

土木学会平成 18 年度全国大会  
研究討論会 研 - 16 資料

## “公共調達制度を考える” ～ 土木技術者の信頼回復を目指して～

座 長	小澤 一雅	東京大学大学院工学系研究科	教授
話題提供者	伊藤 喜栄	大成建設(株)	顧問
	尾野村 祐治	時事通信社産業部	記者
	郷原 信郎	桐蔭横浜大学法科大学院	教授・ コンプライアンス研究センター長
	佐藤 直良	国土交通省大臣官房	技術審議官

日 時	平成 18 年 9 月 21 日(木) 10:50～12:20
場 所	立命館大学 びわこ・くさつキャンパス プリズムハウス P203

**建設マネジメント委員会**

【座 長】

小 澤 一 雅（おざわ かずまさ）

東京大学大学院工学系研究科社会基盤学専攻 教授

東京大学工学部土木工学科卒業（1984）  
東京大学大学院土木工学専攻修士課程修了（1986）  
工学博士（東京大学）  
東京大学工学部土木工学科 助手（1987）  
東京大学工学部土木工学科 講師（1991）  
東京大学工学部土木工学科 助教授（1992）  
建設省土木研究所建設マネジメント技術研究センター  
主任研究員（1997）  
東京大学大学院新領域創成科学研究科 助教授（1999）  
東京大学大学院工学系研究科 教授（2004～）  
土木学会 建設マネジメント委員会 副委員長（2006～）  
国土交通省 公共工事における総合評価方式活用検討委員会 委員長（2005）  
東京都 建設局事業における公共工事の品質確保の促進に関するアドバイザー会議  
アドバイザー（2005～）  
防衛庁 防衛庁入札談合等再発防止に係る抜本的対策に関する検討会 特別委員  
（2006）  
国土交通省 直轄事業の建設生産システムにおける発注者責任に関する懇談会 委員長  
（2006～）



【話題提供者】

伊 藤 喜 栄（いとう よししげ）

大成建設株式会社顧問

東京大学工学部土木工学科卒業（1961）  
カリフォルニア大学（バークレー）修士課程修（1971）  
大成建設株式会社（1961）  
大成建設株式会社 作業所長（1975）  
大成建設株式会社 取締役設計部長（1993）  
大成建設株式会社 常務土木副本部長（1997）  
大成建設株式会社 常任監査役（2001）  
大成建設株式会社 顧問（2004）  
土木学会 理事（1994 - 95）  
日本土木工業協会 経営企画委員会 委員（1998 - 01）  
土木学会 建設技術委員会 委員長（2000 - 02）  
土木学会 建設マネジメント委員会 委員長（2004 - 06）



【話題提供者】

尾野村 祐治(おのむら ゆうじ)  
時事通信社編集局記者 国土交通省担当

岡山大学理学部物理学科卒業(1969)  
日本経済新聞入社、本社編集局記者(同年)  
日本経済新聞社退社(1972)  
時事通信社入社、編集局記者(同年)  
大蔵省、通商産業省、日銀、農林水産省、  
建設省担当などを歴任  
農林水産省政策評価会委員、  
食肉流通問題(BSE)調査検討委員会委員  
JETRO日本食品等海外市場開拓委員会委員など歴任  
現在、農業資材審議会委員

主な著書

「日本の金融革命」ビジネス社  
「情報力の研究」プレジデント社  
「ゼネコン大破壊」東洋経済新報社  
「食と農の政策評価」家の光協会



【話題提供者】

郷原 信郎(ごうはら のぶお)  
桐蔭横浜大学法科大学院教授・コンプライアンス研究センター長

東京大学理学部卒業(1977)  
検事任官(1983)  
桐蔭横浜大学大学院特任教授を兼任(2003~)  
法務省法務総合研究所総括研究官兼教官(2003)  
桐蔭横浜大学法科大学院教授(派遣検事)  
コンプライアンス研究センター長(2005)  
警察大学校専門講師  
環境管理における公害防止体制の整備の在り方に関する  
検討会委員(経済産業省)  
防衛施設庁公正入札調査会議委員  
国土交通省公正入札調査会議委員  
ボイラー等の自主検査認定制度の導入の可否に関する検討会委員(厚生労働省)

主な著書

「入札関連犯罪の理論と実務」(東京法令出版、2006年)  
「企業法とコンプライアンス」(東洋経済、2006年、編著)  
「コンプライアンス革命」(文芸社、2005年)  
「独占禁止法の日本的構造 - 制裁・措置の座標軸的分析 - 」(清文社、2004年)



【話題提供者】

佐藤 直良(さとう なおよし)

国土交通省大臣官房技術審議官

東京工業大学工学部土木工学科卒業(1975)  
東京工業大学大学院土木工学専攻修士課程修了(1977)  
建設省入省(1977)  
関東地方建設局荒川上流工事事務所長(1990)  
佐賀市助役(1992)  
河川局河川計画課河川計画調整官(1997)  
四国地方建設局河川部長(1999)  
独立行政法人水資源機構経営企画部長(2003)  
大臣官房技術調査課長(2005)  
大臣官房技術審議官(2006)



# 公共調達制度を考える

## ～ 土木技術者の信頼回復を目指して ～

(社)土木学会 建設マネジメント委員会公共調達制度 WG  
小澤一雅・伊藤喜栄

### 1. はじめに

鋼鉄製橋梁工事の談合事件を皮切りとした公共工事に関わる一連の談合事件は、社会的に強い関心と厳しい議論を呼び起こした。残念ながら、土木あるいは土木技術者に対する信頼はまたも大きく失墜したといわざるを得ない。土木技術者はインフラ基盤を支える重要な役割を担っていると密かに自負することを美德と考え、ある意味では尊大にかまえていればよかった時代は終わった。社会が土木技術者のあり方に疑問を抱いているのであれば自ら襟を正し、どうすれば社会から存在意義を認められるかを真剣に考え、対話し、改革への努力をすべきである。

このような事態を憂慮した土木学会建設マネジメント委員会は、昨年9月に建設マネジメント委員会有志をコアメンバーとする「公共調達制度ワーキンググループ」を発足させた<sup>1)</sup>。当面の活動目標を土木技術者の信頼回復とし、まず公共調達制度の改善方向を示す検討テーマを作成することにした。WGは発足以来、業界の実態の聞き取り、研究者を招いての勉強会、公刊された資料の研究、夜遅くまでの白熱した議論などを積み重ねて具体的なテーマを作成する作業に取り組んできた。その結果、平成18年5月に、改善に向けての9つのテーマを世に問うことになった。ここに、その概要を紹介したい。詳細は、建設マネジメント委員会のホームページ (<http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/>) からダウンロードして頂ければ幸いである。

### 2. 報告書作成の目的

これまでの公共工事システムが抱える大きな問題のひとつは、技術や技術者が活かされにくい点にある。発注者であれ、受注者であれ、技術者個人が、その技術力で勝負し、評価されるシステムを実現することが重要である。健全な技術者は、建設業法の下で、「育成される」から、今後は、「技術をもって競う」時代に向かうべきである。そのためには、技術者の創造的活動が外から見えるシステムを実現することと、技術競争を社会的に支えるしくみを整備すること、そして、技術者自身の意識改革も必要である。技術者自身が、自らの技術力を高める努力を継続的に実施し、これが社会からも評価されるシステムを実現したい。

本報告書は、土木技術者の技術力を活かして、本来の公共調達制度の目標を達成するための制度等に関する今後取組むべき方向とその検討テーマを取り纏めたものである。

### 3. テーマ提案の視点

取り上げた9つの検討テーマは、以下の4つの視点に基づいている(図-1)。視点1は、公共調達の目標である、品質、コスト、時間(工程)に優れた調達を実現するための方策である。視点2は、不正が起りにくい、公正なプロセスを実現し、適切な技術競争が実施されるための環境を整備するためのものである。視点3は、投入すべき技術や配置される技術者の資質を長期にわたって向上できるメカニズムを考えたものである。視点4は、地方の建設事情を考慮し、これに対応するための方策を考えたものである。

### 4. 各テーマの概要

各テーマの概要を以下に、入札契約の流れの中での各テーマの位置づけを図-2に示す。

- 視点1. 技術力を適切に投入し、Value for Money (VFM)を向上させる  
なるべく事業プロセスの上流段階で技術力を投入する多様な技術力が投入可能な制度を構築するプロセスと結果の点検・評価
- 視点2. 公正な競争環境の整備  
発注ロットと共同企業体運用制度の見直し  
透明なプロセスの実現、モニタリング  
三者構造の実現と適切な支払い制度
- 視点3. 優秀な技術・技術者が活かされる環境の整備  
技術者資格と契約制度  
発注者の体制整備  
技術開発・技術力向上のインセンティブの付与
- 視点4. 地方の特徴を考慮した事業執行  
「安心」システムの実現  
経営、変更、品質、リスクの低減

図-1 テーマ提案の視点

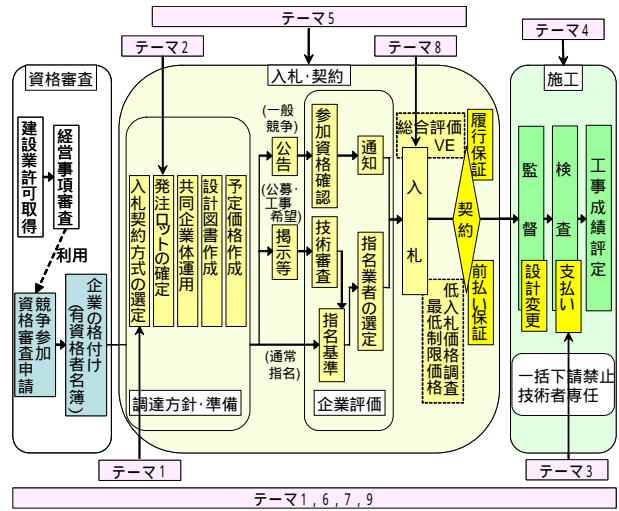


図-2 入札契約の流れと各テーマの関係

【テーマ1】制度全体の見直しと調達方式の選定

公共調達制度は、資格審査段階から、入札契約段階、そして施工段階に至る多数の手続きから構成されている。個々の工事の特性を考慮し、これまでの施策の効果を検証し、制度全体の見直しを図る必要がある。共同企業体制度の運用などの建設生産システムに関する見直しも必要である。よりよい調達方式が選定できるよう、過去の事例を分析し、将来の調達にフィードバックできるようマネジメントサイクルをまわせるしくみが必要である

【テーマ2】技術力活用と事業費削減に向けた発注ロット拡大

工事発注規模（以下「発注ロット」と言う）は、公共事業の経済性からすれば大きくした方が望ましい。しかし公共事業が経済政策の一環として扱われて、地場の建設産業の受注機会を確保すべく一つの構造物を分割発注してきたことも事実である。技術を競う市場整備に向けて、建設事業全体の効率化、経済性向上及び設計から維持管理に至る品質管理の一貫性といった観点から発注ロットを拡大していくことが重要である。

【テーマ3】支払い制度の見直しの方策

支払い制度は、契約方式の基本の制度である。現在の、いわゆる“どんぶり勘定”の支払い方式を見直し、毎月の出来高部分払い方式の導入を実現する必要がある。契約時に工事費の内訳である単価（ユニットプライス）を合意し、これに基づき支払いと設計変更協議を毎月実施することは、コスト管理だけでなく、工程管理、品質管理等工事の品質確保を実現するための基本の方策である。

【テーマ4】三者構造の実現(発注者、監理者、施工者)

従来の二者構造(発注者・施工者)から技術専門集団(監理者)による技術的判断が可能となる三者構造(発注者・監理者・施工者)への転換を図ることが重要である。

【テーマ5】技術による自由競争案件の実施施策

技術的難易度の高い工事においては、技術力を事業の上流段階で投入することが、VFMを高めるために、特に有効である。基本設計終了段階において、審査により選抜された提案者と発注者間で技術交渉を行い、最も高い評価を得た提案者が透明なプロセスのもとで契約を行う方式を実現するのがよい。

【テーマ6】技術開発を促すための新しい制度の提案

技術開発においては、投資と費用の回収を明確に意識した戦略をもつことが重要である。ひとつの建設プロジェクトで回収が困難な長期の技術開発については、発注者が費用を負担し、技術開発の対価と建設工事の費用を明確に分ける必要がある。個別の建設プロジェクトで回収すべき技術開発については、工事の費用の範囲内で対応するのがよい。求める技術の峻別が重要であり、技術提案の費用

負担についても検討する必要がある。

#### 【テーマ7】発注者の体制整備と人事運用方策

公共事業を効率的、効果的に実施するための発注者の体制整備を図ることが重要である。単年度に基づく予算制度や、2～3年で異動となる人事管理の制度もその運用を見直す必要がある。発注者内の技術者に対する将来像やキャリアパスを明示し、その育成方策をあわせて検討し、再就職、人事管理、公益法人等の問題を実質的に解決方策を考えることが重要である。

#### 【テーマ8】入札結果をモニタリングし、これを評価する方策

入札結果は、企業行動の結果の表れの一部であり、市場の状態が反映されたものと言える。「適度な競争結果状態」が明らかでない状況であり、調達制度における様々な取り組みを評価し、分析することが重要である。入札結果や工事完了後の精算時の金額、工事の品質（成績）等を比較し、分析の結果をよりよい調達制度の実現につなげる継続した取り組みが必要である。

#### 【テーマ9】地方における公共工事執行のあり方

地方の建設業には、「地方の主要産業」と「納税者を顧客とする産業」というふたつの顔がある。競争の激化が予想される、今後の地方公共工事においては、工事の安心を確保することが重要である。合意形成支援・設計契約、格付け、工事評価（評点）を導入した入札、出来高部分払い制度、工事評点の五つの要素から構成されるシステムを実現し、正直者が馬鹿を見ない執行システムを構築する必要がある。

#### 【意識改革の必要性】

制度や手続きは、政策目標を達成するための手段として利用すべきものである。技術者が、技術力で競争するシステムを実現し、公共調達の目標を達成するためには、現場で事業に参画する技術者そのものの意識改革が極めて重要である。

### 5. おわりに

研究の過程で、公共調達制度を巡る諸問題は複雑でいわゆる談合など陰の部分の広がりとそれを生み出し温存してきたメカニズムの実態はわれわれ一般の土木技術者の想像の範囲を超えた深い根があり、全貌はなかなか伺え知れないことが判った。しかし単に独禁法など制裁面だけを強化しても真の問題解決にはならないのだろう、それを生み出してきたシステムを変えて行かなければならないという理解に達したのである。

この報告書では明確に言及していないが、現在の法制度をほぼ与件としている。現行の法制度が新しいシステム改革の足かせになるとしたら、われわれはさらに研究を進め、法制度の改革にまで踏み込んだ発言をすべきである。公共調達以外の分野における法制度の改革は目を見張るものがある。さらに重要かつもっとも困難なのは各セクターの関係者全員の意識改革である。意識改革なくして問題の解決なしというのがWGの議論であった。次の課題として意識しておきたい。

われわれはまた、談合とそれを生み出してきた社会システムが、技術者の創意と工夫への欲求をいかに阻害してきたか、また職業倫理といかに相容れないものであるかについても強く実感した。談合から公正な競争への流れが意味するのは技術の復権である。技術の復権こそが創意と工夫に満ち、強い職業倫理観を持つ土木技術者を育て土木に対する社会的信頼を回復するのが永いが唯一の道であることを会員諸氏は理解して欲しい。

この報告書は協力して頂いた業界関係者や研究者の方々の助言とWG諸氏の真摯な努力の果実である。関係者の一人としてここに深甚な敬意を表させていただきたい。

本報告書は終わりではなくこれからの活動の始めである。

#### 参考文献

1) 小澤一雅；技術者の創造的活動を見せよう、私の意見・談合問題、土木学会誌、Vol.90, 2005.12

## ゼネコンの一技術者からの公共調達制度への問題提起

大成建設株式会社 伊藤喜栄

### (1) 談合について - 請負業者の責任と土木技術者の立場

- ・ 日本の公共調達には工事に限らずあらゆるセクターに談合はつきものであった。土木工事の談合が発覚するとマスコミと発注者はあたかも工事請負業者のみの責任のように扱ってきたし、請負業者もそれを甘受して、ただ嵐の過ぎ去るのをひたすら待つだけであった。もっとも最近では少し論調に変化がみられるが。
- ・ 公共調達に関わる談合には政官民で維持してきた官尊民卑の思想よく言えば家父長的庇護の思想を基盤にした構造問題がある。請負業者だけが自己の利益のために競争排除してきたわけではない。もちろん結果がそうなったことは事実である。
- ・ 日本の請負業者は矛盾に満ちた実態を明らかにし自らの立場を外部に主張し、構造改革をしようとはしなかった。閉鎖されたサークルの中で政官のみと対話して、その庇護の下に自己の權益を守って生きようしてきた。したがって構造問題について未だマスコミや国民の正しい理解を得られてない。
- ・ 実態を明らかにしてはじめて国民が理解できる制度設計の議論が進められる。民間の請負業者において実態を明らかにすることはできないであろうから、業界の責任は大きい。
- ・ 技術者の視点で見ると、今までの公共調達の構造は、技術者の創意工夫による自由な競争を妨げてきた。それは日本の民間の心ある土木技術者にある種の閉塞感をもたらしてきたのは技術者と国民両者にとって不幸であった。また日本の建設企業の国際競争力の向上をも阻害してきたといえよう。

### (2) 「いわゆる談合」のもう一つの要素 - 無償技術サービスの陰

- ・ 日本のゼネコンや公共調達にかかわるメーカーには「技術営業」という言葉がある。工事発注前の計画段階における無償の技術サービス (Pre-construction Engineering Service) のことである。
- ・ 日本では官民を問わず設計費などの技術サービスに対する報酬はきわめて低いし、ゼネコンやメーカーに支払われることは極めてまれである。しかし技術的に難しい工事ではゼネコンやメーカーの技術サービスを受けながら計画を進めざるを得ないことが多い。これらのコストは受注工事のオーバーヘッドの中から充当される。
- ・ したがってサービスを提供したゼネコンやメーカーがあるプロセスの中で受注者となることも多かった。場合によっては受注予想を前提に技術サービスを提供することもあった。いずれにしても企業にとっては、技術サービスのコストは受注によって正当化されてきた。
- ・ 技術は営業の手段として位置づけられてきた。業者間の技術サービスには多額のコストを要し、外部からは見えないが激しい競争があると正当性を主張する技術者もあった。しかし反省すると、必ずしも技術本来の競争とは呼べない面があった。技術の競争といっても必ずしも経済合理性が目的ではなく V F M を実現しなくとも発注機関の担当官が納得すればよい面があったからである。
- ・ いずれにしるこれらの技術サービスがプロジェクト実現のために不可欠だとすれば、今後は国民が納得する形で進められなければならない。

### (3) 制度設計について - 鉛筆と大ダムでは調達方法は異なってしかるべき

- ・ 今まで国家的プロジェクトや難工事、陰でゼネコンやメーカーが果たしてきた役割をオープンな形で国民に示したうえで、国民が納得できる制度を作るのが大きな課題となる。すべてのプロジェクトを建設コンサルタントのみが計画し、一般競争入札で遂行できるとの実態とかけ離れた虚構を建前としていては問題の解決は望めない。すべての民間の技術者の創意と工夫に陽が当たる制度を作らないと日本の土木技術は国際競争力を失うであろう。望ましい制度設計にとって従来の法制度と矛盾した点があったら法制度を変えるべきである。



- ・ 公共調達制度設計では何を調達するのか明確に議論すべきである。例えば単に工事のみの単純な請負なのか、あるいは工事に含めてエンジニアリングやマネジメントを調達するのかによって契約のプロセスや内容は大きく異なるはずである。多様なモデルについて検討を進めるべきである。

#### (4) 制度設計の中で技術をどう考えるか - 二三の論点を考える

- ・ 民間の調達であれば、施主のゼネコンに対する期待はコスト、スピード、クオリティーである。技術はそれを実現するための手段であると理解される。技術的手段の選択は基本的に請負者に任される。難しい工事では請負業者の提示する計画のフェジビリティが審査されることもあるが結果についての保証は企業の経験と信用である。
- ・ このような民間の考え方を取り入れた上で、技術者の創意工夫をより効率的に生かすことができるように発注単位を大きくすべきである。橋の発注を基礎と上部工、しかも左岸と右岸、上り線と下り線を別々の業者に発注してどんな斬新な発想が生まれるのだろうか。複合的システムである建物の本体とエレベーターや空調設備などをバラバラに発注して誰が総合的なリスクを管理できるのだろうか？
- ・ また技術的なプロセスは請負業者の選択にゆだね、結果に対する保証はボンドなど市場に任せるのが良い。
- ・ 現在のいわゆる「総合評価方式」では入札者が提示する技術計画書を評価し、一定の方式で評点を与え、技術点が高ければ入札金額に一定の差額を認めている。
- ・ 民間技術者の目からすると、この方式は技術の本質をどう理解しているかやや疑問である。優れた技術を持つ入札者であれば要求仕様の性能にたいしてより安いコストを提示できるだろう。より高いコストでよりよい性能を提供するのであれば入札時の要求仕様の意味は何か。(但しスケジュール短縮に対し数値的なインセンティブを提示している場合などは別であるが。)コストの差分で得たより高い性能の費用便益評価は可能なのだろうか。技術を尊重するといいつながら「技術」の自己目的化を危惧するのは杞憂であろうか。

# 「公共調達制度を考える」への私的見解 = 危惧されるコミュニケーション基盤の喪失 =

時事通信社編集局 尾野村祐治

公共施設の調達に関する不祥事が相次いでいる。これら不祥事への反省も込めて、国土交通省、大手建設会社などが談合からの離別を真剣に模索し始めた。しかし残念ながら、これらの動きを見詰める国民の眼は冷たい。

## コミュニケーション基盤の再構築を

これをマスコミの立場から眺めると、関係者の制度是正に向けた努力が、国民と有効なコミュニケーション（会話）を形成できないでいる。そんな感じを受ける。

改革を実践するには、国民とのコミュニケーションが欠かせない。これが欠ければ、改革論議も空回りする。改革は国民の理解があって、初めて協力も得られる。それなのにコミュニケーションが困難だとは、まことに残念であり深刻だ。関係者はこの現実を直視し、この難問に取り組む覚悟が必要だろう。

公共施設の整備は国民生活に密接に関係している。自然災害から身を守る治山治水工事や上下水道など国民生活の基盤整備、道路、港湾、空港などの交通基盤整備、公共施設の整備は、改めて指摘するまでもなく重要だ。少子・高齢化による生活環境の大きな変化、最近の異常気象、地球規模の温暖化対策の緊急性を考えると、その重要性は今後も増大する見通しだ。

それほど重要な公共施設の整備だが、コンプライアンス（法令順守）を声高に叫びながらも、その舌の根が乾かないうちに談合摘発や不祥事が露見し、国民の信頼は喪失し続けてきた。だから関係者が談合からの離脱を宣言しても、多くの国民は疑いの眼を向けてしまう。

そこには高度成長時代にうまく機能した談合による受注調整機能を懐かしむ関係者の声を聞きつけ、やはり談合体質は根深いと理解する向きも多い。そして政府や関係団体の談合防止策を信じようとせず、やがて談合に復帰するのではと疑っている。

技術者の良心に基づき、真摯に談合防止策をまとめ、公平で公正な公共調達制度に向けての改革に取り組む以上、それを成功させる前提として、改革案を提示すれば、国民が理解され、評価してくれるとの甘い考えを捨て、国民とのコミュニケーションへの努力を積み重ねながら、改革に取り組む覚悟が必要だ。

## 公共調達は「遅れ組」

次に申し上げたいことは、公共調達に対して国民が厳しい批判を行っているのは、単に談合などの不祥事が相次いでいるからではない。日本経済が成熟化し、国際化・グローバル化により、公共調達のあり方が大きな歴史的転機を迎えているという時代背景がそこにある。つまり時代が改革を求めているのである。

時代の流れに逆らえば、厳しい処罰を受ける。バブル崩壊後の金融行政の破綻は、大蔵省の解体をもたらした。公認会計制度も厳しい糾弾に直面、多くの関係者が刑事罰を受けた。こうした悲劇を体験することで、この国では時代の変化、改革の必要性を思い知る歴史を重ねてきた。

金融界など他の経済界は、公共調達関連業者よりも一歩先に時代の荒波に遭遇し、それに適応するための改革を実施している。こうした先行組から公共調達の実情を眺めれば、「時代認識の不足した適応能力に劣る業界」と映るに違いない。

それだけではない。バブル崩壊後、10指を余すゼネコン（総合建設会社）が雇用不安・社会的混乱を回避するために、債務免除を受けた。モラルハザード（倫理感の喪失）を指摘しながら、借金を抱えた多くの国民が「何故ゼネコンなどだけが優遇されるのか」と不満を募らせ、批判を強めた経緯も忘れてはならない。

### 法令順守からCSRへ

近い将来、大規模増税を不可避とするほど深刻な財政危機は、年金制度も医療保険制度も運営危機に直面させている。医療の現場では医師への負担が増し、医療ミスと医師の過労死も報道されるに至っている。

税金の無駄使いに対する監視の目は一段と強まり、公共投資はさらに縮減の標的にされている。こうした縮減圧力に対して不祥事発覚は、予算削減の格好の口実となる。心して掛からなければならない。

最後に申し上げたいことは、企業や個人に求められていることは単にコンプライアンス（法令順守）だけではない。近年、世界的に「できる範囲の社会的責任を果たす（ソーシャル・レスポンシビリティ＝SR）」と言う考え方が重要視されてきた。

それは昔ながらのモラルが社会変動の中で有効性を失ってきている中でのニーズでもある。このSRの前に企業（コーポレーション）の「C」を置いて「CSR」の重要性を説く声も経済界で強まっている。事実、建設業界もこのCSRを実行し始めた。

それはコンプライアンスさえ確立すれば国民の信頼を得られるということではない。真に公共調達関係者が、調達システムの改革、運用を通じて国民の信頼を獲得しようというのであれば、法令順守から、さらにその先のCSRに取り組む姿勢も必要だ。

幸か不幸か、公共調達関係者の前には、冒頭でも指摘した通り、異常気象による自然災害の増加（地球温暖化対策）や、少子・高齢化による社会基盤の再整備などのニーズが高まっている。これらのニーズに応える仕事は国民が期待していることでもある。国民の信頼を得るに相応しい課題であり、難題であるからこそ信頼回復のチャンスと考えることもできる。

## ～ 談合構造の解消に向けて～

桐蔭横浜大学 コンプライアンス研究センター 郷原信郎

独占禁止法や刑法の談合罪による談合摘発が相次ぎ、しかも、受注企業側だけではなく、発注者側の幹部までもが談合への関与で刑事責任を問われるケースが相次ぐ中、平成 17 年には、独占禁止法が改正され、課徴金引き上げ、違反事実申告者に対する減免制度導入等が行われた。

このように、談合を「個別」の犯罪（違法）行為ととらえて制裁・処罰の対象とし、その抑止・再発防止を図る談合対策が、果たして本当の意味での談合問題の解決につながるのだろうか、入札談合問題をわが国経済社会に歴史的、制度的に根差す構造問題として捉え、その要因を解明し構造を解消していく方策を検討していくべきではないか、との問題意識から開催した談合構造解消対策研究会（主催：桐蔭横浜大学コンプライアンス研究センター）の報告書が平成 18 年 4 月に公表された。

【研究会メンバー】座長：松田昇（弁護士・前預金保険機構理事長）、松下満雄（成蹊大学法科大学院教授（国連大学高等研究所客員教授））、武田晴人（東京大学経済学部教授）、チャールズ・レイク（在日米国商工会議所会頭、元 U S T R 日本部長）、田村次朗（慶応義塾大学教授）、川崎隆司（弁護士）、渡邊法美（高知工科大学助教授）、楠茂樹（京都産業大学専任講師）  
座長代理：郷原信郎（桐蔭横浜大学法科大学院教授・コンプライアンス研究センター長）

### 【報告書要旨】

#### 公共調達をめぐる談合構造の歴史と現状

戦後、製造業を中心とする民間セクター、銀行業を中心とする金融セクター、建設工事業を中心とする公共セクターのいずれもが非競争的状况にあったが、高度成長の中で国際競争力をつけた民間セクターは比較的早い時期から、貿易自由化の流れの中、国際的な競争的環境に置かれるようになり、金融セクターにおいても、バブル経済の崩壊の中で様々な金融・証券不祥事が表面化したこともあって、いわゆる「金融ビッグバン」により自由化、規制改革が進められ、多くの金融機関が破綻又は経営統合されるなど、現在では厳しい競争的環境に置かれている。一方、建設工事を中心とする公共セクターを見ると、入札の現場では、品質・技術についての評価を行わず、価格だけで落札を決める「最低価格自動落札方式」を原則とし、発注者側が一方向的に定めた予定価格を上回る落札を一切認めない「予定価格の上限拘束性」などの先進各国の中でも特異な入札制度が維持されてきた。そして、そうした制度の下で生じ得るダンピング受注、粗悪工事等の弊害は、業者間の話し合いによって悪質不良業者の排除を行う談合システムによって防止するという形で非競争的構造が維持されてきた。このような談合システムは、中小企業の受注割合の目標を立て、それを実行することを各発注機関に求める官公需法や、発注者側の恣意的な契約の運用などと相まって、高度成長経済期における膨大な公共工事を効率的に発注することに関して、それなりの機能を果たしてきた面があり、形式的には違法であっても、実質的には、ほとんど違法性がないか極めて低いものと考えられ、建設工事以外の分野にも広がり、公共調達全体に蔓延していった。

談合システムは、受注者側にとっては経営上のリスクを回避させ、発注者側にとっても不良工事発生リスクを回避させるという意味で、両者にとって旨みのあるものだった。また、契約金額の一定率の金額が前渡金として支払われ、その後は出来高に関係なく工事完了後に残金が支払われる制度が従来採用されてきたが、談合システムは、受注業者間で「前渡金の食い逃げ」を防止するという機能も果たしてきた。

#### 談合に対する制裁・処罰の実情

昭和 5 0 年代に独禁法に課徴金が導入されて以降、談合システムが、独禁法違反として摘発されるようになり、平成に入ってからの日米構造協議における米国の要求を受けて制裁・処罰が

強化された。本年1月に施行された改正独禁法で課徴金が大幅に引き上げられ、違反事実の申告者に申告の順位に応じた課徴金等の減免を行なう制度が導入されるなど、制裁・処罰がさらに強化され、談合システムに動揺を与えるという面で一定の効果を挙げている。しかし、これらの法令による制裁・処罰が、事柄の性質上、顕在化した個別案件の特定当事者を対象とするものであることから、その運用はいわばモグラ叩きの様相を呈する場面が多く、その制裁や処罰が直ちに抜本的な談合根絶のための一罰百戒的效果をもたらすか否かについて大きな疑問が残る。

### 談合システムの問題性とその構造解消の必要性

談合システムには、(1)受注者間で競争が機能していないことによって、公共事業の非合理性、非効率性が温存されていることは否定し難く、(2)談合システムの下での、一部公務員にのみ特権的利益を与える「天下り」の問題が伴い、(3)談合による不正な利益が、不透明な金の流れ、利益提供の原因となり、不正な政治献金、選挙資金の提供や反社会的勢力等への資金提供にまで結びつくことになる等の問題がある。談合システムが、形式的には違法であっても、実質的には工事と富の「配分システム」として一定の社会的・経済的機能を果たしていた時代は去った。今では、その弊害が、社会的に許容できない状況となっており、談合システムを解消するための方策を真剣に検討することが求められている。

### 提言（制度面・運用面）

- ・ 最低価格自動落札方式と総合評価方式の原則・例外関係を会計法令上解消する。
- ・ 予定価格制度は廃止し、「落札価格の合理性を判断する重要な目安」としての性格を持つ価格を設定することとする。
- ・ 発注者の意向によって形骸化した入札を行われないよう、何らかの事情により随意契約で発注するのが妥当な場合には、可能な限り透明性を確保した上で随意契約を行うことができるようにする。
- ・ 出来高部分払い方式を採用し、談合システムの正当化要因を除去するとともに、発注者、受注者両者による厳密な品質管理を推し進める。
- ・ 公共調達に基づく中小企業保護については、その必要性がある場合には、中小企業保護を目的としたよりオープンな手続きに基づいた施策を行う。
- ・ 落札できなかった者による不服申立手続きを充実させ、司法審査への道を開く。
- ・ 発注者側に求められる技術審査能力等を補うために発注者支援を積極化する。
- ・ 適法性監督能力を向上させ、コンプライアンスを充実させるために、法曹を含めた法律家による発注者支援体制を整える。同時に、法科大学院等で人材養成を図る。

### （制裁・処罰面）

- ・ 談合への独占禁止法の適用に当たって、一定期間に限定して、過去に行ったまたは現在行っている入札談合を自己申告し、談合構造の解消に協力することを約束した事業者に対しては独占禁止法の適用を免除する、という措置を講じることを検討する。
- ・ 談合罪による個別の談合行為の処罰に当たっては、個別の談合行為の背景となっている談合構造全体に着目し、事案の実態に即した適切な処罰を行なう。一方、賄賂等の不正な資金提供や、事業者間の不正な利益分配を伴う事案に対しては厳しい処罰を行う。
- ・ 官製談合防止法については、発注者の職員すべてに「談合構造に関する事実解明と構造の解消を行うこと」、発注業務についての権限者には、談合行為の実態に関する調査を義務付け、義務に違反した権限者が、受注業者側から何らかの利益を得る行為（「天下り」、政治資金・選挙資金の供与を受けることなど）に対して罰則を設ける。

### （官民合同機関の創設）

- ・ 制度・運用面の改革と談合に対する制裁・処罰とを談合構造の解消のために有機的に結びつけていくために、国土交通省、各自治体等の発注官庁や、公正取引委員会、検察庁等の談合の摘発を行う当局、そして、業界側の代表者等による「公共調達構造改革協議会」（仮称）などの官民合同の協議機関を設ける。

## 発注者の立場から公共調達制度を考える

### - 指名競争方式から一般競争・総合評価方式への大転換 -

国土交通省大臣官房技術審議官 佐藤直良

#### 1. 現状認識

##### (1) 指名競争方式の役割と課題

- ・指名競争方式は、不良不適格業者の排除の徹底等を目的として会計法の制定初期に制度化されて以来約100年にわたり、国等における公共調達の大部分において活用されてきた。
- ・指名競争方式には、競争参加者が限定されるため業者間の談合による受注調整を誘発しやすいことや、優良だが実績のない企業が新規参入の機会を得にくいこと等の課題があることが指摘されており、発注者は適切な公共調達の実施に努めてきた。
- ・一方で、指名競争方式の下では、良い仕事をするのが次の設計業務や工事等(以下、「工事等」という。)の受注機会の拡大につながり、これがインセンティブとなって、企業は受注した工事等の品質確保に努めるといった「好循環」が形成されるという効用もあった。
- ・この「好循環」は、工事等の品質確保に関して、発注者と受注者の間に一定の信頼関係を成立させ、これにより発注者は、要点に絞った監督・検査によって工事等の品質確保が可能になるとともに、各種基準類の標準化・マニュアル化を進め、高度成長期以降における職務内容の急激な増加や多様化に対応することができた。
- ・また、企業においては、良い仕事を続けることが企業経営の安定化に直結するため、受注した工事等を誠実に遂行するとともに、より良い品質の確保を目指し、自らの技術力の向上や技術者の育成、技術開発等に努力することにもつながった。

##### (2) 公共調達を取り巻く環境の変化

- ・厳しい国家財政の状況等を背景に、公共事業は大幅に削減されつつある。
- ・度重なる談合事件等への反省から、公共調達制度の透明性・競争性の確保が重要な課題となっており、特に入札方式については、指名競争方式から一般競争方式への転換が求められている。
- ・また、耐震偽装事件等を踏まえ、工事等の品質に対する国民の関心が高まる中、平成17年からは公共工物品確法が施行されており、総合評価方式の活用等による価格と品質が総合的に優れた工事等の調達が求められている。
- ・このような状況を踏まえ、政府は、平成17年度より、公共調達における一般競争方式の適用拡大や総合評価方式の拡充を開始したところであり、国土交通省においても、平成18年度から通常指名競争方式を原則廃止するとともに、全工事発注金額の8割以上を目標に総合評価方式を実施する等、積極的に取り組んでいるところである。

##### (3) 現行の建設生産システムの限界

- ・一般競争入札の拡大は、公共調達手続の透明性・競争性の向上に寄与する一方で、デメリットとして、競争参加者を広く一般から募る方式であることや、指名競争入札に比べ当該工事の成績が以後の受注機会の拡大に結びつきにくいことから、当該工事における利益を優先し安全管理や品質確保に対する配慮が十分でない等、施工能力の劣る企業や不誠実な企業が競争へ参加しやすくなるとともに、良い仕事をする優良な企業の受注機会が減少していることが指摘されている。

- ・また、競争の激化に伴い著しい低価格による入札が頻発しており、元請企業の利益減少に伴う工事等の品質の低下、労働条件の悪化等の下請企業へのしわ寄せ、企業の技術者育成・技術開発の削減等につながるものが指摘されている。
- ・このように、公共調達指名競争方式から一般競争・総合評価方式へと転換される中、様々な課題が顕在化しつつある一方で、入札段階において総合評価方式を適用しても価格の要素で最高評価値が決まるため企業の技術力を十分評価できず、価格と品質が総合的に優れた調達につながらないことや、施工段階においても、受注者との信頼関係に依存している現行の監督・検査では設計ミスや不可視部分での工事の手抜きの見解に十分対応できず、品質が担保されないおそれがあること等、指名競争方式を前提とした現在の建設生産システムの限界が指摘されている。

## 2. これからの建設生産システムのあり方

- ・指名競争方式を前提としてきた従来の建設生産システム全体を見直し、一般競争方式による競争を前提とした新しい建設生産システムを構築することが急務である。
- ・新しい建設生産システムは、次の3つの機能を有するべきである。

国民ニーズにあった社会資本整備に関する機能。

価格と品質が総合的に優れたものを、タイムリーに調達し継続的に提供する機能。

受発注者それぞれが工事等の品質確保に責任を持つ仕組みを構築・維持する機能。

- ・この3つの機能を満足する建設生産システムとするためには、一般競争方式より公共調達の透明性・競争性を確保しつつ、良い仕事をする企業を適切に評価・優遇する仕組みを構築し、指名競争方式の下では存在した「好循環」を取り戻すことが重要である。
- ・具体的には、建設生産システムにおいて、大きさ・レベルの異なる3つの循環（下表）を創出することが必要である。

表 これからの建設生産システムに必要な3つの循環

循環の種類	
大循環	建設生産システム全体（計画、調査・設計、施工、維持管理）を通じて、各段階の経験が次の段階へ引き継がれ、かつ上流段階へ環流される仕組み
中循環	企業の実績や努力が、請負者選定に適切に反映される仕組み
小循環	個々の工事等において、品質の高い成果が確実に得られる仕組み