

平成 22 年度
入札制度及び運用に関する意見書

平成 23 年 6 月 6 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設置され、平成20年から過去3回、入札制度に関する意見を松阪市に対して提言してきた。

建設業界を取り巻く状況は、長期化する景気低迷の中で厳しい経営状況を招き、景気対策を目的とする公共投資も見込まれるが、必ずしも楽観視できる情勢にはなっていない。

そのため、各自治体においては、近時の社会情勢を反映されることで入札制度のあり方について検討がなされている。当市においても必要に応じて入札制度の改善に努め、公正性、公平性、競争性、透明性を確保させ、市民に対しての説明責任が果たせるよう、より適切な入札制度を構築していくことが必要である。

平成22年度5回の委員会を開催し、主に落札率が高かった案件、入札参加者数が少なかった案件、契約金額が1,000万円以上の随意契約について、契約に関する具体的な経過説明を聴取し、また、随意契約については、地方自治法施行令との整合性を審議し、随意契約理由等を具体的に聴き取り、いずれもそれぞれの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、特に改善が必要と考えられる事項に論点を絞り、審議・議論してきた内容を取りまとめ、公正な競争に基づき契約の相手方が決定されることはもちろん、松阪市における契約制度の運用が更に透明性が高く、適正な契約事務へと改善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

(50音順 敬称略)

氏 名	肩 書	備考
楠井 嘉行	弁 護 士	委 員 長
坂本 聰子	司法・行政書士	
村田 裕	名城大学法科大学院教授	副委員長
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 (監視対象数)
第1回	平成22年5月14日	・平成21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22年7月29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 ・総合評価落札方式の試行について	【4～6月分】 110件 (24件)
第3回	平成22年10月19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 ・総合評価落札方式の試行結果について	【7～9月分】 165件 (23件)
第4回	平成23年1月19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】 157件 (23件)
第5回	平成23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22年度の意見書について	【1～3月分】 47件 (8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 監視案件の概要

平成22年度、当監視委員会が監視対象とした工事契約件数は479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）された案件などを抽出し、工事契約件数の約16.2%にあたる78件について、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、課題点の整理を行った。

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数の少ない案件や落札率の高い案件が見受けられたが、各案件とも概ね競争性が担保できる入札参加業者数は、確保されていた。また、落札率の高い案件については、現場条件が厳しいため施工における採算を考える上で高い落札額となった案件や専門性の高い工事等においては、工事の特殊性から安価な応札が困難となり、高い落札率となったと考えられる。また、かねてから入札制度の「くじ引き」による不合理さを指摘してきたところであるが、最低制限価格が高く設定された場合において、大半の業者が最低制限価格を下回り無効となり、結果的に高い金額の応札者が落札したと推認できる案件が全体の約3パーセント見受けられた。

工事の発注における地域指定要件の期間延伸については、受注における地域間格差や競争性、受注率等の検証を行い期間延伸についての妥当性を確認した。総合評価落札方式による入札においても実施案件の評価方法や工事の実績等の検証を行った。

また、契約金額が1,000万円以上の大型随意契約についても契約の妥当性について確認を行った。

これら案件については、後述の継続した課題の中でも指摘するが、より真摯に研究、検討が望まれる。

5 継続課題について

【1】最低制限価格制度について

これまでの当委員会からの「入札制度及び運用に関する意見書」の意見具申の中でも指摘している最低制限価格制度と予定価格の算出率を決めるくじ引きがもたらす不合理な落札結果に対する解決方法については、未だ検討・模索の状況から脱せず、抜本的な改善は見受けられないことは非常に残念である。

松阪市の入札における予定価格は、開札会場において開札立会人が直接「くじ引き」を行い決定される予定価格算出率を設計価格に乗じて決定している。このような予定価格の決定方法は、恣意性を排除した公正性、公平性、競争性について一定の評価のできる制度ではある。しかし、「くじ引き」により最低制限価格が上下し、安価な入札書を無効として処理することによる高値落札の不合理さを指摘し、変動型の最低制限価格算定の検討を提言してきた。

平成22年度は、当委員会の提言を踏まえ、他市の事例調査や他の最低制限価格の算定方法との比較検討も行われた。

長引く社会情勢の低迷の中で国・県をはじめ他の自治体においては、最低制限価格の引き上げを目的とする制度改正の検討もなされている。安易に変動型最低制限価格の算定方法を採用することにより、著しい請負比率の低下を招いた他市の事例も存する。松阪市はこのことから地元建設産業の活性化を図る上で障害となり、更なる業界経営の逼迫を招きかねない事態が発生しないようにしたいとの判断から、入札制度の見直しに至っていない。

しかし、入札制度をより合理的な制度に構築していく上では、現行の入札制度の良否を確認する上からも変動型の試行を踏まえた検討が必要と考える。

また、公契連モデルの低入札価格調査基準価格の算定方式を最低制限価格の算定に利用する自治体が増える傾向にある中で、それぞれの最低制限価格算定方式の特性は次のとおりである。

（1）松阪市の最低制限価格算定方式

(長所)

- ① くじ引きで予定価格算出率が決定されることから恣意性が全く排除される。
- ② 全ての業者に対し均等の受注機会が与えられ、また予定価格算出方法が事前に公表され透明性は担保できる。

(短所)

- ① くじ引きの結果によって、時として高い金額の応札者との契約が余儀なくされる。

(2) 《公契連モデルの最低制限価格算定方式》

※公契連モデルとは、中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデルの略称で工事の低入札調査基準価格や最低制限価格の算定方式として用いられる。平成22年4月の算定式としては、直接工事費の95%、共通仮設費の90%、現場管理費の70%、一般管理費の30%の合計額で定められる。

(長所)

- ① 導入する自治体が増加傾向にあり導入についての理解は得やすい。

(短所)

- ① 設計積算上の直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費に一定の率を乗じて算定するため、積算の逆算をすることにより予定価格の想定が可能となり同価格の落札が多くなる。
- ② 積算における業者の探究心が向上し設計書の開示請求が多くなる。

(3) 《変動型の最低制限価格算定方式》

※変動型とは、入札参加業者の応札額の平均額に一定の比率を乗じて最低制限価格を算定する方法をいう。

(長所)

- ① 入札参加者の応札額から算出されることから市場の価格が適切に反映される。

(短所)

- ① 入札回数を重ねると競争性原理が過剰に働き、著しい低価格入札に陥る傾向がある。
- ② 低価格での契約により品質の低下や施工体制の脆弱化が危惧される。

上記のとおり、算定方法にはそれぞれ一長一短があるが、松阪市としてはこれらの制度の特性を十分に検討し、より効果的な入札制度の確立に努められたい。

【2】地域指定型の入札について

当市の入札制度の発注における地域要件については、平成17年1月の市町村合併に伴う工事の受注件数の激変により経営が逼迫することがないよう、旧市郡の管轄エリアを対象として経過措置として地域指定型入札が導入された。平成17年合併時か

ら3年間は、土木一式工事と水道本管工事について行われ、平成20年には水道本管工事の地域指定は排除され、現時点では土木一式工事のみ継続している状況にある。経過措置満了後においても地元建設業者の災害時や融雪、除雪作業での行政に対しての支援活動は、市民の安全、安心を考えると必要不可欠なものであり、地元業者に対し受注機会を継続して与えることが業者の育成にもつながり、特に山村地域を多く抱える飯南・飯高管内においては、支援に対する期待は大きい。

しかし、飯南・飯高管内の地域指定型の入札案件においては、入札参加資格者数の登録が20数社あるにもかかわらず入札参加業者数が少ない案件が他の地域と比較すると顕著に見受けられる。

については、災害時の建設業者からの支援活動、また入札における公正性、公平性、透明性、競争性を担保させつつ経過を十分に観察し、地域指定型の継続についてはより慎重に取り扱われたい。安易な制度の継続を行うのではなく、地域指定型の廃止をした場合の影響等を十分に検証した上での対応が必要であると判断する。

【3】大型随意契約について

地方自治法において、契約の相手方の選定は、原則として、一般競争入札によることとされており、この特例として、競争によることなく任意に特定の者と契約を締結することが可能となる「随意契約」の方法が存する。地方自治法施行令第167条の2では、契約の性質又は目的が競争入札に適しないとき（第2号）、緊急の必要により競争入札に付することができないとき（第5号）、競争入札に付することが不利と認められるとき（第6号）、時価に比べて著しく有利な価格で契約を締結する見込みのあるとき（第7号）、落札者が契約を締結しないとき（第9号）等がその対象事象と定められている。

平成22年度においても平成21年度に引き続き1000万円以上の随意契約案件44件の契約上の妥当性、法令適合性等の審査、確認を行った。その結果、業者の選定理由や契約の妥当性に関しては、全般的には要件を満たしていると判断した。

しかし、随意契約の対象となる案件については、その特殊性ゆえ価格の根拠となる積算基準などがない場合が多く、価格の算出根拠は、契約予定者から徴取する見積書によるものがほとんどである。平成21年度の意見書でも指摘したが、契約金額の妥当性について、同業種他社からの見積書の徴取や他の自治体の同種事業の契約金額を確認する等常に継続的に検証を行い、随意契約の妥当性が客観的に判断し得る状況にしておくことが必要不可欠であると考える。

また、随意契約は価格面の競争原理が働きにくいことから、契約金額が高くなりやすい傾向がある。そのため、予定価格の算定根拠を明確にすることが契約価格の妥当性の裏づけとなり市民に対する説明責任を果たす上で重要となることは言うまでも

ない。

今回随意契約案件として審議したもののうち、今後の契約等において調査研究を期待したい抽出案件について意見を述べる。

1) 道路台帳補正業務委託

地図情報システムに関する道路台帳の更新業務委託であるが、システム開発業者は当初よりシステムを構築し経年のデータ更新の蓄積があり、特許権や保守において他社より優位性を有する。しかし、今後はシステムの導入時点での価格評価に加え、一定期間の更新に要するランニングコスト等を含めた総合的な価格競争が必要と考える。地図情報に関しては、三重県主導の統一したものに移行される計画が存するが、松阪市にとっては、現システムを更に有効に活用するか、新しいシステムを導入するか十分精査の上、適正な契約に努められたい。

2) 電話催告業務委託

総務省は、徴収税率の向上と国民の不公平感を払拭する観点から徴収業務のノウハウを有する民間事業者の活用を個人情報保護政策との整合を図りつつ推進することを目的として、平成 17 年 4 月 1 日付け「地方税の徴収に係る合理化・効率化の一層の推進について」及び「推進に関する留意事項について」の通知を発した。

この通知においては、「公権力の行使を包括的に民間事業者に委託することはできない」ものの「公権力の行使に関する補助的業務を民間委託することまでを禁じるものではない」としており、これにより「電話による自主的な納付の呼びかけ（催告）」や「インターネットオークションによる入札関係業務」「差し押さえ動産の専門業者による移送、保管業務」「コンビニでの収納業務」などが民間への委託可能業務としてあげられている。

民間の徴収業務のノウハウを有効に活用することは効果的なものと判断するが、その成果の検証を行うとともに業務上の知り得る個人情報の民間への開放については、地方税法第 22 条の守秘義務との関連性でも問題も多く十分に配慮した業者選定に努められたい。

3) 一般廃棄物処理業務委託

下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法（以下「合特法」という。）は、処理業者等への支援を規定している。しかし、判例（福岡高裁平成 17 年 12 月 22 日判決・判例地方自治 281 号 61 頁等）の中には、「下

水道の整備により一般廃棄物処理業が受ける影響への対処は、業者の自助努力を基本としつつ、市町村が事業計画を定めて支援できることとし、市町村が支援するか否か、支援するとしてどのような内容の措置を講ずるかについては下水道の整備の推進状況、これが地域の一般廃棄物処理業の経営に及ぼす程度、市町村における社会経済事情（市町村の地域性、歴史性、財政状況等）等により、市町村が裁量で決定できるとしたものであると解される。」としながらも、「地方自治体が一般廃棄物処理業者との間で浄化センターの維持管理業務を随意契約の方式により締結すれば、地方自治法第 234 条第 2 項、同法施行令に違反することとなる可能性が大きいことに留意しなければならない」等と判示されている事案も存するので、合特法に基づく支援であっても、一般廃棄物処理業務委託を随意契約の方法によるか否かはより慎重に検討しなければならない、合理化計画に基づく業者の支援を促進するものでなければならないと考える。

4) 本庁舎耐震工事（プロポーザル方式）

松阪市におけるはじめての発注方式であり、耐震工法は、その特性や日々の技術革新が著しいことからプロポーザル方式により業者の提案を最大限引きだすとともに松阪市のニーズを的確に捉え、予定価格内での効果的な施工方法を導き出した手法として、現時点としては一定の成果が得られたものとする。今後、提案にそった適切な施工を期待するとともに工事目的として最大限の評価が得られるよう期待したい。

また、これを機会に当委員会で意見具申した業者の技術力、創意工夫をインフラ整備に取り込めるようプロポーザル方式の成果を十分に生かしていくことを期待したい。

【4】総合評価落札方式について

総合評価落札方式による契約は、平成 20 年度から毎年 1 件の試行を行っているが、平成 22 年度においては、平成 21 年度と同様に下水道推進工事で実施された。

その結果は、まず発注段階では、価格評価において最も安い金額の業者で、かつ価格外の評価においても施工体制、工事实績、安全施工の各面で、2 番目に評価の高い業者の落札となった。また、当該工事の竣工検査段階での成績も、優良工事の評価が得られた。総合評価方式導入の成果が十分に発揮されたと考えられる。

総合評価方式は、通常の入札に比べて、業者提案やその審査に日数を要することや、業者提案に係る価格外評価をどのように行うかについて検討が必要となるものの、この方式によると、業者の施工上の技術提案や創意工夫、意欲等を効率的に引き出すことが可能となるため、工事品質や出来映えの向上を期待できる。さらに、街並みや生

活基盤を整備していく上でも、地域の特性としての「松阪らしさ」を業者からの積極的な提案により取り入れていく手法として、総合評価方式は優れた点をもつ。

しかし、残念なことに、この方式による試行件数は極めて少なく、年間わずか1件にとどまっている。総合評価方式を大いに活用し、試行件数を増加することを提言する。

【5】その他の継続課題について

昨年度の意見書から他の継続課題として、「15ヶ月予算制度の導入」及び「検査体制のさらなる充実」について、その後の経過を踏まえ意見を述べる。

1) 15ヶ月予算制度の導入（工事発注の平準化）について

15ヶ月予算制度の検討については、年度末の工事の集中を回避する目的と年間通じた発注の平準化を目的に当委員会から提案したものであるが、地方自治法上の「会計年度独立の原則」に基づき「繰越明許費」の柔軟な活用については、法解釈上困難な状況にあるため導入が難しいと判断されている模様である。また、景気対策による補正予算により「繰越明許費」としての予算執行が多数あることや工事担当課においても工事の早期発注に努めていることから年度末の工事の集中は僅かではあるが減少する傾向にある。

一時期に工事が集中することにより、工事の施工体制も低下し、粗雑な工事が発生しないよう、また市民生活への悪影響を防ぐ必要からも工事発注の平準化について、更に検討し努力されたい。

2) 検査体制のさらなる充実について

工事目的物の品質向上に向けて、工事の竣工検査時の検査体制の充実と工事中の段階的な検査の強化について提言したが、この提言に対応して平成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名増員が図られた。これにより検査体制の充実が図られ、検査員増員による検査体制の強化により、工事途中での施工体制の確認や品質、出来高の確認など、きめ細かな検査が可能となったと考える。

また、検査員のスキルアップや検査員の新規育成については、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」での研修や「検査臨場」等に参加し、能力の向上に努めている。

今後は、清掃工場等の建設にかかる専門性の高い工事検査が要求されることから検査員のスキルアップに努めると共に、専門の検査員の育成にも配慮されたい。

6 むすび

社会情勢の変遷や建設業界の動向等を考慮しながら、入札制度の基本原則となる公正性、公平性、透明性、競争性を保持させた制度の運用を図ることは極めて重要であることは言うまでもなく、当監視委員会の意見を参考に社会情勢に適合した入札制度の検討を行っていただきたい。また、提言の中には、時間をかけて取り組むべき課題もあると考えられ、その過程では現状調査や状況把握も必要不可欠であることも考えられる。課題事項の改善においては、全て一度に完結するような改善案を見出すことが難しいことは十分理解できるが、段階的な導入また試行導入を行うことにより、状況を検証しながら迅速に改善を進めていくことも必要であると考えている。

長引く景気低迷の中で入札制度の基本原則を遵守しながら建設業界の活性化、更には工事目的物の品質確保を図る上で、入札制度及びその運用をより効果的に活用することが行政の責務となる最小の経費で最大の効果を挙げることに繋がるものと考えられる。

今後とも松阪市が入札制度の基本原則となる公正性、公平性、透明性、競争性を堅持し、入札及び契約制度の向上に努めていくことを切望する。