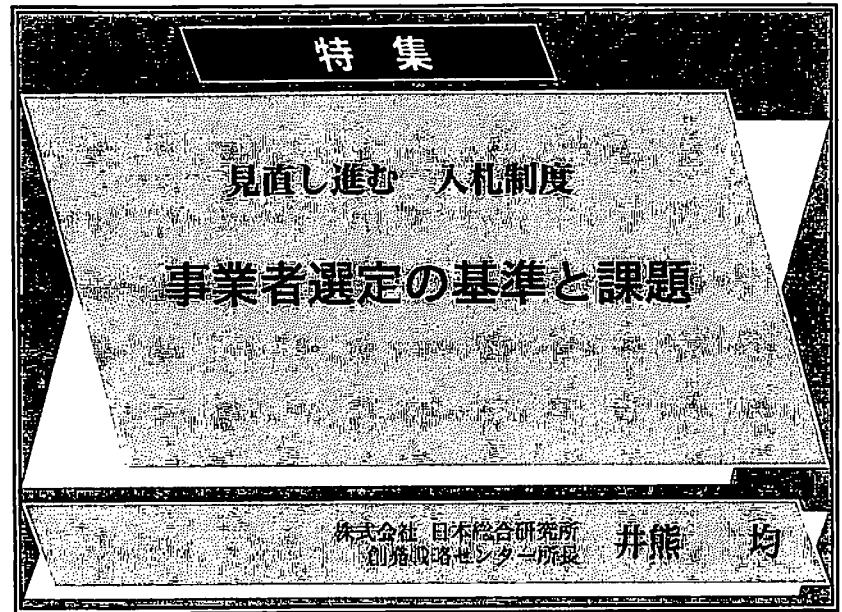


▼見直し進む 入札制度

▼二 仕様発注から性能発注へ△

公共調達を中心となつて入札は、求める製品やサービスの仕様を公共団体が細かに決め、これを最も安い価格で提供する事業者を選ぶための手続きである。この方法で地域住民の期待に応え得るためには、公共団体の提示する仕様が質とコストのバランスを最大にするために理想的なものであることが必要だ。入札によって、いかにコストの安い民間事業者を選んでも、仕様の質が十分であれば、「安かろう悪かろう」の調達となつてしまふし、過剰ならいかに見た目の価格が安くても効率的な調達を実現できたとはいえない。実際に病院、事務所等の施設の価格を公共施設と民間施設で比べると、何割もの差があることから、公共調達の仕様は過剰であった可能性が高い。

公共団体の仕様が過剰になるのは、施設の仕様を安全サイドで考える傾向があるからだ。公共施設では設計、建設、運営、維持管理を行う事業者が分断されている。



▼一 住民ニーズに応え得る公共調達を△

一部の公共団体での不公正な手続が明るみになったこともあり、公共調達への関心が高まっている。これを受けて、厳正な入札を指向する公共団体が増えている。しかしながら、単に、公共団体が不公正な手続を排し、入札を厳格化するだけで地域住民の期待に応え得る公共調達が実現できるのだろうか。

筆者は、公共団体の調達の枠組み作りや、実施の支援に関わる機会が多いが、単に既存制度の厳格な施行だけで地域住民が求める公共調達を実現することはできないと考えている。公共団体職員が公共調達の目的を、公正な調達手続きの実現、と捉えているとしたら、何よりも、公共調達の目的そのものから考え直すことが必要である。何故なら、公共団体であろうと、民間企業であろうと、調達目的は、より低いコストでより高い質の製品なりサービスなりを取得することにあるからだ。公共団体であれば、こうした調達を通じて、地域住民に対して、より良いサービスをより少ない負担で提供することが本旨でなくてはならない。調達手続きが厳正であることは、それを実現するための条件の一つに過ぎない。公正な調

その結果、例えば、設計者は誰が建設、運営、維持管理を担つても間違いない設計を行おうとする。理屈の上では、公共団体自らが、ライフサイクルを通して無駄のない仕様を作り、かつ責任をもって施設を運営、維持管理しているともいえるが、厳しい言い方をすれば、実際には、公共団体にはライフサイクル全般にわたって施設を管理する財務構造も責任構造もない。施設の仕様について学識経験者やコンサルタントのアドバイスを受けることもあるが、彼等は間違いない仕様等を提言する傾向が強く、運営上のリスクを冒してまで効率的な仕様を提言することは稀なはずだ。これに対して、民間事業者は自らが施設の運営維持管理の責任を持ち、できるだけ効率的な仕様を設定しようとするので公共団体の施設に比べて無駄が少なくなる。

以上のことは、公共調達が公共団体に対する過剰な期待の上に成り立っていることを意味している。現状の公共団体にギリギリの質とコストのバランスを迫及する構造がないにもかかわらず、既存の公共調達の仕組みに拘泥することは、公共団体に実現性の乏しい管理を期待していることになる。

施設の整備等に関わる公共団体の能力の相対的な低下がこうした状況に拍車をかける。公共調達では、施設の

仕様等は公共団体が決め、民間事業者はそれにしたがって工事等を行うだけなので、民間側から、より効率的あるいは質の高い仕様等を提案する機会がない。昨今、施設の設計面については公共団体より民間事業者の方が高い能力を持っているにもかかわらず、廃棄物処理施設のような機械設備、あるいはIT (Information Technology) のように公共団体の能力が民間事業者のはるか後塵を拝する資産では、旧来の入札の仕組みを適用することでより大きな弊害が生じている。機械設備やITでは資産を納入した事業者にも後も随意契約で割高な維持管理を委託せざるを得ない羽目になっている。技術力が高るかにか上の民間事業者にいいようにされているわけだ。

施設等を作る場合、誰が仕様を決めるかは、発注者であるか受託者であるか、によるのではなく、誰が最も高い技術なりノウハウなりを持っているか、によるべきである。それが、最も効率的で質の高い施設等の整備につながるからだ。そう考えると、三、四年で職場が変わるジェネラリスト人事を続けた結果、専門性が低下した公共団体が仕様の作成を担うべき施設等はむしろ例外なはずだ。

仕様を民間事業者に任せると公共施設等の品質が管理できなくなる、という指摘がよくある。この指摘は二つ

が詳細な仕様の責任を負って製品やサービスを提案してくる。何とも、素晴らしいマーケットメカニズムである。このように利用者が詳細な仕様には立ち入らず、自らが求める性能等を示して製品やサービスを調達する方法を性能発注、従来の公共事業のように利用者が詳細な仕様を規定する方法を仕様発注という。一部の施設等を除けば、十分な技術レベルを持っていない公共団体が世間的にも例外的な仕様発注に固執する理由は見当たらない。

▼三 総合評価の成果と課題 ▲

仕様発注から性能発注への転換により、PFI事業でも検討の対象となっているVNM (Value for Money) の構成が変化する。VNMとは投入された費用が最も効率的に利用されることを意味しているので、概念的に次の式で表すことができる。

$$VNM = (\text{質}) / (\text{投入費用})$$

仕様発注では施設等の質を最も大きく左右する設計は公共側が作成するため、分母の質の殆どは公共側が担っていることになる。民間事業者に求められるのは、公共側が作成した設計図どおりに施設等を建設する能力であ

の点で間違っている。一つ目は、そもそも高い技術力を維持できる構造がないのだから、仮に詳細な仕様を作成して品質を維持できていると思ったところで幻想でしかない、ということだ。

二つ目は、公共調達の常識が世の中の常識ではない、ということだ。世の様々な調達行為の中で、詳細な仕様を決めることによって品質を維持しようとしているケースはむしろ稀である。日常生活で様々な製品やサービスを買うのも調達行為の一種だが、そこで公共事業のような仕様を策定することはない。にもかかわらず、我々は世界でトップクラスの品質の電気製品や自動車を買うことができる。民間企業は製品を作る過程で膨大な数の部品や機器を調達するが、ここでも、詳細な設計図を提示することは必ずしも一般的ではない。部品や設備の納入事業者の能力が高ければ詳細な部分は彼らに任せる。むしろ、詳細部分を任せられないような事業者には発注しない。

一般生活や企業活動で詳細な仕様を作成せずに高い品質の製品やサービスを調達できるのは、優れたマーケットが存在しているからである。購入者は製品の詳細な仕様には立ち入らず、利用者としてのニーズを自らの知識をベースに要求を提示すれば、マーケットにいる事業者

一方、性能発注では、分母の質を左右する仕様は官民の役割分担によつて構成される。公共側が示す基本的な仕様 (性能要求、要求水準) を作成し、民間事業者がこれを実際の設計や仕様に反映するからだ。

したがって、仕様発注から性能発注への移行に伴い、民間事業者の選定方法や選定基準も変更していかなくてはならない。仕様発注で求められるのは、公共側が示した詳細仕様に沿って施設等をより安く建設する能力であるから、価格、資格、実績、などにより民間事業者を評価すればよい。これに対して性能発注では公共側が示す基本仕様にしたがって詳細仕様を決めるので、詳細仕様のアウトラインやその実現方法などを評価の対象に加える必要がある。また、「安かろう悪かろう」にならないために、価格が低くても不十分な提案を行った事業者が業務を受託できない構造を作ること必要だ。

近年PFI事業等で普及しつつある総合評価方式は以上のような観点からその必要性を論じることができる。以下では、総合評価方式の導入上の課題とこれに代わる新たな事業者選定の方法について述べることにする。

PFI事業における民間事業者の選定方式を見ると、六割程度が総合評価方式一般競争入札を採用しており、

残りが公募型プロポーザルとなっている。公募型プロポーザルとは一般競争入札と同じ様に公募を行って民間事業者を選定するものの、制度的には随意契約とすることが入札制度の硬直性から逃れようとする試みである。したがって、その過程においては入札と同様の事業者選定の手続きがあり、PFI事業では総合評価が採用されるケースが一般的である。したがって、入札制度に則るか否かの違いはあるものの、PFIについては殆ど事業において総合評価が採用されると考えていい。しかしながら、PFI事業は法律制定から六年が経った現在でも年間の実施件数は数十件、投資額で見ても二、三千億円と、公共投資全体の一、二%を占めるに過ぎない。PFIに準じた設計、建設、運営の一体発注や既存施設のアウトソーシングでも総合評価が採用されることは多いが、それでも公共事業全体の中で占める割合はわずかである。むしろ、昨今、構造改革の中で注力されているのは、価格一辺倒の競争入札の強化である。こうした傾向は効率的な調達を実現するためのマーケットづくり、という観点で問題である。

総合評価方式の普及を妨げている一つの理由として手続き上の負担を上げることができる。

総合評価では価格以外の要素を評価することの説明性

かしながら、総合評価が価格以外の要素も含めて民間事業者を評価するためのベストの方法という訳ではない。調達力が市場での競争に大きな影響を及ぼすことから、民間事業者は質の良い製品やサービスをできる限り低廉なコストで調達するために大きな努力を払っている。しかしながら、民間企業において総合評価は一般的な手法ではない。民間企業で調達を経験したことのある人ならば、予め設定した評価方法にしたがって採点することがベストの結果を生むとは思わないだろう。調達に際して必要な事項を一度に評価することにより、重点事項が埋没する想定外の事業者を選定してしまう、などを恐れるからだ。

▼四 新しい調達の考え方▲

民間企業でも、納入事業者を評価する段階で、価格とそれ以外の要素を並行的に評価することはあるが、事業者選定の基本は予算先行、質重視である。つまり、まずは事業なりプロジェクトで十分な利益を上げるために各調達項目の目標価格を設定した上で、それを満たす限りにおいて質の高い事業者を選ぶ、という考え方である。このように、価格とそれ以外の要素を分離して検討した

を確保するために、公募時における選定基準の公開、有識者による審査委員会の組成・運営、民間事業者からの提案書の分析、非価格要素の評価、価格要素を含めた総合評価、などを行わなくてはならない。価格入札に比べるとはるかに多くの手間を要する。

ただし、こうした手続きを簡素化する方法はある。まず、現状の審査委員会に依存しすぎた体制の是正を図るべきだ。総合評価に関する地方自治法上の求めは、有識者による総合評価の実施方法の妥当性の確認であって委員会の組成ではない。委員会を組成すると、委員の選定、委員会の運営、スケジュール調整、意見調整等に多大な手間がかかる。また、民間事業者の選定は本来自治体が責任をもって実施すべきであって、委員会に依存し過ぎた昨今の体制は地域経営上の責任という観点からも課題がある。さらに、今後、総合評価が普及していった場合、日本中の案件に対応するだけの委員がいるようには思えない。結果として、選定の質の低下を招く可能性がある。総合評価については、有識者の意見を聞くという法の趣旨は尊重するものの、自治体の主体を強めていくべきなのだ。

総合評価は価格一辺倒だった事業者選定に価格以外の要素を導入したという意味では大きな成果を残した。し

方が、結果として、質とコストのバランスのとれた調達ができる。価格とそれ以外の要素を同時に評価すると、事業者評価の焦点がボケ、特徴のない事業者を選ぶことになってしまう可能性が少なくない。価格と質のどっちつかずの特徴のない製品を生み出すことが厳しい競争市場で淘汰されることにつながる民間企業には安易に取れない選択だ。

民間企業であろうと、公共団体であろうと調達の改革は経営上の一大事である。まして、製品やサービスの生産能力を内包しない公共団体であればなおさらである。その上で、これまで調達に関しては民間企業の方が高い成果を残しているのであれば、公共団体は民間企業の調達方法に学ぶ姿勢を持つべきである。公共調達に関わる全ての制度もその観点から見直されなくてははいけない。全ての制度は国民に良質な生活環境を提供するためにあるのだ。

民間企業の調達方法からは三つの重要なポイントを学ぶことができる。

一つ目は、予算の性格である。これまでの公共事業の予算は一般的な市場価格等をベースに、対象となる施設等を整備するための十分条件として設定された。したがって、予算は市場におけるベストプライスに比べて高め

- という姿勢が大いに欠如している。公共事業から最も多くの業務を受託した建設業の国際競争力が低位に甘んじているのも、こうした構造と無縁ではない。
- 以上から、今後公共団体の調達を改善していくためには、例えば、以下の点を踏まえた選定の仕組みが考えられる。
- ① 財政目標を踏まえた目標価格を予定価格とする
 - ② 予定価格を開示して民間事業者から条件付の提示を受ける
 - ③ 前記条件を前提として予定価格以内で応募できる民間事業者から提案を受ける
 - ④ 公共団体として最も重視する価格以外の条件で民間事業者を絞り込む
 - ⑤ 前項以外の条件を総合的に評価する。
- 既存の入札制度とは相容れない条件も含まれるが、各々の公共団体が自らの能力を的確に判断し、マーケットの価値を認めるのならば、公共団体によって調達の手法は変わってしかるべきだ。そうすることによって初めて、地域住民のメリットに立った公共調達が実現される。旧来の制度や幻想に囚われず、地域責任に根ざした主体的な調達改革が進むことを期待したい。

にならざるを得ない。理屈では、ここで競争が働きベストプライスに近づくことになるのだが、落札率が九〇%を超えている現状はこうした仮説が幻想に終わっていることを示している。それに、調達という経営上の重要な支出項目が競争の結果という他律的な要素で決まることは経営上好ましくない。

民間の調達では、それが達成されれば、事業、プロジェクトひいては経営面での好成績につながる目標性の高い予算が設定される。したがって、一回目の見積では予算を達成できない事態は常識的に起こる。そこから、発注者と納入事業者の交渉を経て、最終的な製品等の価格と仕様が決まる。目標価格を基準とした調達の仕組みは、最終的な価格が他律的に決まる公共団体の仕組みより組織としての財政目標を浸透させるのに優れている。

二つ目は、発注者と受託者の協議や交渉を前提としていることである。前述したように発注者が提示する予算がチャレンジングなものであればあるほど、発注者と納入事業者の間の交渉が不可欠となる。こうした交渉では単に納入側が発注者の条件を受けいられるかを検討するだけでなく、発注者側も納入側の要求を受けて仕様の簡素化の可能性などを検討する。これが当面の価格を下げるだけでなく、中期的に効率的な仕様、生産方法の開

発などにつながっていく。

これに対して公共調達では原則として公共側が設定した条件を変更することはできない。先に示した公募プロポーザルでさえ、民間との交渉余地は限定的と考えるのが一般的である。そこには、官側が設定した条件は原則変更しないとする無謬主義的な考え方があり、民間企業のように調達過程で効率的な仕様やアイデアが生まれるクリエイティブな環境は殆どない。

三つ目は、納入事業者との共存共栄構造があることだ。納入事業者に対する民間事業者の要請は厳しい。しかしながら、民間事業者は調達に関わるメリットを一方的に吸い上げることはない。納入事業者が疲弊してしまうようでは中長期的に見て発注者側にもメリットはないからだ。民間事業者の調達は納入事業者とともに成長できることを前提としている。その成果は、自動車の部品メーカーなどが国際的な競争力をつけていることでもうかがえる。

一方、公共団体の調達では民間事業者は常に一過性の競争を強いられる。事業者の能力を評価して参加企業数を絞ったり、事業者との意見交換を通じて仕様を改善する、という姿勢は民間の調達に比べると極めて希薄だ。既存の公共調達の仕組みはマーケットの価値を尊重する

近刊情報

井熊均著『実践的事業者評価による自治体の調達革命—PFI、指定管理者制度、アウトソーシングで成功するために』が弊社より九月中に発刊されます。

談合と癒着から強調と成長へと、自治体と事業者の関係を変化させ、地域を発展させる事業者選定・調達方式について解説したものです。

