

平成24年11月16日

第63回 建設産業史研究会定例講演

『入札契約制度の変遷』

(一財)建設経済研究所

総括研究理事 森下憲樹 氏

ご紹介いただきました建設経済研究所の森下です。どうぞよろしくお願いたします。今日は「入札契約制度の変遷」ということでお話をさせていただこうと思います。

この「入札契約制度の変遷」については、3月に六波羅先生がこの研究会でお取り上げになっています。今回の講演を引き受けるときにはそれを知りませんで、その後ホームページにアップされたのを拝見しました。もうすでに六波羅先生のご講演でこの入札契約制度の歴史を全て体系的に語られていて、改めてお話することはないので、その意味では落ち穂拾い的に話しせざるを得ないことをまずお断りしたいと思います。

スライドの1ですが、私ども建設経済研究所は昭和57年9月1日に発足して、今年で30年という節目の年です。昭和56年にいわゆる静岡事件、公正取引委員会の静岡建設業協会等への立入調査があり、翌年の昭和57年9月8日、研究所ができて1週間後に排除勧告を応諾して審決が出されました。ちょうどそうした時期に私どもの研究所が発足しました。

この間、入札契約制度の大きな変化としては、やはり指名競争入札一色の時代から現在では一般競争入札がかなり普及してきました。加えて、価格だけで落札者を決定することから総合評価方式、価格以外の技術的要素などを含めた競争方式に移行してきたという大きな変化が起きています。さらに、入札契約制度には、落札者を決めるというだけではなく、多様な要請が加わってきています。品質確保、コスト縮減、ダンピング対策といった要請もありますし、最近はさらに社会政策的な側面での要請も求められています。公共工事の発注において、例えば男女共同参画をしている企業を優遇するなど、社会政策的な要素を入札契約制度の中に盛り込もうという動きも出てきている状況です。

いよいよ本題ですけれども「入札契約制度の変遷」です。スライド2では、大きな流れをまずご紹介していきたいと思います。入札契約制度の変遷を4つの時代に分けてみました。時代を分ける要素として、1つは入札にまつわる談合事件や汚職事件、もう1つは国際化の進展、市場開放の要請です。

そして、時代区分としては、1つは静岡事件に至るまでの入札契約あるいは建設産業に関する諸制度が確立していく時期ということで、明治の会計法の制定から昭和50年代前半ぐらいまでを1つの時代として捉えています。

2つ目の時代が、静岡事件を契機として入札契約制度改革がスタートし、当初は基本的には指名競争入札を堅持しながら透明性を高める努力をしていく時期です。昭和52年に独占禁止法に課徴金制度が導入されて、独占禁止法が機能しはじめる頃から、昭和の終わりぐらいまでがこの時代に入ります。

3つ目の時代が、アメリカからの市場開放要求、加えて独占禁止法の強化の要請、さらにはガット・ウルグアイラウンド交渉の妥結などを受けて、第2ラウンドの入札契約制度改革を行っていく時代です。一般競争入札を大型工事に限ってではありませんが導入するとか、VEとかCMなど、多様な入札契約制度について模索が始まった時期ということで、昭和の終わりからWTOの政府調達協定が発効する頃までを3つ目の時代として捉えています。

4つ目の時代は、談合が今度は官製談合となり、その摘発が続いて、それに対応した入札契約制度改革の第3ラウンドということです。ここでは一般競争入札が急速に拡大することと、総合評価方式の本格的な導入、さらに入札契約制度に多面的な期待が寄せられる時代です。この時代の発端としては、平成6年の日本下水道事業団の官製談合事件。発注機関の職員が刑事告発された最初の事例ということで、その頃から現在に至るまでを4つ目の時代として捉えています。

続いてスライドの3ですが、これからが個々の時代の説明に入りますが、まず基本制度の確立までの時代です。よくご存知のことと思いますが、明治22年に帝国憲法ができると同時に「明治会計法」が制定されました。その中では、契約については「一般競争入札」を原則とするということで、第24条で、「法律勅令ヲ以テ定メタル場合ノ外政府ノ工事又ハ物件ノ売買貸借ハ総テ公告シテ競

争ニ付スヘシ」という規定が設けられています。

明治の会計法は全体で33条という非常に分量の少ない法律ですが、その中でさらに契約に関する規定は第24条と第25条の2条だけです。現在の会計法も全体72条の中で契約関係は12条ということで、基本的には予決令でかなりのことを決めています。議会を通して制度を変えるのはなかなか難しいということで、政府に委ねている部分が多いためです。わずか2条しかない規定の中で、2つ目の条文が前金払いの規定です。「軍艦兵器弾薬ヲ除ク外工事……ノ為ニ前金払ヲ為スコトヲ得ス」ということで、わずか2条にもかかわらず、工事については前金払いができない規定がわざわざ置かれたのは非常に特徴的だと思ってここに記載させていただきました。

明治33年に勅令が制定され、ここで「指名競争入札」という方式が導入されました。一般競争入札で過去の工事経験など一定の縛りはかけるにしても、やはり不良不適格業者の参入が続くことから、入札参加者を指名して、その中で競争する方式が必要ということで、明治33年に勅令で定められたということです。条文としては、「無制限ノ競争ニ付スルヲ不利トスルトキハ指名競争ニ付スルコト得」となっており、指名競争入札を行う際の要件としては緩いものですが、指名競争をしたときには事由を各省大臣から会計検査院に通知するというので、一定の歯止めをかける意図があったと考えられます。

スライドの4では、時代は大正に移り、大正10年に会計法が改正され「大正会計法」が制定されました。この中で、先ほど勅令で定められた指名競争入札方式が法律に明記されます。第31条で「政府ニ於テ売買貸借請負其ノ他ノ契約ヲ為サムトスルトキハ勅令ヲ以テ定メタル場合ヲ除クノ外総テ公告シテ競争ニ付スヘシ」ということで、明治会計法に引き続き一般競争入札を原則とするものの、「国務大臣前項ノ方法ニ依リ契約ヲ為スヲ不利ト認ムル場合ニ於テハ指名競争ニ付シ又ハ随意契約ニ依ルコトヲ得」と、法律できっちりと「指名競争入札方式」が位置づけられました。

ただ、大臣が不利と認める場合ということだけになると、いつの世もそうですが、みんな不利だと言って全部指名競争入札になってしまうことから、不利と認める場合を限定しようということで、翌大正11年に閣議決定がなされています。

その中では第一の一から四にあるように、当業者相連合して不当競争をなすおそれがある、あ

るいは不誠実または不信用の者が競争に加入するおそれがある、特殊の構造で検査が著しく困難である、契約上の義務に違背するときは政府の事業に著しい支障をきたすおそれがあるような場合を不利と認めると場合と規定して、各省での運用を統一したということです。

スライド5にあるように、この大正会計法の改正理由の中でも、先ほど申し上げたように、無制限の競争は信用確実なる当事者を得ることの支障となる、不正の徒が結託して不当に価格を競り上げる、あるいは疎漏工事が発生するなどの弊害が少なくないということが、改正理由として挙げられていました。

その後の戦時下の状況を少しご紹介したいと思います。昭和17年に「会計法戦時特例」が制定されております。戦争に入り、いつまでも一般競争入札と言っているわけにもいかないので、国務大臣が必要と認めるときには、会計法の規定にかかわらず指名競争入札や随意契約ができるという、かなり広範に指名競争入札などを認める規定が戦時特例としてできています。

スライドの6に移ると、戦後、昭和22年に日本国憲法の制定と同時に現行の会計法が制定されました。競争入札の規定については、大正会計法の考えを踏襲して指名競争を引き続き規定するというので、第29条で、「各省各庁において、…請負その他の契約をなす場合においては、すべて公告して競争に付さなければならない。但し、各省各庁の長は、競争に付することを不利と認める場合その他政令で定める場合においては、大蔵大臣に協議して、指名競争…によることができる」と規定しました。

このときには、「大蔵大臣に協議して、指名競争に付す」ことになっていましたが、いちいち大蔵大臣に協議するのは大変だということで、後に「政令で定めるところにより」と改正されました。

その政令が昭和27年の予決令です。これも先ほどと同じような規定です。基本は大蔵大臣に協議することですが、各号に定める場合にはこの限りではないということで、大蔵大臣に協議せず指名競争入札にできる場合が規定されました。先ほどの大正11年の閣議決定と同様の趣旨のものが列挙されています。

この中で、口号の「不誠実又は不信用の者が一般の競争に加入して競争をなす虞」という規定は、昭和27年の予決令の改正で盛り込まれましたが、昭和37年の予決令の改正で削除されてい

ます。それ以降はこの口号の規定がなかったのです。ただ、指名競争入札についてはその後もずっとその方式が活用されてきました。この中では二号の「契約上の義務違反があるときは国の事業に著しく支障をきたす虞があること」と、ここで読むしかないのですが、この規定を根拠にして、この後も指名競争入札が基本的方式として行われてきたということです。

スライド7にあるように、会計法は昭和36年に改正され、実質的にはこの改正が最後となっています。他の法令の改正に伴う関連改正などがありますが、実態的な改正はこのときが最後で、第29条の3で、指名競争とか随意契約の場合を除いて、基本的には「公告して申込みをさせることにより競争に付さなければならない」という規定がこのとき置かれています。併せて競争に参加する者の資格等の規定も法律で位置づけられました。

このときの会計法の改正で導入されたのが総合評価方式の根拠規定です。第29条の6第2項ですが、「国の所有に属する財産と国以外の者の有する財産との交換に関する契約その他その性質又は目的から前項の規定により難しい契約」については、価格だけで落札者を決めるのではなく、「価格及びその他の条件が国にとって最も有利なものをもって申し込みをした者を契約の相手方とすることができる」という、今の総合評価方式を実施している根拠規定ですが、これが昭和36年の会計法改正で追加されているということです。

しかし、すぐ現在のような価格と品質などにより落札者を決定する総合評価方式が活用されたかという、実はなかなか実施されませんでした。

まずこの規定に基づいて実施されたのは、昭和38年に立木等の売払いと跡地の造林作業の請負の混合契約が最初の実例のようです。

山の木を売り払う、あらためてその跡を整地して造林作業をする。別々の契約でやってもいいのですが、山の奥まで行って作業するとき別々の業者でやるより同じ人が続いてやったほうが当然、効率的です。そうした混合契約の入札において初めてこの規定が活用されました。売り払いですから一番高く買う人、請負作業ですから一番安くできる人、それぞれの入札をするのではなく、それを併せてセットにして契約する。差額が一番安いというか、一番高いということですが、もともとの会計法の規定ではこのような混合契約の入札は読めないということで、総合評価の規

定が活用された最初の事例となりました。

その後平成に入り、ようやく平成2年のスーパーコンピュータを皮切りに、価格と性能を併せて競争させる方式がだんだん普及してきたという流れです。

スライド8にあるように、昭和36年の改正でもう一つ大きなものはロアリミットの導入です。ただ、ここで言うのは低入札価格調査制度のほうで、足切りの最低制限価格制度については国では実施できない、会計法には規定がないという状況です。

このロアリミットについては、昭和25年の中建審の入札制度の合理化対策の決定の当時から問題になっていました。今もそうですが、いつの時代もダンピングというのは非常に大きな問題です。

昭和25年当時の中建審の決定の中でも、「入札価格が、予定価格の一定率未満の価格の入札については採用しない。ただ、見積内訳書を審査して、入札価格の算定が正当な理由に基づくものと認められる場合には採用することができる」ような方式を導入すべきであると、昭和25年当時から言われていたのが、ようやく昭和36年の会計法の改正で法律に盛り込まれたということです。

中建審の決定は、一定率未満の価格の入札については基本的には採用しない。しかし、きっちりできるなら安い価格でもやっていただく。しかし、現在の会計法の規定は、低価格入札について、契約の内容に適合した履行がされるかどうかを調査して、履行されないおそれがあると認められる場合は排除するというので、主従が逆になっていますが、一応この中建審の決定に対応した措置が講じられました。

ただ、この規定に基づいて、すぐ低入札価格調査制度が機能したかという点、そもそも調査基準価格を決めること自体がなかなか行われませんでした。昭和51年ようやく調査基準価格が予定価格の2分の1から8割までの間で決められました。昭和36年からですから15年を経過してようやく基準価格が決まりました。

その後、昭和62年に調査基準価格の引き上げがなされましたが、実際、低入札価格調査制度で失格にするのは非常に難しいことで、この制度で次順位者を落札者としたときは、財務省や会

計検査院に調書を提出しなければいけないことになっていて、その際、当然、なぜこの業者はこの価格でできないと判断したのかという説明を求められる。それを説明するのはなかなか大変なことで、入札する方は、当然、この価格でもできると言っているから、それをできないと発注者が判断するのは実は非常に大変なことです。

実際、入札価格の桁を書き間違えたということでもない限り、低入札価格調査制度で失格にするのは実務上非常に難しかったのですが、平成18年に低入札価格調査制度に特別重点調査というものを導入しました。低価格入札の中でも、さらに低い価格を入れた場合に、なぜそのような価格で工事ができるのか、例えば、過去この安い価格で仕事をしてもらったという下請との契約実績を持ってきてもらう。あるいは資材が安く買えるというご説明をされれば、その資材が本当にその価格で買えるのかどうか、過去、その安い価格で買った本当に実績があるのかどうか、そうした契約書を全部持ってきて下さいというように、徹底的に調べる制度を導入しました。

当然、そうした安い価格でやった実例を出していただくのはなかなか困難ですので、実質的には辞退されるということで、このように、低入札価格調査制度が本当に動き出したのが平成18年ということで、会計法改正で低入札価格調査制度が導入されてから、45年もたった後のことです。

このように会計法は、制度が法律に位置づけられてもなかなか実行されるのに時間がかかるというのが、この低入札価格調査制度や先ほどの総合評価の実例でわかるのです。

余談に入るかもしれませんが、スライド9にあるように、道路工事執行令というのが内務省令でありました。これは道路工事執行令となっていますが、実際は道路だけではなくて、河川その他の工事にも適用されたようです。この第11条で、予定価格の3分の2を下回らない最低価格で入札した者を落札人とするということで、ここで先ほどの最低制限価格、足切り制度がこの道路工事執行令で設けられていました。ただ、昭和27年の新道路法の制定に伴って、この執行令は廃止になっています。

スライド10では、前金払いの規定の変遷も少し整理してみました。冒頭申し上げましたように、明治22年の会計法では軍艦や兵器はいいけれども、それ以外の工事、製造、物件の買入れは、前金払いはできないという規定をわざわざ置いておりました。それが大正会計法でどうなったかと

いうと、勅令で定めた場合に限って前金払いができる。軍艦、兵器、弾薬その他、少し範囲が広がりましたが、それを除く他、製造や工事についてはこの限りではないということで、やはり工事については原則前金払いができないという規定が踏襲されています。

戦時中に入ると、軍の需要その他必要があるときには、勅令で定めれば会計法の法律の規定にかかわらず前金払いができるということで前金払いの対象が広がりました。前金でも払わないとなかなか工事ができない、すぐに工事をしなければいけないという切羽詰まった状況になっていったことがうかがえます。

終戦直後、軍の充足などの背景がなくなりましたので、一時、国務大臣は勅令で定めれば前金払いができると非常に包括的な緩い規定になりましたが、新憲法の制定とともに、これだとあまりにも政府側に包括的な授権をしすぎるということで、現行の第22条にあるように、運賃その他性質上前金をもって払わなければ事務に支障を及ぼすような経費で政令で定めるものについては前金払いをすることができるという現行の規定に落ち着いたということです。

戦後に入り、今度は建設業のほうですが、スライド11にあるように、昭和23年に建設省ができ、翌年24年に建設業法が制定されています。さらに翌25年に中建審で「入札制度の合理化対策」が決定されています。先ほどのロアリミットのところでも少し触れましたが、入札の方法については制限付き一般競争入札と指名競争入札を併用する、制限付き一般競争は等級該当業者による競争入札で、無制限ではなくランク分けをして行う、機械、技術者の有無について制限をかけられることがここでうたわれています。

次に談合関係として、刑法の談合罪の変遷を少しご紹介したいと思います。スライド12ですが、旧刑法、明治13年に太政官布告として出されたものでありますが、業の妨害の罪という中で「偽計又ハ威カヲ以テ競売又ハ入札ヲ妨害シタル者」を処罰する規定がありました。その後、明治40年に今の刑法が制定されましたが、制定当時には先ほどの旧刑法に該当するような規定がなく、公務員の職務執行を妨害する罪、一般的な威力業務妨害の罪、それから詐欺の罪という規定に分かれてしまい、一見すると入札妨害、談合を取り締まる規定がない状態になりました。警察犯処罰令という規定の中で、入札を妨害したりする者については処罰するという規定がありましたが、極

めて軽い罪でしたので、談合については罪に問われないという意識が広がった状況があったようです。

その後、やはり談合について刑法に規定すべきだという議論の中で、昭和16年に今の談合罪が規定されました。その制定過程をみると、当初、帝国議会に出された政府提案の法律案としては、「偽計若シクハ威カヲ用ヒ又ハ談合ニ依リ公ノ競売又ハ入札ノ公正ヲ害シタル者」を処罰する規定が提案されましたが、議会の中で、談合にも良い談合、悪い談合があるという議論があり、昭和16年に貴族院で修正可決し成立した条文としては、偽計若しくは威力を用い競売又は入札の公正を害すべき行為を処罰する、今の競売入札妨害罪に、もう1つ、「公正ナル価格ヲ害シ又ハ不正ノ利益ヲ得ル目的」を以って談合したる者を処罰する、いわゆる談合罪が別途規定されました。

ここで、「公正ナル価格ヲ害シ又ハ不正ノ利益ヲ得ル目的」が加わったことによって、公正なる価格を害さず、不正の利益を得る目的がなければ、談合してもよいという裏を読む解釈が広まっていきました。談合金の授受がない、あるいは適正な利潤だけを確保して不当な価格を要求するものではない、そのような談合は罪に問われないという認識が広まっていったのです。

そして戦後昭和22年には独禁法が制定されております。

ここまでが第1の時代ですが、ようやく第2の時代に入って静岡事件に端を発する入札契約制度の第1ラウンドの改革の時代です。

スライド14では、静岡事件の経緯が左にあります。昭和52年、独占禁止法に課徴金制度が導入されます。これまでは談合があってもやめなさいと勧告をするだけで、事業者は「はい、わかりました。談合団体は解散します」と言って次の日には新しい談合団体を立ち上げるなど、独占禁止法の実効性がなかなか上がりませんでした。しかし、課徴金を取れるようにすることで独占禁止法がいよいよ機能し始めました。

その後昭和50年代前半に、専門工事業団体での談合がいくつか摘発されているのが右側です。この当時はまだ専門工事業の団体なので、それほど大きな社会的問題にならなかったのですが、昭和56年の静岡建設業協会等への公正取引委員会の立入調査は、公共工事の保守本流である一般土木の工事に関して立入調査が入るということで、国会、マスコミ等で大きな問題になった事

件です。その後、中建審で二度にわたる建議が出され、基本的には指名競争入札を堅持しながら、情報公開を進めることにより透明性を高める取り組みがなされることとなりました。

昭和59年には公正取引委員会が「建設ガイドライン」を策定しました。どのようなことをやると罪になり、どこまでなら許されるのかをはっきりしてもらいたいという業界、あるいは与党自民党の提言なども踏まえて公取がガイドラインを出しましたが、この当時のガイドラインのレベルとしては、ルールを定めて受注予定者を定める、あるいは入札価格を決定するということにならない限りはいろいろな情報交換は許されるというレベルにとどまっていた。

次に、スライド15は市場開放を含む入札契約制度改革の第2ラウンドの時期ですが、発端は昭和61年に米国の通商代表部が、関西国際空港の工事について国際公開入札の申し入れをするところから始まりました。さらに、そうした個々の工事での入札参加だけではなく、指名競争入札から一般競争入札にする、あるいは独占禁止法を強化するなどの要求が米国から寄せられました。これが後々大きな影響を持ってきます。

日米建設協議の中ではMPAという特定のプロジェクトについて海外企業の参入を促進するような措置が講じられていきましたが、平成2年には日米構造協議最終報告がまとめられ、独占禁止法の強化がうたわれ、さらに公正取引委員会は「刑事告発方針」をまとめて発表するなど、独占禁止法がさらにパワーを増してきた時代に入りました。平成3年には課徴金が2%から6%に3倍に引き上げられるとか、法人の刑事罰も500万円の罰金が1億円に大幅に引き上げられるというように、米国の要請を背景に独占禁止法がこれからたびたび強化されていくこととなります。

大手ゼネコンが絡んだ事件としては平成3年に埼玉土曜会の事件があり、平成4年に一度、中建審で議論され答申が出されています。このときにはまだ、とにかく指名競争入札を基本としようということで、土俵上で踏みとどまっていた。指名競争入札を基本としながら、透明性、競争性、対等性を確保していこうとする内容でした。

スライド16では、先ほどの刑事告発方針に基づいて、その後刑事告発されたのを一覧にしています。

もともとは昭和49年に石油カルテルの関係で刑事告発をしました。これはオイルショックで石油、

石油製品の価格が上がる中で、石油元売各社がカルテルをして価格維持していたというもので、社会的に非常に大きな問題になり、国民の怒りが爆発した事件です。国民の怒りを背景に公正取引委員会は刑事告発をしましたが、裁判になり最高裁までいって一部無罪になるという結果に終わりました。独占禁止法の世界と刑事罰の世界では、立件に必要な証拠レベルの違い、行為者の違法性の認識とその可能性の立証など、大きな相違点があることを公正取引委員会にとっては思い知らされた事件になりました。

このため、昭和49年からしばらくの間、刑事告発がなかったのですが、平成になってから続々と刑事告発するようになってきました。この中では橋梁談合、緑資源機構、大手ゼネコンが絡むものでは名古屋市の地下鉄工事などの事件が刑事告発されるようになっていきました。

平成4年の中建審の答申では指名競争入札を基本とするということで踏みとどまったのですが、スライド17にあるように、平成5年に入っていわゆるゼネコン汚職事件、仙台市長、茨城・宮城の県知事が逮捕される事件が起き、社会的に大きな批判を浴びました。

一方で国際化の流れの中では、米の自由化をめぐって注目を集めたガット・ウルグアイラウンドの交渉が続けられており、年末ぎりぎりのところで妥結しました。政府調達についても内外無差別の原則で市場開放する方向が決まったことを受けて、中建審で今まで指名競争入札を基本にやってきましたが、一部大型工事について一般競争入札を導入するという改革を打ち出しました。

明治33年の勅令により指名競争入札が導入されて以来の改革ということで、「90年ぶりの大改革」ということが当時よく言われました。

改革の主なポイントを記載していますが、透明性・客観性、競争性を高めるさまざまな取り組みをすべきであるということで、いくつかの点が指摘されました。

スライド18が平成5年12月の中建審の建議ですが、大規模工事について一般競争を導入する、その前提で資格審査等を充実する必要がある。また入札ボンドについても検討すべきだということはこの頃から言われています。

一方で、まだ大部分の工事は指名競争入札という方式が残りますので、指名競争入札についても透明性を高める工夫が必要だとか、事業者の希望を反映した制度を導入すべきだということ

がこの建議の中でうたわれています。

工事完成保証人についても、談合を誘発するということで廃止して新たな履行保証体系に移行することも、この平成5年の建議でうたわれています。

翌平成6年1月に行動計画が閣議了解され、国の工事だけではなく、公共団体の工事も含めてこの方向で改革していくことになりました。

最後の4つ目の時代ですが、スライドの19、官製談合と第三次の入札契約制度改革ということで、平成6年の下水道事業団談合事件を皮切りに官製談合が次々と摘発される時代に入ってきました。平成10年の中建審の建議については、今に至る多様な入札契約方式を導入していこうという方向が打ち出されています。

官製談合の関係ですと、平成12年に北海道の上川支庁の農業土木工事で談合事件があり、発注者がこれに関与していることが明らかになりましたが、この当時は発注者に対して法律に基づいて何らかの措置を行うことができないので、公正取引委員会は発注者への事実上の要請を行いました。ただ、やはり法律に基づいた要請等をすべきであるという議論から、平成14年の官製談合防止法の制定につながって行きました。

平成17年には独占禁止法が再度改正されて、課徴金が6%から10%に引き上げられました。談合を自主申告したときには課徴金が免除される、あるいは減額されるという課徴金減免制度(リーニエンシー)が導入されています。このリーニエンシーについて、この後自主申告が続いて、平成10年代後半の幾多の官製談合事件などの摘発に大きな効果を上げて行きました。

スライド20の平成17年の橋梁談合ですが、道路公団の副総裁が独禁法違反で刑事告発され、道路公団に対して官製談合防止法に基づく改善措置要求がなされた事件です。この事件では、指名するときに業者側から依頼を受けて指名業者として追加する、割り付け表を承認する、談合しやすいように分割発注する、発注標準を引き下げるなどの行為が行われていましたが、当時の官製談合防止法ではこのような談合の幫助行為は違反の対象になっていませんでした。この橋梁談合事件を受けて、談合の指示や受注者予定者の指名などに加えて、こうした談合の幫助行為も官製談合防止法の対象とする改正が行われています。

平成18年には、和歌山、宮崎、福島の3県知事が逮捕され、国や公団の工事だけではなく、公共団体の工事についても改革すべきだということで、知事会で、基本的には1000万円以上については原則一般競争入札ということが申し合わされました。

平成19年には水門談合事件その他の事件があり、この辺りで急速に一般競争入札、併せて総合評価方式が拡大していきました。この水門談合事件も、先ほどのリーニエンシーで発覚したというもので、リーニエンシーはその前の年平成18年の1月4日から施行されましたが、1月4日からファクスが次々と公正取引委員会に届けられたと当時の新聞記事の中に書かれています。

水門談合事件については、事業者側に談合の事実について確認するように事前通知されたのが平成19年の1月の下旬で、3月9日に中央省庁で初めて国土交通省に官製談合防止法に基づく改善措置要求、事業者には排除措置命令と課徴金納付命令が出されました。併せて再発防止対策もこの日付で発表しました。

スライド21が官製談合防止法に基づく関与行為の事例です。先ほどの北海道の上川支庁の事例が発端となってこの法律ができて、適用1号が岩見沢市です。新潟市があつて、道路公団の橋梁工事、国土交通省の水門設備工事、防衛施設庁、緑資源機構とあつて、平成20年にまた国土交通省というのがあります。これは車両管理業務で工事ではないのですが、いわゆる公用車の運転や管理業務について秘密とすべき情報を漏洩したということで改善措置要求を受けた2例目です。その後また公共団体などありましたが、先般10月17日、四国地方整備局発注の土木工事について官製談合があつたということで三度目の改善措置要求がありました。

こうした橋梁や水門などの官製談合事件が起こつたということで一般競争が拡大していきましたが、一般競争の拡大の経過を模式的に振り返つたものがスライド22と23の図です。色を付けてある部分が一般競争入札の範囲と見ていただければと思います。

明治22年に一般競争入札が法律上の原則ということで定められました。それ以前はどうだったかという、基本的には随意契約やもともと直営が多かったこともありますし、また営繕工事などでは事実上の指名競争のようなもの、実績があつて信頼できる人を集めて入札するというのも事実上は行われていたようです。

明治22年に原則は一般競争ということですが、先ほどちょっと説明を省略しましたが、随意契約を認める規定はきちんと法律にあり、随意契約ができる場合を勅令でどんどん定めていって140ぐらい勅令ができたと言われていて、結構随意契約も行われていたようです。

明治33年に勅令で指名競争入札という方式が位置付けられて、この方式が主流になっていったということです。そして、戦時下に入ると、指名競争入札どころか随意契約が中心となっていきました。そして先ほどの平成5年までは、基本的に指名競争入札でほとんど行われてきたということです。

平成6年に、大型工事、WTOの対象工事ということですから、国発注については当時7億3000万円以上の工事について一般競争入札を導入する。これが90年ぶりの大改革ということでしたが、その後、橋梁談合があり、橋梁談合の再発防止対策の中で一般競争が拡大していく方向が打ち出されました。平成17年下期から3億円以上は一般競争入札という扱いになり、90年ぶりの大改革と称して一部導入した一般競争入札が、わずか10年で3億円まで下がる改革が行われました。その後、橋梁談合だけではなく水門談合もその後が続いたということで、どんどん一般競争入札が拡大して、今国交省の直轄は実質的にはほとんどが一般競争入札、併せて総合評価方式という時代になってまいりました。90年ぶりの大改革の次が10年しかもたずに、そこから5年でほとんど一般競争入札になるという本当に急速な拡大が行われました。

国交省の直轄だけではなくて、市町村の一般競争入札についても拡大が図られていますし、セットで総合評価を導入と言っていますので、総合評価方式もかなり増えてきている状況にあります。

スライド25では、新たな要請としてコスト縮減、最近はあまり話題になりませんが、平成に入った頃、内外価格差問題といって、日本の工事価格は高いのではないかとということで、コスト縮減の取り組みが行われています。

それから品質確保、ダンピングです。ダンピング対策については最初に少し触れましたが、一般競争入札の拡大とともにダンピングがひどくなったということで、何度か対策を出しておりましたがなかなか実効が上がらない、ダンピングが止まらないということで、平成18年に少し実効性のあ

る対策ということで打ち出したのがスライド26の2つです。総合評価の中で施工体制を確認するというもので、基準価格を下回った場合に施工体制を確認するのですが、その施工体制の評価点を総合評価の中で設定しておく。当然、基準価格を下回っているので施工体制は十分に取れないという前提で厳格にチェックするので、なかなか点数が取れなくて落札に至らないというものです。それから先ほどお話した特別重点調査です。

この2つの対策で一応直轄の工事については何とか底を打っている状況になっています。底を打ったといっても、もともと低い価格だというご指摘はあるかもしれませんが、どんどん下り坂一辺倒であったのが少しは踏みとどまっている状況です。ただ、公共団体の工事についてはまだまだダンピングが大きな問題になっていることに変わりない状況です。

最後のスライド29は、談合という観点で縦軸を通して見て、どのような流れになっているか再整理したものです。それぞれの時代の中で触れてきたものを時間軸で一列に並べたものです。

入札契約制度としては、一般競争入札が法律上の原則ということでスタートし、その後指名競争入札が導入された。

また、刑法の世界では、最初は公務執行妨害罪とか詐欺罪に該当しない限り談合は罪にならないとされたが、大正8年の大審院の判決では、そもそも談合は詐欺罪には該当しないこととされた。

戦時中は統制経済となり、工業組合法の適用を受け、戦時統制による工事の割り当てという、まさにこれこそ国を挙げての官製談合で、工事を配分することが行われていました。その中で昭和16年に刑法改正。

昭和19年の大審院では、「公正なる価格」とは自由競争によって形成される価格であるという判決が出ていますが、その後の昭和43年の大津地裁の判決があり、これは有名な判決なのですが、この判決の中では適正な原価に利潤を足した価格が公正なる価格だという前提に立った判決で、談合金などが伴って割高になっていない限りは談合にならないという判決です。この判決がなぜか地方裁判所レベルで確定し、この後、この考え方が流布されていきました。

独占禁止法の関係でいくと昭和52年の課徴金制度の導入、静岡事件、アメリカからの独占禁

止法強化の要請があり、独占禁止法がどんどん強化されていったという一連の流れです。

最後は少し駆け足になってしまいましたが、総括的に申し上げますと、入札契約制度については、自らの意思に基づいてあるべき姿を目指して改革をしてきたというよりも、繰り返される入札談合事件及びそれに伴う社会的批判、それから特にアメリカからの外圧によって、改革を迫られてきたという感を強くします。

このあたりで、自律的にどのような入札契約制度がいいのか考えてもいいのではないかと思います。そのためには談合を根絶する、国民の信頼を回復することがなければ、なかなか議論は先に進まないのですが、あまり急激な改革をしてきた弊害がいくつか出ていることもあって、少し落ち着いて今後のあるべき姿を考える時期に来ているのではないかという思いがあります。

以上、まとまりのない話で恐縮でございますが、「入札契約制度の変遷」ということでお話をさせていただきます。どうもご清聴ありがとうございました。(拍手)