

入札契約制度と産業政策のベストミックスを ～地方公共団体の入札結果の観察から～

工学院大学建築学部建築学科 教授／博士（工学） 遠藤 和義

① 入札契約制度が地方紙のトップ記事に

徳島新聞（2016年10月14日付）の一面トップに、「県発注工事 落札業者偏り。入札制度見直し表明」という見出しの記事が掲載された。同紙は同月8日にも関連する記事を掲載しており、そのリードには、「徳島県が発注する公共工事の入札で、同一業者に落札が偏っているとして、関係者の間で不満と不信が強まっている。大型工事の発注件数の過半を同一業者が受注した年度もある。要因は入札価格に技術力や工事成績などを加味して決める総合評価落札方式にあるとされる。実績を積むほど次回以降の入札が有利になる仕組みのため、制度を見直して、落札業者の固定化を防ぐべきだとの声が上がっている」とある。

筆者は、本誌1994年冬号から1999年夏号まで、延べ17回にわたって連載された「入札あれこれ」の執筆者グループに加わったことをきっかけに、当時、公表されるようになった入札結果の観察を始め、科学研究費などのサポートを受け、その成果を学会等でも発表してきた。そうした経緯もあって、現在、発注者が設置する入札監視委員会の委員をいくつか務めている。

この入札結果を観察した約20年間に入札契約制度、産業政策を取り巻く環境は大きく変化した。近年でも、東日本大震災からの復興、アベノミクスと呼ばれる経済政策によって、課題は、業者間の過当な競争、ダンピング対策から、技能者・技術者不足などによる不調・不落対策へと転じた。

冒頭に紹介した記事は、これまでの入札契約制度や産業政策への取組みがもたらした現状の一つの姿でもある。

今回は、この記事が出る前の2016年8月末に開催された日本建築学会大会で筆者が発表した徳島県発注工事の入札結果の分析に基づいた「地方公共団体の総合評価方式における価格失格基準制度が地域の建設産業に与えている影響に関する考察」¹⁾を紹介することによって、入札契約制度と産業政策が成す地層の一断面を示す。

なお、筆者と冒頭の新聞記事を書いた記者との間に接触は一切ない。入札契約制度と入札結果の継続的観察、地域の建設業のあり方を模索していれば、誰でも気づく現象とも言える。なお、ここで紹介する制度の多くは、他の地方公共団体でも広く運用されている。

② 現在の地方公共団体の入札契約制度の概要

現在の地方公共団体（以下、「地公体」）の入札契約方式の実態は、地方自治法令により一般競争入札を原則とする一方で、地域の雇用や経済への貢献を目的として、地元企業の受注にも配慮して入札参加資格に事業所所在地要件を定めることが一般的で、過去の地域貢献の実績等を評価の対象とする総合評価方式も広く導入されている。加えて、総務省、国土交通省各々の担当局長の連名で、円滑な施工確保を目的とし、予定価格の適正

な設定、ダンピング対策としての低入札価格調査制度や最低制限価格制度の導入等の要請²⁾もなされている。なお、入札契約制度については、総合評価方式と5章で詳しく触れる「価格失格基準制度」を中心に扱う。また、その考察の対象として、情報公開度が高い徳島県の入札結果をモデル化して用いた。

③ 総合評価方式の概要

総合評価方式とは、最低価格（自動）落札ではなく、入札者の技術的提案、地域貢献、施工経験等、価格以外の要素と入札価格とを総合的に評価して、落札者を決定する方式である。試行を経て、2005年4月に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」に記された「価格と品質の両面で総合的に優れた調達」を実現する手段として正式導入され、その後、地公体にも普及しつつある。2015年3月末に実施された調査（2015年12月結果公表³⁾）によれば、全地公体の22.3%で本格導入、42.1%で試行導入されている。

導入の背景には、1990年代後半の国による公共工事のコスト縮減への取組み、2000年以降の構造改革による公共事業削減によって、ダンピングや最低制限価格に張り付いた「くじ引き」による落札の急増があった。十分な技術力を持たない落札者による品質低下や下請へのしわ寄せによる生産システム全体の疲弊も危惧された。加えて、技術提案を評価対象とすることによって企業の技術開発促進も狙った。

当初、対象工事の規模や技術的特性に応じた難易度によって、①簡易型（工事規模小、適切で確実な施工を行う能力を求める場合）、②標準型（工事規模大、社会的要請の高い特定の課題について施工上の工夫等の技術提案を求める場合）、③高度技術提案型（工事規模大、社会的要請の高い特定の課題について構造上の工夫や特殊な施工方法等を含む高度な技術提案を求める場合）の形式が設定され、その後、発注者や公共調達の目的や課題の変化によって、形式の細分化、形式を適用する規模（設計金額）の区分、評価項目や評価

点の配点、算定基準が変更されてきた。

徳島県では、2015年の調査当時、総合評価落札方式を、原則、設計金額3,000万円以上の全工事に適用していた。形式は、①施工能力審査型（同7,000万円未満、工事成績等で評価）、②簡易型A（同2億円未満、①に相当）、③簡易型B（同5億円未満、評価は①に相当）、④標準型（②に相当）、⑤高度技術提案型（③に相当）に区分されている。

同県では、(1)式に示す「除算方式」で評価値を求め、その最高値の入札者を落札者とする。なお、基礎点は100で加算点の算出方法は、6章で詳しく述べる。

$$\text{評価値} = (\text{基礎点} + \text{加算点}) \div \text{入札価格} \cdots (1)$$

また、宮城県のように、(2)式に示す加算方式を採用する場合もある。2015年3月末の調査³⁾によれば、総合評価方式を導入している地公体の63.1%が除算方式、40.90%が加算方式を採用（複数回答可）している。

総合評価点

$$= \text{価格評価点} + \text{価格以外の評価点} \cdots (2)$$

④ 低入札価格調査制度と最低制限価格制度の概要

ここでは、総合評価方式と同様、ダンピング排除、品質確保を目的とした低入札価格調査制度と最低制限価格制度の概要について述べる。最低制限価格制度は、地方自治法令によって、地公体のみ用いることができる。2015年3月末の調査³⁾によれば、いずれの制度も導入していないのは、全体の9.2%に留まる。

両制度が適用される下限価格設定の考え方は、予定価格総額に対する設定範囲と予定価格を構成する部分、すなわち直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費等の各々に対する係数及びその合計に対する係数によって設定される。地公体が下限価格設定の際に準じることの多い国土交通省の定めた上記係数⁴⁾は次のとおりである。

総額に対する設定範囲は、2009年3月までは、予定価格の2/3～85%、それ以降は、70～90%

に引き上げられている。構成する部分の算入率についても直接工事費は0.95で一貫してきたが、現場管理費の係数は0.60、0.70を経て0.80へ、一般管理費等が同0.30から0.55へと引き上げられている。これらの引上げにより、地公体発注の工事の入札では、公表結果から得られる失格の実績から90%近傍に最低制限価格が設定される場合が多い。

また、徳島県⁵⁾で使われる(3)式に表すように、最低制限価格の設定に「ランダム係数」を加味する場合がある。

最低制限価格

$$= \text{最低制限基本価格} \times \text{ランダム係数} \cdots (3)$$

これの採用理由は明示的でないが、入札結果の公表、情報公開請求などによって入札者は予定価格の積算過程の再現が可能で、それから高い精度で予測される最低制限価格に札が張り付き、くじ引きとなることを回避するためと考えられる。同県のランダム係数は、1.0000～1.0060まで0.0005刻みで13通り設定され、計算結果(千円未満切り捨て)を最低制限価格とする。

5 総合評価方式と価格失格基準制度の併用

これまで述べてきたように、総合評価方式と最低制限価格は、導入の時期、目的や経緯も異なり、独立して運用されてきたが、後発の総合評価方式の導入時に、より効果的なダンピング対策として期待され、両者の併用が検討された。しかしながら、最低制限価格制度は、最低価格落札の原則に対応したもので、総合評価方式は、その例外にあたるため適用不可と一旦判断された。この状況に対して、国土交通省⁶⁾は、「低入札価格調査と価格による失格基準を併用することにより、最

低制限価格と同様のダンピング排除の効果を得ることが可能であり、その活用を図っていくことが重要」とした。失格とできる根拠について、「低入札価格調査においては、一定の価格を下回る入札について、契約の内容に適合した履行が確保できない蓋然性が高いものとして、低入札価格調査を実施せずに総合評価の評価値が次順位の者を落札者とするができる」とした。つまり、実態として、最低制限価格制度と同様の効果を持つ「価格失格基準制度」が運用されている。

6 徳島県における総合評価方式のモデル化

表1は、徳島県で2015年5月に開札された、予定価格3,100万円程度(事前公表)の一般競争入札で、総合評価方式(①施工能力審査型)、価格失格基準制度を併用した解体工事の公表結果をモデル化したものである。すべての金額は、予定価格を100として表現した。60点満点の評価項目、配点は事例からそのまま引用した。実際の結果では、14者(うち1者は辞退)が参加し、ケース2に示す、価格1位(落札率89.15%)、加算点2位(59点)の入札者が落札した。事後に公表された失格基準価格は予定価格の88.61%であり、これによって失格した者は1者のみであった。

表中、ケース1は、入札価格が失格基準価格(落札率88.61%)、加算点満点(60点)の設定で、この入札モデルにおける最高の評価値129.788となる。

ケース3は、2位となった入札者の入札価格(落札率89.91%)と加算点(60点)の場合を示したもので、2位の方が加算点は高いが、落札者はより低い価格でそれを退けている。

ケース4は、ケース3のように、加算点が満点

表1 一般競争入札、総合評価方式(①施工能力審査型)、価格失格基準制度を併用したモデル

	予定価格	調査基準価格(事後公表)	失格基準価格(事後公表)	落札率	落札率または入札率	入札結果		企業の施工能力			地域貢献度			低入札工事に係る減点措置	合計点	加算点	基礎点+加算点②	
						入札金額①	評価値(②/①)×100	工事成績評定点	ISO等	資格	工事成績評定点	ボランティア活動実績等	災害時支援協定等					県内下請け
ケース1：評価値最高	100	89.18	88.61	88.61	88.61%	88.61	129.788	15	5	5	20	5	5	5	0	60	15.00	115.00
ケース2：実際の落札者	100	89.18	88.61	89.15	89.15%	89.15	128.716	15	5	5	19	5	5	5	0	59	14.75	114.75
ケース3：実際の2位	100	89.18	88.61	89.15	89.91%	89.91	127.906	15	5	5	20	5	5	5	0	60	15.00	115.00
ケース4：予定価格の90%で入札、評価値最高	100	89.18	88.61	90.00	90.00%	90.00	127.778	15	5	5	20	5	5	5	0	60	15.00	115.00
ケース5：予定価格の89%で入札、必要評価点	100	89.18	88.61	89.00	89.00%	89.00	127.778	13	5	5	17	5	5	5	0	55	13.75	113.75

(60点)となる入札者が、過去3年間の同種の工事の実績から失格基準価格を下回ることのなかった予定価格の90%で入札した場合の評価値が127.776となることを示している。実績に重きを置く加算点で他の応札者に優越する者は、事前公表される予定価格の90%近傍で応札することが最適戦略となる。

ケース5は、ケース4の評価値127.776と等しくなるよう、失格も覚悟して失格基準価格近傍の89%で入札する場合に必要な加算点が55点となることを示している。ただし、これをクリアする加算点の実績を持つ入札者は、主に工事成績評定点での失点により3位以下に実在しない。

つまり、ケース4の最適戦略を取り得る者が、常に配置予定技術者を確保し、下請等の施工体制を整えれば、冒頭の記事にある「落札者に偏り」の状況を生むことになる。さらにその過程で、他の者は入札参加に必要な有効期限のある工事实績も失うことになる。

7 入札契約制度と産業政策のベストミックスを目指して

現状、工事实績、工事成績等の実績に重点を置いた総合評価方式と90%程度に設定された価格失格基準制度が併用される地公体発注の小規模工事では、両制度の導入目的であるダンピング対策において確実な効果を発揮している。予定価格の90%以下の札を入れれば、多くの場合失格となるので、それは自明である。

日刊建設通信新聞(2017年3月15日付)によると、東京都財務局は2013～2015年度における最低制限価格を適用した失格率(対象は総合評価方式に限らない)を明らかにしている。東京都財務局も予定価格は事前公表である。失格率は2013年度の22.6%から2014年度に18.5%と4.1ポイント減少したものの、2015年度には5.4ポイント上昇して23.9%と増加に転じたという。

国土交通省⁷⁾は、2017年3月14日に第4章に記した下限価格設定の算入率を4月の新年度からさらに引き上げると発表した。現場作業員の賃金

等である労務費の算入率を、これまでの0.95から1.0に変更することにより、直接工事費の算入率が0.95から0.97に上昇するという。これは、当然、下限価格の上昇に直結し、更に価格競争のレンジを狭めることになる。

しかしその一方で、6章で検討したように、落札者の固定化、工事实績の不足を価格で逆転する可能性のない入札が繰り返され、懸念される入札参加者の減少・離脱が冒頭に示した記事が伝えるように現実化しつつある。更に離脱した業者と落札する能力の高い業者の間で、技術者や下請先などの施工能力の流動化、序列化、重層化が生じ、市場の動向によっては、地域の建設業界全体の弱体化にも繋がりがかねない。

東日本大震災を挟んで国土交通省が設置した建設産業戦略会議がまとめた「建設産業の再生と発展のための方策2011」⁸⁾では、当時、存亡の淵に立っていた地方の建設業界に向けて「地域維持型契約」という新たな契約方式も提案していた。

入札契約制度と産業政策が目指すべき一つの姿でもある、良好に維持される地域の生産システムに向け、そのベストミックスの再検討、制度設計の必要性を指摘しておきたい。

(引用・参考文献)

- 1) 遠藤和義「地方公共団体の総合評価方式における価格失格基準制度が地域の建設産業に与えている影響に関する考察」『日本建築学会大会(九州)学術講演梗概集 建築社会システム』pp.141-142, 2016.8
- 2) 総務省「地方公共団体における入札及び契約の適正化について」2007.3
- 3) 財務省「入札契約適正化法等に基づく実施状況調査の結果について」2015.12
- 4) 総務省「低入札価格調査制度・最低制限価格制度について(詳細)」2016.3
- 5) 徳島県電子入札ホームページ「最低制限価格の算出例(建築工事)」2016.4
- 6) 国土交通省「地方公共団体向け総合評価実施マニュアル 改訂版」2008.3,
<http://www.mlit.go.jp/common/000020197.pdf>
- 7) 国土交通省「低入札価格調査基準の運用の見直しについて～適正な品質確保に向けて～」2017.3,
http://www.mlit.go.jp/report/press/kanbo08_hh_000397.html
- 8) 国土交通省「国土交通省 建設産業戦略会議, 建設産業の再生と発展のための方策2011」2011.6,
http://www.mlit.go.jp/report/press/sogo13_hh_000123.html