

都政改革本部内部統制プロジェクトチーム
入札契約制度に関する有識者との意見交換会 資料

2017年3月30日

日本大学総合科学研究所教授

有川 博

(1) 予定価格の公表時期について

資料:有川著『官公庁契約法精義』(2016年)

(国の場合)

予決令第七九条は、「……その予定価格を記載し、又は記録した書面をその内容が認知できない方法により、開札の際これを開札場所に置かなければならない。」と規定している。

予定価格は、競争入札に先立って作成されるものであり、入札者が、これを探知することは、競争について有利な立場に立つことになり、また、談合の資料とされるなどの弊害を生むおそれがあるからである。したがって、入札前、そして、開札後落札決定まで公開されるべきではなく、その秘密は厳格に保持されなければならない。これは、開札後落札者がいないため再度入札に付する場合、また、さらに公告して入札を実施する場合、あるいは、その予定価格の範囲内で随意契約をする必要がある場合もあつて、それに備える必要もあるからである(注12)。

落札決定後において予定価格を公開することはどうか。これについては、従来、その予定価格を公開すると、その後における契約の履行及びその後の他の競争入札の執行上弊害を伴うおそれもあるので、落札決定後においても予定価格は秘密にされるべきという考えが強かった。

しかし、近年、契約の透明性・客観性の確保の必要から、予定価格の事後公表については、それを公表したとしても、他の契約の予定価格を類推させるおそれがないと認められるもの及び公共機関の事務又は事業に支障を生ずるおそれがないと認められるものについては、事後公表の積極的推進が図られることになつてきている。

そして、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(平成二年法律第二七号)」が施行され、入札及び契約の内容に関する事項について公表しなければならぬこととされた。しかしながら、予定価格については、その公表による効果及び弊害について様々な意見があり、現時点では必ずしもすべて公表すべきという共通の認識が醸成されていないため、予定価格の公表を一律に義務付けることとはしていない。ただし、入札適正化指針において、国は事後の契約において予定価格を類推させるおそれがないと認められる場合において、契約締結後に公表することとされている(注13)、(注14)、(注15)。

(注12) 普通地方公共団体の一般競争入札又は指名競争入札における予定価格

予定価格とは、地方公共団体が契約を締結するに際し、その契約金額を決定する基準としてあらかじめ作成するもので、競争入札に当たっては、この予定価格を記載した書面を封書にして開札の際これを開札場所に置くのが通常の取扱いである。

ところで、法律及び政令には、予定価格の作成等については何ら規定がない。わずかに地方自治法第二三四条第三項に「……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ものとする。ただし……予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる。」という規定があり、さらに同法施行令第一二一条の二に「予定価格の金額が……」とあるのみである。すなわち、予定価格をどのような基準に基づいて作成するか、その決定方法をどうするか、などについては政令に規定されていない。これは予定価格の作成、決定方法が法令に規定するに足らない(いわば、法律又は政令事項として採り上げる事項ではない)という考え方に基づくものではなく、予定価格に関するこれらの規定は重要な事柄ではあるが、しかしそれは、法令で画一的に規制するのではなく、各地方公共団体が独自に規則等において定めることが適当であるとする趣旨に基づくと解されている。

なお、(i)予定価格の公正性、(ii)予定価格の決定の方法(競争入札に付する事項の価格の総額について定めるのが通例であり、例外的に単価について定めることができる)、(iii)予定価格決定の基準、(iv)予定価格の公表等については、国のような法令上の制約がないこともあり、これまで入札前に予定価格を公表している例もあつた。

(地方自治体の場合)

(注13) 入札適正化指針では、予定価格の事前公表について、国の場合は、法令上の制約があるからといった形式的な理由だけで切り捨て方をせず、「落札価格が高止まりになること、建設業者の見積努力を損なわせること、入札談合が容易に行われる可能性があること」など実質的な弊害を列挙して「消極」結論を示しているのに対して、地方自治体の場合は当初、法令上の制約がないからという形式的な理由だけで「積極」結論を示していた。

しかし、自治体についても、事前公表になしむかどうか、国の場合と同じ様に、実質的な理由づけの検討が十分になされ、それに基づく結論を示す必要があると考えられたところである。

平成一八年五月の適正化指針の改正において、この点は「事前公表の実施には上記弊害が生じうることを踏まえ、事前公表の実施の適否について十分検討した上で、上記弊害が生じることがないように取り扱うものとし、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する。」と改められ、法令上の制約がない地方自治体についても、実質的な理由から検討を求めることとなった。

(注14) その後、「予定価格の事前公表の取りやめ」又は「事前公表する場合の理由の開示」を求める通知が、平成二〇年三月に出された。すなわち、各都道府県知事・各政令指定都市市長あて総務省・国土交通省連名で「公共工事の入札及び契約の適正化の推進について」(平成二〇・三・三一)が発せられ、その中で「予定価格の公表について、地方公共団体は法令上の制約がないことから、各団体において適切と判断する場合には、国と異なり、事前公表を行うことも可能であるが、その価格が目安となつて適正な競争が行われにくくなること、建設業者の見積努力を損なわせること、談合が一層容易に行われる可能性があること等の入札前に予定価格を事前公表することによる弊害を踏まえ、予定価格の事前公表の取りやめ等の対応を行うものとする。予定価格の事前公表を行う場合には、その理由を公表すること。

また、最低制限価格等及びこれらを類推させる予定価格の事前公表についても、最低制限価格等と同額での入札による抽選落札を増加させ、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特に懸念されることから、最低制限価格等の事前公表を行っている地方公共団体においては、弊害を踏まえ、最低制限価格等の事前公表の取りやめ等の対応を行うこと。最低制限価格等の事前公表を行う場合には、その理由を公表すること。」と、大きな方針転換が求められるに至っている。

(注15) さらに、平成二三年八月に改正された入札適正化指針でも一八年改正の同指針(注13参照)をさらにおし進め、「地方公共団体においては、予定価格の事前公表を禁止する法令の規定はないが、事前公表の実施の適否について十分検討した上で、上記弊害が生じることがないように取り扱うものとし、弊害が生じた場合には、速やかに事前公表の取りやめを含む適切な対応を行うものとする。」と新しい方針が示された。

(おとめ)

上記のとおり、地方自治体についても、予定価格の事前公表を行う場合は、その必要性の検証と弊害の除去を行うことが求められているところである。

また、一者入札が高い蓋然性で見込まれる場合に予定価格の事前公表を行うことは、事前公表に伴う弊害が極めて顕著なものとなるため、価格競争による利益等を失っても事前公表によって確保しなければならない公共の利益があることを、具体的に明示する責任を負うことになるかと解する。

(2) 一者入札の回避策について

資料:①有川著「公共契約の競争性確保と一者入札問題」(2016.9月)

②行政改革推進会議『平成28年度上半期・調達改善の取組に関する点検結果一別紙』(2017.3月)

公共契約の競争性確保と一者入札問題

日本大学総合化学研究所教授 有川 博

一. 一者入札問題の出現

平成18年以降の、国をあげての随意契約の見直しの過程で、手続きは競争の方法に移行したのに、特定の者以外が事実上満たすことができない条件を設定したりして、結果として競争が成立していないといった問題や、実質的に競争が行われない結果、契約額が予定価格に近似し、調達コストの増嵩を招いているといった問題が各方面から指摘されるようになった。いわゆる一者入札問題の発生である。

そのため、単に形式的に競争手続きを促進するだけでなく、実質的な競争を確保できるよう、まず、平成19年11月2日、公共調達の適正化に関する連絡会議が「随意契約の適正化の一層の推進について」を取りきめた。

さらに、20年7月に発足した行政支出総点検会議は、同年12月に取りまとめた『指摘事項～ムダ・ゼロ政府を目指して～』において、一般競争や企画競争において一者入札・一者応募が多いことを踏まえ、次のとおり、各府省とも一者入札・一者応募となった契約を精査した上で、応札者を増やし実質的な競争性を確保するための改善方策を検討し、公表すべきとの指摘を行った。

『○行政支出総点検会議「指摘事項～ムダ・ゼロ政府を目指して～」(抜粋)

四. 行政コストの節減・効率化

(2)行政経費の削減・行政の効率化

[随意契約の見直し]

(中略)

競争性のある契約方式への移行が形の上だけのものにとどまることのないよう、実質的な競争性を確保する必要がある。具体的には、

- ①受注実績等により新規参入業者を不当に制限することのないよう、入札参加資格を見直す
- ②発注コストを考慮しつつ、業務内容の工程や地理的範囲等から見て適切な発注単位を設定し、競争性の確保に努める
- ③受注実績が無くても入札に参加できるよう、業務のマニュアル化を進める
- ④参入業者をできる限り多く確保するため、参入が予想される業者に広くPRを行うなど、参入可能であることの周知を図る
- ⑤長期的な収入予測やコスト見積りが可能となるよう、複数年契約を導入する
- ⑥契約の内容に応じ、公告期間を延長し、周知を徹底する

などの取組みを行うべきである。特に、一般競争入札や企画競争に移行したものの一者応札・応募となっている契約については、その徹底が必要である。このため、各府省は、一者応札・応募となった契約を精査した上で、応札者を増やし実質的な競争性を確保するための改善方策を検討し、公表すべきである。』

(①～⑥の番号は、筆者が便宜上付したもの)

二. 一者入札はなぜ発生するのか

～一者入札の根本的解消に向けて～

行政支出総点検会議の指摘を受けて各府省が、さらには各府省の指導を受けた独立行政法人も、一者入札の問題についてアンケート調査を行うな

どして、その原因分析と改善方策の検討結果について取りまとめ、それぞれホームページ等で公表している。

それらを見ると、アンケートの調査結果に重点を置きすぎている感があり、また、行政支出総点検会議の指摘をなぞっただけの分析もあるなど、原因分析や分析に基づく改善方策は具体性において十分でない点が目につく。

◎ 想定される一者入札の原因・全リスト

ここでは、一者入札に係る今後の総合的な原因分析、対策に資することを考えて、①行政支出総点検会議の指摘、②会計検査院の検査報告の内容のほかに、さらに、③筆者のこれまでの契約監視委員会等での経験を踏まえて、一者入札が起こる原因として考えられるケースを可能な限り列挙してみることにする。

なお、各ケース中に事例を記述しているものがあるが、これは、国会からの検査要請を受けて、平成21年9月に会計検査院が報告した中で取り上げられた事例について、筆者が若干アレンジを行ったものである。

1. 実質的な公告期間の不足

- (1) 公告期間の設定が短かかったり、見かけ上は短くなくても、入札参加のためのその他の条件の期間を短く設定することにより、実質的に公告期間が短縮されているケース。
また、年末年始、お盆、ゴールデンウィークなどをはさんでいて実質的な公告期間が短くなっているケース

事例

『入札期日より前に競争参加資格を証明する書面を提出することを入札参加要件としているが、証明書の提出期限の前日までの期間が10日を下回っており、実際には、証明書の提出期限が入札に参加するための期限となることから、十分な周知期間が確保されていない状況となっており、実質的には公告期間が短縮されることとなっている。』

2. PR等の周知が不足

- (2) 参入が予想される業者にPRを行うなどの情報周知を図る工夫がまったく、ないしほと

んど行われていないケース

3. 偏った周知

このケースは、(2)の周知不足の問題はクリアしたように見えても、その周知の仕方から、(2)以上の問題が潜むことになる。

- (3) 特定の業者からしか参考見積りを取らず、入札に係る事前の情報周知 (PR) に偏りがあるケース
(4) 特定の業者だけを仕様書の作成に関与させて、意見招請も行わないなど情報周知 (PR) に偏りがあるケース
(5) 入札説明会の開催から入札日までの期間が近接しているなど、見積りのための期間が十分確保されていないケース

事例

『入札説明会に参加することを入札参加要件としているが、入札説明会の開催日及び仕様書の配布日が入札期日の二日前となっており、予定価格の積算に当たり事前に参考見積りを徴したのは応札者のみであった。』

この事例の場合、応札者以外の事業者には、十分な見積期間が確保されないことがわかる。

4. 適切な履行期間や準備期間が不足

- (6) 従来から契約を履行してきていてノウハウや受注態勢が整っている業者以外は、履行が困難な短期の履行期間しか設定されていないケース
(7) 年度末ぎりぎりの発注など、履行実績のない業者には、受注態勢を整えることが難しい状況下で発注しているケース

5. 発注単位等に問題

- (8) 契約履行が可能な業者の状況や、契約履行の工程などからみて、不適切な発注単位が設定されているケース。(発注単位を必要以上にまとめすぎて、参入障壁を作っている場合が多い。)
(9) 受注態勢を十分考慮しないまま、各発注官庁が同時期に一斉に発注しているケース (注)

(注記) 限定的な工期の下で、大規模な工事を同時に入札にかけるとも、同様の問題が起きる。



6. 参加資格要件や仕様が限定的

- (10) 競争参加資格や業務実績等の入札参加要件を必要以上に限定しているケース (注)

事例

『当該施設が所在する市又は町に本店、支店又は営業所を有することを入札参加要件としているが、本件業務は、施設内の除草、薬剤散布、清掃等を年数回実施するものであり、当該業務を実施する上で、このように事務所等の所在地を限定する必要はない。』

- (11) 契約内容との関連性が薄い事項を入札参加要件にしているケース

事例

『職員寮における給食、清掃及び管理業務の契約に係る入札に当たって、官公庁等公的機関との契約実績を有することを入札参加要件としているが、このように発注先を限定する必要はない。』

- (12) 仕様書の内容が、必要以上に限定的となっているケース

事例

『入札に当たって示した仕様書等をみると、什器のサイズ、色等の具体的な規格は示さずに、特定メーカーの製品名、品番及び配置図のみを記載している。』

(注記) 合理的な理由がないのに、受注者をJ.V. だけに限定する場合も同様の問題が起きる。

7. 参加資格要件や仕様が不明確

6. が「限定的」であるのに対し、7. はまったく逆の「曖昧」な設定のケースであり、限定的・曖昧いずれの場合も、参入障壁という点では、同様の効果をもたらす。

- (13) 入札参加要件が明確に定められておらず、従来から契約していた業者以外、履行内容について十分知りえないケース

事例

『入札に当たって、過去の類似業務の実績等の資料を提出させ、これにより技術審査を行って、業務を実施するために必要な要件を満たしていないと判断した場合には入札に参加できないこととしているが、当該要件が具体的に示されていない。』

- (14) 仕様書の記載内容が明確でなく、従来から契約していた業者以外、履行内容について十分知りえないケース

事例

『入札に当たって示した入札説明書等をみると、履行実績に応じて精算することとする支払条件や精算対象となる項目及びその予定数量が明確に示されていないなど、従来の契約相手方しか判断できない内容がある。』

8. 不必要な継続案件の創出

- (15) 国庫債務負担行為の措置を適切に取らずに、単年度契約を繰り返して、継続案件を生み出しているケース

9. 一般競争でやるのが不適當

- (16) 本来は(競争性のない)随意契約でやるのが適当なのに、無理やり、一般競争の手続きに付しているケース (注)
- (17) 企画競争や確認公募による(いわゆる競争性のある)随意契約を行うのが適切なのに、無理やり、一般競争の手続きに付しているケース

以上、(1)~(17)までの、想定される一者入札の原因を十分踏まえて、それらを除去する対策を早急に講ずることが、実質的な競争に向けた改善につながるものと考えられる。

なお、以上のような発注者側の原因として想定される一者入札の原因をすべて除去したにもかかわらず、一者入札が続くような契約については、入札手続きの外で「隠れ談合」が行われている可能性も考えられるため、発注者側としては、可能な範囲で落札結果等についてのフォローアップを行うことが必要となる。

(注) 平成23年3月15日付けで関係省庁連絡会議により公表された『国が行う随意契約の見直し状況のフォローアップについて』では、応札者が一者しかいないものなどについて重点的に監視していくこととする「随意契約の適正化」の、一層の推進に取り組んでいくことが表明されている。

(注記) (16)(17)のようなケースは、必要があれば新確認公募の手続きなどを経、随意契約に移行することを検討する必要がある。

三．一者入札と各府省の取組み

1. 調達改善取組指針（平成27年1月）と一者入札

平成27年1月に政府の行政改革推進会議から、各府省の調達改善計画の作成に当たっての指針が『調達改善の取組の強化について（調達改善の取組指針の策定）』（27年1月26日）として、初めて示された。その中において、一者入札の課題に対する取組方策について、次のとおり「標準的な取組の例」と「発展的な取組の例」に分けて示されている。

『〇調達改善の取組指針（行政改革推進会議、27年1月）一抜粋一

3 一者入札の解消に向けた取組

一者入札とは、競争入札において一者しか応札がなく契約されることをいう。もとより応札者数はその時々市場の需給等にも左右されるため、結果として一者応札となったものすべてが問題ということではない。しかし、同種の入札に一者応札が続く場合、とりわけ何度も同じ事業者が一者応札で受注を繰り返す場合には、調達価格の高止まりが強く懸念される。

このため、一者応札となった契約については、他の事業者が応札しなかった理由を含め、一者応札となった原因の把握と分析に努め、そのうえで、仕様の見直しや新規参入者への情報提供など、国側の調達手続等の改善によって複数者の応札が期待される場合には、これらに積極的に取組、競争参加者の増加を図る必要がある。

他方、特殊な技術・品質が求められる調達等で、そもそも特定一者以外には履行し得ないものであったならば、複数者応札を期待して競争入札を続けても当該業者が一者応札で受注を繰り返すだけとなりかねない。このような場合には、むしろ、慎重な検討を踏まえ、公募等の手続を行った上で随意契約とすることにより、価格交渉^(注)の余地を確保する方が合理的な場合もあると考えられる。

(注) ここでいう価格交渉とは、随意契約を締結する前に、価格の見積根拠等の精査を通じて、調達案件に適切な仕様及び価格となるようにする行為のことである。

(1)一者応札となった原因等の把握

結果として一者応札となった場合には、市場の状況や事業者が応札しなかった理由等を調べ、原因の把握と分析に努めることが必要である。さらに、原因の把握と分析に当たっては、事業者へのヒアリングや外部有識者等の第三者からの知見の活用も重要である。

□ 標準的な取組の例

● 一者応札となった原因の検証及び分析

□ 発展的な取組の例

● 入札説明会に参加したが応札しなかった者等に対するアンケートやヒアリングの実施

● 一者応札となった原因の分析に外部有識者等の第三者からの知見を活用

(2)競争参加者増加のための取組

競争参加者を増加させるためには、(1)で判明した一者応札となった要因や、対象となる財・サービスの供給者の状況の調査等を踏まえ、競争参加資格や仕様等の見直しに取組むことが必要である。さらに、ホームページの活用等により、新規参入者にも配慮した情報提供が重要である。

□ 標準的な取組の例

● 競争参加資格、仕様、発注単位等の見直し

● 公告時期の前倒し、発注予定の事前公表といたした参入事業者の準備期間の確保

● ホームページを活用した調達情報の発信

□ 発展的な取組の例

● 新規参入者にも配慮した業務内容の周知

● ホームページにリンク先として地方支分部局等の調達情報の掲載

2. 調達改善計画の点検結果（平成27年8月）と一者入札

平成27年8月に行政改革推進会議から『平成26年度の調達改善の取組に関する点検結果』（27年8月20日）が示された。

その中において、一者入札の割合の推移とその

推移を踏まえた一者入札の課題等の分析内容が示されている。

『○調達改善計画の点検結果（行政改革推進会議、平成27年8月）—抜粋—

② 実施において明らかとなった課題等

平成24年度と平成25年度の一者入札の割合が増加したことについては、経済状況の好転による事業者の供給制約等の影響も考えられ、一者入札となった案件が全て問題であるとはいえないが、発注条件や入札参加資格等、競争性を阻害する要因の有無については、引き続き事前に十分な検証を実施したり、新規参加者にとって不利とならないよう積極的な情報提供を行うなどして競争参加者を増やすための取組を更に進めたりする必要がある。

一方、事業の特殊性等の面から、様々な改善策を講じても複数者の入札が困難と想定される案件では、形式的に一般競争入札を実施しても、一者入札となれば、落札価格の高止まりといった弊害が生じる懸念もある。こうした問題意識から、経済産業省では、競争参加者を増やす努力は継続しつつも、特殊な技術又は設備等が不可欠な事業について形式的な競争入札を不要とする仕組みとして、公募の実施手続をまとめた会計課調達を平成26年2月に策定し、これに基づき、必要な技術又は設備等を明示した上で参加者を募る公募を行い、公募の結果、特定の者だけが当該事業を実施し得ることが確認された場合には、契約金額の適正性を確認することを前提に、その者と随意契約を締結することとしている。平成26年度においては年間目標の20件に対して35件を実施した。

この取組については、会計法令等の適用要件を踏まえ、事前・事後の検証等を確実に行うことによって安易な随意契約とならないよう留意する必要がある。』

また、平成27年の同点検結果から、初めて調達改善計画に係る優良取組事例が公表されるようになり、一者入札に関して、次のとおり、経済産業省の「多段階点検プロセス」の導入が模範となるべき優良事例として紹介されている。

『優良事例1 一者入札解消のための多段階点検プロセスの導入【経済産業省（大臣官房長会計課）】

○ 取組の概要

経済産業省では、一者入札の解消のため、以下の①から③までの多段階点検プロセスを内規により手順化し、その解消に取り組んでいる。

①入札前の自己点検

前年度一者入札案件について、担当課室が、入札公告前に、一者入札に係る改善項目をまとめたセルフチェックリストに基づき改善策を策定し、担当課室長がその実施状況等を確認する。

②開札後、契約締結前の内部点検

前年度実績に関わらず、一者入札かつ高落札率（95%以上）となった案件について、各部局の筆頭課長等が、契約締結前に、入札手続の妥当性等を確認する。

③契約締結後の二段階の外部点検

前年度実績に関わらず、一者入札かつ高落札率（95%以上）かつ同一者連続落札となった案件について、契約締結後に、外部監査人及び契約等評価監視委員会による二段階の審査を実施する。（以下、略）』

（まとめ）

早急に、既に示した一者入札の発生原因リストを基にチェックリストを作成し、あわせて、経済産業省の実施する多段階点検プロセス等を参考にチェックシステムを構築することが、速やかな一者入札問題の解消と、ひいては競争契約の適正な執行に結びつくものと考えられる。

複数回一者応札及び随意契約が続いている案件に対する改善策(例)

複数回一者応札及び随意契約が続く案件に対する歳出改革WG委員からの指摘は以下のとおり。

●複数回一者応札

分類	指摘内容
業務内容の開示・引継	<ul style="list-style-type: none"> ・専門性の高い業務(研究・調査を含む)については、新規参入を促すために、その専門性のレベルについて明らかにする。そのために、例えば、<u>既存の成果物を可能な限り公表することを検討する。</u> ・一つの事業が複数の業務で構成されているなど、<u>履行业者間での連携が必要となる業務については、必要な連携内容を知らせる。</u> ・業界紙への積極的な掲載依頼等、情報の発信手段を拡充する。 ・システムの運用・保守については、引継が円滑になされるよう、各府省庁は設計書やマニュアル類をセキュリティに配慮したうえで可能な限り閲覧資料化する。また、仕様書は引継期間を十分に確保できるような内容とする。
参加者要件の見直し	<p>参加要件として求める「実績」は、真に必要なものだけに緩和する。特に、<u>公的機関による発注業務の受注実績が要件となっている場合は必要性を検討する。</u></p>
発注単位(内容)の見直し	<ul style="list-style-type: none"> ・一つの業務に異なる性質の業務が含まれている場合及び作業量が多い業務の場合は分割、同様の性質の業務を複数に分けている場合は統合を行うなど、発注単位を適切化する。 ・<u>一者応札が続く契約企業が、過去その業務を行うために設立されたような企業である場合には、大胆な業務分割・統合を行う。</u> ・再委託が含まれている契約について、再委託部分を切り離し分割発注することを検討する。
発注単位(地域)の見直し	<p>業務の対象となる地域が広すぎる場合の分割や、近隣地域の統合等、地理的に適切な発注単位を検討する。</p>
複数年度契約の検討と更新時の適切な対応	<ul style="list-style-type: none"> ・契約内容に応じて複数年度契約を検討するなど、最も合理的な契約期間を検討する。 ・複数年度契約を行った場合、契約更新時には特に抜本的な改善を立案する。 ・情報システムに関しては、「(政府情報システムの整備及び管理に関する)標準ガイドライン」に記載されているように業務見直しを行った上で、システム経費の内訳の確認を行いながら合理化を追求する。
新規参入業者の調査	<ul style="list-style-type: none"> ・新規業者が参入可能な条件を具体的に検討するために、<u>どんな業者が新規参入可能なのか調査する。</u> ・国内に受注能力を有する事業者がいないと想定される場合には、<u>外国企業の参入の可能性を調査する。</u>

●複数回随意契約

<ul style="list-style-type: none"> ・安易に企画競争を継続せず、総合評価落札方式へ移行する。 ・これまで競争性のない随意契約だった案件でも、技術革新等の社会状況の変化により、受注可能業者がいなかったのかを不断に調査し、新規参入の可能性がある場合には公募を実施する。 ・審議会等における施策検討段階で費用対効果の高い調達の方法について併せて議論する。 ・修理・メンテナンスの価格交渉に際しては、企業へ工数逦減等により生産性を高めることを働きかける。また、修理に使用する部品について、コスト削減となる場合には修理役務とは別に調達することを検討する。 ・システム等の大規模な開発については、部品や消耗品に汎用性を持たせるように開発することで、その後の調達において競争性を確保する。

※一者応札等の改善に係る取組としては、上記取組のほか、発注条件や仕様書の見直しといったこれまで各府省庁において実施されてきたものがあることにも留意。

(3) 最低制限価格と低入札価格調査 制度について

資料:有川著『官公庁契約法精義』(2016年)

第七章 最低制限価格制度と低入札価格調査制度

一 最低制限価格制度の定義と長所・短所

(1) 定義

最低制限価格制とは、競争契約に当たり、最低制限価格、すなわち予定価格に対する一定の割合（例えば、予定価格の三分の二、一〇分の八等）の価格に達しない価格の入札は、たとえ予定価格の制限の範囲内の最低価格による入札であつても、これを無効とし、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもつて申込みをした者のうち最低の価格をもつて申込みをした者を落札と決定する制度をいう。

最低制限価格制をロア・リミット制と称することもある。

(2) 最低制限価格制度の長短

ア 長 所 最低制限価格制は、公共機関の契約において、単に、価格だけでなく、相手方側の資力を勘案し、出来上がった契約の目的物を質的に優れたものとするため、不良業者を排除する効果がある。つまり、工事又は製造の請負契約についてダンピング（技術上常識で考えられない低価格の落札）による弊害を防止する方法として役立つものである。

イ 短 所 最低制限価格制を採用すれば、その結果発注者である公共機関は競争の利益を享受することが著しく減殺されることとなり、また、業者は制限価格を事前に知ろうとして工作し、担当官の腐敗と墮落を生み出す機会が多くなる。

(2) 大蔵省、会計検査院の反対の下で、最低制限価格制度が発足

ア 昭和三〇年の攻防

昭和三〇年の第二回国会において、建設業者の過当競争を防止し業界の秩序を保持するという理由の下に、地方公共団体のみならず、国、公社、公団の発注する建設工事契約についても、予定価格の一〇分の八の割合を目安として最低制限価格制度を設けることを内容とする、建設業法の一部を改正する法律案が議員提案された。これは、建設業界等の要望を受ける形で、国等の入札における最低制限価格の設定を正当化しようとするもので、次のような法案となっていた。

○建設業法の一部を改正する法律案

建設業法（昭和二四年法律第一〇〇号）の一部を次のように改正する。

第二〇条の次に次の一条を加える。

（国等の発注する建設工事の競争入札）

第二〇条の二 国、日本国有鉄道、日本専売公社、日本電信電話公社、日本住宅公団もしくは地方公共団体が建設工事の請負契約をなす場合（略）において、入札の方法により競争に付するときは、当該建設工事に係る予定価格の一〇分の八を下らない範囲内において、当該建設工事の注文者が定めた最低落札価格（当該注文者が最低落札価格を特に定めない場合は、当該予定価格の一〇分の八に相当する価格）に満たない価格をもってした入札は、他の法令の規定にかかわらず、無効とする。

二～三項（略）

この法案に対して、政府は次のような理由を掲げて、強く反対している。（注）

○建設業法の一部を改正する法律案についての内閣意見（昭和三〇・七・二五）―要旨―

①安い工事は粗悪工事であるから結局国に損を来すという前提であるが、実情は安いものが必ずしも悪いという実証はなく、そのような懸念があれば、これは不信用不誠実な業者の排除及び監督・検収の強化によって解決すべきである。

②ダンピングの防止が目的であれば、それは業界秩序の問題であり、独禁法等の規制で対処すべきである。

③（最低制限価格制を採用すれば）その結果、国は競争の利益を享受することが著しく減殺されることとなり、また、予定価格の探知にからんで担当官の腐敗と墮落を生み出す機会が多くなるという弊害もある。

また、会計検査院も、独自の立場から、最低制限価格制度を立法化しようとする動きに対して、反対の意見を表示している。その理由は次のとおり（注）だが、基本的な考え方は内閣見解とほぼ同様のものと解される。

○建設業法の一部を改正する法律案について

（昭和三〇・七・二三 会計検査院事務総長から建設省大臣官房長あて）

昭和三〇年七月二〇日付建設省発建第二〇号にかかる標記の件に関し次のとおり回答します。

①国、日本専売公社、日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本住宅公団、地方公共団体の契約は、一般競争

においては、入札参加者に一定の資格制限を設けてあり、指名競争においては、さらに資産、信用、能力等を勘案して入札者を選定することができることとしてあらかじめ不当な競争を排除するようになってくるから、特に最低落札価格制度を採る必要はないものと認められる。

② 予定価格の算定には必ずしも完全といえないものもある現在において、予定価格の一〇分の八を下らない範囲内において定めた落札価格に満たない入札をことごとく無効とすることは妥当を欠くらしいがある。

そして、政府はさらに、この議員提案に対する対案として、最低制限価格制度を設けて国に有利な相手方までも機械的に排除するのではなく、「一定金額以上の建設工事契約については、最低の価格の入札者がその価格によっては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は、次順位の入札者を当該契約の相手方とすることができる。」という、不完全な履行が明らかに認められるような場合に限りて排除することを内容とする、会計法の一部を改正する法律案を国会に提出している。(注3)

(注1) 石田久和著「契約法—官庁契約の理論と実践—」(大蔵財務協会) 一六八頁、米田一男「改正会計法概説(四)」(会計と監査昭和三十七年四月号) 三〇—三一頁

(注2) 宮元義雄前掲著 一六六頁

(注3) 石田久和・前掲著 一六八頁

イ 昭和三十三年の一万円入札事件 — 国と地方の分かれ道 —

すでに見たところであるが、昭和三十三年一二月、東宮御所の新営工事を競争に付したところ、数千万円といわれる予定価格に対して、入札参加者のうち一社が一万円という極端に低い価格で入札をするという事件が起こった。この事件が契機となって、最低制限価格制度を巡る国と地方公共団体との大きな分かれ道が作られることにな

なる。

この入札をめぐることは、入札が有効か無効かという議論も行われたが、結局、当時の規定からは有効といわざるをえず、また、自動落札方式であることから、一万円の落札者を契約の相手方として決定するほかはなかったようである。ただ、実際のところは、当該入札者が契約締結を辞退することによって解決をみたが、もし施行庁たる建設省が、当該入札者を契約の相手としなかったとしたら、国が一方的に契約を破棄したということになった。

この事件を契機に、国会において、現行会計法が不備であるという議論が行なわれ、識者間においても、かかる場合に対処できない現行規定の不備について指摘がなされるようになった。

ウ 昭和三十六年、国の選んだ道 — 低入札価格調査制度 —

昭和三〇年の攻防の際に示された政府の対案や、昭和三十三年の一万円入札事件を契機として議論された現行会計法規の見直し論などを背景に、すでに見たように昭和三十六年の会計法の改正において、契約の内容に適合した履行がなされない恐れがある低価格な入札については契約の履行の確実性などを調査し、その結果によってはその入札を排除することができることとする「低入札価格調査制度」が創設された。

エ 昭和三十八年、地方公共団体の選んだ道 — 最低制度価格制度 —

これに対し、地方公共団体においては、一万円入札の事件を契機に、すでに実態として広く行われていた最低制限価格制度について、正面からの根拠法規を望む声が一層強くなっていったようである。そうした折、昭和三十四年に自治庁設置法の一部改正があり、地方財務会計制度調査会が新たに設けられた。

そして、同年一〇月に、自治大臣から同調査会に対して、地方公共団体の財務会計制度に関する改正大綱について諮問が行われ、最低制限価格制度についても検討の俎上にのることになった。

大蔵省と会計検査院は、それぞれが派遣した委員を通じて、最低制限価格制度に肯定的な小委員会の案及び答申の最終案に対し、強く反対の意向を示したことが、調査会において明らかにされているが、しかし、同調査会の中では少数意見に終わったようである。(注4)

一方、地方公共団体側の意見は、実際に最低制限価格を定めて運用している例が多いことから、いま直ちに同制度をなくすことは、実態を無視することになり、到底できないということにつきるものであったようだ。それは、宮元義雄氏が指摘するように、地方公共団体においては、最低制限価格制度が、契約制度の中で問題の焦点になっていることすらあまり気にかからないくらい、当然の制度として運用されていて、特に問題意識を持たなかったというのが本当のところかもしれない。(注5)

昭和三十七年三月二三日、調査会の答申が自治大臣に提出され、この答申に基づいて地方自治法等の改正案が作成された。答申は、大綱では、国の契約制度と同様な規定とすべきであるとの見解を取っていたようだが、最終的には「最低制限価格を設けることができるものとするが、最低制限価格は、公正な手続によって合理的なものとして定めなければならない。」として、限定付きながら最低制限価格制度を認容した。(注)

それは、従来取られてきた最低制限価格制度の存続は、当時の地方公共団体における契約事情の特殊性からやむを得ない点も考慮されるので、存置することもやむなしとするもので、答申を受けた改正案は、国の採用した特例方式である低入札価格調査制度に加えて、最低制限価格制度を併置する内容の規定となっている。

しかし、その後、調査会の答申で示された「公正な手続によって」、「合理的なものとして」というポイントについて、具体的内容が示されることはなく、実態は、例外であったはずの最低制限価格制度が当然のようにして運用され、一般化されるようになっていく。

(注4) 宮元義雄・前掲著書 一六九頁

(注記) その趣旨が、地方自治法施行令第167条の1の規程より、「当該契約の内容に適合した履行を確保するため特に必要がある」と認めるときは、しにも反映されてる。

(注5) 宮元義雄・前掲著書 一六九—一七〇頁
最低制限価格制度の範囲の拡大

平成一四年三月二五日、地方自治体の契約に関し、低入札価格調査制度と最低制限価格制度を並列的に規定している地方自治法施行令第一六七条の一〇の第一項及び第二項が改正され(平成一四年政令第五五号)、両制度とも、対象となる契約類型が、これまでの「工事又は製造の請負契約」から「工事又は製造その他についての請負契約」に拡大された。

国の場合と同様に、工事又は製造の請負に準ずる性質の請負契約が増加していることや、コンピュータソフトウェアの構築等に関する請負契約において安値入札が続出していることなどが、拡大された理由であるとされている。

しかし、近年、地方公共団体の契約については、最低制限価格制度よりも望ましい制度として、低入札価格調査制度への移行が求められるようになってきている状況注6にあるわけだが、それでもこのような両制度平等な(？)改正となったのは、理由が示されていないため不明である。ただ、制度改正の時から、警鐘のメッセージが内包されている感があり、今後の運用について注意が必要である。(注7)

(注6) 例えば、「地方公共団体の公共工事に係る入札・契約手続及びその運用の更なる改善の推進について」(平成一二年二月一日建設省建設経済局長・自治省行政局長通達)

(注7) 最低制限価格制度の経緯、問題等の詳しい分析は有川博『公共調達制度の改革と会計検査の推移』(「会計と監査」二〇〇四年五月号〜七月号)を参照されたい。

三 会計検査報告にみる最低制限価格の四つの問題類型

昭和五一年度検査報告に掲載された、農林水産省所管の補助事業における最低制限価格の安易かつ高率な設定に対する処置要求を契機に、その後、最低制限価格に対する指摘が始まるが、それらの指摘は、大きく分けると次の四つの類型(タイプ)に別けることができる。

- ① 高率な価格の設定
- ② 法令で認められていない契約類型における設定
- ③ 法令で認められている契約類型であっても、個別的に必要な性が認められない設定
- ④ 低入札価格制度への切り替えを提言

① 第一の類型 — 高率な価格設定 —

この類型は、最低制限価格の設定そのものを批難するというよりは、設定された最低制限価格が、予定価格に対して高率になっていることを主たる指摘ターゲットにするものである。

いずれの表(表1・2)を見ても、最低制限価格の前後に入札価格が連続して入っているのに、何故ここで失格と落札を機械的に分断できるのか理由がわからず、また、偶然のチャンスに恵まれるか、ある何らかの情報がもたらされるかしないと、この不思議な競争には勝てないという感じを強くする。

表1 第1の類型の事例(昭和56～58年)

年度(昭和)	省庁名	事業主体	事業内容	予定価格(千円)	最低制限価格の対予定価格 %	入札者数	失格者数	失格札の対予定価格率 (%)	落札価格の対予定価格率 (%)
56	農林	神奈川県 K株式会社	貯蔵施設設置	111,000	92.8	4	3	85.6～92.3	92.8
〃	厚生	秋田県 H町	簡易水道新設	597,583	92.8	8	1	89.5	93.8
〃	〃	大阪府 T町	〃	44,700	98.4	8	4	86.1～97.3	98.7
〃	〃	福岡県 K市	廃棄物施設設置	145,500	90.0	10	1	81.8	93.5
〃	〃	宮崎県 K町	簡易水道新設	179,800	90.0	12	4	88.6～89.5	92.6
〃	〃	鹿児島県 K市	〃	62,400	95.0	7	2	89.7～94.7	95.0
57	防衛	茨城県 I町	校舎改造	269,950	93.8	12	3	85.7～93.7	93.8
〃	〃	兵庫県 O市	汚水管渠布設	24,600	90.0	7	4	80.2～84.8	98.8
〃	〃	福岡県 T町	校舎改造	42,800	90.0	5	1	83.2	90.0
〃	〃	福岡県 S町	研修施設新設	79,608	90.0	10	6	85.2～89.9	90.0
〃	文部	埼玉県 K町	学校新築	552,000	99.9	10	7	98.0～99.6	99.9
58	〃	秋田県 K市	校舎増築	276,425	95.9	6	2	86.6～90.9	95.9
〃	建設	和歌山県 M村	橋梁整備	84,681	91.4	8	7	86.2～89.9	91.4

表2 第1の類型の事例(平成9～12年)

年度(平成)	省庁名	事業主体	事業内容	予定価格(千円)	最低制限価格の対予定価格 %	入札者数	失格者数	失格札の対予定価格率 (%)	落札価格の対予定価格率 (%)
9	厚生	東京都 T市	廃棄物再生利用施設設置	3,680,843	90.0	13	4	80.5～86.9	90.1
10	〃	埼玉県 S法人	特養老人ホーム整備	860,000	97.5	8	4	87.6～97.0	97.5
〃	〃	埼玉県 R法人	〃	1,258,400	99.3	11	4	90.8～98.3	99.3
12	環境	秋田県 O事務組合	廃棄物処理施設設置	11,535,000	92.3	7	1	86.4	92.4

(注) 詳しくは、事例編【事例10】・【事例20】を参照

5

② 第二の類型 — 法令で認められていない契約で設定—

この類型は、そもそも法令違背の設定となるため、理論的には想定されても実際にはありえないと思われたが、平成一三年度検査報告で初めて事例が掲記された事例編〔事例21〕。

〔事例〕平成一三年度検査報告 — 農水省所管農業用機械購入事業（事業主体 愛媛県K町）

事業主体は、トラクタ、コンバイン等農業用機械の購入の契約を指名競争に付するに当たり、予定価格は三、四〇〇万円、最低制限価格は予定価格の八〇％に当たる二、七二〇万円と設定し、三業者を指名して入札を行ったところ、そのうちの一業者の入札価格は最低制限価格を下回る二、三九五万八〇〇円であったので、この札を失格として排除していた。

しかし、地方自治法及び地方自治法施行令によれば、本件のような物品の購入契約の場合は、最低制限価格を設けることができないことになっている。

したがって、本件契約の入札に当たり、最低制限価格を設定し、これを下回る価格で入札した業者を排除したことは、適切とは認められない。

この類型は、自治体の担当者が最低制限価格の趣旨、法規をまったく理解していない典型的なケースと言わざるをえない。今のところ、この一事例だけだが、最低制限価格を設定できる契約類型が平成一四年から拡大され、長い間固定化されてきた基準が動いたことは、この類型の指摘が今後、増える可能性があることを危惧させる。

③ 第三の類型 — 必要性が認められない設定—

この類型は、これまでに次の二つの事例がある。

- ① 平成八年度検査報告 処置済事項 「消防防災施設整備費補助金による画像伝送システムの整備請負契約に当たり、最低制限価格の設定について、その必要性の観点から改善が図られたもの」 事例編〔事例4〕
- ② 平成一四年度検査報告 処置済事項 「廃棄物処理施設整備事業における建設工事請負契約に当たり、最低制限価格の設定について、その必要性及び合理性の観点から改善が図られたもの」

この第三の類型の指摘の底流にある考え方は、昭和三八年の地方自治法改正の契機となった地方財務会計制度調査会の見解そのもの、と言ってよいかと思う。

その意味では、この類型の登場は、新しい動向ではあるが、やっと昭和三〇年代の議論の原点に帰ってきたという感じを強くするところでもある。

④ 第四の類型 — 最低制限価格から低入札価格調査制度へ—

この類型は、契約制度全体の状況分析をしながら、その中で、最低制限価格についても、その設定、運用の実態について調査、分析するもので、例は少ないものの、次の平成九年度報告が代表的な事例といえる。

〔事例〕平成九年度検査報告

特定検査事項 — 公共工事に関する入札・契約制度の運用について事例編〔事例5〕

(略)

(4) 最低制限価格及び低入札価格調査制度の実施状況

(最低制限価格について)

地方公共団体において、最低制限価格制度を採用しているものは、表のとおりとなっている。

最低制限価格制度を採用している都道府県等と市町村を比較すると、制限付き一般競争では都道府県等の採用割合が低いが、逆に、公募型及び希望型では都道府県等の採用割合が高くなっている。このように、制限付き一般競争において都道府県等の採用割合が低くなっているのは、前記のとおり、制限付き一般競争の対象工事を二億六〇〇〇万円以上とした場合には、政府調達協定により最低制限価格の設定ができないとされていることによる。

また、最低制限価格制度による設定価格は予定価格の七五％から八五％で設定しているものが多くなっている。そして、最低制限価格を設定した工事の件数は全体で、二万三二二三件（最低制限価格を設定できる工事件数の七八・五％）あり、このうち、排除された入札者があった件数は三九二件となっている。

(略)

4 本院の所見

(略)

(ウ)低入札価格調査制度は、建設大臣の諮問機関である中央建設業審議会の建議等においても最低制限価格制度に比べ、個別原価を審査できるという点でより望ましい制度であるとされており、現に、都道府県等及び市町村においても、低入札価格調査制度へ移行している状況が見受けられた。そして、今回の検査でみる限り、この制度を適用し

た場合の排除者は極めて少なく、調査基準価格以下の価格で契約を、ほとんど履行できている状況となっていた。したがって、調査に要する時間、事務量及び監督・検査体制の強化等本制度を導入することによるコストの増加を勘案する必要はあるものの、今後この制度が広く採用されることが望まれる。

本件は、平成九年度検査報告が取りまとめられた同一年（平成一〇年）に、国の最低制限価格制度に対する姿勢に大きな変化があり、その動向を踏まえた提言となっている（注）。

(注) 最低制限価格制度に対する会計検査報告の詳しい説明については、有川博・前掲論文を参照されたい。

(おとめ)

本制度の制定経緯、会計検査院報告の視点、中建審の建議等を十分踏まえ、最低制限価格を設定する場合には、機械的に適用するのではなく、設定の必要性や設定内容の合理性について個別に検証を行う必要がある。

〈表〉 最低制限価格制度の採用状況

	制限付き一般競争		公募型及び希望型		指 名 競 争	
	対象数 (A)	割合 B/A	対象数 (C)	割合 D/C	対象数 (E)	割合 F/E
都道府県等	59	28.8	57	71.9	50	84.7
市町村	381	79.3	162	61.1	1,079	51.3

7