

都市問題

後藤・安田記念東京都市研究所
2014年2月1日発行 毎月1日発行 ISSN 0387-3382

vol.105
February
2014

2

●特集1

自転車復権の光と影

元田良孝 自転車を巡る問題と自治体の条例制定について
瀬川 宏 自転車の法的規制と罰則の現状
太田勝敏 自治体のまちづくりと自転車交通
加藤麻樹 自転車と自動車、共生の要件とは
古倉宗治 コンパクトシティにおける自転車の積極的な活用
——コペンハーゲン市を事例に



■巻頭言——辰野智子／東京駅丸の内駅舎、保存復原に思う
[辰野武山建築設計事務所取締役]

■インタビュー——山本武利／特定秘密保護法と検閲
[一橋大学名誉教授・早稲田大学名誉教授]

●特集2——自治体の入札と契約
木下誠也／鈴木 満／米田雅子・荒木正芳／松丸和夫／大橋 弘

都市問題 2 vol.105
February
2014

2014年2月1日(毎月1日発行)
ISSN 0387-3382

公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所

一喝破風雲 東京駅丸の内駅舎、保存復原に思う……………辰野智子……………1

●特集1 自転車復権の光と影

自転車を巡る問題と自治体の条例制定について——歩道通行は日本の恥……………元田良孝……………4
自転車の法的規制と罰則の現状……………瀬川 宏……………10
自治体のまちづくりと自転車交通……………太田勝敏……………16
自転車と自動車、共生の要件とは——コペンハーゲン市を事例に……………加藤麻樹……………22
コンパクトシティにおける自転車の積極的な活用……………古倉宗治……………29

インタビュー 特定秘密保護法と検閲

山本武利 一橋大学名誉教授・早稲田大学名誉教授……………36

●特集2 自治体の入札と契約

入札・契約制度の変遷と今日的課題——談合に代わるもの……………木下誠也……………48
公共入札と地方議会・議員との関わりとその変化……………鈴木 満……………58
入札制度改革と地域建設業……………米田雅子・荒木正芳……………67
公共工事における重層下請構造の問題点と施工管理……………松丸和夫……………78
入札契約制度改革の方向性を探る——産業の健全な発展をめざして……………大橋 弘……………85

投稿論文 地方自治体による公衆無線 LAN 整備・運用に関する一考察……………若生幸也……………94

第3回「都市問題」誌面評価委員会報告……………104

書評 小池伸介著「クマが樹に登ると——クマからはじまる森のつながり」……………川手 根……………108

新刊紹介 「古本屋ツアー・イン・ジャパン」／「高校中退」／「教育委員会——何か問題か」……………110

蔵のなか 東京市統計課編「スポーツ統計「大相撲春場所」」……………山野辺香葉……………111

文献情報 2014年2月……………112

編集長コラム……………46

●特集2 自治体の入札と契約

入札契約制度の変遷と今日的課題

——談合に代わるもの

木下誠也 [きのしたせいや]

愛媛大学防災情報研究センター教授

談合とは、本来は日本人の「和」の精神にもとづく

「話し合い」や「相談」を意味する言葉であり、

「違法」として排除されるべきものではなかった。

わが国における歴史をふりかえり、海外との比較をまじえて、

健全な競争環境のもと、良質なインフラを適正価格で整備するための課題を整理する。

「談合」は違法との認識が今や業界内にも定着したが、過当競争により業界は疲弊し、発注者にとっても品質低下の懸念が生じたり、逆に供給能力不足の局面では入札不調による工事着手の遅延が多発している。

一方、西洋はむしろかつての日本流に近づき、受注者との長いつき合いを大切に、受発注者間の対話を重視するようになった。

わが国は改めて、健全な競争環境のもとで良質なインフラを適正価格で適時に整備する観点から、談合に代わる公正な意思疎通を可能とする入札契約制度を構築する必要がある。

1 はじめに

時代によって善悪の価値観が逆転したり、その時代の価値観が言葉の意味を変化させることがしばしばある。「談合」という言葉は、本来は日本人の「和」の精神にもとづく「話

し合い」や「相談」を意味するものであり、悪い意味ではなかった。

しかし、今では談合は違法であるとの認識が業界内にも定着した。しかし、過当競争により業界は疲弊し、発注者にとっても品質面を考えれば「安物買いの銭失い」につながりかねない状況に至っている。談合決別以降は発注者と受注者の間、あるいは元請と下請の間の信頼関係が希薄になり、下手をすると発注者も元請も下請も皆が損をする状態に至っていないだろうか。また、2011年の東日本大震災の復旧・復興需要が拡大している東北地方をはじめとして、供給能力不足の局面では入札不調による工事着手の遅延が多発している。わが国の入札契約制度を原点に立ちかえって見直す時期ではないだろうか。

ここでは、わが国入札契約制度の変遷と談合の歴史を概観し、近年様変わりした海外の入札契約制度との比較を通じて、健全な競争環境のもとで良質なインフラを適正価格で適

時に整備する観点から、今後の公共工事入札契約制度改革の方向性を論じる¹⁾。

2 わが国入札契約制度の変遷と談合

江戸時代の入札

わが国では、競争入札による請負が、江戸時代に寺社の建築や架橋の工事に見られた。1661年に江戸幕府が小普請奉行へ示した条目には「入札者が申し合わせて一番から四番までが送げて五番札が落ちるようにすることがあるので注意せよ」と談合への注意を定めた記録がある。

1725年、新井白石(1657-1725年)は自叙伝「折たく柴の記」の中で「商人らはたて物と名づけて規模の大小に従って百金、千金を奉行にいて、落札の際にはまたいくばくの金をさしあげると申し出る。これを礼物という。そのたて物や礼物が少ないものは入札に参加できない。入札のたびに奉行は千金を得ない者はいない。世の常の人がするのに百金を使わないですむことが公の仕事ということになると万金を費やさなくては事が成就しない。」と、当時の入札にまつわる不正を嘆いている。入札がしばしば行われるようになると、不正が横行していたと思われる。

明治政府の業者選定方式

明治維新後、国の土木建築関係の組織が整備され、河川、港湾、道路等の土木工事の主な実施形態は「直営方式」であったが、鉄道工事はその内容によって直営か請負かどちらかの方式によって実施された。労務主体の土工事は労務提供を請負とし、駅舎建築は大工による請負で行われた。新しい技術を要するトンネルや橋梁工事は直営による施工が

1894年頃まで続いた。トンネルや橋梁工事については資材を発注者が支給し、業者が手間請けで参加するというのが次の段階で、1897年以降になって請負による施工が鉄道工事において定着していった。

業者選定方式は、1884年に日本鉄道会社が計画した新線(品川—新橋—赤羽間)の工事で、アメリカ留学帰りの原口要鉄道局少技長の提案で「指名競争入札」を採用したのを除けば、鉄道工事は「特命方式」すなわち「随意契約」が用いられた。

明治政府は、憲法発布にともない、従来の会計制度を抜本的に改正することが必要と考え、当時既に会計法が整備されていたフランス、ベルギー、イタリアの例を参考にして「会計法」を1889年公布、1890年に施行した。これにより、政府の工事及物件の売買貸借は原則として一般競争入札によることが定められた。また、会計規則には、発注者が予定価格を必ず作成することを規定し、予定価格を「買」の場合は契約額の上限(「売」の場合は契約額の下限)とすることとした。

会計法制定にともなう一般競争入札の原則はそれまでの慣行を覆すものであり、請負会社にとって予想していない出来事であった。日清戦争(1894-1895年)によって建設需要が活況を呈するようになると、一般競争入札のもとで新たに土木建築請負に参入する業者が増え、間違った安値で落札し、ろくに管理もできないうえに、算盤が合わない分を手抜きで補うといった粗悪な工事が行われた。また、密かに予定価格を探知しては、入札参加者に談合を持ち掛け、応じない者には非合法な手段で正当な入札行為を妨害するといった悪徳業者もあり、予定価格の漏洩も珍しいことではなかった。政府は特例として随意契約

の範囲の拡大を徐々にいき、1900年には勅令により指名競争入札を導入した。

「良い談合」・「悪い談合」

しかし、随意契約の拡大や指名競争入札の導入により一般競争入札の適用が少なくなっただけで、談合屋の横行と入札談合が続いた。当時の談合に対する司法判断は現在に比べると相当寛大であり、長野県小県郡上田町の小学校新築請負工事の競争入札において談合金の授受を約して協定して落札した事件に関する1919年2月大審院刑事判決は、談合金の有無にかかわらず詐欺罪の成立を否定した。朝鮮高等法院では詐欺罪の成立を認めた例があったが、大審院判決で談合行為が不可罰であることが明確にされたため、公の入札にあたって半ば公然と入札談合が行われていた。

1921年には改正会計法が公布、翌1922年に施行され、一般競争入札の例外として指名競争入札と随意契約が明記されるとともに、随意契約の範囲が拡張された。

1941年には談合罪を規定した刑法改正が成立したが、これは談合により競争が制限されることを問題とする視点ではなく、公務としての業者選定手続を妨害したものを処罰しようとしたものである。業界内では、「良い談合」・「悪い談合」という概念が定着し、適正な価格を維持するための談合は適法であると認識され、業界団体を中心とした談合が依然として行われた。

戦後の土木建築業活況期

終戦後から建設需要が活発となり、建設工事は一時的な生業の対象として格好な仕事と見られ、業者の乱立を招いた。一方、資材等

が決定的に不足し、いわゆるヤミの流通ルートに依存することが必須であったため、外見は活況な土木建築業も内部は乱脈を極めた状態が続いた。

1946年に日本国憲法が制定されたのにともない会計法が全面改正されたが、契約関係規定は、基本的には従来の内容を受け継いだものとなった。地方公共団体の入札契約を律する『地方自治法』の契約条項も、会計法令に準拠して作成された。運用面では、戦時中ほとんど随意契約となっていた公共工事は、1947年頃から占領軍が発注する工事も含めて指名競争入札となった。

一方、『独占禁止法（独禁法）』が1947年に制定され、カルテル協定や不公正な取引方法への制限が設けられた。しかし、課徴金制度が導入される1977年までの約30年間は、建設工事について独禁法上の法的措置がとられた事件はなかった。

1961年には会計法の一部が改正され、1962年に施行された。この改正で落札方式の例外規定が設けられ、著しく低い価格の入札を行った最低価格入札者について契約の内容に適合した履行がされるか否かを調査するという「低入札価格調査制度」が設けられた。この会計法改正以降、入札契約制度としての会計法令に大きな変更は加えられていない。一般競争入札の適用を原則とするという法律の規定に対して、実態としては引き続き長らく指名競争入札が主に用いられた。

刑法の談合罪については、長くにわたり判例が必ずしも一定せず、そのため「良い談合」は許されるとして、入札談合が公然と行われた。滋賀県草津市等の上水道工事に係る入札談合事件に対する1968年8月の大津地裁刑事判決は、談合金をとまわらない談合に

ついては肯定的に評価し、談合金をとまわらない談合については違法との見解を示した。建設業界では、談合金をとまわらない入札談合は下火になる反面、業者間の利害を調整して工事の受注を配分するための入札談合のルール化が進んだといわれている。

入札談合の摘発

その後、1977年の『独禁法』の改正でいわゆる「課徴金制度」が導入されたことにもない、従来摘発されることが少なかった建設工事の入札談合が摘発されるようになった。ゼネコンに係る入札談合について独禁法違反の審判が最初に出されたのは、1981年に摘発された静岡建設業協会入札談合事件である。公正取引委員会はこの事件以降しばらくは建設入札談合の摘発を行うことはなかったが、1988年、米国からの強い働きかけによって米軍横須賀基地工事を巡る入札談合を摘発した。1990年6月の日米構造協議最終報告書には独禁法の運用強化が盛り込まれ、独禁法およびその運用が大幅に強化されることにつながった。

1991年4月には課徴金の引き上げなどを内容とする改正独禁法が公布、7月から施行された。さらに、事業者等に対する罰金の最高限度額の引き上げを内容とする改正独禁法が1992年12月に公布、翌年1月に施行された。

そのような状況において、大手ゼネコンを中心とする談合組織である埼玉土曜会による入札談合が発覚し、「埼玉土曜会事件」が1991年5月に摘発された。米国内企業とのわが国建設市場への参入について日米建設協議が行われている最中であつたこともあり、世間の大きな注目と激しい批判にさらされた。

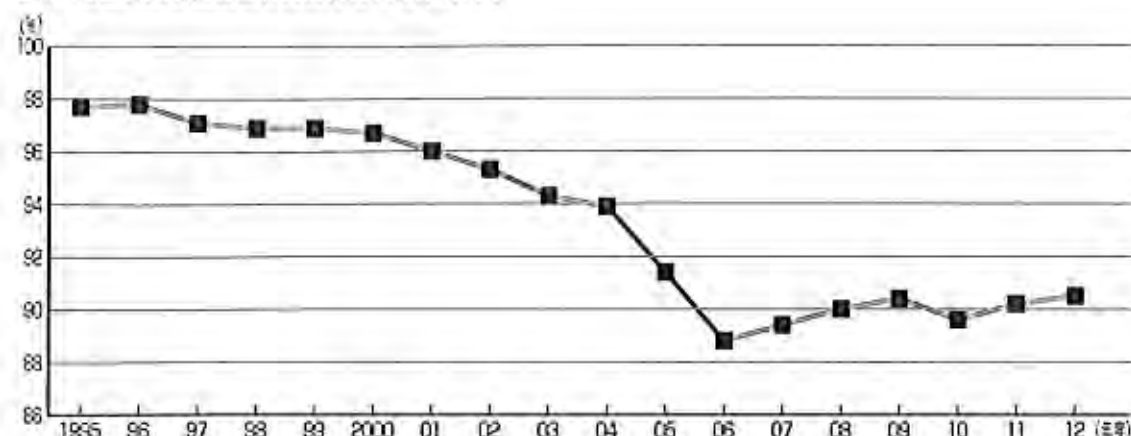
建設業界と政界の癒着に対する批判が高まる中で、1993年6月以降、公共工事の発注を巡る大型の贈収賄事件が摘発され、知事らや大手ゼネコンの最高幹部らが続々と逮捕された。この一大スキャンダルに加え、米国からの建設市場開放の圧力の高まりにより、約90年ぶりの入札・契約制度の大改革として、国の直轄工事においては1994年度より大規模な工事（当時、一般には7億5000万円以上の工事）について一般競争入札が採用されるようになった。

1995年3月および6月に公正取引委員会が刑事告発した日本下水道事業団談合事件は、いわゆる「官製談合」の摘発第一号であり、それ以降の独禁法の運用にとって大きな先例となった。その後、いわゆる「官製談合」の摘発・発覚が相次ぎ、納税者の意識の向上に刺激を与える結果になり、談合情報の提供や談合事件に係る損害賠償訴訟の提起を活発化させた。

一般競争入札の導入

1994年度からの一般競争入札導入とともに、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なった。公共工事の「品質確保」に加え「コスト削減」を実現していく観点からも、各発注者において、バリューエンジニアリング（VE）を入札に取り入れる入札時VEをはじめ多様な入札方式の試行が行われるようになった。また、手続きの透明性の一層の向上の観点から、建設省等においては、1998年4月より予定価格の事後公表を開始するなど、公共調達に関わる情報の公表を進めた。

「90年ぶりの入札・契約制度の大改革」以

図1 国土交通省直轄工事における落札率の推移²⁾

注) 対象は、地方整備局（港湾空港関係を除く）、官庁管轄、国土技術政策総合研究所

降も不正行為はなくなり、2000年6月には中尾栄一元建設大臣（在任1996年1月～11月）が大臣在任中に建設業者から受託収賄したとの容疑で逮捕された。

後を絶たない独禁法違反行為を防止するため、2005年4月、課徴金算定率の引き上げ、課徴金減免制度、犯則調査権限の導入などを主たる内容とする改正独禁法が公布、2006年1月4日から施行された。これに先だって、議員立法により「公共工事の品質確保の促進に関する法律（公共工事品質確保法）」が2005年3月に制定公布され、4月に施行された。従来は価格だけで落札者を決めていた公共工事について、価格に加え企業の技術力等を総合的に評価する公共調達方式へと転換することとなった。国土交通省は2005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。

しかし、「公共工事品質確保法」制定後も会計法および予算法は有効であり、依然として、「予定価格の上限（「買」の場合）」に関

する規定が生きており、相変わらず交渉手続きを定めないなど、公共調達ルールの特組みは基本的には変更されていない。

会計法を建て前通りに運用して一般競争入札の適用が拡大するにつれ、さまざまな問題が顕在化してきている。その一つは、価格競争が激化し、工事の品質低下の懸念だけでなく、優良な企業が生き残りにくくなっていることだ。特に、2006年1月に独禁法が改正施行されるのとはほぼ同時期に大手ゼネコンが「談合決別宣言」を行った頃から受注競争が激化し、著しい低入札が増大した。

国土交通省直轄工事における落札率の平均値の推移を図1に示す。2000年度までは97～98%が維持されているが、その後徐々に低下しはじめ、2003年度には95%を下回り、2006年度に88.8%の最低を記録した。

交渉手続きの欠落がもたらす弊害

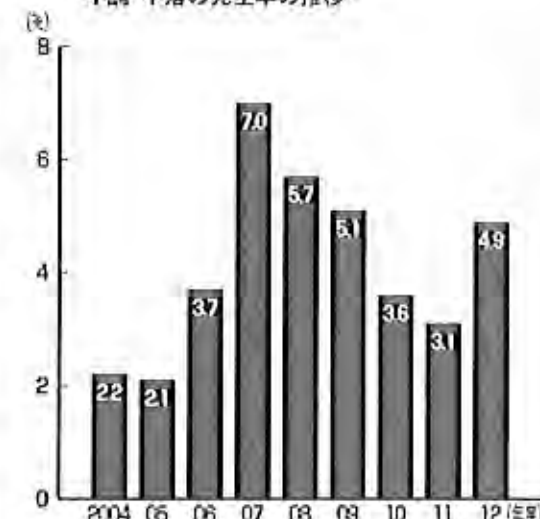
2005年度後半から、国においては大幅に総合評価落札方式を取り入れて技術力重視の落札基準としたが、厳しい競争環境の中では、過当な価格競争を抑制することは困難で

あった。交渉手続きを定めていないわが国の公共調達制度は、高度な技術力を要する工事であっても、技術的な対話や交渉を通じた審査によって入札参加者を絞りこむような手続きを困難にしている。交渉が行われないことが、技術力、すなわち品質を重視する契約を行いにくくしている。特に、計画や設計段階で企業の技術提案を求めるようなデザインビルドやPFI/PPPプロジェクトなどの調達においては、交渉手続きが認められないことが大きな制約となる。

また、入札する者がいない「不調」が生じたり、入札する者がいてもすべての入札価格が予定価格を上回るような「不落」が発生することは、戦後の建設資材の著しい高騰期や1960年前後の高度経済成長政策における、労賃と資材の高騰期などで発注者側の積算が市場の実勢価格に追従できないような状況が発生する特別の時期を除いては稀であった。

最近の不調・不落の動向についてみると、バブル経済といわれた1988年から1991年に特に建築工事において発注者の積算が市場の変化に追従できずに不調・不落が急増したが、積算基準の改正等によりそれ以降しばらくは不調・不落が問題となることは少なかった。しかし、国土交通省直轄工事について不調・不落の発生状況をみると、公共土木工事の市場規模の縮小、競争激化や低入札が話題になる中で、図2に示すように不調・不落の発生率が、2006年度に3%を超え、2007年度には7%に達した。2008年度以降は、積算上の対策を講じたことなどにより漸減した。

さらに最近では、2011年3月11日の東日本大震災の復旧・復興需要が拡大している東北地方において、図3に示すように2011年

図2 国土交通省直轄工事における不調・不落の発生率の推移³⁾

注) 対象は、地方整備局（港湾空港関係を除く）、官庁管轄、国土技術政策総合研究所

秋から不調・不落の発生率が急上昇している。技術者・技能者の不足や労務単価の上昇を背景に、企業が採算性の低い小規模工事を敬遠する傾向を強めているのが一因だ。

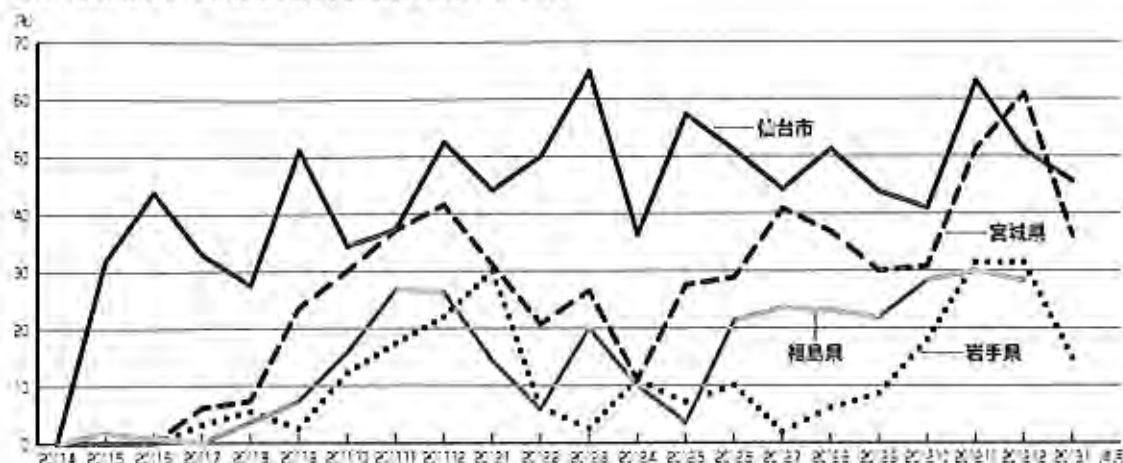
交渉を導入せず予定価格の上限を定めて競争入札に付することを原則とするという、明治会計法制定以来のわが国の公共調達ルールの特組みがもたらす問題点が、ここ数年の間に急速に顕在化してきた。国会等においても予定価格の上限拘束の仕組みを見直すべきとの議論が、最近になって活発になっている。

3 様変わりした海外の入札契約制度

ヨーロッパ

わが国が明治会計法制定の際に参考にしたフランスやイタリアの入札契約制度は、その後大きく変わった。

わが国が参考とした1884年イタリア国王令「国家会計法」は、1923年王令「国家会

図3 東北被災地における入札不調割合(土木一式工事)⁴⁾

計法』と1924年王令『国家会計施行法』へと引き継がれた。1923年『国家会計法』は1972年大統領令により改正され、「売」と「買」が2つの項に分けて規定されるようになった。「買」(調達)については「政府の裁量による判断に基づき公の競争手続き又は私の交渉によるべし」とされ、公共調達に交渉方式が導入された。2004年EU調達指令が制定されてから、公共工事を含むあらゆる調達を包括する制度として、国だけでなく地方公共団体も対象として2006年『公共調達法』が制定された。予定価格の制限に関する規定はなく、目的物に応じてさまざまな入札方式が選択できるよう公開入札・選択入札・交渉方式という3つの方式が規定されている。

フランスでは、1964年には「買」(調達)を対象とした『公共調達法典』が制定された。競争入札が最も好ましい方式とされ、公開式または制限式の競争入札(価格競争)・提案募集(総合評価)などが定められたほか、交渉方式も規定された。1964年『公共調達法典』では公開式または制限式の競争入札(価格競争)に限って厳格な予定価格の上限

拘束を規定したのである。1990年代には、ECの創設等に対応して制度の総点検が行われ、2001年3月『公共調達法典』が制定された。これに伴い、1964年『公共調達法』の最大価格(予定価格)に関する規定はすべて2001年9月に廃止された。この改正により競争入札(価格競争)の規定が削除され、価格競争は仕様が定まっている物品等で価格だけが問題となるものに限定されることとなり、「最も経済的に有利」であること、すなわち総合評価方式が落札基準の原則となった。2004年、EU指令に整合させた『公共調達法典』が制定され、さらに2006年『公共調達法典』へと引き継がれた。これは、契約金額の大小を問わず、公共工事、物品、サービス等の調達に適用されるものであり、EU指令よりも入札方式を細かく分類し、調達の目的物に応じて極めて多様な入札方式が選択できるようにされている。

イギリスでは、戦前まで数百年にわたって公共工事の多くは一般競争入札が適用されていた。しかし、戦後は、良質な業者と悪質な業者を無差別に競争させるのは不法な低入札

をもたらすとして、一般競争入札の適用が問題視されるようになり、指名競争入札が推奨された。さらに、請負者に設計段階からの関与を求めるデザインビルド等においては、受注者選定段階において技術交渉を取り入れて二段階で業者選定を行う方式が推奨された。

西洋諸国では、発注者と受注者の間に対立関係が生じやすく、特に1970~80年代は、競争激化に伴い安値で受注した企業が増額変更を求めて訴訟に発展するケースが頻発し、大きな社会的損失となった。1980~90年代には紛争が起きにくい日本流ビジネスモデルが評価されるようになり、信頼と協業の関係を構築しようとパートナーリングが導入されただけでなく、企業グループと長期にわたり取引関係を継続するフレームワーク合意による調達方式が広く利用されるようになった。

この方式は、ある期間内の発注予定案件に関する契約額や契約相手の決定方法などについて、発注側と受注側があらかじめ包括的に合意するものである。発注側・受注側それぞれ単独・複数のいずれでもよい。フレームワークを拘束力のある契約そのものとする方法もあるが、多くのケースでは拘束力をもたせず、その後の実際の調達の際にあらかじめ合意した条件に基づいて契約を締結する。

発注者は、フレームワーク合意に参加した企業をプールしておいてその企業の中から合意時点で定めた条件に従って契約相手を決定できる。たとえば、企業を順位付けしておき、個々の契約はその順に従って契約する方法や、総額または総数のうちのシェアをあらかじめ決めておき、そのシェアに従って契約する方法がある。プールした企業の中に所定の要件を満たす企業が複数存在する場合は、指名競争入札等を行うことになる。

この方式は、ヨーロッパでは英国のほかフランスや北欧などで用いられていたもので、2004年EU公共調達指令に明確に位置づけられた。受注側が複数の場合は3者以上とし、期間は原則として4年以内としている。

フレームワーク合意においてEU指令に基づく公告等の調達手続きを行えば、その後に行う個々の契約では改めて公告等の手続きは必要ない。当初公告等の調達手続きを行わない場合には、個別の契約毎にEU指令による手続きが必要となる。

この方式は、発注者・受注者双方の手続きに要する手間や経費を大幅に削減できるほか、両者間の長期の良好な関係を維持することができる。受注側企業にとっても、複数年にわたって受注計画をたてやすく経営上好ましい方式である。

アメリカ

アメリカにおける公共調達制度もヨーロッパと同様に、裁量的な手続きの下で最も経済的に有利な入札者を落札者とする方法がより頻繁に使われるようになっており、現在では設計から施工までを一括発注するデザインビルドや、あるいは数年にわたる複数の仕事を一括して企業群と契約する方式を導入するケースが増えてきた。受注者の決定は、単なる価格競争でなく過去の実績や技術提案を評価するなど品質重視で行われる。

連邦政府の調達制度の変遷をみると、戦後、1947年『軍調達法』と1949年『連邦財産管理業務法』に枠組みが定められたが、1984年『契約競争法』が制定されて公共工事の調達に交渉方式が認められると、陸軍工兵隊等の軍の契約を中心にデザインビルドや複数年にわたって包括的な契約を行う方式の

導入が始まった。デザインビルドは、GSA（一般調達局）が小規模な公共建築に適用したことによってさらに普及し、1991年にGSAがデザインビルドに関する指針を発行するとその他の省庁にも広がった。

さらに1994年「年連邦調達円滑化法」の施行により、複数の仕事を複数の企業に一括して契約を行う方式がMAC（multiple award contract）として改めて定義され、適用が大幅に拡大した。これは一回だけの公告により包括して契約を行う方式であり、複数年にわたる契約とすることが多い。イギリスなどヨーロッパで用いられるフレームワーク合意による調達方式に類似している。入札契約手続きを省力化できるうえ、仕事が発生した時や事情が変化した時に柔軟かつ速やかに対応できるので、発注者にとって使い勝手が高く、今では多くの機関で用いられるようになった。企業側にとっても経営の見通しが立てやすく、人材確保や資材の調達を効率的に行うことができるというメリットがある。

現在、連邦の調達ルールをとりまとめているFAR（連邦調達規則）では、調達方式は「封印入札」（一般競争入札に相当）と「交渉契約」に分けられている。交渉契約は、わが国の随意契約に近い「単独調達」のほか、「プレゼンテーション」と「ベストバリュー方式」に分けられる。ベストバリュー方式では、価格、品質、過去の成績等が評価要素である。最近では、価格のみによる競争では公共の利益を損ないかねないとの考えから、このようにバリューフォーマナー（価格に対する価値）を重視するようになり、技術重視で受注者を選定して効率的に良質な成果を得ようとデザインビルドやMACの適用が急速に拡大している。

4 わが国入札契約制度改革の道筋

わが国では近年、特に会計法令等の定めに厳格に従い、一般競争入札の適用が拡大しており、入札契約手続きに多大な手間と時間を要している。また、行き過ぎた価格競争となることが多く、品質に対する懸念が増大するだけでなく、良質な企業が生き残りにくい環境となっている。一方、供給能力不足の局面では、入札不調の多発が大きな問題になっている。かつて、不透明ではありながら受発注者間などの話し合いが制度の不具合を補っていた面があると思われる。法令の厳格な運用が求められる今日では、不具合を補う話し合いをきっちりと制度に位置づける必要があるのではないのか。

わが国においても、海外に習って交渉方式などの受発注者間の意思疎通を行う仕組みを導入する必要がある。また、入札契約手続きを省力化し、健全な競争環境のもとで良質なインフラを適正価格で適時に整備する観点から、デザインビルドやフレームワーク方式のような技術重視の多用な入札契約方式を選べる仕組みとする必要がある。

「買」（調達）は「売」とは異なる取り扱いとし、公共工事の調達については、価格は市場が決めるものとの世界の一般的な考え方を基本として、予定価格の制限を見直し、交渉方式を導入する必要がある。そして、目的物に応じてさまざまな入札契約方式を選択できる制度とする必要がある。

公共工事の調達については、契約時点で目的物が存在しない工事等の請負契約を取り扱うものであるため、会計法規の中に位置づけるよりもむしろ、良質なモノを低廉な価格で適時に調達するという観点から、公共事業の

適正な調達を目的とする法体系を構築するのが望ましい。

さらに、調達制度の基本的枠組みは、国だけでなく地方公共団体等も共通する事項が多いと考えられること、さらに建設技術の発展と建設産業の育成の観点から健全な建設市場を形成することが必要と考えられることから、地方公共団体を含めすべての公共工事発注者を対象とした調達制度とすることが望ましい。

5 おわりに

意思疎通なくして発注者のニーズを伝えることは困難であり、発注者が受注者を適正に評価することも難しい。手垢がついて悪い意味となった「談合」に代えて、公正な意思疎

通を可能とする新たな「話し合い」「対話」の方法を模索する必要がある。

時機を逸することなく、良質なインフラを適正な価格で適時に整備し、子孫に残せるよう、公共事業の入札契約制度が改革されることを期待する。

注

- 1) 木下誠也著「公共調達研究」日刊建設工業新聞社（2012年6月9日）
- 2) 国土交通省「低入札価格調査制度対象工事に係る重点調査」（平成7年度～平成11年度）、国土交通省「直轄工事契約関係資料」（平成13年度版～平成15年度版）、国土交通省「直轄工事等契約関係資料」（平成16年度版～平成25年度版）
- 3) 国土交通省「直轄工事等契約関係資料」（平成17年度版～平成25年度版）
- 4) 国土交通省資料「被災地における入札不調案件の契約状況等について」（2013年2月19日）

「都市問題」公開講座ブックレット27

能ある農の創造——地域農業のゆくえ

◆基調講演

大江正章 出版社コモンズ代表、ジャーナリスト

◆パネルディスカッション

パネリスト（五十音順）

伊藤秀雄	有限会社伊豆沼農産代表取締役
昆吉則	株式会社農業技術通信社代表取締役
野村一正	農政ジャーナリストの会前会長
役重真喜子	元花巻市（旧岩手県東和町）職員
新藤宗幸	後藤・安田記念東京都市研究所研究担当常務理事（司会）

編集・発行 公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所
2013年2月、A5判、72頁、定価：本体476円＋税、送料180円

