

造林・製品生産事業の入札についての一考察

No. 9 吉坂 雅夫

はじめに

私が森林官をしていたときに、造林・製品生産事業についてそれまでの随意契約から指名競争入札、さらに一般競争入札へと入札方法の見直しが行われた。その際、一般競争入札は、随意契約と比べて入札公告から契約までに時間がかかり業務が円滑に進まなかったこと等を経験した。このためなぜ、このような見直しが行われたか疑問に思っており、造林・製品生産事業の入札について、課題として取り上げることにした。

「国有林野事業特別会計における各種事業等の発注の一般競争入札への切り替えについて」（平成19年5月8日付19林国管第18号林野庁長官通知）によって一般競争入札が原則とされたが、切り替えから約2年が経過し、各森林管理局では1者応札等の問題が生じている。

このことから入札について、より透明性・競争性等の高いものにするために、1者応札の発生など各森林管理局が抱えている課題等を整理し、それに対する改善を図るための考察を行った。

第1 研究方法

各森林管理局が抱えている課題やその背景等を調べるため以下の方法により調査し、改善策を検討した。

- (1) 随意契約、指名競争入札及び一般競争入札の現状把握
- (2) 林野庁の取組、随意契約を行っていた経緯の調査
- (3) 事例検証として、随意契約を行っていた当時の資料等の収集
(旧矢部町の人口等資料、熊本営林局事業統計局資料 等)
- (4) 各森林管理局に入札に関する現状と課題等についてのアンケートの実施

第2 調査結果

1 随意契約と一般競争入札の比較

随意契約は、早期の契約締結（一般競争入札では入札者の公募や提出書類の審査などのために一般に2ヶ月程度の期間を要する）、手続の簡素化、小規模事業者でも参入が可能である等のメリットがある一方、予算の効率的な執行、公平性、透明性の確保の点でデメリットがある。

一般競争入札は、正しく運用すれば極めて公平かつ透明性の高い制度となるメリットがあるが、契約締結に長期間を要し、手続きが煩雑になる等のデメリットがある（表-1）。

	随意契約	一般競争入札
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・手続きが最も簡単 ・経費面の負担も少額で足りる ・資力信用・技術等の能力を熟知したうえ選定可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・機会均等 ・相手方の選定が公正 ・経済性の確保において優れている
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・私曲に陥り公正な契約の締結が確保されない ・官商結託の弊を招き、不利な価格で契約を締結するおそれがある 	<ul style="list-style-type: none"> ・不信用、不誠実な者を許すこととなりかえって公正な競争の実施が妨げられる ・公告その他の経費が必要 ・不特定多数の参加者に対する説明等に手数を要する

表－1 随意契約及び一般競争入札のメリット・デメリット

2 林野庁の取組

前述の「国有林野事業特別会計における各種事業等の発注の一般競争入札への切り替えについて」によって一般競争入札が原則とされ、契約方法の見直しが行われた。造林・製品生産事業は、参加資格者を事前に審査する随意契約から、事後審査となる一般競争入札に見直されたことに伴い、造林・製品生産事業の約款についても全面的な見直しが行われた。

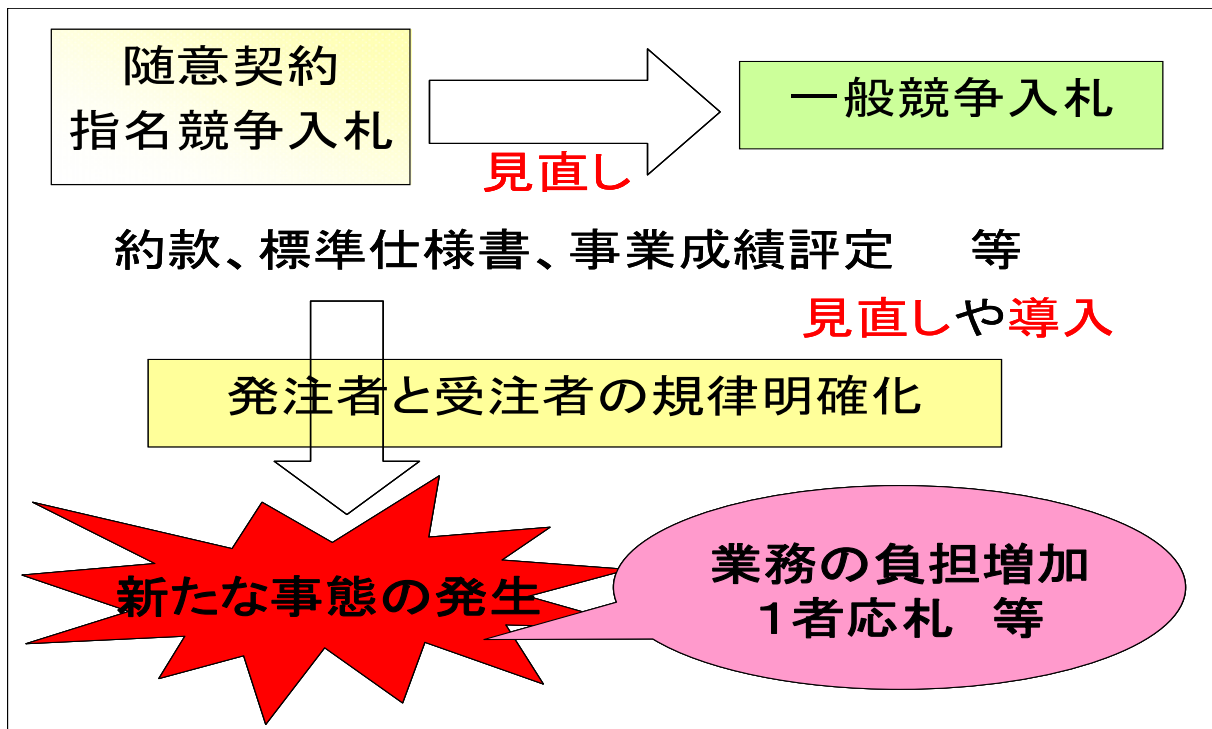
また、国有林野事業における造林・製品生産事業の仕様書については、従来は局で作成されていたが新たに、全局に適用される標準仕様書が定められ、これらについては、一般競争入札に適合する約款・標準仕様書になった。

さらに、「国有林野事業特別会計の素材生産及び造林に係る請負事業成績評定」が、新たに導入され、一般競争入札は入札参加資格者を事前に審査せず、約款及び標準仕様書に規定された契約条項の遵守状況を監督及び検査等により、事業の品質確保等を確認するといった事後審査の形で行うことになった。

このような見直しや導入により発注者と受注者の規律の明確化が行われた。

平成19年に随意契約から指名競争入札さらに一般競争入札に切り替わって約2年が経過したが、以下のような問題が新たに発生しているのではないかと推測された(図－1)。

- ・1者応札が発生することによる競争性の確保の懸念
- ・実績のない新規参入者による品質の確保、信頼性についての懸念
- ・事務量等の増加
- ・地域林業事業体の不足



図－1 林野庁の取り組み

これらのことから、現在各森林管理局が抱えている課題の把握とその対応策を整理することにより、今後の入札のあり方について考えてみた。

3 随意契約を行っていた経緯

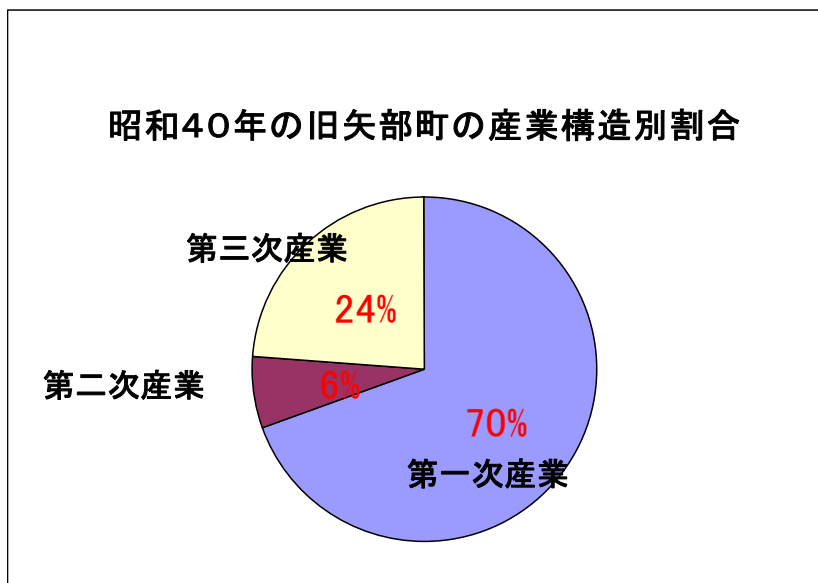
造林事業については、昭和22年に予算決算及び会計令（以下「予決令」という。）第99条23号（随意契約によることができる場合）『事業経営上の特別の必要に基づき、物品を買い入れ若しくは製造させ、造林をさせ又は土地若しくは建物を借り入れるとき』の規定により実行されていた。

製品生産事業では、昭和38年に予決令第102条の4（指名競争に付し又は随意契約によろうとする場合の財務大臣への協議）『各省各庁の長は、契約担当官等が指名競争に付し又は随意契約によろうとする場合においては、あらかじめ、財務大臣に協議しなければならない。』の規定により個別協議を行い、予決令第99条23号に該当することにより随意契約が行われた。

また、「予算決算及び会計令の規定に基づき国有林野の産物を随意契約によつて売り払う場合等について」（昭和38年 3月30日 38林野経第995号 農林大臣より大蔵大臣あて）の中で、予決令第99条の23号に該当するものとして以下『国有林野の製品生産事業を行うため伐採、造材、集運材等の作業を請負わせるとき。』の規定から個別協議により随意契約が行われていた。

また、「予算決算及び会計令の規定に基づき国有林野の産物を随意契約によつて売り払う場合等について」（昭和38年 3月30日 蔵計第1540号 大蔵大臣より農林大臣あて）において、『昭和38年3月30日付38林野経第995号をもって協議のあつた標記のことについては、異存がない。なお、昭和39年度以降においても、本件と同一内

就業者数も 1 万人を超えていた（表－2）。



図－5 昭和40年の旧矢部町の産業構造別割合

産業別就業者数

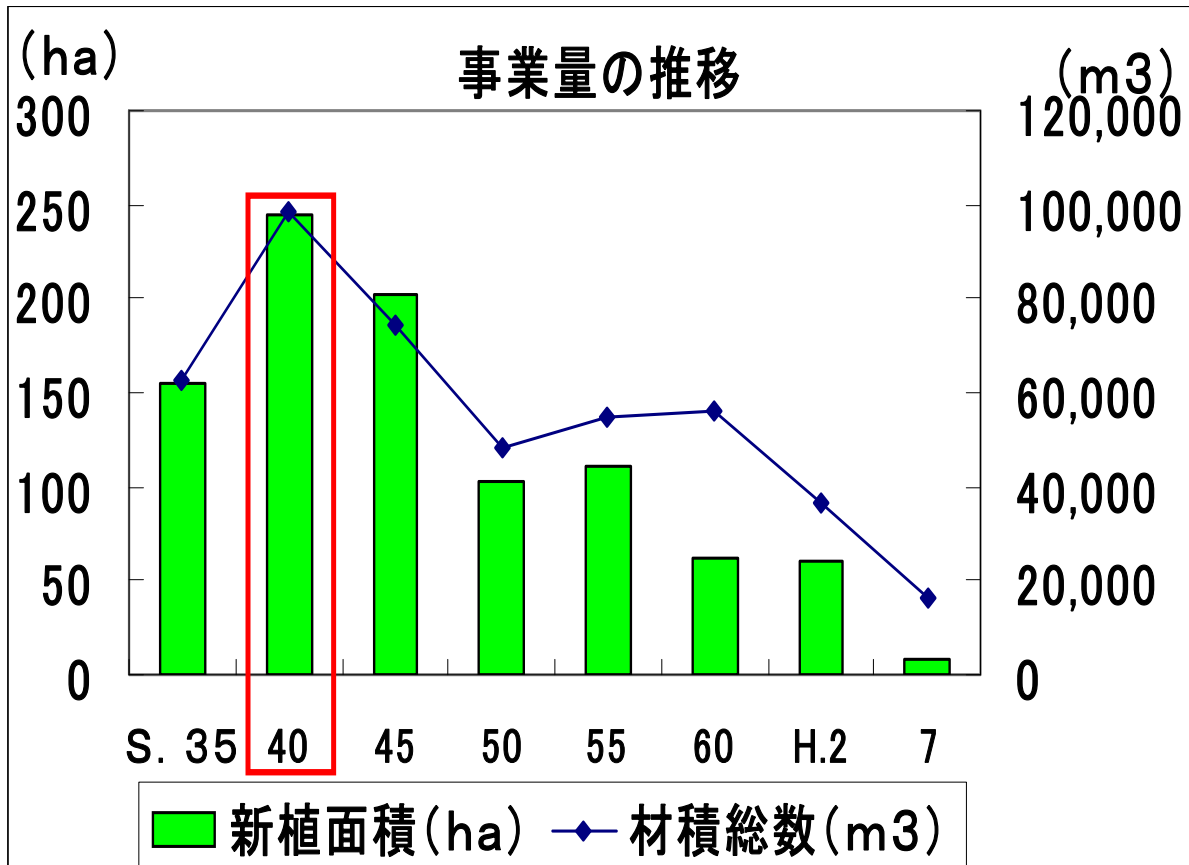
(単位:人)

区分	35年	40年	45年	50年	55年	60年	2年	7年
総数	19,119	16,828	15,887	14,332	14,119	13,501	12,314	11,389
第一次産業	13,906	11,699	10,717	8,812	8,082	7,026	5,556	4,615
第二次産業	1,066	1,078	999	1,385	1,680	2,109	2,586	2,575
第三次産業	4,146	4,040	4,160	4,118	4,351	4,363	4,171	4,197
分類不能の産業	1	11	11	17	6	3	1	2
総人口	40,898	36,154	30,607	27,461	26,336	25,282	23,503	21,746

表－2 産業別就業者及び総人口

資料：総務省「国勢調査」

また、熊本営林局事業統計局資料を収集し分析を行ったところ、事業量についても昭和40年には、材積約10万m³、新植面積は、240haもの事業量があったことが分かった（図－6）。



図－6 事業量の推移

資料：熊本営林局事業統計書

これらのことから、当時の旧矢部営林署では、

- ・交通の便が悪く、外部からの林業事業体を確保しにくい
- ・当時の地元林業事業体の体力や経営基盤が脆弱なこともあって安定的な経営を図るため計画的に仕事を発注する必要があった
- ・地元集落に労働力があつた

等がみられ、当時は地域林業の活性化を図るためにも随意契約を行う必要があつたことが分かつた。

しかしながら、随意契約では契約の透明性、競争性の確保ができないため、一般競争入札へと見直しが行われることになった。

5 アンケート調査

次に、各森林管理局に一般競争入札についての現状と課題や、それに対する改善を図るための、取組状況等を把握するためにアンケートを行った（図－7）。

調査の実施

調査項目

調査方法 アンケート形式(記述式)

調査対象 各森林管理局販売課・森林整備課

調査項目

- ①一般競争入札の現状、課題と取組状況
- ②標準仕様書、事業成績評定等について
- ③その他

図-7 アンケート調査項目

6 アンケート結果

アンケート調査から、現状として多く見られたのが、1者応札・不落物件の発生、入札公告等契約に係る事務量の増加、地域林業事業体の不足などがあつた(表-3)。

現状	局							計
	A	B	C	D	E	F	G	
1者応札の発生	1	1	1	1	1	1		6
不落物件の発生			1		1	1		3
入札公告等契約にかかる事務量増加		1	1		1	1	1	5
全省庁統一資格の拡大等			1			1		2
地域林業事業体の不足						1	1	2
事業体の関係書類の煩雑化	1							1

表-3 アンケート結果(入札の現状)

課題では、新規参入者による事業の品質の確保、新規参入者に対する技能講習等、地域林業事業体の育成などが挙げられた（表－4）。

各局の課題
新規参入者による品質の確保
新規参入者に対する技能講習等
地域林業事業体の育成
事務の軽減
技術提案書類の簡素化
その他

表－4 アンケート結果（各局の課題）

各森林管理局の主な取組としては、再度入札を実施しても不落の場合は、入札参加資格の等級区分を緩和し、全等級を対象に実施することや、入札実施までに1ヶ月以上の日数がかかるため、早めの公告準備や公告期間の長期化を行うこと等となっている（表－5）。

各局の主な取組
再度入札でも落札しない場合等級区分の緩和し、全等級を対象に実施
早めの公告準備等
公告期間の長期化
同日入札物件の時間差入札
民有林の発注時期と競合しないように早期発注
入札公告の周知の徹底
発注規模の検討
その他

表－5 アンケート結果（各局の主な取り組み）

また、事業成績評定については、業者の顔が見えることからの職員が悩んでいる実態や受注者に対しどの署・職員でも統一した体制を築き、公平性の確保が必要と考えていることが分かった（表－6）。

事業成績評定の実施状況等
業者の顔が見えることから、職員が悩んでいる
受注者に対し、どの署・職員でも統一した体制を築き、公平性の確保
習熟度に応じた研修やQ&Aの作成
長官通知等を確認しながら行っている
特に問題なし
その他

表－6 アンケート結果（事業成績評定の実施状況等）

その他には、新規参入の事業体において約款、標準仕様書、事業成績評定等について理解していない部分が多く、今後の指導が必要との声もあった。

第3 考察

1者応札等の問題点を解決するためには、各局が現在行っている取組と併せ、従来の林業事業体だけでなく建設業といった他業種からも参加しやすいようにすることで入札する事業体の増加に繋がっていき、より競争性の高い入札になっていくと考えた。さらに、造林・製品生産事業を併せて契約をすること、また発注者が計画的・安定的に発注することにより、受注者は事業期間に幅ができ、年間を見通した計画が立てやすくなり、入札に参加しやすくなると思われることから、1者応札等の問題の解消に繋がるのではないかと考える。

しかし、新規参入者については、約款等の理解不足との声もあることから、他業種の新規参入者等に対して理解しやすい仕様書の作成等を検討する必要があると考える。

まとめ

造林・製品生産事業においても、総合評価落札方式の導入等、契約に係わる様々な動きがある。今後、より一層、透明性・競争性の高い入札を進めていくには、地域の特色を活かした取組や各局の取組事項の情報共有、造林・製品生産事業を組み合わせた複数年度契約等、新規参入者が参加しやすいような創意工夫が必要不可欠になってくる。

謝辞

最後に、本課題研究に取り組むにあたり、ご助言、ご指導、ご協力をいただきました関係各位、林野庁職員等多くの方々に対し、厚く御礼申し上げます。

【参考文献・資料等】

(1) 行政機関の調査報告書、統計要覧等

昭和35年～平成7年 熊本営林局事業統計書
総務省統計局 統計データ 国勢調査（結果）

(2) 協力

林野庁 業務課

林野庁 管理課

北海道森林管理局 森林整備第一課、販売第二課

東北森林管理局 森林整備課、販売課

関東森林管理局 森林整備課、販売課

中部森林管理局 森林整備課、販売課

近畿中国森林管理局 森林整備課、販売課

四国森林管理局 森林整備課、販売課

九州森林管理局 森林整備課、販売課、企画調整室