

競争的対話の機能と制度設計

大西 正光¹

¹正会員 京都大学大学院工学研究科都市社会学専攻 (〒 615-8540 京都市西京区京都大学桂)
E-mail: onishi.masamitsu.7e@kyoto-u.ac.jp

本研究では、競争的対話方式に係る制度設計のための政策的示唆を導くため、公共調達ルールが具備すべき機能的条件を明らかにした上で、競争的対話方式の制度的特徴を指摘する。競争的対話方式は、Early Contractors Involvement (ECI) を目的としたスキームの1つであり、ECIの視点からは、他にも代替的なスキームが履行可能であることを指摘する。その上で、EU流の競争的対話方式とわが国で導入が検討されている技術提案競争・交渉方式（仮称）を比較し本質的相違点を明らかにする。

Key Words : *competitive dialogue, contract rule, selection rule, institutional design*

1. はじめに

2006年1月、EUにおいて、競争的対話（competitive dialogue）方式と呼ばれる公共調達方式が導入された。競争的対話方式は、一般競争入札とは異なり、発注者と民間事業者の対話を通じて、契約条件を決めることが可能となる。EUでは、競争的対話方式が正式に導入される以前から、EUの調達規則の下で、事業者選定前の段階におけるさまざまな形の交渉が認められてきた。2006年の競争的対話方式の導入は、従前行われてきた交渉がルールとして定型化された点に意義がある¹⁾。わが国においても、2014年6月の公共工事の品質確保の促進に関する法律（品確法）の改正を契機として、契約締結以前の対話を可能にする選抜方式の導入が可能になった。

伝統的な調達方式では、発注者が設計図書を含む価格以外の全ての契約条件を提示し、請負者は価格を対象とした競争を通じて選定される。事業者選定プロセスにおける競争の公平性を担保するために、発注者は契約条件確定以前の段階において、応札者とコミュニケーションを行うことは厳に禁じられている。しかし、競争的対話方式では、発注者は事業者選定の前段階で応札予定企業との対話を通じて、締結する契約内容に関する協議が可能になる。伝統的には、事業者選定の前段階における契約内容の協議は、競争の公平性を損なうものとして忌避されてきた。しかし、競争的対話方式は、その名前が示唆するように、契約内容の協議を行いつつも、競争の公平性を維持する試みである¹⁾。

本研究では、競争的対話方式に係る制度設計のための政策的示唆を導くため、公共調達ルールが具備すべき機能的条件を明らかにした上で、競争的対話方式の制度的

特徴を指摘する。競争的対話方式は、Early Contractor Involvement (ECI) を目的としたスキームの1つであり、ECIの視点からは、他にも代替的なスキームが履行可能であることを指摘する。その上で、EU流の競争的対話方式とわが国で導入が検討されている技術提案競争・交渉方式（仮称）を比較し本質的相違点を明らかにする。

2. 競争的対話の構成要件と機能

(1) 公共調達制度としての要件

競争的対話方式は、数ある公共調達制度の中の1方式である。したがって、競争的対話方式は、公共調達ルールが満たすべき機能と要件を具備していることが求められる。公共調達制度は、1) どの業者と取引を行うのかを決めるための受注者選抜ルールと、2) いかなる契約条件で取引を行うのかを決めるための2点を決めるための契約ルールの2つにより構成される。事業者選抜ルールは、市場に存在する多くの建設業者の中から、取引相手として1者あるいは少数の業者を決めるために従うべき手順を規定する。事業者選抜ルールでは、なぜ、ある特定の業者が受注者として適切であると判断したかに関する合理的な理由が求められる。何をもって判断が合理的であるとするかに関しては、いくつかの考え方があがるが、従来の公共調達制度では、妥当であると社会に認識されている手続き・評価方法にしたがって下された判断は合理的である見なす「手続き的合理性」に依拠している。手続き的合理性の下では、受注者選抜ルールの妥当性が求められる。受注者選抜ルールの妥当性は、1) 可能な限り多くの事業者を選抜判断の対象としたかどうか（非差別性）、2) 適用

する評価基準によって選ばれる事業者が工事を受注することが社会にとって望ましいかどうか（実用性）、3) 評価結果の判断から評価者の主観が排除されているかどうか（客観性）等の基準によって評価される。また、ルール運用過程は、あまねく人々がその情報にアクセスできるという意味で透明性が求められる。

契約ルールは、1) 何を合意内容とするか、2) どのように合意内容を決めるかが規定される。公共工事では、伝統的に完成物の物理的仕様を合意事項とした仕様規定型契約が用いられてきたが、最近では施設が発揮する性能に関して合意する性能規定型契約も試みられている。このように、契約において合意する内容に関しても、いくつかのオプションが存在する。一方、合意内容の決め方に関して、伝統的な一般競争入札では、発注者側が設計業務を実施し、契約書は標準契約約款が用いられる。したがって、一般競争入札では、発注者が工事で採用する技術、施設の物理的仕様及び契約条件の仕様を一方的に提案し、受注者は請負価格のみを提示するという発注者主導ルールとなっている。一方、民間事業者側で仕様を決める事業者提案方式のように、合意内容の決め方に関するルールにもバリエーションが存在する。

(2) 契約ルールと対話の機能

対話の実施は、調達プロセスが「競争的対話」と呼ばれるための必要条件である。無論、契約締結後の対話は、いずれの調達制度の下でも実施される。しかし、契約締結前の発注者と受注者の間の対話は、伝統的な調達方式では実施されない。契約締結前に、発注者と受注者の間での対話を実施されない調達方式を、便宜的に非対話的方式と呼ぶ。非対話的方式では、発注者が一方的に合意内容（契約内容、設計内容）を決定する。一方、対話的方式では、発注者と民間事業者が対話を通じた「双方向のコミュニケーション」を通じて、契約内容を決定する。したがって、対話的方式の採用は、従来の発注者主導ルールとは異なる契約ルールを適用することに他ならない。したがって、契約締結前の対話の導入は、公共調達制度の契約ルールに変更を迫るものである。比較的シンプルであり施工実績が多い種類の工事であれば、特段の工夫の余地もなく定型化された方法を採用する方法が望ましく、発注者が一方的に契約内容を決める非対話的方式でも差し支えない。しかし、施工実績が少ない種類の工事や規模が大きく複雑な工事であれば、採用する技術や契約の詳細についても、新たな工夫が求められる。このとき、発注者の一方的な契約の提案内容が望ましいとは限らない。現実的には、発注者の能力は、次のような点で必ずしも完全とは言えない。

まず、発注者が工事のために利用可能な技術のレパトリリーに関して十分な知識を有しているとは限らない。また、発注者が技術のレパトリリーに関する知識を有していたとしても、それを具体的な形で設計図面に表現する能力に限界があるかもしれない。また、発注者は、どのような施設が望ましいかについて、無意識には理解しているかもしれないが、自ら認知できないかもしれない。実際に、人に言われてから気づく類いのことは少なくない。契約条件を決める過程で、発注者と事業者が対話を実施することにより、以上で指摘したような発注者の能力の限界を補完することが可能となる。

対話の機能は、発注者の能力の補完にとどまらない。対話を実施されない場合は、契約条件は発注者側で作成したものを、請負業者が一方的に受け入れることになる。しかし、事業の特性が標準的ではなく、多岐にわたる個別的な要素が取引特性に影響を与える場合には、事業特性の個別性を考慮して、契約内容をカスタマイズした方が、効率的な取引が実施できる場合がある。このように、対話を実施することにより、個別性を考慮した契約内容のカスタマイズが可能になる。

契約締結前の対話は、当事者間の契約を巡る理解の問題（Problem of Understanding）の解消にも寄与する²⁾。当事者は、契約の文言上、合意していたとしても、必ずしも契約当事者間で、その意図や理解に関する認識を共有しているわけではない。特に、事業特性により契約内容について、個別性の強い事項が含まれている場合には、発注者が一方的に提示した契約を、業者側は異なる理解をしていることもあり得る。このような、契約事項にかかる理解の問題は、契約内容に関する交渉・対話を通じて、互いに共通の理解を築くことにより解消されうる。

以上のような、対話を実施するメリットは、EUで競争的対話を適用する上での要件である「事業の複雑性」とは何かを示唆する。すなわち、対話の効果という視点に着目すれば、事業が複雑であるとは、1) 発注者の能力だけでは、適切な合意内容（契約書面、設計内容）を決定できない場合、2) 事業の個別的事情への配慮が大きな価値を持つ場合、3) 契約内容の理解を巡る齟齬の可能性が大きい場合のように、解釈することができる。

(3) 対話と事業者選抜ルールの妥当性

調達プロセスが「競争的対話」と呼ばれるためのもう1つの必要条件が「競争性」である。競争性は、手続き的合理性を担保する手続きの妥当性を担保するための要件である。調達プロセスが競争性であるためには、一般的に上述の事業者選抜ルールの妥当性要件、1) 非差別性、2) 実用性、3) 客観性が要求され

る。競争的対話では、契約締結前に発注者と民間事業者の間での対話を通じて契約内容を決めるルールに則る。非差別性の要件を厳密に満たそうとすれば、受注を希望するすべての事業者と対話を実施しなければならない。しかし、対話の実施には、発注者側の人員や時間といった無視できない取引費用が伴う。また、民間事業者側にも対話のために費やす人的・時間的負担が大きく、対話実施者を多くして受注確率が低下すれば、対話への参加を行わない方が得策となる。したがって、受注を希望するすべての事業者との対話を義務づけるルールに伴う非効率性は極めて大きい。

したがって、現実的には、対話を実施する民間事業者を少数に絞り込まざるを得ない。事業者選抜ルールは、民間事業者と対話を実施する段階（対話実施段階）の前に、誰と対話を行うかを決める段階（対話対象者選抜段階）が必要となる。対話実施段階を経て、採用する工事の技術的条件や契約内容を確定する。その上で、民間事業者は対話を通じて確定した契約条件の下で請負価格を入札する。最終的な受注者は、価格と契約内容を総合的に評価して選ばなければならない。このような価格と契約条件を同時に評価するルールは、すでに多くの実績がある総合評価方式のような評価方法が考えられる。ただし、通常の発注者主導型の契約ルールとは異なり、契約の合意事項に関する裁量が大きければ、総合評価方式で規定される評価項目の設定は一般性をもった評価基準にしておくといった配慮が求められる。

一方、対話対象者選抜段階では、対話を実施する前の段階で、対話を実施する価値があるかどうかという基準で、事業者を絞り込む必要がある。このとき、選抜ルールの実用性、客観性に配慮したルール設定が必要となる。一方で、対話の成否は、民間事業者のハード技術あるいは調達マネジメント技術に関する能力だけで決まるわけではない。民間事業者が一方的に自らの主張を押しつけるような態度ではなく、対話当事者の双方が互いの立場を尊重し合いながら対話を進めることができる素養も極めて重要である。対話を実施する価値を客観的な基準により、事前に評価することは容易ではない。わが国では、これまでに「対話の相手として誰がふさわしいか」という評価を行った経験はなく、今後、実務的にも利用可能な評価手法の開発が必要となる。

また、対話に臨む態度と素養は、民間事業者だけでなく発注者にも同様に求められる。特に、対話プロセスの途中で、発注者がある事業者との対話の内容を、他の事業者に伝えたりすることにより、発注者にとってより有利な契約条件を引き出そうとするような行為は慎むべきである。無論、ある民間事業者が用いようと

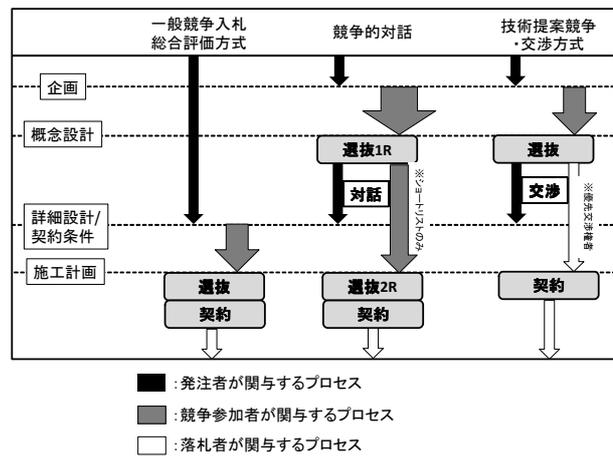


図-1 競争的対話方式の比較

する技術的内容について、他の業者に通知するといった行為もあってはならない。発注者によるこのような態度は、特定の業者のみを差別的に扱い、有利な条件で受注させようとする恣意的な選抜につながる。このように、対話プロセスにおいても、発注者は民間事業者の競争条件に関する公平性について、常に細心の注意を払わなければならない。

3. ECIのための履行ルールの多様性

2. では、調達プロセスが競争的対話であるための要件と対話の機能、選抜ルールの妥当性要件について概念的整理を行った。競争的対話の本質的な新規性は、契約合意ルールを発注者主導から対話という双方コミュニケーションを通じた方式に転換した点にある。一方で、競争性及び競争の公平性を担保するための要件を満たすルールをどのように設計するかが課題となる。調達プロセスにおいて対話するという競争的対話の本質的構造は同じでも、対話の実施方法や選抜ルールの設計方法に応じて、その履行ルールに関しては多様性を持ちうる。

わが国では、2014年6月の品確法改正を契機に、技術提案競争・交渉方式（仮称）が新しく試みられることになった。技術提案競争・交渉方式も、従来の一般競争入札あるいは総合評価方式のような非対話方式と異なり、双方のコミュニケーションを通じて契約条件を確定する対話的方式である。競争的対話も技術提案競争・交渉方式も、対話方式の契約ルールを採用している点で共通しているが、選抜ルールが異なっている。従来の一般競争入札及び総合評価方式、競争的対話と技術提案競争・交渉方式の違いを図-1に示す。

対話的方式は、入札契約以前の段階から民間事業者が調達プロセスに関与する包括的概念である Early Con-

tractors Involvement (ECI) と同義である。一方で、選抜過程の中で、どのように対話を実施するかを規定する選抜ルールによって、EU で定型化されている、いわゆる競争的対話方式とわが国における技術提案競争・交渉方式では違いが存在する。競争的対話では、概念設計は競争的な選抜プロセスに参加する全ての事業者によって立案される。概念設計が提示された後に、対話を実施する事業者の少数に絞り込む第1段階の選抜が行われる。その後、ショートリストに残った事業者は、発注者との対話を通じて、詳細設計及び契約条件を確定する。さらに、事業者は、詳細設計に基づいて施工計画を策定する。その後、総合評価方式に基づいて、最終的に事業者が選定される。

技術提案競争・交渉方式では、発注者が一方的に詳細設計及び契約条件を提示する非対話方式ではないという意味では、競争的対話方式と同様である。ただし、競争的対話方式では、契約条件及び詳細設計の仕様に基づいて、最終的に選定事業者を1者に絞り込まれるのに対して、技術提案競争・交渉方式では、民間事業者が提示した概念設計に基づいて、1者に絞り込まれる。ただし、選ばれた事業者は、あくまでも優先交渉権者という位置づけであり、最終的な選定事業者ではない。優先交渉権者となった事業者は、発注者との交渉を通じて契約条件と詳細設計を決める。技術提案競争・交渉方式における対話では、すでに事業者が絞り込まれているために、発注者による対話プロセスにおける競争性に対する配慮は不要である。発注者は、優先交渉権者との交渉が決裂すれば、選抜プロセスで次点となった業者との交渉が可能になる。したがって、発注者は、決裂すれば交渉相手を替えるという脅しを交渉力として優先交渉権者と交渉を行うことにより、同方式の潜在的な競争性を確保することができる。

以上のような選抜ルールの相違は、選抜ルールの妥当性に関連する。対話の実施には、相当の時間と費用を要する。そのため、技術提案競争・交渉方式では、対話の相手が少なく、取引費用の面でEU流の競争的対話方式よりも有利である。しかし、すでに指摘した通

り、対話対象者選抜段階における評価は、具体的な契約条件のみならず、対話能力も勘案すべきである。事業者のこのような能力は暗黙的な情報とならざるを得ず、客観性という観点では、EU流の競争的対話方式の方が望ましい。

4. おわりに

本研究では、公共調達ルールを選抜ルールと契約ルールという2つのルールに分類し、競争的対話方式が具備すべき機能に関する概念的枠組みを提案した。その上で、機能を引き出すための制度的構造は、多様であり得ることを指摘した。わが国においても、競争的対話や技術提案競争・交渉方式などの新たなスキームの導入が試みられつつある。これらの方式はすべて、ECIを目的とした新たな契約ルール導入の試みとして解釈できる。契約ルールの変更には選抜ルールの変更が伴う。選抜ルールの選択には、ルールの妥当性と取引費用の間にトレードオフが存在する。また、これらの方式の効果は、発注者、事業者双方の対話に臨む上でのリテラシーにも依存する。今後、対話的方式を導入にあたり、対話対象者選抜段階における客観性の高い評価ルール設計、また、発注者、民間事業者が効果的な対話を実現するための素養の開発が課題となる。

謝辞 本研究は、土木学会建設マネジメント委員会インフラPFI/PPP研究小委員会における研究活動の成果の一部である。本研究の遂行にあたり、小委員会メンバーからの貴重なコメントに負うところが少なく、ここに感謝の意を示す。なお、本論文におけるあり得べき誤謬は、すべて著者の責任によるものである。

参考文献

- 1) Winch, G.: *Managing Construction Projects - Second Edition*, Wiley-Blackwell, 2009.
- 2) Langlois, R.N.: The vanishing hand: the changing dynamics of industrial capitalism, *Industrial and Corporate Change* Vol. 12, No. 2, pp. 388-403, 2003.

(2014. 10. 21 受付)

Function of Competitive Dialogue and Institutional Design

Masamitsu ONISHI

This study aims at deriving policy implication for institutional design regarding the competitive dialogue scheme. The institutional features of competitive dialogue scheme are pointed out from the viewpoint of the conditions which are required for the public procurement rule. It is argued that the competitive dialogue scheme is one of the schemes for Early Contractors Involvement (ECI) and there can be various schemes for the ECI purpose. In addition, the substantial difference between the EU type competitive dialogue scheme and the similar scheme recently introduced in Japan is examined.