

公共工事の入札制度に関する一考察

A Study on a Tendering System for Public Works

東京大学 ○ 國島 正彦
東京大学 渡邊 法美

By Masahiko KUNISHIMA and Tsunemi WATANABE

我国の公共工事の入札制度は、談合の摘発や国際化の要求により、今や国内からも国外からも変革を迫られている。本研究は、これまでの我国の入札制度の特徴並びに公共調達制度の不具合を明らかにした後、3つの日本人の価値観①「和の思想」②「腹八分、以心伝心」③「信用重視」を強調し、「よりよい日本の国造りにかなう制度とはいかなるものか」という観点から新しい入札制度を構築し、その妥当性について考察した。3つの日本人の価値観を強調して構築した制度の骨格は①指名制度を基本的枠組みとし、指名基準の客観化と公開②受注調整のための話し合いの公認と一般競争入札制度の併用③予定価格の公表④契約前後におけるヴァリューエンジニアリング（VE）制度の導入⑤工事完成保証人制度、前払金制度の存続、であり、必ずしも現在の社会的要請に合致するとはいえない部分があると思われた。最後に入札制度改善問題における今後の課題について総括した。

【キーワード】 入札制度、公共調達制度、日本人の価値観

1. はじめに

日米建設協議、日米構造協議やGATTなど国外からの要求により日本の建設市場は現在、急速に国際化が求められている。また国内でも『指名競争・予定価格・談合3点セットの非競争的発注制度の下では、経済効率性にもとづく民間企業の経営努力や技術革新が妨げられる』という指摘もなされている¹⁾。それぞれの国や社会がどのような公共工事入札制度を適用するかは、その国や地域の歴史や文化あるいは経済発展の程度すなわち国の個性に応じて工夫しながら行うものである。本研究は我国の公共事業の入札制度を、「よりよい国造りにかなう将来のやり方はいかなるものか」という観点から考察した^{2)、3)}。

2. 「国際化」について

われわれ日本人が「国際化」について語る時、それは「欧米化」を意味していることが多いと考えられる。一方、世界にはイスラム圏も大きく広がって

おり、共産主義圏もいまだ存続している。欧米キリスト教圏だけが外国ではない。人文・社会科学の分野では西洋近代合理主義的価値観のみが世界共通至上のものでないといわれて久しい。明治維新以来の歴史的影響と受容性に富む国民性から、日本では「国際化」＝「欧米化」という誤謬が人々の精神に深く刻み込まれていると思われる。

ここでは、真の国際化とは欧米と同化することではなく、それぞれの国には独自の歴史・伝統・制度・価値観があることを認識し、相互理解するように努め、互いの長所を尊重しあって相互に歩みよることであると考えたい。

現在の我国に必要なことは、他国の理解と同時に日本社会の長所と短所や価値観をはっきり認識すると共に、今後どのように国際社会とつきあっていくかを見据えた国家ビジョンを設定することであると思われる。

3. 日本の入札制度の特徴

現在の日本の公共事業における入札制度を模式化すると図.1に示すようになる。その特徴は、次のようにまとめられる。

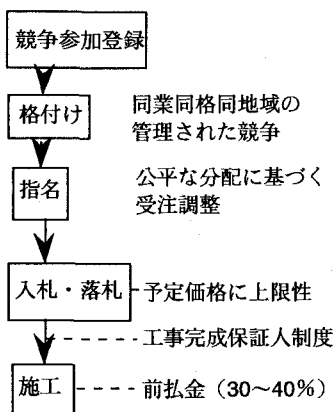


図.1 入札契約制度の概要

- ①建設業者をあらかじめ格付けしておく。
- ②工事計画公示前に指名する。
- ③予定価格に上限性がある。
- ④工事完成保証人制度がある。
- ⑤前払金制度がある。
- ⑥建設業界全体に受注調整をよしとする雰囲気がある一方で、同業同格同地域の管理された競争が行われている。

4. 日本の公共調達の不具合

次に、現在の日本の公共調達制度の不具合と指摘されている事項を列举すると、

- ①指名基準が不明瞭である。
 - ②指名が発注者主導で一方的である。
 - ③指名手続きの運用に不透明さがある。
 - ④談合体質がある。
- などが挙げられる。

指名基準が不明瞭で発注者の裁量権が大きいと、柔軟な指名や国の予算管理が容易になるなどの利点がある一方、不正行為に関する疑惑を国民に与えたり、政治家等の関与による恣意的運用という欠点が考えられる。

指名が発注者主導で一方的であることは業者選定手続きに要する労力、時間が少なくて済むという利点と、業者の意欲を考慮できないという欠点をうみだすものと考えられる。ところで、受注調整による競争制限ということの利点と欠点を整理すると図.2に示すようになる。図中に示した「発見の機能阻

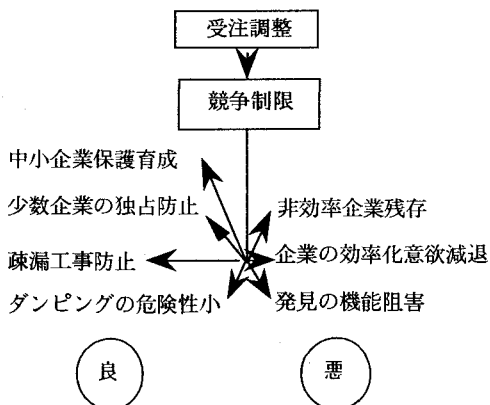


図.2 受注調整の利点と欠点

害」とは、経済効率性に基づいた競争原理が働かないために発見装置としての競争の機能が失われることを意味する。これは中小企業の保護育成や失業防止との取引関係にあると思われ、現在のみならず長期的な建設産業のあり方にとって重大な問題と考えられる。

5. 日本人の価値観

制度を改善して、その利点を伸ばし欠点をできるかぎり減少させることを考える場合、その制度を支える“人の気持ち”を十二分に考慮することが重要と思われる。

そこで、日本人の価値観として以下の三つに着目した。

(1) 和の思想

「和するを以て尊しと為す」に代表される「和の思想」は、大多数の日本人が共感できるものであろう。狭い国土で肩寄せあって生きてきた日本人の生存の知恵と考えられる。

(2) 腹八分と以心伝心

「我慢をする」こと、「譲り合う」ことは善いこと、物事はほどほどがよいという精神である。お互いの気配りを尊重し、ぎすぎすしないで物事の表現に曖昧を残すというのも日本社会の特徴の一つである。これは実務において、部外者からはわかりにくく身内にとってもその対応を複雑にしている。

(3) 信用重視

「お得意様」「あそこは長いつきあいだか

ら・・・」という言葉から連想される通り、商売や仕事において長期的信用と信頼関係が重視される。その信用に応える品質確保のための努力や工夫がなされ、それがまた信用に結びつくという循環が日本の社会を動かしている。

なお、上記の3つの価値観は、「和の思想」が基本的価値理念であり、他の二者はそのための「行動規範」であるとも考えられるが、我々の社会生活においてこれら3つの価値観は「生活規範」として同列に扱われることも多いため、本研究においても三者を同列に位置付けることとした。

6. 日本的入札制度⁴⁾

「国際化」を推進していくためには、日本式価値観のよいところを残しつつ諸外国の価値観から著しい違和感があるものを減少させていくことを考慮した入札制度を提案し検討していくことが肝要である。本研究は、日本の公共調達制度における不具合を考慮すると共に日本人の価値観を最大限に強調したモデルを組み立て、その適用の妥当性ならびに問題点について検討を行った。日本式価値観モデルの一例は図.3に示すようである。本モデルは著者等がよいと考えるものではなく、日本式価値観に基づいて組み立ててみたモデルの一つである。

このモデルの骨格と各項目の主旨は以下に示すようである。

- ①指名基準の客観化・公開——指名手続きの恣意性に対する懸念を防ぐ。将来は建設管理支援システム(CMSS)⁵⁾などのデータベースを用いて出来る限り指名プロセスの自動化を図る。
- ②指名業者の入札権利譲渡権の保有——おつきあい入札を排除することによって、受注意欲の高い業者の入札の実現を図る。
- ③指名業者間の受注調整の公認・公開と競争入札制度の併用——前節で述べた日本人の価値観を踏まえ、指名を受けた業者は1)話し合い、2)競争入札、のいずれかによって受注者を決定できるものとする。(ここでいう受注調整は刑法第96条ノ3で定めるところの談合罪にあたるものではない。)
- ④予定価格の公表——発注者が特定の施工業者に対

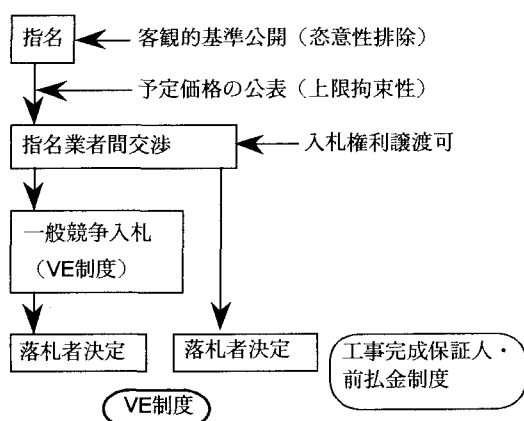


図.3 日本式価値観モデルの一例

してのみ価格を知らせることによって特別の便宜をはかることの可能性を防止する。

- ⑤予定価格の上限拘束性——話し合いによる不当な価格釣り上げを防止する。
- ⑥契約前後におけるヴァリュエエンジニアリング(VE)契約の導入——技術力向上のインセンティブを与え、競争性を確保する。
- ⑦工事完成保証人、前払い金の存続——前節で述べた「信用重視」の価値観を踏まえて、従来通りとする。

以上に加えて次の制度を導入する。

- ⑧価格交渉の許可——落札者を話し合い、競争入札によって決定するいずれの場合においても、最低見積り価格が予定価格を超える場合は、入札前に公の場で(例えば会計検査院の職員立ち会いの場において)価格交渉を行うことが出来るものとする。これは赤字受注、並びに「次回面倒を見るから今回は泣いてくれ」といった発注者と受注者間の癒着となりうる関係の成立を防止するためである。

7. 日本的制度に関する考察

(1) 受注調整の公認・公開について

公共事業は社会資本を整備していくための主要手段としても位置づけることができると思われる。そこで、我国のこれからの社会資本整備のあり方を特徴づける要因を検討してみると、

- ① 我国の社会資本整備は欧米先進国と比較すると依然として立ち遅れており、今後は特に道路や下水道など居住地周辺での生活に密着したいわゆる生活関連資本の整備が必要なこと。
- ② 我国は地震、台風、津波、火山爆発などの自然災害の発生頻度が高いため、各地域の建設業には災害時の緊急復旧作業を効率的に行う能力が求められていること。
- ③ 我国の国土計画の策定にあたっては全国総合開発計画以来一貫して「地方格差の是正」が追求され、今後もその計画目的は不変であると考えられること。

等の点が挙げられる。すなわち、我国では、各地域における効率的な社会資本整備を進めていくことが今後とも重要な課題の一つであることから、地元の良質な中小企業を継続して育成していくことが極めて重要であると考えられる。1992年夏に、「競争性」の向上を狙いとして千葉県、千葉市の両自治体が「公募型指名競争入札」を導入したが、「地域性」と「競争性」の両立に苦慮しており⁶⁾、このことから我国の地方公共事業では「競争性」の向上のために「地域性」を犠牲にすることには根強い抵抗があることがうかがえる。

したがって、我国の地方公共事業では経済効率性に基づく競争原理の導入、いわゆる「競争性」の確保と、地元を重視することにより地元中小企業の育成や失業防止を図るいわゆる「地域性」の確保とのバランスを取ることが重要であると考えられる。

前節で提案した入札制度を用いた場合、指名業者の中に新規業者が含まれている場合は競争入札になる可能性が高くなり、そうでない場合は受注調整によって落札者を決定する可能性が高くなることが予想される。したがって、本制度は「地域性」と「競争性」の両方の確保に対応できる可能性を有していると思われる。このような特徴を有する制度は、特に小規模な地方公共事業において、部分的に導入を検討する余地があると思われる。

(2) 工事完成保証人制度の存続について

工事完成保証人制度は、「他人に迷惑をかけまい」とする意識、すなわち業者の面子を利用することによって工事不履行の防止を図る制度であるため、互いの信用を重視し、和を尊重する社会では、

極めて効果的な制度であると考えられる。しかし、本保証人制度は談合の維持に大きな役割を果たしており⁷⁾、国際社会のルールから観た場合極めてアンフェアな⁸⁾、かつ前近代的な⁹⁾ 制度であるとの指摘もあり、将来我国の建設業の国際化を阻害する要因となる可能性がある。

今後は、指名基準の客観化と公開、予定価格の公表、受注調整の公開を実施することを前提として、工事完成保証人制度と履行保証保険制度のそれぞれの効用を比較・検討することが必要である。

(3) 競争性の促進について

不良不適格業者を排除し建設業の効率を向上を図ることは、良質な社会基盤整備を展開していく上で必要不可欠である。しかし、社会基盤施設の供用期間は長期に亘り、業者の施工能力や工事の品質を設計時或いは施工時に正確に評価することは依然として困難である。そこで、競争力向上を図るためには、今後発注者は業者の意欲を積極的に評価し、その潜在能力を十分に発揮させることが必要であると考えられる。その具体的方策の一つはV Eの積極的活用である。更に、今後は発注者側の設計変更への柔軟な対応が検討されるべきであると思われる。すべての建設工事分野で技術革新がめざましいわけではなく、V Eを適用できる範囲は限定されることが考えられる。技術革新が顕著ではない工事分野においては、施工業者によって提案された当該地域の自然・社会条件に適した設計・施工計画を検討することは、業者の意欲を評価しその潜在能力を発揮させる数少ない機会の一つであると考えられる。今後、中小企業の競争力向上を図るためには、企業側と発注者側の双方の努力が一層必要になると思われる。

(4) まとめ

前節で提案された制度の長所として

- ① 指名入札であるため、発注者からみて信頼のある施工業者を選定できる。
- ② 施工業者の面子を利用することによって、業者団体内部での不良不適格業者の排除を促進することができる。
- ③ 現行制度と比較して指名業者選定に発注者の関与が少ないため、市場はより開放的である。
- ④ 指名基準が明かであり、透明性が確保されている。

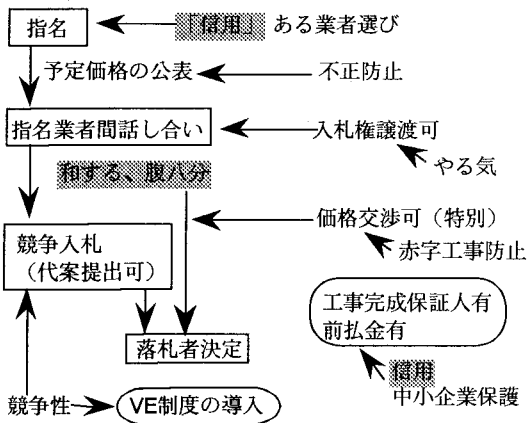


図.4 入札モデルと日本式価値観との整合性

- ⑤話し合い或いは価格競争によるため非落札者への理由説明が不要。
- ⑥話し合いが基本なので、入札辞退が容易。
- ⑦指名基準の制定及びデータベース構築後は、事務量は現行制度と殆ど同じ。

の諸点が挙げられる。要約すると、本制度は、指名により信頼できる業者を選定し、受注調整により安定な受注量を確保し、情報公開により不正行為・価格釣り上げを監視し、業界の面子を利用する事により工事不履行を防止し、VE制度により技術力向上のインセンティブを与える制度と考えられる。これらの要点と日本的価値観との整合性を図式化すると、図.4のようにまとめられる。

しかし、話し合いや工事完成保証人制度の存続を認めることは、「談合体質を容認し、我国の建設業の国際化を阻害する。」との批判に十分に答えることにならないであろう。今後は、諸外国の価値観を考慮しつつ日本自身の内部からの改革の声による改善に合致するモデルを構築し、それを総合的に比較・検討していくことが必要であると考えられる。

8. 入札制度の改善にむけて

(1) 一般競争入札と指名競争入札

最近のマスメディアで「指名競争入札制度が、ヤミ献金、談合、政・官・民癒着の温床であり、これを一般競争入札とすれば解決できる」という論調が主流である。しかし、経済発展が著しい台湾におい

ては一般競争入札を原則としているが、談合や政官民マフィアの癒着の存在が大きな問題として一般に認識されている。更に、これまでのやり方で出来上がった公共構造物の品質が悪いと明確に認識している。この原因は、一般競争入札を導入した結果、業者に価格のみに重点を置く気運が蔓延し、拝金主義に基づいた手抜き工事が多数発生したこと、及び、これらの手抜き工事を工事の監督と検査を行うだけで捕捉して防止する事が不可能であったためであり¹⁰⁾、1964年のバンウェル委員会の結論が現在においても妥当性を有することを示している。したがって、入札制度の優劣を一部分の結果だけで単純に比較・決定しようとする議論は妥当性に欠ける。

(2) 国際化への対応

我国の社会資本を整備して行くにあたって「地域性」の確保が重要な課題であるが、同時に諸外国からは建設市場の開放を強く求められている。このような相反する複数の要請が存在する状況では、従来の一元的な制度による対応は困難になりつつある。高い技術力を発揮でき経済効率性を優先させる国際市場と、大企業のみが市場を支配することの弊害を防ぎ中小企業の育成と開発の相対的に遅れた地域の地元産業の雇用吸収の役割を担う市場とは、やり方を変えるべき時期に来ており、「制度の多様化」が急務であると考えられる。平成4年11月の中央建設業審議会（中建審）による答申・建議では、建設技術の高度化や建設市場の国際化等の新たな社会経済情勢を踏まえて透明性・競争性・対等性・信頼性の確保の視点、及び民間技術力の積極的活用の視点より様々な制度が提言されているが¹¹⁾、これらの制度を早急に実施するべきである。

(3) 建設技術の総合評価手法の開発

今後は事業規模の大小を問わず「競争性」の確保が益々重要となり、「技術力」を重視した入札方式が導入されることが多くなると予想されることから、業者の技術情報や施工方法提案を的確に評価することが極めて重要となる。したがって、建設技術を総合的に評価できる仕組みを構築することが必要である。

(4) 建設業の構造改善

入札制度の改善を検討する際、建設業が抱えている次の問題にも着目する必要がある。

①元請・下請関係の片務性により下請業者に金銭的しわ寄せが行く可能性があること。

②不安定雇用の体質があり、賃金管理が明朗ではないため¹²⁾、より末端の労働者に金銭的しわ寄せが行く可能性があること。

③建設省土木工事積算基準において安全費に関する内容と費用が必ずしも十分に明確になっていないため、本来安全対策費として用いられるべき費用が利潤に振り替えられ、安全対策や労働環境改善活動が疎かになる可能性があること¹³⁾。

これらは重層下請構造と積算基準に起因する問題であるが、「競争性」を重視する入札制度を導入した場合、これらの問題がより深刻化する可能性がある。したがって、入札制度の改善は建設業の構造改善とも密接に関係しており、『総合的な検討が必要』である。

(5) 総合的検討の必要性

公共事業の執行過程の改善を検討するためには、「公共事業とは何か」という問いに対して明確に答え、我国の個性を踏まえた国造りを十分に検討する必要がある。その上で、既に述べた建設業の構造改善や積算基準の改善、建設技術の総合評価手法の開発、並びに事務量増大への対策としての情報ネットワークの活用等の問題も同時に検討されなければならない、総合的な検討が必要である。

9. 終わりに

本論文で考察した徹底的に日本式価値観のみに基づいた入札制度は、自由・民主主義・市場経済を原則とした国際社会のみならず、国内の他産業からみても奇異な感じがするものであることは論をまたない。しかし、部分的には将来の日本の建設事業のやり方として、採用することを検討すべきものもあると思われる。現行の入札制度を改善するために「制度の多様化」という視点で、いくつかのやりかたを設定して試行し、その結果を総合的に検討することが今後の重要な課題である。

なお本論文は、昨年度東京大学大学院工学系研究科修士課程の学生であった貫名功二君（現在、建設省中国地方建設局勤務）の修士論文に基づいて作成したものである。

【参考文献】

- 1) 日経コンストラクション：指名権・予定価格・談合3点セットからの脱皮を、（東京大学経済学部 金本良嗣教授へのインタビュー記事）、pp.16-19、5月24号、1991
- 2) 高比良和雄：欧米の建設契約制度、建設総合サービス、1991
- 3) 國島正彦、渡邊法美、貫名功二：我が国の建設工事入札契約制度に関する一考察、土木学会第48回年次学術講演会講演概要集第6部門、pp.512-513、1993
- 4) 貫名功二：建設工事入札契約制度の国際比較分析、東京大学大学院工学系研究科 修士論文、1993年3月
- 5) 建設大臣官房技術調査室：建設管理支援システム（CMS S）について、積算技術、6月号、pp.4-10、1992
- 6) 日経コンストラクション：「地元育成」と「競争性向上」の両立に苦慮 千葉で走り出した公募型指名競争入札、pp.28-31、10月23日号、1992
- 7) 金本良嗣：公共調達制度のデザイン、会計検査研究、No.7、pp.35-52、1993
- 8) 前田邦夫：日米建設摩擦、につかん書房、1990
- 9) 田村宥、櫻田光雄編著：新体系土木工学97 契約・積算、pp.47、土木学会編、1980
- 10) 國島正彦：今後の建設マネジメントのあり方、開発、7月号、pp.40-43、1993
- 11) 中央建設業審議会：新たな社会経済情勢の展開に対応した今後の建設業の在り方について（第1次答申）—入札・契約制度の基本的在り方—、1992
- 12) 筆宝康之：日本建設労働論、pp.23、御茶の水書房、1992
- 13) 石井貴仁・渡邊法美・國島正彦：建設現場の施工時における事故・災害に関する研究、土木学会第48回年次学術講演会講演概要集第6部門、pp.428-429、1993