

第130号 平成29年1月発行

— 目 次 —

〈巻頭言〉

- ・ 保障と自助努力
公益財団法人建設業適正取引推進機構 会長 雛形 要松 1

〈特集〉

- ・ 特別講演会の開催概要 「建設市場のルールとは何か」 4

〈機構主催の講習会開催状況〉 30

〈会員紹介〉

- ・ 千葉県建設関連委託業務団体連合会 32
- ・ 行政書士後藤政雄事務所 34

〈建設業の裁判事例紹介〉

- ・ No51 所有土地が地盤沈下し同土地の所有建物に損傷が生じた事案について
下水道工事が原因となって地盤沈下が生じたとは認められないとされた事例 36
- ・ No52 地方公共団体の長が、その締結につき議会の議決を要する1個の工事請負
契約を、議会の議決を要しない金額の3個の工事請負契約に分割して締結したこ
とに違法があるとされた事例 40

〈独占禁止法関係〉

- ・ 独占禁止法の一部改正を含む「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係
法律の整備に関する法律」の成立について 46
- ・ 「下請代金支払遅延等防止法に関する運用基準」の改正について 48
- ・ 事業者団体における独占禁止法コンプライアンスに関する取組状況について 51

〈建設業行政等〉

- ・ 建設工事における一括下請負の判断基準を明確化しました 58
- ・ 建設業者への社会保険等加入指導で92.7%の加入を確認 70
- ・ 「監理技術者制度運用マニュアル」を改正しました 72

〈機構情報〉

- ・ 「建設業取引適正化推進月間」への協賛 93
- ・ 講習コース 94
- ・ 講習活用事例 96
- ・ 販売図書 98

特 集

特別講演会の開催概要

「建設市場のルールとは何か」

バブル崩壊から人口減少へとつづく「建設市場激動の時代」の20年間、発注者、受注者、制度設計者はどう行動し、その成果としてなにが生まれたか。

四半世紀に亘り建設業の姿を見つめ続けた六波羅昭氏が、その研究の成果を集大成し、「建設市場の構造と行動規律・・・日本の建設業、その姿を追う・・・」を出版されました。この機会に、当機構では、六波羅昭氏による「特別講演会」を平成28年10月4日に東京電業会館で開催いたしました。



六波羅昭氏

今号の特集では、特別講演会の講演内容を掲載いたします。

「建設市場のルールとは何か」

ご紹介いただきました六波羅でございます。

『建設市場のルールとは何か』という標題で、お話しさせていただきます。私の著書の題名は『建設市場の構造と行動規律』、建設市場を動かしているルール、本にする時に行動規律という言葉に置き換えました。今日の話の前半は、主に私が建設市場のルールと称するものについて、後半は、建設業が抱えるいくつかの当面の課題についてです。

先ず始めに、建設市場のルールを動かしてきた力は何かについて話します。建設市場のルールとは何か。入札・落札方式、請負契約条項、これらはルールというのにふさわしいもので、それぞれ法令なり、法令に則った契約書なりに根拠を置いています。

ここではそのほかに、市場に作用する発注者と受注者の行動すなわち市場行動を含めて、ルールと呼んでいます。市場行動とは具体的に何かというと、受注者側で代表的なものは入札談合であり、発注者側の市場行動としては、調達方式の選択が代表例となります。

そこで、市場のルールを動かしてきた力は何かを知るために、1994年1月の「公共事業の入札・契約手続きの改善に関する行動計画」の閣議了解に至る経緯を振り返ってみます。

公共工事の調達制度は、明治に会計法ができてから、ほぼ10年後の1900年に指名競争入札が導入され、以来、ずっと続いてきた。戦後も指名競争入札が中心だったが、93年の12月に中央建設業審議会の建議があり、翌年の94年の1月に「公共事業の入札・契約手続きの改善に関する行動計画」が閣議了解で決まり、4月から実施された。これにより一般競争入札を導入し、同時に、工事完成保証人制度を廃止した。この2点は、公共調達制度の要でしたから、90年ぶりの大改革ということができるわけです。

この大改革が行われた端緒は何かというと、前年の92年に摘発された埼玉土曜会談合事件、それに続いて翌93年には知事が公共事業発注に絡む汚職事件の摘発があり、指名競争入札を中心とする調達制度について世間の目が非常に厳しくなり、抜本的な見直しが避けられなくなったわけです。一方で、GATT・ウルグアイラウンドが合意直前まで来ていましたから、折衝結果を踏まえて「行動計画」が決まったということになります(資料4頁・本誌19頁)。

結局、大改革に至る端緒として入札談合の摘発が絡んでいることがわかります。独占禁止法の運用が非常に厳しくなった背景には、日米構造問題協議に至るアメリカからの外圧がある。1989年に始まった日米構造問題協議では排他的取引慣行の排除が大きな問題になり、独禁法の運用強化を図るということで合意し、91年には独禁法を改正して課徴金の算定率の大幅引上げ等が行われ、運用

も厳しくなっていた。外圧が市場のルールを動かしてきたといえるのではないかと考えます。

市場のルールを動かしてきたもう一つの力は、受注者側の市場行動に対する発注者側の市場行動があつて、それが繰り返されてルールの変更につながるという相互作用がある。

典型的な例が2000年以降ですけれども、2000年に元建設大臣の受託収賄罪容疑による逮捕という事件があり、それを契機に公共工事の入札契約適正化法が2001年に施行された。そして、ちょうどこの頃から発注者絡みの談合が頻発して、2003年に官製談合防止法ができた。入札契約適正化法の後、予定価格の事前公表など入札プロセスの透明化が徹底されるということで、逆にダンピングがひんぱんに起こるようになって、工事の品質について問題意識が広がり2005年に公共工事品質確保促進法ができた。

こうした対応があるにもかかわらず、入札談合がなお次々と摘発されます。その結果、2006年に改正独占禁止法が施行されるということになります。2001年以降5～6年のうちにこれだけ重要なルールの変更が行われたわけで、受注側の行動に端を発して、発注者側の対応があり、そしてルールの変更に至るというプロセスが繰り返された(資料6頁・本誌20頁)。

改正独禁法の中で極めて効果的だったのが課徴金減免制度—リニエンシー—です。談合が行われたということを経済取引委員会に自己申告した者に対しては、課徴金を減免するという仕組みです。これは極めて効果的で、2006年1月から2015年度末までの10年3ヶ月の間の自己申告件数は938件にのぼる。

公共工事品質確保促進法は、価格と品質を総合的に評価して、工事の落札者を決めるという考え方で、以後、総合評価落札方式が中心的な落札方式になっていくわけです。

そして、調達方式についても、1994年の行動計画で大規模工事に対して一般競争入札を適用したあと次第に適用対象を拡大し、2008年以降は国土交通省の工事については、6,000万円以上の工事については全て一般競争入札となつて、結局2008年以降6,000万円以上の工事は全て一般競争入札・総合評価落札という仕組みになった。ようやく一つの着地点をみつけたということが言えるかと思えます。

入札契約適正化法施行以来のダンピングの増加に対しては、2004年に公正取引委員会が警告をするという極めて珍しい事態にまでなりました。最低制限価格に入札価格が張り付いて抽選によって落札者が決まるという事態も多発し、最低制限価格・低入札価格調査基準価格の算定式の見直しが行われています。さらに、2014年の公共工事品質確保促進法の改正の結果、基本理念として11項にわたり発注者および受注書の責務の根拠を細かくあげており、担い手の中長期的な育成・確保、適正な下請契約代金の確保、地域の実情への配慮などの

理念に基づき最低制限価格や低入札価格調査基準価格を引き上げてきた。

ここで、公共工事の入札・落札方式について簡単に振り返ってみると、明治以来、指名競争入札方式と最低価格落札方式を基軸にした非常に硬直的な運用が行われてきましたが、2014年の公共工物品質確保促進法の改正がありまして、段階的選抜方式や技術提案・交渉方式が加わり、選択の幅が大幅に広がった。これまでは考えられないような新しい仕組みが導入されたわけです。

会計法は、当初から予定価格制度を規定していますが、なぜ上限拘束性が強い制度にしたのか、その理由はよく分からない。資料10頁（本誌22頁）には法制定当時の阪谷芳郎大蔵省主計官の説明書の一部抜き書きがありますけれども、要するに、国の売買を公明にする、それは官吏の私曲を防ぎ政府の公平を人民に明らかにする、さらに収支節儉をなすために必要だと書いてあります。恐らくそうだと思いますが、そのために世界にもほとんど例のないこのような予定価格制度を採用したことになります。

会計法令が定めるこの公共調達制度は、1889年にできてから現在までにいくつかの変更が加えられていますが、近年の最も重要な3つの変更についてふれます。

1つは、1961年の会計法29条の6の2項の改正ですが、「価格及びその他の条件」を落札基準とする特例を設けた。建設業を念頭に置いた改正条文ではないけれども、これが後に総合評価落札方式の法律上の根拠になったという意味で、非常に大事な改正です。

実際に総合評価落札方式が行われたのは2000年以降です。2000年に大蔵大臣と各省大臣の協議が行われて、総合評価落札方式が可能になり、2008年以降は、原則、総合評価方式という形になったわけです。

2つ目は、2005年の公共工物品質確保促進法の施行。価格および品質が総合的に優れた工事を実現することを調達の目標として明確にした。この後、次第に一般競争入札・総合評価落札方式が広く採用されるに至ったということになります。

3つ目が、2年前の2014年の品確法の改正。ここで段階的選抜方式とか技術提案交渉方式という、今まで考えられなかったような新しい調達方式を導入した。せっかく新方式を導入しながら、無理に予定価格を作成するという制度になっていますので、非常に不満が残りますが、これまで一般競争入札、指名競争入札という競争入札を主体に動いてきた制度が交渉方式の導入で抜本的に変わる可能性を作ったといえます。

次は、12頁（本誌23頁）の100年にわたる指名競争入札の時代を支えた市場のルールです。

1900年に指名競争入札が導入されて以降、指名競争入札中心の公共工事調達が定着していたところ、1994年4月から「行動計画」を実施して一般競争入札の

原則に回帰した。けれども、この時点では、一般競争入札は大規模工事に限られており、一般競争入札中心といえるのは2008年以降です。指名競争入札の時代が100年を超えているわけです。それについて少し考えたいと思います。

資料12頁（本誌23頁）には「競争入札のわな」と書いてある。競争入札がきちんに行われると、実は発注者にとっても受注者にとっても想定外の事態に直面するという事です。

発注者にとっては、競争がきちんに行われて低価格で落札者が決定したということは、喜ぶべきことですが、実際の問題として、そのような価格で工事がきちんできるのかどうか不安がある。低入札価格調査制度もそうですが、基準価格以下の額で実際に工事ができるのかどうか、積算内容を細かくチェックして落札者を決めている。不良工事の恐れ、あるいは下請への赤字のしわ寄せ、そうしたことが起こらないような対策が必要になる。

一方で、受注者は、ゲーム理論でいう「勝者の災い」に直面する。つまり、低価格で受注でき、競争には勝ったけれども、数字をよく見ると赤字必至である。赤字になる理由はたくさんあります。積算のミスはありがちなことです。それから、意図的な赤字がある。あの県の仕事をまだやったことがないので少々赤字でも構わないから実績をつくろう。あるいは、仕事がないので、人件費とか機械の償却費という固定費用を除いたコストを賄えればいい。しかし、大部分は意図せざる赤字で、競争がきちんに行われ、競争に勝ったけれども、結果として泣いてしまうという状況が起こりがちです。

これに対して、発注者・受注者がどういう対応ができるのか。発注者の対応としては指名競争入札の採用です。1889（明治22）年に会計法ができて、一般競争入札でスタートしたところが、不良業者に仕事を取られるという大変な時期が続いたわけです。それで、勅令で随意契約の特例をいくつか規定して切り抜けてきたけれども、いつまでも随意契約に頼ってられないということで、11年後の1900年に指名競争入札を導入した。指名という裁量権がありますから、受注者としては良い仕事をしなければ指名から外されてしまう。

したがって、指名競争入札を採用した後、不良工事などが少なくなった。

一方で、受注者側の対応は赤字を出さないための入札談合です。指名競争入札という形になれば、指名リストの中での談合ですから比較的やりやすい。

加えて、予定価格制度がありますので、落札価格は予定価格を超えることができない。予定価格の範囲内での落札ですから、いくら予定価格に近くても、不適正な価格水準とはいえない。

さらに、工事完成保証人制度がありますから、談合グループから脱退ができない。脱退すると、落札しても工事完成保証人を引き受ける者がいない。結局、指名競争入札・予定価格制度・工事完成保証人制度、この3つと入札談合が一体になって、建設市場の中核的ともいえるルールを作ってきた。このルールがあった

が故に、100年間、指名競争入札の時代が続いたということができると思います。

次に、13頁（本誌24頁）の請負契約のルールについて触れたいと思います。ここに、「不信頼を基盤にしたパートナーシップの確立」と書きました。ご理解いただけるかどうかわかりませんが、これに納得していただけるように話していきたいと思います。

建設工事を効率良く品質を確保して行うためには、パートナーシップが一番大事だとよく言われます。建設生産システムのパートナーリングについても随分議論されてきました。パートナーリングは、イギリス・アメリカ・オーストラリア、香港などで取り組まれておりますし、日本でもいろいろと議論されています。

日本の場合、公共工事請負契約の履行については、発注者と受注者の間の信頼関係を基盤にした発注者主導のパートナーシップがかなり浸透してきていると考えられます。国の工事でも、ワンデーレスポンスとか、設計施工協議会の三者会議、四者会議などの試みが着実に根付いてきたと思われ、地方公共団体にも広がりつつあるようです。それは、パートナーシップですが、発注者が受注者を説得して成立しており、その基盤には発注者主導の相互信頼関係がある。

契約約款の条項もかなり簡単で、発注者優位の片務的な条項がまだ残っているなどの問題を抱えるものの、お互いに信頼関係があるから成立している。戦前の公共工事の請負契約書は、各省庁、国有鉄道その他発注者ごとにバラバラなんですけれども、共通して言えるのは、受注者の義務はしっかり書いてあるが、発注者の義務は一切書いていない。

戦後、中央建設業審議会で審議されて、1949年に標準請負契約約款ができました。この時に、発注者の責任・義務をきちんと書いて、発注者と受注者の両方が責任をとる双務的な新しい契約約款を目指した。

注文者の監督権限の明確化、注文者による工事の変更または中止などに伴う損害賠償責任の明確化、天災その他の不可抗力による損害についても重大と認めた場合は注文者の責任とするなどを規定した。このほか紛争解決の方法などを規定している。

さらに、標準請負契約約款はその後も改正を重ねまして、物価の変動に対するスライド条項とか、第三者に及ぼした損害賠償、騒音とか振動というものについての発注者責任を明確にするなどの双務的約款を目指すいくつかの大事な改正してきております。

13頁（本誌24頁）には、まだ残る片務的な条項として2つだけあげていません。

1つは、日本の公共工事標準契約約款の中には発注者と受注者の協議に委ねる規定が多い。この協議の手順が重要ですが、最近の改正で明確化している。ただし、協議が長引いて結論が出ない時には発注者が決めるという規定になっています。効率的な施工を図るためにこの規定を置いたのですが、発注者の優越的な

決定権が残されることになった。

もう一つは、工事が完成して、完了検査が終わってから代金支払いの期限が最大 54 日と長いことです。工事が終わると完成検査を発注者が行う、完成検査が終われば受注者は代金の支払い請求ができる。この手順で完成検査の終了までが 14 日以内、その後代金の支払いが 40 日以内と規定されていますから、工事の完成から合計して最大 54 日間のタイムラグがあります。

民法では、請負契約の場合、完成物の受け渡しと同時に代金を支払うという規定があり、原則、完了検査が終わって引き渡しがあれば、その時点で直ちに支払うべきですが、この時点から 40 日間のタイムラグがある。

なぜこの大きなタイムラグがあるのか。戦後、1949 (昭和 24) 年に政府支払いの遅延防止法が制定されています。これは、戦後の混乱の中で政府の支払いが何カ月も遅れるということが常態化して大きな問題になり、支払いの期限を 40 日以内と法定した。以来、昭和 24 年にできた支払遅延防止法が現在もそのまま生きていうおかしな状態にある。公共工事の請負契約約款もこの内容をそのまま使っているため、この 54 日間というタイムラグがいまだに続いているわけです。

片務的条項に関連してもう一つ取り上げます。工事請負契約を管理するうえで極めて重要な条項として、現場で何か問題が起こり発注者側と受注者側の意見が異なって工事が止まってしまうような時に、現場で第三者が関与して早期に問題を解決する仕組みが用意されているかどうかということです。

FIDIC (国際エンジニアリングコンサルタント連盟) の最新の契約書では、エンジニアと紛争裁定委員会という仕組みを用意しています。エンジニアは従来からありますが、発注者が任命したエンジニアが現場に立ち会って、当事者間で意見の相違があれば、第三者的な立場で調停していく。

さらに、最新の契約書では発注者と受注者が合意して紛争裁定委員会というものを工事ごとに置くという仕組みを加えた。受注者がエンジニアの調停に応じないという場合に、これが設置されていれば、すぐに裁判外紛争解決機関、場合によっては法廷に問題を持ち込むのではなくて、現場の紛争裁定委員会が現場で解決することができる。

日本の公共工事標準請負契約約款ではどうかというと、調停人という仕組みは以前からありますが、2010 年の改正で受注者・発注者の協議に参加することができる調停人の仕組みをつくった。これは、FIDIC 契約書のエンジニアの仕組みと同様、現場で発注者・受注者間の協議で意見の相違があつて合意に至らないときに、調停人が協議に参加して現場で解決を促す。

日本の場合、現場ごとに置く紛争裁定委員会という仕組みはないので、調停人による調停で解決できないときは裁判外紛争解決機関(ADR)に持ち込むこととなります。建設業法には ADR として建設工事紛争審査会が規定され、国に中央

審査会、都道府県に地方審査会が設置されている。これは現場解決という仕組みではないので、裁判に持ち込むよりもまだ早いとはいえ、数カ月あるいは年を越す時間が必要になってしまう。

請負契約のルールで、もう一つ極めて重要なのが不具合への対処です。契約履行に不具合がある時の仕組みとして13頁(本誌24頁)には2つ挙げています。一つは契約履行保証、もう一つは、瑕疵(かし)に対する仕組みとして瑕疵保証及び不法行為責任です。

まず、契約履行保証については、指名競争入札の時代は工事完成保証人がいた。完成保証人というのは江戸時代からあり、制度的にはあまり明確ではないが、慣習として江戸時代から明治・大正・昭和と、100年を優に超える長期にわたって機能してきた。

ただ、これは、完成保証人に過重な負担を強いるひどい制度ではないかという指摘は以前からあっては、1965年の中央建設業審議会でも審議されています。落札価格は、完成保証人を引き受ける人の入札価格よりも低い価格で落札されており、完成保証人は、大きなリスクを背負うことになる。

1994年の「行動計画」で、完成保証人の制度はやめるという決定をして、これに替えて契約履行保証等の保証サービスが提供されるようになった。完成保証人というのは工事を完成させるという役務的な保証です。役務的な保証としては、保険会社の公共工事履行保証証券・履行ボンドなどがあり、付保率を高くすると役務的なサービスを得られる。このほか金銭的な保証として、金融機関の保証、前払金保証事業会社の契約保証証券、保険会社の履行保証保険および履行ボンドの付保率が低いものなどがあります。また、入札ボンド制度を新たに導入しました。

次に、瑕疵保証の問題。これも建設工事の請負契約においてはきわめて重要な問題です。完成物を引き渡した後、瑕疵が見つかった時にどう責任をとるのか。

民法は瑕疵保証期間を木造が5年、コンクリート造などが10年と規定しています。標準請負契約約款の中では、木造1年、コンクリート造など2年と短縮しています。これは当事者間の契約として決めることができるので、民法と異なっても違法ではないけれども、あまりに注文者に不利ではないかという見方はあります。住宅建築工事に関しては、1999年に住宅品質確保促進法が制定され、建物の主要部分については10年間の瑕疵担保期間を設定している。

昨年3月に国会に提出された民法の改正案では、現行法に瑕疵の定義がないことから瑕疵保証という概念をなくしてしまって、契約一般に適用される、契約の目的物が品質、数量等に関して契約の内容に適合しないものであるときは、売主は買主に対して契約履行の追完(目的物の修補等)責任を負うという規定を適用することとしています。注文主の追完請求期間および消滅時効に関しては、注文主が事実を知った時から1年以内に請負人に通知することによって権利が保

存され、権利の行使ができることを知った時から5年、また、権利を行使できる時から10年という消滅時効まで追完請求が可能とされています。

工事の不具合に関しては、不法行為責任も重要な意味を持ちます。瑕疵保証は、故意かどうかは関係がなくて、結果として瑕疵があれば責任があるわけですが、不法行為責任は、民法709条にあるように、故意または過失によって他人の権利または利益を侵害した者は賠償責任を負うという規定です。従来、これは、重大な故意または過失によって不具合があった場合に対応するものだと考えられていたところが、2007年7月の最高裁判決は、建造物の基本的な安全性に関わるものは不法行為責任が問われるという内容であった。従って、例えばマンションのベランダの手すりの不具合、外壁の剥離など広く安全性に関わる不具合は、不法行為責任が問われると考えた方がいいと思います。

瑕疵保証請求をする時に、不法行為責任の追及も並行して行う例が多くあります。不法行為責任まで問うことで十分な賠償が行われる、あるいは不法行為責任の除斥期間が長い（知った時から3年、不法行為があったときから20年）ためと考えられます。

14頁（本誌24頁）に、国際協力機構の片務的契約条件チェックリストに掲げられた51項目のチェックポイントを4つに分類したグループ名をあげています。これは、日本の建設会社が海外でODA案件あるいは現地政府の発注案件などの契約をしようという時に、契約書を十分チェックするという意味のものです。ODA案件などで実際に生じた発注者・受注者間のトラブルの実例をもとに整理したものです。例えば、図面とか指示の遅延による請負者の工期の延長の場合に、追加費用の請求権が制限されていないかどうか。発注者の事情で図面や指示が遅れたときは、相応の工期の延長などによる増加費用は発注者が負担すべきですから、契約条項をチェックする必要があります。あるいは、予見不可能な物理的な条件による工期の延長の追加費用の請求権が規定されているかどうか。

エンジニアの公平な決定の阻害に関しては、エンジニアの指示に係る権限・手順の中に、発注者の関与が含まれていないかどうか。エンジニアというのは発注者が指名するけれども、中立的、第三者的な立場で現場の裁定に関わる役割にある。このエンジニアの指示に係る権限・手順に発注者の影響力が入り込む仕組みがあれば問題になる。

以上、前半の1～5を終わりにして、後半は、現在建設産業が直面している問題について触れていきたいと思います。

現在の一番の問題は、建設産業の就業者数の動向です。15頁（本誌25頁）に建設業就業者の総数および29歳以下と55歳以上の人数と割合をあげている。1997年が就業者数のピークで、30年前の1985年は530万人で、現在はおおよそ500万人であり変わらない。ところが、29歳以下の人数と55歳以上の人数を

見てください。29歳以下は90万人だったものが54万人、他方、55歳以上は84万人がほぼ倍の169万人という形になっています。高齢化が進むのは当然としても、若者が非常に少なくなっていることが今後に向けて大きな問題です。

どうして若者がこんなに減ってしまったのか。若者が入りやすい就労環境づくりのためには何が必要か。建専連の調査によると、若者が建設業を敬遠する理由として、収入の低さ・仕事のきつさ・休日の少なさなどが挙げられています(16頁・本誌25頁)。別に、内閣府の「理想的な職に関する世論調査」によると、理想的な職とは、収入が安定している・仕事が楽しい・専門知識や能力を生かせる・健康を損ねる心配がない・失業の心配がないということです。両方を重ね合わせると職業選択に対する若者の感覚というのがよく分かる。

それで、建設技能者の若者が非常に少ないということですが、建設技能者の基本的職務である「ものづくり」に関わりたいという若者は結構多いはずです。賃金水準・休日と就業時間・社会保険の加入・雇用関係の明確化などについて若者に納得してもらえれば入職する者は増加する。やはりこれは正社員化が一番の近道だと思います。正社員になれば、社会保険などの福利の問題もまず解決しますし、収入にしても、就業時間にしても会社組織のなかで納得できるものがあるでしょう。

昨年のことですが、沼津市にある平成建設の本社を訪ねて経営理念などを伺いました。平成建設は木造建築を主体にした大工さんの会社で、社員は560人ほどですが、このうち110人が女性で、300人強が大工さん。社長から来年度の採用予定者のリストを見せてもらいました。60人ぐらいのリストで、全部が大学卒で、かなりの部分が大学院卒です。大学を卒業してから大工の修行を一から始めようという若者たちが目の前に大勢いることに感動し、「ものづくり」に魅力を感じる若者は随分多いんだと確信しました。

この会社は建築生産のすべての工程を内製化している。特殊な工程を除き、外注をしていない。内製化を旗印にしていました。従って、大工の修行から始まり、管理職になる人もいるし、併設された工場で働く人もいるし、現場で働く人もいる。もちろん、全員正社員です。

もう一つ、建設技能者の問題として触れておきたいのは、職人のキャリアパスです。見習いから始まりまして、職人になって、独立して一人親方になる。一人親方として年季を積んで、職人を雇えるようになったら親方となるというようなキャリアパスで職人の世界はできている。しかし、雇用と引き離されて職人がキャリアパスを重ねていくのは無理ではないか。平成建設の例もあるように、正社員職人として会社の中でキャリアアップをしていくような仕組みをつくっていかねば若者を引き寄せることは難しいと思います。専門工事業は多様な業種がありますので、それぞれ事情が違いますが、ぜひ考えていただきたい。

16頁(本誌25頁)の最後に、「外国人の熟練労働力への期待」とあります。

将来の建設就業者数ですが、現在の500万が、10年後には400万になるというのが一般的な見通しです。少々厳しい見方によれば300万ぐらい。400万から300万というところでしょうか。

そういった予測を前にして、いったい何をすべきなのか。第一は、若者が建設業に進んで入って来るような就労環境をつくっていくこと。第二には、ICT活用による生産性の抜本的に引き上げがあります。これもやらなければならないことです。

そして、3番目に出てくるのが外国人で、外国人熟練労働力を日本国内にとどめて、技能労働力の不足を補うということです。外国人技能実習制度というものがあります。現在、国内の建設業には大体1万5,000人ぐらい外国人実習生がいる。建設業については、2015年度から、外国人建設就労者受入れ事業と称して、3年間の実習期間を終えた者に対してさらに2年間の再入国を認め、帰国1年以上経過した者は3年間の再入国を認める措置を行っている。通算5年、途中で1年以上帰国すれば通算6年間、国内で就労できる。これは建設業の場合は東京オリンピックのある2020年までの特例という位置付けだが、この効果と問題点を見極めたうえで、今後の外国人労働力の活用方法を考える必要がある。

ただし、外国人就労者の労働環境がどのようなものなのか常に把握して、適正な就労環境が保持されていることを確認する必要があります。もし外国人労働者の就労環境が悪化するならば、それは日本の建設業の就労環境の改善を困難にする恐れがあるからです。

17頁（本誌26頁）は、A社の技能者全体図です。A社の技能者の中には、雇用関係を持っている正社員、日雇・臨時雇用がおります。また、雇用関係はなく請負契約によりで仕事をしている者もいる。A社に専属して仕事をしている専属技能者（一人親方）がおり、専属下請企業B社の正社員あるいはB社の専属技能者であって、A社のヘルメットをかぶってA社の作業着で仕事をしている。このように様々な形があり、実際の就労条件がどれだけ確保されているのか見えにくい。社会保険については、正社員と日雇・臨時雇用は規定により加入するけれども、請負関係になると、自己責任ということになる。

さて、19頁（本誌27頁）には外国企業からみた日本の国内市場とあります。日本の建設工場の国内市場を外国の企業がどう見ているのか。将来的には、日本の建設会社が外国に出ていかざるを得ないような状況があるから、外国企業との競争を考える上でも参考になる。

現在、建設業の許可取得外国企業は132社あります（20頁・本誌27頁）。このうち、経営事項審査を受けた建設会社は30社と非常に少ない。米国の専門誌ENRによると、米国企業を除く海外建設市場トップ225社の米国の国内売上げ額は、米国のトップ400社の国内売上げの13%を超える。日本の場合は、とてもそこまではいかない。

WTO 政府調達協定の対象工事は、国際入札ですからその気になれば情報を取ることができるし、入札に参加することもできる。それでも外国企業の入札参加件数が極めて少ないし、実際に落札したという記録はここ数年ない。2007年には、国の WTO 協定対象工事が 300 件ほどあるが、そのうちの 1 件を外国企業が落札している。同じ 2007 年に地方公共団体が発注の工事で 3 件外国企業が受注しているが、そのほかは記録がない。それほど日本の市場というのは外国からはあまり関心を寄せられていないといえます。

確かに、日本の建設市場は拡大している時期ではなくて、むしろ縮小している時期でもあり、また国内の競争が激しいから外国企業が日本に飛び込んでいって、もうけになるかといったら、それは非常に難しいということがわかっているのでしょう。

外国企業との競合市場をいくつか想定して集中度を計算してみました。資本金 1 億円以上の企業が 950 社ありますけれども、それを一つの市場とした時には、上位 5 社で 26%、上位 10 社で 35%。この数字自身はそれほど大きな数字ではないけれども、外国企業がこれを見て、これはちょっと難しいと思う数字ではあると思います。

19 頁（本誌 27 頁）の一番下に WTO 政府調達協定の締結国、これは全部で 43 国・地域、このうちアジア・太平洋が 8 カ国・地域。この他に 2 カ国間の経済連携協定もあり WTO 協定と同じ内容で入札に参加できるという国はかなり多い。日本の国内市場を魅力ある市場としてみてもらいたいけれども、そうでないのは残念です。

許可取得外国企業 132 社の国別の内訳が 20 頁（本誌 27 頁）にあります。アメリカが 43 社で圧倒的に多い。国別の内訳はともかく業種別の内訳をみていきますと、機械器具設置工事業が 55 社、電気工事業が 39 社、電気通信工事業が 21 社と設備関係が多い。これはエレベーターメーカーなどの外国の機械器具メーカーが持っている設備工事会社が多く、建築工事業、土木工事業はそれほど多くない。経営事項審査を受審している会社はわずか 30 社に過ぎない。

停滞する国内市場の中で企業が生きていくのはなかなか難しい時代になってきています。もう既に多くの会社が海外に目を向けて拠点をつくっていますが、まさにそれをやらないと、将来に向けて企業の維持・発展は難しいのではないかと。

逆に、先ほどの話のように、海外の企業からも日本の建設市場に対してはあまり関心を寄せられない。このままですと、ガラパゴス化と言っていますが、日本の国内市場が国際標準から離れてしまい、独特の日本型建設市場ができてしまう恐れがあります。国内の契約約款と海外約款例えば FIDIC 契約書との相違点ということで幾つか挙げました。繰り返しますが、海外約款との違いがこれからいっそう大きな問題になると思います。特にアジア市場の競争に勝つための国際競争力を強化しなければならない日本企業にとって、日本国内の仕事を通

じて培ったノウハウが海外での競争力に結び付かないという大きな問題を抱えることにもなっています。国土交通省が FIDIC 約款の試行をやっております。これも国内の仕事をする中で海外の FIDIC 約款に習熟できれば、国際競争力に大いに役立つということでしょう。また、当事者協議に参加する調停人の活用。これもエンジニアなど FIDIC 約款に慣れることになる。また、PPP 方式、設計施工一括発注方式、交渉方式等、さまざまな発注方式が可能になりましたので、そうしたものを大いに使うことによって、海外でいろいろなタイプの仕事にもなじむことができる。このように、国内で仕事をしながら国際競争力を高める様々な仕組みをつくっていく必要があります。

22 頁（本誌 28 頁）は入札談合への対処です。日本の建設市場・公共工事市場では、制度的なルールの中に入札談合も含まれていたと述べました。予定価格・指名競争入札・工事完成保証人という制度が 90 年あるいは 100 年にわたって続き、同時に入札談合システムが長期にわたって存続してきた。入札談合が行われる理由として、受注者側の赤字の回避、発注者側の工事の品質と下請し寄せへの懸念、発注者優位の契約内容の維持をあげました。それぞれの思惑の中で、入札談合を認めたほうがいい、やったほうがいいという仕組みができたということです。刑法の運用も適正利潤の確保の範囲であれば許されるとしてきた。

ここで終わってしまうと入札談合は問題ないという話になりそうなので、そうではなくて、なぜ入札談合と決別すべきかはっきりさせます。やむを得ない理由があって入札談合がシステムとして存在してきたけれども、入札談合の結果で決まった落札者にも落札価格にも正当性がない。予定価格の範囲内だから適正だといっても、競争すればさらに安い入札が可能であったわけで、消費者・納税者の利益を損なっている。こうした理由から入札談合とは決別すべきであることは明白です。独占禁止法の法益は、公正かつ自由な競争秩序の促進にあります。突き詰めれば、一般消費者の利益を確保するとともに国民経済の民主的で健全な発達を促進することです。まさに、これらの法益を損なっているということです。

そこで、入札談合から決別するには何が必要なのか。入札談合が長く続いた最大の理由は、発注者が認めてきたことです。発注者が談合から離脱することにより、入札談合の強固な基盤が崩れることになる。発注者側も最近の制度改正で調達方式が多様化して、選択の幅が広がった。PPP 方式、設計施工一括発注、技術提案・交渉方式、段階的選択方式など様々な方法からこの工事にはどれがふさわしいかを選択する過程でそれぞれのメリット、デメリットを評価しなければならない。こうしたプロセスに談合が入り込む余地はないわけです。まさに新しい時代に入りつつあるといえるかと思えます。

最後に、ICT の活用。今、国土交通省が最も力を入れて取り組んでいる分野です。23 頁（本誌 29 頁）の図は、アメリカの建築業界(AIA)の資料です。IPD（イ

ンテグレートッド・プロジェクト・デリバリー) ということ、これはBIMをフル活用した生産システムです。以前に議論されたパートナーリングに BIM あるいは CIM、そうした情報技術を組み込んだと考えられるもので、画期的な生産システムができるということを示している。

最後に、国土交通省が推進する i-Construction です。生産性の革命を意図して、「建設現場を最先端の工場へ」、「建設現場へ最先端のサプライチェーンマネジメントを導入」、「建設現場の2つの『キセキ』の打破と継続的な『カイゼン』」という3つの視点を掲げています。これはこれでやらなければならないことの1つですけれども、しかし、これで生産性革命を進めても、建設業就業者とりわけ建設技能者の減少と若手の不足に追いつくことは容易ではない。先ほど申しましたように、若者に建設業のものづくりの魅力をどれだけ説得できるか。そして、女性も含めて若者の入職者を増やせるか。さらに外国人等もきちんと就労できる環境をつくる。そうしたことも含めて、今後の建設業の施工能力を維持していかないといけないと考えております。

ちょうど時間になってしまいましたので、これで終わらせていただきます。ご静聴ありがとうございました。



建設市場のルールとは何か

公正さと効率性を目指して

(公益財団法人建設業適正取引推進機構主催 講演会)

六波羅 昭

2016.10.4

目次

- 1 「建設市場の構造と行動規律」 執筆の動機とねらい
- 2 建設市場のルールを動かしてきた力は何か
- 3 入札・落札方式の変遷:明治以来の硬直性と変化の兆し
- 4 100年にわたり指名競争入札方式の時代を支えた市場ルール
- 5 請負契約のルール:不信頼を基盤にしたパートナーシップの確立

- 6 若者が入りやすい就労環境づくり:雇用関係の確認
- 7 外国企業からみた日本の国内市場
- 8 ガラパゴス化する国内市場:海外で競争に勝つ会社を目指す
- 9 入札談合にどう向き合うか
- 10 ICT活用による生産性改革

1 執筆の動機とねらい

建設産業の面白さ、魅力を広く伝えたい。

これまでの仕事を通じて建設産業の面白さ、魅力を知ることができた。

3点に絞ると...

•1976年中小建設業の共同事業などに対する金融支援業務に就いた。

専門工事業が機械化、専門化により大きく発展しようとする時期であった。

下請比率は、70年代前半には30%台だが、やがて80年代の終わりには60%を超えて下請生産システムが完成。建設生産システムの大きな転換点。

(44ページ図表1-13) (45ページ図表1-14)

•1983年に公正取引委員会事務局に出向した。

81年に静岡入札談合事件が摘発された。業界ぐるみで公共工事の受注の順番を公平に決める談合システムが戦後初めて摘発された事件だった。

公取が緊張に包まれた時期であった。

3

•1993年7月に建設省を退職して建設経済研究所へ。

この年、公共工事調達制度が90年ぶりの改革に向けて動き出した。

前年(92年)に埼玉土曜会談合事件の勧告審決。

93年には公共工事を巡るゼネコン汚職事件。

指名競争方式における発注側、受注側の癒着が再び大きな注目を浴び、入札方式の抜本見直しは避けられない情勢。

同時期、GATT・ウルグアイ交渉が最終段階。

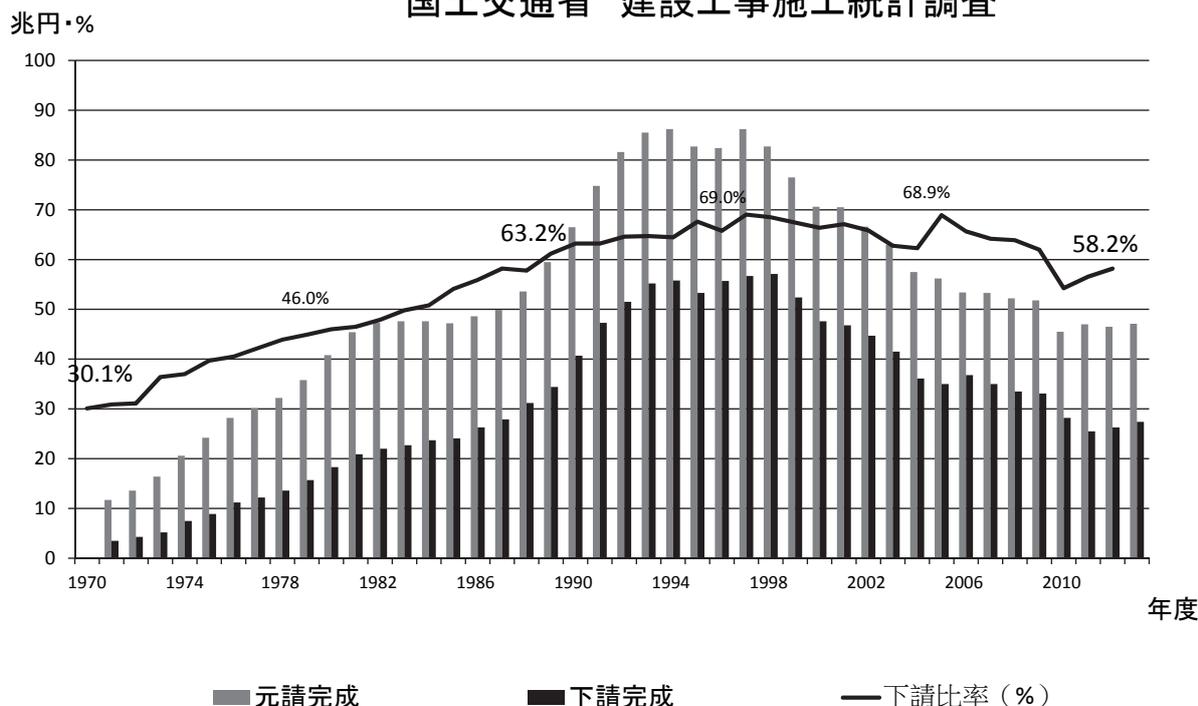
⇒WTO政府調達協定

翌94年1月に

「公共事業の入札・契約手続きの改善に関する行動計画」

が閣議了解に至り、同年4月から実施。

図表 1-13 下請比率(下請完成工事高/元請完成工事高)
国土交通省 建設工事施工統計調査



5

2 建設市場のルールを動かしてきた力は何か

- ・調達(入札・落札)方式
- ・請負契約条項
- ・発注者と受注者の市場行動
- ・市場のルールを動かしてきた力は何か

94年の大改革に至る経緯をみると...

- ・日米構造問題協議すなわち米国からの圧力:
排他的取引慣行の排除 ⇨ 独占禁止法の運用強化
- ・受注側の市場行動(入札談合など)
⇨ 発注側の行動 ⇨ ルールの変更

2000年以降、数年のうちに市場のルールを構成する法律が次々と施行
 入札契約適正化法(2001) 官製談合防止法(2003)
 公共工事品質確保法(2005) 改正独占禁止法(2006)

これらが施行にいたる経緯にも同じプロセスを認めることができる。

(88ページ図表2-6)

図表2-6 需要側、供給側の行動と公共調達制度の変遷

①埼玉土曜会事件、ゼネコン疑惑と入札契約手続きの抜本改革

- 1992年6月 埼玉土曜会談合事件審決(排除命令及び課徴金納付命令)
- 1993年 ゼネコン疑惑と「金丸事件」
- 1993年12月 中央建設業審議会建議「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」
- 1994年1月 「公共事業の入札契約手続きの改善に関する行動計画」閣議了解(1994年度から実施。WTO政府調達協定対象工事は一般競争入札導入等)・1995年1月 WTO政府調達協定発効

②元建設大臣のあっせん収賄事件と入札契約適正化法制定

- 2000年 元建設大臣があっせん収賄罪で実刑判決
- 2001年2月 「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」、「同法施行令」施行。「同適正化指針」は同年4月より実施。

7

③官製談合事件の頻発と官製談合防止法制定・独占禁止法改正

- 2000年 北海道庁農業土木談合・審決(発注者関与事件)
- 2002年 道路公団道路保全工事談合・審決(発注者関与事件)
- 2003年1月 「入札談合等関与行為防止法(官製談合防止法)」施行
- 2003年 岩見沢市談合・審決(官製談合防止法初適用)
- 2004年 PC橋梁談合(官製談合)、新潟市談合(官製談合)
- 2005年 鋼橋談合(官製談合)
- 同年10月 下半期から国土交通省が一般競争入札を拡大実施
- 同年12月 主要建設業団体首脳が「談合離脱宣言」
- 2006年1月 「改正独占禁止法」施行。
罰則強化、公取委に犯則調査権限、課徴金減免制度。
- 同年10・11月 県発注工事に係る談合、収賄などにより和歌山県、宮崎県、福島県の知事が逮捕される。
- 同年12月 全国知事会「都道府県の公共調達改革に関する指針」公表

④安値受注の頻発、ダンピングと工事の品質への懸念

2004年 長野県及び国土交通省発注工事に対し公取委がダンピング警告

2005年4月 「公共工事の品質確保の促進に関する法律」施行

同年 9月 国土交通省が3億円以上の工事に総合評価落札方式を実施。

2008年度 国土交通省がすべての工事に総合評価落札方式を原則実施。
また、一般競争入札を6千万円以上の工事について実施。

(07年度1億円以上、06年度2億円以上、05年度下半期3億円以上)

2008年6月 最低制限価格及び低入札価格調査基準価格の算定式の見直し以降、2009年、2011年、2013年、2016年と繰り返し算定式を見直して基準価格の引上げを図ってきた。

9

3 入札・落札方式の変遷 :

明治以来の硬直性と変化の兆し

—明治会計法令の硬直的な運用

•1889(明治22)年に会計法が成立。1900年に指名競争入札を導入
指名競争入札・最低価格落札方式の時代が始まる。

•会計法は当初から落札価格の上限となる予定価格制度を規定

法制定当時の会計法草案説明書(阪谷芳郎主計官)

「財産物品ノ売買ヲ公明ニスルハ官吏ノ私曲ヲ防キ政府ノ公平
ヲ人民ニ明カニシ収支節儉ヲ為スニ最モ欠クベカラザル事ナリ」

入札・落札方式の変遷 : 明治以来の硬直性と変化の兆しーその2ー

ー現在までの主要な改正

- ①1961(昭和36)年会計法改正
「価格及びその他の条件」を落札基準とする特例(地方自治法も同様)。
これにより総合評価落札方式が可能になった。
- ②2005(平成17)年公共工事品質確保法施行
「価格及び品質が総合的に優れた」工事が目標。
一般競争入札・総合評価落札方式が広く採用されるに至った。
- ③2014年公共工事品質確保法改正
段階的選抜方式および技術提案・交渉方式を規定。

11

4 100年にわたる指名競争入札の時代を支えた 市場のルール

競争入札の7+...発注者: 低価格による不良工事、下請へのしわよせ
...受注者: 「勝者の呪い」すなわち赤字受注

ー発注者の対応: 指名競争入札方式の採用(1900年)

指名という裁量権により不良工事を阻止
発注者優位の請負契約条項の保持
入札談合システムに対して黙認(場合によっては指示)

ー受注者の対応: 入札談合システムの保持

指名リストの限られた業者により談合が容易
予定価格制度が落札価格水準の適正さを確保
工事完成保証人制度により談合システムからの脱退不可

5 請負契約のルール : 不信頼を基盤にしたパートナーシップの確立

—まだ残る片務的条項

発注者・受注者協議における発注者の優越的決定権

工事完成と代金支払いのタイムラグ 等々

—第三者による調停

契約履行過程で当事者間に問題発生⇒現場で第三者が関与して解決

FIDICでは、「エンジニア」と紛争裁定委員会(DAB)

工事請負契約約款では、「調停人」と裁判外紛争解決機関(ADR)

—不具合への対処

契約履行保証等の保証サービス (240ページ図表4-3)

瑕疵保証・不法行為責任

13

・片務的契約条件チェックリスト (独立行政法人国際協力機構)

—請負者の権利の制限

—請負者の義務の拡大または発注者の義務の縮小

—エンジニアの公平な決定の阻害

—紛争委員裁定の取得の阻害

6 若者が入りやすい就労環境づくり : 雇用か請負か

- ・建設業就業者とくに現場労働力の高齢化と若年層の不足

	1985年	1997年	2015年
就業者数:	530万人	⇒ 685万人	⇒ 500万人
うち29歳以下	90万人 (17%)	⇒ 150万人 (22%)	⇒ 54万人 (11%)
55歳以上	86万人 (16%)	⇒ 165万人 (24%)	⇒ 169万人 (34%)

(49ページ図表1-16「若年層と高齢層の比率の推移」)

15

6 若者が入りやすい就労環境づくり : 雇用か請負か (その2)

- ・若者が建設業を敬遠する理由

(建設産業専門団体連合会調査)

- ・収入の低さ
- ・仕事のきつさ
- ・休日の少なさ
- ・作業環境の厳しさ
- ・職業イメージの悪さ
- ・社会保険など福利の未整備など

- ・建設技能者の雇用関係と就労条件 —正社員化—

(53ページ図表1-19)

- ・外国人の熟練労働力への期待

図表1-19 建設技能者の雇用関係による区分

A社の技能者

○雇用—①正社員(社会保険料の雇用主分をA社が負担)

②日雇・臨時雇用(注1-5)

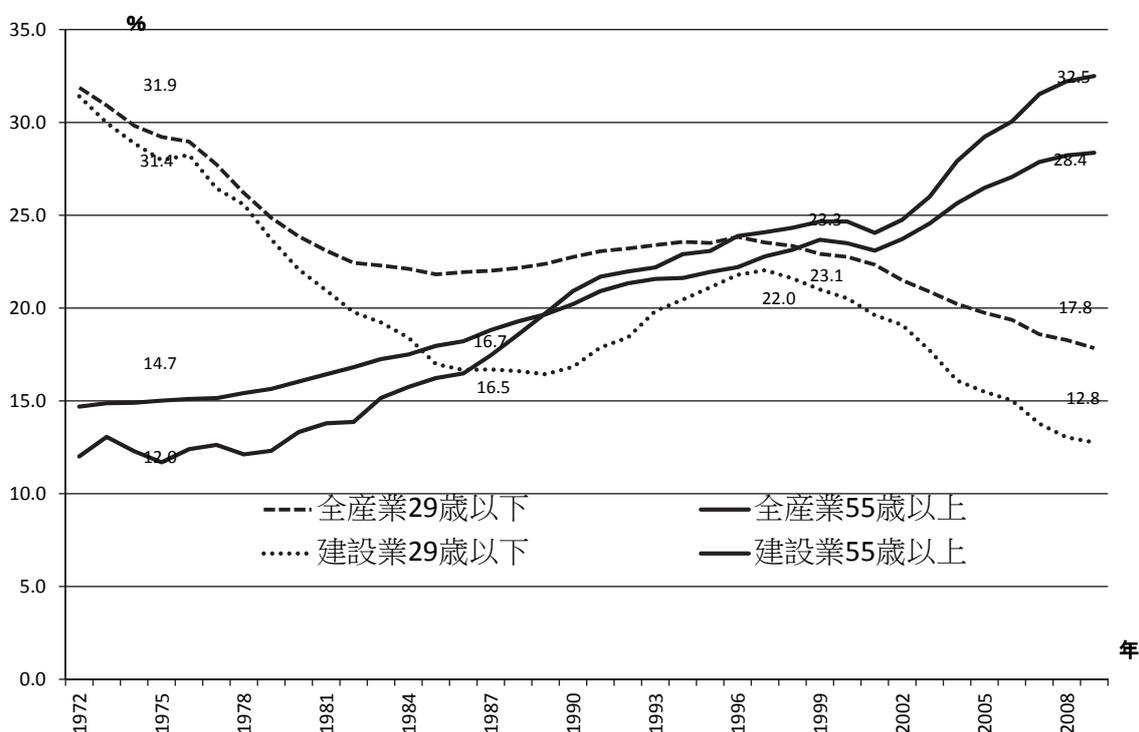
○請負—③専属技能者——個人事業者(一人親方)

④専属下請企業(B社)の正社員、専属技能者等

(注1-5)「日雇・臨時雇用」の場合は、正社員の4分の3以上の労働時間(日数)があるなどの条件により社会保険料の雇用主分を企業が負担することになる。

17

図表1-16 若年層と高齢層の比率の推移
(全産業就業者及び建設業就業者の比較)



7 外国企業からみた日本の国内市場

- 2014年度末の建設業許可取得外国企業は132
(103ページ図表2-13に国別構成)
- 経営事項審査を受けた建設会社は30社程度
- WTO政府調達協定対象工事への外国企業の入札参加件数も極めて少ない。
- 外国企業との競合市場を資本金1億円以上の企業(990社)の市場とすると、
国内上位5社集中度は26.1%
上位10社集中度は35.0% (2013年)
- WTO政府調達協定締結国 43ヵ国・地域 うちアジア太平洋は8ヵ国・地域
日本、カナダ、香港、韓国、ニュージーランド、シンガポール、台湾、米国
2ヵ国間経済連携協定(EPA)においてWTO政府調達協定なみの内容
締結国4ヵ国(メキシコ、チリ、フィリピン、ペルー)

19

図表2-13 建設業許可取得外国企業(132社)の国別構成と取得許可業種別構成

(国別構成)

米国43 スイス11 ドイツ10 オランダ9 イギリス7 フランス7

中国6 韓国6 スウェーデン5 オーストリア3 イタリア3
フィンランド3 シンガポール3 ケイマン諸島3 デンマーク2

香港2 ベルギー1 オーストラリア1 UAE1
カナダ1 イスラエル1 ルクセンブルグ1 スペイン1

(業種別建設業許可取得企業数)

機械器具設置工事業…55 電気工事業…39 建築工事業…34
内装工事業…21 電気通信工事業…21 とび・土工工事業…20 管工事業…19
鋼構造物工事業…19 土木工事業…14 屋根工事業…13 塗装工事業…13 他

8 ガラパゴス化する国内市場 : 海外で勝つ企業を目指す

- 日本の建設市場ルールのガラパゴス化
 - 外国企業の参入がわずかで国内ルールと国際標準の差異に無関心
 - 国内契約約款と海外約款(FIDIC)との相違点
 - 発注者優位の片務性
 - 協議事項が多い
 - エンジニア等の第三者不在
- 市場ルールの国際標準化による国際競争力の強化
 - FIDIC約款の試行
 - 当事者協議に参加する調停人の活用
 - PPP方式、設計施工一括発注、提案・交渉方式など発注方式の柔軟化

21

9 入札談合にどう向き合うか

- 入札談合と公共調達制度の密接な関係
 - 予定価格 指名競争入札 工事完成保証人
 - 入札談合システムの長期にわたる存続と近年の弱体化
- 入札談合が行われる理由
 - 受注者側の理由...赤字回避
 - 発注者側の黙認理由...安値受注による工事品質、下請へのしわ寄せ
- なぜ入札談合と訣別すべきか
 - 落札者に正当性がない
 - 落札価格に正当性がない
 - 消費者・納税者の利益を損なう
- 入札談合と訣別するには...発注者が談合から離脱すること

22

10 ICT活用による生産性改革

・IPD(Integrated Project Delivery)生産システム

図表 5-2 従来型生産システムと IPD 生産システム

	従来型生産システム	IPD 生産システム
チーム	個々に必要に応じ又は必要最小限に構成。重層的管理。	プロジェクトの中核的ステークホルダーで早期に構成。オープンで協働的。
プロセス	リニアで区分的。知識は必要の都度集め、集積される。	併進的で多面的。知識・専門性の早期活用。情報はオープンで共有。ステークホルダー間には信頼と尊重。
リスク	個々に管理。できる限り広範囲に転嫁。	全体的に管理。適切なシェア。
報償/賞与	個々の業績。最小の努力で最大の利益。初期コスト・ベース。	チームの成功とプロジェクトの成功が一体化。バリュー・ベース。
コミュニケーション	ペーパー・ベース。2次元アナログ情報。	デジタル・ベース。バーチャル。BIM(3,4又は5次元)。
合意	単独個別。リスクは転嫁。シェアしない。	多数間でオープン、共有、協働を促進し支援する。リスク・シェア。

AIA(American Institute of Architects)「IPD A Guide」2007による。

23

ICT活用による生産性改革 (その2)

i-Construction ～建設現場の生産性革命～

3つの視点

- ・ 建設現場を最先端の工場へ
- ・ 建設現場へ最先端の
サプライチェーンマネジメントを導入
- ・ 建設現場の2つの「キセイ」の打破と
継続的な「カイゼン」