

公共工事における発注者の役割

- 新しい入札・契約方式への対応 -

大野 泰資*

((株)UFJ総合研究所)

(会計検査院特別調査職)

1. はじめに

公共工事における発注者には、国民の代理人として国民の利益を追求する義務があり、調達に際しては、ベスト・バリュー（Best Value）を達成することが求められているにも関わらず、良いモノを安くタイムリーに調達しようというインセンティブが働きにくい、ということが従来から指摘されてきた。

金本（2000）は、このような公共発注者の特性として、技術力はあるがマネジメント能力がないケースが多いこと、公共工事では、国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りやすいこと、公共発注者は、通常、発注業務を独占しているため、発注プロセスにおける競争原理が働かないこと、を挙げている。そして、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、が重要であると指摘している。

また、特に地方自治体では、現在、従来の主流であった指名競争入札から、一般競争入札の導入が進められつつあるため、発注者は、価格だけではなく、契約企業が本当に工事を施工できるかどうかを評価できるだけの能力を持たなければならない。このような状況の中で、建設省（当時。現国土交通省）・運輸省（当時。現国土交通省）・農林水産省の依頼を受けた「発注者責任研究懇談会（委員長：近藤次郎東京大学名誉教授）」は1999年、2000年、2001年の三度にわたって、報告書を取りまとめ、価格を基準とした業者選定から、工事の種類によっては、技術力を重視した競争入札に転換し、国や地方自治体の発注者の管理能力を向上させることが必要である、と提言している。そのための具体案としては、工事の種類に

*1965年生。1997年、京都大学大学院経済学研究科修士課程修了。1990年より(株)三和総合研究所(現,(株)UFJ総合研究所)勤務、2001年度より、会計検査院第3局国土交通検査第1課特別調査職 兼務。日本経済政策学会、公共選挙学会、環境経済・政策学会、土木学会、政策分析ネットワーク、Association for Public Policy Analysis and Management等。著書・論文は『公共投資と道路政策』（共著、勁草書房、2001年）、『国家予算のしくみ』（共著、東洋経済新報社、1997年）、「類似公共事業の評価手法の相違がもたらす帰結について 道路・臨港道路・広域農道の比較」『会計検査研究』No.25、2002年3月 等。

よっては、価格や技術についての提案を業者から受け、それらを総合的に判断して落札者を決める総合評価方式を導入することや、入札参加業者の資格審査の際に、完工高や従業者数だけでなく、企業の技術力を評価すること、また、そのための体制を整えること、発注者と工事業者が、価格や技術について交渉を行った上で、契約の相手方や契約内容・価格を決定する交渉（ネゴシエーション）方式の導入を検討すること、等を挙げている。

その後、公正取引委員会（2003b）「公共調達と競争政策に関する研究会（座長：金子晃慶應義塾大学名誉教授）」でも、同様の提言がなされている。

本稿では、上記の論者らによって指摘されている総合評価方式や、業者選定過程での交渉方式等について、まず、第2章で発注者側の意識と取組みを見る。第3章では、これらの取組みで先行している米国における運用を概観する。続く第4章では、日本における取組みが進まない理由として発注者体制の不備にあるのではないかと、この視点から、発注者支援のあり方をサーベイし、その責任範囲について考察する。第5章では、価格以外の要素を評価することで必然的に増加するであろう不服申立についての制度的対応を検討し、第6章では、現段階で取組み可能な事項について考察する。

2. 発注者の調達方法改善への意識と取組みの現状

(1) 発注者の意識と取組み

まず、金本（2000）や発注者責任研究懇談会（2001）、公正取引委員会（2003b）で指摘された、工事の種類によって入札・契約方式の多様化が求められている点や、発注者の体制を強化する上での民間企業等による支援の必要性について、当の地方自治体の発注者はどのように考えているのかを、公正取引委員会（2003a）のアンケート調査結果の一部を引用しながら見てみよう¹⁾。

これによれば、「契約案件の実態に応じた契約者選定を行う観点から、特命随意契約の柔軟な運用を図る必要があるか」という問いに対しては、図表 - 1 に示す通り、「柔軟な必要はない」との考え方が48団体（80%）と圧倒的に多く、「柔軟な運用が必要である」との回答は10団体（16.7%）に留まっている。

図表 - 1 契約案件実態に応じた随意契約の柔軟な運用の必要性

随意契約の運用に関する考え方	団体数
①柔軟な運用は必要ない	48 団体 (80%)
②柔軟な運用が必要である	10 団体 (16.7%)
③無回答	2 団体 (3.3%)
計	60 団体 (100.0%)

（資料）公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会」第2回会合配布資料「地方公共団体の入札・契約の在り方に関するアンケート調査結果（概要）」2003年6月24日

次に、価格だけではなく、技術提案を評価基準に組み入れた「総合評価落札方式やVE（Value Engineering）方式等提案型発注方式に関する基本認識」についての回答を見ると、「提案型発注方式は、定型的な案件についてはむしろ事務が増加するため不適だが、高度な企画力・技術力を要求される案件に

1) 公正取引委員会では、60地方公共団体（47都道府県+13政令指定都市）の公共工事担当部局を対象に、発注案件の実態に即した入札・契約方法が採用されているか、という観点を調査目的の一つとして、アンケート調査を実施した。回答基準日は2003年4月1日である。

については積極的に導入していきたい」との回答が38団体（60.3%）あり、他の回答を引き離している（図表 - 2）。

図表 - 2 総合評価落札方式やVE（Value Engineering）方式等提案型発注方式に関する基本認識

提案型発注方式に関する基本認識	団体数
①提案型発注方式は、定型的な案件についてはむしろ事務が増加するため不適だが、高度な企画力・技術力を要求される案件については積極的に導入していきたい。	38 団体（60.3%）
②予定価格の上限拘束性が維持されているなど、制度的に提案型発注方式が明確に位置付けられていない試行段階では、導入は困難である。	6 団体（9.5%）
③提案を公正・中立に評価する体制を構築することが難しく、導入は困難である。	5 団体（7.9%）
④現在の発注事務の実態をみれば、事実上企画・設計は民間の能力に依存しており、できるだけ広範に導入することが望ましい。	2 団体（3.2%）
⑤地元業界からの反対があり、導入は困難である。	0 団体（0.0%）
⑥その他	12 団体（19.0%）
計	63 団体（100.0%）

（資料）公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会」第2回会合配布資料「地方公共団体の入札・契約の在り方に関するアンケート調査結果（概要）」2003年6月24日

これに関連して、「総合評価落札方式等の導入についての検討状況」を尋ねた問いに対する回答を見ると、「導入・試行済み」は16団体（26.7%）に留まっており、「導入予定」の1団体（1.7%）、「導入に向け検討中」の7団体（11.7%）を加えても半数に満たない（図表 - 3）。

図表 - 3 総合評価落札方式等の導入についての検討状況

総合評価落札方式等の導入についての検討状況	団体数
① 導入・試行済み（一部工事・方式の実施も含む。）	16 団体（26.7%）
② 導入予定	1 団体（1.7%）
③ 導入に向け検討中	7 団体（11.7%）
④ 検討中	7 団体（11.7%）
⑤ 検討予定	8 団体（13.3%）
⑥ 未定等	21 団体（35.0%）
計	60 団体（100.0%）

（資料）公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会」第2回会合配布資料「地方公共団体の入札・契約の在り方に関するアンケート調査結果（概要）」2003年6月24日

さらに、「発注関係事務への民間能力の導入（企画設計・施工管理）に関する基本認識」を尋ねた問いに対する回答では、「地方公共団体の発注では定型的な案件が多いため、基本的に現在の体制で対応可能だが、高度な企画力・技術力を要する案件については民間コンサルタントの活用を積極的に行うべき」との回答が33団体（55.0%）で過半数を占めている（図表 - 4）。

最後に、「発注方法の柔軟化を図る上での最も重要な課題（1つ選択）」を尋ねた問いに対しては、「特に制度的課題はなく、現行の指名競争入札等の運用改善により対応可能である」「予算単年度主義を緩和し、複数年度に渡る契約を容易にすべき」「入札方式の原則（基本的に入札価格の高低に基づき契約者を

図表 - 4 発注関係事務への民間能力の導入（企画設計・施工管理）に関する基本認識

発注関係事務への民間能力の導入に関する基本認識	団体数
①地方公共団体の発注では定型的な案件が多いため、基本的に現在の体制で対応可能だが、高度な企画力・技術力を要する案件については民間コンサルタントの活用を積極的に行うべき。	33 団体 (55.0%)
②現在の高度化された工事案件に適切に対処するためには、例えば CM (Construction Management) 方式 ^{注)} を採用するなど、企画・設計や業者選定の段階から実務的な面は民間コンサルタントに委託し、発注者は調整業務に特化すべき。 注) 工事の企画段階から CMR (Construction Manager) とマネジメント契約を結び、当該 CMR は、発注者の代理人として、設計の検討、工程・品質管理、費用管理などを運営していく方式。	4 団体 (6.7%)
③発注事務の公正性を確保するためには、例えば複数の団体で協力するなど発注者での体制強化で対応すべきであり、民間活力の導入は限定的に対応すべき。	3 団体 (5.0%)
④小規模案件については現在の体制で可能であり、大規模案件については設計・施工一体型発注を活用して対応すればよく、発注関係自体への民間の活用拡大は不要。	2 団体 (3.3%)
⑤その他	18 団体 (30.0%)
計	60 団体 (100.0%)

(資料) 公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会」第2回会合配布資料「地方公共団体の入札・契約の在り方に関するアンケート調査結果(概要)」2003年6月24日

決定)を緩和し、プロポーザル方式や交渉方式による契約者決定手続きを制度化すべき」の3者がほぼ同程度の回答率となっている(図表-5)。

このアンケート結果からは、概ね、以下に記すような発注者の意識や取組み状況が浮かび上がる。すなわち、調査対象の地方自治体にとっては、随意契約の柔軟な運用は必要ではなく、現行の指名競争の運用改善で対応可能である、と考えているようである。総合評価落札方式等の技術提案を伴う発注方式につい

図表 - 5 発注方法の柔軟化を図る上で最も重要な課題(1つ選択)

発注方法の柔軟化を図る上で最も重要な課題(1つ選択)	団体数
①特に制度的課題はなく、現行の指名競争入札等の運用改善により対応可能である。	21 団体 (35.0%)
②予算単年度主義を緩和し、複数年度に渡る契約を容易にすべき。	20 団体 (33.3%)
③入札方式の原則(基本的に入札価格の高低に基づき契約者を決定)を緩和し、プロポーザル方式や交渉方式による契約者決定手続きを制度化すべき。	18 団体 (30.0%)
④予定価格の上限拘束性を緩和すべき。	1 団体 (1.7%)
⑤発注者が説明責任を適切に果たすことを前提として、随意契約の要件を緩和すべき。	1 団体 (1.7%)
⑥その他(検討中)	1 団体 (1.7%)
⑦無回答	2 団体 (3.3%)
計	64 団体 (100.0%)

(資料) 公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会」第2回会合配布資料「地方公共団体の入札・契約の在り方に関するアンケート調査結果(概要)」2003年6月24日
注) 複数回答があるため、総計は一致しない。

ても、定型的な工事については事務作業が増加するので不適であると考えているため、実際の導入はあまり進んでいない。ただし、高度な企画力・技術力を要する工事については、総合評価や交渉も含めた技術提案型の発注方式の導入、民間による発注者業務支援にも前向きである。

なお、このアンケートでは、「入札・契約方式の多様化」ではなく「随意契約の柔軟な運用」についての意向を尋ねている点や、調査対象となっている地方自治体が、都道府県と政令指定都市という比較的規模の大きい自治体ばかりである点等、結果の解釈には注意が必要な点もある²⁾。

次に、調査対象を人口10万人以上の都市にも広げた建設経済研究所(2003)のアンケート調査結果³⁾により、地方自治体における総合評価落札方式と交渉方式の導入状況を見てみよう⁴⁾。

まず、総合評価落札方式の導入状況については、ほとんどの団体が本格実施、試行実施ともされていないことが分かる(図表-6)。団体別では、都道府県や政令指定都市、中核市よりも、市レベルでの導入が他に比べて多くなっている⁵⁾。

一方、交渉方式(ネゴシエーション方式)については、実施しているのは過去も含めて1団体(埼玉県草加市)のみであり、その他の団体では実施実績がなく、実施要領等も策定されていない(図表-7)。

(2) 日本における交渉方式事例

先に見た建設経済研究所(2003)の調査結果によれば、日本の地方公共団体における交渉方式の実施は、過去の実績も含めて、埼玉県草加市で2002年度に新市立病院建設工事の発注に用いた1件のみであり、その他の団体では、実施実績が無く、実施要領等も未策定の状況にある。

草加市(2002)によれば、同市ではこの交渉方式を「価格・技術提案審査型入札・契約方式」と呼んでおり、入札参加申し込み業者から、価格引き下げや工期短縮、施工方法についての提案を受け、それらを公開の審査会で審議した上で、入札参加者を選定し、入札を行った、とのことである。審議の結果、参加

- 2) アンケート結果が報告された「公共調達と競争政策に関する研究会」では、「市町村レベルでは、随意契約の柔軟な運用が必要である、という認識が強いと感じる」という意見や、「入札・契約制度改革は大きな地方公共団体では迅速な取組みは困難である。取組みが進んでいるのは、市長のリーダーシップが発揮しやすい人口10万~50万人程度の中規模都市である」という意見があったようである。「公共調達と競争政策に関する研究会(第2回)議事概要」を参照。(http://www.jftc.go.jp/pressrelease/03.june/03062704.pdf)
- 3) 調査対象は都道府県47団体、政令指定都市12団体、中核市30団体、人口10万人以上の市183団体、東京都特別区23団体の合計295団体である。回収率は95.9%(283団体)。回答基準日は2003年1月31日時点である。
- 4) 国(国土交通省)発注分については、2003年度の直轄工事における総合評価落札方式を総発注額の2割以上に採用することを目的としている。実施件数については、以下の図表の通り。なお、交渉方式の件数については、本稿執筆時点では公表されていない。国の場合は、会計法令上の制約があるため、現在までのところ交渉方式の実施は無いようである。

国土交通省における総合評価落札方式試行状況

入札タイプ	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
一般競争入札	1件	2件	5件	82件
公募型指名競争入札	1件	3件	30件	290件
合計	2件	5件	35件	372件

(資料) 財団法人建設経済研究所『日本経済と公共投資』第41号、2003年7月

注) 2002年度は2003年1月時点の数値。営繕工事を除く。1999~2001年度は国土交通省発表数字。2002年度は(財)国土情報総合センターの入札情報サービス参照。

- 5) この点は、公正取引委員会のアンケート結果に対する「公共調達と競争政策に関する研究会(第2回)議事概要」の意見(本稿の脚注2)との整合性が取れている。

図表 - 6 地方公共団体における総合評価落札方式導入状況 (2002年度)

(単位：団体)

	一般競争入札		公募型指名競争入札		工事希望型 指名競争入札		指名競争入札	
	本格実施	試行実施	本格実施	試行実施	本格実施	試行実施	本格実施	試行実施
都道府県	2	1	0	2	1	0	2	2
政令指定都市	0	0	0	0	0	0	0	0
中核市	0	1	0	0	0	0	0	0
市	6	3	2	1	0	1	6	1
特別区	1	0	0	0	0	0	0	0
合計	9	5	2	3	1	1	8	3

(資料) 財団法人建設経済研究所「地方公共団体における入札実態調査」(国土交通省委託調査)、2003年7月

注) 要領策定のみで実績がない場合も含む。

図表 - 7 地方公共団体における交渉方式の実施状況

(単位：団体)

	合 計		都道 府県	政令指 定都市	中核市	市	特別区
実施 (過去実施含む)	1	(0.4%)	0	0	0	1	0
未実施だが実施要領等は策定	0	(0.0%)	0	0	0	0	0
未実施で実施要領等も未策定	274	(96.8%)	45	11	28	169	21
分からない	5	(1.8%)	1	0	0	3	1
その他	2	(0.7%)	1	0	0	1	0
無回答	1	(0.4%)	0	0	0	1	0
合計	283	-	47	11	28	175	22

注) 比率=回答数/集計団体数 (%)

(資料) 財団法人建設経済研究所「地方公共団体における入札実態調査」(国土交通省委託調査)、2003年7月

5業者から価格・技術面での上位3社を選定し、さらに価格と工期について交渉を続けた後に、1社と請負契約を締結することとなった⁶⁾。請負金額は原設計に基づくものであるが、審査の中で出された技術提案等については、契約後に協議し、さらに削減調整して最終金額を決定している。この結果、当初基本設計概算額143億円、予算額130億円に対して、請負金額は99億7,500万円に押さえられることになった。

もう一例、公共工事における交渉方式の例としては、中部国際空港株式会社が有名である。ただし、中部国際空港は株式会社形態をとっているため、会計法の対象外の団体である。トヨタ自動車出身の社長の下、同社では事業の企画段階から、第三者の専門家からなるコスト管理チームを組成し、設計の成果物がでるたびに、コスト管理チームがコスト削減策を検討した。入札段階では、最低工事価格で応じた建設会社を交渉順位の1位とした上で、見積もり合わせを実施し、価格や品質が折り合うまでVE方式で交渉を続ける。その際、コスト管理チームが独自に蓄積している工事単価の実勢情報から目標コストを伝え、

6) 参加5業者は前田建設工業(株)、竹中・佐藤特定JV、鹿島建設(株)、(株)鴻池組、五洋建設(株)であり、うち、前田建設、竹中・佐藤特定JV、鹿島建設の3社が交渉段階に進み、最終的に前田建設が落札した。

それを実現するための提案を建設会社から求めたという。この業者との交渉が不調に終わると、交渉順位2位以下の会社との協議に移っていく仕組みである。これらの取組みの結果、当初7,680億円と見込まれた総事業費は、1,200億円以上削減できる見通しだという。中部国際空港の例では、出来合いの積算価格情報を用いないで、発注者自らが資材に関する情報を収集していたことや、事業企画の段階から第三者の専門家からなるコスト管理専任チームを組織し、コスト削減に関心の行きにくい設計部門に対して、設計の成果物が出来上がる度に、コスト削減策を集中討議したことも、コスト削減に有効に働いた。

以上、日本では実施の少ない交渉方式の事例を見てきたが、次章では、価格のみの評価による競争から、技術面も含めた評価に代わる過程で採用されるようになった交渉方式、およびその基になるベスト・バリュウの考え方について、米国を例に見てみよう。

3. 米国における競争的交渉入札とベスト・バリュウの考え方について

(1) 米国における競争的交渉入札

米国の連邦調達では、公共工事も含め、かつては封印入札を通じた最低価格で落札決定をしていたが、落札後の契約修正を通じた価格増額が恒例化していた。このような契約修正の条件下では、もはや競争原理は機能しないという認識により、その結果、ベスト・バリュウという概念が生まれた。これは、価格という基準に加え、業者の過去の実績、技術力、財務能力、技術的アプローチ等を考慮した評価を行うことを意味している。現在は、1997年に改正された連邦調達規則（Federal Acquisition Regulation：FAR）の第15編「交渉入札」により、契約担当官と業者間の協議が促進されている。

競争的交渉入札が認められるのは、次の場合である。

時間が重要な要素である場合

価格以外の要素に基づいて業者決定を行う必要がある場合

入札業者との議論が必要となる可能性がある場合

交渉入札の典型的なプロセスは、次の通りである。まず、予定プロジェクトの情報を業者に提供し、プロジェクトの遂行方法を向上させるための情報を業者からもらう情報交換会を設定する。入札要請告示前のプレ入札要請会議では、特定プロジェクトの情報とプロポーザル要請草案を業者に提供し、それに関するフィードバックを得る機会を設定する。多くの場合、入札要請告示後にプロポーザル前会議を開催し、入札要請の問題点を業者に指摘させ、改善提案を提出する機会を作っている。

入札要請後は、設計と同時進行で建設業者を2～3社に絞り、設計の建設実行可能性を検討すると同時に、建設業者の資格について審査を行う。この過程で、政府は2～3の建設業者に査定を依頼し、そのフィードバック情報を基に政府が建設業者の入札決定を行う。なお、政府は査定を依頼した業者すべてに対して、その作業コストに見合う適切な支払いを行う。その見返りとして、政府は再設計のためのコストや、作業停止によるプロジェクトの延滞コストを回避することができる。設計が90%程度完成した時点で、建設業者の最終入札審査と入札決定を行う。落札せずに終わった業者にはプロセスの作業に対してのみ支払いを行うが、落札が出来なかった会社にとっても、プロジェクトの一部に参加することで最新プロジェクト事情を把握し、経験を積むというメリットがある。政府側にとってのその他のメリットとしては、競争相手の建設業者の情報を公開しないことにより、建設業者は、自社以外に何社が参加し、競争相手がどれほどのプロポーザルを練っているのか知らされないために、最善のプロポーザルを作ろうと努力をし、価格の点においても競争原理が働くという点があげられる。

(2) ベスト・バリューの考え方

ベスト・バリューの追求に基づく評価では、入札要請書に設定された要素に基づいて評価を行うが、必ず検討しなければならない3要素が、価格、品質、過去の実績である。ここで注意が必要なのは、各評価要素は序列化されるが必ずしも定量化・点数化されない、という点である。技術評価委員会による各要素の評価点数の評価といえども主観的であり、必ずしも評価点数の高低が業者選定の根拠とはならない。それよりも、評価結果を説明するための記述が必要とされる。この記述内容が説明会、事情説明、不服申立などの際に、重視されるのである。連邦会計検査院 (General Accounting Office : GAO) においても、業者の選定理由を記述説明することを推奨している。点数よりも記述の方が、発注者側の思考過程や判断が反映されるという考え方に基づいているためである。

なお、連邦政府の調達システムを実際に構築する責任を負っているのは、大統領府の行政管理予算局 (Office of Management and Budget : OMB) の連邦調達政策室 (Office of Federal Procurement Policy : OFPP) であるが、そのガイドラインでも、次の通り述べられている。「ベスト・バリューによる業者選定は、主観的な分析を含むものである。その選定過程は、機械的あるいは算術的な行為に簡略化されてはならないし、そうすべきでもない (Quite simply, best-value source selection involves subjective analysis. It cannot, and should not, be reduced to a mechanical, mathematical exercise.)」⁷⁾

4. 発注者支援の必要性とその範囲

(1) 発注者に必要な能力

これまで、発注者の責任をめぐって、各機関の提言で総合評価や交渉方式の導入、発注者支援体制の強化が言われてきたにも関わらず、第2章におけるアンケート調査結果によれば、これらの新しい入札・契約方式の導入は十分に進んでいないことがうかがわれる。この原因としては、特に地方自治体レベルでは、標準的な工事が多く、大規模で技術評価が必要となるような工事が少ないことや、新しい入札・契約方式と、会計法や予決令、地方自治法、地方自治法施行令等との調整を取ることに手間がかかること等が挙げられる。

しかし、法令上の課題をクリアーできたとしても、そもそも発注者側の評価体制や評価能力が整わないために新方式の導入が進んでいないとすれば、ベスト・バリューは達成されないことになる。先に見た中部国際空港の例も、もともとの見積もり自体が甘過ぎたのではないかと、積算能力に問題があったのではないかと、という指摘もある。

公共工事では、会計法に基づいて、発注者の国や自治体が、工事契約の上限となる予定価格を、入札前に見積もらなければならない (会計法第79条)。この予定価格を積算する時に発注者が参考とする資料が (財)経済調査会『積算資料』と (財)建設物価調査会『建設物価』である。発行はいずれも国土交通省所管の公益法人である⁸⁾。発注者の多くが両誌を頼っているが、両財団が調べている資材単価は、調査時点での標準的な建値である。毎月見直されてはいるものの、資材単価以外の情報は頻りに更新されるわけではない。したがって、工事業者は、工事仕様さえ定められれば、おおよその予定価格を誤差の小さい範囲で推定することが可能であった、と言われている。しかも、(財)経済調査会と(財)建設物価調査会は、国土交通省などが発注する建設資材の価格調査業務の入札で、談合を繰り返していたとして、2003年6月

7) http://www.arnet.gov/Library/OFPP/BestPractices/pbsc/step6_use-best.html参照。

8) (財)経済調査会については、内閣府も共管省庁となっている。

12日、公正取引委員会から排除勧告を受けるに至り、両財団は、6月26日、排除勧告を受諾している。この事例に見られるように、発注者が見積もる価格に対する信頼性は、既に揺らいでいるのである。

ここで、発注者責任研究懇談会（2001）を基に、改めて、発注者に求められる能力、技術力を整理しておこう。発注者は、計画、設計、工事の入札、契約、施工の各段階において、説明責任を果たしつつ、プロジェクト全体をマネジメントし、プロセスと結果を適正に評価できなければならない。そのためには、少なくとも、次の評価力を有することが重要である。

工事内容評価：工事内容・特性を適切に評価し、工事のリスクを抽出できる評価力

企業評価（技術提案評価）：技術提案を評価し、工事内容に応じて適切な企業を選定できる評価力

企業評価（工事实績評価）：工事に関する専門知識を活用し、企業の工事遂行実績を適切に評価できる評価力

特に、企業評価については、各発注者が一定のレベルで企業評価を行い、そのデータを蓄積することによって、初めて実効性があるものになると考えられることから、発注者間の横断的な取り組みが必要になっている。このようにして作成される企業通信簿的なデータベースは、特に、人材の乏しい中小地方自治体にとっては、資するところが大きい。

発注者自らにおいて、上記の評価能力を十分に発揮できない場合には、民間等からの発注者支援を受ける必要が生じる。発注者支援の内容としては、発注者が行う工事内容評価等、入札契約方式と企業選定、技術審査等、工事監督等、検査（検収）、工事实績評価が対象となると考えられる。発注者責任研究懇談会（2001）では、支援業務内容毎に考えられる場面を想定し、その際の責任の所在を発注者、支援者別に検討している（図表 - 8）。各段階毎に、発注者と支援者では、負うべき責任に相違があるが、「入札・契約、企業選定」段階における責任についてはケース・バイ・ケースという判断が示されている。次節で紹介、検討する裁判は、その点が問われている例として興味深い。

図表 - 8 発注者と支援者との責任関係の検討結果

	例 示	責任の所在	
		発注者	支援者
①工事内容評価	(1) 施工者に高度な技術力が求められる工事であるにも係わらず、そう判断せず、結果的に適切な企業選定ができなかった場合 責任：通常の支援者が予測できたか、具体的な損失が何かによってケースバイケース	△	△
	(2) 特記仕様書に必要な条件を記載しないまま発注し、第三者に被害を与えた場合 (濁水処理が必要であることを記載せず、魚に被害を与えるような場合) 責任：この場合は支援者に善良な管理者の注意義務違反があると考えられる。 支援者に保証能力が無い場合には保険制度等が必要となってくる。		○
②入札・企業選定	(1) VE方式が妥当と考えられる工事についてそれを採用せず、結果的に高い契約となった場合 責任：通常の支援者が予想できたか、あるいは本当に高くついたということが十分証明できるか等によってケースバイケース	△	△
	(2) 過大積算を行って返納が必要となった場合 責任：支援者（積算基準が明確になっているので支援者の注意義務違反と考えられる。） 支援者に保証能力が無い場合には保険制度等が必要となってくる。		○
③技術審査	(1) 受注者から提案のあった工法について、審査の結果妥当と判断したが施工段階で近接住宅等へ損害が生じた場合 責任：通常の支援者が予測し得なかった場合は発注者の責任、予測し得たと考えられた場合は支援者の責任（あるいは、受注者の責任）と考えられる。	△	△
	(2) 選定した工法が技術基準に適合しておらず、施工時において手戻りが生じた場合 責任：技術基準に適合しない工法選択は、善良な管理者の注意義務違反があると考えられる。		○
④工事監督	(1) 施工不良による不具合が生じた場合 責任：支援者が監督基準に従っていない場合は責任を問える。 しかし、この場合、不具合を生じさせた第一義的な責任は受注者（請負者）にあり、不具合の手直しは受注者の責任によってなされると考えられる。 従って、支援者に問われる責任は、これとは異なる違約金といった措置になると考えられる。		○
⑤検査（検収）	同上		○
⑥工事实績評価	(1) 不当な評価を行った為、受注者から異議申立てがあった場合 責任：工事成績評定要領に則して評価を行っていない場合は、支援者の責任を問える。		○

△：責任の所在が事例ごとに異なる ○：責任がある

（資料）発注者責任研究懇談会「発注者責任を果たすための具体的施策のあり方（第二次とりまとめ）」、2001年3月

(2) 発注者支援機関の責任の範囲

発注者が、工事業者の選定過程で発注者支援機関に頼る場合、その支援機関にとっては、審査能力、審査方法と共に、審査過程の透明性や公正性が問われることになる。その象徴的な例が、2003年5月に森ビル(株)が衆議院議長と国を相手取って東京地方裁判所に提起した衆議院赤坂議員宿舎PFI事業についての事業者選定処分取消等請求訴訟である。本事業は、工事選定事業者が議員宿舎整備後、施設を衆議院に引渡して所有権を衆議院に移転し、その後に運営や維持管理を行う、いわゆるBTO (Build, Transfer, Operate) 方式を採用している。この訴訟は、PFI事業に関する行政訴訟の第1号であり⁹⁾、そこでの争点は、PFIのプロジェクト評価の単位と 審査に関する説明責任である。

森ビルは、第一の争点であるPFIのプロジェクト評価単位の捉え方については、将来の国の収入を考慮することなく、現時点での支出を少なくする提案を選定したことは、PFI法に違反する、と指摘している。第二の争点である審査に関する説明責任については、審査委員会の審査が、発注者である衆議院事務局主導で実施された可能性が高く、審査の適正性、公平性を確保する上で不明な点が多い、としている。

図表 - 9 衆議院赤坂議員宿舎整備事業における審査結果

審査項目	配点	鹿島建設グループ	森ビルグループ	大林組グループ
1.要求水準等適合審査	60点	60.000	60.000	60.000
2.加点審査	40点	35.750	34.975	33.775
(1) 施設計画	28点	25.950	24.100	24.150
1) 施設整備	16点	14.700	13.000	13.500
2) 維持管理	4点	3.800	4.000	3.800
3) 運営支援	8点	7.450	7.100	6.850
(2) 事業計画	8点	6.300	7.675	6.525
1) SPC ¹⁰⁾ の構成	2点	2.000	2.000	2.000
2) 資金調達	3点	2.200	2.975	2.425
3) 収支見通し	3点	2.100	2.700	2.100
(3) その他	4点	3.500	3.200	3.100
合計 (A)	100点	95.750	94.975	93.775
入札価格 (B) (円)		31,802,629,508	37,376,320,000	36,300,838,000
総合評価値(A/B×10 ⁹)		3.010757333	2.54104738	2.583273697
順位		1	3	2

(資料) 衆議院「衆議院赤坂議員宿舎整備等事業事業者選定結果」、2003年3月11日

両論点とも発注者およびその支援者の責任範囲を考える上での有益な視点を提供しているので、もう少し詳しく見てみよう。第一の論点について、今回の赤坂議員宿舎のプロジェクトでは、公共施設に民間収益施設の併設を認める「合築方式」を採用している。このうち、PFI事業の対象となるのは公共サービスを提供する部分(今回の場合は、衆議院赤坂議員宿舎)であって、併設される民間収益事業は非PFI事業として位置づけられる。事業評価期間30年にわたる国の支出を、PFI事業だけに限定したキャッシュフロー単位で見ると、非PFI事業から国に支払われる法人税等も含めた単位で見ると、財政収支の結果が変わってくる。

9) 本訴訟全般に関する論点については、貝山(2003)、PHP研究所(2003)等が詳しい。本稿での整理もこれらの文献に依拠している。

10) Special Purpose Companyの略。事業を実施するために、落札者グループの構成員全員が出資して設立される特別目的会社。

森ビルの提案は、国の支払い価格（入札価格）は、事業期間30年で約374億円と、3つの入札グループ中最も大きい。しかし、森ビルに依れば、非PFI事業として併設される民間収益施設から国に支払われる法人税等を差し引くと、国の純財政負担額は197億円となり、入札3グループ中最小になるという。さらに、周辺地域との一体的な開発によって、国有財産の資産価値も3グループ中最大となる、と指摘している。

PFI事業をVFM（Value for Money）から評価する場合、PFI事業に限定したキャッシュフローで見るべきなのか、それともPFI法に基づく特定事業である以上、周辺の社会資本整備も含めた上での国の財政収支で見るべきなのか、プロジェクト評価の単位について、発注者およびその支援機関の考え方が問われているのである。

実は、PFIのプロジェクト評価単位に関する論点は、この訴訟に限った問題ではない。地方自治体でのPFIで多く採用されている「サービス購入型」の場合、特定目的会社（SPC）からの事業税等は、自治体の財政収入に結びつく。ただし、このような場合、事業税等の支払い分が、発注者（地方自治体）にとってのサービス購入価格の上昇によって相殺されることが多く、あまり問題にはならなかったため、発注者の財政収支を考慮する場合、大きな問題にはならなかったのである。

第二の論点では、審査における透明性や公正性、適正性の徹底が求められている。本事業における事業者選定は、学識経験者や衆議院議員等から構成される審査委員会によって行われた。審査委員会での審査は、予め公表された落札者決定基準¹¹⁾に基づく審査項目に従って実施された。最終的には、それぞれの入札参加者の提案に対して、要求水準等適合審査と加点審査の合計値（100点満点）を評価得点とし、これを入札参加者の入札価格で割る除算方式による総合評価によって落札者を決定する旨が明記されている。この点で、評価基準の透明性は保たれていると言って良いであろう。一方、今回の審査委員会の場合、審査委員10名（委員長を含む）中、衆議院議員が3名、国土交通省職員が1名、国土交通省所管の公益法人職員が1名と、発注者サイド関係者の比率が高い。審査委員の構成を誰が決定し、審査項目のウエイトを誰が作成し、また、委員間でどのような審査が実施されたのか、発注者およびその支援機関の審査・選定能力を明らかにする上では、検証が必要な事項である¹²⁾。

再び、発注者責任研究懇談会（2001）で検討された発注者と支援者の責任分担の考え方に基づけば、発注者と支援者の間は、委任契約になると考えられるため、支援者は瑕疵担保責任を問われることはないが、善良な管理者としての注意義務を払っていたかどうかによって判断されることになる、という。また、支援者の責任内容によっては「損害賠償」を問われる場合が発生し得るので、発注者支援制度を定着させるためには、保険制度の整備も必要である、という指摘を、衆議院赤坂議員宿舎整備事業のケースは裏づけていると言えよう。

なお、審査項目の合計点では2位の森ビルグループと3位の大林組グループが、それぞれの入札価格で除した後の総合評価値の順位では逆転していることにも、注意が必要である。審査項目の加算点での差が小さい場合、入札価格での順位がそのまま最終順位の結果に繋がりがやすい。このように、技術と価格の両者を総合評価する場合、除算方式を採用すると、入札価格の順位によって技術評価点での順位が容易にひっくり返ることも評価上の問題点であろう。日本におけるベスト・バリューを追求する際に、留意すべき点として指摘しておきたい。

11) 衆議院「衆議院赤坂議員宿舎整備等事業落札者決定基準」2002年7月

12) 図表-9でも明らかのように、今回の場合、事業計画の評価では森ビルグループ案が最も高い評価を得ているが、配点が小さいため、審査結果に大きな影響を与えていない。

5 . 不服申立制度の設計

国民にとってのベスト・バリューを追求するために価格以外に技術を加味した総合評価を推進し、その過程で事業者との交渉を認める方式を推進すれば、価格だけで評価していた時に比べ、落札できなかった事業者を中心に、契約過程における不服申立が増加することが想定される。日本では、現行、それぞれの発注機関毎に不服申立に関する規定を設けて対応している。また、公共工事入札・契約適正化指針では、入札及び契約の過程に関する苦情を適切に処理する方策として、第三者機関を設置することが述べられている。

前章では、裁判による不服申立てのケースを見たが、より短期間で安価に解決を図る見地から、国の予算を執行して行われる工事については、第三者機関としての会計検査院を不服申立制度の中に位置づけることも考えられる。この点については、米国の不服申立制度におけるGAOの果たしている役割が参考になる。米国では、契約過程で不服申立がある場合、発注機関や会計検査院のどちらに対しても不服を申し立てることができ、それでも承服できないときに、連邦地方裁判所や連邦抗告裁判所に訴えることになる。

GAOの入札不服審査機能は、1984年の「契約における競争法 (Competition in Contract Act)」で法文化され、2002年度にGAOは、約1200件の入札不服申立を受理した。GAOの入札不服審査では、調達における3段階のうち、契約業者決定前段階における競争の適切性と、契約業者決定段階における企業選定の合理性についての不服申立を審査し、契約者決定後段階の契約監理についての不服申立は、原則として審査しない。

入札不服申立審査に対して、GAOには2つの必要性を満たすことが求められている。1点目は、政府の説明責任を確保し、法的に侵害を受けた入札業者の正当な手続き上の権利を保護することである。2点目は、政府の調達手続きを不当に中断することなしに続行可能となることを保証することである。そのためには、種々の措置や制約が設けられている。例えば、不服申立については、厳しい時間的な制約があり、不服申立の原因となる行為があった日から10日以内に申し立てることが原則となっている。その代わりに、不服申立人に暫定的な救済を与えるために、契約は自動的に執行停止に入ることによって、2つの必要性のうちの1点目「入札業者の権利」を担保している。一方、GAOは不服申立を受理した日から100日以内に判決を出さなければならない。100日を超えてしまった場合には、自動的に契約執行停止は効力を失う。これによって、2点目の「政府の調達手続きの続行可能性」を満たすことになる。ちなみに、GAOは、2002年度は平均79日間で不服申立を解決し、判決までに至った事案の16%に相当する41件について、不服申立が支持されたという¹³⁾。なお、GAOは、不服申立を受理した後、迅速な解決を目指して、和解等による代替的な紛争処理手続きを利用する場合もある。GAOは、申立事案に応じた救済措置や費用の弁償を政府に勧告し、その98%は勧告通りに実行される。また、業者がGAOに不服申立を提出すると、政府が不服申立の対象行為を見直し、是正措置をとることも多い。

このような不服申立審査の信頼性の背後にあるのは、GAOの独立性である、と言われる。日本の会計

13) GAOによる不服申立審査の判決例については、以下のURLを参照のこと。

<http://www.arnet.gov/Library/OFPP/BestPractices/pbsc/library/B284270.pdf>

検査院も、内閣から独立した憲法上の独立機関として位置付けられており、会計検査院法第35条¹⁴⁾でも、利害関係人から審査の請求があった場合には、判定をするよう定められている。不服申立制度の設計の際には、会計検査院を積極的に活用することも一案であろう。

6. おわりに

本稿では、価格以外に技術面も評価する総合評価方式や、契約業者の選定過程で、業者との交渉を認める交渉方式について、発注者側の意識や評価体制について検討してきた。例えば、各公共工事発注機関へ情報提供を行う事を目的とした工事实績情報のデータベース「コリンズ(CORINS: Construction Records Information Service)」の機能を拡充すれば、中小の地方自治体にとって、企業評価を行う上では有益であろう。

また、評価体制に透明性・公正性をもたせると同時に、不服申立制度の設計の有り方については米国の事例を紹介し、会計検査院の役割を指摘した。評価体制の公正性という点に関しては、日本弁護士連合会(2003)が地方自治体職員の地元建設業界への再就職を制限する規定の有無を調べているが、政官業癒着を防止するこのような規定も、発注者の評価プロセスに疑念を抱かせないようにする上では、実効性のある措置であろう。

総合評価方式や、業者選定過程での交渉方式については、実施事例の少ない現段階では、諸外国での類似先行事例を集めたり、国内での導入事例を積み重ねていくことが重要であろう。その過程で、評価基準やベスト・バリュウの考え方についてのベスト・プラクティスを蓄積し、企業情報と同様にデータベース化を図っていくことが必要であろう。また、選定過程では、業者の提案に対するフィーを支払うこと等も検討されても良いと考えられる。

本稿は、筆者の個人的見解であり、筆者の属する機関の見解を示すものではない。また、有り得る過誤は、すべて筆者の責任に帰す。

(参考文献)

- 貝山道博「学者が斬るシリーズ132 赤坂議員宿舍訴訟で森ビルが問うPFIの本質」『エコノミスト』, 毎日新聞社, 2003年9月23日号
- 金本良嗣「公共工事の発注システム」一橋大学イノベーション研究センター責任編集『一橋ビジネスレビュー』第47巻第4号, 東洋経済新報社, 2000年3月
- 公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会第2回会合配布資料: 地方公共団体の入札・契約の在り方に関するアンケート調査結果(概要)」, 2003年6月24日
- 公正取引委員会『公共調達における競争性の徹底を目指して - 公共調達と競争政策に関する研究会報告』, 2003年11月18日

14) 会計検査院法第35条

会計検査院は、国の会計事務を処理する職員の会計経理の取扱に関し、利害関係人から審査の要求があったときは、これを審査し、その結果是正を要するものがあると認めるときは、その判定を主務官庁その他の責任者に通知しなければならない。主務官庁又は責任者は、前項の通知を受けたときは、その通知された判定に基づいて適当な措置を採らなければならない。

財団法人建設経済研究所「地方公共団体における入札実態調査(国土交通省委託調査)」, 2003年7月
衆議院「衆議院赤坂議員宿舍整備等事業落札者決定基準」, 2002年7月
衆議院「衆議院赤坂議員宿舍整備等事業事業者選定結果」, 2003年3月11日
草加市「広報そうか」, 2002年7月5日号
「特集:議論呼ぶ予定価格の妥当性」『日経コンストラクション』, 日経BP社, 2003年5月5日号
「特集:トヨタが造る空港」『日経コンストラクション』, 日経BP社, 2003年9月26日号
日本弁護士連合会『入札制度改革に関する調査報告書』, 2003年7月
発注者責任研究懇談会「中間とりまとめ」, 1999年4月
発注者責任研究懇談会「発注者責任を果たすための具体的施策のあり方(第一次とりまとめ)(案)」,
2000年3月
発注者責任研究懇談会「発注者責任を果たすための具体的施策のあり方(第二次とりまとめ)」, 2001年3月
PHP研究所「衆議院赤坂議員宿舍PFI事業訴訟問題」『PHP政策研究レポート』(Vol.6 No.72) 2003年6月