

公共工事の地元優先発注と公正入札

問題の認識と一私案

清水修二

1. 問題の認識

入札談合があたかも根絶不可能な必要悪であるかのごとき認識が、建設業界のみならず政府・自治体当局にすら蔓延していると思われる現実の背景には、ひとくちに「土建国家」と呼ばれる我が国の特異な産業構造がある。全就業者に占める建設業従事者の割合が10%を超える国は主要国の中で日本だけである。しかもバブル経済が破綻したあと、景気対策として拡大された公共事業により、不況の中で建設業者の数はかえってふえていった。それがここへ来て、財政危機対策を理由に公共事業が急激な縮小局面に入り、建設業の相対的過剰の度合いが急速に高まる事態になっている。

建設業への依存はとりわけ農村部において顕著である。社会保障への支出が比較的小さい一方で公共事業が異常に大きいという日本の財政構造のはらむ問題は、とくに農村部にあっては、公共事業が社会保障的な役割を担うといういびつな形で「調整」されてきた。こうした構造が、公共事業の縮小による農村地域社会へのダメージを増幅し、ひいては談合という違法な手段に訴えても互いの生き残りを図るという、地域の建設業者の行動様式を持続させている要因であると考えられる。程度の差はあれ、都市部にあっては事情は共通している。

すなわち過剰な建設業、および地域経済における過度の建設業依存が入札談合の最大の発生基盤である。したがって談合の根絶を現実のものとするためには、建設業依存の地域経済構造の転換という、きわめて大きくまた長期的な課題を視野に入れる必要がある。公共工事の地元優先発注（いわゆる地産地消政策）が、現存する過剰な建設業を維持するためになされるとすれば、それは的外した姑息な地域対策というべきである。

公正な競争と地元経済への配慮を両立させるための入札制度の工夫はもちろん必要だが、もっとも避けなければならないのは「地産地消のためなら少々の不正には目をつぶるしかない」という形で、両者の妥協が図られることである。地域内経済循環を促進するという政策目的の実現手段を、入札制度のみに求めることにはそもそも無理がある。入札制度改革は、より大きな視野をもった地域政策の中に位置づけてこそ、現実的な有効性を発揮することができるのではあるまいか。

2. 地元配慮の諸方法

いずれにしても、公共工事の発注に際して何らかの地元配慮があって然るべきことは確かである。それは地域内経済循環を推進するという政策的視点からばかりでなく、とりわけ災害時の対応において地元の中小企業が果たす役割を考えた場合にもいえる。したがって公正な競争入札を前提としたうえで、可能な地元配慮の方法を考案するのは、正当な発想である。

指名競争入札を廃止し、条件付き一般競争入札を一般的な方式にするとして、その「条件」として考えられるのはまず 地域要件（いわば水平的条件） そして 工事規模に対応した業者ランク（垂直的条件） の2つである。

地域要件の妥当な設定の仕方は工事の種類と工事規模に応じて当然異なるが、いずれにせよその設定は応札者数を基準にして検討されるのが妥当と考えられる。そして県の場合、経験をもとにしておおむね 50 社以上の参加が見込まれるような地域要件を設定することが、談合を排除する上では適当な線ではないか。

業者ランクに関しては、一定規模以下の工事について低ランクの弱小業者に限って入札への参加を認める長野県方式が参考になる。この場合は地域要件の設定に際しても、たとえば 30 社程度の応札者を見込むこととする等の配慮がありうる。

3. 脱建設業地域振興基金（仮称）の提案

談合体質の克服を入札制度改革だけで実現することは、すべて無条件の一般競争入札にでもしないかぎり困難である。また弱小な建設業者を「背に腹は代えられぬ」談合にわずかな活路を求めるような冒険に追い込むことはできるだけ避けたい。そこで、生き残るために談合が唯一の手段であるような、出口のない現実そのものを変える方法を考案できないかと考えた末、次のような方法に思い至った。

それは、予定価格と落札価格の差額の全部または一部を基金とし、建設業依存からの脱却を目指した地域経済振興のためにこれを活用する制度の創設である。これを仮に「脱建設業地域振興基金」制度と呼ぶ。この制度の趣旨、および制度設計をするにあたって考慮すべき事項を挙げてみる。

この制度は、一般競争入札の普遍化によって期待される落札率の引き下げ分を、談合の発生基盤というべき地域経済の建設業依存構造そのものの変革のために必要な財源として用いるものであり、建設業者の談合体質からの脱却と自己努力の果実を、中期的にはかれら自身に還元することを目的にしている。

形成された基金は、あくまでもこのような趣旨に沿って活用されなければならない、一般財源として無造作に市町村に配分するようなことはあってはならない。たとえば建設労働者の転職のための職業訓練、あるいは土木建設会社の業種転換のための資金にするといった、具体的な用途が担保されるような運用が必要である。

しかし地域経済の建設業依存からの脱却という課題は、建設業者の自己努力だけでは実現困難な面がある。市町村や地元産業団体、あるいは地域づくりや仕事おこしに取り組む民間非営利団体などとの「協働と連携」が必要だろうと思う。そこでこの基金からの資金提供にあたっては、地域でのパートナーシップ形成を申請の要件にするといった工夫もあっていだろう。

この基金はとくに、地方交付税の削減等によりいよいよ財政的な窮地に追い込まれつつある農村部における経済的な「構造改革」に資するものであり、それは談合か倒産かという不毛な選択から建設業や地域経済を解放する一助となることが期待できる。そして、県発注工事から発生した「節約財源」をこのような用途に振り向けることにつき、多くの県民の理解を得ることは必ずしもむずかしくはあるまいと思う。