

# 公共工事調達における低入札対策の歴史的考察

(財)ダム水源地環境整備センター 木下誠也\*<sup>1</sup>  
 国土交通省 佐藤直良\*<sup>2</sup>  
 (財)建設経済研究所 松本直也\*<sup>3</sup>  
 (財)国土技術研究センター 芦田義則\*<sup>4</sup>  
 By Seiya KINOSHITA, Naoyoshi SATO,  
 Naoya MATSUMOTO, Yoshinori ASHIDA

公共工事の調達において、良質なモノを低廉な価格で調達する観点から、低入札対策は入札の歴史が始まって以来の課題である。

本研究は、低入札対策の歴史を整理・分析し、特に明治会計法制定以来現在に至るまでの入札契約制度における低入札対策の問題点を明らかにし、今後の入札契約制度の改善の方向性を提案するものである。

【キーワード】低入札, 公共工事入札契約制度, 会計法

## 1. はじめに

公共工事の調達において低入札対策は、「公正さを確保しつつ良質なモノを低廉な価格で調達する」という発注者責任の観点から、入札の歴史が始まって以来の課題である。

筆者らは『公共工事におけるダンピング受注の実態と対策に関する考察, 2008』<sup>1)</sup>において、低入札発生の実情と対策の効果について考察し、総合評価落札方式の普及とそのさらなる改良の必要性を指摘した。

本研究においては、低入札対策の歴史をさらに遡って整理・分析し、海外との比較を踏まえて、明治会計法制定以来現在に至るまでの入札契約制度における低入札対策の問題点を明らかにし、今後の入札契約制度の改善の方向性を提案するものである。

## 2. 請負の歴史における低入札の問題

### (1) 室町時代から江戸時代

室町幕府最盛期の諸事象が豊富に記述されている『看聞 (かんもん) 日記 (看聞御記ともいう)』<sup>2)</sup>に、伏見宮邸を新造するにあたって大工に見積りをさせ

た記録がある。1435年(永享7年)8月12日に「大工三人、内裏御大工、是大工源内、公方御大工奈良番匠、各籠色被取、内裏御大工ハ七百貫、源内ハ八百二十貫、公方御大工ハ二千余貫云々」とあり、内裏御大工・公方御大工・大工源内の三人に見積らせたところ、七百貫・二千余貫・八百二十貫の籠色が出され、最低価格ではない源内が大工に任じられている。室町時代には、平安・鎌倉時代に破損調書の意味であった「損色(そしき)」(あるいは籠色・索色・摠色)という言葉が見積りの意味に使われていた。<sup>3)</sup>

『本阿弥行状記・上巻』<sup>4)</sup>によると、本阿弥光悦(1558-1637年)は「公儀御普請等、秀吉公御代長東大蔵、増田右衛門、小身者より立身仕り算勘に達し候より、入札を致させ、いつとも下直なる札へ落し、御普請たとへば百貫目と存候所、五十貫目にて濟候と申様なる事にて、御物入甚だ減少仕候へども、請負のものども工手間を盗み候故、見分けばかりにて甚だ粗末に相成候、此餘毒今以て其通りにて御座候。」との言葉を残している。平易に言えば「公儀の御普請のとき、秀吉公の御名代の長東大蔵(なが

\*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)

つかおくら), 増田右衛門(ますだうえもん)は、小身者から立身し計算高く、入札(いれふだ)をさせて、いつも低値のところ仕事をさせている。たとえば、百貫目と思われるところを五十貫目で済むというので、物入りは甚だ減少するが、請負者は手を抜き見かけばかりで甚だ粗末になる」と嘆いているのである。わが国における競争入札の起源は、この16世紀末頃の安土桃山時代(1573-1603年)と思われるが、この頃から本阿弥光悦は、著しく低い価格による落札は品質低下の問題が生じることを懸念していたのである。

1662年(寛文2年)の二条城塀修理の入札では、まず二条城棟梁の福井源太夫が柱、土台、貫などの材木、下地竹、瓦、釘、葺壁、大工、日用一式で塀一間あたり銀二百三十目一分の仕様見積を作成した。従来は福井家が修理工事を直営していたが、この時期から入札の諸資料作成と工事中の目付という職務内容に限定された。落札の次第は、「入札之覚え」によれば、入札に参加した三人の入札値段は、塀一間あたり各々百六十四匁一分五厘、二百二十五匁九分四厘、二百三十一匁五分七厘であった。これを福井源太夫が吟味した結果、最も安値の札は「下直ニテ拮(はね)られ、当初の見積額の範囲に収まった二百二十五匁余の札が適当である旨を奉行の牧野佐渡守に進言している。<sup>3),5)</sup>

17世紀の後半になると、入札についての手続きや条件についての規定が整えられていった。<sup>6)</sup>1671年(寛文11年)の「賀茂川堤御普請請負入札人江申渡覚并請書」をみると、前金・敷金(入札保証金)として50両を持参することを条件としていること、保証人は借家人でなく家持ちに限られていることなどが特徴的である。また、「仕様帳にあるとおり十分に念を入れて申し込むこと、入札帳面に書き落としがあったり、位どりが間違っている場合は落札したといってもだめで敷金も没収する、落札してから後に見積損じや計算ちがいがあつたといってもだめ、念をいれてやれ、完成する前の前金貸しはしない、完成した工事の出来をみて相応に支払う、残金は決済が済んだ後に支払う」ということも記されている。<sup>7)</sup>敷金は、業者の信用保証と落札後に行方不明となることの防止と手抜き工事の場合の没収が目的であったようだ。

18世紀には、一定の範囲の橋の修理・保全について、あらかじめ年間の総額を定めて請負わせる、いわゆる定請負が行われるようになった。橋の修理となれば技術的な経験・能力が必要な仕事と思われるが、請負人はいずれも家主となっている。岩下秀男によると「当時の家主層が、町奉行の管轄の下に、借家人である職人や日雇労働者の管理責任を負っていたことの現れであろう。また、家作を工事費用前渡し担保とすることも理由の一つであったかと思われる。」とのことである。<sup>8)</sup>家作を担保とすることにより、手抜き等の防止を図ったようだ。

## (2) 明治時代初期

工部省製作寮建築局は1874年(明治7年)という早い時期に入札規則を定めており、その第一則に「建築及び物品等の払下げは勿論諸修築の請負共入札開封の上其価不相当の最低ある時は更に入札せしむべき事。」とし、<sup>7)</sup>不相当の低入札を排除する考えを取り入れていた。翌1875年(明治8年)には工部省営繕局入札定則として改正し、この第三則に「入札広告の上注文簿披閱を乞ふ者あるときは入札人名簿に住所姓名を留め、局中に於て披閱謄写せしむべき事」とし、第四則には「開札当日入札人を会集せしめ、局長面前に於て之を開絨し、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。」と定めている。<sup>7)</sup>一般競争入札を採用することとし、落札者決定の手続きを定め、価格不相当の入札を排除することとしていた。

なお、1874年(明治7年)から1885年(明治18年)まで各省の建築工事は工部省が所管していた。<sup>7)</sup>

## 3. 明治会計法制定と落札価格の制限

### (1) 明治会計法制定

1889年(明治22年)2月、大日本帝国憲法の発布と同時に会計法が公布され、1890年(明治23年)4月に施行された。先進国の会計制度に習って、公告による競争を原則とすることとした。<sup>9)</sup>

1897年(明治30年)に高等文官として会計検査院に配属となり1906年(明治39年)に台湾総督府保安課長を最後に退官した図師庄一郎は、予定価格に関し「一 予定価格は政府自ら買ふべき物件(工事

製造) 及び売るべき物件の至当のと認むる価格を予定するものにして買ふべき場合安価の入札一も之に及はざるとき又売るべき場合其高価の入札一も是に達せされは其入札は何れも無効とす 二 故に予定価格なるものは其高低の程度例之買ふべき場合には政府自身か至当と信する単価を単記し売るべき場合も之と同しく其至当と信する価格を単記し決して彼の復制限の予定を許さず 即ち米穀の買入に於て一石十円以上十二円以下なる上下の制限を置き此十円と二十円の間にて尤安価の入札にあらされは有効とせずと云ふ如き予定価格を許さず」と解説し、<sup>10)</sup>復制限、すなわち最低制限価格の設定を許さないと述べている。1875年(明治8年)の工部省営繕局入札定則にあった価格不相当の入札を排除する規定は、明治会計法には設けられなかった。

明治会計法が制定された当時は厳しい経済情勢であったが、日清戦争の進展により、建設需要が活況を呈するようになった。そして、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た。問題は、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ることであった。<sup>8)</sup>

## (2)指名競争入札の導入と道路工事執行令の制定

こうした状況を改善する方策として、1900年(明治33年)6月、勅令によって指名競争入札が導入され、1921年(大正10年)4月に指名競争入札を位置づける会計法改正(大正会計法)が行われた。これに先立って、内務省は1920年(大正9年)11月8日内務省令第36号をもって道路工事執行令を定めていた。

これは、法律勅令をもって各省大臣に与えられた委任事項に基づいて道路の工事執行上必要とする制度を設けたもので、請負人の資格、入札の方法等について委任の範囲内において道路工事に関して規定したものである。本令の最も特色とするところは落札金額について制限(最低制限価格)を設けていることである。すなわち、第11条に「入札中予定価格以内にして予定価格の3分の2を下らざる最低価格の入札を為したる者を以て落札人とす 但し設計付き入札に在りては設計及入札金額に依り落札人を定む」と規定している。設計を含めた入札については、予定価格が明確にされないで、設計の内容と入札金額とのならみ合わせによって定めることとしている。

<sup>11)</sup>牧野良三<sup>12)</sup>は「この規定は道路法その他の規定により、すべての土木工事は勿論、建築工事にも適用せられるのである。」と述べている。

1936-1940年(昭和11-15年)の間に大蔵省により編纂された『明治大正財政史 第二巻』<sup>9)</sup>に「会計法に於て斯くの如く競争入札を以て原則と為すは、固より最も公正の方法に依り国庫の利益を保護せんとするの趣旨に出づるものなりと雖も、而も之を實際に徴すれば、入札に際して無制限の競争は、往々にして信用確実なる当事者を得るの支障となることもあるのみならず、不正の徒相結託してて不当に価格の競上げ又は競下げを図り、延て或は工事を粗漏にし或は物品を劣悪にする等、契約の本旨に反するの結果を来し、却て国庫の不利となるが如き弊少からず。」と述べており、会計法を立案した大蔵省自身が昭和の初めの頃には、一般競争入札の弊害を十分認識するようになっていたと思われる。

1946年(昭和21年)3月、戦災復興院の中に、進駐軍関係の業務を専門的に扱う特別建設部が設置された。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、またダンピング入札を防ぐために落札範囲は予定価格の3分の2以上にするなど入札方法を1947年(昭和22年)4月9日に決め、1947年度(昭和22年度)工事から実施した。<sup>13)</sup>

一方、1948年(昭和23年)12月、GHQ(連合国軍総司令部)は政府に覚書を送り、日本国有鉄道(国鉄)の一切の契約は公開競争入札によるべきことを求めた。これを受けて一般競争入札を導入した国鉄においては、初期の段階でダンピング入札等で混乱が生じた。当時の調査で、国鉄の一般競争入札1件当たりの参加数は30~50社、予定価格に対する落札価格の比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。指名入札では平均9社で85%(最高95%、最低65%)ほどが正常な状況と言われていたから、競争入札によって落札価格は明らかに下がっていた。そのなかで、24%とか33%というような極端な低率が記録されるなど懸念すべき状況もみられた。しかし、12月には80%台に回復し、1950年(昭和25年)6月には92%となったとのことである。<sup>6)</sup>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とのことである。<sup>14)</sup>

1951年(昭和26年)5月の衆議院建設委員会において、自由党の今村忠助議員が、長野県下の災害復旧における談合に対する政府の見解を問い、中田政美建設事務次官は「土木工事の請負等についての執行を適正にする、改善するという点について、検討しており、請負制度の改善策の一番ポイントにしている点は、最低落札制の検討といことである。ローアーリミット(最低制限価格)という制度が古い法規にある。これは、予定価格の2/3以下の低額の入札は落札させないという制度である。現在の会計制度においては、原則は最低の入札者をもって落札者とするということになっている。これは工事の適正を期する上において妥当かどうか疑問である。」と発言した。

一方、綿貫謙一会計検査院事務総長は「ローアーリミットという点は、実はわれわれとしては現行会計法上違法であるということで、検査院に持ってきた事例もある。」と答弁。会計検査院は、道路工事執行令の“最低制限価格制度”について法律上疑義を持っていたことがわかる。

自由党の逢澤寛議員から「会計規則の中には、何ぼ安くても安いものに落札するという条項があるのだそうだ。こういうことを改めて初めて適正な材料の注文がなし得られると思う。」との発言があり、中田建設事務次官は「現行の会計制度においては、残念ながら最低の入札に落とすという仕組みになっている。この例外として唯一の例は、内務省令であり、その中には2/3以下の落札者には落とさないという規定がある。ローアーリミットが低すぎるという説がちらほら出ているところであり、一説には八割ぐらいを最低線にしたらどうかという説がある。実はそれにもいろいろ悪い副作用があるので、原則は一応最低の落札者ということにするが、あまりひどいものについては、別途公正の委員会にかけてキャンセルすることにしたらどうかという説もある。これらについては、もちろん財政当局と相談しなければならぬことなので、実は今建設省内で具体案について検討をしているわけである。どの案がよいかは、実は建設業審議会でもずいぶん回を重ねて検討したが、遂に結論が出ずに、政府において検討しろということで、今日に至っているのです、どうしても

これは解決したい一つである。」と答弁した。

綿貫会計検査院事務総長は「ローアーリミットをどこで押さえるか、つまりきわめて接近した部分にとられるのか、ちょっと足を出したものはけられるのかという問題も出てくる。それを公平な委員会とか何とかいうものにかけて決定するというように法制化する方法があるならば、それも結構である。」と答弁した。<sup>15)</sup>

当時既に、最低制限価格制度のほか、低価格の入札を調査して落札の是非を決定する“低入札価格調査制度”について議論が始まっていたのである。

1950年(昭和25年)9月23日「建設工事の入札制度の合理化対策について」<sup>12)</sup>が中央建設業審議会において決定され「入札価格が発注者の定めた予定価格について一定率未満の価格(例えば予定価格から固定費と利潤を減じた額未満)の場合はその入札は採用しないものとする。但しその入札者の提出する見積内訳書を審査して、入札価格の算出が正当な理由に基くと認められる場合はこれを採用することができる。前記の趣旨の規定を『予算決算及び会計令臨時特例』中に設ける。」とされた。

これを受けて、1951年(昭和26年)12月29日建設省令第36号により道路工事執行令が改正され「予定価格の10分の8より3分の2の範囲内に於て道路管理者の定むる制限価格を下らざる最低価格」と改められた。<sup>12)</sup>

ところが、新道路法が1952年(昭和27年)12月5日に施行となり、これに相当する規定が削除された。その理由・経緯は明らかではないが、新道路法の政府案を作成する際に、関係省庁間でこのような規定は公物・営造物法である道路法に定めるべきでないとの整理がされたためと推測される。

低入札の歯止めがなくなると、過当競争による混乱や品質低下の懸念が生じ、最低制限価格制度創設の是非について、国会等で激しい議論が戦わされるようになった。<sup>12)</sup>

#### 4. 落札価格の制限に関する法制化

##### (1) 建設業法に低入札対策を盛り込もうとの動き

1953年(昭和28年)2月には、衆議院建設委員会において自由党の田中角榮委員長代理より国会に提案を予定している法律案の準備状況を問われ、建設

省は、建設業法改正案について改正点の一つに落札価格の制限に関する条項があると説明した。しかし、同年 3 月に国会に提出した政府案は、建設業法対象業種の拡大、登録要件の強化、建設業審議会委員の任期延長等を行うものであり、落札価格の制限については盛り込まれなかった。<sup>15)</sup> 落札価格の制限について規定することが、関係省庁間で調整が整わなかったためと推測される。

同年 6 月 2 日の参議院建設委員会では、自由党の石川榮一議員が、大きな業者が資金にもものを言わせてダンピング受注をして継続工事で大きな利益を上げているのではないかと指摘し、稲浦鹿蔵建設事務次官は「会計法を変えないと抑えがきかない状態であり、ローアーリミットを設ける建設業法の一部改正について関係省と相談中である。なお、現在は、できるだけ指名競争入札の形をとり、そうして正式になってないが、各請負業者の能力その他に一つの基準があってそれによって指名競争入札をやるという形になっている。」と答弁した。<sup>15)</sup>

## (2) 政府内の調整難航による足踏み

建設業法改正案に関する質疑を行った 7 月 14 日の衆議院建設委員会においては、自由党の逢澤寛議員が「かつての法律では、予定価格の 2/3 以下のものには落札しないというようなことがある。建設業法を制定する以上はそこまで行かなければいかぬ。なんぼ安くてもいいというようなことは、建設自体を破滅に陥れるもの。その点が建設業法の一部改正に漏れている。何か構想があれば知りたい。」と発言した。

これに対し石破二郎建設大臣官房長は「建設省としても最も重要な点と考え、最低価格の問題については十分検討したが、今日までのところ政府部内で意見の結論を得ていない。適当と思われる業者をまず指名して、そしてその方々を信用して札を入れてもらうのだから、何かの都合で相当値引きをした札を入れられても、それは業者の方のご都合でおやり下さることだから政府としては安いほどいいのだから、それでいいじゃないか、という意見もある。政府においても十分検討して、近い将来に結論を出したい。」と答えた。<sup>15)</sup>

また、引き続き建設業法改正案に関する質疑を行った 7 月 16 日の衆議院建設委員会において、自由党

の田中角榮議員は「入札価格に対して最低限制度を設けるべし。各省及び直轄工事は別だが、その他の工事は大体最低線というものを適用している。やはり法律でもって基準を決めて、地方公共団体もこれにならなければならぬという基準線を打ち出す時期だ。大蔵省当局の考えのように、安くやる人があるならそれにやらせればいいじゃないか、自分がこの価格でできるといって請負った以上は不正工事などはやろうはずがない、やらせるためには行政監察を完全に行えばいい、そして不正工事を行えば処罰すればいい。これは官僚の考える机上の空論だ。私はこのような事務官僚の意見を続けていくところに、日本の政治の貧困があると率直に認めざるを得ない。」と発言した。<sup>15)</sup>

建設業法改正案が衆議院を通過した後、7 月 23 日の参議院建設委員会における建設業法改正案の質疑においても、自由党の小沢久太郎議員より「2/3 の最低価格の限度を設けていた道路工事執行令のように、建設業法に最低制限価格を入れるべし。」との意見があり、石破二郎建設大臣官房長が「低入札工事で特に事故が多いといった弊害がないこと、会計法系統の法令に入れた方が適当ではないかといった議論も出て結論に至らなかった。」と説明した。<sup>15)</sup>

## (3) 議員による建設業法改正の動きと大蔵省の抵抗

1953 年（昭和 28 年）8 月 3 日の参議院本会議での建設業法改正案に関する討論において、日本社会党の田中一議員から「業界の正しい発達のためにはローアーリミット制を設ける必要がある。」として「公共工事の競争入札においては、注文者が定める予定価格の 10 分の 8 に満たない入札は無効とする。ただし入札価格が明らかな根拠に基づいて算出されたものである場合はこの限りでない。この規定は政令で定める軽微な公共工事については適用しない」との修正案が一時提案された。しかし、この修正案は、戸塚建設大臣が次の国会には政府が提案すると発言したのを受けて否決となった。<sup>15)</sup>

改めて 1954 年（昭和 29 年）5 月にも同様の議員提案が提出されたが、乱闘国会のため流産の憂き目となり、3 回目の提案として、1955 年（昭和 30 年）7 月 21 日参議院建設委員会において、自由党小沢久太郎、日本社会党田中一ら 3 名の議員が「国又は国鉄等の公共企業体もしくは地方公共団体等が公共工事

の請負を競争入札に付す場合には、軽微な工事又は特殊な方法によるもので政令で定めるものを除いて、予定価格の10分の8以内の最低落札価格に満たない価格による入札を無効とする。」との建設業法改正案を発議した。<sup>15)</sup>

1955年(昭和30年)7月25日の参議院建設・大蔵委員会連合審査会において、田中一議員は「正しい仕事をして正しい利潤をあげたい、あるいは下請その他に正しい報酬を支払いたいという考えからいって、制度上の欠陥があるならばこの欠陥を直すのは当然。昭和25年9月の中建審の答申を地方に流して、地方は実行している。9/10以下は無効であるという条例を定めているところもある。大正9年の道路執行令は8/10又は2/3以下の入札価格は無効であると宣言している。国鉄は8/10までローアーリミット制を採用している。補助金を受けている地方公共団体にさせておきながら、国がなぜできないのか。」と主張したが、村上孝太郎大蔵省主計局法規課長は「第一に、これまで一般競争入札の方法について、各省から最低価格の制度を改めてくれという要求を受けたことはない。

第二に、地方自治法243条には明瞭に、地方公共団体が請け負わせるときには一般競争入札を原則とする。ただし、臨時急施を要するとき、入札の価格が入札に要する経費そのものをも満たさないというような非常に零細な工事案件のとき議会在意したときには、特例を設けてもよろしいという規定になっている。それと相反するような通牒を自治庁が出せるかどうかというのは非常に大きな疑問である。

第三に、一般競争入札で出血入札のような不公正な競争が行われその結果倒産する業者もあるという場合には、やはり会計法でやるのが最もいいと考えている。適正な利潤、適正なコストで契約できないような業界がある場合には、不公正な競争を排除して公正な競争を確保するところの、たとえば独禁法のような経済立法で達成されるべきと考える。もし、法案が建設業に対して正しいとするならば、他の調達、非常に競争が激しい出血受注の見られる業界にも、また当然同じ規定を設けるべきだという結論になる。」とローアーリミット制に対し否定的な答弁を行った。大蔵省は、建設業法で調達ルールを定めることには反対の姿勢を示した。<sup>15)</sup>

#### (4) 大蔵省の主張に沿った政府見解

1955年(昭和30年)7月27日の参議院建設・大蔵委員会連合審査会では、石破二郎建設大臣官房長は政府内で意思統一した結果として「本法案については、次に述べるような理由により反対すべきものと大体の政府方針が決まったものと承っている。

建設業法は、建設業界の秩序化を図るとか、建設業の健全な発展を図ることを本来の目的としており、国の取引をこの建設業法で規制するのは法律の体系からして適当ではなからう、というのが第一点。

建設省の施行した過去の実績を見ると低い値段で請け負ったものが必ずしも粗悪であるという結論が出ない実績になっている。粗悪になることを防止する方法としては、指名競争における業者指名を厳正に行うとか、工事の監督を厳正にするということで防止すべきである。自由競争の結果ダンピングで業界が混乱を起こすというが、本法案の方法も一つの方法だが、もっとほかの方法によることを検討すべきである。

注文生産によって国が調達しているのは建設業だけではないため全体の国の調達という立場から申せば、不均衡でなからうか、というのが第三点。

ローアーリミットを作ると、ローアーリミットや予定価格を何とか知りたいという業者が出てくるので、いろんな問題を起こす可能性が多くなるのではないか、というのが第四点。

最後に、諸外国においてもこういう立法例はないと承知しており、仮にこういう制度を敷くとしても、もう少し慎重にした方がよいのではないか。」と発言した。

政府の統一見解としては、発注者責任や建設業育成という観点よりも財政当局よりの立場が前面に出た形となった。

#### (5) 発注者責任論と低価格至上主義の衝突

元東京都建築局長で自由党に属する石井桂議員は「建設業法にローアーリミットの規定を設けるのは、同法1条に『建設工事の請負契約の規正』とあるので必ずしも筋違いではない。また、注文生産の中でも船や自動車はテストの方法があるが、建設工事はその現場にその都度設計して作るものでテストできない特殊性がある。建設業のような現場生産の発注の場合の請負契約の規定の仕方は船や自動車と違っ

ていいと信じる。」と発注者責任を重視する発言をした。

これに対し、正示啓次郎大蔵省主計局次長は「国家の会計制度というのは恒久制度であり、そのときの経済状態に応じて便宜的に動かしていくというのはよほど慎重に考えなければならない。また、税金によって賄われている国家の会計の根本に関する問題なので、そのときの経済の病理的な現象に対応して弾力的に適用していくということでは、納税者が安心できない。」と発言した。

また、小峰保榮会計検査院検査第三局長は「ローアーリミット制は、古くは明治時代も行われていた。最近では終戦後昭和 21 年、24 年、26 年も相当なことが行われ、会計検査院としてその都度非難している。しかも、道路執行令の関係で 2/3 位のローアーリミットは相当行われたが、8/10 というのは比較的高い方である。この種のを立法するというのは賛成できない。線より上に首を出した者よりも、線の下にわずかの差で潜ってしまった者の方が履行能力は一層いいのではないか。8 割はもちろんのこと、それ以下の価格でも機械的に線を引いて、その下に潜ってしまった者はことごとく無効にするというような制度は妥当性を認めがたい。会計法規とは関係のないほかの目的によって作られた建設業法の中に一条ぼんと入れて工事の請負だけにローアーリミットを設けるのはいかがなものか。」と発言し、最低制限価格制度に対する会計検査院の強い反対の意向が示された。賛否両論が戦わされる中、結論が出ないまま連合審査会は終了した。<sup>15)</sup>

#### (6) 会計法改正に向けて動き出した大蔵省

1956 年(昭和 31 年)4 月に、建設工事紛争審査会を設置して紛争の斡旋、調停及び仲裁を行わせることとする建設業法改正案を内閣が提案した際にも、ダンピング防止策について議論が巻き起こった。4 月 24 日の参議院建設委員会における建設業法改正案に関する質疑において、柴田達夫建設大臣官房長は「ダンピング防止のような意味において、会計法の立場で大蔵省が中心になって検討している。契約の内容を履行することが到底できないというような場合に、各省各庁の長が審査会に付議して不当と認められるような場合は、その最低以外の者と契約することができるという例外の条項を入れる方向で検討

している。最近大蔵省で会計法改正の議が決定し、今国会に会計法の一部改正案として提案になる見込みになっている。」と答弁した。<sup>15)</sup> 政府は、最低制限価格制導入の要求に対し、低入札価格調査制度を導入することでこれに答えようとした。

1956 年(昭和 31 年)5 月になって、ようやく会計法改正案が提案され、自由民主党の山手満男大蔵政務次官は、5 月 8 日の衆議院及び 5 月 9 日の参議院の大蔵委員会において「現行の会計法においては、国が契約をする場合はすべて公告して競争に付することを原則としている。しかし、最低の落札者によっては、工事の投げ出し、施工遅延等により完全な履行がなされない場合も予想される。このような場合に備え、契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあると認められるときは、一定の手続きを経て、予定価格の制限の範囲内で価格の申し出をした他の者のうち最低価格の申し出をした者を契約の相手方とすることができることとした。契約の内容に適合した履行がなされないためかえって国に損失をもたらすこととなるような事態を防止しようとするもの。」と提案理由を説明した。この改正案は参議院で可決され衆議院に回付されたが、国会の混乱があり審議未了となり、継続審議となった。しかし、結局国会の解散で廃案となってしまった。<sup>15)</sup>

#### (7) 消極姿勢に戻った大蔵省

1958 年(昭和 33 年)12 月には東宮御所の工事の間組が 1 万円で落札するという事件がニュースとなり、国会においてダンピング防止策が大きな議論となった。発注者責任の観点からこれをどう考えるべきかという問題を提起するかたちとなった。

1959 年(昭和 34 年)2 月 10 日の参議院建設委員会において、日本社会党の田中一議員が「昨年の通常国会(26 国会)の末期に、参議院で可決され、衆議院に回った法律案が衆議院で通った例の会計法の一部改正ができていれば、間組の一万円入札のようなものは防げるのではないかと考えている。あの改正案でも不十分ならば、もう少し十分のようなものを政府としてこの国会中に提案する意志はあるか。」と質問し、自由民主党の徳安實蔵建設政務次官は「こうした問題が将来起きないように処理したいということで、大臣も非常に頭を悩ませて、法律の改正その他について検討中。会計法を改正する法律案

は次の国会でないとは提出できないと考えている。しかし、内容等については、ただいま慎重に検討している。」と回答した。<sup>15)</sup>

1959年(昭和34年)8月4日の参議院建設委員会においても、日本社会党の田中一議員が「第24国会に政府は会計法の一部を改正する法律案を提案し、参議院の先議で全会一致で通し、衆議院に回付され、衆議院は継続審議となり28国会まで持ち越された。28国会で衆議院を通過し、参議院の再議となったが、衆院解散のためそのまま廃案になってしまった。衆院、参院とも通過した法律がそのまま放置されている。そのまま傍観して再提出しないということはあるが、この法案に対する大蔵省の考え方、再提出するかどうか、よりよきものをねらうというならばその考え方を報告願う。」と問うたのに対し、小熊孝次大蔵省主計局法規課長は「現在の国の契約制度は相当古い制度であり、時代にそぐわない点が多々あるので、検討していた。何しろ対民間関係において相当影響のある問題なので慎重に検討している。実際の運用として、請負はほとんど指名あるいは随契になっているが、各国ではやはり一般競争が原則である。そういう入札参加者の資格というものをまず検討し、それから競争の場合の公告の方式も検討している。それから現在財務局財務部に調査を依頼し、いろいろな意見あるいは現地の調査をとっている。その集計の報告も集まっており、そういう点を参考にして、その契約全体について速やかに改正すべきものは改正したいと考えている。

前に国会に提出した改正点はそれとして他の点と合わせて改正できれば一番いいが、まだたとえば契約の公告というものが、従来から国による契約の申込みであって、相手方の入札というものは承諾である、そこで契約が成立してしまうというような根本的な法律論であり、各国の例によると日本のような法律的な考え方は比較的少ない。公告は申込みの誘因であるという例が比較的多い。そういうものを全般的にどうやっていくかという問題もある。あるいは予定価格の積算の問題をどうやっていくか、入札保証金と契約保証金も国によっては非常に厳格に取っているところもある。

そういういろんな点について今資料を集めている。それを検討して、この間の改正点と合わせてでき

ば今度の通常国会までに出したい。国の契約制度としてこの際できるだけ妥当なものにして、それで一気に実施していくという方が妥当ではないかと考えている。」と答弁した。<sup>15)</sup>

明治会計法が「公告が国による契約の申込みであって、相手方の入札が承諾である」とするという考え方をとってしまったがために、最低価格入札者を自動的に落札者としなすとする法改正の考え方がなかなか受け入れにくいものとなってしまっていた。

#### (8) 昭和36年会計法改正

その後も、度々、日本社会党の田中一議員らが国会で会計法改正を催促した結果、1961年(昭和36年)3月によりやく会計法改正案が政府から提案された。入札価格が著しく低い場合に所定の手続きのもとに次順位の入札者を契約の相手方とすることができる道を開くものである。この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)10月に会計法改正案が可決、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月に施行された。<sup>16)</sup>

その施行に関連し1962年(昭和37年)7月政令第314号をもって会計法の施行令に相当する予算決算及び会計令(予決令)が改正され、さらに同年8月大蔵省令第52号をもって契約事務取扱規則が制定された。<sup>16)</sup>

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「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は、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つて著しく不相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。」として低入札価格調査制度が位置づけられた。

1961年(昭和36年)の会計法改正前は、公告して競争に付すべしとのみ定め、その公告においては具体的に競争に付されるべき契約の内容を参加者に知悉させるようになっていたことから、公告をもって



「申込み」とし、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。しかし、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「公告して申込みをさせることにより」と規定して公告と申込み以前の行為、すなわち「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。<sup>16)</sup>

これによって、最低価格入札者であっても工事の品質確保が困難と判断されれば他の者を落札者とすることができることとなった。

#### (9) 昭和36年会計法施行後

低入札価格調査制度が会計法に位置づけられてからは、国会において低入札対策に関する論議がなされる機会は少なくなったが、建設業法の改正等に關連して、衆参の建設委員会で話題にのぼることがあった。

建設業登録制を業種別の許可制度に改める等のための建設業法改正案が審議された1969年（昭和44年）5月16日の参議院本会議では、日本社会党の田中一議員から「今回の建設業法の改正を機に、ローアーマリット制度の強化を検討する意思はないか。会計検査院、大蔵当局は、不当に低い発注者の積算内容についても指摘を行い、厳重に監視すべき。」との発言があった。<sup>15)</sup>

1971（昭和46）年3月23日の前述の建設業法改正案を審議する参議院建設委員会において、日本社会党の田中一議員が「東京都は大体建築工事は8/10、道路は3/4というリミットをもっている。建設省はどう決めているか。」と問い、大津留温建設大臣官房長は「建設省においては、ローアーマリット制は採用していない。原則として価格が最も低いものが落札者と決定されるが、その最低の札を入れた者と契約をすることが、公正な取引の秩序を乱すことになるおそれがある著しく不相当と認められる場合には、各省庁の長、つまり建設大臣の承認を得てこれを排除できることになっている。ただ、現実にはそういうことで最低落札者を契約の相手から排除した実例はない。」と答弁した。<sup>15)</sup>

低入札価格調査制度を運用するための基準が定められたのは、建設省が予決令に従って、1976年（昭和51年）3月、低入札価格調査を行う基準となる価格（調査基準価格）を契約ごとに予定価格の2分の1

から10分の8の範囲内とすると定めてからである。

また、1987年（昭和62年）2月には、調査基準価格を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。

しかし、実際に低入札価格調査制度を適用した事例はほとんどなかった。これは、国直轄工事においては、ほとんどの工事の発注が一般競争入札でなく指名競争入札によっていたので過当競争が起きることが少なかったためと思われる。競争が激化したときの入札者にとっての下限の目安としてダンピングを抑止する効果はあったものと思われる。

また、会計法第29条第1項ただし書きに規定されたこの例外規定を適用して最低入札者を落札者としなかった場合には、予決令第90条により「～調書を作成し～、これを当該各省各庁の長を経由して大蔵大臣及び会計検査院に提出しなければならない」とされていたこともあり、違算等により著しい低入札が発生した場合でも、低入札価格調査の煩雑な手続きを避けて、入札者に辞退を促すことによって処置することが多かったとみられる。

このように、現実には制度があまり運用されず、国の直轄工事において調査基準価格を下回る低入札が排除されるようなことは、2006年（平成18年）のダンピング防止策の強化まではほとんどなかった。

#### 5. 総合評価落札方式の導入とダンピング対策の強化

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一大スキャンダルに加え、米国からの建設市場開放の圧力が高まったこともあり、国の直轄工事において1994年度（平成6年度）より大規模な工事（当時、一般には7億5000万円以上の工事）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。

一般競争入札の導入とともに、それまで指名競争入札により担保していた公共工事の「品質」をいかに確保するかが重要な課題として認識されるようになり、公共工事のコスト縮減を実現していく観点からも、各発注者においてVE方式等の多様な入札契約方式の試行が行われるようになった。建設省直轄工事においては、1997年度（平成9年度）から入札時VE、設計・施工一括発注方式等の試行が行われた。

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落札方式の試行工事が公告され、1999(平成11)年度から総合評価落札方式の試行が始められた。

また、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、公共工事の品質確保の促進に関する法律(公共工物品確法)が、自民党の議員連盟における検討の後、公明党を加えた与党において議員立法に向け検討が進められ、2005年(平成17年)3月31日に公布、4月1日に施行された。国土交通省は2005年度(平成17年度)下半期より、それまで運用上の基本としてきた価格競争による指名または一般競争入札から、総合評価落札方式を用いた一般競争入札へと転換を進めた。品質確保が困難とされる一般競争入札方式への移行を進めることができたのは、公共工物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落札方式を適用することができたからである。

総合評価落札方式を用いた一般競争入札への転換が業界の談合決別の時期と重なり、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。低入札が多発し、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等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等に対し、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、入札価格が調査基準価格を下回った場合に総合評価落札方式適用の中で施工体制を確認する方式(施工体制確認型総合評価落札方式)や、極端な低入札者について、特別に重点的な調査(特別重点調査)を実施するといった入札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防止策が功を奏し、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。

国土交通省における総合評価落札方式の適用率は年々増加し、2007年度(平成19年度)にほぼ100%(件数ベース97.1%、金額ベース99.3%)に達した。

<sup>17)</sup>国直轄工事については、強力なダンピング対策を講じつつ、総合評価落札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。

低入札価格調査のための調査基準価格は、1987年(昭和62年)2月以来長らく変更がなされなかったが、2008年(平成20年)4月より計算式が見直され引き上げられた。さらに、翌2009年(平成21年)4月より範囲が予定価格の10分の7から10分の9と改められ、計算式も一部修正された。

## 6. 落札価格の制限に関する現状と課題

### (1) 海外の例

#### a) アメリカ

アメリカにおいては、連邦規則集(Code of Federal Regulations)の第48巻連邦調達規則体系(Title 48 Federal Acquisition Regulations System)の第1章連邦調達規則(Chapter 1 Federal Acquisition Regulation, FAR)において、最低制限価格制度やわが国会計法の低入札価格調査制度に相当する規定はないが、FAR3.501節(Sec. 3.501)において、契約後に契約額を増額させたり、損失を回復するため意図して高い価格で継続契約を取ることを期待して低価格で入札するいわゆる先買い(Buying-in)の機会を最小限とするための規定を設けている。

また、FAR9.103節(Sec. 9.103)の中で「政府調達 が最も低い価格でなされることは重要であるが、このことは単に入札価格が最低である者と契約することを求めるものではない。(While it is important that Government purchases be made at the lowest price, this does not require an award to a supplier solely because that supplier submits the lowest offer.)」とし、それ以下の節で必要な要件を定めている。しかし、これらは入札前の事前資格審査に関する規定であり、開札後に著しい低入札を排除するための具体的な規定はない。

アメリカにおいては、現在、低入札の問題は特に顕在化していないことから、落札価格の制限を明確に定めていないものと思われる。

#### b) EU

EUの公共工事の調達規則は、EU調達指令(Directive 2004/18/EC)を基本としている。指令は、EU特有のものであり、EU加盟国の国内法の上位

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。第2巻公共契約の規則 (Title II Rules on public contracts) 第7章 手続きの実施 (CHAPTER IIV Conduct of the procedure) 第3節 落札 (Section 3 Award of the contract) 第55条 著しい低入札 (Article 55 Abnormally low tenders) において、低入札に対し契約当局は、入札を却下する前に、

- (a) 施工法の経済性 (the economics of the construction method, the manufacturing process or the services provided) ,
- (b) 当該入札者に可能な技術や施工に有利な条件 (the technical solutions chosen and/or any exceptionally favourable conditions available to the tenderer for the execution of the work, for the supply of the goods or services) ,
- (c) 提案工法の独自性 (the originality of the work, supplies or services proposed by the tenderer) ,
- (d) 工事実施場所における雇用保護や労働条件に関する法令の遵守 (compliance with the provisions relating to employment protection and working conditions in force at the place where the work, service or supply is to be performed) ,
- (e) 国の援助の可能性 (the possibility of the tenderer obtaining State aid)

について書面で説明を求めると規定している。わが国の低入札価格調査制度に類似しているが、判断のための項目がより明確にされている。

## (2) わが国の現状と課題

わが国の政府建設投資は1995年度(平成7年度)をピークに減少傾向であることもあって、従業員や機械を遊ばせておくよりは受注高を確保したい、将来の受注を有利にするために実績を確保しておきたい等の理由で低入札が発生しやすい状況が続いている。

そのような状況の中で、総合評価落札方式適用において調査基準価格を下回った低入札に対し施工体制を厳しく確認する等のダンピング防止策は現在有効に機能している。

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』<sup>18)</sup>において、予定価格の上限拘束の撤廃を含め会計法令等の大幅な見直

しの必要性を論じている。今後、会計法令の大幅な見直しにあたっては、EU 調達規則等の諸外国の事例を参考に、合理的な低入札排除の制度を構築する必要がある。

## 7. おわりに

本研究では、低入札対策の歴史を踏まえて入札契約制度の現状と課題を分析した。

わが国では、室町時代以降の記録からも、安すぎるものは品質に対する懸念があり必ずしも最低価格を提示した者と契約するのではなく、工事の履行能力等を重視して契約相手を決めるという考え方があった。

明治会計法制定により一般競争入札のもとで過当競争による工事の品質低下が問題となったことから、1900年(明治33年)以降は、勅令により指名競争入札方式の適用が原則化されるようになった。そして、大正会計法に指名競争入札が位置づけられるのに先立って1920年(大正9年)に落札金額の最低制限を定める道路工事執行令が制定された。

1952年(昭和27年)道路法施行に伴い道路工事執行令が失効してからは、最低制限価格制度創設の論議が高まったが、大蔵省や会計検査院の抵抗により制度創設には至らなかった。1961年(昭和36年)にようやく会計法が改正され、低入札価格調査制度が位置づけられたが、長い間この制度が十分に活かされることはなかった。

国土交通省は、2005年(平成17年)後半以降、総合評価落札方式を用いた一般競争入札への転換を進め、さらに、2006年(平成18年)4月と12月の二度にわたりダンピング防止策を打ち出した。特に12月の対策は総合評価落札の中で施工体制を確認するなど入札時における低入札に対する審査を強化したことから、著しい低入札が減少に転じた。

しかし、予定価格の上限拘束の廃止を含め今後会計法令の大幅な見直しが必要である。見直しにあたっては、EU 調達規則等の諸外国の事例を参考に、合理的な低入札排除の制度を構築する必要がある。

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) 佐藤直良, 松本直也, 木下誠也, 丹野弘, 石鉢盛一郎：公共工事におけるダンピング受注の実態と対策に関する考察, 土木学会建設マネジメント研究論文集, pp.261-272, 2008年12月10日
- 2) 看聞日記 乾坤, 宮内省図書寮, 1932年12月25日
- 3) 太田博太郎著：日本建築史論集 I 日本建築の特質, pp. 379, 381, (株)岩波書店, 1983年7月29日
- 4) 正木篤三編著：本阿彌行状記と光悦, pp. 27-28, 1993年4月30日
- 5) 川上貢：近世建築の生産組織と技術, pp. 34-35, 中央公論美術出版, 1984年10月
- 6) 武田晴人：談合の経済学, pp. 122, 209-210, 集英社, 1994年7月25日
- 7) 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. 13, 269-270, 279-280, 2005年3月
- 8) 岩下秀男：日本のゼネコン その歴史といま, pp. 23-24, 76, 日刊建設工業新聞販売局, 1997年4月
- 9) 大蔵省編纂：明治大正財政史 第二巻, pp. 3-5, 445-446, 経済往来社, 1959年5月20日
- 10) 圖師庄一郎：會計論綱 手續参照, 法政學會, pp. 215-216, 1899年11月
- 11) 社団法人日本土木工業協会：日本土木建設業史・戦前編, pp. 207-208, 1981年4月15日
- 12) 牧野良三：競争入札と談合, pp. 27-28, 31-32, 75-77, 解説社, 1953年9月20日
- 13) 社団法人日本土木工業協会：日本土木建設業史 II, p. 102, 2000年3月31日
- 14) 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, 社団法人日本鉄道建設業協会, p. 36, 1990年3月
- 15) 国会会議録
- 16) 福田淳一編：平成19年改訂版 会計法精解, pp. 420, 451, (財)大蔵財務協会, 2007年8月
- 17) 国土交通省：公共工事における総合評価方式活用検討委員会(第14回)資料, 2008年12月22日
- 18) 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

## Historical study on measures for handling abnormally low tenders in the public works procurement

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

How to deal with abnormally low tenders has been of major concern to the government ever since the beginning of competitive bidding procedures from the viewpoint of delivering good-quality public works at reasonable prices.

This study retraces the history of measures for handling abnormally low tenders, and then tries to raise questionable points in the public works procurement system continuing since the enactment of the Public Accounting Act of the Meiji era.

**Key Words:** abnormally low tender, public works procurement system, Public Accounting Act