

わが国の公共工事入札・契約制度改革に関する一考察

高知工科大学 渡邊法美*

近年、発注者も談合を許容し、さらには主導している場合が少くないことが明らかにされている。官製談合のみならず談合もまた、発注者と企業との「協働」であることが明らかになりつつある。このことは、談合や官製談合の発生理由を解明するためには、発注者と企業にとっての目標と制約、並びにそれらを達成または担保するための手段の関連性を明らかにすることが必要であることを示している。

契約は発注者にとっての目的である工事の確実性を担保するための手段であり、入札は企業にとっての達成目標の一つである経営の確実性に影響を与える。本稿では入札・契約制度のあり方を同時に議論し、両者の改革の方向性を提案することを試みる。

【キーワード】談合、官製談合、公共工事、入札・契約制度改革

1. はじめに

近年、発注者も談合を許容し、さらには主導している場合が少くないことが明らかにされている。官製談合のみならず談合もまた、発注者と企業との「協働」であることが明らかになりつつある。

このことは、談合や官製談合の発生理由を解明するためには、発注者と企業にとっての目標と制約、並びにそれらを達成または担保するための手段の関連性を明らかにすることが必要であることを示している。

契約は発注者にとっての目的である工事の確実性を担保するための手段であり、入札は企業にとっての達成目標の一つである経営の確実性に影響を与える。そこで本稿では、入札・契約制度のあり方を同時に議論し、両者の改革の方向性を提案することを試みる。

2. 公共工事の入札・契約制度設計の基本目標

図-1は、公共工事の入札および契約制度設計の基本目標を示す。本来、入札の目的は、経営の確実性に富む企業の中から、公共工事の執行者である発注者の目標を実現できる企業を選抜することにある。契約行為とは、企業は発注者の目標を達成することを約束し、発注者は企業にその対価を支払う約束を交わした後、相互の約束を果たす一連の行為と捉えることができる。

したがって、理想の入札および契約制度とは、発注者

が要求している工事の確実性と建設企業経営の確実性の好循環を実現できる制度であるといえる。

以下では、入札・契約の実態の変遷を大まかに見ていくこととする。

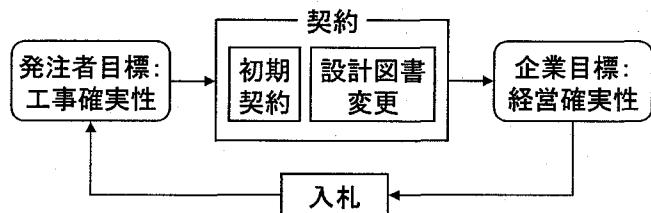


図-1 公共工事の入札・契約制度設計の基本目標

3. 会計法制定時以降の入札・契約の実態

わが国では、公共工事に競争入札制度が導入されたのは、1890年（明治23年）の会計法制定以降である。しかし、図-1で示した工事と経営の確実性の好循環は、容易に実現されなかつた。その第一の原因は、公共工事請負契約における片務性の存在であり、第二の原因は少額の保証金で参加することが可能であった価格競争入札制度にあつた。

3.1 土建請負契約の片務性

川島と渡邊は、著書「土建請負契約論」の中で、片務契約性を有する法規範命題、現実の規範命題、上級者下級者という権力支配関係から構成される注文者と請負人の契約関係は、封建的契約関係にあること、並びに「封建的契約関係が近代的觀念型態をとっている」ということのもつ

* フロンティア工学教室、0887-57-2408

とも重要な意味は、それらの封建的な諸関係における権力関係が、近代法的範疇を通して国家権力の支持を得、それによってその強制力を補強しているという事実である。」と結論付けた。

ここで川島と渡邊が問題にした片務性議論の本質とは、発注者による恣意的で非一貫した対応にあったことに留意する必要がある。

図-2は、川島と渡邊が明らかにした土建請負の封建的契約関係の構造を筆者の解釈に基づき図示したものである。

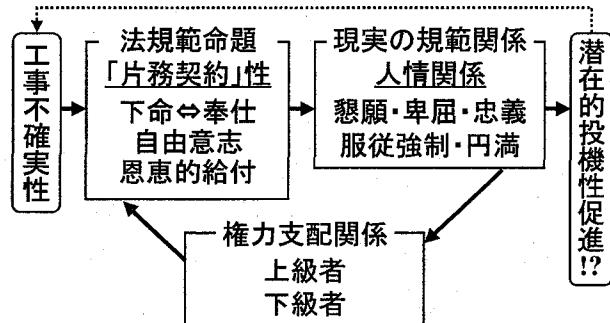


図-2 土建請負の封建的契約関係の一解釈

土建請負契約関係の封建的構造の特徴とは、国家権力の片務的性質が、請負業の潜在的投機性を促進し、それが工事の不確実性を増大させる結果、請負業の潜在的投機性をさらに促進している可能性が存在する点にあると考えられる。

3.2 一般競争入札制度下における入札・契約の実態

第二の原因是、少額の保証金で価格競争入札に参加することが可能であったことである。

わが国の公共工事では、片務契約の下で、少額の保証金さえつめば誰でも入札に参加できる状況が長く続いた。このため、入札者は、設計図書変更時の「望外の利」を獲得する可能性を求めて、極端な低価格入札に走る場合が少なくない。

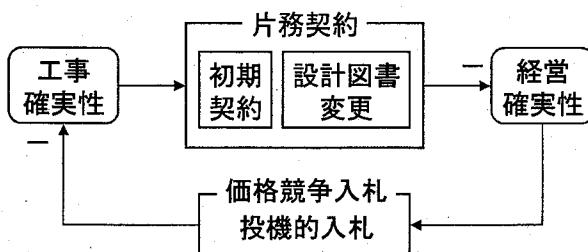


図-3 一般競争入札制度下における入札・契約の実態

このように、わが国的一般競争入札制度、並びに片務契約のもとでは、図-3で示したように、工事の不確実性が経営の不確実性を招き、さらにそれが工事の不確実性を深刻化させるという「悪循環」が存在する。

4. 高度経済成長期以降の官製談合・談合実施の一因

本節では、高度経済成長期以降の官製談合・談合実施の根源の一因を明らかにする。まず、わが国の公共工事執行における行政経営の特性を整理する。同様に、わが国の建設企業経営の特性を整理する。次に、わが国の公共工事の不確実性について検討する。ここで、不確定な状態とは、施工条件など「原因」が定まっていない状態であり、不確実な状態とは、工事結果、企業経営状況など「結果」が定まっていない状態を指す。以上の検討結果を踏まえて、わが国の公共工事競争入札の潜在的特性と官製談合・談合の意義を明らかにする。

4.1 発注者に求められる「無謬性」

わが国の発注者には、膨大な量の公共工事を「完璧に」執行すること、すなわち、過不足のない予算執行、工事の年度内完工、会計検査への「無難な」対応といった「無謬性」の制約を担保することが求められてきた。

薄井は、「日本において行政に対する期待、逆に言えば、行政が自己に課している行政責任には、よく引き合いに出されるアメリカとは異なるものがある。それは、およそ工事が投げ出されるとか極端な疎漏工事などは絶対にあってはならないという考え方である。事後的な損害賠償の議論などは、行政責任を重視する立場からすれば、ほとんど意味のないことなのである。工事の完成についての完璧主義と言ってよい。」と述べ、日米では行政の無謬性に対する期待感には大きな差異があることを指摘している。

4.2 建設企業に求められる安定した受注量

わが国の建設企業経営における主な特徴として、終身的雇用関係の維持、下請への配慮、経営事項審査制度への対応があげられる。

わが国の建設会社では、継続的に雇用している自社の従業員や傘下の下請業者への仕事を絶えず確保する必要がある。また旧来の経営事項審査制度の客観的事項による得点において、完成工事高が占める割合が高い。わが国の公共発注者は、この客観的事項の得点等に基づいて、各企業の格付けを決定する。渡邊等(1994)が指摘

したように、旧来のわが国の公共工事では、「高い完成工事高一次回の高い格付け一次回の高い完成工事高」という正のフィードバックループが存在した。このことは、企業が、目標としていた完成工事高を確保できない場合、その企業の次の格付けは低下し、完成工事高も低下することを意味する。このようにわが国の建設企業にとって、一定水準の受注量を確保することは死活問題となるのである。

4.3 わが国の公共工事の不確定性

次に、わが国の公共工事における不確定性について検討する。公共工事の不確定性は、発注者の対応に起因する「人為的な」不確定性と、施工者に起因する構造的な不確定性の二種類がある。前者は、発注者が無謬性を担保しようとした結果、生じている不確定性である。後者は施工者が主に談合以外の手段によって、受注の確実性を担保しようとした場合に、入札の競争条件を構造的に不確定にする要因である。

(1) 発注者に起因する人為的不確定性

①未確定な顧客要求

わが国の公共工事では、一般に設計図書の完成度が低い。未確定な顧客要求は、膨大な工事量を年度内に実施するために採用されている手段であるといえる。

②過確定な現場生産性向上手段

わが国の公共工事では、例えば建前は任意仮設であるが、実際には指定仮設、あるいは準指定仮設として扱われる場合が少なくない。この対応は、会計検査に対して無難に対応するための手段であるといえる。

③不確定な設計図書変更対応

海外の建設市場では、増額設計変更のための根拠として厳格な定量的根拠が求められる。これに対して、わが国では別の工事名目で予算化することが多く、そのような厳格な根拠が求められない場合が多い。また、変更額の支払いについては、予算が十分に無い場合は、業者が「損害」を被り、予算が潤沢な場合に不足分を受け取るといった予算執行状況に応じた柔軟な対応策が採られている場合が少くない。

④不確定な施工の監理形態および管理形態

わが国の公共工事の現場では、発注者の監理形態ならびに施工者の管理形態は確定しておらず、現場によって異なっている。

(2) 施工者に起因する構造的不確定性

①買い手労働市場特性に起因する不確定な労働賃金

わが国の建設労働市場は歴史的に買い手市場であった。例えば内山は、日本の企業を「平均利潤の追求ではなく、別のもの、すなわち単に生きるために自家労働力を売る場としての企業」と表現している。受注競争が激化した場合、労働賃金は真っ先に「しづ寄せ」を受ける。労働賃金は潜在的に不確定であるといえる。

②受注量確保の要請に起因する不確定な利益水準

前節で述べたように、わが国の建設企業には安定した受注量を確保することが求められている。そのため、受注競争が激化した場合、工事利益を犠牲にする、極端な場合は赤字工事も厭わず受注を図ることが少くない。目標とする利益水準は、各社によって、さらには同じ会社でも時期によって、大きく異なる。

4.4 官製談合と談合実施の根源的一因

発注者は工事の年度内完工、無難な会計検査対応、確実な予定価格の算出、過不足の無い予算執行といった無謬性制約を担保するために、工事における「健全な」不確定性を縮小させ、「不健全な」不確定性を創出している。これらの発注者の対応は、施工者にとって工事の不確定性を人為的に増大させている。

このことは、わが国の公共工事の落札価格および品質は、潜在的に不確実であり大きな分散を有していることを意味する。すなわち、談合が成立せずに真の価格競争が行われた場合の落札価格相場は、入札者によって大きく異なっている可能性がある。

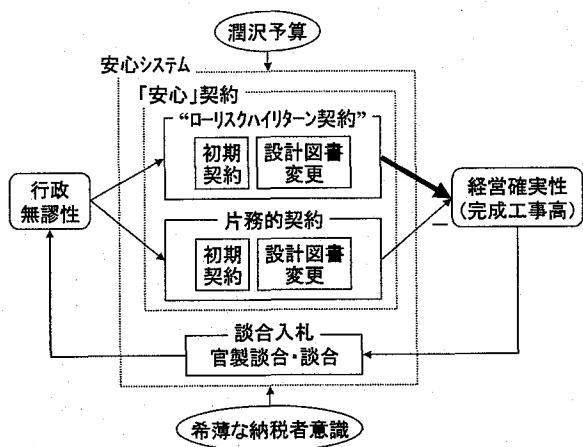
ここで社会的不確実性が存在する状態を「相手が利己的にふるまえば自分がひどい目にあってしまう状況」と定義する。

公共工事の競争入札に伴う潜在的不確実性が大きいということは、発注者にとって工事執行における社会的不確実性の潜在的発生頻度が高く、かつ、施工者にとっても企業経営における社会的不確実性の潜在的発生頻度が高いことを意味している。

官製談合は、発注者にとっての社会的不確実性発生を抑制するために、談合は施工者にとっての社会的不確実性発生を抑制するために採られてきた手段であった。

渡邊は、高度経済成長期以降の従来の執行方式を「安心」システムと呼んだ。安心システムは、談合入札と「安心」契約から構成されていたが、これは納税者意識が希薄

であったことと潤沢な予算が存在したからこそ、存立が可能であった(図-4)。



4.5 従来執行方式の潜在的危険性

これまでの公共工事では、経営の不確実性は、主に談合によって軽減されてきた。談合成立時には、労働者への賃金は予定価格にはほぼ等しい落札価格に連動して支払われるため、買い手労働市場特性に起因する構造的不確定性は顕在化することは少ない。

しかし、談合不成立時には、この構造的不確定性並びに人為的不確定性が顕在化する。これによって、まず経営の不確実性が大きくなる。さらに、品質や労働者へのしわ寄せなどの「安いな」手段が採られることになれば、公共工事請負業の投機性は急激に増大する。その結果、構造物の品質が損なわれ、建設労働災害が頻発することも考えられる。発注者や建設企業だけでなく、利用者や建設労働者が、このような「健全な」リスクを負う必要が生じる。請負業の投機性増大と健全なリスク負担が、従来執行方式の潜在的危険性である。

今後は、納税者意識の高まりと潤沢予算の喪失という二つの環境変化によって、この危険性が顕在化する可能性が高い。

5. わが国の公共工事入札・契約制度改革の方向性

図-5は、新しい制度の構成を示す。

第一に、制度設計と運用の目標の一つであった「行政の無謬性の担保」を「国民のための「無謬性」の担保」に変革する必要がある。過不足のない予算執行、会計検査院

への無難な対応といった行政の無謬性は、行政以外の主体が本来負担すべきではないリスクを負担する誘因となっている。何が国民にとって真の利益かを再度明確にし、その実現を図るべきである。

第二に、片務的契約を信頼契約に変革する必要がある。発注者の片務的対応は、建設企業に不要なリスク負担を強いてきた。このような慣行は、直ちに廃止すべきである。設計図書の完成度を高め、設計図書変更の発注者の対応における論理性と一貫性を高めることによって、企業経営の確実性を高めることが可能になると考えられる。そのため、出来高部分払い制度の導入は不可欠である。

第三に、談合入札を総合的競争入札に変革することが必要となる。総合的競争入札の設計において留意すべき点は、わが国の今後の企業経営において、完成工事高の確保が依然として大きな役割を占めると考えられる点である。完成工事高確保の要請は、赤字工事も辞さないという入札姿勢を生むため、投機的入札を促進する可能性がある。利潤だけでなく一定水準の完成工事高を確保するために、企業が健全なリスクを負担するインセンティブを持つ制度を設計し運用することが極めて重要である。

そのためには、国民にとっての無謬性を効果的・効率的に実現できる技術の開発ならびに適用に関する競争を促す必要がある。現在、総合評価方式を大規模な工事だけでなく、中小規模工事にまで拡大して適用するための検討が進められているが、これはまさに時宜にかなったものであるといえる。

このように新しい入札・契約制度は、国民にとっての無謬性の担保と企業の利潤と完成工事高の確保の好循環実現を促すものでなければならない。

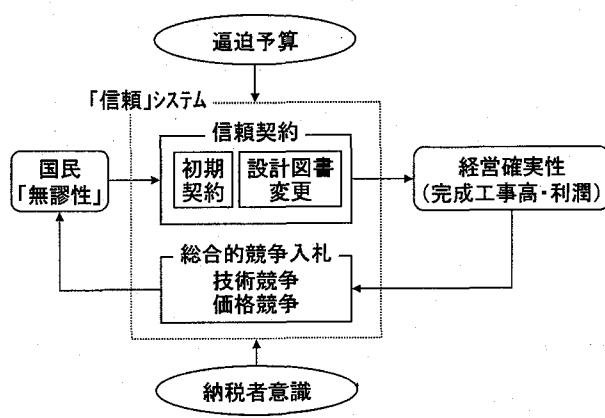


図-5 新しい制度の構成