

公共調達における評価基準の研究

齊藤 徹史 *Tetsushi SAITO*

(財)総合研究開発機構研究調査部主任研究員

(独)国立大学財務・経営センター研究部客員研究員

要旨：地方自治体が公共サービスを民間部門から調達するとき、現在は、総合評価方式によることが一般的であり、「価格」と「質」を評価基準として調達先を決める。しかし、これによると、「価格」と「質」の点数配分（評価割合）の困難さなどから単なる価格競争と変わらずに安値受注が生じる懸念がある。一方、公募型プロポーザル方式は、随意契約の範疇に含まれるが、国・地方自治体で随意契約を削減しようとする現状からは、その実施を躊躇せざるをえない状況にある。

そこで、公共調達の理念が「どれだけ安く買うか」から「いかに質の高い、費用の低廉な公共サービスを提供するか」へと変化するなか、公共調達の今日的なニーズに対応するために、適切な調達を可能とする評価基準が求められる。そこで、新たに「VFM (Value For Money)」と「質」の組み合わせを提言する。それは、応募者の提案ごとに異なる「VFM」を算出して点数化し、それに「質」の評価の点数を加算するというものである。

キーワード：公共調達、入札、評価基準、PPP、VFM

1. はじめに

近年、国や地方自治体の行政改革の一環として、いわゆる PPP (Public Private Partnership) が幅広く展開されている。これは、「官民連携 (官民連帯)」とも訳される公共と民間の役割分担による協力体制をいい¹⁾、行政分野に市場原理や民間経営の手法を適用する NPM (New Public Management) 理論の表れといえることができる。

かねてより行政事務の民間委託は行われていたが、その委託内容は、例えば、庁内の警備や植栽の手入れ、軽易な事務補助などといった、裁量の余地がない定型なものや、限られた範囲での部分的・断片的なものであった。しかし、国や地方自治体の財政状況が逼迫するなか、平成11年に PPP の代表例である PFI (Private Finance Initiative) が議員立法により制度化されると、行政全体に PPP への関心が広がることとなった。PFI は、公共施設等の設計、建設、維持管理および運営に、民間の資金や経営能

力、技術的能力等を活用することにより、効率的かつ効果的に公共サービスの提供を図る方法であるが²⁾、その後、平成15年には地方自治法の改正により、公の施設の管理運営を民間事業者が担うことのできる指定管理者制度が設けられ、平成18年には「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」の制定に伴い、行政の事務の担い手を官民競争や民間競争によって決める市場化テストが登場した。

PPP により、国や地方自治体は、財政支出の削減と同時に公共サービスの質の向上を期待する。それは、市場での競争に晒された民間事業者は、商品の差別化を図り、徹底した顧客志向を実現しようとする。とすれば、公共サービスを行政に替わって民間事業者が担えば、サービス内容の向上や住民の満足も高まるのではないかと、その理由による。

いずれの方法をとるにせよ、PPP において、行政は、国民に対し、「国民のニーズを満たすために、低廉で質の高い公的サービスを提供するために、そ

れに必要な財・サービスを調達する」必要がある³⁾。そのためには、適切な財・サービスをいかに選ぶかが重要となり、どのような調達を行うかが問われることになる。このとき、行政が追求すべき価値とは、現在では、「VFM (Value For Money) を向上させること」と解することが一般的である。VFM とは、「支払われた税金に対して最も価値あるサービスを提供するということ」であり、納税者からみると、「税金の払い甲斐があるサービスを提供する」ことをいう。海外、とりわけ英国では、公共調達の理念としてVFMを向上させることを掲げ、具体的には、経済性、効率性、有効性を高めることで、最も低いコストで獲得した資源を投入して、産出量を最大化させて目的充足度を向上させる、すなわち、「質の向上」を意味するとされる⁴⁾。

しかし、わが国の調達制度が、そうしたVFMの向上に資するものといえるかといえば、疑問である。というのも、例えば、現行の会計法令は「有形」のモノを購入することを念頭に制度設計を行っているが^{注1)}、PPPは「無形」のサービスを購入するのであり、調達対象の特性がそもそも異なる。その結果、調達の選定過程に不整合が生じやすく、最適な調達が行われぬおそれがある。

また、VFMは、「支払」(価格)と「サービス価値」(質)から評価される。しかし、英国におけるVFMの観念は「サービス価値」(質)の要素に注目するが、わが国では、専ら「支払」(価格)の要素について重視する傾向にあり、その概念を若干異にする^{注2)}。価格を重視すること自体は、会計法令が要請する経済性の原則に資するものであるが、あくまでも質との適切なバランスのうえで評価する必要がある。

そこで、本稿は、PPPにおける公共調達で、VFMを向上させることを目的に、評価基準で価格を偏重することの問題点を指摘するとともに、それを補いつつ、新たな評価基準の可能性を検討する。

2. 価格を中心とする契約方式

2.1 入札の原則と例外

PPPにおける民間事業者の選定は、当然のことながら会計法令に基づく方法による。地方自治法に基づく契約方式は、一般競争入札を原則とし、随意契約を例外とする(234条2項)^{注3)}。一般競争入札とは「不特定多数の者の間で競争させ、契約主体にとって最も有利な条件を提供する者との間において契約を締結する方式」⁵⁾であり、財政の支出原因では最も安価な入札参加者を自動的に落札者とする最低価格入札者落札原則をとる。一般競争入札は、広く機会均等で、相手方の選定は同一条件での競争によるため公正であり、また、可能な範囲で有利な条件の申出者を募るため経済性を確保する点で優れているが、ややもすると不信用不誠実な者の参加を許し、却って公正な競争の実施が妨げられる点や、経済面の不利、多数の参加者に対する説明等に煩さがある点などに難があるとされる⁶⁾。このように、一般競争入札が価格のみを基準としたのは、国・地方自治体は一定の仕様・品質等のものを要求するにすぎず、所定の契約の目的が達せられればあとは専ら価格の点での有利を追求すれば足りると考えたためであり、仮に、品質等を勘案すれば、そこに契約担当官等の主観的な判断が介在し、判定が困難になって処置に困ることもありうるので、価格のみの競争に徹して公正性の確保を図ろうとの趣旨である⁷⁾。

これに対し、随意契約とは「競争に付することをしない契約」である。この場合の「競争」とは、地方自治法上の競争方式(一般競争入札、指名競争入札およびせり売り)のことであり、これに該当しない場合は、たとえ言葉の自然な意味で競争の性質があっても随意契約に当たる^(確井5), p.194)。随意契約は、手続きが簡単で経費面の負担も小額で足りるほか、相手方の資力信用、技術等の能力を熟知のうえ選定することができるとのメリットはあるが、いったん運用を誤れば相手方が固定し、その契約も情実に左右され、公正な取引の実を失し、いわゆる官商結託の弊を生じやすいおそれがある^(米田6), p.151)。もっとも、調達の価格に関し、随意契約においては経済性を軽

視することが許容されているかのようにも捉えられるが、単なる調達先の選定方法の特例にすぎず、不利な条件による契約の締結まで許容したものではないとされる⁸⁾。このように、随意契約には問題点があり、加えて、地方自治法所定の要件に該当しなければ許容されないことから、判例は、随意契約によるべきではないのにこれによった場合は違法となり⁹⁾、随意契約により得る場合に該当するか否かは契約担当者の合理的な裁量判断によるべきであるが¹⁰⁾、特定の業者を契約の相手方としたことに公正を妨げる何らかの事情があるときには裁量権の濫用があり、当該契約の締結は違法になるとする¹¹⁾。

2.2 総合評価方式

さて、先述のとおり、公共調達の理念とは、VFMの向上、すなわち、「国民のニーズに応える質の高い費用の安い商品・サービスの調達」であるとすれば、調達先の選定は、価格のみを基準とすることなく、品質をも考慮に含めた、多様で適切な基準による必要がある^(金子3)、p.17)。

そこで、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」(いわゆる品確法)によって要請される公共工事だけでなく、PFIの事業者選定においても、総合評価一般競争入札方式(以下、「総合評価方式」という)が採用されることが多い。例えば、内閣府民間資金等活用事業推進委員会「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」によれば、「4.1. 民間事業者の募集、評価・選定」で、「民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されるよう、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする」とあり、原則的にはこれによることとされる。

総合評価方式は、「予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもつて申込みをした者を落札者とする」方式(地方自治法施行令167条の10の2、1項)であり、具

体的には、入札価格が予定価格の制限の範囲内にあるもののうち、評価値の最も高い者を落札者とする。評価値は必要最低限の要件に対する充足度を示す「基礎点」(要件を満たせば満点)ととくに優れていると認められる提案に対する「加点」からなり、この「基礎点+加点」(性能点)を価格で割る方式(除算方式)と、価格を点数化(価格点)して性能点に加える方式(加算方式)がある¹²⁾。また、地方自治体は、実施にあたり、「価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものを決定するための基準」(落札者決定基準)をつくる必要がある(同条3項)、その内容その他について学識経験者2名以上に意見を聞く必要がある(地方自治法施行規則12条の4)。

この方法を用いることで、「価格と品質が総合的に優れた調達が可能、ダンピングの防止、不良・不適格業者の排除が可能、建設業者の技術力向上に対する意欲を高め、建設業者の育成に貢献、価格と品質の二つの基準で業者を選定することから、談合防止に一定の効果が期待、総合評価方式の活用により、地域の建設業者の役割を適切に評価することも可能となり、一般競争入札の導入・拡大が進めやすくなる」などの意義があるという¹³⁾。しかし、一般的に、「価格以外にどのような要素を客観的に評価すればよいのか分からない」、「適切な評価を行う人材・ノウハウに乏しい」などといった実務上の問題が挙げられ¹⁴⁾、PFIとの関係においても、「多段階選抜と落札後の契約書案の変更ができない、或いは困難である」などの問題が指摘される¹⁵⁾。

総合評価方式は、先述のとおり、調達先の選定は、「価格その他の条件」に照らして判断する。したがって、この方式では、入札参加者の提示した「価格」と「その他の条件」(非価格要素・技術要素)をどのように点数配分するかが問題となる。

例えば、「公共工事に関する調査及び設計に関する入札に係る総合評価落札方式の実施について」(平成20年11月5日付け国土交通省国官会第1354号・国地契第38号、国土交通大臣官房長発、各地方整備局長宛て)で示す「標準ガイドライン」の「 . 総

合評価の方法」は、「入札価格及び技術等に対する総合評価の得点配分の割合は、入札価格に対する得点配分が全体の四分の一以上となる割合とする」とし、国土交通省設計コンサルタント業務等成果の向上に関する懇談会「建設コンサルタント業務等におけるプロポーザル方式及び総合評価落札方式の運用ガイドライン」（平成21年3月）は、価格と非価格要素の比率を標準型では1：2～1：3、簡易型では1：1～1：2とする^{注4)}（43頁）。このとき、例えば、発注者が、価格要素よりも非価格要素（すなわち、サービスの質）を重視したいと考え、価格要素と非価格要素の点数配分を1：8や1：9とすることはできるか。これにつき、地方自治法施行令は、総合評価方式の評価基準を「価格その他の条件」と定めることから、価格を除外する方式は認められないが^{（確井5）、p.156}、当該方式が「価格」を専らの評価基準とする一般競争入札の延長にあることからすれば、価格要素の配分を極めて小さなものとするには限界があろう。しかし、発注者によっては、価格要素を重視した点数配分とせず、価格要素をいくつかの同列な評価要素の一つに位置づけたいとするならば、それが公共調達の理念に反しない限り、当該方式の弱点を補う何らかの方法によって、柔軟な点数配分を実現する必要があるのではないかと考える。

一方、入札参加者が極端に安価な価格を提示したとき、入札結果全体に合理性を認めることができるかとの問題もある。すなわち、提案内容（非価格要素）が凡庸であっても、極めて安い価格が提示されると、価格点が上昇することになり、結果として、「価格は安いとまではいえないが提案内容は優れていた」という入札参加者と順位が逆転する可能性があり、落札者の選定に「サービスの質」をも重視する総合評価方式の趣旨に反するのではないかと、ということである。とりわけ除算方式では、分母になる入札価格の大きさに決まってしまう、価格入札方式とほとんど変わらないとの指摘^{注5)}がある一方、こうした順位逆転のリスクに対し、「実際には、価格も技術力も1位の者が落札者となることが多いため、

価格が最低ではない事業者が落札するいわゆる『逆転』の件数はそれほど多くないのが普通である」との調達実務からの指摘^{注7)}や、数学理論を用いた検証に基づき順位逆転が発生する場合は限られた条件が成り立つ場合にとどまるとの指摘^{注8)}もある。

このようにみると、総合評価方式には多くの長所があるものの、公共調達における「価格」と「サービスの質」の適切なバランスが直ちに実現するとはいえない懸念がある。

2.3 公募型プロポーザル方式

そうすると、総合評価方式に替え、公募型プロポーザル方式の活用を検討する必要がある。公募型プロポーザル方式とは、「提案（設計の場合については設計対象に対する発想・解決方法等の提案）を公募して、提案した複数の者の間に交渉の優先順位をつけて、第1順位者と交渉し合意に達したときは契約を締結し、合意に達しないときは、順次第2順位以下の者と交渉して相手方を決定する」^{（確井5）、p.198}もので、地方自治法上は随意契約に分類される（234条2項）^{注6)}。

公募型プロポーザル方式は、提案内容を重視して民間事業者を選定できるほか、選考過程で多段階選抜を可能とすることや、優先交渉権者決定後に発注者は優先交渉権者と価格の交渉が可能であるなど、発注者にとってメリットが大きい。しかし、その反面、価格が高くても提案内容は良いと判断されると、当該応募者と基本的に契約を締結することになるので、発注者としては提案内容の評価基準について、客観性を確保し、募集の際にあらかじめ明示しておく必要がある^{注9)}。

また、PFIに適した制度かについてもみると、必ずしも問題がないわけではない。例えば、公募型プロポーザル方式は随意契約の範疇に含まれるために、WTO政府調達協定適用対象の特定調達に関しては、同協定実施のための特例政令10条により許容されることがない^{注10)}。これに関しては、内閣府民間資金等活用事業推進委員会「入札プロセスに関する研究（中間報告 - その2）」（平成15年6月）には、一般

競争入札により PFI 事業者の選定を行った地方自治体から「特定役務の調達も、公募型プロポーザル方式で行えるようにしてほしい」との要望がある(28頁)。そして、何よりも問題となるのは、法的な問題ではなく、また実務上の問題でもなく、公募型プロポーザル方式が「随意契約に分類されること」、まさにそのことである。

随意契約は、昨今、いわゆる「天下り」とセットに語られ、官庁OBが「天下り」した法人に出身官庁が随意契約により高額での業務委託を行っているとの印象が巷間にある²¹⁾。したがって、随意契約のイメージは、住民にとって必ずしも好ましくはない^{注7)}。また、国の動向をみると、平成15年度会計検査報告で指摘を受けて以降、平成18年2月には「公共調達の適正化に向けた取り組みについて」により、「天下り」を受け入れる公益法人との随意契約を見直す方針を示した。その後、「公共調達の適正化について」(平成18年8月25日付け財計第2017号)では、「随意契約によらざるを得ない場合を除き、原則として一般競争入札(総合評価方式を含む。)による調達を行うものとする」とし、各省庁は「随意契約見直し計画」を策定している。

こうした現状に照らすと、随意契約は地方自治体に根拠をおく、それ自体としては意義のある契約方式であるが、とかく不透明さや不公正を指摘されるこの方式によることは、公募型プロポーザル方式のメリットにかかわらず、税の用途を住民に明らかにすることが求められる地方自治体にとって、その活用を萎縮せざるをえないのではないと思われる。

3. 新しい評価基準(試論)

総合評価方式にも公募型プロポーザル方式にもそれぞれ難があるとすれば、どのように対応することが考えられるか。それには、新たな契約方式のもとで^{注8)}、PPPにも適する新しい評価基準を設けることが一案である。

もっとも、この場合でも地方自治体の契約制度の範疇に属するから、検討に際しては、会計制度の要請である経済性の原則や公正性の原則に注意を払う

必要はあるが、VFMの向上に資するものとする視点がとりわけ重要である。

ところで、公共調達における新しい評価基準や契約方式の必要性を主張する見解は、すでにいくつかある。例えば、民間事業者の能力やノウハウを引き出すというPFI本来の趣旨に沿った事業者選定を促進するため、「公募型プロポーザルを新たな公共調達手続きとして制度化することを検討する時期にきている」との意見^(猪野15), p.73)や、同じくPFIに関連して「民間事業者の選定プロセスについては、固定的な『総合評価一般競争入札』ではなく、民間事業者を多段階選抜し、交渉/対話により案件をリファインできるプロセスを早期に確立すべき」との意見^(水田12), p.56)、「そもそもわが国の公共調達法制にはこの(民間の技術・ノウハウの活用という)視点が入っていない。法制度を直さないままにこれらの方式を導入しようとする、どうしてもいろいろと解釈上の無理が出てくる。法令を改めて、これらの(多様な入札契約)方式について明確に定めればよいのである」(括弧内引用者補足)との意見^{22)注9)}などがある。また、公正取引委員会研究会報告^(公取委16), p.30)も、「将来的には、価格以外の要素も含めた多様な評価基準による契約者選定方式を価格による選定方式と同等に位置付け、発注者が案件の内容等に応じて契約者選定方式を採用できるよう検討がなされることが必要」であるとする。

では、公共調達の理念に資する新たな評価基準とは何か。それは、「建設生産システムについて、建設生産物のエンドユーザーに対し、対価に対して最も価値の高いサービス(バリュー・フォー・マネー(VFM))を提供するものへと再構築していくことが求められている」²³⁾といわれ、また、「調達改革の目的はバリュー・フォー・マネー(VFM)を高めること」²⁴⁾とされる今日では、評価基準を従来の「価格」と「サービスの質」とする組み合わせとは別に、「VFM」と「サービスの質」とすることが考えられる。これによることは競争政策上も有益であり、先述の公正取引委員会研究会報告も、「国・地方公共団体等が費用の安く、質の高いサービスを国

民に提供するためには、公共調達において、いかにして『(一定のコストに対して) 最も価値の高いものを調達するか』という、Value For Money (VFM) の基本理念に基づき、安くて質の高い物品やサービスを調達することが必要である。そして、このことを実現するためには、可能な限り競争性を確保していくことが重要である^(公取委16), p.22)として、競争政策の上位概念である「VFMの基本理念」から出発し、競争政策がこの理念を実現する主要な基本となる手段だとの認識に立つ^(金子3), p.6)。

VFMを評価基準とした場合の調達過程のイメージは、筆者の試論にすぎないが、概ね次のようなものが想定される^{注10)}。

VFMとは、先述のとおり、「支払われた税金に対して最も価値あるサービスを提供するということ」であり、納税者からみると、「税金の払い甲斐があるサービスを提供する」ことである。同一の目的を有する2つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを供給する方を他方に対して「VFMがある」といい、残りの一方を他方に対し「VFMがない」という。例えば、内閣府民間資金等活用事業推進委員会「VFM (Value For Money) に関するガイドライン」(平成20年7月15日改定)は、提供されるサービスの価値に差がないと仮定して、VFMを「行政が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値 (PSC)」と、「PFI事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値 (LCC)」を比較することで、その有無を表している (PSC > LCC : VFMがある、PSC < LCC : VFMがない)。つまり、「提供されるサービスに差がない」と仮定することで、質については一定とし、専ら「公的財政負担の見込額」に関する多寡を比較するのがVFMということになる。

これを参考にすると、何らかの事業をPPPの手法をもってアウトソーシングする場合に、発注者が自ら行う場合として算出した1つのPSCと、応募者の提案内容を反映させた個々のLCCを、それぞれ比較したに留まれば、VFMをあえて基準とする

意義は乏しい。それは、応募者の提示したLCCの価格がそのままVFMに反映することとなり、現在の「価格」をめぐる問題と同様に極端な安値の提示がなされかねないためである。そこで、むしろ、応募者の創意工夫を促すためにも、応募者による個々の提案内容について、応募者が示した価格と、発注者が同内容を代わりに実施するときの費用を比較し、ここにVFMの観念を用いればよいのではないだろうか。

すなわち、例えば、PFIでは、VFMの算定を特定事業選定前 (PFI事業導入可能性調査) の段階 (「シミュレーションのVFM」) と、落札者決定後に提案内容に沿って計算する段階 (「実際のVFM」) の双方で行うものとされる。この場合、前者は発注者が必要とするサービスの価値を固定化し、それに対して行政と民間事業者のそれぞれが提供する場合のコスト比較を行い、後者は落札者の提案したサービスの価値を固定化し、同様にコスト比較を行う。つまり、現在は「行政が想定するサービスの価値」と「落札者が提案したサービスの価値」に関してVFMを算出するに留まるが、本来は応募者の提案ごとにサービスの価値は異なるのであるから、VFMもそれぞれで算定すべきなのである。したがって、応募者の提案内容ごとのVFMについて、その優劣を捉えて評価基準とすることが必要である^{注11)}。そして、VFMの定義上、提案内容ごとの「質」についての評価が行われていないため、VFMの評価とは別に、「質」についての評価が求められる (表)。

具体的には、性能発注のもとで、(i) 発注者は応募者の提案内容をまずは審査し評価する (質の評価)。(ii) 次に、応募者の提案内容ごとに、仮に発注者が同内容・同水準で実施した場合にはいくらになるかを推計する^{注12)}。(iii) そこで、発注者の算出した価格と応募者の提案する価格がどの程度乖離しているか、その差額を評価する (VFMの算出)。(iv) このVFMの数値の優劣に対して点数をつけ (VFMの評価)、そこに (i) で算出した「質」の評価点を加算し、最終的な順位をつける、というものである。

表 評価基準の比較

評価基準	価格+質		VFM+質
	総合評価方式	公募型プロポーザル方式	
契約方式	一般競争入札 (指名競争入札)	随意契約	新しい契約方式
長所	<ul style="list-style-type: none"> ・落札者決定後の負担が少なく、短期的な契約締結が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・公表された条件規定書の変更協議や優先交渉権者との価格交渉などが可能。 ・低価格入札となりにくい。 ・価格と質の評価割合の設定にある程度の柔軟性がある。 ・多段階選抜が可能である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・低価格入札が減少する。 ・民間事業者の提案内容にVFMを向上させるインセンティブが働く。
短所	<ul style="list-style-type: none"> ・入札公告時の契約書案の変更協議や落札者との価格交渉などは不可。 ・低価格入札が生じやすい。 ・価格と質の評価割合の適切な設定が難しい。 ・適切な評価体制の構築が難しい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・契約交渉の負担が大きく、契約締結に時間を要する。 ・政府調達案件では使用できない。 ・「公共調達の適正化」のもとでは、随意契約であるがために採用しにくい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・選定過程で各提案のVFMを推計するために、時間・労力・費用を要する。 ・一定規模以上の調達案件に限定される。

出典：加藤義人ほか：我が国におけるPFI手法の高度化に向けた課題考察、季刊政策経営・研究、2007 vol2、p.91.をもとに筆者加筆変更。

このときの予定価格の扱いにつき、予定価格は「契約に対する申込である入札に対して国（地方自治体）が承諾を与えるための基準となる価格」であるが、「契約の目的となっているものではなく、国（地方自治体）側の単なる内部見積りに過ぎない」（括弧内引用者加筆）とされるため²⁵⁾、一般競争入札のごとく上限拘束性をもたせる必要はなく、応募者の提案した金額が予定価格を多少超過したとしても、全体として地方自治体に有利な調達となっていれば許されてよいのではないかと考える（小沢²²⁾、p.79参照）。

ただし、この方法によるときの留意点を2つほど指摘しておきたい。1つは、提案内容の非価格要素に対しては客観的な評価基準の存在が必要となることである。もう1つは、応募者の提案内容が過剰品質に陥るおそれがあるため、公募段階では、発注者は要求する性能の基準を明らかにし、審査段階では、余分な品質や付属物があればこれを排除する必要があることである。すなわち、「品質を確保するという大義名分のために、可能な限り安く仕上げるという努力がなおざりにされる」（前島・大塚⁹⁾、p.17）懸念を払拭することが求められる。この点で、応募者の提案

内容について、残すべき部分と捨てるべき部分を仕分ける必要が生じ、これは発注者と応募者との間で対話が生まれる契機となる。そして、互いに十分な意思疎通を図ることで、事業開始後の非効率や想定外のリスクを避けることが可能となり、結果的には、応募者間でVFMの評価を高めるために効率的な競争が活発に行われることが期待される。

4. おわりに

本稿では、PPPでの調達における新たな評価基準として、「VFM」と「質」の組み合わせの採用を提言した。しかし、繰り返しとなるが、本稿は、従来の評価基準である「価格」と「質」を、すべてこれに置き換えるべきと主張するものではない。

PPPの調達案件には、それぞれに特性があることから、発注者は、仕様発注では必要に応じて価格のみを基準とする契約方式を用い、性能発注では評価基準を「価格」と「質」、「VFM」と「質」とする組み合わせのなかから、契約目的に照らして最適な基準を用いた契約方式を採用すればよい。すなわち、VFMの向上という公共調達の理念に適った契

約方式を、発注者が、調達案件ごとに、契約目的に応じて柔軟に選択できることが重要である(金子3), p.19参照)。

本稿が、VFM 向上のための公共調達改革において、その議論の一端を占めることができれば幸いである^{注13)}。

注釈

注1) 明治22年に制定された会計法24条は、「法律勅令ヲ以テ定メタル場合ノ外政府ノ工事又ハ物件ノ売買貸借ハ総テ公告シテ競争ニ付スヘシ但シ左ノ場合ニ於テハ競争ニ付セス随意ノ約定ニ依ルコトヲ得ヘシ」(一部を常用漢字とした)とし、公共調達の対象を、あくまでも「物件」という有形物としていた。

注2) VFMは「支払」と「サービスの価値」から構成されるが、わが国においては、公共団体を中心に特定事業選定時の「支払」に限定した理解がされる場合が多いとの指摘がある(服部邦比古・阿部浩和：PFIにおけるVFMに関する評価と課題、日本建築学会計画系論文集、第74巻、第635号、p.200、2009.)。

注3) このほか、契約方式には指名競争入札があり、地方自治体がかつては多用したものの、談合の温床になるなどとして、現在、その実施は減少傾向にある。そのため、ここでは省略した。

注4) 井熊均：<第4回>地域経営からみた『調達革命』総合評価方式の課題 (<http://www.jri.co.jp/company/publicity/2005/detail/0503/>)は、「経験的には、価格要素と非価格要素の比率は半々にしないと、民間事業者は内容重視の提案をしないのではないかと、思う」という。

注5) 「国に比べて自由度が許されている自治体で加算方式が多くなっているのは、除算方式では事業者の選定において価格が支配的であるのに対して、加算方式は価格の影響度をいくらかでも下げることができるからである。除算方式ではいくらか良い提案をしても低価格入札を行う民間事業者がいれば落札することはできない。つまり、非価格要素と価格要素のバランスを制御しにくい事業者評価の方法である」との指摘^(井熊注4)もあるが、先述のとおり、総合評価方式も一般競争入札の一類型であるから、「いくらかでも下げることができる」との論旨は疑問である。

注6) なお、国土交通省：企画競争の実施について(通知)、平成21年3月31日付け国土交通省国官会第2451号。は、「『企画競争』とは、……『複数の者に企画書等の提出を求め、その内容について審査を行う方法』であり、

一定の競争性を確保した業者等の選定方法であるが、会計法令上は随意契約である。……(随意契約理由書の)適用条文としては会計法第29条の3第4項、予算決算及び会計令第102条の4第3号の『契約の性質又は目的が競争を許さない場合』(いわゆる特命随意契約)が適用されるものである」(括弧内引用者補足)とする。

注7) 光多長温特任教授(鳥取大学)も同様に指摘される。

注8) 入札で新しい評価基準を採用する場合、いかなる契約方式のもとで行うかとの問題がある。現行の一般競争入札は価格基準であり、随意契約は先述のとおり実施を躊躇せざるをえないことから、新たな契約方式を別に構想する必要がある。とはいえ、紙幅の都合もあるうえ、本稿は新たな評価基準に限って論じる趣旨であるため、新たな契約方式の検討は他日を期すこととしたい。

注9) このほか、前島雅彦・大塚弘規：全国市区調査「足踏みするPFI」、日経グローバル、第6号、p.21、2004。は、「PFIの目的はコスト削減とサービス水準向上の両立だが、現行の入札制度に無理やり当てはめると価格競争の側面がどうしても強まってしまう。PFIの効果が半減するため、導入意欲をそぐ要因になりかねない。PFIの普及拡大を進めていくには、法改正でPFIに合う入札制度を新たに作る必要がある」と指摘する。

注10) 入手した先行論文を涉猟した限りでは、評価基準に関する本試論と同様の見解は見受けられなかった。

注11) ただし、すべての調達においてVFMの推計を実施すると、調達コストが増加するため、一定の調達規模以上の案件に限定することになる。

注12) 具体的には次のような方法が想定される。PFIにおける施設整備を例にすると、応募者が作成して提案した設計図について、類似用途、類似構造の既存の公共建築物に関する建築価格を参考に推計する方法や、応募者の提案したパースや平面図に対し、統計情報(例えば、建築着工統計などにおける公共建築物の実績値など)をもとに単位面積あたりの単価から推計する方法などが考えられる。ただし、推計にあたっては、応募者間で条件を均一にすることが不可欠であり、制度設計にあたっては、実務上の煩雑さを招くことのないよう、発注担当者の負担とならない方法とする必要がある。

注13) 本稿の執筆にあたり、本誌の2名の査読者(匿名)に貴重な高見を頂いた。記して謝意を表する。もとより、本稿における誤りの責めは、偏に筆者にある。

参考文献

- 1) 大住荘四郎・玉村正敏・上山信一・永田潤子：日本型NPM。ぎょうせい、p.234、2003。
- 2) 天川晃・稲継裕昭：自治体と政策。放送大学教育振興会、p.109、2009。
- 3) 金子晃：公共調達理念と制度。日本経済法学会年報、第25号、p.3、2004。
- 4) 稲澤克祐：自治体への市場化テスト導入に関する試論。ビジネス&アカウンティングレビュー、第1巻、p.51、2006。
- 5) 碓井光明：公共契約法精義。信山社、p.65、2005。
- 6) 米田一男：国の契約制度の改正について(1)。自治研究、第38巻、第10号、p.151、1962。
- 7) 兵藤広治：逐条会計法概説。大蔵省印刷局、P.229、1983。
- 8) 石田久和：契約法。大蔵財務協会、p.74、1999。
- 9) 岡山地方裁判所：平成7年7月18日判決。判例地方自治、第146号、p.13。など。
- 10) 最高裁判所：昭和62年3月20日判決。最高裁判所民事判例集、第41巻、第2号、p.189。
- 11) 福岡地方裁判所：平成3年2月21日判決。判例時報、第1401号、p.44。など。
- 12) 水田健輔：国立大学におけるPFIの活用とその課題。大学財務経営研究、第3号、p.43、2006。
- 13) 国土交通省中央建設業審議会：地方自治体向け総合評価実施マニュアルの概要(1)。第7回ワーキンググループ会議資料、2007。
- 14) 公正取引委員会事務総局：公共調達における入札・契約制度の実態等に関する調査報告書。p.22、2006。
- 15) 猪野積：地方自治体におけるPFI事業の現状と課題。自治研究、第80巻、第3号、p.71、2004。
- 16) 公正取引委員会公共調達と競争政策に関する研究会：公共調達における競争性の徹底を目指して。p.13、2003。
- 17) 公正取引委員会事務総局：公共調達における改革の取組・推進に関する検討会報告書。p.18、2008。
- 18) 後藤和雄・光多長温：PFI事業における総合評価方式。鳥取大学大学教育総合センター紀要、第4号、p.71、2007。
- 19) 国土交通省都市・地域整備局下水道部：性能発注の考え方に基づく民間委託のためのガイドライン。p.17、2001。参照。
- 20) 碓井光明：PFI・国公有財産有効活用。行政法の争点(第3版)、有斐閣、p.206、2004。
- 21) 武藤博己：随意契約。法学教室、第311号、p.2、2006。参照。
- 22) 小沢道一：公共工事入札契約方式の多様化と法制上の課題。ジュリスト、第1136号、p.80、1998。
- 23) 中央建設業審議会：入札契約制度の改革について(提言)。2007年9月21日。
- 24) 内閣府公共サービス改革担当事務局：調達に関する現状と検討課題。2010年11月4日。
- 25) 前田泰男：会計法の見地から見た公共工事の入札制度及び会計検査。ジュリスト、第759号、p.25、1982。