

公共工事の品質確保の道のり

公共工事の品質確保が議論されるようになったのは平成5年以降です。仙台市長、茨城県・宮城県の知事、そして大手ゼネコンの最高幹部が続々と逮捕されたゼネコン汚職を契機に一般競争入札が導入されるようになって以降です。それまではほとんど指名競争入札が用いられていましたが、これが談合の温床になっているといわれたのです。入札契約手続きを規定している会計法等は一般競争入札の適用を原則としていたので、法の原則に従うべしという議論になったのです。折しもこの頃、アメリカから日本の建設市場開放の圧力が急速に高まっていたこともあり、平成6年1月に政府は一般競争入札導入について閣議了解し、これを受けて当時の建設省は平成6年度から大規模な工事について一般競争入札を採用することになりました。平成7年1月にはWTOが設立され、平成8年1月に一定規模以上の工事について相互参入が可能となる政府調達協定が発効しました。競争の激化が予想され、外国企業参入の可能性が高まったことなどを背景に工事の品質低下が懸念されるようになったのです。

では、平成5年以前は品質確保に関心がなかったかといえばそうではありません。発注者・設計者・施工者の間で対話を通じて技術力を結集し研鑽しながら、指名競争入札のもとで信頼できる相手と契約し、良質なものを適正な価格で効率的に建設することに努めていました。

ところが、平成5年以降は、受発注者間の対話は閉ざされ技術の結集が困難になりました。しかし、受注者側ではある程度の調整行為がなされていたのか、競争激化による落札率の急な低下はあ

まり見られませんでした。談合事件の摘発はその後も続きました。平成17年4月には独占禁止法が改正され、課徴金の大幅引き上げや違反事実を申告した者に対する課徴金を減免するリニエンシー制度の導入が平成18年1月から施行されることになりました。こうなると過当競争が生じ、工事の品質に深刻な事態が予想されました。そこで議員立法により公共工事の品質確保の促進に関する法律（品確法）が平成17年3月に制定され、4月から施行となりました。発注者が品質確保の責任を有することが初めて法律に明記され、公共工事の入札は価格のみでなく価格と品質の総合評価によって落札者を定めることを原則とするようになりました。国土交通省所管でない会計法等を改正することは極めて困難なので、問題意識のある議員らのご尽力により立法していただいたのです。国土交通省は、これを受けて平成17年度下半期以降、比較的大きな工事から総合評価落札方式による一般競争入札の導入を進めました。地方公共団体も少しずつ総合評価落札方式の導入を拡大しました。

改正独占禁止法施行直前の平成17年12月にはゼネコン大手4社による談合決別宣言が報道され、脱談合の流れが生まれました。当時は、総合評価落札方式を適用すれば健全な競争環境が醸成されると期待されたのですが、平成18年になるとむしろ価格競争が激化し落札率が50%を割り込むような著しい低価格の入札が起きるようになりました。国土交通省では、平成18年12月に低入札価格調査の対象となる基準価格（調査基準価格）を下回ると総合評価により落札を困難とするダン



一般社団法人 社会基盤マネジメント研究所 代表理事 **きのした せいや**
木下 誠也

ピング対策を講じたことで、落札率は年平均88%程度で何とか下げ止まりました。その後調査基準価格が引き上げられたため、年平均で現在予定価格の92%程度ですが、今に至るまで調査基準価格の直上に落札が集中する傾向は変わりません。逆に工事需要が大きくなると、入札者がいない「不調」やすべての入札価格が予定価格を上回ってしまう「不落」が多発します。

1990年代半ば以降は公共事業予算削減により工事需要が減ったため、落札率が低い状況が続き、建設業者はデフレスパイラルに苦しみました。平成26年品確法改正では、受注者が担い手の育成・確保のため適正な利潤を確保できるよう経済社会情勢の変化を勘案して予定価格を適正に定めることが発注者の責務として加えられました。また、この改正により、仕様の確定が困難な工事について建設業者から技術提案を求めて評価の高い建設業者と交渉を行ったうえで予定価格を定めて契約を締結する「技術提案・交渉方式」が導入されました。会計法等の随意契約手続きに入る前ではありますが、交渉が取り入れられたのは画期的なことでした。

令和元年にも品確法が改正され、災害時に指名競争入札等を弾力的に活用すること、工事等の実施時期を平準化することやICT活用によって生産性を向上することなどが規定されました。令和6年6月に3度目の改正がなされ、担い手の確保、地域建設業の維持、新技術の活用、発注者の体制強

化などが更に盛り込まれたほか、国が労務費の支払等の実態調査に努めるべきことが規定されました。

明治20年に制定された会計法による入札契約手続きの枠組みが変わっておらず、予定価格による上限拘束のもとで一般競争入札により最も低価格の札を入れた者を、施工計画等も確認することなく自動的に契約相手とするのが原則とされています。これまで会計法等による弊害を取り除くべく、品確法の制定・改正などの地道な改革が重ねられてきました。しかし、まだ改革の歩みは止められません。安いほど良いという落札基準は改めるべきですし、予定価格制度の見直し、交渉・対話の導入拡大や事業全体のマネジメントのための体制確保などが課題です。さらに、そもそも契約価格は企業の実行予算の積み上げに基づく競争の結果決まるべきですが、わが国では多くの場合、発注者が定める予定価格や調査基準価格等を推測して下限の直上をねらう価格当て競争に陥っています。この構造をいかに転換するかが大きな課題です。

海外では、昔は競争入札が重視されましたが、今は交渉や対話によって発注者・設計者・施工者の技術力結集を重視するのが潮流です。わが国でも透明性を確保しつつ技術対話を重視し、技術者がやりがいを感じる入札契約制度改革が望まれます。これが品質確保や生産性向上だけでなく、担い手確保にもつながると考えます。

【著者紹介】木下 誠也（きのした せいや）

昭和53年3月東京大学大学院工学系土木工学専門課程修士課程修了。建設省大臣官房建設技術調整官、国際課長、国土交通省水資源計画課長、中部地方整備局企画部長、内閣府沖縄総合事務局次長、国土交通省近畿地方整備局長等を歴任し、平成21年7月に国土交通省退職。その後愛媛大学防災情報研究センター、日本大学生産工学部・危機管理学部教授等を経て現在に至る。博士（工学）。