

品確法による公共事業改革

～技術者魂を取り戻す道筋～

平成17年に制定された品確法が、平成26年について令和元年6月に再度改正された。その背景には公共事業の実務に携わる者たちのそれぞれの時代の問題意識があった。その意義と今後の展開について考えたい。

1. 平成17年品確法制定

品確法制定までは、法律上、わが国の公共調達には、予定価格を上限として一般競争入札により最も安い札を入れた者を落札者とするを原則とし、品質については規定がなかった。国と地方自治体それぞれの入札契約手続を規定する会計法と地方自治法に定められたこの原則は、フランス、イタリア等に倣って明治22年にわが国の会計法に取り入れられて以来変わっていない。契約時点で目的物が存在しない建設工事などにこの原則を適用するのは、過当競争によって品質低下を招くなど弊害が多い。そのためフランス、イタリアをはじめ多くの国では制度を見直し、交渉方式を含む多様な入札契約方式を用意している。

わが国では、明治以来の原則に従うことによる弊害が生じないように、法律上例外扱いの指名競争入札を用いて発注者が信頼する建設業者と契約するなどの運用を約90年にわたって行っていた。しかし、政界を巻き込んだ平成5年のゼネコン汚職を契機にそのような運用が許されなくなり、大規模な工事に一般競争入札を原則通り適用した。その後も談合事件が続いたこともあって、一般競争入札の適用が拡大され、発注者・設計者・施工者間の対話や技術力結集が疎かになる原因となった。

当時建設省で発注実務を担っていた技術者たち

は工事の品質確保に苦慮し、発注者の品質確保の責任が法に定められていないのはおかしいと考えた。それが自民党の有志議員の懇談会設立につながった。背景には、調整行為を談合とみなし厳罰に処する独禁法の強化が間近に迫っていた事情があった。これによって過当競争が起きると懸念されたことから、工事の品質確保という発注者の責任を盛り込んだ品確法が議員立法で制定された。

品確法によって価格と品質の総合評価により落札者が決まるようになれば、健全な競争環境が醸成されるのではないかと期待された。ところが現実には、入札参加者は品質だけでは勝てないと考え、価格競争が激化する事態となった。国土交通省は平成17年度下半期から総合評価落札方式を本格導入したが、改正独禁法が施行された平成18年1月頃から異常な低価格による落札が続発した。このため平成18年12月には、調査基準価格を下回る入札は施工体制が不十分と評価して排除するなどの強力なダンピング防止策を講じるに至り、異常な叩きあいは収まった。しかし、落札額は多くの場合に調査基準価格の直上にはり付く形となった。こうして建設業者の1件工事当りの利益率は低下し、公共事業予算削減の影響もあって業界の疲弊が続いた。これが建設産業の担い手不足に繋がったといえる。

2. 平成26年品確法改正

平成23年3月に東日本大震災が発生し、復旧・復興工事の需要が増大すると状況が一変した。入札する者がいない不調や、入札する者がいてもすべての札が予定価格を上回る不落が多発するよう

日本大学 危機管理学部 教授 **きの した せい や**
木 下 誠 也



になった。落札価格の上限を拘束する予定価格制度の弊害が目立つようになり、建設業界から予定価格の上限拘束を撤廃すべしとの要望が沸き起こった。しかし、上限をなくして下限だけを残すわけにはいかない。予定価格制度が廃止されると入札者が札入れの目安を失って需要減の際に際限ない安値競争となってしまふ。過当競争を防ぐためには、建設業者が下から積み上げた実行予算に基づいて札を入れ落札価格が決まる市場構造にならなければならない。

結局、平成26年の改正においては、予定価格の上限拘束を廃止するには至らなかったものの改善策が講じられた。すなわち、予定価格の設定にあたって建設業者が適正な利潤を確保できるよう、経済社会情勢の変化を勘案して市場の実態等を的確に反映した積算を行うこととされた。これにより予定価格制度の弊害が緩和されることとなった。この改正では、一部ではあるが交渉手続きが導入されたことも大きな成果であった。

3. 令和元年品確法改正

平成26年改正の後も熊本地震や平成30年豪雨など大災害が頻発し、災害対応の強化が求められた。また、働き方改革の推進や生産性向上が喫緊の課題となった。このような情勢を踏まえて、令和元年6月、品確法が再度改正された。災害時の緊急対応のための随意契約、指名競争入札等の活用、適正な工期の設定や工事の施工時期の平準化、ICT活用による生産性向上などが盛り込まれた。さらに、調査・設計の品質確保が明確に位置づけられた。

この改正法に基づいて政府により基本方針と運用指針が策定される。災害対応の随意契約や指名競争入札のほか、交渉方式や包括的な発注方式の適用、受注者の見積を活用する積算の導入などが拡大することを期待したい。それが民間の技術開発を促進し、健全な競争環境の醸成につながる。そして、発注者の体制を確保して調査・設計から施工・維持管理までの事業プロセス全体にわたる生産性を向上しなければならない。

4. 今後の課題と展望

さらなる改革の道筋としては、入札にあたって発注者が定める価格の上限や下限を推測するのではなく、建設業者が実行予算に基づいて落札する市場構造をつくることを目標にする必要がある。それにより予定価格制度の抜本見直しが可能となり、民間の技術開発意欲を高める健全な競争環境をつくることができる。建設市場が堅調で利益率が向上してくると業界は改革の意欲が減退しがちである。しかし、改革の手を緩めてしまうとこの変化の激しい時代に技術の進歩も日本の発展も覚束ない。今回の法改正にとどまることなく、受発注者双方がさらなる問題意識を持って品確法を進化させなければならない。発注者のマネジメント力を確保して事業プロセス全体にわたって発注者・設計者・施工者の技術力を結集することによって技術者魂を回復し、品質確保と生産性向上をさらに進める仕組みづくりが必要である。