
Quarterly "Urbanization" 2014 vol.3

季刊「都市化」2014 vol.3

「公共インフラ整備と官民連携 I」

公益財団法人 都市化研究公室理事長 光多長温

2015年3月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

公共インフラ整備と官民連携 I

2015年3月

公益財団法人都市化研究公室 理事長

光多長温

公共インフラ整備の一方策として、PFI(Private Financial Initiative)方式の導入が議論され始めたのは、1996年頃であった。当時、「失われた10年」ともいわれた時代で財政主導での景気回復が図られ、構造改革や財政規律問題も一時棚上げ状態であり、トンネルの出口が見えない環境の中にあつて、「老大国」イギリスで公共調達に新たな方式を導入することにより、経済自体も大きく変化したとのことを聞き、当時、何度か現地出張して調査し、これをわが国に適用する方策の検討を行った。

調査するにつれ、イギリスとわが国との公共調達に関する公共調達そのものの制度の違いが大きいと感じた。その中で、曲がりなりにも公共調達改革の一環として日本版PFI方式の導入が図られた。その後、紆余曲折を経て、PFI方式はPPP(Public Private Partnership)方式を含めて大きく変容しつつある。特に、地域創生が唱えられるに際して公共インフラ整備のあり方が再び問い直されようとしている。

そこで、ここで公共インフラ整備とその事業方式、改革の方向について何回かにわたって考えてみようと思う。今後、

1. わが国会計法における公共調達の経緯と特色
2. PFI/PPP方式の流れ
3. 海外のPFI/PPP方式の動向
4. 地域創生型PFI方式

という流れで述べてみることにしたい。今回は、会計法を中心とするわが国の公共調達制度の系譜及び特徴について考えてみることにしたい。

わが国会計法における公共調達の基本理念は入札制度である。入札制度は、請負代金額を決定するシステムであるとともに、発注者の契約相手方を選定するシステムである。この請負制度は江戸時代の請負制度をベースにしつつ、明治時代に当時のフランス、ベルギーの制度を参考にしつつ制度構築したものである。その後、この入札制度は様々な経緯を経るが、やはり、請負工事的側面がベースとなっている面は否定できず、依然として諸外国の公共調達制度とはかなり異なったものとなっている。以下、この間の経緯と現在の特徴と課題を述べる。

I. 経緯

1. 概要

わが国会計法における公共調達制度の流れは、概要、次のようにまとめられる。

明治時代に、江戸時代の請負工事をベースにヨーロッパ諸国の制度を参考にして一般競争入札をベースに制度構築されたが、種々の問題が起こり、指名競争入札および随意契約を順次拡大してきた。しかし、その中で談合問題が大きな問題となりこれに対応するために、公平性、公開性、競争性の確保が求められ、会計法のスキームは厳格なものに改定されてきた。公共調達制度の弾力化、効率化よりは、むしろ厳格化の方向が強められたとも言えよう。

1990年代のいわゆる失われた10年の時代には公共事業偏重の中、公共調達制度はリジッドなものであり続けるが、90年代後半から財政問題に端を発する公共調達制度見直しの中で、電子入札制度の導入、価格よりも工事内容に重点を移す品質確保面の体制整備、競争入札に質的要素を加味した総合評価方式の導入、更にはヨーロッパ型の新たな公共調達方式であるPFI法の導入等の種々の試みが行われており、「入札」と「調達」の関係をいかにするか、「仕様発注」と「性能発注」のバランス、「公平性」と「効率性」のバランス等が改めて問われている。

しかし、未だに欧米諸国に比べると依然として基本的には仕様発注の体系となっており、今後、根本的な改革が必要である。

2. 会計法における公共調達の経緯

わが国会計法は明治22年に成立し、その後、大正9年、戦後と大きな改革が行われている。それに合わせて、会計法における公共調達制度も変遷を経ている。以下、その経緯を見ることとする。

① 明治22年会計法

明治22年会計法の内容を理解するには、明治維新後のわが国行財政制度が構築される背景を見ておく必要がある。

1868年、欧州に倣い三権分立が制定され、立法を司る議政官、行政を司る行政官、司法を司る刑法官が任命された。その後、1871年、廃藩置県が実施され、その中で地方制度について「郡県」と「封建」のいずれに立つかの議論が国を挙げて行われた。郡県は集権体制（中国春秋戦国時代を経て統一者となった秦の集権国家体制）、封建とは割拠的な分権的体制（中国周王朝の割拠的な分権的体制）を表象した。この中で薩摩が封建、長州が郡県を主張した経緯がある。当初は、幕藩体制を継承した形での郡県制度の論が強かったが、天皇統治のもとで、その統治の下にある国土と人民は直接

に天皇に帰属するという「王土王民思想」もあって次第に郡県制度の方が強くなってきた。また、積極的対外政策推進するという立場からも郡県肯定論が強くなった。

他方、租税制度も明治6年の地租改正をベースに構築されたが、基本的には国税中心の税制体系として構築され、行財政制度は中央集権的な色彩を強く帯びることとなった。1878年（明治11年）の地方三新法を経て、明治21年市制・町村制が公布、1890年（明治23年）の府県制・郡制が確立したが、この間、官有財産管理問題が起こる。即ち、官有不動産を官有財産局が管理するか、内務・農商務両省に分有されている官有林野・農地を大蔵省の下に一元化して統括すべきか、市町に分与させるかの問題である。大蔵省及び法制局は内務省・農商務省が進める「官有林野払下」に反対したが、その理由は地方自治体に払い下げた場合、管理上の難点が多すぎて、結局市町村の経済基盤の強化に結び付かないこと、及び結局官有財産の管理が不十分となり粗雑を来したり、または市町からの勝手な伐採及び地域政治関係の介入の危険性があるというものであった。この議論は、薩長間の問題及び前述の郡県・封建制度問題と結びついて大きな議論となった。大蔵省は「官有財産管理法」を制定して大蔵省による一括管理を主張し、農商務省及び内務省は両省主導型管理を唱えた。結局、官有地払下げを主張する側の井上馨農商務大臣に一任されたが、大蔵省は一貫して官有地払い下げに反対の立場を取り、この問題を会計法制定の過程でとらえ、官有財産の管理処分を実質的に大蔵省の権限下に置くこととし、会計法も官有地処分には厳しい手続きを取る体系となった。

これらの背景の中で明治22年に制定された会計法¹は、国の全面的な主導がその考え方の基本となっている。

明治会計法における公共調達の基本は、江戸時代からの請負制度とヨーロッパの公共調達制度の導入との混合からなると考えられる。江戸時代からの請負工事とは、河川改修、干拓等の土木工事は官からの直営施工で行われていたものをいう。

他方、当時大蔵省が調査した欧米各国の公共調達の調査の中では、フランス、ベルギー、イタリアの会計法を参考にしたと言われている²。当時のフランス会計法では、一部例外的に指名競争入札は規定されていたものの一般競争入札を基本としていた。

¹ なお、会計法制定と同年に発布された大日本帝国憲法との整合については立法の過程を含め全く配慮されていない。

² ドイツ、アメリカは連邦制又は共和制ということで参考にしなかったと言われている、わが国民法もフランスポアソナール民法を基本として作られた。なお、フランスにおいて17世紀から公共調達において競争入札方式が適用されており、1806年にナポレオンが最初の政府調達法を制定し、その後1836・1837年に中央および地方で競争入札が義務付けられた。わが国会計法はこのフランス会計法を明治維新時代の考え方を取り入れたものである。なお、フランスは1892年以降、会計法の改正が行われ交渉方式も導入しているが、この時期はわが国との関係は途絶していた。

また、「最高値または最低値を予定するときは～」という規定があり、わが国で予定価格を作成して契約額の上下限を規定する制度はこれを参考にしたと言われている³。当時、わが国では請負制度の歴史もあり、官側が工事費用積算能力を持っていたこともこれを可能にした。なお、最低制限価格はこの段階では特に制定されていない。このような、江戸時代以来のわが国の工事請負制度をベースとして、フランス・ベルギー・イタリアの公共調達制度を組み合わせたものがわが国公共調達の基本となっている⁴。

会計法制定以前の官庁工事においては陸海空軍の工事を始めとして特命方式が基本であったために、会計法制定に伴う一般競争入札は大きな混乱を招いた⁵。従って、この後、一般競争入札の弊害をいかに緩和していくかがわが国会計法の大きな課題となってくることとなる。

このような弊害に対処するため、1900年（明治33年）に一部指名競争入札⁶を導入することを可能とする勅令が発せられ、また1902年（明治35年）に談合を排除する規定が挿入された。しかし、現実には、相変わらず「入れ札屋」が闊歩し、談合事件は頻発した。

② 大正10年改正

上記のような現状に対応するため、1921年（大正10年）の会計法の大幅な改正に合わせて、公共調達方式も大きな改正が行われ、「客観的事由に基づく場合を列挙し、これに該当する場合」及び「一般競争入札によることが不利と認める場合」においては指名競争入札と随意契約を導入することが明記された。そして、現実には、殆どの公共工事で指名競争入札を採用されるよう誘導した。但し、大正11年会計規則においては、被指名者数は5名以上とすることが望ましいとしていた。このため、実質的

³ フランスでは義務付けられていなかった上限拘束性予定価格が導入された経緯は、江戸時代の請負制度において類似のスキームが導入されていたこと、政府直営工事が多く、行政が工事費用の積算能力を持っていたこと等が挙げられる。

⁴ 一般競争入札と予定価格導入の背景には、1880年代からの官営工場・鉱山の不当低価格払い下げ問題がある。そこで、政府は官有物の払い下げは全て入札によること、その際、最低落札価格を定めることを決めた。これが一般競争入札と予定価格設定の一つの遠因ともなっている。

⁵ 一般競争入札においては、「入れ札」的な面があり、入札屋と称する常連により行われ、三井三菱等高度の技術を持った商人は参加を忌避した。また、価格のみで決められ、業者決定後に具体的な工事の協議が行われていたとも言われ、官庁側は業者の施工能力等を勘案して業者決定ができないため、履行の確実性を欠くものであった。

⁶ このわが国における指名競争入札の性格は未だに不明確である。元来法律上の制度ではなかったために、競争入札の範疇に属するとする説と随意契約の一態様であるとする説、更にはこの両者に属しない特殊な競争であるとする説に分かれていた。現在の指名競争入札の現実には、参加者を（工事実績等）一定の基準で厳正に選定している場合と、かなり排除型指名が行われているケースも多い。

には随意契約の方が明治 33 年法指名競争入札に近いと考えられ、随意契約の方が広く用いられていた。

③ 戦後の改革

戦時中は、殆どの工事が特命発注され、談合も常態化していたとも言われる公共事業発注について、GHQ の指導の下、アメリカ型の公共発注スキームを参考とした改革が実施された。特に、戦後、間もない時には占領軍からの特需が公共事業の中で大きな割合を占めていた事も影響している。1947 年（昭和 22 年）に発足した特別調達庁と GHQ 間で様々なやりとりが行われつつわが国戦後の公共調達のスキームが構築されていった。

例えば、契約金額の確定問題である。戦前までの公共事業においては、競争入札により請負金額を確定しその後に工事を着手することは例外であり、工事着工後に概算払契約を締結することはまだしも良い方で、工事完成後の精算の段階で初めて契約を締結することが常態となっていた。これに対して、1946 年（昭和 21 年）「政府契約の特例に関する法律」において、政府が適正と認める期間内に、政府が適正と認める金額を指定した時は、その金額を以て確定支払額とすると定めた。

次に、入札方法であるが、GHQ はアメリカ流の、（現在議論されている）競争的対話に近いスキームを提示したが、急激な改革にはわが国政府側からの反対が強く、結局実施されなかった。但し、可能な限り「指名競争入札又は随意契約は、一般競争入札に付すことが不利と認められる」場合に限定されることとなる。この際の「不利」という基準は極めて厳格に解釈され、公共調達は原則として一般競争入札に逆戻りすることとなる。但し、明治期のような一般競争入札における混乱に鑑み、占領軍が発注する工事を含めて指名競争入札が主流になった⁷。しかし、これが新たな問題を惹起することとなる。特に、談合組織が復活し、戦後の公共調達における構造問題となる。

予定価格制度については、アメリカには予定価格制度のようなものは存在せず、GHQ からは実質的な予定価格制度撤廃指示が出されたが、日本側は種々反論し、最終的には 1950 年の「終戦処理事業等による調達に対する方針について」において、「占領軍の調達のための政府契約において業者の見積もりないし価格が政府の予定価格を超えるため落札者を得ることができなかつた場合には、最低の見積もりないし入札価格をもって政府予定価格とする」として、実質的には引き続き継続することとなった、予定価格制度存続は、官製談合（何らかの形で公共が関与している）という問題を惹起することとなる。

⁷ 現実的には、戦時中にはほとんどが特命契約、随意契約であったために、これらの競争を経由しない入札方式から、競争関係を導入したとも言えるであろう。

結局、GHQ の公共調達改革はそれほどの大きな変革を実現せず、明治時代からの（指名競争入札と予定価格制度を軸とする）請負工事の伝統を基本的には継続することとなる。その後、戦後の公共調達方式は数次の改革を伴っていくが、その主なものは（公共調達の効率化というよりは）談合対策であることが特徴であった。

まず、安値受注問題への対応として、1961年（昭和36年）会計法の一部改正が行われ、「低入札価格調査制度」が制度化された。これは、工事の品質を保持するための方策であり、概ね、最低落札価格を予定価格の1/2から8/10の範囲内とすることとした⁸。また、同年、価格以外の落札基準が設定された。これは、特に調査委託業務のように価格のみならず一定の品質が要求される案件に関するものであり、落札基準として価格要素以外の基準も許されることとなった。

その後の公共調達制度問題は談合問題への対処が過半を占めていたと言っても過言ではない。多くの談合事件、関係者の逮捕等が世の中を騒がせた。この談合問題には主として1947年（昭和22年）に発足した公正取引委員会が行う独禁法対策として位置づけられ、会計法の問題の枠外であったが、会計法サイドの対応としては、一般競争入札への傾斜（随意契約の排除）ということであろう。特に、この動きは1994年のWTO政府調達に関する協定が発効した段階で強くなった。特に、外国建設業者の参加に関して問題となったのは、指名競争入札の参加資格基準である。日本での工事実績、不祥事の有無等、大きな関心事になったが、現状でも、曖昧なままで終わっている。

そして、1994年、公共工事を所管する建設省、運輸省、農林水産省の3省を中心として「公共工事の品質確保」に関する行動指針がまとめられた。この動きは2005年の「公共工事の品質確保の促進に関する法律」に繋がっていく。この品質確保のためには価格と質を総合的に評価する、いわゆる「総合評価方式」が実施に移されることとなった。また、1999年いわゆるPFI法が施行され、仕様発注から性能発注への一方策が構築されたが、予算制度の改革とも連動しているとは言えず、基本的に公共調達のスキームを変えることにはなっていないのが現状である。

これら会計法の改正は、請負制度、仕様発注、予定価格制度の枠内⁹で行われる限り、世界の動きとはかけ離れたものとならざるを得ないであろう。公共発注を根本的に見直し、効率性と競争性を導入しつつ透明性を高めていくことが必要であろう。

⁸ 最低落札価格に関して時に極めて低い価格が提示されたこともあり、むしろ建設業界から（品質保持という名目で）何らかの形で最低価格に歯止めをかけて欲しいとの要望があったとも言われる。

⁹ 更に、これらを支える膨大な官庁営繕部隊の存在も大きな問題であろう。

II. 特徴と方向

わが国会計法における公共調達のスキームは、100年以上にわたる歴史を持つ重構造となっており、簡単に改革されることは極めて困難とも言えよう。その中で、わが国会計法における公共調達の特徴として、当面、次の点を考えていく必要がある。

1. 公共調達への基本理念の確立と法体系の整備

公共調達についての基本理念は何か。明治時代以降、請負制度の上に、公平性、競争性が付け加えられたいびつな制度となっているのではないだろうか。わが国会計法における公共調達のベースとなっている請負制度は発注者側と受注者側が上下関係になる面が強く、この面から会計法に位置づけられている面がある。この中で、効率的な制度構築を行うことはなかなか難しい。納税者を主役として、効率性、効果性、透明性を担保する方策を考える必要がある。そのためには、別途の法体系を構築する必要があるのではないかと考えられる。

会計法は、国の資金のやり取りを客観的かつ正確に処理する法である。それと公共調達は異質な面を含むとも言える。やはり、「公共調達法」というべき新たな法体系を構築すべきであろう。そもそも、会計法は主として収入支出に関する手続き、即ち金銭会計を中心にその他財産価値の移動増減となる諸手続きについて定めている。他方、公共調達において国が行う契約については、その行為の性質から私法上の契約と公法上の契約とが併存している。私法上の契約は複数の当事者間の意思の合致によって成立するが、その当事者は常に対等の立場に置かれることを前提とする。他方、公法上の契約は国が統治権の主体として相手方よりは優位な立場において締結するものであり多くの場合はその取扱い基準や手続きが定められている。会計法第4章の「契約」とは国が統治権の主体としての立場ではなく私人と対等の立場において締結する私法上の契約であり、公法上の契約は含まないと解されている¹⁰。

また、諸外国の入札契約制度で買入れと売り払いを同じ取り扱いをしている国は少ない。更に、諸外国においては、物品、工事、サービス等、買入れの目的物の性質に応じて様々な入札契約制度が用意されている。わが国においても、売り払いは会計法の枠内で処理し、買入れ（公共調達）に焦点を当てて特別立法を作ることも考えられよう。

他方、公共調達が効率性を求める傾向があること、公共選択論にみるように公共の行為が私人・企業の行為とどの程度差別されるべきかについて大きな変化が起こっていることから、公的金融関係の処理を目的とする会計法において公共調達を規定す

¹⁰ 勿論、手続き上は会計法上の手続きによって行わなければならないから、実際上は完全に私人の場合と同一とは言えない。

ることはすぐわなくなっているのではないかと考えられる。公共調達および売り払いについての予算制度上の制約については、次項に述べるように予算制度の方を変えるべきではないかと考えられる。

2. 財政制度の見直し

わが国のように公共発注において効率性を実現したとしても予算に直接的な効果がない予算制度である限り、改革は難しい。統合予算、複数年度予算がその前提となるであろう。統合予算を実施しているイギリス政府調達部門の責任者が、「調達を効率的に行うことにより、他の業務を更にやれることとなる」と言っていたこともこの背景にある。

3. 仕様発注から性能発注へ

わが国における公共調達の基本となる仕様発注と予定価格設定は、政府部門（及び地方政府部門）に膨大な官庁営繕部隊を擁することとなっている。しかも、各省縦割りの組織形態となっている面も見受けられる。勿論、仕様発注が相応しい分野も勿論多い。しかし、技術の高度化から行政サイドで仕様設計を行うことはかなり限定されつつある。何を整備するかを明確にし、その仕様については、民間からの提案を軸にして選定すべきであろう。この際、次の二つが前提条件となる。

①対話の実施

この仕様発注から性能をベースに民間からの提案を受けてその中で評価していくとすれば発注者と受注者（提案者）との間に競争性と公平性と情報管理を担保した対話が必要である。VE(Value Engineering)では不十分である。特に、わが国のVEは事後VEとなっており選定過程における提案型VEとなっていない。

②公共サイドの体制整備

これらアクティブでかつ民間と競争的対話を行える公共サイドの体制整備が必要である。従来型のマニュアル依存型の行政マンでは難しい。英米の場合、民間からの人材投入が多い。わが国において急にこれを模倣することは、公務員制度改革とも関連し直ちには難しいが、当面は行政内部でこれら人材をプールし育てていくことが必要であろう¹¹。

¹¹ 従来の官庁営繕とは異なった公共調達専門職を創設することも一案であろう。

4. CM方式の導入

受注者側のゼネコンなる存在も改革する必要があるだろう。工事と管理とを同一企業で担うことは緊張状態に欠けることとなる。欧米で行われているCM（Construction Management）方式を導入し、施工と管理とを分離することも必要であろう。わが国でいくつかのCM方式を適用したプロジェクトもあるが、あくまで官製CMの域を出ていないのが現状である。勿論、CMRを育てていくことも必要であるが、実現できないことではない。

5. 予定価格の上限拘束性廃止

上限拘束性（Ceiling性）を持つ予定価格を維持しているのは先進国では日本だけである。この予定価格性には多くの課題があることが指摘されているが、未だに廃止されていない。地方自治体では総合評価方式においては、現実的には予定価格を公表しているが、これはまた価格競争性を実質的になくすという新たな問題を惹起している。予定価格を超える応札でも失格にせず、むしろ価格提案を包含し、質的提案との整合性を明確にチェックしていくことが必要であろう。

予定価格については、価格変動に対応できない、予定価格の積算に多大のコストがかかる、施工の実態が充分反映されない、新工法の可能性を反映できない、予定価格と入札価格との近接性から外国企業には理解し難いこと等の課題が指摘されているが、なぜ廃止されないのでしょうか。当面、これを廃止することから始めて見ても効果があるのではないか¹²。

（以上）

¹² 海外では、技術力を重視する工事については、二封筒方式、即ち、技術札で企業を選別した上で価格札を開封して受注者を決定する方式を適用している例も多い。