

公共工事における入札制度改革¹

談合事件から見る公共工事発注システムのあり方

慶應義塾大学 中澤敏明研究会

産業競争政策 B 分科会

2005年12月

加藤倫 川口昌泰 佐々木優治 中谷純
西山枝里 榊田竜馬 水澤裕人 宮葉雄大

¹本稿は、2005年12月3日、4日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2005」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、中澤敏明教授（慶應義塾大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要旨

第1章では談合の発生件数や、談合の行われる建設業の労働生産性を見ることで、談合がそもそも悪いものなのか、良い談合はないのかを検証する。公正取引委員会によって摘発された法的措置件数に占める入札談合の割合は高く、また日本の建設業の労働生産性は国際間で比較しても産業間で比較しても低いことがわかる。

第2章では談合にまつわる背景である法制度や天下りに関しての現状、入札制度の現状を調べ、これらの利点や問題点を挙げる。この三項目の現状をここでは調べる。その結果、法や天下りに関してはそれぞれ整備が進められているが、入札制度についてはまだ改善の余地があると私たちは判断した。

第3章では前章の内容をふまえて、入札制度に焦点をあてて詳述して提言への前提を述べる。ここでは様々な入札制度の形式のもつ利点や欠点、入札制度にまつわる電子化などの現状の動きを述べる。

第4章では政策提言の基盤となる CM 方式について詳細を述べる。CM 方式は米国では普及しているものの日本ではまだそれほどには広まっていない制度ではあるが、我々はこの米国の CM 方式を日本式に適応させて導入することを提言とするために、その前提として CM 方式のなんたるかを述べる。

第5章では CM 方式を導入することによる利点や欠点を挙げて比較し、それらを精査したうえで最終的な政策提言をする。我々の提言は『入札体系の内に日本風に適応させた CM 方式を導入する。その際は CM 業者を二者もうけて、お互いを監視する』というもので、そうすることにより透明性・競争性・公平性を現状に対して付与できると考える。

第6章では提言したことにより今後起こるだろう社会的な影響や課題を考える。

目次

はじめに

第 1 章 談合の是非

- 第 1 節 そもそも談合は悪なのか？
- 第 2 節 建設業の労働生産性の国際比較
- 第 3 節 日本国内における建設業

第 2 章 公共工事における諸問題

- 第 1 節 天下り
 - 2-1-1. 天下りとは？
 - 2-1-2. 改正状況
- 第 2 節 法整備
 - 2-2-1. 課徴金制度
 - 2-2-2. 内部告発制度
 - 2-2-3. 改正状況
- 第 3 節 入札・契約制度
 - 2-3-1. 入札・契約方式
 - 2-3-2. 改正状況
- 第 4 節 まとめ

第 3 章 予定価格制度と多様な入札・契約制度

- 第 1 節 予定価格制度の存在
 - 3-1-1. 予定価格とは？
 - 3-1-2. 予定価格と最低制限価格
 - 3-1-3. 事前公表
 - 3-1-4. 予定価格の是非
 - 3-1-5. まとめ
- 第 2 節 多様な入札・契約制度
 - 3-2-1. 多様な入札・契約制度の登場
 - 3-2-2. 総合評価型入札
 - 3-2-3. 総合評価型入札の実例
 - 3-2-4. 郵便・電子入札
 - 3-2-5. 横須賀市の電子入札の実例
 - 3-2-6. CM方式

第 4 章 CM方式

- 第 1 節 導入の意義

- 第2節 CM方式とは？
- 第3節 二つの区分
- 第4節 導入効果
- 第5節 活用のニーズ
- 第6節 導入状況
- 第7節 課題

第5章 政策提言

- 第1節 CM 競争方式の導入
 - 5-1-1. CM 業者の一般競争
 - 5-1-2. 価格のみによる評価システム
 - 5-1-3. 保障制度と責任所在
 - 5-1-4. 導入する規模や範囲
 - 5-1-5. CM 業務対価
 - 5-1-6. 癒着問題
 - 5-1-7. ネットワークシステムの構築
- 第2節 CMR 資格制度
 - 5-2-1. 将来的な国家資格化
 - 5-2-2. 独立性の確保

第6章 今後の研究課題

- 第1節 建設業界の今後
- 第2節 年間予算方式の壁

終わりに

参考文献・データ出典

はじめに

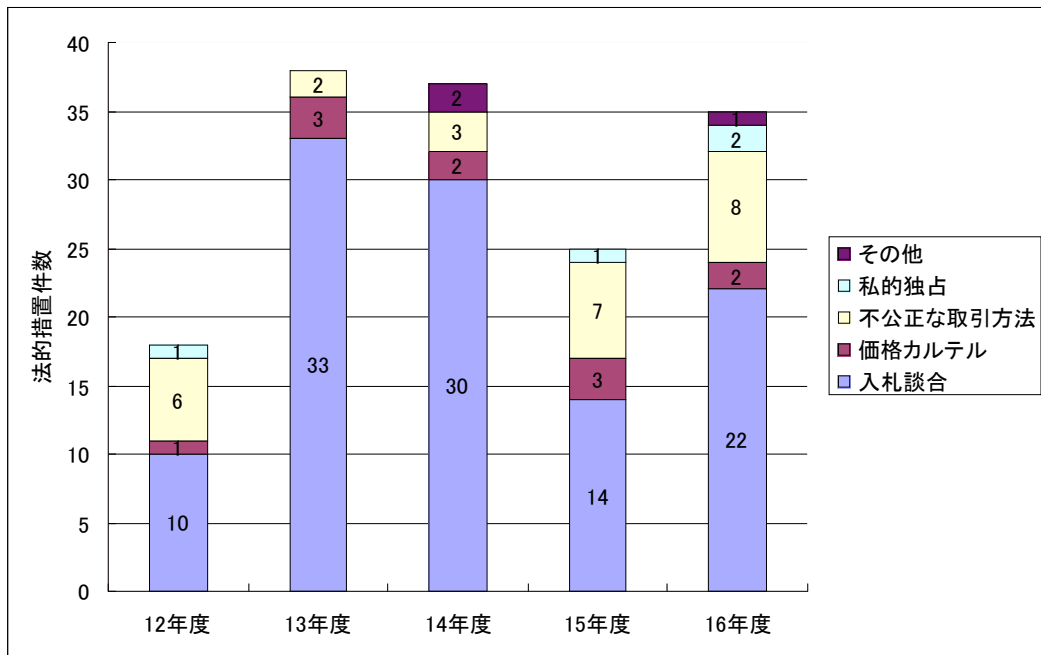
今年5月、鋼鉄橋梁をめぐる談合の疑いでメーカーや各社の担当者が公正取引委員会によって起訴され、連日メディアを騒がしていた。今回の事件が過去最大規模の悪質な談合であったことに加え、国土交通省の直轄工事での刑事告発はこれが初めてとあって、日本中に大きな衝撃が走った。告発されたのは、古参メーカーなど17社が加盟する「K会」(旧紅葉会)の横河ブリッジ(東京都港区)、JFEエンジニアリング(千代田区)、東京鉄骨橋梁(港区)、石川島播磨重工業(千代田区)、宮地鉄工所(中央区)と、後発メーカー30社でつくる「A会」(旧東会)の川田工業(富山県南砺市)、高田機工(大阪市浪速区)、栗本鉄工所(同市西区)などである。公正取引委員会の調べなどによると、横河ブリッジなど8社は2003・04年度、国土交通省の関東・東北・北陸の3地方整備局が発注した鋼鉄製橋梁工事について、加盟会社の過去の受注実績をもとに、受注会社をあらかじめ決めて工事を割り振っていた事実が明らかになった。両会は毎年、年度末に47社全社の担当者が出席する総会をそれぞれ開き、翌年度の受注調整の担当を幹事である会社に一任することを確認するなど、独占禁止法が禁じる「事業活動の拘束」を行っていた。旧紅葉会と旧東会は1991年、元総会屋が談合組織に加わっていたメーカーを脅したことから解散したが、93年ごろに名前を変えて復活し、なおも談合を続けていた。公正取引委員会はこうした経緯から、行政処分では再発の恐れが高く、また高値受注で国側が不必要な支出を強いられたことで国民生活に広範な影響を与えたとして刑事責任追及に踏み切った。入札に参加する業者が話し合っ共謀して受注予定者を決めてしまう談合では、価格競争が行われず、契約価格が割高になってしまうのである。その結果、公共工事の場合は納税者つまり国民がそのツケを支払わされることになる。また、被害は不必要な支出のみではない。同時に、競争があれば本来ならば市場から締め出されるはずの質の悪い業者が生き残ることもつながる。そうした不良不適格業者の延命は、公共工事の品質を脅かすと共に、建設産業の肥大化にもつながっていく。

国土交通省では不正事件が発覚するたび、違反業者に違約金を課すなど、違反を犯したあとのペナルティを強化してきた。また、入札・契約制度に関しても、改正や改革が行われてきてはいる。しかし、どれも抜本的な改革が行われておらず、談合は今だ発生し続けている。

こうした談合は江戸時代に起源を持つとされ、その根は深い。協調性や和を重んじる日本人の国民性を取り上げて「談合はムラ社会に根ざした日本独自の文化である」などとする見方も日本の建設業界などにはあるが、実際には欧米でも談合は広く行われている。ただ、米国などでは「談合を許さない」という社会の風潮の中、入札制度の整備も進んでおり、談合が発覚した際には厳しい制裁を科している。今回の刑事告発を受けて、わが国における談合の横行はいつまでも看過できるものではなく、早急に改善すべき問題であると再認識し、その考えのもと私たちは本稿の執筆に至った。

本稿では、そもそも談合することの是非、談合発生の原因になる諸問題、談合の発生元の一つである現行入札制度のメリット・デメリットを考え検証したうえで、新しい入札制度としての公共工事調達モデルを提唱することをもって政策提言とする。

以下の図は、法的措置件数を行為類型別に表したものである。



(<<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/05.september/050927.pdf>>から抜粋。2005/10/7 アクセス)

上図から、年毎の推移こそ有意には見えないものの、入札談合をはじめとする不正な取引は毎年横行していることがわかる。また、どの年度も法的措置件数のうちの大きな割合を入札談合が占めている。こうした事実は、国が談合問題が真剣に受け止め、本当に防止するべく抜本的な制度改革を行うべきであることを物語っている。

第1章 談合の是非

第1節 そもそも談合は悪なのか？

今回、談合の防止をテーマとして取り上げたわけだが、そもそも談合は絶対的に悪いものなのだろうか。談合文化が長く染み付いた日本では、談合に対して擁護すべきとする意見と根絶すべきとする意見が存在していて、2極化している。談合擁護の論者に言わせれば談合にも利点はあるとされ、それは以下のようなものである。

『談合の元締は、各社の得手不得手、能力や技術力の程度を見て、工事を各社にうまく配分する役割を果たしている。談合グループ以外の業者を排除することによって、不良不適格業者の参入を阻止することができる。また、日本では発注者が予定価格を適切に設定しており、談合によって価格が高くなりすぎることはない。談合が崩れて自由競争になれば、価格が大幅に下落するダンピングが起り、まじめに工事をする業者には赤字が発生してしまい、手抜き工事をする不良不適格業者だけが残ってしまう』。こういった議論である。しかし、私たちに言わせるならそれは不当な正当化に過ぎない。

今回の談合事件では、メーカーが二つの談合組織を作って秘密会合を開き、工事をする会社の順番を決める調整をしていたこと、つまり談合をしていたことが発覚した。談合が行われると、役所は工事のために必要以上に高い金を払わなければならない。役所が使う金は我々国民が納めた税金であり、談合によって決められた不当に高い工事価格のツケは国民が払うことになる。読売新聞社がつり上げられた金額を試算したところ、2003・04年度分の国土交通省の関係工事だけでも100億円以上になったとのことである。巨額の税金が無駄に使われたことに対し、国土交通省は違約金として一部を徴収する方針であるが、制度自体を見直さない限りは、また競争原理を守らない限りは談合が無くならないだろう。

また、今回の談合事件の主要因となっている日本道路公団からの天下りも看過できない問題である。確かに、受注業者にとって天下りは、公団からのノウハウが獲得できるため、業界に役立つ存在であるとも考えられなくもない。だが、OBの立場を利用して不正な活動を行うのであれば天下り人事は排除されなければならない。天下りに関する現状については後節で触れるのでここでは割愛するが、つまり、談合文化はこうした官と民の癒着の温床になってしまうのである。

私達が理想とする状態は『談合がなくなって、品質のしっかりとした工事が適正な価格で行われる状態』である。そのためには、談合が行われる場となる入札制度を改革して競争性・透明性・公正性を取り入れるとともに、談合に関する現行の法律の弱さを補強して、品質を維持しながら税金の無駄遣いをおさえる必要がある。政治家による税金の無駄使いが問題視されている今、こうした問題を解決することは国の最優先事項ではないだろうか。

第2節 建設業の労働生産性の国際比較

談合が行われることによる影響は、税金の無駄使いや官と民の癒着の温床になるだけではない。もう一つの、大きな影響が産業の肥大化である。建設業ならびに公共工事が各国の GDP に占める割合としては、日本が調査対象諸国の中では最も大きくなっている。建設業の就業者数でみても同様の傾向にある。各国の社会資本の整備水準にも依存するものの、日本は欧米諸国と比べて、かなり建設業ならびに公共工事に依存した経済構造を持っていることが分かる。しかし、建設業就業者 1 人当たりの GDP でみた労働生産性を考えると、日本はスウェーデンを上回るものの、イギリス・フランス・ドイツの EU 諸国を若干下回り、アメリカを大きく下回っている状況にある。つまり、建設産業の肥大化・非効率化が発生しているのである。日本では公共工事において、談合をなくすことで競争性を向上させることが求められているといえるのではないだろうか。

		アメリカ		イギリス		フランス	
人口 (千人)		288,240		59,207		61,237	
GDP (a)		1,307,692	対 GDP 比率	196,073	対 GDP 比率	180,169	対 GDP 比率
	うち建設業	121,867	9.30%	15,366	7.80%	15,615	8.70%
	(b) うち公共工事 (c)	32,927	2.50%	2,520	1.30%	5,556	3.10%
就業者数 (千人)		147,721	対就業者数比率	29,526	対就業者数比率	24,887	対就業者数比率
(d)	うち建設業 (e) (千人)	8,594	5.80%	1,290	4.40%	1,493	6.00%
建設業労働生産性 (b/e) (百万円/人)		14.2		11.9		10.5	

		ドイツ		スウェーデン		日本	
人口 (千人)		82,482		8,925		127,435	
GDP (a)		249,034	対 GDP 比率	30,229	対 GDP 比率	498,102	対 GDP 比率
	うち建設業	25,432	10.20%	2,069	6.80%	65,095	13.10%
	(b) うち公共工事 (c)	4,049	1.60%	986	3.30%	23,374	4.70%
就業者数 (千人)		38,671	対就業者数比率	4,353	対就業者数比率	65,299	対就業者数比率
(d)	うち建設業 (e) (千人)	2,427	6.30%	242	5.50%	6,460	9.90%
建設業労働生産性 (b/e) (百万円/人)		10.5		8.6		10.1	

(<<http://www.jbaudit.go.jp/kanren/gar/japanese/jartcl31to40/j32d09.pdf>>より作成。 2005/10/24 アクセス)

第3節 日本国内における建設業

以下の名目労働生産性の推移を表す表を見てほしい。

順	1955年	生産性	1970年	生産性	1985年	生産性	1995年	生産性	2002年	生産性
1	不動産業	8.764	石油製品	22.182	石油製品	83.509	石油製品	134.645	石油製品	232.444
2	石油製品	1.779	不動産業	16.584	不動産業	44.266	不動産業	60.582	不動産業	73.468
3	電気ガス	1.002	電気ガス	5.543	電気ガス	26.977	電気ガス	29.886	電気ガス	33.025
4	一次金属	0.73	一次金属	4.459	化学	14.439	化学	20.806	化学	20.848
5	食料品	0.646	化学	3.945	一次金属	11.827	一次金属	14.454	金融保険	17.56
6	金融保険	0.532	鉱業	2.481	金融保険	8.821	金融保険	13.932	一次金属	14.155
7	化学	0.528	金融保険	2.371	輸送機械	8.696	鉱業	10.126	輸送機械	12.903
8	紙パ	0.354	輸送機械	2.226	一般機械	8.317	輸送機械	9.636	紙パ	9.627
9	鉱業	0.347	食料品	2	鉱業	7.73	紙パ	9.602	鉱業	9.026
10	運輸通信	0.34	紙パ	54	食料品	7.61	電気機械	9.114	製造業	8.834
11	製造業	0.319	電気機械	1.909	紙パ	6.888	運輸通信	9.091	電気機械	8.561
12	電気機械	0.29	製造業	1.821	製造業	6.617	製造業	8.335	運輸通信	8.12
13	輸送機械	0.265	一般機械	1.817	電気機械	6.392	一般機械	8.047	食料品	7.849
14	精密機械	0.246	運輸通信	1.81	運輸通信	6.135	窯業土石	7.935	窯業土石	7.449
15	窯業土石	0.237	窯業土石	1.683	精密機械	5.758	食料品	7.829	精密機械	7.191
16	サービス	0.223	精密機械	1.6	窯業土石	5.403	精密機械	6.49	一般機械	6.703
17	繊維	0.198	建設業	1.385	建設業	4.62	卸小売業	6.444	卸小売業	5.837
18	他製造業	0.191	金属製品	1.276	金属製品	4.267	金属製品	5.921	他製造業	5.835
19	一般機械	0.18	卸小売業	1.274	卸小売業	3.91	建設業	5.863	建設業	5.312
20	卸小売業	0.179	他製造業	1.087	他製造業	3.814	他製造業	5.338	サービス	5.197
21	金属製品	0.179	サービス	1.023	サービス	3.753	サービス	5.233	金属製品	5.081
22	建設業	0.174	繊維	0.815	繊維	3.115	繊維	3.083	繊維	3.043
23	農水業	0.099	農水業	0.418	農水業	1.544	農水業	1.95	農水業	1.69
	全産業	0.207	全産業	1.393	全産業	5.347	全産業	7.583	全産業	7.623

単位：100万円

(<http://www.jpc-sed.or.jp/teigen/index.html>)より作成。2005/10/12 アクセス)

この表を見ると、製造業の労働生産性はますます良い傾向にあるにもかかわらず、全体での労働生産性は悪いということから、製造業以外の部門で、日本はかなり非効率な産業を背負っていることがわかる。それは農業だろうと一見考える向きもあるだろうが、影響が大きいのは農業に加えて建設業と流通業だと言われている。建設業は、下請けがあり、また孫請けがあるというように複雑な多層構造になっており、それは、調整するために間に入る「生産とは直接関係のない人」がいるということである。また、規制や保護政策、公共事業といった政治の介入の割合が高いことも要因のひとつに挙げられる。こうした構造が日本全体の労働生産性の向上の足を引っ張っていると言えるのではないだろうか。本稿で取り上げる談合の防止策は、この低い労働生産性の現状を回復させる可能性をも秘めるのである。

第2章 公共工事における諸問題

現在の公共工事の調達システムの中には、いくつかの問題が見られる。それらの問題は、それぞれが談合発生要因になっているものである。つまり、公共工事において『談合がなくなって、品質のしつかりとした工事が適正な価格で行われる状態』が保たれるためには、以下の問題を分析し、ここから改革を臨まなければならない。

第1節 天下り

2-1-1. 天下りとは？

天下りとは高額な給料と退職金を目当ての公団OBが業者企業に再就職する制度である。天下りを受け入れる業者は、OBの業界ノウハウを獲得したいという建て前の裏で、公団とのパイプ作りという本音も存在する。また、公共工事の入札において、指名競争入札が多く行われている今の状況では、業者としては天下りを受け入れることで指名を受けやすくしたい狙いもあるようである。実際、今回の橋梁談合事件で、談合組織だったK会加盟企業17社中15社が役員に公団OBを起用しており、もうひとつの談合組織A会も加盟企業30社中20社に天下りが確認されている。また天下りを受け入れている業者と受け入れていない業者では、受注額に極端な差があることがわかっている。こうしたことから、談合の背景には、このような天下り先を確保したい発注者側と談合を続けたい受注者側の利害一致があり、官と民の癒着構造が伺える。

今回の橋梁談合事件では、メーカーに天下った公団OBらが「かづら会」という団体をつくり、公団職員と接触しては工事の発注予定や内容をつかむ。その情報をもとに、大手メーカーに天下った公団の元理事が工事の配分を決めるようである。公団側も、指名競争入札の際に、決められたメーカーを必ず参加させていた。公団OBと現職、業者が互いに協力し、落札業者が出来レースで決まってしまう。よって、競争はなく、高値の落札になる。国土交通省（旧建設省）も道路公団も、かつては自ら受注調整を仕切っていたといわれている。「天の声」で工事会社を指名したのだ。しかし、93年のゼネコン汚職事件がきっかけで、あからさまな関与がしにくくなり、官製談合防止法がつくられるなど規制も強まった。古巣に顔が利く天下りOBの差配は、新手の「官製談合」ともいえる。

天下りの最大の問題は、公共事業が公正な競争による価格によってなされないことを発注者が見て見ぬ振りをするることである。つまり、発注者・官僚にコスト意識が皆無なのである。

2-1-2. 最新状況

この天下りに対して、事件をうけた道路公団は制度を改正した。理事や役員については、すべての受注業者への天下りを無期限で禁止し、一般職員については、公団本社の課長代理や出先事務所の副所長級以上の管理職は、5年間禁止とした。また、業者側にも天下り受け入れ企業名を公表させるなど、規定を厳しくした模様である。

第2節 法整備

そもそも、談合や天下りは独占禁止法によって禁止されている。独占禁止法は、公正で自由な競争を促進して、我が国経済の効率的な運営を図ろうとする法律である。競争とは、企業が消費者の購買を目指して価格や品質・サービスなどについて、お互いに競い合うシステムのことである。消費者が品質の良い安いものを選ぼうとすれば、企業も消費者の選択に合わせて生産するよう努力する。このように、市場における需要と供給の動きを通して、企業の意味と消費者の意味が結ばれる機能を、市場メカニズムという。企業の間には自由な競争がないと、市場メカニズムは働かないのである。また、競争があっても、虚偽の表示などのような不公正な競争手段による場合には、市場メカニズムは正しく働かない。公正で自由な競争が維持されてこそ、市場メカニズムは正しく機能することになるのだ。独占禁止法は、このような公正で自由な競争を促進するため、事業者に対して談合のような不公正な取引行為を行うことを禁止している。

2-2-1. 課徴金制度

不公正な取引行為が行われた場合には、「課徴金」が課せられる。入札談合は、受注予定者が決めた価格で落札できるよう協力するものであり、対価に係るカルテルとして、課徴金の対象になる。課徴金の額は、談合の落札額の原則6%であり、従業員300人以下または資本金規模3億円以下の中小企業は3%である。ただし、算定された課徴金の額が50万円を下回る場合には、課徴金の納付は命じられない。これは、諸外国と比べてかなり甘い数字であり、これが事前の談合防止に機能していないことは当然予想できる。また、公正取引委員会の告発により、入札談合などは、犯罪行為として独占禁止法に基づき刑事罰を受けることがある。談合を実際に行った者は、3年以下の懲役又は500万円以下の罰金に処せられる。そのほか、法人の代表者や事業者団体の役員が談合の計画を知り、その防止に必要な措置を採らなかった場合などには、500万円以下の罰金が科せられる。

2-2-2. 内部告発制度

また、公正取引委員会は「内部告発」の推進にも取り組んでおり、次のように法令を定めている。入札談合事件の端緒情報として、発注機関から寄せられる情報も重要であり、発注機関からの情報提供量は年々増加している。平成15年度においては、発注機関から公正取引委員会に通報のあった談合情報の件数は通報ベースで1038件（対前年度比3%減）に達している。平成13年4月に施行された「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」（以下「公共工事入札・契約適正化法」）では、国・地方公共団体・特殊法人等すべての公共工事の発注機関に対して、入札談合等の行為があったことを疑うに足りる事実があるときには、公正取引委員会に通知することが義務付けられ、同法に基づく通知件数は、平成15年度においては、38件あった。さらに、同法に基づき策定された「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（平成13年3月閣議決定）では、発注機関において談合情報の取扱要領を策定し、職員に周知徹底するとともに、同要領において各種手順を定めるに当たって公正取引委員会が行う審査の妨げにならないよう留意することとされた。しかし、このデータや今回程の大規模な談合事件が発生していたことからみても、内部告発制度が十分に機能していたとは言い難い。

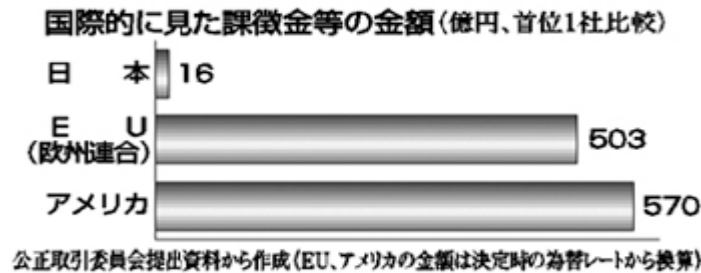
2-2-3. 改正状況

そこで、新たに独占禁止法が改正され、平成18年1月日に施行されることとなった。今回の大きな改正点は、独占禁止法の執行力が大幅に強化されたという点と、違反を行った企業に対しては、より厳しい措置がとられることとなったという点が重要な項目として挙げられる。そのように強化された改正法の主なポイントは、次の2点にある。

①課徴金制度の見直し

<算定率引上げ>

大企業の製造業等について、課徴金は従来違反行為に関係する商品又は役務の売上高の6%であった。これが、改正後は10%になった。これは、現行の算定率のもとでは違反行為を繰り返す事業者が跡を絶たないことから、抑止力として不十分であると考えられたからである。そして、過去の事件における不当利得の率等をもとに、10%という率が定められた。国際的なコンセンサスに近づいたとは言えるが、しかし、次図からも分かるように、EUやアメリカなどと比べると、10%でもまだまだ低く、談合防止に一役立つかは微妙なところである。



(<http://www.jcp.or.jp/akahata/aik4/2005-05-25/03_01_0.html>から抜粋。2005/10/29 アクセス)

<累犯加重>

今回の改正により、過去10年以内に違反行為をして課徴金納付命令を受けたことがある会社については、先ほどの引き上げられた算定率から更に5割増しする、つまり算定率が1.5倍になることとなった。これは、違反行為を繰り返す事業者が跡を絶たないこと、また、違反を繰り返す事業者は通常の率の課徴金を支払ってもなお、得られる不当利得が大きいから違反を繰り返すのであって、通常の算定率では違反の抑止に十分でないと考えられたからである。

<早期離脱>

一方、今回の改正では、違反行為をできるだけ早くやめることを促進する措置が導入された。これは、「カルテル・談合から早期に離脱した場合は課徴金を2割減す」という規定であるが、違反行為の期間が2年未満で、かつ、公正取引委員会が調査を開始する日の1ヶ月前までに違反行為をやめた事業者については、算定率を2割減することとされた。例えば、いったん談合をはじめたが、「やはり談合はよくない」と思い直して、談合を短期間で止めた場合には、課徴金が2割減で計算される。ただし、早期に違反行為をやめていた場合であっても、先ほどの違反行為を繰り返したことにより割増の算定率が適用される場合、すなわち再度の違反行為者である場合にはこの軽減率は適用されない。

<罰金との調整>

今回の改正では、ひとつの事件につき、同一の事業者に罰金と課徴金の両方が課される場合、罰金の半分に相当する額が課徴金から控除されることとされた。これは、罰金と課徴金が全く違う性質のものである以上、このふたつを同時に課すことには憲法上の問題は生じないが、他方で、両者には違反行為を抑止するという機能の面で共通する面があることから、政策的な観点から調整を行うものである。

②課徴金減免制度の導入

課徴金減免制度とは、自主的に違反行為を報告してきた事業者については、課徴金を免除、又は減額するという制度であり、内部告発を強化させる目的に定められた。このような制度は日本独自のものではなく、アメリカ・EU及びヨーロッパ各国・オーストラリア・韓国等国際的にも一般的にみられる制度だ。課徴金減免制度とは、事業者が、自らが関与したカルテル・談合について、公正取引委員会に対し

て、単独で、その違反内容を報告し、それを裏付ける資料を提出した場合は、その報告順位等に応じて課徴金が免除又は減額されるという制度である。まず、調査開始前、つまり公正取引委員会の立入検査前の1番目の報告者については課徴金が全額免除される。2番目の報告者については課徴金の50%が減額される。3番目の報告者については30%が減額される。また、立入検査後の報告者についても、30%が減額される。なぜこのような課徴金減免制度が設けられたのかという点だが、従来カルテルや談合は密室で行われることから発覚しにくく、また、証拠が残りにくいという特徴があるため摘発が困難であり、加えて事業者がカルテルや談合から抜けるインセンティブがなかった。そこで、違反をしてきた事業者自ら情報を提供してもらうことによって立件を容易にし、カルテルや談合から抜けるインセンティブを与え、ひいては「いま談合をやっているが、誰か他の会社が当局に情報提供をするのではないか。このまま談合を続けていては危険ではないか？」と談合に参加している事業者に思ってもらうことによって、カルテル自体が成立しないようにすることを狙って、このような課徴金減免制度が作られた。この「カルテル自体が成り立たないようにする」ということに課徴金減免制度の眼目がある。この課徴金減免制度について、違反行為をして本来課徴金を納めるべき者から課徴金をとらないのはおかしいのではないかという面もある。しかし、カルテルに参加した事業者の一部について、この制度により課徴金を免除又は減額したとしても、従来摘発できなかった違反行為を摘発できるようになるわけであるから、社会全体としての利益は大きくなり、合理性があると考えられる。

今回の独占禁止法改正は、約30年ぶりの抜本改正と言われながらも、法案の確定に至るまでに、財界からの批判や与党内の意見の相違があり、その経過は順調ではなかった。最終的には、措置減免制度や犯則調査権の導入などの成果はあったものの、最大の争点となった課徴金額は10%で決着した。そのため、新聞等では財界との妥協に終わったとする論調が支配的である。法案の改正作業に着手した時点で公取委が予定していた現行の3倍はおろか、4月の改正案で目標とした現行の2倍の12%にも届かなかった。しかし、再犯企業の場合は、5割増しの15%となるので、昨年まで公取委が目指していた20%に近づいたのではないかと、という見方もある。今回の改正により、独占禁止法がカルテル・談合に対して十分な抑止力を持つのかどうかに関しては、法の施行前であることもあり、今後の経過を見守る必要がある。

第3節 入札・契約制度

公共工事調達の手段ともいえる入札・契約制度には、もちろん談合発生の要因が隠されている。そもそも入札は、参加者が所定の日時、場所において契約金額を記入した入札書を提出することで行われるが、現在の行政が行う入札については、国の場合は会計法に、自治体の場合は地方自治法に規定されている通りに行う。ほぼ同じ内容であるので、ここでは地方自治法に基づいて説明することにする。

2-3-1. 入札・契約方式

地方自治法ではまず、地方公共団体が売買、貸借、請負その他の契約をする際には、以下の4種類のうち、いずれかの方法によって締結すると定めている。また、これら4方式のうち、一般競争入札以外の3方式は「政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる」と定めていることから、一般競争入札を使うのが原則であることがわかる。その例外として他の方式が認められているのである。ところが、実態はこの原則とはかけ離れているのであるが、この点については後述する。

① 一般競争入札

一般競争入札は、基本的には誰もが参加できる入札方式であるが、厳密には破産者や、自治体との以前の契約で不正を働いた者などは参加できないことが、地方自治法施行令（一六七条の四）によって定められている。また、自治体の長は契約の種類や金額に応じて経営の規模や状況を要件とする資格を定めることができるとされている（施行令一六七条の五の二）。しかし、この制限の意義は、客観的な条件を設けることによって一定の水準を確保することが目的であって、基準をクリアすれば誰でも参加できることから、不特定多数が参加して競争することでより安価に調達できるという原則に則したものである。

② 指名競争入札

指名競争入札とは、自治体の指名を受けた業者だけが入札に参加できるという方式である。この指名競争入札によることができるケースは、

- ・工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものとするとき
- ・その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするとき
- ・一般競争入札に付することが不利と認められるときと定められている（施行令一六七条）。

これらの場合には、自治体が条件を満たす業者を指名し、指名を受けた業者だけで入札を行うことができるとされている。

③ 随意契約

随意契約とは、競争を行わず、特定の相手を選んで契約をする方法である。この方法によることができるケースとは、

- ・売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格が政令に定める額の範囲内において当該自治体の規則で定める額を超えないものとするとき
- ・不動産買入れ又は借入れ、当該自治体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき
- ・緊急の必要により競争入札に付することができないとき
- ・競争入札に付することが不利と認められるとき
- ・時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき
- ・競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき
- ・落札者が契約を締結しないとき

と定められている。「売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格が政令に定める額」の金額については、次のように定められている。

地方自治法施行令 別表第五 (第一六七条の二関係)	
一 工事又は製造の請負	都道府県及び指定都市 二百五十万円 市町村 (指定都市を除く。以下この表において同じ。) 百三十万円
二 財産の買入れ	都道府県及び指定都市 百六十万円 市町村 八十万円

④ せり売り

せり売りとはよく卸売市場で行われているように、口頭で価格の競争をするという方法である。

(武藤博己 (2003) 『入札改革～談合社会を変える～』岩波新書 pp18~25.より抜粋・作成。)

日本では、国が発注する公共工事において、原則としてまず採用すべき方法が一般競争入札であり、それでは不都合が生じる場合のみ他の方法をとってもよいということである。しかし、先に述べたように、実態を見ると一般競争入札が行われるのは、金額の大きい大規模工事でごく少数の契約に限られており、件数としては随意契約が圧倒的に多い。そしてそれ以外は、指名競争入札が行われている。しかし、指名競争入札は、発注者側が指名した業者のみが入札に参加できるというもので、一定の品質確保や不良業者の排除などには役立つ面もあるが、発注者側の恣意が入りやすく、官製談合の温床になると思われる。建築事業で指名競争入札を行う場合、まず入札に参加する指名業者が選定され、その指名業者を集めて「現場説明会」が開かれる。この説明会で行政側の設計担当者から設計についての説明がされ、入札の日時、場所、手続き方法について伝えられるのだが、この現場説明会で入札に参加する業者が一斉に集められれば、誰と談合をすればいいのかわかってしまうのである。指名競争入札の場合、一般競争入札とは異なり、参加業者は限られていて金額や事業規模にもよるが一般的に多くても20社程度である。一方の、一般競争入札は、不良不適合業者の排除が困難であり、事務量が増加するというデメリットはあるが、競争性の確保に大いに役立つと考えられる。よって、指名競争入札から一般競争入札へと変更が望まれる。ただし、一般競争入札にしたところで、業者間の繋がりは強く、入札の参加業者が割れることも大いに考えられる。

このほかにも、日本の入札・契約制度には、

- ① 画一性
- ② 予定価格制
- ③ 価格のみの競争
- ④ 行政側の大きな裁量権～指名競争入札～
- ⑤ ランク制と経営事項審査による棲み分け
- ⑥ 地元中小企業保護
- ⑦ 工事完成保証人制度
- ⑦ 最低制限価格

といった様々な特徴が見られる。これらが、談合をしやすくしていることは間違いないだろう。いずれにしても、現行の入札・契約制度に言えることは、競争性・透明性・公正性に乏しいということである。

2-3-2. 改正状況

こうした事態に対して、1999年には総合評価方式、2001年には入札契約適正化法、2005年には「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が実施されている。電子入札化、予定価格の事前公表、指名業者の選定基準や非指名理由の公表などがこれにあたる。また、多様な入札・契約方式も導入され始めた。しかし、これらもいまだ浸透しておらず、競争性・透明性・公正性が高まったとは言いがたい。今年に入り、国土交通省は談合再発防止対策として、7億3000万円以上だった一般競争入札を、本年度3億円以上、06年度2億円以上まで拡大し、3億円未満でも本年度から積極的に試行して

いくとした。拡大した7億3000万円未満の一般競争入札には地域要件、等級区分、過去2年間の同整備局における工事成績などの条件を付けた。そして、通常指名競争入札は原則廃止になった。

第4節 まとめ

以上のように、第1節天下り・第2節法整備・第3節入札契約制度と、3方向から談合の要因を分析してみた。どれも規制を改正する動きは見られ、天下りに関しては道路公団では原則禁止になり、法整備に関しては諸外国より甘いという現実があるものの、改正独禁法が来年1月に施行されることとなった。また、入札制度においても、一般競争入札の拡大導入が進んでいる。しかし、どの方向から見てもまだ改正が甘いという感じは否めず、もっと抜本的で大胆な改革が必なり要とされるであろう。そこで私達は、公共工事の入り口となる、入札・契約制度の改革に焦点をあて、透明性・競争性・公正性を真に確保できるための入札・契約制度を考察したい。そして私たちが理想像とする「談合ができなくなり、品質のしっかりとした工事が適正な価格で行われる状態」を目指す。

第3章 予定価格制度と多様な入札・契約制度

入札・契約制度を考察するにあたって、どんな方式にも必ず存在しているのが予定価格である。この予定価格制度の存在は、入札・契約制度における基礎的な部分であるが、しかし、この基礎的な制度にこそ、問題が見られるのである。予定価格制度の分析を経たうえで、多様な入札・契約制度をみてゆく。

第1節 予定価格制度の存在

3-1-1. 予定価格とは？

予定価格とは、ある工事を行う際に予めどの位の費用がかかるかを見積もったものである。これは、どんな規模の工事であっても入札の際には必ず予定価格というものが設定される。ここでは公共工事における予定価格とはどんなものなのかを分析していきたい。

予定価格の作成に当たっては、予算決算及び会計令の第79条に、『契約担当官等は、その競争入札に付する事項の価格（中略）を当該事項に関する仕様書、設計書等によって予定し、その予定価格を記載し、または記録した書面をその内容が認知できない方法により、開札の際これを開札場所に置かなければならない。』と定められており、また、同80条には、『予定価格は、競争入札に付する事項の価格の総額について定めなければならない。ただし、一定期間継続してする製造、修理、加工、売買、供給、使用等の契約においては、その予定価格を定めることが出来る。』2項には『予定価格は、契約の目的となる物件または労務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短を考慮して適正に定めなければならない』とある。予定価格とはつまり、労働力や資材、機材の調達から施工までの標準的なプロセスを想定し、適正かつ合理的な価格として算出した契約予定金額なのである。また予定価格には、上限拘束性というものがああり、これは競争入札により予定価格の制限内での最低価格で入札したものを契約相手とし、その価格を契約金額とすることと定められているため、予定価格が契約金額の上限になるということである。予定価格が契約金額の上限を拘束しているため、不当に高額な価格で工事が契約されることを防止することができるのである。

3-1-2. 予定価格と最低制限価格

予定価格が入札の上限を拘束するものであるのに対して、入札の下限を拘束するものとして最低制限価格というものがある。これは、これ以上の安い価格で落札されても最低限の品質を確保できないと判断される価格であり、過剰な低価格競争による品質の低下を防ぐ意図から設定されるものである。前述したとおり、一般競争入札にした場合に、ダンピングが起る可能性があるため、この最低制限価格が導入されたのである。入札の際にこの価格より低い価格を提示した業者は失格となる。また、予定価格と違っている点は必ず設定しなければならないと定められているわけではない点である。

3-1-3. 事前公表

入札における透明性を確保するために、予定価格や最低制限価格を事前に公表する自治体もある。これは、談合を助長するだけでなく、各入札業者の最低制限価格への張り付きをも促してしまう。

まず、予定価格を事前に公表することで、業者側は自らの積算なしで、この工事にはどれくらいの費用がかかるかが分かってしまう。談合体質の残っている環境であった場合、自らの積算なしに、しかも談合によって落札率を最大近くまで引き上げて落札することが出来るのである。予定価格の事前公表がなかった場合、たとえ談合環境であったとしても、入札者側は自ら工事費を積算した上で、選出した落札業者の入札価格を決めなければならないが、予定価格が事前に公表された場合、その手間がひとつ省けるのである。例えば、ある公共工事の予定価格が1億円だと公表されれば、談合組織は誰がいくらで落札するのかだけを決めればよい。落札予定者の入札予定価格が9500万円だとすると、そのほかの業者は、それ以上の金額で入札さえすればよいだけなのである。

一般競争入札であった場合、談合が起こる危険性は低下するため予定価格の事前公表は問題ないのではないかという考え方があるが、これも一概には言えない。なぜなら、前述したとおり、一般競争入札にした場合には不良不適合業者の排除が難しくなるため、予定価格が事前にわかると、その工事がどの程度の規模かが分かるため、悪質な低価格入札が起こりうるからである。

このような場合のために最低制限価格が設けられているわけだが、この最低制限価格の事前公表にも問題がある。それは、最低制限価格が分かってしまうため、どの業者も落札するためにその最低制限価格での入札をするからである。全国に先駆けて最低制限価格を事前公表した大阪府において、2001年9月から2002年3月までに発注した土木工事の17%、建築工事の40%が最低制限価格を入札した業者によるくじ引で落札者を決定する事態となり、69社によるくじ引によって決定したケースもあったという。これは真摯な企業努力によるコストダウンの成果ではなく、最低制限価格で入札さえすれば落札者決定のくじ引きに参加できるという考え方からの行動なのだ。この状況は、予定価格と同様に公正な入札を妨害される恐れがあるため問題であるといえる。

3-1-4. 予定価格の是非

予定価格自体についても、賛否両論がある。賛成派の意見としては、予定価格はしっかりと設計書に沿って、調査された単価データによって積算されたものであり、実際の入札でもこの予定価格と大幅にかけ離れた数字は出てこないというものである。事実、落札率が95%を超えている自治体であっても、このような考え方から、談合が無くとも高い落札率になるものだと考えている。一方、談合事件が起こるたびに税金の無駄遣いだという声の方々から上がる。これは、純粋な自由競争をすれば落札率は、80~85%に落ち着くはずであり、100%に近い落札率は不当に引き上げられた結果であって、その15~20%分の税金を無駄にしているというものである。果たしてどちらの意見が正しいのだろうか。それを考えるために、まずは賛成派の意見、つまり、予定価格は絶対的に正しいというのを前提に考えていくことにする。

予定価格が絶対的に正しいとすれば、それはつまり、予定価格を算出する国または自治体が、建設産業全体についてそのノウハウから技術革新の程度まで完全に熟知していることになる。それだけでなく、それぞれの施工会社の利益構造を把握し、また、実際の工事に付きまとう予期せぬ事態をも完全に予測したコスト算出をしていることになる。その上、市場の変動をすばやく捉え、俊敏に対応した単価でもって積算しているのだ。これが現実的ではないの是一目瞭然ではなからうか。これに対する反論としては、予定価格は標準的な施工を想定して、時勢単価に基づいて積算されているから、実際の価格と多少の誤差があったとしても基本的には適正価格なのであり、落札率が100%に近いのは問題ではないというものであろう。しかし、ならば逆に予定価格は必要ないともいえるのではないだろうか。なぜなら、発注者側が積算した予定価格が適正価格であり、その予定価格と入札者側が積算した入札価格（落札価格）がさほど変わらないのだとしたら、入札者側にも十分に適正価格を算出する能力があると言えるからだ。それでも、予定価格はその上限拘束性をもって、不当に高額な価格で工事が契約されることを防止することが出来ているという主張があるかもしれないが、この主張も矛盾していると言わざるを得ない。なぜなら、落札率が100%に近いことは問題ではないとしながらも100%を超えたものを許容して

いないからだ。落札率98%を認めるならば、落札率102%も認めなければならないはずではないか。それをしないのは単なる上限数字の押し付けであり、予定価格が適正であるという根拠にはならない。

では逆に、自由競争をすれば落札率は下がるという主張はどうだろうか。日本弁護士連合会が行った1998年の調査によると、談合することにより落札価格は20%以上上がると答えた建設業者は、18業者中17業者であったという。また、同会の調査で、三重県久居市では、談合事件の摘発後に指名業者の数を増やし、且つ指名業者を公表しないで入札を行ったところ、平均落札率が65～70%前後になったことが分かっている。確かにこれを見る限り、自由競争をすれば落札率が下がるといえるかもしれない。しかしそうであるならば、実際の落札価格とかけ離れる予定価格を設定することがそもそも無意味なことだと言えはしないだろうか。現在の積算方法としては、従来の歩掛り積み上げ積算方式と新しいユニットプライス型積算方式とがある。前者は、各工事の各工種毎に、施工プロセスを想定し、調査を通して計算された労務費、資材費、諸経費等を積み上げて予定価格を出す方式であり、後者は、受注者と発注者が総価で契約した後、ユニット毎に合意した価格を、発注者がデータベース化していき、ユニット毎に実績のデータベースの単価を用いて積算するものである。どちらの方法を用いて積算された予定価格であったとしても、自由競争が行われた結果として落札率が80%を切る形で落ち着くのであるとしたら、前者においては労務費や資材費の調査自体が見当はずれのものであることになりはしないか。そして、もし本当に自由競争が行われていったとして、後者において、データベース化していく過程で競争価格（ここでいう落札率80%前後の価格）がデータベースとして蓄積され、限りなく競争価格に近い予定価格が設定できるようになったとしても、落札率がその予定価格の90%を超えているからといって談合を疑うのだろうか。これでは本末転倒である。

3-1-5. まとめ

こうしてみると、やはり、予定価格というものはある一定の偏見を与える指標でしかないと言えるのではないだろうか。つまり、予定価格というある一本のラインを引いてしまうと、それを基準に高いか安いかを考えてしまう。もともとそのような意味で設定されたものではあると思われるが、相反する二つの意見から、今やそのライン自体が正しいのかを疑う段階になっている。

政府調達における入札に必要なことは、公平性、競争性、透明性であり、これらは予定価格とは独立している。予定価格を設定することは、公平性とは関係なく、それによって競争性が増すわけでもない。また、予定価格を事前または事後に公表することも入札の透明性を確保する点からは弱いと言わざるを得ない。なぜならば、予定価格はあくまでも計算上の数字であり、実際にどんなものにどれくらいの費用がかかったのかを明らかにするのが透明性を保つ上で最も重要であると言えるからである。そして、政府調達において最も重要である品質の確保を視野に入れ、“良いものを適正な価格で”という姿勢を保つ上でも、予定価格に縛られずに競争性・透明性を高めていくことのできる入札契約制度のあり方を模索していくべきだと考える。

第2節 多様な入札・契約制度

3-2-1. 多様な入札・契約制度の登場

国や自治体の仕事のひとつとして、市民に対して行う行政サービスがあるのだが、この多岐にわたるサービスを国や自治体の人間だけどすべて行うことは不可能であり、民間への業務委託の必要性が出てくる。このように国や自治体といった政府が民間からモノやサービスを買うことを「政府調達」と呼ぶ。

この政府調達において、政府側が第一に考えなければならないのは、公平性の確保である。なぜならば、これは政府から民間にお金の流れであり、いつも政府に業務委託を任される民間企業だけが利益を上げるような状況は、自由な競争状態とは言えず、当該産業の経済を歪ませることになるからである。公平性を確保するためには客観的な基準によって業者を選出することが必要である。そこで入札という方式がとられているのである。

これまで行われてきた政府調達の際の四つの入札・契約方式とその問題点には前章で触れたとおりである。現在、既存の入札・契約方式の問題点を踏まえ、新たな方式を模索していく動きが見られる。ここでは、その新たな入札・契約方式である、総合評価型入札方式、郵便・電子入札方式、CM方式を挙げ分析していくことを目的とする。

3-2-2. 総合評価型入札

現在の入札制度は、指名競争入札と一般競争入札のどちらにしても、入札の際には価格だけで落札者が決定されている。これは入札という制度が、公平性を確保するとともに、可能な限り低い価格で政府調達を行うことで、税金の無駄遣いを無くすという目的で用いられているためである。しかし、前節でも述べたように、価格だけで落札者を決定する方法は、談合や予定価格漏洩によるほぼ100%の高落札率や、その反対に最低制限価格設定によるダンピング問題など様々な問題を引き起こす。このことから、価格以外の評価要素を取り入れ、それらを総合的に評価することで発注者に最も有利である者を選出しようというのが総合評価型入札である。

この総合評価型入札のメリットとしては、談合に対する防止効果と公正労働問題への対応、ダンピング問題への有効性が3つ挙げられる。

- ①談合に対する防止効果とは、価格以外の要素を評価基準に入れるため、談合によって打ち合わせしななければならないのは価格だけではなく、多数の要素について調整が必要とされる。そのため、本命業者（実際に落札する業者）を決める話し合いや調整が煩雑になり、談合のやりやすいという側面が削られることになる。これによって談合の防止に繋がるというものである。
- ②公正労働問題への対応とは、評価基準の中に公正労働条件を入れることで、落札を目指す業者は公正労働条件へも配慮しなければならなくなり、労働条件の悪化を防ぎ、労働者へのしわ寄せを回避することができるというものである。
- ③ダンピング問題への有効性とは、価格だけの競争ではなくなるため、むやみな低価格競争をする必要がなくなるというものである。一番低価格を入札したからといって落札できていないという実例を見れば分かる通り、価格以外の要素においても高ポイントでなければ落札できないのである。

このように総合評価型入札のメリットが挙げられているが、実際はどうかということ进行分析していきたい。なお、この総合評価型入札は、国については、平成10年に「規制緩和推進三カ年計画」のなかで導入を図るべきことが盛り込まれ部分的に総合評価型入札が行われるようになり、平成12年には「工事に関する入札に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン」が作成され、実施されるに至っている。また自治体については、平成11年には地方自治法施行令を改正したことで一般競争入札における導入が可能になっている。そして今年談合事件をうけ、例えば中部地方整備局では、総合評価方式を一般競争入札だけでなく、原則2億円以上のすべてに導入、加算点を最大20～50点に引き上げることにした。また、企業の信頼度も評価項目に加え、問題があればマイナス評価も行うことになった。

3-2-3. 総合評価型入札の実例

ここでは、総合評価型入札の実例として、神奈川県の県立近代美術館等特定事業をとりあげる。このケースでは、価格を含めた各要素に、その重要度に応じたポイントを配点し、入札参加者ごとに各要素を採点し、合計点が最も高かったものを落札者にするという加算方式が用いられている。(なお、総合評価型入札の計算方法には二種類あり、この加算方式(総合評価点=技術点+価格点)のほかに除算方式(総合評価点=技術点/入札価格)と呼ばれる、評価値として価格対性能の比を求め、その値を比較して落札者を決定するものがある。)

落札者の決定にあたってこのケースでは、各入札希望グループの提案内容が、Ⅰ維持管理業務・美術情報システム業務・備品等整備業務、Ⅱ事業シミュレーション、Ⅲ事業遂行能力、のそれぞれにおいて、入札説明書等に示す県の求める要求水準を満たしているかどうかの内容確認をする基礎審査をした後に、

- ① サービスの対価の総額(配点85点)
 - ② 事業の安全性(配点5点)
 - ③ 美術館(施設・業務)の価値及びサービス水準の向上ならびに周辺環境への配慮(配点7点)
 - ④ 喫茶・レストラン、ミュージアムショップ、駐車場の運営内容の向上(配点3点)
- について点数化による定量的審査を行っている。

また、定量的審査に当たって、②事業の安全性に関しては、当てはまる項目ごとに0.714点加算、③美術館(施設・業務)の価値及びサービス水準の向上並びに周辺環境への配慮に関しては、A:特に優れている(1.40点)、B:優れている(0.70点)、C:優れているとはいえない(0.00点)、④喫茶・レストラン、ミュージアムショップ等の運営内容の向上については、同じくA:(0.375点)、B:(0.188点)、C:(0.000点)と計算している。なお、VE提案による向上も併せて評価を行っている。以下が入札額と得点をまとめた表である。(なお、細かな項目およびその評価を省き、純粋に得点にだけ着目している。)

		サザン クロス グルー プ	三井不 動産・ 大成・ 東芝	オリッ クスグ ループ	西松建 設(株)	伊藤忠 商事美 術館グ ループ	竹中工 務店グ ループ	前田建 設グル ープ
①	入札額 (千円) 得点 (85点満点) 順位	14,460, 000 68.08 7位	13,018, 204 75.62 4位	12,996, 349 75.75 3位	11,581, 412 85.00 1位	12,488, 439 78.83 2位	13,800, 013 71.33 5位	14,195, 148 69.35 6位
②	得点(5点満点) 順位	4.28 5位	5.00 1位	5.00 1位	3.57 7位	5.00 1位	4.28 5位	5.00 1位
③	得点(7点満点)	0.70	5.60	2.10	0.00	3.50	0.00	6.30

	順位	5位	2位	4位	6位	3位	6位	1位
④	得点(3点満点)	0.91	2.63	1.88	0.00	3.00	0.19	2.25
	順位	5位	2位	4位	7位	1位	5位	3位
合計	合計(100点満点)	73.25	88.85	84.73	88.57	90.33	75.80	82.90
	順位	7位	2位	4位	3位	1位	6位	5位
	1位との点差	17.08	1.48	5.60	1.76	—	14.53	7.43

(神奈川県ホームページ<<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/waisan/pfi/kinbi.htm>>より作成。2005/11/4 アクセス)

ここで注目すべき点はやはり、落札者の入札額である。表を見て分かる通り、ここでの落札者である伊藤忠商事美術館 PFI グループは入札額では二番目に安いということになるのだが、事業の安全性や喫茶・レストラン、ミュージアムショップ等の運営内容の向上といった項目の審査において上位ランクを獲得しており、総合得点ではトップになっている。つまり、入札額が一番低くなくても落札できているのだ。また落札者ではないが、三井不動産・大成・東芝グループは入札額では4位でありながら、合計得点では1位と僅か1.48点差にまで追いついている。逆に、入札額で1位でもそのほかの項目で得点を稼げなかった西松建設(株)は総合3位という結果である。

落札率に注目すると、入札予定価格は15,724,800千円であるから、落札者の落札率は、83.39%であり、最低で77.33%、最高で96.55%ということになるのだが、ここからも、落札率の低下という目に見える成果が伺える。このケースは、総合評価型一般競争入札方式の成功事例であるといえるが、それでも問題は残されている。

①入札額への配点が高いという点である。いくら総合評価型といっても、入札額での点数化において大幅に差をつけられた場合、他のどんな項目が優秀であったとしても総合得点では追いつくことは出来ない。このケースで言うと、入札額への配点が85点であるから、ここで15点以上差をつけられた場合に逆転落札の可能性は無くなる。価格への配点が高すぎる場合には、これまでの価格のみの競争とあまり変わらなくなる恐れがでてくるのである。

②定量的審査における評価項目の問題である。この項目を決めるにあたってその自治体の長は、学識経験者の意見を聞かなければならないことになっているが、どんな工事にどんな項目が必要か、または配点はいくらが適切か、という部分に発注者側の恣意が入り込むことには間違いが無い。また、情報公開によって、どの工事ではどんな項目で評価されるかが事前に分かってしまった場合、審査に耐えうるだけの処置を予めされてしまう可能性もある。そうなると、談合により評価ポイントの調整までが行われてしまい、総合評価方式は骨抜きにされてしまう。

③一社入札の可能性である。談合による入札額の話し合いだけで落札予定業者を決めることが出来なくなれば、そもそも入札に参加するものを一社だけにすればよい。そうすれば確実に落札できる。もしくは、落札予定業者より明らかに劣る業者を使って競争を装うことも出来るであろう。現に、日本道路公団は2003年度から競争性を高める入札改革を行ったにもかかわらず、逆にこの「一社入札」の割合が増えたという。

価格というのは、競争を行ううえでとても分かりやすい指標であることには間違いが無い。しかしそれだけでは品質を確保した健全な入札、工事が出来ないという状況からこの総合評価型入札方式が考え出されたのである。それでも、審査項目の問題や配点の問題などが残る。どんな指標を設けようとも、「それを適切に評価・保証・公表する存在」が必要だと言えるのではないだろうか。つまり、総合評価方式それ自体だけの導入では、直接的に談合発生させにくくするとは考えにくい。

3-2-4. 郵便・電子入札

新しい入札方式として、郵便・電子入札方式が挙げられる。この郵便・電子入札とは、一般競争入札方式の契約までの流れを郵便もしくはインターネットで行うというものである。ここでは、全国に先駆けて郵便入札および電子入札での成果が認められる横須賀市の例を取り上げて分析していきたいと考える。

3-2-5. 横須賀市の電子入札の実例

横須賀市では、平成10年に新入札制度改善策がまとめられ、は平成11年4月以降、指名競争入札の全廃に踏み切った。それまでは工事規模に応じて市が7~10社選んで入札させる指名競争入札が全体の約7割を占めていたのだが、落札率の高止まりや寄せられる談合情報に対応するために、すべての入札を「条件付き一般競争入札」に一本化したのである。この条件付き一般競争入札とは、経営事項審査の客観店などの資格要件を満たせば何社でも入札に参加できるというものである。この改革によって、新規参入が容易になり、また、今まで下請けだった業者が直接入札に参加できるようになったため入札参加者が大幅に増加した。また、同年6月には郵便入札を実施し、翌7月には最低制限価格をクジで決める、落札結果を即日インターネットで公表する、入札参加申請書などの書類をFAXによる提出にする、などの入札方法改善策を行っている。

そして、平成14年2月から電子入札を導入した。これらの改革による効果としては以下の6つが上げられる。

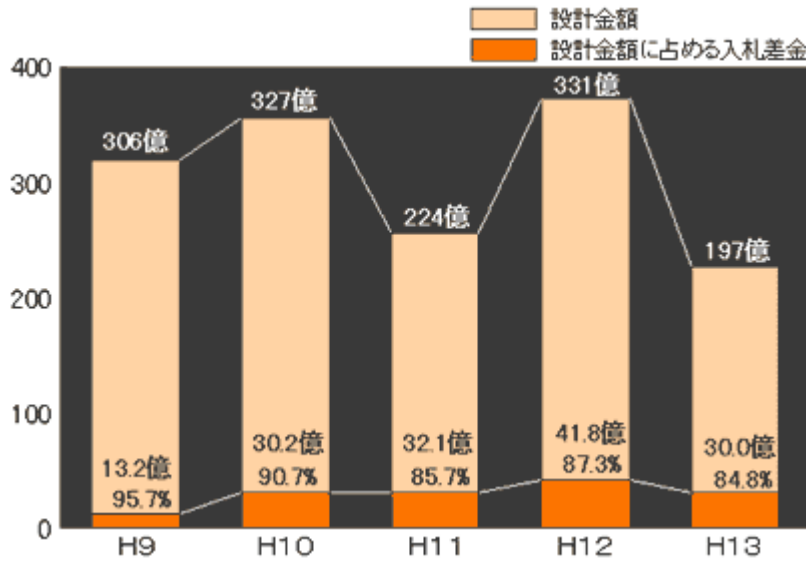
- (1) 競争性が高まった
- (2) 談合の懸念が小さくなった
- (3) 入札参加希望者にとって受注機会が拡大した
- (4) 発注者情報の透明性が向上した
- (5) 落札価格が低下した
- (6) 入札事務の情報化が進み、契約の窓口事務が省力化した

以下に平成9年から13年までの入札参加業者数、平均落札率、入札差額をまとめた表及び、設計価格における入札差額のグラフを掲載する。

I

	H9	H10		H11	H12	H13、1月
入札参加業者数(社/件)	9.2	4~6 9.0	7~3 16.7	22.6	18.0	18.5
平均落札率(%)	95.7	90.7		85.7	87.3	84.8
入札差額(千円)	1,320,008	3,022,871		3,209,404	4,184,243	2,887,290

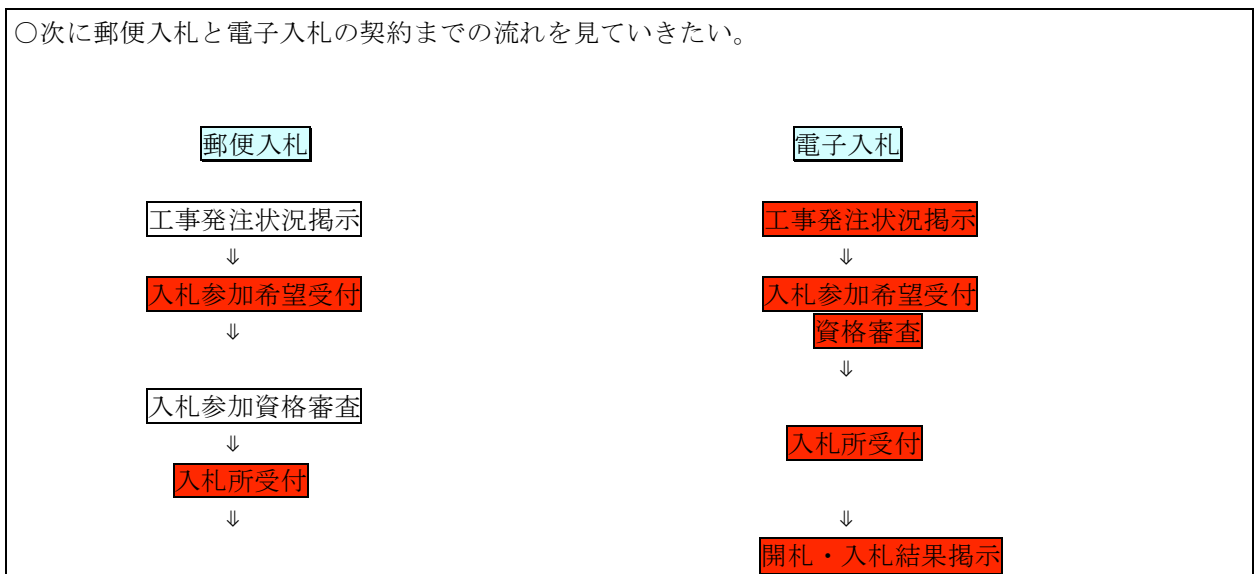
(H14 会派視察 <<http://homepage3.nifty.com/m-koike/yokosuka.htm>> より作成。2005/11/7 アクセス)

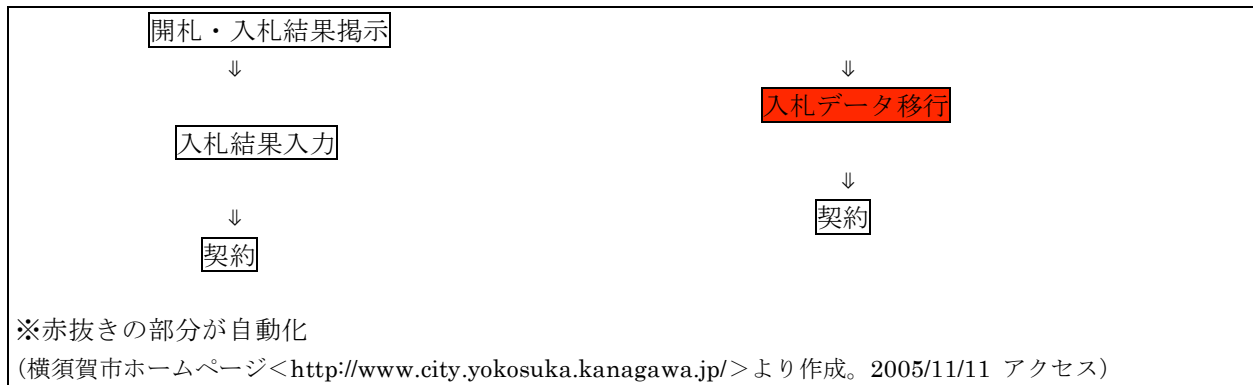


(横須賀市ホームページ<<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/>>より作成。2005/11/11 アクセス)

上の表から、入札改革が行われた後には、入札参加業者が約2倍の数になっている。
また、落札率も平成13年の1月には、平成9年の約96%から約85%まで10%以上下がっているのがわかる。

○次に郵便入札と電子入札の契約までの流れを見ていきたい。





これを見て分かる通り、郵便入札では出来なかった工事発注状況の掲示や入札参加資格審査、開札・入札結果掲示、入札結果入力などの業務が、電子入札ではすべて自動化されている。条件付き一般競争入札にすることで入札参加業者が増え、それに伴って事務量が激増したのだが、この電子入札の導入によって、大幅な事務の簡素合理化に成功している。同市の資料によると、入札参加者が50社であったとしても、僅か数分で開札は終了し、結果も自動的にホームページに公開されるそうである。また、この電子入札には、官民・民間の接触を排除する役割もある。これまで市役所に赴かなければ閲覧できなかった工事発注状況や開札結果などは、ホームページで閲覧できるようになり、同じく来庁しなければならなかった入札参加申請書提出や入札所の提出もすべてネット上でできるため、事業者が一度も市役所に足を運ぶことなく入札に参加できるようになったのである。これによって官民・民間の接触の機会は無くなり、不正が生じる可能性を無くすことに成功しているのである。

横須賀市の電子入札のそのほかの特徴としては、事業者と市役所間でやり取りされるすべてのデータを「公証局」が仲介し、従送信記録及び原本保証をすることで、その透明性を担保している点、事業者の負担が0円である点、使いやすさを考えた入札ワークフローによる簡易な操作性、などが挙げられる。さらに、安値落札による工事の質の低下や、「丸投げ」を防止するため、工事検査体制を強化して、元請業者に三次までの下請け先とそれぞれの下請け代金の届出を求め、現場抜き打ち検査を実施している。また、工事の成績がよい優良業者には優遇措置を、悪い不良業者には半年の指名停止措置をとるなどの方法をとっている。

このように横須賀市の一連の入札改革、及び電子入札はよく機能している。しかし、ここで安易に納得してはならない2つのポイントを挙げていきたい。

- ①まず、最初に間違っはならないのは、電子入札導入によって落札率の低下が促されたわけではないという点である。電子入札導入によるメリットは、事務量の軽減・入札経費の縮減、情報入手及び入札方法の容易さの向上に伴う入札参加者の増加、競争参加者の接触の機会の減少効果、などである。現に電子入札方式を導入する以前の平成13年には落札率は約85%である。これは、電子入札方式導入によって落札率が低下したわけではないことの証明である。では郵便入札を導入した平成11年に大幅に落札率が下がっているから、落札率の低下は郵便入札によるものだという考え方も正しくはない。なぜなら、同じ郵便入札を導入している宇都宮市の落札率は、95～98%となっているからだ。
- ②低下した落札率が必ずしも適正価格とは言い切れないという点である。横須賀市は、平成11年の郵便入札方式の導入によって談合防止や競争性の向上は達成されていたとしている。しかし、同年に最低制限価格に関する取り決めも行われていることに注意しなければならない。確かに入札方式導入で競争性は向上したかもしれないが、それによって最低制限価格への張り付きが起こったのではないかという見方もできるのだ。つまり、受注する目的のために適正価格を見失っているのではないかということである。例えば、それまで指名競争入札のもとで談合している元請業者と、談合

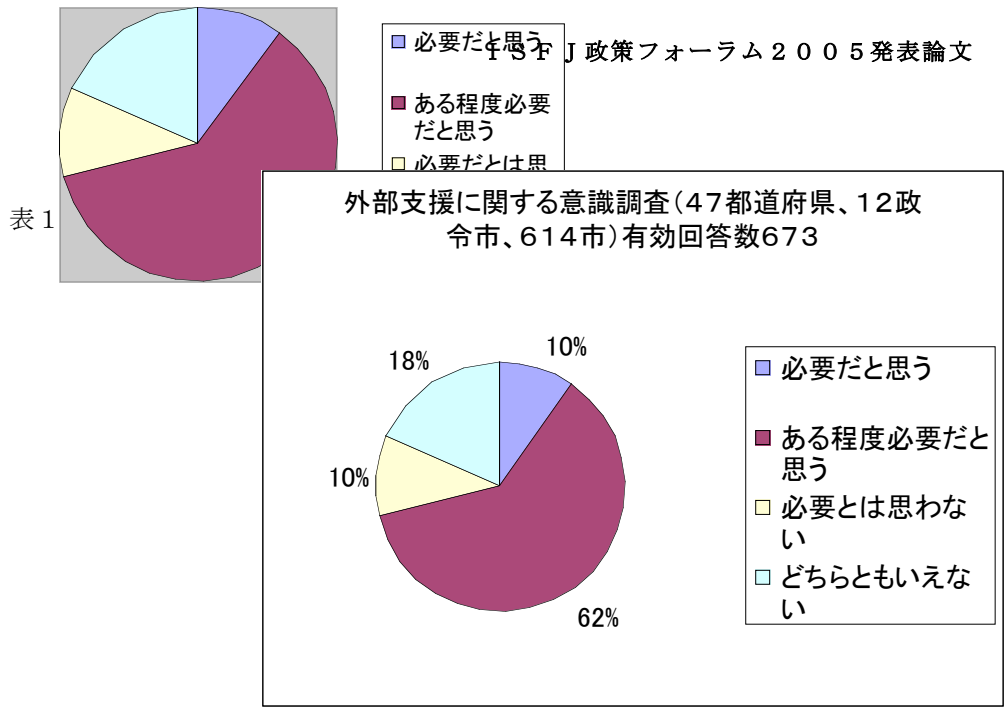
には加わっていない業者がいたとする。ここで条件付き一般競争入札に切り替わったとしたら、どうなるだろうか。談合に加わっていなかった業者にとっては、自社の企業努力を存分に発揮して戦える機会が訪れたといえるのだろうか。実際はそうではないかもしれない。これまで談合していた元請業者にも受注意欲はある。しかし、談合に加わっていなかった業者と純粹に一般競争したのでは勝てないとなった時、とりあえず落札してあとは、その下請け、孫請けにしわ寄せすることも十分に考えられる。しかも同市は設計価格の事前公表をしているため、最低制限価格は自ずと分かってくる。となると、談合業者はおそらく最低制限価格に近い金額で入札することになる。すると非談合業者がまともに戦っても勝ち目はない。しかたなく薄利、もしくは赤字覚悟で最低制限価格ぎりぎりでの入札勝負になる。このような展開も十分に考えられるのだ。

横須賀市はこのような問題に工事検査体制の強化で対応している。しかし、工事自体に問題がなかったとしても、受注した業者もしくは下請け、孫請けなどの施工業者に適切な利益や賃金がなければ、産業の健全な発展にはつながらないと言える。この点から、現在の落札価格は適正であるのかどうかをもう一度考え直す必要があるのではないかと考える。

つまり、こういった電子・郵便入札システムの導入は進むものの、本来の目的を達成できているのかが不明なのである。それは、国土交通省のみならず、国や自治体の電子・郵便入札では、電子入札に対する評価・監視や情報公開がほとんど行われていないためである。電子入札のウェブサイトを見ても、電子入札によってどれだけの効果があったのかが説明されていないのだ。電子入札の導入によって落札価格が下がったか、事務処理スピードが上がったか、入札に参加する新規（地元）企業は増えたか、事業のコストパフォーマンスは向上したか等について、国民または第三者が評価・監視を行うシステムが合わせて必要なのである。ただそれ自体の導入は談合防止に繋がるとは言い切れず、目にみえてくるのは入札業務の効率化のみである。

3-2-6. CM方式

新たな入札・契約方式として注目されているものに CM（コンストラクション・マネージメント）方式というものがある。これは、1960年代に米国で始まった建設生産・管理システムであるが、近年、日本においてもこの CM 方式への関心が高まっており、民間工事では既に外資系企業などを中心にその活用が始まっている。日本において感心が高まっている要因として、工事発注業務において何らかの外部支援を必要としている地方公共団体が多いというのが挙げられる（下表1）。公共工事の発注者は、手続きの透明性の確保による公正さを確保しつつ良質なものを低廉な価格でタイムリーに調達する責任を有しているため、企画・計画段階から広い範囲にわたった高度な技術力が求められることとなる。また一方で、建設工事に関する技術の高度化・専門化が日々進んでいく中、発注者には相応の技術力の向上が求められる。しかし、現実にはすべての発注者に発注者としての能力があるとは言えない。中小市町村の中には、その専門家を職員として有しておらず、受注者たる民間に比べて能力的に劣っている場合もあるのだ（下表2）。つまり、そのような小規模な地方公共団体などにおいては、発注者の体制自体が十分に整備されていないのであり、計画及び設計段階での内部検討が不足したり、工事段階での監督が徹底しないなどの問題が見受けられるのである。このような中で、CM方式は、発注者が高度な技術力と公正さを確保するための建築生産・管理システムの選択肢の一つとして位置づけられている。



(CM方式導入促進方策研究会(2002)『地方公共団体のCM方式活用マニュアル思案』PP. 5より作成)

表 2 技術系職員がひとりも在籍していない市町村

	集計市町村数	土木技師	建築技師	土木・建築技師とも
		市町村数	市町村数	市町村数
市(政令市含む)	508	14 (2.8%)	31 (6.1%)	10 (2.0%)
町	1520	439 (28.9%)	993 (65.3%)	422 (27.8%)
村	397	206 (51.9%)	331 (83.4%)	202 (50.9%)
合計	2425	659 (27.2%)	1355 (55.9%)	634 (26.1%)

*土木・建築技師ともいない町=27.8%、村=50.9%

(「CM方式活用の背景」 <http://www.yoi-kensetsu.com/cm/ds_hokoku/chap_01.pdf>より作成。)

CM方式の具体的内容については次章で説明する。ここでは、CM方式に期待される効果を挙げるだけにとどめたい。

①一つ目は、発注者業務の量的補完である。上記のように地方公共団体においては、技術系職員の不足がみられ、また、災害復旧工事などの緊急の対応を求められる場合や、事業の集中による技術系職員不足の場合に、量的不足を補う役割である。

②二つ目は、発注者業務の質的補完である。大規模、もしくは特殊な工事において、発注者側に十分なノウハウがない場合に、発注者に代わって業務を遂行する役割である。一つ目と併せて発注者業務が量的・質的に補完されることで、「工物品質リスクの減少」や「監督・検査業務の充実」といった効果も期待され。

③三つ目としてコスト構成の透明化が挙げられる。次章で詳しく説明するが、CM方式においては、分離発注の推進、工事発注区分の検討などの過程でコスト構成が高まることが期待されている。

④四つ目として、CMr(コンストラクション・マネージャー)は、発注者側に立った第三者として事業の企画・計画から施工・検査までの各種マネジメント業務に携わるため、発注プロセスの透明性が確保できるものと期待される。これによって、納税者へのアカウントビリティが向上するものと考えられる。

⑤五つ目として、VE などのコスト・マネジメントの強化が挙げられる。従来の一括発注方式では、入札時以降でないと VE 提案するのは難しかったのに対し、CM 方式では、設計段階から施工・コスト面からの検討支援業務を行えるため、一段階早い VE 提案が出来るものと期待される。

このようにいろいろな効果が期待されている CM 方式とは一体どんな内容なのかを次章で掘り下げていきたい。

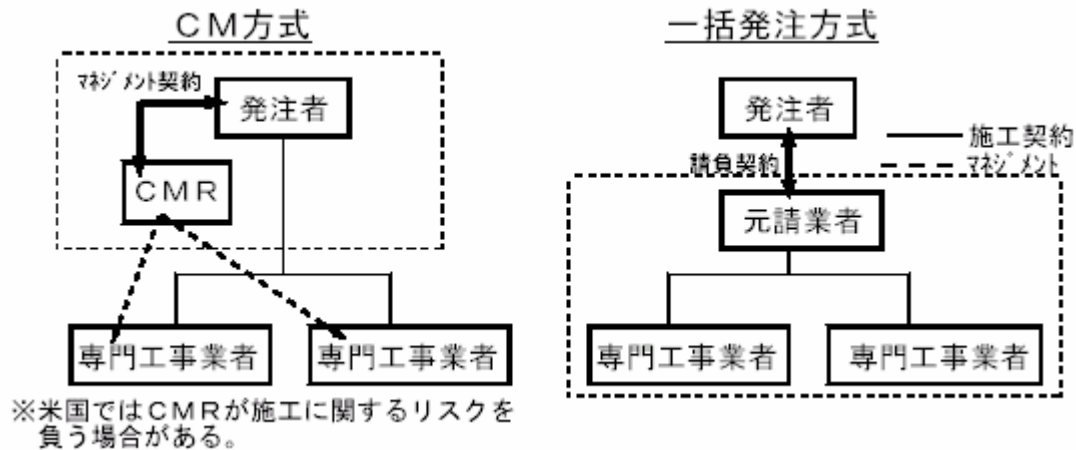
第4章 CM方式

第1節 CM方式導入の意義

入札・契約方式の改正が重ねられ、多様な入札・契約方式の導入が進められる中で、本当に競争性、透明性、公正性を高める、すなわちアカウンタビリティを強化する入札・契約方式は限られていると思われる。その中で、私達は、公共工事の入札に第三者を置き、監視させるという機能を持つCM方式に焦点を当ててみた。米国では盛んな、日本でも徐々に取り入れられつつあるCM（コンストラクション・マネージメント）方式を公共調達への導入することで、コストの削減、コスト構成の明確化、品質の確保が実現できるのではないかと考えている。

第2節 CM方式とは？

CM方式とは、米国で多く用いられている建設生産・管理システムの一つで、発注者の利益確保のため、発注者の下でコンストラクションマネージャー（以下CMR）が、設計・発注・施工の各段階で、設計の検討や工程管理、品質管理、コスト管理などの各種のマネジメント業務の全部または一部を行うものである。CM方式では従来の一括発注方式一式請負方式において設計業者発注者元請業者（総合工事業者）がそれぞれに担っていた設計、発注、施工に関する各種のマネジメント業務を発注者側で行うことにしており、CMRは発注者と「マネジメント業務契約」を締結し、発注者の補助者として発注者に対しマネジメント業務の全部または一部を行うサービス（CMサービス）を提供し、発注者からその対価を得る。対価は、CM報酬（CMフィーという）と管理実費などの経費（CMRがマネジメント業務に要したコスト）で構成される。この場合、施工については、発注者がCMRのアドバイスを踏まえて工事種別ごとに分離発注等を行い、発注者が施工業者と別途「工事請負契約」を締結する。発注の仕方は主に3種類あり、発注者のニーズに応じて①完全に専門工事業者に分離発注するケース②複数の工種をまとめて総合工事業者に発注するとともに特定の工種を専門工事業者に分離発注するケース③総合工事業者に一括発注するケースに分けられる。また「施工業者」とはCM方式によって工事を受注し施工を担当する事業者のことであり、専門工事業者と総合工事業者がこれに該当する。米国のCM方式では、工事種別ごとに専門工事業者に分離発注されることが多いため、専門工事業者が「施工業者」となる場合が多い。



(<http://www.mlit.go.jp/kisha/pubcom/pubcom59/pubcomt59_2_.html>より抜粋。2005/11/9 アクセス)

日本の公共工事では、一括発注の場合、発注者にとって施工に伴うリスク(工期の維持、品質の確保など)を元請工事業者(ゼネコン)が負うというメリットが多い反面、実際に工事を行う各工種の下請業者(サブコン)への発注プロセスや支払金額が分からず、発注者は設計や施工において品質・工期・コストの最適化が図られているのかわからない。CM方式を適用すれば、設計者や施工者がそれぞれに担っていた各種のマネジメント業務を一元的にCMrに委ねる事になる。CMrは、発注者の補助者・代行者であり、技術的な中立性を保ちつつ、発注者側に立って業務を行うことが任務になる。CM方式では、一括発注方式で元請である総合工事業者が負っていた工事完成に関するリスクのうち、工事全体の完成に関するリスクが発注者に、工種ごとに分離された施工に伴う責任が各施工者に分散される。そのため、一括発注方式に比べ、発注者側は業務が増大するほか、工事費増加などのリスクをおうことになる。また、発注者内技術者には、CMrの選定、契約内容の確定、監督、実績評価などの高度な業務が要求される。CMrは、管理実費や人件費などの経費としてのコストと、CM報酬を発注者から受け取る。CM報酬は工事費に対する比率の他、効果の度合いによって異なる成功報酬(インセンティブフィー)方式が多く用いられている。

第3節 2つの区分

CM方式には、CMrが発注者側に立って設計・発注・施工の各段階において工程管理、品質管理、コスト管理などの各種マネジメント業務を実施する「ピュアCM」方式と、CMrが自ら工事の請負人となって、マネジメント業務に加えて工事のリスク、責任も負担する請負型の「アットリスクCM」方式の2種類がある。ただし、CMrが発注者の利益を最優先に考え、まじめに業務を行わせるならば、責任を負う形になる「アットリスクCM」方式のほうが適切と考えられる。米国での「アットリスクCM」の場合、発注者がCMrに対し、設計の最終段階で工事費総額を見積り、最大保証金額(GMP: Guaranteed Maximum Price)を提示するよう要求することがある。最大保障金額が設定された場合には、CMrは工事費総額の上限を保証し、これを超えたときはCMrが工事費増加分を負担することになる。

第4節 導入効果

CM方式の大きな特徴として、施工者との契約金額が発注者に開示されることが挙げられる。この結果、発注者は一括発注方式に比べるとコスト構成を把握することが容易となり、工事の透明性は高まるとされる。今までの一括発注方式の場合、ゼネコンは下請となるサブコンとの契約などに対して自由な裁量権を持っており、一般的にその内容を発注者に見せる事はなかったため、サブコンが元請として実質的に「アットリスクCM」のCMrの役割を果たしていたものの、「アットリスクCM」とは透明性の確保の点で大きく異なるのである。

ただ、一括方式において、総合工事業者にオーブンブック方式(施工体制事前提出方式=落札前に事前に工事の積算内容を細かく記載し、発注者に提出するもの)を課して、施工業者との契約金額を開示していけば、総合業者型「アットリスクCM」として考えられる。しかし、談合が背景に存在していた場合には、発注者側の能力が劣っていることを考えると、表面上で透明性は保てているとしても、そこに競争性・公正性があるとは考えにくい。官と民の癒着構造が存在していて、発注者側がそれを積極的にチェックしようとしていなければ、なおさらである。よって、CMrというあくまで第三者を取り込むことが、工事を客観的に監視・管理させることになり、工事の透明性、競争性、公正性の向上に繋がると考える。

第5節 活用のニーズ

公共建設工事においてCM方式を活用することを考えた場合、地方公共団体、特に、技術者が不足している地方公共団体ほどCM方式に対するニーズが高く、CM方式活用の中心になることが予想される。また、技術者の不足を感じていない地方公共団体においても、高度な工事、一時的で大規模な工事などにおいてもCM方式を活用するニーズがあると考えられる。地方公共団体がCM方式を活用する目的、期待されるメリットの主なものは以下のとおりと考えられる。

- ・ 発注者業務の量的・質的補完（技術者不足に対する支援）
- ・ コスト構成の透明化
- ・ 適正価格の把握（設計VE、コスト構成の透明化、各種マネジメントなどの結果によるもの）
- ・ 品質管理の徹底
- ・ 設計・発注段階における発注者の機能強化
- ・ 発注プロセスの透明化
- ・ 不正行為の防止と納税者に対するアカウントビリティ
- ・ 監督・検査業務の充実
- ・ 発注者内技術者の教育・訓練（マネジメント能力の向上）

第6節 導入状況

米国ではCM方式は多く利用されているようであるが、日本ではまだCM方式が浸透してはいないとされる。CM方式の本場である米国には日本のような総合工事企業(ゼネコン)が少なく、専門に特化した中小企業が多いという背景があることから、日本にCM方式がなじみづらいことは予想できる。それでも、日本でも民間工事を中心に年々、採用され始めていることも事実である。また、公共工事においても、試験的に導入され始めている。例えば、佐賀市の小学校の建設にCM方式が導入されたケースでは、「アットリスクCM」方式を採用し、結果的には、市の予定価格の14.81%も下がり、CM業者の報酬を差し引いても、約11%のコストダウンに成功している。

第7節 課題

CM方式の課題として次の3つが挙げられる。

①癒着問題

CMrとは発注者を支援するための存在であり、その専門知識や施工能力は発注者より高いとされる。そのため、CM業者が受注者と手を結んでしまえば、発注者ひいては国民を騙すことが可能になり、談合や不当な価格操作が見過ごされてしまう。また、癒着は発注者との間にも発生する可能性があり、そうした場合、その調達過程に透明性・競争性・公正性が確保されるとは考えにくい。

②CMrの人材不足

CMrには、専門性や経験に裏打ちされた高い能力が要求される。理想を言えば、業者の談合による不正な見積もりを見破れるほどの能力が必要である。現在の日本は、そのような人材を十分に確保できているとはいえず、その数もまだ少ないと言える。

③CMrの独立性

CMrの業務は発注者の利益を確保することであり、建設業者がCM業者を兼任することは、CM業者と受注業者の癒着にもつながることから、ふさわしくない。よってCMrは誰がやるのか、という話になる。CMrに対する信頼を確保するため、CMrの設計者、施工者からの独立性を確保することが必要である。現在のCM方式では、独立性を確保するような規則がない。



この3つの問題点を解決できるCM方式を利用した新たな公共工事調達モデルを模索したい。

第5章 政策提言

前章で見てきたように、CM方式にもいくつかの課題が挙げられることがわかった。本章では、それらCM方式の課題を克服し、より透明性・競争性・公正性の高い公共工事の調達モデルを模索していく。それを政策提言としたい。

第1節 CM競争方式の導入

既存のCM方式における課題を考えた場合、最も重要視すべき癒着問題だと思われる。前述したように、「CM業者と受注者」「CM業者と発注者」の2パターンの癒着が存在することが予想された。現在のCM方式を取り入れた場合、もちろん発注者はCM業者1社を選ぶわけだが、その選出方法は雇い主である発注者側の自由である。そのため、極端に言えば、毎回同じCM業者を選出することすら可能になり、発注者側や受注者側との癒着発生率は増加するだろう。また、毎回同じCM業者ではなくとも癒着発生の危険は多いに考えられる。また、癒着問題は、発注者・CM業者間だけでなく、CM業者・受注者間にも生じる。癒着が発生してしまえば、3者間では最も能力に長けるとするCM業者にとっては簡単に“表面上だけの透明性・競争性・公正性”を創り出すことが可能となる。これは、最近の粉飾決済事件から見られる監査法人と顧客企業の癒着構造と大変似ているところがあるだろう。このような癒着問題の発生原因を考察すると、「CM業者自身に業務遂行の強制力が欠如している状況」が浮かび上がる。

現行のCM方式では、その入札プロセスにCM業者が1社しか存在せず、CM業者は透明性を保証するという業務よりも癒着に走る危険性がある。業務遂行に強制力を持たせるためには、CM業者自身が競争環境におかれる必要があるのではないだろうか。そこで、CM業者を競争させながら工事を調達するモデルを考える。

5-1-1. CM業者の一般競争

①公募

まず、発注者は設計者との契約を行い、調達したい建設物の設計を依頼する。発注者は、設計者からの設計プランを提示し、CM業者を条件付で公募する。公募における条件については、以下の項目を提示し、発注者側は参加資格の有無をチェックする。

審査項目	効果
CM業の資格所持	独立性の確保、技術確保
業者の活動経歴	建設業との独立性確保
過去の類似業務実績	不良CM業者の淘汰
業者の財務内容	不良CM業者の淘汰

まず、CM業に関する資格を設けることで、CM業者の技術確保は維持でき、また建設業者・発注者からの独立性も明確になる。また、独立性については、業者の活動経歴を調査することで、建設業者とのつながりを断絶する狙いがある。そのため、以降、建設業とCM業についての兼業は違反行為とみなし、専門化することとする。そのため、大手ゼネコはそのマネジメント能力を、以降CM会社として発揮することが考えられる。また、不良CM業者の排除として、業務実績や財務内容による審査も設ける。

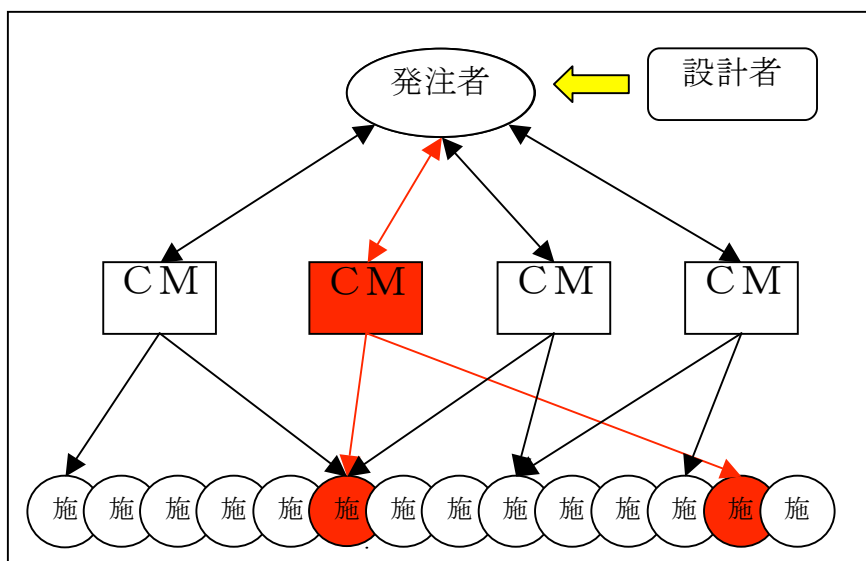
同時に、施工業者に対しても一般公募を行う。施工業者の公募においても、一定条件を付与すべきであり、不良不適格業者を排除する必要がある。工事希望がある各施工業者は発注者サイドにオープンブック方式で電子入札を行い、そうして得られた施工業者の能力状況をメインデータとして、発注者と競争参加CM業者は共有する。

②見積もり作業

次に、公募資格を認められた各CM業者は、そのメインデータを基に施工業者を工種ごとに抽出していく。このとき、CM業者の見積り事務の効率化を図るために、発注者・施工業者・CM業者が共存できるオープンなマーケットシステム構築を行うべきである(5-1-6)。CM業者による見積業務では、オープンブックの審査を通して、ダンピングの発生の確認や1円入札問題のような異常な安値入札の排除が求められる。また、設計プランに対する技術提案、施工業者に対する技術提案、またマネジメント能力が問われてくる。そうして、CM業者による品質保証(5-1-2)のもと、各CM業者は建設プランの価格競争を行う。

③CM業者選定

発注者は、各CM業者からオープンブック方式で提出された見積書を比較検討し、入札制度と同じように、最も安値を提示したCM業者と契約を結ぶ。こうすることで、公共工事におけるCM業者の選定にあたって透明性・競争性・公正性が保たれる。発注者とCM契約を結んだCM業者は、当該工事の正規CM業者として、自らの見積プランに従って各施工業者と工事請負契約を結ぶ。つまり、この調達モデルは「アットリスク型」CM方式で行われる。一方、他のCM業者については、以降工事からは外れる形になる。こうしてCM業者の競争環境をつくりあげる事で、CM業者1社ときにはなかった、「業務遂行の強制力」が付与され、各CM業者は契約にこぎつけるために、各々が最適と考える建設プランを模索するのである。このようにCM業者が一般競争を通して選定される調達モデルであるので、以降「CM競争方式」と呼称したい。



そのため、現行の入札制度においてその存在すら懐疑されていた予定価格の存在が不必要になり、発注者はCM業者が提示した価格を選定指標にすればよいことになる。そこには、CM業者のもと適正価格が設定されているという前提が存在する。そのため、結果的に今までの予定価格と比べ高値がついてしまう場合も考えられる。コストの透明性はコスト低減とイコールでは結べないからである。それでも、CM業者が透明性を保ち、競争性・公正性を持ち合わせながら「適正価格で品質のしっかりした公共工事」を提供するならば、それは我々が求める理想状況に近いのではないだろうか。

5-1-2. 価格のみによる評価システム

総合評価方式などの多様な入札制度が導入される中で、あえて我々が評価システムに技術評価を組み込まず、価格評価による評価システムにした理由としては、技術評価システムがある問題点を持つからである。CM方式において、技術評価をする主体はあくまでCM業者であり、発注者・CM業者・受注者の3者間においてCM業者が最も専門知識を有するという状況では、必ずしも技術評価の透明性・競争性・公正性は確保できないのである。つまり、総合評価のような技術評価制度を導入することで、CM契約にこぎつけるためにCM業者による不当な高評価がなされる危険性が増すのだ。その代わりCM業者の監視能力・品質保障制を徹底することで、発注者としては国民にも明確である価格評価のみでの入札制度が可能となるのである。

また、CM業者による監視が働くとしても、価格競争のみになるために品質の悪化やダンピング問題が予想されるが、以外にも価格と品質には相関関係が存在しないことがわかっている。国土交通省が発注し2003年度に完成した約1万3000件の入札工事に関するデータをもとに、読売新聞が複数の専門家に、落札率と工事の品質に関する分析を依頼したところ、「両者には、ほとんど相関関係がない」との結論が15日得られた。その結果、京都大経済研究所所長の佐和隆光教授の分析では、両者の関係の強さを示す相関係数は0.18。「関係があると言うには相関係数が少なくとも0.5以上であることが必要。この数値ではほとんど関係はないと言える」としている。このように、価格の低下は品質の悪化を必ずしも意味するものではない。

しかし、価格のみでの競争である以上、品質の保証制度を設定する必要性はある。

5-1-3. 保証制度と責任所在

保証制度については、「価格に対する保証」と「品質に対する保証」の、2つを設ける。

①価格保証制度

現在の入札では、工期遅れや契約変更を通じた価格上昇がしばしば行われており、こうした事後調整により最終的な発注者側の支払額は当初の落札価格を大幅に上回ることがある。これは、当初から契約変更を目論み低価格入札をする業者の出現を許し、競争原理を鈍らせるものと考えられる。こうしたことは、発注者に工事完成に関するリスクが丸投げされているために起こることであり、このリスクをCM業者が負う必要性が出てくる。こうした事後調整をさせない制度として、最大保証金額（GMP：Guaranteed Maximum Price）制度を設ける。各CM業者は、見積もりを出すと同時に、GMPを発注者に提示する。GMPが設定された場合には、CM業者は工事費総額の上限を保証し、これを超えたときはCM業者自身が超過額を負担する。最大保証金額制度は、現行のCM方式においても、特に米国では、多く利用されている。なお、GMPについては、一旦合意した後でも事情変更があれば変動することが多く、工事の条件等により負担の上限設定がある。最大保証金額が提示された時点で、工事完成に関する責任はCM業者が負うことになり、つまりはこのモデルがアットリスクCMで進むことは必然である。

②品質保証制度

また、落札基準を価格のみにしているため、品質が保証されていることが前提となる。そこで、CM業者が品質を保証する制度として瑕疵保障制度を設ける。これは事後的な保証制度で、工事を終えた後の一定期間に何らかの欠陥が見つかった場合、発注者がCM業者に欠陥の責任を追及できる制度である。これは、発注者が最終的に決まったCM業者とCM契約を結ぶときに、建設規模に合わせた瑕疵保証契約を結ぶものとする。もちろん補修費用はCM業者に請求するものだが、CM業者はリスク回避のために施工業者にも負担させる契約を、各施工業者と随意結ぶべきである。そうすることで、施工業者は各請負工事に関する責任を負うことになる。CM業者・施工業者がライフサイクルコストを考え、長期的な視点で見ようとするならば、瑕疵保証制度は品質を保証する制度としてその機能を十分に発揮するだろう。現在の公共工事における瑕疵担保期間は、請負者の故意・重過失による瑕疵については10年、それ以外は2年となっており、品質を保証するという面で、必ずしも十分な期間であるとは言えない。そのため、瑕疵担保期間の延長も検討すべき点ではある。また補足ではあるが、このようなCM業者による競争が起きた場合、施工業者同士の競争も増えると予想され、現在の肥大な建築業界は少なからず縮小するだろうと予想される。これについては後ほどまた取り上げたいが、そのような施工業者の淘汰が行われていく過程では、施工業者が倒産により瑕疵担保責任を果たせなくなることも懸念される。そのような場合に、CM業者ひいては発注者を保護するためにも、金融機関等による瑕疵担保保険なるものを設けることも必要ではないだろうか。

このような、CM業者が直接的に価格と品質を保証する制度を設けることで、各CM業者は価格競争下においても、品質を保証した上で、かつ不当な低価格を提示することもなく、適正価格の設定を行うであろう。また、発注者の責任は、CM業者審査の責任にある。国民が、先述したようなオープンマーケットシステムに容易にアクセスでき、CM業者の審査項目を開示するようにすれば、アカウントビリティの向上は図られる。

	責任範囲
発注者	CM業者審査の責任、国民への説明責任
CM業者	工事完成に関する責任（コスト・工期・品質）
施工業者	各請負工事部における施工責任（工期・品質）

5-1-4. 導入する規模や範囲

もちろん我々は、この調達モデルを公共工事に導入したいつもりである。しかし、一概に全ての公共工事にこのモデルを導入すべきとは考えていない。CM方式は、あくまで発注者支援の方式であり、小規模工事では費用対効果が低いと考えられる。よって、透明性がより必要とされる大規模工事に導入するべきである。国土交通省が談合再発防止対策として、一般競争入札方式の導入を平成18年度中に2億円以上の工事までに拡大する予定であり、また、現在の一般競争入札が導入されているのは7億3千万以上である。この2基準をもとに、我々は、このCM競争方式を「5億円以上の工事に導入すること」として提言する。もちろん、技術者が不足している地方公共団体では、その不足を補うためのCM方式として、基準未達の工事においても積極的に活用すべきである。技術力の豊富などに関しては、CM方式の導入またその効果に対して、関心が薄いかもしい。しかし、公共工事である以上、5億円以上の工事においては基本的にCM方式を実施することとする。そして、公共工事において、CM方式とはCM競争方式を意味することにする。参考までに、外部支援の必要性の高さがわかるデータを提示しておくが、これを見ると、外部支援を必要と考えている市町村は多いことがわかる。その外部支援方法としてCM方式、改め、CM競争方式を導入することを勧めたい。

5-1-5. CM業務対価

CM方式を導入するにあたって、重要なことは業務対価である。つまり、CM報酬であるが、CM競争方式を導入するにあたってその構成も変容を強いられることになる。CM業務対価の基本体系としては以下のように考えられる。

CM業務対価＝①直接人件費＋②直接経費＋③間接経費＋④特別経費＋⑤利益

①直接人件費

CM業務に直接従事する技術者それぞれについての、当該業務に関して必要とする給与、賞与、退職給与、法定保険料等の人件費の1日あたりの額に、当該CM業務に従事する延べ人数を乗じて得た額の総和。

②直接経費

当該プロジェクトに関わるCM業務を遂行するために必要となる経費で、印刷製本費、複写費、出張費、交通費、協力コンサルタントに対する外注費用等の合計。

③間接経費

CMR業務を行う会社を管理運営していくために必要な人件費、福利厚生費、事務用品費、保険料等の一般管理費のうち、当該業務に関して必要となる経費の合計。

④特別経費

特に指定した特許使用料その他特別に依頼する場合必要となる費用の合計。

⑤利益

CM業務を提供する企業の適正利益。ただし、日本の商慣習上、利益相当額は③間接経費に計上されるのが一般的である。

(CM方式導入促進方策研究会(2002)『地方公共団体のCM方式活用マニュアル思案』pp.22より抜粋)

CM競争方式におけるCM業務対価を論ずるにあたって、焦点になるのが、このCM報酬の算出方法である。既存のCM方式には、色々な報酬契約制度が存在するが、CM業者にコスト削減に対するインセンティブを与えるには、やはり成功報酬の考え方が必要である。コストの節減に成功した場合、CM業者に一部還元される形の報酬制度である。そこで、今回のCM競争方式では、「コスト・プラス・フィー契約＋目標コスト契約」というCM対価の算出方法を採用する。

コスト・プラス・フィー契約

コスト・プラス・フィー契約は文字通り2項目で構成される。コスト＝諸経費（上記の①②③④含む）、フィー＝パーセンテージ（%）であり、実質総工事費（CM経費含む）＋その〇%が支払われるというもの。今回の場合、CM業者はGMP制度により最大限度額を保証する。

目標コスト契約

目標コスト契約の特徴は、実質総工事費（⑤利益は含まず）と事前見積価格における発注者とCM業者との間の各々のリスクを分割する契約である。

つまりCM業者の純利益は、「工事費×〇%＋コスト低減額に連動した報酬」となる。実質総工事費の〇%の報酬に加え、当初の見積価格よりも実質価格を節減できれば、その節減額の〇%も報酬として受け取ることができる。それぞれの割合は、発注者との事前交渉により決定されるべきである。

例えば、事前見積価格を10億円と設定してGMPによる契約を行い、あとで実質価格が9億円となったとしよう。コスト・プラス・フィー契約に関しては3%、目標コスト契約に関しては30%とすると、報酬は9億×0.03＋(10億－9億)×0.3＝5700万となる。工事費の〇%という形をとると、価格を節減する行為はCM業者自らの報酬を下げることに繋がり、CM業者のコストに対する意識が下がる

のではないかと懸念されるかもしれない。しかし、目標コスト契約のパーセンテージ (%) を高め、報酬構成の比率を目標コストに重点を置くことで、CM業者の価格節減への姿勢は保たれるだろう。つまりそのようなパーセンテージ (%) が両者間で交渉される必要がある。こうした成功報酬の要素を加えることで、CM業者のコスト意識が高まり、透明性・競争性・公正性も高まるだろう。

また、人件費を含めた諸経費であるが、これは現状においては発注者自らが算定することが困難であり、CM業者の自己申告制といわざるを得ない。こうした時にCM業者の不正が働かないように、発注者はCM業者の公募時に、当該工事のCM業務量の想定も公募して、参考にしたうえで積算を行い、諸経費に関する平均価格を算出しておくべきである。

5-1-6. 癒着問題

CM方式の一番の課題でもあった癒着問題について、このCM競争方式を導入した場合、それを防ぐ事ができるのだろうか。それぞれのケースについて検証していく。

① CM業者と発注者

既存のCM方式と違い、CM業者が発注者と癒着して不正な高価格を設定することは意味がなくなる。なぜなら、CM業者間での価格競争が発生しているためCM業者が価格を引き上げことにメリットは存在しない。また、発注者においてCM業者と癒着するメリットが存在しないため、CM業者と発注者の癒着問題は解消される。

② CM業者と受注者

受注者は、CM業者と癒着して価格を吊り上げようとするかもしれないが、CM業者は競争環境下に置かれているため、受注者との利害が一致せず、CM業者にメリットがない。一方、価格を不正に引き下げようとする動きに関しては、CM業者と受注者との利害一が見られるため癒着の危険性が高まるが、オープンブック方式が活用されることで不正な価格操作をするリスク高くなると思われる。

③ 受注者同士

受注者同士の癒着、つまり談合行為に対しては、入札時においてオープンブック方式・電子入札に加え、それを評価・監視するCMRが存在するため、その防止策としての効果を発揮するものと思われる。その際、CM業者には入札時に談合の疑いが見られた場合に、公正取引委員会にその事実を報告できる権利を与えるものとする。

④ CM業者同士

CM競争方式において、最も懸念されることがCM業者同士の癒着である。CM業者同士の競争が行われているため、価格競争を避けようとCM業者間で談合が行われる危険性がある。つまり、報酬を高めるために価格を吊り上げようとするものである。これに関しては、発覚した場合の課徴金・内部告発制度・免許剥奪等の、発注者ひいては国民を裏切った場合に重いペナルティを課すことで防止すべきである。CM業者同士に談合の疑いが見られた場合、発注者・受注者は公正取引委員会にその事実を報告する権利を有するものとする。

このように、既存のCM方式において心配されていたCM業者を中心とする癒着問題は、CM業者が競争環境に置かれることで、解決できるとされる。CM業者が癒着を選択することのメリットがなくなり、双方利害一致であった構造にメスを入れることができるのである。また、監視能力や監視しようとする姿勢が劣っていた発注者が直接受注者の上に立つという既存の入札方式と違い、受注者の上に代理人としてCM業者が存在しているため、談合に対する監視機能は高まると考えられる。しかし、どのケースにおいても贈収賄が行われてしまうと、制度的な方向からは癒着の可能性を排除することはできないだろう。そのため、贈収賄に対する罰則の強化や企業コンプライアンスの徹底が要求される。

5-1-6. ネットワークシステムの構築

先述してきたようにCM競争方式では、CM業者・施工業者がそれぞれ公募によって集まり、それぞれ見積価格の入札行われる。そこでは、共にオープンブック方式での電子入札が行われるため、発注者が管理すべき情報量は、膨大なものとなるのが当然予想される。各CM業者による見積もり作業時の施工業者選定では、各入札参加施工業者が発注者に提出した見積書を参考に行われるため、発注者とCM業者が施工業者情報を共有できるようにしなければならない。また、発注者が公募時のCM業者審査に対する責任やCM業者選定時における責任を持つためにも、国民にCM業者に関する情報を開示する必要がある。このように、CM競争方式では発注者の持つ情報をCM業者・国民が共有できるようにしなければならない。そのためのシステムの構築が望まれる。

そのようなオープンなネットワークシステム構築の際、参考になるものが、現在シーエムネット株式会社によって2001年8月より稼動している「CMnet」サービスである。これは、建設に係るオープンマーケットを提供しているもので、ここでは発注者・受注者・CM業者などを含めた全ての建設業者が情報を共有できるシステムが構築されている。公共工事においても、発注者がこうしたオープンなネットワークシステムを構築することで、CM競争方式に導入に伴う情報の共有が効率化し、また国民への情報開示システムとしての性格も持ち合わせる事が可能となるのではないだろうか。また、このようなネットワークシステムの存在は、CM競争方式においてのみ意味があるのではなく、あらゆる発注方式の公共工事においても対応することが可能となる。

CMnet 企業理念

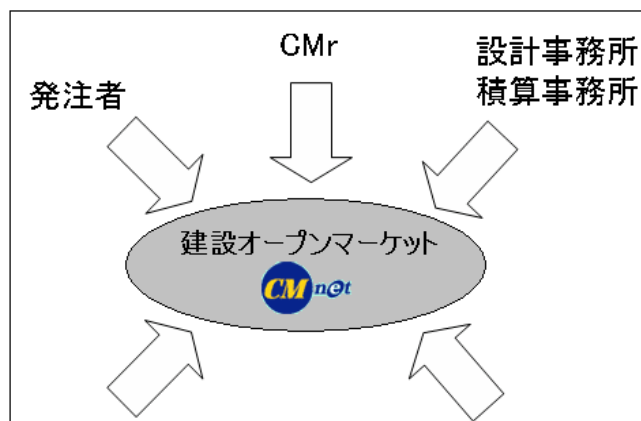
21世紀、建設市場は、インターネットを活用したまさに変革の時代を迎えています。情報化社会の中、建設市場においても情報の開示、市場の透明性は避けて通ることのできない課題です。かつ、日本経済が「成熟段階」を迎えた今、『コストパフォーマンス』もまた大変重要なキーワードであるといえます。

“オープンで透明な市場で、良いものを安く調達できる場を提供する”

従来には存在しなかった仕組みを、まさに、インターネットを使ってシーエムネット（CMnet）が実現しました。これは、シーエムネット（CMnet）が建築主である発注者の為に「最適発注・最適購買」を可能にしたいという思いから生まれたものです。

建築は発注主となる建築主と、多様な分野のスペシャリストらが共同で行わなければなりません。建築主にとってそれらのスペシャリストらは、プロジェクトを成功に導く大切なパートナーです。そして、建築主と研鑽・蓄積された専門的技術・知識・ノウハウが、このシーエムネット（CMnet）の市場で結びつく事によって、品質の良い建築を安く実現することが可能になり、その建築に関った全ての関係者のコラボレーションにより一層の満足と信頼を分かち合うことが出来るでしょう。

(<http://www.cmnetcorp.com/about/idea/index.html>より抜粋。2005/10/13/アクセス)



このCMnet サービスを利用することのメリットは以下のようになる。

	メリット	効果
発注者	透明性の確保	株主・投資家等への説明が容易
	競争原理が働く	適正価格での発注が可能
応札者	ビジネスチャンスの拡大	誰でも参加可能
		営業活動なしに案件情報が入手可能
共通	業務効率の改善	時間・経費の削減
	発注方式の多様化に対応	CM方式の推奨(分離発注)

http://www.cmnetcorp.com/download/CMnet/CMnet_digest_light.pdf>より作成。2005年10月13日アクセス)

第2節 CMR 資格制度

我々が提言するCM競争方式においては、CM業者つまりCMRの専門知識レベルはかなり高いものである必要がある。例えば、施工業者の業者データや提出した見積書などから、CM業者はその見積もりが健全であるかを判断しなければならないし、談合の有無もチェックする必要がある。つまり、施工業者の監視機能として、工事のコスト・工期・品質に関する責任を一任する形になる。そのため、前

述したように、CMRには発注者・施工行者を上回るかなりの専門知識が必要になり、そのためには資格制度を設けるべきである。

5-2-1. 将来的な国家資格化

現在、CMR国家資格というものは存在しない。民間資格としては、2005年5月に初めて日本CM協会が、「CM業務をなす者」に与えるCCMJ（Certified Construction Manager of Japan）資格と、「CM業務を行うために必要な知識を有する者」に与えるACCMJ（Assistant CCMJ）資格を設けた。日本CM協会は、CMR資格の受験資格として、一級建築士や一級土木施工管理技士などの国家資格、または一定の実務経験が必要としている。協会は、資格制度設立の目的として「倫理観を持ったプロフェッショナルの育成」掲げていて、日本弁護士会の「弁護士倫理」を参考とした倫理規定を作成するなど、プロフェッショナルとしてのCMRの育成に力を入れ始めている。我々が提言するCM競争方式は、そうした資格を有するCMR達の競争状況が理想的であり、長期的に見たCMR教育が国家プロジェクトとして実施されていく必要がある。そして、将来的には、国や都道府県が法律に基づいて認定する国家資格化するべきである。CM業という仕事の難易度や公共工事に従事する以上は、国家資格化することで免許制にする必要があるのではないだろうか。ただし、CMR国家資格化のためには、CM方式が日本の建設業に定着し、ある程度CM方式の実績情報が蓄積されていく必要がある。発注者・受注者サイドのCM方式に対する十分な認識が大切なのである。そのため公共工事でのCM競争方式導入初期においては、CM業者の公募条件を、民間資格から始めるべきである。

5-2-2. 独立性の確保

資格制度の確立は、独立性の確保の狙いもある。CM業者が施工業者から独立性を保つためには、こうした資格を設けることが必要であり、CM業者と施工業者が独立した存在であることを明確にするべきである。しかし、CMR資格は日本CM協会による民間資格の受験資格にあるように、また施工業者を監視できる能力を保有していなければならないように、建築士としての資格を持っていることがあり、つまり建築業者にもなることが可能なのである。先述したように、今まで一括請負契約を主体としてマネジメント能力を養ってきたゼネコンもそうした一例になりうる可能性がある。こうした時に、真の独立性を確保できるとは言い切れないため、CMR資格を保有した時点で、建築士資格が失効されるなど、CM業と建設業の兼業を禁止する規則も盛り込む必要がある。

なお、資格を保有したCMRの就業形態としては、公認会計士の就業形態モデルを参考に、CM法人（コンストラクションマネージャー法が制定され、それに基づき特別法人として設立される必要がある）への所属や共同事務所という形がとられ、そうした形態ごとに希望工事の公募に参加するという流れが理想像である。

第6章 今後の研究課題

政策提言としたCM競争方式においても、いくつかの課題が残されている。この調達システムが導入されることで考えられる影響をいくつか挙げ、それを今後の研究課題としたい。

第1節 建設業界の今後

CM競争方式が導入されることで、施工業者間の競争が増し、入札制度における競争性は高く保たれると予想される。しかし、そうした競争の激化は同時に、現在の巨大化した建設産業の縮小も予想させる。そうした場合、今まで談合等によって生き残ってきた中小企業は倒産に追いやられたり、倒産を避けたい企業間では合併が繰り返されたりするだろう。そうして、建設産業のスリム化が図られることになるだろうが、それに伴い当然、失業者の増加が懸念される。土木国家とも言われる日本では、建設業のGDPシェアは小さくなく、失業者の発生は大規模なものになるかもしれない。そのための、セーフティネットを設ける必要性も出てくる。また影響は、競争激化によるもののみではない。CM方式は建設業者にリスクが少ない契約方式なので、海外の建設業者も積極的に参入してくることも予想できる。そうなれば日本の大手建設会社は、現状の経費では中小建設業者と海外の建設業者にかなわないので、社内の性急なリストラを推し進める。また、資格制度による制限を受けることで、現在の日本の建設業界をリードしてきたゼネコンの存在が揺らぐことになる。そうした場合に、ゼネコンは組織改革を急務とされる。こうした、建設業界への影響については、まだまだ議論すべき点である。

第2節 年間予算方式の壁

CM競争方式を公共工事に導入するにあたる壁が、年間予算方式である。官庁工事の工事費は年間予算方式を取っているのだから、官庁側には予算を余らせる習慣が無いのである。CM方式を導入することの狙いは、透明性・競争性・公正性を高め、結果として適正価格を設定しようとするものである。そのため、CM方式のような実費精算型の契約方式が結ばれると、予算が余ってしまうことや予算を越えてしまうことも考えられる。しかし、そうした場合に予算執行上支障が出てしまい、次期の予算編成にたびたび影響を与えてしまうのだ。つまり、こうした年間予算方式が採用されている現状では、CM方式が馴染みづらいと予想される。CM競争方式を導入するにあたっては、こうした予算制度の点からも議論する必要があるだろう。

終わりに

本稿では、今春の談合事件の発覚を機に、現在の公共工事発注システムにおける諸問題の改善、とりわけ入札・契約方式の改革に焦点を当てることになった。『談合がなくなって、品質のしっかりとした工事が適正な価格で行われる状態』を理想像として、公共工事における入札・契約制度の透明性・競争性・公正性を高めることを目的とし、そのための新たな調達モデルを思案することで政策提言とした。

現在の公共工事において、深く根付いてしまっている悪しき文化が談合である。こうした談合が発生する要因には、天下り、法整備、入札・契約方式の3点が挙げられ、談合をなくそうとするならば、それぞれの方向からの既存制度の見直しが必要とされている。今回の最大規模の談合事件を受け、国はそれぞれに改正案を打ち出したが、国際的な標準と比べまだまだ規制が弱く、本当に談合を根絶しようとするならば、もっと大胆な制度改革が必要であろう。

私たちは、そのうち、入札・契約方式における制度改革を進めることとするが、入札・契約方式の分析において予定価格制度の存在を無視することはできない。予定価格の存在は、談合の指標ともなっていて、その存在を疑わざるを得ない。また、既存する多様な入札・契約方式の中で、特にその効果が談合防止に期待される、総合評価型入札・郵便電子入札・CM方式についての分析を進めた。しかし、総合評価型・郵便電子においては、それぞれそれ自体の導入では効果を発揮できず、真の透明性・競争性・公正性を得られたとは言い難い。そのようなシステムにおいて評価・監視する存在の必要性が見えてくる。こうした時に、CM方式の「第三者による評価・監視・管理システム」が取り上げられる。しかし、既存のCM方式においては、癒着問題を中心とする課題が残されており、こうした課題を克服できる新しいCM方式を模索した。

政策提言として本稿で取り上げた「CM競争方式」であるが、これは極めて競争性が高く、また透明性・公正性も確保できた理想の調達システムだと考える。そこでは、発注者・CM業者・受注者が、それぞれ競争の中でよきパートナーを見つけ出し、ひとつの公共工事を仕上げるのである。しかし、このCM競争方式を導入するにおいて、日本におけるCM方式の定着とCM方式の理解、また、それに合わせたCMR育成およびCMR国家資格制度化が進むことが必要になってくる。よって現状の日本では、時期尚早であろう。しかし、不透明な談合文化でなく透明な競争文化を浸透させるならば、長期的な視野でこのシステムの導入を検討すべきである。

最後に、そもそも談合をなくそうとするならば、公共工事の発注者である役人にコスト意識を高く持たせる必要があるだろう。役人が談合を日本から根絶しようとするならば、もっと大胆な改革が行われてもいいはずである。企業献金や団体献金が行われている現状では難しいことかもしれないが、彼らが手にしているのは私たち国民の税金なのだ。そして、透明性・競争性・公正性の高い発注システムの導入が進められ、日本においても競争文化が浸透することを望みたい。

重複にはなるが、本稿を執筆するにあたってアドバイスや資料を提供していただいた、中澤敏明教授(慶應義塾大学)、田中健様(大田区議会議員)、鈴木紘平様(「DC@Young-Lions」共同幹事)、木村誠様(日本CM協会理事)、長谷川徳之輔教授(明海大学)、ISFJ スタッフの皆様、そして研究会の先輩に感謝を申し上げます。

参考文献

《参考文献》

- ・ 山崎裕司 (1997) 『談合は本当に悪いのか』 洋泉社
- ・ 武藤博己 (2003) 『入札改革～談合社会を変える～』 岩波新書
- ・ 武田晴人(1994) 『談合の経済学』 集英社
- ・ 東京新聞取材班 (2001) 『破綻国家の内幕～公共事業、票と金、天下り、利権の構造～』 角川書店
- ・ 大野泰資(2003) 「公共工事における入札・契約方式の課題」『会計検査研究』 No.27
- ・ 大野泰資(2005) 「日・米・欧における公共工事の入札・契約方式の比較」『会計検査研究』 No.32
- ・ 国土交通省(2002) 『CM 方式活用ガイドライン～日本型 CM 方式の導入に向けて～』
- ・ CM方式導入促進方策研究会(2002) 『地方公共団体のCM方式活用マニュアル思案』
- ・ 日本弁護士連合会(2001) 『入札制度改革に関する提言と入札実態の調査報告』
- ・ 金本良嗣(1993) 「公共調達制度のデザイン」『会計検査研究』 No.7

《引用文献》

- ・ 山崎裕司 (1997) 『談合は本当に悪いのか』 洋泉社 pp.18~25
- ・ CM方式導入促進方策研究会(2002) 『地方公共団体のCM方式活用マニュアル思案』 pp.5,pp.22

《データ出典》

- ・ 公正取引委員会 <<http://www.jftc.go.jp/>> (2005/11/11 アクセス)
- ・ 国土交通省 <<http://www.mlit.go.jp/>> (2005/11/11 アクセス)
- ・ 財団法人建設経済研究所 <<http://www.rice.or.jp/j-home/j-home.html>> (2005/11/11 アクセス)
- ・ 社団法人土木工業協会 <<http://www.dokokyo.or.jp/index.html>> (2005/11/11 アクセス)
- ・ ニッセイ基礎研究所 <<http://www.nli-research.co.jp/>> (2005/11/11 アクセス)
- ・ 財団法人日本建設情報総合センター <<http://www.jacic.or.jp/>> (2005/11/11 アクセス)
- ・ 日本CM協会 <<http://www.cmai.org/>> (2005/11/11 アクセス)
- ・ PM/CM 関連データライブラリ <<http://www.cbn-inc.com/news.htm>> (2005/11/11 アクセス)
- ・ 読売新聞 (特集：橋梁談合事件) <<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe4600/>> (2005/11/11 アクセス)
- ・ 神奈川県ホームページ <<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/waisan/pfi/kinbi.htm>> (2005/11/11 アクセス)
- ・ 横須賀市ホームページ <<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/>> (2005/11/11 アクセス)
- ・ 日本弁護士連合会 <<http://www.nichibenren.or.jp/>> (2005/11/11 アクセス)