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

藤島 博英¹・築瀬 範彦²・森本 章倫³

¹正会員 宇都宮大学大学院 工学研究科 (〒321-8585 栃木県宇都宮市陽東7-1-2)

E-mail: plan@cc.utsunomiya-u.ac.jp

²正会員 足利工業大学教授 工学部創生工学科 (〒326-8558 栃木県足利市大前町268-1)

E-mail: yanase.norihiko@v90.ashitech.ac.jp

³正会員 宇都宮大学大学院教授 工学研究科 (〒321-8585 栃木県宇都宮市陽東7-1-2)

E-mail: morimoto@cc.utsunomiya-u.ac.jp

平成24年の国の調査によると、地方自治体における総合評価の導入に頭打ちの傾向が出ている。特に中小規模の市町村において導入が進んでいない。その理由として、「発注者の事務量増大」に対する抵抗感には特に大きい。公共調達の透明性・公平性を重視し、地域のインフラを維持してゆくには、今後とも品確法に基づく入札制度の導入を推進してゆく必要がある。

しかし、市町村における総合評価実施の実態に関するデータはほとんど見られない。そこで、平成22~24年度にかけて地方自治体を対象に総合評価導入に関するアンケート調査を実施した。

本研究は、地方中小自治体における公共調達の実態を調査分析し、総合評価に関する課題を明らかにし、総合評価導入促進の支援策を提案するものである。

Key Words : overall evaluation bidding method, regional cooperation, local government

1. はじめに

総合評価方式による入札制度（以下、総合評価）は、工事の内容に応じて適切な技術力を持つ企業の選定、工事の品質および価格を適正に評価することができる入札方法として、平成17年、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（以下、品確法）の成立を契機として、本格的に導入拡大された¹⁾。

しかし、落札者決定までの手続きにかかる時間、学識経験者の意見聴取にかかる事務量の増加、さらには個々の工事に応じた明確な評価基準の設定等、運用上の多くの課題が挙げられている²⁾。

平成24年、「公共工事入札契約適正化法に基づく入札契約実施状況調査（平成23年9月1日時点）」（以下、「入契法に基づく調査」）の結果によると、総合評価を導入した指定都市を除く市区町村（以下、基礎自治体）の割合は62.3%となり、前年度に比べ増加している。ただし、総合評価導入率は、平成22年度から23年度にかけて0.6%と微増にとどまっており、頭打ちの傾向を示している¹⁾。

また、すべての都道府県（以下、広域自治体）および指定都市において、総合評価は導入されているが、広域

自治体の4割、指定都市の5割および総合評価を導入した基礎自治体の約8割において、総合評価の導入は試行的であり、その6割の基礎自治体の総合評価の実施件数は、1~2件程度に留まり、さらに、一度は実施したものの、継続的な実施に至らない基礎自治体も多い。このような実態は、品確法に基づき、透明性・公平性を重視した制度が設計・導入されたものの、普通地方公共団体の内、都道府県、指定都市、中核市、特例市を除く一般市および町村といったいわゆる中小の基礎自治体において、制度を運用するための検討が十分に行われてこなかったことが原因であるものと考えられる。

一方、総合評価の「本格導入」割合は、平成22年の69%（119基礎自治体）に比べ、平成23年は、2.6ポイント多い95%（163基礎自治体）と増加しており、今後の拡大に期待できる。なお、「本格導入」とは、「入契法に基づく調査」において、「総合評価方式の導入状況」の項目に対し、「本格導入」と回答した自治体（以下、「本格導入自治体」）を指しており、あくまでも各自治体の判断によるものである。

本研究の対象である地方中小自治体は、経済不況による税収減、少子高齢化の進展による福祉関連支出増大の中、公共事業予算を始めとして厳しい財政の見直しを求

められている。さらに、平成 19 年から始まった団塊世代の大量退職や少子化の進展等により、人材確保について厳しい状況が続いている。

以上のような社会情勢の変化を考えれば、地方中小自治体にとって、大きな事務負担を伴う総合評価の導入・拡大は、今後とも難しいと思われる。しかし、公共調達の透明性・公平性を尊重するあまり、過度の価格競争により、「適切な施工が見込めないような著しい低価格での受注」等の不適切な受注が、「工事の品質の低下」、「一括下請負等不適切な施工体制」、「下請けへの不当なしわ寄せ」、「安全対策の不徹底」等の問題が発生し⁹⁾、その解決方法の一つとして、総合評価の導入が進められてきた。上記で示した問題を総合評価によりすべて解決することは難しいと思われるが、現在のわが国の入札制度において、公共調達の透明性・公平性を重視し、地域のインフラを維持してゆくには、今後とも品確法に基づく入札制度の導入を推進してゆく必要があるものと考えている。

しかし、公共工事調達制度に関して、入札契約や予定価格等多くの研究成果が報告されているが、国土交通省地方整備局等、国の機関に対しての検討が大半であり、地方自治体の公共工事調達を対象とした研究は、二宮・渡邊ら²⁾、森本・滑川ら³⁾、牧角⁴⁾らによって報告されているが、僅かであり活発に議論されてこなかったと思われる。そのため、基礎自治体における、総合評価実施の実態に関するデータは、国発注のデータほど公表が進んでいないのが実態である。

そこで筆者らは、地方自治体における総合評価の導入実態を把握するため、国等による公開データを分析するとともに、平成 22 年度に茨城県、栃木県、群馬県の北関東 3 県の全地方自治体（以下、H22 年度調査）¹⁴⁾、平成 23 年度に 47 広域自治体（以下、H23 年度調査）、平成 24 年度には「本格導入自治体」（以下、H24 年度調査）を対象に総合評価による入札制度に関する調査を実施した。

本研究は、地方中小自治体における公共調達の実態を調査分析し、総合評価に関する課題を明らかにし、総合評価導入促進の支援策を提案するものである。

2. H22年度、H23年度調査による基礎自治体及び広域自治体における総合評価実施状況と課題

(1) 基礎自治体における総合評価実施状況の分析⁵⁾

中小基礎自治体が総合評価導入に対して抱える実務上の課題抽出を目的として行ったアンケート調査およびヒアリング調査によれば、多くの中小基礎自治体において、人口減少とともに財政状況も悪化し、職員数も削減され、

公共工事の発注件数も減少している。しかし、職員数の減少割合に比べ、公共工事に関する事業予算の減少割合が大きく、職員の配置状況と工事発注件数の減少率に単純な比例関係にはなく、人口規模 5 万～10 万人規模の自治体において、あくまでも相対的ではあるが、総合評価にうまく対応していることが確認できた。一方、総合評価のこれ以上の導入に否定的な存在として、人口規模 10 万～25 万人の自治体の実態を明らかにした。また、自治体職員の総合評価に対する評価は、県および市町村とも効果を認めるものではあったが、事務量の増加に対して特に抵抗感が大きかった。

また、合併後間もない人口の小さな市や町村といった小規模基礎自治体においては、総合評価の実施件数が少なく、評価基準に関する経験や情報の蓄積がないため、工事規模や工種が変わるたび新たに書類を作成する必要が生じる。その結果、新たな工種への適用を避け、同様の評価基準で対応できる工事に対して総合評価を適用している実態も明らかにできた。これが年に総合評価実施件数 1, 2 件程度という結果につながるものと考えられる。また、「第三者である学識者による意見聴取」（以下、第三者委員会）に関しては、意見聴取による負担感の高さは、委員の人選や委員会開催に関する直接的な事務負担ではなく、合同で委員会を実施するために必要となる他機関との調整による間接的な事務負担であることもわかった。

また、地方中小自治体においては、国庫補助事業の対象となる大規模な工事ほど総合評価への適応性が高いと思われるが⁶⁾、現行の補助事業の流れでは 4 月以降に交付申請に要する期間が必要なため、工期上の懸念が大きい総合評価への適応は難しいとの回答も得た。

(2) 広域自治体による総合評価支援状況⁶⁾

広域自治体を対象に行ったアンケート調査（回収率 87.2%）およびヒアリング調査の分析結果から、総合評価はすべての広域自治体において、既に導入実施されているが、半数以上の広域自治体においては、特別簡易型による発注が大半であり、本格実施には至っていないことが明らかになった。特別簡易型により実施されている割合が高いことは、広域自治体においても、基礎自治体と同様に技術提案の余地の少ない、小規模な工事が多いという状況を反映したものであるとも言えるが、総合評価の導入に際し、事務量の軽減を図るための対応という側面も考えられる。

一方、公共工事の登録業者数の多い、人口規模の大きい広域自治体においては、くじ引き率が低く価格による一般競争入札が比較的うまく機能している傾向が見られた。登録業者数の少ない自治体においても総合評価を積極的に取り入れている自治体の存在も確認できた。

また、総合評価発注件数割合が 20%未満で建設業許可業者数 15,000 者以下の比較的小規模な広域自治体においては、くじ引きにより応札者が決定する割合が高くなる傾向が見られた。

第三者委員会に関しては、一回の審議において 50 件以上の案件を対象としている例もあったが、これは、委員会の運営を軽減するため、集中的な審議を行っているものと思われる。こうした傾向は、人口規模下位 20 位以内に多かった。こうした運用の背景には、職員配置状況において、広域自治体の規模が小さくなるほど、土木部門の職員減少率が高くなる傾向があり、総合評価実施にあたり、特に事務量の増加を伴う第三者委員会の開催に関して、小規模な県ほど、運営の負担が大きいことがわかった。

人的な問題があるにも関わらず、広域自治体が基礎自治体の総合評価導入に対し、特に、事務的負担の大きい第三者委員会に関して、多くの支援を行っている実態を明らかにできた。しかし、直接的な技術支援は全く行われていなかった。

約 4 割の広域自治体ですら、総合評価の導入が試行的であるという実態は、地方自治体において、総合評価を運営するための条件整備が、十分に行われてこなかったことが原因であると考ええる。しかし、試行段階を超えて、実施している小規模な広域自治体ほど、総合評価導入の効果があることも明らかになった。

(3) H22 年度、H23 年度調査による地方自治体における総合評価の課題

具体的には、自治体の発注者にとって総合評価を実施するため新たに加わった業務である、「入札説明書、評価方法の原案作成」、「第三者委員会」に関して、大きな事務負担が発生しており、総合評価実施における大きな隘路となっていること、また、特に中小の基礎自治体において、総合評価に対する経験や情報の蓄積が少ないことが、総合評価実施の大きな障害になっていることを確認した。

3. H24年度調査対象自治体の概要および総合評価実施状況

(1) H24年度調査の概要

基礎自治体が総合評価を導入する際、課題となっている「事務負担増大」および「総合評価における経験や情報の蓄積」、また、各自治体が総合評価を導入する際の動機および導入の効果について、アンケート調査を行った。さらに、平成23年の地方自治法改正により、設置対象が拡大された「機関等の共同設置」についても人的支

表 1 アンケート調査概要

区 分	内 容
アンケート対象	273 市区町村（指定都市含む）
調査日	平成 24 年 11 月
調査方法	郵送調査法（一部、E-mail 回収）
回答数、回収率	138 自治体、50.5%

図 1 人口規模別アンケート回答数 (n=138)

図 2 本格導入自治体の部門別職員構成比※

※ただし、指定都市を除く市区=87、町村=77 自治体。
※グラフ内の数値は、平均職員数を示す。

援対策の一つとして考えられるため、調査項目に加えた。

調査対象自治体は、第 1 章で述べた「入契法に基づく調査」における、「総合評価方式の導入状況（平成23年 9 月現在）」の項目に対し、「本格導入」と回答した指定都市9自治体を含む173市区町村、その比較として、本格導入自治体の少ない茨城、栃木、群馬の全105市町村（内、5市は本格導入）、合計273市区町村を対象とした（表1参照）。

回答のあった138自治体の内訳は、本格導入57、試行導入59、未導入22自治体である。なお、本格導入自治体および試行導入自治体において、人口規模10万人以上の自治体による回答はあるが、未導入自治体の回答はない。

(図1参照)．これは、比較の対象とした北関東の基礎自治体において、人口規模10万人以上の基礎自治体はすべて総合評価を導入しているためである。

また、指定都市を加えた理由は、中小基礎自治体と比較して、技術審査を伴う総合評価の実施件数も多く、今後の総合評価拡大に対する問題点の把握をする上で効果的と考えたためである。

(2) 調査対象基礎自治体の職員配置状況

総務省の公開データ⁷⁾をもとに、調査対象とした264基礎自治体の職員配置状況に関して人口規模別に比較分析を行った。

a) 部門別配置割合

土木部門職員の構成比は10～15%、入札契約の担当課を含む総務部門は25%前後となっている(図2参照)．自治体規模が大きくなると、総務部門の配置割合は低くなり、土木部門の配置割合はやや高くなる傾向はみられるが、各部門とも自治体規模によって、大きな違いは見られない。

図3に自治体の人口と一般行政職員数に対する土木部門職員数割合の関係を示す．自治体の人口が増加するに従い、土木部門の職員割合が比例的に増加するグループ(図中、A)，人口5,000人以下の小規模な自治体において、土木部門職員の割合が高いグループ(図中、B)の2グループの存在を確認できた。

グループBは、本格導入自治体の割合が高く、一般行政職員数に対する土木部門職員数の割合が1割前後に分布している。

b) 土木・建築技師の配置割合

人口規模15万人以上の自治体において、本格導入自治体、試行導入自治体とも人口千人当たりの土木・建築技師数は0.4程度と同様である．しかし、人口15万人未満の自治体において、試行導入自治体に比べ本格導入自治体の土木・建築技師数の配置割合は高い(図4参照)．

小規模な自治体ほど、技師1名の有無により、人口千人当たりの土木・建築技師数の値に大きな影響を与えてしまうが、土木・建築技師のいない自治体は、試行導入自治体において30%を超え、未導入自治体に至っては75%を超えている。

以上の結果、部門別職員の配置割合は、本格導入自治体、試行導入自治体とも同様な結果となっている．これは、総務省による定員管理の要請に込えているためと思われる⁶⁾．しかし、基礎自治体個々に一般行政職員数に対する土木部門職員数割合を比較した結果、人口規模の小さい基礎自治体において、土木部門職員数割合が高い．また、土木・建築技師の配置割合も小規模基礎自治体は高くなっており、本格導入自治体は、相対的に人的な対応が有利となっていると思われる。

図3 基礎自治体の一般行政職員に占める土木部門職員割合(N=264)*
※総務省地方公共団体定員管理関係結果を基に筆者作成

図4 基礎自治体人口千人あたりの土木・建築技師数(N=264)*
※総務省地方公共団体定員管理関係結果を基に筆者作成

図5 一般競争入札による発注件数別の基礎自治体割合

図6 総合評価による発注件数別の基礎自治体割合

(3) 調査対象自治体の平成23年度工事発注状況

平成 23 年度に行われた工事の発注状況について、本格導入自治体と試行導入自治体の比較を行った。

ただし、指定都市は発注規模が大きく異なるため除く。

a) 一般競争入札による工事発注状況

一般競争入札の未実施割合は、試行導入自治体 1 割強に対し、本格導入自治体は、3 割を超える。また、一般競争入札の発注件数が 1～20 件の自治体の割合は同程度であるのに対し、21～200 件の自治体割合は、本格導入自治体の場合、3 割に満たないが、試行導入自治体は 5 割程度であった（図 5 参照）。なお、両者とも自治体規模が大きくなるにしたがって、発注件数が多くなる。

b) 総合評価による発注状況

図 6 に総合評価により発注を行った件数の基礎自治体割合を示す。

試行導入自治体の約4割、本格導入自治体の約2割において、平成23年度、総合評価による発注は行われていない。また、4割の試行導入自治体において、総合評価による発注は2件以下である。反対に、本格導入自治体の3割は、11件以上を総合評価により発注を行っており、その内、1割の自治体は51件以上の工事に総合評価を適用している。

c) 平成23年度工事発注状況

本格導入自治体における総合評価の発注件数は、試行導入自治体に比べ全体的に多いものの、発注の実績がない、年間1件の発注といった自治体が存在している。

一般競争入札の発注件数割合の違いに関しては、総合評価の実施状況の違いではなく、アンケートに回答した自治体の人口規模の違いによる影響が大きい⁸⁾。

4. 総合評価導入に関する動機および適用基準に関する分析^{8)・9)}

(1) 総合評価導入の動機

設問「総合評価を本格導入する際、最も影響したことは何ですか。影響が高いと思われた項目すべてに○をつけてください。」に対する回答結果を、図7に示す。ただし、試行中の自治体に対しては、試行導入に際して、影響した項目に関して回答を得ている。

総合評価導入の動機は、一部の自治体において、品確法が制定された要因の一つである、適切な技術力を持たない者が施工することによる不良工事の発生等、工事の品質低下を危惧しているとの回答はある。しかし、本格・試行導入に関係なく、約8割の自治体において、導入のきっかけは、国や都道府県による要請によるものであり、特に、都道府県の影響が強く、近隣の自治体の状況を見ながら導入した自治体も多い。

図7 総合評価導入の動機（複数回答）※

※ただし、以下の質問項目には回答がなかった。
住民やその活動グループの要望、地元選出の都道府県議員の要望
地元選出の国会議員の要望、職員組合の要望、不調・不落が増大した、地元建設業者の倒産が懸念された、下請けへのしわ寄せが懸念された、技術力の無い業者の政治的なつながりによる受注を懸念、過去に首長や職員の公共調達に関する不祥事等

(2) 総合評価の試行期間における導入効果

設問「試行期間においてどのような効果がありましたか。」に対する回答結果を、図8に示す。

本格導入自治体においては、総合評価のメリットである、「a.総合評価対象工事の工事成績が上がった」、「b.技術提案及び創意工夫の活用ができた」、「e.不良不適格業者を排除できた」（図中、**太字**）のように、工事品質向上に関する効果を上げている。

一方、試行導入自治体においては、「l.工事業者の能力を適切に評価ができた」、「k.地域の建設業者の役割を適切に評価することが可能となった」、「j.災害協定等、色々な面で協力が得られた」、「m.評価の客観性・統一性を確保ができた」等（図中、下線）、評価基準や発注者の地元建設業に対する重要性の再認識に対する回答が高い。しかし、「u.効果なし」に示す通り、総合評価実施において、1.5割の自治体は効果を感じていない。

図8 総合評価の試行期間における導入効果（複数回答）

(3) 総合評価実施における事務負担について

総合評価の導入が進まない理由の一つとして上げられる、「事務負担」に関して調査した結果、本格導入自治体の約6割、試行導入自治体の4割強は、「総合評価による発注件数も少なく事務的な負担は小さい」と回答している。しかし、試行導入自治体の半数は、総合評価の実施に際し、「現在も負担である」と回答している。

また、参考として、指定都市の回答でも、総合評価による発注件数の増加は、大きな事務負担となっていることがわかった。

(4) 総合評価実施における適用基準について

図9に総合評価の適用基準に対する回答を示す。

指定都市を含む本格導入自治体は、一定の価格以上の工事全てに対し、総合評価を適用している割合が高い。

図9 総合評価の適用基準 (n=114)

図10 市町村合併が公共工事調達に与える影響 (n=56)

また、6割以上の自治体は、価格基準を設定している。

価格基準以外の適用条件を、図9のa,c以外に回答した自治体に対し、調査した結果、「基準なし」の回答が多く、アンケートの自由記述欄において、30自治体より回答が寄せられたが、「技術的難易度評価表により選定」等、具体的に適用基準を示した自治体は2自治体であった。また、「工事担当課に対し、総合評価実施件数の目標値を定めている」3件、「金額に関わらず国庫補助対象工事に適用」1件との回答もあった。

5. 総合評価の導入拡大に関する対応策について

基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立し、地域総

合行政を行っていく上で、広域的な取組を進める方法として、複数の市町村が合体して一つの市町村として取り組む市町村合併と、個々の市町村が連携調整し共同処理を行う広域行政がある^{10)・11)}。

特に総合評価は、前節で述べたとおり、発注者の事務量の増大が懸念され、小規模な基礎自治体ほど導入が進まない状況がある。

そこで、いわゆる平成の大合併後の公共工事調達の変化および総合評価実施における広域行政の適応の可能性に関して調査を行った。

(1) 市町村合併による公共工事調達の変化

平成の大合併後、工事の規模や工事に関する仕事量等に関して、どのように変化したか、「小さくなった」or「減少した」から「大きくなった」or「増加した」の5段階で回答を得た(図10参照)。なお、本設問に対し、合併を行った59自治体の内、56自治体から回答があった。

「b.指名業者数」,「d.土木部門の職員数」の項目は、「変わりなし」の回答が約5割を占めている。しかし,「e.工事に関する一人当たりの仕事量」,「f.発注に関する一人当たりの仕事量」に関して,“やや大きくなった”,“大きくなった”との回答が6割を超える。

「g.広域的な視点から、道路や市街地の整備」に関しては,“やや小さくなった”と回答している自治体が,他の項目に比べ高い。このような状況を考えると,合併により専門職員を確保でき,体制を充実させることができたが,団塊世代の大量退職と重なり,業務効率が悪くなってしまった自治体の存在も推測できる。

以上の結果,公共工事調達を行っていくうえで,今後,自治体規模を検討する必要があると思われる。

(2) 周辺市町村間連携による共同処理方法について

総合評価実施における人的支援対策として,周辺市町村間連携による共同処理方法が考えられる。

特に,共同処理方法の一つである「機関等の共同設置」は,平成21年6月の第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」を踏まえ,平成23年,地方公共団体の組織及び運営の自由度の拡大を図ること等を内容とする地方自治法の改正案が成立し,設置の対象が地方自治体の内部組織,行政機関及び委員会または委員の事務局にまで拡大された(地方自治法第252条の7)¹²⁾。

「協議会」,「事務委託」,「機関等の共同設置」は,「広域連合」や「一部事務組合」異なり,特別地方公共団体を設立する必要はなく,設置が簡便である。しかし,「協議会」,「事務委託」は,「迅速な判断が難しい」,「事務権限が移動し市町村の影響力が失う」,「不法行為等については関係自治体も連帯責任に問われやすい」

図 11 「機関等の共同設置」の適用について (複数回答) (n=125)

図 12 「機関等の共同設置」において, 機能すると思われる業務について (複数回答) (n=95)

等の問題点が上がっている。その点,「機関等の共同設置」は,事務権限は参加した地方自治体に残り,市町村議会に対しても,説明責任を負うことになるため,主体性は維持しやすく注目されている¹³⁾。

(3) 総合評価実施における「機関等の共同設置」について¹⁴⁾

公共工事の調達に関して,地方自治法第252条の7~13に示される「機関等の共同設置」を適用することに関して回答を得た(図11参照)。なお,回答は125自治体(本格導入49,試行導入56,未導入20)である。

本格導入および試行導入自治体において,“公共工事の調達に関して,「機関等の共同設置」は行うべきではない”との回答が4割程度あった。しかし,“a.専門的な知識や経験を持った職員が減少・・・”,“c.入札制度の改革により,事務負担が増え・・・”を合わせると回答率は約4割前後となり,今後検討する必要があると

考えている自治体も多いことが窺える。ただし，“d. 広域連合や一部事務組合”，“e.協議会や事務委託”の回答率は低く，公共工事の調達に関して，旧来型の組織を前提としており，事務の共同化については抵抗感が強いことも窺える。

(4) 「機関等の共同設置」において有効に機能すると思われる業務について

図11による回答の後，「機関等の共同設置」を適用した場合，公共工事の調達に関して有効に機能すると思われる業務に関して質問したところ，95自治体（本格導入37，試行導入44，未導入14）より回答が得られた（図12参照）。

本格導入自治体において，“c.入札・契約”部門が「機関等の共同設置」において有効に機能すると回答した割合が最も高く約3割であった。しかし，試行導入および未導入自治体において，1割前後と低い値を示した。

一方，試行導入自治体および未導入自治体においては，“b.設計・積算”，“e.検査”業務に対し，有効に機能すると回答した割合が最も高い。

この結果は，本格導入自治体は今後の総合評価拡大を考え，“機関等の共同設置”による“c.入札・契約”部門の人的補強への必要性を認識している。しかし，試行導入自治体は“b.設計・積算”，“e.検査”部門の補強なしには，総合評価の本格導入・拡大に移行することが難しいと認識していることが窺える。

(5) 「機関等の共同設置」適用の問題点

図13に「機関等の共同設置」を公共工事の調達に適用させた場合の問題点について回答を得た。

なお，回答は112自治体（本格導入44，試行導入53，未導入15）である。

本格導入，試行導入および未導入自治体において，ほぼ同様な傾向であった。

懸念される上位4項目は，“b.単独で行うよりも・・・時間がかかる”55自治体，“c.財政負担の軽減・・・不明”37自治体，“a.緊急時の災害対策に関して対応が困難”35自治体，“i.地元業者の育成が図れなくなる”31自治体となった。

この結果，共同化による事務手続きにかかる時間や緊急時の対応といった，公共工事の調達に関する時間的な制約に対する懸念が強いことが分かった（項目a,b）。

一方，地方自治法が改正されてから日が浅いこともあって事例が少ないことが，“c.財政負担の軽減・・・”，「d.会計処理上・・・区分が不明確」，「i.地元業者の育成が図れなくなる」，「h.自職員の育成が滞る可能性」，“機関等の共同設置”の項目に対して，高い回答率を示したと思われる。

図13 「機関等の共同設置」適用の問題点（複数回答）
(n=112)

6. 総合評価本格導入自治体と試行導入自治体における総合評価導入の実態

平成24年度調査により明らかになった点は以下のとおりである。

(1) 総合評価導入の実態について

本格導入自治体と試行導入自治体に分け，自治体の人口規模，総合評価導入のネックと言われる事務負担，総合評価適応基準等に関して，比較・検討した結果，明確な違いは見られなかった。本格導入自治体においても，2，3年毎に総合評価に相応しい案件に限り実施し，継続的な実施には到らない自治体もある。

現時点でも多くの中小基礎自治体において，指名競争入札による発注が中心である。そのため，4章(1)で示したとおり，一般競争入札実施による価格競争の激化，工事品質の低下，下請けに対するしわ寄せ等の問題を回避できたため，国や県の要請に対して，積極的に総合評価を導入していない現状が明らかになった。

また，4章(2)で示したとおり，総合評価を本格導入した自治体においては，工事品質の向上等，導入の効果は認めているが，試行導入自治体においては，総合評価による発注件数も少ないため，その効果を確認できていない実態が明らかになった。

総合評価にふさわしい工事基準に関して，4章(4)で述べたとおり，本格導入自治体においても，価格基準をもとに総合評価対象工事を選択している実態がある。これは，現時点において価格以外の基準を具体的に定める

ことができないため、このような措置を取っているものと考えられる。

以上述べたとおり、特に H24 年度調査対象とした試行導入中の中小基礎自治体の多くは、総合評価導入以前に行っていた工事入札に関して、大きな問題もなく実施できていたため、総合評価に対しても価格以外の自らの明確な適用基準を自主的に定めることなく、自治体によっては、担当課ごとに総合評価の実施件数を配分しており、形式的に総合評価を導入している現状が確認できた。こうした形式的な試行を重ねても、本格導入への転換は難しいと思われる。

今後、総合評価の普及のためには、まず適用基準を具体的に定め、示す必要があるものと思われる。

(2) 地方中小自治体の人的資源について

総合評価を本格導入している自治体と試行導入自治体、未導入自治体の専門職職員数を比較することにより、本格的な導入が進まない理由を分析した。

その結果、本格導入自治体において、一定数以上の専門職員の存在が確認でき、総合評価に伴う事務処理負担に対して人的な対応が可能となっていることが分かった。

また、5章(4)において示したように、本格実施に至っていない自治体においては、設計・積算、施工監理部門において、特に人員の不足が深刻であることがわかった。一方、本格導入自治体においては、設計・積算、施工監理部門の要員よりも入札契約部門の人員に対する要望が強く、この隘路に対して対策を講じることによって、さらなる総合評価の拡大の可能性を示唆することができたものと考ええる。

しかし、財政難等により職員数の確保は難しく、特に、町村といった小規模自治体に対し、総合評価の普及のためには、何らかの措置が必要であると考ええる。

(3) 公共調達に関する「機関等の共同設置」適用の可能性について

平成23年の地方自治法改正により、設置対象が拡大された「機関等の共同設置」について、地方中小自治体における公共工事調達への適用可能性について分析した。

その結果、特に、総合評価を導入することに躊躇している、町村といった小規模な基礎自治体において、近隣の自治体と共同で公共工事を発注して行くシステムを、必要としていることが確認できた。

一方、総合評価の制度そのものが、このような小規模な基礎自治体において、初めから導入実施してゆくことが難しく、導入できた基礎自治体においても大きな負担となっているという側面も考えられる。

7. 地方中小自治体における今後の総合評価導入促進に向けた提案

人口減少が続く中、地方の社会基盤を維持して行くためには、ある一定以上の行政規模が必要であると言われている。しかし、平成の大合併は、明治や昭和に行った、過去の大合併と異なり、地域行政上の目的による合併ではなく、財政難や少子高齢化等の経済社会情勢の変化に対応するため、当分の間の措置として行われたものである。従来、行政や財政的に最も効率が良いとされている人口規模は少なくとも10万~20万と言われているが¹⁵⁾・¹⁶⁾、このような合併を推進した結果、人口200人規模の小さな村同士の合併もあり、合併後も人口規模が小さい市も多く存在しており、合併を選択しなかった小規模自治体もある。このような小規模自治体においても、地域総合行政（平成11年地方自治法第1条の2に追加）を行っていく必要があるが、合併特例債の適用が終わった現在、今後の大規模な市町村合併は考え難い。

現在、基礎自治体の発注方法は指名競争入札が中心で、また、維持管理に対する工事が多く、技術審査を伴う総合評価を適用するような工事は多くはない。その中でも、地方自治体職員および地元建設業者を育成するという観点からも、総合評価を導入してゆくことはとても重要であると考ええる。

こうした状況を踏まえ、本研究は総合評価の実施拡大のために以下の点を提案したい。

(1) 総合評価適用基準の作成

多くの基礎自治体は、総合評価を本格実施するため、試行を重ね、導入効果を検証している。しかし、技術評価を伴わない総合評価を適用する工事は、現在まで、品質等問題なく施工できていた工事であり、総合評価の適用が必要な工事、不要な工事に分離することが難しく、本格的な導入に移行できないでいると思われる。

そこで、工種、工事規模、工事個所といった総合評価適用工事に際して、国や広域自治体が基礎自治体にあった設定基準を具体的に示すことを提案したい。

総合評価実施にあたり、適用および落札者決定基準について、学識経験者の意見を聞く必要がある。総合評価適用基準が示されていれば、その一部を省略することもできる。

(2) 第三者委員会の機動的開催と人的資源の拡充

H24年度調査において、第三者委員会を独自に設置している自治体は約3割であり、残りの自治体は、広域自治体や他の機関と合同で実施している。公共工事調達の業務の流れにおいて、新たに加わった学識経験者の意見聴取の部分を広域自治体は補完していると言える。この

結果、多くの中小基礎自治体は、総合評価の実施に至っていると思われる。

一方、2章(1)において示したように、広域自治体と合同で実施することの調整自体が大きな事務負担を生み出している。特に、試行自治体において、総合評価実施において手続きに時間がかかり、発注が遅れることもあり、見直す必要があるとの回答も多かった。また、学識経験者との日程調整も困難となっており、実務に精通する委員も少ない、他の機関と学識経験者が重なり調整に苦労している、との意見も見られた。

そこで、有識者として技術審査を適切に評価できる人材をプールすることのできるシステムを提案したい。

例えば、国、広域自治体および基礎自治体の技術者OB、また、総合評価審査委員会設置要綱等において、委嘱選定基準に上げている広域自治体の実例もあるように、「公共工物品質確保技術者資格」取得者など、積極的に活用できる人材をプールしてゆくことである。

第三者委員会の学識経験者の内、「公共工物品質確保技術者資格」取得者の存在を調査したところ、認識度は低く、回答のあった指定都市を含む44自治体の内、7割以上自治体は不明であると答えている。なお、本調査により学識経験者として、4名の「公共工物品質確保技術者資格」取得者を確認した。

各基礎自治体が独自で第三者委員会を設置することにより、広域自治体においてみられた事務負担軽減のための開催回数調整、委員や広域自治体との調整のための大きな事務負担を軽減することができる。

(3) 中期的な対策としての「機関等の共同設置」

多くの基礎自治体は、広域自治体の支援により、総合評価を導入実施している背景がある。しかし、いまだ総合評価の導入に至らない基礎自治体も存在している。

このような未導入自治体の内、土木・建築技師のいない自治体は7割を超え、財政的な問題も含まれていると思われるが、特に人的な資源が不足していると思われる。そのため、広域自治体による第三者委員会等の支援があったとしても、総合評価の実施まで至らないと思われる。

そこで、事務権限は自治体に残り主体性が維持しやすく、設置の容易な「機関等の共同設置」の適用することを提案したい。特に、契約事務と技術評価を併せ持った事務局を組織することができれば、多くの基礎自治体において活用が広がって行くと考ええる。また、ベテラン職員の退職が集中している中、人的な資源の乏しい自治体において、共同設置することで技術やノウハウを蓄積してゆくこともできる。

未導入自治体は、「機関等の共同設置」の適用に関して、本格導入や試行導入自治体に比べ、「a専門的な知識や経験を持った職員が減少しており、検討する必要がある」との回答が最も高く、「f公共工事の調達に関し

て行うべきではない」との回答が最も低いことも、「機関等の共同設置」有効性を裏付けていると言えよう。

ただし、「機関等の共同設置」を公共工事に適応する場合、事務手続きにかかる時間や緊急時の対応といった課題を解決する必要がある。

8. おわりに

本研究は、財政がひっ迫し、自治体職員が減少の中、品確法の理念に基づく、透明性・公平性を重視した、公共工事調達を実現する方策を示すことができたと考えている。

経済不況は、公共工事のマーケットの縮小をもたらし、その中で透明性・公平性を求めるあまり、一般競争入札の拡大により過剰なダンピング競争に陥り、地方の社会基盤を守ってきた地元建設業者は痛みつつけている。

総合評価は、発注者が意図した工事を適正な価格で設計通りに適切に施工できる建設業者を選択できる制度、言い換えれば、安心して工事を任せることが出来る業者選択方法と言える。現在、多くの基礎自治体で行われているように、適切に運用ができれば、指名競争入札制度も安心して工事を任せられる建設業者を選択して、価格競争によって施工者を決定する方法である。

基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立し、社会基盤を整え維持してゆくには地元建設業者の存在は不可欠である。

年に1件でも技術審査を必要とする工事があれば、総合評価を適用し、それ以外の工事は指名競争入札や一般競争入札といった様々な業者選択方法から、地方の社会基盤維持を考え、それぞれの工事に合わせて公共調達方式を選択し、適用してゆく必要があると思われる。

謝辞：アンケート調査にご協力いただいた地方自治体の職員の方々に深く感謝いたします。また、多くの方々から大変貴重なご意見を賜りました。心から謝意を表します。

本研究の一部は、足利工業大学総合研究センター共同研究助成により行われたものである。

付録

[1] 我が国の総合評価は、スーパーコンピュータの調達など、一部の分野で、平成6年3月29日閣議決定された「対外経済改革要綱」で示され導入された¹⁷⁾。公共工事の分野としては、国土交通省直轄工事において、平成11年度から試行的に実施されている¹⁸⁾。

[2] 例えば、日本弁護士連合会のアンケート集計結果に

において、「手続が煩雑であることによる所要時間（期間）の増加，事務的負担の増加」¹⁹⁾，また，山形県公共調達改善委員会報告において，総合評価導入に関して「評価基準の設定，学識経験者の意見聴取等事務量が増大する」²⁰⁾，大野城市議会平成22年第5回定例会において，「落札者の決定までの入札期間に時間がかかる点と，学識経験者で構成する技術委員会の設置をおこななければならないという問題が一番の課題」²¹⁾等，課題として挙げられている。

- [3] 例えば，総務省自治行政局長および国土交通省総合政策局長による各都道府県知事宛の平成14年11月15日付けの共同通知「地方公共団体発注工事における不良・不適格業者の排除の徹底について」（総行行第219号）（国総入企第37号）
- [4] 北関東3 県は，人口1,300 人程度の村から特例市や30 万人を超える中核市まで幅広く存在しており，比較的平均的な状況にあるものと思われる。また，栃木県は県発注工事や管内すべての基礎自治体において総合評価の実績がある等，先進的に導入が進んでいるため，地方自治体における総合評価による入札制度の実態を把握する上で，有効であると考えた。
- [5] 例えば，道路の新設および改築工事，舗装新設工事，橋梁の新設若しくは改築に関する工事等，技術力を必要とするような大規模な市町村道の整備事業を実施するためには，国庫補助による予算確保は不可欠であると思われる。
- [6] 総務省において，毎年，地方公共団体の職員数や配置の実態等を調査し，適正な定員管理の推進に資することを目的として，地方公共団体定員管理調査を行っており²²⁾，定員モデル（一般行政部門における標準職員数），類似団体別職員数等を示している。1980 年代以降，国は地方自治体に対し，計画的に定員管理の適正化を進めることを要請してきた。このため地方自治体は定員適正化計画等の計画を策定し，その中に削減率等の目標を明示し，それにしたがって定員適正化を進めてきた。例えば，国は地方自治体に対して 2005 年度から 2009 年度までの5年間で 5.7%の定員の純減を要請し，これに対して自治体は全体で 6.4%の純減となる計画を策定し，これを実施した²³⁾。

参考文献

- 1) 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，2012.6.25
- 2) 二宮，渡邊：地方公共工事における総合評価方式の特性と入札・契約制度改革に関する一考察，土木学会論文集 F4（建設マネジメント）特集号 Vol.67, No4 特集号，pp.93-102，2011.
- 3) 森本，滑川，山中：地方自治体における公共調達制度改革の視点に関する一考察，土木学会年次学術講演会講演概要集 No.63-2. pp.439-440，2008.
- 4) 牧角：地方の社会資本整備に果たす学界の役割と取組みに必要な視点，土木学会論文集 F Vol.62 No.1，pp.162-180，2006.3.
- 5) 藤島，築瀬：地方中小自治体における総合評価方式による入札制度導入の実態に関する研究，土木学会論文集 F4（建設マネジメント）Vol. 67,No4 特集号，pp.I_239-I_250,2011.12.
- 6) 藤島，築瀬：地方中小自治体における総合評価方式による入札制度導入の実態に関する研究，土木学会論文集 F4（建設マネジメント）Vol. 68,No4 特集号，pp.I_239-I_250,2012.12.
- 7) 総務省：地方公共団体定員管理関係，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html
- 8) 藤島，築瀬，森本：地方中小自治体における総合評価方式による入札制度の本格導入に関する一考察，土木学会第 68 回年次学術講演会，2013.9.
- 9) 藤島，築瀬：地方中小自治体における総合評価 導入に関する 意識 調査，第 40 回土木学会関東支部技術研究発表会講演集,CD-ROM,2012.3.
- 10) 総務省：平成の合併について，2010.3.5
- 11) 第 29 次地方制度調査会：今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申，2009.6.16
- 12) 中川義朗：これからの地方自治を考える-法と政策の視点から-，法律文化社，2010.5.30
- 13) 総務省：地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jimu_kyoudo/
- 14) 藤島，築瀬，森本：総合評価実施における近隣自治体の広域連携の可能性について，第 47 回土木計画学研究発表会，2013.6.
- 15) 横道清孝：日本における新しい広域行政政策，財団法人自治体国際化研究，pp2-14，2010.2.
- 16) 増田智也：市町村の適正規模と財政効率に関する研究動向，自治総研通巻 396 号，pp23-44，2011.10.
- 17) アクション・プログラム実行推進委員会：日本の公共部門のコンピューター製品及びサービスの調達への総合評価落札方式の導入について，1995.3.27，<http://www.kantei.go.jp/jp/kanbou/13tyoutatu/index.html>
- 18) 木下 誠也：公共調達研究—健全な競争環境の創造に向けて なぜ、世界に例をみない制度になったか，日刊建設工業新聞社，p215，2012.6.
- 19) 日本弁護士連合会消費者問題対策委員会：入札制度改革に関するアンケート調査報告書，2011.8.
- 20) 山形県公共調達改善委員会：建設工事などの入札・契約制度改善に向けて（中間整理），2008.2.
- 21) 大野城市市議会ホームページより：<http://www.city.onojo.fukuoka.jp/gisenkan/gikai.html>
- 22) 地方公共団体定員管理研究会：地方公共団体における適正な定員管理の推進について～参考指標の活用に向けて～，2013.3.
- 23) 田中啓：日本の自治体の行政改革，財団法人自治体国際化協会，2010.12.

(2013.5.20 受付)

A STUDY ON SUPPORT SYSTEM FOR OVERALL EVALUATION BIDDING METHOD TO SMALL AND MEDIUM-SIZED REGIONAL LOCAL GOVERNMENTS THROUGH A QUESTIONNAIRE SURVEY AND ANALYSIS

Hirohide FUJISHIMA, Norihiko YANASE and Akinori MORIMOTO

The aim of this paper is to propose a support system for overall evaluation bidding method to small and medium-sized regional local governments. The act on progress to ensure quality of public works in 2004 requests to introduce smoothly the bidding system with transparency and fairness for public procurement.

However, approximate 70% of the local government introduced the bidding method in 2012. Especially, many small and medium-sized governments are in a trial level of the system. The reason is why the system has unavoidably long-term procedure and heavily administrative load rather than other bidding methods. In a few results of the bidding in local government, we conducted a questionnaire survey to local governments. In according to the result of analysis, we would like to propose the following things.

1. The Japanese government should show applicable criteria for overall evaluation bidding method and
2. Pool people of experience or academic standing for third party committee of the bidding system,
3. Apply a " regional cooperation system " in public procurement.