平成 21 年度入札制度及び運用に関する意見書

平成２２年５月１４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（松阪市が行う入札・契約手続き等の運用状況並びに入札結果のチェックや意見具申及び苦情処理等を行う）として平成19年５月に初めて設置され、過去２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。

最近では、経済情勢の悪化から、国の「予算決算及び会計令」及び「中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル」の低入札調査基準価格が見直され、各自治体において最低制限価格の設定や予定価格の事後公表など、社会状況に対応した入札制度のあり方が検討される中で、松阪市においても、従前の入札制度を見直し、より適切な入札制度を築いていくことが必要であると考える。

その点を踏まえ、平成21年度に５回の委員会を開催し、個々の案件について具体的な状況や意見等を聴き取り、問題点の審議を行った。

本意見書は、特に改善を要する事項を摘出するとともに、この間に審議・議論してきた内容を意見書として取りまとめたものである。松阪市の入札制度及び契約の運用がさらに優良なものとなるよう、本意見書を最大限に生かし、施策に反映されることを強く希望する。

今後もより透明性の高い公正で適正な入札契約事務への改善に努めら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 21 年５月 11 日	・平成 20 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 21 年７月６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】 13 件 （82 件）
第３回	平成 21 年 10 月 26 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】 24 件 （160 件）
第４回	平成 22 年１月 27 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】 77 件 （245 件）
第５回	平成 22 年３月 30 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 21 年度の意見書について	【１～３月分】 41 件 （88 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 21 年度に当監視委員会の監視対象となった契約案件について報告する。

当監視委員会が監視対象とした工事契約は 584 件で、そのうち約 26.5%にあたる 155 件を抽出し、特に落札率が高かった案件及び入札参加者が限定（少数･固定）された案件を中心に、詳細な審査を行った。その結果、特に大きな問題点はなく、おおむね適切に処理されていたと判断する。

また、平成 21 年度からは大型随意契約についても検討し、その都度意見を述べてきたが、改善すべき点も多々見られるため、検討結果は後述することとする。

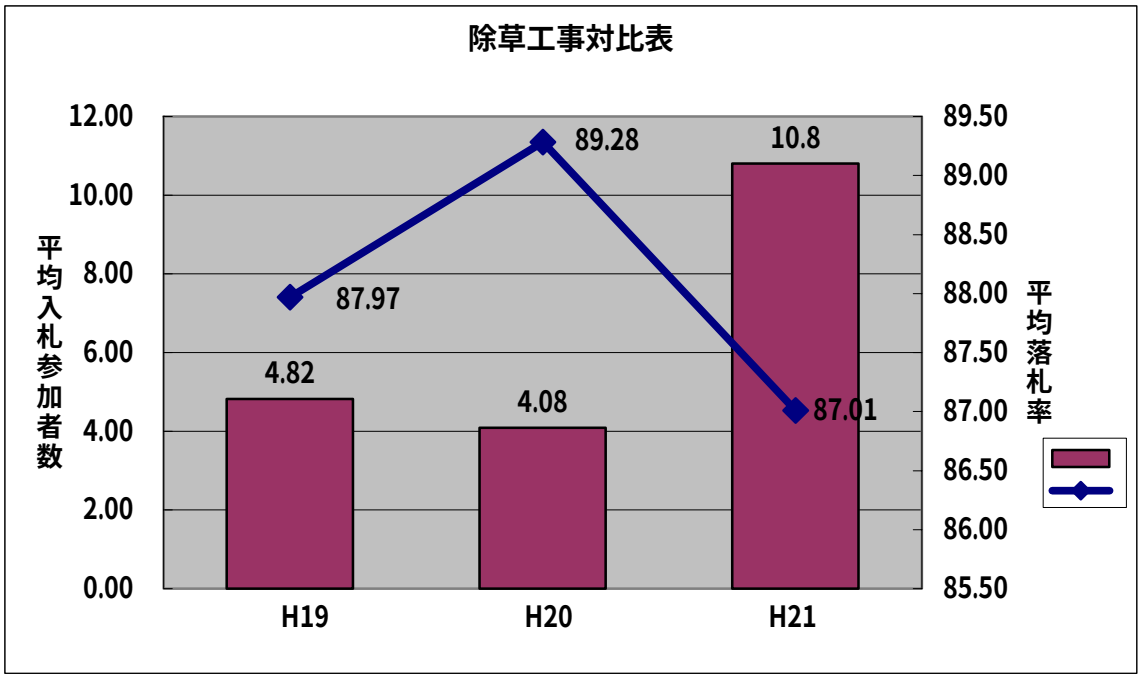
最低制限価格の設定や入札参加条件の設定、さらには総合評価による入札方法など、工夫次第で、いっそう適正化を図ることができると考えられるので、今後も継続し注視することとしたい。

5　平成 20 年度意見書に基づいた改正に関する評価について

○除草工事について

除草工事については、平成 20 年度の当監視委員会意見書において、(1)工事内容や工期の見直し、(2)同日落札制限及び手持ち工事件数の緩和の検討、(3)建設業法の対象から外して役務提供として業務委託へ転換すること、などの意見を具申した。

松阪市が平成 21 年度から、この意見具申を反映する形で手持ち工事件数と技術者の配置要件の制限を緩和し、また業務委託として発注を行った結果、平均落札率は 89.28%から 87.01%に下降し、平均入札参加者数も 4 者から 10 者へと大幅に増加した。これらのことから、競争性が相当程度確保されたと認められる。



６　継 続 課 題 に つ い て

当監視委員会が過去に２回提出した「入札制度及び運用に関する意見書」を受けて、松阪市が施策に反映させた次の項目については改善が認められる。

(1)造園工事における競争性の向上

当監視委員会会長宛に意見文書が寄せられたことを受け注意文書を発し、入札状況を検証した結果、いわゆるすみ分けと思われるような状況は解消され、競争性が発揮された入札結果となった。

(2)水道本管工事の地域指定型入札の廃止

合併特例として実施してきた水道本管工事の地域指定型入札を廃止したことにより、平均入札参加者が大幅に増加し、競争性の確保が実現できたことが認められた。

(3)暴力団排除協定の改正

当監視委員会の提言を受けて、松阪市が締結するすべての契約を対象とする内容に協定を結び直されたことにより、暴力団等からの不当介入を排除し、契約のより適正な履行を確保するため、発注者、受注者、警察が連絡を密に協力して対応できる連携体制の強化徹底を図られた。

しかし、下記の項目については平成 21 年度に目立った改善が見受けられなかったので、再度検討し改善案を提言したい。

(4)最低制限価格制度における「くじ引き」方式の改善

(5)15 ヶ月予算制度の導入（工事発注の平準化）

(6)検査体制の充実について

上記(4)最低制限価格制度おける「くじ引き」方式について

建設工事等の発注者である松阪市は、逼迫した財政事情の中で、最少の経費で最大の効果を挙げる責務があることから、市場の競争性を確保し、落札価格の高止まりを防止することで税金の適正な支出を図る必要があることは言うまでもない。

現在、松阪市の予定価格の決定については、開札時に３人の開札立会人が直接「くじ」を引き（３回：整数第一位、少数第一位、第二位)、設計価格の 98.00～99.99%の範囲内で予定価格算出率を決定している。

この方式によると、品質確保やダンピング防止の目的で運用している最低制限価格（予定価格の 85%）との関連で、その算出率がたまたま高い率で出た場合、ほとんどの業者が最低制限価格付近で入札しているにも関わらず、最低制限価格を下回り落札外（失格）となってしまう反面、予定価格付近で入札した業者が、高値であるにもかかわらず落札するという不合理な結果を生んでいる。

この方式は、各業者にとっても自らが高値落札できる可能性を残すため、これを許容する考え方が見受けられないではない。しかし、税金を投入して工事が行われる以上、高値落札の不合理さは市民の理解を得にくく、是非とも改善されるたい。

この不合理さについては、具体的設例に基づいて説明したい。

※設計金額が５百万円の案件で各業者の応札額が下図のようにまったく同じ状況であっても、予定価格算出率が下右図のように 99.87%と高く出た場合、真摯に安く入札している業者が最低制限価格を下回り落札外となり、高値で入札していた業者が落札となる。

設計価格	5,000,000円

予定価格算出率が98.35%だった場合

予定価格	4,917,000円

最低制限価格は予定価格の85%と設定

最低制限価格	4,179,000円

K社	4,450,000円	
A社	4,243,000円	
N社	4,233,000円	
S社	4,216,000円	
H社	4,199,000円	
I社	4,182,000円	落札

設計価格	5,000,000円

予定価格算出率が99.87%だった場合

予定価格	4,993,000円

最低制限価格は予定価格の85%と設定

最低制限価格	4,244,000円

K社	4,450,000円	落札
A社	4,243,000円	最低制限価格を下回り落札外
N社	4,233,000円	最低制限価格を下回り落札外
S社	4,216,000円	最低制限価格を下回り落札外
H社	4,199,000円	最低制限価格を下回り落札外
I社	4,182,000円	最低制限価格を下回り落札外

この「くじ引き」」方式が生み出す不合理さについては、過去２回の意見書においても指摘し、改善を求めた。今年度の委員会においても継続して解決案を模索し検討した。その結果、以下の２つの方法を提案する。

ア．参加業者の少ない場合、とくに入札参加者が５者以下となる場合には、応札額が最低制限価格を下回り落札外となることが生じないよう、開札立会人によるくじは行わず、予定価格算出率を最初から 98.00%に固定し予定価格を決定する方法。

イ．他市の例に倣い、入札参加者の応札額の平均価格に一定の率を乗じて最低制限価格を算定する方法。

《変動型（平均型）の最低制限価格算定の例》

	業者	入札額(円)
1	A社	12,000,000
2	B社	12,500,000
3	C社	11,800,000
4	D社	12,200,000
5	E社	10,500,000
6	F社	12,100,000
7	G社	13,000,000
8	H社	9,500,000
9	I社	10,900,000
10	J社	11,500,000

①

	業者	入札額(円)
1	H社	9,500,000
2	E社	10,500,000
3	I社	10,900,000
4	J社	11,500,000
5	C社	11,800,000
6	A社	12,000,000
7	F社	12,100,000
8	D社	12,200,000
9	B社	12,500,000
10	G社	13,000,000

②

6社の平均金額
11,033,000 円

③

最低制限価格
9,929,000円

④

落札者／落札金額
E社
10,500,000 円

① 価格の安い順に並べる。　② 参加業者数の6割の業者数の平均額を求める。
③ 6社の平均額に0.9(係数)を乗じ、最低制限価格とする。
④ 落札者は、E社となり、最低制限価格を下回るH社は失格となる。

この２つの方法は、実施可能な方法と考えるが、昨年度の意見書においても一部提案したところである。ただ、もし全面実施が困難であるならば、試行的な実施を早急に行うことを強く要望する。真摯に安値で応札している企業努力に報いるべきである。

上記(5)15ヶ月予算制度の導入（工事発注の平準化）について

年度末になると、市内各所において工事が行われ、あたかも工事ラッシュのようになる。すっかり恒例の光景となっているが、工事が一時期に集中することは、市民生活や商業活動に著しい不便や支障を及ぼし、好ましい事態ではない。また、建設業者においても、手持ち工事の多いこの時期は、現場に配置する技術者の手配に苦労していることが推察される。

これは、普通地方公共団体の会計が「毎年４月１日に始まり、翌年３月 31 日に終わるもの」とする「会計年度独立の原則」が、地方自治法に規定されていることによる。

しかし、一方で、地方自治法は、この原則に例外を設けているため、その例外規定の一つである「繰越明許費」を活用することで、工事時期の集中を回避し、年間工事発注の平準化を図れるのではないかと考える。

この点も過去２回の意見書において既に提案した。が、松阪市の財政当局は、「繰越明許費」の使用基準(範囲)につき予算成立後の想定外の問題発生に対して用いるものであるとの考えから、真に止むを得ない場合に限って予算を繰り越して使用することが可能であって、これを意図的に活用することは法の予定するところでなく、また国庫補助対象工事等については国や県との複雑な調整を経なければならない面もあるため、活用するという形での運用は困難である、との見解を示している。

（年度末の工事風景）

しかし、「繰越明許費」を弾力的に活用することができれば、年度を越えた工事発注が可能となり、年度内に完了できない道路補修等の工事について翌年度まで待つことなく前倒しで迅速に対応できる。また、いわゆる発注の閑散期であった２月～４月においても一定の工事発注が確保されることにより、建設業者にとっても安定した受注機会が得られ、経営上のメリットがある。

さらに、業者が年度末の工期に間に合わせるため粗雑な工事を行うおそれを減らし、市民生活に悪影響を及ぼす工事集中も緩和されるなど、利点が多い。

このように「繰越明許費」の弾力的な活用には、多くの利点があることを十分認識し、財政当局との調整を行って、一刻も早い実現を目指すべきである。

上記(6)検査体制のさらなる充実について

松阪市では、建設業者に対して独自の工事成績評定を実施しており、工事成績が特に優れている場合には、「優良工事施工業者」として表彰し、手持ち工事制限緩和の優遇措置を講じている。平成18年度は11者、19年度は９者、20年度は10者が表彰業者となった。これらの措置は、業者の建設意欲を高揚させるとともに、将来の優良業者の育成にも繋がり、品質の確保に資するものとなっている。

しかし、業者が過度な価格競争をして応札した結果、粗雑な施工や、工事目的物の出来高・品質の低下を招いたのでは、本末転倒であり、住民の真の利益向上に繋がらない。

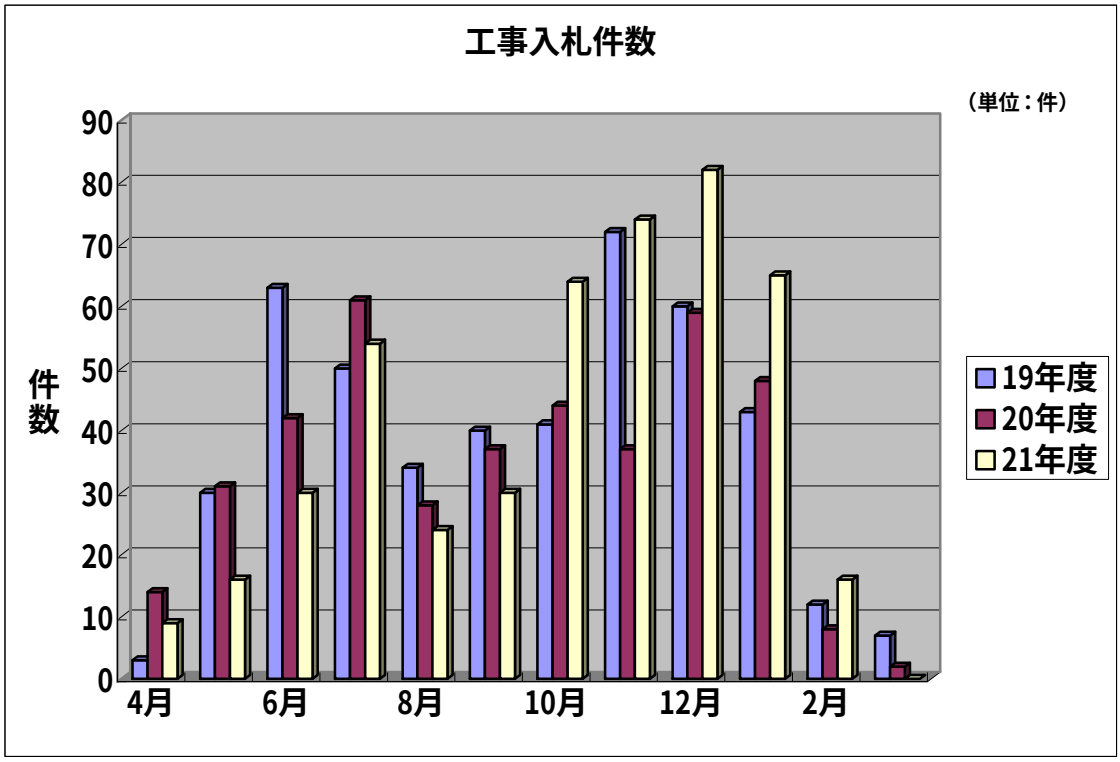
不測の事態を未然に防ぐ必要から、現状では監督員に委ねられている施工段階の確認行為のみでなく、検査員による中間検査を導入し、出来形・品質の確認、現場の安全管理、下請け業者等の施工体制の確認・指導など、監視体制をより一層充実させることが望まれる。

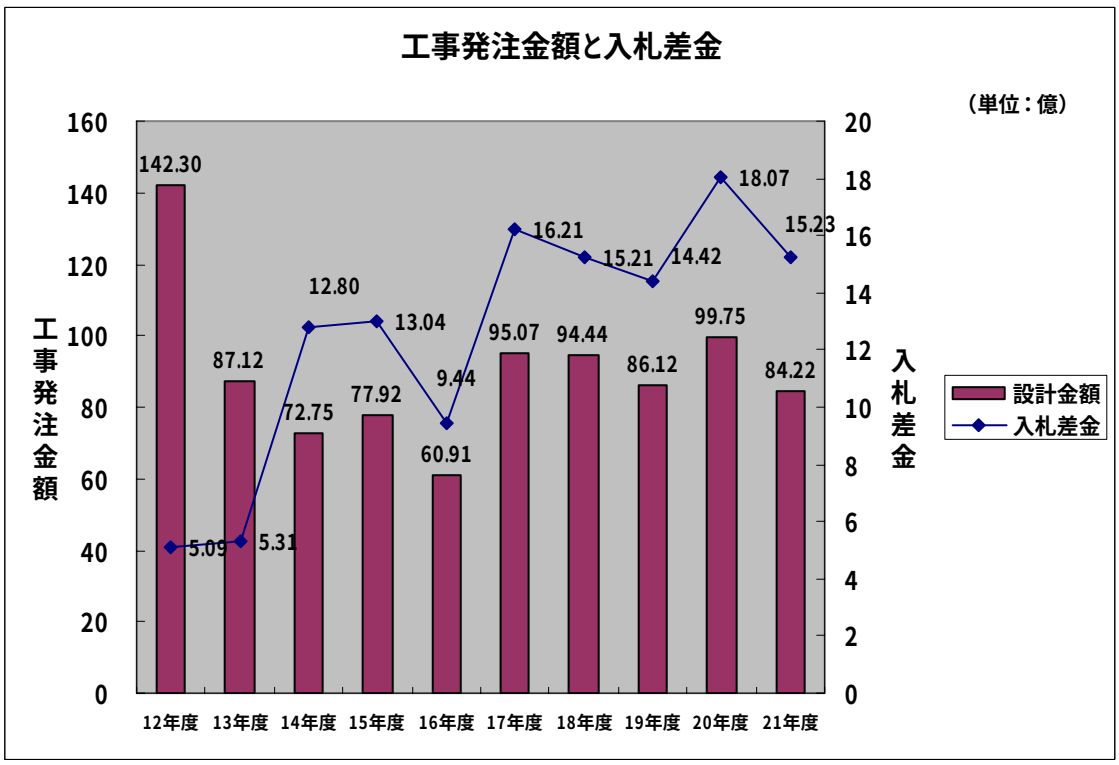
また、技術の継承や技術力の向上を図るため、官民問わず経験のある退職者を活用し検査員の増員を検討するなど、専門的な分野を含めて検査体制のさらなる充実が必要であると考える。

これらのことも過去2回の意見書において同様に提言した内容であるが、現在松阪市には、専任の検査員が４名しか居らず、年度末などの繁忙期には、各事業担当課に居る併任の検査員が検査を行っているなど改善が認められない。

検査員の育成という観点から、三重県や（財）三重県建設技術センターへ職員を一定期間出向させて検査員を育成する計画を考えるべきである。また、国土交通省の中部地方整備局では、工事検査員の育成支援の一環として、検査技術等を習得することを目的とした市町村職員を対象とした『検査臨場』を実施している。その参加者のアンケート結果を見ると、「大変参考になった」という意見が過半数を占めていることから、松阪市においても国土交通省主催の『検査臨場』などに検査員を参加させることでスキルアップを図っていくべきである。

なお、年度末に竣工検査が集中している状況は全国的な傾向であり、松阪市においても、平成 21 年度には、約 470 件の竣工検査の内、約 70%に当たる 328 件の検査が２～３月に集中している。「15 ヶ月予算制度」が実施されるならば、工事発注が平準化され、それに連動して竣工検査の集中も回避されるという関連した効果を期待できる。


工事入札件数
（単位：件）
件数
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
4月
6月
8月
10月
12月
2月
19年度
20年度
21年度


工事発注金額と入札差金
（単位：億）
工事発注金額
入札差金
160
140
120
100
80
60
40
20
0
20
18
16
14
12
10
8
6
4
2
0
142.30
87.12
72.75
77.92
60.91
95.07
94.44
86.12
99.75
84.22
5.09
5.31
12.80
13.04
9.44
16.21
15.21
14.42
18.07
15.23
12年度
13年度
14年度
15年度
16年度
17年度
18年度
19年度
20年度
21年度
設計金額
入札差金

7 大型随意契約について

平成21年２月に山中光茂市長が就任された。そのマニフェストには、入札制度の「公平・公正・公開」が謳われており、大型随意契約の原則禁止が掲げられた。

当監視委員会に託された所掌事務においても、「大型随意契約（設計金額又は予算額１千万円以上）の締結について意見を述べること」が追加されたところである。

平成21年度は、合計51件の随意契約案件の審査を行ってきたが、全体的には「地方自治法施行令167条の２第１項各号」に該当すると判断できる。

随意契約自体は、その運用が適正になされるならば、手続の簡素化、早期の契約締結、相手方の能力確認が容易である、などの長所を有している。

しかしその運用を誤ると、契約の相手方が固定され、競争性がなくなるため、落札率が高止まりする。そのほかにも、予定価格の設定について、その根拠となる価格資料を契約予定者から徴取せざるを得ない場合が多く、契約予定者による価格操作が容易なため、予定価格制度が形骸化しやすい。さらに、天下り先の公益法人を契約相手方とする等、官製談合の温床になりやすい、などの問題点がある。したがって、その運用においては公益の実現という立場から、より適正な職務執行に努めていただきたい。

このことに関連して、今後の課題として下記の２点に配慮していくべきであると考える。

(1)契約金額の妥当性

発注者側において積算の困難な案件については、複数の業者見積等を徴取し、他に見積が徴取できない場合は、他市の状況を確認するなどによって、価格の妥当性を検証すべきである。

(2)ＩＴ関係のシステムや大型機械設備等を導入した場合、導入後の保守管理、修繕、データの入力・機能追加などの作業も、毎年度、随意契約で行うことになるが、それに要する経費は多大なものがある。

そこで、これらのシステムや設備の導入に係る随意契約を締結する際には、その本体的システム・設備の価格だけでなく、導入後の保守管理費用、いわゆる長期的なメンテナンス費用も加えた全体価格を、契約相手方の選定に当たって考慮すべきである。

また、システムの陳腐化・導入機器の保守期限などを勘案して、期間を限定しての導入可能性や、その期間経過後の別のシステム・機器への変更可能性などを、将来計画を見据えながら、併せて検討すべきである。

８　総合評価落札方式について

総合評価落札方式の趣旨は、工事に入札参加者の創意工夫等を反映できるところにある。そのため、この方式では、価格評価と価格外評価のバランスが重要となり、工事の種類によって、価格と価格外評価の比重を逐次変化させることが必要であると考えられる。

これまで松阪市では、この方式は試行されたのみで、本格的な実施には至っていない。どのような工事に総合評価落札方式を適用していくのか、また、この方式による工事の割合を総発注件数の中でどの程度に設定していくのか、が課題である。

そこで、この方式に関連して、下記の３点を提案する。

(1)総合評価落札方式は、業者の創意工夫を反映する趣旨であるが、これまでの試行案件では、その要素が取り入れられているとは言えないので、今後はこの点も重視し案件を増加させることが望ましい。

(2)価格外評価の項目と、その項目上の評価について、例えば災害時に率先して協力(出動・待機など)してくれる業者を災害対策協力業者と位置づけ、その協力を評価点に反映する、なども考えられる。

　そこで、災害対策を含めて、どのような評価項目を設定し、どの程度に評価すべきか、を検討すべきである。

(3)松阪市で採られている総合評価落札方式は、この方式の中でも最も簡素な「特別簡易型」である。しかし、この方式によらない通常発注の場合には、公告から約２週間で契約締結まで至っているのに対し、総合評価落札方式による場合には、契約締結まで少なくとも約１ヶ月半の期間を要している。契約締結に至るまでのこのような日数の差は、総合評価落札方式によるときには、その過程で、業者への評価点の確認期間、それに対する申立期間、学識経験者への意見聴取などを経ることが必要なためではあるが、この期間の合理的な短縮化も検討すべきである。

総合評価落札方式の長所を踏まえて、個別案件毎により良い工夫を加えながら、実施案件の増加を検討されたい。

９　むすび

本意見書は、当監視委員会が今期で２期目となることから、１期目の任期期間であった平成 19 年度及び平成 20 年度の入札及び契約内容について提言した内容のうち、継続議論となった課題について審議し、その結果を詳しくまとめたものである。

松阪市におかれては、本意見書の諸提言について、迅速かつ真摯な検討を行っていただきたい。諸提言の中に、最初から詳細までを決定して実行することが困難な提案があるのであれば、まず試行によってでも、対応を検討すべきである。そしてその結果を当監視委員会にご報告いただければ、当監視委員会も再度これを検証し、さらなる改善策を提案する所存である。

当監視委員会は、松阪市の入札制度およびその運用において、最少の経費で最大の効果を挙げること、それによって良質の社会的資本が市民生活に提供されることを願うものである。

今後とも松阪市が入札制度の根幹をなす「不正防止」「競争性の確保」「品質の確保」を堅持し、入札及び契約制度の向上に努めていかれることを強く要望する。