

公共調達の变遷と今後の展望



総合技術政策研究センター 国土マネジメント研究官 西牧 均

1. はじめに

建設工事は、今日では、設計及び施工の各段階で、建設コンサルタントや建設会社と契約を行い、発注者と受注者がそれぞれの役割を分担しながら実施されている。近年、国及び地方自治体の財政事情の悪化による公共事業費の抑制に伴って一層のコスト縮減等の合理化が求められている。一方公共施設は国民の安全、安心、活力の基盤となる社会資本であり、その品質の確保が重要な課題であることから、2005年4月に「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が制定、施行されている。また談合事件の摘発が相次ぎ、公共調達の分野における一層の競争性及び透明性の確保が喫緊の課題となっている。本稿は、公共調達の歴史的な変遷について紹介するとともに、今後の課題について私見を含めて述べるものである。

2. 建設業の成立

建設工事は、住居や耕地を作って定住を始めた時代から始まり、大規模なものとしては仁徳天皇時代の淀川堤防跡が現存しているように、建築工事及び土木工事共古くから行われてきている。木造建築物や治水工事などで我が国独自の技術を発展させてきたが、工事の施工主体は、領主や寺社などが近隣の領民等を徴用して、主として人畜の労力で施工されてきた。江戸時代には、各種の職人が職業として成立しており、建築分野において、職人を束ねる親方が資本家的なものに変化し、また、土木分野においては「人入れ稼業」といわれる者が施工主へ人材を派遣して工事が行われていたといわれている。明治時代になると、欧米の人材や技術を導入して、建築分野では官民軍の洋風木造煉瓦造建築、土木分野では大規模治水工事や鉄道敷設などが行われた。この時代になって建設請負業が成立したが、1889（明治

22）年の会計法の制定後、官の工事分野においても、鉄道を中心に請負による施工が行われた。しかし、当時の大規模工事は、特に土木分野において、内務省（当時）をはじめとする官の直営工事が主体であり、近代的な建設技術は専ら官側技術者に属していた。

1889年の会計法には、公共調達的手段として一般競争入札を原則とすることが定められていたが、1900（明治33）年の勅令で一般競争入札の例外として指名競争入札方式が創設され、1921（大正10）年の会計法改正で一般競争入札方式が不利となる場合は、各省大臣の認定により指名競争入札方式を採用することが可能とされ、一般競争入札方式の原則が緩和された。戦後の1947（昭和22）年に会計法が全面改定されたが、入札制度については従来の内容をほぼ踏襲されている。

戦後復興の中で建設業者が急増し、粗悪工事や紛争が頻発したことから、1949（昭和24）年に建設業法が制定された。この法律は建設業を営む者の登録の実施、建設工事の請負契約の規正、技術者の設置等により建設工事の適正な施工を確保するとともに、建設業の健全な発達に資することを目的としていた。この法律に基づき、建設大臣（当時）の諮問機関として中央建設業審議会が設置され、1950（昭和25）年に「公共工事の入札制度の合理化対策について」と題する答申がなされている。この答申では、公共工事の入札について合理的な基準を設けるべきこととされ、建設業者について客観的事項について資格審査を行うとともに主観的要素を加味して等級を付し、この等級に準拠して入札参加者を決定または指名することとされており、答申に基づき実施に移されている。

表-1に我が国の公共調達の変遷の概要を示す。

3. 建設技術の発展と技術移転

第2次世界大戦後の復興期（1948～1954年頃）に我が国の建設技術は、米国等先進諸外国の新技术の導入を進めた。特にブルドーザー等の機械化施工技術の導入が特筆されるものである。

先に述べたように第2次世界大戦以前は、特に土木分野において、直営工事が主であった。直営工事とは、工事の設計、積算をはじめ作業員、資材、機械の調達、現場の管理等の全てを発注機関の職員が行う形体である。第2次世界大戦後の建設需要の増大に応じて、建設省（当時）の直轄工事において請負工事が徐々に増え、昭和30年代半ばには請負化の方針が明確にされ、昭和40年代からは全面的に請負工事となってきている。この背景には当時の公務員の定員削減が強く求められたことがあるといわれているが、このような請負化の流れの中で官から民への技術移転が進み、民間の機械化施工技術や施工管理能力が高まることでますます請負の比率が高まったといえる。

また設計分野においても委託化が進行した。我が国において、企業として建設コンサルタントが発足するのは第2次世界大戦後のことであるが、1964（昭和39）年の建設省告示「建設コンサルタント登録規定」によって制度的に確立している。

昭和40年代の、我が国の高度経済成長期には、民間設備投資、公共投資共に旺盛な建設投資が行われた。また、量が増加したのみでなく、内容においても高速道路、新幹線、大ダム、大工場、大ビルディングなど大規模かつ高度の技術力を必要とする工事が増加し、質的にも著しい向上を見せた。このような社会状況のもと、建設業者の資質の向上、建設工事の請負契約の適正化等を図るため1971（昭和46）年に建設業法の改正が行われ、従来の登録制度が許可制度に改められた。また、一定金額以上の工事を下請け施行させる建設業者に対し特定建設業の許可制を設けること等が新たに規定され現在の建設業法の制度の体系が整えられている。

表-1 日本の公共調達の変遷概要

年	事項	内容
1989	会計法の制定	一般競争入札の原則を規定
1900	勅令	一般競争入札の例外として指名競争入札方式の創設
1921	会計法改正	一般競争入札の原則を緩和
1947	会計法改正	入札制度については従前の内容をほぼ踏襲
1949	建設業法の制定	建設業を営む者の登録の実施、建設工事の請負契約の規定、技術者の設置等
1958頃		建設コンサルタントを正式に活用しはじめる
1961	会計法改正	指名基準の根拠規定の挿入等
1971	建設業法の改正	建設業の登録制から許可制に変更、特定建設業の許可制度の採用等
1983	中建審査申	積算基準公開
1994	閣議了解	「公共事業の入札・契約方式の改善に関する行動計画」で一般競争入札方式の本格導入
1996		VE方式、設計・施工一括発注方式の試行開始
1998		契約後予定価格公表 性能規定発注方式の試行開始
1999		総合評価落札方式の試行開始
2005	公共工事の品質確保の促進に関する法律	公共工事の品質確保のため価格と価格以外の要素を総合的に評価すること等を規定

4. 入札制度の合理化

1900年の勅令で指名競争入札方式が創設されて以来、我が国の公共調達の主要な手段として同方式が採用されてきた。これは、不良、不適格業者を排除し工事の品質を確保するために、効率的な制度であったからである。しかし1993（平成5）年に起きた「ゼネコン汚職事件」をきっかけとして、指名

競争入札方式の前提である「発注者は公正で中立である」ということに大きな不信が投げかけられた。このようなことを背景として、一般競争入札方式を実施する上での具体的課題を明らかにするために、同年9月から建設省（当時）直轄工事13件において一般競争入札方式の試行を行った。さらに1994（平成6）年1月に「公共事業の入札・契約手続きの改善に関する行動計画」が閣議了解され同年度より一般競争入札方式が本格導入された。このときの一般競争入札方式の対象工事は、建設省（当時）等国の機関の発注する工事は7億3000万円以上の工事、公団、都道府県、政令市では24億3000万円以上の工事とされていた。また、一般競争入札方式の対象にならない規模の工事においても、建設業者の技術力、受注意欲を反映した指名を行うため、公募型指名競争入札及び工事希望型指名競争入札の制度が導入されている。

その後、日本経済が停滞する中で公共事業の効率的な執行への要請の高まりを受けて、民間の技術力を活用した新たな入札契約方式が試行的に導入されている。具体的には、入札前または契約後に民間のコスト縮減の提案を受けるVE（バリューエンジニアリング）方式、概略の仕様等に基づき設計案を受け付け設計・施工を一括して発注する方式、構造物に必要な性能を規定した上でその性能を満足することを要件として発注を行う性能規定発注方式、価格以外の要素と価格とを総合的に評価する総合評価落札方式があげられる。

先に述べたとおり、2005（平成17）年に、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が制定された。この法律は、我が国の厳しい財政事情の下で公共投資が減少し、受注を巡る価格競争が激化し、公共工事の品質の確保が懸念されたことから、価格以外の多様な要素を考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約を行うこと等により公共工事の品質の確保を図ろうとするものである。また、鋼鉄製橋梁工事を巡る談合事件の摘発を受けて一般競争入札方式の拡大、総合評価落札方式の拡大と充実等を内容とする入札談合再発防止対策をとりまとめ、関係各機関で実施されている。

5. 公共調達の課題

公共調達を行うに際して、品質確保を担保したうえで、競争性、透明性を高めていくことが重要である。我が国の公共調達予定価格は、市場の平均的な材料費及び人件費等を、積算基準に定められた歩掛を用いて積み上げて算定された価格に基づき定められることが一般的で、これを超えた価格では落札できない仕組みとなっている。この仕組みは上限拘束性といわれるが、諸外国の調達制度の中には、予定価格を超えても落札可能な例も見られる。この上限拘束性について議論もあるが、まずは、公共工事の品質確保に関する法律の「高度な技術等を含む技術提案を求めた場合は、提案の審査の結果を踏まえた予定価格を定めることができる」旨の規定により、標準的な積算で算出した価格よりも上乗せした予定価格を定めることも可能であることから、この規定を活用して事例を積み重ね、効果を検証していくことが重要かつ現実的であるので、事例収集を行っていく。

また、競争性が高い場合は、落札率が低くなるともいわれている。更に、落札率の高止まりは談合の傍証であるかのような論調もある。コスト縮減は重要であるが、品質確保が懸念されるような低価格入札は好ましいものではない。しかし、この議論は予定価格が適正価格なのかという疑問を内在しているとも考えられる。平均的な材料単価や工法で算定された予定価格と個々の受注者の事情による価格との間に或る程度の乖離が生じるのはやむを得ないものである。しかし、現場の状況等をよく把握し、的確な設計積算を行い実勢価格との乖離を縮める事が重要である。更に、積算価格を実勢価格に近づけるため手段としてユニットプライス積算方式が着目される。国総研では、これらの課題に対応し、国民の信頼を得る公共調達を行うために、引き続き必要な研究を進めていく。

【参考文献】

建設省50年史 建設広報協議会