

公共事業の新しい入札・契約制度、 評価制度に関する調査研究

会計検査院 盛武 建二*

by Kenji MORITAKE

わが国の財政は各種施策を実施するために国債発行や長期借入を行っている。国債や借入金を含めた国と地方の長期債務残高は1998年度に国内総生産（GDP）を上回り、01年3月末、国債残高が390兆円、長期債務残高が660兆円を超えている。この財政状況の中、国土交通省など公共事業関係省庁は新しい入札・契約制度、再評価システムの導入を行っている。これは財政構造改革を進めるうえで、公共事業の効率的な執行と透明性の確保が重要な課題となっていることによる。また、会計検査では、公共工事の効率的執行という観点から、公共工事のコスト縮減と品質の向上に資することを目的とした検査を行っている。

本研究では、公共事業における検査事例の分析、新しい入札・契約制度、再評価システムの運用実態と課題を検証した。

[キーワード]: 新しい入札・契約制度、再評価システム、公共事業の検査事例

はじめに

社会基盤整備を整備する公共事業は、公共の安全及び福祉の向上を目標とした政府あるいは地方公共団体が行う国民のための公共財と共に、工事の実施を通じた雇用創出や経済活動の活性化による地域振興の役割を持っている。また、公共工事のコストや品質、公共事業の効果は納税者であり利用者である国民の満足度によって評価される。

本研究では、公共事業検査における指摘事例の分析、新しい入札・契約制度¹⁾、再評価システムの運用実態と課題を検証した。

1. 入札・契約制度、事業の評価に対する会計検査の取り組み

会計検査では、会計経理に関連する幅広い分野において、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点から検査を行っている。この章では入札

・契約制度、事業の評価における会計検査の事例について調査した。

(1) 契約段階の事例分析

この契約の事例は競争原理に基づく入札の面からのアプローチにより、工事の契約を締結する際に資産、信用、能力などを十分審査して、契約内容に合った適正な工事を行うことができるような業者を選定して入札を行ったのに工事の予定価格に対して90%以上という高すぎる最低制限価格を設定したため、これを下回るが、その価格でも十分適正な工事を行うことができると思われる価格で入札した業者を失格にして割高な契約を締結していた事例がある。このような指摘は70年代に多く、最近では少なくなっている。これは最低制限価格が適正な率で設定されるようになり、予定価格を相当に下回る入札価格であっても無効とされることがなくなったものと推定される²⁾。

94年1月、政府は「公共工事の入札・契約手続きの改善に関する行動計画」を策定し、透明性、客観性、競争性を確保した入札方式を採用することと

所属・職名：会計検査院事務総長官房技術参事官
電話番号・03-3581-3251

した。そして、国、公団、地方公共団体等の各発注機関はこの新入札制度として、制限付き一般競争、公募型指名競争、希望型指名競争などを実施するための規定等を整備している。そして、この新入札制度の運用状況について、97年度に契約した公共工事を調査している。その結果について後述する。

(2) 評価機能

事業の評価を指向した検査では、特に有効性の観点から、事業の遂行及び予算の執行に問題がある場合には、その原因の究明を徹底して行うことにより、事業及び予算執行の効果について公表している。以下、有効性検査の主な事例について分析する。

a) 有効性検査

有効性検査は、会計検査において独自に評価尺度を設定して評価するものである。そして、その評価は事業実施過程では、事業進捗率を調査して、進捗

遅延の原因分析を行い、早期完成を目指すよう投資の重点化や規模の縮小を求めるほか、新規の同種事業を採択するに当たっての投資を選別化するための情報提供を行ったりする³⁾。また、事業完了後では、事業目的の達成度を調査し、完成した施設の有効活用を図るために運営管理方法の改善等を求めるものである。この事業の評価を指向した検査は、大きく2つに分類できる。すなわち、①事業を執行する各省庁等において評価方法、評価基準等を設けていないことなどから、事業の遂行状況や公共施設の利用状況、管理状況等を評価して、事業効果にコメントする手法（間接的な評価方法）、②事業効果の達成を阻害する要因を指摘、提示することにより事業効果にコメントする手法を加える一方で、会計検査では事業の目的等から、独自に評価基準を設けるなどして、直接的に事業効果の評価する手法である。

公共事業実施過程において事業進捗率を基に評価した主な事例を示すと、表1のとおりである。

表1 事業進捗率などによる事例

① 事業実施過程において事業進捗率などにより評価した事例	・ 予算規模に比べて新規採択路線が多いために1路線当たりの事業費が少額となり、工期が長期化して供用できない事例
	・ 多目的ダム等のうち、一部の事業では地域住民の合意が得られないために、事業着手後20年余を経過しても、本体工事着工の見通しが全く立っていなかったり、事業計画が周辺事業の進捗状況とかい離している事例
	・ 公共下水道終末処理場の機械設備は、下水道処理対象の全区域から流入する汚水量を見込んで整備しているのに、各戸に接続される下水道管きよの整備事業が遅延しているためにその効果が出ていない事例
	・ 国営かんがい事業に附帯する事業の予定実施時期を的確に把握して、投資効率の評価を求めた事例
② 法令、事業計画で示されている目的に照らして実際の成果を評価した事例	・ 琵琶湖開発事業の施行により、琵琶湖の水位が非常渇水時には1 m程度まで低下することから、喫水深1 m以内の代替船を建造するための補償（35億余円）を行っているが、建造された代替船の中には喫水深1 mを越えているものがあるなど、補償目的が達成されていない事例
	・ 設置された駐輪場（約5,200台分）は利用されずに、その周辺に自転車が放置されていて、設置目的が達成されていない事例

b) 土地改良事業の経済効果と投資効率

会計検査における有効性の観点に基づく指摘事例においては、表1をみてもわかるとおり、指摘事例の大半が定量的な基準を用いているものの、多くは非貨幣表示の指標を用いたり、定性的な評価基準を用いている。この中で、貨幣表示で分析した事例の1つに土地改良事業の経済効果と投資効率に関する事例⁴⁾がある。この事例は以下のとおりである。

土地改良事業では、法令により、「事業の実施により得られるすべての効用がそのすべての費用を償うこと」とする事業の経済性に関する要件が定められている。この経済性の要件を満たしているか否かの判断を行うための経済効果を測定する評価の指標として、投資効率を用いている。この投資効率は、総事業費である投下資本費に占める妥当投資額の割合である。投資効率が1.0以上になれば、「すべての効用がそのすべての費用を償うこと」を満たすこととなる。以下の式により投資効率を算定する。

投資効率＝妥当投資額 / 総事業費

妥当投資額＝年総効果額 / {還元率×(1+建設利息率)}－廃用損失額

年総効果額：作物生産効果、営農経費節減効果などの事業全体の効果

還元率：将来に発生する毎年の事業効果を割引率により現在価値に評価した額の総額を算出するために用いる係数

建設利息率：将来に発生する事業効果を、発生するまでに要する借入金の利息相当分で割り引くために用いる係数

このうち、建設利息率は事業に着手してから、取水が可能になり効果が発生までの期間により求めるものである。この期間が長いほど建設利息率が大きくなり、投資効率は低下する。この点に着目して事業を調査すると、土地改良事業の特性や農家の高齢化、過疎化の進行など農業、社会経済情勢の変化などが要因となって、一部が未施工のまま推移している。これを20地区の事業で分析すると、効果発生までの平均期間は、当初計画の9年が11.7年と長くなっており、この期間を用いて投資効率を計算

すると、当初計画の1.09が1.06と低くなる。この結果から、事業の遅れは投資効率も影響を与えることが数値でもあらわせることが確認できる。

(注)「会計検査院は日本国憲法第90条の規定により国の収入支出の決算を検査し、会計検査院法第29条の規定に基づいて毎年度決算検査報告を作成して内閣に送付し国会に提出している」この検査報告は毎年12月から翌年11月までに実施した検査結果をまとめたものである。

2. 新しい入札・契約制度の運用と課題

(1) 公共工事の契約

国及び公団等並びに地方公共団体は、請負契約を締結するために入札をする。この入札の方式は、会計法等により、原則として、一般競争入札によることとされているが、一般競争入札によることを不利と認める場合などには指名競争入札によることとする規定があり、契約事務手続の効率性、経済性、工事の信頼性の確保等を理由として、従来、指名競争入札により、大部分の公共工事が発注されてきた。しかし、近年の国際的な建設市場の開放要求という内外の動向を踏まえ、94年1月、政府は、「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」(行動計画)を策定し、公共工事の発注に当たっては、透明性(第三者による監視が容易であること)、客観性(発注者の裁量の余地が少ないこと)、競争性(入札に参加する可能性のある潜在的な競争参加者の数が多いこと)を確保した調達方式を採用することとした。これを、発注機関ごとにみると、以下のとおりである。

①国の機関においては、450万SDR以上(公団等においては1500万SDR以上)の公共工事については、公共工事の質の確保を図るため、一般競争有資格業者の登録、経営事項審査、個別工事に係る技術的条件の設定、などにより入札の参加者に一定の制限を設けることとした制限付き一般競争入札方式で調達を行うこととした。また、新しい入札制度(新入札制度)として、上記の制限付き一般競争に加え、その対象金額未満の工事については公募型指名競争入札(公募型)及び工事希望型指名競争

入札（希望型）を活用することとした。

②地方公共団体のうち都道府県及び政令指定都市（都道府県等）については、行動計画において、国と同様に制限付き一般競争を採用し実施することが勧奨されている。

また、市町村については、行動計画においては特に触れられていないが、建設省の通知において、制限付き一般競争の活用を妨げるものではないとされた。

（注）SDR 国際通貨基金の特別引出権（Special Drawing Rights）。96、97年度邦貨換算額は、

450万SDRが6億5000万円、1500万SDRが21億6000万円となっている。

(2) 調査した公共工事

調査対象は、97年度に契約された公共工事のうち、国の機関による工事（1件当たりの契約金額が2000万円以上）、公団等による工事（同3000万円以上）、国の補助を受けて地方公共団体が実施した工事（同2000万円以上）であり、その合計は41,115件、契約総額は5兆9759億余円⁴⁾となっている（表2参照）。

表2 調査した公共工事

	事業主体名	件数	契約金額
国の機関 (4)	北海道開発庁、沖縄開発庁、 運輸省、建設省	4,937	8487億余円
公団等 (10)	日本道路公団、首都高速道路公団 水資源開発公団、阪神高速道路公団、 新東京国際空港公団、本州四 国連絡橋公団、地域振興整備公団 住宅・都市整備公団、日本下水道 事業団、関西国際空港株式会社	5,646	1兆8280億余円
都道府県等 (59)	47都道府県 12政令指定都市	30,532	3兆2991億余円
市町村	2,103市町村		(国庫補助金相当額 1兆5596億余円)
計	(2,176事業主体)	41,115	5兆9759億余円

(3) 調査結果の分析

a) 新入札制度の導入状況

表3をみると、制限付き一般競争は、国の機関、公団等及び都道府県等ではすべて導入している。市町村の導入率は18.1%である。公募型は、国の機関、公団等及び都道府県等ではほぼ導入されてい

る。希望型は、公団等、都道府県等でも一部が導入するにとどまっている。市町村では、公募型、希望型の両方式とも、導入が少ない。その理由については、契約事務に関する人的、経済的負担が大きいこと、地元の中小建設業者の受注を確保させたいことなどをあげている。

表3 新入札制度を導入した事業体数

	調査した事業体数 (A)	制限付き一般競争		指名競争			
				公募型		希望型	
		導入数 (B)	B/A	導入数 (C)	C/A	導入数 (D)	D/A
国の機関	4	4	100%	4	100%	2	50%
公団等	10	10	100.0	10	100.0	1	10.0
都道府県等	59	59	100.0	52	88.1	20	33.9
市町村	2,103	381	18.1	101	4.8	87	4.1
合計	2,176	453	20.8	167	7.7	111	5.1

b) 入札・契約方式別の実施状況

表4、5で示している入札・契約方式別の契約件数、契約金額についてみると、新入札制度の導入は件数比では10.2%に過ぎないが、金額比でみると、合計で45.1%を占めており、特に国の機関

等においては新入札制度によるものが60%である。市町村においては、従来型が件数比で93.9%、金額比で80.8%と依然として主たる入札方式となっている。

表4 入札・契約方式別の契約件数

(単位：件、%)

		国の機関		公団等		都道府県等		市町村		合計	
		件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
新入札制度	制限付き一般競争	167	3.4	115	2.0	173	1.0	330	2.5	785	1.9
	公募型	603	12.2	705	12.5	621	3.6	117	0.9	2,046	5.0
	希望型	651	13.2	-	-	580	3.3	147	1.1	1,378	3.4
	計	1,421	28.8	820	14.5	1,374	7.9	594	4.6	4,209	10.2
従来型(指名競争)		3,271	66.3	3,818	67.6	15,462	88.4	12,249	93.9	34,800	84.6
随意契約		245	5.0	1,008	17.9	649	3.7	204	1.6	2,106	5.1
総計		4,937	100	5,646	100	17,485	100	13,047	100	41,115	100

表5 入札・契約方式別の契約金額

(単位：億円、%)

		国の機関		公 団 等		都道府県等		市 町 村		合 計	
		金 額	割合	金 額	割合	金 額	割合	金 額	割合	金 額	割合
新 入 札 制 度	制限付き 一般競争	2,326	27.4	4,432	24.2	3,342	14.8	1,273	12.2	11,373	19.0
	公 募 型	1,932	22.8	6,055	33.1	2,732	12.1	331	3.2	11,050	18.5
	希 望 型	1,030	12.1	-	-	3,285	14.6	194	1.9	4,509	7.5
	計	5,289	62.3	10,487	57.4	9,359	41.6	1,798	17.2	26,933	45.1
従 来 型 (指名競争)		2,525	29.7	5,139	28.1	12,049	53.5	8,460	80.8	28,173	47.1
随意契約		674	7.9	2,654	14.5	1,113	4.9	213	2.0	4,654	7.8
総 計		8,488	100	18,280	100	22,521	100	10,470	100	59,759	100

c) 地域要件の設定状況

地域要件や後述する最低制限価格の設定は競争性を制限する要因の指標である。行動計画の後、96年1月発効した「政府調達に関する協定」では、行動計画の対象となる工事については、入札参加者について地域内に事業所を有することを定めたり、最低制限価格を設定したりすることはできないこととされている（市町村工事は対象外）。このため、制限付き一般競争では、政府調達協定により、国の機関及

び公団等においては、地域要件を付すことはできないこととされている。

制限付き一般競争及び公募型の対象工事について、地域要件の設定状況をみると、表6のように、市町村において地域要件の設定が多くなっている。また、表7で地方公共団体において実施された制限付き一般競争及び公募型において、落札者を分析すると、その落札者に占める地元業者の割合が高くなっている。

表6 地域要件の設定状況

		国の機関		公 団 等		都道府県等		市 町 村	
		事業 主体数	設定率	事業 主体数	設定率	事業 主体数	設定率	事業 主体数	設定率
制限 一般 付競争	導入している事業主体					59	20.3%	381	28.6%
	うち地域要件を設定している事業主体					12		109	
公 募 型	導入している事業主体	4	100%	10	10.0%	52	51.9%	101	33.7%
	うち地域要件を設定している事業主体	4		1		27		34	

表7 落札者に占める地元業者の割合

	制限付き一般競争				公 募 型			
	都道府県等		市 町 村		都道府県等		市 町 村	
	契約	割合	契約	割合	契約	割合	契約	割合
地 元 業 者	件 133	% 76.9	件 197	% 59.7	件 548	% 88.2	件 95	% 81.2
地元業者以外	40	23.1	133	40.3	73	11.8	22	18.8
合 計	173	100	330	100	621	100	117	100

d) 入札・契約方式別の落札比率

表 8 では、落札比率別契約件数、入札・契約方式別の落札比率の平均値を表示している。制限付き一般競争入札97.09%、公募型指名競争入札97.80%、希望型指名競争入札96.82%、従来型指名競争入札

97.60%、随意契約98.89%、そして、これら全ての平均値は97.69%とになっている。この結果からは、落札比率の分布及び平均値は、入札方式による顕著な違いは見られない。

表 8 落札比率別契約件数

(単位：件)

区分 落札比率	制限付き 一般競争	公募型	希望型	従来型	随意契約	合 計
95%以上	671	1,722	1,140	30,261	3,549	37,343
90%以上 95%未満	37	87	55	1,461	105	1,745
85% 90%	12	37	48	507	35	639
80% 85%	13	24	49	580	19	685
75% 80%	10	11	10	405	8	444
70% 75%	9	6	3	120	4	142
70%未満	1	7	11	96	2	117
合 計	753	1,894	1,316	33,430	3,722	41,115
平 均 値	97.09%	97.80%	96.82%	97.60%	98.89%	97.69%

(4) 最低制限価格制度及び低入札価格調査制度の実施状況と指摘事例

この章では、入札制度に係る 最低制限価格制度及び低入札価格調査制度の実施状況と指摘事例について記述する。

a) 制度の概要

① 最低制限価格制度は、競争契約にあたり、最低制限価格、すなわち予定価格に対する一定の割合（設定率）の価格に達しない価格の入札は、たとえ予定価格の制限の範囲内の最低価格による入札であ

っても、これを無効とし、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者を落札と決定する制度をいう。この最低制限価格制度は、地方公共団体について認められている制度で（地方自治法施行令第167条の10第2項）、国の場合は、この制度は採用されていない。最低制限価格制度をはに採用した場合の設定率は各地方公共団体の判断で決めることとなっている。実際の設定率は、長年の社会情勢の変動の中で変化することあ

るが、市町村によっては財政当局等の判断で1年毎に変わる例もある。’また、設定率の根拠については、必ずしも条例、規則で明記されているわけではなく、運用で行われているケースも多く、また、設定率を定めた内規等の運用の基準を「非公開」にしている地方公共団体も数多く見受けられる。このため、最低制限価格の設定率についての全国一律の基準はなく、地方公共団体の自治の範囲にあることになる⁵⁾。

②低入札価格調査制度は、会計法等及び地方自治法等に基づくもので、予定価格とともにあらかじめ調査の対象とする基準価格（以下「調査価格」という。）を定めておき、入札価格がこれを下回ったときは、契約が適正に履行されるかどうかを調査する制度である。この制度は、国、公団等の機関及び一部の地方公共団体において採用されている。

b) 実施状況の分析

前記2，2で調査した41,115件の工事について実施状況を分析した。

① 最低制限価格制度

ほとんどの地方公共団体が最低制限価格制度を採用しており、「設定率」は75%から85%となっているものが多くなっている。そして、最低制限価格を設定した工事の件数は全体で、23,232件（最低制限価格を設定できる工事件数の78.5%）あり、このうち、排除された入札者があった件数は392件となっている。

②低入札価格調査制度

都道府県等では、制限付き一般競争については低入札価格調査制度を採用するところが多くなっているものの、市町村においては、最低制限価格制度を採用しているところが多いため、割合が低くなっている。そして、調査価格の予定価格に対する率（以下、最低制限価格と同様に「設定率」という。）は最低制限価格の場合と同様に、75%から85%となっているものが多くなっている。そして、調査価格を設定した工事の件数は国の機関及び公団等で9,286件、地方公共団体で472件、合計で9,758件あり、このうち、実際に調査対象となった件数は104件、その結果、排除されたものは3件である。

c) 決算検査報告における最低制限価格に関する事例

決算検査報告における最低制限価格に関する指摘は戦後40年代より掲記されているが、現在の基本的な流れとしては、76年度決算検査報告に掲記している、処置要求「農業協同組合等が補助事業で実施する農業施設等の建設・製造請負契約における最低制限価格制について処置を要求したもの」以降である。指摘の要旨は、事業体では、契約の内容に適合した履行が十分期待できる業者を選定して入札に参加させていたにもかかわらず、予定価格に対し高率な最低制限価格を設定し、これを下回る価格で入札した業者を排除していたことは、競争契約における競争の利益を阻害するもので適切とは認められないとなっている。主な指摘は表9のとおりである。

表9 最低制限価格、入札・契約制度の運用に関する報告

年度	掲記区分	省庁等名	件数	指 摘 の 内 容
51	処置要求	農水省	1	建設・製造請負契約における最低制限価格制の適正な実施
56	不当事項	厚生省	5	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(簡易水道事業等)
56	不当事項	農水省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(貯蔵施設整備事業)
57	不当事項	防衛庁	4	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(周辺環境整備事業)
57	不当事項	文部省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(校舎新築整備事業)
58	不当事項	文部省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(校舎新築整備事業)
58	不当事項	建設省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(橋梁架替事業)
61	不当事項	農水省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(卸売場設置事業)
9	特定	建設省等	1	公共工事に関する入札・契約制度の運用について
9	不当事項	厚生省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(廃棄物処理施設整備事業)

10	不当事項	厚生省	2	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(老人福祉施設整備事業)
10	特定	厚生省	1	焼却処理施設等の建設に係る工事請負契約について
10	特定	厚生省	1	老人福祉施設の整備事業について
11	不当事項	農水省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(営農センター設置事業)

注：処置要求は処置要求事項、処置済は処置済事項、特定は特定検査事項の略

3 公共事業の再評価システムの分析

(1) 公共事業関係6省庁における再評価システムの導入と費用対効果分析

97年12月、内閣総理大臣が当時の建設省、運輸省、農林水産省等公共事業関係6省庁に対して、各省庁全ての公共事業を対象とする再評価システム及び新規事業採択時評価の導入を指示した。このうち、再評価システムは、事業採択後一定期間経過後で未着工の事業や長期にわたる事業等を対象に再評価を行い、その結果に基づき必要な見直しを行うほか、継続が適当と認められない場合は休止又は中止するというもので、公共事業全体に導入されることとなった。そして、評価基準には費用対効果分析などを定めて活用している。

公共事業を評価するには、事業の緊急性や事業効果などの客観的指標を設ける必要がある。公共事業を整備することによって生じる様々な効果のうち、費用便益分析は、ある目的を達成するための代替案の選択に当たって、それに要する費用(cost)とそれから得られる効果を貨幣換算した便益(benefit)を対比・評価することによって代替案相互間の優先順位の決定や特定代替案の採否の判断を支援する分析手法⁶⁾である。投入と産出のどちらも貨幣表示という共通の次元で評価するという特徴を有する。この分析手法は公共事業がもたらす経済的な便益と実施に要する費用との相関関係を分析するものである。費用便益分析は一定期間の総効果の便益額と費用額を算出し、分子に便益額、分母に費用額を入れて、比率((B/C、費用便益比)を求め、1以上であれば投資の可能性があることが認定でき、実効性があると判定される。

一方、現在、技術的、実務的に貨幣換算が難しい効果があっても、本来、社会経済的効率性から、その意義、効果を国民に広く示す上で必要な施設効果は、定量的又は定性的に記述した上で分析すること

が必要であり、事業の緊急などの事業効果は定性的な評価を、また、定量的に評価できるものの貨幣換算できない効果は定量的な評価をすることとなり、これらの効果の測定を総合的に費用対効果分析と定義している。

この費用対効果分析は、投資の効率性の視点から総効果を分析するものであり、費用便益分析(貨幣換算が可能な便益)、定量的評価(貨幣換算ができないが定量化された効果)、定性的評価(貨幣換算、定量化が困難な効果)により行われる。再評価システムでは、費用対効果分析とともに費用便益分析が活用されている。

(2) 公共事業の再評価システムの視点と運用

事業主体では、各省庁が定めた「公共事業の再評価実施要領」に基づき、実施事務局、再評価を検討する第三者委員会を98年末に設置し、1回～6回開催し、公共事業の継続・中止・休止等の結論を出している。そして、再評価の対象事業と視点は以下の通りである。また、客観性、透明性を確保する方策として、評価結果、対応方針、結論に至った経緯、再評価の根拠等については、積極的に公開している。

a) 対象事業

- ①事業採択後5年間を経過した時点で未着工の事業
- ②事業採択後10年間を経過した時点で継続中の事業
- ③事業採択前の準備・計画段階で5年間が経過している事業

b) 再評価の実施に当たっての視点

- ①事業の進捗状況
- ②事業を巡る社会経済情勢等の変化
- ③費用対効果分析について、事業採択時と再評価時の要因の変化

- ④コスト縮減や代替案立案等の可能性

c) 評価指標の設定

上記の①、②、③、④、の4つの視点に基づいて、事業ごとに評価指標を設定している。道路事業、河川事業、ダム事業、土地改良事業についてみると39の指標を設定しているが、その内訳は表10のとおりである。

この39指標のうち、数量的指標は「事業の進捗状況」についての評価指標である「執行済額」、「進捗率」など25指標（65％）であり、残りの14指

標（35％）は定性的指標⁷⁾である。

評価指標には、数量的指標と定性的指標に大別できるが、再評価の客観性を高めるには数量化と貨幣換算の推進に努める必要がある。また、この評価の中で、費用対効果分析の要因の変化を把握するために事業実施主体の独自の計算手法などにより費用便益分析を行っている。

表 1 0 評価指標

事業名	数量的指標	定性的指標
道路事業 6項目	数量的指標 3項目	定性的指標 3項目
	執行済額、事業の効果や必要性を評価する指標、費用便益分析	事業の見直し、遅延理由、環境の変化
河川事業 12項目	数量的指標 8項目	定性的指標 4項目
	事業採択年、工事着手年、事業進捗状況、災害時の影響、災害実績、危険度、利用状況、費用対効果分析	地域の開発状況、地域の協力体制、関連事業との整合、河川環境
ダム事業 13項目	数量的指標 7項目	定性的指標 6項目
	事業採択年、工事着手年、事業進捗状況、災害時の影響、災害実績、危険度、費用対便益効果分析	地域の開発状況、地域の協力体制、関連事業との整合、自然環境、代替案の可能性の検討、コスト縮減の方策
土地改良事業	数量的指標7項目	定性的指標 1項目
	事業の進捗状況、関連事業の進捗状況、事業計画における事業の施行に係る地域の変更の必要性の有無、主要工事計画の必要性、事業費の変更、社会経済情勢の変化、費用対効果分析の基礎となる要因の変化	受益農家と関係機関の意向調査

d) 費用便益分析の数値

この再評価システムは事業実施の途中段階において、投資効果を測定し、硬直的な事業実施を避けるため、長期にわたる事業を対象としているが、収集

できた費用便益分析は、道路事業、河川事業、下水道事業など各事業である。この定量的手法の1つである費用便益分析は便益の貨幣換算が行われるので、同じ事業種別の間では事業の優先度評価が数値

により把握できることから、客観性の高い評価基準である。途中段階で行った評価は、評価手法が十分確立されていないという状況の下での試みであり、同じ事業でも、実験的な側面も有していることや評価の対象範囲や期間が明確に定められていないこともあって、B/Cの数値に大きなバラツキ見受けられたが、事業を進めていく上で大きな意義を有していると考ええる。

(3) 評価結果

公共事業の評価に関する調査結果報告書（00年5月、総務庁行政監察局）によると、6省庁の全体で、8,207件の事業について評価指標を用いて評価を行っている。その結果、事業の見直しを決定した事業は以下の表11とおりである。これらの中止事業、休止事業の主な理由を整理すると以下のとおりである。

①森林整備事業では、林業をめぐる社会経済情勢の

変化に伴い、自然保全の方向に施策方針が変化したため林道の延長が困難であること、林業をめぐる情勢の変化に伴い情勢の推移を見守る必要があること。

②ダム事業では水需要の見直し、経済的に有利な治水代替案が判明したことにより、代替案の検討が必要となったこと。

③河川事業では、整備計画と受益者の意向が相違するための調整を必要とすること。事業の進展に伴い、河川流下能力を確保したこと。

④道路事業では、経済情勢の変化に伴い、開発予定区域の地権者の合意が得られないこと。

⑤農村整備事業では、施行区域内に文化財があること

⑥港湾整備事業では、計画した事業の1部が完成したことに伴い、防波堤の機能には支障があまりないこと。

表11 事業の見直し

事業の中止 34事業	農林水産省 22件（森林整備事業 21件、農村整備事業 1件） 建設省 10件（ダム事業 7件、市街地再開発事業 2件、河川事業 1件） 運輸省 2件（港湾・海岸関係事業 2件）
事業の休止 75事業	運輸省 27件（港湾整備事業 26件、鉄道事業 1件） 建設省 26件（河川事業 16件、ダム事業 5件、公園事業 2件、道路事業 1件、海岸事業 1件、下水道事業 1件） 農林水産省 22件（森林整備事業 18件、農村整備事業 2件、その他 2件）

(4) 再評価の判断基準と課題

下記の点で充実が望まれる。
a) 第三委員会における審議は、再評価の対象となった事業の中から抽出して行っているため、すべての事業が詳細に審議されているものではないが、休止若しくは中止とされた事業のなかには、用地買収等の関係から、事業主体である事務局において中止等の考え方があったものであり、結果的に事業主体である実施事務局の意思を、第三委員会が尊重していること、「継続」の中に、事業の重点化、絞り込み等の優先投資が明確にされておらず、今後、これらの検討が必要であること。また、県又は市である事業

主体が縦割りに行っており、県及び市町村を含めた総合的・地域的な観点からの評価が乏しい場合があること。

b) 再評価に当たっては、多様な費用対効果分析が用いられているが、次の点で課題がある。

①費用便益分析は定量的手法の1つであり、便益の貨幣換算が行われるので、同じ事業種別の間では事業の優先度評価が数値により把握できることから、客観性の高い評価基準であるが、算定されている数値には同じ事業間でも相当のバラツキが見受けられること。また、同じ事業種別の間でも便益計測のもととなる施設利用需要量が同じであれば、地域

状況にかかわらず、同じ評価結果となり、地域間格差が考慮されないこと、異なる事業種別の間の比較ができないこと、などの問題点がある。したがって、様々な公共事業を統一的な視点から判断できるよう、客観的指標を確立するための研究が必要である。

②公共事業は事業目的が複合的であって、事業評価に用いられている評価の手法を見ても、具体的な指標・数値による定量的手法による評価、定性的手法による評価、定量的手法と定性的手法とを併用した手法による評価の3つがある。しかし、相互間の定量的な比較が困難なために総合評価がなされていない。したがって、評価基準の指標が複数存在する場合、各相互間のウエイト付けをいかに行うか大きな課題である。

③公共投資では、予算配分の不足、事業実施に際しての関係省庁間の調整や手続き、住民との合意形成、埋設文化財の発掘調査などによる事業遅延が過大なコストを招くことになるので、公共投資のコスト削減に大きな要素となる時間管理概念についての検証を行い、この遅延コストの分析ができるデータの蓄積が必要である。

c) 再評価の判断基準などを充実するために、国土交通省は01年7月に実施要領の改正を行っている。主な点は以下のとおりである。

①事業の必要性があっても、事業の進ちよくの見込みが乏しい場合には中止とすることが適切な場合もあることから、今後の事業実施のめど、進ちよくの見通しなどの視点から再評価を実施することを明記するとともに、従来、継続、休止、中止などとしていた対応方針の考え方を継続と中止の2つに整理すること、②費用対効果分析は、従来、一部の事業についてのみ実施していたが、今後は原則としてすべての事業について実施することとした。

4 むすび

(1) 94年1月、政府は「公共工事の入札・契約手続きの改善に関する行動計画」を策定し、透明性、客観性、競争性を確保した入札方式を採用することとし、国、公団、地方公共団体等の各発注機関はこの新入札制度として、制限付き一般競争、公募型指名

競争、希望型指名競争などを実施するための規定等を整備している。その導入状況については、41,115件の調査結果をみると、従来型の指名競争入札が大部分の89.7%を占めているが、金額比では新入札制度が45.1%を占めていた。しかし、市町村については、行動計画にふれられていないこともあり、新入札制度の実績は少なく、その導入・実施の環境を整備する必要がある。また、落札比率については、競争性を事後的に評価する1つの指標であるかもしれないが、従来型の入札と新入札制度との間に落札比率の顕著な差異はみられていない。

(2) 最低制限価格の設定に関する事例は工事の契約を締結する際に資産、信用、能力などを十分審査して、契約内容に合った適正な工事を行うことができるような業者を選定して入札を行っているにもかかわらず、予定価格に対して90%以上という高すぎる最低制限価格を設定したため、これを下回るが、その価格でも十分適正な工事を行うことができると思われる価格で入札した業者を失格にして割高な契約を締結していた事例であり、競争原理に基づく入札の面からのアプローチしている。このような指摘の多くは70年代に見られたが、老人福祉施設等一部の発注を除き、最低制限価格が適正な低率で設定されるようになり、予定価格を相当に下回る入札価格であっても無効とされることが少なくなっている。また、低入札価格調査制度は最低制限価格制度に比べ、調査に要する時間、事務量及び監督・検査体制の強化等本制度を導入することによるコストの増加を勘案する必要はある。調査結果では、この制度を適用した場合の排除者は個別原価の審査をした104件のうち3件と少なく、調査基準価格以下の価格で契約をほとんど履行できている状況であった。この制度は個別原価を審査できる点で望ましい制度であり、広い活用が求められる。

(3) 今日、公共事業を実施するには、国民の意見や満足度を反映した的確な目標設定と目標実現に向けた効率的な施策展開、事業執行が必要である。このため、01年1月、事業目的や社会的な効果を十分認識した投資が可能となるよう、政策評価機能強化のための新たな組織を含めて、中央省庁再編がなされた。今後、政府は政策評価の実効性を確保するためにガイドラインの制定を行い、より効率的な評価

手法の確立を目指している。有効性検査では、事業進捗状況などにより、事業実施過程の客観化、透明化に資することを目的とするほか、事業の優先度、事業目的の達成度を評価している。これは、従来の公共事業の評価が事後評価に重点を置いており、公共事業の目標の実現度合を客観的に判断する必要があるためである。有効性検査は事業執行機関の評価と類似している点が多く、今後、政府の部外からなされる評価として、検査結果が各省庁における評価と相まって、事業の運営に適切に反映されることが求められる。

[参考文献]

- 1) 「公共事業に関する入札・契約制度の改革について」 中建議 1993・12
- 2) 盛武建二(著): 「検証公共工事会計検査の観点と分析」 (株) 山海堂 1999・5
- 3) 「業績検査に関する研究報告書」 会計検査院会計検査問題研究会 1990・1
- 4) 「決算検査報告」 会計検査院 1996・12～2001・12
- 5) 林和喜「補助事業における最低制限価格」 会計検査院「会計検査研究」 2001・9
- 6) 沢田達也「費用便益分析と有効性の検査」 会計検査院「会計検査研究」 1995・9
- 7) 「公共事業の評価に関する調査結果報告書」 総務庁行政監察局 2000・12

Study on the New bidding and Contracting System and the Evaluation System of Public Works

by Kenji MORITAKE

The Japanese Government is issuing bonds and raising public loans to meet the Policy projects . In fiscal 1998, the balance of national and local long-term debts, including government bonds and borrowings, exceeded the Gross Domestic Product (GDP), and at the end of fiscal 2000 it is expected that the balance of government bonds will top ¥390 trillion and that of all long-term debts will top ¥660 trillion.

Under such fiscal conditions, ministries and government agencies involved in public works, such as the Ministry of Land, Infrastructure and Transport (former Ministry of Construction), have introduced a evaluation system for public works projects and new bidding and contracting system In order to ensure that fiscal structural reform is carried out effectively, it is also necessary to implement public works projects efficiently and to enhance its transparency. In terms of effective execution of public works projects, the Board of Audit performs audits with a view of promoting cost savings and improvement of quality in public works.

This study is an analysis of the findings by the Board of Audit on public works projects and how the new bidding/contracting system of public works and evaluation system are applied , and examines the realiv and problems related to the evaluation of public works

Key words: new bidding and contracting system、evaluation system、sample Audit findings