

# 公共調達における競争性と品質確保の 両立に関する一考察

林 秀 弥  
田 中 悟

〔目次〕

## 第一章 問題の所在：入札制度設計の法と経済学

第一節 はじめに－建設業の特性－

第二節 課題の析出

## 第二章 公共調達制度の現状と課題

第一節 公共調達をめぐる制度の概要

第二節 入札制度改革の流れ

第三節 総合評価方式とその評価

## 第三章 入札制度改革に関する経済学的解釈

第一節 発注者による入札方式選択の問題

第二節 エージェンシー・コストの削減策としての入札方式の選択

第三節 競争性の程度と入札方式の選択

## 第四章 公共調達における競争性と品質確保の実態調査結果

第一節 はじめに

第二節 入札制度の選択とその運用実態

## 第五章 結びにかえて

付属資料

## 第一章 問題の所在：入札制度設計の法と経済学

### 第一節 はじめに－建設業の特性－

現在、公共調達を通じた建設活動をめぐっては、多くの問題が顕在化し社会的に大きな関心を呼んでいる。すなわち一方において、公共部門が行う入札をめぐって「談合」問題が依然として繰り返し生じており、公正な競争性をいかに確保して公共工事の効率化を図っていくのが問題となっている。他方において、いわゆる「耐震強度偽装問題」が表面化させたように、建設工事をめぐる建設生産物<sup>1)</sup>の安全性ないしは品質の維持をどのように図っていくのかという問題に対しても、高い社会的関心が惹起されている<sup>2)</sup>。それ故、公共調達の場において、いかに品質を維持しながら効率的な公共工事を行っていくべきかは、解決すべき喫緊の課題となっている。

公共調達<sup>3)</sup>においては、発注者が求める建設生産物をより安価な価格で調達する目的（効率性の観点）から、競争入札制度が採用・実施されてきた。

\* 本稿は、筆者らが(財)日本建設情報総合センターによる助成を受けて行った研究（田中悟・林秀弥『公共調達活動における競争性の確保と品質維持－あるべき入札制度の設計を目指して』（(財)日本建設情報総合センター研究助成事業報告書（以下「JACIC報告書」という）、2007年）を部分的に基礎とした上で、それをさらに発展させたものである。本稿の〔付属資料〕は、上記JACIC報告書に多くを負っている。なお、本稿は、日本学術振興会・科学研究費補助金による助成研究（「入札制度の競争性確保と公共工事の品質維持の両立に関する学際的研究」（基盤研究（B）：<課題番号>20330056）および財団法人日弁連法務研究財団の助成を受けて行った研究（研究代表者・林秀弥、研究題目「公共調達活動における競争性と品質確保の両立に関する総合的研究」）による成果の一部でもある。これらの助成等に対して記して感謝申し上げる。

- 1) 建設業の生産物は、大別して建築物と土木構造物に区分することができる。本稿では、両者を総称して建設生産物と呼ぶことにする。この点については、金本良嗣「建設業は特殊か」（金本良嗣編『日本の建設業』（日本経済新聞社、1999年）第2章所収）を参照。なお、わが国の建設業の概況については、国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課「建設投資見通し」（各年版）、同「建設工事施工統計調査報告」（各年版）、および国土交通省総合政策局建設業課「建設業許可業者数調査の結果について」（各年版）を参照。
- 2) 公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下「公共工事品確法」という）3条は、「公共工事の品質は、公共工事が現在及び将来における国民生活及び経済活動の基盤となる社会資本を整備するものとして社会経済上重要な意義を有することにかんがみ、国及び地方公共団体並びに公共工事の発注者及び受注者がそれぞれの役割を果たすことにより、現在及び将来の国民のために確保されなければならない」と規定し、公共工事の品質確保の重要性を謳っている。
- 3) 本稿において、「公共調達」とは、国、地方公共団体、政府関係機関・特殊法人等（具体的には、WTO政府調達協定（1995年12月）附属書I付表3を参照）が支出負担

しかし、一般に発注者と受注者の間に存在する情報の非対称性や建設業に見られる重層的な下請構造のために、実際には多様な入札制度（一般競争入札・指名競争入札・総合評価方式による入札等）が共存し運用されている状況にある。経済理論では、従来からこの種の入札制度の帰結やその社会厚生上の意味について、いわゆるオークション理論の観点から分析が進められてきた<sup>4)</sup>。しかし、情報の非対称性や重層的な下請構造の存在下で、市場の競争メカニズムと建設生産物の品質がどのような関係を有しているのか<sup>5)</sup>は、未だ十分解明されているとはいえない。それ故、入札制度をどのように設計していけばよいかについても種々の議論が展開され<sup>6)</sup>、あるべき入札制度をめぐって様々な試行錯誤が行われているのが現状である。その一方で、公共調達における競争性と品質維持の関係に関する法学・経済学的研究、とりわけ、供給側と需要側の間で情報が偏在している状況下において、競争性と品質維持の関係が代表的な入札制度（一般競争入札、指名競争入札等）によってどのように変化するのかについての理論的・実証的検証作業は、不可欠であるにもかかわらず、未だ包括的に行われていないように見受けられる。か

---

行為に基づき行う調達をいう（おおむね、政府契約の支払遅延等に関する法律2条にいう「政府契約」に対応する）。本稿では、公共調達のうち、「公共工事」（すなわち、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律2条2項にいう「公共工事」）に焦点を当てて検討を行う。その理由は、第一に、公共工事においてこそ、本稿の課題である競争性と品質確保の両立が先鋭的に問題になること、第二に、公共調達における公共工事の占める契約金額の割合は非常に大きいこと、第三に、入札談合の撲滅をはじめとした、いわゆる入札適正化の要請が公共工事において典型的に顕現していること、による。

- 4) この点に関する経済学からのサーベイ論文として、さしあたり、R. P. McAfee & J. McMillan, Auctions and Bidding, 25 *Journal of Economic Literature*, 699 (1987). および、P. R. Milgrom, Auctions and Bidding: A Primer, 3 *Journal of Economic Perspectives*, 3 (1989). を参照。
- 5) この点に関する経済学的研究の一つの到達点として、J.-J. Laffont, and J. Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993. を参照。
- 6) 公共調達に関する論稿は枚挙にいとまがないが、本稿の問題関心からは、次の文献を特に参照した。まず、財政法の観点から公共契約法の全体像を示した、碓井光明『公共契約法精義』（信山社 2005年）を第一に挙げなければならない（本稿では本書を随所で参照しているため、碓井『精義』として、以下、引用する）。また、経済法の観点から入札談合の問題を包括的に論じたものとして、鈴木満『入札談合の研究〔第二版〕』（信山社、2004年）（以下、鈴木『研究』として引用する）、地方自治法の詳細なコンメンタールである松本英明『逐条地方自治法〔第4次改訂版〕』（学陽書房、2007年）もあわせて参照。本稿では、制度の海外比較については検討することができなかったが、これについては、以下の文献を折りに触れて参照した。N. Dimitri, G. Piga, G. Spagnolo, eds., *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press, 2006. および、Christopher Bovis, *Public Procurement in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2005.

#### 〈4〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

ような見地に鑑み、本稿は、公共工事における競争性と品質確保の両立可能性について、「入札制度の選択」という視点から考察しようとするものである。

こうした理論的・実証的検討を行なうにあたっては、まずその前提として、入札制度と密接に関連している建設業<sup>7)</sup>の特性を踏まえる必要がある。なんとすれば、次節で論じるように、発注者は建設業の特性を意識的あるいは無意識的に織り込んだ形で入札制度の設計を図ろうとするから、その特性をみることは入札制度における競争性と品質維持の問題を考察する出発点となるからである。

建設業の第一の特性は、「単品受注型」の生産が行われるという点である。建設生産物は、建築分野のそれであれ土木分野のそれであれ、それぞれが立地する場所の地質や工法に応じて多様であり、生産される建設生産物は各々がそれぞれ異なる特定物である。加えて、建設生産物は発注者からの発注があってはじめて生産が開始されるから、事前に製造することができないという特徴をもっている。

建設業の第二の特性は、財の生産がもっぱら屋外の工事現場で行われるという点である。典型的には、建設生産物は完成すれば生産の現場も解散されることになるから、この産業で事業を継続しようとする企業や労働者は、工事現場を移動する必要があることになる。また、複数の工事現場を抱える企業は、生産の現場に人的資源や機械設備をどのように配置するかを検討することが必要不可欠となる。したがって、こうした生産現場の重要性が建設業の第二の特性を構成するのである。

建設業の第三の特性は、財の生産が多くの特化的な職種によって支えられているという点である。一般に、建設生産物は企画・設計→施工→完工の流れで生産が行われるが、一つの建設生産物を生産するためには、設計者・総合工事業者・（土工・電気設備等の）専門工事業者・資材業者・機械リース業者等の多数の企業や労働者の介在が必要となる。このため、これらの多数の活動を調整・監理する活動もまた必要不可欠なものとなる。それ故、建設業での生産活動は、こうした多数の特化的作業のネットワークとして行われるのである。

これら三つの特性による帰結が、本稿の検討課題とどのように関係するのか、それを次節で析出する。

---

7) 本稿において「建設業」とは、「元請、下請その他いかなる名義をもつてするかを問わず、建設工事の完成を請け負う営業」（建設業法2条2項）を指すものとする。

## 第二節 課題の析出

### 1. 発注者の役割に着目した公共調達システムのあり方

上述の第一の特性は、建設業では発注者の役割が重要なものになるという帰結をもたらす。この産業ではいわゆる単品受注型の生産が行われているから、発注者は財が生産される以前の段階では、供給される財の質については知り得ない。こうした性格から、建設業をめぐる発注者が財の品質を確保しようとして様々な対応をとることになる。とりわけ、公共調達の間では建設生産物は社会資本として国民に提供されるものとなるから、品質確保の問題はきわめて重要な問題となる。このため、建設業では政府が規制者・発注者の双方の立場からこの産業の規制を行うことになるのである。こうした規制者・発注者としての政府の規制のあり方は建設業の産業組織を考えていく上できわめて重要な意味をもつ。

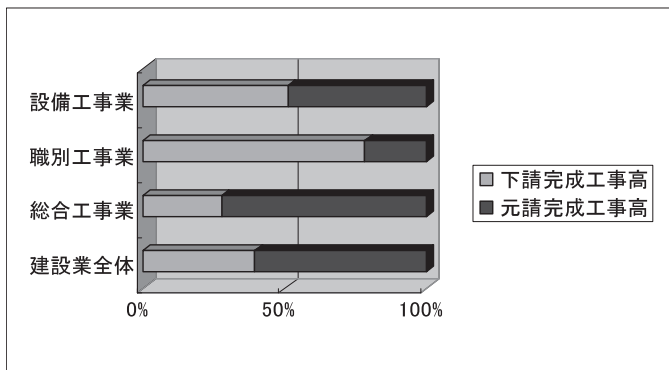
建設業の第二の特性は、ある地域で行われる建設活動は、人的資源や機械設備の移動費用を考慮すると、当該工事現場に近接する企業が最も安価に建設生産物を生産できることを意味する。このため、大規模な工事や特殊な工法を用いた工事を除けば、地域の建設活動はその地域に立地する企業に委ねることが一応の合理性をもつこととなり、地域市場が重要な意味を有することになる。ただし、地域市場の役割が重要な意味をもつのは建設業特有のものではないことには注意する必要がある。小売業のような商業サービスやホテルに代表される宿泊施設サービスもまた、地域市場が非常に重要な役割をもつ典型的な産業である。これらの産業では全国展開を図る企業がチェーン展開を行って地域市場において財・サービスの供給を行っている。しかし、建設業においてはこうしたチェーン展開を図る企業は存在せず、もっぱら地域に立地する企業がその地域の建設生産物を生産する主体となっている。こうした市場構造を作り出す上で発注者としての政府の政策が重要な役割を演じていることを忘れてはならない。

第三の特性は、建設生産物が多様な職種による生産活動を総合させることによって生産されることを意味するから、建設生産物の生産を行うためには、こうした多様な職種による建設作業をコーディネートし、監理する活動が必要不可欠なものになるという帰結を生む。この種の建設作業のコーディネート・監理を行う役割を担うのが元請企業であり、元請企業の調整の下で実際

〈6〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

の生産活動の多くが下請企業によって行われることになる。この結果として、多層にわたる下請構造が形成される<sup>8)</sup>。この種の下請構造は複雑多岐にわたっており、大規模工事においては10次を越える多段階の下請構造が形成されることもあるという<sup>9)</sup>。建設業法では、建設業に関連する28の職種毎に参入規制が加えられているが、この28の職種はその工事の性格に応じて、総合工事業・職別工事業・専門工事業の三つの業種に区分することができる<sup>10)</sup>。国土交通省「建設工事施工統計調査報告」（以下、「施工統計」と略称する）からは、建設業を構成するこれらの業種別に元請として完成させた工事高と下請として完成させた工事高のデータを得ることができる。〔図1〕は、2001～2007年度の各々の完成工事高合計をベースにして、これら三つの業種が元請あるいは下請として完工した工事高の比率をグラフ化したものである。グラフから観察できるように、元請として完工している工事高の比率は総合工事業において高く、設備工事業・職別工事業においては相対的に小さなものとなっている。建設業においては、総合工事業者（いわゆるゼネコン）が設備工事業者や職別工事業者を下請として利用しながら、建設生産活動をコーディネー

〔図1〕 建設業における業種別下請構造



（出所）国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課『建設工事施工統計調査報告（各年版）』より筆者作成。

8) ただしここでも、多層の複雑な下請構造の存在自体がこの産業独自の特異な性格であるとはいえない点に注意しなければならない。自動車生産や電気機械生産といったシステムの機器の生産においても個々の部品生産には高度な専門性が要求され、これらをコーディネートする加工組立型の企業は—建設業における企業と同様に—多層にわたる下請構造の上で生産活動を行っているからである。

9) 建設業における建設現場での労働災害の実態を調査した厚生労働省大臣官房統計

トしている姿をうかがうことができるのである。

発注者は上記三つの特性による帰結を織り込んで、入札制度の選択を行なう必要がある。最近の入札制度の動きは、後述するように、指名競争入札から一般競争入札および総合評価方式（次章第二節および三節参照）への移行と捉えることができる。一般競争入札への移行においては、品質を確保するための事後の規制とモニタリング（法令違反行為に対するペナルティ、工事監督体制の強化）が重要であり、その充実なくしては、いわゆる「安かろう、悪かろう」の工事に墮する危険がある。一方で、総合評価方式については、事前の審査および評価において公正性と透明性が確保されることが重要であり、制度の導入に当たっては、価格以外の品質要素を発注者が適正に判断できる体制を整備する必要がある。それとともに、入札参加事業者において、評価に関して「恣意的である」等の疑念が生じることのないよう客観的に評価する実施方法を整備することが必要である。このように、上記制度には解決すべき運用上の課題があり、発注者が選択する入札制度は、事後規制によるモニタリングの充実の方向性を志向するか、それとも、審査および評価による事前規制を志向するかの選択にかかっている。こうした点を、入札制度改革の実態を踏まえて明らかにすることが本研究における第一の課題となるのである。

## 2. 入札制度改革における地域の役割

先に述べたように、建設業においては、第二の特性（生産現場の重要性）、第三の特性（専門的作業のネットワークの必要性）が非常に大きな役割をもっている。したがって、入札制度をめぐる政策運用のあり方を検討するにあたっては、とりわけ地方における入札制度を考察する必要がある。なんとすれば、建設業の日本経済に対するウェイトは約1割弱ときわめて大きく、その多くが地方における中小建設企業によって担われているからである。これらの企業は、大手の総合建設企業（ゼネコン）の下請企業として建設活動に参加すると同時に、一面において独立に建設活動を行うことによって地域における

---

情報部編『建設業労働災害防止対策等総合実態調査報告』（2004年）118-119頁によれば、「その他の建築工事」で10次以上の下請次数を持つ工事が0.5%存在する。また、「鉄道業又は軌道新設」では12.0%、「地下鉄建設」では6.9%の工事で、5~9次の下請次数をもつという。

10) 総合工事業は土木工事業、建築工事業、木造建築工事業等から、職別工事業はとび・土工・コンクリート工事業、内装工事業、鉄骨工事業等から、設備工事業は管工事業、電気工事業、機械器具設置工事業等から構成される。



〈8〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

経済を支える役割をもっている。入札制度における競争性の向上は、ともすればこれらの企業の経営に大きな影響を与える可能性をもつから、競争性の確保と地域経済の振興の関係を探ることもまた、入札制度の設計に重要な意味をもつことになる。法律上、中小企業の官公需を確保することを目的に制定された「官公需についての中小企業者の受注に関する法律」は、中小企業に官公需の受注機会をできるだけ多く与えるよう努めることとされており（同法3条）、また、平成20年6月に閣議決定された「平成二〇年度中小企業者に関する国等の契約の方針」においては「国等は、中小企業庁が証明した官公需適格組合をはじめとする事業共同組合等の受注機会の増大を図るものとする」と定められている<sup>11)</sup>。このように、公共調達における地域の中小企業の果たす役割の重要性が謳われているのである。

この点は、近年のグローバリゼーションの進展を通じた市場競争の活発化を考えると、次のような重要な問題点を顕在化させることになる。すなわち、こうした競争の活発化に直面して、地域における経済政策のあり方が重要な政策問題としてクローズアップされている。加えて、日本においては、この問題は国から地方への権限委譲の問題とも深く関係するから、将来の国全体のあり方を考えていく上でも、重要かつ喫緊の課題となっている。

近年の市場競争の活発化を前提とするとき、どのような地域においても、地域内の資源配分の歪みを放置することはできない。その意味で、地域の経済政策のあり方を考える際にも、経済学の知見が教えるように、市場メカニズムを通じた効率性（総余剰最大化）の観点は無視できない。しかし一方において、地域はその地域の居住者・納税者から構成されるから、こうした居

11) 同様に、中小企業基本法21条は国等からの物品、役務等の調達に関し、中小企業者の受注機会の増大を謳っている。

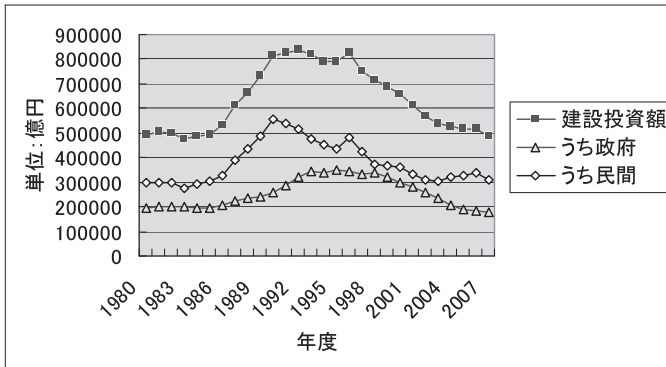
12) 三輪が指摘するように（三輪芳朗「建設業における政府の役割」金本・前掲注（1）第5章所収）、公共調達における政府の役割は、参入の規制者としての役割と調達の実行者としての役割という二つの側面をもっている。入札制度におけるこの政府の役割を理解するためには、建設業者が実際に発注者から受注を受けるまでのプロセスをみることが有益である。すなわち、① 建設業者は建設生産物を供給するために建設業法上の参入要件をクリアする必要がある、② 建設業者が公共部門からの受注を受けるためには、受注を希望する発注者の名簿に登録される必要がある、③ 発注者は自らの名簿登録建設業者から何らかの方法で受注企業を決定し公共調達を実行する、④ 発注者は実行中の公共調達に対して監督・検査を行い、公共調達の実行において問題が生じたときにはこれに対する対処を行う、というプロセスを踏んで調達が実行される。①②が参入の規制者としての役割に、③④が調達の実行者としての役割に対応する。そして、入札制度は①から④の役割に関する一連のルールを定めたものと理解できる。



住者・納税者の厚生や他地域との差を考慮して、地方公共団体はしばしば中小企業政策・地域振興政策を行ってきている。この点は、建設業において顕著であり、入札制度の選択を通じた政府の役割<sup>12)</sup>を再検討することが求められているように思われる。なぜなら、建設業においては、中小企業支援・地域振興という名の下に、政府が大規模公共投資を継続して行った結果、次に見るように、いささかいびつな産業組織構造が形成されているからである。

今日、日本の建設業においては、かつての1980年代以前の状況とは異なり、社会資本の整備や居住環境の整備といった課題は一応一巡し、とりわけ公共事業による大幅な建設需要の増加は期待できない状況にある。こうした背景の下、建設需要は徐々に減少し、建設業をめぐる経済環境は近年大きく変化してきている。〔図2〕は、1980年以降の建設投資額（名目）の推移を示したものである。建設投資額はバブル経済期に急増した後、1990年代前半には毎年約80兆円前後で推移してきた（〔図2〕はまた、1990年代前半にバブル崩壊を通じて民間部門による建設投資額は急減したが、この減少分を政府部門による投資が埋めてきた姿をも示している）。しかし、1990年代後半には民間部門の構造調整に加えて、財政再建の流れを受けて政府部門による投資も急減することになった。この結果、1990年代後半以降、建設需要は全体としても急減し、近年ではバブル期以前の1980年代前半の水準にまで落ち込んでいるのである。

〔図2〕 1980年以降の建設投資額（名目）の推移



(出所) 国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課『建設投資見通し（各年版）』より筆者作成

(注)：2006・2007年度の数値は見込額である。

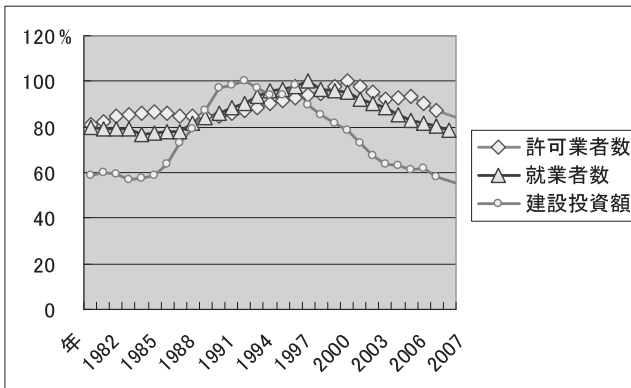
しかし、1990年代後半以降の建設需要が低下しているにもかかわらず、建

〈10〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

設生産物の供給の担い手である建設業者の数や建設業就業者数はほとんど低減していない。建設投資額は1992年に83兆9708億円でピークを打ったのち減少局面に入り、2007年には48兆6700億円（見込額）とピーク時の58.0%の水準にまで落ち込んでいる。一方で、建設業許可業者数は1997年3月に600,980社でピークを打ったのち、2007年3月には524,273社となっており（国土交通省総合政策局建設業課「建設業許可業者数調査の結果について（各年版）」の数字に基づく）、ピーク時の87.2%にまでしか低下していない。また、総務省統計局「労働力調査年報（各年版）」によると、建設業就業者数については、1997年に約685万人でピークとなり、2008年には約537万人に低下しているものの、依然としてピーク時からみて78.46%の水準に留まっているのである。

〔図3〕は、建設投資額・建設業許可業者数・建設業就業者数の各々のピーク時の値を100とした場合の増減の推移をグラフ化したものである。グラフより明らかなように、建設需要を表している建設投資額の減少に数年遅れた形で、建設供給の担い手である建設業就業者数・建設業許可業者数が低下傾向に入っていることを観察することができる。より重要な点は、建設投資額の減少に比べて建設業就業者数や建設業許可業者数の減少が非常に緩慢な点にある。したがって、現今の建設業では総体としてかなり大きな超過供給の状態にあることがうかがえるのである。

〔図3〕 建設投資額・建設業許可業者数・建設業就業者数の推移比較



（出所）国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課『建設投資見通し（各年版）』、国土交通省総合政策局建設業課『建設業許可業者数調査の結果について（各年版）』、総務省統計局『労働力調査年報（各年版）』より筆者作成。

（注）：建設投資額の2006・2007年度の数値は見込額である。

このように、現在の建設業では総体として供給過剰の状態にあり、この種の需給ギャップの解消にはこの産業をめぐる構造調整<sup>13)</sup>を必要とする。しかし建設業においては、構造調整の進展が必ずしも円滑に進んでいないのである。これには、後に検討するように、中小企業支援や地域振興といった名の下に事業者保護政策が政府によって継続的に注入されている結果ではないかと目されるのである。

この種の中小企業政策や地域振興政策は、経済学者が主張する効率性概念と比較するとき、何らかの価値を含んだある種の「社会的衡平」原理に基づいて行われているように見える。しかし、その「衡平」概念は必ずしも明らかではなく、時として、地域の住民や有力者による政治的働きかけや人々がもつ「直感」によって政策運用がなされているようにも思われる。

それ故、あるべき地域経済政策を考察していく上で、右の「社会的衡平」とは一体何か、その「衡平」は経済学的な「効率性概念」と調和しうるのか、「社会的衡平」が「効率性」と調和し得ないとすれば、その間に生じるコンフリクトをいかに調整すべきか、といった問題を学術的観点から解明することが必要となる。この種の問題は、既存の法学・経済学が射程とする範囲を大きく超える要素を含んでいるから、これらの問題の総合的な解明は法学、経済学を含む社会科学全体に与えられた共通の難問となっている<sup>14)</sup>。

本研究では、こうした巨大な問題を解明する一つの手がかりとして、地方（地方公共団体等）における公共調達活動に焦点を当てて検討を行う<sup>15)</sup>。地方における公共調達に際しては、地域経済の振興や地域中小企業の育成という政策目的のために、公共調達に際して「地域要件」<sup>16)</sup>と呼ばれる参入規制が実

13) 「構造調整」は多義的な概念であるが、ここではさしあたり、生産性の低い分野（産業）から、生産性の高い分野に資金や労働力といった必要な資源を移転させる産業転換（industrial transformation）を指すものと定義しておく。

14) 岡田羊祐・林秀弥編『独占禁止法の経済学』（東京大学出版会、2009年）14頁では、岡田・林は次のように指摘している。効率性に基づく「功利主義的な社会的厚生」の原理的基礎は実は脆弱であり、社会的選択が不可能となる可能性を排除できない。あるいは、望ましい制度のあり方は、資源配分を規定する制度の状況が明確に規定されたもつて初めて厳密な分析が可能となるともいえる。それにもかかわらず、あるいはそれゆえに、衡平性と効率性を分離する分析的態度が多くの経済学者に採用されてきたのは、まったく便宜主義的理由によるという他はない」と。

15) いくつかの地方公共団体の入札制度改革の特色について実態を詳述したものに、鈴木満『談合を防止する自治体の入札改革』（学陽書房、2008年）があり、参考となる。

16) 地方公共団体は、地域経済振興、地元業者育成等の観点から、入札参加を地元業者に限定するいわゆる「地域要件」（地方自治法施行令167条の5の2「事業所所在地」要件）を設けることがある。いわゆる地域要件については、公正取引委員会（以下、原

## 〈12〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

施されてきている<sup>17)</sup>。それ故、この種の公共調達をめぐってなされている様々な政策（規制）がどのような目的でどのように運用されているかについて、実態調査を元に検証し、右の「社会的衡平」の背後にある考え方を析出することが本研究の第二の課題となるのである。

本稿の構成は以下の通りである。まず第二章では、公共調達場で発注者が採用する入札制度の概要を確認した上で、近年進行している入札制度改革の背景と特徴について検討する。入札制度は一面において談合や安全性・品質確保違反行為等の不正行為に対する（特にマイナスの）インセンティブ付与策を内包するから、本稿では、特にペナルティ・システムを中心にして検討する。続く第三章では、現今の建設業が置かれた状況を前提としたとき、この種の入札制度改革が経済学的にどのような意味をもつのかについて分析を行う。第四章では、本研究の過程で、発注者・受注者双方に対して筆者らが行ったアンケート調査について紹介する。筆者らは、2007年5月に、建設工事の発注者である公共部門、および受注者である民間建設業者の双方に対して、「公共調達における契約・入札制度並びに調達物件の品質確保の実態に関するアンケート調査」と題する調査票を主要な地方公共団体に送付し、回答を求める形でのアンケート調査を実施した<sup>18)</sup>。第四章では現今の入札制度改革

---

則として「公取委」という）が2003年11月に公表した「公共調達と競争政策に関する研究会」報告書においては、入札参加業者の固定化や入札参加業者が十分に確保されないなど入札の競争性が失われる場合には入札談合を誘発・助長するおそれが強い等と指摘されており、過度に競争性を低下させるような運用とならないよう地方公共団体に対して引き続き求めていくこと、地域要件の具体的な在り方についての基本的な考え方を国として明確にし、地方公共団体に周知していくこと等が提言されている。

17) 地方公共団体は、地域要件と同様に、地域経済振興、地元業者育成等の観点から、近年、自らが発注する入札において、入札参加業者に地元業者の下請利用や地元産品の優先利用を求めている事例がみられる。請負業者に対して地元業者の下請利用を促進するよう、また、地元産品の利用を促進するよう求めることについては、地元経済の活性化や中小企業対策等を目的とした一般的な要請に止まる限りにおいては各地方公共団体の裁量の範囲内である。しかし、かかる一般的な要請を超えて利用を義務付ける場合には、事業者の自由な事業活動を制限するおそれがあり、競争政策上好ましくない。

18) 調査票を送付した公共部門・民間部門は次の通りである。公共部門：9つの国土交通省地方整備局、47都道府県、17政令指定都市、35中核市の合計108団体。民間部門：全国証券取引所（新興市場を含む）に上場する建設業に属する企業218社及び建設業に属する未上場会社のうち単独従業員数が1000名以上の会社38社の合計247社（サンプルの抽出に当たっては、東洋経済新報社『会社四季報（上場会社編）および（未上場会社編）』を用いて抽出を行った）。回答があった件数は公共部門80団体、民間部門21社であり、有効回答率は各々74.1%、8.5%であった。本稿では、このアンケート調査のうち、公共部門に限定して、その概要を紹介する（アンケート調査の全体について興味ある読者は、前記・JACIC報告書を参照せよ）。

革の実情を探るために行ったこのアンケート調査の概要について、第三章までの議論に関連する範囲で紹介する。なお、本稿の末尾では、このアンケート調査票を〔付属資料〕として掲記している。最後に第五章として、前章までの検討の結果、本稿の結論と残された課題について述べる。

## 第二章 公共調達制度の現状と課題

### 第一節 公共調達をめぐる制度の概要

#### 1. はじめに

近年、公共調達をめぐるのは、入札制度を中心に大きな制度改革が行われてきた。具体的には、国・地方公共団体において、一般競争入札<sup>19)</sup>の拡大<sup>20)</sup>と総合評価方式の拡充、一般競争入札の拡大に向けた条件整備としての「入札ボンド」<sup>21)</sup>の活用等、多様な発注方式の活用が推進されている。これらは入札契約制度の一層の改善を図るための入札契約の適正化策の一環である。

本章では、第二節で入札談合問題に焦点を当てる。国・地方公共団体等の発注に係る入札談合は、独占禁止法に違反する行為であるだけでなく、予算の適正な執行を阻害するものとして納税者である国民の利益を阻害する行為でもあり、入札の適正性に最も反することである。このため、国・地方公共団体が入札談合防止に向けて入札・契約制度の改革を進めることが不可欠である。入札・契約制度の改革は、一義的には発注機関が個々の入札の実態に

19) 一般競争入札とは、契約に関する公告を行い、一定の資格がある不特定多数の希望者すべてを入札において競争させ、最も有利な条件を提示した者との間で契約を締結する方法である（会計法29条の3第1項、地方自治法234条2項）。公共調達については、会計法令上は、従来から、原則は一般競争入札によるものとしつつ、契約の性質・目的等に応じて、指名競争入札や随意契約によることもできるとされている。すなわち、会計法令上、入札を行う際には、事前に予定価格を設定した上で入札参加者を募集し、予定価格の範囲内で最も低い価格で申し込んだ者を契約の相手方として指定する一般競争入札が原則とされている。従来は、このような原則にもかかわらず、実際には、ほとんどの場合において指名競争入札方式（会計法29条の3第3項、地方自治法施行令167条）が用いられていた。現在では順次一般競争入札の導入・拡大が図られているところである。

20) たとえば国土交通省では、一般競争入札の対象工事を段階的に拡大しており、平成19年度には予定価格1億円以上、平成20年度には6千万円以上の工事を対象としている。

21) 入札参加者に対して、金融機関等による審査・与信を経て発行される契約保証の予約的機能を有する証書の提出を求める制度のこと。

#### 〈14〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

即して検討すべき問題であるものの、入札談合の防止の観点からは、① 十分な入札参加者の確保・入札参加者の固定化の防止による競争性の確保、② 情報管理の徹底、③ 入札談合に対するペナルティの強化等が重要である。この観点からは、一般競争入札の拡大や総合評価方式の導入は、基本的に望ましいものである。

この種の制度改正の意味や効果を考えるためには、公共部門（国・地方公共団体等）が、どのような制度的枠組みに基づいて公共調達を行うのかを理解することが必要である。そこで本節では、公共調達をめぐる制度的な枠組みを、公共工事に関する公共調達を念頭に置いて概観する。

公共調達に関する制度的な枠組みを理解するためには、公共工事に関する公共調達を通じて建設生産物が生産される流れをみておくことが有益である。一般に発注者である公共部門は、建設工事を通じた公共調達を、① 建設生産物生産の企画と予算化、そしてそれらに基づく建設生産物の詳細設計、② 入札方式の決定、そしてそれに基づく受注者の決定と施工、③ 建設生産物の完工と完工検査、の流れで行う。これらのプロセスの各々は、それぞれ異なる法規並びに制度に影響を受けるから、本節ではプロセス毎に制度的な枠組みについて検討を加えることにする。

## 2. 公共工事をめぐる調達の流れ

### (1) 建設生産物の企画と予算化

公共部門は国民の経済厚生を高めるために種々の公共財を供給する責務を負っている。こうした公共財の供給は、議会において提起され予算化された後に着手されることになる。公共調達においては「予算事前議決原則」が妥当し、歳出予算等による裏付けを欠く債務負担行為は原則として違法であり、公共調達契約の締結前に歳出予算による裏付けが必要となる。また、公共調達契約においては、いわゆる「会計年度独立主義」が採用されている。これは「予算単年度主義」とも呼ばれ、歳入歳出を会計年度に区分し、その年度の歳入でその年度の経費に充てるためにその年度の歳出予算を執行する原則である<sup>22)</sup>（憲法86条、財政法11条、地方自治法208条2項）。

---

22) 碓井『精義』63頁参照。



## (2) 建設生産物の設計

建設生産物の公共調達とは、当該建設生産物の予算化と設計から開始される。このうち、建設生産物の設計は、完成した設計図面に基づいて工事が施工されるからきわめて重要な位置を占めることになる。建設生産物の設計は基本設計と実施設計から成り、この種の設計段階を経ることによって建設生産物に関する仕様や使用材料の詳細が決定される。

建設生産物の設計は、発注者内部の技術者によって行われる場合もあるが、とりわけ規模の大きな公共工事の設計の多くはアウトソーシングされ、実際の基本設計や実施設計は——発注者の要望を聞きながら——建設コンサルタントに委ねられることになる。実際、『日経コンストラクション』のデータによると、主要発注者の建設コンサルタントに対する発注の状況は〔表1〕のようになっており、かなり多くの建設生産物の設計業務が外部のコンサルタント企業によって担われていることを観察することができる。実際、発注者において十分な技術者を抱えることができない場合に、その不足を補うという意味でコンサルタント企業の存在は有用となっている。

〔表1〕：建設コンサルタント業務の発注件数と受注者決定方式

発注者	発注者数	平均発注件数	プロポーザル方式シェア	価格競争シェア
国	10	1674.7	31.41%	59.31%
都道府県	36	1439.5	0.25%	92.15%
政令指定都市	12	336.1	0.07%	97.22%

(出所)『日経コンストラクション』(2008年6月13日号)より筆者作成。

(注)：プロポーザル方式および入札による価格競争以外の方式があるため、シェアの合計は100%になっていない。

発注者が建設コンサルタント業務を外部企業にアウトソーシングする場合、代表的には建設コンサルタント業務に関するプロポーザル(提案)を競わせるプロポーザル方式<sup>23)</sup>と所与の設計業務の受注に関して入札による価格競争を行わせる場合の二者がある。しかし、このコンサルタント業務受注者決定方式の選択に関しては、国の機関と地方公共団体との間には大きな差異がある。〔表1〕より明らかなように、国の機関においてはプロポーザル方式が一

23) プロポーザル方式とは、調査、設計等の業務を外部業者に発注しようとする場合に、技術提案書の提出者を選定し、業務内容の説明、技術提案書を特定するための評価基準などを記載した書面により技術提案書の提出を求めて、それについて評価基準に基づいて技術的に最適なものを特定する方式である。確井『精義』233頁参照。



## 〈16〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

定のシェアを占めるのに対して、地方公共団体においてはほとんど全ての業務委託が入札による価格競争を通じて決定されているのである。建設コンサルタント業務に関する受注者決定方式に関しては、従前必ずしも注目されてこなかったきらいがある。

発注者が、内部あるいは外部の資源を用いて行った基本設計・実施設計の帰結は施工段階で参照されるべき基本図書となり、基本図書に明示された仕様と材料を用いて実際の建設生産物の生産（施工）が行われることになる。日本においては、上述した設計段階での業務と以下で述べる施工段階での生産活動は、基本的に切り離された活動となっていることにも注意されるべきである。建設生産物の規模や技術的特徴によっては、設計段階での諸活動が施工段階での競争性に大きな影響を及ぼすことがある。

### （3）詳細設計に基づく積算と入札方式の決定

次に発注者は基本図書で規定された建設生産物の生産（施工）を建設企業に発注することになる。上述したように、設計と施工については、わが国ではいわゆるデザイン・ビルド方式<sup>24)</sup>が行われることはきわめて稀である。例外的に、高度または特殊な技術力を要するとともに、施工技術の開発の著しい工事で、設計技術が施工技術と一体で開発されることにより、個々の業者が有する特別な設計・施工技術を一括で活用することが適当な工事については、概略の仕様や基本的性能・機能、おおまかな設計等を示して、設計と施工の発注を一括して行う方式が採られる場合があるが、公共工事においては設計と施工の分離が原則となっている<sup>25)</sup>。

建設企業への発注を行うためには、公共部門は、(i) 積算を通じた予定価格の設定、(ii) 発注先企業の候補対象企業リストの作成、(iii) 入札方式の決定、の三つを行う必要がある。これらの決定の多くは公共部門の裁量性が強く働き、しかも入札の帰結にも大きな影響を与えることから、やや詳細に検討する。

#### ① 積算を通じた予定価格の設定

詳細設計を通じて生産（施工）されるべき建設生産物の詳細が確定される

24) 「設計・施工一括発注方式」と称され、建設生産物の概略仕様や性能を提示して設計の一部と工事を一体の業務として発注する方式のことをいう。受注者が有する技術を活用しやすい設計が可能になるといわれている。

25) 確井『精義』280頁参照。

と、生産に使用される材料や労働力の価格をベースにして積算が行われ、発注される建設生産物の上限価格である予定価格が算出される。予定価格が設けられているのは、適正な価格を決定する基準という意味と、歳出予算の範囲内で契約するという予算統制上の意味がある。標準的事業者が標準的な工夫で施工した場合のコストに基づいて算出され、その限度内で契約することになる。予定価格の根拠規定は国レベルでは会計法29条の6であり、そこでは、「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」と定めている。同様に地方レベルでも、地方自治法234条3項において「普通地方公共団体は、一般競争入札又は指名競争入札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」と定めている。両法律とも「予定価格の制限の範囲内で」とあることから、予定価格を超える公共調達契約は許されず、予定価格の上限拘束性は絶対である<sup>26)</sup>。予定価格は基本的には発注者である公共部門が算出を行う裁量的なものであるが、実際にはその時々材料や労働力の単価が記載された積算資料が公開されるため、建設企業は積算ソフトを用いてかなり正確に予定価格を推測することができる<sup>27)</sup>。なお、予定価格は公共部門によって事前に公表される場合と公表されない場合があることに注意しなければならない<sup>27)</sup>。

## ② 発注先企業の候補対象企業リストの作成

公共部門は、建設生産物の建設企業への発注に際して当該公共部門への登録企業から発注先企業を選定することになる。建設業法では、2つ以上の都道府県にまたがって建設業の営業を行う企業・個人に対しては国土交通大臣から、1つの都道府県のみで営業を行う企業・個人に対しては営業所所在地の都道府県知事から営業の許可を得ることが義務づけられており（建設業法3条）、建設企業が公共部門への登録を行うためには建設業許可を取得するこ

26) 香川俊介編『平成16年改訂版会計法精解』（大蔵財務協会、2004年）135頁では、「開札後において契約担当官等がその競争に係る入札価格について考慮のうえ決定する等の余地を与えず、あらかじめ決定された予定価格を基準として、自動的に契約の相手方を決定する、いわゆる『自動落札方式』をとることにより競争の公正性を維持するのであって、予定価格は競争制度上不可欠のものである」と指摘する。

27) 予定価格を事前公表するか事後公表にするかは各機関の裁量に委ねられている。現状では、国の機関においては予定価格の事前公表が行われていないのに対して、

〈18〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

とが求められる<sup>28)</sup>。

建設業法はさらに、公共工事の入札に参加するためには、業者がその経営の客観的事項について参入許可の主体（国土交通大臣または都道府県知事）の審査（経営事項審査）を受けなければならない旨を規定している（建設業法23条の23乃至27条の36<sup>29)</sup>）。公共工事の受注を希望する業者は受注を希望する発注者に申請し、発注者が不正行為の有無・経営状態・過去の工事実績等に関する審査を行い、この審査をクリアすることを通じて業者は名簿登録業者となることができるのである。現実には、先の建設業への参入規制と同様、業者の不正行為・経営状況を公共機関が完全に把握・検証することは困難である。このため、経営事項審査を通じた規制も実質的には公共工事への参入規制とはなっておらず、公共工事の受注資格を得ることは比較的容易である<sup>30)</sup>。発注者は、このようにして登録された名簿登録業者から、生産される建設生産物の施工規模と種別・技術的難易度等を考慮して、個々の建設生産物の施工を発注する候補企業のリストを作成することになる。ただし、こうした候補企業の確定は、公共部門が独自に作成した要綱に基づくことが多く、その裁量性はかなりの程度大きいものである点に注意することが必要である。実際には、この種の要綱に基づく候補企業の確定に当たって、公共部門はしばしば工事種別、経営事項審査の点数、業者の所在地（地域要件）、その他の要素という四つの要素によって入札参加資格業者の区分を行う。

i) 工事種別

上で述べた建設業法上の建設業許可は、建設業を28の職種に区分した上で

- 地方公共団体においては予定価格の事前公表・事後公表に対する対応が分かれている状況にある。この点については、第四章のアンケート結果（〔表8〕設問Ⅱ-9）を参照せよ。
- 28) 建設業法では、一定額以上の工事を下請に委ねる場合には特定建設業者として技術的基盤と財産的基盤に関するより強い参入要件が加えられている。建設業法上の規制全般については、建設業法研究会編『逐条解説 建設業法解説（改訂11版）』（大成出版社、2008年）を参照。こうした参入規制の根拠は情報の非対称性に起因する建築物の品質確保・請負契約の適正化にあり、参入許可の基準は営業を行おうとする企業が有する専門の人材や財産的基盤に置かれている。建設業法上の参入許可基準や許可の取消規定の存在にもかかわらず、実際には参入企業が参入許可基準を満たしているか否かを現実に検証することはきわめて困難であり、参入規制は大きな障壁とはなっていないとされる。
- 29) 国の会計制度との関係では、予算決算及び会計令（予決令）72条1項2項、95条1項2項、地方公共団体においては、地方自治法施行令167条の5第1項2項、167条の11第2項3項を参照。
- 30) 経営事項審査が実効性のある規制となっていない点、およびこれから生じる問題については、神戸新聞に2001年4月10日から9月18日にわたって長期連載された「談合に迫る」という一連の特集記事が有益である。

それぞれの職種に関して行われる（建設業法3条2項、同別表第一）。これを意識して、公共部門はその発注工事の種類をいくつかに区分した上で入札参加資格業者を区分する。典型的には、発注者は発注工事の種類を28の職種をベースにしなが（建築一式工事、土木一式工事、電気設備工事といった）数種の業種に区分しており、個々の建設生産物の発注候補企業のリスト作成は、典型的にはこの業種ごとに入札参加資格業者を区分するという形で行われる。

## ii) 経営事項審査の点数化：ランク制

上述したように、公共工事の入札に参加しようとする業者は経営事項審査を受ける必要がある。この経営事項審査において業者に付けられる得点は、建設業者の経営状況を数値化した客観点と、発注者が独自に設定する主観点の合計点として算出される。このうち客観点は、各企業の経営規模・経営状況・技術力・社会性等の各項目の得点を加重平均した総合評点で表現される。各企業の経営規模の得点を算出する要素は工事種類別年間平均完成工事高・自己資本額・職員数であり、さらに技術力を算出する要素も職種別技術者数となっているから、一般にこの得点は企業規模が大きくなるほど大きくなる傾向があると考えられる<sup>31)</sup>。

公共工事の発注者は、こうして算出された客観点と発注者独自の主観点を加えた総合点数に基づいて、入札参加業者を複数のランクに区分する。その上で、発注者は公共工事その規模に応じて設定されたランクに区分し、その公共工事の発注を行う（ランク制）。それ故、規模の大きな公共工事は高ランクをもつ業者のみが入札に参加可能となる。経営事項審査を通じた客観点が企業規模に大きく依存し、企業規模の大きな建設業者は相対的に高ランクに位置づけられるから、ランク制は企業規模によって入札参加業者を区分する効果をもつ。加えて、ランク制は発注者ごとに異なる形で定められているという点にも注意する必要があるだろう。このことは発注者の裁量を通じてランク制の決定と運用が行われていることを示しており、その意味で入札参加業者の規模による区分は、もっぱら発注者の裁量に委ねられた形で行われているのである。

## iii) 地域要件

多くの発注者は、地域振興・地元経済の活性化・地元雇用の創出という理

31) 経営事項審査得点の詳細や算出方法については、たとえば、建設業法研究会『建設業経営事項審査基準の解説（新訂3版）』（大成出版社、2006年）を参照。

由から、入札参加資格要件に制約を加えることを通じて、地元業者に対する優遇措置をとっている<sup>32)</sup>。これらは、建設企業の本社や営業所が発注団体管轄内に所在することを要件として定めたり、地元企業に対して経営事項審査の主観点数を引き上げたり、近年多くの自治体が採用している総合評価方式における技術点数の一部として地元への貢献を定めたりといった形で、入札参加資格に限定を加え、地元企業を優遇している<sup>33)</sup>。加えて、公共工事が発注団体管轄外の企業に受注される場合にも、JV（ジョイント・ベンチャー）発注工事への地元業者の参加や下請企業として地元企業の利用を求めることがしばしば行われている。多くの発注者がこの種の入札参加資格要件を加えるときには、ある地域の建設業者は別の地域の発注者によって発注される公共工事を受注することは困難となる。したがって、この種の入札参加資格の決定は、事業者の所在地によって業者を区分する効果をもつことになるのである。特に地方公共団体の規模が小さくなるほど対象地域は狭くなり、入札に参加できる業者数も限られてしまうため、当該地域の企業数が十分でなければ入札の競争性は十分に発揮できない。しかし、実際、こうした形での入札参加資格要件の制約は、大部分の発注者において課されているのである<sup>34)</sup>。

また、こうした地域要件については、公取委が2003年11月に公表した「公共調達と競争政策に関する研究会」報告書において、入札参加業者の固定化や入札参加業者が十分に確保されないなど入札の競争性が失われる場合には入札談合を誘発・助長するおそれが強い等と指摘されており、過度に競争性

32) 地方自治法施行令167条の5の2は、「普通地方公共団体の長は、一般競争入札により契約を締結しようとする場合において、契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるときは、前条第一項の資格を有する者につき、更に、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格を定め、当該資格を有する者により当該入札を行わせることができる」とし（傍点筆者）、地域要件の根拠を提供している。

33) 「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（2006年5月23日閣議決定、以下、「適正化指針」という）では、地域要件を、地域の中小・中堅建設業者の育成に資するほか、将来における維持・管理を適切に行う観点から合理性を有する場合もあるとしつつ、過度に競争性を低下させるような運用とならないように留意すべきとしている。

34) 実際、建設経済研究所が2003年に行った地方公共団体へのアンケート調査（「地方公共団体における入札実態調査」）によると、一般（指名）競争入札における入札参加資格要件として、本文で述べた所在地条件、JV（共同企業体）工事に対する地域制約、経営事項審査の加点のいずれかをもつとする自治体の比率は下表のようになっている。明らかに、ほとんどの地方公共団体がこの種の入札参加要件の制約を加えている姿をうかがうことができるのである。

を低下させるような運用とならないよう地方公共団体に対して引き続き求めていくこと、地域要件の具体的な在り方についての基本的な考え方を国として明確にし、地方公共団体に周知していくこと等が提言されている<sup>35)</sup>。

#### iv) その他の要素

入札参加資格の設定による建設業者の区分に加えて、発注者による地元企業（とりわけ中小企業）に対する保護・育成の政策が、裁量的な入札参加資格の限定をもたらすこともある。中小企業政策の観点から、公共調達において中小企業に対する発注比率の努力目標を規定した「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律（いわゆる官公需法）」は、中小企業に官公需の受注機会をできるだけ多く与えるよう努めることとされている<sup>36)</sup>。こうした法律に対する配慮は、公共工事の入札参加資格の限定に影響を与えるものであると考えることができる。たとえば、発注者は、発注する工事内容に裁量的な変更を加えることによって、官公需法に規定されている中小企業に対する発注を増やすことができる<sup>37)</sup>。上で述べたように、入札参加資格を有する建設業者は工事種別・企業規模・業者の所在地によって区分されているから、発注者はこの区分を利用して一体となっている工事を裁量的に分離・分割することを通じて中小企業に優先的に発注することが可能となるのである<sup>38)</sup>。

〔表〕 地方公共団体の地域に関する入札参加要件制約の状況

	所在地条件	JV工事の地域制約	経営事項審査の加点
一般競争入札	72.8%	57.2%	6.4%
指名競争入札	86.6%	44.9%	7.1%

（出所）建設経済研究所『地方公共団体における入札実態調査』より筆者作成

- 35) 公取委「公共調達における改革の取組・推進に関する検討会報告書」（2008年）第3の3（2）では、いわゆる地域要件の設定については、発注機関において地元事業者の受注の「機会」の確保にとどまらず、「結果」の確保にまで配慮された運用が行われる場合は、地元業者の競争的な体質を弱め、地元業者の健全な育成を阻害する結果となってしまうものと考えられ、地域要件については一定数以上の事業者の入札参加が期待できる場合に課すなど、入札参加者の固定化の防止や十分な入札参加者の確保に配慮した運用が必要としている。
- 36) 官公需法は、国等が物件の買入れ等の契約を締結する場合における中小企業者の受注の機会を確保するための措置を講ずることを目的としていたものであり、地方公共団体は本法の対象外である。ただし同法7条は、「地方公共団体は、国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるように努めなければならない」と定めて地方公共団体への訓示規定を置いている。
- 37) ただし、官公需法の目的は、中小企業者に「受注の機会」を与えることであって「受注」を与えることではない。
- 38) 実際、多くの発注者は、こうした分離・分割発注を地元中小企業の受注機会の増



### ③ 入札方式の決定

発注者は、上記のように個々の建設生産物の発注に際して発注候補となる企業のリストを作成すると同時に、公共調達を実行するに当たってどの業者に公共工事を発注するかを何らかの方法で決定しなければならない。よく知られているように、発注者は、① 一般競争入札（会計法29条の3第1項、地方自治法234条2項）② 指名競争入札（会計法29条の3第3項、地方自治法234条2項、同施行令167条）、③ 随意契約（会計法29条の3第4項、予算決算及び会計令（以下、「予決令」という）99条、地方自治法234条2項、同施行令167条の2）④ 総合評価方式（予決令91条2項、地方自治法施行令167条の10の2）⑤ その他の入札方式の方法、のいずれかを用いて受注者を決定する。このうち一般競争入札と指名競争入札においては、入札参加者のうちで最安値の入札額を付けた者が受注者となるから、オークション方式で受注者が決定されることになる。

他方、近年多くの発注者において導入が進められている総合評価方式においては、入札参加者による入札価格をベースとして算出された価格点に加えて、入札参加者の施工技術等を何らかの基準で評価して算定される技術点を考慮して、受注者が決定されることになる。すなわち、総合評価方式においては、一般競争入札に代表される入札方式が価格のみの競争を通じて受注者が決定されるのに対して、価格だけでなく受注者の技術に関する何らかの評価を加味して受注者が決定されることに大きな特徴を見出すことができるのである<sup>39)</sup>。

これに対し、随意契約は、建設生産物の技術的特徴等のために入札に付すことが適当でない場合に、発注者によって選択される場合がある。しかしな

---

大や地域経済の活性化の手段として用いているとされる。公取委が2003年に行った調査（公取委「公共調達における競争性の徹底を目指して：公共調達と競争政策に関する研究会報告」（2003年）参考資料「地方公共団体の入札・契約の在り方に関するアンケート調査」）によれば、76.4%の自治体で分割発注を可能な限りあるいは積極的に行うとしているのである。

39) 総合評価方式と予定価格の上限拘束性について、地方公共団体については、地方自治法施行令167条の10の2第1項が「予定価格の制限の範囲内価格をもって申込みをした者」を要件とするため当該拘束性は及ぶと解されるが、国については、会計法にかかる規定が置かれていないため、予定価格の上限拘束性が外されていると解されるのかは必ずしも明らかではない。しかし、いずれの場合であれ、価格だけでなく受注者の技術に関する何らかの評価を加味して受注者が決定されることに大きな特徴を見出すことができる総合評価方式にあっては、予定価格制度は必ずしも適切でないように思われる。関連して参照、小沢道一「公共工事入札契約方式の多様化



から、後述するように、近年においては入札プロセスの競争性や透明性の確保が遵守されるべき社会的要請となっているから、公共調達に対する随意契約の割合は低下する傾向にある。

加えて、近年では入札方式が多様化しているために、施工される建設生産物の内容によっては、上述した入札方式以外の方法によって受注者を決定しようとすることがある。設計と施工が密接に関連する公共工事においては、前述のデザイン・ビルド方式やコンストラクション・マネジメント（CM）方式<sup>40</sup>が採られることがある。

しかしながら、このような入札方式が多様化する一方で、その方式の決定は基本的には各発注者の裁量に委ねられているから、どのような公共工事においてどのような入札方式が採用されるべきかに関する検討は、従来以上に重要な課題となっている。

#### （4）建設生産・エンフォースメントに関する規制と政策

発注する工事に対して受注者が決定されると、発注者は受注者と工事契約を締結し、工事が実行されることになる。工事契約の履行確保に際して、適正な施工体制や建設生産物の品質確保を図るために、発注者は建設生産のプロセスで監督（会計法29条の11第1項、予決令101条の3、地方自治法234条の2第1項、同施行令167条の15第1項、公共工事品確法6条1項）や検査（会計法同条2項、予決令101条の4、地方自治法同条同項、同施行令同条2項）を行う。特に、建設生産物の完工後には完工検査が行われ、その生産物が発注者の要求水準を満たすか否かがチェックされた上で生産物が発注者に引き渡されることになる（国の契約にかかる検査職員の一般的職務については、契約事務取扱規則（昭和37年8月20日大蔵省令第52号）20条参照）。建設生産物は事前にはその品質や内容を知ることができず、事後的な品質等が生産のプロセスに大きく左右されることが、こうした完工段階でのモニタリングを行う大

と法制上の問題」ジュリスト1136号79頁（1998年）。

40) CM（Construction Management）方式とは、米国で多く用いられ、近年、我が国においても民間建設工事を中心に活用が進められている建設生産・管理システムの一つであり、コンストラクションマネージャー（CMR）が、技術的な中立性を保ちつつ発注者の側に立って、設計・発注・施工の各段階において、設計の検討や工事発注方式の検討、工程管理、品質管理、コスト管理などの各種のマネジメント業務の全部または一部を行うものであり（以上につき詳しくは、国土交通省「CM方式活用ガイドラインー日本型CM方式の導入に向けてー」（2002年2月6日）を参照）、いわば「建設工事発注者支援方式」（確井『精義』265頁）である。

〈24〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

きな理由となっている。

施工時の監督や完工検査に加えて、施工体制の適正化を確保するために、発注者は建設業法（28条、29条）や入札制度上で様々な規制（たとえば、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律12条以下、および適正化指針第2の4）や政策的対応を行っている。歴史的にも、建設業においては粗雑工事・一括下請・入札談合といった種々の不正行為が少なからず存在してきた<sup>41)</sup>。こうした不正行為を抑止するために、建設業法ではこの種不正行為を行った業者に対して、建設業許可の取消（建設業法29条）や営業の停止処分（同法28条）を行うことができる旨規定されている。また、独占禁止法や刑法による関連規定は、とりわけ入札談合を抑止する目的で制定されていたが、後述するように近年ではそのエンフォースメントは相対的に強くなってきており、これらの規定が入札制度に与える影響は無視し得ないものとなっている。

また近年、公共投資の減少等に伴う建設業の競争激化により、いわゆる「ダンピング受注」が増加する中で、公共建設工事の品質確保等に懸念が生じている。建設業におけるいわゆる「ダンピング受注」も不正競争であり、不当廉売（独占禁止法2条9項、一般指定6項）の一種である<sup>42)</sup>。公取委では、公共建設工事に係る低価格入札問題に関し、独占禁止法上の不当廉売規制の観点から、問題となる行為が認められた場合には、所要の調査・規制を実施してきた<sup>43)</sup>。最近では、2007年6月には5社に対して、2008年7月には3社に対

---

41) 下請取引の適正化のためには下請法による規制が用意されている。しかし、建設工事の下請取引については、下請法の対象となっていない。その理由は、建設業法に下請法と同様の規定があることによる。すなわち、建設工事の下請取引における不当な行為を禁止する規定が設けられているため、建設工事における下請取引は、下請法の対象となっていない。このため、建設工事における下請取引については、建設業法を所管する国土交通省により対応されることとなる。建設業法においては、国土交通省等は、建設業者が、自己の取引上の地位を不当に利用して買いたたきの禁止等に違反している事実があり、その事実が独占禁止法19条の規定に違反していると認めるときは、公取委に対して適当な措置を採るべきことを求めること（措置請求）ができる（建設業法42条）。

42) 公取委「公共建設工事における不当廉売の考え方」（2004年9月15日）では、一般指定6項にいう「供給に要する費用を著しく下回る対価」かどうかについては、落札価格が実行予算上の「工事原価（直接工事費＋共通仮設費＋現場管理費）」を下回る価格であるかどうかをひとつの基準となとしてしている。

43) 公取委「公共建設工事に係る低価格入札問題への取組について」（2008年7月8日）を参照。なお、低入札価格調査制度については、会計法29条の6、地方自治法施行令167条の10、予決令84条乃至86条を参照。さらに、低価格入札問題の具体例として、たとえば東京都の例を参照（建設通信新聞2009年7月3日付「低価格競争激化の懸念：東京都・対策強化も止むめなく」）。

して、それぞれ、独占禁止法19条の規定に違反するおそれがあるものとして警告を行っている<sup>44)</sup>。このように、公共建設工事に係る低価格入札問題もまた、建設生産物の安全性と品質維持に重大な疑義を投げかけている。

加えて、各発注者は入札制度の中で、この種の不正行為に対して指名停止措置を行うことを通じて、不正行為の抑止を図ろうとする<sup>45)</sup>。指名停止措置は、文字通りには違反行為の内容に応じて一定期間の間、指名競争入札の参加資格を剥奪する制度である。しかし、多くの発注者は一般競争入札の参加条件においても指名停止期間中の業者を除く旨規定するから、この措置を通じて業者は一定期間の間入札への参加資格を事実上失い、公共部門からの受注を行うことができないことになる。この指名停止期間の長期化<sup>46)</sup>が不正行為に対するペナルティとして非常に効いている。

## 第二節 入札制度改革の流れ

### 1. 入札制度改革の要因

近年、上記で概観してきた入札制度に大きな変化が生じている。入札制度改革と呼ばれるこの流れは、いかなる要因で生じてきたのであろうか。

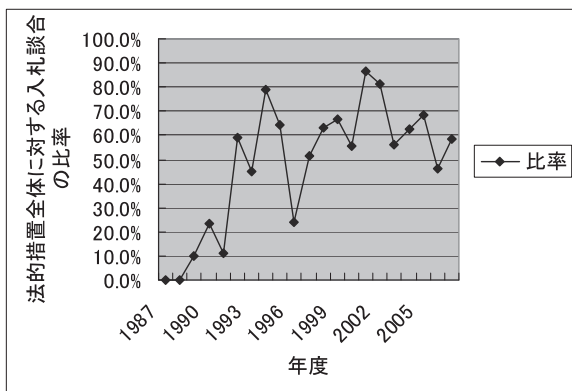
- 
- 44) 榊守谷商会に対する件（2004年4月28日警告）では、長野県が発注する建設工事について、供給に要する費用を著しく下回る価格で繰り返して受注し、長野県発注の建設工事における競争事業者の事業活動を困難にさせるおそれを生じさせた疑いで警告された。磯部建設㈱に対する件（2004年9月15日警告）では、国土交通省関東地方整備局宇都宮国道事務所、栃木県および栃木県今市市が指名競争入札の方法により発注する公共建設工事5件について、その供給に要する費用を著しく下回る価格で受注し、他の建設工事事業者の事業活動を困難にさせるおそれを生じさせた疑いで警告された。大成建設(株)ほか4名に対する件（2007年6月26日警告）では、国土交通省が北海道開発局において一般競争入札の方法により発注した公共建設工事について、同社が代表者となった共同企業体において、不当に低い価格で受注し、他の建設業者の事業活動を困難にさせるおそれを生じさせた疑いで警告された。(株)奥村組ほか2名に対する件（2008年7月8日警告）では、農林水産省が北陸農政局において一般競争入札の方法により発注した公共建設工事等について、不当に低い価格で受注し、他の建設業者の事業活動を困難にさせるおそれを生じさせた疑いで警告された。
- 45) 適正化指針では「第2 入札及び契約の適正化を図るための措置」として、「3 主として入札及び契約からの談合その他の不正行為の排除の徹底に関する事項」を設け、その中で「建設業許可行政庁等において、建設業法に基づく処分やその公表等を厳正に実施することと併せて、各省各庁の長等による指名停止についても、公共工事の適正な執行を確保するとともに、不正行為に対する発注者の毅然とした姿勢を明確にし、再発防止を図る観点から厳正に運用するもの」とし、特に、「大規模・組織的な談合であって悪質性が際立っている場合において、その態様に応じた厳格な指名停止措置を講ずるもの」としている。
- 46) 中央公共工事契約制度運用連絡協議会「工事請負契約に係る指名停止等の措置要

〈26〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

1980年代後半、いわゆる日米構造問題協議において、日本の閉鎖的な慣行の是正が米国側から強く求められていた。建設業においても、米国側は入札をめぐる常態化していたとされる入札談合が建設業への参入を阻害する大きな要因であると主張して、こうした慣行に対する是正を強く求めた。1990年の最終報告書においては、上記の慣行を是正する上で独占禁止法の厳格な運用が必要である旨明記された。

こうした外圧を受けて、1990年に公取委は、「刑事告発に関する公正取引委員会の方針」を公表し、独占禁止法違反事案の積極的な摘発に乗り出すことになった。建設業においては、独占禁止法違反事案として最も重要なカルテルが、入札談合として常態化していたとされるから、この種の入札談合についても1990年代以降、検事総長への告発が積極的に行われるようになった<sup>47)</sup>。

〔図4〕 入札談合事案が法的措置全体に占める比率



（出所）公取委『公正取引委員会年次報告（各年版）』より筆者作成。

〔図4〕は、1987年以降の各年で行われた勧告等の法的措置の総件数のうち入札談合事案での法的措置がどの程度の割合を占めているかをグラフに示したものである。一見して明らかなように、1990年代以降、この比率は趨勢的に増大傾向にあり、近年では法的措置件数の大半を入札談合事案が占めるに至っている。公取委が入札談合に対する摘発にきわめて強い姿勢で臨んで

領」モデル「別表第2 贈賄及び不正行為等に基づく措置基準」では最大12ヶ月の指名停止期間が設けられている。

47) 1990年以降現在まで、公取委が刑事告発を行なった事件は13件に上り、それまでが独占禁止法制定以来わずか6件であったのに比べるとまったく対照的である。

いることを観察することができる。とりわけ最近では、2005年の橋梁工事入札談合事件<sup>48)</sup>、2006年のし尿処理施設の入札談合事件<sup>49)</sup>、2007年の名古屋市営地下鉄延伸工事入札談合事件<sup>50)</sup>、同じく2007年の緑資源機構発注の地質調査・調査測量設計業務にかかる入札談合事件<sup>51)</sup>に対する公取委の一連の刑

- 48) (株)横河ブリッジほか33名(26社、個人8名)に対する件(2005年5月23日告発、同年6月15日追加告発)および(株)横河ブリッジほか12名(6社、個人4名、日本道路公団元理事1名、同副総裁1名及び同理事1名)に対する件(2005年6月29日告発、同年8月1日、8月15日追加告発)では、26社は、平成15年度にあっては他の鋼橋上部工事業者23社とともに、平成16年度にあっては他の鋼橋上部工事業者21社とともに、国土交通省関東地方整備局、東北地方整備局および北陸地方整備局が競争入札により発注する鋼橋上部工事について、受注予定者を決定するとともに、受注予定者が受注できるような価格等で入札を行う旨合意した上、同合意に従って受注予定者を決定し、もって、被告発会社が共同して、その事業活動を相互に拘束し、遂行することにより、公共の利益に反して、前記鋼橋上部工事の受注に係る取引分野における競争を実質的に制限した、というものである。2005年6月15日(26社、個人8名)、2005年8月1日(6社、個人4名および日本道路公団元理事1名)、2005年8月15日(日本道路公団副総裁1名)、2005年8月19日(日本道路公団理事1名)にそれぞれ起訴され、被告会社に1億6000万円から6億4000万円の罰金、被告人に懲役1年から2年6月(執行猶予3年から4年)、日本道路公団理事(当時)に懲役2年(執行猶予3年)、日本道路公団副総裁(当時)に懲役2年6ヶ月(執行猶予4年)の判決が下されている(東京高裁2006年11月10日(23社、個人7名および日本道路公団元理事1名)、2007年9月21日(3社、個人2名)、同12月7日(日本道路公団理事1名)、2008年7月4日(日本道路公団副総裁1名)各判決)。
- 49) (株)クボタほか21名(11社、個人11名)に対する件(2006年5月23日告発、同年6月12日追加告発)では、11社が、市町村等が競争入札により発注するし尿処理施設の新設及び更新工事について、受注予定者を決定するとともに、受注予定者が受注できるような価格等で入札を行う旨合意した上、同合意に従って受注予定者を決定し、もって、被告発会社が共同して、その事業活動を相互に拘束し、遂行することにより、公共の利益に反して、し尿処理施設の新設及び更新工事の受注に係る取引分野における競争を実質的に制限した、というものである。2006年6月12日に起訴され、被告会社に7000万円から2億2000万円の罰金、被告人に罰金140万円から170万円又は懲役1年4月から2年6月(執行猶予3年から4年)の判決がそれぞれ下されている(大阪地裁2007年3月12日(1社、個人1名)、同3月15日(1社、個人1名)、同3月19日(1社、個人1名)、同3月22日(2社、個人2名)、同3月29日(3社、個人3名)、同4月23日(2社、個人2名)、同5月17日(1社、個人1名)各判決)。
- 50) (株)大林組ほか9名(5社、個人5名)に対する件(2007年2月28日告発、同年3月20日追加告発)では、5社が、名古屋市交通局が一般競争入札の方法により特別共同企業体に発注する地下鉄第6号線野並・徳重間延伸事業に係る土木工事について、受注予定の特別共同企業体を決定するとともに、受注予定特別共同企業体が受注できるような価格で入札を行う旨を合意した上、同合意に従って受注予定特別共同企業体を決定し、もって、被告発会社が共同して、その事業活動を相互に拘束し、遂行することにより、公共の利益に反して、前記土木工事の受注に係る取引分野における競争を実質的に制限した、というものである。2007年3月20日に起訴され、被告会社に1億円から2億円の罰金、被告人に懲役1年6月から3年(執行猶予3年から5年)の判決が下されている(名古屋地裁2007年10月15日判決)。
- 51) (財)林業土木コンサルタンツほか10名(4法人、個人5名、緑資源機構元理事1名及び同機構元課長1名)に対する件(2007年5月24日告発、2007年6月13日追加告発)では、4法人が、地質調査・調査測量設計業務を営む他の事業者とともに、緑資源機構が2005年度及び2006年度において指名競争入札等の方法により発注する緑資源幹

〈28〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

事告発は、公共工事に対する入札談合の根深さをあらためて浮き彫りにするとともに、これらに対する公取委の厳しい姿勢を示すものであり、かつ量刑に示されるように、被告人が法人・個人にかかわりなく裁判所の厳しい判断を示されるようになってきている<sup>52)</sup>。

公取委の公共工事入札談合に対する厳しい姿勢とともに、1993年には中央建設業審議会が「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」と題する建議を公表した。この建議においては、不正行為の抑止や建設市場の国際化を図るためには、発注システムの透明性・客観性・競争性を高める必要があるとし、

- ① 一定規模以上の工事案件に一般競争入札を採用すること
  - ② 指名競争入札における業者選定基準の公表等を通じて透明性を図ること
  - ③ 技術提案を取り入れた総合評価方式等の多様な入札制度の導入を図ること
- 等が提案された。この建議は、一定規模以上の工事案件が対象とはいえ、一般競争入札の採用を初めて謳ったものであり、以降の入札制度改革に無視し得ない影響を与えた。

しかし、こうした建議とそれに伴う改革の努力にもかかわらず、入札談合事件が終息することはなかった。1995年の「日本下水道事業団談合事件」は、発注者側である日本下水道事業団の担当者が受注者側である電気設備業者による受注調整に関与したいわゆる「官製談合」として摘発・刑事告発された初の事案であり、以降この問題は世間の注目と批判を浴びるきわめて重要な社会的テーマとなったのである。

---

線林道事業に係る地質調査・調査測量設計業務について、緑資源機構の意向に従って受注予定業者を決定するとともに受注予定業者が受注できるような価格で入札を行う旨を合意した上、同合意に従って受注予定者を決定し、もって、被告発会社が共同して、その事業活動を相互に拘束し、遂行することにより、公共の利益に反して、前記地質調査・調査測量設計業務の受注に係る取引分野における競争を実質的に制限した、というものである。2007年6月13日に起訴され、被告会社に4000万円から9000万円の罰金、被告人に懲役6月から8月（執行猶予2年から3年）、緑資源機構の元役職員であった者に懲役1年6月から2年（執行猶予3年から4年）の判決が下された（東京地裁2007年11月1日判決）。

52) ごく最近の告発事件としては、日鉄住金鋼板(株)ほか8名（3社、個人6名）に対する件（2008年11月11日告発、2008年12月8日追加告発）がある。この事件では、3社は、不特定多数の需要者向け溶融55パーセントアルミニウム亜鉛合金めっき鋼板および鋼帯の平成18年7月1日以降出荷分の販売価格を引き上げる旨を合意し、もって、被告発会社が共同して、その事業活動を相互に拘束し、遂行することにより、公共の利益に反して、前記めっき鋼板および鋼帯の販売に係る取引分野における競争を実質的に制限した、というものである。2008年12月8日に起訴され、現在審理中である。



2000年には発注者・受注者間の入札契約の適正化を定めた新たな法律である「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（以下、原則として「公共工事適正化法」という）」が制定され、2001年に施行されることになった。さらに、2003年には発注者側による入札談合への関与を抑止する目的で、「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律（入札談合等関与行為防止法）」が施行された。この二つの法律は、法制面における以降の入札制度改革を規定するものとなったのである。

このような法制面での手当は、直接的には発覚した入札談合関連の事件を契機としているものの、その背景には入札談合に対する独占禁止法による制度的強化、公取委や検察当局による積極的な摘発やこれに伴うこの問題に対する世論の厳しい批判があったことを忘れてはならない<sup>53)</sup>。その意味で、近年の入札制度改革の要因は入札談合事件の度重なる摘発とこれに対する世論の動向に求めることができるといえよう。

53) 1990年以降、2008年までの入札談合等に対する独占禁止法による制度的強化の流れは次のように要約することができる。まず前述したように、1990年6月20日、公取委による刑事罰の活用の方針が表明され、①一定の取引分野における競争を実質的に制限する価格カルテル、供給量制限カルテル、市場分割協定、入札談合、共同ボイコットその他の違反行為であって、国民生活に広範な影響を及ぼすと考えられる悪質かつ重大な事案、②違反を反復して行っている事業者・業界、排除措置に従わない事業者等に係る違反行為のうち、公取委の行う行政処分によっては独占禁止法の目的が達成できないと考えられる事案について、積極的に刑事処罰を求めて告発を行うとした。これを受けて、1991年1月に、独占禁止法違反事件を告発するに当たり、その円滑・適正を期すため、検察当局との間に「告発問題協議会」を設置し、当該個別事件に係る具体的問題点について意見、情報の交換を行うとした。1992年5月15日には、裁判所または原告に対する資料提供等の基準を公表し、独占禁止法25条に基づく損害賠償請求訴訟のほか、確定した審決が存在する独占禁止法違反行為に関する民法709条に基づく損害賠償請求訴訟についても、資料の提供等を行うこととした。1991年7月1日には、独占禁止法改正法が施行され、(1) 課徴金の算定率の引上げ、(2) 課徴金の算定の基礎となる実行期間を3年までとする、(3) 課徴金の繰切り額の引上げ（20万円未満→50万円未満）が行われた。1993年1月15日には、さらに独占禁止法改正法が施行され、私的独占、不当な取引制限および事業者団体による競争の実質的制限の各罪につき、罰金刑の上限が引上げられ、事業者および事業者団体について、500万円以下の罰金から1億円以下の罰金となった。1994年7月5日には、公共的な入札に係る事業者および事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針（入札ガイドライン）が公表され、1995年10月30日には、事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針（事業者団体ガイドライン）が公表された。1996年6月14日には、独占禁止法改正法が施行された。そこでは、公取委事務局組織が改正され、事務局から事務総局（事務総長、官房および局の設置）への格上げに伴い、公取委の執行体制が強化された。1999年7月23日にも、独占禁止法改正法が施行され、不況カルテル制度、合理化カルテル制度等が廃止された。さらに2001年4月1日にも独占禁止法改正法が施行され、独占禁止法違反行為に係る損害賠償制度の整備として、審決が確定した後に無過失損害賠償責任を負うものとして、独占禁止法8条1項の規



## 2. 入札制度改革の内容と効果

### (1) 公共工事入札適正化法の導入とその効果

上でみたように、公共工事入札適正化法はそれ以降の入札制度改革を法制面で規定するものとなった。適正化法の内容の多くは、1993年の中央建設業審議会建議に基づいて行われてきた様々な改革の成果を踏襲したものであるが、罰則規定こそないものの公共部門の全発注者に義務づける事項や取り組むべきガイドラインを法律的に定めた点に大きな意味を見出すことができる<sup>54)</sup>。

適正化法は、法制面から発注者がとるべき入札・契約制度のあり方について規定したものであり、そこでは入札制度において透明性の確保・競争性の促進・適正な施工の確保・不正行為の排除という四つの基本原則が追求されるべきである旨規定されている。適正化法では、こうした基本原則に則って、入札制度の運用に当たって全ての発注者に、

- ① 発注見通し（発注工事名や時期等）を公表すること
- ② 入札や契約に関する情報（入札参加者・入札金額・落札者・落札金額等の情報）を公表すること
- ③ 一括下請の全面的禁止を徹底させるために、受注者に施工体制台帳の提出を義務づけると共に発注者による点検を図ること
- ④ 不正行為に関する情報を所管官庁（公取委・建設業許可行政庁）に通知すること

を義務づけている（適正化法4条、5条、7条、8条、10条乃至14条）。①②は入札制度の透明性を確保しながら競争を促進しようとし、④は不正行為に対する情報を集約させることによって不正行為の抑止を図ろうとする措置であると理解することができる。いうまでもなく、③は適正な施工確保を図ろうとする措置である。

こうした全発注者に義務づける措置と並んで、適正化法では取り組むべきガイドラインについて「適正化指針」を策定し、この指針に基いて入札・契約制度の適正化に発注者が取り組むべきことが規定されている。適正化指針におい

---

定に違反する行為をした事業者団体等が追加された。2003年1月6日には、入札談合等関与行為防止法が施行され、入札談合等関与行為（①談合の明示的な指示、②受注者に関する意向の表明、③発注に係る秘密情報の漏洩）の排除のため必要な改善措置要求が盛り込まれた。2006年1月1日には、独占禁止法改正法が施行され、(1) 課徴金制度の見直し、(2) 課徴金減免制度の導入、(3) 犯則調査権限の導入、(4) 罰則規定の改正、(5) 審判手続等の見直しが行われた。

54) 適正化法の詳細に関しては、公共工事入札契約適正化法研究会編『公共工事入札・

ては、第三者機関による入札制度のチェック<sup>55)</sup>や苦情処理の方策が図られるべきであるとされているほか、一般競争入札や指名競争入札の適切な実施と工事の施工に関する評価を行うべきことが規定されている。適正化指針で定められた事項は、毎年度取組状況を公表する形でフォローアップが図られ<sup>56)</sup>、これを通じて各発注者に入札制度改革への取組を促進させようとしているのである。

このように、公共工事に係る不正行為を防止していくにあたって、各発注者が統一的、整合的に入札および契約の適正化を図り、不正行為等を行う不良・不適格業者を排除し、その介在する余地をなくしていくことが求められており、この見地から、適正化法および適正化指針は、各発注者が公共工事の入札および契約の適正化を図るため取り組むべき基本的考え方を示しているのである<sup>57)</sup>。

## (2) 入札談合等関与行為防止法とその効果

先に触れたように、国・地方公共団体等の職員が談合に関与している事例、いわゆる「官製談合」が後を絶たない状況にあった<sup>58)</sup>。そこでそれらの抑止を図り、その再発を防止するために2003年1月6日に施行されたのが入札談合

契約適正化法の解説』（大成出版社、2001）を参照。

55) 第三者機関による入札制度のチェックという観点からは、入札監視委員会制度が重要である。これについては確井『精義』475頁以下、および鈴木『研究』241頁以下参照。

56) 国土交通省では、財務省、総務省と共同して、適正化法に基づき、公共工事の発注者による入札契約の適正化の取組状況について、毎年度1回調査し、あわせて、公共工物品確法に基づく「公共工事の品質の確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針について」の取組状況についても調査している。

57) 入札契約の適正化、なにかんずく公共工事における品質の確保という観点からは、公共工物品確法の存在を忘れるわけにはいかない。しかし、本稿では、品確法の実効性は限定的であると考える。というのも、同法は、「基本理念」として、公共工事の品質は、価格と品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならないことを定めるという点において、たぶん理念法的な性格が強く、基本的に努力義務規定にすぎないからである。すなわち同法では、発注者の責務として、発注者は、発注関係事務を適切に実施しなければならないこと、必要な職員の配置に努めなければならないこと、発注者は、技術提案を求めるように努め、これを適切に審査・評価しなければならないこと等を規定するが、いずれも努力義務規定にとどまる。本稿の見地からは、14条が特に重要である。すなわち、同条は「発注者は、高度な技術又は優れた工夫を含む技術提案を求めたときは、当該技術提案の審査の結果を踏まえて、予定価格を定めることができる」と定める。

58) 官製談合防止法施行前において、発注者が談合に関与していたとして、過去10年の間に公取委から発注者に対して改善措置要求が行なわれた事例は数多くに上る。まず、①「首都高速道路公団発注建築工事の指名業者に対する勧告」（1997年6月30日）では、公団職員は、入札の執行前に発注工事ごとに当該工事の受注業者に関する意向を示すとともに各工事の設計価格に近似した価格等を教示していた。これに対して、今後、同様の行為が再び行われることがないよう監督体制の見直し・強化、

等関与行為防止法（いわゆる官製談合防止法）<sup>59)</sup>である。

2007年改正<sup>60)</sup>後の入札談合等関与行為防止法は、行政上の措置等と発注機関職員に対する刑罰規定に区分することができる。このうち、行政上の措置

発注に係る情報管理の徹底等の再発防止措置のほか、入札における公正かつ自由な競争を確保するための改善措置を講じるとともに、その趣旨および内容について役職員全員に周知徹底することを内容とする申し入れが当時の首都高速道路公団に対してなされた。②「郵政省が発注する郵便番号自動読取区分機類の入札参加業者に対する勧告」（1998年11月12日）では、郵政省郵務局職員が、入札執行前に、同省の購入計画に係る区分機類の機種別台数、配備先郵便局等に関する情報を、入札参加業者に対して提示していた。そこで、今後、本件と同様の行為が再び行われることがないよう、入札に係る情報管理等について検討するよう当時の郵政省に要請が行なわれた。③「住宅・都市整備公団中部支社2営業所発注の塗装工事の入札参加業者に対する勧告」（1999年6月18日）では、住都公団職員が、日本総合住生活に対し、2営業所が発注する塗装工事の件名、発注概算額、発注時期等をあらかじめ提供していた。これに対して、今後、同様の行為が再び行われることのないよう、発注に係る情報の管理について徹底を図る等の再発防止措置、および入札における公正かつ自由な競争を確保するための改善措置を講じるよう、また、今後、住都公団が発注する工事について独占禁止法に違反する行為が行われることのないよう日本総合住生活に対する指導を徹底することが、住宅・都市整備公団に対して申し入れられた。④「防衛庁調達実施本部発注の石油製品の納入業者に対する勧告」（1999年11月17日）では、調達実施本部の職員は、事実上、新たな入札における予定価格を指名業者に伝達する等、入札における公正かつ自由な競争を阻害する行為を行っていた。これに対して、監督体制の見直しおよび入札に係る情報の管理についての徹底を図る等の再発防止措置を始めとして、入札における公正かつ自由な競争を確保し、入札制度の適切な運用を行うための改善措置を講じ、その趣旨および内容について関係職員に周知徹底すること等が当時の防衛庁調達実施本部に対して要請された。⑤「北海道上川支庁発注の農業土木工事の施工業者等に対する勧告」（2000年5月15日）では、北海道農政課および各支庁において、農業土木工事及びそれに伴う測量設計業務について、各事業者ごとの年間受注目標額を設定していた。また、上川支庁においては、同目標額をおおむね達成できるようにするために、指名競争入札等の執行前に、受注業者に関する意向を旭川農業土木協会の事務局長の職にある者および旭川測量設計業協会の事務局長の職にある者に示していた。これに対して、今後、同様の行為が行われることのないよう再発防止のための次の措置を講じること等が北海道に対して要請された。(1) 公正な入札を確保するための基本方針を改めて確認し、幹部および関係職員の意識改革の徹底を図ること。(2) 監督体制を見直し、入札における情報管理の徹底をはじめとして、入札における公正かつ自由な競争の確保と適切な入札が行われるために有効な制度及び組織の構築等の改善措置を講じること。以上のように、いわゆる官製談合は、全国規模でかつ毎年のように顕在化していたのである。

59) 入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律のことであり、官製談合防止法は俗称である。

60) 2003年の入札談合等関与行為防止法施行後も、2005年8月以降、日本道路公団・旧東京国際空港公団・防衛施設庁の談合事件において、発注機関の職員が入札談合に関与していたとして相次いで起訴されるなど、いわゆる官製談合事件が続発しており、その根拠を図っていくべきであるとの各方面からの意見も高まってきていた。公取委も、官製談合が繰り返されるたび、発注官庁等に対して、改善策を要請する状況にあった。こうしたことを背景に、官製談合の根絶に向けて、与党において検討が行われ、職員による入札等の妨害の罪の創設等を内容とする同法の改正案が2006年2月に第164回通常国会に提出された。その後、第165回臨時国会において、2月8日に可決・成立し、2007年3月から施行された。

等については、

- ① 入札談合等関与行為（談合の指示・受注者への意向表明・発注に係る秘密情報の漏洩）があった場合の公取委から各省各庁の長等に対する必要な措置の要求、当該要求を受けた各省各庁の長等による調査の実施・必要な措置の検討、調査結果等の公表等を行う
- ② 各省各庁の長等による当該行為を行った職員に対する損害賠償請求・懲戒事由の調査および調査結果の公表を行う
- ③ 但し、入札談合等関与行為の防止に向けた関係行政機関相互の連携・協力、同法運用上の地方公共団体等の自主的な努力への配慮等を行うことが規定されている。これらを通じて、発注者が関与する入札談合に対して、公取委が発注者側に改善措置を求め、これを実行させることを通じて官製談合の再発を予防するシステムが採られているのである。

他方、発注機関職員に対する刑罰規定については、発注機関職員が、発注機関が入札により行う契約の締結に関し、その職務に反し、談合を唆すこと、予定価格その他の入札に関する秘密を教示すること又はその他の方法により、当該入札の公正を害すべき行為を行ったときは、5年以下の懲役又は250万円以下の罰金に処される（同法8条）。この規定は、入札談合に関与した発注機関職員に対して、直接ペナルティを科すことによってこうした行為に対する抑止を図っているものと理解できる。

### （3）入札談合等関与行為防止法の適用事例

入札談合等関与行為防止法が適用された事例は2007年度時点で6件に上る<sup>61)</sup>。

まず、①岩見沢市が発注する建設工事の入札参加業者に対する勧告<sup>62)</sup>では、岩見沢市の発注に関わる複数の職員が、地元企業の安定的および継続的な受注の確保等を目的として、同市が発注する建設工事について、反復・継続し

61) 2008年度においても、札幌市が発注する特定電気設備工事の入札参加業者が、当該工事について、受注価格の低落防止を図るため、当該工事の入札前に、札幌市の職員から落札予定者として意向を示された者を受注予定者とし、受注予定者以外の者は受注予定者が受注できるようにすることにより、公共の利益に反して、札幌市発注の特定電気設備工事の取引分野における競争を実質的に制限していたとして、8社に対し、排除措置命令および課徴金納付命令（課徴金額4億2530万円）を行うとともに、札幌市の職員による入札談合等関与行為が認められたため、札幌市長に対し、入札談合等関与行為防止法3条2項の規定に基づき、改善措置要求を行っている（2008年10月29日）。

62) 2003年1月30日。

〈34〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

て、入札執行前に、同市の幹部の承認又は示唆の下に、事業者ごとに、最近5年間における平均受注金額を算出し、これを基に事業者ごとの当年度中の年間受注目標額を設定し、同目標額をおおむね達成できるように、個別工事ごとに、落札予定者を選定し、落札予定業者の名称および工事の設計金額の概数等を業界団体の役員等に示し、これを受けて、業界団体の役員等は、落札予定者として選定された者に対し、落札予定者として選定された旨および工事の設計金額の概数等を伝えていたことが問題となった。

この岩見沢市の職員の行為については、(1)反復・継続して、落札予定者を選定し、落札予定者の名称および工事の設計金額等を業界団体の役員等に教示することにより、入札参加者に入札談合等関与行為防止法2条4項に規定する入札談合等を行わせていた行為は、同条5項1号の規定に、(2)落札予定者の名称を業界団体の役員等に教示していた行為は同項第2号の規定に、(3)秘密として管理されている工事の設計金額等を業界団体の役員等に教示していた行為は同項第3号の規定にそれぞれ該当するものとして、いずれも入札談合等関与行為防止法に規定する入札談合等関与行為と認められた。このため、同市発注の建設工事について、入札談合等関与行為が排除されたことを確認するために必要な改善措置を速やかに講じることが岩見沢市長に対して求められた。

②新潟市が発注する建設工事の入札参加者に対する勧告等<sup>63)</sup>では、新潟市下水道部下水道建設課、農林水産部農地課、開発建築部営繕課および住宅課ならびに教育委員会事務局学校教育部施設課の職員が、同市が発注する推進工事、開削工事および建築工事の競争入札の受注予定者として入札参加者間で決定された者からの求めに応じて、継続的に、秘密として管理されている当該工事の設計金額を入札執行前に教示していたことが問題となった。また、同市発注の推進工事および開削工事の入札参加業者の一部の者に、同市下水道部下水道建設課が起案した秘密として管理されている請負工事等指名委員会提出案件説明資料の写しが継続的に流出していたこともあわせて問題となった。

そこで今後同様の行為が生じないように、同市発注の推進工事、開削工事および建築工事について本件入札談合等関与行為が排除されたことを確保するために必要な改善措置を速やかに講じることが公取委は新潟市長に対して求めた。

次に、③日本道路公団が発注する鋼橋上部工工事の入札参加業者らに対す

---

63) 2004年7月28日。

る勧告等<sup>64)</sup>では、公団役員が、鋼橋上部工工事について、(i) 同公団の退職者(OB)から競争入札の落札予定者を選定した「割付表」の提示を受け、その都度、その内容について承認する等し、(ii) OBからの要請を受け、当初一括発注が予定されていた工事の分割発注を実施させる等し、(iii) OBからの要請を受け、発注基準を従来の15億円以上から10億円以上に引き下げさせたことが問題となった。また、公団職員が、発注予定時期などの未公表情報の教示を行っていたことも問題とされた。

そこで、今後前記の行為と同様の行為が生じないよう、公団が発注する鋼橋上部工工事について、入札談合等関与行為が排除されたことを確保するために必要な改善措置を速やかに講じることを公取委は日本道路公団総裁に求めた。

④国土交通省が発注する水門設備工事の入札参加業者らに対する排除措置命令<sup>65)</sup>では、国土交通省の職員が、水門設備工事について、工事の発注前に、当該工事の落札予定者の意向を、受注調整を円滑に行うための「世話役」等と称する事業者に示していたことが問題となった。

そこで、今後前記の行為と同様の行為が生じないよう、各地整発注の特定河川用水門設備工事および各地整発注の特定ダム用水門設備工事について、入札談合等関与行為が排除されたことを確保するために必要な改善措置を速やかに講じることを公取委は国土交通大臣に求めた。

次に、⑤防衛施設庁が発注する土木・建築工事の入札参加業者らに対する排除措置命令<sup>66)</sup>では、防衛施設庁の建設部建設企画課企画官は、同庁の技術審議官、同庁建設部長および同庁建設部建設企画課長（2005年8月8日以降は同庁総務部施設調査官）の指示の下に、2004年度以降発注される防衛施設庁発注の特定土木・建築工事のうち、OBが在籍する建設会社が落札することが適当であると判断した工事、最大手級の建設会社が落札することが適当であると判断した工事について、入札の執行前に割り振りを行い、その結果を窓口役のOBに伝達し、窓口役のOBは、割り振りの結果を業界側連絡役等に伝達し、業界側連絡役は、落札予定者の業務担当者に割り振りの結果を伝達していた。前記の企画官は、落札予定者に確実に受注させるため、防衛施設局の担当課長に対し、割り振りの対象とした工事のうち指名競争入札の工事

64) 2005年9月29日。

65) 2007年3月8日。

66) 2007年9月22日。



〈36〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

については、当該工事名および落札予定者名を伝え、当該落札予定者を当該工事の入札に指名するよう指示するなどしていた。

この防衛施設庁の当時の職員の行為は、入札談合等関与行為防止法に規定する入札談合関与行為と認められた。他方、防衛施設庁は、防衛施設庁入札談合等に係る事案に対する調査委員会が取りまとめた2006年6月15日付「防衛施設庁入札談合等に係る事案の調査について」および防衛施設庁入札談合等再発防止に係る抜本的対策に関する検討会が取りまとめた2006年6月16日付「防衛施設庁入札談合等再発防止に係る抜本的対策報告書」に基づいて、入札談合等関与行為の再発を防止するために、入札制度等の改善措置を採ることとし、その旨を公表するとともに公取委にもその旨の説明を行い、かつ、これに基づき2006年12月以降行った入札において改善措置を実施した。

公取委は以上を考慮して、入札談合等関与行為防止法の規定に基づく改善措置を求めることはしなかったものの、今後、防衛施設庁において前記改善措置その他の措置を着実に実施することに資するため、前記の入札談合等関与行為等について防衛施設庁に通知を行った。

最後に、⑥独立行政法人緑資源機構が発注する林道調査測量設計業務の入札参加者らに対する排除措置命令<sup>67)</sup>では、次の行為が問題とされた。すなわち、緑資源機構が発注する林道調査測量設計業務について、2004年度に発注されたものにあつては同機構森林業務部長の職にあつた者が、2005年度および2006年度に発注されたものにあつては同機構森林業務部林道企画課長の職にあつた者が、当該年度において発注が予定される林道調査測量設計業務の一覧表を作成し、当該一覧表に記載された業務およびそれ以外に発注されることとなった林道調査測量設計業務について、各事業者における同機構の退職者の在籍状況、事業者の受注意欲等を勘案して、落札予定者を選定し、当該業務に係る入札前に、落札予定者に対し、落札予定者となった旨を伝達していた。2005年度および2006年度においては、同機構の森林業務担当理事の職にあり、2004年度において同機構森林業務部長の職にあつた者は、前記の落札予定者の選定結果について承認を与えていた。

この緑資源機構の役員および職員の行為は、入札談合等関与行為防止法に規定する入札談合等関与行為と認められた。緑資源機構は、同機構に設置さ

67) 2007年12月25日、発注者への通知は同年12月27日。



れた入札談合再発防止対策等委員会が2007年8月9日付で取りまとめた「入札談合再発防止対策【中間取りまとめ】」における提言の内容に沿って、同機構が同月30日付で「入札談合再発防止対策実施方針」を策定し、入札契約制度の見直し、組織・人事の見直しを行うことを決定してその旨を公表した。それとともに公取委にもその内容を報告した。公取委は以上の点を考慮し、同機構が2007年度限りで解散することにも配慮して、入札談合等関与行為防止法の規定に基づく改善措置を求めないこととしたものの、今後、緑資源機構における前記取組その他の措置を着実に実施することに資するよう、2007年12月27日、緑資源機構に対し、前記の入札談合等関与行為等について通知を行った。

このように、入札談合等関与行為防止法に基づく相次ぐ要請や通知は、官製談合問題の根深さを露呈し、これに対する世論の非難は激しさを増していったのである。

#### (4) 近年の入札制度改革の流れ

公取委や検察当局による入札談合事案の相次ぐ摘発と上記のような法制面の手当ては、近年の入札制度改革に大きな影響を与えてきた。3名の首長の相次ぐ逮捕に呼応して発表された、全国知事会による緊急報告「都道府県の公共調達改革に関する指針」（2006年12月18日）において、官製談合の再発防止策の策定や入札制度の抜本的な見直しが提言されて以来、近年では多くの地方公共団体においても、入札制度に大きな変化が生じている。そこで、近年において入札制度のどの部分にどのような変化が生じているかを確認しておく。

入札制度変化の第一の特徴は、一般競争入札の対象案件の大幅な拡大傾向である。国土交通省・総務省・財務省は共同で毎年1回入札契約適正化法に規定されている事項についてのフォローアップを行っている。その報告書「入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について」（以下「適正化法フォローアップ報告書」という）の2006年度の調査結果では、都道府県における2006年10月時点の一般競争入札対象金額の下限額は、都道府県の単純平均で4億8245万円であった<sup>68)</sup>。一方、同報告書の2007年度の調査結果では、同様の一般競争入札対象金額の下限値は2007年9月時点で平均8661万円となっており、入札談合事件の表面化や全国知事会による緊急報告の結果として、

68) 平均値は金額の設定を行っている都道府県のみ単純平均である。

一般競争入札の対象案件の大幅な拡大が生じていることが分かる。

第二に、入札談合に対するペナルティの変化を挙げることができよう。第四章で紹介するアンケート調査の結果（〔表14〕：設問Ⅲ-7）が示唆するように、近年とりわけ入札談合に対する指名停止期間を長期化するという形で、入札談合に対する抑止を図ろうとする動きが生じている。こうした傾向は、首長の逮捕が相次いだ都道府県において顕著であり、現在では約半数の都道府県において指名停止期間の最長値が地方自治法施行令で許容される上限値である24ヶ月となっている。また、全国知事会による前述の緊急報告においては、この上限値を36ヶ月とするよう国に要請するとしており、こうした特徴が顕著な動向となっていることを示唆しているのである。加えて、入札談合の撲滅に当たっては、企業のコンプライアンスの向上が重要であり、コンプライアンス体制の整備の前提となる独占禁止法の強化とその遵守が不可欠となっている点にも注意する必要があるだろう<sup>69)</sup>。

このように、近年の入札制度においては、一般競争入札案件を拡大して競争性を確保し、談合のペナルティを厳しくすることによって入札談合の抑止を図ろうとする流れが生じている。しかし一方において、工事の安全性や品質確保に対する入札制度上での取り組みが必ずしも順調に進捗していないことにも注意する必要がある。実際、第四章でのアンケート調査において示唆されているように、工事案件に対するパトロールや完工検査こそ行われて

69) 公取委は、建設業に焦点を当てて中小企業も含めた建設業者1,700社に対してアンケート調査を実施し、その結果を取りまとめ、2007年5月16日に公表した（「建設業におけるコンプライアンスの整備状況－独占禁止法を中心として－」）。これは、従来から官製談合事件を含めた入札談合事件が頻発していること等を念頭に置いたものである。それによれば、次の点が指摘されている。(1)大企業においては、法令遵守に係る体制の整備は進んでいるが、少なくともコンプライアンス・マニュアルの策定等法令遵守に係る体制の整備は100%実施されることが望まれる。(2)中小企業においては、法令遵守に係る体制の整備及び実質的な取組とも不十分な状況にあっていない状況にある。(4)昨年7月の地方公共団体に対する調査と比較すると、入札談合の防止に有効と考える取組や入札制度の改善に必要な改革について、事業者と発注者の間で入札談合に対する認識の差が生じていた。すなわち、①入札談合の防止に有効と考える取組については、業界全体の取組や入札制度改革を挙げる建設業者が多いが、発注者側は、企業コンプライアンスの向上、入札談合に課す措置の強化を重要と考えるところが多い。②入札制度の改善に必要な改革については、総合評価方式の拡充やダンピング受注への規制強化を挙げる建設業者が多いが、発注者側は、一般競争入札の拡大や入札談合に課す措置の強化を挙げるところが多い。

いるものの、個別工事に際してのモニタリング（抜き打ち検査や低入札価格調査案件における重点的な監督等）やペナルティ強化については、十分に図られているとはいえない状況にある。

そこで以下では、もう一方の流れとしての事前管理型、すなわち、発注者側で事前に綿密に審査・評価・監理を行なって詳細な入札制度設計を行うものとしての総合評価方式について検討する。

### 第三節 総合評価方式とその評価

総合評価方式は、価格のみを基準として契約相手方を選定すると、当該契約の適正な履行が期待できない場合に、価格以外の要素をも含む条件について最も有利なものを提示した事業者を契約相手方とする方式である。国土交通省が作成した「国土交通省直轄工事における品質確保促進ガイドライン」（2005年9月）では、この総合評価方式を、工事の難易度・規模に応じて、高度技術提案型、標準型、簡易型の3種類に分類している。

このうち、高度技術提案型と標準型は技術的工夫の余地が大きな公共工事に適用する方式とされており、入札参加者からの技術提案を募り、入札価格以外に技術提案の内容や入札参加者の技術力等の評価を行った上で落札者を決定する入札時V E（Value Engineering）方式を採用している。とりわけ、高度技術提案型は、入札参加者からの技術提案を予定価格に反映させることを前提とすることに特徴がある。具体的には、入札参加者が入札に際して技術提案を行い、これに基づき発注者側でその内容を精査、必要に応じて発注者側から技術提案の改善に関する逆提案も行った上で、この技術提案を踏まえて予定価格を算定して入札を実施する、というものである。

一方、簡易型の総合評価方式は、相対的に技術的工夫の余地が小さな公共工事に採用される方式で、入札時に入札参加者が提示した条件につき、価格面と価格以外の面とを総合的に評価して契約の相手方を決定するものである。この方式では、入札参加者に施工計画書の提出を求めた上で、提出された施工計画の内容・入札参加者の工事実績・技術的能力等を評点化し、これと応募額とを総合的に評価して落札者の決定を行う。

いずれの型の総合評価方式においても、何らかの方法で価格以外の要素を発注者側が評価することを求めているから、こうした価格以外の要素を発注

〈40〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

機関が適正に判断できる体制を整備していくことが、きわめて重要な課題となる。それ故、総合評価方式の実行に当たっては、審査および評価において公正性と透明性が確保されることが重要である。

総合評価方式は、法的には会計法29条の6第2項、予決令91条2項、地方自治法施行令167条の10の2第1項に根拠をもつものであるが、公共工物品確法が施行されて以降、国土交通省では、公共工事の更なる品質確保を図るため、金額ベースで9割超の工事においてこの方式を実施し、積極的にその普及を図ろうとしている状況にある。このように品確法施行以降、建設生産物の品質を確保するという観点から、総合評価方式が導入され、この種の入札方式を採用する発注者も増加しつつある。そこで以下では、総合評価方式の運用実態について検討する。

一般競争入札や指名競争入札に代表される従来の入札方式が、建設生産物の受注を目指す入札参加者のうち最安値の入札を行った業者を落札者とするのに対して、総合評価方式においては入札価格を反映した価格点と価格以外の要素（施工計画・企業の施工能力・配置技術者の能力・その他の要素）を数値化した技術点の2種の得点を入札参加者の得点に反映させる入札方法であり、いわば価格と価格以外の要素を総合的に評価して落札業者を決定しようとするものである（会計法29条の6第2項<sup>70)</sup>、地方自治法施行令167条の10の2第1項）。とりわけ価格以外の要素を数値化した技術点は、技術点を構成する種々の要素にいわば事前的な形で価格付けがなされていると理解することができるから、この入札方式はこの種の価格付けを通じて部分的に業者をスクリーニングしようとする入札方式であると考えられるのである。

実際には、総合評価方式は国土交通省が作成したガイドラインをベースにして、各発注者によって運用されている<sup>71)</sup>。前述のように、ガイドライン上では総合評価方式は建設生産物施工の規模や技術的難易度に応じて簡易型・標準型・高度技術提案型の3種に区分されているが、総合評価方式の導入が

70) 同項は、「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つて最も有利なものをもつて申込みをした者を契約の相手方とすることができる」とする。

71) 運用の詳細は、国土交通省「建設コンサルタント業務等におけるプロポーザル方式及び総合評価落札方式の運用ガイドライン」（2009年）および同「公共工事における総合評価方式活用ガイドライン」（2005年）を参照。なお、総合評価方式の実際の運用上の問題点については、鈴木・前掲注（15）221頁以下を参照（「第5節 総合評価方式で事務量が5.6倍になることを証明した岡崎市」）。

相対的に進んでいる国（国土交通省）を除いては、各発注者は相対的に簡便な方式である簡易型ないしは特別簡易型（施工計画を審査しない総合評価方式）を用いて、この入札方式を実施（ないしは試行）している状況にある。

総合評価方式における落札者の決定方法には、「除算方式」と呼ばれる方法と「加算方式」と呼ばれる方法の二種が提案・実施されている。除算方式は、一定の要件を満たす入札に関して入札額1円当たりの性能比を最大にするような入札参加者を落札者とする方式であり、要件を満たす入札参加者に関して、

$$\text{総合評価得点} = (\text{基礎点} + \text{技術要素の加算点}) / \text{入札価格}$$

を算出し、この得点が最大となる業者が落札者となる。他方、加算方式は業者の入札価格に応じて一定の算式で算出される価格点と技術的要素に関して数値化した技術点の合計、

$$\text{総合評価得点} = \text{価格点} + \text{技術点}$$

が最大となる業者を落札者とする方式である。

後述するように、この入札方式の採用をめぐるっては、とりわけ都道府県において、この方式の採用に積極的な発注者と消極的な発注者が混在しており、その対応も現在のところまちまちの状況にある。そこで、都道府県を対象に総合評価方式の運用の実態と特徴について、各都道府県によるこの入札方式に係る要綱をベースとして検討を加えよう。

〔表2〕は、ホームページより情報の入手が可能な41都道府県による2006年度の総合評価方式の実施件数と利用方式を表の形でまとめたものである。都道府県においては、簡易型および特別簡易型を中心に総合評価方式による入札が実施・試行されているが、一部にこの方式の導入に積極的な自治体が見られることをうかがうことができる。加えて、この入札方式に積極的な自治体は相対的に加算方式を、消極的な自治体は除算方式を採用する傾向にある。

〔表2〕 都道府県における総合評価方式の実施状況（2006年度）

総合評価件数	自治体数	除算	加算	除算・加算併用
0～9	14	14	0	0
10～49	18	13	4	1
50～99	4	3	0	1
100～	5	0	3	2
合計	41	30	7	4

（出所）各都道府県ホームページ情報より筆者作成。

上述したように、総合評価方式では、価格以外の得点（技術点）が落札者

〈42〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

の決定において重要な意味をもつ。そこで、除算方式を採用しデータ入手が可能な29の都道府県に関して、価格以外の得点（技術点）の分布とその得点の構成要素（構成要素に関しては22団体が対象）をウェイトの形で示すと〔表3（a）（b）〕のようになる。技術点のウェイトは平均的には20点程度であり、そのうちの約半分が施工計画の評価、次いで約20%が企業の施工能力の評価項目に充てられている。配置技術者と地域貢献等は同率でそれに次いでいることをみることができる。

〔表3（a）〕 除算方式自治体における技術点の分布

技術点	自治体数
10点	6
15点	4
20点	14
20点以上	5
自治体数合計	29
単純平均	19.59

〔表3（b）〕 除算方式22団体の得点ウェイト

ウェイト	施工計画	施工実績・能力	配置技術者	地域貢献度
平均値	47.45%	22.43%	15.06%	15.06%
中央値	50.00%	23.63%	14.98%	12.86%
最小値	11.11%	0.00%	0.00%	0.00%
最大値	100.00%	55.56%	27.78%	36.67%

（出所）各都道府県ホームページ情報を基に筆者作成。

さらに、各都道府県において、技術点を構成する要素（評価項目）を要綱等から抽出し、それをまとめたものが〔表4〕である。多くの都道府県において、技術点を構成する評価項目として、施工計画で工程管理・品質管理・施工上の課題・現場環境の把握、企業の施工能力で工事成績・同種工事の実績・表彰・ISOの取得、配置技術者の能力で工事主任の同種工事実績・工事主任の取得資格といった工事情質の確保要因となると予想される項目が上位となっている。しかし一方で、地域貢献等で採用されている項目の一部においては、従前の地域要件を強める可能性のある項目や工事情質とは直接の関連性を有しないと思われるような項目が評価項目として挙げられている点に注意する必要がある（〔表4〕を参照）。総合評価方式においては、各評価項目はそうした評価項目の事実上の価格付けを意味することを想起するとき、これらの評価項目（とりわけ地域貢献等の項目）の正当性についてはより一層の吟味を行うことが必要で



あると思われる。これらの評価項目に対する事実上の価格付けを公定することは、それ自体競争を歪める可能性をもつからである。

〔表4〕 評価項目の状況

施工計画	件数	比率	企業の施工能力	件数	比率
工程管理	25	69.44%	工事成績	36	100.00%
品質管理	24	66.67%	同種工事実績	31	86.11%
施工上の課題	24	66.67%	表彰	25	69.44%
現場環境把握	19	52.78%	I S O	24	66.67%
安全管理	8	22.22%	技術者数	6	16.67%
施工上の工夫	7	19.44%	手持ち工事量	4	11.11%
工期設定	5	13.89%	機械保有状況	4	11.11%
			事故の有無	4	11.11%
その他	6	16.67%	その他	12	33.33%

配置技術者の能力	件数	比率	地域貢献等	件数	比率
主任の同種工事	33	91.67%	除雪・災害協定	30	83.33%
主任の資格	26	72.22%	本店等所在地	27	75.00%
表彰	17	47.22%	ボランティア等実績	19	52.78%
継続教育（CPD）	14	38.89%	地元施工実績	11	30.56%
工事成績	13	36.11%	障害者雇用対策	8	22.22%
ヒアリング	5	13.89%	地元企業の活用	7	19.44%
			施設管理業務	6	16.67%
その他	5	13.89%	その他	15	41.67%

（出所）各都道府県ホームページ情報を基に筆者作成。

### 第三章 入札制度改革に関する経済学的解釈

#### 第一節 発注者による入札方式選択の問題

前章でみたように、近年の入札制度改革を通じて、従来主流とされてきた入札方式である指名競争入札の役割が低下する一方で、一般競争入札や総合評価方式による入札の役割が高まりつつある。ここでは、発注者（国（国土交通省）・都道府県・政令指定都市）が、全体として各入札方式をどのように選択しており、この選択に関して発注者がどのように対応しようとしているのかを検討することにしよう。

〈44〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

『日経コンストラクション』（2008年6月13日号）によれば、国・都道府県・政令指定都市・高速道路会社等の主要81発注者が、2007年度における公共工事発注に際して採用した入札方式（一般競争入札・指名競争入札・総合評価方式）を件数ベースで知ることができる。〔表5〕は国土交通省（a）・都道府県（b）・政令指定都市（c）の各々の発注機関が、件数ベースで平均的にどのような入札方式を採用したかを表の形にまとめたものである。一見して明らかとなるように、国土交通省（以下、「国交省」という）においては件数ベースにおいても指名競争入札の比率は顕著に低下し、現在では一般競争入札と総合評価方式の二つの入札方式が主流の入札方式となっていることが分かる。一方で、都道府県や政令指定都市においては、規模の小さな公共工事を中心に、依然としてかなりの比率で指名競争入札が採用されており、一般競争入札や総合評価方式への移行は進行途上にあることがうかがえる。とりわけ、総合評価方式の導入は平均的には進んでいるとはいえ、この種の入札方式の導入には慎重な自治体が多く見られるのである。

〔表5〕 発注者別入札方式の採用状況

(a) 国土交通省

国土交通省	一般競争入札	指名競争入札	総合評価方式
平均値	47.76%	3.43%	48.81%
標準偏差	0.0335	0.0472	0.0157
最大値	50.31%	14.58%	50.00%
最小値	40.87%	0.00%	44.56%
変動係数	0.0701	1.3752	0.0322

(b) 都道府県

都道府県	一般競争入札	指名競争入札	総合評価方式
平均値	26.83%	67.97%	5.20%
標準偏差	0.2764	0.2957	0.0467
最大値	97.94%	96.99%	23.43%
最小値	0.11%	0.00%	0.13%
変動係数	1.0302	0.4350	0.8974

(c) 政令指定都市

政令市	一般競争入札	指名競争入札	総合評価方式
平均値	39.38%	58.88%	1.74%
標準偏差	0.2924	0.2897	0.0143
最大値	98.31%	98.83%	5.76%
最小値	0.59%	0.72%	0.17%
変動係数	0.7426	0.4921	0.8205

(出所) 「拡大する総合評価の実態」『日経コンストラクション』(2008年6月13日号)のデータより筆者作成

(注) ・一般競争入札並びに指名競争入札は土木工事を対象とした数値である。  
 ・表の数字は、3種の入札方式が採用された件数のデータが全て入手可能である公共団体のみを対象にしている。このため、上表のデータは、国土交通省9団体、都道府県44団体、政令指定都市16団体を対象に算出されている。

しかし、上表をより詳細に観察すると、国交省の各発注機関は入札方式の選択に対して同様の動きをとっている一方で、都道府県や政令指定都市は入札方式の選択に対して発注機関毎の差異が極めて大きくなっていることを見出すことができる。実際、これらの発注機関においては、各入札方式の採用比率に関する最大値と最小値の格差がいずれの入札方式についても国交省のそれよりもかなり大きな値を示している。この点を反映して、一般競争入札や総合評価方式の採用に関しては、標準偏差と平均値の比で表現される変動係数もかなり高い値を示しているのである。それ故、これらの発注者が、入札制度改革の流れに対して異なる入札方式の選択という形で対応している姿を見ることができるのである。

こうした入札方式の選択を決定づけるものは何であろうか。次節では、入札方式の選択を決定づける経済学的な背景を明らかにする。

## 第二節 エージェンシー・コストの削減策としての 入札方式の選択

施工段階での発注に焦点を当てるとき、発注者は詳細設計において特定された建設生産物の生産を、入札を通じて決定された受注者に委ねる立場にある。それ故、施工段階における発注者と受注者の関係は、依頼人（プリンシパル）と代理人（エージェント）の関係——プリンシパル＝エージェント関係と呼ばれる——として把握することができる。一般に、プリンシパルは、自己の目的を追求するためにエージェントの行動を織り込んだ上でエージェントの間での「契約」を作り出す<sup>72)</sup>。この意味で、発注者はエージェントである建設企業の行動を織り込みながら、特定化された建設生産物を可能な限

72) この点に関しては、P. Milgrom, & J. Roberts., *Economics, Organization & Management*, Prentice Hall, 1992. (奥野正寛・伊藤秀史・今井晴雄・西村理・八木甫訳『組織の経済学』(N T T 出版、1997年)を参照。

〈46〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

り安価かつ高品質のものとするように公共調達の制度を構築しようとするのである。施工段階に絞る限り、こうしたプリンシパル=エージェント関係に大きな影響を与える制度は明らかに入札方式の決定であるから、発注者は建設企業の行動を織り込んだ上で自己の入札方式を決定することになるのである。

しかし、発注者は、一般に受注者である建設企業に関する知識や情報を持ち合わせていないであろう。他方で、建設企業は自らの技術力や費用条件に関して十分な知識を有すると考えることができよう。このように、一方の当事者と他方の当事者との間に情報の偏在が存在するとき、情報の非対称性が存在すると呼ばれる。この種の情報の非対称性が存在するときには、私的な情報を有するエージェント（建設企業）は、プリンシパル（発注者）が追求しようとする目的に反する行動を採るモラル・ハザードが生じる可能性がある。モラル・ハザードの発生は、プリンシパルの目的追求にとってのコスト（エージェンシー・コスト）を構成するから、プリンシパルは自己の目的を追求するために、この種のエージェンシー・コストを削減することが求められる。一方、プリンシパルである発注者は自らの裁量を通じて決定できる入札制度の設計を通じて、エージェントのインセンティブに働きかけることができるから、発注者はエージェンシー・コストをできるだけ小さなものとするような入札制度を作り出すことになるのである。

建設生産物は、通常の財と異なり完工後の事後的な品質を確認することが極めて困難な性質を持っている。それ故、建設生産物の調達をめぐって生じうるエージェンシー・コストを削減するためには、建設生産物に対する事後的な品質の担保を行うことがきわめて重要な要素となる。こうした事後的な品質の担保は事後的なモニタリングを通じて行われるから、公共工事においては施工中や完工後の適切な監督や検査業務がこの種の事後的なモニタリングを行う上で重要な業務となる。監督や検査といった事後的なモニタリングが厳格に行われるときには、発注者の建設生産物に対する品質確保の目的はこの種のモニタリング活動を通じて適切に担保されるから、もうひとつの目的である安価な調達を行おうとするインセンティブを発注者に付与することになる。それ故、この種の事後的モニタリングが行われているときには、一般競争入札に代表される競争性の高い入札方式が選択されることになるのである。

他方、監督や検査といった事後的なモニタリングが何らかの要因によってルーズにしか行われないときには、発注者に対して建設生産物の品質を担保

するような方法を設計するインセンティブが付与されることになる。建設生産物の品質が受注を行う企業が保有する労働者の質や施工実績に大きく左右されるときには、品質担保の手段として発注者はしばしば受注企業の事前的なスクリーニングを行おうとするであろう。この意味で、従来主流であった入札方式である指名競争入札は、発注者の側に蓄積された情報に基づいて裁量的にスクリーニングを行う入札方式であったと理解することができる。同様に、公共工物品確法の施行以降導入が進められてきた総合評価方式もまた、いくつかの客観的な数値に基づいて、この種のスクリーニングを行おうとする入札方式と理解することができるのである。

前述したように、近年の入札制度改革においては、ともすれば受注者相互のあるいは発注者と受注者の協調行動を引き起こす指名競争入札が大きな社会的批判を浴び、発注者にこれに代わる入札制度を模索させるところに大きな特徴を見出すことができるのであった。加えて、指名競争入札の役割の低下は、従来以上に入札をめぐる価格競争の程度を上げる効果をもってきた。現状の公共調達における事後的なモニタリングは必ずしも厳格な形で運用されてこなかったから、この種の競争性の向上は、発注者に新たな形でのスクリーニングを要請することになった。このことは、競争性の程度が高い（低い）ときに、発注者のスクリーニングへのインセンティブは相対的に高く（低く）、新たなスクリーニング手段である総合評価方式を採用する傾向が強くなる（ならない）という形で敷衍することができる。そこで次節では、入札制度の模索が続いている都道府県を対象にして、この点を先に用いた『日経コンストラクション』のデータに基づいて検証する。

### 第三節 競争性の程度と入札方式の選択

上の仮説は検査・監督等を通じた事後的なモニタリングが弱いことを前提としたときに、競争性の向上は建設業者に対する事前的なスクリーニングへのインセンティブを高め、そうしたスクリーニングに寄与する入札方式である総合評価方式を採用させるといったものであった。そこで、この仮説にアプローチするために競争性と総合評価方式の採用傾向の関係をみてみよう。『日経コンストラクション』のデータでは、81の主要発注者が発注した土工事（一般競争入札・指名競争入札の合計）における平均落札率が利用可能

〈48〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

であるから、ここでは競争性を把握する尺度としてこの落札率（ $X_1$ ）を用いることにしよう。一方、総合評価方式の採用傾向は本章第一節で用いた件数ベースでの総合評価方式採用シェア（ $Y$ ）で把握することができるから、仮説にアプローチするためにはこの二種の数値の関係をみればよいこととなる。この二種のデータが利用可能な43の都道府県について、両尺度の相関係数<sup>73)</sup>を求めると、 $-0.46$ となりかなり大きな負の相関を示していることがわかる。

そこで、上の仮説を統計的に検証するために、簡単な回帰分析<sup>74)</sup>を行うことにしよう。先の43の都道府県について、 $Y$ を被説明変数、 $X_1$ を説明変数とする単回帰分析を行えば、

$$Y=0.455-0.0046X_1 \quad R^2=0.192 \quad (1)$$

(3.74) (-3.31)

という帰結を得る（ただし  $R^2$  は自由度修正済み決定係数、係数下部の括弧内は  $t$  値を示す）。決定係数は低いものの、 $X_1$  の係数は1%水準で有意に負の値を示しており、上記仮説が統計的にも支持されることが理解できる<sup>75)</sup>。もっとも、この帰結は総合評価方式の採用に大きな影響を与えられらるる工事規模を考慮に入れた推定とはなっておらず、また事後的なモニタリングの態様も考慮されていない点で問題を残している。

そこで、上記推定に工事規模や事後的なモニタリングの態様を導入するために、次章で紹介するアンケート調査の数字を用いることにしよう。アンケート調査においては、各発注者（ここでは都道府県）に対して直近年度において調達した工事の総件数並びに調達金額の記載を求めている（〔付属資料〕

73) 相関係数とは二種の変量の関連の尺度で、 $-1$ から $1$ の間の値を取る。一般に、この係数の絶対値が大きいほど（ $1$ に近づくほど）二種の変量間の関連性は強いと判断される。

74)  $X$ の値が決まるとき、 $Y$ の値がただ一つ決まるような $X$ と $Y$ の関係を、 $Y$ が $X$ の関数であると表現する。現実のデータを用いて、(理論によって導き出された)関数関係を検証する代表的な方法が回帰分析である。回帰分析においては、特定の関数関係を想定した上で、現実のデータに最も適合するような数式を導き出す手続が採られる。この分析において想定される数式を回帰式と呼ぶが、回帰式中の $Y$ に当たる変量を被説明変数、 $X$ に当たる変量を説明変数と呼ぶ。説明変数は一種類である必要はなく、数種類の説明変数を同時に用いて回帰分析を行うことが可能である。この種の回帰分析を重回帰分析という。

75) 回帰分析においては、得られた推定式を統計的に検証（検定）することによって、説明変数が被説明変数を確かに説明するか否かを明らかにする。「有意である」という表現は、説明変数が確かに被説明変数を統計的に説明しようと判断されることを意味している。こうした検証を行うために導出される尺度が $t$ 値であり、標本数にもよるがおおむね絶対値で $1.7$ から $2$ 以上の値を取るときに、その係数が「有意である」と判定される。



の〔設問Ⅰ-1〕)。ここでは、アンケート調査より得た上記数字より直近年度における調達工事1件当たりの調達金額 ( $X_2$ :単位は百万円)を工事規模の代理変数として用いることにする。また、アンケート調査では、各発注者の事後的モニタリングの態様を問う設問を設けている(〔付属資料〕の〔設問Ⅲ-1〕)。アンケート調査で質問した事後的モニタリングの項目は発注者による現場監督やパトロール・低入札案件での重点的モニタリング・不可視部分に対するモニタリング・完工検査・抜き打ち検査・業者からの報告の6項目である。このうち、前三者は発注者が主体的に現場に対してモニタリングを行っていることを示す項目(現場に対するモニタリング)であるのに対して、後三者は発注者による検査を通じたモニタリング等を示す項目(検査等を通じたモニタリング)となっている。ここでは、発注者が行っている事後的モニタリング項目の数( $D$ )を代理変数として用いることにしよう。但し、上述したモニタリングの性質を考慮して、現場に対するモニタリング項目の数( $D_1$ )と検査等を通じたモニタリング項目の数( $D_2$ )を併せて考慮する。1件当たりの工事規模の増加は、発注者が相対的に規模の大きな工事を発注することを意味しており、総合評価方式の採用にはプラスの効果を持つと予想することができる。他方、事後的モニタリングの強化は、上述の議論より総合評価方式の採用へのインセンティブを低下させると考えられるから、モニタリング項目の数に係る係数はマイナスになると予想される。

上述した全ての変数が利用可能な32の都道府県に対して、 $Y$ を $X_1$ や $D_1$ で説明する次の推定式、

$$Y = \alpha + \beta X_1 + \gamma X_2 + \delta D_1 + \varepsilon_j \quad (2)$$

(ただし、 $\varepsilon$ は誤差項<sup>76)</sup>)

に関して重回帰分析を行うと、〔表6〕のような帰結を得る。

〔表6〕 回帰分析の結果

説明変数	推定1	推定2	推定3	推定4
定数項	39.694 <sup>b</sup> (2.31)	44.087 <sup>b</sup> (2.38)	52.487 <sup>a</sup> (2.89)	38.059 <sup>b</sup> (2.16)
$X_1$	-0.405 <sup>b</sup> (-2.09)	-0.437 <sup>b</sup> (-2.17)	-0.505 <sup>b</sup> (-2.58)	-0.396 <sup>c</sup> (-2.01)
$X_2$	0.031 (1.65)	0.034 <sup>c</sup> (1.75)	0.031 (1.70)	0.027 (1.32)
$D$		-0.474 (-0.67)		
$D_1$			-1.933 <sup>c</sup> (-1.73)	
$D_2$				0.616 (0.54)
$R^2$	0.150	0.134	0.205	0.129

## 〈50〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

（出所）筆者作成

（注）係数右部の括弧内は  $t$  値、係数値に付せられた上付き添え字  $a$  は1%水準、 $b$  は5%水準、 $c$  は10%水準で有意であることを示す。また、 $R^2$  は自由度修正済み決定係数である。

推定の帰結より、決定係数は低いものの各係数の符号は、推定4を除いて  $X_1$ （落札率：競争性の尺度）に対してマイナス、 $X_2$ （工事規模）に対してプラス、 $D$ （モニタリングの強さ）に対してマイナスとなっており、上で予想されたものと一致する。とりわけ競争性の向上が総合評価方式採用へのインセンティブを作り出していることを統計的に支持しているといえる。また、工事規模が総合評価方式の導入に与える効果はほぼ10%水準でしか有意にならず、工事規模の効果は必ずしも明らかではない。より興味深いのは、事後的モニタリングが総合評価方式の導入に与える効果であろう。推定2~4を比較検討すれば明らかとなるように、事後的モニタリングのうち発注者による現場に対するモニタリングは（10%水準ではあるが）有意に総合評価方式の導入を抑制する効果を持っており、この種の発注者によるモニタリングの態様もまたこの入札方式へのインセンティブに影響を与えているだろうと考えることができるのである。

## 第四章 公共調達における競争性と品質確保の実態調査結果

### 第一節 はじめに

前述のように、筆者らは2007年5月、建設工事の発注者である主要な公共部門（9つの国交省地方整備局、47都道府県、17政令指定都市、35中核市の合計108団体）に対して、「公共調達における契約・入札制度並びに調達物件の品質確保の実態に関するアンケート調査」（以下、「アンケート調査」という）を実施した（本稿末尾の〔付属資料〕参照）。本調査における回答件数は80団体であり、有効回答率は74.1%であった。本章では、前章までの議論を補完するために、このアンケート調査結果の概要を、他のデータをも引用しながら紹介する。なお、アンケートに回答した発注者は国の機関3、都道府

76) 一般に、説明変数（独立変数  $X$ ）のある値に対して、推定された回帰式を用いて導出された被説明変数（従属変数）の値は、被説明変数に係る現実のデータされた理論上の値との差が誤差項である。上述した回帰分析は、こうした誤差項の総和が最小になるように回帰式における説明変数の係数を求めようとする統計的手法である。

県33、政令指定都市16、中核市28の内訳となっている。まず回答主体の平均的なプロフィールをその発注工事の内容と規模（〔設問 I - 1〕）に関して記しておこう<sup>77)</sup>。

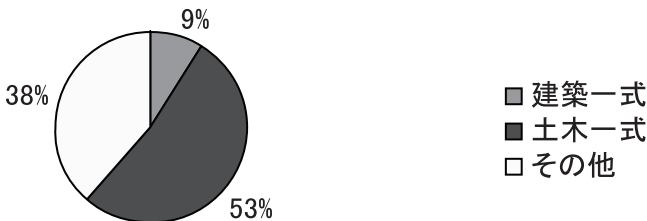
回答を寄せた発注者の直近年度（2006年度：一部の発注者については2005年度）での工事発注件数は、平均的には1900件弱であり、その約半数が土木一式工事のそれとなっている（〔表7〕参照）。一方、発注金額は総額ベースの平均で約614億7600万円となっており、うち土木一式工事が53%、その他工事が38%、建築一式工事が9%を占めている（〔図5〕参照）。金額ベースでの数字が示すように、公共調達が主として土木工事中心となっていることを改めて確認することができる。なお、1件当たりの平均的な発注金額は建築一式工事で6115万円、土木工事で3651万円、その他工事で3308万円であり、建築一式工事がやや規模の大きい工事となっている傾向にあった。

〔表7〕 発注者の直近年度での公共調達（工事）件数（設問 I - 1）

	最小値	最大値	平均値	中央値
建築一式	16	580	100	76
土木一式	24	3744	946	736
その他工事	123	3051	779	704
合計	296	6735	1881	1782

有効回答数：（建築一式・土木一式）74／（その他工事）73  
（出所）筆者作成

〔図5〕 発注者の公共調達額の工事種類別構成比（設問 I - 1）



有効回答数：73  
（出所）筆者作成

77) なお、各質問項目は、本稿末尾の〔付属資料〕〔公共調達における契約・入札制度並びに調達物件の品質確保の実態に関するアンケート調査：調査票〕を参照。

## 第二節 入札制度の選択とその運用実態

### 1. 一般競争入札の導入状況

近年、談合事件の相次ぐ摘発や世論の談合に対する批判の高まりを受けて、多くの発注者が入札制度改革に着手している。前章までで詳細に議論してきたように、そうした入札制度改革の流れの一つは指名競争入札から一般競争入札へのシフトの傾向として把握することができるのであった。実際、適正化法フォローアップ報告書が明らかにしているように、一般競争入札は国・都道府県・政令指定都市の全ての発注者で導入済みであり、従来主流であった指名競争入札に代わって、現在ではこの制度が入札制度において中心的なものになりつつあることが理解できる。ただし、市区町村においては2007年においても、この制度の本格導入を図っている発注者は38.1%に過ぎないことにも注意する必要がある。それ故、今後こうした規模の小さな発注者における入札制度改革をどのように進めていくかが重要な課題となると予想される<sup>78)</sup>。

また、〔設問Ⅱ-2〕での回答結果から観察できるように、一般競争入札は予定価格が一定規模以上の案件で採用される場合がほとんどであるから<sup>79)</sup>、大規模工事については競争的な入札制度の採用が進んでいるといえよう。実際、適正化法フォローアップ報告書に基づいて、都道府県における公共工事<sup>80)</sup>についての一般競争入札対象金額の下限値を2006年度と2007年度について比較対照してみると〔図6〕のようになる。とりわけ都道府県においては2006年12月に全国知事会による緊急報告を受けて、一般競争入札の拡大が急速に進展していることを読み取ることができよう。

---

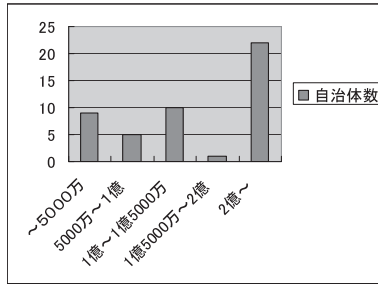
78) 公共工物品確法の施行を契機に導入されてきた総合評価方式による入札も、近年になって重要な位置を占める入札制度の1つとなってきた。適正化法フォローアップ報告によれば、この方式の本格導入を行う発注者の比率（2007年度の数字）は、国の機関において33.3%、都道府県で21.3%、政令指定都市で11.8%、市区町村で0.7%となっており、とりわけ規模の大きな発注者の中で徐々に導入が進んでいることを示している。

79) 実際、筆者らが行ったアンケート調査においては、一般競争入札を適用する案件を予定価格が一定額以上のものとした回答が93.4%にのぼっている（アンケート調査設問Ⅱ-2）。

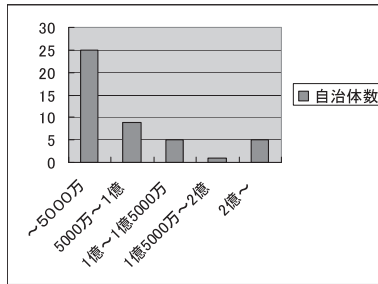
80) 工事種別によって下限値が異なる発注者については土木工事の数字が用いられている。

〔図 6〕 都道府県における一般競争入札対象金額の下限値の分布

(a) 2006年度（2006年10月1日時点）



(b) 2007年度（2007年9月1日時点）



（出所）国交省・総務省・財務省「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律に基づく入札・契約手続きに関する実態調査及び公共工事の品質確保の促進に関する施策の実施状況調査の結果について」（2006年12月）、「入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について」（2007年12月）より筆者作成。

（注）図は一般競争入札の下限値が明示されている発注者についての分布である。従って、自治体数の合計は都道府県の数47と一致していない。

一般競争入札は、いうまでもなく、入札参加者間の競争を通じて発注される工事を最も安価な価格で請け負うことのできる受注者を選定するオークションシステムである。こうしたシステムにおいて受注者が自らの費用を下回る価格で入札を行うことによって、適切な施工を阻害したり不適切な下請関係が生じるとの考え方から、多くの発注者はこうした状況に対して事前の手当を行うために、入札制度に最低制限価格制度や低入札調査価格制度を導入している。実際、適正化法フォローアップ報告書（2007年度版）においては、国・特殊法人等・市区町村の一部の発注者を除いて、ほとんどの発注者が最低制限価格制度・低入札調査価格制度のいずれか、あるいは双方の制度をもっていることがわか

る。制度上、最低制限価格制度をもつことのできない国を除いては、都道府県や政令指定都市といった規模の大きな地方公共団体の多く（80%強）はこの2つの制度の双方を入札制度の中で運用している<sup>81)</sup>。一方、比較的規模の小さな地方公共団体（市区町村）においては約半数の機関（49.7%）が最低制限価格制度のみを有している。規模の小さい発注者による低入札価格調査時の事務負担を回避する傾向が、こうした帰結をもたらしているものと推測される。

最低制限価格や低入札調査価格は、上述のように、ありうるダンピング発注に対応するために設計された事前的な制度である。それ故、最低制限価格や低入札調査基準価格は、それ自体市場価格を相当程度下回る水準に設定されるべきであろう。これらの価格は実際にはいくつかの算定方法を通じて算定されているが、筆者らはアンケート調査においてこうした最低制限価格や低入札調査基準価格が予定価格の約何%に相当するかを尋ねた（〔設問Ⅱ-6〕）。回答した発注者の平均値を見るかぎり、工事種別の如何に関わらず、最低制限価格・低入札調査価格の双方が予定価格の約75%程度に設定される傾向を持っていた<sup>82)</sup>。ただし、こうしたダンピングを判断する基準となるべき価格を発注者側が事前に公定することは自由な価格メカニズムを歪めうるから、その算定方法に際しては細心の注意が図られて然るべきであろう。

## 2. 入札制度とその運用の透明性

近年の入札制度改革の流れにおいては、入札制度そのものや入札制度の運用の透明性を確保することが重要であるとされている。入札制度をめぐる透明性を確保するためには、入札関係情報の公開がどのように行われているかを理解することが重要である。筆者らのアンケート調査においては、代表的な入札関係情報の公開の有無並びに公開の方法について尋ねている（〔設問Ⅱ-9〕）。〔表8（a）〕よりうかがうことができるように、予定価格・落札価格・落札業者名・入札参加業者名・各入札参加者の入札価格については回答のあった発注者のすべてが何らかの方法で公開している。一方で、最低制限

81) これらの地方公共団体においては、規模の大きな工事件件に対しては低入札調査価格制度を、規模の小さな工事件件に対しては最低制限価格制度を適用していると考えられる。低入札調査価格制度の運用に当たっては、調査時の事務負担が極めて大きなものになるといわれているが、この点がこうした制度運用が生じる理由と考えられよう。

82) 近年においては、不況への対処策として、最低制限価格や低入札調査基準価格の予定価格に対する比率は上昇傾向にあるとされる。



価格や低入札調査基準価格については一定数の発注者が非公開の方針を堅持していることがわかる。公開が事前に行われるか事後に行われるかに関しては、予定価格については事前公開への志向が相対的に高いのに対して、最低制限価格・低入札調査基準価格については（公開する場合には）事後公開への志向が相対的に高くなっている。前者に関しては予定価格の秘匿による受注者からの働きかけを回避しようとする発注者の姿勢を<sup>83)</sup>、後者に関しては最低制限価格や低入札調査基準価格の事前公開がこれらの価格の近辺に入札結果を集中させる結果をもたらす危険性を、それぞれ配慮しているものと推測される。一方で、工事の成果の一つの指標である工事成績評定に関しては非公開とする発注者が約30%存在している点に注意しなければならない。前章で述べたように、入札制度改革においてどのような入札制度を選択するかを考えていく上で、工事の品質確保の態様はきわめて重要な要素となる。それ故、こうした品質情報の透明化をどのように図っていくかという問題は今後の入札制度改革を図っていく上で重要な論点になるといえよう。

一方、入札関係情報に関する（公開の場合における）公開の方法については、〔表8（b）〕から観察できるように、予定価格・低入札調査基準価格・落札価格・落札業者名・（事後的な）入札参加企業名・入札参加業者の入札価格についてはホームページ上での公開が進んでいるのに対して<sup>84)</sup>、最低制限価格・工事成績評点に関してはホームページ上での公開が必ずしも進んでいるとはいえない。とりわけ、工事成績評点に関しては、公開の有無だけでなく公開の方法自体も透明性確保の観点から見て十分なものとはいえないのが現状である。こうした点は、工事品質に係る事後的なモニタリングが必ずしも厳格に行われてこなかったことを示唆するものと理解できる。

〔表8〕 入札関係情報の公開と公開方法（設問Ⅱ－9）

(a) 公開の有無

	事前公開	比率	事後公開	比率	非公開	比率
予定価格	61	80.26%	34	44.74%	0	0.00%
最低制限価格	15	23.08%	40	61.54%	14	21.54%
低入札調査基準価格	13	20.31%	39	60.94%	15	23.44%
落札価格			73	100.00%	0	0.00%
落札業者名			76	100.00%	0	0.00%
入札参加企業名	18	24.32%	65	87.84%	0	0.00%
各入札参加業者の入札価格			75	100.00%	0	0.00%
工事成績評点			52	69.33%	23	30.67%

〈56〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

<有効回答> 予定価格：76 最低制限価格：65 低入札調査基準価格：64  
 落札価格：73 落札業者名：76 入札参加企業名：74  
 各入札参加業者の入札価格：75 工事成績評点：75  
 （出所）筆者作成  
 （注）比率は有効回答に対する比率である。

(b) 公開の方法

	事前公開						事後公開					
	HP	比率	窓口	比率	その他	比率	HP	比率	窓口	比率	その他	比率
予定価格	51	83.61%	44	72.13%	10	16.39%	29	85.29%	25	83.33%	3	10.00%
最低制限価格	10	66.67%	13	86.67%	5	33.33%	33	50.77%	31	47.69%	1	1.54%
低入札調査基準価格	11	84.62%	10	76.92%	3	23.08%	33	84.62%	31	79.49%	2	5.13%
落札価格							68	93.15%	60	82.19%	7	9.59%
落札業者名							71	93.42%	62	84.93%	7	9.59%
入札参加企業名	11	61.11%	17	94.44%	2	11.11%	53	81.54%	53	81.54%	6	9.23%
各入札参加業者の入札価格							60	80.00%	61	81.33%	7	9.33%
工事成績評点							11	21.15%	40	76.92%	11	21.15%

（出所）筆者作成

（注）比率は事前（事後）公開を行うと回答した回答数に対する比率である。

入札制度の透明性を高める有力な手段は、入札制度の運用において第三者機関を利用することである。いわゆる入札監視委員会の設置状況については、適正化法フォローアップ報告書（2007年度）が明らかにしているように、全ての都道府県・政令指定都市において既に設置済みとなっている<sup>83)</sup>。こうした第三者機関は主として談合等の不正行為の抑止を目的として設置されてきた経緯から、その審議内容はこの種の談合等の不正行為に対する対応やこの種の行為を抑止するような入札制度のあり方に関するものであると予想され

83) この点については、鈴木『研究』4頁にも同様の指摘がなされている。

84) 鈴木『研究』によると、入札結果に関するインターネット上での公開は極めて少数に留まっていた（同書240-241頁参照）。この間に入札制度の透明性が意識されたこととインターネットが急速に普及したことが、こうした回答結果の背景にあると考えられる。

85) ただし、市区町村においては入札監視委員会の設置は進んでおらず、わずか9.3%の自治体のみが設置しているに過ぎない。

る。実際、アンケート調査における回答結果（〔表9〕：設問Ⅱ-12）をみると、多数の発注者において入札監視委員会では談合事案の審議や入札制度運用の問題点の審議が行われていることがわかる。しかし一方で、入札監視委員会が工事案件の品質確保にとって重要であると思われる品質ないし安全性確保違反行為の審議まで立ち入って行われていることは稀であることを確認することができる。

### 3. 品質確保に対する事後的なモニタリング

他方、建設生産物に対する第三者による事後的な評価は、建設生産物の品質確保に対する事後的モニタリングを図る際に有力な手段となりうる。アンケート調査において、こうした第三者による事後的なモニタリングが行われているか否かを問うたところ、〔表10〕が示すように、大多数の発注者がこの種の建設生産物に対する第三者による技術的評価の機会を設けていないと回答した。〔表9・10〕の結果は、現在では入札談合等の不正行為に関するモニタリングは相対的に進んでいるものの、建設生産物の品質確保に係る事後的なモニタリングは必ずしも進んでいない点を改めて示唆しているのである。

〔表9〕 入札監視委員会の審議事項（〔設問Ⅱ-12〕）

	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率	5の件数	比率
国	2	100.00%	1	50.00%	2	100.00%	1	50.00%	1	50.00%
都道府県	14	45.16%	4	12.90%	24	77.42%	20	64.52%	12	38.71%
政令指定都市	8	50.00%	0	0.00%	12	75.00%	9	56.25%	7	43.75%
中核市	5	33.33%	2	13.33%	9	60.00%	9	60.00%	8	53.33%
合計	29	45.31%	7	10.94%	47	73.44%	39	60.94%	28	43.75%

<有効回答数> 国：2 都道府県：31 政令指定都市：16 中核市：15

<回答選択肢> 1：談合事案の審議 2：品質・安全性確保違反行為の審議

3：入札制度の問題点に関する審議

4：入札制度改革の審議 5：その他

（出所）筆者作成

（注）比率は有効回答に対する比率である。

〔表10〕 第三者による技術的評価の機会の有無（設問Ⅱ-13）

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率
国	2	1	50.00%	0	0.00%	1	50.00%
都道府県	27	1	3.70%	1	3.70%	25	92.59%
政令指定都市	14	0	0.00%	0	0.00%	14	100.00%
中核市	28	0	0.00%	0	0.00%	28	100.00%
合計	71	2	2.82%	1	1.41%	68	95.77%

〈58〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

〈回答選択肢〉 1：工事中に評価機会 2：完了後に評価機会  
3：評価機会なし

（出所）筆者作成

こうした傾向は、発注者自身によるモニタリングの態様にも見出すことができる。アンケート調査では、入札制度の運用について、特に談合並びに建設生産物の品質や安全性確保の観点から発注者がどのような制度運用を行っているかについて、いくつかの質問を行った。〔設問Ⅲ－1〕では、工事案件の実施に当たって監督および検査業務がどのように実施されているかについて問うた。実際、〔表11〕の回答結果が明らかにしているように、完工検査・監督やパトロールの実施・低入札落札案件に対する重点的な監督や検査については、多数の発注者が実施していると回答しているものの、工事の品質や安全性の確保に実効性のある手段となりうる抜き打ち検査の実施や建造物の不可視部分に対するモニターは必ずしも進んでいるとはいえない状況にある<sup>86)</sup>。もっとも、こうしたモニタリングの態様が、現在のところ工事施工に当たって大きな支障を来している状況にはない。実際、直近年度における工事について工事中の瑕疵補修・工事の遅延・瑕疵担保期間中の不具合の状況を問うたところ、瑕疵担保期間中の不具合があったとする発注者は少数（13.2%）であり、瑕疵補修（33.3%）や工事遅延（23.1%）は一定数の発注者が経験しているものの（〔表12〕参照）、その件数は大多数の発注者で二件以内ときわめて少数に留まっているのである。

〔表11〕 工事における品質確保・安全性確保の取り組み状況（設問Ⅱ－1）

	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率	5の件数	比率	6の件数	比率	7の件数	比率
国	3	100.00%	0	0.00%	1	33.33%	2	66.67%	3	100.00%	1	33.33%	0	0.00%
都道府県	28	90.32%	8	25.81%	13	41.94%	27	87.10%	30	96.77%	9	29.03%	5	16.13%
政令指定都市	15	100.00%	3	20.00%	7	46.67%	13	86.67%	10	66.67%	3	20.00%	2	13.33%
中核市	25	92.59%	5	18.52%	9	33.33%	16	59.26%	11	40.74%	7	25.93%	3	11.11%
合計	71	93.42%	16	21.05%	30	39.47%	58	76.32%	54	71.05%	20	26.32%	10	13.16%

〈有効回答数〉 国：3 都道府県：31 政令指定都市：15 中核市：27

〈回答選択肢〉 1：完工検査 2：抜き打ち検査 3：業者からの報告  
4：パトロール 5：低入札事案での重点的監督  
6：不可視部分のモニター 7：その他

（出所）筆者作成

（注）比率は有効回答に対する比率である。

86) この点については、J A C I C 報告書第四章の議論を参照。

〔表12〕 工事の瑕疵補修・遅延・瑕疵担保期間中の不具合の有無（設問Ⅲ-2~4）

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率
瑕疵補修	69	23	33.33%	46	66.67%
工事遅延	65	15	23.08%	50	76.92%
瑕疵担保期間中の不具合	68	9	13.24%	59	86.76%

<回答選択肢> 1：あり 2：なし  
 （出所）筆者作成

他方、発注者は入札談合等の不正行為を抑制したり、建設生産物の品質確保を図るために、入札制度においてインセンティブ付与やペナルティの賦課を図ろうとする。建設生産物の品質確保維持の目的に関しては、発注者はしばしば工事案件毎に工事成績評点を行い、当該工事案件のチェックを行おうとする<sup>87)</sup>。アンケート調査においては、工事成績評点のひな形を提示する形で、各項目の配点の記載を求めた。各発注者の配点については様々なバラエティがあるが、法令遵守等の項目を除いた上で総点を100点として各項目の配点を整理すると<sup>88)</sup>、発注者の平均値では施工体制（7.73点）、施工状況（36.51点）、出来形及び出来ばえ（39.41点）、社会性（5.22点）、創意工夫等（5.47点）、その他（5.65点）の配点状況にある（〔表13〕参照）。それ故、工事成績は施工状況や出来形および出来ばえといった施工のプロセスと建設生産物の成果にウェイトをかけて評価されていることを確認することができる。しかし一方で、配点のばらつき（標準偏差）をみると、その他・創意工夫等の項目でかなり大きなばらつきが見られ、こうした項目に発注者独自の評価項目を盛り込もうとする姿勢を見出すことができるのである。

87) 近年では、こうした工事成績評点をインセンティブ付与の手段とする入札制度を採用する発注者が多く見られる。実際、アンケート調査において、入札制度改革の方向性を問うたところ（〔設問Ⅱ-10〕）、42.1%の発注者が過去の工事成績を重視した入札制度への改革を進めていると回答している。

88) 法令遵守等の項目では、典型的には法令違反行為があった際にマイナス評価を行う形で成績評定が行われている。

〔表13〕 工事成績評点の配点（設問Ⅲ－5）

項目	細別	得点の平均	得点の標準偏差
1. 施工体制	1. 施工体制一般	3.43	1.13
		4.30	1.93
2. 施工状況	1. 施工管理	11.86	2.87
	2. 工程管理	9.32	1.80
	3. 安全対策	10.89	2.18
	4. 対外関係	4.11	2.29
	5. 施工計画	0.33	1.96
3. 出来形及び出来ばえ	1. 出来形	14.30	2.26
	2. 品質	16.17	2.92
	3. 出来ばえ	8.94	2.39
4. 社会性	1. 社会への貢献等	5.22	2.53
5. 創意工夫等	1. 総合能力	5.47	3.34
6. その他		5.65	5.39

〈有効回答〉 68

（出所）筆者作成

#### 4. 不正行為に対するペナルティ・システムの運用実態

アンケート調査においては、談合等の不正行為を抑止し工事の適正な品質を確保するために、発注者が有するペナルティ・システムの運用実態についての質問を行った。一般に、指名停止の期間は事案の重要性や悪質性に依りて何ヶ月（最小値）から何ヶ月（最大値）という幅をもつ形で設定される。そこで、談合事案並びに安全管理上の事故<sup>89)</sup>に対して、発注者がどの程度の期間指名停止（最小値と最大値）を行うのかを問うたところ、〔表14〕・〔表15〕の結果を得た。〔表14〕よりうかがえるように、自団体に生じた談合事案に関する指名停止期間は発注者平均で8.6ヶ月～19.8ヶ月となっている。公取委「地方公共団体における入札・契約の実態に関する調査報告書について」（2004年）では、指名停止期間の最小値平均が数ヶ月、最大値平均が12ヶ月弱となっているから、ここ数年間で談合事案に関する指名停止期間は長期化している傾向にあることが分かる。指名停止という側面からペナルティを厳しくすることを通じて、談合を抑止しようとする発注者の姿勢を垣間見ることができる。加えて、この表から観察できるように、自団体における談合に対する指名停止期間に関

89) 典型的には、工事中の事故によって公衆および工事関係者を死傷させた場合に課されるペナルティである。



しては、都道府県及び政令指定都市が国・中核市に比べて幾分長期に設定される傾向にあることも観察できる。とりわけ2006年に都道府県をめぐって頻発した談合事件が、これらの発注者によるペナルティ強化の動きを促していると思われることができよう。一方、(自団体での)安全管理上の事故に対する指名停止期間は平均的に1.2ヶ月～6.6ヶ月となっている(〔表15〕)。我々の知る限り、この側面でのペナルティが強化されているか否かを知るのに必要な調査はないが、少なくとも談合等の不正行為の抑止に対するペナルティに比べて、こうした側面でのペナルティは相対的に弱いものとなっているのである。

〔表14〕 自団体内での談合事案による指名停止期間(設問Ⅲ-7)

	最小期間	最大期間
国	2.67	16.00
都道府県	10.57	21.10
政令指定都市	10.64	21.86
中核市	6.14	17.85
合計	8.61	19.84

<有効回答数> 73

(出所) 筆者作成

(注) 単位は月。

〔表15〕 談合・安全管理上の事故に対する指名停止期間の状況(設問Ⅲ-7)

	最小期間	最大期間
自団体内での談合	8.61	19.84
他団体での談合	4.33	16.15
自団体での安全管理上の事故	1.22	6.58
他団体での安全管理上事故	0.96	3.65

<有効回答数> 自団体内談合：73 他団体内談合：74

自団体内事故：76 他団体内事故：71

(出所) 筆者作成

(注) 単位は月。

また、こうしたペナルティ・システムに基づく直近年度における指名停止件数については、平均的には他団体での談合事案やその他の事案<sup>90)</sup>による指名停止件数がかなり大きな比率(36.9%, 54.1%)を占めている一方で、安全管理上の事故等による適用は相対的に小さな比率となっている(〔表16〕)。この点からも、近年の談合事件摘発が発注者側の指名停止措置を通じたペナ

90) この類型には、典型的には経営不振や談合以外の種々の不正行為による指名停止が入るものと想定される。

〈62〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

ルティの強化をもたらしていることを確認することができる。

〔表16〕 談合・安全管理上の事故による指名停止件数の状況（設問Ⅲ－8）

指名停止件数	平均値	比率
自団体内での談合	0.97	1.81%
他団体での談合	19.76	36.89%
自団体での安全管理上の事故	2.63	4.90%
他団体での安全管理上事故	1.83	3.42%
上記以外の指名停止	28.97	54.11%
合計	53.55	100.00%

<有効回答数> 自団体内談合：64 他団体内談合：78 自団体内事故：72  
他団体内事故：66 その他：78 合計：78

（出所）筆者作成

指名停止措置と並ぶペナルティの方策として、損害賠償請求や違約金条項の行使といった手段も存在する。アンケート調査では、発注者がこの種の方法を通じて談合抑止や安全性の確保を図ろうとしているか否かを問うた。談合抑止・安全性の確保のいずれの側面においても、損害賠償請求や違約金条項の行使を行っていない発注者が多数を占めているから、発注者は主としてペナルティの手段としては指名停止措置という方法を追求しようとしていることを確認することができる（〔表17〕<sup>91)</sup>）。ただし、〔表17〕から読み取れるように、安全性確保違反行為に対する損害賠償請求や違約金条項の行使が行われたケースは稀であり、この点からも談合等の不正行為に対するペナルティに対して、品質や安全性確保に対するペナルティが相対的に弱いことをうかがうことができるのである。

〔表17〕 損害賠償請求および違約金条項行使の有無（設問Ⅲ－10）

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率	4の件数	比率	5の件数	比率
国	3	0	0.00%	1	33.33%	0	0.00%	0	0.00%	2	66.67%
都道府県	30	6	20.00%	2	6.67%	1	3.33%	0	0.00%	21	70.00%
政令指定都市	15	5	33.33%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	7	46.67%
中核市	28	6	21.43%	0	0.00%	0	0.00%	1	3.57%	20	71.43%
合計	76	17	22.37%	3	3.95%	1	1.32%	1	1.32%	50	65.79%

<回答選択肢> 1：談合行為の損害賠償請求あり  
2：談合行為の違約金条項行使あり  
3：安全性確保違反行為に関する損害賠償請求あり  
4：安全性確保違反行為に関する違約金条項行使あり  
5：損害賠償・違約金条項行使なし

（出所）筆者作成

## 5. 発注者の監督・検査体制等の整備状況

いうまでもなく、入札制度の運用を図る際に、発注者が有する人的資源はきわめて重要な意味をもっている。そこで発注者が平均的にどのような経験年数を持つ職員を調達活動のどの部分に配分しているか、また各調達活動が団体外にどの程度委託されているかを、アンケート調査に基づいて紹介しておこう（〔設問 I-3〕）。こうした点の実態は、筆者らが知る限りほとんど行われておらず、わずかに会計検査院による特別検査報告（「平成14年度決算検査報告：第4章 特定検査対象に関する検査状況－第六 公共工事の品質を確保するための監督・検査体制等の整備状況について」（2004年））が存在するに過ぎない。

この報告が指摘するように、調達活動はおおむね主として技術系職員が担当する工事設計・積算・監督業務の三つの部門と主として文系職員が担当する入札契約事務・入札契約検査の二つの部門に大別することができる<sup>92)</sup>。アンケート調査による回答結果（〔表18〕(a)）からうかがえるように、平均的には発注者は前者の三部門に約359名の職員を配置し、後者の二部門には約60名の職員を配置していることが分かる。設計・積算・監督という施工の技術的側面に多くの人的資源が投入されているといえよう。また、前者三部門が主に技術的職員によって担当されていることから、その平均経験年数も12.7年と後者の二部門のそれ（4.6年）を大きく上回っていることを観察することができる（〔表18〕(b) 参照）。加えて、発注者はしばしば調達活動の一部の活動を他団体には委託する。この委託件数に関しては発注者毎に大きな変動があるが、技術的職務である三部門については相当数（平均値で427件、中央値で130.5件）の委託が行われているものと推測される<sup>93)</sup>。こうした人的資源の配置状況が入札制度における事後的モニタリングを図っていく上で、

91) ただし、談合事案に関しては相対的には少数であるものの、相当数の損害賠償請求が行使されていることにも注意する必要がある。

92) アンケート調査では、設計・積算・監督・入札契約事務・入札契約検査の五部門それぞれの職員数等の回答を求めたが、設計・積算・監督の三部門と入札契約事務・入札契約検査の二部門に区分して回答する発注者が多数あった。このため、ここでは、前者三部門と後者二部門に区分して結果要約を行う。

93) 〔表18〕(b) では、入札契約事務及び検査の二部門での委託件数についても記載している。アンケートでの回答では、この部門での委託件数を0件とする発注者が相当数見られる。ただし、回答において委託0件とする回答と無回答の判別が困難であったため、〔表18〕(b) では委託を行っている発注者についてのみのデータを記載している。しかし、回答数が少ないので、その信頼性には疑問が残ることに注意されたい。

〈64〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

適正な規模であるか否かは未だ検証されていない。今後、こうした点に対する分析の進捗が強く求められている。

〔表18〕 発注者の公共調達関連部門への職員の配置状況等（設問Ⅰ－3）

(a) 職員の配置状況

	最小値	最大値	平均値	中央値
3部門計	2	1127	358.58	294
2部門計	5	550	59.76	24
調達	8	2140	477.12	323
調達職員数/自治体職員数	0.07%	14.59%	4.45%	2.91%

有効回答件数：3部門：38／2部門：51／調達部門全体：43

（出所）筆者作成

（注）参考のために、総務省「平成18年度地方公共団体定員管理調査結果の概要」のデータを用いて、調達に関与する職員が全職員に占める割合を最下段に示している。

(b) 職員の経験年数と調達活動の外部委託件数

	最小値	最大値	平均値	中央値	回答件数
3部門平均経験年数	2.5	22	12.71	13	21
2部門平均経験年数	0.7	22.5	4.64	3	34
3部門委託件数	3	2392	427	131	18
2部門委託件数	14	692	353	353	2

（出所）筆者作成

## 6. 地域要件の設定状況

入札制度の運用に当たっては、発注者は地域経済振興、地元業者育成等の観点からしばしば地域要件を設定して入札参加者の限定を行う。設問Ⅱ-7においては、この種の地域要件の設定がどのような形で行われているかを、一般競争入札・指名競争入札の双方を対象にして問うている。〔表19〕に見られるように、一般競争入札・指名競争入札のいずれの入札方式についても、発注者は入札参加者を地域内に本社や営業所を有する業者に限定したり、地域内をいくつかのブロックに区分した上で各ブロック内に本社や営業所を有する業者に限定する方法で地域要件を設定することが多いことを観察することができる。また、発注者はしばしば落札業者に対して、地域内業者の下請としての利用や地域内業者からの製品納入を求める慣行も比較的多くの発注者に見られ、この種の地域要件を利用することを通じて地域経済の振興や雇用の維持を図ろうとする姿勢が色濃く残っていることが分かる。地域要件の

法令上の根拠を提供している地方自治法施行令167条の5の2は、入札を適正かつ合理的に行うために「特に必要があると認めるとき」と定めているにもかかわらず、その実態は、ほとんどの自治体で何らかの形で地域要件が設定されていることが見て取れる。

なお、この種の地域要件は、ほとんどの発注者について、策定された要綱を直接の根拠として行われている（後掲〔設問Ⅱ－8〕：〔表20〕参照）。議会の議決が必要な条例に比べ要綱の場合は、柔軟に要件を改廃することができる。そもそも地域要件の趣旨は、周辺の地方公共団体が地域要件を設けている中で、仮に自らが地域要件を外した場合、当該地方公共団体の入札には周辺公共団体の建設業者が参入できるのに、当該地方公共団体の業者は周辺公共団体の入札に参加できないこととなり、当該地方公共団体の地元業者にとってきわめて不利になるという、ある種のreciprocityに由来している。地域要件を外すには、このreciprocityを維持するために都道府県レベル、また、国レベルで一律に行なう必要がある。地方公共団体は、周辺自治体の動向を参照しながら、柔軟に対応できるように要綱によって対応しているのではないかと考えられる。

〔表19〕 地域要件の設定状況（設問Ⅱ－7）

回答	一般競争入札	比率	指名競争入札	比率
1	20	25.64%	17	21.79%
2	44	56.41%	29	37.18%
3	26	33.33%	29	37.18%
4	14	17.95%	10	12.82%
5	26	33.33%	23	29.49%
6	16	20.51%	11	14.10%

<有効回答数> 78

- <回答選択肢>
1. 地域内業者と地域外業者の入札案件の区分
  2. 入札参加資格の地域内業者への限定
  3. 地域内に設けたブロックへの入札参加資格の限定
  4. 地域内業者に対する経審点の優遇
  5. 落札業者に対する地域内業者の下請け利用等
  6. その他の優遇策

（出所）筆者作成

（注）比率は有効回答に対する割合を示している。

〔表20〕 地域要件の直接の根拠（設問Ⅱ－8）

	有効回答	1の件数	比率	2の件数	比率	3の件数	比率
国	3	0	0.00%	2	66.67%	1	33.33%
都道府県	27	0	0.00%	22	81.48%	5	18.52%
政令指定都市	15	0	0.00%	13	86.67%	2	13.33%
中核市	22	0	0.00%	21	95.45%	1	4.55%
合計	67	0	0.00%	58	86.57%	9	13.43%

<回答選択肢> 1：条例 2：要綱 3：その他  
 （出所）筆者作成

## 第五章 結びに代えて

本稿では、現在進行途上にある公共調達をめぐる入札制度改革の役割と意味について、法と経済学の観点から検討を加えた。まず、現在の入札制度改革が1990年代以降の談合事案の摘発と世論による批判を背景に行われてきたことを概観した上で、この改革の特徴が工事の安全性や建設生産物の品質確保に関する規制運用には大きな変更を加えることなしに、指名競争入札制度から一般競争入札制度へのシフトを図ろうとする傾向をもつことを示した。現今の建設業が置かれた状況が供給過剰の傾向にあるから、入札制度の競争性を高める改革自体は、この産業の構造調整を進めていくためには必要不可欠である。しかし、指名競争入札制度から一般競争入札制度へのシフトは、プリンシパル=エージェント関係にある発注者と受注者間に発生するエージェンシー・コストを高める効果をもつから、改革においてはこの種のコストを削減するような制度設計もまた求められるのである。

こうしたエージェンシー・コストを削減するためには、発注者は受注者に対する適正なモニタリングを行うと共に、受注者のインセンティブ付与の仕組みを設計することが求められる。入札制度改革の途上で、入札談合に対するペナルティ（マイナスのインセンティブ付与策）は強化されてきたが、安全管理上の事故に対するモニタリングやペナルティは必ずしも強化されているとはいえない。本研究の過程において行われたアンケート調査のデータ分析を通じて、この種のペナルティは受注者側の「緊張」をもたらし、安全管理の上でプラスの効果をもたらすことが分かった。その意味で、こうしたペナルティ・システムのあり方を今一度検討することは、入札制度改革の将来



を考える上で必要不可欠な事項なのである。

ペナルティのシステムに加えて、安全性の確保や建設生産物の品質確保を図るためには、受注者に適正なプラスのインセンティブを付与することも必要である。この種のインセンティブ付与のシステムとして、工事成績評点の利用や総合評価方式の導入を図ることが、多くの発注者において試行されつつある。この種のプラスのインセンティブ付与策がどのような効果を持つのかについては、現段階では必ずしも明らかではない。それ故、こうしたインセンティブ付与策の意味と効果について検証を重ねていくことが現行の入札制度改革に課された大きな課題となるのである。

その一方で、発注者側の検査態勢の強化も不可欠である。前章でみたように、工事の品質や安全性の確保に実効性のある手段となりうる抜き打ち検査の実施や建造物の不可視部分に対するモニターは必ずしも進んでいるとはいえない。いわゆる手抜き工事は、天災や事故によってはじめて明らかになることが多い。しかし、それでは手遅れである。建設生産物に対する安全性確保のための検査部門の体制強化を一層図るとともに、限られたリソースの有効活用、検査職員の検査能力の向上を図っていく必要がある。

一般競争入札が総合評価方式かに代表される、発注者による入札制度の設計は、違反行為が生じた場合には事後に大きなペナルティを課することによってその抑止を図るとすることで、入札自体は基本的に価格競争という単純なメカニズムで受注者を決定しようとするのか（事後規制の強化）、それとも、発注者側で事前に綿密に審査・評価・監理を行なって詳細な入札制度設計を行ない、そもそも違反行為を生じさせないようにする方向性を志向するのか（事前規制の強化）、その選択にかかっている。発注者は、その規模が小さくなればなるほど、いうまでもなく、人的・物的リソースは限定される。国や地方公共団体の場合、そのリソースの原資は税であり、国・地方公共団体によるその効率的執行は国民・住民から負託された使命である。それゆえに、公共調達における入札制度の設計にあたっては、(1) 必要性（それが住民のニーズや経済環境の変化に適切に対応しているか）、(2) 有効性（既存の入札制度がCost For Valueの目標を達成しているか）、(3) 効率性（入札システムが複雑になりすぎて、執行の手間とコストの負担になっていないか）の観点から絶えざる見直しが不可欠であり、その観点を織り込んで、事前規制と事後規制の併用と相互補完を図っていくことが必要であると思われる。

最後に、中小企業保護政策に代表される資源（富）の「分配」の問題と入札制度の関係である。入札改革が進展して競争がより激しくなり、その結果、地元中小企業の経営が左右されたとしても、そのことと、入札制度設計の問題とは分けて考えなければならない。むしろ、現在、我が国全体で取組がなされている入札制度改革は、事業者が自由で自主的な活動を行える領域を拡大するものである。前章まででみた各種インセンティブ付与策は事業者の創意工夫を促すものである。自由かつ公正な競争の環境が確保されていれば、中小企業にとっても、創意工夫の発揮、合理化等の経営努力により競争力をつける機会や、新事業への参入、新事業分野の開拓の機会を増やすことになり、競争の激化が必ずしも中小企業に一方的に不利だとはいえない。もちろん、地域の実情を無視した画一的な入札制度改革の全国一律の導入はかえってマイナスである。競争性を重視した入札制度改革は進めつつ、入札談合等の独占禁止法違反行為に対しては厳正に対処するとともに、地域要件をはじめとした社会的規制の問題点および改善の方向等については競争政策の観点から調査・検討を行い、関係省庁・地方公共団体間で規制の具体的な問題点を相互に検証し、改善を求める検討結果や提言内容を広く公表するなど、入札制度改革の推進に省庁間・地方公共団体相互間で連携して取り組む必要がある。

本稿では、第一章で示した第二の課題については、具体的な例をもとに問題の所在を断片的に示すにとどまった。この点の究明は、今後の課題である。もし本稿が現在進行形の入札制度改革において、工事の安全性確保や建設生産物の品質確保に対する制度設計のあり方を再検討する必要性を伝え得たとすれば、さしあたり本稿の目的は達成されているのである。

**[付属資料] 公共調達における契約・入札制度並びに調達物件の  
品質確保の実態に関するアンケート調査:調査票**

〈貴団体の名称・所在地等についてご記入下さい〉

団体名	
所在地	
担当部署名	
ご連絡先(TEL)	
E-Mail	

I. 貴団体について

1. 貴団体の直近の工事関係の調達件数及び調達金額(総額)を、建築・土木・その他の各部門に区分の上ご記載下さい。

部 門	件数	金額
建 築	件	円
土 木	件	円
その他	件	円
合 計	件	円 (平成 年度)

2. 平成19年5月1日現在での貴団体への登録業者数を、土木・建築・その他の各分野に区分の上ご記載ください。

部 門	登録業者数
建 築	
土 木	
その他	
合 計	

3. 貴団体の工事関係の調達に関する職員数(正規・非正規込み)と職員の平均的な経年数を表中の部門ごとに区分してご記入下さい。併せて、各部門で他団体に業務を委託されている場合には、委託の件数についてご教示下さい。なお、工事関係の調達に関する職員とは、工事建設・積算・調達物件に関する監督、及び入札契約に関する事務・検査を担当する職員を指します。

部門	職員数	平均経年数	他団体への委託件数
工事設計	名	年	件
積算	名	年	件
調達物件に関する監督	名	年	件
入札契約事務	名	年	件
入札契約に関する検査	名	年	件
調達に関与する職員数(合計)	名	年	件

〈70〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

II. 貴団体における入札制度並びに入札制度改革について

1. 貴団体では一般競争入札を採用されていますか。

- ①(一部あるいは全面的に)採用している。
- ②採用していない。

→この場合、その理由について教えてください。

2. 1で①と回答された団体にお聞きします。一般競争入札として入札される案件はどのような案件ですか。該当する数字を○で囲んで下さい。

①設計金額(予定価格)が一定額以上の案件を一般競争入札としている。

→この場合、建築一式並びに土木一式の入札に関して上記「一定額」についてご教示下さい。

建築一式： 円以上 ( )

土木一式： 円以上 ( )

(いずれかの部門のみで一般競争入札が行われている場合は行われていない部門について上記( )内に「不採用」と記して下さい)

- ② WTO政府調達協定で義務づけられている場合のみ一般競争入札を採用している。
  - ③ 設計金額(予定価格)に応じて、一般競争入札の採用が決定されているわけではない。
- この場合、一般競争入札の採用の基準についてご教示下さい。

3. 貴団体で行われている指名競争入札についてお聞きします。指名競争入札における指名業者選定に際して、次の項目はどの程度重要ですか。各項目について該当する数字を○で囲んで下さい。

	1.全く重要でない	2.あまり重要でない	3.ある程度重要	4.非常に重要	0.わからない
入札参加予定業者の数	1	2	3	4	0
工事の地域	1	2	3	4	0
貴団体の業者及び中小業者の保護・育成	1	2	3	4	0
業者の過去の実績並びに信用	1	2	3	4	0
業者の技術力	1	2	3	4	0
不良・不適格業者の排除	1	2	3	4	0

4. 貴団体では、指名競争入札における指名業者の選定に当たって、発注者側にどの程度の裁量の余地がありますか。以下の該当する数字を○で囲んで下さい。

- ① 指名業者の選定に関しては、「(指名業者選定基準)のような」マニュアルがあり、業者選定に関する裁量の余地は全くない。
- ② 指名業者の選定に関するマニュアルはあるが、業者選定に関してある程度の裁量の余地がある。
- ③ 指名業者の選定に関するマニュアルはあるが、業者選定に関してかなりの裁量の余地がある。
- ④ 指名業者の選定に関するマニュアルは特に作成しておらず、業者選定に関してかなりの裁量の余地がある。

5. 貴団体においては最低制限価格制度並びに低入札価格調査制度が設けられていますか。該当する数字を○で囲んで下さい。

- ① 最低制限価格・低入札価格調査制度双方を設けている。
- ② 最低制限価格制度のみを設けている。
- ③ 低入札価格調査制度のみを設けている。
- ④ 最低制限価格・低入札価格調査制度双方とも設けていない。

6. 前問で①～③と回答された団体にお聞きします。最低制限価格や低入札調査基準価格はおおむね予定価格の何%程度でしょうか。建設・土木・その他の各部門に区分してご教示下さい。

	最低制限価格	低入札調査基準価格
建設	%程度	%程度
土木	%程度	%程度
その他	%程度	%程度

7. 貴団体におけるいわゆる「地域要件」についてお聞きします。貴団体では、一般競争入札並びに指名競争入札の際に、入札参加資格に影響を与える「地域要件」として下記の制度をお持ちでしょうか。一般競争入札・指名競争入札に区分して該当するもの全てに○をお付け下さい。

	一般競争入札	指名競争入札
1) 地域内業者のみを対象にした入札案件と地域外業者のみを対象にした入札案件を区分している。		
2) 入札参加資格を地域内に本社ないし営業所を有する業者に限定している。		
3) 入札参加資格を地域内に設けたブロック(土木事務所管轄地域等)の毎に区分し、そのブロック内に本社ないしは営業所を有する業者に限定している。		
4) 地域内の業者に対して経審点の優遇措置をとっている。		
5) 落札業者に対して、地域内業者の下請けとしての利用や地域内業者からの製品の納入を求めている。		
6) 上記以外の方法での地域内業者の優遇策を有している。		

→ 上記6)に○を付けられた場合は、その内容を具体的にご教示下さい。

--

8. 貴団体では、上記「地域要件」はどのような根拠規定に基づいていますか。該当する数字を○で囲んで下さい。

- ① 条例で規定している。
- ② 条例以外の内部規則(要綱等)で規定している。
- ③ 上記以外の場合は、下記に根拠を具体的に記入下さい。

--

9. 貴団体における入札関係情報の公開とその方法についてお聞きします。貴団体では下記の情報の事前ないし事後の公開を行っていますか。公開されている場合には該当部分に○を付けた上でその方法(ホームページ(HP)上での公開/窓口での公開/その他)を○で囲んで下さい。なお、部分的に公開している場合には、条件欄にどのような入札案件に関して公開が行われているかを明記して下さい。

	事前の公開	事後の公開	非公開	条件
予定価格	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		
最低制限価格	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		
低入札調査基準価格	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		
落札価格	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		
落札業者名	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		
入札参加起業者名	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		
各入札参加業者の入札価格	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		
工事成績評点	(HP/窓口/その他)	(HP/窓口/その他)		

〈72〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

10. 貴団体では下記の諸点での入札制度改革は検討されているでしょうか。各項目ごとに該当する数字を○で囲んでください。

	1.検討されていない	2.検討されている	3.試行段階	4.既に改革済み
一般競争入札の拡大	1	2	3	4
指名競争入札の透明化	1	2	3	4
「地域要件」の縮小	1	2	3	4
総合評価方式 (高度技術提案型)の導入	1	2	3	4
総合評価方式(標準型)の導入	1	2	3	4
総合評価方式(簡易型)の導入	1	2	3	4
入札バンド制の導入	1	2	3	4
過去の工事成績 を重視した入札制度	1	2	3	4

11. 貴団体では第三者による入札監視委員会が設置されているでしょうか。該当する数字に○をお付け下さい。

- ① 設置されている。  
② 設置されていない。

12. 前問で①と回答された団体にお聞きします。入札監視委員会では下記の事項の検討・審議が行われているでしょうか。行われている事項全てに○をお付け下さい。

- ① 談合事案(貴団体が正式に調査した事案)の審議・検討  
② 品質及び安全性の確保に関して違反行為があった事案の審議・検討  
③ 貴団体での現行の入札制度の問題点に関する審議・検討  
④ 入札制度改革に関する審議・検討と提言  
⑤ その他

→ 具体的にご記入下さい。

13. 貴団体では、調達物件に関して第三者による技術的な評価の機会をお持ちでしょうか。該当する数字に○をお付け下さい。

- ① 調達物件の工事中に第三者による技術的な評価の機会を持っている。  
② 調達物件の完了後に第三者による技術的な評価の機会を持っている。  
③ 調達物件に関して第三者による技術的な評価の機会を持っていない。

14. 前問①ないし②と回答された団体にお聞きします。第三者による技術的な評価において最も重視される事項は何ですか。具体的にご教示下さい。

Ⅲ. 入札制度の運用について

1. 貴団体での工事における安全性確保並びに品質確保の取り組みについてお聞きします。貴団体では下記の項目についてのモニターは行われているでしょうか。行われている事項全てに○をお付け下さい。

- ① 工事成績評価を付けるために、完工検査を行っている。  
② 工事現場に対して抜き打ちでの検査を行っている。

→ この場合、抜き打ち検査の頻度についてご教示下さい。



- ③ 完工検査以外に、安全性や品質確保に関して業者からの報告を求めている。
- ④ 検査業務に加えて、工事現場に対して発注者として監督やパトロール業務を併せて行っている。
- ⑤ 低入札による落札の工事等で重点的な監督・検査業務を行っている。
- ⑥ 建造物の不可視部分に関するモニターを行っている。
- ⑦ 上記以外の方法で安全性や品質確保に努めている。  
→具体的にご教示ください。

2. 貴団体において直近年度で工事の瑕疵補修を求めた工事案件はございましたでしょうか。ございます場合はその件数をご教示下さい。
  - ① 求めた工事案件がある → 件数:        件
  - ② 求めた工事案件はない。
  
3. 貴団体の直近年度の工事において工事の遅延はございましたか。ございました場合はその件数をご教示ください。
  - ① 工事の遅延があった。 → 件数        件
  - ② 工事の遅延はなかった。
  
4. 貴団体において直近年度においての瑕疵担保期間中に工事の不具合が生じた事例はございましたか。ございました場合はその件数をご教示下さい。
  - ① 不具合が生じた事例があった。 → 件数        件
  - ② 不具合が生じた事例はなかった。
  
5. 貴団体における工事成績評点の配点について、下記ひな形に基づいてご教示下さい。なお、採用されている工事成績評点基準が下記のひな形と大きく異なります場合は、工事成績評点基準のひな形を同封して下さい。

項 目	細 別	細 目 別 評 定 点
1. 試行体制	1. 施工体制一般	／ 点中
	2. 配置技術者	／ 点中
2. 施行状況	1. 施行監理	／ 点中
	2. 工程管理	／ 点中
	3. 安全対策	／ 点中
	4. 対外関係	／ 点中
	5. 施工計画	／ 点中
3. 出来形及び出来ばえ	1. 出来形	／ 点中
	2. 品 質	／ 点中
	3. 出来ばえ	／ 点中
4. 社会性	1. 地域への貢献等	／ 点中
5. 創意工夫等	1. 総合能力	／ 点中
6. 法令遵守等	1. 法令遵守等の補正	／ 点中
総合評定点		点

6. 貴団体では昨年度(平成18年度)に談合情報(正式に調査した情報のみ)が寄せられましたか。
  - ① 談合情報があった。 → 談合情報の件数をご教示下さい:        件
  - ② 談合情報はなかった。
  
7. 貴団体では、下記の事態が生じた場合にどの程度の指名停止が行われますか。

〈74〉 公共調達における競争性と品質確保の両立に関する一考察（林・田中）

貴団体内で談合が生じた。	ヶ月～	ヶ月
他団体内で談合が生じた。	ヶ月～	ヶ月
貴団体内で安全管理上の事故が生じた。	ヶ月～	ヶ月
他団体内で安全管理上の事故が生じた。	ヶ月～	ヶ月

8. 貴団体における昨年度(平成18年度)の指名停止件数(一つの事案について1件と数えて下さい)をご教示下さい。

貴団体内における談合事件	件
他団体での談合事件	件
貴団体内における安全管理上の事故	件
他団体における安全管理上の事故	件
上記以外の指名停止要件	件
合 計	件

9. 貴団体においては、他の団体内部での登録業者の指名停止要件の情報把握をどのように行っていますか。主なものを一つだけ選んで○をお付け下さい。

- ① 他の団体からの通知
- ② 他の団体の指名停止情報をホームページ等から独自に検索
- ③ マスメディアによる報道
- ④ その他

一具体的にご教示下さい。

10. 貴団体においては、談合事案や安全性確保違反行為に関して損害賠償請求並びに違約金条項の行使を行ったことがありますか。

- ① 談合事案について損害賠償請求を行ったことがある。
- ② 談合事案について違約金条項を行使したことがある。
- ③ 品質及び安全性の確保に関する違反行為に関して損害賠償請求を行ったことがある。
- ④ 品質及び安全性の確保に関する違反行為に関して違約金条項を行使したことがある。
- ⑤ 談合事案や品質及び安全性の確保に関する違反行為に関して、損害賠償請求や違約金条項の行使を行ったことはない。

- IV. その他、貴団体において、工事の安全・品質確保と競争性の両立に関して現行入札制度の問題点がございましたら、ご自由にご記入下さい。

**アンケートは以上です。ご協力ありがとうございました。**