

日本型入札ボンド制度導入に関する見解

2006年8月7日

特定非営利活動法人 建設政策研究所

はじめに

国土交通省は2006年10月から公共工事の入札・契約手続きの一連の流れの中に日本型入札ボンド制度を導入する方針である。入札ボンド制度は公共投資をはじめとする建設投資の急速な縮小のもとで建設業界の新たな再編・淘汰を実現し、大手ゼネコンを中心とした有力企業のみが生きのびる競争環境をつくるための制度のひとつとして、この間、国土交通省の諮問機関である中央建設業審議会の中で検討されてきた。その「中間取りまとめ」にもとづき日本型入札ボンド制度とはいかなるものかみてみることにする。

そもそも「ボンド」とは、日本では保証証券業務といわれ、保険業法により損害保険会社しか営業できないこととなっている。損保会社は申請会社の信用リスクに応じた保証証券を発行するが、そのリスクは損保会社の再保険という仕組みを使って世界中に分散することができる。入札ボンドはアメリカにおいて広く採用され、入札参加時点において、保証会社が入札参加希望の建設業者の資金力、過去の工事経歴、契約遂行能力について企業評価を行い、入札段階での業者選定の判断基準としている。

日本では1995年に導入された履行保証制度（契約時点において金融機関等が建設業者の財務的な履行能力を審査し与信する）との一体的運用を前提に、入札ボンドが履行保証の予約としての機能を発揮するとともに、落札・契約に至るまでの保証機能を果たす制度として導入されようとしている。

以上のような入札ボンド制度の導入について、その背景とねらい及び問題点について以下のような見解を述べる。

・ 導入の背景

1．公共投資の大幅な削減と今後の縮小見通しに対応したゼネコンの再編の必要性

国土交通省が発表した2006年度建設投資（名目）見通しを見ると、政府建設投資はピーク時（1995年度）の35.2兆円に対して06年度は18.2兆円という見通しを立てている。ピーク時100に対して51.7と半分近くにまで削減されている。

また、政府の「骨太方針2006」においても今後5年間に公共事業費を3兆9千億円～5兆6千億円の削減が予定されている。

このような公共事業市場の急速な縮小に対応した、公共工事の主要な受注先であるゼネコン企業の再編・淘汰の必要性が迫られている。

2．価格競争を排除し受注減少下における収益の最大化を目指す必要性

ゼネコン間の厳しい受注競争は民間工事だけでなく公共工事においても工事利益率の減

少をもたらしている。工事受注高の減少下において収益確保のためには工事利益率を確保できる体制づくりが急務となっている。そのため公共工事の入札時における競争参加者を減少させ、過大な価格競争を避ける必要が生じている。

・導入のねらい

建設および橋梁・機械・鉄鋼メーカーはこの間、度重なる政官業癒着・官製談合が摘発され、これに対する国民の強い批判が生じている。そしてその批判を一定程度反映して強化された独占禁止法のもとで、従来型の癒着・談合によるゼネコン全体の護送船団方式による生き残りが困難な社会的環境が作られつつある。大手ゼネコンでは、昨年末に「談合からの脱却」を宣言し、新たな業界秩序として公共工事における価格による一般競争入札とともに技術力評価を加味した総合評価型一般競争入札、さらには設計・施工一貫型一般競争入札方式を導入することにより、技術力競争に勝るスーパーゼネコンが大型公共工事市場の独占を図ろうとしている。

さらに価格競争を排除するための見積もり提案型入札など技術提案を大義名分に予定価格の形骸化を図ろうとしている。

しかし、技術力による競争は技術力を客観評価し、その公正性、公開性を図ることが、国民の癒着・談合批判に対応するためには避けることができない課題である。

技術力評価は基本的には公共工事発注者である行政機関の責務であるが、一般競争入札に基づく技術力競争参加業者の技術提案を行政機関が客観評価することは大変な労力を必要とし、行政機関のスタッフの質・量共の充実が必要とされる。

そのため、入札ボンド導入により入札参加希望者を金融機関が事前に審査し、技術提案入札参加者を事前に篩いわけすることにより余分な労力を回避しようというのが、直接の動機である。しかしこの施策はそれにとどまるだけでなく、以下のようなねらいがある。

1．公共投資削減に対応した公共工事受注業者の選別

公共工事量の減少に対して過剰供給状況にある公共工事参加業者を削減する道具として日本型入札ボンド制度を活用することにより、金融機関主導で公共工事受注業者の選別・淘汰を行わせることが可能となる。

特に、技術力や経営力に劣る中堅・中小建設業者を淘汰する道具として活用するねらいがある。

2．民間工事においても建設業者の選別・淘汰の道具に

入札ボンドの審査項目が 資金力 過去の工事経歴 契約遂行能力 となっているように入札ボンド制度は建設業者の財務、経営、技術の全体能力を審査することとなっている。金融機関の審査結果は公共工事の入札参加資格だけでなく、民間工事発注者の業者選択においても客観的判断資料として活用されることとなる。特に民間工事においては発注者の資金調達との関係で金融機関は強力な発言力を持ち、金融機関が自ら審査した結果は大きな効力を発揮するものと想定される。このように入札ボンド制度は民間工事におけ

る建設業者の選別・淘汰を行わせることが可能となる。

以上のように入札ボンド制度の導入は建設産業の再編・淘汰の道具として、その威力を発揮するものと見られるが、一方で入札ボンド制度導入を目くろむには以下のような金融機関のねらいがある。

1．日米金融資本の新たなもうけ口づくり

公共工事の一般競争入札物件のすべてに入札ボンド発行審査が義務付けられることとなれば、日米金融資本の新たなもうけ口となる可能性がある。日本型入札ボンド制度は履行保証予約としての機能を果たすこともあり、また入札参加希望業者すべてが審査を受けることになれば、その審査手数料が莫大なものになることが予想される。

2．金融・不動産・建設一体の開発型不動産投資に対応した事業づくり

公共事業を計画・設計・建設・運営・維持管理が一体となって民間事業化させる PFI (Private Finance Initiative) 方式の推進、都市部における民間大型不動産開発事業の展開は、その資金融資やアドバイザーなど金融機関の果たす役割が極めて大きくなっている。そしてこれら物件が投資物件として不動産投資市場における金融商品となり取引されることにより、金融と不動産、建設が一体のものとして事業づくりが行われている。

このような事業づくりに対応できる建設業者を入札ボンド制度により金融機関が選択するとすれば、大手ゼネコンが最もそれに相応しい力量を備えていることとなる。逆に言えば入札ボンド制度を通じて、金融機関の都合の良い建設業者を選択することにより、金融機関中心の不動産投資市場を公共、民間建設部門において構築することが可能となる。

．日本型入札ボンド制度の問題点

1．金融機関が入札参加希望業者の入札参加の自由を排除する

入札ボンド制度は基本的に一般競争入札において採用するとされている。「中間取りまとめ」では入札ボンド手続きにおいて建設会社は公共工事発注者の入札公告とともにボンドの申請を損保会社に行うこととなっている。損保会社の審査により与信されない場合は、その時点で入札参加資格を奪われることになる。アメリカの入札参加資格の検討はまず発注者の事前資格審査が行われ、入札とともに入札ボンドが発行される。そのため入札ボンドは入札時の落札業者を決定する上で発注者の審査資料として活用されるが、入札参加希望業者の入札参加の自由を奪うことはない。

しかし、日本の場合は厳密には「入札前ボンド」として機能（これを「日本型入札ボンド」と称している）し、金融機関が入札参加希望業者を入札前に指名する権限を持つことになり、一般競争入札の主旨である入札参加の自由を排除する役割を発揮することになる。

2．金融機関が建設業者の施工能力を公正に審査できるのか

「中間取りまとめ」では損保会社が行う入札ボンド発行審査の項目はまだ明確にされていないが、アメリカの審査項目では 資金力（会社内容、会計監査の決算報告、銀行与信枠を含めた財務情報） 過去の工事経歴（工事の種類・規模・数・施工場所、施工体制、施主の満足度、下請業者・資材納入業者に対する支払記録、過去の工事に関する関係者の評判） 契約遂行能力（当該工事の施工体制、工事計画、機械調達計画、担当技術者の能力・経験、本社の支援組織、工事費の見積金額とその妥当性）があげられている。

損保会社がこのような審査能力を保持するためには、建設業や建設技術に関する専門の知見を持つ人材を調達しなければならず、その客観性、公正性、公開性を確保しなければならない。公共工事の施工に責任を持つ建設業者の選別が営利を目的とする金融機関に任せれば、構造物の品質や安全性など公共性を担保できない懸念がいつそう強まる。

そしてこのような金融機関主導の入札参加希望業者審査は、金融機関・建設業者と発注官庁との新たな癒着を生じさせる可能性がある。

3．公共事業発注行政機関の責任の放棄につながる

「中間取りまとめ」では「総合評価方式の拡大に伴い、技術提案を審査する発注者の負担の増加が懸念され、入札ボンドの導入により、適切な与信枠の設定等の市場機能の活用を通じ、質の高い競争環境を整備する」と述べている。つまり技術提案型入札では、発注者が入札参加者の技術提案の審査に多大な労力を費やすことになるため、入札参加者が技術提案する以前に損保会社を通じて参加希望業者を選別することにより、技術提案審査の手間を省こうというものである。しかし、これは総合評価型入札を金融機関の判断基準により恣意的に捻じ曲げられることになるだけでなく、入札の公正性、客観性を保障すべき発注行政機関の任務の手抜きと責任の放棄につながるものである。

おわりに

大手ゼネコンの市場独占を狙った建設業界再編は、2005年4月に施行された「公共工事品質確保法」を活用し、公共工事市場を軸に行われようとしている。「談合」に代わる新たなビジネスモデル（日本土木工業協会「透明性ある入札・契約制度に向けて」2006年4月27日）と称する「品質確保」を名目にした大手ゼネコンの技術開発力に基づく競争は、技術力の審査基準や価格設定をめぐって新たなより深刻な「官製談合」を生むものである。そして国土交通省と大手ゼネコン業界は、この再編施策がいつそう円滑に進むために、入札ボンド制度導入をはじめとしてJV制度や随意契約制度改革などとともに、その仕掛けづくりに取り組んでいる。すでに建設業界ではこのような動向を察知し、中堅ゼネコン間の合併や技術提携などが生じてきている。

しかし、建設産業が真に生き残るためには、このような大手ゼネコンのみの生き残り策ではなく、地域における住民の安全と生活の利便性に貢献し、地域の雇用確保や経済振興に寄与する地域に根ざした中小建設企業の生き残りを最重視した行財政施策を提案すべきである。