平成 20 年度入札制度及び運用に関する意見書

平成２１年５月１１日

松阪市入札等監視委員会

１　はじめに

当委員会は、入札契約適正化法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、平成 20 年 5 月には入札制度に関する意見を松阪市に対して提言した。

平成 19 年度において、造園工事について「すみ分け」がなされているのではないかとの疑いの投書が当委員会会長宛に送付され、それに伴い当委員会での意見等を踏まえ注意文書を出した。平成 20 年度の入札状況を検証したところ、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るなど、その成果が現れているところである。

平成 20 年度は、計 5 回の委員会を開催し、個々の案件について松阪市から報告を受け、問題点と考えられるところを継続して議論してきた。

本意見書は、平成 20 年度の委員会における主要な意見をまとめ、今後、松阪市の入札制度及び契約の運用をさらに改善していくため、委員会としての提言を行うものであり、この意見書を最大限に生かし検討・対応を図られるよう強く希望するものである。

２　入札等監視委員会の委員

（５０音順）

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 20 年 5 月 12 日	・平成 19 年度意見具申 ・総合評価方式について	――――
第２回	平成 20 年 7 月 24 日	・抽出案件に関する審議 ・意見書に対する検討経過について	【4～6 月分】 8 件 （114 件）
第３回	平成 20 年 10 月 29 日	・抽出案件に関する審議 ・総合評価落札方式の試行について	【7～9 月分】 17 件 （148 件）
第４回	平成 21 年 1 月 20 日	・抽出案件に関する審議 ・総合評価落札方式の試行結果について	【10～12 月分】 37 件 （159 件）
第５回	平成 21 年 3 月 30 日	・抽出案件に関する審議 ・平成 20 年度の意見書について	【1～3 月分】 22 件 （67 件）

当委員会が平成 20 年度に監視を行った契約案件について報告する。

当委員会が監視対象とした工事契約は 488 件で、内約 17.2%にあたる 84 件を抽出し、平成 19 年度と同様、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）される案件を中心に選び詳細な審査を行った。特に大きく問題となる点は無く適切に処理されていたと認められるが、入札参加条件等の工夫によっては、より適正化が図られるものもあると考えられるため、今後も継続し注視していくこととする。

意見１：平成 19 年度意見書に基づいた改正に関する評価

①造園業者対象の入札について

当該案件については、平成 19 年度に当監視委員会会長宛に意見文書（芝管理等造園業者の物件は入札参加者が限定される発注条件であり、市内業者のすみ分けがなされている官誘導の官製談合である。）が寄せられたことを受け、当委員会での意見等を踏まえて注意文書を発した。平成 20 年度の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ことが認められる。

ただし、様々な要件を入札参加条件としていることから、相変わらず非常に限定された入札参加者となっており、参加者が固定化しやすい状況に変わりはないと考える。例えば条件を緩和するなどして入札参加者を増やし、業者育成の工夫もするべきであり、そのことによって競争原理がより作用するように考えてみてはどうかと思われる。いずれにしても継続し注視していく必要性はあると考える。

②地質調査業務委託の入札について

地質調査業務委託の入札は、入札参加者が少ないことから他の委託案件と比較して競争性が発揮されていない高値の応札が多発している状況であり、競争入札に付す以上はその競争性を確保するために改善していく必要があることを平成 19 年度意見書にて指摘した。

それに対して地質調査業者から、「競争性が発揮されていないという見方をされるのは遺憾である。真摯に安く入札しても最低制限価格を下回ってしまい、不合理な状況の中で高値の入札業者が偶然落札した結果が高落札率となっているだけで、本来の競争性は発揮されている。」旨が記載された文書が当委員会に対して提出された。この文書は、同様の結果が生じることを改善する方法の検討を期待するものであるが、現在も依然検討中であることから、参加業者が少数の場合は予定価格を 98%に固定するなど、早急に対策が望まれる。

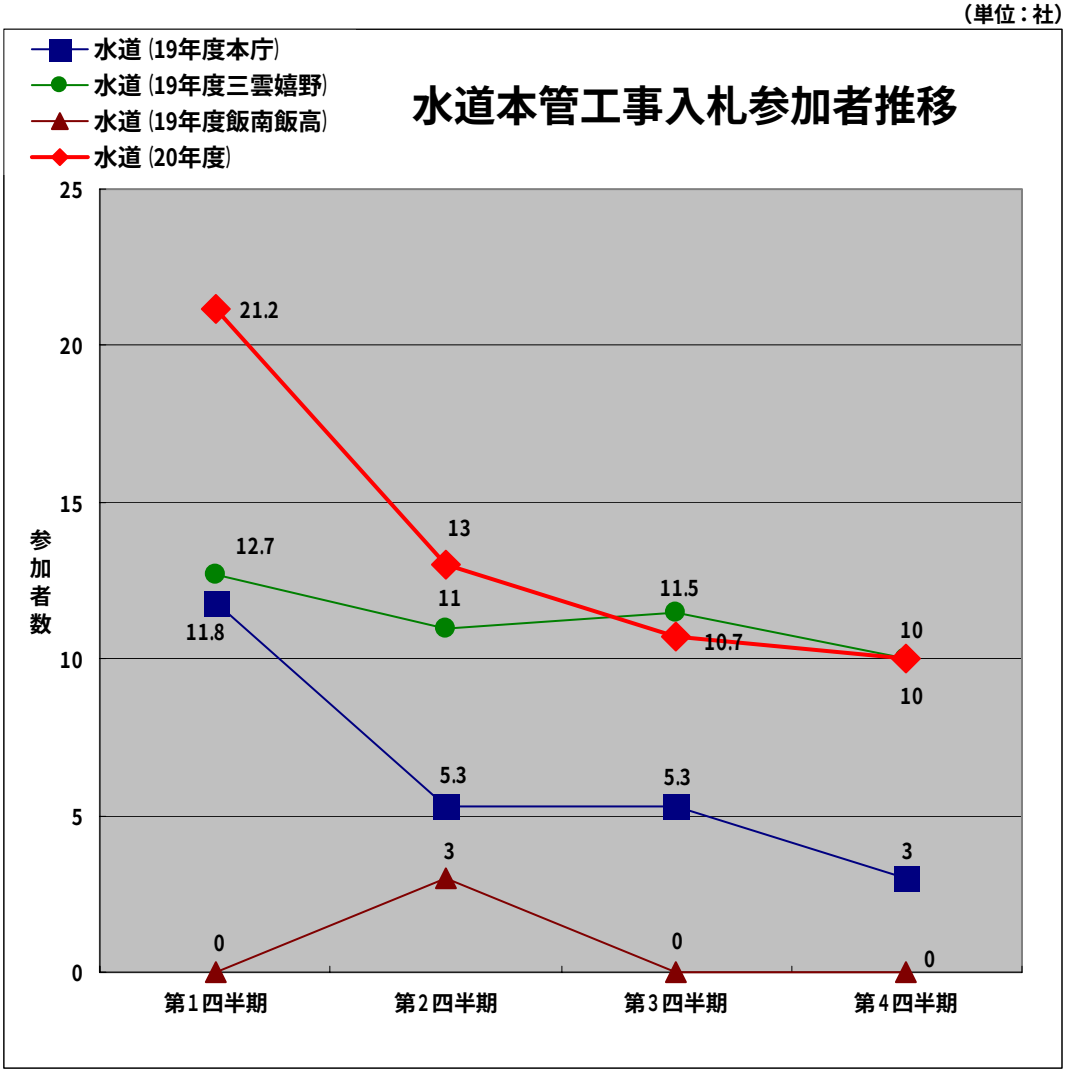
このように当委員会の意見書に対していくつもの意見が寄せられ、動向が注目されている状況は、当監視委員会の設置意義が十分に認められたものであり、今後も松阪市の入札制度がより改革、改善されていく契機として当委員会の役目を果たしていきたい。

③水道本管工事の入札について

平成 19 年度当委員会意見書の提言を受けて、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（設計金額 3,000 万円未満は本庁・三雲嬉野・飯南飯高に細分化）は平成 20 年度より廃止された。

このことにより、平成 19 年度の本庁管内の入札は、全発注 30 案件の内、16 案件が入札参加者 5 社未満であったものが、平成 20 年度においては、全発注 45 案件の内、入札参加者 5 社未満は 1 案件、最高入札参加者数は 28 社、平均入札参加者は 14.8 社となり、競争性の確保及び業者数相応の発注が実現できたものと認められる。

（単位：社）



④暴力団排除協定の改正について

平成 18 年から締結していた松阪警察署との暴力団排除協定の改正については、当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平成 20 年 4 月に結び直された。

このことにより、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ったことについては評価できるものである。

⑤検査体制のさらなる充実について

工事検査は、工事目的物が契約図書に定められた出来形・品質等を有し、発注者が当該工事目的物を受け取りその代価を支払うための確認行為となることは言うまでもない。しかしながら、一層の価格競争が懸念される中で、粗悪工事の発生や工事品質の低下を招いては、真に住民の利益向上に繋がるものではなく、そのためには工事の施工段階における発注者側の監視体制を強化することが必要であり、施工段階における施工体制の確認、施工方法、出来形・品質及び出来栄えなどの技術検査（中間検査）体制の充実をより図ることで一層の品質確保に努めることが望まれる。

三重県では（財）三重県建設技術センターに対して検査業務を含む外部委託を全面的に行っており、検査員の拡充が図られている。松阪市においても三重県の取組みも参考にされるとともに、技術者職員の再任用の活用や、検査職員のスキルアップなど、検査体制のさらなる充実を図られたい。

また、松阪市では独自の工事成績評定を実施しており、建設業者に対して、その工事成績が特に優れている場合には、当該優良工事施工業者に対する手持ち工事制限の優遇措置を講じ、また、当該施工業者への表彰を継続して行っている。それらは優良業者の育成、建設意欲の高揚とともに、不良業者の排除に寄与していると推し測られることから、工事検査の重要性は大きく、今後もよりレベルの高い確固たる検査体制の整備が必要であると考える。

※平成 19 年度意見書に基づき改正された内容は以上であり、継続して改善の検討をしているものは、意見２で後述する。

意見２：抽出案件審査に伴っての意見具申

①除草工事について

除草工事は、入札参加者が少なく落札率が高い結果となっている。請負金額の割に工期が長く箇所数も多いことや、手持ち工事件数制限、配置技術者の都合等の理由により、非常に敬遠されて不調案件となったものもある。これは発注側と受注側との思惑の違いがこのような不人気の状態を招いていると考えられる。

工事内容の見直しや工期を短縮し改善を図ることも一つの方策であるが、さらに、同日落札制限及び手持ち工事件数制限の緩和を検討することや、より抜本的な改善策として、除草工事においては特別に技術的要素も含まれないことから、建設業法の対象とする発注から外して役務提供の形で業務委託として発注することや、都市内分権における地域に対する補助事業とすることも検討には値すると思われる。

②高落札率及び入札参加者数が少数の入札案件について

入札参加者数が少ない場合はともかく、参加者数が相当数あっても高落札率となるのは問題であると考える。

現在は、予定価格を「くじ」により設計価格の 98.00～99.99%の範囲内で決定しているが、算出率が高くなった場合、最低制限価格（予定価格の 85%）との関連で、大半の業者が最低制限価格を下回り落札外となって、むしろ高値で入札した業者が落札するという不合理な結果を度々招いている。

このことは、決して競争性が作用しなかったゆえの結果ではなく、予定価格が「くじ」によって決定される過程に原因があるのか、もしくは 85%の最低制限価格制度自体が妥当なのか等々の問題ではないかと思われるが、いずれにしても、高落札を招くという不合理な結果が決して少なくないことについて、改善に取組むことが優先されるべきである。真摯に入札している業者のためにも、競争性が図られた上で妥当な価格での契約が担保できることが必要であり、例えば、参加が 5 社以下になった場合は、予定価格算出率を 98.00%に固定する方法などを早急に検討し実施すべきである。

③地域指定型入札について

意見１平成 19 年度意見書に基づいた改正に関する評価で述べたとおり、水道本管工事については地域指定型入札を廃止したことにより、その効果が確認できたところである。

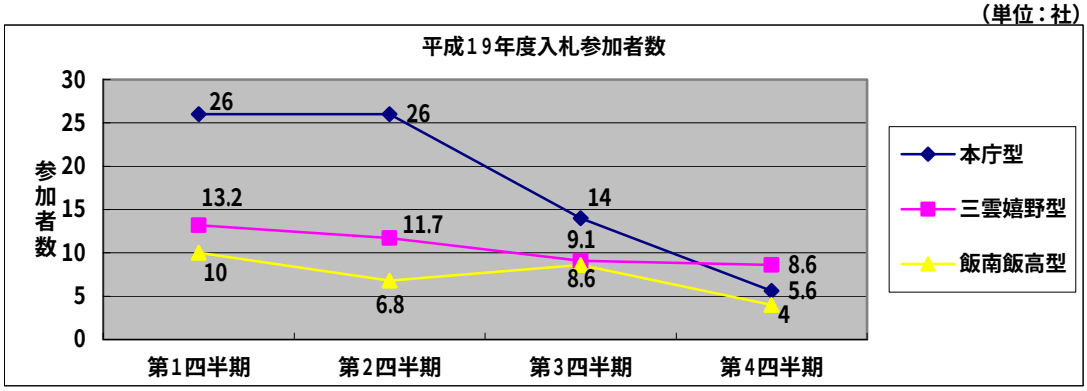
土木一式工事において、設計金額 1,500 万円未満の工事については、市内を 3 つの管内（本庁・三雲嬉野・飯南飯高）に区分し地域指定型を継続して発注を行っているが、入札参加者数を検証した結果、本庁管内（平均入札参加者：15.2 社）と比較すると三雲・嬉野管内（平均入札参加者：6.8 社)、飯南・飯高管内

（平均入札参加者：5.1 社）であり、本庁管内を除く発注 49 件の内、入札参加者が 1 社のみだった案件が 6 回もあった。また、平均落札率については、本庁管内 85.67%、三雲・嬉野管内 85.96%、飯南・飯高管内 86.08%と競争性を反映した結果となっているが、入札参加者が固定化している様子もうかがえた。

地域産業の活性化、さらには地域の安全確保という観点から、地元建設業の保護・育成が肝要であるとは言うものの、入札に付する以上、競争性の確保を前提として成立させることが当然である。総務省からの指摘では、地域要件の設定については、競争性が十分に確保されること、都道府県の公共調達改革に関する指針では、応札者は 20 社～30 社以上が原則となっている。

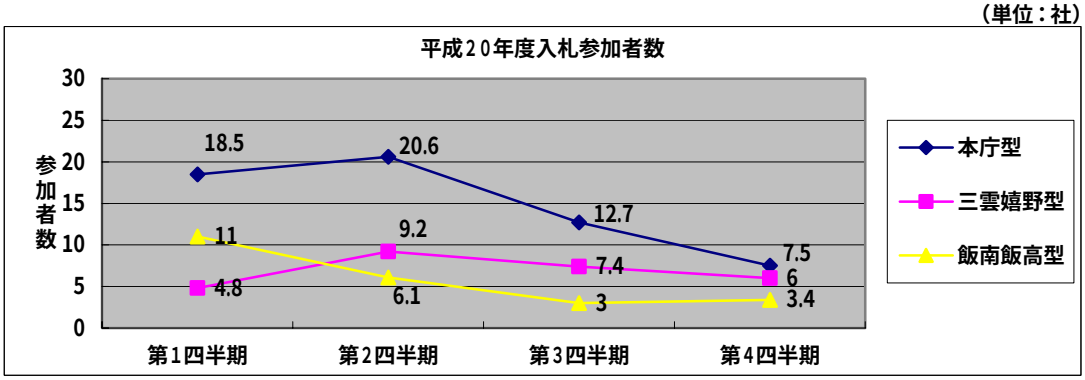
このようなことから、適正な入札参加者数など競争性を確保することからも、地域指定型の継続について再考する必要性があるのではないかと考える。

（単位：社）



	第１四半期	第２四半期	第３四半期	第４四半期	全期
本庁型	26	26	14	5.6	17.9
三雲嬉野型	13.2	11.7	9.1	8.6	10.7
飯南飯高型	10	6.8	8.6	4	7.4

（単位：社）



	第１四半期	第２四半期	第３四半期	第４四半期	全期
本庁型	18.5	20.6	12.7	7.5	14.8
三雲嬉野型	4.8	9.2	7.4	6	6.9
飯南飯高型	11	6.1	3	3.4	5.9

意見３：入札制度に付随する諸施策の意見具申

①最低制限価格制度について

平成 20 年 7 月、建設業協会松阪支部から市長に対して最低制限価格を現行の 85%から 90%へ引き上げられたい旨の要望書が提出された。景気の低迷による民間需要の減、公共工事の大幅な減少など、建設業界ならずとも公共支援が望まれるところである。しかし、県内の状況を考えると、松阪市の最低制限価格は決して低い訳ではない。しかも、仮に引き上げるということになれば、その分が結果的に公共工事予算を圧迫することになり、翌年度以降の発注量を減らすことに繋がりかねないということも視野に入れるべきであり、発注者は逼迫した財政事情のなかで税金の適正な支出を図ることも当然考慮する必要がある。

近年 85%以下の落札率は珍しいことではなく、全国的に見てもそれより低い率での落札が頻発している状況から、どちらかと言えば最低制限価格はむしろ下げていく方向であると考える。予算決算及び会計令の調査基準価格の引き上げや、中央公契連モデルの引き上げなどが行われた現状ではあるが、妥当な最低制限価格の設定の仕方を検討するべきであり、その方策はいくつか考えられる。

県内のある市では、平成 20 年度より入札金額の低い方から一定数の者の平均額の 90%を最低制限価格に設定する方法で入札を行っている。また、中央公契連モデルのように、直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費の各項目にそれぞれの割合を乗じて算定する方法もあり、この方法は積算内訳が明らかになることから、情報漏洩のリスクが生じるという問題が考えられるものの、国土交通省や三重県もその方法を導入していくことを検討している旨を聞いている。

そこで松阪市でも、例えばある工種、或いはある一定の時期に限って、これらの方法を用いた最低制限価格の算定を試行することが可能であるならば、現在の入札制度では設計価格に一定の率を乗じれば緻密な積算をしていない入札額でも落札することがあり得るという偶然性を改良できるとともに、積算能力の低下の懸念を払拭できるという効果をあわせ持っているので試行に積極的に取り組むことが望まれる。

最低制限価格制度は良質な工事を確保する目的から、いわゆるダンピングを防止する効果が認められるものの、松阪市のように予定価格が「くじ」に左右され、落札外業者が多発し、高値で落札される不合理な状況が発生するといった弊害もある。この点については、前回の意見書においても指摘したところでるが、このような改善を図ることにより、真摯に安く入札している業者に不合理な結果を招くことを改善する要素があると推測できることから、実施する価値は十分あり、平成 21 年度以降の重要な研究課題と考える。

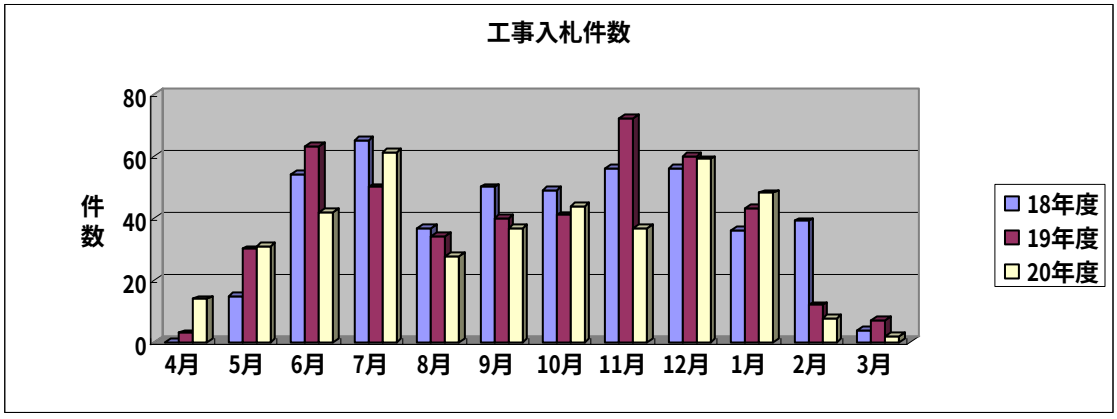
②１５ヶ月予算制度の導入について

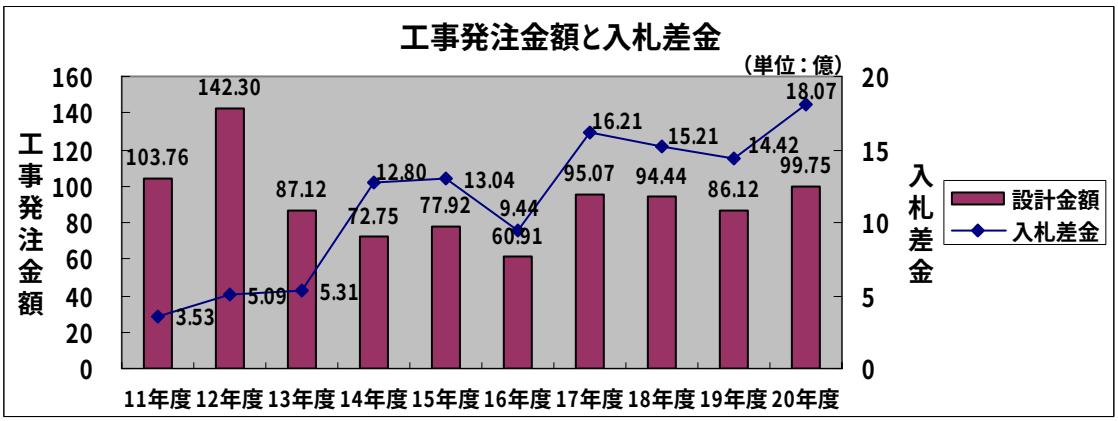
建設工事等の進捗は、工事監督者の努力だけでコントロールできるものでな

く、想定外の問題発生などにより当初の計画の変更を余儀なくされることも多々生じる。翌年度までの工期を要することとなった場合には、地方自治法における会計年度独立の原則の例外規定である繰越明許費を活用する事で議会の議決を経て例外的に工事費を翌年度に繰り越すことができる。このことを何とか上手く常態運用できないものかと考える。

繰越明許費を当初から意図的に活用できれば、年度をまたぐ期間の工事発注も可能となり、従来はほとんど発注の無かった 3 月から 4 月においても一定の発注量を確保できるようになると考える。その結果、年度末の工事集中が緩和され、業者にとっても年間を通して平均的な受注機会が得られるというメリットや、適性工期の確保、竣工検査の集中回避、さらには市民にとっても工事集中がもたらす交通不便が緩和されることや、従来、翌年度まで待たざるを得なかった工事が迅速に対応されるなどの効果が期待できるものと考える。

この繰越明許費を活用した「15 ヶ月予算制度」については、意図的に活用することは想定外であるとの見解や、国庫補助対象工事等については国・県との関係で困難な面があると思われるが、実態に即した効率的・効果的で柔軟な予算使用が可能となると考えられることから、財政当局や議会との調整を行い、その趣旨の理解を得たうえで、今後の予算に反映させるよう継続して検討し、実施すべきものであると考える。





意見４：総合評価落札方式に対する意見具申

○工事成績評価方式の総合評価落札方式の試行について

総合評価落札方式のメリットは、一般競争入札に付した場合と比べ当該工事の特性に対し、価格及び品質が総合的に最も優れた業者と契約することが可能となり、このことが将来的には業者の技術力向上にも繋がることが期待できるものであると考える。平成 20 年度には、下水道部における舗装工事において、松阪市としては初めての試行を行った。その結果、価格と価格以外での評価がともに上位の業者が落札したことは良好な結果であり、引続きこの方式に基づく入札を行うことが望まれる。

ただし、今回の試行においては、最初の試行であったことも原因して、平成 20 年 11 月 4 日の入札及び契約審査会で承認されてから契約までに 2 ヶ月近い期間を要している。これは、この方式に内在する要因ばかりではないものの、入札参加開始から契約締結までの期間に時間を要するのは決して本意ではないため、発注者と業者双方にとって過度の負担とならない参加・審査手続きを整備することで、工事工程への影響の懸念も解消されると考える。また、予定価格と最低制限価格 85%の関係から評価対象外業者が 3 社出るなど、今後この方式においては、一律の最低制限価格の設定について改善の余地が見受けられた。

同様に総合的に評価する方法として、松阪市の電子入札システムは国土交通省などが使用しているシステムとは異なり、独自のカスタマイズを施してきていると聞いている。多々特徴を有する中のひとつとして工事成績を管理しているということであるので、地方自治法の許容範囲内とは言え、条件を過度に設定して入札参加が限定されるという状況を招かないように注意すれば、その機能を活用することで、総合評価落札方式に近い契約目的が達成できることも考えられる。

４　むすび

入札を巡っては、未だに談合事件や贈収賄事件が社会問題になっているが、公正な入札が執り行われること、その環境が常に整っていることは、改めて明言するまでもなく当然のことであり、入札及び契約事務を遂行するにあたっては、最少の経費で最大の効果を挙げるように努力しなければならない。

また、公共工事の執行にあたっては、良い品質の社会的資本を次世代に託していくことを目的とし、入札制度と施工管理体制が対となって一層の充実と整備を行っていくべきである。

しかしながら、完璧な入札制度は存在し得ない。「不正防止」「競争性の確保」「品質の確保」を堅持する姿勢を常に持ち、入札状況を常に検証し、不正を許さないという志を常に保持し、今後も松阪市が透明性の高い、公正で適正な入札事務に取り組み、入札及び契約制度の向上に努められることを要望する。

平成 20 年度の松阪市における入札及び契約制度の現状を分析した結果から、当委員会は以上のとおり意見を集約して提言するものである。