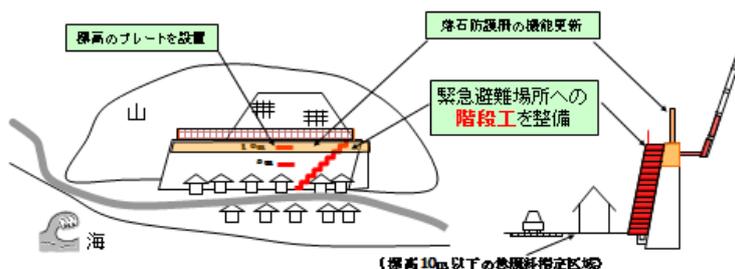


れるものを設定されました。これが、原発 30 キロ圏内ということになっております。県といたしましては 30 キロメートル圏内の例えば離合困難な箇所でありまして、落石の恐れ
の非常に高い防災箇所、のり面等を緊急的に整備しようということで実施する事業がこれ
であります。

防災事業の取組み(砂防事業)

地震対策急傾斜地緊急避難路整備事業



◎課題

- ・津波高さをどう想定するのか。(レベル1,レベル2)
- ・財源の問題

これは、これも避難路の一種であります。県がもともと施工しておりました急傾斜地崩壊対策の擁壁の前面に階段工を設置しようという事業であります。特に、宇和海につきましては、海岸の後ろに小集落があって、その後ろはもうすぐ崖になっております。それで、なかなか逃げるところが無いということでもあります。そこで、できるだけ早く、できるだけ高いところに逃げたいということ、この階段工の整備を進めております。

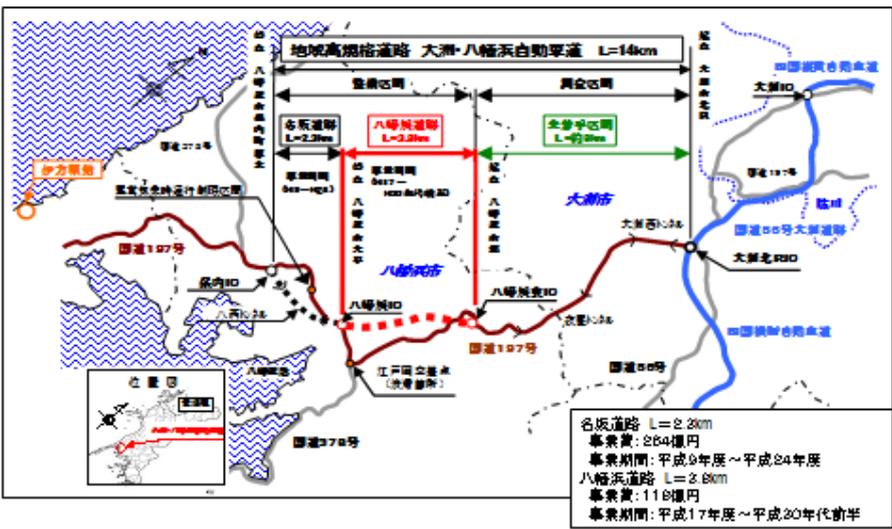
この段階で、もう課題がいろいろ浮かんでまいりました。まず一つはこういう整備をする場合に今後、津波高さをどう想定するか、ということが問題になりました。これにつきましては、土木学会等からいち早く方針を出してもらいました。従来の津波をレベル1とレベル2に分類をした上で、従来の想定しておりましたレベル1程度につきましてはできるだけ守る。そして、レベル2、東日本の大震災の時のような津波に対してはこれは避難をするんだというふうに一応大きな方針を土木学会、国で出してもらいました。そこで、とりあえず県といたしましてはこのレベル1の津波、たぶん中央防災会議、あと2、3か月で結論が出るんだろうと思いますが、たぶんレベル1はそんなに変わらないだろうと思いますが、その想定の中でレベル1の津波を目安にして、現在整備を続けております。

大きな問題はやはり財源の問題です。県では9月補正で70億円。さらに、来年度の当初予算につきましては、もうすぐ記者発表がありますが、来年度は防災・減災特別枠という別枠を設けて、そこに比較的大きな予算を計上して取り組んでいこうとしています。しかし、まあ何れにしても、県でやるには財源に限りがありますので、ここは一つ国の方で抜本的な防災対策の財源を拡充してもらわないかなというふうに考えております。

大規模プロジェクトへの取り組み

これからは、現在愛媛県が進めております社会資本整備の状況について少しご説明をいたします。まずは、大規模プロジェクトでございます。これは八西地域、現在、高速が通っていないわけでありますが、高速道路の空白地帯となっております八西地域と四国縦貫自動車道を直結させたいということで、事業を進めております。大洲・八幡浜自動車道であります。延長は14キロメートルでありまして、すでに名坂道路は平成9年に、八幡浜道路は平成17年から事業に着手をしております。

本県における主な事業（大洲・八幡浜自動車道）



本県における主な事業（大洲・八幡浜自動車道）

名坂道路行政代執行実施状況(H23.11.24～11.30)



これは、もうみなさん新聞などでよく見られたと思いますが、昨年の11月、ちょうど名坂道路のランプ部分に当たりますところが、用地に非常に難航しておりました。県といたしまして40数年ぶりで代執行を行いました。その時の状況です。前日まで大変不穏な動きがありましたので、県警にもいろいろ応援を頼みまして、当日は250名ぐらいの体制で臨んだわけではありますが、まあ結果は懸念をしておりました大きないざこざもなしに、粛々と代執行ができたという結果になりました。

本県における主な事業（大洲・八幡浜自動車道）

名坂道路行政代執行実施状況(H23.11.24~11.30)



これはちょうど建物を取り壊している状況です。

本県における主な事業（大洲・八幡浜自動車道）

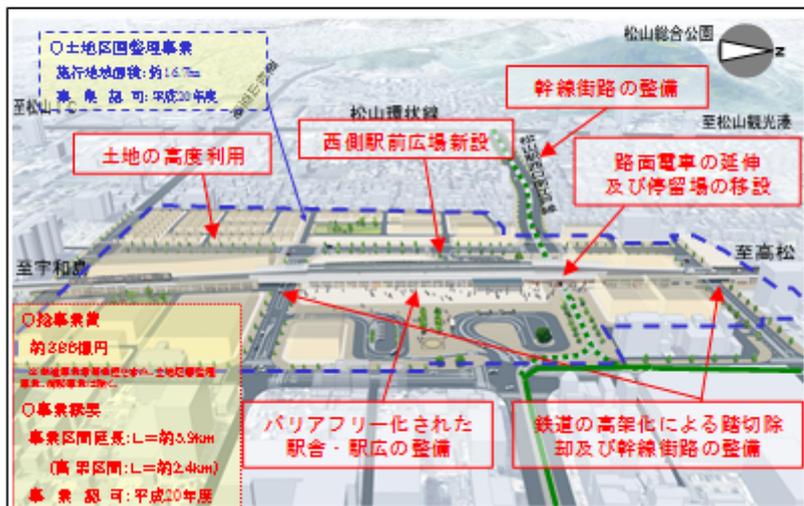
建設の進む名坂道路



これが完成予想図であります。ちょうどこの辺に代執行をした物件がありました。現在はすでに取り除いておまして工事も進めております。この間の供用ですが、平成24年度中には何とか供用したいと思っております。

JR松山駅付近連続立体交差事業

★県都の陸の玄関にふさわしい駅周辺のまちづくり



○伊予鉄3線からJR松山駅へ

これは JR 松山駅付近の連続立体交差事業です。この事業につきましては連続立体交差事業、約 2.4 キロメートルについては県が行います。そして、その駅周辺の区画整理事業、面積にいたしまして 16.7 ヘクタール程度であります。これは松山市がやるということ。県と市が協働しながらそれぞれ分担して進めている事業であります。もともと、松山の鉄道高架につきましては、松山市駅周辺の伊予鉄道が非常にネックになっておりましたので、県といたしましてはどちらかというところを優先して高架化をしようというふうに取り組んでいたわけですが、まあいろいろな問題がありましてなかなか前に進みません。そうした時にちょうど松山鉄道高架検討委員会というのを持っていたわけですが、その委員長でありました柏谷先生に大変ご協力いただきまして、伊予鉄じゃなかなか事業化は進まない、難しいということになりました。それなら JR 松山駅を当然、県都の顔でもありますし、ほかの 3 県がどんどんと駅前整備をしつつありましたので、一応、松山駅周辺に鉄道高架をやろうということで大きく方向転換したのが平成 9 年でありました。それ以降、現在に至っております。

これは先ほど四国地方整備局長が言っておりました上島架橋事業です。この事業につきましては弓削島、佐島、生名島、岩城島、この 4 島を 3 つの橋で繋ごうという計画であります。平成 2 年度、まず、第一橋目であります弓削大橋に着手をいたしました。そして、平成 8 年に完成をしております。ただ、このころから予算がだんだんだんだん削減をされてきて、二橋目であります生名橋になかなか取りかかれないう状況にあったわけであ

ります。ちょうど平成 16 年，この当時ですれ合併をするという話になりまして，この 3 町

主要事業の紹介(上島架橋事業)

平成 2 年度事業着手。平成 8 年 3 月 旧弓削町の 2 島(弓削島と佐島)をつなぐ弓削大橋が開通

平成 16 年度事業着手。平成 23 年 2 月に 弓削島・佐島と生名島をつなぐ生名橋が開通

残る岩城島をつなぐ岩城橋は、25 年度の事業化を目指し調査を実施中

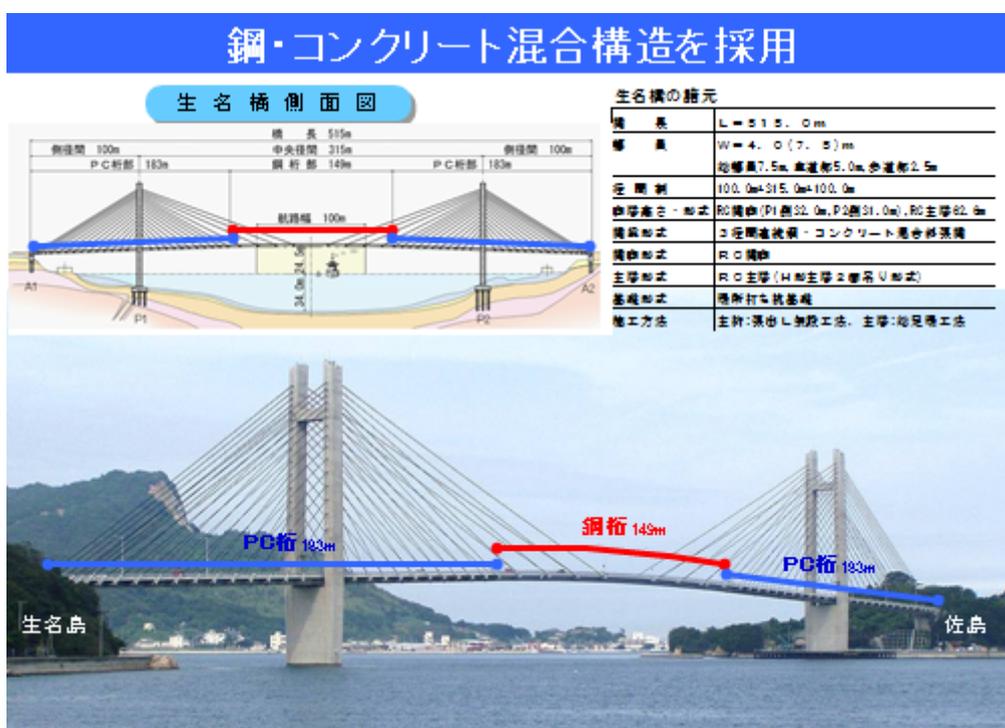


の合併は、全国で初めての離島同士の合併ということでありまして，これにはどうしても合併の起爆剤がいるということで二橋目の生名橋に着手いたしました。平成 16 年に着手をいたしまして，二橋目につきましても 23 年の 2 月に無事に供用いたしました。現在は三橋目となります岩城橋に対して県の単独事業で，できるだけ早く新規事業化できるように調査を進めているところであります。

1.5 車線の道路整備手法を採用



このうち生名橋であります。なかなか国の採択が厳しかったものですから、できるだけコストを縮減しようということでもいろいろ工夫を凝らしました。その一点目が、1.5車線の道路整備ということでもあります。まあこの道路は非常に交通量が少ないということもありましたので、基本的には1車線に片歩道ということにしておりました。ちょうど橋の中央部分にすれ違い区間を設けまして、なんとかコストを縮減したということでもあります。こういう地方の橋でありますので将来交通量が増えるかもわかりません。そのために、もし将来、増えた場合には2車線に拡幅した場合でも、橋が構造的には持つような設計をいたしております。



さらに、橋梁形式につきましては鋼コンクリート混合斜張橋を採用いたしました。この主塔でありますけれども、この程度のクラスの橋長 500 なので、この程度の斜張橋でありますと、従来はメタルの主塔でありました。これを、なんとか安くできないかということでこれも多分全国初だったと思いますが、コンクリートによる主塔をこの規模では初めて採用しました。採用にあたりましては、どうもこの定着部のコンクリートにクラックがでるのではないかと、そういうような色んな意見がありました。しかし、結果的にはプロトタイプによる実験等も行いまして、まあ多分いけるだろうと一応判断をいたしまして、採用をいたしました。これも昨年度用いたしまして、現在までクラックもなしにきておりますので、多分このままいけるだろうと思っております。

大規模プロジェクトにつきましては、このほか松山外環状道路でありますとか、鹿野川

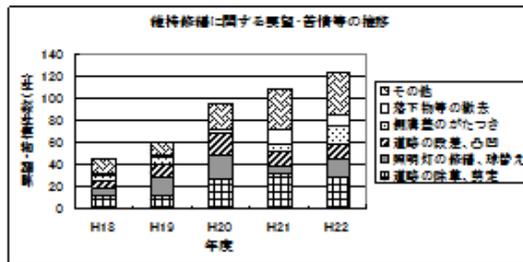
ダムの改造があります。また、現在少し止まっておりますが、山鳥坂ダムの建設と目白押しなわけでありましたが、県におきましてはこういった一見華々しいプロジェクトの中にありまして地道なこともやっております。

社会資本の維持管理への取り組み

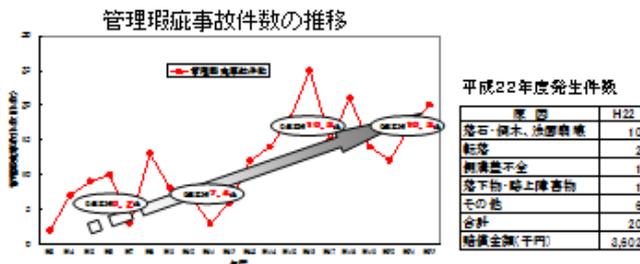
それが道路や河川の維持管理であります。これは道路の例を出しています。現在、愛媛県におきましては予算が急激に削減されています。その中で何とかこの道路維持管理に要する費用は削減しないように努めてきていますが、やはり問題が顕著化し始めております。

道路維持管理の現状と課題

- ①道路修繕に関する要望・苦情の増加
道路施設の老朽化などに伴い、
要望・苦情が急増
- 道路の維持管理に関する要望・苦情は
5年間で2.7倍に増加



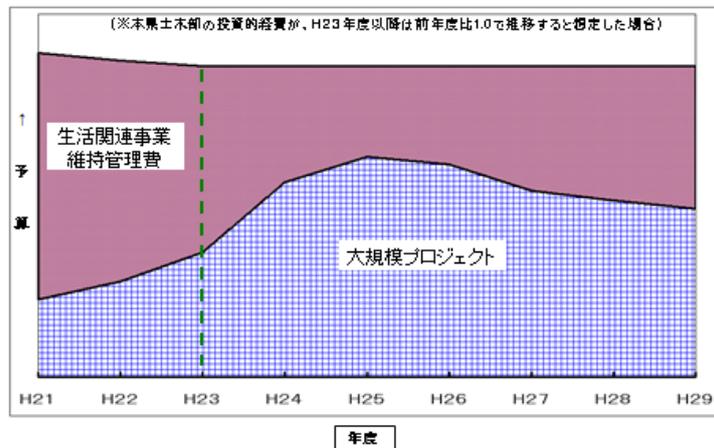
- ②管理瑕疵事故の増加
道路施設の老朽化などに伴い、
管理瑕疵事故が増加
- 道路管理者にも管理瑕疵があると判断された事故件数は
20年間で2.7倍に増加



○大規模プロジェクトと住民密着型の整備や維持管理のバランス

今後を見据えた投資的経費の推移(イメージ)

今後は大規模プロジェクトの事業費がピークを迎えることから、それ以外の事業への影響が懸念される。



上のグラフは道路の修繕等に関する要望、苦情の数であります。これ5年間で約2.7倍に増加をしています。下のグラフにつきましては、管理者の管理瑕疵によって損害賠償

を求められた件数であります。これにつきましても 20 年間で 2.7 倍になっています。現在、予算的に大変厳しい状況にあります。そのため、今後の課題といたしましては、こういった先ほどの大規模プロジェクトと住民密着型の整備でありますとか維持管理などの予算を、どうバランスをとっていくかが大きな課題となっております。

コスト削減への取り組み

県民からの要望に応えるための取組み（コスト削減）

（事例1）1.5車線の道路整備

事業内容

○比較的交通量の少ない地域において、従来の2車線整備にこだわらず、交通量や沿道状況、地形などから判断し、1車線で整備する区間、待避所設置など局所改良を実施していく区間を組み合わせ、地域の実情にあった道路整備を地域住民の合意を図りながら、理解を得て進める。

事業効果

- 交通安全の確保
（平面線形、横断線形、急勾配の幅員確保など）
- 一定の走行速度サービスの確保
（見通しの確保、待避所等による大型車とのすれ違い確保）
- 迅速な整備（大幅なコスト削減）と整備効果の早期実現

■ 大規模な1.5車線整備のイメージ



■（一）相代島地区（夏野町道路～家甲）の事例



そうした中で県もいろいろ施策の展開をしております。その一つがコスト削減であります。これもみなさん、ご存知のように連続 2 車線にこだわらず、1 車線、待避所などを設置する区間、さらには局部的に 2 車線で整備をする。そんなものを組み合わせるということで代表的な例であります。

適正な道路維持管理（コスト削減）の取組み

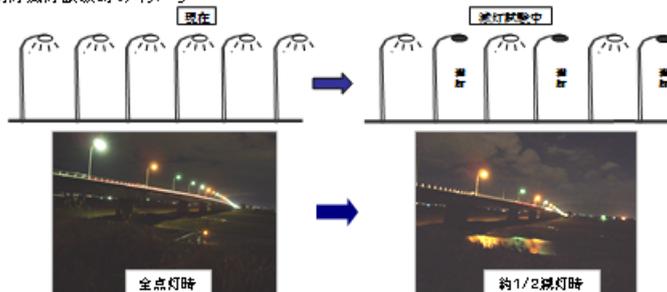
橋梁・トンネル照明の節電の取組み

東日本大震災後の節電対策と道路維持管理費の節減の観点から、県が管理する県道において、安全面に配慮しながら36橋梁と7トンネルで道路照明灯の減灯により節電に取り組んでいる。

	路線名	橋名・トンネル名	照明灯数	減灯数	減灯率
橋	東 玉生川新橋 浜野田橋等 20 路線	新加茂川大橋等 9 橋梁	300	144	48%
トンネル	西 道 197 号等 2 路線	中瀬トンネル等 7 トンネル	1,246	676	54%
合計			1,546	820	53%

コスト削減額 (H21～H23) : 約669万円

照明灯減灯試験時のイメージ



これは昨年から導入をいたしました。橋梁・トンネル照明の節電対策であります。長大橋でありますとかトンネルにつきましては連続照明を採用しておりますが、それを少し間引いて節電をしようという試みであります。ただ、照明といいますのは事故に直結をいたしますので、これにつきましては試験施工をしながら少し慎重に取り組んでいる例であります。

県民からの要望に応えるための取組み（コスト縮減）

歩行者・自転車等の通行空間として、広幅路肩を整備

都市部では、既設の歩道等が狭くて段差がある場合などに、歩行者等が歩道を通行できずやむを得ず車道を通行し、危険な状況に

しかしながら

歩道の拡張・整備のための隣接物件の補償等には多大な時間とコストが必要

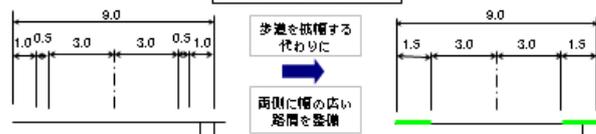


歩道の整備に代えて

歩道機能を有する幅の広い路肩を整備することにより早期に効果を発現させるとともにコストを縮減



広幅路肩整備のイメージ



これはですね街中の歩道が無いところに、本来正規の歩道を作るといたしますと両側の用地、建物を買収して施工するということになってしまいますが、コストもかかりますし、時間もありませんので、路肩にあります側溝と路肩を一つにいたしましてこれを歩道として使おうということで、現在施工をしているものであります。

適正な道路維持管理（コスト縮減）の取組み

○道路幅幅を伴わない視距改良 即効性のある修繕工事（低コストで即効性のある改善）

カーブ中の立木が生い茂り視通しが悪い



立木の伐採により視距を確保



(一) 猿鳴平城線 愛南町高畑

これは山間部におきます視距の改良事例です。従来はこういう視距は悪いところにつきましては用地を買って道路改良をして視距を確保していたわけですが、予算がありませんので現地の方の了解を得て立ち木だけを伐採して、視距を確保しているという例があります。

適正な維持管理（コスト縮減）の取り組み

県民との協働(えひめ県公共土木施設愛護事業の推進)

公共土木施設愛護事業(愛リバー制度、愛ビーチ制度、愛ロード制度)とは、河川、海岸、道路の一定区間の清掃美化活動を自発的に行っていただくボランティア団体等を愛護サポーターとして募集するもので、愛護サポーターとして認定された団体の清掃美化活動に対しては、県や地元の市町が協力して支援します。

このように地域住民と行政とのパートナーシップを基本に、美しい地域環境を創り出していくとする取り組みです。

愛ロードサポーター事業
(平成13年から実施)
団体数 196、参加人数 6,802人
(H24年2月1日現在)

愛リバーサポーター事業
(平成12年から実施)
団体数 231、参加人数 15,522人
(H24年1月末現在)

愛ビーチサポーター事業
(平成14年から実施)
団体数 44、参加人数 2,146人
(H23年8月1日現在)

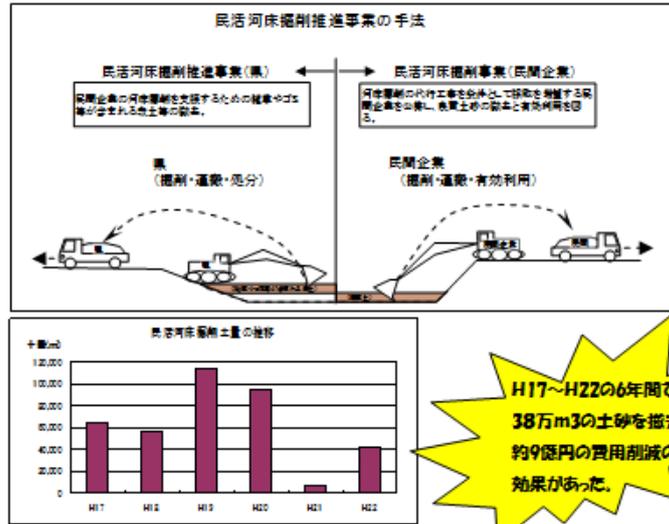


(全体) 団体数 471、参加人数 24,470人

もう一つが、県民との協働ということでもあります。もうこれはみなさんご存知のように愛リバー、愛ロード、愛ビーチサポーター制度でありまして、まあ理念といたしましては身近な公共施設は住民の方自らが守ってもらって育てていただきたいというような考えのもとでスタートをした事業でありまして、現在までに愛ロードサポーターが 196 団体、愛リバーが 231 団体、愛ビーチが 44 団体と、合わせまして参加人数約 24000 人を超えております。こういった方々に河川や道路の清掃活動などを行って頂いているという事例であります。

これは、民活河床掘削推進事業という事業であります。本来、河川の土砂や砂利は、一般の人は採れません。管理者じゃないと採れないということになっています。しかし、県も予算が無いので、川にたまった土砂を掘削することができないということで、この事業では民間の河川の土砂や砂利を採取する民間企業を公募いたします。そして、公募した企業に採取権を与えまして、民間利用者に土砂を掘削してもらい、それを有効活用してもらおうという事業であります。県といたしましては当然、河床掘削する費用が助かりますし、民間事業者にとりましては、採った河川の砂利が良質であれば、それを骨材として利用して頂き、また、通常の土砂であれば民間の造成等に使って頂こうという事業であります。これは平成 17 年、県が発案した事業であります。この事業につきましては平成 20 年度、全国知事会の優秀政策ということで選定をされた事業であります。

民間協働参画事業（民活河床掘削推進事業）



**H17～H22の6年間で
38万m³の土砂を掘削し
約9億円の費用削減の
効果があった。**

○ 平成20年度全国知事会の優秀政策に選定

適正な道路維持管理（コスト縮減）の取り組み

道路施設のアセット・マネジメントへの取組み（橋梁）

橋梁の老朽化が急速に進行しており、日常的な補修・修繕が必要。

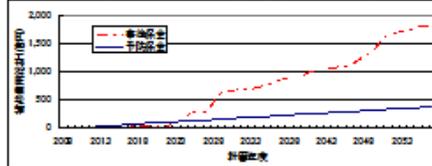


従来の損傷が発生してから補修を行う事後保全的な橋梁管理から、計画的かつ効率的な予防保全に転換し、長寿命化によりコスト縮減を図る。

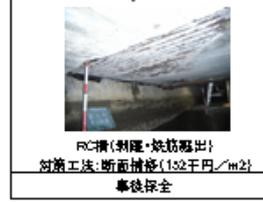
各種補修手法による寿命延長のシミュレーション結果 (単位:億円)

維持管理手法	50年総額	総減額	総減率	年平均経費(50年間)	毎年度最大支出額
従来手法シナリオ(事後保全)	1,818	-	-	36.3	191.4
平準化シナリオ(予防保全)	323	1,430	78.9%	7.7	8.0

今後50年間の従来手法と長寿命化補修計画との寿命延長予測



第4.5章の費用が必ず

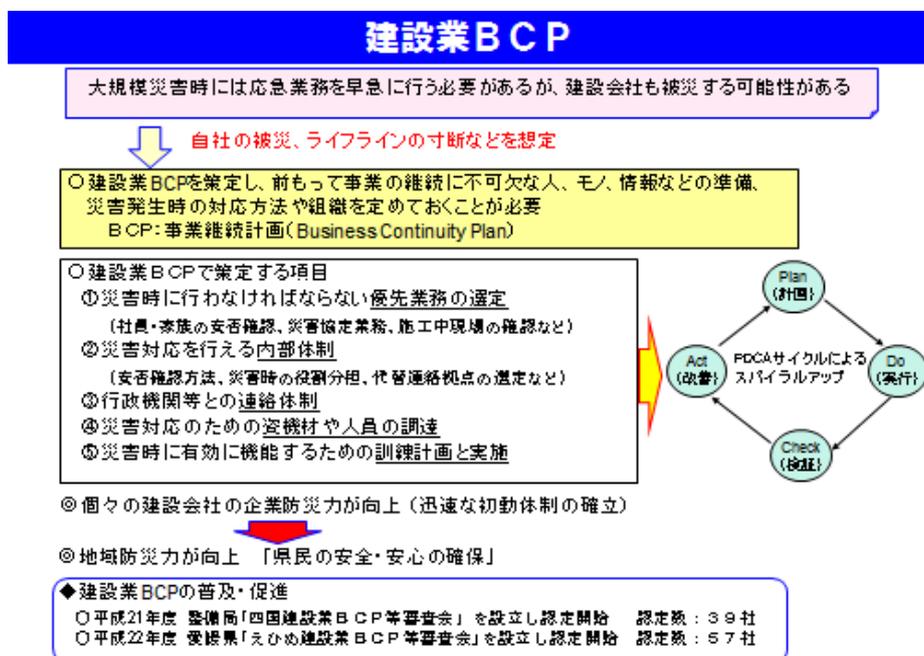


○ 構造物の延命化と更新投資の平準化

次の柱が構造物の長寿命化、アセットマネジメントであります。愛媛県の主な構造物を作り始めましたのは、全国よりも約10年遅れであります。従いまして老朽化をして建て替え更新をするという時期が、当然10年後になるわけであります。何れにしても本県におきましても将来は、こういった構造物の更新の時代がやってまいります。そうした中でこのアセットマネジメントは、大きくは二つの目的があります。一つは適切な時期に適切な修繕を行えば、構造物の寿命が延びるだろうということです。もう一つは、今言いましたようにある程度更新時期をずらすことによって、更新にかかる予算を平準化したいとい

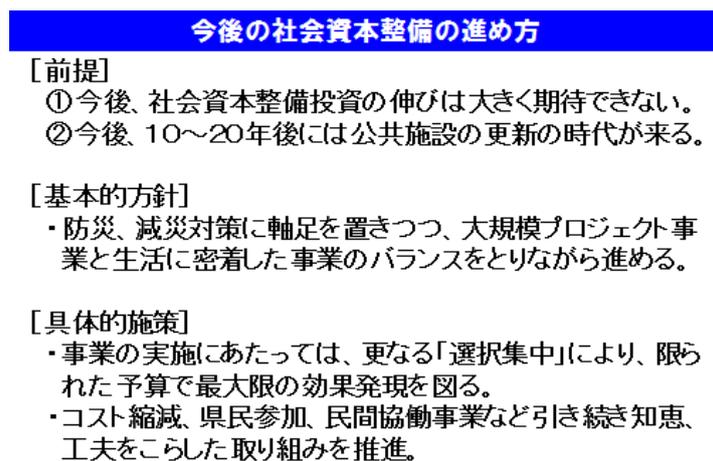
うことです。そのようなことに取り組んでいまして、橋梁につきましては、既にアセット計画、策定をしております。

また、大規模災害に備えて、全国に先駆けて建設業 BCP 策定に取り組んでいます。



最後に

愛媛県の今後の社会資本整備の進め方について



最後に少しまとめてみたいと思います。今後の愛媛県の社会資本整備の進め方でありま
す。ある党によりますと、これからは防災減災ニューディール政策をやるべきだ。そして、
これによって建設業を救って景気対策をすべきだというふうなことを言っている党もあり

ます。それについては大いに期待をしたいと思いますが、それはそれといたしまして、前提としては、今後社会資本整備投資の伸びは大きくは期待できないだろう。さらには今後10年、20年後には公共施設の更新の時代が来るということでもあります。そうしますと、これから本県が進める基本方針といたしましては、先ほどのアセットマネジメント等によりまして少し更新の時期を遅らせながら、その間に防災減災にしっかりと軸足を置いて整備をしながら大規模プロジェクトと生活密着型の事業のバランスを取りながら進めていこうと、こういうことになると思います。

最後に、その具体的な方針といたしましては選択と集中、さらにはコスト縮減、県民参加、こういった知恵と工夫を凝らした取り組みをしていくことが必要になるだろうと考えております。何れにしましても、これからますます厳しい、そんなに劇的に社会資本整備を取り巻く環境が良くなるとは思いませんので、今日お集まりの皆さん方に、ぜひ本県社会資本整備のために引き続きのご支援をお願いいたしまして、話を終えたいと思います。どうもありがとうございました。

公共事業調達の改革に向けて ～日本再構築 社会資本整備の新たな道筋～

愛媛大学防災情報研究センター教授 木下誠也

ご紹介頂きました木下です。よろしくお願ひ致します。今日私は公共事業の進め方、特に調達の問題についてお話したいと思ひます。矢田部センター長に紹介して頂きましたが、私はもともと国土交通省におりました。

昭和53年に建設省に入ってから31年ぐらゐ建設省、国土交通省含めて勤務しました。そのほとんどの間、公共事業の計画づくりや実施にかかわっております。そして、公共事業の発注すなわち調達の問題にも多くかかわってきました。31年間のうち17年ぐらゐは東京ですが、残り14年ぐらゐ中部あるいは西日本を中心に現場実務にかかわりました。特に、公共事業調達の制度そのものにかかわったのが、建設省の大臣官房に勤務した平成7,8年から11年です。

プロフィール

- 昭和53年 東京大学大学院修了後、建設省入省 九州・中部・近畿地方建設局、河川局、大臣官房、建設経済局等を経て、国土交通省国際建設課長、水資源計画課長、中部地方整備局企画部長、沖縄総合事務局次長、近畿地方整備局長 等として勤務
- (財)ダム水源地環境整備センターを経て、平成22年11月より愛媛大学防災情報研究センター教授
- そのほか、平成21年度より京都大学経営管理大学院特命教授、平成22年度より土木学会建設マネジメント委員会副委員長、平成23年度より東京大学非常勤講師等

公共事業調達

一般競争入札を大規模な工事に導入したのが平成6年です。一般競争入札の導入に続いて、平成9年頃からVEを含め多様な入札方式の導入、そして今はもう原則化していますが、いわゆる総合評価落札方式、これを初めて土木工事の発注において試行したのも当時でございます。それ以来、公共調達制度の改革にいろいろと携わってきました。私が中部地方整備局の企画部長の頃、平成17年にいわゆる「公共工事の品質確保の促進に関する法律」というのが施行されました。原則としてすべての工事に総合評価落札方式による一般競争入札を導入しようと大転換した時期でございます。その後も、いろいろと調達方式の改革に取り組んできました。

当時、品質確保の切り札として自信を持って導入した総合評価落札方式ですが、最近いろいろと問題があると言われるようになりました。つい二三日前に建設専門紙の一面にあった記事を見て、ちょっと我ながらも愕然としました。総合評価落札方式を導入したことによって「ゼネコンの施工力が却って劣化した」と書いてあったんです。一般紙と違って正確な記事を書く専門紙にそういうことが書かれていました。総合評価落札方式を導入してもまだ問題があるということです。つまり、調達方式に改善を重ねても、どうしてもなかなか上手くいかないわけです。その問題の根っことは何かというのが、私の今日のテーマ

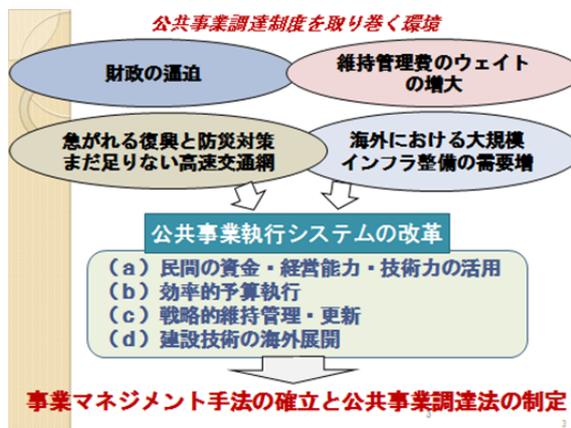
であります。調達ルールを定める法制度、つまり明治以来の『会計法』が「癌」じゃないかと思っています。

今この公共事業の進め方、特に調達ルールを定めている会計法を見直さないといけない時期にきていると思っています。財政の逼迫、もう人口が伸びないので、先ほどの井上部長の話にもありましたが、これから予算が伸びていかない。そして同じ限られたパイの中でストックが増えてきているので、維持管理費のウェイトが増えてなかなか新規の建設ができない、そして東北の復興、これも急がれる。そして東南海・南海、東海地震、あるいは首都圏直下地震、これがすぐにもくるといわれていますから、その防災対策。そしてミッシングリンクといわれている高速道路網など。こういったニーズがまだまだある。一方で、日本では大規模な建設プロジェクトは減ってきていますが、海外においてはこれから大規模な工事が次々と出てくる。それに対して日本の技術を生かさないといけない。公共事業をとりまく環境がこのように厳しくなっているのですから、公共事業の執行システムを根本的に改革しようということです。

この後講演される福田理事長がその委員長をされていた土木学会建設マネジメント委員会において、一昨年、公共事業改革プロジェクト小委員会というものを設けまして、その中で、事業マネジメント手法の確立、それから調達ルールを定める法制度の見直しという2つの大きなテーマに取り組みました。そして、昨年8月に報告を取りまとめたところでございます。今日は特にこの公共事業の調達の見直しの方を中心にお話をしていきたいと思っています。

講演の内容

今日の講演としては、1つは、「癌」という言い方を先ほどしましたけれども、明治以来変わらないわが国公共調達制度の枠組み、すなわち会計法の問題点を明らかにしたい。そして2点目には、そういうなかなか変わらない会計法でもですね、昭和になって唯一変わったのは、昭和36年にいわゆる低入札防止策が設けられたんです。この会計法の改正すら10年以上かかったんです。その顛末というのをご紹介したい。



講演の内容

- 1 明治以来変わらぬわが国公共調達制度の枠組み
- 2 10年以上の年数を要した昭和36年会計法改正
- 3 公共事業調達法の提案

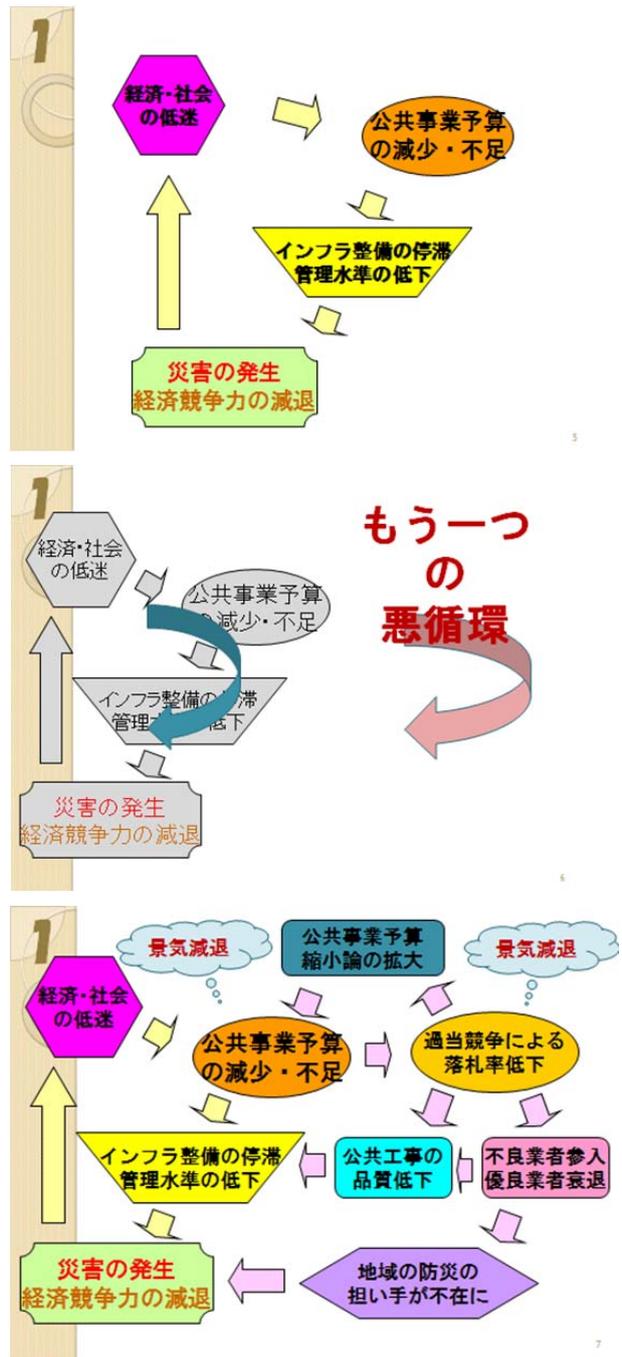
そして最後の3点目に、今ここの会計法を抜本的に見直さないといけないということで、先ほど言いました土木学会の提言にも書いた「公共事業調達法」の提案というのをご紹介したいと思います。

今の社会環境は、よくご存じのように、こういう悪循環がありますね。景気が悪い、予算が減る、インフラ整備が停滞して管理水準も低下する。すると災害によって大きな被害となる。そして経済競争力が減退して、これまた経済が悪化する。こういう悪循環が起きているわけです。これをこの東日本の復興をはじめとするインフラ整備によって、好循環に変えていこうというのはもちろん重要であります。

だがそれだけではなくてもう1つ大きな悪循環があるというふうに私は言っています。もう1つの悪循環というのが公共調達制度に起因するものです。何かというと、予算が減って過当競争に陥る。ダンピング、そして落札率が低下して安い金額で受注する。そうすると安くできるんだからもっと予算を減らしていいじゃないかという公共事業縮小論になる。あるいは、無理な安い値段で受注すると質が低下する。そうするとインフラの質も低下する。あるいは安かろう、悪かろうということで不良業者が跋扈して悪貨が良貨を駆逐する。すると、地域の防災力が衰える。災害が起きて東北

の方では道路の啓開がすぐに進められましたが、建設業者が疲弊してしまっていると、いざという時にああいうことができなくなる。そういう悪循環がこの調達制度の問題としてあると思います。

今日の多くの方は公共事業に関わっている方が多いと思いますが、念のためちょっと説明します。今日の大きなテーマ一つ、公共事業調達制度の中で予定価格の問題というのがあります。これは日本の場合、予定価格以下でないと落札できないという問題があります。落札する金額が落札価格。一番低い金額で入札した者が落札するとしますと、落札価格を

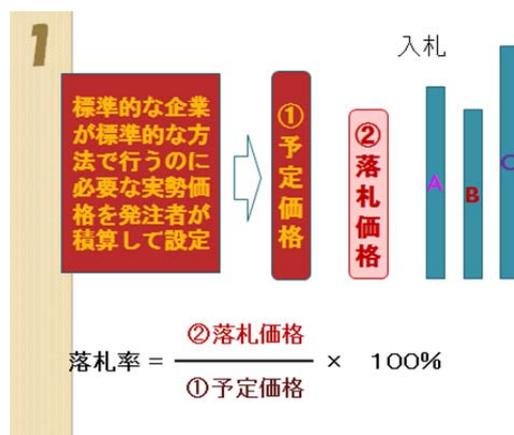


予定価格で割ったのが落札率です。過当競争になるとこの落札率がどんどん下がるという問題があります。この予定価格の仕組みがこれでいいのかということを今日議論したいと思います。

そして、これは声を大に特に経済学者だとか、一般紙の記者の人には言いたいわけですが、予定価格というのは、あくまでこれは実勢価格なんです。つまり、標準的な業者が標準的な施工方法で実施する場合に必要な価格、いわゆる実勢価格を調べて算定したものを予定価格としています。ですから予定価格に対する落札価格の比率が90%はけしからんという論調を、私は問題だと思っています。むしろ実勢価格、たとえばパソコンを買うのだって最近「価格ドットコム」で調べたら実勢価格がわかりますよね。その実勢価格に近い価格で調達するのが普通ですから100%に近くていいはずですね。公共調達では、その実勢価格を上限にして拘束しています。会計法に、予定価格の制限の範囲内で契約の相手方を決めろとしています。よくテレビやマスコミの論調で言われるのは、この予定価格に対して落札率がたとえば9割というのは高いと言うんです。これはおかしいですよ。特に、工事の場合は安けりゃ安いほど得をしたというものではないんです。単品受注生産、契約する時点ではものがまだできていないわけですから、契約してからものをつくるわけですから、無理な安い価格にすると、手抜きの問題、質の低下の問題がある。そして現地生産ですから、一品一品で価格が変わってくるわけです。単純に電気製品を買うような物品調達の問題とは全く違うということを言いたいと思います。

日本の公共調達ルールは特異

日本の会計法による公共調達ルールは、非常に特異なものです。日本では慣れてしまっ



1 予定価格は上限拘束！

- 落札額は予定価格の制限を超えることができない
会計法 第29条の6 第1項 ～予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とするものとする。～

予定価格はメーカーの定価ではない！

- 標準的な業者が標準的な方法で施工するのに必要な価格で、発注者が定めるもの
予算決算及び会計令第80条第2項 予定価格は、～取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。

1 公共工事の特性 (一般の製造業には無い特徴)

- 購入前にマーケットによる評価がない
- 単品受注生産: ～契約時点で工事目的物が存在しない
- 現地生産 ～品質管理に工夫が必要
- 不良があっても発見が困難 ～不可視部分が多い
- 不良品と判明しても取り替えることは困難

- 不特定多数の国民が長期にわたり活用
- 一般に施設の規模が大きく、工事段階及び管理段階において環境への影響が大きい
- 施設のライフサイクルにわたる長期間の品質確保が必要
- 公的機関によって公的資金を主たる財源として整備

で当たり前と思って、あまり問題意識はないかもしれませんが、国際的に見ると、まずこの予定価格の上限拘束というものは、海外にはほとんどありません。日本の影響下にあった韓国とか台湾には残っていますが、それでも日本のような厳格な仕組みではないですね。

日本では当たり前に変更契約で入札する、あるいは随意契約でも札入れしますね。例えば 10 億円の工事を例えば杭の本数が増えたからということで、10 億が 12 億になるという時に、2 億増、予定価格 2 億に対して札入れしてもらって、2 億を割り込んでやっと契約するわけです。そんなことをしている国は私が調べた限りはないですね。変更契約とか随意契約というのは、相手が 1 社しかいないというのに、日本の場合札入れするんですね。世界中ではこんなことはしないですね。相手が一社しかいないんだったら、これは交渉して価格を決めるしかないわけです。どういう中身で、どういうお金でやってくれるんですか。という風な交渉しかないわけです。海外では随意契約で札入れをするということはしますか、という質問しても通じません。そんなことあり得ないと思われている。日本では落札するまで何回でも入札します。私が近畿地方整備局いた時、40 回くらい入札を繰り返したという事例が実際にありました。相手が一社で他に契約相手いないわけですから、予定価格以下になるまで永久に繰り返すんです。40 回でも、50 回でも。そして、落札率の議論は予定価格の上限拘束を前提にした議論なので、こんな議論は海外ではなされない。

それから官の積算基準。日本では、発注者側が積算して予定価格を設定しますので、発注者の積算基準をもっと適正に上げてくれとかいう業界から要望があります。こんな議論も海外ではあり得ないわけです。海外では、積算というのは民間側、受注者側が積算して、それに対して発注者側が契約するわけですから、官の積算基準に対して注文されるようなことはない。海外でも官が積算する場合がないことはないです。受注者の積算をチェックするためにやっていることはあります。

また、日本では予定価格を削る「歩切り」ということばがありますが、「歩切り」というのも英語に訳しようがないです。歩切りというのは、発注者が予定価格、本来 10 億円の工事を削って 9 億円にしてしまうということを「歩切り」といいますが、外国人に説明しようがない。なぜ日本だけがそんな特異な仕組みになってしまったのでしょうか。

明治 22 年の会計法にみられる入札制約制度

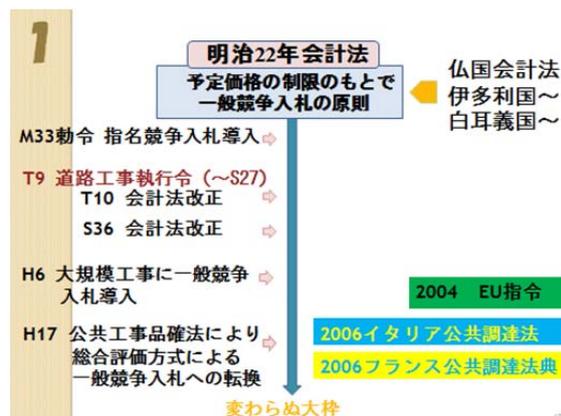
もともとは明治 22 年の会計法に入札制約制度を定めた時は世界最先端のものを持ってきたつもりだったんです。フランス、イタリア、ベルギーに習ってつくったんです。アメリカ

7 不可解なわが国の公共工事入札契約制度

- ① 予定価格の上限拘束？
- ② 変更契約で入札？
- ③ 随意契約で入札？
- ④ 落札率は低いほど良い？
- ⑤ 官の積算基準？
- ⑥ 歩切り

落札するまで何回でも入札

カには会計法はなかった。ドイツにもまだ確立してなかった。フランス、イタリア、ベルギーという最先端の会計法を真似してつくったつもりなんです。今や、それらの国ではどんどん変わっています。海外はもう全く違います。日本だけは、昔のこの予定価格の制限のもとで一般競争入札の原則というものをそのまま今も引きずっています。もっとも、当時ですら予定価格の厳格な制限というのは海外ではなかったん



ですけどね。フランスとイタリアの会計法に「場合によって予定価格の制限を設ける」というのはありました。厳格なものはなかったんですが、そのフランス、イタリアの予定価格の制限というのを厳格な形にして持ってきてしまったということです。しかし、一般競争入札の導入で、安値受注や粗悪工事、不良業者の参入で大混乱となったので、明治33年には勅令で指名競争入札が導入されました。事実上明治33年以降はずっと平成6年になるまで指名競争入札が主に使われました。平成5年に起きた談合問題がきっかけになって、アメリカの圧力もありましたが、平成6年度から大規模工事に一般競争入札を導入したという経緯があります。

実は、明治22年というのは、西暦でいうと1889年ですね。1889年に会計法というのを作りましたが、フランスの会計法は1862年のものを参考にしました。1862年のものです。フランスも実は使い勝手悪いというので、1862年会計法の20年後、1882年に交渉方式というのを通達で位置づけています。ですから、明治22年1889年に明治会計法をつくった時にはすでにフランスでは交渉方式があったんですね。通達ですが、でもそれは日本には導入しなかった。

イタリアについては、1884年のイタリアの会計法を持ってきました。しかし、実はそれよりも20年ぐらい前、1865年に公共事業法というのがあったんです。これほとんど日本では知られていません。当時日本の大蔵省が海外の調査した時にも、調べた形跡はないですね。1865年の公共事業法というのは、公共事業の発注方式を定めていたんですが、それは参考にせずに1884年の会計法を持ってきたということです。ベルギーについては1880年時点の会計法を参考にしました。

そして、明治会計法以来、そのまま日本は基本的に変わってないんですね。ですから、どうしても使い勝手が悪いから指名競争入札を使うようになった。そして、大正9年道路工事執行令というのがあります。これは当時ダンピングを止めるために、内務省が、道路法の政令として定めていたんです。その中に最低制限価格制度というのを位置づけました。道路法の下の方の政令にも関わらず、この道路工事執行令に定めた最低制限価格が、建築も含めて全ての公共工事の発注に使われました。ところが、昭和27年に新しい道路法が施行さ

れた時にこれが消されてしまったんです。そこで、後で言いますが、昭和 36 年会計法改正で低入札防止策が位置づけられたわけです。大正 10 年の会計法改正というのは指名競争入札を法律に位置づけたものです。平成 6 年からは一般競争入札が大規模工事に導入されました。平成 17 年には総合評価落札方式による一般競争入札を、基本的に国については全ての工事に適用しようということで展開しました。

入札契約制度の海外比較

さて、海外と比べてみましょう。明治会計法制定当時、どういう風に海外と似ていたのか。一般競争入札の原則、そして例外的に随意契約というのはフランス、イタリアと同じです。それからフランスには指名競争入札というケースがあった。日本はこの時は取り入れていません。それから「売り」と「買い」がいっしょの扱いです。売る時はそりゃ価格だけで決めたらいいでしょう。たとえば政府の国有の土地を売るなら、一番高い値をつけてくれた者に売ればいいでしょう。だけど、買う時には特に公共事業の場合はモノが出来てないんですから、ただ安けりゃいいという話じゃないから、「売り」と「買い」というのは手続きは別に定めるべきですね。しかし、当時はまだフランス、イタリアも売買を同じ扱いにしていた。もっともイタリアには公共事業法というのがありました。会計法では、物品であろうが工事であろうが同じ扱いでした。予定価格は日本は厳格に定め、落札基準は最低価格でした。

1 入札契約制度の各国比較（明治会計法制定当時）

	日 本	フランス	イタリア
入札方式	一般競争入札と随意契約 指名競争入札あり		
売買	同じ扱い		
物品、サービス、工事等	同じ扱い 1865公共事業法		
予定価格	必ず定める	定める場合あり	
落札基準	最低価格		

これがもう 1970 年前後になると各国は進化しています。すでにフランスでは提案募集方式が導入されています。これは今で言う日本の総合評価落札方式みたいなものです。交渉方式は当然入っています。イタリアも 1972 年から交渉方式が入っています。そして予定価格の上限拘束については、日本は必ず定めるとなっていて、厳格です。フランスの場合は一般競争入札の場合は定

1 入札契約制度の各国比較（1970 前後）

	日 本	フランス	イタリア
入札方式	一般競争 指名競争 随意契約	一般又は制限 の競争又は 提案募集 交渉ほか	一般競争 交渉
売買	同じ扱い	別の扱い	
物品、サービス、工事等	同じ扱い	調達物に応じて多様な方式 1865公共事業法	
予定価格	必ず定める	定める場合あり (一般競争の場合) (競争の方法の一つ)	
落札基準		最低価格又は最も経済的に有利	

めていました。イタリアの場合は 5 つぐらいのメニューの競争方法のうちの一つということに過ぎなかった。落札基準については、日本の場合は「最低価格」、一番安いのが良いと書いていたけども、フランス、イタリアはすでに「最低価格」または「最も経済的に有利」の二通りがあります。「最も経済的に有利」というのは、価格以外の要素も含めて総

合評価によって落札者を決定するという意味です。

そして、現在についてみると、日本は変わっていませんね。やっと平成 17 年の『公共工事品質確保の促進に関する法律』という別の法律を議員立法でつくったことによって、この会計法で言っている例外的に総合評価というのが、工事では原則的に適用することになった。それ以外は変わっていない。フランスとイタリアはもう進化しています。「売り」と「買い」は当然別です。そして、物品、サービス、工事など調達

1 入札契約制度の各国比較（現在）

	日 本	フランス	イタリア
入札方式	一般競争 指名競争 随意契約	一般又は制限 の競争又は 提案募集 交渉ほか	一般競争 交渉
売買	同じ扱い	別の扱い	
物品、サービス、工事等	同じ扱い	調達物に応じて多様な方式	
予定価格	必ず定める	なし	
落札基準	最低価格 (例外的に総合評価)	最低価格又は最も経済的に有利	

別に2005公共工事品確法

目的物によっていろんな方式を選べるようになっていきます。落札基準も、「最も経済的に有利」というのを入れています。日本だけは変わっていない。一般競争入札の原則も変わっていませんね。海外はもうすでに大きな工事はこれじゃいけないということで、大規模な工事はセレクトティブ・テンダリングとかリストリクティブ・テンダリングという、入口はオープンで会社数を絞って選定してから総合評価で落札者を決めるというのが原則です。大きな工事は 2 段階入札が原則です。そして、日本は「買い」と「売り」がいまだに同じ扱い、こういう国はほとんどないですね。

それから韓国は、日本の統治下にあったので日本と同じ会計法がありましたが、それはもう撤廃して新たな法律ができています。そして物品、サービス、工事等の目的物により多様な調達方式を選べるようにしています。日本はいまだにいっしょくたです。そして、交渉手続きがいまだにない。世界中調べましたが交渉手続きを定めていない国はないですね、韓国、台湾にもすでに入っています。そして、日本は、予定価格の制限を必ず定めるというのもいまだに厳格にやっている。どうしてこんな特異な法律を今まで後生大事に持っていて改正しなかったのでしょうか。

- 1 明治以来変わらぬわが国入札契約制度の特徴**
- ① 公告して競争を行うこと（一般競争）を原則
 - ② 買入れと売り払いは同じ扱い
 - ③ 物品、サービス、工事等の目的物によらず同じ扱い
 - ④ 交渉手続きを認めない
 - ⑤ 価格の制限（予定価格）を必ず定める
 - ⑥ 予定価格は事前に非公表とする
 - ⑦ 落札基準は最低価格を原則とする

平成 6 年までは指名競争入札制度で運用

振り返ってみると私自身も長い間発注業務を経験していましたが、平成 6 年頃までは困ったことはなかったですね。なぜならば、一般競争入札の原則と法律でうたっているけれど、実態上、運用は長年にわたって指名競争入札でしたからね。品質重視の発注者と、過当競争を嫌う受注者側の双方にとって好ましい指名競争入札方式がずーっと長く行われて

いましたから。要は、会計法を建前通りに使っていなかったからあまり困らなかったという事です。

予定価格という上限を定めたって、発注者が予定価格を適正にさえ定めてくれば受注者としても困らない。適正に定めてくれば問題ない。発注者にとっても、ある一定の予算の中で質の高い工事をやってくれば問題ない。ということで、双方の利害に叶っていたということです。価格競争だけで落札者決めていたというのも、問題なかった。今では談合は悪とされていますが、昔は談合は必ずしも不正行為ではなかった。罪に問われなかったということで、調整行為が容認される時代が長く続いていました。ですから、価格競争だけで落札者決まるという建前が法律で規定されていても、問題はなかったということです。以上のことから先ほどの 7 つの欠陥がいずれも問題にならなかった。交渉手続きが規定されていなくても問題なかったんです。

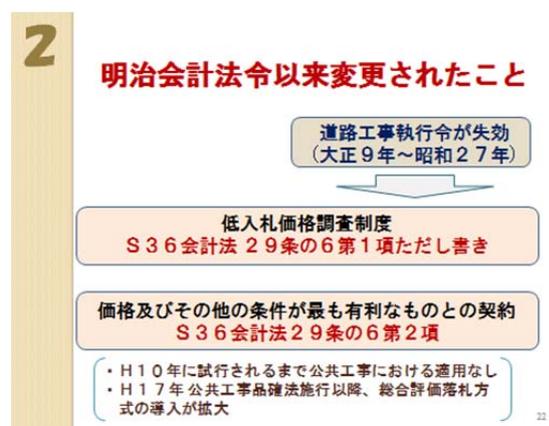
談合決別宣言以降

ところが、平成 6、7 年以降というか、問題が特に顕在化したのは平成 17 年 12 月以降です。平成 17 年 12 月にいわゆるスーパーゼネコン 4 社が「談合決別宣言」をして、それ以降本当に調整行為がほとんどなくなりました。その結果、一般競争入札で一気に価格競争が激化して、叩きあいになりました。交渉手続きもないから技術重視の調達もなかなか難しい。品質に対する懸念、それから優良企業が生き残れない、技術が疲弊・衰退するという大きな問題が平成 17 年以降ぐらいから顕在化してきたんです。



会計法の改正

ではこの会計法というのはいくらも変えられないのか、そんなに変えるのが難しいのでしょうか。難しいんです。でもさっき言いましたように、細かい変更は別として昭和以降、意味のある法改正は 1 回ありました。昭和 36 年だけです。改正までに 10 年以上の年月がかかりました。さきほど言いました道路工事執行令で最低制限価格制度を決めて



いたんですが、それが昭和 27 年に新しい道路法ができた時になくなってしまった。そしてそれじゃあ競争に歯止めがなくなって価格の叩きあいになるというので、価格の制限を設

けようということになったんです。国会で議論が始まってから会計法改正までに10年ぐら
いかかりました。

低入札価格調査制度の導入

この昭和36年に、低すぎる入札を調査して落札とするかどうか決めるという仕組みが入れられましたが、その時同時に、価格以外の要素も含めて総合的に評価をして落札者を例外的に決めていいよという仕組みが入りました。これが今、総合評価落札方式として公共工事に広く使われるようになったのです。ではなぜこの会計法改正にこんなに時間がかかったのかという経緯をレビューします。

昭和25年にすでに、中建審、中央建設業審議会という当時建設省の審議会で、低入札防止のため落札価格の制限を設けるべきじゃないかという提言がありました。それを受けて建設省は、建設省が所管している建設業法の中に最低制限価格制度を位置づけたいと、国会で発言しております。会計法は大蔵省の所管ですが、建設省は自分が所管している建設業法の方が改正しやすいと考えたんでしょう。

しかし、それでも大蔵省の抵抗があったようで、建設省は建設業法改正で低入札防止策を位置づけるのを断念しました。法改正というのは、建設省所管の法律の改正であっても、大蔵省も含めて内閣で合意して閣議決定しないと提案できないですよ。そして先ほどの道路工事執行令も失効してしまって、価格競争の行き過ぎに歯止めのない状態が続いた。そして昭和28年8月に建設業法改正の修正意見が議員から出され

ましたが、否決。これを何回も繰り返しています。大蔵省は反対しました。政治主導といわれている今だったら役人が「この法律は反対」というのはなかなか発言できませんが、

2 低入札価格調査制度等が導入された経緯	
経	緯
S25.9	中建審、落札価格の制限を提言
S26.5	建設省、法制化検討を国会で発言
S27.12	道路工事執行令が失効し、建設省は建設業法改正を検討するも、S28.7断念
S28.8	建設業法改正の修正意見がされるも否決
S29.5	建設業法改正の議員提案するも大蔵省が反対、次いで
S30.7	建設省も大蔵省に同調、会計検査院も反対
S31.5	会計法改正の政府提案（国会解散で廃案に）
S33.12	間組、東宮御所1万円落札
S34.9	全建、建設工事契約法案を要望
S36.3	会計法改正の政府提案（S36.10可決、11公布）
S38.8	地方自治法施行令改正

2 S27.12 道路工事執行令が失効し、建設省は建設業法改正に位置づけを検討するも、S28.7断念

S28.6 衆院建設委にて建設事務次官「ローアリミットを設ける建設業法の一部改正について関係省と相談中。」

S28.7.16 衆院建設委にて建設業法改正案に落札価格の制限が漏れているとして、（自）田中角栄議員「最低限制度を設けるべし。大蔵省当局の考えのように、安くやる人があるならそれにやらせればいいじゃないか、～これは官僚の考える机上の空論だ。私はこのような事務官僚の意見を続けていくところに、日本の政治の貧困があると率直に認めざるを得ない。」

S28.7.23 衆院建設委にて（自）小沢久太郎議員に問われ、建設省官房長「低入札工事で特に事故が多いといった弊害がないこと、会計法系統の法令に入れた方が適当ではないかといった議論も出て結論に至らなかった。」

2 建設省も大蔵省に同調

S30.7 衆院建設・大蔵連合審（建設省官房長）「本法案に反対すべきと政府方針が決まった。（中略）低い値段で請け負ったものが必ずしも粗悪であるという実績はない。業者指名を厳正に行うとか、工事の監督を厳正にすることで防止すべき。注文生産によって国が調達しているのは建設業だけではない。ローアリミットや予定価格を何とか知りたいという業者が出てくるので、いろんな問題を起す。諸外国においてもこういう立法例はない。」

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

当時は役人が平気で国会で反対答弁しています。官僚が強かったんですね。そして結局は、建設省も大蔵省に同調して反対しました。内閣として反対という立場を取ったということです。

当時、後でお見せしますが、田中角栄さんは頑張りました。与党だけでなく野党の議員も強く働きかけて、やっと大蔵省は重い腰を上げて会計法改正案を出しました。しかし、それも国会の解散で廃案になってしまいました。その後また大蔵省は動かなくなりましたが、有名な事件で、昭和33年に東宮御所の工事で間組（はざまぐみ）が一万円入札というのをして、ニュースになりました。一万円で契約してしまいました。そういう事件も起きたんで、やはり低入札防止策は必要だということで、再度提案されて今の法律になっています。

ところで、都道府県、市町村の発注は会計法ではなくて、地方自治法や地方自治法施行令によっています。会計法の改正を受けて昭和38年に地方自治法施行令が改正されました。国のルールを決める会計法の方は、著しい低入札は調査した上で落札とするかどうか決めるという「低入札価格調査制度」を導入したんですが、地方自治法施行令の方には、あるリミットよりも低い価格の場合は落札にならないという「最低制限価格制度」も加えられました。

昭和27年12月に道路工事執行令が失効して、建設省が建設業法改正を検討したけれど、断念せざるを得なかった時の顛末を少し紹介します。昭和28年6月、建設事務次官が、「建設業法の一部改正について関係省と相談中」と発言。そしてその1ヶ月後、政府の建設業法改正案にそれが出てくるかと思ったら出てこなかったんです。それで、どういうことかといったら当時田中角栄議員が国会で発言したんです。「最低制限価格制度を設けるべし」と。「大蔵省当局の考えのように安くやる人があるならそれにやらせればいいじゃないか、というそんな考えは官僚の考える机上の空想だ。そのような事務官僚の意見を続けていくところに日本の政治の貧困があるんだ」と、なかなかいいことを言っています。そして、小沢久太郎という議員も追求しました。それに対して建設省の官房長は「低入札工事で特に事故が多いといった弊害もないし、会計法系統の法令に入れるべきとの議論が出て結論に至らなかった」と答弁しました。昭和30年7月には、衆議院で建設省は、建設業法改正の議員立法に対して、「本法案に反対するとの政府の方針が決まった」と発言しました。大蔵省の主張を受けて建設省が引いてしまったんですね。もともと建設省がやると言っていたにもかかわらずです。「低い値段で請け負ったものが必ずしも粗悪であるという実績はない。指名を厳正に行うとか、工事の監督を厳正にすればいい」というようなことで、建設省も建設業法改正に反対してしまいました。そして、大蔵省主計局次長の答弁がこうです。「国家の会計制度というのは恒久制度であり、その時の経済状態に応じて便宜的に動かしていくというのはどうか。国家の会計の根本に関する問題なので、その時の経済の病理的な現象に対応して弾力的に適応していくということでは納税者が安心できない。」と言いました。この大蔵省の見解は今でも同じです。会計法の調達ルールはもう金閣玉条のごとく変えな

いというのがスタンスです。それでもやっと田中角栄議員をはじめとする国会の動きを受けて、昭和36年にこういうふうに「安すぎて質が悪いと思われる時は、他のものうち最低の価格、つまり2番目に安い者と契約してもいい」という低入札価格調査制度ができました。

10年以上かかりましたが、何とかこれができるのは、やっぱり法律の便宜的に弾力的に運用するという対応ができない問題だ

し、安値受注は、発注者・受注者の双方にとって好ましくなかった。そして長い年月にわたって、田中角栄氏をはじめとする熱心な議員がいたからということがあると思います。

2

低入札価格調査制度を法定化できた背景

- ① 法律の便宜的運用では対応できない問題
- ② 双方にとって望ましくなかった安値受注
- ③ 長い年月にわたった法改正の努力
- ④ 熱心な議員の存在

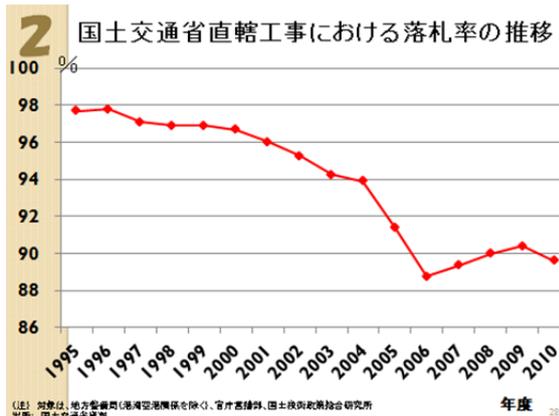
27

予定価格の上限拘束の改正へ

もう一つの根本問題の予定価格の上限拘束については、改正するのははるかに難しいと思います。しかし、最近問題が顕在化しています。落札率、つまり予定価格に対する落札の率が、国土交通省発注で従来ずっと98%ぐらいでした。ところが、1995年ぐらいから2006年ぐらいまでいわゆる官制談合事件が続発しましたが、談合が厳しく取り締まられるようになった。そして、叩きあいが生じてきて、どんどん落札率が

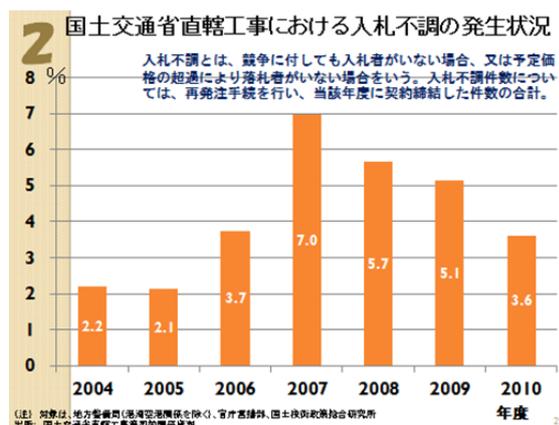
低下しましたね。さらに、先ほど言いました談合決別宣言が平成17年、2005年12月になって、どんと下がりました。これではもう質が確保できないというので、発注者である国土交通省は、平成18年、2006年から、ダンピング対策を強化しまして、平成18年12月に、あまりに安い入札は事前に施工体制を厳しく審査するということなどをはじめようになって、叩き合いが収まってきました。それでもまだ落札率はかなり低い状態は続いています。

また、予定価格の上限拘束があるとこういう弊害も出てきています。今東北でも問題になっていますけど、入札不調が起きるんですね。発注者が実勢価格はこの辺と考えて、予定価格を決めても資材の物価上昇が激しいときとか、あるいは技術者や技能者が不足するとなると、人手がないわけだから単価が上がって、予定価格がそれに追いつかないから、予定価格を上限にすると契約に至らないわけですね。入札者が誰もいないとか、入札する者がいても入札価格がすべて予定価格を上回ってしまうという事態が生じる。この図は



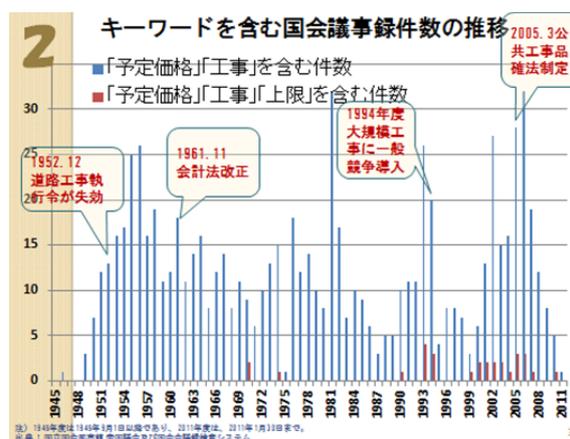
28

2010年までなので最近の東北の入札不調は入っていないんですが、この2005,6年以降と一と増えました。これはやっぱり昔の指名競争入札の時代ですと、発注者の価格が安すぎても指名されたら、指名に応じて入札して受注に至らないと発注者に睨まれて、今後指名してくれなくなってしまうというような心配もあって、だいたい落札してくれていたんですね。しかし今は一般競争ですから、儲からない仕事だと思っただら手を上げない、あるいは予定価格より上回る入札になってしまう。そうすると契約に至らない。こういうことが続発することがあります。いろいろ不調・不落対策の手をうって2008年度以降少し減ってきました。今は東北では大きな問題になっています。



上限拘束に関わる国会質疑

この予定価格の上限拘束の問題について、国会筋では問題意識があるのかどうかというと、最近急速に関心が高まっています。これは国会議事録が今、キーワードで検索できます。全ての国会議事録について例えば「予定価格」、「工事」、それから「上限」という3つのキーワードを含む議事録が何件ぐらいあるかということ全部調べられます。こんな検索をやったのは多分これが最初だと思います。そうすると、この赤い棒グラフが、3つのキーワードすべてを含む件数、「予定価格」と「工事」という2つのキーワードを含むのがこの緑の棒グラフです。この赤が最近急速に増えています。



一件ずつ中身も調べました。国会で初めて予定価格の上限拘束を見直すべきだと言ったのは1993年、業団体の日建連専務理事です。参議院の建設委員会で参考人として発言しています。「国際的にみても、建設事業の近代化のために、予定価格の上限拘束を見直してほしい」というのが最初です。国会議員が言いだしたのは2002年からです。2002年に自民党の脇雅史議員、今は国対委員長ですが、2002年に発言しています。そして2005年に民主党の阿久津幸彦議員が同じようなことを言っています。そのように国会議員の発言も増えてきています。こういったキーワードを含む議事録の件数が増えたり、減ったりしているのは、いろんな出来事に関係しています。道路工事執行令が失効すると増えたり、会計法

改正の議論のときに増えたり、一般競争入札を導入しようとするときとか、品質確保法ができる前後とか、関係があると思います。

先ほど言いました脇雅史議員が、平成 19 年に、「なぜ予定価格の上限拘束を持たせているのか」、「価格は市場が決めるものじゃないのか」という質問をしました。これに対して財務省は、「予算の範囲内で年度内の支出が行われることを統制するためには必要不可欠である。もし都合悪ければ、予定価格等を変更して再度入札をやり直したりすればいいんだから、予定価格の上限拘束があるからといって、適正な契約を阻害しているわけではない。」というようなことをいまだに言っています。日本だけがなぜ予定価格制度が必要なのか、ということがこれじゃ説明になっていない。それに、入札をやり直すなんてことは現実に事務的には難しいでしょう。

土木学会公共事業改革プロジェクト小委員会の活動

こういう問題意識もあって、一番最初に言いましたように、土木学会では、公共事業改革プロジェクト小委員会というものを設けて、私が委員長になって、建設マネジメント委員長の小澤一雅先生にも入っていただいて、こういうメンバーで1年半ぐらいかけて議論しました。そして、その結論を昨年8月にまとめました。

基本的な考え方としては、公開の原則はこれはもう今更後戻りできないということで、入口はオープン。品質確保はこれは欠かせない。そして、民間技術の活用。発注者はオールマイティではないんだから、民間の技術をどんどん活用しようということです。そして、農耕民族的、信用や実績、これは堂々と重視しようということです。長いお付き合いを重視するという日本ならではの発想を、日本人はどうも遠慮しがちですがこれを大事にしたい。欧米にはこういう発想は元々なくて、

2

財務省の見解

2007年(平成19年)5月31日 参議院国土交通委員会

「なぜ予定価格に上限拘束性を持たせているのか」との問いに対し

「～予算の範囲内で年度内の支出が行われることを統制するためには必要不可欠である。～当初の入札において定めた予定価格等の条件を変更して、再度公告を行って入札をやり直すことができるということになっており、予定価格の上限拘束性が適正な価格による契約を阻害しているということにはならない。」
(松元崇財務省主計局次長)

3

土木学会 公共事業改革プロジェクト小委員会

委員長 木下 誠也 (愛媛大学)
副委員長 小澤 一雅 (東京大学)
委員 芦田 義則 (国土技術研究センター) ～2011年4月
大上 和典 (国土技術政策総合研究所) ～2011年3月
加藤 和彦 (清水建設)
金剛 将史 (国土技術政策総合研究所) ～2011年3月
三百田敏夫 (オリエンタルコンサルタンツ)
田 村 哲 (長大)
中牟田 亮 (日本工営)
早川 裕史 (長大)
林 幸伸 (日本工営)
松本 直也 (建設経済研究所)
森 望 (国土技術政策総合研究所)
安谷 完 (国土技術政策総合研究所) ～2011年5月
横田 芳治 (国土技術研究センター)
吉田 純士 (国土技術政策総合研究所) 2011年7月～

3

求められる公共事業調達制度の見直し



一見限りのビジネスということで、入札の時に競争して安くしてくれればいいという発想でした。しかし、そういう発想でいくと、あまりに手抜き工事をされたりとか、あるいは変更契約でぼったくられるとか、いろいろとトラブルが続出して、裁判にかかる費用ばかり増えてしまうといわれることもありました。そして今や、この信用や実績を重視するというのは世界中の潮流になってきました。

日本では昭和 42 年以来、工事成績評定というのを工事の発注ごとにつけています。そして将来の発注のためにそれを活用するというのを日本はいち早くしていました。今では、欧米も日本の真似をしてアメリカもフランスもイギリスも多くの国で最近では、成績を記録に残しています。長いお付き合いを大事にするというのは、元々日本の考え方でしたが、国際標準になりつつある。日本は自信をもって実績重視、成績重視の調達をやればよい。

そして、調達という買い入れの行為は、売り払いとは別の扱いとして、多様な調達方式を可能にしたいと考えます。外国並みに多様な調達方式を可能にしたいですね。そして、予定価格の厳格な上限拘束というのは見直したい。それから、交渉方式というのは日本以外のどこの国にもある制度ですから、これがないのはおかしい。これは是非入れたいと思います。最初に言いましたが、変更契約とか随意契約のように相手が一社であれば、これは交渉で価格を決めるしかないですね。だって対等なんですから。一方の側がここまでしか出さないというのでは、契約が成り立たない可能性があるわけです。だから交渉を認めるのは当たり前のことです。次に、落札基準の見直し。ベスト・バリュー・フォ・マネーを原則にしたい。要は目先の価格が一番安ければ良いというのではなくて、橋にしたって道路にしたって 50 年 100 年使うわけですから、ライフサイクルで総合的に最も経済的なものがいいということを原則にしたい。海外の国の多くは、これが原則になっています。それから、実情に即した落札価格の制限、ダンピング対策をきっちりやらないといけない。それから、経営力と技術力を分けて企業評価を行えるようにしたい。

これは今までちょっと説明を省いていましたけども、どこの国も発注する時に企業を事前に審査するのが一般的ですね。その時に企業の経営力とか技術力というのを点数化したりして評価します。日本の場合は各企業を、経営事項審査点数という客観点と主観点を足し算して合計点が大きいほうから順番に並べて、A、B、C とかのランクに格付けします。日本の場合はこの経営力と技術力という全く次元の違うものを合計しています。例えば年収と体重を足しているようなものですね。経営力・財務力の面から履行能力をチェックしたいならそういうものを表す指標でチェックしないとイケない。技術面の履行能力をチェックしたいなら技術力を表す指標が必要です。これをちゃんと分けて評価できるようにしましょう、ということを行っています。

公共事業調達法の提案

具体的な法律の提案ですが、詳しくお知りになりたい方は土木学会の建設マネジメント委員会のホームページから PDF ファイルをダウンロードできます。「公共事業改革プロジ