

調達制度 品確法の誕生

一般社団法人 全日本建設技術協会 会長 おお いし ひさ かず 大石 久和



前回の本欄では、公共調達は市場に流通している物品の調達ではないのに、市場メカニズムが価格と品質のバランスを保証している「一般競争入札」を、公共調達に適用するのは間違っていることを説明した。「一般競争」は物品調達の原理であるからである。

「どこの誰であっても安い価格を提示した者がサービス提供の権利を得る」ことが正しいことだと言えるのは、市場を経由していることが決定的な条件であることを示した。

今回はさらに考えを進めてみよう。建設省（当時）の技術審議官時代に、いろいろ考えていると奇妙な法律の穴とでもいうべきものがあることに気付いたのだ。

公共調達を規定する諸制度には、「仕事を行う民間会社は、その能力が千差万別である」ことと、「公共調達が求める仕事は、簡単なものから技術的困難度の高いものまで千差万別である」ことは前提として織り込んでいる。

だからこそ、発注に関して種々のランクがあって「町の畳屋さんが建設業登録していても、東京外郭環状道路の巨大シールド工事」は受注できない仕組みが成立している。ところが、「発注者も、発注能力や施工管理能力などに関して格差が大きい状態となっている」ことは、公共調達の法律体系の前提とはなっていなかったのである。

発注者責任の概念

これが気付いた「法律の穴」だった。村や

町では一人の土木技術者もいないところが相当数に上っている。市ですら一人もいないところもある。最近、平成の大合併で基礎自治体の技術者数は増えたのかと調べてみたが、公務員数削減の影響をより強く受けていたのは技術職だったことがわかったのである。

合併前に比してむしろ技術職は相対的に減少していたのである。つまり、ある町に国土交通省からの交付金が下りれば、特殊な橋梁形態である「ニールセンタイプの橋」を架けなければならないことがある。しかし、その町には一人の土木技術者もいない可能性があるが、現行法では「それでも町は発注できる」としていることに気付いたのだ。

法律的には、技術的経験の豊富な国土交通省の整備局も、一人の技術者もいない町村も、予算さえつけば発注者として同じ地位・権限を持つのである。

このことは、法律体系に「発注に際して適正な積算を行うことができる」ことや「発注した仕事をしっかりと施工管理することができる」ことという「発注者責任という概念」が欠落しているということではないか、という気付きだったのだ。

発注者責任には、もう一つの視点がある。1993年（平成5）頃、首長がからむ公共工事の入札妨害問題が発生した。

このときメディアは、「こうした問題が発生するのは、指名競争入札を採用しているからだ。この制度は、談合を生むだけでなく、発注者の恣意が働く制度であり、これが首長

の犯罪を誘発するのだ」と指名競争入札を攻撃した。その結果、ついには建設省（当時）の直轄事業も一般競争入札となり、指名競争入札が行えなくなったのだった。

首長は、それぞれの地域を振興させる責任を選挙民に対して負っている。それが選挙公約であることもほとんどだ。管轄内の企業が栄え、雇用を増やして税をたくさん納めることができるようにするのは、首長の責務である。

一方、首長は公共事業の発注者としての責任も負っている。これは、当該首長が任期の四年でやめるとしても、彼が発注し完成させた橋や堤防などの公的資本が50年、100年と長く将来にわたって効用を発揮し続けるように「良好な品質の高いインフラ（＝社会資本）」を地域の財産として残していくという責任である。

つまり、首長は地域振興責任と良質なインフラ形成責任の両方を背負って、公共事業の発注に臨むことになるのである。このときに、次の選挙が頭をよぎったり、前の選挙での応援ぶりが思い出されたりすると、両責任の天秤が「将来の品質よりは目先の自分の利益」に傾く危険があるということだ。

そこで、将来に向かってよりよい品質のインフラを整備する責任を「発注者責任」として分離し、明確化する法制が必要だと考えたのだった。以上に示してきた二つの意味で、発注者責任概念を盛り込んだ法律の必要性を強く感じたのであった。

公共工事発注者責任懇談会から公共工事品質確保懇談会へ

ここで考えた法律は、法律の体系的には会計法と地方自治法の改正を内容とするものである。ところが、法を所管する財務省も総務省も（現在の省名）、公共工事の品質の向上に直接的な関心を持っていない。

関心があるのは、多くの事業をやっている国土交通省や農林水産省であるが、ここでは公共調達を規定する上記の法律を所管してい

ない。最も関係がある両省が公共工事の品質の確保・向上に向けた法律を提案することができないというのは大きな矛盾である。

嘆いていても仕方がないので、閣法が無理であるから議員立法でお願いしたいと考え、平成11年の夏前に、当時自民党の国会対策委員長であった古賀誠先生に相談し、「公共工事発注者責任議員懇談会」を組織していただいた。

ところが、まもなく「発注者責任なんて誰も知らないし、わからない」との多くの指摘があり、発注者責任が目指す本質である「公共工事の品質確保」を看板にした議員懇談会に改組されたのであった。

その後、関係業界や専門家などの多くの関係者の努力により、平成17年には最初の公共工事品質確保法が成立し、発注者の責任などが明確化された。さらに平成26年には、抜本的な改正がなされ、「品確法」は公共工事の調達システムに欠かせない根幹法規として定着してきたのである。

調達制度問題の深刻な問題

こうした努力にもかかわらず、「調達制度は、調達するものの性質に応じて多様に用意されなければならない」という原則は、わが国では貫徹されていない。最近も、ある私立大学の教授が「わが大学では随意契約が禁止された」と嘆いていた。

高度な計測器が必要な研究を行う大学が、日本では一社しか作れない機器を購入できない制度を作って、それで研究が進むのだろうか。また、これを放置していたのでは、世界一の精度を持つ計測器をつくるメーカーは、日本には生まれえないのではないか。

世界最高の技術を使うアメリカのNASAが、随意契約抜きでの調達制度を持っているはずがない。調達制度は、その国の科学技術の発達をも規定する重要なものなのである。