

公共事業の入札・契約制度における課題

Problems with the Bid and Contract System for Public Works

北海道建設技術研究会（北海道開発工務局（株）） ○正会員 伊藤昌勝(Masakatsu Ito)
同 上 （北海道大学大学院工学研究科） 正会員 高野伸栄(Shin-ei Takano)

1. 請負の調達と企業品質

公共事業とは、政府部門（自治体などを含む）が公共施設の整備・運用を通じて、国民に交通機能、防災機能などの公共サービスを供給することである。このため、政府部門は資材、役務、調査、設計、工事などの必要な財を、市場（民間）から調達している。

調達是一般の購買と同様に「良質のものをできるだけ安価で適時に」入手することが基本である。調達の契約は、財の現物を直接取引する契約と財の完成を約して行われる請負契約などがある。請負契約は、契約に際して品質等を明示し、完成後に品質を確認して受け取る方法が採られている。

請負契約で調達されるものは、契約時点でその品質を確認することが困難な性質を持っている。また、完成した段階でのやり直しも極めて難しい。従って、請負契約で行われる公共工事に関しては完成と同時に品質も確保されている仕組づくりが必要である。

このためには、少なくとも契約企業には調達の内容に応じて品質を保証できる何らかの担保の保有が必要である。すなわち、請負の調達においては、契約時点で確かな結果を保証できる「企業自体の品質」（ここでは企業品質とする）が、請負という財の品質の態様を示すと考えられるべきであろう。本論はこの考え方に立つものとする。

2. 公共事業調達の様々な方式

ここで、これまでに行われている公共事業調達の様々な方式について整理してみる。今日、一般的には、設計と施工を分離し且つ工種や工区を分割した上での調達が多い。また、契約相手は指名による価格競争入札で決め、契約期間は各年度内で終えることとしている。

(1) 調達の範囲

公共事業は、もともと政府部門が直営で行っていたものを、民間に専門企業が育つに従って

可能な部分から逐次、調達に移されてきた経緯がある。事業プロセスでみると、施工に始まり調査・設計、構想・計画、マネジメントへと調達の分野が拡大されて来ている。また、分野をまとめて調達する方式も採られている。

現状の調達範囲の考え方を述べると以下のようになる。

- ① 設計と施工を分離し更に一体の施工においても工種や工区を分割して別々に調達する。
- ② 設計と施工は分離するが一体の工事は工種等をまとめて調達する。
- ③ 仮設方法を施工者に任せる、或いは達成すべき性能を示し様々な仕様は施工者に任せる
- ④ 実施設計と施工を一体で、或いは細部設計と施工を一体で調達する
- ⑤ マネジメント分野を調達する。

調達範囲が定まった後、契約相手を決めるまでの流れは 図-1 に示すことができる。

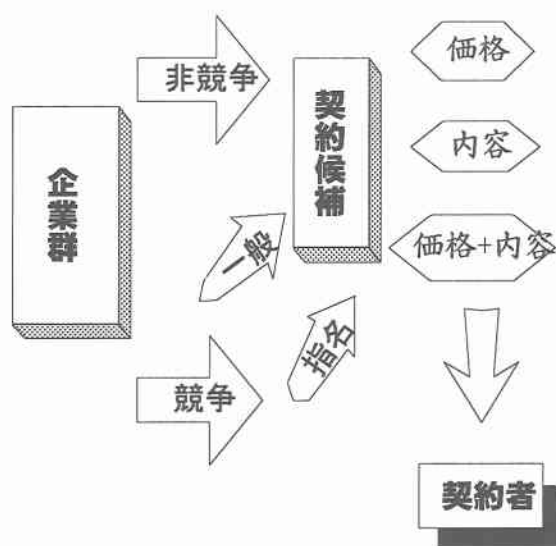


図-1 契約者決定の流れ

（２）契約相手の選定方式

入札は契約の前段の作業であるが、これを契約相手候補選定の段階と考えると、選定の方式は「競争によらない」「一般競争入札」「指名競争入札」に分けられ、表―１に示す９タイプがある。

（３）契約相手の決定手段

調達には、価格による競争で契約相手を決定することを原則としている。しかしながら、一般市場における競争は、「価格」「品質」「サービス」などを総合して行われている。公共事業においても、価格以外の手段で契約者を決定する

方式も採用されて来ている。

価格による決定は、発注者が設定した予定価格を下回ることが条件で、その中で単に最低の価格を提示した者を契約者とする方式、さらに下限値を設定しこれを下回るものは失格とする方式、下限値以下であっても見積内容を調査し合理性のあるものは契約者とする方式がある。

これ以外に、設計や計画などの分野でアイデアを募りその「内容」で契約者を決定する方式、また、「価格」と「品質」や「サービス」がトレードオフの関係にあることなどを考慮しながら、「内容と価格」を総合して決定する方式がある。

表―１ 契約候補者の選定方式

区分			内容
競争によらない	随意契約		競争に馴染まないか、競争に付すことが不適切な業務について、発注者の責任において選定する
	技術交渉方式		特別な技術を要する業務について、広く技術提案を募り、内容および価格の交渉を行い選定する
一般競争入札 (プロポーザル等を含む)	通常		何ら条件を付すことなく広く入札希望者を募る
	条件付き	地域限定	所在地域を限定して入札希望者を募る
		その他条件	業務遂行のための様々な条件を付して、広く入札希望者を募る
指名競争入札 (プロポーザル等を含む)	通常		発注者の責任において入札参加者を指名する
	ランダムカット方式		ロングリストを作成し、必要数まで無作為に削除した後、残りを入札参加者として指名する
	工事希望型		年度当初などに業務ごとに入札希望者を募り、その中から施工能力等を審査の上、改めて意向確認等を行い入札参加者を指名する
	公募型		業務遂行のための様々な条件を付して、広く入札希望者を募り、その中から実施能力等を審査の上、入札参加者を指名する

３．制度改革の動き

北海道では、平成 11 年に発生した、いわゆる「上川支庁官製談合事件」を契機に、改めて「入札制度等の改善方策」を定め（平成 12 年 3 月）行動計画を策定して、その実効性の確保に積極

的な取り組みを開始している。改革では、天の声と俗称されているものの根絶、受注者の間での談合防止に主眼が置かれ、関係情報の公開などの施策が展開されている。これらについて、いくつかの考察を加えてみたい。

（１）指名基準

公共事業の発注の多くが指名競争入札であることから、改革では指名基準の見なおしが行われた。指名基準は、指名競争入札への参加者を「入札参加申込受理名簿」から選定する基準である。

指名は、４項目の基本的基準で申込者の審査が行われる。次に、特殊な専門技術 21 種、高度な技術 17 種などごとに設定されている基本的基準で審査する。

これで残った者に対しては、指名実績の有る者は 6 項目の選定基準（受注意欲、履行経験、履行成績、営業地域、機会均等、個別事由）に従って選定される。このフィルターの適用順序は、その都度決められる。また、指名実績の無い企業に対しても、他官庁での実績や 3 項目の基準に照らして、指名できることとしている。今回の改革で注目されるのは、これまで特筆の選定基準であった地元優先の考えが一般的項目として相対化されたことである。

（２）資格者名簿

指名の前段で使用される参加申込受理簿に關しては、実態上、別途に作成されている「競争入札参加資格者名簿」（以降「資格者名簿」）がこれに代えて利用されている。財としての請負の調達では、企業品質が財の品質の態様を示すと考えれば、入札の前段で作成される資格者名簿の作成過程が極めて重要である。

資格者名簿の作成は、施工段階を受持つ建設業は、法による許可分野と経営事項審査の結果などを基本に格付を行い、資格者名簿を作成している。建設業は、この格付が企業品質の目安として取扱われている。しかしながら、技術の高度化や複雑化に伴い、様々な工種が求められる土木関係を単に「一般土木工事」と一括りで取扱っているのは、本来的な企業品質の見極めを難しいものになっている。

他方、計画・調査・設計などの分野においては、許可制のある測量業を除けば、建設コンサルタントや地質調査業には法的な資格制度が無い。一般に、建設省の登録制度がこれに代わるものとして理解されているが、資格者名簿の作成に当たっては、必ずしも登録制がダイレクトに反映されているとは言えない。すなわち、この分野では企業品質を判断する材料が整えられていないと言わざるを得ない。

（３）ランダムカット

善意に基づかない恣意で、特定の者を指名す

る弊害を防止するため、ランダムカット方式が導入された。ランダムカット方式は、まず指名予定数を上回る企業を名簿から抽出し、乱数を用いて所定数まで削除する考え方である。一種の籤引である。

当然ながら、調達は「購買」であって「施し」ではない。よりよい購買のためには売手は確信を持って選ばなければならない。特に請負の調達は、企業品質などを踏まえて良い結果を受けると言う強い責任感が欠かせない。その意味で籤引は馴染まないと言わざるを得ない。

制度が続けられるとして、少なくともランダムカットに付する前の企業リストには、同等品質の企業が載せられている必要がある。しかしながら、使用されている資格者名簿はそれを満足する情報整備がなされていないことは前述の通りである。従来は、この部分をインハウスエンジニアがホローアップしていた訳である。

また、良質で安いものを手に入れるためには、企業品質とともに仕事に対する思い入れ（受注意欲）も大切である。意欲に関係無く、カットされる者はカットされるでは、国民は良い調達のチャンスを失う事にもなる。

（４）指名者名の秘匿と指名数の拡大

全ての決定過程を公表することは、行政一般の流れであり、公開を前面に打出した今改革も当然のこととして受け止められている。この中で、談合を防止する意味で、逆に、指名業者名が入札当日まで伏せられることになった。受注者の側に立てば、指名の通知漏れが確認できない、入札参加の重要な判断材料である競争相手が分からないなどの不満がある。また、重要な情報であれば、秘すれば漏れるで、不祥事の新たな火種となる心配もある。

一方、談合をし難くする意味で、一件ごとの指名者数が増やされることになった。結果として個々の企業の指名回数が増えている。いちいち応じれば見積や旅費など費用がかさむが、のちのちの指名の保証が確信できないこともあって、已む無く応じる場合が多いようである。形式的な数合わせよりも、受注希望者から選択する希望型、公募型に転換する方が望ましいと思われる。

４．おわりに

今回の改革は、いわゆる「官製談合」の一掃を主たる目的として実施されるものである。官製談合は、発注者の立場からは、不良不適格業

者の参入を防止すること、公共事業を通じて地域経済の活性化や中小企業の育成等を図ることなどの理由から自然発生的に生じたものと考えられる。

従って、官製談合の遠因と考えられるダンピングによる手抜き工事、途中放棄等のリスクが取り除かれること、公共事業を地域経済の活性化や中小企業の育成等の責務から開放することが必要である。この意味では、指名基準において地元優先の考え方が相対化されたことは画期的である。

また、指名制度は品質向上を目指した企業努力に大きなインセンティブを与えてきた。言わば、只でできる品質向上システムである。この力学を利用しない手は無い。企業品質などの新たな判断指標も勘案しながら、さらに合理的な入札・契約制度の確立が望まれる。

いずれにしても、入札は重要ではあるが公共事業全体から見れば、一つの手続に過ぎない。当局のエネルギーは安全快適な公共サービスを供給する本来の業務に振り向けられるべきであって、多くが入札に注がれる現状は好ましいことではない。

そのためには、企業品質などに関するデータベースの整備など手続の効率化に向けた環境づくりが必要である。また、データベースの情報を超えて日進月歩する技術に対しては、インハウスエンジニアが責任者として様々な判断に当たるべきで、このような見識と意識の醸成や体制づくりが強く望まれる。