

公共工事におけるダンピング受注の 実態と対策に関する考察

国土交通省 佐藤直良*1
 国土交通省 松本直也*2
 国土交通省 木下誠也*3
 国土交通省 丹野 弘*4
 国土交通省 石鉢盛一朗*5

By Naoyoshi SATO, Naoya MATSUMOTO,
 Seiya KINOSHITA, Hiroshi TANNO,
 Seiichiro ISHINOHACHI

公共工事における過度の低価格入札（いわゆるダンピング、本稿では以下ダンピングという）は過去から繰り返し問題になってきており、対策も累次実施されてきた。国土交通省直轄工事においては2005（平成17）年度から極端な低入札が急増し、翌年12月までの2度にわたる緊急公共工物品質確保対策により沈静化しつつある。本研究では、（1）現行の低入札価格調査制度の創設に至る経緯、一般競争入札の導入以降のダンピング対策について概観した。（2）近年発生したダンピング受注について、その背景について考察するとともに、工事の品質低下や建設業界の疲弊等の影響について整理した。（3）地方公共団体の状況について整理した。（4）2006（平成18）年のダンピング対策のねらいを述べるとともに、特に効果のあった施工体制確認型総合評価方式及び特別重点調査についてはその意義を考察した。

ダンピング問題の根底には価格競争による受注者決定システムの課題があり、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」に示された価格と品質の両方を求める施策を具体化することが重要であることを確認した。

【キーワード】公共工事、入札契約制度、ダンピング受注

1. 研究の目的

公共工事の入札契約制度において談合問題とダンピング問題は常に中心的課題であり続けてきた。一般には公正な市場での自由な競争が（品質も含み）資源の最適配分に繋がると考えられている。しかしながら、通常、購買行為において、既にできあがっている製品を購入する契約であるのに対し、公共建設工事においては、契約の後にオーダーメイドの生産物を現地で構築することであり、契約の段階で生産物及び製造の過程の品質及び安全が確保されているわけではないという特徴を有する。企業によって

は、契約金額で利益を出そうとするあまり、特に不可視部分における品質をないがしろにする恐れがある。発注者もしくは発注者の命を受けた代理者が十分な監視、検査を行えば十分との議論があるが、工事は、多くの工程を重層的に実施することにより短期間で完成させることができるという特性があり、工程すべてを発注者が監視することは容易ではない。このことは、公共工事において「競争性の確保」と「品質の確保」を両立させることの難しさを物語っている。本研究においては、特にダンピング問題に着目し、過去からの経緯をレビューするとともに、

*1 国土交通省中部地方整備局 局長 052-953-8119（代）

*2 国土交通省中国地方整備局 副局長 082-221-9231（代） matsumoto-n8bs@cgr.mlit.go.jp

*3 国土交通省近畿地方整備局 局長 06-6942-1141（代）

*4 国土交通省政策統括官付 政策評価企画官 03-5253-8111（代）

*5 国土交通省関東地方整備局企画部企画課 建設専門官 048-601-3151（代）

近年の深刻なダンピング状態の発生とその対策を検討、評価することを通じて、上記の二律背反から抜け出す方策について考察する。

なお、公共工事における「ダンピング」の定義は必ずしも明確ではなく、通達等においても「いわゆるダンピング」といった表現が用いられてきた。本論文でも厳密な定義ではなく、「様々な弊害につながるおそれのある極端な低価格入札」を「ダンピング」と表わすものとする。

2. 低入札価格調査制度の導入までの経緯

1945（昭和 20）年の終戦を迎えて、戦災復興を中心として生じた建設業の繁栄時代は、建設業者の急増を招くとともに、従来の建設業界の秩序を混乱させた。建設業者の乱立は激しい競争を招き、不正工事の誘因となる不当に低い請負価格で工事を行う事態が生じ、混乱と弊害をもたらした。

1947（昭和 22）年には「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（以下、独占禁止法）が制定され、法第 1 条（目的）に、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、結合・協定等の方法による生産・販売・価格・技術等の不当な制限その他一切の事業活動の不当な拘束を排除すること、が定められた。しかしながら、公共工事の過度の低価格受注＝いわゆるダンピング受注は、その受注が競争相手方の活動を不当に拘束することの証明が困難であるとされ、公共事業分野で適用された事例はなかった。

1949（昭和 24）年に発足した中央建設業審議会では最初に入札制度の合理化問題が審議され、1950（昭和 25）年 9 月の決定では資格審査、入札方式、保証制度などとともに、ダンピング対策が打ち出された。すなわち、「現在における入札ダンピング状況に鑑みると建設工事の適正な施行を確保すると共に建設業全般の健全な発達を図る為には暫定対策として落札価格の制限をなすことは不可欠である」とし、「入札価格が発注者の定めた予定価格について一定率未満の価格（例えば予定価格から固定費と利潤を減じた額未満の価格）の場合はその入札は採用しないものとする。但しその入札者の提出する見積内訳書を審査して、入札価格の算定が正当な理由

に基づく認められる場合はこれを採用することが出来る」と最低制限価格の導入を正当な理由がある場合の例外つきで提唱している。

戦前から、落札価格の最低制限については道路工事執行令（1920（大正 9）年制定）において予定価格の 2/3 と規定されており、建設業界からはこの分野における最低制限を 8 割以上とするように運動が行われた。その結果 1952（昭和 27）年 7 月に一部改正がなされたものの、同年 12 月の道路法改正に伴い道路工事執行令が廃止され、最低制限条項自体が無くなりダンピングに拍車がかかる傾向が生じた。

これに対し、建設省は 1952（昭和 27）年に建設業法改正要綱案を策定し国会に提出しようとした。この要綱案の中に予定価格の 80% を最低制限価格とする規定が含まれていたが、大蔵省の反対で最低制限価格条項は削除された。その後も建設業法に最低制限価格条項を盛り込む試みは議員提出等により続いたが、建設省も慎重な姿勢に転じたため、建設業法改正による最低制限価格の導入は行われなかった。

落札価格の制限については、1955（昭和 30）年からは会計法一部改正案として国会で審議されるようになったが、審議未了を繰り返し成立には至らなかった。しかし、1958（昭和 33）年に東宮御所の新営工事において 1 万円入札が行われ国会でも問題として取り上げられるという事態が発生しこれを契機として 1961（昭和 36）年に会計法の改正が行われ 1962（昭和 37）年 8 月から施行された。

この改正においては、最低制限価格は設けられなかったが、会計法 29 条第 6 項の 1 においては、最低入札者による落札の例外として、但し書においては「相手方となるべき者の申込みに係る価格によっては、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～（中略）～予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした他の者のうち最低の価格をもつ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」と規定され低入札価格調査の上、最低価格入札者と契約せず次順位者と契約できるとされた。

また、予算決算及び会計令（以下、予決令）において、最低価格の入札者を落札者とし不在の場合の手続が第 85 条から第 88 条までに規定され、基準の作成、基準価格を下回った場合の調査、契約審査委員

に意見を求めること等、現行の低入札価格調査制度の枠組みが定まった。さらに第 90 条では、最低入札者との契約を行わない場合に、調査結果、及び意見を書面で財務大臣、会計検査院に提出することとされている。

一方、地方公共団体については、地方自治法を 1963（昭和 38）年に改正し、地方自治法施行令第 167 条の 10 第 1 項に会計法と同様の低入札価格調査制度、第 2 項には最低制限価格が規定されている。

3. 国土交通省における低入札価格調査制度の運用

会計法 29 条第 6 項 1 の但し書に基づく低入札価格調査制度においては、予決令第 85 条により最低価格を提示した入札参加者の入札価格が「契約の内容に適合した履行がされないこととなるおそれがあると認められる場合の基準」を各省各庁の長が作成するものとされている。

この低入札価格調査基準については、1986（昭和 61）年 6 月に中央公共工事契約制度運用連絡協議会（中央公契連）モデルが作成され、このモデルを受け、各公共工事の発注者は通達等により基準を定めている。中央公契連モデルでは低入札価格調査制度を発動する基準額を、次表で算出される額としており、国土交通省直轄工事においても 2007（平成 19）年度まで、これを採用してきた。

$\text{低入札調査基準額 (A)} = \text{直接工事費} + \text{共通仮設費} + (\text{現場管理費} \times 1/5)$ <p>ただし、i $A > \text{予定価格} \times 8.5/10$ の場合は、 $\text{低入札調査基準額} = \text{予定価格} \times 8.5/10$</p> <p>ii $A < \text{予定価格} \times 2/3$ の場合は、 $\text{低入札調査基準額} = \text{予定価格} \times 2/3$</p>
--

基準価格を下回った場合には、入札者からの事情聴取や関係機関への照会等により、その価格により入札した理由、入札価格の内訳書、手持ち工事、資材、機械、労務者の調達、会社の経営や信用状態等を調査し、契約の内容に適合した履行がされないこととなるおそれの有無を判断する。

国土交通省直轄工事において調査の結果として最低価格者と契約を結ばなかったケースは桁違い等の明確な違算のみに限られており、ほとんど契約に至っている状況であった。低入札価格調査制度では

「履行がされないおそれがある」場合がどのような場合か明確になっていないため、入札者がその価格で出来ると主張した場合にそれを覆すのは極めて難しいことであるのが実態であった。

なお、国土交通省では 2008（平成 20）年度から基準を見直している。見直しのポイントは、上表の A において全額算定していた直接工事費、共通仮設費については新技術の導入やコスト縮減の効果を反映し、応札者の平均的な値に見直しそれぞれ 95%、90%とする一方、現場管理費、一般管理費等の諸経費については工事实施上最低限必要と考えられる額を計上することとし、それぞれ 60%、30%とした。A が予定価格の 85% 超または 2/3 未満の場合の扱いは同じである。

4. ダンピング対策の経緯

1993（平成 5）年から 1994（平成 6）年にかけて、建設大臣や地方公共団体の首長、建設業界を代表する企業の幹部が贈収賄容疑で相次いで逮捕、起訴される事態が発生し、指名競争入札方式が談合の温床になっているとされ、指名競争入札方式を一般競争入札方式に転換するよう世論の声が高まった。折しも米国からの建設市場開放の圧力が高まったこともあり、国の直轄工事については、1994（平成 6）年度以降、大規模な工事（当時は一般には 7 億 2000 万円以上の工事）について一般競争入札方式を導入することとし、それ以外の工事についても極力競争性の高い指名競争入札方式とすることになった。

競争性の増大は、公共工事の品質を確保することが前提である。入札制度の改革に伴い低入札価格調査制度による調査の対象となる工事（以下、対象工事）が増加したために、国土交通省直轄工事においては対象工事に関して品質確保のための様々な措置がとられてきた。その主なものを、入札契約段階の対策、工事施工段階での対策、工事完了後の対策、その他に分けて述べる。なお、（ ）内の年月は通達等の時期である。

(1) 入札契約段階の対策

a) 重点調査の試行

特に重点的に低入札価格調査を実施すべき工事について、重点調査を試行することとし、マニュアルを定めた。マニュアルには特に重点的に調査すべき

10項目について14の様式の提出を求め、ヒアリングをきめ細かく行うこととしている（2000（平成12）年12月）。

b) 契約の保証の額の引き上げ

契約書第4条に定める契約の保証に係る保証金額等は通常の場合、請負代金額の10分の1以上とされているが、対象工事においては10分の3以上に引き上げられた（2003（平成15）年2月）。

(2) 工事施工段階での対策

a) 監督・検査業務の強化

対象工事の監督業務においては段階確認、施工状況把握は立会を原則とする（1994（平成6）年3月）とともに重点監督として確認等の頻度を一般の場合より増やしている（1999（平成11）年3月）。また、分任官（工事事務所長）契約の工事検査は事務所職員が行うことが多いが、対象工事については本局の工事検査官が検査を行うこととされた（1994（平成6）年3月）。

b) 受注者側技術者の増員

対象工事の受注業者が過去2年以内に竣工した工事または施工中の別工事で、工事成績が65点未満であるなど施工管理に問題がある場合に監理技術者とは別に同等の要件を満たす技術者を専任で1名配置することを求めている（2003（平成15）年2月）。

c) 下請業者への支払確認

地方整備局の建設業担当官等が下請代金支払状況等実態調査を活用して対象工事で下請代金の不払いや支払期間が不適切でないかを調査し、指導が必要と考えられる者に対して臨時立入調査等を行うこととされた（2003（平成15）年2月）。

d) 前払保証事業会社との連携

国土交通省は対象工事の情報を前払保証事業会社に通知し、事業会社は前払金の使途の監査を重点的に実施することとされた（2001（平成13）年6月）。

(3) 工事完了後の対策

a) 工事コスト調査

実態と官積算との乖離、当該工事が低価格で施工可能な理由等の把握を目的として対象工事について工事完了後に実際にかかった費用の内容を調査する工事コスト調査が義務づけられた（2002（平成14）年2月）。

(4) その他

図-1 低入札価格調査対象工事の件数、割合
(国土交通省直轄工事)

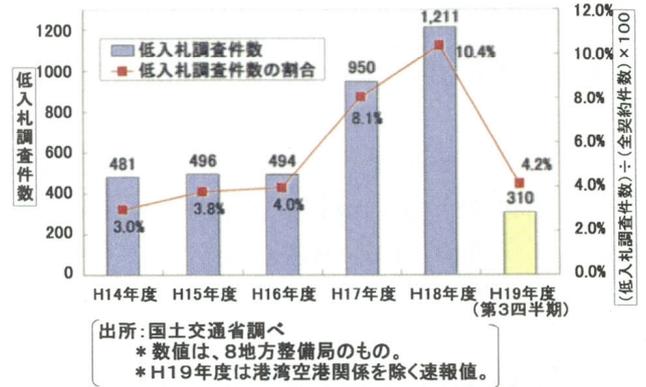
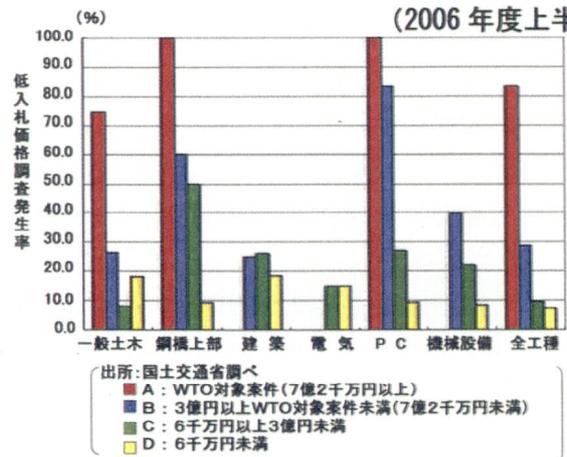


図-2 規模別工事種別の低入札価格調査発生率
(2006年度上半期)



a) ダンピング受注対策地方協議会

地方整備局の管内を基本に地方整備局、都道府県、政令市からなる協議会が設置され、各発注機関における低入札価格調査等に係る情報やダンピング対策の取り組みについて意見交換を行うこととされた（2003（平成15）年2月）。

b) 低入札価格調査に係る情報の公表

国土交通省直轄工事における低価格調査に係る情報（工事名、予定価格、調査基準価格、落札価格、落札業者等）の公表を閲覧およびインターネットにより行うこととされた（2003（平成15）年2月）。

5. ダンピング受注の急増とその背景

(1) 2005（平成17）年度からの低入札価格調査対象工事の急増

国土交通省直轄工事においては大規模工事への一般競争入札の導入後、低入札価格調査の対象となる工事の割合は少しずつ増加する傾向がみられたが、2005（平成17）年度から急増し、2006（平成18）年

度に入るとさらに増加した（図-1）。2007（平成19）年度は減少しているが、このことについては後述する。

また、2006（平成18）年度上半期の低入札発生状況を規模別、工事種別に見たのが図-2である。どの工種についても、規模が大きい工事ほど発生率が高いこと、工事種別によっても発生状況が異なり、鋼橋上部など特定の工事が高率となっていることが読み取れる。

（2）ダンピング受注急増の背景

a) 建設投資額の減少（図-3）

我が国の建設投資は1992（平成4）年度にピークの84.0兆円に達したのち減少に転じ、2007（平成19）年度にはピーク時から37.7%減の52.3兆円となっている。内訳を見ると民間投資は1990（平成2）年度にピークを記録した後、バブル崩壊とともに減少し、近年若干の回復が見られる。一方、政府投資はバブル崩壊後の景気対策として毎年度補正予算が組まれ1995（平成7）年度にピークの35.2兆円となったが、財政再建のためマイナス予算が続いていたが2007（平成19）年度には17.2兆円とピーク時からほぼ半減している。

この間、建設許可業者数および建設業就業者数とも

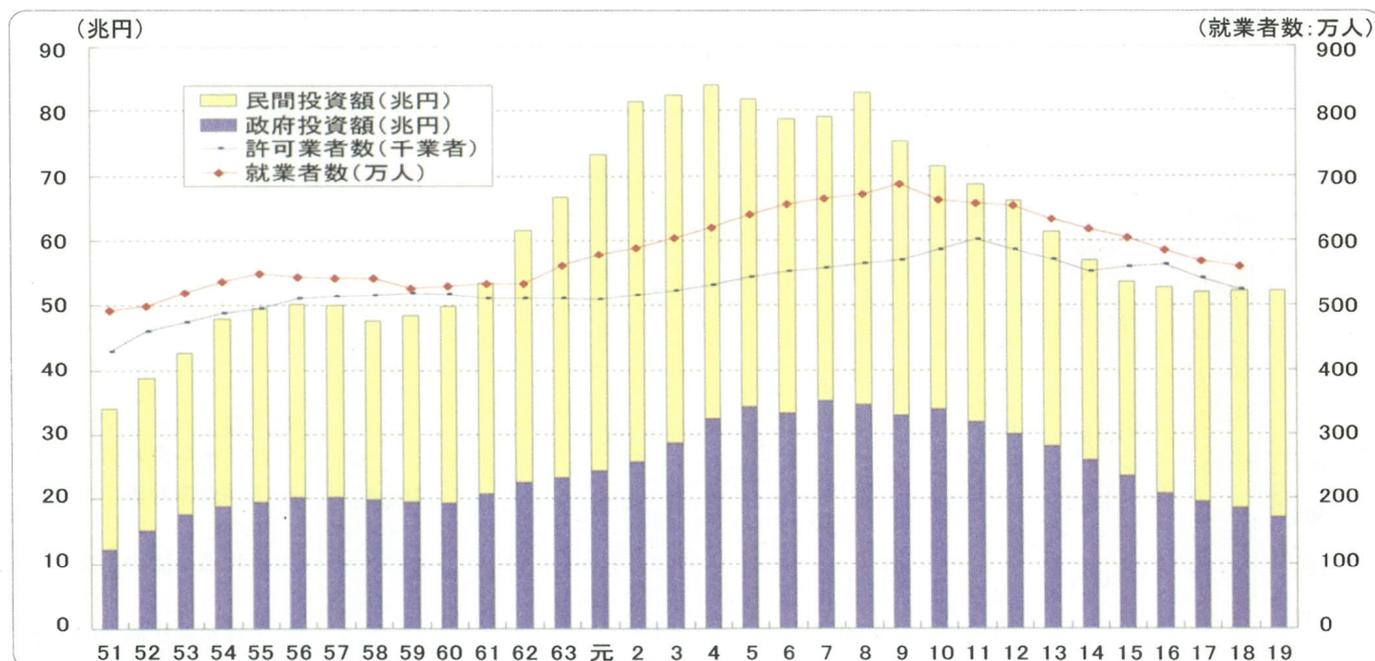
に減少しつつあるが、2006（平成18）年度末にはそれぞれのピーク時からの減少率は約13%、約18%と投資の減少に追いついておらず、全体として供給過剰状態であり、厳しい受注環境から、競争が激化しダンピング受注に走らざるを得ない状況になっていることが推察される。

近年は政府投資の減少を民間投資の増加が補って建設投資の総額がほぼ横ばいであるが、都市部より地方部、建築業界より土木業界と、政府投資への依存度が高い業界ほど厳しい環境であると言えよう。

b) 一般競争入札の拡大

国土交通省直轄工事において一般競争入札方式は1994（平成6）年度の導入時からずっとWTO対象工事のみ（予定価格が7.2~7.3億円以上）を対象としていたが、この間も談合事件がしばしば発生し、指名競争入札が談合の温床となっているとされ、さらなる一般競争入札方式の拡大が求められていた。国土交通省では、2001（平成13）年度から一般競争入札の運用範囲の拡大（公募型指名競争入札の一部において一定の条件をみたす全社を指名する試行）を始めたが、2005（平成17）年度の下半期から対象を予定価格3億円以上とし、2006（平成18）年度には2億円以上、2007（平成19）年度には1億円以上、

図-3 建設投資、許可業者数及び就業者数の推移



出所：国土交通省「建設投資見通し」・「許可業者数調べ」、総務省「労働力調査」

注1 投資額については平成16年度まで実績、17年度・18年度は見込み、19年度は見通し

注2 許可業者数は各年度末（翌年3月末）の値 注3 就業者数は年平均

2008（平成 20）年度からは6千万円以上と順次対象を拡大している。

一方、国土交通省直轄工事では1999（平成 11）年度より価格と品質を総合的に考慮して落札者を決定する総合評価方式の試行を開始していたが、2005（平成 17）年4月には「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（以下、「品確法」）が施行されたことを受け、総合評価方式の適用工事を2005（平成 17）年度には全契約金額の4割以上、2006（平成 18）年度には8割以上と大幅に拡大し、2008（平成 20）年度からは原則すべての工事で実施することとしている。

このように、一般競争入札方式による競争性の拡大と総合評価方式による品質確保の担保の両方を目指していたが、極端な低価格の場合には総合評価方式においても結局は価格で決まってしまうことになり、当初は激化するダンピングを防止するまでには至らなかった。

c) 独占禁止法の改正

2005（平成 17）年4月、①課徴金算定率の引上げ、②課徴金減免制度の導入、③犯則調査権限の導入等を内容とする独占禁止法の改正法が公布された。同年12月には、翌年1月からの施行に向けゼネコン大手4社が談合からの訣別を宣言するなど、建設業界における脱談合の流れは加速されることとなった。

6. ダンピングの弊害

公共工事におけるダンピング受注は当該工事のみならず業界全体に様々な弊害を及ぼす懸念がある。

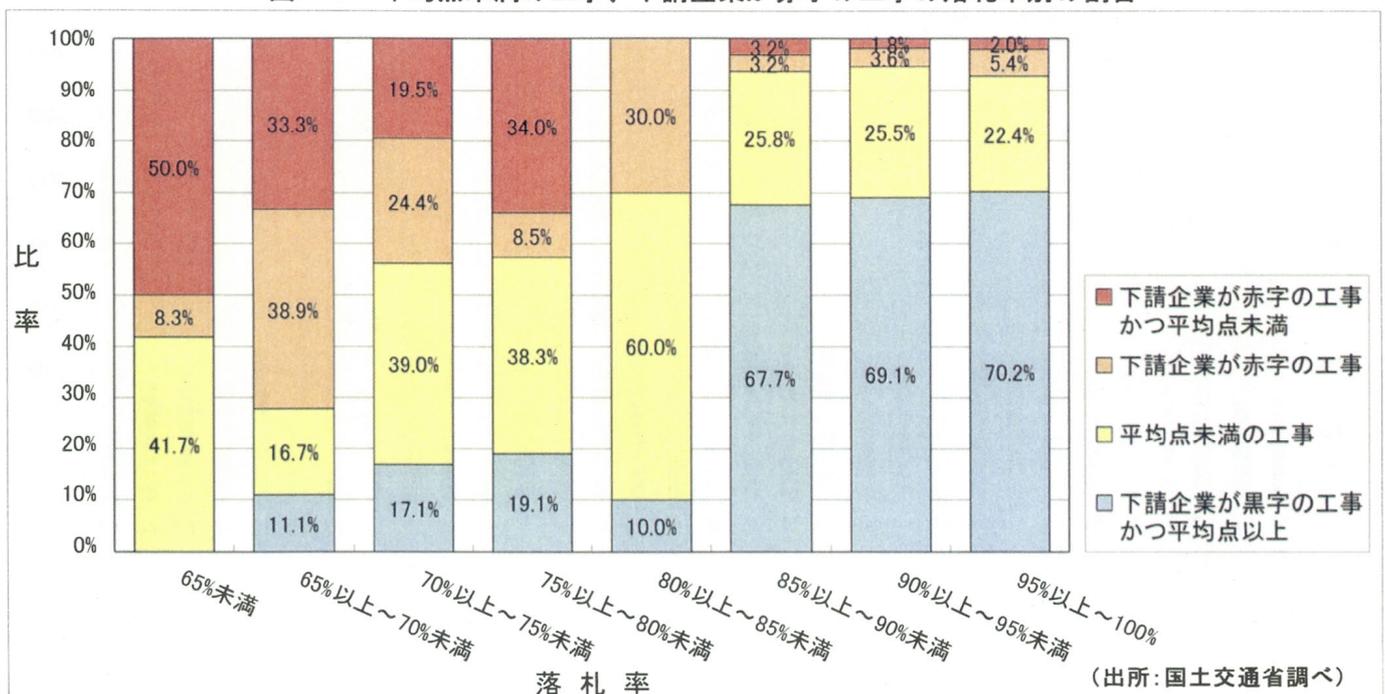
当該工事においては、安全管理や品質管理に必要な経費が充当されなかったり、下請業者への発注額や作業員の賃金の削減により施工能力に乏しい下請業者や作業員を使用せざるを得なくなるなど、工事事故や品質の低下につながる懸念がある。

いったん安値受注が生じた地域では、適正な価格では落札できなくなるため、価格競争が激化し安値受注競争、いわゆるたたき合いの状態となる場合が多い。この結果、業界全体が疲弊し、人材の確保・育成、技術・技能の継承、技術開発、施工機械の確保等が困難になる。

(1) 低入札工事の成績と下請へのしわ寄せ

図-4は2003（平成 15）年度～2005（平成 17）年度に竣工した国土交通省直轄工事（港湾・空港工事を除く）のうち一般土木を対象として低入札価格調査対象工事128件とそれ以外の標準工事298件の工事成績評定が各地方整備局等毎の平均点未満の工事と工事コスト調査（標準工事については間接費等諸経費動向調査）により下請企業が赤字であった工事の割合について、落札率（落札額/予定価格）5%刻みで整理したものである。低入札工事の成績が明らかに劣っていること、また、低入札工事ほど下請企

図-4 平均点未満の工事、下請企業が赤字の工事の落札率別の割合



業へのしわ寄せがみられることが分かった。

(2) 企業収益の悪化

法人企業統計（財務省）によれば、建設業と全産業の利益率（経常利益/売上高、営業利益/売上高）を比較すると、バブル崩壊後の不況時に利益率はいずれも低下したが、近年全産業の利益率は3%台と持ち直しバブル崩壊前の水準まで戻っているのに対し、建設業は1%台の低い水準のまま推移している。また、同統計において、建設企業の収益性の状況は企業規模によって異なり、資本金1千万円未満では0%を上下しているなど、規模の小さい企業ほど利益率は低迷している。

このような、建設業界を取り巻く厳しい状況はダンピング受注が原因というより建設投資の減少による供給過剰状態（図-3）が基本的な要因ではある。しかし、消耗戦のようなダンピング状況が事態を深刻化し、規模の小さな企業など立場の弱い者により厳しい状況が生じている。

建設工事の生産体制は重層構造になっており、現場を支えている中小建設業者の疲弊により工事の品質確保に支障を生じることが懸念される。

7. 2006（平成18）年度のダンピング対策

2005（平成17）年度から始まった国土交通省直轄工事におけるダンピングの急増に伴い、上記のような様々な弊害が現実のものとなりつつあり、放置できない事態とされ、2006（平成18）年度に4月と12月に新たなダンピング対策が打ち出された。

(1) 4月の対策について

国土交通省直轄工事においては低入札工事が特に大規模工事で増加したことから、従来の措置に加え、次のような対策が講じられた。

a) 重点調査の対象拡大及び調査結果の公表

従来から試行実施していた重点調査を、予定価格2億円以上の対象工事は全て実施し、調査結果を地方整備局のホームページで公表することとされた。また、予定価格2億円未満の場合でも積極的に試行するものとされた。

b) 下請業者への支払確認等の強化

一般競争入札における対象工事を中心に、より詳細な実態把握のため下請業者も含めた緊急立入調査の実施やフォローアップのための追加調査を行うな

どの立入調査が強化された。

c) 工事コスト調査の内訳の公表

工事コスト調査の内訳及び対象工事に係る重点調査における資料等との整合性などについての分析結果が地方整備局のホームページにおいて公表されることとなった。

d) 監督・検査等の強化

予定価格2億円以上の対象工事について、モニターカメラを工事現場に設置し、監督業務において補助的に活用する。また、発注者の指定する不可視部分の出来高管理を、受注者がビデオ撮影により行い、検査時等において発注者に提出することが義務付けられた。さらにWTO対象工事における対象工事については、施工プロセスを発注者が常時確認し、工事成績評価にも反映させることとされた。

e) 受注者側技術者の増員の対象拡大

対象企業の過去の工事成績が良くない場合に技術者を増員させる措置の対象を、予定価格2億円以上の工事の場合には、70点未満の工事成績評価を通知された企業を要件とし、対象が拡大された。

f) 指名停止措置の強化

対象工事において、粗雑工事が生じた場合は、指名停止期間につき最低限3ヵ月とされた。

g) 前工事の単価による後工事の積算

前工事と後工事の関係にある工事のうち、前工事が低入札価格調査制度調査対象となった場合については、前工事で単価等の合意を行い、後工事に係る随意契約を行う場合は、前工事において合意した単価等を後工事の積算で使用するものとされた。

h) ダンピング受注対策地方協議会の開催

地方整備局と管内地方公共団体等からなるダンピング受注対策地方協議会が2006（平成18）年度早期に開催されることとなった。

(2) 12月の「緊急公共工事品質確保対策」の概要

4. で述べた累次の対策にもかかわらず依然として低価格による入札案件が高水準で推移していたため、4月からの、工事の施工段階における監督・検査、立入調査等の強化を中心とする対策に加え、入札段階を中心とした新たな対策が緊急的に実施されることとなった。その内容は以下の6項目であるが、とくに重要と考えられるa)とb)については(3)、(4)で詳述する。

- a) 総合評価方式の拡充（後述）
- b) 品質確保ができないおそれがある場合の具体化（後述）
- c) 同種工事の実績要件の緩和

「実績づくり」のための無理な低価格の入札をしなくても良いように、「同種工事の施工実績」の期間として、これまでの10年から当面、最大で過去15年以内の施工実績まで対象とすることができるよう要件が緩和された。

- d) 入札ボンドの導入拡大

入札ボンド制度は、金融機関等の引受機関による与信審査や与信枠管理を通じ、履行能力に比して過大な入札をする建設業者を排除する仕組みである。国土交通省直轄工事において試行導入している入札ボンドの対象の拡大が図られることとなった。

- e) 公正取引委員会との連携強化

低価格入札案件情報や建設業許可部局が実施する立入調査の結果等を、国土交通省から必要に応じ公正取引委員会に対し通報するなど、国土交通省と公正取引委員会との連携が強化されることとなった。

- f) 予定価格の的確な見直し

急激な平均落札率の低下を踏まえ、最新の取引実例を積算基準に速やかな反映させるため、2006（平成18）年度中に実態調査に着手し、その結果を踏まえて積算基準に反映されることとなった。

(3) 施工体制確認型総合評価方式（総合評価方式の拡充）の制度改善の概要とねらい

総合評価方式（価格と品質を総合的に評価して落札者を決定する制度）の運用においては、発注者が求める最低限の施工内容を実現できないと認められた場合を除き、すべての入札参加者がみな同程度に当該施工内容を実現できるものと評価している。しかし、構築される施工体制の水準に応じて、発注者が示した施工内容を実現できる確実さの程度に自ずと差異があり、とりわけ入札価格の水準により差異が顕著となる。こうした施工内容実現の確実さの差異は、技術評価点の配点・付与において考慮されてこなかった。

また、発注者が求める最低限の施工内容を実現できる場合に付与される標準点が100点であるのに対し、技術提案の内容に応じて付与される技術提案加算点の上限は50点（実際の適用では大半が30点以

下）とされ、入札参加者の技術力を必ずしも十分に評価できていない状況にあった。

そこで新たな対策として、施工体制が確実に確保できるかを審査要素に加味する（施工体制評価点の創設）とともに、技術提案の内容に応じて与えられる技術提案加算点の上限を引き上げ、価格以外の技術面の要素を的確に評価することを目的として技術評価点の算定式に施行体制評価点が加味された。

従来の総合評価方式と新たな施工体制確認型総合評価方式において技術評価点は次の式で算定される。

（従来）

技術評価点＝標準点100点＋技術提案加算点10～50点

（施工体制確認型）

技術評価点＝標準点100点＋施工体制評価点30点

＋技術提案加算点10～70点

施工体制評価点は低入札価格調査基準価格を上回った場合には、施工体制が十分に確保されないと認められる事情が特になければ満点（30点）が与えられるが、下回った場合には施工体制が十分に確保できるとした場合のみ加点することとされた。また、新技術・新工法等によるコスト削減の技術提案については、施工体制評価点の審査・評価において考慮することとしている。

このように入札価格により自動的に施工体制評価点が決まるのではないが、調査基準価格を下回った場合には満点を得ることが難しくなるため無理な低価格入札に対する抑止策として機能することが期待された。

(4) 特別重点調査（品質確保ができないおそれがある場合の具体化）の制度改善の概要とその実効性

前述のように、これまで低入札価格調査の結果として最低価格者と契約されなかったケースはほとんど無かった。現行の低入札価格調査制度においては、「履行がされないおそれがある」場合がどのような場合か明確になっていないため、入札者がその価格で出来ると主張した場合にそれを覆すのは極めて難しいことであったためである。

そこで、低入札価格調査を行う際、極端な低入札者について、特に重点的な調査（特別重点調査）を実施するとともに、「履行がされないおそれがある」と認められる過去に契約実績のない資材価格や機械損料等の単価を用いたと疑われる等の場合をあ

らかじめ具体化しておき、特別重点調査において、過去1年以内の契約図書、領収書等の証拠書類をもって実績を証明できない場合、これらに該当すると認めるときは、その入札参加者とは契約を結ばないこととされた。

特別重点調査を行う対象工事は、予定価格2億円以上の一般土木、鋼橋上部、PCの3工種の工事で、その者の入札価格が調査基準価格を下回り、かつ、入札価格の積算内訳である費目別金額を予定価格の積算の前提とした費目別金額で除して得た割合が一定割合(※)を下回る入札をした者とされた。

(※) 直接工事費で75%、共通仮設費で70%、現場管理費で60%若しくは一般管理費で30%。ただし、新技術・新工法等によるコスト縮減により一定割合を下回る場合は、適用対象外。

特別重点調査では、入札参加者が作成した積算内訳書が、品質の確保がされないおそれがある極端な低価格での資材・機械・労務の調達を見込んでいないか、品質管理体制、安全管理体制が確保されないおそれがないか等が調査され、契約内容が履行されないおそれがないかを厳格に審査されることとしている。

この場合に「契約の内容に適合した履行」ができることを入札者が書類(合計28種類の資料)により証明しなければならず、書類に不備がある場合や合理性が認められない場合には契約を結ばないことになる。また、提出書類は公表されるとともに、最終的に要した費用が合理的な理由がなく異なっていた場合にはペナルティーが課されることとされ、入札価格に合わせて根拠の不明確な見積りを行うことが出来にくくなった。

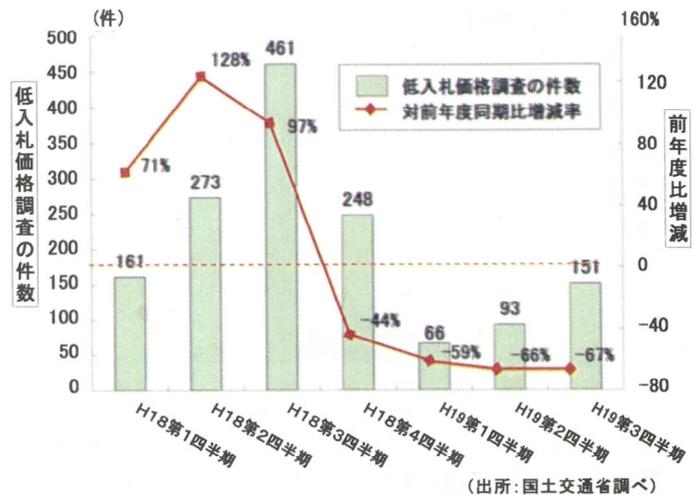
8. 緊急公共工物品質確保対策の評価

(1) 企業の応札行動の変化

図-5は2006(平成18)年度と2007(平成19)年度の低入札価格調査対象工事の推移を四半期別に件数と前年同期比で表したものである。

2度にわたる緊急公共工物品質確保対策が実施された前後で大きく様相が変わったことがわかる。特別重点調査の導入により極端な低入札が減少するとともに、低入札の場合に施工体制確認型総合評価方式

図-5 四半期別の低入札価格調査対象工事の推移



により第1位の評価値を得ることが難しくなったため、低入札価格調査の件数が大幅に減少し、対前年同期比についても2006(平成18)年度第3四半期までは倍増していたが、対策後は半減に転じている。極端な低価格入札が排除された結果を見る限りではダンピング対策として効を奏したといえる。

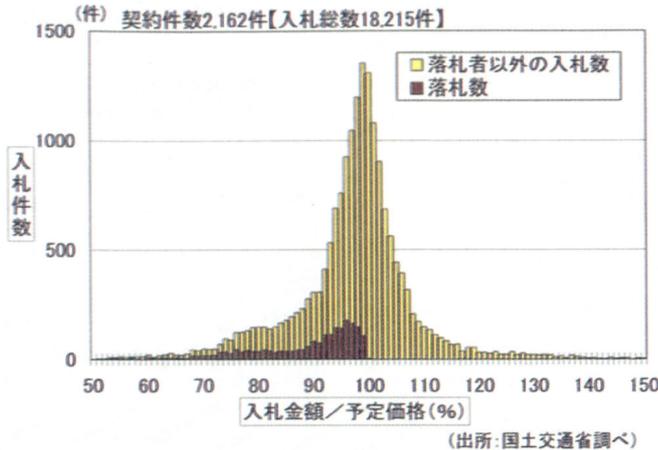
公共工事においては、各企業が品質確保を前提にコスト縮減を図りつつ適正な水準の価格で応札できるように入札契約制度を整備していくことが発注者としての責任であると考え。建設会社の入札価格の決定方法は企業によって、また、工事によって異なると思われるが一般的には、応札工事に対する企業独自の工事価格の見積もり、コスト縮減の工夫、官の積算方法(積算基準は公開されている)による予定価格の推定、入札契約方式、ライバル企業の動向等を総合的に勘案して決定しているものと思われる。制度の評価のためには、各企業がどのような応札行動をとっているかを詳細に見ていくことが重要であると考え、本研究ではすべての入札参加者の入札価格をもとにした分析を試みた。

図-6は、2006(平成18)年3月、図-7は2006(平成18)年12月、図-8は2008(平成20)年2月のそれぞれの時期の応札行動を入札価格/予定価格の分布で表したものである。

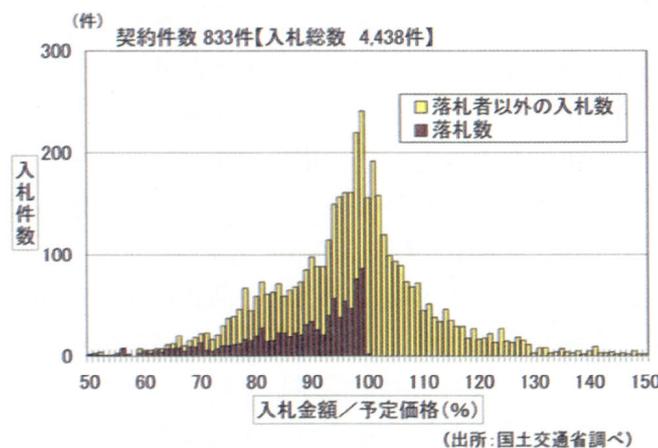
2006(平成18)年3月には予定価格を中心とした左右対称に近いが、ダンピング受注が増加しはじめた時期であり、低応札率の部分の割合が少し多くなっている。

2006(平成18)年12月は緊急公共工物品質確保対策が実施される直前であり、低応札率の割合が大き

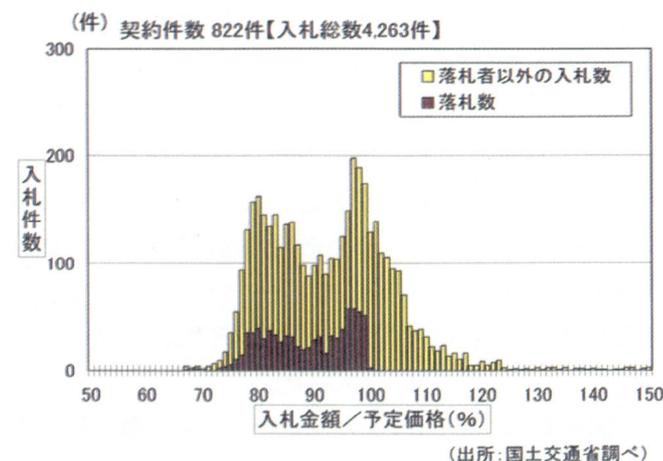
図一六 入札価格/予定価格の分布 (2006年3月)



図一七 入札価格/予定価格の分布 (2006年12月)



図一八 入札価格/予定価格の分布 (2008年2月)



く増加しており、ダンピング受注が広がっていることがわかる。

2008(平成20)年2月は緊急公共工事品質確保対策後の最近の状況であり、応札率80%付近に第2のピークが現れている。低入札価格調査や特別重点調査の基準価格付近に相当し、施工体制確認型総合評価方式や特別重点調査を意識し調査基準価格の直上をねらった応札行動がはっきり見て取れ、入札参加

者にはまだ価格に頼る意識が多く残っているように思われる。

(2) 特別重点調査の意義

これまでの低入札価格調査制度における調査と異なり、特別重点調査では、「契約の内容に適合した履行」ができることを入札者に立証させることとした。公共工事の発注者にとって、工事の品質確保のため適切な施工ができる企業を選定することは重要な責務である。一方、自主施工原則のもとでは施工に係る一切の責任は受注者にある。予定価格に近い価格であれば発注者としても標準的な施工体制が可能であろうと判断できるが、予定価格を大きく下回った金額でも適切な施工が可能であることを証明できるのは入札者のみである。入札者に具体的で厳密な証明を求めることによって入札価格が妥当であるか否かの判断が可能となり、発注者責任を果たすことができるのである。

(3) ダンピング対策に総合評価方式(施工体制確認型)を用いた意義

適正な施工体制をとることができるか否かは、工事の品質確保において重要な要素である。過去の落札率と工事成績の関係をみても施工体制確保のためにはそれなりの費用をかける必要があることは明らかである。施工体制確認型総合評価方式は施工体制の評価に价格的裏付けを加えた施工体制評価点も含め、品質と価格を総合的に評価しようとするものである。入札に品質確保の要素を導入することを可能にした総合評価方式とその法的な根拠としての「品確法」によりはじめて実効ある対策が可能となったといえる。

9. 地方公共団体発注工事の状況

(1) 一般競争入札方式と総合評価方式

国が一般競争入札方式を導入した1994(平成6)年度以前は、地方公共団体においても指名競争入札が基本であったが、国と同時にWTO対象工事(当時は予定価格24.3億円以上)において一般競争入札が導入された。その後、一部の自治体で小規模工事までも対象とした一般競争入札方式が行われはじめた。その結果平均落札率が下がったことを評価する論調もあったことから、WTO対象工事以外にも一般競争入札を拡大する自治体が徐々に増えてきた。

2006（平成18）年10月から12月にかけて3県の知事が相次いで官製談合事件で逮捕される事件が発生した。これを受け、全国知事会は同年12月に都道府県の公共調達改革に関する指針を発表し、一般競争入札方式の拡大を都道府県だけでなく市町村に対しても促した。このため、都道府県、市区町村における一般競争入札の導入が加速している。

一般競争入札の拡大に伴う価格競争の激化によって工事の品質低下等が懸念されたため、国土交通省は、2007（平成19）年3月に各公共発注機関に対する入札契約適正化法に基づく要請において、一般競争入札方式と総合評価方式の両方をセットにした導入、拡大を盛り込んだ。しかし、一般競争入札方式の拡大が進む一方で総合評価方式の導入については遅れがちで、都道府県、政令市など大規模自治体での導入は進んでいるが、実施件数はまだ一部に限られている。市区町村においては一般競争入札の導入率が2006（平成18）年度46.8%から2007（平成19）年度53.6%に増加し半数を超えているのに対し、総合評価方式は2.0%から24.3%へ増加しているものの一般競争入札の導入に比較すると不十分な状況にある。

（2）予定価格、最低制限価格の事前公表

国においては予定価格の事前公表は認められていないが（予決令第79条）、地方公共団体で法令上の制約がないため、予定価格および最低制限価格の公表を行うことは可能である。2007（平成19）年9月1日現在で、予定価格の事前公表は、都道府県83.0%、政令市100%、市区町村63.3%で実施されており、最低制限価格の事前公表は、制度を導入している団体のうち、都道府県9.8%、政令市40.0%、市区町村21.3%で実施されている。最低制限価格を事前公表した自治体では、最低制限価格と同額での入札による抽選落札が増加しており、適切な積算を行わず入札を行った業者が受注する事態が生じることが懸念される。このため、「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（2006年（平成18年）5月）において、弊害が生じた場合には事前公表の取りやめを含む適切な対応を行うものとされている。

（3）ダンピング対策

地方自治法では低入札価格調査制度と最低制限価

格制度の両方が認められており、すべての都道府県及び政令市においてはいずれかを導入している。しかし、市区町村における導入割合は2007（平成19）年度で77.7%と、いまだにいずれの制度も導入していない団体が数多くある状況にある。

地方公共団体発注工事においては、建設投資の減少の程度、入札契約方式等の違い、談合事件の発生の有無など様々な要因によりダンピング受注の発生状況に地方による差はあるものの、過去に優れた実績を有し、資機材と経験豊かな技術者・技能者を保有するその地方を代表する建設会社が安値受注競争に巻き込まれ、仕事量を確保する観点からダンピング受注を行い、手間とコストの必要な品質確保を行うことによって収益を悪化させ、ついにはそのことによって倒産するなど深刻な状況となっている地域も多く見られる。

このため、近年では最低制限価格の引き上げ、低入札価格調査制度における失格基準の導入などダンピング対策の強化を図る動きが出てきており、国土交通省の「緊急公共工事品質確保対策」に倣って特別重点調査や施工体制確認型総合評価方式の導入を行う自治体も出てきている。

10. 結論

本研究においては公共工事におけるダンピング受注に対する制度の歴史的変遷を整理し、近年の低価格入札発生の背景およびその影響について考察すると共に、対策の効果について評価した。一定の効果があった緊急公共工事品質確保対策の評価を踏まえ、1. で述べた「競争性の確保」と「品質の確保」に関する二律背反から抜け出す方向性として次ぎの2点を指摘して結論とする。

（1）「品確法」の普及の必要性

公共工事の発注において従来は発注者が信頼できる複数の企業を指名し、その中から価格競争で受注者を決定するという方法（指名競争入札）で工事の品質を担保してきた。しかし、談合事件が後を絶たないことから近年一般競争入札への転換が進められたがそれに伴いダンピング受注の横行とその弊害が顕著になってきた。

談合とダンピングは正反対の事象にみえるが、根本的な原因が「価格競争」にある点では共通してい

る。業者間で受注調整する環境が整うと談合が発生し、その環境が失われると業者同士で叩き合ってダンプ状態になる。

価格のみの競争によって引き起こされる問題の解決は価格と価格以外の要素を総合的に評価して受注者を決定する総合評価方式によることが基本であろう。国土交通省の緊急公共工事品質確保対策が一定の効果をあげたことは、その意味で評価できると考える。

「品確法」においては、基本理念として、「公共工事の品質は、～（中略）～経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならない。」（第3章2項）とされており、総合評価方式を推進する法的根拠となっている。

総合評価方式は、国土交通省直轄工事においては「品確法」施行後は急速に拡大、拡充が進んでいるが、地方公共団体、特に市町村での導入は遅れている。総合評価に掛かる事務経費の補助、発注者支援制度の活用、簡易な総合評価方式の推奨など国も地方公共団体への普及に努めているが、総合評価方式の促進のためには地方公共団体の首長及び職員が発

注者責任の自覚と「品確法」の趣旨の理解を深めることが鍵となる。

(2) 入札契約方式のさらなる改善の必要性

本研究では入札契約方式の評価として応札行動を調査する手法を用いた。その結果、緊急公共工事品質確保対策後においても、受注者側には価格に頼った応札行動がみられることが明らかになった。現行の施工体制確認型総合評価方式においては調査基準価格直上の価格付近に応札が集中することは企業の行動としては理解できない訳ではない。優良な企業が、技術提案や施行体制確保に力を注ぎ、コスト縮減の工夫をしつつも適正な利益が得られるような価格で受注できるような仕組みを構築するためには総合評価方式のさらなる改良が必要である。

【参考文献】

- 1) 建設省五十年史編纂委員会編：「建設省五十年史」,建設広報協議会,1998
- 2) 「日本土木建設業史Ⅱ」編纂委員会編：「日本土木建設業史Ⅱ」,(社)日本土木工業協会,2000
- 3) 金本良嗣編：「日本の建設業界」,日本経済新聞社刊,1999

Study on the present state of excessively low-priced bidding for public works and its countermeasures

By Naoyoshi SATO, Naoya MATSUMOTO, Seiya KINOSHITA, Hiroshi TANNO, Seiichiro ISHINOHACHI

Excessively low-priced bidding for public works has long been a frequent subject of discussion, and various measures have been taken to meet the situation. The number of such unfavorable bidding began an extreme upward trend for FY 2005 MLIT projects. After two sets of urgent measures were implemented by the end of 2006, the situation began to be restored to its normal state.

This study first outlines the countermeasures against very low price bidding taken after the open tendering was introduced as well as the circumstances in which the current low-priced bid checking system was established. Second, it summarizes ill effects of excessively low-priced bidding that may cause quality loss of projects and exhaustion of the construction industry after giving a background to the recent emergence of such low-priced bidding. Third, it overviews the present status of the tendering and contracting system of prefectural and municipal governments. Fourth, it discusses how the 2006 urgent countermeasures were designed, focusing on the significance of the proposed construction-process checking system as part of the comprehensive evaluation and also the low-priced bid special checking system.

The problem of lower prices has roots in the cost-based system where lowest bidder is always awarded a contract. In that sense, this study confirms that the policy of seeking value for money should be brought into shape as stated in the Act for Promoting Quality Assurance in Public Works, 2005.