

平成 29 年 5 月 19 日

第 90 回 建設産業史研究会定例講演

## 「建設市場の行動規律－制度的規制と市場行動－」

(一財) 建設経済研究所 客員研究員

現代建設けいざいラボ主宰

六波羅 昭 氏

ご紹介をいただきました六波羅でございます。ここに「第 90 回」と書いてありますが、2003 年の 4 月にこの建設産業史研究会が発足いたしました。当時、この建設産業図書館長をなさっていた菊岡俱也先生が発起人の中心です。2003 年 4 月に第 1 回、5 月 20 日に第 2 回がありました。第 1 回は今後の進め方などの検討会で、第 2 回から講師のお話を聴いてディスカッションをするという、いまのスタイルになったわけです。第 2 回は松浦茂樹先生が講師でした。それ以来 14 年経ち、ちょうど 90 回は私がお話しさせていただくことになりました。もともとこの建設産業史研究会のメンバーの誰かが講師をやり、それをタネにいろいろディスカッションをしようという趣旨で始めたのですが、やはり何回もやりますと一通りお話を聴いたということで、外部の講師を招くことが多くなりました。最近では外部の講師をお招きして講演会をすることが通常の形になっております。きょうは昔のスタイルで、一会員である私がお話をさせていただきます。

「建設市場の行動規律－制度的規制と市場行動－」という題にしました。私が建設省を退職して建設経済研究所に入ったのが 1993 (平成 5) 年です。研究所に行ってみますと、建設業、建設市場について本当にいろいろな問題が起こっていて、わけも分からず右往左往していました。いまそれを振り返って考えてみますと、確かに大変な時だったのです。建設市場の非常に大きな変動の波、歴史的な動きというものをどう理解したらいいのか、そういうことが問い掛けられていたように思います。

「目次」の「1 建設市場の行動規律 (ルール) とは」「2 100 年にわたり指名競争入札の時代を支えた市場ルール」「3 建設工事請負契約のルール」は、いま申し上げた建設市場の大きな動きを俯瞰してみようというものです。「4 雇用と就労環境づくり」「5 ガラパゴス化する国内市場」「6 入札談合にどう向き合うか」「7 ICT 活用による生産性改

革」では、最近のいろいろな課題といたしますか、政策テーマをまとめております。

「1 建設市場の行動規律（ルール）とは」から始めます。一貫して「建設市場のルール」という言葉が出てきますが、中身としては、入札・落札方式、請負契約条項、それ以外に発注者と受注者の市場行動といったものをまとめて言っております。最初に建設市場の規律（ルール）が非常に大きく動いたときを四つ取り上げ年表にしておりますので、まずこの説明から入りたいと思います。

「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」は先ほど触れた 1993～1994 年前後の話です。これで日本の公共調達制度が、形式的にはある意味ガラッと変わったと言ってもいい。実質的な中身についてはすぐに変わったわけではないが、かなり形が変わった。その端緒になったのがプラザ合意です。1985 年 9 月、ニューヨークのプラザホテルに、日、米、英、仏、独 5 カ国の中央銀行総裁と財務大臣が集まった。要するにドル高修正の会議です。先進国が協調介入をし、それぞれの通貨の相場を 1 割強高くしてドルを安くする。そういう介入を合意したわけです。

そのプラザ合意のあと、アメリカの日本市場への参入がいろいろな形で問題化します。まず MPA（大型公共工事への参入機会等に関する措置）です。大きな公共投資の案件に対してアメリカ企業の参入を認めるという措置が 1986 年から協議が始まり、幾つかの具体的な成果を生むことになった。そうした個々の問題解決を超えて、1989 年の秋からは日米構造問題協議が始まります。これは公共投資の拡大に結び付いたという面もあるし、排他的取引慣行の改善、独禁法の運用強化といった成果も生むことになります。

そうしたアメリカからのさまざまな要求に応える中で、多くの政策転換が行われたが、なかでも独禁法の運用強化が大きな影響を与えることになる。課徴金が引き上げられ、公取が検察と協議し刑事告発が可能なものはできるだけ刑事告発する方針を公表した。こうした動きの最中に埼玉土曜会談合事件が摘発されるわけです。独禁法の運用強化、刑事告発方針の公表などの最中に摘発されており、これは刑事告発に至って当然なのですが、なぜかそうならなかった。排除命令と課徴金命令で終わるという結果になっている。これが 1992 年 6 月です。翌 93 年の 3 月、元副総理の金丸代議士が逮捕されるという事件が起こる。それと並行して大手ゼネコン幹部の逮捕。金丸代議士は脱税事件ですが、ゼネコン疑惑のほうは贈収賄事件です。それが同じ時期に摘発され、幹部が相当数逮捕されるという事件になった。

そういった事件が続き、公共調達制度に対して国民の疑念というか、何かおかしいじゃ

ないかという懸念が非常に強くなってきている。一方で GATT・ウルグアイ交渉が進んでいき、93 年 12 月には交渉が妥結という段階になります。そしてこの 12 月に、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」という建議をまとめます。この建議が一連の公共調達制度の、大改革の骨子を成すわけです。

一つが「大規模工事に一般競争入札導入」。これは GATT・ウルグアイ交渉において、大規模工事については外国企業を国内企業と同じ扱いをする（内外無差別）という妥結をしており、それによっている。二つ目が「経営事項審査の充実と受審の義務付け」。公共工事については受審を義務付けた。三つ目が「指名方式の改善（公募型、工事希望型など）」。

そしてもう一つ大きいのが「工事完成保証人制度の廃止と新しい履行保証制度の導入（履行ボンド等）」。

履行ボンド制度について具体的な検討を開始することになります。中建審の建議が 12 月にあり、翌 1 月、これを受ける形で、今度は閣議了解という政府側の回答「公共事業の入札契約手続きの改善に関する行動計画」が決定されます。この内容ももちろん GATT・ウルグアイ交渉を踏まえたものです。GATT が WTO（世界貿易機関）という形で 1996 年 1 月から発足することになったが、この「行動計画」の内容は 94 年 4 月から直ちに実施された。

「行動計画」の内容が資料にあります。「一定額以上の工事について一般競争入札の採用」。これは WTO の基準額、国の発注については 450 万 SDR（7 億 3 千万円）以上、地方公共団体では 1500 万 SDR（24 億 3 千万円）以上の大規模工事は一般競争入札を採用する。また、「外国企業の適正な評価」「指名競争入札の改善（公募型、工事希望型の導入）」「競争参加資格として経営事項審査の活用」「年度発注計画、入札結果、予定価格の公表」「苦情処理手続きの整備」「入札談合等不正行為に対する監督処分の強化」。このような内容の「行動計画」になっております。

以上のように、プラザ合意以来、まずアメリカのさまざまな要求に応える形で建設市場のルール変更が進められ、それが入札談合の、典型的には埼玉土曜会事件ですが、厳しい摘発という形になっていく。それによって国民の不信感が高まった結果、制度の抜本改革につながった。そのような一連の流れがここに見えると思います。

もう一つの例として挙げているのが「② 元建設大臣の受託収賄事件と公共工事入札契約適正化法制定」です。2001 年施行の公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律、入契法と言っているが、この法律の施行に至る流れです。2000 年 6 月に中尾元建設大臣が受託収賄罪で逮捕され、2 年ほどあとで実刑判決となります。これは得体の知れな

い人物が関与する大変複雑な事件ですが、その逮捕の端緒になったのは、国の発注する公共工事に関する受託収賄です。この事件をきっかけに、「公共工事についての情報の透明性を高める」「入札契約適正化の基本原則というものを明確にし、地方公共団体を含む全ての発注者に義務付ける」「施工体制の適正化」などを内容とする法律に結実したわけです。

これに基づき「適正化指針」というものが作られ、その中には入札情報の透明性を高めるために公表すべき内容を具体的に規定している。「入札契約情報の公表」については、入札者、入札金額、落札者、落札金額、予定価格、低入札価格調査基準等の公表を明確にしています。公表の時期についてはご存じのとおり議論があり、国は事後公表としたが、地方公共団体に関しては単に公表として事前公表も可能になった。

次に「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」。こうした動きの中で発注者を巻き込むような談合が増えていきます。官製談合らしいものが最初に問題になったのは 1994 年ごろで、そのあと 95 年の下水道事業団の事件、97 年の首都高の事件とか幾つかある。2000 年あたりからかなり数が多くなり、2003 年に入札談合等関与行為防止法（官製談合防止法）が施行されるに至った。これも一連の流れの中で見なければならぬ。業界団体が仕切るような談合がなかなかやりにくくなり、発注者巻き込み型になっていったということではないか。

官製談合が増えていく中で、2005 年 10 月に国土交通省が一般競争入札の拡大を実施することになります。一般競争入札は、これまでは WTO の政府調達協定の対象工事ということですから、国の場合は 7 億円程度以上の工事の発注、地方公共団体については 23 億、24 億円以上の大規模工事でした。したがって大半の公共工事では指名競争入札がとられていたのですが、2005 年 10 月から一般競争入札の対象を 3 億円以上とする拡大実施に踏み切ります。このあとさらに 2006 年には 2 億円、07 年には 1 億円、08 年には 6000 万円以上ということになります。毎年毎年小規模化していき、2008 年の 6000 万円以上でようやく一般競争入札が当たり前という形になったわけです。2005 年に一般競争入札が拡大したあと、主要建設業団体が「談合離脱宣言」もう談合には加わらないという宣言を出しました。

その宣言とほとんど同時に独占禁止法が改正され、翌 2006 年 1 月から施行されます。改正独占禁止法は極めて大きな効果を発揮します。この内容は、罰則の強化、公取委に犯則調査権、即ち刑事罰に該当する事件の場合には公取委が裁判所の許可を得て強制捜査を行えるという規定、もう一つが課徴金減免制度リーニエンシーです。これは要するに、談

合をしたことを自己申告すれば課徴金を減免するという内容です。この減免制度ができたあと自己申告の数が急増しており、談合抑止効果が極めて大きいのではないかと考えられます。しかし同年後半、3 県知事が逮捕されるような事件が発覚し、談合の基盤はまだ残っているという感じで受け止められたわけです。

4 つ目の流れが「④ 安価受注の頻発、ダンピングと工事の品質への懸念」です。一般競争入札の対象工事が 2005 年以降年々引き下げられ、2008 年には 6000 万円以上にまで引き下げられた結果、安価受注と品質への不安が深刻な問題となってきた。2004 年に既に公取委がダンピングの警告をし、発注者のほうが敏感に品質の問題を議論するようになって、2005 年に「公共工事の品質確保の促進に関する法律（公共工事品質確保法）」が施行されます。一般競争入札の対象工事の基準を引き下げ、一般競争入札と同時に総合評価落札方式を実施するという形をとるようになり、国交省は 2008 年度以降については原則的に全ての工事に総合評価落札方式を実施することとしました。

ダンピングの問題、低価格入札による品質の問題に対処するために、低入札価格調査基準価格の算定式の見直しが 2008 年から 2009 年、11 年、13 年、16 年、17 年と繰り返し行われるようになり、基準価格の引き上げが行われてきた。

訂正をさせていただきますと、現在の算定式は一番下を書いてあるものです。2017 年 4 月以降の国交省の直轄工事ですが、予定価格の 70～90%という範囲があります。計算式として直接工事費の 97%。うち労務費については 100%にしています。次に書いてあるのが間違っていて、「共通管理費」ではなく「共通仮設費」です。共通仮設費と現場管理費。これが掛ける 90%です。それから一般管理費が 55%。これらの合計に消費税 8%を上乗せして 1.08 を掛け、基準価格を算定するという形になっています。

こういう形で、主として受注者側の入札談合等の動きに対して発注者側の制度改正の動きが重なり合って、①～④に見ていただいたような制度の大きな変化が生じてきているのではないかと思います。

「図表 2 競争入札工事の落札率（落札額／予定価格）」は事実の確認みたいなことをご紹介しておりますが、いま見てきたいろいろな制度改正等が落札率にどう表れているのか、落札率の変化です。これを見ていただきますと、2005 年あたりから落札率の下落幅が急激に大きくなっています。これは一般競争入札の対象が 3 億円以上となって実施件数が急激に増えた時期です。国交省の発注工事については 2006 年ぐらいに 90%弱のところまで下げ止まり、あとはだいたい 90%程度のところで横ばいになっています。

さて、市場のルールを動かしてきた力は何かということになると、まず、アメリカからの圧力を第1に挙げなければなりません。特に構造問題協議でかなり強く改革を求められ、排他的取引慣行の排除ということで独禁法の運用強化等が行われた。同時に構造問題協議のテーマの一つに貯蓄投資問題があり、内需の拡大を急げということで、「公共投資基本計画」を作って公共投資の拡大を進める。

一方、受注側の市場行動として（市場のルールとして）機能してきた入札談合などが独禁法の運用強化などによってかなり変容していく、それが結局、度重なる発注側の行動に結び付いていったということになるのではないかと。2000年以降、短期間に新たな市場のルールを構成する法律が次々に施行されます。入札契約適正化法、官製談合防止法、公共工事品質確保法、そして改正独占禁止法に至る流れも、受注側の市場行動とそれに対する発注側の反応によるところが大きい。

ここで明治以来の入札・落札方式の変遷をごく大まかにたどってみます。そうすると見えてくるものがあると思います。

1889（明治22）年に会計法が成立し、このときに一般競争入札を原則とした。同時に、落札価格の上限となる予定価格制度を規定した。これは日本の会計法の大きな特徴ではないかと思えます。明治22年の最初の会計法を作ったときの、阪谷芳郎主計官による「会計法草案説明書」があります。後に大蔵大臣や東京市長までした方ですが、その説明書を読みますと、「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」と極めて立派な考えが書いてあります。こうしたことが一般競争を導入した基本的な、一種の哲学になっていることが分かる。

予定価格についてはあまり明確ではないのですが、「大抵ハ伊仏法ト異ナル所ナシ」とあります。この時代のイタリアの会計法、フランスの会計法をみると、確かに予定価格の規定があるようで、おそらくこれらを参考に会計法の中に予定価格を規定したのではないかと。

ところが、ご存じのとおり、この一般競争入札はうまくいきませんでした。施工能力のない、受注するだけが仕事というような業者が跋扈し、いい仕事ができない。受注だけしてどこかに丸投げしてしまう。その結果、随意契約を多用せざるをえなかった。勅令によって随意契約を活用したが、随意契約があまりにも増えてしまう。そこで1900（明治33）年、勅令によって指名競争入札を導入するわけです。このときから指名競争入札・最低価格落札方式の時代が始まった。そして10年後の1910（大正10）年に会計法を改正して、会計法の中に一般競争入札、指名競争入札、随意契約を入れて三方式を規定するという形

が整った。1900年に始まった指名競争入札が、その後長く基本的な調達方式になっていくわけですが。それ以降、1994年の公共工事調達制度の大改革、即ち93年12月の中建審建議、94年1月の「行動計画」、ここまであまり大きなルール変更がないまま来ております。

会計法令については「現在までの会計法令の主要な改正」に三つ挙げております。「① 1961(昭和36)年会計法改正」「② 2005(平成17)年公共工物品質確保法施行」「③ 2014年公共工物品質確保法改正」。このうち①が唯一会計法の大きな改正内容で、「価格及びその他の条件」を落札基準とする特例を会計法第29条の6第2項に新たに規定したわけです。これがいま総合評価落札方式の根拠になっています。

これを1961年に規定したのは、建設業ではなく林業関係の要請で、国有林の立木の伐採と造林事業の入札に伴う改正であり、その後ご存じのスーパーコンピューターの調達などに際して使われている。そして2000年に、各省大臣と大蔵大臣との間で公共工事について総合評価落札方式の包括協議が整い、以後、総合評価方式の採用が増加するという流れができた。

②は公共工物品確法の施行、③は公共工物品確法の先年の改正です。2005年に公共工物品質確保法が施行され、「価格及び品質が総合的に優れた」工事を調達目標とすることが法律に明記されます。そのことから総合評価落札方式が基本的な形として認められるに至った。そして2014年の公共工物品質確保法の改正で、段階的選抜方式や技術提案・交渉方式が規定された。これは画期的な法改正です。総合評価・最低価格落札方式以外にこうした新たな落札方式を規定した。

技術提案・交渉方式が世界的に見るとやはり基本的な落札決定の形ではないかと思われまます。EUの公共調達指令をみると、2004年の改正で競争的対話手続きの導入等が行われ、最新の2014年改正では交渉手続きに競争性を取り入れた交渉付き競争手続きを規定した。今後この交渉方式が基本になるとみられます。交渉の中身の透明性が確保されないと問題が残るわけで、透明性を保った交渉方式によって、後で触れる「競争入札のワナ」から免れることができる。それは唯一、交渉方式しかないと思います。

ちょうど1年前に「建設市場の構造と行動規律」という本を出版したのですが、この著作の動機の一つは、指名競争入札がどうして100年続いたのかということです。その100年続いた市場のルールが崩れた途端に、あれだけたくさんの法律を作らなければいけなかった。入契法から品確法、官製談合防止法、独占禁止法の改正これだけの法律を作らなければ秩序が保てなかった。しかし、その前は指名競争入札方式で100年間、秩序が保てて

いた。これは一体なぜなのだろうという疑問に突き当たるわけです。

「競争入札のワナ」と書いてあります。競争入札を公正に行う。そして落札者が決まる。価格の競争ですから当然、低価格になる可能性が高い。発注者は、その価格で仕様通りの工事ができるのかどうかという工事の品質の問題、また下請けへのしわ寄せとか、関係者からの苦情など常に心配をしなければいけない。場合によっては、職員を現場に置くためのコストを負担しなければならない。

一方、受注者はどうか。「勝者の呪い」、これはゲーム理論でよく出てくる言葉です。競争には勝ったけれど、赤字受注になってしまう。これがよく見られる形です。競争をきちんとやれば赤字受注になる可能性がかなり高い。赤字受注のケースとしては、赤字でもいいからあの発注者の仕事を取りたいという積極的なものもあります。それから、サンクコストだけ回収できればいい。要するに仕事があってもなくても人件費とか設備の償却費のような固定費が必ずあるから、その分だけでも回収できればいい。そういった赤字覚悟の受注も当然あるし、見積もりの間違いだったということもある。競争相手が強くて、相当の低価格で入札せざるをえなかった。いろいろな理由で赤字受注になりがちです。要するに発注者も受注者も満足できていないのです。

これに対して発注者はどういう対応があるのか。それは、指名競争入札の採用です。指名という裁量権を発注者が持ちますから、価格がどうであろうと不良工事があれば、次は指名してもらえない。きちんとした仕事をせざるをえない。同時に発注者側から見れば、請負契約内容の中で発注者優位の部分、片務的と言っておりますが、片務的な事項がかなり多いわけです。それについても文句を言わずに、きちんと契約を履行してくれる。そして、受注者側が作らざるをえない入札談合システムに対しては黙認という態度をとる。それが「競争入札のワナ」に対する発注者の対応というふうに整理できる。

受注者側の対応はどうかといえば、入札談合という答えが出てくる。指名競争入札であるからリストが限られており、談合が比較的容易にできる。予定価格の範囲内で契約しているので、落札価格が適正でないとされる筋合いはない。さらに重要なのは工事完成保証人制度があったこと。これによって談合システムから抜けることができない。抜けた途端に保証人を見つけるのが大変なことになってきます。したがって、入札談合がシステムとして存在できるという形になる。競争入札をきちんとやろうとするとこういう結果にならざるをえない。

以上が 100 年の間、指名競争入札が続いた理由ではないかと私は考えます。そして 100

年と 8 年後の 2008 年、国交省は一般競争入札の対象を 6000 万円以上に拡大し、一般競争入札が原則の形に立ち戻ったわけです。

以上、公共調達制度についての話をひとまず終わることにいたします。

市場のルールとしてもう一つ大きいのが請負契約のルールです。これについてはポイントが三つあります。「(1) 公共工事請負契約条項における片務的条項の改善」。契約条項が片務的なまま残されていないかどうか、双務的なものかどうか。「(2) 当事者間紛争の合理的解決—第三者による調停へ—」。当事者間の紛争を合理的に解決できるような仕組みがあるかどうか。「(3) 不具合への対処」。瑕疵など不具合への対処が契約条項に明示されているかどうか。請負契約のルールとしてはこの三つが規定されているかどうかポイントになる。

初めに、契約条項が双務的かどうかという問題に入ります。公共工事については、1949（昭和 24）年に標準請負契約約款が策定されているが、このときに、それ以前の契約書に見られた発注者優位の条項はかなり改善され、かなり双務的なものとして生まれております。このとき以前の契約書にほとんどなかった「注文者の監督権限を明確化」「注文者による工事の変更、あるいは中止などに伴う損害賠償責任を注文者に負わせる」「天災その他の不可抗力による損害について注文者の責任を明確にする」「紛争解決の方法を規定する」という非常に重要なところで、条文上の対応ができています。

その後も何回か改正があり、改善がなされてきたわけです。主なものとしては、インフレ条項、即ち物価上昇等に関する契約の見直しの規定、あるいは第三者に及ぼした損害のうちの騒音、振動等のニューサンス（広義の公害）について、発注者負担を明記などの改正が行われている。

残された問題点ということであえて 2 点を言うと、一つは 18 条、19 条、20 条などにみられる「必要があると認められたとき」という表現です。「必要があると認められたとき」の主語がない。解説書などを見ましても「客観的に必要があると認められたときの意」と書いてあります。「客観的に必要なとき」を誰が判断するのかはっきりさせないまま契約条項になっている。

もう一つは、工事の完成と代金支払いのタイムラグ。工事が完成したことを発注者に通知し、14 日以内に完成検査を実施して、完成検査の結果を通知する。そうすると、直ちに目的物の引き渡しの申し出と受領ができる。引渡しが終われば支払い請求ができ、請求から 40 日以内に支払いとなっているので、工事の完成通知から支払いの期限まで 54 日間の

タイムラグになる。民法の請負の規定では、工事が完成した場合は直ちに支払うことになっており、工事目的物の引き渡しと代金の支払いとは同時に行われるというのが大原則です。54日間のタイムラグが許されるのかどうかという疑問は残る。

これは政府契約の支払い遅延防止法の規定をそのまま使っています。現にこういう法律があるので文句言えないのですが、政府契約の支払い遅延防止法というのは1949（昭和24）年にできた法律です。実はこの時期は政府も混乱の中にあつた。政府と契約した代金の支払いが何カ月も遅れて大きな問題となり、政府の支払い期限を明確にすべきだということから54日間という規定ができています。当時としては政府の支払いがかなり短期間に行われるようになったのだが、戦後の混乱の中でできた法律をいまだに踏襲しているのはどうか。

請負契約のルールに関する2番目の大きな問題として、当事者間紛争の合理的な解決の仕組みがあるかどうかということです。当事者間ではなかなか解決できない場面も多い。そこで日本の請負契約約款の中では、発注者と受注者が協議しても合意に至らない場合には、紛争解決機関に持ち込むことができる。しかし、紛争解決機関に持ち込むと裁判ほどではないが解決までにかかなり時間が掛かります。

海外工事ではFIDICが標準的な契約方式ですが、FIDICの場合はThe Engineer（エンジニア）が現場にいます。もう一つ、最新のFIDIC約款では工事ごとに置かれる紛争裁定委員会（DAB）の仕組みが規定された。委員の人数は3人で、The Engineerの裁定で解決できない場合は紛争裁定委員会が裁定するという仕組みで、できるだけ現場で解決しようという二重の手厚い仕組みになってきているわけです。

日本の契約約款では、調停人の規定を置いている契約書は多くあります。しかも、最近2010年の標準約款の改正で「発注者、受注者の協議に参加する調停人」という規定を置いた。発注者、受注者の合意により、現場で両者の協議に参加できる調停人を置くことができるようになった。The Engineerは発注者が任命しますので立場は違いますが、現場で紛争を解決できるチャンスがかなり増えた。それでもうまくいかなければ裁判外の紛争解決機関（ADR）、建設業法では建設工事紛争審査会が置かれているので、国の審査会、あるいは都道府県の審査会に持ち込むことになる。ただ、これも解決まで時間が掛かるので、迅速にという趣旨に合っているとは言えない。

三つ目のポイントは不具合への対処です。一つは契約履行保証の問題。これについては、「行動計画」で工事完成保証人制度の廃止という方針が出て、直ちに契約履行保証制度の

検討に入り、2年ほど掛かって国の工事では工事完成保証人が廃止されて、履行保証サービスが機能するようになりました。後に入札ボンドの検討がなされ、現在は入札保証と契約履行保証の2本立てで契約履行保証サービスが行われています。役務的な契約履行保証と金銭的な保証とがあるわけですが、付保率が高ければ役務的なサービスが受けられることとなりますし、付保率を低くすれば金銭的な保証になる。

また、瑕疵保証などの問題があります。民法の改正案が近日中に今国会で成立する見込みです。民法改正で瑕疵保証の規定が削除され、売買契約における買主の追完請求権に統合する。つまり契約の内容に適合する成果がないときには、契約内容に適合するように修補する追完請求権を規定する。この追完請求期間は、事実を知ったときから1年以内という規定です。そして消滅時効は、追完請求権を行使できると知ったときから5年、行使することができるときから10年という形にして、現在の瑕疵保証の規定をなくしてしまう。木造5年、石・コンクリート10年という除斥期間の規定も削除されるということで、かなり大きく変わる。消費者、注文主の権利に手厚くなったということかと思います。また、瑕疵修補に関して契約当事者間の合意に基づく特約を結ぶことができることは同様です。

もう一つ、不法行為責任の問題です。民法709条で「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」とあります。これは損害及び加害者を知ったときから3年、不法行為のときから20年という除斥期間になっています。20年という期間はかなり長いので、注文主としてはこれに頼らざるをえないような場合が出てくる。実際に瑕疵保証の請求と同時に不法行為責任の損害賠償をダブルで請求する事例は多い。

改正民法の関連部分については資料の「改正民法の瑕疵担保責任に関する規定」に整理されています。請負契約の瑕疵担保責任（修補請求権）及び解除権は、売買契約の目的物が契約内容に適合しないときの修補などの追完請求権及び解除権に統合される。それから責任追及期間が、現行法では目的物の引き渡しから1年だったものが「買主が事実を知った時から1年以内に通知」となります。とりあえず通知をすることで権利が保全されるということです。除斥期間の5年、10年の規定は削除する。それから、「債権は10年間行使しないときは消滅する」というのが現行法ですが、「権利行使できることを知った時から5年行使しないとき」「権利行使できる時から10年行使しないとき」は消滅という形になります。

次の「片務的契約条件チェックリスト（全51項目）」。日本企業が海外工事の契約で不利

な条件を安易に受け入れることがないように、契約内容が発注者に有利な片務的内容になっていないかどうか、国際協力機構が作ったもので 51 項目をあげている。これは実際の融資事例をもとに問題を整理しリスト化したものです。「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」という 4 つのジャンルに分け、こんな理不尽な契約条項が含まれていませんかと注意喚起しています。

ここからは目次の 4 以下で当面の課題をあげて検討します。

まず、「4 若者が入職しやすい就労環境づくり」です。ここにありますように、2015 年の建設業の就業者数は、500 万人台というところでは 30 年前の 1985 年とほぼ同じようなレベルになってきておりますが、年齢構成を見ますとずいぶん違います。特に 55 歳以上の高齢者の比率が 3 分の 1 を超えるようなところまできている。29 歳以下の若者の構成比は 2015 年で 11% まで減ってきている。15 年以降、高齢者のほうは若干増加しており、若者は横ばいで推移しています。

図表 4 は年齢構成比の推移です。2011 年のところだけ数字が抜けています。

若者の建設産業への入職が減少している背景を考えてみます。「若者が建設業を敬遠する理由」という建産連の調査では、「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」などが挙げられております。別の内閣府の「理想的な職に関する世論調査」では、「収入が安定」「楽しい仕事」「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」などが上位になります。だいたい裏返しの関係にあるという感じがします。

「図表 5 建設技能者の雇用関係による区分」は私なりに整理したものです。「A 社の技能者」といっても、その内容はさまざまです。まず、雇用関係にあるかどうか。雇用の人もいるし、請負の人もいる。それを含めて A 社の技能者だということです。雇用では、正社員のほかに日雇とか臨時雇用もある。請負の場合は非常に複雑になって、専属技能者の場合は個人事業者（一人親方）があり、専属下請企業（B 社）の正社員あるいは専属技能者であったりします。専属技能者は、A 社との雇用関係はありません。こういったさまざまな立場の者が A 社の技能者であって分かりにくい。図表 5 を掲げた趣旨は、要するに外から分かりやすくしないと、若者も自分がどういう立場になるのかよく見えなくて、入りにくいのではないかということなのです。

先ほど一人親方にふれました。「雇い人のない業主」を一人親方というふうに定義してい

ますが、国勢調査の数字を見ると、建設技能者総数に対する比率は、1995年 8.1%、2010年 12.2%、2015年 13%と一人親方がじわじわ増えています。全建総連・建設政策研究所の「一人親方アンケート」で一人親方になった理由を聞いています。最近の調査では「自由に仕事がしたい」「収入を増やすため」という若干前向きな理由が減って、「人を雇えなくなった」「雇ってくれるところがない」という答えが増加している。「雇ってくれるところがあれば雇ってもらいたいのだけど、そうはならないので一人でやっている」。そういう方が増えているということです。

技能者のキャリアパスは見習い→職人→一人親方→親方ということになります。技能者のキャリアパスをどう考えるか。企業内のキャリアパスを含めて、真剣に検討すべき課題です。国土交通省と建設業振興基金が開発中の「建設キャリアアップシステム」が 2018年度には稼働します。ICカードで建設技能者の保有資格など本人情報さらに就労履歴などが信頼できる情報として蓄積され活用される。それが本人の賃金等就労条件に反映できるようになれば技能者の世界もずいぶん変わるだろう。

技能者のキャリアパスの最上位は親方ですが、親方になったとしても雇うだけの力がなければ一人親方で、雇えるようになれば親方になる。こんな不安定なキャリアパスでなく、企業の中で雇用関係を維持しながら技能のキャリアパスとして生かせるようにしたい。要するに正社員技能者という形です。

去年1月のこの席で平成建設の秋元社長からお話を聴きました。平成建設はまさに社内で正社員技能者のキャリアパスを用意しています。入社してくるのはほとんど大学卒か大学院卒という学歴を持つ人たちですが、そういう人たちが入社して大工の見習いから始まる。社内でレベルアップしていけば一人親方とか親方ということが会社の中のしかるべきポストに置き替わっていて、社内でキャリアアップできる形になっている。このような正社員技能者の会社があたりまえな形になってほしいと思います。

次に、労働の問題の一環として外国人の技能者の問題です。外国人技能実習制度がずいぶん前から動いております。ここに数字だけ分かる範囲で書いていますが、1年間の技能実習1号という実習期間があり、それが終わると2年間の技能実習2号があります。ここを卒業するまで3年間、外国人が日本の国内で技能実習に取り組めるという仕組みです。3年終わると帰国することになるわけですが、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」が今年11月1日に施行されます。1号、2号のあと新たに技能実習3号の2年間は付け加わりますので、技能実習生として5年間、日本の国内で仕事に

就ける。5年経つとまた帰国せざるをえないわけです。

建設業では2020年のオリンピックの年までの緊急措置として、技能実習3年修了後、実習ではなくて就労として2年間延長する。3年の実習が終わった段階で1回帰国して再入国すれば3年間就労できる。現在1400人ぐらいの外国人就労者がいると聞いています。

外国人技能者について、今後、どの程度期待しなければならないのか。オリンピックまでの建設市場の盛り上がりは確かでしょうが、そのあとはどうなのか。国内需要がある程度持続できるということであれば、若年者の入職が思わしくないという現在の状況の中では、外国人技能者に期待するところは大きいだろうと思います。

次に、「ガラパゴス化する国内市場」というテーマを挙げてみました。まず、「(1) 外国企業からみた日本の国内市場」という問題です。2015年に建設業の許可を取得している外国企業が132社あります。このうち経営事項審査を受けた会社は30社。公共工事を取ろうとすれば経審受審が必要ですから、公共工事の入札に参加しようとする外国企業の数は非常に少ないと言える。WTO 政府調達協定は内外無差別が大原則であり海外企業を国内企業と同様に扱っているが、外国企業の入札参加件数はきわめて少ない。国土交通省の07～09年の発注工事では外国企業が入札に参加した例が1件ある程度で、入札参加自体がほとんどない。この間の都道府県の発注工事でも3件あった程度で、せっかく海外に窓を開けているのだが、これに参加する外国の企業が非常に少ない。

それでは、日本の国内市場は外国企業から見て参入しにくいのかどうか、日本の建設市場の集中度を調べてみる。外国企業との競争ですから、資本金1億円以上の会社の売上高をベースに集中度を調べると、国内の上位5社の集中度が26%、上位10社の集中度が35%という結果です。上位5社で4分の1強を持っているわけですから、かなり高いという感じもあるが、これが外国企業の参入が少ない理由とは言えないのではないか。

WTO の政府調達協定の締結国は43カ国ありますが、アジア太平洋では日本、カナダ、香港、韓国、ニュージーランド、シンガポール、台湾、米国の8カ国が対象になります。これらの国については国内企業と同じ扱いをするわけですから、積極的に参入しようと思えばできないこともない。それから、2国間 EPA において WTO 調達協定並みの内容を持つ日本との締結国がメキシコ、チリ、フィリピン、ペルーの4カ国あります。国としてはけっこうあるのですが、なかなか参入がない。

図表6「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（2015年3月末）」。建設業許可取得外国企業132社の内訳です。アメリカの43社が一番多い。下

に書いてある「業種別建設業許可取得企業数」を見ていただくとよく分かると思いますが、機械器具設置工事業 55 社、電気工事業 39 社、建築工事業 34 社、内装工事業 21、電気通信工事業 21 と設備関係が多い。エレベーターをはじめ電気機械・器具メーカーが設置工事を行うために日本で建設子会社を設立して許可をとっているケースが多いのではないかと。

もう一つ、建設市場ルールのガラパゴス化ということで挙げたいのは、「国内ルールと国際標準の差異」です。日本の建設市場への外国企業の参入がわずかだから、国内ルールと国際標準の差にあまり気が付かないというか、無関心という面がある。実際にはかなり違うのですが、それを指摘する場もないし気付かないで済んでしまっている。国内契約約款と海外約款、例えば FIDIC 約款との相違点は既に触れました。こういったことがあまり議論にならないあたりが一つ問題ではないかと思えます。

次に「市場ルールの国際標準化による国際競争力の強化」です。日本の国内企業が国内ルールだけに馴染んだまま海外に行ってしまうと、先ほど「チェックリスト」にありましたように契約条項が請負人に不利なまま受け入れて、赤字工事をしてしまうことになりかねません。「市場ルールの国際標準化による国際競争力の強化」ということは、日本の企業が外国に行っても、国内でなじんできたことが外国でも通用するような仕組みを考えていかなければいけない。国内市場がこれから大きく成長するとは考えにくく、日本の建設業は海外でも国内の延長線上で普通にやっていけることが大事だろうと思えます。

国土交通省は発注工事で FIDIC 約款の試行などもやっています。国内の工事を通じて FIDIC 約款という国際標準に慣れるようにする場づくりです。さらに、当事者協議に参加する調停人の活用。これも非常に大事なことです。また、PPP 方式、設計施工一括発注、提案・交渉方式などいろいろな発注方式に慣れていくということも、日本の建設会社が世界で活躍するためには必要なことではないかと思えます。

「入札談合にどう向き合うか」というのは非常に大事な問題ですが、時間が来ていますので簡単にいたします。

既にお話ししたように、入札談合と公共調達制度は非常に密接な関係があった。予定価格、指名競争入札、工事完成保証人の三つが長期にわたった指名競争入札方式の時代を支えてきたわけですが、外圧による独占禁止法の運用厳正化とともに持続できなくなった。入札談合システムが長く続いた理由としては、受注者側には赤字回避、発注者側には品質に関する心配をしないで済むという大きなメリットがあったことです。

いま、入札談合は許されないという時代になってきている。なぜ入札談合が許されない

のかということについて、まだ腑に落ちない人がずいぶんいます。「いいじゃないか。入札談合の役割はそれなりにあるのではないか」というけれども、客観的に見ますと、落札者を仲間内で決めてしまうわけですから、やはり正当性がない。それから、予定価格の範囲内だが、その価格はやはり仲間内で決めたものであって、消費者、納税者の利益を損なうことになる。ここで大事なことは発注者の態度です。入札談合システムが続いたのも発注者の暗黙の合意があったからであり、談合との決別にあたっては、まず、発注者の明確な意思表示が必要です。談合摘発に積極的に取り組み、成果を上げることが意思表示になるはずで

最近も入札談合が摘発されております。しかし、過去のような多さではない。先月4月24日の「日経コンストラクション」の記事によると、最近、抜け駆け入札が多く、事件になっているものもあります。これは発注者と飲み会など接触の機会を作り、そこで入札価格情報を入手する。発注者情報が事前にどこかに漏れて事件になっている。そういう例が最近いくつかあるようです。入札談合がやりにくくなっていることの裏返しかもしれない。いずれにせよ、発注者責任については、ますます重要な問題になっていくのは間違いないことです。

「8 ICT活用による生産性改革」に「IPD (Integrated Project Delivery) 生産システム」とあるのはアメリカの建築業協会の資料から持ってきたもので、ICT活用による生産システムの形を書いております。

最後に「i-Construction」では、いま国土交通省が力を入れて推進している要点をまとめております。

以上で終わりたいと思います。どうもご清聴ありがとうございました。