

# 総合評価実施における近隣自治体の広域連携の可能性について

藤島 博英<sup>1</sup>・築瀬 範彦<sup>2</sup>・森本 章倫<sup>3</sup>

<sup>1</sup>正会員 宇都宮大学大学院 工学研究科 (〒321-8585 栃木県宇都宮市陽東7-1-2)

E-mail: plan@cc.utsunomiya-u.ac.jp

<sup>2</sup>正会員 足利工業大学教授 工学部創生工学科 (〒326-8558 栃木県足利市大前町268-1)

E-mail: yanase.norihiko@v90.ashitech.ac.jp

<sup>3</sup>正会員 宇都宮大学大学院教授 工学研究科 (〒321-8585 栃木県宇都宮市陽東7-1-2)

E-mail: morimoto@cc.utsunomiya-u.ac.jp

平成24年、「公共工事入札契約適正化法に基づく入札契約実施状況調査」の結果によると、地方自治体における総合評価導入率の上昇幅は僅なうえ、頭打ちの傾向が出ている。特に中小規模の市町村において導入が進んでいない。導入が進まない理由として、「落札者の決定に至るまでの発注者の事務量増大」等が挙げられ、特に小規模な市町村ほど抵抗感は大い。今後、「平成の大合併」を経て、新たに形成された市も、人的な充実は難しいものである。そこで、総合評価実施における人的支援対策として、中小自治体間の広域連携による対応が考えられる。

本研究は、中小自治体における総合評価の更なる普及・拡大の可能性を探ることを目的に、総合評価を本格導入している市区町村および北関東の市町村を対象にアンケート調査を実施した。総合評価を拡大する一つの手法として、「機関等の共同設置」に関して、総合評価実施への適用可能性を考察する。

**Key Words :** overall evaluation bidding method, regional cooperation, local government

## 1. はじめに

### (1)研究の背景・目的

平成24年、「公共工事入札契約適正化法に基づく入札契約実施状況調査(平成23年9月1日時点)」(以下、入契法)の結果<sup>1)</sup>によると、総合評価方式による入札制度(以下、総合評価)を導入した指定都市を除く市区町村(以下、基礎自治体)の割合は62.3%となり、前年度に比べ増加している。ただ、総合評価導入率の上昇幅を見ると、平成19-20年:18.1%増、平成20-21年:15.1%増、平成21-22年:4.2%増であり、平成22-23年は0.6%増にとどまっており、頭打ちの傾向が出ている。

しかし、総合評価の「本格導入」割合は、平成22年の6.9%(119基礎自治体)に比べ、平成23年は、2.6ポイント多い9.5%(163基礎自治体)と増加しており、今後の総合評価の拡大に期待できる。

なお、「本格導入」とは、入契法による調査において、「総合評価方式の導入状況」の項目に対し、「本格導入」と回答した自治体を指しており、あくまでも各自自治体の判断によるものである。

総合評価は、工事の内容に応じて適切な技術力を持つ

企業の選定、工事の品質および価格を適正に評価することができる入札方法として、平成17年に制定された、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」(以下、品確法)に基づき導入されている。一方、落札者決定までの手続きにかかる時間、学識経験者の意見聴取にかかる事務量の増加、さらには個々の工事に応じた明確な評価基準の設定等、多くの課題が挙げられている。

そのため、総合評価を導入した6割以上の基礎自治体において、総合評価の実施件数は1~2件程度に留まり、さらに、一度は実施したものの、継続的な実施に至らない基礎自治体も多いものと考えられる。

現在、財政見直しによる自治体職員の減少の中、特に、中小規模の基礎自治体において、職員の確保は難しく、大きな事務負担を伴う総合評価の導入・拡大は、今後とも難しいと思われる。

しかし、公共調達の高透明性・公平性を重視し、地域のインフラを維持してゆくには、今後とも品確法に基づく入札制度の導入を推進してゆく必要があると考える。

本研究は、中小基礎自治体が総合評価を導入する際、特に問題点として挙げられる「事務負担の増大」に対する、対応策の提案を目的とする。

具体的には、平成23年、地方自治法改正により、設置の対象が拡大された「機関等の共同設置」に関して、総合評価導入への適用可能性について考察する。

## (2) アンケート調査概要

アンケート対象自治体は、「入契法による調査」における、「総合評価方式の導入状況（平成23年9月現在）」の項目に対し、「本格導入」と回答した指定都市9自治体を含む173市区町村および茨城、栃木、群馬の全105市町村（内、5市は本格導入と回答）、合計273市区町村を対象とした（表1参照）。

回答のあった138自治体の内訳は、本格導入57、試行導入59、未導入22自治体である。なお、本格導入自治体は、5万人未満の小規模な自治体の回答が半数を占め、試行導入自治体に比べ、人口1～2万人未満の自治体の回答数が多い。また、未導入自治体は、5万人未満の小規模な自治体からの回答が大多数であった（図1参照）。

表1 アンケート調査概要

区分	内容
アンケート対象	273市区町村（指定都市含む）
調査日	平成24年11月
調査方法	郵送調査法（一部、E-mail回収）
回答数、回収率	138自治体、50.5%

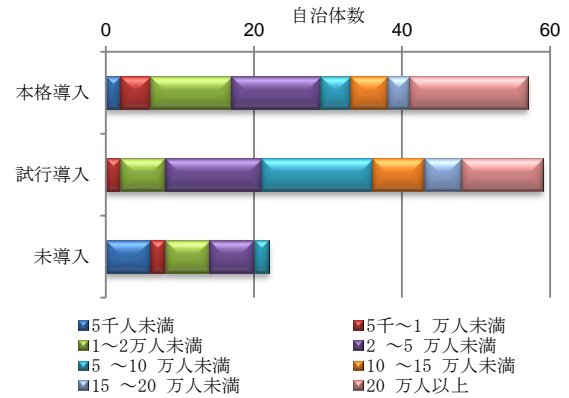


図1 人口規模別アンケート回答数

## 2. 調査対象自治体の職員配置状況

### (1) 部門別配置割合

総務省の公開データ<sup>2)</sup>をもとに、本格導入自治体の部門別職員構成を人口規模別に比較を行った（図2参照）。

土木部門職員の構成比は10～15%、入札契約の担当課を含む総務部門は25%前後となっている。自治体規模が大きくなると、総務部門の配置割合は低くなり、土木部門の配置割合はやや高くなる傾向はみられるが、各部門とも自治体規模によって、大きな違いは見られない。これは、総務省による定員管理の要請に依っているためと思われる。

また、本格導入自治体と北関東の試行導入自治体と比較しても、職員構成比に大きな違いがみられなかった<sup>3)</sup>。しかし、総務部門および土木部門の平均職員数は、本格導入自治体に比べ、北関東の自治体は、やや少なめの配置となっている。

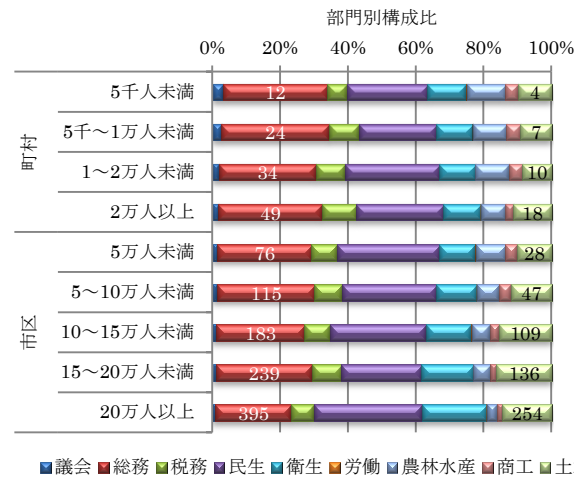


図2 本格導入自治体の部門別職員構成比

※ただし、指定都市は含まない。  
※グラフ内の数値は、平均職員数を示す。

### (2) 土木・建築技師の配置割合

人口規模15万人以上の自治体において、本格導入自治体、試行導入自治体とも人口千人当たりの土木・建築技師数は0.4程度と同様である。しかし、人口15万人未満の自治体において、試行導入自治体に比べ本格導入自治体の土木・建築技師数の配置割合は高い（図3参照）。また、人口5千人未満の自治体において、自治体規模の割に、7名の土木・建築技師がおり、40件以上の総合評価を実施している例もある。

小規模な自治体ほど、技師1名の有無により、結果に大きな影響を与えてしまうが、土木・建築技師のいない自治体は、試行導入自治体において30%を超え、未導入

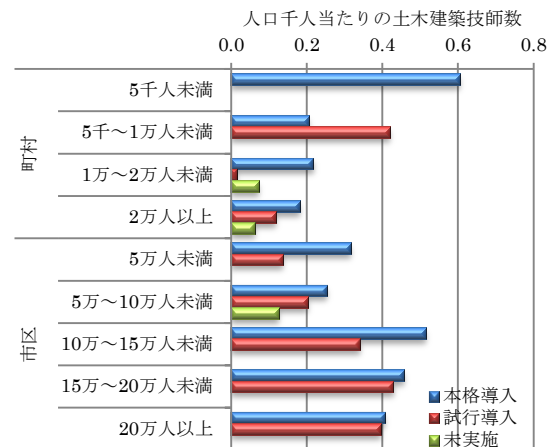


図3 人口千人あたりの土木・建築技師数

※ただし、指定都市は含まない

自治体に至っては75%を超えている。

以上の結果、土木部門における職員の配置割合は、本格導入自治体、試行導入自治体とも同様な結果となった。しかし、土木・建築技師の配置割合に明らかな違いがみられた。本格導入自治体において、技師の配置割合が高く、人的な対応が可能となっていると思われる。

### 3. 市町村合併による公共工事調達の変化

平成11年（1999年）以降のいわゆる平成の大合併後、工事の規模や工事に関する仕事量等に関して、どのように変化したか、「小さくなった」or「減少した」から「大きくなった」or「増加した」の5段階で回答を得た（図4参照）。なお、本設問に対し、合併を行った59自治体の内、56自治体から回答があった。

「b.指名業者数」, 「d.土木部門の職員数」の項目は、“変わりなし”の回答が約5割を占めている。しかし、「e.工事に関する一人当たりの仕事量」, 「f.発注に関する一人当たりの仕事量」に関して、“やや大きくなった”, “大きくなった”との回答が6割を超える。

「g.広域的な視点から、道路や市街地の整備」に関しては、“やや小さくなった”と回答している自治体が、他の項目に比べ高い。このような状況を考えると、合併により専門職員を確保でき、体制を充実させることができたが<sup>4)</sup>、団塊世代の大量退職と重なり、業務効率が悪くなってしまった自治体の存在も推測できる。

以上の結果、公共工事調達を行っていくうえで、今後、自治体規模を検討する必要があると思われる。

### 4. 周辺市町村間連携による共同処理等について

小規模な基礎自治体において、地域総合行政を行っていく上で、周辺市町村間連携による共同処理方法は、市町村合併と並んで一つの選択肢として指摘されている<sup>5)</sup>。

また、総合評価は、前節で述べたとおり、発注者の事務量の増大が懸念され、小規模な基礎自治体ほど導入が進まない状況がある。

そこで、総合評価実施における人的支援対策として、周辺市町村間による連携処理方法が考えられる。

#### (1)「機関等の共同設置」について

平成21年6月の第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」を踏まえ、平成23年、地方公共団体の組織及び運営の自由度の拡大を図ること等を内容とする地方自治法の改正案が成立した。そして「機関等の共同設置」の対象が、地方自治体の内部組織、行政機関及び委員会または委員の事務局にまで拡大された（地方自治法第252条の7）。

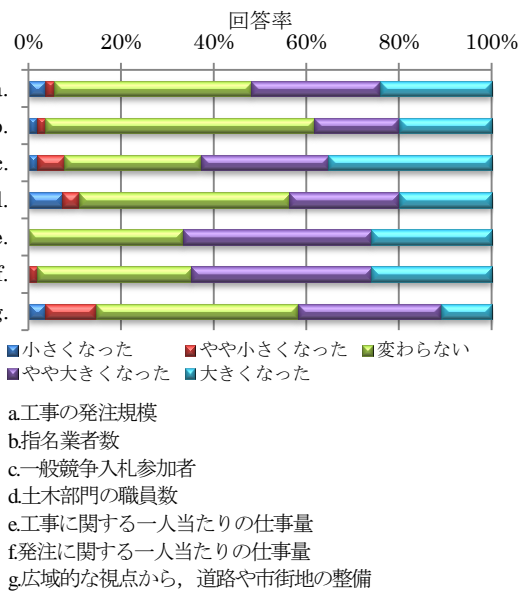


図4 市町村合併が公共工事調達に与える影響

「協議会」, 「事務委託」, 「機関等の共同設置」は、「広域連合」や「一部事務組合」異なり、特別地方公共団体を設立する必要はなく、設置が簡便である。しかし、「協議会」, 「事務委託」は、「迅速な判断が難しい」, 「事務権限が移動し市町村の影響力が失う」, 「不法行為等については関係自治体も連帯責任に問われやすい」等の問題点が上がっている。その点、「機関等の共同設置」は、事務権限は参加した地方自治体に残り、市町村議会に対しても、説明責任を負うことになるため、主体性は維持しやすく、注目されている<sup>6)</sup>。

#### (2) 総合評価実施における「機関等の共同設置」について

公共工事の調達に関して、地方自治法第252条の7～13に示される「機関等の共同設置」を適用することに関して回答を得た（図5参照）。なお、回答は125自治体（本格導入49、試行導入56、未導入20）である。

本格導入および試行導入自治体において、“公共工事の調達に関して、「機関等の共同設置」は行うべきではない”との回答が4割程度あった。しかし、“a 専門的な知識や経験を持った職員が減少・・・”, “c.入札制度の改革により、事務負担が増え・・・”を合わせると回答率は約4割前後となり、今後検討する必要があると考えている自治体も多い。ただし、“d. 広域連合や一部事務組合”, “e.協議会や事務委託”の回答率は低く、公共工事の調達に関して、旧来型の組織による事務の共同化の抵抗は強いことが伺える。

#### (3)「機関等の共同設置」において有効に機能すると思われる業務について

図5による回答の後、「機関等の共同設置」を適用した場合、公共工事の調達に関して有効に機能すると思わ

れる業務に関して質問したところ、95自治体（本格導入38、試行導入43、未導入14）より回答が得られた（図6参照）。

本格導入自治体においては、“c.入札・契約”部門における「機関等の共同設置」の有効性が最も高く約3割であったが、試行導入および未導入自治体において、1割前後と低い値を示した。

一方、試行導入自治体および未導入自治体においては、“b.設計・積算”，“e.検査”業務に対する有効性が高く評価された。

この結果は、本格導入自治体は、今後の総合評価拡大を考え、「機関等の共同設置」による“c.入札・契約”部門の人的補強への必要性を認識している。しかし、試行導入自治体は“b.設計・積算”，“e.検査”部門の補強なしには、総合評価の本格導入・拡大に移行することが難しいと認識していることが伺える。

## 5. まとめ

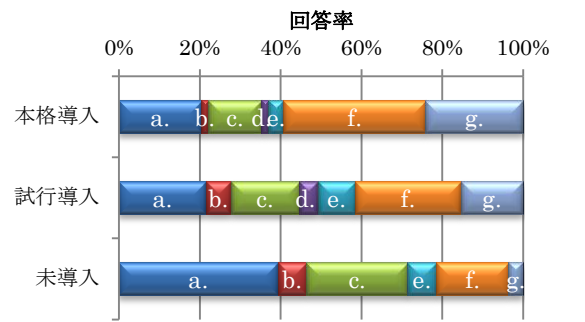
人口減少が続く中、地方の社会基盤を維持して行くためには、ある一定以上の行政規模が必要であると思われる。しかし、平成の大合併は、明治や昭和に行った、過去の大合併と異なり、地域行政上の目的による合併ではなく、少子高齢化等の経済社会情勢の変化に対応するため、当分の間の措置として行われた。このような合併を推進した結果、200人規模の小さな村同士が合併することもあり、合併後も人口規模が小さい市も多く存在している。小規模自治体においても、平成11年、地方自治法に追加された自治法第1条の2に示されているように、地域総合行政を行っていく必要がある。しかし、合併特例債の適用が終わった現在、大きな労力を伴う市町村合併は考えられない。

こうした社会情勢を踏まえ、本研究は、総合評価を本格導入している自治体と試行導入自治体、未導入自治体とを比較することにより、本格的な導入が進まない理由およびその解決策を探った。

その結果、本格導入自治体は、人的な対応が可能となっていることが分かった。しかし、今以上の総合評価の実施は難しく、何らかの対策は必要だと考えている。

また、本格導入に至っていない自治体においては、設計・積算、施工監理部門、本格導入自治体においては、入札契約部門に対し、近隣の自治体と連携を図ることにより、品確法の理念に基づく、透明性・公平性を重視した入札制度の拡大につながると思われる。

人口減少により財政がひっ迫し、自治体職員が減少の中、市町村合併を行うことなく、品確法に沿った公共工事調達を実現する方策の一つとして、「機関等の共同設置」適用の可能性を示すことができたと考えている。



- a. 専門的な知識や経験を持った職員が減少しており、検討する必要がある
- b. 財政負担の軽減を図るため、検討する必要がある
- c. 入札制度の改革により、事務負担が増えており、検討する必要がある
- d. どちらかといえば、特別地方公共団体を設立する広域連合や一部事務組合の方が有効的である
- e. どちらかといえば、協議会や事務委託の方が有効的である
- f. 公共工事の調達に限り行うべきではない
- g. その他

図5 「機関等の共同設置」の適用について（複数回答）

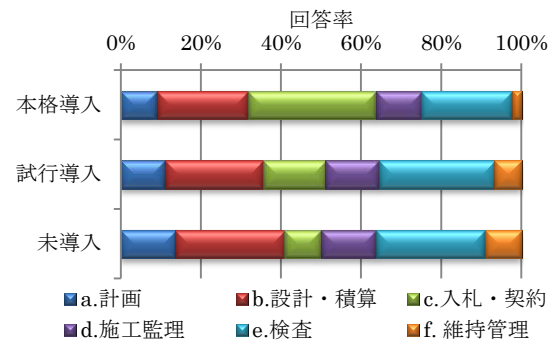


図6 「機関等の共同設置」において、機能すると思われる業務について（複数回答）

謝辞：アンケート調査にご協力いただいた地方自治体の職員の方々に深く感謝いたします。また、多くの方々から大変貴重なご意見を賜りました。心から謝意を表します。

## 参考文献

- 1) 国土交通省、総務省、財務省：入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について、平成24年6月25日
- 2) 総務省：地方公共団体定員管理関係、[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html)
- 3) 藤島、築瀬：地方中小自治体における総合評価方式による入札制度導入の実態に関する研究、土木学会論文集 F4（建設マネジメント）Vol. 67, No4 特集号, pp. I\_239-I\_250, 平成23年12月
- 4) 総務省：「平成の合併」について、平成22年3月、<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/heiseinogappei.pdf>
- 5) 第29次地方制度調査会：今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申、平成21年6月16日
- 6) 総務省：地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会、[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/jimu\\_kyoudo/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jimu_kyoudo/)