

# 公共調達制度の変遷と 公益に資する適切な制度設計に関する研究

山川 貴大<sup>1</sup>・神田 佑亮<sup>2</sup>・藤井 聡<sup>3</sup>

<sup>1</sup>学生会員 京都大学大学院 工学研究科(〒615-8540京都府京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail:yamakawa@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

<sup>2</sup>正会員 京都大学准教授 工学研究科(〒615-8540京都府京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail:kanda@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

<sup>3</sup>正会員 京都大学教授 工学研究科(〒615-8540京都府京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail:fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

自然災害に見舞われるリスクが高い我が国において、社会資本整備のみならず、防災及び経済発展の担い手として、土木建設業が、社会にとって非常に重要な役割を果たしてきた。近年、業界の疲弊と工事品質の悪化が懸念され、これを受けて、公共工事の受発注制度である「公共調達制度」の適正化の必要性が盛んに議論されている。

本研究では、我が国の公共調達に関わる歴史変遷を追うことによって、土木建設業がその役割を適切に発現するためには、公共工事の調達制度において、「適切な工事品質の確保」や「業界の維持・育成」等が、十分に考慮されたものでなければならないことが明らかとなった。その上で、従来よりも特に「地域に必要な建設力の維持」に配慮した調達方式を提案した。

**Key Words :** *bidding and contract system for public construction, local construction companies*

## 1. 研究の背景と目的

社会資本整備の最も重要な使命は「国民の命と暮らしを守る」ことであり、自然災害に見舞われるリスクが高い我が国において、社会資本整備のみならず、防災及び経済発展の担い手として、土木建設業が非常に重要な役割を果たしてきた。しかしながら、近年、公共工事の入札市場では、闇雲な低入札(ダンピング)の発生をはじめとした様々な弊害により、建設業界全体が厳しい状況を迎えている<sup>2)</sup>。さらに、施工費等の切り詰めによる粗悪工事による悪質な成果品が社会に提供されることにより、将来、社会全体が甚大な不利益を被ることが危惧される。一方で特に地域社会にとって、建設業者が果たす地域維持の役割は極めて大きく、そのような業者の経営悪化・倒産により、地域防災力の低下、そして今後来り得る大災害発生の際に甚大な影響を及ぼし得ることは推察するに難くない。そのため、受注者と価格を決定するシステムである公共調達制度は、良質なインフラを適正価格で提供できるものであるだけでなく、建設市場の特殊性、また、供給者である建設業が担う役割を考慮しなければならない。

これまで、公共調達制度の設計にあたっては、長きに

わたって議論され、制度の改正が進められてきた。主な論点は次の二つの側面であった。一つは、競争入札を原則とする中で工事品質の確保であり、もう一つは談合に代表される不正行為の防止である。近年では、2005年に価格と品質の総合的な評価によって最も優れたものを調達するというを理念とする「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が施行され、その後国の直轄工事において、総合評価方式による一般競争入札が導入された。その後、同方式の適用拡充が進み、2010年度においては、国土交通省発注全工事の99.2%で適用されているほか<sup>3)</sup>、地方自治体発注工事でも適用が進んでいる<sup>4)</sup>。

しかしながら、その運用をめぐっては「ダンピングをはじめとした、様々な問題点がこれまで指摘され続け、そのたびに発注機関が対処してきたが、一向に根本的な解決には至っていない。さらに、国土交通省の調査によると、同省が発注する工事についての落札率(工事について発注者が定める予定価格に対する受注業者の落札価格の比率)と工事成績の関係から、落札率の低い工事案件ほど、工事成績が低いという傾向があることが統計的に明らかになっており<sup>5)</sup>、ダンピングが多発している現在の状況が工事品質及び成果品に甚大な影響を及ぼしていることが示されている。

一方、近年入札契約に関する情報の公開が進んだこと

も相まって、公共調達制度に関する研究が多く為されている。伊藤<sup>9)</sup>は総合評価方式が原則的に導入されてから数年後に、同方式が採用されるに至った経緯を示したうえで、ダンピング受注排除のために、今後検討する必要がある課題を挙げている。また、金子<sup>7)</sup>らは同方式に係る入札情報を統計分析することで、入札における競争状況を把握し、入札参加者による技術提案における技術点に差がつきにくくなっていることを明らかにした。これにより、現行の総合評価方式において技術評価が優位に働いておらず、同方式がダンピング抑制のために有効に機能していないことを問題点として指摘した。

こうした諸指摘は、総合評価方式が目指していた方向とは、必ずしも一致していない方向で、その運用がなされている事を含意しており、より適切な公共調達制度について再考する必要がある可能性を示していると考えられる。

加えて「談合」の存在も公共調達制度を論じる上では極めて重要である。現在では、世論調査等からも「談合は悪である」という認識が一般的となっている。しかしながら、一方で、談合が「品質管理や手抜き工事防止のシステムとして働いていること」、「業界の健全な自治・自衛の手段であること」等を論拠とし、談合が公益を確保するために行われてきたという指摘も存在する<sup>8)</sup>。現在では談合に対する社会的・経済的ペナルティが大きくなっていながらも、なお談合事件が度々取り立たされていることを考慮すると、その意味について十分に考察した上で、この問題について、その構造的背景も見据えた総合的な議論が必要であると考えられる。

そこで本研究では、現在原則採用されている総合評価方式一般競争入札を、制度設計に際しての出発点とするのではなく、談合行為を含め、入札契約制度の変遷を踏まえつつ、「そもそも公共調達において根本的に何が重要視されてきたのか、そして、される“べき”なのか」を明らかにすることから、検討を始めることとしたい。そして、これらの観点から、現行制度及び現在提案されている制度案を鑑み、適切な公共調達制度を考察する上での示唆とし、これらを踏まえて、今後の公共調達制度について提言・提案を行うこととする。

## 2. 我が国の公共調達制度の歴史変遷

本章では上述の認識に基づき、既往文献<sup>10)11)12)13)14)</sup>に基づいて、以下に我が国の公共調達制度の歴史変遷について取り纏める。

### (1) 一般競争入札方式を原則とする明治会計法の制定

会計法が1889年(明治22年)に制定、翌年に施行され、全ての工事は原則競争入札に付されることとなった。近代国家として形式的合理性の確保が必要とされたことが同法制定に至った背景であった。明治初期の貧困な財

政の中で、政商と言われた特定の民間有力資本との提携関係を産業政策の軸とし、殖産興業の発展に大きく貢献したが、ここにて政府会計の透明性を欧米先進国に伍して形の上で示す必要があった。近代国家の基礎的条件として、公共の事業に対する支出行為が公正な手続きのものである必要があり、憲法制定を基本に、近代的法体系を急速に整備しようという気風があった<sup>11)</sup>。

また、予定価格を作成し、契約額の上限(払下契約においては下限)とすると規定された。これは、当時は政府直営工事が多く、政府が工事費用の積算能力を十分に有していたことが背景であったと考えられる。

いずれにしても、この明治22年の会計法制定に伴う一般競争入札方式は、政府の発注方法を大幅に変えるものであった。その結果、公共工事の入札に誰でも参加できるようになり、そして当時の建設市場が極めて好況であったことも相まって、新規小企業が乱立した。しかしながら、入札参加者についての規定が十分に整備されていなかったため、適切な施工能力を有さない不良業者も多く参入してきたと考えられる。そのため、それまで政府からの特命随意によって工事を請け負ってきた、日本土木会社をはじめとする大企業は、受注機会が減少し、経営危機に陥った。また加えて、新規参入した不良業者による闇雲な安値受注が発生し、粗悪工事のみならず入札妨害や複数業者の共謀による価格のつり上げ等の弊害が多発し、入札市場は混乱に陥った。なお、これらの弊害は、朝鮮・清国との緊張から日清戦争につながる過程での軍事需要の増加により建設投資が増加したことも一つの原因となっていた<sup>11)</sup>。

こうした状況を改善する方策として、1900年に勅令によって指名競争入札方式制度が導入、1921年には会計法が大幅に改正され、一般競争入札方式の例外として、指名競争入札方式と随意契約が明文化されるに至った。しかしながら、実際には一般競争入札方式はほとんど実施されず、ほとんどの公共工事で指名競争方式が採用された。その背景には、発注者・受注者とも不良業者の参入を嫌ったためであったと考えられる<sup>10)</sup>。

しかしながら、その後も不良・不適格業者の参入やダンピングの弊害は依然として続いた。その結果、こうした弊害を排除する必要性が高まり、それを背景として「健全な業者による談合」が徐々に行われていくようになった。同時に、業者間の話し合いを確保するための強制力として、「談合屋」の必要性も高まっていった。談合屋とは、談合の話をまとめると共に、その談合の取り決めに従わなかった業者に、何らかのペナルティを与える力を持った存在である。そして、そんな談合を仕切る代償に、参加企業から、金銭(いわゆる「談合金」)を受け取ることが一般的であった。

ただし、当時の談合には問題点も多かった。まず、談合金にあずかるという目的で入札・談合に参加するものの中には十分な施工能力を持たない、いわゆる看板業者が多発した。また、落札予定者が入札参加者及び談合屋に支払う談合金が多額であればあるほど、実際の施

工費を切り詰めなければならないことで、再び赤字受注による手抜き工事の発生が危ぶまれ、品質低下が懸念された<sup>19)</sup>。

このような弊害を伴いつつ、その後も談合屋の横行と一定のルールによる調整により入札談合は維持されていた。司法判決と談合罪制定により社会問題として取り上げられつつも、談合を決定的に違法とする事態はほとんど起きなかった。

## (2) 工業組合法適用による企業統制・配給体制の確立

第一次大戦後の国内産業の衰退と輸出貿易の激減を受け、工業組合法が1925年に公布された。その目的は「同手工業者が団結して共同の利益を増進し、自殺的競争をなくすことによって、油種貿易上の弊害をなくすこと」であった。その後、戦時色が強まっていき、更なる生産性向上が求められていくにつれて、同法による企業統制力はより強化されるよう度々改正が為された。さらに戦時体制下では、工業品の配給機関として、組合が指定されたことにより、大小問わずほとんどの企業が組合によって統制された。その一方で、組合による統制力乱用を防ぐため、行政官庁からの組合への統制力(具体的には、組合の人事に関する決定権のほか、検査や罰則処分等)も徐々に強められていった<sup>20)</sup>。

1940年、建設業界にも工業組合法が適用されることとなった。政府は組合に建設用諸資材の配給統制の役割を期待し、業界も長年問題視されてきた不適格業者の参入によるダンピングの規制を含めて実現することに大きな意義を見出していた。こうして、組合が中小企業も含め、業界を組織化することにより、物資の配給や工事請負の斡旋を行うことができることとなった。つまり、組合によって仕事量の分配等が決定されつつ、談合屋等、それまでの談合による弊害を取り締まりも整備することによって、「公による配給統制」が確立された<sup>21)</sup>。

こうして、長年問題視されてきたダンピングや、不適格業者の入札参入の弊害が是正されるとともに、戦時体制が強化される中、物資供給の安定化が図られ、業界の統制の為に組合がその役割を担っていた。これは談合屋を排除した自主的な協定であり、アウトサイダーは法によって従わせられるとした。さらに、組合は入札に参加する組合員が安値受注しないように監視し、場合によっては請負者を選ぶことができるものであった。東京工業組合を例にとると、統制、営業に必要な物資の配給、工事請負の斡旋、工事の鑑定、営業に関する指導研究および調査などを目的とし、第一の統制では、資材の使用量の割り当て、工事請負の協定、労働者賃金に基づく統制を行うことになっていた。工事の斡旋では、発注者より斡旋が委託された場合には、工事内容や組合員の現況を考慮して組合理事会で請負者を定め、請負金額の2%を組合におさめることになっていた。それは組合による統制協定のかたちで、工事の請負金額、請負者などを決める権限を組合に与えるものだった。

さらに特筆すべき点として、工業組合法を制定し、そ

の運用を進めた国会も政府も、その必要性を認めていた事が分かる。

## (3) 戦後の公共調達制度の変遷

戦後の公共調達制度は、明治時代の無秩序な状態へと戻り、そして明治から昭和初期にかけての進歩の過程を再び歩むことになった。戦後の入札契約制度の運用にあたっては、GHQの指示により鉄道工事を中心に、原則的に一般競争入札方式が適用されたが、実質的には指名競争入札方式制度が徐々に採用されていった。

しかしその後、戦後の復旧に伴う建設投資が増加し、その結果、工業組合法ができる以前の状況と同様、建設業者が急激に増え、そのあおりを受けて、再びダンピング入札等の混乱が生じた。そしてその混乱に建設業者達が自主的に対応しようとして、1946年から1950年にかけて、戦前の談合組織が再び復活することとなってしまった<sup>22)</sup>。

そしてこれらと前後して1947年に公正取引委員会が発足し、その後入札制度の合理化が徐々に進められていった。

さらに、1961年には、会計法が一部改正され、極端な安値受注を規制するために低入札価格調査制度が規定された。しかしこの制度は、その制定時から2000年代に入るまでの間、適用されることはほとんどなかったのが実態だった。これは実際にはほとんどの案件で指名競争入札を採用していたことと、業界の自主的な調整によって、ダンピングが未然に抑制されていたためだと考えられる。実際、1960年代頃までは、談合事件が取り立たされても、司法もその有用性を認める判決を下すこともしばしばあった。このころ、業界でも談合における秩序を守るため、第三者や談合金、接待等の行為を排除していたと言われている<sup>23)</sup>。

しかしその後、1960年代に入ると、それまで実質的にほとんど取り締まられることがなかった入札談合行為に独占禁止法が適用されるようになり、談合事件が数多く摘発されるようになった。1981年の静岡事件をきっかけに、業者による不透明な調整行為と指名競争入札制度を問題視する声が高まっていった。

さらに1989年、「日米構造協議」を発端とする、米国からの建設市場開放の圧力も相まって、指名競争入札から一般競争入札方式へと転換する気運が高まった。そして、独占禁止法の運用もこれ以後、徐々に強化されていくこととなる。

こうして、談合による受注調整の秩序が危ぶまれたこと、また談合を取り仕切る業者(仕切役)が固定化してきたことによって、特に官側と協調しながら、談合は官僚政治と業界自治が補完し合うような形で行われるようになった。一方、政治家は公共工事の決定に際して大きな影響力をもつため、このような談合構造に介入しやすくなる。こうして、それまでの「業界自治」のための談合に、首長や政治家による特定の入札参加業者への入れ値指示、いわゆる「天の声」の影響が及ぶようになり、

政・官が絡んだ「官製談合」へと変化していった<sup>10)2)14)</sup>。

一方で、上記背景で独占禁止法の運用強化をはたす方向に大きく舵を切った政府は、同法違反である談合を取り締まるべく、1994年、国直轄の大規模工事について一般競争入札方式を本格採用することとなった、その後、対象工事が徐々に広げられ、指名競争入札や随意契約が採用されることが年々減少していき、ほとんどの公共工事において同方式が採用されることとなった<sup>10)</sup>。

しかしながらその結果、ダンピングを防止する何らかの政治的、組織的な抑止力が不在のままに導入された一般競争入札によって、ダンピングが半ば必然的に生ずることとなった。さらには、そのダンピングの、これもまた半ば必然的な帰結として「品質の劣化」が生ずることとなった。そしてさらには、そうした問題を水面下で回避しようとする社会的な動きが活発化し、結局は談合が、これもまた半ば必然的な帰結として、遂行されてしまい、しばしばそれが摘発されることとなっていったのである。

いわば、ダンピング、品質劣化、そして、談合の発生はいずれも、互いに密接に関連しあいながら、指名競争入札と随意契約と談合の廃止によって、いわば「構造的」に発生していくこととなったのである。

こうした背景から、それまで発注者による入札参加業者の指名によって担保されていた「品質」をいかに確保していくかが問題視されるに至った。そしてこれを受けて、価格と品質を総合的に勘案し、落札者を決定する「総合評価方式」がその打開案として導入され、2005年には国直轄工事で全面的に採用されることとなり、それまで主流だった「指名競争入札方式」から「総合評価一般競争入札方式」の適用拡大が急速に進められることとなった。

総合評価方式全面的採用という大きな方針転換が進められる中、それと前後して、談合の更なる取り締まり強化が進められていった。1997年には独占禁止法の適用除外項目が原則撤廃され、さらに2000年代に入り、行政側に対しても独占禁止法違反による処罰が規定されることとなった。これに伴って当時多発した談合事件摘発を受けて、2005年、大手ゼネコン各社はついに「談合決別宣言」を発表するに至った<sup>14)</sup>。

一方で、この流れとはまた別の流れとして、政府による公共事業予算は激減していったのも、この時期であった。この公共調達制度の改革と、この公共事業費の激減の双方があいまって、業者による熾烈な受注競争に拍車がかかり、安値受注がさらに多発していくこととなった。同方式については、その他にも様々な問題点が現在に至るまで指摘され、修正が重ねられている。

### 3. 公共調達制度の機能と役割

以上、明治期以降の近代日本の公共調達を巡る歴史的経緯を概観したが、ここではこの歴史的経緯を踏まえつつ、公共調達制度に求められる機能と役割について、改めて整理することとしたい。

#### (1) これまでの公共調達制度が果たしてきた機能

我が国における公共調達については、明治22年に制定された会計法によってその基礎が定められ、法律上では価格競争による入札契約によって調達されることを原則とした上で、実際の運用方法にあたっては社会情勢や建設業界の実情を反映し、さらに建設市場が抱える問題に対応するための修正を重ね続けたきた。公共調達制度の歴史変遷を概観すると、これまでの公共調達制度が果たそうとしてきた役割を読み取ることができる。すなわち、1) 公共調達制度には、主として以下に示す「8つの機能」を具備することが期待されてきたこと、2) そして、その8つの機能の内のいずれの機能を重視するのか、あるいは、逆に軽視する／無視するかが歴史的に変遷していき、その結果として、その制度が変遷してきたこと、3) さらには、これら8つの機能の一部が十分に働かず、その結果として適切な調達が危機に瀕した時に、これらの機能を補完するために、その時々状況を踏まえながら様々な形で談合が執り行われてきたということ、という三点が、前章で概観した公共調達制度の歴史的経緯から解釈できるのではないかと考えられる。

については以下、本研究で解釈した、公共調達制度が具備することが期待され続けてきた8つの機能を整理することとしたい。

第一は、「ダンピングの防止機能」である。建設工事というのは一品固有であるので、各々の「適正価格」がある。そのため極端な低価格入札の多発により、受注価格が低下し、施工費にそのしわ寄せが及び、工事品質を貶めることが懸念される。この問題は公共調達制度において最も配慮されるべき事項である。歴史的にも、ダンピングの防止は受発注者双方にとって、100年以上続く古くからの関心事であった。入札契約制度では、過去に大きく三度(明治会計法制定直後、終戦直後の鉄道工事、1992年の日米構造会議後)、競争性の高い一般競争入札方式を原則採用したが、いずれの時も採用直後からダンピングが発生し、指名競争入札方式等の運用により、ダンピングの防止を図ってきた。また、業者による談合行為も、過当競争によるダンピングの発生と、適正な工事品質を確保するための業者側の工夫でもあった。政府もダンピングの問題性を認め、随意契約の適用範囲の拡大等により競争性の抑制、そして工事品質の確保に努めてきた。近年でも、この問題を危惧する声が多々あげられ、各発注機関で様々な防止策が試みられている<sup>15)</sup>。

第二は、「不当に高い入札の排除機能」である。国民の税金を主な財源として、公共工事が執行されているこ

とを考慮すると、契約金額が工事の「適正価格」を大幅に超過してはならない。特に、入札契約制度の歴史において、不正な談合行為等の横行による工事受注価格の不当な上げが懸念され続けてきた。このような問題に対応するため、我が国の会計法では各々工事について予定価格が発注者により定められ、それを入札の上限価格とすることが原則とされている。しかしながら、予定価格は数カ月から一年前の実勢価格を反映した積算価格であり、ダンピングが頻発している状況下では、予定価格が過剰に低く見積もられ、工事の適正な施工費を下回ることを危惧する声もある<sup>15)</sup>。

第三は、「契約に際する事務負担の軽減機能」である。調達に際する過剰な事務量の発生によって、発注が迅速に完了できず、発注が遅れる恐れがある。そのしわ寄せは工期の遅れへと影響するのに加え、書類や提案書の作成等、受発注者ともに多大な労力やコストを強いる。さらにこれが工事施工費へのしわ寄せを招き、工物品質悪化へとつながることも危惧される。会計法が度々修正されてきた理由の一つに、一般競争入札方式における多大な発注事務量の発生への対応もあった。したがって契約手続きにおける事務負担を軽減することも重要である。

第四は、「不良不適格業者の排除機能」である。適切な工事履行能力をもたない業者による受注を防ぐために、不良不適格業者を入札契約段階で排除する必要がある。歴史的に、談合はこれを排除するための、業者による自主的な防衛手段であったと考えられる。また、指名競争入札方式は、発注者の判断によって、こういった業者を入札から排除することを目的として導入され、戦後の経営事項審査制度導入をはじめとした入札参加資格審査の整備もこれを目的としていた。

第五は、「施工実績の反映機能」である。各々の工事が適切に評価され、その実績が以降の受注機会確保につながることは、建設業者が優秀な工事を継続的に履行するための有効なインセンティブとして機能し得る。既往の入札契約制度の変遷を振り返ると、入札参加資格の審査項目や総合評価方式の評価項目として成績表点や表彰等が位置づけられている。談合においても、過去の施工実績が受注業者選定における重要な要素とされていた。

第六は、「必要な地域建設供給力の維持・確保機能」である。地域社会の安全と安心を守るためには、一定量の「地域建設力」が維持されなければならない。さらに地方の事情に精通した建設業者は、災害対応等の突発的な需要に対して常時適切に対応できること、また、建設業が経済に極めて多大な影響を及ぼし、特に地方部においてこの傾向が強いこと、当該地区の社会的・自然的要件へより配慮できることにより、より質の高い工事を行え得る。業界は古くからこの必要性を認識しており、入札契約制度で制定される前から、一定地域内の業者による談合によって、将来の受注をある程度保証することによりこれを担保していた。現在の入札契約制度においては、地域要件が落札者選定における要素の一つとして規定されており、等級区分によって小規模業者の受注機会

確保が図られている。

第七は、「優良業者の参入機会確保機能」である。健全な業者にとって、入札参加の機会は広く保たれるべきであり、より高品質な公共工事の調達が期待できる。業者による新たな技術開発や工夫も、受注機会に適切に反映されるべきである。一般競争入札方式導入など競争性向上策が講じられてきた背景には、この基本認識がある。

第八は、「口利き・賄賂等の不正行為防止機能」である。調達制度に係る手続き全体を通して、関係者による口利きや賄賂等の行為が起こってはならず、制度自体は、それらの行為が発生し難いようなものでなければならない。これらの不正行為は、受注業者や価格の決定に影響を与えることによって、適切な工事履行を妨げ得る。歴史的には、談合に伴ってこういった不正行為が横行することが取り上げられ、これを取り締まるために、刑法談合罪の制定や、独占禁止法の運用強化が為されてきた。戦後は業界においても、第三者の介入や、談合金の授受を禁止することで、談合内での不正行為を排除することが試みられてきた。近年では、公共調達における不透明な契約状況を是正しようと、随意契約においても、より合理的な方法へと修正されている<sup>16)</sup>。

## (2) 談合事件から見る公共調達制度が果たすべき機能

談合が事実上頻繁に行われてきたことは、歴史が物語っている。しかし当然ながら、その方法の公然の明確な規定はなく、また具体的な内容も乏しい。本稿でこれまで行ってきた、各調達方式に関する評価と同様の方法でその是非を考察するのは難しく、ここでは、2012年10月に発覚した高知県内談合事件を例として、談合が公共調達制度において果たそうとしてきた機能を考察する。

まず反ダンピングの面では、本事件で課徴金の対象となった談合認定工事50件の平均落札率は95.53%であったのに対し、その他の非対象工事175件の平均落札率は94.10%であった<sup>17)</sup>。談合によって落札率の上昇が見られることから、ダンピングが是正されていたことと見ることができる。ただ、予定価格以下の範囲内で工事が受注されていること、また平均落札率の差がわずか1%強であることを踏まえると、談合による受注価格が「不当に高い」と一概に見なすことはできない。

次に、談合により果たそうとしていた機能について、高知県談合防止対策検討委員会によって実施された談合に参加した業者に対するヒアリング調査の結果より考察する<sup>18)</sup>。ヒアリング結果によると、談合に至った理由として、業者の切迫した経営状況を読むことができるとともに、適切な工事施工による工物品質の確保のために談合に参加していたことも窺い知れる。また、談合の方法は、世話役であった三業者の指示によって、入札参加者の入札価格等が事前に決定されていたという供述<sup>19)</sup>から、通常のコンプライアンス方式競争入札に比べて、入札参加者の事務手間量は少なかったことが推察される。

併せて、談合に参加していたとされる業者の工事成績について調べてみると、今回の談合事件に関与したとき

れ、県から指名停止措置を受けた業者37社の内、25社が四国地方整備局の発注した一般土木工事において工事成績優良業者として位置づけられている<sup>20)21)</sup>。この工事成績ランキングにおいて高知県内の業者を抜粋してみると、ランクインした全38社の内25社が談合に参加していたとされる業者であった。施工実績が受注者決定に適切に反映されていたかどうかについては一概には言えないものの、談合に参加していた業者の工事成績は優良であったという事実は否めない。

以上のように、談合に参加していた業者の内、相当程度(約7割)の業者が工事成績優良な業者であったことから、不良不適格業者が排除され、業者の施工実績が勘案された上で、適切に受注者選定が為されていた可能性が示唆される。また、国土交通省の調査報告書<sup>19)</sup>によると、談合に至った背景として、公共事業削減に伴う厳しい経営状況や、発注機関側にも談合を助長しやすい状況があったことを色濃く反映した供述が見受けられる中、高知県の地域性として、毎年台風や豪雨等の自然災害が多いことによつて、地域社会における建設業の役割は極めて大きい点、また、建設業が県の産業基盤の多くを担っている点が挙げられていることも着目すべきである。この点、談合によつて「『地域に必要な』建設業者の存続」が図られていたことがうかがえる。

以上、直近の重大な談合事件であった高知県内談合事件に関する分析・考察を踏まえると、談合行為がいわゆる一般的に認識されているような「不正な利益を得るための悪質な行為」とは必ずしも言えず、むしろ地域社会の維持責任を担う建設業の存続を通じて、公益に資することをその目的としていたことが、少なからず示唆されたといえよう。このことから、公共調達制度における談合には、「良質な場合」と「悪質な場合」が存在してきたと考えることができる。「良質な談合」とは、「公益確保の視点から、競争入札によるダンピングの発生や、不良不適格業者の参入などを防ぎ、工事の適切な品質を確保するために、第三者への利益誘導行為を排除した、業者間の自主的な手段によつて、当該工事特性や業者の施工実績、その他事情を総合的に勘案し、入札前に入札参加者の入札金額等を調整し、受注価格や受注業者を決定する行為」と定義づけることができる。他方、「悪質な談合」とは、「入札前に入札参加業者、発注機関職員、または、それ以外の第三者も含めた関係者が、入札に際して不当に利益を得る目的をもって、入札前に各入札参加者の入札金額等を調整し、受注者と受注価格をあらかじめ決定する、公益を著しく害する行為」とする。この定義に基づくと、「良質な談合」はダンピングや不良不適格業者の排除を目的としつつ、業者の施工実績や能力、地域性等の事情を総合的に考慮しつつ、不当な金銭の授受等を伴わない方法で、業者間で仕事を配分するということができる。これが適切に実行されるのであれば、発注者が上限値として予定価格を設定している限り、受注者選定に際して受注価格が不当に高くなることはなく、関係者によつて事務負担も過剰となることは無いと考え

られる。これは、戦前に実施されていた工業組合法に基づいた調達方式に極めて類似したものである。

### (3) 公共調達制度に求められる機能と役割

以上より、建設業が良質なインフラ提供をはじめとするその社会的役割を適切に発現するためには、制度において表-1に示す8機能が十分に担保されていることが重要であるといえよう。

表-1 公共調達制度に求められる機能

① ダンピングの防止
② 不当に高い入札価格の排除
③ 契約手続きの軽微な事務負担
④ 不良不適格業者の排除
⑤ 施工実績の適切な考慮
⑥ 必要な地域建設供給力の維持・確保
⑦ 優良業者の参入機会の確保
⑧ 口利き・賄賂等の不正行為の防止

ここで、公共調達制度においてこれら8つの機能が適切に担保されることによつて、社会にもたらされるであろう効果について述べることにする。ここに、図-1はこれらの関係を簡潔に示したものである。

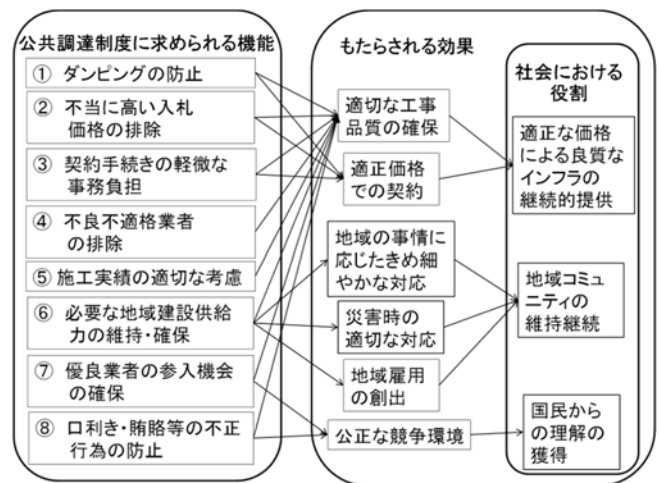


図-1 公共調達制度の機能と役割

まず、これら8つの機能全てについて、須らく言えることは、「適切な工事品質確保」に大きく寄与するということである。過剰に安い価格での入札(表-1の①)や、不当に高い価格で入札(同②)、十分な工事施工能力を有さない業者による受注を防止する(同④)ことによつて、悪質な工事履行の可能性を低減できる。一方、工事予定地区についての精通度や、過去の工事成績が適切に評価する(同⑤、⑥)ことによつて、工事を適切に履行できる業者を選定できる。このためには、口利きや賄賂等の不正行為は、当該工事にとっての最適業者や価格の選定を妨げ得るので、こういった不正行為を排除する(同⑧)こと

は、適正品質の工事履行につながる。同時に、優良な業者にとっては入札参加のための窓口を確保する(同⑦)ことで、より能力の高い業者による工事施工のために必要であり、入札契約手続きに際する事務コストを適当量に抑える(同③)ことで、受注業者の施工費確保につながり、契約後の適切な工事履行に寄与する。また、ダンピングが防止され(同①)、業者によって価格が不当に吊り上げられることなく(同②)、契約に際する事務手間も適当な量(同③)であれば、「適正価格での契約」が為される。また、公共調達制度において、当該地域に必要な地域建設力が適切に維持・確保されることを考慮する(同⑥)と、地域に根差した建設業者による「地域の事情に応じたきめ細やかな対応」が為されるだけでなく、「災害時の適切な復旧対応等」が可能となる。さらに、平時においても建設業は、特に地方にとって、大規模な「地域雇用を創出」している。最後に、制度全体を通して、「公正な競争環境」でなければならない。これには、制度において、優良業者の参入機会が十分に確保され(同⑦)、入札契約手続きに際して、不正行為の発生防止する(同⑧)ための措置が十分に担保されていることが重要である。

以上より、既述の8つの機能を有した公共調達制度は、個々の工事について、品質が適切に確保され、またそれが適正価格で調達されることに加えて、優良な建設業者が安定的に工事を受注できることによって、「適正価格による良質なインフラの継続的提供」を社会へもたらすこととなる。さらに、一定数の地域建設業者が存続し、平時及び災害時において、適切な対応を行い、その上、地域雇用の創出といった、総合的な「地域コミュニティの維持継続」効果をもたらす。そして、これら全体が公正な競争環境の下で達成されることによって、工事調達手続きの客観性及び適切性に関する、「国民からの更なる理解を獲得」できるのである。

#### 4. 現在提案されている公共調達制度の評価

では、既存の調達方式及び、現在試行または提案されている方式は、これまでに整理した公共調達制度に求められる機能や役割を満たしているのだろうか。前章で示した8つの機能が考慮されている程度を評価の軸として、表-2に示す7つの調達方式および、前章で示した「良質な談合」、「悪質な談合」による調達を評価・考察する。評価の観点を表-3に示すような視点から、評価の対象とする入札契約制度の内容を精査した上で、A(機能確保可能)～C(機能確保困難)の3段階で評価した。

表-2 既存調達方式及び、試行・提案されている方式等

調達方式・制度案	提案・実施主体
a) 指名競争入札方式	既存
b <sup>0</sup> ) 総合評価方式(現行)	既存
b <sup>1</sup> ) 総合評価方式(一括審査型)	一部国土交通省
b <sup>2</sup> ) 総合評価方式(FIDIC契約約款に準ずる第三者業者活用方式)	欧米諸国
b <sup>3</sup> ) 総合評価方式(入札ボンド導入)	国土交通省
c) 二段階選抜方式技術提案評価型及び施工能力評価型による二極化	国土交通省
d) 地域維持型JV	全国建設業協会

表-3 評価の観点

機能・役割	評価の観点
① ダンピングの防止	平均落札率を比較
② 不当に高い入札価格の排除	契約に際する何らかの上限価格が設定されているか
③ 契約手続きの軽微な事務負担	選定・契約手続きに際する事務負担量(手続き段階数等)
④ 不良不適格業者の排除	技術力や履行確実性の低い業者を排除できる可能性
⑤ 施工実績の適切な考慮	施工計画・技術提案・履行可能性を考慮した選定の可能性
⑥ 必要な地域建設供給力の維持・確保	工事地域の精通度・貢献度等を考慮した選定の可能性
⑦ 優良業者の参入機会の確保	施工経験・表彰等、技術や品質を有する受注者選定可能性
⑧ 口利き・賄賂等の不正行為の防止	発注者の裁量権の大小

##### (1) ダンピングの防止

ダンピングの防止については、各々の方式において、「ダンピング防止策」が適切に機能しているかどうかについて、発注者による積算が妥当であるということ的前提とし、国土交通省発注工事の平均落札率の高低を参考にして、考察する。2004年度から2012年度における国土交通省発注工事について、各発注方式の契約件数と平均落札率を見る<sup>22)23)24)</sup>。

平均落札率(2011年度)は指名競争入札方式では89.3%、一般競争入札方式(ほぼ全てで総合評価方式採用)では90.2%と、両方式において、ダンピングが発生していることが懸念される。しかしながら、指名競争入札方式のほうが平均落札率が高く、ダンピング防止効果が若干高いと言える。一括審査型による総合評価方式と、FIDIC契約約款に準ずる第三者技術者活用方式による総合評価方式については、現在試行中であり適用件数も少ないが、前者では88.7%、後者では86.2%と両者とも落札率の上昇がみられないことを鑑みると、ダンピング防止機能が適切に作用していないと考えられる。今年度から各地整で順次試行導入され、2013度にかけて本格的に採用が見

込まれている<sup>29</sup>総合評価方式の二極化案については、本稿執筆時点で試行工事の落札率が公表されていないため、同様の方法で比較検証することはできないが、技術提案を必要としない案件を定めたことにより、それらについては従来よりも施工実績が大きく評価されることにより、価格競争の是正が期待できる。また技術的工夫の余地が大きい案件については、技術提案の評価点を従来以上に有意に働かせる評価方法を採用することによって、価格による過当競争状態を是正することで、ダンピングによる受注可能性を低減できると考えられる。また、入札ボンドを導入することによる効果については、適用案件について、導入前後で落札率が大幅に上昇している。これは、入札ボンド導入促進策を含め、2006年に国交省が実施した「緊急公共工事品質確保対策」による結果であるという指摘もあるが<sup>29</sup>、低入札を繰り返す業者にはボンドが発行され得ないという入札ボンドの機能を考えると、ダンピング防止に少なくとも一定の効果を果たしていると考えられる。一方、純粋な競争入札によらない方式である地域維持型JVについては、落札率による定量的な検証はできないが、ダンピングによる工事品質悪化を背景として導入されたことを考慮すると、総合評価方式を主とする他の方式よりも、低価格受注が抑制されていることは想像に難くない。

## (2) 不当に高い入札価格の排除

上述の公共工事における予定価格は、「標準的な施工費」であり、これを入札の上限価格として、厳格に位置付けている。よって予定価格の定義上、それ以下で価格が決定する限り、たとえ落札率100%に近い価格で受注されることになったとしても、発注者にとって「不当に高く」はならないと見なせる。

よって「不当に高い入札価格が排除」されているかどうかは、各方式において、予定価格またはそれに準ずるものによって、契約に際する上限価格が設定されているかを見ることとすると、競争入札を基本とする方式全てに対して当てはまる。また地域維持型JV(随意契約)に付する場合でも、予定価格が設定されるため上限制約は存在する。

## (3) 契約手続きの軽微な事務負担

契約手続きに際する事務負担量の評価においては、各々の方式での入札契約において、受発注者が負担すべき事務の数を判断の材料として評価した<sup>27)(28)(29)(30)(31)</sup>。

これをみると、現行の総合評価方式は一般競争入札と比較して技術提案・資格審査・評価のプロセスを経る必要があるため、多くの事務手続きを要する。総合評価方式を基本とし、追加的に試行・提案されているものについては、一括審査型では、二件目以降の技術提案審査を省略できるため事務負担は若干軽減されるものの、FIDIC契約約款に準ずる第三者技術者活用方式では、工事の監督・検査等を担当する第三者技術者の調達が別途必要となり、入札契約に係る事務負担はさらに増加する。ただ、

従来では工事履行中に発注者が行っていた業務の一部を第三者技術者が担うため、施工事業全体を通してみると、発注者の事務負担は軽減すると考えられる。

入札ボンドの導入については、現行の総合評価方式に追加して、ボンドの申請・提出・審査を要するものの、基本的にはボンドの有無を確認するのみであるため、過剰な負担にはならないであろう。同様に総合評価方式の二極化案については、工事内容に応じて、技術提案書の作成・審査が不要となり、施工能力評価型での事務負担軽減が期待される。また、技術提案評価型でも、二段階選抜方式を採用することで受発注者双方の事務コスト削減につながる。一方、地域維持型JVは主に随意契約によるため、受発注者双方にとって、競争入札に係る手続きよりも事務負担は小さいと考えられる。

## (4) 不良不適格業者の排除

公共調達制度において、不良不適格業者問題は簡単にいえば、適切な工事施工能力をもたない業者(不良不適格業者)の入札参入、工事受注により、工事不履行または、粗悪工事が発生し、悪質な成果品が提供される危険性が高いことである。その対策には、悪質な業者を入札前に排除することが有効である。したがってここでは、受注希望業者にとって入札に参加するまでに通過すべき審査の数を参照し評価する。

指名競争入札方式では、通常指名型の場合、指名基準のみ、公募型の場合、それに加えて技術提案書の審査がある。一方、現行の総合評価方式では、指名競争入札方式よりも多くの審査項目が用意されている。簡易型では、入参加資格・技術提案と施工計画・過去の施工実績についての審査があり、標準型、高度技術型においては、技術提案がより詳細に審査され、技術提案の改善等を求め、場合によっては、「受注者と対話」を行う。これは総合評価の二極化案についても同様である。また、一括審査型・FIDIC契約約款に準ずる第三者技術者活用方式においても、受注希望業者が通るべき審査は同じである。一方、入札ボンドを導入すると、ボンドを発行する金融機関等による財務上の審査もパスする必要がある。地域維持型JVを構成する業者の資格要件は、主に、当該地域内における工事施工実績やその他の地域精通度・貢献度に関する項目のみであるが、JVを構成するためには、代表業者による認可だけでなく、参加業者間の相互了承が必要であるため、JV内の不良不適格業者を排除しようとする作用は自然に発生していると考えられる。

## (5) 施工実績の適切な考慮

入札契約手続きにおいて、施工実績を評価する項目がどの程度設定されているかを見ることとする。また、技術提案に関する発注者のヒアリングによって、書面上では判断できないような施工経験を、より詳細かつ的確に問うことができるので、その実施の有無も評価の対象とする。地域維持型JVについては中央建設業審議会の資料を参考にした<sup>32)</sup>。



指名競争入札方式では、最終的な落札者の決定は最低価格入札によるものの、指名基準として、過去の施工実績を問う項目を設定し、入札参加の段階で、施工実績を考慮する。森本ら<sup>33)</sup>によると、同方式において落札企業の過去の当該工事地域における被指名実績が、工事成績評定に対して有意に働いていることが統計的に示されている。つまり簡単にいえば、現在の工事を頑張ることが、次回以降の指名そして、受注拡大に繋がるという好循環を形成していると考えられる。一方、現行の総合評価方式は入札参加資格審査で問うだけでなく、最終的な落札者決定のための総合評価において、施工実績を評価している(一括審査型・FIDIC 契約約款に準ずる第三者技術者活用方式・総合評価方式の二極化案についても同様)。さらに、入札ボンドを導入すると、過去の経験や成績がボンド発行のための「与信枠」に反映されるので、長期的には効果を発揮する。一方、地域維持型JVについては、構成要件として当該地域での元請け施工経験の有無が規定されているのみである。

#### (6) 必要な地域建設力の維持・確保

工事地域内の地元建設業者の受注機会確保に配慮した措置として、指名競争入札方式の指名基準や、総合評価方式の項目において、「地域内に本店・支店・営業所を設置」「当該地域内での施工経験」「地域の精通度や、ボランティア活動・災害対応等による貢献度」等を地域要件として評価している。しかしながら、評価全体に対するウエイトは非常に限定的であり、その上、地域での実績や貢献度に関する評価方法については曖昧な点が多く、実質的に差がつかなくなるという事態が起こりやすいと考えられる。一方、地域維持型JVについては、構成要件として、地元業者を優先する事項を明示したうえで、実際の選定に関しては、企業体に一任することとしている。同JVが、「地域の維持管理に不可欠な事業につき、地域の建設企業が継続的な協業関係を確保するこ

とにより、その実施体制を安定確保するために結成される」<sup>34)</sup>という性格を有する限り、「必要な地域建設力の維持・確保」のために、適切に機能すると考えられる。

#### (7) 優良業者の参入機会の確保

適切な施工能力を有する業者が入札に参加し、受注できる機会を確保するために、競争参加の窓口がどれほど広く開かれているかによる。総合評価方式では、参加要件として施工実績等が規定されており、また、総合評価段階においても、型によっては施工実績が大きく評価されるものの、入札参加を大きく妨げるものではない(一括審査型・FIDIC 契約約款に準ずる第三者技術者活用方式・総合評価方式の二極化案についても同様)。しかしながら、指名競争入札では、指名基準として過去の施工経験等が大きく評価され、経験の少ない業者は指名されない弊害もある。

#### (8) 口利き・賄賂等の不正行為の防止

各方式で発注者などが有する、落札者決定に係る裁量権が大きいと、口利き・賄賂等の不正行為が起きる可能性が高いといえる。指名競争入札方式については、指名に際して発注者の裁量権が大きく働く可能性が問題視されてきた。地域維持型JVについても、一括して請け負う複数の工事案件の割り振りは、JVに一任されるので、業者間の口利き等が発生しやすい環境であることは否めない。また、現行の総合評価方式においても、特に技術提案の評価に関しては、発注者の判断によるところがある一方、施工実績や地域要件に係る評価については、客観性の高い方法で実施されるので、落札者選定に際する透明性はある程度確保されているといえる。また、入札ボンド発行に際しては、第三者である金融機関が、入札企業の財務状況を審査し、ボンドを発行するので、受発注者間の共謀が比較的起こりにくいといえる。

表4 各調達方式についての評価(※は現行の総合評価方式と同じ)

入札契約方式	評価の観点							
	ダンピングの防止	不当に高い入札価格の排除	契約手続きの軽微な事務負担	不良不適格業者の排除	施工実績の適切な考慮	必要な地域建設供給力の維持・確保	優良業者の参入機会の確保	口利き・賄賂等の不正行為の防止
指名競争入札	B	A	B	B	B	B	C	C
現行の総合評価方式	B	A	C	A	A	B	A	B
一括審査型	B※	A※	C+	A※	A※	B※	A※	B※
FIDIC契約約款に準ずる第三者技術者活用方式	B※	A※	C+	A※	A+	B※	A※	B※
入札ボンド導入	A	A※	C※	A+	A+	B※	A※	B※
技術提案評価型/施工能力評価型、総合評価方式の二極化	B+	A	B+	A-	A-	B	B+	A-
技術提案評価型	A	A	B	A	B	B	A	B
施工能力評価型	B	A	A-	B	A+	B	B	A
地域維持型JV	A	B	A	B	B	A	B	B
良質な談合	A	A	A	A	A	A	A	A
悪質な談合	A	C	A	C	C	C	C	C

**(9) 各調達方式についての総合的考察**

以下、各々の調達方式及び「良質／悪質な談合」による調達を評価した結果を表4に示す。この結果をまとめると、以下のような示唆が得られる。

まず、現行の総合評価方式は、「不良不適格業者の排除機能」「施工実績の反映機能」及び「優良業者の参入機会確保機能」については評価が高い。しかしながら、「ダンピング防止機能」「事務負担の軽減機能」及び「必要な地域建設力の維持・確保機能」については十分に確保されているとは言えない。また、現在試行中の「総合評価方式の二極化方式」は、これらの機能について若干の改善が期待できるものの、現行方式からの大幅な改善は期待できないであろうと推察される。一方で、地域維持型JV及び、本稿で定義した、公益に資することを意図して行われる「良質な談合」は、「ダンピング防止機能」「事務負担の軽減機能」及び「必要な地域建設力の維持・確保機能」の評価が高い。

これらの示唆より、以下に示す点が解釈できる。まず、総合評価方式は技術提案や施工実績を客観的・定量的に考慮することができるという点において優れている。しかし、入札方式という性質上、ダンピングを防止することが難しく、それゆえ地域社会にとって必要な地元建設業者の受注機会を確保し難いという短所がある。

一方、談合や地域維持型JVは、業者選定と価格決定の手続きが客観的ではないものの、総合評価方式が十分に確保できなかった機能（ダンピング防止機能、必要な地域建設力の維持・確保機能）を適切に確保し得るという点で優れている。しかしながら、とりわけ談合は不正の温床へと陥ってきたという歴史的経緯も存在することから、談合がもつ弊害を把握し、それらの発生を防ぐ施策を同時に講じることが重要であろう。

このように、調達方式によって8つの機能の優劣が各々異なるので、発注に際しては「当該案件においてはどの機能を特に重要視しなければならないのか」を十分考慮し、調達方式を決定することが重要であるといえる。

**5. 望ましい公共調達制度に向けた提案**

これまでの考察を踏まえて、本章では今後の公共調達制度の在り方について提案を行うこととする。

建設業者が請け負う工事は多岐に及び、一口に建設工事といえども、道路・河川補修等の日常的な維持管理業務から、大規模構造物建設業務等、その規模について幅がある一方、高度な専門技術を特に要する工事もある。つまり、個々の土木建設工事にはそれぞれ施工難度が存在し、それに応じて、適切な工事品質を確保するために求められる施工業者は異なってくる。

そこで、本稿ではまず、工事の技術的難度と規模によって、土木建設工事を4つのカテゴリーに大別し、それぞれ毎に適切な公共調達制度を考えることとする。なお、

「技術的難度」は主に工法上の理由などによる施工の難しさを指し、国土交通省が定める工事技術的難易度評価実施基準<sup>5)</sup>を参考とし、「規模」は事業全体の管理に必要なマネジメント力等を含めた施工の難しさを指し、同じく国土交通省が定める、一般土木・建築工事等級区分を参考にC,D等級(予定価格～3億円)を小規模とし、A,B等級(予定価格3億円～)を大規模とするといった方法が考えられる。以下、4つのカテゴリーに応じた公共調達制度を提案する(図-2)。

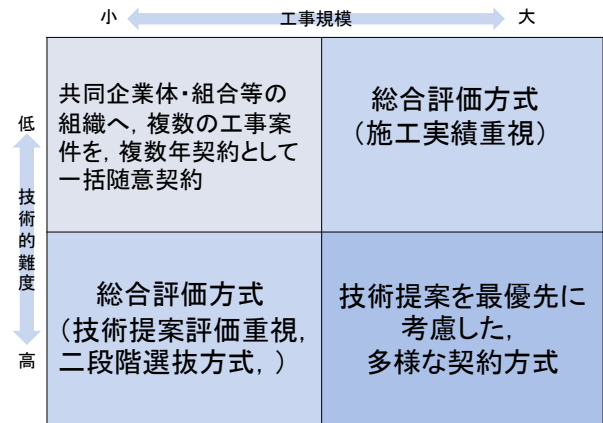


図-2 望ましい調達方式案

**(1) 高施工難度案件の発注方式**

まず、難度の高い工事については、各々の工事特性・要件に応じて業者を選定できる方式によって調達することが望ましい。よって、特に技術的工夫の余地が大きい工事発注に際しては、技術提案評価を重視することで、健全な技術競争環境の創造を図ることとする。一方、大規模工事については、規模が大きくなるほど、工事品質を適切に確保しつつ施工を行うことができる建設業者は限られてくるため、「大規模工事の施工経験」が請負業者選定上、最も重要な要素であると言える。そのうえで、複数の業者間の施工実績が同等であれば、「工事予定地区について精進度」を重視することなどして、適宜、地元業者への受注機会確保を図ることが望ましい。

具体的には、高技術難度小規模工事では、技術提案評価の配点比率を高め、低技術難度大規模工事では、施工実績や表彰等による配点比率を高めた総合評価方式を採用することで、当該工事の受注者選定に必要な項目を評価しつつ、入札価格によって決定する。

次に、技術的難度が高くかつ大規模な工事について考察する。このような案件は、発注件数が少なく、また施工可能な業者もある程度大規模の業者に限られているため、受注希望業者はそれほど多くないため、技術提案等の審査に要する事務手間は他の案件と比較して少ない。また、大規模であるがゆえに技術的工夫によってより効率的な設計・施工が期待できる。そのため受注希望

者による技術提案を促し、技術提案について特に査定し、それを受注者選定における第一に据えることが重要であると言える。加えて、工事仕様について不定要素が多い傾向があるため、工事期間中であっても発注者の意図や施工者の提案が工事及び成果品へ適切に反映されるように配慮が必要であろう。

したがって、発注方式については、受注希望業者に、高度な技術提案を求め、それらを適切に評価し、かつ提案された内容の履行確保にも配慮した、多様なプロポーザル方式を採用することを提案する。このためには、入札価格のウェイトを下げ、技術提案に関する受発注者間の積極的対話の実施等、適当量の事務手間とコストをかけて業者の技術力を詳細に審査し、個々の案件に対して、適切な契約形態をとらなければならない。

## (2) 低施工難度案件の発注方式

他方、施工難度の低い工事については、施工可能な建設業者が極めて多いため、高い技術力を持つ建設業者がこうした工事を受注すると、そうした技術力を必ずしも持たない地元建設業者が受注できなくなり、その結果、必要な地域建設業供給力が確保できなくなる恐れが生ずる。そのため、適切な工事品質を確保するために必要な要素を十分に担保しつつ、優良な地元業者の受注機会確保に配慮することとする。これにより各々の地域に必要な地域建設力の維持・確保を図る。これを実際に運用する方法として、例えば現在試行導入が進められている「地域維持型JV」のような、複数案件の工事を当該地域の共同企業体(JV)や組合等の組織へ一括して発注する随意契約(公募型プロポーザル)方式が有効であると考えられる。契約期間については従来の単年度のみならず、適宜複数年等の長期契約を結ぶこととし、個々の工事担当者として請負価格については業者の施工実績や工事特性、地域貢献度や経営状態等を総合的に勘案して、組織の代表業者を定め、共同体・組合等組織内で、任意の方法によって決定する。ただし、これまで発注者が担ってきた責任を本方式では窓口となる業界組織も負う必要があり、そのために受注組織が組織内の業者によって履行された工事の品質に対して、その管理責任を負う関係の構築を目的とした、施策を新たに講じる必要がある。具体的には次の四つが考えられる。

第一に、組織が請け負う個々の工事品質を確保するため、工事期間中及び施工後の品質を検査する制度(例えば、第三者機関の設置も含めて)を制定する。これにより、発注者-受注組織間、受注組織-担当者間の共謀による工事品質に関わる不正行為を防止し、客観的な品質証明が可能となる。第二に、仲介役である業界組織による適切な受注者選定がなされるために、受注組織が組織内の業者によって履行された工事の品質に対してその管理責任を負う関係を形成する。例えば、成果品の欠陥等の工事不良が発覚した場合には、契約期間の短縮や、契約金の減額、または次回以降の受注に際してペナルティーを受注組織に対して課すといった方法が考えられる。

一方、組織による工事案件の分配及び個々の工事成績によって、発注者が業界組織のマネジメント能力を評価・表彰し、高評価の場合には、次回以降の契約に有利な条件として付与することも必要であろう。これによって、個々の工事成績が組織全体の評価に影響するので、工事が適切に履行されなかった場合には、組織内における当該業者の評価が下がり、次回以降の工事の配分に不利になるという作用が自然に働くと考えられ、これが担当者品質確保に対するインセンティブにつながる。第三に、本方式による契約関係の透明性向上を図るため、受注組織のマネジメント力の評価・表彰、また当該組織が受注し、担当業者が施工した個々の工事成績等の情報を公開することが必要である。第四に、受注対象となる業界組織が本方式の目的をしっかりと理解しておく必要がある。このため発注者は「地域維持のために必要な地域建設力を確保する」という本方式の目的を、建設組合等業界組織への倫理教育を実施する必要がある。これには、賄賂や口利きの発生を未然に防ぐ効果が期待できる。

以上のような体制が整えられるのであれば、この契約方式によって、入札契約手続きに際する発注者の事務負担が大幅に軽減されるだけでなく、受注する業者組織にとっても、従来採算性が低かった案件で適正利益が得られる可能性が高まることに加え、組織内で、仕事量について長期的な見通しが立てられることによって、経営の安定化が期待できる。また、工事担当業者の選定を業者側に一任することによって、過度な受注競争を防止することができ、当該地域の業界事情に応じて、仕事を配分することができることによって、地域に根差した地元業者の存続にもつながる。これは、現代の工事案件及び入札市場に適用できるよう配慮しながら、歴史的に談合が果たしてきた機能を代替するものとして捉えることができる。つまり、これまで談合は、法の下で統制されることがなかった故に、公益に資することを目的としながらもその構造上、往々にして不正の温床へと陥ってきたが、このように秩序ある制度として合法化されることによって、不正を防止しつつ、それまで談合が補完してきた機能を制度として確保することが可能となる。その上、当該工事案件は元々採算性の低いものがほとんどであるため、賄賂等の不正行為が発生しにくいと考えられる。

## 6. 本研究のまとめ

本稿では社会資本整備の最も重要な使命である「国民の命と暮らしを守る」という観点から、これまでの公共調達制度の歴史的変遷に加え、談合が公共調達に果たしてきた役割にも着目して考察を行った。そして、我が国の公共調達制度が果たすべき機能を整理し、それらを評価の観点として、「現行の調達方式」、「現在提案/試行されている調達方式」及び、「談合による調達」について評価を行った。

その結果、主として次のような2つの知見が得られた。第一に、公共調達制度を巡る議論の歴史的変遷から、公共調達制度にはダンピングの防止等の価格面、不良不適格業者の排除等の品質面、必要な地域建設供給力の維持・確保等の地域活力や防災面など、8つの機能や役割が必要であること。第二に、「必要悪」と言われてきた談合であるが、上記に示したような公共調達制度の役割を果たし、私利私欲のためではない「良質」な談合が行われ、公共調達制度では対応しきれない機能的補完を行い、公益に資してきたという点である。そして戦前には、そうした考え方に基づく正式の制度が、「工業組合法」によって設置・運用され、その結果、自主的な協定と「工業組合法」により、不正業者や談合屋の排除、品質の確保や配給統制が実現していたことも確認できた。

目下の公共調達を巡る環境は、20世紀前半の非常に混沌とした状況と類似した状況に陥っていると言っても過言ではない。そして、戦前に適用された「工業組合法」が入札契約制度を巡る諸問題の是正を実現していたことを踏まえると、今後の制度設計において当時の制度を十分に参考すべきであろう。

これらの知見を踏まえて、上述した8つの機能を具備する公共調達制度として、かつてそれらを具備した制度を提供し、かつての工業組合法の考え方を参考にしつつ、工事の施工難度に応じて異なる発注方式を採用するという制度を提案した。本提案の基本的な考えは、次のようなものである。施工難度の低い工事については、地域社会の安全と安心を守るために、各々の地域に求められる地元建設業者への安定的な受注機会確保に配慮した発注方式を採用することによって、地域社会維持の担い手確保を図りつつ、難度の高い工事に関しては、各々の品質確保のために、適切な施工業者の選定と、適正価格での契約が為されるように、十分に配慮した調達方式をとる。さらに、低難度の工事発注に際してはより具体的な提案として、当該地域の業界組織等と複数案件について一括長期契約を結ぶ方式を提案した。

本提案の実現に向けては、法改正、さらには公共調達に対する国民の一般的な通念への説明等、様々なプロセスを経ていく必要がある。しかしながら我が国の建設工事は一品生産が多く、完全な標準化が困難であるという市場の特性、加えて規模の大小を問わず災害リスクに面しているという我が国独自の特殊性、建設業が地域に根ざしており、地域の活力には地元建設業が不可欠であるという点を念頭に置きながら、公共調達制度が「国民の命と暮らしを守る」という社会資本整備の本質的な目的をできるだけ早期かつ効果的に達成するためのものであるということが正しく認識され、自律的な成長システムとして形成されることを願う。

## 参考文献

- 1) 藤井聡：公共事業が日本を救う，2010.10.20
- 2) 国土交通省，建設産業の再生と発展のための方策 2011
- 3) 国土交通省国土技術政策総合研究所，直轄工事における総

- 合評価方式の実施状況(平成 21 年度年次報告)
- 4) 国土交通省他，入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について(平成 23 年 1 月 24 日付)
  - 5) 国土交通省，資料 3-3 建設産業の再生と発展のための方策 2011, 2011
  - 6) 伊藤弘之：公共工事における総合評価方式の変遷と今後の課題について，建設マネジメント研究論文集 Vol.14, 2007
  - 7) 金子雄一郎，松村吉晃，島崎敏一：総合評価落札方式の実態に関する統計分析—入札参加者間の技術評価点及び応札価格の差に着目して—，土木学会論文集 F4(建設マネジメント)，Vol.68, No.4, 1193-1199, 2012
  - 8) 山崎祐司：談合は本当に悪いのか，1997.12
  - 9) 宮崎学：談合文化論，2009.9
  - 10) 木下誠也：公共調達研究 健全な競争環境の創造に向けて，日刊建設工業新聞社，2012
  - 11) 岩下秀男：日本のゼネコン—その歴史といま—，日刊建設工業新聞社，1997
  - 12) 武田晴人：談合の経済学，集英社，1994
  - 13) 江副高章，片野博，井上朝雄：工業組合法が建設業界の編成に与えた影響—建設業の統制に関する研究その 2，日本建築学会九州支部研究報告第 46 号，2007.3
  - 14) 藤井聡：コンプライアンスが日本を救う，2012.6.1
  - 15) 日経コンストラクション，2007 年 6 月 8 日号，低落札率の自治体のいま
  - 16) 国土交通省，随意契約見直し計画，2007.1
  - 17) 高知県，第 6 回高知県談合防止対策検討委員会会議資料，2012
  - 18) 高知県，第 6 回高知県談合防止対策検討委員会会議資料 2, 2012
  - 19) 国土交通省第 3 回高知県内の入札談合事案に係る再発防止対策検討委員会，高知県内における入札談合事案に関する調査（中間報告書），2013.1.23
  - 20) 高知県，第 5 回高知談合防止対策検討委員会会議資料別紙 2, 2012
  - 21) 国土交通省四国地方整備局，「工事成績ランキング」の公表及び「工事成績優秀企業」の局長認定について，平成 22 年度~24 年度
  - 22) 国土交通省，国土交通省直轄工事等契約関係資料 平成 16 年度版~平成 24 年度版
  - 23) 国土交通省関東地方整備局，2012 年度 入札結果(工事・建設コンサルタント業務等)，関東地方整備局入札データ，2013.1.25 時点
  - 24) 国土交通省東北地方整備局，平成 24 年度入札結果データ(工事・建設コンサルタント業務等)，入札結果データの公表，2013.1.15 時点
  - 25) 日刊建設工業新聞，2012 年 12 月 28 日号，近畿整備局／総合評価方式二極化で配点割合決定／13 年 4 月公告分から試行
  - 26) 日刊建設工業新聞，2008 年 4 月 14 日号，入札ポンドー参加者選別に一定の効果／平均落札率の回復傾向も／国交省検証
  - 27) 国土交通省 総合評価方式の活用・改善等による品質確保に関する懇談会，国土交通省直轄工事における総合評価落札方式の運用ガイドライン（案）資料 4, 2011.3
  - 28) 国土交通省 国際的な発注・契約方式の活用に関する懇談会，「第三者技術者の活用に関する運用ガイドライン」（案）資料 1-2, 2011.9
  - 29) 国土交通省 総合評価方式の活用・改善等による品質確保に関する懇談会，総合評価落札方式の改善（案）資料 1-2,

2012.2.28

- 30) 国土交通省中央建設業審議会, 各発注者における格付, 競争参加資格設定等のあり方について資料4, 第5回入札契約の適正化に関する検討委員会会議資料, 2005.3.8
- 31) 国土交通省, 入札ボンド手続きの流れ(イメージ), 入札ボンド制度の導入について, 2006.9.8
- 32) 国土交通省中央建設業審議会, 共同企業体の在り方について 別添2, 2011.11. 11
- 33) 森本恵美, 滑川達, 岡本太也, 山中英生: 落札企業の地域

性に着目した被指名実績と工事成績評定との関係に関する統計分析, 建設マネジメント研究論文集 Vol.14, 2007

- 34) 国土交通省中央建設業審議会, 共同企業体の在り方について 別添2, 2011.11.11
- 35) 国土交通省, 地方整備局工事技術的難易度評価実施基準, 2001.3.30

(2013.?.?受付)

## Study on the tendering and contracting system for public works at public benefit

Takahiro YAMAKAWA, Yusuke KANDA and Satoshi FUJI

In Japan, we have had such extremely high risk of natural disasters that construction firms have been playing important roles, not only in infrastructure management, but also in disaster prevention and economic development for our society. However, due to the recent impoverishment of the industry which afterward may cause lowering the quality level of the constructions, there has appeared to be an argument about how we redesign the tendering and contracting system.

This study, reviewing the history of contracting system for public works, reveals that keeping construction quality and the existence and development of construction firms have so far been and should be considered properly on contracting system, considering the social impact the firms have in our society. Furthermore, the study concludes a fundamental direction to the future tendering and contracting system with a suggestion in which local construction function considered as ever.