

総合入札方式についての法と経済学的検討

徳島文理大学総合政策学部

松村 豊大

1. はじめに

本論は、公共事業契約の相手方選定方式として運用されている「総合入札方式」について、法と経済学の視点から検討を試みるものである。論の目的は、この選定方式が、交渉コストとしての取引費用を増加させているという批判に耐えうるような制度設計を試みることである。

まず、第二章では、公共政策についての「法と経済学」の最新の理論書である、常木淳(2012)『「法と経済学」による公共選択分析』に依拠しながら、より「良い」公共政策実現のための理論を、本論文に関連する範囲で抽出する。つぎに第三章では、いわゆる「総合入札」について、制度が取り入れられた経緯と、現行の（あるいは近未来の）制度について簡単に振り返りまとめる。

第四章では、それらの検討をふまえて、法と経済学の観点から、より適切な「総合入札制度」を提案する。

2. 「法と経済学」の理論

本章では、常木淳(2012)『「法と経済学」による公共選択分析』に依拠しながら、公共政策を制度設計する際に、考慮すべき事項を確認する。とくに、公共事業契約の相手方選定方式と関連の深い部分を中心に考察する。常木(2012)『「法と経済学」による公共選択分析』は、公共政策『分析』のために書かれた「法と経済学」の理論書であるといえる。以下にその概要を抽出する。

2.1 「公共政策分析」と日本国憲法第 13 条

常木淳(2012)によれば、「(日本国憲法) 第 13 条を、すべての国民は、それが社会的厚生(関数)の」値を低下させない限りにおいて、自らの効用を最大化するような選択の自由への権利が保障されるように、立法その他国政の上で最大限の配慮を受ける権利を有する」と更に具体的に解釈できる(p. 49)」と言う。これは、「公共の福祉に反しない限りにおいて」という憲法の文言を「具体的に」解釈したものであると述べ、憲法学における「二重の基準論」(精神的自由権と財産的自由権の制限を合理的かどうか判断する場合に、精神的自由権のほうがより厳密な審査を必要とする考え方)を用い、経済的自由権の議論に集中していく(前出:p. 54)。

しかしながら、この「公共の福祉」という言葉は、憲法第 12 条にも登場する。「国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれ（自由および権利）を利用する責任を負う」という表現である。また、法学においては、大谷ほか（2013）が述べるように、自由権を「国家からの自由」と「国家への自由」に分類し、資本主義の高度な発展が貧困や失業といった社会的矛盾を生み出し、生存権的基本権という「社会権」を歴史的にも承認している有力な立場がある（p. 50）。生活保護訴訟で有名な朝日訴訟や堀木訴訟は、生存権の条項は「プログラム規定」説であり、対象者に請求権を認めたものではないとするが、厚生大臣の裁量や立法府の裁量により措置を講じることはみとめている。このことは、いわゆる「税金」の再配分(=補償)によって、実現が求められているのは「公平」という価値であることを意味している。

経済的自由権を認め、営業の自由を完全に認めるとすれば、社会に害悪を及ぼし、他人を害する財の販売も自由である。具体的には覚せい剤のようなものが考えられる。覚せい剤を買って服用する（所持しているだけでは効用は生じない）と幻覚など常態とは異なる精神状態を生じ、服用した本人は効用を生じるかもしれない。しかし、その幻覚により他人を傷つけたりする危険性があるため、覚せい剤の売買は「規制」されているのであり、その規制が正当でないという者は多くはないだろう。

もともと、憲法第 99 条は、この憲法を擁護する義務を「天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員」に課しているだけであり、国民個人には、「守る」義務を課してはいないという解釈も成り立つが、それでは、経済学における人間の行動が議論の対象にならず、議論にならない。

確かに、常木（2012）のいうように、効率性と補償原理を組み合わせた公共政策分析の評価軸は、経済学の理論である HCP の説明により正当化できる。しかし、経済的自由権が憲法第 13 条により認められていることを「個々人は自らの効用を最大化するような自発的選択への自由に対する憲法上の保障(p. 50)」とすることには疑問がある。常木（2012）も認めるとおり「「公共の福祉」の概念は、日本の憲法学の通説でははるかに広い意味で把握されている(p. 51)」と考えるのが自然である。

筆者は、学生に対して「わがままを言って他人を傷つけたり迷惑をかけるようなことをしてはいけません。これが日本国憲法の述べている濫用を禁止している趣旨です」と説明している。決して大きくない国土でたくさんの人が生活をしていくときに、衝突が発生しないように、与えられた自由と言う人権を制限的に使う必要があるということである。やはり、すべての国民が自由に振舞うことで実現される効用の最大化を目指すのではなく、各自が事前に「がまん」をして、また「規制」にしたがうことで衝突をさけている社会を前提とするの

が、自然ではなかろうか。

2.2 HCP と「正当な補償」

HCP (仮説的補償原理、Hypothetical Compensation Principle 別名 カルドア・ヒックス基準) とは「ある政策を行った結果として、その政策と同時に適当な所得配分が行われればパレート改善が実現する場合、実際にはそのような所得再配分が行われなくとも、その政策は効率性の観点から正当化できる」という考え方である。常木 (2012) は、「HCP は効率性の実現において適切な価値基準であることを (3.3 項 HCP の説明がなされている) 論じたが、ここでの問題点は、HCP が富の個人間再配分を伴い、分配の公平性の基準と対立しうることを指摘している。平井 (1995) も、効用の個人間比較を前提としている、その政策を阻止するために、政策によって利益を得るものが、いくら払う用意があるかという点は、その人が金銭にいかなる効用を付するかと言う評価に依存し、その人の金銭所有量にも依存する、これは、パレート基準が回避しようとした効用比較を復活させることになる (p. 85) と批判する。

さらに、公共政策に必要な経費と、補償に必要な経費は、ともに公共部門が用意する必要があることから、この「財布が同じ」であるかぎり、公平性は解消されない。ただ、効率性の観点からの「パレート改善が実現する場合」正当化できるという点は間違いないだろう。

2.3 効率性と取引費用

常木 (2012) は、取引費用として、まったく同等なサービスを同費用で提供できる場合でも、制度の選択如何によってこれを提供するための制度の導入・維持・業務執行に要する費用に大幅な差異が存在しうる (p. 111) と指摘する。

もちろん、取引費用は、公共財 (行政サービス) の価値にふくまれず解消してしまうものであり、この費用が低ければよいということには異論はない。

2.4 完備契約の理論と道路サービスの民間委託

常木 (2012) は、公共サービスを具体例を用いて (1) 規制・許認可サービス、(2) 所得移転サービス、(3) 公営企業のサービス、(4) 公用物の国民の自由利用を原則として、国民に対して無償で提供する道路、公園、河川、政府が持つ公用物を用いて公務員による無償のサービスとしての外交・防衛、警察、消防、義務教育、という四つに類型化する (p. 126)。そして第四の類型について、公共サービスを「政府が国民に対して無償で供給する財・サービスであると定義し、経済合理的な供給手法を論ずるとする (同上 : p. 127)。

常木（2012）は、民間委託の基準として、「公共サービスを行政が自ら供給する代わりに、望ましい行政サービスの質・量、そのための生産費用など必要事項をすべて記載した契約を民間企業との間で締結すれば、行政自らが、サービスを提供することと同一の資源配分が実現可能である（p. 144）」とのべる。さらに、そのような完備契約ができない不完備契約の場合には、委託された民間企業には、質の低いサービスを供給し、費用を削減して利潤を得るような動機が存在するが、新技術の開発によって、より高額の請負価格を獲得できる可能性があったり、次の受注獲得をする確立が高まるといった評判効果があったりするので、品質低下の問題を緩和する（p. 144）という。

また、道路サービスについて、典型的な人工の公共用物であるとし、外注契約による不完備性も限定されるため、行政による適切な計画と公正な発注を前提として、道路の生産は民間の建設業者に発注される（同上：pp. 143-144）。

これらの常木の意見は、ほぼ全面的に肯首できる。ただ、道路建設においては、公共部門は、必要な機材や人員を手配できるだけの組織を持つことはまれであり、むしろ規模の経済が働かないため民間企業が建設するより高価になる。また公共部門自らが施工する「直営工事」という種類の施設維持などの小規模な作業においても、今日行われたい傾向にある。行政サービスの質・量を定める作業が設計であり、その内容を記載された書面が「仕様書」という契約書の一部であり、そのための生産費用が「予定価格」であると考えれば、競争入札によって、予定価格に近い価格で落札された場合に、完備契約により近くなると考えられる。

2.5 理論面のまとめ 公共事業の実施の相手方選定に当たって

(1) 競争入札制度 まず、事業実施費用の低減が図られるべきことは言うまでもない。そのために、適切な競争関係（=市場）を構築することが必要となる。ここで、契約の相手方を選定する際に用いられる「入札」という手段は、請負費用のみで競争する。最低落札価格や予定価格を決めずに入札することを考えれば、もっとも安い価格で応札したものが、相手方から代金を受け取り、財を提供する権利を得る。

この入札という仕組みは、落札に成功すれば財を提供する権利を得るので、失敗した場合は、それまでの努力や、適切な価格（それは落札者の適切な利潤を含む）を調査する作業はすべて取引費用として霧散する。

また、落札できなかった契約の相手方が存在するので、その点については、パレート最適を満たしていないばかりでなく、非落札者への補償も行われたいが、もっとも効率的な（公共部門として費用を提言できた）相手方選択方法となる。

(2) 品質 もっとも低い価格で落札した者と契約を締結した場合、問題は品質確保である。ここで品質とは、完成品が如何に良質なものであるかということである。契約書とその付属書である「仕様書」の内容がその判断基準である。この仕様書どおりに完成すれば、「完備契約」に近くなる。

(3) 主体の関係

公共部門、市民、請負企業の三主体の関係は図 2-1 のようになる



図 2-1 三主体の関係

公共部門が、企画設計して、公共財を利用者市民に供給する、という関係において、まず、公共事業で、公共財を製造する場合には、公共部門は「買い手」となり、請負企業は「売り手」となる（図 2-1 の左半分）。

完成後、その公共財を「供用」する場合には、公共部門が「売り手」となり、利用者市民が「買い手」となる（図 2-1 の右半分）。

どちらも「市場」によるは取引が可能であるが、本論で扱っている公共事業の契約の相手方の選択は、前者（図 2-1 の左半分）についての議論である。一般入札について考えると、まず、公共部門が、品質を決定し（設計図書の明示）、請負企業が落札予定価格を示す。その金額が、最も低い請負企業が落札者となり契約が成立する。請負企業が提示した価格は、その公共財の市場での価格ということになるはずである。

公共部門は、設計図書に基づき、設計金額の積算をおこなう。これは公共財のうち、市場価格による材料費と、標準的な労務工数に地域の労務単価を乗じたもの、機材損料、現場管理費、一般管理費などの合計が計算されたものである。この設計金額は、「公共部門が公共財を請負企業から『購入』するときの支払い意思額の上限である」と考えることができる。

なんらかの理由で、設計金額が漏洩したり、入札金額の相談（談合）が行われたりすると、落札金額は高止まりする。すなわち市場での価格より高い金額での取引となり、結果「非効率」を生じる。

3. 公共事業の契約相手方の選定について

3.1 公共事業の相手方の選定

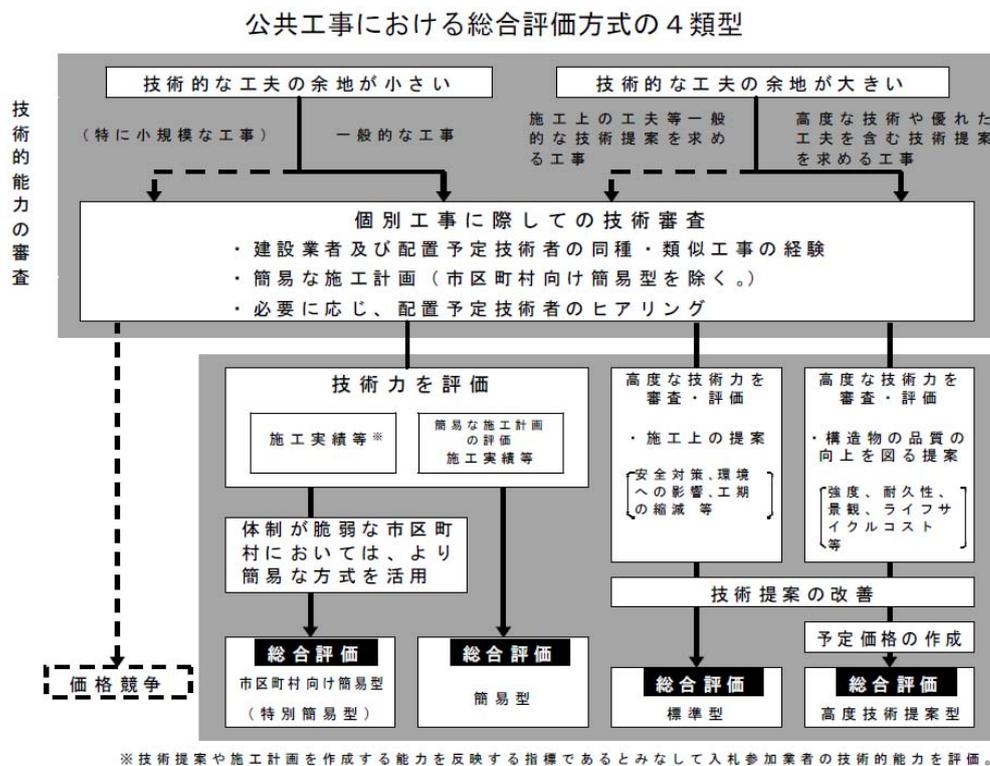
公共事業の契約者選定手続きにおいては、随意契約、指名競争入札、一般競争入札、プロポーザル方式など、契約金額によってさまざまな方式がある。また、PFI (Private Finance Initiative) という、公共財の供給と公共サービスの供給をあわせて行うという契約方式もある。

3.2 総合入札方式の概要

価格のみで決定する方法は、明確である一方で、過当競争がおこなわれるときには、低価格入札などがおこり、工事の成果である財の品質が保たれないという難点があることが知られている。

2005 年に制定された「公共工事の品質確保に関する法律」の下で、それ以後、国や地方公共団体で行われている「総合評価方式」とは、これまで価格競争一辺倒であった入札制度を大きく変更し、価格以外の要素を、入札金額に加味した形で契約の相手方を決定するという制度である。

「総合入札方式」は、落札金額に、工事施行能力や技術者評価などの価格以外の別の要素を取り入れて落札者（契約の相手方）を決定する方式である。工事規模（設計金額）の多寡と、工事における技術的工夫の余地の大小により、工事における技術的工夫工事施行能力や技術者評価などの別の要素を点数化して審査する方式が異なるのが一般的である。



横関 (2009) による。

3.3 先行研究

入札制度そのものの研究として、古くは、金本(1999)などがある。議論はこのころから進んでいないのではないかという見解もある。また、総合評価方式の導入初期において決定方法によって価格以外の部分の評価と落札順位が逆転することがあることを指摘したのものとして、駒井(2003)がある。最近のものとして、ミクロ経済学の理論を応用し、契約方式の選択法についての経済分析をおこなったものとして雨宮(2012)がある。ミクロ経済学の契約理論、取引に関する理論を用いた分析ゆえに、その方法論上やむを得ないのだが、発注者(自治体)と受注者(企業)の損得のみにこだわりすぎるきらいがある。本来の公共事業は、経済学の理論を用いても、競争性のある公共財をどのように価格決定してより市場競争を用いながら供給することであって、そのユーザ(地域住民)のメリットを考慮にいれない議論は難しい。安く契約できたから税金が節約できたから(予定価格に近い価格で契約することが自治体の予算をあますことなく執行するという目的であるとも論じておられるが)、地域住民の『勝ち』とはいえないと考える。

3.4 問題点と現状分析

これまでの先行研究での議論は、「発注者」対「受注者」のみの二者の枠組みで捕らえられているに過ぎないのではないか。すなわち「発注者」が仕事を「受注者」に与えるときの公平性、「発注者」が予算を無駄にしなかったか、といった観点からの問題の指摘に終わっているという点が疑問である。そもそも「公共事業」とは、市場で供給できないか、十分に供給されない財の供給手段であって、そこでは「公共財」の「買い手」である市民と「売り手」である公共部門が相互に満足すれば良い。「公共事業」の「受注者」は、単に仕事をするだけの「手段」となる。すなわち、市民と公共部門にとって最も良い施工企業を選定すれば事足りる。しかし、横関(2009)の指摘するように、「総合評価方式は企業の能力を生かすことを目的のひとつとしている」ことから、矛盾することとなる。

公共財の「買い手」である市民の満足も高める必要がある。そのためには、市場での取引を分析するミクロ経済学的手法より、経済の三主体の関係を考えるマクロ経済学的分析が重要となる。

(1)現行制度の特徴 「品確法」の制定以後、地方公共団体にもその制度は徐々に普及し、多くの地方公共団体で、総合入札方式の実施方針が定められ、価格以外の事項を考慮した落札者の決定が行われるようになった。一方、落札者の公正な決定に当たっては、地方公共団体の入札担当職員にも一定の知識が必要とされるため、一定の知識をもった民間人を「発注関係事務を適切に実施

することができる者」として活用する（品確法 第 15 条）地方公共団体も増加している。

一方、不良不適格業者の排除、地場産業育成、下請け企業等へのしわ寄せ防止策として「適切な地域要件の設定」も行われている。これは、2008 年 3 月の「公共工事の品質確保に関する関係省庁連絡会議申し合わせ」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000025891.pdf）に従うものである。地元優先発注へのこだわりがある地方公共団体にとっては、救世主ともいえる決定事項であろう。これにしたがって「営業所が市内にある場合に加点する」といった基準を設定することで、地元優先発注への道を閉ざされずに済んだ。しかし、地元企業が必ずしも優れた技術の持ち主であるという保証はない。

(2)制度の概要 地方公共団体が定める総合入札方式には①設計金額の高低により、価格以外の要素に対する評価割合を変化させる。②価格以外の要素としては「評価項目」「技術提案項目」があるといった特徴（共通ルール）がある。

一例として、「徳島県の総合評価落札方式の実施方針」より引用する。

(1) 施工能力審査型

「評価項目」①企業実績②配置予定技術者③地域貢献度④地域精通度

(2) 簡易型 設計金額 5 億円未満の技術的な工夫の余地が小さい工事

「評価項目」①簡易な施工計画②企業実績③配置予定技術者④地域貢献度⑤地域精通度

簡易な施工計画の例を図 3-1 に示す。

施工計画

商号又は名称

工 事 名 (XXXXXXXXXX 統合保育所新築工事

評価項目	施工上配慮すべき事項の適切性
具体的な施工計画	
本工事は第 2 種住居地域内に保育所を新築する工事である。本工事の敷地条件（住居が近接、近隣には小学校等があり通学や通勤で交通量が多い、前面道路が狭い等）をふまえた上で、住環境の観点から近隣に対する安全対策及び配慮を具体的に記述すること。	

図 3-1 簡易な施工計画

簡易な施工計画の評価項目としては、「施工上配慮すべき事項の適切性」「材料等の品質の確認方法管理方法の適切性」「施工上の課題への対応の適切性」「工程管理の適切性」があり、工事の内容によっていずれかが選ばれる。図 3-1 は、工事場所の周辺環境への影響を緩和することが「施工上配慮すべき事項」と判

(4)高度技術提案型 技術的工夫の余地が大きい工事において、発注者が示す標準的な仕様（標準案）に対し、環境の維持、交通の確保、安全対策、工期の短縮など社会的要請の高い特定の技術的課題について、構造上の工夫、特殊な施工方法などの高度な技術提案を求める。設計金額は「技術提案を基に作成される。

技術提案項目と評価項目は(3)標準型と同じである。

ここでは、二点の問題がある。(1)まず、例えば施工能力審査型は、予定価格 7000 万円未満、簡易型を予定価格 7000 万円以上 1 億円から 5 億円、とした場合（徳島市の例による）予定価格 2 億円の工事は、簡易型の手続きとなる。工場製作品が 1 億 8000 万円の特殊かつ高度な技術を要する物で、搬入・据付工事費が 2000 万円であっても、「技術力評価」は「現場の施工計画」によることとなる。この「公共財」の価値は、「工場製作品」がいかに安定して運転されるよう設計・製造されているかにかかっており、「据付技能」のよしあしで決まるものではないだろう。現行制度では、その部分を評価する仕組みでない。つまり、上図に示した「技術的な工夫の余地」の大小が、明確に審査されておらず、予定価格のみによるところが問題である。

さらに、施工計画や技術提案書の作成には、時間もコストも必要である。しかし、落札できなかつた場合は、この時間とコストは霧散する。すなわちこの作成にかかる費用は、相手方選定のための、「取引費用」にほかならない。さらにその施工計画の評価は、どうしても恣意的になる。キーワードが評価項目に当てはまるかという『解釈が』必要であったり、技術提案書も技術的事項の将来性まで見極めることは難しく、公共部門の担当者の理解の範囲内で収めざるをえない。

3.5 検討 評価尺度の設定

品確法の条文を確認し、つぎのふたつの視点で検討する。

(1)品確法の立法者意思・理念 品確法は、その第 1 条に「良質な社会資本の整備を通じて、豊かな国民生活の実現……」と立法目的をうたう。また第 3 条に基本理念として、「公共事業の品質が、……『現在及び将来の国民のために』確保されなければならない」と述べる。これは、公共部門の責務として、「良質な公共財の提供」（良質などという文言のあいまいさはあるが）を確認するとともに、「現在の国民のための」フローとしての公共財の役割、と将来の国民のための（公共事業のほとんどが建設国債で行われている現状に鑑みれば当然ともいえる）ストックとしての公共財の役割を求めているといえる。

(2)『フロー』としての公共財の品質 フロー、これはすなわち、公共部門が

強制的に徴収したお金を民間部門（企業・家計）へ戻すことを意味する。「企業評価」としては、地元企業に発注することで地域の雇用が改善する、防災協定を結んでいる企業は地域の安心を高める、といった評価が出来よう。また「施工計画」において、美しく工事現場を維持することは、周りの人の生活が豊かな心になる、安全確保を徹底することで周囲の住民が危険にさらされる確率が低下し、結果損失が減る、このような評価は、後に残る「ストック」としての公共財の品質にはほとんど関係なく、（公共事業代金は消費されて消失してしまうので）を「現在の現場国民のための」公共事業ということになる。どこの企業が受注して施工しているかは「施工看板に書いてある」ので、関心ある市民の目にさらされるといった市場的评价も期待できる。

(3)『ストック』としての公共財の品質　これは、建設された「モノ」そのものの役割である。維持管理が容易であったり、ライフサイクルコストが低減されたりすることが必要であり、施工精度が確保されており故障が少ない、また将来の利用者にとっての利便性である。これらを期待できるのは「技術者評価」であり『発注者と受注者の対話』である。

(4)法と経済学からの立場からの批判に耐えうるか　これは、非効率が発生していないか、取引費用の低減が図られているか、また公平性は担保されているかという観点である。

3.6 提案

「技術的工夫の余地の大小」を客観的に判断する方式を提案する。そのために、工事の設計金額の構成要素に着目し、構成比率によって「技術的工夫余地の大小」判断が出来るような制度を提案する。

(1)いわゆる4種類の区分については、予定価格のみによることなく、工事内容を加味したものとする。「ストック」の占める割合が多い工事は、標準型を採用し、受注者の知識と工夫をいかに。

(2)一律に、「企業評価」に地元優先事項を盛り込まず、予定価格内訳のフロー部分（現場管理費、一般管理費）とストック部分（材料・工賃、工場製作品）にわけて、重み付けした加点基準とする。

4. 「法と経済学」理論による再検討

評価の視点は、(1)効率的か(2)取引コストの低減が図られているか(3)公平性は担保されているか、の3点である。

4.1 効率性

まず、「地元優先事項」の削除である。このことは、よりいつそうの競争環境を整える働きがある。また、新規参入が容易になるので、予定価格漏洩や談合

といった危険性が下がり、競争による効率性の向上が期待される。

4.2 取引費用

公共部門が購入する公共財は、最終的には「ストック」となる部分である。入札、総合評価、そして契約手続きにかかる費用はすべて取引費用である。そればかりでなく『フロー』の部分でさえも取引費用となるとも考えられる。

ストック部分とフロー部分でそれぞれ「施工計画」「技術的課題」を審査することは、今の方法より煩雑になるため、取引費用は増加する。

4.3 公平性

HCPを適用すれば、政策によって損失を生じるものには補償が「必要」であるが、この場合、競争に敗れたために、公共事業費が割り当てられなかったということであり、公平性を阻害するものではない。

5. 総括

はじめに述べたように、法学と経済学の間には、その思考様式の違いがあり、なかなか生産的な議論は難しい。しかしながら「公共契約」の一種である、公共工事相手方の選択方式は、一定の「市場」での競争の要素をもっており、経済学的な「発想」を取り入れることは比較的容易である。

「品確法」そのものは改正される予定はないが、その運用にあたっては、より良い「公共財」を公共部門が購入できるよう配慮がされつつある。それらの動向をみながら、検討を継続したい。

【参考文献】

常木淳(2012)『「法と経済学」による公共政策分析』岩波書店

平井宜雄(1995)『法政策学(第二版)』有斐閣

大谷他(2013)『エッセンシャル法学』第六版 成文堂

宇佐美誠他(2010)『法学と経済学のあいだ』勁草書房

金本良嗣(1999)『日本の建設業』日本経済新聞社

雨宮健一郎(2012)「公共調達における契約方式選択の経済分析」法と経済学会2012年度全国大会予稿 http://www.jlea.jp/2012zy_zr/ZR12-12.pdf 参照

駒井正晶(2003)「PFI事業の事業者選定における価格と室の評価方法への総合政策的接近」総合政策学ワーキングペーパーシリーズ No.10 慶應義塾大学

なお、計画行政学会第 26 回全国大会でも報告がおこなわれたものである。
横関洋一（2009）「公共工事における入札制度改革の進展と課題」『立法と調査』
No.299 pp.90-103
「徳島県の総合評価落札方式の実施方針」
<http://www.pref.tokushima.jp/docs/2009091500183/>