

松阪市入札制度の見直しに係る
意 見 書

令和2年11月18日
松阪市入札等監視委員会

1. はじめに

当委員会は、「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 年度に設置され、毎年、松阪市（以下、「本市」という。）に対し、入札や契約状況などについての監視事項や提言などを取りまとめて市長に対し意見を具申しており、令和 2 年 6 月 5 日にも意見書を提出したところである。

今般、市長より当委員会に対し令和 2 年 10 月 14 日付け「入札制度の見直しに係る意見の具申について（依頼）」があり、市長からも意見具申の依頼の趣旨の説明を受け、これを理解した上で入札制度の見直しについて検討を行った。

今日の建設業界においては、地域雇用を支え、災害時には最前線で地域社会の安全、安心を支える役割がある一方で、他産業を上回る高齢化が進んでおり、担い手 3 法に基づく担い手の確保対策や適切な賃金水準の確保などの対策を講じ、魅力的な産業となるような施策が求められている。

現在も新型コロナウイルス感染症の影響により景気が依然として厳しい状況にあるが、持ち直しの動きがみられる。先行きについては、感染症拡大の防止策を講じつつ、国内外の感染症の動向や金融資本市場の変動等の影響を注視する必要がある（令和 2 年 10 月 23 日内閣府月例経済報告書より）。

世界経済に大きな影響を与え、更に建設業界を取り巻く環境は、このコロナ禍において一層厳しいものとなっており、地域経済を活性化するための方策が重要である。

国は雇用調整助成金、持続化給付金制度などを創設し、雇用者や事業者に対する対策を行っており、本市においても当制度の受付窓口を設置し対応するとともに、併せて『コロナに負けるな！松阪みんなの商品券』を市内 75,000 世帯に配布し、市民の家計支援や市内事業所又は店舗での消費を促進するなどの支援に取り組んでいる。

コロナ禍における公共工事については、感染症の拡大防止措置として適切な対応を行い工事の継続に努めてきたところであるが、本市における第 1 四半期（4 月～6 月）の入札件数は 105 件で、前年度 150 件と比較し 45 件減少し、契約金額も前年同時期と比較すると 4 億 5,376 万 7,150 円減少した。しかし、第 2 四半期（7 月～9 月）においては 118 件で前年度の 116 件とほぼ同件数となり、契約金額も前年同時期と比較すると 3 億 1,386 万 6,657 円の増加となっている。

さて、本市の入札制度は、平成 14 年度、条件付き一般競争入札制度を導入し、同時に工事の最低制限価格を予定価格の 85%として設定するなど大きく改正され、その後も工事の最低制限価格は、平成 14 年度導入時の 85%を維持している。

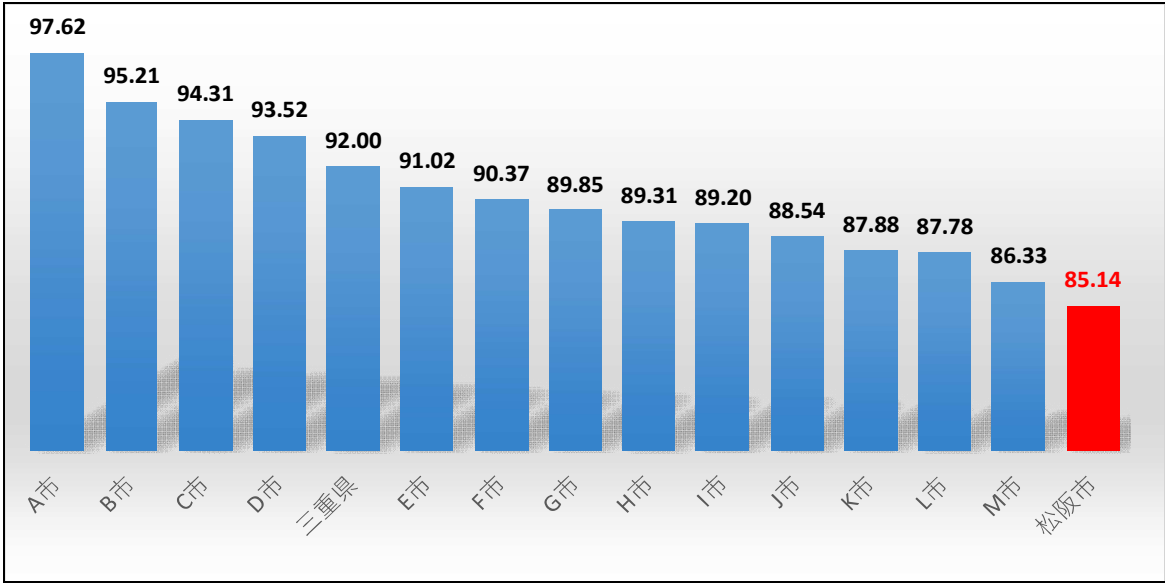
また、業務委託の最低制限価格は平成 16 年度から予定価格の 2/3（67%）として導入し、その後、平成 27 年度に 75%へ引き上げを行ったが、現在も 75%を維

持っている。

ところで、令和元年度の三重県及び各市の平均落札率を見ると、工事においては表 1 のように三重県及び各市と比較して、本市は最も低い 85.14%となっており、業務委託については表 2 のように 77.74%と県内で 3 番目に低い率となっている。

表 1) 三重県内各市の令和元年度平均落札率の比較【工事】

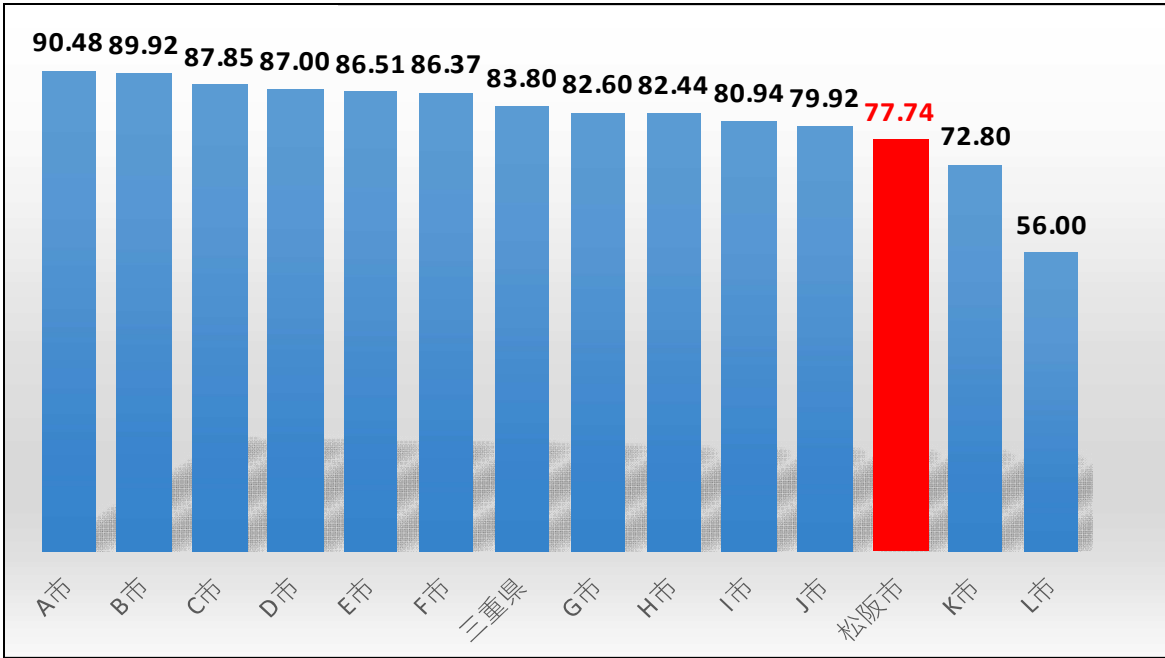
$$\text{※落札率(\%)} = \frac{\text{落札金額}}{\text{設計金額}} \times 100$$



本市以外の平均落札率 90.92% ※松阪市調べ

表 2) 三重県内各市の令和元年度平均落札率の比較【業務委託】

$$\text{※落札率(\%)} = \frac{\text{落札金額}}{\text{設計金額}} \times 100$$



本市以外の平均落札率 82.05% ※松阪市調べ

国では、ダンピング対策の更なる徹底を図るため、最低制限価格や低入札価格調査基準などの適正な見直しを推進しており、三重県や各市もこれに準拠した見直しを随時行っている。

このような状況の中、最低制限価格について令和元年8月5日、松阪市議会から入札制度についての調査結果に基づく意見書が提出され、同制度の再構築が求められた。翌日の8月6日には松阪商工会議所建設部会から工事等入札制度に関する提案・要望書が提出され、最低制限価格の引き上げが求められた。さらに令和2年7月20日、松阪測量設計業振興協議会より松阪市入札における最低基準価格の引き上げに関する要望書も提出された。

そして、令和2年8月27日、松阪商工会議所より松阪市議会へ工事等入札制度における最低制限価格の見直しを求める請願書が提出され、令和2年10月9日、本市の議会において請願が採択された。

このような状況を踏まえつつも公共工事は、最少の予算で最大の効果を確保しつつ、公共調達に適時に公正・効率的且つ円滑に実施される必要がある。

当委員会では、本市の最低制限価格など入札制度の抜本的な見直しについて、公正性、公平性、競争性、透明性と品質確保の観点から検討を行い、以下の4点について意見の具申をする。

- (1) 最低制限価格について
- (2) 低入札価格調査制度について
- (3) 総合評価落札方式について
- (4) 災害時における入札方法について

2. 意見の具申

(1) 最低制限価格について

最低制限価格は、競争入札における最低価格の入札者を落札者とする「最低落札の原則」の例外として、「契約履行の確保のため特に必要がある場合」に最低制限価格を設定し、それを下回る価格の者とは契約しないとする制度である。

また、最低制限価格はダンピング受注による、品質の低下や下請け業者へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底などを未然に防止するために、当委員会でも、必要不可欠なものであると考える。

本市の最低制限価格は予定価格に 85% 乗じた額であり、平成 14 年度に条件付き一般競争入札制度を導入して以来、この仕組みは変わっていない。

最低制限価格の設定方法については、中央公共工事契約制度運用連絡協議会（以下、「公契連」という。）で定め、国などが採用している「公契連モデル」や、公契連モデルを改良し三重県が採用している「三重県モデル」により算出されており、その運用方法は各自治体において様々である。県内の他市のほとんどは、三重県モデルをもとに最低制限価格を定めており、公契連モデルを採用しているところもあるが、それらの内容は随時見直しが行われている。

以上のことから本市の最低制限価格の見直しを行うにあたっては、現行の方法をもとに公契連モデルや三重県モデルも含めた以下の 4 つの案をもとに検討を行った。

①4 案についての検討

案	案の内容と評価
【案 1】 現行のとおり	【内容】 ○工事 85% ○業務委託 75% 【評価】 平成 14 年度から本市はこの方式を採用している。現在の入札状況では最低制限価格に近い入札が多く、落札率が県や他市と比較して一番低い状況となっている。市内業者の育成等の観点からも再検討が必要と考える。
【案 2】 最低制限価格率を 定率 5%引き上げる	【内容】 現行の基準となる率（工事 85%、業務委託 75%）を定率で 5%引き上げる。 ○工事 90% ○業務委託 80% 【評価】 予定価格に乗じる率を定率に見直すにあたり、仮に建設工事を 90%、業務委託 80%に設定した場合、その数字（90%、80%）の根拠に乏しい。

【案 3】 公契連モデルに 準じる	【内容】 公契連が定めた基準に準拠する。 ○工事（工事請負契約） 調査基準価格 = 直接工事費×0.97＋共通仮設費×0.90＋現場管理費×0.90＋一般管理費等×0.55 ＊調査基準価格は、75%～92%の範囲とする。 ○測量業務（測量業務） 調査基準価格 = 直接測量費×1.00＋測量調査費×1.00＋諸経費×0.48 ＊調査基準価格は、測量業務・建設コンサルタント業務・補償業務 60%～82%、地質調査業務 67%～85%の範囲とする。 ・なお、区分（測量、建築設計・監理、建築設備設計・監理、建設コンサルタント、補償コンサルタント、地質調査）ごとに予定価格算出の方法が異なる。 【評価】 国では、最低制限価格を設けず調査基準価格として算出し、最低制限価格の設定範囲を工事の場合には 75%～92%の範囲としている。 工事・業務委託の価格により、調査基準価格率変動し、大規模な工事ほど率が高くなる仕組みである。 県外の自治体では「公契連モデル」をもとに最低制限価格を算出しているところが多くあり、県内では津市が採用している。 公契連モデル（工事）で、本市の工事にあてはめると最低制限価格率が、工事 86～92%程度であり平均すると約 88%程度となり、業務委託については 76～84%程度となる。
【案 4】 三重県モデルに 準じる	【内容】 公契連モデルをもとに三重県が定めている基準に準拠する。 ○工事（一般土木工事） 最低制限価格 = 直接工事費×0.97＋共通仮設費×0.97＋現場管理費×0.90＋一般管理費×0.65 ＊最低制限価格率は、予定価格の 70%以上とする。 ○測量業務（測量業務） 最低制限価格 = 直接測量費＋諸経費×0.6 ＊最低制限価格率は、予定価格の 70%以上とする。

	【評価】 公契連モデルをもとに三重県が改良を加えたもので、調査基準価格の算出は、工事や業務委託の種類によって分類し、工事ごとに算出した割合で計算する。 工事・業務委託の価格により変動し、大規模な工事ほど率が高くなる仕組みである。 県及び県内のほとんどの市が採用している。 県は、令和元年6月、最低制限価格率の上限を撤廃し70%以上としている。 本市の工事を三重県モデルにあてはめると最低制限価格率が、工事88～95%程度であり平均すると約90%程度となり、業務委託については81～85%程度となる。
--	--

②4 案についての意見

前記4案をもとに検討を行ったが、当委員会としての意見は次のとおりである。

- 【案1】 現行の最低制限価格の設定方法であり、落札率が県や他市と比較して一番低い状況となっており、品質確保や建設業者の担い手確保や育成等の観点から再検討が必要である。
- 【案2】 単に率を一定に引き上げ、それに予定価格を乗じて算出する最低制限価格の見直しでは、その最低制限価格率の引き上げに対する根拠が乏しいと考える。

そのため、最低制限価格の算出方法については、国や県、多くの市町が採用している【案3】公契連モデル又は【案4】三重県モデルを採用すべきであると考え

- 【案3】 公契連モデルは、県内では津市が採用しており、県外では多くの自治体で採用している実績がある。工事・業務委託の価格により、調査基準価格率が変動し、大規模な工事ほど率が高くなる仕組みで三重県モデルと比較すると最低制限価格率が低くなる。
- 【案4】 三重県モデルは、県内の経済情勢下や全国の落札率を考慮して、三重県が独自に設定し採用していると推測される。県及び県内のほとんどの市が採用している。

以上のことを踏まえ、市内業者の担い手の確保や人材の育成、品質の確保などの観点から最低制限価格を引き上げることは妥当であると考え

そうした中で、現在のコロナ禍における経済状況や今後、本市が優先的に行う市民や事業者等への施策、今後の財政見通し等を考慮すると、国や県の制度を参考にしながらも、三重県モデルより最低制限価格率が低い【案 3】公契連モデルをもとに見直すことが望ましいと考える。

また、現在の予定価格の設定にあたっては、設計価格に 99.00～99.99%の率を乗じて定めており、この方法は、同額の入札を防止するなど透明性や公正性の確保等を図り、本市の入札制度において有効に機能していることから最低制限価格の算出の際に組み入れ、これまでの予定価格の設定方法については廃止し設計価格＝予定価格とするのが妥当であると考えます。

(2) 低入札価格調査制度について

低入札価格調査制度は、最低制限価格をわずかでも下回る入札を一律に失格とし、場合によっては高値応札者との契約を余儀なくされる入札手続の不合理性を補完する制度として、当委員会からの意見も踏まえ、平成 26 年 11 月から設計金額 1 億円以上の案件を対象に試行導入されているものである。

試行状況として、土木一式工事においては、入札額の低下が進み落札率が 75% 付近と非常に低い落札率となっている。これまでのところ工事の品質確保の面から不良工事は発生していないものの下請け業者等への影響が避けられない状況が推測され、品質確保や中長期的な視点で市内建設業者の担い手の確保や人材の育成を図る必要性からも、過度な落札率低下を改善する方法を見出す必要があると考える。

以上のことから、最低制限価格の見直しと合わせて低入札価格調査制度の見直しを行うために、最低制限価格の見直しと同様に公契連モデルや三重県モデルも含めた以下の 4 つの案をもとに検討を行った。

①4 案についての検討

案	案の内容と評価
【案 1】 現行のとおり	【内容】 失格基準価格は、入札価格の低いほうから順に並べ、有効となる入札者数の 7 割の数の入札価格の平均額に 0.95 を乗じた価格とし、調査基準価格未満で失格基準価格以上の入札者のうち、入札価格の低い者から順に積算内訳書審査基準の調査を行う。ただし、有効となる入札者数が 5 者未満となる場合は、失格基準価格を予定価格の 80% に設定する。 また、計算した失格基準価格が調査基準価格を超える価格となった場合は、調査基準価格と同額を失格基準価格とする。

	○積算内訳書審査基準		
		土木一式工事 舗装工事 水道本管工事	建築一式工事
	純工事費 (直接工事費＋ 共通仮設費)	85%以上	80%以上
	現場管理費	70%以上	70%以上
	一般管理費	30%以上	30%以上
	【評価】 本市では、低入札価格調査制度が平成 26 年度から 試行導入されている。最近の土木一式工事において 75%付近の低い落札率となっており、今後、下請け業 者等への影響が避けられない状況にあり、品質確保や 建設業者の担い手確保、人材の育成を図る必要性から も、過度な落札率低下を改善する必要がある。		
【案 2】 現行を見直し、一 定率の引き上げを 行う	【内容】 ①失格基準価格の算出方法を引き上げる。 ②積算内訳書審査基準の率を引き上げる。 【評価】 低入札失格基準価格や積算内訳書審査基準の率を引 き上げることにより、落札率の引き上げには有効な方 法ではあるが、引き上げの一定率の根拠が乏しい。		
【案 3】 公契連モデルに準 じる	【内容】 工事の場合、低入札調査基準価格の範囲を工事価格 の 75%～92%とし、特別重点調査（直接工事費 90% 以上、共通仮設費 80%以上、現場管理費 80%以上、 一般管理費 30%以上）を行う。 【評価】 公契連が定めた基準に基づくものであり、積算内訳 書審査基準の見直し基準となり得るものである。		
【案 4】 三重県モデルに準 じる	【内容】 低入札重点調査価格は、調査基準価格に 0.97 を乗 じて得た額とし、低入札重点調査価格を下回った者の 工事内訳書をもとに積算内訳書審査(土木一式工事の 場合 直接工事費 95%以上、共通仮設費 90%以上、 現場管理費 80%以上、一般管理費 55%以上)を行う。		

	【評価】 三重県が定めた基準に基づくものであり、積算内訳書審査基準の見直し基準となり得るものである。ただし、公契連モデルと比較して積算内訳書審査基準の率が高くなる。
--	---

②4 案についての意見

前記 4 案をもとに検討を行ってきたが、当委員会としての意見は、次のとおりである。

【案 1】 は、現行の低入札価格調査制度の設定方法であるが、土木一般工事においては、75%付近の低い落札率となっており、今後、下請け業者等への影響が避けられない状況にあり、品質確保や建設業者の担い手確保や人材の育成等の観点から再検討が必要である。

【案 2】 は、単に失格基準価格や積算内訳書審査基準の率を一定に引き上げる方法で落札率の引き上げには有効な方法ではあるものの引き上げの一定率に対する根拠が乏しいと考える。

そのため、最低制限価格の算出方法と同様に、【案 3】 公契連モデルや【案 4】 三重県モデルを採用すべきであると考ええる。

【案 3】 は、公契連モデルの基準に従い、積算内訳書審査基準を見直すことで、本市の平均落札率約 75%に対し最低制限価格引き上げ率と同程度の引き上げが望まれることから概ね妥当な手法と考える。

【案 4】 は、三重県が定めた基準に基づくものであり、積算内訳書審査基準の見直し基準となり得るが、公契連モデルと比較して積算内訳書審査基準の率が高いため、公契連モデルより落札率が上がってしまう可能性が高い。

以上のことを踏まえて、最低制限価格の算出と同様に、現在のコロナ禍における経済状況や今後、本市が優先的に行う市民や事業者等への施策、今後の財政見直し等を考慮すると、国や県の制度を参考にしながらも、三重県モデルより積算内訳書審査基準の率が低い公契連モデルをもとに現行の積算内訳書審査基準を見直すことが望ましいと考える。

なお、低入札価格調査制度の対象となる 1 億円以上の工事については、工事の規模が大きいことから、単に価格競争による入札方式だけではなく、総合的に評価を行う総合評価落札方式も併用し、入札を行うことは有効な方法であると考えるので実施に向けた検討をされたい。

(3) 総合評価落札方式について

「総合評価落札方式」は、従来の価格のみによる自動落札方式とは異なり、「価格」と「価格以外の要素」(例えば、初期性能の維持、施工時の安全性や環境への影響)を総合的に評価する落札方式であり、具体的には入札者が示す価格と技術提案の内容を総合的に評価し、落札者を決定する落札方式である。

国では、ダンピング受注の防止対策として、総合評価落札方式による入札を推進しており、同方式により受注希望者の工事成績等を評価することで、適正な施工や技術力の向上に対する意欲を高め、建設業者の育成・技術力の向上につながるとされている。

本市では、平成 19 年 11 月、松阪市総合評価落札方式試行要領を策定し、工事実績、工事成績等を評価する「工事成績等簡易型」で試行運用を図ることとし、平成 20 年度から平成 22 年度にかけて、3 件の入札を総合評価落札方式で行った。

当委員会では、総合評価落札方式の長所を踏まえて、個別案件ごとにより良い工夫を加えながら、実施案件の増加を検討するよう提言してきたが、入札参加開始から契約締結までの期間に時間を要する点や、価格のみの競争入札を行う中で工事の品質そのものに不具合が生じていないという理由で平成 23 年度以降実施されていない。

総合評価落札方式は、受注希望者の工事成績等の評価や企業の適切な施工や技術力の向上に対する意欲を高め、建設業者の育成・技術力の向上につながることも期待されていることから、最低制限価格や低入札価格調査制度の見直しとあわせて、総合評価落札方式を実施することを提案する。

特に、低入札価格調査制度のところでも述べたとおり、1 億円以上の工事については、単に価格競争による入札方式だけではなく、総合的に評価を行う総合評価落札方式も併用し、入札を行うことは有効な方法であると考える。

総合評価落札方式の実施に向けた真摯な検討を提案する。

(4) 災害時における入札方法について

近年の台風に伴う大雨等による被害が甚大化する傾向となっている状況を踏まえて、大規模自然災害等に対する事前防災及び減災の取組みを進めることが喫緊の課題となっており、このような大規模自然災害が発生した場合でも市民の生命や財産を守り、経済社会が致命的な被害を受けず、迅速な復旧・復興が可能となる強靱なまちづくりが求められている。そのような中で、建設業の役割は大きく、地域の安全・安心の確保に資する迅速な対応が必要である。

入札制度においては、競争性や公正性の確保の観点等から、一般競争入札を原則的に適用しているが、近年頻発する災害時では、その復旧工事の発注において迅速な対応が求められることから、随意契約や指名競争入札といった入札契約方式を適用するとともに、現地の状況に応じた措置を講じるために平常時とは異な

る入札契約方式を適切に選択することにより、早期の復旧に努めることができる。

本市においても、災害時の迅速な対応を行うために随意契約や指名競争入札を採用した入札方法の実施の検討を提案する。

3. おわりに

新型コロナウイルス感染症の影響で社会全体の先行きが見えない状況であるが、公共工事は経済活動や市民生活の基盤となる社会資本の整備を行うものであり、その継続的な実施が求められる。

この社会基盤の建設・維持保全や災害時の復旧の初動対応など重要な役割を果たしている地域の建設業界が存続していくには、適正な利潤の確保、企業力の向上や担い手の育成、人材の確保が極めて重要である。

加えて、これからの次世代が魅力を感じるような業界への発展も求められており、建設業者の新規参入、技術力等の総合評価を契機とする事業者の新陳代謝など、入札制度のさらなる見直しを通して活力ある建設業界をつくり出すことが、地域の過疎化の進行をくい止め、地域への若者の定住を促進し、地域での新たな展開を目指す企業の事業意欲を高める一助ともなわれる。

当委員会として本市の入札制度における見直しについて、公正性、公平性、競争性、透明性と品質確保の観点から検討を行い、意見を述べてきたが、この度の見直しが、現在の状況下にあった適正な入札制度の構築になるとともに、雇用の創出や新たな事業展開など、これからの本市の活性化、発展につながることを強く期待するものである。