

多様な入札・契約方式導入の促進

Promoting to Adopt Alternative Bid/Contracting Methods

正会員 阿部賢一*

我が国の入札改革は平成5年の中建審建議で明治33年以来の指名競争方式からの改革が始まったが遅々として進まない。グローバル化により我が国の社会経済構造の変革が進み、財政構造改革の観点からも公共建設投資を抑制せざるを得ない状況に至っている。「小さな政府」への取り組みの中で公共事業の進め方も「民間にできることは民間に」という聖域なき構造改革をせまられている。先進諸国の行政改革事例を踏まえて、官民の役割分担の抜本的見直しが必要である。それが多様な入札・契約方式の導入を自ずと促すことになる。

【キーワード】 小さな政府、官民の役割分担、民営化、外注化

1. 我が国の多様な入札・契約導入の経緯

(1) 平成5年の中建審建議

平成5年12月、中央建設業審議会(中建審)は「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」と題する建議を出した。入札・契約手続の「公正さ」の確保を求め、透明性・客観性、競争性を高める改革を進めると共に、明治33年創設から約90年間にわたり基本としてきた指名競争方式の改善と、一般競争方式の本格的採用を提案した。そして、多様な入札・契約方式を活用すべく、価格以外の技術的要素を重視する「技術提案総合評価方式」の検討を求めた。

(2) 平成10年の中建審建議

グローバル化によって我が国の社会経済構造の変革が進み、バブル崩壊で建設投資が低迷し、財政構造改革の観点からも公共投資の抑制、公共工事コストの縮減が求められる一方で、国内建設市場の国際化による競争の激化、WTO 政府調達協定の発効など、国内外の状況の変化に対応すべく、中建審は、平成10年2月、「建設市場の構造変化に対応した今後の建設業の目指すべき方向について」と題するさらなる入札・契約改革の建議を出した。

この建議では、技術と経営に優れた企業が伸びられる透明性、競争性の高い建設市場環境の整備を求めた。そして、多様な入札・契約方式の導入を求め

て、a. 民間の技術力を活用する仕組み(設計 VE、施工法提案、代替技術提案)、b. 設計・施工技術の一括活用の導入、c. 価格のみの競争の見直し(総合評価方式)などを提案した。入札・契約手続の透明性のさらなる向上および地方公共団体における公共事業執行の改善を求めた。加えて、社会経済状況の変化に対応した建設業の構造改革の推進を求めた。

(3) 行政改革委員会「最終意見」

平成9年12月、政府の行政改革委員会「最終意見」が発表された。「最終意見」の分野別各論の「2. 公共工事の規制の在り方」で公共工事に係わる諸制度の以下の7項目について問題提起がなされた。

- ① 公共工事の入札・契約制度(会計法、地方自治法)における自動落札方式の原則の見直し、
- ② 公共工事の入札方式について、一般競争入札の在り方を見直し、
- ③ 予定価格制度の在り方を見直し、
- ④ 低入札価格調査制度及び最低制限価格制度(地方自治法)の在り方を見直し、
- ⑤ ランク制の在り方を見直し、
- ⑥ 履行保証制度の在り方を見直し、
- ⑦ 官公需施策、共同企業体制度その他の中小建設業対策の在り方を見直し、

このうち、⑥の履行保証制度については工事完成保証人が国の工事では廃止された。④については、国及び地方自治体などで予定価格の事後公表が促進された。⑦の官公需法にもとづく中小企業向け契約

*JSS 非常勤顧問

連絡先:0424-51-8661 kenabe@sky.sannet.ne.jp

目標については、同法施行当初の昭和 41 年度の実績が 25.9%であったものが、平成 13 年度の全体目標が 45.1%となり、これまでの最高値となっている。法律制定後 35 年を経過している。この間、約 20%も中小企業者向け発注が増えている。工業、鉱業、建設業、運送業などの中小企業の発展を目指し、中小企業の競争を刺激し育成とする目的が、いつのまにか、中小企業の既得権益の温存、増大に変質している。官公需法の契約目標増額は、発注ロットの大型化による契約の効率化を図る上での障壁になっている。

最低制限価格制度や低入札調査制度などについては、工事不履行や不良工事のリスク回避の観点から、資格審査の強化、ボンド制度の適切な活用、施工過程における的確な監督、CM方式の導入により、将来的には抜本的に見直していくべきであるとの考え方が示された。

CM方式については、平成 12 年 12 月、建設省内にCM方式研究会が発足、平成 13 年 7 月、報告書素案が取りまとめられ、8 月下旬を目途にパブリックコメントを実施するとことになった。しかし、「公共工事へのCM方式導入は、技術者が不足している地方公共団体ほどニーズが高く、技術者が不足していない地方公共団体でも「高度な工事、一時的で大規模な工事などで活用ニーズがある」との現状分析が示されて、地方自治体の技術者水準や不足を対象に検討が進められることになりそうである。

(4) 国の多様な入札・契約の試行実績

国土交通省発表の「平成 12 年度の多様な入札契約方式の実施状況について」によれば、総合評価落札方式については、平成 11 年度、2 件実施された。平成 11 年 3 月に大蔵大臣との包括協議が整ったことから、平成 12 年度は 6 件実施された。

しかし、いずれの場合も入札最低価格応札者が落札している。総合評価でありながら、実質は最低価格落札となっている。

設計・施工一括発注方式については、平成 9 年度より試行されている。平成 9 年度 2 件、平成 10 年度 1 件、平成 11 年度 1 件、平成 12 年度は 5 件が実施され、合計 9 件となっている。建設省直轄工事の平成 11 年度契約方式別契約状況報告書では、一般

競争入札が 252 件、当初契約合計金額の約 19.6%、指名競争入札が 165,325 件、約 73.3%、随意契約が 1,327 件、約 7.1%である。建設省全体で契約件数は 18,042 件、1 件あたりの当初契約平均金額は、地方建設局で約 1.15 億円、官庁営繕部で約 4 億円である。平成 12 年度、発注ロットの拡大、契約件数の効率化が進められているのか資料はない。

一般競争入札が金額ベースで約 30%、多様な入札・契約方式試行件数も少なく、入札・契約方式の抜本的改革は遅々として進んでいない。

2. 「小さな政府」への取り組み

(1) 先進国の多様な入札・契約方式の導入

先進諸国は経済成長率の低下、財政赤字の膨張、行政の非効率化などを解決するため公的部門の包括的な構造改革を推進してきた。

a) 米国連邦政府及び州政府

80 年代、「小さな政府」の動きが、レーガン政権で始まった。それを引き継いだクリントン政権発足直後の 93 年に行政改革推進を目指した「行政評価法(GPRA)」が成立した。連邦政府各機関は、議会および利害関係者に対して、中・長期の戦略計画、業務遂行計画(毎年)、業務成果報告(毎年)の提出が義務付けられた。「顧客(納税者)注視の政府を創造するイニシアティブ」が推進されることになった。行政サービス基準を策定し、行政サービスを民間における最高のサービスと同等のものを顧客に提供することが目標とされた。それが最高の実践(Best Practice)として結実した。同時期「連邦人員再構築法」も成立した。当初示された 10 万人の削減目標は、5 年間で 27 万人規模、220 億ドルの支出削減、連邦諮問委員会の三分の一を廃止するという大掛かりなものとなった。顧客注視の政府サービス(顧客満足度指向)、人員の大幅削減の中から、公共事業の多様な入札・契約方式(A+B、DB、CM、PM、ワランティ条項等)への誘因(incentive)が高まり様々な方式が試行され、本格導入されたのである。

クリントン政権発足当時の 1992 年会計年度連邦政府の財政赤字は、約 2,900 億ドル、4 年後の再選時には 1,073 億ドルにまで減少、1998 年度には黒字転換、最後の 2000 会計年度には約 2,300 億ドルの財政黒字を計上した。ブッシュ政権は景気後退にす

かさず大減税の手を打つことができたのもこの連邦財政黒字があったからである。

昨年末の大統領選挙と同時に実施されたカリフォルニア州の住民投票(Proposition 35)の結果、同州政府機関が雇用している土木・建築・測量関係のエンジニア集団約 11,000 名は、民間企業エンジニアとの競争にさらされることになった。州法改正で、同州政府機関および地方自治体は、上流から下流までの業務をインハウス、民間のどちらへも発注することができるようになった。

b) 英国の行財政改革

1979 年、首相に就任したサッチャーは、FMI*を推進、政府事業の経済性、効率性及び有効性(Value for Money:VFM)の検査をおこなう規定を盛り込んだ会計検査院法を制定、会計検査院(NAO)を独立させた。*FMI: Financial Management Initiative

1988 年 2 月、同首相は、ネクスト・ステップスに関する報告書を議会に提出し、公共サービスを提供する政策執行部門を政策部門から分離し、大幅な裁量権を与えるエグゼクティブ・エージェンシーの設置を提案した。1988 年 8 月、車検庁を皮切りにエージェンシー化が進み、2000 年末には 121 機関となっている。エージェンシー化のプロセスは、政府がおこなっている業務を、①必要がなければ廃止、②民営化、③民間委託、④エージェンシー化、⑤エージェンシー化ができなければ直営とする、というものである。このプロセスを 5 年ごとに繰り返す。70 年代末期、英国全体就労人口 2,500 万人の 30% を占めた 750 万人の公務員は、97-98 年では全体就労人口 2,750 万人の 10% 以下、46 万人に減少した。

1992 年、PFI が導入され、道路庁等の DBFO 方式、刑務所、その他さまざまな分野で実施され、拡大している。

昨年 4 月、財務省の再編統合が行われ、政府調達業務を統括する OGC*が発足した。1 ヶ月後の 5 月「すべての中央政府発注機関は、2000 年 6 月以降の新規工事については、PFI、DB、プライム・コンラクティングの三方式によって工事を発注すること。2002 年 6 月以降は、改修・維持管理工事のすべてに、この三方式を適用すること。VFM が確認されれば従来方式を採用しても良い。」という入札・契約方式についての指示を出した。

*Office of Government Commerce

その背景には、サッチャー政権を引き継いだメージャー政権が発表した 1990 年 11 月の『市民憲章(6 項目)』、1997 年 5 月、保守政権に替わったブレア労働党政権が発表した『サービス・ファースト：新市民憲章(9 項目)』の実行がある。実務を担当する公務員の「お役所仕事」を撤廃して、国民を行政サービスの消費者として位置付ける『顧客注視*のサービス』の提供である。* Customer-focused

c) フランスの民営化

フランスの民営化は、シラク保革共存内閣のもとで、1986 年第一次民営化法で始まった。伝統的な混合経済体制に変革を与えるため、この民営化法は、小さな政府、国家介入の排除、自由市場経済の復権、経済・産業の競争力強化を目指す目玉政策であった。その後、1993 年の第二次民営化法によって、経済活動の自由化を基盤とする民営化政策が積極的に推進された。この政策は 2000 年中にほぼ完了し、民営化による国家財政収入は 3,880 億フラン(約 6 兆 6 千億円)にものぼった。他方、ミッテラン大統領就任の翌年の 1982 年、地方分権化法が制定され、それ以後 10 年間、地方制度の根本的、決定的な改正を図るためのさまざまな法律が制定され、1992 年法に至り、地方分権化は完了した。この間、分権化によるさまざまな弊害も多く指摘された。しかし、長い間フランスの伝統とされてきた集権的地方制度が大きく変貌した。現在のフランスは「地域」を重視する統合後の欧州社会を見据えつつ分権化が及ぼしたさまざまな課題に取り組む過渡期にある。

このような状況の中で官民のパートナーシップ(PPP*)がインフラの整備や公共サービス提供の選択肢の一つとしての地位を確保している。1997 年には、上下水道の 72%、廃棄物処理の 76%、エネルギーの 95%が PPP 方式で行われている。

*PPP: Public Private Partnership

3. 我が国の「小さな政府」化

1) 戦後の公共事業推進の枠組み

戦後(昭和 22 年 4 月)に施行された財政法第 4 条が『建設国債』という概念をつくった。これによって公共事業は聖域となり、これによって公共事業中心型の財政制度の枠組みがつくられて現在に至って

いる。しかし、我が国の国債発効残高は平成 12 年末には 359 兆円に達し、世界最大となった。国の平成 12 年度予算案における公債残高の累増が 364 兆円。内訳は、特例公債(赤字国債)残高 161 兆円、建設公債残高が 202 兆円であり建設公債が 56%を超えている。米国の経済規模が我が国の 2 倍であることを考えれば、この債務額は極めて巨大である。地方を含めた我が国全体の借金 は 720 兆円を超える。

国内総生産(GDP)に占める公共投資の比率でも我が国は先進国の中で極めて高い。公的固定資本形成(国、地方の公共投資から用地代を除いた経費)の GDP 比率をみると、1997 年の日本は 6%、フランスは 2.8%、ドイツは 2%、米国は 1.9%であり、先進諸国の 2～3 倍である。

戦後我が国が進めてきた財政の仕組みが巨大な借金で限界に直面しており、公共投資の「量的抑制」に踏み出さざるをえなくなっている。推進主体の官の肥大化が、社会環境の変化に対応しない規制や保護政策等で民の依存性を高め、我が国の社会コストの上昇、非効率化をもたらしている。

2) 国の競争力

スイスの国際経営開発研究所(IMD)は毎年主要各国の「国の競争力」を評価している。1993 年総合第 2 位だった我が国は、高コスト構造、重い税負担、狭い貧弱な住宅、低い国際性などを理由に年々ランクを落とし、1998 年には 18 位、2001 年ついに 26 位へと大幅に後退した。グローバリゼーションの中で我が国製造業の生産拠点の海外移転が促され、雇用の機会は逃げて行く。今年の「通商白書」によれば、1999 年における世界全体の直接投資額 8,650 億ドル。その 70%が先進工業国向けである。我が国への投資が 123 億ドル(1.4%)、米国へは 2,800 億ドル(32.4%)、EU へ 3,000 億ドル(34.7%)である。我が国は規制その他で投資先としての魅力もない。

3) 日本経済再生への戦略

平成 11 年(1999)2 月、経済戦略会議が「日本経済再生への戦略」と題する答申を政府に提出した。バブル崩壊後、我が国経済は本格的な調整が不十分のまま止まっていることに加えて、他の先進国を上回る急速な速度での少子化・高齢化の進行によって、

我が国の戦後の飛躍的な経済成長の原動力となってきた日本的システムの至るところに露呈した綻びが経済の成長の足枷要因となっていると分析した。

国および地方の財政は危機的な状況にあり、この状況を打破するとともに、民間の自由な活動に対する政府の過剰な介入を防ぐためにも、思い切った「小さな政府」への取り組みを提言している。

4. 結論

我が国全体の一層の行財政改革、公共事業関係法規および公会計制度の抜本的な改革がなされないの、欧米先進国で積極的に具体化されている様々な入札・契約方式の導入は遅々として進まない。「日本版 PFI」「日本型 CM」などは、現行制度下で対応しようとする矛盾の中で、本来の目的が変質している。今回の参議院選挙で信任を高めた小泉内閣は、官業や特殊法人の民営化に対して「民間ができることは民間に」という思いきった「聖域なき構造改革」に取り組む姿勢である。2.(1)a)b)c)で紹介した先進諸国の行政改革では、「小さな政府」化を目指し、官僚化、硬直化した行政運営を「顧客注視」「顧客満足度指向」で大々的な機構改革を進め、公共事業が民営化されている。今年 4 月、中央省庁再編が実施されたが、公共事業発注者の重層構造と縦割り構造の改革、改善への動きは小さい。官・民の役割分担を見直す必要がある。官の役割は、他の先進国同様、政策立案、規準・基準の整備と最新化、各種データ・ベースの充実と情報公開、アカウンタビリティに徹し、事業執行部分ではできるだけ速やかに民営化、外注化する必要がある。それに対応して、民間建設コンサルタント業界は第三者としての独立性を高め、設計業務からその「上流」「下流」の多岐にわたる業務、公共事業政策助言、インフラ経営、金融、法務・契約など公共事業全般にわたる総合コンサルタントへとサービス分野を充実し拡大する必要がある。

「小さな政府」を目指す行政改革、会計法、自治法、等の会計制度、官公需法等公共調達関係法規を改正し、市場原理が導入されれば、新しい革新的な入札・契約方式の導入は容易に促進される。

官を改革すれば、民である建設業界の構造改革も進む。