

リスクマネジメントの視点から見たわが国の公共工事入札・契約方式の特性分析と改革に関する一考察

渡邊 法美¹

¹正会員 高知工科大学教授 フロンティア工学教室 (〒782-8502 高知県香美市土佐山田町)

E-mail: watanabe.tsunemi@kochi-tech.ac.jp

本稿では、わが国のこれまでの公共工事執行方式の特徴を包括的に整理し、その長所と課題を明らかにする。次に、品質を確保することを大前提として、経済性を追求しつつ公正に工事を実施するという「難問」を解決するための、公共工事執行方式の改革の方向性をリスクマネジメントの視点から提案する。最後に、近年その本格的導入が検討されている出来高部分払方式の意義を理論的に考察することを試みた。

Key Words : *bidding and contract systems, public works, risk management, institution reform*

1. はじめに

わが国の公共工事執行を取り巻く環境は、近年大きく変化している。第一に、国民の納税者意識が向上している。このため、談合を排除することによって、公共工事を公正かつ経済的に実施することに対する要請が高まっている。第二に、公共投資の減少によって、入札者間の競争が激化している。このため、いわゆるダンピング入札と呼ばれる著しく低価格での入札が増加しており、これに伴う工事品質悪化の影響が懸念されている。

このような環境の変化に対応するために、様々な制度改革が議論され実施されている。しかし、改革の多くは、談合やダンピング入札など個々の好ましくない行為を排除することを目的としている。このため、これらの改革を寄せ集めても、品質を確保することを大前提として、経済性を追求しつつ公正に工事を実施するという「難問」を解決することは容易ではない。

本稿では以下の三つを目的とする。第一に、わが国の従来の公共工事執行方式の特徴を包括的に整理・分析し、その長所と課題を明らかにする。次に、上述の難問を解決するための、公共工事執行方式の改革の方向性を提案する。最後に、近年その本格的導入が検討されている出来高部分払方式の意義を理論的に考察する。以上の検討をリスクマネジメントの視点から行うことを試みた。

「談合は明確な経済犯罪であり、公共工事における談合は『税金泥棒』」であり、「日本ほど談合が多い国は、欧米諸国には見当たらない」ことを指摘する¹⁾。「指名、予定価格、談合の3点セット」で特徴づけられる²⁾「日本の制度は談合を前提として、その弊害を小さくするように組み立てられている。」と説く¹⁾。

マクミランは、簡易なゲーム理論を用いたモデルを構築し、談合による損害額を試算したところ、その額は業界収入の16~33%に上るとの結果を公表した³⁾。

談合の影響は単に経済的損失に留まらない。

談合は、建設産業の国際競争力の向上を阻害しているという指摘もある。金本・城所は、談合の結果わが国の建設会社は、各社の特色の薄い「金太郎飴のような建設会社ばかりになってしまった」と述べ、「談合をなくし、特色のある建設会社が伸びていくような仕組みに移行しなければ、日本の建設産業は国際競争を生き抜くことはできないだろう。」と主張する¹⁾。

郷原は、談合の制裁・処罰の根拠として、i)自由競争の侵害、ii)財産犯的要素、iii)取引の不公正さ、不透明性、iv)取引当事者間の癒着・腐敗、の四つの考え方が存在することを示した。ただし、自由競争の考え方が浸透しておらず、多くの談合に発注者も関与している日本では、i)を制裁・処罰の根拠とすることは困難であり、ii)の捉え方は実態に即したものとは言い難いため、iii)とiv)が重要な制裁・処罰の根拠となることを示した⁴⁾。

2. 談合、入札・契約制度改革に関する既往研究論点

(1) 談合の問題点

談合は言うまでもなく違法行為である。金本と城所は、

(2) 談合実施の背景と要因

談合実施の主な背景と要因は以下のように整理される。

i) 建設業界の特性

a) 公共工事の買い手市場特性

- b) 建設企業経営の特性
- c) 建設業界の組織構造
- ii) 公共調達制度とその運用方法
 - a) 指名制度とその運用方法
 - b) 予定価格制度の上限拘束性
 - c) 最低価格自動落札方式による総価契約
 - d) 不適正であいまいな契約内容
 - e) 価格競争意欲を低下させる予算制度
 - f) 発注準備段階における不適正な技術協力
- iii) 自由競争を阻害する社会的要因
 - a) 地元・中小企業の保護・育成
 - b) 工事の平等な分配
 - c) 日本人の精神特性

i)の建設業界の特性について、牧野は「わが建設市場は、需要の少ないいわば万年買手市場である。そこでは、注文者の立場が入札者の立場に比して一方的に優位である」ことを指摘した⁹⁾。内山は、さらにこの買手市場が「つねに官・公発注工事量の絶対的優越という、日本の産業構造の特質からくる一方的特殊の「買手市場」である」ことを強調した⁹⁾。

建設企業経営の特性について内山は、日本の総合請負業は米国のゼネラル・コントラクターよりもはるかにブローカー的な性格が薄いため、「純然たる商業資本と異なり、まがりなりにも産業資本として、つねにある程度の固定設備と雇用者を擁しており、したがってこれを完全な遊休状態におくわけにはゆかず、つねにある程度の「操業度」が必要となってくる」ことを指摘した⁹⁾。

さらに内山は、建設業の自己資本回転率は高いが、棚卸資産回転率は著しく低いこと、さらに、営業収入に占める棚卸資産使用高の割合が高い点に着目する。これは、一件あたりの契約金額は自己資本に比較して非常に高額であるが、年間の工事契約件数が少ないため、棚卸資産の価格変動から生じる危険を容易に吸収できないことを示している⁹⁾。

しかも、業界組織の構造特性として、特にわが国の大手の元請業者は、膨大な下請け機構に対して継続的に仕事を与え養う必要がある。

このように、わが国の建設業者には、雇用者と下請け機構を維持するために、受注の確実性が求められている。談合は、そのための手段の一つとして機能してきた。

ii)の公共調達制度については、工事品質を確保するために指名競争入札制度や工事完成保証人制度が用いられてきたが、これらが談合の温床になっているとの批判が繰り返されてきた。また、従来は、指名した業者を入札前に公開することが一般的であったが、この慣習はさらに談合を容易にするものであった。

わが国では、予定価格には上限拘束性があるため、入札価格が予定価格を超えた場合には落札できない。さら

に基本的には、最低価格を提示した者が自動的に落札する方式が採用されている。このため、指名業者は予定価格を入手することによって、受注の「本命」となる場合が少なくない。予定価格が事前に公表されない場合、厳格な上限拘束性は、不正行為を誘発している一面がある。

契約内容について内山はまず、不適正な予定価格に基づいて発注される工事の存在を問題視した。何故なら、著しい赤字となった場合は、次回の工事において赤字問題を解決する必要があるため、指名業者による談合が行われるからである⁹⁾。

発注者の裁量に基づく契約変更の弊害もまた指摘されて久しい。業者側は大きな損失を覚悟しつつも、契約変更時において望外の利を獲得する可能性を求めて、著しい低価格での入札を行う場合も少なくない。

松下は、「公共工事における入札においては、潜在的に出血競争の要因が存在しているということができ、また、逆にみれば、このような状況が存在しているからこそ、入札において談合を行い、このような出血受注を回避しようというインセンティブが働くといえよう。」と述べている⁷⁾。

従来の公共事業では、獲得した予算は全額消化が慣例となっていたために、受注者だけでなく発注者も予定価格直下での落札によって恩恵を受けていた。従来の予算制度には価格競争意欲の向上を阻害する一面があった⁹⁾。

民間技術力の向上に伴い、工事の発注に際して設計支援など民間企業からの技術協力が必要な場合もある。ただし従来は、このような技術協力が「非公式」に実施されることが少なくなかった。渡邊はこのような非公式な支援実績は談合を制するための有力な手段の一つとなってきたことを指摘した。発注準備段階における従来の技術協力の方法は、談合を「奨励」してきた一面がある⁸⁾。

iii)については、公共調達には、「良質のサービスを低廉な価格で公正にタイムリーに調達すること」と、「景気を下支えし雇用を創出する」という目的がある⁹⁾。有効性・効率性と平等性という二つの相反する目的の達成が求められてきた。後者の目的の存在が、官製談合実施の背景の一つになっていると考えられる⁴⁾。

また、日本人の中には、裏の根回しと表面的には全員一致の決定を望ましいとする考え方や精神構造がある。日本人が民主主義的な多数決原理の支配を好まないことが談合を生み出す土壌となっている、との指摘もある⁹⁾。

(3) わが国と海外諸国の公共工事執行方式の比較

わが国の執行方式の特徴を把握するために、わが国と他国の公共工事執行過程を比較することは有益である。

渡邊は、山岸の「信頼の構造」理論¹⁰⁾を用いて、わが国と米国の公共工事執行方式の特徴を分析した¹¹⁾¹²⁾。信頼理論では、まず、取引における「社会的不確実性」に

着目する。ここで社会的不確実性が存在する状態とは、「相手が利己的にふるまえば自分がひどい目にあってしまう状況」と定義される。山岸によれば、このコミットメント関係によって、互いの中で「自分を搾取する行動をとる誘引が相手に存在していない」、すなわち社会的不確実性が存在しないと判断することから生まれる「安心」が提供されているという。

渡邊はまず、公共発注者と元請業者は指名と談合によって、元請業者と専門工事業者は互いに協力関係を結ぶことによってコミットメント関係を形成してきたこと、さらに、これによって社会的不確実性は事実上ゼロとなり、各主体に安心が提供されてきたと主張した。さらに渡邊は、これらの特徴によって、発注者と国民は大量かつ迅速な社会基盤施設整備を享受し、企業は売上高を確保し、労働者は安定的雇用を図ることが可能となるなど主要な主体が総じて高い満足度を確保できたことから、わが国の従来の執行方式は「安心システム」と呼ぶことができるかと主張した¹¹⁾。

次に渡邊は、一般競争入札制度が主流であった米国にとっての最重要課題は、社会的不確実性の発生抑制というよりは、官民の癒着防止、ならびに価格競争の追求であるように思われると述べ、米国の公共工事における競争入札ルールを「顧客要求を満足するために、必要人員体制で、現場生産性の向上により、目標利益を得る最低価格の競争」と定義した。この競争入札ルールを核とする米国の執行方式では、理論的には、国民は工事の高い経済性（消費者余剰）を、企業は高い利潤（生産者余剰）を、労働者は高い賃金を獲得することができる。このことから渡邊は、米国の執行方式を「競争システム」と呼び、さらに、工事の出来高に応じて工事代金を支払う出来高部分払制度が、競争入札ルールを機能させる基盤の一つとなっていることを指摘した¹²⁾。

小林らと大本らはわが国の公共工事標準請負契約約款（以下 GCW とよぶ）と FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils)による Conditions of Contract for Works of Civil Engineering Construction 4th edition 1987（以下 FIDIC とよぶ）の契約構造の特性を明らかにした¹³⁾¹⁴⁾。小林らは GCW については発注者側に契約変更に関する立証能力があり、FIDIC についてはその能力が無いという前提のもとでは、両者はともに最適な不完備契約方式であることを示した¹³⁾。大本らは、さらに GCW には交渉費用を大幅に節約できる利点があることを指摘した¹⁴⁾。

ただし両者の実際の運用方法には改善の余地がある。

齋藤は、i)わが国の公共工事システムは、「画一主義的制度の定着」、「相互信用によるシステム運営」、「発注者と受注者との基本的関係が対等とはいえないこと＝不平等性の意識」の三つの特徴を持つが、ii)その結果、契約金額や工期の変更が曖昧な形で決着する場合は

多くなるなどの弊害が生じていることを指摘している¹⁵⁾。

また FIDIC を生み出した海外でも、競争入札制度は必ずしも万能な制度と認識されている訳ではない。例えば、英国では、「積算士は最低入札価格を受け容れることによって建設費用を最低限に抑えてきた。しかしながら、同時に建設産業はその非効率性を非難されている¹⁶⁾。」という自己批判は少なくない。

わが国の公共工事執行方式は、様々な特徴を持つが、近年その問題が顕在化している。わが国の特徴を生かした改革案を論理的に導出できる方法論を構築することが求められている。

(4) 公共工事執行方式改革の論点

執行方式改革についても多くの論点が存在する。それらの論点は、a)システム調査研究の必要性、b)改革の目標、c)目標達成手段の大きく三つに分類される。

a) システム調査研究の必要性

郷原は、談合はシステムの談合であること、すなわち、談合には制度的・構造的要因が存在すること、を主張する。システムの談合が存在する背景には、発注官庁側の何らかの関与があることを指摘する。発注者側の関与の事実を解明することが必要であり、そのためには談合を実行する事業者側の協力が不可欠であることを説いた⁴⁾。

國島は、システムは制度、運用、慣習から構成されると定義した上で、「公共工事システム全体の事実関係を総合的に認識するためには」、i)同業・同格・同地域管理された競争（指名競争）、ii)話し合いによる受注調整（談合）、iii)予定価格制度（予定価格）、iv)工事完成保証人制度、v)前払い金制度、vi)天下りによる人材登用、vii)コンサルタント業務の建前と実態の乖離、の7点セットで表現することが適切であることを主張した。ただし、土木工学のシステム研究の中で、制度の研究が重視され、運用、慣習にまで踏み込んだ総合的な学問的取り組みが軽視されてきたこと、並びにそのことが1990年代前半に生じた建設業界の不祥事を招いた一因であるとの見解を示した。システム調査研究には、事実関係の調べを十分に行うことが必要であることを強調した¹⁷⁾。

b) 改革の目標

改革の目標は、納税者の利益の確保、システムの多様化、公正さの実現、の三つに大きく分類される。

三輪は、制度設計の目標として、政府は国民・地域住民という、消費者・納税者の利益を第一に重視すべきであることを主張する¹⁸⁾。

2. (2)節で述べたように、公共調達には、有効性・効率性と平等性という二つの相反する目的の達成が求められてきた。國島は、「高い技術力を発揮でき経済効率性を優先させる国際化された市場と、大企業のみが支配することの弊害を防ぎ中小企業の育成と、開発整備の相

対的に遅れた地域の地元産業の雇用吸収の役割を担う市場とは、やり方を変えるべき時期にきていると再認識すべきである¹⁷⁾。」と述べ、二つの相反する目的は公共工事システムの多様化を図ることによって達成すべきであると主張した。

公共工事では、まず公正さと透明性の確保が重視されなければならない。郷原は、「入札による価格競争の機能がもともと期待できなかつたのであれば、…唯一、制裁の根拠となるのは、手続きの「不公正さ」「不透明性」の問題なのである。」と述べた上で、「このような事実関係を解明した後、自由競争を機能させる方法は、透明性が確保された上で取引の実情に即して検討すべきである⁴⁾。」と主張した。

c) 目標達成のための手段

目標達成手段については、i)競争入札制度実施の徹底、ii)過程の管理の充実、iii)総合的解決策、の大きく三つに分類される。

i)の競争入札に関する論点は、競争を促進する具体的対策と競争を実施するために不可欠な周辺制度の整備、に関する二つの論点に分類される。

競争促進の有力な手段の一つは、一般競争入札制度の導入である。前田は、指名が不正行為を誘発しているとの認識に基づき、不正行為を防止するためには一般競争入札制度、ポンド制度、事前資格審査(PQ)が必要であり、事業の時間効率性を向上するためにはコンストラクションマネジメント(CM)方式が有効であるため、両者を併用する方式の必要性和有効性を主張した¹⁹⁾。

鈴木は、自治体における入札改革の実施状況を調査し、制限付一般競争入札あるいは受注希望型指名競争入札を本格的に導入した自治体や、従来型指名競争入札においても、指名業者数の増加、市外業者の指名、ランク制の見直しなどを行った自治体では、落札率が約 10 ポイント低下したことを示した²⁰⁾。

確井は、会計法の素直な解釈として、あくまでも一般競争入札制度を原則とすべきであること、さらに、特定の業者の技術が最も信頼できる場合など契約の性質によっては、判断の公正さを維持し当該業者との癒着がないことを制度的に保証した上で、随意契約を認めることを考慮すべきであることを主張した²¹⁾。

金本・城所は、まず競争入札に基づくシステムをつくる必要性を強調する。その上で、制度設計の基本原則として、客観的な品質評価が可能な場合は、一般競争入札による調達、並びに発注者の裁量権の制限を挙げ、客観的な品質評価が難しい場合は、裁量権緩和、説明責任の遂行、司法による厳正処罰、天下り等の禁止を挙げる¹⁾。

競争実施に不可欠な周辺制度の整備として、頻繁に議論される制度の一つが、予定価格制度である。松下は、「競争ベースで形成された価格を無視して、官庁が人為

的に作成した予定価格の線にまで価格をさげさせるということは、官庁による価格統制ないし介入に他ならず、これ自体として、独占禁止法の精神にほど遠いものがある」として、「公共工事における入札制度は、公正な競争となるべき条件に欠けるものがある」ことを指摘した。その上で、予定価格の上限拘束性の廃棄、ならびに指名制に代わって業者の工事への適格性を判断する第三者的機関の設置検討を提案した⁷⁾。

ii)の過程の管理の充実について草柳は、わが国の建設コストが高額である理由が未だに明確にされていない根拠的原因は、「わが国の建設産業には、“経過を管理する”といった産業理念が希薄な状態にある」ことを指摘し、その必要性を主張した²²⁾。

國島は、お金やコストよりも高品質と工期厳守を尊ぶおらかな気風になじんできたわが国の土木界は、「“ドンブリ”勘定症候群という悪性慢性病に冒されている」と評した。その上で、出来高に応じて発注者が工事代金を毎月支払う、いわゆる出来高部分払制度の導入こそが、「わが国の土木界の信頼回復と国際競争力の復権」に不可欠であると主張した²³⁾。

iii)の総合的解決策について齋藤は、「建設における構造改革が不可欠であるとの認識に基づき」、「受注者責任」の概念を提唱し、これを基軸とする公共工事改革への四事項として、契約重視の原則の確立、進行支払い方式の導入、交渉方式の採用、企業開発技術活用の拡大、を提言した¹⁵⁾。

(5) 本論文での論点

以上、既往調査研究の論点を整理してきた。本論文では、これまで必ずしも十分に明らかにされてこなかった以下の論点について検討する。

第一の論点は、談合・官製談合実施の根拠的理由である。近年、発注者も談合を黙認し、さらには主導している場合が少なくないことが明らかにされている。官製談合のみならず談合においても発注者と企業との「協働」が存在する場合があることが明らかになりつつある。

このことは、談合や官製談合の発生理由を解明するためには、発注者と企業にとっての目標と制約、並びにそれらを達成または担保するための手段の関連性を明らかにすることが必要であることを示している。

第二の論点は、旧来公共工事執行方法の問題点を包括的に検討できる枠組みの構築である。談合問題とダンピング入札問題は別個の問題ではない。両者を表裏一体の問題として捉えなければ、執行方式の将来像は的確には描けない。第三の論点は、消費者・納税者の利益とは何かである。単純な落札価格の低減が、消費者・納税者の利益に必ずしも直結するわけではない。第四の論点は、予定価格制度の役割である。既に見たように、上限拘束性を持つ予定価格制度は、予定価格は談合による弊害を低減し

ている一方、予定価格が事前に公表されない場合には、「本命」が予定価格を入手する慣行を定着させるなど不正行為を誘発しているとの批判もある。第五の論点は、旧来方式の改革方針に関する論点である。真の競争入札導入の是非とその内容を検討する必要がある。第六の論点は、出来高部分払方式の意義と効果の理論的考察である。

本稿では、図-1 に示した公共工事の入札・契約制度設計の基本目標を、上記六つの論点を議論する出発点とする。発注者にとって入札の目標は、経営の確実性に富む企業の中から、良質な工事を低廉な価格でタイムリーに確実に提供できる能力を持つ企業を選抜することにある。わが国の多くの企業にとって入札の第一の目標は、確実な受注を図ることにある。契約行為とは、企業は発注者が掲げる入札の目標を確実に達成することを約束し、発注者は企業にその対価を支払う約束を交わした後、相互の約束を果たす一連の行為と捉えることができる。

したがって、理想の入札および契約制度とは、発注者は工事を実施する企業の能力の確実性と工事の確実性の循環を、企業は受注の確実性と経営の確実性の循環を実現できる制度であるといえる。それは、見込みの確実性と結果の確実性の循環を実現できる制度にほかならない。

しかし、両者の循環達成は容易ではなく、また公共工事を取り巻く環境によってその達成方法は異なっていたと考えられる。そこで本稿では、入札・契約の実態の歴史の変遷を概括しつつ、見込みと結果の確実性の循環を実現できる入札・契約のあり方を検討することを試みる。

(6) 本論文での考察の視点

本稿では、考察の視点としてリスクマネジメントの考え方をを用いる。これは一般に、a) リスクの発生要因の抽出、b) それらの相互関係の構造化と主要要因の影響分析、c) 対策の策定・実施から構成される。確実性の実現とは、リスクを適切にマネジメントすることにほかならない。まず不確実性、不確実性、リスクを以下のように定義する。不確定な状態とは、施工条件など「条件」が定まっていない状態であり、不確実な状態とは、工事結果や企業経営状況など「結果」が定まっていない状態を指す。リスクとは、望ましくない不確実な状態を指す。

現実には、確実性の達成を阻害する不確定要因が数多く存在する。ここで、ある主体が不適切なリスク対応策

によって確実性達成を図った場合、それは別の主体にリスクを転嫁することを意味する。他の主体は新たなリスクに対応するための対策実施に迫られることになる。

本稿では、各主体がそれぞれ目標とする確実性達成を阻害する要因を整理し（リスク発生要因の抽出）、リスク要因→対策実施→他の主体への新たなリスク要因→他の主体の対策実施・・・、という一連の関係、ならびにその問題点を明らかにした上で（リスク要因の相互関係の構造化と影響分析）、望ましい入札・契約方式の将来像を提案する（対策の策定・実施）ことを試みる。

3. 戦前入札・契約の実態

わが国の公共工事に競争入札制度が導入されたのは、1890年の会計法施行以降である。ただし、図-1 で示した見込みと結果の確実性の循環は、容易に実現されなかったと思われる。本章では会計法施行時から主に第二次世界大戦頃までの公共工事入札・契約の実態を概括する。

(1) 競争入札制度導入の効果

好循環を実現できなかった第一の要因は、総体的に請負者の技術力が低い状況の中で、少額の保証金を積み参加できた競争入札制度を導入したことにあると考えられる。その結果は、特権的な大会社の没落と小企業の多数乱立であった。武田は工事の結果について「安い賃金で労働者をむさぼりながら、工事のノウハウなどの知識不足のために不完全な施工しかできないものがあつたを絶たなかった。手抜き工事も起きた²⁴⁾。」と述べている。川島と渡邊は、工事の監理状況と入札制度の実態を「わが国における請負工事の施工は機械化されることなく、もっぱら下請負人ならびに労働者の精神的な意欲に依存することが多いため、はなはだつよく人的な性格を帯びており、したがって、・・・厳重な工事監督の規定が必然となるばかりでなく、むしろ、注文者にとっては、特殊の信頼関係をもってつらなる人的関係がないかぎり、不安に耐えないのである。・・・したがって、業者のみならず、官僚側もまた、入札制度にはなはだつよくうたがいをもち、むしろ、入札制度の廃止を希望しているということは、かならずしも一部のひとびとがうたがう如く、注文者と業者との間の不正関係と関連するものではなくして、右にのべた請負における工事の性質、注文者請負人間の特殊な人的関係の基礎の上においては、一つの必然性をもっているのである²⁵⁾。」と説明した。武田や川島・渡邊の指摘は、競争入札によって確実な工事を実施できる業者を選抜することは、決して容易ではなかったことを示している。

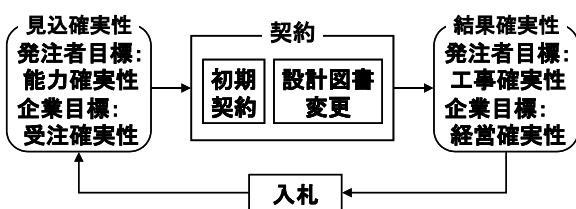


図-1 公共工事の入札・契約制度設計の基本目標

(2) 土建請負契約の封建性

見込みと結果の確実性の循環を実現できなかった第二の要因は、川島と渡邊が明らかにしたところの土建請負契約の封建性であった²⁹⁾。

a) 土建請負契約の法社会学的分析とその結果²⁹⁾

川島と渡邊による分析の特徴の一つは、契約書で示されることの法規範命題だけでなく、契約実務に現われる現実の法規範関係も調査し、それらと官庁（注文者）と土建業者（請負人）との相互関連性を法社会学的に分析し明らかにした点にある。川島と渡邊は、法規範命題は現実の法規範関係の「一つの側面にすぎない」と主張する。前者は後者を「人間の法意識をとおして、命題という観念的型態に再構成した」ものだからである。

川島と渡邊はまず、法規範命題に以下のように片務的性質が存在することを指摘した。「土建請負契約は、対等な法主体者間の規範関係のカテゴリーであるところの「権利」・「義務」によって構成されているのではなくして、上級者から下級者への下命と、上級者から下級者への自由意思にもとづく恩恵的給付とを、その重要な構成要素としている。この点において、請負契約は、明瞭に片務的性質を有するものと認められなければならない。…法律規範の内容が、一方当事者の自由意思にゆだねられているようなものは、近代法的な法律規範ではない。」

次に川島と渡邊は、現実の規範関係は人情関係に基づくものであることを指摘する。請負人は、法律上当然に主張することができる権利を、契約書の上では与えられていないため、請負人の主張は嘆願という形をとらざるを得ない。これに対して、注文者は請負人に服従を強制する場合もあれば、円満に対応する場合もある。前者の対応は、請負人の卑屈意識を生み、後者の対応は請負人の忠義意識を涵養する。

さらに、川島と渡邊は注文者と請負人との関係は、対等な関係ではなく、上級者下級者という権力支配関係にあると主張する。

以上から、川島と渡邊は、片務契約性を有する法規範命題、現実の法規範関係、上級者下級者という権力支配関係から構成される注文者と請負人の契約関係は、封建的契約関係にあること、並びに「封建的契約関係が近代観念型態をとっているということのもっとも重要な意味は、それらの封建的な諸関係における権力関係が、近代法的範疇を通して国家権力の支持を得、それによってその強制力を補強しているという事実である。」と結論付けた。

b) 封建的契約関係の構造と結果

図-2 は、土建請負の封建的契約関係の構造と結果を筆者の解釈に基づき図示したものである。この構造の特徴は以下のように整理される。

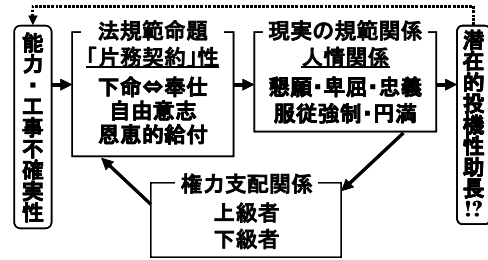


図-2 土建請負の封建的契約関係の解釈

第一に、封建的な契約関係は、土木技術者の大半が官庁関係に集中し全般的に請負人の技量が不足する状況において、粗悪工事など工事の不確実性を低減する役割を担ってきたと考えられる。川島と渡邊は、「特殊な人的関係がある場合には、業者は、ときには損益を度外視し、恩に報じ意気に感ずる気概をもって忠実にその債務を履行するのであり、注文者はそのような請負人にこそ注文を発することをもっとも適切と考えるのである。」と述べ、恩給的給付が果たした役割を強調した。

第二に、「権力支配関係→契約書の法規範命題→現実の法規範関係→権力支配関係」という循環が存在する。注文者と請負人との権力支配関係は、契約書の法規範命題の基盤となっている。この契約書の制約を実際に担保する手段として、現実の法規範関係が生まれている。この現実の関係が権力支配関係を一層強固なものにしていく。

第三に、封建的契約関係の存続は、請負業の潜在的投機性存在の一因になっており、その結果、工事を実施するべく選抜された請負人の能力の不確実性、ならびに工事の不確実性をさらに増大する一因になっていると思われる点である。請負人は、発注者からの服従を強制され十分な利益を得ることができない場合もあれば、発注者の円満な対応によって望外の利益を得る場合もある。事実、「ときには、工事の変更を予測し、その際に何とかして貰うつもりで、最初には、不当に安い価格で入札する場合もあると言われている」との指摘もある。このような投機的行動を採る業者は、請負業者全体の能力の発展を阻害し、粗悪工事や工期遅延など工事の不確実性を増大したと考えられる。

このように、土建請負の封建的契約関係は、請負人能力の不確実性と工事の不確実性を低減するために採用された手段の一つと解釈できる。しかし、その結果、請負業の潜在的投機性が助長され、請負人能力と工事の不確実性がさらに増大する危険性が存在したと考えられる。

(3) 入札・契約の実態と談合擁護論

a) 入札・契約の実態

このように、一般競争入札によって選抜された業者が

行う工事では、多くのかつ深刻な不確実性が発生する可能性が高かった。戦前の一般競争入札制度と封建的契約関係との組み合わせは、選ばれた企業の能力の不確実性が経営の不確実性を増大させ、その結果、能力の不確実性がさらに増大するという「悪循環」が形成された一面があったと考えられる（図-3）。



図-3 戦前の入札・契約の実態

b) 牧野の談合擁護論⁵⁾

このような状況において、入札の秩序を定着させるために展開された議論が、牧野の談合擁護論であった。

牧野は、競争入札とは、「公正な自由競争によって、文字通り対等の立場における合意に基づく契約であることが必要」であり、「注文者たる契約の一方の当事者だけが独り有利な立場におかれて、他方の当事者たる請負業者は、社会的にも、経済的にも、全く不平等な条件の下におかれるという如きがあつては、それは決して公正な契約ということができぬ。かかる契約は、履行につき、信義と誠実を期待し得べき契約であるということができないのである」ことを主張する。現実には、「請負業者は著しく経済的弱者の立場」にあり、競争入札の実態を「工事の適正不適正を外にして、ただ最低価格をのみ目的とするものの如き観念を馴致し、この観念が、一種の社会的通念とすらなっている」と強く非難する。

そこで牧野は、「談合は、不当な競争入札制度に対する業者自衛の対抗手段」であると結論づける。さらに牧野は談合金について、利益率が高くなると予想される工事では多額の談合金の供出が必要であり、他の業者への分配金も多くなるが、利益率が低くなると予想される工事では談合金、分配金とも少額なものになっていることに着目する。談合金には、「原価を割る不当廉売の無謀な競争を緩和しつつ、互にある限度の利益を抽出し」、「落札価格を合理化することによって、業者に信義と誠実をもって当たる工事」を促すことから、「請負業者の地位を確保し工事の正しい成果を保障」する機能があると主張したのである。

c) 談合金の意義と限界

牧野が指摘した通り、談合金は、請負業者の不当廉売に対する欲求を抑制し、落札価格を「合理化」することによって、工事品質の確保を保証する一種の「市場価格」として一定の役割を果たしていた。談合とその円滑な実施を支える談合金制度は、不完全な競争入札制度を代替する機能を有していたと考えられる。

談合金の限界は、高橋の談合金に対する批判²⁰⁾に見出すことができる。高橋は、「談合金は適性利潤から支払われるのではなくて、それとは別個の財源、いわば不当にさん奪した利益から支払われるのである。即ち注文者の損失において業者が不当に利得する金銭というのが談合金の真の姿であろう。」と述べた。その上で、談合金はそれを「捻出するための工事の手抜き、又は粗悪な材

料の使用の頻発」をもたらすため、談合金の授受は「税金の不当なさん奪と国民大衆に対し重大な危害を加え、禍根を遺す不法不当の所為²⁰⁾」であると強く非難した。

高橋の談合金批判の本質は、談合金の供出額が常に合理的に決定されるとは限らないことを示した点にある。談合金を捻出するための工事の手抜きや粗悪の材料の使用は、業者数に対して特に工事量が不足している時期に頻発する可能性が高いと考えられる。談合金制度は決して万能ではなかったのである。

4. 高度経済成長期以降の入札・契約の実態(1) 一談合・官製談合実施の根源的一因

戦後、指名競争入札の範囲が大幅に拡大する中で、「発注官庁側も、談合による受注を当然の前提として発注を行うようになり」、談合金によらないで利益調整を行う談合システムが形成されていった⁴⁾。ここでは、高度経済成長期の始まりを、東京オリンピック開催に向けて建設事業が飛躍的な発展を遂げはじめた1957、58年頃と設定する。本章では、談合ならびに官製談合実施の根源的一因を考察する。

(1) 発注者と企業に求められる確実性の要件

ここではまず、わが国の公共工事執行において発注者に求められる要件、並びに、わが国の建設企業経営において求められる要件を整理する。

a) 発注者に求められる無謬性

わが国の多くの行政組織には、膨大な量の公共工事の「完璧な」執行、すなわち、過不足のない予算執行、一定水準の工事品質の確保、工事の年度内完工、会計検査への「無難な」対応といった「無謬性」の要請を実現することが求められてきた。

確井は、「日本において行政に対する期待、逆に言えば、行政が自己に課している行政責任には、よく引き合いに出されるアメリカとは異なるものがある。それは、およそ工事が投げ出されるとか極端な疎漏工事などは絶対にあつてはならないという考え方である。事後的な損害賠償の議論などは、行政責任を重視する立場からすれば、ほとんど意味のないことなのである。工事の完成についての完璧主義と言ってよい²¹⁾。」と述べ、日米では

行政の無謬性に対する期待感には大きな差異があることを指摘している。

日本弁護士連合会のアメリカ入札談合事情調査に関する報告書²⁷⁾には、1998年から1999年にかけてロサンゼルス市で実施された89件の公共工事の落札価格比率、すなわち、積算価格(Engineer's Estimate)に対する落札価格の比率が掲載されている。それによれば、落札価格比率の平均値は0.95であるが、個々の比率は0.24から2.00の間に分布している。これまでのわが国の大部分の公共工事における落札比率は、1に近い値であったと考えられる。ロサンゼルス市の発注者価格は、日本の予定価格よりも相当「柔軟に」扱われているようである。

発注者が無理なく無謬性を達成できるのであれば、それは社会的に好ましい。ただし、無謬性を達成するために「不自然な」手段が採られている場合は、その手段の「副作用」の影響を明らかにし、著しい負の影響が存在する場合はそれを低減することが必要である。

b) 建設企業に求められる安定した受注量

わが国の建設企業経営における主な特徴として、終身的雇用関係の維持、下請への配慮、経営事項審査制度への対応があげられる。

わが国の建設会社では、継続的に雇用している自社の従業員や傘下の下請業者への仕事を絶えず確保する必要がある。また旧来の経営事項審査制度の客観的事項による得点において、完成工事高が占める割合が高い。わが国の公共発注者は、この客観的事項の得点等に基づいて、各企業の格付けを決定する。企業が、目標としていた完成工事高を確保できない場合、その企業の次回の格付けは低下し、完成工事高も低下することを意味する。このようにわが国の建設企業経営では受注の確実性が要請されること、すなわち、受注時期を明確にしつつ一定水準の受注量を確保することが極めて重要となる。

(2) わが国の公共工事の不確実性

建設企業経営において受注の確実性が要請されている場合、工事の「不健全な」不確実性が最小化されていることが望ましい。何故なら、大きな不健全な不確実性は、受注者に設計変更における望外の利得獲得の期待感を抱かせるために、或いは、手抜き工事の実施を可能とするために、投機的な入札を誘発する。その結果、他社の入札価格の予測は困難なものとなるため、受注競争の結果は著しく不確実なものとなるからである。

公共工事の不確実性は、a) 発注者の対応に起因する「人為的な」不確実性、b) わが国の建設企業経営特性と労働市場特性に起因する「構造的な」不確実性の大きく二種類に分類される。

本節では、それぞれの不確実性について論じる。

a) 発注者に起因する人為的不確実性

i) 未確定な発注者要求

わが国の公共工事では、一般に設計図書の完成度が低い。齋藤は、「見積条件ないし入札条件としての発注者の要求事項に不明確な部分があっても、契約以前に厳正な明確化を行わないまま落札企業との契約が締結され、実際の工事の進捗に伴い様々な契約変更や設計変更が次々と生じることは我が国の公共工事では珍しいことではない¹⁵⁾」ことを指摘している。また設計の不備のために工事途中で修正を余儀なくされて、余分な費用が必要となる場合が少なくないといわれている。未確定な発注者要求は、発注者が膨大な工事量を年度内に実施するために採用されている手段の一つと解釈することができる。

ii) 不確定な設計図書変更対応

海外の建設市場では、増額設計変更のための根拠として厳格な定量的根拠が求められる。これに対して、日本では別の工事名目で予算化することが多く、そのような厳格な根拠が求められない場合が多い。齋藤は、「個々の変更について発注者・受注者間で十分な協議が無いまま工事完成に至り、最終的に一括して契約金額の変更ないし工期の変更が、受注者の十分な納得の無いまま曖昧な形で決着する場合が多い¹⁵⁾」ことを指摘している。また、変更額の支払いについては、予算が十分に無い場合は、業者が損害を被り、予算が潤沢な場合に不足分を受け取るといった予算執行状況に応じた柔軟な対応策が採られている場合も少なくない。不確定な設計図書変更対応は、過不足のない予算執行を実現するための手段の一つと解釈することができる。

iii) 不確定な施工の監理形態

発注者の監理形態は確定しておらず、現場によって異なっている。例えば、監督・検査を行う技術者が不足している地方自治体では、元請企業が実施した施工管理記録の書類を提出させるだけで、発注者側の検査官が一度も来ないという場合もある。不確定な施工の監理形態は、発注者が膨大な工事量を年度内に実施するために採用されている手段の一つと解釈することもできる。

iv) 過確定な現場生産性向上手段

わが国の公共工事では、建前は任意仮設であるが、実際には指定仮設、或いは準指定仮設として扱われる場合が少なくない。また、旧来の指名競争入札制度では、一社しか保有していない技術は、標準技術とはならないという指定工法制度が存在していた。前者の対応は、会計検査に対して無難に対応するための手段であり、後者の対応は予定価格を効率的に算出するための手段といえる。

現場生産性の向上手段が過度に規定されることによって、創意工夫による健全な価格競争の範囲は小さくなる。このことは、価格競争を勝ち抜くためには、手抜き工事の実施など不健全な手段に依存する必要が生じうること

を意味する。

健全な不確定性の縮小は、不健全な不確定性の増大をもたらしている。

b) 建設企業経営特性、労働市場特性、施工者技術特性に起因する構造的な不確定性

i) 受注量確保の要請に起因する不確定な目標利益水準

前節で述べたように、わが国の建設会社には安定した受注量を確保することが求められている。そのために、受注競争が激化した場合、工事利益を犠牲にする、極端な場合は赤字工事も厭わずに受注を図ることが少なくないと言われている。目標利益水準は、潜在的に不確定であるといえる。

ii) 買い手労働市場特性に起因する不確定な労働賃金

わが国の建設労働市場は歴史的に買い手市場であった。例えば内山は、日本の企業を「平均利潤の追求ではなく、別のもの、すなわち単に生きるために自家労働力を売る場としての企業⁶⁾」と表現している。受注競争が激化した場合、労働賃金は真っ先に「しわ寄せ」を受けることになる。労働賃金は潜在的に不確定であるといえる。

iii) 施工者の技術力不足に起因する不確定な技術水準

施工者の施工技術や見積りを含む管理技術の優劣によって、入札価格は左右される。技術力の低い施工者によって、現場状況を正確に把握し、的確な施工方法を立案することは必ずしも容易ではない。技術力の低い施工者が入札に加わった場合、入札価格のばらつきは、そうではない場合よりも大きくなると考えられる。現在は戦前よりも民間企業の技術力は大きく向上しており、この不確定性は小さいといえる。

しかし近年、一般競争入札制度が広く導入されることによって、応札者の中に技術力が不足する業者が増加し、技術水準の不確定性が増大することが懸念されている。

(3) 談合と官製談合の意義

以上を要約すると、発注者は工事の年度内完工、無難な会計検査対応、確実な予定価格の算出、過不足の無い予算執行といった無謬性制約を担保するために、工事における「健全な」不確定性を縮小させ、「不健全な」不確定性を創出している一面がある。これらの発注者の対応は、請負人にとって工事の不確定性を人為的に増大させている。さらに、わが国の建設企業経営と労働市場の特性から、目標利益水準と労働賃金に関する構造的な不確定性もまた大きい。

これは、わが国の公共工事の落札価格は、潜在的に不確実であり大きな分散を有していることを意味する。すなわち、談合が成立せずに真の価格競争が行われた場合の落札価格相場は、入札者によって大きく異なっている可能性がある。事実、ダンピング入札では、入札価格が大きくばらつくことが多い。

ここに談合が不可避である一因がある。すなわち、競争入札によって決定される落札価格が潜在的に不確実な状況の下では、建設企業経営の見通しを立てることは容易ではない。このため、建設企業経営の要件である安定した受注量を確保することは著しく困難となる。一方、4. (2)節で見たように、安定した受注量の確保こそ、わが国の建設企業経営の最大の目標である。目標を達成する有力な手段の一つは、談合によって競争入札を回避することであった。

発注者にとっても、談合は無謬性の制約を達成する上で好都合であった。まず、競争による落札価格の低下は、過不足のない予算消化の原則に反する。また、従来の不確定な監理体制下では、落札価格低減に伴って発生する可能性が高い品質低下の不安を払拭することも困難であったからである。落札価格や品質の不確実性低減の必要性こそ、発注者が談合を黙認することがある一因であり、自らが主導的な立場をとる官製談合が生まれた背景の一つでもあったと考えられる。

(4) 日米の公共工事における不確実性マネジメント

わが国の公共工事における不確実性マネジメントの特徴は、米国の手法と比較することによって、さらに明確になる。

米国では、日本よりも設計図書完成度は高く、また、施工業者からのクレームに対しても一貫性のある対応が求められている。発注者側の検査も出来高部分払いの実施に伴い頻繁に実施されており、監理形態の不確定性もわが国よりも小さいと考えられる。以上から、4. (2)節で述べた人為的な不確定性は相対的に小さいと考えられる。

米国企業の経営では、まず売上高よりも利潤追求が重視される。雇用形態については、終身的雇用ではなく事業ベースでの雇用が多く、労働組合が発達している地域では、組合によって労働者が供給される。このため、わが国のように従業員の雇用や傘下の下請企業への仕事を確保するための赤字受注を図る必要性は小さい。以上から、目標利潤水準に関する不確定性は小さい。

労働組合が発達している地域では、労働協約によって労働者の賃金が定められていることから、労働賃金に関する不確定性も小さい。

このように、米国の構造的な不確定性もまた日本よりも相対的に小さいと考えられる。

ただし、米国では異なる種類の不確定性が存在する。労働組合が強大な権力を握った場合、元請企業への技能者供給を停止すると脅かすことによって、元請企業からの賄賂を要求する事例が歴史的に多数存在する。米国はこうした *racketeering* と称される行為に「苦しみ」ながら、これらの行為を刑事罰として摘発することなどによって、それらの発生抑制を図っている。

人為的不確定性、並びに構造的な不確定性が小さい状況では、落札価格相場の不確実性も小さくなると考えられる。したがって、米国の競争入札では、日本よりも企業経営の見通しを立てることが容易であると思われる。

渡邊が指摘したように、わが国の公共工事システムの設計・運営の主な目標は社会的な不確実性の抑制であるのに対し、米国のそれは官民の癒着防止と工事の経済性追求にあるように見える¹²⁾、という解釈も可能である。ただし、米国が社会的な不確実性の抑制について関心が低かったわけではない。上で述べたように、米国では、もともと構造的な不確定性が日本よりも小さく、人為的不確定性についても種々の「地道な」方法によって低減する試みがなされてきた。一方、わが国の場合は、まず構造的な不確定性が潜在的に大きい。次に人為的不確定性についても、それを低減するのではなく、発注者の無謬性制約を担保するために逆に創出することが行われてきた。工事の不確定性が極めて大きい状況において、山岸がいうところの「社会的な不確実性」の発生を回避する有力な手段の一つが、指名と談合、さらには官製談合であったと考えられる。

5. 高度経済成長期以降の入札・契約の実態(2) —結果の確実性を担保するためのしくみ

4. で明らかにしたように談合と官製談合は、それぞれ公共発注者と企業経営者にとっての見込みの確実性を担保する上で大きな役割を果たしてきた。しかし、これらの方法を採用することによって、工事と経営という結果の確実性が自動的に達成された訳ではなかった。結果の確実性を担保するためには、別のしくみが存在した。

ところで、従来の執行方式は諸外国の方式とは著しく異なる特徴を有すると考えられてきた。ただし、公共工事以外の取引分野に目を向けると、従来の執行方式と同様な特徴を持つ取引形態が存在する。その一つが、デビアス・グループ中央販売機構によるダイヤモンド原石の販売方法である。

Kenney と Klein は、この販売方法の合理性について論じている²⁸⁾。本章では、Kenney と Klein の分析を参考にしながら、わが国の旧来の執行方式とダイヤモンド原石販売方法に共通する特徴を明らかにする。さらにこの特徴が、従来の公共工事執行において結果の確実性の担保を可能にした主要な要因であることを示す。

(1) デビアス・グループのダイヤモンド原石販売方法の特徴²⁸⁾

デビアス・グループ中央販売機構による原石販売方法の特徴は、以下のとおりである²⁹⁾。

- i) 各原石を、形状・品質・色・重量で定められる等級に分類し、等級分類毎に各原石の価格を決定する。
- ii) 招待された購買者だけが、原石を購入できる。
- iii) 購買者はサイトと呼ばれる箱に、予め希望した等級の原石を渡される。原石の変更は認めない。原石の購入を拒否した購買者は将来の購入権利を喪失する。
- iv) 原石の価格交渉も認めない。

各等級に分類された原石の真の価値、すなわち、真の取引価格、は同一ではない。同一等級に分類された原石の真の価値の分散は小さくない。各原石の価格は、その等級に分類された原石の価値の平均値とみなすことができる。

手渡された原石の中には、その価値が過大に評価されているもの、すなわち、真の取引価格よりも高い価格が付けられているものも存在すれば、反対に過小評価されている原石も存在し得る。

購買者は、それらの原石の中から過大評価されている原石を探索・発見することは、技術的には可能である。

しかし、過大評価されている原石の探索・発見を認めたらば、それらの原石は売れ残ることになる。売れ残りを回避するためには、販売者も原石等級を正確に評価・分類する必要があるが、そのためには巨額の費用が必要となる。しかも、購買者と販売者の評価基準は同一であるため、両者の評価行為は重複しており、社会的には新たな価値を生み出さない無駄な投資となる。デビアスグループの原石販売方法には、oversearching の回避、すなわち、原石の価値を評価するための費用を節減する利点がある。

原石価値の評価費用を節減した一部は、「プレミアム」として販売価格に上乗せされている。これによって、原石の購入拒否を回避し、円滑な売買取引の成立を図っている。

Kenney と Klein によれば、デビアス・グループには二種類の「ブランド」が存在するという。第一のブランドは、販売方法の費用効率性に関する現在価値の期待値の大きさである。これは、販売者が購入者を欺かないことを保証している。第二のブランドは、費用効率性から生じる節約分を、販売者が購入者と将来に亘って共有するという評判である。これは、購入者が購入拒否を図ることを防止している。

(2) 旧来の公共工事執行方式とデビアス・グループの原石販売方法との比較

公共発注者とデビアス・グループ中央販売機構を取引依頼者、施工者と購買者をそれぞれの取引相手とみたとき、わが国の公共工事の安心システムとデビアス・グループの原石販売方法は多くの共通点を有している。取引依頼者の特性、取引価格の算出方法、取引価格の変更、

取引の中止、取引価格の水準、取引相手の決定方法における両者の類似点は表-1のように整理される。

両者の取引における第一の共通点は、依頼者が独占的に大量の取引を実施している点にある。公共工事の年間発注件数が最も多かった昭和 52 年度には、55 万件を超える工事が発注された³⁰⁾。多くの取引を円滑に成立させることが、依頼者にとって最も重要な課題の一つとなる。

第二の共通点は、依頼者が過去の多くの取引結果に基づき、効率的な方法で取引価格の統計的標準値または平均値を算出し、それを取引価格の上限値としている点である。わが国の公共工事では、資材単価・設計労務単価・機械損料に関する実態調査並びに施工生産性を表す指標の一つである歩掛りの調査を広範囲に実施することによって、予定価格を算出する³¹⁾。この方法は諸外国と比較すると精緻な算定方法といえる。ただしこの予定価格も、必ずしも各工事の現場特性を必ずしも 100%考慮して算出されたものであるとは限らず、標準価格の性質を有している。

第三の共通点は、依頼者が取引価格の上限値を設定し、取引相手からの価格交渉は（原則として）認めない点である。わが国の公共工事では、予定価格に厳格な上限拘束性がある。全ての入札価格が予定価格を上回った場合は再入札が実施されるが、この場合でも予定価格は変更されない。また、現行の公共工事標準請負契約約款では、請負業者が発注者に対等の権利を主張（クレーム）する条項がない。請負代金額の変更は甲乙協議して定めとなっているが、「実際は発注者である甲の種々の事情からの裁量が働きやすい³²⁾」ことが指摘されて久しい。請負代金の変更額もまた、発注者が実質的には単独で決定する 경우가少なくないのである。

ただし、上限拘束性を持つ予定価格制度ならびに発注者の恣意的な設計図書変更には以下の長所がある。取引価格の上限値を設定することによって、まず依頼者の予算管理が容易となる。次に、依頼者と取引相手の双方が、取引の精確な価値を「過度な」厳密性をもって評価しようとする“oversearching”を回避することができた。

第四の共通点は、依頼者が取引価格を「一方的に」決定するにもかかわらず、取引相手からの取引中止の「申し入れ」を事実上認めない点にある。従来の大部分の公共工事では、指名された業者は入札の参加を拒否出来ず、「本命」業者はたとえその工事が赤字になることが分かっても受注を拒否出来ない。入札不調とすることさえも勇気が必要であった。さらに、契約には含まれていない設計照査業務など発注者から依頼される種々の「サービス業務」も拒否できない。

ある取引相手が取引を拒否すれば、別の取引相手を探す必要があり、その相手にも取引を拒否された場合、さらに別の取引相手を探す必要に迫られる。このように

表-1 わが国の旧来の公共工事執行方式とデビマス・グループの原石販売方法との類似点

| | デビマス・グループ | わが国の旧来執行方式 |
|-----------|--|--|
| 取引依頼者の特性 | ・大量の独占的取引 | ・大量の独占取引 |
| 取引価格の算出方法 | ・平均値としての販売価格 ・原石の大まかな特徴で等級分類し、原石価格を決定 | ・標準値としての予定価格 ・予定価格作成において各工事現場特性は必ずしも 100%正確には反映されない |
| 取引価格の変更 | ・価格交渉は認めず | ・予定価格に上限拘束性有 ・施工者からのクレーム認めず |
| 取引の中止 | ・原石変更を認めず ・購入を拒否した場合は、将来の購入権利を喪失 | ・指名・本命辞退、サービス業務拒否は将来の取引機会を喪失 |
| 取引価格の水準 | ・販売価格は、等級の平均価格にプレミアムを上乗せ | ・民間工事より高め ・ハイリターンの設計変更手続き |
| 取引相手の決定方法 | ・招待された購買者 | ・発注者による指名 |

取引拒否を認めた場合、拒否の連鎖によって、取引の円滑な実施が阻害される危険性がある。取引相手からの取引拒否を認めない点こそ、取引実施に関する時間管理を容易にし、多くの取引を成立させる鍵となる。

第五の共通点は、実際の取引価格の平均値は真の価格よりも高く設定されていると考えられる点である。公共工事と民間工事の価格比較が可能な建築工事についてみると、一般に、公共工事の価格は民間の類似工事価格よりも高いと認識されており、特に不況時には両者の価格は乖離する傾向にある³³⁾。

設計図書変更に関しては、既に述べたように不確定な要素が少なくないが、日本の大規模工事における契約方式の実態は、掛かった分だけ支払う「実費精算方式」に近い³⁴⁾との発注者側の指摘もある。施工者は設計図書変更手続きに曖昧さを感じる場合があっても、結果として受注工事全体でみると十分な利益水準（ハイリターン）を獲得してきた、と思われる。

ここで、取引価格と真の価格との差を Kenny と Klein による分析にならって「プレミアム」と呼ぶこととする。個々には赤字になる工事が存在し得るが、受注工事全体のプレミアムの平均値は高い正の値であったと思われる。高いプレミアムの値は、取引結果の確実性を担保する上で重要な役割を果たしてきた。

第六の共通点は、依頼者は限られた相手とのみ継続的に取引を行う点である。指名競争入札制度では、指名業者だけが入札に参加することができる。また官製談合では、発注者が「本命」を決定する。取引相手の限定も、

取引結果の確実性を担保する上で大きな役割を果たしてきた。

Kenny と Klein は、購買者が過大評価された原石の購入を拒否しない確率を増加させるために、デビヤス・グループは、i) 原石の等級分類を厳密に行うことによって、等級区分に分類された原石の価値の分散を低減する、ii) 価格「プレミアム」をさらに上げる、iii) 一回の取引個数を増やす、ことが必要であることを示している。この分析結果は、旧来のわが国の公共工事においても成立する。

指名を通して限られた相手と継続的な取引を行うことによって、当該指名業者との取引の総量、並びに、単位期間あたり（例えば一年間）の取引量が增大する。したがって、指名行為は、上記対策の iii) 一回の取引個数を増やす、ことに相当する。

対策 i) は、真の取引価格の評価費用を、対策 ii) は上乗せするプレミアムの額を引き上げることが必要となるが、対策 iii) では両者の引き上げは不要となる。指名は、費用の効率性を維持しつつ、取引が不成功となる危険性を回避しているのである。

以上六点の共通点を持つ両者の取引において、依頼者が取引相手に抱く期待は、山岸が説くところの安心に相当すると考えられる。依頼者は多くの取引を成立させることを望んでいるため、取引が成立しない場合、依頼者にとっての社会的不確実性は比較的大きい。このため、依頼者は特定の取引相手と長期的コミットメント関係を結び、さらにプレミアムを付加し取引価値を高め設定することによって、取引相手が取引を中止することは損となるような仕組みを作っている。安心を形成することによって、社会的不確実性の排除を図っているのである。

ただし、取引の効率性が高い理由は、発注者と施工者の双方による *oversearching* の回避だけにあるのではない。次節では、取引費用アプローチを用いて旧来執行方式の経済合理性を包括的に論じることを試みる。

(3) 旧来執行方式の経済合理性

a) 建設における取引費用

取引費用は、「財・サービスの取引行動に伴い、取引参加者が負担しなければならない費用」と定義される。

Gruneberg and Eve は、建設サービス調達者にとっての取引費用を以下のように分類した¹⁶⁾。

- i) 調査費用(Search costs)：誰が如何なるサービスを如何なる価格で提供しているかを把握するための費用
- ii) 仕様書作成費用(Product or service specification costs)：必要とするサービスの正確な仕様を決定し、仕様書を作成するための費用
- iii) 契約費用(Contract selection, contract design, and negotiation costs)：必要とするサービスを調達するために適した契約約款の選定、契約書の作成、契約交渉に要する

費用

- iv) 業者選定費用(Supplier selection costs)：必要とするサービスを提供する業者を選定するための費用
- v) 契約監理費用(Contract performance monitoring costs)：価格、時間、品質の管理状況を監視し、適切な是正措置を採るための費用
- vi) 契約執行費用(Contract enforcement costs)：法的措置を採るための費用

建設工事サービス調達に伴う総合的な費用は、建設生産に要する費用に加えて、前節で紹介した取引費用との合計（以下では、「総合工事費用」と呼ぶ）によって表現することができる。それは、

- i) 建設生産費用（純建設、金融等費用）
 - ii) 事前取引費用（調査・仕様書作成・契約・業者選定費用）
 - iii) 事中取引費用（契約監理費用）
 - iv) 事後取引費用（契約執行費用）
- の要素等から構成される。

建設工事サービス調達の効率性は、建設生産費用だけで決定されるものではない。既に述べたように、市場の機能を通して建設生産費用の最小化を図ってきた英国の建設産業は、その非効率性を非難されている。調達の総合的効率性の一端は、総合工事費用の大小によって表現することができる。入札および契約制度を含む公共工事調達制度設計の目標の一つは、総合工事費用を最小化する事前並びに事中取引の制度を設計することにあると考えられる。

b) 旧来執行方式の取引費用水準

旧来方式の取引費用水準は以下のように整理できる。

調査についてはまず、國島が指摘したように、わが国の公共工事の競争入札とは、「同業・同格・同地域の管理された競争（指名競争）¹⁷⁾」であることに留意する必要がある。各企業の格付けも、経営事項審査制度等によって算出される点数に基づき効率的に決定されている。これらの特徴によって、調査費用の低減が図られている。

仕様書作成については、i) 顧客要求が未確定であり、設計図書の完成度が低い場合が少なくないこと、ii) 過去の多くの取引結果に基づき、効率的な方法で取引価格の統計的標準値または平均値を算出し、それを基に取引価格の上限値である予定価格を求めていること、iii) 多くの工種で標準歩掛が制定され、積算基準類が公表されていること³¹⁾、などの特徴がある。これらの特徴によって、仕様書作成費用の低減が図られている。

契約については、分割発注の採用はその費用を押し上げる。その一方、契約候補者からの価格交渉を原則として認めないことによって、真の取引価格の *oversearching* を回避している。また、発注者と契約者との間には社会的な不確実性が排除された安心が存在しているために、契

約が果たしてきた役割は小さい。これらの特徴には、契約費用を低減する効果があった。

落札業者は、実質的には指名・談合、あるいは官製談合によって選定される。業者選定費用もまた小さかった。

契約監理については、各主体の監理・管理に関する役割分担が不明確となっているため、契約監理費用の推定は困難であるが、「責任施工」のように契約に規定されていない用語を根拠に、受注者への無償の行為を求めること¹⁵⁾が少なくない。契約監理費用も小さいといえる。ただし、工事代金の支払いが着手時・竣工時に限定されているため、監理業務、並びにそれらを実施するための必要費用も竣工時に集中するという特徴がある。

契約執行については、契約上の対立・紛争は少ないため、その費用も抑制されてきた。

このように旧来の執行方式における事前、事中、事後の取引費用は総体的に小さいと考えられる。

(4) 安心システムの構成

図-4は、高度経済成長期以降、確立されていったと考えられる入札および契約方式の基本構成である。

行政の無謬性を担保できる企業を選抜するための有力な手段の一つが指名であった。また、そのためのもう一つの手段として、官製談合が実施される場合もあったことが明らかになりつつある。わが国では、建設企業経営が確実である状態とは、一定水準の完成工事高が確保されている状態である。談合は、受注の確実性を担保するための手段であった。指名と(官製)談合入札は、見込みの確実性を達成する上で大きな役割を果たしてきた。

契約は、以下の二つの特徴を持つと考えられる。

第一の特徴は、片務的な契約実務の存在である。公共工事標準請負契約約款の制定と改訂により、契約の片務性は低下してきた。しかし既に述べたように、設計図書の完成度は低く、設計図書変更の対応も論理性・一貫性に欠けるなど、依然として契約実務における片務性と不確実性が色濃く残っている。この特徴は、事前・事中の取引費用を抑えつつ、特に工期管理(注：工程管理ではない)や予算管理の結果の確実性達成に大きく貢献してきた。ただし、この特徴は企業経営の潜在的な不確実性を増大させる欠点を持つ「諸刃の剣」でもある。

第二の特徴は、取引費用の節減を請負人と共有するハイリターンな契約特性である。この特性によって、企業経営の確実性は大いに高まったといえる。

デビヤス・グループの取引において Kenney と Klein が指摘した二種類のブランドは、わが国の公共工事執行においても存在する。

指名による安心を創出することによって、事前、事中、事後の取引費用の抑制を図っている。低い取引費用によって表現される効率的な工事執行が第一のブランドに相

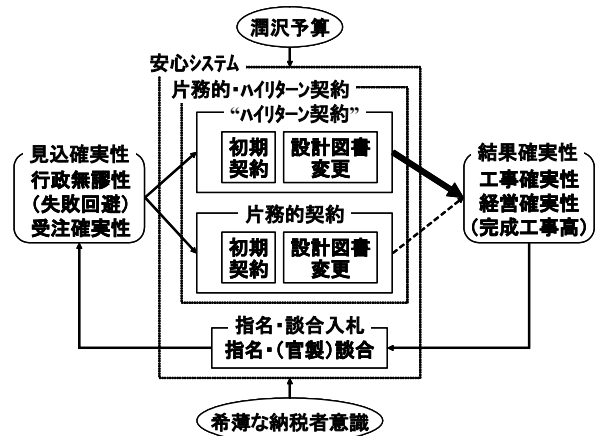


図-4 安心システムの構成

当する。さらにこの低い取引費用は、高めに設定された予定価格や十分な利益を獲得できる設計図書変更から構成されるハイリターンな契約を通して、施工者に還元されてきたと解釈することができる。この施工者への還元の慣習が第二のブランドに相当する。

なお、片務的契約実務の存在は、施工者の公共発注者に対する信頼性を損なう危険性があった。しかし、第二のブランドが、発注者に対する信頼性低下を未然に防止する役割を果たしてきたと考えられる。

また旧来の執行方式では、予定価格制度は発注者に二つの効果をもたらした。まず、その上限拘束性は原則として価格交渉を認めないために、予算と時間の管理を容易なものとした。次に、高めに設定された価格水準は、指名制度の併用とあいまって契約の不成立を防止するとともに円滑な工事実施を促したので、時間管理ならびに品質監理を容易なものとした。

渡邊が安心システム^{11), 12)}と呼ぶ旧来の公共工事執行方式は、指名・(官製)談合入札と片務的契約ならびにハイリターン契約から構成されているが、このシステムは、納税者意識が希薄であったことと潤沢な予算が存在したからこそ、存立が可能であった。この安心システムは、行政の無謬性の担保と企業経営の確実性向上の好循環を促す機能を有していた。

安心システムは、デビヤス・グループによるダイヤモンド原石の販売方法と同様に、取引全体の効率的実現を図りつつ、社会的な不確実性の発生を回避できる特徴を有していた。資金が潤沢であり大量建設が要請されていた場合には極めて有効であったと考えられる。

6. 旧来の公共工事執行方式の問題点

しかし、旧来の執行方式には、幾つかの問題点が存在しており、近年それらが顕在化しつつある。本章では、

これらの問題点を明らかにすることを試みる。

(1) 入札・契約システムにおけるリスク分担

本節では、以下の議論を進めるための基盤として、入札・契約システムにおけるリスク分担について論じる。

現実には、見込みと結果の確実性の達成を阻害する不確定要因は数多く存在する。

発注者にとっての不確定要因の一例として、補正予算による緊急の工事発注、会計検査院の指摘、政治家の介入などがある。

このような状況の中で、確実性を達成するための主な対応策が、指名、官製談合、人為的な不確実性創出であった。5. で述べたように、これらの対応策の取引費用は小さいが、無謬性達成に大きく貢献してきた。

しかし、発注者が無謬性を達成するために採用する「不健全な」不確実性創出と「健全な」不確実性縮小という手段は、施工者に本来不必要なリスク負担を強いることになる場合がある。例えば、予算が無いので増額変更に応じないという発注者の行為は、発注者の予算管理リスクを施工者に転嫁していることにほかならない。また各対応策の実施には「副作用」が伴う。不透明な指名には国民からの不信感増大というリスクが伴い、近年は官製談合にも処罰のリスクが加わった。

施工者が受注と経営の確実性を達成するための手段として、談合のほかに、品質へのしわ寄せや取引業者・労働者へのしわ寄せによる入札価格の低減、利潤圧縮、費用縮減・品質向上を図る技術開発・活用などがあげられる。これらの対応策の採用においても、副作用リスクが伴う。談合に関しては、独占禁止法の罰則が強化された。品質へのしわ寄せには、瑕疵責任を含む施工不良顕在化に伴う賠償責任のリスクがある。取引業者・労働者へのしわ寄せには、不良工事促進のリスク、並びに労働安全衛生法違反等に伴う処罰のリスクがある。利潤を圧縮した受注は経営体力弱体化のリスクを伴う。技術の開発・活用には、開発費を回収できないリスクが存在する。

さらに、技術開発・活用以外の対応策の実施には、他者へのリスク分担・転嫁を伴う。品質へのしわ寄せは利用者に対して施設機能低下のリスクを、取引業者へのしわ寄せは当該業者に対してキャッシュフロー悪化による経営リスクを、労働者へのしわ寄せは建設労働災害リスクの負担を、それぞれ強いることになる。

確実性対応の「展開式」を以下のように定義する。

確実性対応：

- 不達成リスク（対応策 | 不確実性）
 - ⊕自己副作用リスク（対応策 | 不確実性）
 - ⊕他者リスク（対応策 | 不確実性）
 - ⊕実施費用（対応策 | 不確実性）
- (1)

式(1)は、全ての主体に適用することができる。第一項は目標が達成できずに残ってしまう残余リスク、第二項は自己副作用リスク、第三項は他者への転嫁リスク、第四項は実施費用を表す。

理想の入札・契約システムとは、各主体が小さな対策費用で、自己副作用リスク、他者リスクの発生を抑制しながら、それぞれの不達成リスクを最小化できる制度・運用・慣習の集合体であるといえる。

(2) 旧来執行方式の潜在的危険性と脆弱性

a) 旧来執行方式の潜在的危険性

旧来執行方式では、発注者に起因する人為的不確実性と構造的な不確実性という二種類の不確実性が、発注者、企業、労働者、利用者間の不適切なリスク分担を招来する危険性がある。発注者からのリスク転嫁によって、企業の受注・経営のリスクは増大する。このとき、労働賃金は潜在的に不確定であり、施工監理ならびに管理形態は人為的に不確定であるため、労働賃金の削減や手抜き工事の実施など「安易な」対応策を採ることも可能である。これらの行為は、労働事故、工期遅延、粗悪工事（発覚）などのリスクを、労働者さらには利用者へ転嫁または分担させる行為にほかならない。

さらに、発注者以外の主体が本来負担すべきではないリスクを負担する危険性が常に存在するという事は、請負業の潜在的投機性が高いことを意味する。

b) 旧来執行方式の脆弱性

4. (2) 節で述べた四つの人為的不確実性と三つの構造的な不確実性の中で、設計図書変更に関する不確実性だけは、談合の成立如何にかかわらず顕在化する。施工者がこの不確実性発現に伴うリスクを負担するが、このリスク負担に伴って発生する費用は、最終的に発注者が支払う場合が多いと考えられる。ただし、國島が呼ぶところの「どんぶり勘定」方式が採用されているために²⁹⁾、リスク負担と対価の関係、すなわち、施工者が各種のリスクを負担した見返りとして、発注者がどの程度の対価を支払っているかは、必ずしも明確ではなかったと考えられる。

設計図書変更に関する不確実性以外の六つの不確実性は談合成立時には顕在化することは少ない。

談合成立時には、落札金額は殆どの場合予定価格とほぼ等しくなる。労働賃金は予定価格と連動して決定され支払われるため、いわゆる「ピンはね」を行う必要性は小さい。また、品質や安全管理に必要な費用も予定価格に基づいて算出されるため、手抜き管理を行う必要性も小さい。

談合不成立時には、全ての不確実性が顕在化する危険性があり、施工者はこれらに対処する必要に迫られる。

一般的な原則として、評価が困難であるリスクを施工

者に負担させることは好ましいことではない³⁴⁾。賢明な施工者は大きな不確定性とその顕在化に伴って発生するリスクを正確に評価し、適切な対応策を採る。そのため費用は、入札価格の中に計上される。一方、賢明ではない施工者は、これらの大きな不確定性やリスクを正確に評価することができないため、これらの対策費用は、入札価格の中に十分に計上されない。したがって、入札価格競争では、より低い価格の札を入れる賢明ではない施工者が落札する可能性が高い。しかし、品質・工期・費用・安全の管理対策が十分ではないため、大きな損失が発生する危険性が高いからである。

談合または官製談合が成立した場合、安心が創出されることによって、社会的な不確定性の発生が排除されるため、旧来の執行方式は安心システムを形成する。

しかし、談合や官製談合が成立しない場合、安心システムの機能は直ちに停止する。この場合、施工者は不適切なリスクを負担する誘因を持ち、潜在的な危険性が顕在化する可能性がある。このとき、「安心システム」ではない非「安心システム」は、入札・契約システム設計・運営の基本目標である工事の確実性を必ずしも実現しないため、システムを形成しない。これは、「不安方式」と呼ぶことができる方式である。

旧来執行方式は、安心システムが機能不全に陥った場合、潜在的危険性が顕在化する不安方式に直ちに移行する。ここに、旧来方式の脆弱性が存在する。

(3) 潜在的危険性の顕在化とその影響

a) 潜在的危険性の顕在化

近年になって、公共工事を取り巻く環境が変化し、潜在的危険性を顕在化する要因が発生している。

第一の変化は、納税者による公共工事執行手続きの公正さの要請が高まっている点である。談合や官製談合は、大量の工事を円滑に実施することを可能としてきたが、この商慣習は、もはや社会的には容認されがたいものとなりつつある。しかし、前節で述べたように、談合や官製談合が成立しなければ、潜在的危険性が顕在化する可能性が高い。

第二の工事環境の変化は、潤沢予算の喪失である。これは、特に発注者の設計図書変更対応に大きな変化をもたらす可能性がある。以下では、一つの仮説としてこの変化を説明できるモデルについて論じる。

まず、精算価格を「設計図書変更等に伴う工事金額の変更分」と定義する。潤沢に予算があった旧来の工事方式においては、ある工事において予算が無く、支払いの精算を十分に行うことができない場合、次の工事で今回の不足分を支払うことが少なくなかった。いわゆる、工事間における精算価格の支払いに関する「貸し借り」が存在していたと考えられる。

「貸し借り」のある工事間の精算価格は、一方が小さければ他方が大きくなるため、両者は互いに負の相関を持つ。この場合、ある施工者が一定期間に受注する複数工事における精算価格の合計の分散は小さくなる。施工者の利益率の分散も小さくなる。

潤沢な予算が喪失しつつある今後は、状況が大いに異なる。

まず、発注者には、今回は「泣いて」貰っても、次回「面倒を見る」ことができる十分な余裕はなくなる。このため、工事間の精算価格の「貸し借り」の頻度は減少する。また、社会基盤施設の整備が一定水準に達しつつ状況では、「前例が無い」工事状況が増加する可能性もある。予算に余裕が無いので、近年は工事費の増額変更が議会を通らず工事がストップする例もある。今後は「余裕が無い、或は前例が無い」などの理由で、十分な支払いの精算を得ることができない状態³⁵⁾が続く可能性もある。

これらの工事間の精算価格は、互いに正の相関を持つ確率変数となる。この場合、施工者が一定期間に受注する複数工事における精算価格の合計の期待値は減少し、その分散は増大する。すなわち、施工者の利益率が低下するだけでなく、利益率の予測も困難になることが予想される。いわゆる「請け負け」業に陥る危険性がある。

請け負けの問題は工事請負者の設計照査においても深刻化している。「発注者の工事予算に余裕があった時代には、費用の面で請負者側に無理を強いることは少なかったし、請負者側も契約範囲を多少逸脱するものであっても発注者側の意向に従った方が工事利益を確保するうえで得策であったため、このようなことが問題として浮かび上がってこなかったものと思われる。しかし、昨今は公共工事のコスト削減の影響で工事予算が切迫し、請負者側の利益の確保も厳しい状況になってきたため問題視されるようになってきている³⁶⁾。」と指摘されている。

今後は、発注者の契約実務対応の一貫性がさらに低下し³⁷⁾、請け負けの問題が深刻化する可能性がある。

既に述べたように、ハイリターンな契約は、Kenney と Klein が指摘した第二のブランドを形成し、発注者の信頼性の源泉の一つとなっていた。したがって、ハイリターンなビジネスからローリターン、さらには利益率予測が困難になるハイリスクなビジネスへの変化は、第二ブランドの喪失と発注者の信頼性低下を招来する。その結果、請負業者の工事管理状態は低下し、請負業の投機性が急激に増大する危険性がある。安心システムの潜在的危険性が顕在化する危険性が高まっているのである。

b) 潜在的危険性の顕在化の影響

郷原は談合による「非公式システム」こそが、まさに日本の公共調達に取り付いている「ぬえ」にほかならないとした上で、「・・・「ぬえ」に覆い隠され歪め

られてきた公共調達の不透明性、不公正さの中で、最近では一部に、談合の個別化、談合金により利益配分の復活等の現象が見えるようになり、さらに憂慮すべきことに、公共工事が暴力団等の裏社会に食い荒らされるという経済社会にとって深刻な現象も一部に見られるようになってきている。日本の公共調達に取り付き、半世紀以上にわたって蝕み続けてきた「ぬえ」は、21世紀を向かえた日本経済を深刻な病にまで追い込もうとしているのである⁴⁾と断定する。現在のわが国の入札・契約の実態は、図-2で示した実態に逆戻りしており、再び「無法状況」が「復活」してきている。

安心システムに代わって、工事の不確実性と請負業の投機性との悪循環を断ち切る新たな方式を早急に開発し導入する必要がある。

7. わが国の公共工事入札・契約システム改革の方向性

本章では、納税者意識の高まりと潤沢予算の喪失という二つのシステム環境の変化に対応した新しいシステムの構成案を示す。新しいシステムの設計と運用では、i) 行政の無謬性担保から国民からの負託担保へ、ii) 片務的契約から信頼性契約へ、iii) 安心競争入札から総合的競争入札へ、という大きく三つの変革が必要である(図-5)。

(1) 行政の無謬性担保から国民からの負託担保へ

第一に、システム設計と運用の目標の一つであった「行政の無謬性の担保」を「国民からの負託の担保」に変革する必要がある。日本の安心システムにおける「競争」入札ルールは、「現在の人員体制を維持しながら、「みかけ」の顧客である発注者の無謬性達成要求を満足するための種々のサービス提供に関する競争」と定義することができると思われる。

既に述べたように過不足のない予算執行、会計検査への無難な対応といった行政の無謬性担保の制約は、建設請負業の投機性増大、ならびに建設企業、労働者や利用者が本来負担すべきではないリスクを負担する遠因となっている。何が国民にとって真の利益かを再度明確にし、その実現を図るべきである。

そのためには、発注者には大きな意識変革(パラダイムシフト)が求められる。発注者は、今後の公共工事執行において国民から求められる要件の一つは、「失敗の回避」ではなく「成功の開扉」にあることを理解する必要がある。

(2) 片務的契約から信頼性契約へ

第二に、片務的契約を「信頼性契約」に変革する必要

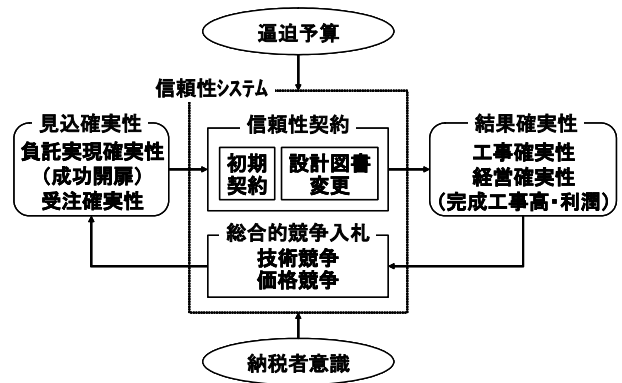


図-5 新しいシステムの構成案

がある。以下では、契約の片務性の本質、信頼性契約の意味、ならびにその実現方法について述べる。

a) 契約の片務性の本質

川島と渡邊が土建請負契約論において強調した契約の片務性とは、それまでの建設業界が問題視していた契約の片務性と異なっていた²⁹⁾。片務性の本質を正しく見極めることは、システム改革のあり方を検討する上で大変重要である。

官公署を注文者とする土建請負契約の片務契約性の解決は、当時の建設業界にとっての悲願であった。建設業界が最も強く非難した契約の片務性の一つは、例えば施工者が自然災害等の不可抗力の危険を負担するなどの請負人危険負担の原則にあった²⁹⁾。

しかし、川島と渡邊は、「…原則そのものが、「片務性」的である、ということの法的根拠は存在しないものように思われる。」と述べる²⁹⁾。自然災害等の不可抗力の危険を施工者が負担することは、請負の定義に忠実な契約ということができる。わが国の一式請負契約は、米国ではエンタィア・コントラクト(entire contract)と呼ばれる。渡邊は、米国における初期のエンタィア・コントラクトの判例を調査し、「…請負人が仕事を初めてから、土壌の性質その他のアンノウン・ファクターのために予想外に工事が困難であったり、又は不可能であるということが分かった場合にさえ、請負人はその責任を解除されるものでないという原則が、かなり厳格に貫かれていたことは注目に値する。(下線は筆者が挿入)」と述べ、米国においてもこの危険は請負人が負担していたことを指摘した^{38),39)}。

さらに渡邊は、土建請負契約における請負人危険負担の原則を採用した結果が日米両国では全く異なることを指摘した^{38),40)}。米国では、この原則下では、請負人は「与えられた設計において基づき契約価格でその工事を為しうるという合理的判断を下すことができる場合のみ、その契約に合意するのであり、その保証が得られない場合には入札を拒否すればよい」ので、「請負人の独立的地位を認め企業の合理化を促進することになる」³⁸⁾。

わが国では、当事者は「合理的規範関係たらしめず、支配服従、恩恵懇請等々の関係、顔によるつながり等⁴⁰⁾」によって結ばれた。請負人危険負担の原則は「請負人を、いっそう従属的な地位に追い込むことになった⁴⁰⁾。」

このように、日米両国の相違点を生み出した原因は、原則の厳格な適用の有無にあった。川島と渡邊が問題にした片務性議論の本質とは、発注者による恣意的で非一貫した対応にあった。4.(2)節で述べたように、依然として発注者のこのような行為に起因する人為的不確定性は大きい。今こそ、発注者の対応を論理的で一貫したものに改革していくことが求められている。

このような対応が「制度基盤」として整備されてはじめて、状況に応じた主体間の望ましいリスク分担のあり方を議論することができる。米国では、第二次世界大戦中、建設の迅速性が要請されたため、「ランプ・サム・コントラクトにもどらず請負契約の奨励政策を変えざるをえない事態に直面した³⁹⁾。」戦争を契機にコスト・プラス・ア・フィクスト・フィー契約(Cost-Plus-A-Fixed-Fee Contract)が広範に導入された³⁹⁾。

契約の自由が大原則の一つになっている欧米では、請負人に特定のリスクを負担させることは、fair (公正) や immoral (不誠実な) であるかという課題として捉えるのではなく、policy (政策) の課題として捉えるべきであると言われている³⁹⁾。

入札・契約制度多様化の核心の一つとは、契約上のリスク負担を政策課題として取り扱うことにはかならない。わが国では入札・契約制度の多様化は緒についたばかりである。これを確実に推進していくためにも、発注者には論理的で一貫した対応が求められる。

b) 工事の不健全な不確定性低減

発注者は、工事の不健全な不確定性を高める片務的契約実務を直ちに廃止する必要がある。

欧米では、不健全な不確定性を低減できる機能を組み込むことが、競争入札実現のための「定石」になっていると考えられる。米国で労働組合が発達した一因は、組合の存在によって、労働賃金が確定したからであった⁴¹⁾。英国で積算士(quantity surveyor)が求められた一因は、工事数量を確定し提示することが求められたからであった⁴²⁾。これらの組織と職能が持つ機能によって、競争入札において不健全な不確定性が低減されたと考えられる。さらに、欧米の技術界における professionalism の本質は、恣意性を排除した一貫したサービス提供にある。この機能もまた、工事の不確定性低減に寄与している。

発注者の要求を明確化し、現場の生産性向上を奨励することによって過確定性を緩和し、発注者の設計図書変更対応を一貫化、論理化する必要がある。また、工事の監理については、まずは発注者が厳格な受入れ検査を実施するなど適切な監理を行う必要がある。

c) 信頼性契約について

信頼性契約とは、各主体が自己の信頼性の維持・向上努力を促す契約を意味する。このとき、まず発注者が片務的契約実務を直ちに廃止することによって、自己の信頼性の維持・向上を図ることが必要である。

予算の逼迫に伴って発注者の設計図書変更対応の一貫性がさらに低下した場合、発注者の信頼性は確実に低下する。その結果、元請企業、下請企業、孫請企業等の信頼性が順次低下する「信頼性低下の連鎖」が発生する可能性が高い。戦後は、わが国の建設工事請負契約の原則として、「公正な契約を締結し、信義に従って誠実にこれを履行しなければならない」という信義則の実践が図られてきた。発注者の信頼性低下は信義則瓦解の危機をもたらすのである。

わが国の信義則は、一般競争入札導入直後から存在していたわけではない。牧野は、「注文者たる契約の一方の当事者だけが独り有利な立場」におかれた契約は「決して公正な契約ということができぬ。かかる契約は、履行につき、信義と誠実を期待し得べき契約であるということができないのである」と主張した³⁾。わが国の信義則は、長い期間をかけて構築のための努力が重ねられてきたと考えられる。

建設実務者間の対立が激しい欧米諸国では、近年、主体間の相互信頼の構築が重要な課題となっている。全ての社会的不確実性に対応するためには、あらゆる可能な状況それぞれについて各当事者が何を行うべきかが正確に指定されている完備契約を作成する必要があるが、それは実際には極めて困難である。相互信頼を構築することによって、契約費用と契約執行費用を大きく低減することができる。このため、各工事主体が事業の目的を共有し、相互の対立を解決しながら一つのチームとして工事を円滑に進めていくことの必要性が認識され、そのための様々な方策が試みられている。

わが国でも、今後とも真の信義則を実践するために、真摯な努力を継続していくことが必要であると考えられる。建設実務者は、信頼性契約の実践が真の信義則の中核をなし、その第一歩が発注者の信頼性維持・向上にあることを理解する必要がある。

(3) 安心入札から総合的競争入札へ

第三に、安心入札を総合的競争入札に変革することが必要となる。今後は、費用縮減・品質向上を図る技術開発・活用が益々重要となる。

民間企業の技術開発に関しては、開発費を回収できないリスクがある。総合的競争入札制度の設計・運用においては、このリスクを適切に低減するための方法の一例として、以下の二点が挙げられる。

第一点目は、工事の発注に際して設計支援など大手企

業からの技術協力が「非公式」に実施されることが少なくない点である。このような非公式な技術協力の方法は談合を奨励し、開発技術の適正な運用を阻害してきた。今後は、大手企業の技術を公正な方法で調達できる仕組みを整備する必要がある。

第二点目は、わが国の今後の企業経営において、完成工事高の確保が依然として大きな役割を占めると考えられる点である。わが国の雇用状況は以前よりも流動的になってきているが、長期的な雇用慣行や専門工事業者との長期的取引関係を重視する風土は一朝一夕には変化しないと考えられる。一定水準受注量確保の要請は、今後とも高いと考えられる。

完成工事高を確保するために、赤字工事も辞さないという入札姿勢を生むため、投機的入札が行われる可能性がある。このことは、特にわが国では、利潤だけでなく一定水準の完成工事高を確保するために、企業が健全なリスクを負担するインセンティブを持つ制度を設計し運用することが極めて重要であることを意味する。

そのためには、国民の負託を効果的・効率的に実現できる技術の開発ならびに適用に関する競争を促すことが有益である。公共工事の品質確保の促進に関する法律の施行に伴い総合評価方式を大規模な工事だけでなく、中小規模の工事にまで拡大して適用しようとする検討が進められているが、これはまさに時宜にかなったものであるといえる。

(6) 競争入札制度の実行可能分析の必要性

ただし、工事の中には小規模で単純な工事のように、競争による入札業者の差別化が困難な場合も存在する。郷原が指摘したように、「その分野において自由競争をどのように機能させていくかは、透明性が確保された後に取引の実情に即して検討⁴⁾」していく柔軟性を持つ必要がある。

さらに、改革の結果を分析して、競争入札制度を継続的に改善していくことが有益であると考えられる。

8. 出来高部分払方式導入の意義と効果の理論的考察

公共工事執行方法を抜本的に改革する手段の一つとして、出来高部分払方式の導入が検討・試行されている⁴⁾。本章では、本方式導入の意義と効果に関する理論的考察を試みる。

ここでは、展開式(1)に基づいて、出来高部分払方式導入による i)支払い頻度増大、ii)工事過程の厳格な制御、iii)設計図書変更手続きの一貫性向上、の三つの意義と効果について理論的考察を行う。

(1) 支払い頻度増大による効果

企業が自身の経営リスクを低減する最も「安易な」方法の一つは、労働者へのしわ寄せである。

買い手労働市場の特性に起因する不確定性を低減するためには、労働者への賃金の支払いを確実に実施することが重要となる。基本的に、わが国の建設労働市場はバブル期の好景気時期を除いて買い手市場であった。労働賃金は、原則として需要と供給のバランスによって決定される。今後建設需要が低下していく中で、わが国の労働組合に米国のような賃金確定機能を期待することは困難である。出来高部分払方式の導入によって、企業の財務状況が改善され、労働者への確実な賃金の支払いが図られることが期待される。

国土交通省が実施したアンケート調査結果⁴⁾では、「元請 44%、下請 29%が、本方式の実施により、借入金の削減、資金計画が立てやすくなるなどの財務状況改善の効果がある」と感じていることから、「本方式が広く普及することによる財務状況改善への期待感がうかがえる。」と報告されている。

ただし、発注者の支払いが遅れれば、支払い回数増加に伴う事前取引価格の増大分が金融価格の減少分を上回る可能性が高くなるため、総合的効率性の即効的向上は望めなくなることは言うまでもない。

支払い頻度増大による効果は、これだけにとどまらない。川島と渡邊は、受発注者間の封建的關係に基づく発注者の片務意識が存在することを指摘したのは、50年以上も前であった。しかし、「恩恵と忠勤義務、希薄な権利・義務意識」の要素は依然として存在していると考えられる。

支払い頻度の増大は、発注者の債務感覚の醸成に貢献すると考えられる。したがって、出来高部分払方式の導入は、発注者の上述の「恩恵と忠勤義務、希薄な権利・義務意識」を排除する「先兵」的機能を有していると考えられる。

(2) 工事過程の厳格な制御

労働者へのしわ寄せと並ぶ最も安易なリスク低減策は、品質へのしわ寄せである。工事量が減少し受注競争が激しくなる状況では、品質へのしわ寄せは施工者にとって益々「絶ちがたい」手段となる危険性がある。これを未然に防止するためには、「出来高部分払方式」の導入が極めて有効である。

まず、工事過程の厳格な制御、すなわち、施工者は日々の品質管理を厳密に行い、発注者側は出来上がった部分の数量、出来形、品質の厳格な検査を行う。施工者の品質管理活動と発注者の受入れ検査活動を統合した、より厳格な品質保証体制を再構築することが求められている。特に高度で複雑な技術が求められる大型の公共工

事では、出来高部分払方式の導入は大きな効果をもたらすことが期待される。

出来上がった部分に応じて、発注者が工事代金を毎月支払うことによって、施工者にとっては出来高に応じた工事代金が以前よりも短い間隔で入金されるので、様々な立場の施工業者のキャッシュフローが改善される。

図-6 で示したように、出来高部分払方式の導入によって、施工者が厳密な品質管理を実施し、発注者がその結果について厳格な受入検査を実施し、毎月工事代金を支払うことによって施工者間の良好なキャッシュフローを創出するという好循環を生み出すことが期待される。

6. (5)節でも述べたように、今後は、国民の負託を効果的・効率的に実現できる技術の開発ならびに適用に関する競争を促すことが有益である。

生産性向上対策を活用できる環境を整備し、発注者と施工者の技術者が十分に腕を振るえる状況を生み出すことが必要である。そのためには、プロジェクトマネジメントなどの生産性管理技術も駆使できることが不可欠となる。海外の公共工事では、出来高部分払制度が生産性管理技術を運用するための制度的基盤となっている。出来高部分払方式の導入は、技術の開発・活用に関するリスクを低減する機能も有している。

(3) 設計図書変更手続きの一貫性向上

5. (2)節で述べたように、このままでは、今後発注者の設計図書変更対応の一貫性がさらに低下する可能性がある。その結果、これまで、ローリスク・ハイリターンな業務であった設計図書変更が、ハイリスク・ローリターンな請け付け業務に陥る危険性がある。建設企業経営の不確実性は増大し、発注者の信頼性の源泉となっている Kenney と Klein が指摘した第二ブランドは崩壊する可能性が高い。公共工事請負業はもはや魅力の低い仕事となり、国民の安全・安心を確保する施設建設は著しく困難となる危険性さえ存在するといっても過言ではないように思われる。

出来高部分払方式の導入によって、設計変更の双務性が向上したことが報告されている⁴⁾。発注者の恣意性を排除した一貫性のある設計変更手続きによって、精算価格の分散が減少し、過不足ない変更額の支払いの実現が可能となる。企業経営の不確実性を減少し、発注者の信頼性を維持する上で、出来高部分払方式の導入は極めて

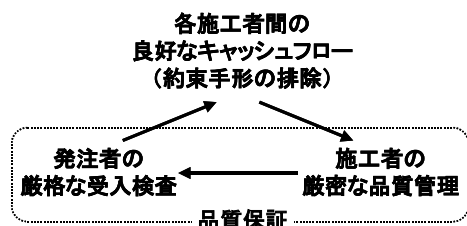


図-6 出来高部分払方式導入で期待される好循環

重要な役割を担っている。

今後の公共工事では、各施工段階において、検査、検収、査定、設計変更、精算支払いを的確に行う必要がある。出来高部分払方式は、これら一連の業務を円滑に実施するために不可欠な制度基盤であると考えられる。

9. おわりに

公共工事の入札・契約制度の設計と運用とは、各主体間の望ましいリスクと対価の分担を決定し、実現することにほかならない。

旧来の安心システムでは、安心システムは、指名・談合入札と片務的・ハイリターン契約から構成されているが、このシステムは、納税者意識が希薄であったことと潤沢な予算が存在したからこそ、存立が可能であった。この安心システムは、行政の無謬性の担保と企業経営の確実性向上の好循環を促す機能を有していた。

1964年に発刊された土木学会誌の座談会では、工事金額の節約よりも時間短縮を優先させる傾向を助長したことが、オリンピック開催のための道路・鉄道事業の罪として指摘されている。高度経済成長期には、建設事業費は飛躍的に増大し、国民もまた早期の施設実現を望んでいたのであった⁴⁾。

しかし、納税者意識の高まりと潤沢予算の喪失という二つの環境の変化によって、安心システムが機能不全に陥る場合が少なくない。各企業が自己への副作用ならびに他者への影響度を最小としながら、経済的に受注リスクを軽減する対応策を実施できる環境を整備する必要がある。

そのためには、i)行政の無謬性担保から国民からの負託担保へ、ii)片務的契約から信頼性契約へ、iii)安心競争入札から総合的競争入札へ、という大きく三つの変革が必要である。さらに、これらを実現するための出来高部分払方式の導入が不可欠であると考えられる。

謝辞：本稿の作成において、東京大学大学院新領域創成科学研究科 國島正彦教授、東京大学大学院工学系研究科 小澤一雅教授、ならびに鹿島建設(株) 土木管理本部 齋藤隆氏より貴重なご助言を賜りましたことを感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 金本良嗣、城所幸弘：公共工事の発注システム、日本の建設産業、pp.69-134、日本経済新聞社、1999。
- 2) 金本良嗣：公共調達制度のデザイン、会計検査研究、No.7、pp.35-52、1993。
- 3) McMillan, J.: 建設業界の“談合”が生み出す不当利得、エコノミスト、5月25日号、pp.48-54、1990。

- 4) 郷原信朗：独占禁止法の日本の構造，清文社，2004.
- 5) 牧野良三：競争入札と談合，建設新書 都市文化社，1984.
- 6) 内山尚三：談合問題への視点，都市文化社，1988.
- 7) 松下満雄：公共工事における入札と独占禁止法の適用，建設総合研究，第31巻，第2号，pp.1-13，1982.
- 8) 渡邊法美：建設サービスのコストと品質，日本の建設産業，pp.219-267，日本経済新聞社，1999.
- 9) 小澤一雅：公共工事システムの捉え方，第20回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会 パネルディスカッション「公共工事の透明性／具現化」参考資料，pp.39-43，土木学会建設マネジメント委員会，2002.
- 10) 山岸俊男：信頼の構造，東京大学出版会，1998.
- 11) 渡邊法美：「信頼の構造」理論に基づくわが国の公共工事競争入札制度改革に関する一考察，土木学会第58回年次学術講演会講演概要集，VI-404，pp.807-808，2003.
- 12) Watanabe, T. : Framework for Public Procurement Systems Reform Under "Glocalization," Proceedings of International Symposium on Globalization and Construction 2004, CIB, Bangkok, THAILAND, pp.111-121, 2004.
- 13) 小林潔司，大本俊彦，横松宗太，若松崇敏：建設請負契約の構造と社会的効率性，土木学会論文集，No.688/VI-53，pp.89-100，2001.
- 14) 大本俊彦，小林潔司，若松崇敏：建設請負契約におけるリスク分担，土木学会論文集，No.693/VI-53，pp.205-217，2001.
- 15) 齋藤隆：受注者責任に基づく公共工事システム改革に関する研究，土木学会論文集，No.798/VI-68，pp.113-124，2005.
- 16) Grunberg, S.L. and Ive, G.J. : The Economics of the Modern Construction Firm, Macmillan Press Ltd., 2000.
- 17) 國島正彦：公共工事システムの将来像，会計検査研究，No.12，pp.65-81，1995.
- 18) 三輪芳朗：建設産業における政府の役割—発注者としての政府，日本の建設産業，pp.135-160，日本経済新聞社，1999.
- 19) 前田邦夫：「談合国家」は滅亡する 公共事業のエトスを求めて，日本経済新聞社，1993.
- 20) 鈴木満：談合を排除するための入札制度改革のあり方，日本経済法学会年報，第25号，通巻47号，公共調達と独占禁法・入札契約制度等，pp.74-100，2004.
- 21) 碓井光明：日本の入札制度について，公正取引，No.521，pp.22-25，1994.
- 22) 草柳俊二：建設産業の透明性向上に関する研究 二者構造から三者構造執行形態への移行，土木学会論文集，No.714/VI-56，pp.221-232，2002.
- 23) 國島正彦：時局を論じる 建設会社の体質改善 脱“ドンブリ”へ進め，土木学会誌，2001年4月号，pp.4-5，2001.
- 24) 武田晴人：談合の経済学，集英社文庫，1999.
- 25) 川島武宜，渡邊洋三：土建請負契約論，日本評論社，1950.
- 26) 高橋勝好：談合入札に関する研究，帝国判例法規出版社，1952.
- 27) 日本弁護士連合会 消費者問題対策委員会：アメリカの入札制度について 報告書，2000.
- 28) Kenney, R.W. and Klein, B. : The Economics of Block Booking, Journal of Law and Economics, Vol.XXVI, pp.497-540, 1983.
- 29) Milgrom, P. and Roberts, J. : 組織の経済学，奥野正寛ほか訳，NTT出版，1992.
- 30) 建設省建設経済局調査情報課監修：公共工事着工統計年度報，建設物価調査会，1998.
- 31) 國島正彦，福田昌史：公共工事積算学，山海堂，1994.
- 32) 國島正彦，庄子幹雄：建設マネジメント原論，山海堂，1994.
- 33) 内閣府政策統括官：平成13年度地域経済レポート 2001—公共投資依存からの脱却と雇用の創出—，財務省印刷局，2002.
- 34) Murdoch, J. and Hughes, W. : Construction Contracts, Second Edition, E & FN Spon, 1996.
- 35) 社会資本整備の抑制基調の転換を求める，建設業界，Vol.53, No.6, pp.14-31, 2004.
- 36) 佐藤峰生：工事請負者の設計照査，ミニ特集 技術は人なり いま，問われる技術者の倫理 第二回 土木技術者が遭遇する倫理問題，土木学会誌，Vol.89, 9月号，pp.75-76，2004.
- 37) 国民の理解促進に向けて広報活動を推進，建設業界，Vol.54, No.7, pp.14-21, 2005.
- 38) 渡邊洋三：土建請負契約における危険負担の諸問題（其の一），建設総合研究，第一巻，第一号，pp.5-18，1952.
- 39) 渡邊洋三：土建請負契約における危険負担の諸問題（其の二），建設総合研究，第一巻，第二号，pp.1-13，1952.
- 40) 渡邊洋三：土建請負契約における危険負担の諸問題（其の三），建設総合研究，第一巻，第四号，pp.30-39，1952.
- 41) 津田眞激：アメリカ労働組合の構造—ビジネス・ユニオニズムの生成と発展，日本評論社，1967.
- 42) Willis, C.J. and Newman, D. : Elements of Quantity Surveying, Eighth Edition, BSP Professional Books, 1988.
- 43) 溝口宏樹：我が国における出来高部分払方式の試行を通じた効果・課題と改善策に関する考察 招待論文，建設マネジメント研究論文集，Vol.11, pp.1-13，2004.
- 44) 座談会 オリンピックの交通対策：土木学会誌，1964年10月号，pp.10-17，1964.

(2005. 11. 4 受付)

A STUDY ON CHARACTERISTIC ANALYSIS OF BIDDING AND CONTRACT SYSTEMS IN JAPANESE PUBLIC WORKS AND ITS REFORM FROM THE VIEWPOINTS OF RISK MANAGEMENT

Tsunemi WATANABE

The first objectives of this paper are to analyze characteristics of public works systems and clarify their merits and problems. Then, a proposal is made of a new direction of public works systems to solve the "formidable" problem of implementing a project with high cost effectiveness, good quality, and procedural fairness. Finally, an attempt is made to discuss the significance of introduction of the progress payment systems associated with implementation of the above reform.