

公共調達制度適正化に関する総合的考察

—民間建設企業へのヒアリング調査を踏まえて—

神田 佑亮 (呉工業高等専門学校 環境都市工学分野, y-kanda@kure-nct.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)

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

Study on the tendering and contracting system for public works

Yusuke Kanda (Department of Civil and Environmental Engineering, National Institute of Technology, Kure College)

Ayu Miyakawa (Graduate School of Engineering, Kyoto University)

Satoshi Fujii (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、民間建設企業へのヒアリング調査を実施し、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

入札・契約制度, 公共調達, 競争入札, 包括的契約方式, 入札参加条件

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, 2011a）。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, 2011b）、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、広告による競争（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。

こうした視点に基づいて、藤井ら（2016）は、欧米諸国の公共調達制度をレビューし、我が国における健全な競争環境の整備が欧米諸国と比較し不十分である背景として、公共工事の調達において発注者や業界の意図を反映できることが可能であり、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点を指摘している。その上で、我が国が競争原理を前提とした制度構築を進めていくうえでは、欧米の制度に見習うべき点が多いと述べている。

1.2 研究の目的

一方で、他国で有効であった施策だからといって、同じ施策をそのまま我が国に導入したとしても、必ずしも同様の効果が期待できるわけではない。これは、公共調達を含む公共計画行為とは、社会そのものを合理的に設計することなどでは決して無く、自律的な社会そのものを少しでも健全なる方向に向け変えることを意図して、法制度や諸計画のあり方を考え続けていくというものであるからである（藤井，2012）。この考えに基づくのであれば、公共調達制度はその時々々の社会事情等の影響を受けながら、適切な運用方法が自然と創出され、自律的に変遷していくシステムであるといえる。

したがって、競争原理を原則として種々の制度改善策を進めるにあたっては、それが現行制度上のその他の施策や、我が国の建設市場の取引慣行、建設業界の現況等を鑑みた上で、適切に機能するかどうかを考慮しなければならない。特に、我が国では長く、企業間の競争を回避することで公共物の品質確保を図ってきた歴史があり、競争性を軸とした制度構築の経験が乏しいため、新施策の導入に際しては一層の注意が必要であるといえる。

以上のことを踏まえると、長年、各々の地域の維持・発展に貢献してきた民間企業からみた競争入札を原則とする現行制度の課題と、制度改善の方向性に関わる意見は、制度改善に資する現実的な施策を立案するための重要な示唆となると考えられる。そこで筆者らは、地域建設業関係者を対象に、建設業界の現況や現行の入札契約制度の問題点、及びその改善の方向性についてヒアリング調査を実施した。本稿は同調査で意見聴取・議論した内容を詳述し、調査結果の総括として、公共調達制度改善のための施策案について整理し、考察を加えることで、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. 民間建設企業へのヒアリング調査

2.1 調査実施概要

2.1.1 実施時期

平成 25 年 5 月～平成 26 年 12 月

2.1.2 ヒアリング事項

ヒアリングでは、原稿の入札契約制度の問題点や、制

度改善に向けた方向性・改善案を中心に尋ねた。

2.1.3 調査対象及び方法

本ヒアリング調査では、北海道、北陸、東海、近畿、四国などを主な事業地とする、計 6 名の建設企業関係者を対象とした。対象とする建設企業は資本金が 1 億円程度で、国土交通省の入札参加資格の等級が、B～C 等級に相当する、各地域を主な拠点とする地場の一般的な建設会社である。ヒアリング方法は、対象者に対するインタビュー形式を基本とした。すなわち、筆者らが適宜質問し、対象者にそれら質問に対して回答いただき、その内容について、筆者らが新たな質問を行うという形式を採った。

具体的には、ヒアリング事項①については、「入札参加条件」、「不良不適格業者・過当競争」「主流となりつつある総合評価落札方式」の実態や建設業者側から見た問題点について筆者らが質問するとともに、それ以外の点で改善すべき事項について尋ね（「設計変更協議について」「単年度主義の工期設定、詳細設計業務の遅延」）、得られた発言を以下に要約し、記載している。

また、ヒアリング事項②については、筆者らが事前に検討した制度改善に向けた方向性・改善案を題材に、ヒアリング対象者と対象者に筆者らを交えたディスカッション形式を採った。

2.2 ヒアリング調査の結果

2.2.1 現行の入札契約制度の問題点

2.2.1.1 入札参加条件等について

・発注者の地元優遇意識の低下：

かつては、行政の首長が地元業者やその生活を守ることが当たり前だった。そのため、談合の場で技術力や対応力がないにもかかわらず、自社の利益を重視し行動する「無法者」が出てきたときは、公益と事業者のバランスを考慮し調整する「仕切り屋」の業者と首長が組んで、公益を無視し、利己的行動をとる「無法者業者」を排除していた。例えば、昔は談合のエリア内で安値入札して勝手に仕事を取ろうとする業者をどうしても説得できないときは、安値でのたたき合いになったのち、入札終了後、仕切り屋が首長に呼び出されて問いただされた。事情を話すと、首長から「無法者」が直接叱責を受ける。それにもかかわらず、この業者が秩序を乱す場合は、次回以降の指名から外される。このように、談合の輪を乱す「無法者」にペナルティを与え、結果として公共事業の公益性を確保することができた。現在では、行政の首長も官製談合の疑いをかけられかねないので、そうしたことはなくなった。加えて、制度上、一般競争入札になったので、今後の競争入札の参加者には加えない「指名外し」というペナルティを与えることができなくなっている。

しかし現行の一般競争入札の下でも、経営事項審査（日本の建設業において、公共工事の入札に参加する建設業者の企業規模・経営状況などの客観事項を数値化

した建設業法に規定する審査。以下「経審」と呼称)の点数とエリアで入札参加条件を調整することで、発注者側が地元配慮した発注を行っていた。たとえば、入札公告であると、副市長から「今回の案件はどうしても市内の業者でやってもらいたい」といった意向が伝えられ、仕切り役と相談して入札時の業者選定の点数要件を相談して決めたりしていた。そうすることで、入札応募者が4、5社くらいにしかならないようにしていた。国発注工事では最近では技術提案を求める総合評価落札方式や一般競争入札による入札が主となり、指名競争入札が原則適用されなくなったことにより全くなかったが、地方自治体発注工事では発注者側の意向が伝えられることが未だに多くある。

しかし、発注者の中でも一部には、談合をやっているとされるのを避けたいがため、地元業者に受注させることを嫌う人もいる。その結果、例えば入札参加資格者の経審の下限点数を引き上げる等して本来であれば地元業者がやるような案件でも、大手に発注をかけ、地元業者に仕事を採らせないようにすることもあ

- 利益率の低い案件で請負業者が決まらない：

工事には儲かる仕事と儲からない仕事がある。例えば、コンクリート構造物は仕様が決まっているため、ほとんど儲からないため、受注希望者が少なく、最近では不調不落となりやすい。しかし、昔のように国や県の発注機関の責任者である所長等から“天の声”があったころは、儲からない仕事であっても請け負ってくれと指示され、業者もそれを甘んじて受け入れていた。その代わりに、次に良い仕事を回してくれるなどして、融通を利かせてくれていた。

今の東北はまさにこのような状況であると聞いている。業者不足による労務単価の高騰等の反面、価格が主体の一般競争入札や総合評価落札方式であるため過当競争となり、入札不調が多い。そんな中、優秀な業者は皆、発注者に呼ばれて、仕事を頼まれている。そして頼まれると、受けざるを得ない。地方によってはそのような良い意味での秩序がある。

同様に、民間でも大手と中小業者の間の親子関係のようなものが存在していた。昔は業者の序列が決まっていて、各エリアでスーパー大手から中堅、地元業者に至るまで順番が決まっていた。この序列そのまま仕事を取る順番だった。しかし、例えば下の業者に仕事が回らないときは、大手が融通を利かせて、下請として仕事を確保したり、自分の番を譲ったりしていた関係があったが、今では、各々の地域にも日本全体にも序列を決める力がない。
- エリアが定まっている地域では、競争性が自然と抑制されているところもある：

市町村レベルでは談合がまだ残っているところも実は多い。また、都道府県レベルであれば実は、案件が公告された時点で、どの業者が担当するかについては業者同士の暗黙の了解のうちに決まっている地域もある。

例えば、あるエリアで仕事が出れば、長年その地域にいる業者の間で「この仕事は〇〇の仕事だ」といったような共通認識のようなものがある。その後、入札までに受注予定の業者が、他の業者に電話で連絡し、入札値(入札価格)を指示するといった具合である。わざわざ集まって談合するまでもない。

このように、長年やっているエリアで仕事が発注される分には問題ないが、ここに発注機関の人事異動により気まぐれな事務所長(責任者)が配属されたりすると、無意味に応札可能な業者の事業エリアを広げたり、経審の点数を上げたりしてしまう。そうすると、従来のエリアの外の業者も入札に参加することになる。しかし、そういった業者は、地盤の性質だとか、地元の住民とのやり取りの上での留意点であるとかいう地域の事情を知らない。当然入札は撃ち合い(過当な価格競争)になり、エリアの外の業者が受注してしまうと、案の定、地盤条件に合わない施工方法を採用し建設工事事故を起こしたり、地域への配慮を欠いた施工をし、住民と揉めるなど、施工中に様々なトラブルに見舞われることが常である。

このような状況を受けて、入札の際には地元業者に配慮しようと、総合評価落札方式の評価点に地域点が追加されたが、総合評価の評価点における相対的なウエイトは小さく、実際にはほとんど効果がない。従来の土木事業者単位のエリアは建設業協会のエリアでもあるので、仲間意識が強い。しかし、応札可能なエリアが広がられると、エリア間の抗争みたいになる。「やられたから皆でやりかえすぞ」というような雰囲気になってしまう。

- 経営事項審査制度の評価点数配分の適正化は難しい：

経審の基準は毎年のように改訂されているが、必ずしも企業の実態を適切に反映しているとは言えない。例えば、かつて重機を保有していることが点数のマイナスになっていたことがある。これを受けて、多くの業者が重機を手放した結果、阪神淡路大震災の時に重機が迅速に集まらないという事態に陥ったことを受けて、現在では重機の保有はプラスになるようになっている。このように、経審の基準については抜本的な解決が難しい。

2.2.1.2 不良不適格業者、過当競争について

- 指名入札不在の下では、低入札業者の排除が困難：

問題は現行制度の下で公益よりも自己の利益を優先する「無法者」をどのようにして排除するかである。かつては指名競争入札等での「指名外し」によって、発注者側からの抑止力があつたが、今ではそれができないので、エリアを絞って談合を戻したとしても、無法業者が仕切り屋を脅すといった事態が発生するだろう。他の業者も仕事がなく自分の命がかかっているの、切迫した状況である。こういった「無法者」が暴力を盾に発言力を増してくる。したがって、何らかの方法によって「無法者」を排除する仕組みが必要である。

- 建設業協会等の業界組織にも取り纏め役がおらず、秩序維持が困難：
個々の案件の配分や価格の決定を組合で行うことを条件に、複数の案件を組合に包括発注するという方式は、既存の建設業協会では不可能であろう。昔であれば、新規参入の無法業者が現れた時は、協会に加入させて、理念を共有化することを通して、談合の仲間に入れていた。しかし現在の建設業協会には、組織としての力が低下し、新規に参入した事業者や、公益性よりも自己の利益を過度に優先する事業者に対し、このような秩序を守らせることができる仕切り役がない。従って、協会との随意契約により包括的に発注しても、その後の配分で揉めたり、また、配分を検討するにあたり、公益や公平性を考慮しないと、逆に「無法者」が幅を利かせる可能性がある。
- 地域維持型JVでは責任の押し付け合いになる：
地域維持型で発注されると、従来複数の業者でやっていた業務を数名の業者が一括でやることになるので、結局業者を減らしていくことになる。
災害対応や維持管理は地域維持型JVで請け負っていることがあるが、JV構成員がどんどん減っていき、結果的に破たんするケースが多い。というのも、個々の工事のスケールが小さいので、基本的には誰もやりたくないからである。JVにしてしまうと責任の押し付け合いになる。
結局、この契約方式でやりたいことは、各エリアで中核となる業者が維持管理業務を長期契約でとって、協力業者間で回していくということ。そうであればわざわざJVにする必要はない。JVにすると責任の押し付け合いになりやすいので、中核業者に責任を持たず形で受注させる方がいい。ただし、中核業者がちゃんと仕事を配分・管理していることが前提である。
- 建設業許可の規制が緩すぎるため、看板業者が多い：
今は申請さえすれば、誰でも建設業者になれてしまう状況である。建設業許可を厳しくすることで、業者数を絞って、一件当たり4～5者で入札すれば、競争入札であっても、仕事が適量回ってくるだろう。
10年ほど前に、不良不適格業者の参入を排除することを目的として、無許可操業に対する取り締まりが強化された。その結果、逆に申請・許可を受ける業者が急激に増えた。
問題は技術者数さえ確保すれば、すぐに許可が通ってしまうという規制の緩さにある。新規参入の無法業者は例えば大手建設会社のOB技術者に月数万円払うことによって、その技術者の名義を借りて受注可能な企業として旗揚げする。こういった技術者は、技術者登録をしているだけで、現場にはほとんどおらず、発注機関職員が来そうな重要な打ち合わせにだけ顔を出すと、いった具合である。いわゆる「名義貸し」という実態である。このような業者の悪質な行動は経審に反映されないものの、実態として技術力が低いにもかかわらず、それまで従事していた下請業から、公的な登

録ににり受注可能な事業者となり、元請（工事契約の発注機関からの契約受注者）として幅を利かせ始める。しかし、能力に見合わない案件を受注してしまうと、大手上請けすることで仕事を放り投げることもある。

- かつて、発注量が少ない時には様々な対応をとっていた：
仕事の全体量が少ない時は、一社が仕事を大量に受注してしまいかねないので、昔は、ある仕事を受注すると次の入札には参加できないという「取り上がり」のルールを設定した自治体があった。その他にも、同ランクにおける一件当たりの受注額を下げたり、予定価格2億円以上の工事はJVにする等の措置をとることで、従来であれば1社のところを2社で請け負ったりしてきた。方法はなんにせよ、発注側が需給バランスを考えることが重要である。
- 現行制度下においても、取り上がりルールが実質的に存在している地域もある：
需給バランスを保つ方法として、実質的な「取り上がり」は今でも存在する。ある地域では、入札前に技術者状況や抱えている仕事の本数等を業者間で教え合うことによって、互いの状況が大体分かるようにしている。そうすると、自社がこの先どの仕事を請け負うのかは大体みえるので、取り上がりのようになっている。より具体的にいうと、総合評価方式の入札では、「あの会社からこの技術者がでてくるだろう」という、相手の状況が見える。そのエリアでは、同規模の10～12社くらいで長年やっていて、他社の技術者の顔も知っているの、どこの誰が空いているかもわかる。
国の工事案件はランクもエリアも比較的細かく設定されているので、入札参加業者は事務所単位で大体同じ顔ぶれになる。加えて、そのエリア内の業者で安全協議会をつくったりしているので、現場レベルでは技術者同士は皆、お互いの様子を把握できている。例えば「〇〇社さんは今度の入札案件の工事場所での経験もあるし、今技術者も空いているし、次の仕事頑張りたいって言うているから、次の案件はあそこにくるだろうな」といった予想が立てられる。そうすると、その案件に対する自社の対応は「そんなに頑張って積算とかしても取れないし、今回の案件はあそこがいいか」という感じになり、予想通り、その業者が落札する。そのうち、自社のエース級技術者が他の工事への対応が終了し、新規の仕事を待つ状態になると、意気込んで入札に参加する。ただし、殴殺のための積算は人間がやることなので、積算をミスすることもあって、本命業者が積算のミスをすると、二番手に仕事が行くこととなり、自分が受注を狙う番が近づいてくると、積算も手を抜かずにちゃんとしなければという気になる。逆に自分の番でないときは、高めに入札する。そうであっても、他の入札が最低制限価格を下回る金額で応募してしまい、失格となってしまった場合には、自社に仕事落ちてくることもある。

一方で別の地域では、同ランク1件の工事に対し20

社ほどが応札しており、上述のような業者の自主的な秩序の形成は無い。したがって、互いの様子をうかがうこともなく、自社の都合で入札している。しかし、仕事数と業者数のバランスが取れ始めたら、相手の顔を見ようとするだろう。応札するにも積算を行うなど応分の労力が必要となるが、余計な労力はかけたくないの、そういう意味では話し合いはあったほうが良い。

つまり、受注価格は決めずとも、互いの事情や当該案件に対する熱意等の情報交換をする場があったほうが良い。

- かつて、談合の場で共有されていた情報：昔は麻雀やサウナが談合の場であり、談合屋というのは普通の社員が出社する前に出社し、他の社員が来るころにはもう会社にいなかった。ほとんど自社の従業員と顔を合わすことなく、遅くとも10時くらいには、皆が集まって、談合をしていた。そこで共有されていた主な内容は、自社の手が空いているかどうかということであった。その場で勝つには、次の仕事についてどこまで深く知っているかが重要であった。当該案件の受注を降りた業者がジャッジマンとなり、受注を希望する業者による「公開プレゼン」のような形で、当該案件についての精通度を競うのである。ポイントの優劣の付け方は地域ごとに異なっていて、例えば、過去の施工経験のウエイトが一番高く、次に地域性、技術者条件、熱意、営業状態等であった。

つまり、談合の場で行われていたことは、現在の技術評価型入札での評価事項と似たようなところがあり、なんら悪い話ではなかった。しかしながら、これらに加えて、影響力の強い人物とのパイプだといったような、本来工事とは無関係な事柄によって、ポイントが高くなってしまいうこともあった。

2.2.1.3 総合評価方式について

- 総合評価方式導入によって、状況が改善しつつある地域もある：総合評価方式は基本的には良い制度であると思う。例えば、技術者はいいものを作れば次の入札に有利になるので、次回の仕事も頑張る気になる。一方、仕事が談合によって決まっていると、やる気にならない。もちろん会社としては、いいものを作るために社員が努力して勉強するようにもっていきたい。しかし、かつては「談合で勝つために」ということにあまりにも注力してしまっていた。建設業の営業の世界では、「仕事はお客さんからもらうのではなく、同業者からもらう」と教えられてきた。これはやはり本来的にはおかしかったと思う。ただ他業者が死んでいくのを放っておけないので、その責任については業界で担っていかなくてはならないと思う。

実際、総合評価方式案件では、技術者配置要件等が徹底されており、導入当初は色々と混乱があったものの、今では入札参加者間の価格競争は徐々に抑止され

つつあるように思う。

- 自治体の技術力不足による総合評価方式の未導入：現在は、国・都道府県・市町村で入札契約方式がすべて異なっている。さらに入札制度に関する職員にも知識差がありすぎる。例えば、市レベルであると、昨日まで市民課だった職員がその日から入札業務を担当していたりする。なぜ総合評価方式にしないのかと尋ねたところによると、「どう評価したらいいかわからない」というのが彼らの本音のようである。国土交通省は地方自治体職員にもっと指導をしてほしいと思う。
- 総合評価方式における過剰提案問題：一方で、総合評価方式において、技術提案で過剰にサービスを書かねばならず、適正利潤が得られないという問題がある。例えば、元請けによる過剰な技術提案によって、下請業者へと過剰な水準の施工業務がしわ寄せされたりすることが多々ある。特にA、Bランク（等級）工事の技術提案では、評価項目に「独創性」といったものが入っているの、技術提案の書き過ぎというのは多々ある。つまり、利益を削ってでも、仕事を取りたいがために、提案内容を過剰に書くという状況である。
- 施工実績が重視されると、価格競争に陥りやすく、また技術者も育たない：実績重視型の総合評価方式では、施工実績がなければ仕事をとれないので、採算度外視で受注しようとする業者が出る。その結果、価格競争になっている。さらに、施工実績だけでほとんど受注が決まるようなシステムが継続されると、やったことある工事しか取れなくなってしまう、技術者が育たない（近年では施工実績がなくても参加できる「チャレンジ型案件」が導入されてきている）。

2.2.1.4 設計変更協議について

- 設計積算と現場の乖離、設計変更の困難さ：不確定要素の多い工事では、当初発注時の設計積算では予見できないような、施工条件の過誤や環境の変化（例えば、高波や豪雪等の天候急変や、仮設工道路の施工条件の見誤り、土質条件の相違など）が発生し得る。このような事態が発生した場合には、受発注者による「設計変更協議」を実施し、施工方法や請負価格等の変更手続きが行うことが現行制度上可能である。しかしながら、発注者側は予算制約及び事業の円滑な推進を重視するため、現場監督職員は設計変更を認可し難い。この一因として、工事監督業務をコンサルタント等の外部組織に委託している場合が多く、委託を受けたコンサルタントは設計変更によるコスト増等が、自身の業務に対する発注者からの評価（テクリス点（業務成績評定点））に影響を及ぼすことを懸念している可能性が考えられる。一方、受注者側は事後の「工事成績評定」の点数を減じられることを恐れ、設計変更を申し出難い。

上記の事情により、設計変更は実質的にほとんど実

施されない。そのため、多くの工事で、実際にかかる実施積算は、事前に発注者が提示した設計積算を大きく上回り、その乖離度は平均5～10%程となることもある。結果、受注者の赤字となり、一般管理費や外注費等を圧迫、元請・下請業者の経営・労働環境が悪化する。

上記の理由により、建設業者は不確定要素の多い案件を敬遠する傾向が高い。その結果、このような案件では、不調不落が発生しやすく、再入札の実施等によって行政コストが余分にかさむだけでなく、事業の円滑な推進に大きく支障をきたす。

- 設計と施工の責任の所在が曖昧：
コンサルタントの設計に不備があることが施工時に判明することは多々ある。そして、その設計変更の責任を施工者へ押し付けられ、変更に係る追加予算もみてくれないことが多い。

2.2.1.5 単年度主義の工期設定、詳細設計業務の遅延

発注者の現場監督職員が不足しているため、落札決定後、発注者による詳細設計に時間がかかりすぎる。加えて、国を中心に複数年度にまたがる工事発注が行われるようになってきているものの、単年度予算主義での工事未だ多く、の下では年度内に工事を完成させる必要があるため、着工が遅れると、突貫工事となってしまうやすい。

2.2.2 制度改善に向けた方向性・改善案

前項では、入札契約制度の問題点について、建設企業関係者から聴取した意見を記述した。次いで、本項では、これらの問題点の是正に向けて、どのような改善策が有効となり得るのかについて、ヒアリング対象の建設企業関係者及び筆者らによる議論の結果、得られた結論を述べることにする。

はじめに、前項で述べた、入札契約制度に関する建設企業関係者の意見を、主な課題項目ごとに整理したものを表1に示す

次に、前節の課題に対する施策案について概説する。

2.2.2.1 エリアと経審で入札参加者を制限する

2.2.1.1での例のように、一般競争入札の下でも参加する業者がある程度定まっていれば、競争性の抑制が可能であることが示唆された。しかし、これを妨げているのは①エリアと経営事項審査点数（等級）の拡大、②発注絶対量が少ない、の二つの理由による。発注量が少ないとたとえエリアが定まっても各社はとにかく受注を優先し、打ち合い状態すなわちダンピングになりかねない。一方、発注量がある程度多くてもエリアが広すぎると、業者間で秩序を保つことが難しく、不良不適格業者の排除が困難である。つまり、発注量が増えれば、ある程度の仕事量が期待できるので、適正な利益が見込める価格で受注を目指そうとする。さらにエリアと経審が一定程度絞られていると、入札参加業者数が少ないことに加え、互いの現在の請負状況が大凡わかる。加えて、現行の総合評価のルールであれば技術者をきっちり配置しなければならないので、一定以上の仕事は取れないようになっている。したがって、たとえ当該案件を受注できそうになかったとしても、次回以降の受注可能性をある程度見込むことができるため、採算を度外視するほどの低入札を行う動機を低減することができると考えられる。

上記のヒアリングでの意見を踏まえると、このようにして、現行制度の下でも、エリアと経営事項審査に関する条件が適度に限定された範囲に設定されていれば、一定期間内に受注を見込むことができるので、過剰な低入札が抑制されると考えられる。加えて、ヒアリングでは「融通」という表現がなされていたが、従来では受注者側がマネジメントしていた調整を、現在の発注制度下でマネジメントすることにより、エリア内での業者が保有する技術力に応じた発注を行ったり、業者間での受注バランスのマネジメントも可能となり、現況はかなり改善されると期待できるとともに、発注機関が業者を通じて行っていた調整を、透明性を確保する形で実施することが可能となる。

別の効果として、エリアと経審を適切に設定することによって、地域内の地元建設業者の受注量増加が一定程度期待できる。このことは地域経済の確保にも直結する。

表1：入札契約制度の課題

制度上の問題要因と考えられる事項	要旨
入札参加条件の未設定	入札参加条件の緩和により、一件当たりの入札参加者数が急増しダンピングを助長。従来であれば、地元業者が請け負っていた案件も地域外の業者が受注するようになった。
建設業許可申請の容易さ	現在の建設業許可要件は容易すぎる。そのため、勤務実態がほとんどない技術者が登録される等、事実上の名義貸し行為や看板業者が発生している。
企業評価に関する情報公開の不徹底	かつては次回指名候補から除外することによって、不良不適格業者を排除していたが、現在ではその機能が不在。また、互いの状況が分からないので、仕事を確実に取るために工事品質を度外視した価格で入札せざるをえない。
総合評価方式の拡充不足 発注機関の技術力不足	総合評価方式はダンピング抑制に一定の効果があるにもかかわらず、一部の自治体で未導入。また、一部の発注機関が適切な技術評価能力を有していない場合もある。
設計と現場の乖離 設計変更の難渋	設計積算と現場状況が大きく異なる事態が多々ある。しかし、設計変更が認められることが少なく、追加コストを施工者が負わされ、経営・労働環境の悪化を招く。
単年度主義の工期設定 詳細設計業務の遅延	詳細設計に時間がかかりすぎ着工が遅れた場合、施工者側に余計なコストがかかる。また、年度末までに納めなければならないため、突貫工事となってしまうやすい

加えて、災害対応などの地域維持事業の品質向上が期待できるほか、地元中小企業の維持・育成に大きく貢献できる可能性も期待できる。こうした調整により、地域のレジリエンスを高めることも可能となる。

2.2.2.2 建設業許可の規制強化

2.2.1.2 で指摘されたように、現在の建設業許可制度では参入条件（登録要件）が非常に緩いため、適切な施工能力を有さない不適格業者の新規参入を妨げることができないという声がヒアリングで指摘された。近年我が国は、競争による工物品質の向上とコスト低減といった効果を期待し、企業の公共調達市場参入機会を拡大してきた。しかしながら、技術力や地域精通度を有する適切な施工能力を有する業者による競争でなければ、そのような競争効果の創出は期待できないであろう。

したがって、制度適正化にあたっては、入札参加時点だけではなく、事業参入時点においても、例えば技術者の資格のみならず経験や勤務実態を評価するなど、企業や技術者の適正性を厳密に審査することが必要であると考えられる。

2.2.2.3 コリンズ・テクリスの情報公開

2.2.1.2 で意見が挙げられていたように、互いの情報を公開・交換することが談合の主たる目的であった。これに近い状況を実現するために、コリンズ・テクリスを公開するということが有効である可能性が考えられる。コリンズ（CORINS: Construction Records Information Systems）とは建設工事の実績情報の、テクリス（TECRIS: Technical Consulting Records Information Service）とは測量調査設計業務実績情報のデータベースである。

コリンズ・テクリスでは、500万円以上の公共工事について、担当業者及び技術者等の状況の他、工事・業務成績評価点等が登録されている。現在は発注者のみが閲覧可能であるが、これをオープンにすれば、どの業者がどの案件を担当しているか、技術者に空きがあるか等が民間業者にとって明らかになり、入札案件について、他社の技術点等が大凡見当つくので、採算を無視した低入札を行う動機が一定程度抑えられると考えられる。また、特定の入札案件に関しては、自社のコリンズ・テクリス情報を公開している会社だけを参加可能にするということも有効であろう。

コリンズ・テクリスを公開することによって期待できるもう一つの効果は、看板業者の発見が比較的容易になることである。同業者による相互監視によって、大手OBの有資格技術者名だけを借りる「名義貸し」を行うような不適格業者の発見・通報が容易になり、このような圧力によって、看板業者の横行を自制させる効果が一定程度期待できると考えられる。談合を行っていた時代には、発注者の指名権を軸とした、民間業者間の秩序維持意識による受注調整機能によって、不良不適格業者を排除していたが、この機能が不在である現在においては、公共調達に係る情報を公開し透明性を確保しながら、民間業

者間の総合監視によって、上記のような不良な同業者を発見・排除することが必要ではないかと考えられる。

また、各技術者が担当した工事及びその評価が公開されることによって、技術者に責任感が生まれ、自らのステータスにも影響を与えるので、仕事に対するモチベーションが向上するということが期待できよう。

2.2.2.4 発注者支援機関の設置及び、企業評価業務等の代行

2.2.1.3 で指摘されたように、総合評価方式はダンピング防止に一定程度有効であると考えられる。その要因は様々あると思われるが、最も影響の大きいものは、次に示す技術者要件であると考えられる。総合評価方式では技術提案書の一項目として、配置技術者があり、請負企業は一定期間技術者を配置しておかなければならない。さらに、基本的には定められた期間は、担当する工事に従事しなければならないので、他の工事に配置することができない。つまり、総合評価方式の下では、入札・受注できる案件数は、工事に対応できる技術者数に大きく依存しているので、業者は施工能力を超える量の仕事を受注することが制度上できないことになっている。したがって、総合評価方式を全ての工事に適用することによって、少数の企業に受注が偏ってしまう事態を相当程度防止でき、いわゆる取り上がり規制作用を働かせることができると考えられる。このような効果が期待できるのであれば、一般競争入札方式発注工事には基本的に全て、総合評価方式を導入することが、ダンピング抑制に大いに効果を発揮するであろうと期待できる。本稿執筆時点では国の発注工事のほとんどが総合評価方式を採用している。

しかし一方で、都道府県や市町村など地方自治体レベルでは、総合評価方式の導入が進んでいない（国土交通省、2015）。また、直轄工事のほとんどで総合評価一般競争入札方式が採用されている一方で、自治体発注工事では指名競争入札も多く適用されていることが特徴であるが、例えば一般競争入札方式の適用が比較的多い都道府県レベルであっても、全発注件数に対する総合評価方式の適用率は件数ベースで18%、金額ベースで44%（いずれもH23年度）である（国土交通省、2014）。これはすなわち、自治体レベルの発注では、一般競争入札方式であるにもかかわらず総合評価方式を適用していない事例が少なからず存在することを意味している。このように、地方自治体において、総合評価方式の適用が進んでいない理由として、本調査では、自治体職員に民間企業の提案を評価する能力、すなわち必要な人員や費用が不足しているからであるとの意見が得られた（2.2.1.3）。これについては既往研究でも指摘されているところであり（藤島他、2011）、総合評価方式の拡充が進まない背景には、地方自治体において総合評価方式適用に伴う技術提案書評価等の業務（以下、企業評価業務と呼称）を適切に遂行するための能力や費用が不足していることが実情である可能性が濃厚に示唆されているということができよう。

以上のような状況の下、地方自治体発注工事に対して、総合評価方式の適切な活用を進めていくためには、様々な対応策が考えられるが、ヒアリング調査を踏まえて、本研究では、次のような施策を提案する。

それは、地方自治体の総合評価方式案件発注に伴う業務（技術提案書評価、参加企業の経理状況・施工実績評価等）を代行する機関の創設・活用である。都道府県や市町村レベルで総合評価方式の適用が進まないのは、自治体に企業を評価する能力がない（あるいはその業務を遂行するための財源を確保できない）からである。これに対しては、地方自治体の発注であっても、例えば、国の主導で上記のような機関（以下、発注者支援機関と呼称）を設置し、それが総合評価方式に伴う技術提案評価等の業務を代行することによって、適切な企業評価を比較的少ないコストで行うことができるのではないかと考えられる。これは、発注者支援機関が複数の自治体の発注案件の企業評価業務を包括的に代行し、また、入札手続き全体の中の企業評価業務のみに特化した事業を行うことによって、業務の効率化や事務コストの低減といった効果が期待できるからである。企業技術力の評価に長けた機関が技術提案書の審査・評価等を実施すれば、過剰な提案に対しても適切な判断を下すことができることも期待もできる。したがって、各都道府県ないし各広域圏に、この発注者支援機関が設置されれば、地方自治体発注案件においても、総合評価方式の適用が増加し、さらに、技術者配置条件によって、企業間で自然と受注調整作用が働くことが期待される。

加えて、一定規模以上の案件については、自治体は総合評価方式を適用する際には発注者支援機関に委託しなければならない、あるいは自治体が自ら企業評価を行うにしても、国あるいは支援機関が了承する水準の能力ないし職員が自治体にいなければならないということを義務付けることも重要であろう。その他、国の補助事業である地方自治体発注工事については、企業評価を発注者支援機関に委託することを義務付けるといった措置も総合評価方式の適用拡大に大きく寄与すると期待できる。

さらに、中間検査や竣工検査等の施工段階における業務も同機関が委託請負することで、工事全体に係る検査や評価に統一性を保つことができるだけでなく、発注者による検査ではなく第三者視点からの検査となるので、より客観性に優れた評価となると考えられる。

加えて、同機関の職員については、国土交通省・地方自治体のほか、民間建設企業等から定期的に出向させるなどして、関係団体が人材を提供することができれば、地方自治体の技術公務員育成にもつながる可能性が期待できる。また、企業評価手続きの透明性確保を目的に、同機関に会計検査院からの出向職員を加えることも重要であろう。

2.2.2.5 発注者支援機関による設計変更マネジメント管理

2.2.1.4 で指摘されていたように、現行制度下において、発注者・受注者双方の様々な事情により、適切な工物品

質の確保が危ぶまれる場合であっても、設計変更が実施させ難い事態が発生している可能性が示唆されている。この問題に対しては、工事の円滑施工や成果品の品質向上に資する場合には、設計変更を迅速に実施できるよう発注者の監督職員の裁量権を適正化・明確化することが重要であろう。特に施工条件の過誤や、当初予見できなかった環境の変化が発覚し、早期に対応が必要な場合には、迅速に設計変更を認め、追加費用の精算等に際しては、受注者に不当なしわ寄せが発生しないように、柔軟に対応する必要がある。

そのためには、発注者側の現場監督職員に対して、設計変更についての権限を一定程度付与しておくことが重要であろう。なぜならば、予算を管理する発注機関に属しながら、変更の必要性について適切な判断を下すことができるのは、発注機関の現場監督員のみであるからである。

一方で、大規模な設計変更の必要が申し出られた場合には、現場監督員の判断のみに依存することは大きなリスクが伴うことがある。このような場合には、設計変更の合理性について、第三者機関によって迅速な審査を行うことが有効ではないかと考えられる。すなわち、一定規模以上の設計変更については、従来、職員毎に異なっていた設計変更可否判断を制度として一元化することで、設計変更及びその後の契約変更の合理性を高めるとともに、事業への迅速な適用を促進することが可能となると考えられる。

そして、前述の発注者支援機関が、この第三者機関として、入札手続きを含む調達手続き全体の統一性と効率性の面でも、また設計変更に際する技術的判断能力という面でも適切ではないかと考えられる。現在では、施工段階において当初の設計に不備等が生じた際、その責任の所在や対応方法が明確でない場合が多く、結果的に、施工業者がその責任の負うことが多いという意見が本調査では多くあった。したがって、設計業務の委託を受ける建設コンサルタント、実際に現場で目的物を建設する施工業者、そして発注者の三者間の役割と責任を明確に線引きすることが、受注企業への適正利益配当及び事業全体の円滑な推進の為に必要であると考えられる。そして、このような施工段階における契約関係のマネジメントを担うのは、公共工事に関する審査・評価能力を十分に兼ね備えた発注者支援機関が適切ではないかと考えられる。ただし、この発注者支援機関は、業務成績評点の対象となるようなものではなく、発注者・受注者の双方からの独立性を確保し、公平な判断が下せるようにすること、また、工事の進捗に影響しないように迅速性を確保すること、加えて、公共事業という税金を投じる事業であることから、判断の理由を明らかにするといった透明性を確保することが重要である。

2.2.2.6 請負業者の詳細設計付責任施工

前述の発注者支援機関が設置されれば、発注手続きが迅速に進められることが期待できるため、2.2.1.5 で指摘

のあった、詳細設計の遅れによる着工時期の遅れるという事態は、相当程度是正される可能性が期待できる。

それに加えて、施工業者が適切な詳細設計能力を有している場合には、詳細設計と施工を一括して発注することも有効であろう。これによって、発注者機関側において相当の事務コストの削減が期待できるほか、施工業者にとっても詳細設計の責任を自ら負うことによって、着工後、設計変更の必要性が生じた際には、自らの責任で追加工事及びそれに要するコストを負担しなければならないという面があるものの、請負契約後、迅速に事業化することができるということは大きなメリットとなると考えられる。また、受注者選定に際しては通常の設計施工分離発注時以上に詳細な技術審査・評価を施す必要があるにしても、設計業務委託と施工業務発注それぞれに掛かるコストを考慮すると、総計で見てコスト減となる可能性も期待できる。さらに、詳細設計を含めて責任施工という発注形態となれば、受注側に相当程度の技術力が必要となるので、結果的に不良業者の排除にもつながることも期待できる。したがって、施工業者による詳細設計付き責任施工という発注形態をとることによって、受発注者双方にとって、より低コストで高品質の事業推進が期待されるということができよう。

2.3 調査結果総括と考察

以上、2.2において、民間建設企業関係者のヒアリング調査を通して得られた、現行の入札契約制度の課題及び制度改善の方向性について、意見聴取・議論した内容を詳述した。本節では、調査結果の総括として、公共調達制度改善のための施策案について整理し、考察を加えることとする。

我が国は1990年代には従来の指名競争入札方式を原則とする入札契約方式から、公平性と透明性に優れた一般競争入札方式を原則とする制度へと大転換を行った。その後、現在に至るまで、過度な価格競争の弊害であるダンピング問題を主とした様々な課題に対応しながら、制度改正を図ってきたわけであるが、総合的にみて、現在の公共工事調達市場においても、ダンピングや不良不適格業者、不調不落の発生といった問題は依然として存在していることが、本調査によって得られた種々の意見から示唆された。

公共調達市場の現況については様々な解釈が可能であろうが、一つには、公共工事の需給バランスが大きく崩れている状態であると解釈することができよう。すなわち、現在では、多くの案件で受注希望者が過剰に集中し、入札価格の叩き合いとなり、その結果、工事や成果品の品質悪化、建設業界の疲弊を招いている一方で、一部の案件では、受注希望者がいないもしくは予定価格以下で請け負うことができる業者が1社もおらず、不調不落となり、その結果、再入札実施等による行政コストの増大を招いているだけでなく、事業の遅延も問題となっている。このような現状にあっては、ダンピングが発生しやすい案件において過当競争を抑制するとともに、不調不

落となりやすい案件において円滑な請負契約の締結と事業推進を促進すること、すなわち需給バランスの改善が重要であると考えられる。

このように考えると、かつて執り行われていた談合が、この需給バランスの調整機能を担っていたのではないかという可能性が考えられ、その可能性は本調査を通じた企業関係者の意見の中にもみてとることができよう。かつては、工事品質の低下を招かぬ様、過剰な安値で入札する、あるいは適切な施工能力をもたない不良業者を排除しつつ、企業間で実質的な受注調整を行う一方で、利益見込みが少ない工事についても、発注者が利益率の高い別の仕事を与える等の柔軟な措置をとることによって、請負業者を円滑に特定していたのであろう。

このように、我が国の公共調達の歴史において、談合は需給バランス調整機能としての役割を少なからず担ってきた可能性が示唆された。しかしながら、前章で述べたように、現在の我が国の公共調達制度は、競争性を軸とした制度構築を進めることが求められているといえる。そこで、談合不在の現行制度下において、入札価格による競争を前提としつつ、需給バランスを適切に保つためには、2.2.2で詳述した施策の導入・推進が現況を幾許か改善し得るのではないかと考えられる。

上述した、現行の公共調達制度改善のための6つの施策のうち、一部には他の施策と同時に進められることによってはじめて、効果が期待できるものもあると考えられる。そこで、以下ではこれらの6つの施策の導入・推進によって、公共調達市場に一体どのような効果をもたらし得るのかについて述べることにしたい。はじめに、これらの施策と効果の関係を図1にて模式的に示す。

まず、需給バランス改善の為に必要なことの第一は、ダンピングすなわち過剰な低入札の抑制である。本調査の結果より、現行制度においてダンピングを抑制するための対応策として提案するのは、上図の①～④の施策であり、それらによってダンピング抑制効果が創出されるメカニズムは次のとおりである。発注案件を経審とエリアで細かく区切ること(図1の①)ことによって、1件当たりの入札参加者数が制限される(本調査では、一件当たりの入札参加者数は4～5者程が適切であるとの意見があった)。これにより、地域外企業の入札参入が一定程度抑えられると考えられるので、地域企業にとって受注機会の拡大につながり、地域維持事業や災害対応等を担う地域企業の維持・育成に貢献できることも期待できる。

ここで、現行の総合評価のルールであれば技術者をきっちり配置しなければならず、配置技術者に関する要件が、その企業の技術点を大きく左右するため、短期間に一定以上の仕事を取れないようになっている。そのため、地方自治体発注案件に対して、発注者支援機関が総合評価に係る企業評価業務を代行する(同④)ことができれば、総合評価方式の適用拡充につながり、さらに、コリンズ・テクリス情報が公開されれば(同③)、他社の請負状況や技術者配置状況を把握することが可能となり、その結果、自社が受注可能であるかどうかをある程度予測すること

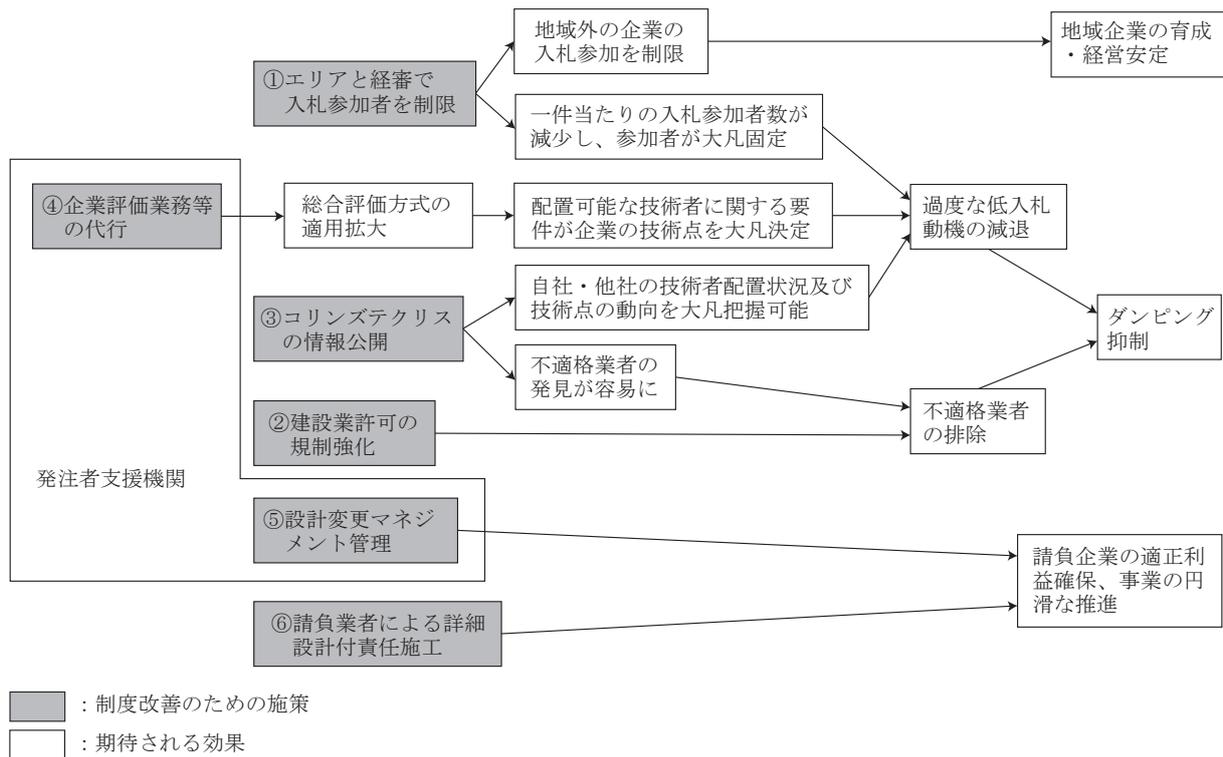


図1：制度改善のための施策と期待される効果

ができるようになる。

このようにして、現行の総合評価方式が適用されている地域において、エリアと経営事項審査に関する条件が適度に限定された範囲に設定されていれば、採算を度外視するほどの低入札を行う動機を一定程度低減することができると考えられる。そして、さらに、自社と他社の技術評価の動向をある程度把握できる状態となっていれば、企業は一定期間内に受注をある程度見込むことができるようになるので、低入札動機は一層低減すると期待できる。

加えて、コリンズ・テクリス情報の公開によって企業の総合監視による不適格業者の発見が容易になることが期待でき、さらに、建設業参入規制強化（同②）も併せて進められれば、不良業者を入札参加前から排除することができる。したがって、上図①～④の施策が適切に進められれば、適切な施工能力を有する企業間の競争において、過度な低入札を行う動機が低減される状態となり、結果的にダンピングが相当程度抑制させるのではないかと考えられる。

また、ダンピング抑制策だけでなく、不調不落となりやすい案件において円滑な請負契約の締結と事業推進を促進することも重要である。そのためには、施工段階において迅速かつ適切な設計変更を実施できる体制を構築しておくこと（同⑤）によって、不確定要素の多い工事案件のリスクを低減することが必要であろう。また、施工業者に詳細設計を含めて施工業務を発注すること（同

⑥）も、受注企業にとって事業リスク低減につながると考えられる。これらの施策によって、企業にとって従来リスクの大きかった工事案件において、適正な利益を一定程度見込むことができるようになるので、受注希望者が増加することが期待され、その結果、事業の円滑な推進が期待できると考えられる。

以上にて、上述の施策を導入・推進することが、公共調達市場の需給バランスを改善することを通して、現況のダンピング問題や不調不落問題を是正する可能性を示したが、公共調達制度の適正化を進めていく上では、次の点を念頭に置いておく必要がある。第一に、公共工事発注の絶対量が、建設企業が存続する上で必要な受注量よりも大幅に不足している場合には、前述の施策をもってしても、過当競争を抑制することは困難であると思われる。前述の施策は供給と需要の偏りを是正することによって、需給バランスを改善することが期待されるのであり、総供給量が不足している場合には、企業はどうしても採算を無視して入札せざるをえない状況に陥りやすくなると考えられる。第二に、これらの施策を講じたとしても、過度な低入札を完全に防止することは制度上不可能であるということである。これらの施策によって、過度な低入札を行う動機を相当程度低減させることが期待できるものの、総合評価一般競争入札方式の最終的な受注者特定基準は、技術点と入札価格の合成値である総合評価値であることを考慮すると、低入札によって受注可能性が高まるという状況に変わりはない。本調査を通

じて聴取した意見の中にも、2.2.1.3で指摘されたように、施工実績重視型の総合評価方式では、過去の施工実績が以降の受注機会獲得に大きな影響を及ぼすため、実績のない企業の中には、採算を無視してでも受注しようとするものもいる。また、施工実績を重視し過ぎると、技術開発や人材育成が促進されにくくなるということも指摘されており、こういった問題に対しては、本章で提案した施策では改善が期待できないと言わざるを得ない。

したがって、総合評価一般競争入札方式の下では、ダンピングという弊害を完全に除去することは不可能であることをしかと認識しつつ、競争性を適度に抑制し需給バランスの改善を通して、自制的に低入札を抑制する市場環境を醸成することが、制度改善のあるべき方向性であると考えられ、前述の6つの施策はそのための具体的な措置の一部であるということができよう。

3. 結論—制度適正化に向けた総合的考察—

本研究では、地域建設業関係者を対象に、建設業界の現況や現行の入札契約制度の問題点、及びその改善案についてのヒアリング調査の結果について述べた。その結果、6点の制度上の課題が挙げられ、その課題に対してどのような改善策が有効となり得るのかについて議論した内容を纏めたものが表2である。そして、これらの施策を導入・推進することが、公共調達市場の需給バランスを改善することを通して、現況のダンピング問題や不調不落問題を是正する可能性を示した。

表2：入札契約制度の課題と、対応する改善策案

制度上の問題要因と 考えられる事項	制度改善のための施策案
入札参加条件の未設定	エリアと経営事項審査評点で入札参加者を制限
建設業許可申請の容易さ	建設業許可の規制強化
企業評価に関する情報公開の不徹底	コリンズ・テクリスの情報公開
総合評価方式の拡充不足 発注機関の技術力不足	発注者支援機関の設置及び企業評価業務等の代行
設計と現場の乖離 設計変更の難渋	発注支援機関による設計変更マネジメント管理
単年度主義の工期設定 詳細設計業務の遅延	請負業者の詳細設計付責任施工

神田ら（2017）が述べるように、我が国では、会計法で定められた価格競争を原則とする調達法規制は馴染まなかった。しかしながら、同法を改正することはなく、運用面において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。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、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ったことが示唆された（例えば、戦前の談合屋として知られていた前田組の前田栄次郎の

口述として次のようなものがある。「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入して自由競争を避け（以下略）」）。その上で、競争を原則とする調達制度への改変を度々強いられながらも、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る。そして、一時期には公共の為の談合を正式に保証する法制度へと至ったこともあった（例えば、当時の東京工業組合は、必要物資の配給、工事請負の斡旋、工事の鑑定などを目的とし、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。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）。そして、談合がもつこのような正の側面は、本研究にて詳述した建設企業関係者の口述からも散見されることを考慮すると、近年においても、談合が公益に資する目的で執り行われていた可能性も考えられる。

一方、藤井ら（2016）が述べるように、欧米諸国は元々、公共建設工事の調達に際して市場競争原理を原則とし、その上で適切な工事品質と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を進めてきた。すなわち、請負価格は市場の調整作用（需要と供給のバランス）によって決定されるという考え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かっただけでなく、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られる。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。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・談合に類似した調達方式も生まれ始めている。イギリスが、かつて我が国の慣行であった「良質な談合」に類似した調達システムの構築へと至ったことは、異なる発展の方法によって同様の目的を企図してきた結果であると解釈することができる。すなわち、日英両国とも、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。

このように、我が国の公共調達制度は欧米諸国とは異なり、談合という調整秩序を基本としながらその弊害を最小限に留めるという発展の仕方を遂げてきたと解釈すると、競争原理を前提とした公共調達制度としては、欧米諸国は競争性を軸とした制度構築の歴史が長いいため、我が国の現行制度よりも優れた点が多いといえよう。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、欧米諸国の制度に共通してみられる、「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」等の施策の導入を検討する必要があるのではないかと考えられる。

談合排除を図る現況をふまえると、公共調達制度改善のために、我が国がめざすべき方向性は、競争性を軸とした制度構築であると考えられる。そして、そうであるならば、現在、公共調達の現場でどのような課題が存在し、またそれに対してどのような施策が有効となり得るかに関する建設業者の意見は、我が国における健全な競争環境の整備に資する非常に重要な示唆となり得ると考え、本研究では、地域建設業者に対してヒアリング調査を行った。本調査で明らかとなった、制度改善の方向性についての重要な点は、需給バランスの改善である。すなわち、ダンピングが発生しやすい案件において過当競争を抑制するとともに、不調不落となりやすい案件において円滑な請負契約の締結と事業推進を促進することを、現行制度の枠組みの中でいかに促進していくのかということである。

そして、このための具体策として、ダンピング抑制のためには、

1. 入札参加条件を従来よりも限定的に設定することで、一件当たりの参加企業を少なくし、
2. コリンズテクリス情報を公開することで、技術者や企業の評価に係る情報を企業間で把握可能とした上で、
3. 総合評価方式の適用拡充を進める。

これら1～3の施策を進めれば、総合評価方式の下では、技術者に関する要件が技術評価点に大きく寄与するため、結果として、採算を度外視するほどの低入札を行う動機を自制的低減することが期待でき、

4. さらに建設業許可の規制を強化することで、不適格業者を入札参加前の時点から排除していくことを進めれば、入札市場から不適格業者が排除される結果、ダンピングが抑制されることが期待できるのではないかとすることが示唆された。

さらに、不調不落を減少させるためには、その主たる要因が「不確定要素による事業リスク」であることを考慮すると、

5. 施工段階において迅速かつ適切な設計変更を実施できる体制を構築しておくこと他、
6. 施工業者に対して、詳細設計を含めて施工業務を発注すること

も、受注企業にとって事業リスク低減につながると考えられる。これらの施策によって、企業にとって従来リス

クの大きかった工事案件において、適正な利益を一定程度見込むことができるようになるので、受注希望者が増加することが期待され、その結果、事業の円滑な推進が期待できるのではないかと考えられる。

上述した施策によって、競争を原則とする現行制度においても、需給バランスの改善がされ、ダンピングの抑制や事業の円滑推進等の効果が相当程度期待できる。そして、これらの施策をみても、適切な競争環境整備のためには、発注者が調達目的物や、建設市場環境などを考慮して、入札参加条件や発注方式の設定や企業評価を適切に行うことが必要であるということができよう。すなわち、健全な競争環境を整備するためには、発注者の裁量権を適切に活用することが極めて重要であると考えられる。

このように考えると、さらに次のような事柄も示唆される。つまり、いかなる施策を導入・推進したとしても、競争を原則とする調達制度において、その弊害を完全に排除することは極めて困難であるということである。本調査を通じて聴取した意見の中にも、2.2.1.3で指摘されたように、現行の総合評価方式においても、採算を無視してでも受注しようとする企業動機が論理的に存在してしまう構造や、施工実績を重視し過ぎると、技術開発や人材育成が促進されにくくなるということも指摘されており、こういった問題に対しては、本稿で提案した施策が有効とはなり得ないと考えられる。

このように、競争原理に基づいて請負業者と価格を決定するシステムが、透明性や公平性という面に優れた取引原則であるものの、こと公共工事の調達においては、それが必ずしも常に最適な決定を下すとは言い難い。それゆえ、神田ら(2017)が述べたように、我が国においては、マーケットメカニズムでは考慮されることが難しい事情等も勘案し、談合という調整秩序が、請負業者と価格の決定方法として長く存在し続けてきた。こうした談合は政治家等の第三者の介入を招きやすく、それゆえ不正な金銭の授受を生み出してしまいやすいという点で、不適切であるということは否定することはできないが、一部の談合が公共物の適切な品質確保に資する目的で執り行われていた可能性も十二分に示唆されている。そして、従来よりも健全な競争環境の整備が進んできたとはいえ、現在でもなお、上述のように、市場競争を原則とする制度体系の中では、品質悪化の危険性に十分に対応しきれないケースが存在しており、そのような危険性が無視できない状況にある場合には、かつての談合のように、発注者による合理的な随意によって受注候補者を選定した上で受注者を特定することも必要である場合があるのではないかと考えられる。

一方で、藤井ら(2016)が明らかにしたように、欧米諸国では、発注者の裁量権を相当程度拡大させている動きがみられる。競争性を軸とした公共調達制度という意味においては、我が国よりも制度構築の歴史が長く、より発展していると考えられる欧米諸国の制度において、このような動きがみられるのであれば、同じく競争を原

則とする制度構築を目指す我が国においても、同様に発注者の裁量権を拡大し、調達目的に応じて多様な調達手法を運用することは、妥当かつ適切な姿勢ではないだろうか。欧米諸国の事例に学ぶのであれば、近年イギリスで導入が進んでいるフレームワーク方式は、大いに参考にすべきものであると考えられる。なぜならば、同方式は、我が国の従来型の指名競争入札方式と同様に、受注候補者と長期的かつ包括的な協定を締結する点など類似点が多く、我が国の建設業界における取引慣行に比較的馴染みやすい可能性が推察されることに加え、受注候補者の選定等に関しては、総合評価方式と同様の技術力評価手続きを規定しているため、比較的透明性と公平性が担保されているという点で、より優れた調達方式であると考えられるからである。したがって、市場競争原理がカバーしきれない現行制度の不足を補完することを企図して、我が国でもフレームワーク方式を調達手法の一つとして位置付けることは一定程度の合理性があるということができよう。

謝辞

本稿をとりまとめるに当たり、平成26年度京都大学大学院都市社会工学専攻山川貴大修士論文「公共調達制度適正化に関する研究」を参照させて頂いた。ここに記して、当該論文をとりまとめた山川氏に心より深く深謝したい。

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). 公共計画行為の基本構造—一意図性に基づく自律的な法制度形成—. 科学・技術研究, Vol. 1, No. 2, 75-78.
- 藤井聡・宮川愛由 (2016). 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—. 実践政策学, Vol. 2, No. 1, 97-106.
- 藤島博英・築瀬範彦 (2011). 地方中小自治体における総合評価方式による入札制度導入の実態に関する研究. 第29回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会講演集.
- 神田佑亮・藤井聡 (2017). 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. 実践政策学, Vol. 3, No. 1, 39-52.
- 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 (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 (2011a). 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 (2011b). 建設産業の再生と発展のための方策.
- 国土交通省 (2014). 今後の総合評価落札方式のあり方、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 (資料3), 2014.3.11.
- 国土交通省 (2015). 実施状況調査の集計結果、平成24

年度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 (別紙1), 2015.9.10.

山脇直司 (2004). 公共哲学とは何か. 筑摩書房.

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, interviewing construction firms about public works, reveals a fundamental direction to the future tendering and contracting system with a suggestion.

(受稿: 2019年11月3日 受理: 2019年12月28日)

