

総合評価方式による一般競争入札とその特徴

舘 健太郎¹

1. 我が国の政府調達

(1) 調達手続きの分類

本稿は、インターネットと総合評価方式を用いた一般競争入札による公共調達の意義について検証を試みたものである。具体的には、入札方法と価格、インターネットの発達による取引費用の変化と入札件数、総合評価方式の特徴の3点について考察したい。

最初に、我が国の政府調達制度とその現状について概観する。一般に、物品と役務を調達するための手続きには大きく分けて「随意契約」と「競争入札」の2つがあるが、競争入札はさらに「指名競争入札」と「一般競争入札」に区別される。ここで随意契約とは、政府が発注先となる企業を1社選び、その企業との間で価格や仕様などの取引条件について直接交渉して決める方法である。また、指名競争入札は、政府が候補となる企業をあらかじめ何社か選定しておき、これらの企業だけが競争入札に参加して発注先企業と価格が決定される方法である。

これに対して、一般競争入札とは、取引を希望する不特定多数の企業が自由に参加できることを前提として競争入札を行う方法である。表1は、以上の3種類の調達手続きについてまとめたものである。このような手続きのなかから、

表1：調達手続きの分類

取引方法	売り手	調達手続きの分類
交渉	1社又は数社	随意契約
競争入札	特定の企業	指名競争入札
	不特定の企業	一般競争入札

政府がどのような条件のもとで、どのような手続きを選択するかは、買い手である政府にとって調達の基本方針となる。

(2) 政府調達に関する法令

我が国では、国や地方公共団体による調達手続きと契約の基本原則に関して、会計法、地方自治法などの法律によって定められている。国による調達については、会計法第29条の3のなかで、契約担当官は売買、貸借、請負などの契約を締結する場合に、原則として「公告して申込みをさせることにより競争に付きなければならない」、すなわち一般競争入札によって発注先を決定しなければならないということが定められている。ただし、例外として、契約の性質や目的によって発注先の候補が1社あるいは少数となる、緊急を要する、競争に付することがかえって不利となる、予定価格が少額であるなどの場合においては、指名競争入札や随意契約を行うことができることが書かれている。

また、競争の具体的な方法に関しては、予算決算及び会計令と呼ばれる政令や、契約事務取扱規則と呼ばれる省令によって決められている。例えば、先ほど述べた「予定価格が少額である場合」の例外規定について、工事又は製造の請負の予定価格が500万円未満のときには指名競争入札、250万円未満のときには随意契約を行うことを認めるということが予算決算及び会計令によって定められている。

1 本研究は、財団法人電気通信普及財団による研究助成を受けて行われたものである。
駒澤大学経済学部 E-mail: tachi@komazawa-u.ac.jp

(3) 政府調達の際の国際的ルール

戦後の世界経済の貿易自由化は、関税および貿易に関する一般協定（GATT）とそれを継承した世界貿易機関（WTO）という多国間協定と国際機関によって促進されてきた。また、近年は貿易の自由化のみならず、投資や労働の分野においても自由化の議論が及び、交渉の対象範囲が飛躍的に拡大してきた。

そして物品と役務の政府調達についても、輸出相手国の政府調達の運用方法が非関税障壁になっているとして、外国政府が当該国企業を調達手続きにおいて差別しないよう政府に強く要請する声が大きくなってきた。このように調達手続きに関する国際的なルールの必要性が高まるなか、世界貿易機関（WTO）において政府調達に関する協定が締結された。

この協定のなかでは、1件あたりの発注金額が基準額以上となる物品と役務の政府調達に関しては、内外無差別や内国民待遇などのルールを適用し、外国企業も例外なく参加できる形の一般競争入札によって発注先企業を決定しなければならないことなどが定められている。

例えば、国による調達については、IMFの特別引出権（SDR）を単位として13万SDR以上（円換算で1600万円以上）、建設工事は450万SDR以上（同5億8000万円以上）、地方公共団体の財等の調達は20万SDR以上（同2500万円以上）、建設工事は1500万SDR以上（同19億4000万円以上）などというのが基準額となっている。

なお、我が国で協定を適用するための円換算額は、WTO政府調達委員会の決定に基づき、直近2年間のIMF統計による円・SDRレートの平均値を用いて、2年毎に見直すことになっている。また、さらに公正性や競争性の高い手続を確保するために、内外無差別、内国民待遇の適用基準額をWTOの政府調達協定よりも低くするなど政府の自主的措置として定めている。

以上のように、国内外を問わず、一般競争入札が、現在最も基本的な調達手続きと見なされていることが分かる。

2. 調達制度の見直しとその背景

(1) 政府調達の歴史的変遷と近年の変化

一般競争入札が調達手続きの基本であるという原則自体は古くから存在しており、明治22年に制定された会計法のなかですでに定められている。それにも関わらず、その後の実績や変遷を見ていくと、長年にわたって一般競争入札による調達の実績件数はごく少数にとどまっていた。大正10年には会計法が全面改正され、例外的措置としつつも指名競争入札と随意契約が法律上明確に認められるようになり、その後これらの調達手続きによる発注が増加した。さらに、昭和12年には戦時体制のもとで、随意契約の範囲が大幅に拡大された。

また戦後期に入ってから、指名競争入札や随意契約が調達手続きの中心であった。例えば、建設工事の入札に関しては、国と地方公共団体のどちらの場合についても、平成6年以前はその多くが指名競争入札による調達であり、一般競争入札はまったくといっていいほど使われていない。

しかし、平成6年以降、この傾向に大きな変化が見られる。大規模な工事について一般競争入札の件数が増加し、さらに近年になって小規模の工事についても増加するようになった。また、建設工事以外の物品と役務についても同様の傾向が見られる。

(2) 入札関連犯罪の抑止

このような調達手続きの変化の大きな契機になったと思われるのは、平成5年に起きた公共工事の指名競争入札をめぐる不祥事と、その後の政府の制度見直しである。

茨城県、宮城県、埼玉県などで起こったゼネコン汚職事件は、いずれも地方公共団体が発注する公共工事をめぐる、指名競争入札参加者に指名するなどの便宜を図った謝礼として政治家が建築会社から現金を受け取った贈収賄事件だった。これら一連の事件は、政府調達に関する従来の慣行に対して強い反省を促し、入札制度の大幅な見直しを迫るものだった。

一方、当時はGATTのウルグアイ・ラウンド

の交渉が行われ、先ほど述べた WTO の政府調達に関する協定が締結された時期とも重なっていた。

これらを背景として、平成 6 年 1 月に公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画が策定され、このなかで一定金額以上の取引については一般競争入札を用いることが明示された。これにより、外国企業も含めて実績のない企業の入札への参加が容易になった。

(3) 経済理論による入札の比較

行動計画に関連して、経済理論の観点から重要と思われるのは、政府の行動計画によって示されたような入札制度における指名競争入札から一般競争入札への変更が、果たして談合などの入札関連犯罪を抑止する上で有益なのかどうかということである。

このことについて、我々は繰り返しゲームに関する研究を応用しながら考察を行うことができる。ここで繰り返しゲームとは、固定的なメンバーであるプレイヤー同士が、同じゲームを何度も繰り返し行い、それぞれのプレイヤーが各回のゲームにおける利得の割引現在価値の合計を最大にするように行動する状況をモデル化したものであり、ここではプレイヤーは入札参加者、各回のゲームは一回分の入札として解釈することができる。そして、一般競争入札のほうが談合の抑止、したがって価格の抑制という点から効果があると推測される。

一般競争入札で談合が起きにくい理由としては次の二つがあげられる。一つは、参加人数が多くなる一般競争入札の方が入札価格に関する談合を行うという協調行動を取りにくいということである。これは繰り返しゲームの理論において、プレイヤー同士が集団で協調行動を取ろうとするときには、なるべくゲームの参加人数が少ない方が成功しやすいという結果にもとづいている。

もう一つは、一般競争入札では入札に参加する企業が通常固定的でなく毎回入れ替わるということである。そうすると、協調行動を維持する目的で、約束に違反した企業に対して他の企

業が私的制裁を課することが難しくなるため、結果的に企業による約束違反が起きやすく、談合が成功しにくくなる。

(4) 取引費用の低下

実際、入札・契約制度における一般競争入札の適用範囲の拡大にともなって、全体として予定価格に対する落札価格の割合である落札率が低下する傾向が見られる。そして、これは財政再建のためにできるだけ支出を削減したいと考えている国や地方公共団体にとっては、大きな利点となるだろう。

しかし、こうした費用面だけから見ても、落札価格の低下がすぐに適用範囲の拡大という判断につながるとは限らない。なぜならば、参加する企業が少数に限られ、しかも繰り返し取引する可能性が高い指名競争入札のほうが、入札や契約を実施したり、業務の依頼内容を説明したりするための費用が少なくすむと考えられるからである。経済学ではこのような費用を取引費用と総称する。したがって、価格の低下による支出削減分が、取引費用の増加分を上回らない限り、費用面では指名競争入札が依然として有利であることになる。

逆に言えば、入札を実施するための取引費用が大きく低下したことが、国や地方公共団体の判断に影響を与え、近年の一般競争入札の件数の増加につながったとも考えられる。そして、この取引費用の低下に大きく寄与しているのが、電子入札あるいはインターネットオークションの発達である。こうした技術の発展が、これまで随意契約で調達していたような少額の取引についても、一般競争入札を導入させる推進力になっていると思われる。

最近の具体例としては、平成 22 年 7 月、国が政府調達の手法としてインターネットを用いたリバースオークションあるいは競り下げ方式の試行を行う方針を閣議決定したことがあげられる。ここで、リバースオークションとは、発注者が最初に価格をつけてその後入札の参加者が徐々に価格を競り下げていき、もっとも低い価格を提示した参加者と取引を行うというもの

であり、オランダ式オークションとも呼ばれているものである。

国は試験実施期間中に13件で16パーセントあまりの経費削減効果が見られたなどの結果から、インターネットを用いたリバースオークションの導入を事業仕分け以上の経費削減が期待される政策として高く評価している。

一方、地方公共団体においては、例えば世田谷区は平成24年度から、公共施設で使用するすべての電気について、東京電力との随意契約から一般競争入札による調達に変更している。また、東京大学や京都大学などの教育機関においてもリバースオークションの施行運用が開始されており、京都大学では500万円未満のすべての調達案件についてリバースオークションを実施することと定めている。

(5) 調達の国際化の動向

WTOの政府調達に関する協定や我が国の自主的措置によって、基準額をこえる政府調達については原則、外国企業も含めたすべての企業の入札参加を前提に一般競争入札を行うことになっている。しかし、その後も建設工事などでは、外国企業による受注状況にはそれほど大きな変化は見られていない。

この原因として一つには、多数の取引先との間の複雑な調整を要する建設工事については言語や慣習などの壁があって、実際には外国企業の受注が難しいということがありと予想される。また、発注者が外国企業も含めた一般競争入札を準備するのにかかる取引費用を回避しようとして、建設工事の調達内容をいくつかの単位に分割し、基準額を上回らないようにしている可能性も考えられる。もし後者が原因となっている場合には、先ほど述べたインターネットオークションの普及にともなって取引費用が低下し、調達の国際化がある程度進展されるのではないと思われる。

3. 品質の確保と総合評価方式

(1) 品質の確保の必要性

これまでは一般競争入札の導入による「価格

の低下」という観点を中心に論じてきた。しかし一方で、企業が物品と役務の品質を犠牲にすることによって費用を削減しようとするのではないかという、いわゆる「品質の低下」に関する懸念も広く指摘されてきた。そして、まさにこの品質に対する不安が、我が国で長らく指名競争入札が調達の基本となってきた大きな要因の一つでもあるのだろう。また、品質以外にも納期の早さなどが政府にとって重要になる場合も少なくない。

ところで、一般競争入札のなかでもとくに、価格のみにもとづいて落札企業を決定する方法のことを「価格競争方式」という。もし物品と役務が十分に標準化されているか、あるいは仕様がきちんと明示しうる場合には、価格競争方式による一般競争入札でも品質に関してそれほど問題は生じないと思われる。

しかし、作業工程が複雑で多岐にわたる大規模な公共工事などのように、品質に関して政府と企業との間に情報の非対称性がある場合には、価格競争方式ではダンピング受注や不良工事の問題が発生する危険性がある。つまり、表2に示されるように、各業者が供給する物品と役務がすべて同質的であるならば、品質の違いはそもそも問題にはならず、純粋に価格だけが評価基準になるはずであり、品質の確保が問題になるのは、業者によって供給する物品と役務が差別化されている場合であると考えられる。

表2：一般競争入札の分類

物品と役務の特徴	調達の分類
同質的である	価格競争方式による調達
差別化されている	総合評価方式による調達

(2) スコアリング・オークションとしての総合評価方式

この品質の確保という観点から、費用削減と談合の排除、ダンピングの防止、不適格業者の排除の両立を目指し、平成17年4月に「公共工事の品質確保の促進に関する法律」、いわゆる「公共工物品確法」が施行された。この法

律では、一般競争入札を用いた公共工事の受注先企業の選定において、入札者の技術や実績など価格以外の要因を落札者の決定に反映させる「総合評価方式」を原則として用いるとされている。そして実際、公共工事事確法が施行されて以来、多くの物品と役務の調達について、総合評価方式によって実施されるようになった。経済学では、価格以外の要素を評価して受注先企業の選定をする方法のことを「スコアリング・オークション」と呼ぶ。先ほどの総合評価方式はこのオークションの考え方にもとづいた制度の一例である。

一般的なスコアリング・オークションについては、Asker and Cantillon(2008)が以下のように定式化している。ある買い手が分割不可能な物品または役務を調達したいと思っており、この財を供給できる潜在的な売り手が複数存在しているものとする。そして、それぞれの売り手の提供する物品や役務に対する買い手の評価は、価格といくつかの価格以外の要素からなる関数によって数値化される。そして、スコアリング・オークションとは、各売り手が競争入札において物品と役務の価格と品質の組み合わせを提示し、買い手はあらかじめ定めた評価方法に基づいてスコア、すなわち評価点を付け、これが最高値の売り手に対して発注を行うオークションである。

米国の連邦政府および州政府においても、価格競争方式にもとづく一般競争入札ではなく、価格以外の要素も考慮に入れた「交渉入札方式」と呼ばれる総合評価方式と同様のスコアリング・オークションによる調達が一般的になっている。

(3) 評価値の算出方法

我が国は調達制度改革にあたって米国の制度を参考にしたといわれていることもあって、我が国と米国の一般競争入札の実施方法に関して多くの類似点が見られる。一方で、価格以外にどのような要素が評価基準に用いられるのか、またどのように評価点の重み付けがなされるかなど、具体的なスコアリングの方法につい

てはさまざまな面について相違点が見受けられる。

日米の評価制度のもっとも大きな違いは、評価値を算出するための方式の違いである。一般に、スコアリング・オークションにおける評価値の算出には、主なものとして以下の二通りの方式が考えられる。一つは「除算方式」と呼ばれるものである。これは、価格以外の要素を数値化し、標準点と加算点からなる技術評価点を入札価格で割って評価値を算出する手法である。除算方式で算出される評価値は、価格当たりの工事品質を表す。

除算方式の評価値

$$\begin{aligned} &= \text{技術評価点} \quad \div \quad \text{入札価格} \\ &= (\text{標準点} + \text{加算点}) \div \text{入札価格} \end{aligned}$$

もう一つは「加算方式」と呼ばれるものである。この方式は入札価格にもとづいて作られる価格評価点と価格以外の要素を数値化した技術評価点を足し合わせることによって、評価値を計算する方法である。

加算方式の評価値

$$\begin{aligned} &= \text{価格評価点} + \text{技術評価点} \\ &= 100 \times (1 - \text{入札価格} \div \text{予定価格}) \\ &\quad + \text{技術評価点} \end{aligned}$$

そして、これら二つの方式のうち、米国の「交渉入札方式」では主に「加算方式」が採用されているのに対して、日本の「総合評価方式」ではほとんどすべての政府調達で「除算方式」が採用されている。

(4) 技術評価点の評価項目

評価制度のもう一つの違いが、スコアリング・オークションにおいて重要な位置を占める技術評価点の内訳となる評価項目である。

米国において、技術評価点は一定金額以下の物品、建設工事などの役務の調達について、少数民族や中小企業、女性オーナー企業の受注機会を増やすために、これらの事柄を考慮し、優

遇する方針をとっている。

一方、我が国では、技術評価点の評価項目として、施工計画や技術者などの施工能力に関するものや手持ち工事量などに加えて、地域内に本支店、営業所があるかどうかという地理的条件、災害協定やボランティア活動等による地域貢献の実績があるかどうかといったものが実際の評価項目のなかに入っている事例が見られる。また、これらの項目が技術評価点として認められることは、国が定めた国土交通省直轄工事における「品質確保促進ガイドライン」のなかでも明記されている。

4. 総合評価方式の特徴と課題

このように、我が国と米国ともに同じスコアリング・オークションによる一般競争入札を用いているという共通点はあるが、評価値の算出方式や技術評価点の評価項目に大きな違いが見られる。技術評価点の評価項目の自由度が高く、さまざまな項目を加えられるようにしていることは、物品と役務、地域の特性や各省庁や地方公共団体の目的などを考慮して一般競争入札を設計できるという点では一定の合理性があると思われる。

実際、総合評価方式は価格競争方式に比べて落札価格は高くなる一方で、品質の問題については緩和される傾向があることが確かめられている。すなわち、総合評価方式による一般競争入札は、価格と品質の両立をはかる上では、バランスのとれた方式になっているといえるだろう。

一方で、発注者が特定の評価基準を用いることにより、恣意的かどうかに関わらず、結果的に一部の業者が有利となり、指名競争入札の場合に指摘されたのと同じような問題が起きる可能性はないのだろうかという懸念は残る。この点については、国土交通省も平成21年2月の報告書「総合評価方式の総点検」でも過度な技術提案や恣意的な評価が行われているのではないか、受注者や発注者への負担が大きいのではないかなどとその問題点を指摘している。

したがって、発注者である国や地方公共団体

による評価の自由度や柔軟性を一定程度認めつつも、競争の公平性を維持し、恣意的な運用に陥らないようにするための枠組み作りが、一般競争入札での総合評価方式の活用において重要な検討課題になると思われる。

参考文献

- Asker, J., and E. Cantillon (2008). "Properties of Scoring Auctions," *RAND Journal of Economics*, 39, p69-85.
- Milgrom, P. (2004). *Putting Auction Theory to Work*, Cambridge University Press.
- 公共工事入札制度研究グループ (2010)『最新公共工事入札制度ガイド—そのしくみと運用の実務』清文社
- 郷原信郎 (2006)『入札関連犯罪の理論と実務—談合構造解消に向けての捜査のすべて』東京法令出版
- 国土交通省 (2010)「国土交通省直轄工事における品質確保促進ガイドライン」
- 国土交通省国土交通政策研究所 (2009)「公共工事の入札・契約における行財政効率化と適正施工確保の両立のための「制度設計(メカニズム・デザイン)」に関する研究」、『国土交通政策研究所研究』第83号