

平成14年8月9日  
監 査 事 務 局

問い合わせ先  
監査事務局総務課  
電話 03-5320-7016

大型造園工事における談合行為による損害賠償請求を  
怠るとして必要な措置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  
品川区 佃 克 彦

### 2 請求書の提出

平成14年6月14日

### 3 請求の内容

#### (1) 主張事実

ア 東京都は、予定価格が8,000万円以上の造園工事（以下「大型造園工事」という。）のすべてについて、指名競争入札の方法で発注しており、平成9年度から平成12年度には、事実証明書として添付した請求人作成の平成9年度から平成12年度までの発注工事一覧表（以下「一覧表」という。）に記載のとおり的大型造園工事を発注した。

イ 事実証明書として添付した公正取引委員会（以下「公取委」という。）の勧告審決の写しに記載の被審人106名（以下「本件106社」という。）及び富士緑化株式会社（以下「富士緑化」という。）は、遅くとも、平成9年4月1日ころ以降（一部被審人は、同勧告審決別紙2記載の年月日ころ以降）、平成12年12月12日ころまで、大型造園工事について、受注価格の低落防止等を図るため、あらかじめ受注予定者を決定し、当該受注予定者が受注できるようにするという不法行為を行っていた。

ウ 上記不法行為の結果、一覧表記載の各大型造園工事について、東京都は、入

札参加業者の間に競争が確保されていれば成立したであろう想定落札価格と、実際の契約金額との差額相当額の損害を被っているので、前記不法行為を行った各業者に対し、不法行為に基づく損害賠償請求権を有している。

エ なお、公取委は、平成13年11月30日、前記各業者に対し、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48条第2項に基づく勧告を行い、各業者がこれに応諾したため、同条第4項に基づき、平成14年1月17日、当該勧告と同趣旨の審決を行っている（事実証明書イ）。

オ また、公取委は、平成14年3月29日、独禁法第48条の2第1項に基づき、前記各業者のうち、26名に対し、34件の工事について、総額1億1,887万円の課徴金納付を命じた（納期限同年5月30日、事実証明書ウ、エ）。これに対し、各業者のうち、関東造園建設協同組合のみが審判手続開始の請求を行ったため、同組合について、同年5月22日、審判開始決定がなされた。

カ また、東京都は、現在、契約事務規則を改正し、請負工事等を発注するにあたって、公取委による勧告審決が確定した場合、あるいは、課徴金納付命令が確定した審決とみなされた場合には、受注業者が、少なくとも契約金額の10%相当額の損害賠償金の支払義務を負う旨の条項を含む契約を締結している。

## (2) 措置要求

都知事が上記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

平成9年6月23日から平成12年12月18日までの間に入札を行った大型造

園工事（以下「本件造園工事」という。）に際する談合行為により都が損害を被ったにもかかわらず損害賠償請求権の行使を怠る事実があるか否かを監査対象とした。

## 2 監査対象局等

財務局、環境局、住宅局、建設局及び港湾局（以下「財務局等」という。）を監査対象とした。

なお、公正取引委員会に対し、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14年7月3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い、事実証明書として、「平成10年（行ヒ）第51号 最高裁判決」の写し及び都市計画局が作成した平成14年2月13日付け、「建設業者に対する営業停止命令について」の写しを提出した。

# 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。

本件請求は、本件造園工事のうち公取委が課徴金納付命令を行うに当たって談合行為の存在を認定した33件については、理由があるものと認める。

したがって、法第242条第3項の規定に基づき、知事に対し、別項のとおり勧告する。

以下、事実関係の確認、財務局等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) 大型造園工事談合事件の経過について

ア 平成12年12月12日及び13日に、公取委は、都が指名競争入札の方法により発注した大型造園工事について、独禁法第3条（不当な取引制限の禁止）違反の疑いがあるとして、関係業者に対し立ち入り調査を行った。

イ 平成13年11月30日、公取委は、本件106社は共同して、遅くとも平

成 9 年 4 月 1 日（一部、それ以降の期日あり）以降、平成 12 年 12 月 12 日までの間、都が指名競争入札の方法により発注した大型造園工事について、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競争を実質的に制限していたとして、本件 106 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勧告を行った。

ウ 本件 106 社は、この勧告に応諾したため、公取委は、平成 14 年 1 月 17 日、勧告と同趣旨の審決を行った。

エ 富士緑化は、平成 13 年 2 月 28 日に造園工事業に関する営業の全部を他社に譲渡し、同日以降、造園工事にかかる事業活動を取りやめているため、勧告及び審決の対象とはされていないが、勧告及び審決において、認定された事実によると、本件 106 社とともに富士緑化は本件造園工事について競争を実質的に制限していたとされている。

オ 平成 14 年 3 月 29 日、公取委は、本件 106 社のうち 25 社及び富士緑化に対して課徴金の納付命令を行った。これに対して、関東造園建設協同組合は審判手続の開始の請求を行ったため、平成 14 年 5 月 22 日、公取委は、審判開始決定を行った。

(2) 本件造園工事にかかる契約について

本件造園工事にかかる契約の年度別、局別内訳及び契約金額は、表のとおりである。

(表) 本件造園工事にかかる契約の年度別、局別内訳及び契約金額

年度	件数	局別内訳				契約金額（円）	
		環境	住宅	建設	港湾	当初契約金額	最終変更金額
9	23	1	3	14	5	4,256,910,000	4,265,265,100
10	14	1	1	12	0	2,306,776,500	2,341,534,650
11	17	0	1	15	1	2,272,359,600	2,304,650,250
12	12	0	1	11	0	1,731,015,300	1,709,207,850
計	66	2	6	52	6	10,567,061,400	10,620,657,850

(注)環境局の 2 件は平成 12 年 3 月 31 日で組織廃止となった清掃局分であり、建設局の 52 件のうち 10 件は平成 14 年 3 月 31 日で組織廃止となった多摩都市整備本部分である。

2 財務局等の説明

本件造園工事において、遅くとも平成9年4月1日以降平成12年12月12日頃まで、事業者が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行為（以下「本件不法行為」という。）を行っていたことは、平成14年1月17日付け公取委審決により認定されている。

都は、談合等の不正行為を排除するため、平成13年5月1日以降締結する契約については、談合が明らかになった場合、損害の有無に関わらず、少なくとも契約金額の10%相当額の損害賠償金を支払う義務を負う旨の条項を含む契約を締結している。しかし、本件造園工事は平成13年5月1日以前の契約であって、同条項を含んでいないため、同条項に基づいて損害賠償請求を行うことができない。

しかし、本件不法行為により都が具体的に損害を被ったという事実及びその金額が確認できる場合には、当然損害賠償請求を行うことができると考えている。

現在、損害賠償請求について検討しているところであるが、大型造園工事の性質上、工事内容が個々に異なるものであることや、談合が行われなかった場合の想定落札金額の想定が難しく、都が具体的に損害を被ったという事実及び金額を確認することは極めて困難であり、したがって、現時点で損害賠償請求できる状況にはない。

ただし、今後とも関係部所間で検討及び調査を行い、都が具体的に損害を被った事実及び金額が確認できた場合には損害賠償請求を行う。

### 3 判断

以上のような事実関係及び財務局等の説明に基づき、本件請求について、次のように判断する。

本件請求において請求人は、本件造園工事について談合行為がなければ成立したであろう想定落札価格と実際の契約金額との差額相当額の損害を都は被っており、談合行為を行った各業者に対して行うべき損害賠償請求を都は、違法・不当に怠っていると主張しているため、以下このことについて判断する。

#### (1) 本件造園工事における談合行為の存在について

平成14年7月5日、公取委に対して関係人調査を行ったところ次のことを確認した。

ア 公取委は、平成14年1月17日に審決を行い、本件106社及び富士緑化は、

不当な取引制限にかかる基本的な合意を行っていたことを認定し、同審決は確定していること。

イ 平成14年3月29日、公取委は課徴金納付命令を行い、課徴金納付命令を行うに当たって、本件造園工事のうち34件の個別工事において談合行為の存在を認定したが、それ以外の個別工事については談合行為の存在を認定していないこと。

ウ 公取委の課徴金納付命令に対して、関東造園建設協同組合は審判手続の開始の請求を行い、公取委は審判開始決定を行ったため、同協同組合に対する課徴金納付命令は失効し、談合行為の存在の認定も効力を失っていること。

以上のことから、本件造園工事のうち公取委が談合行為の存在を認定した33件の個別工事（以下「本件認定工事」という。）については、談合行為の存在が推認される。しかし、それ以外の個別工事については、公取委により談合行為の存在が認定されていないことから、談合行為の存在を確認することは出来ない。

## (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

財務局等は、本件造園工事について、現在、損害賠償請求について検討しているところであるが、都が具体的に損害を被ったという事実及び金額を確認することは極めて困難であり、現時点で損害賠償請求できる状況にはないとして、監査日現在、損害賠償請求権を行使していない。以下、財務局等の主張について判断する。

### ア 損害発生の実態について

談合行為が存在する場合は、談合が行われなかった場合に形成されたであろう公正な競争を前提とする価格よりも高額な金額で契約が締結された蓋然性が高く、本件認定工事については、談合行為の存在が推認されるので、談合行為がなければ成立したであろう想定落札価格と実際の契約金額との差額相当額の損害が発生しているものと認めざるを得ない。

なお、平成13年9月7日名古屋地裁判決も同趣旨の判示を行っている。

### イ 損害額の算定について

アのとおり損害が発生していることが認められ、損害額の立証が極めて困難である場合であっても、民事訴訟法（平成8年法律第109号）第248条の規定により、裁判所が、口頭弁論の全趣旨及び証拠調べの結果に基づき、相当な損害

額を認定することができ、この規定を適用して、談合による損害額を認定した下級審判決も出されている（平成11年10月20日奈良地裁判決他）。

以上のことから、本件認定工事について、損害発生の実態及び金額を確認することは極めて困難であり、現時点で損害賠償請求できる状況にはないとする財務局等の主張は妥当とは認められず、損害賠償請求権を行使していないことは、財産管理を怠るものといわざるを得ない。

よって、本件造園工事に際して談合行為がなければ成立したであろう想定落札価格と実際の契約金額との差額相当額の損害を都は、被っており、談合行為を行った各業者に対して行うべき損害賠償請求を都は、違法・不当に怠っているとの請求人の主張は、本件認定工事については、理由があるものと認める。

#### **【知事への勧告】**

法第242条第3項に基づき、知事に対し、次に掲げる措置を講ずることを勧告する。

本件造園工事のうち、公取委が課徴金納付命令を行うに当たって談合行為の存在を認定した33件について損害額を算定し、平成14年11月30日までに損害賠償請求権を行使すること。

## 資料（東京都職員措置請求書）

### 第1 請求の要旨

- 1 東京都は、予定価格が8,000万円以上の造園工事（以下「大型造園工事」という。）のすべてについて、指名競争入札の方法で発注しており、平成9年度～平成12年度には、事実証明書1～4（各年度発注工事一覧表 請求人作成）記載のとおり的大型造園工事を発注した。
- 2 事実証明書5（勧告審決）記載の被審人106名及び富士緑化（株）は、遅くとも、平成9年4月1日ころ以降（一部被審人は、勧告審決別紙2記載の年月日ころ以降）、平成12年12月12日ころまで、大型造園工事について、受注価格の低落防止等を図るため、あらかじめ受注予定者を決定し、当該受注予定者が受注できるようにするという不法行為を行っていた。
- 3 上記不法行為の結果、各年度一覧表記載の各大型造園工事について、東京都は、入札参加業者の間に競争が確保されていれば成立したであろう想定落札価格と、実際の契約金額との差額相当額の損害を被っているため、前記不法行為を行った各業者に対し、不法行為に基づく損害賠償請求権を有している。
- 4 なお、公正取引委員会は、平成13年11月30日、前記各業者に対し、独占禁止法48条2項に基づく勧告を行い、各業者がこれを応諾したため、同条4項に基づき、平成14年1月17日、当該勧告と同趣旨の審決を行っている（事実証明書5）。  
また、公正取引委員会は、平成14年3月29日、独占禁止法第48条の2第1項に基づき、前記各業者のうち、26名に対し、34件の工事について、総額1億1,887万円の課徴金納付を命じた（納期限 同年5月30日、事実証明書6,7）。これに対し、各業者のうち、関東造園建設協同組合のみが審判手続開始の請求を行ったため、同組合について、同年5月22日、審判開始決定がなされた。
- 5 また、東京都は、現在、契約事務規則を改正し、請負工事等を発注するにあたって、公正取引委員会による勧告審決が確定した場合、あるいは、課徴金納付命令が確定した審決とみなされた場合には、受注業者が、少なくとも契約金額の10%相当額の損害賠償金の支払義務を負う旨の条項を含む契約を締結している。
- 6 以上から、東京都知事が上記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。



(以上、原文のまま掲載)

## 事実証明書

- ア 平成9年度から平成12年度までの発注工事一覧表(請求人作成)
- イ 平成14年1月17日付け、平成13年(勸)第32号「審決」(公正取引委員会作成)の写し
- ウ 平成14年3月29日付け、平成14年(納)第75号「課徴金納付命令書」(公正取引委員会作成)の写し
- エ 平成14年4月2日付け、「東京都が発注する大型造園工事の入札参加業者に対する課徴金納付命令について」(公正取引委員会作成)の写し
- オ 東京都が発注する大型造園工事の入札参加業者に対する課徴金納付命令に係る課徴金算定対象物件一覧
- カ 平成10年(行ヒ)第51号 最高裁判決の写し
- キ 平成14年2月13日付け 「建設業者に対する営業停止命令について」(都市計画局作成)の写し