

## 1 課題の設定

ひと昔前まで日本の公共調達（とりわけ公共工事）は入札談合とセットで論じられるほど、入札談合が蔓延していたとよくいわれた。蔓延しているといわれつつも、独占禁止法上も刑法上も入札談合の摘発が積極的でなかったその背景には、「入札談合は必要悪だ」というコンセンサスが、受発注者間のみならず当局側にもあったのではないかと思われる。多くの経済学者にとっては恐らく理解不能だが、受発注者を含めた関係者では暗黙の了解事項となっていた「必要悪」という撞着用法（oxymoron）は、いわゆる「改革派」と呼ばれる人たち（主として首長）によって入札談合排除が政治キャンペーン化し、そこでは入札談合は「絶対悪」として扱われるようになった。入札談合を糾弾するメディア報道も相次いだことから、必要悪という発想は現在では世論から消え去ったといってもよい。

とはいえ、長年続いてきた慣行を急に換えられるわけでもなく、また急に換えようとするれば何らかの抵抗が生まれるだろうことは容易に察しが付く。では、それはどのような抵抗なのだろうか。

日本の談合問題を政官財の癒着構造の中に位置付ける、ブライアン・ウッドオール著『Japan under Construction』（1996年）は、恐らくは入札談合に対する多くの日本人の理解でもあるだろう。簡単に言えば、入札談合で獲得された業者の利益が政治家の資金源となり、政治家は発注者側へ働きかけることで資金提供業者を有利に扱わせ、発注（担当者自身は天下りという長期的な利益を当て込んでの調整を行うという（官製談合的）構造である。この著が執筆された当時はちょうどゼネコン汚職が問題になった時期であったが、指名競争が一般であったのでその枠を外さない限り談合調整は難しくなかったといえる。

この場合の抵抗勢力は業者であり、発注者であり、政治家である。抵抗する理由は、純粹に自分自身の個人的利益、言い換えれば、入札談合が生み出す既得権益を失いたくないからだ。とするならば、必要悪などという言葉は幻想以外の何物でもない。多くの者はそう考えているのかもしれない。

しかし、次のような気になる主張もある。2005年の独占禁止法改正の直後になされた大手ゼネコンによる、いわゆる「談合決別宣言」である。少し長いが、引用しよう（（社）日本土木工業協会「透明性ある入札・契約制度に向けて—改革姿勢と提言—」（2006年4月27日））。

透明性や公正性、自由な競争への要請に対応し、政治や行政の側においては、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」の施行、総合評価方式の導入・拡大など、公共調達制度の改善に積極的に取り組み、公共工事における競争の枠組みが整備されてきた。しかしながら、会計法などの関係法令は物品も含めた公共調達のすべてを包含したもので、価格のみによる一般

競争入札を原則としている。このため、公共工事の特性を十分に反映していないことから、技術力を活かして品質確保を図る入札・契約システムを導入すべきとの声が高まり、「公共工事の品質確保の促進に関する法律（品確法）」が党派を超えた議員立法により成立した。これにより、公共工事に係る調達において技術力が直接的に反映できる新たな時代を迎えた。このような画期的な枠組みが整備される中で、建設業が自らへの不信感を払拭し魅力ある産業として再生するため、談合はもとより様々な非公式な協力など旧来のしきたりから訣別し、新しいビジネスモデルを構築することを決意した。

ここで「談合はもとより様々な非公式な協力など旧来のしきたり」という点が気になる所である。当事者、それも違反事業者として糾弾される立場にあった事業者側の主張は聞くに値しなという見方もあるだろうが、公共調達、とりわけ公共工事を巡る「必要悪なるもの」の考察の一つのヒントになるとはいえるだろう。

経済史研究者の武田晴人は、その著『談合の経済学』（1994年）で次のように述べている。「談合に対する強い社会的批判は、健全な規範意識から見れば当然のことである。しかし、そのことが、現実の経済制度の果たしている役割を分析する目を曇らせるとしたら、再考の余地がある。強い批判があり、現に法規範に違反することを知っているが故に、おしなべて談合の当事者たちは寡黙になり、決まり文句のように謝罪だけを繰り返すことになる。『必要悪』とも言われるが、もしそうだとすれば、その必要性を誰もが納得できる形で示さなければならないのに、その果たすべき義務を当事者は放棄している。そして現実には法の網の目をくぐるような、より巧妙な方法で同様の調整が続けられていくことになる。」と述べている（14頁）。

筆者にはこの非公式な協力、旧来のしきたりをすべて解き明かす能力はない。しかし、考えるきっかけとなるいくつかの情報を提供することはできると考えている。ある種の（日本的な）経済現象であるにも拘わらず不透明になされてきたが故に議論の遡上に乗らず、考察も分析も切り取られた一部についてのみなされてきた公共調達の問題について、経済学者ではない筆者がどの程度の貢献ができるかはわからない。また学術的のどの程度意味のある貢献になるのかもわからない（おそらく多くの読者からはアカデミックなものというよりはジャーナリスティックなものに映るだろう）。ただ、これまで前提にしなかった事実（知識）だったり、漠然とだけ分かっていた事実（知識）を、多少なりともクリアな形で（結果としてよく分からなくなるかもしれないが）提供できるのであれば、その限りで何らかの貢献ができたといえるのではないだろうか。なお、本報告は公共調達の中でも公共工事分野を考察対象の中心とすることを予め断っておく。

## 2 受発注者の理屈？

### (1) 適正利潤？

2005年の独占禁止法改正の際、「制裁が重すぎるのでやめてほしい」といった反論にもな

らない主張が業界からなされて驚いたことがある。もう少し正確に言えば、入札談合に対する業者への不利益は、課徴金、違約金、指名停止と何重にも課されており、全部課されれば「度を越えたものになる」ということのようなのだ。軽すぎるから抑止効果に欠け、だからこそ重くする必要があるだけの話なのであり、このような主張には一切の正当性など存在しないと考えるのが通常であろう。筆者も同様であるが、ただそういう主張がなされる背景事情があっただろうことについては多少なりとも思い付くあてがある。一つは、資本主義なるものについての業界の身勝手な理屈である。

筆者は、一昨年(2010年)に公刊した『ハイエク主義の「企業の社会的責任」論』(2010年)の中で、いわゆる石油カルテル事件をめぐる業界の社会的責任の捉え方について以下の引用をしたことがある。ジュリスト誌の座談会におけるある新聞社の論説委員の発言である(居林次雄他「<座談会>企業の社会的責任と法的責任」ジュリスト 578号 87頁以下(1975))。改めて引用しよう。

資本主義経済を前提とする限り、一般の市民であれ消費者であれ、何も企業がもうけることについて文句を言っている、もうけを出してはいかぬと言っている訳では毛頭ないわけです。48年の石油ショック以来企業非難が猛烈に強まってきた最大の理由はいわゆる企業のもうけ過ぎという、要するに千載一遇あるいは神風と称して、それによってたいへんな便乗値上げをし、たいへんなぼろもうけをしたということによって一般の国民生活がたいへん苦しい目にあつたということについての不平であり批判だつたと思うのです。ですから、適正利潤をどう考えるかということにも問題はありますけれども、しかしその適正利潤を前提にして企業が批判されているのではなくて、まさに社会の中での責任を全く忘れてしまつて、とにかくもうけるときはもうけておけというような姿勢を、石油業界にとどまらず、それをできる業界が先を競つてやつたということで批判が起こつて、それがいわゆる社会的責任の問題をあらためて強めていったことなんだろうと私は思うのです。

同様の理屈は、法学分野では入札談合についての判決として必ず引用される、受注調整それ自体を無罪とした「大津判決」においても展開されている(大津地裁昭和43年8月27日下刑集10巻第8号866頁)。事案自体は、ありふれた談合事件のそれである。草津市が発注する水道工事の指名競争入札において指名された業者が受注調整を行ったというケースであつた。

…常識的にみても、右のような貸し借りの協定が許されないとすれば、業者は次に何時工事が受注できるかまったく予測がたたないことになり、おそらく大規模な組織を有する企業体としては存続を許されないこととなる。…営利会社である業者が工事請負によつて通常得べき当然の利潤を受けることは、注文者が私人でなくて公の機関であるからといつて、これを否定しなければならぬ理由は何もない筈である。

## (2) 競争入札自体の誤り？

もう一つのあり得る背景は、受注調整行為それ自体は公共調達のために適うという理屈がこれまでの受発注者間のコンセンサスになってきたのではないかということである。今触れた大津判決では凡そ次のようなロジックで受注調整を正当化した（法的に言えば、談合罪の構成要件である「公正な価格を害し」「不正な利益を得る」に該当しないとされた）。

(1) 公共工事においては過当競争状況の下、採算度外視の受注合戦となりやすい。

(2) 発注者が応札可能業者を選択する指名競争入札においても同様の状況にある。

(3) 入札談合は一種の破たんに向かう競争を防ぐ防衛策として機能している。

(4) 競争制限により一定の利益を確保することで工事の品質も一定程度維持できるので、発注者にとってメリットがある。

(5) 本件競争制限によって決まった価格は暴利をむさぼるものではなく公正な価格を害するものとはいえ、業者間における利益の分配もないことから不正な利益の獲得にもならない。

これに先ほどの、(6) 営利企業なのだから一定の利益を出すことはやむを得ない行動といえる、という理由が加わっている。

発注者が競争入札を選択している以上、発注者は競争のルールの下で導かれた結果が望ましい結果であると考えているはずである。しかしこの判決のロジックでは、発注者が競争入札という契約者選定手続きを用いていること自体に問題があるといっているようなもので、あるいは低価格落札時の発注者による品質管理が困難であるという理解を前提にしているように読める。つまり発注者側に誤りがあり、それを受注者側で矯正していることを無罪の根拠としているのである。

この判決の理屈を前提にするならば、競争入札は受注者の利益も発注者の利益もいずれにも資さず、だからこそ競争制限が恒常化してきたということになる。

## (3) 受発注者の不透明なコスト分配？

視点を少し変えよう。上記の大津判決を前提にすると発注者の競争入札の選択自体に問題があったということになりそうだが、競争入札の選択自体の問題ではなく、指名競争入札を採用することの是非である。

経済学者である金本良嗣は、日本の公共調達の病巣を「指名競争、予定価格、入札談合の「三点セット」にあると指摘している（金本良嗣『公共調達制度のデザイン』会計検査研究7号（1993）36頁）。簡単に言えば、入札談合を容易にする指名競争を多用してはいるが、予定価格という上限価格が存在するので談合が存在しようが際限のない損害を防ぐことができるということだ。予定価格は契約金額の上限を画するものであるから、発注者は談合されても予定価格以上に契約金額が引き上げられるリスクを負わない。つまり保険がかかっているのである。なぜ指名競争を用いるかという指名の裁量を発注者に持たせ

ることで受発注者間における交渉力を発注者側に持たせることができるからである。

もう少し詰めて考えると次のように言えそうだ。発注者は、予算が不足しているような場合には競争的価格に見合っていないような低価格での契約を業者に押し付けることができる。受注者にとって割の合わない契約変更を押し付けることもできる。発注者のミスによる損害を受注者に負担させることもできる。簡単に言えば、発注者のリスクを受注者に負担させることができるのである。業者側からすれば指名されることが受注の条件である以上、そのリストに入るために発注者側の意向に沿うようになる。そのサークル内に止まろうと、不良工事を避けようと努力もするだろう。

この構造は受注者側にとって不利なものでは必ずしもない。指名というサークルには限定された数の業者しか存在せず、そのサークル内で協調的関係を結ぶことはアウトサイダーが存在する場合に比べて容易となる。そこで入札談合によって予定価格いっぱいまで落札価格を引き上げることが業者にとって可能となる。一種の対抗策に見えるが、このような構造を発注者が知らないはずはなく、積極的に関与していないとしても黙認の状況であることは容易に推測ができる。

このことをより積極的に論じたのが、社会基盤工学分野の渡邊法美である。

渡邊法美は、「安心システム」と呼ぶ官民間の協力メカニズムを提示し、指名競争入札が果たしてきた役割を説いている（渡邊法美「リスクマネジメントの視点から見た我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」土木学会論文集（F）62巻4号684頁以下（2006）。渡邊は次のようにいう（686頁）。

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・・・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・・・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。

渡邊はこれを「安心システム」と呼ぶ。長期的な安定受注を約束する代わりに、長期にわたる社会基盤整備への貢献をコミットさせるという構造だ。

公共工事における発注者の一番の関心事は、当然の話であるが、確実な社会基盤整備の実現であり、個々の工事というならば、確実な工事の完成である。そこで信頼できると事前に分かっている業者に任せたいと発注者は考えるだろう。事前に分かっているならばそれらの業者を指名すればリスクは少なくなる。一方、一般競争入札の場合は入札参加資格等の組み方を失敗すればリスクは高まる。指名競争入札が発注者に好まれた最大の理由はここにある。

もちろん競争者を絞りこみ、言い換えれば「囲い込み」をすれば価格は高止まりになる。入札談合のリスクも当然高まる。しかし、予算制約はあるものの、獲得した予算は計画されたものであるから、工事完成のために全て使い切っても計画通りということになる。過

不足のない予算執行は、行政機関としてはむしろ好まれていた。これが、指名競争入札が過去に許容されてきたひとつの理由である。

#### (4) 官の無謬性？

そういった特徴の背景となるものが「官の無謬性」である。渡邊は次のとおり述べている(690頁)。

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、一定水準以上の工事品質の確保、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。

財政法学者の碓井光明は次のとおり指摘する(碓井光明「日本の入札制度について」公正取引 521号(1994) 24頁)。

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っ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、ほとんど意味の無いことなのである。工事の完成についての完璧主義と言ってよい。

予定価格が長らく適正価格だといわれ、受発注者間では今でもそのようなコンセンサスが多少なりともあるというのは、この官の無謬性を前提にしているからなのであろう。もちろん、だとするならばそこに最低価格自動落札方式あるいは総合評価落札方式という(価格面での)競争原理を持ち込むこと自体の問題が指摘されなければならない(すべて企画競争型の随意契約が妥当だ、ということになるのか)。最適な契約条件を決めるのは競争という手続きなのであって、発注者による計画ではないというのが競争入札の前提のはずだが、官の無謬性なる発想はこの前提がそもそも崩れている。

公共工事における発注者の一番の関心事は、当然の話であるが、確実な社会基盤整備の実現であり、個々の工事というならば、確実な工事の完成である。そこで信頼できると事前に分かっている業者に任せたいと発注者は考えるだろう。事前に分かっているならばそれらの業者を指名すればリスクは少なくなる。一方、一般競争入札の場合は入札参加資格等の組み方を失敗すればリスクは高まる。指名競争入札が発注者に好まれた最大の理由はここにある(一般競争入札が採用される場合であっても、入札参加資格等の絞り込みで指名競争入札と同様の状況を作ることができるならば、一般競争入札か指名競争入札かという区分それ自体があまり意味のあるものではなくなる)。

## (5) 小括

川島武宜、渡邊洋三の共著『土建請負契約論』が、我が国の公共工事契約における受発注者間の関係の封建的特徴（そして片務性）を説いたのは1950年のことだった。半世紀以上経過した現在においてはさすがに「封建的」とまでいわれる関係は解消したといえるが、今でも受発注者間の片務的關係（一方的關係）を指摘する声は少なくない。

ただ、一連の公共調達改革の前後の状況を考察する上では、片務的なもの、一方的なものよりも、契約の表面には現れない官民間の「双方向的な」共存（相互依存）關係を指摘するほうがより本質的であるといえる。指名競争入札や地域要件の設定等、何度となく反競争的であると批判されてきた諸制度とその運用の意味を解き明かす鍵は、この双方向的な關係の解明にあるといえる。本章では、関連するいくつかのポイントを示してきた。

## 3 最近の公共契約を巡る不正

ここで今年に入って発生した公共契約を巡る不正（問題）を四つ紹介しよう。いずれも（おそらくは）旧来見かけることがなかったものばかりである（報道発表資料については引用を省略してある）。これらケースは経済学者にはどのように映るのだろうか。

### (1) 日本年金機構のケース

入札妨害行為が官製談合防止法違反で摘発された初のケースは、発注者側による情報漏えいが官製談合防止法違反に問われた初のケースは、「紙とコンピュータとの突き合せ業務」にかかわる日本年金機構職員による（仕様等に関する）情報漏えい事件（2010年）であった。

報道記事や同機構の調査報告書（日本年金機構「紙台帳とコンピュータ記録との突合せ業務の入札に関する第三者検証会議報告書」（2010年8月10日））等から判断すると次のことがいえよう。

第一に、これまでに実施したことがない業務であり、仕様作成や委託の仕方等について機構内部で不安があった。

第二に、ある機構職員は相談を受けるために同機構OBで当時受注業者となり得る事業者の営業担当に仕様案等を見せ、いくつかのアドバイスをもらった。このようなやりとりが何度か続いた。

第三に、提案書提出後、機構職員はOBからの強い要望を断りきれずに総合評価落札方式における非価格点まで漏えいした。

第四に、当局は当初金銭の授受を疑っての捜査も行なったようである。第三者検討会議に拠れば私利私欲のためではなく機構の業務遂行を案じて当該行為を行なったとのことである。

第五に、結局略式起訴され、機構職員には80万円の、OBには50万円の罰金がそれぞれ科された。

## (2) 沖縄県のケース

2011年11月に公表された会計検査院の検査報告書は、沖縄県が発注した識名トンネルの建設工事で不正があったと指摘した。同報告書に拠れば、工事が完成しているのにも拘わらず、追加工事として、架空の工期を記した虚偽の契約を受発注者で結んだ、ということである。もともとの工事は落札率約47%で大手ゼネコンと県内2者のJVが2006年に受注している。

なお、この工事はいわゆる沖縄振興政策の一環として行われているものであり、沖縄振興特別措置法に基づき、総工事費の95%に相当する補助金が国から付与されている。沖縄総合事務局は2012年6月に、補助金適正化法違反と、工期を偽ったとする虚偽公文書作成・行使罪（刑法156条、158条）に当たるとして、被疑者不詳のまま那覇署に告発した。

沖縄県が設置した第三者委員会に拠れば、識名トンネル工事は契約後、工事途中で地盤沈下対策が必要となり、契約額を上回る費用が発生したところ、発注者側担当者は工事終了後に工期を偽って追加工事という形で発注することで対応しようとした。

国は県の補助金申請手続きを不当として補助金の全額返還を要求した。県議会は、県提案の2011年度一般会計補正予算案から識名トンネル虚偽契約問題による国庫補助金の返還金を削除した修正案を可決したが、仲井真知事は地方自治法177条に基づく原案執行権限を行使し国へ全額（補助金全額に利息を加えた約5億8千万円）を返還した。

一方で、県は国による返還金の算定を不服として、一部返還を求める意義申し立てを国に対して起こしたが却下されている（補助金適正化法第25条3項では、不服申し出に対する措置に不服のある者は「内閣に対して意見を申し出ることができる」と定めているが、県はこの手続きを行わない旨表明していると報じられている）。

## (3) 静岡県の場合

第三は、静岡県発注の受変電設備点検業務をめぐる（予定価格に関連する）情報漏えい事件である。報道されたものを前提とする限り次のような事件であったようだ。

第一に、県発注者職員が受注者側に設計金額を漏えいした。

第二に、設備点検は設備を設置した業者が圧倒的に有利となり、（不調となる）一者応札を恐れた受注者が受注意欲のない他の業者を誘ってアリバイ的な競争を作り上げた。

第三に、違反が疑われた同業者が落札した業務のいずれもが、95%超の落札率であった。

発注者側職員は官製談合防止法違反で、受注者側職員は偽計入札妨害罪容疑でそれぞれ逮捕され、起訴された（2012年4月～5月）。

## (4) 奈良市のケース

そして最後に、2012年5月、営繕課に所属する奈良市幹部が背任罪の容疑で起訴されたケースを紹介する。報道内容に拠れば、同幹部は市発注の保健所・教育総合センターの新

築工事の設計変更をめぐり、架空の工期設定や単価の恣意的な操作によって約 500 万円を水増しし、市に損害を与えたとのことである。もともとの工事は、在阪のゼネコンと地元業者 2 者の J V が請負率（請負率とは落札価格を設計価格で除したものの百分率である）86% で 2009 年に受注している。起訴段階で、罪名が詐欺罪から背任罪に切り替わっている。

同幹部と共犯として逮捕された民間人 2 名は嫌疑不十分で不起訴となった。しかしそのうち 1 名はその住所において妻が建設業を営んでおり、この建設業者が土木工事業の実務経験などがあるように装った虚偽の実務経験証明書を作成、許可申請書と共に、県奈良土木事務所を通じて奈良県知事へ提出し、更新許可を受けたという建設業法違反の容疑で、上記不起訴処分と同じタイミングで夫婦共に逮捕されている。

当該保健所・教育総合センターはその建設前に用地の土壤汚染が発覚しており、地元住民らが建設に反対していたところ、住民説明会に出席していた逮捕された民間人 2 名は、同幹部に「地元対策費」として数百万円を要求していたという。

上記建設業法違反で立件された者が営む建設業者は、この建設工事に孫請けの形で参加していたとされている。この点について工事を受注した J V は「不正については一切関知していない」旨、回答している。

#### 4 過渡期にある公共調達（その方向性は？）

ゼネコン汚職以降、競争性の確保を主として追求してきた公共調達改革は転機を迎えつつある。例えば、国であれば低入札価格調査の厳格化（実質最低制限価格化）、地方自治体であれば最低制限価格の引き上げ等、競争の重要な指標である価格競争を抑制する傾向が強まっている。2005 年の公共工事品質確保法の制定と施行がその大きなきっかけとなったことは関係者間ではよく知られている。

「最低制限価格など撤廃しとことんまで安くすればよい。」という意見を多くの論者が持っているだろう。もちろん（工事ならば）監理と検査を徹底して行うことで対処すればよいという意味である。各発注機関の対応を見るとそのような気配はない。安くてもいい工事をしてもらえるのであればそれに越したことはないが、発注機関は何故にそれほど低価格入札を嫌うのであろうか。何か、重要な前提が論者間で共有されていないのか。競争メカニズムの基本的知識の共有がインサイダー（業界関係者）とアウトサイダー（学者）でないのか、受発注者間での知識の格差があまりに大きいので、発注者は「価格を高め維持すること」だけでしか応えられないのか（それは不確かすぎるのではないか。それとも実は実効的なのか？）。

また、最低制限価格の設定について（簡単に言えば）安い方から数者の応札価格を参考に最低制限価格とする、いわゆる「変動型最低制限価格」を唱える学者も少なくない。そうすれば妥当な結果が得られるという。ある地方自治体での採用実績もある。その一つの自治体の担当者は、多くの業者が極端な低価格入札をした場合には最低制限価格の意味をなさないのではないかと質問に対し、「事例としてはあり得るが、ダンピング入札は続く

ものではないと考える。全社がダンピング入札をするという事例はレア中のレアであって、長く続くものではないと考えている。」との回答をしている（公正取引委員会「公共調達における改革の取組・推進に関する検討会報告書」参考資料参照）。しかし、この自治体は最近になって（首長が代わったことが背景だろうが）変動型を止め固定型に変更するという（低価格入札などによる過度な競争を防止し、市内事業者が継続的に発展できる環境を整え、地域経済の活性化につなげるのが目的）とのことである。これまでの方針からすれば改革に逆行することになるのだろうが、この担当者は今ならばどのように回答するのだろうか。また、このような状況は経済学者にはどのように映るのだろうか。

競争者の数が増え、談合が成立しなくなり、価格が下落すれば、当然ながら今までのような「貸し借り」が通用しなくなる。貸し借りの中で処理されてきた諸々の問題が、誰もコスト負担することもできなくなり事態が紛糾するか、不正という形で表面化することになる。場合によっては、これを機に新たな、もっと不透明な非公式なシステムへと「深化」するかもしれない（具体的な展開を予想する力は筆者にはない）。競争性を高める入札改革が一定の成果を挙げてきたのは確かである。それは皮肉な見方かもしれないが、落札率云々のではなく、これまで不透明な世界でなされてきたことが「炙り出されるように」顕在化したという意味においてである。3で見たいくつかの最近の事例は、そういった観点から見ると何かが見えてくるのかもしれない。

国は少し前までは総合評価落札方式の採用を地方自治体に強く働きかけていたが、政権交代の影響もあってかトーンが弱くなっている。実際の採用もそれほど進んでいないのが実情である。もともと低入札価格対策の色彩が強かった総合評価落札方式の推進であったが、それに代わり、最低制限価格の引き上げや地域要件の厳格化など、より直接的な対策をとる傾向が最近見られるようになった。総合評価落札方式も、いわゆる二次的政策（secondary policy）の観点からの非価格点の設定が目立ってきている（公共調達における二次的政策の反映については、例えば、藤谷武史「政府調達における財政法的規律の意義：「経済性の原則」の再定位」フィナンシャル・レビュー104号57頁以下（2011）等参照）。可能な限り落札率を予定価格に近付けようという政策が、一部ではあるが散見される。「予定価格＝適正価格」という一時期廃れたはずの「結び付け」が、最近になって復活したような雰囲気さえある。

公共調達改革の質的变化をどう捉えるか論者間で見解が異なるのかもしれない。その視点が論者間で共有されているのだろうか。

## 5 おわりに

公共調達については争点が尽きない。公共工事よりも（受発注者間で情報の格差が激しいともいえる）システム調達の方が事態は深刻なのかもしれない。システム調達にも競争入札を導入されてはいるが、予想されたことであるが一者応札が続いている（メンテナンスに至ってはそうでない方が珍しい）。そもそもの仕様や見積もり作成までもが業者側にコ

ントロールされているといってもおかしくないケースもある。

官民協働（PPP）と公共調達とのかかわりも注視しなければならない。誤れば民間業者（コンサルの場合もあろう）が税金の使い道をコントロールするという恐ろしい事態に至りかねない重大問題である。政権交代後「新しい公共」なる発想が持ち込まれ、論点が不明確になっている点も気がかりである（PFIなどは経済学の射程としてはもうお馴染みの領域なのだろう）。

この領域の問題を扱う学者層はさまざまである。独占禁止法や行政法分野に属する者もいれば、行政経営をテーマとする行政学者もいるだろう。経済学領域の中でもアプローチはさまざまだろう。何よりも公共工事の場合、社会基盤工学の層が厚い。おそらくではあるが、経済学者とは相当ものの考え方が異なるのではないか。国土交通省と公正取引委員会のやりとりも興味深い。今後当学会でこのテーマを扱うとき、さまざまな立場の論者が集う場になることを期待したい。

#### 補足：予定価格の公表時期問題

予決令 79 条は、予定価格を記載、記録した書面は「その内容が認知できない方法により、開札の際これを開札場所に置かなければならない」と規定しており、国の競争入札においては開札時まで予定価格は非公表としなければならないことになっている。一方、地方自治法、同施行令には同様の規定が存在しない。そこで、地方自治法、同施行令上は、発注者が予定価格を入札の前に公表することができると解されている（これを「事前公表」と呼び、開札後の公表を「事後公表」と呼ぶことにする）。なお、地方自治体だけに認められている最低制限価格についても、予決令 79 条のような規定は存在しない。

予定価格（あるいは最低制限価格）の公表時期をめぐる賛否両論ある。

賛成派の論拠は、（１）情報公開の一環として望ましい、（２）情報漏えい事件の防止のため（コンプライアンス対応）、といった理由が挙げられる。これに対しては、（１）情報公開の必要性は事前公表ではなく事後公表でも足りる、（２）コンプライアンスは発注者側の問題であって、自己都合で競争入札のあり方を歪めるべきではない、といった批判が可能である。

反対派の論拠は、（１）予定価格を事前公表する場合、予定価格付近での入札談合を容易にする、（２）最低制限価格の事前公表の場合、あるいは予定価格を事前公表することによって（発注者が国の低入札価格調査基準に依拠していること等から）最低制限価格が予想される場合、ダンピング状況の下、最低制限価格に張り付く事態が発生する、といった点が指摘されている。（２）については、（i）積算能力もないような不良不適格業者が、積算努力なしに公表された、あるいは予想された最低制限価格をピンポイントで提示することになり不当な結果を招く、（ii）複数業者が最低制限価格で一致すれば抽選での受注となり、公表された、あるいは予想された最低制限価格に張り付く事態は、業者の積算努力とは無関係に受注者が決まるのは不当である、という二つの理由に分かれる。

これに対しては、(1) 談合構造自体が解消されつつある現状においては説得力を持たない、(2) (i) 積算能力もないような不良不適格業者を入札に参加させていること自体に問題があるのであって、最低制限価格設定の問題とは別、(ii) 事後公表にしても最低制限価格に張り付く事態が発生している、といった指摘が、それぞれの主張に対して可能である。

なお、事前公表か事後公表かの選択は各発注者に委ねられているものであるが、国は事前公表を例外的なものとして扱うよう指導している。

経済学者は（最低制限価格自体を止めればよいという以外に）この問題をどう解くのであろうか。