
種 別： 論説

タイトル： 公共契約における「一者応札」問題について

著 者： 楠 茂樹

所 収： 『上智法学論集』第 62 卷 1-2 合併号（平成 30 年 11 月）1-19 頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

論 説

公共契約における「一者応札」問題について

楠 茂樹

- 1 はじめに
- 2 一連の改革について
- 3 検証作業
- 4 考察
- 5 結語

1 はじめに

売り買いを問わず、公共契約における契約者選定手続の原則は競争入札である⁽¹⁾。複数の応札が期待される場合には競争入札が選択され、一者しか契約相手がいないことが予め分かっている場合には、随意契約が選択される。指名競争はその中間だ。

「一者応札」とは、競争入札を実施したのにも拘らず応札者が一者である場合をいう。入札参加資格審査のために希望を出した時点で一者であった場合、応札で辞退される可能性もあるので、「一者希望（応募）」「ゼロ者応札」ということになるが、ここではまとめて「一者応札」と呼ぶことにしよう⁽²⁾。

(1) 会計法、地方自治法における該当条文についての参照は、それ自体が検討の対象となるなどの特に必要があると思われる場合以外、本稿では行わない（任意の解説書を参照。ここでは楠茂樹『公共調達と競争政策の法的構造（第2版）』上智大学出版（2017）を挙げておく）。

この一者応札という現象は、公共契約の実務において、現在、最も深刻視されているものである。かつて随意契約が悪性視されていたのと同様に、今、一者応札が悪性視されている。一者応札は高落札率の傾向を強め、論者によっては官民間の不正・癒着の表れと指摘し、談合の結果だという声まである⁽³⁾。

そういった背景から一者応札の場合、入札手続を中止し、やり直すという実務をとる発注者も現れた。直近では、東京都がその例だ⁽⁴⁾。それも一律に中止する(正確には希望者一者の段階での中止)という大胆な改革を断行した⁽⁵⁾。確かに、会計法や地方自治法上、一者応札の中止を禁止する規定はない。しかし、一者応札を中止にすれば、当然ながら、再度公告、再度入札となる。その時間的ロス、行政コスト、あるいは業者側の負担は、そうでない場合と比べて大きくなることが予想される。そのデメリットを埋め合わせるだけの利益が得られるか、が課題となるはずである。しかし、東京都の例は、「応札者が二者以上になれば落札率が下がるはずだ」という、データの表面をなぞった上での直感で話が進められた印象が拭えないものだった。入札契約制度の適正化の検討と提言を担う都の入札監視委員会は2018年3月の「入札契約制度改革に係る検証結果報告書」⁽⁶⁾(以下、「報告書」という場合がある)において、この一者応札の一律中止を抜本的に見直すことを提言し、これを受けた都は都政改革本部を通じ、見直しの検討を進めるに至っている。

本稿の課題は、一者応札をめぐる東京都における公共工事に係る直近の改革(2017年)とそれに対する見直し(2018年)を、考察のきっかけ、材料

(2) 「一者入札」という言い方もあるが、本稿では本文の表記で統一する。

(3) しかしこれは暴論であろう。

(4) (筆者が委員長を務めていた)東京都入札監視委員会作成の「入札契約制度改革に係る検証結果報告書」(2018年3月)(<https://www.e-procurement.metro.tokyo.jp/index.jsp>)参照(3月30日の欄に掲載)。なお、筆者が東京都の一連の改革について言及する際、特に断りのない限り、同報告書の記載内容を参照するものとする。

(5) 公共工事案件、財務局案件、初回入札等に限定したものであるが、個別案件の事情に拠らないという意味で「一律」の中止である。

(6) 前掲注(4)。

として、それらにおける議論の状況の概観を踏まえて、一者応札への入札方式とその運用における対応のあり方について多少の展望を行うことにあ
る⁽⁷⁾。

2 一連の改革について

ある経済主体が何かを買ったり、売ったりするとき、相手の候補が一人しか見つからなかった場合、それは「他にもいたのかもしれないが見つからなかった」のか「最初から一人しか存在しなかった」のかは質的に全く異なるものである。その中間のものもあり、それは取引相手の候補は複数存在するが、現実的な売り手あるいは買い手になるのは一人しかいないという場合である。他の相手が遠隔地にいる場合がその典型だろう。他の候補との取引にはコストがかかり過ぎて候補にならない。価格だけが判断要素の場合、取引コストも含めた上でのある金額での取引が可能で相手は一人しかいない、ということである。コスト削減努力の結果、他が追従できない価格で提供できる相手が一人だけいた場合も、似たような話に見える。異なるのは、競争の結果そうになったのか、(距離のような)外部環境要因がそういう状況を作り出したか、である。

2017年3月の都政改革本部会議において公共工事契約について一者応札を中止にする方針を決めたことの背景には、応札者数が二以上にできれば、落札率が下がるはずだ、という単純な直感があった。確かに、データ上、一者応札と二者以上の応札とを比較すれば前者の方が落札率は高くなる⁽⁸⁾。一者応札には構造的な一者応札が含まれている(この場合、限りなく予定価格付近での落札になる)のだから、当然の帰結であろう。しかし、再度入札を実施しそこで二者以上にできれば落札率の低下が期待できるはずだという、「他の事情を一切無視した」発想の下、一者応札の中止は断行されてしまっ

(7) 本稿における考察、意見に係わる部分については、あくまでも個人のそれであることを予め断っておく。

(8) 2017年度第5回都政改革本部会議資料(2017年12月22日)参照(http://www.tosei-kaikaku.metro.tokyo.jp/kaigi05/naibutousei/1-1_choutatsunyusatsu.pdf)。

た。

一者応札を中止したところでそれだけでは事態の改善にはならないのは直感的に分かるはずだ。構造的な一者応札の場合、再度入札においても同様の帰結が予想されるし、競争的だがたまたま一者になったようなケースでは、電子入札等の他の応札者の存在(不存在)を知ることができない以上、一者であっても競争的に振る舞うことが予想され、その場合には初回入札を中止し再度入札を行ったところで帰結は変わらないだろうからである。ただ業者における受注余力の変化の影響もあり、初回入札と再度入札における競争状況が同じである訳ではないので、それを期待する取り組みとしてなら多少の説明は可能である⁽⁹⁾。そうだとすると、一者応札を中止し再度入札となった場合の不調、不成立のリスクもまた考えなければならない。

再度入札においてより競争的な帰結を導くためには、初回入札においては、より競争的になされ得たにも拘らず、競争的でなかった何らかの事情が存在しており、再度入札においてはその非競争的な要因が除去され得るといふ事情が必要になる。一体それが何であるのかを解明しないまま、闇雲に中止したところで何の改善にもならないことは容易に理解できよう。先ずは原因分析が必要だった⁽¹⁰⁾。

しかし、東京都は批判を押し切って2017年3月31日、公共工事発注における予定価格の事前公表の取り止め、JV結成義務付けの廃止、低入札調査基準価格設定の適用範囲の拡大とともに、一者応札の中止を決定し、財務局案件において同年6月から試行(試行といっても適用範囲は財務局案件の公共工事の全てについてである)することとした。

(9) 「談合がない場合に生じる1者応札は競争的である。なぜならば入札競争は、事後的に入札をした事業者の間のみで行われているのではなく、事前に入札するだろうと思われる事業者の間で行われると考えるのが現実的だからである。さらに電子入札が広まるなかでは、誰が入札するかを事前に知ることは不可能に近い。結果的に1者しか応札しない入札であっても、談合がないときには、その応札者が応札段階で想定していた競争者が複数いたはずである。1者応札とは、そうした潜在的な競争者が結果的に応札しなかったときに生じる現象と考えられる。よって結果的に1者となってしまっても応札者に責任はない。」(大橋弘「一者応札は無効か」日刊建設工業新聞2015年1月7日)。

(10) 都政改革本部会議が実施した有識者ヒアリング(2017年3月30日)における有川博のコメント参照(<http://www.toseikaikaku.metro.tokyo.jp/naibutouseiptrokuga.html>)。

3 検証作業

(1) 視点

これらの改革が受注者側（業界側）のヒアリングを経ないでなされたことから、建設業界から強い反発を受け、特に同業界を支持母体とする自由民主党から激しく非難された。そこで都是一連の改革の検証作業を入札監視委員会に委ねた。2016年の小池知事就任直後、その当時の同委員会委員長が元中央卸売市場長だったこと⁽¹¹⁾や、同委員会が入札監視よりも制度設計と制度運用にその検討対象が偏っていたことから、2017年に大幅に組織を刷新し、（通常の入札監視を行う）二つの監視部会と（制度設計、制度運用を検討する）制度部会の3部構成として再スタートしたところであった⁽¹²⁾。このうち制度部会が検証作業を担うことになった。

一者応札を中止するという事は、必然的に再度入札までの時間を必要とする。それは契約の遅れ、工事開始の遅れを意味し、通常工事完成の遅れも伴う。そうでなければそれは工期が短縮されていることになる。工期が短縮されるということは、その分、受注者側に無理が生じるということである。しばしば「突貫工事」といわれるものは、安全管理上の問題を生じさせることが多く、労働者不足の状況では工期の短縮はコスト増になる傾向がある。しかし、そういった点が契約金額に反映しないのであれば（言い換えれば、予定価格に反映しないのであれば）、しわ寄せは業者の方に行き、契約の自由の下、不落や不調へとつながる。再度発注が年度末になされれば、平準化が十分でない場合には、需要過多になり、発注者にとってますます契約相手を見つけるのが困難になる。

都政改革本部での議論において一者応札を中止することで期待された効果は、応札者数の増加による落札率の低下である。すでに述べたように、そういった単純な議論は大いに問題であると思われるが、議論、試行、考察、実

(11) 中央卸売市場の築地から豊洲への移設をめぐる、入札契約のあり方を含むさまざまな疑惑が取り沙汰されていたことも、問題を大きくしたといえる。

(12) 東京都入札監視委員会をめぐる各種報道を参照。

施範囲の拡大という順番ではなく、(財務局発注分については)全面適用(これを試行と称している)を先に持ってきてそれを検証するというスタイルが取られた。

(2) 関連データ、ヒアリング、検証

都の財務局がまとめた2018年2月末におけるデータを以下、簡単に紹介しておこう(以下の文章は「報告書」の記述に拠っている)⁽¹³⁾。

「1者入札の中止」の対象は、財務局契約のうち、建築業種は予定価格3.5億円以上、土木業種は予定価格2.5億円以上、設備業種は0.4億円以上の契約案件が対象となっている。ただし、過去に入札参加希望者が1者以下で中止、又は、不調となった案件を再発注する場合については、1者入札の中止の対象外としている。この基準に従って実施した結果1者入札の中止の対象件数は、公表済のものでは466件中353件(75.8%)、締切済のものでは464件中353件(76.1%)、開札済のものでは371件中274件(73.9%)となっている。

入札参加希望者が1者以下のため、入札手続が中止となった案件は、2018年2月末までに353件中61件(17.3%)となっている。中止した61件について、希望者数を見てみると、希望者が0者だった案件が18件(29.5%)、希望者が1者だった案件は43件(70.5%)であった⁽¹⁴⁾。この43件について、不成立と同様、何らかの時間的ロスが発生することとなった。

2月末までに中止となった61件のうち、39件が既に再発注されている。この39件について、初回と再発注回において、希望状況、開札日や工期のずれ、予定価格の変動率などについて比較を行ったのが、次の表である。

(13) 前掲注(4)参照。

(14) 業種別に見た場合、2017年度は、2016年度(2016年度の数字は「1者入札の中止」があった場合の試算値)に比べ、建築業種は、1者以下に該当して中止となった割合が大きく増加している。該当した案件7件のうち3件が、豊洲市場の追加対策工事の地下ピット床面等工事であり、半数近くを占めている。

一方、土木業種は該当する割合が大きく減少しているが、これは、特に河川工事で従来JV結成義務を課していた案件を混合入札に移行したことにより、入札参加者数が大きく増加していることがその要因として考えられる。

1 者入札中止対象案件における初回発注と再発注の比較 (全業種)

※平成 30 年 2 月 28 日までに、1 者入札中止に伴う再発注を済ませた案件
(全業種) の総数：39 件 初回 vs 再発注に着目した分析

	観点				初回	再発注回	
	競争性の 可視化	事業執行 への影響	事業者 への影響	コスト			
再発注回における 希望状況	○				0 者	11 件	2 者以上：5 件 1 者：4 件 0 者：2 件
					1 者	28 件	2 者以上：15 件 1 者：10 件 0 者：3 件
初回希望者の 再発注回の希望意欲	○				1 者	28 件	初回希望者が再発注回も 希望：20 件 初回希望者が再発注回は 希望せず：8 件
開札日のずれ (何日遅れたか)		○			0 日 (基準)		+ 46.9 日
工期 (終了日) のずれ (何日遅れたか)		○	○		0 日 (基準)		+ 18.4 日
工期 (期間の長さ) の 平均			○		平均 418.1 日		平均 391.4 日 (初回比： - 26.7 日)
初回と再発注回とで、 工期 (終了日) が変わ らなかったものの件数		○	○		21 件 (うち、再発注時に工期 (開始日) が遅れ たもの：18 件 遅れた日数の平均：50.7 日)		
予定価格変動率 (※再 発注回が開札済 or 中止 のみ集計)				○	100% (基準)		平均 99.6% 初回より上昇：15 件 減 少：18 件 不変：5 件

「入札契約制度改革に係る検証結果報告書」付属資料より抜粋 (以降の表も同様)。

まず、初回発注と再発注回の希望状況について見ると、再発注回に初回よりも希望者数が増加しているのが 24 件、逆に減少しているのが 3 件で、希望者数が変わらなかったのが 12 件となっている。この 3 件はすなわち希望者ゼロということであり、より事態を悪化させたことになる。このような事態は初回発注で契約に至っていれば生じなかったものである。続いて、開札日や工期 (終了日) のずれなどについては、全 39 件で開札日が平均 46.9 日、工期 (終了日) で平均 18.4 日の遅れが生じている。最後に、予定価格については、初回より上昇したのが 15 件、逆に減少したのが 18 件、変わら

1者中止後再発注案件の落札率 (平成30年2月時点)

【参考】

件名	見直し内容	希望者数	予定価格(円)… ①	契約金額(円)	落札率(%)	初回発注時 予定価格(円) …②	①/② (%)
東京消防庁臨港消防署庁舎(29)新築空調設備工事(その2)	指名・受注状況…※1 積算	6	257,493,600	255,960,000	99.4%	209,822,400	122.7%
東京消防庁臨港消防署庁舎(29)新築給排水衛生設備工事(その2)	指名・受注状況 積算	1	271,792,800	261,360,000	96.2%	235,515,600	115.4%
都営住宅27H-101西(練馬区東大泉三丁目第4)屋内給水衛生設備工事その2	指名・受注状況	1	47,550,240	45,554,400	95.8%	47,559,960	100.0%
警視庁本部庁舎(29)大規模改修工事	なし	1	4,538,041,200	4,398,840,000	96.9%	4,537,825,200	100.0%
葛西臨界水族園水処理設備改修工事(その4)	工期未延伸総合評価	1	61,710,120	59,400,000	96.3%	60,435,720	102.1%
平成29年度新海面処分場Dブロック東側護岸地盤改良工事(その5)	なし	1	699,764,400	696,600,000	99.5%	696,427,200	100.5%
妙見島防潮堤建設付帯施設工事(その1)	工期未延伸 指名・受注状況	1	299,041,200	20,800,000	93.9%	294,960,960	101.4%
東京都西多摩保健所(29)改築給水衛生設備工事(その2)	指名・受注状況 工事内容	1	121,672,800	115,560,000	95.0%	123,897,600	98.2%
都立南葛飾高等学校(29)グラウンド改修電気設備工事(その2)…※2	指名・受注状況 総合評価 工事内容	12	38,707,200	35,078,400	90.6%	46,137,600	83.9%
都営住宅28H-108西(村山)屋内給水衛生設備工事その2	指名・受注状況	1	60,524,280	55,836,000	92.3%	61,076,160	99.1%
29豊洲市場5街区地下ビット床面等追加対策工事(その2)	工期未延伸 実績要件	1	427,464,000	423,360,000	99.0%	427,464,000	100.0%
呑川防潮堤耐震補強工事(その17)その2	工期未延伸	3	1,199,819,520	1,148,040,000	95.7%	1,198,866,960	100.1%
舎人公園陸上競技場照明設備整備工事(その2)	工期未延伸 指名・受注状況 総合評価	7	445,798,080	420,120,000	94.2%	446,986,080	99.7%
小名木川排水機場耐震補強工事に伴う水門管理システム工事その2	工期未延伸	2	131,099,040	129,391,689	98.7%	129,146,400	101.5%
都営住宅28H-108西(村山)屋内電気設備工事その2	指名・受注状況	12	45,029,520	40,576,680	90.1%	45,010,080	100.0%
駒沢オリンピック公園じゃぶじゃぶ池改修工事その2	工期未延伸	3	266,547,240	251,640,000	94.4%	285,961,880	100.2%
都営住宅28H-109西(村山)屋内電気設備工事その2	指名・受注状況	12	56,230,200	50,614,200	90.0%	56,212,920	100.0%
東京都駒沢オリンピック公園総合運動場(29)硬式野球場増築及び改修工事その2	総合評価	5	2,398,237,200	2,194,776,000	91.5%	2,421,219,800	99.1%
清洲橋景観照明改修工事その2	指名・受注状況	2	497,673,720	486,000,000	97.7%	497,710,440	100.0%
蔵前橋景観照明設備工事その2	工期未延伸 指名・受注状況	2	443,857,320	442,800,000	99.8%	447,356,520	99.2%

1 者中止後再発注案件の落札率（平成 30 年 2 月時点）

【参考】

件名	見直し内容	希望者数	予定価格(円)… ①	契約金額(円)	落札率 (%)	初回発注時 予定価格(円) …②	①/② (%)
駒形橋景観照明設備工事 その 2	指名・受注状況	1	347,036,400	340,200,000	98.0%	347,905,800	99.8%
葛西市場(29)花き棟オ ートレーター更新工事そ の 2	指名・受注状況	1	168,382,800	156,600,000	93.0%	168,382,800	100.0%
平成 29 年度新海処分場し ゅんせつ土砂仮置・送泥 (埋立) 工事(その 3)	工事内容	1	585,446,400	567,000,000	96.8%	889,984,800	65.8%
新小名木川水門外 2 か所 CCTV 設置改修工事その 2	工事未延伸 指名・受注状況	1	222,093,360	216,000,000	97.3%	222,102,000	100.0%
都営住宅 29CH-101 西 (練馬区東大泉三丁目第 4・練馬区施設)空調設備 工事その 2	指名・受注状況	5	42,365,160	47,255,000	99.7%	42,355,520	97.7%

※ 1：「指名・受注状況」の見直しとは、落札直後の者、同一週に他案件申込みの者及び他案件に入札参加中の者の参加を認めないとする要件を見直すこと。

※ 2：1 者中止後に工事内容を見直した結果、工事が分割され、財務局契約案件から各局契約案件になったもの。

なかったのが 5 件となっているが、全件を平均すると大きな差はない状況にある（上記及び前頁の表参照）。

2 月末までに中止後の再公表を終えている 39 件のうち開札まで至っているのは、再発注回に希望者 0 者で中止となった 3 件、開札待ちの 2 件を除く 34 件となっている。

34 件の内訳を見ると、24 件が落札済で 10 件が不調となっている。

次頁の表は、入札監視委員会が行った業界ヒアリングの結果を一者応札の中止に関してまとめたものである。意見を述べた団体は一致して制度の撤回、見直しを求めているか懸念を表明している。他の改革についての意見は賛否両論あったことを踏まえれば、一者応札の中止の特異さを窺い知ることができる。

工事の遅れや工期の短縮は明らかに数字が出ている。一方、一者応札の中止によるより低廉な価格での契約が効果的に可能になったかについてははっきりしない。所期の効果が達成されるかは明らかではない一方、弊害は明ら

団体名	主な意見
東京都電設協会	・継続すべきではない。 ・中止により工期を短縮する場合は、追加人員等を勘案し、予定価格の引き上げを要望
東京空調衛生工業会	・制度の見直しを要望 ・入札参加者の多い、魅力ある工事となるよう、工期や予定価格の見直しをすべきである。
東京建設業協会	・入札参加者への負担に繋がるため、廃止を要望
東京電業協会	・中止後再発注時の適切な工期確保を要望
東京都中小建設業協会	・工期へのしわ寄せ等が生じるため、廃止を要望
東京都電気工事工業組合	・廃止を要望 ・中止により工期を短縮する場合は、追加人員等を勘案し、予定価格の引き上げを要望
東京建物解体協会	(特になし)
日本建設業連合会関東支部	・受注者・発注者両方の事務負担の増加や工期へのしわ寄せ等を考慮し、制度の見直しを要望

かに出ている。

こういった事情を受けて、報告書では次頁のように結論づけている。

(3) 都の対応

報告書は2018年3月末に財務局長に提出された。小池知事はこの検証結果を踏まえて、再び各種業界団体のヒアリングに臨んだ。その詳細は省略するが、業界側のほとんどの主張が従来と変わるものではなかった。都議会においてもキャスティング・ボードを握る公明党が一連の改革に反発する⁽¹⁵⁾など、改革の大幅な見直しが不可避な状況となっていた。5月に入り、都は(2017年6月から1年間の施行を踏まえた上での「本格実施」という体裁で)6月以降の新入札制度の概要を公表した⁽¹⁶⁾。前年の改革の目玉であった一者応札(一者希望)案件の中止は撤回されることとなった⁽¹⁷⁾。

(15) 日本経済新聞2018年5月7日朝刊(地方経済版・東京)15面。

(16) 東京都ウェブ・サイト(<http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/05/11/01.html>)参照。

(17) その他の改革については前注参照(全面撤回は一者応札についてだけであることに注意せよ)。

(1 者入札中止の意義)

- 予定価格の事後公表などの他の制度変更の効果もあり、本制度導入の目的の一つである 1 者入札で落札率 99%以上となる案件は大きく減少しており、「1 者入札中止」の意義は薄まっている。
- 再発注時には希望者が増えて複数者の入札になった場合もあるが、逆に 1 回目は 1 者の希望があったにもかかわらず、再発注時には希望者が 0 者となり再々発注になった場合もあり、入札参加者を増やすといった狙い通りの結果が出ているかは疑わしい。

(1 者入札中止の弊害)

- 1 者入札の中止となった案件は、当初予定から平均で 47 日開札日が遅れており、また、再発注時には、当初発注時に比べて工期が短縮される案件もあり、受注者へのしわ寄せが懸念される。
- 他者の応札の動向によって入札がストップするというリスクにより、事業者が安心して入札に参加できず、かえって参加意欲を損なうことに繋がりがかねない。
- 電子入札の環境下では、1 者入札が即高落札率になるとは限らず、一方、高落札率の可能性が高まる構造的に 1 者となる案件では、再発注時にも 1 者となるケースが見られ、まとめて議論することに無理があった。
- 発注者ヒアリングでの意見でも、1 者入札の中止となると、起工部門や契約部門で相当の作業の手戻りが発生するとのことであり、行政コストの面からも疑問である。

(今後の方向性 (まとめ))

- 1 者入札の中止は都の事業執行の遅れを招き、ひいては都民サービスの低下に繋がるおそれが高い。
- 案件ごとの応札者数は、発注のタイミング、地域性、施工の困難度、発注者の設定する条件等により影響を受けるもので、1 者以下の場合に一律に入札を中止することには疑問を感じざるを得ない。
- この改革の発端となった大型工事のみに本制度を適用するなど、入札を中止するのが合理的な場合を吟味すべきである。
- 1 者以下となる原因分析に力を入れて、最初から 1 者入札にならないよう工夫することが重要である。
- 都の事業進捗への遅れや事業者の都の入札への参加意欲の減退という大きな弊害が生じていることを考えると、1 者の場合に例外的に入札を中止する規定の設置の検討や、さらには、本制度をそのまま継続すること自体が望ましいかも含めて抜本的に本制度のあり方について再考すべきである。

4 考察

以下(1)乃至(4)では、公共工事に限定せず公共調達一般の問題として議論を進め、(5)で公共工事特有の問題に触れる。

(1) 一者応札が非競争的とは限らない

東京都の場合、再度発注において2者以上になったからといってより低価格での契約が可能になったかどうかは分からない。何故ならば、それは希望段階での中止であり開札まで至っていないからである。仮に初回発注時に1者で再度発注時に2者だったとしても、結果について両者の比較はできない。再度発注時に落札率90%だったとして、初回発注時において開札まで至っていたとするならば、同様に90%だったかもしれない⁽¹⁸⁾。電子入札等の環境下で、すなわち応札他者の状況が分からない状況下で1者であっても当該業者が競争的に振る舞っていれば、当該業者については似たような結果になるからだ。再度発注時に複数者の応札となった場合、初回発注における1者応札は「たまたま」だったのかもしれない。そしてその当該業者は自らが1者であることはその時点では知らされていないのであるから、初回発注が高く再度発注が安いという理屈がストレートに成り立つ訳ではない。同様に、再度発注時に複数者応札があったが落札率が100%近くとなった案件は、一者応札となった初回発注と結果は変わらないものだったのかもしれない。100%付近での落札が競争的である可能性も十分ある。

こうした対応の一番の問題点は、電子入札等の環境下で競争的に振る舞っていた応札者が、一者応札の中止によって自らのみが応札者であったことを知ってしまうことにある。もちろん再度入札において自身のみが応札すると限らないが、少なくとも、その情報が当該業者のみに結果的に提供される状況は好ましいものではないことだけはいえよう。

(18) その他の条件が同じだとして、という前提で考える。

(2) 一者応札中止の合理性

一者応札を中止し、再度発注をかけることによって発注者はより有利な条件での契約が可能になるかもしれない。再度発注時においてより競争的な業者が応札するかもしれないし、入札の条件を変えることによってより競争的な環境を作り出すことができるかもしれないからだ。しかし前者ならば、再度発注において初回発注時の受注希望者を失うかもしれないし、応札者ゼロという事態を招くことになるかもしれない。後者ならば、そもそも初回入札においてそのような環境を作り出せばよかったという批判はあり得、また競争的な環境を作り出すことに目を奪われ、元々の調達目標の効果的実現という視点を見失う危険もあり得る（入札参加資格の不適切な緩和を想起すればよい）。発注の仕組みは様々な要素が相互にリンクしているのであって、一部の現象のみを切り取り議論できる類のものでは決してない。

一者応札が非合理である場合とそうでない場合は、様々な事情に依存する。ある一定の条件を満たす場合には一者応札を自動的に中止することを事前に告知する方法をルール化する手もあるが、発注者の裁量の下、一者応札を中止することができる、ということルール化することも一案ではあろう。

米国の連邦調達規則（Federal Acquisition Regulation）⁽¹⁹⁾では、一者応札への配慮とその中止について規定がある。そこでは以下の通り定められている。

14. 408-2 Responsible bidder—reasonableness of price.

(a) The contracting officer shall determine that a prospective contractor is responsible (see Subpart 9. 1) and that the prices offered are reasonable before awarding the contract. The price analysis techniques in 15. 404-1 (b) may be used as guidelines. In each case the determination shall be made in the light of all prevailing circumstances. Particular care must be taken in cases where

(19) 48 C. F. R. 1.

only a single bid is received.

14. 404-1 Cancellation of invitations after opening.

(c) Invitations may be cancelled and all bids rejected before award but after opening when...the agency head determines in writing that—

(6) All otherwise acceptable bids received are at unreasonable prices, or only one bid is received and the contracting officer cannot determine the reasonableness of the bid price;

簡単にいえば、発注者は一者応札の結果が不合理だと考えれば、その裁量で当該発注手続をキャンセルできるということだ。その前提として、調達担当者の高度な専門性、重い説明責任があることを忘れてはならない。

日本でもこのような裁量によるキャンセルを制度化したり、実務上取り入れたりしてもよいという意見はあろう。しかし日米間では背景となる制度に相違があるということを忘れてはならない。その代表例は予定価格という制度の存否である。日本の場合、落札の絶対的条件は予定価格を下回ることである。一者応札であっても同様である。その予定価格は、「契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない」⁽²⁰⁾こととなっている。予定価格の上限価格としての合理性を前提とすれば、制度設計上、一者応札を中止にすることを否定する意見は十分に成り立つ。米国の場合、一定の合理的な価格というものを調達担当者は算出して用意するが、それは厳密な意味での上限拘束性はない。合理的理由があれば、その額を超えても契約は妨げられないし、合理的理由が見出されなければ中止にもできる。それだけに、発注者の裁量は重い役割を担うのである。予定価格というある種の「エクスキューズ」が存在する日本とは状況が異なっている。

(20) 予算決算及び会計令 80 条 2 項。

(3) 一者応札の原因

一者応札の原因については有川博が以下の9類型にまとめている⁽²¹⁾。各発注者は一者応札となった個々のケースがどの類型に該当するか（複数に該当する場合もあろう）を先ずは見極めることから始めなければならない。

- [1] 実質的な公告期間の確保
- [2] 適切な履行期間・準備期間・引継期間の確保
- [3] PR等の周知不足、新規業者の調査不足
- [4] 偏った周知
- [5] 業務内容の開示
- [6] 発注時期・発注単位に問題
- [7] 限定的な参加要件・仕様
- [8] 不明確な参加要件・仕様
- [9] 不必要な継続案件の存在
- [10] 本来、一般競争でやるのが不適當

上記区分中、[1] [3] [4] 及び [5] については、情報の伝達が不十分であったが故に潜在的競争者が参加できなかった事情を示している。競争入札参加資格証明のための書面を準備するための期間が確保されていないケース、HP等で容易にアクセス可能な状態で広く応札者を募る努力がなされていないケース、入札説明会の期日が入札日直前であるケースなどがこれに該当する。

[2] [6] [7] 及び [9] は、情報自体の非対称はないが、一部業者以外に応札を躊躇させる事情が存在する場合である。典型的には [7] のいう参加要件、仕様の不当な限定である。有川が過去の会計検査院報告から取り上げたケースには以下のものがある。

(21) 以下の記述につき、有川博『官公庁契約法精義（2018）』全国官報販売協同組合（2018）124頁以下。

・当該施設が所在する市又は町に本店又は視点を有することを入札参加要件としているが、本件業務は、施設内の除草、薬剤散布、清掃等を数回実施するものであり、当該業務を実施する上で、このように事務所等の所在地を限定する必要はない。

・職員寮における給食、清掃及び管理業務の契約に係る入札にあたって、官公庁等公的機関との契約実績を有することを入札参加要件としているが、このように発注元を限定する必要はない。

・入札に当たって示した仕様書等を見ると、什器のサイズ、色等の具体的な企画は示さずに、特定メーカーの製品名、品番及び配置図のみを記載している。

[8] は [7] と似ているが、一部業者（典型的には従来からの契約相手）のみが（不明確にしか記述されていない）参加要件や仕様について知り得るという意味での情報の非対称を生み出す場面を問題にしている。

[9] と [10] は、既存の業者が圧倒的に有利、あるいは現実上既存の業者しか対応できないような発注において、これに対応する入札方式や契約方式が取られていない場面を問題にしている。[9] は、システム調達とその後のメンテナンスのような関係で問題になりやすく、メンテナンスまで含めた包括的な契約を債務負担行為の活用により行えば、後のメンテナンスの部分まで含めて競争的に契約締結を行い得た、といったケースが想起されよう。[10] は、一者応札が想定され、随意契約の理由が成り立つのに（一般）競争入札を強行するようなケースと言い換えてもよい。ゼネコン汚職以降随意契約に対する批判が非常に高まったことを受けて、多くの発注者は随意契約の利用を躊躇してしまい、一者応札が予想される場面にも「競争が全く期待できない訳ではない」との理由から一般競争を多用し、結果、多くの一者応札を生じさせているのが現状である。そういった隘路からの脱出方法として、競争の手続を随意契約の過程に取り込んだ「公募型随意契約」⁽²²⁾が最近注目され、利用されるようになってきた。

(4) 法令違反のリスク

本来競争的であり得た契約を、上記のような事情から非競争的なものにしてしまった場合、発注者にとってのリスクは合理的な契約を失うことだけではない。場合によっては入札不正の嫌疑がかけられる恐れがあることには注意を要する。官製談合防止法（「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」⁽²³⁾）違反はその代表例である。業者側が関われば、刑法上の公契約関係競売等妨害罪（刑法 96 条の 6 第 1 項）の問題になる（官製談合防止法違反の共犯にもなり得る）。特定の業者に受注させるために恣意的に参加要件を絞り込み一者応札の状況を作り出したり、あるいは特定の業者が有利になるような仕様を組んだりすれば、これら法令への違反が疑われる。状況次第では独占禁止法の問題にもなり得る⁽²⁴⁾。

悩ましい一者応札のケースとして、公共サービスのさらなる向上のために、より豊富な経験を求めたり、よりよい技術を獲得しようとして、ハードルの高い参加資格を設定したり、仕様を高度化したりする場合である。その前提として、特定の業者とのやりとり（ヒアリング等）がなされている場合、捜査当局が先ず疑うのが賄賂の授受である。仮に贈収賄事件にならずとも、この一者応札（あるいはそれに類似した状況）の事実から「公の入札の妨害」としての「競争の制限」が疑われることになる。

2018 年 3 月に出された、国立循環器病研究センター（国循）の情報システム保守・運用業務の入札をめぐる官製談合防止法違反事件の大阪地裁判決（大阪地裁判決平成 30 年 3 月 16 日判例集未登載）は、この問題を考えさせる重要なきっかけを提供するものである。この判決では、本来発注者の裁量内で行われるはずの、高度に技術的な分野における参加資格や仕様の設定について踏み込んでその「不可欠性」を、専門外である裁判官が検討し、競争

(22) 特定の者と随意契約を行う前提として、契約締結を予定している者以外に当該調達対象を提供できる者の有無を公募の形を通じて確認する制度のこと。

(23) 平成 14 年 7 月 31 日法律第 101 号。

(24) 楠・前掲注(1)の該当箇所参照。

入札等における公正性侵害を指摘した。高度な技術の採用の望ましさではなく、その「不可欠性」を説いたところにポイントがあり、参加要件、仕様の設定の恣意性という事実認定に積極的に関与しようという裁判所の態度の表れであるともいえる⁽²⁵⁾。一者応札という事実は何らかの追加の事情が加われば、発注担当者は立件の危機に晒されるという、司法のメッセージと理解できなくもない。

(5) 公共工事特有の問題

一者応札の中止は必然的に再度入札を求めるものである。再び一者応札とならないために設計や仕様、あるいは予定価格の見直しといった作業が必要になれば、その分の発注者側の時間的、労力的なコストとなる。総合評価方式の場合は、作業量はその分増える。インフラ整備として行われる公共工事においては、そういったコストは事業の遅れ、他のインフラ整備の事業に費やせただろう発注者側の作業量の減少を意味する。一方、業者側においてもやり直しに係る作業量の負担は無視できない。受注者側が東京都との契約を「リスク」と考え始めれば、それは一者応札どころか不調、不成立という最悪の事態ともなりかねない。

一連の改革を決断する前にこういう議論に至らなかったのは何故か。それは応札者数と落札率の関係という「切り取られたシナリオ」を、「事実のすべてである」かのように並べ、「他の一切の事情を勘案せず」に、特殊事情が存在する個別案件にそのまま当てはめたからだろう。一言でいえば「近視眼」に陥ったということである。公共工事は勘案すべき事情が複雑で多岐に渡る。改革としては最も避けなければならないタイプのやり方だが、分かり易さと善悪二元論(ここでは「癒着」「無駄遣い」「談合」といった言葉がその雰囲気を作り上げる)を強調するポピュリズム的改革としてはありがちなものでもある。

90年台半ばのゼネコン汚職、公共工事の分野では何度もこの種の改革が

(25) そのロジックには疑問がある。江川紹子「大阪地検「不可解な談合捜査」を検証する」文藝春秋96巻5号(2018)322頁以下参照(筆者に対する江川氏のインタビューが掲載されている)。

繰り返されてきた。2005年の公共工物品質確保法（「公共工事の品質確保の促進に関する法律」）⁽²⁶⁾制定は、こういった流れに終止符を打つものと期待されたが、最大の発注者である東京都における一連の動きは行政のトップが選挙で直接選ばれるという住民自治としての民主制の難しさをよく物語っているといえよう⁽²⁷⁾。

5 結語

おそらく一者応札が頻発化した元々の背景は、発注者が随意契約に躊躇して、一者応札が想定されるケースでも強引に競争入札を実施したことにある。公募型随意契約は数少ない有効な手段である、というコンセンサスは多くの発注者間で得られつつあるようだ。

一者応札が発注者側の不正を疑わせる要因になり、司法が参加要件や仕様の設定の合理性にまで踏み込んでくるとなると、発注者のコンプライアンス対応も急務となる。特定の業者との事前のやり取りは、必ずチーム単位で行ったり、リーガル部門のチェックを入れたりといった対応が必要になろう。特定の業者が有利になる可能性のある「技術推進型」の調達においては第三者のチェックを入れたり、情報公開を徹底したりするなどの透明化の手続が求められよう。

一者応札は「やむをえない」ものという発想はもう通用しない。むしろ、発注者においては「不正の温床とされている」ぐらいの危機意識を持った方がよいだろう。一者応札の一律中止という強引な対応が不合理ということが明らかになったといっても、これで解答が得られる訳ではない。むしろ問題が振り出しに戻っただけの話である。

〔付記〕

本論文は科研費（18K01257）の助成を受けてなされた研究の成果である。

（本学法学部教授）

(26) 平成17年法律第18号。

(27) この辺りについては、楠・前掲注(1)参照。