

競争的対話の現状と日本における実施への示唆

北詰 恵一¹

¹正会員 関西大学准教授 環境都市工学部都市システム工学科

(〒564-8680 大阪府吹田市山手町3丁目3番35号)

E-mail:kitazume@kansai-u.ac.jp

本研究は、EUにおける競争的対話方式の現状を、調達オプションにおける位置づけ、OJECにおける規定の内容、実施状況などの観点から整理し、そこから示唆を得ることを目的としている。競争的対話方式は、いくつかの限定された条件下において進められるべきものであるが、その件数は少ないながらも急増しており、特に複雑な事業においてその付加価値を高める方式として注目を浴びている。そのステップの大まかなガイドラインは示されているものの、対象とする事業の特性に沿って詳細にアレンジされており、その導入ステップを精査することによって適切な競争性を確保した対話方式が確保できることに十分注意しなければならないことを指摘した。

Key Words : competitive dialog, PPP, guide line

1. はじめに

競争的対話方式は、2006年にEUにおいて導入された公共調達方式である。まだ新しい方式ではあるが、その効果を期待する声は大きい。また、日本においては、2014年6月の公共工事の品質確保の促進に関する法律の改正をきっかけとして、選抜方式のひとつとして契約締結以前に対話することが可能となった。EUで注目される競争的対話方式は、この先進事例として多くの示唆を含んでいると考えられている。

本研究では、EUにおける競争的対話方式の位置づけや規定の内容、および現状などをレビューし、その中でもこの方式の進め方に着目して、日本への同様の効果を得ることが期待される方式への示唆を得ることを目的とする。

2. 競争的対話の位置づけ

入札手続の種類は、”The Public Contracts Regulations 2006”といういわゆる公共契約規則に次のように整理されている。

(a) 公開手続[Open procedure]

いわゆる、一般競争入札のことであり、すべての事業者が参加可能である。

(b) 制限手続[Restricted procedure]

公募型指名競争入札と類似した制度である。すべての

事業者が参加可能であるが、発注者の提示する経営・財務状況、技術能力などの基準を満たした事業者の中から発注者が選定した者のみが入札に参加可能となる。

(c) 交渉手続[Negotiated procedure]

規則で列挙している例外的な場合に限り採用可能となる。その例外的な場合とは、①価格の事前評価が困難である場合、②入札不調の場合、③技術的・芸術的要件により業者が特定される場合、④既存契約への追加の場合である。

(d) 競争的対話方式[Competitive dialogue procedure]

公開手続及び制限手続の採用が困難な特別に複雑な契約に採用される。発注者が技術的、法律的、財務的要件を明確に規定することができない場合には、入札から落札者決定までの間に複数の応札者と並行して交渉を行い、最も優れた提案を採用可能とする。

これら4つの手続は、図-1に示すようなフローに基づき判断された上で採用される。

すなわち、最初に「その契約は、規則に書かれているような“特に複雑な契約”か」という問いがなされる。これが“No”であれば、ごく普通の公開手続、あるいは基本的な基準を満たした選定事業者による制限手続となる。また、規則で列挙している特別な場合は交渉手続が採用される。一方で、この最初の問いに“Yes”であったとしても、次に「公開手続あるいは制限手続を使って契約できるか」という問いに“Yes”であれば、やはり公開手続か制限手続が採用される。

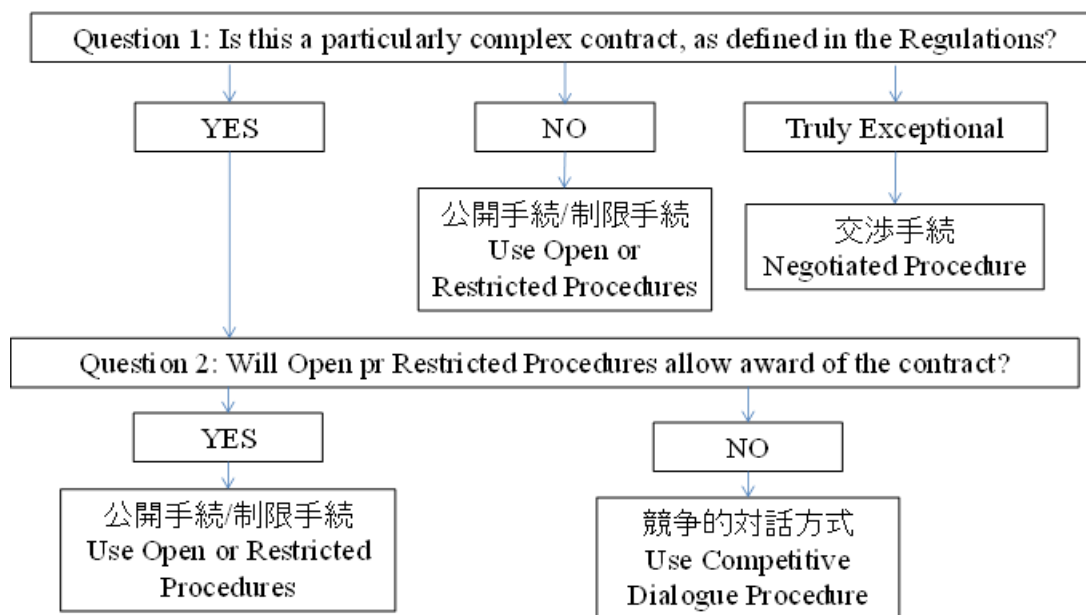


図-1 各手続きの関係 (OGC: Competitive Dialogue in 2008 より和訳)

その上で、この2番目の問いに“No”であった場合にだけ、競争的対話方式が採用されることになる。このことは、The Public Contracts Regulations 2006 18(1),(2)に記載されている。なお、例えばマンチェスターの国民保健サービスの場合は、その調達運用ポリシーの中で、PCT(Primary Care Trust) がサービスの達成状況やその要求内容を詳細に知ることができないと判断されれば、その第一段階で競争的対話を選択するような調達判断の例もある。ただし、いずれの場合であっても、特に複雑な契約である時に限って採用される方式であることに変わりはない。このように、競争的対話方式は、決して幅広い範囲で採用されることを想定しているものではなく、いくつかの明文化された基準を経て限定的に採用される方式である。

3. 競争的対話のフローに見る規定内容

図-2は、Office of Government Commerce(以下OGC)のガイドンスに載っている一般的な競争的対話のフローである。公示から始まり契約締結まで多くのステップを経ることになる。競争的対話は、入札の前に選定を経て招請され、対話の後に落札者が決定されて契約締結に至る²⁾。

OGC/HMTは、競争的対話の視点としていくつか指摘しているが、その中で、すべての交渉において競争性(competitive tension)が確保されることが重要であると指摘している。対話方式がえてして競争性を失うことへの懸念が指摘されているのであろう。敢えて、競争的という用語を付加した調達プロセスとして、各フローの内容は、十分な配慮がなされるよう設計されることが原則である。

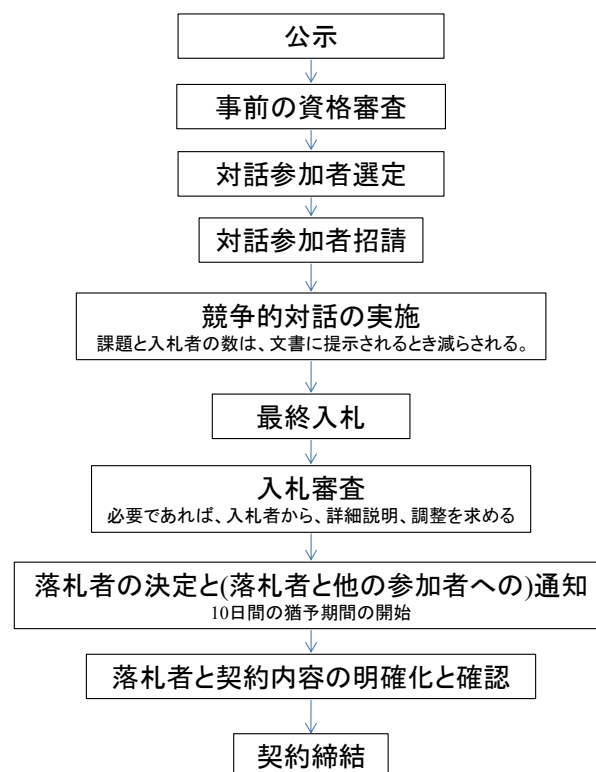


図-2 競争的対話のフロー (OGC¹⁾より和訳)

また、複数の対話参加者と交渉するために追加的な費用や資源が必要となることに十分留意するよう指摘しており、特に、契約できなかった競争参加者に追加費用や資源が必要になることを強調している。例えば、対話参加者は基本的に3者以上ということになっているが、いたずらに多くすることは望まれていない。むしろ、各参加者と濃密に対話することが望まれている。

4. 競争的対話の現状

競争的対話を含む公共調達方式の現状は、PWCのPublic Procurement in Europe –Cost and Effectiveness³⁾に詳しい。同報告書によれば、競争的対話方式採用事例は非常に数として少なく、2006～2010年の5年間で件数ベースで0.5%以下のシェア、価値ベースで4%のシェアとなっている。ここからも限定的な条件下での採用となっていることが確認できる。しかしながら、その5年間で件数、価値とも急増しており、今後、この方式のシェアは飛躍的に大きくなることが予想されている。また、国別では、件数ベースでは英国が最多であるものの、価値ベースではオランダやスペインなどが多くなっており、国ごとの導入事業の1件当たりの額に大きな開きがあることがわかる。また、種類別に、役務、物品、工事別にみると、役務調達が非常に多い。競争的対話方式は、当初、工事のために考えられた方式ではあるが、役務にシフトしている現状がうかがえる。

5. フローの比較

前節まででみたように、競争的対話方式は、契約が複雑になる場合にのみ導入される役務サービスや工事を中心とした事業の調達方式として注目され、EU各国で採用され件数を急激に伸ばしている。交渉を進めることによる追加費用はあるものの、対話によるサービス内容の詳細化と明確化の効果は大きく、競争性を順次確保しながら定められたフローに基づいて進められる。

ところでこの定められたフローの詳細については、日本においては、それほど明確に知られているわけではない。それは、図-2で示したフローはあくまで概要であり、各地区においても、採用する事業分野においても多様にアレンジされ、より複雑なフローとなって示されていることから、その詳細がわかりにくいためである。例えば、図-3は、BSF(Building school for the future)に示されているフローである。OJEUが地方自治体に対して提供したガイドダンスに書かれている。

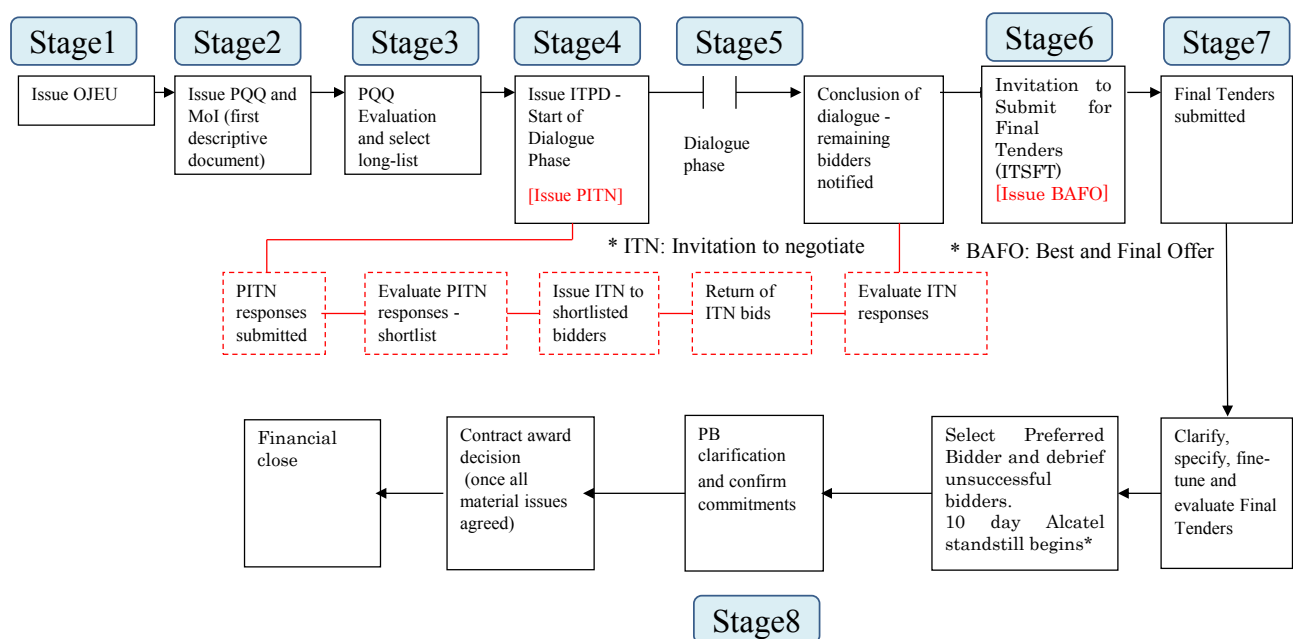


図-3 学校建設時の競争的対話方式のフロー

なお、図中の stage 番号は、図-2に示す一般的なフローとの対応を示すために筆者が書きこんだものである。

例えば、第4段階の交渉開始から終了までの交渉ステップが別ルートとして記載されている部分は、競争的対話方式の中に交渉方式を含ませたときのフローを示している。なお、PTINとは、Preliminary Invitation to negotiate のことである。また、最終入札ステップから少し詳しく書かれているのも特徴のひとつであろう。

このほか、廃棄物処理施設の場合に、対話を終了する

前にWIDP(Waste Infrastructure Delivery Programme) Commercial Team が対話の課題としたあがったものとあがらなかったものに分けて、その基準で評価 (Assessment) ステップを挿入しているものもある。6週間の期間を用意し、評価の結果 reject された場合は、より上流のフローに戻されることになっている。また、他の分野のケースでは、PQQ(Pre Qualification Questionnaire) の段階を詳細に記したものもあり、フローの表現は、多種多様なものとなっている。

6. まとめ

競争的対話方式は、日本においても導入が検討されており、一部、その試行的な取組みが行われている。ただし、その性格上もあるが、公表されている対話の内容は、事業への質疑応答の域を必ずしも出していないとみられる。実質的に競争性を確保した競争的対話方式をそのまま導入している例は、現段階では明確に知ることが難しい。

本研究で見たEUの例は、現地においても、今後さらなる導入が期待される新しい方式であることを示している。基本的な位置づけとしての「複雑な契約」の複雑性についても一応の基準があるが、その調達方式選定過程もいくつかバリエーションがあり、全地域全分野に共通の普遍的なものというわけではない。また、競争的対話方式の具体的な進め方も、地域や分野によって大きく異なる。OGCが提示するガイドライン上の一般的なフローはあくまでベースとなる概要フローに過ぎず、それぞれの事業に応じて適切にアレンジされることを意図したものであるといえる。

日本においては、官民協働の枠組みでの事業受発注の歴史は同国に比べれば浅く、交渉をベースとした契約形態にもより経験を積む必要がある。日本の各事業の特性に応じたフローのアレンジが求められ、EUにおける方式の直輸入は、ふさわしくなく、また、EUの当初の

設計もそれを意図していない。今後、日本においても競争的対話方式、あるいはそれに類する新たな方式の採用が進むと考えられるが、あくまで複雑な契約に対する高い競争性が確保された状況下での対話による契約の有効性を指向したものであることが重要である。

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、小委員会のメンバーから貴重な意見を賜った。ここに感謝の意を表したい。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) Office of Government Commerce and HM Treasury: OGC/HMT Guidance on Competitive Dialogue, 2008.
- 2) European Commission: Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive.
- 3) PWC: "Public Procurement in Europe - Cost and effectiveness –", 2011.

(2014. 10. 21. 受付)

REVIEW OF COMPETITIVE DIALOGUE IN EU AND SUGGESTION TO JAPAN

Keiichi KITAZUME

The current paper reviews the state of arts of the Competitive Dialogue in EU and describe how to select this process among other procurement ones, flow charts of the process and their implementation there. The process should be selected under the limited conditions but the number of contracts, even though now small, may increase in the future. The guideline by OGC shows a flow-chart of procurement process but the steps are arranged in many cases by districts and fields of infrastructures. The key points are to keep well competitive tension throughout of the steps and collect many solutions by the dialogue.