

## 論文

保安林整備事業における競争入札制度導入とその影響\*<sup>1</sup>奥山洋一郎\*<sup>2</sup> ・ 大地俊介\*<sup>3</sup> ・ 三木敦朗\*<sup>4</sup>

奥山洋一郎・大地俊介・三木敦朗：保安林整備事業における競争入札制度導入とその影響 九州森林研究 64：5-9, 2011 本研究では、都道府県による保安林整備事業の発注方式の変化の状況と、変化がもたらした競争環境が実際の受注シェアに与えた影響について、全国調査と事例調査から明らかにした。都道府県担当者に対する全国調査の結果として、2005年では23県あった随意契約での発注が、2010年には6県と減少、競争入札での発注が2005年の20県から2010年には35県と増加していた。また、競争入札の内容も指名競争入札からより競争度の高い一般競争入札を導入する県が増加しており、参加資格業者数も増加している。実際の受注シェアについて、制度変革の先進県である長野県を事例にみたが、2000年以前は森林組合への随意契約が100%であったが、林業事業者や建設業者のシェアが増加しており、2009年には受注額に占める森林組合の割合は31%にまで低下した。

キーワード：森林組合、林業事業者、保安林、随意契約、競争入札

## I. はじめに

## 1. 研究の目的

民有林の保安林整備事業は、従来は森林組合等へ随意契約で発注されるのが通例であったが、国・地方公共団体の発注する公共事業に対する変革の中で見直しの動きが進展している。これまで、個別の県での動きに対する事例報告はなされてきたが(1)、全国的な状況は明らかになっていなかった。本研究では、都道府県による保安林整備事業の発注方式の変化を把握することで、地域における事業者間の競争環境の進展を明らかにする。具体的には、(1) 全国調査から競争環境の変化を概観、(2) 事例調査から実際の競争環境の進展を分析、(3) 地域林業に与える影響と今後のあり方を考察する。

## 2. 研究の方法

2005年7月、2010年7月に都道府県保安林担当部署に質問紙を送付して、発注方式の全国状況を分析した。また、林務行政機関、森林組合、林業事業者等について現地調査を実施した。本稿においては発注制度変革の先進事例である長野県(2010年7月調査)を分析対象にした。

## II. 研究の視点

## 1. 保安林整備事業とは

本研究で取り扱う保安林整備事業とは、都道府県の発注する民有林保安林に対する整備事業の総称である。具体的な施策の名称は「保安林改良事業」「保育事業」「水源流域地域保全事業」「奥地保安林保全緊急対策事業」「保安林リフレッシュ事業」等、都道府県により異なるが、その特徴は、私的所有林に対しても所有

者負担なく都道府県が実施主体となって施業を実施できる点にある。これは、保安林指定による私的権利の制限と公益的機能の発揮の必要の両面によるものである。つまり、本事業は都道府県の発注する公共事業であるが、県有林の整備と違い、私有林を対象とするために森林管理における「公」と「私」の結節点の領域を取り扱う。公的な管理の及ばない領域に対して、行政による施策を実行することになり、地域森林管理の担い手に事業発注という形で大きな影響を与える可能性がある。従来は、民有林の情報を統一的に把握している組織である森林組合が本事業を独占的に受注してきた。この点については、所有者の意向と森林の状況、社会・自然の両条件から事業地選定を効率よく実施できる組織が森林組合であり、その特殊性を認めて随意契約による事業発注がなされてきた。だが、公共事業全般の改革の動きによる見直しの中で、この構図も変化してきた。

## 2. 随意契約と競争入札

都道府県が発注する契約については、地方自治法により以下のように規定されている。

地方自治法 第234条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

3 普通地方公共団体は、一般競争入札又は指名競争入札(以下この条において「競争入札」という。)に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、普通地方公共団体の支出の原因となる契約については、政令の定めるところにより、予定価格

\*<sup>1</sup> Okuyama, Y., Oochi, S. and Miki, A.: A Tender system reform for protected forest improvement projects and its influence.

\*<sup>2</sup> 鹿児島大学農学部 Fac.Agric., Kagoshima Univ. Kagoshima 890-0065

\*<sup>3</sup> 宮崎大学農学部 Fac.Agric., Miyazaki Univ. Miyazaki 889-2155

\*<sup>4</sup> 信州大学農学部 Fac.Agric., Shinsyu Univ. Nagano 399-4598

表-1. 主な発注方式

競争度	方式	
高	一般競争入札	資格者全員が参加可能な入札
↑	指名競争入札	資格者から発注者が指名する者による入札
↓	随意契約	競争入札によらず、発注者が契約者を選定
低		

の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした者のうち最低の価格をもつて申込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる。

(下線部筆者)

ここで、例示されている発注先選定のうち、保安林整備事業に関わるのは、一般競争入札、指名競争入札、随意契約の3種類である(表-1)。

地方自治法234条では、事業発注の公平性、効率性の観点から、発注候補者を限定せずに入札を実施して、もっとも安い価格を提示したものに事業を発注することを原則としている。しかし、2項において示すように、「政令で定める場合に該当するときに限り」指名競争入札による選定を可能としている。この点について、地方自治法施行令は下記のように規定している。

地方自治法施行令第167条 地方自治法第二百三十四条第二項の規定により指名競争入札によることができる場合は、次の各号に掲げる場合とする。

- 一 工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき。
- 二 その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするとき。
- 三 一般競争入札に付することが不利と認められるとき。

また、同条2項では、「競争入札に付することが不利と認められるとき」には、随意契約による発注も可能としている。保安林整備事業は以上を法的な根拠として、森林分野における特殊性(技術的な制約(森林管理の長期性、独自の技術体系)、社会的な制約(事業対象地の多く存在する山村地域における事業者の過少性)、事業設計上の優位性(私有林を把握する森林組合が設計・施工することの効率性))を理由にして、主に森林組合に対して随意契約により発注されてきた。

しかし、1990年代に本格化する公共事業発注における変革の動きが森林分野にも影響を与える。契機となったのが、1993年に発覚した「ゼネコン汚職」である。同事件は大臣経験者、知事、市長が複数逮捕されるという戦後最大級の汚職事件であったが、公共事業発注における透明性の確保が社会的に大きな関心を呼ぶこととなった。その後、政権交代等の混乱を経ながら、2000年に「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(入札適正化法)」が制定された。この法律により、国・地方公共団体共に下記の4点の徹底が求められることになった。

- (1) 入札・契約の過程、内容の透明性の確保
- (2) 入札参加者の公正な競争の促進

(3) 談合その他の不正行為の排除の徹底

(4) 公共工事の適正な施工の確保

公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律のあらまし(2)より作成

これらの動きは、都道府県の発注する事業において、発注者と受注者の関係が不透明になりやすい随意契約による発注を制限する方向となった。また、時期は前後するが、2007年に発覚した「緑資源機構・官製談合事件」のように、森林分野の特殊性を背景とした体質に対する批判の強まりも無関係ではなく、従来の独自性の主張が通りにくい環境となった。筆者らの調査では、2001年以前に保安林整備事業において、競争入札制度を導入していたのは8道県のみであったが、入札適正化法の施行もあり、競争入札制度の導入が大きく進展する。

### Ⅲ. 調査結果

#### 1. 全国調査結果

筆者らは2005年7月に保安林整備事業の発注方式について、都道府県(以下、県)を対象とした全国調査を実施した(3)。同調査および聞き取りによる補足調査において、随意契約での発注は23県、競争入札制度を導入していたのは20県であった(併用・その他が4県)(図-1)。両者は拮抗していたが、関係機関への聞き取り調査では、今後制度の見直しを考えているという県も多く、随意契約から競争入札制度への変更の動きは不可避であると予想していた。その後の変化の動きを考察するため、2010年7月に同内容での全国調査を実施した。その結果であるが、随意契約での発注は6県、競争入札での発注は35県であった(併用・その他3県・未回答3県)。この5年間で多くの県で競争入札の導入が進んだことがわかった。地域的には、東北、中国・四国地方では随意契約での発注を続けている県は皆無となり、九州地方では随意契約での発注を維持している県が多かったが、2005年時点では全県で随意契約発注だったことに比べると、状況が大きく変化した(図-2)。

また、競争入札の内容にも変化があった。2005年調査では、競争入札の方式は長野県を除いて全て指名競争入札であったが、2010年調査では11県で一般競争入札を導入していた(表-2)。土木部門等の公共事業全体で指名競争入札の見直し・一般競争入札、総合評価型入札の導入が進んでいるが、森林分野も同様の対応が進んでいることがわかった(国有林野事業においても、一般競争入札・総合評価型入札へ移行されている)。

競争入札の参加資格であるが、全ての県で技術者要件(技術士(森林部門)、林業技士、林業作業士、林業普及指導員、また、樹木医や県独自の資格・研修で認定した技術者の雇用)等で資格者の要件を定めているが、参加資格者の範囲について、(1)森林組合のみ、(2)森林組合+林業事業体のみ、(3)建設業者やNPO法人も含めて、資格要件を満たせば参加可能、と大きく三段階に整理した(表-3)。その結果、森林組合のみでの競争入札という例は少なかったが(随意契約での発注の場合も、森林組合に限定される場合が多い)、参加者を林業事業体に限定しているのは12県、建設業者等にも開放しているのは22県であった。また、

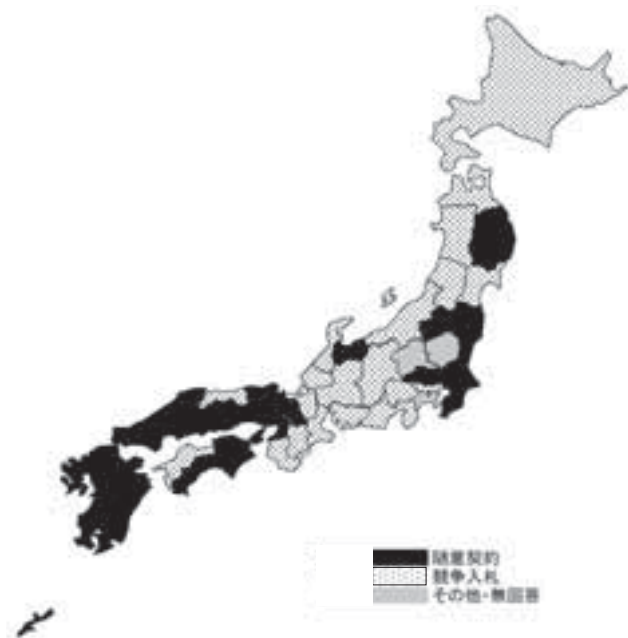


図-1. 発注方式の全国状況 (2005年)

資料：都道府県アンケート (2005年, 2010年) より作成



図-2. 発注方式の全国状況 (2010年)

資料：都道府県アンケート (2005年, 2010年) より作成

一般競争入札を導入した県では、2県を除いて建設業者等にも資格者の範囲を広げており、入札の方式と発注者の範囲には関係があることがわかる。資格者数で見ると、100者以上の業者が参加資格を得た道県は2005年の4県から、2010年には10県に増えている。発注方式の変革により、これまで林業と関わりの薄かった業者も入札参加資格を得て、全体として参加資格者が増大しており、事業受注における競争が進展しているといえる。

## 2. 競争の進展：長野県の事例

長野県は、森林分野における発注方式変革の嚆矢ともなった県である。2000年の田中県政誕生、いわゆる「脱ダム宣言」に代表される一連の公共事業改革施策の中で、県は縮小される建設分

表-2. 発注方式の変化 (2005年～2010年)

発注方式	2005年	2010年	増減
随意契約	23	6	(-17)
競争入札			
指名競争	19	21	(+2)
一般競争	1	11	(+10)
その他・無回答	4	9	(+5)

資料：都道府県アンケート (2005年, 2010年) より作成

表-3. 資格者数の変化 (2005年～2010年)

2005年	資格者の範囲	森林組合のみ	森林組合+ 林業事業者	森林組合+ 林業事業者+ 建設業者等
資格者数	400以上			1
	300-399			2
	100-299			1
	40-99		2	1
	20-39		4	1
	1-19	2		

2010年	資格者の範囲	森林組合のみ	森林組合+ 林業事業者	森林組合+ 林業事業者+ 建設業者等
資格者数	400以上			4
	300-399			6
	100-299			6
	40-99		1	6
	20-39		7	5
	1-19	1	4	1

資料：都道府県アンケート (2005年, 2010年) より作成

表-4. 長野県における発注方式の推移

2001年5月以前	森林組合と随意契約
2001年6月	指名競争入札の開始
2003年2月	受注希望型競争入札 (条件付き一般競争入札) の開始
2010年4月	総合評価落札方式の開始

資料：長野県林務部資料より作成

野の労働力の受け皿として、森林分野に注目した(4)。従来森林組合に随意契約で独占的に発注されてきた事業に対して、参入要件を緩和して新たな雇用環境の創出を目指し、競争入札制度の導入が実施された(表-4)。

長野県における競争入札制度導入の特徴は、他業種=建設業からの参入を支援しながら、入札参加資格業者数を大幅に拡充した点にある。参入支援の方策として、県独自の森林整備技術者養成講座(「信州きこり講座」)を実施して、同講座の修了を入札参加資格要件とした。実務経験年数が必要となる林業技士等の既存資格と比べて、「信州きこり講座」では約100日のプログラム受講のみで資格取得が可能であった。2001年6月時点の入札参加資格者は72者(森林組合21、林業事業者21、建設業者・その他事業者30)であったが、2004年度末には417者(森林組合24、林業事業者67、建設業・その他事業者326)と大幅に増加した。「信州きこり講座」は2001-2003年度に1354人が修了して、そのうち649人が事業者関係者であった。この600人以上が入札参加資格要件において雇用が義務づけられた「専門技術者」として扱われたのだが、この数字は他の林業系資格(林業技士(63人)、林業士(116人)、林業技術作業士(116人))に比べて極めて多数であり、新規参入業者の多くが同講座を活用したことがわかる(表-5)。

表-5. 長野県における入札参加資格者数の推移

年度	森林組合	林業事業者	建設業 その他事業者	計
2001	27	31	130	188
2002	24	43	238	305
2003	24	55	294	373
2004	24	67	326	417
2005	24	66	307	397
2006	18	73	316	407
2007	18	73	259	350
2008	18	77	266	361
2009	18	79	252	349
2010	18	79	254	351

資料：長野県林務部資料より作成

また、長野県では他県に先駆けて、森林分野で受注希望型競争入札（条件付き一般競争入札）を導入した。これは、資格要件を満たした者について入札への参加を認めるもので、少なくとも保安林整備事業という側面において地域森林管理における森林組合の特殊性をほぼ完全に否定したものであった。このように「多くの業者が」「どの事業にも」参加できるという量と質の両面からの変革により、保安林整備事業における受注構造は大きく変化した。

2000年は森林組合が100%であったが、指名競争入札が導入された2001年のシェアは約1割減の87%、一般競争入札が導入された翌年度には50%と半減している。その後もシェアは年々低下しており、2009年には31%となり、林業事業者や建設業者を下回る結果となった（表-6）。事業規模も半分以下となっているため、その評価は難しいが、建設業からの参入機会確保という政策目標は一定の成果を上げたと言えるだろう。本稿では紙幅の制約もあり、個別事例分析には踏み込まないが、この一連の変革・競争環境の強化が森林組合に与えた衝撃の大きさとして、2004年2月の県森林組合大会決議を紹介したい（5）。

## 決議

（前略）

森林づくりは百年の大計でなされるべきものでありながら、現下の森林整備入札制度では、一貫した保育が期待できないと同時に、施工能力や技術力、経験が評価されないことには、大いに疑問とするところである。

（中略）

このため、（中略）下記事項の実現に全力で邁進せんとするものである。

一、森林整備入札制度において、施工能力、技術力が評価される仕組みの早期導入

一、森林所有者が希望のもてる環境づくり

一、森林組合を農山村の基幹事業者として位置づけ、技能職員が安心して働ける環境づくり

（以下、略）

この時期を頂点とした県政と林業関係者の緊張関係は、幾度かの制度修正（最低価格調査制度の導入等）を経て、着地点を模索してきたが、2010年より新しい発注方式である総合評価方式が導入されることとなった。この事が、2004年大会時の森林組合

表-6. 長野県における受注割合の変化

年度	森林組合 (%)	林業事業者 (%)	建設業 その他事業者 (%)	発注金額 (百万円)
2001	87	4	10	1,923
2002	67	10	22	1,944
2003	61	17	22	1,718
2004	50	26	24	1,560
2005	41	32	27	1,448
2006	41	36	22	1,089
2007	40	28	32	1,167
2008	37	34	29	1,059
2009	31	38	32	884

資料：長野県林務部資料より作成

の願望であったシェア奪回に直結するのか、林業事業者や建設業者も地域森林管理の担い手として一定の地位を得たと評価されるのか。この後の推移に着目していく必要がある。

## IV. おわりに

本稿では、発注制度変革の全国的な動きについて、発注方式変更と資格者数の増大という、いわば質と量の両面での競争環境の変化と、実際の受注構造の変動について事例を通して考察した。結果として、2005年からの5年間で多くの県で新たに競争入札制度が導入されており、各県の参加資格業者数も増加していることがわかった。また、大きな変化として、より透明性・公平性の高いとされる一般競争入札を導入した県も増加している。このような制度変革が実際の受注シェアに与えた影響については、先行的事例である長野県の事例から明らかにした。結論として、発注制度変革の先進県である長野県では、制度変更による他業種からの参入施策が成果を取っており、森林組合の受注シェアは大幅に下がっていることがわかった。

競争強化の動きが地域林業に与える影響であるが、正負の両面があろう。正の効果としては、林業事業者や建設業者等が参入することで、森林整備の担い手が多様化することである。森林組合の下請け事業に甘んじていた林業事業者が入札制度導入を機に事業を受注して業容を拡大させたり、建設業者等の他業種の林業への参入の呼び水となっている。事業受注者の競争は、発注者である行政や森林所有者にとってより多くの選択肢を提供して、質の高い施業を提供できる可能性が高まる。また、不況にあえぐ他業種にとっても新規雇用機会は大きな魅力となろう。

だが、負の効果も指摘しなくてはならない。労働集約型産業である林業では、価格競争の過熱は労働者の待遇切り下げと直結する恐れがある。投資を確保できないままの競争加速は、労働環境を破壊し、林業を担う事業者を衰弱させることになる。また、入札価格の低落に対しては「最低価格制限（調査）」等により対応できるが、実際の施工に対する質の評価は難しい問題である。行政機関が多くの地域で事業設計を森林組合に頼りながら（この点が、随意契約発注の背景ともなってきた）、事業地の施工内容を適正に評価する能力があるのか、疑問の声が現場から上がっていた。ダンピング（安かろう・悪かろう）横行の危険をどう回避するのか課題である。

競争入札制度導入は公共事業全体の透明性の確保という社会的

な要求からして、あらがうことのできない動きであろう。九州は、全国に比べて随意契約での発注が多く残る地域である。自治体における政策波及研究では対立的な政策導入における政治要因と相互参照の作用が指摘されているが(6)、特に相互参照という点でブロックごとの政策の横並び性は指摘できるかもしれない。この点はさらなる検証が必要であるが、全国的な状況を考えると、随意契約を実施している九州内の各県でも遠からず制度変革の圧力が強まり、競争入札制度に移行する例が増えることが予想される。ただし、筆者らは競争入札制度導入による過度の価格競争を是認するものではない。この点、長野県が導入した「総合評価型方式」は新しい方向性である。同方式については、武藤(2003)に詳しいが(7)、価格以外の項目も評価しながら発注先を選定することで、過度の価格競争を防ぐことができる。急激な制度変革と摩擦を体験した長野県が同方式を採用したという事実は示唆に富むが、地域林業の担い手への投資について市場競争による選別に任せる姿勢から、行政が主導権を取り戻す動きとして評価できる。地域林業の担い手育成という視点から、発注制度変革の動きを再評価していく必要がある。これらの点を踏まえながら、個別の地域林業に対する影響の把握、体系化を課題として、今後も研究を進めたい。

## 謝 辞

本調査は、社団法人国土緑化推進機構「緑と水の森林基金公募

事業(平成21年度)」で実施した。研究活動に対する同機構の支援に御礼申し上げる。

## 引用文献

- (1) 山岸清隆(2005) 21世紀環境時代の森林整備への提言, 森林組合 No.418:4-11, 小池正雄(2003) 21世紀型森林資源管理とその担い手に関して考える, 国民と森林 No.84:4-12. 共に, 長野県について議論している.
- (2) 社団法人全日本建設技術協会(2001) 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律のあらまし, 平成13年2月:p.5.
- (3) 鈴木喬・奥山洋一郎・大地俊介・三木敦朗(2007) 民有林の公的管理と地域林業構造の変動. 林業経済研究所:143-148.
- (4) 建設業に従事している方々との意見交換会の主な意見, 平成16年6月4日(金) <http://www.pref.nagano.jp/nyusatu/iken/matsu.pdf> (2010年10月16日取得):p.6.
- (5) 長野県森林組合連合会(2004)「森連ながの」707号.
- (6) 伊藤修一郎(2002) 自治体政策過程の動態, 慶応義塾大学出版会. P.32において仮説を提示して, マクロ研究・個別事例研究で検証している.
- (7) 武藤博己(2003) 入札改革 談合社会を変える, 岩波書店. (2010年10月23日受付;2011年1月24日受理)