

新たな保証制度に関する実務研究会報告

1 はじめに

建設産業は、建設投資が減少し、市場が縮小する極めて厳しい経営環境に置かれており、淘汰・再編の動きが激しくなっている。こうした中で公共工事の発注者を含め、発注者のリスクヘッジが重要な課題となっている。

また、建設産業の淘汰・再編は、市場を通じて行われることが基本であるが、建設市場はその約2分の1を公共部門の投資が占めており、市場を通じた淘汰・再編を促すためには、公共工事の発注についても市場原理に沿ったものとする必要があると考えられる。

こうした意味で、米国型の入札ボンドについては、受注者選定の過程に市場性を加味することにより発注者のリスクをヘッジし、併せてそれにより市場を通じた淘汰・再編を促進することが可能になるのではないかとの指摘がされている。

また、公共工事をめぐる不祥事が多発する中で、公共工事の受注者選定における恣意性の排除の観点からも効果的であるとの指摘もされている。

さらに、建設産業の経営環境が厳しくなる中で、入札ボンドに併せて、元請企業の破綻から下請企業を保護する観点から、下請ボンドを検討すべきとの要請がある。

本研究会は、このような新たなボンド制度の導入についての要請に対応し、我が国の公共工事において新たなボンド制度導入の可能性、その制度設計、検討すべき課題等について検討してきたところであるが、その結果がまとまったため、本報告を行うものである。

2 ボンド制度をめぐる議論の経緯

入札ボンドに関しては、平成5年度から6年度にかけて、一般競争入札の導入等の入札契約制度改革の一環として検討が行われた。

この入札契約制度改革は、公共工事に関わる様々な不祥事の頻発に対応し、より競争性、透明性、客観性の高い不正の起こりにくい入札契約制度の実現を目指して行われたものであり、

大型工事に一般競争入札を導入
中小工事に透明性の高い公募型指名競争入札等を導入
入札・契約の運用状況を監視する入札監視委員会を設置
工事完成保証人制度の廃止と履行ボンドを含む新たな履行保証体系への移行

等を柱として具体化された。

この際には、入札ボンドは、主に、発注者の恣意性の排除や、一般競争入札の導入に伴う発注者の審査事務の軽減等の観点から、検討が行われた。

その結果、施工能力のある建設業者が入札ボンドを取得できない事態は現実に想定できず、大手ゼネコン等に対する恣意的な発注の防止には効果は限られること、一般競争入札に伴い増大する事務は主として技術審査に関するものであり、ボンド引受機関が得意とする財務・経営的な状況に関する審査ではないこと、一般競争入札の拡大に伴う最大の課題である不良・不適格業者の参入の排除には入札ボンドは効果的に対応できないこと、等の問題点が指摘された。

こうした議論を踏まえ、平成5年12月の中央建設業審議会建議では「履行ボンドの検討状況を踏まえながら、今後引き続き、入札ボンドについても検討されてしかるべき課題」と総括され、平成6年12月の履行保証制度研究会の報告においても「入札ボンド制度の有する機能をすべて否定しようとするものではない」としつつ、「入札ボンド制度については、入札・契約制度をめぐる状況や履行ボンドの実施状況を見ながら、必要に応じ検討されてしかるべき課題」とされたところである。

3 米国のボンド制度の概要

欧米諸外国の公共工事における保証制度は、入札契約制度の違いなど背景となる制度の違いや、社会経済環境、商慣行の違い等を反映して大きく異なっている。

特に、入札時点で保証を求める制度を採用しているのは米国だけであり、また、下請の代金債権を保護するボンド制度を採っているのも米国だけである。

このため、今回の検討に当たっては、米国で広く利用されている入札ボンド、支払ボンドを参考として検討を行った。

主要国の公共工事における入札保証、履行保証、支払保証制度

	日 本	米 国	英 国	フランス	ド イ ツ
入札保証	<ul style="list-style-type: none"> ・入札金額の5%の保証金が必要。 ・ただし、免除規定があり、実績はほとんどない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・5～20%（連邦は20%）の保証が必要。入札ボンドで対応。 	<ul style="list-style-type: none"> ・なし 	<ul style="list-style-type: none"> ・なし 	<ul style="list-style-type: none"> ・なし
履行保証	<ul style="list-style-type: none"> ・契約金額の10%以上の保証金が必要 ・銀行保証、履行ボンド、履行保証保険で代え得る。 ・再発注費用のカバーが目的。 ・役務的保証を求める場合には、契約金額の30%程度の履行ボンド。 	<ul style="list-style-type: none"> ・契約金額の100%の保証が必要。履行ボンドで対応。 ・保証料全額支払いより費用が安い場合が多いので、役務的保証が多く行われる。 ・1年程度の瑕疵担保を含む場合が多い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ほとんど使われていない。 ・標準約款には記載あり。 	<ul style="list-style-type: none"> ・契約金額の5%以内が支払留保される。 ・銀行等の保証、連帯保証人で代え得る。 ・実質的には瑕疵担保が目的。 	<ul style="list-style-type: none"> ・契約金額の5%以内の保証金又は銀行保証が必要で、後者がほとんど。 ・提出されない場合は契約金を支払留保する。 ・瑕疵担保は別に行われる。
支払保証	なし	<ul style="list-style-type: none"> ・契約金額の100%の保証が必要。支払ボンドで対応。 ・公共工事の下請企業等に留置権を認めず、従って発注者に支払請求が可能になることに対応して義務化。 	<ul style="list-style-type: none"> ・あまり使われていない。 ・特殊な契約などで求められることあり。 ・標準約款には記載あり。 	<ul style="list-style-type: none"> ・下請への支払保証はなし。 ・公共工事は下請企業へ直接に支払う制度のため、支払保証は不要。 ・引き渡された資機材の額相当の保証金か連帯保証が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・なし ・公共工事は工種ごとに専門工事業に分離発注されるのが基本となっている。
備 考	<ul style="list-style-type: none"> ・瑕疵担保期間は2年又は1年。 ・国の大規模工事に契約金額の30%の保証金等が必要な制度を導入。倒産リスクのカバーも念頭に置いた措置。 	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦では99年に下請保護強化のため支払保証の率を50%から100%に引上げ。 ・長期の瑕疵担保等のための独立の瑕疵担保ボンドもある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・政府は、履行保証よりは事前審査・資格審査を重視すべきとの方針。 	<ul style="list-style-type: none"> ・瑕疵担保期間は1年程度。 ・民間工事では発注者の支払保証が義務。 	<ul style="list-style-type: none"> ・瑕疵担保は、建造物は引渡後2年間、土地への造作は1年間で、決済金額の3%以内。

資料：現地日本大使館調べ、(財)建設経済研究所資料等による。

しかしながら、わが国と米国ではボンド制度の導入・定着の歴史的経緯、引受機関の多様性や審査体制など、様々な面において異なった状況にあることから、両国の相違点を十分に踏まえた上で、制度導入の可否、あり方について分析、整理を行う必要がある。

このため、研究会での検討と合わせて、国土交通省において本年4月に米国に調査団を派遣し、関係者から運用の実態等について直接ヒアリングが行われたところである。

(1) 入札ボンド及び支払ボンドの現状

入札ボンドは、公共工事の入札参加者が落札したにもかかわらず、契約に至らない場合の発注者のリスク（再入札費用等）に対応するため、入札参加者に義務付けられるものである。入札ボンドの保証割合は契約見込額の5～10%のところが多いが、連邦政府は20%としている。また、契約を行った受注者が工事を完成できない場合のリスクに対応する履行ボンドの発行に当たっては、再度審査を行うことが建前となっているが、入札ボンドを発行して履行ボンドを発行しない例はほとんどなく、事実上、入札ボンドは履行ボンドと一体のものとして機能している。

また、入札ボンドの引受手数料は、落札時の履行ボンド引受けの際の保証料に吸収されているため、引受手数料は基本的には無料である。（手数料を取ることとも可能であるが、現実には競争が激しくほとんど取れないとのことである。）

支払ボンドは、元請業者の破綻等の場合に、下請代金等の支払をボンド引受機関が行うものである。米国では民間工事では代金の支払がない場合には対象工作物について lien（留置権）が認められているが、公共工事においてはこれが認められず、このため、元請業者が破綻した場合、下請業者や資材納入業者が発注者に対して支払請求を行い、発注者がトラブルに巻き込まれる事態となる。このため、ミラー法により、支払ボンドの制度が整備され、元請・下請間で支払いトラブルが生じた場合でも公共工事の引き渡しが適切に行われるように措置されている。

従って、支払ボンドは、下請業者や資材業者の保護というよりもプロジェクトを予定通り完成させるためのものと位置付けられている。

なお、支払ボンドのカバー率は、連邦政府は100%、州政府も順次100%に拡大されつつあるが、一部の地方政府では50%程度となっている。

また、支払ボンドは適正な契約と弁護士による解決を前提として成り立っている制度であり、紛争が生じた場合には訴訟を提起するが、規模の小さな案件については訴訟は非効率ということで、建設会社と保証会社の弁護士間で話をつけることも多いとされている。

(2) ボンド会社及びブローカーの現状

ボンドの引受けを行うボンド会社の多くは、業務の効率化のために多くの資本を必要とすることあるいは多額の再保険が必要であることから、保険会社の一部門あるいは系列の子会社となっている。それ以外にも零細業者向けの保証中心のボンド会社や新規参入の中小ボンド会社が数多くあり、正確な数字は不明であるが、ボンド会社は概ね 1,000 社程度といわれている。ボンド会社については、ボンドを引き受けるためには、当該ボンドに係る公共工事を発注する連邦政府又は州政府への登録が必要となっている。

ボンド会社の収益性は、元請業者の破綻等による支払額が保証料収入を上回るような時期があるなど規模の大小に関わらずその変動が著しい。

最近の約 10 年間は米国の景気が拡大期にあり、ボンド会社の収益性は高かった模様であるが、景気の下降とテロの影響等から建設業者の破綻が相当増大し、低迷期に入りつつある。ちなみに、2001 年度においては、ボンド会社の弁済割合（弁済額の収入保証料に占める割合）は 79 %に上昇し、一般に管理コストが 50 %といわれていることから、相当の損失が生じたと考えられている。この結果、保証基準の厳格化や保証枠の縮小が顕在化している。

米国には、ボンド制度を円滑に機能させるものとしてブローカーの存在がある。米国では、通常、建設業者が直接ボンド会社と交渉することはなく、ブローカーを通じて交渉が行われる。ブローカーは、建設業者の経営状況を把握し、これをもとにボンド会社に対し、与信の設定を求めなど、ボンド制度の運用上重要な役割を担っており、ブローカーを介在させることが制度的にも確立している。

ブローカーは、ボンド会社の保証料率等を比較して最も条件のよいボンド会社にボンドの引受けを求めることにより、市場仲介機能を果たしており、さらに、その存在がボンド会社にとって無用の圧力を避けるためのバッファになっている。加えて、ボンド会社の側からは、営業拠点としての巨額の人的固定費を抱えることなく、効率的に業務を行い、建設会社の側からは経営の外部顧問、コンサルタントとして協力する仲介者として潤滑油の役割を果たしていると考えられる。

(3) 与信審査

ボンド引受けは、ボンド会社からみれば建設業者に対する与信となる。与信審査は最初のボンド発行時点で厳格に行われ、企業ごとの全体の与信枠と工事一件ごとの与信枠が設定され、設定された枠を超えない限り、各入札時点での審査は比較的容易に行われる。

既に述べたとおり、建設業者の経営状況等の把握はブローカーが行い、与信の設定はブローカーとボンド会社の間で行われるため、建設業者がボンド会社の引受けを受ける上でも、優秀なブローカーと契約することが重要となっている。

ボンドを引き受けている全ての建設業者の与信管理はボンド会社の本社で一元的に行われ、入札時点で速やかに発行枠の管理を行い、落札しなかった公共工事分の与信枠は控除される。建設業者のリスク管理、リスク分散のノウハウは確立されている。

なお、建設業者の経営状況の審査において、公認会計士の監査の意義が大きく、会計士の監査なしで膨大な建設業者に対する審査を行うことは、相当の困難が伴うのではないかとのコメントがあった。

ボンド会社はリスクの高い建設業者に対しては、ボンドの引受けを拒否しており、ブローカーにとっては、建設業者のリスクをボンド会社に的確に伝えることも重要な役割となっている。

4 ボンド制度に対する基本認識

入札参加時点で保証を求める制度は、公共工事の受注者選定過程で企業の経営状況の良否を判断するため、発注者のリスク回避の手法として大きな効果を有すると考えられ、とりわけ、判断主体が損害保険会社や銀行等複数の市場関係者であるため、いいかえれば市場のプレーヤーによる判断が受注者選定に反映するため、よりの確な企業の経営状況の評価がなされるものと考えられる。

建設投資が急速に減少し、建設産業全体に供給過剰感が強まる中で、建設産業の淘汰・再編を進める上でも、市場の約2分の1を占める公共工事の発注について市場原理に沿ったものとする必要があると指摘されており、その意味でも入札参加時点で市場の選別を用いる制度は大きな意義があると考えられる。

公共工事の発注に当たっては、経営基盤のしっかりした企業により競争が行われることが、発注に伴うリスクの問題と適切な施工を確保する上で重要な課題である。特に、一般競争入札の対象となる大規模工事については、受注者が破綻した際に発注者が被る被害が大きいことから、受注者選定に当たって経営基盤に不安のある企業を的確に排除することについての要請は大きい。

公共工事を受注しようとする際に義務付けられている経営事項審査は、公共工事を受注しようとする企業の経営状況を判断する手法であるが、建設業の許可権者による一面的な判定であること、経営事項審査の一部を構成する経営状況分析が財務諸表ベースのものであり、財務諸表作成後の変

動については制度的に捕捉できないこと等の限界があることから、経営環境が厳しさを増す中で発注者のリスク回避の手法として十分とは言い難い状況にある。

大手ゼネコン等であっても企業経営の良し悪しがボンド引受けの可否に直結し、企業の選別機能が現実に働く可能性が増大する中で、こうした制度の導入による効果は大きいと考えられる。

一方、公共工事の受注者選定における恣意性の排除の観点から、入札ボンドの導入を検討すべきとの指摘がある。

こうした指摘は、既に述べたように、平成5年度、6年度の入札契約制度改革の際にも議論が行われたものであるが、入札ボンドの導入により、入札契約制度の透明性、競争性が格段に高まるものではないものの、一般競争入札の拡大等による競争性の向上、入札契約に係る情報公表の進展による透明性の向上、入札監視委員会の設置等による客観性の向上など、これまで行われてきた入札契約制度改革と相俟って、入札ボンドについても、受注者選定過程で経営状況という一部分にせよ第三者の審査が関与することにより、公共工事に係る様々な不正行為の排除に一定の効果をもつものと考えられる。

下請ボンドについては、発注者と元請・下請間の関係が米国と大きく異なり、制度導入の前提条件が整っているかどうかについての問題が大きい。元請企業の破綻リスクから下請企業を保護する観点からの検討は必要であるが、元下関係が契約によって規律されている米国と異なり、我が国では書面による契約がないまま工事が行われることが少なくないなど、商慣行にも大きな差があり、他の様々な施策なしに下請ボンドのみに下請保護を期待することには無理があろう。

5 新たな保証制度の基本的な制度設計案

我が国の公共工事の入札契約制度を踏まえれば、入札参加時点において保証を求める制度を柱とする新たな保証制度については、次により制度設計を行うこととすべきである。

(1) 入札参加時点での保証の性格

米国の入札ボンドは、公共工事の入札参加者が落札した場合に契約を締結することを保証するものであり、入札ボンドを引き受けた場合には、通常履行ボンドの引受けが行われることから入札ボンドは履行ボンド予約の性格も併せ持つものとなっている。

一方、我が国においては落札者が契約締結を拒否することはこれまでになく、そうした保証はほとんど意味がないことから、入札参加時

点で履行ボンドの予約（ないしは条件付契約）を求めることとすることが適切である。

履行ボンド予約も、損保・銀行にとっては与信に当たるため、与信管理の一環として公共工事の受注を希望する建設業者の経営状況を審査し、保証の可否についての検討が行われることとなる。

また、履行ボンド予約の法的性格、落札者の契約時点で引受機関が履行ボンド引受けを拒否する権利を留保しうるかといった商品設計については、実際の制度導入時に整理されるべきである。

(2) ボンド引受けに当たっての審査

入札参加時点の保証＝履行ボンド予約は、公共工事の受注を希望する建設業者の経営状況を審査し、与信の可否を判断するものである。

したがって、公共工事の受注者選定に当たって必要な技術力の審査等を入札ボンドに委ねることは難しい。

実際にボンドの引受機関として想定される損害保険会社や銀行にこうした技術力審査を求めることは現実的ではないと考えられる。

(3) 発注者による受注者選定との関係

公共工事の受注者の選定は、最終的には発注者がその責任において行うべきものである。したがって、履行ボンド予約はあくまでも入札参加条件の一つとして求められるものである。

特に、履行ボンド予約は(2)のとおり経営状況の審査と与信の可否の判断にとどまり、受注者選定の上で極めて重要な技術力の審査は引き続き発注者が行うこととなろう。

(4) ボンド引受機関

履行ボンド予約の引受機関は、建設業者の経営状況を的確に把握し、経営状況に応じた与信枠設定のできる者であることが必要であり、特に、受注者選定に当たっての市場の関与という点から、様々な市場のプレーヤーが引受機関となることが期待される。

引受機関として想定されるのは、損害保険会社、都市銀行、地方銀行等の金融機関等である。

なお、これらの機関については、基本的には現在の制度の枠内で引受機関となることが可能であるが、これら以外の新たな引受機関も含め、米国における登録制度のような何らかの審査制度を設けるかどうかについては今後の検討課題であろう。

(5) 履行ボンド予約の対象工事

履行ボンド予約は、理論上、全ての公共工事に求めることも可能で

ある。

しかしながら、

8万5千社以上にものぼる数多くの公共工事の受注業者について、入札参加の度にタイムリーに経営状況を判断し与信業務を行うことは事務が膨大となり、当面、新たな制度の対象は大手ゼネコン等に限定されざるをえないこと

中小規模の工事については、受注者が破綻した場合も発注者の被る損害は限定的であり、入札参加時点で保証を求めるのが合理的なのは大規模工事であること

等から、当面、一般競争入札の対象となるような大規模工事を対象とすべきである。

(6) 会計法令に基づく保証制度との関係

現在、会計法及び予決令に基づき、公共調達の入札参加者には、落札した場合の契約締結を担保するため、入札保証金又はこれに代わる担保の提供が義務付けられているが、現実には落札した者が契約拒否をすることはないため、ほとんどの場合、入札保証金等は免除されている。

一方、公共調達の契約を行おうとする者は、契約の履行を担保するため、契約保証金又はこれに代わる担保の提供が義務付けられており、現実にはほとんどの場合、履行保証の形で損害保険会社等の金融機関等の保証を付けている。

履行ボンド予約は入札参加条件として入札参加時点で履行保証を受けられることが確実であることを担保するものとして履行ボンド予約の取得を求めるものであり、その意味で、現在行われている履行保証の一形態として位置付けられるものである。

なお、制度の導入に当たっては、会計法令所管部局との調整が必要となろう。

(7) 履行ボンド予約の保証料（手数料）

米国においては、入札ボンドの保証料、引受手数料は多くの場合無料とされているが、我が国においては、入札参加時点で一定の審査を行うこととなることから有料となるものと考えられる。

この場合、保証料は建設業者の経営状況に応じて相応の格差が設けられることとなろう。また、料率の開示の可否も議論の対象となろう。

なお、発注者の積算については、市場での適正な保証料率をふまえて算定することも検討すべきである。

(8) 経営事項審査との関係

現在、公共工事の受注を希望する建設業者については、毎年度、経営事項審査を受けることが建設業法上義務付けられている。

経営事項審査は基本的には発注者が受注者選定に当たって、参考資料とするものであるが、実際には、約20万社にのぼる数多くの建設業者をトータルで比較考量しうる資料として幅広く用いられている（経営事項審査結果は公表されている）。

仮に、履行ボンド予約が導入されても、受注者選定は最終的には発注者の責任で行われるものであり、発注者の判断材料としてのデータが必要であること、履行ボンド予約の対象が、当面大規模工事に限定したものとならざるをえないことから、経営事項審査については引き続き行うこととすべきである。

なお、ボンドの引受機関として想定される損害保険会社、銀行等からも経営事項審査は基礎的データとして重要であり、全てをボンドで肩代りすることはできないとの指摘がされている。

(9) 下請ボンド

元請企業が破綻した際に、下請企業への支払を保証する下請ボンドについては、既に述べたように制度導入の前提条件が米国とは大きく異なる。

したがって、制度設計の詳細には入ることができなかったが、制度導入に当たっては、少なくとも、

書面による契約の締結の励行等元下関係の適正化、
下請けの出来高査定を簡便に行うシステムの確立
等は不可欠である。

6 新たなボンド制度導入の可能性

こうした基本的な制度設計をもとに、本研究会では、現在の履行ボンドの主たる引受機関である損害保険会社の参加を得て新たなボンド制度導入の可能性について検討を行ってきた。

その結果、各損害保険会社においては、

履行ボンド予約を引き受ける場合、全ての引受案件についての落札を前提に与信枠を確保することが必要であるが、海外の再保険機関による日本の建設業向けの再保険枠はむしろ狭められる傾向にあり、新たなキャパシティの確保が極めて困難であること

履行ボンド予約の導入に当たっては、審査件数の大幅な増加と与信管理負担の増大に対応するための新たなシステム整備や審査人員の確保

が不可欠であり、現状では収益性に疑問があることを理由に、現時点での新たな bonds 制度導入による bonds の引受けは困難との認識が示された。

損害保険会社以外の、都市銀行等の金融機関、前払保証事業会社については、以下のような課題がある。

都市銀行等の金融機関は、元来、保証業務は融資業務の付随的な位置付けとされており、都市銀行等だけで履行 bonds 予約を全面的に引き受けることは困難である。また、特定の産業に対して与信枠を拡大することは困難な状況となっている。

前払保証事業会社は、仮に履行 bonds 予約の引受を拒否した場合、前払保証についても事実上入札参加段階で拒否するか判断を求められる結果となるが、発注者が選定した受注者に対し、前払保証を一方的な判断で拒否しうるかどうかが前払保証事業会社の性格から問題がある。

さらに、こうした既存の機関以外に新たな引受機関を設立することは、現在の経済情勢や建設産業の経営環境から困難と考えられ、また、こうした新たな引受機関による bonds 引受けが円滑に進むかどうか疑問がある。

こうしたことから、現状においては、現時点での履行 bonds 予約の制度導入は主に引受機関の問題から困難と言わざるを得ない。

7 今後の検討課題

引受機関の観点から直ちに新たな bonds 制度を導入することは困難であるが、新たな bonds 制度導入の意義は大きく、また、経済環境の変化に対応して今後速やかに導入が可能となるよう、引き続き以下の点について検討を進めるべきである。

(1) 実現可能な制度設計上の課題

引受機関の引受能力（キャパシティー）を広げる方策

研究会においては、引受機関である損害保険会社として最大の課題はキャパシティーの確保であるとの認識が示されたところであり、制度を実現する上ではまずキャパシティーの確保方策の検討が必要である。

キャパシティーを広げる方策としては、例えば引受機関が共同で再保険・再保証のプール（基金等）をつくることが考えられるが、履行 bonds 予約の場合には、自然災害や事故等を対象とするいわば数理的な確率をベースとする保険商品とは異なり、対象企業の信用リスクに

応じて引受の可否を判断するものであることを考慮した検討が必要である。

履行ボンド予約と引受機関の与信枠の設定との関係

履行ボンド予約については、契約上保証の効力が発生するのは落札・契約締結後である保証予約という形であったとしても、個々の引受機関としては、予約を行う全ての建設業者が落札し、契約する可能性があることを前提として、与信枠を設定する必要があるとの指摘があった。

この点は、引受機関のリスクヘッジをどのように制度化するかという点とも関連すると考えられ、米国の例を参考に与信枠の設定に工夫ができるのではないかと指摘もあり、今後さらに検討を深める必要がある。

(2) 関連制度等との関係

ボンドの付保割合

国土交通省発注の大規模工事等においては、発注者のリスクを適切にヘッジするとともに、経営の悪化した企業に対して引受機関の与信機能を通じて公共工事の受注に歯止めがかかることを期待して、現在一般競争入札対象工事で履行保証割合を3割に引き上げられている。履行ボンド予約を導入する場合、引受機関の与信枠との関係等から、付保割合を3割とするかどうか検討が必要である。

前払金制度との関係

履行ボンド予約の導入に当たっては、前払金制度の支給割合や支払方法について、大規模工事の受注者に十分な資金調達力を求める観点から、大手ゼネコン等と比較的規模の小さな工事の受注者である中小建設業者とを同様に扱うことが適切か、部分払制度の導入と併せて見直す余地はないか等について検討が必要である。

なお、前払金制度の見直しは、新たな保証制度の導入や部分払などの公共工事の代金支払方法の改革等と一体的に行われるべきである。

(3) その他

一般競争入札の場合、入札参加資格の条件として入札参加資格の確認申請に併せて履行ボンド予約を提出することとするのか、入札期日に提出することで足りるとするのか、整理が必要である。

(4) 下請ボンドについて

下請ボンドについては、現時点での導入については引受機関の側での

困難は履行ボンド予約と同様である。加えて、下請ボンドについては、以下のような制度上、運用上の課題があり、引き続き検討する必要がある。

米国では、民間工事では下請企業に留置権が認められており、これが適用除外される公共工事で下請企業から発注者に下請代金が直接請求されることを防ぐために支払ボンドが法律により制度化されている。こうした制度上の前提条件が異なる中で下請ボンドを導入することが可能かどうかについては問題がある。

我が国では実態上、元請・下請間で書面による適正な契約が締結されない場合が少なくなく、また契約変更がされる前に現場で工事の設計変更がされる場合が見られるなど、米国とは契約慣行の違いが大きい。契約が確立していない中での下請業者への支払が可能かは疑問がある。

米国では、訴訟により簡便に下請業者への支払債務が確定されるが、裁判が長期化する我が国において保証事故が起こった場合に誰がどのような基準でボンドの支払対象の下請債権を査定するのかが問題である。

(5) 下請保護のための施策の検討

元請業者の破綻に伴う下請の保護については、下請ボンドだけでなく、例えば特約による発注者から下請への直払い等についても検討する必要がある。

また、米国で制度的には確立されている部分払（実際には十分に行われていないとの指摘がある）などの公共工事代金支払方法の改革も、元請の破綻による下請の被害を最小限にする観点からも具体化に向けての検討が必要である。

8 終わりに

本研究会では、半年余りの間、研究会参加者をはじめとする関係者の尽力のもと、建設産業の経営状況の変化に対応した発注者のリスクヘッジと建設産業の淘汰・再編の促進等に資すると考えられる実現可能な新たなボンド制度について検討を行った。

特に、入札参加段階でのボンド制度については、研究会としての制度設計について検討を進め、併行して米国の制度運用の実際を調査するなどにより基本的な制度設計案をとりまとめるなど、関係者の理解の深化に一定の成果がみられたところである。

しかしながら、新たなボンド制度は、市場でのプレーヤーを主体にした

引受審査と与信設定の制度を構築することから、その実現に向けては、再保険の問題をはじめとする市場として受け入れるための条件が整うことが不可欠であることが改めて確認された。

残念ながら、新たなボンド制度実現の一つのかぎを握る再保険市場では、米国の景気低迷とテロの影響により、世界的に市場そのものが収縮しており、本研究会としては現時点での制度導入は困難と判断せざるを得なかった。

本研究会で明らかになった課題は、いずれも一企業としての引受機関だけで解決することが困難なものが多く、また行政のみで前進が期待できるものも多くはない。今後、本研究会の検討結果を踏まえ、関係者の中で実現に向けた幅広い議論、検討が進展することを期待するものである。

研究会メンバー（五十音順、敬称略）

（座長）神谷 高保（法政大学法学部教授）

鈴木 一（建設経済研究所常務理事）

長澤 利夫（国土技術研究センター理事）

西川 浩（三井住友海上火災保険(株)火災新種保険部保険信用保険室課長）

萩谷 雅一（東京海上火災保険(株)財務サービス部部長）

引田 享（(株)損害保険ジャパン財務サービス部担当部長）

深山 雅也（弁護士）

森下 哲朗（上智大学法学部助教授）

研究会の経緯

平成 13 年

12 月 4 日 第 1 回研究会 研究会における今後の検討課題等について

平成 14 年

1 月 18 日 第 2 回研究会 有識者ヒアリング（米国の事情等について）

1 月 29 日 第 3 回研究会 米国の公共工事に係るボンド制度の概要について

委員からの問題提起（フリーディスカッション）

2 月 28 日 第 4 回研究会 論点整理

7 月 3 日 第 5 回研究会 米国視察報告

研究会のこれまでの議論について
（フリーディスカッション）

7 月 19 日 第 6 回研究会 研究会報告とりまとめ