

公共調達制度適正化についての一考察

—欧米諸国の制度との比較・考察を踏まえて—

藤井 聡 (京都大学 大学院工学研究科, fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp)

宮川 愛由 (京都大学 大学院工学研究科, miyakawa@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp)

Study on the tendering and contracting system for public works at public benefit: Comparison with Western countries

Satoshi Fujii (Graduate School of Engineering, Kyoto University)

Ayu Miyakawa (Graduate School of Engineering, Kyoto University)

要約

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、その影響により社会全体が甚大な不利益を被ることが危惧されている。このような背景のもと、本研究では、我が国の公共調達制度適正化に資する知見を得ることを目的として、欧米諸国の公共調達制度のレビューし、建設工事生産システム全体のあるべき姿について総合的に勘案し、わが国の公共調達における今後の制度設計について提言することを試みる。

キーワード

公共調達, 欧米諸国の制度, 競争入札, 包括的契約方式, フレームワーク方式

1. はじめに

1.1 研究の背景

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（藤井, 2010）。

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の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、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、2009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（国土交通省, 2010）、地方自治体発注工事でも適用が進んでいる（国土交通省, 2011）。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（国土交通省, 2011）、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。

我が国の歴史上、公共調達に関する最初の法令であり、現在に至るまでその原則で在り続けている法令が、明治22年に制定された会計法である。我が国の公共調達に関する法整備はこの会計法が出発点であり、競争を原則としながらも、その弊害を防止するための修正を重ねることで、公共建設物の適切な品質確保を図ってきた。

ところで、この会計法は当時の欧米諸国、特にフランス、イタリアの会計法を参考にして、我が国で法案が形作られ制定されたものである。当時のフランスの会計法「仏国会計法」には、公告による競争（一般競争入札）を原則とすることが規定されており、必要があれば最高価格を予定することができるとし、予定価格による制限が規定されていた（ただし条件的に指名競争入札や随意契約も認められていた）（木下, 2012）。このように、明治会計法は欧米の当時の法制度を踏襲したものとなっている。

したがって、欧米諸国における公共調達制度が、その後どのような変遷をたどり、また現在どのような制度であるのかを知ることは重要な意味を持つ。なぜなら、仮に我が国と同様の問題が欧米諸国でも顕在化し、何らかの対応を図ってきたとすれば、我が国の制度適正化のための重要な示唆となり得るからである。

1.2 研究のレビュー

欧米諸国の公共調達制度に関しては、後述するとお

り、既に複数の文献が存在する。例えば、欧州における公共工事の入札契約制度に関する調査（建設経済研究所、2003）や、実態調査に基づき日本と欧米諸国の公共工事の入札・契約方式の制度と運用上の特徴を比較・整理した大野・原田の文献（大野・原田、2005）、入札方式の改善策の一つとして英国において2008年に導入されたフレームワーク方式の概略を紹介した榎本の文献（榎本、2012）、日本の公共調達制度の歴史の変遷と海外の公共調達制度の展開について整理した文献（木下、2012）、欧州諸外国の法規則上の調達手法、建設事業での適応状況等を紹介した文献（森田・佐藤、2014）等が存在する。

1.3 研究の目的

一方で、筆者らが知る限り、これら欧州の調達制度に関する既往研究の包括的なレビューはなされていない。また、既往研究においては欧州の調達制度に基づく我が国における公共調達制度の適正化に向けた具体的な提言は充分になされていないと言いき難い。本稿において改めて、欧州諸国の調達制度に関する既往研究を包括的にレビューし、欧州諸国の調達制度の概要とその特徴を整理し、我が国の公共調達制度の課題に照らし合わせることで、我が国の制度適正化に資する知見が得られるものと期待される。

そこで、以下では、まず、既往文献及び資料に基づき、欧米諸国の公共調達制度について整理・概観するとともに、我が国ではみられないある特徴的な調達方式について概説する。次に、欧米諸国の制度レビューを踏まえたうえで、我が国の調達制度の特異な点について整理する。最後に、欧米諸国の制度から、我が国の公共調達における今後の制度設計について提言することを試みる。

2. 欧米諸国の公共調達制度

本章では、欧米諸国の公共調達制度について整理する。

2.1 欧米における調達制度改革の背景

明治時代に我が国が参考とした欧米の公共調達制度は、その後改変を重ね、特に近年では2000年前後に各国の調達制度改革の動きが活発化した。以下では、制度改変の背景である欧米各国、とりわけ、単なる「一般競争入札」では避ける事ができない、ダンピング等の各種の弊害を最小化することを企図した取り組みが進められている欧米主要先進国であるイギリス、フランス、アメリカの三公国の公共工事入札市場の実態について概説する。

まずイギリスでは、建設業界における発注者と業界の争いが非常に多く、企業が低入札で受注した後、設計変更等で、繰り返して価格を引き上げることが大きな問題になり、訴訟も絶えなかった。この対立の環境を回避するため、「パートナーリング」とよばれる概念のもと、公共調達改革が行われた。これは、発注者と受注者間での進捗状況の把握、利益の共有、共通目標の合意、紛争解決方法の案出など継続的な改善への「協力」を通して、パフォーマンス改善のために協調していこうという考え方である（建設経済研究所、2003）。

アメリカでは従来、入札価格のみを落札基準にしていたため、落札後、頻繁に契約変更が必要となり、特に大規模工事では、落札価格で工事が実行されることがなく、膨大な契約変更を通じた価格上昇が常態化していた。その結果、業者は多額の利益を得ることになり、政府の最終的な支払額は当初の予算を大幅に上回り、工期も遅れることが多かった。中には、はじめから契約変更を目論み、低価格入札によって落札を狙う建設業者もいたといわれる（大野・原田、2005）。

連邦政府は、このような状況下では、もはや競争原理は機能しないという認識を持つに至り、その結果「ベスト・バリュー」（Best value）という概念が生まれた。これは価格という基準に加え、企業の過去の実績や技術力、財務能力などの要件を考慮したものであり、必ずしも最低価格を落札基準とした調達を行わないことを意味する。このベスト・バリューの概念を用いることにより、短期的には最低価格よりも「高価」となるものの、長期的な視点から見れば最低価格で調達した場合よりも費用削減が可能となったと報告されている（大野・原田、2005）。

一方、フランスでは明治期に我が国が参考にしたように、最高価格の上限設定の下、最低価格の入札者が公共工事を落札する競争入札方式を原則として規定していたが、その後、公共調達に関する包括的な法令として、1964年に「1964年公共調達法典」が制定された（木下、2012）。同法では、競争入札方式を基本としたうえで、それをさらに細分化したものと公開式競争入札方式（我が国でいう一般競争入札に相当する方式）、制限式競争入札方式（同じく指名競争入札に相当）、提案募集方式（同じく総合評価落札方式に相当）を規定した。1990年代には、入札を巡る不祥事やEC創設に対応して、制度が大幅に改正され、2001年に「2001年公共調達法典」が制定された。同法によって、それまでの法令で規定されていた「上限価格規定」が廃止され、落札基準が従来の「最低入札価格」から「最も経済的に有利であること」となり、入札方式の基本が総合評価落札方式となった。これにより、価格のみによる競争は全く実施されなくなったが、その後一部から批判があり、「2004年公共調達法典」制定によって、価格のみによる競争入札が復活した。ただし重要な留意点として、価格競争入札は物品等の仕様が定まっている調達物だけに限定されているという点が挙げられる。なお、その後はEU指令に多様な調達方式が導入されたことに伴って、フランスの公共調達法典にも競争的対話方式、交渉方式等が追加規定されている（木下、2012）。

2.2 現在の欧米の制度の概要と適用状況

以上、イギリス、フランス、アメリカの三公国の公共工事入札市場の概況を述べたが、こうした背景の下で構築されてきた各国の制度（c.f. 建設経済研究所、2005；森田・佐藤、2014）について概説する。

2.2.1 アメリカの公共調達制度

アメリカでは、以下に述べるように連邦政府機関と州

政府や地方政府とで公共調達に関する手続きの規定が異なる。

まず、連邦政府機関では公共調達に関する手続きは連邦規則集 (The Code of Federal Regulations、略称 CFR) 及び連邦調達規則 (Federal Acquisition Regulation、略称 FAR) に規定されている。FAR においては、入札方式として以下の方式が規定されている。

- 封印入札：我が国の一般競争入札方式に相当。
- 交渉・提案：単独調達 (随意契約) と競争調達 (競争プロポーザル) の 2 手法があり、どちらの手法にも入札参加者との交渉プロセス (プレゼンテーション) が存在。
- 簡易手続き：比較的金額の小さい調達は、中小企業のセッタサイド (後述) として、複数の企業から見積や提案を募集して決定。
- 制限競争：我が国の指名競争入札方式に相当。

これらのうち一般的なものは「封印入札」と「交渉・提案」であり、その適用比率はおおよそ 7:3 となっている。そして、交渉・提案のほとんどは競争プロポーザルである。この競争プロポーザルには設計施工一括方式 (Design build) などを含む多様な入札方式が規定されている。

落札基準としては、ベストバリュー (Best value: 総合的に最高の価値が提供できるもの) が適用されるのが一般的である。ベストバリューはさらに 2 つに細分化され、技術適合最低価格選定 (Lowest price Technically acceptable source selection: 提案書が技術要件を満たしているものの内、最低価格を提示したものを選定する) と、トレードオフ (Trade-off: 価格要素と各非価格要素に重み付けをし、総合的に最良のものを選定する) がある。

一方、契約額設定方式として規定されている主なものは以下である。

- 固定価格契約：日本の予定価格上限拘束契約に相当。積算方法は総価を基本とする方法、ユニットプライス (単価) による積み上げ方法、物価変動をカバーできる方法等がある。
- コスト精算契約：許容範囲内で、事後発生コスト + 相応の利潤を後払いする。
- インセンティブ契約：請負社の提案によって工事品質の向上が見込まれる場合、契約額を増額する。
- 未確定調達契約：契約時に施工時期や事業量が不明な場合、事後精算。

また、アメリカの予算制度に関しては、単年度予算の原則はなく、単年度・複数年度いずれも可能となっており、複数年度はさらに、期間の定めがあるもの／ないものに分類され、プロジェクト毎に予算を承認することも可能となっている。

官積算による予定価格については、厳格な設定は為されない。入札に先立ち発注者は見積価格を用意するが、市場の相場を第一に考えるため、入札前には大まかな範

囲 (例えば、100 万ドルから 500 万ドル規模の設計というように) を提示するのみで、積算価格は公表しないのが一般的である。

また、連邦政府機関の調達制度の特徴として、FAR に基づく「セッタサイド」という中小企業への優遇措置がある。各発注機関は中小企業への年間発注目標比率を定めなければならないが、政府全体では全発注量の約 20 % を中小企業に元請として発注しなければならない。各発注機関の担当官は設定された目標値を達成するために、個別案件の発注にあたって種々の措置を講じている。例えば、中小企業のみが入札参加可能な制限競争入札の適用や、一部の案件を中小企業のみに充てる契約、元請企業に中小企業への下請発注目標を定めさせる等である。もう一つの特徴として、CFR に基づく元請受注企業による直接施工の義務付けがある。元請企業は当初契約額から特定の専門項目を除いた額の 30 % 以上を必ず自ら施工しなければならないとされている。

一方、州政府や地方政府の調達は、FAR の直接の適用は受けず、各州、各地方政府で規定されている。(ただし、連邦補助事業の場合は、事業所間連邦機関が別途、FAR の特定項目の準拠規定を設ける等により、FAR を適用しているケースもある。) 例えば、サンフランシスコ市では、サンフランシスコ行政規則 (The San Francisco Administrative Code) に基づき、落札者決定時の評価について保護策が取られており、地元企業で、かつ、少数民族あるいは女性が経営する企業の場合に、入札価格から 5% 前後引き下げて評価されることとなる (サンフランシスコ市, 2016)。なお、連邦政府と異なり、発注の一定割合を枠として確保するという事は無い。また、落札企業が下請へ出す際も出来るだけ少数民族や女性の経営する企業へ発注するよう指導付けがなされている。ニューヨーク市においても、ニューヨーク市行政規則 (The New York City Administrative Code) に基づき少数民族や女性が経営する企業に対する保護策が講じられている (ニューヨーク市, 2016)。

積算価格の公表の仕方も各機関によって対応が異なっており、ニューヨーク市では額の範囲を示すが、サンフランシスコ市では、基本的に開札の時に公表される。また、応札価格が積算価格 (予定価格) を上回った場合の対応についても、以下のように発注機関によって対応が異なっているようである。

• 連邦政府の場合

日本のような予定価格の上限拘束性は無いが、予算の範囲を超えるものについて発注者は拒否することが可能となっている。予算が一プロジェクト毎の場合には、追加予算を要求するか、プロジェクト規模を縮小する形が採られる。予算が総計で分配される場合は、総枠の中で融通する。

• サンフランシスコ市の場合

あまり高いものは予算の制約上拒否することになるが、拒否基準は無い。一番低い札が、発注者の積算を超過

しているが、それほど高くはない場合、その価格で契約に至ることが頻繁にあり、個々の場合にもよるが、概ね5～10%程度の超過であれば契約となるケースが多い。また、緊急性のあるもの(再入札する時間がない)ものについても契約されることとなる。

- ニューヨーク市の場合
入札不調とする場合と、最低札の者と価格交渉を行う場合がある。後者については、少しくらい利益を落としてでも受注したいという企業の意向を反映した措置である。

2.2.2 イギリスの公共調達制度

EU 圏については公共調達に関する指令である EU 公共調達指令 (Directive) が基本となっており、EU 閾値以上 (€ 5,000,000 以上) の規模の工事については、この EU 指令に準拠した手続きをとらなければならない。各国はこれに則する形で、各々の法規則を定めている。イギリスでは、公共契約規則 (The public contracts regulation) がそれに当たる。

入札方式については主に以下の4つの方式から選択されている。

- 封印入札：我が国の指名競争入札方式に相当
- 公開手続：我が国の一般競争入札方式に相当
- 交渉手続：発注者が選定した1者または複数の事業者と契約条件について交渉し、受注者を特定する。
- 競争的対話：どの事業者も参加を要求することができ、発注者は選定した複数の事業者と対話し、それに基づき受注者を特定する。

交渉手続を適用するには、規定された複数のケースのいずれかに準拠しなければならないとされており、同方式を適用するには適用の必要性を客観的に証明する必要がある。建設事業での適用状況としては、封印入札 (指名競争入札) が約 80%、交渉手続・競争的対話が約 15% となっており、公開手続 (一般競争入札) は全体の約 5% に留まっている。

落札基準としては、EU 指令と同様に、①発注機関の観点から最も経済的に有利、②最低価格の二つが定められているが、②が適用されることはほとんどない。したがって、競争入札方式のほぼ全ての案件において、わが国で言う総合評価方式が適用されていると解釈できる。

さらに、総合評価の方法については、価格要素を優位に評価する場合 (価格：品質 = 75～90：10～25) と、価格と品質を同等のウェイトで評価する場合 (価格：品質 = 40～50：50～60) とがあり、両者の適用比率は約 1：1 である。また、入札の上限価格の設定は無く、総合評価による最高評価者の入札価格が予算を上回った場合には受発注者間で協議を行い、契約額を決定するのが一般的である。

なお、イギリスの公共調達においては、上述のパートナーリングの概念に基づいた「長期指名候補者調達方式」(フレームワーク方式) が存在しており、これが上記の入札方式と組み合わせられ、単純な自由競争入札によって必然

的に生ずる各種の弊害を緩和、マネジメントするという対応が図られている。この仕組みはとりわけ重要なものであるため、その詳細は次章で改めて解説する。

2.2.3 フランスの公共調達制度

フランスでは EU 指令に則した法令として、公共調達法典 (Code des marches publics) がある。入札方式は、主に以下の5つの方式から選択されている。

- 公開手続：我が国の一般競争入札方式に相当。
- 制限手続：我が国の指名競争入札方式に相当。
- 交渉手続：発注者が特定した1者または複数の事業者と契約条件について交渉する。
- 競争的対話：発注者は選定した複数の事業者と対話し、それに基づき受注者を特定する。
- 発注者選択手続：契約額が閾値未満の場合等、特定の場面には、発注者が事前公告や競争をせずに契約者を決定できる。

なお、公開・制限手続や競争的対話によって、候補企業を審査した上で発注者の要求を満たすものがない場合にも、交渉手続を採用することとなっている。建設事業での適用状況としては、公開手続 (一般競争入札) が約 70%、発注者選択手続 (特命随意契約) が約 15%、交渉手続・競争的対話が約 10% と、競争入札が主流でありながらも、発注者の裁量で受注者を特定する契約方式を多く採用しているのがフランスの特徴である。特に EU 閾値未満 (€ 5,000,000 未満) の工事についてはほぼ全ての案件で、発注者手続が適用されている。

落札基準としては EU 指令をほぼそのまま踏襲しており、①経済的に最も有利なもの、②最低価格の2つを規定しているが、実際にはほとんど①を適用し、競争入札はほとんど全て総合評価方式である。

なお、競争入札における上限価格の設定は無い。これは、優れた提案内容によって高評価を受けた業者が、十分な受注金額に基づいて良質なインフラ整備を図ることも可能な仕組みだと解釈することができる。上限のあるわが国では、こうした自由度は存在しない。したがってその意味から考えても、わが国の総合評価方式の方が、「価格」がより重視されていると解釈することができる。

3. 特徴的な調達方式：イギリスの長期指名候補者調達方式 (フレームワーク方式)

前章では、欧米諸国の公共調達について、近年の制度改革に至った背景と現行の制度について概説した。これにより、欧米諸国では価格以外の種々の要素を重視し、調達の目的や内容に応じて様々な調達・契約方式を規定しており、実際にそれらの方式を柔軟に運用していることが窺い知れる。もちろん、我が国においても、ほとんどの案件が「総合評価方式」を適用していることから、価格以外の要素を考慮しているということは言える。しかし、イギリスやフランス、アメリカにおいては、わが

国においてほとんど全てに於いて適用されている「一般競争入札」は何らかの形で制限されており、競争原理以外の多様な原理が公共調達において採用されている点が、大きな特徴である。

ところで技術重視の調達手法を採る際、必ずと言っていいほど懸念される問題点は、「透明性が十分に確保されているか」という点である。価格競争による受注者選定は客観要素である価格のみによって、ほとんど自動的に為されるため、透明性は完全に保証されているといえる。一方で、総合評価方式やその他の方式には、技術提案審査等による評点が加味され、入札価格についての評価と合算して総合評価が行われ、最高値を得た企業が落札となる。しかしながら、この技術提案審査等は、それが発注機関やそれに準ずる組織によって実施される以上、定義上 100% 客観的なものとはなり得ない。つまり、技術重視の調達を目指す、必然的に「発注者による質的判断」を一定程度含むこととなる。さらにいうと、技術重視の傾向が高まれば高まるほど、「発注者による質的判断」の重要性もまた高くなる。したがって、欧米の建設事業調達においては、我が国の「総合評価方式」以上に、「発注者の総合的な質的判断や意図」が大きく反映されていると解釈できる。例えば、顕著な例として、フランスでは随意契約の適用比率が全体の案件の 15% も占めるほどに高い水準であることが挙げられ、その他にも例えばアメリカでは、中小企業保護を目的として、中小企業への発注目標を設定し、受注させるために様々な優遇措置をとっているということがある。

中でも先に触れたイギリスにおいて採用されている長期指名候補者調達方式（フレームワーク方式）は、「発注者による質的判断」をさらに総合的に反映できる仕組みであることから、本章ではその方式の概要を説明する。

3.1 導入背景及び適用状況

1994年に発行されたWTO政府調達協定を契機とした、ヨーロッパ圏内での経済活動の活発化に伴い、それまで国内市場に限定されていて公共事業の入札も国際市場へと開くことが急速に求められるようになった。このような社会的要請の下で、イギリスの公共事業発注機関は入札実施の周知徹底、入札参加者の慎重な選定と入札評価、及び入札結果に対する客観的な説明責任が求められるようになった。これにより、従来よりも調達に係る事務コストが大きくなり、入札手続き期間が長期化するという問題が発生した（桒本, 2012）。さらに、イギリスでは従来から発注者と請負業者が敵対関係になることが多く、契約を巡る紛争が常態化していた。特に、1970～80年代は、競争激化に伴い安値で受注した企業が増額変更を求めて訴訟に発展するケースが頻発し、大きな社会的損失となっていた。

これらの問題を是正するため、イギリスでは、「投資価値の向上」を図ることを目的に、「受発注者の協働を促進するパートナーシップの醸成・維持」「合理的な契約期間設定による事業早期完成」を重視するようになっていった。そして、このための実行策として様々な改善策

が進められ、その内の一つがフレームワーク方式の試行であった。その後、2004年に改正されたEU調達指令にフレームワーク合意に関する規定が初めて設けられた事を受け、イギリスは2006年にフレームワーク指針を策定し、フレームワーク方式を国内規定で位置付けた（Office of Government Commerce, 2008）。その後、同方式の適用拡大が進み、2007年では、価格ベースで全工事の2.9%に適用されたのに対して、2010年には全工事の4.4%に同方式が適用されている（Langdon, 2011）。

3.2 フレームワーク方式の概要

フレームワーク方式とは、フレームワーク合意（Framework agreement）に基づき、個々の建設工事案件の請負業者を特定（Call-off）する方式である。請負業者特定までのプロセス概略を図1に示す（国土交通省, 2013）。

3.2.1 フレームワーク合意（Framework agreement）

フレームワーク合意とは、4年を限度とする「長期指名候補者（フレームワーク企業）」を選定した上で、これら企業との間で一定期間内の公共事業発注予定案件（個別特定案件）に関する請負業者及び契約額の決定方法、契約条件等を予め合意することである。このフレームワーク合意は、合意の入札対象となる業務・工事の種類、あるいは契約限度額で区分されるカテゴリー別に締結される。また、フレームワーク企業の選定手続きはEU公共調達指令に準拠して実施されなければならない。イギリスの場合、選定手続きとして封印入札（指名入札）を用いて、フレームワーク企業を選定している（桒本, 2012）。

3.2.2 個別特定案件発注（Call-off）

発注者はフレームワーク合意後に、フレームワーク企業に限定して調達を行う場合、改めてEU公共調達指令に則した入札手続きをとる必要は無い。フレームワーク企業の中から候補者を指定し簡易入札を実施するか、特定の場合には随意契約で一社を指定することもできる（桒本, 2012）。すなわち、発注者はフレームワーク合意に参加した企業をプールしておいてその企業の中から合意時点で定めた条件の範囲内で、発注者独自の手続きで契約相手を決定できる。より具体的な例をあげると、例えば、企業を順位付けしておき、個々の契約はその順に従って行う方法や、総額または総数のうちのシェアをあらかじめ決めておき、そのシェアに従って契約する方法もある。また、地方政府の発注者の中にはフレームワーク企業間での均等受注に留意している例がある（Office of Government Commerce, 2008）。

一方で、フレームワーク企業に競争意識を保持させるために、個別特定案件をフレームワーク企業以外の企業へ発注することも可能であり、その場合、EU公共調達指令に基づく入札手続きを実施する必要がある。

3.3 フレームワーク方式のメリット

イギリスでは、フレームワーク方式が、中央政府をは

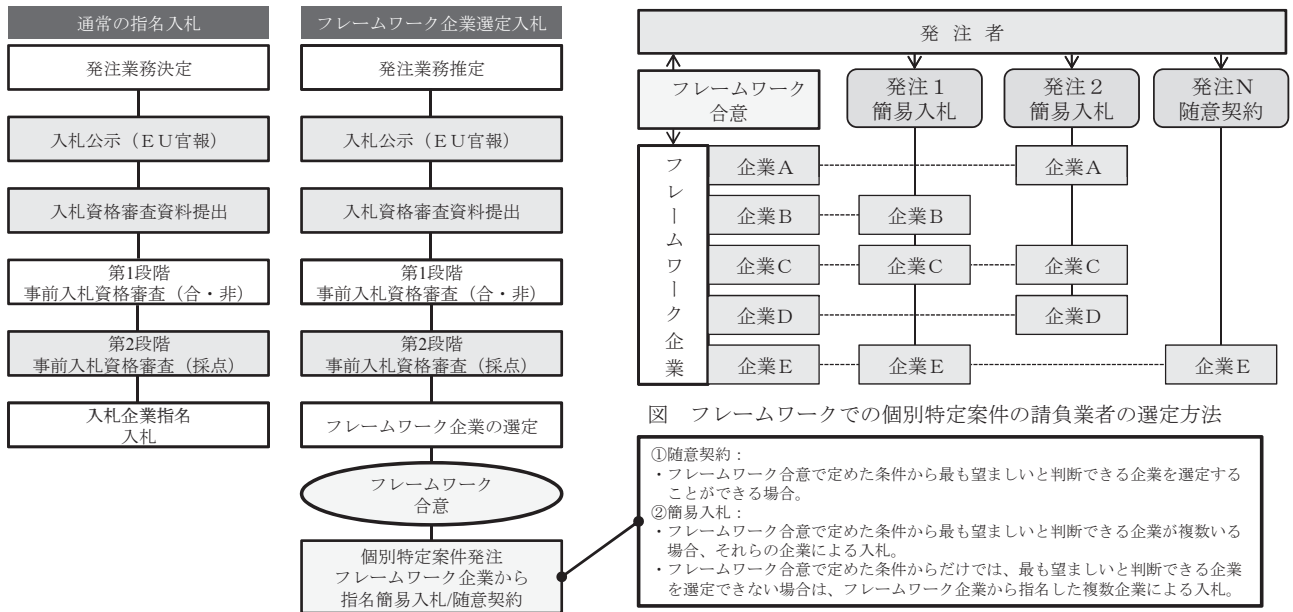


図 1：フレームワーク方式による調達プロセス

じめ、州政府、市など様々な公共機関の発注で活用され、近年その適用が拡大している。同方式の適用拡大の理由は、発注機関にとって次のようなメリットが期待できるためと考えられる。

第一に、発注事務コストの削減である。従来方式の入札では、発注案件毎に EU 公共調達指令に則した入札手続きすなわち、入札公告を公示し、入札を希望する企業の入札参加資格を審査し、当該案件について技術提案の評価し、受注企業を特定するという一連の手続きを実施する必要がある。一方フレームワーク方式では、フレームワーク企業選定時に審査・評価を実施し、その後の個別案件発注に際しては、改めて正式な入札手続きに従う必要は無く、予め取り決めた簡易な手法（簡易な入札や特命随意等）によって請負業者を特定できる。これにより、総合的にみると、従来方式よりも発注に要する入札期間が短縮でき、費用の節減も期待できる。また、フレームワーク企業側も入札参加資格資料や技術提案書の作成・提出コストを削減できるため、同様にコスト削減効果が期待できる。特に、契約内容が類似しているものの、発注ニーズの時差、予算確保の都合等の理由で一括契約ができず、高い頻度で断続的に発注入札を行う必要がある場合、同方式によって事務コストの大幅な削減が期待できる。

第二に、急なニーズが発生した際、迅速に発注対応が可能なことである。上述したように、フレームワーク合意後の個別案件発注時においては、調達手続きを従来方式よりも大幅に短縮できる。それゆえ、急な発注ニーズが発生した際にも、発注者の要求を適切に満たす請負業者を簡便な手法によって直ちに特定することが可能である。単純な特命随意契約も同様に迅速な調達が可能であるが、フレームワーク方式は事前のフレームワーク合意時に資格審査や技術要件のチェックが為されているため、

単純な随意契約よりも透明性・客観性に優れた調達手法であるといえよう。

第三に、発注者と企業間の良好な関係が醸成されることである。フレームワーク方式では最長 4 年間のフレームワーク合意を発注者と複数の企業が締結する。このような長期的なパートナーシップが形成され、その中で発注者が適切なリーダーシップをとることができれば、例えば次のような効果が期待できる。

- ・ 企業間における技術や人材の相互提供協力等による事業全体の効率化及び品質の向上
- ・ 施工段階における設計変更に際する責任の所在や契約関係者のリスク管理責任等を巡る紛争の減少

3.4 フレームワーク方式の有効性についての調査報告

イギリスでフレームワーク方式が本格的に導入され、適用事例も蓄積されつつある中、同方式の有効性について、イギリス中央政府を中心とする The Working Group on the Effectiveness of Frameworks of the Procurement and Lean Client Task Group (2012) によって調査報告が為されている。以下ではその報告内容について概説する。

同調査は、2005 年から 2011 年までの期間に、中央政府（文部省、厚生省、環境省、国防省、法務省）及び地方自治体支援法人によって、フレームワーク方式で発注された工事を対象としている。

同報告書ではフレームワーク方式適用による効果に関して、調査・報告されており、顕著に表れた効果として、次の 5 つを挙げている。

- ・ 発注事務コストの軽減
- ・ 建設コストの軽減

- 工期と予算の遵守性の向上
- 訴訟の減少
- 安全性の向上

上記の中でも特に、「発注事務コストの軽減」・「建設コストの軽減」については、その効果が定量的に示されている。主な例を表1に示す。

また、同報告書では、効果的なフレームワーク方式の特徴を明示している。これは、全てのフレームワーク方式について上述の効果を期待できるわけではなく、これらの効果を発現させるためには、同方式を適切に運用する必要があるということの意味しているということができよう。したがって、同報告書で明示されている、効果的なフレームワーク方式の特徴は、フレームワーク方式を用いる際に発注者が配慮すべき事項であると解釈できる。以下にその特徴を示す。

表1：フレームワーク方式の効果とその事例

効果	事例
発注事務コストの軽減	2005年から2010年の環境省が発注したフレームワーク方式による調達案件で、従来方式と比べ、平均して毎年7.9%の発注事務コストが削減された。
建設コストの軽減	地方自治体支援法人発注案件で、従来方式と比べ、設計業務で9~13%、施工で7%の建設コストが軽減された。

- 調達の目的が明確に示されている。
- 施工者が負うべきリスクが明記されている。
- 政府の推進する各種施策が適用されている。
- 中小企業の活用割合が高い（中小企業の活用枠を設定している）。
- 他の調達案件（通常の指名競争入札等）に不都合な影響を及ぼさぬよう配慮されている。
- 建設市場全体で競争性が適切に維持されるように配慮されている。

フレームワーク方式では、請負業者選定に関して、発注者の裁量権によるところが非常に大きいと言える。そのため、同方式を有効なものとするためには、より良いものをつくろうとする発注者の主体的な姿勢が必要不可欠であり、上記の効果的なフレームワーク方式の特徴は、発注者のそのような姿勢の表れであると考えられることができる。

最適な調達方式はそれぞれの国でその時々に必要なとされる調達物によって異なるため、調達案件の特性に応じて、適宜、同方式を採用していくのが適当であることは論ずるまでもないが、上述のとおり同方式の導入によって種々の効果が確認されている一方で、その適用率は2011年時点で4.4%と1割に達していないことから、同方式の適用可能性は今後さらに拡大していく可能性は十

分に想定されるところである。

4. 日本の公共調達制度の特徴（特異性）

以上、本稿ではアメリカ、イギリス、フランスの入札制度の概要を述べた上で、特に、イギリスで採用されているフレームワーク方式の概要とその有効性を概説した。

については本章では、わが国におけるよりよい公共調達制度のあり方を考える事を目途として、これらの欧米各国との比較を通して我が国の公共調達制度の特徴、すなわち、「特異性」について考察する。

4.1 わが国の特徴（特異性）1：単一的な調達手法

我が国の公共調達に関する基本的な法令である会計法では、一般競争入札を原則としており、国土交通省発注の現在の公共工事調達では、ほぼ全ての工事で同方式が用いられている。一方で、欧米諸国では、公共調達の基本となる法規制において、調達手法として、一般競争入札だけでなく、我が国でいう指名競争入札方式も同等に位置づけており、さらにその他にも、交渉手続や競争的対話といった、我が国では規定されていない多様な方式を規定している。また、建設事業における適用状況をみると、アメリカでは封印入札、EU諸国では公開手続といった、我が国の一般競争入札に相当する方式が主流であるものの、我が国のようにほとんどの工事に対して一般競争入札を適用している国は、少なくとも本稿で概観した諸外国においては他にない。例えばアメリカでは封印入札（一般競争入札）の適用は全体の約7割であり、残りの3割の工事では交渉・提案手続に含まれる様々な契約方式を採用しており、またイギリスでは公開手続（一般競争入札）よりも制限手続（指名競争入札）が主流である。

つまり欧米では、価格競争による選定だけでなく、その公共調達の多様な文脈に応じて様々な入札方式を採用している。さらにそれら種々の調達方式の中には、発注者の裁量権の大きな方式の適用も少なからず見受けられることが、我が国にはない特徴であるといえる。例えば、アメリカではセットアサイドとして、中小企業への受注優遇措置が定められている。発注者は一定規模・数の工事案件を中小企業へと充てることになっており、運用においては少額の調達には中小企業に限定した制限競争の簡易手続が用いられている。また、イギリスのフレームワーク方式では技術審査によって候補企業を選定した後、発注者独自の手法によって請負企業を決定できるため、発注者の意向を比較的反映しやすい方式であるといえる。

4.2 わが国の特徴（特異性）2：価格優位の落札基準

我が国の現行制度では、総合評価方式を原則的に採用している。この総合評価方式では、一般的に除算方式（技術評価点を入札価格で除して得られる総合評価値の最高点を落札とする方式）という評価手法を用いている。しかしこの方式では「分母」の価格の変動の方が、「分子」の技術評価点の変動よりも、総合評価値に対する影響が概して大きくなることから、概して価格の方が優位に働

く、という特徴があることが知られている（経済産業省、2002）。一方、欧米でも総合評価方式が多く用いられているが、除算方式よりも加算方式（価格評価点と技術評価点の和である総合評価値の最高点を落札とする方式）が主流であり、価格要素の優位性は我が国よりも低い。さらに、本稿で概観した諸外国の方が、事業によって価格要素とそれ以外の非価格要素の重み付けは様々であり、わが国よりも事業特性に応じて柔軟な評価手法を用いている。

4.3 わが国の特徴（特異性）3：発注者—入札参加企業間の交渉の禁止

欧米諸国では民間の有する技術力も活用し、適切な品質確保を図るという観点から目的物に応じた多様な入札方式を導入しており、一般競争入札や指名競争入札方式と同等に、交渉手続を規定している。一方、我が国の調達制度においては、交渉手続が規定されていない。

本来、事業の特性上予め仕様を定めるのが困難な場合には、民間の提案等を取り入れながら、価格や事業実施方法について随時取り決めていくことが適切である。そうすることにより、通常の競争入札で実施されているように総価で契約額を予め定める場合よりも、結果的にコストを低減できることが期待できる。欧米諸国で早くから交渉手続といった民間の技術や提案を参考にしているのはこのためであったと考えられる。しかしながら、我が国では、上記のような事業であっても、発注者の積算によって予定価格を定めて入札に付さなければならないという枠組みは明治会計法制定以来変わっておらず、これが結果的にダンピングの激化や不調不落の発生といった弊害を招いていると考えられる。

また、入札手続において、発注者と受注希望者間の交渉が認められれば、これまで以上に柔軟な調達手法を採用することができるようになるだけでなく、通常の競争入札で不調不落となった場合でも、入札期間の短縮やコスト低減が期待できる。我が国の現行制度では、相当特別な場合を除いて基本的には競争入札によって請負業者を決定しなければならず、たとえ不調または不落となった場合でも、再入札により、入札価格が予定価格を下回らなければならない。しかし、交渉手続が認められれば、このような場合に再入札という手続をとることなく、受注希望者と価格や条件面で再調整の交渉等を行うことが可能となるため、結果として余計な発注事務コストの発生を防止できるということも期待される。

4.4 わが国の特徴（特異性）4：厳格な上限価格設定

我が国で公共調達に関する法規則として最初に定められた明治会計法の法案は、当時の欧米諸国の法規則を参考に作成された。それらには、予定価格について、必要な場合には定めて上限価格として拘束すると規定され、上限価格としての予定価格制度は長く運用されてきたが、1980年代頃からの調達制度改変の流れの中で見直されてきた。そして、現在では、我が国のように官積算

の予定価格を落札の上限価格として厳格に運用している国は他に見当たらない。例えばアメリカでは、入札公示の際には、予算を大まかに設定して公示し、企業の入札価格が異常に低い場合には、それらに対して審査を実施し、必要に応じて排除する。また最低入札価格が予算を上回る場合には交渉手続へと移行し、価格やその他の条件について調整を行う。さらに、契約額設定・支払方式も多様に存在し、例えばアメリカでは、事業の特性上、予め仕様が定めにくい場合には、掛かったコストに一定の利益率を乗じた額を一定期間毎に精算する方式等を採用することもある。フランスにおいても、上限価格は存在していない。

このように、我が国の現行制度のもつ予定価格の上限拘束性は、欧米諸国が実施するような調達制度の柔軟な運用を阻害する大きな要因となっていると解釈できる。さらに、我が国においては、近年の公共事業費削減に伴う受注競争の激化によって、官積算により作成される予定価格の単価が年々減少傾向にあり、それによって、受注企業が適正な利益を得ることが困難になっているだけでなく、必要最低限の資材費や人件費の確保も危ぶまれ、成果品の品質低下や施工の安全性低下などが懸念されている（国土交通省、2009）

5. 本研究のまとめと制度改善に向けた方向性

5.1 欧米と我が国の制度比較

前章までは、欧米諸国の公共調達制度改革の背景と現在の制度を概観し、我が国との比較を行うことによって我が国の制度がもつ特異性を整理した。その結果、以下に示す知見が得られた。

第一に、欧米の公共調達制度は、入札価格による競争を原則としながらも、企業技術力重視の選定方式へと移行してきたことである。かつて欧米では公平性・透明性・客観性を重視するという観点から、入札価格による受注者の決定、すなわち市場競争原理を公共調達に係る入札手続の原則としてきた。すなわち、広く入札を募る「公開入札手続」こそが、関係者の情実の介入を防ぎ、自動的に落札者を決定することができる最も優れた手法とされてきた。しかしながら、その後、特に予め仕様が定めにくい工事の契約において、最低価格での入札者が、成果物に必要な品質や機能の供給能力を有するとは限らないことが徐々に顕在化し始めた。さらに、入札参加者が過剰に低い入札価格で受注し、その後契約変更で請負価格を不当につり上げるといった事態、または入札手続や工事期間の長期化とそれに伴う調達コストの増加等、問題が悪化し始めた。こういった事態を受けて、1980年代頃からヨーロッパにおいて、発注者にとって経済的に最も有利となることを調達の原則とした様々な受注者選定方式の試行が開始され、これを皮切りに調達制度の改変が始まり、アメリカもこの流れに追随した。その結果、現在では、企業と発注者の協働効果を適度に組み込みながら、実に多様な方式が採用されている。

第二に、欧米諸国は、技術力重視の選定を行うために

発注者の裁量権を相当程度認めていることである。入札参加者のもつ技術力を審査することは、必然的に発注者の意図を伴うこととなる。なぜならば、発注者は要求性能を満たす目的物を調達するために、事業の特性を鑑みただで、目的に則した意図をもって、入札者を評価しなければならない。それゆえ、たとえ総合評価一般競争入札であったとしても、入札参加者の資格審査及び技術提案評価に際して、事業に見合った評価方法を発注者は自らの意思をもって決定する必要がある（例えば各評価項目の重みをどのように設定するのかについて等）。このように我が国で広く適用されている総合評価方式ですら、発注者の意図が少なからず反映されている可能性が考えられるが、欧米各国が導入している方式には、発注者の裁量権がさらに大きく認められている調達手法が規定されており、適用拡大が進んでいる。イギリスで適用が進んでいるフレームワーク方式はこの顕著な事例であるといえよう。

第三に、我が国の公共調達制度は他国と比べて企業の技術力を適切に評価・活用するための制度整備が不十分であり、このことが様々な弊害を招いていることである。上述したように、欧米諸国は価格競争を原則とする法制度を前提としつつ、制度改変を進めてきた一方で、我が国では、企業と発注者の交渉を認めないことによって調達の柔軟な運用を阻害し、さらに予定価格によって落札価格の上限拘束を未だに定めている。これらがもたらす弊害がダンピングの激化や不調不落の発生であり、さらに、現場を担う労働者の賃金を減少させ続けるという構造を生み出している。

5.2 制度改善の方向性

これまで述べてきたように、欧米諸国では元々、公共建設工事の調達に際して市場競争原理を原則とされ、その上で適切な工事品質や施工の安全性を確保するための施策を追加する形で改正が進められてきた。すなわち、請負価格そのものが固定的なものではなく可変的なものであるということが前提となっているため、官の積算価格を、受注価格決定に際する上限価格として厳格に運用することはなく、需要者である官と供給者である民の交渉により決定することを法制度化するに至るための環境が比較的醸成されやすかったと考えることができるかもしれない。

また、欧米諸国では契約額決定構造が柔軟であるだけでなく、請負価格を構成する要素である労務費について、日本よりも詳細に規定されているため（岩松，2010）、必要最低限の労務費にしわ寄せが及ぶほどのダンピングは起こりにくいということも考えられる。これは欧米諸国では我が国と比べて、労働者階級の地位が高く、社会に対する影響力が大きいことが背景であると考えられることも可能かもしれない。

いずれにせよ、欧米諸国は競争性を軸とした制度構築の歴史が長いこと、その「弊害」に対して如何に対応していくかについて社会的な検討も多様に重ねられ、その結果として、競争原理を前提とした公共調達制度としては、我が国の現行制度よりもより適切に各種の競争の「弊

害」に対して対処できている点が多いものと解釈できるのである。そして、適切な品質確保を図り技術重視の調達制度へと発展していく中で、必然的に発注者の裁量権を相当程度増加させていったものと考えられる。

そして興味深いことに、その発展の帰結として、例えばイギリスのフレームワーク方式にみられるような、かつての日本の指名入札と、複数業者と発注者との間の話し合い（すなわち、談合）の組み合わせに類似した調達方式も生まれ始めている、と解釈することができるものと考えられる。同方式では、フレームワーク企業間での均等受注に留意しているという事例も確認されており（荃本，2012）、この背景には一定数の優良な地域企業の存在が地域及び発注者にとっても望ましいとの考えがあると推測される。

イギリスが、かつて我が国の慣行であった、（公益に資する）「良質な談合」（山川・神田・藤井，2013）に類似した調達システムの構築へと至ったことは、日英両国が同様の目的をもって、異なる発展の方法を遂げてきた結果であると解釈することができる。すなわち、両国とも、発注者と業界が公共物の品質確保と建設事業の担い手の長期的確保を図って、工事案件を包括的に発注し、個々の工事の請負企業と価格については発注者と業界の合理的な随意で決定するという手法に至ったといえる。しかしながら、我が国の場合は、その手法に悪質な第三者を介入させやすいという構造的欠陥はあった（山川・神田・藤井，2013）。

一方、日本は元々、話し合いを重んじていたため、舶来の競争原理は馴染まなかった。我が国は元来、法律を弾力的に運用することで、法律に不都合な部分があったとしても改正することなく対応する傾向があったと考えられる（藤井，2012）。そのため、会計法で一般競争入札を原則として定められた後も、法制度を大きく改正することなく、関係者間による取り決めによって請負価格と業者を決定するという形態をとるようになり、その後もこの慣行は長く変化することがなかった、という経緯がある（山川・神田・藤井，2013）。

このような調達手法は、発注者が公共物を適切に建設・維持管理しようという意図をもつ限りにおいて、発注者がもつ指名権を効かせることで、不良業者を排除するとともに、優良な業者を育成・保護する役割を少なからず果たしてきた面があることは否定し難い。その上で、（公益に資する）「良質な談合」の弊害を最小限に留める方法を模索しながら発展してきたのが日本の公共調達の実態であり、その中、主に外的要因によって、競争を原則とする調達制度への改変を幾度も強いられ現在に至っている、と考えられる。甚だ抽象的な表現ではあるが、図2は、このような日本と欧米諸国の公共調達の「変遷」を概念的に表したものである。すなわち、欧米においては完全な市場競争原理による受注者決定方式から、発注者／業界の「意図」による決定方式へと徐々に変化（あるいは進歩）してきたものと考えられる。その一方で、わが国においては、明治初頭に「市場競争原理」で始められた受注者決定方式が、徐々に発注者や業界の意図を考慮したものと変遷した一方、「脱談合宣言」に象徴される大

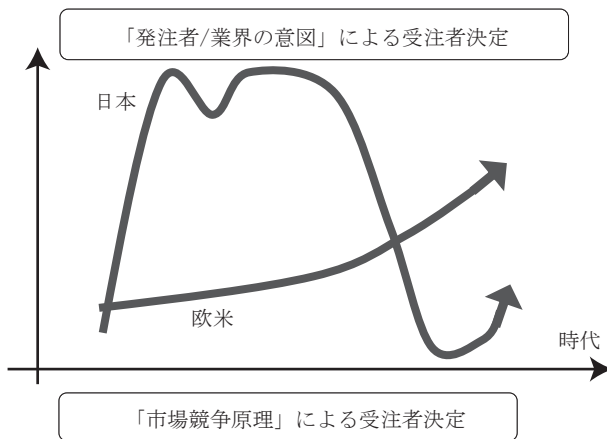


図2：日本と欧米の公共調達の変遷イメージ

きな変革によって一気に「市場原理主義」的なものへと先祖返りしたものの、近年、「総合評価方式」の導入などを通して再び、「発注者や業界」の意図を考慮した方式へと変遷しつつある、という次第である（なお、この歴史の変遷の詳細については、山川・神田・藤井（2013）を参照されたい）。

このような歴史的経緯を鑑みると、本章で述べてきたように、我が国における健全な競争環境の整備が欧米諸国のそれに対して不十分であるのは、談合によって公共工事の調達において発注者や業界の意図を反映させることが可能であったため、競争性を軸とした制度構築の動機が長く存在してこなかったためだと考えられる。

したがって、今後の日本の公共調達制度が「競争原理を前提とした発展」を目指すのであれば、前項で述べた、欧米における「技術重視の多様な調達方式の導入」、「調達手続きにおける交渉の認可」、「予定価格の上限拘束性の撤廃」といった内容について、制度改善にあたって大いに参考にすべきであると考えられる次第である。

謝辞

本稿の基礎資料を収集する等にあたり、平成27年京都大学大学院都市社会工学専攻修了山川貴大氏に多大なる協力を頂いた。ここに記して深謝したい。

引用文献

- 藤井聡（2010）. 公共事業が日本を救う. 文春新書.
 藤井聡（2012）. コンプライアンスが日本を潰す—新自由主義との攻防—. 扶桑新書.
 岩松準（2010）. 諸外国の建築コストブックの実態に関する文献的調査—日・米・英の労務費の構成—. 一般財団法人建築コスト管理システム研究所, H22 第9号.
 建設経済研究所（2003）. 第19次海外調査報告書概要版.
 建設経済研究所（2005）. 第21次海外調査報告書概要版.
 木下誠也（2012）. 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—. 日刊建設工業新聞社.

国土交通省（2009）. 公共工事設計労務単価のあり方について報告.

国土交通省（2010）. 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.

国土交通省（2011）. 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）.

国土交通省（2011）. 建設産業の再生と発展のための方策2011.

国土交通省（2013）. 多様な入札契約方式について（参考資料）. 平成25年度第1回発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会資料.

Langdon, D. (2011). *Construction in use: A survey of building contracts in use during 2010*. Royal Institution of Chartered Surveyors Publications.

森田康夫・佐藤周子（2014）. 海外における公共調達—アメリカ, イギリス, フランス, ドイツでの建設事業調達—. 国土技術政策総合研究所資料, No. 772.

ニューヨーク市（2016）. ニューヨーク市ホームページ. <http://www1.nyc.gov/site/mocs/mwbe/regulations.page>.

榎本信一（2012）. 英国の公共事業フレームワーク方式—発注者と長期指名候補者の事前合意締結制度—. 経済調査研究レビュー, Vol. 11.

Office of Government Commerce (2008). Framework agreements: OGC guidance on framework agreements in the procurement regulations.

大野泰資・原田祐平（2005）. 日・米・欧における公共工事の入札・契約方式の比較. 会計検査研究, No. 32, 151-152.

サンフランシスコ市（2016）. サンフランシスコ市ホームページ. <http://sfgov.org/cmd/sites/default/files/Certification.pdf>.

The Working Group on the Effectiveness of Frameworks of the Procurement and Lean Client Task Group (2012). Effective of frameworks, government construction strategy: A report by the working group on the effectiveness of frameworks of the procurement and lean client task group, Appendix G.

山川貴大・神田佑亮・藤井聡（2013）. 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. 土木計画学研究・講演集, CD-ROM, Vol. 48.

Abstract

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 Western contracting system for public works, reveals a fundamental direction to the future tendering and contracting system with a suggestion.

（受稿：2016年4月1日 受理：2016年5月18日）