



Title	公共工事入札契約制度に関する一考察
Author(s)	渡邊, 法美; 小沢, 一雅; 國島, 正彦
Description	第3回衛生工学シンポジウム (平成7年11月9日 (木) -10日 (金) 北海道大学学術交流会館) . 5 計画・展望、事例報告 . 5-5
Citation	衛生工学シンポジウム論文集, 3, 239-243
Issue Date	1995-11-01
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/7916">https://hdl.handle.net/2115/7916</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	3-5-5_p239-243.pdf



## 公共工事入札契約制度に関する一考察

渡邊法美、小沢一雅、國島正彦（東京大学）

## 1. はじめに

平成5年12月の中央建設業審議会の建議<sup>1)</sup>では、「不正が起きにくい」と「信頼のできる業者を選定する」ことに議論の焦点を当てて入札制度の改革の方向が示された。また、平成6年以降は、建設産業界の非競争性・不透明性に対する国民の不安を払拭することを目的として、歴史的な大改革といわれる一般競争入札制度の導入、建設業法の改正、さらに建設産業政策大綱<sup>2)</sup>の策定と数多くの施策が矢継ぎ早に打ち出されている。

公共建設事業はよりよい国造りを行うために必要不可欠であり、建設業が国の重要な基幹産業の一つであることを考慮すれば、入札制度の検討は、不正行為の防止だけではなく、「より良い国造りを実行していくためには、建設業・公共事業はどうあるべきか」という総合的視点が大切である<sup>3)</sup>。

本研究は、我国の公共事業における従来の入札契約制度と新しい入札契約制度の特性を総合評価するため、それぞれの制度について全体の事実関係を通観できる特性図を表すことを試み、特に重要と考えられる要因について論じた。

## 2. 従来の入札契約制度の特徴

## 2.1 従来の入札契約制度の特性図

従来の指名競争による入札契約制度を表現するために考案した特性図を、図-1に示す。

四角で囲まれている項目は、指名競争に関する手続き、または特性要因を表し、丸で囲まれている項目は、その特性要因を定量的に表す変数や指標である。実線の矢印は、矢印で結ばれている項目間に因果関係が存在することを示し、点線の矢印で表される因果関係は実線のそれに比べて弱いことを意味する。また、「影」を付けた部分はその役割が必ずしも明確になっていな

い部分、または非公開で行われている可能性のある行為を表す。

## 2.2 『指名』とその運用に関する考察

従来の『指名競争制度』は、比較的少ない事務量で信頼のできる業者を選定し、『予定価格制度』の厳格な適用により不当な価格上昇を未然に防止しながら、『分割発注方式』の併用によって「結果の公平」を実現してきたシステムであると考えられる。我国の戦後の復興期から高度経済成長期を経て今日まで、公共事業の効率的な執行が可能であったのは、こうした特長に因る点が大きかったと思われる。

一方、従来の方式に、制度そのものの欠陥或いは運用の不備があることも明らかである。

指名業者選定にあたって、政治家からの不当な介入（天の声）や発注者の恣意的運用が可能であるという制度・運用の欠陥は大きな問題点である。企業側に「受注量拡大」という至上命題が絶えず存在しており、企業と政治家にとって「支援・献金-天の声」という構図がお互いに魅力的となる可能性がある。

談合（受注調整）問題の背景には、業者側の「技術力を競わない価格だけの一元的競争」に対する危機意識があると考えられる<sup>4)</sup>。すなわち、指名業者選定要領には、「当該工事施工についての技術的適性」が含まれているが、この審査・選定基準は企業側には一切公表されず、また指名後の入札において、技術的適性は一般には審査されないため、業者間の受注競争は実質的には価格による一元的競争となっている場合が多いと考えられる。このため業者側に、ダンピングの横行による業界全体の弱体化や業界の無秩序な混乱等の危機意識があると考えられる。

したがって、建設業全体において健全な競争と発展を促すためには、手続きの透明性・客観

性を高めることにより、業者選定における不正行為を防止することは勿論のこと、価格と技術力の双方による競争を導入することも大切であると思われる。

### 2. 3 経営事項審査

従来の経営事項審査は完成工事高の評価が大きいこと、業者の経営方針として完成工事高を高めることが重視されてきた。我国の多くの企業は終身雇用制度を採用しており、特に大企業は多数の技術者と職員を継続的に雇用しなければならず、利益の多少に拘らず、とにかく一定量以上の工事を受注することが大切となった。終身雇用制度が、完成工事高重視の姿勢に拍車をかける結果となり、大企業と中小企業との経営規模の格差を増大させる一因となったと考えられる。「受注量拡大」という至上命題が、企業を政治家へ向かわせた背景の一つにあったと考えられる。

作業員や施工機械を多数保有すると経営事項審査の中の「経営状況分析得点」が低下するので、元請企業はこれらを外注化する、いわゆる経営の軽量化を図り、施工管理等の管理能力の強化を重視してきた。このような労働力や施工機械の外注化は、建設業の下請の重層化を押し進め、ひいては下請作業員の社会的地位の向上を阻害する一因となったことは否定し難いように思われる。

高い格付けが高い完成工事高に結び付き、その完成工事高がまた次回の格付けに反映されるという『正のフィードバック』の存在が、企業の終身雇用制度の採用とあいまって、我国の建設業の構造の相当部分を規定してきたと言える。

システム工学の理論を用いるまでもなく、『正のフィードバック』を持つシステムは不安定であり、本節で述べたような幾つかの弊害を生み出している。現在、経営事項審査の見直しが検討されているが、こうした弊害の緩和を十分に考慮していく必要がある。

### 2. 4 コンサルタント業界

コンサルタントは、発注者の「技術的パートナー」として位置付けられているが、その役割は必ずしも明確になっていないように思われる。一般競争入札の大規模工事への導入が決定され

たことに伴い、入札手続きに関する事務量は急激に増加することは必至であり、また、民間の高度な技術を採用するにあたっては、コンサルタントが果たさなければならない役割は極めて大きいと言える。新しい制度を円滑に運用していくためにも、発注者・施工業者との役割分担をもう一度見直し、コンサルタント業者が適切な社会的地位と責任を持って業務を担当することが出来るような法制度や周辺制度の整備を行う時期に来ている。

### 2. 5 建設技術開発のあり方

従来は、価格が落札者を決定する審査基準であったため、企業が優れた技術を開発することは技術開発費を回収出来ないリスクが大きく、企業の技術開発は価格を減少させるような技術の開発に主眼が置かれてきた。しかし、最近は国民や社会経済のニーズが多様化・高度化しており、こうした社会経済情勢の要請に建設業が将来も応えていくためには、価格以外の耐久性、省人化、省エネルギー、労働環境や自然環境への配慮、美観等の供用性等に優れた技術を的確に評価出来るシステムを開発することが重要である。

## 3. 新しい入札契約制度の特徴

### 3. 1 新しい入札契約制度の特性図

一般競争入札制度の導入と建設業法の改正によって、新しい入札契約制度の特性の相当部分が決定されると考えられるため、本節では、これら二つの項目の改革の影響に特に着目した。

図2は、新しい入札契約制度における特徴を図示しようと試みたものである。記号の定義は図1と同じであるが、太線の矢印は普通線の矢印に比べてより強い因果関係を持つことを意味している。

### 3. 2 新しい入札契約制度の長所

一般競争入札制度は指名競争入札制度よりも高い透明性を有すると考えられる。業者選定において政治家の不当な介入が困難となるため、政治家と施工業者間の非合法な関係も消失すると考えられる。

また、一般競争入札制度では、価格競争性が重視されるため、非効率な企業が淘汰される可能性も高いと思われる。

今回の建設業法の改正の中で最も重要な改正の一つは経営事項審査の見直しである。新しい経営事項審査では、「完成工事高」のウェイトが低下し、新たに「技術力」が独立した項目として評価されることになった。

経営事項審査の見直しにより、元請企業の経営方針として、従来の完成工事高の重視、すなわち経営の大規模化の重要性はやや小さくなり、代わって技術力や経営力向上の重要性が高まると予想される。企業の経営力が重視されることは、非効率な企業が淘汰されることを意味し、また、技術力が重視されることは、企業が技術者、技能者、さらには作業員を直接雇用するインセンティブが高まると考えられることから、最終的には重層下請構造の階層数の減少につながる可能性があると思われる。

### 3. 3 新しい入札契約制度の問題点

しかし、新しい入札契約制度では、信頼のできる業者を選定するための機能が必ずしも十分ではない。新しい制度の導入後、多くのダンピング入札が行われているとの報告もある。ダンピング入札では、施工業者の利益は小さく、赤字となる場合もあることが予想される。

日本の公共工事では、現実には、発注者と元請企業間の契約だけでなく、元請企業と下請企業間の契約も不平等であると考えられる。このため、重層下請構造の中で下位に位置する下請企業に、落札価格の低下に伴う金銭的しわ寄せが及ぶと考えられることから、経営状況が悪化しつつある下請企業も少なくないように思われる。経営状況の悪化は、作業員の更なる外注化に結びつくことから、経営状況が悪化する下請企業数が増加するにつれて、より多くの下請企業が生まれると思われる。このことは、十分な訓練を受けていない非熟練労働者や低賃金での労働が可能な外国人労働者の雇用が増加し、さらには建設作業員の社会的地位向上を阻害し、基本的作業ミスから生じる労働災害が増加する可能性が高いことを示唆しているように思われる。

### 3. 4 今後の課題

このように、新しい入札契約制度には、一般競争入札制度の導入に伴う高い透明性と価格競争性の確保、経営事項審査の見直しに伴う元請

企業の技術力と経営力向上のインセンティブの増加という多くの長所が存在する。しかし、信頼のできる業者を選定するための機能が必ずしも十分ではないため、下請企業や末端の作業員に金銭的しわ寄せが及ぶ短所も存在する。新制度の長所が短所によって相殺されてしまう危険性もある。そこで、新しい入札契約制度では、

1. 信頼のできる業者を選定するための機能の強化
2. 優れた下請企業の育成・保護

の2点が早急に解決を要する問題であると考えられる。

第一の問題点について、建設省はペナルティの強化等不正行為の防止や低入札価格調査制度の活用等幾つかの対策を打ち出してきた。第二の問題点についても、建設省は2度にわたる構造改善プログラムの実施をはじめ様々な施策を展開してきた。これらの施策をさらに効果的なものとするための方策の一つとして、発注者から末端の作業員までのお金の流れをある程度透明化することが考えられる。今後の研究において、その方策の是非並びにその具体的実施方法を検討したい。

### 4. 参考文献

- 1) 中央建設業審議会：公共工事に関する入札・契約制度の改革について、1993
- 2) 建設省建設経済局：建設産業政策大綱、大成出版社、1995
- 3) 國島、渡邊：公共工事の入札制度に関する一考察、建設マネジメント研究, Vol.1, pp.115-120, 1993
- 4) 牧野良三：競争入札と談合、都市文化社、1984
- 5) 國島、庄子：建設マネジメント原論、山海堂、1994

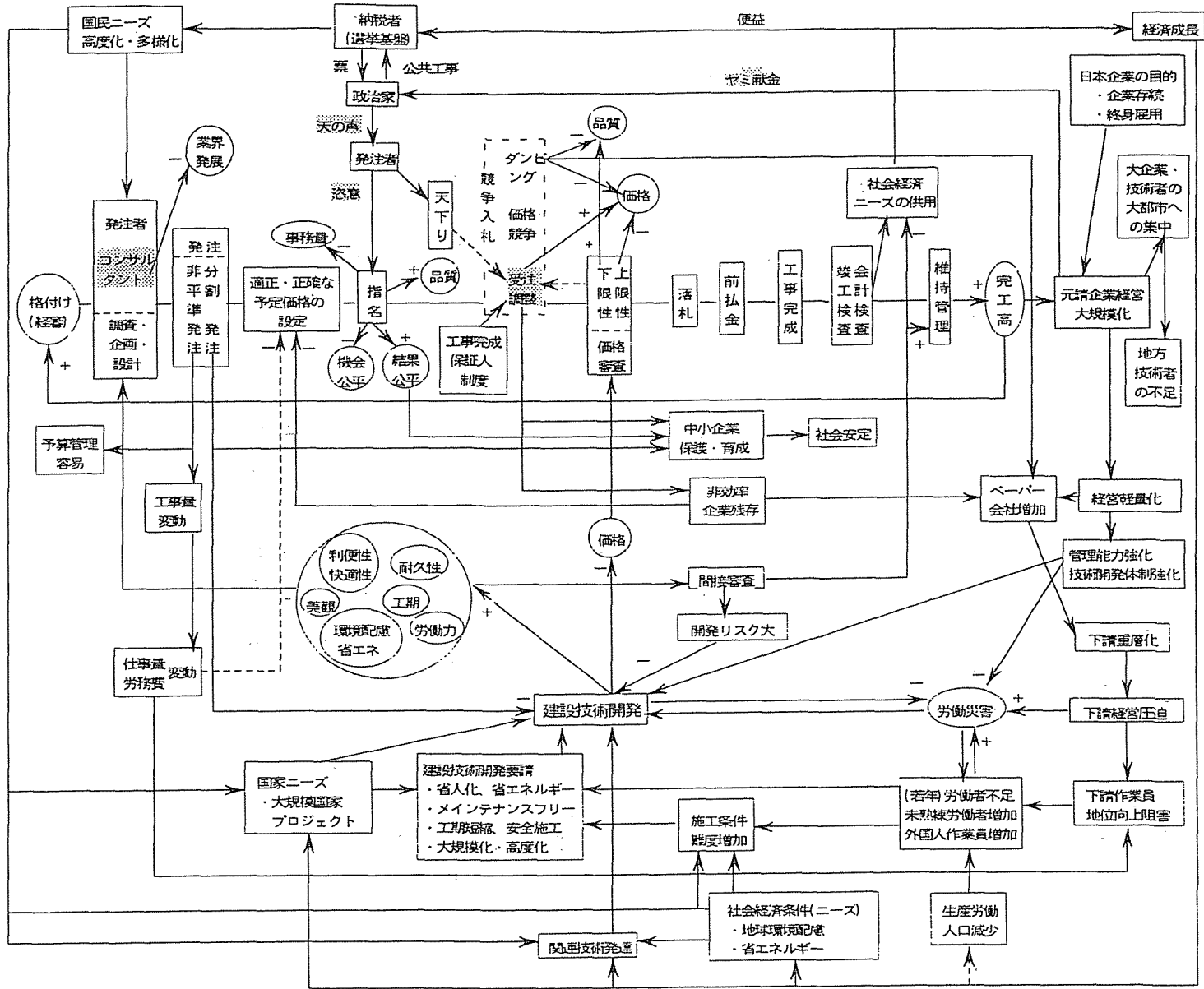


図-1 従来制度の特性図 (試案)

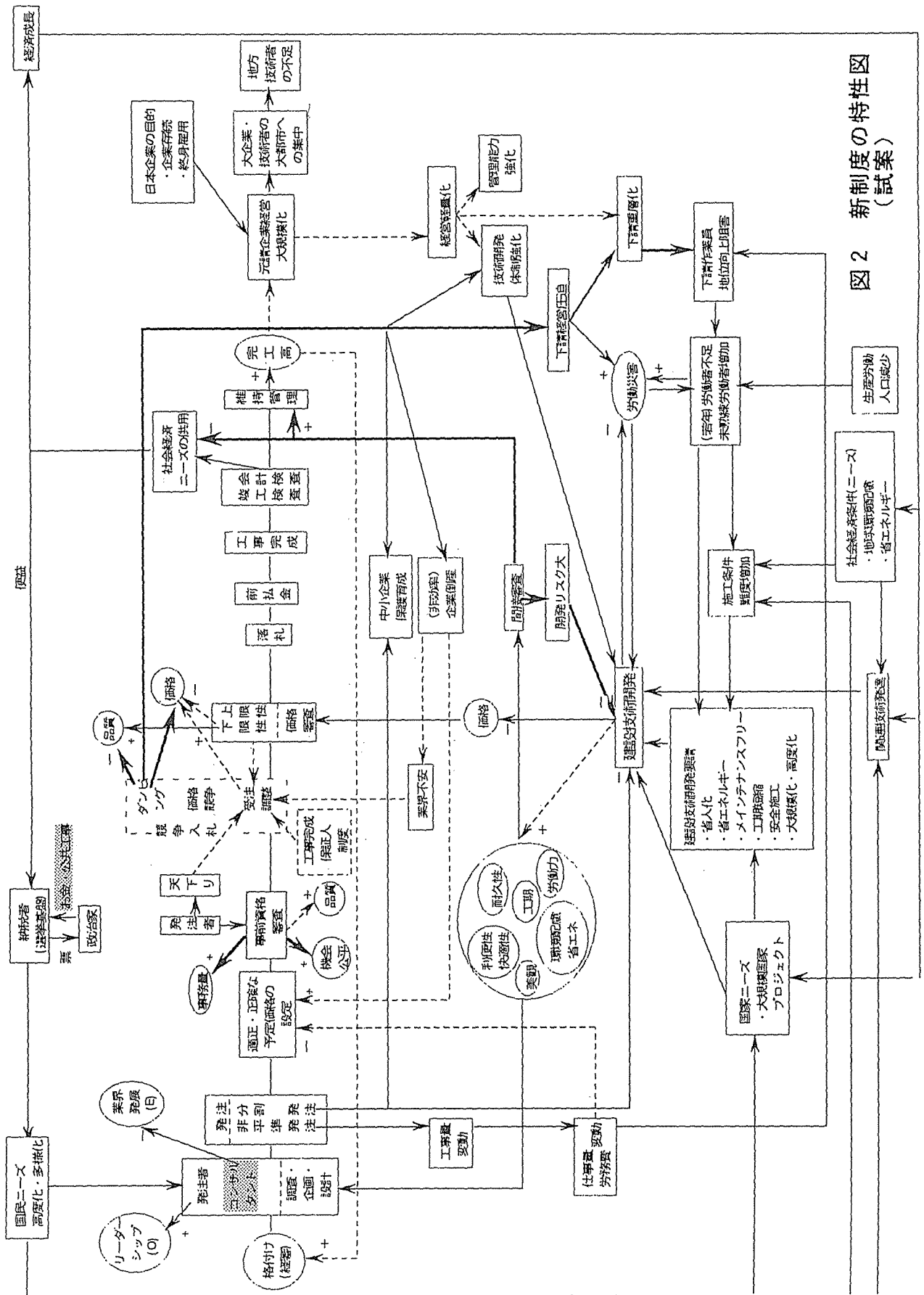


図2 新制度の特性図 (試案)