

公共調達活動における競争性の確保と品質維持

—あるべき入札制度の設計を目指して—

神戸市外国語大学

教授 **田中 悟**

tanaka@inst.kobe-cufs.ac.jp

名古屋大学大学院法学研究科

准教授 **林 秀弥**

shuya.hayashi@nomolog.nagoya-u.ac.jp

平成19年9月

はじめに

近年、度重なる談合事件の摘発を通じて、公共調達における入札制度のあり方に関しての社会的関心が高まりつつある。こうした社会的関心を背景にして、今日では多くの発注者が入札制度改革の模索を行っている。一方で、建設生産物をめぐっては、いわゆる「耐震偽装事件」以降、その品質確保や建設生産のプロセスにおける安全性確保の重要性についても、大きな関心が寄せられている。

そこで本研究では、現在進行途上にある入札制度改革において安全性確保・品質確保を達成するために、どのような点が制度設計上重要な課題になるかを、経済学・法学両者の視点に立って検討する試みを行った。この試みのためにまず、現在行われつつある入札制度改革の背景を探ることを通じて、現在進行している改革がどのような意味や特徴を持っているのかを考える。こうした改革の特徴は建設生産における安全性確保や建設生産物の品質確保に対して影響を与えるであろうから、次にこの点を踏まえながら入札制度改革において、安全性確保や品質確保を図るためにいかなる点に留意すべきかについて考察していくことにする。

まず第1章では、公共調達場で発注者が持つ入札制度の概要を確認した上で、近年進行している入札制度改革の背景と特徴について検討する。続いて第2章では、現今の建設産業が置かれた状況を前提としたとき、この種の入札制度改革が経済学的にどのような意味を持つのかについて分析を行う。入札制度は一面において談合や安全性・品質確保違反行為等の不正行為に関して、(プラス又はマイナスの)インセンティブ付与策を内包するから、第3章と第4章ではこの種のインセンティブ付与策を、特にペナルティ・システムを中心にして検討する。本研究の過程では、発注者・受注者双方に対してアンケート調査が実施された。最後に第5章では、現今の入札制度改革の実情を探るために行ったこのアンケート調査の概要について紹介する(なお、執筆分担に関しては下記を参照)。

本研究の遂行は、(財)日本建設情報総合センター(JACIC)の研究助成に支えられてきた。記して感謝申し上げる次第である。また、本研究遂行のプロセスにおいては、アンケート調査やヒアリング調査の形で、多くの方々に大変なお世話をいただいた。アンケート調査では、多くの発注者や受注者から丁寧な回答をいただいたが、その回答は本研究の成果を作り出す上で血となり肉となった。アンケート調査にご協力下さった全ての方々に感謝申し上げます。また、いくつかの発注者並びに受注者には、ヒアリング調査の形で直接お話を伺う機

会を得た。こうした機会もまた、我々が現在の入札制度改革を理解する上で極めて大きな意義を持ったのである。お世話をいただいた団体名・企業名をここに記すことはできないが、ご協力下さった団体・企業に改めて厚く御礼申し上げます。

最後に、アンケート調査の実行や集計においては非常に多くの作業が必要となった。これらの作業の多くは、筆者の1人(田中)の所属大学学生の作業に負うところが大きかった。この点についても、記して御礼申し上げたい。

2007年9月

<研究代表者>

神戸市外国語大学

教授 田 中 悟

<研究分担者>

名古屋大学大学院法学研究科

准教授 林 秀 弥

執 筆 分 担

以下の諸章の執筆分担は下記の通りである。

第1章：田中・林

第2章：田中

第3章：林

第4章：田中・林

第5章：田中

目 次

はじめに	……(i)
第1章 入札制度の概要と入札制度改革の特徴(田中・林)	……(1)
第2章 建設産業の産業祖域と構造調整(田中)	……(22)
第3章 カルテル・入札談合に対するサンクシヨンの立法史 —昭和52年改正をめぐって(林)	……(36)
第4章 建設産業における安全性・品質確保と入札制度改革(田中・林)	…(68)
第5章 アンケート調査の概要(田中)	……(82)
終わりに	……(114)
資料編	

第1章 入札制度の概要と入札制度改革の特徴

近年、公共調達をめぐる入札制度に大きな変化が生じている。こうした制度変更の意味と効果を考えるためには、公共調達において国・地方公共団体等の発注者が用いる入札制度の特徴について理解することが必要不可欠である。そこで本章では、発注者が通常用いる入札制度について概観し、近年の入札制度改革において入札制度のどの要素に変化が生じているのかを検討し、入札制度改革の意味について考察することにしよう。

1. 入札制度の概要¹

三輪(1999)が指摘するように、公共工事を通じた公共調達に対する政府の役割は、参入の規制者としての役割と調達の実行者としての役割という二つの側面を持っている。入札制度は政府の後者の役割をつかさどる制度であると考えられるが、この制度を理解するためには建設業者が実際に発注者から受注を受けるまでのプロセスをみるのが有益である。図1-1は、このプロセスを簡略化して図示したものである。図より明らかなように、① 建設業者は建設生産物²を供給するために建設業法上の参入要件をクリアする必要がある、② 建設業者が公共部門からの受注を受けるためには、受注を希望する発注者の名簿に搭載される必要がある、③ 発注者は自らの名簿搭載建設業者から何らかの方法で受注企業を決定し公共調達を実行する、④ 発注者は実行中の公共調達に対して監督・検査を行い、公共調達の実行において問題が生じたときにはこれに対する対処を行う、というプロセスを踏んで調達が実行される。①②が参入の規制者としての役割に、③④が調達の実行者としての役割に対応する。入札制度は③④の役割に関するルールを定めたものであるが、このルールをみる前に参入の規制者としての役割を規定する①②について簡単な確認を行おう。

(1) 建設業法上の参入規制

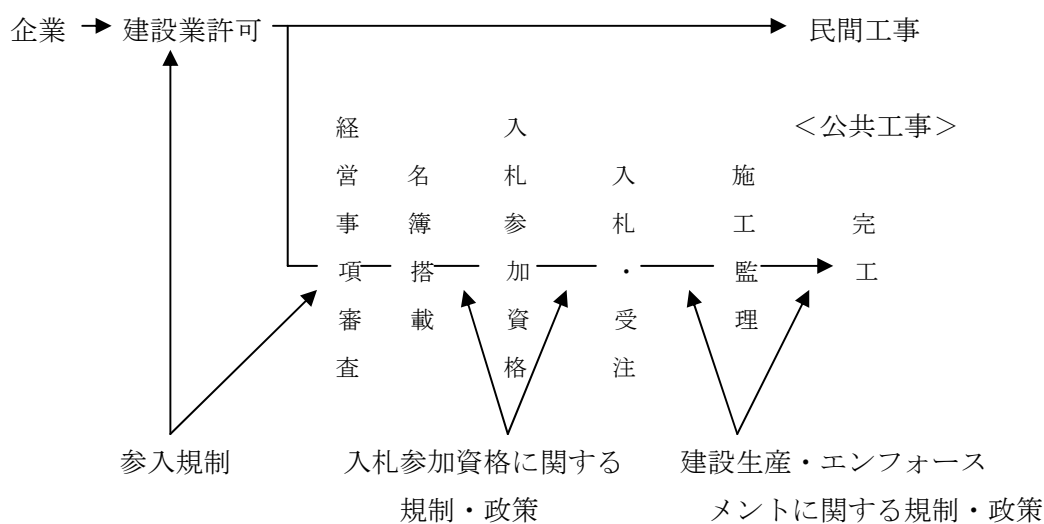
建設業法では、2つ以上の都道府県にまたがって建設業の営業を行う企業・個人に対しては国土交通大臣から、1つの都道府県のみで営業を行う企業・個人に対しては営業地の都道府県知事から営業の許可を得ることが義務

¹ 本節は、田中(2004)の一部をベースにしこれに加筆変更を加えたものである。

² 建設産業の生産物は、大別して建築物と土木構造物に区分することができる。本報告書では、両者を総称して建設生産物と呼ぶことにする。なお、これに関しては、金本(1999)を参照。

づけられ、この産業の参入には規制が加えられている³。こうした参入規制の根拠は情報の非対称性に起因する建築物の品質確保・請負契約の適正化にあり、参入許可の基準は営業を行おうとする企業が有する専門的人材や財産的基盤に置かれている。

図 1 - 1 公共調達実行までの流れ



建設業法上の参入許可基準や許可の取り消し規定の存在にもかかわらず、実際には参入企業が参入許可基準を満たしているか否かを現実に検証することは極めて困難であり、参入規制は大きな障壁とはなっていない。実際、建設業許可業者数の推移を見ると⁴、高度成長期以降、業者数は飛躍的に増加し1990年代の不況期においても漸増傾向にあったが、このことは参入規制が実効性に乏しいことの証左であると考えられる。

建設業法はさらに、公共工事の入札に参加するためには、業者がその経営の客観的事項について参入許可の主体(国土交通大臣または都道府県知事)の審査(経営事項審査)を受けなければならない旨を規定している。公共工事の受注を希望する業者は受注を希望する発注者に申請し、発注者が不正行為の有無・経営状態・過去の工事实績等に関する審査を行い、この審査をクリアすることを通じて業者は名簿搭載業者となることができるのである。

³ さらに、一定額以上の工事を下請けに委ねる場合には特定建設業者として技術的基盤と財産的基盤に関するより強い参入規制が加えられる。なお、建設業法全般については、建設業法研究会(2005)が有益である。

⁴ 建設業許可業者数の推移については、国土交通省総合政策局建設業課(2006)を参照。

しかし、先の建設産業への参入規制と同様、業者の不正行為・経営状況を公共機関が完全に把握・検証することは困難であるから、経営事項審査を通じた規制も実質的には公共工事への参入規制とはなっておらず、公共工事の受注資格を得ることは比較的容易であると考えられる⁵。むしろ、経営事項審査による規制は、調達の実行者としての発注者の役割と密接な関係を持つものとなっている。そこで、調達の実行者としての役割をやや詳細に検討することにしよう。

(2) 調達の実行者としての公共部門による規制と政策

ア. 入札参加資格の設定

発注者は、公共調達を実行するに当たって、どの業者に公共工事を発注するかを何らかの方法で決定しなければならない。よく知られているように、発注者は、① 一般競争入札、② 指名競争入札、③ 随意契約の3つの方法のいずれかを用いて受注者を決定する⁶。このうち一般競争入札と指名競争入札においては、入札参加者のうちで最安値の入札額を付けた者が受注者となるから、オークション方式で受注者が決定されることになるのである⁷。

こうした入札によって受注者を決定する場合には、発注者はあらかじめ入札に参加しうる業者を、何らかの基準で規定しておく必要がある。以下で説明するように、発注者は典型的には、① 工事種別、② 経営事項審査の点数、③ 業者の所在地、④ その他の要素という4つの要素によって入札参加資格業者の区分を行う。しかし、発注者によるこの種の入札参加資格者の設定は、個々の工事案件に対して参加しうる業者を制限することになるから、事実上の実効性を持つ参入規制となっていることに注意する必要がある。

① 工事種別

建設業法では建設産業を28の職種に区分して参入許可が行われる。これに対応して、発注者はその発注工事の種類をいくつかに分けて入札参加資格業者を区分することになる。典型的には、発注者は発注工事の種類を28の職種をベースにしながら(建築一式工事、土木一式工事、電気設備工事といった)数種の業種に区分しており、この業種ごとに入札参加資格業者が区分さ

⁵ 経営事項審査が実効性のある規制となっていない点、並びにこれから生じる問題については、神戸新聞社(2001)「談合に迫る」による一連の特集記事が有益である。

⁶ もっとも、近年の入札制度改革によって入札方法の多様化が進行している。しかし、この3つの方法は受注者の決定方法の考え方として基本的な分類軸となっている。

⁷ オークションに関しては、経済理論の観点からどのような形態のオークションがどのようなパフォーマンスを示すかについて精密な理論分析が行われてきた。こうした分析は極めて多数にのぼるが、McAfee & McMillan(1987)、Milgrom(1989)、金本(1991)、三浦(2003)が有益である。

れるのである。

② 経営事項審査の点数：ランク制

公共工事の入札に参加しようとする業者は経営事項審査を受けなければならない。この経営事項審査において業者に付けられる得点は、建設業者の経営状況を数値化した客観点と、発注者が独自に設定する主観点の合計点として算出される。このうち客観点は、各企業の経営規模・経営状況・技術力・社会性等の各項目の得点を加重平均した総合評点で表現される。各企業の経営規模の得点を算出する要素は工事種類別年間平均完成工事高・自己資本額・職員数であり、さらに技術力を算出する要素も職種別技術者数となっているから、一般にこの得点は企業規模が大きくなるほど大きくなる傾向があると考えられる⁸。

公共工事の発注者は、こうして算出された客観点と発注者独自の主観点を加えた総合点数に応じて、入札参加業者を複数のランクに区分する。発注者は公共工事の規模を設定されたランクに区分した上で、その公共工事の発注を行うのである(ランク制)。規模の大きな公共工事は高ランクを持つ業者のみが入札に参加可能であり、経営事項審査を通じた客観点が企業規模に大きく依存するから、ランク制は企業規模によって入札参加業者を区分する効果を持つことになる。加えて、ランク制は発注者ごとに異なる形で定められているという点にも注意する必要があるだろう。このことは発注者の裁量を通じてランク制の決定と運用が行われていることを示しており、その意味で入札参加業者の規模による区分は、もっぱら発注者の裁量に委ねられた形で行われているのである。

③ 業者の所在地

多くの発注者は、地域振興・地元経済の活性化・地元雇用の創出という理由から、入札参加資格要件に制約を加えることを通じて、地元業者に対する優遇措置をとっている。これらは、主に次のような形で入札参加資格に限定を加えることによって運用されている。

- (i) 所在地条件(いわゆる「地域要件」)：入札参加の資格要件として業者の本社ないしは営業所が当該発注団体の管轄内にあることを要件として定める。
- (ii) J V(共同企業体)工事に対する地域制約：J V発注工事において、地元業者(典型的には本社が当該発注団体の管轄内にある業者)を構成員として含むことを求める。

⁸ なお、経営事項審査得点の算出方法については、2006年に一部の要素の付加(防災協定登録業者への加算)やウェイトを変更(完成工事高評点の上方修正)する改正が行われた。これらの経営事項審査の詳細については、たとえば建設業法研究会(2006)を参照。

- (iii) 経営事項審査の加点:上で触れた経営事項審査の主観点数として地元業者に加点したり、地元企業に対してランクを上げるという形で地元企業を優遇する。

こうした形での入札参加資格要件の制約は、大部分の発注者において課される制約となっている。実際、建設経済研究所が2003年に行った地方公共団体へのアンケート調査(『地方公共団体における入札実態調査』)によると、一般(指名)競争入札における入札参加資格要件として、上記3つの制約を持つ自治体の比率は表1-1のようになっている。明らかに、ほとんどの地方公共団体がこの種の入札参加要件の制約を加えている姿を伺うことができるのである。

表1-1 地方自治体の地域に関する入札参加要件制約の状況

	(i)	(ii)	(iii)
一般競争入札	72.8%	57.2%	6.4%
指名競争入札	86.6%	44.9%	7.1%

(出所) 建設経済研究所『地方公共団体における入札実態調査』

大多数の発注者がこの種の入札参加資格要件——とりわけ地域要件——の制約を加えるときには、ある地域の建設業者は別の地域の発注者の入札参加資格を得ることができない。従って、この種の入札参加資格の決定は、業者の所在地によって業者を区分する効果を持つことになるのである。

④ その他の要素

入札参加資格の設定による建設業者の区分に加えて、発注者による地元企業(とりわけ中小企業)に対する保護・育成の政策が、裁量的な入札参加資格の限定をもたらすこともある。中小企業政策の観点から、公共調達において中小企業に対する発注比率の努力目標を規定した「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(官公需法)」は、この種の入札参加資格の限定に影響を与えるものであると考えることができる。

たとえば、発注者は、発注する工事内容に裁量的な変更を加えることによって、官公需法に規定されている中小企業に対する発注を増やすことができる。上で述べたように、入札参加資格を有する建設業者は工事種別・企業規模・業者の所在地によって区分されているから、発注者はこの区分を利用して一体となっている工事を裁量的に分離・分割することを通じて中小企業に優先的に発注することが可能となるのである。

実際、多くの発注者は、こうした分離・分割発注を地元中小企業の受注機会の増大や地域経済の活性化の手段として用いているとされる。公正取引委員会が2003年に行った調査⁹(「地方公共団体の入札・契約の在り方に関するアンケート調査」)によれば、76.4%の自治体で分割発注を可能な限りあるいは積極的に行うとしているのである。

加えて、入札参加資格を有する建設業者の区分が指名競争入札における指名ルールの基盤となっており、このルールの設定に発注者の裁量性が発揮されるという点にも注意する必要があるだろう。たとえば、業者の所在地による区分は指名ルールの策定時にはより細かなものとなり、発注者は工事地域や地元中小企業を考慮に入れた指名ルールを策定・運用しているとされる。具体的には、発注者の管轄地域をさらに工区ないしは学区等で細分し、工事場所が属する工区ないしは学区等に所在する業者から指名を行うというルールを持つ発注者が多いのである。

イ. 建設生産・エンフォースメントに関する規制と政策

発注する工事に対して受注者が決定されると、発注者は受注者と工事契約を締結し、工事が実行されることになる。工事の実行に際して、適正な施工体制や建設生産物の品質確保を図るために、発注者は建設生産のプロセスで監督や検査を行う。さらに、建設生産物の完工後には完工検査が行われ、その生産物が発注者の要求水準を満たすか否かがチェックされた上で生産物が発注者に引き渡されることになる。建設生産物は事前的にはその品質や内容を知ることができず、事後的な品質等が生産のプロセスに大きく左右されることが、こうした施工段階でのモニタリングを行う大きな理由となっている。

施工時の監督や検査に加えて、入札制度の実効性(enforcement)を確保するために、発注者は建設業法や入札制度上で様々な規制や政策的対応を行っている。歴史的にも、建設産業においては粗雑工事・一括下請け・談合・不適正な下請け契約といった種々の不正行為が少なからず存在してきた。こうした不正行為を抑止するために、建設業法ではこの種の不正行為を行った業者に対して、建設業許可の取り消しや営業の禁止(建設業法29条)並びに営業の停止処分(建設業法28条)を行うことができる旨規定されているのである。

加えて、各発注者は入札制度の中で、この種の不正行為に対して指名停止措置を行うことを通じて、不正行為の抑止を図ろうとする。指名停止措置は、文字通りには違反行為の内容に応じて一定期間の間、指名競争入札の参加資格を剥奪する制度である。しかし、多くの発注者は一般競争入札の参加条件におい

⁹ この調査の結果は、公正取引委員会(2003)の参考資料として収録されている。

ても指名停止期間中の業者を除く旨規定するから、この措置を通じて業者は一定期間の間入札への参加資格を事実上失い、公共部門からの受注を行うことができないことになるのである¹⁰。

2. 入札制度改革の動因

近年、上で概観してきた入札制度に大きな変化が生じつつある。入札制度改革と呼ばれるこの流れは、いかなる要因で生じてきたのであろうか。そこで以下では、入札制度に変化をもたらしてきた要因について考えてみることにしよう。

1980年代後半、日米間で発生したいわゆる日米構造協議において、日本の閉鎖的な慣行の是正が米国側から強く求められていた。建設産業においても、米国側は入札をめぐる常態化していたとされる入札談合が建設産業への参入を阻害する大きな要因であると主張して、こうした慣行に対する是正を強く求めた。これを受けて日米間の交渉が行われ、1990年には構造協議における最終報告書が発表された。この報告書においては、上記の慣行を是正する上で独占禁止法の厳格な運用が必要である旨明記されたのである。

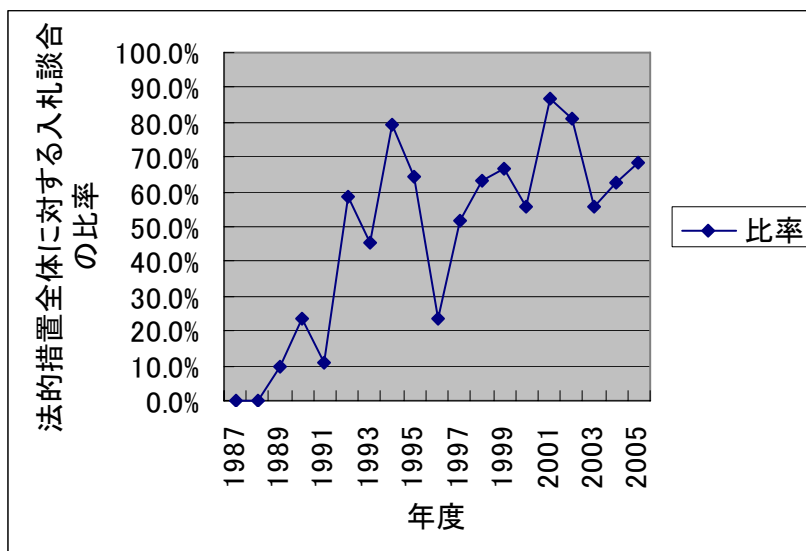
こうした外圧を受けて、1990年独占禁止法の運用主体である公正取引委員会は、「刑事告発に関する公正取引委員会の方針」を公表し、独占禁止法違反事案の積極的な摘発に乗り出すことになったのである¹¹。建設産業においては、独占禁止法違反事案として最も重要なカルテルが、入札談合として常態化していたとされるから¹²、この種の入札談合についても1990年代以降、検事総長への告発を含んだ積極的な摘発が行われるようになったのである(なお、1990年以降の告発事案については、本章付表に事件内容をまとめている)。図1-2は、1987年以降の各年で勧告等の法的措置の総件数のうち入札談合事案での法的措置がどの程度の割合を占めているかをグラフに示したものである。一見して明らかのように、1990年代以降、この比率は趨勢的に増大傾向にあり、近年では法的措置件数の大半を入札談合事案が占めるに至っている。公正取引委員会が入札談合に対する摘発に極めて強い姿勢で臨んでいることを観察することができる。

¹⁰ 典型的には、発注者は他の発注者が行った工事案件で不正行為が行われた場合にも、指名停止措置を行う。従って、不正行為を行う企業は一定期間の間、全ての公共工事への入札参加資格を失うことになる。

¹¹ 日米構造協議と公正取引委員会による積極的な摘発に至る経緯については、古城(1999)を参照。また、この経緯並びに以降の摘発事案に関する詳細な分析については、鈴木(2004)が有益である。

¹² 入札談合をめぐる歴史的な事件に関する優れた分析として、武田(1999)を挙げるができる。

図1-2 入札談合事案が法的措置全体に占める比率



(出所) 公正取引委員会『公正取引委員会年次報告』より作成。

こうした公正取引委員会の強い姿勢を通じて摘発された事案や検察当局によって摘発された事案の中には、事案の重大性から世間の耳目を集めた事案も数多く存在した。1991年の「埼玉土曜会事件」や1993年のいわゆる「ゼネコン汚職事件」は、1990年代前半の大きな入札談合事件となった。こうした事件の頻発を受けて、1993年には中央建設業審議会が「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」と題する建議を公表した。この建議においては、不正行為の抑止や建設市場の国際化を図るためには、発注システムの透明性・客観性・競争性を高める必要があるとし、

- (i) 一定規模以上の工事案件に一般競争入札を採用すること。
- (ii) 指名競争入札における業者選定基準の公表等を通じて透明性を図ること。
- (iii) 技術提案を取り入れた総合評価方式等の多様な入札制度の導入を図ること。

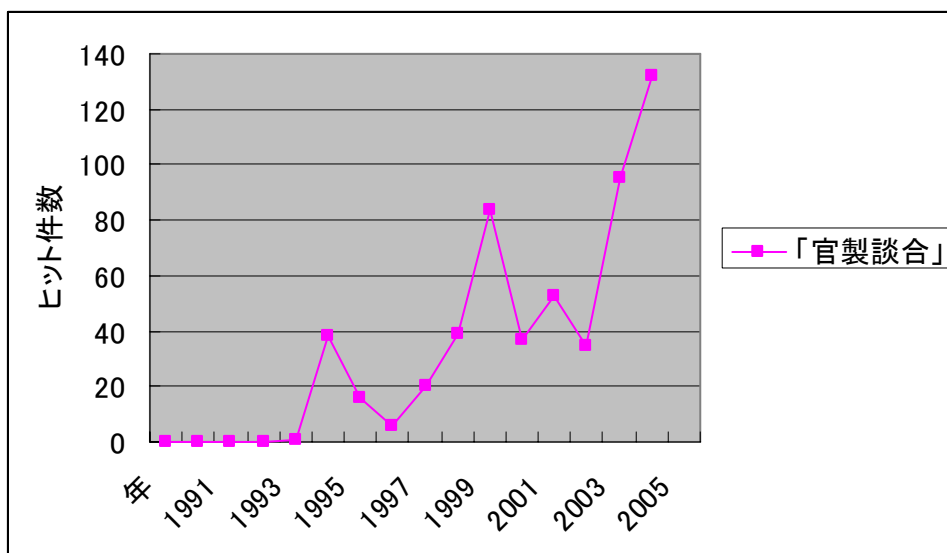
等が提案されたのである。この建議は、一定規模以上の工事案件が対象とはいえ、一般競争入札の採用を初めて謳ったものであり、以降の入札制度改革に無視し得ない影響を与えたのである。

しかし、こうした建議とそれに伴う改革の努力にもかかわらず、入札談合事案が終息することはなかった。1995年の「日本下水道事業団談合事件」(本章付

表の告発事件3)は、発注者側である日本下水道事業団の担当者が受注者側である電気設備業者による受注調整に関与したいわゆる「官製談合」として摘発・刑事告発された初の事案であり、極めて大きな影響を持ったとされる。実際、亀本(2003)によれば、1994年度～2001年度に公正取引委員会が入札談合事案で法的措置をとった件数99件のうち、12件で公正取引委員会が発注者側に改善要請を行っており、1990年代後半にはこうした「官製談合」問題が重要度を増していたことを物語っている。

「官製談合」問題は公正取引委員会等による摘発だけにとどまらず、世間の注目と批判をも浴びる極めて重要な社会的テーマともなってきた¹³。図1-3は、1990年～2005年の期間について、日経4紙を対象とした新聞記事検索を行い「官製談合」というキーワードがどの程度のヒット件数を示すかを調べ、その推移をグラフにしたものである。明らかに、1995年の日本下水道事業団談合事件を契機としてこの用語が定着し、以降この問題への世間の注目度が趨勢的に高まっていることを容易に観察することができる。しかし、こうした世間の注目や批判にもかかわらず、1990年代後半には発注者側が関与したとされる入札談合事件や入札をめぐる贈収賄行為等の摘発が相次いだのである。

図1-3 日経4紙における「官製談合」のヒット件数



(出所) 日経テレコンによる日経4紙の新聞記事検索より作成。

¹³ 「官製談合」の問題は、いわゆる「鉄のトライアングル」と呼ばれる政財官の3主体間の相互依存関係を背景に持っていると言われる。こうした相互依存関係に関して経済学的な観点から分析を行ったものとして、金本(1996)がある。

2000年に中尾元建設大臣が大臣在任中に、建設業者からの受託収賄容疑で逮捕される事件が発生したのを契機として、政府は入札談合や「官製談合」に対する新たな措置を迫られることになった。この事件を契機として、発注者・受注者間の入札契約の適正化を定めた新たな法律である「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(適正化法)」が立法され、2001年に施行されることになった。さらに、2003年には発注者側による入札談合への関与を抑止する目的で、「入札談合関与行為の排除及び防止に関する法律(官製談合防止法)」が施行された。この2つの法律は、法制面で以降の入札制度改革を規定するものとなったのである¹⁴。

このような法制面での手当は、直接的には発覚した入札談合関連の事件を契機としているものの、その背景には公正取引委員会や検察当局による入札談合に対する積極的な摘発やこれに伴うこの問題に対する世論の厳しい批判があったことを忘れてはならない。その意味で、近年の入札制度改革の動因は入札談合事件の度重なる摘発とこれに対する世論の動向に求めることができると言えよう。

3. 近年の入札制度改革の流れとその特徴¹⁵

(1) 適正化法の概要

上でみたように、適正化法はそれ以降の入札制度改革を法制面で規定するものとなった¹⁶。適正化法の内容の多くは、1993年の中央建設業審議会建議に基づいて行われてきた様々な改革の成果を踏襲したものであるが、罰則規定こそないものの公共部門の全発注者に義務づける事項や取り組むべきガイドラインを法律的に定めた点に大きな意味を見出すことができる。そこでここでは、この法制に関する概要について簡単に記すことにしよう。

適正化法は、法制面から発注者がとるべき入札・契約制度のあり方について規定したものである。そこでは、入札制度においては透明性の確保・競争性の促進・適正な施工の確保・不正行為の排除という4つの基本原則が追求されるべきである旨規定されている。適正化法では、こうした基本原則に則って、入札制度の運用に当たって全ての発注者に、

- ① 発注見通し(発注工事名や時期等)を公表すること、

¹⁴ 2000年以降の入札制度をめぐる法制度として、今ひとつの重要な法制として2005年に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律(品確法)」を挙げるができる。この法制度に関しては、第4章で簡単に議論することにする。

¹⁵ 公共調達をめぐる法制度に関する有益な文献として、碓井(2005)を参照。

¹⁶ 適正化法の詳細に関しては、公共工事入札契約適正化法研究会(2001)を参照。

- ② 入札や契約に関する情報(入札参加者・入札金額・落札者・落札金額等の情報)を公表すること、
- ③ 一括下請けの全面的禁止を徹底させるために、受注者に施工体制台帳の提出を義務づけると共に発注者による点検を図ること、
- ④ 不正行為に関する情報を所管官庁(公正取引委員会・建設業許可行政庁)に通知すること、

を義務づけている。①②は入札制度の透明性を確保しながら競争を促進しようとし、④は不正行為に対する情報を集約させることによって不正行為の抑止を図ろうとする措置であると理解することができる。言うまでもなく、③は適正な施工の確保を図ろうとする措置である。

こうした全発注者に義務づける措置と並んで、適正化法では取り組むべきガイドラインについて「適正化指針」を策定し、この指針に基いて入札・契約制度の適正化に発注者が取り組むべきことが規定されている。適正化指針においては、第三者機関による入札制度のチェックや苦情処理の方策が図られるべきであるとされている他、一般競争入札や指名競争入札の適切な実施と工事の施工に関する評価を行うべきことが規定されているのである。適正化指針で定められた事項は、毎年度取り組み状況を公表する形でフォローアップが図られ、これを通じて各発注者に入札制度改革への取り組みを促進させようとしているのである。

(2) 官製談合防止法の概要

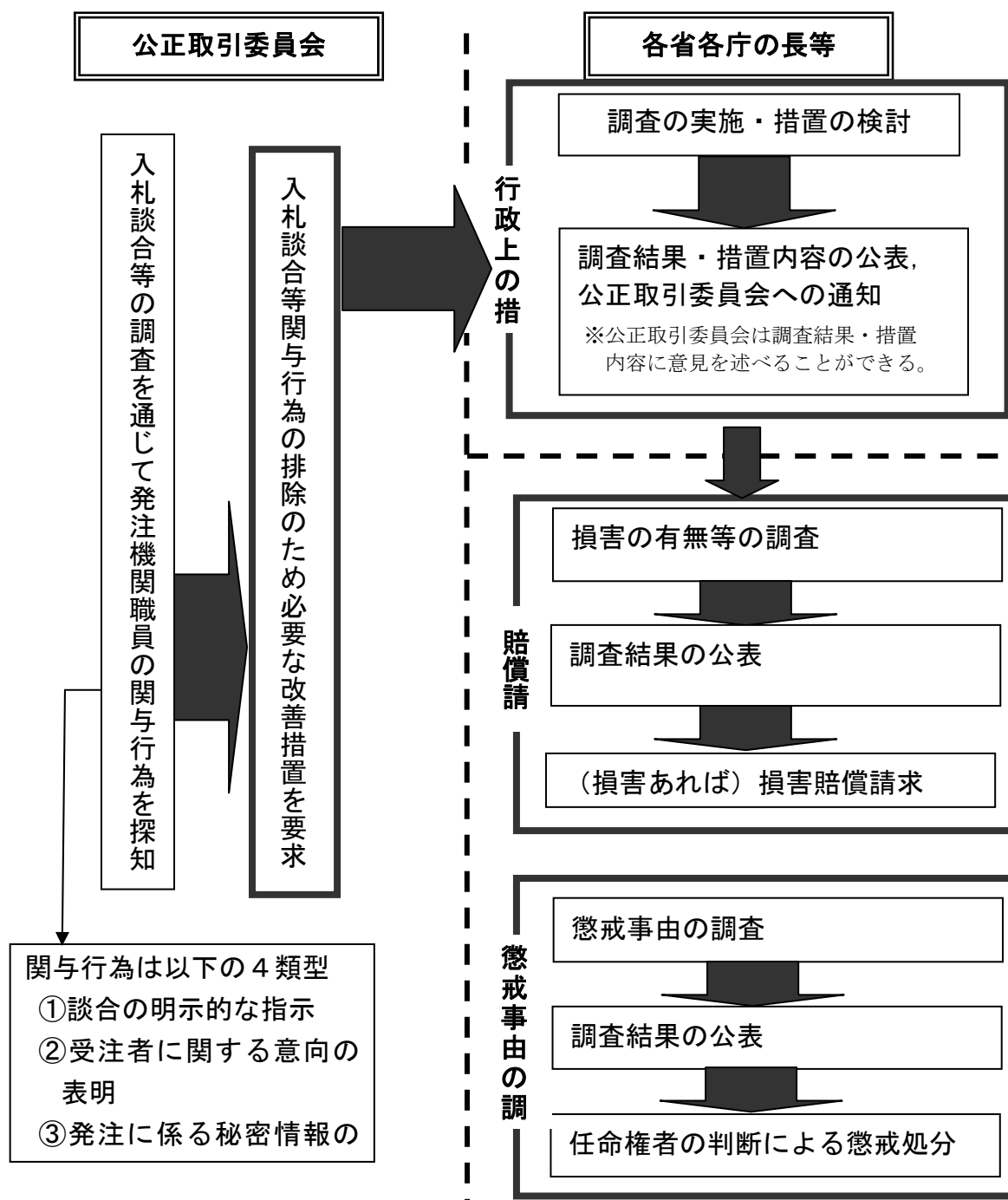
先に触れたように、官製談合防止法は、国・地方公共団体等の職員が談合に関与している事例、いわゆる「官製談合」が発生していた状況を踏まえ、その再発を防止するために2003年1月6日に施行された法律である。

しかしながら、2005年8月以降、日本道路公団・旧東京国際空港公団・防衛施設庁の談合事件において、発注機関の職員が入札談合に関与していたとして相次いで起訴されるなど、いわゆる官製談合事件が続発しており、「官製談合」の根絶を行っていくべきであるとの各方面からの意見も高まってきている状況にあった。

こうしたことを背景に、「官製談合」の根絶に向けて、与党において検討が行われ、職員による入札等の妨害の罪の創設等を内容とする同法の改正案が2006年2月に第164回通常国会に提出された。その後、第165回臨時国会において、12月8日に可決・成立し、12月15日に公布され、2007年3月14日から施行されている。ここでは、改正後の官製談合防止法(入札談合等関与行為防止法)

について、その概要の紹介を行おう¹⁷。

図 1-4 改正官製談合防止法(行政上の措置等)の概要



(出所) 公正取引委員会資料。

¹⁷ 改正後の入札談合等関与行為防止法については、建設業適正取引推進機構(2006)による解説がある。

入札談合等関与行為防止法は、行政上の措置等と発注機関職員に対する刑罰規定に区分することができる。このうち、行政上の措置等については、図1-4から伺えるように、

- ① 入札談合等関与行為(談合の指示・受注者への意向表明・発注に係る秘密情報の漏洩)があった場合の公正取引委員会から各省各庁の長等に対する必要な措置の要求、当該要求を受けた各省各庁の長等による調査の実施・必要な措置の検討、調査結果等の公表等を行う、
- ② 各省各庁の長等による当該行為を行った職員に対する損害賠償請求・懲戒事由の調査及び調査結果の公表を行う、
- ③ 但し、入札談合等関与行為の防止に向けた関係行政機関相互の連携・協力、本法運用上の地方公共団体等の自主的な努力への配慮等を行う、ことが規定されている。これらを通じて、発注者が関与する入札談合に対して、公正取引委員会が発注者側に改善措置を求め、これを実行させることを通じて「官製談合」の再発を予防するシステムが採られているのである。

他方、発注機関職員に対する刑罰規定については、「発注機関職員が、発注機関が入札により行う契約の締結に関し、その職務に反し、談合を唆すこと、予定価格その他の入札に関する秘密を教示すること又はその他の方法により、当該入札の公正を害すべき行為を行ったときは、5年以下の懲役又は250万円以下の罰金に処される」(入札談合等関与行為防止法第8条参照)と規定されている。この規定は、入札談合に関与した発注機関職員に対して、直接ペナルティを課すことによってこうした行為に対する抑止を図っているものと理解することができる。

(3) 近年の入札制度改革の流れ

適正化法や入札談合等関与行為防止法の施行によって、法制的な側面で入札談合や「官製談合」に対する抑止のシステムが整備されてきたにもかかわらず、最近年においても談合事案の摘発は続き、この問題が極めて根深いものであることを改めて我々に教えてくれた。2006年には、独占禁止法に課徴金減免措置(リニエンス制度)が導入され、公正取引委員会の犯則調査権限が拡大されたことや各地方の検察当局が入札談合の積極的な摘発に乗り出したことから、多くの入札談合事案が明るみに出るようになった¹⁸。

たとえば、公正取引委員会は、名古屋市営地下鉄に係る土木工事の入札談合

¹⁸ 最近年の入札談合事件とこれらの影響に関しては、『エコノミスト』誌による特集記事「炎上する談合列島」(2007年2月13日号)が有益である。

事件について、2007年2月28日及び3月20日、株式会社大林組・鹿島建設株式会社・清水建設株式会社・株式会社奥村組及び前田建設工業株式会社ほか並びにこれら5社の受注業務に従事していた者5名を、独占禁止法に違反したとして検事総長に告発した(本章付表事件番号11)。加えて、国土交通省発注の水門設備工事に係る入札談合事件についても、入札談合等関与行為が認められたことから、国土交通省に対して入札談合等関与行為防止法に基づく改善措置要求を行ったのである。

また、検察当局も2006年10月、佐藤前福島県知事を同県発注工事をめぐる収賄容疑で逮捕したのを皮切りに、11月には木村前和歌山県知事を、12月には安藤前宮崎県知事を競売入札妨害容疑で逮捕した。わずか3ヶ月の間に地方自治体首長が入札談合関連容疑で3名も逮捕されるという異常な事態に発展したのである。

こうした公正取引委員会や検察当局による入札談合事案の相次ぐ摘発は、近年の入札制度改革に新たな動きを生じさせている。3名の首長の相次ぐ逮捕に呼応して、全国知事会は、2006年12月18日、『都道府県の公共調達改革に関する指針』と題する緊急報告を発表し、「官製談合」の再発防止策や入札制度の抜本的な見直しを提言したのである。これを受けて、最近年ではとりわけ都道府県を中心として、入札制度に大きな変化の兆しが生じている。そこで、最近年において入札制度のどの部分にどのような変化が生じているかを確認することにしよう。

入札制度変化の第一の特徴は、一般競争入札の対象案件の大幅な拡大傾向である。2006年に公表された適正化法フォローアップ報告(国土交通省・総務省・財務省(2006))によると、47都道府県における2006年4月時点の一般競争入札対象金額の下限額は、47都道府県の単純平均で4億8245万円であった。一方、彌栄(2007)のデータによると、47都道府県が入札制度改革を通じて2007年度中に予定している一般競争入札対象金額の下限値は平均9170万円となっており¹⁹、入札談合事件の表面化や全国知事会による緊急報告の結果として、一般競争入札の対象案件の大幅な拡大が生じつつあることが分かる²⁰。

第二に、入札談合に対するペナルティの変化を挙げることができよう。第5章で紹介するアンケート調査の結果が示唆するように、近年とりわけ入札談合に対する指名停止期間を長期化するという形で、入札談合に対する抑止を図る

¹⁹ 発注者によっては、2007年度の入札改革を未定としているところもある。こうした自治体については、2006年度の一般競争入札対象金額の下限値を用いて平均を算出した。

²⁰ この傾向は、第5章で詳述されるアンケート調査の結果においても見出すことができる。

うとする動きが生じている。こうした傾向は、首長の逮捕が相次いだ都道府県において顕著であり、現在では約半数の都道府県において指名停止期間の最長値が地方自治法施行令で許容される上限値である24ヶ月となっている。また、全国知事会(2006)においては、この上限値を36ヶ月とするよう国に要請するとしており、こうした特徴が顕著な動向となっていることを示唆しているのである。

このように、最近年の入札制度においては、一般競争入札案件を拡大して競争性を確保し、談合のペナルティを厳しくすることによって入札談合の抑止を図ろうとする流れが生じている。しかし一方において、工事の安全性や品質確保に対する入札制度上での取り組みが必ずしも順調に進捗していないことにも注意する必要があるだろう。実際、適正化法フォローアップ報告において示唆されているように、工事案件に対する監督や検査こそ行われているものの、個別工事に際しての技術審査や(低入札価格調査案件における)粗雑工事に対してのペナルティ強化・検査回数の増加については多くの発注者において未実施であり²¹、この側面を示唆するものであると理解できよう。

以下の諸章では、上で指摘された入札制度改革の最近年の流れ——工事に対するモニタリングやペナルティのシステムを不変にしたまま談合を抑止する入札システムの強化する流れ——が、どのような意味を持つのかについて考察していくことにする。

参考文献

- 中央建設業審議会(1993)『公共工事に関する入札・契約制度の改革について』
亀本和彦(2003)「公共工事と入札・契約の適正化」『レファレンス』第53巻9号(2003年9月号)：pp.7-42.
金本良嗣(1991)「政府調達のエconomics」金本良嗣・宮島洋編『公共セクターの効率化』東京大学出版会(所収)。
金本良嗣(1996)「企業と政府」伊藤秀史編『日本の企業システム』東京大学出版会(所収)。
金本良嗣編(1999)『日本の建設産業』日本経済新聞社。

²¹ 国土交通省・総務省・財務省(2006)によると、2006年4月現在で個別工事に際しての技術審査を実施している自治体は28.9%(国・特殊法人・地方自治体の総計ベース)、低入札価格調査対象の工事案件について粗雑工事に対する指名停止措置強化を実施している自治体は14.9%、同工事案件で技術検査回数の増加を実施している自治体は36.7%であった。

- 金本良嗣(1999)「建設産業は特殊か」金本(1999)所収(第2章)。
建設業法研究会編(2005)『建設業法詳説(改訂10版)』大成出版社。
建設業法研究会編(2006)『建設業経営事項審査基準の解説(新訂3版)』大成出版社。
建設業適正取引推進機構(2006)『官製談合防止の手引き』建設業適正取引推進機構。
建設経済研究所(2003)『地方公共団体における入札実態調査』
国土交通省総合政策局建設業課(2006)『建設業許可業者数調査の結果について』
国土交通省・総務省・財務省(2006)『公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律に基づく入札・契約手続きに関する実態調査及び公共工事の品質確保の促進に関する施策の実施状況調査の結果について』
公共工事入札契約適正化法研究会編(2001)『公共工事入札・契約適正化法の解説』大成出版社。
公正取引委員会(各年版)『公正取引委員会年次報告』
公正取引委員会(2003)『公共調達における競争性の徹底を目指して：公共調達と競争政策に関する研究会報告』
古城誠(1999)「日本の競争政策の歴史的概観(2)：1977年改正とそれ以降の独禁法強化」後藤晃・鈴木興太郎編『日本の競争政策』東京大学出版会(所収)。
McAfee, R.P. & J. McMillan. (1987), “Auction and Bidding,” *Journal of Economic Literature*, vol. 25: pp. 699-738.
彌栄定美(2007)「地方公共団体における入札契約の適正化について」『自治フォーラム』573号(2007年6月号)：pp. 18-28.
Milgrom, P.R. (1989), “Auction and Bidding: A Primer,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3: pp. 3-22.
三浦功(2003)『公共契約の経済理論』九州大学出版会。
三輪芳朗(1999)「建設産業における政府の役割」金本(1999)所収(第4章)。
鈴木満(2004)『入札談合の研究(第2版)』信山社。
武田晴人(1999)『談合の経済学』集英社。
田中悟(2004)「公共工事に関する地方規制の経済的効果」『公正取引』No. 646：pp. 10-13。
碓井光明(2005)『公共契約法精義』信山社出版。
全国知事会(2006)『都道府県の公共調達改革に関する指針』

付表 公正取引委員会による告発事件一覧(1990年以降)

番号	告発年月日	件名	事件の概要	関係法条	備考
1	3.11.6 (3.12.19に追加告発)	三井東圧化学株式会社ほか22名(8社,役員等15名)	8社は,平成2年5月ころから7月ころまでの間及び同年9月ころから10月ころまでの間,共同して,塩化ビニル製業務用ストレッチフィルムの販売価格の引上げを決定し,実施していた。	3後 89-1-1 95-1	平成3年12月20日 公訴提起 平成5年5月21日 東京高裁判決
2	5.2.24	トッパン・ムーア株式会社ほか3名	4社は,平成4年4月下旬ころ,社会保険庁発注に係る各種通知書等貼付用シールについて,受注予定者を決定し,受注予定者が受注できるようにしていた。	3後 89-1-1 95-1	平成5年3月31日 公訴提起 平成5年12月14日 東京高裁判決
3	7.3.6 (7.6.7に追加告発)	株式会社日立製作所ほか26名(9社,受注業務に従事していた者17名及び発注業務に従事していた者1名)	9社は,平成5年6月ころ,平成5年度における日本下水道事業団発注に係る電気設備工事について,受注予定者を決定し,受注予定者が受注できるようにしていた。	3後 89-1-1 95-1	平成7年6月15日 公訴提起 平成8年5月31日 東京高裁判決
4	9.2.4	株式会社金門製作所ほか58名(25社,受注業務に従事して	25社は,平成6年度,平成7年度及び平成8年度の各年度における東京都発注に係る水道メーターについて,受注予定者を決定し,受注予定者が受注できるようにしていた。	3後 89-1-1 95-1	平成9年3月31日 公訴提起 平成9年12月24日 東京高裁判決(一部上告) 平成12年9月25日 上告棄却

番号	告発年月日	件名	事件の概要	関係法条	備考
		いた役員等34名)			
5	11. 2. 4 (11. 3. 1 に追加告 発)	株式会社 クボタほ か12名 (3社,受 注業務に 従事して いた役員 等10名)	3社は、平成8年度及び平成9年度の各年度に日本国内において需要のあるダクタイトル鑄鉄管直管の3社のシェア配分協定に合意し、もって、3社が共同して、各年度の国内におけるダクタイトル鑄鉄管直管の販売に関し、その事業活動を相互に拘束することにより、公共の利益に反して、ダクタイトル鑄鉄管直管の取引分野における競争を実質的に制限していた。	3後 89-1-1 95-1-1	平成11年3月1日 公訴提起 平成12年2月23日 東京高裁判決
6	11. 10. 13 (11. 11. 9に追加 告発)	コスモ石 油株式会 社ほか19 名(11社, 受注業務 に従事し ていた者 9名)	11社は、防衛庁調達実施本部が平成10年度に調達する、ガソリン、軽油、灯油、重油及び航空タービン燃料の各石油製品の発注に係る6回の指名競争入札のうち前4回において、各入札前に会合を開催し、前年度の受注実績を勘案して受注予定者を決定するとともに受注予定者が受注できるような価格で入札を行う旨合意し、さらにこの合意に従って受注予定者を決定し、もって、11社が共同して、その事業活動を相互に拘束し遂行することにより、公共の利益に反して、これらの各石油製品の受注に係る取引分野における競争を実質的に制限していた。	3後 89-1-1 95-1-1	平成11年11月9日 公訴提起 平成16年3月24日 東京高裁判決(一部 上告)
7	15. 7. 2	愛知時計 電機株式 会社ほか 9名(4 社、受注	4社及びこれら4社の東京都発注に係る水道メーターの受注業務に従事していた者等5名は、同水道メーターの受注業務に従事する他の水道メーターの製造業者等14社の従業	3後 89-1-1 95-1	平成15年7月23日 公訴提起 平成16年3月26 日、同年4月30日、 同年5月21日東京

番号	告発年月日	件名	事件の概要	関係法条	備考
		業務に従事していた役員等5名)	員らとともに、それぞれの所属する会社の業務に関し、東京都が一般競争入札の方法により発注する水道メーターのうち、口径13ミリ、同20ミリ及び同25ミリのものについて、受注予定者を決定するとともに、受注予定者が受注できるような価格で入札を行う旨合意し、さらにこの合意に従って受注予定者を決定し実施していた。		高裁判決 3社及び4名については、それぞれ平成16年3月31日、平成16年4月2日、平成16年4月5日上告 平成17年11月21日上告棄却決定(平成17年11月26日、平成17年11月29日、平成17年12月20日確定)。
8	17.5.23 (17.6.15に追加告発)	(株)横河ブリッジほか33名(26社、受注業務に従事していたもの8名)	26社は、平成15年度にあっては他の鋼橋上部工事業者23社とともに、平成16年度にあっては他の鋼橋上部工事業者21社とともに、国土交通省関東地方整備局、東北地方整備局及び北陸地方整備局が競争入札により発注する鋼橋上部工事について、受注予定者を決定するとともに、受注予定業者が受注できるような価格等で入札を行う旨合意した上、同合意に従って受注予定者を決定し、もって、被告発会社26社及び前23社又は前21社が共同して、その事業活動を相互に拘束し、遂行することにより、公共の利益に反して、前記鋼橋上部工事の受注に係る取引分野における競争を実質的に制限していた。	3後 89-1-1 95-1-1	平成17年6月15日 公訴提起 平成18年11月10日 東京高裁判決
9	17.6.29 (17.8.1及び	(株)横河ブリッジほか12名(6	6社は、平成15年度にあっては他の鋼橋上部工事業者43社とともに、平成16年度にあっては他の鋼橋上	3後、 89-1-1 95-1-1	平成17年8月1日 (6社、受注業務に従事していた者4名及

番号	告発年月日	件名	事件の概要	関係法条	備考
	17.8.15 (追加告発)	社、受注業務に従事していた者4名、日本道路公団元理事1名、同副総裁1名及び6社及び前43社又は前41社が共同して、その事業活動を相互に拘束し、遂行することにより、公共の利益に反して、前記鋼橋上部工事の受注に係る取引分野における競争を実質的に制限していた。	部工事業者41社とともに、日本道路公団が競争入札により発注する鋼橋上部工事について、日本道路公団の元理事らにおいて受注予定者を決定するとともに、受注予定者が受注できるような価格等で入札を行う旨合意した上、同合意に従って受注予定者を決定し、もって、被告発会社6社及び前43社又は前41社が共同して、その事業活動を相互に拘束し、遂行することにより、公共の利益に反して、前記鋼橋上部工事の受注に係る取引分野における競争を実質的に制限していた。		び日本道路公団元理事1名)、平成17年8月15日(日本道路公団副総裁1名)平成17年8月19日(日本道路公団理事1名)公訴提起 平成18年11月10日東京高裁判決
10	18.5.23 (18.6.12に追加告発)	株クボタほか21名(11社、受注業務に従事していた者11名)	11社は、市町村等が競争入札により発注するし尿処理施設の新設及び更新工事について、受注予定者を決定するとともに、受注予定者が受注できるような価格等で入札を行う旨合意した上、同合意に従って受注予定者を決定し、もって、被告発会社が共同して、その事業活動を相互に拘束し、遂行することにより、公共の利益に反して、し尿処理施設の新設及び更新工事の受注に係る取引分野における競争を実質的に制限した。	3後、 89-1-1 95-1-1	平成18年6月12日公訴提起 平成19年3月12日、平成19年3月15日、平成19年3月19日、平成19年3月22日、平成19年3月29日、平成19年4月23日大阪地裁判決
11	19.2.28 (19.3.20に追加告発)	株大林組ほか9名(5社、受注業務に従事していた者5名)	5社は、名古屋市交通局が一般競争入札の方法により特別共同企業体に発注する地下鉄第6号線野並・徳重間延伸事業に係る土木工事について、受注予定の特別共同企業体を決定するとともに、受注予定特別共同企業体が受注できるような価格で入	3後、 89-1-1 95-1-1	

番号	告発年月日	件名	事件の概要	関係法条	備考
			札を行う旨を合意した上、同合意に従って受注予定特別共同企業体を決定し、もって、被告発会社等が共同して、その事業活動を相互に拘束し、遂行することにより、公共の利益に反して、前記土木工事の受注に係る取引分野における競争を実質的に制限した。		

(出所) 公正取引委員会資料。

(注)一連番号 3, 9 の被告発人については更に刑法第 62 条第 1 項

(注)一連番号 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 の被告発人については更に刑法第 60 条

第2章 建設産業の産業組織と構造調整

入札制度と最も深く関わる産業は建設産業である。それ故、入札制度改革の影響を考えていくためには、建設産業にとって入札制度改革がどのような意味を持っているかを考察することが必要不可欠である。そこで本章では、建設産業の産業組織を経済学的な観点から検討した上で、近年進行している入札制度改革がこの産業にどのような意味と役割を持っているのかを考えてみることにしよう。

1. 建設産業における需給ギャップの存在

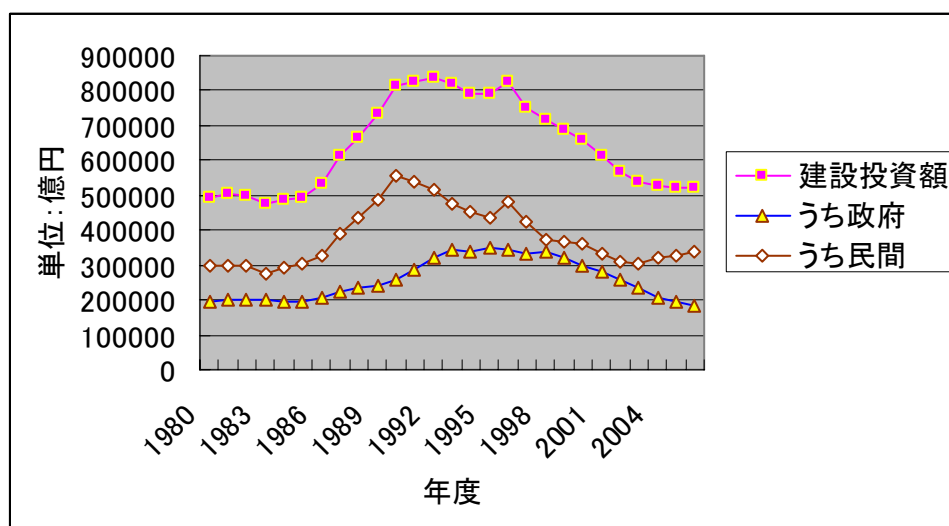
建設産業は、道路・橋梁といった社会資本の整備やマンション・住宅に代表される居住環境の向上に必要な事業を行う重要な産業である。実際、第2次世界大戦後の日本の高度成長は、この産業の発展なしには考えられなかったと言っても過言ではない。

しかし、現今の日本においては、社会資本の整備は一巡し居住環境も比較的充実するようになってきた。こうした背景の下、建設需要は徐々に逡減し、建設産業をめぐる経済環境は近年大きく変化してきている。図2-1は、1980年以降の建設投資額(名目)の推移を示したものである。建設投資額はバブル経済期に急増した後、1990年代前半には毎年約80兆円前後で推移してきた(図2-1はまた、1990年代前半にバブル崩壊を通じて民間部門による建設投資額は急減したが、この減少分を政府部門による投資が埋めてきた姿をも示している)。しかし、1990年代後半には民間部門の構造調整に加えて、財政再建の流れを受けて政府部門による投資も急減することになった。この結果、1990年代後半以降、建設需要は全体としても急減し、近年ではバブル期以前の1980年代前半の水準にまで落ち込んでいるのである。

1990年代後半以降の建設需要の低下傾向に対して、建設生産物の供給の担い手である建設業者の数や建設業就業者数は若干の低下傾向を示しているものの、その低下はむしろ緩やかである。図2-1でみたように、建設投資額は1992年に83兆9708億円でピークを打ったのち減少局面に入り、2005年には53兆4600億円(見込み額)とピーク時の63.7%の水準にまで落ち込んでいる。一方で、建設業許可業者数は1997年に600,980社でピークを打ったのち、2006年には542,264社となっており(国土交通省総合政策局建設業課『建設業許可業者数調査の結果について』の数字)、ピーク時の90.2%にまでしか低下していない。また、総務省統計局『労働力調査年報』によると、建設業就業者数については、

1997年に約685万人でピークとなり、2006年には約559万人に低下しているが、ピーク時からみて81.6%の水準に留まっているのである。

図2-1：1980年以降の建設投資額(名目)の推移



(出所) 国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課『建設投資見通し』

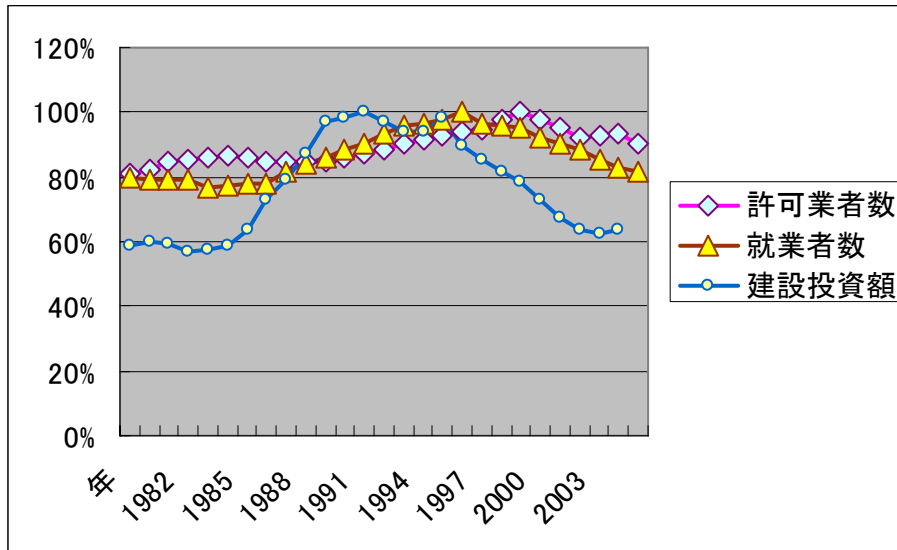
注：2005・2006年度の数値は見込額である。

図2-2は、建設投資額・建設業許可業者数・建設業就業者数の各々のピーク時の値を100とした場合の増減の推移をグラフ化したものである。グラフより明らかなように、建設需要を表している建設投資額の減少に数年遅れた形で、建設供給の担い手である建設業就業者・建設業許可業者数が低下傾向に入っていることを観察することができる。より重要な点は、建設投資額の減少に比べて建設業就業者数や建設業許可業者数の減少が緩慢な点にある。従って、現今の建設産業では総体としてかなり大きな供給超過傾向の状態にあることが伺えるのである。

1980年代の状況と異なり、近年の日本においては社会資本の整備や居住環境の整備と言った課題は一応一巡し、とりわけ公共事業による大幅な建設需要の増加は期待できない状況にある。それ故、上で述べた建設生産物をめぐる需給ギャップの解消が現在の建設産業をめぐる最重要課題の一つとなっている²²。この種の需給ギャップの解消にはこの産業をめぐる構造調整を必要とするが、図2-2のデータはこうした構造調整の進展が必ずしも円滑に進んでいないことを示しているのである。

²² 建設産業におけるこうした構造調整の必要性については、鈴木(2004)や高木(2006)にも同様の指摘がみられる。

図 2-2 建設投資額・建設業許可業者数・建設業就業者数の推移比較



(出所) 国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課『建設投資見通し』、国土交通省総合政策局建設業課『建設業許可業者数調査の結果について』、総務省統計局『労働力調査年報』より作成。

注：建設投資額の2004・2005年度の数值は見込額である。

そこで以下では、現代の建設産業をめぐる大きな課題である構造調整がなぜ円滑に進まないのか、また構造調整を進めるためには何が必要かについて、経済学の立場から議論していくことにしよう。

2. 建設産業の産業組織の特徴

(1) 建設産業の産業特性とその帰結

こうした問題を考察するためには、建設産業の産業組織上の特徴を考えることが有益である。そこでまず、建設産業の産業特性について考えてみよう。既に多くの論者が建設産業の産業特性について言及しているから²³、ここではこれらに依拠しながら建設産業の産業特性とされているものを列挙し、これらについての検討を行うことにする。

第一の特性は、建設産業では単品受注型の生産が行われるという点である。建設生産物は、建築分野のそれであれ土木分野のそれであれ、それぞれが立地する場所の地質や工法に応じて多様であり、生産される建設生産物は各々がそれぞれ全く異なる財(単品)である。加えて、建設生産物は発注者からの発注があ

²³ 建設産業の産業特性に言及している文献として、金本(1999)、鈴木(2004)、高木(2006)等を挙げることができる。

ってはじめて生産が開始されるから、事前に製造することができないという特徴を持っている。

第二の特性は、建設産業における財の生産がもっぱら屋外の工事現場で行われるという点である。典型的には、建設生産物が完成すれば生産の現場も解散されることになるから、この産業で事業を継続しようとする企業や労働者は、こうした生産の現場を移動する必要が生じることになる。加えて、複数の工事現場を抱える企業は、こうした生産の現場に人的資源や機械設備をどのように配置するかを検討することが必要不可欠となるのである。

第三の特性は、建設産業における財の生産が多くの専門的な職種によって支えられているという点である。一般に、建設生産物は企画・設計→施工→完工の流れで生産が行われるが、1つの建設生産物を生産するためには、設計者・総合工事業者・(土工・電気設備等の)専門工事業者・資材業者・機械リース業者等の極めて多数の企業や労働者の介在が必要となる。このため、これらの多数の活動を調整・監理する活動もまた必要不可欠なものとなる。それ故、建設産業での生産活動は、こうした多数の専門的作業のネットワークとして行われていることになるのである。

こうした3つの産業特性は、建設産業の産業組織を考える上で重要な3つの構造的な帰結を生み出すと考えられる。まず第一の帰結は建設産業では発注者の役割が極めて重要なものになるという点である。上で述べたように、この産業では単品受注型の実行が行われているから、発注者は財が生産される以前の段階では、供給される財の質については知り得ない。こうした性格から、建設産業をめぐる発注者が財の品質を確保しようとして様々な対応が取られることになる。とりわけ、公共調達の場合には建設生産物は社会資本となり国民に提供されるものとなるから、品質確保の問題は極めて重要な問題となる。このため、建設産業では政府が規制者・発注者の双方の立場からこの産業の規制を行うことになるのである。こうした規制者・発注者としての政府の規制のあり方はこの産業の産業組織を考えていく上で極めて重要な意味を持つ。

第二の帰結は、建設産業の実行が屋外の工事現場で行われているという前述第二の特性から、この産業では地域市場の役割が極めて重要になるという点である。ある地域で行われる建設活動は、人的資源や機械設備の移動費用を考慮すると、当該工事現場に近接する企業が最も安価に建設生産物を生産できると期待することができよう。このため、大規模な工事や特殊な工法を用いた工事を除けば、地域の建設活動はその地域に立地する企業に委ねることが一応の合理性を持つこととなり、地域市場が重要な意味を持つことになる。但し、地域市場の役割が重要な意味を持つのは建設産業特有のものではないことには注意する必要がある。小売業のような商業サービスやホテルに代表される宿泊施設

サービスもまた、地域市場が非常に重要な役割を持つ典型的な産業である。これらの産業では全国展開を図る企業がチェーン展開を行って地域市場において財・サービスの供給を行っているが、建設産業においてはこうしたチェーン展開を図る企業は存在せず、もっぱら地域に立地する企業がその地域の建設生産物を生産する主体となっている。後述するように、こうした市場構造を作り出す上で発注者としての政府の政策が重要な役割を演じていることを忘れてはならない。

第三の帰結は、第三の産業特性から生じる。前述したように、建設生産物は多様な職種による生産活動を総合させることによって生み出される。このため、建設生産物の生産を行うためには、こうした多様な職種による建設作業をコーディネート・監理する活動が必要不可欠なものとなる。この種の建設作業のコーディネート・監理を行う役割を担うのが元請け企業であり、元請け企業の調整の下で実際の生産活動の多くは下請け企業によって行われることになる。この結果として、建設産業の産業組織上の第三の帰結である多層にわたる下請け構造が形成されるのである。この種の下請け構造は複雑多岐にわたっており、大規模工事においては10次を越える多段階の下請け構造が形成されることもあるという²⁴。但し、ここでも、多層の複雑な下請け構造の存在自体がこの産業独自の特異な性格であるとは言えない点に注意しなければならない。自動車生産や電気機械生産といったシステムの機器の生産においても個々の部品生産には高度な専門性が要求され、これらをコーディネートする加工組立型の企業は——建設産業における企業と同様に——多層にわたる下請け構造の上で生産活動を行っているからである。

(2) 建設産業に対する規制と建設産業の産業組織

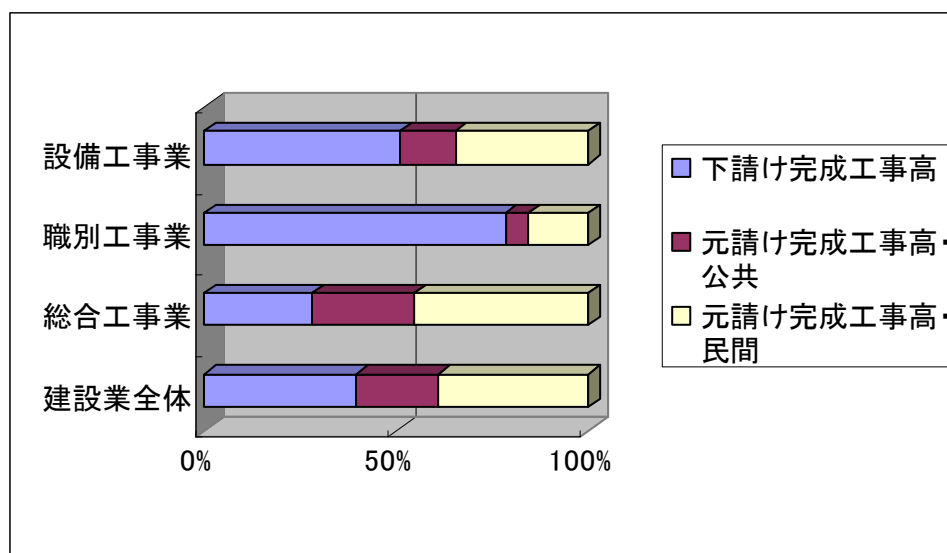
建設産業の産業組織の特徴にとって政府による政策が果たす役割は極めて大きい。そこでここでは、第1章で論じた建設産業に対して政府が行う規制や政策の内容について確認しながら、これらの規制や政策が建設産業の産業組織にどのような影響を与えているかを考えることにする。

建設産業に対する規制者としての政府規制は建設業法に集約されているから、まず建設業法上の規制がこの産業の産業組織に与える効果について検討しよう。建設業法では、建設業に関連する28の職種毎に参入規制が加えられているが、

²⁴ 建設業における建設現場での労働災害の実態を調査した厚生労働省大臣官房統計情報部(2004)においては、「その他の建築工事」で10次以上の下請け次数を持つ工事が0.5%存在する。また、「鉄道業又は軌道新設」で12.0%、「地下鉄建設」で6.9%の工事で、5～9次の下請け次数を持つと言う。

この28の職種はその工事の性格に応じて、総合工事業・職別工事業・専門工事業の3つの業種に区分することができる²⁵。これらの3つの業種の特徴を見るために、『建設工事施工統計調査報告』（以下施工統計と略す）のデータに基づいて検討を加えよう。施工統計においては、建設業を構成する業種別に元請けとして完成させた工事高と下請けとして完成させた工事高のデータを得ることができる。図2-3は、2001～2005年度の各々の完成工事高合計をベースにして、これら3つの業種が元請けあるいは下請けとして完工した工事高の比率をグラフ化したものである。グラフから容易に観察できるように、元請けとして完工している工事高の比率は総合工事業において高く、設備工事業・職別工事業においては相対的に小さなものとなっている。建設産業においては、総合工事業者(いわゆるゼネコン)が、設備工事業者や職別工事業者を下請けとして利用しながら、建設生産活動をコーディネートしている姿を伺うことができるのである。

図2-3 建設産業における業種別下請け構造



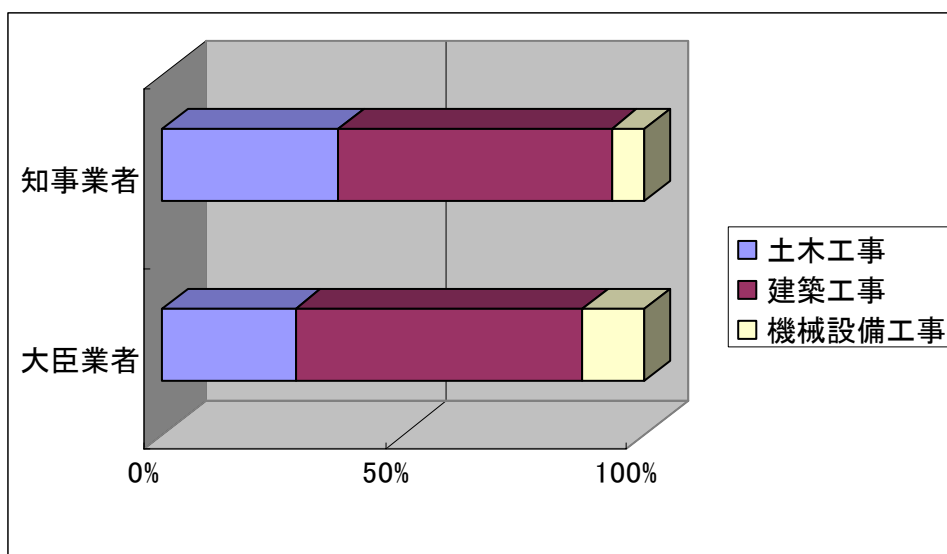
(出所) 国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課『建設工事施工統計調査報告』より作成。

さらに、建設業法は2つ以上の都道府県で操業(営業所を設置)しようとする業者に対しては国土交通大臣から、1つの都道府県で操業しようとする業者に対しては当該都道府県知事から、建設業許可を得ることを求めている(建設業法第3条)。このことは、少なくとも全国展開を図ろうとする建設業者は国土交通大臣許可を得ており、ある地域においてのみ操業を行う建設業者は都道府県知事許

²⁵ 総合工事業は土木工事業・建築工事業・木造建築工事業等を、職別工事業はとび土工コンクリ業・内装工事業・鉄骨工事業等を、設備工事業は管工事業・電気工事業・機械器具設置工事業等から構成される。

可を得ていることを意味していると言えよう。施工統計によれば、元請け完成工事について国土交通大臣許可業者と都道府県知事許可業者ごとに土木工事・建築工事・機械設備工事の工事種別毎の完成工事高を知ることができる。図2-4は、元請け完成工事高に占める工事種別毎の比率を、国土交通大臣許可業者と都道府県知事許可業者で対照させたものである²⁶。図は、国土交通大臣許可業者が相対的に建築工事並びに機械設備工事の依存度が高いのに対して、都道府県知事許可業者は相対的に土木工事に対する依存度が高くなっていることを示している。土木工事がもっぱら公共工事主体であることを考慮すると²⁷、図の傾向は、建築工事を主体としながら全国展開を図るスーパーゼネコンのような企業、高度な機械設備工事(電気工事等)を全国規模で行う企業が一方で存在し、他方で各地域で公共工事に依存しながら土木工事を主体として活動する企業(いわゆる地方ゼネコン)が存在していることを伺わせる。その意味で、建設産業は、これらが互いに棲み分けを行っている構造を持っており、市場の分断が生じていることが示唆されるのである。

図2-4 建設業許可種別ごとの工事種別依存度



(出所) 国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課『建設工事施工統計調査報告』より作成。

ところで、一般に建設業許可取得に関する参入規制はさほど強力なものでは

²⁶ 図2-3と同様に、数字は2001～2005年の元請け完成工事高合計をベースとしている

²⁷ 国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課『建設投資見通し』によると、土木工事に占める公共部門からの需要は約80%を占めており、土木工事の分野では官公需に対する依存度は極めて高くなる傾向にある。

ないと見られるから、こうした市場の分断をもたらしているのは規制者としての政府が行う政府規制ではなく、発注者としての政府が有する入札制度にあると考えることができよう。実際、前章で述べたように、国や地方公共団体が有する入札制度においては、① 発注する工事の種類、② 発注する工事の規模や難易度(ランク性)、③ 発注する工事の地域(地域要件)に応じて、入札参加資格者が限定され、これらが実効性を持つ参入障壁となっているからである。

特に重要な意味を持つのは②③のそれであり、発注者は典型的には規模が比較的小さく難易度の低い工事に対しては、相対的に低いランクを有しより狭い地域に立地する建設業者を入札参加資格者とする一方で、規模が比較的大きく難易度の高い工事には高いランクを持つ業者と相対的に広い地域を入札参加資格に反映させている。この結果、規模が比較的小さく低いランク(大きく高いランク)を持つ建設業者は、高い(低い)ランクに割り当てられた工事の入札に参加することができず、市場の効果的な分断が生じることになる。従って、発注者としての政府が入札制度において採用しているランク性と地域要件の付加は、建設市場を規模と地域の両面から分断させる効果を持つのである。

そこで、建設業者の規模の側面から建設市場を観察しておこう²⁸。建設業者を資本金階層別に分類すると、業者数の上では中小建設業者が圧倒的に多く、資本金1億円未満の企業数は、総務省統計局『事業所・企業統計調査』における企業数ベースで99.38%にのぼっている²⁹。こうした中小建設業者は、多くの場合下請けとして建設生産物の生産に参加していると考えられる。実際、施工統計より資本金階層別に下請け完成工事高が完成工事高全体に占める比率をみると、資本金が1000万円未満の層では60.0%と高率であるのに対して、資本金50億円以上の層ではわずか14.1%でしかない³⁰。容易に推察できるように、企業規模が拡大するにつれて下請けへの依存度は低くなり、もっぱら元請けとして工事に参加する傾向を持っていることが分かる。

より興味深い点は、上の資本階層別に元請けとして完成させた工事がどのような工事種別によっているかを見ることであろう。図2-5は、図2-3や図2-4と同様の方法で、各資本階層別に元請けとして受注した土木工事・建築工事・機械設備工事が元請け完成工事高全体に占める割合を図示したものである。資本金1000万円以下の資本金階層と50億円以上の資本金階層においては、建築工事の比率が相対的に大きくなっていることを理解することができる。一

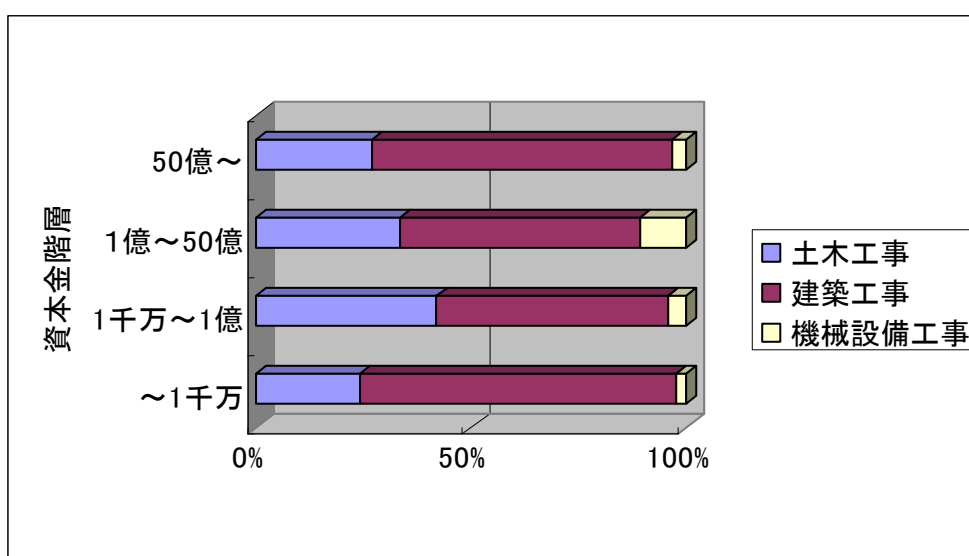
²⁸ こうした側面から建設産業を分析したものとしては、三輪(1999)、鈴木(2004)が有益である。

²⁹ 総務省統計局(2006)における2006年度速報ベースの数字。なお、全産業における資本金1億円未満の企業数の比率は98.07%となっている。

³⁰ この比率は、資本金1000万円～1億円の層で49.4%、資本金1億円～50億円の層で32.3%である

方で、資本金 1000 万円～1 億円の階層においては土木工事の比率がかなり大きくなっており、図 2-4 でも観察した地方ゼネコンの存在を示唆するものとなっている³¹。さらに、資本金 1 億円～資本金 50 億円の階層においては機械設備工事の比率が他の資本金階層にないほど大きな比率となっており、一層興味深い特徴を示している。全国展開を図る建設業者の中には、比較的規模の大きな機械設備工事専門の業者が存在するが、この特徴はこうした業者が一定程度専門的な元請け工事を受注している姿を示していると考えられるのである。

図 2-5 資本金階層別にみた工事種別依存度(元請け工事)

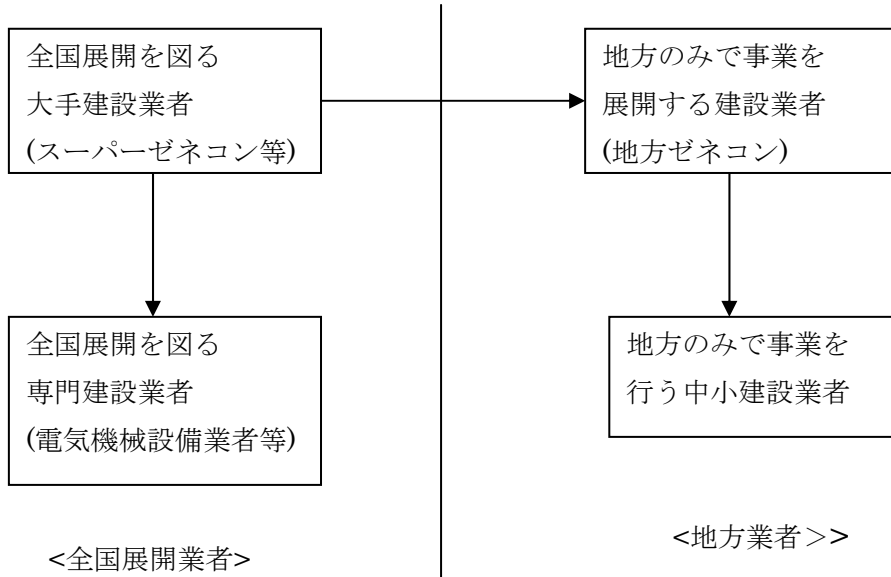


(出所) 国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課『建設工事施工統計調査報告』より作成。

山田(2007)が指摘するように、図 2-3～5 は、一方において全国展開を図る大手ゼネコン企業や機械設備業者が存在し、他方において各地方のみで操業を行いその地方での工事で元請けを行うと共に大手企業の下請けとして活動する地方ゼネコンが互いに市場の棲み分けを行いながら共存する構造を、建設産業が持っていることを示している。この構造は、模式的には図 2-6 のような形で表現することができよう。とりわけ強調すべき点は、建設産業のこうした特徴的な産業組織を作り出してきたのは、政府の建設産業に対する政策的な介入——なかならず入札制度の運用を通じた発注者としての政策的関与——であるという点である。その意味で、発注者が持つ入札制度の運用はこの産業の産業組織を規定する上で極めて大きな役割を演じてきたのである。

³¹ この点については、鈴木(2004)を参照。

図 2-6 建設産業の産業組織構造：模式図



(出所) 山田(2007)を参考に筆者作成。

注：矢印は典型的な下請け発注を示す。

3. 構造調整の規定因に関する実証分析

第1節で指摘したように、現今の建設産業においては建設需要の急激な低下によって過剰供給が顕在化しており、この産業の構造調整が必要不可欠な課題となっている。しかし、こうした構造調整はマクロ的には必ずしも円滑に進展していない。そこでここでは、建設産業の構造調整を阻害する要因について実証的観点から検証することにしよう。

市場経済においては、需要が減少するときには、市場メカニズムの機能を通じて構造調整が進展し、やがて低下した需要を満たすように供給の減少が生じることになる。すると、構造調整の進度は、一般的に(供給変数の減少率/需要変数の減少率)で表現できることになる。それ故、建設産業における構造調整の進度(Y)は、(建設供給を示す尺度の減少率(ΔS)/建設需要を示す尺度の減少率(ΔD))となることがわかる。今、構造調整を阻害する要因をXで示せば、構造調整の進度はこれを阻害する要因の関数として、

$$Y = \Delta S / \Delta D = F(X) \quad (1)$$

の形で表現することができよう。(1)式を建設供給を示す尺度の減少率を説明する形に変形すれば、

$$\Delta S = f(\Delta D, X) \quad (2)$$

と書くことができる。

さて、経済学的には、市場メカニズムが円滑に機能するときには、この種の構造調整は比較的スムーズに進展する。従って、構造調整を妨げる最も大きな要因は市場メカニズムの機能不全ということになる。前節で見たように、建設市場は政府部門の政策的な介入を通じて地域ごとに分断されていると見ることが出来るから、市場メカニズムが比較的うまく機能している地域はそうでない地域に比べて構造調整がより進展していると予想することができる。この市場における発注者としての政府の役割は大きいから、ここでは市場メカニズムの機能を把握するために各地方自治体(都道府県)における入札制度改革の進展度合いを尺度として、実証的検討を行うことにする。

上の議論から、建設供給を示す尺度の減少率は建設需要を示す尺度の減少率と各地域における入札制度改革の進展度合いで説明されることになる。そこで、これらの尺度を下記の変数で代理させた上で回帰分析を行い、構造調整の規定因についての統計学的検証を行うことにしよう。

① 建設供給を示す尺度の減少率：

ΔS_1 ：総務省『事業所・企業統計調査』より得た 2001 年～2006 年の各都道府県別の建設業事業所数の平均変化率

ΔS_2 ：総務省『事業所・企業統計調査』より得た 2001 年～2006 年の各都道府県別の建設業従業者数の平均変化率

② 建設需要を示す尺度の減少率：

ΔD ：国土交通省『建設工事施工統計調査報告』より得た 2000 年～2005 年の各都道府県別の完成工事高の平均変化率

③ 入札制度改革の進展度合い³²：

X_1 ：全国市民オンブズマン連絡会議(2006)より得た各都道府県における 2002 年～2005 年の平均落札率

X_2 ：全国市民オンブズマン連絡会議(2006)より得た各都道府県における 2002 年～2005 年の 95%以上の落札率を持つ入札が入札件数に占める比率の平均値

ここでは、①～③のデータを用いて、

³² 全国市民オンブズマン連絡会議による落札率等のデータは、都道府県県庁における予定価格 1 億円以上(東京都については 3 億円、神奈川県については 1.5 億円以上)の工事を対象として算出されている。

$$\Delta S_i = \alpha + \beta(\Delta D) + \gamma(X_j) + \varepsilon \quad (3)$$

$i, j = 1, 2$ ただし、 ε は誤差項を示す。

の回帰式を最小二乗法を用いて推定するによって、統計的検証を行うことにする。

表 2-1 は、(3)式 of 回帰式を上 of データを用いて行った最小二乗法推定 of 結果を示したものである。これら 4 つ of 回帰式はいずれも比較的パフォーマンスがよ、十分に推定に耐えるものとなっている。事業所数に関する回帰式は従業者数に関する回帰式よりパフォーマンスは劣るものの、 ΔS_1 of X_1 of 係数値を除けば、すべて of 変数 of 係数値は 5%水準で統計学的に有意であることを理解することができる³³。とりわけ、入札制度改革の進展度合いで代理させた競争性(市場メカニズム of 機能 of 度合い) of 進展が、建設産業における供給 of 調整を促進することが注目されるのである³⁴。

表 2-1 : 回帰分析 of 推定結果

	被説明変数			
	ΔS_1		ΔS_2	
定数項	-0.04369 *** (-2.72)	-0.021755 *** (-10.08)	-0.090725 *** (-3.38)	-0.02934 *** (-7.56)
ΔD	0.00055 ** (2.60)	0.00051 ** (2.55)	0.002326 *** (6.58)	0.02311 *** (6.41)
X_1	0.00287 * (1.68)		0.000726 ** (2.55)	
X_2		0.000073 *** (2.91)		0.0000995 ** (2.19)
R^2	0.155	0.278	0.547	0.532

注：表中 of 数字は各説明変数 of 係数 of 推定値を表している。括弧内 of 数字は t 値、 R^2 は自由度修正済み決定係数である。また、*** は係数 of 推定値が 1%水準で、** は 5%水準で、* は 10%水準で有意となることを示している。

³³ ただし、被説明変数として建設業許可業者数 of 平均変化率を用いた同様 of 推定においては、統計学的に有意な結果を導くことはできない。このことは、建設業許可業者数データが必ずしも実際の事業活動を行う企業数を反映していないことから生じるものと考えられる。

³⁴ 落札率 or 落札率 95%以上 of 件数 of 割合 of 低下は入札における競争性 of 増大を示すものと理解できる。表 2-1 から理解できるように、これら of 低下(競争性 of 増大)は建設供給尺度 of (マイナス of)変化率を大きく(供給 of 調整を進展)させることに注意されたい。

この推定結果は、第 1 節で述べた建設産業をめぐる現今の最大の課題の一つである構造調整を進展させる上で、市場原理の導入が極めて重要であることを示唆している。その意味で、政府部門の入札制度改革の進展は、この産業の構造調整を促進する役割を持つと言えるのである。

4. 結語

本章では、建設産業が現在直面している大きな問題の一つが、建設需要の低下に対応する過剰供給の解消にあることを指摘し、こうした過剰供給の解消にとって構造調整が必要不可欠であることを論じてきた。建設産業の産業組織上の特徴が、主として発注者としての政府が持つ入札制度の運用を通じて、企業規模および企業の立地の両側面から市場が分断されている点にあることを示した上で、この種の構造調整にとって何が必要になるかを追求してきたのであった。非常に簡単な回帰分析を通じて、構造調整の進展にとっては各地域の建設市場の競争性が重要な意味を持ち、競争性を高めていくことがこの産業の構造調整を進めていく上で極めて重要であるとの帰結を得たのである。その意味で、現在進行中の入札制度改革の帰趨は、建設市場の将来を左右する重要な要因になると言えよう。

入札制度における競争性の維持と向上はこの市場の将来にとって重要であり、これを進めていくことがむしろ建設産業の将来の発展にとって不可欠である。しかし一方で、入札制度における競争性の向上は、とりわけ地方における「痛みを伴う調整」となる可能性がある。それ故、入札制度改革を通じた競争性の維持を図る一方で、地域における雇用の維持や新分野への円滑な事業転換をサポートすることは、とりわけ地方における構造調整を進める上で重要な政策となる。すでに多くの地方公共団体が、こうした構造調整をサポートする仕組みを作り出しつつあるが、こうした仕組みの整備をいっそう充実させると共に、その地域に根ざした新たな分野での成長促進策を図ることもそれ以上に重要な課題となろう。

参考文献

- 金本良嗣編(1999)『日本の建設産業』日本経済新聞社。
金本良嗣(1999)「建設産業は特殊か」金本(1999)所収(第2章)。
国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課(各年版)『建設投資見通し』

国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課(各年版)『建設工事施工統計調査報告』

国土交通省総合政策局建設業課(2006)『建設業許可業者数調査の結果について』

厚生労働省大臣官房統計情報部(2004)『建設業労働災害防止対策等総合実態調査報告』

三輪芳朗(1999)「建設産業における政府の役割」金本(1999)所収(第5章)。

総務省統計局(各年版)『労働力調査年報』

総務省統計局(2006)『事業所・企業統計調査』

鈴木一(2004)『変わる建設市場と建設産業について考える』建設総合サービス。

高木敦(2006)『建設(業界研究シリーズ)』日本経済新聞社。

山田英司(2007)「過当競争で果てしない消耗戦」『エコノミスト』(2007年2月13日号)。

全国市民オンブズマン連絡会議(2006)『第13回全国市民オンブズマン福岡大会報告資料』

第3章 カルテル・入札談合に対するサンクションの立法史

—昭和52年改正をめぐって—

1. 問題の所在

前章までで見たように、あるべき入札制度の達成のためには、「あめとむち」、とりわけ、「むち」としてのサンクションの存在が不可欠である。入札談合が「ペイしない」仕組みを作ることが必要である。第1章で入札制度改革を概観したように、平成2年6月20日に、公取委は、入札談合に対して刑事罰の活用の方針の表明を行い、その中で、①一定の取引分野における競争を実質的に制限する価格カルテル，供給量制限カルテル，市場分割協定，入札談合，共同ボイコットその他の違反行為であって，国民生活に広範な影響を及ぼすと考えられる悪質かつ重大な事案，②違反を反復して行っている事業者・業界，排除措置に従わない事業者等に係る違反行為のうち，公正取引委員会の行う行政処分によっては独占禁止法の目的が達成できないと考えられる事案について，積極的に刑事処罰を求めて告発を行う方針が打ち出された。それを受けて、平成3年1月に公取委に告発問題協議会が設置され、独占禁止法違反事件を告発するに当たり，その円滑・適正を期すため，検察当局との間に「告発問題協議会」を設置し，当該個別事件に係る具体的問題点について意見，情報の交換を行うことが謳われた。刑事罰は、サンクションとして最も重いものであり、「むち」としての効果は絶大である。しかし、それだけで足りるというものではない。刑罰は謙抑性が求められ、軽々に発動できない。

そこで、威力を発揮しているのが、「課徴金」である。入札談合は「企業犯罪」であり、個人への刑事罰だけでは「とかげのしっぽ切り」に終わりがねない。平成17年の独禁法改正で、課徴金の算定率の引上げと共に、課徴金減免制度が設けられたのは、大きな制度改革の前進であった。課徴金制度の存在なしには、今の入札制度改革の流れを論じることはできない。

そこで本章では、そもそも入札談合に対して最も成功した「むち」のシステムの一つである課徴金が、どのようにして生まれたのかについて、その立法史を跡付けることにする³⁵。

³⁵ 本章では、国会の議事録を網羅的に調査することにより研究を行なった。煩雑さを避けるため、議事録の個々の該当頁の引用はしないが、日付と委員会名を正確に記することとした。これにより、読者は、議事録の原典に当たって、直接、本稿の叙述を跡付

けだし課徴金制度は、政治的闘争の産物であった。課徴金制度の産みの親となった昭和五二年改正の立法過程は、政党間、省庁間、財界や消費者団体等の利益集団間の対立と妥協の産物であった。その過程は、独禁法による社会的公正の実現とは何かを問う自省的契機の過程であった。オイルショック後のいわゆる「狂乱物価」の社会にあって、消費者主権という言葉がまだ新鮮な響きをもっていた時代の産物であった。昭和五二年の独禁法改正は、時の公正取引委員会委員長・高橋俊英、内閣総理大臣・三木武夫、そして与党自民党所属の衆議院議員・山中貞則という、三人のキーパーソンを軸に展開された。本稿は、昭和五二年独占禁止法改正による課徴金制度誕生の立法史を考察するものである。

本稿では、昭和52年独占禁止法改正問題（以下、昭和52年法改正問題）の経緯について、筆者（林）が調べたかぎり、論評をまじえずに、できる限り事実を確認することにより、時系列に追っていくことにしたい³⁶。この事実の調査確認作業は筆者の能うかぎり詳細におこなったつもりであるが、遺漏なきを期しがたい。誤解等があれば筆者のみの責任である。ご寛恕を請う次第である。また事実を最重要視するという見地から、引用が長くなると思う。あわせてご了承願いたい。

2. 改正論議の開始

昭和52年法改正問題の公式の発端は、昭和48年12月14日、公正取引委員会（以下、公取委）が、**独占禁止法研究会（会長・金沢良雄・成蹊大学法学部教授）**³⁷の初会合を開催したことにはじまる。同12月21日、**参議院物価等対策特別委員会**は、**国民生活安定緊急措置法案附帯決議に独占禁止法改正**を盛り込む。翌49年2月4日には、**第72回国会衆議院予算委員会**にて、玉置一徳議員（民社党）が独禁法改正問題について質疑を行い、田中・内閣総理大臣、高橋・公取委委員長が答弁を行っている。2月9日には、社会党が「私的独占禁止法改正要綱」（日本社会党政策審議会独禁法対策特別委員会）を公表す

けることが可能である。

³⁶ 改正経緯のジャーナリスティックな叙述としては、たとえば毎日新聞社経済部編『公取委は燃えた:独禁法改正劇の知られざる裏面』（国際商業出版、1975年）がある。

³⁷ 研究会の会員は以下の通りである（肩書は当時のもの）。今井賢一・一橋大学商学部教授、実方謙二・法政大学法学部教授、正田彬・慶応大学産業研究所教授、隅谷三喜男・東京大学経済学部教授、竹中一雄・財団法人国民経済研究協会理事長、松下満雄・上智大学法学部助教授、三好崇一・朝日新聞論説委員、山本進・毎日新聞論説室顧問である。準会員が今村成和・北海道大学法学部教授、小宮隆太郎・東京大学経済学部教授、新野幸次郎・神戸大学経済学部教授、矢沢惇・東京大学法学部教授である。

る。2月15日には、民社党が独禁法改正案大綱を公表する。時期を同じくして、公明党が独占禁止法改正案（要綱）を公表し、当該改正案を3月6日の第72回国会参議院に発議する。社会党も、4月25日に改正案を第72回国会参議院に提出する。7月22日、独占禁止法研究会第13回会合の**夏期集中審議**、いわゆる**箱根会議**の始まりである。7月26日、独占禁止法研究会・金沢会長が記者会見し、「**中間とりまとめ**」を発表する。8月1日には、**自民党独占禁止法問題懇談会（座長・倉成正・衆議院議員）**の初会合を開く。この懇談会は11月13日まで都合14回開催される。9月8日に、自民党は、**海外独占禁止政策調査団（団長・倉成正衆議院議員）**を米国、英国、西独、仏、ECに派遣した（～27日まで）。9月10日には、**第73回国会**の衆議院商工委員会で板川正吾委員（社会党）が課徴金制度について質疑し高橋委員長が答弁している。9月11日には、**第73回国会**参議院の決算委員会で、和田静夫委員（社会党）が課徴金制度の法的性格（超過利得の剥奪か制裁的意味合いをもたせるか）に質疑を行い、高橋・公取委委員長、中曽根・通産大臣が答弁している。

9月18日に、公取委は、「**独占禁止法改正試案の骨子**」を発表した。同日、衆議院商工委員会で阿久根登委員（社会党）、参議院商工委員会で桑名義治委員（公明党）が独禁法改正問題について質疑を行い、高橋委員長が答弁を行っている。10月4日は「独占禁止法改正要綱」を発表している。11月2日共産党が「独占禁止法改正案要綱」を発表する。この間、公取委と省庁間での説明・意見調整が縷々行われた。11月14日には、社会党が、「独占禁止法改正要綱」（日本社会党政策審議会独禁法対策特別委員会）を公表し、たとえば、罰則の強化については「共同行為等により価格を引き上げた場合には、その利得した額の3倍相当額まで罰金の納付を命ずることができるものとする」ことなどを定めていた。12月9日、**三木武夫内閣**が成立する。翌12月10日の**第1回定例閣議**において、**三木・内閣総理大臣は、植木総務長官に独占禁止法改正案を通常国会に提出する方向で検討を急ぐよう指示**する。これを受けて、**独占禁止法改正問題懇談会の設置を閣議決定**する。この間、公明党が、党の改正法案を**第74回国会**参議院に発議する（12月11日）。12月27日に、**総理府の独占禁止法改正問題懇談会³⁸の初会合（座長・植木光教・総理府総務長官）**が開か

³⁸ 会員(肩書は当時)は、市川誠・日本労働組合総評議会議長、稲川宮雄・全国中小企業団体中央会専務理事、稲葉秀三・日本情報開発協会理事長、宇佐美忠信・全日本労働総同盟副会長、加藤一郎・東京大学法学部教授、加藤寛・慶応大学経済学部教授、小宮隆太郎・東京大学経済学部教授、昌谷孝・国民生活センター理事長、澤田悌・国民金融公庫総裁、正田彬・慶応大学産業研究所教授、鈴木治雄・昭和電工(株)社長・経団連産業政策委員長、竹内昭夫・東京大学法学部教授、田中里子・全国地域婦人連絡協議会事務局長、中川順・日本経済新聞社常務取締役、中村紀伊・主婦連合会副会長、西村順平・日本貿易振興会理事長、林修三・行政監理委員会委員、日向方斉・関西経済連合会副会

れ、翌年の2月10日まで6回開催された。同日、**第75通常国会**が開会される。また12月には、全国消費者団体連絡会が独占禁止法改正等要求事項を発表している。

翌昭和50年1月29日に、**自民党独禁法改正に関する特別調査会³⁹（会長・山中貞則衆議院議員）の初会合**が開催される。いわゆる有名な**山中調査会**の発足である。山中調査会は4月19日まで計21回開催された。1月31日には、独占禁止政策懇談会有志が「独占禁止法の改正についての提言」を行っている。国会審議のほうに目を転ずると、2月12日に**第75回国会**衆議院法務委員会で、稲葉誠一委員（社会党）が課徴金制度の法的性格等について質疑を行い、稲葉・法務大臣、安原・刑事局長が答弁している。当日の商工委員会でも、板川正吾委員（社会党）が質疑を行い、高橋・公取委委員長が答弁している。同じく2月12日、（社）経済団体連合会が「独占禁止法改正に対する見解」を公表する。課徴金については、「ヤミカルテル」を重く罰するという主旨からこの項目が新設されることに反対するものではないが、公取試案における課徴金の概念と内容はすこぶるあいまいであり、その取り方もあまりに機械的であると批判している。2月17日には、（社）関西経済連合会が「独占禁止法の改正」について意見を発表している。翌日の18日には、全国中小企業団体中央会が「独占禁止法の改正についての要望」を発表し、「不公正な取引方法を用いた者に対する罰則の新設も首肯できるが、罪刑法定主義の趣旨に反しないよう措置する必要がある」などと要望していた。また2月中旬から下旬にかけて、自民党各派で独禁法改正問題にかかる見解表明が行われた。たとえば、平河会有志が「独禁法改正についての試案」を出し、私的独占についても課徴金の対象とすべきことなどを提言し、二階堂進氏らの七日会見解も同様の提言を出していた。新風政治研究会は「独占禁止法の改正について」と題する意見書のなかで、課徴金は、行政法、刑法など基本法規との関連で極めて「不正確」な性格をもっていると批判していた。これに対し、宏池会は、課徴金について「カルテルのやり得の弊風を除去」という見地から課徴金制度に賛成していた。（社）関西

長、である。

³⁹ 山中調査会の会員は以下のとおりである。〔衆議院〕足立篤郎、伊藤正義、稲村左近四郎、宇田国栄、臼井荘一、大石武一、大竹太郎、大野市郎、加藤六月、金子一平、亀山幸一、鯨岡兵輔、熊谷義雄、倉成正、黒金泰美、小平久雄、板村吉正、桜内義雄、篠田弘作、白浜仁吉、関谷勝利、園田直、田中六助、中尾栄一、中川一郎、丹羽兵助、西岡武夫、西村英一、橋口隆、橋本龍太郎、八田貞義、早川崇、原田憲、藤井勝志、坊秀男、松永光、松本十郎、水田三喜男、湊徹郎、武藤嘉文、村山達雄、森下元晴、山本幸雄、渡辺美智雄〔参議院〕青木一雄、長田祐二、鹿島俊雄、熊谷太三郎、郡祐一、迫水久常、高田浩運、玉置和郎、温水三郎、林田悠紀夫、平泉渉、藤井丙午、柳田桃太郎、山内一郎、斉藤栄三郎、森下泰。

経済連合会が「独禁法改正に関する建議書」を3月3日に公表している。翌4日には、共産党が党の独占禁止法改正法案を衆議院に提出している。翌3月5日には、**独占禁止法改正問題関係閣僚懇談会が、「独占禁止法改正政府素案」を了承**した。同日には、日本商工会議所が意見（「独禁法改正に関する意見」）を公表している。3月18日、社会党は、「独占禁止法改正法案」を衆議院に提出し、参議院の商工委員会で小柳勇委員（社会党）が改正問題について質疑を行い、高橋・公取委委員長、植木・総務長官が答弁を行っている。4月14日、政府は、**独占禁止法改正案要綱を閣議了承**した。19日には、自民党の独禁法改正に関する特別調査会が、改正案要綱を了承している。

3. 政府案の提出と挫折

これを受けて、25日に、**独禁法改正法案（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案）が閣議決定され、即日衆議院に提出された。**いわゆる**第一次政府案**である。**第一次政府案は6月24日に衆議院で可決され、参議院に送付される。**参議院では6月27日に本会議で趣旨説明が行われ、同日商工委員会に付託されたが、**7月4日に審議未了で廃案**となってしまう。

この改正法案に対して、25日に**法律学者が意見書**を提出している。課徴金制度に対して、「課徴金が、過去の売上高利潤率を基礎として算定されることになり、カルテルによる不当利得と関係ないものとされている。とりわけ、過去の利潤率の低かった企業に特例を設けることは、全く合理性を欠く」として批判している。

第一次政府案に対する国会審議の様態をみてみよう。昭和50年5月8日に衆議院本会議で政府案の趣旨説明が植木総務長官から行われた。これに対し、衆議院本会議で板川正吾委員（社会党）および近江巳記男（公明党）から質問が行われた。5月16日には、消費者六団体、全国消費者団体連絡会が「声明」を發表し、たとえば、今回新たに導入が企図された課徴金制度については「課徴金の徴収は、当初私たちが主張していた「カルテルによる不当利得分のぼっ収」とは異なり、過去の売上高、利潤率を基礎として算定されることにすりかえられ、課徴金の性格が根本的にゆがめられてしまいました」と批判している。5月23日に衆議院商工委員会において政府案提案理由が植木総務長官により説明されている。これを受けて、議員の質疑が活発に行われた。改正独占禁止法案に関する質問者（委員）の名を上げておくと、6月3日・板川正吾委員（社）、同・勝澤芳雄委員（社）、同・佐野進委員（社）、同・近江巳記夫委員（公）、6月4日・渡辺三郎委員（社）、同・倉成正委員（自）、同・近江巳記夫

委員（公）、6月17日・板川正吾委員（社）、同・横路孝弘委員（社）である。この商工委員会の議論は、昭和52年改正に関する公式的な論議のピークの一つとなるものである。ここでの委員会審議の様子は、独禁法改正問題を理解する上で非常に興味深いので、筆者が独自に抜粋して、ここに紹介する。

(1) 公取委試案のねらい

○勝澤芳雄委員（社）

第一に、独禁法の改正のための公取試案が出されましたが、その公取試案のねらいというものの、目的というのはいかなるものか。

● 高橋・公正取引委員会委員長

◆カルテル対策

私どもが、これまでの経済情勢の変化、特に一般的に寡占化の傾向が強まってきたこと、また一面ではカルテルの風潮が相当根強くはびこっておるということに対しまして、考えをそこに重点を置いたということは確かでございますが、それだけではなくて、カルテルに対してやり得で済まされている、それから有効な手が打たれておらないということ、それが一つの問題です。

◆高度寡占対策

なおいわゆる構造的な問題としての独占状態あるいは高度の寡占というものに対して、公正取引委員会はかねてから原価の調査を含めて調査はしておりましたが、何らの打つ手がなかった。それらについていまの段階において、日本の今後の経済を見通しながらやはり必要があれば——私的独占ではなくて構造的に独占になった、これは構造的というものを決定的に私的独占と違うというふうに私は思っておりますが、要するに自然に独占状態が発生した場合には何らの規定がないということでございます。これは一部、もとの独禁法に、不当な事業能力の較差、それを是正するための旧八条というのがございました。ですから、これに近い考え方でございますが、そういう状態が生じた場合には、これをいわゆる広い意味での企業分割を図るとかいう措置が必要であるし、また高度の寡占に対しては、私の方で考えましたのは原価の公表でありましたが、ただし原価の公表については大変いろいろな問題点が多く、抵抗もきわめて強いものでありました。今度これは原価ではなくて、値上げの理由を徴する、そしてそれを年次報告によって国会に報告するということになりましたけれども、私はこれでもやはり目的は達せられると思えます。非常に弱められたという批判もございませうけれども、私は、この点はいかなる理由を求めるといふことにもかかっておりますから、十分有効な措置がとり得ると思えます。

◆ 企業集団対策

それから第三点としては、いわゆる経済力の過度集中というものを防止することも独禁法の目的の一つ

でございますから、大規模な会社の株式保有を通じて、あるいは金融機関の株式保有を伴っていわゆる企業集約団化の傾向が強められつつある、そういう日本の現状に対してある程度抑制的な措置をとるべきではないか、こういうことがねらいでございます。

つまり、ねらいはいろいろ九項目言われておりますけれども、主たるねらいというものはこの三点にしばってよかろうかと思えます

(2) 価格の現状回復命令

○ 勝澤芳雄委員（社）

カルテル対策として、現行法の破棄命令では、下がるべき価格が下がらない、しかも価格の原状回復命令ができない、カルテルはやり得だという風潮が改まらない。しかし、原則として協定前の価格に戻す、原価の著しい上昇がある場合にはこれをしんしゃくするという価格の原状回復命令を採用できない。このカルテル対策として、価格の原状回復命令というものが、あなたは公取試案に出ておったのをおやめになったわけでありましてけれども、一体採用できなかった理由というものについて、わかりやすく御説明いただきたいと思えます。

●植木光教・総務長官

カルテルが破棄をせられました後の価格には、物の需給関係でありますとかコスト関係等の変化が織り込まれておりますので、時日が経過をいたしますと、その前に単純に戻すということは非常にむずかしいというのがまず第一点でございます。

さらに、たとえば六ヵ月なら六ヵ月、四ヵ月なら四ヵ月据え置きをするといたしますと、この据え置き期間中に売り惜しみをいたしましたり、あるいはまた買い占めをいたしましたり、あるいはまた下請に對しましてしわ寄せが行われるということが想像せられるのでございまして、こうなりますと経済的に非常に大きな混乱が起こるとということが第二点でございます。

さらに、生産者に価格の原状回復命令が出されましても、生産者そのものはそれじゃ原状に回復いたしますということをいたしましても、その効果というものは、いろいろな流通段階があるわけでございますが、この流通段階には及ばないので、価格介入を広げざるを得なくなる、こういうような問題点がございまして。

(3) 企業分割

○ 勝澤芳雄委員（社）

総理府の長官にお尋ねいたしますが、独占寡占対策として一番重要な柱であった企業分割、これをなぜおやめになったんですか。

●植木光教・総務長官

ただいま企業分割を採用しなかったのはなぜかというお話でございますが、これは構造規制といたしまして私どもは最後の手段として、重要な部分を含む一部営業の譲渡によりまして企業分割ができるという

ふうにいたしております。

(4) 主務大臣との協議

◆ 2回協議の内容について

○ 勝澤芳雄委員（社）

独占的状態の規制措置について審判開始前と審決前に主務大臣と協議することとされておりますが、一体どんなことが協議されるんですか。

第二に、なぜ協議を必要とするのか、協議を必要とする理由、この二点についてお伺いいたします。

● 植木光教・総務長官

独占的状態に対する措置は、その要件、措置の内容につきまして、一定の事業分野における産業構造にかかわりが深く、その事業分野に対する主務大臣の行う行政との調整を行うために十分な協議が必要であると考えているのでございます。

二回行うことといたしましたのは、審判手続の開始前と審決前とでは協議すべき事項も異にする、また時間の経過もございまして、要件についての判断も変化してくるということを考えたのでございます。

どういう内容をということでございますが、まず第一回目の協議におきましては、独占的状態を排除して競争を回復させるためにはどのような手段が考えられるかということ、公取委員会と主務大臣との間で協議せられることとなります。その中に営業の一部譲渡も含まれるということは申すまでもございませぬ。そして、審判が行われ、審決が行われます際にはいろいろな意見の聴取等も行われるわけですが、たとえば営業の重要な一部譲渡ということになりますと、この点につきましてはどの部分を譲渡させるのであるか、あるいは譲渡先はどこであるか、譲渡契約はどのようなものであるか、さらにまた債権債務の整理はどうするか、その中に働いている従業員の雇用の状況はどのようなものであるかというようなことについて協議が行われるというふう考えております。

◆ 協議と公取委の独立性

○ 勝澤芳雄委員（社）

公正取引委員会というのは、独禁法の目的を実施するために置かれている官庁でありまして、そのために実は独立して職務を行うことができるわけです。ですから、職務を行う上からは一方的ではいけないから、これは六十一条で意見を聞くことができるということになっているわけでありまして、それを協議しなければならぬ、二回も協議するなんというのは明らかに公正取引委員会の性格、独立性というものを変えるものだと思うのです。

● 植木光教・総務長官

協議につきましては、御承知のように現行法でも不況カルテルや合理化カルテルの認可等の場合に設けられております。私どもといたしましては、先ほど申しましたように、合意に達しない場合には最終的には権限を持つ公正取引委員会の判断にゆだねると解しているのでございますから、私どもは協議を必要と

することにしたからといって公正取引委員会の独立性を侵すものとは考えておりません。

○田中六助委員(自)

公取委が審判手続の開始前と審決前の二回にわたって主務大臣と協議する。こういうことをやるということは、準司法的な性格を持つ公取委、それから公取委の委員長は独立して職権を行うという、つまり独立権、そういうものに確実に抵触すると私は思うのです。

●味村治・内閣法制局第二部長

公取委が準司法機関であると言われておりますのは、審判の手続が訴訟手続に準じた手続によってやられておる。それは結局、その手続を慎重にし、被審人の利益も守り、利害関係人の利益も十分考慮しつつそのような慎重な手続によってやるのだ、審判をするのだ、こういうことからできているわけでございます。しかし、公正取引委員会が行政機関である、行政目的を達成するための機関であるということは争いのないところございまして、行政機関でございます以上、政策的に主務大臣との協議が必要であると判断される場合にその協議を必要とするということは、別に公正取引委員会の性格に反するものではないと考えます。

○田中六助委員(自)

公取の審決というのはあくまで法律的な判断だと私は思うのです。それが、政策的なあるいは政治的な配慮を持った人たちとそれを協議するということはやはり大きな疑点を残すのじゃないですか。

○荒木宏委員(共)

公取の職権行使の独立性、これは単に御理解をいただけませんでしたと言って済むような事柄ですか。つまり公正取引委員会にとっては、これは技術的な問題でどっちでもいいというふうにお考えなのか、それとも職務行使の上できわめて重要な守らなければならない原則だというふうにお考えなのか。物事には捨ててはならない原則と、時によっては妥協し調整してもいい技術的な事項があります。独立性について、公正取引委員長はこのどちらだとお考えになっているか。

●高橋・公正取引委員会委員長

独立性という問題は、この行政委員会制度である公正取引委員会にとってはいわばその生命である、そういうふうにお考えしております。

○荒木宏委員(共)

生命だと言われておる、その権限の独立性ですね。そして、今回の改正案では公正取引委員会の本来の仕事にしよう、これの枠の引き方はいろいろありますよ。しかし、少なくとも弊害が出て、価格の面でも弊害がある、だから競争回復措置としてやるんだという以上は、これは本来職務でしょう。本来職務について、初めて公正取引委員会にほかの人に相談をしないと義務づけたということは、これは生命と言われて

る独立性について十分理解したと私はとても思えないですね。

● 高橋・公正取引委員会委員長

私どもとしては、できるだけそういうことを避けていただきたいという考えでありましたけれども、それよりもっといまの公取のあり方について、少しその独立性が強過ぎるのじゃないかという意見の方も相当おられるわけでございますから、そこで何もかも公取に任してしまうのじゃなくて、やはり産業政策との関連を強めていかなければならぬじゃないかと、こういう意見がありましたから、そのような結果に相なったものと私は思います。

◆53条の協議の時期と対象

○横路孝弘委員(社)

最初に五十三条の場合の協議の問題についてお尋ねしたいと思いますが、この協議というのは審判手続が終わって合議をする前にするのですか、合議の後にやるのですか。

●植木光教・総務長官

審判をいたします前と審決前でございます。

○横路孝弘委員(社)

審判手続並びにその審判、審決というのは作業として二つあると思うのですね。事実を認定するという作業、それに対して法的判断を加えるという作業、このどれに対して協議はやるのですか。

●植木光教・総務長官

法的な認定、事実の判定等について行うことになります。

(5) 原価公表

○ 勝澤芳雄委員(社)

原価公表というものが無理だという理由は、総理府長官、どういうわけなんですか。

●植木光教・総務長官

原価というものを出示するのは大変むずかしいという点もございますが、原価は競争の最大の要素でございまして、これを公表させるということになりますと企業の秘密の公表になるわけでもございまして、かえって競争を阻害するおそれがございます。また、同調的引き上げの場合に原価を公表させても抑止力にならないのではないかという意見もございます。さらに、国際的に見ましてもわが国のみが原価公表するのは問題が多いのでございまして、さらに場合によりましてはコストプラス利潤という形の値上げを正当化させることにもなりまして、かえって競争政策を損なうことになりかねないということで取り上げない

ことにしたのでございます。

(6) 価格の同調的引上げ

○ 佐野進委員（社）

価格の同調的引き上げを行う場合、一社ないし二社あるいは三社という形の中におけるこの規定によりまして、トップ会社が値上げを実施しない場合、こういう場合においてはその報告を求めることができないという解釈になっておられるのであります。トップ企業がその同調的値上げの中に参加しなかったという場合においては報告すら求めることができないというこの法律の内容は一体何を意味しておられるのか。この点ひとつ総務長官からお答えを願いたいと思います。

● 植木光教・総務長官

御承知のように、通常第一位の企業は最も強い市場支配力を有するものでございます。したがって、一定期間内に第一位の企業が値上げをしないで、他の二社が値上げをしたといたしましても、それが市場全体を通じて価格面での競争が行われていないことを示すものとは必ずしも言いがたいと思うのでございます。第一位の企業を含む二社以上の価格引き上げを対象とすることによりまして、市場支配力の強い第一のものについての考慮を加えたということで御理解をいただきたいのでございます。

○ 佐野進委員（社）

三ヶ月以内に同一値上げをする場合、しかも、この種トップ企業を含めた企業がその種行為を行ったときのみこれを行うというような形の中において、果たして公取がこの寡占企業を対象にした価格の同調的引き上げを阻止することがおできになると判断できますかどうか。

● 高橋・公正取引委員会委員長

実は三ヶ月じゃなくて一日はみ出したという場合、トップ企業、第一位の企業が一日だけおくらした場合には、四十条の二は全然適用されません。しかし、四十条は働き得るのです。それを使うか使わないかは、公取がその都度、職務の必要上これは使った方がいいと思えば使えるということであり、また四十三条の、企業の秘密を除き公表することができる、これも別に制限を加えられておりません。ですから、たまたま故意に一日だけずらしたとか、または一日ではみつももないからもう少しということでの規定から逃れようとしたようなことが大体目に見えているという場合には、私どもは四十条で必要な報告をとり、必要な範囲で公表することも可能である、従来の法律によって可能であると思います。

では四十条の二（価格の同調的引上げの報告徴収制度）は意味がないかということですが、それは十分意味がある。それは、こうすればこうなるのだということをおあらかじめ決めておくことに十分な意味があって、それは抑止的な効果を持つであろう、こういうふうに思います。

● 味村治・内閣法制局第二部長

四十条の二の事態があるとき、必ず四十条によって報告を徴収できるかということですが、四十条には、職務の執行上必要があるときという限定がついております。これは客観的に職務執行上必要があるときというふうに解されますし、その職務というのは独占禁止法に定める職務であるというふうに解されます。したがって、独占禁止法に定める職務の執行上必要があるときには四十条の規定によって報告を求めることができるわけですが、私は、四十条の二の規定は現行法の枠内では必ずしも報告を求めることができない場合がある、このように考えております。

○ 武藤嘉文委員（自） ※昭和50年6月24日第75衆議院商工委員会

四十条の二の規定を削除するということがございます。この削除した場合に、同条に規定されておりますのと全く同じ権限を現行第四十条では行使できないと思うのですが、この点について政府の統一見解を総理から承りたいことと、あわせて公取委員長の考え方も承りたいと思います。

●三木・内閣総理大臣

お答えをいたしますが、第四十条の二の規定を削除した場合、全く同じ権限を現行第四十条で行使することはありません。これが政府の見解でございます。

●高橋・公正取引委員会委員長

ただいまの総理答弁と同じ見解でございます。

(7) 課徴金

◆課徴金の立法趣旨と公取委の裁量について

●高橋・公正取引委員会委員長

大変申しわけないのでございますが、ちょっとまだ足の故障が治り切っておりませんので、おおむね腰かけた姿勢でやることをお願いいたします。よろしく願いいたします。（「了解」と呼ぶ者あり）ありがとうございます。

去る五月八日の本会議におきまして、独禁法改正案の趣旨説明に対する板川委員の御質問のうち、私に対する部分は、当日私が事故欠席いたしましたために、答弁申し上げることができませんでした。

この点につきまして、本日、商工委員長のお許しを得まして、また板川委員の御了承のもとに、改めて答弁申し上げます機会を賜りましたことを感謝いたします。

まず、御質問の第一点は、課徴金に関するものでありまして、政府案によれば、カルテルを摘発した場合、すべての者に課徴金の納付を命じなければならず、公取に裁量の余地を与えておらない。事業者団体の中には、何千というメンバーの者もあり、それらが違反した場合、すべての者について、過去三年間の業績を調査して減額査定を行い、不服のある者の審判請求には応じなければならない。これではカルテルを摘発すれば膨大な事務量となって、公取の機能は麻痺し、摘発を断念することになるのではないかという御指摘でありました。御承知のように公取試案では、課徴金の納付を命ずる場合、公取に裁量の余地がある仕組みを考えていましたが、行政上の措置として経済上の利得を納付させる課徴金について、行政庁

の裁量を認めるべきでないという理由で、裁量の余地のないものとされており。この点は、制度論としてやむを得ないものと考えますが、御指摘のように構成メンバーが何千という全国組織の事業者団体が違法行為を行った場合、その全員について実行行為の有無、カルテル商品の売上高を調査しなければならず、課徴金の額が一応十万円以上と見られる場合には、実行期間の過去三年間にさかのぼって売上高と経常利益率等について報告を求め、課徴金の計算を行い、納付命令の手続をとらなければならないこととなります。このような事件が幾つか発生する可能性が全くないわけではありませんので、その場合これにどう対処すべきかが公取の事務運営上の大きな問題になると考えます。

◆事業者団体の構成事業者に対する課徴金の賦課と公取委の業務

○渡辺三郎(社)委員

今度の八条の三において、「公正取引委員会は、当該事業者団体の構成事業者に対し、当該違反行為の実行期間に係る課徴金を国庫に納付することを命じなければならないものとする。」すなわち「事業者団体の構成事業者」こういうふうになるわけであり。こういう条項を設けても公取の機能は十分に果たし得る、こういう確信をお持ちですか。

●植木光教・総務長官

課徴金を新設することにした結果、抑止的な効果が働くということはお認めいただけると思うのでございます。そういう抑止力という点を考えますと、今後カルテル行為者も減るであろうというような面での私どもの見方をしたわけでありまして、したがって今日までのいろいろな件数、同時に今後抑止力として働く結果起こるであろう事態なども勘案をいたしまして方式を決めたのでございます。

現在の陣容でできるかどうかということですが、私は相当な負担になるということは否定するものではございません。しかし、今後の推移を見まして、陣容の強化等も必要でありますならば政府といたしましてはそういう措置をとっていかねばならないと考えているものであります。

◆利得の剥奪について

○渡辺三郎(社)委員

不当利得を全部吐き出させる、こういうふうなわかりやすいやり方をなぜおとりにならないのですか。

●原・内閣審議室長

カルテルによる不当と申しますか、その利得というもの、観念的には非常によくわかる。さて、それを一体どういう形で取るかという問題でまた性格論に戻りますが、自由裁量ということではだめである、やはりその行政的措置として取る以上はまず画一的に取れるようなことにしなければならぬ、そういう性格論がある。それにプラス、いろいろ議論がございました上で、値上げカルテルだけでなく生産調整カルテルもとる、そういうことを含めて考えますと、そういうことで不当利得全部取るということですが、法律で書けば書けるわけですが、その行政上の措置として考える場合に、ただそれだけ書いた場合は結局その解釈をめぐって非常に争いが多くなるだろうと思います。公取が仮に自由裁量

で取っても、それに対しては必ずと言っていいほど訴えが起こる。訴えがみんな起こるようなものであれば、これはとてもじゃないけれども行政上の措置として適当ではないわけでございます。性格論としてもやはりそういうことでございますので、私どもはそういうふうにしたわけでございます。

○板川正吾委員（社）

課徴金の計算方法の算定の根拠、七条の二の一で、業務ごとに算定の基準率を定めていますが、この根拠はということですか。どういう根拠に基づいて千分の三十、二十、十と、こういうふうに決めたんですか。根拠を示してください。

●原・内閣審議室長

千分の三十、すなわち百分の三といたしましたのは、法人企業統計その他の統計を見まして、売上高に対する純利益の額が幾らかということの統計がございますので、全般として使うときにその率を用いた、そういうことであります。

○板川正吾委員（社）

過去十年間の法人企業の統計によって、売上高純利益率を出したというのですから、その出した統計の数字を言ってみてください。

●原・内閣審議室長

法人企業統計によりますと、三十九年から四十八年の平均が二・九％、製造業は四・四、卸売業が一・二、小売業が二・二でございます。それから、通産省でつくっております「わが国企業の経営分析」というので、三十九年から四十八年の平均は三・四四％、それから日銀の統計でございますと、三十九年から四十八年、これは日銀の「主要企業経営分析」の全産業が三・五二％、そういうことになっております。

○板川正吾委員（社）

なぜ製造業を含めたところを千分の三十にしたのですか。これは同じ統計の中では四・四％ですから、千分の四十四になる。だけれども、端数を四捨五入するという意味で切るなら四十と書かなくちゃならない。それを三十にしておる。これを三十にしたのは何かと私は聞いているのですよ。この製造業というのが一番カルテルの違反率が多いところじゃないですか。そこで一・四％も削ってしまうというのは、どういう魂胆なんですか。

●原・内閣審議室長

私どもは、なるべく簡便にしようという趣旨で一つの率を実は使おうと思ったわけでございますが、一つの率を使おうとすれば、やはり全産業の平均になる。ところが、全産業をとりますと、明らかにそのパーセンテージより低いものとして卸売業と小売業がございますので、それをそのまま適用するのは若干酷かなということで、卸と小売だけは別にした、そういうことでございます。

(8) 消費者保護

○近江巳記夫委員（公）

わが党としましては公正取引調査会を設置しまして、消費者を参加させることであるとか、独禁法の二十五条を生かすためにクラスアクション制度を導入すべきである、これも法案を実は提出しておるわけですが、このように消費者に対してさらにきめ細かなそういう対策を打っていかないと、独禁法だけ改正して、これでいいんだ、いわゆる口だけで消費者に対して配慮したとかなんとか、こういう一つの報告を見てもこれだけ大きく抜けておるわけであります。さらに、公正取引委員会のいわゆる専属告発権、いわゆる消費者保護という観点からいきますと、消費者にも告発権を認めるような制度、こういうものも導入すべきじゃなかったか、このように思うのです。

6月18日には、衆議院商工委員会に参考人意見の聴取が行われ、メンバーは以下の通りである。松下満雄・上智大学教授、実方謙二・北大教授、正田彬・慶応大教授、鈴木治雄・経団連産業政策委員会委員長、竹内昭夫・東大法学部教授、田中里子・全国地域婦人団体連絡協議会事務局長、中村紀伊・全国消費者団体連絡会幹事である。

佐野進委員（社）、板川正吾委員（社）がその場で各参考人に対して質問を行っている。

ここでは、冗長を避けるため、課徴金の問題に的を絞って、抜粋して紹介することとする。

松下満雄参考人

課徴金はカルテルのやり得をなくすという意味から言っても必要なものでありまして、この意味で今回の改正案に課徴金の規定が設けられているということは高く評価できると思います。この意味でこの課徴金の新設には賛成いたします。しかしながら、この法案における課徴金というものは、事業者がカルテル行為によって取得した超過利益とは直接に関係がないものになっていると思うのであります。課徴金というものは、本来はカルテルのやり得をなくす、そしてカルテルをやっても得にならないということをはっきりさせる、これが目的でございますから、やはり超過利益を剥奪するという形のものにすべきであろうと思うのであります。この点で公正取引委員会の試案にありました課徴金の考え方の方がベターではなかろうか、こう思います。それからもう一つは、事業者団体が対価に影響を与える行為を行った場合に、構成事業者から課徴金を一律に徴収する、こういうことでございますが、この点につきましてもまた改善が必要だと思えます。この点につきましては、このような対価に影響を与える行為を行った事業者団体の構成員のうち、実質上この決定に参加したもの、あるいは実質上この決定のプロセスで主導的な役割を果たしたものに、これに課徴金をかけるべきであると、こう思うのであります。独禁法を実際に施行

するという点についての容易さから見ますと、たとえばその事業者団体の役員である構成事業者から課徴金を徴収する、このようなことも一つの方法かと思うのであります。それからもう一つは、事業者団体が対価に影響を与える行為を行った場合に、構成事業者から課徴金を一律に徴収する、こういうことですが、この点につきましてもまた改善が必要だと思います。この点につきましては、このような対価に影響を与える行為を行った事業者団体の構成員のうち、実質上この決定に参加したもの、あるいは実質上この決定のプロセスで主導的な役割りを果たしたもの、これに課徴金をかけるべきであると、こう思うのであります。独禁法を実際に施行するという点についての容易さから見ますと、たとえばその事業者団体の役員である構成事業者から課徴金を徴収する、このようなことも一つの方法かと思うのであります。

実方謙二参考人

この課徴金制度は、これは現行法になかった制度が設けられるわけでありますから、この制度が新設されるという意味においては前進であるということは評価できるわけであります。この課徴金制度は、結局、カルテル、競争制限行為による超過利得、不当な利得を事業者の手元にとどめておかない、行政措置によってそれを剥奪すると申しますか、こういうことを通じてカルテルが再び行われることを防ぐ、このような間接強制手段としての意味があるわけです。広い意味では、制裁としての効果を持っていることは否定できないことでもあります。制裁という効果を持っているのであれば、しからば憲法によって保障された二重処罰、二重の危険に触れるのではないかということではありますが、これはやはり行政上の措置であって、刑事手続による、少なくとも人身に対する拘束を伴うような措置ではないので、これはやはり区別できる。制裁的な効果といえますか、間接強制としての効果というのはある程度重視してもいいのではないかと思います。

正田彬参考人

課徴金制度を導入してカルテルによって企業が得た不当な利得を国庫に納入させるという制度自体については、私も全面的に賛成でございますが、この不当利得と課徴金の結びつきが必ずしも明確でないという点について、この法案の修正が必要であろうと思います。

一応の問題点として指摘しておかなければなりませんことは、不当利得という形でとらえられるものと、課徴金の計算方式として定められておりますものとの間に明確なつながりを見出すことができないという点であります。カルテルの行われる前とカルテルの行われた後との差というところがカルテルによる不当利得の焦点になるはずでありまして、公正取引委員会の試案においてはカルテル前後の価格差、あるいは過日公表されました政府素案という、骨子のようなものだと思いますが、それにおきましてはカルテル前後の利益差というものが挙げられていたわけでありまして、この前後の差という点が今回の改正法案から落ちてしまって、カルテルを実行している期間の売上高に一定比率を掛けるという形になっております。この点がカルテルによる不当利得という点と課徴金制度をきわめて結びつきにくいものになっているわけがあります。

事業者団体の違反行為に対して、構成事業者に課徴金をかけるという問題ではありますが、違法行為者は事業者団体でありまして、したがって個々の構成事業者に対しては、一定の法律違反を理由とした排除措

置が命じられるわけではないのでありまして、そういう意味では構成事業者に、事業者団体の違反行為を根拠に、直ちに課徴金を課するという事は、妥当性を欠くと言わなければならないと思います。事業者団体自体は不当利得がないのが通例でありますので、事業者団体に対する課徴金制度を設定するという事にも問題はあるわけですから、事業者団体に対しては課徴金というのは必ずしも規制の方法として合理性を持ちにくいのではなかろうかと思えます。役員あるいは決定参加者に対する制裁として、一定の措置を課するという事になり、課徴金を制裁という形で明白に性格づけるのであれば、そういう考え方も成り立ち得るだろうと思えます。しかしながら、競争制限による不当利得の国庫への納入という課徴金の性格を、そのまま貫いていくということを前提にいたしますと、事業者団体の役員に何らかの不利益な措置を講じて抑止効果をねらいたいというこの趣旨、政策意図というものは十分理解できるのでありますけれども、課徴金を課するという事の合理的な根拠を見出すことはきわめて困難だというふうに申し上げざるを得ないのであります。

竹内昭夫参考人

私が不満に思いますのは次の点でございます。

すなわち試案も政府案も、公正取引委員会だけが独禁法を運用するという考え方をきわめて露骨に打ち出しているというふうな点でございます。私ば、独占を禁止する法律の運用を公取委が独占するというような考え方は、正当でもないし妥当でもないというふうに考えておるわけでございます。

第一に、事業者の独禁法違反、たとえばカルテルによって被害をこうむるのは消費者でありますし、また違反事業者と競争関係、取引関係にある事業者でございます。そうだとすれば、これら被害を受ける消費者や事業者の救済を全うするというのが、独禁法にとって最も重要な課題の一つではないかというふうに考えます。ところが、わが国の独禁法は、御承知のように二十六条におきまして、公取委の審決が確定するまでは被害者は裁判上賠償を請求できないという、まことに奇妙な規定を置いております。したがって、公取委が事件を不問に付しますと、被害者は賠償を請求できなくなってしまいます。なぜ公取委には被害者の救済を求める権利を妨害する権利が認められなければならないのか、私はまことに不思議に思えます。これは余りにも不合理だということで、その場合でも被害者は民法七百九条によって損害賠償を求め得るという解釈が、学説上主張されております。しかし、この場合には、加害者の故意、過失を立証しなくてはなりません。なぜ公取委は、被害者に加害者の故意、過失の立証を要求させるという形でいやがらせをする権利があるのか、これまた私にはわからないところでございます。この二十六条の規定は、現行独禁法が被害救済にきわめて冷淡な態度をとっているということを象徴的に示しているものように思えます。

このことを、被害の救済という面だけではなしに、独禁法の効果的な実施、運用という面から考えてみますと、やみカルテルのような独禁法違反行為は、最もスマートなかつ最も悪質な経済犯罪でございます。同時に、きわめて多数の者から継続的に静かに財産を奪い取っていき、果ては自由にして公正な国民経済秩序を破壊するに至るという意味で、空き巣ねらいなどは比べものにもならない悪質な犯罪でございます。このような犯罪を効果的に抑止するには、一方においてそれに対抗し得るだけの強力な法律的武器を準備するとともに、他方においてこれらの武器が効果的に作動できるようなシステムをつくらなければな

らないはずでございます。

わが国では、アメリカの独禁法を継受しながら三倍賠償の規定は落としてしまっておりまして、弁護士報酬を求め得るという規定すら置いておりません。のみならず、二十六条のような逆の方向の規定をわざわざ置いておるのでありまして、法律を能率的に動かすためにいろいろなシステムを連動させ、社会のエネルギーを巧みに活用しようという発想が全く欠けているというふうに私は考えるのであります。そうして、公取委だけが独禁法を動かすなどという考え方は、一方においては余りにも自負心過剰、あるいは独善的であるだけでなしに、他面において余りにも知恵がなさ過ぎるというような感じがするのでございます。

その意味で、まず第一に、二十六条を削除いたしまして、第二に、賠償額をできれば三倍にする。なお、この点で参考になりますのは、現在のわが国の労働基準法でも附加金は二倍取れるということになっておるといことが御参考になろうかと思えます。少なくとも弁護士報酬は敗訴被告の負担とすべきである。第三に、公取の確定審決や独禁法違反についての有罪の確定判決には一応の証拠としての効力、推定力を認める規定を置きまして訴訟を容易にすべきであろうと思えますし、第四に、損害賠償を求める訴訟におきまして、公取委は裁判所に意見書を提出し得るとい旨を定めるのが妥当ではないか。第五に、賠償請求訴訟は東京高裁の専属管轄と定めておりますところの八十五条の二号は削除するのが妥当ではないかというふうに考えるのでございます。同様の考え方は損害賠償に限らずとるべきでございまして、したがって第六に、公取委の処分については何人も不服を申し立て得る旨を明らかにするのが当然のことであろうと思えますし、第七に、九十六条の公取委の専属告発に関する規定を修正いたしまして、公取委が審判手続を経て告発したときは東京高裁の専属管轄権を認めてよいと思えますけれども、それを経ずに告発したとき及び公取委以外の者が告発したときには、被告人の審級の利益を保障するために一番は地方裁判所とするということが妥当ではないかというふうに考えます。

課徴金に関する規定について一言申しますと、以上のような考え方からいたしますと、私はこの課徴金という制度そのものが何とも中途半端なものであるというふうに考えております。私は、公取試案が出たときから、この制度は成績をつければ良ではあっても優の点はつけられないということを申してまいりました。それは石油パニックのときに便乗値上げに対しましてきわめて厳しい批判が加えられましたが、便乗値上げはけしからぬというのならば、やみカルテルをこれ幸いと国が課徴金を取ってもらうというのは何事かという感じがするのでございます。もちろんこの制度のねらいは、国がもうけようというものではございません。そのことは私もよくわかっております。不当な利得の確保を許さないというのがこの制度のねらいであるということは私もよくわかっておりますし、その範囲内ではこれは行った方がいいという積極的な面を持つわけでございますけれども、しかし被害を受けた消費者や事業者としましては、少なくとも違法に取られたものはきちんと自分のところへ取り戻して初めて損得なしの状態になるのでありまして、国がもうけたからといっておもしろくもおかしくもない感じがいたします。その意味で、国が不当な利得を課徴金の形で取るというのならば、それを被害者に返すべきであろうと思えます。このことは国が賠償請求をかわって行うということですが、こういうことはアメリカでは別に珍しいことではないのでありまして、それが筋として本筋ではないかというふうに考えるわけですが、それだけでなしに違法に取った分をすべて取るという発想がなくなっておりますために、できるだけ簡単な算式で課徴金の額を決めようという考え方が出てまいります。予算も人手も知識も権限もある、十分ではないかも

しませんが、それでもそういうものを全部持っている公取委が課徴金を取るにも簡単な計算式が要するというならば、それらを何一つ持たない消費者に対して自己の損害額を立証して賠償を取れというのは、赤ん坊に象と素手でけんかしてみろと言うようなものではないかという感じがいたします。課徴金制度の導入に当たってその簡単な計算方法が問題になったということは、これまた被害者の賠償請求がいかに軽視されてきたかということを示すものではあるまいかというふうに感ずるわけでございます。

この竹内教授の指摘はとりわけ興味深い。

翌日には、商工、法務、大蔵、物特連合委員会で、稲葉誠一委員（社）の質疑に対して、植木総務長官、高橋・公取委委員長、原・内閣審議室長が答弁を行っている。続いて、6月24日に、衆議院商工委員会において、①野間友一委員（共）、②近江巳記夫委員（公）、③宮田早苗委員（民）、④中村重光委員（社）、⑤多賀谷真稔委員（社）が質問し、それぞれ、①高橋・公取委委員長、②植木・総務長官、高橋・公取委委員長、③植木・総務長官、原・内閣審議室長、高橋・公取委委員長、④三木・総理大臣、⑤三木・総理大臣、植木・総務長官が答弁している。この中で興味深いのは、中村重光委員の質問である。中村委員は、次のように指摘する。「今度の改正案で欠けている点と申しますと、多くある中で特に消費者行政に対して明確な内容が打ち出されていないということは問題であると思っております。課徴金は違法行為による不当利得を徴収するものでありますから、もともと消費者にこれを還元すべき性格のものであるというように私は考えるわけでありまして。したがって、国庫に納付された課徴金の消費者等への還元の制度について当然検討しなければならないと考えるわけですが、総理の御見解はいかかでございますか」。この質問に対して、三木総理大臣は次のように答弁している。「中村委員のお気持ちは私にもよくわかるわけでございます。しかしながら、この課徴金の制度は、違法行為に対しての実効性というものを確保するための行政措置であって、違法のカルテルによる利得を納付せしめるという制度でございますから、これを消費者に還元するということは、お気持ちはわかっても政府は考えておらない次第でございます」。今、内閣府に設置されている独占禁止法基本問題懇談会において、「課徴金として取ったものの、例えば1%については、消費者団体や何らかの基金という形で消費者に還元していく道を考えるべきではないか」という議論が出されている。これらの議論は、すでに52年段階で既に出ていたものである。

委員による質疑を経て、**衆議院商工委員会は改正案を一部修正の上可決した（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を修正する法律案に対する修正案）**。いわゆる「**五党修正案**」である。修正案は、自民、社会、民社の三党が共同提案したものである。修正内容の要旨は以下の通りである。

1. 課徴金関係

- (1) 過去3年間の経常利益率による軽減措置を削除する。
- (2) 製造業については、売上額に乗ずる比率を1000分の40に引き上げる
- (3) 納付させる最低限度を20万円とする

2. 不当な取引制限等に対する排除措置関係

違反行為により生じた影響を排除するために必要な措置を公正取引委員会が命じるものとする。

3. 独占的状态に対する措置関係

審決前における主務大臣との協議を削除する。

4. 価格の同調的引上げに対する措置関係

全文削除する。

商工委員会では、田中六助委員を代表として、修正案に対して、附帯決議案が提案され、可決・成立している。附帯決議の内容は次の通りである。

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法施行に当たり、今後、一般消費者の利益を確保し、国民経済の民主的で健全な発達を図るため、公正かつ自由な競争を促進することが益々重要であることにかんがみ、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。

一 経済政策の運営における独占禁止政策の位置づけを明確にし、産業政策としての行政指導のあり方を再検討するとともに、行政指導にあたっては独占禁止法に抵触する結果を招くことがないように十分留意すること。

二 一般消費者の利益の保護と被害者の救済の充実を図るため、損害賠償請求権の裁判上の主張の制限、損害賠償請求訴訟の第一審裁判権、公正取引委員会の専属告発等について再検討するとともに、集団訴訟制度の導入についても検討すること。

三 企業の集団化等による競争制限をはじめその弊害を除去するため、株式の相互持合い、系列融資、人的結合等について早急にその実態を把握し、必要な制限措置を検討すること。

四 課徴金は違法カルテルにより消費者等から取得した不当利得であることにかんがみ、国庫に納付された課徴金の消費者等に対する還元について検討すること。

五 独占的状态の排除に関する公正取引委員会と主務大臣との間の協議については、公正取引委員会の職権行使の独立性が害されることがないように運用すること。

六 寡占の競争制限的弊害について、その実態を明らかにすること。

七 独占禁止法に対する事業者の認識を深め、違反行為を根絶するため、啓蒙活動を活発化するとともに、独占禁止法を適切に運用し、違反行為の告発等も積極的に行うこと。

八 公正取引委員会の機構の拡充強化及び定員の増加について、速やかに必要な措置を講ずること。

九 政令の制定に当たっては、公正取引委員会の職務が円滑に行われるようその意見を十分尊重するこ

と。

6月24日のうちに、改正案は、**衆議院本会議に緊急上程**され、可決、即日参議院へ送付された。6月27日に、参議院の本会議において改正案の趣旨説明が行われ、ついで7月1日に、参議院商工委員会にて改正案の趣旨説明が行われる。しかし、7月4日には、**第75通常国会が閉会し、改正案は審議未了廃案**となってしまう。

9月11日に**第76回臨時国会**が開会され、10月29日に、社会、公明、民主、共産の4野党は独占禁止法改正案（第76回国会改正案）を国会に共同提出する。これは、第75回国会に衆議院において全会一致により一部修正可決された改正案（第75回国会改正案）と同一内容の法案である。その間、9月1日に、**自民党は、松野頼三・政調会長を座長とする「独禁法問題懇談会」**を設け、9月13日に、第1回会合を開催する。以来、4回の会合をもった。

4. 改正案の成立と課徴金制度の誕生

12月25日、**第76回国会**が閉会し、4野党の改正案は、継続審議となる。その2日後、**第77回臨時国会**が開会する。翌年から翌々年にかけて昭和52年改正問題は最後のクライマックスを迎えることになる。

翌年昭和51年2月12日に、山中貞則衆議院議員率いる自民党独占禁止法改正に関する特別調査会、いわゆる**山中調査会の作業が再開**する。山中調査会は4月9日まで25回開催され、独禁法改正の方向性が議論された。ここでの議論をもとに、政府案が作成されたといわれる。山中調査会の最終の方針では、独占的状态に対する措置に関する改正規定を全て削除し、審判手続および訴訟に関する次のような改正規定を設けるなどとしていた。審判官に審判手続の委任の制限、公正取引委員会の審判手続における訴追・審判機能の分離、訴訟における新証拠提出権の制限の緩和(81条1項の改正)などである。この山中調査会の意見集約がいわゆる**第二次政府案**の元となった。**山中調査会は、最終日4月9日に、第二次政府案を了承**する。4月27日に第二次政府案は閣議決定され、5月21日独禁法改正案が**国会に提出**される。第二次政府案では、独占的状态に関する措置規定は削除され、審判規定および訴訟に関する規定の整備(51条の2、52条の2、53条の2の2、54条の3、81条関係)では、次の5項目が定められた。

- ① 公正取引委員会は、違反事件について審査官の職務を行ったことのある審判官その他違反事件の審査に関与したことのある審判官にその違反事件の審判手続を行わせては成らないものとする。

- ② 公正取引委員会は、審査官又は被審人若しくはその代理人から申出のあった証拠を採用しないときは、その理由を示さなければならないものとする。
- ③ 公正取引委員会は、審判官に審判手続の一部を行わせた場合において、被審人又はその代理人の申出があるときは、これらの者が直接公正取引委員会に対し陳述する機会を与えなければならないものとする。
- ④ 審判手続を経た後にする審決においては、被審人が争わない事実及び公知の事実を除き、審判手続において取り調べた証拠によって事実を認定しなければならないものとする。
- ⑤ 審決取消訴訟における新証拠の申出に関する制限を緩和するものとする。

5月24日に**第77回国会**は閉会し、**野党提出法案および第二次政府案ともに継続審議**となる。

9月16日**第78臨時国会**が開会する。しかし、11月4日に**臨時国会は閉会**となり、**野党提出法案および政府提出法案ともに、審議未了廃案**となる。

昭和51年の12月30日に、**第80通常国会**が開会する。この少し前、12月24日に**福田赳夫内閣**が成立する。翌年すなわち昭和52年2月2日には**山中調査会の作業が再開**する。これ以後3月30日まで24回開催される。3月28日には、関西経済連合会が意見書を提出し、課徴金制度について、罰則との関係が明確でなく、さらに法制面での検討を尽くすべきであって、罰則規定の活用の道を図るのが妥当として、課徴金制度の導入に慎重な姿勢を見せていた。

昭和52年4月9日には、**独占禁止法改正案が閣議決定**される。いわゆる**第三次政府案**である。4月11日に衆議院に提出された。これに対し野党は、対抗して、社会、公明、民社、共産の四党共同で改正案を提出した。法案の中身は、第二次政府案と同じである。しかし、この四野党共同提出法案は、5月13日に撤回されてしまう。

4月14日から**衆議院商工委員会**で**第三次政府案の審議**が行われる。ここでは、審議の概要を課徴金に的を絞って紹介する。まず、林義郎議員(自)が中小企業に対する課徴金について、大原一三議員がドイツの過料制度、事業者団体のカルテルに対する課徴金の理論的問題について、質疑を行っている。大原委員は、「今後の公取委員会の事務運営で最も効き目を発揮する規定は「課徴金」だと思います。その意味で私は課徴金規定というものを最大限評価したい」と発言しているのは、その後の法運用を的確に言い当てたものとして興味深い。さらに、参考人意見の聴取と質疑が4月26日に行われ、入江一郎弁護士(元公取委委員)が課徴金の法的性格、カルテルの実行期間について意見を述べている。前者について入江参考人は、「課徴金の性格が果たして制裁であるのか、あるいは違法な行為によって得た利得を吸収するというのが趣旨であるのか、こ

の点は問題」とした上で、「一方で罰則を適用し、そしてさらに課徴金をとる、また、損害賠償の請求に応じて損害賠償を支払ってさらに課徴金を払うということは二重に事業者に不利益を与えることになるのではないかという疑問がございまして」と述べている。この日は、正田彬参考人が事業者団体のカルテルについて、意見を述べている。正田参考人は、課徴金制度に賛成としながらも、「事業者団体の違法行為を理由に直ちに構成事業者に課徴金の納入を命ずるという手続が開始されるという点については私は疑問を抱いております」と述べている。

続く5月12日の質疑では、林義郎委員（自）が課徴金の算定方法について、中村重光委員（社）が消費者への還元について園田官房長官に対して次のような質疑を行っている。

○中村重光委員（社）

今回課徴金制度が新設をされることになっているわけですが、これは違法行為による不当利得の徴収であって、本来消費者に還元するべきものであるというふうに思うのです。いかがですか。

●園田直・内閣官房長官

ただいまの中村委員の御発言のように、課徴金は消費者に還元すべきであるという御意見は政府の懇談会の中でもそういう意見が出ました。しかし、その課徴金というものが消費者にどうつながっていくか、還元するにはどうやるかといういろいろな問題等もありまして、いまのところは、これに関連して御指摘のようなことを基本的には考えなければなりませんけれども、制度化することはなかなか困難でございますので、そこまではまだ至っておりません。

○中村重光委員（社）

しかし、官房長官、常識的に考えて、違法カルテルをやり、そうした違法行為によって不当利得をやって、そういう不当利得をやった企業から課徴金を徴収するわけですから、これは消費者が犠牲になっているのですよ。だから、当然これは消費者に還元していくということを考えなければならぬ。そうなってくると、これは制度的でなければできないことであろうと思うのですが、制度的にはまだ考えていないのだけでも基本的には私の主張と同じようなことでございますから、今後どういう態度でこの点を生かすように取り組んでまいりますか。

●園田直・内閣官房長官

いまの問題はいろいろな問題とも関連をいたしますのでここで即答はできかねますけれども、御意見の趣旨は理解できますし、ごもっともであると思っておりますので、十分検討することにさせていただきます。

このような質疑を経て、**改正案は衆議院商工委員会において可決**された。改正案には以下のような**附帯決議案**が提示され、佐野進委員（社）が当該附帯決議案の趣旨説明を行っている。附帯決議案も原案通り可決された。

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法施行にあたり、一般消費者の利益を確保するとともに、企業の活力を高め、国民経済の民主的で健全な発達を図るため、公正かつ自由な競争を促進することが重要であることにかんがみ、独占禁止法の積極的運用を図り、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。

- 一、経済政策の中における独禁政策と産業政策の位置づけを明確にし、これらの関連に十分配慮しつつ、独占禁止法の運用を図ること。
- 二、不当な取引制限に該当する違反行為の排除にあたっては、適切な措置命令によりその実効を期すること。
- 三、納付された課徴金については、消費者等に還元する方法について検討すること。
- 四、中小企業協同組合のカルテルについては、実情に応じてとり扱うよう十分に配慮すること。
- 五、独占的状态の定義における事業分野等については関係者の意見を十分聴取し、早急にガイドラインを作成し公表すること。
- 六、公正取引委員会は、独占的状态の排除に際しては、関連する労働組合の意見を十分尊重すること。
- 七、第八条の四の規定の運用にあたり、特に経済部の調査権の行使については、自由経済体制の下での正当な企業活動を萎縮させることにならないよう十分慎重を期すること。
- 八、価格の同調的引上げに関する報告の徴収にあたっては、正当な企業活動を阻害することがないように十分配慮するとともに、年次報告においては引上げ理由を明示し、必要に応じて一般的な調査及び公表の制度を活用すること。
- 九、寡占産業の実態を明確につかみ、その国民経済的位置づけを明らかにすること。
- 十、審判及び訴訟手続に関する新たな規定の運用にあたっては、審判手続等の進行に支障を来すことがないように配慮すること。
- 十一、企業の集団化等によって生ずる株式の相互持合い、系列融資、人的結合等についてその実態を把握し、必要な措置を検討すること。
- 十二、公正取引委員会の機構の拡充及び定員の増加について速やかに必要な措置を講ずること。

衆議院商工委員会の可決を経た改正案は、5月13日に衆議院本会議で可決され、参議院に舞台を移す。17日に商工委員会で藤田総務長官が提案理由を説明し、19日に斎藤栄三郎委員（自）が不況企業のカルテルと課徴金等について質問し、澤田公取委委員長らが答弁に当たっている。24日には、対馬孝且委員（社）が、課徴金の算定方法、消費者への還元、事務量等について質問し、総務長官、公取委委員長らが答弁にあたっている。翌25日には、実方謙二・北大教授（当時）が改正法の意義について参考人意見を述べている。翌日、採決が行われ、**改**

正案は可決した。衆議院と同じく、参議院でも附帯決議が可決された。商工委員会での可決・成立を受け、改正法案は参議院本会議に附議された。翌 27 日に参議院本会議は改正案を可決し、**独占禁止法改正法はここに成立**した。

6 月 3 日に独占禁止法改正法は公布された。6 月 14 日に、消費者六団体および全国消費者団体連絡会は、「独禁法改正後の運用強化についての要請」を出している。カルテル等の摘発に積極的に取り組むために、公取委の機能強化の拡充・強化を要望している。

5. 結語

昭和 52 年 12 月 2 日、**改正独占禁止法は施行**された。その後、課徴金制度は度重なる法改正で順次強化されていくことになる。課徴金については、現在に至るまで、多くの批判があった。現在まで有効なものを挙げると次のように要約することができよう。

第一に、課徴金を賦課するかどうか、また、課徴金の額を裁量的なものとするべきであるというものであった。前者の賦課の非裁量性について、立法当時から、課徴金制度は、カルテルによる不当利得を徴収する行政上の措置であり、したがって制裁を本来の目的とする刑罰とは異なり、一定の要件が備われば当然に発動しなければならないものとして説明され、この課徴金の非裁量性は昭和五二年立法当時から毫も変化していない。同様に、後者の課徴金額の裁量性についても、「不当利得の剥奪」という説明こそ平成一六年の独占禁止法による課徴金制度の導入および平成一七年の日本機械保険連盟事件最高裁判決⁴⁰によって、実質的に修正がもたらされてはいるものの、非裁量的な性格は法律上何

⁴⁰ 最三判平一七年九月一三日（平成一四年(行ヒ)第七二号）。同事件において最高裁は、次のように判示している。すなわち、「独禁法の定める課徴金の制度は、・・・カルテルの摘発に伴う不利益を増大させてその経済的誘因を小さくし、カルテルの予防効果を強化することを目的として、既存の刑事罰の定め（独禁法八九条）やカルテルによる損害を回復するための損害賠償制度（独禁法二五条）に加えて設けられたものであり、カルテル禁止の実効性確保のための行政上の措置として機動的に発動できるようにしたものである。また、課徴金の額の算定方式は、実行期間のカルテル対象商品又は役務の売上額に一定率を乗ずる方式を採っているが、これは、課徴金制度が行政上の措置であるため、算定基準も明確なものであることが望ましく、また、制度の積極的かつ効率的な運営により抑止効果を確保するためには算定が容易であることが必要であるからであって、個々の事案ごとに経済的利益を算定することは適切ではないとして、そのような算定方式が採用され、維持されているものと解される。そうすると、課徴金の額はカルテルによって実際に得られた不当な利得の額と一致しなければならないものではないというべきである。」

ら変化していない。これについては、近時、裁量的な性格に変更すべきかどうかについて、「多くの国においては、不当利得の観念を要せずに事案の実情に応じて金額を設定でき、その賦課も裁量によるため柔軟に運用できる金銭的不利益処分を設けており、独占禁止法の課徴金についてもこのような制度にしていすべき」とか、「企業における法令遵守の取組を促進する観点から、こうした取組を評価し得る制度（課徴金の算定に当たって減額要素とする等）とすべきではないか」といったように、内閣府の独占禁止法基本問題懇談会において議論の焦点となったことは記憶に新しい。

過去を忘れる者は将来に対しても盲目となる。筆者に本稿を物させたのは、現在の課徴金制度改正をめぐる史的考察を欠いた議論への危機感でもあるが、それは同時に、将来のあるべき課徴金制度への絶えざる改善に対する期待でもある。

【付表：課徴金制度をめぐる国会審議】

課徴金は、昭和 52 年改正の主たる改正項目のうち、現在まで最も実効性に成功した規定であろう。課徴金に関する議論は膨大であるが、ここでは、課徴金関係の国会審議に限って、一覧にして事実を列挙する。

【課徴金関係国会審議一覧】※参考人意見は省略した

国会 (回)	年月 日	院 別	委員会	質問者および所属政党	課徴金制度に関する 質疑項目	答弁者
72	昭和 49.2.4	衆 院	予算委	玉置一徳 (民)	カルテルに対する行政罰	総理大臣
同	4.9	参 院	予算委	細川護熙 (自民)	同	公取委 委員長
73	9.10	衆 院	商工委	板川正吾 (社)	課徴金の額	公取委 委員長
同	9.11	参 院	決算委	和田静夫 (社)	課徴金の額および課徴金制度に対する	公取委 委員長

同	9.18	同	商工委	小柳勇(社)	通産大臣の見解 制度の趣旨および課 徴金制度に対する	通産大臣 公取委委 員長
同	同	同	同	阿具根登 (社)	通産大臣の見解 課徴金の額	通産大臣 公取委委 員長
同	同	同	同	桑名義治 (公)	算定方法	公取委委 員長
同	10.18	衆 院	同	板川正吾 (社)	通産省の見解	通産大臣 産業政策 局長
75	50.2.12	同	法務委	稲葉誠一 (社)	法的性格 25条との関係	法務大臣 法務省刑 事局長
同	同	同	商工委	板川正吾 (社)	消費者への払い戻し	法務審議 官 公取委委 員長
同	3.18	参 院	予算委	小柳勇(社)	同	総務長官 公取委委 員長
同	5.8	衆 院	本会議	総務長官	提案理由説明	
同	同	同	同	板川正吾 (社)	算定方法	総務長官
同	同	同	同	野間友一 (共)	公取委の事務量 金額、算定方法、事 務量	総務長官
同	同	同	同	近江巳記夫	金額、算定方法	総理大臣
同	5.23	同	商工委	総務長官	提案理由説明	総理大臣
同	同	同	同	多賀谷真稔 (社)	提案理由説明	

同	同	同	同	荒木宏(共)	(社会党案) 提案理由説明	
同	5.28	参院	同	中尾辰義(公)	(共産党案) 提案理由説明	
同	6.3	衆院	同	板川正吾(社)	(公明党案) 裁量権	公取委委員長
同	同	同	同	勝沢芳雄(社)	事務量 算定方法	総務長官
					事務量 抑止力	公取委委員長 内閣審議室長
同	同	同	同	佐野進(社)	性格	総務長官
					算定方法	公取委委員長 内閣審議室長
同	同	同	同	近江巳記夫(公)	算定方法	総務長官
					金額 告発との関係	公取委委員長 内閣審議室長
同	6.4	同	同	渡辺三郎(社)	実行期間 事業者団体のカルテル	総務長官
					10万円以下の切捨て	公取委委員長 内閣審議室長

同	同	同	同	倉成正(自 民)	過去の業績による減 額 刑事罰との関係	公取委委 員長
同	同	同	同	近江巳記夫 (公)	終期 西ドイツ方式について	総務長官
同	6.6	同	同	塩崎潤(自 民)	金額 中小企業への配慮	内閣審議 室長 総務長官
同	6.17	同	同	板川正吾 (社)	目的・性格 事業者団体のカルテ ル 算定基準率 過去の業績による減 額	総務長官 内閣審議 室長 公取委委 員長
同	同	同	同	横路孝弘 (社)	徴収手続 減額手続 事務量	総務長官 公取委委 員長
75	6.18	衆 院	商工委	佐野進(社)	政府案の修正すべき 点	実方謙二 正田彬 竹内昭夫 田中里子 中村紀伊 鈴木治雄

同	同	同	同	板川正吾 (社)	事業者団体の構成員 に対する課徴金	実方謙二 正田彬
同	6.19	同	商工・法 務・大 蔵・物特 連合	稲葉誠一 (社)	対象カルテル 執行力 刑事罰との関係 裁量権 金利 算定率の引上げ	松下満雄 総務長官 内閣審議 室長公取 委委員長
同	6.24	衆 院	商工委	野間友一 (共)	政府案の修正	公取委委 員長
同	同	同	同	近江巳記夫 (公)	同	総務長官
同	同	同	同	宮田早苗 (民)	対象カルテル 算定方法 課徴金の使途の明確 化	公取委委 員長 総務長官 内閣審議 室長
同	同	同	同	中村重光 (社)	消費者への還元	総理大臣
同	同	同	同	多賀谷真稔 (社)	事業者団体の構成員 に対する課徴金	公取委委 員長 総務長官 総理大臣
同	同	同	同	中村重光 (社)	自民・社会。民社三党 共同修正案の趣旨説 明	

同	同	同	同	田中六助 (自民)	自民・社会。民社三党 共同附帯決議案の趣 旨説明	
同	6.27	参 院	本会議	総務長官	提案理由説明	
同	同	同	同	小柳勇(社)	算定方法	総理大臣
同	同	同	同	中尾辰義 (公)	課徴金の額	総理大臣
同	7.1	同	商工委	総務長官	提案理由説明	
80	52.4.14	衆 院	同	総務長官	提案理由説明	
同	同	同	同	多賀谷真稔 (社)	提案理由説明(野党 四党共同提案)	
同	4.20	同	同	林義郎(自 民)	中小企業に対する課 徴金	公取委委 員長
同	4.22	同	同	大原一三 (新自由クラ ブ)	ドイツの課徴金制度 課徴金の試算	内閣審議 官
					事業者団体のカルテ ルに対する課徴金の 理論的側面	
同	同	同	同	山崎拓(自 民)	実行期間	入江一郎
同	4.26	衆 院	同	大成正雄 (新自由クラ ブ)	算定方法	正田彬
同	5.12	同	同	林義郎(自 民)	同	審議官
同	同	同	同	中村重光 (社)	消費者への還元	官房長官
						総務長官
同	同	同	同	佐野進(社)	(自民)(社)(公)(民)(自 ク)五派共同附帯決議 案の趣旨説明	

同	5.17	参院	同	総務長官	提案理由説明	
同	5.19	同	同	斎藤栄三郎 (自民)	不況企業のカルテル と課徴金	公取委委員長
同	5.24	同	同	対馬孝且 (社)	算定方法 消費者への還元 事務量	内閣審議 室長 総務長官 公取委委員長 内閣 審議室長
同	5.26	同	同	熊谷太三郎 (自民)	附帯決議案の趣旨説 明	

第4章 建設産業における安全性・品質確保と入札制度改革

建設生産物は屋外の建設現場で生産され、需要者である発注者に引き渡される。とりわけ、公共調達においては、こうした建設生産物は社会資本として国民や市民に供給されるから、その生産物の品質を確保していくことは極めて重要な問題である。加えて、建設生産物は、その生産プロセスにおいて危険な作業を必然的に伴うから、生産プロセス(工事)における安全性をいかに確保していくかも重要性を持つ課題となる。そこで本章では、第5章で詳細に紹介するアンケート調査の結果を踏まえながら、入札制度改革における品質確保や安全性確保の観点で何が重要なポイントになるかを追求していくことにしよう。

1. 建設産業のシステムの性格と入札制度の経済学的意味

第2章で触れたように、建設生産物は様々な専門的な職種による生産プロセスを統合することによって生産が行われる。このため、建設産業ではこうした多様な職種による作業をいかにコーディネートするかが、適正な施工や良質の建設生産物を作り出す上で重要な意味を持つ。この性格が多様な職種による実際の生産活動(工事)を下請け企業に委ねながら、主として建設監理を行う総合建設業者(ゼネコン)を生みだし、多層にわたる下請け構造をこの産業にもたらしてきたと考えることができる。

言うまでもなく、建設監理を行うゼネコン(元請け企業)と実際の工事を行う下請け企業は別々の企業組織である。実際の建設活動は、元請け企業が下請け企業に業務を委ねる形で行われるから、元請け企業と下請け企業は典型的には依頼人(principal)と代理人(agent)の関係(プリンシパル=エージェント関係と呼ばれる)にあることがわかる。こうした関係の中で、一般にはゼネコンは下請け企業の生産(工事)能力やインセンティブに関する情報を事前的には持ち合わせていないであろうから、この2者の間には情報の非対称性の問題が生じることになる。加えて、実際に行われた工事の内容(品質や納期)に関しても、工事内容を規定した真の要因に関する事後的な立証を行うことも——常時モニターを行わない限り——しばしば困難である(事後的な立証可能性が存在しない)。

さて、組織の経済学によると、上記のようなプリンシパル=エージェント関係において、情報の非対称性や事後的な立証不可能性の問題が生じるときには、こうした関係から発生するモラル・ハザードや逆選択(adverse selection)を通じて発生するエージェンシー・コストが極めて重要な役割を持つことが知られて

いる⁴¹。こうした関係が重要なときには、組織はこの関係を通じて発生するエージェント・コストを削減し効率性を上昇させるような形態で組織化されることになるのである。

実際、元請け企業は様々な形で下請け企業による生産活動に関与している。典型的には、元請け企業は下請け企業による多様な生産活動を調整し、工事監理を行うことによって下請け企業に対するモニターを行っている。また、元請け企業は、協力組織を形成して下請け企業の参加を仰ぎ、建設技術の普及や品質・安全性確保に関する様々な取り組みを行うだけでなく、ある種の尺度を用いながら下請け企業の評価を行い下請け企業に対する発注を決定しているのである。エージェントに対するモニターや協力組織を通じた接触は、元請け企業と下請け企業の間に存在する情報の非対称性や立証不可能性の問題を緩和する役割を果たすであろう。また、下請け企業に対する評価は下請け企業の生産に対するインセンティブを付与する役割を果たすから、元請け企業が(下請け企業に対して)作り出している様々な組織形態は、エージェント・コストを削減する形態となっていることが理解できる。

他方で、発注者は自らが発注する工事案件が求める建設生産物の生産を落札した元請け企業に委ねるから、発注者と元請け企業の関係もまたプリンシパル＝エージェント関係にあることがわかる⁴²。一般に、発注者(プリンシパル)と元請け企業(エージェント)の間にも上述の情報の非対称性や立証不可能性の問題が生じると考えられるから、発注者はエージェント・コストを削減するように法制度や入札制度を設計することになると考えられる。

建設業法では、公共性を持つ工事に関しては工事現場における監理(主任)技術者の専任配置が義務づけられ⁴³、「公共工事の入札および契約の適正化の促進に関する法律(適正化法)」施行以降においては、こうした専任配置の義務づけのチェックが厳格に運用されるようになっている。監理技術者の専任配置は元請け企業の能力に関する情報の非対称性や立証不可能性の問題を緩和させると考えられるから、こうした法律上の義務づけはエージェント・コストを削減する役割を果たしているのである。一方、日本の入札制度において伝統的に主要な役割を果たしてきた指名競争入札制度・ランク制・地域要件といったシステムは、いずれも発注者－受注者の間で発生するエージェント・コストを削減す

⁴¹ こうした組織の経済学に関しては膨大な文献が存在する。この分野に関する包括的に取り扱った文献としては、Milgrom & Roberts(1992)が有益である。

⁴² 従って、元請け企業は一方において principal の役割を、他方において agent の役割を持つ主体であると言える。こうした位置にある元請け企業の行動に関する理論的研究は、今後残された重要な課題であろう。なお、この点に関しては、三浦(2003)も参照。

⁴³ 監理技術者と主任技術者の配置義務は、建設工事の規模によって異なり、規模の大きな工事に関しては監理技術者の配置が必要となる。

る機能を果たしてきたと解釈することができる。指名競争入札は発注者が裁量的に元請け企業の候補を選定することによって企業側の能力や立証不可能性から生じる多様な問題を回避しようとするシステムであったし、ランク制や地域要件もまた同様の効果を持つシステムだと期待されるからである。

しかし一方で、日本の入札制度において主導的な役割を果たしてきた指名競争入札の制度は、発注者の裁量権に介入しこれを利用するいわゆる「官製談合」の問題を引き起こしてきたし、指名競争入札制度が抱える競争性の相対的な欠如を通じて指名された受注者間での調整(談合)を誘発してきたのである。既に第1章でみたように、こうした指名競争入札が抱える問題点とそれによって喚起された世論による批判や、財政の健全化を図るために発注者側が(以前と比べて)コストを意識するようになったことを通じて、近年の入札制度改革においては一般競争入札への移行が進められるようになってきた。指名競争入札が一面においてエージェンシー・コストを削減する機能を持ち合わせてきたことを考えると、一般競争入札への移行はこの種のエージェンシー・コストを高める効果を持つことを意味する。

それ故、現今の入札制度改革を考えていく上で、一般競争入札への移行に伴うエージェンシー・コストの増大に対処する制度設計は極めて重要な意味を持つことになる。エージェンシー・コストを左右する重要な要因は、エージェントに対するモニターとエージェントの建設生産物の生産に関するインセンティブの付与にあるから、次にこうしたモニタリングとインセンティブ付与に当たっての重要な論点を抽出する作業を行うことにしよう。

2. 発注者によるモニタリングとインセンティブ付与に関する論点

会計検査院(2003)は、2002年度決算に関する会計検査で、特定検査対象についての検査として「公共工事の品質を確保するための監督・検査体制の整備状況について」と題する検査報告を行っている。この報告では、国土交通省並びに農林水産省所管の直轄工事と補助工事について、国・都道府県・市町村にわたる工事監督・検査の実態が明らかにされている。発注者が発注した工事案件のモニタリングにおいて、監督並びに検査は重要な役割を果たすであろうから、まず本会計検査報告において明らかにされている監督・検査の実態について簡単に紹介することにしよう。

工事に対する監督業務に対して、この報告では、① 監督要領等のマニュアルの整備状況、② 監督職員や技術職員の配置状況、③ 監督職員の業務内容、④ 監督職員の工事毎の配置の状況、⑤ 監督職員による段階確認(立ち会いにより施行状況を確認する行為)の実施状況、⑥ 監督業務に関する外部機関からの技術支援

の状況、の各項目に対して検査対象に対する詳細な調査が行われている。ここでは、以下の議論に関連する上記①並びに⑤についてみてみよう。工事に対する監督を行う上で、監督者が着目すべきポイントを記したマニュアルの整備は発注者による統一的なモニターにとって重要な要素となるであろう。会計検査院によって調査されたマニュアルの整備状況は、2002年度で国については全機関、都道府県の97%(85%)でマニュアルが整備されているものの⁴⁴、市(36%(35%))、町(9%(7%))、村(5%(3%))となっており、とりわけ規模の小さな地方公共団体ではマニュアルの整備等も進んでいないのが現状である。また、段階検査の実施状況においては、国の直轄事業所では100%(88%)で実施されているものの、都道府県(74%(57%))、市(68%(57%))、町(66%(55%))、村(58%(38%))となっており、必ずしも工事に対するモニタリングが進んでいない状況にあることがわかる。

監督と並んで、工事案件のモニタリングにとって重要な役割を持つ発注者の活動は、建設生産物に対する検査である。工事検査に対して、会計検査院報告では検査要領の整備、検査職員の任命状況、施工途中での検査の実施状況が調査されている。このうち、検査要領の整備については、監督要領と同様に都道府県では整備が進んでいるものの市町村では未整備の自治体が多くなっていることが指摘されている。また、施工途中での検査の実施状況についての調査においては、国土交通省・農林水産省の補助事業工事に対して中間技術検査が制度化されている地方公共団体は都道府県100%(100%)、市75%(69%)であったが、このような自治体で実際に中間技術検査が実施されていた割合は都道府県93%(80%)、市62%(46%)であったと言う。第5章で紹介する本研究で行ったアンケート調査においても、発注者は完工検査や工事現場へのパトロールについては大多数で実施されているが、抜き打ち検査や不可視部分に対するモニターを行っているとする発注者はむしろ少数にとどまっており、工事案件に対して厳格なモニタリングが行われているとは言えないことがわかる。

そこで、こうしたモニタリングの強化がどのような効果を持つかを、上記アンケート調査で得た情報をもとにして統計的に確認することにしよう。アンケート調査においては、各発注者に工事の安全性・品質確保のために行われる工事検査において抜き打ち検査を行っているか否かを問うた。抜き打ち検査は効率的なモニタリングを行う一つの手法であるから、抜き打ち検査を実施している発注者はそうでない発注者よりも、より厳格なモニタリングを行っているとして理解することができよう。また一方で、アンケート調査では直近年度で自団体内で生じた安全管理上の事故を原因として行われた指名停止措置の件数につい

⁴⁴ 前者は国土交通省所管分、後者(括弧内の数字)は農林水産省所管分の数字である。以下同様の記述を行う。

て回答を求めた⁴⁵。指名停止措置は安全管理上の事故によるペナルティであるから、その件数はその団体内で生じた事故件数の代理変数と解釈することができる。一般に、規模の大きな工事では多くの労働者が工事に従事し事故の確率も増加する。そこで、工事規模の要因をコントロールするために、指名停止の措置件数(事故数の代理変数)を当該発注者が直近年度で発注した工事金額総額で割り、工事金額 100 億円当たりの指名停止措置件数(金額ベースの事故率)を考える。アンケート調査では抜き打ち検査を行っているとは回答した発注者は 17 発注者であったが、これらの発注者が行った工事 100 億円当たりの指名停止措置件数の平均は 0.2589 件であった。一方、抜き打ち検査を行っていないとする発注者(61 の発注者)のそれは、1.0535 件となった。明らかに、抜き打ち検査を行っていない発注者の工事 100 億円当たりの指名停止件数(事故率の代理変数)は大きくなっている。実際、平均値の差の検定を用いた統計的な検定を行えば、この指名停止件数は 5%水準で有意に抜き打ち検査を行っているグループのそれよりも大きいことを確認することができる⁴⁶。この結果は、厳格なモニタリングが工事における事故率を減少させることを意味し、この種のモニタリングが工事の事故率を低下させ、ひいては建設生産物の生産プロセスにおける安全性確保や品質確保につながることを示唆しているのである。厳格なモニタリングは受注者サイドからみると一見厳しすぎるように思えるが、プリンシパル=エージェント関係にある発注者と受注者間で発生するエージェンシー・コストを低下させる役割を持つことになる。

発注者-受注者間のエージェンシー・コストに大きな影響を与える第二の要因は、受注者が有するインセンティブである。インセンティブは、ある行動を行うことによって課されるペナルティとそれを行うことによって付与される「報償」に区分できるから(いわゆる「あめとむち」)、まず前者について検討しよう。前述したアンケート調査では、各発注者に自団体内で生じた安全管理上の事故が生じたときに課される指名停止期間について回答を求めている。指名停止措置は、受注者が請け負った工事案件において結果として事故が生じたときに課されるペナルティであるから、この種のペナルティが安全管理上の事故に与える効果をアンケート調査によって得た数値をベースにして検証することにしよう。発注者によって規定される指名停止措置の期間は、典型的には事故の内容と原因に応じて可変的な幅を持っているが、ここでは最も重大な安全管理上の事故が生じたときに課される指名停止期間の最大値を対象にする。回答の

⁴⁵ 安全管理上の事故による指名停止措置は、典型的には工事中に公衆または工事関係者に対する死傷事故が生じたときに行われる。

⁴⁶ なお、不可視部分に関するモニターについても同様の分析を行ったが、有意性を確認することはできなかった。

あった発注者におけるこの値の平均値(中間値)は 6.58 ヶ月(6 ヶ月)であったが、多くの発注者がこの期間を6 ヶ月としておりその分布は極めて偏ったものとなっている。こうした分布の下では、6 ヶ月を超える指名停止期間を持つ発注者は相対的に安全管理上の事故に対して厳格なペナルティを課していると考えられる。そこで、こうした厳しいペナルティを課している発注者のグループ(11 発注者)とそれ以外の発注者(60 発注者)に区分して、上で検討した工事100 億円当たりの指名停止件数(事故率の代理変数)の平均値に差があるか否かを検討する。前者のグループにおける工事100 億円当たりの指名停止件数は0.235 件であり、後者のグループにおけるそれは0.718 件となっており、厳格なペナルティを課しているグループの事故率は相対的に低いものとなっていることが推測される。実際、平均値の差の検定を用いて、後者の事故率が前者のそれを上回るか否かをチェックしてみると、5%水準で有意に後者の平均値が前者の平均値を上回る帰結を得るのである。従って、発注者が課すペナルティの厳格さは、受注者のインセンティブに作用して安全管理上の事故を低下させる効果を持っていることがわかる。

他方、安全管理や品質確保のインセンティブを付与するに当たっては、安全管理や品質確保に貢献する活動や過去に高品質の建設生産物を生産した受注者に対して「報償」を与えることも有益であろう。「公共工事の品質確保の促進に関する法律」施行以降、工事に対する安全性の確保や建設生産物の品質確保が重要な課題とされ、これを受けて多くの発注者は様々な形でこうした「報償」を付与する仕組みを作り出してきた。過去の受注工事に対して付けられた工事成績評点を利用する方法や、受注者による技術提案を通じた入札制度(総合評価方式等)の設計はその一例である。こうした工事成績評点の利用や総合評価方式の導入が工事の安全性確保や品質確保にどのような効果を持っているかは現段階では明白ではないが⁴⁷、入札制度改革のプロセスにおいて生じてきたペナルティや「報償」の制度に対する発注者の意識の高まりは、指名競争入札から一般競争入札への流れの中で生じたと考えられる発注者－受注者間のエージェンシー・コストの増大を抑制しようとする動きであると理解することができるのである。

⁴⁷ なお、国土交通省全国工事等監視官会議(2006)においては、工事成績評点と落札率間の負の相関関係を見いだしている。この種の調査・研究はまだ緒についたばかりであり、工事成績評点・工事品質・入札制度改革の間にどのような関係にあるのかに関してより一層の研究とデータ蓄積が望まれる。

3. 「あめとむち」の観点から見た総合評価方式の評価について

競争性と品質・安全性を維持するためには、上述の通り、「あめとむち」の制度設計が重要である。ここでは、上述の観点から、公共調達において、最近注目されてきている「総合評価方式」について、法制度面を中心に検討する。

公共調達は、会計法令の適用を受ける契約であるのが原則である。その際、次の事項に留意する必要がある。

第一に、民間事業者の選定については、会計法令に基づき、原則として、一般競争入札によるべきである。

第二に、一般競争入札においては、民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されるよう、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により選定が行なわれる必要がある。(いわゆる「総合評価一般競争入札」)。

民間事業者の創意工夫等が十分に発揮されるよう、「原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする。」とされ、総合評価方式によることが品確法において謳われている⁴⁸。すなわち、同法の三条の二項で、「公共工事の品質は、建設工事が、目的物が使用されて初めてその品質を確認できること、その品質が受注者の技術的能力に負うところが大きいこと、個別の工事により条件が異なること等の特性を有することにかんがみ、経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならない」として、総合評価落札方式を基本理念として謳っている。これに対して会計法は、価格競争による入札を原則とし、一定の場合に総合評価落札方式といった他の入札方式を認めているという仕組みになっている。

この品確法と会計法の違いは、会計法は国の入札、契約、すべてに共通する一般原則を定めたものに対して、品確法は、公共工事に関して会計法に基づく入札契約手続を行うに当たって公共工事の特性を踏まえた適切な手続によるべきことを明示したものであり、会計法と品確法が一体として運用されることにより、品質が確保された公共工事の調達が行われるという関係にある。

以下では、まず、既存の法令を確認しておこう。
公共調達の基本となる。会計法（昭和22年法律第35号）の第二十九条の六では、次のように定めている（下線部は筆者）。

第1項「契約担当官等は、競争に付する場合には、政令の定めるところ

⁴⁸ 品確法の解説としてたとえば、公共工事の品質を考える会(2005)を参照。

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。(以下略)

第2項では、「国の所有に属する財産と国以外の者の所有する財産との交換に関する契約その他その性質又は目的から前項の規定により難い契約については、同項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、価格及びその他の条件が国にとつて最も有利なもの(同項ただし書の場合にあつては、次に有利なもの)をもつて申込みをした者を契約の相手方とすることができる」

また、地方自治法(昭和22年法律第67号)は、第二百三十四条の第三項において普通地方公共団体は、一般競争入札又は指名競争入札(以下この条において「競争入札」という。)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。ただし、普通地方公共団体の支出の原因となる契約については、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定めている。

それを受けて、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)の第六十七条の十の二 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該普通地方公共団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその性質又は目的から地方自治法第二百三十四条第三項本文又は前条の規定により難いものであるときは、これらの規定にかかわらず、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、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとつて最も有利なものをもつて申込みをした者を落札者とすることができる」と定めている。

このように、公共調達においては、価格をほぼ唯一の指標としているのであるが、これだけでは十分ではない。たとえば、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成11年法律第117号)の第八条では、「公共施設等の管理者等は、第六条の特定事業の選定及び前条第一項の民間事業者の選定を行うに当たっては、客観的な評価(当該特定事業の効果及び効率性に関する評価を含む。)を行い、その結果を公表しなければならない」とし、さらに、その第2項において、「公共施設等の管理者等は、前条第一項の民間事業者の選定を行うに当たっては、民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供さ

れるよう、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする」として、いわゆる総合評価方式の導入を謳っているのであり、今後、その流れは加速していくものと予想される。

民間事業者の評価・選定に当たって、別途適用を受けるべき現行法制度がある場合はこれに従うことが必要であるのはもちろんであるが、そうでない限り、次の事項に留意する必要があると思われる。

第一に、「あめとむち」が機能するためには、「公平性原則」にのっとり競争性を担保しつつ「透明性原則」に基づき手続の透明性を確保した上で実施する必要がある。公共工事は、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価が行われる必要があるが、その場合には、評価項目、評価基準、配点等を募集の際にあらかじめ明示することが望ましい。

第二に、できる限り民間事業者の創意工夫が発揮されるよう留意する必要がある。このため、民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されるよう、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとするのが発注者には求められ、これに基づいて、コストフォーバリュウの考え方を徹底する必要がある。

第三に、所要の提案準備期間や契約の締結に要する期間の確保に配慮しなければならない。総合評価方式の導入が発注者に過大な負担を負わせるものであれば、制度本来の趣旨が没却されよう。

第四に、第三とも関係するが、応募者の負担を軽減するように配慮しなければならない。総合評価方式が、業者の過大な負担要求につながるものになっては、当該方式の十分な機能が発揮できないからである。

第五に、工事の品質評価に当たっては、民間事業者の提案を評価するための客観的な評価基準の設定が必要となる。やむを得ず定性的な評価基準を用いる場合でも、評価結果の数量化により客観性を確保することが必要であろう。

以上述べた考え方は、いわゆる「PFI (Private Finance Initiative : プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)」に関してであるが、内閣府の「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」(平成 13 年 1 月 22 日)の改定作業においても議論されているところであり⁴⁹、さらに上で述べた考え方を推し進めていく必要があるように思われる。

⁴⁹ PFI について詳しくは、内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)ホームページ <<http://www8.cao.go.jp/pfi/>> を参照。

4. 「あめとむち」が機能するために：企業のコンプライアンスの重要性

競争性と品質・安全性の確保にとって「むち」とそれを受けたコンプライアンスの重要性は改めていうまでもないことであるが、企業や団体の中には、必ずしもその認識に乏しいところが少なくない。

たとえば、公正取引委員会(2006 a)は、発注機関における入札・契約制度改革の動向及び職員のコンプライアンスの向上策を把握することを目的として、①地方公共団体(350団体)、②国が資本金の2分の1以上を出資する政府出資法人(212法人)に対してアンケート調査を実施し、計547団体から回答を得て、平成18年10月、調査結果を踏まえた考え方を取りまとめて公表した(なお、調査結果と考え方についてのまとめについては本章付表を参照)。

その調査結果等によると、必ずしも改革に向けての十分な努力が行われていないと考えられる団体も見受けられる。このことから、政府として入札制度改革の方向を示した適正化指針の内容に沿った改革に向けて、より一層の取組がなされることが望まれる。特に、公正取引委員会は、競争政策の観点から望ましい入札・契約制度、あるいは発注機関のコンプライアンス向上策に関して情報の提供及び提言を行うとともに、入札談合の防止に向けて会議の開催、研修への協力、あるいは情報の提供等を引き続き積極的に進めていく必要がある。

また、最近、課徴金減免制度の導入等を内容とする独占禁止法の改正をはじめ、公益通報者保護制度の創設(平成18年4月施行)、内部規制を法的に位置付けた会社法(同年5月施行)等企業コンプライアンスの向上を求める動きが強まっている。

こうした状況を受けて、公正取引委員会(2006b)は、①企業コンプライアンスを取り巻く最近の環境の変化、②企業コンプライアンス体制の現状、③企業における取組事例及び基本的考え方、④欧米における独占禁止法と企業コンプライアンスについて取りまとめ、平成18年5月24日に公表した。

これは、企業コンプライアンス体制の現状について、その実態等を把握するため、平成18年1月に、東証一部上場企業約1,700社を対象としてアンケート調査を行ったものであるが、それによれば、

- ① コンプライアンス・マニュアルの策定等体制整備については多くの企業で進んでいるが、その実効性の確保は今後の課題である。
- ② コンプライアンスの徹底のために最も効果的なことは何か尋ねたところ、経営トップの意識を挙げる企業が最も多い。
- ③ 独禁法関係の研修・監査について尋ねたところ、独禁法関係の研修・監査は十分行われていない。また、独禁法改正を受けて社内監査を実施した企

業は極めて低率にとどまる。

との結果が出ている。

さらに、公正取引委員会(2007)は、従来から官製談合事件を含めた入札談合事件が頻発していること等を踏まえ、建設業に焦点を当てて、中小企業も含めた建設業者 1700 社に対してアンケート調査を実施し、その結果を取りまとめ、平成 19 年 5 月 16 日に公表している。

これによれば、次のようなポイントが示されている。

- ① 大企業においては、法令遵守に係る体制の整備は進んでいるが、少なくともコンプライアンス・マニュアルの策定等法令遵守に係る体制の整備は 100%実施されることが望まれる。
- ② 中小企業においては、法令遵守に係る体制の整備及び実質的な取組ともに不十分な状況にあったが、コンプライアンス・マニュアルの策定等比較的負担感の少ない事項については積極的な対応も可能ではないかと考えられる。
- ③ 課徴金減免制度の利用を考えている企業の割合は、資本金 5 億円以上で 2 割強から 3 割弱であり、公正取引委員会(2006b)による調査時(平成 18 年 1 月の東証一部上場企業への調査)と比べ、割合は幾分高くなったものの、それほど高くなっていない状況にある。
- ④ 昨年 7 月の地方公共団体に対する調査と比較すると、入札談合の防止に有効と考える取組や入札制度の改善に必要な改革について、事業者と発注者の間で入札談合に対する認識の差が生じていた。
 - ア) 入札談合の防止に有効と考える取組については、業界全体の取組や入札制度改革を挙げる建設業者が多いが、発注者側は、企業コンプライアンスの向上、入札談合に課す措置の強化を重要と考えるところが多い。
 - イ) 入札制度の改善に必要な改革については、総合評価方式の拡充やダンピング受注への規制強化を挙げる建設業者が多いが、発注者側は、一般競争入札の拡大や入札談合に課す措置の強化を挙げるところが多い。

以上のように、企業、特に建設業に属する中小企業のコンプライアンスに対する認識は十分とは言えない。しかし、「あめとむち」が機能するためには、企業のコンプライアンスの向上が重要であり、そのための施策の推進は国の重点施策の一つとしても挙げられよう。すなわち、コンプライアンス体制の整備の前提となる独占禁止法の厳正な執行(「むち」)に努める必要があるとともに、国としても、企業コンプライアンスの実態、問題点等を把握し、企業の体制整備

のための施策を推進していくことが必要と思われる。

参考文献

会計検査院(2003)『平成14年度決算検査報告：第4章 特定検査対象に関する検査状況－第6 公共工事の品質を確保するための監督・検査体制等の整備状況について』

国土交通省全国工事等監視官会議(2006)『工事成績評定の分析』。

公共工事の品質を考える会(2005)『公共工物品確法と総合評価方式』日刊建設工業新聞社。

公正取引委員会(2006a)『公共調達における入札・契約制度の実態等に関する調査報告書』

公正取引委員会(2006b)『企業におけるコンプライアンス体制について：独占禁止法を中心とした整備状況と課題』

公正取引委員会(2007)『建設業におけるコンプライアンスの整備状況：独占禁止法を中心として』

Milgrom, P. & J. Roberts. (1992), *Economics, Organization, and Management*, Prentice Hall College. (奥野正寛・伊藤秀史・今井晴雄・八木甫訳『組織の経済学』NTT出版、1997年)

三浦功(2003)『公共契約の経済理論』九州大学出版会。

内閣府(2001)『PFI事業実施プロセスに関するガイドライン』

付表：公共調達における入札・契約制度の実態

調査結果	考え方
<p>(一般競争入札の拡大)</p> <p>○ 一般競争入札は、大半の団体で既に拡大を図っており、ないし拡大を検討中。 一般競争入札拡大の課題としては、「事務手続きが煩雑」、「不良・不適格業者の排除が困難」を挙げるところが多い。</p>	<p>○ 事務手続きの煩雑さや不良・不適格業者の排除の困難性の問題については、情報技術導入による事務手続合理化、実地検査といった対応が考えられる。 小規模団体については、都道府県・所管官庁による支援が望まれる。</p>
<p>(総合評価方式の拡充)</p> <p>○ 総合評価方式は、政府出資法人、都道府県等は6割前後が導入、中核市等・小規模市で導入しているところは1割未満。 総合評価方式の問題点としては、評価要素のウエイト付けや価格以外の要素の評価方法が分からないとの指摘が多い。</p>	<p>○ 総合評価方式については、国等大規模発注機関において段階的に拡充して運用経験を蓄積、そのノウハウを小規模発注機関に順次移転していくことによる段階的拡充の努力が重要。</p>
<p>(課徴金減免と指名停止措置)</p> <p>○ 課徴金減免制度導入に伴い指名停止措置の期間を短縮する規定を設けている又は今後設ける予定とした団体は、都道府県等は9割近く、それ以外の団体は半数前後。 短縮規定を設けない理由は、違反事業者には制裁が必要、減免を受けた事業者の情報の入手が困難との回答が多い。</p>	<p>○ 中央・地方を通じた政府全体として入札談合を抑止する観点から、課徴金減免制度と指名停止措置との整合性を確保するための対応を行うことが望ましい。</p>
<p>(指名停止措置の実施時期)</p> <p>○ 指名停止措置の実施時期は、排除措置命令等が行われた段階で実施するところが都道府県等ではほとんどすべてで、それ以外の団体も約半数から3分の2程度。</p>	<p>○ 現行制度の下では、公取委が行政処分である排除措置命令を行うことから、指名停止措置は排除措置命令時とすることが適当であり、指名停止措置の改正が望まれる。</p>
<p>(指名回避)</p> <p>○ 公取委が立入検査を行ったとの報道を受けて指名を回避する等の措置は、すべての団体で昨年と比べて大幅に減少。</p>	<p>○ 立入検査の報道等の段階で行われる指名回避の運用は是正すべき。</p>
<p>(入札談合防止のための周知・研修)</p> <p>○ 発注機関の職員に対する入札談合防止のための周知・研修は、都道府県等では、実施している団体が昨年より減少。</p>	<p>○ 最近もいわゆる官製談合事件が摘発されていることから、周知・研修に積極的に取り組むことが望まれる。</p>
<p>(コンプライアンス・マニュアルの策定)</p> <p>○ コンプライアンス・マニュアルを策定している団体は、地方公共団体、政府出資法人ともに増加。</p>	<p>○ コンプライアンス・マニュアル策定の動きが進みつつあり、望ましい方向。</p>

<p>(事業者・OBからの働きかけへの対応)</p> <p>○ 職員が事業者・OBから働きかけを受けた場合の文書化報告義務の取組を行っているところは、昨年と比べて微増。</p>	<p>○ 文書化報告義務付け等の対応を組織的に行うことにつき、発注機関の努力が望まれる。</p>
--	--

(出所) 公正取引委員会資料。

第5章 アンケート調査の概要

本研究では2007年5月、建設工事の発注者である公共部門並びに受注者である民間建設業者の双方に対して、「公共調達における契約・入札制度並びに調達物件の品質確保の実態に関するアンケート調査」と題する調査票を送付し、回答を求める形でのアンケート調査を実施した。調査票を送付した公共部門・民間部門は次の通りである。

公共部門：9つの国土交通省地方整備局、47都道府県、17政令指定都市、35中核市の合計108団体。

民間部門：全国証券取引所(新興市場を含む)に上場する建設業に属する企業218社及び建設業に属する未上場会社のうち単独従業員数が1000名以上の会社38社の合計247社⁵⁰。

なお、回答があった件数は公共部門80団体、民間部門21社であり、有効回答率は各々74.1%、8.5%であった。以下では、公共部門・民間部門のアンケート調査結果の概要について報告する。

1. 公共部門アンケート結果の概要

(1) 回答主体のプロフィールについて

アンケート調査では設問Ⅰで各発注者のプロフィールを、設問Ⅱで発注者が有する入札制度の概要を、設問Ⅲで談合抑止・工事の品質や安全性確保のための制度運用の実態を尋ねる形式をとった。アンケートに回答した発注者は国の機関3、都道府県33、政令指定都市16、中核市28の内訳となっているが、ここではまず回答主体の平均的なプロフィールについて簡単に記しておくことにしよう。

設問Ⅰ-1では、発注者の直近年度での建築一式工事・土木一式工事・その他工事の工事発注件数と発注金額を尋ねた。平均的には、発注者は年間1900件弱の公共調達を行っており、その約半数が土木一式工事のそれとなっている(表5-1参照)。発注金額は総額ベースで約614億7600万円となっており、土木一式工事が53%、その他工事が38%、建築一式工事が9%をそれぞれ占めている(図5-1参照)。公共調達が主として土木工事中心となっていることを改めて確認することができる。また、1件当たりの平均的な発注金額は建築一式工事

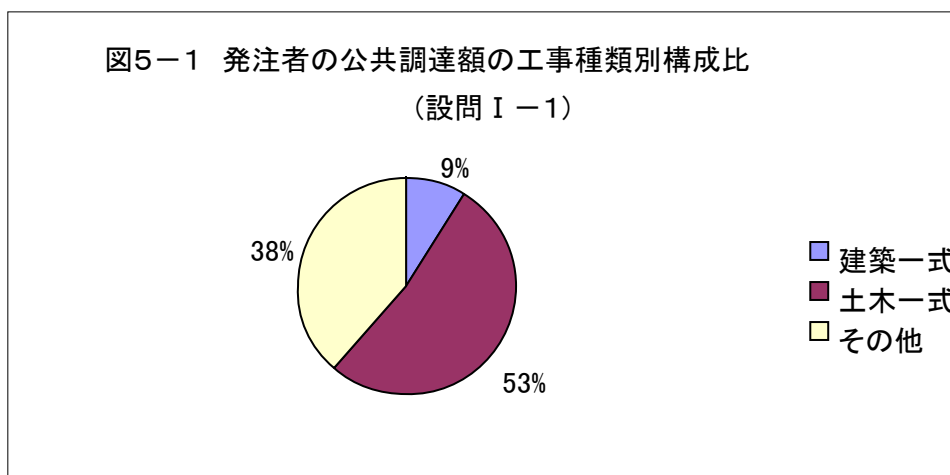
⁵⁰ サンプルの抽出に当たっては、東洋経済新報社『会社四季報(上場会社編)(未上場会社編)』を用いて抽出を行った。

で 6115 万円、土木工事で 3651 万円、その他工事で 3308 万円であり、建築一式工事がやや規模の大きい工事となっている傾向にあることが観察できる。

表 5-1 発注者の直近年度での公共調達(工事)件数(設問 I-1)

	最小値	最大値	平均値	中央値
建築一式	16	580	100	76
土木一式	24	3744	946	736
その他工事	123	3051	779	704
合計	296	6735	1881	1782

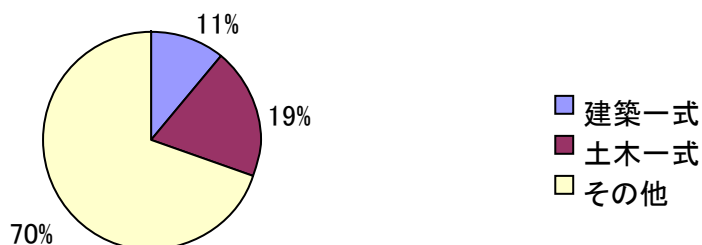
有効回答数：(建築一式・土木一式)74/(その他工事)73



有効回答数：73

また、各発注者はそれぞれ自団体での工事を登録業者に発注するが、設問 I-2 では、登録業者数の現況について尋ねた。各発注者によって工事種別の分類方法に相違があることを反映して、登録業者数の各業種別比率はその他工事において大きく(70%)、土木一式(19%)、建築一式(11%)となっている(図 5-2 参照)。

図5-2 発注者への登録業者の状況(工事種別構成比)
(設問 I - 2)



有効回答数：72

設問 I - 3 は発注者内でどのような経験年数を持つ職員を調達活動のどの部分に配分しているか、また各調達活動が団体外にどの程度委託されているかを尋ねた質問である。会計検査院による公共調達活動に関する特別検査報告(会計検査院(2004))が指摘するように、調達活動はおおむね主として技術系職員が担当する工事設計・積算・監督業務の3つの部門と主として文系職員が担当する入札契約事務・入札契約検査の2つの部門に大別することができる⁵¹。表5-2(a)から伺えるように、平均的には発注者は前者の3部門に約359名の職員を配置し、後者の2部門には約60名の職員を配置していることが分かる。設計・積算・監督という施工の技術的側面に多くの人的資源が投入されていると言えよう。また、前者3部門が主に技術的職員によって担当されていることから、その平均経験年数も12.7年と後者の2部門のそれ(4.6年)を大きく上回っていることを観察することができる(表5-2(b)参照)。加えて、発注者はしばしば調達活動の一部の活動を他団体には委託する。この委託件数に関しては発注者毎に大きな変動があるが、技術的職務である3部門については相当数(平均値で427件、中央値で130.5件)の委託が行われているものと推測されるのである⁵²。

⁵¹ アンケート調査では、設計・積算・監督・入札契約事務・入札契約検査の5部門のそれぞれの職員数等の回答を求めたが、設計・積算・監督の3部門と入札契約事務・入札契約検査の2部門に区分して回答する発注者が多数あった。このため、ここでは、前者3部門と後者2部門に区分して結果要約を行う。

⁵² 表5-2(b)では、入札契約事務及び検査の2部門での委託件数についても記載している。アンケートでの回答では、この部門での委託件数を0件とする発注者が相当数見られる。ただし、回答において委託0件とする回答と無回答の判別が困難であったため、表5-2(b)では委託を行っている発注者についてのみのデータを記載している。しかし、回答数が極めて少ないので、その信頼性には疑問が残ることに注意されたい。

表5-2 発注者の公共調達関連部門への職員の配置状況等
(設問I-3)

(a) 職員の配置状況

	最小値	最大値	平均値	中央値
3部門計	2	1127	358.58	294
2部門計	5	550	59.76	24
調達	8	2140	477.12	323
調達職員数/自治体職員数	0.07%	14.59%	4.45%	2.91%

有効回答件数：3部門：38／2部門：51／調達部門全体：43

(注) 参考のために、総務省(2006)のデータを用いて、調達に関与する職員が全職員に占める割合を最下段に示している。

(b) 職員の経験年数と調達活動の外部委託件数

	最小値	最大値	平均値	中央値	回答件数
3部門平均経験年数	2.5	22	12.71	13	21
2部門平均経験年数	0.7	22.5	4.64	3	34
3部門委託件数	3	2392	427	131	18
2部門委託件数	14	692	353	353	2

(2) 入札制度の概要について

近年、談合事件の相次ぐ摘発や世論の談合に対する批判の高まりを受けて、多くの発注者が入札制度改革に着手している。そうした入札制度改革の流れは指名競争入札から一般競争入札へのシフトの傾向として把握することができよう。実際、設問II-1では一般競争入札の採用を行っているか否かを問うているが、現在では回答のあった国・都道府県・政令指定都市の全ての発注者、中核市のほとんどの発注者(92.9%)がこの入札制度を採用している(表5-3参照)。

表5-3 発注者の一般競争入札の採用状況(設問II-1)

	回答数	1の件数	比率	2の件数	比率
国	3	3	100.00%	0	0.00%
都道府県	32	32	100.00%	0	0.00%
政令指定都市	15	15	100.00%	0	0.00%
中核市	28	26	92.86%	2	7.14%
合計	78	76	97.44%	2	2.56%

<回答選択肢> 1：採用 2：非採用

また、設問II-2での回答結果から観察できるように、一般競争入札は予定価格が一定規模以上の案件で採用される場合がほとんど(93.4%)であり、大規模

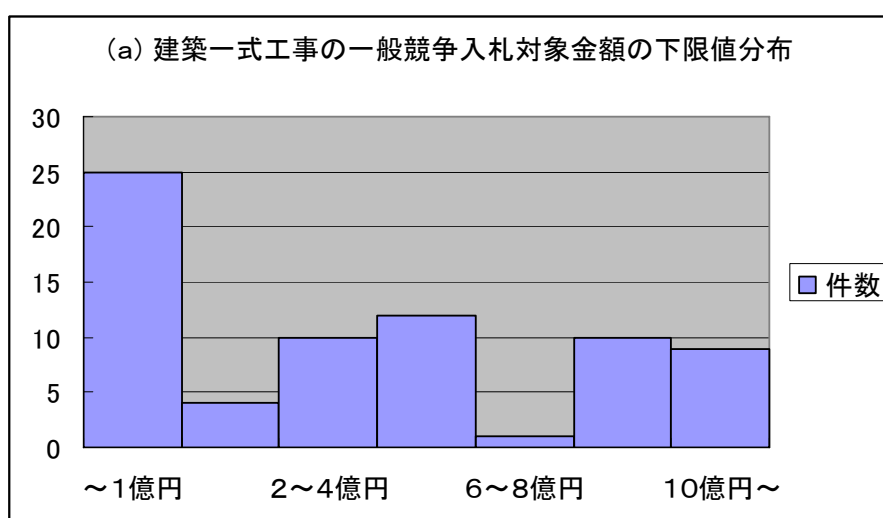
工事については競争的な入札制度の採用が進みつつあることが理解できる(表5-4参照)。さらに、設問Ⅱ-2では、一般競争入札を予定価格が一定規模以上の案件で実施するとした発注者に、建築一式工事並びに土木工事についての一般競争入札対象金額の下限値を問うている。図5-3(a)(b)で観察できるように、建築一式工事・土木工事一式のいずれにおいてもこの一定額を1億円未満に設定している発注者が多数存在する一方で、数億円以上の一定額を設定している発注者も存在しているから、一般競争入札の拡大という意味での入札制度改革には積極的な発注者と消極的な発注者の二極化が進行しているとみることができよう。ただし、2003年度の公正取引委員会の調査(公正取引委員会(2003))においては、上記一定額を1億円未満とする発注者は、一般競争入札(公募型指名競争入札)において約5%(約21%)に過ぎなかったのに対し、本アンケートの回答結果ではこの比率が35.2%(33.8%)に達しており⁵³、この入札制度の拡大はここ数年間で大きく進んだと言えるのである。

表5-4 発注者の一般競争入札の採用基準(設問Ⅱ-2)

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率
国	3	3	100.00%	0	0.00%	0	0.00%
都道府県	32	30	93.75%	1	3.13%	1	3.13%
政令指定都市	15	13	86.67%	1	6.67%	1	6.67%
中核市	26	25	96.15%	0	0.00%	1	3.85%
合計	76	71	93.42%	2	2.63%	3	3.95%

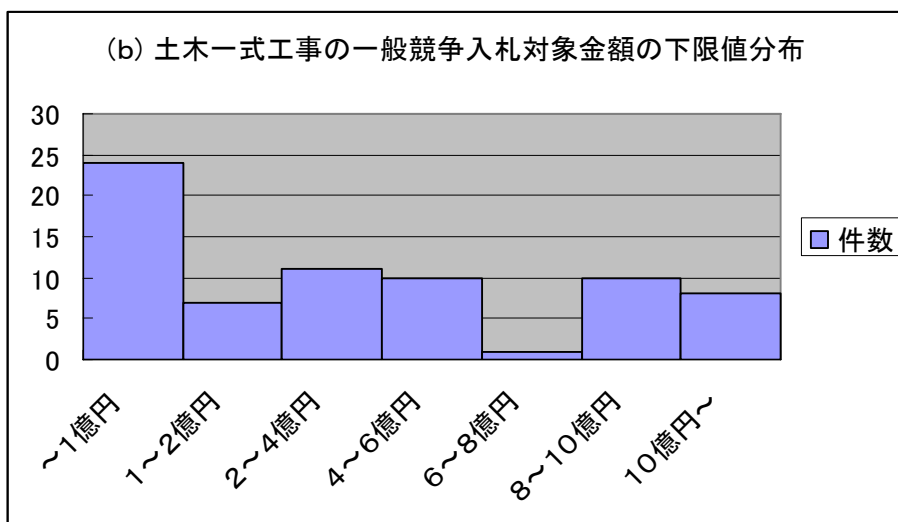
<回答選択肢> 1: 予定価格が一定額以上の案件 2: WTO 協定 3: 予定価格以外の基準

図5-3 一般競争入札対象金額の下限値の状況(設問Ⅱ-2)



有効回答数: 71

⁵³ 前者の数字は建築一式工事での、後者の数字は土木一式工事での比率である。



有効回答数：71

一方で、ほとんどの発注者は(とりわけ工事規模の小さい案件について)指名競争入札制度を並行的に用いている。指名競争入札においては、指名業者を選定するに当たって考慮する要因が重要な意味を持っているが、この点を問うたのが設問Ⅱ－3である。設問Ⅱ－3の回答結果を見ると、指名競争入札における業者選定に当たって不良・不適格業者の排除や業者の技術力を重要な選定要因とする発注者が多く、発注者が適切な施工を行うために業者側の要因に留意していることを改めて確認することができる(表5－5参照)。

表5－5 指名競争入札における業者選択に関する重要項目(設問Ⅱ－3)

項目	0の件数	比率	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率	平均
入札参加予定業者の数	0	0.00%	1	1.39%	2	1.39%	25	34.72%	45	62.50%	3.58
工事の地域	1	1.39%	0	0.00%	0	0.00%	27	37.50%	33	47.14%	3.01
団体内業者・中小業者の保護・育成	0	0.00%	0	0.00%	1	1.43%	27	37.50%	44	62.86%	3.67
業者の過去の実績並びに信用	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	24	33.33%	48	66.67%	3.67
業者の技術力	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	23	31.94%	49	68.06%	3.68
不良・不適格業者の排除	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	10	13.89%	62	85.71%	3.85

有効回答数：72

<回答選択肢> 0：分からない 1：全く重要でない 2：あまり重要でない
3：ある程度重要 4：非常に重要

(注) 平均は1～4の件数に関するウェイト付け平均値を示しており、各項目の重要度を測る尺度である(以下の表でも同様)。

指名競争入札における業者選定に当たっては、談合等の不正行為の誘発を回避するために透明性を確保することが重要であり発注者側の裁量の余地を狭めることが必要であるとされる。表5-6で示されるように、この点を尋ねた設問Ⅱ-4の回答結果においては、業者選定に当たっての裁量の余地が全くない、あるいは裁量の余地は相対的に少ないと回答した発注者が大多数となっている。ただし一方において、規模の比較的小さい発注者(中核市の一部)では裁量の余地が大きいとした発注者や業者選定手続きを定めたマニュアルの策定を行っていないとした発注者も存在し、とりわけ小規模な発注者に対しての透明性の確保が今後の大きな課題になると言えよう。

表5-6 指名競争入札における発注者の裁量性の状況(設問Ⅱ-4)

	有効回答1の件数比率		2の件数比率		3の件数比率		4の件数比率		平均	
国	2	2	100.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1.00
都道府県	29	5	17.24%	22	75.86%	2	6.90%	0	0.00%	1.90
政令指定都市	13	4	30.77%	9	69.23%	0	0.00%	0	0.00%	1.69
中核市	27	8	29.63%	16	59.26%	1	3.70%	2	7.41%	1.89
合計	71	19	26.76%	47	66.20%	3	4.23%	2	2.82%	1.83

<回答選択肢> 1：裁量の余地全くなし 2：ある程度の裁量の余地あり
3：かなりの裁量の余地あり 4：マニュアルなし

入札制度は、言うまでもなく、入札参加者間の競争を通じて発注される工事を最も安価な価格で請け負うことのできる受注者を選定するオークションシステムである。こうしたシステムにおいて受注者が自らの費用を下回る価格で入札を行うことによって、適切な施工を阻害したり不適切な下請け関係が生じるとの考え方から、多くの発注者は入札制度に最低制限価格制度や低入札調査価格制度を導入している。実際、これらの制度の有無について尋ねた設問Ⅱ-5の回答結果から理解できるように、回答した全ての発注者が最低制限価格制度・低入札調査価格制度のいずれか、あるいは双方の制度を持っていることがわかる(表5-7参照)。制度上、最低制限価格制度を持つことのできない国を除いて、ほとんどの地方公共団体はこの2つの制度の双方を入札制度の中で運用している。一方、いずれか1つの制度のみを運用している地方公共団体においては、規模が比較的大きい都道府県・政令指定都市の発注者が低入札調査価格制度を志向するのに対して、中核市のような比較的規模の小さな発注者は最低制限価格制度を志向する傾向にあることが伺える。規模の小さい発注者による低入札価格調査時の事務負担を回避する傾向が、こうした帰結をもたらしているものと推測される。

表5-7 最低制限価格制度・低入札価格調査制度の導入状況(設問Ⅱ-5)

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率
国	3	0	0.00%	0	0.00%	3	100.00%	0	0.00%
都道府県	32	28	87.50%	0	0.00%	4	12.50%	0	0.00%
政令指定都市	15	13	86.67%	0	0.00%	2	13.33%	0	0.00%
中核市	28	14	50.00%	10	35.71%	4	14.29%	0	0.00%
合計	78	55	70.51%	10	12.82%	13	16.67%	0	0.00%

<回答選択肢> 1：両者とも存在 2：最低制限価格制度のみ
3：低入札価格調査制度のみ 4：両者ともなし

最低制限価格や低入札調査価格は、2006年の公正取引委員会調査(公正取引委員会(2006))においても明らかにされているように、いくつかの算定方法を通じて算定される。設問Ⅱ-6は、こうした最低制限価格や低入札調査価格が予定価格の約何%に相当するかを尋ねたものである。回答した発注者の平均値を見れば、工事種別(建築工事・土木工事・その他工事)の違いや最低制限価格・低入札調査価格の相違が、これらの価格の水準を大きく変えるものとはなっていないことを観察することができる(表5-8参照)。工事種別の如何に関わらず、最低制限価格・低入札調査価格の双方が予定価格の約75%程度に設定される傾向を持っているのである。

表5-8 最低制限価格・低入札調査基準価格の予定価格に対する比率
(設問Ⅱ-6)

<最低制限価格>

	平均値	中央値	標準偏差
建築一式	77.34	76.00	5.45
土木一式	75.41	75.85	4.93
その他	75.84	76.00	4.87

<低入札基準価格>

	平均値	中央値	標準偏差
建築一式	76.65	76.00	4.78
土木一式	75.46	75.85	4.15
その他	75.94	76.00	4.04

<有効回答数> 最低制限価格：(建築一式)46 (土木一式)46 (その他)43

低入札基準価格：(建築一式)59 (土木一式)57 (その他)55

(注) 最低制限価格・低入札基準価格を幅を持つ値として設定している発注者については、その最低値と最大値の単純平均値をベースに算出を行った。

入札制度の運用に当たっては、発注者はしばしば地域要件を設定して入札参加者の限定を行う。設問Ⅱ－7においては、この種の地域要件の設定がどのような形で行われているかを、一般競争入札・指名競争入札の双方を対象にして問うている。表5－9に見られるように、一般競争入札・指名競争入札のいずれの入札方式についても、発注者は入札参加者を地域内に本社や営業所を有する業者に限定したり、地域内をいくつかのブロックに区分した上で各ブロック内に本社や営業所を有する業者に限定する方法で地域要件を設定することが多いことを観察することができる。また、発注者はしばしば落札業者に対して、地域内業者の下請けとしての利用や地域内業者からの製品納入を求める慣行も比較的多くの発注者に見られ、この種の地域要件を利用することを通じて地域経済の振興や雇用の維持を図ろうとする姿勢が色濃く残っていることがわかる。なお、この種の地域要件は、ほとんどの発注者について、策定された要項を根拠として行われている(設問Ⅱ－8：表5－10参照)。

表5－9 地域要件の設定状況(設問Ⅱ－7)

回答	一般競争入札	比率	指名競争入札	比率
1	20	25.64%	17	21.79%
2	44	56.41%	29	37.18%
3	26	33.33%	29	37.18%
4	14	17.95%	10	12.82%
5	26	33.33%	23	29.49%
6	16	20.51%	11	14.10%

<有効回答数>78

- <回答選択肢>
1. 地域内業者と地域外業者の入札案件の区分
 2. 入札参加資格の地域内業者への限定
 3. 地域内に設けたブロックへの入札参加資格の限定
 4. 地域内業者に対する経審点の優遇
 5. 落札業者に対する地域内業者の下請け利用等
 6. その他の優遇策

(注) 比率は有効回答に対する割合を示している。

表5－10 地域要件の根拠(設問Ⅱ－8)

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率
国	3	0	0.00%	2	66.67%	1	33.33%
都道府県	27	0	0.00%	22	81.48%	5	18.52%
政令指定都市	15	0	0.00%	13	86.67%	2	13.33%
中核市	22	0	0.00%	21	95.45%	1	4.55%
合計	67	0	0.00%	58	86.57%	9	13.43%

- <回答選択肢> 1：条例 2：要綱 3：その他

近年の入札制度改革の流れの中で、入札制度そのものや入札制度の運用の透明性を確保することが重要であるとされる。こうした入札制度をめぐる透明性を確保するためには、入札関係情報の公開がどのように行われているかを理解することが重要である。設問Ⅱ－9においては、代表的な入札関係情報の公開の有無並びに公開の方法について尋ねている。表5－11(a)より伺うことができるように、予定価格・落札価格・落札業者名・入札参加業者名・各入札参加者の入札価格については回答のあった発注者のすべてが何らかの方法で公開している。一方で、最低制限価格や低入札調査価格については一定数の発注者が非公開の方針を堅持していることがわかる。公開が事前に行われるか事後に行われるかに関しては、予定価格については事前公開への志向が相対的に高いのに対して、最低制限価格・低入札調査価格については(公開する場合には)事後公開への志向が相対的に高くなっている。前者に関しては予定価格の秘匿による受注者からの働きかけを回避しようとする発注者の姿勢を⁵⁴、後者に関しては最低制限価格や低入札調査価格の事前公開がこれらの価格の近辺に入札結果を集中させる結果をもたらす危険性を配慮しているものと推測される。一方で、工事の成果の一つの指標である工事成績評定に関しては非公開とする発注者が約30%存在している点に注意しなければならない。入札制度改革の中で、工事の品質確保は極めて重要な要素となるから、こうした品質情報の透明化を図ることは今後の重要な課題になると言えるだろう。さて、設問Ⅱ－9では、入札関係情報の公開の有無だけでなく、(公開の場合における)公開の方法についても質問を行っている。表5－11(b)から観察できるように、予定価格・低入札調査基準価格・落札価格・落札業者名・(事後的な)入札参加企業名・入札参加業者の入札価格についてはホームページ上での公開が進んでいるのに対して⁵⁵、最低制限価格・工事成績評点に関してはホームページ上での公開が必ずしも進んでいるとは言えない。とりわけ、工事成績評点に関しては、公開の有無だけでなく公開の方法自体も透明性確保の観点から見て十分なものとは言えないのが現状である。加えて、現在ホームページ上で公開されている入札関係情報は、各発注者が個々の工事案件毎に独自の方法で公開を行う状況にある。多くの人々の目に触れることが透明性の確保につながるとすれば、入札関係情報の公開データや公開方法の標準化もまた重要な課題になると考えられる。

⁵⁴ この点については、鈴木(2004)にも同様の指摘がなされている。

⁵⁵ 鈴木(2004)によって2000年に行われた調査によると、入札結果に関するインターネット上での公開は極めて少数に留まっていた(同書 pp.240・241 参照)。この間に入札制度の透明性が意識されたこととインターネットが急速に普及したことが、こうした回答結果の背景にあると考えられる。

表5-11 入札関係情報の公開と公開方法(設問Ⅱ-9)

(a) 公開の有無

	事前公開	比率	事後公開	比率	非公開	比率
予定価格	61	80.26%	34	44.74%	0	0.00%
最低制限価格	15	23.08%	40	61.54%	14	21.54%
低入札調査基準価格	13	20.31%	39	60.94%	15	23.44%
落札価格			73	100.00%	0	0.00%
落札業者名			76	100.00%	0	0.00%
入札参加企業名	18	24.32%	65	87.84%	0	0.00%
各入札参加業者の入札価格			75	100.00%	0	0.00%
工事成績評点			52	69.33%	23	30.67%

<有効回答> 予定価格：76 最低制限価格：65 低入札調査基準価格：64

落札価格：73 落札業者名：76 入札参加企業名：74

各入札参加業者の入札価格：75 工事成績評点：75

(注) 比率は有効回答に対する比率である。

(b) 公開の方法

	事前公開					事後公開						
	HP	比率	窓口	比率	その他	比率	HP	比率	窓口	比率	その他	比率
予定価格	51	83.61%	44	72.13%	10	16.39%	29	85.29%	25	83.33%	3	10.00%
最低制限価格	10	66.67%	13	86.67%	5	33.33%	33	50.77%	31	47.69%	1	1.54%
低入札調査基準価格	11	84.62%	10	76.92%	3	23.08%	33	84.62%	31	79.49%	2	5.13%
落札価格							68	93.15%	60	82.19%	7	9.59%
落札業者名							71	93.42%	62	84.93%	7	9.59%
入札参加企業名	11	61.11%	17	94.44%	2	11.11%	53	81.54%	53	81.54%	6	9.23%
各入札参加業者の入札価格							60	80.00%	61	81.33%	7	9.33%
工事成績評点							11	21.15%	40	76.92%	11	21.15%

(注) 比率は事前(事後)公開を行うと回答した回答数に対する比率である。

設問Ⅱ-10では、発注者としてどのような入札制度改革を模索しようとしているのかを問うた。多くの発注者は、一般競争入札による入札案件を拡大したり、指名競争入札における透明性をより充実する方向で入札制度改革を進めようとしている姿を観察することができる(表5-12参照)。一方で、「公共工事の品質確保の促進に関する法律(品確法)」の制定以降、価格だけでなく業者の技術提案を積極的に取り入れることによって建設生産物の品質を確保しようとする動きが生じ、総合評価方式が導入されることが期待されている。この入札方式については現段階で改革済みとしている発注者は相対的に少数ではあるが、とりわけ標準型及び簡易型の2方式について制度導入の検討ないしは試行を行っている発注者はかなりの数に上っており、今後この方式による入札がどのような影響を及ぼすかに関してはより一層の注視を図る必要があると思われる。加

えて、工事の品質を確保するためには、施工業者にインセンティブを付与することもまた重要な対策である。このため、しばしば発注者は何らかの形で過去の工事成績を入札参加条件に反映しようとする政策がとられる。こうしたインセンティブの付与策に対しても、総合評価方式と並ぶ関心が寄せられており、品確法制定以降の入札制度改革における品質確保策の追求の流れを裏付けている。ただし、この種のインセンティブ付与策を追求するためには、何らかの方法(たとえば工事成績評定)を通じて、建設生産物の成果を評価することが必要不可欠である。この意味でも、先に触れた工事成績評定の採点の客観化やこれに対する公表のあり方は入札制度改革を進めていく上で重要な意味を持つように思われる。一方で、地域要件の緩和・入札ボンド制の導入といった改革の方向に関しては、現段階では多くの発注者は消極的であり、これらについてはより一層の議論を重ねていく必要があるだろう。

表 5-12 入札制度改革の方向性(設問Ⅱ-10)

	1の件数比率		2の件数比率		3の件数比率		4の件数比率		平均
一般競争入札の拡大	1	1.30%	29	37.66%	10	12.99%	37	48.05%	3.08
指名競争入札の透明化	5	7.04%	17	23.94%	2	2.82%	47	66.20%	3.28
「地域要件」の縮小	34	45.95%	22	29.73%	6	8.11%	12	16.22%	1.95
総合評価方式(高度技術提案型)の導入	27	35.53%	33	43.42%	8	10.53%	8	10.53%	1.96
総合評価方式(標準型)の導入	14	18.18%	30	38.96%	20	25.97%	13	16.88%	2.42
総合評価方式(簡易型)の導入	4	5.19%	21	27.27%	37	48.05%	15	19.48%	2.82
入札ボンド制の導入	30	40.00%	39	52.00%	1	1.33%	5	6.67%	1.75
過去の工事成績を重視した入札制度	14	18.42%	21	27.63%	9	11.84%	32	42.11%	2.78

<回答選択肢> 1. 検討されていない 2. 検討されている
3. 試行段階 4. 改革済み

設問Ⅱ-11~13では、入札制度における第三者機関の関与の実態について尋ねた。入札制度の運用に当たって、第三者機関による監視は「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(適正化法)」の制定以降、談合等の不正行為の抑止に資するものとされてきた。表5-13が示すように、いわゆる入札監視委員会の設置に関しては、国・都道府県・政令指定都市の全ての発注者でこの種の委員会は既に設置されている。一方で、中核市においては約半数(46.4%)の発注者が未設置の状況にあるのが現状である。ただし、2004年の公正取引委員会調査(公正取引委員会(2004))では中核市・人口30万人以上の発注者ではこの種の委員会の設置は27.4%の発注者に留まっていたから、ここ数年で次第にこの種の委員会の設置が進んできたものと推測される。なお、入札監視委員会での審議内容について問うた設問Ⅱ-12の回答結果をみると、多数の発注者において入札監視委員会では談合事案の審議や入札制度運用の問題点の審議が行

われていることを確認することができる。一方で、工事案件の品質確保にとって重要であると思われる品質ないし安全性確保違反行為の審議まで立ち入って行われていることは稀である(表5-14参照)。

表5-13 入札監視委員会の設置状況(設問Ⅱ-11)

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率
国	3	3	100.00%	0	0.00%
都道府県	32	32	100.00%	0	0.00%
政令指定都市	15	15	100.00%	0	0.00%
中核市	28	15	53.57%	13	46.43%
合計	78	65	83.33%	13	16.67%

<回答選択肢> 1：設置 2：非設置

表5-14 入札監視委員会の審議事項(設問Ⅱ-12)

	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率	5の件数	比率
国	2	100.00%	1	50.00%	2	100.00%	1	50.00%	1	50.00%
都道府県	14	45.16%	4	12.90%	24	77.42%	20	64.52%	12	38.71%
政令指定都市	8	50.00%	0	0.00%	12	75.00%	9	56.25%	7	43.75%
中核市	5	33.33%	2	13.33%	9	60.00%	9	60.00%	8	53.33%
合計	29	45.31%	7	10.94%	47	73.44%	39	60.94%	28	43.75%

<有効回答数> 国：2 都道府県：31 政令指定都市16 中核市15

<回答選択肢> 1：談合事案の審議 2：品質・安全性確保違反行為の審議
3：入札制度の問題点に関する審議
4：入札制度改革の審議 5：その他

(注) 比率は有効回答に対する比率である。

表5-15 第三者による技術的評価の機会の有無(設問Ⅱ-13)

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率
国	2	1	50.00%	0	0.00%	1	50.00%
都道府県	27	1	3.70%	1	3.70%	25	92.59%
政令指定都市	14	0	0.00%	0	0.00%	14	100.00%
中核市	28	0	0.00%	0	0.00%	28	100.00%
合計	71	2	2.82%	1	1.41%	68	95.77%

<回答選択肢> 1：工事中に評価機会 2：完了後に評価機会
3：評価機会なし

他方、設問Ⅱ-13の回答結果が明らかにしているように、建設生産物に対する第三者による技術的評価の機会に関しても大多数の発注者がそうした機会を設けていないと回答している(表5-15参照)。総合評価方式や過去の工事成績

を重視した入札制度が追求される傾向にあることを考慮すると、今後こうした方向での第三者による審議や監視が検討されるべきであるかもしれない。

(3) 入札制度の運用についてのアンケート回答結果の概要

設問Ⅲでは、入札制度の運用について、特に談合並びに建設生産物の品質や安全性確保の観点から発注者がどのような制度運用を行っているかについて、いくつかの質問を行った。設問Ⅲ－1では、工事案件の実施に当たっての監督並びに検査業務の実施実態について問うた。回答結果が明らかにしているように、完工検査・監督やパトロールの実施・低入札落札案件に対する重点的な監督や検査については、多数の発注者が実施していると回答している。他方で、抜き打ち検査の実施や建造物の不可視部分に対するモニターは必ずしも進んでいるとは言えない状況にある(表5－16参照)。とりわけ、第4章でみたように、抜き打ち検査の実施は工事の安全性確保にとって重要な要素となる可能性を持つから、こうした側面での取り組みを一層進めていくことは工事の品質・安全性確保の観点から一定の重要性を持つものと考えることができよう。

表5－16 工事における品質確保・安全性確保の取り組み状況(設問Ⅲ－1)

	1の件数比率	2の件数比率	3の件数比率	4の件数比率	5の件数比率	6の件数比率	7の件数比率
国	3 100.00%	0 0.00%	1 33.33%	2 66.67%	3 100.00%	1 33.33%	0 0.00%
都道府県	28 90.32%	8 25.81%	13 41.94%	27 87.10%	30 96.77%	9 29.03%	5 16.13%
政令指定都市	15 100.00%	3 20.00%	7 46.67%	13 86.67%	10 66.67%	3 20.00%	2 13.33%
中核市	25 92.59%	5 18.52%	9 33.33%	16 59.26%	11 40.74%	7 25.93%	3 11.11%
合計	71 93.42%	16 21.05%	30 39.47%	58 76.32%	54 71.05%	20 26.32%	10 13.16%

<有効回答数> 国：3 都道府県：31 政令指定都市：15 中核市：27

<回答選択肢> 1：完工検査 2：抜き打ち検査 3：業者からの報告
4：パトロール 5：低入札事案での重点的監督
6：不可視部分のモニター 7：その他

(注) 比率は有効回答に対する比率である。

設問Ⅲ－2～4においては、直近年度における工事について工事中の瑕疵補修(設問Ⅲ－2)・工事の遅延(設問Ⅲ－3)・瑕疵担保期間中の不具合(設問Ⅲ－4)が生じたか否かを問うている。瑕疵担保期間中の不具合があったとする発注者は少数(13.2%)であるものの、瑕疵補修(33.3%)や工事遅延(23.1%)は一定数の発注者が経験していることを確認することができる(表5－17参照)。但し、その件数については、発注者間でのばらつきが大きいものの大多数の発注者で2件以内であり(図5－4では瑕疵補修の件数に関する分布を示している)、これらが

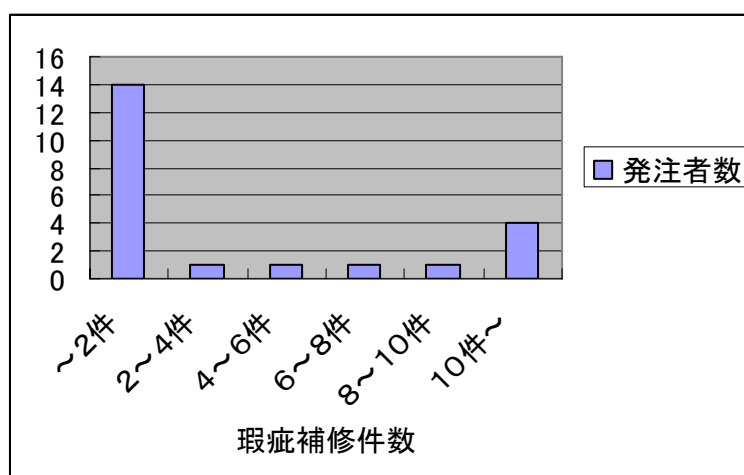
工事施工に当たって大きな問題となっている状況にはないことを確認することができる。

表 5-17 工事の瑕疵補修・遅延・瑕疵担保期間中の不具合の有無
(設問Ⅲ-2~4)

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率
瑕疵補修	69	23	33.33%	46	66.67%
工事遅延	65	15	23.08%	50	76.92%
瑕疵担保期間中の不具合	68	9	13.24%	59	86.76%

<回答選択肢> 1:あり 2:なし

図 5-4 工事の瑕疵補修件数の分布(設問Ⅲ-2)



<有効回答数> 22

設問Ⅲ-5においては、工事成績評点のひな形を提示する形で、各項目の配点の記載を求めた。各発注者の配点については様々なバラエティがあるが、法令遵守等の項目を除いた上で総点を100点として各項目の配点を整理すると⁵⁶、発注者の平均値では施工体制(7.73点)、施工状況(36.51点)、出来形及び出来ばえ(39.41点)、社会性(5.22点)、創意工夫等(5.47点)、その他(5.05点)の配点状況にある(表5-18参照)。それ故、工事成績は施工状況や出来形および出来ばえといった施工のプロセスと建設生産物の成果にウェイトをかけて評価されていることを確認することができる。しかし一方で、配点のばらつき(標準偏差)をみると、その他・創意工夫等の項目でかなり大きなばらつきが見られ、こうした項目に発注者独自の評価項目を盛り込もうとする姿勢を見出すことができ

⁵⁶ 法令遵守等の項目では、典型的には法令違反行為があった際にマイナス評価を行う形で成績評点が行われている。

るのである。

表 5-18 工事成績評点の配点(設問Ⅲ-5)

項目	細別	得点の平均	得点の標準偏差
1. 施工体制	1. 施工体制一般	3.43	1.13
	2. 配置技術者	4.30	1.93
2. 施工状況	1. 施工管理	11.86	2.87
	2. 工程管理	9.32	1.80
	3. 安全対策	10.89	2.18
	4. 対外関係	4.11	2.29
	5. 施工計画	0.33	1.96
3. 出来形及び出来ばえ	1. 出来形	14.30	2.26
	2. 品質	16.17	2.92
	3. 出来ばえ	8.94	2.39
4. 社会性	1. 社会への貢献等	5.22	2.53
5. 創意工夫等	1. 総合能力	5.47	3.34
6. その他		5.65	5.39

<有効回答数> 68

設問Ⅲ-6においては、直近年度において発注者が正式に取り上げた談合情報の有無やその件数について問うている。表5-19に見られるように、平均的には約3/4の発注者が直近年度で談合情報を取り上げたと回答しており、この種の情報の取り扱いに関する手続きを明確にすることが一層重要であることを示している。一方で、談合情報の件数については発注者間で極めて件数にばらつきがある姿を観察することができる(図5-5)。ただし、表5-20で件数の中央値をみると分かるように、平均的には発注者の規模(ないしは地理的な範囲の広さ)が大きくなるほど談合情報の件数は増加するから、この種の情報は全国的にはランダムな形で通報されている実態にあると推測することができる。

表 5-19 談合情報の有無(設問Ⅲ-6)

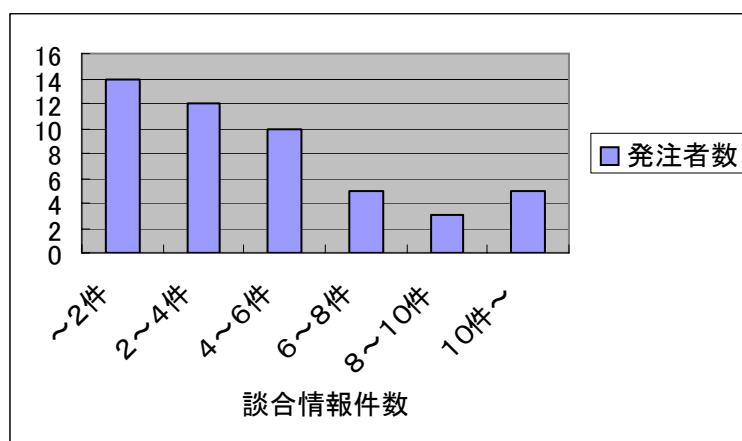
	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率
国	3	3	100.00%	0	0.00%
都道府県	25	21	84.00%	4	16.00%
政令指定市	15	13	86.67%	2	13.33%
中核市	27	16	59.26%	11	40.74%
合計	70	53	75.71%	17	24.29%

<回答選択肢> 1:あり 2:なし

表 5-20 談合情報の件数(設問Ⅲ-6)

	有効回答	最小値	最大値	平均値	中央値
国	3	4	10	7.00	7.00
都道府県	19	1	50	8.32	5.00
政令指定市	13	2	12	4.77	4.00
中核市	13	1	6	2.31	2.00
合計	48	1	50	5.65	4.00

図 5-5 談合情報の件数分布(設問Ⅲ-6)



談合等の不正行為を抑止し工事の適正な品質を確保するためには、一定程度のペナルティを課すことが有効だろう。設問Ⅲ-7~Ⅲ-10においては、こうしたペナルティのシステムがどのように運用されているかについての質問を行った。一般に、指名停止の期間は事案の重要性や悪質性に応じて何ヶ月(最小値)から何ヶ月(最大値)という幅を持つ形で設定される。設問Ⅲ-7では、談合事案並びに安全管理上の事故⁵⁷に対して、発注者がどの程度の期間指名停止を行うのかについての質問を行った。とりわけ、自団体で生じた談合事案に関する指名停止期間は発注者平均で 8.6 ヶ月~19.8 ヶ月となっている(表 5-21 参照)。公正取引委員会調査(公正取引委員会(2004))では、指名停止期間の最小値平均が数ヶ月、最大値平均が 12 ヶ月弱となっているから、ここ数年間で談合事案に関する指名停止期間は長期化している傾向にあることが分かる。指名停止という側面からペナルティを厳しくすることを通じて、談合を抑止しようとする発注

⁵⁷ 典型的には、工事中の事故によって公衆並びに工事関係者を死傷させた場合に課されるペナルティである。

者の姿勢を垣間見ることができる。加えて、この表から観察できるように、自団体における談合に対する指名停止期間に関しては、都道府県及び政令指定都市が国・中核市に比べて幾分長期に設定される傾向にあることも観察することができる。とりわけ2006年に都道府県をめぐって頻発した談合事件が、これらの発注者によるペナルティ強化の動きを促していると推測することができる。一方、(自団体での)安全管理上の事故に対する指名停止期間は平均的に1.2ヶ月～6.6ヶ月となっている(表5-22)。我々の知る限り、この側面でのペナルティが強化されているか否かを知るのに必要な調査はないが、第4章で触れたように安全管理上の指名停止によるペナルティの強化が事故率を低下させる可能性を持つことを考慮すれば、こうした側面でのペナルティのあり方も検討される必要があるように思われる。

表5-21 自団体内での談合事案による指名停止期間(設問Ⅲ-7)

	最小期間	最大期間
国	2.67	16.00
都道府県	10.57	21.10
政令指定都市	10.64	21.86
中核市	6.14	17.85
合計	8.61	19.84

<有効回答数> 73

(注) 単位は月。

表5-22 談合・安全管理上の事故に対する指名停止期間の状況
(設問Ⅲ-7)

	最小期間	最大期間
自団体内での談合	8.61	19.84
他団体での談合	4.33	16.15
自団体での安全管理上の事故	1.22	6.58
他団体での安全管理上事故	0.96	3.65

<有効回答数> 自団体内談合：73 他団体内談合：74

自団体内事故：76 他団体内事故：71

(注) 単位は月。

また、設問Ⅲ-8で問うた直近年度における指名停止件数については、平均的には他団体での談合事案による指名停止件数がかなり大きな比率(36.9%)を占めており、近年の談合事件摘発が発注者側の指名停止措置をもたらしている姿を確認することができる(表5-23参照)。

表 5-23 談合・安全管理上の事故による指名停止件数の状況
(設問Ⅲ-8)

指名停止件数	平均値	比率
自団体内での談合	0.97	1.81%
他団体での談合	19.76	36.89%
自団体での安全管理上の事故	2.63	4.90%
他団体での安全管理上事故	1.83	3.42%
上記以外の指名停止	28.97	54.11%
合計	53.55	100.00%

<有効回答数> 自団体内談合：64 他団体内談合：78 自団体内事故：72
他団体内事故：66 その他：78 合計：78

一方で、発注者が指名停止措置を行う際には事案に対する情報収集が不可欠となる。設問Ⅲ-9は、発注者がどのようなルートを通じて指名停止事案の把握を行っているかを問うたものである。表5-24から伺えるように、メーリングリスト等を通じた他団体からの通知(35.6%)以上に、マスメディアによる報道(44.1%)を通じて、発注者が指名停止事案の収集を行っていることを観察することができよう。指名停止措置を通じたペナルティは談合等の不正行為の抑止だけでなく、工事の品質確保にも一定の役割を果たす可能性があることを考慮すれば、指名停止案件の情報の一元化と標準化が今後課された大きな課題となるであろう。

表 5-24 指名停止案件の情報把握の方法(設問Ⅲ-9)

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率
国	2	1	50.00%	0	0.00%	1	50.00%	0	0.00%
都道府県	23	9	39.13%	2	8.70%	12	52.17%	0	0.00%
政令指定都市	12	2	16.67%	2	16.67%	7	58.33%	1	8.33%
中核市	22	9	40.91%	7	31.82%	6	27.27%	0	0.00%
合計	59	21	35.59%	11	18.64%	26	44.07%	1	1.69%

<回答選択肢> 1：他団体からの通知 2：HPからの独自把握
3：マスメディア 4：その他

指名停止措置と並ぶペナルティの方策として、損害賠償請求や違約金条項の行使といった方法を挙げることができる。設問Ⅲ-10は、発注者がこの種の方法を通じて談合抑止や安全性の確保を図ろうとしているか否かを問うたものである。談合抑止・安全性の確保のいずれの側面においても、損害賠償請求や違約金条項の行使を行っていない発注者が多数を占めているから、発注者は主としてペナルティの手段としては指名停止措置という方法を追求しようとしている

ることを確認することができるのである(表5-25参照)⁵⁸。

表5-25 損害賠償請求及び違約金条項行使の有無(設問Ⅲ-10)

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率	5の件数	比率
国	3	0	0.00%	1	33.33%	0	0.00%	0	0.00%	2	66.67%
都道府県	30	6	20.00%	2	6.67%	1	3.33%	0	0.00%	21	70.00%
政令指定	15	5	33.33%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	7	46.67%
中核市	28	6	21.43%	0	0.00%	0	0.00%	1	3.57%	20	71.43%
合計	76	17	22.37%	3	3.95%	1	1.32%	1	1.32%	50	65.79%

- <回答選択肢> 1：談合行為の損害賠償請求あり 2：談合行為の違約金条項行使あり
 3：安全性確保違反行為に関する損害賠償請求あり
 4：安全性確保違反行為に関する違約金条項行使あり
 5：損害賠償・違約金条項行使なし

2. 民間部門アンケートの概要

(1) 回答主体のプロフィール

民間建設企業に対するアンケート調査では、設問Ⅰで回答企業のプロフィールを、設問Ⅱで企業の経営状況並びに建設産業の実態を、設問Ⅲで公共調達活動と品質・安全性確保に対する取り組みについて質問した。アンケートに回答した企業数が少数で有効回答率もかなり低いから、下記のアンケート調査の解釈に当たっては注意が必要であることを指摘しておきたい。

まず、回答主体のプロフィールについて観察しよう。回答主体の建設業許可取得状況を尋ねた設問Ⅰ-1の結果を観察すると、全ての回答者が国土交通大臣許可を取得しており、しかも特定業者の比率も高いから、回答主体の多くは比較的規模が大きく全国的に業務を展開している企業であることを伺うことができる⁵⁹。上場企業を対象にアンケート調査を行った点を踏まえれば、この点は容易に首肯できるであろう。規模が比較的大きな企業を対象になっている点を反映して、回答企業が取得している建設業許可業種の数も14と比較的大きな数字を示している(設問Ⅰ-2)。設問Ⅰ-2では、併せて建設業許可取得業種についても回答を求めた。許可取得業種では建築一式、土木一式、とび・土工の許可取得が相対的に多くなっており、国土交通省『建設業許可業者数の結果につ

⁵⁸ 但し、談合事案に関しては相対的には少数であるものの、相当数の損害賠償請求が行使されていることにも注意する必要がある。

⁵⁹ 回答した企業18社のうち、国土交通省許可を得ている企業は18社、都道府県知事許可を得ている企業0社である。また、特定業者は17社、一般業者は4社となっている。

いて』の全般的動向と整合的な傾向を見せていることが分かる(表5-26参照)。他方、さく井、左官、鉄筋、板金、ガラスといった職種の許可取得が相対的に小さくなっている。

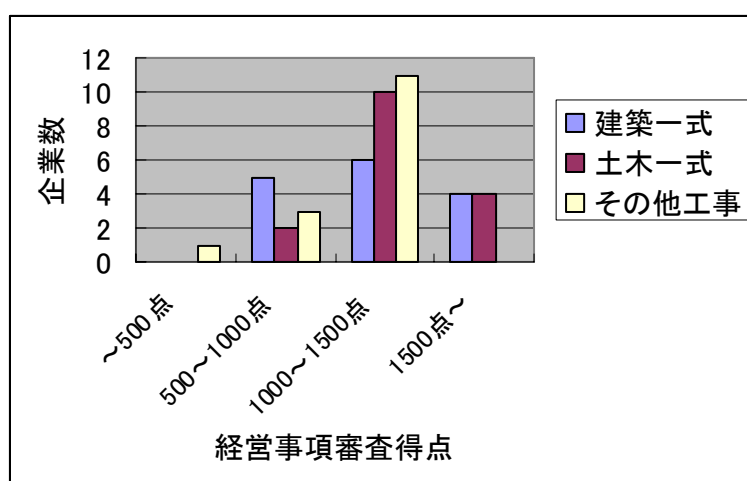
表5-26 回答企業の建設業許可取得業種の状況(設問I-2)

	件数		件数		件数
建築一式	17	鋼構造物	14	熱絶縁	5
土木一式	17	鉄筋	3	電気通信	6
大工	5	ほ装	12	造園	12
左官	3	しゅんせつ	10	さく井	1
とび・木工	15	板金	3	建具	4
石	6	ガラス	3	水道施設	13
屋根	8	塗装	12	消防施設	7
電気	12	防水	9	清掃施設	7
管	13	内装仕上	10		
タイル・レンガ・ブロック	6	機械器具設置	11	合計	244

<有効回答数> 18

上記設問から抽出した特徴は経営事項審査点数の状況でも確認することができよう。回答企業の平均的な経営事項審査の得点平均(設問I-3)は、建築工事1215点、土木工事1245点、その他工事1102点となっており、いずれの工事においても最上位ランクの工事を受注することができる企業が大半となっていることが理解できよう(図5-6参照)。

図5-6 回答企業の経営事項審査点数の分布(設問I-3)



<有効回答数> 建築一式：15 土木一式：16 その他：15

(2) 回答企業の経営状況と建設産業の実態に対する見方について

設問Ⅱ－1では、回答企業に対して3期間にわたる各工事種別(建築一式工事、土木一式工事、その他の工事)毎の公共部門・民間部門からの受注件数と受注金額について問うている。各工事種別の受注件数並びに受注金額は企業毎に大きく変動しており、しかもこれらの変動方向には明確な傾向を読み取ることはできない。受注件数の1期間当たりの平均値(中間値)をとって検討すれば、公共部門からの受注件数は建築一式工事 245 件(21 件)、土木一式工事 237 件(134 件)、その他工事 242 件(90 件)となっている。他方、民間部門からの受注件数は建築一式工事 5069 件(450 件)、土木一式工事 1471 件(1088 件)、その他工事 12047 件(3032 件)となっており、いずれの分野においても圧倒的に民間部門からの受注が多いことが分かる(表5－27 参照)。3期間の受注金額の平均でも、民間(公共)部門からの受注は全体の82%(18%)となっているから、回答企業は民間需要を主体にして建設活動を行っていることが分かる。また、工事種別毎にみても、建築一式工事の比率が受注金額ベースで76%を占めていることも観察することができよう(図5－7 参照)。回答企業のプロフィールが全体として全国展開を図りうる大手企業であり、大手企業の多くは民間の建築一式工事を主体としながら事業展開を図っていることを考慮すると⁶⁰、これらの数字は回答企業のプロフィールを比較的うまく捉えていると言えよう。

表5－27 回答企業の3期間平均受注件数の状況(設問Ⅱ－1)

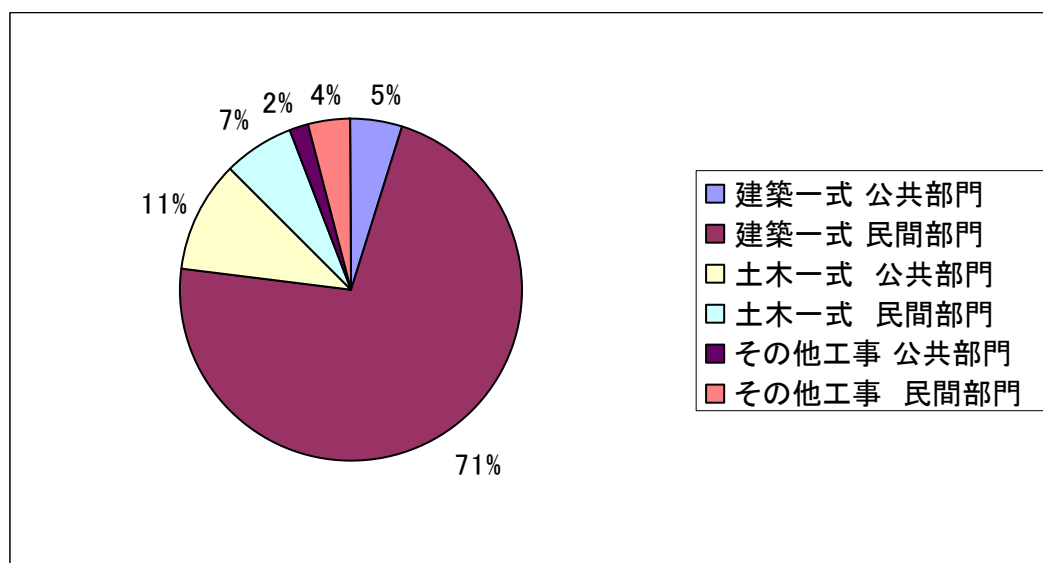
3期平均件数		最小値	最大値	平均値	中央値
建築一式工事	公共部門	0	1250	245	21
	民間部門	13	28722	5069	450
土木一式工事	公共部門	0	889	237	134
	民間部門	8	3905	1471	1088
その他	公共部門	8	1028	242	90
	民間部門	24	40976	12047	3032

<有効回答数> 建築一式：13 土木一式：14 その他工事：12

(注) 小数点以下は四捨五入している。

⁶⁰ この点については、高木(2006)を参照。

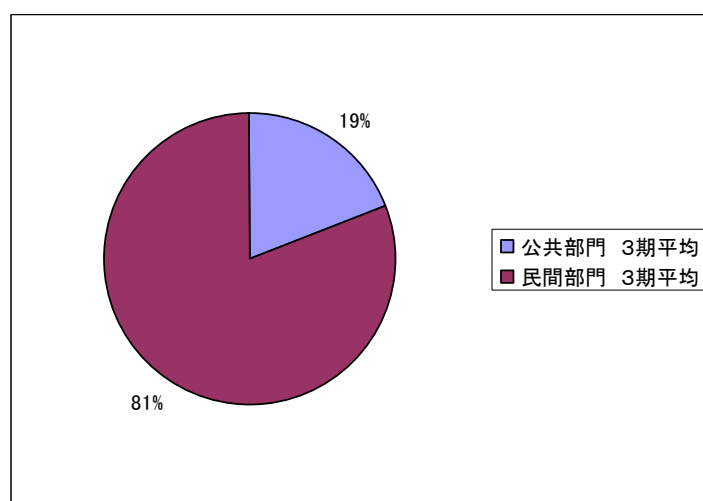
図5-7 回答企業の3期平均受注金額における工事種別・発注者別構成比
(設問Ⅱ-1)



<有効回答数> 建築一式：15 土木一式：16 その他工事：12

このように、回答企業の多くは規模が比較的大きいとみられるから、元請けとしての受注額も比較的大きいと考えられるだろう。設問Ⅱ-2では元請けとしての受注額を問うたが、回答企業が民間の建築一式工事を主体として活動していることを反映して、元請けとしての受注額も民間部門が81%を占めている(図5-8参照)。さらに、設問Ⅱ-1で得た受注額のデータと元請け受注額のデータを用いて元請け受注の比率を計算すると、公共部門からの受注工事で64.8%、民間部門からの工事で53.5%とかなり高い比率を示しているのである。

図5-8 回答企業の元請け受注の構成比(設問Ⅱ-2)



<有効回答数> 18

元請けとしての受注企業は、一般に多くの下請け企業を用いて工事を行う。このために、規模の大きな建設企業はしばしば協力組織を作って下請け企業の参加を仰ぎ、工事の施工監理を円滑にしたり新技術の普及に努める活動を行う。設問Ⅱ－3では、こうした協力組織の有無と協力組織への参加企業数を尋ねた。元請け企業として活動している企業が相対的に多いことを反映して、協力組織を有している企業が大半(83%)であり、その数も平均値(中間値)で1349社(296社)にのぼる多数のものとなっている。

逆に、回答企業が他企業の協力組織に加入する場合も相当数存在すると考えられる。そこで、設問Ⅱ－4では、回答企業が他の企業の協力組織に加入しているか否かを尋ねた。とりわけ専門工事を扱う企業は規模の大きな企業であっても、下請けとして工事に参加するケースも多いから、他企業の協力組織に加盟している現状を伺うことができる。そうした場合にも、複数の協力組織に加盟することが相対的には多くなっていることに留意しなければならない(表5－28参照)。設問Ⅱ－5では、こうした元請けと下請けの関係が固定的であるか否かについての実態を問うた。相対的に多くの回答企業(59%の企業)が元請け下請け構造は比較的流動的であると回答している一方で、相当数の回答企業(24%の企業)がおおむね固定的であると回答しており、資本関係を通じた下請け発注が相当数存在することを示唆するものとなっている(表5－28参照)。一方で、設問Ⅱ－6で回答を求めたJVによる受注工事の比率に関しては、大半の企業(94%)が全くないか少数(件数ベースで30%未満)であると回答しており、JVによる工事はむしろ例外的なものとなっていることが読み取れる。

表5－28 回答企業の他企業の協力組織への加盟状況と下請け構造の特徴
(設問Ⅱ－4～5)

	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率
協力組織への加盟状況	7	41%	1	6%	9	53%
下請け構造の性格	10	59%	3	18%	4	24%

<有効回答数> いずれも17

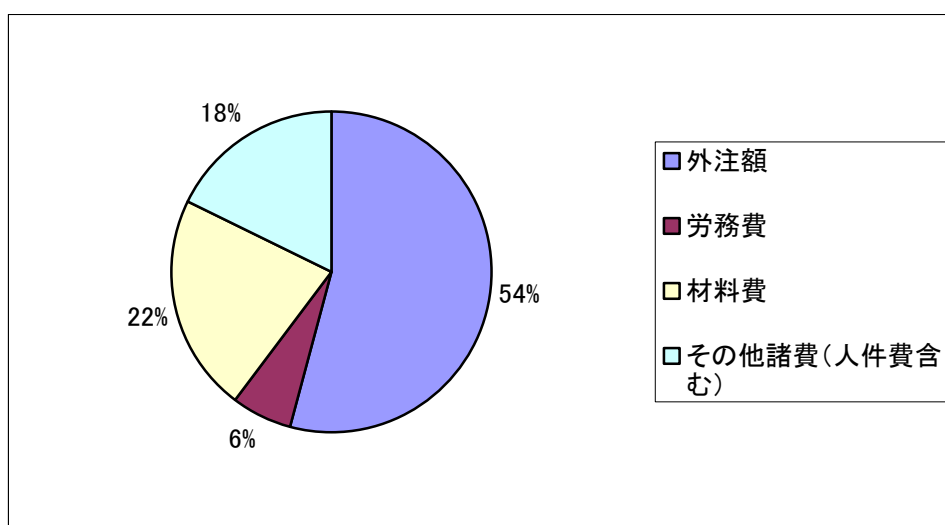
<回答選択肢>

(協力組織への加盟状況) 1：複数の協力組織へ参加 2：1つの協力組織へ参加
3：協力組織には不参加

(下請け構造の性格) 1：下請け構造が工事毎に変化 2：下請け構造はおおむね流動
3：下請け構造はおおむね固定的

設問Ⅱ－7では、3期間にわたる営業利益と経常利益の状況を問うているが、ここでも企業による変動は極めて大きく、回答企業の回答をベースにして3期にわたる変化傾向を読み取ることはできない。3期間の営業利益の平均値(中間値)は75億(6億)円、経常利益の平均値(中間値)は78億(6億)円となっており、設問Ⅱ－1で得た受注金額をベースとして営業利益率や経常利益率を求めると平均値(中間値)で約2%(約0.2%)となり、現今の建設産業の厳しい経営状況を示唆する結果となっている。高木(2006)が指摘するように、とりわけ規模の大きな建設企業においては、下請け企業に材料調達を委ねる(「材工一式」)ことを通じて、歴史的には徐々に下請けへの依存度を高めてきた⁶¹。こうした材工一式方式は原価構成の中で外注費が占める比率を高めることに寄与してきた。回答企業に関する限り、原価構成について尋ねた設問Ⅱ－8の回答結果からもこの傾向を読み取ることができる。そこでは、原価構成は(3期平均で)外注費54%、労務費6%、材料費22%、その他諸経費18%となっているのである(図5－9参照)。

図5－9 回答企業の平均的な原価構成(3期平均)(設問Ⅱ－8)



<有効回答数> 17

第2章でみたように、現今の建設産業は建設需要に対して建設供給が相対的に多い過剰供給状態になっている。このため、いわゆる「パイの奪い合い」が生じ、M&Aを通じた構造調整の必要性がしばしば指摘されている。設問Ⅱ－

⁶¹ この結果、とりわけ1980年代には下請け比率が徐々に増加してきた。しかし近年では、この傾向は頭打ち(もしくは漸減傾向)にある。

9では、こうした「パイの奪い合い」の現状をもたらしている要因を、建設企業自身はどのように考えているのかを問うている。回答企業が民間部門主体に活動していることを反映して、顧客(民間部門)による——コスト削減要求のような——競争圧力を挙げる企業が最も多く、次いで同業他社による(地域市場・全国市場での)競争圧力を「パイの奪い合い」の要因であるとして挙げるものが多くなっている(表5-29参照)。

表5-29 「パイの奪い合い」に対する認識(設問II-9)

回答	0の件数	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率	平均
1	0	0	0%	1	6%	10	56%	7	39%	3.33
2	0	0	0%	2	11%	8	44%	8	44%	3.33
3	3	3	18%	5	29%	5	29%	1	6%	1.88
4	5	2	13%	2	13%	6	38%	1	6%	1.75
5	1	1	7%	1	7%	7	47%	5	33%	2.93
6	3	0	0%	2	11%	9	50%	4	22%	2.61
7	0	0	0%	2	11%	6	33%	10	56%	3.44

<有効回答数> 18

<回答選択肢>

- | | |
|-------------------|-------------------|
| 1：地域市場での同業他社からの競争 | 2：全国市場での同業他社からの競争 |
| 3：同業他社との国際的な競争 | 4：サプライヤーからの競争圧力 |
| 5：元請負業者からの競争圧力 | 6：顧客(公共部門)からの競争圧力 |
| 7：顧客(民間部門)からの競争圧力 | |

建設産業では声高に構造調整が叫ばれる一方で、M&Aを通じた業界再編成はあまり生じていないのが現状である。設問II-10は、この種の業界再編成の阻害要因を尋ねた設問である。表5-30より観察できるように、この種の再編成を阻害する要因として、複雑な下請け構造・規模の経済性が作用しないこと・市場のセグメント化を挙げる回答が多くみられた。しかし、第2章で論じたように、このうち市場のセグメント化は——少なくとも公共調達に関する限り——政府による政策によってもたらされており、そうしたセグメント化の中で複雑な下請け構造が形成されていると考えられることに注意すれば、政府による政策もまたM&Aを通じた再編成を阻害する重要な要因となっている可能性もあることに留意する必要があるだろう。

表 5-30 業界再編成の阻害要因に対する認識(設問Ⅱ-10)

回答	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率	平均
1	2	11%	4	22%	5	28%	2	11%	1.83
2	3	17%	4	22%	4	22%	2	11%	1.72
3	1	6%	3	17%	7	39%	3	17%	2.22
4	1	6%	6	33%	4	22%	4	22%	2.28
5	1	6%	3	17%	8	44%	2	11%	2.17
6	1	6%	5	28%	2	11%	3	17%	1.61

<有効回答数> 18

<回答選択肢>

- 1：公共部門の受注減少 2：民間部門の受注減少 3：規模の経済性の不作用
 4：下請け構造の複雑さ 5：市場のセグメント化 6：政府による政策や規制

(3) 入札制度改革に対する対応と安全性・品質確保の取り組みについて

建設産業においては、適切な施工を達成する目的のために建設業法上の様々な資格要件が存在し、工事現場にもこうした資格を有する者を配置する必要がある。このため、建設企業においては、社内に多数の建設技術者が存在する。設問Ⅲ-1は、回答企業が社内に資格を有する建設技術者がどの程度存在するかを尋ねた設問である。表5-31から観察できるように、回答企業の総従業員数の平均は1649人であるが、このうち資格を有する建設技術者の割合は主として設計業務に携わる1級建築士が21.8%、相対的に規模の小さな工事現場に配置が求められる主任技術者が20.6%、規模の大きな工事現場への配置が求められる監理技術者が32.3%、職種別に行われる検定試験の合格者に付与される(1級)施工管理技士が43.3%にのぼっている。規模の比較的大きいと考えられる回答企業では、社内に相当数の建設技術者が存在し、多数の工事現場における監理業務に従事していることが理解できる。こうした建設技術者の施工監理を通じて、工事現場での安全性確保や建設生産物の品質確保が行われることが期待されるのであるが、不幸にも工事現場では一定数の事故が発生するのもまた事実である。直近年度での労働災害件数を尋ねた設問Ⅲ-2の回答結果によると、労働災害件数は企業によって極めて大きな変動を示しているが、その平均値(中央値)は25件(7件)であった⁶²。もっとも、労働災害件数は必ずしも工事現場のみの労働災害ではないから、この値は現実の工事現場での事故等を過大評価していることには注意する必要がある。

⁶² 有効回答数は16である。

表 5-31 回答企業の社内における建設技術者(資格者)の状況(設問Ⅲ-1)

	平均値
総従業者数	1648.65
1級建築士の数	359.41
比率	21.80%
主任技術者の数	340.21
比率	20.64%
監理技術者の数	532.94
比率	32.33%
1級施工管理士の数	713.59
比率	43.28%

<有効回答数> 16

建設企業は、言うまでもなくこの種の事故を可能な限りゼロに近づけるための様々な活動を行っている。設問Ⅲ-3は、建設工事の安全性確保や品質確保の目的で回答企業がどのような活動を行っているかを問うたものである。表5-32からみてとれるように、社内研修制度の実施を筆頭に、法令より厳格な社内基準の設定やISO認証の取得は大多数の企業によって実施されていることが分かる。一方で、社内資格制度を有している企業は現段階ではむしろ少数にとどまっていることを確認することができよう。

表 5-32 建設企業の安全性確保・品質確保に対する活動(設問Ⅲ-3)

項目	回答件数	比率
1	15	83.33%
2	15	83.33%
3	17	94.44%
4	13	72.22%
5	14	77.78%
6	7	38.89%
回答企業数	18	

<回答選択肢>

- | | |
|------------------|------------------|
| 1：法令より厳格な社内基準の設定 | 2：ISO認証取得 |
| 3：自社社員向けの内部研修制度 | 4：下請け企業社員向けの研修制度 |
| 5：表彰や報奨金制度 | 6：社内資格制度 |

他方、下請け企業に対する安全性確保・品質確保策の自由記述を求めた設問Ⅲ-4では、パトロール等の活動を通じた日常的管理の励行(6件)・安全大会や安全衛生協力会といった組織を用いた下請け企業への教育や研修(6件)を挙げる回答が最も多く、施工計画の手順書に関する組織的な確認作業の励行(5件)がこれに続く最も重要な対応となっている。日常的な管理活動を通じて安全性の意識を高める対応が、下請け企業に対する安全性・品質確保策として重要な

ものと認識されていることが伺える。一方で、下請け企業の活動に対する社内検査(2件)や下請け企業に対する評価や表彰(2件)を挙げる回答もあり、下請け企業に対するモニタリングやインセンティブの付与もまた、安全性や品質確保に対する重要な対応となっていることが注目される。

設問Ⅲ－5～9の設問は、公共工事に関する活動や入札制度改革についての設問である。回答企業のプロフィールは比較的規模の大きな企業であったが、これを反映して回答企業の約半数の企業が公共部門からの受注件数・受注金額共に東京都が最も大きいと回答している(設問Ⅲ－5)。公共調達をめぐっては、すでに見たように、現在多くの発注者による入札制度改革を通じた落札率低下傾向が生じている。この流れに対する回答企業の対応を尋ねたのが設問Ⅲ－6である。すべての回答企業が自社の優位性を通じた受注の拡大を極めて重要だと回答しているが、他に重要度の高い対応策として原材料調達の見直し、工事現場要員の配置の効率化、自社内部での費用削減といったコストの削減を通じた効率性の追求が挙げられている点が観察される(表5-33参照)。なお、他に取られている対応策を自由記述方式で求めたところ、総合評価方式への対応(4件)並びに人的資源の技能向上(2件)が重要だとの回答が見られたのが注目される。

表5-33 公共工事における落札率低下の対応策(設問Ⅲ-6)

	有効回答	0の件数	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率	平均
1	18	0	0	0.00%	6	33.33%	6	33.33%	11	61.11%	3.22
2	18	0	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	18	100.00%	4.00
3	18	0	0	0.00%	8	44.44%	8	44.44%	9	50.00%	3.04
4	18	0	0	0.00%	10	55.56%	10	55.56%	7	38.89%	2.89
5	18	0	0	0.00%	5	27.78%	5	27.78%	13	72.22%	3.35
6	18	1	0	0.00%	6	33.33%	6	33.33%	10	55.56%	3.18
7	18	0	0	0.00%	6	33.33%	6	33.33%	12	66.67%	3.25
8	18	0	2	11.11%	7	38.89%	7	38.89%	6	33.33%	2.77

<回答選択肢>

- | | |
|----------------|-------------------|
| 1：自社内部での費用削減 | 2：自社の優位性による受注拡大 |
| 3：下請け構造の見直し | 4：下請け業者に対する費用削減要請 |
| 5：原材料調達の見直し | 6：機械設備の効率的な配置 |
| 7：工事現場要員の配置効率化 | 8：公共工事から民間工事へのシフト |

また、回答企業の入札制度改革に対する姿勢を尋ねた設問Ⅲ－7では、優良業者の優遇制度、指名競争入札の透明化、総合評価方式の導入に対しては肯定的な姿勢であることが伺える(表5-34参照)。指名競争入札の透明化を別にすれば、回答企業は技術力や業者適正を評価する方向への改革を支持していると言える。一方で、一般競争入札の拡大、損害賠償請求や指名停止措置といった

ペナルティの強化、地域要件の縮小といった方向での改革には消極的姿勢であることが理解できる。一般競争入札の拡大や地域要件の縮小といった改革方向は競争性を高め、企業の利潤を低下させる傾向を持つであろうから、こうした回答傾向はむしろ企業側からは当然の反応と言えるであろう。

表5-34 入札制度改革に対する回答企業の姿勢(設問Ⅲ-7)

	有効回答	0の件数	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率	平均
1	18	2	0	0.00%	8	44.44%	8	44.44%	4	22.22%	2.64
2	18	1	0	0.00%	6	33.33%	6	33.33%	11	61.11%	3.13
3	18	3	2	11.11%	4	22.22%	4	22.22%	8	44.44%	2.89
4	18	1	0	0.00%	6	33.33%	6	33.33%	9	50.00%	3.05
5	18	0	0	0.00%	11	61.11%	11	61.11%	5	27.78%	2.78
6	18	2	0	0.00%	3	16.67%	3	16.67%	12	66.67%	3.25
7	18	1	0	0.00%	8	44.44%	8	44.44%	7	38.89%	2.88
8	17	1	0	0.00%	10	58.82%	10	58.82%	6	35.29%	2.78

<回答選択肢>

- 1：一般競争入札の拡大 2：指名競争入札の透明化 3：「地域要件」の縮小
 4：総合評価方式の導入 5：入札ボンド制の導入 6：優良業者の優遇制度
 7：指名停止措置の強化 8：法令違反時の違約金・損害賠償請求の行使

さらに、公共工事における談合や品質並びに安全性確保義務違反行為の抑止に対する最重要の方策を記述方式で尋ねたのが設問Ⅲ-8である。回答結果のうち、重要な方策として次のような対応が挙げられている。

* 談合の抑止に関する対応策：

- コンプライアンスの確保：6件
- 社内における従業員に対する教育・指導：4件
- 経営陣の談合撲滅への意思の従業員に対する周知徹底：3件
- 同業他社との接触の回避：3件

* 品質並びに安全性確保義務違反行為の抑止に対する対応策：

- I S O並びにこれに準じた社内規則の遵守：7件
- コンプライアンスの確保：2件
- 社内における研修や教育：2件
- 施工に関する作業手順書等の遵守の徹底：2件

いずれの行為の抑止に関しても、法令やマニュアルを遵守する体制を整備することを通じて対応しようとする回答企業の姿を伺うことができるのである。

設問Ⅲ-9においては、昨年施行された独占禁止法上のリニエンシー制度の利用を阻害しうる要因について質問を行っている。リニエンシー制度の利用を妨げうる要因として最も重要なものはユーザー等からの社会的評価であると回

答する企業が多く、談合事件の頻発による世論の批判の高まりという現在の流れを企業側は敏感に感じ取っているものと理解することができよう(表5-35参照)。

表5-35 独禁法のリエンシー制度の利用を阻害する要因(設問Ⅲ-9)

1の件数	2
比率	12.50%
2の件数	0
比率	0.00%
3の件数	8
比率	50.00%
4の件数	2
比率	12.50%
5の件数	3
比率	18.75%
有効回答	16

<回答選択肢> 1：指名停止措置 2：違約金請求 3：社会的評価
4：業界からの評価 5：株主による追及

表5-36 公共部門・民間部門からの受注案件に対する認識
(設問Ⅲ-10/11)

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率
工事物件の要求水準	18	0	0.00%	7	38.89%	11	61.11%
技術的知識の差	18	2	11.11%	9	50.00%	7	38.89%

<回答選択肢>

(工事物件の要求水準) 1：民間工事の方が要求水準高い
2：公共工事の方が要求水準高い 3：差異なし

(技術的知識の差) 1：民間部門の方が技術的知識高い
2：公共部門の方が技術的知識高い 3：差異なし

設問Ⅲ-10並びに11は、民間部門からの受注案件と公共部門からの受注案件の相違に対して、企業側がどのような認識を持っているかを尋ねた設問である。民間工事と公共工事の要求水準の差について尋ねた設問Ⅲ-10においては、要求水準の差はないとした回答が最も大きいものの、公共工事の要求水準の方が高いとした回答も一定程度存在し(逆に民間工事の要求水準の方が高いとした回答はゼロである)、少なくとも要求水準という側面から見た場合には公共工事の品質水準が相対的に確保される傾向にあると言えるだろう。こうした要求水準に対する認識の傾向を生み出しているのは、発注者側の技術知識の状況による

ところが大きいだろう。実際、公共部門と民間部門の発注者の技術的知識の差について尋ねた設問Ⅲ－11 の回答結果からも伺うことができるように、約半数の回答企業が公共部門の発注者の技術的知識が民間部門の発注者のそれを上回ると回答しており、こうした認識が設問Ⅲ－10 の回答結果を生み出していると推測できるのである。品質への要求水準そのものは必ずしも建設生産物の品質確保につながるものではないが、発注者側の技術知識を背景とした建設生産物に対する要求水準は、受注者側の緊張をもたらすのもまた事実であろう。その意味で、発注者側の技術知識の蓄積は建設生産物の品質確保を担保する上で重要な要因となる可能性をもちうるのである。

参考文献

- 会計検査院(2003)『平成14年度決算検査報告：第4章 特定検査対象に関する検査状況－第6 公共工事の品質を確保するための監督・検査体制等の整備状況について』
- 国土交通省総合政策局建設業課(2006)『建設業許可業者数調査の結果について』
- 公正取引委員会(2003)『公共調達における競争性の徹底を目指して：公共調達と競争政策に関する研究会報告』
- 公正取引委員会(2004)『地方公共団体における入札・契約の実態に関する調査報告書について』
- 公正取引委員会(2006)『公共調達における入札・契約制度の実態等に関する調査報告書』
- 総務省(2006)『平成18年度地方公共団体定員管理調査結果の概要』
- 鈴木満(2004)『入札談合の研究(第2版)』信山社。
- 高木敦(2006)『建設(業界研究シリーズ)』日本経済新聞社。
- 東洋経済新報社(2007)『会社四季報(上場会社編(2007年春版))(未上場会社編(2007年下期版))』

終わりに

本研究では、現在進行途上にある公共調達をめぐる入札制度改革の役割と意味について、経済学・法律学の両面から検討を加えてきた。まず、現在の入札制度改革が 1990 年代以降の談合事案の摘発と世論による批判を背景に行われてきたことを概観した上で、この改革の特徴が工事の安全性や建設生産物の品質確保に関する規制運用には大きな変更を加えることなしに、指名競争入札制度から一般競争入札制度へのシフトを図ろうとする傾向を持つことを示してきた。現今の建設産業が置かれた状況が過剰供給の傾向にあるから、入札制度の競争性を高める改革自体は、この産業の構造調整を進めていくためには必要不可欠である。しかし、指名競争入札制度から一般競争入札制度へのシフトは、プリンシパル=エージェント関係にある発注者と受注者間に発生するエージェンシー・コストを高める効果を持つから、改革においてはこの種のコストを削減するような制度設計が求められるのである。

こうしたエージェンシー・コストを削減するためには、発注者は受注者に対する適正なモニタリングを行うと共に、受注者のインセンティブ付与の仕組みを設計することが求められるだろう。入札制度改革の途上で、入札談合に対するペナルティ(マイナスのインセンティブ付与策)は強化されてきたが、モニタリングや安全管理上の事故に対するペナルティは必ずしも強化されているとは言えない。本研究の過程において行われたアンケート調査のデータ分析を通じて、この種のペナルティは受注者側の「緊張」をもたらし、安全管理の上でプラスの効果をもたらすことになる。その意味で、こうしたペナルティ・システムを今一度検討することは、入札制度改革の将来を考える上で必要不可欠な事項なのである。

ペナルティのシステムに加えて、安全性の確保や建設生産物の品質確保を図るためには、受注者に適正なプラスのインセンティブを付与することも必要である。この種のインセンティブ付与のシステムとして、工事成績評点の利用や総合評価方式の導入を図ることが、多くの発注者において試行されつつある。この種のプラスのインセンティブ付与策がどのような効果を持つのかについては、現段階では必ずしも明らかではない。それ故、こうしたインセンティブ付与策の意味と効果について検証を重ねていくことが現行の入札制度改革に課された大きな課題となるのである。

このような大きな課題が残されてはいるが、本研究が現今の入札制度改革において、工事の安全性確保や建設生産物の品質確保に対する制度設計のあり方を今一度検討する必要性を伝え得たとすれば、本研究の目的は達成されている

のである。

資料編

1. 公共部門向けアンケート調査「公共調達における契約・入札制度並びに調達物件の品質確保の実態に関するアンケート調査」調査票
2. 民間部門向けアンケート調査「公共調達における契約・入札制度並びに調達物件の品質確保の実態に関するアンケート調査」調査票

公共調達における契約・入札制度並びに調達物件の 品質確保の実態に関するアンケート調査：調査票

〈アンケート調査についての説明〉

1. 下記の質問にご回答の上、本調査票を同封の返信用封筒にて平成19年6月8日（金）までにご投函下さい。
2. 個別の調査票により得た情報に関しては対外秘として管理した上で、学術目的のみに利用いたします。また、調査結果の公表においては個別の団体名を明示することはありませんので、ありのままの実態についてご回答下さい。
3. 本調査並びに質問項目についてご不明な点がございましたら、下記連絡先までご連絡下さい。

〈連絡先〉 〒651-2187 神戸市西区学園東町9丁目1

神戸市外国語大学 田中 悟

電話 078-794-8245

E-mail tanaka@inst.kobe-cufs.ac.jp

〈貴団体の名称・所在地等についてご記入下さい〉

団 体 名	
所 在 地	
担 当 部 署 名	
ご連絡先(Tel)	
E-Mail	

I. 貴団体について

1. 貴団体の直近年度の工事関係の調達件数及び調達金額（総額）を、建築一式・土木一式・その他の各部門に区分の上ご記載下さい。

部 門	件 数	金 額
建 築 一 式	件	円
土 木 一 式	件	円
そ の 他	件	円
合 計	件	円 (平成 年度)

2. 平成19年4月1日現在での貴団体への登録業者数を、建築一式・土木一式・その他の各分野に区分の上ご記載下さい。

部 門	登録業者数
建 築 一 式	
土 木 一 式	
そ の 他	
合 計	

3. 貴団体の工事関係の調達に関与する職員数（正規・非正規込み）と職員の平均的な経験年数を表中の部門ごとに区分してご記入下さい。併せて、各部門で他団体に業務を委託されている場合には、委託の件数についてご教示下さい（なお、工事関係の調達に関与する職員とは、工事設計・積算・調達物件に関する監督、及び入札契約に関する事務・検査を担当する職員を指します）。

部 門	職 員 数	平均経験年数	他団体への委託件数
工 事 設 計	名	年	件
積 算	名	年	件
調達物件に関する監督	名	年	件
入 札 契 約 事 務	名	年	件
入 札 契 約 に 関 する 検 査	名	年	件
調達に関与する職員数(合計)	名	年	件

II. 貴団体における入札制度並びに入札制度改革について

1. 貴団体では一般競争入札を採用されていますか。

①（一部あるいは全面的に）採用している。

②採用していない

→この場合、その理由について教えてください。

2. 1で①と回答された団体にお聞きします。一般競争入札として入札される案件はどのような案件ですか。該当する数字を○で囲んで下さい。

①設計金額（予定価格）が一定額以上の案件を一般競争入札としている。

→この場合、建築一式並びに土木一式の入札に関して上記「一定額」についてご教示下さい。

建築一式： 円以上 ()

土木一式： 円以上 ()

(いずれかの部門のみで一般競争入札が行われている場合は行われていない部門について上記()内に「不採用」と記して下さい)

②WTO政府調達協定で義務づけられている場合のみ一般競争入札を採用している。

③設計金額（予定価格）に応じて、一般競争入札の採用が決定されているわけではない。

→この場合、一般競争入札の採用の基準についてご教示下さい。

3. 貴団体で行われている指名競争入札についてお聞きします。指名競争入札における指名業者選定に際して、次の項目はどの程度重要ですか。各項目について該当する数字を○で囲んで下さい。

	1. 全く重要でない	2. あまり重要でない	3. ある程度重要	4. 非常に重要	0. わからない
入札参加予定業者の数	1	2	3	4	0
工 事 の 地 域	1	2	3	4	0
貴団体内の業者及び 中小業者の保護・育成	1	2	3	4	0
業者の過去の実績 並びに信用	1	2	3	4	0
業者の技術力	1	2	3	4	0
不良・不適格業者 の 排 除	1	2	3	4	0

4. 貴団体では、指名競争入札における指名業者の選定に当たって、発注者側にどの程度の裁量の余地がありますか。以下の該当する数字を○で囲んで下さい。

- ①指名業者の選定に関しては、「指名業者選定基準」のようなマニュアルがあり、業者選定に関する裁量の余地は全くない。
- ②指名業者の選定に関するマニュアルはあるが、業者選定に関してある程度の裁量の余地がある。
- ③指名業者の選定に関するマニュアルはあるが、業者選定に関してかなりの裁量の余地がある。
- ④指名業者の選定に関するマニュアルは特に作成しておらず、業者選定に関してかなりの裁量の余地がある。

5. 貴団体においては最低制限価格制度並びに低入札価格調査制度が設けられていますか。該当する数字を○で囲んで下さい。

- ①最低制限価格・低入札価格調査制度双方を設けている。
- ②最低制限価格制度のみを設けている。
- ③低入札価格調査制度のみを設けている。
- ④最低制限価格・低入札価格調査制度双方とも設けていない。

6. 前問で①～③と回答された団体にお聞きします。最低制限価格や低入札調査基準価格はおおむね予定価格の何%程度でしょうか。建築一式・土木一式・その他の各部門に区分してご教示下さい。

	最低制限価格	低入札調査基準価格
建築一式	%程度	%程度
土木一式	%程度	%程度
その他	%程度	%程度

7. 貴団体におけるいわゆる「地域要件」についてお聞きします。貴団体では、一般競争入札並びに指名競争入札の際に、入札参加資格に影響を与える「地域要件」として下記の制度をお持ちでしょうか。一般競争入札・指名競争入札に区分して該当するもの全てに○をお付け下さい。

	一般競争入札	指名競争入札
1) 地域内業者のみを対象にした入札案件と地域外業者のみを対象にした入札案件を区分している。		
2) 入札参加資格を地域内に本社ないしは営業所を有する業者に限定している。		
3) 入札参加資格を地域内に設けたブロック（土木事務所管轄地域等の）毎に区分し、そのブロック内に本社ないしは営業所を有する業者に限定している。		
4) 地域内の業者に対して経審点の優遇措置をとっている。		
5) 落札業者に対して、地域内業者の下請けとしての利用や地域内業者からの製品の納入を求めている。		
6) 上記以外の方法での地域内業者の優遇策を有している。		

→上記6)に○を付けられた場合は、その内容を具体的にご教示下さい。

--

8. 貴団体では、上記「地域要件」はどのような根拠規定に基づいていますか。該当する数字を○で囲んで下さい。

① 条例で規定している。

② 条例以外の内部規則（要綱等）で規定している。

③ 上記以外の場合は、下記に根拠を具体的にご記入下さい。

9. 貴団体における入札関係情報の公開とその方法についてお聞きします。貴団体では下記の情報の事前ないしは事後の公開を行っていますか。公開されている場合には該当部分に○を付けた上でその方法（ホームページ（HP）上での公開／窓口での公開／その他）を○で囲んで下さい。なお、部分的に公開している場合には、条件欄にどのような入札案件に関して公開が行われているかを明記して下さい。

	事前の公開	事後の公開	非公開	条 件
予 定 価 格	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		
最 低 制 限 価 格	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		
低入札調査基準価格	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		
落 札 価 格		(HP/窓口/その他)		
落 札 業 者 名		(HP/窓口/その他)		
入 札 参 加 企 業 名	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		
各入札参加業者の入札価格		(HP/窓口/その他)		
工 事 成 績 評 点		(HP/窓口/その他)		

10. 貴団体では下記の諸点での入札制度改革は検討されているでしょうか。各項目ごとに該当する数字を○で囲んでください。

	1. 検討されていない	2. 検討されている	3. 試行段階	4. 既に改革済み
一般競争入札の拡大	1	2	3	4
指名競争入札の透明化	1	2	3	4
「地域要件」の縮小	1	2	3	4
総合評価方式 (高度技術提案型)の導入	1	2	3	4
総合評価方式 (標準型)の導入	1	2	3	4
総合評価方式 (簡易型)の導入	1	2	3	4
入札ボンド制の導入	1	2	3	4
過去の工事成績を重視した入札制度	1	2	3	4

11. 貴団体では第三者による入札監視委員会が設置されているでしょうか。該当する数字に○をお付け下さい。

- ①設置されている。
- ②設置されていない。

12. 前問で①と回答された団体にお聞きします。入札監視委員会では下記の事項の検討・審議が行われているでしょうか。行われている事項全てに○をお付け下さい。

- ①談合事案（貴団体が正式に調査した事案）の審議・検討
- ②品質及び安全性の確保に関する違反行為があった事案の審議・検討
- ③貴団体での現行の入札制度の問題点に関する審議・検討
- ④入札制度改革に関する審議・検討と提言
- ⑤その他

→具体的にご記入下さい。

1 3. 貴団体では、調達物件に関して第三者による技術的な評価の機会をお持ちでしょうか。該当する数字に○をお付け下さい。

①調達物件の工事中に第三者による技術的な評価の機会を持っている。

②調達物件の完了後に第三者による技術的な評価の機会を持っている。

③調達物件に関して第三者による技術的な評価の機会を持っていない。

1 4. 前問①ないし②と回答された団体にお聞きします。第三者による技術的な評価において最も重視される事項は何ですか。具体的にご教示下さい。

Ⅲ. 入札制度の運用について

1. 貴団体での工事における安全性確保並びに品質確保の取り組みについてお聞きします。貴団体では下記の項目についてのモニターは行われているでしょうか。行われている事項全てに○をお付け下さい。

①工事成績評点を付けるために、完工検査を行っている。

②工事現場に対して抜き打ちでの検査を行っている。

→ この場合、抜き打ち検査の頻度についてご教示下さい

③完工検査以外に、安全性や品質確保に関して業者からの報告を求めている。

④検査業務に加えて、工事現場に対して発注者として監督やパトロール業務を併せて行っている。

⑤低入札による落札の工事等で重点的な監督・検査業務を行っている。

⑥建造物の不可視部分に関するモニターを行っている。

⑦上記以外の方法で安全性や品質確保に努めている。

→具体的にご教示ください

2. 貴団体において直近年度で工事の瑕疵補修を求めた工事案件はございましたでしょうか。ございました場合はその件数をご教示下さい。

①求めた工事案件がある → 件数： 件

②求めた工事案件はない。

3. 貴団体の直近年度の工事において工事の遅延はございましたか。ございました場合はその件数をご教示下さい。

①工事の遅延があった。 → 件数： 件

②工事の遅延はなかった。

4. 貴団体では直近年度において、調達物件の瑕疵担保期間中に工事の不具合が生じた事例はございましたか。ございました場合はその件数をご教示下さい。

①不具合が生じた事例があった。 → 件数： 件

②不具合が生じた事例はなかった。

5. 貴団体における工事成績評点の配点について、下記ひな形に基づいてご教示下さい。なお、採用されている工事成績評点基準が下記のひな形と大きく異なります場合は、工事成績評点基準のひな形を同封して下さい。

項 目	細 別	細 目 別 評 定 点
1. 施工体制	1. 施工体制一般	／ 点中
	2. 配置技術者	／ 点中
2. 施行状況	1. 施行管理	／ 点中
	2. 工程管理	／ 点中
	3. 安全対策	／ 点中
	4. 対外関係	／ 点中
	5. 施工計画	／ 点中
3. 出来形及び 出来ばえ	1. 出来形	／ 点中
	2. 品質	／ 点中
	3. 出来ばえ	／ 点中
4. 社会性	1. 地域への貢献等	／ 点中
5. 創意工夫等	1. 総合能力	／ 点中
6. 法令遵守等	1. 法令遵守等の補正	／ 点中
総 合 評 定 点		点

6. 貴団体では昨年度(平成18年度)に談合情報(正式に調査した情報のみ)が寄せられましたか。

①談合情報があった。 → 談合情報の件数をご教示下さい： 件

②談合情報はなかった。

7. 貴団体では、下記の事態が生じた場合にどの程度の期間指名停止が行われますか。

貴団体内で談合が生じた。	ヶ月～	ヶ月
他団体で談合が生じた。	ヶ月～	ヶ月
貴団体内で安全管理上の事故が生じた。	ヶ月～	ヶ月
他団体で安全管理上の事故が生じた。	ヶ月～	ヶ月

8. 貴団体における昨年度（平成18年度）の指名停止件数（一つの事案について1件と数えて下さい）をご教示下さい。

貴団体内における談合事件	件
他団体での談合事件	件
貴団体内における安全管理上の事故	件
他団体における安全管理上の事故	件
上記以外の指名停止要件	件
合 計	件

9. 貴団体では、登録業者が他団体で起こした指名停止事案の情報把握をどのように行っていますか。主なものを一つだけ選んで○をお付け下さい。

- ①他の団体からの通知
- ②他の団体の指名停止情報をホームページ等から独自に検索
- ③マスメディアによる報道
- ④その他

→具体的にご教示下さい

10. 貴団体においては、談合行為や安全性確保違反行為に関して損害賠償請求ならびに違約金条項の行使を行ったことがありますか。

- ①談合行為について損害賠償請求を行ったことがある。
- ②談合行為について違約金条項を行使したことがある。
- ③品質及び安全性の確保に関する違反行為に関して損害賠償請求を行ったことがある。
- ④品質及び安全性の確保に関する違反行為に関して違約金条項を行使したことがある。
- ⑤談合行為や品質及び安全性の確保に関する違反行為に関して、損害賠償請求や違約金条項の行使を行ったことはない。

IV. その他、貴団体において、工事の安全・品質確保と競争性の両立に関して現行入札制度の問題点やご意見がございましたら、ご自由にご記入下さい。

アンケートは以上です。ご協力ありがとうございました。

公共調達における契約・入札制度並びに調達物件の 品質確保の実態に関するアンケート調査：調査票

〈アンケート調査についての説明〉

1. 下記の質問にご回答の上、本調査票を同封の返信用封筒にて平成19年6月8日（金）までにご投函下さい。
2. 個別の調査票により得た情報に関しては対外秘として管理した上で、学術目的のみに利用いたします。また、調査結果の公表においては個別の会社名を明示することはありませんので、ありのままの実態についてご回答下さい。
3. 経理上の数字等の情報についてご回答できない場合には、該当箇所にその旨ご記入下さい。
4. 本調査並びに質問項目についてご不明な点がございましたら、下記連絡先までご連絡下さい。

〈連絡先〉 〒651-2187 神戸市西区学園東町9丁目1

神戸市外国語大学 田中 悟

電 話 078-794-8245

E-mail tanaka@inst.kobe-cufs.ac.jp

〈貴社の名称・所在地等についてご記入下さい〉

貴社名	
本社住所	
主たる営業所の 所在都道府県	
担当部署	
ご連絡先	
E-Mail	

I. 御社の概況について

1. 御社の建設業法上の建設業許可の状況についてお教え下さい（該当する許可区分に○をお付け下さい。都道府県知事許可の場合には、許可を得ている都道府県名を（ ）内にご記入下さい）。

国土交通大臣許可		都道府県知事許可		(都道府県名：)
特 定 業 者		一 般 業 者		

2. 御社が建設業許可を得ている業種の数と業種名についてご教示下さい。

許可業種の数： () 業種

許可を得ている業種(該当業種全てに○をお付け下さい)

建築一式	タイル・レンガ ・ブロック	防 水	消 防 施 設
土木一式		内 装 仕 上	清 掃 施 設
大 工	鋼 構 造 物	機 械 器 具 設 置	
左 官	鉄 筋	熱 絶 縁	
とび・木工	ほ 装	電 気 通 信	
石	しゅんせつ	造 園	
屋 根	板 金	さ く 井	
電 気	ガ ラ ス	建 具	
管	塗 装	水 道 施 設	

3. 御社の建築一式・土木一式・その他工事（最も得点の高い業種）に係る経営事項審査点数をお教え下さい。

建築一式： 点

土木一式： 点

その他工事： 点

II. 御社の経営状況・建設産業の実態に関して

1. 御社の直近3会計年度における受注件数並びに受注高を、公共部門・民間部門からの受注並びに建築一式工事・土木一式工事・その他の工事（合計）に区分してご記入下さい。併せて、前期・前々期・3期前の会計年度の始期・終期をご記入下さい。

<建築一式工事>

建築一式工事	前 期	前々期	3期前
公共部門からの受注件数	件	件	件
民間部門からの受注件数	件	件	件
公共部門からの受注額	円	円	円
民間部門からの受注額	円	円	円

<土木一式工事>

土木一式工事	前 期	前々期	3期前
公共部門からの受注件数	件	件	件
民間部門からの受注件数	件	件	件
公共部門からの受注額	円	円	円
民間部門からの受注額	円	円	円

<その他の工事の合計>

その他の工事合計	前 期	前々期	3期前
公共部門からの受注件数	件	件	件
民間部門からの受注件数	件	件	件
公共部門からの受注額	円	円	円
民間部門からの受注額	円	円	円

会計年度：（前期）平成 年 月 日 ~ 平成 年 月 日
 （前々期）平成 年 月 日 ~ 平成 年 月 日
 （3期前）平成 年 月 日 ~ 平成 年 月 日

2. 御社の直近3会計年度での受注額のうち、元請けとしての受注額を公共部門・民間部門毎にご教示下さい。

元請としての受注額	前 期	前々期	3 期前
公 共 部 門	円	円	円
民 間 部 門	円	円	円

3. 御社は下請け企業群に関する協力組織をお持ちでしょうか。該当する数字を○で囲んで下さい。

①下請け企業群に関する協力組織を持っている。

この場合、協力組織への参加企業数をご教示下さい。： 社

②下請け企業群に関する協力組織を持っていない。

4. 御社は他企業の協力組織に参加しておられますか。下記の該当する数字を○で囲んで下さい。

①複数の企業の協力組織に参加している。

②1つの企業の協力組織のみに参加している。

③他企業の協力組織には参加していない。

5. 御社における下請け企業（群）あるいは元請け企業に関してお聞きします。下請け企業ないしは元請け企業は下記のどのような性格を持っていますか。

①工事毎に下請け企業（群）あるいは元請け企業は変化し、下請け構造は流動的である。

②下請け構造は工事毎に変化するわけではないが、下請け構造はおおむね流動的である。

③下請け構造は変化する場合もあるが、おおむね固定的なものとなっている。

6. 御社の受注工事においては、単独受注とJV受注の比率はどのようになっていますか。下記の該当する数字を○で囲んで下さい。

①ほとんど全ての工事（件数ベースで70%超）にわたってJVによる受注となっている。

②おおむね半数程度（件数ベースで30～70%）の工事でJVによる受注となっている。

③相対的に少数であるが（件数ベースで30%未満）、JVによる受注工事もある。

④JVによる受注はなく、全ての工事が単独による受注である。

7. 御社の直近3会計年度における営業利益並びに経常利益の額（単独ベースの数字）をご教示下さい。併せて、売上高計上に係る会計基準についてもお教え下さい。

	前 期	前々期	3 期前
営 業 利 益	円	円	円
経 常 利 益	円	円	円

会計基準（該当する基準を○で囲んで下さい）：工事完成基準 工事進行基準
 （一部工事で採用している場合を含む）

8. 御社の直近3会計年度における原価構成（単独ベースの数字）についてご教示下さい（原価全体のパーセンテージとしてご回答下さい）。

	前 期	前々期	3 期前
外 注 費	%	%	%
労 務 費	%	%	%
材 料 費	%	%	%
そ の 他 諸 費 (人件費を含む)	%	%	%

9. 近年、建設業界においては、いわゆる「パイの奪い合い」の現象が生じ競争圧力が高まっていると考えられています。御社にとって下記からの競争圧力はどの程度強いでしょうか。各項目について、該当する数字を○で囲んで下さい。

	1. 競争圧力全くなし	2. 競争圧力弱い	3. 競争圧力強い	4. 競争圧力非常に強い	0. わからない
地域市場における同業他社からの競争圧力	1	2	3	4	0
全国市場における同業他社からの競争圧力	1	2	3	4	0
同業他社との国際的な競争圧力	1	2	3	4	0
サプライヤーからの競争圧力	1	2	3	4	0
元請企業からの競争圧力	1	2	3	4	0
顧客（公共部門）からの競争圧力	1	2	3	4	0
顧客（民間部門）からの競争圧力	1	2	3	4	0

10. 建設業界では「パイの奪い合い」が生じている一方で、M&Aに代表される業界の再編成が生じにくいとされています。業界の再編成を阻害している要因として下記の項目はどの程度重要でしょうか。各項目について該当する数字を○で囲んで下さい。

	1. 全く重要でない	2. 重要度は低い	3. 重要度は高い	4. 非常に重要	0. わからない
公共部門による受注が減少する。	1	2	3	4	0
民間部門による受注が減少する。	1	2	3	4	0
規模の経済性が作用しにくい。	1	2	3	4	0
下請け構造が複雑である。	1	2	3	4	0
市場がセグメントされている。	1	2	3	4	0
政府による政策や規制が大規模化に不利となっている。	1	2	3	4	0

その他、業界の再編成を阻害する重要な要因がございましたら、下記にご記入下さい。

Ⅲ. 公共調達活動と安全性・品質確保の取り組みに関して

1. 御社の直近時点（直近時点について枠外の（ ）内にご記入下さい）での従業員数並びに下記の技術者数をお教え下さい。

総従業員数	名
1級建築士の数	名
主任技術者の数	名
監理技術者の数	名
1級施工管理士の数	名

（平成 年 月 日現在）

2. 御社の昨年（平成18年）における労働災害発生件数についてご教示下さい。

件

3. 御社は建設工事の安全性確保並びに品質確保の目的で下記の方策を採られていますか。採られている方策全てに○をお付け下さい。

- ①法令で求められているものより厳格な社内基準を設けて、安全性確保や品質確保に留意している。
- ②安全性確保並びに品質確保に関して、ISOからの認証を受けている。
- ③自社社員を対象とした安全性確保並びに品質確保に関する内部研修制度を設けている。
- ④下請け企業社員を対象とした安全性確保並びに品質確保に関する研修制度を設けている。
- ⑤安全性確保並びに品質確保の貢献に対する表彰制度・報奨金制度を設けている。
- ⑥安全性確保並びに品質確保を目的とした社内資格制度を設けている。

4. 御社は下請け企業による建設工事に対して、どのような安全性確保並びに品質確保の方策を採られていますか。主要なものを3点お挙げ下さい。

1.
2.
3.

5. 御社の公共部門からの受注についてお聞きします。直近の会計年度において受注件数と受注額が最も大きくなっている場所はどこでしょうか。都道府県名でご回答下さい。

受注件数が最も大きな都道府県名：

受注額が最も大きな都道府県名：

6. 最近、「談合」問題に対する社会的な注目や各公共団体による入札制度改革を通じて、全国的に公共工事の落札率が低下傾向にあります。こうした落札率の低下傾向に対する対応として下記の項目はどれほど重要でしょうか。各項目について該当する数字を○で囲んで下さい。

	1. 全く重要でない	2. あまり重要でない	3. ある程度重要である	4. 極めて重要である	0. わからない
自社内部における費用の削減	1	2	3	4	0
自社の優位性を通じた受注の拡大	1	2	3	4	0
下請け構造の見直し	1	2	3	4	0
下請け業者に対する費用削減要請	1	2	3	4	0
工事に要する原材料調達の見直し	1	2	3	4	0
工事に要する機械設備の効率的な配置	1	2	3	4	0
工事現場要員の配置の効率化	1	2	3	4	0
公共工事から民間工事へのシフト	1	2	3	4	0

上記以外で御社で採られている対応策がございましたらご教示下さい。

7. 現在検討されている入札制度改革についてお聞きします。下記の諸点での入札制度改革についてどのようにお考えでしょうか。各項目について該当する数字を○で囲んで下さい。

	1. 強く反対	2. どちらかといえば反対	3. どちらかといえば賛成	4. 強く賛成	0. わからない
一般競争入札の拡大	1	2	3	4	0
指名競争入札の透明化	1	2	3	4	0
「地域要件」の縮小	1	2	3	4	0
総合評価方式の導入	1	2	3	4	0
入札ポンド制の導入	1	2	3	4	0
優良業者の優遇制度	1	2	3	4	0
指名停止措置の強化	1	2	3	4	0
法令違反時の違約金・損害賠償請求の行使	1	2	3	4	0

8. 公共工事において、御社が「談合」及び品質・安全性確保に関する義務違反の抑止に対して、社内で採られている方策のうち、最も重要なものを1つずつご記入下さい。

「談合」の抑止に対する対応策

品質並びに安全性確保に関する義務違反の抑止に対する対応策

9. 公共工事をめぐる「談合」を抑止する目的で、昨年からは独占禁止法に「リニエンシー制度」（自主申告に基づく課徴金減免制度）が導入されました。一般的に、リニエンシー制度を利用する際に障害となる要因は下記のどれだと思われますか。下記の要因のうち最も重要だと思われるものを1つ選んで○をお付け下さい。

- ①発注者による指名停止措置
- ②発注者による違約金請求
- ③ユーザーからの社会的評価
- ④業界からの評価
- ⑤株主代表訴訟等の株主による追及

10. 民間工事と公共工事の差についてお聞きします。工事物件の品質に関する要求水準は平均的にどのような傾向にありますでしょうか。該当する数字を○で囲んで下さい。

①民間工事の方が公共工事に比べて、平均的に工事物件の品質に関する要求水準が高い傾向にある。

②公共工事の方が民間工事に比べて、平均的に工事物件の品質に関する要求水準が高い傾向にある。

③工事物件の品質に関する要求水準に関しては、民間工事と公共工事に差異はない。

11. 発注者としての民間部門と公共部門の工事物件に関する技術的知識の差についてお聞きします。発注者の工事物件に関する技術的知識は、平均的にどのような傾向を有していますか。該当する数字を○で囲んで下さい。

①平均的には、民間部門の発注者の方が公共部門の発注者より工事物件に関する技術的知識を持っている。

②平均的には、公共部門の発注者の方が民間部門の発注者より工事物件に関する技術的知識を持っている。

③工事物件に関する技術的知識に関しては、民間部門と公共部門に差異はない。

IV. その他、入札制度改革や安全性・品質確保に関する制度的な取り組みに対して御社のご意見等がございましたら、自由にご記入下さい。

アンケートは以上です。ご協力ありがとうございました。

助成研究者紹介

たなか さとる

田中 悟(研究代表者)

現職：神戸市外国語大学外国語学部教授(博士(経済学))

主な著書：

『イノベーションと産業組織』(多賀出版：平成17年)

「技術知識の補完性とプロパテント政策の効果」(岡村誠氏・新海哲哉氏との共著)、後藤晃・長岡貞男編『知的財産制度とイノベーション(第7章所収)』(東京大学出版会：平成15年)

"Institutional Restructuring in the Japanese Economy since 1985"
(with Matsuura,K., Pollitt,M. & R.Takada) *Journal of Economic Issues*, Vol.37, No.4 : pp.999-1022, 2003年

など。

はやし しゅうや

林 秀弥(研究分担者)

現職：名古屋大学大学院法学研究科准教授(法学修士)

公正取引委員会競争政策研究センター主任研究官

主な論文：

「競争法における関連市場の画定基準」(『民商法雑誌』第126巻第1号、2号)

など。

COMPETITIVENESS OF THE AUCTION SYSTEM AND THE SAFETY REGULATION IN THE PROCESS OF THE CONSTRUCTION IN THE PUBLIC PROCUREMENT

Tanaka,S.¹ Hayashi,S.²

¹ Kobe City University of Foreign Studies ² Nagoya University Graduate School of Law

Recently, social interest about the auction system in the public procurement is increasing, because of the exposure of the cartel (Dango) cases. In this paper, we show that recent reforms of the auction system have the characteristics which reinforce the competitiveness of the auction system without strengthening the safety regulation in the process of construction. In the public procurement, because the relationship between government (buyer) and the construction firm (seller) is principle=agent relation, it is necessary that the reform of the auction system decreases the agency costs which are formed from this relationship. Using the data from the questionnaire to the public sector, we show that the monitoring activities and the penalty system may reduce the rate of the accidents in the construction activities. So, it is suggested that it is necessary that the reform of the public procurement system should strengthen the safety regulation.

KEYWORDS: *public procurement, auction, agency costs, safety regulation*

研 究 成 果 の 要 約

助成番号	助 成 研 究 名	研 究 者 ・ 所 属
第2006-11 号	公共調達活動における競争性の確保と品質維持	田中 悟・神戸市外国語大学
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 48%;"> <p>近年、度重なる談合事件の摘発を通じて、公共調達の場における入札制度のあり方に関しての社会的関心が高まりつつある。一方で、建設生産物をめぐっては、いわゆる「耐震偽装事件」以降、その品質確保や建設生産のプロセスにおける安全性確保の重要性についても大きな関心が寄せられている。</p> <p>そこで本研究では、現在進行途上にある入札制度改革において安全性確保・品質確保を達成するために、どのような点が制度設計上重要な課題になるかを、経済学・法律学両者の視点に立って検討する試みを行った。まず、現在の入札制度改革が1990年代以降の談合事案の摘発と世論による批判を背景に行われてきたことを概観した上で、この改革の特徴が工場の安全性や建設生産物の品質確保に関する規制運用には大きな変更を加えることなしに、指名競争入札制度から一般競争入札制度へのシフトを図ろうとする傾向を持つことを示してきた(第1章)。第2章では、現在の建設産業が置かれた状況が過剰供給の傾向にあることを観察し、入札制度の競争性を高める改革自体はこの産業の構造調整を進めていくために必要不可欠である点を、統計学的な実証分析を通じて明らかにしている。</p> <p>さて、入札制度の競争性を確保するためには、入札制度において不正行為等(とりわけ談合)を抑止するシステムであるペナルティを検討することが不可欠である。談合に対するペナルティの一種である課徴金制度は、現在のペナルティ・システムにおいて重要な一翼を担っている。第3章では、この制度が導入された昭和52年独占禁止法改正時に遡り、この制度を立法史の観点から詳細に検討し、その現代的な意義について検討を加えた。先に触れた現在の入札制度の特徴である指名競争入札制度から一般競争入札制度へのシフトは、プリンシパル=エージェント関係にある</p> </div> <div style="width: 48%;"> <p>発注者と受注者間に発生するエージェンシー・コストを高める効果を持つ。従って、改革においてはこの種のコストを削減するような制度設計が求められることになる。第4章では、この種のエージェンシー・コストを削減するためには、発注者は受注者に対する適正なモニタリングを行うと共に、受注者のインセンティブ付与の仕組みを設計することが求められることを論証している。第5章では、本研究の過程において行われたアンケート調査のデータ分析を紹介し、現在の入札制度改革の特徴についての分析を行った。</p> <p>こうした分析を通じて、現在の入札制度改革の途上では入札談合に対するペナルティ(マイナスのインセンティブ付与策)は強化されてきたが、モニタリングや安全管理上の事故に対するペナルティは必ずしも強化されているとは言えないことが明らかとされた。第4章で触れたように、この種のペナルティは受注者側の「緊張」をもたらし、安全管理の上でプラスの効果をもたらすことになる。その意味で、こうしたペナルティ・システムを今一度検討することは、入札制度改革の将来を考える上で必要不可欠な事項であると言えよう。一方、ペナルティのシステムに加えて、安全性の確保や建設生産物の品質確保を図るためには、受注者に適正なプラスのインセンティブを付与することも必要である。この種のインセンティブ付与のシステムとして、工事成績評点の利用や総合評価方式の導入を図ることが、多くの発注者において試行されつつある。この種のプラスのインセンティブ付与策がどのような効果を持つのかについては、現段階では必ずしも明らかではない。それ故、こうしたインセンティブ付与策の意味と効果について検証を重ねていくことが現行の入札制度改革に課された大きな課題となるのである。</p> </div> </div>		