

公共工事法制の再検討序論

― マネジメントの視点から考える ―

楠 茂 樹

一 公共工事不信

公共工事⁽¹⁾は今、岐路に立たされている。一九九〇年代に、疑獄事件へと発展し、社会に衝撃を与えた埼玉土曜会事件以降、公共工事が血税を食い物にし、政治家を肥太らせる手段であるかのようなイメージが国民に定着してしまった。⁽³⁾ 昨今の、公共工事を含む政府調達の入札・契約制度改革は、この公共工事不信に端を発している、とも言える。

また、二〇〇五年の独占禁止法（以下、「独禁法」）改正は、同法の制裁・措置制度を凡そ四半世紀ぶりに大幅変更するものであったが、ここでターゲットとされたのは相変わらず頻発する入札談合であった。課徴金算定率を引上げることを主たる内容とするこの改正には、我が国最大規模の事業者団体である日本経済団体連合会（日本経団連）が強硬に反対した⁽⁴⁾が、マス・メディアは徹底したネガティブ・キャンペーンを張ることで対抗した。⁽⁵⁾ 戦後最大規模の独禁法刑事事件となった橋梁をめぐる入札談合事件の影響もあり、公共工事に係る企業は談合に塗れ、国民の利益に反する存在であるかのような印象が国民に形成されてしまった。⁽⁷⁾

しかし、だからといって、公共工事それ自体の意義が否定される訳ではない。公建造物や公道のみならず、治山・治水、上下水道、エネルギー供給、防災、港湾、空港に至るまで、公共工事は本来的には社会基盤整備として国民の生活

に密着したものであり、社会に根ざしたものである。一部の公共工事のプロジェクトとしての必要性が問題視されることはあり得るし、景気対策としての公共工事が果たして政策として妥当かは疑問なしとしない。しかし、思想的にリベタリアン(libertarian)⁽⁸⁾にコミットしているのなら格別、国家の存在を認め、そこに社会基盤整備の役割を担わせるのであるならば、公共工事「否定」論など到底導かれぬ筈である。問題は、公共工事を如何に適正化するかであって、「存続」「廃止」という単純な二元論で語られるべきものではない。

公共工事に対する不信を解消し国民(住民)から真に評価されるものとなるためには、国民(住民)にとって不必要な工事を避け、公共工事にかかわる不正を厳しく取り締まることが求められる。と同時に、公共工事を通じて、国民(住民)の利益を最もよく実現するための不断の努力を続けていくこともまた求められていることを忘れてはならない。後者の活動は地味で目立たないものであるが、前者に劣らないくらい重要なものである⁽⁹⁾。

註

(1) 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(二〇〇〇年法律第一二七号)二条三項では「この法律において「公共工事」とは、国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事をいう。」と定めている。そして、建設業法(一九四九年法律第一〇〇号)二条では、「この法律において「建設工事」とは、土木建築に関する工事で別表第一の上欄に掲げるものをいう。」と定め、別表第一には次の工事が列挙されている(各々の工事の内容については説明しない)。

・土木一式工事 ・建築一式工事 ・大工工事 ・左官工事 ・とび ・土工 ・コンクリート工事 ・石工事 ・屋根工事
・電気工事 ・管工事 ・タイル・れんが・ブロック工事 ・鋼構造物工事 ・鉄筋工事 ・ほ装工事 ・しゅんせつ工事
・板金工事 ・ガラス工事 ・塗装工事 ・防水工事 ・内装仕上工事 ・機械器具設置工事 ・熱絶縁工事 ・電気通信工事
・造園工事 ・さく井工事 ・建具工事 ・水道施設工事 ・消防施設工事 ・清掃施設工事

(2) 埼玉県内で活動する建設業の親睦団体である「土曜会」を舞台として行われた大手ゼネコンを含む建設会社の入札談合疑惑が発覚、一九九一年五月公取委が加盟六六社に立入り調査、翌年五月にこのうち六三社に排除勧告がなされた。これに絡

み、一九九四年三月、中村喜四郎元建設相が東京地検に逮捕された。この談合事件について公取委に対し告発見送りの働きかけを行うよう、埼玉土曜会会長から依頼され、一〇〇〇万円の現金を受け取り引き受けた、という斡旋収賄罪の容疑であった（懲役一年六月の実刑判決）。

(3) この種の指摘をする文献は枚挙に暇がない。

(4) 例えば、日本経済団体連合会『独占禁止法改正（案）』の概要に対する日本経団連意見」(<http://www.keidanen.or.jp/japanese/policy/2004/030.html>)（二〇〇四年四月一五日）等。

(5) その例はあまりに多い。ここでは省略する。

(6) 二〇〇四年一〇月、国土交通省等発注の鋼鉄製橋梁について談合疑惑が表面化した。事案の悪質性、重大性から公取委の行政処分では止まらず、刑事事件へと発展した。重工業大手企業の幹部クラスから逮捕者が出た。この事件では、道路公団OBが「仕切り役」を演じていたことから、国交省同様に鋼鉄製橋梁を発注している道路公団本体にも疑惑の目が向けられ、結果、道路公団最高幹部である副総裁と理事が（独禁法違反、背任容疑で）逮捕、起訴されるに至った。

(7) ここで筆者は、公共工事をめぐる入札談合が存在することを否定するつもりはないし、公共工事をめぐる政官財の癒着が存在することを否定するつもりもない。マス・メディアが国民に伝えるように公共工事をめぐる贈収賄は絶えることがないし、公取委の年次報告書から見て取れるように公共工事（に限らず政府調達）には談合が多発している。これらは事実である。贈収賄は刑法の下厳格に処罰されるべきだし、入札談合は刑法、独禁法の下、厳格に処罰、処分されるべきである。

(8) 「リバタリアン」の定義は難しい。そのコアが、凡そ国家の存在意義を認めず、「あらゆる財やサービス（防衛であっても治安であっても）の私企業による提供を許せ」とする「無政府資本主義（anarcho-capitalism）」であることは疑いないが、その外延がどこにあるのか、については意見の一致を見ないようだ。一般的にリバタリアンにカテゴライズされる「オーストリア学派（the Austrian School）」（オーストリア学派の発祥と展開については、尾近裕幸＝橋本努『オーストリア学派の経済学』日本経済評論社（二〇〇三）参照。その書評として、拙稿「オーストリア学派のアイデンティティー——『オーストリア学派の経済学』」尾近裕幸＝橋本努著）へのコメント）座談法学三七卷二号二七五頁以下（二〇〇三）参照）であっても、ロスバード（M. N. Rothbard）のようなアナルコ・キャピタリストもいれば、ハイエク（F. A. Hayek）のように、「競争」の意義と「市場」の偉大さを説きつつも国家の存在意義や役割を一定程度認める論者も存在する（ロスバード・ハイエクの本拠地で

あるアラバマ州オーバーンのミーゼス研究所 (the Mises Institute) では、「ハイエクは（本流の）オーストリアンではない」と考える向きがあるようだ。リバタリアリズムについての解説として、森村進編著『リバタリアリズム読本』勁草書房（二〇〇五）参照。

（9）手っ取り早く「高支持率」を獲得したい改革派首長はこうした地味な活動は好まず、勢い前者の活動を強調する。

二 公共工事における入札・契約（制度）改革

最近、「公共工事（制度）改革」「政府調達（制度）改革」「入札・契約（制度）改革」などといった言葉をよく耳にする。その対象は、具体的には次のようなことである。

〔一〕「脱ダム宣言」（田中康夫長野県知事）に代表される「プロジェクト自体の見直し」⁽¹⁰⁾

〔二〕「一般競争入札の徹底」、「プロポーサル方式、コンベ方式導入」、「V E (Value Engineering) 方式」等、「契約者選定手法・運用の見直し」

〔三〕P F I (Private Finance Initiative)⁽¹³⁾、C M (Construction Management)⁽¹⁴⁾、性能（規定）発注⁽¹⁵⁾、設計・施工一括発注（デザイン・ビルド）⁽¹⁶⁾、「ユニットプライス型の積算手法」⁽¹⁷⁾等、「契約内容・発注方式の見直し」

〔四〕履行ボンドや工事代金出来払い等「契約履行の在り方⁽¹⁸⁾の見直し」

〔五〕工事成績評定等、「事後的アセスメントのあり方⁽¹⁹⁾見直し」⁽²⁰⁾

〔六〕公共工事にかかわる贈収賄、談合取締り強化等、「不正、癒着の処罰、防止のあり方見直し」

これらはすべて「公共工事（より一般的に言って「政府調達」）の適正化」へ向けた方策である。何を作るのか〔一〕、どのように契約者を選ぶのか〔二〕、どのような契約を結ぶのか〔三〕、契約をどのように履行させるのか

か〔四〕、工事の結果をどう評価するのか〔五〕、そして、公共工事にかかわる不正をどう取締まるか〔六〕。公共工事の適正化はプロジェクトのプロセス全体で求められており、実際、各段階においてこれまでさまざま取り組みがなされてきた。⁽²¹⁾

註

(10) 「一」はマス・メディアでよく取り上げられる問題である。これには大きく分けて「無駄使い批判型」と「環境破壊批判型」がある（両者はオーバーラップし得る）。前者の例としてダム建設、高速道路建設などがよく指摘される。後者の例として、干拓事業、空港建設などがよく指摘される。

(11) これらは競争的な契約者選定手法ではあるが、競争入札方式の枠組みに収まらず、会計法令上の分類では「随意契約」の枠内で行われるものである。

(12) VEとは「最低の総コストで、必要な機能を実実に達成するため、組織的に、製品、またはサービスの機能の研究を行う方法」（日本バリュー・エンジニアリング協会公表の基本テキスト（http://www.sjve.org/102_VE/images/302_basic.pdf）参照）のことである。VEは、目的物の機能を低下させずコストを低減する提案（同等のコストで機能を向上させる提案）を入札時、契約時、契約後等に受け付け、契約者選定判断、契約履行内容に反映させる、といった形で実施される。ここでは入札時VEを念頭に置いて「二」に分類した。契約時（後）VEであれば「三」ないし「四」に分類されることとなる。

(13) PFIとは、公共施工等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行わせることである。PFIについて書かれた文献は多数あるが、さしあたり、野田由美子『PFIの知識』日経文庫（二〇〇三）参照。

(14) CM方式とは、事業の発注者と「マネジメント契約」を締結したコンストラクション・マネージャー（CMr）が技術的な中立性を保ちつつ発注者の側に立ち、設計・発注・施工の各段階において、設計の検討や工事発注方式の検討、工程管理、品質管理、コスト管理などの各種マネジメント業務の全部または一部を行うことである。コンストラクション・マネージャーが施工にかかわるリスクを負うタイプ（at risk CM）と純粹にマネジメントのみを行うタイプ（pure CM）とがある。詳しくは、例えば、桑原耕司『建設業のコンストラクションマネジメント』日本能率協会マネジメントセンター（一九九九）参照。

現在、国土交通省東北地方整備局発注の胆沢ダム（岩手県）建設工事で試行的に実施されている。大場将二「菊地厚」胆沢ダムの設計・施工の概要とマネジメント技術活用方式による試行」ダム日本七二三号九頁以下（二〇〇五）参照。

(15) 性能（規定）発注とは、発注者が設計図書に詳細な仕様（構造物の材料や工法、寸法）を定めず、必要な性能項目について一定の品質を満足することを条件として行う発注のことである。

(16) 公共工事においては、設計と施工の分離発注が原則であるが、個々の業者が有する特殊な設計技術と施工技術を一体で活用することが有効かつ合理的な場合もある。設計・施工一括発注方式とは、概略の仕様や基本的な性能・設計等に基づき、設計・施工を一括で発注する方式である。前注「性能（規定）発注」方式とセットで紹介されることが多いが、厳密には異なる。

(17) ユニットプライスに関しては、例えば、「ハ特集」ユニットプライス型積算」建設マネジメント技術三二〇号（二〇〇五）参照。

(18) 「履行ボンド」とは、「請負業者からの保証依頼に基づき、損害保険会社が発注者に対して保証証券を発行することにより、請負業者が請負契約を履行することを保証する」ことを指し、保証の形態として、①不履行事に保証金を払う金銭的保証」のタイプと「不履行時に残工事を代替業者によって完成させる役務的保証」のタイプとがある。平成五年二月二一日付けの中央建設審議会の建議において工事完成保証人制度の廃止が提言されて以降、国はもちろんのこと、地方自治体でも同制度の廃止が進んでいる。草刈耕造「公共工事契約と新履行保証制度―考え方と実際」日本評論社（二〇〇一）参照。履行ボンドを含む政府契約における各種ボンド制についてのわかりやすい解説として、草刈耕造「履行保証とボンド制度（やさしい建設業教室）」（日刊建設工業新聞ウェブ・サイト（<http://www.decn.co.jp/rensal/rensal-bk/yasayasa20011112.htm>）掲載）参照。その他、同「履行保証など建設業の再編に役立つ今後の保証のあり方について」建設オピニオン九巻七号三二頁以下（二〇〇二）も参照。

(19) この点については、國島正彦「毎月生産支払い方式」できないのは日本だけ！「がんばれ国土交通省!!」JACIC情報六六号一頁（二〇〇三）、國島正彦「標準化とどっぷり勘定の時代から多様化と出来高部分支払いの時代へ」橋梁と基礎二〇〇三年一月号三頁（二〇〇三）等参照。なお、解説として、溝口宏樹「出来高部分払い方式の効果・課題と改善策」建設オピニオン一二巻二号二四頁以下（二〇〇五）参照。

(20) 工事成績評定は後の案件における入札参加資格に反映されるものであるので、カテゴリー「二」の問題でもある。「入札契約適正化の徹底のための当面の方策について（国土交通省通達（平成一五年度）」（大臣官房地方課公共工事契約指導室）総合政策局建設業課入札制度企画指導室・平成一五年四月一五日）参照。

(21) 改革の動向については、例えば、厚谷襄児『公共入札制度の改革―透明・公正、多様で効率的な入札方式をめざして』地域科学研究会（二〇〇二）、日経コンストラクション『入札激震―公共工事改革の衝撃』日経BP社（二〇〇四）、武藤博己『入札改革』岩波新書（二〇〇三）等参照。

三 改革の鍵概念としての「競争」

契約者（工事請負事業者）をどのように選ぶのか、は政府調達（公共工事）の最大関心事である。そこで最も重視される視点は「競争性」である。「競争性の確保」は、今では改革の合言葉になっているといっても過言ではない。契約者選定過程に存在する非競争的要素は、「時代遅れ」のものとして扱われることもある。

「競争」が経済の原動力であることを否定する者は現代社会では皆無であるといつてよい。「競争」は「競い合い」「対抗」などと言い換えることができるが、いずれにしても、それらが存在することで「誰が最も良いモノやサービスを提供できるのかが発見される」とこととなるし、それらが存在することで「誰もができる限りよいモノやサービスを提供しようというモチベーションを高める」というメリットがある、⁽²²⁾ということを指摘することができる。政府調達市場については、その片務性が指摘され、通常の経済取引との相違がしばしば強調されているが、⁽²³⁾「競争」が政府調達においても重要原理であること自体疑いない。公共工事を受注しようとする業者は、発注機関から契約相手として選んでもらうために、最大限の努力をする。価格について言えば（他の条件が全く同一であるならば）できる限り「安く」工

事を請負う業者が、質について言えば（他の条件が全く同一であるならば）できる限り「良い」工事を行なう業者が、発注機関にとって最適な契約相手である。「競争」は最適な契約相手を明らかにしてくれる手続きであり、その基本的特徴については民需であっても、官需であっても異なるところはない。⁽²⁴⁾一八八九年に原始会（曾）計法が制定されて以来、政府調達においては競争的な契約者選定手法が用いられることで一貫してきた。⁽²⁶⁾

とは言え、最低価格自動落札方式を原則とした「一面的な競争」は、とりわけ質や技術が問われる公共工事にはそうわず、結果、競争者を発注者側で絞り込むという実務（すなわち「指名」）がなされるのが通常となった。競争者が絞り込まれ、被指名業者が固定化されれば、それは入札談合の温床となることとなるが、この問題は非公式のシステムとして長い間黙認状態にあった。

一九九〇年代に入り、このような競争状況に変化が訪れた。冒頭に述べたような談合事件、疑獄事件は国民の公共工事への不信を高めた。高度成長期ではなく、バブル崩壊後の景気後退時だったことも国民の憤りを高めたのかもしれない。また、吠えない番犬と揶揄されてきた公取委が日米構造協議後強化された独禁法を積極適用するようになり、入札談合に対する処分件数が増加した。⁽²⁹⁾最近では市民の権利意識も高まり、オンブズマン等からの監視も厳しくなった。⁽³⁰⁾改革派首長達は、指名競争入札を不正・癒着の温床であるとして糾弾し、一般競争入札を徹底することを宣言、落札率の低下を「無駄使いの解消」であるとして住民向けのアピール材料としてフル活用した。⁽³¹⁾

指名競争入札から一般競争入札への転換が進むのと時期を同じくして、最低価格自動落札方式から総合評価方式への転換も説かれるようになってきた。ただ、前者が法令上例外から原則への転換であるのに対して、後者は法令上原則から例外への転換である。総合評価方式への転換は、一般競争入札への転換よりもそのスピードは遅く、叩き合いによるダンピング問題などが顕在化するようになった。国土交通省（旧建設省）は中央建設業審議会の建議や各種報告書等で

総合評価方式への転換の必要性を説き、また、最低価格自動落札方式の枠組み内で、民間からの知見を取り込み、質、技術を高める工夫を試みてきた。VE方式導入や受注希望会社からの技術提案の受け付けなどはその例である。

こういった流れの集大成として、二〇〇五年三月「公共工事の品質確保の促進に関する法律（公共工事品質確保法）⁽³³⁾」が制定された。そこでは、公共工事において競争入札を行うときは総合評価方式が原則となり（少なくとも例外扱いではなくなり）、発注者・受注者間の対話が認められるようになった。場合によっては対話後の予定価格作成がなされることもなった。会計法をはじめとする諸会計法令を改正しないでの法制定であり、これらは現行会計法令の解釈内で行われるものであるが、実務に大きな変更を迫るものであり、これは公共工事における「競争のあり方」に大きな転換をもたらすものと言える。

同法の制定の翌月、四半世紀ぶりに独禁法の措置体系を変更する改正法⁽³⁴⁾が国会を通過した。この改正法により、課徴金算定率はこれまでの約二倍になり、リーニエンシー制度や犯則調査権限が導入されることとなった。⁽³⁵⁾この独禁法強化策の主たるターゲットは相変わらず頻発する入札談合であった。独禁法改正法成立の直後、国土交通省、道路公団発注の橋梁工事をめぐる市場規模数千億円の大規模談合事件で関係企業、役職員が告発、起訴されたのは、非公式に維持されてきた談合システムの崩壊を感じさせる象徴的な出来事であった。

公共工事を含むわが国政府調達には、「最低価格落札方式＋競争入札」という歪な「競争システム」を、「談合」という歪な「非競争システム」が支える形で「安定的に」運用されてきた。しかし、上記で見たようにこれまでの状況は大きく転換しようとしている。「競争システム」は大きな転換を迫られ、「非競争システム」は危機に瀕している。「公共工事をめぐる競争」は今、大きな岐路に立たされているのである。

これら一連の問題における鍵概念は、当に「競争」なのである。

- (22) 「競争のメリット」については論者によってさまざまである。これは「競争」をどう理解するか、にかかわることがらである。ここでは「競争のメリット」として念頭に置かれやすい、最もポピュラーなものを採り上げた。「競争」及び「競争」の意義についての詳細は、例えば、楠茂樹「独禁法における「競争」の理解及び「競争」とルールの関係についての検討(一)・・・ハイエク競争論及びルール論の視点から」法学論叢一四七巻三号七一頁以下(二〇〇〇)参照。本稿では、「競争」概念の理解について特定の立場にコミットすることはしない。
- (23) 松下満雄「公共工事における入札と独占禁止法の適用」建設総合研究三一巻二号一頁以下(一九八二)及び同「建設業の談合と独占禁止法―指名権や予定価格がある公共工事に競争を強いるのは無理(インタビュー)」建設業界三一巻一二号二四頁以下(一九八二)等参照。
- (24) 民需であれば契約相手をどう選ぶかは、各企業の自由な意思に委ねられる。一方官需においては会計法令の制約を受ける。それは官需において発注機関が「調達を最も効果的に行う」インセンティブに欠けており、法令による足枷を発注側に嵌めておく必要があると考えられているからだ(会計法令は官への不信がその出発点にある。この点、碓井光明「公共契約法の現代的問題―会計法的側面からの一考察」ジュリスト七七四号八四頁(一九八二)参照。
- (25) 一八八九年法律第四号(號)。
- (26) 会計法令の歴史については、太田知行「公共工事請負契約と入札制度(一)」「(二)」法学五八巻五号七七九頁以下(一九九四)、五八巻六号一〇一五頁(一九九五)、六〇巻六号一〇九四頁以下(一九九七)参照。なお、武田晴人「談合の経済学・・・日本の調整システムの歴史と論理」集英社(一九九四)、勝田有恒「談合と指名競争入札―法文化的アプローチ」一橋論叢一一一巻一号一頁以下(一九九四)も参照。
- (27) 九〇年代のゼネコン汚職がらみで言えば例えば、鈴木幸夫「談合社会のなかの公取委」中央公論一〇九巻五号八〇頁以下(一九九四)など参照。
- (28) この点、郷原信郎『独占禁止法の日本の構造・・・制裁・措置の座標的分析』清文社(二〇〇四)第二部が詳しい。
- (29) 各年度の公取委年次報告書参照。
- (30) その活動状況の一端を全国市民オンブズマン連絡会議のウェッブ・サイト(<http://www.ombudsmen.jp>)で見ることで

る。

(31) 「競争の有無と程度」へ議論が集中するのは、この要素が、公共工事の利益享受者である国民、住民に強い浸透力を有する、「不正・癒着」「血税の無駄使い」へ立ち向かうという「善と悪」の単純化された二元論的議論によく結び付くからである。読者、視聴者の関心を惹きたいマス・メディアや、「改革」を強調し有権者の支持を獲得したい政治家たちは、この種の単純化された、メッセージ性の強い議論をしばしば（意図的に）展開する。

(32) 技術提案を英語にすれば「プロポーサル」ということになるが、一般にわが国入札・契約方式において「プロポーサル方式」というと随意契約のそれが想起される。しかし、技術提案をそれ自体は競争入札においてもなされ得るものであり、実務上の積み重ねは既に存在する。

(33) 二〇〇五年法律第一八号。

(34) 二〇〇五年法律第三五号。

(35) 独禁法改正法については、楠茂樹「独禁法措置体系改革について―回顧と展望―」産大法学三九卷一号一頁以下（二〇〇五）参照。

四 マネジリアルに公共工事を眺める

公共工事とは、国民、住民のために行う社会資本整備活動である。とするならば、公共工事は国民、住民のニーズに適うものでなければならないし、国民、住民が公共工事から得る利益を最大化するようになされなければならない。発注機関は、国民、住民から財産を（税金等という形で）預かり、その利益を最大化するように行動することが求められる。発注機関は契約者選定を行う際、この視点を無視することは許されない。諸外国ではこの視点での妥当性基準は「Value for Money (VFM)」や「Best Value」という言葉で表現されている（以下では、これらを合わせて単に Value と呼ぶ⁽³⁶⁾。「価格」は Value の重要だが一要素に過ぎない⁽³⁶⁾）。

このことは株主利益を最大化するように行動する経営者の置かれた立場に似ている。経営者に相当する発注機関は、株主に相当する国民、住民の利益を最大化するように、自ら置かれた環境の中で最適な意思決定を行う。国民、住民は、発注機関がそのように行動しているかを監視、監督し、最適な行動をリードする。そして発注機関は、受注希望者を競い合わせ最も高いパフォーマンスを引き出そうとする。

これは、当に「マネジメント」の視点である。「マネジメント」は、ヒトに対してもコトに対しても用いられる言葉である。日本語で言えば、経営なり経営者なりが最も重なりあう言葉となろう。辞書的には、「事業組織の取りまとめ、規律付け」又は「目的の実現に向けた取り組み」といった意味で用いられている言葉である。⁽³⁷⁾ 語源を辿れば、ラテン語の *manus*、訳すと「手、手なずける」といった意味に行き着くこととなる。⁽³⁸⁾

「人為的・目的的に形成された組織の構成員が、協働して目的を達成するための行為」「組織の目的達成のために、組織と諸資源…の関係を確立させ、構成員が共同して仕事を遂行できるための行為」「目的を達成するために、マネージャーが必ずしも自ら手を下さずに、障害を除き問題を解決し、部下が遂行する仕事を最適化するようにリードする行為」⁽³⁹⁾。マネジメントを行為として捉えるならば、そのような（基本的性格の）理解が多くの論者の共通了解であろう。

国民、住民が自らの財産を、公共工事を通じて有効利用し、Valueを最大化しようとする。当然ながら国民、住民が直接プロジェクトを実施することなど到底できないので、所轄官庁（又は自治体等）に国民、住民のために執り行わせ、自らは監視・監督を行う（国民、住民が国・自治体等を監視・監督する能力も時間的余裕もないのが実情であろうから、第三者機関等を通じた間接的な監視・監督とならざるを得ない）。現代では所轄官庁等が直営工事を行うのではなく、特定の業者と工事請負契約を結び、自らは監視・監督を行っている。工事を請け負った業者は、必要に応じて下請け業者と契約し工事を遂行させ、自らは監視・監督を行う。結果的に、出来上がったものが国民、住民のニーズに適

い、抛出した財産に見合った利益を国民、住民にもたらすならば公共工事は成功であり、そうでなければ失敗である。民間企業における出資者、経営者、従業員の関係と、公共工事に係る登場人物間の関係とは、もちろん多くの点で異なる訳だが、「マネジメント」の基本的特徴が公共工事に当てはまり得ることは指摘できるだろう。⁽⁴⁰⁾

誰がどのようなスキルを持ち(得)、どのように他者を目標実現のために導くことができるのか。国民、住民⁽⁴¹⁾に発注機関⁽⁴²⁾に工事請負業者という三者構造の中でどのような「仕組み⁽⁴²⁾ルール」を作って、どうハンドリングするか。

註

- (36) Value for Moneyという言葉は、一九九〇年代半ばまで続いた英国サッチャー、メージャー両政権の民営化ないし民間活力活用・導入政策が追及した目標として用いられたものである。主としてコスト面に焦点が当てられた。これに対し、一九九〇年代後半からのブレア政権では、国民、住民にとって最大の価値を提供するための官民間のパートナーシップを重視する政策を採用しており、その追及する目標を Best Value と呼んでいる。ここでは主として国民、住民のニーズに焦点が当てられている。これらは(少なくとも理念としては)補完し合うものである。本稿の対象は、契約者選定過程のあり方を問題にしているので、上記の分類では Value for Money を主として念頭に置くものであるが、サッチャー、メージャー両政権の政策にコミットする訳ではない、という趣旨を込めて、国民、住民の利益を単に Value と表現することとした。
- (37) See e.g. OXFORD ADVANCED LEARNER'S DICTIONARY [7TH ED.] (2005).
- (38) この辺りについては、國島正彦¹¹ 庄子幹雄編著『建設マネジメント原論』山海堂(一九九四)第一章参照。
- (39) 小林康昭『建設マネジメント：新しきエンジニア像を創造するために』山海堂(二〇〇三)五〇頁。
- (40) ビジネス・マネジメントと公共セクターのマネジメントの違いについては、例えば、山内弘隆¹² 上山信一編著『パブリック・セクターの経済・経営学』N T T出版(二〇〇三)序章二(上山信一執筆)参照。
- (41) ドラッカー(P. F. Drucker)も「マネジメントは、多様な知識と技能をもつ人たちが共同して働く事業すべてのためのもの¹³」と述べている。PETER F. DRUCKER, THE ESSENTIAL DRUCKER: SELECTIONS FROM THE MANAGEMENT WORKS OF PETER F. DRUCKER,

OXFORD: BUTTERWORTH-HEINEMANN (2001) : 「邦訳」 上田惇生編訳『チェンジリーダーの条件』ダイヤモンド社 (二〇〇〇) 一四頁。

(42) ルールの問題は経営学の分野では、所与の条件ないし外部環境として扱われる傾向が強く、それ自体が考察、検討の対象とされることは殆どない。しかし、本稿では、法やルールの問題をマネジリアルな視点の射程に入れている。

五 公共工事における「競争」

「マネジメント」という視点から見た公共工事のあり方を考えると、改革の鍵概念たる「競争」について、いくつかの方向性なり性格付けなりが見えてくる。以下、公共工事のあり方をマネジリアルに考えるという前提で議論を進める。

第一に、契約者選定過程で用いられる「競争」は手段であって目的ではない、ということである。

契約者選定過程において競争性を確保することは重要である。しかし、「政府調達が競争的に行なわれること」それ自体に価値があるかと問われれば、否である。もちろん、そのように考えてはいけないうる訳ではない。筆者が言いたいのは、「競争」それ自体の価値は公共工事の関心外である、ということである。公共工事の関心事は「公共工事の利益の享受者である国民、住民にとっての Value」という「帰結」である。その際、「競争」は非常に重要なツールであることは間違いない。「競争」は「非競争」よりも Value を効果的に導くと考えられている。

第二に、「競争」の道具としての利用価値が最大化されなければならない、ということである。「競争」を帰結主義的に正当化するならば、目標たる帰結を最も効果的に導くように「競争」を扱わなければならない。その際、「競争の有無と程度」は「競争」を取り扱う一視点（一考慮要素）に過ぎない。「競争」が最適な契約相手を明らかにする手続き

であるとしても、闇雲に競わせればよいというものではない。発注者が民間企業であれば競わせ方の工夫は当該企業に任せればよいことになる（契約相手の選出に失敗したのであればその分自らの競争上の立場を不利にするだけの話であり、それは市場における淘汰の過程に任せればよい）。が、公共工事の場合そうはいかない。あくまでも国民、住民のための公共工事である。ある程度の試行錯誤は許されるものとしても、大きな失敗は許されない。競争上の圧力を受けない発注者が、受注者同士を競い合わせ、そこから得られる利益を最大化しようとする、そういった行動が政府調達なのである。国民、住民が受注者間の競い合いから得られる利益を最大化するためには、発注者をしてどう「競争」を規律させればよいのだろうか。

ここで、「競争の対象」（何を競わせるのか）、「競争の過程」（どのように競わせるのか）、「競争の条件」（参加の条件をどうするのか）、「競争の補完」（競争を機能化させるためにはどのような補完的制度が必要か）、といったことがらも、「競争のあり方」を考える際に重要な要素となる。こういったことからいって、社会的（国民の意識や文化等）、経済的（産業の特性等）、法的（予算制度や司法制度等）制約を考慮しながら考察、検討しなければならない。

第三に、「競争」に対して「コスト」なり「負担」なりといった意識を持つ必要がある、ということである。「競争」させるのはタダではない。一定の事務処理コストがかかるし、発注機関に負担を強いる。この「コスト」なり「負担」なりは Value の一部分を構成する。マネジリアルに考えれば、当然意識されることがらである。

第四に、「競争」は単純なものではない、ということである。現実の経済現象は複雑なものであって、マネジメントに取り組む者は、この複雑な現象に立ち向かわなければならないのである。もちろん、議論の筋道を提示したり、経済現象の因果を解き明かしたりするための、複雑な経済現象を一般化、単純化する形で理論化を図る作業の意義はある。しかし、マネジメントは単純化された議論が削ぎ落とした諸要素に配慮することを要求する。⁴³⁾

(43) 例えば、落札率と工事成績との間には「殆ど相関関係がない」、という統計分析が最近明らかにされた（読売新聞二〇〇五年七月一六日朝刊）。落札率低下が工事のクオリティーを低下させるものではなく、故に落札率が低ければ低いほどよい、と考える「落札率至上主義者」たちを活気付けている。これも単純化の一例である。しかし、この種の議論は「工事成績評定は信頼できる」という、発注機関からは反論し辛い仮定を置いている。手抜き工事をした業者は、果たして発注機関による工事検査で「手抜き」を見抜かれるような「ヘマ」を犯すであろうか。発注機関は、検査の結果致命的な「手抜き」を見抜いたとして、それを工事成績評定にもろに反映させるだろうか（そのような工事をさせた発注機関（発注担当官や監督官）の責任が問われるのは想像に難くない）。統計の取り方如何で違う分析もできるのではないだろうか。また、工事検査に合格した結果のみを見るのみならず、合格するまでのプロセスにも配慮するべきではないだろうか。更に言えば、低価格入札の状況が「長期間に渡り」継続した場合の帰結は無視してよいのであろうか。

JR西日本脱線事故では、民営化後の同社の徹底したコスト・カット意識が安全投資を蔑ろにさせた結果悲惨な事故を招いたと報じられ、度重なる航空機トラブルは、旅客運送の低価格競争に対応するための整備コストのカットが原因であるとも報じられている。何故、公共工事だけは、低価格≡創意工夫（ないし経営努力）の結果と結論付けられ、手抜き工事の危険性が指摘されないものであろうか。やはり、公共工事に対するそもそもの印象がネガティブなものとなっていることが原因なのだろうか。

筆者は「安さ」を無視してよいと言っている訳ではない。盲目的になつてはいけけない、と言いたいのである。統計分析の結果はひとつの結果として真摯に受け止める必要があるが、データの背後にある（または分析上削ぎ落される）さまざまな事実への配慮が、少なくとも政策提言を行なう論者には求められるであろう。

六 公共工事マネジメントの留意点…ルールによる規律の射程

マネジリアルな観点からすれば、発注機関は国民、住民の（全体としての）⁽⁴⁴⁾利益に資するように契約者を選定すれば

よいのであって、「競争のあり方」は発注機関が判断し、決定すればよいものであるかのようにも思われる。そう考えるならば、会計法令等で「競争のあり方」が規律され、発注機関がこれに拘束されるということは合理的でないようにも映る。

しかし、それには発注機関が常に国民、住民の利益と整合的に行動し、常に最適な「競争のあり方」を選択するという強い仮定が前提とされなければならない。しかしそのような前提を置くことには無理がある。一方、国民、住民は個別の発注案件において、発注機関が選択する「競争のあり方」が妥当であるかどうかを判断することは出来ない。そこで、発注機関を自らの利益に資するように行動させるためにルールによって規律する必要がある。ルールに反せば非合理的、合致すれば合理的となるスキームを構築することで、全体として発注機関の行動と自らの利益を整合化することができる。マネジリアルな観点からは、会計法令等発注機関を規律する法的ルールはこのように把握することが出来る。

こうしたルールは国民、住民の利益に資するか、という観点から絶えず再吟味されなければならない。二〇〇五年三月に制定された公共工物品質確保法は、会計法令の規定を変更せずにその解釈内で国民、住民の利益に即するように考察され制定された、国民、住民による公共工事のマネジメント環境整備であると位置付けられる⁽⁴⁵⁾。

問題は、どこまでルールで定め、どこまで実務に任せるか、である。先ほど述べたように、発注機関の行動が国民、住民の利益と常に整合的である保証はない。ルールによる規律付けは必要である。かといって、発注機関の行動を全てルールで規定し、個別具体的な行動まで事前に予測し規律することなど不可能である。場面に応じてマネジリアルな観点から最適な行動を選択する余地を狭めるのは合理的でない。線引きはどのような観点からどこでなされるのか、そこが問題である。

会計法、地方自治法のような「法律」、予決令、地方自治法施行令のような「政令」、総合評価落札方式の一般的指針を定める（財務大臣との包括協議に基づく）「閣議決定」、省庁内部で適用される一般的指針としての「ガイドライン」、個別具体的問題における指針としての「通達」など、発注機関の具体的行動を規律するルールには様々な（後半のカテゴリーはルールと実務の中間的領域とも言える）。最も効果的な目標追求のためには、どのような規律付けをどの段階で行えばよいのか。国民との距離をどこまで近づけるか、発注機関側の創意・工夫の余地をどこまで残すか等、様々な要因によって決まってくるであろう。

発注機関のどのような行動をどのように規律するのか（させるのか）。繰り返し返すが、目標とするべきところは、国民、住民が公共工事から得られる Value の最大化にあり、問題は、その目標を実現する「仕組み」である。

註

(44) 「全体としての」と断ったのは、個別の国民、住民を見れば公共事業に係る自らの負担と利益を比較し、前者のほうが大きい場合もあるだろうし、将来の世代が利益を享受し、現世代は専ら負担するだけの場合もあるかもしれない。どの世代の誰の利益を以って「国民、住民の利益」と表現するかは難しい問題である。ただ、ここでは個別のプロジェクトの評価を行なうものではないので、一般的・抽象的に「国民、住民の利益」と表現することとした。

(45) ただ、その制定の経緯を見る限り「国民、住民不在」の感は否めない。

七 研究の軌跡

法学分野における会計法令等関連法制についての研究は、研究者の数はそれほど多くないものの一定程度の積み重ね

がある⁽⁴⁶⁾。経済学的関心から契約者選定手法等入札・契約制度のあり方が論じられてきた⁽⁴⁷⁾。ただ、前者においてはマネジリアルな視点が欠けていたし、後者においては具体的な関連法令それ自体は扱われず、制度設計の提案は一般的、抽象的なものに止まっていた。

マネジメントという点で、比較的関連性のある研究分野として、公共セクターのマネジメントと建設マネジメント⁽⁴⁸⁾を挙げることができる。ただ、前者は、行政活動の目的的行動（主としてコスト・ベネフィット判断に基づく行動）に係る考察、検討が研究内容となっており、ルールを含めたマネジメントの「仕組み」を扱うものにはなっていない。むしろルールを、マネジメント活動を制約する「規制」として位置付け、不要視する傾向すらあるようだ⁽⁵⁰⁾。とは言え、Valueの追求手法を扱うという点では、本稿の問題意識と重なり合う。後者は、建設産業における事業遂行と組織運営についての一連のシステムと理論が研究の対象となっている。本稿の扱う対象が「公共工事」であり主として建設産業が念頭に置かれることから関心として重なり合う範囲は広いが、（一）本稿の研究関心は「国民、住民」発注機関「受注企業」という三者関係全体に向けられているのに対して、建設マネジメントでは必ずしもそういう構図で議論が進められている訳ではない（受注会社の視点からのマネジメント活動が主たる関心事である）、（二）建設マネジメントでは入札・契約制度（ルールの問題）に言及があるものの、建設産業にとって所与の環境として位置付けられている。

この点、本稿の問題意識とのかかわりで重要な研究動向がある。高知工科大学C O E事業が進める、「社会システムの中で大きな位置を占める社会資本などを効率的に機能させるために、そのプロセスおよびルールの中で如何に取り扱うか⁽⁵¹⁾」を中心的課題とする「社会マネジメント・システム学」の展開である。本稿の研究関心を含め、直前で触れた一連の個別研究をより大きな学問分野へと統合、発展させる研究プロジェクトである。ここでは、伝統的学問分野である法学や経済学と、比較的新しい学問分野である公共セクターのマネジメント（学）や建設マネジメント（学）

との融合、連携が図られることとなろう。それは、特定の学問領域のディシプリンにコミットしない（または複数の学問領域のディシプリンを跨ぐ）、既存の学問分野から見れば、いわば相関、萌芽、新領域の研究である。

註

- (46) 代表的なものとして、確井光明『公共契約法精義』信山社（二〇〇五）がある。その他に、最近のところでは、「ハ特集Ⅴ 公共調達の改革のために」公正取引六四一号（二〇〇四）や「ハ特集Ⅴ 公共調達と独禁法・入札契約制度等」日本経済法学会年報二五号（二〇〇四）等がある。
- (47) 例えば、金本良嗣編『日本の建設産業』日本経済新聞社（一九九九）（特に第四章）、三浦功『公共契約の経済理論』九州大学出版会（二〇〇三）等がある。
- (48) さしあたり、前掲注（40）の文献に加え、英語文献として、CHARLES WOLF, JR., MARKETS OR GOVERNMENTS: CHOOSING BETWEEN IMPERFECT ALTERNATIVES [2ND ED.], BOSTON, MA: THE MIT PRESS (1993) 等を参照。
- (49) 國島Ⅱ庄子・前掲注（38）、馬場敬三『建設マネジメント』コロナ社（一九九六）、小林・前掲注（39）、市野道明Ⅱ田中豊明『建設マネジメント…経営のわかる技術者をめざして』鹿島出版会（二〇〇四）等。
- (50) 公務員の裁量の幅（活動範囲）を広げる代わりに業績評価を厳格に行う、という発想が、ルールを「拘束」と捉えさせているのであろう。
- (51) 高知工科大学COE事業ウェブ・サイト (<http://www.kochi-tech.ac.jp/coe21/management/index.html>) より。

八 「序論」に続くべき研究内容

本稿が展開してきた「序論」に続く具体的考察、検討事項として、次のようなことがらを挙げることができる。

(一) 素材としての公共工事にかかわるルールの構造とその概要を押さえておかなければならない。公共工事における

「競争のあり方」はどのような形でどのように規律されているのか。ルールの構造を押さえるとは、法律、政令、閣議決定、ガイドライン、通達などの段階のルールで何を規定しており、その根拠がどこにあるのか、そのルールを変更するのは何をすればよいのか、といったことがらを明らかにする作業を意味する。例えば、会計法、地方自治法に規定される（例外としての）総合評価落札方式の国土交通省各発注部署における具体的実務は、「一」最も直接的には、公共工事発注省庁申合せとしての「工事に関する入札に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン」等ガイドライン、本省からの諸通達に拠って執り行われている、「二」同ガイドライン等は、財務大臣と各省各庁の長の包括協議についての閣議決定が根拠となっている、「三」その包括協議の根拠は、予決令九一条二項の解釈にある、「四」同条項の根拠は会計法第二九条の六第二項にある、といった具合に、である。こういった作業を施すことにより、具体的なマネジメント活動の提言を、実現に向けたプロセスを明確にしつつ行なうことができ、考察、検討から得られる示唆をより実践的なものとすることができる。

（二）会計法令の歴史を（簡単にでも）概観しておくことは有用である。会計法、予決令といった会計法令は公共工事における「競争のあり方」を規律する最も基礎的な法令である。それはその時々の公共工事を取り巻く環境に応じて（一定の安定性を保ちながらも）変化しなければならないものである。現行法に至るまでの会計法令の変遷を抑えておくことにより、本稿が示した問題意識の検討をよりビビッドなものにしてくれるであろう。具体的には、一八八九年会計法から現行会計法までの変遷、そして会計法を補完する一八九〇年勅令から一九二二年会計規則を経て現行予決令に至るまでの変遷である。いわゆる「お雇い外国人技師」をインハウスの技術者として用いた明治期の工部省等による直営方式から、工事請負方式へと変わり、国土交通省（各地方整備局）等一部を例外として技術面も経験面も官よりも民の方が優れている現状に会計法令は対応しているだろうか。

(三) 発注側のみならず、受注側の行動を規律するルールをも考慮する必要がある。公共工事における「競争のあり方」を設定するのは発注側である。「競争のあり方」が、公共工事から得られる Value に決定的な役割を果たすことから、発注側を規律するルールが必要になる。しかし、「競争のあり方」が最適に設定されたとしても、「競争」それ自体が受注側によって制限され、破壊されてしまえば元も子もない。受注側の競争制限的（反競争的）行為を禁止し、違反者を処罰するルールもまた無視できない検討の素材である。ここで注意しなければならないのは、公共工事における「競争」はその公共的性格故にルールによりそのあり方が設定されることが本来的に予定されているものであり、その意味でその「競争」は人工的なものである。この点を忘れてはいけない。つまり、禁止される競争制限的行為の「競争」の射程を決めるのは、競争制限行為を禁止するルールではなく、公共工事における「競争のあり方」を決めるルールである、ということである。

(四) 諸外国の公共工事法制、その実務、そしてこれらに係る議論に配慮することは決して無益ではない。政府調達において競争性を確保し、同時に適正化を実現するという課題は世界共通のものである。社会政策等、Secondary Policy をどう政府調達において実現していくかという問題もわが国と諸外国で共有している。モニタリングや不服申立の問題も同様である。しかしながら、世界貿易機関政府調達協定（WTO/GPA）の加盟国であれば、そこから大きく逸脱することはないにしても、法制度及び運用のされ方の詳細は各国で相当に異なっている。例えば、予定価格制度の存在が世界主要各国の中でも日本特殊の制度であることはよく指摘されるところである。また、契約者選抜方式の類型が、米国では「競争—非競争」の軸で原則、例外を分けているのに対し、欧州などでは競争性の要素に加えて「非交渉—交渉」の軸で原則、例外を分けているのは興味深い対照である。わが国の競争入札—随意契約の体系は、この位置付け、性格付けがこれまで曖昧であった。会計法令が禁止していない限りにおいて、なし崩しのにさまざまな取り組みが試さ

れているというのが実情であろう。こういった比較から何か得るものはあるのではないか。⁽⁵²⁾

米国（連邦）とEU（及びその主要加盟国）は格好の考察の素材となる。その理由は、前者であれば八〇年代に、後者は九〇年代から現在にかけて、本稿と同様の問題意識に導かれた政府調達制度改革を行ってきた先行国（地域）であるからである。そこで得られた経験、知見等を知っておくことはわが国の問題を考察、検討する上で有益とはなり得ても、害にはなり得ない。また、研究上の関心としても、先行業績、先行実例がある以上、それを踏まえなければならぬのは当然の話である。⁽⁵³⁾

（五）「競争のあり方」を考える上で、「競争」の性質を公共工事という文脈で把握する必要がある。公共工事において競争原理が働くことは何故に望ましいのか、の議論が先立たなければ、そのあり方を論じることとはできない。注意すべき点は、本稿の関心事は、「競争する」側（＝受注側）のマネジメント活動ではなく、「競争させる」側（＝発注側）のそれ、そしてそれをコントロールする国民、住民の側の選択が問題になっているということである。経営学分野では古典になりつつあるM. E. ポーター（M. E. Porter）流の競争戦略論⁽⁵⁴⁾も、ここ一〇年ほど流行りのJ. B. バーニー（J. B. Barney）流のそれも、⁽⁵⁵⁾「競争に勝ち抜く」ための理論である。一方、本稿が問題にしているのは、「競争に勝ち抜く」と努力する者から得られるパフォーマンスを最大化することを企図したマネジメント活動である。競争優位を前提にしたマネジメントという、一般的な経営理論からすれば特殊な位置付けの議論が展開されることとなる。本稿の念頭に置く公共工事における「競争」は、国民、住民のための社会基盤整備を最も効果的に実現する、という目的に導かれた「競争」である。この観点からは、「競争のあり方」についての具体的議論が求められる。既に触れたように、「競争の有無と程度」、「競争の対象」、「競争の過程」、「競争の条件」、「競争の補完」、といったこととがらについて、目標としてのValueを最大化するようなスキーム作りが求められることとなる。

(六) 公共工事のマネジメント活動についての実務的展開を決して無視してはならない。実務在りきのルール整備(実務を後追的に正当化するルール整備)であってはならないのは言うまでもないが、(全てではないにしても)実務的展開はマネジメント手法の創意・工夫の結果でもある。とするならば、それを活かす形でルールが構築されなければならない。公共工事品質確保法の規定を先取りする形で試行的に「技術提案の改善に係る交渉・対話方式」が実施された岡山市内国道二号立体高架橋工事(国土交通省中国地方整備局発注)⁽⁵⁶⁾、分離発注によって細分化された各工事の調整、監視、監督等を行い、同時にV E提案によるインセンティブ報酬規定を盛り込んだC M方式を採用した岩手県内胆沢ダム工事(国道交通省東北地方整備局発注)⁽⁵⁷⁾、設計施工一括方式やP F I方式の下での総合評価落札方式を採用する羽田空港新滑走路工事(国土交通省関東整備局発注)⁽⁵⁸⁾等、実務の進展をキャッチ・アップしなければならぬ。

(七) 以上のようなことがらを踏まえつつ、契約者選定過程における「競争のあり方」という問題について、発注側をして受注側から得られるValueを最大化させるルールのあり方を考察、検討することとなる。(一)～(六)までの考察、検討事項を踏まえれば、公共工事改革を「一般競争入札の徹底」で完結させようとする単純だがよく耳にする議論は、決して妥当ではない、ということは直感的には解るだろう。「競争性を高めること」は重要だが、それは他の重要なことがらとともに論じられるべきであって、それ自体単体で議論されるべきものでも、それだけで完結させられるべきものでもない。単純化された議論は、人を惹き付けるが、人を誤らせるものでもある。

註

(52) もちろん、諸外国の法制度、実務、議論をそのままわが国に当てはめよう、などという暴論は許されるものではない。しかし、わが国の問題を考えるに当たった比較対象の素材として、そしてわが国が直面している問題の解決策のヒントとして、それらが有用なのではないか、という期待は抱いている。共通の問題に取り組んできた先行事例、先行業績があるのであ

ればそれを見逃す手はない。そしてそれらを踏まえて積み重ねられるわが国の経験、議論が諸外国に影響を与える材料となる、そういうサイクルがあつて然るべきであらう（わが国の法学コミュニティ（立法府、行政府も含めて）においては、受け入れるばかりの一方通行になっている。しかし、受け入れることの意義があるのであれば、受け入れてもらうことの意義もまたあるはずだ）。

- (53) 例えば、拙稿「米欧公共調達制度における契約者選定過程——競争性と適正化」産大法学三七巻四号六一頁以下（二〇〇四）等参照。

- (54) See F. G. M. E. PORTER, ON COMPETITION AND STRATEGY, BOSTON, MASS.: HARVARD BUSINESS SCHOOL PRESS (1991).

- (55) See E. G. JAY BARNEY, GAINING AND SUSTAINING COMPETITIVE ADVANTAGE [2ND ED.], UPPER SADDLE RIVER, N. J.: PRENTICE HALL (2002).

- (56) 詳しくは、例えば、日経コンストラクション・前掲注（21）三九頁以下参照。

- (57) 詳しくは、例えば、大場Ⅱ菊地前掲注（14）参照。

- (58) 日経コンストラクション・前掲注（21）一二頁以下参照。

九 おわりに

「公共工事法制における「競争のあり方」をマネジリアルに考える」という課題は、これまでの細分化された学問領域では論じ尽くせるものではない。法、ルールという素材を経済、経営という観点から考察、検討し、公共工事という社会基盤整備活動に係るシステムという主として工学系研究者が取り組んできたイシューに新しい光を当てる、そういった課題である。当然ながら、この課題に立ち向かうためにはさまざまな分野のディシプリンに架橋し、智を結集する必要がある。

「改革」という言葉が氾濫している。「小さな政府」という言葉が、ただ単に「官の活動範囲を縮小すればよい」程度

の意味で無反省に用いられているという感もある。冒頭にも触れたように、リバタリアンにコミットしない限り、「官」の存在を否定することはできない。問題は、「小さいか」「大きいか」という無内容な形式論ではなく、「何をさせるべきか」「どう規律するか」という実質論である。公共工事も同様である。「国民、住民のための社会基盤整備の充実」という目標に向かって、確りとした理論的、制度的基盤を作り上げる、そういった議論が必要である。