

論文タイトル：公共工事における技術競争の展開とその未来

氏名：佐久間 悠太

大学・学校名：東北大学大学院

学部等：法学研究科

はじめに

周知のとおり、インフラ構造物の老朽化が社会的な問題となっている。日本では、高度経済成長期から集中的にインフラが整備されてきたが、今後、それらが一斉に高齢化することが予測されている。老朽化対策に関する政府全体の取組として、2013年11月に「インフラ長寿命化基本計画¹」がとりまとめられ、この基本計画に基づいて、国、地方公共団体が行動計画を策定し、インフラの安全性向上と効率的な維持管理を行っているところである。

しかし、今日の地方公共団体が発注する公共工事について見てみると、少子高齢社会の進展にともなって、建設業就業者の減少や技術者の不足による入札不調が発生している状況にある。公共工事は、市民の生活と直接に関係するとともに、社会資本としてのインフラを次世代につなげる役割を果たすものであるが、現状としては相当な困難を抱えている。

そこで、本稿は、「技術者不足」によって計画的に公共工事を進めることが困難な地方の市を課題として設定し、市長の立場から検討を行う。本稿がこのような課題を設定する理由は、技術者不足は、決して少子高齢化だけを原因とするものではないと考えるからである。すなわち、筆者は、公共工事の発注方法に技術者不足を生み出す要因があり、本稿で検討する方法に改革すれば、技術者不足という課題も解決できるのではないかと考えている。

以下では、まず、技術者不足を生み出す要因として考えられる入札制度について明らかにする（Ⅰ）。次に、市の入札制度を改革するために条例の制定を提案する（Ⅱ）。そして、条例制定の意義と限界について検討し（Ⅲ）、市における公共工事の未来について述べる（Ⅳ）。

Ⅰ 地方公共団体における入札制度の現状

1. 「価格競争」中心の入札制度

まず、地方公共団体における入札制度について概観する。地方自治法 234 条 1 項は、「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする」と規定し、2 項は、「前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる」と規定する。この規定から導かれる原則は、あくまでも一般競争入札による調達であり、指名競争や随意契約による調達は例外的に認められているに過ぎない。

しかし、地方公共団体が発注する工事については、例外的に認められている指名競争によるものが多い。その原因として考えられることは、行政にとって、一般競争入札のハードルが高いことである。すなわち、一般競争入札の場合、発注者は、競争参加者の資格審査等を行う必要があり、指名競争などと比較して職員の事務量が増加することが指摘されている²。

そもそも、入札手続は、予定価格と最低制限価格の間であって、最も安い金額を提示したものを自動的に落札者として決定する手続であることから、「自動落札方式」と定義される³。したがって、価格のみで落札者を決定する手続を行う限りは、技術力などの要素が考慮されることもない。

¹ インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議「インフラ長寿命化基本計画（平成 25 年 11 月 29 日）」を参照。

² 大野泰資「公共工事における入札・契約方式の課題」『会計検査研究』No.27（2003 年）161 頁。

³ 碓井光明『公共契約法精義』（信山社、2005 年）11 頁、武藤博己『自治体の入札改革—政策入札—価格基準から社会的価値基準へ—』（イマジン出版、2006 年）56 頁。

2. 価格競争から技術競争に転換する必要性

1999年2月に地方自治法施行令が改正され、地方公共団体が落札者を決定する際には、価格だけでなく、それ以外の条件で最も有利なものを考慮できるようになった（地方自治法施行令167条の10の2）。これは、「総合評価一般競争入札方式」と呼ばれ、価格以外の要素を含めた総合的な観点から判断して、契約相手を決定することができる。その結果、価格だけでなく性能・機能や技術力を評価することが可能となった。

しかし、市区町村で総合評価方式を本格導入しているのは2割であり、試行導入が約4割、未導入が約3割である（表1）。また、2011年時点で、試行的に導

表1 総合評価落札方式の導入状況

	本格導入			試行導入			未導入		
	H23.9.1	H26.4.1	H29.3.31	H23.9.1	H26.4.1	H29.3.31	H23.9.1	H26.4.1	H29.3.31
都道府県	29	32	36	22	15	11	0	0	0
	61.7%	68.1%	76.6%	46.8%	31.9%	23.4%	0.0%	0.0%	0.0%
指定都市	9	12	15	11	8	5	0	0	0
	47.4%	60.0%	75.0%	57.9%	40.0%	25.0%	0.0%	0.0%	0.0%
市区町村	163	226	356	896	849	742	650	633	623
	9.5%	13.1%	20.7%	51.8%	49.3%	43.1%	36.4%	35.4%	34.8%

（国土交通省・総務省・財務省「入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について」をもとに作成

入している市区町村においても、その6割が年に1~2件程度の実施にとどまる場合や一度実施しても継続的な実施に至らない状況にあるという⁴。

価格競争を採用する限り、価格以外の要素が入る余地はないため、入札者の技術力が評価されることもない。さらに、地方公共団体における価格競争は、依然として指名競争によるものが多くを占めている。こうした現状を踏まえると、制度として技術競争が行える状況にあるにもかかわらず、地方公共団体は価格競争を維持し続け、入札者の技術力を積極的に評価してこなかったと言えるだろう。

行き過ぎた価格競争は、建設事業者の疲弊をもたらし、そこで雇用される技術者にもその負担を強いるものである。筆者は、価格競争を中心とする入札制度それ自体に、技術者不足を生み出す要因があり、価格競争から脱却して、建設事業者が適切な価格で工事を受注することができれば、技術者の負担も解消されると考える。そして、技術競争へ転換すれば、競争を通じて建設事業者の技術力向上にもつながる。技術競争は、技術力が優れていれば、たとえ最低価格でなくとも落札者として決定される。技術力が積極的に評価される入札制度に変えれば、技術者という職業はさらに魅力的なものになる⁵。これにより、技術者を志す人も増え、「技術者不足」という課題は解決できるのではないだろうか。

II 条例制定を通じた入札制度改革

1. 市長として実現させたい条例制定

技術競争では、最低価格でなくとも落札者が決定されるため、市が入札制度を価格競争から技術競争に転換する場合には、市民からの同意をどう得るかが鍵になってくる。それは、公共工事が一義的には市民からの税金によって担われているものであるからである。

市は、限られた予算の中で工事を発注する必要があることから、市民の意思を無視することはできない。したがって、市民からの同意を得るために、公共工事の入札制度については、

⁴ 藤島博英ほか「地方中小自治体における公共調達の実態分析と総合評価導入促進のための支援策に関する研究」『土木学会論文集』69巻4号、2013年、193頁以下。

⁵ 深沢成年ほか「長期戦略としての人材確保と育成—将来の社会資本の品質確保のために—」『土木学会教育論文集』1巻1号、2009年、15頁以下。

技術競争も基本的な理念であると定める条例案を作成し、議会の承認を得て、成立させることが市長として実現できる政策の一つであると思われる。

市が条例を制定することは法律と抵触しない限り認められる（日本国憲法 94 条、地方自治法 14 条 1 項）。そして、条例は、住民から直接選出された議員によって構成される議会で制定される立法であり、最も民主主義に適った手続であると考えられる。

2. 公共工事の品質を重視する「山形県公共調達基本条例」

実際、公共調達や公契約に関する条例を定める地方公共団体はいくつか存在する。なかでも、2008 年 7 月に制定された山形県公共調達基本条例では、その目的について、1 条で「公共調達により調達するものの品質及び価格の適正を確保するとともに、公共調達に係る入札契約制度に対する県民の信頼を確保し、もって県民の福祉の向上及び県民経済の健全な発展に寄与すること」と定める。この条例制定の背景には、「『価格の安さが絶対条件で、品質はそれなりでも構わない』と考えるのではなく、特に、県民の安全・安心に関わるものについては、これまで以上に品質を重視していく」⁶という姿勢を表すためであるという。

山形県ではこの条例制定により、大きく二つの成果があったと考えられている⁷。第一に、落札率の改善である。条例制定にあわせて低入札価格調査制度の見直しなども行ったことにより、「過度な低価格入札」の抑制に対し一定の効果が現れたことが明らかになっている。第二に、総合評価落札方式の拡大である。条例制定を皮切りに、「総合評価落札方式運用ガイドライン」を策定し、総合評価方式を本格的に導入することが可能となった。

以上からも、条例制定は、入札制度を改革する際に効果的であると言える。入札制度でいかなる競争を採用するかは、行政の裁量が認められる。しかし、山形県の事例にあるように、議会において正統に制定された条例で、価格だけでなく品質も重視するという「要請、指針」を明確に示すことによって、行政の裁量に対する統制を図ることができたと考えられる。

III 条例制定の意義と限界

1. 条例制定の意義

公共工事に関する条例制定の意義は、入札制度を技術競争に転換することだけにとどまらない。それは、「技術者不足」によって、計画的に公共工事を進めることが困難という市の課題を市民間で共有できることにある。そして、インフラを維持していくために、どう「技術者不足」を改善するか、市民レベルで模索することにつながることにある。

すなわち、条例制定の意義は、市民自らが、普段から「当たり前」のように利用しているインフラの重要性を改めて認識し、現在、そして未来に向けて、どのようにインフラを維持管理していくべきか主体的に考える機会を提供することにある。

先の東日本大震災をはじめとする災害の発生は、我々がインフラの重要性を再認識するきっかけともなった。しかし、平穩に日常生活を送ることができている限りでは、インフラの重要性を実感することはなかなか難しい。そうしたインフラ特有の事情を考慮すると、条例を制定することができた市は、市民がインフラの重要性を認識し、インフラをどのように

⁶ 山形県「みんなで育てようやまがたの入札契約制度」2009 年、2 頁。

⁷ 山形県「公共調達に係る入札契約制度に関する報告書」は同条例に基づいて、山形県議会に報告されているものである（<https://www.pref.yamagata.jp/ou/kendoseibi/180030/nk/nks.html>）。

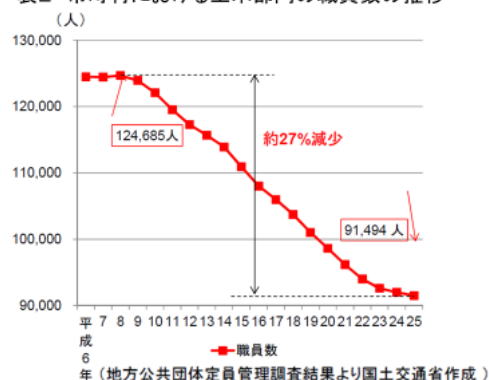
維持管理すべきかを「考える主体」として、未来像を描くことができるだろう。

2. 条例制定の限界—技術者不足は建設事業者だけの問題か？

もちろん条例を制定しただけで直ちに価格競争から技術競争に転換することはできない。それは、技術者不足は建設事業者だけでなく、発注者の地方公共団体も同様だからである。

実際、地方公共団体における技術職員は 1996 年（平成 8 年）以降、減少の一途をたどっている⁸（表 2）。そして、これは、総合評価方式を採用する際の行政側の負担となつていくとともに、工事を発注したとしてもその後のマネジメントが効率的に行えないなどの弊害につながっている。

表 2 市町村における土木部門の職員数の推移



3. CM（Construction Management）方式の推進

こうした発注者としての地方公共団体の体制を補完するために、筆者は、CM（コンストラクション・マネジメント）方式の推進が重要であると考えている。CM 方式とは、「コンストラクション・マネージャー（CMR）と呼ばれる事業者が設計・発注・施工の各段階で、発注者の補助者として管理業務を担当する方式」⁹のことをいう。実際に、地方公共団体が CM 方式を採用して進めた工事事例はすでに多くの蓄積がある。CM 方式は、発注者が自ら技術者を抱えることができない場合に有効であるとされ、CM 方式を活用すれば、工事を発注した後の施工監督等を適切に行えることや、施工実績がない大規模プロジェクトであっても推進できるという利点が報告されている¹⁰。

市長としては、条例の制定と同時に行政側の弱点を補強し、技術競争が正常に機能する環境を整える必要があると思われる。そして、市として、CM 方式を推進すれば、技術者としての CMR が活躍できる場は増える。これにより、技術者という職業はさらに魅力的なものに変わり、技術者を志す人が増えれば、「技術者不足」という課題も解決できると思われる。

IV 市における公共工事の未来

1. どの工事を技術競争案件として選定するか

ここまで、条例制定を通じて入札制度を価格競争から技術競争に転換させる必要性を述べてきた。しかし、改めて市の予算という制約を考慮すると、全ての公共工事を技術競争に転換させることは現実的でない。したがって、市としては、公共工事を発注するにあたって、技術競争が必要な案件とそうでない案件を選定するために基準を定める必要がある。

筆者が考える選定基準は、「技術を駆使することでライフサイクルコストが下がる見込み

⁸ 国土交通省 社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会技術部会「市町村における持続的な社会資本メンテナンス体制の確立を目指して（平成 27 年 2 月）参考資料」3 頁。

⁹ 碓井・前掲注（3）、264 頁。

¹⁰ CM 方式の事例については、国土交通省「地方公共団体等における CM 方式活用事例集」から参照できる（http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk1_000119.html）。

が高い工事には技術競争を採用する」というものである。入札制度を価格競争から技術競争に転換することは、一見すると工事価格の増加をもたらすものである。しかし、たとえ価格が上昇しても、高品質の目的物ができれば、ライフサイクルコストは下がると考えられる。

したがって、工事の費用だけでなく、工事完成後の維持管理を含めた総合的な視点でコストも検討し、技術競争が必要な案件かどうか選定していく必要がある。そして同時に、市の予算を考慮し、技術競争が不要な案件については、品質は維持したままで、現状よりも工事のコストを下げられる仕組みに改革していく必要があるだろう。

2. 市民が参加する公共工事の推進

技術競争が不要な案件について、コストを下げるために市長として推進したいことは、市が公共工事の材料を提供し、住民がボランティアとして労役を提供するという市民参加型の工事を実現することである。具体的には、いわゆる「団塊の世代」を中心に、工事ボランティアの参加を呼びかける。団塊の世代は、これまで社会の第一線で活躍してきた経験を有しており、今後も社会を先導する役割として期待されている。市が工事の材料を提供し、市民がボランティアとして労役を提供する。そして、技術者がボランティアをコーチング指導する体制を構築すれば、従来よりも工事のコストを削減することができるのではないかと。

市民の工事参加は、市民として実践的にインフラを維持管理するという意義をもつ。これは前述した条例の制定で得られる効果をより深化させたものであり、市民は、インフラの維持管理について、「考える主体」から「実践する主体」に変わるのである。

市長が市民に工事への参加を呼びかける意義は、それだけにとどまらない。先の東日本大震災では、行政の災害対応には限界があることが明らかになった。他方で、市民がボランティアとして活躍したことで、被災地の早期復旧につながったことは周知のとおりである。東日本大震災をきっかけに、「公助」には限界があり、「自助」、「共助」の重要性が考えられるようになった¹¹。市民が日頃から工事にかかわることは、自助・共助による「ソフトパワー」を形成することにつながる。これは、今後も起こり得る災害への対応力を強化するものである。市民がインフラ工事を体験し、主体的にインフラを維持する体制を構築できれば、たとえ災害が発生したとしても早期にインフラを復旧させることが可能だろう。

おわりに

本稿は「技術者不足」という課題を設定し、入札制度を価格競争から技術競争に転換させる必要性を述べた。しかし、インフラを取り巻く課題は技術者不足に限られない。今後、少子高齢化によって人口減少が進み、地方が過疎化する未来が到来すれば、インフラの統廃合も市長として考えていく必要がある。市長として、何ら政策を打ち出さず、インフラの廃止だけを進めることは市民からの理解を得られないだろう。しかし、市民がインフラを維持する「実践的な主体」であれば、廃止するインフラの選択もできると考えられる。そうした市民から形成される市を実現できれば、今後、インフラに関するいかなる課題が発生したとしても、解決することは可能である。本稿がその一例して示唆するものであれば幸いである。

¹¹ 内閣府「平成 26 年版 防災白書 特集 共助による地域防災力の強化～地区防災計画制度の施行を受けて～」4 頁。

【参考文献】

脚注で記載したもの他に、以下の文献を参考にした。

- ・岩崎忠『自治体の公共政策』学陽書房、2013年
- ・宇都正哲ほか編『人口減少下のインフラ整備』東京大学出版会、2013年
- ・鈴木満『公共入札・契約手続の実務——しくみの基本から談合防止策まで』学陽書房、2013年
- ・高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第4版〕』有斐閣、2017年
- ・松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』学陽書房、2017年
- ・村松享『憲法の視点から見る条例立案の教科書』第一法規、2017年