

機関番号：32621

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2010

課題番号：21730034

研究課題名（和文）競争的公共調達における会計法令上の課題

研究課題名（英文）Issues on the Japan's Accounting Laws for Competitive Procuring

研究代表者

楠 茂樹（KUSUNOKI SHIGEKI）

上智大学・法学部・准教授

研究者番号：70324598

研究成果の概要（和文）：

#### 1 概要

指名競争入札や随意契約を原則廃止し、一般競争入札を徹底する公共調達の実務において、生じうる弊害、それらへの対応について考察した。具体的には、入札参加資格設定、低入札価格への対応（低入札価格調査、最低制限価格）、総合評価落札方式、（工事の場合）契約履行過程の監理、検査のあり方等について、さまざまな発注者の現状を踏まえつつ、その問題性を明らかにし、実務的対応のあり方（その前提としての法解釈）、あるいは制度設計（会計法令についての立法論）について研究を展開した。併せて、公共契約過程のモニタリングの必要性（入札監視委員会のあり方、調達庁構想等）、発注者側のリーガル・リスクへの対応についても示唆を行った。

#### 2 実績

具体的な成果は以下のとおりである。

##### （1）実務

各発注機関の実務研修等で研究内容を踏まえた講演を行うとともに、以下の各機関における報告（書）、提言に研究の成果を反映させた。

- ・千葉市「入札制度検証委員会」報告書（2010.8）※副委員長として参加
- ・行政刷新会議・公共サービス改革分科会 ヒアリング（2010.11）
- ・奈良市「入札制度等改革検討委員会」における提言（2011.3）※委員長として参加

##### （2）公表

研究期間内に上記テーマにかかわる論考、解説等を、複数の学術誌、商業誌、新聞等に寄稿、公刊した。なお、現在、「公共調達制度の現代的課題：行政刷新会議の「公共サービス改革プログラム」を素材に」と題する論文を作成中で、2011年度前半に公刊される予定である（「上智法学」誌）。

研究成果の概要（英文）：

#### 1. Summary

The measures for deterring harmful influences from the open competitive bid introduced recently instead of the selective competitive bid, concretely, (a) the qualification and participation criteria, (b) the inspection methods on abnormally low bids, (c) the overall evaluation bidding method, etc., have been examined, and the several instructions on methods of monitoring the contract process and deterring corruptions like bid-rigging or bribe, have been showed.

#### 2. Practical Contributions

- (1) 2010: Chiba City ( "the Report of the Commission Concerning the Bid System" )
- (2) 2011: Nara City (advice to the Mayor on reforming the procurement systems), etc.

#### 3. Publication

Several articles and notes were made public in the academic and commercial magazines, and the article titled, "Modern issues on the Public Procurement Regime in Japan," will be made public in 2011.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,500,000	450,000	1,950,000
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
総計	2,500,000	750,000	3,250,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：政府調達、公共工事、会計法、入札改革、競争

1. 研究開始当初の背景

2005年の公共工品質確保法制定、施行は、公共契約における競争性確保の徹底と品質確保の徹底とを整合化させる取組みとして注目された。しかし地方自治体において総合評価方式が浸透していない。このことは、競争的公共調達の実務において多くの問題が存在するという現状をよく表しているものといえる。

同法の制定、施行以外にも、ここ数年で、官公需においてさまざまな試みがなされてきた。PFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）、市場化テスト法（競争の導入による公共サービスの改革に関する法律）等、いわゆる「官民協働」といわれる取組みも注目された。しかし、これら取組みが十分な成果を収めたとは言いがたい状況にある。

ここ数年で、指名競争入札、随意契約を中心とした非競争的な公共契約から一般競争入札を徹底する競争的な公共調達へと切り替えたわが国の官公需実務においては、競争させるか否かという視点ばかりに囚われてしまい、競争の機能化という発想が乏しかった。これは談合防止という改革の出発点故の問題といえる。一方、PFIを典型として、英国等諸外国発の行政改革の流れに表面的に乗るだけの「思考停止」状態が続いてきた。その結果、官公需において多くの無駄を生じさせる皮肉な結果となってきたといわざるを得ない。

一方、地方自治体を中心として、いまだ一般競争入札万能主義、落札率万能主義がまかり通っている現状は否定できない。公共工品質確保法が制定、施行され、総合評価落札方式が公共工事分野においては原則化され、少なくとも国の発注においては実務上全面的に総合評価方式が適用されているにもかかわらず、「落札率90%以上は談合と疑え」との主張が当然のようになされている現状は、当に我が国における官公需改革の混乱ぶりを示しているものといえる。

いわゆる「ゼネコン汚職」以降、急展開してきた入札改革は、さまざまな考え方が錯綜し、違ったベクトルの改革が同時並行的になされようとしている現状にあるといっても過言ではない。こうした現状を打開するためには、錯綜する問題状況をひとつひとつ丁寧に紐解き、問題の本質を探り当てることから始めなければならない。そのためには我が国の官公需の歴史と真剣に向き合う必要がある。

2. 研究の目的

(1) 公共調達において競争性、透明性が求められる中、制度上十分に対応し切れていないと指摘される会計法令上の諸課題の検討、(2) 新しい時代における公共調達の適正化に向けた、契約者選定、契約締結・履行過程を規律する会計法令の解釈論、立法論の体系的な展開を試みることにした。具体的には以下のことがらについて、行政目的を効果的に実現するために求められる公共調達にかかわる体系化された行政法スキームを構築することを試みることにした。

(A) 契約者選定過程の仕組み（入札制度）について：

- (1) 参加資格の組み方（ランク制、地域要件等）
- (2) 総合評価落札方式の構造
- (3) ダンピング防止の仕組み
- (4) 不正防止の構造、紛争処理、モニタリングのあり方。

(B) 契約締結・履行過程の仕組み（契約制度）について：

- (1) 契約・履行ボンド
- (2) リスク分担の構造
- (3) 契約・設計変更にかかわる公契約の仕組み
- (4) ライフサイクルコストの視点（追加発注、メンテナンス等）
- (5) 紛争処理

これらの諸課題について、文献調査、ヒアリング等を通じて問題状況を把握し、その制度面、実務面における原因解明、対応策の模索を試みることを本研究の課題として位置付け、その成果物として各種論文の作成、公表の他、研究成果を各発注機関におけるコンプライアンス実務研修等を通じた教育面への反映させることや、あるいは各発注機関等における研究会報告書、提言書等への反映させることを目指すこととした。

### 3. 研究の方法

初年度は主として文献調査、各発注者へのヒアリングを精力的にこなした。研究代表者は各発注者の入札、契約にかかわる各種委員会、研究会委員を務めており、こうした発注者を通じて、多くの関連する制度面、実務面にかかわる知識を入手することができた。研究機関である2009年度から2010年度にかけて、具体的には次のような発注者との交流を持つことができた。

- ・ 京都府
- ・ 江戸川区
- ・ 国土交通省
- ・ 千葉市
- ・ 総務省
- ・ 沖縄科学技術研究基盤整備機構
- ・ 駐留軍等労働者労務管理機構
- ・ 住宅金融支援機構
- ・ 奈良市

二年目においては、会計法令行政法上、具体的には会計法令及びそれを補完する規則、ガイドライン等でどのような課題をクリアしなければいけないのか、クリアできるのか、について、必要となる現行法令の解釈論（例えば、地方自治体採用の総合評価方式における最低制限価格の設定の可否等）、及び将来に向けての立法論を試みた。競争性、透明性、不正・癒着の排除という三本柱によって支えられている新しい時代における公共調達システムは、理念ばかりが先行し実態が伴っておらず、理念に実態を無理に合わせようとするところから実務的に破たんをきたそうとしていることを明らかにし、一連のシステムの何に問題があり、どこに病巣があるのかを考察し、制度面への提言を試みた。

### 4. 研究成果

研究活動の結果、例えば、以下のような点を明らかにすることができた。

(1) 一般競争入札万能主義の誤りを認め、希望制指名競争入札や競争の随意契約の利用も積極的に検討すべきこと。むしろ、今後批判、追及すべきは、地域要件や入札参加

資格の設定等で競争者を不当に排除する、いわゆる「隠れ随意契約」であって、一般競争入札という形式に満足してはならないということ。

(2) 落札率に拘泥する政策はもはや破綻をきたしており、予定価格とのかい離はむしろ政策の失敗であることを明確に意識すべきこと。さらにはそもそも、予定価格の適切さ自体についての反省も必要があり、あらゆる分野において精査し直す必要があること。

(3) 地域要件の設定は明確に、履行確保目的ではなく社会政策上の課題であることを認め、官公需における政策上の調整の問題として処理すること。グリーン調達、CSR 調達といった社会政策上の課題を官公需で実現しようとする傾向が全国的に強まっているが、適切に設定されたVFM (Value for Money) の指標の観点からの吟味が必要であること。

(4) 最低制限価格の設定については、例えば大型工事については低入札価格調査制度に切り替えるなどの対応が必要であること。なお一部地方自治体では、低入札価格対策を行わないところもあるが、この点については「貸し借り」がきかなくなった現状に鑑みて早急に再考すべきこと。

(5) 低入札価格調査制度において、実質上の失格基準を設けていることは制度上説明が苦しく、何らかの立法上の手当てが必要であること。同時に、調査に耐え得る発注者側の体制整備を行うこと。

(6) 競争性が高められた結果として生じるだろう、さまざまなリーガル・リスクに対応するような発注者側の体制整備が必要になること。発注機関に、リーガル専門部門を設置するなどの対応が早急に求められること。併せて、国家的な政策として、公共調達に強い法曹の要請が求められること。

(7) これまでのような「貸し借り」のきかない官公需実務において、官民間での情報格差は深刻な問題であり（特にシステム調達などでは、一者応札、予定価格積算時での依存体質の背景事情になっている）、情報共有、戦略的指針の策定等を担う「調達庁」構想を真剣に考えるべきである。

(8) 一部地方自治体では、官公需は不正・癒着の温床であり続けており、諸改革の前に政官財のしがらみを排除することが先決であるということ。

(9) 現在政府が検討している「競り下げ」については、価格低下効果が封印入札以上に期待できないとする経済学的議論の他に、現行の会計法令での位置付けの難しさ、際限のない事務コスト増大の危険、さらには（場合によっては）入札談合を誘発したり、偽計入札妨害と疑われかねない等の事情から慎重になるべきであり、拙速な導入は批判されるべきこと。

(10)「新しい公共」の発想を官公需に持ち込むことは理念としては否定しないが、具体性が全く見えないこと。「官民協働」「PPP」といった発想との接合を目指しているのかもしれないとしても)新しい公共が利他性に依拠するのに対し、後二者は公共契約を通じたアウトソーシングの手法であるという違いに注目すべきこと。漠然とした理念先行の安易な政策論は、混乱を招く恐れがあること。

なお、2011年3月に、本研究テーマに密接に関連する著書、ALBERT SANCHEZ GRAELLS, PUBLIC PROCUREMENT AND THE EU COMPETITION RULES, HART PUB. (2011)に接した。公共調達分野における競争性確保を競争法分野における強制確保と平行に考察し、両分野の理論面、法執行面における相関を丹念に論じたものである。我が国の官公需分野においても大きな示唆を与え得るものと考えている。今後は、同書を踏まえた上で、本研究結果との接合を試みる予定である。

実務面での成果として、先ず、以下の発注機関における職員研修において、研究内容を踏まえた講演を行った(いずれも公共調達分野におけるコンプライアンスのあり方をテーマとするものである)。

- ・江戸川区(2009年11月)
- ・山形県(2009年11月)
- ・国土交通省(2010年1月)
- ・滋賀県(2010年5月)

さらには、以下の各公的機関における研究会等の成果に反映させた。

・千葉市「入札制度検証委員会」報告書(2010.8) ※副委員長として参加  
<https://www.city.chiba.jp/somu/somu/seisakuhomu/compliance/download/kensyoihokokusyo-zenbun.pdf>

・行政刷新会議・公共サービス改革分科会ヒアリング(2010.11)  
<http://www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/meeting/101124/pdf/1.pdf>

・奈良市「入札制度等改革検討委員会」提言(2011.3) ※委員長として参加  
(1)「奈良市における入札改革のあり方に関する提言」  
<http://www.city.nara.nara.jp/www/contents/1282632593619/files/teigen.pdf>  
(2)「奈良市政と公職者との間の職務執行の透明性の確保に関する提言」  
<http://www.city.nara.nara.jp/www/contents/1282632593619/files/kutikiki.pdf>

論文等の成果については下記参照。なお、

現在、論文「公共調達制度の現代的課題」を執筆中で、2011年度中に「上智法学」誌に公刊予定である。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計3件)

① 楠茂樹「公共工事の環境変化に対応する建設業のコンプライアンス」東建月報 2009年10月号1~2頁(2009) ※査読なし

② 楠茂樹「羅針盤なき競争主義から脱却し「競争の質」を追求する政策へ」『日経BP別冊MOOK:民主党政権の展望』(日経BP社)62~65頁(2009) ※査読なし

③ 楠茂樹「独禁法改正について:課徴金制度の強化を中心に(上)」コーポレート・コンプライアンス第19号160~175頁(2009) ※査読なし

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

楠茂樹 (KUSUNOKI SHIGEKI)  
上智大学・法学部・准教授  
研究者番号:70324598

### (2) 研究分担者

なし

### (3) 連携研究者

なし