

## 請負工事入札制度の合理化について

正員 立花 次郎\*

**Synopsis** The construction industry, who had been in a boom continuously from the war time, recently fell into a grave depression owing to the scarcity of new projects and the increase in number of contractors. Considering this fast to be a serious one, the writer developed his personal plan to solve this problem in the following pages. Through a process of classifying contractors by their ability or speciality, etc., his plan aims at appeasement of too severe competition, which otherwise might induce very bad practice of "prefabrication."

### I 請負業界の混乱

過去 10 年間の戦争中はもとより、終戦後も進駐軍工事等によつて繁栄を続けて居つた建設工事請負業界も、最近とはみに請負工事の発注量が減じて、非常な不況に喘いで居る。発注者の見積り予定金額の 30%、40% で落札する場合も往々にして発生して、これでは発注者の望む良い施工の工事も望み得ないし、業者も又余りに過激な競争のために共に潰れて了うと云う危険にさらされて居る。

そこで請負工事入札制度の合理化とか、余りに片務的な請負契約約款の是正とか、建設請負業そのものの余りに封建的な又手工業的な従来の経営方式の批判などが、今日再び問題となつて来た。これは請負業者自身の問題であると共に、発注者である官民の側に於ても重要な研究題目である。発注者側と雖も、良い施行の工事を、適正な安價さで竣功させる事が最も望ましい事であり、又努力の目標であるべきであり、このためには、健全な経営の技術優秀なる工事請負人の存在が必要であるし、又近い将来、吾國はもとより東亞各地に於て、眞の平和の建設復興が本格的に開始されるに當つて、日本経済界の発展のために絶対に必要な要件である。

今日の請負業界混乱の原因は多々あると思うが、その主なるものを数えること次の如きものであろう。

- (イ) 終戦後吾國の建設工事の大宗であつた進駐軍工事並に戦災復興の應急建設工事が、一應終了したと。
- (ロ) 吾國経済の回復が遅々として居つて、未だ本格的な産業投資・永久構造の建築、或は都市建設とか、水力開発以下の資源開発とか、徹底的な災害防止工事、道路・鉄道の建設或は鉄道施設の大改良工事などが起らないこと。

- (ハ) 請負業者は終戦後寧ろその數を増して、以前の好況時代に比してさえ 130% 以上となつて居り、その生存競争が激化して居ること。
- (ニ) 有力な請負業者と雖も東亞各地に配置して居つた施設・機械類を失ひ、経営の基礎に於て弱体化して来たこと。
- (ホ) 労働基準法、職業安定法等の労働関係諸法規が完備し、労働の搾取による利潤の獲得は望み得なくなつたこと。
- (ヘ) 特に最近の金融逼迫にあつて、中小企業であり又自己資本が少くもつばら融資に依存して来た従来の経営が甚だ困難となつて来たこと。
- (ト) 過剰な従事員を擁し、從來インフレの波に乗つて経営が放漫であつたこと。

以上 7 項目の主な原因を列挙して見たのであるが、このどれを考へても早急に吾國に於て好轉するとは思はれない困難な問題のみである。若し然りとすれば、吾國請負界の健全なる発達、否寧ろその存続そのものために、ここで徹底的な改革と方向轉換とが必要なのはあるまいか。又この改革と轉換の一大起因となる原動力として、請負工事入札制度の問題がある事を考へ、私はここに発注者側の 1 人としての意見を卒直に述べて見たいと思う。

### II 建設業界及び發注者の現状とその缺点

本論に入るに先立つて、現在の建設業界と發注者側との双方に於ける混乱した状況並びにその欠点を一應検討しておく必要がある。

先ず建設業界であるが、建設省管理局の調査その他に基づいて次の事が言えるように考へる。

1. 業者の數が多過ぎること。綜合建設業者に於てさえ 15 万を數え、職別業者は 20 万を越えると言う。然も法人組織のものでさえ、資本金 20 万円未満のものが 85% を占めて居るから、他は押して知るべしで

あつて、如何にも中小企業的である。

2. 手工業的であること。業者の所有する工食用機械は誠に少く、トラック、トロ車、モーター、ポンプ、ミキサー、ウインチ程度のものが大部分であつて、誠に手工業的である。もづと徹底的に機械化施工を進めなければ、欧米の施工能率に到底及ばない。

3. 資本が貧弱でその構成が不堅実であること。主な業者の完成工事高に対する拂込資本金の割合即ち拂込資本の回轉率を見ると、30乃至100に達し、使用総資本の大部分を前渡金或は借入金に頼つて居る事が分る。しかも固定資産が拂込資本の数倍に達して居るものが多く、頗る不堅実な経営内容であると言はなければならない。固定資産の減價償却や所有機械類の維持修理も頗る悪いと推察される。

4. 營業の管理並びに保護手段に無関心であること。上記3項目の欠点と、建設業に対する管理法規の不備等とは相俟つて、大中小業者の余りに苛烈な自由競争を産み、業者の資格付けもなく、相互援助もなく、技術の発達も少なかつた。従來発注者は官公廳が多かつた關係上、業者は個々に政治的、縁故的に活動し勝ちで、自由民主的な方法によつて相互に營業を保護すると言う努力に乏しかつた。

業界の欠点を教え立てたが、一方に於て発注者側の多くの欠点も、充分に反省せられなければならない。主なる建設工事は公共事業である故に、重要工事の大部分は官公廳・特種法人等が発注主である。

1. 発注者側に何等の協力なきこと。発注者が主に官公廳・特種法人であり、セクショナリズムと封建性が強かつた關係上、自己の目的の利便を守るに急であつて日本の建設業を綜体的に発達させると言う努力なく、協力もなかつた。即ち特定の支出人グループを抱えて、之れを封建的に駆使したがかり、又政治的に動かされ勝ちであつた。

2. 立入つた保護が強過ぎたこと。官尊民卑の思想から優秀技術者は発注者側に片寄り、材料支給、機械貸與、施工法指導等の特定の保護を加え過ぎた。

3. 発注者側に無駄が多いこと。上記2項目の欠点は、官公廳職員の過大に相俟つて、発注者側に多くの無駄を行はせて居る。又更に予算制度、會計制度等の不合理とその運用の適切ならざる事は、この無駄と浪費を更に大きくして來た。過大な技術員、乱雑に又個別に保持されて居る施工機械、經濟速度と投資の効果的回收を考慮しない予算の行使、徹底的な技術的検討を輕視して政治的に動かされた設計等、枚挙にいとまがない。

以上日本の建設業をとりまく、従來の多くの欠点に

ついて考察したのであるが、かゝる現状に立脚して之れ等を総て一步でも合理化させ、日本經濟界の浪費を減じ、しかも自由民主的な方法に於て、今後の建設業界を向上し健全化して行くために、請負工事入札制度の合理化の問題を考えなければならないと思ふ。

### III 指名競争入札制度の可否

現在普通に行われて居る指名競争入札制度は、発注者側に於て各自種々の資料を集めて請負業者を3乃至5段階の等級に分つて之れを指定業者とする。この指定業者の中から毎回5乃至20人位の業者を選んで、工事に指名し競争入札を行はせると云うやり方である。かくて指定業者となるための運動と、利益が多いような工事に指名して貰うと云う運動が必然的に起つて來るのである。

指名競争入札制度は既に数十年間の歴史を持つて居る。之れが実施された理由は、明治初年以來の一般競争入札制度が、種々の欠陥を露呈した結果であると云われて居る。しかしこの指名競争入札制度に果して欠点がないであろうか。指名競争入札制度の欠点を列挙すると次の如くである。

1. 指定業者は、技術信用其他よりして、最適任者を選定すべきであるにかゝわらず、政治的、情實的の運動が行われ易い。指導業者の等級分類に就ても同様である。
2. 工事に対する指名は、その工事の特異性に対応する技術能力の優れたもの、並びに業者の地盤、繋關等を考慮して決定すべきであるにかゝわらず、ともすれば種々の運動に動かされ易い。
3. 上記の2項目は工事關係幹部職員の汚職事件の原因の一であつた。
4. 指定業者が少く、又1工事の指名数が少い事を請負業者は希望するのが当然であるが、少数の場合はともすれば談合を誘発し、所謂談合業者と云う闇商賣の発生を見る。談合業者が政治的に強力になると、遂に指名権を左右するにいたる。
5. 自由競争が抑圧され、工事費が高くなる。且つ業界に新陳代謝なく沈滞を生ずる。
6. 特定業者の擁護となり、全体の業界に対して公平を失する。

しかしながら指名競争入札制度には、一方に於て非常な利点がある。例えば、

1. 一般競争入札と異り、資力、技術、機械、經驗等に就て、その資格なき業者が参加する心配がないから、受注者は安心して工事の完成を期待する事が出来る。
2. 指定業者の範囲内では、工事量の均等の分配も可

能であり、特種の技術に対する施工技術の育成も出来る。かつて日本の請負業者は、この育成によつて大を成したものが多し。

3. 建設工事は工作機械による製造工業と異り、人の熱意・誠実が工事成績に反響する所が多い。所謂お得意関係の対人信用が大切である。指名入札でなければ、この長所は利用出来ない。
4. 建設工事は安からう悪からうの傾向になり勝ちである。余りに無謀な競争をさせて、適正価格で望ましい工事の完成を計るには指名制度がよい。

以上のような利害得失があるが、この欠点を可及的に封じて、最も有利な指名入札を行うためには、次のようなやり方が最もよいと考えられる。

先づ可及的に指定業者を多数とし、詳細な調査資料に基づいて3段階程度に施工能力の級付けをする。工事の大小種類に応じて該当する等級の業者10名程度を選んで指名競争入札を行う。第1回入札に於て落札しない場合は、直に指名替えをして新たな10名を選んで競争入札を繰返す。かゝる方法によれば、公正なる競争と眞剣なる見積りを行うことになるから、適当なる安價さによつて、良い工事を完成しうる可能性が最も強い。

5名程度の少数を指名し、第1回入札で落札しない場合は第2回目の入札を行い、更に落札しない場合には、最低入札者と協定して随意契約を結ぶやり方は、——一般の請負業者の望む所ではあろうが——決して最も妥当な安價さで工事を行いうる所ではない。指名競争入札の場合にも、最低価格(ローワーリミット)を予め定めるやり方は、理論的に意味のないやり方である。

#### IV 一般競争入札制度の可否

最近に於ては一般競争入札制度らしいやり方を採用して居るのは、國有鉄道のみであるが、この一般競争入札にも多くの欠点と長所がある。

欠点の主なるものは、

1. 一般に公開するから、如何なる施工能力のある者が参加するかも知れない。一般に無謀な競争になり勝ちである。
2. 嚴重な示方書を作成し且つ徹底的な施工監督を要する。しかも無謀な価格で落札した場合には、ともすれば施工が手抜きになり勝ちであるから、下級の監督職員と業者の間に收賄行爲が行われ易い。
3. 毎工事一度きりの顔合せになるから、所謂お得意関係と云う、建設工事に特に大切な対人信用関係がなくなつて了う。
4. 入札保証金、契約保証金を要するから、特に今日

の如く金利の高い時代には、無理が生じ長い眼で見れば決して安價に工事を完成しうる理由がない。

5. 特種な工事に就ては、示方書を嚴重にする結果、入札参加希望者が少く、第1回、第2回の入札でも落札しない傾向にあつて、結局協定となり敢て公開入札にした効果が少い。むしろ指名競争とし直に指名替えをする場合の方が安く施工する業者を発見し得るであろう。

しかし一般競争入札の利益も勿論多いのであつて、

1. 総ゆる政治的策動や、情実運動を排除し得るし、眞に能力ある新進業者に機会を與え得る。即ち自由民主的に最も公正である。
2. 一般的に言つて入札価格は最も安くなる。
3. 若し請負業界が眞に紳士的、自律的に行動するならば、この制度こそ発注者と請負業者とを眞に対等の地位に据え得て、総ゆる偏務的な契約を打破し得る事にならう。

しかして現在業界の最も恐れるのは、一般競争入札による無謀なる競争である。勿論横綱を新参のへば力士が打破らうとすれば、あらゆる卑劣な手段をも敢て採る可能性が強いわけであつて、組合すべきでないものを駁わせる矛盾は当然に起る。このために或る程度の最低価格制限を行つて、工事の完全なる施工を計ることが考えられるのであるが、この最低価格制限は、富くじ的な結果となるが、予算の洩えいとなつて汚職事件を起すかのいづれかとなる。之れは決して感心した制度ではあり得ない。

#### V 最も合理的な入札制度とその條件

自由民主的な國に於て、一般競争入札制度が理論的に最も合理的であると云う事は、何人も拒む事は出来ない。しかし自由民主的と云う元來の原則が、実は現代の理想から遠く離れた社会状態や人間の性格から見ると、最も維持の困難な人間社会の法則なのである。これはともすれば、現代の矛盾に満ちた全体主義的共產主義や、民族主義的の全体主義に、多くの國が走り勝ちである現実に照しても明かであろう。

即ち現代に於ては自由民主主義が理想ではあるが、これを実現し維持して行くためには、多くの適切な制限や手段を随伴しなければならない。この現実的なやり方に成功して居るのが、最も實際的であつて又最も正義感に強い米國である。米國の自由民主主義は誠に窮屈である、恰も自由の女神のあの一本筋の狭い長い階段のようなものだとよく批判されるが、少くとも現代に於ては多くの制限や規約が必要である。況や今日のような混乱した日本の建設請負業界に於ては、誠に然りと言はなければならない。

米國 49 州の中、請負業者の事前資格審査なり或は更に免許制度なりを採用して居らない州は 7 州に過ぎない。86% までの州は先づ入札参加資格を年々定める。この級別資格の範囲内で夫々の工事に一般競争入札を行いうるに過ぎない。更に業者の信用保証の制度が別にあつて、所謂保証会社が、種々の場合の保証を行つて居る。この保証は入札保証金、契約保証金、工事代行保証、支拂い保証等の種々の場合があるようであるが、要は能力なき業者には信用が保証されないから、工事を無理にもとると云うわけには行かない。能力ある業者は順次最下級の級からでも、年々成績をあげて最上の級並びに信用に昇る機会が興えられて居るが、然し一方いきなり無理な仕事に参加して、自由民主主義の社会に混乱を捲起す自由は興えられて居ないのである。之れ等の考察の上に立つて、著者は今日の日本に於ては級別の制限を付した一般競争入札制度が、理想であると信じて居る。若し仮りに或る地方で最上施工能力を有すると判定された業者が 15 名あるとする場合、最重要の工事はこの A 級の業者のみに對して一般競争を許すとすれば、殆ど從來の適正に行われた指名競争と大なる差異はあり得ない。次位の重要工事は A 級並びに B 級のより多数の業者に公開されるわけであるが、この場合時には公開入札により、時には (III) に述べた最も合理的な指名入札によつて、工事請負者を決定すれば、一般競争と指名競争の互の長所のみを生かし得て、多くの弊害を防ぎ得るのではないかと信ずる。この一般競争入札と指名競争入札の併用が、現在の日本建設業界を対象として、最も合理的な入札制度であると、著者は信ずるのであるが、たゞし之れを断定する前に 2 條件の速に満足される必要を痛感する。その一は公正なる機関による業者の級別決定である。これは資本金、使用人の質及び数、技術者、所有機械、工事経歴、手持ち工事量及び信用状況等によつて、可及的に科学的に決定されなければならない。特に信用状況に就ては、請負工事量とその消化量、得意先、資金繰表、考課状等の外に、経営者の人物力量、世評等の多くの主観的要素も加わるのであるから、必ずしも機械的、数字的の集計のみでは意味を成さない。仲々困難な点があるから、單に公正なる機関の調査決定の外に、発註者即ち得意先毎の主観的な対人信用の判断余地が残されてよいのは当然であろう。米國では業者の申告書に基き州政府で級別決定を行うが、日本では法制化が直に困難であろうから、何等か公的性格の審査機関を速に作る必要がある。

その二の條件は、保証会社の育成である。今日の資本蓄積の少い多数の業者に一般競争参加を許すからに

は、保証金をとる必要があるが、之れは金融上の圧迫とならず工事費を高める結果とならないためにも、又業界に眞に自律的な責任行動の氣分を育成する上にも、保証金或は工事代行の保証を行う強力なる機関の発生が最も望ましい事である。かくて発註者も安心して工事を一般競争入札によつて出せるし、業者も徒らなる負担をまぬかれる事が出来る。

#### IV 一の提案

前項に述べた理想、並びに之れを裏付ける條件を一日も速に日本に実現するために、著者は次の如き一の提案を行いたい。先づ政府、地方公共団体、特種法人其他主なる発註者側の出資と、建設業法による全登録業者との共同出資によつて、3 億円程度以上の資金を集め、建設保証会社を創設する。この会社は建設業審議会の如き公的機関によつて監督され、職員は現在の公法人程度の公務員の性格を付與される。この会社は全國主要地に支店をおき、全国的に建設業者の信用状況を調査すると共に、中央、地方の建設業審議会に代つて、業者の申告を受け、之れによつて業者の地方別施工能力を判定して、級別決定を行い、之れを年々更新し広く公開する。更に適當なる担保並に料金をとつて、入札保証金、契約保証金に代る証券を發行する。この証券は発註者の希望によつては、工事代行保証とする。(但しこの場合の担保並びに料金は異つて来よう) 以上の仕事は特定の金融業或は損害保険業務の如くなるのであるが、之れ等の外に多額の建設用機械とその運轉操縦員を常備し、請負業者の要求に應じて可及的低廉にその保有する機械施工能力を貸與する。この業務を併せ望む事は、單に機械化施工の能率を與えるのみでなく、保証会社が各個の業者を援助し、且つその内容によれる意味で別の効果を有すると思う。この会社の眞の目的は、今日の混乱した業界に自由民主的な自律経営を行わせ、一の安定状況をもたらすと共に、日本に最も遅れて居る機械化施工を可能にして、日本の建設工事費を可及的に低廉化する。発註者側にも統制ある規範を與えて、安んじて最も公正に一般競争入札制度による又機械化施工による、安價なる工事完成の利益を得せしめる所にある。以上公務多忙に紛れて充分なる思索も立てないまゝに、敢て入札制度の重要性を思い、日本建設業界の健全なる発達を祈るため、粗野なる主張を卒直に述べて、先輩友人並びに業界諸氏の批判を承ることとした。叱正を賜らば幸である。最後に之れは單なる著者個人の意見の開陳に過ぎないのであるが、多くの資料や考え方を、現在行われつゝある中央の建設業審議会の席に列し得た事を附記して、感謝の意を表する次第である。