

わが国の公共工事における入札制度の現状と地方への展開

足利工業大学 ○藤島博英*

足利工業大学 小林康昭*

By Hirohide FUJISHIMA and Yasuaki KOBAYASHI

建設分野全体の体質改善をはかるという観点から、平成5年(1993年)に中央建設業審議会建議で、入札・契約方式改革の基本方針が示され、大規模な公共工事については入札制度の多様化が進められることとなって5年が過ぎた。

そこで、わが国の公共工事における入札制度の実態を特に地方自治体について調査を行い、多様化の一つとして試行されている一般競争入札制度の促進の可能性を、一般競争入札の導入を妨げているとされる「事務量の増大」、「不良・不適格業者またはダンピングによる落札の恐れ」等の要因を中心に検討を試みた。

その結果、地方自治体で最も活用しやすい方法として、一般競争入札の中で特に入札後資格審査付き競争入札が最も現実的なものであると考え、それを導入した場合に考慮すべき点について考察した。

【キーワード】 入札制度、公共工事、一般競争入札

1. はじめに

わが国の公共工事は、国際化による外国企業の参入問題、たとえば入札・契約制度など建設市場の制度が非関税障壁であるとするアメリカ政府による市場開放の要求や、平成5年のゼネコン汚職事件を端に発した不祥事や談合問題等から公共工事発注にまつわる問題が動機となって、いまなお国民の間では、大きな社会問題となっている。

このような事情から、建設業界全体の体質改善をはかるとともに、入札制度を中心とした改革が進められている。

平成5年(1993年)に中央建設業審議会建議で、入札・契約方式改革の基本方針が示され、大規模な公共工事については、入札制度の多様化が進められることとなったのはそのあらわれの一つである。

政府は、平成6年(1994年)1月に入札契約制度改革を内容とする「公共工事の入札契約手続きの改

善に関する行動計画」を閣議了解し、平成6年度から実施段階に入った。そして直轄事業を含む国の機関の工事では450万SDR(平成6年度価格で7億3000万円)以上の工事については一般競争入札にかけることとなった。また、直轄事業を含む国の機関や公団などの事業を含む特殊法人等は、設計コンサルティング業務で45万SDR(平成6年度価格で7300万円)以上のものについては、公募型競争入札方式を採用することとなった。

平成8年(1996年)からWTO政府調達協定が発効し、都道府県および政令指定都市や公団などの事業を含む特殊法人等の工事では1500万SDR(平成8年度価格で21億6000万円)以上の工事については一般競争入札が取り入れられることとなった。また、都道府県および政令指定都市での設計コンサルティング業務が150万SDR(平成8年度価格で2億1000万円)以上のものについて、公募型競争入札方式を採用することとなった。さらに平成10年(1998年)2月の中央建設業審議会建議に基づいて、技術提案型入札制度の導入、経営事項審査結果や予定価

* 工学部土木工学科 0284-62-0605

格の公表などを内容とする第2次の入札制度改革が、平成10年度から実施されることになった。

このような入札制度改革についての基本方針が平成5年に示されてから5年を過ぎたが、依然として従来型の指名競争入札が主流でおこなわれており、入札制度の多様化が進められているとは認められない状態にある。

そこで、わが国の公共工事における施工業者の選定方法の制度を歴史的に検証して入札制度の位置づけを行い、さらに現行の入札制度の実態を把握したうえで、多様化された入札制度の活用をより一層進めることができるかを研究するものである。

2. 受注者の誕生から入札制度の確立まで

(1) 受注者の誕生前

土木工事は太古の昔から存在し、人間の歴史とともに発展し、現在に至っている。大昔、人間は自らの手によって森林を切り開き、住居を造り集団生活を営むために水田や水路を作り集落を形成し、墓や砦を共同作業で築た。その後、長い間土木工事の大部分は、地域共同体の勤労奉仕、もしくはその時代、その地域における権力者によって強制される「徭役（ようえき）」、「夫役（やくふ）」が行われていた¹⁾。

近世に至るまで、土木工事はほとんどが公共事業であり、たとえば毎年夏になると洪水に悩まされていた住民が、水田を守るため灌漑排水設備や、河川改修等を、単純労働を提供し、職人や業者を介さずに直営方式で行っていた。

江戸時代に入ると、江戸や大阪等の都会を中心に「せおい」、「駕籠持（かるこもち）」と呼ばれる専門の技能職が現れ²⁾、日雇いとして土木工事に従事するようになったが、ほとんどの工事は自給自足や直営で行われていた。

(2) 受注者の誕生

建設工事の実施は、初めの頃は個人による単純労働によるものであったが、規模が大きくなるにしたがって共同作業へと変化していった。さらに、専門化が進み職業化し、企業の形態を取るようになり、建設工事を行う業者つまり受注者が誕生した。

寛文年間（1661年～1673年）に、請負契約による

施工の記録が見られる。寛文4年（1664年）以降の資料には請負施工や入札に関する記録が見られ、寛文8年（1668年）には、元請け・下請けに分かれて工事を行った記録が残っている²⁾。この時期に建設工事の請負が誕生したと考えられる。

土木工事に関係した請負を職業とする受注者が誕生したのは享保年代（1716年～1736年）に入ってからといわれているが、請負業が職業として形を持ったのは、明治初期から中期にかけてである。

会社法人組織による土木建築工事請負の始まりは、明治20年（1887年）に大倉喜八郎、藤田伝三郎、渋沢栄一等の実業家が出資して設立した有限責任日本土木会社である。その後、明治26年（1903年）に解散したが、主力は大倉土木組（現大成建設）となり、その他にも分離して各社に独立した³⁾。

明治22年（1889年）に会計法が公布された結果、建設工事の請負制度が定着し、現在の制度につながっている。この時期が建設制度の黎明期である。

(3) 入札制度の確立

明治22年（1889年）に大日本帝国憲法が発布され、それに伴い会計法が施行された。この制度が制定されるにあたり、大蔵省は、フランス、イギリス、ベルギー等の西欧各国の法律を研究した。フランスの会計法は、原則は一般競争入札で、必要があれば予定価格を定めるとされており、また、軍事上の機密等にかかわるものは随意契約ができる等の例外を設けてある⁴⁾。わが国の会計法は、予定価格を必ず定めることとなっているが、フランスの制度をもとに制定されたといわれている。

公共工事には入札が適用され、一般競争入札を原則とすることを明示していた。

最初に公入札が行われた時は、入札保証金を提出した者は誰でも入札に参加することができる仕組みになっていたが、業者間で談合が行われ、不当に価格を上げ、落札者が入札参加者にいくらかの謝礼金を包むというような実態が横行した。このため、明治33年（1900年）に一般競争入札の例外として、指名競争入札が勅令として公布された。発注者は信用ある業者を選んで指名入札を行ったが、今度は指名業者同士による談合を招いた。談合屋（だんごや）と称する職業も出てきて、談合に関する斡旋を行っ

ていた。

昭和 16 年（1941 年）に刑法第 69 条に競争入札の妨害、不正談合罪が追加され、談合は会計法上の一般競争入札の原則と抵触することとなった。

昭和 17 年（1942 年）に会計法戦時特例が出された。政府発注工事は割当制度となり、一般競争入札を原則とする規定は実質上停止される状態となった。

昭和 22 年（1947 年）の日本国憲法の公布に伴い、昭和 23 年（1948 年）に会計法が改正され、それとともに予算決算及び会計令が公布された⁵⁾。これが予定価格の根拠となった。しかし、入札制度は、大正会計法の内容をほぼ受け継いだものであった。

昭和 24 年（1949 年）に建設業法が公布され、建設業者の地位の確立と建設業の近代化が進められることとなった。

昭和 36 年（1961 年）には低入札価格調査制度を創設した。それまでは、一番低い価格を出したものが落札されることと理解し、業者は入札参加を申し込んでいた。この制度の創設後は指名を申し込みの誘引と理解することで、一番低い価格を出した業者に落札するかどうか、発注者の判断にゆだねられることとなったが、一番低い価格を出した業者を落札者としなかった場合、会計法第 90 条により各省庁の長の承認を経て、大蔵大臣及び会計検査院に対する調書を提出しなければならないと規定されている。

平成 5 年（1993 年）に中央建設業審議会建議で、入札・契約方式改革の基本方針が打ち出され、具体策が示された。

平成 6 年（1994 年）4 月には、一般競争入札制度や新しい指名競争入札が導入され、入札・契約制度は大きく様変わりすることが期待された。

（４）新しい制度への転換

このように、土木工事を担う役割とそれを行う者の選定方法には、最初の職業的な存在がなかった時代から専門職の誕生を経て、企業としての存在が次第に大きくなった歴史的な変化があり、そこには、受注者の役割と能力が増大してきた流れを認めることができる。

明治政府が制定した会計法で一般競争入札を採用したのは、西欧諸国に見習って業者の能力を認めようとしたからだが、一転して指名競争入札に転換し

たのは、当時の業者の能力に対する時代的な認識が楽観的に過ぎ、制度的には、一旦は後退せざるを得なかった、との見方もできると思われる。しかし、その後の時代の経過とともに、能力的に成長した業者が多くなってきた。指名に値する業者は限られているという前提の指名競争入札制度は制度疲労を起こしている。制度の見直しが必要と考えられるゆえんである。

業者の能力とそれに適した入札制度の関係を表－1 に示す。今まで述べたとおり、限られた業者しか存在していない時代には、指名競争入札が最も適した制度であったが、不特定多数の能力のある業者が存在する現在、最も適した制度として、一般競争入札があげられると考えられる。

表－１ 業者の能力と適した入札制度との関係

入札制度 能力のある 業者の存在	直 営	切 り 投 げ	特 命 （御 用 達 業 者）	指 名 競 争 入 札	一 般 競 争 入 札
業 者 が 不 在	◎	－	－	－	－
能力のある職人が存在 業者 が 不 在	○	◎	－	－	－
唯一または数少ない能力 のある業者が存在	×	○	◎	○	－
限定された数の能力のある 業者が存在	×	×	○	◎	－
不特定多数の能力のある 業者が存在	×	×	○	○	◎

◎：最適 ○：可能だが最適とは限らない
×：効率的ではないと判断 －：不可能

３．受注者の選定方法

受注者の選定方法は、競争による方法、競争によらない方法の２つに分類できる。前者は入札、後者は、特命発注や随意契約と呼ばれる。それぞれの長所・短所を以下に述べる。

（１）一般競争入札

 a) 完全競争入札

 関心のある業者すべてを競争させる方法である。

入札に参加を希望する業者を公告で集めて入札を行い、もっとも有利な価格を出した業者を選定する方法である。

長所：すべての希望者が、参加する機会が得られる。

参加者の選定に発注者の恣意が入る余地が無い。コストダウンが期待できる。

短所：技術力・信頼性・過去の実績等で不適格と判断される業者が落札する可能性があり、それを阻止することが困難である。

b) 制限付き一般競争入札

①事前資格審査付き競争入札

入札に参加を希望する業者を公告で集め、入札前に発注者が資格審査を行う。その条件を満たしている業者で入札を行い、もっとも有利な価格を出した業者を選定する方法である。

長所：資格審査の段階で不良・不適格業者を排除できる。

短所：応札業者が殺到した場合、入札前の発注者の事務量が膨大となる。

②入札後資格審査付き競争入札

入札に参加を希望する業者を、予め資格要件を明示した公告で集めて入札を行う。もっとも有利な価格を出した業者を、発注者がその要件を満たしているか否かの資格審査を行い、満たしている場合はその業者が落札する。満たしていない場合は、2番目に有利な価格を出した業者を資格審査する。

長所：資格審査の段階で不良・不適格業者を排除できる。競争性が高まるため、コストダウンが期待できる。希望者にとっては、広く入札に参加する機会が得られる。また、入札前の事務量が軽減できる。

短所：多くの不良・不適格業者が有利な価格を出した場合、入札後の発注者の事務量が膨大となる。

(2) 指名競争入札

a) 従来型指名競争入札

発注者が、工事にふさわしい業者を数社選んで指名し、この指名業者が入札を行い、もっとも有利な価格を出した業者を選定する方法である。会計法によると、国発注の公共工事の場合、有資格業者のうちから、指名基準に従い「なるべく10人以上」指名

をしなければならないとされている。地方自治法には、指名業者の数を定めた規定はない。現在、建設省直轄工事においては、おおむね10社程度を指名し、実施されている。

長所：業者を指名する段階で不良・不適格業者を排除できる。工事の規模や難易度に応じた指名により、企業間の過度な競争を回避し、公平な競争参加機会が与えられる。事務量が一般競争入札のb)の①に比べて少い。

短所：指名行為が、外部から見て不透明であり、発注者の恣意や偏見が働きやすい。入札参加の意思が無かったり、熱意が低いにもかかわらず、指名を受けた業者が、参加の拒絶をすると、その次に本当に入札参加を希望する工事の入札指名から外されるような仕打ちを恐れて、不本意でも参加せざるをえない風潮が生じやすい。指名された限られた業者間での入札となるため、談合の発生を誘発しやすい。

b) 新たな指名競争入札

最近、以下のような方法が試行されている。

①公募型指名競争入札

入札に参加を希望する業者を公告で集め、発注者がその中からふさわしい業者を数社選んで指名する。この指名業者が入札を行い、もっとも有利な価格を出した業者を選定する方法である。

長所：参加資格を持つすべての希望者が、参加する機会が得られる。発注者が指名業者を選定する段階で不良・不適格業者を排除できる。

短所：業者が殺到した場合、発注者の事務量が膨大となる。指名行為が、外部から見て不透明であり、発注者の恣意や偏見が働きやすい。

②工事希望型指名競争入札

事前に入札参加を希望する工事の種類を選んで業者登録を行う。発注者は、登録業者の中から数社選んで指名する。この指名業者が入札を行い、もっとも有利な価格を出した業者を選定する方法である。

長所：希望した種類の工事の入札に参加できる。工事の規模や難易度に応じて指名するため、企業間の過度な競争を回避し、公平な競争参加機会が与えられる。

短所：指名行為が、外部から見て不透明であり、発注者の恣意や偏見が働きやすい。

(3) 競争によらない方法

a) 特命発注

競争によらないで、選定した特定の業者と交渉して、契約を締結する方法である。

長所：信頼に基づいて円滑な工事が期待できる。手続きが簡単である。

短所：競争性が機能しないので、価格が高くなることがある。発注者の恣意が生じやすく馴れ合いや安易な対応によるトラブルが生じることがある。

b) 随意契約発注

複数の建設業者を指名して、同じ条件で見積もらせ、業者の提出した見積書を比較検討したり、契約交渉を行った上で最適な業者に決定する方法である。

長所：信頼に基づいて円滑な工事が期待できる。手続きが簡単である。

短所：特命発注ほどではないが価格が高くなることがある。発注者の恣意が生じやすく馴れ合いや安易な対応によるトラブルが生じることがある。

(4) 落札の基準

入札価格が予定価格を下回って、かつ、最も低い入札価格を提示した業者が通常落札者となる。しかし、入札価格が予定価格を大幅に下回ると、ダンピングの恐れがある。ダンピングによる手抜き工事や労働条件の悪化を防ぐため、低入札価格制度および最低制限価格制度の2つの基準が設けられた。

a) 低入札価格調査制度

最も低い入札価格を提示した業者が低入札価格調査基準額を下回った場合、すぐに落札者の決定を行わずに、積算内容に合理性があるかどうか審査を行った後に落札者を決定する。すなわち、適正に工事を施工できるか審査する制度である。

b) 最低制限価格制度

予定価格と最低制限価格の範囲内で最も低い入札価格を提示した業者を落札者としてすることができる。最低制限価格を下回った入札価格を提示した業者は失格となる制度である。

低価格での落札を促進するためには、個別原価も審査することができる低入札価格調査制度が、最低

制限価格制度より望ましい、といわれている。

4. 入札制度の現状と問題点

現在、国の機関、公団や地方自治体で、実際に行われている受注者の選定方法は、基本的に事前資格審査付きの制限付き一般競争入札（以下、制限付き一般競争入札と呼ぶ）、指名競争入札、随意契約の3種類であり、新たに導入された公募型、工事希望型指名競争入札を入札とすると、5種類の制度が挙げられる。

平成9年度に建設省、栃木県、足利市について、入札制度の実態調査を行った。

平成8年度現在での各行政機関の入札制度の選定割合を表-2に示す。

その結果、平成5年(1993年)に中央建設業審議会建議で、入札・契約方式改革の基本方針が示されているにもかかわらず、地方においては、従来からの仕組みに変化が見られない。

表-2 平成8年度の入札導入割合 (%)

入札制度	建設省*	栃木県	足利市
制限付き一般競争入札	3	0.1	0
公募型指名競争入札	10	0.1	2.3
工事希望型指名競争入札	10	—	—
従来型指名競争入札	60	86.8	90.9
随意契約	15	13	6.8

*建設省は、集計していないので大体の割合で記す。

そこで、新たに、栃木県及び群馬県の2県とその市全23市、合計25地方自治体に対して平成5年度から平成9年度までの5年間の入札件数等を含む入札制度の実態調査を行った。その結果、19の地方自治体から回答が得られた。その結果を以下に述べる。

(1) 新しい入札制度の導入年度・落札基準・発注予定金額

回答が得られた19の地方自治体のうち、平成11年度までに透明性・競争性の高いと言われる新しい入札制度の導入（試行も含む）を行っている自治体の調査結果を表-3、表-4に示す。

制限付き一般競争入札の導入は2県13市、公募型

指名競争入札の導入は2県6市で行われていた。工事希望型指名競争入札を導入している自治体は無かった。

入札制度の違いによる落札基準の種別を表-5に示す。A、B両県で制限付き一般競争入札の場合、低入札価格調査制度を利用している。また、公募型指名競争入札でA県は最低制限価格制度を利用して

表-3 新しい入札制度の導入自治体数
(試行も含む)

入札制度	県	市
制限付き一般競争入札	2	13
公募型指名競争入札	2	6
工事希望型指名競争入札	0	0

表-4 自治体別透明性・競争性の高い入札制度の詳細(一般土木工事)

		制限付き一般競争入札	公募型指名競争入札			制限付き一般競争入札	公募型指名競争入札
A県	A	従来から	平成8年度	G市	A	平成6年度	—
	B	低入札価格調査制度	最低制限価格制度		B	最低制限価格制度	—
	C	21億6000万円以上	5億円以上 21億6000万円未満		C	3億円以上	—
B県	A	平成8年度	平成8年度	H市	A	平成6年度	—
	B	低入札価格調査制度	—		B	最低制限価格制度	—
	C	24億3000万円以上	5億円以上 24億3000万円未満		C	5億円以上	—
A市	A	平成5年度	平成7年度	I市	A	平成6年度	—
	B	最低制限価格制度	最低制限価格制度		B	最低制限価格制度	—
	C	約10億円以上	6億円以上10億円未満		C	10億円以上	—
B市	A	平成6年度	平成6年度	J市	A	平成7年度	—
	B	最低制限価格制度	最低制限価格制度		B	最低制限価格制度	—
	C	1億5000万円以上	中規模工事		C	3000万円以上の 工事で抽出試行	—
C市	A	平成6年度	平成7年度:試行	K市	A	試行:平成7年度	—
	B	低入札価格調査制度	低入札価格調査制度 最低制限価格制度		B	最低制限価格制度	—
	C	9000万円以上	—		C	1億5000万円以上	—
D市	A	平成6年度:試行 平成11年度:実施	平成7年度:試行 平成11年度:実施	L市	A	試行:平成6年度 試行:平成7年度	—
	B	最低制限価格制度	最低制限価格制度		B	最低制限価格制度	—
	C	1億5000万円以上	1億円以上 1億5000万円未満		C	—	—
E市	A	試行:平成6年度	試行:平成9年度	M市	A	平成11年度	—
	B	最低制限価格制度	最低制限価格制度		B	最低制限価格制度	—
	C	—	—		C	2億円以上	—
F市	A	平成9年度	平成9年度	注)A:導入年度, B:落札基準, C:発注予定金額の基準額			
	B	最低制限価格制度	最低制限価格制度				
	C	1500万SDR以上	5億円以上1500万SDR未満				

いる。市の場合、制限付き一般競争入札で12市が最低制限価格制度、1市が低入札価格調査制度を利用している。また、公募型指名競争入札では、6市が最低制限価格制度、1市が低入札価格調査制度を利用している。

表－5 入札制度の違いによる落札基準の種別

入札制度	落札基準		市	
	A	B	A	B
制限付き一般競争入札	2	0	1	12
公募型指名競争入札	0	1	1	6

A: 低入札価格調査制度， B: 最低制限価格制度

制限付き一般競争入札での一般土木工事発注予定金額の違いを表－6に示す。県の場合、発注予定金額は、両県で21億6000万円以上（1500万SDR）、公募型指名競争入札では5億円以上21億6000万円未満であった。市の場合、発注予定金額が21億6000万円以上は1市、5億円以上21億6000万円未満は3市、1億円以上5億未満は5市、1億未満は2市であった。公募型指名競争入札では、5億円以上21億6000万円未満は2市、1億円以上5億未満は1市、1億未満は1市であった。

表－6 制限付き一般競争入札の発注予定金額別の自治体数（一般土木）

発注予定金額	県	市
21億6000万円以上	2	1
5億円以上21億6000万円未満	—	3
1億円以上5億円未満	—	5
1億円未満	—	2
その他	—	2

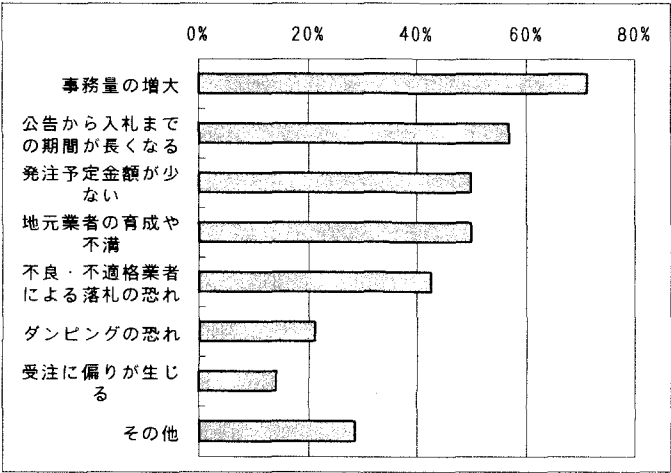
（2）入札の選定件数

平成5年度から平成9年度の入札選定件数を表－7に示す。制限付き一般競争入札や公募型指名競争入札の導入を行っているが、すべての自治体で従来型の指名競争入札が中心で行われている。制限付き一般競争入札の採用件数比で見ても、ほとんどの自治体が採用率は1%未満であり、多くても4%に達していない。また、公募型指名競争入札の場合も同様であった。

（3）現状の制限付き一般競争入札の問題点

以上の結果より、新しい入札制度の導入が試みられているが、件数から見るとすべての地方自治体では、依然として従来型の指名競争入札が主流の方法として行われていることがわかる。

また、制限付き一般競争入札の運用が進んでいない理由を調査した結果、公正かつ最も有利な価格で契約を締結することができ、透明性、競争性については向上するという点で、制限付き一般競争入札の導入の優位性を認めてはいるが、問題点として「条件設定の公告事務、募集事務や審査事務等の公告から入札までの契約事務に要する期間が長く事務量も増大する」、「不適格・不誠実な業者を排除することが困難」、「地元業者の育成・保護ということも行政の一つの課題とすると、単に入札価格が安いだけで他市の業者と契約するということが疑問に思う」、「発注予定金額を下げると、上で述べた問題がさらに増える」等の回答が得られた。それらの結果を図－1に示す。



図－1 制限付き一般競争入札の導入ができないまたは進まない理由

5. 入札制度の多様化の促進

（1）各種入札形態の検証

前章で述べたように、県、市とも、従来型の指名競争入札が主流であって、新しい入札制度の導入が進んでいないことが認められた。公共工事では、「競争性」、「客観性」、「透明性」を備えた業者選定方法が必要とされる。そのため、新しい指名競争入札や

表－７ 平成５年度から平成９年度の入札選定件数（試行も含む）

A 県	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	1	8	2	2	1
公募型指名競争入札	－	8	4	4	6
従来型指名競争入札	3966	3249	3643	3236	3290
随意契約	476	505	530	486	428

B 県	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	全県レベルでの数値は 把握していない				
公募型指名競争入札					
従来型指名競争入札					
随意契約					

A 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	1	4	1	0	1
公募型指名競争入札	－	3	23	18	15
従来型指名競争入札	711	722	752	700	582
随意契約	53	38	64	52	43
代表者指名競争入札	－	－	－	－	2

B 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	3	7	3	9
公募型指名競争入札	－	106	16	18	2
従来型指名競争入札	293	193	241	260	223
随意契約	54	39	36	34	29

C 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	12	10	9	5
公募型指名競争入札	－	－	3	－	－
従来型指名競争入札	－	1546	1647	1553	1400
随意契約	－	209	251	205	238

D 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	2	0	0	0
公募型指名競争入札	－	－	2	0	3
従来型指名競争入札	321	326	324	336	346
随意契約	－	－	－	－	－

E 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	1	2	0	2
公募型指名競争入札	－	－	－	－	5
従来型指名競争入札	－	911	1000	1012	894
随意契約	－	152	103	168	152

F 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	－	－	－	－
公募型指名競争入札	－	－	－	－	－
従来型指名競争入札	332	341	283	304	341
随意契約	809	743	787	816	911

G 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	8	2	2	0
従来型指名競争入札	614	558	522	476	383
随意契約	69	62	64	57	56

H 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	3	6	4	0
従来型指名競争入札	735	628	556	495	399
随意契約	141	147	138	200	208

I 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	4	1	2	0
従来型指名競争入札	－	302	289	296	319
随意契約	－	328	386	320	305

J 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	－	5	6	5
従来型指名競争入札	196	183	195	181	184
随意契約	33	45	43	28	25

K 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	－	1	0	0
従来型指名競争入札	296	280	293	231	266
随意契約	83	86	56	102	96

L 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	1	1	－	－
従来型指名競争入札	－	－	－	303	279
随意契約	－	－	－	448	379

M 市	H5	H6	H7	H8	H9
制限付き一般競争入札	－	－	－	－	－
従来型指名競争入札	245	299	235	222	300
随意契約	91	45	54	58	45

N 市	H5	H6	H7	H8	H9
従来型指名競争入札	283	298	230	209	226
随意契約	55	70	33	39	46

O 市	H5	H6	H7	H8	H9
従来型指名競争入札	212	167	143	176	137
随意契約	－	－	－	－	15

P 市	H5	H6	H7	H8	H9
従来型指名競争入札	220	176	156	128	111
随意契約	－	－	－	－	－

Q 市	H5	H6	H7	H8	H9
従来型指名競争入札	376	279	325	352	380
随意契約	－	－	－	－	－

VE方式等の多様な入札制度が提案されている。

今までに提案された各種入札の形態について地方自治体の現状に照らし合せた検証の結果を表－8に示す。

膨大な事務量が必要となることや入札を行う毎に高度な専門知識を伴う審査能力を必要とすることは、地方自治体が抱える技術職員の現状から考えて、致命的ともいえる大きな問題点である。したがって現状に適した方法を、今までの議論に上った多くの入札形態の中から選ぶとすれば、制限付き一般競争入札の中で、特に入札後資格審査付き競争入札が最も現実的なものであると考えられる。

表－8 多様化された入札制度として提案された業務の形態

問題点 新しい提案		事務量	審査能力
制限付き 一般競争入札	事前審査付き	×	○
	入札後審査付き	○	○
新しい 指名競争	公募型	×	○
	工事希望型	×	○
入札時VE	技術提案型	×	×
	技術提案総合 評価方式	×	×
契約後VE		×	×
設計・施工一括発注方式		×	×
		○:少ない ×:多い	○:不要 ×:必要

次に、入札後資格審査付き競争入札制度を導入した場合に考慮すべき点について述べる。

(2) 入札後資格審査付き競争入札制度の導入

a) 事務量の軽減

現在行なわれている事前資格審査付きの制限付き一般競争入札から入札後資格審査付きの制限付き一般競争入札制度へ移行させる場合、入札後、もっとも有利な価格を出した業者が、入札前に明示しておいた要件を満たしているか、発注者が資格審査を行い、満たしている場合は落札とする。もしも要件を満たしていない場合は、2番目に有利な価格を出した業者を資格審査する、というように審査件数を最小限にとどめる。

b) 客観性・透明性の維持

工事ごとに審査基準を入札前に公表し、従来、発注者が業者の指名のためおこなってきた業務を、入札者自身の判断にゆだねることにする。審査基準は、経営審査事項や格付け、地元業者の優先など、現状に問題が無ければ、従来の考え方をそのまま適用しても良いと思われる。

c) 不良・不適格業者およびダンピングの排除

ボンド制度を導入することによりボンド発行機関が補償できない業者を排除することができる。

一般的には、落札後に辞退があった場合に再入札費用または次位入札価格との差額分を補償する入札ボンドと契約の不履行を補償する履行ボンドはセットとなっているので、もっとも有利な価格を出した業者と2番目に有利な価格を出した業者との入札価格の差があまりにも大きい場合、ボンド会社はリスクを察知し履行ボンドは発行しないこともある。つまりボンド発行機関が2番目に有利な価格を出した業者を意識することによってダンピングを防止することができる。

また、発注者が特に心配する事項（たとえば、工期遅延、契約不履行など既往事例の有無など）を入札時に予め申告させ、落札後に提出された内容に直接あたって確認を行うことにより、不良・不適格な業者を排除することも可能である。

施工にあたって、下請け業者を利用する場合、入札参加者は入札時に入札金額だけではなく下請業者名やその仕事内容を同時に提示させ、必要に応じて下請け業者も審査の対象とすることも考える。

6. おわりに

先に述べたように、わが国の公共工事は、職業的な存在が無い時代に国の直営方式から始まり専門職が現れ、近代には特命・御用達の時代となり、明治時代に入ってから政府が会計法を制定し、一般競争入札制度が導入された。しかし、不良業者が多く現れ、指名競争入札制度に変化して現在に至っている。それから100年経ったが入札制度の実態には、ほとんど変化が見られない。しかし、その間に多くの業者は、技術力を磨き大きく成長してきた。現在でも従来型の指名競争入札制度が中心で行なわれて

いるのは、技術力を持った業者が少ない時代の後遺症が続いているためではないだろうか。

一般競争入札の採用は、会計法及び地方自治法で入札制度の原則とされておりながら、なかなか進んでいない。しかし、現状に則して問題点を解決すれば、地方自治体で最も活用しやすい方法を作り出すことができる、と考えられる。

また、アンケートで地方自治体の担当者が回答を寄せているように、一般競争入札の導入を進めることによって、現在、地元業者の技術力や資本力等では入札に参加することが困難である工事について、ある程度参加を認めることによって、地元業者の技術力が高まることが期待できるのではないかと考えられる。

多種多様な入札制度が試みられていながら、変革の流れを作りきれない現状で、会計法で原則とされている一般競争入札制度の運用という原点に一度立ち戻った検討の努力が必要である、と思われる。

謝 辞

調査にご協力いただいた、栃木県、群馬県の両県と足利市、今市市、宇都宮市、大田原市、小山市、黒磯市、佐野市、栃木市、真岡市、矢板市、安中市、太田市、桐生市、渋川市、高崎市、藤岡市、前橋市の17市、全19自治体の担当者の方々に厚くお礼を申し上げます。

【 参 考 文 献 】

- 1) 長門昇, よくわかる建設業界, (株) 日本実業出版社, 1992
- 2) (社) 土木工業協会他, 日本土木建設業史, (株) 技報堂, 1971
- 3) 前田哲治, '98 比較 日本の会社 建設, (株) 実務教育出版, 1996
- 4) 武田晴人, 談合の経済学—日本的調整システムの歴史と論理—, (株) 集英社, 1994.4
- 5) 公共工事契約実務研究会, 公共工事契約実務の知識, (株) 建設総合サービス, 1992.6

The study of the competitive bidding system for public works in Japan

Many challengings and trials have been made for improvement of construction market in Japan. One of these was advised by the Central Construction Industry Council, in 1993.

This paper proposes an improved competitive bidding system for public works based upon this advice through the study of the bidding systems which have been used in Japan.