

# 公共工事と入札・契約の適正化

— 入札談合の排除と防止を目指して —

亀 本 和 彦

## 目 次

- I はじめに
- II 入札談合は悪か
  - 1 談合弁護論の論拠
  - 2 談合弁護論の根強さ
- III 我が国建設業界における談合史
  - 1 談合罪の制定以前
  - 2 談合詐欺論と談合罪の制定
  - 3 独占禁止法の制定といわゆる大津判決
  - 4 静岡事件
  - 5 埼玉土曜会事件とゼネコン汚職事件
  - 6 官製談合事件
- IV 入札談合の多面的な弊害
- V これまでの談合防止対策と入札制度の改革
  - 1 公共工事入札・契約適正化法制定までの入札・契約制度の改革
  - 2 公共工事入札・契約適正化法の制定とその実施状況
  - 3 入札談合等関与行為防止法の制定
- VI 最近の入札談合とその対策の新しい動き
  - 1 入札談合は減少しているか
  - 2 入札・契約の適正化及び入札談合防止への新たな取組み
- VII 個別の入札談合防止策等に関する評価と入札談合防止上の問題点
  - 1 個別の入札談合防止策等に関する評価
  - 2 入札談合防止上のその他の問題点
- VIII おわりに

## I はじめに

「公共工事」や「建設業」という言葉から国民が連想するものは、何であろうか。

「道路」、「下水道」、「学校」等の整備やそれによる「地域の発展」や「生活環境の向上」というプラス・イメージよりは、「談合」、「癒着」、「汚職」、「利権」等といった建設業界の構造的な問題や「きつい・汚い・危険（いわゆる3K）」と言われる建設労働上の問題や「自然や環境の破壊」、「公害」等の環境問題といったマイナス・イメージを持つ人の方が多いのではないだろうか。

こうした中で、昨今、公共工事に係る口利き疑惑、建設企業からの政党支部への公職選挙法違反の政治献金等、建設業・公共工事と政治の関係を巡る残念な事件が数多く発生している。

このことは、国民に著しい政治不信を植え付けるとともに、「政官業の癒着」や「官製談合」等といった言葉に象徴される、建設業・公共工事と政治・行政との極めて不健全な関係について国民が抱いているマイナス・イメージを増幅している。

すなわち、今や「公共工事は、政官業の癒着によって、民間工事に比較して2割程度高くなっており、その差額の一部が政界や官界に還流している」ということが、事実であるかどうかは別にして、国民やマスコミの意識の上では、いわば常識化していると言っても過言ではない。

そして、ついには、公共事業は国民生活の向上のために道路や河川等の整備を行うことでは

なく、あたかも国民の税金を政治や行政に携わる者が浪費するための仕組みであるかのように喧伝されるまでに至っている。

このような中で、公共工事に係る入札談合対策—言い換えると入札・契約の適正化—については、制度上の改善は進んでいるものの、不祥事が頻発している現状を踏まえ、その一層の改善とともに、建設業界・発注者等の意識改善を含めた構造的な改革が必要とされている。

そこで、その問題を考える際の参考に供するため、以下、公共工事の入札・契約制度や入札談合問題に係る諸資料とその問題点の整理を行うこととする。

## II 入札談合は悪か

入札談合については独占禁止法や刑法により犯罪であることが規定されており、その問題がしばしばマスコミにも取り上げられ、批判されているのを見ても、「談合は悪である」ということについては誰も疑うことのない「世の常識」であると言える。

しかし、一方、「談合」という言葉を文字通りの「談じ合う・話し合う」に置き換えると、日本においては、今まで、建設業界だけでなく、世間でプラスに理解されてきた事柄であろう。

また、談合問題について建設業界の関係者と話すとき、最近でこそさすがに余り広言されなくなったが、一昔前までは「談合はなぜいけないのか?」とか「談合にも良い談合と悪い談合がある。」との主張が声高になされた。さらに、現在でも「談合は日本の醇風美俗で建設業界だけでなく、皆やっている。」とか「談合は悪ではあるが必要悪だ。」との主張をする向きがあり、「談合は悪である」ということについて必ずしも「業界の常識」であるとまで言い切れない。

そこで、最初に、談合の功罪に係る主張とそれらについての検証を行うこととする。

## 1 談合弁護論の論拠

公共工事に係る入札談合の是非を論じた代表的な著作には、建設業界関係者の著作として山崎裕司氏の『談合は本当に悪いのか』<sup>(1)</sup>と前田邦夫氏の『「談合国家」は衰退する』<sup>(2)</sup>が、また、学者の著作として金本良嗣氏(編)の『日本の建設産業』<sup>(3)</sup>や武田晴人氏の『談合の経済学』<sup>(4)</sup>がある。

まず、山崎氏の著作は、談合について肯定的に論じているものとして代表的なものである。また、武田氏の著作は、全体の論調としては談合に対して否定的ではあるが、客観的かつ中立的な分析を行っている。また、金本氏(編)の著作は、談合に否定的であり、建設業界の特殊性・特異性等を根拠にした談合弁護論者の主張を挙げ、それを具体的に検討し、否定的論評を加えている。さらに、前田氏の著作は、談合弁護論について体系立って取り上げていないが、談合に否定的であり、ここではCM方式(後述)の活用を強調している。

これらの中で肯定的あるいは否定的に取り上げられている談合弁護論の主な論拠を抽出してみると、次の通りである。

- ① 談合は品質管理、手抜き工事防止のシステムであること(山崎、武田、金本、前田)
- ② 談合は地域経済・地元中小企業を支えている面があること(山崎、武田、金本、前田)
- ③ 一般競争入札は、システムの運用のコストが高くつくこと(山崎)、また、一般競争入札では、応札者があまりに多くなり、発注者の事務処理が追いつかないこと(金本)
- ④ 市場メカニズムに任せれば、受注産業である建設業は、受注の極端な変動にさらされ、各企業、さらに産業全体が不安定になり、大混乱に陥ること(金本)
- ⑤ 自由な競争は入札価格・受注価格の際限のない低下につながり(金本)、談合はダンピング受注と悪質な業者(や暴力団)の排除のためにはやむをないこと(武田)

- ⑥ 談合は請負契約に伴う発注者の専横からの自衛の意味もあること（武田）
- ⑦ 談合には良い談合と悪い談合があり、前者は否定すべきではないこと（山崎）等

## 2 談合弁護論の根強さ

このような談合弁護論は、入札談合の弊害が顕著になっている現時点では、もはや極めて強弁的にさえ感じられる方が多いかもしれないが、建設業界や発注者の周辺には多い議論である。

ただ、談合弁護論又はその論拠になっている主張も、次のような中小企業保護や地場産業の振興の立場からの主張に言い換えると、もっともらしく聞こえるから不思議である。すなわち、

- ① 建設業者は中小企業が多く、大企業と同じ土俵で戦わせるのではなく、社会的な弱者である中小企業の保護の観点での対策が必要であること
- ② 地方経済の振興のためには、地場の建設業者の優遇も必要であること
- ③ 公共事業は、市民と密接なものであるもので、地元のことの良く分かっている地場の建設業者が行うことが、スムーズな事業実施にとってより良いこと
- ④ 建設工事の場合には品質の確保が重要であるので、民間でも信頼のできる業者と随意契約しており、公共工事の場合にも品質確保のために限られた業者になるのはやむを得ないこと等々の主張である。

我が国の産業の発展を考えると、中小企業の役割が重要な位置を占めてきたことは確かであるが、最近の公共工事を巡る不祥事を目の当たりにすると、「このような主張が果して正当であるのだろうか」という疑念を持たざるを得ない。つまり、前述の主張は、要は「地場の建設業者を保護するために、とにかく大企業である余所者は排除したい」、「地元の者が仲良く仕事を分け合っているのに余所者が掻き回してくれるな」という地元優先の主張や「地元は信頼できるから品質も信頼できる」という根拠のない

主張であり、入札問題を論議する際に主張されるときは、談合弁護論と大差のない競争回避論として展開されていることが分かる。

いずれにしても、建前論として「談合が法律的に許されない」と頭で理解していても、本音としては「建設業界の発展のために談合は許されない」と心から信じる業界人等は決して多くないようである。むしろ、「談合は必要悪である」と感じている業界人等の方が多いようである。

## III 我が国建設業界における談合史

それでは、業界人等が「談合」に対して有するこのような感覚がどのような経緯で形成されてきたのか、また、「談合」を巡って、これまでどのような事件が発生し、また、どのような議論や法律論がなされてきたのかをみてみることにする<sup>(5)</sup>。

### 1 談合罪の制定以前

まず、「談合」という言葉は、鎌倉時代の「保元物語」に既に見られ、元来、その言葉には悪い意味はなく、「寄り集まって相談する」という日本人の意思決定方法の一つであったという。

このこと等を以って山崎氏は、談合弁護論の補強材料としているが、現在論議されている「談合」(＝入札談合)は、同じ用語を使用しているものの、それとは別物であり、「競争入札…において、特定の者を落札人…にするために、競争者間で一定の価額以下…では入札…をしない旨の合意をすること。」(有斐閣『新法律学辞典』)という法的概念である。

このような意味の「入札談合」については、帝国議会開設前後の我が国諸法制の整備に際し、1889年に制定された(旧)「会計法」(明治22年法律第4号)がその翌年に施行され、公共事業が入札制となって以来、その是非が論議されてきた。

すなわち、江戸時代から明治期にかけて、公共事業を行う場合には様々な形で請負工事が施工され、その請負形式は少数の指名入札か特命随意契約<sup>(6)</sup>によるものであったが、明治時代前期の官有物や官営事業の払下げを巡る不祥事に対する反省もあってか、前述の(旧)「会計法」では、公共事業の工事や物件の売買賃貸は(一般)競争入札に付することが原則とされた。

ところが、競争入札によって新規業者が続々と生まれると、手抜き工事・知識不足による不良工事や労働者の酷使問題等の弊害が発生したほか、入札への妨害や入札談合が生じた。特に、工事を請け負う意思のない入札專業業者という談合屋や侠客の介入を排除するための金銭(談合金)の授受も横行するに至った。これらの弊害を除去するために、政府は、1900年に「政府ノ工事又ハ物件ノ購入ニ関スル指名競争ノ件」(明治33年勅令第280号)により指名競争入札制度を導入し、また、1902年には(旧)会計法を改正して、「粗雑な工事」や「入札への妨害」等と並んで「価格ヲ競上ゲ若シクハ競下クルノ目的ヲ以テ連合ヲ為シタル者」と入札談合<sup>(7)</sup>を取り上げ、このような不正行為をした者の入札参加停止を定めた。

しかし、これはあくまでも行政的な不利益処分に過ぎなかったため、その後も談合屋の横行と一定のルールによる調整によって入札談合が維持され、そのことが高額な談合金に起因する手抜き工事、賃金の不払い、材料代金の踏み倒し等を生むなど社会的な問題となっていく。

## 2 談合詐欺論と談合罪の制定

### (1) 談合詐欺論の登場と判例の混乱

こうした中で登場したのが「談合詐欺論」であった。すなわち、競争入札において「虚偽」の談合入札を行うことは発注者を欺く行為であり、詐欺罪にあたるというものである。

この見解に対して、積極的態度をとったのは、朝鮮高等法院であった。同院は、1914年(大正3年)の平壤談合事件については詐欺罪の成立

を認めなかった<sup>(8)</sup>が、1917年の大邱談合事件については、同年5月の同法院連合部判決<sup>(9)</sup>で、「入札なる形式に仮託し競争入札としては虚偽なる談合入札を為し注文者をして真実に反する事実を以て真実なりと誤信せしむる行為は詐欺罪の欺罔手段たり得べきこと論を俟たず」として、詐欺罪の成立を認めた。

これに対して、大審院は、逆の立場をとり、1919年の長野県上田町の小学校建設を巡る入札談合事件に対する判決<sup>(10)</sup>等で、詐欺罪の成立を否定する立場をとった。その理由は、①注文者は予定価格を付するのが通常であり、注文者が入札価格を相当と認めて落札者を定める以上、価格の点では何らの錯誤が存しないこと、②談合は入札者の連合によって注文者の価格量定を誤らせる手段ではなく、入札者が自己に利益となる価格を主張する方法であるから、詐欺罪の欺罔手段にあらず、このことは談合金の授受の有無に係わらないことというものであった。

このように大審院判決で談合行為が不可罰であることが明確にされた結果、公の入札に当たっては半ば公然と入札談合が行われ、さらには役人までも入札者と共謀する事態にまでなった。

### (2) 談合罪の制定とその経緯

このような事態に対処するため、刑法(明治40年法律第45号)の改正が検討されるに至った。

#### (i) 臨時法制審議会の改正刑法仮案

1940年(昭和15年)、臨時法制審議会は改正刑法仮案で、「信用、業務及競売ニ関スル罪」として、「偽計若ハ威力ヲ用ヒ又ハ談合其ノ他ノ方法ヲ以テ競売又ハ入札ノ公正ヲ害シタル者」に対する罰則を設けた。この規定は、官民を問わず、しかも、談合即違法とするものであった。

#### (ii) 政府の改正案

しかし、この仮案全体が成案となる可能性がないと判断した政府は、入札談合問題という喫緊の課題に対処するため、公務執行妨害罪の一類型として、「公ノ競売又ハ入札」に限定して、「偽計若クハ威力ヲ用ヒ又ハ談合ニ依リ公ノ競

売又ハ入札ノ公正ヲ害スヘキ行為ヲ為シタル者」に対する罰則（第96条の3）の創設を含む刑法中改正法律案を第76回帝国議会に提案した。

#### (iii) 帝国議会での論議

この改正案については、貴族院ではさしたる議論もないまま原案通り可決された<sup>(11)</sup>ものの、衆議院では「談合にも良い談合と悪質な談合があり談合即違法とするのは誤りだ」という意見から、原案から「又ハ談合ニヨリ」を削除するとともに、第2項として「公正ナル価格ヲ害スル目的ヲ以テ談合シタル者亦同シ」という1項を加える修正が行われた<sup>(12)</sup>。

さらに、衆議院の修正案について貴族院の同意を得られなかったために開催された両院協議会では、「悪質な談合のみを処罰すべきである」という議論が大勢を占め、悪質な談合を明確にするという理由で第2項を「公正ナル価格ヲ害シ又ハ不正ノ利益ヲ得ル目的ヲ以テ談合シタル者亦同シ」とする修正案が提出され、成立した<sup>(13)</sup>。（この第1項が競売入札妨害罪、第2項が談合罪であり、現行刑法でも第96条の3として維持されている。）

#### (iv) 談合罪の制定後の状況

このような経過を経て、談合即違法とする政府の意図は後退せざるを得なかった。

また、業界内では、「良い談合」・「悪い談合」という概念が定着したのみならず、(旧)工業組合法（大正14年法律第28号）に基づく業者間の自主協定の公認もあって、適正な価格を維持するための談合は適法であると認識され、業界団体を中心とした談合が依然として行われた。

### 3 独占禁止法の制定といわゆる大津判決

#### (1) 独占禁止法の制定と入札談合への影響

第二次世界大戦後、1947年（昭和22年）に制定された「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「独占禁止法」という。）によって、カルテル協定や不公正な取引方法への制限が設けられた。

しかし、鈴木満氏の『入札談合の研究』（35

頁）によれば、その運用については、課徴金制度が導入される（1977年12月）までの約30年間で、入札談合に関する審決は9件にすぎず、また、建設工事の入札談合に関する2件についても、審判手続中に談合団体が解散し、審判手続が打ち切られたため、独占禁止法上の法的措置がとられた事件は1件もなかった。

したがって、この時期、独占禁止法の制定・運用が建設工事の入札談合の状況に大きな影響を与えたとは言えなかった。

#### (2) 刑法の談合罪の意義と入札談合への影響

##### (i) 刑法の談合罪の意義と揺れる判例

一方、刑法の談合罪については、判例が必ずしも一定せず<sup>(14)</sup>、そのため、「良い談合は許される」として、入札談合が公然と行われることとなった。

すなわち、談合罪にいう「公正な価格」の意義については、1944年（昭和19年）4月28日の大審院判決<sup>(15)</sup>において「公正ナル自由競争ニ依リテ形成セラルヘキ落札価格」であると判示されて以来、判例の主流はこの見解（競争価格説）を採用しており、戦後、最高裁も、山口県和木村立中学校新築工事に係る入札談合事件に対する1953年12月10日決定<sup>(16)</sup>で同様の見解を示したが、建設入札談合を巡る下級審判決は、これと異なる見解が有力であった。

このような下級審判決としては、①1951年5月4日の岡山地裁判決（岡山県の土木工事に係る入札談合事件）<sup>(17)</sup>、②1953年7月20日の東京高裁判決<sup>(18)</sup>（新潟県の土木工事に係る入札談合事件）、③1968年8月27日の大津地裁判決（滋賀県草津市等の上水道工事に係る入札談合事件）<sup>(19)</sup>が有名である。

①の岡山地裁判決では、「公正なる価格を害する目的」で談合したことの立証が不十分であった（検察側は、「公正な価格」を「公正な自由競争によって形成される落札価格」であるとして訴訟を進めたが、裁判所はそれでは不十分とした）として、全員無罪とした。

②の東京高裁判決では、前述の大審院判決を勘案しつつも、「工事請負についての入札の実情は、自由競争に任せた場合、常に必ずしも公正な競争が行われるとは限ら」ないとして、「公正な価格」とは「当該入札において公正な自由競争により最も有利な条件を有する者が実費に適正な利潤を加算した額で落札すべかりし価格」との見解（適正利潤価格説）を採用したうえで、談合金を利潤から捻出することもあり得ること、談合金を出したため粗悪工事になったという証拠がないこと、発注者の予定価格より高額な価格で談合しても規定により最後は予定価格の範囲内の価格で随意契約を締結することになること等から、「公正な価格を害する目的をもって談合したことは認定できない」として、全員無罪とした。

この判決は、その後、1957年7月19日の最高裁判決<sup>(20)</sup>において明確に否定されているが、その後も下級審の判決に大きな影響を与え続けた。また、この裁判の原審での新潟県土木部長の「工事が粗悪になる虞があるので、県としては最善をつくして決めた予定価格に対し、それに近い額で落札するのが極く常識的に見てよい。自分は本件談合によって新潟県が迷惑を受けたとは考えていない。」との供述は、当時の発注者側の意識を知るうえで大変参考になる。

③の大津地裁判決（以下「大津判決」という。）は、②と同様に適正利潤価格説を採用するとともに、談合金を伴わない談合については「業界においては、通常の利潤を確保し、工事の完全施工を期するとともに、…工事を業者間に適当に配分し、もって企業体としてのかなりの規模の組織を維持している…。してみれば右の如き談合はまさに、公の入札制度に対処し、通常の利潤の確保と業者の共存を図ると同時に完全な工事という入札の最終目的をも満足させようとする経済人的合理主義の所産である」と積極的に評価している。一方、談合金を伴う談合については「特に利潤を削減してその捻出を図る意図であったことが認められるべき格別な事情の

ない限りは、原則として同条（談合罪の規定）に該当する」との見解を示した。

(ii) 大津判決の影響と自主的な受注調整ルールの確立

この「大津判決」は前述の最高裁の判例とは矛盾するにもかかわらず、第1番で確定したこともあって、その後の建設業界に大きな影響を与えたのみならず、検察実務にも大きな影響を与え、談合金を伴わない談合の摘発が困難になったと言われている。

建設業界等では、「大津判決」の影響から「談合金を伴わない談合は合法である」という空気が業界や発注者側にも蔓延し、業界内では、談合金を伴う入札談合は下火になる反面、業者間の利害を調整して工事の発注を配分するための入札談合のルール化が進んだと言われている。

すなわち、1960年代後半から70年代にかけて、中央では日本土木工業協会において前田忠次鹿島建設副会長、植良祐政飛鳥建設会長等による「長老会議」を頂点とする受注調整の仕組みが、また、各地方では談合で常時顔を合わせている10社～20社の中から一人が会長という形で選ばれ、会長（＝半永久的な行司役、仕切り役、調停役）を中心とした受注調整の仕組みが構築されていき、さらには、このような仕組みは各都道府県レベルや各工事種別レベル等に及び、「公平」な受注調整・工事配分を進める業界内の自主調整のルールが確立したと言われている。

このようなギルド的な談合組織では、行司役・調停役は自社を含む特定企業の利益に偏せず、各企業で受注調整の仕事をしている「業務屋」と称されるメンバーの意見や各種のデータ等を踏まえ、「公平」な結論が出せるように細心の努力を払ったようである<sup>(21)</sup>。

また、この頃の談合組織においては、受注予定者（本命業者）の決定のみを行い、価格調整は本命業者と決定された企業の責任で相指名の（同じ工事で指名を受けた）他企業と行うのが通例であったようである<sup>(22)</sup>。

## 4 静岡事件

### (1) 独占禁止法の課徴金制度の創設と相次ぐ建設工事入札談合の摘発の理由

1973年（昭和48年）のいわゆる石油危機を契機とした違法カルテルの多発により、違法カルテル規制の世論が高まり、1977年の独占禁止法の改正でいわゆる「課徴金制度」が導入され、それに伴い、従来摘発されることが少なかった建設工事の入札談合が相次いで摘発された。

この時期に建設工事の入札談合が摘発されるようになった理由について、鈴木満氏の『入札談合の研究』（42～43頁）では、低成長経済下で、業界内の談合秩序に対する「不平・不満が（内部告発という形で）外部に漏れ出し、それが公正取引委員会に入って違反行為として摘発されるようになった」と推論し、一方、武田晴人氏の『談合の経済学』では、「建設業界で行われている入札一回ごとに受注予定者を決定する談合を価格カルテルとして独禁法で規制するのは難しいとみられた」（257頁）が、この時期に、カルテルに対する批判の高まりの中で、「公正取引委員会は、これに対しても受注予定者決定カルテルとして、『競争を実質的に制限したものの』と認定した。こうして価格協定の有無にかかわらず、受注予定者を決めるだけでも違法だとの考え方が明らかにされた。」（260頁）とし、公正取引委員会の姿勢・対応の変化を挙げている。

### (2) 静岡事件とその影響

建設工事入札談合に対して独占禁止法違反の審決が最初に出されたのは、1979年（昭和54年）の熊本県道路舗装協会入札談合事件であり、その後、水門等工事業界、空調設備業界、交通安全標示業界、電気工事業界及び測量設計業界の入札談合事件が摘発された。

また、ゼネコンに係る入札談合について独占禁止法違反の審決が最初に出されたのは、1981年に摘発された静岡建設業協会入札談合事件で

ある。この事件は、同時期に摘発された清水建設業協会、清風会（沼津市）による建設入札談合事件とともに、「静岡事件」と総称されている<sup>(23)</sup>。

静岡事件の3つの入札談合には、多少の相違点があるものの、①指名を受けた会員が談合組織に報告すること、②「研修会」等の会合を開き、受注予定者を話し合い等で決定すること、③話し合いがつかないときは調停委員等が立地条件、過去の貸し借り関係、工事の関連性や特殊性等を考慮して決定することとした一定のルールを有していた点で共通している。

この静岡事件の摘発は、建設業界のみならず、社会的にも反響を呼び、官界・政界をも巻き込んだ、大きな社会問題となった。

すなわち、建設業界は、道路舗装等の専門工事分野での摘発については対岸の火事と見ていたが、この摘発が公共工事の主流の土木工事に係るものであり、長年培われてきた受注調整の仕組みの核心に触れるものであったため、業界秩序を脅かすものとして、深刻に受け止めると同時に、激しく反発した。そして、1981年9月の公正取引委員会の立入検査以来、調整行為の正当性についての主張、入札制度に対する不満等、様々な観点からの批判・反論を行った。

これらの動きを受けて、自民党は建設業等に関する契約問題小委員会を設け、調整行為に一定の理解を示す見解を示した。また、建設省は、中央建設業審議会の建議を踏まえた、入札制度の運用改善を行うとともに、建設業における市場競争の在り方等の検討を行った。

これに対して、公正取引委員会は、1982年9月に、独占禁止法に違反するとして、同様の行為を行わないこと等を命ずる審決を行い、翌年3月には課徴金の納付命令を発した。同時に、課徴金の対象から外れた大手ゼネコンも独占禁止法上疑わしい行為が見られたとして、大手ゼネコンを構成員とする日本土木工業協会に対して、口頭による注意を行った。

このように、公正取引委員会は、建設入札談

合が独占禁止法に違反するものであるとの姿勢を貫いたが、一方では、業界、政界の動きも無視することができず、1984年2月には、いわゆる「建設ガイドライン」を作成・公表した<sup>(24)</sup>。このガイドラインでは、公共工事に関して建設業団体が行う一定の情報提供活動、経営指導活動等は、経営の合理化に資するものとして、「一定のルール等により受注予定者又は入札価格を決定したりすることとならない限り、独占禁止法に違反することにはならない」とされた。このことは、一般には、建設入札談合への規制の強化を目論んだ公正取引委員会の姿勢の後退と受け取られ、また、実際、これ以降、建設入札談合に係る公正取引委員会の摘発はしばらく行われなかった。

なお、この事件を機に、建設入札談合を巡る種々の議論がなされ、関連した数多くの著作等が発表・出版された。談合弁護論のほとんどはこの時期の著作等で論じられたものである<sup>(25)</sup>。

## 5 埼玉土曜会事件とゼネコン汚職事件

### (1) 外圧と米軍横須賀基地入札談合事件の摘発

静岡事件以来、建設入札談合の摘発を行ってこなかった公正取引委員会は、1988年（昭和63年）、米国からの強い働きかけによって、米軍横須賀基地工事を巡る入札談合を摘発した。

すなわち、日米の貿易不均衡の解消を求める米国政府は、1986年以来、米国企業の我が国建設市場への参入と入札制度の改善を要求し、日米両国政府間でいわゆる「建設摩擦」が発生し、「日米建設協議」<sup>(26)</sup>が行われていた。この摘発については、入札談合が建設市場への参入の障壁となっていると考えた米国政府の働きかけによるものと言われている。

### (2) 日米構造協議と競争政策の強化

さらに、1989年（平成元年）秋から本格化した「日米構造協議」は、1990年（平成2年）6月28日に最終報告を出し、その中で独占禁止法

及びその運用の強化が明記され、これによって、我が国の競争政策は、飛躍的に強化されることとなった。

すなわち、この最終報告を受けて、公正取引委員会は、同月、「刑事告発に関する公正取引委員会の方針」<sup>(27)</sup>を発表するとともに、独占禁止法違反事案の積極的摘発に乗り出した。

また、独占禁止法の改正については、①「課徴金に関する独占禁止法改正問題懇談会」の報告書（同年12月）を踏まえて翌年2月提案された、課徴金の引上げ等を行う同法改正案は、同年4月に成立し（平成3年法律第42号）、②引き続き、同年1月に設置された「独占禁止法に関する刑事罰研究会」の報告書（同年12月）を踏まえて1992年3月提案された、事業者等に対する刑罰の大幅な引上げを行う同法改正案は、同年12月に成立した（平成4年法律第107号）<sup>(28)</sup>。

一方、建設業界でも、1990年7月に大手ゼネコンの全国的な入札談合組織と言われた「経営懇談会」を解散するなど、競争政策の強化に対応した動きをした。

### (3) 埼玉土曜会事件

そのような中で、1991年5月に埼玉土曜会事件<sup>(29)</sup>が摘発された（翌年5月に大手ゼネコンを含む建設業者に排除勧告、6月には勧告審決、9月には課徴金納付命令）。

埼玉土曜会事件は、①大手ゼネコンを中心とする大規模な入札談合であったこと、②日米構造協議によって我が国の不明朗な取引慣行の改善を要求する外圧がピークを迎え、独占禁止法による制裁の強化が図られ、また、建設事業分野でも米国企業の我が国建設市場への参入について日米建設協議が行われている最中であったこと等から、世間の大きな注目と激しい批判にさらされた。（なお、この事件の刑事告発は見送られたが、外圧の強かった独占禁止法の罰則強化を政界・業界に飲ませるための政治的配慮ではないかとの批判がなされた<sup>(30)</sup>。）



#### (4) ゼネコン汚職事件

建設業界と政界の癒着に対する批判が高まる中で、1993年6月以降、公共工事の発注を巡る大型の贈収賄事件が摘発され、仙台市長、茨城県知事、宮城県知事等の首長等や大手ゼネコンの最高幹部等が続々と逮捕されていった<sup>(31)</sup>（これらは「ゼネコン汚職事件」と総称されている）。

これらの事件は、①元来、談合屋を排除し、自主的調整を構築していた建設業界に、静岡事件以来、政治的な影響が次第に及んできていたこと、②日米の建設摩擦等をきっかけに、業界の自主的な談合機能が弱体化し、逆に政治家や自治体の首長の発言力が強まり、「天の声」が横行したこと等に起因していると言われている<sup>(32)</sup>。また、これらの事件で、中央の建設業界のドンと言われた多くのメンバーが逮捕された結果、建設入札談合に係る中央組織は、形式的にも、実質的にも解体したと言われている。

#### (5) 山梨県建設業協会建設入札談合事件

このような不祥事が次々と明るみになり、発注者である官側の入札談合への関与も取りざたされる中で、同じ頃、それを疑わせる山梨県建設業協会建設入札談合事件が摘発されている。

この事件は、当該協会を舞台に受注調整が行われていた点では、従来の談合と変わらないものの、各支部が受注予定者に入札価格を連絡していた点が従来の談合（Ⅲ3(2)(iii)参照）と異なっていた。このことから、鈴木満氏は、『入札談合の研究』（65頁）の中で、「同県では、建設業協会が予定価格を知り得る立場にあった…『官製談合』の色彩が拭えません。」としている<sup>(33)</sup>。

## 6 官製談合事件

### (1) 日本下水道事業団談合事件

1994年（平成6年）に発覚した日本下水道事業団談合事件<sup>(34)</sup>は、公正取引委員会の競争政策の新しい展開にとって大きな契機となった。

すなわち、この談合事件は、日本下水道事業団が発注する終末処理場等のポンプ、制御シス

テムなどの電気設備工事について、電機業界の大手・中堅9社が組織を結成して受注調整を行い、この入札談合行為に発注者側も関わっていた事件であり、業者側とともに、発注者の担当者が独占禁止法違反で刑事告発された。この事件に対する独占禁止法の適用は、①実質的には、公正取引委員会による刑事告発の第1号の事件であること<sup>(35)</sup>、②山梨県の事件以降、種々の建設工事発注や政府調達で取りざたされたいわゆる「官製談合」<sup>(36)</sup>の摘発第1号であること等、画期的なものであり、それ以降の独占禁止法の運用にとって大きな先例となった。

### (2) その後も続く官製談合

この事件を契機に、入札談合における発注者側の責任も強く問われることとなり、その後も、いわゆる「官製談合」の摘発・発覚が続いている。

ちなみに、1994年度（平成6年度）から2001年度までの6年間に、国、地方公共団体、特殊法人等の発注案件で、事業者・事業者団体の独占禁止法違反行為が認められ、公正取引委員会が法的措置をとった事件は99件であるが、そのうち、発注者の関与が認められたり、発注方法に問題があるなどにより、公正取引委員会として発注者に改善要請を行った事件は12件であり<sup>(37)</sup>、入札談合事件の相当数がいわゆる「官製談合」であったことを示している。

すなわち、公正取引委員会は、首都高速道路公団発注の建築工事（1997年）<sup>(38)</sup>、北海道上川支庁発注の農業土木工事・測量設計業務（2000年）<sup>(39)</sup>、国有林野の利活用に伴う調査・測量業務（2001年）<sup>(40)</sup>、日本道路公団発注の道路保全工事（2002年）<sup>(41)</sup>等に係る入札談合を摘発し、発注者側等に対して談合行為を容易ならしめた運用等の改善を要請している<sup>(42)</sup>。

さらに、大阪市の公共工事（2000年）<sup>(43)</sup>、福岡市のポンプ場築造工事（2000年）<sup>(44)</sup>、大阪府の公共事業（2001年）<sup>(45)</sup>等のように、地方議会議員や地方公共団体幹部職員の汚職事件の警察

や検察当局による摘発等をきっかけに、官製談合や予定価格の漏洩等が発覚しているケースも多い。

なお、このような相次ぐ官製談合事件の摘発は、納税者の意識の向上に刺激を与える結果になり、談合情報の提供や談合事件に係る損害賠償訴訟の提起を活発化させている。

#### IV 入札談合の多面的な弊害

以上、入札談合の歴史的経緯等を見てきたが、入札談合事件が政治の世界まで巻き込み、国民の政治不信にまで及んでいる現状を見ると、入札談合の弊害を、単に、産業政策や競争政策の上からだけでなく、もっと多面的に捉え、対処する必要がある。

ただし、この問題については、先に述べた金本良嗣氏や前田邦夫氏等多くの識者等が指摘しているので、本稿においては、簡単に述べるに止めたい。

① まず、入札談合が独占禁止法を目指す競争政策上、極めて悪質な行為であるとされているのは、ある産業界で談合がなされることは、当該産業自体の発展にとってマイナスであるという、産業政策上の観点からの弊害に着目しているからである。

すなわち、入札談合は、短期的には、受注調整によって当該産業の保護・延命に資するよう思えるが、長期的には、そのことによって当該産業の合理化の遅れ・競争力の低下・有能な人材の確保の困難度の上昇を招来し、結果として当該産業の衰退につながることになる。

② 次に、公共事業にとっての消費者たる納税者（＝国民）の立場から見ると、会計関係法規で予定している公的契約の競争性を実質的に奪うことによって、公正・適正な予算の執行を阻害させるのみならず、談合によって不当な負担をさせる点でも問題がある。

③ さらに、入札談合は、刑法上も公務執行妨害罪の一種として、適正な行政執行を妨げるだけでなく、入札を巡る贈収賄事件の背後には多くの場合、入札談合の存在があることから、政界・官界浄化の観点からも大きな問題である。

④ なお、談合弁護論で展開される、公共工事の品質確保、ダンピングの防止、悪質業者の排除、地元企業・中小企業の保護等の施策は別途の対策を講じられるべきであり、前述の弊害を黙視して、入札談合を許容することはできないであろう。（これらについては、後述する。）

#### V これまでの談合防止対策と入札制度の改革

入札談合の歴史的経緯等を勘案すると、入札談合が今まで続いてきた背景としては、企業間の競争を「弱肉強食」として望まない産業界の経営体質がその根本に存在するほか、他方、①入札・契約制度等が入札談合を許容する制度となっていること、②入札談合を強要する「天の声」や暴力団等不条理の外部圧力の介入を可能としてきたこと<sup>(46)</sup>、③入札談合に対する制裁が不十分であること等の事情もあると考えられる。

このような観点から、各種の入札談合事件や不祥事の発生・摘発あるいは国際的な圧力等を受けて、これまでも数次に亘り、入札談合防止のための対策が講じられ、その対策は、段階的に強化されるとともに、多面的になってきた。

##### 1 公共工事入札・契約適正化法制定までの入札・契約制度の改革

入札・契約制度については、国については会計法（昭和22年法律第35号）等により、また、地方自治体については地方自治法（昭和22年法律第67号）等により、基本的な原則が規定されているが、具体的にどのような制度を採用する

かについては、「発注者独立の原則」が守られている。したがって、具体的な入札・契約制度については、後に述べる「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。以下「公共工事入札・契約適正化法」という。）の制定までは、各発注者の自由度が高く、各発注者ごとにかかなりの相違があった。

しかしながら、これまでの入札・契約制度改革は、代表的な発注官庁である建設省・国土交通省が中央建設業審議会の建議等を踏まえて行い、引き続いて、他省庁・特殊法人等がそれに倣って改善するとともに、地方自治体における改善については同省と自治省・総務省等とが共同して指導してきた。

まず、公共工事入札・契約適正化法制定までの入札・契約制度改革のうち、主要なものは次の通りである。

#### (1) 静岡事件後の改革－入札・契約情報の公開と公正性の確保－

建設省が入札・契約制度改革に取り組んだのは、1981年（昭和56年）に摘発された静岡事件以降であり、最初に取り組んだのは、主として入札・契約に係る「情報の公開」であった。

すなわち、静岡事件直後、建設省は、中央建設業審議会の2回の建議<sup>(47)</sup>を踏まえて制度改革に取り組んだが、入札制度そのものについては、一般競争入札の長所を認識しつつも、疎漏工事、受注の偏り等の防止の観点から、指名競争入札制度を基本とする運用を維持し、随意契約に係る運用の厳格化や指名業者数の増大等の改革に止まっている。

そして、その改革の中心は、①指名基準や積算基準の公表や指名業者の早期公表、指名競争の入札経緯、結果等の公表などの情報の公開や②資格審査・指名審査の厳格化、指名停止の合理化などの公正性の確保等であった。これは、「開かれた行政」を実施することにより、密室的・恣意的な指名等を防止しようとの意思が働いていたものと思われる。これらの改革は、国

の機関や多くの都道府県・市町村で実施に移されたが、その徹底が不十分であった。

なお、このような情報の公開は、これ以降、次第にその対象を拡充していったが、予定価格の公表については、①建設業者の真剣な見積り努力を失わせること、②建設業者間の価格調整を誘発させるおそれ大きいことから、事前（入札前）、事後（入札後）とも否定的であった。

#### (2) 日米建設協議や埼玉土曜会事件を踏まえた改革－契約方法の多様化の検討等－

次いで、1988年（昭和63年）以来本格化した日米建設協議や1991年（平成3年）に摘発された埼玉土曜会事件を契機に、「外国企業の参入等による国際化の進展、建設市場における公正な競争の確保の要請」<sup>(48)</sup>等に対応するため、本格的な改革の検討が開始されることになった。

すなわち、1992年、中央建設業審議会は「新たな社会経済情勢の展開に対応した今後の建設業の在り方について（第一次答申）－入札・契約制度の基本的在り方－」<sup>(49)</sup>を建設大臣に建議した。

この建議では、入札・契約制度の基本的在り方の検討を①国際化の進展及び開かれた行政に対する要請を踏まえた透明性の確保、②競争性の確保、③契約に当たっての対等性、④計画的に良質な住宅・社会資本整備を進めるに当たっての信頼性の確保、⑤民間の技術開発の進展等を背景とする民間技術力の積極的な活用という5つの視点から行い、各般にわたって提言している。

しかし、総じて、内容的には、検討の方向性を示すに止まっている。具体的には、入札方式としては（制限付）一般競争入札方式の導入には消極的である一方で、技術情報募集型、意向確認型、施工方法等提案型の指名競争入札方式や技術提案総合評価方式の導入等を提案しているが、また、その提案の大半は、指名基準の制定・公表とより一層の具体化、指名業者・入札結果等の公表、JV（共同企業体）制度の運用

の適正化、発注標準の公表・見直し等、既存制度運用の延長線上のものに止まっており、本格的な改革は、先送りにされた嫌いがある。

ただ、この時期において指名基準や発注標準の公表について建議していることは、この時期においても、多くの発注者において、透明性のない発注、換言すれば発注者の恣意的発注を可能とする制度がかなり残されていたことを示している。

(3) ゼネコン汚職事件やガット政府調達協定交渉の妥結を踏まえた入札・契約制度改革  
—国際的な視点も加味した透明で客観的な入札・契約手続へ—

1993年（平成5年）に入ると、公共事業は激しい内憂外患に遭遇し、国民の信頼が著しく損なわれるとともに、国際化への対応を迫られることとなった。すなわち、国内的にはゼネコン汚職事件の頻発であり、国際的には新たなガット政府調達協定<sup>(50)</sup>に関する交渉の進展である。

(i) 中央建設業審議会の建議

そこで、政府は、同年7月、中央建設業審議会に「公共工事に関する特別委員会」を設置して、公共工事の入札・契約制度全般に亘る思い切った改革に着手し、同年12月に、同特別委員会は報告書を取りまとめ、それに基づいて、同審議会は、「公共工事に関する入札・契約制度改革について」<sup>(51)</sup>を建設大臣に建議した。

この建議は、その時代背景を反映して、従来の改革のような弥縫的なものではなく、「(本建議は、)入札・契約制度改革の主要なテーマをほぼ網羅し、そのそれぞれについて具体的な提案を行ったものであり」、「実現可能なものから、可及的速やかに実行に移す」ことを求めている。

(a) その建議は、まず、その改革の基本的な視点として、次の4つの項目を挙げている。

- ① 不正の起こりにくいシステムの構築のため、入札・契約手続の透明性・客観性、競争性を高めること
- ② 公共工事の質の低下及び工期の遅延等の

防止

- ③ 公共事業の円滑な執行（入札・契約手続及び工事監督に要するコスト、労力等の問題）
- ④ 国際性を加味し、外国企業の競争参加が容易になるような条件の整備

(b) 次に、建議は、入札・契約方式改革の基本的方針として、次の提言を行っている。

- ① 一般競争方式については、一定規模以上の大規模工事に係る採用を初めて積極的に提案している。これは、日米間の実質合意で実施された「大型の公共事業への参入機会等に関する我が国政府の措置(MPA)」<sup>(52)</sup>やガット政府調達改定交渉の進展を踏まえたものである。

また、一般競争方式の採用の前提として、競争参加者の資格審査の必要性から、経営事項審査、技術力の審査等資格審査体制の充実、入札ポンド制度（入札時に落札条件での契約や工事履行などの保証を民間保険会社等から取らせる制度）の導入可能性に関する検討の必要性等を提言している。

- ② また、指名競争方式の改善については、指名基準の公表等による透明性・客観性の確保の観点から、指名基準及びその運用基準の策定及び公表等、従来の対策の徹底に加えて、非指名理由等の説明、第三者機関による苦情処理等を提言するとともに、建設業者の技術力、受注意欲を反映した指名競争方式として、「公募型」及び「工事希望型」の指名競争方式の導入<sup>(53)</sup>を提案している。

- ③ その他の入札・契約方式としては、技術提案総合評価方式<sup>(54)</sup>の導入等にも触れている。

(c) さらに、次のような制度改革の具体的な提案を行っている。

- ①競争参加資格審査制度の改善、②苦情処理制度の創設、③入札監視委員会の設置、④建設業者選定のためのデータベースの整備、⑤履行保証制度の抜本的見直し（工事完成保証

人制度の廃止、履行保証保険等の活用、履行ボンド制度の検討等)、⑥JV制度の改善(「単体発注の原則」の徹底、予備指名の廃止、JVの運用基準の策定・公表等)、⑦コンサルティング業務発注の透明性・客観性、競争性の向上、⑧制裁措置の強化(建設業法の監督処分及び発注者の指名停止措置の適切な見直し・強化、談合情報対応マニュアルの作成、入札談合の際の損害賠償請求)、⑨なお、予定価格の公表は、賛否両論を併記し、結論を先送り。

- (d) そのほか、競争体制に向けての課題として、ダンピングの防止策、中小企業の受注機会の確保、発注体制の改善、建設業界の信頼の回復についても、具体的な提案を行っている。
- (ii) 公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画

中央建設業審議会の建議の直後の1994年1月18日、政府は、「国内の公共事業の入札及び執行をめぐる(最近の)状況にかんがみ、また、国際的な建設市場の開放を背景とした諸外国からの我が国建設市場への参入要望の高まりをも踏まえ、公共事業の入札・契約手続を国際的な視点も加味した透明で客観的かつ競争的なものとしていくことが重要である」として、「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」を取りまとめたうえで、閣議了解し、平成6年度当初予算に係る公共事業から実施することとした<sup>(55)</sup>。

同行動計画の主要な具体的措置は、次の通りである。

- (a) 透明・客観的かつ競争的な調達方式の採用

国及び一定の政府関係機関の工事で、それぞれ450万SDR及び1,500万SDR<sup>(56)</sup>以上のものの調達については、一般競争入札方式を採用すること等

- (b) 調達手続

一般競争入札方式における基本的な流れは、発注公告、競争参加者の資格確認申請書の提出、資格確認結果の通知、入札、落

札・契約であり、公告日から入札期日までは、最低40日

- (c) 外国企業の適正な評価

外国企業の日本国以外における技術者数、営業年数、過去の同種の実績等も評価の対象等

- (d) 苦情処理手続の整備

当面、現行の建設調達審査委員会における審査を活用すること

- (e) 入札談合等不正行為に対する防止措置

入札談合、贈賄等不正行為に対する監督処分の強化、公共入札ガイドラインの策定及び独占禁止法違反行為等を行った者に対する競争参加の制限等を行うこと

- (f) その他調達手続の改善に係る措置

適正な技術仕様の使用、JV制度の改善、基準額未満の調達方式の改善等を行うこと

- (g) 都道府県及び政令指定都市への勧奨

政府は、都道府県及び政令指定都市に対し、1,500万SDR以上のものの工事については、地方の実情等を踏まえ、行動計画に準じた必要な措置を原則として採るよう勧めること等

- (iii) 相次ぐ入札・契約制度の改革

(i)、(ii)に沿って、抜本的な入札・契約制度の改革が相次いで実施に移されることになった。

例えば、建設省は、入札方式について、(ii)の計画の基準額以上の工事を対象として一般競争入札方式を、(ii)の計画の基準額未満の工事のうち、2億円以上の工事を対象として公募型指名競争入札方式を、1億円以上2億円未満の工事のうち一定のものを対象にして工事希望型指名競争入札方式を、それぞれ導入した。また、発注予定情報の公表、JV制度の改善、指名停止の措置の強化、不正入札調査委員会・入札監視委員会の設置等を行った<sup>(57)</sup>。

なお、各省庁や特殊法人等の政府機関は、建設省の改革の動きに呼応して、入札・契約制度の改革を推進し、特殊法人等の多くは、24.3億円以上の工事について一般競争入札を導入する

とともに、7億円以上の工事について公募型指名競争入札を導入した。

また、建設省と自治省とは、「建設省・自治省入札・契約手続改善推進協議会」を設け、地方公共団体に対して中央建設業審議会の建議に沿った改革の推進を要請し、また、都道府県及び政令指定都市の24.3億円以上の工事について一般競争入札の採用を要請した。

#### (4) その後の入札・契約制度改革と改革進捗のばらつき

その後も、1995年（平成7年）12月の世界貿易機構（WTO）に係る「政府調達協定（平成7年条約第23号）」の締結で、「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」での一般競争入札方式の導入が確認され、また、都道府県及び政令指定都市の1,500万 SDR 以上の工事については一般競争入札方式の導入が義務づけられるなど、入札・契約制度改革が行われた。

また、中央建設業審議会の1998年2月の建議（「建設市場の構造変化に対応した今後の建設業の目指すべき方向」）等によって、VE（技術提案）方式の導入、有資格業者の格付けの公表、予定価格の事後公表等の改革も行われた。

このような入札・契約制度改革は、国や特殊法人等の政府関係機関の間では、多少の違いが存在するものの、おおむね建設省と足並みを揃えて、進められた。

一方、地方公共団体での入札・契約制度改革は、①具体的な入札・契約制度の採用については「発注者独立の原則」が存在すること、②地方公共団体の数が多く、発注体制の能力差も大きく、国の指導が徹底しにくいこと、③各地方公共団体における公共事業を巡る環境に差異があること等から、都道府県及び政令指定都市はともかく、市町村間では、相当のばらつきが生じていた（国土交通省と総務省の「地方公共団体の入札・契約手続に関する実態調査」<sup>(58)</sup>）。

もちろん、地方公共団体の中には、入札談合の発生を教訓にして、あるいは、住民の公共事

業への信頼向上等のために、①小規模工事への一般競争入札の導入、②指名業者の事前公表の廃止、③予定価格の公表、④電子入札の導入、⑤警察当局と共同して実施する暴力団関連企業の指名停止等、国とは異なる独自の改革にも積極的に取り組んでいるところも少なくなかった。

## 2 公共工事入札・契約適正化法の制定とその実施状況

### (1) 公共工事入札・契約適正化法の制定

以上のような改革の最中でも、入札談合や入札を巡る贈収賄等の不正行為は跡を絶たず、地方公共団体の首長の逮捕・起訴が続いた後、ついには、2000年（平成12年）6月には中尾栄一元建設大臣が大臣在任中に建設業者から受託収賄したとの容疑で逮捕される事態まで生じた。

ここに至って、政府は、同年10月、「我が国の公共工事に対する国民の信頼が大きく揺らぐとともに、…建設業の健全な発展にも悪影響を与えている」との認識から、「公共工事は、国民の税金を原資として、…社会資本の整備を行うものであることから、受注者の選定等に関していやしくも国民の疑惑を招くことのないようにする…ことが求められて」<sup>(59)</sup> いるとして、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律案」を第150回特別国会に提案した。

同法案の主な内容は、「発注者独立の原則」を維持しつつも、①公共工事の発注や入札・契約に関する情報の公開、不正行為等に係る公正取引委員会への通知、施工体制の適正化を義務づけるとともに、②入札及び契約の適正化のために、政府がそのガイドラインとなる「適正化指針」を定め、発注者にはそれに従って適正化を進める努力義務を課し、また、③毎年度、適正化の状況を把握して公表することになっている。このことは、入札及び契約の適正化について、政府が責任を持って推進する姿勢を明らかにし、その適正化の方向性を示した点で大きな意味がある。しかし、いわゆる「官製談合」の防止には不十分であるとの意見もあった<sup>(60)</sup>。

同法案は、同月9日の衆議院建設委員会で微修正がなされたが、衆議院、参議院の委員会において全会一致で可決され、同月17日の参議院本会議で成立した後、同月27日に公布された。

なお、同法案審議の際に、衆参両院の関係委員会で同じ趣旨の附帯決議がなされている<sup>(61)</sup>。

また、この法律の制定前後には、入札談合の防止に係る提言・提案が少なからずなされたが、その代表的なものとしては、日本弁護士連合会が2001年2月に発表した「入札制度改革に関する提言」<sup>(62)</sup>が挙げられる。

## (2) 「適正化指針」の策定及びその内容

この法律による「適正化指針」は、翌2001年3月9日に閣議決定され<sup>(63)</sup>、同月29日に告示された<sup>(64)</sup>が、その主な内容は次の通りである。

### ① 入札・契約の過程及び契約の内容の情報公開—公開することを基本

- ・法律・政令で義務づけている事項<sup>(65)</sup>（当該年度の発注見通し、入札者・入札金額、落札者・落札金額、契約の相手方・契約金額・契約内容、入札参加資格・資格者名簿、指名基準、指名業者名・指名理由、低価格調査の基準等）
- ・有資格者名簿での業者の評点・順位、等級区分の決め方、予定価格（国においては事後公表）、積算内訳、公募型指名入札の際の非指名者・非指名理由、入札監視委員会の構成・審議概要等、指名停止者の名称等

### ② 学識経験を有する者等の第三者の意見を適切に反映させる方策

- ・発注者ごとに入札監視委員会等の第三者機関の設置など

### ③ 入札・契約の方法の改善

- ・審査体制の整備等による一般競争入札の適切な実施、公募型の活用等による指名競争入札の適切な実施、V E方式等の民間の技術提案を受ける方式の活用など
- ・参加資格の適切な設定（地域要件の適正化）、中小・中堅建設業者に対する受注機会の確保、運用基準の策定等によるJ V制度の適

切な活用、設備工事等に係る分離発注の適切な実施、工事完成保証人制度の廃止、入札金額の内訳書提出の要求、適正な積算の徹底など

### ④ 苦情を処理する方策

- ・指名競争入札での非指名者からの苦情処理制度や中立的な第三者機関等の整備など

### ⑤ 談合その他の不正行為の排除の徹底

- ・談合情報等への適切な対応（公正取引委員会への通知、談合情報への対応要領の策定等）
- ・一括下請等建設業法違反への適切な対応（施工体制の把握に係る要領の策定・公表等）
- ・不正行為の排除のための捜査機関等との連携
- ・不正行為への厳正な対応（建設業法の処分、指名停止等の厳正運用、損害賠償の請求等）
- ・談合に対する発注者の関与の防止

### ⑥ 公共工事の適正な施工の確保

- ・公共工事の施工状況の評価の方策（工事成績評価要領の策定・公表）
- ・適正な施工体制を確保するためのダンピング防止（低入札価格調査制度・最低制限価格制度の適切な活用、不採算工事の受注強制の厳禁と入札の自由の確保等）
- ・施工体制の把握の徹底等（監理技術者専任制等の把握の徹底、監督・検査の基準の策定等）

### ⑦ その他

- ・不良・不適格業者の排除（発注者支援データベースの活用等）
- ・国際標準化機構（ISO）規格の活用
- ・入札・契約のI T化の推進（電子入札システムの導入、情報公開へのインターネット活用等）
- ・発注者相互の連絡・協調体制の強化

## (3) 公共工事入札・契約適正化法の実施状況

公共工事入札・契約適正化法の規定の大半は、2001年度（平成13年度）から適用されたが、国土交通省、総務省及び財務省は、同法の規定に従って、各発注者が適正化指針に従って当該年

度に講じた措置の状況を取りまとめ、2002年9月に、その概要（「入札契約適正化法及び適正化指針の措置状況調査結果について」<sup>(66)</sup>）を公表している。

この概要を見ると、次の通りであり、同法の施行後1年間で入札・契約の適正化が徐々に進んでいるものの、思いの外に適正化の遅れている事項もあることが判明した。

(i) 法令により義務づけられている事項について

(ア) 法令により公表が義務づけられている事項

- ① 発注見通し（公表済み92.6%）（発注者数：3347）
- ② 一般競争入札参加資格の公表（同89.3%）  
（一般競争入札採用発注者数：1077）
- ③ 指名競争入札（指名競争入札採用発注者数：3337）  
・資格の公表（同67.3%）、資格者名簿の公表（同61.8%）、指名基準の公表（同61.2%）  
・指名業者の公表（同93.3%：事前公表56.4%、事後公表36.9%）
- ④ 入札者の公表（同92.2%）、入札金額の公表（同90.2%）
- ⑤ 落札者の公表（同96.4%）、落札金額の公表（同96.2%）
- ⑥ 低入札価格調査の経緯の公表（同74.2%）  
（同調査採用発注者数：830）
- ⑦ 最低制限価格制度で同価格未満入札者の名称の公表（同79.5%）（制度採用発注者数：1832）
- ⑧ 契約内容の公表  
・当初契約－契約の相手方の名称・住所の公表（同88.2%）、工事の名称・場所・種別・概要の公表（同87.2%）、着工・完成の時期の公表（同83.4%）、契約金額の公表（同88.7%）  
・金額変更を伴う契約変更－工事の名称等の公表（同63.3%）、着工・完成の時期の公表（同62.9%）、変更後の契約金額の公表（同63.1%）、契約変更の理由の公表（同60.3%）

⑨ 随意契約の相手方の選定理由の公表（52.8%）

(イ) 法令により通知が義務づけられている事項  
公正取引委員会への通知（通知率93.7%）、

国土交通大臣等への通知（通知率91.8%）

(ii) 適正化指針により公表・措置に努力することが求められている事項について

これに関しては、①入札・契約の過程及び契約内容の透明性確保に関する事項（競争参加者の客観点数・等級区分等の基準の公表、予定価格・その積算内訳の公表、入札監視委員会等第三者機関の設置状況、指名停止基準の策定・公表等）、②公正な競争の促進のための入札・契約方法の改善（一般競争入札・公募型指名競争入札・工事希望型指名競争入札の実施状況）、③指名競争入札の改善（指名基準の運用基準の策定・公表）、④多様な入札・契約方式の導入、⑤特定JVの運用基準の策定・公表、⑥工事完成保証人の廃止、⑦入札時の工事費内訳書の提出、⑧苦情への適切な対応（非指名理由の回答）、⑨談合情報への適切な対応（公正入札調査委員会の設置）、⑩不正行為が起きた場合の厳正な対応（競争参加資格の取消等）、⑪施工体制の把握の徹底等、⑫不良不適格業者の排除、⑬電子入札システムの活用等について、調査している。

これらの調査結果を見ると、各発注者において、入札・契約の適正化の努力が着実に進んでいることが分かる。しかし、市町村での適正化の努力はなお不十分であると言わざるを得ず、市町村、特に中小町村への指導の強化が必要であろう。

項目別に見ると、まず、法令により義務づけられている事項は入札・契約の適正化にとって最低限の事柄であるが、各項目とも10%程度の地方公共団体に違反があり、特に、違反をしているのはほとんど市町村であることから、市町村、特に中小町村への指導の徹底が必要である。

特に、依然として入札方式の主流を占めている指名競争入札に係る資格、資格者名簿、指名基準の公表が60%程度に止まり、また、契約変



更に係る各事項の公表も60%程度に止まっていることは、恣意的な契約締結や契約変更の可能性を残しており、不祥事の発生の遠因となる可能性があることを強く指摘しておきたい。

次に、努力義務に係る項目については、政令指定都市以外の市町村では、国、特殊法人、都道府県及び政令指定都市においては高率を示す項目のうち、①一般競争入札及び公募型指名競争入札の実施（それぞれ試行を含めて28.6%、11.9%）、②第三者機関の設置（予定を含め7.7%）、③不良不適格業者排除のための発注者データベースの活用（15.5%）など、低率であるものが少なからず存在するが、これは、市町村の事務処理能力と関係する可能性もあると思われる。

なお、インターネットの活用については、電子入札システムの導入は着手されたばかりである（実証実験段階のものを含めて20団体（国4、都道府県9、市町村7））が、情報の公表に活用しているのは、591団体（発注者の17.7%）とかなりの数に上っている。

### 3 入札談合等関与行為防止法の制定

#### (1) 官製談合の頻発とその防止策の検討

2000年5月に公正取引委員会が排除勧告を行った北海道上川支庁発注の農業土木工事談合事件において、公正取引委員会は、入札談合に関与していた発注者の北海道庁に改善要請を行ったが、この事件を契機に、いわゆる「官製談合」への強い社会的批判が生じた。特に、その背後に、国会議員、道議会議員等の政治家の影が見え隠れしたことも社会的関心を強くした。

この「官製談合」への批判に対応して、政府の規制改革委員会は、2000年12月、「入札談合に関与した発注者側に対する措置について、公正かつ自由な競争を促進する観点から、……新しい制度の導入を含めた法整備について検討すべきである。」との見解<sup>(67)</sup>をまとめ、「規制改革推進3か年計画」（2001.3.30 閣議決定）でもその趣旨等から「独占禁止法の執行力の強化」が取り上げられた。もっとも、政府部内では、

官製談合を防止するための新法が必要であるとの意見は必ずしも大勢ではなかった<sup>(68)</sup>。

しかし、この問題に対する社会的な関心は強く<sup>(69)</sup>、各政党は、官製談合を防止するための施策について検討を始めた。すなわち、与党3党は2001年3月にプロジェクトチームを設置して検討を開始し、また、野党の民主党は2001年11月22日、第153回国会に「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律案」（第153回国会衆法第15号）等3法案を提出した。

なお、この談合事件以降も、前述（Ⅲ6）の通り、依然として官製談合の発覚が続き、さらに、公共工事の入札等を巡って、国会議員の秘書、元秘書等のいわゆる「口利き疑惑」の発覚やあっせん収賄罪による徳島県知事をはじめとする首長、地方議員の逮捕が続き、ついには、現職国会議員の辞職・逮捕という事態にまで至り、政治家・官僚に対する不信感はピークに達した。そこで、あっせん利得防止の問題と同時に、官製談合の防止策の早急な確立が求められた。

#### (2) 入札談合等関与行為防止法（いわゆる官製談合防止法）の制定

このような中で、与党3党は、官製談合を防止するため、プロジェクトチームでの検討を踏まえて、2002年6月11日、第154回国会に「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律案」（第154回国会衆法第30号）を提出した。

「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律案」（以下「入札談合等関与行為防止法案」という。）の与党案は、前述の民主党の「入札談合等関与行為防止法案」等3法案と一括審議されることになり、7月17日、衆議院経済産業委員会で提案理由等の説明が行われた<sup>(70)</sup>。

(i) 与党案の内容は、次の通りである<sup>(71)</sup>。

- ① 対象とする発注機関：国、地方公共団体及びこれらが2分の1以上出資する法人
- ② 対象とする入札談合等関与行為：談合の明示的な指示、受注者に関する意向の表明、

発注に係る秘密情報の漏えい

- ③ 公正取引委員会は、入札談合等の事件についての調査の結果、入札談合等関与行為があると認めるときは、発注機関に対し、その排除のために必要な改善措置を要求することができることとする。
  - ④ また、当該要求を受けた発注機関は、みずから事実関係を調査し、必要と認める改善措置を講じなければならないこと。また、改善措置の内容については、公表するとともに、公正取引委員会に通知しなければならないこと。
  - ⑤ 発注機関は、入札談合等関与行為による損害の有無の調査、入札談合等関与行為を行った職員に係る賠償責任の有無・損害額の調査の結果、当該職員に故意・重過失がある場合には、速やかに損害の賠償を求めなければならないこと。
  - ⑥ 発注機関は、当該職員の行為の懲戒事由該当性を調査しなければならないこと。
  - ⑦ その他（指定職員、関係行政機関の連携協力等）
- (ii) また、民主党の「入札談合等関与行為防止法案」の内容について、その提案理由等の説明<sup>(72)</sup>をもとに、与党案との相違を説明すると、次の通りである。
- ① 対象とする発注機関：与党案①に同じ。
  - ② 対象とする入札談合等関与行為：与党案のほか、入札談合等が行われるおそれがあることを知りながら防止措置を講じないこと（黙認すること）。
  - ③ 発注者に対する改善措置の要求等：与党案③に同じ。
  - ④ 職員に対する損害賠償の請求等：
    - ・与党案は、職員に「故意又は重過失」がある場合に損害賠償請求をすることとなっているが、野党案は、「故意又は過失」がある場合となっていること。
    - ・損害額について、裁判所から公正取引委員会へ意見を求めなければならないこと。

⑤ 職員に係る懲戒事由の調査：与党案⑤に同じ。

⑥ 公正取引委員会による会計検査院への通知

また、民主党の他の2法案<sup>(73)</sup>は、①予算執行職員の弁償責任の厳格化、会計検査院の立入調査権限の強化等、②公正取引委員会の内閣府への移管等を内容とするものである。

(iii) これらの「入札談合等関与行為防止法案」については、衆議院経済産業委員会での審議の結果、同月17日、民主党案は否決され、与党案が可決された。

その際、与野党共同提案により、①公正取引委員会と会計検査院との連携、②法律で規定する行為類型以外の職員の対応に係る検討、③入札・契約の一層の適正化、外部監査の活用等、地方公共団体での入札談合等関与行為の防止等に向けた自主的な取組みの促進、④職員に対する損害賠償請求のあり方の検討について、政府の適切な措置を求める附帯決議を付している。

翌日、「入札談合等関与行為防止法案」（与党案）は、衆議院本会議で可決された後、参議院に送られ、参議院経済産業委員会の審議を経て（同月19日可決）、同月24日の参議院本会議で可決・成立し、同月31日に、平成14年法律第101号として公布された。

なお、公正取引委員会は、今年（2003年）1月に、前年に摘発された岩見沢市（北海道）発注の公共工事に係る入札談合事件で、同法を初めて適用し、岩見沢市に改善措置を要求している<sup>(74)</sup>。

## VI 最近の入札談合とその対策の新しい動き

### 1 入札談合は減少しているか

このように、入札・契約の適正化や入札談合防止のための法令・対策が整備されてきているが、その結果、「入札談合は減少しているか」

という、残念ながら、「Yes」とは言い難い。

すなわち、昨年度の独占禁止法に基づく法的措置件数のうち入札談合に係るものは30件（全事件数の81%）で、その対象事業者等の数は752（全体の93%）であり<sup>(75)</sup>、独占禁止法違反事件の中での入札談合事件の比率は極めて高い状況である。

さらに、最近（2002年10月から2003年6月）の新聞記事を見るだけでも、公正取引委員会による立入検査や法的措置に係る報道が、東京都運動施設保守業務、道路公団ファミリー企業、八戸市の工事、長野県測量業務、国公立病院の検体検査、東京都水道メーター、警視庁信号工事、大阪市道路舗装工事、資材価格調査業務、仙台市の土地区画整理等の談合と連続している。

また、警察・検察当局による談合・競売入札妨害・贈収賄事件の摘発も、同期間で、長崎市前市議会議長等、阪神高速道路公団元幹部、川越市助役等による競売入札妨害や大阪市ごみ施設工事汚職等が報道され、また、不正入札等に係る収賄事件による首長の逮捕も、四條畷市長、八千代市長、二本松市長等と、跡を絶たない。

特に、川越市のケースは、①指名権者である助役の「価格漏洩」、②受注予定業者以外は専門外の業者を「形式的指名」、③指名業者による「談合」、④受注業者から他業者への「丸投げ」という、悪質で違反だらけの典型的かつ複合的な官製談合事件であった<sup>(76)</sup>。

ただ、このような入札談合や競売入札妨害事件の摘発は、これまで講じられてきた入札・契約の適正化や官製談合防止の対策が不十分であることを、直ちに示すものとは言えない。

すなわち、①入札・契約の適正化は始まったばかりで、まだ談合事件の発生数の減少につながっていないこと、また、②このような摘発や厳正な運用こそが今後の入札談合事件発生未然防止効果を持っていることを考えると、決して、現在の状況を悲観すべきではない。

## 2 入札・契約の適正化及び入札談合防止への新たな取組み

このような状況を踏まえ、さらに新たな取組みの動きや対策の一層の強化が見られる。

例えば、国土交通省は、今年（2003年）4月、公共工事の入札・契約の適正化の徹底を図り、不正行為の防止等を進めるため、「入札契約適正化の徹底のための当面の方策について（平成15年度）」<sup>(77)</sup>（以下「当面の方策」という。）を発表している。

これらの新たな取組みや対策の強化の主要なものについて、以下、説明を加えるとともに、若干の論評を加えることとする。（なお、Ⅶで述べる予定のものを除く。）

### (1) 工事費内訳書等を活用した不正入札のチェック

入札・契約の適正化の観点から、適正化指針では、談合の疑いのある場合等においては、原則として、入札時において工事費内訳書の提出を求めることとされており、前述（Ⅴ2(3)）の概要を見ると、749機関（22.4%）がこのことを本格実施し、396機関（11.8%）が試行している。

発注者が談合情報を入手した場合、入札を一旦延期し、公正入札調査委員会等で調査を行うものの、その情報が事実であるか否かの確認は相当に困難であり、多くの場合、業者からの誓約書の提出と公正取引委員会への通知の後、入札を行うが、その効果を疑問視する向きが多い。

しかし、入札談合があった場合には、受注予定者である「本命業者」しか積算を行わないことが多いため、工事費内訳書を活用した不正入札のチェックは入札談合防止のために有効だと言われており、極力、工事費内訳書の提出を義務づけ、そのチェックを実施すべきであろう。

例えば、国土交通省は、今年4月、昨年度同省発注の直轄工事について建設業者提出の工事費内訳書を調査して、談合の疑いが強い工事入

札5件を発見し、既に、入札取り止めや公正取引委員会への通報などの措置をとったことを明らかにした<sup>(78)</sup>。このこと等を踏まえて、国土交通省は、「当面の方策」で、今年度から工事費内訳書の提出を求める工事数を大幅に増やし、将来的には、全面的に工事費内訳書の提出を求めていく方針を打ち出している。

もっとも、①発注者の事務処理能力から、すべての発注者で可能であるとは言えないこと、また、②長野県の委員会が工事費内訳書等の分析からダム工事の入札談合を認定したケース<sup>(79)</sup>のように、受注業者が談合を否認した場合には限界があること等から、事例の積み重ねによって、工事費内訳書を活用した不正入札チェックのためのマニュアル等の作成が必要であろう。

また、談合事例の調査研究や入札事例の分析・調査等により、より簡便な手法を開発することも必要であろう。例えば、一般には、①業者間の入札価格の格差の不自然な規則性など、入札価格自体に不自然さがある場合<sup>(80)</sup>、②複数回の入札で落札されたケースで、各回の入札金額に係る業者の順位を比較すると順位に不自然さがある場合<sup>(81)</sup>、③一般競争入札や公募型指名競争入札で合理的な理由もなく、極端に参加希望業者数が少ない場合等には、談合が行われている蓋然性が高いと言われており、談合事例の調査研究等により、検証することが必要であろう。

## (2) 談合業者に対する損害賠償の請求と損害賠償予定条項の導入

公共工事に係る入札談合事件について、発注者側の意識としては、近年に至るまで、「談合があったとしても予定価格の範囲内の契約である限り、発注者は損害を受けていない。」(Ⅲ3(2)(i)の新潟県土木部長の供述参照)と理解し、会計検査院も同様の理解であった。

また、発注者が「損害額の算定が困難である」として損害賠償請求を断念することもあった。

したがって、公共工事入札談合事件に係る談

合業者に対する損害賠償の請求のほとんどは、いわゆるオンブズマン等の住民が地方自治法の規定に基づき住民代位訴訟の形で行ってきた<sup>(82)</sup>。

最近でこそ、三重県久居市の下水道工事入札談合事件、福岡市のポンプ場築造工事談合・汚職事件、大阪府の府立高校改築工事入札談合事件等のように、発注者自らが損害賠償を求めたり<sup>(83)</sup>、住民訴訟に補助参加するケース<sup>(84)</sup>も見られるものの、具体の事件では損害額の算定が困難な場合が多く、公共工事入札・契約適正化法による適正化指針(第2第3項(4))でも、不正行為が起きた場合の厳正な対応として、損害額の賠償の請求を挙げているものの、「談合金の授受がある場合など損害額の認定が可能な場合」に限定している。

ところが、前述の住民代位訴訟の判決では、損害額の立証が極めて困難な場合にも、裁判所は、民事訴訟法(平成8年法律第109号)第248条に基づいて契約額の5~10%の額を「相当な損害額」を認定しており、判例の蓄積が進んでいる<sup>(85)</sup>。この状況を踏まえ、損害額の認定が困難な場合にも判例を参考にして損害額を定め、発注者自らが賠償請求をすることも考えられる。

さらに、入札談合の損害額算定の困難性に着目して、あらかじめ契約書に損害賠償予定条項(違約金条項)を明記する地方公共団体が増加している<sup>(86)</sup>。また、国土交通省は判例の蓄積等を踏まえて今年5月にその違約金条項を創設した<sup>(87)</sup>が、今後、他の発注者もこの損害賠償予定条項の導入が望ましいと考えられる。(なお、損害賠償予定額の契約額に対する比率は、各地方公共団体において10~20%の間と異なった値を用いており、また、国土交通省は10%としている。)

## (3) 入札談合等に係る指名停止等の強化

入札談合等に対する発注者や建設業法担当部局の認識の高まりに伴って、入札談合等を行った業者に対する指名停止や建設業法上の処分の重さは次第に強化されてきた<sup>(88)</sup>。

(i) 指名停止については、古くは、公衆災害・労災事故、粗雑工事と入札談合・贈収賄の発生とがほぼ同列に扱われていた時代もあるが、ゼネコン汚職事件後の1994年（平成6年）に、各省庁や特殊法人等は、入札談合や贈収賄の事件による指名停止措置等を強化した<sup>(89)</sup>。

その内容は、①入札談合や贈収賄の事件に係る指名停止の方が他の事故等よりも重いこと、②自機関発注に係る事件の方が他機関発注に係る事件よりも重いこと、③同一地方ブロック内の事件の方が他地方ブロックでの事件よりも重いこと、④役員等が関係した事件は、会社ぐるみであるとして、使用人が関係した事件よりも重いこと、⑤刑法違反（贈収賄、刑法談合）の事件の方が独占禁止法違反の事件よりも重いこと等の特徴があった。

(ii) 国土交通省は、今年4月の「当面の方策」で、指名停止基準の改正を発表し、また、各省庁、特殊法人等からなる中央公共工事契約制度運用連絡協議会は、5月、談合等の不正行為に対する指名停止措置をさらに強化することを決定した<sup>(90)</sup>。改正の主な内容は次の通りである。

- ① 会社が組織として行った不正行為に対する措置を強化すること
  - ・自機関、他機関発注を問わず、代表役員等、一般役員等（一般役員及び支店長等）が逮捕等される場合は、会社が組織として行ったとみなして、指名停止区域を全国に拡大すること
  - ・さらに、代表役員等が逮捕等される場合は、指名停止期間を加重（1ヶ月プラス）するとともに、他地方ブロックでの事件でも同一地方ブロック内の事件と同一の期間とすること
  - ・独占禁止法違反に基づく刑事告発がなされ、告発対象者が一般役員等以上である場合には、他機関発注に係る事件でも、指名停止区域を全国に拡大して運用すること
- ② 悪質な談合等に対する指名停止期間を加

重すること

- ③ 独占禁止法違反に対する指名停止期間の長期を12ヶ月に引き上げること
  - ④ 自機関発注で業者の使用人による贈賄があった場合には、現行の自機関発注での刑法談合と同様、指名停止区域を全国に拡大すること
  - ⑤ 増加傾向にある競売入札妨害を明記すること（従来は運用）等
- (iii) また、地方公共団体の指名停止措置については、各団体間で相当の差異があるが、最近、かなりの地方公共団体が、指名停止期間の延長等を実施し、又はその実施を予定しているようであり、なかには宮城県のように指名停止期間を地方自治法施行令第167条の4（同令第167条の4で準用する場合を含む。）で定める最長の2年間としている団体もあるようである<sup>(91)</sup>。
- (iv) この指名停止措置については、さらに強化をすべきであるとの次のような意見がある。
- ① 2～3ヶ月程度の短期であると、指名停止期間が公共工事の発注ピーク時でなければ、業者にとって大きな打撃にならないので、もっと長期にすべきであるとの意見
  - ② 会社を代表して受注調整を行う「業務屋」は副支店長等の肩書の者が少なくないこと<sup>(92)</sup>等を考慮すると、使用人でも一定の者については、役員並みの対応をすべきであるとの意見
  - ③ 使用人の違反の場合に業者を指名停止にすることは限定的であるが、それが繰り返される場合には、会社ぐるみであるともみなしてもっと指名停止措置を強化すべきであるとの意見
- また、具体的な運用では、①指名停止の基準の策定等や指名停止理由の公表がなされず、政治的、恣意的な指名停止が行われるケースがあること、②諸般の事情等で入札の辞退をした場合等に「指名回避」という実質的な指名停止を受けるケースがあること等、一部の

市町村における不適切な運用に係る指摘もある。

したがって、今後、運用を踏まえた指名停止措置のさらなる検討と指名停止の基準の策定・公表等の一層の推進が必要であろう。

## Ⅶ 個別の入札談合防止策等に関する評価と入札談合防止上の問題点

### 1 個別の入札談合防止策等に関する評価

以上、入札・契約の適正化について時系列的に説明してきたが、次に、入札談合防止との関連で世間の関心が高い個別の事項について、少し詳しい説明と評価を加えることとする。

#### (1) 入札方式の改革と競争性・客観性

##### (i) 入札方式の改革

まず、入札・契約制度の改革の第一に論じられるのは、「入札方式の改革」である。

入札方式については、これまで種々の意見があったが、これまでの入札談合事件の経験等を踏まえれば、次の公正取引委員会の見解に異議を唱える人は、少ないであろう。

すなわち、「競争性の確保の観点からは一般原則たる一般競争入札の拡大が望ましい…。一般競争入札について、不良不適格業者の排除が困難であること、事務量が大きいこと等の事情から案件が限定されることはやむを得ない面もあるが、…対応可能な発注機関においては一般競争入札への移行を積極的に図るべきである…。他方、指名競争入札による場合においては、競争性の確保に十分な指名業者数の確保、指名手続の恣意性の排除が重要である。公募型指名競争入札については、…実態的に一般競争入札と変わらないとの指摘もあるところ、指名競争入札によらざるを得ない場合においてはこのような制度を活用し、指名に当たっては受注意欲を有する広範な事業者の入札参加を求めることが望まれる。」<sup>(93)</sup>と。

さらに、日本下水道事業団談合事件後、当時

の建設省は、事件の反省に立って、同事業団の入札手続における職員の恣意の可能性を排除するために、①同事業団における入札方式は一部の継続工事に係る随意契約を除き、一般競争入札方式及び公募型指名競争入札方式に限定し、通常の指名競争入札方式を併存させないこと、②公募型指名競争方式で多数の応募者があった場合にも、条件を具備する限り指名業者数を絞り込まないこと等を指導し、同事業団はそれに従って入札方式の改革を行ったが、現在、同事業団の入札実務には何らの支障が生じていない。

このことを見ると、多くの発注者においても、一般競争入札方式及び公募型指名競争入札方式に限定することが可能であり、また、通常の指名競争入札方式を温存していることの妥当性に疑問を持たざるを得ない。

##### (ii) 入札方式の内容

なお、入札方式の種別にのみ関心を持ち、一般競争入札方式（及び公募型指名競争方式）を採用しさえすれば事足りるとする向きが多いが、その内容も重要である。

すなわち、一般競争入札方式といっても、建設業者であれば誰でも競争に参加するという訳にはいかないから、何らかの条件や制限を設けざるを得ない。その場合、その条件等が合理的で最低限のものであることが重要であり、その条件等が新規参入を困難にし、競争参加可能者数を少なくするようなものでは意味がない。

まず、必要な技術力に係る条件として、「同種・類似工事」の施工の経験を挙げることが多いが、「当該発注者の同種・類似の工事」の経験のみを条件にすれば、競争参加可能者数の拡大にはつながらないであろう。例えば、日本下水道事業団では、下水処理槽や沈殿池の工事に必要な技術力は「水漏れがない構造物を造る能力」であるとして、学校プール建設工事等をその類似工事と判断して新規参入を容易にする等、技術的条件等の合理化・最低限化に工夫が見られる。

次に、必要な施工体制として地域要件を付す

るケースが見られるが、これは、後に述べる。

## (2) 公募型指名競争における指名業者数の絞込み

公募型指名競争入札方式は、公正取引委員会も認めるように、競争性の観点から、一般競争入札方式に次いで優れているが、次の2点で、一般競争入札方式よりも劣っている。

- ① 競争参加希望者が応募した後、その中から発注者側で入札参加者を指名するが、条件に合致した者全員を指名せず、一定の数に絞り込む場合には、発注者の恣意が入り得ること
- ② また、この指名の事前公表は、談合の機会の削減という点からは、マイナスであること

これらの欠点を克服すれば、公募型指名競争入札は一般競争入札と酷似したものとなる。

国土交通省は、①について、今年4月、VI2で述べた「当面の方策」で、「競争性の向上を図るため、公募型指名競争…を対象に、入札参加者を一定の数に限定しない『詳細条件審査型一般競争入札』の試行を継続する。試行は発注件数の3割を目途とする（平成14年度：1割）」とし、同時に、「(指名業者の)事後公表の試行を継続することとし、詳細条件審査型一般競争入札の全てを事後公表の対象とする。」と発表した。

この方向性は、望ましいことではあるが、例えば、首都高速道路公団や日本下水道事業団においては、公募型指名競争入札方式の導入以来、公募型指名競争のすべてについて入札参加者を一定数に限定しておらず、それによって特段の支障も生じていないことを見ると、発注件数の3割の試行に止まらず、一気に、全発注案件で実施することも可能であると思われる。

## (3) 通常の指名競争における客観的指名方法の開発・実施

通常の指名競争方式は、発注者側の恣意が入

り込む可能性を持った仕組みであり、指名基準の策定・公表を行っていないような発注者の場合には、恣意的な指名を防止する仕組みを全く欠いていると言わざるを得ず、発注を行う能力・資格がないとまで言い得るであろう。

もっとも、指名基準の策定・公表等を行っても、発注者の恣意が絶対入り込まないように指名基準やその運用基準を定めることは相当困難である。

したがって、通常の指名競争方式を残さなければならぬとしても、発注者側の恣意が入り込まない仕組みの開発が不可欠である。

その観点から、国土交通省の各地方支分部局や特殊法人では、客観的な指名のために種々の工夫を行っている。例えば、工事成績、手持ち工事量、技術力等を点数化しその総合点で選定する方法、工事の種類ごとにあらかじめ作成した指名可能な業者のリストを用い、各工事の指名について、職員の裁量を排除し、機械的に(例えば、リストの順位に基づいて数社おきに)指名業者を選定する方法等である。

また、地方公共団体では、①宮城県で採用されている「無作為抽出型」指名、②北海道で試行されている「ランダムカット式」指名、③抽選による指名業者の選定などが試みられている。

①は、データベースを活用したシステムを構築し、広範な地域から客観的条件で指名業者を選定するとともに、職員の裁量を排除し、乱数処理で指名業者を決定するものである。

②は、指名基準等に基づき指名予定数を超えた指名候補者を一旦選定し、乱数を使用するなど無作為に当該指名候補者から指名予定者数を超える数の者を除外して指名するものである。

③は、入札時や指名時に、実際に入札参加者を抽選で選定し、指名するものである。

これらの客観的指名方法に関しては、②や③について一般的な採用には難点がある等の意見・指摘<sup>(94)</sup>もあり、今後の実証的な開発・研究を待つことが必要であろう。

#### (4) 競争参加業者の談合機会の削減

入札談合の防止を図るためには、競争参加業者の談合機会・接触の機会の削減が重要であるが、この観点からは、過去から、①現場説明会の廃止（ITを活用した事業説明の実施）、②「工事完成保証人制度」<sup>(95)</sup>の廃止、③JV工事での予備指名制度の廃止等の対策が講じられており、また、④指名業者の事前公表の廃止（事後公表の実施）、⑤電子入札又は郵便入札の実施等の対策について、その有効性が論じられている。①～③については、既に実施段階であるが、④及び⑤の有効性の評価については、意見が分かれている。

まず、④の指名業者の「公表」については、事前・事後を問わず、指名の恣意性を防止するために重要であるが、事前・事後について、それぞれに一長一短がある。

すなわち、(a) 指名業者の公表を事前に行うと、そのことが談合をなすべき者の範囲を特定させ、談合を容易ならしめるとの見解から、事後公表に移行する発注者の出現につながっている一方で、(b) 事後にすると、ある業者がその指名に不服を持って入札前に不服の申立を行うことはできず、指名の恣意性の防止に難点があるとの見解から、例えば、国土交通省は、公募型指名競争入札のうち入札希望者の全員が指名される詳細条件審査型一般競争入札については今年度すべての工事で事後公表としたが、それ以外については、事後公表には消極的である。

しかし、事前公表の長短を比較すると、事前公表による談合機会の温存はすべての案件で確実に存在するのに対し、指名に不満を持って不服を申し立てるケースは極めて少ないと思われることから、明らかに短所の方が大きいと考えられるので、国土交通省が前述の詳細条件審査型一般競争入札以外で試行している事後公表に係る実証的な検討の結果を待ちたい。

次に、⑤の「電子入札・郵便入札」については、横須賀市で電子入札が導入され、同市の平均落札率（落札価格／予定価格）が約85%であるこ

とを以って、「電子入札（・郵便入札）の実施は公正入札の象徴」であるかのように理解したり、その導入を以って事足りりとする向きがある。

しかし、(a) 同市の平均落札率は電子入札導入の2年度前（郵便入札実施時）には既に約86%であったこと<sup>(96)</sup>、(b) 郵便入札を実施している宇都宮市の落札率は95～98%程度であり、必ずしも低くないこと<sup>(97)</sup>、(c) 郵便入札を実施している自治体でも談合情報が相次いでいること<sup>(98)</sup>等を考慮すると、横須賀市の平均落札率の低下等は同市の入札・契約の適正化対策全体の結果であると解すべきであり、電子入札・郵便入札を過大評価することは危険であろう。

しかし、電子入札等を含む入札・契約のIT化は、(a) 事務の簡素合理化・入札経費の縮減の効果、(b) 情報入手の容易さの向上による入札参加者の増加・競争性の向上という効果のほか、(c) 入札のみならず、仕様書・設計図面の配布等への活用によって、競争参加業者の接触機会の減少効果も期待できることから、今後とも推進すべきであろう。

なお、国土交通省は、今年度からすべての直轄工事において電子入札システムを本格導入するとともに、地方公共団体や特殊法人に対して電子入札の普及を推進するとしている<sup>(99)</sup>。

#### (5) 予定価格の事前公表

入札談合の防止策として、予定価格や最低制限価格を事前公表すべきであるとの主張がある。

入札談合の前段階として、多くの場合、予定価格や最低制限価格の情報入手工作（業界等では「ボーリング」と言われている。）が行われることが多く、前述（Ⅲ6）の大阪市、福岡市、大阪府等での公共工事に係る汚職事件は、このボーリング工作に伴い発生したものである。

多くの地方公共団体で、予定価格や最低制限価格の事前公表が実施又は試行され<sup>(100)</sup>、また、国土交通省所管の特殊法人でも、今年度、発注件数の2割を目途に予定価格の事前公表を試行



することにしている<sup>(101)</sup>。一方、国の発注する工事においては、予算決算及び会計令（昭和22年勅令第165号）第79条及び第81条の規定により事前公表できないと解されている。

鈴木満氏の調査<sup>(102)</sup>によると、地方公共団体側は、予定価格等の事前公表の理由として、「透明性の確保」と「価格低下を期待」を挙げているが、同氏は、それは表向きの理由であり、本当の理由は、前述のボーリング工作に対して、秘密を守るコストや職員が不祥事に巻き込まれるリスクを回避することにあると見ている。また、同氏の調査では、「事前公表と落札価格の低下の関係は未だ明確でなく、予定価格を事前公表すれば落札価格が低下するとは必ずしもいえない。」としている。また、公正取引委員会も、入札談合防止の効果を断定できないとしている<sup>(103)</sup>。

そればかりか、全国に先駆けて最低制限価格を事前公表した大阪府においては、2001年9月から2002年3月までに発注した土木工事の17%、建築工事の40%が最低制限価格を入札した業者によるクジで落札者を決定する事態となり、中には、69社によるクジによって決定したケースまであったという<sup>(104)</sup>。これらのケースは、真摯な積算・入札の結果とは到底思われず、むしろ、予定価格の事前公表の弊害と言うべきである。また、工事の品質確保の点からも入札の適正化という点からも望ましいとは考えられない。

すなわち、何らの積算作業もせずに最低制限価格で入札さえすればクジに参加できるわけであるから、このようなことを放置するならば、Ⅲ 1の「入札専門家という談合屋」の如き工事請負の意思のない業者が最低制限価格で入札し、公正な入札を妨害するという事態まで想定できるものであり、建設業の健全な発展を考えると問題があると言うべきであろう。

## (6) 不良・不適格業者の排除

不良・不適格業者とは、一般には、①技術力、施工能力を全く有しないいわゆるペーパーカン

パニー、②経営を暴力団が支配している企業、③対象工事の規模や必要とされる技術力から見て適切な施工が行えない企業、④過大受注により適切な施工が行えない企業等を指すが、このような不良・不適格業者を放置することは、適正な競争を妨げ、公共工事の品質確保等の支障になると言われている<sup>(105)</sup>。

一般競争入札方式の短所として、暴力団関係企業を含む不良・不適格業者の排除の困難性を挙げる人（Ⅱ 1参照）が多く、また、公共工事入札・契約適正化法による「適正化指針」第2第2項(1)でも「一般競争入札は、…不良・不適格業者の排除が困難であり、施工能力に欠ける者が落札し、公共工事の質の低下をもたらすおそれがある」としている。

このことについて、公正取引委員会は、「一般競争入札について、不良不適格業者の排除が困難であること、…等の事情から案件が限定されることはやむをえない面がある」とする一方で、「不良不適格業者の排除は検査体制の充実等で対応しうる問題であり」とも指摘している<sup>(106)</sup>。

これらの不良・不適格業者のうち、前述①のペーパーカンパニーについては、建設業許可や経営事項審査の厳格化、施工体制台帳等による一括下請（丸投げ）の監視や検査体制の充実等で対応可能であり、前述③の技術力の有無は、一般競争入札ないし公募型指名競争入札の募集の際に付する「技術的条件」の詳細化・明確化により対応可能であり、前述④の過大受注企業は、施工体制台帳等によるチェックや工事成績評価の実施等により対応可能であると思われる。

また、前述②の暴力団関係企業については、「適正化指針」では、数箇所巨額に亘って、警察本部との連携・情報交換の必要性を挙げている。

具体的な事例としては、工事妨害や入札妨害・談合などで被害が生じたり、逮捕者が出た時点で指名停止等の処分がなされるケースが多いが、広島市と広島県では、県警本部と連携して、①暴力団の不当介入の即時報告義務（暴力団排除

システム)と報告義務違反の場合の指名停止を定めた要綱を策定したほか、②暴力団関係者へ利益供与した場合の指名停止、③暴力団関係企業と判明した際の契約解除・違約金の請求等を要綱や契約の特記事項で定め、実害のない段階からの暴力団の排除に取り組むなど、「広島方式」と呼ばれる、特色のある対策を講じている<sup>(107)</sup>。

#### (7) ダンピング問題

ダンピング受注については、建設業の健全な発展を阻害するとともに、公共工事の品質確保、下請へのしわよせ、労働条件の悪化等の弊害を呼ぶばかりでなく、適正な競争の確保という観点からも排除すべきであり、このことは、不採算工事の受注強制についても同様である。

そのため、公共工事入札・契約適正化法に基づく「適正化指針」で言うように、最低制限価格制度や低価格調査制度の導入と適正な運用が必要であろう。

しかし、「ダンピング」の判定は、価格面だけで行うことは困難で、多方面の事項の総合的な調査に基づいて判断する必要がある場合が多い。

この観点から、「適正化指針」が推奨するように、最低制限価格制度から低価格調査制度への移行をする発注者が増加する一方で、低価格調査の限界を指摘する向きもある<sup>(108)</sup>。

しかし、業界関係者が「ダンピング受注防止」を声高に主張するときには、同時に、「地元優先・中小企業尊重」の主張がなされる場合が多く、これらの主張の背後に業界関係者の「受注調整」へのノスタルジアや「コスト削減努力」への嫌悪感が感じられるのである。

そこで、ダンピング受注の防止のためには、最低制限価格制度や低価格調査制度の適正な運用及びその運用手法の充実等により対応すれば足りるのであって、決して、競争政策の緩和によって対処すべき問題ではないと考えるのである。

## 2 入札談合防止上のその他の問題点

VIに述べたように入札談合は依然として減少しておらず、入札・契約の適正化及び入札談合対策の推進と一層の強化が必要であるが、一方で、公共工事に係る入札・契約の適正化の観点から、より根本的な課題として、①現在の競争入札制度が価格に偏重していること等の会計制度やその運用上の問題点や②過剰に競争性を強調するあまり、形式的な競争が行われている等の問題点も指摘され、これらの解決は入札談合防止に資すると言われている。

このような状況を踏まえて、公正取引委員会は、今年6月、公共調達に関する根本的かつ具体的な課題を抽出し提言を行うために、「公共調達と競争政策に関する研究会」を設けた。

この研究会のメンバーは、学者、発注者、受注者から選ばれ、オブザーバーとして、内閣府(総合規制改革会議事務局)、経済産業省、国土交通省のメンバーが加わっており、取り締まる側、取り締まられる側の垣根を取り払い、なおかつ、独占禁止法の枠内に限定しないで、根本的な対策を検討する画期的な研究会であり、その成果が期待される。

そこで、今までこの稿で余り取り上げなかった事項のうち、この研究会でも論議されるであろう事柄について、最後に若干触れることとする。

### (1) 形式的な競争入札

まず、本来随意契約が可能な場合でも、過剰に競争性を強調され、形式的な競争が行われるケースを取り上げよう。形式的な競争とは具体的には次のようなものである。

- ① 複数年度にわたる工事を一括発注せず、年度ごとに分割して発注する場合、初年度に契約した者に次年度以降の施工をさせることが合理的な案件であっても、次年度以降も改めて競争入札を行うケース(長大トンネル、ダム、砂防ダム、港湾施設等)

- ② (ア) 緊急を要する災害復旧工事、(イ) 特定の者が特許を有し、その者しか生産・設置していない機器に係る工事、(ウ) 特許を有する工法・設備を用いて行う工事等、事実上特定の者を契約の相手方とすべき案件において、競争入札を行うケース

①については、法令や予算上の制約で翌年以降の債務負担行為が困難な場合<sup>(109)</sup>や随意契約に対する偏見によってなされる場合がある。

また、②については、随意契約の手続面が煩瑣であるという理由のほか、その機器や工法・設備を当該工事に用いる必要性の説明を省略するために、行われがちである。

しかし、このような形式的な競争の実施は、無駄な行政コストと労力を費やすばかりではなく、(当該工事を施工できる) 特定の者との契約を実現させるためには、施工能力のない者をその者にとって無意味な入札に参加させたうえで、入札参加者間で入札談合的なことをなさざるを得ず、業界に競争政策に対する正しい理解を定着させるうえで、マイナスである。

これに関連して、複数年度にわたる工事について当初単年度契約をした者と翌年以降随意契約することの問題点について触れると、初年度に全体事業の一部を競争することによって実質的には全体事業の契約者を決定することになるため、契約者は初年度低価格で落札したとしても翌年度以降に利益を取り返すことが可能であり、当初発注の入札での競争が正当な競争と言えるか否かについて疑問が生じる場合<sup>(110)</sup>があるので、法令・予算上の問題を含め、一括発注が可能であるように対処すべきであろう。さらに、これと同様に、契約価額の増加を伴う契約変更を行う場合についても、当初発注の入札における競争性について疑問が生じるケースがある。

## (2) 価格又は初期投資コスト偏重の入札制度

請負契約は、業者の信頼性が契約者選定の重要なウェイトを占める契約形態であり、民間では検査・監理コストの低減、工事品質の確保等

の観点から、特定の者をまず選定した後に「特命随意契約」を結ぶのが一般的である。しかし、公契約では価格による評価が基本になっている。

これについては、国や一部地方公共団体において導入されている総合評価落札方式<sup>(111)</sup>のほか、草加市が実施した「価格・技術提案審査型入札」<sup>(112)</sup>等が例外的に行われているが、なお不十分であるとの意見もあり、今後の検討が必要であろう。

また、公共施設に係る設備や機器等は、相当の長期に亘り供用するものであるため、修理部品の購入・保管経費や日常のメンテナンス経費が必要であり、民間の類似施設においては、通常、それらのメンテナンス費用等をも考慮して、初期投資に係る工事の相手方を決定している。

しかし、公契約においては、初期投資に係る工事契約とメンテナンス契約とは、別途に扱われているために、総費用(=初期投資+メンテナンス経費)が最低限のコストとならない場合も存在している<sup>(113)</sup>。これについては、総費用を考えた競争の在り方を検討する必要がある。

## (3) 地元優先と中小企業尊重

- (i) 公共事業が地域経済の活性化や地域産業の振興と密接な関係にあり、公共事業における地元優先と中小企業尊重については、政策的な必要性がないわけではなく、また、多くの場合、地域住民や地方議会からも支持されている。逆に、適正な競争入札の結果といえども、県外又は大手の業者ばかりが受注することになれば、一定金額以上の契約を締結する際に必要とされている議会の議決(地方自治法第96条第1項第5号)を得ることは極めて困難であるため、地元優先と中小企業尊重の政策をとらざるを得ない面もあるようである。また、このような地元優先と中小企業尊重の政策は、前述の事情のほか、その背景には「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」(昭和41年法律第97号。以下「官公需法」という。)と同法において設定さ

れる契約目標<sup>(114)</sup>があるとも言われている。

- (ii) そのような政策には、①指名、競争参加の条件として、当該自治体内に本店等を置いていることを義務づける「地域要件」<sup>(115)</sup>、②工事を必要以上に小さく分割したり、多くの工程に分離して発注する「分割・分離発注」<sup>(116)</sup>、③分割・分離が困難な場合には、「JVの結成と地元企業のJVへの参加」を義務づける方法<sup>(117)</sup>等がある。さらに、④最近、埼玉県が打ち出した「下請：県内本社、資材：県内業者・県産品」の義務づけ<sup>(118)</sup>も新手の地元優先策である。
- (iii) しかし、これらの政策は、工事のコストや発注コストの増加を招く恐れがあるばかりでなく、大手業者への丸投げ（一括「上請け」）、実体のないJV（ペーパージョイント）、県内業者主導の受注調整等、建設業の健全な発展や競争政策の上から問題となる可能性を含んでいる。

また、この地域要件の極端な運用によって特定の企業に対する便宜を供与する方法を通じて、不公正な発注が行われ、重大な政界汚職を引き起こしたことは、記憶に新しい<sup>(119)</sup>。

このため、例えば、①地域要件については、入札参加者の固定化の防止や十分な入札参加者数を確保し得る限度で、②工事単位の分割・分離も合理的な限度で運用し、また、③JVについては、地元企業への技術移転の必要がある場合や小規模工事ではない場合等、ペーパージョイントにならないよう適切に運用するとともに、④県内下請等は努力義務として運用するなど、競争性が確保され、弊害を生まないような柔軟な運用が要求されるであろう。また、前述の地方自治法の規定や官公需法と競争政策の在り方については十分な検討が必要であろう。

#### (4) 発注・施工監理体制の補完とCM方式

- (i) これまでは、すべての発注者に発注者としてふさわしい設計、積算、施工監理等の能力

があることを前提として入札・契約問題を論じてきたが、現実の中小市町村の中には、その専門家を職員として有しておらず、受注者たる民間に比して能力的に劣っているケースも見受けられる。加えて、特に地方においては、コンサルタント市場が未成熟で、実際は、大手元請業者が設計・積算・施工監理を支援するケースも多いとされ、予定価格漏洩が問題になったケースで、発注者側からの漏洩ではなく、実は受注予定者が予定価格を積算していたとする事例すら伝えられている<sup>(120)</sup>。このことは、そもそも競争のための環境整備自体、不完全であると言えよう。

このような状況に対して、一部の事業では、都道府県・公社や特殊法人等が設計・発注業務を受託し、中小市町村の発注体制を補完する仕組みが構築されているものの、多くの事業ではこの問題に対応した対策が講じられていない。

- (ii) また、先端技術を活用する建設分野では、発注者よりは民間の能力が高いケースもあり、民間活力を活用すべきであるとの意見もある。
- (iii) これらの問題に対しては、設計・施工一括発注方式の導入も一部で進められており<sup>(121)</sup>、設計者や施工者のマネジメント業務を一元的に発注者の補助・代行者たるCMR（Construction Manager）に委託するCM方式の導入も検討されている<sup>(122)</sup>。

ただ、このようなCM方式の導入が我が国の建設業・コンサルタント業界の展開の中でどのようになされていくのかについては、未だ不明な点が多く、課題も山積している。

また、中小市町村の発注体制の補完としてのCM方式の導入については、地方公共団体間での事務委任、特殊法人・公益法人等の活用等、既存の対策の延長線での解決方法を含めて検討すべきであろう。

- (5) 発注者の積算ミスと受注業者の責任  
発注者の設計等の能力に関連して、最後に、

「発注者の積算ミス」の問題を取り上げ、公正な競争環境の実現のために、一つの問題提起をしておきたい。

公共工事の積算は、コンピューターの活用等もあるが、職員等の知識・能力を活用して行われるため、「積算ミス」を完全に避けることは困難で、会計検査でも毎年度かなり発見されている。

この場合、発注者は、積算ミスで本来の積算より多くなった金額を受注者から返還させることが一般的である<sup>(123)</sup>。喩えて言うならば、お菓子を買って食べ終わった子供のところに、店員が来て「値札を付け間違えた。」と言い、その子供が従順にも追加料金を払うのと同じである。

正常な競争入札においては、発注者の積算と受注者の積算は別個に行われ、入札により予定価格以下で落札した受注者には、発注者のミスに対して何らの「責任」も存在しないのである。

しかるに、一見不合理な要求に受注者が応じる理由は、次のいずれかであると推定される。

すなわち、①実際は、受注者が発注者の予定価格を知り、その情報に基づいて入札したため、②実際は、発注者の予定価格も受注者が積算したため、③受注者が返還に応じれば、発注者がその後の工事発注で何らかの便宜を図ってくれるため、④受注者が返還に応じなければ、発注者がその後の工事発注で何らかの不利益を与える恐れがあるため等の理由である。

しかし、①～④は、適正な競争入札が行われていないことを前提としており、そのような状態であるならば、入札・契約の適正化にまず取り組むべきであろう。それを行わず返還だけで済ますことは入札談合等を容認しているのと同じであることを、また、そのような返還は国の損害を解消させる点で一見望ましいことのように見えるが、一方、不正な入札環境の温存によってより大きな国家的・国民的損失をもたらす可能性を秘めていることも自覚すべきであろう。

## VIII おわりに

以上、「公共工事と入札・契約の適正化」について述べてきたが、この稿の執筆中にも連日のように、入札談合、競売入札妨害のニュース<sup>(124)</sup>が流れている。

そして、水道メーターや下水施設工事の談合といった再度の摘発や相当の談合防止対策を講じていた名古屋市の発注した建築工事での談合には、業界の談合体質の根強さが見ることができ、また、競売入札妨害による横浜市の部長、市議等の逮捕からは、入札・契約制度の運用に携わる者の責任の重さとリスクの大きさを感じざるを得ない。

このような状況を見るとき、入札談合防止対策の難しさを痛感せざるを得ないが、かといって、「浜の真砂は尽きるとも…」と達観するわけにはいかないのである。

そこで、公共工事の入札・契約の適正化そして入札談合の排除と防止は、公共事業、建設産業、政官界の将来、そして、我が国の発展を考えると、是非とも実現しなければならない課題であることを強調し、また、今後の対策の充実と徹底を期待して、筆を置くことにする。

なお、この稿の執筆に際しては、国土交通省、公正取引委員会等の行政関係者や大手・中小の建設企業の関係者への取材及び国会図書館調査・立法考査局主催の講演会での金本良嗣東京大学教授の講演（「公共工事の公正入札について」）等から示唆された部分も多く、最後に、これらの方々に対して心から感謝するものである。

注(1) 山崎裕司『談合は本当に悪いのか』（洋泉社 1997.12）

(2) 前田邦夫『「談合国家」は衰退する』（日本経済新聞社 1993.12）

(3) 金本良嗣編『日本の建設産業』（日本経済新聞社 1999.7）

(4) 武田晴人『談合の経済学』（集英社文庫 1999.11）

- (5) この項の記述については、主として、既出の山崎裕司『談合は本当に悪いのか』、武田晴人『談合の経済学』のほか、児玉琢口述・竹下留二編『朝鮮の談合』（竹下留二 1933.10）、牧野良三『競争と談合』（都市文化社 建設新書3 1984.9）（解説社1953.8の復刻）、西田典之「談合罪についての覚書」『松尾浩也先生古稀祝賀論文集』上巻（有斐閣 1998.6）、鈴木満『入札談合の研究』（信山社 2001.7）等を参考にした。
- (6) 契約相手として特定の者をまず選定し、その者と価格等の交渉した後に契約を行うこと
- (7) 法文上は、「連合」との字句が用いられているが、当時、一般では「談合」のことは「輪になる」と称していたようであり、請負業者間での不正な入札協定のことを「談合」と表現し始めたのは明治末期からのようである（既出の武田晴人『談合の経済学』p.205参照）。
- (8) 朝鮮高等法院判大4.10.25 高等法院刑事判決録第3巻第10号211頁
- (9) 朝鮮高等法院判大6.5.10 高等法院刑事判決録第4巻第5号101頁
- (10) 大判大8.2.27 大審院刑事判決録第12巻第25輯252頁
- (11) 貴族院での審議は、第76回帝国議會貴族院刑法中改正法律案特別委員会議事速記録第1号（昭和16.2.12）、第2号（昭和16.2.14）、第4号（昭和16.2.17）、同貴族院議事速記録第11号（昭和16.2.10）、第16号（昭和16.2.20）、第21号（昭和16.3.1）参照
- (12) 衆議院での審議は、第76回帝国議會衆議院借地法中改正法律案外一件委員会議録（速記）第2回（昭和16.2.21）、第4回（昭和16.2.24）、第7回（昭和16.2.27）、同衆議院議事速記録第16号（昭和16.2.20）、第19号（昭和16.2.27）、第21号（昭和16.3.2）参照。また、既出の牧野良三『競争と談合』も参考となる（牧野良三氏は当時衆議院議員として委員会での修正に関与）。
- (13) 両院協議会での審議は、刑法中改正法律案両院協議会速記録第1号（昭和16.2.28）参照
- (14) 『新判例体系』刑法5（新日本法規出版）pp.476ノ33-476ノ82参照
- (15) 大判昭19.4.28 大審院刑事判例集第23巻97頁（法曹会復刻 1954.3）
- (16) 最決昭28.12.10 最高裁刑事判例集第7巻第12号2418頁。既出の武田晴人『談合の経済学』pp.249-251参照
- (17) 起訴から第1審判決までの事例研究としては、事件を担当した上西一二岡山地検検事（当時）の『談合入札の研究－無罪談合事件の回顧－』（検察研究所 検察研究叢書2 1954.2）がある。
- (18) 東京高判昭28.7.20 高等裁判所刑事判決特報第39号37頁
- (19) 大津地判昭43.8.27 下級裁判所刑事裁判例集第10巻第8号866頁。既出の武田晴人『談合の経済学』pp.251-255、西田典之「談合罪についての覚書」pp.445-446参照
- (20) 最判昭32.7.19 最高裁刑事判例集第11巻第7号1966頁
- (21) 既出の武田晴人『談合の経済学』pp.93-103、鈴木満『入札談合の研究』pp.54-60等を参照
- (22) 業務屋を経験したことのある筆者の知人数名からの取材による。
- (23) この事件の経緯、業界・官界・政界の反響等については、田島水守『談合問題の軌跡』（1983.6 日本工業経済新聞社）、共同通信社社会部『談合の病理』（共同通信社 1994.11）等に詳しい。
- (24) その概要は、既出の鈴木満『入札談合の研究』pp.58-59
- (25) この時期の著作等を挙げると、既出の牧野良三『競争と談合』、田島水守『談合問題の軌跡』のほか、建設通信編集局『談合諸説』（日刊建設通信新社 1982.4）、内山尚三『談合問題への視点』（都市文化社 1982.9）、小山内了介『建設業の重要課題をえぐる』（都市文化社 1984.11）、松下満雄・小山内了介『独禁法と建設業』（建設新書）（都市文化社 1985.3）、中島茂『独占禁止法と建設業』（清文社 1985.11）、藤本順一『建設業界・談合が崩壊する日』（あっぷる出版社 1986.11）等がある。
- (26) 建設省建設経済局建設業課『新公共入札・契約制度実務ハンドブック 改訂3版』（大成出版社 1999.11）pp.27-28参照

- 27) 既出の鈴木満『入札談合の研究』p.26
- 28) 公正取引委員会『平成元年度年次報告』『平成2年度年次報告』を参考にした。
- 29) 田島俊雄・山口広『ドキュメント埼玉土曜会談合』（東洋経済新報社 1995.4）、伊藤博敏『ゼネコン疑獄：暴露された談合の裏事情』（政界出版社 1993.12）参照
- 30) 既出の鈴木満『入札談合の研究』p.63。なお、この事件の処理に関連して、1994年3月、中村喜四郎元建設大臣があっせん収賄罪で逮捕されている。
- 31) 既出の共同通信社社会部『談合の病理』、伊藤博敏『ゼネコン疑獄』のほか、山本峯章『「談合悪」のからくり』（ベストブック 1993.12）、館澤貞次『建設業界 談合列島ニッポン』（ぱる出版 1993.12）、川本昭二郎『これがゼネコン談合だ』（オーエス出版 1994.1）参照
- 32) 既出の共同通信社社会部『談合の病理』p.159, pp.181-186
- 33) 既出の武田晴人『談合の経済学』pp.273-275も同旨
- 34) 公正取引委員会『平成7年度年次報告』pp.37-38, 89-90。既出の鈴木満『入札談合の研究』pp.152-158、武田晴人『談合の経済学』pp.282-293に詳しい。
- 35) それ以前に、社会保険庁発注のいわゆるシール談合事件の告発があるが、公正取引委員会が独自に判断して告発したのは、この事件が最初である。（既出の鈴木満『入札談合の研究』p.92）
- 36) 「官製談合」という言葉は、種々の意味で使われており、①発注者の首長・職員自らが受注予定者を指定するケース、②発注者が受注者決定の方針を業界に示し、それに沿って、業界側で受注予定者を決定するケース、③業界側で受注予定者を決定する際に発注者側が助言するケース、④業界側で受注予定者を決定しやすいように発注者側が業界や談合組織の代表に予定価格を示すケースのように「入札談合」に関与している場合のみならず、⑤単純な予定価格の漏洩（競売入札妨害）のケースを含んで用いられている。
- 37) 第154回国会衆議院経済産業委員会での政府参考人答弁（同国会衆議院経済産業委員会議録第28号（平成14.7.17））
- 38) 公正取引委員会『平成9年度年次報告』pp.48-50
- 39) 公正取引委員会『平成12年度年次報告』pp.33-50
- 40) 公正取引委員会『平成13年度年次報告』pp.69-73
- 41) 「天下り先4社に排除勧告 道路公団談合で公取、27社警告」（『朝日新聞』2002.11.13）、「懲りない体質を断て 道路公団談合」（『朝日新聞』2002.11.14 社説）
- 42) このほか、東京都発注の水道メーター入札談合（1997年）、全国の国立病院等の医療用ベッドに係る入札談合（1998年）、東京都発注の大型造園工事入札談合（2001年）等についても、発注者側に入札・契約制度・運用等の改善を要請している（公正取引委員会の「公共調達と競争政策に関する研究会」（第1回）の提出資料3のp.4）（公正取引委員会ホームページ「報道発表資料」<<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/kenkyu.htm>>）。詳細は、同委員会「入札談合防止に向けた国・地方公共団体における入札・契約制度改革の取組について」（2002.6.27）（以下、「入札談合防止・取組について」という。）の参考資料4参照（同委員会ホームページ「報道発表資料」<<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/14index.htm>>）。（なお、インターネットの最終アクセスは、2003.8.1。以下、同じ）
- 43) 「大阪市議会議長を逮捕、入札情報漏えいの疑い」（『日本経済新聞』2000.9.22）
- 44) 「松本組副社長ら起訴 福岡市の談合事件」（『読売新聞』（西部版）2000.12.05）、「福岡市の談合・贈収賄 松本組元副社長に実刑判決」（『毎日新聞』（西部版）2001.4.17）
- 45) 「あっせん収賄容疑、大阪府議会元議長を逮捕一府警」（『毎日新聞』2001.4.20）
- 46) 業界人の中には、「天の声等で談合を強要される」や「業界は被害者である」との意見があるが、歴史的に見ると、業界内で自主的な受注調整（談合）

ができなくなった結果、業界自身が外部圧力を利用して受注調整をした面も否定できない。

- (47) 「公共工事に係る入札結果の公表について」(中央建設業審議会建議 1982.3) 及び「建設工事の入札制度の合理化対策等について」(中央建設業審議会建議 1983.3) (それぞれ、公共工事入札契約適正化研究会『新公共入札・契約制度実務ハンドブック 改訂3版』(大成出版社 2001.5) pp.279-280, 281-286 に所収)
- (48) 1992年の中央建設業審議会の建議の表現
- (49) 既出の『新公共入札・契約制度実務ハンドブック 改訂3版』pp.287-297 に所収
- (50) 既出の『新公共入札・契約制度実務ハンドブック 改訂3版』pp.27-29 参照
- (51) 既出の『新公共入札・契約制度実務ハンドブック 改訂3版』pp.5-134 参照
- (52) 「大型の公共事業への参入機会等に関する我が国政府の措置について」(1988.5.24 閣議了解) に基づき行われた特例措置 (MPA : Major Projects Arrangements)。なお、1991年7月31日に追加措置がとられている。この措置の経緯等については、建設省『平成4年度 国土建設の現況』pp.479-481、既出の『新公共入札・契約制度実務ハンドブック 改訂3版』pp.27-28 参照。
- (53) 「公募型指名競争入札方式」とは、工事を指名競争に付する際に、指名業者の選定に当たり、建設業者の入札参加意欲の反映及び当該工事の施工に係る技術的適性の把握のため、簡易な技術資料の提出を建設業者から公募した上で、それに応じた者の中から指名を行う方法。  
「工事希望型指名競争入札方式」とは、建設業者の入札参加意欲の反映及び当該工事の施工に係る技術的適性の把握のため、指名業者の選定に先立って、相当数の建設業者に対し、工事受注希望と簡易な技術資料の提出を求め、それに応じた者の中から指名を行う方法。国土交通省官房地方課『工事契約実務要覧』平成15年版 (新日本法規出版 2002.5) pp.751-760 参照。
- (54) 「技術提案総合評価方式」とは、民間の技術開発の著しい分野で施工実績の少ない工事などを対象

に、価格、工期、安全性、品質などの要素を合議体の審査機関で総合評価して、落札者を決定する方法 (1992年の中央建設業審議会の建議の内容を要約)

- (55) 既出の『新公共入札・契約制度実務ハンドブック 改訂3版』pp.298-321 参照
- (56) Special Drawing Rights : 1969年のIMF協定第1次改定において、金やドルなどの既存の準備資産を補完するための公的準備資産として創設されたもの。その価値は、現在、ドル、円、ユーロ、ポンドの通貨バスケットによって決定されている。その邦貨換算額は変動しうるものであり、450万SDR、1,500万SDRの邦貨換算額は、当時、それぞれ7.3億円、24.3億円であり、2002.4.1~2004.3.31の期間はそれぞれ6.6億円、22.2億円とされている (平成14年財務省告示第37号・第415号、総務省告示第38号)。
- (57) 具体的な通達等の詳細は、建設省官房地方厚生課『建設省工事契約実務要覧』平成8年版 (新日本法規出版 1996.6) ~国土交通省官房地方課『工事契約実務要覧』平成15年版参照
- (58) 2000年の調査結果については、公共工事入札契約適正化法研究会『公共工事入札・契約適正化法の解説』(大成出版社 2001.5) pp.216-228 参照
- (59) 公共工事入札・契約適正化法案の提案理由説明 (第150回国会衆議院建設委員会議録第2号 (平成12.11.1))
- (60) 「公取委・根本委員長インタビュー、官製談合対策法整備が必要」(『日本経済新聞』2000.10.19)、  
「『官製談合』で公取委委員長、『独禁法見直し必要』」(『日本経済新聞』2000.5.30)
- (61) 第150回国会衆議院建設委員会議録第3号 (平成12.11.8)、同国会参議院国土・環境委員会会議録第4号 (平成12.11.16)
- (62) 日本弁護士連合会ホームページ「日弁連の活動」  
「主張・提言」「意見書等」01-02-\* \* <[http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/iken/01/2001\\_4.html](http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/iken/01/2001_4.html)>  
なお、日本弁護士連合会は、その後も入札制度改革に関して強い関心を払い、本年7月には同連



- 合会消費者問題対策委員会は「入札制度改革に関する調査報告書」を取りまとめている（『朝日新聞』2003.7.31）。
- (63) 「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（2001.3.9 閣議決定）（国土交通省ホームページ「総合政策関係」「建設産業・不動産業等」<<http://www.mlit.go.jp/sougoiseisaku/const/tekiseikahou/sisish/sisintop.html>>）
- (64) 「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針を定めた件」（平成13年3月29日 総務省・財務省・国土交通省告示第1号）
- (65) 詳細は、既出の『公共工事入札・契約適正化法の解説』p.69の表7参照
- (66) 国土交通省等「入札契約適正化法及び適正化指針の措置状況調査結果について」（以下「入契法措置状況調査結果」という。）（2002.9.27）（国土交通省ホームページ「報道発表資料(平成14年)」<[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/01/010927\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/01/010927_.html)>）。なお、「特集 入契法施行1年の成果と課題」『月刊建設オピニオン』2002年3月号参照。
- (67) 規制改革委員会「規制改革についての見解」（2000.12.12）（首相官邸ホームページ「行政改革推進本部」<<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku-suishin/12nen/1215kenkai/index.html>>）
- (68) 「官製談合対策、及び腰の「官」－問われる責任、新法不要の姿勢」（『日本経済新聞』2001.6.8）
- (69) 「官製談合防止法の制定急げ」（『日本経済新聞』2001.8.17 社説）
- (70) 第154回国会衆議院経済産業委員会議録第28号（平成14.7.17）
- (71) 第154回国会衆議院経済産業委員会・林義郎議員の提案理由等説明（同委員会議録第28号）をもとに整理した。
- (72) 第154回国会衆議院経済産業委員会・武正公一議員の提案理由等説明（同委員会議録第28号）
- (73) ①「入札談合等関与行為の防止その他の入札及び契約の適正化等に資するための予算執行職員等の責任に関する法律等の一部を改正する法律案」（第153回国会衆議院法第16号）及び②「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律等の一部を改
- 正する法律案」（第153回国会衆議院法第17号）。両法案とも、第154回国会で審議されたが、審議未了で廃案となった。
- (74) 「公取委、官製談合防止法を初適用－北海道・岩見沢市に改善要求へ」（『日本経済新聞』2003.1.27、2003.1.30）、「厳正運用で官製談合一掃を」（『日本経済新聞』2003.2.1 社説）、「官製談合防止 岩見沢市はモデルになれ」（『朝日新聞』2003.2.3 社説）
- (75) 既出の公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会」（第1回）の提出資料3のp.1
- (76) 「官民一体 入札に畑違い業者ずらり「丸投げ」次々 利益得る 偽計入札妨害 川越市の事件」（『朝日新聞』2003.1.23 夕刊）
- (77) 国土交通省ホームページ「報道発表資料（平成15年）」<[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/00/000415\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/00/000415_.html)>
- (78) 「談合あり」5件通報 国交省、公取委へ」（『朝日新聞』2003.4.26）
- (79) 「長野・浅川ダム談合認定へ 自治体監視機関で初」（『朝日新聞』2003.1.30）
- (80) 談合が行われている場合には、誤った額を入札して談合通りの結果にならないことを防止するために、各入札者の入札価格について不自然な格差（例えば50万円ごとの差や1,000万円ごとの差）がある場合や有効数字が2～3桁と少ない場合が多いと言われている。
- (81) その順位が複数回とも一致しているとか、1番低い入札価格の業者だけが複数回とも同じである場合である。これは、一般に、「1番札不動の原則」と言われている。
- (82) 既出の鈴木満『入札談合の研究』pp.94-101（表13～16）参照
- (83) 「談合業者に賠償求める 三重・久居市」（『朝日新聞』1998.2.14）。「ポンプ場談合、福岡市が24社に1億1000万円請求」（『日本経済新聞』（西部版）2001.5.22夕刊、2001.6.21）。「府立高校工事、談合で損害 元府議と業者を訴え1億円の賠償／大阪」（『朝日新聞』1998.2.14）。
- (84) 「大阪府、「談合で損害」住民訴訟に参加 元府

- 議らに請求」(『朝日新聞』2002.9.19)
- 85) 既出の公正取引委員会「入札談合防止・取組について」の参考資料6。また、日本下水道事業団談合・鳥取県住民訴訟に係る最高裁第三小法廷判決(平成14年12月19日・上告棄却)で損害賠償(契約額の5%)が確定(『朝日新聞』2002.12.25)。
- 86) 既出の公正取引委員会「入札談合防止・取組について」別紙2 pp.11-12
- 87) 『読売新聞』2003.4.15朝・夕刊。国土交通省「国土交通省直轄工事等における違約金条項の創設について」(2003.5.16)(国土交通省ホームページ「報道発表資料(平成15年)」<[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/00/000516\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/00/000516_.html)>)
- 88) 「特集 談合の損得」『日経コンストラクション』(2002.4.12) pp.38-57 参照
- 89) 今年度の改正前の指名停止等の措置は、「工事請負契約に係る指名停止等の措置要領」(1984.3.29建設省厚発第91号)(既出の国土交通省『工事契約実務要覧』平成15年版 に所収)
- 90) 国土交通省大臣官房地方課「談合等の不正行為に対する指名停止措置の強化について(概要)」(2003.5.19)(国土交通省ホームページ「報道発表資料(平成15年)」<[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/00/000529\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/00/000529_.html)>)。『朝日新聞』2003.5.24も。
- 91) 既出の公正取引委員会「入札談合防止・取組について」別紙2 p.12
- 92) 例えば、ある地方ブロックの受注調整の仕切り役を務め、当該地方の建設業界のドンとして全国的にも有名であった某氏は、超大手ゼネコンの副支店長であった。
- 93) 既出の公正取引委員会「入札談合防止・取組について」別紙2 p.17
- 94) ②については、川越敏司「ランダムカット式指名競争入札の3年間」(産業経済研究所ホームページ「コラム」<[http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01\\_0089.html](http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0089.html)>) 参照
- また、③については、公正取引委員会の見解(既出の公正取引委員会「入札談合防止・取組について」別紙2 p.17)
- 95) 工事受注後、受注者に事故があった際に代わって受注した工事を完成させることを発注者に保証する者を選定する制度。受注者と同等の能力を有している必要があるため、相指名業者(同一事業で指名を受けた他の業者)の中から選定することを発注者から求められることが多い。
- 96) 既出の公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会」(第1回)の横須賀市提出資料
- 97) 宇都宮市の入札結果(宇都宮市役所ホームページ「情報公開・データ提供」「入札情報」「入札結果」<<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/rizai/keiyaku/ky/001.htm>>) 参照
- 98) 「検証 ほころび目立つ入札改革」『日経コンストラクション』(2002.11.22) p.63
- 99) 既出の国土交通省「入札契約適正化の徹底のための当面の方策について(平成15年度)」
- 100) 既出の国土交通省等「入契法措置状況調査結果」のiii 1(2)及び(4)
- 101) 既出の国土交通省「入札契約適正化の徹底のための当面の方策について(平成15年度)」
- 102) 既出の鈴木満『入札談合の研究』pp.263-267
- 103) 既出の公正取引委員会「入札談合防止・取組について」別紙2 p.10
- 104) 「くじ引き落札、2割に 大阪府、入札最低価格を事前公表」(『朝日新聞』2002.8.3 夕刊。2002.8.4で同旨)、「大阪府内の公共工事 最低価格入札 "大はやり" クジ決着、69業者の横並びも」(『読売新聞』大阪版2001.11.26 夕刊)。既出の『日経コンストラクション』(2002.11.22) p.66。
- 105) 既出の「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」第2第5項(1)
- 106) 既出の公正取引委員会「入札談合防止・取組について」別紙2 p.17
- 107) 「暴力団の公共事業への不当介入 市と警察へ届け出義務 広島市が要綱改正」(『読売新聞』大阪版2003.5.31、『朝日新聞』2003.6.3も)、「公共事業から暴力団排除 不当介入におわされた業者に即時報告義務づけ」(『読売新聞』大阪版2003.6.6、『朝日新聞』2003.6.17も)
- 108) 「統出する安値受注 低価格調査の機能に疑念」

- (既出の『日経コンストラクション』(2002.11.22) pp.64-67)
- (109) 財政法第15条第3項の規定で国庫債務負担行為の年限は原則として5ヵ年以内とされているので、5年を超える工事は一括契約できないほか、国の予算で債務負担行為を計上していない場合には、直轄工事で複数年工事を一括契約することができない等の制約がある。なお、地方自治法第214条では、地方公共団体の債務負担行為に財政法のような年限を定めていない。
- (110) 初年度の工事量の方が次年度以降の工事量の総計より大きい(親亀の上に子亀)なら問題は小さいが、逆のケース(子亀の上に親亀)は特に問題であろう。
- (111) 「総合評価落札方式」とは、環境の維持、交通の確保、特別な安全対策等価格以外の要素を重視すべき工事について、競争参加を希望する者からの技術提案に基づき、価格に加え価格以外の要素も総合的に評価して落札者を決定する方法。「工事に関する入札に係る総合評価落札方式について」(2000.3.27 建設大臣官房会計課長通知)等(既出の国土交通省『工事契約実務要覧』平成15年版 pp.792-809)
- (112) 草加市の「価格・技術提案審査型入札」とは、「条件付き一般競争入札の公告の中で希望価格を提示。そのうえで入札参加者から価格引下げや技術改善の提案を募り、審査会で審査」、「審査会を一般公開で実施」(既出の『日経コンストラクション』(2002.11.22) p.70)
- (113) 例えば、①水質測定テレメーター設備等の発注の際、そのメンテナンス費用を考慮せず、初期投資の費用に係る競争により導入機種を決定し、また、②下水道終末処理場、浄水場等の設備増設の際に、修理部品・修理要員に係る経費・手配の容易さを考えると、従前の設備と同一機種のものが有利であっても、そのような要素を考慮せず、競争により機種を決定している。
- (114) 「平成14年中小企業者に関する国等の契約の方針」(2002.7.9 閣議決定)及び『「平成14年中小企業者に関する国等の契約の方針」の実施について」(2002.7.29 国土交通事務次官通達)(既出の国土交通省『工事契約実務要覧』平成15年版 pp.1710-1716)。既出の公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会」(第1回)の提出資料3のp.14参照
- (115) ①③:「公共工事『県内業者発注が原則』建設団体に県回答/秋田」(『朝日新聞』2002.12.20)
- (116) ②:「中小温存、建設不況でも淘汰なく」(『日本経済新聞』2002.8.25 日曜版)。なお、工事の分割は、発注者側にとっては、作業量、コストの増加につながる場合が多い。
- (117) ③:「県発注工事、地元優先を継続 知事『来春以降も』/徳島」(『朝日新聞』2002.12.5)
- (118) 「下請け『県内』、材料も『県産』で 埼玉県発注工事に義務付け 全国ではじめての試み」(『朝日新聞』2003.5.16。『日本経済新聞』2003.5.16、『読売新聞』2003.5.30 解説も同旨)
- (119) 「鈴木議員、『圧力』疑惑が噴出一省庁に影響力」(『日本経済新聞』2002.6.18)
- (120) 地方公共団体の事例ではないが、日本下水道事業団の機器の積算ミスに関連して、受注者側が積算したのではないかの指摘がある。(既出の武田晴人『談合の経済学』pp.287-290)
- (121) 既出の国土交通省等「入契法措置状況調査結果」のiii 2(3)
- (122) 国土交通省「CM方式活用ガイドライン」(国土交通省ホームページ「総合政策関係」「建設産業・不動産業等」<<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/const/sinko/kikaku/cm/cmhead.htm>>)、鈴木一「CM方式-契約方式多様化の一つの動き-」『建設経済レポート 日本経済と公共投資』No.37(建設経済研究所 2001.7)、「特集 CM活用の課題と展望」『月刊建設オピニオン』2002年3月号参照
- (123) 既出の武田晴人『談合の経済学』p.287参照。なお、契約変更・設計変更によって積算ミスに見合う工事を追加することも多いが、このことも本質的には金銭の返還と同じである。
- (124) 水道メーター談合:「水道メーター談合 4社の4幹部逮捕 独禁法違反容疑 19社で入札調整」(『朝日新聞』2003.7.3、『朝日新聞』2003.7.3 夕刊

等)。名古屋市発注建築工事談合：「公募型入札で談合 設計図販売に着目 業者割り出し調整 名古屋の業者25社排除勧告」（『朝日新聞』2003.6.28）、「談合防止で名古屋市 設計図など郵送に」（『朝日新聞』2003.7.31）。横浜市発注工事競売入札妨害：

「横浜市部長・市議ら逮捕 競売入札妨害容疑 部長『保身のため』（『朝日新聞』2003.7.2）。東京都等発注下水施設工事談合：「下水施設工事 談合か 公取委 十数社立ち入り」（『朝日新聞』2003.7.29 夕刊）。

（かめもと かずひこ・国土交通調査室）