

道路事業に資する 調達改革を

（株）日本総合研究所 創発戦略センター所長 井熊 均

道路公団は平成17年から民間企業として船出する。これまでも増して効率性とサービスの両立に向けた努力を積み重ねていかなくてはならない。一般道路の発注主体である国や自治体についても、構造改革の方向性がより明確になったなか、効率的で質の高い経営が求められているのだから、置かれた立場に大差はないと思うべきだ。

調達改革を進めよ

そこで重要になるのが調達改革だ。調達改革とは経営改革の根幹であるからだ。近年、日本で最も成功を取めた経営者と言えば、日産自動車のカルロス・ゴーン氏を挙げる人が多いだろうが、同氏は日産リバイバルプランから始まる何度かの改革の中で、常に調達改革の目標を掲げた。民間企業が経営改革を図る場合、調達改革をテーマに掲げないことはない、と言ってもいい。

公共団体も入札の厳格化など、公共団体なりの調達改革に動んでいる。しかしながら、公共団体で行われている調達改革と民間企業の調達改革は同じものではない。以下に、民間企業と公共団体の調達に関わる主な相違点を指摘する。

民間調達と公共調達の違い

1つ目は、公共団体の調達は財務面での目標性が低いことだ。入札の予定価格は公共団体が施設の仕様などに基づき、原価を積み上げることによって設定されてきた。こうした手法

によって得られるコストは「これなら対象とする施設などを整備することができる」という財務的な十分条件である。財務的な成果は競争によって、いかに予定価格より低い価格で調達できるか、によって評価される。つまり、公共団体の調達における財務的な成果は応札者の競争という他律的な条件によって決まる。ある意味で成り行きともいえる。これで責任をもって、財務目標を掲げることができるのであろうか。

民間企業の調達にも予算はあるが、その位置づけは財務上の十分条件ではなく、プロジェクトや組織の財務的な目標を達成するための目標コストである。厳しい財務目標を掲げつつ、できるだけ質の良い製品やサービスを調達しようとするのが民間企業の調達である。納入業者から見積をとって、予算に収まらないような事態は当たり前のように発生する。というより、見積を取るたびに予算に収まるようでは、見積の甘さを指摘されてしかるべきである。

ここから納入事業者と膝を突き合わせて、いかにコストを下げ、質を上げるか、が民間

企業の調達担当者の腕の見せ所なのだ。これに対して、公共団体では民間企業から提示された価格が予定価格に収まらず、入札不調になることは大問題、という認識が強い。

2つ目は、発注者と受注側のパートナーシップが希薄であることだ。民間企業の調達改革では、調達の対象とする企業の数を経ることに珍しくない。1つの企業が受託する額を上げた方が生産コストが下がるし、製品やサービスの改善が期待できるからだ。これに対して公共団体の入札では、常に応募する企業の数にこだわる。

つまり、5社が参加する入札より10社が参加する入札の方が上手いといったと思われる傾向が強い。公共団体が、こうした思考を持つのは理由がある。

まずは、参加企業の数が多い方が、落札額が下がると思い込んでいることだ。確かに、一過性の競争では、5社より10社の方が安い価格が提示される確率が高いかもしれない。しかし、失注する確率が高くなれば、それに伴うコストは、どこかで吸収されなくてはならないから、中期的にはコストがアップする可能性がある。

次に言えるのは、価格だけの競争を強いてきたことだ。公共団体の入札制度は公共側が詳細な仕様を示し、民間企業はそれを実現するための価格だけを提示する、価格入札を前提としてきた。価格入札では、価格の比較だけで民間事業者を比較することができるから、応募者数が多くなっても、事業者を選ぶ手間は大きく増えない。

しかしながら、事業者を価格以外の要素も含め、さまざまな観点で評価しようとするれば、応募者の数には上限がある。

そして、何よりも公共団体が民間企業をいわゆる「業者」扱いしてきたことだ。民間事業者をパートナーと捉えている公共団体は少ない。そこには、お上のためなら民間事業者は必死になって過酷な競争するのは当然、という意識がないだろうか。優れた民間企業が納入事業者に対して、こうした意識を抱くことは少ないはずだ。効率的で質の高い製品やサービスを創り出すためには、納入事業者との時間をかけた取り組みが不可欠だからだ。

さて、公共団体と民間企業の調達の3つ目の違いは、成果志向が低いことだ。筆者は仕事柄、公共団体の方々と入札に関わる業務に携わることが少なくないが、「入札制度に規定された手続きをきちんと行うことを第一義にしている」のか、「納税者や利用者に効率的で質の高いサービスを提供することを第一義にしている」のか分らなくなるのが少なくない。

これまでの実績を見ても、既存の入札制度に規定された調達方法が効率的で質の高いサービスを実現するためのベストの方法であると立証されているとはいえない。であるならば、それを少しでも改善しようと努力するのが公共団体職員の責務だが、公共団体の手続き主義、実績主義には根強いものがある。

公共団体の手続き主義、実績主義を頑なにしているのは、公共団体内の管理部門であるように思える。調達の現場から離れた部門による制度の管理が、実態に合わない制度を延命させている可能性がある。また、財政改革、談合などの不正行為の防止などを進めていることの証として、とりえず既存の入札制度の厳格化に走るところもある。

いずれにせよ、「納税者や利用者にできるだけ快適なサービスを低い負担で提供するための

手段としての調達」、という本来の趣旨に立ち返り、従来の仕組みにこだわることなく最適な仕組みを創造していこう、とする姿勢は感じられない。

付加価値ある民間サービスのための調達改革を

公共団体の入札の最大の問題は、民間企業を成長させた改善システムがないことだ。公共側はローテーション人事などにより、民間企業側は常に一過性の競争を強いられることで、効率的で質の高いサービスのための十分なノウハウが蓄積できない。仮に、双方にアイデアがあっても、入札制度の中では官民の意見交換が極めて制約されているから、当初公共側が提示した条件の改善が期待できない。

入札で価格が下がることはあっても、長期的に質とコストのバランスが向上していく構図はない。良い物を安く買うための仕組みも成長性もないのだから、いくら入札を厳格化したところで、将来も公共団体の調達が民間企業に比べて効率的で質が高い、と思われることはないのである。古びた制度を厳格に運用することで、経営改善が達成できると思うのは幻想でしかない。

近年、総合評価方式が普及している。総合評価方式により、価格以外の要素も含めて民間企業を評価できるようになったことは大いに評価されるべきだ。しかし、原則一度きりの提案ですべてを決めてしまう、という入札制度の問題は解決されていない。総合評価といっても、民間の提案を見ずに、評価基準を決めることができる、とする官の無謬性神話からは

脱却できていないのである。

今後も構造改革が進み、建設投資は抑制される。道路産業としての付加価値を高めるためには、民間事業者の持つさまざまな素養を評価し、アイデアを引き出し、より良いサービスのために改善を重ねていくことができる仕組みを作らなくてはならない。それが納税者や利用者にとって良好なサービスを低い負担で提供することにつながる。

投資額が下がり続けるなか、付加価値の高いサービスを追求する姿勢を忘れれば、産業として衰退していくことも大いに考えられる。それは誰のためにもならない。

適切な調達手続きは必要だが、国民が求めているのは、入札制度が厳格に運用されること自体ではなく、税金や利用料金が、できるだけ質が高く効率的なサービスに結びつくことである。

公共団体には、民間企業にない制約があることは確かだが、それをもって手段と目的を取り違える理由にはならない。日本には世界的に見ても優れた民間企業がたくさんおり、公共調達には改善の余地がある。優れた民間企業が納入事業者とともに成長してきた姿に学ぶ姿勢があれば、厳しい環境のなかでも、利用者向けのサービスと事業者の双方が成長できる仕組みを作れるはずだ。

これまで日本の公共調達は、事業者育成の観点が欠けていたが、調達改革は市場の成長と表裏一体のテーマなのである。この点を抜きに、道路産業の将来を語ることはできないのではないだろうか。