

平成 29 年 9 月 22 日

第 92 回 建設産業史研究会定例講演

## 『海外と比較したわが国の公共調達』

日本大学 危機管理学部 教授

木下 誠也 氏

ご紹介をいただきました木下です。どうぞよろしくお願いたします。

今日は、大変貴重な機会をいただきありがとうございます。こういうことについて詳しい大先輩が大勢おられますので、私の話は予定より早く終わりでできるだけ意見交換をさせていただく時間を取りたいと思います。

私はいま、昨年 4 月に新しくつくった危機管理学部というところにいます。防災や危機管理に関するテーマが非常に増えてきて、調達の話もあります。今も土木学会で活動しており、防災の話と建設マネジメント系の話と二股をかけてやっている状況です。主に今日お話しするのは、私が土木学会の活動の中で小委員会の委員長を通して色々な研究を進めてきたこと、あるいは今年出版しました『公共調達解体新書』に取りまとめた内容が中心になります。

今日お話ししたい結論的なことを先に言ってしまうと、こういうことだと思います。日本の公共調達には色々な問題があります。入り口の入札制度の問題だけではありません。入札制度を両極に分けると、技術重視による調達（Controlled Competition）と一般競争を中心とした競争力重視の入札（Free Market）に大きく分かれると思います。

日本は江戸時代よりもっと前から入札をやっていたようですが、日本は古来から、どちらかという技術重視による調達だったと思います。入札のような形をとりながら、実質は不透明ながらも随意契約に近いようなことをやっていたのではないかと。ところが明治になり、欧米にならぬ最先端の法制度をつくらなければいけないとして、憲法をつくると同時に明治会計法をつくった。当時、欧米の主流は一般競争ですから、それにならって会計法をつくり形は一気に競争重視に行ってしまった。そうしたら大混乱を起こした。

それではいけないというのですぐに勅令をつくり、指名競争を認めるようになり、例外

的な扱いながらも事実上、実態的には指名競争中心の時代が 90 年ぐらい続いたわけです。これはご存じのとおりだと思います。そして、限りなく随意契約に近い形が長く続いた。

そのときは不透明で、不祥事とか色々な問題はあったのですが、多くの場合は品質に心配のない、信頼できる業者に限りなく随意契約に近い形で発注していて、ある意味、生産性が高い部分もあったようです。ですから当時、アメリカ、日本、イギリスを比べると日本が、生産性が一番高いじゃないかという、イギリスなどの学者の論文もあったぐらいです。むしろ欧米がうらやんだ部分もあったかと思います。

ところがご存じのように平成 5 年、スーパーゼネコンのスキandalがありました。東北地方の知事、仙台市長を含め続々逮捕される、あるいは国会議員も逮捕される事態に陥り、これは従来型の不透明な指名競争制度が悪いのだとなります。折しもアメリカからの、日本の市場を開放しなさいという圧力もあった。アメリカは何も日本流の会計法でいう、一般競争をやれと言ったわけではありません。オープンにしなさいということだったので、そのように受け取られ、建前どおり会計法に基づく一般競争が導入されました。

平成 6 年度から、直轄工事については大規模な工事に一般競争入札を入れたり、あるいは都道府県発注の工事でも大規模な工事に入れたりしました。そうではない工事は従来の指名競争が続いたり、あるいは大規模な工事においても、いわゆる調整行為のようなことが続き、あまり急に問題が表面化した感じはなかったと思います。そしてさらに色々不祥事が続く中で一般競争が拡大されました。

そして発注者と受注者との対話とか、そういう不透明なものは一切まかりならんということになり、さらに一般競争が拡大していくにつれ、色々な弊害や混乱が生じたわけです。それを軌道修正する意味で技術を重視し、ある程度優良な企業をセレクトするとか、品質重視という考え方で入札時 VE や総合評価方式が徐々に取り入れられ、従来のコントロール・コンペティションに近づいていったということだと思います。

私はまだ建設省大臣官房の技術調査室にいて、そのようにかじを切った時代に技術の立場で入札の制度づくりに関わったころです。コントロール・コンペティションに向かう流れは今も続いていると思います。

では欧米はどうなっているのか。もともと明治 22 年に公布した明治会計法は西洋にならっていました。フランス、イタリア、ベルギーのものを翻訳し、それにならってつくったということです。欧米はオープン・コンペティションという考え方で行っていたわけです。しかし、近年は、それだと入り口で安い価格で受注した業者が手を抜くとか、安かつ

たと思ったら変更、変更で、むしろクレームで増額されるとか、あるいは裁判沙汰になって混乱するとかいうことで、日本を見習ってコントロールド・コンペティションのほうに行こうという流れが起きました。

イギリスなどは戦前、戦後ぐらいからオープンではなくセレクトティブに転じようという意思決定をして、今や一般競争という形はむしろメジャーではなくなっている状況です。アメリカでも最近はそのような方向になっていると思います。ただ、かつての日本と違うのは、日本の従来のような不透明な形ではなく、透明な形でコントロールド・コンペティションに近づいていこうとしているわけです。ですから、何か日本が追い越されたような形です。

いま日本は欧米が技術重視のコントロールド・コンペティションに向かっているのを見習い、時計の針は戻せないで従来型の不透明な形に戻るのではなく、透明性を確保しつつ欧米流のコントロールド・コンペティションに向かおうという状況ではなかろうかと思っています。

こういう入札の仕組みの流れ、改革を進めなければいけない。ただ、入り口だけではなく、最初に言いました、入り口以外のところも変えていかなければいけない部分があると思います。一つは、元請・下請の関係と価格の決め方問題ですが、これはまた後で触れたいと思います。

今の日本の当たり前と思っている会計法、地方自治法。国の発注は会計法に従わなければいけない、都道府県、市町村の発注は地方自治法に従うとして、それぞれに規定されていますが、いずれもほとんど同じです。会計法と地方自治法に共通して言える特徴を五つ挙げます。

「① 公告して競争を行うこと（一般競争）を原則とする」。これは日本では当たり前と思われていますが、今や世界の視点で見ると、ほとんど例のない仕組みになっています。日本では「一般競争原則」といまだに書いています。私が見る限り、今どこの国も「一般競争原則」とは書いていません。色々なやり方のうち適切なものを選びなさいという考え方が世界の常識だと思います。日本はそうではなく、一般競争原則を言っています。

「② 買い入れと売り払いが同じ扱い」。これも世界に向けては恥ずかしい話だと思いますが、売りと買いがワンセンテンスの条文の中に一緒に書かれています。政府が政府の財産を売るときも、あるいは調達するときも、選ぶ相手は一般競争入札により、買うときは最も安い社、売るときは最も高い社を見つけなさいというように一つのセンテンスに書い

ています。

確かに明治のころはフランスもベルギーもイタリアもそうでした。しかし、その後どの国も変わっています。売ると買うのとは全く違うからです。売るのはもともとあるわけですから、値が高ければ高いほうがいいに決まっています。それでも森友学園の問題では、あれほど随契に対して厳しい目を向けていた財務省が、売り払いに随意契約を適用していたのは、私は非常に驚きました。会計法では、売りも買いも同じ条文に書いている。そして原則、一般競争です。買うときは安い者、売るときは高い者と自動的に契約しなさいというのが原則になっています。

「③ 交渉手続きを定めていない」。特に工事とか、設計とか、サービスとか、まだモノが見えないものを買うときに、交渉もせずに契約するのは難しいことがあると思うのですが、交渉の手続きを定めていない。これも世界中を調べて、現在、交渉手続が書かれていない調達法を私は目にしたことはありません。

「④ 価格の制限（予定価格）を必ず定める」。厳格な予定価格の上限拘束の仕組みがあります。これも今や世界にはほとんど例がない。予算の上限を示すようなものはありますが、日本のような厳格な形の予定価格の上限拘束はほとんど例がない。

「⑤ 落札基準は最低価格を原則とする」。例外的に総合的に評価することは許されていますが、会計法、地方自治法の原則は今でも最低価格原則になっています。これも今では世界にほとんど例がないです。アメリカなどは「政府にとって最も有利な相手」と契約してくださいとしています。要は、価格だけではないですから、総合的に考えてということです。ヨーロッパなどは、価格で最も安いのか、あるいはライフサイクル全体を見て最も経済的に有利な相手か、そのどちらかの方式でやりなさいということで、最低価格原則という言い方はしていません。

もともと平成 17 年に議員立法で制定された、公共工事の品質確保の促進に関する法律では、工事については品質、価格の総合的な評価で契約相手を決めることを原則にしましょうとうたっています。ただ、手続きを定める会計法、地方自治法はいまだに変わっていません。最低価格原則です。

ですから、総合評価は例外扱いなので、会計法上発注者が総合評価をしたいときは財務大臣と協議しなければなりません。公共工物品確法で総合評価が原則と言っていますが、総合評価をやろうとすると財務大臣協議が要ります。ですから、実態的には国土交通省が財務省と協議して、総合評価のやり方はこんな形でやりたいというルールを、財務省と包

括協議して運用しているのが現状です。

①から⑤まで紹介しましたが、いずれも世界の常識に照らすと異様なものが日本の特徴になっているということだと思います。

先ほど言いました予定価格の上限拘束。これをワンセンテンスで書いているのが会計法第 29 条の 6 第 1 項です。地方自治法も同じで、地方自治体法第 234 条第 3 項にワンセンテンスで書いています。売りも買いも一緒です。

よく誤解されるのが予定価格に対する落札率です。落札率は、予定価格に対する実際に契約した業者の請負価格の率です。予定価格 1000 万に対し 900 万で落札すれば 90% という落札率です。これが 97 とか 98 では高すぎるじゃないかということで、ずいぶん批判を受けましたが、予定価格は、市場でやりとりされている実勢価格をもとに定めています。実勢価格である予定価格に対して 99% の落札率であってもおかしい話ではありません。それを、電気製品のメーカー希望小売価格に対する率のような感覚で、99% で買うのは無駄遣いだというような論調がしばしばあります。予定価格の意味も知らずに議論することが色々な誤解のもとだと思います。

入札制度の問題は、市場で決まるべき価格に対して一方的に発注者が上限を決めることに無理があるわけです。予定価格の上限が実勢価格で定められていると、場合によつたら札が落ちないことが起こっても不思議ではありません。需要と供給の関係が逼迫している市場であれば、どの業者もこんな安い価格ではできないということで受注に至らないことがあっても不思議ではありません。落札者がいなければ工事は始まりません。こんな不効率が平気で起きるといふ会計法の仕組みが問題です。

それから日本の場合、「入札制度の疑問」のところに赤字で書いてあるように、会計法の予算決算及び会計令第 79 条で、「予定価格を記載し、内容が認知できない方法により、落札の際これを開札場所に置かなければならない」とされています。つまり守秘義務。予定価格は、少なくとも事前には見せてはいけない規定になっています。地方自治法には、これはありません。

不思議なのは、随意契約のときです。相手はこの者しかいない、この仕事はこの者しかできないという特命随契などの場合は、相手が一人だったら交渉で価格を決めるしか方法はないのではないかと思うのですが、そのときすら、この一般競争の規定にならってやりなさいと政令に書いてあります。予決令第 99 条の 5 に「随意契約によろうとするときは、あらかじめ第 80 条の規定に準じて予定価格を定めなければならない」とあります。

随意契約のときすら札入れをしなければなりません。しかも会計法上は発注者が予定価格を教えるはいけないのです。ですから相手はA社しかできない。発注者は1億でやってほしいと言ったら、1億を上限にして札入れをさせる。では、落ちなかったらどうするのかということは何ら書かれていません。永久に札が落ちなくて、仕事の実行されなくても、今の会計法はおかまいなしです。急がなければならない仕事が行われなければ困ります。誰かが法令違反をしないと仕事が進まないことすらあり得ます。

変更契約のときもその随意契約にならって札入れをしなければなりません。ですから元契約が10億の仕事が変更増によりたとえば2億円増額すべき場合であっても、発注者が1億しか増額しないと決めたらその額を相手に示さずに札入れをさせることができってしまう。

では変更契約の札が永久に落ちなかったらどうするのかということは、法令に書かれていませんので、永久に仕事が止まってもおかまいなしとなります。それでは困ると思い、現場の発注者側技術者が相手に「上限が1億だから1億で入れてくれよ」と言うと、下手をすると予定価格を漏らしたとして会計法令違反になってしまう。私は制度が技術をおとしめていると言っていますが、そういう理不尽な仕組みがあります。

これは言わずもがなののですが、特に建設工事は、一般に売られている物品や自動車を買うのとは違い、マーケットで評価されていないものを単品受注する。いまモノができていない。そういうものを物品と同じようなルールで、同じ入札方式で契約することに、そもそも無理があるのではないかと思います。

予定価格は、標準的な業者が標準的なやり方で行えば、実勢価格でこのくらいでできていますよという価格です。それを設定します。では、幾らかかるか分からないような仕事をどうやって発注したらいいのかということは、会計法は全く想定してくれていません。ですから、何が何でも発注者はとにかく予定価格を設定し、どこかに受注してもらい、仕事を始める。必要なら変更で面倒を見ればいいということかもしれませんが、それもまた変更が大きすぎると無駄遣いをしていると言われる。

例えば東日本大震災の除染工事やがれきなどで、環境省の契約の増額が多すぎて批判されました。NHKが取材に来たので私は、「そもそも、幾らかかるか分からないような仕事の発注の仕方を規定していない法令に問題がある」という話をしました。記者は、会計法令に問題があることを理解して帰ったのですが、持ち帰ったら社内で理解されなかったらしく、私へのインタビューは取り消されて、会計法令に照らして不適切な変更契約であるということだけが報道されました。

「契約変更の予定価格」の図にあるように、①の予定価格に対し増額 A だったとすると、増額の予定価格は、落札業者はもともと①の予定価に対し②の価格で受注したのだから、①分の②を増額 A に掛け算し、増額 B 以下で変更してくれということで、増額 B が発注者の定める変更増の予定価になります。建前としてはこれを受注者に示さずに札入れをさせることになります。

工種が同じならそういう理屈でいいと思います。同じ穴掘りで 10 万立米掘ってもらうところが 12 万立米になったというなら、受注した単価の率を用いて上限にするのはわかりますが、全く違う工種が出てきた場合にもこういうことをする発注者が地方自治体には結構多く、問題が生じています。変更契約の際も予決令第 99 条の 5 の随意契約に関する規定に準じて、変更契約の場合も随意契約と同様に予定価格を定めて札入れをしなければなりません。

変更契約で問題になったのは、ご存じの方もいるかと思いますが、2011 年、沖縄県が発注した識名トンネルの工事で、大手ゼネコンが県内業者との JV で 47% という低い落札率で受注したのです。その工事で大幅な変更が生じた。これも同じ工種の変更なら、こういう低い落札率を掛け算して低い価格で増額するのは納得すると思いますが、予期せぬ水が出てきた。地盤も想定が違って、全く違う工種の仕事をやらなければいけなかった。その新たな大幅な増額分の工事も、発注者は当初契約の 47% という掛け算で変更増の予定価格を設定しました。沖縄県はそういうやり方をしていたようです。その結果札は落ちず、変更契約は成立しませんでした。

契約変更は、双方対等な立場で協議して決めるべきものだと思うのですが、ここは片務的で、先ほど言いましたように、発注者が制度上は一方的に予定価格を定め、札入れをさせる。落ちないことを想定した仕組みではないわけです。ところが、現場は待たないで、水がどんどん出てくる。水を止める工事を指示して、業者にやらせた。変更は後の話だ。そうしたら採算が全く合わない額で変更の上限を定められたので、契約が成立しない。しかし、そのまま竣工しました。契約変更をしないまま、引き渡しが終わりました。そして、後で随意契約で、結果的には変更増分を業者の言い値で新規工事の形で発注しました。これは架空発注です。終わっているのに、翌年度そういうことをした。架空発注があからさまにならなければ法令上は適法に見えます。

しかし、それが会計検査院に見つかり、大事件になりました。これは国費の払い過ぎではないかという会計検査だけの問題ではなくなりました。要するに、架空の契約書をつく

って発注したわけですから、補助金の不正利用、補助金等適正化法違反として国の沖縄総合事務局が県を告発しました。また、住民からの訴訟にもなりました。そういう事件になり、歴代土木部長が処分されました。これも私は制度が技術をおとしめた例だと思えます。

この話は『公共調達解体新書』には書かなかったかもしれませんが、その前年に出した『公共工事における契約変更の実際』という著書には書きました。

「国土交通省直轄工事における不調・不落の発生率の推移」のグラフを見ると、不調・不落が時によって非常に増えています。これは先ほど言いましたように、上限拘束があるので、需要と供給の関係で、むしろ需要が多い場合、業者の数に対し仕事がたくさんあるときなどは、業者は「そんな値ではやれないよ」となります。ここで言う不調とは、一般入札で公告したにもかかわらず誰も入札してくれない場合。不落とは、応札者があつただけけれども、全て予定価を上回ってしまい、誰も予定価以下に札を入れてくれなかった場合です。それで契約が成立しないという不調・不落が、国土交通省の直轄工事でもこれだけ発生しています。

東北の被災地になると、当然仕事がたくさんあり業者が少ないですから、40%、50%、60%と不調・不落が発生しました。仕事が止まってしまいます。非常に不経済・不効率なことが生じる。これも予定価格の上限拘束がある日本ならではの現象です。つまり、需要が供給を上回るような局面では利潤が確保できない、労務資材の価格が上昇しているというようなことで、発注者の積算が過小となって不調や不落が発生するという現象です。

もう一つ、日本で非常に起きやすい問題がダンピングです。これも世界ではまれで、少ないです。直轄工事では95年からデータが公表されています。その前はデータが公表されていないのでグラフは書けませんが、私の経験からいっても、だいたい昔は98%とか99%は当たり前だったと思います。時々ダンピングとかで下がることはあっても、平均的には98~99%はあつただのだと思います。それが95年以降一般競争入札の拡大とともに、どんどん下がっていった。

ダンピングがあまりにひどくなったので、2006（平成18）年、発注者側はダンピング対策を講じ、ある一定の額以下は限りなく受注しにくいような仕組みをつくりました。地方自治体は地方自治法上、最低制限価格を定めることができるようになっています。例えば予定価格の7割以下は失格とか、地方自治体は最低制限価格を定めることができます。しかし、直轄は最低制限価格の仕組みはありません。低入札価格調査制度といって、ある一定金額以下は発注者がチェックします。契約することが適正かどうかを確認して、オー



ケーなら契約するし、場合によっては契約しない。そういう調査をする仕組みになっているものですから、これではじくのがなかなか困難で、ダンピングを止めにくいという問題がありました。

しかし、このころ総合評価落札方式が広がっていたので、総合評価の仕組みを使い、調査基準価格を割ったら施工体制が不十分ということで、総合評価で減点を大きくし、事実上、受注できなくなったものですから、2006年で下げ止まりました。その後、その調査基準価格をどんどん上げていきましたから、少しずつ回復しているのが現状です。

今日は公共工事を中心に話していますが、工事以外でも同じような問題が起こっています。例えば、私は、土地家屋調査士の団体によべれたりします。私を書いた本を読み、「工事だけではない。土地家屋調査士の仕事も入札で疲弊している。会計法とかを勉強したいから講演してくれ」といって、島根県へ行ったり岩手県へ行ったりしました。

何かというと、例えば公共嘱託登記があります。公共事業で用地買収をしたりするときには公共嘱託登記をします。そういうときに土地家屋調査士に発注する。従来、平成14年ぐらいまでは標準報酬額を法務大臣が決めていたようです。そして、随意契約が多く用いられてたので、疲弊することはありませんでした。しかし、報酬規程がなくなり、随意契約もなくなり、国も含め、多くの自治体が一般競争をするようになってしまった。この仕事は正味、人件費です。それが平気で20%台で落札する人が出てきてしまう。仕事を取りたいからです。そうすると当然、安かろう悪かろうになる。とんでもない状況が生じているというのです。

例えば2013年。これは直轄の受注です。A社が「不動産表示登記等業務」を28%で受注した。結局、安かろう悪かろうどころか、仕事もまともにやらずに契約期間が終わった。発注者は困り、地元の土地家屋調査士だけに絞り、不良業者が入らないようにしてやり直している。これは無駄金を使っているわけです。事例2では、2年続けて41%の落札率で受注したB社が、2回とも受注後に数量を増やした。要するに、変更増で元を取ろうというのです。変更増額要求で、結局、予定価格の100%に近い価格を発注者に請求した。こういう色々なトラブルが生じています。

嘱託だけではなく建築設計もそうです。最近、公共発注で意匠設計まで入札になったりするらしいです。それで建築家の人たちが悲鳴を上げ、学会でそういう研究会をつくり、私もメンバーによべれました。9月半ば、学会でフォーラムを開き、国会議員にも来てもらって発表会がありました。学会で法律が悪いとまで言うのはどうかという

議論がありましたが、会計法、地方自治法の改正を訴えるシンポジウムを学術会議でやりました。

「入札契約制度の各国比較（明治会計法制定当時）」があります。日本はフランス、イタリア、ベルギーにならって、1889年に会計法をつくりました。このときはフランス、イタリアとも一般競争入札原則、例外的に随意契約。これになったのです。ちなみに、フランスは指名競争入札が当時からあったのですが、これは、日本は取り入れなかった。当時、フランスもイタリアもベルギーも、売りも買いも一つの条文でした。物品、サービス等によって適切なものを選べるという仕組みにはなっていなかった。予定価については、フランス、イタリアは「定める場合あり」ですが、日本はなぜかこのときから「必ず定める」としたのです。落札基準はどこも当時は最低価格でした。日本はいまだに当時の国際標準そのまま来ているわけです。

当時、大蔵省がわざわざ海外の勉強をして、1862年のフランスの法律を翻訳しました。1884年のイタリアの法律を翻訳しました。日本がつくったのは1889年ですが、既にフランスは1882年に通達で交渉を認めていました。ただ、これはまねなかったというか、たぶんここまで勉強をしなかったのだと思います。

その後どうなったか。1970年前後の切り口で見ると、フランスは1964年、「公共調達法典」に「交渉」を入れていますし、イタリアも会計法を改正して「交渉」を入れていません。これは例外的に交渉してもいいのではなく、一般競争にするのか、交渉にするのか、どちらが適切かを考え、適切なほうを使いなさいという考え方です。ところが、日本は変わっていません。指名競争が勅令で入って以降、大正になって会計法に指名競争が位置付けられたというぐらいの違いです。それから、1961（昭和36）年に、例外的に総合評価落札方式が認められるという規定が入りました。それ以外は基本的に変わっていません。

フランスは予定価格の上限拘束は「競争入札の場合は定める」となっていますが、それ以外では上限拘束はありません。イタリアは競争の方法の一つとして定めることを認めている。そういう考え方です。落札基準は、「最低価格」と言っているのは日本だけで、「最低価格ないしは最も経済的に有利」としています。これはライフサイクルコスト全体を総合的に考え、有利な相手という趣旨です。1970年頃には世界はガラッと変わっていました。

現在を見たら、日本はいまだに明治の考え方を引きずっていますが、2006年で見ると、フランスもイタリアも「入札契約制度の各国比較（現在）」にあるような内容になっています。実は、2001年にフランスは予定価格の上限拘束を撤廃しました。というのは、2001

年に競争入札を廃止したからです。先ほどの1964年を見ると「競争」が入っています。「一般又は制限の競争又は提案募集」とありますが、2001年からは「競争」が消え「提案募集」だけになりました。提案募集は、価格と技術提案などを含め、総合的に提案してもらい、総合的に相手を決めるという考え方です。「競争入札」が2001年に消えると同時に上限拘束がなくなった。予定価格制度がなくなったということです。イタリアも予定価格はありません。このように世界はガラッと変わったのに、日本はいまだに明治時代の国際標準を引きずっている。

ではほかの国はどうかというと、アメリカも当然、交渉があります。封印入札という一般競争入札に近いものが広く使われてはいますが、一応対等に並べられていて、適切なものを使うことになっています。また、日本のような予定価格はありません。

韓国、台湾は日本の統治下にあったものですから、昔は日本の会計法と同じ仕組みがありました。それが今どうなっているかを見ると、調達のための法律をつくっています。日本のように売りも買いも一緒にワンセンテンスで会計法に書いているようなことではなく、調達法を別途つくっている。そして、「交渉」がきっちり位置付けられ、こういう方式でやいなさいということで、現在の国際標準に近い形になっています。

予定価格については、いまだに日本の会計法の名残があるのですが、「『原則として』定め上限とする」となっており例外を認めています。ですから、総合評価方式を使うときやデザインビルドのときなどは予定価格という上限を定めなくてよいのです。

では、いま世界で一番先進的と思われるイギリスはどうか。冒頭のほうでも言いましたが、戦前の1944年に既に、Simon Committeeという日本で言う審議会のようなところの答申で、「一般競争入札を制限し、指名競争入札や交渉方式を推奨」としています。これは制限方式という言い方もありますが、セレクトティブなやり方やネゴシエーションを推奨することを戦前も戦後も提言しており、それを受け、今や一般競争はマイノリティです。

さらに、94年の「The Latham report」が有名です。ここでは「Value for Money（安ければいいというものではない。バリューが大事だよ）」という言い方になり、有資格者名簿をつくらうということを言い出しました。アングロサクソン系の国々は、ビジネスは一見のものという考え方です。一見限りで一番有利な相手と契約すればいいのだという考え方だから、業者名簿をつくるという考えはなかったのですが、日本にならぬ業者名簿をつくり、いい仕事をした業者はちゃんと記録に残し、その成績記録を将来の発注にも活用する。そのために有資格者名簿をつくらう。これは日本にならぬ言い出したのです。

Contractor performance。日本で言う成績評定をつくろう。Two stage procedure。2段階で選ぼう。Partnering。日本の甲乙協議にならおう。それから、企業グループを決め、その中から選ぶという考え方、Framework agreement を言い出しました。

そして、98年の「The Eagan report」では「Industry-wide performance」と言っています。工事だけではなく、建設関連の産業界全般です。材料納入業者も設計会社もすべて建設関係は成績評定を記録する仕組みをつくろう。それを99年につくり今も動いています。日本の成績評定が最も早いのですが、それにならっています。日本には「コリンズ・テクリス」などがある。そういうものにならない欧米が始めたということです。

面白いのは2011年のGovernment Construction Strategyです。ここではフレームワーク方式を有効活用しようと言ったり、2016年までに設計・施工の図面などを三次元データで共有する、今よく言われているBIM/CIMを言ったりしています。そして、2025年には図面は完全になくすと言っています。

EU全体としても、そういう技術重視の流れは進んでいます。1971年の「EC公共調達指令」では交渉方式が最初からありましたが、2004年の「EU公共調達指令」では「competitive dialogue procedure（競争的対話方式）」が位置付けられ、技術競争を促進しようという流れになりました。ただ、これは難易度の高い工事で使うものであったので、なかなか広がらなかった。そういう反省から10年間議論し、2014年の「EU指令」では「competitive procedure with negotiation（交渉付き競争方式）」という、難易度が高くない工事も全ての調達で使えるようにする規定が追加されました。「EU公共調達指令」が出されると、加盟国は2年以内にそれに沿った法律を国内でつくりなさいとなっているので、これを受け、ほとんどの国がそれに沿った法律をつくりました。

アメリカもイギリスのことはよく勉強しており、イギリスにならないPast contract performance、過去の工事成績を次回以降の調達に活用しようと言っています。また、「Central Contractor Registration（CCR）」という有資格業者名簿を始めようと言ったのが95年です。これはいま名前が変わり、CCRではなくSAMになっています。それから、96年はDesign-build two-step process。デザインビルドなどで、技術重視で受注者を決めようということです。97～98年は連邦調達ルールのFARを改正し、Design-build, Best value, Negotiation、価格ではなく品質重視という考え方、それからネゴを拡大しようという、ヨーロッパと同じような流れが広がっています。そして、Performance-based acquisition、成績を重視した調達となっています。

もともと日本は、1967年から統一的に成績評定をしています。そして、94年以降、「コリンズ・テクリス」ができていますから、それ以外の国は遅いです。日本にならない、過去の実績重視という考え方が、いま世界中に広がっているということです。

入札の話の色々としましたが、では予定価格の上限拘束を撤廃して、交渉重視で契約すればいいのか。かつて土木学会でも、そういう公共事業調達法を理想形で提言しています。しかし、実際にそれでやれるのかといったときに色々と問題があるということで、その後、土木学会でも色々と研究をしたわけです。その中で分かってきたというか、最初から分かっているようなものですが、価格の決め方が日本と外国では全然違うということです。だから、仕事が減ると競争が激化し、ダンピングが起き落札率が低下する。利益が減り、従業員、技術者の給料、あるいは労務者の給料が減る。そのような状態になっているのではないかと思います。

92年以降をずっと見ると、平均給与が96～97年で製造業と逆転しています。そして、いまだに追い付いていない。最近回復はしたものの、製造業には追い付かない状況が続いています。給料が厳しいだけではなく、担い手不足と言われているように、44～45万人いた建設技術者数が30万人前後になっている。技能者については440～450万人いたのが300万人強。なり手もないような状況になっています。

その原因は何かというと、もちろん一つはパイが減ったことです。よくご存じのとおり、84兆円という建設投資のピークが、2014年で言うと51兆円と大幅に減っている。政府投資で見ても、ピークであった95年度の35兆円から2014年には23兆円に減っている。こういうパイが減っている問題がありますが、それだけでなく、パイが減り、かつ利益率が減っている。営業利益率を見ると94年ぐらいからずっと減り、製造業より低いです。2016年にやっと逆転しましたが、こういう厳しい状況が長く続きました。建設投資の推移と賃金上昇率を並べてみると、パイが減り、賃金上昇率が長年、ゼロを割っています。だから日本では、建設市場のパイが減ったときに賃金上昇率のマイナスがずっと続いたことになります。

では、外国もそうなのか。アメリカを調べてみました。アメリカでもリーマンショックで2007～2008年から建設市場が縮小しました。では、このとき賃金下がったかを見ると、パイが小さくなったとき、むしろ賃金上昇率が上がっています。ゼロのところより上にあります。ゼロを下回っていません。むしろ、リーマンショックのときは高いです。ですから、仕事が減るときに逆に優秀な人を抱えようということで、賃金を上げたのもし

れません。日本とアメリカは終身雇用かどうかという面で違いますから、単純に比較できませんが、こういう大きな違いがあります。だから、単にパイが減ったからといって給料が下がっていいという問題ではないのかと思います。

パイが減り、かつ、そのときに落札率が下がってしまう。この原因を見ると、日本の場合はデフレスパイラルが生じています。「わが国の落札率低下の要因」にあるように、本来、ダンピングは、世界で言われているのは「1. 競争者の存在を不可能にする」「2. 変更増や将来の継続的受注による利益確保」です。競争者の存在を不可能にする。つまり、強い者が弱い者を市場からはじくためにあえて低い価格で受注し、ライバルを減らし、後でもうける。あるいは、とりあえず安く受注するけども、続く仕事を取っていき、元を取ってもうける。とりあえず安くするけども変更増で元を取る。

こういう1番、2番の動機でやるのが普通、世界の常識ですが、日本の場合はそうではありません。「3. 従業員や機械を遊ばせるよりは受注により雇用を確保」、あるいは「4. 将来の受注のため受注実績を確保」というような動機付けで、赤字でも受注してしまうわけです。

赤字で受注すると、それが実勢価格になります。発注者側はその市場調査に基づく実勢価格によって予定価を設定しますから、実勢価格が下がると予定価がさらに下がり、デフレスパイラルに陥る。なぜ下げ止まらないかという、予定価格の上限拘束があるという会計法上の仕組みに加え、それでも仕事を受注していくのは、元請が下請に「これで受注したのだからこれでやってくれ」といって上から下に価格を決めていく。上流から下流へ価格を決める価格決定構造という、日本ならではの社会構造があるからではないかと思えます。このデフレスパイラルの構造を何とかしなければいけない。入札制度だけの問題ではないと言えます。

いま入札契約制度で問題になっているのは、会計法令の建前どおりにやればいいのだと言われ一般競争をどんどん広げていった。そして、調整行為がなく発注者、受注者の対話、設計者、施工者の対話もなくなり価格のたたき合いになる。一方で、仕事が増えてくると今度は不調・不落が起こる。こういう世界に例を見ない症状が生じるわけです。これではいけないというので、品質を評価して受注者を決めようとか、公共工物品確法ができたり、あるいは改正したり、色々改善が進んでいますが、それだけでは十分な技術競争が起きない。さらなる技術重視の受注者決定の仕組みが必要だというのが現状だと思います。

この社会構造の問題と、前半で言いました会計法の予定価格の上限拘束の問題。大きく

制度面と社会構造の問題があると思いますが、制度面についてはかねてより国会でも国会議員から時々、予定価格の上限拘束を撤廃すべきという議論がありました。それに対し財務省はどのように答えているかというところ、1955年、ロアリミットを設けよという議員提案に対し、「国家の会計制度は恒久制度で、いちいちその時々々の経済の病理的な現象に対応して変えればいいというものではない」と言っています。そして平成19年、なぜ予定価格に上限拘束を持たせるのかという問いに対しては、「予算の範囲内で支出するためには必要」「上限拘束性が適正な価格による契約を阻害していることにはならない」というようなことを言っていました。これは明治以来ずっと同じスタンスで変わりません。

「第6回公共工事契約適正化委員会（2013年5月29日）資料」は、公共工事の品質確保の促進に関する法律の改正に向けた議論において、自民党の公共工事契約適正化委員会で財務省が用意したものです。そこでは「予定価格は契約金額の見積もりの上限を示すものであり、契約額の適正さの判断の基準として必要」と言っています。明治以来の主張は変わらない。

何とか撤廃すべきという議論が品確法改正の議論の中でもありました。2010年来の国会における法改正の経緯を見ると、公共工事契約適正化委員会が2013年、2014年の第9回適正化委員会で財務省から説明されます。最終的に上限拘束撤廃をあきらめ品確法を改正し、2014年5月に全会一致、6月に公布・施行ということになったわけです。

改正の内容は後で少し説明しますが、一つ画期的なのは、発注者責任が大幅に拡大して認められたことです。もともとは、私が建設省大臣官房にいたころですが、「公正さを確保しつつ良質なものを低廉な価格でタイムリーに調達するのが発注者責任だ」と建設省なりに定義していました。これが議員立法に反映されて、2005年の品確法ではこのポリシーが位置付けられました。

さらに、2014年の品確法改正で発注者の責任が拡大されます。品質確保の担い手の確保とか、公共工事が完成した後、適切な維持・管理を行うとか、さらには施工技術の維持・向上、災害対応を含む地域維持、適正な利潤の確保の観点、これも発注者の責任というように非常に広く認められました。これは理念上のことではありますが、大きな前進だと思います。

ちなみに災害対応は、品確法のプロジェクトチームの案には入っていませんでしたが、入れてもらいました。災害のときに復旧や道路啓開などで活躍してもらうために、地域に建設業者が存在しなければ困る。そういうことを言うために、「災害対応を含む地域維持も

発注者の責任」「地域の建設業を育成することも発注者の責任」が入ったのは大きなことか  
と思います。

2014年の品確法改正では、予定価格の上限拘束撤廃をあきらめたものですから、せめて  
予定価格を適正に定めるということで「適正な利潤を確保できるようにする」「予定価格は、  
経済、社会情勢の変化を勘案し、不調・不落が起こりにくいように弾力的に定めるべき」  
ということが書き込まれました。

それから、「適正な施工が通常見込まれない契約の締結を防止」。要するに、あまりに安  
すぎて不良工事にならないようにする。ダンピング防止です。そして契約変更についても  
非常に問題があります。前半で言いましたように片務性があるので、これは「適切な変更  
を行うこと」としています。直轄については「設計変更ガイドライン」があります。先ほ  
ど言いましたように、会計法では変更増額を示さずに、秘匿して札入れさせる建前になっ  
ていますが、直轄については運用上、ガイドラインをつくり、発注者、受注者が相談し、  
協議の上で額を定め、形だけ会計法の手続きで予定価格を設定して契約する。実体的な話  
し合いをするという仕組みが入れられています。自治体ではいまだに法の建前に従い、一  
方的に価格を定めるとか、あるいは変更すらしないとかいうことで問題が起きているケー  
スがあります。

また、交渉方式を含む多様な方式が入れられました。第18条、技術提案の審査及び価  
格等の交渉による方式。初めて「交渉」が入札契約の手続きの中に入ったことで画期的だ  
と思います。それから、第20条、地域における社会資本の維持管理に資する方式。これ  
は先ほど言いましたイギリスの **Framework agreement** のような形で信頼できる企業グル  
ープをつくり、そこから企業を選ぶやり方を、特に維持・管理などでは入れていくべきだ  
ろうと思います。この辺は画期的だと思います。

ただ入札契約の手続き上、「交渉」が初めて入ったと言いましたが、この公共工物品確法  
は会計法、地方自治法の特別法という位置づけではありません。手続きを定めるのは会計  
法、地方自治法です。会計法、地方自治法には「交渉」はありませんから、会計法、地方  
自治法の手続きに入った途端、事実上、交渉はできません。この品確法で言っている交渉  
方式は、会計法、地方自治法上の手続きに入る前にやってしまうわけです。前に交渉して  
受注者を決め、価格も仕事の内容も決める。全てフィックスした状態で、形だけ会計法、  
地方自治法の手続きとしての随意契約に持っていきます。そこは会計法、地方自治法を変  
えていないものですから、苦肉の策として、会計法、地方自治法には触らずに、会計法、



地方自治法の世界に入る前に品確法の世界で交渉し、価格も相手も決める。その上で手続き上、随意契約の形でやることになっています。

それから、発注者の体制確保や、資格等の評価のあり方などが書かれたので、資格制度なども色々動き出しました。そして、調査及び設計の品質確保。コンサル業務については元の品確法よりも、もう少しきっちり触れたということでは進歩しました。

ただまだ不十分であり、第3条（基本理念）第1項に「公共工事に準じて、調査、設計の品質も確保しなさい」と書いていますが、調査、設計は工事以上に品質重視で受注者を選ばなければいけない。アメリカなどは品質だけで設計者を選んで交渉契約します。コンサルも地図作成も、アメリカ政府は価格の要素は入れずに優先交渉権者を選びます。世界の常識としては設計など上流の仕事ほど技術重視で選ぶべしです。

次の公共工物品確法の改正に向けては、最上流の段階、調査、設計からというか、もっと言えば私は発注者の企画・立案の段階から公共プロジェクト全体を見据えた品確法にしなければいけないと思います。発注者の仕事も含め、公共事業全体の品確法をつくり、その中で上流の仕事を含めてきっちり位置付けていく形です。

そういう公共事業の品確法をつくりましょうということを私は思っています。

ただし、技術重視によって地域のコンサルタントが疲弊してしまわないように、地域のコンサルタントも地域の建設業と同じように地域を支えるために必要なのだということをきっちり位置付ける必要があると思います。その上で、設計等の技術重視を位置付けることだと思います。

現状としては、「従来の技術競争が十分働かない」「歪んだ価格の決まり方」が会計法令の限界でしたが、品確法改正により交渉が一部導入され、最新の実態を反映した予定価格が設定できるようになりました。今後目指すべきは、交渉方式の本格導入、予定価格制度の抜本見直し、これが必要だろうと思います。

ただ、そのためには制度だけ変えればよいというものではありません。「公共調達改革の論点」にあるように、「1. 予定価格上限拘束の撤廃」「2. 交渉方式を含む多様な方式の導入」だけでなく「3. 発注者の体制の確保」が必要です。多様な技術重視で発注しようとしたら、発注者がちゃんと判断できなければ困ります。市町村などでは、判断できないから価格だけでやるしかないというような声が多いです。プロポーザルなどでは決めません。だから、発注者の体制確保。能力がなければ、ちゃんと民に委ねなさいとか、資格制度を含め、そういう仕掛けが必要です。

もう一つ問題なのは「4. 価格決定構造（社会構造）の改変」です。価格の決まり方。日本は上流から順番に価格が決まります。発注者が予定価格を決める。昔は発注者が決めた予定価でおおむね受注者が受注し、上から順に価格が決まっていきました。だから、発注者の予定価がまあまあ適正であれば、あまり問題はなかった。

今はほとんど発注者が定めた下限で決まります。それも色々工夫してだんだん上げてきているから問題は少なくなりましたが、発注者が定めた下限で受注し、元請が下請に「これでやってくれ」と上流から順番に価格が決まっていきます。だから、労働者の賃金不払いとか、処遇が悪いとか、色々問題が生じる。

ここの価格の構造を変えないといけません。単純に予定価格の上限だけ撤廃しても、上限を撤廃するイコール下限も撤廃になります。下限だけ残すわけにはいかない。そうすると、また従来の際限ないたたき合いになるということですから、価格の決まり方も併せて変えなければいけない。価格を決めるのは市場なのだということにしない限り、制度だけ変えてもうまくいかないのではないかと思います。

先ほど言いましたように、日本は上から下に決まります。外国は多くの国が下から決まっているのではないかと思います。アメリカではどうしているのか。アメリカでも予定価に似たようなガバメント・エスティメイトをつくります。それなりに計算して、プロジェクトの概略計画段階で総事業費を考えます。そのときは予算のセッティングをどうするかというと、粗い積算だから、予備比率といって誤差を40%ぐらい取る。そして、フィージビリティスタディになると25%ぐらいになる。概略設計にすると15%、詳細設計になると10%ぐらいになる。こんなイメージなので、ガバメント・エスティメイトを決めてもそれには誤差があるという考え方です。ですから、それを超えても、極端に超えなければ契約する人が多いです。

それから、アメリカは元下関係がどうなっているか。色々聞くとアメリカの場合、元請施工の10%とか30%以上で直雇割合が指定されるケースが多いそうです。元下の関係は対等。下請の自立性は高い。多くの場合、これはアメリカの中の地域によってもかなり違いがあるようですが、元請が応札価格を決める前に下請から見積もりを取ったり、あるいは下請から札入れをしてもらったりして、下請の専門工事業者の価格を先に決める。相手も決める。その上で、元請が必要な価格をのせる。そして応札する。つまり、日本で言うところの実行予算をあらかじめ見積もり、それで応札するということです。

ですから価格は下流から順番に決まってきます。そして、労務賃金は Davis-Bacon 法と

いう連邦法によって決まっている。あるいは各州でも似たような法律があったり、なくてもユニオン協定により決まっているので、たたきようがないわけです。きめ細かく決まっている。日本の最低賃金のように職種を問わず一律幾らではなく、職種別、習熟度別に決まっているから切りようがない。下流から順番に価格が決まるわけですから、極端な赤字受注などはやりようがないということです。

フランス、イギリスも、どこも似たような仕組みがあります。習熟度別、職種別に決まっています。なぜ日本はこれがないのかと思ったら、どうも国情が違います。アメリカなどは南北格差がある。南部にはもともと奴隷だった黒人とか、賃金の低い人がたくさんいます。南部の人が北部に上がってきて、建設労務者になり、安い価格になると北部の人が失業してしまう。だから、賃金は保障してくれなければ困るという声で **Davis-Bacon** 法ができています。それは南北格差が背景にあります。

ヨーロッパはご存じのとおり移民がいます。移民が入ってきて安い賃金でやられてしまったら、もともと住んでいる人たちの仕事がなくなってしまう。そういうことで最低賃金を職種別、習熟度別にきめ細かく決める習慣ができています。

日本は島国だからそういう心配はないので、それができなくても済んでいたようなところがあります。価格ももともと昔は、先ほど言いましたように事実上随意契約に近い仕組みで受注していて、予定価格を発注者が適正にさえ決めてくれればハッピーの状態が続いていました。だから、そういう仕組みをつくることもなかった。そういう価格決定構造の問題があるので、ここところが整わないと、制度だけ変えても難しいのではないかという気がしています。適切な労務賃金の支払い等を発注者が契約上受注者に義務付けるなど、日本式の賃金保証の仕組みを考える必要があると思います。

ついでに言うと、先ほど学術会議が建築設計について疲弊しているから会計法等の改正を提案したと言いました。「2017.9 日本学術会議による制度改善の提案」を載せていますが、1 案は、会計法、地方自治法を変えるべしというのを打ち出しています。会計法、地方自治法を変えないのだったら、次善の策として特別法を制定してくれと言いました。そして、第 3 案として、それも難しい場合は当面運用として、建築設計などはプロポやコンペでやるように運用を拡大してほしい。そういうことを先週、学術会議で発表したところでした。

最後に土木学会の活動状況を紹介します。土木学会建設マネジメント委員会では私も委員として活動していますが、2011 年 8 月、公共事業改革プロジェクト小委員会で「公共事

業調達法の提案」という、理想形のことを提案しました。予定価格上限拘束撤廃。交渉方式を位置付ける。コンサルタントの発注はQBS（Quality based selection）。技術力だけで選ぶ。そして価格は交渉の上で決定する。そういうことを原則にするという提案をしましたが、あまりに理想形すぎてしまった。国会議員にも説明したりして品確法の改正の参考にはされましたが、そのままは生かされなかった。

では現実的な議論をしようということで、引き続き公共事業執行システム研究小委員会をやり、品確法の改正を踏まえた改革の道筋を提案しました。それを受け、2014年から公共事業発注者のあり方研究小委員会をつくっています。これはいずれも私が委員長をやりました。発注者に技術力がなければいけないから、発注者の体制の評価をどうするのかという評価方策。資格の考え方。それから先ほど言いました、価格決定の社会構造の見直しはどうあるべきか。そのようなことを提言したところです。これが昨年です。

今は特にポイントを絞り、先ほど言いました公共工物品確法では限界があるので、公共事業品確法を考える。次の品確法改正に向け、行政ではなかなかできない、学会だからやれる部分をやろうということで、いま公共事業における技術力結集研究小委員会をやっています。もともと昔は技術力を結集していたのです。不透明と言われながら、悪い意味では癒着かもしれないけれども、発注者と受注者とが対話をしていた。そして、設計者と施工者も昔は対話をしていたのです。施工者が決まる前から設計者と施工者が対話をしていました。それは悪い面はあるのですが、いい面もありました。

今は設計と施工が完全に分離され対話もありません。発注者が受け取った設計図面をそのまま施工者に渡し、「これでどうだ」と言うと、「こんなことでは施工できない」というのがたくさん出てきて、手戻りが大幅に生じるとか、色々な問題もあります。ですから透明な形、公正な形で欧米で進んでいるようなフレームワーク方式とか、早い段階から施工者のノウハウをインプットするECI（Early Contractor Involvement）と言われる仕組みとか、そういうことを進める技術力結集がなされるよう次の品確法改正に向けた研究をしています。

この後まだ時間があるので、そういう動きに向けての色々なご意見をいただきたいですし、私がお話したことに対し、ここはこうではないかとか、このように考えたらいいのではないかと、ぜひご教示いただければありがたいと思います。

このくらいで私の話をいったん終わらせていただきますが、最後に本の紹介をさせていただきます。先ほど言いました今年出版した『公共調達解体新書』と、3年前に出した『公

共工事における契約変更の実際』。これは契約変更が実態的にはかなり片務的に行われている部分があるので、それを是正する意味で書きました。いずれも経済調査会から出しています。

ありがとうございました。