

平成 21 年 4 月 17 日現在

研究種目：若手研究 (B)

研究期間：2007 ～ 2008

課題番号：19730032

研究課題名 (和文) 公共調達にかかわる不正防止のための行政法的対応

研究課題名 (英文) Legal and Administrative Measures for Curbing Corruption in Public Procurement

研究代表者

楠 茂樹 (KUSUNOKI SHIGEKI)

上智大学・法学部・准教授

研究者番号：70324598

## 研究成果の概要：

公共調達における不正発生メカニズムについて、公共工事、防衛調達等分野ごとに制度面、実際面における考察を行い、主として行政法分野における不正防止のための制度構築への示唆を行った。共通する点として、これまで会計法、地方自治法といった会計法令が定めるところと実際の公共調達実務との乖離がその背景にあることが指摘できた。一般競争と総合評価の組み合わせ一般化されるだろう今後においては、入札談合ではなく入札妨害が多発するだろうと予測でき、従来のような刑事法的対応のみならず入札契約制度見直し（総合評価方式への対応等）、モニタリング（常設の第三者委員会方式、公契約にかかわる独立性の高い内部監査機関設置の義務付け）やビッド・プロテスト（処分性の有無とは切り離して特別の手続を用意）の組織面、手続面での対応等、行政法的対応が必要になるという結論を得た。

## 交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,500,000	0	1,500,000
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,400,000	270,000	2,670,000

## 研究分野：

科研費の分科・細目：

キーワード：政府調達、公共工事、独占禁止法、不正防止、課徴金、入札談合、入札改革、官製談合

## 1. 研究開始当初の背景

1990年半ばに起きたいわゆる「ゼネコン汚職」以降、いち早く公共調達改革に着手した国土交通省（旧建設省）は、談合防止に効果があるとされる一般競争入札の徹底、総

合評価落札方式や電子入札の積極導入等を進め、他省庁、都道府県等地方自治体もこれに追随したが、公共調達の不正行為は後を絶たなかった。

公共調達をめぐる不正行為は全世界的な

問題である。不正を防止する法的スキームが未整備な開発途上国でとりわけ問題になりやすいが、先進国も例外ではない。公共調達をめぐる発注者側による不正行為は、その受益者である受注者側から何らかの利益が協力した発注者側にその見返りとしての対価が提供される（贈収賄がなされる）と思われがちだが、わが国ではそのような直接的な対価関係が存在しないことが多い。この点につき、いわゆる天下り（関連企業による官公庁OB受け入れ）を通じた、所轄官庁と関連業界の間に存在する「利益と人事の全体的、長期的な循環」が成り立っているとしばしば指摘されているところである。

筆者は、平成16年度～17年度にかけて科学研究費補助金（若手研究（B）、採択番号16730022）を拝受し、「政府調達における競争性確保のための制度構築について」というテーマで研究を遂行することができた。そこでは、（1）従来の価格一辺倒の応札者評価実務、その法的背景、比較法的考察等を進め、競争的で効果的な政府調達を実現するための会計法令見直しの方向性を探ること、（2）総合評価方式を公共工事における契約者選定手法の原則として位置付け、これまで法令上明らかにされてこなかった官民間での入札前交渉が可能である旨明示する等した2005年制定の公共工物品質確保法の問題点の指摘を、国交省関係者や大手ゼネコン関係者等へのインタビューも踏まえつつ行うこと、等を行ってきた。

Value for Money（金銭に見合った価値）をもたらす真に競争的な手続をわが国の入札・契約制度に導入する際の、制度改革の障壁は何であり、その除去のためには何をしなければならぬのか、を考察した。経営事項審査やプロジェクト立案のような入り口段階での規律、一般競争入札や総合評価方式と

いった契約者選定段階における規律、そして履行ボンド制度や検査体制の充実といった出口段階（契約履行段階）での規律のそれぞれにつき考察した（その中でも主として契約者選定段階における規律）が、そういった考察の中で無視できない問題に直面した。政府調達のプロセス全体（上記の三段階全て）に渡り、さまざまな形で不正が行われ得るということである。申請者は上記研究を遂行するに際して、受・発注者双方とも Value for Money を実現する意欲と誠実さを有するという前提を置いた。前述公共工物品質確保法は、当にそのような観点から欧米の制度をキャッチ・アップした法律であると評価できる。しかし、片方が、又は双方とも誠実に対応しない場合（不正を犯す場合）への対応について、詰めた議論と十分な法的整備がなされたとは到底言い得ない状況にある。

日本の現状を見てみると、不正防止のための対応策が専ら刑事法的対応（独占禁止法のような行政法的対応もあるが、いずれにしても制裁による抑止を図る対応）に委ねられており、公共調達の仕組み作りという行政法的対応がほとんどなされてこなかった。唯一、入札談合防止のために有効とされている、「一般競争入札の徹底」ばかりが強調され（それも地域要件等が厳格に守られており、半ば骨抜きにされている）、その他の対応がほとんどなされていない、という状況であった。

しかも、従来のような最低価格自動落札方式を維持しつつ、競争性だけを高めるという手法によって、品質面への悪影響が顕在化するようになっていった。総合評価落札方式についても、地方自治体においてはほとんど浸透せず、事態は悪化する一方であると指摘する声も聞かれるようになった（不正防止策の機能不全）。

## 2. 研究の目的

こうした現状にかんがみ、報告者は公共調達プロセスの各段階における透明性確保とモニタリング（監視）体制充実を目指した法的設計の必要性があると考えた。

公共調達のプロセスがオープンにされることは、不正が衆目に晒されることとなり不正を行う者にとっては大きな脅威になる。処罰の要件に当てはまらないが望ましくはない行為についても矯正の可能性が広がるというメリットがあるし、発注者側が不正と気付いていない行為を矯正する可能性も生まれよう。そして、モニタリング体制については、政府調達に精通した人材によって構成される機関（集団）による、中立的な立場からのチェックは、不正の摘発と矯正には不可欠であろう。これらは、会計法令、情報公開関連法令、各種政府組織に関する法令といった行政法分野における法的対応の問題である。

そこで、報告者は以下の研究課題を設定した。

（1）政府調達における各段階（プロジェクト立案や経営事項審査から契約履行、検査に至るまでの全プロセス）においてどのように透明性を法的にどのように実現していくか、の考察、検討。

（2）政府調達における各段階（同上）についてどのような機関がどのような権限を持って監視、監督するべきか、それに対する法的課題は何か、についての考察、検討。

## 3. 研究の方法

研究の方法は、主として（1）文献調査と、

（2）聞き取り調査に基づく考察、検討に拠った。

研究機関の前半では文献調査を中心に研究を進める。具体的には、国土交通省等政府機関の調達にかかわる不正行為の実態、各自

治体の調達にかかわる不正行為の実態を調査し、不正の種類と頻度、特徴等を確認した。同時に、不正防止策として現在用いられている、又は検討が進められている制度の概要を把握するよう努めた。その中でもとりわけ行政法規律の部分に着目し、その機能面を把握した。

具体的な確認作業として、政府調達のプロセスを天下りのような超長期のものから、社会基盤プロジェクトのような中・長期のもの、そして個々の案件の調達プロセスといった短期のものに分類し、各々にどのような不正が存在し、存在し得るのかを考察した。各々に対応した不正防止の制度メニューをそこに対応させる。これらの作業を比較法分析として諸外国のそれと対比した。

研究機関の中盤から後半では、文献調査に加え、海外調査を含む聞き取り調査に基づきより詳細で深い検討を行った。調査対象国としては、欧州を選択した（ミュンヘン大学等を訪問）。欧州では公共調達の市場化、競争化を先進的に進めており、それにかかわる不正防止についても積極的に進めている。サンクションという観点からすれば米国が最も積極的であるといわれているが、費用の点、スケジューリングの点からの制約があり、文献調査のみに拠ることとなった。

## 4. 研究成果

得られた研究成果（結論的部分）を簡潔に書きだすと以下の通りとなる。

（1）米国の会計法令に倣って一般競争入札を徹底するのであれば、総合評価方式の原則的採用を前提とした会計法令の仕組みを前提としなければならない（公共工物品質確保法のような理念法ではなく、会計法、地方自治法において発注機関を義務付けるもの

でなくてはならない。また公共調達一般の問題として扱われなければならない。

(2) 電子入札の導入は行政上のコスト削減の手段としてのみ位置づけられるものであって、入札談合等不正行為の防止の手段としては効果が少ない。むしろ、不正介入のリスクを除去するための情報セキュリティー、不正へのモニタリングを強化しなければならない、といえる。

(3) 第三者機関（有識者会議）によるモニタリングは、従来の入札監視委員会よりもコミットメントのある常設組織として機能させる必要がある。この機関には、「透明性」確保のための最重要機関として位置づけるべきである。同時に、発注機関内部に公共調達適正化に向けた独立した立場にある内部監査部門を設置し、モニタリングを徹底する組織作りを図る必要がある。とりわけ地方自治体が「地元志向」の公共調達を行う場合には、この要請が強く働く。

(4) 総合評価方式が積極導入されることや、入札参加資格の厳格化を図るのであれば、契約希望者からの不服申立て（ビッド・プロテスト）の制度構築が急務であり、この点での行政法上の位置付けを明確にすべきである。従来のような入札監視委員会に委ねる程度の対応や、政府調達協定（WTO-GPA）の要請に最低限応える程度の対応ではなく、発注機関の規模に応じたアクティブな体制作りが求められる。また、裁判所に公契約を専門に扱う部門を設置することも考慮に値する。

(5) 以上のような行政法上の適切な対応を前提として、独禁法その他の公共調達不正防止に向けた制裁をより強化すべきである。

(6) いわゆるセカンドリー・ポリシーを公共調達に反映させる場合には、(3)の第三者会議に諮ることで正当化されるような

仕組みが必要である。

(7) 以上の点を踏まえた上で、会計法令の見直しを図るべきである。

なお、この成果の一部は、岩橋健定弁護士（元東京大学助教授・行政法専攻）との執筆中の共著『公共調達法入門（仮）』に反映させる予定であるし、また、今後執筆することとしている単著での和文、英文論文に反映させる予定である。この成果は著作等での公表のみならず、報告者が参加している公共調達にかかわる各種委員会（官公庁等）における意見表明の素材とし、実務におけるインパクトへとつなげていく。

## 5. 主な発表論文等

〔その他〕（計1件）

官公庁報告書

楠茂樹「公共調達の発注機関におけるコンプライアンスのあり方について」公正取引委員会『公共調達における改革の取組・推進に関する検討会報告書』（2008年3月）

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

楠 茂樹 (KUSUNOKI SHIGEKI)  
上智大学・法学部法律学科・教授  
研究者番号：70324598

### (2) 研究分担者

なし

### (3) 連携研究者

なし