

1

自己紹介

- 京都大学博士(法学)、上智大学法学部教授を経て、現在、筑波大学教授。専門は、独占禁止法、公共調達法。
- これまでに内閣府政府調達苦情検討委員会委員、中央建設業審議会会長代理、社会資本整備審議会産業分科会建設部会基本問題小委員会委員、国土交通大学校講師、総務省参与、京都府参与、東京都入札監視委員会委員長、株式会社IHIコンプライアンス検証・提言委員会委員、中日本高速道路株式会社コンプライアンス・アドバイザー、国土交通省「持続可能な建設業に向けた環境整備検討会」座長等を歴任。
- 著書として、『入札不正の防ぎ方』日経BP(2024)、『公共工事、建設業における競争の法と政策』有斐閣(2025)等多数。

2

The image displays two book covers against a dark blue background with faint circular patterns. On the left is the cover of '全公連だより' (All Public Continuation Newsletter), featuring a photograph of a traditional Japanese pagoda with Mount Fuji in the background. On the right is the cover of '公嘱協会' (Public Trust Association) magazine, issue 04 from 2025, showing a modern white building. Below each cover is its respective title in white text.

全公連だより

公嘱協会

3

3

これまでの「全公連だより」執筆のテーマ

- 随意契約の使用法
- 公嘱業務と低入札価格対策
- 適正な契約: 品質確保のための法的展望
- 競争に対する理解の転換を急げ
- 競争入札と随意契約 etc...

4

4

建通新聞電子版

電子版について 購読お申込み 電子版

速報 公共事業 入札 民間事業 データ検索 読み物 イベント 商品販売

中央・全域 東京 神奈川 静岡

Top > 記事詳細

随意契約「躊躇すべきでない」

中央 2025/5/7 05:00

スクラップブックへ保存 印刷

不正防止や競争を重視し、競争入札の体裁を整えることに行政コストが割かれている。随意契約や指名競争入札を採用できるはずなのに一般競争入札を採用し、結果として入札の不成立を招いてしまう。独占禁止法が専門の筑波大学の楠茂樹教授は「発注者に形式的な競争入札を強いている今の制度が、むしろ不正を招いているのではないかと問題視する。

建通新聞電子版
令和7年7月5日より

5

俄に脚光を浴びた随意契約

MAFF 農林水産省

小泉進次郎 農水大臣

林水産省

今までの入札方法を抜本的に変え
随意契約というかたちで

TBSニュースより

<https://newsdig.tbs.co.jp/articles/-/1928991>

6

随意契約は政策ツールとして有用

本来随意契約が語られる際には、その手続が時と場合によっては有用なものであり、その有用な場面の明確化とそれを許容する法的仕組みにもっと注目すべきであり、不正事件として語られる際にはこの法的仕組みからどのように逸脱したか(その発生のメカニズムと防止方法の追求)、という問題意識に基づいて議論されるべき

→本来ダメなものをやむを得ず認めるのではなく、必要性(有効な調達)、許容性(ルールの枠組み)というバランスの中で語られるべき

7

7

論点

- 公嘱業務は随意契約に馴染むのか？
- そうであるならば、それを実行する法的枠組みは？

8

8

公共事業と公共工事

- 公共事業:「一般に公共事業とは、社会資本形成のなかで、国の直轄事業、国からの補助金で地方公共団体が行う補助事業、地方公共団体が行う単独事業、公団や特殊法人・第3セクターなどが行う事業を総称するものと言われている。」(日弁連「環境保全と真の豊かさの実現に向けて公共事業の適正化を求める決議」(1998年)より)
- 公共工事:「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。」(公共工事入札契約適正化法2条)
- 公共工事に関する調査等:「公共工事に関し、国、特殊法人等…又は地方公共団体が発注する測量、地質調査その他の調査…及び設計…をいう。」(公共工物品質確保法2条)

9

9

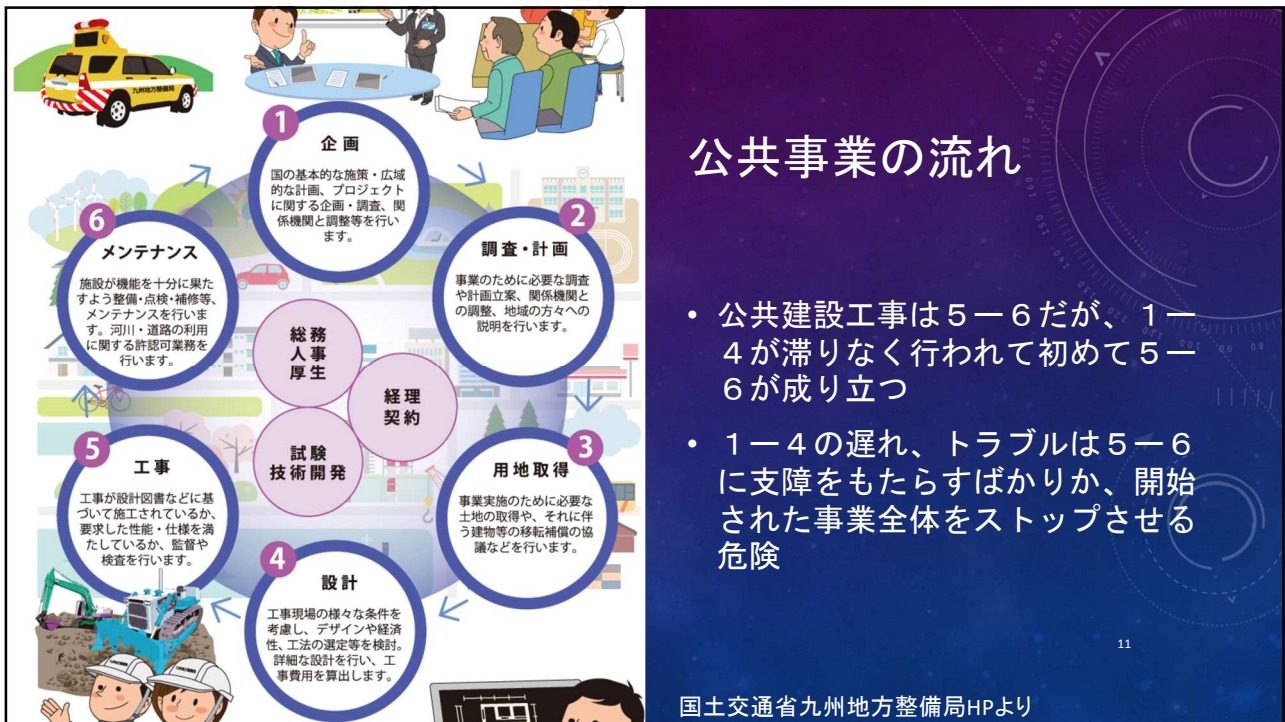
公共事業(公共工事)の役割

• 公共工物品質確保法1条

「…公共工事の品質確保が、良質な社会資本の整備を通じて、豊かな国民生活の実現及びその安全の確保、環境の保全(良好な環境の創出を含む。)、自立的で個性豊かな地域社会の形成等に寄与するものであるとともに、現在及び将来の世代にわたる国民の利益である…」

10

10



11

全公連だより(2026.1)より

「万博未払い問題から考える「確実さ」の重要性(仮)」

- ・ 大阪万博(2025年日本国際博覧会)
- ・ 最終的には運営費ベースでは黒字化
- ・ 盛況だったが、課題もあった

- 1) 終電問題
- 2) ユスリカ
- 3) 契約

12

質を担保できる業者を探すには随意契約が确实

産経新聞令和7年2月28日ウェブ記事

- 万博協会発注の会場整備工事の入札で、多くの1者応札(全体の3分の2)が発生
- 令和4年4月から昨年12月までの大屋根リングや催事場などの工事入札計66件のうち1者応札が44件、2者応札が11件、3者以上の応札が11件
- さらに25件もの不成立、すなわち参加者がなく再入札
- 建設コストの高騰などが入札参加を控える要因
- 「予算や工期などに問題があった可能性があり、入札だけでなく万博招致からの一連のプロセスを検証する必要がある」(筆者)

13

13

薄氷だった契約

- 1者応札の66件だけでなく不成立が25件発生したという事実は、むしろ1者応札が66件あったとしても、不成立にならなくて「御の字」という状況だったことを物語っている
- 仮に不成立が続いたら、開催自体が危ぶまれる事態になったかもしれない。そのようなリスクが実際に開幕前にはあった
- 協会発注の建設工事は外国政府や外国業者が絡む海外パビリオンよりも契約上のリスクが少ないとされているのに、応札者がなかなか現れなかった、という事実
- 技術者不足や資材高騰等の要因があるといわれているが、それは最近のトレンドとして国も自治体も協会も把握していたのだから、何か未然に手は打てなかったのか
- 建設業団体と事前の意見交換、情報交換をすれば、予算増額、予定価格引き上げもスムーズに行けたらうし、そもそも保険をかけて特命随意契約を柔軟に駆使することもあってよかった
- 薄氷を踏んでいた状態

14

14

状況次第では競争はリスク

- 国際イベントにとって何よりも大事な視点は、確実に成功させることである。「確実さ」のために保険はかけるだけかけるべき
- 契約してもらえる可能性のあるいい業者を確実に逃さないためには、特命随意契約が一番効果的

15

15

考えるロジック

- 競争入札と随意契約
- 何を競争させるのか？
- 競争の結果が見えている場合、そうでない場合
- 保険をかけるということ、失敗しないという価値
- 専門職と公共調達
- 調査士法63条の元々の趣旨
- 法的根拠の探索

16

16

競争入札と随意契約

- 競争入札は出発点だが、ゴールではない。
 - 法的には、競争入札でないものが随意契約
 - 「随意契約による」「随意契約ができる」と法律に規定されているものは、するし、できるというだけ
- 要するに理由があれば随意契約、なければ競争入札、という単純な構造

17

17

何を競争させるのか？

競争入札でも

- 1) 価格だけの競争
 - 2) 価格+技術の競争
- の二つがある。

↓

国の場合、総合評価落札方式(=2))によるときは、財務大臣との協議が必要
→公共工事品質確保法の存在によって、原則2)が妥当とされ、財務大臣とは包括競技の形でガイドライン化 * 個別協議はあまりにもハードルが高い

18

18

何を競争させるのか？

現在、包括協議が整っているものは、国土交通省マターの公共工事及び設計コンサルまで

↓

地方自治体は、基本、国のルール、実務に準拠するので、総合評価落札方式が地方自治体で採用されるのはここまで(それでもあまり採用されていないし、自治体によっては皆無のところもある)

19

19

何を競争させるのか？

- 要するに、公嘱業務において「質」を問題にするとき、国も地方自治体も総合評価落札方式は期待できない。

20

20

競争の結果が見ている場合、そうでない場合

- ・ 現時点で、公嘱業務で「質」が重要、「質の良し悪し」で評価すべき、というのであれば、

実質上、選択肢は随意契約以外に残されていない

↓

次の課題：

いかなるタイプの随意契約が妥当するのか？

21

21

競争の結果が見えている場合、そうでない場合

- ・ 競争の結果が見えている場合（あるいは特定の業者が圧倒的に実績がある場合）

→特命随意契約が妥当する（最初から一候補とのみ交渉）

- ・ 競争の結果が見えていない場合（競い合いで質の良し悪しを見極めたい場合）

→企画競争方式（企画書、提案書ベースで競争。基本、価格の競争はない）

（ただ、企画競争は大型案件に馴染みやすい（行政コストが大きい）ので使い勝手はあまりよくない）

22

22

保険をかけるということ、失敗しないという価値

- ・ 随意契約のメニュー探しにおいて、

「保険をかけるということ、失敗しないという価値」は非常に大きな意味を持ってくる
→つまり、実績のあるところ、経験のあるところ、組織的な大きさから保険がかかる
ところ、の安心材料は、随意契約の中で処理しやすい要素（総合評価方式もそうだが、
これはとれないということが前提）

↓

政策ツールとして、公共事業の遂行に安全弁を設けるという発想、実行の確実性を
買うという発想

23

23

専門職と公共調達

- 1) 弁護士(法人)に法的問題、コンプライアンス問題の調査、第三者評価を依頼する場合

→価格の競争をさせるか？価格だけの競争をさせるか？ No

- 2) 包括外部監査人(会計士)に、包括外部監査を依頼する場合

→価格の競争をさせるか？価格だけの競争をさせるか？ No

- 3) 研究者(研究機関)に委託調査、研究依頼をする場合

→価格の競争をさせるか？価格だけの競争をさせるか？ No

- 4) その他、公共施設の設計・監理(建築士事務所)、都市計画・マスタープラン策定(コンサルティングファーム)、芸術・文化イベントのプロデュース(文化芸術団体・専門家)、メンタルヘルスケア・カウンセリング業務(専門の心理カウンセラー)、情報システム・AI導入の基本構想・設計(IT戦略コンサルティング)・・・

24

調査士法63条の元々の趣旨

“同民事局長によれば、当時は、「各单位会において事実上委員会みたいなものをつくって」「地方公共団体等と折衝した上で受託をするということを実質上やっている」ところがあったという。…法人制度改革前の社団法人の設立によってこれを一元的に取り扱う各調査士会の単位に合わせた唯一の組織が、「立法として」求められていたということはこの答弁は意味している。そして公益性である。「官公署の仕事自体をやるわけ(だ)から、その面で公共性(ある)が、それだけでは十分ではない…その公共事業を全体として完結して推進させる、公共事業そのものに関与していく」、そして「その結果のいわば成果、新しい権利関係が安定して定着(に)寄与していくというところに公益性がある」(第102回国会衆議院法務委員会第14号昭和60年4月12日)という発想に至るのである。”

拙著「公嘱協会の来し方、行く末」全公連だより 23号(2025年5月)より(一部修正)

25

25

調査士法63条の元々の趣旨

- 調査士法63条の趣旨は「保険をかけるということ、失敗しないという価値」を追求するということの立法上の宣言だった。

26

26

法的根拠の探索

- ・ 国の場合
 - 1) 契約の性質又は目的が競争を許さない場合
 - 2) 緊急の必要により競争に付することができない場合 * 企画競争
 - 3) 競争に付することが不利と認められる場合
→ 随意契約による(会計法29条の3)。
 - 4) 契約に係る予定価格が少額である場合その他政令で定める場合
→ 随意契約によることができる(会計法29条の3)

27

27

法的根拠の探索

地方自治法施行令167条の2第1項の各号に、随意契約が認められる事情が列挙されている。

- 1号随契: 予定価格が一定額を超えない契約
- 2号随契: 契約の性質又は目的が競争に適しない場合
- 5号随契: 緊急性を理由とするもの
- 6号随契: 競争入札に付することが不利となるもの
- 8号随契: 不調・不落を理由とするもの

28

28

1号随意契約

別表第五（第百六十七条の二関係）

一 工事又は製造の請負	都道府県及び指定都市	四百万円
	市町村（指定都市を除く。以下この表において同じ。）	二百万円
二 財産の買入れ	都道府県及び指定都市	三百万円
	市町村	百五十万円
三 物件の借入れ	都道府県及び指定都市	百五十万円
	市町村	八十万円
四 財産の売払い	都道府県及び指定都市	百万円
	市町村	五十万円
五 物件の貸付け	都道府県及び指定都市	五十万円
	市町村	三十万円
六 前各号に掲げるもの以外のもの	都道府県及び指定都市	二百万円
	市町村	百万円

29

簡単な結論

- ・少額なら1号でやればいい

30

30

1号随意契約の留意点

見積合わせの意味

- ・より低廉に、簡易に
- ・そもそも公嘱業務でその要請があるのか？

→そもそも「品質」重視の調達が求められているのだから、見積もり合わせをする理由はないはず

→法令上の根拠たる予算決算及び会計令では「なるべく」となっているので不合理な見積合わせは行うべきではない

* 無理な見積合わせのルールがあるなら削除すべき

31

31

「2号随契」は？

2号：

「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。」

32

32

昭和62年最高裁判決

「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」とは、…価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も…該当するものと解すべきである。そして、右のような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法及び令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当である。」

最高裁判所第三小法廷昭和62年5月19日判決(民集41巻4号687頁)

33

33

最近は躊躇する自治体が出てきた

- 要するに、「裁量」逸脱と言われることに恐れを抱き、萎縮しているということ
- 価格オンリーの価値観の暴走
- コスト・ベネフィットの誤った認識
- 責任逃れの体質
- 法文上「できる」とされているという曖昧さ

34

34

専門職と公共調達(再掲)

1) 弁護士(法人)に法的問題、コンプライアンス問題の調査、第三者評価を依頼する場合

→価格の競争をさせるか? 価格だけの競争をさせるか? No

2) 包括外部監査人(会計士)に、包括外部監査を依頼する場合

→価格の競争をさせるか? 価格だけの競争をさせるか? No

3) 研究者(研究機関)に委託調査、研究依頼をする場合

→価格の競争をさせるか? 価格だけの競争をさせるか? No

4) その他、公共施設の設計・監理(建築士事務所)、都市計画・マスタープラン策定(コンサルティングファーム)、芸術・文化イベントのプロデュース(文化芸術団体・専門家)、メンタルヘルスケア・カウンセリング業務(専門の心理カウンセラー)、情報システム・AI導入の基本構想・設計(IT戦略コンサルティング)・・・

35

公共工物品質確保法(平成17年制定、令和6年最終改正)

しかし、平成17年にできた公共工物品質確保法は・・・

- 価格競争から非価格競争へ
- 必要な随意契約の積極採用
- 低入札調査基準価格等、下限価格の設定の厳格化

→時代は、昭和62年最高裁判決を積極利用することに開かれつつある

36

36



37

• 法2条2項:

「2 この法律において「公共工事に関する調査等」とは、公共工事に関し、国、特殊法人等(公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第2条第1項に規定する特殊法人等をいう。以下同じ。)又は地方公共団体が発注する測量、地質調査その他の調査(点検及び診断を含む。)及び設計(以下「調査等」という。)をいう。」

38

38

考え方の刷新を

- ・ 改めて法律を読む

会計法29条の3

① 契約担当官及び支出負担行為担当官(以下「契約担当官等」という。)は、売買、貸借、請負その他の契約を締結する場合においては、第3項及び第4項に規定する場合を除き、公告して申込みをさせることにより競争に付さなければならない。

(中略)

④ 契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、随意契約によるものとする。

⑤ 契約に係る予定価格が少額である場合その他政令で定める場合においては、第1項及び第3項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、指名競争に付し又は随意契約によることができる。

39

39

随意契約によるものとする
→しないと法令違反になる

随意契約によることができる
→する、しないは行政の裁量

40

40

前者の例

- 契約の性質又は目的が競争を許さない場合
- 緊急の必要により競争に付することができない場合
- 競争に付することが不利と認められる場合 →一部の例外を除き財務大臣との協議必要

* 国としては前2者のケースに持ち込みたい



「許さない」「緊急」という厳格な文言の壁

41

41

後者の例

第99条 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は、次に掲げる場合とする。

- 一 国の行為を秘密にする必要があるとき。
- 二 予定価格が4百万円を超えない工事又は製造をさせるとき。(以下略)

第99条の2 契約担当官等は、競争に付しても入札者がいないとき、又は再度の入札をしても落札者がいないときは、随意契約によることができる。この場合においては、契約保証金及び履行期限を除くほか、最初競争に付するときに定めた予定価格その他の条件を変更することができない。

第99条の3 契約担当官等は、落札者が契約を結ばないときは、その落札金額の制限内で随意契約によることができる。この場合においては、履行期限を除くほか、最初競争に付するときに定めた条件を変更することができない。

42

42

地方自治法は似ているが異なる点も

地方自治法234条

- 1 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。
- 2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

43

43

地方自治法施行令167条の2第1項

地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

- 一 売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格(貸借の契約にあつては、予定賃貸借料の年額又は総額)が別表第五上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。
 - 二 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。
- (中略)
- 五 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。
 - 六 競争入札に付することが不利と認められるとき。

(後略)

44

44

異なるのは・・・

- 随意契約をする上で、「競争入札を許さない」(国)→「競争入札に適さない」(地方)に緩和されていること
- 国の場合、「許さない」の根拠づくりに熱心になるが、地方の場合、「適さない」は行政の裁量によることが多い
- 昭和62年の最高裁判決→随意契約にあたっては行政の裁量が大きいことを宣言
→行政の裁量に委ねるといことが裏目に？
→自分が責任を負いたくない、という「保守的マインド」(平成期以降の萎縮状態)

45

45

「企画競争」の法理

- 国は企画競争(価格によらずに技術や経験、提案書の内容等で競争をさせる)を最近多用しているが、
どういう理屈で随意契約を正当化しているのか？
 - 1)「競争(入札)を許さない」類型→財務大臣との協議不要
 - 2) 価格競争の余地があるのでは(総合評価方式でも良いのでは)という批判
 - 3a) 当該提案をできる業者は他には存在し得ない＝競争を許さない、という理解
 - 3b) そもそも仕様自体が発注者側において定められない→価格での競争に馴染まない、という理解

46

46

・急がれるルールの整備

47

47

体裁からの脱却

・競争入札が原則だからそうする
→形式主義、体裁主義



形式でOKという発想は、行政コストを下げるが調達の商品
質を下げる

48

48

透明性と説明責任

透明性(=情報公開)は一つの説明責任、しかし、行政はそれを躊躇する
躊躇していること自体を問題視すべき
欧州の例

49

49

随意契約革命？

- ・迷ったら、競争入札ではなく随意契約という発想を
- ・地方自治体の場合は特に柔軟のはず(昭和62年の最高裁判決)
- ・随意契約にも競争的なものもある
- ・競争はそれ自体一つのリスク(メリットも大きい)と理解すべき

50

50

公共工事品質確保法21条

不調・不落対策の
決定打？

「発注者は、その発注に係る公共工事等に必要な技術、設備又は体制等からみて、その地域において受注者となろうとする者が極めて限られており、当該地域において競争が存在しない状況が継続すると見込まれる公共工事等の契約について、当該技術、設備又は体制等及び受注者となることが見込まれる者が存在することを明示した上で公募を行い、競争が存在しないことを確認したときは、随意契約によることができる。」

51

51

予算決算及び会計令99条の2

「契約担当官等は、競争に付しても入札者がいないとき、又は再度の入札をしても落札者がいないときは、随意契約によることができる。この場合においては、契約保証金及び履行期限を除くほか、最初競争に付するときに定めた予定価格その他の条件を変更することができない。」

この類型を用いた随意契約

1) 時間がかかる

2) 当初の条件を変えられない

→法令に根拠のない「契約変更」で対応という実務(会計検査院からの批判)

そこで、

「競争を許さない」類型として特命随意契約を法律上正当化

→品質確保法で規定することで発注者に躊躇のない利用を促す。

52

52

- 行政は解釈で躊躇する
 - 立法の根拠があれば躊躇しない
- 政治的な決断の重要性
→もっと世論を喚起することの重要性

53

53

公共事業契約の ステークホルダー へのメッセージ

54

54

公嘱協会の来し方、行く末

「司法書士会及び土地家屋調査士会があるところに一つずつ民法法人のような法人をつかって、それが都道府県とか市町村とかから委託を受けて処理をする、その関係につきましては、土地家屋調査士法あるいは司法書士法に特例を設ける」

第101回国会衆議院法務委員会第13号(昭和59年7月4日)

55

55

- 当時は、「各単位会において事実上委員会みたいなものをつくって「地方公共団体等と折衝した上で受託をするということを実質上やっている」(同)ところがあった・・・
- 「官公署の仕事自体をやるわけ(だ)から、その面で公共性が(ある)が、それだけでは十分ではない・・・その公共事業を全体として完結して推進させる、公共事業そのものに関与していく」、そして「その結果のいわば成果、新しい権利関係が安定して定着(に)寄与していくというところに公益性がある」(第102回国会衆議院法務委員会第14号昭和60年4月12日)

56

56

重要なこと

- 昭和60年調査士法改正が、公益性要件を伴った旧民法34条の社団法人であることを求めた意味
- 平成20年の法人制度改革において昭和60年調査士法改正の理念が歪んでしまうことに
- 調査士法63条は会計法や地方自治法を縛るものではないので、何を意味する立法なのかという論点に
- 昭和62年の最高裁判決によって発注機関は柔軟に随意契約を実施することができて、これが調査士法63条の本当の意味を支えるものになっている(国の場合は会計法、予決令の書き振りが異なるので、別途の検討になる)

57

57

- 公嘱協会の強みは、公益追求という使命のために公共性の高い仕事を確実にかつ迅速に行い得る、多くの会員によって整備された体制とその実績にある
- 調査士の仕事はもちろん経済社会に深くかかわるものであるが、公共の仕事もまた調査士の重要なミッション
- 各公嘱協会が私益ではなく公益にコミットしながら、国民生活を支える社会基盤整備のための重要なプレイヤーとして活躍
- サプライチェーンの起点に公共の調査や登記などを担う公嘱協会がいる

→もっとこのことは世間に知ってもらわなければならない

58

58

- ・迷ったら、競争入札ではなく随意契約という発想を
- ・地方自治体の場合は特に柔軟のはず(昭和62年の最高裁判決)
- ・随意契約にも競争的なものもある
- ・競争はそれ自体一つのリスク(メリットも大きい)と理解すべき

59

59

ありがとうございました。

60

60