

論文概要書

題名 | 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

申請者 | 渡邊 有希乃 [31181510-1]

(大学院政治学研究科 博士後期課程 政治学専攻 政治学コース 公共政策研究領域)

論文概要

本研究は、競争制限的な性格を持つことを理由にその非合理性を指摘されてきた日本の公共工事調達制度について、むしろそこに認められる機能上の利点や、行政運営上の合理性の所在を明らかにしようとするものである。そのためにここでは、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」を設定したうえで、限定的合理性を志向する意思決定論の考え方を援用した考察を行う。最終的には、「こうした制度設計・制度運用も、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」という結論を導出する。

そのために、論文は次のような形で構成される。まず第1章において、日本の公共工事調達に関する概要的な論点を確認したのち、本研究としての問題関心の整理と、問いの導出を行う。次に第2章において、本研究と関心を共有する先行業績の展開を概観しながら本研究で採るべき議論の視角を特定し、続く第3章で、これに基づく具体的な分析枠組を検討・提示する。そのうえで第4章～第6章において、日本の競争制限的な調達制度運用の例として象徴的なものをひとつずつ取り上げ、それぞれ仮説検証型の実証分析を行う。この三つの章では、第3章で整理した分析枠組に基づきながら、各制度運用が政府の工事調達活動において持つ合理性の所在について、それぞれ個別に検討する。そして続く第7章において、これら三つの実証分析の結果を合意法的に総合して含意を抽出し、研究全体としての結論を導出する。各章で展開される具体的な議論の内容は、以下の通りである。

【第1章】 第1章ではまず、現行の日本の公共調達制度の概要を確認したのち、1990年代後半以降に進展したいわゆる公共調達制度改革の展開について整理する。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、公共調達制度改革が進行した。日本の公共調達は、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、落札価格の制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り、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、後の各章（第 4 章～第 6 章）で詳述するように、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。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。

そこで本研究では、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ことの背景を描出しようと試みる。そのために設定される研究の問いは、「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。

【第 2 章】 第 2 章では、この問いと関心を共有する先行業績の展開を概観したうえで、本研究が採るべき議論の視角について検討する。まず、日本の公共工事調達が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惠

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ず、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」の観点から眺めようとする関心は、「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、少なくとも三つの研究態度から構成されてきた。特筆すべきは、「制度の持つ合理性」に関する立場の違いとして、意思決定論が「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されているのか」という手続的合理性の側面を重視してきたのに対し、制度論は「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という対比である。よってこのとき、意思決定論では「目標追求にかかる意思決定過程」がその観察対象とされているのに対し、制度論では「制度選択にかかる意思決定」が関心の中心になっていることを指摘できる。

以上の整理に照らすと、本研究が採るべき分析視角については、次のような示唆を得る。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つた。よってここでは、調達制度の持つ合理性の所在が、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持つ合理性を、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。

よって本研究では、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によって、競争制限的な制度運用が持つ、市民の全体利益にとっての合理性の所在を説明しようとして試みる。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し、例えば総合評価落札方式の導入にみられる、経済性と工物品質との両立を重視するような政策的意図にも応答的であることを試みる。

【第3章】 以上を踏まえ第3章では、公共工事調達という活動を意思決定論の枠組みから捉え直すことで、本研究全体の分析枠組を検討・提示する。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ることができる。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る際には、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、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置に従えば、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合理的なものにしようとする意図、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いく選択肢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。

しかしここで、入札の評価基準は行政組織自身の手で設計される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ことは難しいと判断される。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れないと考えられ、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。

そこで本研究では、ここで処理しきれずに残される情報コストとの関係から、現行の調達制度運用の持つ合理性について議論する。即ちここでの論点は「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、行政組織はどのように対処しているのか」という点に集約される。先取りして述べると、これについて最終的に導かれる結論とは、「競争原理と矛盾した制度設計・競争制限的な制度運用こそが、この残された情報コストを削減するための戦略として機能している」というものである。しかし、こうした結論の導出に至るためには、第4章～第6章における実証分析の結果が出そろったことを、待たねばならない。

【第4章】第4章では、競争制限的な制度運用例の一つ目として、落札価格に上下の基準を設けて制限する運用について取り上げる。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（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と言えることから、本章では問い「公共工事の事業者選定を競争入札に頼りながらも、落札価格に上下の基準を設けて制限する運用を行うことには、どのような意味があるのか」を設けて、こうした運用の合理性の所在について検討する。

ここでは、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」の戦略に着目する。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よれば、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。

よってここでは、先の問いに対する解答として、仮説「落札価格に上下限基準を設ける運用は、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のを促し、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している」が用意される。なお、この考察の妥当性は、筆者が国の機関・地方自治体の工事調達実務担当者を対象に実施したアンケート調査の結果を分析することによって、確認された。

【第5章】第5章では、競争制限的な制度運用例の二つ目として、入札参入要件を設けて応募数（入札参加者数）を抑制する運用について取り上げる。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ように観察される。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きた。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。よってここでは、「公共工事入札における応札数抑制は、行政組織による工事事業者選定の活動にとってどのような意味を持つのか」という問いを設定し、その経済的非合理性をおしえてまで応札数を抑制するような制度運用を行うことの、合理性の所在について検討する。

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する。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、参入要件を通じて一方の価値「品質」を満足させようとす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「価格」をも満足させる事業者の発見に至るといふ、「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。

よってここでは、先の問いに対して、「公共工事入札における応札数抑制は、その背後で『問題の逐次的処理』の戦略がとられていることを意味し、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」という解答が用意される。なお、以上の考察の妥当性は、国土交通省地方整備局発注工事に関する入札結果データを用いた計量分析によって、実証された。

【第6章】第6章では、競争制限的な制度運用例の三つ目として、地方自治体における最低制限価格制の運用について取り上げる。日本の公共工事調達においては、競争価格がローアーマ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か。それについてここでは、問い「日本の公共工事調達におけるローアーリミット運用としての、低入札価格調査制・最低制限価格制という二つの制度的選択肢について、特に最低制限価格制を利用することにはどのような意味があるのか」を設定し、考察を行う。

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。さらに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。

以上についてここでは、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。こうした実証分析を経ることで得られる、本章の問いに対する解答とは、「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、品質水準の追求にかかる情報コストの削減を通じて、低価格・高品質の実現を目指した事業者選定過程の手続的合理性の向上をもたらしている」というものである。

【第7章】最後に第7章では、以上の分析結果を総合したうえで、研究全体としての結論を導出する。第4章～第6章で取り組んだ三つの実証分析ではいずれも、競争制限的な性格を持つ調達制度運用のそれぞれについて、これらの働きが、公共工事の事業者選定にかかる情報コストを削減している様子が示されてきた。

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のみによって完全に解決することは困難である。しかし本研究の分析を通じては、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、競争入札とともに用いられてきた、競争原理に矛盾した制度設計・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過程を手続合理的なものにするという点において、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。

したがってここに、本研究全体としての問い「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」に対する解答として、「競争原理と矛盾した制度設計・競争制限的な制度運用は、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」との結論を得る。

以上