

# 一般競争入札の適正化に関する一考察

——公務員等の情報漏洩による官製談合への対処——

神 山 智 美

富山大学紀要. 富大経済論集 第67巻第2号抜刷（2021年12月）

富山大学経済学部

# 一般競争入札の適正化に関する一考察

## ——公務員等の情報漏洩による官製談合への対処——

神 山 智 美

キーワード：一般競争入札（入札）、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（入札談合等関与行為防止法、または官製談合防止法）、漏洩、官製談合、カルテル、価格競争方式、総合評価方式、予定価格、最低制限価格、オークション理論

目次

はじめに

第1章 競争入札の法的仕組み

第2章 判例分析と犯罪統計

第3章 改善策の検討—オークション理論を用いて

むすび

はじめに

2021年夏ごろ、糸魚川市、金沢市および富山県舟橋村で、相次いで官製談合に関する事件が起きた。官製談合は、官側も優遇された私人もその存在を隠すものであり、内輪もめや内部告発でない限り表面化しない犯罪である。だが、次々に露見したことからも、また、ニュースのサイトに目をやれば同じ類のニュースが少なくないことを鑑みれば、一見してつつがなく滞りなく行われているとされている行政契約であっても、明るみに出ないだけで「公務員等による情報漏洩」を伴う「官製談合」は、確実に存在すると推測される。ただし、

規模の小さいものも多数あることを前提として、潜在的な違反等（暗数）が存在することは推測されるものの、その全貌はうかがい知れない。

以上の前提に基づけば、「官製談合」が「公務員等による情報漏洩」に起因するのであれば、所詮は人が介することであるため「絶対に間違いを犯さない」ということは困難である、と断じることはた易い。だが、「間違いを犯せない仕組み」、「違反行為が功を奏しづらい（策を弄しても無駄になる）仕組み」および「違反行為へのインセンティブが少なくなる仕組み」等というものを想定することはできないか、というのが本小稿の試みである。

そのため、第1章では一般競争入札（以下「入札」という。）に係る法的仕組みを概観し、第2章では過去の官製談合の判例（裁判例を含む）および認識された犯罪件数等を整理・分析し、第3章ではオークション理論に着眼して若干の提言を行う。

概して、法は性善説によって制定されている。また、警察等以外の一般的な行政組織（本件では入札にかかわる部署）は、公正かつ透明性のある一般競争入札や、適正な公的契約をするために尽力はするが、違反の摘発や捜査にはその行政資源を向けていないし、向けられるほどに行政資源は潤沢ではない。そのため、筆者は、「火のないところ（何もうわさのないところ）」を調査（捜査）・監視する仕組みよりも、むしろ違反行為を踏みとどまる仕組み（違反行為が奏功しない仕組み）づくりを検討したいと考えている。

さらに、行政の仕組みの改革には、各段階におけるチェック機能を高める狙いから、公表制度や審査制度を導入して衆目および責任者（担当者）等による監視がより細かく行われるようにすることが少なくない。概して、それには「工数増」が伴い、管理費増をもたらす。適正な入札は、「公正な競争と透明性のある手続」が保障されたものであるが、その実践のためには管理費（管理コスト）増はやむなしといえるかには疑問もある。公金の適正な使用のための競争入札であるとしても、管理費も公金であるため、費用対効果を考えるに、甚だしい増額は合理性を欠くことになる場合もあるからである。つまり、地方自治法(昭

和 22 年法律第 67 号)2 条 14 項の「最小経費最大効果原則」に違うともいいえる。本稿では、こうした観点も重視することとする。

## 第 1 章 入札の法的仕組み

### (1) 入札によるという原則

入札（にゆうさつ、いれふだ）とは、物品の売買や工事の請負契約などにおいて、最も有利な条件を示す者と契約を締結するために、複数の契約希望者に内容や入札金額を書いた文書を提出させて、内容や金額から契約者を決める方法のことである。官民双方で利用されているが（民ではコンペ<sup>1</sup>等と称されることが多い）、より多くの問題が生じるのは公共機関（官）が行うものである。

そもそも国および地方公共団体が行う契約は、入札によることが原則とされている（会計法（昭和 22 年法律第 35 号）29 条の 3 第 1 項、地方自治法 234 条 1 項・2 項）。例えば、指名競争入札については、契約の性質または目的が一般競争入札に適しない場合などに限り、これによることができるものとされているし（地方自治法施行令 167 条）、随意契約（同法施行令 167 条の 2）およびせり売り（同法施行令 167 条の 3）についても、それぞれ条件を課している。

なお、会計法 29 条の 3 第 3 項によれば、「契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数で第一項の競争に付する必要がある場合及び同項の競争に付することが不利と認められる場合」は「指名競争入札」に、同法 29 条の 3 第 4 項によれば、「契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合」は「随意契約」によるものと規定されている。

このような地方自治法等の定めにより、普通地方公共団体の締結する契約については、その経費が住民の税金で賄われること等に鑑み、「機会均等」の理念に最も適合して「公正」であり、かつ、「価格の有利性を確保し得る」とい

---

1 コンペティション（Competition）の略。

う観点から、一般競争入札の方法によるべきことを原則とし、それ以外の方法を例外的なものとして位置付けているものと解することが可能である。

さらに、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成12年法律第127号）は、公共工事の入札等について、入札の過程の「透明性」が確保されること、入札に参加しようとする者の間の公正な競争が促進されること等によりその適正化が図られなければならないとし（3条）、指名競争入札の参加者の資格についての公表や参加者を指名する場合の基準を定めたときには、それらの基準の公表を義務付けている。

以上のことから、地方自治法等の法令は、普通地方公共団体が締結する公共工事等の契約に関する入札につき、「機会均等」、「公正性」、「透明性」および「経済性（価格の有利性）」を確保することを図ろうとしているものといえる（【事例1】最一小判平成18年10月26日判時1953号122頁、損害賠償請求事件。村の発注する公共工事の指名競争入札に長年指名を受けて継続的に参加していた建設業者を、特定年度以降全く指名せず入札に参加させなかった村の措置につき争われた案件。上記業者が村外業者に当たることを理由に違法とはいえないとした原審の判断に違法があるといえ、村外業者に当たるとして指名しなかった村の措置は、特段の事情のない限り、裁量権の逸脱または濫用として違法であるとされた。）。

以下に、一般競争入札以外のものについて簡単に説明を加えておく。まず、「指名競争入札」とは、（一定の条件を満たす）希望者すべてを入札に参加させる一般競争入札（本稿でいう「入札」のこと。）と異なり、特定の条件により発注者側が指名した者同士で競争に付して契約者を決める方式のことである。なかでも公募型指名競争入札の場合は、応募者の中からまず入札参加者の指名が行われ、その後入札となる。そのため希望する企業すべてが入札に参加できるとは限らない。概して、地方公共団体では、事業規模別に指名競争入札への参加基準を定めている場合が多い。さらにそこに、地元企業優遇という原則がはたらく。これは、①工事現場等への距離が近く、現場に関する知識等を有して

いることから、契約の確実な履行が期待できること、また、②地元の経済の活性化にも寄与することには一定の合理性が働くからと説明される（【事例1】）<sup>2・3</sup>。

また、「随意契約」とは、入札によらずに任意（随意）で決定した相手型と契約を締結することをいう。

他方、本稿で扱う入札の場合は、会計法29条の6に、予定価格内最廉価格を入札した事業者をもって落札としなければならない規定がある。ただし、同条但し書きが規定するように、「相手方となるべき者の申込みに係る価格によつては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき」または「その者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不適當であると認められるとき」は、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした他の者のうち最低の価格をもつて申込みをした者を当該契約の相手方とすることができるとする（地方自治法234条3項もそれに類する）<sup>4</sup>。

加えて、こうした「価格競争方式」のみでは、業務の遂行能力に問題のある業者が低価格入札により落札する事を防げない。これが工事の安全性、成果品質（精度）および社会経済に多大な悪影響を及ぼしかねず、契約の適正を害することから、価格以外の要素も合わせて判断する「総合評価方式」を重視するという流れもある<sup>5</sup>。この「総合評価方式」は、財務大臣通達（平成18年8月25日付財計第2017号）によれば、「研究開発、調査研究又は広報等の技術的要素等の評価を行うことが重要であるもの」について適用が求められる「価格

---

2 伊藤義文「自治判例情報：指名競争入札における指名基準の定め方」クリエイティブ房総第96号26-27頁。

3 大野泰資「公共工事における入札・契約方法の課題」会計検査研究No.27（2003.3）は、指名競争入札の問題点は「どのような企業を指名するかについての基準や理由が不明瞭であり、発注者側の裁量が大きいい点（161頁）」であると指摘する。

4 地方自治法234条3項の但し書きには、普通地方公共団体の支出の原因となる契約については、「予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした者のうち最低の価格をもつて申込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる」と規定する。

5 財務大臣通達「公共調達適正化について（平成18年8月25日）」財計第2017号。

以外の要素と価格とを総合的に評価して、落札者を決定する方式」のことである。一般競争入札を拡充するなかで、評価基準や実施要領の作成等、円滑な実施に必要な措置を講じつつ、その導入に努めるものとされている<sup>6・7</sup>。

なお、「予定価格」とは、官公庁の入札における基準額となるものである。そもそも公の予算ありきの発注であるため当該予算内に収まる（収める）ことが必須であることから、予算と事業内容に応じて適正な予定価格が規定されることになる。

## （２）談合の違法性

本稿で扱うのは公共入札における官製談合である。「談合」とは、国語辞典における第一義の意味では、「話し合うこと。相談。」を意味する。だが、「入札」の文脈では、概して、競争入札の参加者同士が落札者と前もって価格を決める不正な話し合いのことであり、入札による公正な自由競争を阻害する行為のことである<sup>8</sup>。

ただし、談合と言われるもののすべてが違法性を有するわけではないことにも留意を要する。【事例２】東京地立川支部判令和元年９月２０日 LEX/DB 文献番号 25570601、談合被告事件（第一審）では、裁判所は、本件指名競争入札の経緯、会社の財務状況、工事の採算性や利点等に照らし、被告人は積極的

---

6 財務大臣通達・前掲注5)によれば、「総合評価方式の実施に当たっては、発注者による提案の審査の透明性及び公正性の確保が重要であることから、総合評価の結果の公表を徹底するほか、評価方法の作成や落札者決定段階において、学識経験者等の第三者の意見を効率よく反映させるための方策を講じるよう努めるものとする」とされている。

7 公共工事における入札契約制度改革の歴史および総合評価方式については、横関洋一「公共工事における入札契約制度改革の進展と課題～総合評価方式の導入と展開を中心に～」立法と調査No.299（2009.12）90-103頁に詳しい。

8 ただし、競争入札により過剰な競争を生じさせると、プレーヤー（札を入れる人）がいなくなる（落札率が下がり事業着工が遅れる）、ダンピングが起こる、地元の事業者ではなく大企業に有利に機能する、という現象もある。他方、（違法性の認められない）談合のメリットとして、事業の振り分けにより落札率が高まり事業着工がスムーズである、地元の事業者に適度な仕事を振り分けるのが可能になる、等がある。

な受注意意思を持っていたとはいえないのであり、もともと低い価格で入札することは考えておらず、他の業者が自由競争により低い価格で落札することを排除する意思もなかったのであるから、被告人には自由な競争により形成される公正な落札価格を引き上げているとの認識はなく、「公正な価格を害する目的」があったとは認められないのであって、談合罪の成立は認められない、と判示した。本件で問われているように、同様の行為をしたとしても「公正な価格を害する目的」の有無によって、談合罪の成否が判断されるということになる。なお、【事例2】の判断であるが、同判決の控訴審【事例3】東京高判令和2年9月16日LEX/DB文献番号25571132、談合被告事件（控訴審）では、被告人は公正な自由競争で形成される価格よりも入札施行者に不利益な価格を形成する認識、すなわち、公正な価格を害する目的があったと認められるとして判断を翻している。このように、被疑者の行為のみならずその意思（公正な自由競争で形成される価格よりも、入札施行者に不利益な価格を形成する認識、すなわち、公正な価格を害する目的）があったと認められるか否かも精緻に検証して、談合罪の成立・非成立は審理される。

この談合には、ケースと場面によっていろいろな類型がある。事業発注者が公共の場合は公共入札、民間の場合には民間入札であり、談合主体への公務員の関与の有無によって区別も可能である<sup>9</sup>。それらを大まかに分類し、取り締まられるべき「談合」といえる事柄への適用法条等を以下に整理する（表1）。

適用法としては、以下の法律が想定される。刑法（明治40年法律第45号）は、国内において罪を犯したすべての者に適用される法律である（刑法1条1項）。また、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（独占禁止法、昭和22年法律第54号）は、資本主義の市場経済において、健全で公正な競争状態を維持するために独占的、協調的、または競争方法として不正な行動を防ぐことを目的としている経済法である。同じく経済法であるいわゆる入札談合等

---

9 民間入札における入札予定者である民間企業同士の民間入札談合に係る論稿として、土佐和生「民間入札談合の諸形態と独占禁止法」甲南法学56（3・4）85-116頁がある。



関与行為防止法（平成 14 年法律第 101 号）は、入札談合等関与行為を排除し、および防止することを目的として、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、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について規定する法である（入札談合等関与行為防止法 1 条）。

表 1：談合の諸形態と適用法条（筆者作成）

		談合主体	
		公務員の関与有	入札参加事業者同士
発注主体	公共入札	官製談合： 公務員には、刑法 197 条 1 項「収賄罪」、賄賂の取受・要求等により情報漏洩などと同法 197 条の 3 第 1 項の「加重収賄罪」の適用可能性あり。 入札に際し情報漏示等した公務員は「公契約関係競売等妨害罪」（刑法第 96 条の 6 第 1 項）によって処罰される可能性あり。 入札談合等関与行為防止法 8 条の「職員による入札等の妨害の罪」は公務員には入札等の公正を害すれば足り、独占禁止法違反があることは問われないため、適用可能性大きい。	民間入札談合： 公務員等に賄賂を供与し、またはその申込みもしくは約束をした者は、刑法 198 条の「贈賄罪」適用の可能性あり。 刑法 96 条の 6 第 2 項の「談合罪」の適用可能性あり。 独占禁止法 3 条、2 条 9 項 6 号の適用可能性あり。
	民間入札		民間入札談合：（公的補助金を受ける事業の場合には、「適正さ」を求めるあまり発注主体と入札予定者が利益協働的な関係になる場合もある。）： 刑法の「談合罪」は、公契約関係競売等（公共入札）に適用のため、適用なし。 独占禁止法 3 条、2 条 9 項 6 号の適用可能性あり。

表 1 を見てわかるように、官製談合に関しては民間入札談合よりも厳しい規制がある。入札談合等関与行為防止法は、官製談合に対する批判の高まりを受けて平成 14（2002）年に制定された法律である。同法には、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（3条）、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（4条）、当該職員に係る懲戒事由の調査（5条、6条）、関係行政機関の連携協力等（7条）が規定されている。同法制定の2年前の平成12（2000）年には、前述の公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律も制定されている。

入札談合等関与行為防止法が対象とする発注機関は、①国（2条1項）、②地方公共団体（2条3項）、③国または地方公共団体が資本金の2分の1以上を出資している法人（2条2項1号）、および、④特別の法律により設立された法人のうち国または地方公共団体が法律により常時発行済株式の総数または総株主の議決権の3分の1以上に当たる株式の保有を義務付けられている株式会社（2条2項2号：政令により日本電信電話㈱および日本郵政㈱を除く）である。

また、同法では、「入札談合等」を、上記の①～④の発注機関が、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、参加事業者が行う独占禁止法に違反する行為（2条4項）に関する行為と規定する。その上で、「入札談合等関与行為」として、入札談合等に関与する㉞談合の明示的な指示（2条5項1号）、㉟受注者に関する意向の表明（同条同項2号）、㊱発注に係る秘密情報の漏洩（同条同項3号）、㊲特定の入札談合の幫助（同条同項4号）の4類型を定めている<sup>10</sup>。さらに、「入札談合等関与行為」は、独占禁止法3条または第8条第1号に違反する行為に関与するものであることが必要である。

なかでも、本稿で焦点を当てる㊱発注に係る秘密情報の漏洩は、「入札又は契約に関する情報のうち特定の事業者又は事業者団体が知ることによりこれらの者が入札談合等を行うことが容易となる情報であって秘密として管理されて

---

10 「入札談合等関与行為」は、これらの4類型が定められているが、入札談合等関与行為防止法8条の「職員による入札等の妨害の罪」は公務員等が、職務に反し、談合を唆すこと等により、入札などの公正を害すべき行為を行うことが処罰の対象となっており、行為類型が4つに制限されているわけではない。

いるものを、特定の者に対して教示し、又は示唆すること。(2条5項3号)」である。公正取引委員会の「入札談合等関与行為防止法について」というリーフレット<sup>11</sup>には、その例として「本来公開していない予定価格を漏洩すること」、「本来公開していない指名業者の名称、総合評価落札方式における入札参加業者の技術評価点等、あるいはその入札を実施することを予定している事務所等の名称等を漏洩すること」が挙げられている。つまり、漏洩の対象情報は予定価格だけではないことから、総合評価方式であっても、自社だけに優位性を確保したいと考える事業者やそれをサポートする公務員等が存在するおそれ、すなわち情報漏洩の余地があることがうかがえる。

### (3) 公共入札の現在

#### 1) 新潟県糸魚川市の事例

より具体的な事例として、冒頭に述べた2021年夏ごろに、富山県舟橋村、糸魚川市および金沢市で、相次いで起きた官製談合に関する事件について、以下に時系列順にて紹介しておく。

まず、新潟県糸魚川市の事例は、市職員が、一般競争入札に関して業者に對し、工事価格を教示したことから、逮捕されたものである。令和3(2021)年5月19日、同市産業部都市政策課建築係の係長が、新駅公衆トイレ整備工事(工事場所：押上1丁目地内)の制限付き一般競争入札に関して、業者(公契約関係競売入札妨害の容疑で逮捕)に対し、工事価格を教示し、工事価格に近い1,900万円で落札させた官製談合防止法違反等の疑いで逮捕された<sup>12</sup>。令和3年8月27日、新潟地裁は、同被告に懲役1年6か月(執行猶予3年)の判決

---

11 公正取引委員会「(リーフレット)入札談合等関与行為防止法について」2頁。

12 糸魚川市官製談合再発防止対策検討委員会「資料No.1 官製談合事件の概要について」  
<https://www.city.itoigawa.lg.jp/secure/29255/siryoul.pdf> (2021年9月6日最終閲覧)。

を言い渡している<sup>13</sup>。

## 2) 金沢市の事例

次に、金沢市の事例は、市職員が、金沢市発注の土木工事で入札情報の漏えいを行ったとして、石川県警が、官製談合防止法違反と公競売入札妨害の疑いで逮捕したものである。令和3(2021)年7月30日、石川県警捜査二課は、同市土木局営繕課の土木系の係長が、観光地「にし茶屋街」の緑地整備工事の一般競争入札で工事を某建設会社に受注させようと同社の取締役(当時：贈賄の疑いで逮捕)と共謀し、令和2(2020)年5月に「最低制限価格」を漏洩し、これらの見返りとして、同年9月と12月に現金10万円と商品券10万円分を受け取った容疑で逮捕した<sup>14</sup>。この建設会社は、この情報を基に同年6月初旬に行われた電子入札に参加し、1,085万9千円で落札し、入札の公正を害したとされる。県警によると、入札にはこの会社を含め、計16社が参加している。予定価格は1,243万円だった。

この係長と建設会社取締役(当時)は、専門学校時代の同級生であった。当該係長は、市有施設の営繕を担当しており、捜査関係者は「秘密事項である入札の各種情報を知りうる立場にあった」とみている。なお、同社は令和2(2020)年度に市発注の工事を計9件落札している<sup>15</sup>。

新聞報道によると、入札情報の漏えいについて「LINEで教えた」「LINEで聞き出した」などと二人の供述内容が一致しており、ともに逮捕容疑を認め

---

13 FNNプライムオンライン「官製談合事件の判決受け 糸魚川市が職員の懲戒免職を発表 「信頼回復に取り組む」【新潟】」2021年8月27日 金曜午後7:50NST新潟総合テレビ<https://www.fnn.jp/articles/-/230786> (2021年9月6日最終閲覧)。

14 時事ドットコムニュース「収賄容疑で金沢市職員再逮捕入札で便宜、現金など20万円―石川県警」2021年08月20日11時07分<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021082000453&g=soc> (2021年9月6日最終閲覧)。

15 中日新聞「金沢市職員 入札情報漏えい容疑で逮捕、元会社役員も」2021年7月31日 05時00分(7月31日 10時07分更新) <https://www.chunichi.co.jp/article/301616> (2021年9月6日最終閲覧)。

ている<sup>16</sup>。

本件では、同市の係長は、「最低制限価格」を漏洩させている。というのも、本件では、「予定価格」は既に公表されていたからである。「予定価格」は、官公庁の入札における基準額となるもので入札価格の上限値とされるのに対して、「最低制限価格」は、入札価格の下限値である。最低制限価格を下回ると、不当に外注価格を値切るいわゆる「下請けいじめ」が生じたり、品質を担保できるかどうか懸念されることもあるため、問題なく履行できるか調査が入ったり失格となったりする。入札によるが、概して、最低制限価格は、予定価格に規定の割合（％）を乗じる計算式によって算出される。

本件において「予定価格」が公表されていた理由は、平成12（2000）年に、前の市議会議員（当時）と設備工事会社の元社長が、談合を仕切っていた疑いが強いことが発覚したからであった。この前議員は、市の当時の幹部職員から設計価格を聞き出して、設備工事会社の社長に教えて落札させたとして競売入札妨害の罪で逮捕・送検されている。入札前には前議員は現金100万円を受け取っていることも明らかになっている<sup>17</sup>。

本件では、以前にこのような「予定価格」の漏洩事件が生じたため、「予定価格」は公表することと制度改革がなされたが、次は「最低制限価格」の漏洩事件が起きている。しかしながら、現在では精密なソフトが巷で用いられており、公表されている「予定価格」からかなりの高精度で「最低制限価格」が導き出せる。こうした状況においても、「最低制限価格の積算に自信がなかった」とする事業者は、相手と既知の間柄であれば、贈賄をしてまで情報入手を試みるのが、この事例からも明らかとなった。

---

16 中日新聞「入札情報LINE削除か 贈収賄容疑の金沢市係長ら」2021年8月23日 05時00分（8月23日 09時55分更新）<https://www.chunichi.co.jp/article/316382>（2021年9月7日最終閲覧）。

17 MRO北陸放送「2000年11月28日放映」。

### 3) 富山県舟橋村の事例

最後に、富山県舟橋村の事例は、村発注の工事をめぐり、予定価格または近い金額を示したとして富山県警は村職員1名を官製談合防止法違反の疑いで逮捕したものである。令和3(2021)年8月18日、当時村の役場の生活環境課長だった容疑者が「小学校のプール前広場の工事」と、村道「海老江中央線の側溝工事」の入札で、予定価格を漏らし逮捕された。県警捜査2課などによると、令和2(2020)年10月、この容疑者は2件の指名競争入札で、建設土木会社(在富山市)の取締役(公契約関係競売入札妨害容疑で逮捕)に予定価格を教え、同社が同額かそれをやや下回る額で落札した。いずれもほかに2社が参加していたが、同社を上回る入札額だったという<sup>18</sup>。

同村によると、予定価格は工事を担当する職員が算出し、総務課長と村長が決裁する仕組みであり、生活環境課長の吉田容疑者も価格を知りうる立場だった。また、県内では近年、談合防止策として自治体による入札改革が進んでいるが、同村だけが予定価格を非公表にしていた。そのため、鈴木満氏(元桐蔭法科大学院教授)は「予定価格を事前に公表しないと、秘密である価格を知ろうとする業者と職員の癒着が起きやすくなる。事件を機に制度を変えないと、また同じことが起こる可能性がある」と指摘している<sup>19</sup>。

本件においては、背景にあった要因の一つが、工事の予定価格の非公表であることは間違いなからう。

### 4) 価格は事前に公表すべきか

富山県舟橋村の事例では、予定価格が非公表であったことが、事件の要因の一つとなった。しかし、金沢市の事例を見ると、過去の不祥事を踏まえて予定価格は公表していても、次は最低制限価格を知りたいと考える事業者と公務員

---

18 読賣新聞オンライン「奇跡の村」で起きた官製談合、容疑者は「役場のけん引役」  
2021/08/29 20:39 <https://www.yomiuri.co.jp/national/20210829-OYT1T50084/> (2021年9月6日最終閲覧)。

19 読賣新聞オンライン・前掲注18)。

との癒着が生じている。とすれば、予定価格の公表だけでは問題は解決しなさそうである。

では、予定価格のみならず、最低制限価格まで公表すればよいのだろうか。そうすれば、事業者は、予定価格から最低制限価格の範囲の中で正々堂々と積算して入札に臨むのであろうか。それとも、事業者は、「総合評価方式」において価格以外の要素に対しての便宜を図ってもらうように、有益な情報を得るために公務員との癒着を行うのであろうか。筆者は、後者を選択する事業者がないとはいいきれない。

金沢市の事例を見ると、予定価格がわかれば、かなりの高精度で既存のソフトを用いて最低制限価格が積算できることは明らかで、実際に最低制限価格で入札する事業者が少なくないようである（そうした場合には、最低制限価格を入札した事業者たちで、別途用意された「くじ」で落札者を決定している）。そのため、市の関係者や、事業者によっては、「なぜわざわざ違法な手段をとるのか、理由がわからない」という声まで聴かれる。にもかかわらず、違法な手段を選択する事業者は存在した。

とすると、突き詰めるとこうした問題は、違法な手段を選択してでも有利に入札を進めたいか、それともフェアにと努めるか、諸個人や組織の法令遵守（コンプライアンス）意識の問題であるともいえる。

だが、なにも手段を講じないわけにはいかない。以上の事例を踏まえ、制度改革によって違法な手段を選択するインセンティブ自体を減じることができないかと考える次第である。予定価格および最低制限価格の公表については、第3章でまた改めて検討することにした。

なお、現在の趨勢としては、一般競争入札においては、予定価格を事前に公表する事例は増えているし、そのように地方公共団体の入札ルールを規定しているところが多い。なかには、予定価格に加えて最低制限価格も事前公表する自治体も存在する。

## 第2章 判例分析と犯罪統計

### (1) 入札談合等関与行為防止法違反

おそらく新聞報道等の方が多数を掌握できると思われるが、以下に、判例（本件では裁判例がその多くを占める。）における動向を把握するためにまとめたものを提示する。これは、あくまで LEX/DB データベース（TKC 法律情報データベース：2021年9月5日時点）を基にして管見により整理したものであり、入札談合事件の典型例といえるものの一部である。

原則として、入札談合等関与行為防止法に係り、公務員等による情報漏洩を伴う官製談合事件（あっせん収賄を含む）を挙げる。（同法違反に関するものでも、違反行為から付随する訴訟、例として原告の名誉を回復に関する案件、内部告発者の解雇に係る地位保全の訴え、および発注者による違約金債権の行使等に関するもの等は除外した。）

表2：入札談合等関与行為防止法違反事例（筆者作成）

裁判年月日等	事案の概要	結果
①松江地判 平成29年3月27日 LEX/DB 文献番号 25549655	新庁舎備品購入に関する業務を一手に担っていた被告人が、慣れない備品の設計や積算等の業務を肩代わりしてくれたBの利益を図るために、新庁舎備品購入の予定価格を漏洩するなどして、Bの取引先に落札させたという職員による入札等の公正侵害等ならびにBの顧問であるDから賄賂として現金等を収受したという収賄の事案。一連の行為により、新庁舎整備事業における備品購入業務全体の適正さが損なわれた上、公務の公正やそれに対する信頼も大きく侵害され、特定の会社との癒着の中で、公務員としての規範意識を低下させ、Dに言われるがまま一連の犯行に及んだ経緯に、酌量の余地は皆無であるが、被告人が収受した賄賂の額はそれほど多額とは言えない等とし、懲役2年、4年間の執行猶予を言い渡した。	有罪



<p>②神戸地判 平成28年12月14日 LEX/DB文献番号 25544871</p>	<p>市発注の道路整備工事を巡る贈収賄事件で、被告人A（元市道路整備改善課長）は、部下職員に指導して秘密保持を徹底させる立場にあったにもかかわらず、被告人B（土木工事会社の元社長）から執ように求められたとはいえ、競争入札における重要な情報であり厳に秘密が保持されるべき設計金額を繰り返し漏洩し、さらには合計60万円の賄賂を受け取り、公務の中立性や公共工事における競争入札の公正を大きく害し、市政に対する信頼を傷付けた。また、被告人Bは、公共工事による収益を確保しようと、まず被告人Aに現金を手渡すなどして取り入った上で何度も執ように働きかけて設計金額を聞き出し、自社ないし関係会社に落札させ、そのような不正を続けるために被告人Aに賄賂を供与した。以上のことから、被告人Aを懲役2年6か月、執行猶予5年、追徴金60万円に、被告人Bを懲役2年、執行猶予5年に処した事例。</p>	<p>有罪</p>
<p>③前橋地判 平成27年7月7日 LEX/DB文献番号 25540840</p>	<p>A市副市長であった被告人Bが、A市発注の公共工事の条件付き一般競争入札に際し、2回にわたり、受注業者の代表者であった被告人Cに対して職務上の秘密である予定価格および最低制限価格を漏えいし、それに基づいて受注業者が工事を落札したという、官製談合防止法違反、公契約関係競売入札妨害、およびそのうち1件の不正行為にかかる加重収賄、贈賄の事案。被告人Bに懲役2年6月（執行猶予4年）、被告人Cに懲役1年6月（執行猶予3年）を言い渡した。</p>	<p>有罪</p>
<p>④千葉地判 平成26年10月20日 LEX/DB文献番号 25504956</p>	<p>配水管工事の指名競争入札3件に関し、県職員が特定業者に最低制限価格を教示し、同業者が最低制限価格に近接した価格で入札して各工事を落札した官製談合防止法違反・入札妨害と、これに伴う加重収賄・贈賄の事案。被告人A（元地方公務員）を懲役2年6月・執行猶予3年に、被告人B（会社員）を懲役1年6月・執行猶予3年に、被告人C（会社員）を懲役2年・執行猶予3年に処した。</p>	<p>有罪</p>
<p>⑤東京地判 平成26年7月9日 LEX/DB文献番号 25504495</p>	<p>資本金の全てを国が出資し、公の事業を営む独立行政法人である鉄道・運輸機構の鉄道建設本部東京本社設備部長という立場にあった被告人が、同機構が入札を執行した北陸新幹線に関連する2件の機械設備工事に関し、入札における秘密事項である工事の予定価格に近似した金額を各入札参加予定事業者に教示し、同事業者に工事の予定価格に近似した金額で入札させて落札させたという事案。入札の公正さが大きく損なわれたこと、被告人の職務違背の程度は大きく悪質であること、規範意識が低下していたことを考慮する一方で、反省をしていること、今後懲戒処分を受けるなど相応の社会的制裁が見込まれること等の酌むべき事情もあることから、被告人に、懲役1年2月、執行猶予3年を言い渡した。</p>	<p>有罪</p>
<p>⑥大阪高判 平成22年11月18日 LEX/DB文献番号 25470451</p>	<p>A市の市長であった被告人が、同市が制限付き一般競争入札に付した公共工事に関し、当時の市議会議員警察官、建設会社の営業ないし談合担当者らと共謀の上、入札の公正な価格を害する目的で談合したという事案の控訴審。原判決に訴訟手続の法令違反および事実誤認のいずれも認められないとして、本件控訴を棄却した。</p>	<p>有罪</p>

以下に、それぞれの事件の特徴を述べておく。入札談合等関与行為事件①は、恩義を感じていた人物を優遇した事例である。同事件②も、現金を手渡された上で何度も執ように働きかけられたという近い間柄において生じた情報漏洩である。また、同事件③は、予定価格と最低制限価格の両方を、同事件④は最低制限価格を、また、同事件⑤は、予定価格に近似した金額を、それぞれ漏洩させている。さらに、同事件⑥は、地方公共団体の長が情報漏洩した事件である。

## (2) 住民訴訟

住民訴訟では、談合の有無、漏洩の有無を問うものがある。これは、談合によって、公正な競争が阻害され、公的契約の値段が不当に上げられることにより、違法な公金支出が生じるためである。

なお、公共入札における入札参加事業者同士の民間入札談合は、違反行為であることから違法性を問われる。そのため、行政との関わりでは、行政は、「入札談合等関与行為」に関与する㉞談合の明示的な指示（入札談合等関与行為防止法2条5項1号）、および㉟発注に係る秘密情報の漏洩（同法同条同項3号）などを行った場合は、住民訴訟が提起されている。管見によれば以下の事例等がある。

表3：入札談合等関与行為に係る住民訴訟

(筆者作成)

裁判年月日等	事案の概要	結果
①盛岡地判 平成31年1月17日 LEX/DB文献番号 25449920	原告らが、町旧役場庁舎（一部）の解体工事に関して、同解体工事に係る請負契約に地方財政法8条の趣旨に反して無効事由等があるから、または、解体工事に係る公金の支出の決定過程に地方自治法218条に反する事由があるから、町長である被告において上記公金を支出することは違法であると主張して、被告に対し、上記解体工事の執行の差止めと上記公金の支出の差止めをそれぞれ求めた住民訴訟の事案。本件解体工事は、本件請負契約に基づいて工事業者が行う物理的破壊行為、すなわち、財務会計行為に係る相手方が行う事実行為にすぎないから、地方自治法242条の2第1項1号が対象とする行為ではないとして、原告らの訴えのうち、町旧役場庁舎の解体工事の執行の差止めを求める部分をいずれも棄却し、原告らのその余の請求をいずれも棄却した。	一部 棄却 一部 却下

<p>②大津地判 平成22年7月1日 判タ1342号142頁</p>	<p>町が発注した下水道工事の指名競争入札において行われた談合に関わり、本件各工事の設計金額を教示し、極めて高い落札を実現させたとして、一般競争入札によらず、指名競争入札の方法により契約を締結することを基本としていた元町長、ならびに談合に関与した元助役および建設業者等に対する損害賠償請求権の行使を求めた住民訴訟。元町長に対する訴えが却下されたのに対し、設計金額を漏洩させた元助役および建設業者等に対する損害賠償請求権を一部認めた。</p>	<p>一部 認容 一部 却下</p>
<p>③東京高判 平成19年4月11日 公正取引委員会 審決集54巻739頁</p>	<p>市の住民である被控訴人らが、市が控訴人との間で締結したごみ焼却施設建設工事請負契約は、控訴人を含む入札参加業者らの談合の結果として控訴人が落札したものであり、市は、適正価格と契約代金額との差額相当額の損害を被ったとして、市に代位し控訴人に対し損害賠償を求めた事案の控訴審。請求を一部認容した原審のうち控訴人敗訴部分を取り消し、本件工事の入札における談合を直接的に証明する証拠は一切存在せず、各業者の入札価格や入札経過結果をもって、談合があったことを推認できず、また、控訴人の入札担当者の認識、行動、入札価格決定の過程に特段不自然、不合理な点は窺われないうして、被控訴人の請求を棄却した。</p>	<p>一部 認容 一部 棄却</p>
<p>④東京高判 平成18年7月20日 判タ1218号193頁</p>	<p>被控訴人らが、本件各工事について町の締結した各請負契約は、当時の町長であった控訴人が漏えいした予定価格を基にして行われた入札者間の談合の結果、不当に高額な請負代金によって締結されたものであり、町が損害を被ったとし、町に代位して控訴人に対し損害賠償を請求したところ、請求が一部認容されたため、控訴人が控訴した事案。本件損害賠償請求権の放棄については、法令または条例に何ら特別の定めはないと認められるから、本件損害賠償請求権を放棄する議決は、町議会が自らが本来有する権限に基づき行ったものであって有効であり、仮に、控訴人が入札予定価格を漏えいして業者間で談合を行い、これによって町が控訴人に対して本件損害賠償請求権を取得したとしても、本件議決により消滅したとした。</p>	<p>一部 取消 一部 棄却</p>
<p>⑤東京高判 平成12年9月19日 LEX/DB文献番号 25410128</p>	<p>特別地方公共団体である本件組合が発注する工事の請負契約の入札に関して、設計および監理・監督等の業務の委託を受けた被控訴人会社の代表取締役が各落札業者に情報を漏洩させ、これに基づき入札談合が行われたため、本件組合が不当に高額な請負契約を締結させられた結果、本件組合は損害を被ったにもかかわらず、本件組合は損害賠償請求権の行使を違法に怠っているとして、被控訴人らに対し、本件組合に代位して、損害賠償を求めた事案。本件監査請求については地方自治法242条2項が適用され、その監査請求期間は、右財務会計上の行為を基準として判断されるべきであり、控訴人らの本件訴えは適法な監査請求を經ていない不適法なものであるとして、請求を却下した原判決は相当であるとして、本件控訴をいずれも棄却した。</p>	<p>棄却</p>

<p>⑥名古屋地判 平成12年7月14日 判自207号29頁</p>	<p>市が、被告他に対して発注した、ごみ焼却場新築請負契約に関し、指名競争入札の予定価格に違法な上乗せがあった、そうでないとしても、談合があったから、上記契約の締結および代金の支払いが違法であり、契約は無効であるとして、名古屋市市の住民である原告等が、名古屋市に代位して、不法行為に基づく損害賠償ないしは不当利得返還を求めた事案。被告等の共謀によって、予定価格の漏洩と、落札予定業者および入札額について談合行為がなされ、談合された指名競争入札の結果に基づいて本件契約が締結されたものであり、これによって名古屋市が損害を被った等として、請求が一部認容された。</p>	<p>一部 認容 一部 棄却</p>
<p>⑦大阪高判 平成12年12月14日 LEX/DB 文献番号 25410151</p>	<p>市の住民である控訴人らが、同市が発注した中学校校舎建設工事に関して同市の職員らも設計金額を業者に漏洩するなど談合に関与していた上建設業者らの間で談合があったなどとして、建設業者らならびに市長および総務部長であった被控訴人らに対し、市に代位して損害賠償請求し、原審は一部の訴えを却下、その余の請求を一部認容したところ、控訴人らが控訴した事案。被控訴人会社らは本件入札に当たり、互いに通謀の上、予め入札価格を調整することにより、被告会社らのうち1社をして同市との間に本件工事の請負契約を締結させることを目的として談合し、もって入札の公正を害する行為をしたものであり、共同不法行為責任を負うとした原判決を支持して、控訴を棄却した。</p>	<p>棄却</p>
<p>⑧新潟地判 昭和57年4月27日 LEX/DB 文献番号 27604025</p>	<p>町が第三者（落札予定価格を漏洩した職員および談合し落札に至った事業者）に対して損害賠償請求権を有しているにもかかわらず町長がその行使を怠っているとして、町長に対して怠る事実の違法確認を求める住民訴訟とともに右第三者に対して損害賠償を求める住民訴訟が提起された場合には、前者の訴えは訴えの利益を欠くに至るとした。</p>	<p>一部 認容</p>

まず、住民訴訟は、特定個人の権利または利益を保護するものではないから、地方自治法所定の範囲内でのみ提起できるものである。その対象とされる事項も、普通地方公共団体の執行機関または職員が行う公金の支出、財産の取得、管理もしくは処分、または、契約の締結、履行、債務その他の義務の負担との財務会計行為に限定されている。そのため、住民訴訟①は、落札予定価格を漏洩した職員の存在を前提とした談合により落札に至った事業者が実施する事業であったとしても、地方自治法242条の2第1項1号の規定に基づき、本件解体工事の差止めを求めているが、本件解体工事は、本件請負契約に基づいて工事業者が行う物理的破壊行為、すなわち、財務会計行為に係る相手方が行う「事実行為」にすぎないから、同号が対象とする事項ではないといえ、従って、本

件旧庁舎の解体工事の執行の差止めを求める訴えは、住民訴訟の対象とならないものを対象としているから、不適法であるとする。

また、地方公共団体等が落札予定価格を漏洩した職員および談合し落札に至った事業者に対して損害金債権を有する以上、その地方公共団体の長はこれらの債務者に対して速やかにその支払を求めるべきであって、これを放置することが地方自治法第242条第1項にいう「財産の管理を怠る事実」に該当することは明らかである。しかしながら、一般に普通地方公共団体の執行機関または職員に対する怠る事実の違法確認の請求は、当該執行機関または職員が従来態度を改め、当該怠る事実にかかわる行為をしようとするれば、これが可能な場合に限り許されるものである。だが、その可能性が既に存在しなくなった段階（つまり、既に損害金の請求が行われている場合）において、怠る事実の違法確認の請求はもはやその意義を失っており、これにかかる訴えは訴えの利益を有しないものとなっている。そのため、住民訴訟⑧においては、既に原告らが地方公共団体に代位して、落札予定価格を漏洩した職員および談合し落札に至った事業者に対し、本件訴えをもつて前述した損害金の請求をしているのであるから、住民訴訟⑧においては、もはやその請求をする余地はなく地方公共団体の長に対する訴えの部分は訴えの利益を欠く不適法なものと判示されている。

続いて、住民訴訟③は、住民らが、市は、適正価格と契約代金額との差額相当額の損害を被ったとして、市に代位し控訴人に対し損害賠償を求めた事案である。しかしながら、不正競争入札と談合事件の存在と内容が、いずれも刑事的に明白になっているわけではないため、住民訴訟⑥および⑦とは異なり、改めて原告である住民らにより、事件を直接的に証明するような証拠提示が必要となる。しかしながら、本件では、本件工事の個別談合の成立について立証責任を負わない控訴人側が証人申請等をして控訴人の本件工事の入札の現場における実際の過程に特段不自然な点がないことを立証し、個別談合の成立に対する反証活動を行ったのに対し、個別談合の成立につき立証責任を負う被控訴人は、本件基本合意が認められるのであるから、本件工事の個別談合についてこ

れ以上立証はないとして、その立証活動をしなかった。そのため、裁判所は、民事訴訟である本件訴訟において、本件工事の個別談合の成立については真偽不明であるといわざるを得ないと判断した。すなわち、刑事事件として確定判決が出ていない事件については、住民訴訟における入札談合による損害賠償請求には、あらためて不正または違法事実の適示とその立証が必要になるのである<sup>20</sup>。

さらに、入札妨害または談合は、それ自体、犯罪として処罰の対象とされる違法な行為とされる。だが、一般あるいは指名競争入札の方式によって請負契約を締結した普通地方公共団体が、「入札妨害または談合した者に対して損害賠償請求権を取得した」というためには、こうした違法性を証明するだけでは足りず、そのような違法な行為によって不正な入札価格が形成され、契約価格が不当に高額となったにもかかわらず、普通地方公共団体の職員等が右契約を締結するという財務会計行為を行ったことが必要である。その点において、住民訴訟⑤の原告らは、本件工事契約が違法であるとする住民監査請求を行っていないことから適正な手続を踏まえておらず、不適法却下と判断された原判決が維持された。

加えて、住民訴訟④は、適正価格と契約代金額との差額相当額の損害を被った事実から有する損害賠償請求権を放棄する議決に関するものである。本件では、住民訴訟の係属中に議会が権利放棄の議決をしており、住民は、「違法の防止又は是正をすることができず、住民訴訟の趣旨・目的を達成することができなくなる」として、議会の議決による権利放棄は違法であると主張した。しかし、裁判所は、「住民訴訟が提起されたからといって、住民の代表である地方公共団体の議会がその本来の権限に基づいて住民訴訟における個別的な請求に反した議決に出ることまで妨げられるべきものではない。」、さらに、「本件は、

---

20 住民訴訟が「刑事告発」に類する役割を果たすことが可能かどうかという点では、社会的な問題提起は可能であろうが、住民には、刑事立件に相当する立証というものは極めてハードルが高いといえる。

財務会計上の違法行為を前提とするものではなく、怠る事実に係る損害賠償請求事案であるところ、当該損害賠償請求権の発生原因のいかんによって放棄の可否を定めた法令はな」として、議会は、本件議案について質疑、討論を行い、民主主義の原則にのっとり、多数決で本件損害賠償請求権を放棄する旨議決することが可能であると判断している。

以上のような住民訴訟が展開されている事実からも、入札談合に関する案件は、住民にとっては、違法または不当な公金支出のおそれに加えて、不名誉な報道が繰り返されることから大きな関心事項であり、その適切な終結と鎮静化までには時間を要する。

### (3) 犯罪統計

参考までに「(知能犯)汚職」のうちの「賄賂を伴う犯罪」に係る数値を警察庁の犯罪統計から抜粋しておく<sup>21</sup>。これは、官製談合における公務員による情報漏洩には、賄賂が伴うものであるため示すものである(この数値は決して情報漏洩だけではなく広範な犯罪を指しており、あくまで参考としていただきたい)。

表4：汚職(うち賄賂)の件数 (警察庁の犯罪統計<sup>22</sup>を基に筆者作成)

年	2002 平14	2003 平15	2004 平16	2005 平17	2006 平18	2007 平19	2008 平20	2009 平21	2010 平22	2011 平23
認知 件数 (件)	164	114	100	102	143	55	74	46	68	60
検挙 件数 (件)	162	114	94	104	135	55	78	44	65	56
検挙 人員 (人)	252	151	113	217	168	98	120	71	81	85

21 検察統計には、適用法別の統計もあるが、入札談合等関与行為防止法に関する数字はない(2021年9月7日最終閲覧)。

22 「刑法犯 罪種別 認知・検挙件数・検挙人員 対前年比較」を用いている。2020年までは確定値である。2021年は1～7月の数値である(2021年9月7日最終閲覧)。

年	2012 平24	2013 平25	2014 平26	2015 平27	2016 平28	2017 平29	2018 平30	2019 令元	2020 令2	2021 令3
認知 件数	43	38	34	43	28	42	24	32	32	26
検挙 件数	42	29	39	42	23	43	25	28	24	30
検挙 人員	67	48	57	59	44	51	52	52	38	45

入札談合等関与行為防止法が平成15(2003)年1月6日から施行されており、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律も平成13(2001)年4月1日に施行されている。十分に遡れる統計ではないが、これらの法律が施行されたことから摘発数が増えたとはいえない。むしろ、統計によれば平成19(2007)年から減っているが、残念ながらその根拠は筆者により明らかにすることは難しい。

### 第3章 改善策の検討—主にオークション理論を用いて

#### (1) 不正の発生要因

本章では、ゲーム理論のオークション理論に注目して、以上のような官製談合を再発させないような仕組みを検討していく。

まず、不正についての理論では、米国の組織犯罪研究者ドナルド・R・クレシー (Donald Ray Cressey) が提唱した理論をもとにW. スティーブ・アルブレイト (W. Steve Albrecht) が体系化した「不正のトライアングル理論」が最も有名である。この理論は、監査実務において国際的にも広く利用されており、わが国においては、金融庁から公表されている2013年に設定された「監査における不正リスク対応基準」<sup>23</sup>にも同理論が示されている。

23 企業会計審議会監査部会「監査基準の改定及び監査における不正リスク対応基準の設定について」平成25年3月13日 同理論については付録1不正リスク要因の例示(18-19頁)に記述がある。[https://www.fsa.go.jp/singi/singi\\_kigyoutosin/20130314/01.pdf](https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kigyoutosin/20130314/01.pdf) (2021年9月11日最終閲覧)。



そこでは、監査人は、リスク評価を行うにあたって、不正リスクの有無を判断するために、下記に例示された典型的な不正リスク要因を検討し、それらが不正リスクに該当するか検討を行わなければならない。典型的な不正リスク要因として①動機・プレッシャー、②機会、③姿勢・正当化という3つの不正リスク（「不正リスクの3要素」）が挙げられている。

①動機・プレッシャーとは、不正を行う心理的なきっかけのこと、②機会とは、不正を行うことが可能な環境の存在のこと、そして、③姿勢・正当化とは、良心の呵責を振り切って不正を実行する理由のことである。

①に関しては、入札予定者の業務上の理由（例として、経営者が、第三者からの期待または要求に応えなければならない過大なプレッシャーを受けている。または、経営者（子会社の経営者を含む。）、営業担当者、その他の従業員等が、売上や収益性等の財務目標（上長から示されたもの等含む）を達成するために、過大なプレッシャーを受けていることが挙げられる。）が大きく関与する<sup>24</sup>。主に、入札予定者側の事情となる。この観点からは、入札不調・不落になりやすく事業者側の事情を踏まえても入札に適していないと考えられる事業（例として除雪等）<sup>25</sup>は、指名競争入札または随意契約にして、予め違反行為に着手するインセンティブを減じておくことも効果があると思われる。

他方、③に関しては、入札を実施する公務員らと近い関係性を有していること、および昨今ではモバイルメッセージングアプリケーションであるLINE等で最低制限価格が漏洩されたという事案もあり、IoTの進展や多様なコミュニケーションツールの活用される方も影響している。もちろん、前述のように

---

24 古田智子＝川畑隆一『民間企業が自治体から仕事を受注する方法―アプローチから企画提案・入札まで』日本実業出版社（2020）274-275頁には、自治体営業というものへの事業者へのアドバイスとして、役所という発注元にとって自らは「下請け業者」ではなく「イコールパートナー」を目指して営業し信頼関係を築くべし、というものがある。このように一緒に課題を解決してくれようとする事業者は、役所にとってもありがたい存在である。

25 駒田達広＝角 拓史＝塚原隆夫「暖冬少雪下の除雪校調達に関する課題」土木技術資料 54-5（2012）10-13頁。

法規制もなされ、公務員らへの法令遵守の意識啓発は徹底されてはいるが、(発覚しづらい犯罪であるため暗数部分が多いと見込まれることから、全貌は把握しきれないが、)法規制により官製談合が格段に減ったとはいえない。あわせて、地元企業優遇という原則がそれなりの合理性を有している限り、入札を実施する公務員らと入札予定者との公的・私的な関わりやつなかりをゼロにするのはむしろ難しい。役人側にとっては、「天下り」先になるかもしれない事業者と問題を起すことは避けたいと思うようであるし、当該事業に強いリーダーシップを有する民間事業者がいる場合にはその事業者との関係を悪化させることは避けたいと思うようである<sup>26</sup>。さらに、前述のように、予定価格のみを予め公表した場合には、最低制限価格の漏洩のリスクがあるし、いずれの価格も予め公表して総合評価方式を採用する場合には、入札参加業者の技術評価点等またはその入札を実施することを予定している事務所等の名称等の情報漏洩のリスクは存在する。

他方、最低制限価格で落札したからといって、漏洩があったとは言い切れない。合計額がその価格になるように見積もりが作成されていれば、積算根拠の確認を行う担当者にとって見分けるのは容易ではない。とすれば、「②機会」をなくすことについての検討が望ましいと筆者は考えている。つまり、官製談合を行うことのないような制度または行っても奏功しそうなない仕組みとするのである。

## (2) 現行の対策

現行での官製談合対策としては、管見によれば以下のような対策がとられている。ただし、不正や犯罪というものは、制御しようとしてもし尽くせるものではないし、規制しすぎることによる弊害もないわけでもなく、ある一つの方法が万能であるというものでもないと思われる。そのため、事案によって適切

---

26 鈴木 満『公共入札・契約手続の実務—しくみの基本から談合防止策まで』学陽書房(2013) 179-180頁。

な方法を選択していく必要があると筆者は考えている。

まず、前述のように、「総合評価方式」をとり、予定価格と最低制限価格を予め公表する等して、これらの価格のみにはできるだけ拘泥しない評価方法が推奨されている。いわゆる「技術点を高くする」という方法である。この方法であれば、入札予定者は「予定価格と最低制限価格の間のできるだけ低い金額に収められるように」努力するのではなく、「予定価格と最低制限価格の間のできるだけ良いものやより良いサービスが提供できるように」努力するはずだからと想定されている。しかし、「総合評価方式」をとると、安定的な技術力がある事業者が生き残ることになるため、現場にとっては「いつも同じような事業者ばかりが落札する」ことが指摘されている<sup>27</sup>。

なお、この「総合評価方式」を進めて「政策入札」というものも提案されている。これは、入札の基準が政策的価値にあるというものであり、ESG<sup>28</sup>（環境（Environment）、社会・人権（Social）、ガバナンス（Governance）の頭文字を取って作られた言葉である。）の観点からも注目できる。すなわち、武藤博己（法政大学名誉教授）<sup>29</sup>によれば、ここでいう政策的価値とは「政策によって追求されるべき価値」ということであるからそれは「社会的価値」と同義であると説明される。より具体的には、それは、政府が政策・施策・事務事業を通じて実現を図ろうと試みている価格以外の価値としての環境配慮、障害者雇用などの福祉対応、男女共同参画の推進、および雇用者による厚生労働基準の適正な維持等を指している。

この「政策入札」もよく検討されたものといえるが、少なからずの政策目標（政策的価値）がある中で、それらの重みづけをするという（政策入札の）基準策

---

27 鈴木 満・前掲注26) 207頁には、松坂市の特別委員会の委員らが「総合評価方式」について、「僅かな点数で落札者が逆転し、高い価格を付けた者が落札者になるなど総合評価方式には問題が少なくない」と評価してそれを採用しなかったことが記されている。

28 近年では、この三つの観点から企業を分析して投資する「ESG投資」が注目されている。

29 武藤博己『自治体の入札改革—政策入札-価値基準から社会的価値基準へ—』イマジン出版（2006）78-82頁。

定が難しいといえるし、「総合評価方式」と同様に、現場にとっては「いつも同じような事業者ばかりが落札する」ことが予測される。

次に、官製談合で公務員らにより情報漏洩されるものの多くは、「予定価格」または「最低制限価格」である。そのため、こうした数字が事前に漏れないような対策がなされている。筆者による地方公共団体の現場職員へのヒアリングによれば、「入札予定者と対応する職員」と「数字を扱う職員」を分ける（最小限度にする）という方法がとられているところもあった。「数字を扱う職員」だけが（セキュリティキーを用いて）入れる部屋またはファイル情報等を用意するということのようなのである。ただし、前述のように、コミュニケーションツールの発展と多様化により、「数字を扱う職員」と入札予定者とが関わろうとすればできなくはないと思われる。

続いてこうした数字を予め決めておかないという方法もある。その一つが、予定価格を予め公表しておいたうえでの、最低制限価格の計算式への「ランダム係数」の利用である。ランダム係数とは、システムで無作為に設定されるものであるため、開札時まで入札の実施者も確認することができない仕組みになっている。たしかに、知らない数字またはまだ存在しない数字は漏洩できないため、漏洩防止には有効である。だが、この対策に関していえば、最低制限価格を下回ると失格になるというのが最低制限価格であるが、最低制限価格にはランダム係数を用いるほどの「幅」があるということになる。つまり、筆者には、「最低制限価格」というものは、厳密に守らねばならない数字というわけでもないのではないかと、（とすればそれより下回る数字を入札した事業者を失格とするのはもったいないのではないかと）という疑念が生じる。

また、入札直前に入札予定者を選抜する「抽選方式」もある。これは、入札当日に抽選により入札できる事業者を減ずる方法である。事業者にとっては、入札前にこうした数値を入手するためにはある程度のリスクを冒す必要があるところ、こうしたリスクを冒しても実際に入札できない可能性があるかもしれないという二段階設定にしておくのである（違反してまで数字を入手しても、

抽選に落ちたら入札にすら参加できないことになる)。しかし、この方法によれば、抽選で外れた事業者が気の毒であり、また抽選で外れた事業者のなかに、本来入札に参加していたら落札できたはずの優良事業者がいた場合には、入札実施者である当該地方公共団体にとっても損になる。つまり、入札までに抽選やくじのような要素を加えておけば、事前の努力が無駄になる確率が高まることから情報漏洩のリスクも減ずると思われるが、そうした要素が高まれば本気で札を入れてくれる参加企業も減ってしまうことが安易に推測され、良い策とはいえない。

このように、「ランダム係数」の利用や「抽選方式」のように、ランダム係数や抽選という不確定要素を介在させることにより、事前の情報漏洩という行為が奏功する確率を下げ、違反行為へのインセンティブを減じる方法の採用には、一理ある。ただし、これらは確かに情報漏洩対策には効果があるが、最善であるとも言い難い。

### (3) セカンドプライスオークション理論を用いて

筆者の提案は、ゲーム理論としても説明されている「セカンドプライスオークション」(考案者 William Spencer Vickrey の名前をとって、ヴィックリー・オークションともいわれる)を、入札にも用いていく方式である。つまり、予算の関係上あらかじめ「予定価格」は公表しておくが、最低制限価格というものは設定せず市場原理に任せるのである。

まず、セカンドプライスオークションの利点とは、次のようなものである<sup>30</sup>。セカンドプライスオークションは、「第2価格入札」ともいわれる。いわゆる競りやオークションでは、ファーストプライスオークション(第1価格入札)が想定されがちであるが、セカンドプライスオークションでは、「一番高

---

30 以下のものがわかりやすい。升田猛「セカンドプライスオークション 正直者は絶対に損をしない」東洋大学Web体験授業[https://www.toyo.ac.jp/nyushi/column/video-lecture/20160517\\_01.html](https://www.toyo.ac.jp/nyushi/column/video-lecture/20160517_01.html) (2021年9月11日最終閲覧)。

い入札をした人に、2番目に高い入札額で落札する」というものである。「競り」などのように値段をその場で競り上げていく方式ではなく、「封印入札型」といわれる他人の入札額がわからない場合において、「正直者は絶対に損をしない」仕組み、つまり、適正な価格であると評価する額を入札する者が損をしない仕組みであると説明されている。その理屈は以下のようなものである。

**表5：セカンドプライスオークション（絵画の場合：Aの利益額）**

（筆者作成：単位円）

A \ B	1万	2万	3万	4万	評価合計
1万	1	—	—	—	1
2万	2	0.5	—	—	2.5
3万	2	1	0	—	3
4万	2	1	0	-0.5	2.5

[—：Aが落札できない場合、数値はAが得られる利益額。]

Aは3万円の絵画だと思っている。Aが1万円でBが2万円で入札した場合には、Bが1万円で落札するため、Aは落札できず、表には—と記入している。AとBが同額の場合は、その同額が落札価格となるが、落札できる確率は「くじ」により2分の1になるため記入される利益額も半額になっている。Aが4万円でBが2万円で入札した場合には、Aが2万円で落札できるため1万円の利益が出るというように記入されている。右側の評価合計が、Aがその値段で入札したとき、相手の入札価格がわからず相手の入札金額も均等であると仮定した場合に、Aが得られると想定される利益の合計額を示している。これによれば、3万円というAの評価額を正直に入札した場合が、最も高い利益を得られることになる。

筆者は、これを同じく「封印入札型」で、「1番安い入札をした人に、2番目に安い入札額で落札する」という仕組みで運用してどうかと考えている。Aは、本件工事は20万円が妥当だと思っている。そうしたときに他の入札参加者Bの入札価格とのかかわりで利益額を示したのが表6である。

表6：セカンドプライスオークション（公共工事の場合：Aの利益額）

（筆者作成：単位円）

A \ B	10万	20万	30万	40万	評価合計
10万	-5万	0	10万	20万	25万
20万	—	0	10万	20万	30万
30万	—	—	5万	20万	25万
40万	—	—	—	10万	10万

【—：Aが落札できない場合、数値はAが得られる利益額。】

Aが30万円でBが20万円で入札した場合には、Bが30万円で落札するため、Aは落札できず、表には—と記入している。入札額は低額ほどよく、セカンドプライスという落札者自身の入札価格よりも高額で請け負えるのが特徴である。AとBが同額の場合は、その同額が落札価格となるが、落札できる確率は「くじ」により2分の1になるため記入される利益額も半額になっている。Aが20万円でBが40万円で入札した場合には、Aが40万円で落札できるため20万円の利益が出るというように記入されている。右側の評価合計が、Aがその値段で入札したとき、相手の入札価格がわからず相手の入札金額も均等であると仮定した場合に、Aが得られると想定される利益の合計額を示している。これによれば、20万円というAの評価額を正直に入札した場合が、最も高い利益を得られることになる。

坂井豊貴教授（慶應義塾大学）も、その著書<sup>31</sup>のなかで、「第二価格オークションのもとでは、各参加者は、自分の評価値をそのまま正直に入札するのが支配戦略（相手がどのような行動をとろうとも、自分にとって常に最適な行動のこと）になっている」と説明している。

以上のように「正直な評価額で入札するのが最も損しない」という理屈があることが、筆者が「封印入札型」におけるセカンドプライスオークション方式を推奨する理由である。ちなみに、なぜセカンドプライスなのかという理由と

31 坂井豊貴『マーケットデザイン—最先端の実用的な経済学』ちくま新書（2013）175頁。

しては、競り上げることで不当に高額になること（ここでは入札で不当に低額になること）を防ぐ目的がある。最低制限価格を設定しないことで不当に低額での落札になるおそれがあるが、それにセカンドプライスオークション方式を採用することにより防ぐことで、外注価格を値切るいわゆる「下請けいじめ」を防止することにも奏功しそうである。

#### (4) セカンドプライスオークションの法的妥当性

とはいえ、入札価格以外での金額での契約ということに法的問題は生じないのであろうか。

会計法 29 条の 5 は、競争は、「特に必要がある場合においてせり売りに付するときは除き、入札の方法をもつてこれを行なわなければならない」とする。そのうえで、同法 29 条の 6 は、契約担当官等は、競争に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、「予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とするものとする」と規定する。つまり、入札額での契約は前提となると考えられるため、法条文にあえて「入札額で」という明記はなく、入札において決定されるのは「契約の相手方」であることが明記されている。言い換えれば、最も望ましい入札額を示した者を「契約の相手方」とするとは規定しているが、「入札額で契約すべし」との規定は存在しないのである。この事実をもってセカンドプライスオークションも法的に妥当であるといえるかには疑問もあるが、方法を規定し、入札方法の説明段階において明確に説明がなされ、入札参加者の了解を得るといふ適正な手続を踏まえることで、法的紛争化への懸念は解消できるであろう。

関連する問題点として、最低制限価格を設けなかったものとして、「1 円入札」がある。本件が問題とされたのは、平成元（1989）の富士通株式会社による「1 円入札事件」である。広島市水道局等のコンピュータシステム設計を 1 円で入



札し、問題となったことから、同社は落札を辞退している<sup>32</sup>。

平成 24（2012）年には、林野庁の衛星携帯電話調達を巡り、KDDI とソフトバンクテレコムによる 1 円入札が相次いだとして、公正取引委員会は平成 25（2013）年 4 月 24 日、同庁に対して発注方法を改善するよう指摘したと発表した。2 社については独占禁止法違反（不当廉売）に当たらないと判断しているが、「極端な低価格での応札や、通信サービスの調達で競争が機能しない状況を招く」として同庁に見直しを求めた。力のある事業者（大企業）がその財力にまかせ、他社を市場から追い出す意図で圧倒的な安値で応札することで、競争相手が市場から締め出され、結果的に独占状態を招来して、かえって国民経済にとって害悪となるという意図である。さらに、「電話機だけでなく通信料でも競争が働くように発注を工夫すべきだ」としている<sup>33</sup>。執筆時からこれらの事件を振り返れば、現状では、通信料でも競争が機能するようになっていくことから、克服および改善されてきていると受け止められる。

しかしながら、最低制限価格を決めないことでの弊害や、ある事業者が、実績づくりのためにも他社が極端に低廉な価格を入札しないことを見越して（第 2 価格がそれなりの金額であると見越して）極端な低価格で入札する場合も考えられる。そうした事業者が複数社存在する場合には、セカンドプライスも低価格となることから、低価格での落札に至ることも想定されるし、落札辞退もありえる。このように極端な低価格での入札者が複数存在した場合が重なれば、その対応含め、制度の改善検討をする必要もあるかと思われるし、安易な落札辞退者が出ないような対処も求められる。

---

32 佐高 信「『1円入札』事件が示す富士通の”常識”と”非常識”」2021/08/23 13:55 <https://www.nikkan-gendai.com/articles/view/money/293589>（2021年9月11日最終閲覧）。

33 日本経済新聞「衛星携帯の調達で1円入札 公取委、林野庁に発注改善要請」2013年4月24日 21:55 [https://www.nikkei.com/article/DGXNASDG24059\\_U3A420C1CR8000/](https://www.nikkei.com/article/DGXNASDG24059_U3A420C1CR8000/)（2021年9月11日最終閲覧）。

## むすび

以上、筆者の提案とともに本小稿を締め括ることとする。筆者の着眼点の一つが、規制や執行のために膨大な管理費や管理工数を用いることを避けるというものであった。というのも、地方自治法2条14項の「最小経費最大効果原則」に違う制度構築は、合理的とはいえないからである。そのため、①動機・プレッシャー、②機会、③姿勢・正当化という不正の3要素のなかでも、②機会に注目し、不正をする機会をなくすこと、つまり、市場原理に委ねるまたはそれを活用することによって漏洩すべき情報(ここでは予定価格はあらかじめ開示し、最低制限価格は不要とする)の存在をなくそうとしている。この点では、官製談合の撲滅には効果的ではなかろうか。「正直な評価額で入札するのが最も損しない」という理屈も、当提案を後押しする。ただし、万能といえるわけではないことも承知している。あくまでもゲーム理論や確率論であろうとのそしりは免れず、こうした問題には時宜および事案に応じた適切な対処が必要であろうと考える次第である。

提出年月日：2021年9月22日

