

地方公共団体における入札・契約制度に関する一考察

○ 伊藤 昌勝 北海道開発コンサルタント(株) 取締役
高野 伸栄 北海道大学大学院工学研究科 助教授
北海道建設マネジメント研究会
Itoh masakatsu Takano shin-ei

千葉県や北海道などで、いわゆる官製談合が摘発されたこともあって、地方公共団体においても入札制度の大幅な見直しが行われ、課題を抱えながらも逐次実施に移されて来ている。これらの多くは、取引の公正な運用を図る面から手続きの明確化などに重点が置かれている。入札は調達のための手段であり、手段にとらわれて調達の本来の目的が損なわれては意味が無い。本論では、完成を約して契約される請負の調達における品質は、受注企業自体の品質に依存しているとの観点から改革された制度に関する考察を行う。

Key words : 入札制度 地方公共団体 企業品質

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提供することである。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。また、市場に供給体制が無い分野は、直営として自らが手掛ける場合もある。

調達は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。特に、近年は財政事情の悪化もあって国民の関心は事業費の縮減に向けられている。会計法、地方自治法などでは、調達の契約相手の決定は価格による競争入札を原則としている。これは、判断が簡潔明瞭であることに加えて、競争原理に委ねることでコスト縮減が図られることも期待されていると考えられる。しかしながら、価格による競争は、調達財の品質が確保されていることが前提であることを忘れてはならない。

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。委託契約の形を採る調査や設計も完成を約して行われることから、請負契約に入る。

公共調達の対象となる財の種類と契約段階における品質の明示と確認の可能性を整理すると表1のようになる。請負契約で調達されるものは、契約時には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、公共工事は、その規模や周辺の生活・自然環境への影響などから、完成後のやり直しが困難なものであると考えるべきものであろう。従って、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るべきであろう。本論はこの考え方に立つものとする。

表—1 政府部門の調達対象と品質確認

	調達の種類	契約時の品質の表示	契約時の品質の確認
1	原材料を含む何らかの製品	可能	可能
2	システムなどのソフトウェア	ある程度可能	不可（委託—請負）
3	試験・研究・調査・設計・測量等	可能	不可（委託—請負）
4	構想・アイデア	ある程度可能	不可（委託—請負）
5	定型化された役務・サービス	可能	可能（委託—委任）
6	工事等の請負	可能	不可（請負）
7	施設の管理等	可能	可能

2. 良質・安価・適時

調達の基本である「良質のものをできるだけ安価で適時に」は次のように考えるものとする。

「良質」とは、品質の表示が可能な調達対象で、要求される基準以上の品質を有するもの又は基準以上の品質でより上等質のものとする。そのためには、調達対象を関係法令・規則などの規定に従って品質表示および品質判定する必要がある。関係法令・規則などの規定がない場合は、早期にそれらを設定する必要がある。

「安価」とは、同一の種類・品質である調達財で、比較できる範囲内において金額表示が低価であること。従って、完成を約して契約する請負などの調達は、契約時点で品質判定ができないため、企業品質など契約相手が同一の成果を上げ得る担保の下で、金額比較を行う必要がある。この担保は、関係法令・規則などで規定される資格・技術力或いは客観的に比較評価できる実務実績などで判断することになる。

現在、価格の判断のために発注者内部において、市場価格に基づく予定価格を積算しこの価格以下

表—2 調達の範囲

区分		内容	
設計・施工分離方式（通常）	分離・分割	条件・仕様等を明示し、一の業務内において工種、区間等を分離・分割して発注する	A1
	単体	条件・仕様等を明示し、一の業務を一括して発注する	A2
入札時VE方式		入札時に指定仮設を任意仮設として提案を求める	A3
性能発注方式		目的物の達成すべき性能を明示し、仕様等を契約者の裁量に任せて発注する	A4
設計・施工一括方式		基本設計などで目的物の概要を示し、実施設計と施工を一体として発注する	A5
概略設計＋施工方式		簡易なものについて概略設計だけで工事を発注する	A6
CM, PM		マネジメント業務を発注する	A7

で契約することとしている。また、予定価格は談合などによる価格の吊り上げを防止する役割も有している。

「適時に」とは、調達財が必要な時に入手できること。従って、調達にあたっては、入手すべき日時を明確にする必要がある。しかしながら、政府部門の調達は国民の付託によって行われるものであるから、必要時期は政治・行政システムによって発現される国民意思が決定すべきものである。例えば、補償交渉が長引くような場合は新たな検討に委ねるべきと考える。

3. 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。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。公共施設の計画から整備・運用、廃棄までのプロセスのうち、施工から調査・設計、構想・計画、マネジメントの各分野へと調達の範囲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。

現状の調達範囲は表一2のように整理できる。A1は、設計と施工を分離しさらに一つの業務内においても工種や工区を分割して別々に調達するものである。A2は、設計と施工は分離するが一つの業務は工種等をまとめて調達するものである。A1、A2は仕様などに受注者の裁量は認められていない。

近年、できるだけ民間技術力の裁量に委ねる考え方も出てきている。A3は仮設工法について提案を求めるもの、A4は達成すべき性能を示して、様々な仕様は受注者に任されるもの、A5は実施

設計と施工を一体で調達、A6は細部設計と施工を施工者に任ずるものである。A7はマネジメント分野を調達するものである。

(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、選定の方式は表一3に示すように「競争によらない」「一般競争入札」「指名競争入札」に分けられる。競争によらないものは、随意契約と技術交渉方式があり、いずれも発注者の見識で契約相手を決める(B1、B2)。

一般競争入札は、入札への参加を受注者の意思に任せるもので、参加条件を付すものと無条件のものがある(B3、B4、B5)。指名競争入札は、発注者が入札参加者を指名するもので、一般競争入札が不良不適格者を排除できなかった反省に基づいている。

しかしながら、発注者の裁量に伴う不祥事の発生や、望まない指名などもあることからランダムカット方式、工事希望型、公募型などの方式が考えられている(B6、B7、B8、B9)。

(3) 契約相手の決定手段

調達は、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。時に「価格」と「品質」と「サービス」はトレードオフの関係にもなる。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(C1)。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(C2)。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(C3)がある。

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(C4)、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、提案内容と

価格を総合して決定する方式（C5）がある。

（４）契約期間

公共事業の契約期間は業務の内容で定まるが、予算が単年度主義であるため、いずれにしても年度内で終了するのが一般的である。しかしながら、一つのプロジェクトでありながら年度ごとに事業が中断されたり、予算手続のため様々な事業の発

注時期が集中したり、無理な工期が設定される等、コストや品質の面でもその弊害は大きい。

これを単年度予算型とすれば、年度の壁を意識しない事業マネジメントができるように、プロジェクトの完了までを契約期間とするプロジェクト単位方式も実施されている。

表—３ 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	B1
	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	B2
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	B3
	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	B4
		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	B5
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	B6
	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	B7
	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	B8
	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	B9

表—４ 契約相手の決定方法

区分		内容	
価格による競争	通常	予定価格以下で最低価格の入札者	C1
	下限値設定	〃 下限値以上の最低価格の入札者	C2
	低価格調査方式	〃 価格に合理性のある最低価格の入札者	C3
提案内容による競争	プロポーザル方式	提案内容を審査し決定する	C4
価格・提案内容による競争	技術提案総合評価方式	価格および提案内容の総合評価で決定	C5

４．いわゆる官製談合

談合は、明治政府によって公共事業が本格的に開始された時点から発生している。悪質なケー

スが見逃せない状況に至り、昭和 17 年には刑法に談合罪が加えられている。今日、談合は刑法に抵触するような悪質性は解消され、受注調整が主たる目的となっている。このため談合は戦後に制

定された独占禁止法が規定する不当な取引制限として取締の対象になっている。

公共事業の受注を業務としている個々の企業にとっては、多くの人員、機材をかかえていることから、安定して受注出来るかどうか企業が死命を制することになる。企業としては、安定した受注が確保されるよう様々な手段を講じることは、自明のことである。談合などが生じる素地がここにある。

マスコミ報道を総合すると、いわゆる官製談合の仕組みは、発注者が受注者を予め特定し、その者が受注できるよう関係者が意を通じて入札を行うことであると考えられる。市場原理による適正な価格の形成を期待している制度そのものを形骸化させていることは論外としても、政治の不正な介入など不祥事の発生を招き易い点も否めない。

また、行政が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ろうとすれば、国際的、国内的に開放された市場原理とは相反する施策が必要とされる。従って、両者のバランスを保つためのグレーゾーンの発生は避けがたい。この部分が官製談合と言われるものを生む要因と考えられる。

一方において、建設産業は新規参入が容易であるため、99%が中小企業である過当競争産業である。また、請負契約であることから、ダンピングによる手抜き工事、途中放棄、賃金不払い、材料代金踏み倒し等のリスクは免れない性格も有している。

この意味では、不当とは言え官製談合が一種の信頼関係で企業を選んでいることは、公共事業の品質を確保する上では、必ずしもマイナスに働くとは言い切れない。形式的な取締よりは、税の負担者であり公共財の受益者でもある国民の利益が、実際的に守られるための実効ある施策の展開が望まれる。

5. 制度改革の考察

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。

指名手続の流れを図一 1 に示す。最初に、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た。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

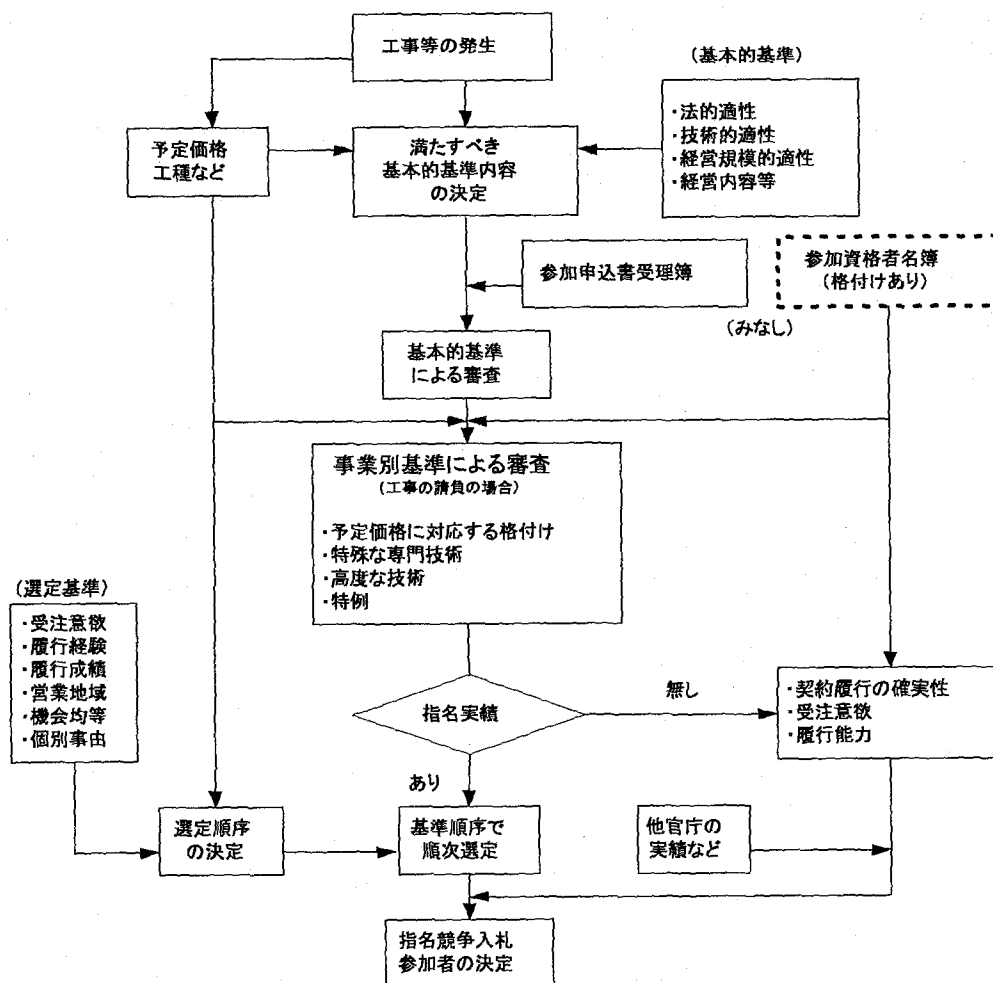
指名の前段で使用される参加申込受理簿に関しては、実態上、別途に作成されている「競争入札参加資格者名簿」（以降「資格者名簿」）がこれに代えて利用されている。財としての請負の調達では、企業品質が財の品質の態様を示すと考えれば、入札の前段で作成される資格者名簿の作成過程が極めて重要である。

資格者名簿の作成は、図一 2 の手順で行われている。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入札手続に入る。建設業は、この格付が企業品質の目安として取扱

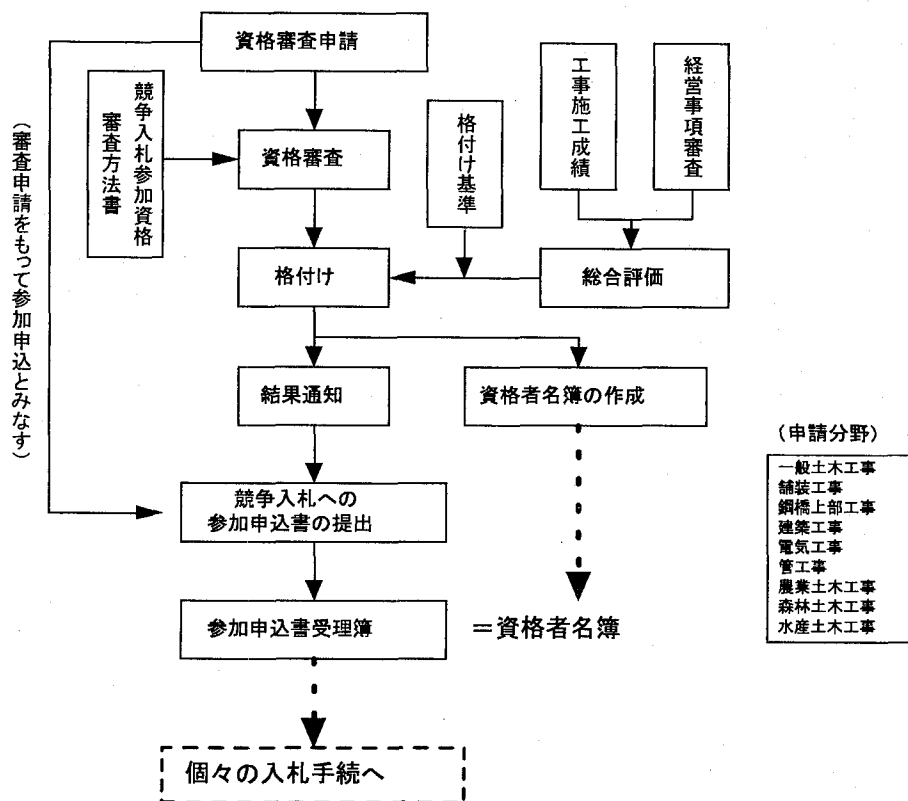
われている。しかしながら、技術の高度化や複雑化に伴い、土木関係を単に「一般土木工事」の括りで処理しているだけでは、本来的な企業品質の見極めが難しいと言える。

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。



図一1 指名手続の流れ



図一2 資格者名簿の作成

(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。よりよい購買を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取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。

一面で、ランダムカットは「口利き」に辟易していた担当者には好評のようである。しかしながら、カットは公衆の面前で行われる訳ではない。

既にその抜け道探りの話が漏れてきている。

(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り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。また、空振りが続けば不本意な仕事でも無理をするケースもあるようだ。無理な受注は、発注者にとってもプラスとは言えない。形式的な数合わせよりも、受注希望者から選択する表一3のB8、B9の方式に転換する方が望ましいと思われる。

6. 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。