

自治体財政 改善のヒント 第51回

民間の協力会社制度の利点 長期・安定発注で品質向上

大和エナジー・インフラ 投資事業第三部副部長 鈴木 文彦

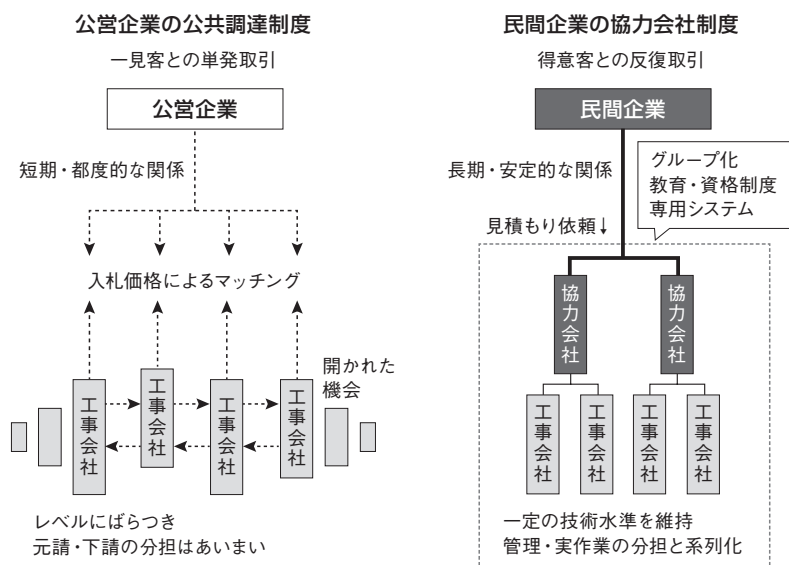
大阪市水道局は配水管更新事業をコンセッション方式で民間に委ねる方向で進めている。2020年度の事業開始を目指し4月にPFI法に基づく実施方針を公表、特定事業に選定した。「公共調達ルールによらない柔軟な設計・契約による人件費等の圧縮」等によって総額10.5%の事業費削減効果を見込んでいる。削減効果の背後にある公共調達ルールの課題とは何か。今から6年前、14年3月に内閣府が公表した「大規模地方公共団体における新たな運営形態による水道運営事業に関する検討支援等業務」の報告書は、発注者と更新工事を請け負う事業者の関係性に着眼。公共調達制度の課題に対する民間企業の「協力会社制度」の特長を述べている。

民間企業の調達の場合、取引候補の請負事業者がグループを形成している。新規参入は可能だが一定の審査が必要だ。このグループと元請事業者を総称して「協力会社」と言う。反復継続的な取引を念頭に、発注者と協力会社は請負基本契約を締結。将来発生する工事契約に共通する基本的な事項をあらかじめ取り決めておく。案件発生の都度、発注元はグループに属する協力会社に見積もりを依頼する。最も低い価格を出した先に発注するのは公共調達と変わらないが、その先に価格交渉のプロセスがある点と、価格以外の評価が大きい点が異なる。グループ内には、発注者から直接受注し施工管理に専念する協力会社と、その下請で実作業を行う工事会社が系列化されている。

公共調達と協力会社の違い

発注者が公営企業（自治体）か民間企業かで請負事業者との関係性がいかに異なるか。図の左が水道局をはじめ公営企業の公共調達制度、右が民間企業の協力会社制度である。ここでは電力会社や都市ガス会社を想定している。言うまでもなく公共調達制度は一般競争入札が原則だ。取引候補を市場から広く募り、不特定多数の競合の下で最も低い価格を提示した先を選定する。市場は開かれており新規参入が容易である。

図 公共調達制度と協力会社制度の比較



出所：大和エナジー・インフラ作成

材料や作業の調達に市場調達と組織内調達の両極があるとして、公共調達制度の本質は出入り自由な市場から価格を指標に調達先を選定する市場調達である。協力会社制度は内部組織ではないもののある程度固定したグループから、価格以外の要素も加味して選定する点で組織内調達に近い。

予定価格不要、発注事務は効率的

発注者と請負事業者の関係において、公共調達制度は短期・都度的な関係であるのに対し、民間企業の協力会社制度は長期・安定的な関係と言える。協力会社制度の利点の多くはこの関係性に基づく。第一に予定価格の設定が不要だ。選定の公平性がなにより重視される公共調達は、入札の無効・失格に関わる予定価格が重要な意味を持つ。そのため設計図面は材料や工程を想定し厳密に作成する必要がある。他方、一定期間にわたって何度も発注する民間調達でダンピングは考えにくい。設計図面は、出来形を示し価格交渉の目安を把握する本来の目的に沿って作られる。予定価格の積算が必要な公共調達ほど厳格ではない。

第二に発注事務が効率的だ。公共調達制度は言わば一見客との単発取引が基本である。発注の都度、新規取引に準じた契約を結ぶので書類は多く説明時間も長びく。他方、得意客との反復取引である民間企業の場合、共通事項は請負基本契約を締結したときに説明済みなので、案件別に特徴的な点を説明するだけで足りる。いつも決まった相手方なので意思疎通もスムーズだ。

第三に専用システムや教育制度を導入できる。長期安定的な取引関係が土台にあるのでシステムや教育に投資をしても回収が可能だ。たとえば設計図面の提示や見積もり依頼、指示書の交付はシステム上のやり取りとなる。プロジェクト管理にも専用システムを使う。工事完了後、請負事業者は発注者から支給される標準システムで施工図面を作成し精算内容を報告。データや写真はウェブ上で送受信する。反面、公共調達制度の場合は請負事業者のシステム仕様や習熟度の幅が大きく標準化が難しい。電力会社や都市ガス会社は専用の

研修施設を保有しており、協力会社や工事会社の技術水準の維持向上に尽力している。教育制度には資格制度に連動するものもある。受注可能な工事案件の難易度や規模を協力会社、工事会社の保有資格に連動させることで、請負事業者の技術水準の確保やモチベーション向上を図っている。

発注コスト削減しガバナンス強化

長期安定的な関係を土台にしたこれらの取り組みが、発注コスト削減とガバナンスの強化に貢献する。グループ内には競争関係があり、請負事業者は見積もりや施工品質が常に評価されている。失点が続くと見積もり依頼の頻度が下がるなどペナルティが課される。競争原理に基づく緊張感が保たれ、ひいては納期厳守やミス削減、一言で言えば品質向上につながっている。ガバナンスの強化は発注コストの削減でもある。発注者の立会対象を絞り込むことができ、監督頻度が少なくなるからだ。公営企業の場合、資格制度にせよ教育制度にせよ発注者による技術水準のコントロールがそもそも困難だ。請負事業者の能力によっては監督頻度が増える。工事成績評定制度はあるものの、反復的に工事案件を受注するとは限らないため、ガバナンスの実効性を上げるのが難しい。

コンセッション方式で民間企業の発注方式である協力会社制度を適用できるのは、実施主体のSPCが民間企業だからである。大阪市が実施方針とともに公表した要求水準書によれば、事業実施においては「施工グループを編成」し、企業の技術力、配置技術者の技術力、社会性・信頼性等を勘案した「十分な施工能力・施工管理能力を有する施工実施者」を確保することになっている。

「技術力向上や社員育成に意欲的な施工実施者を適正に評価し、モチベーション向上を促す仕組み」も要件だ。事業の公共性をかんがみた制約はあり、たとえば市内経済の活性化等が目的の中小企業振興基本条例を踏まえること、新規参入者の受注機会を確保することが明記されている。そうした制約はありつつも、協力会社制度の利点が十分に発揮される運用上の工夫を期待したい。 **G**