

## 国土政策研究所 講演会

# 公共調達研究 健全な競争環境の創造に向けて なぜ、世界に例をみない制度になったのか

### 講演者

愛媛大学防災情報研究センター 教授  
木下 誠也 氏

開催日 平成24年7月18日(水)



### プロフィール

昭和53年、東京大学大学院修了後、建設省入省。九州・中部・近畿地方建設局、河川局、大臣官房、建設経済局等を経て、国土交通省国際建設課長、水資源計画課長、中部地方整備局企画部長、沖縄総合事務局次長、近畿地方整備局長等を歴任。財団法人ダム水源地環境整備センターを経て、平成22年11月より愛媛大学防災情報研究センター教授、博士(工学)。その他、東京大学および高知工科大学非常勤講師、社会資本整備審議会専門委員、土木学会建設マネジメント委員会 公共事業執行システム研究小委員長等

### はじめに

【木下】最初に私が経験した中で問題意識を持ったこととお話します。第2に、なぜ日本の公共調達は、今のような世界に例を見ない仕組みになったのか。日本は1889(明治22)年にイタリア、フランス等にならって会計法をつくりましたが、今となっては全く違うものとなりました。なぜこうなったのかを論じたいと思います。第3は1961(昭和36)年の法改正についてお話します。これまでの会計法の改正は大きく2つしかありません。1921(大正10)年に指名競争入札を位置づけたこと、1961(昭和36)年に低入札価格調査制度等を位置づけたことの2つです。低入札価格調査制度等の位置づけだけで10年以上かかりました。これに関して国会の議事録に興味深い記述があるので、それも紹介したいと思います。そして最後に、これからどうすればよいのかについて、2011年8月に土木学会で提案した公共事業調達法の要点を論じたいと思いま

す。

私は、新規採用で九州地方建設局の遠賀川工事事務所の調査課に入りました。1984～85年には中部地方建設局の木曾川上流工事事務所の調査課長、1990～92年には近畿地方建設局の和歌山工事事務所の所長でした。そして、一般競争入札導入の入札契約制度大改革が行われた1993、94年をはさんで、1992～95年まで、国土技術研究センターにいました。一番深く公共調達にかかわったのは1995～99年に建設省大臣官房にいたときです。96年から当時の大石技術審議官の指導を受け、入札契約制度大改革後の対応をしました。その後、2004年から国土交通省中部地方整備局の企画部長を務め、2005年の「公共工事の品質確保の促進に関する法律」(品確法)の施行を体験しました。そして、2007年から沖縄総合事務局次長、2008年から近畿地方整備局長などを経験してきました。

### 3つの入札方式と 予定価格と落札率

皆さまご存じの通り、国の発注は「会計法」によります。会計法施行のための政令に相当するのが「予算決算及び会計令」(予決令)です。地方公共団体の発注は「地方自治法」によります。政令が「地方自治法施行令」です。

日本の場合、入札方法は、一般競争入札と指名競争入札と随意契約の3つだけです。この中で指名競争入札は、1900(明治33)年に勅令により認められ、1921(大正10)年に会計法に位置づけられました。

私が新規採用で遠賀川工事事務所の調査課にいたころ、測量やボーリング、建設コンサルタント業務を発注することが多く、私が積算して予定価格をつくり、一番低い価格の入札者が落札していました。その予定価格を分母に、落札価格を分子にした数字を落札率と言うのですが、当時、予定価格は事後にも公表していなかったため、落札率も公にされませんでした。ただ、私の経験では、ほとん

どが98%とか99%で、ほぼ予定価格すれすれの落札でした。新規採用の私は右も左もわかりませんでした、「予定価格に近いところで見事に落札するな」と思っていました。

当時、会計法は非常に使い勝手が悪いということが、皆無意識にわかっていたので、会計法は神棚に飾っておくもので、運用はまた別だという感覚があったと思います。会計法は一般競争入札を原則としていましたが、実際はほとんどの場合は指名競争入札が用いられていました。落札率が高いことは問題とは思っていませんでした。なぜなら、予定価格とは、標準的な会社が標準的なやり方でかかる実勢価格だからです。例えば、秋葉原などで電気製品を買うときの値引き後の実勢価格と同様であり、メーカー希望小売価格ではありません。ですから、予定価格に対する落札率が100%に限りなく近くても不思議に感じませんでした。予定価格を事前に入札者に見せることがあったとしても、それが特に問題とは思わなかったかもしれません。

### 契約変更で入札、落札されなかった場合の規定がない

新規採用当時の私が不思議に思ったのは契約変更です。事務所に着任した最初の仕事で、測量の設計書をつくり発注しました。契約変更のときに、例えば、200万円の仕事が250万円になるとき、増額50万円の積算をして、それに当初契約時の落札率を掛けます。当初の落札率が95%でしたら、増額分にも95%を掛けて変更増の予定価を小さくする。そして変更契約のための入札に付するわけですが、相手が1社なのになぜ入札させるのか不思議でした。

外国でどうやっているのか、最近調べたらやはり日本のやり方はおかしいの

です。世界中で日本以外で契約変更の際に入札させる例はありません。なぜなら、契約変更はすでに相手の会社が決まっています、会社を選ぶ必要がないわけです。ですから、入札ではなくネゴシエーションをすべきです。日本の場合、入札させて金額が折り合わずに落札されなければどうするのか、そういうことを想定していないというのがまた不思議です。

現に沖縄で問題になったことがあります。2006年に識名トンネルの工事が47%ほどの落札率で大手ゼネコンと地元建業者のJVに落札されました。追加工事が必要となりましたが、契約変更手続きをせずに、発注者は追加工事をさせてしまいました。そして、工期終了後の翌年度に、日付をさかのぼって増加額に当初契約時の落札率を掛けずに随意契約をしました。追加工事は当初契約になり新規の工種だからという考えを取ったのですが、県が支払い過ぎとされただけでなく、日付のさかのぼりが不当な補助金の支出だとされ、県が国から補助金適正化法違反で告発されました。

このように、会計法上、相手が1社なのに交渉手続きが認められないのは現実問題に適応しにくい場合があります。

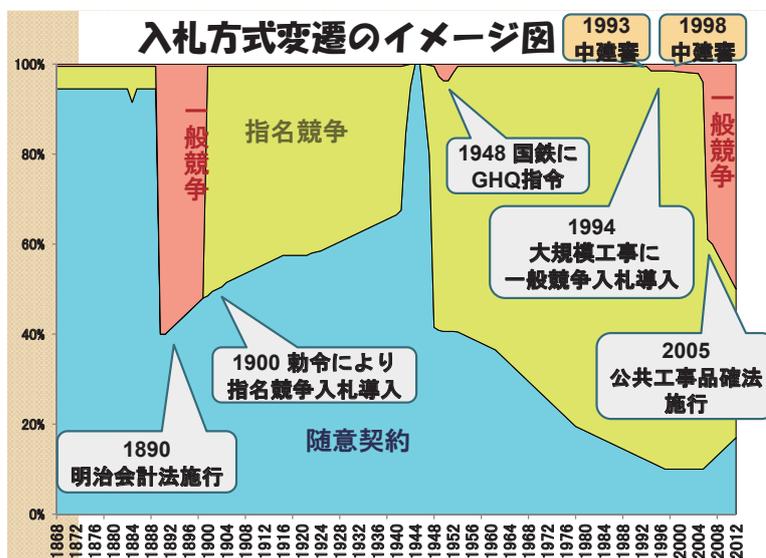


### 明治以降の日本の入札方式の変遷

日本の発注方式の移り変わりを1868(明治元)年から見てみます(資料1)。

明治の初めから、鉄道工事などはほとんどが随意契約でしたが、最初から1社を特定したというより、複数社から見積もりをとったうえで、比較的安くかつ信用できるところと随意契約するという形が多かったようです。図を見ると1884(明治17)年ごろに黄色の部分飛び出しています。これは、当時、アメリカ留学帰りの工部省鉄道局の幹部が、アメリカを参考に指名競争入札を品川-新橋-赤羽間の鉄道工事に導入したからです。しかし、指名競争入札は評判が悪く、すぐに随意契約に戻りました。

1890年にはイタリア、フランス、



資料1 入札方式変遷のイメージ図

ベルギーの法律を参考にしてつくられた明治会計法が施行されます。それにより一般競争入札が原則となりますが、大混乱となり、すぐに随意契約の割合が増えました。そして1900（明治33）年、勅令により指名競争入札を導入。後追いで、1921（大正10）年公布の会計法改正で、指名競争入札を位置づけたわけです。その後、太平洋戦争中はすべて随意契約となります。

戦後は指名競争入札中心に戻ります。ただし、1948（昭和23）年の国鉄の調達に対するGHQ指令により、鉄道工事は一般競争入札となり大混乱が起きます。この混乱は、1952年のサンフランシスコ講和条約発効で日本が独立して国鉄が随意契約と指名競争入札を導入するまで続きます。指名競争入札はその後長い間中心となり、私が建設省に採用された1978年ころも指名競争入札が主体でした。しかしその後、アメリカの市場開放圧力に加え、スーパーゼネコンの汚職などで県知事やゼネコン社長が逮捕されるといった事件があり、1993年の中央建設審議会（中建審）は一般競争入札への大転換を打ち出しました。そして1994年度から、国直轄の大規模工事（7億5千万円以上のもの）には一般競争入札が導入されました。

1995～99年に私は建設省大臣官房にいました。そのころ、一般競争入札の導入には品質確保の問題があったため、1998年2月4日に中建審が多様な入札方式の必要性を打ち出しました。そして同年2月10日には技術調査室（現在は技術調査課）が中心となって「公共工品の品質確保等のための行動指針」を打ち出しました。この中で、当時の大石技術審議官の主導のもと、発注者責任を初めて外向きに打ち出したわけです。この考え方は最終的に「公共工品確

法」に生かされていくことになりました。2005年施行の「公共工品確法」によって、公共工事については価格だけの競争ではなく、品質を含めた総合評価での競争に転換することとなり、一般競争入札が増加し、現在に至ります。図においてまだ一般競争入札が100%になっていないのは、市町村などで指名競争入札がかなり残っているからです。

## 談合の歴史（1）戦前までは刑事罰に問われなかった

それでは、談合の歴史はどうだったのでしょうか。

1890年に会計法が施行され、一般競争入札が導入されると、市場は大混乱となりました。能力のない業者が安値で受注して手抜きをすることが頻発。また、談合に応じなければ入札妨害するなど、暴力団の介入も起きました。

指名競争入札を導入して以降も談合はなくなりませんでした。談合金や談合屋が横行しました。談合金とは、例えば、指名5社の談合によって落札する1社を決めたとき、落札業者がほかの4社に自分の利益の一部を分配することです。当時は独占禁止法（独禁法）もなく、刑法に談合金もなかったために、刑事罰に問われることもありませんでした。1919年には大審院で、談合金があってもなくても詐欺罪にはならないという判決が出ました。

ようやく1941年に刑法を改正して談合金を導入しました。談合をしたら罰を与えようと政府は考えたようです。しかし、当時の帝国議会から猛反発が起き、「処罰すべきは悪質な談合のみ」と後退します。具体的には「公正なる価格を書し又は不正の利益を得る目的を以て談合したる者」という修飾語が付されたわけです。この条文は、要は発注者の公正な

手続きを妨害した場合のみ該当すると解釈されました。非常に限定的なので、依然として業界団体を中心とした談合が続きました。

## 談合の歴史（2）公取委による摘発と一般競争入札の導入

戦後、1947年には独禁法が制定され、独禁法の第3条に、不当な取引制限の条項が定められましたが、当初は罰則は決められていませんでした。当時の談合行為に対する公正取引委員会（公取委）の対応は消極的で、建設工事について告発することはありませんでした。

入札談合に関する裁判で比較的有名なものが、1968年の大津地裁判決でした。これは、草津市の水道工事の談合事件に対する確定判決で、談合金を伴わない談合は談合金に該当しない、談合金を伴う談合については原則として刑法の談合金の規定に該当するという見解を示しました。それで、業界内で談合金を伴う入札談合は下火になる反面、工事の受注の配分はルール化されました。

しかしその後、独禁法は談合に対し徐々に厳しくなっていきます。1977年に独禁法が改正され、課徴金制度が制定されました。これで公取委は談合の摘発を進めていきます。最初は下請業者や材料メーカーなどを摘発していました。そして1981年、静岡事件で初めて元請の入札談合が摘発されました。私はこのとき静岡県庁の土木部に出向していたので、その事件があったのを覚えています。

1988年ごろからアメリカからの圧力もかなり増してきました。日本に談合構造があるとアメリカの企業がなかなか参入できないため「談合を防止しろ」と圧力をかけたのです。1993年ごろには、スーパーゼネコンの大スキャンダ

ルが起き、これを契機に一般競争入札を大規模工事に導入していく動きになります。1993年の中建審での建議を経て、1994年度から大規模工事に一般競争入札が導入されます。1998年には、VE (Value Engineering) や総合評価方式などの多様な入札を試行してこうと、「公共工事の品質確保等のための行動指針」を建設省が出しました。2005年には品確法が議員立法により施行され、価格のみの競争方式から総合評価方式へと転換していきます。

このころ官製談合事件として、1995年に下水道事業団の談合、2005年にはメタル橋梁の談合、2006年に防衛施設庁談合事件などが相次いでいます。

2005年12月にゼネコン大手4社のいわゆる「談合決別宣言」が報道されました。談合決別とは、「それまで談合していました」と言うに等しいのですが、これは画期的でした。これを契機に競争が激化し、過度な低価格入札であるダンピングが多発。また逆に、入札者がいない「不調」やすべての入札価格が予定価格を上回る「不落」も多発します。

2006年に国土交通省がダンピング対策を強化して、少し落ちついてきました。しかし、やはり法改正が必要でないかとの議論が国会でも最近出ていて、土木学会による公共事業調達法案の提案や、国会議員の公共調達法制定に向けての動きにつながっています。

## 価格競争を一切しない アメリカでの設計調達

ここまで工事の調達を中心に話してきました。では設計等の調達はどうか。日本では会計法上、設計も工事も物品も同じ扱いですが、多くの国では調達の目的物に応じて多様な入札方式が選べるようになっています。

例えば、アメリカでは設計については価格競争を一切しません。アメリカには、軍が直営で設計をしていた歴史的な経緯があります。しかし、第二次世界大戦に向かう中でインハウスのみでは限界となり、1939年から外注を始めました。その後、1972年に「ブルックス法」が成立。これは、技術力がナンバー1の企業と価格や工事内容についてネゴシエーションをし、成立すれば契約する。成立しなければナンバー2と交渉する方式になっています。

これは連邦政府の方式ですが、州政府も設計の調達はほぼ同じ方式です。州の発注方式は州ごとに決められますが、連邦の補助金を用いる場合は連邦法に従わなければいけません。日本では、国の補助金であっても調達については地方固有の権限です。アメリカでは、連邦の補助金が出る工事は当然、技術競争のネゴシエーションが行われます。

一方、州の独自財源で発注する場合は、州法に従います。しかし、ほとんどの州法が技術競争方式を採用しています。というのも、ABA (American Bar Association : 米国弁護士協会) が、連邦政府のブルックス法と同じ技術競争方式を推奨しているからです。ABAは各州の州法のひな形、モデル州法をつくっていて、それがブルックス法と同様なのです。50州のうち47州はミニブルックス法といわれるこの方式を取り入れています。

ヨーロッパでは必ずしも技術だけの競争ではなく、総合評価が多くあります。価格の要素は5%、20%など各国によって、あるいは対象案件によってさまざまです。

## プロポーザル方式は 会計法上、随意契約

戦後の日本は、随意契約が縮小して指名競争入札がほとんどでした。ごく一部、難度の高い調達は指名業者にプロポーザル (提案書) で技術競争してもらうことがありましたが、ほとんど指名競争入札でした。

入札契約制度の改革によって、1994 (平成6) 年度以降から公募型指名競争入札や公募型プロポーザルが導入されました。また、2006~07年ぐらいから、総合評価方式も増えてきました。今は従来型の指名競争入札は減り、プロポーザルと総合評価が増えている方向です。

実情はそうですが、会計法上での入札方法は、指名競争入札、一般競争入札と随意契約しかありません。公募型指名競争入札は会計法では指名競争入札として扱われます。また、プロポーザルという技術競争や交渉のための仕組みが日本には建前的には存在しません。そのため、プロポーザル方式は、技術評価で1社を選び、契約相手はその者以外にないという前提で、会計法上では随意契約とするしかありません。アメリカなどの国では、プロポーザル方式でも相手を決めた後にネゴシエーションをしますが、日本では交渉できないので、そのまま随意契約となります。また、総合評価方式は一般競争入札で導入されるケースが普通です。

日本では、前述の契約変更と同様に、相手が1社と決まっている随意契約ですら入札をさせます。そのためには、予定価格をつくる必要があり、落札率が高くなって、それが批判につながっています。なぜそんなことをするのかと調べたら、予決令の第7章第4節に随意契約の規定があり、その第99条の5に「契

約担当官等は、随意契約によるうとするときは、あらかじめ第 80 条の規定に準じて予定価格を定めなければならない」とありました。この第 80 条は一般競争入札の規定です。つまり、相手が 1 社であっても、一般競争入札と同様に予定価格を定めて入札させざるを得ないので、この規定のために契約変更のときも入札をしています。

発注者は予定価格を定めるために、プロポーザルで入札者に見積もりをとったり、あるいは発注者が価格の目安を提示したりしています。そのため入札者は大体の価格がわかっていて入札する。しかも入札は 1 社だけなので、落札するまで札入れを繰り返すこととなります。入札者は限りなく予定価格に近いところで落札しようとするから、落札率は当然 98%とか 99%になります。それを批判するのはおかしな話です。

## 「客観」という言葉は自らの判断を放棄している

公共調達制度の改革の方向性について述べます。

日本では、もともと随意契約や指名競争入札などにより、主観による受注者選定を行っていました。それが批判され、1993～94 年から一般競争入札を導入します。この導入にあたり、中建審で透明性や客観性の確保が指摘され、当然、「客観」という言葉が多数出てきます。当時、私が大臣官房にいて、「客観という言葉を使うな」と東京大学の國島正彦教授（現・高知工科大学教授）から度々言われました。「客観」とは、当事者ではない第三者の立場から観察し考えることと辞書にあります。しかし、国民の血税を預かる発注者は、国民の立場に立ち、良質なものを低廉な価格で調達するという目的を持って、自らが判断しなければ

なりません。その判断を第三者に頼むべきではなく、客観的という言葉は第三者と捉えるなら、客観的に発注するというのはおかしいです。しかし、1993 年の中建審の建議には「客観」という言葉が多く入ってしまっています。数えてみると 36 カ所も出てきます。

そのため、1998 年の VE や総合評価の試行を盛り込んだ中建審の建議では、國島先生の指摘もあり、「客観」という言葉を極力消しました。その結果、「客観」は 10 カ所まで減りました。「10 カ所も残ってしまったな」と思いましたが、調べてみると 93 年の建議の内容を引用している部分や固有名詞として「客観」と出てくるところは消しようがありません。それ以外はことごとく消しました。「透明性」や「公正さ」は使いますが、「客観」はできるだけ消しました。

つまり、客観による入札から主観に戻そうとしました。しかし、昔の「不透明な主観」には戻せませんので、「透明な主観」に進まねばなりません。発注者責任として、品質とコストを鑑みて、良質なものを低廉な価格で調達できるよう、エンジニアリング・ジャッジメント（工学的判断）をして、透明な形で決定する方向に進むべきです。

## 発注者責任の概念が取り入れられた品確法

その方向に沿っているのが品確法です。品確法の中で発注者責任の概念が初めて入れられました。それは、価格競争から総合評価へ、その際に技術力の脆弱な発注者については支援しようという考え方です。品確法以前は、発注者は万能であるという建前のもと、国の発注者でも、技術力の脆弱な市町村の発注者でも、建前上は皆、同じ万能な技術力を持つとみなしていました。それに対し「技術力

がないなら支援を受けろ」ということが初めて触れられたわけです。

その意味で、私は、品確法は公共調達の 2 つの暗部に光を当てたと思っています。一つは、不透明な受注者の決まり方が総合評価によって健全化、透明化すること。もう一つは、発注者万能主義に基づく不透明な発注者の体制が是正されて、発注者支援の導入に向かったことです。

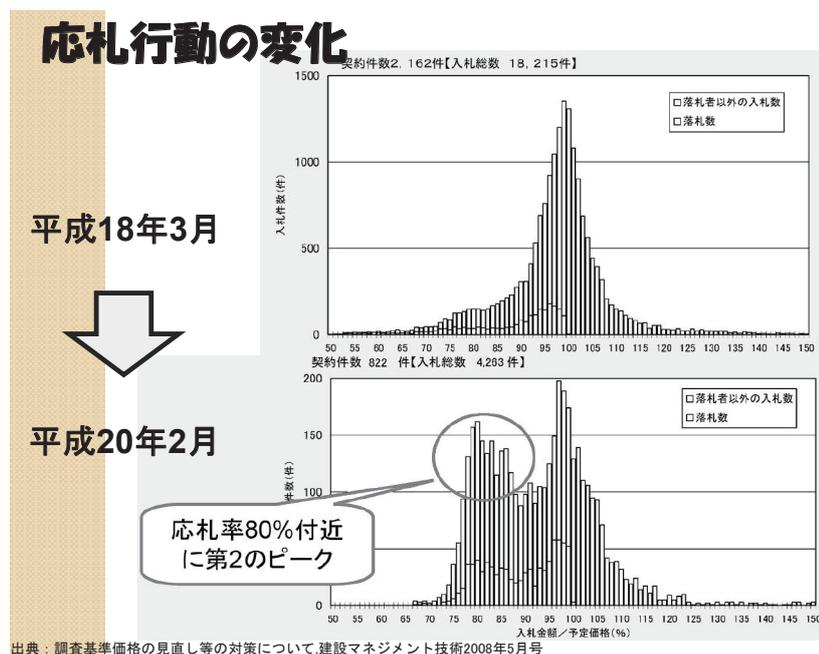
## 総合評価方式には技術対話の導入と予定価格制度の見直しを

総合評価とは、品質と価格を総合的に評価する評価値によって落札者を決定する方式です。今ではこの総合評価方式もさまざまな見直しがされています。具体的な問題点は、技術提案の点数に差がつかないこと、調査基準価格の低いところに受注者側が価格を強いられることや、発注者と受注者双方の事務的な負担が大きなことなどです。

実際に応札行動を調べてみると、総合評価が進み、ダンピング対策を徹底すると、応札率が 100%付近と 80%付近に二分化していきます（資料 2）。結局、官側が価格をある程度決めていて、これでは本当の意味での市場価格になっていません。技術競争を十分に徹底できず、価格が決まるプロセスが歪んでいます。これは会計法令の限界だと思います。やはり技術対話の導入と予定価格制度の見直しが必要と考えています。

## 明治以来変わらぬ日本の入札契約制度の特徴

ではなぜ、日本の入札契約制度は今のような世界に例をみない仕組みになってしまったのでしょうか。日本の制度の中で、明治以来変わらない特徴は大きく 7



資料2 応札行動の変化

つあります。

- ①公告して競争を行うこと（一般競争）を原則
- ②買い入れと売り払いは同じ扱い
- ③物品、サービス、工事等の目的物によらず同じ扱い
- ④交渉を認めない
- ⑤価格の制限（予定価格）を必ず定める
- ⑥予定価格は事前に非公表とする
- ⑦落札基準は最低価格を原則とする

これらはいずれも世界で例をみないものになっています。

①については、世界では今や原則でなくなりつつあります。大規模で技術的難易度の高い工事やデザインビルドなどでは二段階入札が必要になっていて、企業を絞り込んで指名して総合力で競争させ、さらに絞り込むプロセスでネゴシエーションが入っています。今ではこのような形が原則になっていて、フランスなどでは価格競争の規定は消え、代わりに日本での総合評価に近い、提案募集（appeal of offer）方式が原則になっています。

②の買い入れと売り払いを同じ扱い

にしている国はほとんどありません。どこの国も公共調達、つまり、買い入れのためのルールとして分けています。

③についても、外国では調達物に応じて多様な方式が選べます。

④の交渉も、日本のように全く認めないのはまずみません。

⑤については、フランスなどでは昔はありましたが、もうなくなりました。韓国や台湾にはまだ残っていますが、日本のように厳格ではありません。

⑥については、⑤とセットです。外国では予定価格の上限拘束はほとんどないので公表・非公表の問題はありません。

⑦の原則は、品確法により公共工事については是正されましたが、会計法上は残っています。ほかの国では総合評価が原則になってきています。

### 日本、フランス、イタリアの入札契約制度の比較

日本の会計法は、もともとフランス、イタリア、ベルギーの会計法を参考にしました。この3国の会計法を当時の大蔵省が和訳したものが国会図書館にあり

ます。その内容を見ると、日本の会計法は予定価格の制限の下での一般競争入札ですが、フランスやイタリアでは、予定価格の制限は厳格にあったわけではなく、その場合もあるというだけでした。日本の場合は、談合で高値になるのを防止するという発想が大蔵省にあったからか、厳格な上限拘束を入れてしまいました。その後、日本はさまざまにマイナーチェンジをしてきましたが、基本的に、先ほど述べた7項目は変わらず、その間に欧米の会計法とは全く異なったものになっています。

1889年に公布した明治会計法は、1862年のフランスの法律と1884年のイタリアの法律を参考にしています。ただし、フランスは明治会計法より前の1882年に交渉方式を通達で導入。これに日本は気づかなかったか、無視したのか不明ですが、フランスの交渉方式を参考にしませんでした。また、イタリアでは、1865年、イタリア王国の成立直後に公共事業法が存在していました。「すべての道はローマに通ず」という言葉があるほどインフラ整備が古代から進んでいて、会計法より先に公共事業の調達の仕組みが存在しました。ただし、日本は気づかなかったか、無視したのか不明ですが、この公共事業法を参考にしていません。

その後、ヨーロッパの入札契約制度は変化しています。1970年前後のフランス、イタリアと比較します（資料3）。

日本は1961（昭和36）年に調査基準価格の仕組みを導入した際、例外的に総合評価も認めるマイナーチェンジをしています。

一方、フランスは1964年、公共調達法典にて調達（買い入れ）だけを独立させ、提案募集や交渉を導入しています。このとき、予定価格の上限拘束を定める

入札契約制度の各国比較（1970 前後）

	日本 (1961)	フランス (1964)	イタリア (1972)
入札方式	一般競争 指名競争 随意契約	一般又は制限 の競争又は 提案募集 交渉ほか	一般競争 交渉
売買	同じ扱い	別の扱い	
物品、サービス、工事等	同じ扱い	調達物に応じて多様な方式 1865公共事業法	
予定価格	必ず定める	定める場合あり (一般競争の場合) (競争の方法の一つ)	
落札基準	最低価格 (例外的に総合評価)	最低価格又は最も経済的に有利	

資料 3 入札契約制度の各国比較（1970 年前後）

場合もありとし、その場合とは一般競争入札における価格競争のときです。落札基準は最低価格、または最も経済的に有利な場合でした。この、最も経済的に有利とは、総合評価という意味であり、長期的に見て、ライフサイクルコストを考慮して有利という意味です。

イタリアは 1972 年に改正し、売りと買いを分けています。フランスのように調達法典を独立させたわけではありませんが、同じ条文の中で、売りと買いを別建てに段落を書き分けました。調達(買入れ)の場合は交渉方式をとることを明確に位置づけました。また、公共事業については、1865 年の公共事業法がまだ存続していました。予定価格の上限拘束については、競争方法の 4 つほどの方式の中の一つとして選択できるようになっています。

その後をしてみると、日本は 1961 年の会計法改正以来ほとんど変化していません。事務的なことが少し変化しているだけです。2005 年に品確法が制定されましたが、会計法自体は変わっていません。その一方でフランス、イタリアは EU 調達指令が出たこともありますが、かなり変わっています。フランスでは交渉はもちろん導入され、2001 年

の改正の際に、価格競争入札の廃止と同時に予定価格の上限拘束を廃止しています。イタリアも公共調達法が別に制定され売りと買いが明確に区別されました。このような状態で日本だけが取り残されています(資料 4)。

## 談合決別で顕在化した会計法の限界

なぜ日本だけが取り残されたのか。私自身の経験も踏まえて反省すると、最近になるまで変わるべきとは思っていませんでした。なぜなら実害がなかったからです。最初に述べたように、昔は、会計法は建前と考えていて、一般競争入札が原則であっても、実質は指名競争をやっていました。予定価格制度も特段困ることはなく、むしろ、発注者と受注者双方の利害にかなっていませんから、予定価格以下であれば、落札率が 99% でも落札してもらえばいいわけです。受注者側としても、過当競争にならず、予定価格が低過ぎなければ一定の利益が確保できると思っていました。落札基準が最低価格であることについても、過当競争にならなければ、「安かろう悪かろう」という問題は顕在化しませ

入札契約制度の各国比較（現在）

	日本 (1961)	フランス (2006)	イタリア (2006)
入札方式	一般競争 指名競争 随意契約	一般又は制限 の競争又は 提案募集 交渉ほか	一般競争 交渉
売買	同じ扱い	別の扱い	
物品、サービス、工事等	同じ扱い	調達物に応じて多様な方式	
予定価格	必ず定める	なし	
落札基準	最低価格 (例外的に総合評価)	最低価格又は最も経済的に有利	

別に 2005 公共工事業品確法

資料 4 入札契約制度の各国比較（現在）

んでした。売りと同じ扱いであっても、物品・サービス・工事が同じ扱いであっても、交渉手続きがなくても、実害がないために、変えようという声は出ませんでした。

ところが 2005 (平成 17) 年 12 月のいわゆる談合決別以降、過当競争が激しくなりました。直轄工事を中心に総合評価方式による一般競争入札への転換を進めていきました。また、独禁法の運用が厳しくなり、談合のペナルティーが厳しくなりました。談合は行われなくなり、価格の叩き合いになっていったのです。では、技術競争でしっかり技術を評価できるようになったかと言えば、総合評価にも限界があり、技術が適切に評価されない場合もありました。そこで、品質に対する懸念や、優良な企業が生き残れないといった問題意識が増してきました。

そのようなところから、会計法の限界が指摘され始めたと思います。現に落札率は低下していききました。入札不調、不落もさまざまな対策により減ってきましたが、東北では 2011 年秋から不調、不落率の上昇が起きています。

## 公共調達に関する 国会での議論

これらに対し、国会でどう議論がなされたのか。電子化された国会の議事録から、「予定価格」「工事」を文字検索し、その件数を調べました。「予定価格」と「工事」という言葉が入っている件数を青い線で、それに加えて上限拘束の「上限」を含めて検索した件数を赤い線で示しました。青い線から引き出した枠に、その時々々のトピックを記しています。(資料5)。

1952年12月に、最低制限価格を決めていた政令「道路工事執行令」が失効しました。道路事業だけではなく、なぜか河川にも建築にも全部適用されていました。この最低制限価格を決めていた政令が、新しい道路法ができると同時に失効します。そこで、会計法などに最低制限価格を位置づけるべきとの議論が盛り上がり、1961(昭和36)年11月の会計法改正につながりました。この1961年は青い線の件数がピンと増えています。1993年ごろのスーパージェネコンの汚職、94年の大規模工事の一般競争導入の際もまた増えています。

2005年3月の品確法制定のときにも増えています。

2000年代に赤い線が伸びているのは、自民党の脇雅史議員や民主党の阿久津議員が、「予定価格の上限拘束を見直すべき」と言い始めたからです。これに対する財務省の見解は昔から変わりません。2007年5月31日の参議院国土交通委員会、脇議員の「なぜ予定価格に上限拘束を持たせているのか」との質問に対して、財務省主計局次長は「予算の範囲内で年度内の支出が行われることを統制するためには必要不可欠」「入札をやり直すことができるということになっており、予定価格の上限拘束性が適正な価格による契約を阻害しているということにはならない」と答弁しています。これに対し脇議員も反論していますが、らちが明かない状況です。

この会計法改正の議論は私が大臣官房にいたころ、財務省と交渉しました。当時の財務省の課長補佐と課長は前向きになりましたが、その間の官クラスに主計局の守り神みたいな人がいて、この人が首を縦に振らなくて、結局法改正はできませんでした。ただし、攻めただけのことはあり、結局は「運用でやってくれ」

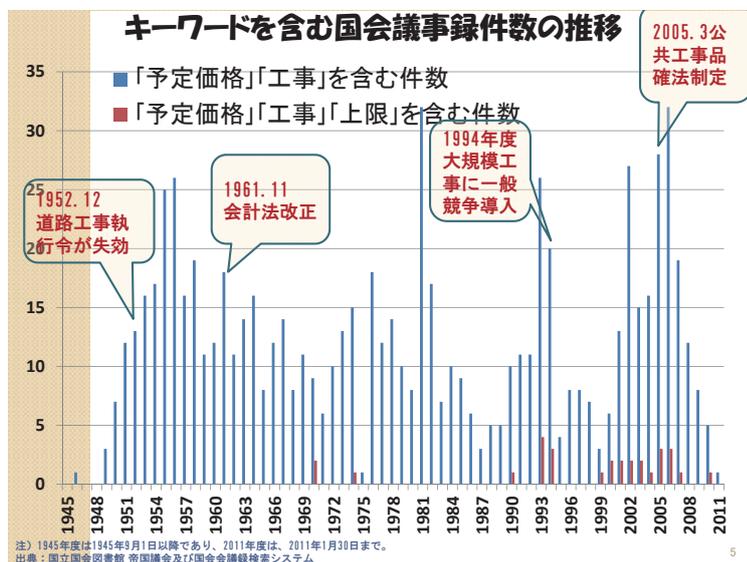
となり、今は総合評価の包括協議ができるようになりました。昔は1件ごとに大蔵協議でしたが、包括的にルールを協議すれば「あとは総合評価をやっていいよ」となり、運用面では弾力化しました。

## 1961年の会計法改正は 10年以上かかった

会計法を変えるには大変な努力が必要で、1961(昭和36)年の改正をするだけでも10年以上かかりました。これに関して国会議事録を調べると非常に興味深い話があります。

1950(昭和25)年、中建審が落札価格を制限すべきと提言します。これは業界から相当の圧力もあってのことです。この提言を踏まえて、1951(昭和26)年に建設省が「法制化を検討します」と国会で発言しました。この法制化とは、会計法の改正ではなく、建設業法に最低制限価格を位置づけることでした。会計法を変えるとなると大蔵省を動かさなければなりません、建設業法であれば建設省でできるだろうと、建設業法の中に低入札防止策を盛り込もうとしました。先述の道路工事執行令の失効(1952年)のためにやらざるを得なかったという事情もあります。

1952(昭和27)年12月には、建設省は改正を検討していましたが、1953(昭和28)年7月に断念したと発表。大蔵省からブレーキがかかったようです。これに国会議員は黙っていられなくて、自民党の田中角栄議員と社会党の田中一議員が、つまり当時の与党と最大野党がそろって大蔵省に働きかけましたが進みません。田中角栄議員は1953年7月の衆議院建設委員会にて、「最低制限価格を設けるべし。大蔵省当局の考えたように、安くやる人があるならそれにやらせればいいじゃないか、こ



資料5 キーワードを含む国会議事録件数の推移

れは官僚の考える机上の空論だ」と言っています。

1953年8月に建設省の建設業法改正案に対し、議員による最低制限価格制度を設ける修正意見が出されたが否決され、以降度々議員提案がなされた。1955年7月には自民党・社会党それぞれの議員から最低制限価格制度を設けるよう強く求められましたが、大蔵省が反対します。当時は官僚が国会で平気で反対しています。「大蔵省としては反対です」「会計検査院として反対です」と言っています。そして最初は改正すると言っていた建設省も、大蔵省に同調して「政府として反対」と言い始めました。

結局は、低入札防止のための建設業法改正の政府案は出さないことになりましたが、あまりに圧力が強く、大蔵省がやらざるを得なくなりました。建設業法改正でされるくらいなら会計法改正でやるしかない、大蔵省が重い腰を上げて、1956年5月に会計法改正の政府提案をしました。しかし国会が解散して廃案に。その後、1958年12月に東宮御所の工事を間組が1万円で落札したことが大きなニュースになり、それをきっかけに、全国建設業協会が「建設工事契約法案」を要望します。業界の圧力も増したため、大蔵省も、もう一度重い腰を上げて、1961年3月に会計法改正を政府提案しました。

ただ、大蔵省は転んでもただでは起きません。会計法の内容を可能な限り詳しく書いてきました。そのため、新しい会計法は改正がしにくくなっています。改正前の会計法では1～2行だけであったのに、改正会計法には予決令に書いていた細かいことまで盛り込まれました。例えば、予定価格の上限拘束など細かい話が多数盛り込まれています。

そして、1961年10月に可決され、

会計法は改正されて同年11月に公布されました。「申込みに係る価格によっては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき」と書かれているように、最低制限価格ではなく低入札価格調査制度が導入されています。それに合わせて総合評価も例外的な使用が認められました。

## 公共事業改革プロジェクト小委員会の提案

では今後どうすべきかについて、2011年8月に土木学会の公共事業改革プロジェクト小委員会が取りまとめた公共事業調達法の提案に沿って説明します。

公共調達制度を取り巻く環境として、財政の逼迫や維持管理のウエイト増大により、新規建設に予算を回せないといった問題があります。そのため、効率的な執行が必要です。また、東北の震災復興や、東海・東南海・南海地震、首都圏直下地震に対する防災対策、高速交通網のミッシングリンクの解消などニーズが多々あります。さらに、海外での大規模インフラ整備の需要増など、さまざまな問題意識を踏まえて公共事業のやり方を全体を改革しようという議論が起きました。

この改革として具体的に以下の4つが考えられます。

- (a) 民間の資金・経営能力・技術力の活用
- (b) 効率的予算執行
- (c) 戦略的維持管理・更新
- (d) 建設技術の海外展開

これら4つの改革を進めるために、事業マネジメント手法の見直しと確立、公共事業調達法の制定、の大きく2つを公共事業改革プロジェクト小委員会で

議論しました。

## 日本が世界に先駆けた過去の実績重視

公共事業調達制度を見直すにあたり重視すべき点として、アウトプットは公開の原則に従い、透明性を増していく必要があります。また、品質の確保は発注者の責任であること、民間技術の活用も重要です。そして、特に重要なのが、信用・実績の重視、過去の実績重視です。これは農耕民族的な日本の十八番かと思いますが、最近では日本を参考にして欧米でも相当進んでいます。イギリスなどは日本の調査をして同様なものを導入し、それを参考にアメリカも進めています。

日本が工事成績評定要領を統一的に始めたのは1967年です。個別にはそれ以前から取り組んでいて、世界で一番早いと思います。欧米の場合は、1980年代後半から90年代にかけて、成績評定のデータベース化を始めています。そして入札の事前資格審査に過去の実績を活用する方式になっています。

欧米は、もともと狩猟民族的な発想ですから、ビジネスはそのときだけの付き合いで、そのときに一番いい札を入れてくれば契約するという形でした。しかしそれでは、相手が工期を守らない、手抜きをする、変更増でもとをとろうとするなどのトラブルが発生し、むしろ係争費用がかかるなどの問題が起きました。この反省から、過去の実績を重視する日本の方式を参考にするようになったとされています。

## 公共事業調達法の提案

実績重視の部分は残しつつ、公共事業改革プロジェクト小委員会は公共事業調達法を提案しました。

**〈目的〉** 透明性のある手続きのもとに競争性と公正さを尊重しつつ、その履行にあたって品質、経済性、効率性及び適時性を確保することによって、社会基盤の適正な整備及び管理、建設技術の発展ならびにサービスを担う建設コンサルタント、測量業、地質調査業等及び工事を請け負う建設業等の健全な発達を図り、もって国民の福祉の向上及び国民経済の健全な発展に寄与する。

これは欧米の法律と通ずるところがあり、欧米の法律には「透明性」「競争性」「公正さ」が書いてあります。あえて「客観性」は書く必要はなく、必要なのは「品質」「経済性」「効率性」「適時性」です。これらは発注者責任として当然、明記すべきことです。

また、「サービスを担う建設コンサルタント…」と、建設産業行政のようなことを書きましたが、調べた限りこういった表現は他の国にはありません。他国の調達法は、調達だけで割り切っていますが、これはあえて入れました。日本の場合、例えば、災害発生時に地域の建設産業が生き残っていなければ、復旧はもちろん、人命救助に行くための道路啓開もできません。そのため、目的の中に、発注者が健全な業界の生き残りを求めているというメッセージをきっちり入れることにしました。もう一つ、この一文を入れることで建設産業との関連を明確にし、国土交通省や土木学会が公共事業調達法を提案する理由につなげられると考えるからです。この一文がなければ、法律の名称は公共事業調達法よりも公共調達法がよいかもしれません。

**〈適用の範囲〉** 国、特殊法人等及び地方公共団体が行う公共事業に係る工事、サービス及び物品の入札及び契約

適用の範囲として、国だけではなく、地方公共団体をあえて含めています。フランスの公共調達法典も、イタリア、イギリスも、ヨーロッパではEUの調達指令もあって、調達法は自治体にも適用され、国と同じ精神、同じ考え方でやるべきとしています。一方、アメリカは州の権限が強いので、FAR (Federal Acquisition Regulation : 連邦調達規則) の規定に自治体は入っていません。日本は、アメリカの連邦制とは異なるので、ヨーロッパの調達法を参考にしました。

**〈受注者選定手続き〉**

- ①一般競争入札
- ②指名競争入札
  - a) 公募型 b) 非公募型
- ③交渉方式（技術競争、随意契約を含む）
- ④競争的対話方式
  - ・工事については、原則として一般競争入札又は公募型指名競争入札。高度の技術を要するデザインビルド等については競争的対話方式。
  - ・サービスについては、建設コンサルタント業務は原則として交渉方式

従来の受注者の選定手続きは、一般競争入札、指名競争入札、随意契約だけでした。この提案では、指名競争入札に公募型と非公募型の両方を入れています。非公募型は従来の指名競争と同じで、小さな市町村や小規模工事もあることから残しています。

③交渉方式として、ネゴシエーションを堂々と取り入れています。世界中の法律を調べましたが、交渉方式が入っていない国はありません。この交渉方式の中に、従来型の随意契約を含むことができます。

④競争的対話方式については、世界的な潮流でもあり、技術的に難易度の高

いものやデザインビルドに適用できるように導入しました。特に高度な技術を提案するデザインビルド等については、競争的対話方式を増やしていくことを考えています。また、サービスについて、建設コンサルタント業務は、アメリカと同様に原則交渉方式をあえて提案しています。

**〈落札基準〉** 一般競争入札、指名競争入札及び競争的対話方式においては、

- ① 最低価格入札
- ② 経済的に最も有利な入札（原則）
  - ・工事については、小規模で技術的難易度の低いもの、その他特別な場合
  - ・サービスについては、単純で定型的な業務、その他特別の場合
  - ・物品については、契約時点で目的物が存在し製品の評価がメンテナンスを含め市場においてすでになされている場合
  - ・その他特別な場合については、①最低価格入札とすることができる。

落札基準も世界的な潮流に従い、経済的に最も有利な入札、つまり総合評価を原則とし、例外的なものには最低価格入札が行えるようにしています。

**〈異常な入札価格の取り扱い〉**

- ① 審査基準価格の設定
  - ・発注者は審査基準価格を設定し、総合評価における最高評価値（又は価格競争における最低価格）の入札者の入札価格が異常に高い又は低い金額の場合は、これを審査し、その入札を無効とすることができる。また、必要な場合は、交渉することができる。
- ② 上限と下限の設定
  - ・発注者は、契約価格の上限を設定することができる。この場合は、さらに契約価格の下限を設定することができる。

先に②を説明します。従来型の予定価格の上限は残し、さらに最低制限価格を設定できることとして、さまざまなケースを取れるよう考慮します。原則は①審査基準価格の設定です。審査基準価格は上限と下限の価格を定めることができます。その設定価格と比較して、総合評価での最高評価値、または価格競争での最低価格の入札者が出した入札価格が異常に高いか低い、つまり設定した上下の幅を超える金額の場合は、審査してその入札を無効にすることができます。また、必要な場合は交渉ができ、さまざまな選択が可能な方式です。ただし、実際の運用にあたっては、まだ課題が残っています。

## 〈企業評価方式〉2つの点から評価する。

- (i) 契約履行のための資金調達力や長期的な経営上の安定性の観点からの企業の経営力
- (ii) 契約内容を履行する際に必要な、これを良質・安全・確実に履行する能力を有するか、能力・経験の十分な技術者を有するかといった観点からの企業の技術力

企業評価方式は、今の日本では経営事項審査制度など様々ありますが、経営力と技術力の2つに整理しました。経営力については、受注したものの、会社が破産して解散したら困るという意味です。技術力は、難しい工事を技術的に実施可能かという意味の履行能力です。この2つの能力は分けて評価すべきです。日本の場合は、例えば、経営事項審査の中にも技術的な要素が入っていたりします。また、経営事項審査の客観点数と技術力の主観点数を足し算して、総合点数を決めてランクを分けたりしていますが、経営力と技術力は本来分けるべきでしょう。

## 〈発注者の体制〉

- ・ 監督業務は、契約管理、検査等の業務に統合し、「買う」側としての発注者の立場を明確にする。
- ・ 発注者は、原則として、十分な技術力を有する者を置かなければならない

技術力がない発注者はきちんと支援を受けるべきと2番目に書いています。また、売る側と買う側の立場を分け、買う側としての発注者の立場を明確にして、監督業務を、契約管理、検査等の業務に統合しようと言っています。

## 〈既存の法令との関係〉

- ・ 会計法、地方自治法に対し、公共事業の入札、契約に関する特別法として位置付ける。
- ・ 公共工事の入札契約適正化法、建設業法、公共工事の品質確保法については、関係する事項について調整を図り整合させる。

公共工事の品質法をつくったときには、これを会計法や地方自治法の特別法にすることができませんでした。その反省から、公共事業の入札契約に関しては、新しい公共事業調達法の特別法に位置づけたいと思います。これは、公共事業に関しては会計法と地方自治法の規定によらなくてもよいようにしたいということです。一方、公共事業以外については会計法や地方自治法を使ってやればよいと、両者を仕分けようということです。さらに、今ある公共工事の入札契約適正化法と建設業法、公共工事の品質法については、調整をして整合させなくてはなりません。

## 結びに

以上が私の提案です。まず、調達のルールを整備しなければなりません。もちろん、調達の入口だけでなく、その後の仕事として建設マネジメントのやり方にもさまざまな課題が残っていて、見直しが必要です。調達についても、理想形を公共事業調達法の提案に記しましたが、例えば、地域の建設業者への発注の仕方などに現実的に対応できるかという問題もあります。欧米では、小規模工事や地元業者向けの発注についてかなり弾力的に対応しています。この点についても詰める必要があるなど、課題がいくつも残っています。

今回お話ししたのは、公共事業改革プロジェクト小委員会の2011年の提言のまとめでもあります。今後は、これら残った課題を引き継いで議論しようと、公共事業の執行システム研究小委員会が2012年8月から動き出す予定です。今後とも国土技術研究センターのお知恵と場所をお借りしたいと思いますので、よろしく願います。

なお、拙著『公共調達研究』（日刊工業新聞社発行）が刊行されました。よろしく願います。ご清聴ありがとうございます。