

国の契約における権限・責任・職務分担のあり方^{*1}

―「交渉」と「分割発注」を例として―

神田秀樹^{*2}

大前孝太郎^{*3}

高野寿也^{*4}

要 約

本稿は、政府調達制度における権限・責任・職務分担のあり方について検討をし、誰がいつ裁量を発揮すべきかについて、内部統制の観点から新しい視点を提示することを目的とする。

我が国の政府調達制度は、明治以来、一般競争入札を原則としてきた。この制度は「誰でもが参加できる」ため「安かろう悪かろう」と敬遠され、その実務は指名競争入札が中心であった。昭和36年に会計法が改正され、一般競争入札の参加者を制限し、適正な履行を確保するために監督・検査の制度が整備された。これは、いわば事前規制(指名)から事後規制(監督・検査)へという規制緩和を先取りした改正であったが、実務ではこの改正を無視するかのよう指名競争入札中心の運用がなされ続けた。また、昭和41年に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が施行され、中小企業が落札しやすいよう、実務において発注単位を細かく分割することが幅広く行われるようになった。

指名競争入札では、どの業者を指名するかは発注官庁の裁量に任されていた。発注単位も発注官庁の裁量に任せられ、発注官庁が自由に分割することができた。指名により入札者の数が抑えられ、また、分割発注により非効率な零細中小企業でも受注することができ、コスト高と汚職や談合が指摘されるようになった。

平成になってからの規制緩和・規制改革においては、「一般競争入札の拡大」により発注官庁の裁量を小さくし、一方で「監督・検査の外部委託の推進」や「交渉の導入」による民間の技術力の活用により、適正な履行を確保しようとした。また、「公正性・経済合理性の確保」として「中小企業向け契約目標のあり方の見直し」や「分割発注の運用改善」を掲げた。

本稿は、これらの経緯を説明したのち、「交渉」と「分割発注」を例に取り上げて、近年、組織の設計・運営のスタンダードとなっている「内部統制」を参考にしつつ、若干の制度改革提案を行う。

*1 本特集号の企画当初、貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所顧問から貴重な示唆をいただいた。また、予算編成で多忙な中、筆者らの素朴な質問に辛抱強く答えていただいた財務省主計局法規課の方々や財務省で開催された論文検討会議に参加し議論をしてくださった方々にお礼申し上げる。さらに、首都大学東京・都市教養学部・白石賢教授(平成20年まで内閣府)から有益なコメントをいただいた。

*2 東京大学大学院法学政治学研究科教授。平成13年4月から平成16年3月まで総合規制改革会議委員。平成16年4月から平成19年1月まで規制改革・民間開放推進会議委員。

*3 慶應義塾大学総合政策学部非常勤講師(平成22年3月まで同学部准教授)。平成13年1月から平成21年5月まで内閣官房企画官等。

*4 財務省財務総合政策研究所客員研究員。平成13年1月から平成14年6月まで内閣府参事官補佐。

I. はじめに

本稿は、政府調達制度を規制緩和・規制改革の流れの中で捉え、国の契約における権限・責任・職務分担のあり方について検討をし、誰がいつ裁量を発揮すべきかについて、内部統制の観点から新しい視点を提示することを目的とする。

まず規制緩和・規制改革以前の会計法改正について説明し、次に規制緩和・規制改革の議論における政府調達制度の取扱いについての経緯をまとめ、さらに、その中から、特に、「交渉（negotiation）」と「分割発注」を例に取り上げて、国が広く納税者の代理人として貫くべき原則、すなわち経済性原則と公正性原則に関する基本

的な視点を整理する。なお、経済やマネジメントを専門とする者も読者として想定し、基本的な法制度についても詳しく言及する¹⁾。

本稿の問題関心からすれば、「交渉」と「分割発注」においては、いずれも各省各庁の職員の裁量を各省各庁の長が組織内部でいかに統制するのかがという問題がキーポイントである。異なるのは、「交渉」では発注機関が調達案件を公告した後における職員の裁量が問題となるのに対して、「分割発注」では発注機関が調達案件を公告する前における職員の裁量が問題となることにある²⁾。

II. 規制緩和・規制改革以前の会計法改正

「交渉」と「分割発注」について論じる前に、議論の前提として一般競争入札を原則とする会計法の基本的枠組みについて概観する。第Ⅲ章で規制緩和・規制改革における議論の経緯を述べるが、特に事前規制から事後規制へ（典型的には「指名」から「監督・検査」へ）という制

度改革の方向性は、規制緩和・規制改革で初めて登場したものではなく、昭和36年の会計法改正が嚆矢であることに留意する必要がある。

II-1. 一般競争入札を巡る経緯

一般競争とは、「不特定多数の者の間で競争

1) 例えば、一般競争入札は「誰でもが参加できる」とものと誤解されており、その誤解を前提に様々な議論が展開されているが、実は半世紀前に「誰でもが参加できる」とものではなくなっている。このように誤解されがちな事柄について、本稿では丁寧に記述することとした。専門家が読むと冗長と思われるかもしれないが、制度の趣旨を明らかにするためである。

2) 例えば、ある道路建設が決まったとする。その道路建設を発注機関が調達案件として公告した後、採用される技術を発注機関と入札参加者との相互作用によって決めるのが「交渉」である。その道路建設をひとつの調達案件として公告するか又は複数の区間に分割して複数の調達案件として公告するかを決めるのが「分割発注」である。なお、「調達案件」そのものを交渉の対象とすること——A 島と B 島を結ぶ橋梁建設が公告された後、発注機関と入札参加者との交渉によって海底トンネル建設の方が安くできることが判明し、最終的には海底トンネル建設として契約するような場合——は、本稿では検討の対象とはしない。

させ、契約主体にとって最も有利な条件を提供する者との間において契約する方式」³⁾である。せりも一般競争の一種であるが、制度上は例外であり、また、実務上も一般競争と言えば入札である。したがって、ここでは一般競争入札という用語を使うこととする。

一般競争入札が我が国契約方式の原則として法律をもって採用されたのは、明治22年、明治憲法発布と同時に憲法付属法として公布された会計法(以下「明治会計法」)においてである。一般競争入札が原則として採用されたのは、19世紀当時の西欧諸国の会計制度に範を取ったもので、当時の西欧諸国における制度の根底にあったものは、政府の消費が納税者の負担において行われることから、納税者の機会均等と公正な処理をなすべしとの思想であった⁴⁾。一般競争入札には不信用不誠実な者が参加する可能性が懸念されたため、各省の省令をもって一定の資格制限を設けることとしたが、実際には各省が時宜に適した措置をとらないまま、明治33年、勅令において競争参加者をあらかじめ指定して制限し、制限された範囲内の者によって競争入札に付するいわゆる指名競争入札が創設された。この指名競争入札の創設により、一般競争入札はさほど活用されない状況となってしまった⁵⁾。この状況は「契約事務職員の努力不足に帰せられるべき点もある」と指摘されている⁶⁾。

その後、大正11年、従前各省大臣が必要に応じて個別に定めてきた一般競争入札に参加する

者の資格を、大蔵大臣が典型的に集成し、大蔵省令をもって一般競争入札の基本的資格を定め、各省大臣はこれにより難い特別の理由がある場合には大蔵大臣に協議して、これと異なる定めができることとされたが、指名競争入札中心の運用は変わらなかった。

昭和36年の会計法改正(昭和37年施行)においては、一般競争入札への参加資格は政令で定めることとされ、これにより「従来一般競争の最大の欠点といわれた不信用不誠実の者の参加は、以上の資格に関する規定の整備によって解消されるべきものである」⁷⁾とされ、「不誠実不信用な者の排除を期することができることになったのであるから、今後その実行についての努力を期待するもの」⁸⁾、「これが今次の改正によって新しく創設された制限付一般競争入札ともいべき方式」⁹⁾であった。

翌昭和37年、改正会計法の施行に合わせて予算決算及び会計令(以下「予決令」と略す)も改正され、改正後の予決令においては、一般競争入札について相当精緻な内容の資格を定め、その審査制度を確立し、不誠実不信用の者を排除できることとなったため¹⁰⁾、もはや一般競争入札は「誰でもが参加できる」ものではなくなった。

Ⅱ－２．監督・検査を巡る議論

精緻な手続によって最適と思われる相手方を選定することができても、その者の給付が完全でなければ、その契約は失敗であったと言わざるをえない。監督・検査は、契約内容の適正な

3) 碓井光明『公共契約法精義』(信山社、平成17年)(以下「碓井・精義」)65頁。

4) 米田一男『官庁契約法精解』(大蔵財務協会、昭和38年)(以下「米田・精解」)71頁、兵藤廣治『契約法精解』(大蔵財務協会、昭和61年)(以下「兵藤・精解」)38頁、福田淳一編『平成19年改訂版 会計法精解』(大蔵財務協会、平成19年)(以下「福田・精解」)429頁。

5) 中央建設業審議会建議「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」(平成5年12月12日)(以下、「中建審・改革」)一(2)は、「我が国においては、明治33年の指名競争方式の創設から数えれば約90年、公共工事の入札・契約制度としては、指名競争方式を基本としてきた」と会計法の原則を長らく無視してきたことを明言している。

6) 米田・精解77頁。

7) 米田・精解120頁。

8) 米田・精解78頁。同旨、兵藤・精解62頁。

9) 米田・精解117頁、兵藤・精解62頁。

10) 兵藤・精解119頁。

実現についての必要な手段であって、時点に差があるが、両者の意図するところは同一である。監督は工事又は製造等の契約について、契約内容の適正な実現のため相手方の履行途中において立会い、指示等の干渉をすることであり、検査は相手方の履行の最終段階における給付内容の適否の確認である¹¹⁾。

各省各庁が契約を締結した後において、その契約の適正な履行を図ることは、本来その各省各庁の職務に属することであり、そのために必要な措置を講じる義務がある。ところが、各省各庁における実情は、監督・検査(当時は検収事務と呼ばれていた)よりも、入札に先立ちまずは契約の相手方として適当な者の候補を指名することに重きが置かれ¹²⁾、検収事務は疎かであった。各省各庁における検収事務の不適正な事例は、主として実行上の不備を前提としているが、反面制度上の問題もないとはいえないという反省に立ち¹³⁾、制限付一般競争入札が創設された昭和36年会計法改正に当たって、制度上、監督・検査の規定が置かれた。もちろん、制度上の規定が置かれても実行不可能なものでは意味がない。一般競争入札では適正な履行が確保されず大変なことになるとする論者の主張の背景には、契約実務に携わる会計課職員の人数も能力も限られており、契約履行中の監督や契約終了時の検査を行うことは実際上困難であるという認識があると思われる。昭和36年改正会計法においては、第29条の11第4項で会計課以外の職員や他の省庁の職員に監督・検査を行わせることができると規定している。これにより人数面の問題は容易に解決し、また、会計課職員の多くは事務官であるが会計課以外の技官を監督・検査に従事させることにより、能力面の問題もほとんど解決することができる。以上は国

の職員によって行う監督・検査であるが、昭和36年改正会計法第29条の11第5項においては、以上のほか、国の職員以外の者に監督・検査を委託して行わせることができると規定している。科学技術の進歩により、監督・検査の実施には専門的な知識・技能を必要とすることが多くなり、国の職員によって行うことが困難であるもの、また困難でないまでも委託して行わせることが監督・検査の完璧を期する上に必要なものがある。このような場合においては、専門家の知識技能に依存することが適当であるから昭和36年会計法改正においてその途を開いたものである。これらの改正による監督・検査を実施すれば、一般競争入札は、適正な履行が確保されないもの、いわゆる「安かろう悪かろう」ではなくなった¹⁴⁾。

Ⅱ－3. 一般競争入札の基準額の引下げを巡る議論

一般競争入札の基準額(ある一定金額以上の調達是指名競争入札ではなく一般競争入札を行わなければならないとする一定金額のこと)は、会計法や政府調達協定には存在しない概念である。したがって、厳密には会計法について述べる第Ⅱ章には含めることは適切ではないが、会計法の例外である指名競争入札から原則である一般競争入札への移行は、会計法の運用にとって重要なので、ここで述べることにする。

平成6年以前は、公共工事の入札方式として一般競争入札はほとんど採用されておらず、指名競争入札が大部分を占めていた。しかし、平成5年前後に公共工事の指名競争入札を巡る不祥事が続発したことから、公共工事入札の運用改善が強く求められ、平成5年12月21日に中央建設業審議会が「公共事業そのものに対する国

11)米田・精解381頁、兵藤・精解233頁・236-237頁、福田・精解626頁・632頁。

12)不適正な履行を行った者は次回以降指名しないという暗黙の前提があったものと思われる。

13)昭和36年改正以前の会計法には監督・検査を実施しなければならないという規定はなく、各省各庁における慣行によって行われていたに過ぎなかった。米田・精解380頁、兵藤・精解234頁。

14)「落札価格と工事の質、「国発注」も無関係 国交省の主張覆す…1万余件の分析」(東京読売新聞朝刊、平成17年7月16日)では、京都大学経済研究所佐和隆光所長(当時)の分析と慶應義塾大学商学部跡田直澄教授(当時)の分析が紹介され、価格と品質はほとんど関係がないと結論付けられている。

民の信頼が著しく損なわれるに至った」という認識の下、「一般競争方式を本格的に採用する 때가来た」と建議した¹⁵⁾。当時はガット・ウルグアイ・ラウンドで政府調達協定の対象に建設サービスを取り込む方向で改定交渉が進展しており、この「外圧」を奇貨として、1件につき予定価格が450万SDR(当時、日本円で7億2,000万円)以上の工事の発注に際して一般競争入札を実施することを主たる内容とした「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」が、平成6年1月18日に閣議了解された¹⁶⁾。この一般競争入札の基準額は、政府調達協定が適用されることになる基準額と同額である¹⁷⁾。政府調達協定は、一般競争入札と指名競争入札を同列に扱っており、政府調達協定が適用されるからと言って、一般競争入札を実施しなければならない条約上の義務はなかった。条約上の義務ではないのにSDRを使ってあたかも政府調達協定と関係があるかのように見せたのは、「外圧」を装うことで国内関係者を納得させるためであったと推察される。

その後、国土交通省の鋼橋上部工事の発注に関して大規模な談合事件が発生したことを踏まえ、平成17年7月、国土交通省から、予定価格3億円以上の工事まで拡大、平成18年度中には2億円以上の工事まで拡大することが発表された¹⁸⁾。ここに至りようやく、一般競争方式の基

準額を政府調達協定の基準額(当時、予定価格7.3億円以上)と連動させる考え方が放棄された。さらに、国土交通省発注の水門設備工事の発注に関して国土交通省職員が関与していたことを踏まえ、平成19年度においては1億円以上の工事まで、平成20年度においては、6,000万円以上の工事まで引き下げられた¹⁹⁾。

Ⅱ－４．小括

このように昭和36年の会計法改正によって、改正後の会計法に基づいて入札参加資格を整備すれば一般競争入札は「誰でもが参加できる」ものではなくなった(制限付一般競争入札)。また、改正後の会計法に基づいて監督・検査を実施すれば「安かろう悪かろう」ではなくなった²⁰⁾。しかし、その後も一般競争入札は「誰でもが競争に参加できる」ため、「施工能力に欠ける者が落札し、公共工事の質の低下や工期の遅れをもたらすおそれがある」²¹⁾、「結果として納税者に損失をもたらしたり、場合によっては、国民の生命・安全が脅かされることにつながるおそれがある」²²⁾、つまりは「安かろう悪かろう」と批判敬遠され、実務は指名競争入札を中心に運営され続けることになる²³⁾。ただし、度重なる不祥事に対応して、一般競争入札の対象が会計法とは無関係に実務上徐々に拡大された。

15) 前掲(5) 中建審・改革。

16) 碓井光明『公共契約の法理論と実際』(弘文堂、平成7年)(以下「碓井・法理論」)266-273頁に経緯が簡単にまとめられている。

17) 当然、基準額はSDRの円換算額が変動すれば変動する性質のものである。しかし、日々変動させるのではなく、建設省大臣官房長が各地方整備局長あての通知を発出し、その中で日本円の基準が示され2年間は固定され、2年ごとに改定される。平成14年、総合規制改革会議から、一般競争入札の基準額を政府調達協定の基準額から切り離し、引き下げることが提案されたが、実現されなかった。

18) 国土交通省入札談合再発防止対策検討委員会「入札談合の再発防止対策について」(平成17年7月29日)。

19) 国土交通事務次官「入札談合の防止について」(平成19年3月9日国地契第90号)。

20) 「価格と品質、相関せず 妥当性ない国の主張 詳細データ示し分析必要(解説)」(東京読売新聞朝刊、平成17年7月26日)において、国よりも先に一般競争入札を積極的に導入している自治体からの「検査を厳密にしたり、事前の履行能力確認調査を厳密に行ったりすることで工事の成績は維持できる」(宮城県)との声が紹介されている。

21) 前掲(5) 中建審・改革二(3)。

22) 前掲(5) 中建審・改革二(2)。

23) 筆者らが規制改革を通じて接した行政官のうち、指名競争入札を実務の基本とせざるをえないと主張する者は、一般競争入札は「誰でもが参加できる」ので不信用不誠実な業者が多数参入し、「安かろう悪かろう」

Ⅲ．規制緩和・規制改革の議論における政府調達制度の取扱い

本章では、契約の適正な履行を確保するための従来の事前規制（入札参加者を指名することに重きを置く²⁴⁾）から事後規制（一般競争入札を拡大する一方で契約の途中及び最終段階において監督・検査することに重きを置く）へ、公正性・経済合理性の確保、民間の技術力の活用、といった観点で問題提起を行ってきた規制緩和・規制改革の議論において、政府調達制度がいかなる取扱いをされてきたか、その経緯を概観する。

Ⅲ－１．政府調達制度と規制の関係

これまで、規制緩和・規制改革の議論の中で、政府調達制度の見直しは、重要な政策課題として取り扱われてきたが、そもそも、政府調達制度を規制であると考え、ことに違和感を覚える向きもあるかも知れない。政府調達制度は、国

や地方公共団体と企業や国民との契約の手続を定めた制度であり、契約自由の原則によれば国・地方公共団体と企業が自由な手続を経て契約してもよいことになるが、実際には政府調達協定（条約）、会計法、予算法令等により手続は定められている。ここで「規制」を「公的機関が企業の行動を、一定の規律をもって、制限する行為」²⁵⁾と定義すれば、政府調達制度は規制であり、規制改革の対象として取り上げることは適切である。違和感を覚えるとすれば、典型的な規制である許認可では企業を名宛人とする制度が企業の行動を制限することになるが、政府調達制度は国・地方公共団体の行動を制限することで契約相手方となる企業の行動を間接的に制限することになるという点に起因していると思われる²⁶⁾。

で契約の適正な履行が確保されず、「大変なことになる」と口を揃えていた。現行制度の一般競争入札は「誰でもが参加できる」ものでもなく、また、契約の適正な履行を確保するための「検査・監督」の仕組みも整備されている。まずもって「誰でもが参加できる」という通俗的なイメージで議論するのではなく、契約事務に携わる行政官が政府調達協定、会計法等の関係法令を熟知する必要がある。しかし、一般競争入札が「誰でもが参加できる」ものではなく、「検査・監督」の仕組みが整備されてからまもなく半世紀が経過し、優秀と言われる我が国の行政官が関係法令を熟知していないと考えることは難しい。関係法令を熟知しながら敢えて「誰でもが参加できる」という通俗的なイメージを利用して「大変なことになる」とし、実は指名競争入札に伴う指名権や随意契約に伴う契約先選定権を使って業界に対する規制行政を行っているのではないかという疑いが残る。筆者らはこの疑いが真実であるかについて実証する証拠やデータは持ち合わせてはいない。しかしながら、筆者らが規制改革にかかわる以前から、政府調達制度が規制緩和の対象となっていたことから判断すると、歴代の行政改革・規制緩和の関係委員らが関係省庁との調整において同様の疑いを抱いたと考えるのが自然である。なお、興味深いことに、財務省による公務員宿舍建設の発注はすべて会計法の原則どおり一般競争入札であるが、「大変なこと」になったという話は聞かない。

24) 指名競争入札は規制緩和・規制改革以前から行政改革の対象として議論されてきた。昭和56年秋の行革関連臨時国会においては、折からの公共契約の談合をめぐる議論が行われ、第二臨調の最終答申（58年3月）では、制限付一般競争の活用などが提言された。一方、同時期における当時の建設省の中央建設業審議会の入札合理化的検討結果では、契約方式の運用上は指名競争を基本とせざるをえないとした。兵藤広治『逐条会計法概説』（大蔵省印刷局、昭和58年）210-211頁。

25) 植草益『公的規制の経済学』（NTT出版、平成12年）3頁。

26) このように政府調達制度は典型的な規制である許認可とは異なることから、規制改革ないし規制緩和の歴史においてその取り上げられ方は一定ではない。

Ⅲ－２．「行政改革委員会最終意見」（平成９年１２月１２日）

平成６年１２月１９日、行政改革委員会設置法に基づき３年間の時限で設置された行政改革委員会は、当初から規制緩和を重要課題として位置付け、平成７年４月には規制緩和小委員会を設置した。この小委員会を中心に規制緩和について専門的な調査と検討が行われ、行政改革委員会は、平成９年１２月１２日に、規制緩和に関する内容を盛り込んだ「行政改革委員会最終意見」を内閣総理大臣に提出した。この最終意見では、規制緩和の各論として１７分野が対象となっているが、そのうちのひとつとして「公共工事の規制の在り方」が挙げられている。そこでは、現行制度の現状と問題点として、官公需法の運用の中で行き過ぎた分割発注が行われ公共工事の効率的な執行を妨げている、あるいは、最低価格自動落札方式では実力ある企業による設計提案や技術提案を伴う適正な競争ができない旨の指摘がある。行政改革委員会は緩和すべき規制として政府調達制度を取り上げたのはこの意見が最初であろうとしている。その上で、今後の対応として、発注機関は分割発注を行う場合にはコスト増加とならないことを前提とする厳正な契約方針を掲げるべきである、また、総合評価落札方式を積極的に活用すべきである旨提起している。この時点では発注機関と企業とが交渉することが明示的に書かれているわけではないが、総合評価落札方式を積極的に推進して行けば、

発注機関と企業との間で一定の対話が生じることは予想されていたものと考えられる。

Ⅲ－３．「規制緩和推進３か年計画」（平成１０年３月３１日閣議決定）

「行政改革委員会最終意見」は、平成９年１２月２０日に閣議決定された「規制緩和の推進等について」において最大限尊重することとされた。また、同閣議決定を受け、平成１０年１月２６日、内閣総理大臣を本部長とする行政改革推進本部の下に規制緩和委員会をおくことが決定された。平成１０年３月３１日、規制緩和委員会の了承した案を基礎に、「規制緩和推進３か年計画」が閣議決定された。この計画の中で公共工事の規制の在り方の見直しとして入札手続に、総合評価方式を平成１０年度に導入する旨記載されている。行政改革委員会最終意見の内容はこの計画にすべて盛り込まれたことになっているが、分割発注についてはこの計画では言及はない。

Ⅲ－４．「規制改革推進３か年計画(改定)」（平成１４年３月２９日閣議決定）

規制緩和は、その後、行政改革としてよりも経済社会の構造改革としての色彩が強くなり、規制改革と呼ばれるようになる²⁷⁾。平成１３年４月に総合規制改革会議²⁸⁾が設置され、同会議での調査審議に基づき、「規制改革推進３か年計画(改定)」が平成１４年３月２９日、閣議決定された²⁹⁾。この計画では政府調達制度の規制改革は

27) 担当省庁も平成１３年１月の中央省庁等再編に伴い、旧総務庁(再編後の総務省)から旧経済企画庁(再編後の内閣府)に移管された。

28) 内閣府設置法第３７条第２項に基づき、内閣府に政令で設置された組織。規制緩和は、平成１２年度まで行政改革推進本部の規制改革委員会において調査審議されてきた。その後、行政改革大綱(平成１２年１２月１日閣議決定)において、「経済社会の構造改革の視点も含めて幅広く規制改革を推進していくため、新たな審議機関を内閣府に置くことについて検討し、規制改革委員会の見解を踏まえ、平成１２年度末までに具体的成案を得る。」こととされた。また、規制改革委員会が発表した「規制改革についての見解」(平成１２年１２月１２日)においては、「内閣、特に内閣総理大臣のリーダーシップの下、官民挙げてこの問題に取り組む体制として、民間人を主体とし、客観性をもった提言をすることができる審議機関を制度的に確立することが望ましい。」とされた。これらを受けて、内閣総理大臣の諮問に応じて経済社会の構造改革を推進する観点から、必要な規制の在り方に関する基本的事項を総合的に調査審議していく総合規制改革会議が平成１３年４月１日、内閣府に設置された。

29) 改定前の計画は、平成１３年３月２９日に閣議決定された「規制改革推進３か年計画」である。この中では、住宅・土地・公共工事関係で、設計・施工の分離発注の例外として、設計・施工一括発注の導入について結論を得る旨記載されるにとどまり、交渉や分割発注については言及がない。また、一般競争入札の拡大や総合評価落札方式の推進に関する言及もない。この頃は、規制改革委員会の任務終了から総合規制改革会議の設置までの端境期であったことが影響しているものと推察される。

競争政策と位置付けられ、一般競争入札方式の拡大及び指名競争入札方式の改善並びに不良・不適格業者の排除の徹底、履行保証制度の見直し、監督・検査の外部委託の積極的推進及びリース契約等の契約方式の改善が取り上げられている。分割発注についての言及はなく、また、交渉ないし総合評価落札方式の拡大に関する言及はないが、一般競争入札の拡大等を競争的環境の整備として取り上げたところに大きな意義がある。

3か年計画は平成15年3月28日、閣議決定で再改定され、競争政策として「政府調達制度の見直し」が見出しとして掲げられた。この中で官公需法に基づく「中小企業者向け契約目標」設定に係る透明性の確保、VE(value engineering)方式の更なる推進及び総合評価落札方式の推進、地域要件の適正化の推進、指名停止措置の更なる強化並びに入札契約適正化法の遵守徹底が取り上げられた。その後、VE方式の更なる推進及び総合評価落札方式の推進は、交渉の導入検討につながっていく。また、「新規事業の事業機会の拡大等に向けた政府調達制度の見直し」として、「入札参加資格の見直し」と並んで「政府調達の公正性・経済合理性の更なる確保」が取り上げられ、官公需法に基づく「中小企業者向け契約目標」設定に係る透明性の確保と関連させて、分割発注方式を採用する場合の理由公表が検討対象とされた。

Ⅲ－５．「規制改革・民間開放推進3か年計画」 （平成16年3月19日閣議決定）

総合規制改革会議（平成13年4月～平成16年3月）のこれまでの議論の集大成として、平成16年3月19日、「規制改革・民間開放推進3か年計画」が閣議決定された。この計画においても、政府調達制度の見直しは競争政策のひとつとして掲げられた。「分割発注の運用改善」は、「官公需施策・中小企業者向け契約目標の在り方の見直し」及び「地域要件設定の運用改善」とともに取り上げられている。また、「民間技術提案の更なる活用」として「交渉」の導入が

始めて閣議決定に明記された。その後、平成16年4月に規制改革・民間開放推進会議が設置され（平成16年4月～平成19年1月）、「規制改革・民間開放推進3か年計画」も平成17年3月25日に改定、さらに平成18年3月31日に再改定されたが、分割発注及び交渉についての記載はほぼそのまま記載され続けた。

Ⅲ－６．「規制改革推進のための3か年計画」 （平成19年6月22日閣議決定）

規制改革・民間開放推進会議の後を受け、平成19年1月、規制改革会議が設置された。規制改革・民間開放推進会議による「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申（平成18年12月25日）及び規制改革会議による「規制改革推進のための第1次答申」（平成19年5月30日）を踏まえ、平成19年6月22日、「規制改革推進のための3か年計画」が閣議決定された。この中で政府調達制度の見直しは引き続き競争政策として取り扱われている。分割発注の運用改善については、「実施する場合についての明確な基準の策定等についての検討を行う。また、実施した場合の理由の公表についても、官公需施策の在り方についての検討を踏まえ実施する」とされている。交渉については「入札の過程で、複数の事業者に提案を行わせ、発注者がそれぞれの事業者と個別に交渉を行うことを通じて契約者を選定することが経済的に最も価値の高い調達を行い得る場合があると考えられる。したがって、我が国においても、それが相応しいと考えられる場合には、手続の公正性、透明性及び経済性に留意しつつこのような方式を採用する」とされ、「逐次実施」とされている。しかしながら、政府調達制度の見直しは重点計画事項とされていない。同計画は、平成20年3月25日及び平成21年3月31日にそれぞれ改定及び再改定が閣議決定されているが、政府調達制度の取扱いについて変化は見られない。

Ⅲ－７．小括

以上をまとめると、政府調達制度に関して、

規制緩和・規制改革の議論においては、①「事前から事後へ」という観点から、「一般競争入札の拡大」「履行保証制度の見直し」などが、②「公正性・経済合理性の確保」という観点からは、「中小企業向け契約目標のあり方」の見直

し」「分割発注の運用改善」などが、③「民間の技術力の活用」といった観点からは、「総合評価落札方式の推進」「交渉の導入」といった項目が重要な論点として取り扱われてきたといえることができる。

Ⅳ．交 渉

第Ⅲ章で述べた規制緩和・規制改革の議論における主たる論点のうち、本章では、「交渉」について、続く第Ⅴ章では「分割発注」について、取り上げる。

Ⅳ－１．「交渉」とは

「交渉」とは、発注機関が調達案件を公告した後、その調達案件に採用される技術を発注機関と入札参加者との相互作用によって決める手続をいう。入札書の提出機会が１回の場合と複数回の場合があり、いずれについても会計法・予決令を中心とする我が国の契約手続には明文の規定がないが、後者については政府調達協定第14条で negotiation として規定されている。

Ⅳ－１－１．入札書の提出機会が１回の場合

入札書の提出機会が１回の場合、交渉の機会は、（１）公告後から入札期日前、（２）入札期日から開札日の間、（３）契約時のいずれかとなる。

（１）公告後から入札期日前における交渉

入札書提出前に、発注機関が技術仕様（technical specifications）で明示した標準的な採用技術等について、入札参加者から提案を募集し、民間の技術開発を積極的に活用することにより、コストの削減を図ることを目的とする。国土交通省直轄工事において「入札時 VE 方式」

という名称で試行されている³⁰⁾。このような手続は会計法・予決令にも政府調達協定にも明文の規定はないが、これらの法令で禁じられているわけではない。発注者は入札公告時に入札時 VE 方式の対象であることを明示して、発注機関として考える技術仕様を提示し、入札参加者からの提案を募集する。入札参加者は、自らの提案を含んだ施工計画を提出する。仮に自らの提案が発注機関に受け入れられない場合であっても、発注機関が提示した技術仕様に基づいて施工する意思がある時は、発注機関の技術仕様に従った施工計画も提出する。入札参加者は必ずしも提案をする必要はなく、提案をしない場合は発注機関の技術仕様による施工計画のみを提出する。提案の採否は、入札参加資格の確認通知時に同時に通知される。提案を含む施工計画が適正と認められた入札参加者は、提案を含む施工計画に基づき入札価格を算定して応札する。提案を含む施工計画が適正でないと認められた入札参加者は、別に提出していた発注者の技術仕様に従った施工計画に基づき入札価格を算定して応札する。コスト削減に貢献する提案が採用された入札参加者はその分価格競争力が強く、他の入札参加者よりも価格面で有利な立場で入札できることになる³¹⁾。発注機関にとってはコスト削減が期待できるので経済性の原則に照らし問題はない。ただし、提案した技術が

30) 建設省「一般競争入札方式における入札時 VE 方式の試行について」及び「公募型指名競争入札方式における入札時 VE 方式の試行について」（平成10年2月18日通達）。

31) 公共工事入札制度運用実務研究会編著『公共工事入札制度運用の実務』（ぎょうせい、平成19年）88頁。

採用されれば提案者が落札できる確率は高まるので、発注機関が落札させたい入札参加者の提案技術を恣意的に採用するようなことがあってはならない。この点は、公正性の問題である。

（2）入札期日から開札日の間における交渉

通常、価格のみの自動落札方式が採用されている調達の場合には、競争執行日が入札期日でありかつ開札日とされている。ところが、入札書に提案書を添付する必要がある場合には、提案書の技術審査に時間を要し、入札期日に開札を行うことができない。このような場合、入札期日までに入札書と提案書を提出させた後、入札期日の翌日以降の合理的な日を開札日とし、入札期日から開札日までの間に、入札参加者の作成した提案書を発注機関が技術審査し、入札参加者は、場合によっては、提出した提案書について説明し協議に応じる義務を負うとともに、必要な場合は提出した提案書の変更に応じることにより、適正な履行を確保することを目的とする³²⁾。協議・変更後の提案書が発注機関の示していた基本条件に照らし合格と判断した提案書を提出した入札参加者の入札書のみを開札時の開封の対象にする。

この場合、不合格と判断した提案書を提出した入札参加者の入札書は開封の対象としないことから、入札書提出前に提案書を出させて提案書の技術審査を行い、合格した者のみに対して入札書を提出させればよいとの考えがあるようであるが、そのようなことは許されない。なぜなら、提案書の技術審査において不合格とされるのは、発注機関の示していた基本条件を満たすことができなかった場合であるが、この必須評価項目は予決令第70条から第73条までの規定³³⁾のいずれにも該当しない。したがって、一般競争の広く競争参加の機会を与えるという趣旨に鑑み、予決令に基づく根拠もなく入札書の提出

もさせないことは厳に慎むべきであるからである。また、入札期日までに入札書と提案書を提出させる場合、合格水準に達していない提案書を用意している参加者も含め、多数の参加者が入札書を提出することになるから、多数の参加者の相互牽制により経済性・競争性が発揮される。ところが、入札書提出前に提案書を出させて提案書の技術審査を行い、合格した者のみに対して入札書を提出させる場合、入札期日までに入札書と提案書を提出させる場合に比べ、参加者の範囲が限られることとなるから、経済性・競争性が低下する。特に合格者が一人の場合、その者は、まずは予定価格を上回るであろう高めの札を入れ、その後入札価格を少しずつ下げ、何度目かの再度入札で予定価格ぎりぎりの高値落札に持ち込むおそれがあることに留意されるべきである。

（3）契約時における交渉

契約時に、発注機関が技術仕様で明示した機能、性能等を低下させることなくコストを低減できる材料、技術についての提案を落札者に求め、民間の技術開発を積極的に活用することにより、コストの縮減を図ることを目的とする。国土交通省直轄工事において「契約時 VE 方式」という名称で試行されている³⁴⁾。このような手続は会計法・予決令にも政府調達協定にも明文の規定はないが、これらの法令で禁じられているわけではない。発注者は工事請負契約書において契約時 VE 方式の対象であることを明示して、落札者からの提案が適正と認められた場合には、発注機関は必要に応じて設計変更を行う。この設計提案に伴い請負代金額の減額がある場合は、落札価格から減額して契約金額を定める。しかし、落札者がコスト削減に資する技術を提案したのに減額となった分をすべて落札価格から引かれてしまったのでは、落札者が提案をす

32) 確井・法理論96-97頁に実例の紹介がある。

33) 一般競争参加者の資格に関しては、予決令第70条から第73条までに規定がある。これらの規定に基づく条件に違反した者は入札に参加できない。

34) 国土交通省「契約後 VE 方式の試行に係る手続について」（平成13年3月30日通達）。

る誘因(インセンティブ)を失ってしまう。このため、減額する請負代金額の5割に相当する金額は「VE管理費」として減額しない(つまり落札者が受け取る)こととされている³⁵⁾。

Ⅳ－１－２．入札書の提出機会が複数回の場合

発注機関がいずれの参加者からの入札が最も有利であるか判断する必要がある場合に、入札の長所及び短所を確認するために用いられる手続であって、予め定められた基準に従って参加者を絞り込み、その基準あるいは技術的要件を変更した場合は、残っている参加者に変更された要件に基づき新たな又は修正された提案を行う機会を与え、交渉が終了した場合には残った参加者に共通の期限までに最終的な入札を行わせることを言う。政府調達協定第14条で規定されている「交渉(negotiation)」のことである。「交渉」そのものは昭和56年発効条約第5条第14項(g)号に規定がある。平成8年発効条約第14条でその規定が詳細になった。ところが、政府調達協定の「交渉」の規定を受けて、会計法・予決算を中心とした国内法令が改正された形跡はない。これは政府として「交渉」と我が国契約制度の個々の手続を定めた会計法・予決算を中心とした国内法令との間で矛盾抵触する点が無かったと判断したものと推察される。なお、仮

に矛盾抵触があったとしても、会計法・予決算を中心とした国内法令よりも条約である政府調達協定の方が優先する以上、法体系としての問題はない³⁶⁾。

Ⅳ－２．交渉を巡る議論

Ⅳ－２－１．財務省の見解

我が国において、発注機関が政府調達協定第14条の「交渉」を利用することが法的に許容されるのかどうかという問題については、国内法令にその手続規定がない³⁷⁾ことから否定的に考える立場³⁸⁾と政府調達協定が締結国を拘束していることから我が国の契約手続において当然許容されると考える立場³⁹⁾との間で、議論が行われてきた⁴⁰⁾。価格以外の要素も考慮して入札参加者を絞り込んでいく手続であるので、会計法令の採用する経済性・公正性の原則に適合するかどうかの観点が問題となる。規制緩和・規制改革については、制度所管官庁が反対するのが常であることから、本件についても国の会計法令を所管する財務省が否定的ではないかと思われるがちである。しかしながら、意外にも財務省はこれまで明確に肯定説をとってきた。財務省は平成13年1月、「総合評価方式の中で、必要に応じ複数の段階で評価、優劣を判断し、順次絞り込むことによって契約の相手方を決定する

35) 公共工事入札制度運用実務研究会編著『公共工事入札制度運用の実務』（ぎょうせい、平成19年）90-93頁。

36) 「交渉」を行政機関において円滑に実施するために特例政令で手続を定めるという選択肢もあったと思われるが、なぜ手続規程を定めなかったのかについての疑問は残る。政府調達協定第14条はいわゆる「できる」規定であり、「交渉」を実施するかどうかについての判断を締結国に委ねている。我が国の判断として積極的に実施する必要性が認められなかったから手続規程を定めなかったと考えることもできる。しかしながら、昭和56年発効条約第5条第14項(g)号は、「評価を行った結果、公示又は入札説明書に定める特定の評価基準によりいずれかの入札が明白に最も有利であると認められない場合には、機関は、その後の交渉において、競争範囲内にあるすべての入札に対して同等の考慮を払い、かつ、同等の待遇を与える」と規定しており、いわゆる「できる」規定ではなかった。したがって、上記の疑問はなお残る。

37) 国内法令は政府調達協定のすべてに対応しているわけではない。第一に政府関係機関、第二に苦情申立手続、第三にここで取り上げている交渉について、国内法令が整備されていない。碓井・精義21頁、245頁、242-243頁。

38) 例えば、会計法第29条の5第2項における一旦提出した入札書の取消しができない旨の規定が、政府調達協定第14条第4項(c)における交渉中の修正提案を認める旨の規定と矛盾抵触していると主張し、その改正を待たなければならないとする。「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン（案）」（平成12年12月22日総理府）に対する日本政策投資銀行の要望（<http://www.pfikyokai.or.jp/pdf/guidelinecomment3.pdf>）。

39) 仮に前掲(33)のような矛盾抵触があるとしても条約である政府調達協定が優先する。

40) この論点に触れた文献にはあまり接することができなかったが、筆者らが規制改革の議論で接した経済団体関係者やPFI推進論者の間では否定説に立った上で交渉を導入するための法令改正を主張する論者が多かったように思われる。

ことも可能」,「評価において契約内容について交渉することも可能」との肯定的見解を公表し,現在も財務省ホームページに掲載し続けている⁴¹⁾。

この見解は,「特定の入札者と交渉して当該者についてのみ契約内容を変更することはできない」との留保付きである。公正性の原則を重んじる財務省らしさが伺える。実はこの留保は財務省独自の見解ではなく政府調達協定第14条第4項(c)号「引き続き交渉に参加しているすべての者は,変更された要件に基づき新たな又は修正された提案を行う機会を与えられること。」を忠実に反映したものである。この留保によって公正性は担保されている。経済性については,総合評価方式の中で複数の段階で評価,優劣を判断するのであるから,経済的に最も価値の高い調達を行うという原則にも合致している。以上からすれば,国の会計法令を所管する財務省は契約手続においては経済性と公正性を追求すべきと考えるから,制度論として肯定説に立つのも不自然ではない。

次にこの政府調達協定第14条の内容について詳しく述べる。

IV-2-2. 政府調達協定第14条の内容

(1) 第14条第1項

1 締約国は, 機関が次のいずれかの場合に交渉を行うことを認めることができる。A Party may provide for entities to conduct negotiations:

(a) 第9条2の公示(調達案件の手続への供給者の参加に対する招請)において機関が交渉を行う意図を明示した調達の場合 in the context of procurements in which they have indicated such intent, namely in the notice referred to in paragraph 2 of Article IX (the invitation to suppliers to participate in the procedure for the proposed procurement); or

(b) 評価を行った結果, 公示又は入札説明書に定める特定の評価基準によりいずれかの入札が明白

に最も有利であると認められない場合 when it appears from evaluation that no one tender is obviously the most advantageous in terms of the specific evaluation criteria set forth in the notices or tender documentation.

旧協定(昭和56年発効条約)においては, (b)号に相当する規定しかなかったが, (a)号が加わった。協定が適用される調達については, 入札実施が官報で公示されることになっており, 官報公示の項目に「手続における交渉の有無」という欄がある。この欄に「有」と記載すれば「公示において機関が交渉を行う意図を明示した」ことになる。

(2) 第14条第2項

2 交渉は, 主として入札の長所及び短所を確認するために用いられる。Negotiations shall primarily be used to identify the strengths and weaknesses in tenders.

経済性の原則を定めた条項である。この「入札」は「入札書(tenders)」のことである。入札書には価格と技術的提案が記載されている。発注機関は入札説明書(tender documentation)に定める特定の評価基準により参加者からの技術的提案を事前に採点する。一方, 参加者は技術的要件や評価基準が定められた入札説明書を事前に読む。交渉においては発注機関は参加者と話し合いを行うことにより, 発注機関にとっては参加者が提案する技術の優劣を確認することができ, 入札仕様書に定める基準や技術的要件を改善又は詳細にする情報を得ることができる。一方, 参加者は発注機関と話し合いを行うことにより, 発注者が入札仕様書で定めた基準や技術的要件の意図するところを確認することができ, 新たな又は修正された提案を行うための情報を得ることができる。交渉においては参加者

41) 財務省「内外からの規制緩和と要望等に対する検討状況〔中間公表〕」「PFI事業の特性を踏まえた調達手続の法制化」(平成13年1月)<http://www.mof.go.jp/kanwa/kwn13.htm>。

を絞り込んでいくので、最終的な基準及び技術的要件を満たす参加者は極めて少数(極端な場合は1者)になる可能性がある。最終的な入札を行う際に、参加者が少数になったことを奇貨として価格を釣り上げてくることを防止するため⁴²⁾、交渉において費用内訳を説明させ、積算の根拠ないし考え方や提案されている技術に要する費用について確認しておく必要もあろう。また、発注機関は一般的に、安値を提示した参加者を不良業者と受け止めることがある⁴³⁾。交渉において積算根拠を確認し、参加者が例えば余剰の資材や人材を活用する計画の具体性や政府の仕事を確実に仕上げることで社会的評価を上げる広報効果の金銭的価値を合理的に説明できるのであれば、参加者の優良さの証明となる。

(3) 第14条第3項

3 機関は、入札書を秘密のものとして取り扱う。機関は、特に、特定の参加者がその入札書を他の参加者の入札書の水準まで改善することを支援することを意図して情報を提供してはならない。Entities shall treat tenders in confidence. In particular, they shall not provide information intended to assist particular participants to bring their tenders up to the level of other participants.

公正性の原則を定めた条項である。例えば、参加者Aの入札書に記載されている提案が参加者Bの入札書に記載されている提案よりも優れていても、Aの提案の内容をBに提供してBの入札書を修正すればBの提案の方が良くなり、Bはそれに応じることが十分にあり得るが、そうしたことを意図して情報を提供することは行ってはならない。

(4) 第14条第4項

4 機関は、交渉において、異なる供給者の間において差別をしてはならないものとし、特に、次のことを確保する。Entities shall not, in the course of negotiations, discriminate between different suppliers. In particular, they shall ensure that:

(a) 参加者の排除は、公示及び入札説明書に定める基準に従って行われること。any elimination of participants is carried out in accordance with the criteria set forth in the notices and tender documentation;

(b) 基準及び技術的要件についてのすべての変更は、引き続き交渉に参加しているすべての者に対し書面により通知されること。all modifications to the criteria and to the technical requirements are transmitted in writing to all remaining participants in the negotiations;

(c) 引き続き交渉に参加しているすべての者は、変更された要件に基づき新たな又は修正された提案を行う機会を与えられること。all remaining participants are afforded an opportunity to submit new or amended submissions on the basis of the revised requirements; and

(d) 引き続き交渉に参加しているすべての者は、交渉が終了した場合には、これらの者に共通の期限までに最終的な入札を行うことを認められること。when negotiations are concluded, all participants remaining in the negotiations shall be permitted to submit final tenders in accordance with a common deadline.

いずれも公正性の原則を定めた条項である。

42) 談合を防止するためにもなる。談合の際には項目別の費用見積りについてまで調整しなければならず、このような調整を証拠をまったく残さずに行うことは困難である。金本良嗣「公共調達」貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム』(東京大学出版会、平成6年)(以下「金本・公共調達」)238頁。

43) 「極端な低価格での落札は、手抜き工事を誘発する。工事完成後に手抜きを摘発することは不可能だから、未然に防ぐ必要がある。橋が落下したり、建物が崩壊しトンネルが崩落したら誰が責任をとるというのか……」三輪芳朗「独禁法と低価格入札についての考察」ファイナンス472号(平成17年3月号)79頁。なお、白石忠志「官公庁の発注におけるロックインと独占禁止法」ファイナンス470号(平成17年1月号)70頁も参照。

交渉において参加者を絞り込んでいく場合、公表されている基準及び参加者に示されている入札説明書に定める基準に従って行われなければならない。交渉の過程で、発注機関は良いものを安く調達するため、入札仕様書に定める基準や技術的要件を改善又は詳細にすることがある。それをすべての参加者に書面で通知することにより公正性を担保している。発注機関が求める技術的要件の変更が特定の参加者の提案を反映したものであることがある。これは、交渉の意図するところであり非難されるべきものではない。その上で、すべての参加者に別の又は改善された提案を行う機会を与えることで公正性を担保している。(b)号も(c)号も「引き続き交渉に参加している」すべての者が対象であるから、(a)号により排除された参加者に通知したり提案の機会を与えたりする必要はない⁴⁴⁾。参加者から新たな又は修正された提案が出てこなければ交渉は終了する。また、新たな又は修正された提案が出されたとしても、発注機関が基準及び技術的要件を変更する必要がないと判断すれば交渉は終了する。交渉の終了時点で引き続き交渉にすべての参加者は、共通の期限までに最終的な入札を行うことができる。この「最終的な入札を行う(submit final tenders)」とは、最終的な価格と発注機関が示した最後の技術的要件に合致した技術であって参加者が供給者となった暁には採用しようとする技術が記載された入札書(tenders)を提出するということである。

Ⅳ－２－３．公正取引委員会研究会の見解―「公共調達における競争性の徹底を目指して」(平成15年11月18日)

第Ⅲ章で述べた規制改革の動きと平行して、公正取引委員会は、平成15年6月以降、公共調

達における一層競争的な環境の実現と、入札談合の効果的な防止を図る観点から、「公共調達と競争政策に関する研究会」を開催し、公共調達の入札・契約制度等に関する課題を抽出し、公共調達における競争性の徹底を目指して、その改善のための方策について検討を行ってきた。平成15年11月18日、この研究会の報告書「公共調達における競争性の徹底を目指して」が取りまとめられ、次のように述べられている。

「発注機関の技術的ノウハウの不足により、あらかじめ詳細な仕様を明らかにして入札に付すことが困難な案件や、事業者の発意による技術提案を極力活用することが適当な案件については、入札の方式により契約者を選定するのではなく、複数の事業者を選んで提案を行わせ、発注者がそれぞれの事業者と個別に交渉を行うことを通じて最も望ましい者を契約者として選定する方が、「(一定のコストに対して)最も価値の高い調達」を行い得る場合があると考えられる。

このような制度は、米国においては既に導入されているほか、欧州においても導入が進められている。我が国においては、現在では、随意契約の一類型として、例えば公共工事における設計業者の選定において用いられているものの、制度的な裏付けがないなどの指摘があり、将来的には、入札方式と並ぶ競争的な契約者選定方式として会計法令において明確に位置付けることを検討する必要があるものと考えられる。

なお、競争的交渉方式の導入に当たっては、発注者と契約者との交渉が公正に行われることを確保するための方策について十分考慮する必要がある。例えば、欧米においては、発注者が複数の事業者に提案書の提出を求め、競争的交渉を行った上で入札を実施するという、交渉と入札の両方の

44) (b)号で基準と技術的要件の両方が変更された場合、基準に満たない参加者は(b)号の通知をもって排除されるのか、基準を満たすように改善すれば変更された要件に基づき提案を行う機会を与えられるのかは、定かではない。提案の期限までに基準を満たせば、提案を行う機会を与えるべきであろう。ただし、基準が変更され技術的要件は変更されなかった場合は、基準に満たない参加者は(b)号の通知をもって排除されるのか、なお問題になる。技術的要件は変更されていない以上、新たな又は修正された提案を提出させる必要がなく、提案の期限という概念を考えることができないからである。

利点を活用する方式も存在する⁴⁵⁾。こうした方式は、発注者の恣意的な運用を防止し、また、業者選定の透明性が確保される等の利点がある。」

この提言は、将来的な検討課題として交渉を入札方式と並ぶ契約者選定方式として会計法令に位置付けるべきであると主張している。現在の会計法令においての契約者選定方式は、入札とせりの二つである(会計法第29条の5第1項)。結局、交渉を入札、せりに続く第3の契約者選定方式とすべきであると主張していることになる。政府調達協定第14条の「交渉」は文理解釈から入札の一部として位置付けられており、この提言の「交渉」と政府調達協定第14条の「交渉」とは別物と判断せざるを得ない⁴⁶⁾。つまり、この提言は、我が国において、発注機関が政府調達協定第14条の「交渉」を利用することが法的に許容されるのかどうかの問題について、国内会計法令にその手続規定がないことから否定的に考え、その前提の下で、交渉を入札の一部と考えるのではなく、入札、せりに続く第3の契約者選定方式として会計法令において明確に位置付けるべきであると主張していることになる⁴⁷⁾。

Ⅳ－２－４．結論

こうした議論を経て、平成16年3月19日、閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画」で次のように記載された。

「総合評価方式は、競争入札の枠組みの中で価格以外の要素も含めた多様な評価基準により契約者を選定しようとするものであるが、あらかじめ発注者が仕様を決めて入札に付すよりも事業者の発意による技術提案を積極的に活用することが適当な案件については、入札の過程で、複数の事業者に提案を行わせ、発注者がそれぞれの事業者と個別に交渉を行うことを通じて契約者を選定する方が経済的に最も価値の高い調達を行い得る場合があると考えられる。このような制度は、「政府調達に関する協定」(平成7年条約第23号)第14条で認められており、米国において既に導入されているほか、欧州においても導入が進められている⁴⁸⁾。したがって、我が国においても、それがふさわしいと考えられる場合には、手続の公正性、透明性及び経済性に留意しつつこのような方式を採用する。」

3か年計画では、このように述べた上で「逐次実施」となっていることから、この閣議決定は、肯定説に立っていると判断できる。従って、行政的には肯定説で決着を見ている。

Ⅳ－３．契約担当官等の裁量

このように、交渉をめぐることは、数年間の議論をへて、逐次実施されることとなった。「発注者が本気になれば実施するのはそれほど難しくない」⁴⁹⁾状況となっているが、国の発注機関

45) 欧州では、政府調達協定第7条第3項(b)の「選択入札(selective tendering)」の一変容としてとらえられ、政府調達協定との矛盾はないとされているとのこと。三原融ほか(編著)『PFI実務のエッセンス』(有斐閣、平成16年)45頁。

46) 第3の方式が入札により契約者を選定するのではない制度のことであれば、政府調達協定第14条で規定する「交渉」とは異なる制度となる。なぜなら、政府調達協定第14条第2項によれば、交渉は主として入札の長所及び短所を確認するために用いられ、政府調達協定第14条第4項(d)号によれば、交渉が終了した場合には契約者を決定するために最終的な入札を行うからである。

47) 政府調達協定第14条で規定された交渉があくまで入札手続の中に位置付けられている以上、入札の方法によらず発注者が事業者と個別に交渉を行って契約者を選定するのであれば、提言実現のためには条約とは異なる概念の交渉を我が国の会計法令で規定することになる。条約違反とされるおそれがある契約者選定方式を国内法令である会計法令において入札と並べて位置付けることのハードルは高い。

48) 欧米の動向については、鈴木一「欧米諸国における公共調達制度の最近の動向」研究所だより220号(平成17年12月)(建設経済研究所、2005)。特に、欧州については4頁、米国については12頁を参照。http://www.rice.or.jp/regular_report/pdf/monthly/Monthly202.pdf。

49) 金本良嗣「経済教室 談合発注 発注工夫し、やりにくく」(日本経済新聞朝刊、平成17年8月16日)。

において交渉を採用した調達案件はない⁵⁰⁾。なぜか。

Ⅳ－３－１．裁量への警戒

まず、国の行う契約についてのルールである会計法では、その第29条の5第1項で「競争は、……(中略)……入札の方法をもつてこれを行わなければならない」と定め、また、第29条の6第1項で、「予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とする」と定めており、価格による一般競争入札を原則としていること、入札において自動落札方式を原則としていること、予定価格の上限拘束性⁵¹⁾を明らかにしている。実際に契約事務の処理を行う職員を「契約担当官等」(会計法第29条の3第1項)と呼ぶが、このような制度の下、価格以外の条件を考慮する入札や入札の過程での交渉はこの契約担当官等に裁量を与えるものとして排除されてきた。会計法・予算令を中心とした我が国の契約方式が契約担当官等の裁量を制約することを原則としてきたのは、法文に直接的には表れていないものの、汚職と談合を防止するためである⁵²⁾。こうした原則の下、国の行う契約について、裁量権を認めれば腐敗が起きやすくなるという考え方が根底に存在しているようにみえる。

また、発注官庁側としても、契約担当官等の裁量について慎重であるのには、以下のような事情があったものと考えられる。

- ① 現実の問題として汚職と談合が頻発していた。
- ② 契約担当官等の裁量を抑制するという建前とは裏腹に、実務では指名競争入札を原則として運用されてきたことにより、契約

担当官等はどの業者を指名するかという大きな裁量を持っていた⁵³⁾ことから、指名の積み重ねによって、特定業者の利権を生み、不正行為を誘発することも多かった⁵⁴⁾。

- ③ 契約担当官等の能力の問題。契約担当官等は高校卒業直後に官庁に採用され、その後、会計課一筋という者が多い。彼らは読み書き計算という公務員としての基本的能力は極めて高いが、民間を相手に対等の立場での交渉能力は疑わしい。米国連邦政府の契約担当官等は裁量を持たされているが、米国政府の契約担当官等は我が国の契約担当官等とは違って、MBAを持っているか、ビジネススクールで交渉(negotiation)などのコースを取っていることを要求されていることがほとんどであるという。また、弁護士も契約事務に参加している⁵⁵⁾。
- ④ 職分の不徹底 契約担当官等の職分は、納税者の代理人として良いものを安く調達することである。ところがこの職分は必ずしも徹底されていない。民間企業の場合は、良いものを安く調達することは利益に直結するので、企業の利益と職員の利益とを一致させるような方向のインセンティブ・システムが機能している限り、経済性が確保される可能性がある。公務にはこのようなメカニズムは働かない。平成21年度から国家公務員にも人事評価制度が導入されたが、それ以前には勤務評定すら満足には実施されていなかった中央省庁が存在した。また、地元業者や中小企業を保護するのが目的だからコスト高でもそれがそもそもの目的に合致していると考えている公務員も現実には多い。

50) 入札手続きにおける交渉の有無は官報で公示されることになっているが、公示されている調達案件のうち、「手続における交渉の有無」欄が「有」となっているものは見当たらない。

51) 兵藤・精解80頁は、恣意性の排除、公正性の確保のほか、契約担当官等の責任の軽減を利点として挙げている。金本・公共調達219-220頁は、談合の弊害を押さえる効果を持っているとしている。

52) 金本・公共調達233-236頁。

53) 金本・公共調達217-221頁。

54) 碓井・法理論138頁。

55) 金本良嗣『公共調達の課題』ファイナンス475号(平成17年5月号)67頁。

以上のような実情を踏まえると、制度とその運用としての裁量の縛りを緩和すれば予算の非効率な執行と汚職・談合が横行するのではないかと発注機関が懸念したとしても不思議ではない。

この慎重な態度は、総合評価方式の導入に当たっても伺える。総合評価方式の法的根拠は会計法第29条の6第2項であり、この条項は昭和36年改正で措置されたものである。当時、価格のみによらず採用される技術を考慮して落札者を決定する方式の採用について、「公正な執行の確保についての方途を研究し、将来その方向に進むことが必要である」としつつも、「決定の基準を機械的にする等精緻なシステムを考えない限り、一抹の不安がある」とされていた⁵⁶⁾。確かに、技術の評価には主観的な要素が入りがちであるので、契約担当官等の裁量の余地が大きくなる。このことが発注機関と入札参加者の共謀を生む余地を作り出す⁵⁷⁾。

実際に総合評価方式が初めて採用されたのは、平成に入ってから(平成2年)、しかもスーパー・コンピュータに限定されていた。平成7年にコンピュータ、電気通信及び医療(いずれも製品のみならずサービスを含む)において総合評価方式が導入された。公共工事に総合評価方式が導入されたのは、昭和36年の会計法改正から実に半世紀後の平成12年であった。しかも、総合評価方式においても自動落札方式と予定価格の上限拘束性は貫徹されていた⁵⁸⁾。総合評価方式は、本来、良いものを安く調達するために契約担当官等に裁量を与えることを前提にせざるを得ない落札者決定方式であるにもかかわらず、その導入に当たって裁量を与えるというアプローチは取られていない。

Ⅳ－３－２．裁量の必要性

交渉を採用すれば、契約担当官等に裁量を与える必要がある。何でもかんでも裁量を与えるのはもちろん問題であるが、次のような状況の変化に留意する必要がある。

- ① 汚職と談合の問題については、従来極めて悪質な事案を檢察当局が摘発するに過ぎなかったが、最近数年の公正取引委員会による積極的摘発が行われている。
- ② 大型案件については、一般競争入札が導入され、業者指名の裁量を喪失することになる。
- ③ 官民人事交流法や任期付職員法により、弁護士や民間での交渉経験を有する職員が増加しており⁵⁹⁾、また、留学によりビジネススクールで交渉について学んだ職員も増加している。

このような状況にあるため、裁量を与えるに当たって懸念されていた前提は変わってきている。

民間の技術革新を考えれば、今後、事業者の発意による技術提案を極力活用することが適当な案件がますます多くなることが想定される。その場合、複数の事業者を選んで提案を行わせ、発注者がそれぞれの事業者と個別に交渉を行うことを通じて最も望ましい者を契約者として選定する方が、「(一定のコストに対して)最も価値の高い調達」を行い得る場合があると考えられる。したがって、納税者の代理人として良いものを安く調達することについての規律付けを確保した上で、契約担当官等に必要な裁量を付与し、交渉を行わせることが望ましい。

56) 米田・精解175-176頁。

57) 金本良嗣「政府調達の経済学」金本良嗣・宮島洋編『公共セクターの効率化』(東京大学出版会、平成3年)104頁。

58) 総合評価方式の根拠規定である会計法第29条の6第2項及び予決令第91条第2項に予定価格の制限の範囲内とする旨の規定がおかれていないのであるから、大蔵大臣(当時)への協議という執行のレベルにおいて加えられた要件と考えられる。確井・精義158頁。

59) 例えば、財務省の関東財務局と近畿財務局では契約内容のリーガル・チェックを行うため、コンプライアンス部門に複数の弁護士が任期付職員法で採用されている。高橋秀幸「財務局におけるコンプライアンス統括部門の設置」金融法務事情1898号(平成22年5月25日号)11頁参照。

V. 分割発注

本章では、中小企業政策としての「分割発注」を例に採り上げて、政府調達契約のうち、特に国の行う契約にあたって、国が広く納税者の代理人として貫くべき原則と個別政策分野に対する配慮とをいかにバランスさせるのかについて、基本的な視点を整理し、そうした契約の実施に際しての国の職員の職務分担について考察する。

V-1. 分割発注とは

「分割発注」とは、発注規模を小さく分割して契約を行う方法である。たとえば、公共事業であれば、同一敷地内に複数の建物を建設するような場合に、その棟ごとに分割して発注するとか、いくつかに工区を区切って発注するなど、同一職種又は同一工種を分けて発注するものである。

V-2. 分割発注と中小企業政策

この「分割発注」は、国の中小企業政策の一環として位置づけられている。

まず、「中小企業基本法(昭和38年法律第154号)」第21条は、「国等からの受注機会の増大」として、「国は、中小企業が供給する物品、役務等に対する需要の増進に資するため、国等の物品、役務等の調達に関し、中小企業者の受注の機会の増大その他の必要な施策を講ずる」と規定する。

さらに、こうした内容を法の目的とする「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」(以下「官公需法」と略す。)が制定されており、同法第4条第2項に基づき、国は、毎年度、国等の契約に関し、中小企業者の受注の機会の増大を図るための方針(「中小企業者に関する国等の契約の方針」)を作成し、閣議決定を行い、同方針に基づいて、「分割発注」をはじめとする、中小企業者の受注機会の増大のための施策を実施している⁶⁰⁾。

平成22年度の方針においては、まず、現在の厳しい経済情勢の中での「中小企業者の受注機会」の確保の重要性を訴え、「中小企業者の受注の機会の増大のための措置を講ずる」としたうえで、「第1 中小企業者の受注機会の増大のための措置」の中で、「2 中小企業者が受注し易い発注とする工夫」として「(1)分離・分割発注の推進」が掲げられ、「国等は、物件等の発注に当たっては、価格面、数量面、工程面等からみて分離・分割して発注することが経済合理性・公正性等に反しないかどうかを十分検討したうえで、可能な限り分離・分割して発注を行うよう努めるものとする。」と規定されている。

V-3. 分割発注を巡る議論

「分割発注」については、これまで、広く一般納税者の視点に立って国の契約における公正性・経済合理性の確保を重視する立場と、中小企業政策としての配慮を重視する立場との間

60) 同方針では、併せて、当該年度における国等の契約のうち、中小企業者向け契約の金額についての目標を示している。これは、昭和41年の官公需法制定時の衆議院商工委員会における附帯決議を踏まえて掲げられているものであるが、この目標は、法的拘束力のあるものではなく努力目標としての性格を持つものである。さらに、同方針の付表で、前年度の中小企業者向け契約実績を示しているが、これは、同法第5条に基づいて各省庁から経済産業大臣に通知された国等の契約の実績の概要を集計したものである。なお、国は同方針の中で、地方自治体に対し、同方針を参考として、中小企業者の受注機会の増大のための措置を講じるよう要請している。

で、議論が行われてきた⁶¹⁾。前者は、公共工事の例で言えば、小規模工事は大規模工事に比べ、間接費の割合が大きく、直接費の割合が小さくなるため、発注を細分化すればするほど、同じインフラを完成させるのに割高な費用になるということを問題視する。これに対して、後者は、(仮に、多少、工事費が割高となったとしても)中小企業者が受注すること自身が重要であるとする。

V-3-1. 審議会等における議論

(1) 総合規制改革会議

平成13年4月に内閣府に設置された総合規制改革会議において、競争政策のひとつの柱として、政府調達制度についての議論が行われた。同会議のスタンスは、公正性・経済合理性を重視するもので、「官公需制度については、官公需法に基づく中小企業者向け契約目標が中小企業者の受注の「機会」のみならず「結果」の確保になっているおそれがある」という基本認識のもとで、数次にわたる検討を行った。その結果は、平成16年3月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画」において、次のように定められた。

「② 分割発注の運用改善【平成15年度以降逐次実施】

分割発注が、政府調達の公正性・経済合理性に反する形で恣意的に実施されることのないよう、国において、「中小企業者に関する国等の契約の方針」に基づく官公需施策の在り方についての検討を踏まえて、例えば、これを実施する場合についての明確な基準の策定等についての検討を行う。また、実施した場合の理由の公表についても、上記官公需施策の在り方についての検討を踏まえ実施する。また、地方公共団体においても同様の取組が実施されるよう要請する。」

(2) 公正取引委員会

これと平行して、公正取引委員会における研究会等でも、同様のスタンスにたった議論が行われ、たとえば、「公共調達と競争政策に関する研究会報告書(平成15年11月)」において、「(ア)分割発注については、中小企業の受注機会の確保や調達案件の規模の適正化等を勘案して行われることがあるが、行き過ぎた運用が行われる場合には、公共調達が非効率となり、競争性が確保されないこととなることから、発注者は、分割発注を行う場合には、その理由を公表することが望まれる。分割発注の理由について透明性が確保されることによって、過度の分割発注が抑止されるものと考えられる。」とされた。

(3) 中小企業政策審議会

一方、中小企業政策を所管する中小企業庁においても、こうした問題提起を受け、有識者をまじえての議論が行われ、たとえば、平成16年に公表された「[中小企業政策審議会基本政策部会・中小企業経営支援分科会取引部会中間とりまとめ]～今後の官公需施策の在り方について～」においては、以下のようなとりまとめがなされている。

「(2) 分離・分割発注の在り方

① 分離・分割発注の推進の位置付け

分離・分割発注の推進は、中小企業者の受注機会の増大を図るため、可能な限り、中小企業者が参入できる単位での発注を行おうとするものであり、その前提として、価格面、数量面、工程面等から見て適切であるかを十分に検討することが必要とされている。上述の「規制改革・民間開放推進3か年計画」においては「発注者においても、理由の公表等を通じて分割発注に関する透明性を向上させ、経済合理

61) 確井・精義は「日本の会計法令の解釈としては、付帯的政策を付することは必ずしも違法とは思われない」(335頁)と政策的配慮の存在を認める立場に立ちつつも「分割発注は、ややもすれば経済的合理性を欠くことがあり、経済性原則を無視した分割発注は許されないと考える」(346頁)としている。その一方で「実際には漫然と分割発注がなされることも多いが、そのような発注を違法と断定することは困難である」(同頁)とし、経済合理性の確保と中小企業への配慮との間で判断に迷う苦悩がうかがえる。

性の無い分割発注の実施の禁止を徹底する方向で検討すべきとの指摘がなされており、また、前記小委員会(官公需施策に関する合同検討小委員会)においても、分割発注については、コスト高を招来するとの指摘がなされたところである。

ただし、その一方で、上述のとおり、発注機関による体制の整備と創意工夫を図ることにより大幅にコストを引き下げることが可能となったという事例も本委員会において紹介されたところである。

確かに、経済合理性のない不適切な分割発注がなされれば、非効率や競争の阻害をもたらすおそれがあるが、分割発注に係る透明性を確保しつつ、経済合理性を適切に判断した上でなされる分割発注については、むしろ、幅広い企業の参入を可能とし、競争促進に資する効果を期待できるものであり、一層のコスト削減につなげることを可能とするものであると考えられる。」

V-3-2. 国等の契約の方針への反映

こうした議論を経て、「平成17年度中小企業者に関する国等の契約の方針」においては、「国等は、分割発注が、公正性・経済合理性に反する形で恣意的に実施されることを回避するため、経済合理性を満たしつつ、中小企業者の受注機会の増大を目的として分割発注を実施した場合には、当該分割発注に係る理由を公表するものとする。また、国は、地方公共団体においても同様の取組が実現されるよう要請する。」と、経済合理性の担保が強調され、分割発注を実施した場合の「理由の公表」が義務づけられた。地方公共団体においても、分割発注の方針等を打ち出すなかで、分割発注方式を採用する場合を限定列挙するところが出てきた⁶²⁾。

このように、分割発注をめぐるのは、数年間の議論をへて、「分割発注を行った場合の理由の公表」が義務付けられることとなったが、これについて、全国官公需適格組合受注確保協議会は平成21年度の「[国等の契約の方針]」の作成に向けての意見」のなかで、発注機関側の分割発注抑制の恐れが極めて高いとして、「理由の公表の削除」を求めた。その後、平成22年度「中小企業者に関する国等の契約の方針」(平成22年6月18日閣議決定)においては、分割発注を実施した場合の「理由の公表」の記載が削除されることとなった。

V-3-3. 「分割発注」の経済合理性

「分割発注を行った場合の理由の公表」規定の削除など、透明性の観点では後退している感がある22年度の国等の契約の方針においても、「経済合理性」を担保することは求められている。では、「経済合理性」とは、具体的にはどんな条件を具備すれば、それが担保されることとなるのだろうか。この点については、国等の契約の方針において「経済合理性」の具備についての直接の説明があるわけではないが、以下の事例が参考となろう。

(1) 中小企業庁による「分離・分割発注に係る適切事例」

中小企業庁では、平成17年以降、「分離・分割発注に係る適切事例」を公表している⁶³⁾。これは、いくつかの工事等の事例(下記参照)をとりあげて、発注方式を採択するにあたっての判断の適切性を示したものである。

62)たとえば、「鳥取県県土整備部公共事業に係る分離・分割発注方針」(平成20年7月7日)においては、以下のよう分割発注を行う場合を限定している。

ア 早期供用(工期短縮)が図れる等により整備条件がよくなる場合。

イ 用地取得状況等によって施工時期が異なる場合。

ウ 現場条件に即した効率的な施工が可能となる場合。

例) 施工場所が離れている。現地地盤が変わる場所。ブロックヤードの確保等。

エ その他特別な理由がある場合。

例) 海中に据え付けるコンクリートブロックの製作において、製作と同一年度内に当該ブロックの据付の完了が見込めない場合等。

63) <http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/torihiki/TekisetsuZirei.htm>。

【事例1】

市管理設備外構工事(建物本体以外の外部廻りの工事。舗装工事、排水工事、造園植栽工事など)を工区毎に分割発注している事例

<分割発注の理由>

外構工事の内容は、建物周辺工事(イベント広場、車寄せ、エントランス等)と駐車場工事に大きく区分されるが、いずれも難易度の高い工事でないこと、工期が短いこと分割して工事を行うことが適当と判断した。分割に当たっては、建物の施工の効率を考慮したうえで3分割が適当と判断した。

【事例2】

ほ場整備(ほ場(水田)の一枚一枚に用水路、排水路、農道を配置し、区画を大きく整形することで効率的な農作業と生産性の高いほ場を造成すること)を分割発注した事例

<分割発注の理由>

- ・中瀬川南地域に係る河川には漁業権があり、工事の施工は漁期外の10月1日から翌年3月20日の間で行わなければならないという工期の制約があった。
- ・個人が所有する財産である農地を預かり、換地により整備する事業であるため、施工品質の均一性を確保する必要があった。

このような観点から2分割することが適当と判断した。

このなかでは、①工期が短いこと、②難易度の高い工事でないこと等が分割発注方式を採択した主たる理由としてあげられている。しかしながら、一括発注方式をとった場合のメリット・デメリット等との対比等がなされていないなど、経済合理性を示唆するものではない。

(2)秋田県北秋田郡合川町の補助事業を巡る住民訴訟

同町が平成8年度に実施した国の補助を伴う

集落排水事業について、町長が1個の工事請負契約を議会の議決を要しない規模の3個の工事請負契約に分割して締結したことにより、単一の契約によった場合の請負代金額との差額相当額の損害を町に与えたとして損害賠償請求を求めた住民訴訟事件がある(最判平成16年6月1日判例時報1873号118頁)。最高裁判所は、原審(仙台高等裁判所)が公共工事の分割発注を行うことについて、「一応合理的でやむを得ない理由」とした判断について、是認できないと判示した。ここで、原審の判断はおおむね次のようなものであった。①本件工事のような土木工事については、その実施場所を一定の区域ごとの工区に分け、それぞれの工区ごとに請負契約を締結することはあり得ることであり、本件工事については、複数の請負契約を締結することがおよそ非常識であるということとはできないし、工区の分割方法も、およそ非常識に細分化したものということとはできない。②本件工事を同年度内(平成9年3月31日まで)に完了させるためには、工期の短縮が必要であり、工事を分割すると同年度内に完了する可能性があった。③(分割発注方式を採用した場合)本件工事の予定価格は高くなるが、その増額割合は約6.2%にとどまる。

最高裁判所は、「本件工事が複数の工区に分割して契約するのに適したものかどうか、町が国等に対して本件工事に係る補助金の繰越し等についてどのような折衝をしたか、工区の分割によりどの程度工期が短縮されるかなど」の事実関係について原審判決は具体的な認定がともなっていないとして、破棄差戻しをした⁶⁴⁾。

(3)旧日本道路公団発注の鋼鉄製橋梁建設工事の談合事件

旧日本道路公団発注の鋼鉄製橋梁建設工事の談合事件判決(内田元副総裁に対する東京高判平成20年7月4日公正取引委員会審決集55巻1057頁及び金子元理事に対する東京高判平成19

64) 最判平成16年6月1日判例時報1873号118頁。なお、差戻審は仙台高判平成16年12月22日(判例集未登載)。

年12月7日東京高等裁判所(刑事)判決時報58巻1～12号99頁・公正取引委員会審決集54巻809頁(いずれも刑事事件)において、分割発注の経済合理性について詳しく述べられている。

このなかで、東京高裁は、まず「分割発注と一括発注の得失」を比較検討している。具体的には、一括発注の合理性について、「全長約七〇五メートルで、一般的に径間の連続として長過ぎるわけでもなく、構造的に一つの連続した橋桁で繋がったものに関する工事として、途中で分断して別々のJVに発注するよりも、一つの工事として一つのJVに発注し、施工させる方が、施工方法や施工管理等の面で合理的」であるとする。つぎに、分割発注の合理性について、「一本の橋を別々の業者が製作し、架設することによる施工管理の難しさや、設計と施工の分離に伴う施工管理の困難性が発生し、調整業務も増大する」こと、「発注事務手続や安全管理の重複、施工業者から富士工事事務所に提出される施工計画書等の書類の増加、富士工事事務所における現場施工立会いの増加等の事務負担が増大する」こと、結果として「一括発注に比べて、諸経費が増加し、コストが増大する」ことなどをあげ、それを否定している。

その上で、結論として、「本件富士高架橋工事を一括して発注することについては、橋梁の構造条件、現地条件、経済性等の観点から、十分な合理性が認められる。これに対し、本件富士高架橋工事を分割して発注することについては、工事の品質管理や効率性、現場の管理や監督、安全性の確保、事務処理の効率性、コスト削減等の観点から、必ずしも合理性を見出すことはできない。」と判示している。

V-4. 政府調達契約における基本原則と例外

現実には、上述の通り、中小企業政策など、別の政策的配慮にもとづき、政府調達の契約を行っている場合があるが、そもそも、国の行う

契約はどうあるべきであろうか。ここではその基本原則について簡単に触れつつ、例外とも言うべき別の政策的配慮との関係を検討する。その後、そうした別の政策的配慮を含んだ契約という事務をどんなかたちで行うべきか、について問題提起をする。

V-4-1. 基本原則：経済性

国の行う契約について、最も根幹的なルールは会計法である。同法はその第29条の6第1項で、「契約担当官等は、競争に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とするものとする。」と定め、また、同第2項で、「価格及びその他の条件が国にとって最も有利なもの(同項ただし書の場合にあつては、次に有利なもの)をもつて申込みをした者を契約の相手方とすることができる。」と定めており、直接的ではないものの、経済性原則が謳われている。

国の契約にあたっての基本的な方針を述べたものとして、平成16年6月に長妻衆議院議員から提出された「分割発注等に関する質問主意書」⁶⁵⁾に対する、政府答弁書(平成16年11月「衆議院議員長妻昭君提出分割発注等に関する質問に対する答弁書」⁶⁶⁾)がある。このなかで、国が契約を締結するにあたっての基本的な考え方として、「国が締結する売買、貸借、請負その他の契約は、貴重な財源を用いるものであることから、法令の規定に従い、公正かつ厳正な手続の下、国にとって最も有利な契約を行うことが必要である」と述べられている。「国にとって最も有利な契約」というくだりは、どんな観点から有利なのかは述べていないが、「貴重な財源を用いることであることから」という納税者の立場を重視した前段の文意と合わせ読めば、経済性原則を強調しているように考えられる。

65) http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a159141.htm。

66) http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b159141.htm。

この経済性については、支払い(money)に対して最も価値の高いサービス(value)を供給するという考え方である「バリュー・フォー・マネー(VFM)」の概念でとらえるのが、一般的であろう。この場合のコストは、事業期間(ライフサイクル)にわたって支出する財政支出額(公共が負担するリスクの調整分を含む)を適正な割引率で現在価値に換算したものが用いられる。たとえば、公共工事に代表される、投資期間の長いプロジェクトの場合、理論的には、耐用年数にわたる便益と費用の流列の差(ネットの便益)の割引現在価値が最大となるようなプロジェクトを、採択すべきであるということになる。

V-4-2. 例外：政策的配慮

こうした国の契約に求められる経済性原則と、先の官公需政策における違う観点の政策的配慮とは、どのような関係で考えるべきであろうか。この点については、そもそもこの議論には、政府調達を他の政策分野の手段として活用することに否定的な見解が強くある。たとえば、『会計法精解』によれば、

「契約制度は、会計制度の一環として予算の執行についての手続きを定めるものであるから、契約の実行を通じて、一定の行政目的を達しようとするような内容を含むことは契約制度の本旨にもとるものといわなければならない。また、行政目的を達成するための内容を契約制度に含めたときには、契約制度上、公正性の原則を失い、経済性の原則を確保することができなくなる。」⁶⁷⁾

とされる。

しかし、現実には、上述のような中小企業政策など、別の政策的配慮にもとづき、政府調達の契約を行っている場合がある。これについて、先にあげた旧日本道路公団発注の鋼鉄製橋梁建設工事の談合事件についての東京高等裁判所判

決が参考になる。東京高裁は、「官公需法三条は、「予算の適正な使用に留意しつつ」という留保を付した上で、「中小企業者の受注の機会の増大を図るように努めなければならない。」と定めていること」、「官公需法四条に基づく閣議決定「中小企業者に関する国等の契約の方針」は、「二 中小企業者の受注機会の増大のための措置」の「(6)分離・分割発注の推進」の項において、「公共工事においては、公共事業の効率的執行を通じたコスト縮減を図る観点から適切な発注ロットの設定が要請されているところであり、かかる要請を前提として分離・分割して発注を行うよう努めるものとする。」と定めていること」などをその根拠としてあげた上で、「国」の「方針は、中小企業の受注機会確保の必要性よりも、建設コスト削減の要請を優先しているということができるのであって、決して中小企業に受注機会を与えるためであれば、建設コスト削減の要請を損なってもよいというものではない」と判示し、経済性原則があくまで優先されるという考えを示している。

国の契約にあたっての政策的配慮を要請するものとしては、他にも、環境政策の一環として、「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」に基づくものがある。同法第3条1項においては、「国及び独立行政法人等は、物品及び役務の調達に当たっては、環境物品等への需要の転換を促進するため、予算の適正な使用に留意しつつ、環境物品等を選択するよう努めなければならない」とされており、国の契約にあたって、調達しようとする物品及び役務が環境に優しいか否かという政策的配慮が要請されている。こうしたいわゆる「グリーン調達」については、環境負荷を社会的コストととらえれば、製品のスペック的な側面や技術的な側面などについて環境負荷を減ずるような調達を行うことは、先に示したバリュー・フォー・マネー的な概念のなかでも、将来の社会的コストを減ずるととらえることができ、経済性原則とも相

67) 福田・精解414頁。同旨、米田・精解24-25頁、兵藤・精解7-8頁。

容れないものではないと言えよう。一方、「官公需法」に基づく政策的配慮については、バリュー・フォー・マネー的な概念でとらえることが難しい、高度の政策的配慮と言えるであろう。

このように、現実的には、国の契約にあたっては、会計法に代表されるルールの基本原則である、経済性・公正性に則った事務と、別途の政策的配慮というレベルも方向も違う事務が、混在していることになる⁶⁸⁾。では、そもそも、こうした状況は、許容されることなのであろうか。これについて、筆者らの見解は、許容されると考えている。

それは、国の契約制度という場合、その規律付けがカバーしている範囲はどこまでなのか、という点にある。先に例をあげた官公需法における中小企業への配慮についての努力規定は、内閣として受け止め、「国等の契約の方針」として閣議決定をされている。国等の契約の相手方について、ある特性をもった母集団を設定すること自体は、その時々々の社会経済情勢の下、国会の決定やそれを受けた内閣の基本方針として、あり得ることであろう。そうした政策的配慮は、基本的には、国の契約制度による規律付けを超えたものとするのが自然なように思われる。なお、現実には、国の契約制度の規律付けのなかで、こうした政策的配慮と思われる内容を包含しているものもみられる。会計法第29条の3第5項の規定により随意契約によることができる場合として、予算決算及び会計令第99条18項～第20項において、「事業協同組合、事業協同小組合若しくは協同組合連合会又は商工組合若しくは商工組合連合会の保護育成のため」「学術又は技芸の保護奨励のため」「産業又は開拓事業の保護奨励のため」などの記載がある。

V-4-3. 職務分担

しかしながら、そうした混在状況はあり得ることとしても、現状の契約事務の職務分担につ

いては、問題がある。

我が国の契約事務は分担管理事務であり、各省各庁の長が契約の事務を管理することとされている(会計法第10条、第29条)。また、契約に関する事務については、各省各庁所属の職員他に委任することができることとなっている(会計法第13条、第29条の2)。この事務には、国の契約の基本原則に則ったルールの運用のみならず、それとは別の政策的配慮にかかわる適正性の判断等も含まれている。先にあげた平成16年6月に長妻衆議院議員から提出された「分割発注等に関する質問主意書」のなかの「望ましい分割発注と望ましくない分割発注に関して、発注部局も判断し易いガイドラインをお示し願いたい。」という質問に対する政府答弁は、「国の締結する契約は多種多様であり、どの程度の物品や役務を一括して発注することが望ましいかについては、こうした観点から個々の事例に即して契約を締結する各府省等において判断することとなることから、一概に述べることは困難」としているのが、これを示している。

さらに、各省各庁の内部で、その長が各担当職員に契約事務を委任した場合には、個々の担当者が、上記のような政策的配慮について、判断しなければならないケースも想定される。たとえば、先にあげた旧日本道路公団発注の鋼鉄製橋梁建設工事の談合事件についての高等裁判所判決のなかで、

「やはり一番大事なのは、公共事業であるから、できるだけ多くの企業に参加の機会を持ってもらうことである。それは、公共事業の一つの使命であって、仮に、分割して諸経費が大きくなるとしても、それは、公共事業としての必要経費であるというふうに、私は認識を持っていたし、JHの人間はみんなそのように思っていた。」

と被告人が証言しているが、仮にこれが事実であったとすると、旧日本道路公団においては、組織の

68)中川丈久「行政活動の憲法上の位置づけ」神戸法学年報14号(平成11年)210頁。

末端の職員レベルまで、官公需法に基づく政策的配慮を行う意識が浸透していたことをうかがわせる。程度の差はあれ、これと似た状況が、各省各庁の組織にあるとして、各契約担当者が、一方で、国の契約の基本原則に則りつつ、同時に、別の政策的配慮を行わなければならないとしたら、

その職務分担は適正とは言えないのではないか。基本的な制度の方向性として、基本原則に則った事務と、別の政策的配慮にかかわる事務については、分離して行うべきではないかと考える。この点について、次章で詳述する。

Ⅵ．国の契約における権限・責任・職務分担の再検討

以上の検討に基づいて、政府調達制度改革の改革として、国の契約における裁量と職分の再構築が必要であるというのが筆者らの認識である。そこで以下では、近年、組織の設計・運営のスタンダードとなっている「内部統制」を参考として考察する。

Ⅵ－１．内部統制とは

一般に企業などの組織内部において、違法行為や不正、ミスやエラーなどが行われることなく、組織が健全かつ有効・効率的に運営されるよう各業務で所定の基準や手続を定め、それに基づいて管理・監視などを行うことを内部統制という。今日における内部統制の標準的な考え方とされる「COSO(Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission; 米国のトレッドウェイ委員会支援組織委員会)報告書」⁶⁹⁾のフレームワークは、民間部門のみならず、公的部門における組織管理にも影響を及ぼしている。すでに、米国や英国においては、行政機関に対する内部統制のための各種制度や基準が構築されている。我が国においては、ここ数年で、民間部門に対する内部統制システムが整備されてきた。たとえば、平成18年5月から施行となった会社法では大会社における取締役会に内部統

制システムの決定を義務付けている⁷⁰⁾。また、平成19年9月から施行された金融商品取引法において、平成21年3月期の決算から、上場企業に財務報告の適正性を確保するための内部統制報告書の提出および公認会計士又は監査法人による監査が義務付けられた⁷¹⁾。

内部統制に含まれる内容は多岐にわたるが、基本的要素のひとつとして、「統制活動」がある。上記の金融商品取引法が求める内部統制の整備についての実務上の指針(ガイドライン)である「財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準」によれば、

「統制活動とは、経営者の命令及び指示が適切に実行されることを確保するために定められる方針及び手続をいう。統制活動には、権限及び職責の付与、職務の分掌等の広範な方針及び手続が含まれる。このような方針及び手続は、業務のプロセスに組み込まれるべきものであり、組織内のすべての者において遂行されることにより機能するものである。」

とされている。実際には、業務に応じて各担当者の権限と責任を明確にし、業務を複数の担当者に分担・分離し、また、一担当者への職務の割当ては、同種類、同目的のものであるように

69)トレッドウェイ委員会組織委員会(著)・鳥羽至英＝八田進二＝高田敏文(共訳)『内部統制の統合的枠組み 理論篇』(白桃書房、平成18年)、同『内部統制の統合的枠組み ツール篇』(白桃書房、平成18年)。

70)相澤哲(編著)『一問一答 新・会社法(改訂版)』121頁-122頁(商事法務、平成21年)。

71)池田唯一(編著)『総合解説 内部統制報告制度』(税務研究会、平成19年)。

することなどにより、不正やミスが発生しないよう、ルールを定め、運用していくことが要請される。

Ⅵ－２．政府調達契約における権限・責任・職務分担

このような内部統制の観点から考えると、現行制度のもとにおいて、政府調達における契約行為の権限と責任の明確化および契約事務の職務分担は適当といえることができるであろうか。

各省各庁の長は、契約事務の管理機関（法定契約担当官）である（会計法第10条、第29条）。財産権の主体である国は各省各庁の長に契約事務を委任し、さらに各省各庁の長は当該各省各庁の職員に契約事務を任せている（会計法第13条、第29条の2）。各省各庁の長から事務の権限の委任を職員が受けた場合、契約事務において国損が発生した場合の弁償責任は、各省各庁の長ではなく、実際に事務処理を行った職員（契約担当官等⁷²⁾）が負うことになっている（予算執行職員等の責任に関する法律（以下「予責法」という。第3条第2項）。各省各庁の長は契約事務の管理機関であっても、契約事務を委任すれば弁償責任を免れる。契約担当官等は、各省各庁の長から違法又は予算の根拠がないあるいは自らの職分に反する契約を締結せよとの要求を受けたときは、書面をもってその契約が締結できない旨の意見を表示しなければ（予責法律第8条第1項）、弁償責任を各省各庁の長に転嫁できない（予責法第8条第2項）。契約担当官等に対して、法と予算と「それぞれの職分」（予責法第3条第1項）を守ることを要求し、おかしいと思うときは書面で意見を表示せよとまでしている以上、各省各庁の長は、契約事務を契

約担当官等に委任して弁償責任を免れるためには、任せ切りにするのではなく、裁量の範囲を明らかにする指示を書面で、すなわち訓令・通達を発出し、その範囲を超えるときは、そのような契約については自ら決裁をすることを定めるべきである。そうでなければ免責されないと解すべきである。

さらに、行政組織において、上級機関には、下級機関に対する指揮監督権限が認められる（国家行政組織法第10条、第14条第2項）。指揮監督権の行使の形態としては、監視（国家行政組織法第10条）及び訓令・通達（国家行政組織法第14条第2項）がある。予責法第3条第2項は、契約事務において国損が発生した場合の弁償責任は実際に事務処理を行った職員が負う旨定めている。この反対解釈により、各省各庁の長は、契約事務において国損が発生した場合においても弁償責任を免れる。契約事務を受任した職員は委任した各省各庁の長の下級機関であるので、各省各庁の長は、委任した契約権限の行使について、受任職員に対して、指揮監督権を有する。各省各庁の長がこの監視又は訓令・通達を怠っていた場合においては、契約事務において国損が発生した時の弁償責任は免れられないと考える。

Ⅵ－３．若干の提言

上記のように考えると、政府調達協定第14条に基づく「交渉」を導入する場合の契約担当官等の裁量については、各省各庁の長は交渉における裁量の範囲を明らかにする訓令・通達を発出する義務があり、契約担当官等に対して交渉における裁量の範囲は納税者の代理人として良いものを安く調達する限りにおいてである旨⁷³⁾、

72) 契約担当官等（会計法第29条の3第1項）は予責法上の予算執行職員に含まれる（予責法第2条第1項第1号及び同項第6号）。

73) 片山善博氏は鳥取県知事時代、県庁中枢の財政課や土木部を中心に「納税者が必要とするものを、高い質を保ち、最小限の費用で提供することだ」と徹底したという。当初は「（公共工事は）困っている建設業者のためだ」と言っていた職員もいたようである。片山善博「まず公務員の意識改革」（読売新聞朝刊、平成22年5月25日）。

訓令・通達で徹底しなければならない⁷⁴⁾。それを各省各庁の長が怠り、例えば契約担当官等が中小企業保護を自らの職分だと勘違いして交渉を行い、結果として国損が生じた場合、各省各庁の長は免責を得られないといわざるを得ない。

また、「分割発注」等、経済性原則とは相容れないある特定の政策的配慮を行うことについては、基本的には、各省各庁の長の契約事務には含まれないこととすべきである。もちろん政策的配慮といっても、様々なことが考えられ、たとえば、反社会的勢力については、国の契約の相手方として除外する、といった社会通念上、当然と思われるような配慮については、会計法、予算決算及び会計令といった国の契約制度のなかで、規定されるべきことであろう。しかしながら、先にあげた、中小企業政策等、積極的な政策としての配慮については、内閣の事務とすべきと考える。例えば、官公需法における中小企業への政策的配慮の要請については、閣議決定された「中小企業者に関する国等の契約の方針」に則り、内閣官房は、国等の契約のうち、官公需予算総額に占める中小企業者向け契約の総額(22年度であれば、約3兆8,656億円、比率が56.2%)について、各省各庁の分担金額を決定し、各省各庁に上記見合いの事業を提出するよう要請する。内閣府は、上記事業の中小企業が受注できるように特別の配慮を行う調達案件である旨明記し、案件を分割して複数の案件として公告する。その後の契約事務については内閣から中小企業庁長官に委託する。中小企業庁長官は、部下の契約担当官等に訓令・通達で納税者の代理人として良いものを安く調達するよう徹底し、契約事務を行わせる、といった事務分担が考えられる。

より一般化すれば、特定の政策的配慮を要す

る国の事業の調達案件については、内閣が(実際の事務は、内閣官房と内閣府)が公告し、公告の段階で政策的配慮を確定させる(例えば、分割の数を決める、あるいは、総合評価方式において政策的配慮に対する配点を決める)。公告後の契約事務については配慮されるべき政策を所管している省庁が行うということにする。このようにすることで、ひとりの契約担当官等が特定の政策的配慮の要請と経済性原則との間で揺れ動くことを回避できることになる。

【参考条文】

※ 1 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(抄)

(目的)

第1条 この法律は、国等が物件の買入れ等の契約を締結する場合における中小企業者の受注の機会を確保するための措置を講ずることにより、中小企業者が供給する物件等に対する需要の増進を図り、もって中小企業の発展に資することを目的とする。

(受注機会の増大の努力)

第3条 国等は、国等を当事者の一方とする契約で国等以外の者のする工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入に対し国等が対価の支払をすべきもの(以下「国等の契約」という。)を締結するに当たっては、予算の適正な使用に留意しつつ、中小企業者の受注の機会の増大を図るように努めなければならない。この場合においては、組合を国等の契約の相手方として活用するように配慮しなければならない。

(中小企業者に関する国等の契約の方針の作成等)

第4条 国は、毎年度、国等の契約に関し、国

74) 同旨、西口敏宏『遠距離交際と近所づきあい』(NTT出版、平成19年)317頁。「政府はこの自明の理(筆者注: 最終受益者は国民であること)について再度強いビジョンを打ち出し、機会あるごとに行政の長がその旨を表明して、スタッフ全員に徹底させる必要がある」。近年の英国においては、多くの省庁で大臣自らが、最終受益者である国民にとっての最上価値を実現するため、契約企業との「パートナーリング(協業者化)」を唱え、推進しているとのことである。

等の当該年度の予算及び事務又は事業の予定等を勘案して、中小企業者の受注の機会の増大を図るための方針を作成するものとする。

- 2 経済産業大臣は、あらかじめ各省各庁の長等(国については財政法(昭和二十二年法律第三十四号)第二十条第二項に規定する各省各庁の長、公庫等については当該公庫等を所管する大臣をいう。以下同じ。)と協議して前項の方針の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。
- 3 経済産業大臣は、前項の規定による閣議の決定があつたときは、遅滞なく、第一項の方針の要旨を公表しなければならない。

※2 予算執行職員等の責任に関する法律(抄) (目的)

第1条 この法律は、予算執行職員の責任を明確にして、法令又は予算に違反した支出等の行為をすることを防止し、もつて国の予算の執行の適正化を図ることを目的とする。

(予算執行職員の義務及び責任)

- 第3条** 予算執行職員は、法令に準拠し、且つ、予算で定めるところに従い、それぞれの職分に応じ、支出等の行為をしなければならない。
- 2 予算執行職員は、故意又は重大な過失に因り前項の規定に違反して支出等の行為をしたことにより国に損害を与えたときは、弁償の

責に任じなければならない。

- 3 前項の場合において、その損害が二人以上の予算執行職員が前項の支出等の行為をしたことにより生じたものであるときは、当該予算執行職員は、それぞれの職分に応じ、且つ、当該行為が当該損害の発生に寄与した程度に応じて弁償の責に任ずるものとする。

(予算執行職員の弁償責任の転嫁)

第8条 予算執行職員は、その上司から第三条第一項の規定に違反すると認められる支出等の行為をすることの要求を受けたときは、書面をもつて、その理由を明らかにし、当該上司を経て任命権者(当該上司が任命権者(宮内庁長官及び外局の長であるものを除く。))である場合にあつては直ちに任命権者、当該上司が宮内庁長官又は外局の長である任命権者である場合にあつては各省各庁の長)にその支出等の行為をすることができない旨の意見を表示しなければならない。

- 2 予算執行職員が前項の規定によつて意見の表示をしたにもかかわらず、更に、上司が当該職員に対し同一の支出等の行為をすべき旨の要求をしたときは、その支出等の行為に基づく弁償責任は、その要求をした上司が負うものとする。
- 3 第四条第一項及び第二項、第五条並びに前条の規定は、前項の場合に準用する。

参 考 文 献

(ゴシックは引用において略称を用いたもの)

1. 単行本

(1) 規制・公共調達

金本良嗣『政府調達の経済学』金本良嗣・宮島洋編『公共セクターの効率化』(東京大学出版会, 1991)

金本良嗣『公共調達』貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム』(東京大学出版会, 1994)

碓井光明『公共契約の法理論と実際』(弘文堂, 1995)

植草益『公的規制の経済学』(NTT出版, 2000)

三原融ほか(編著)『PFI実務のエッセンス』(有斐閣, 2004)

碓井光明『公共契約法精義』(信山社, 2005)

西口敏宏『遠距離交際と近所づきあい』(NTT出版, 2007)

(2) 内部統制

トレッドウェイ委員会組織委員会(著)・鳥羽至英＝八田進二＝高田敏文(共訳)『内部統制の統合的枠組み 理論篇』(白桃書房, 2006)

同『内部統制の統合的枠組み ツール篇』(白桃書房, 2006)

池田唯一(編著)『総合解説 内部統制報告制度』(税務研究会, 2007)

相澤哲(編著)『一問一答 新・会社法(改訂版)』(商事法務, 2009)

(3) 予算執行職員等の責任に関する法律

佐藤一郎編『予算執行職員等の責任に関する法律 国庫出納金等端数計算法 解説』(港出版合作社, 1950)

(4) 会計法

米田一男『官庁契約法精解』(大蔵財務協会, 1963)

小熊孝次「会計法」杉村章三郎ほか『財政・会計・国有財産法』(日本評論社, 1964)

兵藤広治『逐条会計法概説』(大蔵省印刷局, 1983)

兵藤広治『契約法精解』(大蔵財務協会, 1986)

福田淳一編『平成19年改訂版 会計法精解』(大蔵財務協会, 2007)

(5) 「政府調達に関する協定」

角谷正彦編『「政府調達に関する協定」と官庁契約制度』(大蔵財務協会, 1981)

佐藤謙編『政府調達制度概説』(大蔵財務協会, 1988)

牧野治郎編『新・政府調達制度の手引』(大蔵財務協会, 1997)

(6) 公共工事

公共工事入札制度運用実務研究会編著『公共工事入札制度運用の実務』(ぎょうせい, 2007年)

2. 雑誌論文

金本良嗣「公共調達制度のデザイン」会計検査研究7号35-52頁(会計検査院, 1993)

中川丈久「行政活動の憲法上の位置づけ」神戸法学年報14号(神戸大学法学部, 1999)

白石忠志「官公庁の発注におけるロックインと独占禁止法」ファイナンス470号(平成17年1月号)70頁(大蔵財務協会, 2005)

三輪芳朗「独禁法と低価格入札についての考察」ファイナンス472号(平成17年3月号)74頁(大蔵財務協会, 2005)

金本良嗣「公共調達制度の課題」ファイナンス474号(平成17年5月号)65頁(大蔵財務協会, 2005)

鈴木一「欧米諸国における公共調達制度の最近

の動向」研究所だより220号（平成17年12月）
（建設経済研究所，2005）

古市峰子「組織の特徴に応じた内部統制の留意点：財務報告・ディスクロージャーの観点から」金融研究第25巻第2号（2006年8月号）25-92頁（日本銀行金融研究所，2006）

高橋秀幸「財務局におけるコンプライアンス統括部門の設置」金融法務事情1898号（平成22年5月25日号）

3. 政府関係の報告・決定

（1）公共工事

中央建設業審議会建議「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」（平成5年12月12日）

「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画について」（平成6年1月18日閣議了解）

建設省「一般競争入札方式における入札時VE方式の試行について」（平成10年2月18日通達）

建設省「公募型指名競争入札方式における入札時VE方式の試行について」（平成10年2月18日通達）

国土交通省「契約後VE方式の試行に係る手続について」（平成13年3月30日通達）

国土交通省入札談合再発防止対策検討委員会「入札談合の再発防止対策について」（平成17年7月29日）

公共工事における総合評価方式活用検討委員会「公共工事における総合評価方式活用ガイドライン」（平成17年9月）

国土交通省「入札談合の防止について」（平成19年3月9日通達）

（2）規制緩和・規制改革・競争政策

行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見（第1次）」（平成7年12月14日）

行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見（第2次）」（平成8年12月16日）

行政改革委員会「最終意見」（平成9年3月28日）

「規制緩和等の推進について」（平成9年12月20日閣議決定）

財務省「内外からの規制緩和要望等に対する検討状況〔中間公表〕」（平成13年1月財務省）

「規制緩和推進3か年計画」（平成10年3月31日閣議決定）

「規制改革推進3か年計画」（平成13年3月30日閣議決定）

「規制改革推進3か年計画（改定）」（平成14年3月29日閣議決定）

「規制改革推進3か年計画（再改定）」（平成15年3月28日閣議決定）

公共調達と競争政策に関する研究会「公共調達における競争性の徹底を目指して」（平成15年11月18日）

「規制改革・民間開放推進3か年計画」（平成16年3月19日閣議決定）

「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」（平成17年3月25日閣議決定）

「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」（平成18年3月31日閣議決定）

「規制改革推進のための3か年計画」（平成19年6月22日閣議決定）

「規制改革推進のための3か年計画（改定）」（平成20年3月25日閣議決定）

「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）

（3）中小企業

「（各年度）中小企業者に関する国等の契約の方針」（毎年6月頃閣議決定）

中小企業政策審議会基本政策部会・中小企業経営支援分科会取引部会中間とりまとめ「今後の官公需施策の在り方について」（平成16年6月18日意見募集）

4. 新聞

「10県発注の公共工事 価格競争で質下げず「指名入札必要」国の見解揺らぐ」（東京読売新聞朝刊，平成17年7月3日）

「落札価格と工事の質，「国発注」も無関係 国

交省の主張覆す…1万余件の分析」(東京読売新聞朝刊, 平成17年7月16日)
「価格と品質, 相関せず 妥当性ない国の主張 詳細データ示し分析必要(解説)」(東京読売新聞朝刊, 平成17年7月26日)
金本良嗣「経済教室 談合発注 発注工夫し, やりにくく」(日本経済新聞朝刊, 平成17年8月16日)
片山善博「まず公務員の意識改革」(東京読売新聞朝刊, 平成22年5月25日)

5. 判例

最高裁平成16年6月1日判決(判例時報1873号118頁)〔農業集落排水事業管路工事分割〕
仙台高裁平成16年12月22日判決(判例集未登載)〔農業集落排水事業管路工事分割〕
東京高裁平成19年12月7日判決(東京高等裁判所(刑事)判決時報58巻1~12号99頁, 公正取引委員会審決集54巻809頁〔鋼橋上部工事談合刑事事件(公団理事)〕

東京高裁平成20年7月4日判決(公正取引委員会審決集55巻1057頁〔鋼橋上部工事談合刑事事件(公団副総裁)〕

6. 用語集・資料集・法令集

総務庁『規制緩和推進の現況』(大蔵省印刷局, 1995年・1996年)
総務庁『規制改革白書(97年版・98年版・99年版)』(大蔵省印刷局, 1997年・1998年・1999年)
法令用語研究会『法律用語辞典』(有斐閣2006)
『国土交通省会計実務要覧(平成21年度版)』(ぎょうせい, 2009年)

7. 法令の略称

政府調達に関する協定
予算執行職員等の責任に関する法律
予算決算及び会計令
国の物品等の調達手続の特例を定める政令