

会計法における公共工事入札制度の歴史的考察

(財)ダム水源地環境整備センター 木下誠也*¹

国土交通省 佐藤直良*²

(財)建設経済研究所 松本直也*³

(財)国土技術研究センター 芦田義則*⁴

By Seiya KINOSHITA, Naoyoshi SATO,
Naoya MATSUMOTO, Yoshinori ASHIDA

わが国の公共工事入札制度は、江戸時代以来の歴史の積み重ねによって形づくられたものである。特に1889年（明治22年）に制定された会計法（明治会計法）が現行制度の枠組みを定めたものである。

本研究は、明治会計法により一般競争入札の原則が定められた背景や、その後指名競争入札が導入された経過を整理・分析し、予定価格の制限の存在や交渉手続きが規定されていないことなどの明治以来の会計法令の問題点を明らかにするものである。

【キーワード】公共工事入札制度、競争入札、会計法、予定価格

1. はじめに

公共工事入札制度は、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紆余曲折を経てきた。現在の入札制度はこれらの歴史の積み重ねによって形づくられたものである。

筆者らは『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，2008』¹⁾において、江戸時代以来の入札契約制度の変遷を概観した上で会計法令や企業評価方式の見直しの方向性を論じ、1889年（明治22年）に制定された会計法（明治会計法）が現行の入札契約制度の枠組みを定めたものであることを明らかにした。

しかし、現在では、買い入れと売り払いを同じ取り扱いとして予定価格の制限を設けている例は、海外においてはみられない。また、諸外国においては、買い入れについて交渉の手続きを定めているのが一般的である。

本研究においては、欧米の会計制度、特にフランスとイタリアの会計法令を参考に明治会計法を制定

し、予定価格の制限を設けて一般競争入札の原則を定めた背景や、その後随意契約の適用を拡大したり指名競争入札を導入した経過を整理・分析する。その上で、現在におけるフランス、イタリア等の入札契約制度との比較を行い、予定価格の制限の存在や発注者が落札候補者と交渉を行う手続きが規定されていないことなど、明治以来現在でも大枠が変わっていない会計法令の問題点を明らかにするものである。

2. 明治会計法制定の経緯

(1) 明治会計法が制定されるまでの入札制度

1875年（明治8年）には、工部省営繕局入札定則の第三則に

「入札広告ノ上注文簿披閱ヲ乞フ者アルトキハ入札人名簿ニ住所姓名ヲ留メ、局中ニ於テ披閱謄写セシムベキ事」、

第四則に

「開札当日入札人を会集せしめ、局長面前に於て之

*1 (財)ダム水源地環境整備センター 審議役

*2 国土交通省 河川局長

*3 (財)建設経済研究所 特別研究員

*4 (財)国土技術研究センター 審議役

03-3263-9921 (代)

03-5253-8111 (代)

03-3433-5011 (代)

03-4519-5005 (代)

を開帳し、其価額低価を以て落札とすべし。尤相当の価額同数に出る者あるときは之を抽選に付し、落札人を決すべき事。但、価格不相当の節は再入札に付すべし。」

とあり、既に営繕工事について、一般競争入札が規定され、落札者決定の手続きが定められていた。²⁾

鉄道工事については、明治初期においてそのような定めはなく、1884年(明治17年)に日本鉄道会社が計画した新線(品川-新橋-赤羽間)でアメリカ留学帰りの原口要鉄道局少技長の提案によって指名競争入札を採用したのを除けば、特命による請負の形式が一般的であった。³⁾

入札制度が法制化されていくうえでもう一つ注目すべき点として、1880年代からの官営工場・鉱山の払い下げがある。当時、官営事業の不公正な払い下げが問題となり、森有礼文部大臣が、官有物の払い下げはすべて入札によること、払い下げ物品の「実価」を評価してあらかじめ払い下げの最低価格を定めること、入札者を代金の半額以上(少額のものについては全額)即納できる者に限定することなどを提案した。明治会計法制定以前に、売り払いにおける入札、予定価格などの原則がこのようにして生まれた。³⁾

(2) 明治会計法の制定

a) 欧米各国の会計制度の調査

明治会計法の最初の起草者は、東京大学を卒業後1884年(明治17年)に大蔵省に入り後に大蔵次官、大蔵大臣を務め、東京市長、貴族院議員となった大蔵省の阪谷芳郎(1863-1941)である。²⁾阪谷芳郎⁴⁾によると、政府は、憲法発布並びに議会開設に伴い、従来の会計制度を抜本的に改正することが必要と考え、1886年(明治19年)末において会計法取調委員を任命し、従来の会計法を基礎として、これに広く欧米各国の会計法規を参考として改めて会計法案を作成したとのことである。

東京帝大を卒業し会計検査院副検査官・書記官、衆議院書記官を兼任、後に財政学者として東京帝大、専修大、日大などの講師をつとめた工藤重義(1874-1918)⁵⁾によると、当時既に、仏国(フランス)、白耳義(ベルギー)、伊太利(イタリア)の各国において会計法が整備されていたが、独逸(ドイツ)、英国(イギリス)及び合衆国には未だ統一的会計法

規が存在しなかったとのことである。

1864年時点の仏国会計法、1880年時点の白耳義国会計法典及び1884年2月17日伊多利国会計法を1887年(明治20年)3月に大蔵省が翻訳したものが国立国会図書館に残されている。

当時の大蔵省の翻訳によると、仏国会計法⁶⁾第68条に

「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」

とし、買い入れと売り払い(売買)を同じ取り扱いとして公告による競争を原則とすることを規定している。ただし、第69条において少額のもの、秘密を要するもの等12項目について随意契約ができることとしている。また、第71条において

「程限なく競争に出して不都合ある物品供給、工作、製造等に係る競争売買約條には制限を立て豫子て官廳にて其力を知り且注文書中に要求する抵當を出す者の外關かるを許さす」

として、指名競争入札を認めている。また、第75条には

「若し最高価又は最低価を長官又は代理官にて予定する時は之を封して集會を開く時機上へ置くべし」

としており、必要があれば買い入れの場合は最高価格(売り払いの場合は最低価格)を予定することができることとしている。

白耳義国会計法典⁷⁾においては、第21条に

「政府の名を以て命ず工事又は物品の買入は公告して競争せしめ且請負を以て行はしむ可し」

とし、買い入れについて公告による競争を原則とすることを明記している。ただし、第22条に少額のもの、秘密にすべきもの等について「相對を以て注文する」すなわち随意契約によることを認めている。白耳義国会計法典には予定価格の制限に関する定めはない。

伊太利国会計法⁸⁾においては、第3条に

「總て政府の收入となり又は經費となるべき官有財産の売買貸借は公の手續によるべし 但し特別の法律を以て示したる場合及び次の二ヶ條に掲けたる場合は取除とす」

としており、仏国会計法と同様に買い入れと売り払いを同じ取り扱いとしている。また、公告による競争を原則とすることを規定して例外規定を設ける構

成は仏国会計法及び白耳義国会計法典と同様である。例外規定を定めている第 4 条と第 5 条の 2 ケ条のうち、第 4 条第 6 項には

「公売買に附するも望人なきとき又は望人あるも其価格政府に於て定めたる制限に達せざるとき但し此場合に於ては私の契約を以て売買するを得ると雖も公売買に附する為め予め定めたる箇条及び価格の制限を政府の不利益になる如く変更するを得ず」

としており、政府が、買い入れの場合は最高価格（売り払いの場合は最低価格）の制限を定めることを前提とした規定がある。

b) 会計法の立案

阪谷芳郎が 1887 年（明治 20 年）7 月に起草した 177 ケ条からなる会計原法草案において、入札については

「総て政府の収入となり又は経費となるべき官有財産の賣買貸借運送工事営繕は公告の上競争に付するものとす 但し特別の法律を以て示したる場合及左の二ケ条に掲けたる場合は取除とす。」

としており、²⁾既に草案の段階で、買い入れと売り払いを同じ取り扱いとして公告による競争の原則を明記していた。この条文の文言は伊太利国会計法とほぼ同じである。阪谷芳郎は草案立案の説明文に「大抵は伊佛法と異なる所なし」と述べており、²⁾伊多利国会計法と仏国会計法に習って草案を作成したことを明らかにしている。

1888 年（明治 21 年）5 月には、9 章 55 ケ条からなる内閣提出の会計法第一草案ができあがり、閣議に提出された。この草案に添えられた大蔵省上奏文によれば、この法案は会計上の原則を定めたものであるからみだりに変更すべきではないこと、そして会計法の実施上の細則は別に定める必要があることを主張している。この草案は内閣法制局の修正を経て、同年 9 月枢密院の議に付され修正が加えられ第二草案の成案をみた。

c) 会計法の制定

勅裁を経て、憲法発布と同時に、11 章 33 ケ条からなる会計法は翌 1889 年（明治 22 年）2 月 11 日法律第 4 号として公布され、第 24 条に

「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へし 但し左の場合に於ては競争に付せず随意の約定に依る

ことを得へし」

と規定し、1890 年（明治 23 年）4 月 1 日施行された。^{9),10)}

公告による競争を原則として別に例外規定を設ける構成は、仏国会計法、白耳義国会計法典及び伊多利国会計法と同様である。岩下秀男¹¹⁾は「憲法の制定を基本に、近代的法体系を急速に整備して、幕末以来の不平等条約を何とか改正しようという当時の状況の中では、政府調達に関する競争入札制の導入はむしろ必然と言ってよいものであった。」と述べている。ここで、会計法第 24 条は「売買貸借」を対象としており、買い入れと売り払いを同じ取り扱いとして公告による競争を原則とすることを規定している。これは当時の仏国会計法と伊多利国会計法に習ったものといえる。また、指名競争入札は仏国会計法では認められていたが、明治会計法には導入されなかった。

d) 予定価格の制限

会計法の施行に必要な手順を定めた会計規則（明治会計規則）が 1889 年（明治 22 年）5 月勅令第 60 号として公布、1890 年（明治 23 年）4 月施行された。

会計規則は 10 章 132 ケ条よりなり、会計規則第 75 条は

「各省大臣若くは其委任を受けたる官吏は其競争入札に付したる工事又は物件の価格を予定し其予定価格を封書とし開札のとき之を開札場所に置くへし」

として発注者が予定価格を必ず作成することを規定しており、また、第 77 条は

「開札の上にて各人の入札中一も第七十五條に拠り予定したる価格の制限に達せざるときは直に入札人をして再度の入札を為さしむることを得」

として、予定価格を買い入れの場合は契約額の上限（売り払いの場合は契約額の下限）とすることとしている。¹⁰⁾

予定価格の制限に関するこれらの規定は、仏国会計法及び伊多利国会計法を参考にしたものといえる。

e) 会計法が及ぼした影響

官設鉄道工事については、会計法第 24 条にもとづく官設鉄道会計法及び作業及鉄道会計規則が 1890 年（明治 23 年）3 月 18 日と 20 日に公布され、前者では「工事及物件の売買貸借に関する総て会計規則第七章の例に依る」とし、鉄道工事も一般競争入札が

原則となった。²⁾これらの法規は官営鉄道の工事だけに適用されたものであるが、民営の鉄道工事も概ね政府の方式にならって施行された。¹²⁾

会計法制定以前においても競争入札は行われていたが、官庁工事や陸海空軍の工事は特命方式が主体であり、大規模工事や高度の技術を要するものに関しては、施工能力において信頼できる業者に、特命で発注する例がほとんどであった。岩下秀男¹¹⁾によると、会計法制定に伴う一般競争入札の原則は、それまでの慣行を覆す政策上の大転換であり、中央官庁街建設などの特命受注を期待していたいくつかの大規模請負会社にとって、予想していない出来事であったとのことである。さらに同氏¹¹⁾は、経済全般に過剰生産恐慌の兆しがあり、経営環境が思わしくないところに、会計法の制定が請負業に決定的なダメージを与えたということであろうと述べている。

ところが、日清戦争(1894-1895年)に発展していく過程での軍事需要の増加によって、建設需要の回復は案外早くやってきた。さらに、日清戦争が圧倒的な勝利に終わり、莫大な償金を得、遅ればせながら本格的な産業革命が進んだ。建設需要が活況を呈するようになると、一般競争入札のもとで新たに土木建築請負に参入する業者が次第に増え、闇雲な安値で落札し、ろくに管理もできないうえに、算盤が合わない分を手抜きで補うといった粗悪な工事が行われた。¹¹⁾

一般競争入札は事務が繁雑で、社会的混乱もあったこともあり、政府は特例として随意契約の範囲の拡大を徐々に行った。1893年(明治26年)5月勅令第51号「府県税若しくは市町村税又は水利組合費を以て施行すべき工事に関連する政府工事にして其分割施行を為すを不利とする工事の請負」、1899年(明治32年)8月勅令第375号「政府に於て直接に従事する官設鉄道工事一部の請負」等多数の勅令を定め随意契約の範囲を拡大した。¹⁰⁾

3. 指名競争入札の導入

(1) 勅令による指名競争入札の導入

1900年(明治33年)6月29日、一般競争入札によって優良な業者が排除されるといった状況を改善する方策として、勅令第280号が制定され

「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前項により契約を為したるときは事由を詳具し直に各省大臣より会計検査院に通知すべし」

と定められた。¹⁰⁾

随意契約の範囲についてもさらに拡大され、¹⁰⁾1890年(明治23年)から1921年(大正10年)までに随意契約を認める場合の数は約140に達するに至った。¹³⁾

会計法は、1902年(明治35年)8月法律第47号及び48号をもって現金前渡及び随意契約の制限金額の緩和等について一部改正が行われた。会計法はこれらの改正を経た後は、1921年(大正10年)の改正まで何ら改正されることはなかった。¹⁰⁾

鉄道関係では、鉄道国有化に伴って、1890年(明治23年)の官設鉄道会計法に代わって1906年(明治39年)帝国鉄道会計法が公布された。そして、勅令による会計法付則・帝国鉄道及び同用品資金会計規則公布の結果、随意契約の範囲を拡大し、これにより鉄道工事の大半は随意契約が可能となった。²⁾

(2) 指名競争入札を導入する会計法の改正

会計法は制定以来運用上の不都合な点が多く、改正の必要は年とともに加わり機運もようやく熟すに及び、大蔵省においてついに会計法改正に関する成案を得て、政府はこれを1920年(大正9年)2月第42回帝国議会に提出した。しかし、この改正案は衆議員が解散となったため審議未了となり成立を見るに至らなかった。¹⁰⁾

翌1921年(大正10年)2月、政府は第44回帝国議会に再び同一案を提出した。各省の大臣において競争に付することを不利と認めた場合には指名競争入札又は随意契約により得るとする政府提出案に対し、衆議院において「大臣の自由裁量に委せて随意契約をした場合は不正な事項を発見する緒口がない。」などとして、修正を求める意見があったが、その修正案に対し「利益という重大な制限を加えている。漫然として自由契約を締結し得る途を開いたものではない。」などと反対する意見があり、結局、修正案は否決され原案のまま可決された。¹⁴⁾

さらに、貴族院に回付され、貴族院特別委員会にて「国务大臣に広汎な権限を付与するといことは面白くない」などの意見により、一旦は政府提出案を修正することとなったが、本会議において「最も理

想的であるべきはずの競争入札なるものは往々にして国家に不利益をもたらすことはしばしばある。」などと修正案に反対する意見があり、委員会の修正は否決された。¹⁵⁾

こうして、会計法改正案は政府原案通り両院を通過し、1921年（大正10年）4月8日改正法（大正会計法）が法律第42号として公布され、第31条に

「政府に於て売買賃借請負其の他の契約を為さむとするときは 勅令を以て定めたる場合を除くの外総て公告して競争に付すへし

國務大臣前項の方法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 但し不動産売払に付ては此の限に在らず」

と規定し、翌1922年（大正11年）4月に施行された。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るとともに、随意契約の範囲が拡張された。¹⁰⁾

会計法の改正を受け、1922年（大正11年）1月に公布された改正会計規則（大正会計規則）は会計法と同時に施行された。¹⁰⁾

大正会計法が明治会計法と異なるのは、指名競争入札を随意契約に加えて条文化したことである。諸会計法規もこれに習うこととなり、実際においては、ほとんどの公共工事で指名競争入札が採用された。また、大正会計規則は、明治会計規則と同様に予定価格の制限を必ず定めることとし、買入れの場合は最低価格（売り払いの場合は最高価格）の入札者が自動的に落札することとした。

指名競争入札を定めた1900年（明治33年）勅令第280号は、大正会計規則の附則を以て廃止された。¹⁰⁾大正会計規則は、随意契約によることができる場合を列挙し、同時にその附則において、随意契約に関する従来の多くの勅令をほとんど廃止した。また、規則第119条により「各省大臣は会計法第31条第2項によって随意契約によった場合には、事由を詳具して直にこれを会計検査院に通知する」こととされた。

大正会計法第31条第2項の規定は契約に関し各省大臣に広範な権限を付与したが、法案の審議において議論を呼び、政府においては、同項の濫用を自粛し統一的運用を図ることの必要性を認めた。そこで

政府は、各省大臣が一般の競争に付するのを不利と認めて指名競争に付することができる事由と、随意契約によることができる事由を列挙し、それ以外の場合で特殊の事由があるときは大蔵大臣に協議することと定めた運用基準を閣議決定により定めた。¹⁰⁾

鉄道については、1922年（大正11年）7月26日鉄道大臣達第545号により、鉄道事業経営に必要な土工、橋梁その他の施設は、随意契約方式によって差し支えないこととした。¹⁶⁾

(3) 大正期後半から太平洋戦争終結まで

大正期後半から昭和初期にかけては、第一次世界大戦の景気の激しい変動と関東大震災、そしてこれに続く経済の長期停滞を経て次第に戦争へと傾斜して行った時代である。昭和初期には、不況の影響が極めて深刻になり、国内の土木建築市場は軍需以外は見るべきものもなく、戦争の激化とともに請負業界も軍の統制下に組み込まれた。¹¹⁾

1942年（昭和17年）2月に制定された「会計法戦時特例」を1943年（昭和18年）に改正し、広範に指名競争及び随意契約が許容された。また、勅令についても、1937年（昭和12年）勅令第584号及び1938年（昭和13年）法律第16号に基づく勅令を吸収して、1942年（昭和17年）4月勅令第451号をもって「会計規則等戦時特例」が制定され、広範な戦時会計法規が実現し、会計法の原則が実質的に変更された。これらにより、随意契約によることができる範囲は著しく拡張された。¹³⁾

太平洋戦争の終結に伴い戦時特例は逐次整理され、1946年（昭和21年）11月法律第58号「会計法戦時特例の廃止に関する法律」及び同月勅令第557号「会計規則の一部を改正する勅令」をもって、これら特例を全廃した。同月勅令第558号をもって新たに「会計規則臨時特例」を制定（後に予算決算及び会計令附則第5条によって「予算決算及び会計令臨時特例」と題名が変更）した。¹³⁾

(4) 戦後の法制度の整備とGHQ指令

a) 戦後の混乱

終戦直後、最低限の住居の確保と公益施設の復旧が急を要した。また占領軍の要求がこれに加わり、建設需要は活発となった。建設工事は一時的な生業の対象として格好な仕事と見られ、業者の乱立を招いた。一方、資材等が決定的に不足しており、いわ

ゆるやみの流通ルートに依存することが必須であったため、外見は活況な土木建築業も内部は乱脈を極めた状態が続いた。¹¹⁾

b) 戦後の会計法改正

1946 年（昭和 21 年）11 月日本国憲法が制定されたのに伴い、大正会計法が全面改正となり、1947 年（昭和 22 年）3 月 31 日法律第 35 号として公布され、第 29 条に

「各省各庁において、売買、賃借、請負その他の契約をなす場合においては、すべて公告して競争に付さなければならない。ただし、各省各庁の長は、競争に付することを不利と認めた場合その他政令で定める場合においては、大蔵大臣に協議して、指名競争に付し、又は随意契約にすることができる。」

と規定し、4 月 1 日施行された。

次いで 4 月 30 日勅令第 165 号として従来の会計規則に相当する予算決算及び会計令（予決令）が改正施行された。¹³⁾ 予決令は概ね会計規則をそのままに平仮名口語体に改め、金額を表示したものはその価格を引き上げたものである。

契約関係規定は、基本的には大正会計法の内容を受け継いだものとなったが、指名競争入札や随意契約を行う場合に大蔵大臣と協議せよとの規定は実行上問題があり、1947 年（昭和 22 年）8 月 5 日付蔵計第 435 号大蔵大臣通牒「指名競争契約及随意契約に依る場合大蔵大臣との協議について」をもって広汎に各省各庁限りで処理することができることとした。その後、1952 年（昭和 27 年）3 月 5 日法律第 4 号「財政法、会計法等の財政関係法律の一部を改正する等の法律」によって、会計法第 29 条中「大蔵大臣に協議して」が「政令の定めるところにより」と改められ、特に政令で定めるものについては、大蔵大臣の協議を必要としないこととされた。¹³⁾

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）4 月 17 日地方自治法が公布され、憲法と同時に 1947 年（昭和 22 年）5 月から施行された。

運用面では、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。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。³⁾

c) GHQ 指令による国鉄の一般競争入札導入

1949 年（昭和 24 年）6 月に日本国有鉄道法が施行され日本国有鉄道（国鉄）が、契約制度その他会計についてはとりあえず従前同様国の会計法規を適用することとして発足した。しかし、GHQ（連合国軍総司令部）は、政府に対し「日本政府宛連合軍最高司令部覚書（1948 年 12 月 30 日）SCAPIN 1953」を送り、日本国有鉄道 100 年史の和訳によると、

「日本政府は、左記各事項を確認するため、日本国有鉄道の現行調達政策及びその手続改正についての包括計画案を 30 日以内に提出の上、承認を求めなければならない。」

とし

「c. 資材供給品及び役務の調達のための一切の契約は、最低価格入札者、又は競争入札者との公正な話し合いに基づいてなされなければならない。（all contracts for the procurement of materials, supplies and services shall be awarded to the lowest qualified bidder or on the basis of fair negotiation with competitive bidders.）, d. 契約に対する一切の入札、広告、勧誘及び落札は、あらゆる場合において公開で行われなければならない。（all bidding, advertising, canvassing and awarding of contracts are conducted publicly at all times.）」

と指令した。^{17), 18)}

GHQ は、当時朝鮮半島情勢が不安定であったことから鉄道を軍事上重要視しており、国鉄の経営を健全化するため高コスト体質を改善しようと目論んだと思われる。

指示事項 c. の文意は正確には「競争入札による最低価格入札者で履行し得る一定水準の能力を有する者を落札者とするか、または、他者より優位な入札者との“交渉”により落札者を決定する」ということである。すなわち、価格が最低であっても一定水準の履行能力を有すると認められない場合は落札者としないと解される。

国鉄は、この GHQ 指令を受け、昭和 24 年 9 月「国鉄施設、信号通信関係請負工事の競争入札制採用について」を通知して具体的取扱要領を定め、予定価格の制限のもとで最低価格の入札者が自動的に

落札するという会計法及び予決令と同様の一般競争入札方式を導入した。¹⁷⁾

一般競争入札が導入された国鉄においては、初期の段階でダンピング入札等で混乱が生じた。³⁾その後落札率は回復傾向となったものの、国鉄は、ダンピング入札その他一般競争入札に伴う弊害の発生を理由に、日本国有鉄道法第 49 条但し書で定める一般競争入札の例外規定を定める政令の作成にあたって終始 GHQ と交渉を重ねた。しかし同意を得るに至らず、一般競争入札は 1952 年（昭和 27 年）4 月講和条約が発効して日本が自主性を回復するまで続けられた。¹⁷⁾

(5) 昭和 36 年の会計法改正

a) ローアーリミットの論議の始まり

安値受注を規制するためのローアーリミットを定めていた 1920 年（大正 9 年）制定の道路工事執行令の規定が、新道路法の 1952 年（昭和 27 年）12 月施行に伴い失効した。このため、1953 年（昭和 28 年）以降頻繁に国会等でローアーリミットの必要性が論じられるようになった。当初は、建設業法（昭和 24 年 5 月 24 日法律第 100 号）を改正してローアーリミットを設けるよう求める動きが活発であったが、建設業法に規定することには大蔵省等の抵抗が強く、会計法の問題として論じられるようになった。

b) 昭和 36 年会計法改正案の可決・成立

ようやく、1961 年（昭和 36 年）3 月に会計法の一部を改正する法律案が政府から提案された。そして幾多の曲折を経て、1961 年（昭和 36 年）10 月に会計法一部改正案が可決、成立し、同年 11 月法律第 236 号をもって公布、翌 1962 年（昭和 37 年）8 月施行された。さらに 1962 年（昭和 37 年）7 月政令第 314 号をもって予決令が改正された。¹³⁾

この改正で会計法第 29 条の 3 第 1 項において

「売買、貸借、請負その他の契約を締結する場合には、第 3 項及び第 4 項に規定する場合を除き、公告して申込みをさせることにより競争に付さなければならない。」

とし、明治会計法及び大正会計法と同様に、買い入れと売り払い同じ取り扱いとして公告による競争を原則とすることを規定した。第 3 項において指名競争入札、そして第 4 項に随意契約の規定をおいた。

さらに、第 29 条の 6 第 1 項に

「契約担当官等は、競争に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、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ものとする。」

として、予定価格の制限を必ず定めることとし、買い入れの場合は最低価格（売り払いの場合は最高価格）の入札者が落札することとした。この原則は従来と同様であるが、今回の改正では予決令ではなく法律の条文に規定した。

c) 落札方式の例外規定の創設

また、この改正で落札方式の例外規定が設けられ、第 29 条の 6 第 1 項ただし書きに

「ただし、国の支払の原因となる契約のうち政令で定めるものについて、相手方となるべき者の申込みに係る価格によつては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不適当であると認められるときは、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち最低の価格をもって申込みをした者を当該契約の相手方とすることができる。」

として、ローアーリミットでなく、低入札を行った最低価格入札者について契約の内容に適合した履行がされるか否かを調査するという“低入札価格調査制度”を位置づけた。

d) 低入札価格調査制度の創設

このほか、第 29 条の 6 第 2 項に

「その性質又は目的から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（同項ただし書の場合にあつては、次に有利なもの）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。」

として、例外的取り扱いではあるが価格以外の条件による落札基準を新たに設けた。

e) 法改正後も変わらぬ実態

従来、わが国においては、1901 年（明治 34 年）5 月 31 日の大審院民事第二部における判決、すなわち「入札及び契約に関する条件を公告して競争契約者

を招募するときは政府は契約の申込人にして之に応し入札する者は承諾者なり」によって公告が「契約の申込み」とされ、予定価格の制限の範囲内の入札をもって「承諾」とされていたが、1961年（昭和36年）の会計法の改正により、第29条の3第1項において公告が「契約の申込みの誘引」であることを明らかにしたことにより、国は承諾の自由を留保し得るようになった。¹³⁾

しかし、法改正後も会計法第29条の6第1項ただし書きに規定されたこの例外規定により最低価格入札者以外の者が落札者になることが認められることはほとんどなく、低入札価格調査制度は低入札を排除するのに十分に機能せず、最低価格入札者が自動的に落札するという原則は、実態としては変わらなかった。

また、この会計法改正後においても、厳格な予定価格の制限が残されただけでなく、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うことを原則とし、価格以外の落札基準を用いるのは例外的取り扱いであった。

4. 入札契約制度の課題

(1) フランス、イタリア等との比較

わが国が明治会計法案作成の際に特に参考とした1864年時点の仏国会計法や1884年2月17日伊多利国会計法は、その後それぞれの国においてどのように修正が加えられ、現在どのような公共調達制度となっているのか、あるいはその他の国を含むヨーロッパ全体の動きについて概観する。

a) フランス

Eshien Chong らによると、フランスにおいては、既に1350年には最低価格の入札者が公共工事を落札する競争入札方式が用いられており、17世紀から公共調達において競争入札が主に利用されていた。最低価格の入札者が落札とする競争入札方式は、フランス革命（1789-1799）の時代に公共調達以外の分野にも拡大した。1806年にはナポレオンが最初の政府調達法を制定した。1836年、1837年にはそれぞれ中央政府、地方政府の調達において競争入札が義務づけられた。¹⁹⁾²⁰⁾わが国が会計法案作成の際に参考とした仏国会計法は1864年時点のものである。

そして、フランスでは、1892年になって最低価格

以外の落札基準が導入され、交渉方式が認められた。包括的なものとしては初めて1964年に公共調達法

(*Code des Marchés Publics*) が制定され、競争入札方式が最も好ましい方式とされた。¹⁹⁾²⁰⁾同法は買入れ

のみを対象に調達方式を定めており、第84条(*Article 84*)の第2項に「契約担当官は、それを超えると落札できない最大価格を設けなければならない。(*La personne responsable du marché doit fixer un prix maximum au-delà duquel aucune attribution ne peut être prononcée.*)」とし、第3項に「落札候補者は、競争条件に適合する最低価格入札者とする。

(*L'attribution provisoire du marché est faite au moins-disant s'il a été reçu au moins une offre répondant aux conditions de l'adjudication.*)」, 第4項に「この競争は公開入札又は限定入札とする。(*L'adjudication peut être ouverte ou restreinte.*)」とした。さらに、公開入札の手続きを規定した第88条(*Article 88*)の第5項に「第84条に規定した非公表の最大価格を封印した封書を開封するものとする。(*Il est procédé à l'ouverture du pli cacheté contenant l'indication du prix maximum, qui doit demeurer secret, visé à l'article 84.*)」とし、この規定は制限入札の手続きを規定した第92条(*Article 92*)においても有効とした。なお、これらの規定はすべて2001年9月9日に廃止された。²¹⁾

入札を巡る不祥事や取引の国際化、ECの創設に対応して2001年3月7日公共調達令(*Décret no 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics*)が制定され、さらにその後も見直しが進められ、2004年1月7日公共調達令(*Décret n°2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics*)が制定された。これは同じ年に制定された2つのEU指令(EU Directives) 2004/18/EC及び2004/17/ECに整合させたものであった。¹⁹⁾

その後、2006年公共調達令(*Décret n°2006-975 du 1 août 2006 portant code des marchés publics*)が制定されている。これは、契約金額の大小を問わず、公共工事、物品、サービス等の調達に適用されるものであり、EU指令に合致するものである。

b) イタリア

Roberto Caranta²²⁾によると、イタリアにおける公共事業及び公共工事調達に関する法律は、1861年のイ

タリア王国成立後間もなく制定された 1865 年 3 月 20 日法律第 2248 号公共事業法 (*Legge 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato F, Legge sulle opere pubbliche*) が最初であり、工事以外の調達については 1923 年 11 月 18 日法 2440 号国家会計法 (*Regio Decreto 18 Novembre 1923, n.2440*) 等の国家予算及び支出に関する法令により規定されていた。

1865 年公共事業法の規定のうち契約に関する規定は、後の 1994 年公共工事基本法 (*Legge 11 febbraio 1994, n.109, Legge quadro in materia di lavori pubblici, Legge Merloni*) の施行のための 1999 年大統領令 554 号 (*D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554*) の第 231 条又は最新の公共調達法である 2006 年法律 163 号公共調達法 (*D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 Codice dei contratti pubblici relative a lavori, servizi e furniture*) の第 256 条によりほとんど廃止された。ただし、契約が効力を開始する時期、契約変更、損害賠償等に関する規定など一部は現在も廃止されていない。²³⁾

わが国が明治国会計法案作成の際に参考とした伊多利国会計法とは 1884 年 2 月 17 日法 2016 号 (*Regio Decreto 17 febbraio 1884, n. 2016 Legge Sull'amministrazione E Sulla Contabilita' Generale Dello Stato*) であり、契約に関する規定は、1923 年 11 月 18 日法 2440 号国家会計法に取って替わられた。²⁴⁾

すなわち、公共工事に関する調達制度は、1865 年公共事業法から 1999 年大統領令 554 号又は 2006 年法律 163 号に引き継がれ、物品、食料品、運搬、不動産等の売買貸借に関する制度は、1884 年 2 月 17 日法 2016 号から 1923 年国家会計法へと引き継がれた。わが国が参考とした 1884 年 2 月 17 日伊多利国会計法とは別に、公共工事の調達を対象とした法令が既にイタリアにはあったということである。

なお、1923 年国家会計法とその施行法である 1924 年法 827 号財産管理国家会計施行法 (*Regio Decreto 23 Maggio 1924, n. 827 Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*) は今でも一部は有効である。イタリア破毀裁判所 (*Corte di Cassazione*) のウェブサイトにある 1923 年制定時の国家会計法をみると、その第 3 条の規定は、わが国が参考にした 1884 年 2 月 17 日伊多利国会計法第 3 条の規定とほぼ同じである。²⁵⁾

イタリア政府経済財政省 (*Ministero dell'Economia e delle Finanze*) は、1923 年法第 3 条について「第 1 項は 1972 年大統領令 627 号第 2 条により書き換えられた (*Gli attuali commi primo e secondo così sostituiscono l'originario primo comma per effetto dell'articolo 2, D.P.R. 30 giugno 1972, n. 627.*) 」と解説している。²⁶⁾すなわち、1923 年法第 3 条第 1 項は、1972 年に改正され、買い入れと売り払いを 2 つの項に分けて規定するようになった。買い入れについては「政府の裁量による判断に基づき公の競争手続き又は私の交渉によるべし。」とし、売り払いについては「公競争の手続きによるべし。ただし、特別な理由があり、契約承認命令書にその理由を明記した場合であって、政府が競争に附すべきでなく私の交渉によるべしとして施行法に定めた場合については除く。」とした。

1884 年 2 月 17 日伊多利国会計法第 4 条に相当する規定は、1924 年施行法の第 38 条に設けられている。²⁵⁾²⁶⁾1884 年 2 月 17 日伊多利国会計法第 4 条第 6 項の価格の制限 (買い入れの場合は最高価格、売り払いの場合は最低価格) に関する規定は、1924 年施行法第 38 条第 1 項第 5 号に設けられている。この規定は現在も廃止されていない。サレント大学 (*Università del Salento*) の法令サービスのウェブサイトでは、1924 年施行法第 38 条について「1923 年国家会計法第 3 条が 1972 年大統領令 627 号第 2 条により書き換えられたため、限定的に過去の契約に対して有効であるに過ぎない」と解説している。²⁷⁾

公共工事調達については、メルローニ法として知られる 1994 年 2 月 11 日法律 109 号公共工事基本法の導入によって、公共工事の効率性、有効性、透明性及び品質を改善しようとする大きな改革がなされた。そして、その施行のために 1999 年 12 月 21 日大統領令 554 号が制定され、これにより前述の 1865 年 3 月 20 日法律第 2248 号公共事業法の契約に関する多くの規定が廃止された。²⁸⁾

メルローニ法制定後、度々改正が加えられ、最近では、従来の公共調達に関する法令を廃止統合し、国だけでなく地方公共団体等も対象として、2006 年 4 月 12 日法律 163 号公共調達法が制定され、同年 7 月より施行されている。この法律は、契約金額の大小を問わず適用され、公共工事、物品、サービス等の調達を対象とした EU 指令 2004/18/EC と水、エネ

ルギー、運輸、郵便等の事業体を対象とした EU 指令 2004/17/EC に合致するものであり、EU 指令に定めた原則をその規定範囲よりも幅広く適用するものである。^{22),29), 30),31)}

c) ヨーロッパ全体の動き

フランス、イタリアに限らずヨーロッパ等の先進国においては、主として第二次世界大戦後、最低価格入札者を自動的に落札者とする方法が緩和され、裁量的な手続きの下で最も経済的に有利な入札者を落札者とする方法がより頻繁に使われるようになった。³²⁾最近では、“費用に対する価値 (Value for money)” の最大化を原則とする入札を実現するという考えのもとに入札契約制度の見直しが進んでおり、調達目的物に照らして最も適切な入札契約方式を選択できるよう多様な方式を用意している。

最初の EC 公共調達指令 (EC public procurement Directive) は、1971 年 7 月に公共工事に関して制定された。物品 (supply) とサービス (service) についてはそれぞれ 1976 年、1992 年に別々に制定され、1990 年には水、エネルギー、運輸分野の事業体を対象とする指令が制定された。そして、2004 年 4 月より 2 つの新たな EU 指令 2004/18/EC 及び 2004/17/EC が実施され、2006 年 1 月末までに EC 加盟国に対し国内法の整備を求めた。³³⁾EU 指令は、EU 加盟国の国内法の上に位置づけられ、指令に則って整備される国内法を通じて政府機関等を拘束するものである。

落札基準は、最低価格 (lowest price) または発注者にとって最も経済的に有利な札 (most economically advantageous tender) としている。後者は“費用に対する価値 (value for money)” を求めようとする方式である。³⁴⁾また、不当な入札 (irregular tenders) 又は参加要件を満たさない入札が行われた場合等に、事前公告による交渉を行うことができることを規定しているほか、競争入札において、入札者がいない場合、適切な入札がない場合等において、非公開で交渉を行うことができることを規定している。³⁴⁾

(2) 会計法令等の入札契約制度の現状と課題

現行入札契約制度の枠組みを定めた明治会計法は、当時の先進国の近代的法体系に習って、随意契約ができる場合を列挙した上で公告による競争の原則を

定めたものである。また、仏国会計法と物品調達等を対象とした伊多利国会計法を参考にして、買入れと売り払いを同じ取り扱いとして予定価格の制限を設け、買入れの場合は最低価格 (売り払いの場合は最高価格) の入札者が自動的に落札することとした。

しかし、現在における諸外国の入札契約制度をみると、買入れと売り払いを同じ取り扱いとして予定価格の制限を設けている例は見当たらない。台湾やフィリピンなどにわが国の予定価格の制限に類似した制度があるのみである。また、諸外国においては、買入れについて目的物によらずに同一の手順によるのではなく、物品、工事、サービス等、買入れの目的物の性質に応じてさまざまな入札契約方式を用意しているのが一般的である。

1961 年 (昭和 36 年) の会計法改正のための当時の国会審議においても、公告を「契約の申込み」とする考えは、各国の例を見ると比較的少ないといわれている。³⁵⁾この法改正以降、会計法上の公告は「申込みの誘引」であると解されるが、最低価格入札者が自動的に落札するという原則は、実態としては変わらなかった。

また、わが国の会計法令は、一般競争入札、指名競争入札及び随意契約しか定めておらず、交渉が認められていない。随意契約の場合ですら交渉手続きが規定されていないため入札の手順を踏んで契約金額を決めているのが実情である。

公共工事の調達については、予定価格の制限を廃し、交渉方式を導入するとともに、売り払いとは異なる取り扱いとして、目的物に応じてさまざまな入札契約方式を用意して、良質なモノを低廉な価格で調達し得るよう最も適切な入札契約方式を選択できる制度とする必要がある。

5. おわりに

本研究では、わが国の会計法令の変遷を、その時代背景とともに整理し、それを踏まえて入札契約制度の現状と課題を分析した。特に、明治会計法案作成の際に参考としたフランスやイタリアの入札契約制度の変遷を分析・比較し、現在となっては、わが国の会計法令が両国の制度から大きく隔たったものとなっており、諸外国にもほとんど例のない仕組み

となっていることを明らかにした。

「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し提供する」という発注者責任を果たすためには、もう一度原点に立ち帰って明治以来の入札契約制度の枠組みを根本的に見直す必要がある。

今後、諸外国の例をさらに調査したり、民間企業の調達方式を分析するなどにより、入札契約制度の改善の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、(財)国土技術研究センターの皆様にも多大なご協力を頂いた。ここに感謝の意を表す。

【参考文献】

- 1) 木下誠也、佐藤直良、松本直也、田中良彰、丹野弘：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，土木学会建設マネジメント研究論文集，pp.289-300，2008年12月10日
- 2) 菊岡俱也：わが国建設業の成立と発展に関する研究，芝浦工業大学博士学位論文，pp.73-74,78,279-280，2005年3月
- 3) 武田晴人：談合の経済学，pp.126-132,208-210,308-309，集英社，1994年7月25日
- 4) 阪谷芳郎：日本會計法要論，pp.79-80，博聞館，1890年
- 5) 工藤重義：會計法論，pp.2-3，巖松堂書店，1917年
- 6) 佛國會計法，pp.46-53，大藏省報告課，1887年5月
- 7) 白耳義國會計法典，pp.12-14，大藏省報告課，1887年3月
- 8) 伊太利國會計法，pp.2-12，大藏省報告課，1887年3月
- 9) 大藏省財政金融研究所財政史室：大藏省史－明治・大正・昭和－第1巻，pp.219-220，(財)大藏財務協会，1998年10月20日
- 10) 大藏省編纂：明治大正財政史 第二巻，pp.9,17-20,26,38-41,47,237-238,241-244,302-303,308-309,327-335,448-450，経済往来社，1959年5月20日
- 11) 岩下秀男：日本のゼネコン その歴史といま，pp.70-72,75-76,126,128-130，日刊建設工業新聞販売局，1997年4月
- 12) 飯吉精一：建設業の昔を語る，pp.425,427，技報堂，1968年7月5日
- 13) 福田淳一編：平成19年改訂版 會計法精解，pp.30-32,417,419-420,451，(財)大藏財務協会，2007年8月
- 14) 大正10年2月4日衆議院議事速記録第10号及び大正10年2月18日衆議院議事速記録第15号
- 15) 大正10年2月21日貴族院議事速記録第13号及び大正10年3月23日貴族院議事速記録第24号
- 16) 社団法人日本土木工業協会：日本土木建設業史・戦前編，pp.207，1981年4月15日
- 17) 社団法人日本鉄道建設業協会編：日本鉄道請負業史 昭和（後期）編，pp.34-37，社団法人日本鉄道建設業協会，1990年3月
- 18) 国立国会図書館憲政資料室対日指令集，p.36
- 19) International Government Contractor Advisory Board: International Government Contractor Volume 1 Number 1, June 2004, pp.1,3
- 20) Eshien Chong, Carine Staropoli and Anne Yvrande-Billon: Auction versus Negotiation in Public Procurement, p.6, June 2009
- 21) Code des marchés publics (édition 1964), Détail d'un code:
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069562&dateTexte=20010908>
- 22) Roberto Caranta: A Guide to the Italian Literature on Public Procurement, Public Procurement Law Review, Thomson, Sweet & Maxwell, p.156-157, 2008
- 23) Bosetti & Gatti, Legge n. 2248 (all. F):
http://www.bosettiegatti.com/info/norme/statali/1865_2248.htm
- 24) Del patrimonio dello Stato. Dei contratti:
<http://www.consiglioregionale.calabria.it/concorsi/ncorsoCR/R.D.%2018.11.1923,%20n.%202440.pdf>

- 25) Testo estratto dagli archivi del sistema ItalggiureWeb del CED della Corte di Cassazione:
http://www.italgiure.giustizia.it/nir/1923/lexs_8702.html
- 26) REGIO DECRETO DEL 18 novembre 1923, n. 2440:
<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Strumenti/Riferiment/R-D-/RD18-11-1923.pdf>
- 27) Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827:
http://www.direzioneamministrativa.unile.it/ispettivo/Normativa/NormativaNazionale/RD_827-1924-TitololoII.pdf
- 28) LEGGE 20 MARZO 1865, N. 2248 (ESTRATTO ALLEGATO F) Legge sulle opere pubbliche:
http://www.appaltiinlinea.it/normativa_appalti/Legge_2248_1865.htm
- 29) Hans-Joachim Prieß, Freshfields Bruckhaus, Deringer LLP: "International Comparative Legal Guide Series" Public Procurement 2009, pp.145-150, Global Competition Review, 13 April 2009
- 30) Calogero Guccio, Giacomo Pignatato and Ilde Rizzo: Adaptation Costs in Public Works Procurement in Italy, 3rd International Public Procurement Conference Proceedings, p.901, 28-30 August 2008
- 31) Luigi Fiorentino: Public Procurement and Competition, International Public Procurement Conference Proceedings, p.855, 21-23 September 2006
- 32) 公正取引委員会事務局官房参事官室：談合入札（COLLUSIVE TENDERING）制限の商慣行専門家委員会報告，pp.7-8，1977年3月
- 33) Matthew Hall: EU Public Procurement Rules, The International Competitive Legal Guide to Public Procurement 2010, pp.1,6
- 34) Publications Office of the European Union: Official Journal of the European Union L 134/114, 30 April 2004
- 35) 国会会議録，参議院建設委員会，1959年8月4日

Historical study on the public works procurement system set under the Public Accounting Act

By Seiya KINOSHITA, Naoyoshi SATO, Naoya MATSUMOTO, Yoshinori ASHIDA

The government procurement system for public works has been created by a series of things brought together since the Edo era. Especially the framework for the current procurement system has been constructed by the Public Accounting Act enacted in the 22nd year of the Meiji era (1889), Meiji Public Accounting Act, for short.

This study first describes background on the enactment of Meiji Public Accounting Act which stipulated the use of the general competitive bidding procedure, and then retraces the course of introduction of the designated competitive bidding procedure. Based on these discussions, questionable points are revealed concerning Japan's public accountancy law system continuing since the Meiji era, pointing out the negative effects of the government's ceiling price and not having negotiation mechanisms.

Key Words: public works procurement system, competitive bidding procedure, Public Accounting Act