

---

種 別： 研究ノート

タイトル： 公共調達改革の諸論点：東京都のケース

著 者： 楠 茂樹

所 収： 『上智法学論集』第 61 卷 1-2 合併号（平成 29 年 10 月）77-101 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

---

## 研究ノート

---

# 公共調達改革の諸論点：東京都のケース

楠 茂樹

---

- I はじめに
- II 意見陳述
- III 改革方針と批判
- IV 考察
- V 結語

### I はじめに

筆者は2017年3月30日に東京都都政改革本部主催の公開ヒアリングにおいて、日本大学の有川博教授と共に都の公共契約改革のあり方についての意見陳述を行った。

意見陳述の場が設けられたのは、2016年11月、都議会においてある都議が「財務局が主催し、有識者によって現在の入札契約制度の実施方針を取りまとめた入札契約制度改革研究会…の学識経験者…と都政特別顧問とで、今後の都の入札契約制度のあり方について、公開による議論の場を設け」ることを小池百合子知事に提案したのに対し、知事が「公開議論をすべしという…提言については、これは大歓迎」と応じたことに端を発する<sup>(1)</sup>。その後、同研究会<sup>(2)</sup>のメンバーの中から都の入札監視委員会の委員でもある筆者が選ばれた。都議の言い振りからすれば、当初主催者側においては、研究会の委員と特別顧問との間の討論会のようなものがイメージされていたと推察されるが、結果的に

---

(1) 都議会各会計決算特別委員会2016年11月16日議事録より。

(2) 同研究会の報告書は2009年10月に公表された。東京都ウェブサイトにおける該当ページ (<http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/other/fuzokukikan/nyuusatsuseido.html>) 参照。

「参考人招致」のような形となった。

都政改革本部会議事務局から提示された課題は以下の5点であった。いずれも公共工事を念頭に置いたものである。

- 1) 予定価格の公表時期
- 2) 一者応札問題<sup>(3)</sup>
- 3) 最低制限価格の設定のあり方
- 4) 総合評価方式のあり方
- 5) 入札契約のチェック体制

意見陳述においてはこれらのテーマを中心にしつつも、それに加えて筆者自身が関心を抱く事項について追加的に意見を述べた。

本稿は、筆者の意見陳述内容を文章で取りまとめることを主たる内容としつつ、当日のやりとり<sup>(4)</sup>やその後公表された都の改革方針及びその具体化を記録しつつ、改めて関連するテーマについて考察を行うものである<sup>(5)</sup>。

#### Ⅳ 意見陳述<sup>(6)</sup>

以下、1乃至7が当日筆者が行った陳述の内容であり、8が当日のやりとりである。

- 
- (3) 本稿中、「一者応札」と「一者入札」という二つの類似した言葉が出てくる。「一者入札」とは応札業者が一者しかいない競争入札のことを意味し、現象として「一者応札」、手続として「一者入札」を用いるのが正確だろうが、両者は互換的なものであるという理解に立って、ここではその使い分けをしていない。
  - (4) その模様は東京都のウェブサイト (<http://www.toseikaikaku.metro.tokyo.jp/index.html>) で閲覧することができる。
  - (5) 拙著『公共調達と競争政策の法的構造(第2版)』上智大学出版(2017)の一部記述は、ここで述べた筆者の一連の考察を踏まえて書かれたものである。併せて参照されたい。
  - (6) この章における記述は当日の報告資料に基づいて執筆されたものである。注における補足説明は本稿作成のために追加されたものである。なお、陳述内容全般を通じて、「事実認識については、現場の実務に携わる関係者へのヒアリング、あるいは経済学者や工学系研究者による理論的、実証的考察を待って論じるべきだ」というコメントを付け加えておく。

## 1 予定価格公表時期：事前公表から事後公表へ

事前公表されていた予定価格を事後公表にすれば<sup>(7)</sup>、落札率の「大幅な」低下が期待できるという理解はおそらく誤りである。事前公表が採用された入札において落札率が予定価格ぴったりになるという現象は、事前公表が原因であるという条件で説明するならば、それは主として「構造的な一者応札」あるいは「特定の業者が自らのみが唯一の応札者であることが事前に分かっている応札」の場合である。では、そのような場合に事前公表を事後公表に切り替えたならばどうなるか。当該唯一の応札者は「予想された予定価格」を目指すであろう。予想されるのは、不落覚悟で「保険をかけて」予定価格の上を狙い、再度入札で価格を下げ予定価格付近を狙うだろう、ということである<sup>(8)</sup>。そうなった場合、再度入札を繰り返すか不落随意契約が帰着点となる<sup>(9)</sup>。つまり予定価格ぴったりということは例外だろうが、限りなくその少し下あたりに落ち着くことが予想される。なぜこのようなことが可能かといえ、今触れた状況、すなわち「構造的な一者応札」あるいは「特定の業者が自らのみが唯一の応札者であることが事前に分かっている応札」だからである。競争が機能していればそのような状況には至らない。

応札者は増えるだろうか。直感的には増えるだろう。予定価格よりも高い価格が損益分岐であると考える応札者は、その予想する予定価格がその応札しようとする価格よりも高ければ参入する余地があるからである。しかし、その理屈が成り立つならば、その予想する予定価格がその応札しようとする価格よりも安ければ参入を躊躇する結果を生み出すことになる。あくまでも予定価格の予想に過ぎないので、応札にかかるコストを無視できるのであればそういった躊躇はないかもしれないが、実際はそうではなからう。

事後公表は不落のリスクを高める。事前公表ならば予定価格を上回る価格を入れる応札者は（読み間違えのような特殊な場合を除き）あり得ないし、下限価格も予想されるならば（低入札価格調査をパスする自信がある場合は別として）これを下回る価格を入れないだろう（ここで公表時期の問題について論点とされているのは一者応札の際の高止まりの場面であって、結果としては不調が予定価格超の不落になるだけの話である。とするならば不調よりも一者応札で不落の方が望ましい

(7) 地方自治法上、予定価格の公表時期を限定する規定は存在しない。

(8) 応札業者が予定価格を全く推測できない（すなわち積算能力が著しく低い）という場合にのみ予定価格と落札価格との乖離が期待できるが、公共工事についてはそのような状況を想定することは難しい。

(9) 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）167条の2第8号参照。

か、という論点に行き着く)。ただ一方で、今触れた「躊躇」を考慮するのであれば事後公表が不調を助長するというシナリオもあり得よう。

予定価格の事後公表については国土交通省や総務省は否定的な見解を示してきた<sup>(10)</sup>。近年において強調されたのは、予定価格が公表されれば一定の計算式で導かれる低入札調査基準価格や最低制限価格もかなりの確度で予測され、競争の結果、そこに張り付き、抽選による落札者決定が頻発化するということに対する懸念である。しかし今、東京都で問題視されているのは一者応札を念頭においた予定価格への張り付きであり、落札価格が予定価格と完全に合致するという特異な現象である。需給バランスの想定が異なれば、導かれる示唆も異なる。東京都における予定価格の事前公表から事後公表への変更は、国の方針に合わせることは狙いは異なる<sup>(11)</sup>。

予定価格の事前公表の、最大の懸念は、独占禁止法<sup>(12)</sup>違反(3条後段)であり、刑法<sup>(13)</sup>犯(96条の6第2項)である入札談合を助長する恐れがあるということである<sup>(14)</sup>。予定価格が事前に公表されれば談合当事者は不落のリスク(再度調整の面倒さ)やその恐れを背景とした落札価格低下のリスクなくして予定価格ぴったりの落札を実現することができる。一方、事後公表、あるいは非公表の場合には、不落の危険があるので談合が形成しにくい。しかし、指名競争が一般的であった時代(指名された以上、次回以降の指名を獲得するために例外なく被指名業者が応札した)と異なり談合の実現方法が一者応札の形をとることが容易である現在においては事情が異なる。そもそも1990年代からの一連の公共調達制度改革、数度にわたる独占禁止法強化によって入札談合に対する抑止効果は高められてきており、そういった事情の変化も考慮してこの問題を再検討する必要がある。

法令違反についていうならば、事後公表の場合には官製談合防止法違反<sup>(15)</sup>

---

(10) 直近のものとして、総務省自治行政局長及び国土交通省土地・建設産業局長の連名で出された「低入札価格調査における基準価格の見直し等について」(総行第56号・国土入企第27号、2017年3月15日)。

(11) 予定価格が事前に公表されると談合が容易になること、その結果落札金額が高止まりすること、といった旧来からの批判は、ダンピング問題が深刻化した2005年前後にはあまり強調されなくなっていた。

(12) 昭和22年法律第54号。

(13) 明治44年法律第45号。

(14) 国土交通省や総務省における見解でもこの点は考慮されてきた。

(15) 平成14年法律第101号(「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」)。

を助長する恐れがあることを指摘しなければならない。つまり、予定価格が事後公表された際には、予定価格、低入札調査基準価格や最低制限価格を聞き出そうという動機が応札業者側に発生し、何らかの事情で発注者がこれに協力すれば（漏洩すれば）官製談合防止法違反（あるいは独占禁止法における不当な取引制限罪の共犯）に問われることになる。

必然的に、事後公表の場合には、情報漏洩への対策がこれまで以上に必要になる。2017年3月に入ってから相次いで東京都の発注部門における情報漏洩疑惑が新聞で取り上げられた（今年3月1日付、同8日付、同5月1日付産経新聞記事）ように、そのリスクは常に現実的なものである。東京都は発注件数もその規模も桁違いであり、そのリスクは他の発注者の比ではない。官製談合防止法の運用は近年積極化、厳格化されてきており、コンプライアンス対応が不十分なまま事後公表に踏み切り、不祥事が頻発化するならば都民には決定的な背信行為に映るであろう。都政への信頼を裏切るこのような事態は、事前公表、事後公表の選択がそれほど大きな差を生じさせないことを考えるならば、あまりにも大きなリスクである。

具体的には、コンプライアンス研修の徹底、情報管理マニュアル、内部通報といった対応策が考えられるが、どれも特効薬ではない。だからこそ都はこれまで事前公表にこだわってきたという理解がもっと強調されるべきである。一つの手は、知事にのみ責任を持つ独立した監査部門に十分な調査権限を与え、そこに公共契約のコンプライアンス対応をさせることである。組織編成上、あるいは法令上そういったガバナンス対応が現実的なものかどうかは、詰めて考えるべき課題だろう。

一度コミットしたからには、「不祥事→（事前公表への）後戻り」は、都民の不信をますます高めることになる、ということは肝に銘じておかなければならない。

## 2 一者応札問題

一者応札の問題へのアプローチは、「なぜ一者になったのか」の原因分析から始めなければならない。システム構築とメンテナンスの関係のような「構造的な」問題なのか、発注者が恣意的に入札参加資格等を操作した結果なのか、需給バランスの問題なのか、競争は機能していたが（予定価格を見て多くの業者が断念した場合のように）結果的に一者になったケースなのか、を見極めなければならない。それぞれに対応した解法（あるいは解決の断念）を選択することになる。構造的な一者応札の場合には、(1) そういった構造自体を作らない、

(2) 不可避の場合、競争入札に固執しない、のいずれかの対応になるだろう。

「一者」を「二者以上」にする方策は重要な視点だ。しかし、次の問題意識を常に抱かなければならない。

- ・入札参加資格の緩和による望ましくない業者の参入を回避できるか？
- ・スペックの緩和、発注内容の見直しによって調達目的を実現できるか？
- ・公告期間、工期の延長は「時間」的な観点からアンワイズとなる可能性もあるのではないか？

つまり、「二者以上」を目指す結果得られるかもしれない落札率の低下とそのためを生じるだろう他の帰結との比較をしなければならないということだ。小池知事がよく用いる「ワイズ・スペンディング」の本質とは「予想される効果の総合的な比較」であり、それは言い換えれば「不確実性への効果的な対応」ということになるのではないか。

「一者応札になった入札を無効化する」提案については、それが都民の声を反映した知事の決断だというのであれば尊重するが、以下のリスクは指摘しておかなければならない。それを都民に開示することが「開かれた都政」というものではないだろうか。

- ・再度入札までの時間的ロス。これは公共調達で忘れられやすい要素である。
- ・再度入札における不調（「契約（応札）の自由」）。この場合、不落随契すらできない。
- ・二者以上応札にするための競争条件変更によるリスク。この場合、調達対象自体が変わってしまうかもしれない。仮に落札率が下がったとしても比較のしようがない。
- ・予定価格の実質的引上げ。この場合、それこそ説明責任が問われる。
- ・無効を回避したい発注者側主導のダミー応札（法令違反）の危険。発注者が調達の遅延を避けようとして、形だけの複数者応札を業者に求める恐れがある。しかし、これは官製談合防止法違反に問われ得る重大なコンプライアンス問題である。

### 3 最低制限価格

最低制限価格と低入札価格調査制度については、どちらが妥当かという議論

をする前に、本来は競争的価格＝適正価格なのであって「下限は決めない」というのが原則である、ということをお忘れてはならない<sup>(16)</sup>。その上で、なぜこういった下限の制度が存在するのかを考える必要がある。

最低制限価格の効用は「不確実性への対応」「行政コストの削減」にある。仮に下限を設けるのであっても、まずは低入札価格調査の工夫（どれだけの行政コストがかかるかのシミュレート）をした上で、それが困難と判断されれば最低制限価格の選択を検討することになる。この過程をスキップして最初から最低制限価格に向かうのは法令の要請ではない。

供給過多＝ダンピングが多発する時期には最低制限価格は有効である。なぜならば、そのような場合、もし低入札価格調査を実施していれば、多くの案件が下限を下回り発注機関はあまりにも大きな事務負担を強いられるからである。その結果、公共調達実務に支障が出るのであれば本末転倒である。裏を返せば、そうでないならば、最低制限価格は一定の範囲に限定されるべきということになる。不確実性がゼロで、行政コストがゼロなら下限は撤廃されるべきだが、そうでない場合には何をどう選択するべきか。「都民ファースト」というのであれば、入札の結果という「部分」のみを見るのではなく、公共調達（公共工事）という都民の利害に強く関連する行政実務全体を見るべきではないだろうか。

#### 4 総合評価方式について

総合評価方式については、会計法<sup>(17)</sup>や地方自治法<sup>(18)</sup>上は例外的なものとして扱っている<sup>(19)</sup>が、2005年に制定された公共工物品質確保法（正式名称は「公共工事の品質確保の促進に関する法律」）<sup>(20)</sup>によって原則、例外関係が逆になったという事実をまずは踏まえなければならない。つまり「原則、価格のみ」という発想は、公共工事発注においては、現在ではとり得ないということだ。その際、指名競争から一般競争に変遷するその過程に並行して総合評価方式が導入されるようになった経緯を再確認する必要がある。これまで総合評価方

(16) 予算決算及び会計令（昭和22年勅令第165号）85条、86条、地方自治法施行令167条の10第2項等参照（低入札調査基準価格の設定、最低制限価格の設定が認められる条件を確認のこと）。

(17) 昭和22年法律第35号。

(18) 昭和22年法律第67号。

(19) 地方自治法施行令167条の10の2等。

(20) 平成17年法律第18号。

式が担ってきた機能は指名競争が担ってきた、という歴史的事実は忘れられやすいものである。

総合評価方式の主要問題は、質として何を評価するのかということと、価格と質のバランスである。これが適正であるというのであれば、いわゆる高い入札価格の業者が落札する「逆転現象」を問題視するべきではないのは当然である。

2014年の公共工事事品質確保法を含む建設三法<sup>(21)</sup>の改正によって「適正な利潤の確保」「担い手育成・確保」が新たに公共工事発注の理念として宣言されることになった。こうした法令の要請にどう答えていくか。現在地点における公共工事の課題はそこにある。価格か質かという出発点の議論は重要であるが、もっと中身の議論をすべきだろう。

公共契約による社会政策実現もまた重要課題だ。例えば公共調達における女性活用は現在盛んに議論されている。公契約条例制定の問題は総合評価方式の問題ではないが、「質」をめぐる問題の一環として各地方自治体はその対応に追われているし、労働環境改善を総合評価方式の射程に入れる発注機関は少なくない。

総合評価に対する顕著な批判点として、総合評価方式における非価格点の採点と順位付けの恣意性を挙げることができる。第三者を交えた評価委員会の設置や採点基準の共有等、様々な課題があろう。技術提案を求めるタイプの発注は、価格のような単純明快な基準は作りにくいので、どうしてもその恣意性が疑われやすい。総合評価の過程の「見える」化が課題となる。事後チェックとして監査委員や入札監視委員会がどれだけ機能するかも課題となるが、それはあくまでも事後のチェックである。不服申立等の bid protest の環境整備を進めることは重要な検討課題である。非落札業者による不服申立ては、発注機関に対する公正な調達実務への有効な圧力になる。もちろん談合体質が業界にあればそれは機能しない。

## 5 チェック体制について

チェック体制については、豊洲市場やオリ・パラ施設建設といった昨年夏からの一連の議論では、どうやら事後のそれよりも現在進行形のそれが関心事に

---

(21) 他の二つは、建設業法(昭和24年法律第100号)及び公共工事入札契約適正化法(平成12年法律第127号。正式名称は「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」)である。

なっているようだ。

現在進行形の調達実務に対するチェック機能強化を目指すならば、第三者を絡ませるタイプのそれは機能しにくい。なぜならば、時間的拘束、負担する労力について不確実性が大きすぎるからである。よりコミットメントの強い内部統制組織の構築が現実的であろう。とはいえ、内部組織に現在進行形の実務をストップさせるような権限を与えても、実務上の支障を恐れて積極的、批判的にはなれないだろうと予想される。やはり公開性の要請への対応によって適正化を図る方が現実的だろうか。あらゆる人間が批判できるようにすれば、発注機関は不適正な調達実務を控えることになるだろう。

チェック体制に関連して、二点指摘しておきたい。

第一点は、アカウントビリティ（説明責任）についてである。今年3月1日産経新聞1面、21面に「都港湾工事入札漏洩か?」「奇跡通り越して不可解」と題された記事が掲載された。それによれば都側から予定価格に関連した情報が業者側にもたらされ、本来であればあり得ない落札価格になったというのである。そこでこの都のコメントは「偶然の産物」というものであった。しかしこれを読んだ読者には「疑わしさ」しか抱かないであろう。疑われている発注機関側の弁明はたとえその内容が正しかったとしても説得力を持たない。

「その場しのぎ」的な説明では都民の信頼にはつながらず、それは「安心」の確保を損なう。不信感の蓄積は行政への支障という結果を招く。これは豊洲市場やオリ・パラにも共通するものである。

一つの提案として、問題とされるケース毎に入札契約に詳しい専門家、法的問題の調査を得意とする弁護士等による「第三者会合」を設置し、そこに説明責任を果たせるといふものである。WEB等での速やかな情報開示、調査結果の公表、記者会見（記者レク）を、こうした第三者機関を通じて行うのであれば、それは都民の信頼確保にもつながるだろうし、安心感の醸成にも資するであろう。そこでは迅速性（速報性）と調査の慎重さが求められ、両者についてケース毎にどうバランスをとるかが課題となるだろう。チェック体制における事前と事後のちょうど中間的な対応として検討に値する。

もう一つ、「経済的、統計的考察の必要性」を挙げておきたい。日本経済新聞2017年2月21日版（電子版）では「天下り、工事落札に影響1人受け入れ0.7ポイント上昇：近畿大など分析」と題する記事を掲載し、公共調達への天下りの影響を分析した研究成果が報じられている。このグループは、「再度入札における同調的行動（逆転がないこと）」の統計分析も行い、談合が存在したことの科学的考察を行っている（間接的には予定価格の事後公表が談合の歯止め

になっていないことの説明にもなるだろう)。東京都でも入札監視委員会あるいはその他の研究会等で、入札契約の不正等を統計的に考察、検討するべきではないだろうか。それに基づくルール作りを行うことが、科学的な知見を活かしたシステムティックなワイズ・スペンディングに資するのではないだろうか。

## 6 その他(JV結成義務付け)

事前に与えられた検討項目にはなかったが、都政改革本部会議で議論された論点として、入札参加条件としての「JV結成義務付け」についてコメントする。

競争性の観点からいえば、「選択制(混合入札)」が妥当である。JVの独禁法上の懸念もある。極端なJV義務付けは「市場分割」を誘発する危険があるからである(「40者、10者JV義務付け、4工区」を想起せよ)。

なぜ、「ゼネコン+地元業者(あるいは中小)」の組み合わせでのJVを見かけるのか。どのような社会政策的な要請が働いているのか。表面的には大手の技術の中堅・中小に伝える(移転する)といった説明がなされることが多いが、その目的は本当に実効性あるものとして実現されているのか。官公需法(正式名称は「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」)<sup>(22)</sup>の存在も踏まえて再検討をするべきである。

## 7 補足:豊洲,オリ・パラ問題について

豊洲,オリ・パラ問題について補足的にコメントする。

重要な点は、表面的な批判に終始するのではなく原因究明を進めることである。

確かに豊洲市場建設における(60%もの)予定価格引上げは都民の不信を招き、「高過ぎる」という印象を抱かれた。それも一者(JV)応札であったこと、土壤汚染対策工事における談合情報があったその場所における施設建設発注であったこと、はそういった悪い印象を助長した<sup>(23)</sup>。

また、オリ・パラ施設をめぐる、工事費が乱高下した挙句に競争が機能していないかのような入札結果となった。

見極めなければならないのは、こういった現象が、需給バランスの問題か、

---

(22) 昭和41年法律第97号。

(23) 豊洲市場における土壤汚染除去工事、施設建設工事をめぐる事実関係については、各報道媒体の記事等を参照のこと。

物価変動の問題か、発注の構造的な問題か、発注の恣意性の問題か、時間的制約の問題か、予算制約の問題か、といった原因についてであり、それなければ評価もできなければ対策もできないはずだ。

同時に指摘されなければならないのは、transparencyの対象は何かということが見逃されているということである。どうしても入札の結果だけに意識が注がれてしまうが、契約過程全般により着目すべきだ。例えば、設計変更、契約変更は見逃されている典型例である。また再度入札における発注条件の変更もチェックしなければならない。これらはこれまでの表面的な開示情報ではわからないものである。

「海の森」で設計変更を念頭に置いた工事費を削減するとアナウンスがあったが、事後的に設計変更や追加工事によって契約金額が増額された場合にはどのように都は説明するのであろうか。こうしたことにも情報開示の要請が働いている。

## 8 当日の議論

当日の議論は、時間的な制約もあり必ずしも詰めたものにはならなかったが、問題解決に向けたいくつかの方向性については共通理解が得られたように思えるものだった。

第一に、一者応札の無効化については同席した有川教授も筆者も消極的な意見を提示し、それに対する有効な反論はなかった。ある特別顧問から「二者以上であれば落札率が数%下がる」という指摘があったが、「条件が違えば比較は困難（条件が違ったことの効果を測定する必要がある）」（筆者）、「そもそもなぜ一者になったかの原因分析が先ずはなされるべき」（有川教授）とのコメントへの反論になっていない。一者応札の無効化を「試行」するのであってもそれは「限定的」になされるべきという意見が妥当ということが明らかにされたものだったといえよう。

総合評価方式については有川教授も筆者も透明性の確保が重要であるという点について一致し、参加者からも特に反論はなかった。公共工事において品質と価格のバランスを図るという問題は、結局はPDCAのプロセスにおいて適正化を図るしかなく、公共工物品質確保法で総合評価方式を原則化した以上、そのプロセスの中での批判はむしろ当然あるべきであって、批判があるから総合評価方式は最低価格自動落札方式よりも劣っているという結論には決してならない、ということは議論の場において確認されたといえよう。

いわゆる「付带的政策」については当日の議題にはなかったが、筆者が総合

評価方式に絡めて発言したことで多少の議論になった。社会政策等の実現が対価(総合評価方式において評価されることの価格面への影響)に見合うものかどうか、というコメントがあったが、筆者は「議会のコントロールが効かない」というより前段階での問題を指摘した。これに対し、有川教授から「行政改革推進本部事務局、財務省等に対する情報提供、事前協議が政府の指針で示されている」とのコメントがあった<sup>(24)</sup>。これは地方自治体の実務においても大いに参考になる。要は「民主的なコントロールを如何にして及ぼすか」という問題であるので、付帯的政策の問題はこれを担保する仕組み作りをし、機能化させるかという問題に帰着する<sup>(25)</sup>。

入札監視委員会の役割についても多少の議論があった。入札監視委員会は事後の監視であるが、現在進行形の入札手続において外部からチェックする仕組みはあり得ないかという質問に対して筆者は、不正行為については米国の Inspector General<sup>(26)</sup>の仕組みが参考になるだろう、そして組織体制のみならずデータ分析を重視するべきではないか、という旨の回答をした。

なお、予定価格の事前公表から事後公表への切り替えについて、落札率の低下は大して期待できないという筆者の指摘については、これといったコメント

---

(24) 「調達改善の取組の強化について(調達改善の取組指針の策定)」(行政改革推進会議、2015年1月)では次のように記されている([http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/chotatu/pdf/kaizentorikumi\\_honbun.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/chotatu/pdf/kaizentorikumi_honbun.pdf))。

これまで、「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」…を始め、特定の政策目的の実現にも資するよう公共調達を活用する取組がいくつか実施されている。こうした取組であっても、公共調達である以上、経済性、公正性等の諸原則と調和したものとすることが必要である。

このような観点から、今後、各府省庁においてこのような取組の実施を検討することとなる場合には、経済性、公正性等の諸原則との整合性について十分留意するとともに、他の取組を参照してその知見を活用することにより、他の取組とのバランスを欠いたものとならないよう配慮することとし、行政改革推進本部事務局及び財務省に対して情報提供及び事前協議を行うものとする。

(25) 公共調達における付帯的政策の実現については、諸外国の動向も含めて、例えば、川澤良子＝大野泰資「公共調達における政策的配慮と経済性の確保：我が国及び米国連邦政府の取組等を基にした検討」会計検査研究 54巻9号(2016) 51-67頁等参照。

(26) 制度の概要については、例えば、三菱UFJリサーチ・アンド・コンサルティング編「欧米主要国政府における内部統制の状況及びそれに対する会計検査院の関与・検査(平成21年度会計検査院委託業務報告書)」(2010年2月)([http://report.jbau-dit.go.jp/effort\\_study/itaku\\_h22\\_naibu.pdf](http://report.jbau-dit.go.jp/effort_study/itaku_h22_naibu.pdf))の該当箇所参照。

はなかった。要するに、都政改革本部会議側の事前公表の廃止の根拠は「100%」という落札率への抵抗であって、それ以上のものではない（実質的に落札率を低下させることは企図していない）ということだろう。

## Ⅳ 改革方針と批判

### 1 改革方針の公表

ヒアリングの翌日、都政改革本部会議において改革方針が示された。わずか1日でヒアリング内容を反映させることは困難なので、自然に考えてヒアリング前にすでに改革方針は固まっていたと考えるべきだろう。その内容は以下の通りである<sup>(27)</sup>。

#### (1) 全体方針

2017年度から制度改革第一弾として実施する事項は大きく、「入札参加の促進等による1者入札99.9%落札の抑制」「品質確保と競争性の向上」に分けられる。前者については「予定価格の事後公表（全案件）」「JV結成義務の撤廃（全案件）」「1者入札の中止（財務局契約案件）」、後者については「低入札価格調査制度の適用拡大（財務局契約案件）」が挙げられた。

また、2017年度中に検討、実施する事項として、「技術提案型総合評価の技術点評価方式や評価対象等の見直し」「公共調達手続や入札結果に関する事前・事後検証の強化」「入札の透明性・公正性をより高めるための情報公開の充実」が挙げられた。

実施方法としては、「1年間の試行として実施し、半年程度経過後に都政改革本部会議で中間報告を行い、翌年度以降の改善に向けた検証を進める」とされ、財務局契約案件は2017年6月を目途に試行開始<sup>(28)</sup>、各局契約案件は2017年10月を目途に試行開始とされた。

#### (2) 当面の改革

##### ①入札参加の促進等による1者入札99.9%落札の抑制

---

(27) 都政改革本部会議 2017年3月31日資料 ([http://www.toseikaikaku.metro.tokyo.jp/kai-gi07/04\\_naibutousei.pdf](http://www.toseikaikaku.metro.tokyo.jp/kai-gi07/04_naibutousei.pdf)) より。平成29年度中に検討すべき事項も併せて記載があるが、これは「検討事項」なので省略した。

(28) その後、周知期間の確保の必要性から6月下旬以降の施行（試行）となった。

### [1] 予定価格の事後公表

大きな方針は以下の通りであり、「競争入札に付する工事請負契約案件」を対象とし、「財務局契約案件から適用を開始し、年度後半（10月）から各局契約案件にも適用」するとしている。

1. 原則として予定価格は事後公表とする
2. 不調が複数回発生している案件については事前公表とする
3. 予定価格及び最低制限価格の漏洩防止策の強化

関連する事情として、「1者入札 99.9% 落札のような入札結果について、都民の疑念を払しょくすることが喫緊の課題となっている」こと、「事前公表制度は、これまで予定価格の漏洩による不正行為の防止という面で大きな役割を果たしてきたが、予定価格とほぼ同額の応札が可能なことから、応札者が1者の場合、競争性に疑念がもたれるというデメリットがある」こと、「公共工事の積算基準等の公表により、予定価格設定の透明性は確保されており、事後公表にしても事業者が適切に工事見積もりを行うことができる環境が整っている」こと、そして「法整備による懲罰の厳格化、企業のコンプライアンスの向上などにより、不正の発生リスクは相対的に低下しているが、事後公表への移行に伴い、予定価格の決定過程の見直しなど情報の厳格管理を徹底するとともに、都庁における公益通報制度、外部からの働きかけ報告制度なども活用して、不正防止について対策を一層強化していく」ことが挙げられた。

「期待される効果」としては、「予定価格を事前に公表しないため、予定価格に極めて近い落札（落札率 99.9%）は減少」「予定価格超過者の応札も見込まれるため、競争が目に見える形となり、入札の透明性が向上」の二点が挙げられた。

### [2] JV 結成義務の撤廃

発注要件から JV 結成義務を撤廃し、JV（原則 3 者以内）と単体企業のどちらでも参加できる混合入札とするとして、財務局案件と WTO（政府調達協定）案件とで各々、以下の対応をとるとした（改革の対象となるのは、競争入札に付する工事請負契約案のうち、これまで財務局が JV 結成を義務付けていた一定額以上の契約案件）。

1. 財務局契約案件については、JV 結成義務の撤廃+総合評価方式の工夫

(中小企業が構成員となる JV に加点)

## 2. WTO 案件については、JV 結成義務の撤廃

「都においては、国や他の自治体と比較して、発注にあたって JV の結成を義務付けている比較的大規模な工事において入札参加者が少なくなっており、JV 結成義務が入札参加にあたって制約になっていると考えられる」事情の下、「混合入札の導入にあたり、中小企業を含む JV を自主的に結成する事業者を総合評価方式において加点することにより、入札における競争性の確保と中小企業の育成との整合を図る」ことがその目的であるとされ、故にその期待される効果として、「大規模工事における入札参加者の増加と競争性の向上」が提示されている。

### [3]1 者応札の中止

1 者応札についての対応として、「競争入札に付する工事請負契約案のうち、財務局が契約する案件」について以下の変更を行うとした。

1. 財務局契約案件は、原則として入札参加希望者が 1 者の場合は入札を中止する

2. 再入札案件は、入札参加資格を最大限に見直したうえで 1 者でも入札を実施する

その理由として「一般に電子調達システムの下での一般競争入札では、1 者入札であっても競争性はあるとされているが、その競争は潜在的で入札経過に現れないため、公正性に疑念を生じさせる恐れがある」ことが挙げられ、留意事項として「不調の多い工事、施工困難工事など、特別の事情がある場合は、事業の停滞を防ぐため、1 者入札を認めることも必要と考えるが、財務局契約案件での試行結果を検証して、第三者機関によるチェック体制も含め、1 者入札を認める場合の実務的な手続きや基準などの整備を進める」とされた。

この対応により、「1 者入札が減少し、入札の透明性・競争性が向上」することが期待されるとした。

### ②品質確保と競争性の向上：低入札価格調査制度の適用範囲の拡大

「競争入札に付する工事請負契約案のうち、財務局が契約する案件」について、以下の対応を行うとされた。

1. 財務局契約案件については最低制限価格制度は適用せず、原則として低入札価格調査制度を適用する

2. 最低制限価格の適用に関する臨時的措置(平成27年度~29年度)は終了する

すなわち、「公共工事の不調率の改善や、近年の大手や中堅企業の業績改善を踏まえ、最低制限価格制度の臨時的措置を終了するとともに、これらの事業者を主な対象とする大規模工事を取扱う財務局契約案件について、工物品質を確保しつつ、より競争環境を高めるため、低入札価格調査制度の適用範囲を拡大する」とのことであるが、一方、「受注者の約9割を占める中小企業の、ダンピングや過剰な競争による疲弊を防ぎ、持続可能な公共調達環境を確保するため比較的規模の大きい財務局契約案件において実施するとともに、低入札調査にあたっては、下請として参加する中小・零細企業に対して不当なしわ寄せが生じないように、工事施工体制に関する調査等を強化する」との留保がつけられた。

## 2 都議会自民党からの批判

予想されたことであるが、都議会においては自民党を中心に多数の批判的意見が寄せられた<sup>(29)</sup>。その多くが、品質確保への懸念、工期の遅れへの懸念や中小企業保護への懸念に関連するものだった<sup>(30)</sup>。

2017年4月下旬、都議会自民党は公表された都の改革方針に対して(ほぼ全面的に)批判する声明(以下「声明」)を発表した<sup>(31)</sup>。その時点での都議会の最大会派であるというだけでなく、建設業界の利益を代弁する立場にある保守政党の入札契約制度に対する基本的考え方が垣間見える声明における主張は、国、地方を問わず会計法令のあり方を考察するうえで、(批判的に見る場合でも)重要な参照点となることは疑いない<sup>(32)</sup>。

---

(29) 報じるものとして、毎日新聞2017年4月26日地方版等。

(30) 2017年5月15日及び17日において開催された事業者団体向けヒアリングにおいては、一部団体から都の改革方針に賛成する意見が出されたという。当然、大手ゼネコンの利害を代弁する団体と中小を主たる構成員とする団体とは意見が異なる。

(31) 都議会自民党ウェブサイト(<http://www.togikai-jimin.jimusho.jp/wp-content/uploads/2017/05/東京都議会自由民主党%E3%80%80入札制度改革の実施方針に対する見解.pdf>)。

(32) 以下、声明の内容を簡潔にまとめるに止め、(予定価格に対する制度理解や需要過多

#### (1) 予定価格の事後公表

予定価格の公表時期の問題は、不良不適格業者の排除の問題であって落札率の高低の問題ではない。都の改革方針は「安さ」を追求する発想に囚われており、受け入れがたい。

#### (2) 最低制限価格の撤廃

最低制限価格を WTO 案件以外の全てに及ぼす措置は、オリンピック・パラリンピックを見据えて公共工事の品質確保のために設けられたものであり、これまでの低入札価格調査の実効性への疑問や職員の過度な事務負担の懸念があったことから最低制限価格が用いられてきた。最低制限価格を撤廃することはこれらの要請に反することになる。

#### (3) JV 義務付け廃止

入札条件としての JV 構成の義務付けは、中小企業の受注機会の確保と技術力向上のために必要なものであり、これを廃することはそういった要請に反することになる。大企業が安く受注すればよいという発想は、公共工事の「担い手育成・確保」の要請を無視した近視眼的発想である。

#### (4) 一者応札の無効化

一者応札が高落札率を伴うからこれを無効化するという発想は、入札契約制度の根本的無理解からくるものである。一者応札が競争の機能不全故に生じるものであるならば、議論すべきは予定価格の設定のあり方と多様な入札契約方式の模索であって、一者応札の無効化によって解決されるものではない。一者応札を止めるという対応は、工事の停滞を生み出す非常にリスクの高いものであり、あまりに無責任な発想である。そもそも予定価格と落札価格が近似していることを問題視すること自体が、予定価格が「適正価格」であることから乖離している誤った理解である。

### 3 改革の具体化

関係業界からの意見聴取の結果も踏まえた上で、2017年5月下旬、都財務局から6月下旬より実施の具体的な改革策が示された<sup>(33)</sup>。

---

の状況における最低制限価格の正当化など、疑問が多々あるが<sup>(3)</sup> 個々の記述に対する論評は避ける。

### (1) 予定価格の事後公表とそれに伴う施策

これまで事前公表している予定価格及び最低制限価格・調査基準価格を事後公表することとし、その時期を入札経過調書公表時とする。

これに対応する策として、設計、測量及び地質調査を除く業種を「建築業種グループ」、「土木業種グループA(道路舗装工事を除く)」、「土木業種グループB(道路舗装工事)」及び「設備業種グループ」の4グループに分け、グループ毎に「工事発注規模一覧表」として(年間発注予定情報として、入札公告において)価格帯を設定する。

予定価格事後公表に伴い、(予定価格超過による不落時の)同時に再度入札を実施する(原則2回まで)。再度入札時における積算内訳書の提出については見え消しによる提出を認める。

情報漏洩対策として、指名停止の要件にさぐり行為を追加し、指名停止期間を延長するほか、賠償金額(違約金)も引き上げる(契約金額の30%)。

### (2) 混合入札の実施と総合評価方式

JV結成義務の撤廃に伴い、JVへの中小企業参加に対する評価方法を工夫する。(技術力評価型と技術実績評価型の)総合評価方式を適用する案件では、中小企業を含むJVを自主的に結成した事業者に加点を行う。具体的には、企業の社会性・信頼性の項目に「都内中小企業との共同企業体結成の有無」の項目を追加し、技術力評価型で1点、技術実績評価型で0.5点を加点する(中小企業の出資比率が20%以上の場合)。

### (3) 一者応札無効化

一者応札無効の対象を建築であれば予定価格3億5千万円以上、土木工事であれば同2億5千万円以上、設備工事であれば4千万円以上においてそれぞれ一者応札無効化の措置をとる。

一般競争入札参加資格確認申請期間終了後または希望制指名競争入札における希望申請期間終了後、資格確認申請者または希望申請者が1者以下であった場合に入札手続を中止する。

中止した案件については、必要に応じて入札参加要件を見直した上で再発注するが、同一案件における発注回数が3を超える場合には、予定価格を事前公表する。

---

(33) 「東京都の入札契約制度について」(東京都財務局2017年6月作成)より。

#### (4) 低入札価格調査制度対象拡大

予定価格が建築工事 4.4 億円以上，土木工事 3.5 億円以上，設備工事 2.5 億円以上について低入札価格調査を実施する。

低入札価格調査制度の適用範囲拡大に当たり，2017 年 3 月の「工事請負契約に係る低入札価格調査基準中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル（公契連モデル）」の改正に合わせて調査基準価格などの算定基準を改正する（引き上げる）<sup>(34)</sup>。

### Ⅳ 考察

#### 1 予定価格の公表時期

予定価格の事後公表に関連する最大の懸念事項は，情報漏洩リスクの増大である。これに対しては大きく分けて二つの手法があり，一つが情報管理体制の強化であり，もう一つが不正を行う者に対して不正を止まらせるためのインセンティブ付けをすることである。本稿執筆段階で公表された都の対応は，後者に限定されている。

インセンティブ付けの効果的な手法には二つあり，一つが透明性の確保による不正行為の露呈を促す（そのリスクを，不正を行う者に感じさせること）ことであり，もう一つが不正発覚時のサンクション強化である。事業者側には指名停止や損害賠償，発注者職員側には懲戒処分がその典型である。東京都の対応もほぼそれに尽きている。

一点，気になるのが違約金を契約額の 30% にすることである。仮に最低制限価格が落札率でいえば 90% に設定されていたとするならば，談合等により落札価格が予定価格に張り付いたとしても（それだけ見れば）理屈上 10% の損害を超えないということになるが，今回の改革ではその 3 倍となる。違約金は損害賠償の予定であるが，それが実際の損害額を超えてあまりに過大である場合には，その過大である部分について公序良俗に反し無効とされる<sup>(35)</sup>が，30% という数字はこれに耐え得るものなのか。これは最低制限価格から低入札調査基準価格への移行と併せて考えなければならないものでもある<sup>(36)</sup>。

(34) 同時に「低入札価格調査制度に係る調査マニュアル」も改正するとしている。

(35) 任意の民法の教科書を参照。

(36) 情報聞き出しのケースはそれが成功した際には発注者側の漏洩がセットになるが，その場合は違約金特約に過失相殺が適用されるかどうかの争点が生じることになる。（入札談合のケースについてはあるが）過去の事件の整理と簡単な考察を行うものとし

また、情報漏洩が下限価格を当てるために用いられる場合には、そこでいう発注者側の損害は何かという問題が提起されることとなろう。

事業者側へのインセンティブ付けの手法としては、指名停止期間の延長の方が法的問題にはなりにくいであろう。あくまでも契約相手として相応しくないという理由でなされるに過ぎないものだからである。しかし指名停止は国家賠償法上の争いの対象足り得る点には注意しなければならない<sup>(37)</sup>。情報漏洩という犯罪を原因とした指名停止であるのでその原因自体に問題はないが、指名停止期間を延長した背景が予定価格の事後公表化という発注者側の都合であるにも拘らず、不正発覚時の不利益賦課のリスクを事業者側に負わせることは果たして妥当といえるのか<sup>(38)</sup>といった批判があり得よう。

## 2 JV 義務付け廃止

JV 義務付け廃止については、それが中小企業政策に反するから反対という意見が強い。しかし、仮に入札という競争の体裁だけがあり実質は競争制限の状況を招くものなのであれば、それは(指名と談合がセットになっていた)旧来型の構造と変わらない。むしろ当時と異なり、談合摘発が積極化されている現在においては、暗黙の了解型の不当な取引制限規制(独占禁止法3条後段)違反として、業者側のリスクとして作用しかねないことに注意する必要がある。つまり、JV 構成の義務付けは情報交換と競争制限に向けた各JV 間の認識と認容につながり、それが独占禁止法の違反要件充足へとつながる恐れがある。そういったリスクを業者側に負わせることで実現される中小企業保護は果たして妥当か。

そもそも中小企業に技術移転を促進するという名目で行なわれているJV 義務付けだが、その実、中小への利益配分を下請けによる場合よりも大きくしようという意図が持たれあるいは効果が期待されるものである。中小企業保護は

---

て、楠茂樹「(審決・判決評釈) 入札における競争制限を発注者側職員が主導した場合の違約金請求：釧路地方裁判所帯広支部平成25年3月29日判決(平成24年(ワ)第135号)(違約金反訴請求事件)」公正取引753号(2013)57-64頁参照。

(37) 実際の例については、吉盛一郎「公共工事指名競争入札に関する一考察」長岡大学研究論叢5号(2008)11頁以下等参照。

(38) その他、実務的には、再度入札が決まった案件において担当者が現場に出ている等の理由でその手続に対応できない(中小の場合はそういったことが十分あり得る)が、それは考慮しないのか、といった問題があろう。もちろん、これは東京都だけの問題ではない。

地方行政における重要な政策課題であることは否めない。重要なのは競争政策と当該政策との優先順位とその調整のメカニズムにある。都は総合評価におけるJV評価をその解法として考えているが、結局は落札に向けてどれだけ有利になるかという「ウェイト付け」如何によるのであって、極端にウェイトが重ければJV義務付けと実質変わりはなく、逆に軽ければその実効性は乏しいものとなる。

そもそも中小企業政策が「護送船団」的になされているのであれば、それは非効率である。しかし政治的にはそういう方向に傾きがちである<sup>(39)</sup>。中小企業同士を効果的に競争させ、一定の緊張感を与えつつ、都の要望に真に応える業者であって初めて優遇されるべきではないか<sup>(40)</sup>。

### 3 一者応札無効化

一連の改革の中で最も批判が強いのが、一者応札の無効化である。そもそも入札参加資格を恣意的に狭めていたり、一者しか応札できないような設計、仕様になっているような場合でもない限り、これを無効化することは弊害のみしか生み出さないことが予想される。問題は一者応札の方ではなく、その原因が不適正な場合の不適正さの除去にあるはずである。しかし、都の方針は画一的に無効化することを出発点としているので、実施される改革は「いかに弊害を小さくするか」を目指すことに焦点が置かれることにならざるを得ないし、実際にそのようなものになっている。例外規定を如何にして設け、それを機能化させるかが、「誤りから出発した改革」の肝になってしまうのである。

もう一つの関心事は、一者応札無効化によって各種データがどのように変化するかである。例えば、本来であれば二者興味を示したはずのものが一者応札無効化のリスクを嫌って結果的に一者応札となるケースが増えるかもしれな

(39) 批判者は「中小企業の切り捨て」と強調するが、問われなければならないのは地元中小企業の健全な経営が都民のためのインフラ整備に欠かせないものなのかであって、単に中小企業だから保護されなければならないという理屈をいうならば、「なぜ公共調達だけか」という問いに答えなくてはならない。

(40) 「地元中小」が話題になるとき必ずといってよいほど取り上げられるのが、「災害対策」である。本当はそもそも有事において民間業者にインフラ整備を依存している状況こそが問題視されるべきではないかと筆者は考えるが、この依存構造を前提にするから悩ましいのである（公共事業自体の存在意義にも関わる重要な問題である）。将来的には、米国の陸軍工兵隊（United States Army Corps of Engineers）のような役割を果たす部署を自衛隊内部に設けるのも一案である。

い。同じ理屈から不調が増えるかもしれない。当初入札で一者だったが、二度目では不調になる(最も避けるべき)ケースはどの程度出てくるか。(二者以上になれば数%下がるといわれた)落札率の変化はどうか(そもそも何と比較するのか)。もしこの案を推した側にとって不都合な結果が出た場合これをどう評価するのか<sup>(41)</sup>。

一者応札の原因が避けたい構造や関係にある場合、これを解消するための努力は徒勞となる。本来であれば随意契約に直接踏み切ることが選択肢として考慮されなければならないが、その際参加確認型公募の手続を経て競争入札をするか随意契約を行うかの判断をするという手続が検討されるべきである<sup>(42)</sup>。

一者応札であってもそれが競争的な状況下で(公表されたあるいは予想された予定価格等の関係から)たまたまそうなったのであれば問題視すべきではない。問題は競争が機能しない場合の一者応札である。(調達を見送ることがないという前提で考えた場合)発注者は予算制約がなければ受注者の「言い値」での契約を余儀なくされる恐れが強い。例えば業者側が提出した見積もりがそのコストに比してあまりに高い場合、これにどう対処するか。それを検証する術はあるのか。それが判明した場合、極端に低い査定率を乗じるような対応をするのか。もしかしたら、情報の非対称に発注者が気付きたがらないという事情もあるかもしれない。かつてのような「予定価格の無謬性」という体裁が維持できた時代ならば、このような問題は表面化しなかったのだろうが、競争性と透明性が強く求められる現代においては、こういった問題と真剣に向き合わなければならないようになった。一者応札を無効にすれば対処できるような問題では

---

(41) 一者応札の経済学的意味については、大橋弘「1者応札は無効か」日刊建設工業新聞 2015年1月7日参照。入札契約制度改革については経済学(者)の知見が重要であるはずだが、直近における東京都の一連の改革では経済学者からの示唆を反映した形跡はない。低価格入札についても、例えば公正取引委員会競争政策研究センターの研究調査報告書(<https://www.jftc.go.jp/cprc/reports/index.files/cr-0412.pdf>)が公表されたり、工学系研究者が最低制限価格の設定について論じていたり(その例として、鈴木貴大=堀田昌英「公共調達における最低制限価格引き上げの理論的帰結:不連続な均衡解をもたらす技術優位性の均質化」土木学会論文集(F4)70巻1号(2014)11-24頁がある)、経済学分野における研究の積み重ねがあるもののそういった視点から議論がなされていない。そのような状況において、今後の検証作業は何をどう検証しようというのであろうか。

(42) これによる契約金額低下は見込み薄だろうが手続上の費用低減にはつながるだろう。導入に当たってはこういった費用が低減できるかについて説明責任を十分に果たすことが発注者には求められる。

決してない。

#### 4 最低制限価格から低入札調査基準価格への移行

法の原則は下限価格を設けないことであり、その例外が低入札調査基準価格であり、さらにその例外が最低制限価格である。ただ、実際のトレンドとしては地方自治体においては最低制限価格が原則化されているところが多く、最低制限価格を設けることができない国においては、いわゆる特別重点調査といわれる、実質的に最低制限価格に類似した低入札調査基準価格を設定する傾向がある。また、発注者によっては、施工体制確認型総合評価方式における非価格点の付与において低価格入札を不利に扱うというスキームが用いられる場合もある。国の公共工事は2005年の公共工物品質確保法制定以降、総合評価方式が原則になっており、この方式による低価格入札対策が一般化しつつある。

東京都としては、激変緩和措置として国同様の対応を先ずは目指すのだろう。(低価格入札に対する)法的な原則、例外関係という形式を問題にする限りにおいてはそのような対応で足りるだろうが、その場合は大きな価格低下効果は期待できないだろう。そういったデータが出た段階でこれをどう改めて評価するか。価格低下＝「ワイズ・スペンディング」という印象がメディア等を通じて形成されてしまった以上、都は新たな岐路を迎えるだろう。

#### 5 その他の事項

その他の事項について二点コメントしておく。

入札の手続や入札の結果に関する事前・事後検証強化として「入札監視委員会による監視強化」が挙げられるが、事後はともかく、事前の監視をどうやって行うのか。所掌事項の大幅変更が必要になるが、動いている案件に外部の有識者による第三者機関が関与するのは容易ではない。余程例外的な場面においてのみ、それも決定ではなく(知事等に対する)意見の具申程度の関わりに止めておかないと機能しない(やり手がない)であろう。契約上の判断の最終決定権者は知事であることを忘れてはならない。(東京都)入札監視委員会には苦情処理機能があり<sup>(43)</sup>、当事者によって実際に争われたときに初めて関与する(やや事後的であるが現在進行形のものに関与する)現状のスキームを変えるべきではない、というのが筆者の見解である。そもそも透明性確保の徹底に

---

(43) 東京都入札監視委員会運営要綱 ([http://www.e-procurement.metro.tokyo.jp/documents/pdf20150409093012\\_1.pdf](http://www.e-procurement.metro.tokyo.jp/documents/pdf20150409093012_1.pdf)) 第四参照。

よって不適正な判断を抑止するのが本筋だ。

そして「入札契約に関する統計情報の定期公表」については、単に公表するだけではなく、これを分析し改善に結び付ける積極的な姿勢が必要であると考える。最大の地方自治体で膨大なデータがある東京都の場合、情報公開をしておけば後はどこかの研究者、研究チームが興味を持ち、分析を進めるかもしれない。しかし行政改革にはPDCAのサイクルが重要であり、これを自己の責任で行い、完遂することが肝要である。契約担当部署から独立したコミットメントのある内部チーム作りを急ぐべきである。

## Ⅴ 結語

小池都政における入札制度改革はまだ始まったばかりである。都政改革本部に政治的アピール材料としての「成果」を焦る心理があるのか、早急に検証を行うべきと強く要請されているようだ。本稿が掲載された号が刊行される頃には何らかの検証作業がすでに行われているかもしれない。しかし、応札業者数や落札率といった「表面的な数字」の改善が仮に得られたとしてもそれを手放しに喜ぶべきではない。重要なのは「その他の条件の変化」と併せて考察することである。一方、そういった数字さえ改善の兆しがないのであれば事態は深刻かもしれない。懸念される副作用のみが生じているかもしれないからである。あるいは、それは悪くいえば「骨抜き」、よくいえば「解毒」の結果かもしれない。つまりメリットもなければデメリットもなかったということである。しかし、それまでにかけて行政コストの分だけ浪費したということであり、都民への約束に反する結果になったという意味では政治的には失敗だったという評価になるだろう。

東京都の対応を見る限り、「公共工事は不当に高い」「公共工事は不正の温床である」という印象から始まった一連の改革は四半世紀を経て、再び振り出しに戻った感がある。それは説明責任を果たし、透明性を確保することの要請に応えられなかったことの代償なのかもしれない。いずれにしても、とりわけ行政のトップを直接選挙によって選出する地方自治体においては、常に「先祖返り」のリスクがあるということを東京都の例はよく示している<sup>(44)</sup>。

---

(44) 国の契約を規律する会計法は1947年に制定されてから70年間、その形を変えていない。その間、談合が恒常化していた時代から脱談合時代へと変化した。競争的価格が予定価格にぴったり合うという「奇跡的な」現象は生じなくなり、予算と支出をめぐる計

(本学法科大学院教授)

---

画の無謬性も崩壊した。しかしながら、現在の議論状況は、極端に言えば、ゼネコン汚職事件の頃の発想から抜けられない主張と、それ以前の発想から抜けられない主張との対立でしかない。会計法令を根本的に見直すにあたって現代的なものの見方が必要だ。