

# 公共調達における入札談合防止のための取り組み等の 実態に関する調査報告について

公正取引委員会事務総局経済取引局総務課

まつおか こうじ  
課長補佐 松岡 幸治



## はじめに

公共調達のための入札は、参加業者間の自由競争を通じて、発注者にとって、一定のコストに対して最も価値の高い調達を得るための手続である。入札談合は、事業者間の自由競争を阻害するものであるだけでなく、入札施行者たる公共の発注機関の利益を損ない、ひいては、納税者である国民の公共の利益を損ねる行為でもある。

しかも、入札談合には、発注機関の職員が関与する、いわゆる「官製談合」の例も散見されている。このため、平成15年1月には、「入札談合等関与行為防止法」が施行され、発注機関の職員が、入札談合に一定の関与をする「入札談合等関与行為」を行ったと認められる場合、公正取引委員会が、発注機関の長に対して改善措置を要求することができることとなった。

この法律の施行後、発注機関の職員による「入札談合等関与行為」が行われたと認められ、この法律に基づき、公正取引委員会から改善措置要求がなされた事件が3件起きている。また、最近の鋼橋上部工工事を巡る入札談合行為に関しては、発注機関の幹部職員が起訴されるという事態も発生しており、「官製談合」に対する国民の批判が高まっている。

このような状況を是正するためには、公共入札に係る事業者側のみならず、発注機関側において

も、その職員の談合行為への関与を防止するための周知・啓発、法令遵守の徹底等を図るとともに、自らの施行する入札において談合がなされたと思われる場合には、その状況について調査を行い、公正取引委員会へ通知する等の措置を通じ、入札談合の防止に取り組んでいくことが求められる。

このような状況を踏まえ、公正取引委員会は、入札談合防止のための取り組み等の実態について把握することを目的として、平成17年7月1日現在の状況について公の発注機関を対象としたアンケート調査を実施することとした。

今回の調査では、入札談合等関与行為防止法の適用対象である①地方公共団体（320団体を対象、回収率99%）および、②国が資本金の2分の1以上を出資する政府出資法人（210法人を対象、回収率94%）を調査対象として、その実態の把握を行った。地方公共団体については、回答のあった316団体を以下の三つの団体に区分して分析している。

- 1) 47都道府県および14政令指定都市：61団体
- 2) 35中核市および人口30万人以上の市区：61団体
- 3) 人口5万人以上30万人未満の市区：194団体

また、アンケート調査では、発注機関内部の取り組みに重点を置いて、以下の各項目について調査を行った。

- ① 独占禁止法および入札談合等関与行為防止法の周知・研修について
- ② 入札談合等関与行為の防止策について
- ③ 入札談合に関する情報への対応について
- ④ 入札情報の管理について
- ⑤ 指名停止等について

なお、地方公共団体を対象とした調査は、昨年も実施しているが、昨年は、入札・契約制度改革の進展を踏まえて、地方公共団体における入札・契約の実態や制度的課題等を把握することを目的として調査している（平成16年9月8日公表）。

本稿では、調査結果の概要と、これに対する公正取引委員会としての考え方について紹介することとしたい。

## 2 基本的認識

入札談合の防止に向けて、発注機関に求められることは、一つは、受注業者間において談合行為が行われることを抑止するための取り組みであり、もう一つは、発注機関自身が談合に関与する行為等を防止するための取り組みであり、これまでも、入札・契約適正化法、入札談合等関与行為防止法の制定等、さまざまな取り組みが行われてきているところである。

今回の調査は、入札制度そのものの改革以外の発注機関自身の取り組みに重点を置いて、次のような基本的認識に基づいて行ったものである。

### (1) 発注機関としての法令遵守意識の向上

入札談合は、競争入札によって本来得られるべき価格・品質の役務の提供を妨げるものであり、予算の適正な執行または事務事業の適切な実施を阻害するだけでなく、発注機関の利益を著しく損なう違法な行為である。発注機関自身の職員が入札談合に関与する入札談合等関与行為は、当該機関の利益を追求すべき職員が、その利益を自ら損なうという利益背反行為に等しく、発注機関は、組織として、その職員による入札談合等関与行為の防止に努めることが求められている。

そして、発注機関の職員もまた、入札談合等関与行為は、職務の適正な執行に反するとともに、

自らの属する組織の利益を損ない、自らの本来的な責務に反するものである、という自覚を持つよう、その意識の向上に努めることが求められている。

したがって、組織として、構成員である職員に対して、独占禁止法または入札談合等関与行為防止法に関する研修を行うことや、その内容の周知徹底を行い、職員のコンプライアンス向上に努めることが必要である。

また、法令遵守を組織全体として徹底するためのコンプライアンス・マニュアル策定等の取り組みが求められる。コンプライアンス・マニュアルについては、単にその策定にとどまらず、それが組織の中で、実際に尊重される環境にあることが重要である。

### (2) 情報管理の徹底等による入札談合防止

入札談合を防止するためには、入札を巡る秘密情報について適切な管理が必要なことはいうまでもなく、マニュアル化を図る等、組織としての対応が強く望まれる。

また、発注機関側に談合情報が寄せられた場合、どのような対応を採るのかについても、内部職員任せにしない組織としての対応が重要と考えられ、調査機関の設置等が望まれる。

## 3 発注機関としての法令遵守意識の向上

### (1) 周知および研修のより一層の徹底

入札談合および入札談合等関与行為を防止するためには、まず、これらの行為に対する職員の意識を向上させるための、周知および啓発の取り組みが不可欠である。この観点から、各団体・法人における、入札談合等の防止に関する周知・研修の状況について調査した。

その結果、入札談合および入札談合等関与行為の防止を目的とする研修に関しては、都道府県・政令指定都市においてすら、全体の約4分の3（75.4%）でしか実施されておらず、政府出資法人では1割程度（12.6%）でしか実施されていない、という回答が得られた。

このような状況にかんがみると、まず、各団体・

法人の職員に対する周知・研修の機会の一層の拡大を通じ、入札談合および入札談合等関与行為に対する意識改革を図ることが不可欠といえる。

公正取引委員会としても、各発注機関との協力体制の整備による入札談合等行為の未然防止のため、「公共入札に関する公正取引委員会との連絡担当官会議」の開催、都道府県・市町村または政府出資法人の研修に講師の派遣、発注機関に対する談合情報対応マニュアルの作成等についての助言等の支援を積極的に行っている。

しかしながら、小規模の地方自治体や法人が、独自で調達を巡る入札談合に関する周知・研修の機会を設けようとしても、対象職員数が少なく、また研修講師の確保等にも支障をきたす面が少なからずあることは否定できない。公正取引委員会としても、上記のような支援を引き続き行うこととするが、管轄区域における市区町村の枠を超えた広域行政を担う都道府県、あるいは政府出資法人の適正な運営の確保に責任を有する主務官庁においても、管轄下にある市区町村・政府出資法人に対して、集合研修等の機会を充実させることにより、入札談合防止に向けた周知・啓発について取り組むことが望まれる。

#### (2) コンプライアンス・マニュアルの整備

いわゆる「官製談合」の問題が指摘されている状況にかんがみるに、法令遵守を徹底していくためには、単に職員個々人の倫理の問題として対応するのでは限界があると考えられる。組織として法令遵守体制を強固なものとし、入札談合等関与行為を防止するためにも、法令・条例をより具体化したコンプライアンス・マニュアルを整備していくことが重要である。

こういった観点から、コンプライアンス・マニュアル類の整備状況について尋ねたところ、政府出資法人においては、約8割(78.8%)で策定済みとの回答が得られたが、地方公共団体では、策定済みのところは半数程度との回答であり、その取り組みは不十分であるという実態が明らかになった。

入札談合の問題に限らず、組織として各種の不祥事を防ぐためには、コンプライアンス・マニ

ュアルを制定し、その内容を幹部を含めて職員に周知・徹底することが肝要であるが、実質的にその内容が尊重され遵守されるためには、何よりも地方公共団体の長や政府出資法人の長の意思が、あらゆる機会を通じて、職員に対して明確に示されることが有効である。

#### (3) 事業者・OBからの働きかけへの対応

入札事務に携わる職員が事業者やOBからの働きかけを受けることは、それ自体で入札手続が適正に行われているかどうか疑念を招くおそれがあり、できる限り避けることが望まれる。

これについては、そのような立場の職員に対し、そもそも、事業者やOBとの接触を禁ずるという対応や、それが困難な場合には、発注機関としての利益を守るため、職員が事業者・OBからの具体的な働きかけを受けた場合には、その経緯を明らかにさせるなどの組織的な対応が考えられる。

この観点から、働きかけの内容を文書化して報告する等の取り組みを行っているかどうか尋ねたところ、都道府県・指令指定都市でもこのような取り組みを行っているのは3割程度(31.1%)、政府出資法人では1割程度(10.1%)にとどまっており、今後、このような取り組みが各団体等で推進されることが望まれる。



## 4 情報管理の徹底等による入札談合防止

### (1) 秘密情報管理の徹底

入札に係る秘密情報の管理については、仮に公表前の工事計画情報等の秘密情報が秘密の段階で関係事業者の知るところとなれば、入札談合がきわめて行いやすくなるだけでなく、発注機関側が入札談合を黙認しているとの認識が事業者側に生まれることになりかねないと考えられる。また、これまでの談合事件においても、発注機関における秘密情報の管理が不十分であった事例が多くみられた。

このため、発注機関が管理している入札に係る秘密情報が部外に漏洩することのないよう、厳正な管理を行うべきことは当然であるにもかかわらず

ず、これまでの例からみると、発注機関において十分な取り組みがなされていたとはいえないところである。

このような基本認識から、今回の調査では、各団体・法人における入札に係る秘密情報の管理体制について調査したところ、秘密情報の管理については、管理規定類の整備は、都道府県・政令指定都市で2割程度(23.0%)、規模の小さい地方公共団体においては5%程度(4.9%)でしか実施されていないという状況が明らかになった。

各団体・法人においては、漏洩されるべきでない秘密情報の管理に関して、規定類を整備し、マニュアル化を図ることが望まれる。中でも、文書の持出し・複写の規制等、具体的な措置を盛り込んだ上で、その規制を厳正に実行していく、という取り組みが求められる。

#### (2) 指名業者の公表

指名業者の公表については、一定の公の発注機関に対して、入札・契約適正化法において義務付けされているところであるが、今回の調査では、同法の対象外の団体・法人に対しても指名業者の公表状況について調査を行った。

特に、公表している団体・法人における公表の時期については、政府出資法人・地方公共団体とともに、入札前に公表するところと入札後に公表するところがほぼ拮抗するような状況にあることが明らかになった。

指名業者を入札前に公表することについては、談合を行おうとする者にとって、談合の対象者となるべき入札者候補に関する情報があらかじめ得られるため、談合をより行いやすくしてしまうおそれがあるという問題があることから、入札談合の未然防止という観点から、公表は入札後に行うべきものであると考えられる。

#### (3) 予定価格の公表

予定価格の公表についても、一定の公の発注機関に対して、入札・契約適正化法において、弊害のない場合について努力義務が課されているところであるが、今回の調査では、同法の対象外の団体・法人に対しても予定価格の公表状況について調査を行った。

特に、公表している団体・法人における公表の時期については、政府出資法人では、ほとんどが入札後としているのに対して、地方公共団体では、入札前としているところが多いという状況が明らかになった。

予定価格を入札前に公表することについても、談合を行おうとしている者にとっては重要な情報が得られるだけでなく、予定価格が目安となって落札価格が高止まりするおそれがあるといった問題がある。予定価格を入札前に公表しない場合、職員が入札談合等に巻き込まれるおそれがあるという側面はあるものの、上記のような問題を考えると、予定価格についても公表は入札後に行うべきと考えられる。

仮に、何らかの理由で入札前に予定価格を公表する必要がある場合には、価格が高止まりし、予定価格に近い価格での落札が継続して生じていないかどうか注視するとともに、落札価格の分析を通じて入札談合が行われていないかどうか監視していく必要性が、それだけ高まるものと考えられる。



## 5 違反行為等への対応措置の適正化

### (1) 談合情報への対応体制の強化

談合情報が寄せられた場合には、公正取引委員会や警察当局へ通報することが基本となると考えられる。他方、発注機関に寄せられる談合情報は多種多様なものがあると考えられ、これらに的確に対応するためには、発注機関自身も独自の調査または監視を行うことが望まれる。

また、発注機関側においても、談合情報について一定の調査を行う体制を整えることによって、入札談合を行おうとする事業者等に対して一定の抑止効果が働くことも期待できる。

このような観点から、各団体・法人における、談合情報が寄せられた場合の調査や独自調査の状況について調査した。

談合情報が寄せられた場合に、これに対応して調査を行う組織(「公正入札調査委員会」という名称が多く、大半は内部職員のみで構成)につい

ては、ほとんどの地方公共団体が設けており、談合情報の取扱要領についても大多数の地方公共団体に制定されていることが判明した。政府出資法人では、談合情報に対応して調査を行う組織を設置しているところは半数程度（53.0%）、談合情報の取扱要領を策定しているところは3割程度（33.3%）という状況だった。

このような調査体制を確立した上で、その体制を有効に活用し、談合情報の把握と適正な入札・契約手続の遂行努力を続ける、という取り組みが重要と考えられる。

### (2) 指名停止措置

独占禁止法違反行為を行った事業者に対して、一定期間指名停止措置を採るという処分は、入札談合を抑止する上で効果が認められるといえる。

指名停止措置の期間や実施時期については、発注機関ごとにばらつきが生じるのは好ましくなく、できるだけ、各発注機関の対応が整合的になることが望まれる。国の公共工事発注機関等で構成される中央公共工事契約制度運用連絡協議会では、指名停止措置の標準としてのモデル・要領を策定しているが、今回の調査では、指名停止措置の期間や実施時期について、この中央公契連モデル・要領に準拠しているところが多く、この点は、望ましい状況にあると考えられる。

なお、中央公契連モデル・要領では、指名停止措置実施の時期は、公正取引委員会の排除勧告を当該事業者が応諾した時、または審判審決がなされた時とされている。

独占禁止法の改正により、平成18年1月4日から、違反行為に対する勧告制度が廃止されて排除措置命令制度に移行する。これにより、公正取引委員会は、意見提出等の事前手続を設けた上で排除措置命令を行い、これに不服のある事業者は、公正取引委員会に対して審判請求を行う、という枠組みに変更されることとなる。改正後の独占禁止法の下で、指名停止措置をいつ実施すべきか、という点については、こうした改正を踏まえて、原則、排除措置命令時とすることが望ましいと考えられる。

### (3) 指名除外等の措置

今回の調査結果を見ると、事業者が公正取引委員会から立入検査を受けた等の報道があった場合、独占禁止法違反行為の有無が明らかになるまで指名から除外する等の措置を講じているとの回答が、政府出資法人で半数近く（46.6%）、規模の小さな地方公共団体に半数程度（51.6%）みられた。

公正取引委員会としては、立入検査等は、審査手続を開始するものであり、その段階で何らかの判断を下しているものではない。したがって、独占禁止法違反行為に対して指名停止措置があるにもかかわらず、それとは別途に行われている指名除外の運用については、事業者に対して不当に不利益な取扱いをするものであり、そのような運用は是正すべきものと考えられる。



## 公正取引委員会としての今後の対応

今回の調査では、公正取引委員会に対する要望についても調査した。各団体からの要望の中で、特に多かったのは、入札談合防止に係る周知・啓発への協力と、入札談合事案に係る情報提供の充実である。

公正取引委員会としては、都道府県の調達担当者を対象とした研修を実施する、情報提供を行う等、入札談合の未然防止を図るために、地方公共団体等の発注機関との連携・協力を努めてきたところであるが、かかる取り組みについては、今後とも積極的に進めていくこととしたい。

### 関係 URL

#### 報道発表文および概要資料

[http://www.jftc.go.jp/pressrelease/05.october/05101404\\_1.pdf](http://www.jftc.go.jp/pressrelease/05.october/05101404_1.pdf)

#### 報告書本文

[http://www.jftc.go.jp/pressrelease/05.october/05101404\\_2.pdf](http://www.jftc.go.jp/pressrelease/05.october/05101404_2.pdf)

#### 参考資料

[http://www.jftc.go.jp/pressrelease/05.october/05101404\\_3.pdf](http://www.jftc.go.jp/pressrelease/05.october/05101404_3.pdf)