

公共工事の発注システム

(『ビジネス レビュー』47 巻 4 号 (一橋大学イノベーション研究センター) 掲載予定)

金本良嗣

1 はじめに

1993 年初頭の金丸前自民党副総裁の逮捕をきっかけに、公共工事をめぐる一大スキャンダルが展開した。その結果として、公共工事の入札・契約制度の改革が行われてきている。しかし、公共工事発注をめぐる病理的な現象は依然として続いており、いくつかの問題は却って悪化しているようにも見える。

日本の公共工事発注システムにおける病理的現象には、

- (1) 談合が蔓延している
- (2) 政治による介入が絶えず、さらに、建設業が政治資金の主要な供給源になっている
- (3) 施工能力のない地元中小企業に発注されることが多く、そのために、丸投げ、上請け等が発生している
- (4) 発注者がジョイント・ベンチャー (JV) を組ませることを強制する日本型 JV が続いている
- (5) ゼネコンによる無償サービス提供とその見返りとしての受注が多い
- (6) 一企業が開発した技術は、他の企業に広げないと、その技術を採用してもらえないので、工法協会が設立されている

といったことがあげられる。

これらの問題は広く認識されており、改革の試みがなされているが、未だに解決にはほど遠い状況である。以下では、日本の公共工事が抱えている問題を分析し、解決の方法を探ってみたい。

2 公共発注における基本的な問題点

公共部門が民間と決定的に異なるのは、公共発注の担当者には、よいものを安く調達するというインセンティブが働かないことである。その理由は何か、どうすれば改善できるかを考えるのが、公共調達の問題を考える際の第一歩となる。

政治の問題

公共工事は国民の税金でまかなわれており、納税者としての国民は良いものを安く調達することを望んでいるはずである。その声が発注の現場に届かないのが問題であるということになる。この点について、民間企業の発注と何が違うのかは必ずしも単純ではない。民間企業でも、株主の意向を発注の現場に届かせるのは容易ではないからである。大企業では株主の数が多く、株主による企業経営のコントロールは形骸化しがちである。

もちろん、所有者 (公共部門の場合は国民・地域住民、民間企業の場合は株主) の意向を発注現場に届かせることは、公共部門の方が民間企業より困難であるのは間違いない。所有者の数が多く、利害関係が錯綜しているので、合意形成すら困難なことが多い。公共工事の問題の多くは、実は、発注担当者の問題というよりは、国民の代理人として担当者を監視しコントロールすべき立場にある議員や首長が引き起こしている。

よく知られているように、建設産業と政治家との結びつきは深く、建設産業が政治資金や票を出し、政治家が公共工事でそれに報いるという図式が成立している。建設業者に依頼された政治

家が、公共部門に圧力をかけ、その企業の受注を有利にするように頼む場合には、経済性を無視して、受注企業が決まる可能性がある。このような圧力を受けた場合には、いくら公共部門の入札担当者が良心的であっても、「天の声」に抵抗することは難しいだろう。

また、地元業者保護のために、指名競争入札においては他地域の業者を排除することが一般的であり、一般競争入札においても地域要件を課すことが行われている。さらに、大規模工事では、JV制度を使って、地元中小業者をJVに組み込むことを強制することがほとんどである。このような地元業者保護は、受注した地元業者が実際の施工を行わず、マージンを取るだけで大手業者に上請け・丸投げするといった病的な現象さえ引き起こしている。このような現象は、発注担当者だけで改善できる問題ではなく、政治が変わらなければ、改善は不可能である。

官僚組織の問題

公共工事発注の実務を行う官僚組織にも固有の問題がある。日本ではそれぞれの業務に権限と責任を持つ人間が明確に定まっておらず、集団で責任を持つ体制になっている。また、個人の不正行為は厳しく取り締まられるが、組織全体の利益相反行為については許容される傾向が強い。たとえば、受注企業への天下りや、組織防衛のための証拠隠滅等が起きることが多い。

官僚であっても、彼らが自己利益を追求することは避けることはできないし、それ自体は悪いことではない。民間企業の従業員が自己利益を追求することと同じである。必要なのは、適切な制度設計によって、自己利益を社会的な利益と一致させるようにすることである。公共工事においては、官僚の自己利益の追求が無駄な工事やコスト高をもたらすことが問題なのであり、それを避けるための制度設計を考えなければならない。官僚組織が国民の利益に忠実に行動するようにするためには、適切な制度設計と、それに加えて、外部からの十分な監視とコントロールが必要である。

国民による官僚組織の監視と制御が有効に機能するためには、官僚組織の行動に関する情報が開示されていることが必須である。しかし、官僚組織の抵抗によって情報公開が不十分な状況が続いている。情報公開法の制定によって改善が期待されるが、どの程度の改善がもたらされるかは今後の具体的な取り組みにかかっており、必ずしも楽観できるわけではない。

官僚組織の問題のもう一つは競争の欠如である。日本の仕組みでは各省庁、各部局がそれぞれの担当分野を独占しており、競争が働かない。工事の発注のような経済取引については競争の欠如が大きな非効率性を生む可能性が高い。

3 発注者組織の改革

公共工事の発注システムを考える際に重要なのは、発注者組織が国民の利益のために行動するような制度設計を行うことである。しかし、公共工事の発注者は国、県、市町村のすべてに及んでおり、中身は多様である。まず、その多様性を認識する必要がある。また、民間発注者と比較して何が違うのかを認識しておく必要もある。

3-1 発注者特性

以下の表は、発注者の特性をおおざっぱに分類したものである。この表の最初の列は、「良いものを安く」調達するためのマネジメント能力があるかどうかを表しており、第2列は建設技術に関して能力があるかどうかを表している。得てして、マネジメント能力が軽視され、技術力の問題だけが議論されることが多いが、民間事業者の中で建設関係の技術者を十分な数かかっているケースは少ない。しかし、経営力のある企業は、その優秀なマネジメント能力を使って優れたパフォーマンスをあげている。これに対して、公共発注者は技術力があってもマネジメント能力がないために、受注者の談合を許すといった、経営力の面から言えば初歩的な間違いを犯すことになる。

表 1 発注者特性

経営力	技術力	所有者，利用者との関係	競争性	例
玄人	玄人	自所有，他利用	競争的	ビル賃貸業者
玄人	玄人	他所有，他利用	競争的	民間開発
玄人	素人	自所有，自利用	競争的	工場建設
素人	玄人	他所有，他利用 所有者の目的多様	非競争的	大規模公共発注者： 地方建設局等
素人	素人	他所有，他利用 所有者の目的多様	非競争的	小規模公共発注者： 市町村等
素人	素人	自所有，自利用	非競争的	個人住宅

第3列は発注をするのが所有者自身であるのか、なんらかの形の代理人であるのかといったことと、利用者自身であるのかどうかといったことを表している。民間事業でも、所有者でない代理人や利用者以外の者が工事の発注マネジメントを行うことがある。分譲を行う民間開発業者はその典型である。

第4列は発注者自身が競争にさらされているかどうかを表している。民間事業について典型的なのは、発注業務自体について何らかの競争があることである。

公共発注者について特徴的なのは3点ある。第一は、技術力があってもマネジメント能力がないケースが多いことである。マネジメント能力があれば、技術力がなくても、他者の技術をうまく使って良い調達ができる。しかし、マネジメント能力がなければ、技術力があっても「良いものを安く」ということを達成するのは難しい。「良いもの」の部分は達成できても、「安く」の部分が達成できない。第二に、公共工事では、所有者と利用者が発注者と違うということに加えて、所有者である国民（住民）が多種多様であり、それを反映して様々な相矛盾する政治的圧力がかかる。地元中小建設業者保護の圧力はその典型であり、「良いものを安く」の正反対の圧力になることが多い。第三に、公共発注者は自分たちの業務について独占であるのが通常である。欧米諸国では発注担当部局を分離し、民間との競争にさらしたり、発注業務の一部を民間コンサルタントに任せて、内部技術者との競争状態を作り出している。

以上の3つの点についての改善策を打ち出すのが、公共発注改革の主眼となるべきである。

3-2 発注者業務における競争性の導入

経済システムの進歩にとって最も重要なのは競争である。競争がないところに進歩はないと言っても過言ではない。日本の公共発注者は制度的に競争を排除する傾向が強かったことが、様々な問題を引き起こしている。

競争がいかに大きな変化をもたらすかは、最近の電力会社を見れば歴然としている。電力会社は建設マネジメント改革に取り組み、1993年以降の5年間で約20%のコスト削減を達成したと言われている。このような取り組みの背景には、発電業務に対する新規参入が許され、「独立の電力供給者（IPP）」が、これまでには考えられなかった低価格での電力供給を始めたことによる。建設担当部局は、自分で建設する方がIPPよりも安いことを実証する必要に迫られたのである¹。

公共発注業務における競争の導入は、それほど難しいことではない。第一の方策は、公共発注部門の中のエンジニアリング部分を分離し、民間乃至は準公共組織（独立行政法人等）とすることである。イギリスでは、公共発注部門を分離し、それが他機関の発注、施工監理等の業務を受

注することを可能にしている²。フランスでも大胆な地方分権化に伴って、公共発注におけるコンサルティング業務を民間にも開放した。その結果、市町村は、国の部局による監理と民間コンサルタントによる監理とを比較して、有利な方に発注することが可能になっている。

第二の方策は、欧米諸国で用いられているCM方式を導入して、民間コンサルタントに発注業務の支援をさせることである。CM方式は工事の企画段階からコンストラクション・マネジャー（CMR）と呼ばれる専門家が、発注者の代理人として、設計、費用管理、工程管理などを運営していくシステムである。CMRを使うことによって、発注者サイドは設計や施工についての技術的な問題に頭を悩ませることが少なくなり、基本計画の策定や住民との折衝などの政治的な調整に専念できるようになる。

CM契約においては、CM企業は当該プロジェクトに関して区分経理をして、その内容をすべて発注者に見せるのが普通である（オープン・ブック方式と呼ばれている）。また、施工業者や専門工事業者との契約は施主が直接に締結するのが普通であり、そうでない場合にも、CM企業が施工業者等と取り交わす契約はすべて発注者に見せることになっている。したがって、発注者は設計や施工の費用についての詳細な情報を得ることができる。日本の現行システムでは、工事を受注したゼネコンの行動を発注者が知ることは不可能である。たとえば、ゼネコンが下請け企業とどのような契約をしているのかについての情報は、発注者はまったく得ることができない。このような現行のシステムと比較すると、CM方式の方が情報面でも発注者にとって有利である。

技術力のない発注者の支援のためにCM方式の導入が検討されている。しかし、こういった形でCM方式を運用すると良い成果が得られるかを検討することは容易ではなく、技術力のない発注者では、そういったことをうまく行えない可能性が高い。技術力の高い発注者が率先してCM方式を導入し、今までの直轄方式との比較検討を行う必要がある。

CM方式の導入のためには、それを担う者を育成する必要がある。建設コンサルタントにはCMを担うだけの施工能力がないと言われることが多い。しかし、CM方式の市場が広がれば、ゼネコンや発注機関からOBやスピンアウトの形で担い手が出てくると思われる。

第三の方策は、PFI（Private Finance Initiative）方式の活用である。この方式は、民間事業会社と契約を結んで、公共サービスの供給を委託するものである。英国では、刑務所の管理運営、道路の維持管理等について導入され、投資総額は2兆円を上回っている。わが国でも、このような方式を可能にする法案（「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法））が1999年7月23日に成立しており、活用が期待される。

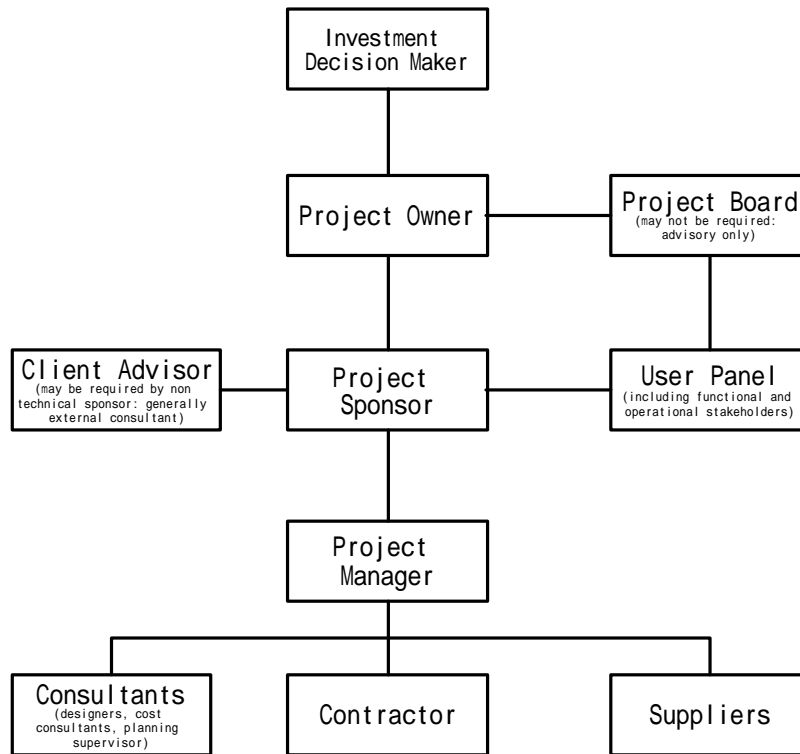
これまで公共部門が独占していた分野の一部について、PFI方式で民間事業会社に委託すると、公共直轄事業とパフォーマンスを比較することが可能になり、公共発注部門に事実上の競争が導入されることになる。

3-3 権限，責任，業務分担の明確化

日本の公共部門においては組織の長が形式的な権限と責任を負っているが、実質的な意思決定やマネジメントを行わない場合が多い。また、複数の人間から構成する委員会に権限と責任を持たせ、実質的な業務分担とは乖離するケースが多い。このような仕組みのもとでは、誰も責任をとらない無責任体制になってしまう可能性が大きい。また、実質的な仕事をする人間に権限と責任がない時には、その意思決定に歪みが出る可能性が大きい。

英国で1997年に公表された建設調達ガイダンス（Procurement Guidance）では以下の図のような役割分担を示している。

図 1 英国におけるプロジェクト組織図



出所：Government Construction Procurement Guidance, HM Treasury, U.K., 1997

この図の中の Investment Decision Maker は、発注部局内の特定の役職であり、公共投資プロジェクトを行うかどうかを決定する人あるいは委員会である。これに対して、Project Owner は特定の個人であり、Investment Decision Maker に対して、プロジェクトとその経費について責任を負う者である。Project Sponsor も特定の個人であり、Project Owner に対して、そのプロジェクトにおける顧客（発注官庁）の利益に関して責任を負う。Project Sponsor は発注者の代理人とも呼ばれる。

これらの3者については、Investment Decision Maker と Project Owner を一人に統合するか、Project Owner と Project Sponsor を一人に統合することは可能とされている。しかし、これらの3つをすべて一人に統合することはしてはならないとされている。

Project Manager も特定の個人であり、日々のプロジェクト管理を行い、Project Sponsor とプロジェクト・チームの供給者側とのインターフェイスとなる。この Project Manager がゼネコン、コンサルタント、資材納入業者等を率いてプロジェクトを遂行する。

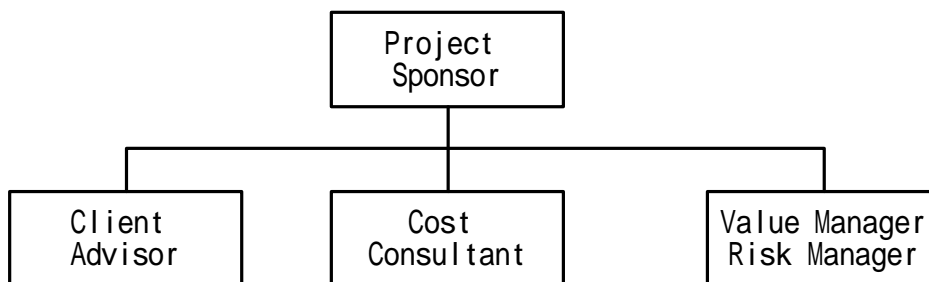
Project Manager は発注部局のインハウス技術者であることもあるが、外部のコンサルタント等でもありうる。どちらの技術者を用いるかは自動的に決めてはならないとしている。また、能力と支援システムが十分な場合には、Project Sponsor が Project Manager を兼ねることも可能とされている。

イギリスの仕組みが日本と大きく違うのは、Investment Decision Maker は特定の役職であるとされているが、その下に連なる Project Owner、Project Sponsor、Project Manager はいずれも特定の個人（named individual）とされていることである。『発注者責任懇談会中間とりまとめ』によると、日本の国直轄事業では Project Owner には地方部局、Project Sponsor には工事事務所、Project Manager には工事事務所課長レベルが対応するとなっていて、特定の個人が対応するという形にはなっていない。また、イギリスでは、Project Sponsor や Project Manager はプロジェクトの始め

から終わりまで継続して務めるのが通常であり，転勤による途中での交替は想定されていない。

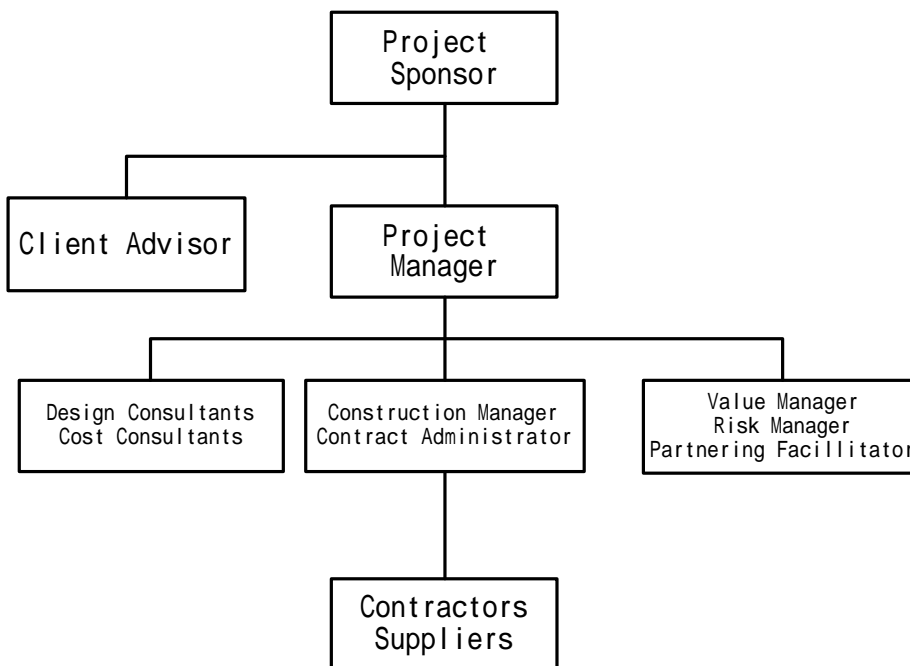
なお，図 1の組織図は，より詳細には，Project Manager 任命前と任命後に分けることができ，以下の図 2と図 3のようになる。Project Manager が任命されて工事がスタートする前の段階でも，コスト・コンサルタント，リスク・マネジャー等を雇って，プロジェクトを組み立てることになっている。また，Project Sponsor の技術的な能力が不十分なときには，適切なコンサルタントを雇用することが義務づけられている。日本のように，技術力のない発注担当者をゼネコンがカバーするといったことは想定されていない。

図 2 Project Manager 任命前のプロジェクト組織



出所：Government Construction Procurement Guidance, HM Treasury, U.K., 1997 .

図 3 Project Manager 任命後のプロジェクト組織



出所：Government Construction Procurement Guidance, HM Treasury, U.K., 1997 .

日本における発注者責任の議論では，発注者が顔のない組織であるという想定に立っているように見える。個人の権限と責任を明確にせずに，発注者のマネジメント能力や技術力を評価することは不可能であり，この面での対応が次のステップへの前提となる。

また，日本の場合には，ゼネコンの建設事務所長が幅広い役割を果たしていることが多く，実質的には Project Manager と同等の機能を果たしていることが多いのではないかとと思われる。そ

これを前提とした場合には、公共発注者は Project Sponsor としての役割をきちんと果たすことが出来る能力を持つことが最大の課題になる。英国のガイドラインでは、Project Sponsor が持つべき能力が規定されており、以下の表 2 のようになっている。この表で特徴的なのは、調達戦略、リスク・マネジメント、契約戦略、ライフサイクル・コストといった技術力というよりはマネジメント能力に関するものの実施能力が重視されていることである。日本でも発注担当者にどのような能力が必要かを詳細に検討し、ガイドラインを作る必要がある。

また、そのガイドラインが守られているかどうか、発注担当者の能力及びパフォーマンスが十分かどうかについての評価システムの構築が必要である。

表 2 英国における公共発注担当者の技術力ガイドライン

TECHNICAL ABILITY				
Subject	Investment Decision Maker, Project Owner		Project Sponsor	
	Understanding	Competence	Understanding	Competence
business case & investment appraisal		✓		✓
procurement strategies		✓		✓
risk management	✓			✓
writing a project brief	✓			✓
contract strategies	✓			✓
Specification	✓			✓
project execution plan	✓		✓	
construction process	✓		✓	
knowing the construction industry	✓		✓	
costing systems in industry	✓			
value for money	✓			✓
value management	✓		✓	
whole life costing	✓			✓
EC Directives	✓			✓
tenderer and tender evaluation	✓			✓
design - quality/ environmental issues	✓		✓	
energy management / environmental issues	✓		✓	
design - understanding the design process	✓		✓	
programming / project planning	✓		✓	
space management	✓		✓	
forms of contract - types	✓		✓	
- terms and conditions	✓			✓
CDM regulations/health and safety regulations		✓		✓
Claims	✓		✓	
project evaluation - pre-project	✓		✓	
- in-project	✓		✓	
- post-project		✓		✓
partnering (establishing better relationships)		✓		✓

出所：Government Construction Procurement Guidance, HM Treasury, U.K., 1997 .

3-4 コンサルタントの入札契約システム

発注担当者の能力を評価して、それが足りない場合には外部のコンサルタントを用いる必要がある。その際に必須なのは、中立的な立場で適切な支援を行いうるコンサルタントの受け皿を作ることと、コンサルタントへの発注自体について適切な入札契約システムを作ることである。

後者については、コンサルタントの活用が進んでいる欧米諸国の仕組みが参考になる。一例として、英国の例を見てみよう。

英国では入札希望者を評価して入札参加を許すショート・リストをまず作成する。その際の選定基準の例としてガイドラインにあげられているのが、以下の表 3 である。非常に簡単な表であるが、技術的能力の項に、リスク・マネジメントやパートナーリングの過去の実績があげられているのが注目される。また、この例で比重が高いのは、技術的適合性と同様なプロジェクトの経験であり、個別企業について過去の実績や雇用する技術者の能力についてのかなり詳細なデータを用いていることが推察される。

入札企業の選定のための企業評価は発注者内の 2 つのチームが独立に行い、それらの採点結果を比較して最終的な評価とするといったことが行われている。（「英国のプロジェクト執行体制調査報告」RCPE Note 第 6 号、建設省土木研究所建設マネジメント技術研究センター、1999 年。）

英国大蔵省内の Central Unit on Purchasing が 1989 年に提案したガイドライン（以下では、CUP ガイダンスと呼ぶ）によれば、コンサルタントの選択においては、6 者程度の候補者に絞り込んだ後、3 から 4 者を選んで、インタビューとプレゼンテーションを行うことが推奨されている。その際に、候補者は、以下のような詳細の情報を提供することが求められる。

- 同等のプロジェクトについての実績
- 官庁プロジェクトの経験
- プロジェクトの責任者になる者の名前、資格、実績
- 責任者以外の鍵となるスタッフの名前、資格、実績
- 利用可能な専門家
- 企業の財務情報
- 現在と将来の企業の受注状況
- 提案されたスタッフの業務量の予想

コンサルタントの選択については、プロポーザルやコンサルタントの技術力評価だけで決める方式も考えられる。日本のプロポーザル方式はこういった方式であると考えられる。英国でも、価格競争を持ち込まず、コンサルタント・フィーを一定の方式で自動的に決定するような方式が用いられたこともある。しかし、CUP ガイダンスでは、こういった方式はコンサルタント側の効率化インセンティブを阻害するので望ましくないとされている。もちろん、コンサルタントの仕事については品質が重要であるので、価格競争だけということは推奨されていない。1997 年の建設調達ガイドランスでは表 4 のような選定基準が例示されている。

表 3 英国におけるショートリスト選定基準の例

TABLE 1 - ILLUSTRATIVE EXAMPLE OF SELECTION MECHANISM						
Project title <i>A construction project</i>			Assessor(s) <i>Assessor A</i> <i>Assessor B</i>			
Organisation <i>Organisation A</i>			Overall Quality Threshold <i>50</i>			
PERSONAL POSITION						
Selection criteria		Quality Threshold (QT)		QT reached?		
<i>Bankruptcy, convictions, misconduct, taxes etc</i>		<i>Minimum standards of department</i>		<i>yes</i>		
ECONOMIC STANDING						
Selection criteria		Quality Threshold		QT reached?		
<i>Profit and loss for last 3 years</i>		<i>?</i>		<i>yes</i>		
<i>Public liability insurance</i>		<i>£?</i>		<i>yes</i>		
TECHNICAL CAPACITY (and for consultants, ABILITY)						
Selection criteria		Quality Threshold	QT reached	Criteria Weighting (A) %	Score awarded (B)	Weighted score (AxB)
<i>Technical suitability for project</i>		<i>?</i>	<i>yes</i>	<i>23</i>	<i>80</i>	<i>18.4</i>
<i>Past performance on risk management</i>		<i>?</i>	<i>yes</i>	<i>7</i>	<i>5</i>	<i>3.5</i>
<i>Past performance on partnering</i>		<i>?</i>	<i>yes</i>	<i>17</i>	<i>35</i>	<i>6.0</i>
<i>Resources relevant to project</i>		<i>?</i>	<i>yes</i>	<i>14</i>	<i>65</i>	<i>9.1</i>
<i>Specialist design experience relevant to project</i>		<i>?</i>	<i>yes</i>	<i>26</i>	<i>85</i>	<i>22.1</i>
<i>Quality assurance</i>		<i>?</i>	<i>yes</i>	<i>13</i>	<i>40</i>	<i>5.2</i>
Total weighting				<i>100</i>	<i>Total</i>	<i>64</i>
Is total score greater than Overall Quality Threshold?						<i>Yes</i>
Comments						
Signed by assessor(s) <i>Assessor A</i> <i>Assessor B</i>					Date <i>xx/xx/xx</i>	

出所 : Government Construction Procurement Guidance, HM Treasury, U.K., 1997 .

表 4 英国における落札者選定基準の例

TABLE 2 - ILLUSTRATIVE EXAMPLE OF AWARD MECHANISM												
Project title A construction project						Members of Tender Board						
Project quality weighting 60						Board member 1 Board member 2						
Project price weighting 40						Overall Quality Threshold 55						
QUALITY SCORES												
Quality criteria	Quality Threshold (individual)	Criteria weight %	Organisation A			Organisation B			Organisation C			
			QT reached	score	weighted score	QT reached	score	weighted score	QT reached	score	weighted score	
Innovative	N/A	9	yes	50	4.5	yes	40	3.6	yes	60	5.4	
Partnering	?	7	yes	40	2.8	yes	60	4.2	yes	75	5.3	
Risk management	?	11	yes	45	5.0	yes	30	3.3	yes	60	6.6	
Project organisation	?	5	yes	35	1.8	yes	70	3.5	yes	50	2.5	
Aesthetic character	Spec	5	yes	50	2.5	yes	85	4.3	yes	65	3.3	
Programme	?	12	yes	45	5.4	yes	50	6.0	yes	60	7.2	
Functionality	Spec	22	yes	65	14.3	yes	70	15.4	yes	90	19.8	
Qualifications	?	5	yes	60	3.0	yes	55	2.8	yes	95	4.8	
Approach to CDM	?	9	yes	80	7.2	yes	50	4.5	yes	90	8.1	
Maintainability	?	15	yes	60	9.0	yes	70	10.5	yes	70	10.5	
Totals		100				55.5				58.1		
Is overall quality threshold reached?					yes				yes			
PRICE SCORES												
Tender Price (£)				1,835,673			2,467,390			2,134,532		
Price score (mean £2,145,865)				64.5			35.0			50.5		
OVERALL SCORES												
Quality weighting x quality score				60% x 55.5 = 33.3			60% x 58.1 = 34.9			60% x 73.5 = 44.1		
Project price weighting x price score				40% x 64.5 = 25.8			40% x 35.0 = 14.0			40% x 50.5 = 20.2		
Overall score				59			49			64		
Order of tenderers				2			3			1		
Comments												
Signed by members of Tender Board								Date				
Board member 1								XX/XX/XX				
Board member 2												

出所 : Government Construction Procurement Guidance, HM Treasury, U.K., 1997 .

落札者の選定において品質と価格をどの程度の比重にするかは難しい問題である。建設調達ガイドランスでは、表 5 のような数値が示唆されているが、どのような数値にするかは個々の発注官庁に任されている。この表では、コンサルタントについての品質の比重が高く、繰り返し行われるようなスタンダードなプロジェクトを除いては、価格の比重が半分以下になっていることが注目される。

表 5 英国の落札者選定基準における品質・価格比の例

Type of Project	Indicative quality/price ratio	
	for consultants	for contractors
Feasibility studies	80/20 to 91/10	not applicable
Innovative projects	70/30 to 85/15	20/80 to 40/60
Complex projects	60/40 to 80/20	15/85 to 35/65
Straight forward projects	30/70 to 60/40	10/90 to 25/75
Repeat projects	10/90 to 30/70	5/95 to 10/90

なお、入札企業の選定基準と、落札者の選定基準は入札者の募集を始める前に決定するものとされている。入札企業の名前を見てから選定基準を決めると、様々な操作が行われる懸念があるからであろう。

3-5 透明性の向上

公共発注者についていかに精緻なガイドラインを作っても、その精神が活かされて、「良いものを安く」という調達ができる保証はない。特に、公共発注者には政治からの圧力がつきものであり、発注担当者個人の良心にゆだねては解決がつかないものが多い。究極的には、民主主義のもとでは、政治の問題は選挙民が政治を通して解決するほかない。したがって、選挙民の審判が有効に機能するようにするのが最大の課題になる。そのためにまず行わなければならないのが透明性の向上である。公共工事の発注プロセスにおいて何が行われているかが選挙民の前に明らかになっていなければ、選挙民は適切な判断ができない。徹底的な透明性が必要である。

何をどのタイミングで公開すべきかについては、詳細な検討が必要であるが、それを発注官庁任せにしては十分な透明性が確保できない。情報公開法や情報公開条例ができて、どのような情報を集め、保管しておくかということについての官僚組織の裁量権は大きい。情報公開を進めるための仕組み作りに関してもオープンな議論が必要である。

4 公共工事における競争性と政治の歪み：地元中小業者保護

競争がなければ価格は安くなり品質も向上しない。すでに述べたように、日本の公共工事の最大の問題は競争が有効に機能していないことである。談合がどの程度蔓延しているのか、入札制度改革の後にどの程度減少しているのかを客観的に検証することはもとより不可能であるが、競争性が高まったという証拠は見られない。また、最近の公正取引委員会による摘発事例を見ると、入札談合は建設工事だけでなく、測量、地質調査、建設コンサルティング、ゴミ焼却施設、アルミサッシ、水道メータにまで及んでいる。

入札談合が蔓延する背景には、公共発注者が談合阻止の努力をしなかったり、談合を助長するような行動をしたりしていることがある。その最たるものは、地域要件等による地元業者保護やランク制による市場分割と日本型JV制度である。

4-1 地域要件等による地元業者保護

日本の地方自治体の発注では、その地域の地元企業を優先的に指名することが多い。最近では、地域内に本社があることを指名の条件とするケースが非常に多い。公正取引委員会の調査³によると、地方公共団体の約9割が、「地元企業優先発注」（公共工事等を当該地方公共団体内の企業に優先して発注すること等）又は「地元産品優先使用」（事業の実施に必要な資材及び物品について当該地方公共団体の地域内で生産、加工、販売される、いわゆる地元産品を優先的に使用すること）の方針をもっている。

公共工事における地元企業優先の内容は、

地域内業者を優先して指名する、

地元企業とJV（ジョイント・ベンチャー）を組むことを一般競争入札の参加資格としたり、指名基準とする、

下請業者として地元企業を使用するように文書等で要請する、
といったことである。

公正取引委員会が指摘しているように⁴、入札の参加資格を地元企業に限ったり、受注業者に対して地元企業を下請として使用することを義務づけたりする場合には、

入札参加者の範囲を狭くすることによって競争の働く余地が狭くなり、結果として落札価格が高くなる、

地元以外の業者との競争がないので、入札談合等が容易になる、
といった弊害をもたらす。また、

JVの結成を強制することは、事業者間で結成のための話し合いが行われることを通じて入札談合を誘発しやすくなる。

こういった地元業者保護政策は地方自治体で顕著であるが、国の発注においても行われている。地方自治体や政治家から地元企業優先の依頼が来ることが多いからである。

地元企業への優先発注は工事の分割発注と組み合わせられていることが多い。ほとんどの公共発注者はランク制を採用している。ランク制のもとでは、建設業者はその規模や技術力に応じてランク付け（格付け）されており、ランクに応じて受注できる工事金額が決まっている⁵。ランク付けは、経営事項審査によって行われるが、企業規模が大きいほどランクが高くなる傾向が強い。

日本のランク制では、下のランクの企業が上のランクの工事に参加できないだけでなく、上のランクの企業が下のランクの工事に参加することもできない⁶。したがって、技術的に簡単な工事であっても金額が大きいものについては、ランクの低い中小建設業者は入札できないし、ランクの高い大手建設業者は、金額が小さい工事については入札できない。このように、ランク制は、企業規模に応じた棲み分けを強制し、競争を制限する効果を持っている。

地元中小企業に受注させたいときには、工事を小さく分割して発注するといったことをする事が多い。たとえば、5億円の道路工事であればBランク以上の企業しか受注できない場合でも、これを10分割して、5,000万円の工事にすると、Dランクの企業が受注することができる。工事を細かく分割すればするほど、資材の一括注文や建設機械の有効利用ができなくなるから、費用は高くなる。工事の予定価格（最高制限価格）の積算においても、小規模工事ほど一般管理費の比率が高くなるので、その分だけ割高になる。さらに、分割発注は、分割された工事毎に受注を分け合うといった入札談合を誘発しやすくする。

地元業者優先発注及び分割発注の弊害の極端な例が、「上請け・丸投げ」の問題である。「上請け」とは、中小建設会社が元請受注した公共工事を大手が下請けすることを指し、「丸投げ」は工事の一部ではなく、全部を下請に出すことである。道路舗装業ではこの問題が著しく、大手

企業の受注額のうち4割以上が「元官庁」（元の発注者は官庁であるが、大手企業が他の企業から下請しているケース）になっている。道路舗装は分割発注が容易であるので、この問題が目立っているが、他の分野でも上請け・丸投げの問題は発生している。小選挙区制に移行してから、地元業者優先の政治圧力が強くなり、事態は悪化しているという観察をする業界関係者が多い。

4-2 解決策はあるのか？

地元業者優先政策には上で述べたような弊害があるが、日本では（特に、自治体関係者や地元企業には）地元業者優先が当然であると考える人が多い。ところが、欧米諸国では、このような地元企業優先政策に対して、国が規制をかけている。たとえば、ドイツでは地元企業を優遇することは全面的に禁止されている。その他の国でも、最低限、国の補助が出ている建設工事については地元業者優遇が禁止されている。日本でも地元企業優先政策について早急に対策を講じる必要がある。

地方政治がうまく機能していれば、地元企業優先政策は採用されないはずである。例外的なケースを除けば、建設業者は住民の過半数ではない。したがって、地元企業保護によって建設コストが上昇し、納税者の負担が重くなるといったことは、住民が許さないはずである。ところが、日本の地方政治においては、一部の建設業者の利益が重視されて一般納税者の利益が無視される傾向にある。この理由の一つは、住民の政治参加が不十分なことであるが、もう一つの理由は、公共事業について、国からの補助金（交付税交付金の算定における実質的な補助も含む）が大きいことである。したがって、住民自身の税負担に跳ね返ってくる部分が小さく、住民のコスト意識が育まれていない。

また、他地域が地元業者を優遇している現状では、自地域だけがそれを撤廃することは政治力学として困難である。したがって、地方自治体が自主的に地元業者優遇策を廃止することは期待薄である。しかし、すべての自治体が同時に地元業者優遇を撤廃すれば、ほとんどすべての自治体にとって利益になる。この構造は国際間の保護貿易の問題と同じである。国際間の貿易については、大恐慌の時の失敗が認識され、その反省に立ってGATT及びその継承者であるWTOが設立された。これらの国際機関を中心として、国際的な強調によって自由貿易の推進（及び保護貿易の阻止）が行われてきた。第二次大戦後の日本経済の発展が可能になったのは、曲がりなりにも自由貿易が維持されてきたからである。

国内においてもこのような動きが必要であるが、その中心にならなければならないのは国である。国内版WTOの機能を果たす組織が必要である。現状では、このような動きをしているのは、独占禁止政策を司る公正取引委員会だけであるが、もっと広い範囲での強力な推進が必要である。特に、国からの補助が出ている事業については地元業者優遇を禁止する制度を早急に作る必要がある。

長期的には、地方政治の在り方が変わらなければ根本的な解決策にはならない。地方政治において一部の建設業者の利益が重視されて一般納税者の利益が無視されるという構造が変わらなければ、どんな対策をとっても、手を変え品を変え、様々な利益誘導が発生し続ける。

地方政治の改革には選挙民の意識改革が必要であり、一朝一夕には困難である。しかし、アメリカでは、利益団体に対する利権配分を重視する旧来型の政治手法が急速に廃れつつあり、一般住民に対して、良質のサービスをいかに低コストで供給するかを競う新しいスタイルの首長が増加しつつある。わが国でもこのような変化は意外に早く起きるかもしれない。このような変化を促進するためには、行政における公開性を徹底し、一般住民が行政の効率性を判断できるようにすることが必要である。特に、公共工事においては、発注における公開性を徹底し、インターネット等の一般住民が容易に低コストでアクセスできる媒体を用いて発注経過と落札結果を公表する必要がある。また、現状では国からの補助が大きいので、地方自治体は、コスト削減よりは、補助金獲得の方に熱心になってしまい、これが様々な弊害を生んでいる。したがって、国からの補助を廃止あるいは縮小し、地方自治体が強いコスト削減インセンティブを持つようにしていくことが必要である。

5 おわりに

本稿では、発注者組織の改革と地元業者保護の問題に絞って、公共工事の発注システムを検討した。この2つの問題は解決が容易でないが、日本の公共工事改革の核心であり、これらが解決しない限り、本質的な改善は見られないであろう。

発注者組織の改革については、発注者業務において競争を導入すること、発注担当者の権限、責任、業務分担を明確化し、それぞれの役割に必要な能力の基準を作ること、コンサルタントの入札契約システムを改善すること、公共発注における公開性・透明性を向上させることが重要である。

発注業務における競争の導入のためには、以下の3つの方策がある。

公共発注部門の中のエンジニアリング部分を分離し、民間乃至は準公共組織(独立行政法人等)とし、他の公共機関の発注業務を競争的に受託できるようにする。

欧米諸国で用いられているCM方式を導入して、民間コンサルタントに発注業務の支援をさせる。

PFI(Private Finance Initiative)方式を活用し、民間事業会社と契約を結んで、公共サービスの供給を委託する。

発注担当者の権限、責任、業務分担の明確化に関しては、以下の5つが重要である。

個人の権限と責任を明確にする。

調達戦略、リスク・マネジメント、契約戦略、ライフサイクル・コストといったマネジメント能力を重視する。

公共発注者はイギリスの仕組みでのProject Sponsorとしての役割をきちんと果たすことができる能力を持つようにする。

Project Sponsorとしての発注担当者にどのような能力が必要かを詳細に検討し、ガイドラインを作る。また、そのガイドラインが守られているかどうか、発注担当者の能力及びパフォーマンスが十分かどうかの評価システムを構築する。

発注担当者に経営力・技術力が足りない場合にはコンサルタントを使うことを義務づける。

コンサルタントの入札契約システムについては、

入札参加業者選定及び落札業者選定の基準を事前に作成する。

入札参加業者を決める際には、プロジェクトに配置される技術者の氏名、マネジメント能力、技術的能力、過去の実績等を提出させ、事前に作成した基準に基づいて、それら进行评估する。2チームの評価者に独立に評価させ、それらを比較するといったことも考えられる。

落札業者の選定の際には、品質と価格の両方を考慮するようにする。

といったことがあげられる。

透明性の確保については、何をどのタイミングで公開すべきかについての詳細な検討をオープンな場で行うことが必要である。

地元業者保護の問題については、

国内版の自由貿易推進を国が担う。

少なくとも、国からの補助が出ている事業については地元企業優先政策を禁止する。

公共発注に関する透明性を高め、住民が適切な判断をできるようにする。

国からの補助金を廃止あるいは縮小し、地方自治体がコスト削減インセンティブを持つようにする。

といったことが求められる。

参考文献

金本良嗣編『日本の建設産業』日本経済新聞社，(1999)。

発注者責任研究懇談会『中間とりまとめ』社団法人全日本建設技術協会，(1999)。

「英国のプロジェクト執行体制調査報告」RCPE Note 第6号，建設省土木研究所建設マネジメント技術研究センター，1999年。

公正取引委員会「競争政策の観点からみた地方公共団体による規制・入札等について」1999年6月28日。

公正取引委員会「第7回公共入札に関する公正取引委員会との連絡担当官会議の開催について」1999年9月30日。

Government Construction Procurement Guidance, HM Treasury, U.K., 1997。

The Selection and Appointment of Works Consultants, *CUP Guidance* No.13, Central Unit on Purchasing, HM Treasury, U.K., 1989.

注

- ¹ 『日本の建設産業』（金本良嗣編，日本経済新聞社，1999年）の「コラム 東京電力の対応」（三輪芳朗）を参照．
- ² たとえば，Property Advisers to the Civil Estate は以下のような Project Sponsor のサービスも提供している．
”PACE can provide specialists skilled in all aspects of project management to act as project sponsor or work alongside your own project sponsor to assist in the management and direction of consultant resources.” 出典：PACE Homepage (<http://www.property.gov.uk/>) ．
- ³ 「競争政策の観点からみた地方公共団体による規制・入札等について」を参照．
- ⁴ 前注の文書，及び「第7回公共入札に関する公正取引委員会との連絡担当官会議の開催について」を参照．これらの文書は公正取引委員会のホームページにも掲載されている．
- ⁵ たとえば，建設省の直轄工事（一般土木および建築，97年度）では，Aランクは6億円以上，Bランクは2億5千万円以上6億円未満，Cランクは6千万円以上2億5千万円未満，Dランクは2千万円以上6千万円未満，Eランクは2千万円未満となっている．
- ⁶ 一つ下のランクには参加できるが二つ以上下のランクの工事には参加できないといった形になっていることが多い．