

## ISSUE BRIEF

# 官製談合の主な事例と防止対策

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 543 (JUN.13.2006)

談合防止を目的として様々な入札改革が行われてきたが、まだ談合の根絶には至っていない。平成 17 年以降に発生した橋梁談合や成田空港談合などの官製談合は、官製談合防止法の改正を本格的に議論するきっかけとなった。

官製談合の防止対策として、入札制度改革、天下り構造の解消、談合に対する制裁の強化等が考えられる。談合防止に最も効果的なのは、入札制度改革や天下り構造の解消により、談合そのものを排除する制度をつくることであるが、検討すべき課題も多い。そこで、制裁の強化も、抑止力強化のためには重要である。

経済産業課

たかざわ みゆき  
(高澤 美有紀)

調査と情報

第 5 4 3 号

## はじめに

戦後復興・高度経済成長時代には、公共事業の談合行為は容認されていた、といわれる<sup>1</sup>。しかし、現在では、入札談合に対する社会的批判が高まっており、大規模な談合事件の摘発も相次いでいる。入札談合については、ほとんどの場合、発注機関の職員が関与する「官製談合」であるか、少なくとも当該職員の黙認下にある、との指摘もある<sup>2</sup>。

以下では、最近の主な官製談合の事例とその防止対策への取組みを紹介する。

## 談合事例とその対応

まず、主な官製談合事件を紹介した後、それ以外の事例も含め、発注者による損害賠償・違約金請求、及び改正独占禁止法（平成 17 年法律第 35 号）施行後の状況を紹介する。

### 1 官製談合の事例

我が国で官製談合が本格的に摘発されるようになったのは、1990 年代以降のことである（表 1 参照）。北海道庁農業土木談合事件は、北海道庁が談合への関与を認め、「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律」（平成 14 年法律第 101 号。以下「官製談合防止法」という。）制定のきっかけになった<sup>3</sup>。また、平成 17 年以降に発生した官製談合事件は、同法改正への議論に影響を与えた。

表 1 主な官製談合事件

防衛庁燃料談合事件 （平成 11 年審決）	1990 年代半ばから、石油 11 社と防衛庁調達実施本部が、入札価格を協議して決定し、受注予定会社が落札していた事件。
北海道庁農業土木談合事件（平成 12 年審決）	北海道庁が、道内の各業者の年間受注目標額を設定し、各支庁を通じて落札予定者と予定価格を業界団体に伝え、農業土木工事を落札させていた事件。
道路公団道路保全工事談合事件 （平成 14 年審決）	平成 10～13 年にかけて、日本道路公団発注の保全工事の入札で、入札業者が、事前に落札業者や落札価格を決めて受注していた事件。道路公団は、談合を黙認していた。
北海道岩見沢市談合事件 （平成 15 年審決、官製談合防止法を適用）	平成 11～平成 13 年にかけて、岩見沢市内の建設業等企業 126 社が談合し、同市発注工事を受注していた。同市の発注担当者は、地元企業が安定的・継続的に受注できるように、業者ごとの年間受注目標額を設定し、連絡役を通じて示していた。
郵便区分機談合事件 （平成 15 年審決）	東芝と日本電気が、平成 7～平成 9 年にかけて、旧郵政省の調達事務担当官等からの情報提示を前提に、共同して受注予定者を決定、受注していた事件。
PC 橋梁談合事件（平成 16 年排除勧告）	平成 12～平成 17 年にかけて、国土交通省及び福島県が発注した PC（プレストレスト・コンクリート）橋梁の入札で、19 社が談合して受注した。国土交通省 OB が談合調整に係っていた。

<sup>1</sup> 桐蔭横浜大学コンプライアンス研究センター「談合構造解消対策研究会報告書」2006.4, pp.1-3, <[http://www.cc.toin.ac.jp/crc/news/20060427-report\\_bidrigging.pdf](http://www.cc.toin.ac.jp/crc/news/20060427-report_bidrigging.pdf)>（以下インターネット情報はすべて、2006 年 6 月 7 日現在のものである。）；萩原淳司「公共工物品確法の背景と影響～自治体は責任を果たせるか～」『自治総研』31 巻 12 号, 2005.12, p.39.

<sup>2</sup> 舟田正之「談合と独占禁止法」『日本経済法学会年報』25 巻 47 号, 2004, p.25.

<sup>3</sup> 亀本和彦「公共工事と入札・契約の適正化—入札談合の排除と防止を目指して—」『レファレンス』632 号, 2003.9, pp.23-24.

新潟市発注工事談合事件（平成 16 年審決、官製談合防止法を適用）	新潟市発注の工事で、市職員が業者に情報を提供し、談合していた事件。 （対策）130 万円を超える事業に一般競争入札を導入。天下り OB による営業活動を 5 年間禁止。
鋼橋談合事件（平成 17 年排除勧告、官製談合防止法を適用）	1960 年ごろから、鋼鉄製橋梁工事の談合組織を発足させ、長年にわたり談合を繰り返してきた。公団 OB が関連会社に天下りし、談合に参与していた。 （対策）役員は無期限、課長代理以上などの職員は、退職後 5 年間天下りを自粛。250 万円以上の工事に一般競争入札を導入。
成田空港電機関連工事談合事件（平成 18 年、公団職員に有罪判決）	成田空港発注の電機関連工事で、旧空港公団が受注予定社を指定した「配分表」を作成・提示し、予定価格を漏洩するなどして談合を行い、落札させていた。 （対策）役員は無期限、課長級以上は退職後 5 年間天下り自粛。指名競争入札の廃止と公募型競争の拡大。
防衛施設庁発注電機関連工事談合事件（平成 18 年、幹部を起訴）	防衛施設庁発注の電機関連工事で、東京防衛施設局の発注担当者が、予定価格を漏洩したほか、業者間の談合を黙認して落札させていた。 （対策）本庁の課長級以上、出先の部長級以上の退職後 5 年間の天下り自粛。2 億円以上の工事に一般競争入札を導入。

（出典）（財）公正取引協会編・発行『入札談合と独占禁止法』2006, pp.47-54, 公正取引委員会プレスリリース等に基づき、作成。

## 2 談合に参与した業者への違約金・損害賠償の請求

発注者は、談合関与企業に違約金や損害賠償を請求する場合がある（表 2、表 3 参照）。違約金は、違約金特約に基づき請求される。違約金特約とは、談合等の不正行為が行われた場合に、不正行為によって生じた損害を発注者に対し賠償することを、工事契約時にあらかじめ約定するもので、国土交通省や都道府県及び政令市等が導入している。国や地方公共団体等の発注者にとって、違約金特約条項は、談合等の不正行為によって生じた損害を回復するための有効な手段と考えられている。違約金額は、落札額の 10% 程度とする地方公共団体が多い<sup>4</sup>。損害賠償は、違約金特約がない場合にも請求することが可能である。

官製談合の場合、発注者による違約金や損害賠償の請求は、信義則上認められにくいこともあると考えられる。受注企業に対して法令の遵守を求めらるれば、発注機関も法令を遵守しなければならない。しかし、官製談合では、発注機関の担当職員が組織的に入札談合に参与し、発注者としての立場を利用して企業を違法行為に引き入れている例も目立つからである。

表 2 違約金特約条項に基づく違約金請求例

国土交通省	同省発注の工事をめぐる談合で、契約時の違約金特約に基づき、関与企業に対し、契約金額の 10% の支払を請求する考え。
防衛施設庁	防衛施設庁は、談合関与企業に、契約時の違約金特約に基づき、契約額の 10%（約 17 億 3,550 億円）の支払を請求した。

（出典）防衛施設庁HP「防衛施設庁が発注した建設工事の請負者に対する違約金特約条項に基づく請求について」2006.5.9, <<http://www.dfaa.go.jp/hodo/pdf/060509-2.pdf>>; 国土交通省HP「大臣会見要旨」2006.3.29, <<http://www.mlit.go.jp/kaiken/kaiken06/060328.html>>

<sup>4</sup> 公正取引委員会「地方公共団体における入札・契約の実態に関する調査報告書」2004.9, p.75, <<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/04.september/04090803.pdf>>

表3 入札参加者に対する発注者の損害賠償請求例

神奈川県水道メーター入札談合	神奈川県発注の水道メーターの入札談合につき、県は関与した10社に対し、通常時単価と談合時落札単価の差額約1億2,600万円を請求。
防衛庁航空機ジェット燃料談合	防衛庁発注のジェット燃料の入札談合につき、防衛庁は関与した11社に対し、不当利得約141億円の返還を請求。
防衛施設局建設資材価格調査	防衛施設庁発注の建設資材価格調査の入札談合につき、防衛施設庁は関与した2団体に対し、損害額に利息を上乗せした約1,389万円を請求。
新潟市発注建設工事入札談合	新潟市発注の建設工事の入札談合につき、新潟市は関与した12社に対し、入札改革前と後の落札率の差約2億4,800万円を請求。
旧清水市発注建設工事入札談合	旧清水市発注の建設工事の入札談合につき、静岡市は関与した20社に対し、談合が行われなかった時期の平均落札率と談合時の落札率の差約1億9,800万円を請求。
東京都発注水道メーター談合	東京都発注の水道メーターの入札談合につき、東京都は関与した13社に対し、契約金額の10%（約1億1,500万円）を請求。
山口県発注清掃業務入札談合	山口県発注の建築物清掃業務の入札談合につき、山口県は関与した25社に対し、談合時の落札率と談合がなかった時の落札率の差（3.2%）約1,200万円を請求。
川崎市発注水道メーター談合	川崎市発注の水道メーターの入札談合につき、川崎市は関与した8社に対し、談合時の落札率と談合がなかった時の落札率の差、約8億2,000万円を請求。

（出典）（財）公正取引協会編・発行『入札談合と独占禁止法』2006.1, p.56.

### 3 改正独占禁止法の影響

平成18年1月の改正独占禁止法施行以降、談合疑惑に関する公正取引委員会の立入り検査が相次いでいる。改正独占禁止法では、違反者に対する課徴金算定率の引上げ、違反事実を自ら公正取引委員会に申告した企業に対する課徴金の減免、公正取引委員会に対する犯則調査権限（強制的に捜索・押収できる権限）等が導入された。平成18年3月に、国や地方自治体発注の鋼鉄製水門工事談合が摘発された。これは、改正法の課徴金減免制度を活用した関与企業の情報提供に基づくものと見られている。今後も、関与企業からの情報提供が官製談合発覚の端緒になる事例が、増加すると予想される。なお、今後の独占禁止法改正の課題として、欧米並みの厳しい罰則を盛り込む必要がある<sup>5</sup>、との指摘もある。

平成18年3月には、入札談合により会社に損害を与えたとして、談合に関与した企業の経営者に対して株主代表訴訟が提起された<sup>6</sup>。入札談合に係る株主代表訴訟は、まだ多くない。しかし、企業不祥事における株主代表訴訟の提訴件数自体は、増加傾向にある。入札談合事件においても株主代表訴訟が一般的となれば、談合の抑止力となる可能性もある。

### 官製談合の防止対策

官製談合の事前的対策として、入札制度改革や天下り構造の解消が、事後的対策として、制裁等の強化が考えられる。以下では、それぞれについて検討する。

<sup>5</sup> 松下満雄「水門工事で公取委、談合『自首』減免を初適用。」『日本経済新聞』2006.3.29.

<sup>6</sup> 鋼橋談合事件に関与した三菱重工業と日立造船の経営幹部を相手に、株主が総額38億円の損害賠償を請求した。（「三菱重工、日立造船、橋梁談合で株主訴訟—38億円支払、社長らに求める」『日本経済新聞』2006.3.22, 夕刊ほか、『朝日新聞』、『読売新聞』、『毎日新聞』等が報道。）

## 1 入札制度改革

一般に、入札改革は、国の政府機関よりも地方自治体レベルで進んでいる<sup>7</sup>。自治体の入札改革で多く採用されているのは、予定価格の事前公表と一般競争入札の範囲拡大である。

自治体や政府関係機関等が実施している入札改革では、一定の効果が表れている(表4参照)。入札改革を実施した198の地方自治体に対する調査(平成16年2月実施)によると、入札改革後、落札率が大幅に下がったとする自治体は20.2%、落札率がやや低下したとする自治体は37.9%で、これらをあわせると、落札率が低下したとする自治体は58.1%にものぼる<sup>8</sup>。

表4 入札改革による落札率の変化例

防衛施設庁	2億円以上の工事に一般競争入札を導入。	平成16年度の平均落札率93.8%に対し、平成18年3月の入札結果は484件、平均落札率86.5%となり、130億円の減額。
高速道路各社(旧道路公団)	250万円以上の工事で一般競争入札を導入。	平成17年4~9月の平均落札率は92%、同年10~12月の平均落札率は87%(落札率が85%未満の工事は平成16年度に約6%、平成17年4~9月18%、同年10~12月35%)に低下した。ただし、指名競争入札が続いている事務系業務は、落札率99%が続いている。
宮城県	県内一円の制限付一般競争入札、入札条件の審査を入札前に実施しないダイレクト方式の導入。	一般競争入札の落札率が、平成12年の95%から平成14年の79.5%にまで低下した。
長野県	土木は8,000万円以上、建築は9,000万円以上の入札を制限付一般入札とするなど。	平均落札率は、平成13年の96.8%から平成16年の72.4%に低下し、200~300億円の節減になっている。
横須賀市	ファックス、インターネットでの入札情報公開、電子入札の実施。	平均落札率は、平成9年度の95.7%から平成13年度の84.7%へと低下し、年間30~40億円の節減になっている。

(出典) 日本弁護士連合会「入札制度改革に関する調査報告書」2003.7、「防衛施設庁の工事落札率は低下」『日経コンストラクション』2006.4.28, p.15; 長野県 HP「長野県の入札制度改革の効果!」, <<http://www.pref.nagano.jp/keiei/koukyout/nyusatsu/shin/seika.htm>>; 横須賀市 HP「入札の広場」, <<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/keiyaku/index.html>>

ただ、入札改革によっても競争性が高まらない場合もあることが指摘されている<sup>9</sup>。国土交通省は、従来から入札改革を進めているが、改革後も次々に談合が発覚し、改革の効果が上がっていない、と批判されている<sup>10</sup>。その他の政府機関については、総合評価方式の導入などを進めているものの、目標値は金額ベースで50%以下にとどまっている<sup>11</sup>。

以下では、(1) 予定価格制度の見直し、(2) 一般競争入札や総合評価方式の拡大、

<sup>7</sup> 鈴木満「地方自治体における入札改革の広がり」と成果」稗貫俊文編『競争法の現代的諸相：厚谷襄児先生古稀記念論集 下』信山社出版、2005、p.543。

<sup>8</sup> 同上、p.547。

<sup>9</sup> 「一般競争入札か指名競争入札か『条件付き』の効果は運用次第」『日経コンストラクション』389号、2005.12.9、pp.48-49。

<sup>10</sup> 「総合評価でも電子入札でも談合は可能」『日経コンストラクション』381号、2005.8.12、pp.62-63。

<sup>11</sup> 国土交通省HP「各省庁及び国土交通省所管法人における入札契約の改善に係る取り組み状況について(報告)」2006.4.27、<[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/010427\\_2\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/010427_2_.html)>

( 3 ) 電子入札の導入、( 4 ) 発注組織の法令順守体制の強化、について述べる。

#### ( 1 ) 予定価格制度の見直し

日本の入札制度は、諸外国に比べて特異なシステムである。海外では予定価格は参考価格程度の位置づけだが、日本では「会計法」(昭和 22 年法律第 39 号)第 29 条の 6 や「公共工事の品質確保の促進に関する法律」(平成 17 年法律第 18 号、以下「公共工物品確法」という。)第 6 条で、予定価格を定める旨を規定し、予定価格以下の最低価格入札が自動的に落札することとなっている。発注機関が設定した予定価格と市場の実勢価格は、必ずしも一致するものではない。しかし、実勢価格が予定価格を超えており、予定価格を超える入札価格しかつけられなかった場合には、落札が成立しない。

過去の官製談合の事例では、非公表の予定価格に関する情報を得る目的で官民の癒着が起こりやすくなっている場合や、予定価格内で可能な限り高価格で落札するために談合が行われている場合がある。入札談合の構造的背景の一つに、厳格な予定価格制度があるという指摘もある<sup>12</sup>。予定価格と実勢価格を近づけるために、多様な予定価格の設定方法の検討が行われている<sup>13</sup>。ただ、予定価格の拘束性を解消したとしても、指名競争入札の場合などは、入札業者間で入札額の合意をすることで特定業者に落札させることは可能なので、他の予防策とあわせて検討することが必要であろう。

先進的な自治体が採用している「予定価格の事前公表」は、予定価格をあらかじめ公表しておくことで、予定価格漏洩による談合への関与を防止しようというものである。しかし、この制度の導入により、入札価格が最低制限価格に集中するという問題が多発した。横須賀市はこれを防止するために「平均額型最低制限価格制」(入札価格の低い順に 10 社を選定し、その平均価格の 90%を最低制限価格に設定することで、最低制限価格への入札価格の集中を避ける方法)を導入した<sup>14</sup>。

#### ( 2 ) 一般競争入札や総合評価方式の拡大

一般競争入札の拡大により談合を予防できるとする考え方が有力である。一般競争入札は、不特定多数の入札者の中で最も発注者に有利な条件での入札者を落札者とする入札方式で、競争入札の範囲を拡大することにより入札者間の談合を行いにくくするものである。通常、一般競争入札は発注規模の大きい契約で採用されているため、その範囲拡大にあたっては、いかに小規模の契約にまで拡大するかが鍵となる<sup>15</sup>。

現在、随意契約による公共調達とは、国の機関全体で約 2 万 7,000 件を上回り、金額ベースでは約 1 兆 4,000 億円と、平成 16 年度の競争入札による公共工事の実績額(約 2 兆 8,300 億円)の 5 割近くに達している<sup>16</sup>とされる。随意契約は、競争入札による調達が適さないとして政令で定められた場合につき、例外的に競争入札の方式をとらずに契約できる調達契約方式である(会計法第 29 条の 3 第 4 項)。しかし、本来例外的

<sup>12</sup> 桐蔭横浜大学コンプライアンス研究センター 前掲注 1, pp.12-13.

<sup>13</sup> 「実勢に近づく予定価格 多様になる価格のつくり方」『日経コンストラクション』385 号, 2005.10.14, pp.53-57.

<sup>14</sup> 鈴木 前掲注 7, p.544.

<sup>15</sup> 同上, pp.546-547.

<sup>16</sup> 「国の随意契約 1 兆 3817 億 昨年度 官房長官、見直し指示」『読売新聞』2006.5.12; 「天下り先 発注 6 割 中央省庁随意契約 05 年度計 1 兆 3817 億円」『毎日新聞』2006.5.14.

に実施されるはずの随意契約が大きな割合を占めていることから、政府は、「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」を、一般競争入札を拡大する方向で改正した<sup>17</sup>。

一般競争入札は、指名競争入札よりも落札率が低いものの、その差は3 - 4%程度という分析結果もある<sup>18</sup>。また、一般競争入札は受注者に関係なく同品質の調達が可能なお場合には適しているが、品質が重視される調達の場合には必ずしも適切ではないとも考えられている<sup>19</sup>。この点につき、土木構造物のような受注生産物は、仕様を満たしているかどうかを検査すれば、低価格入札による品質低下は発生しないという考え方もある<sup>20</sup>。平成17年4月施行の公共工物品確法は、総合評価方式（事業の評価を費用便益分析等による経済的評価だけでなく、定量的な評価が困難なものも含め、総合的に評価する手法）による入札を促進している。しかし、同法については、強制力を欠いている、PFI（民間主導の公共サービス）など公共工事以外の品質が対象外となっている、公共事業の合理性判断が視野に入っていない、発注機関を支援する第三者機関が新たに天下りの利権となる、などの問題点が指摘されている<sup>21</sup>。

### （3）電子入札の導入

電子入札とは、インターネット上で行う入札である。電子入札の導入により、公共調達の説明会等で入札企業が一同に会する機会が減少する。また、発注者は、入札事務を効率化することができる。

国の調達では、平成15年から電子入札が導入されている<sup>22</sup>。地方自治体でも電子入札の導入が進んでおり、平成19年度までに、約9割の都道府県で、設計業務や工事の電子入札を実施するものとみられる<sup>23</sup>。

しかし、政府の調査<sup>24</sup>によると、電子入札システムを導入していない国・地方自治体の機関は平成17年10月時点で86.8%（平成16年3月末時点で95.4%）、インターネット上で入札公告等の情報を公表していない国・地方自治体の機関は53.5%（平成16年3月末時点で67.8%）にのぼっている。これは、未だ通信ネットワークの整備が不十分な地域があることが理由と考えられる。

なお、電子入札を導入した場合でも、既存の談合組織がある場合などは、入札参加者があらかじめ談合しておけば談合は可能であるとの指摘もある<sup>25</sup>。

<sup>17</sup> 国土交通省HP「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」2006.5.23, <<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/const/tekiseikahou/sisin/sisintop.html>>

<sup>18</sup> 大橋弘「公共入札の経済分析 一般競争入札の問題点」『経済セミナー』615号, 2006.5, pp.54-55.

<sup>19</sup> 鈴木 前掲注7, p.546.

<sup>20</sup> 前掲注13, p.57.

<sup>21</sup> 萩原 前掲注1, pp. 53-58.

<sup>22</sup> E-BISCセンター, <<http://www.e-bisc.go.jp/>>

<sup>23</sup> 「IT短信 入札 2005年度中に36都道府県が電子入札対象を拡大する動きが相次ぐ」『日経コンストラクション』387号, 2005.11.11, pp.14-15.

<sup>24</sup> 国土交通省・総務省・財務省「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律に基づく入札・契約手続に関する実態調査及び公共工事の品質確保の促進に関する施策の実施状況調査の結果について」2006.3.19, p.24, <<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/const/tekiseikahou/chousa/chousakekka.pdf>>

<sup>25</sup> 前掲注10, p.63.

#### (4) 発注組織の法令順守体制の強化

公共調達契約の妥当性を監査する非常勤監査人として、政府や自治体が外部の専門技術者を活用する方法もある。しかし、国土交通省が平成 5 年に導入した入札監視委員会は、平成 15 年度に 3 件、平成 16 年度に 6 件の鋼橋工事を審議したにも係わらず、談合を発見することができなかった<sup>26</sup>。入札監視委員会がチェックする案件を拡大するなど、効果的な監視方法の導入が課題である。

発注機関自身が、談合情報の調査・監視体制を整備している機関もある。内容としては、法令遵守マニュアルの整備や研修、OB等からの働きかけの制限などが挙げられる。国土交通省は平成 6 年に談合情報通知マニュアルを導入し、平成 15 年にそれを強化した。しかし、収集した談合情報のうち、公正取引委員会に通知する件数が少ないなどの限界があり、談合の発見には至っていない<sup>27</sup>。

公正取引委員会の調査<sup>28</sup>によると、談合防止のための周知・研修は、政府出資法人の 1 割程度しか実施していない。地方自治体では、都道府県・政令指定都市の約 4 分の 3 が実施しているが、それ以外はほとんど実施していない。法令遵守マニュアルについては、政府出資法人の約 4 分の 3、地方自治体の半分以下しか策定していない。

以上のように、発注機関自身による管理体制は未だ不十分である。管理体制を整備し、談合に対する職員の認識の向上を図ることが、談合の予防に役立つと思われる。

## 2 天下り構造の解消

官製談合の事例(表 1 参照)からは、利権が及ぶ組織への発注機関職員の天下りが、企業の便益を図る温床となる構造が明らかとなってきた。地方自治体でも、建設業が地域の主要産業である場合には、選挙支援などにおける建設業者の影響力が強いため、官製談合が起こりやすいとされている<sup>29</sup>。

#### (1) 法律による天下り規制

天下りの原因である国家公務員の早期退職慣行は「慣行」に過ぎないため、天下り規制は、法改正を待つまでもなく可能であると指摘されている<sup>30</sup>。しかし、「慣行」を強制力なくして変革するには困難が多い。行政改革推進法(「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」平成 18 年法律第 47 号)では、法律による一律の天下り禁止は憲法の職業選択の自由(憲法第 22 条第 1 項)に反するという理由で、「退職管理の適正化」(第 63 条第 1 号)が規定されるにとどまった。また、天下り規制により、国の政府機関職員が関与する官製談合への対策を講じたとしても、その効果は地方自治体職員に及ぶわけではない。

---

<sup>26</sup> 同上, pp.62-63.

<sup>27</sup> 同上.

<sup>28</sup> 公正取引委員会「公共調達における入札談合防止のための取組の実態に関する調査報告書」2005.10, <<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/05.october/05101404-2.pdf>>

<sup>29</sup> 萩原 前掲注 1, p.45.

<sup>30</sup> 北沢栄「腐敗 防衛施設庁『官製談合』の教訓 事件の温床『天下り』をなくす法」『エコノミスト』84 巻 14 号, 2006.3.14, p.47.



## (2) 退職公務員の人材バンク

現在、人事院は、退職公務員の再就職窓口として「公正な人材活用システム」(平成10年4月創設)を運営しているが、このシステムを利用した営利企業への再就職者は、平成17年度は14人とどまっている<sup>31</sup>。総務省も、類似の窓口として「国家公務員人材バンク」(平成12年4月導入)を実施しているが、実績は平成17年12月時点で70件の求人登録に対し1件に過ぎない<sup>32</sup>。これらの実績は、退職公務員数に比べ非常に少なく、十分に機能しているとはいえない。人事院と総務省のシステムの統一や運用の工夫を行うなど、これら人材斡旋システムの活用が急務である。

## 3 官製談合に対する制裁の強化

官製談合を防止するためには、罰則の強化では不十分であるとして、組織的天下りの規制を求める声がある<sup>33</sup>。しかし、上記のように天下りへの取組みは遅々として進んでおらず、以下に述べるような罰則の強化も重要と考えられる。

### (1) 刑法・官製談合防止法等の改正

現行法上、官製談合当事者に対しては、表5に掲げた処分が適用されている。しかし、発注機関担当者に対する罰則が不十分として、強化が議論されてきた。

談合行為に適用可能な法条としては、表6に挙げたもののほか、背任罪(刑法第247条)、公務員職権濫用罪(刑法第193条)などがある。また、発注者が特定の入札者の落札に協力するよう他の入札者等に示唆する行為(いわゆる「天の声」)が、賄賂、違法な政治献金、選挙協力の対価である場合には、それぞれ、収賄罪、政治資金規正法、公職選挙法違反となる<sup>34</sup>。

第164回国会(平成18年)における官製談合防止法改正案の議論では、公務員による談合幫助罪を官製談合防止法に加える方法や、公務員談合罪を刑法に加える方法などが提案された<sup>35</sup>。前者は、個別事情に応じて、公務員に対する重い罰則適用が可能となる、という考え方に基づいている<sup>36</sup>。後者は、官製談合に関連する罰則規定が、表6のように多岐にわたるため、発注機関職員の公務員に適用する罰則規定を分かりやすくするという考え方に基づいている<sup>37</sup>。

<sup>31</sup> 人事院HP「営利企業への就職の承認に関する年次報告(平成17年)について」2006.3, <<http://www.jinji.go.jp/kisya/0603/eiri.htm>>

<sup>32</sup> 総務省HP「退職管理の適正化」, <[http://www.soumu.go.jp/jinji/jinji\\_05.html](http://www.soumu.go.jp/jinji/jinji_05.html)>

<sup>33</sup> 北沢 前掲注30, p.47.

<sup>34</sup> 郷原信郎『入札関連犯罪の理論と実務』東京法令出版社, 2006, pp.170-185.

<sup>35</sup> 自由民主党「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律の一部を改正する法律案要綱」2006.2, 国会提出。; 民主党「官製談合等の防止のための刑法等の一部を改正する法律案要綱」2006.2 国会提出。

<sup>36</sup> 第164回国会衆議院予算委員会 平成18年2月22日, 斉藤鉄夫議員の質疑。; 第164回国会参議院予算委員会平成18年3月13日, 山口那津男議員の質疑。

<sup>37</sup> 第164回国会 衆議院行政改革に関する特別委員会 平成18年4月6日, 近藤洋介議員の質疑。

表5 談合関与者に対する制裁等

<p>北海道岩見沢市談合事件（平成15年審決、官製談合防止法を適用）</p>	<p>（発注者側の制裁） 内部処分：市長を4ヶ月10%の減給処分。職員18人を減給処分。 （関与企業側への制裁） 指名停止：岩見沢市は、関与した125社に対し1.5～3ヶ月、北海道は、関与した125社のうち、道の入札資格を有する105社に対し2～4ヶ月、苫小牧市は、入札資格を有する18社に対し1～2ヶ月の指名停止処分。 課徴金：関与企業に対し、総額5億2,094万円の課徴金。</p>
<p>新潟市発注工事談合事件（平成16年審決、官製談合防止法を適用）</p>	<p>（発注者側の制裁） 内部処分：価格漏洩などを行った職員11人を含む50人を減給、その他10人を戒告、10人を訓告処分。 刑事処分：職員4人を、刑法の競売等妨害罪で起訴。東京高裁で、2人は懲役1年6ヶ月執行猶予3年、2人は懲役1年執行猶予3年の有罪判決。 （関与企業側への制裁） 指名停止：関与企業124社を、3ヶ月の指名停止処分。 課徴金：関与企業に対し、総額1億9,989万円の課徴金。</p>
<p>鋼橋談合事件（平成17年排除勧告、官製談合防止法を適用）</p>	<p>（発注者側の制裁） 内部処分：7人を1～3ヶ月の停職、20人を減給1ヶ月、19人を戒告、6人を嚴重注意処分。 刑事処分：旧道路公団元副総裁らを、独禁法違反帮助罪、刑法の背任罪等で起訴。 （関与企業側への制裁） 指名停止：関与企業を7～10ヶ月の指名停止処分。 課徴金：関与企業に対し、総額129億1,048万円の課徴金。 刑事処分：関与企業及び担当者を独占禁止法違反で起訴。</p>

（出典）公正取引委員会『入札談合の防止に向けて』、各種プレスリリース、新聞報道等に基づき、作成。

表6 違法な談合行為に関する規定

<p>独占禁止法</p>	<p>私的独占（第3条前段）</p>	<p>他の事業者を「排除」（既存の事業者を市場から駆逐する行為と、新たに市場に参入するのを阻止する行為）、「支配」（他の事業者の拘束・強制によって、その事業活動を自己の意思に従わせること）する行為。</p>
	<p>不当な取引制限（第3条後段）</p>	<p>入札という事業活動において、各事業者が、「意思を連絡して」相互に事業活動を拘束する行為（入札談合） 共同行為に基づいて、入札に影響を与えた者全てに適用される。</p>
<p>刑法</p>	<p>競売等妨害罪（第96条の3第1項）</p>	<p>「偽計」（他人の正当な判断を誤らせるような術策。特定入札者に予定価格を内報する行為など。）又は「威力」（人の意思の自由を制圧するような勢力。暴力団に依頼して談合を強制させる行為など。）を用いて「公の入札の公正を害すべき行為」。</p>
	<p>談合罪（第96条の3第2項）</p>	<p>競買人又は入札者が、互に通謀し、ある特定の競落又は落札希望者を契約者とするために、他の者は一定価格以上又は以下に付値する、又は入札しないことを協定する行為（談合）を、「公正なる価格を害する目的」（公正な自由競争によって形成されたであろう落札価格を害するという認識）又は「不正の利益を得る目的」（社会通念上不当な額の金銭その他の経済的利益を得る目的）で行うこと。</p>

（出典）郷原信郎『入札関連犯罪の理論と実務』東京法令出版社、2006、pp.22-96に基づき、作成。

## (2) 国が損害賠償を請求するよう強制するシステム

官製談合防止法では、関与職員に故意過失があれば、発注機関は当該職員に対し損害賠償を請求できる(同法第4条)。公正取引委員会の審決が確定すれば、発注機関は談合関与事業者に対し損害賠償を請求できる(独占禁止法第25条)。地方自治体では、発注者が談合関与業者に対し損害賠償を請求する例が多いが、発注者が国の政府機関の場合、損害賠償請求の事例はほとんどなかった<sup>38</sup>。これは、地方自治体の場合には、住民監査請求により、関与職員や談合関与業者に対する損害賠償請求を行うよう自治体に求めることができるのに対し、国の政府機関に関してはそのような制度がないことが理由であると考えられている。このような問題意識に基づき、納税者たる国民が政府機関に対し損害賠償請求するよう求めることのできる公金検査訴訟(国民訴訟)制度の創設が提唱されている<sup>39</sup>。

## (3) 独占禁止法の課徴金引上げ

改正独占禁止法では、課徴金算定率が売上額の10%に引き上げられたものの、引上げ率は政府の当初案から減退しており、まだ欧米の制裁金や罰金のレベルには及ばないとの指摘<sup>40</sup>がある。改正独占禁止法は、施行後2年以内に再改正を検討することとなっているが、再改正時には平成17年改正法の効果を検証した上で、さらなる課徴金算定率の引上げが検討される可能性もあろう。

## おわりに

従来の入札制度改革では、発注機関の責任を問う仕組みが十分であったとはいえない。公共調達における発注機関の役割の大きさに鑑みれば、官製談合防止法の強化など、発注機関の責任を強く問う仕組みづくりは必要である。入札制度改革や天下りの解消などとあわせ、取組みの継続が重要である。

---

<sup>38</sup> 下河邊由香「入札談合による国等の損害回復」『公正取引』661号, 2005.11, pp.18-19.

<sup>39</sup> 日本弁護士会HP「公金検査請求訴訟制度の提言」2005.6.16,  
<[http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/2005\\_41.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/2005_41.pdf)>

<sup>40</sup> 松下 前掲注5.