

# 入札の実施状況に基づく入札・契約制度 の現状と課題

盛武 建二<sup>1</sup>

<sup>1</sup>正会員 会計検査院 事務総長官房技術参事官 (100-8941千代田区霞が関3-2-1)

土木工事の大部分は国、地方公共団体が発注する公共工事である。工事の計画を立てるうえで、公共工事に対する国民の信頼性の確保と工事の経済性の追求は重要な要素である。この目的を達成するには入札・契約手続を把握する必要がある。平成6年、新しい入札・契約制度が導入された。本稿では、新入札制度がその趣旨に沿った導入・実施がなされているか否かを分析するとともに、従来型の指名競争入札における現況を検討した。その結果、新入札制度は経済性、競争性の確保に一定の効果が見れており、その実施の促進が重要であることが確認できた。

*Key Words: new bidding and contract system, audit findings*

## 1. はじめに

公共工事の発注にあたって、国の機関は、会計法(昭和22年法律第35号)、予算決算及び会計令(昭和22年勅令第165号)等に基づき、また、地方公共団体は、地方自治法(昭和22年法律第67号)、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)等に基づいて、入札を行い、契約を締結している。大部分の公共工事は、明治33年以降、80年余に渡り、資格審査をパスした有資格業者のうちから、工事ごとに指名基準を満たしている業者を指名したうえで競争入札により、実施してきた。しかし、公共事業を巡る一連の不祥事や国際的な建設市場の開放要求という内外の動向を契機として、平成6年、建設省(現、国土交通省)など公共事業関係省庁は新しい入札・契約制度(以下、「新入札制度」)の導入を行っている<sup>1),2)</sup>。

一方、会計検査院は会計経理に関連する幅広い分野において、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点から検査を行っている。特に、公共事業については重要な検査のテーマになっており、会計検査では、社会資本整備プロジェクトの企画・立案から、契約手続、工事の設計、積算、施工までの一連の事業執行プロセスを一つの生産システムとし

て捉えて検査を実施している。また、有効性の観点から行う公共事業の効果及び予算執行のあり方に関する検査では、事業遂行及び予算執行に対する問題の原因の究明を徹底して行うことにより、事業及び予算執行の効果について評価を加えている。そして、それらの結果を毎年度、決算検査報告として公表している。この決算検査報告に掲載された事例のうち、入札・契約に関する事例は最低制限価格に関するものが大半である。この事例は競争原理に基づく入札の面からのアプローチにより、発注者の地方公共団体が最低制限価格制度による設定価格を予定価格の90%以上の高率とし、それを下回る入札が無効とされた結果、契約額が割高となっているような不合理な契約を追求したものである<sup>3)</sup>。これは、戦後、昭和20年代より掲記されているが、50年、60年代には毎年数件と多い。平成の年代に入ると老人福祉施設等一部の発注に限定されつつあり、その他の事業では、数年に1件程度と少ない。この理由として、①最低制限価格が適正な率で設定されている、②最低制限価格が低率(設定されていないケースを含む)設定され、予定価格を相当に下回る入札価格であっても無効とされることがない、③高率な最低制限価格が設定されていても入札価格がそれを上回っていることなど<sup>4)</sup>のほか、地方公共団体でも最低

制限価格制度にかわる低入札価格調査制度の導入が行われつつあることによると考えられる。新入札制度を導入に関する報告として、平成9年度「公共工事に関する入札・契約制度の運用について」<sup>8)</sup>、12年度「農業農村整備事業に係る公共工事に関する入札・契約制度の運用について」<sup>9)</sup>の事例がある。

本稿では、最初に契約の相手方を選定する制度が法律に定められてから現在に至るまでの入札制度を検討した。そして、会計検査事例を通して、新入札制度がその趣旨に沿った導入・実施がなされているか否かを分析するとともに、従来型の指名競争入札における現況を検討した。その結果、新入札制度は経済性、競争性の確保に一定の効果が現れており、従来型の指名競争入札の弊害を少なくするためにその実施の促進が重要であることが確認できた。

## 2. 公共事業における入札・契約制度の沿革

### (1) 明治時代の会計法

わが国の公共工事における入札・契約制度は、明治22年に制定された会計法（以下、明治会計法と略）にその根元を求めることができる。同法第24条本文において「法律勅令ヲ以テ定メタル場合ノ外政府ノ工事又ハ物件ノ売買貸借ハ總テ公告シテ競争ニ付スヘシ」として、各省大臣又はその委任を受けた官吏が契約を行うにあたっては、競争契約が契約に関わる基本的原則であることを明確にしていたが、その但し書きにおいては、一定の範囲で「競争ニ付セス随意ノ約定ニ依ルコトヲ得」として随意契約も定められた。このように、当時の入札・契約制度は原則として一般競争入札であり、例外的に随意契約が認められていた。また、明治会計法はナポレオン3世勅令の影響を強く受けており、当時の会計規則第81条に「契約ハ各省大臣若クハ特ニ其委任ヲ受ケタル官吏其契約書ニ署名捺印スルニアラサレハ確定セサルモノトス」とあり、契約書作成前の契約未確定条項を定めていた。このため、入札が直ちに契約の締結に結びつくということではなく、その間に何らかの流動的な状態が存在することが広く承認されていた。これは、競争参加資格制度が発達しておらず、競争契約参加希望者の資格については、二年以上の経験と入札及び契約保証金しか規定されていなかったため、不誠実な業者の参加を防ぐためにはその流動的な過程において実質的な資格の審査

を行うのが合理的だったのである。このことは、当時、まだ自動落札制が確立していなかったことを窺わせる。しかし、時代の流れとともに予定価格の制限内の一番札を提示したものと契約する事が定着し実質上自動落札制が容認され始めた。しかし、当初は一般競争入札を原則としていたが、その手続きの煩雑さや不良・不適格業者の排除が困難であったことなどの弊害が顕著となり、政策上の弾力的な運用のために随意契約を認める勅令が多発されるようになった。この随意契約における契約の経済性及び透明性などの弊害と一般競争入札における競争参加資格制度の不備が問題視されるようになった。そして、明治33年の勅令において一般競争入札の例外として指名競争入札方式が創設された。明治時代の会計法では一般競争入札や指名競争入札のほか、一定の条件を満たした場合には、随意契約を採用することができる定められ、現在の入札・契約制度の基本的な骨格が形づくられた<sup>7)</sup>。

### (2) 大正時代の会計法

大正10年、明治会計法を大幅に改正した大正会計法が制定された。この改正は資格制度の大幅な整備と随意契約の弾力的運用に重点を置いた契約制度の整備が柱となっており、国務大臣が一般競争に付することを不利と認める場合には、随意契約または指名競争契約によることを認め、実質的には随意契約だけでなく、指名競争契約の弾力的な採用を認めるものであり、一般競争入札の原則がかなり緩和されたり、一般競争入札によることが不利となる場合には各省大臣の認定により指名競争入札を採用することが可能とされるなど、入札・契約制度の実態に即したものに変わってきた。

また、明治会計法で定められていた契約書作成前の契約未確定条項が削除された。これは、前述の指名競争契約の導入により、指名という行為によって実質的に入札参加者の審査を行うため、契約書作成前の流動的な期間は意味をなさなくなり、一般的には落札の決定を最終的な契約の成立の確認として理解され、自動落札制が定着し始めた。

### (3) 戦後の会計法

戦後、新憲法が制定され、民主国家に変革していく過程の中で、財政処理に関する諸規定が整備され、昭和22年、大正会計法を基本に会計法が制定された。この会計法は、これまでの会計法と同様に入札

・契約制度として、一般競争入札を原則とし、一定の場合、指名競争入札、随意契約の方式を採用すると定められた。しかし、現行の会計法に規定されている自動落札制の例外規定はなかった。

#### (4) 現行の会計法

現行の会計法は、戦後に制定された会計法に自動落札制の例外規定と入札価格以外の条件を考慮することが可能な規定の整備をもって現在に至る。

昭和33年、東宮御所新営工事における「1万円入札」という低入札事件が発生した。また、35年の最高裁判決により、「本判決は契約書の作成により初めて成立する」ということで確定したことから、大正会計法では削除された契約書作成前の契約未確定条項の必要性が認識された。このようなことを背景に、予定価格から算出される最低価格以下の入札を排除する制度の導入が求められ、自動落札制に部分的な修正が加えられることになった。現行の会計法の第29条の6が規定された。第29条の6では「契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とする」というように工事等の契約は競争入札の方式により、最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とする最低価格制度を原則と、自動落札制を明確に宣言している。また、同条ただし書きでは「その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不適当であると認められるときは、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち最低の価格をもって申込みをした者を当該契約の相手方とすることができる。」と規定した。この結果、申込価格によっては契約の内容に適合した履行がなされないおそれがある場合には、予定価格から算出される最低価格入札者の排除ができるよう最低価格制度の例外が設けられた。

同時に、同条第2項では「前項の規定により難い契約については、同項の規定にかかわらず、制令の定めるところにより、価格及びその他の条件が国にとって最も有利なものをもって申込みをした者を契

約の相手方とすることができる」と規定された。この規定は入札価格だけでなく、それ以外の条件も競争の要素として考慮する方式の採用ができ、新入札方式の受け入れを可能にした。

#### (5) 「公共事業の入札・契約手続きの改善に関する行動計画」の策定

平成6年、政府は公共工事に係る入札・契約制度に関して、「公共事業の入札・契約手続きの改善に関する行動計画」（閣議了解。以下「行動計画」）を策定し、この行動計画に基づいて、以下の透明性、客観性及び競争性を確保した調達方式を採用することとした。

①透明性、すなわち、手続の透明性が高く第三者による監視が容易なこと、具体策としては、諸基準・入札過程等各種情報の公表、入札監視委員会の設置、苦情処理手続の策定をする。

②客観性、すなわち、手続の客観性が高く発注者の裁量の余地が少ないこと、具体策としては、諸基準の明確な策定、発注標準の明確化をする。

③競争性、すなわち、入札参加可能性のある潜在的な競争参加者の数が多く競争性が高いこと、具体策としては、入札参加者数の拡大をする。

この行動計画を基本として、新入札制度は公共工事の規模により、一般競争入札（一般競争）、公募型指名競争入札（公募型）及び工事希望型指名競争入札（希望型）を採用することとした。この方式別、発注機関別の設定金額は次のとおりである。

国の機関においては表-1で示されるように、一般競争の設定金額は、行動計画に定められた450万SDR以上、公募型の設定金額は2億以上450万SDR未満、希望型の設定金額は1億以上2億未満で設定されている。地方公共団体においては、4分の3の事業主体が450万SDR以上、残りの4分の1が、行動計画に定められた金額より低額な450万SDR未満で設定されている。また、公募型、希望型の設定金額は国の機関に準じて設定されている傾向にある。

なお、SDRは国際通貨基金の特別引出権（Special Drawing Rights）の略。9、11、12年度邦貨換算額は、表-2のとおりである。

表-1 国の機関における入札方式別設定金額

	一般競争	公募型	希望型
国の機関	450万SDR以上	2億円以上450万SDR未満	1億円以上2億円未満

表-2 SDR邦貨換算額

機関名	SDR	平成9年度	平成11年度	平成12年度
国の機関	450万	6億5000万円	7億2000万円	7億5000万円
都道府県及び政令指定都市	1500万	21億6000万円	24億3000万円	25億円

### 3. 入札方式別の運用実態

#### (1) 調査データ

前項(5)で述べたように、平成6年1月、政府は行動計画を策定した。これを受けて、国の機関は都道府県に対して、「地方公共団体の公共工事に係る入札・契約手続き及び運用の改善の推進について」を通知し、公共工事に係る入札・契約手続等の改善の推進を要請した。会計検査では、公共事業が国土資源の総合的な開発及び保全に資するとともに国民経済に果たす役割も大きく、予算額も多額であることから、9、11、12年度の工事を対象として、新入札制度が趣旨に沿った導入であるか否かの検討を行っている。この調査過程のデータを基に、①新入札制度と従来型指名競争入札との対比による入札方式別の実施割合、②各入札方式別の落札比率の分布状況などの項目に区分して分析する。データは、9年度に契約した運輸省、建設省の公共工事と11、12両年度に契約した農業農村整備事業に係る公共工事である。9年度の公共工事は、国の機関

は1件当たりの契約金額が2000万円以上の工事、公団等は同3000万円以上の工事、国の補助を受けて地方公共団体は同2000万円以上の工事を選択した。選択した工事件数は、2,176事業主体、41,115件、契約総額は5兆9759億余円である。また、11、12両年度の農業農村整備事業に係る公共工事は、国の機関及び地方公共団体が実施した1件当たりの契約金額が1000万円以上の工事を選択した。選択した工事件数は、263事業主体、7,402件、契約総額は4032億余円である。以下、本稿では、行動計画に基づいて導入している新入札制度の3方式を一般競争、公募型、希望型として、従来型指名競争入札を従来型指名として表示する。これに随意契約を加えた5入札方式の分析をする。

#### (2) 入札方式別の実施割合

##### a) データの分類

新入札制度、従来型指名及び随意契約の実施割合を契約件数と契約金額の面から分類した場合の結果が表-3～表-5である。

表-3 入札方式別の契約件数、割合(平成9年度の調査)

(単位: 件, %)

		国の機関		公団等		都道府県等		市町村		合計	
		件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
入 札 制 度	一般競争	167	3.4	115	2.0	173	1.0	330	2.5	785	1.9
	公募型	603	12.2	705	12.5	621	3.6	117	0.9	2,046	5.0
	希望型	651	13.2	-	-	580	3.3	147	1.1	1,378	3.4
	計	1,421	28.8	820	14.5	1,374	7.9	594	4.6	4,209	10.2
	従来型 (指名競争)	3,271	66.3	3,818	67.6	15,462	88.4	12,249	93.9	34,800	84.6
	随意契約	245	5.0	1,008	17.9	649	3.7	204	1.6	2,106	5.1
	総計	4,937	100	5,646	100	17,485	100	13,047	100	41,115	100

表-4 入札方式別の契約金額、割合 (平成9年度の調査)

(単位: 億円, %)

		国の機関		公団等		都道府県等		市町村		合計	
		件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
入札制度	一般競争	2,326	27.4	4,432	24.2	3,342	14.8	1,273	12.2	11,373	19.0
	公募型	1,932	22.8	6,055	33.1	2,732	12.1	331	3.2	11,050	18.5
	希望型	1,030	12.1	-	-	3,285	14.6	194	1.9	4,509	7.5
	計	5,288	62.3	10,487	57.4	9,359	41.6	1,798	17.2	26,932	45.1
	従来型 (指名競争)	2,525	29.7	5,139	28.1	12,049	53.5	8,460	80.8	28,173	47.1
	随意契約	674	7.9	2,654	14.5	1,113	4.9	213	2.0	4,654	7.8
	総計	8,487	100	18,280	100	22,521	100	10,471	100	59,759	100

表-5 入札方式別の契約件数、割合 (平成11.12年度の調査)

(単位: 件)

	新入札制度				従来型 指名	随意 契約	合計
	一般競争	公募型	希望型	小計			
	件数 (割合)	件数 (割合)	件数 (割合)	件数 (割合)			
国の機関	7 (1.2%)	174 (30.2%)	112 (19.4%)	293 (50.9%)	258 (44.8%)	25 (4.3%)	576 (100.0%)
道府県等	36 (0.8%)	50 (1.1%)	0 -	86 (1.9%)	4,355 (94.0%)	191 (4.1%)	4,632 (100.0%)
市町村	25 (1.1%)	27 (1.2%)	3 (0.1%)	55 (2.5%)	2,104 (95.9%)	35 (1.6%)	2,194 (100.0%)
合計	68 (0.9%)	251 (3.4%)	115 (1.6%)	434 (5.9%)	6,717 (90.7%)	251 (3.4%)	7,402 (100.0%)

b) データの分析

9年度の調査結果(表-3, 表-4)をみると、新入札制度の導入を従来型の入札方式との対比では、件数比で10.2%に過ぎないが、金額比では45.1%を占めており、特に国の機関等においては新入札制度によるものが60%である。しかし、市町村は従来型の入札方式が件数比で93.9%、金額比で80.8%を占めており、導入率の低調な面が現れている。また、11, 12年度の調査結果(表-5)から、新入札制度と従来型の入札方式との対比をみると、国の機関では、新入札制度度は293件で50.9% (一

般競争1.2%、公募型30.2%、希望型19.4%)を占め、従来型指名は258件で44.8%、随意契約は4.3%である。このデータでは、新入札制度が5割を超え、新入札制度への移行が着実に進んでいる。一方、地方公共団体うち、道府県等では新入札制度は86件で1.9%、従来型指名は4,355件で94.0%である。更に、市町村についてみると、新入札制度は55件で2.5%、従来型指名は2,104件で95.9%である。地方公共団体では新入札制度が2%前後で、従来型指名が9割以上を占めており、依然として、主たる入札方式である。

4. 入札方式別による落札比率の分布状況と動向

価格の割合である落札比率で分類したのが、表-6、表-7、図-1～図-4である。

(1) 調査データ

上記の工事を入札方式別に予定価格に対する落札

表-6 入札方式別、落札比率別契約件数 (平成9年度の調査)

(単位: 件)

区分 落札比率	一般競争	公募型	希望型	従来型	随意契約	合計
95%以上	671	1,722	1,140	30,261	3,549	37,343
90%以上95%未満	37	87	55	1,461	105	1,745
85% 90%	12	37	48	507	35	639
80% 85%	13	24	49	580	19	685
75% 80%	10	11	10	405	8	444
70% 75%	9	6	3	120	4	142
70%未満	1	7	11	96	2	117
合計	753	1,894	1,316	33,430	3,722	41,115
平均値	97.09%	97.80%	96.82%	97.60%	98.89%	97.69%

表-7 入札方式別の落札比率平均値

(単位: %)

	一般競争	公募型	希望型	従来型指名
11年度落札比率平均値	94.4	96.4	96.6	96.9
12年度落札比率平均値	89.6	94.9	95.8	96.5

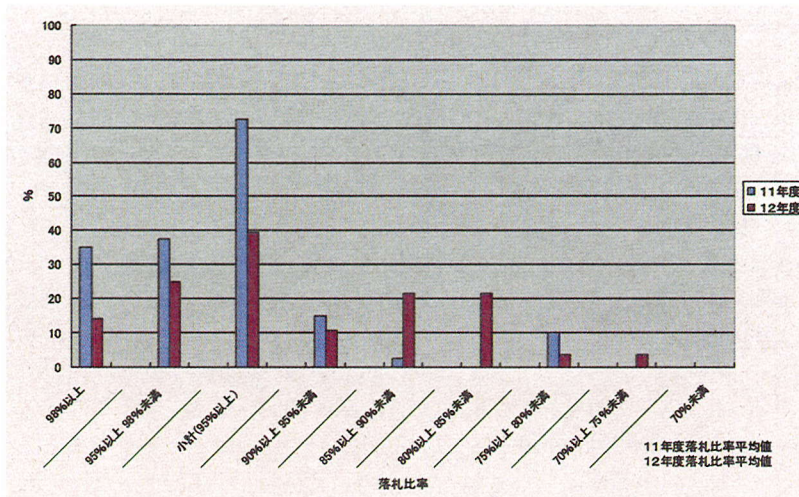


図-1 11、12年度落札比率の推移 (一般競争)

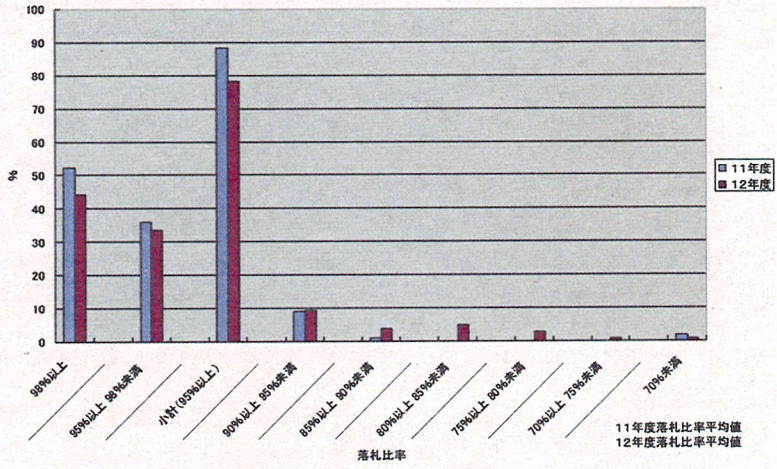


図-2 11、12年度落札比率の推移（公募型）

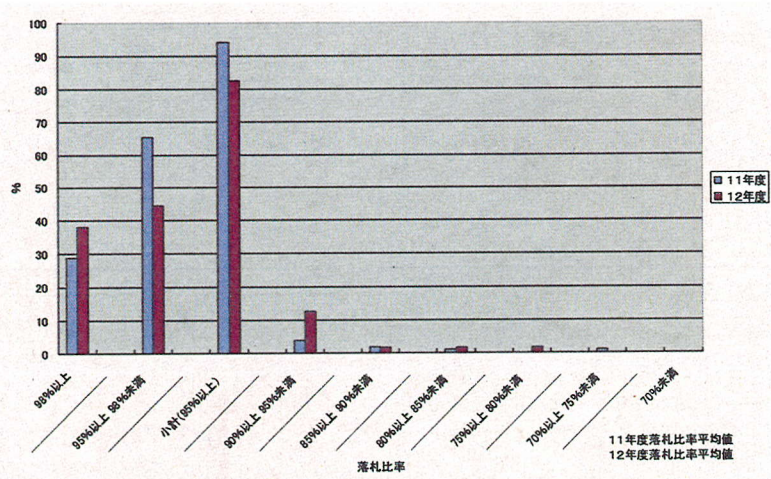


図-3 11、12年度落札比率の推移（希望型）

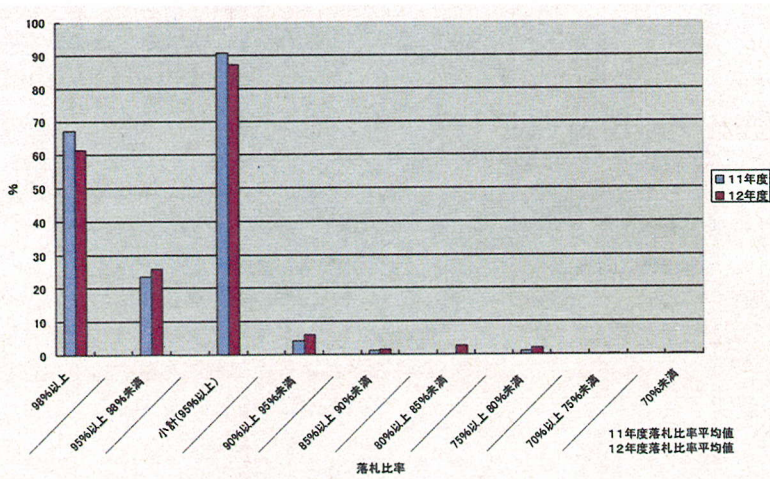


図-4 11、12年度落札比率の推移（従来型指名）

## (2) 9年度データの分析

9年度の調査結果(表-6)をみると、契約件数の大半は落札比率が95%以上である。入札・契約方式別の落札比率の平均値は、一般競争が97.09%、公募型が97.80%、希望型が96.82%、従来型指名が97.60%、随意契約が98.89%、全ての平均値は97.69%である。これらの数値からは従来型指名と一般競争との間に僅か0.6%の開きしかなく、入札方式による落札比率の平均にそれほど大きな差は見られない。

## (3) 11, 12年度データの分析

図-1~図-4は11, 12年度の調査データを一般競争、公募型、希望型、従来型指名の4つに区分した。このデータから、各入札方式別の落札比率の平均(表-7)をみると、11年度においては、従来型指名と一般競争との間に2.5%の開きはあるものの落札比率の平均にそれほど大きな差は見られない。しかし、12年度においては、従来型指名の落札比率の平均が前年度とほとんど変わらないのに対し、新入札制度のうち、一般競争では、94.4%から89.6%と、前年度に比べ4.8ポイントとかなり低下している。

95%以上と高い落札比率になっているものの割合については、一般競争、公募型、希望型とも前年度を下回っている、特に、一般競争では、72.5%から39.3%と33.2ポイントも低下している。新入札制度の合計でみると、11年度に86.7%となっていたものが12年度では74.5%となり、12.2ポイント低下している。これに対し、従来型指名も11年度に90.8%であったものが12年度では87.2%となり3.6ポイント減少しているものの、新入札制度との開きは顕著になっている。また、新入札制度による契約においては従来型指名に比べて一般的に契約額(予定価格)が高額なことから、落札比率の低下による経済的効果はより大きいものとなる。

これらの結果から、新入札制度による入札方式を採用した場合において、競争性の確保、経済的な事業の執行の効果が認められる。

## 5. 従来型指名の現況

### (1) 指名基準の策定

従来型指名の運用は、国の場合、会計法令に基づ

表-8 指名基準及び運用基準の策定状況(単位:%)

	事業主体数	指名基準		運用基準	
		策定事業主体数	割合	策定事業主体数	割合
道庁県等	31	31	100	25	80.6
市町村	229	190	83.0	103	45.0

表-9 指名基準及び運用基準に係る事項

指名基準	運用基準
①不誠実な行為の有無、経営状況	請負契約に基づく措置要求に従わないなど履行が不誠実でないこと、手形交換所による取引停止処分がなく経営状況が極めて不安定でないことなど
②工事の成績	事業主体が定める基準に基づく工事成績の平均数値が過去2年間連続して一定点数以上あることなど
③当該工事に係る技術的適性	当該工事と同種工事について相当の施工実績を有すること、自然的条件等当該工事の作業条件と同等と認められる条件下での施工実績があることなど
④手持ち工事の状況	当該地域における手持ち工事の保有状況からみて当該工事の施工能力があること
⑤当該工事に対する地理的条件	事業所の所在地、当該地域での工事実績等からみて当該地域での工事の規模等に応じて確実・円滑に工事を実施できる体制が確保されていることなど
⑥安全管理の状況、労働福祉の状況	過去の発注工事において過去数年間に死亡者がいない等安全管理成績が優良であること、賃金不払に関する通報がないこと、労働福祉の状況が特に優良であることなど

き、入札手続の透明性・公平性を確保するために指名競争に参加する者を指名する場合の指名基準、さらに、指名基準に基づき具体化・明確化することを目的とした運用基準の策定が必要である。これに対し、地方公共団体の場合、地方自治法等には国の機関のような規定が明示されていないが、国により、指名基準及び運用基準の策定が要請されている。地方公共団体における指名基準及び運用基準の策定状況は表-8、指名基準及び運用基準に係る事項は表-9で示される。

### (2) データの分析と指名基準の運用

地方公共団体の場合、都道府県等では、指名基準はすべての事業主体で策定されているが、運用基準については、表-8で示されているように策定していない事業主体もある。また、市町村においては、指名基準は大部分の事業主体で策定されているが、運用基準については策定されている事業主体が半数以下にとまっている。

従来型指名における指名業者の選定に当たっては、「工事の成績」と「当該工事に対する地理的条



件」等により、各事業主体に対する工事の施工実績がある業者に絞られる傾向にあるとともに、管内業者を優先して指名する傾向にある。このため、施工実績のない新規参入業者、各事業主体の事務所等の管内に営業所がない業者は従来型指名が選定されにくい傾向にある。

以上、3、4、5項では、国土交通省、農林水産省が導入している新入札制度の実施状況と従来型指名競争の現況について調査した。この中で、入札制度の課題については、次章で考察を加える。

## 6. 新入札制度の実施割合が低い要因と課題

### (1) 発注者における導入率

発注者における導入率についてみると、国の機関では行動計画に示されている趣旨に沿って100%導入されている（平成13年1月1日現在）、一方、地方公共団体うち、調査した25道府県及び6政令指定都市では一般競争及び公募型を導入しているが、希望型の導入率は25.8%と一部の地方公共団体にとどまっている。この希望型を導入しない理由としては類似の方式である公募型を採用していることのほか、指名資格審査を厳格に運用することにより、従来型指名でも十分対応し得ることが挙げられる。また、229市町村では、一般競争23.1%、公募型7.4%、希望型3.1%と低率である。これら導入が遅れている理由を調査した結果が表-10である。この表から、以下のことが確認できる。市町村では行動計画において一般競争の導入が奨励されていないことのほか、地元の中小建設業者の受注を確保したいこと、契約事務に関する人的、経済的負担が大きいこ

と、契約予定額が少額であることなどがある。

現状でも、導入している市町村があることやその導入している市町村の運用システムを参考にし得ることなどを考慮すると、各市町村の新入札制度に対する導入意欲の有無が大きな課題である。また、導入が遅れている原因の一つである発注体制は、都道府県などに設置されている建設技術センター、発注者支援データベースシステム、及び建設コンサルタント等民間技術力の活用して、その充実を図る必要がある。

### (2) 予定価格の規模別による分析

表-11は工事規模を知るために、新入札制度の設定金額を基準にして、予定価格の規模別に区分したものである。国の機関は、新入札制度の設定金額の最下限となる1億円以上の予定価格の割合が59.3%である。これに対して道府県等及び市町村においては、1億円以上の予定価格の割合が、7.5%、5.6%である。このように、新入札制度の設定金額と予定価格の規模に視点を移してみると、都道府県等及び市町村においては、新入札制度の設定下限金額が1億円であることから、新入札制度の対象となる工事はわずかである。新入札制度を導入している場合であっても、予定価格が新入札制度の設定金額に満たないものが大部分を占めるため、結果的に新入札制度は極めて低い実施状況である。このことから確認できるのは、地方公共団体での新入札制度の実施率の低要因は予定価格の規模設定が小さいことと新入札制度の導入設定金額が大きいことにある。

地方公共団体の予定価格の規模が小さい理由は、①工事の施工期間が限定される場合が多いため、期間内に施工が可能な工事規模にする必要があるこ

表-10 新入札制度を導入していない理由（単位：%）

理由	一般競争	公募型	希望型
中小建設業者への影響がある（地元の業者の育成を図る）	60.2	54.7	51.8
契約事務を行う発注者側の人材が不足している	39.8	38.7	37.4
契約予定額が少額である	39.8	35.8	34.7
従来型指名で十分対応し得る	17.6	15.6	18.5
契約事務（公告から入札まで）に要する期間が長く実質の工期が確保できない状況となる	6.8	5.7	5.4
契約事務に要する経済的負担が大きい	1.7	0.9	0.5
その他	9.7	10.3	11.7

表-11 予定価格の規模別契約件数、割合(随意契約を除く.)

(単位：件，%)

予定価格 (SDR、億円)	国の機関		道府県等		市町村		合計	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
1500万SDR以上	1	0.2	1	0.0	0	—	2	0.0
450万SDR以上 1500万SDR未満	6	1.1	3	0.1	0	—	9	0.1
2億円以上450万SDR未満	136	24.7	60	1.3	33	1.5	229	3.2
1億円以上2億円未満	184	33.4	271	6.1	90	4.2	545	7.6
小計 (1億円以上)	327	59.3	335	7.5	123	5.6	785	11.0
0.5億円以上1億円未満	93	16.9	1,025	23.1	243	11.3	1,361	19.0
0.5億円未満	131	23.8	3,081	69.4	1,793	83.1	5,005	70.0
合計	551	100.0	4,441	100.0	2,159	100.0	7,151	100.0

と、②地元の中小建設業者へのより一層の受注機会の確保を図るため、分離・分割発注を行う傾向があること、③着工に当たっては具体的に合意が得られた地区から順次行う場合が多いため、工事規模を小規模に設定する傾向があることなどが挙げる。

新入札制度の実施割合を高めるための方策の一つとして、発注規模の拡大については、中央建設業審議会建議(昭和62年)などにより、適正な共同企業体の活用の方針の一つとして、技術力の結集による効果的施工の確保と共同企業体の設定を可能な範囲で示しており、その活用が求められる。また、入札方式別設定金額を低い額とし、業者の受注意欲を入札に反映させるべきである。

(3) 地域要件の設定と落札者に占める地元業者の割合

地元業者の育成は新入札制度の実施を遅らせている要因である。また、新入札制度の実施した場合の地域要件の設定は競争性を制限する要因指標の一つである。地域要件の設定状況を一般競争及び公募型の対象工事についてみると、表-12に示すように、公募型において地域要件の設定が多い。また、一般競争及び公募型における落札者を分析すると、表-13に示すように、地域要件の設定の有無に関わらず、落札者に占める地元業者の割合が高い。

表-12 地域要件の設定率

	都道府県等		市町村	
	事業主体数	設定率	事業主体数	設定率
一般競争	導入している事業主体	59	381	28.6%
	うち地域要件を設定している事業主体	12	109	
公募型	導入している事業主体	52	101	33.7%
	うち地域要件を設定している事業主体	27	34	

7. まとめ

本稿では、新入札制度の導入を契機として、その実施率、落札比率などに焦点を当て、一般競争、公募型、希望型と従来型指名競争を対比し、入札の客観性、競争性を重視した分析を行い、入札制度の課題を述べた。その状況を4つの項目で要約する。

①地方公共団体では、新入札制度の導入及び実施が極めて低調な状況にあり、特に、市町村は、行動計画にふれられていないことや新入札制度を導入している場合であっても、予定価格が新入札制度の設定金額に満たないものが大宗を占めていることなどから、新入札制度の実績は少ない。このため、発注者の導入率の向上のために地方公共団体の発注体制の見直し、新入札制度の適用範囲を多くするために個々の工事規模の適正化、新入札制度の適用設定金額の見直しなど、導入するための実施の環境を整備する必要がある。

表-13 落札者に占める地元業者の割合

	一般競争				公募型			
	都道府県等		市町村		都道府県等		市町村	
	契約(件)	割合(%)	契約(件)	割合(%)	契約(件)	割合(%)	契約(件)	割合(%)
地元業者	133	76.9	197	59.7	548	88.2	95	81.2
地元業者以外	40	23.1	133	40.3	73	11.8	22	18.8
合計	173	100.0	330	100.0	621	100.0	117	100.0

②多数の事業は依然として、従来型指名競争により実施されている。この従来型指名は指名機会が均等に確保されていない状況が見受けられたり、施工実績のない新規参入業者、各事業主体の事務所等の管内に営業所がない業者は指名業者に選定されにくい傾向にある。この課題に対処するために、一部の地方公共団体は指名選考における恣意性を排除するため、まず、指名基準等に基づき指名予定業者数の1.5倍程度の業者を指名候補者として選定し、その中から無作為抽出により指名業者を選び出すランダム・カット方式を導入している。この改善措置は、競争性の確保等に一定の効果が認められている。これを他の地方公共団体でも見直しにつなげていくことが望まれるほか、従来型指名競争についての抜本的な改善策が求められる。

③ 入札に当たって、地域要件を付することは競争性を制限する要因指標の一つであると考えられる。一方、地方公共団体、特に、市町村が地域要件を付する大きな理由の一つには地域経済に大きい役割が求められる公共事業を地元業者に実施させるためである。一般競争及び公募型の対象工事についての調査結果でも、地方公共団体において地域要件の設定が多くなっている。一方、平成6年1月、政府調達協定により、国の機関及び公団等においては、一般競争に付する工事については地域要件を付すことはできないこととされている。しかし、市町村はこの協定の対象外である。今後、地方公共団体、特に、市町村工事は、公共事業の地域経済に与える影響を詳細に検証したうえで、地域要件の設定の有無を判断する必要がある。

④落札比率は入札参加者間の競争、予定価格（積算）の妥当性、企業の技術力の向上、公共事業を取り巻

く経済状況によって変わるが、競争性を事後的に評価する1つの指標である。本稿で分析した落札比率の結果は、導入の当初である平成9年度の調査では従来型の指名競争入札と新入札制度との間に落札比率の顕著な差異がみられない。しかし、その後の調査では、差異が現れつつあるなど新入札制度を採用した場合、競争性の確保や落札比率などから経済的な効果が見受けられる。今後、新入札制度の運用が軌道に乗り、新入札制度の趣旨が浸透し、新入札制度への入札参加者数が増加することによる競争性の高まりが、落札比率や工事コストの低下として現れると考える。

謝辞：最後に、本稿をまとめるにあたりご協力いただいた、日本大学藤田龍之教授に感謝の意を表したい。

#### 参考文献

- 1) 公共事業に関する入札・契約制度の改革について、中央建設業審議会建議，1993.12.
- 2) 一般競争入札方式の実施について、建設省厚発第260号，1994.6.
- 3) 盛武建二：検証公共工事会計検査の観点と分析，(株)山海堂，pp.13,1999.5.
- 4) 林和喜：補助事業における最低制限価格，会計検査院，会計検査研究，2001.9.
- 5) 決算検査報告，会計検査院，pp.441-455,1998.12.
- 6) 決算検査報告，会計検査院，pp.513-526,2001.12.
- 7) 行方敬信：財政法・会計法をめぐる環境の変化，全国会計職員協会，pp.116-130,2000.4.

(2003.3.14受付)

# THE CURRENT SITUATION AND ISSUES OF THE BIDDING AND CONTRACT SYSTEM BASED ON THE BIDDING ACTUALLY IMPLEMENTED

Kenji MORITAKE

Most civil engineering work consists of public works for national or regional public organizations. Public confidence and economy are critical factors in planning such public works, and achieving these requires a good grasp of bid and contract procedures. A new bidding and contract system was introduced in 1994. This article analyzes the new bidding system to determine whether it was implemented in line with its stated goals, and examines the current status of the former designated competitive bidding system. The results confirm that the new system is realizing the effects of economy and competitiveness, and that implementation of this system should be promoted.