

平成 23 年 度
入札制度及び運用に関する意見書

平成 24 年 5 月 17 日
松阪市入札等監視委員会

1. はじめに

当監視委員会は、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」に基づく第三者機関として平成19年に設置され、過去4回入札制度及び契約に関する意見書として松阪市に提言してきた。

平成23年度の国内外の情勢をみれば、平成23年3月11日の未曾有の大震災となる東日本大震災に始まり、タイの洪水による企業の操業停止、度重なる台風の襲来や豪雪による施設の倒壊や人命の被害など、年間を通じて自然災害による社会情勢の変化が著しい1年となり、災害に備えた危機意識の重要性を改めて感じる年となった。

そのような背景の中で入札制度においては、従来から要求される公正性、公平性、競争性、透明性を確保させ、市民に対する説明責任に加え、災害時におけるリスク管理の観点からも企業等からの行政支援や災害協力などを複合的に視野に入れた入札制度や契約のあり方の検討が必要であると考えられる。

平成23年度においては、5回の監視委員会を開催し、慣例となる落札率の高かった案件や参加者の少なかった案件、1000万円以上の随意契約について抽出した審査に加え、高額な入札契約となった案件や入札において特に注視する必要があると考えられた、「ごみ処理基盤施設整備事業」、「防災行政無線嬉野管内設備設置工事」の入札及び災害復旧工事の集中発注等による入札制度のあり方について、課題の抽出や問題点について討議を行った。

本意見書では、審議を通じての課題の抽出と改善提言を取りまとめ、公正な競争に基づき契約行為が執行されることを期待して、ここに提言する。

2. 入札等監視委員会の委員

(敬称略)

氏 名	肩 書	備 考
楠井 嘉行	弁 護 士	委 員 長
村田 裕	名城大学法科大学院教授	副委員長
坂本 聰子	司法・行政書士	
吉川 和男	税 理 士	
吉田 弘一	三重中京大学名誉教授	

3. 委員会の開催状況

	開催日	主な議事内容	監視案件数 (抽出対象数)
第1回	平成23年6月6日	・平成22年度意見具申 ・随意契約締結に係る意見聴取について	——
第2回	平成23年7月22日	・抽出事案の審議 ・随意契約締結に係る意見聴取について	【4～6月分】 90件 (14件)
視察臨場	平成23年9月22日	・第二清掃工場視察 ・松阪市ごみ処理基盤施設整備事業について	——
第3回	平成23年10月18日	・抽出事案の審議 ・随意契約締結に係る意見聴取について	【7～9月分】 157件 (14件)
第4回	平成24年1月16日	・抽出事案の審議 ・随意契約締結に係る意見聴取について	【10～12月分】 169件 (34件)
第5回	平成24年3月28日	・抽出事案の審議 ・随意契約締結に係る意見聴取について ・平成23年度の意見書について	【1～3月分】 92件 (39件)

※各回の会議録については HP「松阪市入札等監視委員会のページ」において公開

4. 監視案件について

平成23年度、当監視委員会が監視対象とした工事契約件数は508件であり、その内の落札率が高かった案件及び入札参加者が限定（少数・固定）された案件など、工事契約件数の約20%にあたる101件を抽出し、公正性、公平性、競争性、契約価格の妥当性などについて詳細な審議を行い、課題の整理を行った。

審議の結果としては、現場条件や工事の特殊性により参加者が少ない案件や落札率が高かった案件が見受けられたが、各案件とも原因となりうる要因も整理され、競争性については概ね担保された契約行為であったと判断する。また、それら案件の中で当監視委員会からの指摘事項として継続した課題となっている入札制度上の「くじ引き」による予定価格の設定方法については、最低制限価格の高止まりにより大半の業者が無効となり高い請負比率となった案件の発生率も前年とほぼ同数となっており、現行の制度の是非を含め継続課題として後述する。

次に契約金額が1000万円以上の大型随意契約（54件）についても、地方自治法

施行令第167条の2第1項に規定される各号の随意契約理由として整理がなされ、価格の妥当性については、若干細部にわたった検証が必要と見受けられるものもあったが概ね適切な契約であったと判断する。

5. 注視すべき案件について

平成23年度においては、「1. はじめに」で述べたとおり当監視委員会において注視しておく必要のある事案として、ごみ処理基盤施設整備事業、防災行政無線嬉野管内設備設置工事及び地域指定要件工事について下記のとおり意見を述べる。

(1) ごみ処理基盤施設整備事業に係る入札及び契約について

昭和59年に建設された第2清掃工場は更新時期を迎え、市は、今後のごみ問題を解決する上での拠点となる新たなごみ処理施設の建設において、過去のプラントメーカーの談合問題や公害防止基準の改正、建設における技術の進歩、建設後の運転管理費等、様々な問題について鋭意検討を行い、最も優れた契約相手や機種選定に努められた。確かに契約のあり方については、入札方法を含め様々な側面から検討がなされ、入札が執行されたと理解することができるが、当監視委員会は、契約に求められる公平性、競争性、透明性などの視点から分析し意見を述べる。

《入札の結果》

事業名：松阪市ごみ処理基盤施設整備事業

落札業者：川崎重工業（株）中部支社

予定価格（税抜）：21,900,000,000円

入札価格（税抜）：11,970,000,000円

入札方式：条件付き一般競争入札

1) 公平性、公正性の視点

ア. 「性能発注方式」について

今回のごみ処理施設の建設においては、有識者4名で構成される専門委員会での審議を経て、市の要求する性能に合致した仕様等の決定が行われており、焼却方式の特性を十分に検討した上で性能発注の形態がとられている。

今回の発注については、ごみ処理施設という極めて特殊な施設を建設する上で各プラントメーカーのもつ機械設備等の特許権や技術的なノウハウを最大限引き出すことができる発注方式であるとの考えに基づき、入札参加資格業者の経営規模や施工実績、また社会的な信用や資質についても確認し契約を締結したことから、施

工上の品質管理はもとより、納入される機器等の性能についても一定の担保が得られるとの判断から「性能発注方式」として取り扱っている。この発注方式については、仕様の固定化により特定の業者に対し有利に作用する偏った仕様となることがないように、また設計段階における業者との接触機会を極力排除して、公平性、公正性に努められた点については適切な選択であったと評価したい。

イ．「予定価格」の設定について

次に注視したい点は、予定価格の設定についてである。通常の建設工事の設計価格の積算においては、積算基準や積算資料、また業者からの見積書等により積算を行うところではあるが、今回の設計積算においては工事の特殊性から土木や建築工事のような積算基準も確立されていないため、メーカー等からの見積書の提示を受けて積算をおこなうことになる。その場合においては、特定の業者に偏った仕様になることが危惧され、当然ながら公平性は保てず価格の競争性は低下すると思われる。また、業者との契約段階での官民の接触機会を極力少なくする配慮が契約における公平性を保持させる上で、より効果的であったと考える。

そのため、予定価格（設計価格）の設定においては、他の自治体の同種の焼却施設の建設実績を参考に建設費や運転管理実績の価格分析を行い、「0.6乗比例に係る経験則法」という施設規模に応じた換算方式を用いて設計価格を算定し予定価格の設定を行っている。ただし、この価格設定の方式を採用する上では、受注業者として過去の施工実績等から品質の確保や施工上の信用が十分に担保されることが必要不可欠である。

2) 競争性での視点

ア．入札参加資格の設定について

今回の入札参加資格としては、通常の建設工事と同様に建設工事を受注する上で必要となる建設業許可を要件とし、また、ごみ処理施設として極めて特殊な工事となることから、建設業法に掲げられる経営事項審査結果通知書の清掃施設工事の総合評価値が1000点以上の特定建設業の許可業者と要件を定めている。また、工事の実績についても同形式の燃焼式ストーカ炉の建設実績や運転管理の実績についても要件を定めている。このことは、工事の品質はもとよりプラント建設後の円滑な施設運営及び安定したプラントの運転を担保させる上からも妥当な参加資格要件の設定と考えられる。

イ．ライフサイクルコストによる価格競争について

今回の入札の特徴は、建設費と建設後の施設の運転維持管理費の合算価格によるライフサイクルコストである。過去のプラント建設においては、建設工事と建設後の運転維持管理については、２段階での別々の契約形態をとっていたが、その場合、プラント機器の導入業者が将来にわたっても機器の特殊性からメンテナンスにおいて優位性が作用し、安定した機器の運転を確保する上では導入業者との随意契約によらざるを得ない状況であった。そのため、今回はメンテナンスにかかる経費についても価格の競争性を確保する目的で、施設建設費と２０年間の運転管理の経費を合算した価格すなわちライフサイクルコストの価格競争を行ったことである。

この入札方法については、当然ながら今後のプラント施設建設等に应用することが可能であり、また機器の導入費用に加え将来発生するメンテナンス費用が高額なものとなるＩＴ機器の導入やＯＡのシステム構築などの入札に活用することが有効な手法であると考えられる。

このことにより以前より審議の対象となっている大型随意契約における契約相手方の決定根拠や契約価格の妥当性の担保などにより契約の適正さを向上させる方策として活用ができると考える。

３）透明性の視点

今回の入札においては、入札の公告、入札説明書等の公告に付した図書等に対する質疑応答、入札参加資格業者や落札決定等の入札情報を市のホームページを活用して、公表を行い、情報開示には十分努められたといえる。また、入札参加業者の資格等に関しては、企業の個別情報も多分に含まれることから松阪市情報公開条例に定められる公開の基準に従い情報の開示を差し控えられた部分もあるが、説明責任の範囲内での措置と考える。

なお、今回の入札にかかる発注公告、参加申請の收受、入札書並びに提案図書の提出等に関しては、契約監理課が携わっており、担当課と入札参加業者の接触機会を排除した点は、より透明性を向上させたと考える。

４）本契約の課題点について

ア．予定価格と応札額について

今回の入札においては、３社の入札の結果、予定価格２１９億円に対し１１９億７千万円の落札額であり、応札はいずれも請負比率５４．７～５８．２パーセントの範囲内となり、市場の競争性が最大限発揮した結果と考えられる。また、通常の工事の発注において設定される最低制限価格についても、入札参加資格業者の経営規模や企業としての実績などから工事の品質は担保されると判断し、設定は行われ

ていない。その点も今回の入札価格に反映された結果と考える。

しかし、予定価格に対する請負比率が54.7パーセントであったことは、課題である。すなわち予定価格の設定については、先にも述べた理由から他の自治体の類似のごみ処理施設の建設費や施設の運転経費などの実績を基に経費の分析を行い設定している。しかし、十分な検討を行わないまま、今回のような手法を踏襲することは予定価格の高額な設定につながる可能性を含んでいるといえる。今後も活用する場合においては、十分な検討が必要と考える。

イ. 今後の履行の監視について

今回の入札においては、契約締結後、基準仕様書に合致した詳細な設計書の提出を受けて、それに基づきプラント建設工事に着手する運びとなるが、設計仕様の確認はもとより発注者側のニーズや建設段階での課題等についても適切に処理がなされていることを十分に確認する必要がある。単に入札や契約の結果に捉われることなく、より競争性の妥当性を担保させる上からも「最小の経費で最大の効果を挙げる」ことに努め、適正に建設工事の進捗に合わせた状況確認や工作物の出来高、品質等の確認を行い、将来にわたっての運転維持管理業務の円滑な履行につながるよう、厳格に履行状況を監視していくことが必要であると考えます。

ウ. ごみ処理施設の仕様について

今回のごみ処理施設の建設においては、安全な施設の運転を大前提に考え、全国的に見ても導入実績の多いストーカ式焼却炉（熱回収）施設を採用しており、これは施設の運転上のトラブルやプラント設備の故障などが発生した場合において多大なリスクにつながることで危惧されることから、市の財産としての安全、安心を前提とした仕様決定となったことは、評価できると考える。

ただ、日々技術革新の目まぐるしい時世の中で、今回の選択が循環型社会の形成に向けて最も優れたものであったかは、今後の動向を注視していきたい。

（２） 防災行政無線整備工事における「1者入札」と「希望価格」について

平成23年度の建設工事の入札において、もう1件注視したい工事案件は、防災行政無線（嬉野管内）整備工事の入札である。この案件については、議会でも審議され「1者入札」で請負比率も設計価格比で89.60パーセント、予定価格比99.56パーセントと通常の建設工事の請負比率と比較すると高い請負比率となっている。この入札においては、「1者入札」となった点に加え、松阪市の入札制度の特徴の一つである契約の上限額を「希望価格」として事前に公表し、入札を行う

方式を採用している。当監視委員会としては、今回の入札結果を精査し、入札方法等の検証を行い、契約の妥当性について意見を述べたい。

《入札の結果》

工事名：松阪市防災行政無線（同報系）嬉野管内設備設置工事

落札業者：（株）日立国際電気 中部支社

希望価格（税抜）：276,226,000円

入札価格（税抜）：275,000,000円

入札方式：条件付き一般競争入札

1) 「1者入札」について

今回の入札において、入札参加業者が1者であった点については、入札参加資格条件を定める上で競争性が十分担保される条件設定であったか、また工事の仕様において特定の業者に優位にはたらくような偏った仕様となっていなかったか検証をおこなった。

今回の工事は、平成20年度に発注した本庁管内の防災行政無線整備工事に引き続き嬉野管内の整備を行うものであり、システム上のネットワークの関係から機器の互換性については、防災行政無線の導入実績のある業者であればシステム上の不具合はなく、また今回のシステムの導入に至っては平成15年4月の「総務省推奨規格」として仕様を設定していることから過去の本庁管内の導入機器との互換性は、他のメーカーのものであっても障害とならないとの判断をしており、特定の業者に限られた入札参加資格とならないとの担当課の見解である。また、参加資格要件として工事の履行実績と通常の建設工事と同様に建設業許可及び経営事項審査の総合評定値を条件として定めていることに関しては、機器の互換性と安全な運用を担保させるため必要であるとの見解であり、これら要件を参加条件に定め条件付き一般競争入札を施行した。

「1者入札」の是非については、通常一般競争入札において参加が1者となった場合においては、広く公募により参加資格のあるものに対して公平に入札参加資格を与えたこととなり、たとえ結果として参加が1者となった場合でも、広く公募にかけた段階で既に受注上での競争は始まっており、競争性は担保されたので問題はないと一般的には言われている。しかし、1者という状況を捉える中で、真に競争性が作用する条件設定であったかを再度検証することも必要と考えるところではある。

今回の入札においては、防災行政無線という有事の際には、住民の安全確保を

担う重要な施設整備であり、納入されるシステムの品質については十分に担保されたものであることが要求され、より安価で優れたものを建設する上で、今回の契約を総合的に評価すると条件付き一般競争入札での契約に臨んだことは妥当であったと考える。

2)「希望価格方式」について

今回の入札において採用された「希望価格方式」は、市があらかじめ契約の上限額を希望価格として提示し、入札を行う手法である。「希望価格方式」による入札は、松阪市建設工事入札事務取扱要綱第15条に定められた方式である。

運用にあたっては、入札参加者が少ないと想定される競争性が乏しいと認められる工事等で、ゼネコンやプラントメーカー等の大手業者を対象に受注業者として品質の保持があらかじめ見込める工事について、事前に予定価格を公表するものである。

今回の案件については、入札参加者数が少なく、大手の通信機器メーカーが契約の相手と想定されることから工事の品質については一定の担保が見込めるとの判断を行い、「希望価格方式」を採用したものと推測される。

しかし、業者の実績や企業としての資質に一定の担保が得られることが前提条件であり、安易にこの方式を多用することはダンピング問題や工事の品質低下等を招きかねない点を十分に認識する必要がある。

3)他の工事における「1者入札」と「希望価格方式」の検証について

「1者入札」の発生状況を見れば、平成23年度の工事及びコンサルタント業務で年間7件、平成22年度は6件、平成21年度は9件の案件が確認できる。過去3カ年の傾向を見ると、土木一式工事のうち、現場条件が厳しく採算面から参加を控えた業者が多かったと思われる案件や集中した災害復旧工事の発注等で参加者が少なく結果的に1者となった案件であった。また、それら以外の工事のうち、電気設備工事やプラント設備工事、今回の防災行政無線のような通信機器設備工事などの特殊な専門性の極めて高い工事が「1者入札」となったと考えられ、全体の工事件数からすると発生の割合は極めて低いものである。

しかし、参加資格条件の設定が入札における競争性の確保、契約価格の妥当性、工事の品質確保において著しい影響が及ぶことを十分に認識すると、全般的により適切な入札参加資格条件の設定に努められたい。

4)入札結果を踏まえて

今回の入札結果が「1 者入札」となった要因としては、電気設備工事やプラント設備工事などの特殊で専門性の極めて高い工事であったこと、また参加資格は他の入札資格業者と平等に与えているが、基地局の機器導入業者が通信網のネットワーク形成するような工事については、基幹となる工事受注者には想定外の優位性が作用するようにも推察される。

今回の入札方式については、平成 20 年度の防災行政無線（本庁管内）整備工事の発注方式、発注条件等を踏襲した発注でもあり、先に述べたとおり顕著な例であったとも推察される。発注者として、条件付き一般競争入札により、契約価格の妥当性と参加資格者に対する公平性、公募による入札、結果の公表により透明性の確保にも努めた点は理解できるところではある。

しかし、今回の工事のように段階的にエリア拡大する事業や後発の工事でシステムの連携上制約が見込まれる工事などにおいては、初期段階での全体的な事業計画、財政計画等を勘案する中で契約の方式についても検討していくことが必要である。

（３） 土木一式工事における地域指定要件について

松阪市建設工事等発注基準において規定されている地域指定要件については、合併当初における公共工事の受注量の著しい変化を緩和する目的として、平成 17 年度から経過措置として 3 年間の期間を定めて、土木一式工事、水道工事及び一部の管工事を対象として実施されてきた。その後、経過措置期間満了の平成 19 年度末において水道工事を地域指定の対象外とし、土木一式工事と一部の管工事については、後述の理由により、継続して毎年期間の延伸を行っている。

地域指定要件の延伸の理由には、災害時の復旧工事や融雪・除雪作業における地元業者の行政支援など、地元業者であるがゆえに迅速かつきめの細かいサービスの提供が期待されてきたところであり、東日本大震災以降、よりその期待は高まっていると考えられる。

また、地域指定要件を廃止とした場合、小額な工事で零細企業が遠隔地の工事を受注し、施工することは経費的にも負担が大きくこのことにより、経営上のひっ迫や工事の品質低下にも影響が及ぶことが危惧される。そのため、地元業者の保護・育成の観点からも地域指定要件により一定の受注を確保することがやむを得ないものであると考えられる。

しかし、市民の安全、安心を維持するための市の防災対策として、地元業者に期待するあまり、業者の存続、保護、育成といった行政側の配慮が過剰とならないよう、地域管内別の一定の受注バランスと入札の競争性を適正に保っていくこ

とが重要となる。

これら運用状況や効果については、今後も継続した監視を行うものとし、各地域管内の業者育成も尊重しながら適正な制度運用に努められたい。

なお、地域指定要件については、現時点では著しい情勢の変化も見受けられないことから延伸期間を現行の１年から２年の期間設定に改めることも可能と考える。

6. 継続課題について

(1) 最低制限価格について

松阪市の入札制度では、予定価格の算出率が偶然に９９％後半と高い率で出た場合に、その予定価格の８５％（委託は６７％）が最低制限価格となることから、多くの業者が９８％～９９％台前半の予定価格を想定しその最低制限価格付近で応札していても、結果として最低制限価格を下回って落札外（失格）となってしまう一方、高値で応札した業者が落札するという状況があり、このことはこれまでの意見書において改善を求めていることである。

過去の意見書において、平均型や公契連モデルといった最低制限価格の設定方法や一定の入札参加者数以下の場合に予定価格算出率を９８％に固定するといった案も提案してきた。また、市の内部で組織されている「入札制度研究会」においてもこの課題については集中的に議論がなされ、平均型や公契連モデルといった他の最低制限価格の設定方法においても、同様にメリット、デメリットが顕在化することが整理された。また、同「研究会」から現行制度の運用上、発生する前記の最低制限価格の高止まりによる高値の応札者との契約の発生率が全契約件数の３～５％程度であるという現状についても検証し、現行制度の大幅な改正は必要ないとの見解に至った旨の報告を受けた。

平成２３年度においては、三重県下で２件の入札情報の漏えいによる競争入札妨害という由々しい事件が発生した。近年の入札においては、各社とも最低制限価格の設定が落札の可否を決定する状況にあることは否めず、これらの事件の発生につながったと考えられるところである。これに対し、松阪市の入札制度は、予定価格が開札立会人の「くじ引き」により決定されていることから価格の設定そのものがまさに開札の時点で決定されるものであるため、発注者側の恣意性が全く作用しない、公平で公正な競争が確保されている。

しかし、「くじ引き」により最低制限価格が高く設定された場合の高値の応札者との契約の締結は、高値応札者と安値応札者との金額の隔たりがあまりに大きい場合には、契約締結の妥当性という問題を生じさせる。現に平成２３年度には、

予定価格が8,000万円を超える高額案件において、最安値の応札者よりも1割近い高値で応札した者が落札したという事例も確認できる。

恣意性の排除という「くじ引き」方式の利点を生かしつつ、現行のままでは極端な高値応札者であってもその者と契約を締結せざるを得ない場合があるという不合理な一面を取り除くよう「くじ引き」方式の改良を提言する。長年の懸案事項として、改善に向けて努力されたい。

（２）総合評価落札方式について

総合評価落札方式の本来の趣旨は、従来の価格競争のみの入札方式に対して価格外の評価を加え価格と品質が総合的に優れた調達を実現させ、優良な社会資本整備を行うことを目的とするものであり、松阪市においても総合評価落札方式の試行導入として、平成20年度から毎年1件のペースで工事の実績、年間の完工高、配置技術者の資格、また安全な工事施工等を客観的に評価できる内容で「特別簡易型」の方式を採用し実施してきている。しかし、平成23年度においては実施されていない。

総合評価落札方式については、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の施行後数年が経過し、国や県においては定着した入札方式として運用されているが、その反面、価格外業者提案による部分の評価の仕方や評価点が問題視されるところも否めない。入札金額による価格評価点と業者の履行実績や配置技術者の状況等を数値化した価格外の評価点の合計点で落札業者を決定することから、通常の競争入札においては、入札金額という単一の基準で決定される応札者の優劣順位を価格以外の評価内容で逆転させることも起こりうる。このことから、発注者として工事の品質向上に関連付けた評価項目の選定や評価基準の設定が重要となることは言うまでもなく、明白な説明責任を確立させることが必要となる。

「特別簡易型」を含む総合評価落札方式の十全な運用のためには、この方式による発注の経験を通してデータを蓄積し、そのデータにもとづきさらに改善を図るというフィードバックが欠かせない。よって、年次的に試行案件を増やし、その結果を基として本格的な実施を目指し、松阪市のために創意工夫を凝らした内容を反映した工事成果物を将来に継承していくことに努めていただきたい。

（３）検査体制の充実について

工事の品質確保また品質の向上に向けて、過去の意見書においても竣工検査時における検査体制の充実と工事中の段階的な検査の実施を目的とした体制の強化について提言を行ってきた。

この提言を受けて平成２２年度から検査経験者の再任用職員を配置し、常設の検査員の１名増員を図り、工事施工段階での施工体制の確認や中間検査の実施頻度を増やし品質管理、出来高管理の確認行為が強化され、よりきめ細かな検査の実施が可能となったと考えられる。また、検査員の能力向上や検査員の育成については、県下の自治体の検査担当者で構成される「三重県市町工事検査担当協議会」での研修の成果や「検査臨場」で得た検査手法等を併任検査員研修会において情報の共有に努め検査体制の強化に努められている。

しかしながら、時代の変遷と共に工事目的物においては、より専門性の高い特殊な工法採用や技術の導入が想定され、それらの技術や工法に対する確に検査を実施し品質の確保はもとより、住民のニーズに応えられる工事目的物の調達ができるよう、継続して検査体制の強化に努められたい。

7. むすび

社会情勢の変遷や地域経済の動向等を見据えながら、住民のニーズを的確にとらえた社会資本の整備が行政としての責務であり、また近年自然災害の発生に対する危機意識の向上から発生時のリスク管理も重視することが必要となってきた。そのような背景の中で入札制度や契約業務においては、従来からの公平性、公正性、競争性、また透明性などの制度運用上要求される基本原則の遵守はもとより、時代の流れとともに変化する社会からの要請に適合した様々な仕様の物件や工作物を住民が安全に安心して利用できるよう、より効果的な調達に努められることを当監視委員会として切望するところであり、今回の意見書を松阪市の入札制度の改善や検討の材料として活用いただくことを期待する。