

平成12年6月28日
監 査 事 務 局

問い合わせ先
監査事務局総務課
電話 03-5320-7011

清掃工場建設に際する談合行為により都が損害を被ったとして関係企業
に対し損害賠償請求権を行使することを求める住民監査請求監査結果

第 1 請求の受付

1 請求人

練馬区	谷 合 周 三
練馬区	堀 敏 明
大田区	関 口 正 人
稲城市	土 橋 実

2 請求書の提出

平成12年5月1日

3 請求の内容

(1) 主張事実

ア 東京都の別紙記載の各清掃工場（新江東清掃工場、墨田地区清掃工場、港地区清掃工場及び中央地区清掃工場）は、それぞれ別紙記載のと通りの競争見積ないし入札を経て、全連続燃焼式ストーカ炉（全連続燃焼式火格子焼却炉）を有するごみ焼却施設として、その建設工事請負契約が締結された。

イ 別紙の各競争見積ないし入札に参加した建設共同企業体構成員のうち、日立造船、日本鋼管、タクマ、三菱重工業、川崎重工業の5社は、ストーカ炉メーカー最大手であり、遅くとも平成6年4月以降、全国の地方自治体が競争入札又は指名見積合わせの方式で発注した全連続および準連続ストーカ炉の新設・更新及び増設工事について、「受注機会の均等化」を大義名分とする談合をくりかえし、平成10年9月までの間に、上記4工事を含む60件の工事の入札もしくは見積合わせに関し、参加業者間の競争を排除し、あらかじめ取り決めておいた業者に落札させる、という不法行為を継続してきた。

ウ 見積ないし入札参加業者の間に競争が確保された場合には、落札率（税抜き予

定価格に対する落札価格の比率)が約50%にも低下する例があることに照らしても、上記4工事の落札率は談合がなければ現実の落札率(94.68%~99.18%)よりも少なくとも15%以上は低下したと見込まれる。

エ 従って、東京都は、談合を行った上記5社に対し、少なくとも、新江東清掃工場について131億8,966万5,000円(税込み契約金額の15%相当額。以下同じ。)墨田地区清掃工場について49億9,498万5,000円、港地区清掃工場について67億2,075万円、中央地区清掃工場について44億1,000万円、合計293億1,540万円の損害賠償請求権を有している。

なお、東京都は、2000年4月1日付けで、上記4工場を含む清掃工場等を東京二十三区清掃一部事務組合に譲渡したので(中央地区清掃工場は現在も建設中である。)上記損害のうち、上記清掃工場等の譲渡の結果、東京二十三区清掃一部事務組合が負担すべき部分があれば、その部分につき東京都に損害賠償請求権はない。

(2) 措置要求

東京都知事が上記の損害賠償請求権の行使をしないことは財産管理を不当に怠るものであるから、地方自治法第242条に基づき、監査委員が東京都知事に対しその行使をするよう勧告することを請求する。

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

東京都新江東清掃工場(以下「新江東清掃工場」という。)、東京都墨田清掃工場(以下「墨田清掃工場」という。)、東京都港清掃工場(以下「港清掃工場」という。)及び東京都中央地区清掃工場(以下「中央清掃工場」という。)の建設工事に関する契約、工事費の支出等を監査対象とした。

2 監査対象局等

環境局及び財務局を監査対象とした。

なお、公正取引委員会及び東京二十三区清掃一部事務組合を対象に、関係人調査を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第5項の規定に基づき、平成12年6月12日に、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、陳述において本件請求の趣旨の補足を行った。また、新たな証拠として、「ごみ焼却施設談合監査請求の全国的取り組み状況一覧」及び高知市と三菱・大林・ミタニ建設工事共同企業体との「協定書」を提出した。

第3 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た。

本件請求には、理由がないものと認める。

以下、事実関係の確認、監査対象局の説明及び判断理由について述べる。

1 事実関係の確認

(1) ごみ処理施設談合事件の経緯について

公正取引委員会は、平成10年9月17日、ごみ処理施設プラントの大手5社の川崎重工業株式会社、株式会社タクマ、日本鋼管株式会社、日立造船株式会社、三菱重工業株式会社（以下「本件5社」という。）を含む計11社に対し、地方公共団体が発注するごみ焼却施設建設工事について、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「独禁法」という。）第3条（不当な取引制限の禁止）違反の疑いがあるとして、立入調査を行った。

平成11年8月13日、公正取引委員会は、全連続燃焼式ストーカ炉を採用するごみ焼却施設の地方公共団体発注工事に関し、本件5社が受注機会の均等化を図るため、共同して受注予定者を決定するなどの談合行為を行った疑いがあるとして、本件5社に対し、今後このような行為を行わないこと等を内容とする排除勧告を行った。

本件5社は、同年8月27日に勧告の応諾を拒否したため、公正取引委員会は、9月8日付けで独禁法第49条に基づく審判の開始を決定した。

審判は、次のとおり現在まで4回開かれており、第4回審判の後においても、本

件5社は、談合の事実について全面的に争う姿勢を見せている。

- ・第1回審判 平成11年10月27日
- ・第2回審判 平成11年12月16日
- ・第3回審判 平成12年5月16日
- ・第4回審判 平成12年6月20日

なお、公正取引委員会は、上記第2回審判において、本件5社による談合の対象となった60施設を特定しており、その中に、都の新江東清掃工場、墨田清掃工場、港清掃工場及び中央清掃工場（以下「本件4工場」という。）が含まれていたものである。

(2) 本件4工場の概要について

本件4工場の施設の概要は、表1のとおりである。

(表1) 本件4工場の施設の概要

新江東清掃工場	所在地	江東区夢の島3番地
	敷地面積	61,000㎡
	規模	1,800トン/日
	焼却炉	全連続燃焼式ストーカ炉
	工期	平成6年7月～平成10年9月
墨田清掃工場	所在地	墨田区東墨田一丁目10番23号
	敷地面積	19,000㎡
	規模	600トン/日
	焼却炉	全連続燃焼式ストーカ炉
	工期	平成6年7月～平成10年1月
港清掃工場	所在地	港区港南五丁目
	敷地面積	29,600㎡
	規模	900トン/日
	焼却炉	全連続燃焼式ストーカ炉
	工期	平成7年3月～平成11年1月
中央清掃工場	所在地	中央区晴海五丁目地内
	敷地面積	29,700㎡
	規模	600トン/日
	焼却炉	全連続燃焼式ストーカ炉

2 監査対象局の説明

(1) 本件4工場の建設工事の契約手続及び支払の実施状況について

本件4工場の建設工事の契約手続は、次のとおりである。

ア 中央清掃工場以外の3工場の契約手続について

従来から、清掃工場の建設工事においては、設計から施工までを同一業者に行わせる「性能発注方式」を採用している。本件4工場についても「性能発注方式」を採用しており、中央清掃工場以外の3工場については、この方式により随意契約で工事請負契約を締結している。その手続の詳細は、以下に示すとおりである。

清掃局(平成12年3月31日で組織廃止)が設置する「東京都清掃工場焼却炉選定委員会」において、建設する焼却炉の種類・規模、各企業の建設実績などを勘案して複数の焼却炉メーカーを選定する。

財務局は、これらのメーカーと建設業者との間で建設共同企業体(以下「JV」という。)を結成させた上で、各JVに、都の設計仕様に基づいた見積設計図書を提出させる。

清掃局は、上記選定委員会においてこれらの図書を技術的に審査し、仕様を満たすJVを選定して財務局に通知する。

財務局は、その通知を受けて、見積価格を提示させるJVを決定する。

見積価格及び技術的事項などを総合的に判断して、随意契約により契約の相手方を決定する。

イ 中央清掃工場の契約手続について

中央清掃工場については、平成8年1月1日に世界貿易機関(WTO)の政府調達に関する協定(平成7年条約第23号)が発効し、清掃工場建設についても、同協定第3条により、広く内外の企業に参加機会を与える必要が生じたことから、制限付一般競争入札により契約の相手方を決定した。その決定手続は以下のとおりである。

財務局が、入札が行われる旨を広く公告し、参加を希望するJVについて、技術的審査を清掃局に依頼する。

清掃局は、各JVに都の設計仕様に基づいた見積設計図書を提出させた上で、「清掃工場建設工事技術能力確認委員会」において技術審査を行い、審査に合格した者を財務局に通知する。

財務局では、この通知を受けて、「東京都一般競争入札参加資格確認委員会」で入札参加者を最終決定する。

入札において落札したJVを、契約者として決定する。

以上の手続により行った契約及び支払の実施状況の詳細については、表2のとおりであり、これらの手続はそれぞれ法令、規則等に基づき適正に行われている。

(表2) 本件4工場の契約及び支払の実施状況

	新江東清掃工場	墨田清掃工場	港清掃工場	中央清掃工場
契約方法	随 意 契 約			制限付一般競争入札
見積・入札日	平成6年5月27日	平成6年5月27日	平成7年1月9日	平成10年1月26日
参加JV	川崎重工・熊谷JV タクマ・住友JV 日本鋼管・佐藤工業JV 日立造船・前田JV 三菱・竹中JV	川崎重工・熊谷JV タクマ・西松JV 日本鋼管・佐藤工業JV 日立造船・前田JV 三菱・フジタJV	荏原・東急・西武JV 川重・熊谷・日本国土JV クボタ・戸田・東洋JV タクマ・フジタ・青木JV 日本鋼管・佐藤・大木JV 日立造船・三井・安藤JV 三菱・竹中・日産JV	石川島・大林・鴻池JV 荏原・清水・三井JV 川重・熊谷・飛島JV クボタ・戸田・大末JV 住友重機械・銭高・大木JV タクマ・西松・地崎JV 日本鋼管・佐藤・鋼管工事JV 日立造船・前田・日本国土JV 三菱・竹中・フジタJV
請負JV	タクマ・住友JV	日立造船・前田JV	三菱・竹中・日産JV	日立造船・前田・日本国土JV
予定価格	89,696,983,500円	33,954,671,000円	45,175,903,000円	31,051,650,000円
契約金額	87,931,100,000円	33,299,900,000円	44,805,000,000円	29,400,000,000円
契約日	平成6年7月14日	平成6年7月14日	平成7年3月10日	平成10年4月1日
最終契約額	88,193,495,000円 *平成9年5月6日付 けで契約内容変更	33,388,047,500円 *平成9年11月17日付 けで契約内容変更	44,570,124,500円 *平成8年2月14日、 平成9年9月26日、 平成10年7月17日付 けで契約内容変更	—————
支払完了日	平成10年11月16日	平成10年3月16日	平成11年3月15日	平成12年4月5日

(注1) 予定価格などの金額はいずれも消費税込みの金額である。

(注2) 中央清掃工場については、平成12年3月31日までの工事費である104億

1,500万円の支払を、平成12年4月5日に完了しているものである。平成12年4月以降の工事費189億8,500万円については、平成12年4月1日付けで、東京二十三区清掃一部事務組合が都に代わって工事請負契約の契約主体となったことから、同組合が支払義務を負うこととなっている。

(2) 本件5社に対する損害賠償請求について

公正取引委員会の排除勧告に対して、本件5社は応諾を拒否し、現在審判が行われているが、この審判の結果、談合の事実があり、それにより都に具体的な損害があったと確認できた場合には、関係部所間で協議の上、損害賠償請求を検討していく考えである。

現時点では、公正取引委員会の審決が出ていないので、今後の審判の状況を見ながら判断していきたい。

3 判 断

以上のような事実関係の確認及び監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

請求人は、本件4工場の建設工事に際して、本件5社の談合行為がなければ、落札価格が少なくとも15%以上は低下していたはずであり、都は本件5社に対して行うべき損害賠償請求を違法・不当に怠っていると主張しているので、以下このことについて判断する。

(1) 損害賠償請求権の行使について

本件5社が本件4工場の建設工事に際し談合行為を行い、その結果工事価格の上昇を招いたと認められれば、価格上昇分について都は損害を被ったこととなり、本件5社に対し損害賠償請求権を行使しうるものである。

ところで、談合のような独禁法違反行為により損害を受けた者が、その行為者に対して損害賠償請求を行うには、民法（明治22年法律第89号）第709条の規定による場合と、独禁法第25条の規定による場合があり、両者には、次のような相違点がある。

ア 民法の規定による損害賠償請求

民法の規定による損害賠償請求については、公正取引委員会による手続と関わりなく、いつでもこれを行うことができる。

ただし、被害者は、違反行為が行われたこと及び被害者の損害について違反者に故意又は過失があることを立証し、さらに違反行為と損害の因果関係及びその損害額を明らかにしなければならない。

イ 独禁法の規定による損害賠償請求

独禁法の定める損害賠償請求を行うためには、独禁法第26条の規定により、公正取引委員会の審決が確定されていることが必要である。

この場合、被害者は、損害賠償請求に際し、審決の内容に基づき、違反行為の存在及び損害との因果関係を主張することが可能となる。また、この損害賠償責任は、違反行為についての故意・過失の有無を問わないため、被害者が違反者の故意・過失を立証する必要はない。さらに、審決に引き続き、違反者から課徴金を徴するために損害額の算定が行われることから、被害者は、この算定結果を損害額の立証に用いることができるものである。

これらのことから、独禁法違反行為に起因する損害に関する賠償請求は、民法の規定に基づいて行うよりも、独禁法の規定により行う方が、被害者の立証責任の負担が大幅に軽減されることが認められる。

したがって、損害賠償請求権の行使については、当該違反行為の存在や違反者の故意・過失等が明白でない限りは、公正取引委員会の審決結果が出され、被害額の算定が行われるのを待ってこれを行うことが妥当と考えられる。

(2) 都が現時点で損害賠償請求権を行使していないことの適否について

本件5社の談合事件は、現在、公正取引委員会の審判手続中であり、審決までは至っていない状況である。この段階で損害賠償請求を行うためには、民法の規定によるほかになく、その場合、都側が本件5社の談合行為の存在、都の損害との因果関係、都の被った損害額及び当該損害に関する本件5社の故意・過失を具体的に立証する必要がある。

そこで、現段階においてこれら立証を要する事実が明白となっているか否かを検証したところ、以下に掲げるようなことが認められた。

ア 監査対象局及び本年4月から都の清掃工場関係の事業を引き継いだ東京二十三区清掃一部事務組合に対し事情聴取等を行ったところ、本件4工場に関する見積合わせや入札手続からは、談合の存在を疑わせるに足る事実を認めることはでき

なかったこと。

- イ 本件5社に対する公正取引委員会の立入調査（平成10年9月17日）後に、都において行われた3つの清掃工場建設工事の入札状況をみても、表3のとおり、その落札率から直ちに本件5社による談合行為とそれに伴う価格の上昇があったとは推認できるものではないこと。

（表3）本件4工場と公正取引委員会の本件立入調査後の落札率の比較

工場名		落札率	入札等の実施日
本件4工場	新江東清掃工場	98.03%	平成6年5月27日
	墨田清掃工場	98.07%	平成6年5月27日
	港清掃工場	99.18%	平成7年1月9日
	中央清掃工場	94.68%	平成10年1月26日
立入調査後に 入札が行われ た清掃工場	板橋清掃工場	91.50%	平成11年10月29日
	足立清掃工場	94.99%	平成11年10月29日
	多摩川清掃工場	98.41%	平成12年1月24日

* 落札率とは、予定価格に対する契約金額の比率をいい、次式により計算する。

$$\text{落札率}(\%) = \text{契約金額} \div \text{予定価格} \times 100$$

- ウ 本件5社に対し、公正取引委員会による排除勧告が出された事実はあるものの、今なお本件5社が審判手続の場で談合の事実を争っている以上、排除勧告の事実をもって直ちに談合行為の存在を推定することはできないこと。
- エ 公正取引委員会に対し、現在の審判の進ちょく状況について事情聴取したところ、

審判は、本件5社が談合を行ったとされる60施設について、談合行為等の存否を包括的に争っている段階であり、個別の案件ごとに独禁法違反の立証・反論が行われる段階にまでは至っていない。

審判手続で提出された証拠類については、一般に、審決前に公開することはしていない。

独禁法第69条により、独禁法違反行為の被害者又は利害関係人は、審判関係の書類の閲覧及び謄写を求めることができるが、審判が進行中で違反行為が認定されていない以上、都が同条項に基づき閲覧等を申請しても、許可することは困難である。

との回答があり、現段階では、本件4工場に関する本件5社の談合行為の存否等について判断できる状況にはないこと。

以上のことから、本件4工場に関する本件5社の談合行為の存否等は、現時点では、都が具体的に立証できるほどに明白なものとはなっていないと認められる。

したがって、都が今日まで本件5社に対し損害賠償請求を行っていないことも、このことが違法・不当なものであるとはいえない。

よって、請求人の主張には理由がないものと認める。

ただし、監査対象局は、公正取引委員会の審決確定により、本件4工場の建設工事に関する談合行為等が認定され、都の損害額が明らかになった場合には、本件5社に対し、速やかに損害賠償請求権を行使されたい。

住民監査請求書

第1 請求の要旨

- 1 東京都の別紙記載の各清掃工場は、それぞれ別紙記載のと通りの競争見積ないし入札を経て、全連続燃焼式ストーカ炉（全連続燃焼式火格子焼却炉）を有するごみ焼却施設として、その建設工事請負契約が締結された。
- 2 別紙の各競争見積ないし入札に参加した建設共同企業体構成員のうち、日立造船、日本鋼管、タクマ、三菱重工業、川崎重工業の5社は、ストーカ炉メーカー最大手であり、遅くとも平成6年4月以降、全国の地方自治体が競争入札又は指名見積合わせの方式で発注した全連続および準連続ストーカ炉の新設・更新および増設工事について、「受注機会の均等化」を大義名分とする談合をくりかえし、平成10年9月までの間に、上記4工事を含む60件の工事の入札もしくは見積合わせに関し、参加業者間の競争を排除し、あらかじめ取り決めておいた業者に落札させる、という不法行為を継続してきた。
- 3 見積ないし入札参加業者の間に競争が確保された場合には、落札率（税抜き予定価格に対する落札価格の比率）が約50%にも低下する例があることに照らしても、上記4工事の落札率は談合がなければ現実の落札率（94.68%～99.18%）よりも、少なくとも15%以上は低下したと見込まれる。
- 4 従って、東京都は、談合を行った上記5社に対し、少なくとも、新江東清掃工場について131億8966万5000円（税込み契約金額の15%相当額、以下同じ）、墨田地区清掃工場について49億9498万5000円、港地区清掃工場について67億2075万円、中央地区清掃工場について44億1000万円、合計293億1540万円の損害賠償請求権を有している。
なお、東京都は、2000年4月1日付けで、上記4工場を含む清掃工場等を東京二十三区清掃一部事務組合に譲渡したので（中央地区清掃工場は現在も建設中である）上記損害のうち、上記清掃工場等の譲渡の結果、東京二十三区清掃一部事務組合が負担すべき部分があれば、その部分につき東京都に賠償請求権はない。
東京都知事が上記の損害賠償請求権の行使をしないことは財産管理を不当に怠るも

のであるから、地方自治法242条に基づき、監査委員が東京都知事に対しその行使をするよう勧告することを請求する。

第2 事実証明書

- 1 「ごみ焼却施設入札状況調査の最終まとめ」および、その添付資料
- 2 新江東清掃工場、墨田地区清掃工場、港地区清掃工場、中央地区清掃工場の各建設工事に関する各見積ないし入札経過調書及び各見積ないし入札予定価格書

以上

別紙

(1) 新江東清掃工場 (処理能力 1800トン/日)

見積日 平成6年5月27日

参加者 タクマJV、日立造船JV、三菱JV、川崎重工JV、日本鋼管JV

受注者 タクマJV

予定価格(税抜き) 870億8445万円

落札(見積)価格(税抜き) 853億7000万円(落札率98.03%)

契約金額(税込み) 879億3110万円

(2) 墨田地区清掃工場 (処理能力 600トン/日)

見積日 平成6年5月27日

参加者 日立造船JV、タクマJV、三菱JV、日本鋼管JV、川崎重工JV

受注者 日立造船JV

予定価格(税抜き) 329億6570万円

落札(見積)価格(税抜き) 323億3000万円(落札率98.07%)

契約金額(税込み) 332億9990万円

(3) 港地区清掃工場 (処理能力 900トン/日)

見積日 平成7年1月9日

参加者 三菱JV、川崎重工JV、クボタJV、タクマJV、日本鋼管JV、
荏原JV、日立造船JV

受注者 三菱JV

予定価格(税抜き) 438億6010万円

落札（見積）価格（税抜き） 4 3 5 億円 （落札率 9 9 . 1 8 %）

契約金額（税込み） 4 4 8 億 0 5 0 0 万円

（ 4 ） 中央地区清掃工場 （処理能力 6 0 0 トン / 日）

入札日 平成 1 0 年 1 月 2 6 日

参加者 日立造船 J V、石川島 J V、タクマ J V、クボタ J V、日本鋼管 J V、
川崎重工 J V、荏原 J V、住友重機械 J V、三菱 J V

受注者 日立造船 J V

予定価格（税抜き） 2 9 5 億 7 3 0 0 万円

落札（見積）価格（税抜き） 2 8 0 億円 （落札率 9 4 . 6 8 %）

契約金額（税込み） 2 9 4 億円

（以上、原文のまま掲載）