

# 「信頼の構造」理論に基づくわが国の公共工事競争入札制度改革に関する一考察

高知工科大学 正会員 渡邊 法美\*

## 1. はじめに

近年、国民の建設産業や公共工事システムに対する信頼が急速に失われつつある。また、日本社会全体の特長の一つである安心も、社会基盤整備の分野で崩壊しつつあるように見受けられる。

本稿は、まず様々な意味で対照的であると考えられる日米の公共工事システムの競争状況を比較する。次にその比較結果をふまえて、山岸が提唱する「信頼の構造」理論[1]に基づき、「信頼」と「安心」という二つのキーワードを軸に、わが国の公共工事システムの特徴を再整理し、その改革の方向性を検討する。

## 2. 日米両国の公共工事システムの競争状況

### (1) わが国の旧来の公共工事システム

図-1はわが国における旧来のシステムの競争状況を表す。わが国では社会資本の整備が不十分であり、国民の官への信託が厚かったことなどから、国民からの工事価格節減の要請はさほど強くはなかった。

また、精緻な積算システムを用いて「お上」が作成する予定価格は絶対に正しいという雰囲気が存在する。

元請業者は、経営事項審査の結果等に基づく格付けや従業員の終身または長期の雇用を維持するために、通常は可能な限り高い価格での落札を望む。雇用を維持するために、赤字受注を甘受する場合も少なくない。談合が成立した場合は予定価格が、不成立の場合は最低制限価格がそれぞれ契約目標金額になる場合が多い。

入札価格に関する情報が、多くの場合発注者から下請業者まで一方向に流れることがわが国の特徴である。

### (2) 米国の公共工事システム

図-2は、米国の状況を表現したものである。米国では既に社会基盤の整備水準が一定以上に達していることもあり、そのための財源を確保することは容易ではない。公共発注者は公共工事価格の saving(節減)を常に国民から求められている。元請業者はこの国民からの要請の下で入札する。

元請業者はまた歴史的に力を持つユニオン等から提出された価格を基に見積り額を算出する。企業の経営では株価の向上・維持が重要となるため、元請業者は常に目標利益を確保できる価格で入札する必要がある。

米国における競争とは、価格低減を要請する国民と目標利益確保のために価格維持を希望する元請業者間との「せめぎ合い」に他ならない。

## 3. 社会的不確実性に関する考察

### (1) 取引における社会的不確実性の影響

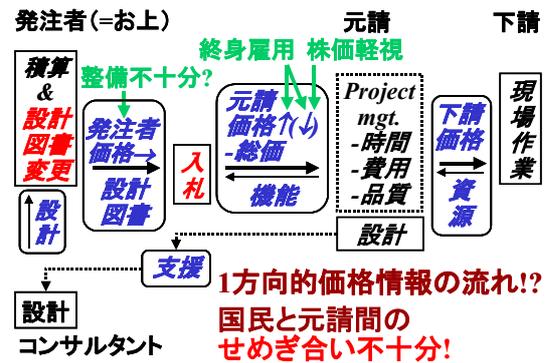


図-1 わが国の公共工事システムの競争図

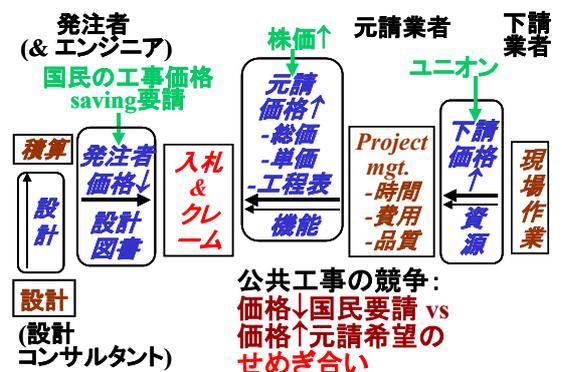


図-2 米国の公共工事システムの競争図

「信頼」と「安心」の意義を考察するとき、まず、取引における「社会的な不確実性」に着目する必要がある。ここで社会的な不確実性の存在する状況とは、「相手が利己的にふるまえば自分がひどい目にあってしまう状況」[1]と定義される。

社会的な不確実性が取引形態に与える影響を研究した例として、東南アジアの生ゴムと米の取引形態を分析したコックの研究がある。生ゴムの取引は社会的な不確実性が高い、すなわち、仲買人は粗悪品を売りつけられる危険性がある。このため仲買人は、特定の生産者との間の、時には何世代にもわたる安定した長期的な「コミットメント関係」を通して取引を行う。これに対して、社会的な不確実性の低い米の取引では、市場を通して不特定の相手同士の間で行われることが多いことが指摘されている。[1]

山岸によれば、このコミットメント関係によって、互いの中で「自分を搾取る行動をとる誘引が相手に存在していない」、すなわち社会的な不確実性が存在しないと判断することから生まれる「安心」が提供されているという。[1]

### (2) わが国のシステムにおける社会的な不確実性対処方法

建設生産の取引も著しく社会的な不確実性が高い。わが国の公共工事では、一般競争入札制度が原則とされながら、実際には指名競争入札制度が大部分の工事で導

\* Department of Infrastructure Systems Engineering, 0887-57-2408

入されてきた。また、受注調整によって業者は実質的には工事完成の連帯保障を行ってきた。旧来のわが国の公共工事システムは、指名と受注調整に基づくコミットメント関係を形成することによって、社会的不確実性を事実上ゼロにし、公共発注者と元請業者間に安心を提供していたと考えられる。元請下請間も互いに協力関係を結ぶことによって、コミットメント関係が形成され、双方に安心が提供されてきたと考えられる。

わが国では、公共発注者は「お上」であり、「官＝公」と認識されてきた。「全能」であり一切の「私心」がない公共発注者は、国民に安心を超える「超安心」とも呼ぶべきものを提供してきたと思われる。

以上を要約すると指名・受注調整、元下間の協力関係から構成される旧来のわが国の公共工事システムは、「安心システム」とも呼ぶべきシステムであり、それは国民に「超安心」を提供してきた。

#### 4. 機会コストに関する考察

機会コスト(opportunity cost)はもともと経済学の用語である。「コミットメント関係を継続するという事は、…、別の相手に乗り換えたら得られるはずの余分の利益をあきらめることを意味している。」この余分の利益が、「機会コスト」と呼ばれる。[1]

旧来の安心システムに関わる代表的な機会コストとして、受注調整に伴う損失があげられる。不適格業者等による「ピンはね」額から、労働者が不当に搾取された額を引いた分も機会コストと考えられる。

この他に、過度の分割発注に伴う間接・直接工事費の増加分も旧システムの機会コストの中に含まれる。

#### 5. システム環境の変化

システムは、その環境の変化に応じて的確に更新される必要がある。ここでは、注目すべき近年の公共工事システム環境の変化として、以下の二つをあげる。

##### (1) 国民の納税者意識の高まり

近年、国民の納税者意識は急速に高まっている。その結果、多くの国民が、非公正・非効率な取引に伴う機会コストは、決して小さくないことを認識するようになったと考えられる。このことは、安心システムに対する国民の「超安心感」が大きく揺らぎ始めていることを意味する。

##### (2) 建設投資額の減少

近年の建設投資額の急激な減少に伴い、業者間の受注競争が激化している。その結果、最低制限価格がある場合入札価格は最低制限価格の近傍に集中し、無い場合は「底なし」の価格競争となる例が急増している。受発注者間並びに元下間の安心が消失し、安心システムそのものが崩壊しつつある。

#### 6. 信頼の構造理論に基づく改革の方向性

「信頼の構造」理論によれば、「社会的不確実性と機会コストの双方が大きい状況では、高信頼者が低信頼者より

も大きな利益を得る可能性が存在する。」ここで、「信頼」は社会的不確実性の存在する状況で、相手の人格や自分が相手に対してもつ感情についての評価に基づき、相手が自分を搾取しようとする意図を持っていないと期待すること、と定義される。高信頼者は、「他人一般を信頼する傾向である一般的信頼が高い人」と定義される。

さらに山岸は「社会的不確実性が大きいと同時に機会コストも大きな環境にうまく適応し、その環境で大きな自己利益を確保することにとっては、信頼に値する正直で公正な人間性を身につけると同時に、他者一般の人間性の善良さを信じること、そしてそれと同時に、他者の信頼性を見極めるための社会的知性を発達させることが、…、1つのセットして存在している限りにおいて、有利に働くことになる。」「一般的信頼は、社会的知性に裏打ちされた、対人関係をうまく処理できるという自信に他ならない。」と主張する。

すなわち、社会的不確実性と機会コストの双方が大きな環境では、公共発注者は自己の「信頼性」を高めると同時に、入札業者の「信頼性」を見極めるための「社会的知性」を発達させ、「信頼」と「自信」をもって入札業者に対応できるような競争入札制度を設計・運用する必要があることになる。

#### 7. おわりに—安心システム改革の方向性

システム改革の基本要件は、社会的不確実性を引き続き抑えつつ、機会コストの上昇を抑制することにある。安心システムの長所を維持しながら、「信頼システム」を適宜導入していくことが望ましい考えられる。

前節で導かれた発注者側から見た改革の方向性の要点は、①「信頼性」の向上、②「社会的知性」の向上、③業者対応における信頼と自信の向上、であった。

①と②のためには「発注者責任」を確実に果たす必要がある。また②の前提として、米国では”responsible bidder”の条件が明確に定められているように、わが国でも入札業者の信頼性を明確に定める必要がある。その上で、信頼性が低い業者を排除できる仕組みを包括的に構築し運用することが早急に求められる。

安心システム崩壊の一因は、元請・下請業者ともに、入札価格情報を「上意下達的に」受け流すことに慣れすぎてしまったことにある。社会的知性を発揮するためには、真の競争入札が必要であり、本来それは価格の「せめぎ合い」の場であることを認識すべきである。

③については、わが国の公共発注者は「行政の無謬性」という圧力から自分自身を徐々に解放する必要があると思われる。建設生産取引は、社会的不確実性が大きいことを今一度想起すべきである。公共発注者は、社会的不確実性のマネジメントプロセスを「楽しむ」”muddling through”のような「余裕」を持つことも重要になるとと思われる。

#### 8. 参考文献

[1] 山岸俊男「信頼の構造」東京大学出版会、1998