

日本の公共工事調達制度の競争制限性をめぐる考察

——行政運営にかかる手続的合理性の観点から——

渡邊有希乃（専修大学法学部講師）

はじめに

筆者は、2021年7月に早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程を修了し、同大学政治経済学術院で約半年間のポスドク（助教）生活を送った後、2022年4月に専修大学法学部に着任した。研究者としてのキャリアも浅く、教育経験に至ってはほぼ皆無に近かった筆者に講師の任を与えてくださったことは大変に有り難く、先輩先生方には心よりのお礼を申し上げたい。大学の一員としての自覚のもとに、専修大学の研究・教育活動に少しでも貢献できるよう、一層精進していく所存である。

しかしそのようなわけで、現在のところの筆者にとっては、「博論執筆に励んだ（苦しんだ？）院生生活」が、「これまでの研究活動」のほとんどすべてを占めている。かつ大変情けないことに、博士課程修了後も、博士論文で残された課題を新たな研究成果として昇華するには、未だ十分な検討を重ねられていない。そこで本稿では、博士論文をもとに執筆した単著『競争入札は合理的か——公共事業をめぐる行政運営の検証』（勁草書房、2022年）での議論を振り返ることとし¹⁾、これを研究紹介に代えることをお許しいただきたい。

1. 問題意識

日本では、1993年に露呈した一連のゼネコン汚職騒動を契機として、公共調達制度

1) 2021年6月に早稲田大学に提出した博士学位申請論文「日本の公共工事調達と『競争』——工事事業者の決定を巡る行政運営の合理性」に対応する論文概要書（早稲田大学リポジトリにて公開；<http://hdl.handle.net/2065/00081530>）の記述内容、および拙著『競争入札は合理的か』終章第4節における記述内容を点検のうえ、加筆修正・再構成した。

改革が進行した。日本の公共調達には、国については会計法と予算決算及び会計令、地方自治体については地方自治法とその施行令で規定されているが、公共工事の事業者選定にかかる法令上の原則は、価格競争方式をとる一般競争入札を用いること、そして、落札価格の上限拘束として予定価格を定めることにある。しかし日本では、明治期から1990年代初頭までの約90年もの間、例外規定としての指名競争入札が、あたかも原則であるかのごとく中心的に用いられてきた。例外を認めた当初の意図は、悪徳な不良業者の台頭から健全な工事事業者を守ることにあったが、発注者の裁量によって入札参加者を事前に限定するという指名制の方法と、落札価格の際限ない上昇を抑えるような予定価格制の作用とが相補的に機能しあう中で、受注者同士、あるいは受発注者間での入札談合が次第に常態化していった。1993年に行われた大規模な摘発は、こうした談合の仕組みに政界の影響力が及ぶ中で構造化された、公共工事受注をめぐる政官業の癒着と贈収賄の関係を糾弾したものである。これを大きな契機として、入札の競争性向上を目的とした調達制度改革が進むことになった。

改革の主な内容は、原則としての一般競争入札利用に回帰し、入札参加の門戸を広く開放することと、一方で指名制の回避により失う品質確保手段を補うために、価格に加えて品質要件も加味して落札者を決定する総合評価落札方式の方法を導入することとに集約される。一般的に言って、公共工事調達において政府が目指すべき目標は、市民の税金を浪費しない低価格で、その福祉に資する高品質な工事を実現することにある。事業者同士の競争を確保することは、その有力な達成手段であると考えられているが、90年代以来の調達制度改革はまさに、こうした調達環境の整備を実現しようとするものであったと言えるだろう。

しかし改革後の実際の状況を概観すると、競争入札とともに用いられる諸制度の中には、競争原理と矛盾した設計が残存し、競争制限的な制度運用が維持されてきたようにも観察される（具体的には後の4.で詳述する）。即ち、入札の競争性向上を目指す改革下においても、競争を制限する、あるいは競争の効果を限定するような制度運用が、活用に値するものとして捉えられ続けてきたのである。

これを踏まえ本書では、競争制限的と言われる日本の公共工事調達制度について、談合や公正性の文脈を超えて認められる機能上の利点を明らかにすることで、改革を経てもなおこうした制度運用が維持されてきた背景を描出することを試みている。そのために設定された研究上の問いは、「日本の公共工事調達に見られる、競争原理と矛盾した制度設計・競争制限的な制度運用は、政府による工事調達の活動においてどの

ような合理性を持つのか」である。

2. 先行研究の展開と本研究の視角

日本の公共工事調達競争制限的な様相を呈してきたことについて、既存の調達・入札制度研究の多くは、その背景要因を土木建築部門によるレントシーキングの作用の中に見出してきた。政官業、あるいは受発注者間の互恵的な相互依存関係の中で、競争制限的な運用が好まれてきたという見解である。即ち先行研究は、競争制限的な調達制度運用の持つ合理性を、土木建築部門の部分的利益の観点から説明してきた。対して、市民の全体利益に関する合理性という観点では、調達・入札制度の具体的な設計と、そのアウトプットとの直接的な因果関係を議論する中で、主に経済性の観点からこれが議論されてきた。ここでは、そのアウトプットに関して経済的利益の最大化をもたらす、最適な制度設計の提案が試みられている。

一方でより一般的に、制度を「合理性」という概念とともに説明しようとする研究関心は、「人間の認知能力の限界」への注目を促した意思決定論の考え方を起点として、合理的選択制度論や組織の経済学に代表される制度論の伝統、あるいは、例えば行動経済学のようにむしろ不合理な帰結の背景要因について探求しようとする視点など、少なくとも三種類の研究態度から構成されてきた。

中でも特筆すべきは、「制度の背景にある合理性」に関する、意思決定論と制度論との立場の違いである。意思決定論は、「目標追求にかかる複雑で困難な過程が、その制度を通じていかに克服(単純化)できているのか」という手続的合理性の側面を、人間の限定的合理性の措定のもとに重視してきた。他方の制度論は、アクターが完全合理性を持つことを前提としたうえで、「アクターの自己利益を最大化するために、どのような制度が選択される(べきな)のか」という実体的合理性の側面から、これを測ってきた。即ち、意思決定論が制度を「目標追求の過程そのものが組み込まれたもの」と捉え、制度作用の様態を記述しようとする動的な態度を持つ一方、制度論は、各アクターによる制度選択の帰結に関心を寄せたうえで、「この」制度設計が選ばれる(た)ことの背景要因を特定しようとする、静的な予測態度を持っている。

本書では、以上で見たような、調達・入札制度に関する先行研究の展開と、制度と「合理性」に関する学説史的展開とを対比することによって、新たに採用すべき分析視角として次のような示唆を得ている。まず、本研究の目的は、日本の競争制限的な調

達制度について、談合や公正性の文脈を超えて認められる機能上の利点を明らかにすることにある。よってここでは、調達制度の背景にある合理性の所在が、市民の全体利益、即ち低価格で高品質な工事を実現するという政策目標との関係から説明される必要がある。しかし、土木建築部門のレントシーキングの作用を重要視する先行研究の議論は、こうした制度運用が背景とする合理性を、部門の自己利益に対するものとして捉えてきた。なぜなら、こうした研究の多くが、制度選択の背景や経緯を説明しようとする制度論的な関心を有してきたためである。

そこで本書では、競争制限的な制度運用の背景にある、市民の全体利益に対する合理性の所在を説明するため、その観察視座を、むしろ意思決定論的な立場へと移行することとした。さらにこのとき、公共工事に関する市民の利益が「低価格」「高品質」の両側面に求められることを明示的に想定することで、例えば総合評価落札方式の導入にみられるような、経済性と工事品質とを両立しようとする政策的意図にも応答しようとしている。

3. 分析枠組

2.での議論を踏まえ、公共工事調達という活動を意思決定論の枠組みから説明し直すとするれば、次のように整理される。まず「公共工事調達」という活動は、工事の発注者としての行政組織による、工事事業者決定のための意思決定過程として捉えられる。ただしここで、市民の全体利益の追求、即ち低価格・高品質を目指した工事調達の実現を試みようとするれば、「市民社会全体にとっての、価格・品質間の最適なバランスを考慮しつつ、無数に存在する工事事業者の候補の中から唯一最適の受注者を選び出す」という作業には、膨大な情報コストが要されることとなる。その一方で、行政組織に利用可能な人的・時間的リソースには限りがある。よってこのとき、行政組織がその限られた情報処理能力の範囲でこうした情報コストのすべてを負担することには、大きな困難が伴うと予想される。

これについて、限定的合理性を志向する意思決定論の措定に従えば、各調達制度の設計には、こうした事業者選定の過程をできる限り単純化しようとする意図、即ち、手続的合理性の意図が反映されていると想定される。リソースに限りのある行政組織も、何らかの方法でこの情報コストを削減することによって、最適ではなくとも満足のいく次善の策には接近していると考えられるのである。

これについて既存の研究では、事業者選定に競争入札を利用することそれ自体も、情報コスト削減に寄与する戦略として捉えられてきた。扱うべき選択肢が入札参加者のみに絞られたり、競争の枠組みによって受注者のモラルハザードが防がれたりすることで、事業者選定のコストが縮減されると考えられるからである。

しかし、本書の立場は、これとは部分的に異なるものである。なぜなら、入札の「評価基準」の設計について考えたとき、この作業についても行政組織自身が、その限られたリソースの範囲で取り組まねばならないという現実的な背景を踏まえると、競争入札を導入しただけでは、事業者選定の情報コストを完全に解決するのは難しいと判断されるためである。評価基準の設計のためには、価格・品質という二価値間で最適なバランスを見出すことのコストに、依然として対峙せねばならない。行政組織の持つリソースの範囲では、最適な基準設計に要される情報コストのすべてを処理しきるのは困難であり、そうした背景を持つ競争入札の下では、最適な入札結果の導出が阻害される可能性がある。

逆に言えば、調達制度の運用をめぐるより現実的な論点は、「競争入札を利用してもなお残される、価格・品質の二価値を扱いつつ事業者選定を行うことの情報コストに、行政組織は実際のところどのように対処しているのか」という側面に集約されている。先取りして述べれば、(本書で検討課題としているような)競争制限的な制度運用こそが、この「残る情報コスト」を削減する戦略として機能していると予測できるわけだが、それを最終的な結論として主張するためには、4.で言及するような、具体的な制度運用例のそれぞれに対する実証的検討を踏まえる必要がある。

4. 実証的な検討

1. 具体例① 落札価格に対する上下限基準の設定

本書ではまず、競争制限的な制度運用例の一つ目として、競争入札の落札価格に上下の基準を設けて制限する運用について検討した。日本の公共工事調達では、事業者選定を競争入札に頼りながらも、落札価格の上限拘束として予定価格、下限拘束として最低制限価格や低入札価格調査基準(以下、ローアーリミット)を設ける運用が行われている。これは、競争の結果にあえて制限を設ける運用であることから、長らくその合理性の所在が疑問視されてきた。

本書では、意思決定論の大家であるSimonが記述的にモデル化してきた、情報コス

トの削減に資する限定合理的な意思決定方法のうち、「満足化」の戦略に着目している。情報処理能力に限りのある現実上の人間や組織にとって、競合する複数の価値を同時に追求することは、非常に困難な課題である。しかし、満足化の方法、即ち、追求する価値のそれぞれについて満足できる基準をあらかじめ決めておき、それを満たす選択肢を見つけた時点で探索を停止するという方法に依れば、情報コストは削減され、複数価値の追求が叶うという。

一方で実際に、落札の上下限基準をめぐる運用では、競争入札によって導かれた価格（競争価格）がこの範囲内に収まっている限りはそこで落札とし、入札の結果をそのまま受け入れるという方法がとられている。このとき、予定価格は落札の上限拘束であることから、これを「価格」に関する満足水準として、また価格が品質を暗示するシグナルであることを認めれば、ローアーリミットは「品質」に関する満足水準として捉えることができる。

即ちここでは、満足水準を満たす限りは競争入札の導く結果を信頼し、それが示唆する価格・品質水準については、最適性をそれ以上に問わないという方法がとられている。価格・品質間の最適なバランスを、行政組織自身の手で見出すことは難しいが、競争入札による探索と、上下限基準の参照による落札判断とを組み合わせることによって、適切な水準での価格・品質追求は担保できる。これはまさに、Simonの提示する「満足化」の方法と符合する。

以上を踏まえれば、競争入札の結果にあえて上下限基準を設けて制限することの意義は、行政組織による工事事業者選定の過程を「満足化」の方法に従ったものにすることを促し、適切な価格・品質水準を追求することにかかる情報コストを削減することにある、と考察される。なお、この考察の実証的な妥当性については、国の機関・地方自治体の工事調達実務担当者を対象に筆者自らアンケート調査を実施し、その結果を分析することで、確認した。

2. 具体例② 入札参入要件の設定を通じた応札数抑制

続いて検討した制度運用例は、競争入札に関して事業者の参入要件を設け、応札数（入札参加者数）を抑制するという運用についてである。日本の公共調達制度改革は国土交通省の主導によって行われたが、その直轄工事入札における一件あたり応札数は経年に従って減少を続けており、改革以後も入札の顕在的競争性は低く保たれてきた。

一般的な価格原理からも類推できるように、先行研究の多くは、より多くの事業者

間で競争を行った方が調達結果の経済性が高まることを、理論・実証の両面から示している。しかし日本の公共工事調達に関して言えば、発注者である行政組織自らが事業者の入札参入要件を設定し、あえて応札を限定するような運用を行っていることもよく知られている。日本の行政組織ではなぜ、その経済的非合理性をおしてまで応札数を抑制するような制度運用を行っているのだろうか。

これについては、Simonの提示した限定合理的意思決定のモデルのうち、「問題の逐次的処理」の方法に着目して考察した。これによれば、情報処理能力に限界のある現実上の人間や組織でも、追求する価値のそれぞれについて一つずつ順番に判断を行うという方法をとることによって、情報コストを削減しながら、複数の価値の追求を実現できるという。

実際のところ入札参入要件は、事業者の施工能力、即ち品質実現力に基づいて設定される場合が多い。つまりここでは、公共工事調達における二つの価値「価格・品質」について、参入要件を通じて「品質」を満足させうる事業者を先に見つけ出しておき、その後の競争入札によって経済性を追求する中で、もう一方の価値である「価格」をも満足させる事業者の発見に至るという、「まずは品質・次に価格」という形での逐次的な判断が行われている。入札参入要件の設定は、確かに応札数の抑制をもたらすかもしれない。しかしその背景に、こうした逐次的処理の意図が介在しているのだとすれば、そのおかげで応札数抑制下では、事業者選定にかかる情報コストが削減されているはずである。

以上を踏まえれば、顕在化している応札数抑制の背景では、事業者の施工能力に基づいた参入要件設定の結果として「問題の逐次的処理」の戦略が機能している可能性が高く、よってこのとき、低価格・高品質を目指した事業者選定の情報コストは削減されているものと考察される。なお、以上の考察の妥当性については、国土交通省地方整備局発注の工事に関する入札結果データを用いて計量分析を行い、実証した。

3. 具体例③ 地方自治体における最低制限価格制の運用

そして三つ目に、地方自治体における最低制限価格制の運用についても検討した。日本の公共工事調達においては、競争価格がローアーリミットを下回った場合にも品質水準を確保するための補助的な措置として、低入札価格調査制と最低制限価格制という二つの制度的選択肢が用意されている。前者では、競争価格がローアーリミットを下回る場合、当該事業者の施工能力について発注者が追加調査を行わねばならない

が、調査結果に問題が無ければ、その者をそのまま落札者とすることができる。一方後者は、ローアーリミットを下回る入札を無条件に失格としたうえで、それを上回る範囲で落札者を決定する措置であり、この運用は地方自治体のみに認められている。ローアーリミットを下回る価格での落札を一切認めない最低制限価格制は、そのような入札にも落札の可能性が残される低入札価格調査制に比べて、経済的に不利な制度である。それなのになぜ、低入札価格調査制に加えて最低制限価格制をも活用していく必要があるのだろうか。

ここで注目すべきは、低入札価格調査制下では確かに低価格落札が実現するものの、施工能力調査にかかる業務上のコスト、即ち、品質追求にかかる情報コストを負担する必要があるという点である。一方で最低制限価格制では、落札価格こそ上昇するものの、無条件に失格とする対応により、コストをかけずに品質を追求することができる。

よってこのとき、情報コスト負担の観点から適切な制度利用について考察すると、発注者にとって手続合理的な制度運用方法とは、次のようなものであると措定される。まず、あるひとつの発注者（同一自治体内で）の選択について考えた場合には、金額規模の大きな案件ほどより大幅な低価格落札が見込まれることから、大型の案件では情報コストを負担してでも低入札価格調査制を用い、そうでない案件には最低制限価格制を利用するというのが、手続合理的な制度運用方法となる。

続いて、複数の発注者間の相対で捉えた場合には、利用可能な業務リソースに乏しい発注者ほど、情報コスト負担がより困難になると考えられる。よってここでは、リソースに乏しい発注者ほど適用制度を区別する「金額規模の閾値」を引き上げる、即ち、低入札価格調査制の利用をより大型の案件に限定するというのが、手続合理的な方法となる。

以上の考察については、各地方自治体（都道府県・政令指定都市・中核市・その他庁所在市の130）が定める制度運用規定の観察を通じて、これら二制度が実際に、先に見た手続合理的な制度運用方法と整合する形で使い分けられていることを実証した。これにより、低入札価格調査制に代えた最低制限価格制の利用は、（特にリソースに乏しく情報処理能力に不安のある発注者に対して）品質追求にかかる情報コストの削減をもたらしていることが示された。

5. 結 論

以上、4.で言及した少なくとも三つの、ただし日本の公共工事調達における競争制限性にとって象徴的な制度運用に関する分析結果を総じて見れば、競争制限的な調達制度運用のそれぞれが、公共工事の事業者選定において行政組織が負担する情報コストを削減していることが分かる。

価格・品質の二価値を扱いながら事業者選定を行うことの情報コストは膨大であり、利用可能なリソースに限りのある行政組織にとって、これを競争入札の枠組みのみによって完全に解決することは困難である。しかし先の検討からは、競争制限的と言われる制度運用のそれぞれが競争入札と補完的に機能し、残された情報コストの削減を叶えている様子が窺われた。このことから、日本の公共工事調達において競争入札とともに用いられてきた、競争制限的な制度運用も、市民の全体利益「低価格で高品質な工事の実現」を目指した事業者選定の過程を手続合理的なものにするという点においては、重要な役割を果たしていることが示唆される。

現実上の行政組織は、その情報処理能力に限界を抱えているために、価格・品質間の最適なバランスを考慮した事業者選定を実現することはおそらく不可能である。しかしその行政組織が、それでもなお全くの不合理的な選択には陥ることなく、満足できる適切な水準で価格・品質を追求し得ているのは、現行の調達制度のそれぞれが、低価格・高品質を目指した事業者選定にかかる情報コストを、彼らにも負担できる程度にまで削減し得ているためである。競争性・経済性の点では不利に見える日本の公共調達制度も、この「情報コストの削減」という観点では、公共工事調達における価格と品質との両立的追求に貢献している。

これを踏まえれば、研究上の問い「日本の公共工事調達に見られる、競争原理と矛盾した制度設計・競争制限的な制度運用は、政府による工事調達の活動においてどのような合理性を持つのか」に対しては、「これらの制度運用は、事業者選定にかかる情報コストの削減を通じて低価格・高品質の両立的追求に貢献し、公共工事調達に関する行政運営上の合理性を高めている」との結論を導くことができる。

以上が、拙著の中で示した、日本の公共工事調達制度の競争制限性に対する、現時点での筆者の見解である。

6. 今後の課題

以上のような結論は得たものの、ここまでの議論の背後には、研究の射程に含めることのできなかつた様々な課題が存在している。例えば本書では、公共工事調達をめぐる諸制度について、①工事のアウトプットに関する価値「価格」「品質」の追求過程における、②手続的合理性を、③行政組織側の立場から検討してきた。即ちこれまでの研究の範囲では、①工事の調達プロセスにかかる価値「公正」について取り扱うことや、②最終的に完成される工事の実体的な価格と品質について検討すること、③市民側の視点をもって公共工事調達の過程や帰結について評価することは、叶わなかった。

まず①については、確かに本書での分析では、競争制限的な調達制度運用にも行政運営上の合理性が認められた。しかし先行研究の多くが指摘してきた通り、こうした制度設計が土木建築部門にレントをもたらす一因となってきたことも、認めざるを得ない事実である。もしもこれが、公式の制度が意図する範囲を超えて、違法な癒着と不正の構造を強化するのであれば、それは当然のことながら許容されるべきものではない。行政組織が手続合理的な方法で事業者選定を行うことと、事業者選定プロセスの公正性を担保することとはいかに両立されるのか。今後は、こうした論点でも考察を深めていく必要がある。

②の関心は、「行政組織は、設定する満足水準の精度をどのように高めるのか」という論点と深く結びついている。本書での分析は全体に、主に4.1.で言及した「予定価格は価格面、ローアーリミットは品質面での満足水準を体現している」という捉え方を前提として展開してきた。しかしこのとき、最終的に完成される工事の「実体」を意識するのであれば、少なくとも、事業者選定過程で参照される両満足水準が、施工に必要な資金・技術水準との関係で、妥当性をもって設定されている必要がある。このとき、行政組織が必ずしも「工事に関する専門家集団」ではありえないことを前提とすれば、「工事技術上の専門知識に乏しいはずの行政組織は、いかにして妥当な満足水準を見定め得ているのか」という論点が、新たな問いとして浮上することになるだろう。

③もこの「満足水準の精度」という論点に、ただし別の側面から関係する関心である。本書では一貫して、「行政組織はその合理性の限界ゆえに、市民社会全体にとって

最適な価格・品質のバランスを見出し得ない」という立場をとっている。この意味で各満足水準は、より多くの市民から妥協を引き出すための価格・品質水準としても位置付けられることになる。しかしこのとき政府が、市民の利益にさらに応答的であることを目指すのであれば、その妥協の程度をできる限り引き下げることが重要な取り組みとなる。即ち、公共工事をめぐる市民社会全体の選好分布を明確に把握する中で、設定する満足水準の精度を高めていく必要があるだろう。こうした側面を重視すれば、市民自身が公共工事調達という活動をどのように認知し、どのような基準をもって公共工事を評価しているのかという点についても、分析的な観察が求められることになる。

今後の研究活動においては、以上のような「残された問い」に回答することを目指し、一つひとつの研究を積み重ねていきたいと考えている。