめが公正取引委員会の立ち入り検査を契機としたものであること等の諸事情を総合的に勘案すれば、34社については、特に排除措置を命ずる必要があると認められる。よって、34社に対し、独占禁止法７条第２項の規定に基づく、主文のとおり命令する。」というものであった。この事件に係る課徴金対象者は33業者であった。

表２には公正取引委員会資料のまとめがなされている。

2.2 公正取引委員会の改善措置要求

公正取引委員会は茨城県に対して官製談合防止法3条2項の規定により改善措置要求を出した。具体的な要請の内容は、県の3か所の事務所（境土地改良事務所、境工事事務所、県西農林事務所）について、県が官製談合防止法に抵触するか否かの調査をすることであった。なお、要請にある県西農林事務所は、今回の住民訴訟による損害賠償請求事件の対象外である。以下の2.3で検討する入札談合関与行為に関する調査報告書は平成24年2月9日に公表された。

2.3 入札談合関与行為に関する調査報告書

調査結果のうち、住民訴訟による損害賠償請求事件の対象である境土地改良事務所発注の特定土木一式工事と境工事事務所発注の特定舗装工事について検討する。

2.3.1 境土地改良事務所発注の特定土木一式工事

調査委員会が認定した事実は、「平成9年度以降にあって、平成12年度及び平成13年度の工務課長を除く工務課長は、それぞれの関与の仕方や濃淡に違いはあるものの、発注予定のほぼ全て（下線は筆者）の土木工事（土木一式工事、舗装工事及び建設一式工事をいう。以下同じ。）についての落札予定者を決定し、境支部長の求めに応じて、落札予定者を伝達していた。」

また、「落札予定者が伝達された土木工事の範囲は、前述アの土木工事のほぼ全て（下線は筆者）と考えられ、公正取引委員会の改善措置要求には含まれていなかった『Bの等級に決定された事業者及びCの等級に決定された事業者のみを入札の参加者とする土木工事』及び『Cの等級に決定された事業者のみを入札の参加者とする土木工事』についても、一部を除き事前に落札予定者を決定していた（下線は筆者）と思われる供述があった。」

所長の関与については、「平成9年度以降の所長にあっては、年度によって関与の仕方や濃度の違いはあるものの、土木工事の発注以前に、年間の発注予定のほぼ全て（下線は筆者）の土木工事について、工務課長が決定したそれぞれの落札予定者について説明を受け、承知していたことが認められる。」

そして、開始された時期については、「確認できた最も早い時期は、平成9年度である。」

2.3.2 境工事事務所発注の特定舗装工事

委員会が認定した事実は、以下のとおりである。

「境工事事務所が指名競争入札の方法により発注する工事のうち、舗装工事として発注する工事であって、舗装Aランク業者のみを入札の参加者とするもの及び土木一式工事として、路面再生工事、街路舗装工事、道路舗装工事又は道路舗装新設工事の工事名で発注する工事であって舗装工事及び土木一式工事についていずれもAの等級に決定された事業者のみ（下線は筆者）を入札の参加者とするもの（以下「特定舗装工事等」という。）に係る受注業者の状況について、資料の残る平成17年度以降の調査を行った。

その結果、多少の前後や舗装Aランク業者の変動はあるものの、平成17年度以降公正取引委

表3 入札談合関与行為に関する調査報告書で認定された事実

工事	認定された事実
(a) 境土地改良事務所発注の特定土木一式工事	実行期間：平成9年度以降（平成22年9月7日まで） 対象工事：ほぼ全ての発注工事（土木工事一式）について落札予定者を決める 対象業者等級：S, A, B（全体はS, A, B, C）
(b) 境工事事務所発注の特定舗装工事	実行期間：平成19年度以降（平成22年9月7日まで） 対象工事：A等級の発注工事 対象業者等級（舗装工事）：A（全体はA, B, C） 対象業者等級（土木工事）：A（全体はS, A, B, C）

員会が立入検査に入った平成22年9月に至るまで一定の順番で受注していることが認められた。」

開始された時期は、「これらの入札談合等関与行為が開始されたのが明確に認められるのは、平成19年度以降である」。

表3にこれらの結果をまとめる。

この報告書には、後述する予定価格に関連した文章がある。それは、「競争入札において、折り合いの悪い業者同士が同じ工事の入札に参加すると、価格のたたき合いになってしまい、最低制限価格が定められていない工事では、低価格入札によって工事の品質確保が懸念される事態になる。」である。この点については後で検討する。

3. 住民訴訟による損害賠償請求事件

平成24年7月に茨城県の住民は、水戸地方裁判所に、茨城県が発注した工事に係る談合行為に対して茨城県知事に対して業者に損害賠償請求を求める住民訴訟の提起をした。原告は茨城県の住民であり、被告は茨城県知事である。損害賠償請求に係る住民訴訟における原告の請求は、「被告（茨城県知事：筆者注）は別紙3対象工事一覧の『落札業者』欄記載の各業者²⁾に対して、同別紙『請求額』欄記載の各金員を請求せよ。」である。

裁判の争点は、以下の4点であった。

- (1) 本件各工事に関する本件各業者による談合の有無
- (2) 被告が本件各業者に請求すべき損害額
- (3) 消滅時効の抗弁の成否
- (4) 過失相殺の成否

争点（1）に対する原告の主張は、「本件各工事は、いずれも、落札率が概ね95%以上であり、公取委による立ち入り検査後（平成22年9月7日以降）の平均落札率（境土地改良事務所発注の特定

2) 別紙3対象工事一覧は参考文献にある法務資料判決文では非開示であり、具体的な内容は明らかではない。したがって、具体的な内容については判決文から推測する。

土木工事一式については83.0%、境工事事務所発注の特定舗装工事については86.5%、境工事事務所発注の特定土木工事一式工事については85.8%）に比して著しく高い。そして、このような高い落札率が長期間にわたり継続していたことからすれば、遅くとも平成17年度以降に発注された本件各工事に関しては、談合がなされていたことが推認される。」³⁾であった。原告は談合が原因で、高い落札率になったという因果関係を主張したのである。

地裁判決より裁判所が認定した事実について検討しよう。争点（1）（本件各工事に関する本件各業者による談合の有無）について、判示1、判示2、判示3を示す。

判示1：

（1）競争入札において事業者間に談合がなされたことをもって不法行為に基づく損害賠償請求をする者は、基本合意が成立したことを主張立証するだけでは足りず、個々の工事について、個別的に入札参加者による話し合いが行われ受注予定者が決定されたこと（すなわち、個別合意がなされたこと）及び決定された受注予定者が当該工事を落札したことについて、主張立証する必要があると解するのが相当である。（下線は筆者）

（2）そこで、まず、基本合意の成否につき検討するに、前記前提事実（4）イ並びに前記1（2）ア（ア）及び（イ）の認定に照らせば、本件各工事のうち、境土地改良事務所発注の特定土木一式工事のうち、平成19年6月1日以降に入札がなされたものについては、少なくとも本件各業者の一部の者の間で、基本合意が成立していたものと認められ、これらの工事についてこれらの工事について個別合意がなされていたことを推認させる。（下線は筆者）⁴⁾

3）本件各工事の全貌は、別紙3対象工事一覧をみなければ確定できないが、原告の主張から明らかなことは談合の実施開始時期は平成17年度である。また、本件工事にはC等級の工事も含まれている可能性がある。

4）ここで、「前提事実（4）イ」、「前記1（2）ア（ア）及び（イ）」それぞれの内容を示す。「前提事実（4）イ」は、以下のとおりである。

公取委が認定した上記違反行為の概要（乙5。なお、下記（ア）ないし（ウ）に挙げる「境土地改良事務所発注の特定土木一式工事」、「境工事事務所発注の特定舗装工事」及び「境工事事務所発注の特定土木一式工事」を総称して、以下、「公取委談合認定工事」という。）

（ア）境土地改良事務所発注の特定土木一式工事（茨城県が境土地改良事務所において一般競争入札又は指名競争入札の方法により土木一式工事として発注する工事であって、〔1〕土木S等級業者及び土木A等級業者のみ、〔2〕土木A等級業者のみ、〔3〕土木A等級業者及び土木B等級業者のみ又は〔4〕土木B等級業者のみを入札参加者とするものをいう。以下同じ。）について別表1記載の66名は、遅くとも平成19年6月1日以降（ただし、同表記載の番号15、40及び53の事業者にあつては遅くとも同年9月27日以降、番号56の事業者にあつては遅くとも同年11月14日以降、番号44の事業者にあつては遅くとも平成20年9月26日以降、番号49の事業者にあつては遅くとも平成21年7月24日以降、番号54の事業者にあつては遅くとも同年9月1日以降、番号45の事業者にあつては遅くとも同月16日以降）、共同して、境土地改良事務所発注の特定土木一式工事について、境土地改良事務所の職員が各工事の落札を予定する者（以下「落札予定者」という。）として決定した者であって、境支部の支部長等から受注すべき旨の伝達を受けた者を受注すべき者（以下「受注予定者」という。）と決定し、受注予定者が受注できるようにすることにより、公共の利益に反して、上記工事の取引分野における競争を実質的に制限していた。

（イ）境土地工事事務所発注の特定舗装工事（茨城県が境工事事務所において指名競争入札の方法により発注する工事であって、〔1〕舗装工事として発注する工事であって舗装A等級業者のみを入札の参加者とするもの又は〔2〕土木一式工事として「路面再生工事」、「街路舗装工事」、「道路舗装工事」若しくは「走路舗装新設工事」のいずれかの工事名で発注する工事であって舗装A等級業者かつ土木A等級業者であるも

判示2：

しかしながら、その余の本件各工事のうち、〔1〕公取委談合認定工事と異なる同種の工事（別紙3対象工事一覧の「被告分類」欄に「a」と表示したもの）及び公取委談合認定工事と同種の工事であるが異なる格付けの事業者が入札に参加した工事（同別紙の「被告分類」欄に「b」と表示したもの）については、課徴金納付命令対象期間内に入札がなされたものも含めて、公取委が違反行為を認定しなかったことを踏まえれば、前記1（2）ア（ア）及び（イ）に

ゝ ののみを入札の参加者とするものをいう。以下同じ。）について別表2記載の20名は、遅くとも平成19年6月1日以降（ただし、同表記載の番号14の事業者にあつては遅くとも同年8月23日以降、番号17及び18の事業者にあつては遅くとも平成21年6月22日以降、番号16の事業者にあつては遅くとも同月23日以降）、共同して、境工事事務所発注の特定舗装工事について、受注機会の均等化を図るため、原則としてあらかじめ定められた順番により受注予定者を決定し、受注予定者が受注できるようにすることにより、公共の利益に反して、上記工事の取引分野における競争を実質的に制限していた。

（ウ）境工事事務所発注の特定土木一式工事（茨城県が境工事事務所において一般競争入札又は指名競争入札の方法により土木一式工事として発注する工事（「路面再生工事」、「街路舗装工事」、「道路舗装工事」又は「道路舗装新設工事」の工事名で発注するものを除く。）であつて、〔1〕土木S等級業者及び土木A等級業者のみ又は〔2〕土木A等級業者のみ（いずれも茨城県の区域に本店又は主たる事務所を置く者に限る。）を入札の参加者とするものをいう。以下同じ。）について別表3記載の39名は、遅くとも平成19年6月1日以降（ただし、同表記載の番号11及び24の事業者にあつては遅くとも同年8月2日以降、番号26の事業者にあつては遅くとも同月22日以降、番号33の事業者にあつては遅くとも平成21年3月25日以降、番号31の事業者にあつては遅くとも同年8月20日以降、番号22の事業者にあつては同年9月16日以降、番号14、23及び30の事業者にあつては遅くとも同月17日以降、番号29の事業者にあつては遅くとも同月25日以降）、共同して、境工事事務所発注の特定土木一式工事について、受注価格の低落防止を図るため、受注を希望する者の間の話し合いなどにより受注予定者を決定し、受注予定者が受注できるようにすることにより、公共の利益に反して、上記工事の取引分野における競争を実質的に制限していた。

また、「前記1（2）ア（ア）」は、以下のとおりである。

境土地改良工事事務所発注の特定土木一式工事について

平成9年度以降（平成12年度及び平成13年度を除く）の工務課長は、それぞれ関与の仕方や濃淡に違いはあるものの、発注予定のほぼ全ての土木工事に（土木一式工事、舗装工事及び建築一式工事をいう。以下同じ。）についての落札予定者を決定し、それについて所長の了解を得（ただし、平成18年度の所長は否認している。）、境支部長の求めに応じて、落札予定者についての意向を伝達していた。なお、上記伝達がなされていた土木工事の範囲は、上記土木工事のほぼ全てと考えられ、「Bの等級に決定された事業者及びCの等級に決定された事業者のみを入札の参加者とする土木工事」及び「Cの等級に決定された事業者のみを入札の参加者とする土木工事」についても、一部を除き事前に落札予定者を決定していたと思われる供述があった。

そして、「前記1（2）ア（イ）」は以下のとおりである。

境工事事務所発注の工事について

境支部の前支部長は、支部長在任時に、特定舗装工事等（同事務所が指名競争入札の方法により発注する工事のうち、舗装A等級業者のみを入札の参加者とするもの及び土木一式工事として、路面再生工事、街路舗装工事、道路舗装工事又は走路舗装新設工事の工事名で発注する工事であつて、舗装工事及び土木一式工事についていずれもAの等級に決定された業者のみを入札の参加者とするもの。）について、A等級の業者間で受注の順番をあらかじめ定め、境工事事務所の職員に対し、この順番どおり受注できるよう要望を行い、平成19年度以降、当該要望を受け、同事務所の職員が、工事の場所や発注時期、指名業者の選定に関して、必要な配慮を行っていた（なお、調査委員会は、平成17年度以降の特定舗装工事等については、多少の前後、変動等はあるものの、一定の順番で受注がなされているものと認めたが、平成14年度から平成18年度までの所長、道路維持課長及び道路河川整備第一課長が、いずれも、受注の順番についての要望の存在や入札談合等関与行為を否定していることから、証拠上は入札談合等関与行為を認定することは困難であると判断した。）。

認定した調査委員会で得られた供述等を考慮しても、基本合意の存在を認めるには不十分であるといわざるを得ない。(下線は筆者) また、[2] 上記 [1] 以外の工事 (境工事事務所発注の特定舗装工事及び特定土木一式工事のうち、平成19年5月31日以前に入札がなされたもの) についても、基本合意の存在を認めるに足る的確な証拠は不十分であるといわざるを得ず (下線は筆者) (なお、調査委員会も、前記1 (2) ア (イ) のとおり、平成19年度より前の工事について、入札談合等関与行為の存在につき疑いを持つにとどまっており、その認定には至っていないし、平成19年度以降の工事についても、入札談合等関与行為があったことを認定しているものの、その始期の特定はなされていない。) (下線は筆者)、その他一切の事情を考慮しても、基本合意の存在を直ちに認めることは困難である⁵⁾。

(3) 次に、個別合意の成否について検討するに、原告らは、[1] 本件各工事の落札率は、いずれも概ね95%以上と極めて高いこと、[2] 一方で、公取委の立入検査後の落札率は85%前後であり、本件各工事の落札率と大きな格差があること、[3] 本件各工事にと同時期に入札がなされた工事の入札率差異は3%前後である一方、公取委談合認定工事の立入検査後入札率差異は10%前後であることなどを理由として、本件各工事につき、個別合意が行われていたことが推認されると主張している。

落札率が95%以上と高い場合 (あるいは、入札率差異が数%程度と小さな数値に止まっている場合)、とりわけ、他の時期に入札がなされた工事に比べて、落札率が高い場合 (あるいは、入札率差異が小さい場合)、当該事情は、談合が行われていたことを推認させる一事情となり得る。しかしながら、[1] 本件各工事の落札率が概ね95%以上と高い数値となっている理由としては、前記1 (4) アのとおり、茨城県の競争入札において予定価格が事前公表されているために、入札価格が当該数値に近付き易くなり得ることも一定程度関係していると考えられること、[2] 実際のところ、前記1 (3) イのとおり、談合がなされていると考えられる公取委の立入検査後 (平成22年9月7日以降) に境工事事務所あるいは境土地改良事務所が発注した工事の中にも、落札率が95%前後の工事が複数存在する一方、前記1 (1) アのとおり、公取委が個別合意を認定した工事の中には、落札率が70%台のものが存在しており、これらの事実は、落札率の高低が談合の有無に直結するものではないことを示していること、[3] 公取委の立入検査後において、公取委談合認定工事の落札率がそれまでと比べ低位にとどまっている一因として、前記1 (4) イで認定した指名停止措置をおそれて低価格で入札した者が存在した可能性も考えられることなどからすれば、原告ら主張の前記の事情が認められるとしても、直ちに本件各工事について個別合意がなされていたと推認するには不十分であるといわざるを得ない⁶⁾。

5) 判示2にある「前記1 (2) ア (ア)」、「前記1 (2) ア (イ)」については、注4)を参照。

6) 判示2にある「前記1 (4) ア」、「前記1 (3) イ」、「前記1 (1) ア」、「前記1 (4) イ」の内容を、それぞれ、具体的に述べる。

「前記1 (4) ア」は以下のとおりである。

茨城県においては、競争入札に付す工事に関して、平成14年度より、予定価格を事前公表している (乙1, 9, 10, 弁論の全趣旨)。

判示3：

これに加えて、基本合意が成立している場合や、職員の入札談合等関与行為があった場合でも、入札段階で競争が生じる可能性は全くないとはいえないことも踏まえれば、基本合意が認められ、かつ、落札率が95%以上の工事であっても、個別合意が成立していなかった可能性が存在することは否定し難い。

そうすると、本件各工事のうち、基本合意の成立が認められない工事はもとより、基本合意の成立が認められる工事についても、原告らにおいて、個々の工事について個別合意がなされたことを立証するには至っていないというべきであって、本件各工事について談合（個別合意）が行われていたとの事実を認定することはできない。

判決は平成25年9月26日に出された。主文は以下のとおりである。

1. 原告及び参加原告の請求をいずれも棄却する。
2. 訴訟費用は、原告及び参加原告の負担とする。

4. 本件に関する分析と評価

公表されている本件水戸地裁判決では、判決本文中にある付表3で示されている個別の入札物件に対する落札業者名、落札価格、予定価格、入札参加業者名のデータが非開示となっている。したがって、本件についての詳細なデータは入手不可能である。しかし、これまで談合に係る経済分析で行った分析の蓄積により、一般的な公共工事談合事件に構図は明らかになっている（牧(2022a)、第4～第9章の各章を参照）。

ある地域における一定の期間にわたって行われた公共工事入札談合事件では、落札価格が高額な入札物件は指名競争入札や一般競争入札によって受注業者が決定されるが、そこではある程度入札参加業者が限定される。これらの入札では入札参加業者同士で顔見知りになると、業者間で非公式の親睦団体ができ、また各地の建設業協会を背景にした会合が始まる。このようにして私的あるいは公的な会合において、様々な情報交換をするようになる。当然ながら、入札物件情報

▼ 「前記1（3）イ」は以下のとおりである。

なお、平成22年9月7日以降に境土地改良事務所又は境工事事務所が発注した工事の中には、落札率が80%台のものが多く存在するが、一方で、落札率が90%台のものも少なからず存在し、落札率が95%前後のものも複数存在する（甲イ9、10、12、13、弁論の全趣旨）。

「前記1（1）ア」は以下のとおりである。

本件課徴金納付命令の対象工事は、落札率が70%台の工事がある。これは、公取委が、工事ごとに談合があったか否かを個別に検討した結果であり、落札率のみで判断したものではないためである（乙17）。

「前記1（4）イ」は以下のとおりである。

茨城県においては、茨城県建設工事等請負業者指名停止等措置要領2条1項の定めにより、建設工事請負業者等資格審査を経た業者につき、独禁法3条等に違反し、工事の請負契約の相手方として不適当であると認められるときは、当該認定をした日から12か月以上24か月以内の期間、当該業者について指名停止を行うこととしている（乙24）。

や技術情報ばかりでなく、入札価格に係る情報も話題になる。そこで、これらの業者間に高い利益を維持するためにおのずと「基本合意」ができて上がる。基本合意は文書により契約を取り交わすということではなく、自然発生的にできて上がる慣習である。そして、公正取引委員会はこの慣習を「基本合意」と設定することにより談合の有無の調査を進めることになる。

一定の期間において特定の地域における多数の公共工事の入札物件が公示される。個々の入札物件は、それぞれ、談合物件と競争物件が混在している。仮に業者間で基本合意が存在していても、それらの業者に談合する意向のない入札物件も存在する。ある建設業者にメリットのある談合物件とは、その業者にとって収益の高い物件のことである。たとえば、以前に落札した物件であり、落札物件と隣接した物件である。この場合は、事前の地質調査費や機材の移動コスト、技術上のリスクなどが軽減されるのである。

公正取引委員会は、建設業者に課徴金納付命令を出すためには、混在する談合物件と競争物件について、個別に談合の有無を調査する。つまり、ある地域における入札物件全体について「基本合意」の存在を認定できたという前提の下で「個別合意」の有無を調査する。そして個別合意のあったと認められる物件を特定したうえで、それぞれの物件を落札した業者に対して課徴金納付命令を出す。ただし、課徴金が100万円以下の物件は課徴金納付の対象物件からは除外される。

1つ注意することは、「基本合意」と「個別合意」に対する認識である。課徴金納付命令に対しては、個別合意が最後の決め手になる。しかし、個別合意だけあれば、談合事件の解明になるのではない。談合事件は、長期にわたりある地域に存在する組織的な違法行為に関する事件である。したがって、組織的な談合事件において個別合意だけに着目したのでは、それは、ある入札物件に対する業者間の談合事件でしかない。個別合意だけに着目した調査は、例えばトカゲのしっぽ切りであるに過ぎない。そこでは、トカゲ本体は何のダメージも受けないのである。しかし談合事件では、トカゲ本体が問題なのである。つまり、談合事件の解明とは、基本合意を前提にして個別合意の解明をすることであり、トカゲ本体を捕まえたうえで、それぞれの物件に対する談合の有無を検討することである。基本合意から始めるアプローチは、談合事件が業者間の組織的行為であるという談合の本質に迫る方法なのである。そして、その効果は親睦団体の解体や建設業協会の解散に結びつき、談合の根本原因を除去することになる。

ここで、前掲の表2や表3のように、判決文から原告の請求内容を取り出してみる。それが表4に示されている。

地裁判決の評価にあたり、判示1に掲げられた「不法行為に基づく損害賠償請求をする者は、基本合意が成立したことを主張立証するだけでは足りず、個々の工事について、個別的に入札参加者による話し合いが行われ受注予定者が決定されたこと（すなわち、個別合意がなされたこと）及び決定された受注予定者が当該工事を落札したことについて、主張立証する必要があると解するのが相当である。」という裁判所の判断は妥当である。その決定的な原因は原告の請求期間である。原告の請求期間は平成16年4月1日以降であるから、原告は平成16年4月1日から平成19年9月（課徴金納付命令における始期）までの期間には個別合意があったという証拠を提出しなければならないが、それを欠いている。⁷⁾

表 4 原告の請求内容

工事	請求内容
(a) 境土地改良事務所発注の特定土木一式工事	実行期間：平成16年 4 月 1 日以降（平成22年 9 月 7 日まで） 対象工事：別紙 3 対象工事一覧記載 ^(注1) 対象業者等級：S, A, B, C ^(注2)
(b) 境工事事務所発注の特定舗装工事	実行期間：平成17年度以降（平成22年 9 月 7 日まで） 対象工事：別紙 3 対象工事一覧記載 ^(注3) 対象業者等級（舗装工事）：A, B, C 対象業者等級（土木工事）：S, A, B, C ^(注2)
(c) 境工事事務所発注の特定土木一式工事	実行期間：平成17年度以降（平成22年 9 月 7 日まで） 対象工事：別紙 3 対象工事一覧記載 ^(注3) 対象業者等級：S, A, B, C ^(注2)

(注1) 談合の条件となる基本合意の存在について裁判所の判断は以下のとおりである。

平成19年 6 月 1 日以降に入札がなされたものについては、少なくとも本件各業者の一部の者の間で、基本合意が成立していたものと認められ、これらの工事について個別合意がなされていたことを推認させる。(判示1 参照)

(注2) 原告の請求において、対象業者等級 C が含まれるか否かは明確ではない。

(注3) 談合の条件となる基本合意の存在について裁判所の判断は以下のとおりである。

境工事事務所発注の特定舗装工事及び特定土木一式工事のうち、平成19年 5 月31日以前に入札がなされたものについても、基本合意の存在を認めるに足る的確な証拠は不十分であるといわざるを得ず、その他一切の事情を考慮しても、基本合意の存在を直ちに認めることは困難である。(判示2 参照)

さらに、原告の「高い落札率が長期間にわたり継続していたことからすれば、遅くとも平成17年度以降に発注された本件各工事に関しては、談合がなされていたことが推認される。」という主張は、厳密には正しくないということが5.1で示される。

5. 談合と落札率、予定価格、住民訴訟の重要性についての考察

5.1 談合と高い落札率の関係

基本合意の存在に係り、談合と高い落札率の関係に言及しよう。基本合意が存在すれば、落札価格は談合のない公正な価格より高い落札価格となる。それは業者間で談合する際の目的だからである。そして基本合意のもとに個別合意がなされれば、落札された当該入札物件に談合の存在が認定され、課徴金が課せられる。そこで、基本合意を介して、課徴金と落札率（落札価格と予定価格の比率）が結びつく。

経験的に、談合があれば高い落札率になることが知られている。しかし落札率について、高い落札率は、論理的には、必ずしも談合の存在とは直接的に結びつかないのである。その理由は、予定価格の存在と談合のない価格（仮に公正価格という）の測定可能性にある。ある物件に対して落札予定業者が確実に予定価格を予測していれば、以下のようになる。

7) 原告は「本件談合によって茨城県に生じた損害額は、茨城県建設工事執行規則 8 条 1 項に定める建設工事請け負う契約書（様式第 2 号）49 条の 2 所定の割合（平成16年 4 月 1 日から平成19年 5 月31日までは10%、同年 6 月 1 日以降は15%）となる。」と主張している。

公正価格 < 談合価格

公正価格・予定価格比率 < 談合価格・予定価格比率

しかし、予定価格を過大評価した物件の場合、上記の不等式は維持されても、落札率自体の値は小さくなる。

前述のように談合があれば高い落札率になるという関係について、基本合意を介して課徴金と落札率の間の関係（因果関係や相関関係）を検討しながら、その結果をまとめたのが表5である。

このようにして、いくつかの談合事件の事例から、経験的には「談合があれば高い落札率になり、談合がなければ、低い落札率になる」という関係はみられる。しかし、課徴金によって認定される談合の存在と高い落札率と談合の関係は、因果関係として両者とも一対一に対応していないことが分かる。そこには2つの要因があり、1つは予定価格の影響である。予定価格が事前に公表されているか否かは大きな影響を持つ。予定価格が公表されていない場合には、入札業者が予定価格を高い精度をもって予測できるか否かは落札率自体の大きさに影響がある。また2つ目の要因は、個別物件の落札率と物件全体の平均的な落札率の関係である。この点については表5の（注1）に述べている。

これらの結果をまとめると、談合（談合により課徴金を課された物件）と高い落札率の間の関係は、因果関係ではなく相関関係であることが分かる。そして、いくつかの実証分析の結果によれば、高い落札率と談合の間には高い相関関係があったことが確認される。しかし、予定価格が事前公表により既知になると、その相関関係も崩れることが実証的に確認されている（牧（2022a）第9章を参照）。

5.2 予定価格についての考察

入札談合事件で焦点となる価格にはいくつかの種類がある。それらは、予定価格、最低制限価格、入札価格、落札価格、公正な価格⁸⁾などである。

ここではいくつかの価格の中から予定価格に焦点を向けよう。予定価格の算定は発注者が市場ベースの価格に基づいて行い、そこには一定の利益額も考慮されている。したがって、落札価格が予定価格の近傍である場合は、非常に有利な条件で落札したと考えられる。一方、入札物件が業者間で競争となった場合には、予定価格の80%に設定された最低制限価格に張り付くこともある（牧（2022a）第7章などを参照）。そこで、仮に最低制限価格で落札した場合には、どのようにして利益を確保するのかを会計項目の詳細に焦点をあてて検討しよう（以下の議論について、牧⁹⁾（2022b）参照）。

8) 公正な価格とは、判例（昭和28年12月10日最高裁決定）により、公正な自由競争によって形成せられたであろう落札価格とされている（牧（2022a）第9章を参照）。

9) 2.3.2で「競争入札において、折り合いの悪い業者同士が同じ工事の入札に参加すると、価格のたたき合いになってしまい、最低制限価格が定められていない工事では、低価格入札によって工事の品質確保が懸念される事態になる。」と、報告書は述べていた。

表5 談合と課徴金、談合と落札率の間の関係（因果関係と相関関係）

(a) 談合と課徴金の関係			
パターン	基本合意	個別合意	課徴金
(I.1)	あり	あり	あり（因果関係）
(I.2)	あり	なし	なし（因果関係）
(I.3)	なし	—	なし（因果関係）

(b) 談合と落札率の関係			
予定価格	パターン	基本合意	落札率との関係
(b.1) どの物件も予定価格の予測が正確	(II.1)	あり	⇒個別合意あり（公正価格<落札価格） ⇒当該物件は公正価格より高い落札価格 ⇒当該物件は高い落札率（経験的には概ね95%以上） ⇒物件全体に関して高い平均落札率（可能性は高いが？） ^{（注1）}
	(II.2)	なし	⇒当該物件は談合の場合より低い落札価格（競争効果） ⇒当該物件は低い落札率（経験的には最低制限価格の近傍もあり得る） ⇒物件全体に関して低い平均落札率（可能性は高いが？） ^{（注1）}
(b.2) 物件の予定価格の予測が不正確であった	(II.3)	あり	⇒個別合意あり（公正価格<落札価格） ⇒当該物件は公正価格より高い落札価格 ⇒当該物件は、ばらつくが、一般的に高い落札率 ⇒物件全体は高い平均落札率（？） ^{（注1）}
	(II.4)	なし	⇒当該物件は談合の場合より低い落札価格（競争効果） ⇒当該物件は一般的に低い落札率であるが、その値は大きくばらつく ⇒物件全体は低い平均落札率（？） ^{（注1）}
(b.3) どの物件も予定価格が事前公表	(II.5)	あり	⇒個別合意あり（公正価格<落札価格） ⇒当該物件は公正価格より高い落札価格 ⇒当該物件は一般的には高い落札率 ^{（注2）} ⇒物件全体は高い平均落札率（？） ^{（注1）}
	(II.6)	なし	⇒当該物件は談合の場合より低い落札価格 ⇒当該物件は低い落札率（？） ⇒物件全体は低い平均落札率（？） ^{（注1）}

（注1）個々の物件における落札率の関係を物件全体の平均落札率と関連させると、個別と平均の関係が必ずしも一致しないことがあることが分かる。ある特定の入札物件を取り出す。当該物件について談合が成立した場合には談合がなかった場合より落札率が高くなることはそもそもの談合の役割から当然のことである。そして、当該物件に算定された予定価格は同一の価格である。数式で表現すると、ある任意の物件*i*について

$$\text{談合のない落札価格}_i < \text{談合のある落札価格}_i$$

そこで、両辺を予定価格で割ると、

$$\text{談合のない落札率}_i < \text{談合のある落札率}_i$$

となる。ここで明らかなことは、ある特定の物件について談合のある物件の落札率は談合のない落札率より高くなることである。そして別の物件*j*についても同様に、

$$\text{談合のない落札率}_j < \text{談合のある落札率}_j$$

ということは正しい。今、物件*i*は談合ありと認定され、*j*は談合なしと認定された場合に

$$\text{談合のない落札率}_j < \text{談合のある落札率}_i$$

といえるだろうか。この結論が妥当ではないことは反証例を1つ上げれば明らかである。それは、談合のある物件*i*の落札率が95%で、談合のない物件*j*の落札率が96%の場合である（牧（2022a）第9章参照）。そして、表中の「？」は「必ずしも厳密には成り立たない」ことを示している。

（注2）予定価格が事前公表の場合、基本合意が成立しても、予定された受注業者は談合の気配をなくすために、落札価格を予定価格ぎりぎりの値に設定しない場合がある。

入札談合事件では、落札価格が売上金額となる。したがって落札物件に対する（税引き前の）利益は、売上金額から費用を差し引いた額となる。つまり、売上金額＝費用＋利益である。次に費用に係る2つの式を紹介する。それらは（1）経済学的な費用の定義、

$$\text{費用} = \text{原材料費} + \text{人件費} + \text{資本費}$$

と、（2）国土交通省の「公共建築工事共通費積算基準（平成28年改正）」による費用の定義、

$$\text{費用} = \text{直接工事費} + \text{共通仮設費} + \text{現場管理費} + \text{一般管理費}$$

である。どちらの定義によっても費用総額は変わらないが、費用項目の分類の仕方が異なる。そこで（2）の費用と利益（ここでは付加利益等という）の内容を検討する。「直接工事費」は原材料費である。また「共通仮設費」には、準備費、仮設建物費、工事施設費、環境安全費、動力用水道光熱費、屋外整理清掃費、機械器具費などが含まれる。そして、「現場管理費」には、労務管理、租税公課、保険料、従業員給料手当、施行図等作成費、退職金、法定福利費、福利厚生費、事務用品費、通信交通費、補償費等が含まれ、「一般管理費」には、役員報酬等、従業員給料手当、退職金、法定福利費、福利厚生費、維持修繕費、事務用品費、通信交通費、動力用水道光熱費、調査研究費、広告宣伝費、交際費、寄付金、地代家賃、減価償却費、試験研究償却費、開発償却費、租税公課、保険料、契約補償費、雑費等が含まれる。そして、「付加利益等」の内容は、法人税、都道府県民税、市町村住民税（一般管理費の租税公課を除く）、株主配当金、役員賞与（損金算入分を除く）、内部留保金、支払利息及び割引料、支払い保険料その他の営業外費用となる。

売上金額に相当する落札価格が、仮に、予定価格の80%である最低制限価格であっても、落札業者が落札した工事は完成しなければならない。したがって、利益額を縮小させることが必須であるが、費用項目である「直接工事費」、「共通仮設費」、「現場管理費」、「一般管理費」のうち、費用削減が可能な項目の金額を縮小することが必要となる。「直接工事費」に関しては、受注業者が前もって原材料を大量に購入・在庫し、その一部を当該受注物件に利用するなどの方法がある。また、「直接工事費」以外の費用についても、「共通仮設費」では準備費、仮設建物費、工事施設費、「現場管理費」では施行図等作成費、「一般管理費」では、調査研究費などがその候補となる。¹⁰⁾

5.3 住民訴訟の役割について

初めに住民訴訟の意義について、最高裁判所の判例を紹介する。

10) 公共工事に係る建設業者の基本合意の中に、過去に当該工事を行ったり、当該工事の施工場所と関連した入札業者を受注予定者とするなどが含まれていた。このような合意の意義は、受注業者の費用削減の一環であろう（牧（2002a）第7章参照）。また、受注業者である元受業者が自分の利益を確保したうえで、複数の下請け業者に落札工事を請け負わせることも慣習として存在する。

判示4：

住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による地方自治法242条第1項所定の財務会計用の違法な行為又は怠る事実が究極的には当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであることから、これを防止するため、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する権能を与え、以って地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものであって、執行機関又は職員の財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないしその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反し対立する場合に、住民が自らの手により違法の防止又は是正をはかることができる点に、制度の本来の意義がある。（最高裁、昭和53年3月30日判決（民集32巻2号485頁））

一般的に国民主権行使の手段は選挙であるといわれるが、判示4にあるとおり、住民訴訟も行政の監視機能として重要な役割を持っている。住民訴訟は国民主権の1つの表現方法であるが、住民訴訟は参加することに意義があるのではなく、裁判所が原告の請求を容認したときにその意義が実現する。つまり、参加するだけでは住民訴訟の本来の目的が達成されないのである。今回のような原告の請求では、裁判所が原告請求を容認と判断をし、住民が裁判に勝訴する可能性はないといえよう。仮に請求の期間を課徴金納付命令と同一とし、そして損害賠償請求の範囲も課徴金納付命令における違反業者の違反物件だけに限定すれば、地裁判決も今回の判決とは違ったものになる可能性があるのではないかと思われる。裁判所から原告の請求に対する容認の判決が出されることが、将来的な談合行為の抑止力ともなり得るのである。

6. 結論

この論文では、前回論文「公共工事入札をめぐる坂東市に係る4つの事件」（『三田商学研究』67巻1号、2024年4月）で検討し残した2つの事件について考察した。本論文の分析によっても、住民訴訟の地裁判決は妥当であると考ええる。このような判決であった要因は、原告の問題設定の不備にある。具体的には、談合実行期間の設定に問題がある。また、談合があると原告が主張した公共工事の範囲についても同様に問題がある（具体的な対象物件については非開示であり、筆者の推測による対象物件も部分的に存在する）。そして、重要な問題点は、原告が談合ありと判断した高い落札率に係る論理の立て方である。

住民訴訟は、将来的には、談合に対する抑止力となると考えられるが、今回の事件で明らかになったことは、住民訴訟に勝訴するためには、本事件を失敗の参考例にしながら、いくつか越えなければならないハードルを乗り越えていくことであろう。

参 考 文 献

(1) 法務資料

- 「愛知県に代位して行う損害賠償請求事件」, 昭和51年（行ツ）120号, 最高裁判所判決, 昭和53年3月30日, (民集32巻2号485頁)。
- 「茨城県境土地改良事務所が発注する土木一式工事の入札参加業者らに対する件」, 排除措置命令, 平成23年（措）第8号, 公正取引委員会, 平成23年8月4日。
- 「茨城県境土地改良事務所が発注する土木一式工事の入札参加業者らに対する件」, 課徴金納付命令, 平成23年（納）第101号～142号, 公正取引委員会, 平成23年8月4日。
- 「茨城県境工事事務所が発注する舗装工事の入札参加業者らに対する件」, 排除措置命令, 平成23年（措）第9号, 公正取引委員会, 平成23年8月4日。
- 「茨城県境工事事務所が発注する舗装工事の入札参加業者らに対する件」, 課徴金納付命令, 平成23年（納）第143号～156号, 公正取引委員会, 平成23年8月4日。
- 「茨城県境工事事務所が発注する土木一式工事の入札参加業者らに対する件」, 排除措置命令, 平成23年（措）第10号, 公正取引委員会, 平成23年8月4日。
- 「茨城県境工事事務所が発注する土木一式工事の入札参加業者らに対する件」, 課徴金納付命令, 平成23年（納）第157号～189号, 公正取引委員会, 平成23年8月4日。
- 「茨城県知事に対し改善措置命令」, 公正取引委員会, 平成23年8月4日。
- 「入札談合等関与行為に関する調査報告書」, 茨城県入札談合等関与行為調査委員会, 平成25年2月9日。
- 「茨城県が発注した工事にかかわる談合行為に対する賠償金請求を求める住民訴訟, 共同訴訟参加事件」, 平成24年（行ウ）第14号, 第16号, 水戸地方裁判所判決, 平成25年9月26日。

(2) 論文・著書

- 岸井大太郎・大槻文敏・中川晶比呂・川島富士雄・稗貫俊文（2022）『経済法——独占禁止法と競争政策』9版補訂, 有斐閣。
- 牧厚志（2022a）『談合・価格協定事件の経済分析——裁判例を用いた「法と経済学」の実証分析』慶應義塾大学出版会。
- 牧厚志（2022b）「青梅市公共工事談合事件——合理性と違法性のせめぎあい——」『三田商学研究』65巻3号, 23-54ページ。