

受変電設備工事の競売入札妨害に伴う経済的損失の回復について

2007年1月

成田国際空港株式会社

目 次

はじめに	1
1. 当社の競売入札妨害事件後の経緯	2
(1) 競売入札妨害罪による社員の逮捕及び起訴	2
(2) 当社社員 2 名に対する競売入札妨害罪による有罪判決(06 年 3 月 8 日)	2
(3) 損害賠償請求に関する会計検査院による指摘及び国会報告	2
(4) 事件後における同種の受変電設備工事の発注状況	2
2. 同事件の概要と談合事案としての特徴点	2
(1) 事件の概要	2
(2) 談合事案としての特徴点	3
3. 調査の目的及び位置づけ	3
4. 当社の損害(損失)の有無	3
(1) 予定価格に近似する金額の教示	3
(2) 本件工事と事件後の工事における落札率の比較	3
5. 類似の談合事案	4
(1) 談合の態様と適用法令	4
業者側のみに入札談合があった場合	4
発注者側にも入札談合への関与行為があった場合	5
(2) 損害(損失)の回復の方法	5
発注者側の違約金請求による場合	5
発注者側等の損害賠償請求訴訟による場合	5
6. 落札率の下落率からの検討	6
(1) 本件工事と事件後の同種工事における落札率の比較	6
(2) 入札制度・応募資格の比較	7
(3) 事件後 3 件の見積価格の分析	8
(4) 落札率の下落幅と損害賠償額の認定の関係についての裁判所の判断	9
7. 違約金制度の視点からの検討	9
8. 結論	11
(1) 損害(損失)の有無	11
(2) 損害(損失)の額	11
(3) 請求の相手先	11

はじめに

- 当社の前身である新東京国際空港公団が03年7月から12月までの間に発注した受変電設備工事3件(以下「本件工事」という。)について、当時発注等の業務に従事していた同公団職員2名が、関与業者3社(東芝、日新電機、富士電機)の営業担当者と共に共謀のうえ、それぞれの工事の予定価格に近似する金額を教示して同金額で工事を落札させた。
- 当社社員2名は上記事実をもって偽計を用いて公の入札の公正を害すべき行為をしたとして、刑法96条の3第1項に基づく競売入札妨害罪で懲役刑の有罪判決(執行猶予付)を受けた。
- 国際拠点空港の成田空港を整備・運営するという極めて公共性の高い事業を営む当社としては、この事件を重大かつ深刻な問題と受け止め、再度同様の事件を起こさないとの固い決意のもとに必要な措置を講じ、今日まで社会の信頼回復に努めてきた。
- 2名の関与社員については、公団当時の就業規則に基づき事件後直ちに免職とするとともに退職金も支払わないなど厳しく処罰した。
- また、会社としても同様の事件が再度起こらないようにするために、工事部門から発注手続を分離したほか、指名競争入札の廃止、公募型競争入札の導入、価格交渉方式の導入、情報公開の徹底、社員に対するコンプライアンス教育 などさまざまな再発防止策を講じ、社を挙げて工事発注手続きの適正化に努めてきた。
- 一方、同事件に伴う経済的損失の回復の対応については、同工事契約において違約金条項が明記されていなかったことや発注者主導のいわゆる官製談合であること、さらに同種の受変電設備工事発注事案のデータ蓄積が十分でないこと など法律的な観点から慎重な検討を要するいくつかの課題があった。このため、これまで他機関における事案の対応状況も見極めつつ、過去の談合事案の損害賠償事例などについて比較検討作業を鋭意進めてきた。
- こうした中で、06年8月4日に会計検査院から損害賠償の請求について検討するよう指摘を受け、また、国会でも官製談合防止法改正の審議に伴い当社の事件についても早急に調査結果をまとめ報告するとともに適切な対応を取るよう強く求められた。さらに、3件ながら事件後において同種の受変電工事の入札結果も出てきた。こうした状況を踏まえ、本件工事の契約について、損害(損失)の有無、他の談合事案の損害賠償の事例との比較等による損害額の推定、損害(損失)がある場合において誰に対して請求すべきなのか という点を中心に調査・分析を行い、経済的損失の回復について対応の方針を固めることとした。

1. 当社の競売入札妨害事件後の経緯

(1) 競売入札妨害罪による社員の逮捕及び起訴

- 05年11月17日、東京地検特捜部が03年7月～12月までの間に発注された受変電設備工事3件について競売入札妨害罪の疑いで当社本社ビルを強制捜査した。
- 05年12月5日、東京地検特捜部が競売入札妨害罪で当社社員2名を逮捕、12月15日に起訴した。
- 05年12月19日、当社としては判決を待たずして同社員2名を免職とした。
- 06年2月24日、衆議院国土交通委員会に当社社長が参考人招致され、本事案に対する見解について答弁した。

(2) 当社社員2名に対する競売入札妨害罪による有罪判決(06年3月8日)

- 東京地方裁判所は、「予め受注業者を選定し、その業者に予定価格に近似する金額を教示して同金額で落札させていたという偽計による競売入札妨害(刑法第96条の3第1項)」にあたるとして、関与した当社社員2名に対し競売入札妨害罪で懲役刑の有罪判決(執行猶予付)を下した。また、関与業者3社(東芝、日新電機、富士電機)の営業担当者については、同罪で略式起訴のうえ、罰金刑に処した。

(3) 競売入札妨害事案の損害賠償請求に関する会計検査院による指摘及び国会報告

- 03年5月に国土交通省から当社に対し違約金条項制定や強化の参考通知があったにも拘らず、当社が「違約金条項を契約書に明記する措置を執らなかつた」として、06年8月4日、会計検査院から当社に対し、損害賠償の請求について検討するよう指摘があった。
- 06年10月11日、会計検査院法第30条の2の規定に基づき、会計検査院が衆議院議長、参議院議長及び内閣総理大臣に対し上記指摘事項を報告した。

(4) 事件後における同種の受変電設備工事の発注状況

- 当社において、事件後の06年11月から12月にかけて、3件の同種の受変電設備工事の発注・契約が行われ、落札率(契約制限価格に対する契約金額の割合)は、それぞれ66.36%、46.24%、52.83%(単純平均55.14%)となっている。必ずしも同一条件とは言えないが、事件後3件の同種工事の落札率は、本件工事の落札率98.08%、97.84%、98.27%(同98.06%)に比べ平均で42.92ポイント下がっている。

2. 同事件の概要と談合事案としての特徴点

(1) 事件の概要

あらためて判決から事件の概要を整理すると以下のとおり。

- 当社の前身である新東京国際空港公団が03年7月から12月までの間に発注した受変電設備工事3件について、当時発注等の業務に従事していた同公団職員2名が、関与業者3社(東芝、日新電機、富士電機)の営業担当者と共謀のうえ、それぞれの工事の予定価格に近似する金額を教示して同金額で工事を落札させた。

- 当社社員2名は、上記事実をもって偽計を用いて公の入札の公正を害すべき行為をしたものとして、刑法96条の3第1項に基づく競売入札妨害罪で懲役刑の有罪判決(執行猶予付)を受けた。また、関与業者3社の営業担当者については、同罪で略式起訴され、罰金刑に処せられた。

(2) 談合事案としての特徴点

上記(1)の事件の概要から、本件工事に関する談合事案としての主な特徴点としては次の3つが導き出される。

- 発注者主導のいわゆる官製談合である。
- 当社及び業者共に組織的な関与やそれに基づく独占禁止法等の違反は問われていない。
- 工事契約書上違約金特約条項を設定していなかったために、違約金を請求できていない。

3. 調査の目的及び位置づけ

以上の事件後の経緯と当社の競売入札妨害事件の特徴を踏まえ、未解決となっている経済的損失の回復について、当社としての対応方針を早急に固めるべく、以下の3点を中心に調査・分析を行い結論を得ることとした。

- 本件工事の契約において損害(損失)はあるか否か
- 他の談合事案の損害賠償の事例との比較等による損害額の推定
- 損害(損失)がある場合、誰に対して請求すべきか

4. 当社の損害(損失)の有無

(1) 予定価格に近似する金額の教示

- 本件工事について、先の競売入札妨害事件の判決において、当時の関与業者3社の営業担当者は、それぞれの工事の予定価格に近似する金額の教示を受けたうえで、同金額で入札に応じたことが明らかになっている。

(2) 本件工事と事件後の工事における落札率の比較

- 工事内容にそれぞれ違いがあることや、後述するとおり、事件後に入札方式や応募資格を変更していることから、必ずしも同一条件とは言えないが、事件後の同種の受変電設備工事3件の平均落札率は、本件工事の平均落札率と比較して、42.92ポイント下がっている。(表1及び表2)

表1 本件工事の契約金額及び落札率一覧表 (単位:円)

工事件名	契約日	予定価格 (税抜)	契約金額 (税抜)	落札率	落札業者
第1旅客ターミナルビル 第5 サテライト新築工事	03.7.10	458,808,305	450,000,000	98.08%	(株)東芝
南部貨物上屋第2期受 変電設備工事	03.11.10	199,311,220	195,000,000	97.84%	日新電機(株)
南部貨物官庁事務所受 変電設備工事	03.12.15	76,318,074	75,000,000	98.27%	富士電機システ ムズ(株)
平均落札率				98.06%	

表2 事件後の工事の契約金額及び落札率一覧表 (単位:円)

工事件名	契約日	契約制限価格 (税抜)	契約金額 (税抜)	落札率	落札業者
1PTB 北棟 BHS インライ ン化工事(受変電設備)	06.11.10	102,923,821	68,300,000	66.36%	日新電機(株)
2PTB 受変電工事(2期 増築・インライン)	06.11.6	198,412,407	91,740,000	46.24%	(株)東芝
北延伸・新34R - LLZ 用 電源設備設置工事	06.12.27	111,668,523	59,000,000	52.83%	富士電機システ ムズ(株)
平均落札率				55.14%	

当社の損害(損失)の有無についてのまとめ

- 本件工事については、業者が予定価格に近似する金額の教示を受けたうえで入札に応じていたことや、必ずしも同一条件とは言えないが、本件工事と比較して事件後の同種の受変電設備工事3件の平均落札率が42.92ポイント下がっていることから、当社が、本件工事において一定の損害(損失)を蒙ったことは十分推定できる。

5. 類似の談合事案

類似の談合事案について、以下のとおり談合の態様・適用法令、損害(損失)の回復における違約金請求、損害賠償請求訴訟などの対応の面から比較調査した。

(1) 談合の態様と適用法令

業者側のみに入札談合があった場合

- 業者側には独占禁止法が適用される。
- 日本下水道事業団発注電気設備工事談合事件や地方自治体発注のごみ焼却炉施設建設談合事件などがあり、態様としてはこのケースが多い。

発注者側にも入札談合への関与行為があった場合

- いわゆる官製談合と呼ばれるものであり、業者側には独占禁止法が、発注者側には官製談合防止法又は刑法の競売入札妨害罪(刑法96条の3第1項)、背任罪(刑法247条)が適用される。
- 直近では、道路公団の橋梁談合事件や、防衛施設庁の談合事件が挙げられる(事案の概要は後記(2)参照)。道路公団の事件は個人に対して刑法及び独占禁止法が適用されたほか、公団及び業者側の組織に対して独占禁止法または官製談合防止法が適用された。一方、防衛施設庁の事件は、当社の事例と同じく、防衛施設庁と業者側社員の個人に対して刑法(競争入札妨害罪)が適用された。

(2) 損害(損失)の回復の方法

発注者側の違約金請求による場合(道路公団及び防衛施設庁のケース)

- いずれのケースとも、違約金特約条項に基づいて請求を行っている。
- (ア) 道路公団のケース(道路公団に刑法、独占禁止法及び官製談合防止法が適用)
- 公正取引委員会からの課徴金納付命令が確定した業者に対し、05年9月12日、工事請負契約書の違約金特約条項に基づいて、請負代金額の10%相当額、23億円を違約金として請求した。
 - 全額支払った業者、「官製談合と認定された場合、返還請求を起こす可能性もある」との条件付きで支払った業者、違約金条項に該当しないとして支払いを拒否している業者など、対応は分かれている。

(事案の概要)

日本道路公団役員2名が、01年度以降、同公団が発注した鋼橋上部工事に関して、工事の分割発注を指揮してこれを実行させ、また、鋼橋上部工事に係る受注等業務に従事していた者らと共に、あらかじめ受注予定業者を決定し、その者が受注できるようにしていたとして、公取委が独占禁止法違反罪で検事総長に告発し、04年8月に検察当局が起訴した。

(イ) 防衛施設庁のケース(発注側と業者側に刑法(競売入札妨害罪)の適用)

- 05年4月11日、防衛施設庁は7JVに対して、工事請負契約の違約金特約条項に基づいて、請負金額の10%相当額(17億円)を請求した。
- 上記違約金は同月中に同庁に全額納付された。

(事案の概要)

04年から防衛施設庁が発注した空調工事、地盤改良工事、岸壁整備工事等において同庁の技術審議官等が主導し、事前に受注予定業者を割り振っていたことから、競争入札妨害により逮捕、起訴された。

発注者側等の民法709条に基づく損害賠償請求訴訟による場合

- 損害賠償の契約額に対する割合が5%のケースが大半であるが、おおむね5~10%の範囲にある。(表3)
- 裁判所は民事訴訟法248条を適用して、損害額を認定している。

民事訴訟法第248条 損害が生じたことが認められる場合において、損害の性質上その額を立証することが極めて困難であるときは、裁判所は、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る。

表3 認容された損害額の割合

割合	件数
0%超～5%未満	0件
5%	14件
5%超～10%未満	4件
10%	2件
10%超	0件
合計	20件

公正取引委員会公表資料による。

平成11年～平成18年6月の間の統計である。

他の談合事案のまとめ

- **事案によって態様や適用法令も異なり、賠償割合も一律ではない。なお、同様の観点から、当社の事案に相似する事案は見当たらなかった。**
- **過去の損害賠償請求訴訟の判例において認容された損害額は、契約額の概ね5～10%の範囲内にある。**

6. 落札率の下落率からの検討

(1) 本件工事と事件後の同種工事における落札率の比較

- 工事内容にそれぞれ違いがあることや、後述するとおり、事件後に入札方式や応募資格を変更していることから、必ずしも同一条件とは言えないが、事件後の同種の受変電設備工事3件の平均落札率は、本件工事の平均落札率と比較して、42.92ポイント下がっている。(表1及び表2)

表1 本件工事の契約金額及び落札率一覧表(再掲) (単位:円)

工事件名	契約日	予定価格 (税抜)	契約金額 (税抜)	落札率	落札業者
第1旅客ターミナルビル 第5サテライト新築工事	03.7.10	458,808,305	450,000,000	98.08%	(株)東芝
南部貨物上屋第2期受 変電設備工事	03.11.10	199,311,220	195,000,000	97.84%	日新電機(株)
南部貨物官庁事務所受 変電設備工事	03.12.15	76,318,074	75,000,000	98.27%	富士電機システムズ(株)
平均落札率				98.06%	

表2 事件後の工事の契約金額及び落札率一覧表(再掲)

(単位:円)

工事件名	契約日	契約制限価格 (税抜)	契約金額 (税抜)	落札率	落札業者
1PTB 北棟 BHS インライン 化工事(受変電設備)	06.11.10	102,923,821	68,300,000	66.36%	日新電機(株)
2PTB 受変電工事(2期 増築・インライン)	06.11.6	198,412,407	91,740,000	46.24%	(株)東芝
北延伸・新34R - LLZ 用 電源設備設置工事	06.12.27	111,668,523	59,000,000	52.83%	富士電機システ ムズ(株)
平均落札率				55.14%	

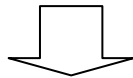
(2) 入札制度・応募資格の比較

- 当社では、事件後において工事発注適正化策の一環として、指名競争入札を廃止し、公募型競争契約に移行している。事件後の3件も変更後の公募型競争契約によるものである。
- また、応募資格についてもより競争性を高めるために事件後に変更している。
- 具体的には、本件工事以前については、「主要機器について自ら製作」する、いわゆる「メーカー」であることを応募資格としていたことから、応募者は重電6社に限定されていた。一方、事件後はメーカーの他に「受変電設備の施工実績」のある、いわゆる「工事業者」も応募できるように変更した。
- これらの入札制度や応募資格を変更した結果、実際にメーカー、工事業者共に新規の応募者があり、競争性が高まった。
- このようにより競争性が高まったことも落札率下落の一因と言える。

入札制度・応募資格の比較(表4)

		本件工事	
応募資格		高圧(V 以上)で設備容量 KVA 以上の受変電設備を自ら製作し、設置する受変電設備の施工実績	
応募者	メーカー	6社	
	工事業者	三菱,東芝,日立,富士電機,日新電機,明電舎	

メーカーに限定



青字が見直し後に参入した会社

		事件後の同種工事		
		1PTB 北棟 BHS インライン 化工事(受変電設備)	2PTB 受変電工事(2期増築・ インライン)	北延伸・新34R - LLZ 用電 源設備設置工事
応募資格		高圧(V 以上)で設備容量 KVA 以上の受変電設備の施工実績		
応募者	メーカー	5社 日新電機,東芝,安川電機 明電舎 <辞退>富士電機	5社 東芝,日新電機,富士電機 明電舎,安川電機	3社 富士電機,日新電機,東芝 <取引停止>日立
	工事業者	1社 <辞退>太平電業	2社 日本電設 <辞退>太平電業	1社 太平電業

(3) 事件後 3 件の見積価格の分析

- 事件後に発注した 3 件の受変電設備の工事費の価格構成を見ると、工場製作費が工事費全体に占める割合が大きい(88.6% ~ 93.5% : 当社の積算の契約制限価格の総額に対する機器製作費の割合)。
- 工事 3 件について入札の結果、最廉価見積の社は低見積価格調査の対象となった。
- 低見積価格調査を行った結果、工場製作費の項目で、当社の積算価格に対し、メーカーの見積価格の間に大きな差があることが判明したため、メーカー各社に対し、当該価格で見積もった理由を確認したところ、
 - 「製造メーカーの宿命でもある工場稼働率の確保のため是非受注したいという戦略的な判断に至った。」
 - 「工場の操業並びに工事作業者の仕事を確保する為」、また、根拠として「受変電機器部門の操業を確保するために、経営的な判断による」、
 - 「経営判断による大幅な経費分を全社費用から充当する」、「製作工場の

稼働率確保のため工場間接費を削減

というものであった。

- これらのことから、低価格となったのは、各メーカーそれぞれの理由や事情によって、利益ではなく、主要機器の工場製作費を削減したものである。

(4) 落札率の下落幅と損害賠償額の認定の関係についての裁判所の判断

- 当社が蒙った損害の想定額は、本件工事の実際の落札金額と、談合行為が無く公正な指名競争入札を経て入札された場合の想定落札金額との差額と考えられる。
- 一方、過去の判例において、「指名競争入札における落札価格を形成する要因は多種多様であって、影響力についても公式化できないことに鑑みると、入札談合の事例における損害は、その性質上、金額算定が極めて困難」である旨判示して、想定落札金額を算定せずに民事訴訟法248条を適用して損害額を認定している。
- このように、裁判所は事件後の同種工事の落札率の下落幅から損害額を算定すべきとの原告等の主張を採用せずに、同条を適用して損害額の認定を行っている。
- 当社における事件後の3件の工事についても、落札価格を形成する要因は多種多様であって、影響力についても公式化できない。

落札率の変化からの検討のまとめ

- 事件後の同種の受変電設備工事3件の平均落札率は平均で42.9%ポイント下がっている。
- 事件後に入札制度や公募条件を変更したため、新規参加者が加わり、競争の度合いが高まったことも落札率下落の一因と推察できる。
- 事件後の3件は低価格見積調査の対象案件に該当しており、利益ではなく、主要機器の工場製作費が低減されたものである。
- 事件後の3件の工事についても、落札価格を形成する要因は多種多様であって、影響力についても公式化できない。
- 以上から、落札率の下落分の全てを本件工事の損害(損失)と見做すことはできない。

7. 違約金制度の視点からの検討

- 違約金特約条項は、談合等の不正行為が行われた場合に、これによる損害を発注者に賠償することを、あらかじめ工事の契約の際に約定するものであり、国土交通省や防衛施設庁及び都道府県等において導入されている。
- 当社も今回の競売入札妨害事件後の工事発注手続適正化策の一環として、06年1月から契約書に違約金特約条項を明記する措置を講じた。
- これらの関係機関の導入している違約金特約条項は、独占禁止法第3条の規定に違反し公正取引委員会が課徴金の納付命令を行いその納付命令が確定したとき、あるいは、刑法第96条の3(競売入札妨害)又は独占禁止法第89条第1項若しくは同法第95条第1項第1号の刑が確定したときに、請負代金の10%を支払うことを規定している。
- 本来、違約金は、民法第420条第3項において賠償額の予定とされており、さらに同条第1項において裁判所はその額を増減することはできないとされている。したがって、

一度違約金条項に基づいて違約金が支払われれば、それをもって全ての損害が回収されたものと見做すことができる。

< 民法第四百二十条(賠償額の予定) >

第四百二十条 当事者は、債務の不履行について損害賠償の額を予定することができる。この場合において、裁判所は、その額を増減することができない。

- 2 賠償額の予定は、履行の請求又は解除権の行使を妨げない。
 - 3 違約金は、賠償額の予定と推定する。
- また、数字の面からも、国土交通省等において適用されている違約金の10%は、過去の損害賠償の判例などを総合的に考慮して設定されたものであると聞いている。
 - 当社としては、03年に国から違約金特約条項に関する参考通知があったにも拘らず必要な措置を執らなかったなど反省すべき点はあるが、仮に、本件工事の契約書に違約金特約条項を明記していれば、本件についても同条項に基づき相手業者に違約金を請求していたものである。

違約金制度の視点からの検討についてのまとめ

- 違約金は損害賠償の予定と解され、違約金が回収されれば全ての損害が回収されたものと見做すことができる。
- 公共機関において適用されている違約金の10%は、過去の損害賠償の判例などを総合的に考慮して設定されたものであると聞いている。

8. 結論

以上の調査・分析結果を踏まえ、損害(損失)の有無、損害(損失)の額、請求の相手先についての結論を以下に述べる。

(1) 損害(損失)の有無

本件工事については、業者は予定価格に近似する金額の教示を受けたうえで入札に
応じていたことや、必ずしも同一条件とは言えないが、事件後の同種の変電設備工
事3件の落札率が平均で42.92ポイント下がっていることから、当社が一定の損失を蒙っ
ていたことは十分推定できる。

(2) 損害(損失)の額

以上の損害(損失)の額の諸論点については、以下のとおり要約できる。

過去の談合事案を見ると、事案によって態様や適用法令などが異なることから、損害
賠償の割合は一律ではないものの、5～10%の範囲内にある。

事件後の同種の変電設備工事3件の平均落札率は42.9%ポイント下がっている。し
かし、入札方式や応募資格を変更し競争性が高まっていることや、利益ではなく主要
機器の工場製作費が低減されていること、さらに、過去の損害賠償事案の判決にお
いても、落札率の下落幅を採用して損害額を算定していないことなどから、落札率の
下落分の全てを本件工事の損害(損失)と見做すことはできない。

一方、公共事業の談合防止策として導入された違約金制度を見てみると、違約金は
民法において損害賠償の予定と解されている(民法第420条3項)ことから、違約金相
当額が回収できれば、損害(損失)を全て回収したと見做せる。また、国土交通省
等において適用されている違約金の10%は、損害賠償の判例などを総合的に考慮し
て設定されたものであると聞いている。

以上 ～ から総合的に判断すると、本件工事の損害(損失)としては、契約金額の
10%とすることが妥当と考えられる。

(3) 請求の相手先

本件工事の代金はそれぞれの工事業者に支払われていることから、違約金条項の明
記されている工事契約の取扱いに準じて、まず、それぞれの工事業者に請求する(それ
に応じない場合には訴訟を提起するなど強い姿勢で臨む)ものとする。