

公共工事調達方式に関する研究 - 入札談合問題への取り組み -

草柳 俊二

高知工科大学

〒782-8502 高知県香美市土佐山田町宮ノ口185

E-mail: kusayanagi.shunji@kochi-tech.ac.jp

要約：我が国における建設産業に対する国民の信頼は低下し、国民の不信感は増大している。建設産業における諸問題を解決し、国民の信頼を回復する必要があると考えられる。本論文では建設産業が抱える入札談合問題に焦点を置き、建設産業における制度・システム等から問題発生メカニズムの分析を行い、入札制度あるいはプロジェクト執行形態の観点から談合問題の発生抑制対策を提案する。

Abstract： Recently, public faith in construction industry in Japan is declining, and then public mistrust of this industry is increasing. It is necessary to restore the public's confidence in construction industry by solving these issues. In this study, the author investigated the mechanism of the collusive bidding (*Dango*) problems, and proposes countermeasures to prevent collusive bidding problems based on competitive bidding systems and internal project execution systems.

1. はじめに

本研究は入札談合問題に焦点を当て、問題発生メカニズムの分析および発生抑制策の提案を行なったものである。本研究の詳細は別添の建設オピニオン 2006年2月号記事「入札談合問題への取り組み」に掲載されている。以下は同記事の抜粋である。

2. 建設産業システムと談合の発生

(1) 入札制度の固定化

問題は、指名競争入札制度そのものではなく、この形態を入札の基本形として位置付け、かつ固定化してしまったことにある。法や制度をすり抜け、利を得ようとする者にとって固定化したシステムはより扱い易いものとなる。

(2) 防備性の乏しい入札方式

不正の発生を抑えるには、それなりに手間をかけなければならない。紙一枚の提出で入札参加ができるとすれば、契約書を読み、図面を精査し、施工計画を立て、積算をし、間違いなく入札図書を作成するといった作業がなくても入札に参加することは可能となる。入札金額もまたその場で決めることも勿論可能となる。

談合防止といった観点からすると、現行のシステムは極めて無防備なものといってよい。談合の防止だけではない、ダンピング入札に対する対応策としても現状の入札システムは早急に

改めなければならないと考える。

(3) 予定価格の存在

会計法、単年度予算といった諸条件により、発注者は「予算」を「契約目標金額」と等しく扱うことになると考えられる。

一方、建設企業は発注者の意図を読み、予定価格に限りなく近い数値で入札額を決めようとする。予定価格が単なる予算であれば、その内容を公表しても構わないはずである。だが、会計法で禁止されているという理由で、国家プロジェクトでは公開は否とされている。

予定価格に関する情報の保持は、発注者の意図を事前に把握しているといった意味で談合グループ内部では重要な交渉カードとなりうるのではないか。公表してしまえば交渉カードとはならない。

(4) 発注者への事前協力

建設技術は急速に発展し、内部技術者集団の能力は次第に現実の技術レベルと乖離しはじめ、補助的役割に留められてきた建設コンサルタント企業も実践的技術力の向上が図れない状態に陥っていった。

一方、建設企業は急速な技術発展に即応し、研究部門を拡大し、技術力の向上を目指した。発注者は次第に建設企業の技術力を利用し、事前調査、実験や分析、設計、施工計画といった業務を行なうようになっていった。問題は建設

企業の持つ技術力の利用方法である。我が国では発注者の内部技術者集団が技術力を保持しているという前提を崩さなかった。このため非公式に民間企業の技術力を利用する形になり、建設企業の「事前無償協力」という構図が出来上がっていったと考えられる。事前協力には相当のコストが必要となる。これを担った企業は談合グループ内部での重要な交渉カードを握ることになるはずである。

(5) 発注者 OB の受入れ

発注者側で働いてきた技術者を「名刺配り役」に閉じ込めてしまう現状の産業構造はどう考えてもおかしい。発注者側の OB であること、OB を雇用していることが談合グループ内部での重要な交渉カードとなるというシステムをどのように減退させるのか。天下り禁止策を強化することがその方策であろうか。本質は発注者側の人材を適正に活かす方法を用意することではないか。技術者としての能力の有無を明らかにするシステムを作り（土木学会等の資格制度の活用等）、人材を生かす方法を早急に考え、技術者が技術者として人生を生き抜くことができる産業構造をつくらなければならない。

3. 入札談合発生を抑制する方策

(1) 入札に関する制度上の対策 標準請負契約約款の改定

総価一式請負契約の採用を基本とするシステムを変え、単価数量精算契約を基本形態とする。これにより、現行の標準請負契約約款を改定し、入札額内訳書、工程表、施工計画書等を契約図書として位置付ける。同時に、CM 契約、設計施工契約、技術提案型契約等の導入基盤が固まり、発注者への事前協力といった事柄を必要としない形態をつくる。最近、設計施工契約が談合対策の有効策となるといった論評が散見される。現行システムの根本的改革を飛び越えて、こういった論議を進められない。

入札額内訳書、工程表、施工計画書等の提示を求める入札方式の実施

現行の標準請負契約約款では入札額内訳書、工程表、施工計画書等を契約図書として位置付けていない。3 項(2)で述べた新たな標準請負契約約款の作成によって契約的意味を明確にし、入札時の提出図書として位置付ける。

予定価格の上限性撤廃

予定価格を予算として位置付ける。単価数量精算契約を基本形態とすることにより出来高払

い制度の導入を容易にする。これには会計法に関する新たな解釈が必要となる。今回の品確法に見られるような予定価格の後付といった方法ではなく正面を切った議論を行なう必要がある。この議論は官側だけではできない。国民の理解を取り付け、論議を発展させるために土木学会等が発信してゆくべきと考える。

(2) プロジェクト執行形態の改革 三者執行形態の導入

発注者、建設企業、コンサルタント企業に属する技術者集団を統合した新たなコンサルティングエンジニア集団を形成する。官側だけでなく民側の技術者を技術者として活かすシステムをつくる。これは同時に、今後、急速に進む建設産業の技術の空洞化に対する施策となる。その背景として、他の先進国と同様に、コンサルタントを価格で選ぶようなシステムを変え、技術力による評価選定とし、正当な対価を支払うシステムを確立する。

新たな事業領域の創設

欧州先進諸国では開発権施行プロジェクト (Concession type Project)、BOT プロジェクトといった民間主導の社会資本整備プロジェクトへの積極的参加によって建設企業が自社に持てる総合能力を争う産業構造が生まれている。こういった産業構造の変化によって大企業と中小企業の住み分けも進んでいる。官主導一辺倒の固定化した産業構造では建設企業が真の企業力を争う構図は生まれてこない。

4. おわりに

入札談合問題は「技術者倫理」の枠組みで捉え、その解決策を見出して行くといった取り組みでは解決しない。建設技術者の 80% が談合はなくなると答えている。心ある技術者が倫理観を保持し、行動できる産業構造を作ることが必要である。入札談合問題への取り組みは我が国の建設産業構造の抜本的改革を以って望まない限り解決することはできない。

世界に誇れる建設産業を再構築するために、我々建設に携わる者全てが、前に一歩踏み出すことが求められているのだと思う。

参考文献

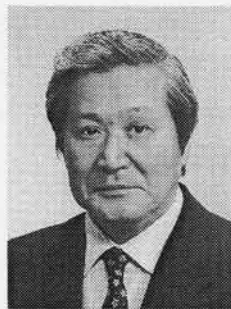
- 1) 草柳俊二「21世紀型建設産業の理論と実践-国際建設プロジェクトもマネジメント技術-」(株)山海堂
- 2) 「若き挑戦者達 国を支えるシビルエンジニア」土木学会

入札談合問題への取り組み

「発生のメカニズムを考える」

高知工科大学社会システム工学科

教授 草柳 俊二



「カー」の11社、14名が逮捕された。逮捕者の中核的存在はかつて発注者側に勤務していた者であった。同年6月には計26社と8名が起訴され、8月には発注者側の日本道路公団の副総裁や理事が逮捕される事態となった。いわゆる「官製談合」の存在が白日の下にさらされたことになる。

大手建設企業のトップマネジメントが贈収賄事件で次々に逮捕されたのは1993年であった。この時発生した一連の事件も「天の声…発注者の意向」といった談合に絡む問題が根底にあった。これらの事件で、建設産業に対する国民の信頼は一気に低下した。今回の事件では発注者側のトップマネジメントの関与が明らかにされた。この実態は、前回以上に国民を失望させ、不信感はますます増大してゆくことになると思われる。

建設産業とはそもそも建設企業の集団を意味するものではない。発注組織である国家・地方自治体

一、はじめに

2005年に日本の建設産業の根底を揺るがす問題が発生した。5月には日本道路公団の工事を巡る官製談合事件、10月には建築構造物の耐震構造設計偽装問題が発覚した。これら二つの問題は、日本国内だけではなく世界各国で報道され、日本の建設産業の品位と技術力に対する信頼性を著しく低

下させることになった。

日本の建設産業におけるプロジェクト遂行システムは、建設業法のいうところの「信義に基づき誠実に」という、信義則を基盤として組み立てられている。発生した問題は、信義と相互信頼を基盤とした現行のプロジェクト執行システムが機能限界に至っていることを明示したものと見てよい。本稿では入札談合問題に焦点を

当て、土木学会誌2005年12月号に掲載された筆者の論説内容を基に発生メカニズムと防止策について述べることにする。

二、談合問題の発生メカニズム

2005年5月、国土交通省や日本道路公団の発注する鋼製橋梁工事を巡る入札談合事件が発覚し、独禁法違反の罪で大手鉄鋼橋梁メ

を含んだものとして捉える必要がある。製品の設計、仕様、製造方法まで発注組織が決定し、企業は発注者が定めた方法に従って製造する機能を果たしているに過ぎない。明確にしておかなければならないことは、発注組織である国家・地方自治体は最終買手（Buyer）ではないということである。

最終買手は改めて述べるまでもなく国民である。建設産業が抱える病巣とも言える入札談合を無くすることができないか。なぜ談合は無くならないのか。この問題に解を見出すために必要な着眼点はなにか。それは、真の発注者である国民に「経過」を見せるといふ機能が現状のプロジェクト執行システムに備わっているかということである。この着眼点は建築構造物の耐震構造設計偽装問題を考える場合においても同様である。

談合問題が発覚する度に、発注者側は談合行為に対する罰則の強化策を打ち出している。罰則強化策は果たして談合を無くす策となっているのであろうか。公共事業の発注者は国民の代行機能を果た

しているに過ぎない。発注者側に国民に「経過」を見せる責務があるという認識が希薄であれば、罰則強化策は問題解決の予先を変えざる策に過ぎなくなってしまう。

入札談合は法律に反する行為であり、犯罪である。人々は犯罪のない社会の実現を望む。だが、いかなる社会においても法や制度をすり抜け、利を得ようとする者は生まれる。入札談合問題への取り組みは、発生のメカニズムを明らかにし、発生抑制方策を見出し、行くといった姿勢が求められることになる。こういった意味で事態を見つめ直してみると、我が国の建設産業は果たして有効な対策をとってきたのか疑問となる。入札談合がなぜ発生するのか、発生のメカニズムはどのようなものかを明らかにする役割は誰が果たすのか。国民か、ジャーナリズムか、政治家か、外圧か……。

問題の解決は、その問題の中身を熟知している者があたるのが最も効果的となる。談合問題を熟知している者は誰か。建設産業に携わる者、発注者と受注者である。

なぜ発注者も受注者も積極的な動きを見せないのか。「そんなことではない、皆、真剣に取り組んでい」と、発注者側も受注者側も言う。だが入札談合は減少する傾向にない。動かないのではなく、動けないのではないか。その理由は何か。動けば損をする構造が存在しているからではないか。誰もがやっている旨いやり方を自分だけやらない、やっている人々におかしいという……。常識的に考えれば、自ら行動を起こす動機は低く、できることなら関わりたくない話である。

問題は、誰もが簡単にやれてしまう状況が存在するという話ではないか。

三、建設産業システムと談合の発生

(一) 入札制度の固定化

長年海外事業に携わってきた筆者には、我が国の入札談合の実態は良く分らない。だが、談合を行なうにはそれなりの「ルール」が必要となることは想像できる。先ずは入札談合に加わる者の枠組み

である。指名競争入札制度がその枠組み形成に繋がっているとの指摘がある。

本来、会計法（第29条3項）に明記されているように、我が国の公共工事是一般競争入札を採用することになっており、指名競争入札は例外として認められているに過ぎない。だが、現状は指名競争入札方式が基本形となつて久しい。指名競争入札制度は他の先進国でも存在する。だが、我が国のように選定のプロセスが明瞭でなく、入札方式の基本形として位置付け、定型化している国は見当たらない。

定型化し固定化された指名入札方式が談合のためのグループ形成を容易にしていることは否定できないと思う。しかしながら、入札者を一定の数に絞り込むという行為はプロジェクトを確実に遂行させ完成させるための必要不可欠なプロセスとみてよい。国際建設プロジェクトでは、通常、入札のための事前審査（Pre-Qualification）で入札者の数を絞り込むシステムを採用している。これも、その延長にある。問題は、指名競

争入札制度そのものではなく、この形態を入札の基本形として位置付け、かつ固定化してしまつたことにあるといえよう。法や制度をすり抜け、利を得ようとする者にとつて固定化したシステムはより扱い易いものとなる。

(二)防備性の乏しい入札方式

日本の公共工事の入札は、入札額を記した用紙を入札箱に投入する方法で行なわれている。正に「札入れ」である。最近、CALS等を活用した電子入札が用いられ始めているが、制度的には「札入れ」という実態は変わっていない。殆どの場合、開票の結果、最低入札額を提示した企業が受注者となりそのまま契約に至る。こういった方法で入札を行ない、受注者を決定している国は他に見当たらない。

国際建設プロジェクトの入札は、契約図書、入札額内訳書、工程表、施工計画書、入札保証や工事遂行保証等々、千ページにも及ぶ図書を提出する。発注者は応札者から提出された入札図書を丹念に精査し、不明確な点や疑問点を確認す

る作業 (clarification) を行い、査定・評価作業 (evaluation) の結果に従い契約者 (受注者) を決める。なぜ、我が国ではこういったシステムが確立されないのか。第一は、我が国の公共工事の標準契約は総価一式請負契約であり、

工事費内訳や工程表は契約的に拘束力を持たないとしている以上、これらの提出を義務付けるのは論理的におかしいという理由である。国際建設市場でも総価一式請負契約は行なわれている。しかしながら、ほとんどの場合、入札時には工事費内訳書、工程表、施工計画書等の提出が義務付けられている。総価一式請負契約でも、元条件の変更が発生した場合、追加費用や工期延伸が認められる。これらの書類はその処置のために不可欠なものとなるからである。

この様に、総価一式請負契約であるから、工事費内訳や工程表は契約的に拘束力を持たないとする解釈もプロジェクト管理の実態からみればかなり無理な論理である。我が国においても、実際に追加費用の清算が恒常的に行なわれてい

る。さらに理由を調査すると以下のような意見が聞かれた。入札時に工事費内訳や工程表の提出を求めた話はあつた。だが、企業者側から入札業務が煩雑となるとの理由で反対があり実施に至らなかつた。

入札関連作業が煩雑になるといふ理由も説得力に欠ける。不正の発生を抑えるには、それなりに手間をかけなければならぬ。諸外国で当たり前に行なわれていることを「煩雑」になるから行わないでは済まされない。紙一枚の提出で入札参加ができるとすれば、契約書を読み、図面を精査し、施工計画を立て、積算をし、間違いなく入札図書を作成するといった作業がなくても入札に参加することは可能となる。入札金額もまたその場で決めることも勿論可能となる。

談合防止といった観点からすると、現行のシステムは極めて無防備なものといつてよい。談合の防止だけではない、ダンピング入札に対する対応策としても現状の入札システムは早急に改めなければ

(三)予定価格の存在

予定価格は「予算」とは異なつた意味を持つ。実質的には「契約目標金額」に等しいものといえる。発注者は、自身で算出した数値の精度・正当性をもつて年度予算を確保する。入札結果が自身の算出した数値と大きく異なつた場合、その精度・正当性が疑われ、次年度の予算確保にも影響を及ぼすことになる。会計法、単年度予算とといった諸条件により、発注者は「予算」を「契約目標金額」と等しく扱うことになると考えられる。つまり、予定価格は発注者にとつてプロジェクトをスムーズに遂行するための「基本的条件」であるといつてよい。

一方、建設企業は発注者の意図を読み、予定価格に限りなく近い数値で入札額を決めようとする。つまり、真の競争価格ではなく、予定価格という「結果」をにらんだ積算を行なう方向となる。予定価格が単なる予算であれば、その内容を公表しても構わないはずで

ある。だが、会計法で禁止されているという理由で、国家プロジェクトでは公開は否とされている。

談合グループの中で、自身がプロジェクトを取得しようとすれば、それなりの交渉カードを持っていなければならないはずである。予定価格に関する情報の保持は、発注者の意図を事前に把握しているといった意味で談合グループ内部では重要な交渉カードとなりうるのではないか。公表してしまえば交渉カードとはならない。

最近、地方自治体等では事前公表の動きがみられるようになってきた。会計法で禁止されている予定価格の公表は、地方自治体法の枠組みの中ではとるからであるという。

四 発注者への事前協力

プロジェクトの規模が大きくなるに従い事前調査、実験や分析、設計、施工計画といった業務が増大する。途上国はもとより他の先進諸国でも、発注者はこういった業務をコンサルタント企業等に依頼し、業務に見合った対価を支払

っている。

我が国では、歴史的に見て、発注者が保有する内部技術者集団(In house Engineers)がこれらの業務を行うシステムを基本としてきた。戦後の経済発展時代に入って業務が急増してもその基本は変わらず、建設コンサルタントに補助的役割を求める形態をとってきた。しかしながら、建設技術は急速に発展し、内部技術者集団の能力は次第に現実の技術レベルと乖離しはじめ、補助的役割に留められてきた建設コンサルタント企業も実践的技術力の向上が図れない状態に陥っていった。

一方、建設企業は急速な技術発展に即応し、研究部門を拡大し、技術力の向上を目指した。発注者は次第に建設企業の技術力を利用し、事前調査、実験や分析、設計、施工計画といった業務を行なうようになっていった。コンサルタント企業の発展状況は別として、発注者と建設企業の技術力の推移は他の先進国でも同様な現象が見られる。問題は建設企業の持つ技術力の利用方法である。他の先進国

では契約形態や執行形態を変更する等の方策で、民間企業の持つ技術力を公式に利用するシステムを作り出した。我が国では発注者の内部技術者集団が技術力を保持しているという前提を崩さなかった。このため非公式に民間企業の技術力を利用する形になり、建設企業の「事前無償協力」という構図が出来上がっていったと考えられる。事前協力には相当のコストが必要となる。これを担った企業は談合グループ内部での重要な交渉カードを握ることになるはずである。

五 発注者OBの受入れ

今回の鋼鉄製橋梁工事を巡る入札談合事件では、発注者側にいた技術者(OB)が直接的仕切り役を果たしていた。事件は公判中であり、事実として確定したわけではないが、事実であるとすると悲しい出来事である。

日本の建設技術者は世界の奇跡といわれた経済発展を支えてきた。官側の技術者達はその先頭に立って働いてきた。施工技術は建設企業の技術者に追い越されても、企

画、計画、設計、管理といった面

では多くの有能な人材が存在する。発注者側で働いてきた技術者を「名刺配り役」に閉じ込めてしまいう現状の産業構造はどう考えてもおかしい。発注者側のOBであること、OBを雇用していることが談合グループ内部での重要な交渉カードとなるというシステムをどのように減退させるのか。天下り禁止策を強化することがその方策であろうか。本質は発注者側の人材を適正に活かす方法を用意することではないか。技術者としての能力の有無を明らかにするシステムを作り(土木学会等の資格制度の活用等)、人材を生かす方法を早急に考え、技術者が技術者として人生を生き抜くことができる産業構造をつくらなければならない。

四、入札談合発生を抑制する方策

日経コンストラクション(2005年7月5日号)の調査によれば、建設技術者の80%が入札談合はなくならないと答えている。絶望とも、悲鳴とも聞こえる調査結

果である。入札談合は法に反する行為であり、このまま放置すれば、建設産業を疲弊させ、技術者としての信頼を失墜させることは明らかである。何としても発生抑制策を実施してゆかなければならない。

以下、前項までに述べた発生要因を見つめ、その対策概要を記すことにする。

(一) 入札に関する制度上の対策

① 標準請負契約約款の改定

総価一式請負契約の採用を基本とするシステムを変え、単価数量精算契約を基本形態とする。これにより、現行の標準請負契約約款を改定し、入札額内訳書、工程表、施工計画書等を契約図書として位置付ける。同時に、CM契約、設計施工契約、技術提案型契約等の導入基盤が固まり、発注者への事前協力といった事柄を必要としな

い形態をつくる。最近、設計施工契約が談合対策の有効策となるといった論評が散見される。現行システムの根本的改革を飛び越えて、こういった論議を進められない。

② 入札額内訳書、工程表、施工計

画書等の提示を求める入札方式の実施

現行の標準請負契約約款では入札額内訳書、工程表、施工計画書等を契約図書として位置付けていない。三項(二)で述べた新たな標準請負契約約款の作成によって契約の意味を明確にし、入札時の提出図書として位置付ける。

③ 予定価格の上限性撤廃

予定価格を予算として位置付ける。単価数量精算契約を基本形態とすることにより出来高払い制度の導入を容易にする。これには会計法に関する新たな解釈が必要となる。今回の品確法に見られるような予定価格の後付といった方法ではなく正面を切った議論を行う必要がある。この議論は官側だけではできない。国民の理解を取り付け、論議を進展させるために土木学会等が発信してゆくべきと考える。

(二) プロジェクト執行形態の改革

① 三者執行形態の導入
発注者、建設企業、コンサルタント企業に属する技術者集団を統

合した新たなコンサルティングエンジニア集団を形成する。官側だけでなく民間の技術者を技術者として活かすシステムをつくる。これは同時に、今後、急速に進む建設産業の技術の空洞化に対する施策となる。その背景として、他の先進国と同様に、コンサルタントを価格で選ぶようなシステムを変え、技術力による評価選定とし、正当な対価を支払うシステムを確立する。

② 新たな事業領域の創設

欧州先進諸国では開発権施行プロジェクト(Concession type Project)、BOTプロジェクトといった民間主導の社会資本整備プロジェクトへの積極的参加によって建設企業が自社に持てる総合能力を争う産業構造が生まれている。こういった産業構造の変化によって大企業と中小企業の住み分けも進んでいる。官主導一辺倒の固定化した産業構造では建設企業が真の企業力を争う構図は生まれてこない。

五、おわりに

入札談合問題は「技術者倫理」の枠組みで捉え、その解決策を見出して行くといった取り組みでは解決しない。建設技術者の80%が談合はなくなると答えている。心ある技術者が倫理観を保持し、行動できる産業構造を作ることが必要である。入札談合問題への取り組みは我が国の建設産業構造の抜本的改革を以って望まない限り解決することはできない。

世界に誇れる建設産業を再構築するために、我々建設に携わる者全てが、前に一歩踏み出すことが求められているのだと思う。

参考文献

- 一、草柳俊二「21世紀型建設産業の理論と実践」国際建設プロジェクトマネジメント技術(株)山海堂
 - 二、「若き挑戦者達、国を支えるシビルエンジニア」(社)土木学会
- くさやなぎ しゅんじ: 昭和42年武蔵工業大学土木工学科卒。同年大成建設入社、国際事業本部土木部長、同本部次長等を歴任後、平成12年9月退社、現在高知工科大学教授。