

公共工事の入札契約制度の変遷と 今後のあり方に関する考察

国土交通省 木下誠也*¹
 国土交通省 佐藤直良*²
 国土交通省 松本直也*³
 国土交通省 田中良彰*⁴
 国土交通省 丹野 弘*⁵

By Seiya KINOSHITA, Naoyoshi SATO,
 Naoya MATAUMOTO, Yoshiaki TANAKA
 Hiroshi TANNO

公共工事の入札契約制度は、江戸時代において請負業が成立して入札が行われるようになって以来明治時代を経て現在に至るまで、談合や安値受注を防止するために、修正に修正を重ねる歴史を歩んできた。

本研究では、そういった変遷を考察し整理するとともに、予定価格制度を含む会計法等の法令、等級制（格付け）を含む企業評価方式その他の現状の問題点を分析する。そのうえで、「公正さを確保しつつ良質なモノを低廉な価格でタイムリーに調達する」という発注者責任の観点から、会計法令や企業評価方式の見直しの方向性を論じるとともに、当面の対策として地域ブロック単位の発注者共通の企業評価体制の確立について提案する。

【キーワード】 入札契約制度、企業評価、談合、ダンピング

1. はじめに

請負工事の入札の歴史がはじまって以来、入札契約制度は紆余曲折を経てきた。談合や安値受注を防止する観点から、あるいは、競争性や品質確保の確保から、公共工事の入札契約方式は修正につぐ修正を重ねてきた。

品質を確保すると同時に健全な競争環境を構築するには、公正さを確保しながら、発注者が需要者として自分自身のモノを買うかのように良質なモノを低廉な価格で調達しようと行動する仕組みをつくることが究極の答えと考える。

ここでは、江戸時代以降の入札契約の歴史に学びながら、今後の入札契約方式のあり方について考察

を加える。

2. 入札契約方式の変遷

(1) 江戸から明治にかけての請負業の成立と入札制度の導入

古来、日本では河川改修、埋立て、干拓、かんがいなどの土木工事は、人勢の人足の単純労働によるいわゆる直営施工で行われていた。わが国における競争入札の起源は、今から400年ほど前の16世紀末頃とされている。^{2)P.58}

請負工事の入札が定着したころから安値受注や談合の問題があったようである。豊臣政権の時代に、秀吉の側近たちが各種の造営工事で入札普請を導入

*1 国土交通省近畿地方整備局長 06-6942-1141 (代)
 *2 国土交通省中部地方整備局長 052-953-8119 (代)
 *3 国土交通省中国地方整備局副局長 082-221-9231 (代)
 *4 国土交通省関東地方整備局 地方事業評価管理官 048-601-3151 (代)
 *5 国土交通省政策統括官付政策評価企画官 03-5253-8111 (代)

したために不出来な手抜き工事が見られるようになったと、本阿弥光悦（ほんあみこうえつ）（1558-1637）が『本阿弥行状記』で嘆いている。^{2)P. 57, 144}

また、1661年（寛文元年）に江戸幕府が小普請奉行へ示した条目のなかで、「入札者が申し合わせて一番から四番までが逃げて五番札が落ちるようにすることがあるので注意せよ」との定めがあり、談合への注意とされている。^{2)P. 146}

1672年（寛文12年）の加茂川堤普請入札では「敷金」（入札保証金）の規定も加わっている。^{2)P. 148}1662年の二条城塀修理の入札で、三人の入札で最も安値の札は吟味の結果、「安すぎる」とみなされ、当初の見積額の範囲にあった二番札が落札となった^{2)P. 122}のは興味深い。安いことだけが求められたわけではなかった。

明治になると近代国家建設のため工事の需要は一挙に増加した。治水工事が内務省の直営となったのに対して、鉄道工事は請負の形式によっていた。

^{2)P. 151}請負形式は少数の指名入札か特命によるものであった。^{2)P. 153}

(2) 一般競争を原則とする会計法の制定

会計法が1890年（明治23年）4月に施行された。同法第24条には、「法律勅令を以て定めたる場合の外政府の工事又は物件の売買貸借は総て公告して競争に付すべし」と規定しており、一般競争入札が原則とされていた。

当時、大蔵省が欧米各国の法律について調査した資料によると、翻訳されている『仏国会計法』では、第68条で「政府の名を以て行ふ売買約定は総て競争及び公告を以てす」と規定し、少額のもの、軍事上などの機密にかかわるものなどを第69条で列挙し、随意契約ができる例外としていた。『白耳義（ベルギー）国会計法典』でも、「政府の名を以て命ずる工事又は物品の買入は公告して競争せしめ」とあり、同様であった。また、『伊太利（イタリア）国会計法』も、入札を原則として例外規定を設ける構成は同じであった。^{2)P. 134~135}

外国の先例からみると、フランスでは指名入札も認められていたが（同国法第71条）、原則は一般競争入札であった。また、「～最高値又は最低値を予定するときは～」という規定があり、必要があれば予定価格を定めることができていた。

^{2)P. 135}わが国において、予定価格を作成して契約額の上限又は下限とする規定（調達の場合は上限拘束性）は、これを参考にしたといわれている。当時から日本では政府直営工事が多く、工事費用の積算能力を十分に持っていたことがこのような制度を採用した背景になっていると思われる。ベルギーの例では、予定価格の定めはないが、入札の方法は同様であった。

日本では、会計規則によって競争はすべて入札により（同規則第72条）、入札参加者は工事や物品の供給に2年以上従事していることを証明し、見積代金の5%以上の保証金を預けることを要件とする一般競争入札であった。フランスの場合と異なり、日本では予定価格を必ず決めることになっていた。

会計法制定以前の官庁工事や陸海空軍の工事は特命方式であったため、会計法の制定に伴う一般競争入札の導入は、それまでの政府の発注方法を大幅に変えるものであった。小企業が多数乱立し、大企業の存立が危うくなるなど業界が大混乱に陥った^{2)P. 166}といわれている。手抜き工事だけでなく、入札のときに共謀して価格をつり上げ実費との差額を分配するような談合が続発し、指名競争よりも多くの弊害が起きたと言われている。

(3) 指名競争入札の導入

談合によって優良な業者が排除されるので、むしろ優良な業者を指名して入札する指名入札制度を導入せよとの声が大きくなった。^{2)P. 175}1900年（明治33年）6月、勅令第280号に「政府の工事又は物件の購入にして無制限の競争に付するを不利とするときは、指名競争に付することを得。指名競争契約により競争を為したるものは、事由を詳具し、直ちに各省大臣より会計検査院に通知すべき」旨が定められ、指名競争入札制度が新設された。入札制度の根本的な変更が、議会の審議を経た法律の改正によらず、天皇の命令（勅令）によって実現した。

1902年（明治35年）には会計法が改正され、入札に関して初めて談合を排除するための規定が加わった。その内容は「粗雑な工事」や「入札への妨害」などと並んで「価格を競上（せりあ）げ若くは競下くするの目的を以て連合を為したる者」と談合（連合）を取り上げ、これらの不正を行った場合には、2年間入札に加わることができないと定めたのである。

しかし、実際の公共工事の発注に際しては、こうした談合防止というよりも、入札原則そのものを指名競争入札や随意契約に転換していった。

指名競争入札が導入されると、無資格の業者が介入するなどの弊害は減るかと思われたが、実際には相変わらず談合屋の介入などがあり、大正から昭和のはじめにかけて談合事件が続発した。^{2)P. 179}

1921年(大正10年)に会計法が大幅に改正され、一般競争入札の例外として指名競争入札と随意契約が明記された。さらに、「国務大臣前項の方法(一般競争)に依り競争を為すを不利と認むる場合に於ては指名競争に付し又は随意契約に依ることを得」との規定が追加された。法文上、競争契約の一方法として一般競争と並んで指名競争入札が条文化され、諸会計法規もこれにならうことになり、実際においては、一般競争の原則が空文化するほどに、ほとんどの公共工事で指名競争が採用された。発注者が不良な業者が参入して業界が混乱するのを嫌ったものと思われる。

(4) 戦後の法制度の整備

戦災復興院の特別建設部は進駐軍関係工事を全面的に指名競争入札に付すことを決め、また過度の低価格入札を防ぐために落札範囲は予定価格の3分の2以上にすることなどの入札方法を1947年(昭和22年)4月に決め、1947年度(昭和22年度)工事から実施した。

これと前後して、1947年(昭和22年)4月1日には、政府契約の基本法となっている会計法が、次いで4月30日には予算決算及び会計令(予決令)が改正、施行された。会計法は、請負、賃借、売買その他の契約をするときは原則として公告し、申し込みをさせることにより競争に付さなければならない(一般競争)と規定している。指名競争入札については、「契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数で第1項の競争に付する必要がある場合及び同項の競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、指名競争に付するものとする」と規定している。また、随意契約については、「契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、

随意契約によることができる」と規定している。また、予定価格の制限の範囲内で最低価格の申し込み者と契約することも規定している。

一方、予決令は会計法の規定をさらに具体的に規定しており、公共工事における予定価格の作成、決定方法などについても規定している。地方公共団体の公共工事を律する地方自治法の契約条項も、会計法及び予決令に準拠して作成され、1947年(昭和22年)5月から施行された。

1947年(昭和22年)7月には、公正取引委員会が発足し、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(独禁法)が施行された。建設業の談合に関する規制はそれまでは刑法(第96条第3項・競売等妨害)のみであったが、独禁法によっても談合が規制されるようになった。

入札制度を運用面でみると、戦時中にはほとんど随意契約となっていた公共工事は、1947年(昭和22年)頃から占領軍が発注する工事も含めて指名競争入札となった。戦前に随意契約が主流であった鉄道工事については、GHQの指示により一般競争入札に変わった。1950年度(昭和25年度)の調査では、官公庁工事27,534件中、一般競争入札はわずか3.7%、指名競争55.7%、随意契約40.6%である。

^{2)P. 209}

一般競争入札が導入された国鉄においては、初期の段階で落札率の低下が生じた。当時の調査によると、一般競争入札1件当たりの参加数は30~50社、落札率は新制度採用直後の1949年(昭和24年)10月に67%、11月に62%であった。しかし、12月には80%台に回復し、1950年(昭和25年)6月には92%となった。^{2)P. 209~210}

この時期には、戦前の談合組織が次々と再建され、談合が常態化したとも言われている。しかし、刑法上の談合罪の立証は難しく、談合罪によって処罰されるケースはほとんどなかった。^{2)P. 212~216}

一方、独禁法による規制は、談合を自由な市場競争を守ることに違反する行為として取り締まる姿勢を年々強め、道路舗装や水門工事など、専門工事分野の談合入札の摘発が続いた。^{2)P. 224~228}

(5) 資格審査制度

1950年(昭和25年)に中央建設業審議会(中建審)が建設大臣に「入札合理化対策」を答申した。

その骨子は、資格審査、等級区分、入札方法、不当入札防止策の四項目からなるものであったが、論議の焦点となったのは資格審査であった。これは事前資格審査を行って、総合業者は 5 等級に、専門業者は 4 等級に区分してそれぞれの能力に適應した入札に参加させるということを基本とするものであった。

これを受けて 1953 年（昭和 28 年）1 月、建設省は地方建設局に対し「工事請負業者選定要領」を 1953 年（昭和 28 年）4 月から実施するという通達を一旦出したが、業界からの反発を受け選定要領の実施を延期した。結局、1954 年（昭和 29 年）1 月に明らかにした建設省の実施要領では、等級区分は 5 等級とし、金額面では業界の要望を考慮し、A（工事金額制限なし）、B（同 1 億円まで）、C（同 3000 万円まで）、D（同 1000 万円まで）、E（同 500 万円まで）とし、2 月から実施することとした。

(6) 安値受注の規制

入札契約制度における談合と並ぶ大きな問題は、安値受注を規制することであった。落札価格最低制限の問題は幾多の曲折を経て、1961 年（昭和 36 年）9 月に会計法一部改正案が可決、成立し、1962 年（昭和 37 年）8 月に施行された。この改正で落札方式の例外規定が設けられ、会計法第 29 条の 6 第 1 項ただし書きに「低入札価格調査制度」が位置づけられた。建設省は予決令に従って、1976 年（昭和 51 年）3 月、契約ごとに予定価格の 2 分の 1 から 10 分の 8 の範囲内とするという適用基準を定めた。1987 年（昭和 62 年）2 月には、契約ごとに予定価格の 3 分の 2 から 10 分の 8.5 の範囲内で運用する、と改正している。

(7) 価格以外の落札基準

予定価格の上限拘束性については、1961 年（昭和 36 年）の会計法改正でも受け継がれ、「～予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とする。」と文意が明確にされて現行の規定になっている。

この法改正で、価格以外の条件による落札基準が新たに用意された（第 29 条の 6 第 2 項）。これは、「～前項の規定により難い契約については、同項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、価格及びその他の条件が国にとって最も有利なものをもって申込みをした者を契約の相手方とすることが

できる。」となっている。前項すなわち第 1 項は、「予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者」を落札者とする価格による落札基準を規定しており、第 2 項は価格以外の落札基準を用意している。しかし、会計法においては、一般競争入札、指名競争入札のいずれにおいても落札者の決定は価格によって行い、価格以外の落札基準を用いるのは例外的取り扱いとしていた。

(8) 独禁法違反事件

受注予定者決定のカルテルについて厳しい判断を行うようになった公正取引委員会が、総合建設業に関する談合を初めて正面から大きく取り上げたのが、1981 年（昭和 56 年）の静岡事件であった。静岡市とその周辺の建設業者 121 社を会員とする静岡建設業協会が静岡県や静岡市が発注する静岡市区域の建設工事について、受注予定者を決めて入札価格を相互に調整していたというものだ。

この事件がきっかけとなり、長年実施されてきた指名競争入札が問題発生の温床になっているとして、入札方法を一般競争入札に改めるべきとの声が高まった。当時は、指名競争入札が運用上の基本としてほとんどの公共工事で採用されており、一般競争入札は一部の地方公共団体でわずかに採用されるにとどまっていた。行政管理庁の 1979 年（昭和 54 年）調査によると、件数で 92.5%（金額で 89.3%）が指名競争入札、6.4%（同 10.3%）が随意契約、1.1%（同 0.4%）が一般競争入札によって契約されていた（物品調達で予定価格が 300 万円、物品製造・工事で 500 万円を超えるものが対象）。^{8) P. 398~399}

その後、埼玉土曜会問題（1992 年（平成 4 年）5 月）、金丸事件（1993 年（平成 5 年）3 月）を端緒とする政界、地方自治体の首長も絡んだ談合汚職が起きた。

米国との間にも新たな問題が発生した。1988 年（昭和 63 年）12 月、米国海軍横須賀基地の発注工事に関連した談合が摘発された。米国政府は談合に関係した日本企業 140 社に対し、約 50 億円の損害賠償を請求した。

(9) 入札・契約制度改革

1993 年（平成 5 年）から 1994 年（平成 6 年）にかけてのいわゆるゼネコン汚職の問題では、中央政界や地方政界に多額の賄賂が送られている実態が判明

し、建設大臣、宮城県知事、茨城県知事、仙台市長が相次いで逮捕される事態に発展した。指名競争入札方式が談合の温床になっているとされ、折しも米国からの建設市場開放の圧力が高まったこともあり、指名競争入札方式を一般競争入札方式に転換するようとの圧力が高まった。

1993年(平成5年)12月に中建審は、「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」との建議をとりまとめ、

- ① 大型工事に「一般競争入札」を導入
- ② 中小工事には「公募型指名競争入札」の導入等
- ③ 入札監視委員会の設置
- ④ 工事完成保証人制度の廃止と履行ボンドを含む新たな履行保証体系への移行

などの提言を行った。

また、国際的な建設市場の開放を背景として、大規模工事について世界の主要国を中心に政府調達のルールが定められつつあったことから、政府は、1994年(平成6年)1月に「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」を閣議了解し、わが国の公共事業に関し、国際的にも通用する手続きの整備を行った。建設省直轄工事においては、1994年度(平成6年度)より大規模な工事(当時は中央政府については7億2000万円以上の工事)について一般競争入札方式を本格的に採用するなど、1900年(明治33年)の指名競争入札の導入以来の大改革が行われた。1996年(平成8年)1月にはWTOの新たな「政府調達に関する協定」が発効した。

これらの動きに合わせて、1994年(平成6年)に建設業法が改正され、公共工事を直接請け負おうとする業者は経営事項審査を受けること、そして、発注者から請求があれば建設大臣又は都道府県知事は経営事項審査の結果を通知することとなった。また、申請書に虚偽記載をした場合等に罰則が設けられた。

(10) 発注者責任の議論の始まり

一般競争入札の導入を柱とする一連の入札・契約制度の改革や、WTO政府調達協定に基づく外国企業のわが国公共工事市場への本格的参入の可能性が高まったことなどを背景に、それまで指名競争入札という制度の中で担保されていた公共工事の「品質」をいかに確保していくかが重要な課題として注目されるようになった。このような状況を背景に、

1994年(平成6年)12月、公共工事を所管する建設省、運輸省、農林水産省の3省が共同事務局となって「公共工事の品質に関する委員会」(委員長:近藤次郎東京大学名誉教授)が設置され、公共工事の品質確保・向上に対する検討が開始された。1996年(平成6年)1月に最終報告を発表し、「公共工事の顧客は国民であり、かつ公共工事の真の供給者も国民であるとの認識に立って『発注者・設計者・施工者が一体となった総合的品質管理(TQM: Total Quality Management)の推進』を基本方針とし、32の具体的施策をとりまとめた。

建設省はさらに公共工事の品質確保等のためにとるべき施策を検討するため、1996年(平成8年)9月に「公共工事の品質確保等のための行動指針検討委員会」を設置し、発注官庁としての建設省の行動指針作成に取り組んだ。1998年(平成10年)2月には、中建審の建議において、民間の技術力を活用する多様な入札・契約方式の導入を含む入札・契約制度のさらなる改善が求められたのに引き続き、同月、「公共工事の品質確保等のための行動指針」がとりまとめられた。

同指針の大きな特徴は、「発注者責任」を初めて定義したことである。指針では、発注者の役割について、「公共事業の発注者である国、地方公共団体等は、良質な社会資本を低廉な価格で整備し、維持する責任を有している。その目的を達成するために、発注者には公正さを確保しつつ、良質なモノを低廉な価格でタイムリーに調達する責任(発注者責任)がある」として、もう一方で発注者に期待されている国(または地域)の産業を育成することは一線を画して考える必要があるとした。

また、1997年(平成9年)4月の「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」を契機に政府全体として取り組むこととなった公共工事のコスト縮減を実現していくための有効な施策との観点から、各発注者ごとにVE方式の試行工事が実施されるようになった。1998年(平成10年)11月には、公共工事としてはじめて建設省の橋梁撤去工事について、総合評価方式の試行工事が公告された。

1999年(平成11年)2月には地方自治法施行令が改正され、地方公共団体において総合評価方式を導入することが可能となった。

2001年度（平成13年度）には入札契約適正化法が施行され、公共工事の入札契約についての透明性と競争性を高めるための措置が公共発注機関に義務づけられた。これに加えて2000年（平成12年）の北海道庁事件、2002年（平成14年）の道路公団保全工事事件、2003年（平成15年）の岩見沢市事件、2004年（平成16年）のPC橋梁事件、新潟市事件等々毎年のように官製談合事件が続くなかで一般競争方式の対象拡大が急速に進んでいった。

(11) 総合評価方式の本格導入と談合決別

談合事件がしばしば社会問題化し、指名競争入札方式が談合の温床になっているとされ、さらなる一般競争入札方式の拡大が求められた。一方で、競争の激化にともなう公共工事の品質確保に対する意識が高まり、議員立法により2005年（平成17年）4月に、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」

（公共工事品確法）が施行され、価格と品質を総合的に評価して調達先を決定するという基本理念を明確にした。この法律制定を受けて、競争参加者に技術提案を求め、価格と品質を総合的に考慮して落札者を決定する「総合評価方式」の適用拡大が求められた。

国土交通省は、2005年度（平成17年度）より、それまで運用上の基本としてきた指名競争入札方式から総合評価方式を用いた一般競争入札への転換を進めることとした。品質確保が困難とされる一般競争方式へ全面的に移行することができたのは、公共工事品確法の施行によって、品質確保を担保しやすい総合評価方式を適用することができたからである。

2005年（平成17年）には、鋼鉄製橋梁の建設工事の受注に絡んで橋梁メーカーが談合を行っていたとされる事件が発覚した。2003年（平成15年）、2004年（平成16年）の国発注の鋼鉄製橋梁工事において47社が入札談合（受注調整）を行い、実績などを元に受注業者、入札価格をあらかじめ決め、競争を実質的に制限した独禁法違反の容疑で談合組織の幹事会社の関係者が逮捕された。

相次ぐ談合事件の発生や、課徴金の引き上げを盛り込んだ改正独占禁止法の2006年（平成18年）1月施行を控え、2005年（平成17年）12月にゼネコン大手4社が「談合決別宣言」をするなど、脱談合の流れが生まれた。

しかし、その後も2006年（平成18年）1月に名古屋市発注の市営地下鉄工事における大手ゼネコン3社による談合事件が明るみになった。さらに、2006年（平成18年）1月30日には、防衛施設庁発注工事を巡る官製談合事件が発覚した。

そして、2006年10月に福島県、11月に和歌山県、12月に宮崎県の各知事がそれぞれ公共事業に絡む官製談合事件で相次いで逮捕された。これをうけて、同年12月に全国知事会のプロジェクトチームが「都道府県の公共調達改革に関する指針（緊急報告）」をとりまとめた。同報告では、一般競争入札の拡大と指名競争入札の原則廃止、総合評価方式の拡充をうたっており、「当面、1千万円以上の工事について原則一般競争入札を実施」としている。

総合評価方式については、約8割の都道府県で実施目標を設定しており、具体的には2008年度（平成20年度）計画として100件程度の試行実施という県が多くみられるが、長野（500万円以上の工事件数の30%実施）、鳥取（原則2500万円以上の工事を対象に600件実施）、島根（2億円以上のすべての工事、1億円以上の工事件数の50%実施）、徳島（1億円以上すべての工事）など意欲的に取り組む県が増加している。総合評価方式のタイプについても、簡易型の拡大を意図する県が多くみられるが、また、標準型、高度技術型にも意欲を示す県もある。

(12) ダンピング対策と総合評価による健全な競争環境の構築

談合決別の時期と重なって、公共事業予算が減少する中で熾烈な受注競争が繰り広げられた。安値受注が横行し、建設業界が疲弊し、公共工事の品質確保が懸念される事態となった。国土交通省の各地方整備局がそれぞれさまざまなダンピング防止策を講じたが、なかなかダンピングの解消に至らなかったため、国土交通省は地方整備局に対し、2006年（平成18年）には4月と12月の二度にわたり、ダンピング防止策の強化を促す通達を発した。2006年（平成18年）4月のダンピング防止策までは、低入札工事に対する施工段階でのしわよせを防止する監督・検査の強化などの対策に重点が置かれていたが、12月の対策は、著しい低入札に対し特別重点調査を実施する、あるいは総合評価方式適用の中で施工体制を確認するといった入札・契約時点での防止策を強

化するものであった。これらのダンピング対策が功を奏し、現在、国土交通省直轄工事では著しい低入札は大幅に減少してきている。

著者らの調査によると国土交通省の2007年度（平成19年度）発注工事においては、総合評価方式の実施率が件数ベースで97.5%に、金額ベースで99.1%（第3四半期まで、旧建設省分）に達し、強力なダンピング対策を講じつつ、総合評価方式による一般競争を適用することによって、競争環境の健全化が進んだ。

ところが、地方自治体発注工事では、一般競争入札の普及が進んでも、総合評価方式の導入は発注者側の体制が不十分であるとして見送られがちなのが実情である。著者らの調査では、総合評価方式は、都道府県・政令市といった大規模自治体では導入しているが、市区町村では23%（2007年度）でしか導入されていない。

3. 入札契約制度の問題点と今後の改善の方向性

(1) 会計法令等

a) 入札方式の硬直性

日本の入札制度は、国の場合、調達品目を問わず、明治以来の会計法や予決算に基づいて行われており、地方公共団体の場合、国の場合と類似の地方自治法や地方財政法、そしてその運用を定めている地方自治法施行令に基づいて行われている。現行法では、一般競争入札、指名競争入札及び随意契約以外のたとえば技術交渉方式などを規定しておらず、調達品目の特性に応じた入札契約方式を選べる制度とはなっていない。

技術力を重視する工事については、海外においてよくみられる二封筒方式、すわなち、技術札で企業を選別したうえで価格札を開封して受注者を決定する方式を適用するのが望ましいことが多い。国際協力銀行による円借款工事においても適用されている。国内においてもこういった方式を導入できるよう、技術交渉を認めるなどの法制度の整備が急がれる。

b) 価格以外の落札基準

競争入札において、発注者が価格さえ低ければよいとする最低価格主義を取ると、多数の業者が過当な価格競争に陥るか、または、発注者の最低価格主義に対抗して過当競争を避けようと談合に陥りやす

い。

2005年（平成17年）の鋼鉄製橋梁の談合事件が発生した建設工事の発注のほとんどが一般競争入札であったことからわかるように、価格競争を前提とする限り一般競争入札方式であっても、談合を撲滅することは困難である。発注者が価格だけでなく建設業者の技術力を含めて総合的に評価することによって受注者を決定する仕組みを構築しなければ、発注者が良質なモノを低廉な価格で調達するという責任を果たせないだけでなく、健全な競争環境は整わないと思われる。

欧米においては、落札基準として最低価格札に加え、価格以外の技術面の要素を含めて経済的に最も有利な札を採用しており、ベストバリューの実現が入札契約方式の本来の目的であるとの考え方が一般化している。WTO政府調達協定（GPA）、合衆国法典（US Code）第41巻の公共調達（Public Contracts）、EU公共工事調達指令、英公共工事契約規則等においては、両方式が並列されている。なお、ドイツ競争制限禁止法及びフランス公共契約法典においては、経済的に最も有利な札が唯一の基準としている。経済的に最も有利な札の判断基準としては、たとえばEU公共工事調達指令においては、価格、工期、維持費、収益性及び技術的メリットが挙げられている。

わが国においては、2.(7)で述べたように、1961年（昭和36年）の会計法改正で、価格以外の条件による落札基準が用意されたが、相変わらず落札者決定は価格によるのが原則とされ、価格以外の落札基準は例外的位置づけとされたことが問題であった。

2005年（平成17年）4月には、公共工物品確法が施行されてはじめて、公共工事については総合評価が原則とされるようになった。

今後、地方公共団体を含めすべての公共工事発注機関が歩調を揃えて、ダンピング対策と併せて総合評価方式を導入することによって、健全な公共工事の市場を構築することが重要である。

c) 予定価格の上限拘束性

予定価格の上限拘束性は、予算管理が行いやすいこと、談合等による不当に高い金額での契約締結を防止できることなどの利点があり、これまで採用されてきた。

上限拘束性のもとでは、入札者の最低価格が予定価格をわずかに上回っただけで不調あるいは再入札になることがある。予定価格が正常な平均価格であるとするれば、これを少々上回ったとしても落札者としておかしくないと思われる。平均値を上限とすることに無理があり、上限拘束性があるがために、再度の公告あるいは再入札という余計な時間とコストがかかることになる。

また、予定価格の決定方法については、予決令第80条で「予定価格は、競争入札に付する事項の価格の総額について定めなければならない」「予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない」と規定されている。この規定に基づく実際の運用は、発注時点の時価主義がとられている。つまり発注時点における資材価格や労務賃金を基に予定価格を作成し、施工期間中のリスクなどは含まない方法で作られているが、物価変動が大きい局面では発注者、受注者ともに施工期間中の資機材価格、人件費等の変動リスクを負うことになる。

したがって、施工の実態が十分に反映されていない予定価格が定められた場合などは、入札不調となったり、受注者に不当に低い受注価格を強いる可能性がある。また、最近のように価格のみによる競争でなく技術力を加味した総合評価方式を導入することになると、価格を上限拘束とするのは不合理であるので上限拘束を緩和すべきとの声が事業者団体等から高まっている。

このほかの問題としては、積算の精度を高めるために多大な労力を払うことになったり、過大積算となるおそれのある新工法の採用に消極的になってしまふといった問題点も指摘されている。

現実的に深刻な問題は、入札談合への発注者側の関与を誘発しがちな点である。入札する側からは、予定価格を事前に入手できれば受注に有利となったり、発注者に予定価格を聞き出せば談合が容易になることから発注者側の関与を誘うことになるし、逆に発注者側からの働き掛けによる事件も多く摘発されている。

このために、地方自治法では認められている予定価格及び最低制限価格の事前公表を行う地方公共団

体も増えている。そのような場合には、入札額が最低制限価格に貼り付くためにくじ引き入札となってしまっただけでなく、工事費用の積算が十分にできないような不良不適格業者を排除できないことがある。

このほか、予定価格を設定する際に、価格を切り下げようとして発注者が工事費を過小に積算したり、積算価格を切り下げて予定価格を設定するいわゆる歩切りをしたりすることによって、上限拘束であるがゆえに業者いじめとなっている例がみられる。

以上述べたように、上限拘束性は利点よりも欠点が大きいと考えられ、これによらない落札基準を指向すべきである。このような予定価格制度を採用している国は欧米の先進諸国にはない。欧米各国では予定価格を上回っても落札できる仕組みになっており、現在では予定価格の上限拘束性はわが国独特の制度といえる。

公共工事品確法によって、総合評価において高度な技術提案を求める場合には、標準工法を前提に設定した価格を上回る予定価格を設定し得ることとしたので、従来型の予定価格の上限を破る道筋ができたといえる。しかし、技術提案をもとに予定価格を作成するという方法をとっているので活用範囲は限られているのが現状である。

また、国土交通省直轄工事において建設業者の見積りをベースに予定価格を設定する方法を2007年度（平成19年度）より試行的に導入しはじめた。しかし、建設業者から見積りを取るのには工事の一部に限られているため、建設業者が提案できる範囲が限られている。今後、見積り提出の対象を工事全体に広げるとともに、適用する工事件数を増やしていく必要がある。この方式を発展させて、民間側の積算をベースに技術交渉により価格を定めて契約する方式が一般化されることが望まれる。

技術交渉方式を導入することができれば、入札談合による価格の引き上げを防止することが可能となるので、諸外国にならって、上限拘束性にとられない落札方式を確立することができると考えられる。

d) 自動落札

1961年（昭和36年）の会計法改正では、最低価格であっても落札者とししない特例を新たに規定（第29条の6第1項但し書き）した。しかし、会計法においては、一般競争入札、指名競争入札のいずれにお

いても、最低価格を入札した者（総合評価においては最高評点の者）が自動的に落札することを原則としており、最低価格であっても落札者とししない特例は例外的な位置づけとされている。最近では総合評価方式の導入と併せて改善されてきたものの、低入札調査制度のみで低入札を欠格とするのは説明が困難なため、特例の規定が十分に活用されていたとは言い難い。

建設業者の施工能力等を契約前に審査し、最低価格者であっても必ずしも落札せず、次順位者が落札することを可能とする仕組みを整備する必要がある。

e) 発注者万能主義

従来の制度では、発注者が万能であることが前提とされているので、技術力が十分でない市町村等の発注者において、対価を支払って発注者支援を受けるケースが見られる一方、対価が業務量に比して不十分であったり、設計を委託した建設コンサルタントに発注者支援サービスを提供させることがあるといわれている。不透明な部分で建設コンサルタントや建設業者のサービスが行われることとなり、これが談合や高コスト構造を生み出す原因とも考えられている。

さらに、発注者が十分な技術力を有しない場合は、入札参加資格の確認の段階における企業評価が十分でなく、履行能力の不十分な企業など不良不適格業者の参入を許してしまう場合がある。また、行き過ぎた地元要件を設定するなどにより、十分な能力を有する業者であっても入札に参加できない場合がある。

一部の市町村においては、発注者側の技術力不足のため、監督・検査や工事成績評定が実施されていない。さらに、変更契約を適切に実施していなかったり、工期の設定が不十分であったり、契約後に発注者の都合で工事を中断するなどの問題は発注者の技術力不足に起因するケースが多い。

公共工物品確法を踏まえて、発注者が保有すべき技術力について発注者が共通認識を持つべきである。このためには、発注者に必要な技術水準を明確にし、各発注者を評価する仕組みを確立するとともに、水準に満たない発注者は発注者支援を受けることを義務付ける仕組みを整備する必要がある。

(2) 企業評価

a) 見直しのポイント

競争参加資格の審査に用いる企業評価においては、大きく分けて、

○工事履行のために必要な資金調達力を有しているか、長期的な経営上の安定性を有するかといった観点からの企業の経営力

○資材や専門工事業者を確保する能力を含めて良質な工事を安全・確実に履行する能力を有するか、能力・経験の十分な技術者を有するかといった観点からの企業の技術力

を評価することが重要である。これらに加えて、維持管理等において不具合が生じた際の対応や災害時の復旧活動への貢献などが期待されることがある。

現在の企業評価の仕組みは、公共工事の大部分が指名競争方式により発注されていた時代に構築されたものであり、指名競争から総合評価を適用した一般競争に転換しつつある現在の状況では、一件工事で粗雑工事を行った企業の評価を下げる、継続的に優良工事を行う企業の評価を高める等の対応が、建設生産システムの良い循環を再構築するうえで必要となっており、現状では不十分な状況にある。

また、従来は公共工事の発注者が建設業者の施工実績等のデータを十分に保有していなかったが、工事实績情報システム（CORINS）の普及等により公共工事発注者が企業の技術力の評価を行える体制が整ってきた。このような現状では、企業の工事施工能力の審査が容易になってきたので、従来のような企業評価の仕組みは見直すべき点が少なくない。

b) 経営事項審査制度

経営事項審査制度は、公共工事の適正な施工と建設業者の能力に応じた受注を確保するために客観的な事項を評価する仕組みとされ、完成させた工事高や企業規模、経営状況、さらには技術職員数などを総合して1つの数字に表しているものである。本来は、企業の経営力と技術力は独立して評価すべきものである。経営事項審査制度は、企業の経営力のみを審査するのが適当であり、企業の財務面での工事履行能力と経営上の安定性を評価するよう見直す必要がある。

c) 等級制

指名競争入札方式を適用する場合に、対象工事の

規模に適合する等級の業者の中から本支店の所在等を勘案して、指名業者を選定していた。しかし、企業の経営状況や技術力を十分審査・評価することが可能であって総合評価を適用する一般競争方式による場合は、必ずしも従来の格付けによって入札参加企業を制限する必要性はあまりなくなっている。

等級制は、競争入札において、公共工事の施工能力を確保することに加え、大手建設業者の市場独占を防止し中小建設業者を保護するなどの公共工事の適正な配分を行おうとするものである。過当競争を防止しやすく、企業にとって経営戦略を立てやすく経営を安定させやすいといわれる。しかし、等級制では、経営事項評価点数と技術評価点数という性格の異なる数字を合計しているので合計値の意味が不明確になっているうえ、各等級が工事の金額ごとに輪切りにされ、工事の難易度を反映していないことから、施工能力の確保には必ずしも有効ではない。競争性が制限されがちで、施工能力を有している企業が必ずしも入札に参加できず、企業規模も固定されがちであるといった短所がある。

一部の地方公共団体において、経営事項審査点数のみを用いて格付けを行っているが、競争参加資格を経営事項評価点数がある一定の数値の幅に入っていることのみとするような場合は、幅を狭くして参加条件を絞ると本来適切な建設業者を排除してしまうこととなり、逆に幅を広くして参加条件を緩めると施工能力が十分でない業者の参入を招いてしまうこととなる。工事の品質の確保と競争性の確保の両面において、適切な企業評価を行うことが難しい。

公共工事の市場規模の拡大が望めず、縮小化する時代においては、健全な競争性を高めることによって、技術と経営に優れた企業が生き残れる仕組みづくりが必要である。公共工事の施工能力を確保する観点からは、むしろ、工事ごとの技術審査の充実や総合評価方式の活用を進めること、低難易度の工事に金額の高い工事であっても参入を認めるいわゆる食い上がり（高難易度の工事に食い下がり）を認めるなど等級制の柔軟運用の規定化や、等級制の見直しの必要があると考えられる。

d) 下請け業者の企業評価

企業評価においては、工事实績等はすべて元請企業の実績として評価してきた。しかし、建設業法及

び契約上でも、公共工事の施工において元請企業が管理技術者を配置することを求めているにすぎない。実際の施工についても、元請業者が管理技術者を配置し、現場の実務は下請の専門工事業者が担っている場合が多い。

このような実態を踏まえると、企業の工事实績等の評価は、実際の施工の役割分担を踏まえ、元請業者と下請の専門工事業者を分けて評価を行う必要がある。元請業者を評価する場合に、直備の技術者をどの程度活用したか、自社所有の建設機械を用いたか否かなどの実態を把握して評価するのが望ましい。

また、工事の品質確保の観点から、工事発注にあたって企業の工事履行能力を審査する際も、企業の入札参加時に具体的な専門工事業者名を特定して入札参加させることとし、その工事をどのような分担でどの専門工事業者を使うのかなど、施工の体制を十分に把握したうえで、元請のマネジメント力と下請業者の施工能力を総合的に評価して全体の企業評価することが望ましい。工事成績評定を行う際も、元請のマネジメント力を中心とした施工能力と下請業者の専門工事の施工能力を分けて評定し、データベースとして蓄積する必要がある。

下請の専門工事業者の企業評価の第一歩として、下請企業表彰制度を創設し、表彰を受けた下請企業を元請企業が活用する場合に、総合評価において加点することなどが考えられる。

e) 技術者の評価

工事の施工結果の良否は実際に工事を実施した技術者に負うところが大きい。企業が多数擁していた有能な技術者をリストラで手放してしまっていたら、過去の実績をそのままその企業の実績として評価するのは不適當なことも考えられる。

したがって、企業の工事实績等の評価にあたっては、実際に配置された管理技術者を評価し、技術者の評価データを蓄積しておき、工事発注にあたって入札参加の段階で企業を評価する際に、企業が配置しようとしている管理技術者を過去の実績等から評価することが重要である。このためには、技術者個人の工事实績のほか、工事成績を含めてデータベース化しておく必要がある。

そして、受注者の技術力は、企業で働く技術者の技術力に依存するところが大きいですが、技術者が他社

へ移動しても企業の評価は変わらないなど技術者の企業間の移動を企業評価に反映していない。また、技術者評価において、発注者、設計者、施工者という立場の異なる技術者を総合して評価する体系が不十分なため、技術者が立場を変えて幅広く活躍することが困難である。技術者が勤務先を変えた場合においても、技術者個人のデータベースが属人として引き継がれる仕組みを構築する必要がある。

f) 工事ごとの競争参加資格確認と総合評価

従来型の指名競争入札では、工事を履行し得る十分な能力を有する企業を指名すれば、公共工事の品質確保の点で問題はなかったが、一般競争入札方式においては発注者による工事ごとの競争参加資格の確認において工事を履行し得ない業者を排除することが必要になる。

しかし、競争参加資格の要件があまりに厳しすぎると参加企業が限定されてしまうため十分な競争性を確保することが困難になる。要件の設定にあたっては、20~30社以上の企業が参加資格を有するように配慮するのが通常である。ただし、特殊な工事で履行し得る企業が限定される場合に、競争性確保のため無理に要件を緩めることは工事の品質確保上問題があるので注意が必要である。

工事ごとの競争参加資格の確認を経て入札に参加する企業は工事を履行し得る最小限の要件を果たしていると考えられるが、最適な業者を契約者とする観点から価格だけでなく品質を合わせて総合的に優れた企業を見つける必要がある。

また、評価にあたっては、長い目でわが国の技術力の向上に資するよう、建設業者の技術開発意欲を促進するように配慮することも必要である。

総合評価方式は、適切に運用されれば優れた方式であるが、発注者が恣意的に特定の業者を優遇するために悪用するようなことがあれば、良好な競争環境を醸成することはできない。運用にあたっては、透明性を確保しながら適切な技術評価が実施できるよう体制を確保することが重要である。

また、低価格の過当競争だけでなく、いわゆる技術ダンピングとでもいう大幅に仕様を上回る過剰な技術提案競争も避けるべきである。発注者は技術審査項目の設定や審査方式について、常に適切な総合評価が実施し得るよう改善の努力を怠ってはならな

い。

g) 地域ブロック単位の発注者共通の企業評価体制の確立

総合評価を適用する一般競争では、工事施工能力を備えてない建設業者を排除しやすくなるので、従来の等級制を厳格に運用する必要はないと言える。すなわち、一件ごとの工事の発注において、配置予定の技術者や資機材の調達方法や施工体制などを十分に審査することができれば、等級制の必要性があまりなくなってくる。

しかし、等級制を廃止すると、少数の大手企業による寡占化により地元企業が衰退して地域経済が疲弊したり、地域の防災力が維持できなくなるなどの弊害が生じる可能性がある。地域振興の観点や地域の防災力維持の観点から地元企業の保護・育成をある程度考える必要がある。

当面は、急激な競争環境の変更による弊害が生じないよう、段階的に格付けを緩和するべく、現在の等級制の短所を補うよう改善策を講じるべきである。

現在の格付けは発注者ごとに行っているため、一つの業者が発注者によって異なる等級となったり、技術評価点数には他の発注者からの受注工事の実績が十分反映されていないので、他の発注者の工事实績を有する業者で優良な業者がいても排除してしまう可能性がある。このため、十分な工事施工能力を有する業者であっても入札に参加できず、競争性も十分に確保されていない場合がある。

また、経営事項評価点数や格付けの工事種別は大分類となっているので、建設業者が得意分野の工事であっても、入札参加機会を得られないことがあり、必ずしも適切な競争環境を確保できない。

以上のことから、発注者ごとの格付けは、地域ブロックごとに統一し地域ブロック単位で工事实績や工事成績などの情報を共有し、等級数や工種分類の数を少なくするなどにより、大幅に入札参加制限を緩和する必要がある。ただし、規模が小さく難易度が小さい工事ほど地元中小中堅企業の方がより経済的に良質な工事を施工し得ると考えられることから、工事規模や技術的難易度によって、規模的に上位の企業を等級制によってある程度制限することは必要と思われる。

一件ごとの工事の発注にあたって、工事施工能力

については、別途、CORINS データ等によって審査し得るので、工種別の企業の格付けは等級数、工種数とも最小限のものとする必要がある。

そして、工事施工能力を十分に有するのに等級が届かないために入札参加できないという事態を極力避けるために、たとえば橋梁下部工やトンネルといった細分類の工種別に企業評価して細分類の評価点が十分高い（たとえば三つ星）といった場合に、上位等級の工事にも参加できるというような運用をすることが必要である。

また、地元企業の保護・育成について、地域ブロック単位で国、都道府県、市町村等の発注者が相互に連携して、工事規模や難易度に応じて入札参加資格の地元要件を設ける必要があると考えられる。

4. おわりに

本研究においては、これまでの入札契約制度の変遷を踏まえて、今後のあるべき方向性を論じた。今後さらに、民間企業の調達方式を分析したり、諸外国の例を調査するなどにより、より具体的な制度設計の議論を展開する必要があると思われる。

謝辞：本研究にあたっては、東京大学小澤一雅教授のご指導を得たほか、国土交通省観光庁笹森秀樹、

国土交通省大臣官房溝口宏樹、関東地方整備局石鉢盛一郎、(財)国土技術研究センター田中救人、鶴飼貴昭、大場敦史の各氏のご協力を得た。ここに記して謝意を表する。

【参考文献】

- 1) 牧野良三著、競争入札と談合、解説社、1953年9月20日
- 2) 武田晴人著、談合の経済学、集英社、1994年7月25日
- 3) 建設業団体史、建設人社
- 4) 吉盛一郎、経営事項審査制度と税法を基調とした建設業会計に関する基礎的研究、2006年1月
- 5) 鈴木一著、変わる建設市場と建設産業について考える、(株)建設総合サービス、2004年1月9日
- 6) 六さんの談話室、財団法人 建設業情報管理センター <http://www.ciic.or.jp/topics/danwashitu.html>
- 7) 日本土木建設業史・戦前編、社団法人日本土木工業協会、1981年4月15日
- 8) 「日本土木建設業史Ⅱ」編纂委員会編集、日本土木建設業史Ⅱ、社団法人日本土木工業協会、2000年3月31日
- 9) 大野泰資、会計検査研究、第27号、2003年3月

Study on the history of the tendering and contracting system for public works and its future direction

By Seiya KINOSHITA, Naoyoshi SATO, Naoya MATSUMOTO,
Yoshiaki TANAKA, Hiroshi TANNO,

The tendering and contracting system for public works has experienced many revisions aiming to prevent bid rigging and extremely low bidding starting in the Edo period when people created a way to give out a contract and going through the Meiji period up to the present date. This study first trace the history of the tendering and contracting system and then analyze the questionable points of the current system for pricing regulation, business and engineering evaluation and so on.

Based on those discussions it suggests the future direction of relevant systems including the Public Account Law and the business and engineering evaluation system from the viewpoint of the owner's role of procuring good quality public works at a reasonable price in fair manner.

As an interim measure it proposes establishing business and engineering evaluation system common to project owners within regions.