

入札談合等関与行為に係る調査を踏まえた首都高速道路株式会社に対する提言

2026年6月19日

道路清掃談合事案に係る再発防止対策有識者委員会

委員長 林 眞琴

委員 加毛 修

委員 高野 伸栄

はじめに

2026年4月22日、公正取引委員会による改善措置要求を受け、首都高速道路株式会社(以下、「首都高」という。)において代表取締役社長を本部長とする「道路清掃談合事案に係る再発防止対策本部」が立ち上げられた。当委員会は、この「道路清掃談合事案に係る再発防止対策本部」の行う調査及び再発防止策の検討について、指導・助言・監督等を行うことのほか、本事案を踏まえ、今後の首都高の業務の在り方に関し大局的見地から提言をすることを求められ、2026年4月24日付で発足した。

本提言のとりまとめは、本調査が行われた期間に限られ、短期間であったことから、課題やその根源的問題の把握には限界がある。限られた期間の中ではあるも、本事案が生じた首都高の発注する清掃業務に関し、民営化時点での課題認識からこれまでの経緯を把握することを通じ、提言をとりまとめた。

本事案の調査の状況からすると、多くの社員は、本事案のような違法行為に対するまっとうな感覚を持ち合わせているであろうことが推察され、社員一般の規範意識や遵法意識の低さを認めるまでには至らない。しかしながら、道路清掃業務の発注に関して、2017年以降、入札談合等関与行為が繰り返されており、そのような行為を継続的に可能とし、発注の都度、繰り返し実行させてしまったことの重大性は、真摯かつ深刻に受け止め、認識する必要がある。

本提言は、本事案を契機とした道路清掃業務という、会社の業務全体との関係では断片的な側面から見えた課題を示すものではあるが、首都高においては、本事案を踏まえ、個別の再発防止策の一つ一つをただこなすのではなく、終局的な目的を意識した課題解決に臨むよう求めるものである。

1 民営化と談合防止

道路関係四公団の民営化は、「民間にできることは民間に委ねる」が基本原則とされた特殊法人改革の中でも最重要課題として位置付けられたものであり、首都高も、この方針の下、2005年10月1日、民営化により設立された。

当時、①約40兆円にのぼる有利子負債を確実に返済し、②真に必要な道路を、会社の自主性を尊重しつつ、早期に、できるだけ少ない国民負担の下で建設し、③民間のノウハウ発揮により、多様で弾力的な料金設定やサービスを提供するという目的を実現することが求められた。民営化前から、民営化に向けた改革において、料金引き下げ、有料道路事業費の半減、管理費の三割縮減などが実施されていたが、民営化の直前に、旧日本道路公団による鋼鉄製橋梁談合事件が発覚して、民営化各社が取り組むべき課題として、談合等不正行為の防止も掲げられていた。

2 民営化当時の首都高の入札・契約制度における不正行為の防止策

首都高が鋼鉄製橋梁談合事件を踏まえて策定した防止策としては、

- ・入札・契約制度の透明性・競争性の向上
 - ・職場における法令遵守と情報管理の徹底
 - ・独占禁止法及び公共工事入札契約適正化法に関する措置の見直し・徹底
 - ・人事管理システムの改善及び研修の充実
- が掲げられていた。

「透明性・競争性の向上」の観点では、一般競争入札が拡大されることとなり、1億円以上の工事について、緊急を要する場合等を除き、公募条件及び技術評価を満たす者すべてを指名する公募型指名競争入札を実施していたところ(条件付き一般競争入札と事実上同様)、1億円以上の金額要件は撤廃され、全ての工事について緊急を要する場合等を除き、条件付一般競争入札が実施されることとなった。

なお、首都高は、民営化後も、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(以下、「入契法」という。)の対象となる「特殊法人等」に含まれ、WTO 政府調達協定が適用される調達機関とされている。

3 維持管理業務における道路清掃業務の位置づけ

民営化に際しては、ファミリー企業(出資関係がないが、業務上のつながりが極めて強い企業)の高コスト体質等の問題が指摘され、ファミリー企業の再編を行うこととされた。

首都高においては、①管理にかかる全体計画や業務管理は直営化し、②道路の安全・円滑なサービスの提供に不可欠な業務について、業務の市場性、枢要性、緊急性、熟練性等の観点から必要最小限の範囲に限定し、原則各業種1社に再編統合し、グループ(子会社)化し、③料金收受業務、交通管理業務、重要性・緊急

性が高い維持修繕業務、保守点検業務以外の業務（緊急性が低い維持修繕工事等）は市場競争化する旨の方針で、グループ会社が設立されることとなった。

その上で、2006年3月16日取締役会において、「維持管理業務におけるグループ経営の方向性に関する件」として以下の決議がされた。

首都高速道路の安全・円滑なサービスの提供に不可欠な業務については、業務の市場性、枢要性、緊急性、熟練性等の観点から必要最小限の業務に限定し、子会社を設け、随意契約で発注する。原則、各業種1社に再編統合し、子会社化する。

1 グループ経営の基本方針

当社及び子会社等のグループ会社で構成する企業集団（「首都高グループ」）は、全体として、首都高速道路のお客様にご満足頂ける質の高いサービスを提供するとともに、首都高グループの総合的な事業の発展及び業績向上を図る。

2 維持管理業務におけるグループ化の目的

- ① 安全・円滑なサービスの提供に不可欠な業務を安定的に確保
- ② 枢要技術や特定ノウハウの維持、業務プロセスの削減
- ③ グループ化による経営方針の徹底
- ④ 徹底したコスト管理

ここでは、道路清掃に関しては、緊急性の高い部分に限定し維持修繕（緊急工事）に統合してグループ会社の業務とされ、民営化以前から、首都高が直接民間事業者が発注していた緊急性が伴わない道路清掃業務は、引き続き首都高が民間事業者が発注する取扱いとされていた。

なお、この決議においては、「ガバナンスについて」として、①子会社管理規定（親会社の内規）により、承認事項・報告事項を明記し管理、②機能子会社であることから、コスト管理を徹底、③現役出向を含めた人事交流の推進が挙げられている。

その後、2018年、道路清掃業務において、JVを構成する一受注業者が清掃業務の一部を実施していないのに、実施したとの虚偽の報告を行い、請負代金を不正に受領していた事案が発覚した。首都高は、当該業者に対し、競争参加の認定の取消しを行った。このことを契機として、2019年3月20日、以下の内容の取締役会決議がされた。

今後の道路清掃業務の体制

○道路清掃業務については、これまで緊急性の高い部分に限定してグループ会社の業務とされたところであるが（平成18年取締役会決議事項）、道路管理瑕疵に直結しないよう同業務を継続的に確実に履行する必要があること（枢要性）、また、異常気象時の首都高特有のノウハウ、技術の蓄積をグループ内に恒久的に保持する必要性が生じてきたこと（熟練性）から、今回グループ会社の業務範囲として位置付ける。

*グループ化により、グループ会社が首都高仕様の清掃資機材や首都高特有の清掃ノウハウを保有し、継続的で確実な清掃業務を遂行できる体制となる。

*2019年度の道路清掃業務契約の更新時から一部開始する。

ここで想定された業務体制は、首都高が、清掃業務の事務を子会社であるメンテナンス社に委託（メンテナンス社との間で協定を締結）し、メンテナンス社は、清掃の資機材を保有して清掃の実作業を清掃業者に発注し、きめ細かい指導・監督等を行う役割を担い、メンテナンス社との間で請負契約を締結した清掃業者がメンテナンス社の保有する資機材の貸与を受けて清掃の実作業を実施するというものであった。

そして、従前、請負代金を不正受領していた業者が受注していた範囲（中央環状線（葛西 JCT～江北 JCT）、6号向島線（両国 JCT～堀切 JCT）、川口線、6号三郷線）の東京東局が管理する約 50 キロの区間については、2019年から、首都高メンテナンス東東京株式会社（以下「メンテ東」という。）に事務委託をし、上記の方法で発注された。そして、メンテ東は、同業務を、これまでも清掃業務を受注していたスバル興業株式会社（以下「スバル」という。）及び京葉ロードメンテナンス株式会社（以下「京葉ロード」という。）の JV に一般競争入札によらない価格交渉方式で発注した。

その後、2021 年には、横浜北線、横浜北西線については、同路線の開通に伴い、首都高メンテナンス神奈川株式会社に事務委託をし、上記の方法で、首都ハイウェイサービス株式会社（以下「首都ハイウェイ」という。）に発注された。

しかし、それ以外の路線については、発注方法や区間等についても変更されることはなく、前記の取締役会決議の想定した発注方法への変更がされないまま今日に至っている。

4 道路清掃業務の特性に関する同社の認識

首都高においては、首都高速道路の特徴として、夜間を含め、交通量が多い上、広い領域で高架に設置され、路側帯が狭い場所も多くあり、一般の高速道路に比してカーブ等も多く構造が複雑であることから、一般の道路と比べ、より安全への配慮を要すると認識されている。また、道路清掃業務は、交通への支障を低減するため基本的には夜間に行われ、車両の通行に配慮しつつ、道路の車線規制を行いながら遂行する必要があるため、安全性の確保に対する一定の資質・能力を要するものと考えられている。また、道路清掃のための特殊な資機材が必要であり、特に、不可欠となる標識車は各都道府県公安委員会の許可を受ける必要があるなど、首都高速道路に特化した資機材を要するものであるとする。

そして、過去 20 年にわたる道路清掃業務の契約状況を見ると、前記不正が発覚する 2018 年前後を通じ、不正を行った事業者が受注しなくなった以外は、いずれ

の区間も、スバル、日本ハイウェイサービス株式会社、京葉ロード、首都ハイウェイ、又はこれらの共同企業体が受注していることに変化はみられない。また、それらの落札率は、大半が 97 から 99% 台にあり、高い落札率が定着する傾向にもあった。これらの状況に対して、公正入札調査委員会を開催すること等を含め、問題視されることはなく(2013 年の道路清掃業務が入札監視委員会の抽出案件になったことはあった。)、首都高社内において、問題意識が持たれることはなかった。

本件入札談合等関与行為を行った者は、「入札を実施しているものの、結局はどこが受注するかは決まっているとの認識であった。」旨述べているが、前記の不正発覚当時の検討過程においても、清掃業務の担い手となる事業者が拡大する可能性を検討・考慮した議論は見当たらず、上記のような事実状態が継続していたことを踏まえると、そのような認識は、同人に限られないものであったと考えられる。内製化した区域も、結局、一般競争入札によらない価格交渉方式によりスバル及び京葉ロードが受注しており、むしろ、継続的にこれらの業者に受注させることが前提となっていたものと考えられる。

道路工事の維持管理業務一般に、当該場所の事情を把握し、拠点を設け、資機材を保有する必要性等から、現実には同じ事業者が同様の区間を受注することが一般的に生じるものであるところ、それが、発注者側の競争環境の維持に対する努力や、価格の維持適正、業務の品質確保と持続可能性を考慮した真摯な努力の結果としての帰結であれば格別、むしろ固定化を是としており、適切な発注方法の見直しや課題の検討は継続的に行われるべきであったと考えられる。

5 道路清掃業務の取扱いにおける問題点

首都高は、首都高速道路の事業運営という公共性、公益性の高い事業を担っているところ、民営化された趣旨・目的を踏まえ、効率的な事業運営により、国民や利用者の納得、満足の高いサービスの提供を求められている。民営化当時、前記のとおり、鋼鉄製橋梁談合事件を踏まえ、「入札・契約制度の透明性・競争性の向上」が重要課題に掲げられていたのも、こうした効率的な事業運営と国民等の納得、満足の高いサービス提供の実現に向けたもののはずである。また、首都高は、入契法の適用を受けるとともに、WTO 政府調達協定の適用を受ける調達機関ともされている。このように、道路清掃業務の契約を含め契約業務全般について、適正、合理的な条件・価格による発注が実現されるようにすべき責務を負っている。

しかしながら、2019 年 3 月 20 日に清掃業務を内製化するとの方針が取締役会で議決され、不正のあった業者が受注していた範囲と新規に開通した路線で内製化をしたが、その際、子会社が一般競争入札によらない価格交渉方式で発注することとしており、とりわけ既存業者が空白になった区間の清掃業務を他の区間の既存業者に子会社から入札等によらずに発注することとした経過には、「競争性や透明性」

という観点の問題意識が欠けているばかりか、むしろ、既存業者を尊重し、既存業者に受注させることが望ましいとの発想が社内にあったようにも見受けられる。そして、このような方策は、内製化のそもそもの契機とする、「業者が欠けた場合への危機感」との関連性が不明でもあり、むしろ、首都高本社の内規上定められた競争入札の制約を回避する方策としての内製化とみられてもやむを得ない面すらある。

内製化の方針を決定した理由として、不正等があった場合、清掃業務を受注する者がいなくなることに對する危機感があったとされるものの、そのような危機感に基づく検討や実行がその後伴っているとはいえない。そもそも、取締役会決議に当たって、このような方針変更について実現可能性や方法、時期など具体的な事項について、十分な検討がされていたのかについても、疑問が残ると言わざるを得ない。また、その後、内製化をしなければならないという認識が、社内で共有されていたとにもかかわらず、この方針をどこまで徹底するつもりであったかにも疑問がある。この間、新型コロナウイルスの感染拡大に伴い通常とは異なる事態が生じており、その対応等を要する事情はあったと認められるものの、具体的にどの区間についてどのような段取りで内製化をすすめるかについて、見通しがあったようには見えず、また、その具体化に向けた検討も見当たらない。2023 年ころから、内製化検討の枠組みが開始してはいるものの、内製化された区間と本社が直接入札により発注する区間が併存していることによる支障や課題が検討されているだけで、結局、現状を把握する表面的な検討にとどまり、どのように拡張するかという具体的な方策等に関して意義のある検討がされている形跡はない。

また、社員においても、「子会社にノウハウや人員が足りない。」「機材を保有した事業者がいる中で、実現は難しい。」「内製化をするつもりなのかわからない。」との認識が示されており、取締役会が決めた方針と社内の現場の認識に齟齬があり、現実的な方針が決定され、決定されたその方針が浸透し、実行する組織風土が欠けているように見受けられる。

内製化に向けた検討・行動が伴わないばかりでなく、前記不正の発覚を契機とした検討やそれ以降の経過を通じ、「入札・契約制度の透明性・競争性」という観点からの見直し・検討もなされていない。

6 提言

委員会としては、入札談合等関与行為の行われた清掃業務に関する一連の経緯に鑑み、以下のとおり提言するものである。

(1) 清掃業務の発注方法に関する抜本的な改革

清掃業務に関し、長年固定化した受注が定着していたところ、今般、独禁法違反及び入札談合等関与行為が認定されていることを踏まえ、すみやかに発注方法の

抜本的変更を行うべきである。

首都高においても、参加資格や試験条件の緩和等、発注方法に関し、一定の検討がされているところであるが、従前の発注方式との連続性がある状態では、上記の慣行、状態から脱却することは困難であり、少なくともその環境は払拭される必要がある。

したがって、従来の方式にとらわれず、

- ・清掃業務発注の工区区分を変更すること(区分け地点の変更、分割、統合等の方策)
- ・発注期間を2年とせず、短縮ないし長期化させること
- ・他の工種、例えば他の維持管理・補修業務との一体化
- ・緊急とそれ以外の区分の見直し
- ・子会社からの発注範囲や子会社からの発注方法

など、様々な観点から変更を検討し、それらの総体として発注形態そのものを変革し、当然に既存4社の特定区間受注が固定するような環境から脱却し、次の機会には、現状の環境が抜本的に変わるような異なる形態での発注を実施するべきである。

首都高においては、今後の改善の方向として、内製化を検討しているようであるが、従前の取締役会決議に基づく内製化が、かえって受注者を固定化させることになっていることからすれば、単に内製化するだけでは従前の環境を変革したことにはならず、子会社から業者への発注の在り方を含め、見直すことが不可欠である。

WTO 政府調達協定 2 条5は、調達機関が、調達機関とされていない者に対して特定の要件に従って調達を行うよう求める場合には、当該要件について同協定4条が準用されることを定めている。調達機関である首都高が、子会社を通じた発注体制を採る場合であっても、子会社からの発注の在り方について、同協定4条が定める透明性、公正性等に係る要請との整合性やその趣旨に十分留意する必要がある。

(2) 維持管理業務その他発注業務全体の在り方の見直し

首都高速道路の事業において、道路の維持管理、清掃は不可欠かつ重要な業務であることは当然であり、そうしたノウハウを首都高及び子会社に保有するとの方針は妥当といえるが、現実にはそれを実現する上で、どのように行うのかという点では、資金面、人事面、子会社へのガバナンス等の全体を通じて実現されなければならない、その方針が様々な部局にも共有される必要がある。

道路清掃業務に限らず、今後、首都高速道路の維持において、「枢要性」のある業務を改めて選別し、その業務を首都高及び子会社がどのように担うこととしていくのか、全社で実現する方針となすべき内容・目標を改めて検討し、明確化するべきである。また、それにふさわしい発注方法を検討し、必要な見直しをすべきである。

また、道路清掃業務以外の発注においても、本件の道路清掃業務と同様の問題

が生じていないか、発注者として受注者を固定させるような事態を促進することとなっていないか、他の発注業務に関しても競争性を確保・向上する努力が不十分な発注がないかを検証し、必要な見直しをすべきである。

これらの見直しに当たっては、適用される法令及びその趣旨を踏まえるべきである。入契法第3条において、「公共工事の入札及び契約については、次に掲げるところにより、その適正化が図られなければならない。」とされ、「入札及び契約の過程並びに契約の内容の透明性が確保されること」「入札に参加しようとし、又は契約の相手方になろうとする者の間の公正な競争が促進されること」などが挙げられていることは、十分に意識されなければならないはずである。また、WTO 政府調達協定の義務との整合性やその趣旨が十分に留意されなければならない。

一方、民営化された株式会社として会計法等の適用がなく、迅速に実情に応じた内部規則等を定め、運用することが可能であり、国民及び道路利用者の利益の実現という目的に照らして民営化された組織であることを踏まえ、従前の仕組みが硬直的で不適當であれば、自ら定める取り扱いに関して積極的に改善する柔軟さが必要である。今般の独占禁止法違反行為に関しても、その違法行為を正当化するものではないが、一般競争入札において3社入札を求めることとしていたことが実態に合わず(後に変更はされているものの、一定の範囲の発注に関してはより迅速に変更されるべきであったとも考えられる。)、形式的な参加者を確保するための不適切な調整を生じさせ、事業者間での話し合いが行われる環境要因となった可能性も否定できない。

また、その検討や実行に際し、首都高や官公庁の出身者のみならず、民間の経験を豊富に有する人材を役員、社員に採用するなど、外部の知見を取り入れ、積極的に活用すべきである。

(3) 中長期的な持続性を踏まえた検討の推進

様々な領域で、人口減少に伴い人材確保が困難になっており、現状の道路の維持管理業務という現場の作業に従事する人材の確保も例外ではなく、首都圏といえども、業務の内容・性質上、困難化が想定される。

今後の社会情勢の変化を踏まえると、過去には競争環境にあった業務も、担い手の減少に伴う状況の変化から、受注しようとする者が減少し、従前に入札制度や価格の評価方法が実情にふさわしくない事態が急速に生じることも十分にあり得る。実情に見合わず、実質を伴わない制度や仕組みの下では、社員が、目の前の実際の支障を避けるため、事業者と受注に伴う調整をしようとするなど、不適切な行動を余儀なくされたり、不合理な制度下でも円滑に処理するためとして、不適正な行為を正当化する発想に陥ったり、それらを助長することにもなりかねない。したがって、諸情勢の変化に対して、遅れることなく取り扱いを変更していくことなどは、積極

的に行われなければならない。情勢の変化に応じた対応として、例えば、政府も、特に地方における担い手不足の実情を踏まえ、担い手三法たる建設業法、入契法及び公共工事品質確保法の改正により、「競争が存在しないことの確認による方式」として公募を行った上での随意契約の規定が設けられ(参加者確認型随意契約方式)、新たな入札方法の仕組みの創設をしておき、こうした取り組みを踏まえ、実質的な市場性、競争性の確認の上で、透明性のある契約方式を行うことも含めた検討がされるべきである。

また、より深刻な人手不足に先んじた自動化の促進など、人手への依存を低減し、安全性を向上させる取り組みを、具体的かつ積極的に推進するべきである。

(4) ガバナンスの強化

本件における道路清掃業務に関する過去の経緯において、取締役会で議決したことが十分に浸透せず、実行されない事態が認められる。取締役会で決議された清掃業務の内製化は、具体的にどのような範囲でどのようなペースで、何を目指して進めるのかが曖昧であり、それぞれ、何を実行すべきなのかの認識が共通せず、社内の意識や考えが異なっていたのではないかと思われる。道路清掃業務の「内製化」との点に関しては、改めてその意味、目的等が上記(1)及び(2)の検討において一から再考されるべきものである。そして、それにとどまらず、上記のようなガバナンスの不徹底は、道路清掃業務という特別な場面、あるいは一部の対象にとどまる事態であったとしても、株式会社としての意思決定と実行の在り方として、疑問があると言わざるを得ない。役員においては、責任を持って意思決定をし、それを実行すべく、社員との間で積極的なコミュニケーションを取り、意思決定の意味や目的を伝え、その目的を共有して社員が取り組むことができるよう、リーダーシップを発揮する必要がある。

また、既存のルールを変更する権限のない社員においては、そのルールの範囲内で行動せざるを得ず、根本的な在り方の見直し等に関して思考をめぐらし、行動することが困難である。受注者の固定化を是とした問題も、担当者だけに任せていればそうなることはある意味必然であり、担当レベルの判断に依存するばかりであったこと、すなわち、経営者の視点からの判断や指示が不十分であったことを示唆するものである。

発注の在り方に関する見直しは、定期的に継続的に行われる必要がある。こうした定期的な見直しも、形骸化させず、実質的な改善にするためには、改善の必要性を見出し、変革していく駆動力として、役員の役割は極めて重要であり、それぞれの担当役員において、その自覚を強めることが不可欠である。

その前提として、前記(1)ないし(3)の遂行及びコンプライアンスにかかる担当役員を明確に定め、その責任の所在を明らかにしておくべきである。

以上のとおり、有識者委員会としては、今回のような入札談合等関与行為の防止にとどまらず、会社としてのガバナンスや組織運営の観点からも、首都高の事業の目的や首都高に対する社会的要請を踏まえた改善がされることを期待し、提言するものである。