

公共事業執行プロセスの 改革に向けて

～ 日本再生 新たな成長の実現のために ～

平成24年9月

愛媛大学 木下 誠也

目 次

- 1 私が関わった公共調達
- 2 なぜ世界に例をみない制度になったか
- 3 10年以上を要した昭和36年法改正
- 4 土木学会による公共事業調達法の提案

2

1

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 博士（工学）
- そのほか、東京大学および高知工科大学非常勤講師、土木学会建設マネジメント委員会 公共事業執行システム研究小委員長等

3

1

公共調達の法制度

会計法
予算決算及び会計令
(国)

地方自治法
地方自治法施行令
(地方公共団体)

一般競争入札

公告して入札者を募り競争に付して契約者を決める方式

指名競争入札

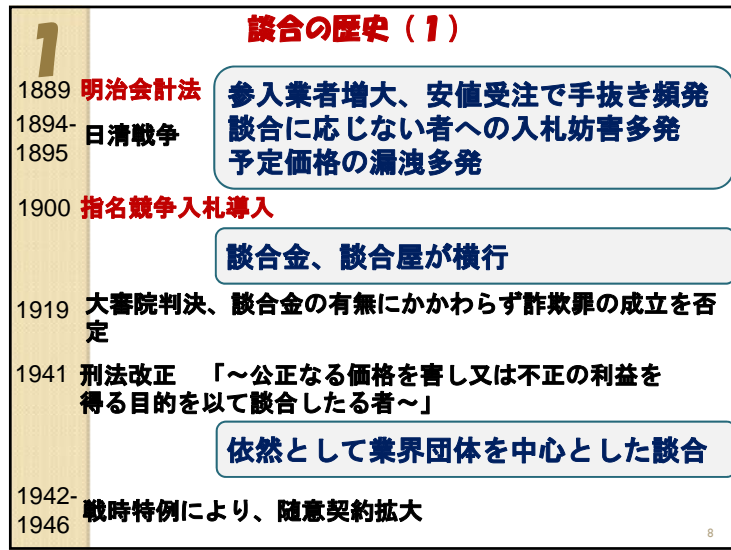
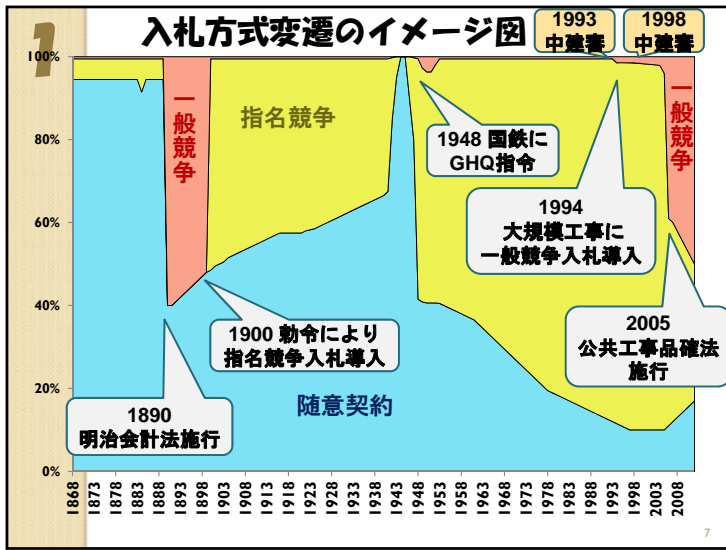
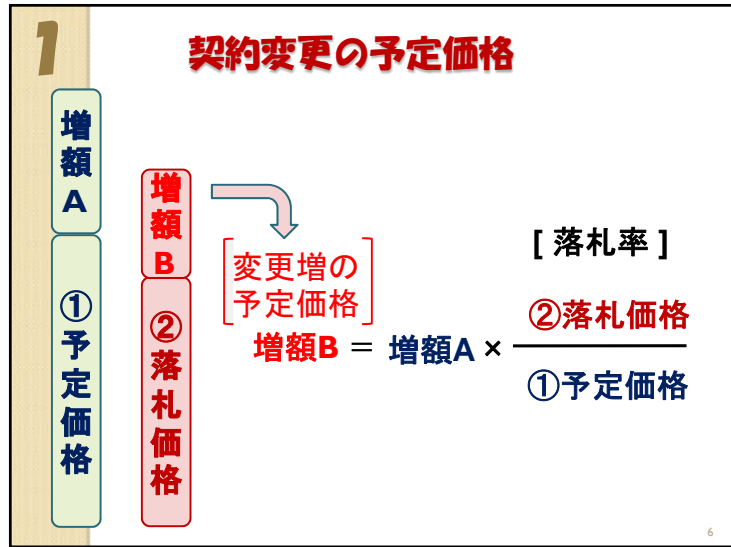
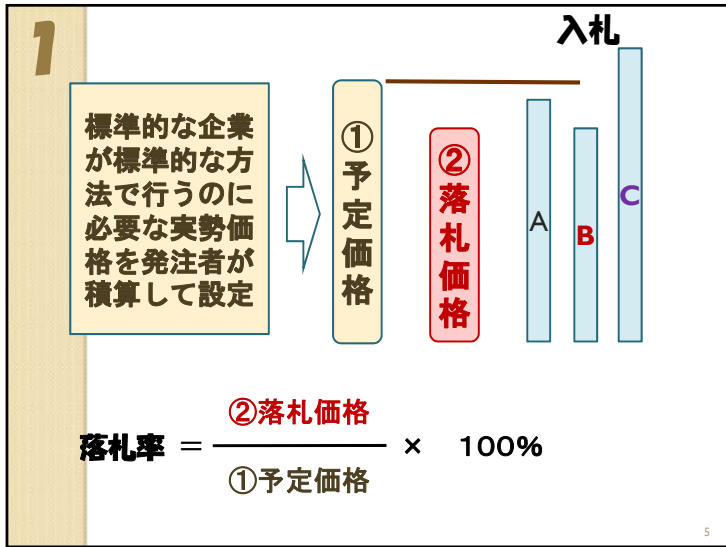
(1900年 勅令、1921年 会計法改正)

発注者が指名した者を競争に付して契約者を決める方式

随意契約

競争入札によらずに決定した相手と契約を締結すること

4



1 談合の歴史 (2)

1947 独禁法制定 (談合行為に対する公取委の対応は消極)

1968 大津地裁判決、談合金を伴わない談合を擁護し、談合金を伴う談合については原則として談合罪の規定に該当するとの見解

業界内で、談合金を伴う入札談合は下火になる反面、工事の受注を配分するための入札談合がルール化

1977 独禁法改正、課徴金制度

建設工事の入札談合が相次いで摘発 (1981静岡事件等)

1988- 米国から談合防止の圧力

スーパーゼネコン汚職(1993頃)

1993 中建審 建議、1994年度から大規模工事に一般競争導入

1 談合の歴史 (3)

1998 中建審 建議 官製談合事件続発(1995-2006)

公共工事の品質確保等のための行動指針

2005- 公共工物品質確保法により総合評価方式へ転換

大手ゼネコン「談合決別宣言」(2005.12)

2006.1 独禁法改正強化

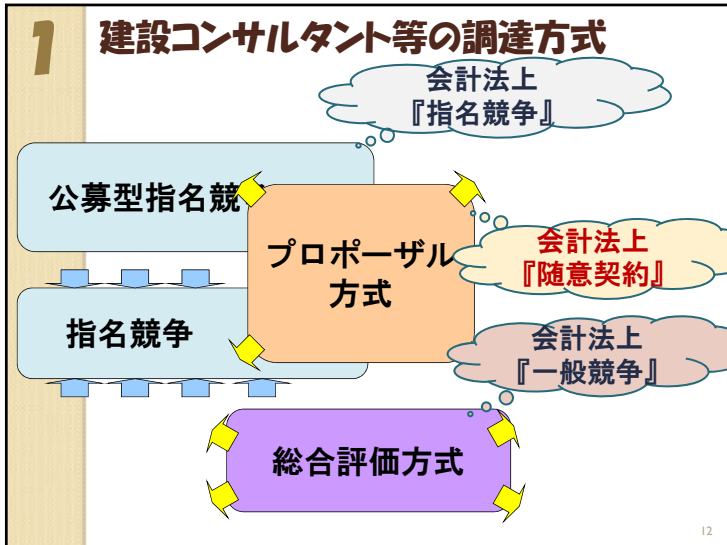
ダンピング多発、不調・不落多発

2006 国土交通省、ダンピング対策強化

2010- 土木学会、公共事業調達法案を提案
国会議員、公共調達法制定に向けての動き

1 設計は「価格」か「技術」か

- 『設計』は高度で専門的な技術
- 『設計』の良し悪しが、プロジェクトの建設コストやライフサイクルコストを大きく左右
- 『設計』のコストがプロジェクト全体のコストに占める割合は極めて小さい
- 『設計』のコストを節約するために価格競争とするよりも、最も優れた者をそれに見合う報酬を支払って調達した方が、発注者の利益を最大化できる



1 予算決算及び会計令

(昭和22年4月30日勅令第165号、最終改正：平成23年3月31日政令第92号)

第7章 契約

第1節 総則（第68条・第69条）

第2節 一般競争契約

第1款 一般競争参加者の資格（第70条～第93条）

第2款 公告及び競争（第74条～第82条）

第3款 落札者の決定等（第83条～第93条）

第3節 指名競争契約（第94条～第98条）

第4節 随意契約（第99条～第99条の6）

（予定価格の決定）第99条の5 契約担当官等は、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。

第5節 契約の締結（第100条～第100条の4）

第6節 契約の履行（第101条～第101条の10）

第7節 雑則（第102条～第102条の5）

13

1

国、地方公共団体等

社会資本整備維持者
良質な社会資本を低廉な価格で整備し維持する責任を有する

発注者
公正さを確保しつつ良質なモノを低廉な価格でタイムリーに調達する責任[発注者責任]を有する

公共工事の品質確保等のための行動指針，建設省，平成10年2月10日

14

1 公共調達制度改革の流れ

~~不透明な~~ → 透明な

「主観」による受注者選定

↓

「客観」による落札者決定
＜一般競争入札＞

透明性・客観性
確保の要請

1993
中建審

発注者責任の要請
「品質」「コスト」

1998
中建審

1998
品質確保
行動指針

「主観」：その人ひとりのものの見方。 [デジタル大辞典]

「客観」：当事者ではなく、第三者の立場から観察し、考えること。 [デジタル大辞典]¹⁵

15

1 公共工事の品質確保の促進に関する法律 「品確法」 (2005年3月)

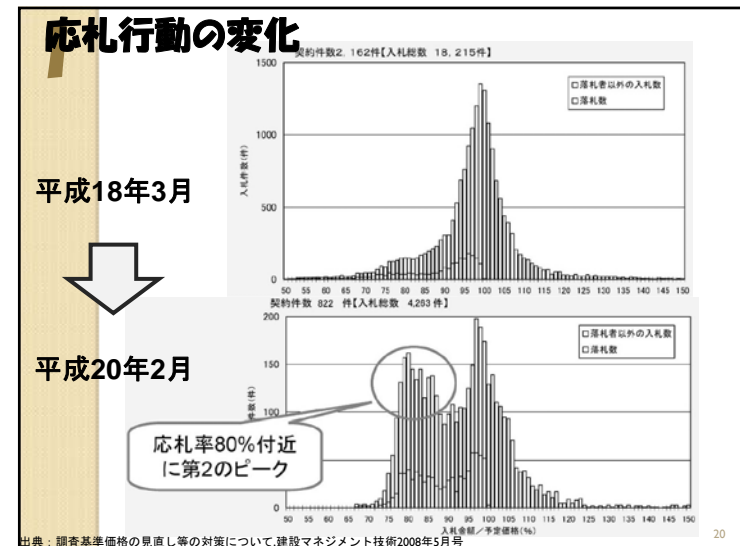
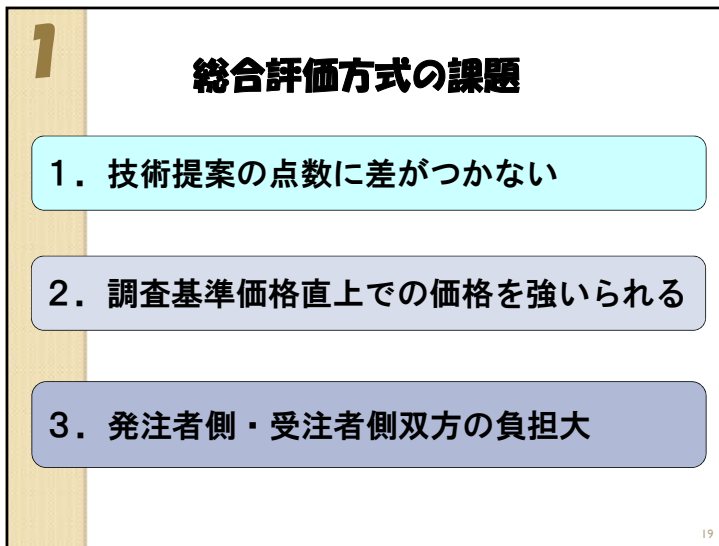
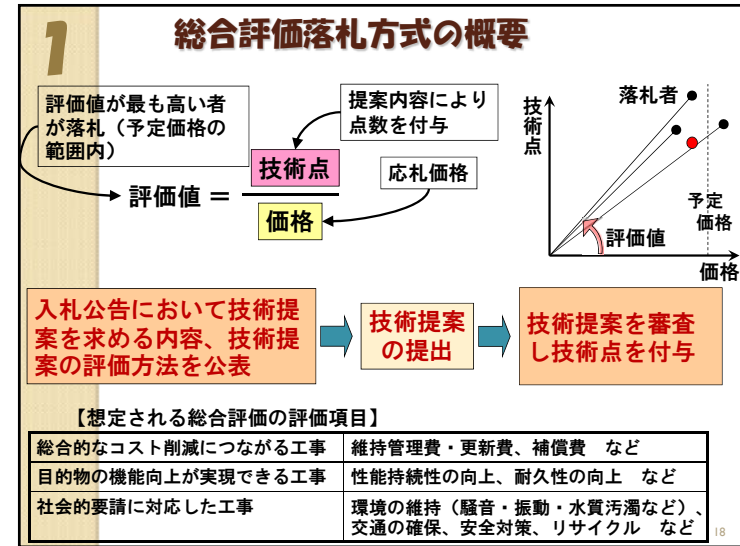
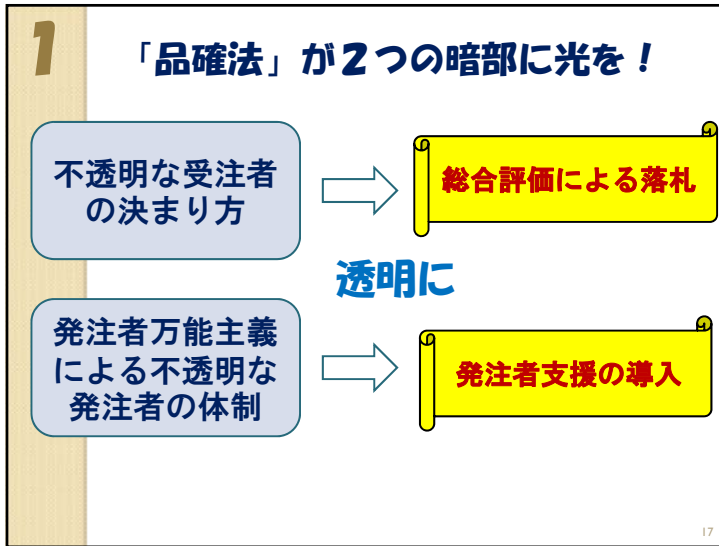
発注者責任

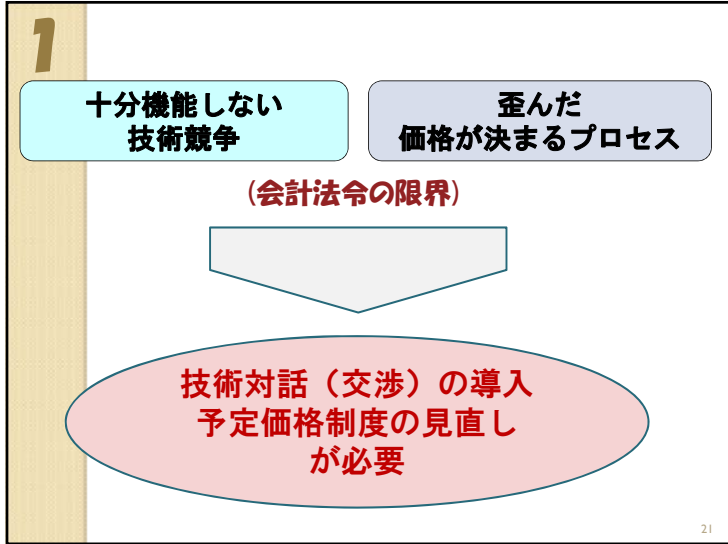
「公正さを確保しつつ良質なモノを低廉な価格でタイムリーに調達し提供する責任」

『価格競争』から
『価格と品質で総合的に優れた調達』へ

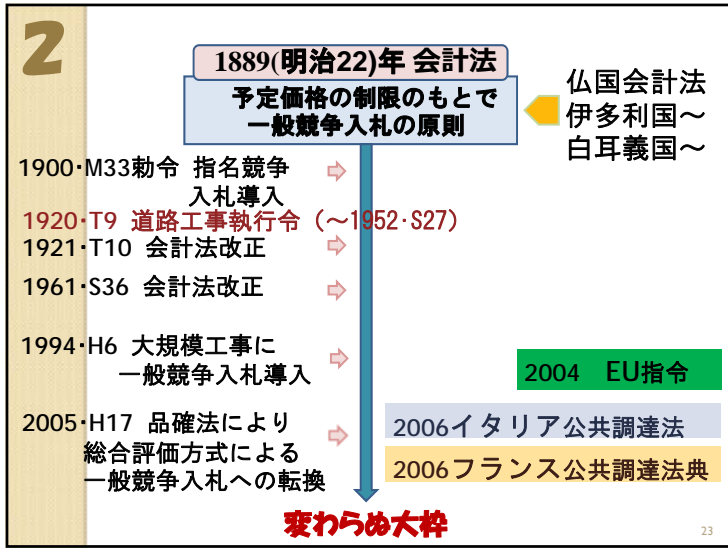
技術力の脆弱な発注者を支援する仕組みを構築

16





- 2 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
- 22



2 入札契約制度の各国比較（明治会計法制定当時）

	日 本 (1889)	フランス (1862)	イタリア (1884)
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		

24

2 入札契約制度の各国比較（1970 前後）

	日本 (1961)	フランス (1964)	イタリア (1972)
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 <small>1865公共事業法</small>	
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 (例外的に総合評価)	最低価格又は最も経済的に有利	

25

2 入札契約制度の各国比較（現在）

	日本 (1961)	フランス (2006)	イタリア (2006)
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 <small>別に2005公共工事業品確法</small>	

26

2 入札契約制度の各国比較（現在）

	アメリカ	韓国	台湾
入札方式	封印入札 競争的アローザル 交渉方式 ほか	公開競争 制限付競争 指名式競争 交渉契約	公開入札 選択入札 限定入札 (交渉規定あり)
売買	別の扱い		
物品、サービス、工事等	調達物に応じて多様な方式		
予定価格	なし	原則として定め上限とする	
落札基準	政府に 最も有利	最低価格又は最も経済的に有利	

27

2 一般競争入札の原則

日本的建前
実際は、長年にわたって指名競争入札

予定価格制度
双方の利害にかなっていた

価格による落札基準
調整行為により問題が顕在化しなかった

28

2

以上のことから

買入れ売払いが基本的に同じ扱い

物品、サービス、工事等が同じ扱い

交渉手続きなし

であっても支障なかった

29

2

「談合決別」以来

原則通りに 一般競争入札

調整行為がなく価格の叩き合いに

交渉手続きがなく「技術」が適切に
評価されにくい

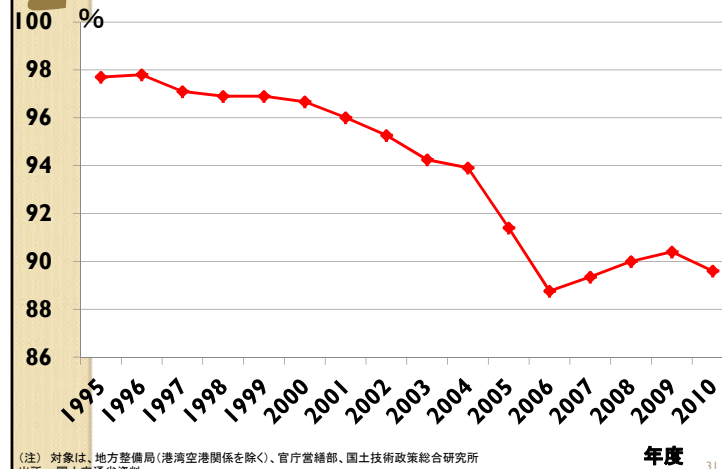
品質に対する
懸念

優良な企業が
生き残れない

30

2

国土交通省直轄工事における落札率の推移

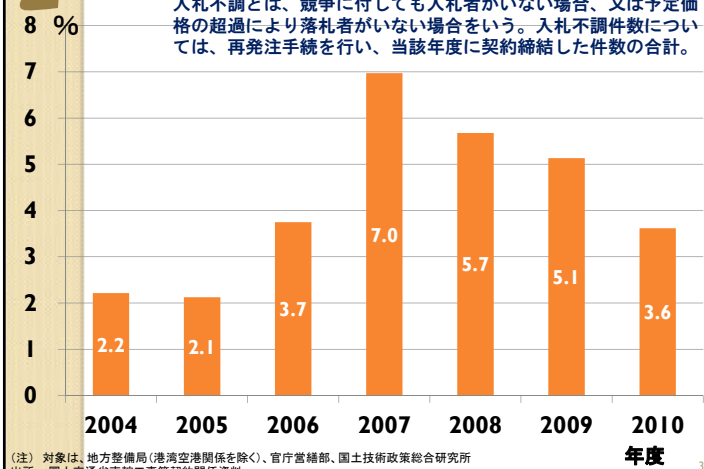


31

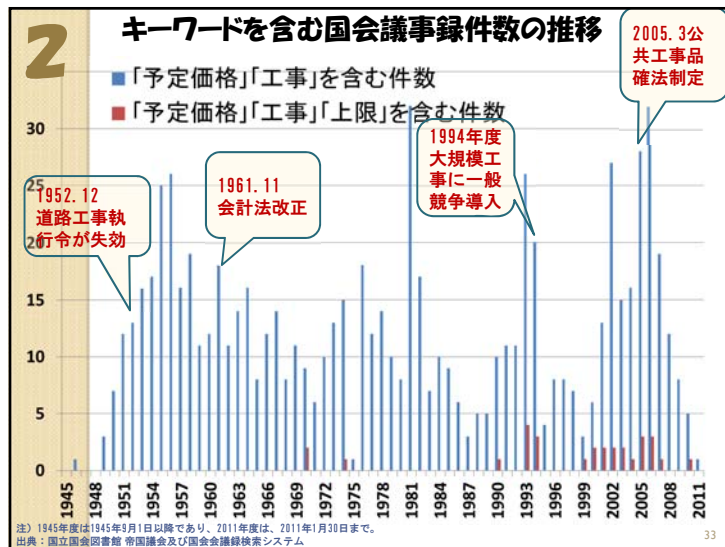
2

国土交通省直轄工事における入札不調の発生状況

入札不調とは、競争に付しても入札者がいない場合、又は予定価格の超過により落札者がいない場合をいう。入札不調件数については、再発注手続きを行い、当該年度に契約締結した件数の合計。



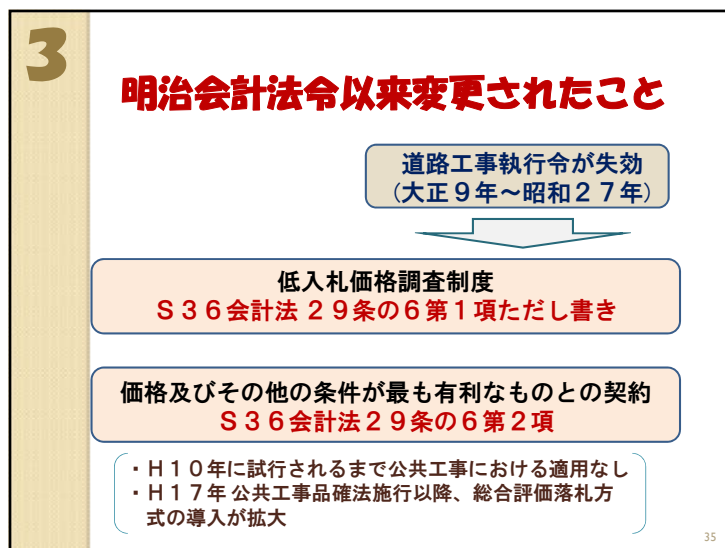
32



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
「なぜ予算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算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、予算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 低入札価格調査制度等が導入された経緯

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效し、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

3 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「ローアール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)田中角榮議員「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。」

37

3 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。ローアール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、いろんな問題を起こす。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。」

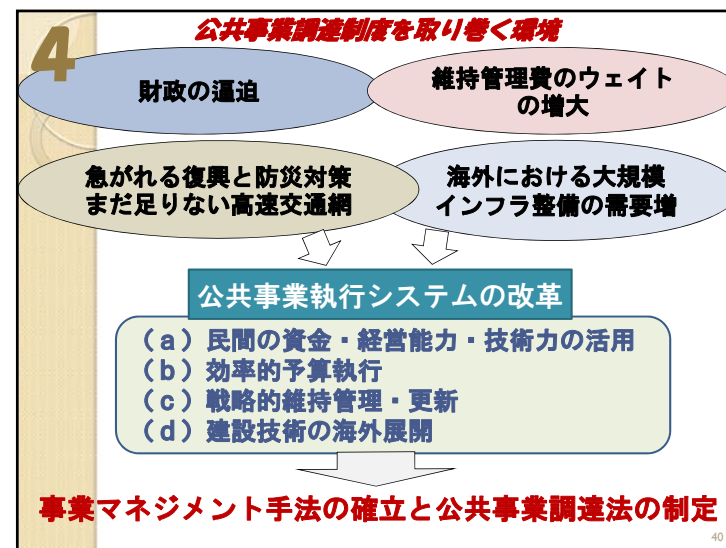
38

3 改正会計法(昭和36年11月22日法律第236号)

第29条の6 契約担当官等は、競争に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、国の支払の原因となる契約のうち政令で定めるものについて、相手方となるべき者の申込みに係る価格によつては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあるとして著しく不適当であると認められるときは、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち最低の価格をもって申込みをした者を当該契約の相手方とすることができる。

国の所有に属する財産と国以外の者の所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い契約については、同項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、価格及びその他の条件が国にとって最も有利なもの(同項ただし書の場合にあつては、次に有利なもの)をもって申込みをした者を契約の相手方とすることができる。

39



4 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)
 金銅 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 覚 (国土技術政策総合研究所) ~2011年6月
 横田 芳治 (国土技術研究センター)
 吉田 純土 (国土技術政策総合研究所) 2011年7月~

41

4 求められる公共事業調達制度の見直し

“公開”の原則 → 品質の確保
 民間技術の活用 → 信用・実績の重視

- ① 売り払いとは別の取扱いとし、多様な調達方式を選択可能に！
- ② 予定価格制度の見直し
- ③ 交渉方式導入
- ⑤ 落札基準見直し (Best Value for Money)
- ⑥ 実情に即した落札価格の制限
- ⑦ 経営力と技術力を分けた企業評価方式へ見直し

42

4 成績重視の世界的潮流

1960 日本 工事成績評定
 1970
 1980
 1990 コリンズ テクリス
 アメリカ CCASS ACASS
 CPARS
 PPIRS
 イギリス Construc-tionline
 フランス Identification professionnelle, FNTP
 2000
 2010

44

4 公共事業調達法の提案

<目的>
 透明性のある手続きのもとに競争性と公正さを尊重しつつ、その履行にあたって品質、経済性、効率性及び適時性を確保することによって、社会基盤の適正な整備及び管理、建設技術の発展ならびにサービスを担う建設コンサルタント、測量業、地質調査業等及び工事を請け負う建設業等の健全な発達を図り、もって国民の福祉の向上及び国民経済の健全な発展に寄与する

44

4

<適用の範囲>

国、特殊法人等及び地方公共団体が
行う公共事業に係る工事、サービス及
び物品の入札及び契約

45

4 (a)受注者選定手続き

- ① 一般競争入札
- ② 指名競争入札
 - a) 公募型
 - b) 非公募型
- ③ 交渉方式（技術競争、随意契約を含む）
- ④ 競争的対話方式

工事については、原則として一般競争入札又は公募型指名競争入札。高度の技術を要するデザインビルド等については競争的対話方式。
サービスについては、建設コンサルタント業務は原則として交渉方式。

46

4 (b)落札基準

一般競争入札、指名競争入札及び競争的対話方式においては、

- ① 最低価格入札
- ② 経済的に最も有利な入札（原則）

工事については、小規模で技術的難易度の低いものその他特別な場合、
サービスについては、単純で定型的な業務その他特別の場合、
物品については、契約時点で目的物が存在し製品の評価がメンテナンスを含め市場において既になされている場合
その他特別な場合については①最低価格入札とすることができる。

47

4 (c)異常な入札価格の取扱い

- ① 価格審査方式
発注者は**審査基準価格を設定し**、総合評価における最高評価値（又は価格競争における最低価格）の入札者の入札価格が**異常に高い又は低い金額の場合**は、これを審査し、その入札を**無効とすることができる**。また、**必要な場合は、交渉することができる**。
- ② 上限と下限の設定
発注者は、**契約価格の上限を設定することができる**。この場合は、**さらに契約価格の下限を設定することができる**。

48

4 (d)企業評価方式

- (i) 契約履行のための資金調達力や長期的な経営上の安定性の観点からの企業の経営力
- (ii) 契約内容を履行する際に必要な、これを良質・安全・確実に履行する能力を有するか、能力・経験の十分な技術者を有するかといった観点からの企業の技術力

の2つの点から評価する。

49

4 (e)発注者の体制

- 監督業務は、契約管理、検査等の業務に統合し、「買う」側としての発注者の立場を明確にする。
- 発注者は、原則として、十分な技術力を有する者を置かなければならない。

50

4 <既存の法令との関係>

会計法

地方自治法

に対し、公共事業の入札、契約に関する**特別法**として位置づける。

公共工事の入札契約適正化法

建設業法

公共工事の品質確保法

については、関係する事項について調整を図り整合させる。

51



ご静聴ありがとうございました

m(。ε。.)m



お申し込みは日刊建設工業新聞社へ
Tel : 03-3433-7152 Fax : 03-3431-6301

52