

# 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、明治初期から今日に至るまでの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、公共調達制度に具備すべき機能を整理した。また従来取り締まるべき対象として論じられてきた「談合」についてもその歴史的経緯を整理した。

**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<sup>1)</sup>。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。例えば、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>3)</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。

このように、公共工事や建設業が社会に対して極めて多大な影響を及ぼし得ることを踏まえると、施工業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はなく、供給者である建設業が担う社会的役割も考慮しなければならない。

これまで、公共調達制度の適正化という課題は数百年に及び関心事であり、長きにわたる歴史の中で制度の改正が進められてきた。古いものでは、16世紀末頃の安土桃山時代に、本阿弥光悦(1558-1637年)が、著しく低い価格での落札による工事品質の低下を懸念していたという記録がある<sup>4)</sup>。

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ながら、時々刻々と改変され続けてきた。改善にあたっての論点は主に次の二つの点であった。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。

ダンピングを主とした工事品質悪化の問題は、歴史上

過去に何度も取り上げられてきている。近年では、特に1990年初め、日米建設協議以降、より競争性と透明性の高い入札制度を目指して、直轄工事について一般競争入札方式の導入が進んだ。その結果、ダンピングとそれに伴う工事品質悪化の懸念が急増したことが多々指摘されてきた。

これを受けて政府では、不正行為の起こらないシステムを目指しつつ、企業の技術力を的確に評価・活用するため、平成5年、10年の中央建設業審議会の建議等に基づき、大規模工事における一般競争入札に始まり、VE、設計施工一括、総合評価方式等の多様な入札方式を導入した。また、平成13年度より「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」を施行し、技術力による競争の促進と、入札契約手続きの透明性向上を図ってきた<sup>5)</sup>。しかし依然として、ダンピング受注、適正施工への懸念等の問題が解消されず、その主たる原因は、企業の技術力を評価する多様な入札方式、例えば総合評価方式等の普及が不十分であることであると考えられていた<sup>6)</sup>。

そして、2005年には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理念として、「公共工事の品質確保の促進に関する法律(品確法)」が施行され、その実行策として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いっそう促進された。その後、同方式の適用拡充が進んでいる<sup>7)</sup>。しかしながら、その運用をめぐっては依然としてダンピングをはじめとした、様々な問題点が依然として多々指摘されている。例えば、伊藤(2007)<sup>8)</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(2012)<sup>10)</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品質評価としての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、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品確法の理念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いる。

つまり、公共工事の入札契約においては、不正行為の防止を目的として、従来型の指名競争が見直され、企業評価・選定の透明化を図る観点から、一律に入札に参加することを認めることとした結果、能力の優劣にかかわらず請負業者が選定される事態が増加し、不良・不適格

業者の参入や各企業における企業努力の減退等の問題が生じた。これを是正するために、「技術と経営に優れた企業」が公正に選別される競争システムを構築に向けて模索してきた。これが1990年初めから今日に至るまでの入札契約制度改革の大きな流れである。

このような事態を受けて、近年、入札契約制度改革の動きが活発化しており、本年においては、政府与党及び国土交通省において、公共工事契約の適正化を目的とした委員会が設置された<sup>11)</sup>。その結果、長年にわたって問題視されてきた公共工事生産システムの構造が、新たな方向を模索しつつ現在変化の段階に入っている。このような状況にあつては、これまでの我が国の公共調達制度の形成過程において、いかなる事項が重要視されてきたのか、また度重なる改正によって、新たな制度・調達方式に期待されていた機能は何だったのかということを明らかにしておくことは重要である。

また、公共調達制度の適正化にあつては、談合との関連性は常に指摘され、先に述べた法の制定や入札方式の導入等の制度改変も、当時の社会問題として大きく取り上げられていた入札談合事件と官製談合防止法制定等の影響を少なからず受けてきたといえる。近年の公共調達制度改革ではこれらの不正行為の発生を防ぐことを目的の一つとして、改正が幾度となく進められてきた。

しかし他方で、談合を擁護する主張も少なからず見受けられる。例えば、山崎(1997)<sup>12)</sup>・宮崎(2009)<sup>13)</sup>は、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主張している。こういった主張はその他の文献<sup>14)</sup>にも一部見受けられることを考慮すると、少なくともかつて行われていた談合の一部には、適切な調整機能であったと認めざるを得ない可能性がある。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<sup>15)</sup>を踏まえると、こうした主張についても考慮する必要性が存在している可能性が十二分以上に考えられる。この問題についてはその構造的背景も見据えた総合的な議論が必要であり、仮に上記主張の通り、談合が公益に資する目的で執り行われていたのであれば、談合が有していた調整機能を明らかにすることは、今後の入札契約制度適正化を進めるうえでの重要な示唆と為り得る。

また近年では、公共調達制度に関する研究は多く為されている。既に述べたとおり、多くの研究者によって、総合評価方式導入後もなお、ダンピングが抑制されていない現状が定量的に明らかにされている。また、建設業者の疲弊が特に著しいとされている地方における、公共工事の入札契約制度に関する研究も近年行われるように

なってきた。森本ら(2007)<sup>16)</sup>は、地方の指名競争入札方式による案件について、業者の被指名回数と工事成績の関係を定量的に分析することによって、地方での公共工事発注に際する企業評価において、工事成績の高い業者の選定のために、指名競争入札が有効に機能していることを示した。また、高瀬ら(2009)<sup>17)</sup>は地方の実情を考慮した独自の総合評価方式について、その実態と効果について統計分析を行い、受注業者決定に際する企業評価において、地域要件と施工実績が大きく影響していることを示した。その他にも様々な入札方式の効果について、実証分析等の研究が数多く為されている。

これらの研究は数ある調達方式の内、現在広く採用されている方式である総合評価方式一般競争入札や指名競争入札等を取り上げ、それぞれの入札方式の有効性や問題点を定量的に明らかにしたものである。このように、各々の方式の運用論については様々な研究が行われてきた一方、社会システムとしての公共調達制度の在り方について総合的に考察したものとしては、必ずしも十分為されてきたとは言い難い。

こうした総合的な視点に基づいて、公共調達制度の在り方や運用について歴史的な側面からとりあげた研究はあまり多くない。木下ら<sup>18)</sup>は我が国の公共調達制度において、明治会計法により一般競争入札の原則が定められた背景やその後指名競争入札が導入させた経過を整理・分析した上で、予定価格の上限拘束性や交渉手続きの不在といった制度上の問題点を明らかにしている。

以上のように、公共調達制度の変遷においては、その時勢を踏まえつつ、実に様々な事項が重視されつつ、試行錯誤が繰り返され現在に至っている。しかしながら、あらゆる事項を満たす完璧な公共調達制度を整備することは、それ等の事項そのものが一定程度の矛盾をはらんだものである以上(例えば、効率と平等は、互いに相矛盾する側面を一部において持つ概念である)、現実的に不可能であると考えられ、したがって必然的に、制度改善の必要は現在においてもなお強く求められている。それ故、上述のように、現在の制度も様々な課題が指摘されているところである。

こうした諸指摘は、公共調達制度において、考慮すべき事項(例えば、必要な品質確保のためのダンピング防止等)が、必ずしも今日の制度において十分に考慮されていない可能性を示唆するものであるといえよう。したがって、考慮すべき事項が一体何で有り、そしてそれが今日の制度においてそれが十分に考慮されたものとなっているのか否かを考察し、現制度を改善していくためには、過去の歴史の中でどのような議論が為され、その上でどのような事項が考慮されてきたのかを明らかにすることが極めて重要な意味を持つと考えられる。しかしな

がら、こうした論点で公共調達の歴史変遷を検証した研究は少なくとも筆者の知るところ行われていない。

本稿では、こうした議論を踏まえ、上述した既往研究の成果等も踏まえ、我が国の公共調達制度がどのような形成過程を経てきたのかについて明らかにしつつ、制度改変の歴史変遷の中で「どういった事項が重要視されてきたのか」に着目し、公共調達制度に必要な機能を明らかにすることを目的とする。また、これまで取り締まるべき対象としては多々取り上げられつつも、公共調達制度の設計運用論においてはその存在意義がほとんど対象とされることがなかった談合行為についても着目し考察を行うこととする。

本研究は以上の問題意識の下、今後政府を中心としてさらに活発に進められるであろう公共調達制度適正化の議論に資する、基礎的知見を提供することを企図するものである。

## 2. 公共調達の歴史変遷

以下では、我が国の入札契約制度の歴史や入札談合について纏めた既往文献<sup>14),18),19),20),21),22),23),24),25),26),27)</sup>に基づいて、明治時代以降現在に至るまでの、我が国の公共調達の歴史変遷を整理する。

### (1) 明治会計法制定以前の請負業

明治維新後、近代国家建設のため工事の需要が急増した。しかしながら、業者側には当時、欧米の建設技術に関する知識経験が不十分であったため、河川・港湾・道路等の工事実施形態は国による「直営方式」であり、民間業者には労務の提供のみを請負わせるという形式が主であった。そんな中、土木請負業者の技術革新が進み、鉄道工事において大規模かつ長期的な請負が積極的に行われることとなった。こういった請負の形式は、少数の業者による指名競争入札方式か、特命随意による契約であった。これは、急激な建設需要の高まりの中、大量の労働力を迅速に調達する必要がある、かつ工事を適切に履行するために信頼のおける業者に請負わせることが求められたからだと考えられる。こうして、以前は江戸期から明治初期にかけて「職人社会」であった土木請負業の発展が進み、「日本土木会社」といった近代的な巨大組織の設立に至った<sup>19)</sup>。

### (2) 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年に制定、翌年4月に施行され、全ての工事は原則的に競争入札に付することとなった。同法の制定に至った背景については経緯を明らかにする記

録は残っていないが、岩下<sup>19)</sup>は主に以下の三点であったと述べている。

### ① 不平等条約の撤廃

幕末以来の不平等条約の撤廃を訴えるには日本を近代国家として認めさせなければならなかった。

### ② 近代国家として形式的合理性の問題

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、憲法の制定を基本に、近代的法体系を急速に整備しようという気風があった。

### ③ 民間資本との決別

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、いわば有無相通する提携関係を産業政策の軸とせざるを得なかった。それなりに殖産興業の成果をあげたともいえるが、ここにきて、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と考えられる。

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、発注者側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。

一般競争入札方式導入は、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、入札参加業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。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を行う悪徳業者の発生といった弊害が多発し、入札市場は混乱に陥った<sup>20)</sup>。談合行為は我が国固有の話合いの文化に根付くものであるという主張が多くあるが、会計法制定による入札市場の混乱という状況が、今日の一般的通念である「談合協定」という慣習を業界に生む源流となったと言われている<sup>21)</sup>。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>19),20)</sup>。

### (3) 勅令による指名競争入札方式の導入と同方式の下での談合

こうした状況を改善する方策として、1900年に勅令(天皇からの命令)によって「指名競争入札方式制度」

が導入された。そしてそれから21年後の、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条文化されるに至った。

このように、指名競争入札はあくまでも法律上は「例外」の扱いであったものの、実際においては、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が採用された。発注者、受注者がともに、不良業者の参入を嫌ったためだと考えられる<sup>20)</sup>。

このように、1890年の明治会計法制定により、原則として誰でも参加できる一般競争入札が導入されたことによって、不良・不適格業者の参入が相次ぎ、ダンピングが大きく問題視され、複数の業者による価格のつり上げ行為や、発注者による予定価格の漏洩などが頻発した後、1900年の勅令により、入札契約における指名競争入札方式の採用が認められ、その後ほとんどの請負工事で指名競争入札方式が運用されることとなった訳である。こうして、指名競争入札方式の導入によって、ダンピングの問題は緩和したものの、それでも完全に根絶されたわけではなかった。

こうしたダンピング等の弊害をさらに改善するために、1920年には、我が国としては初めて「最低価格制限」を設ける根拠となった道路工事執行令が施行された。この法令により、予定価格の三分の二以下の応札は失格扱いとなる旨が記載された。また、形式的には指名競争入札制度の導入と同様に「勅令」、つまり天皇の命令という形をとり、法律と同格のものであった。道路工事は土木建設工事の中では比較的単純で施工方法等の差が出にくいものであるから、あまり極端に安い入札価格は手抜き工事が予想されたり、あるいはそこで働くことになる労働者たちの労働条件が極端に悪くなるなどの弊害が生じる可能性があることが懸念されたためである<sup>20)</sup>。

このような背景の下、談合による価格のつり上げの回避や、過当競争によるダンピング受注の防止、不良・不適格業者参入の防止の必要性が高まっていき、「健全な業者による健全な談合」が徐々に行われるようになっていった。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。

当時の談合の方法は、以下のものであったと考えられている<sup>20)</sup>。指名競争入札の下、入札参加予定業者が入札前に集い、その場を取り仕切る談合屋が、落札予定業者を決定、落札予定業者は入札参加業者と談合屋に対して、談合金として、札額の何割かを譲渡する。談合屋は工事の仕事量が談合に参加する業者内で均衡になるように、また工事特性に応じて、最も適切な工事施行者を選ぶ責任を負うこととしていた。

こうして、談合は入札に参加する業者間の競争を介して、一方で落札価格が赤字受注となるほど低落するのを

防ぎながら、業者間に仕事を配分する機能を果たした。しかしながら、上記のような方法では依然として問題点が数多く残されていた。

まず、談合金にあずかろうという目的で、入札・談合に参加し、実際には十分な施工能力を持たない不真面目な、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、工事品質の低下が懸念された<sup>19)</sup>。

ただし、このような弊害を伴いながら、ダンピングを回避したい建設業者達からの不可避的な要請により、談合屋は求められ続け、入札談合は維持されていった。

#### (4) 業界団体の結成

指名競争の導入と前後するが、この時期、土木建設業界において全国的業界組織の結成が相次いだ。ここではその背景、経緯について述べる。

まず、会計法制定以前の明治7年、大阪の大工職が土木建築に関わる同業組合としては最初の「大工職業組合」を結成した。この結成の背景は明治初年に株仲間が廃止されたために、悪徳商人が跋扈して健全な業者が工事を受注することができないということであった。これに対処するため、組合を設けて自分たちの活動の正当性を示すとともに、府からの保護を希望するというものであった<sup>19)</sup>。その後、東京でも同様に同業組合が自主的に結成された。

そして、会計法制定後には、政府も悪質な業者を入札市場から排除することを企図して、土木建設業者に対して協会への加入を促すという対応を図っていた。しかしその後、工業化及び自由化の進展とともに市場が広域化するにつれて、地域ごとの組合では、ダンピング等の様々な問題に対応することが困難となっていった。そうして、各々の地域組織だけでなく、より広域的な、地域を超えた横断組織の必要性も高まっていった<sup>19)</sup>。

このような流れの中で、請負業者の広域的な横の結束が初めてみられた例が、1889年の日本土木組合創立である。創立主旨についての記録はないが、当時活発であった鉄道工事を狙って、「質の悪い新興請負業者」が参入し、業界の混乱が懸念されたためと考えられる<sup>19)</sup>。そしてこの翌年から、先にも述べたとおり指名競争入札が始まる。

その後も同様の背景から、地域を超えた業界組織の設立が相次いだ。例えば、1915年には鉄道請負業協会が発足した。その目的とするところは、有能な土木業者間の交流・協力によって、業界の健全化を図り、社会的評価を高めようということにあった<sup>19)</sup>。当時の請負業に対す

る世間の評価は、一部の不徳義な業者の行為に禍されて甚だ低く、このため真面目に努力している業者の正当な権利も認めてもらえないといった状況があったからである<sup>19)</sup>。

この様に、会計法制定後、新規参入の悪徳業者を市場から排除するための業界内部の結束に基づく自主的な取り組みを見て取ることができる。

#### (5) 悪質な談合の排除、良質な談合に対する実質的容認

さて、明治後半から昭和初めにかけて、談合を行うこと自体は「公知の事実」としてみなされていたが、談合屋などの横行により、談合金の強要、談合金のせり上げのほか、賃金の不払、材料代金の踏み倒し、不正工事の続出、工事の途中放棄等の弊害も絶えなかった。そんな中、「公知の事実」としてみなされていた談合の内、悪質なものはそれ以外と明確に区別されて認識されていたことをうかがわせる記録は多い。例えば、大正時代、日本の植民地であった朝鮮での「悪質」な談合事件において、朝鮮総督府交通局課長だった江崎義人<sup>14)</sup>は次のような証言を残している。「談合というのは普通どこでもやっておられますが、それと性質が違うんだというので問題になったわけです。建設業者の方がおられるから遠慮して申し上げますが、極端な例をいいますと仕事をなんにもやらんでも暮らしていける、そういう状態だったんです。(中略)それから談合して話合いで経費がかかる程度ならいいが、膨大な金をとっているんだ。仕事せずに店の経営がたっていくのはけしからんというわけで。だから金額の大きいものだけを摘発したようです。」

このような状況を受けて、業界内でも悪質な談合に関わる様な第三者を追い出して、「良質」な談合だけが執り行うことが出来るように、業界人自らが自主的に談合を取り仕切るようになっていった。例えば、当時の談合屋として知られていた業界人である前田組の前田栄次郎<sup>21)</sup>は談合弁護の論拠として次の5点を挙げている。1) 当時の入札市場では一件当たりの入札参加者が30-40社に及び、恐喝や殺人事件等が横行して、健全な工事が立ち行かぬこと。2) 自然災害の多い我が国でコストだけで公共工事が発注されたら手抜き工事等につながり得策でないこと。3) 伝統と信用ある業者を特命指名することが優良工事に通じること。4) 継続工事については別の業者を競争入札で選定するより最初の業者を選定する方が得策であること。5) 経験の乏しい発注当局が官僚式で業者を選定すると徳義性のない業者が営業本位で取り入りよくないこと。当時前田が談合の目的としていたところについては、前田が連座した鉄道疑獄事件の予審最終決定書<sup>21)</sup>に次のような記録がある。「被告人前田栄次

郎は、夙に鉄道工事請負業界に於ける無統制なる自由競争に由り招来する前途の如き業者側の不利益と従来の所謂運動屋の斡旋に因る談合に伴う『歩競』等の弊害を熟知し進んで業者の間に介在して自由競争を避けかつ『歩競』を排し、談合金を約一割内外に止め工事の種類性質大小工事との縁故関係、業者の地理的条件等を考慮し、且つ特定の業者に仕事が偏在せざる様適宜に割振しつつ最も適当なる業者を以て落札候補者について他の共同指名請負人に落札候補者が同仕事を請負ふを妥当とする理由を説明して之に工事を譲ることを勧告して納得せしむる方針を以て談合を成立せしめ以て業界の統制を一面業者の利益を図ると同時に談合の斡旋を為すことにより多額の世話料を獲得せんことを企図し、大正十年頃より前期方針を以て談合の斡旋に着手したるが調停に適せる才能を具有せる上に業界の事情に精通し居たと前叙の方針が当時の業界の実情に適したる為漸次幾多有力なる業者等の支持を得て次第に業界に隠然たる勢力を占むるに至り、(以下略)すなわち、上記より、競争入札による弊害を排除するために、入札価格だけではなく、各々業者の能力や事情、また請負業者間の仕事量等も勘案して受注業者の調整を行っていたことが窺い知れる。また業界組織にも上記のような調整機能を評価し自ら主導しようとしていた動きがあった。昭和8年、汚職事件に参与したとして、前田が検挙されたのち、土木業協会が新たに統制部を組織し、その統制部が談合を取り仕切るという構想が生まれたのである。同協会顧問弁護士であった牧野良三によると、統制部は業界人以外の第三者を排除して、協会が自主的に統制を行うために設けたセクションであり、その内容は従来業者に分配されていた談合金の一部の分配をやめて統制部に積み立てておき、同部所属業者の相互扶助、共済資金とするというものであった。法律に抵触しない程度の談合金は一種の保険金であるとして、それを協会に積み立てて業界全体の発展のための基金に充当することで、談合の正当性を合理的に形成しようというものであった<sup>20)</sup>。しかしながら、この構想はある規模以下の業者の反発をまねき実現しなかった。その後前田が釈放されたことによって、鉄道工事の談合は再び前田が取り仕切ることとなった。

そのような状況の中、当時の司法は「談合」に対して比較的寛大であったといえる。1919年、長野県上田町の小学校事件に関する談合事件裁判では、談合金の有無にかかわらず、詐欺罪にあたらぬとし、談合行為自体は業者間の自主的な協定として営業の自由のもと容認されるとし、無罪判決となった。理由としては、第一に、工事の請負を競争入札にする場合、注文者は工事の内容を良く知っていて予定価格を定めているのだから、その制限内で落札者が決まる以上、価格については発注者が騙さ

れていることにならないということ、第二に、談合に基づく入札は、注文者に対して、価格についての判断を誤らせることを目的とする手段ではなく、入札者が自分に有利な価格を主張する方法として、捉えるべきであるということ挙げた。また、1931,1936年の朝鮮高等法院の判決では、落札価格に談合金が加算された額が、その工事の適正価格の限度を超える談合は違法であるとした。つまり、談合がある一定の範囲で合法であるとした一方で、多額の談合金をとまなう場合には、それが公序良俗に反する不当不正な行為であるとした。

そんな中、談合を取り締まるために、刑法の改正が検討されるに至り、1941年、談合罪が制定された。原案では談合を全面的に違法としていたが、その後修正が重ねられ、結果的には業界の談合擁護の主張がある程度受け入れられる形となった。この談合罪制定について武田は次のように解釈している。「業者間の協定には、違法とされないものがあるとはいう前提のもとで、談合罪は、主として談合屋等の介入を違法なものとして取り締まるということが出来る。自主的な協定は同業者の「共存共栄」には必要であり、それに介入することで利益を得るのは違法だという論理なのである。」つまり、談合金が多額であるほど、実際に工事に使われる金額が少なくなり、工事及び成果品の品質が危ぶまれるため、談合を取り仕切ることで仲介料を得ている第三者や、談合に参加することによって不労所得を得ようとする悪質な業者を排除することが談合罪の目的となったのである<sup>20)</sup>。

談合罪による取締りについては限定的であり、違法と判断するための基準が極めて曖昧であったため、実際には運用が難しく、ほとんど適用されることは無かった。ただし、談合金についての取り締まり強化によって、第三者である談合屋の存在の余地は狭められていった。このことは、「悪い談合」でなければ談合は行ってよいものだという認識となり、むしろ逆に、業界内の談合を積極的に認める状況を創出していった。したがって、司法判決と談合罪制定によって、杓子定規に言うなら談合それ自体は問題であると認定される仕組みがつくられた一方で、現実的には、談合を決定的に違法とする事態はほとんど起きることはなかったのである。

こうして、談合によって「公正な価格」を害さないこと及び金銭目当ての第三者を排除することに配慮しつつ、不正工事を防止するための広義の社会的制度の一つとして、談合が社会的に行われることそれ自身が社会的に是認されていたのである<sup>20)</sup>。

## (6) 工業組合法適用による企業統制・配給体制の確立

さて、以上の様な建設業界における諸制度の変遷とは別に、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。すなわち、国内の各業界のマーケットのガバナンス（統治）において、それぞれの業界の組合組織の力を借りる方針が政府によって採用されたのである。

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>。

この法律制定と運用は、当時は未だ建設業界の公共調達に適用されていたものではなかったが、間接的に影響を及ぼすこととなる。当時の様子について、島藤建設社長の島田藤<sup>21)</sup>は次のように述べている。「団体については、元来全国に府県別の組合があって、それから連合会でやっていたでしょう。その場合にどうしても業者がどんどん出て競争するから困るというので、統制組合にしなければならんということはずっと運動していたわけなんです。それがちょうどクライマックスになったところで、岸信介さんが商工次官になった当時、議会で来年度はそれにしようということになったのを、政治的に今各産業団体が工業組合法を適用されているから、土建の方も工業組合法に便乗して、業者を制限した方がいいんじゃないかという意見があったのです。」つまり、工業組合法の施行によって、全国各地に作られていた建設業の組合による統制力が間接的に強化される方向にあったと考えられるのである。

そして 1940 年、建設業界にもよいよ工業組合法が正式に適用されることとなった。その上、1942 年には戦時統制として会計法戦時特例として一般競争入札が「停止」されることとなった。これは、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と考えることができるだろう。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」が確立されたのであった<sup>20)</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。例えば、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、請負金額の二%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<sup>20)</sup>。そしてこれは、これまで法的裏付けの無いままに、各業者が治める談合金に基づいて談合屋が行っていた談合による入札の調整を、法的裏付けのある組合が、同じく法的裏付けのある請負金額の二%の料金で正式に執り行う様になった事を意味している。

このように、明治維新以降、欧米列強が作りあげた「近代国家」のイメージに合致することを企図して導入した一般競争入札を基本とする「会計法」を導入して以来、ダンピングや談合による価格のつり上げ、談合屋への不当利益の集中などの様々な問題の一つ一つに対処するために紆余曲折した公共調達制度が、社会的に構成された組織である「組合」に法的権限を付与し、かつて談合屋が執り行っていた談合調整を正式に執り行う格好にすることで、全ての問題に一定程度バランス良く配慮した適正な制度へと辿り突いたと解釈することができるものと考えられる。つまり、業界が持っている社会的調整能力を法的に位置づける形に、公共調達制度が「進化」していったと解釈することができよう。

## (7) GHQによる自由競争化とそれへの対処を基盤とした法整備

この様に、紆余曲折を経て徐々に進化してきた公共調達制度であるが、1945 年の第二次世界大戦の日本敗戦後、GHQ 統治の時代に、工業組合法や公共調達制度に関する各種勅令は破棄され、その結果、公共調達制度は明治時代の無秩序な状態へと逆戻りすることとなった。かくして明治から昭和初期にかけての進歩の過程を、再び歩まねばならない状況に立ち至ってしまう事となった。

こうした背景の下、敗戦直後の 1947 年に会計法、次

いで予決令、地方自治法が制定された。これらの法令は、1921年に改正された会計法と基本的に同じものであり、指名競争入札及び随意契約を例外規定として位置付けていた。そして、実際の入札契約制度運用にあたっては、指名競争入札方式が主として採用されることとなった<sup>18)</sup>。

ただし、当時の土木建設工事の大半を占めていた日本国有鉄道の鉄道工事においては、GHQの指示により一般競争入札方式が適用されることとなった。しかしやはり、初期の段階ではダンピング入札等の、明治初期の会計法制定直後と同様の弊害が発生した。このような状況を受けて、日本国有鉄道は請負契約方式として、指名競争入札や随意契約等の例外規定を新たに定めるために、GHQと交渉を重ねたが、同意を得ることができなかったという。しかし1952年4月講和条約が発効され日本が自主性を回復したことでようやく、請負契約において指名競争入札方式の適用が可能となったのであった<sup>29)</sup>。

このように、アメリカは指名入札制度を嫌い、一般競争入札を好み、その導入圧力を日本側にかけていたのであるが、GHQ統治の終了と同時に、日本は再び、戦前と同様に、一般競争入札をやめて指名競争入札を始めることが可能となったのである。

また、同じ時期に、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、指名競争入札を採用していた鉄道以外の土木工事においても、再びダンピング入札等の混乱が生じていった。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たのである<sup>20)</sup>。

これらと前後して、GHQ占領下において、GHQ/アメリカの意向を受ける形で、1947年に公正取引委員会が発足し、「私的独占の禁止及び公正取引確保に関する法律(独占禁止法)」が施行され、談合等の不正行為を取り締まることとなった。

さらにその後、建設業法の制定に基づいて設定された中央建設業審議会によって、1950年に、施工能力が高く信頼のできる業者による公正で自由な競争を図るため、入札制度合理化対策が答申され、資格審査、そして「等級区分」が規定された。特に「等級区分」については、戦後の混乱に加え、一般競争入札方式を原則とされたことにより、過当競争になり、業者の大小を問わず、経営状況が芳しくなかったことから、中小業者の営業基盤に大企業が進出し、仕事を取り合っていた状況を改善するため、業者を規模に応じて格付けし、その規模に応じた工事の入札に参加させる必要があったことが、その背景であった<sup>18)</sup>。

このように、公共調達においてはアメリカ/GHQの意

向を受けて、入札制度の一般競争化や、独占禁止法の導入などが進められた一方で、それらによる弊害を踏まえつつ、現場の実情を制度に反映させるための各種対策が講じられていったのである。

## (8) 安値受注対策を施した会計法改正

明治時代における入札契約制度の制定以来、継続して問題視されてきた「安値受注」を規制するために、1961年に会計法一部改正案が成立し、著しい低入札を規制するために「低入札価格調査制度」が規定された<sup>27)</sup>。これは、著しく低い価格の入札を行った最低価格入札者について契約内容を適切に履行可能であるかを調査するというものである。これにより、たとえ最低制限価格を上回っていたとしても、極端な安値受注の場合は経営面・技術面での審査を通過しなければならなくなった。

しかしながら、2006年頃まで、同制度が適用されることはほとんどなかった。その理由としては以下の三点が考えられている。

- ① ほとんどの工事発注が一般競争入札方式ではなく、指名競争入札方式によっていたので、過当競争が起きることが少なかった。
- ② 同制度を適用することはほとんどなかったものの、この制度で規定されている価格が競争が激化した時の入札の下限の目安として参照され、ダンピングを抑止する効果があった。
- ③ 低入札価格調査の手続きが煩雑であったため、著しい低入札が発生した場合でも、入札者に辞退を促すことによって処置することもあった。

## (9) 第三者及び談合金を伴わない談合

上述の様に、工業組合法が廃棄された戦後において、談合は敗戦直後に再び行われるようになったが、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。しかも、このころは、戦前の談合の反省から、「第三者を入れない、飲み食いをやらない、出し金(談合金)をしない」を原則にして、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>14)</sup>。

戦後の談合事件の代表的なものとして、1949年の岡山談合事件や1964年の滋賀県草津市および石部町上水道工事に係る談合事件が挙げられる。前者では、比較的高額であった談合金を「一種の権利買収の金額」とし、第三者を伴う談合であったにもかかわらず、談合罪は適用されず無罪判決となった。また、後者の裁判では、ダンピングの危惧等を認め、談合が業者の共存を図るという経済合理性を認め、落札価格が通常の利潤を業者にもたら

す限り、談合罪にはあたらないとし、この判決を無罪とした。談合金については、それが単に落札予定者になり得る地位を譲ったことだけの理由で支払われる場合は違法とした<sup>20</sup>。

以上二件の事件で明らかになった談合は、その当時の慣行であったと言われており、概して次のように執り行われていたようである<sup>20</sup>。すなわち、指名競争入札の下、仲介人である談合屋(業者)が入札前に指名業者と会合し、落札者と落札価格を決定していた。基本的に談合金の授受は無く、将来の受注保証のような形で、仕事の分配を行っていたが、例外的に、落札者が談合屋と他の指名業者に談合金を支払うこともあった。しかしながら、この当時の談合においても、落札価格が落札者による当初の見積価格を割り込むことがあった。このような状況を裏付けるような証言として、昭和27年当時の談合について、安藤組の小茂田<sup>21</sup>は次のように述べている。「予算決算会計令の最低基準制度を実際に起草した人は、非常識な競争、赤字の競争を予想しないで適正な許された範囲内の競争を意識して書いた。それがあなたたち(官吏)の手に渡ってしまうと、あとは見るからに損をしそうな相場でも、担当官吏は安く安く契約をしなければならぬというふうな運用をすることになってくるから、やむをえず談合問題がでてくる。もちろん、悪性の談合もある。これはもちろん反対するが、追い詰められた価格の協定であれば、あなた方がなんぼやかましくいってもなくなる。」このように、戦後においても戦前と同様、談合には良性的なもの悪性的なものが存在していたこと、ダンピングの弊害を防止するための「追い詰められた価格の協定」としてやむを得ず「良性的談合」が執り行われていたこと、また予算執行に際する官側の思慮を欠いた行政対応によって、ダンピングが助長されていた可能性が窺い知れる。

#### (10) 独占禁止法強化及び談合事件摘発

このように、戦後の談合では、「第三者をいれず、談合金や接待も行わない」という業界の秩序を保つためのルールが保たれていたが、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ってきた。こうして、業界内で談合による調整秩序が崩れ始めたことで、秩序を継続していくために業界側が政治家へ働きかける必要性が生まれたのであった。政治家は官僚に対して強い影響力を行使できたからである。そして同時に、政治家にとっても、自らの政治資金を集め、影響力を強めるためにも建設業は恰好の相手であった<sup>20</sup>。

こうして、1970年代頃から、政治家が談合構造に介入するようになっていった。これは、それまで「業界自治」

のために談合に、いわゆる「天の声」の影響が及ぶようになった事を意味しており、政・官が絡んだ官製談合の色がより一層と濃密化していったのである<sup>19</sup>。

なお、この時期に政治家による業界への介入が進んだ背景には、公正取引委員会と建設業界との談合を巡る各種相克において、建設業界側が政治家の力を借りるケースがしばしば見られたという事情があった<sup>20</sup>。

1980年代に入ると、それまで談合を積極的に取り締まっていた公正取引委員会の態度が、徐々に厳しいものとなっていった。これは、日米建設摩擦を問題視していた米国が日本の建設市場開放を強く要求し始めたことが背景にあるようであるが(なお、こうした態度変化は、のちに日米構造会議へと発展し、その後の「一般競争入札原則導入」の大きな要因となったともいわれている)、そうした中、ついに1981年には、建設業界を独占禁止法違反として取り締まる静岡事件が発生した。同事件において、それまでの典型的な「仕事配分を目的とした談合」が、公正取引委員会によって厳しく追及されることとなった。そしてこの事件を機に、建設業界は独占禁止法で違反となる範囲、違反とならない範囲を明確化する必要性を認識するに至った。そして、そうした認識が、代議士(政治家)を通して政府、国会でも共有されることとなり、1984年「公共工事に係る建設業における事業者団体の諸活動に関わる独占禁止法の指針」と題する建設業向けのガイドラインが公表されることとなった。かくして、このガイドラインの公表によって、「違法とならない談合」が示されることになった<sup>20</sup>。

その後に摘発された大きな談合事件としては、1991年の埼玉土曜会事件が挙げられる。ただし、この事件については、最終的には公正取引委員会は刑事告発を見送っているが、その背景には、この談合が実質上社会的に害悪をもたらしているというよりは、各種公益の観点からも、その談合の存在が是認されて然るべきだったのではないかという議論があったためである。すなわち、土曜会では、入札前に、落札を希望する業者に当該工事案件についての提案を行わせることによって、談合内であっても、競争性のある程度担保する方法を取っていた。また、何年間も受注できていない業者に対しては、他業者の施工協力という形による救済的措置も取っていた。なお、こうした議論に基づいて公正取引委員会の刑事告発見送りとなった背景には、その議論に参画していた各種政治家達が、政府内で調整を図ったためであったと指摘されている<sup>20</sup>。

#### (11) 入札契約合理化への大改革

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、これまで国内

で広く一般的に採用されてきていた「指名競争入札」から、「一般競争入札」へと転換する気運が高まっていった。同時に、独占禁止法の運用強化がさらに進められる様になっていった。そしてその結果、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、ほとんどの公共工事において、長年採用されてきた指名競争入札方式が一般競争入札方式へと変換されていった<sup>18)26)</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に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。こうした状況は、戦前において工業組合法が施行される以前の状況に、極めて類似した状況であると解釈することができるだろう。

## (12) 技術と価格を考慮する総合評価方式の本格導入

その後も、談合事件がしばしば社会問題化し、指名競争入札方式が談合の温床になっているとされ、更なる一般競争入札方式の拡大が求められる一方で、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てきた。このような状況を背景に、建設省は1998年、「公共工事の品質確保等のための行動指針」を取り纏めた。また、同年、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」の試行工事がはじめて公告された。その後、同方式による一般競争入札方式の適用拡大がさらに進み、2005年に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の実行策として、国土交通省は総合評価方式による一般競争入札方式への全面的な転換を決定した。

## (13) 総合評価方式におけるダンピング問題の発生

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。

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、公共工事の品質確保が再び懸念されることとなった。これを受け、国土交通省は様々なダンピング対策を講じるも、一向にその解消には至らず、2006年に「緊急公共工事品質確保対策」を講じた。工事内容を確実に履行できる業者を選定するために、低入札価格調査をより厳格に施し、工事中の監督・検査等を強化した。これらの対策により、著しい低入札の発生件数は減少したが、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、逐次的に修正を巡る議論が重ねられてきている。

## (14) 明治以降の公共調達制度を巡る経緯のまとめ

以上の歴史変遷をまとめると、入札価格による競争のみでは、公共工事の適切な品質確保を十分に担保し得ないということが、官民両側の共通認識であり、我が国の入札契約制度は、品質確保に係わる非価格要素をどのようにして評価すべきかについて模索しつつ、随時修正を重ねることで、原則競争入札の延長戦をたどってきたといえよう。その中で、我が国の公共調達制度は、敗戦直前の時点で、業界の社会調整能力を法的に積極的に正式に位置づける制度にまで辿り突いたものの、敗戦によってその制度が解体され、再び、業界の調整能力を正式には活用しない入札制度が導入されることとなった。その結果、半ば必然的に談合という調整秩序が競争入札による弊害の是正を補完するために導入されていったのが、戦後の歴史的経緯であった。しかし、談合という話し合いによる受注予定者の決定には、その結論を守らせる力が必要であるから、政治家や発注者の介入を招きやすく、不適切な官製談合等、「不正の温床」へと陥りやすい構造的特質があった。そこに、日米建設摩擦をきっかけとした独占禁止法強化の動きによって、業界の自主的な談合機能がさらに弱体化し、それまでの調整秩序が崩れていった。

## 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、また、その経緯の中で談合の変遷について、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。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>28)</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つり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>28)</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、工事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。例えば、2012年の高知県内談合事件の調査報告書<sup>29</sup>によると、談合に関与した建設業者の供述の中で、談合に至った背景として、「公共事業削減に伴う経営状況の悪化」の他、「高知県の地域的特性として、毎年台風や豪雨等の自然災害が多いことによって、地域社会における建設業の役割は極めて大きく、また、建設業が県の産業基盤の多くを担っていること」を挙げている。また、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可能である。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>30</sup>

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

## (2) 公共調達における談合

「談合」の実態を完全に明らかにすることは、情報収集の困難性故に、実質的に不可能であるといつてよい。しかしながら、種々の文献や証言から次のような事態の存在を十二分に窺い知る事ができる。

それはすなわち、歴史的に言うなら、談合はその目的から方法まで実に様々存在してきたが、概して「良質な談合」と「悪質な談合」に大別できることである。

談合の歴史変遷より、両者はそれぞれ次のように定義することができよう。

<p>良質な談合： 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って、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</p> <p>悪質な談合： 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行為</p>
---

戦前、業界顧問弁護士として、談合を弁護してきた牧野良三は、明治末期から昭和初めまでは「談合屋、顔役、金筋の時代」つまり「悪い談合」の時代だったと述べている<sup>19</sup>。その後、業界組織によって自主的な調整を行う体制が整えられ始められ、「良い談合」の時代となつていった。しかしながら、その「良い談合」もやはり、その構造上、調整を成り立たせるための強制力を必要としてしまうことによって、本来の「公益のための業界自治」から乖離していく傾向を内に包んでいたのである。

このように、談合は元来、癒着を生み出してしまう傾向を内包しているのであるが、その傾向がさらに推し進められた出来事が歴史的に多々見られてきたのである。例えば、1993年のゼネコン汚職事件の背景について、亀本和彦<sup>20</sup>は次の二つの要因を挙げている。一つは自主調整を構築していた業界に、静岡事件以来、政治家の介入が次第に及んできたこと、もう一つは、日米の建設摩擦等をきっかけに、業界の自主的な談合機能が弱体化し、逆に政治家や自治体の首長の発言力が強まったことである。

その他、業界の自主調整を危ぶめる、すなわち「良質談合の悪質化促進」の要因となったのは、明治会計法制定に伴う一般競争入札の導入であり、また、戦後のGHQ統制下における競争性向上策であったのである。

しかし一方で、この「良質談合の悪質化」という構造上の必然的な帰結を回避しようという動きも、歴史上、特に戦前には多々試みられてきたのであった。例えば、業界人としての談合屋であった前田栄次郎は、それまで第三者の介入によって談合金が多大になっていた状況を案じて、そういった第三者を排除した談合の取り仕切りを自ら買って出たのであり、またその後、その役割を担おうとしたのが、土木業協会統制部であった。業界組織による談合調整統制は結果的には実現しなかったのであるが、戦時色が強まっていくことと相まって、さらにその必要性が高まっていき、工業組合法適用による業界統制が最終的には実現したのであった。

### (3) 公共調達制度に求められる機能と効果

ここで、公共調達制度において上述した8つの機能が適切に担保されることによって、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。

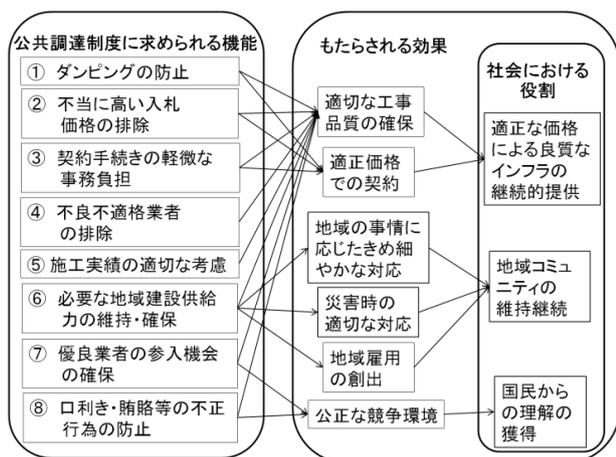


図-1 公共調達制度の機能と役割

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)ことによって、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、過去の工事実績が適切に評価する(同⑤,⑥)ことによって、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. 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。

より適切な公共調達制度の実現に向けては、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：資料3-3建設産業の再生と発展のための方策 2011，2011
- 4) 木下誠也，佐藤直良，松本直也，芦田義則：公共工事調達における低入札対策の歴史的考察，土木学会論文集 F4(建設マネジメント)，Vol.66，No.1，2010
- 5) 国土交通省中央建設業審議会：第1回入札契約の適正化に関する検討委員会会議資料，2004.8.4
- 6) 国土交通省中央建設業審議会：第7回入札契約の適正化に関する検討委員会会議資料，2005.6.28
- 7) 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)
- 8) 国土交通省：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)
- 9) 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
- 10) 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，L\_193-L\_199，2012
- 11) 日刊建設工業新聞：2013年11月11日号，公共工物品確法改正 自民，議員に法制化 PT/年内骨格，年明け国会へ
- 12) 山崎祐司：談合は本当に悪いのか，1997.12
- 13) 宮崎学：談合文化論，2009.9
- 14) 土木工業協会・電力建設業協会，日本土木建設業史，1971.4.1
- 15) 公正取引委員会：カルテルの実態調査と経済理論分析，2008.3：平成23年度における独占禁止法違反事件の処理状況について，2012.6.6
- 16) 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
- 17) 高瀬達夫，瀬下慶彦，小山健：独自の評価項目を活用した長野県の総合評価落札方式の実態分析，建設マネジメント研究論文集 Vol.16，2009
- 18) 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
- 19) 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
- 20) 武田晴人：談合の経済学，集英社，1994
- 21) 菊岡俱也：建設業を興した人々，彰国社，1993.1.10
- 22) 飯吉精一：建設業の昔を語る，技報堂，1968.7.1
- 23) 日本鉄道建設業協会：日本鉄道請負業史，1990
- 24) 亀本和彦：公共工事と入札の適正化—入札談合の排除と防止を目指して—，国立国会図書館，2003.9
- 25) 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
- 26) 藤井聡：コンプライアンスが日本を救う，2012.6.1
- 27) 木下誠也，佐藤直良，松本直也，芦田義則：公共工事調達における低入札対策の歴史的考察，土木学会論文集 F4 特集号 Vol.66 No.1，2010
- 28) 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
- 29) 国土交通省：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)，第3回高知県内入札談合事案に係る再発防止対策検討委員会，2013.1.23
- 30) 国土交通省：随意契約見直し計画，2007.1

(2014.?.?受付)

## STUDY ON THE TENDERING AND CONTRACTING SYSTEM FOR PUBLIC WORKS AT PUBLIC BENEFIT.

Takahiro YAMAKAWA, Yusuke KANDA and Satoshi FUJII

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.