

待ったなしの公共事業調達改革

～閉塞から脱却への切り札～

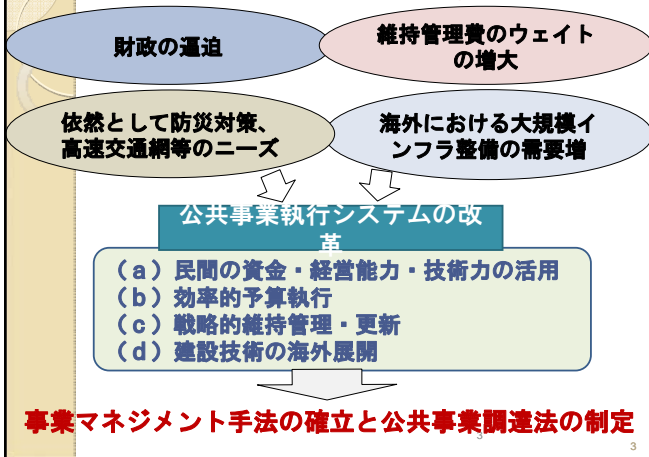
平成23年10月

愛媛大学 木下 誠也

プロフィール

- 昭和53年 建設省入省後、九州・中部・近畿地方建設局、河川局、大臣官房、建設経済局等を経て、国土交通省国際建設課長、水資源計画課長、中部地方整備局企画部長、沖縄総合事務局次長、近畿地方整備局長等として勤務
- (財)ダム水源地環境整備センターを経て、平成22年11月より愛媛大学防災情報研究センター教授
- そのほか、平成21年度より京都大学経営管理大学院特命教授、平成22年度より土木学会建設マネジメント委員会副委員長、平成23年度より同災害対応マネジメント特定テーマ委員会委員等

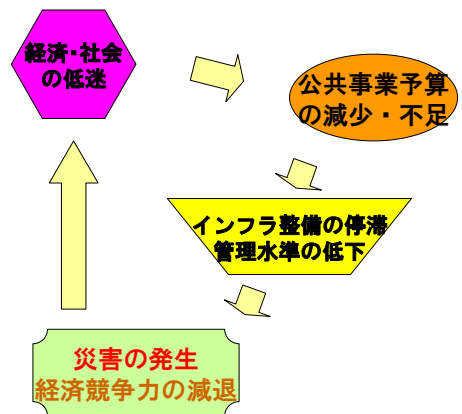
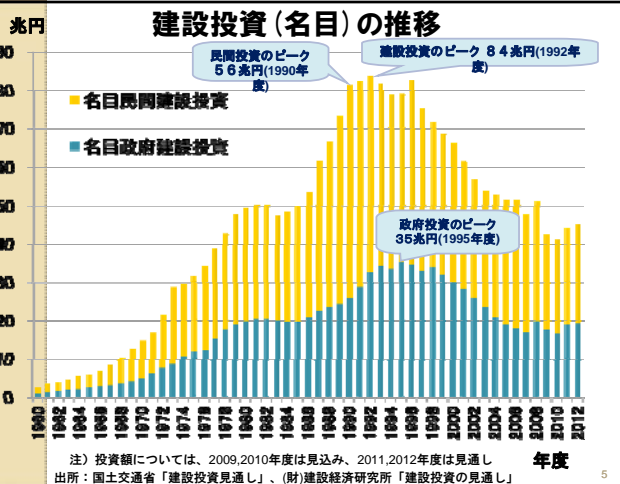
公共事業調達制度を取り巻く環境

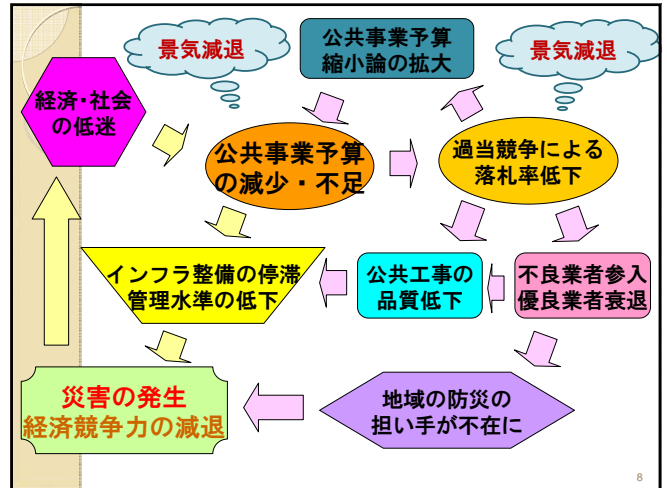
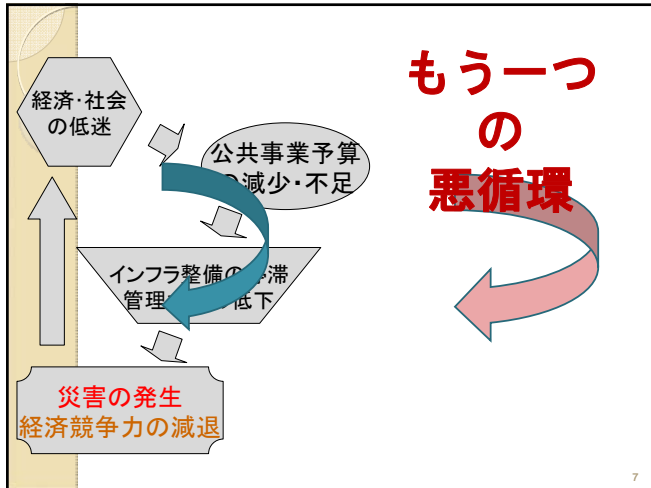


土木学会 公共事業改革プロジェクト小委員会

- 委員長 木下 誠也 (愛媛大学)
 副委員長 小澤 一雅 (東京大学)
- 委員
- 芦田 義則 (国土技術研究センター) ~2011年4月
 - 大上 和典 (国土技術政策総合研究所) ~2011年3月
 - 加藤 和彦 (清水建設)
 - 金銅 将史 (国土技術政策総合研究所) ~2011年3月
 - 三百田敏夫 (オリエンタルコンサルタンツ)
 - 田村 哲 (長大)
 - 中牟田 亮 (日本工営)
 - 早川 裕史 (長大)
 - 林 幸伸 (日本工営)
 - 松本 直也 (建設経済研究所)
 - 森 望 (国土技術政策総合研究所)
 - 安谷 覚 (国土技術政策総合研究所) ~2011年6月
 - 横田 芳治 (国土技術研究センター)
 - 吉田 純土 (国土技術政策総合研究所) 2011年7月~

建設投資(名目)の推移





- ### 不可解なわが国の公共工事入札契約制度
- ① 予定価格の上限拘束？
 - ② 変更契約で入札？
 - ③ 随意契約で入札？
 - ④ 落札率は低いほど良い？
 - ⑤ 官の積算基準？
 - ⑥ 歩切り
- } 落札するまで何回でも入札

予算決算及び会計令

(昭和22年4月30日勅令第165号、最終改正：平成23年3月31日政令第92号)

第7章 契約

第1節 総則（第68条・第69条）

第2節 一般競争契約

第1款 一般競争参加者の資格（第70条―第93条）

第2款 公告及び競争（第74条―第82条）

第3款 落札者の決定等（第83条―第93条）

第3節 指名競争契約（第94条―第98条）

第4節 随意契約（第99条―第99条の6）

(予定価格の決定)
第99条の5 契約担当官等は、随意契約によろうとするときは、あらかじめ第80条の規定に準じて予定価格を定めなければならない。

第5節 契約の締結（第100条―第100条の4）

第6節 契約の履行（第101条―第101条の10）

第7節 雑則（第102条―第102条の5）

asahi.com

トップ ニュース

沖縄県、架空契約で補助金 国から2億円 検査院指摘へ

沖縄県が発注したトンネル工事をめぐり、県が大手ゼネコンなどの共同企業体(JV)と架空の随意契約を結んでその契約書を作り、2億円以上の国の補助金を余分に受けていたことが会計検査院の検査でわかった。検査院は不適正な経理と指摘する方針だ。

このトンネル工事は事業費の9割を国の補助金で賄えることになっていた。沖縄振興を目的にした高い補助率が悪用された可能性もあり、内閣府沖縄総合事務局も調査を始めた。検査院の指摘の事実関係と補助金等適正化法違反が確認されれば、県に補助金の返還を求めるとみられる。

[PR]

<http://www.asahi.com/national/update/0928/TKY201109270767.html>

(続き)

このトンネルは2010年に那覇市に開通した「識名(しきな)トンネル」(全長559メートル)。市中心部の渋滞緩和が期待されていた。

県によると、工事は県土木建築部が06年に発注し、大成建設(東京)と地元業者2社でつくるJVが23億3千万円で受注した。海外企業も参加できる国際入札だったため競争が激しく、予定価格に対する落札額の比率は47%で、大型工事としては異例の低落札率だったという。

このうち、検査院が問題視しているのは、掘削で地表面が崩れないようにパイプを押し込んで薬剤を注入し、地盤を固定する工事。追加で施工が必要となったが、県は本体工事の一環として扱い、材料の数量を増やす形でJV側に工事費を支払う方針だった。

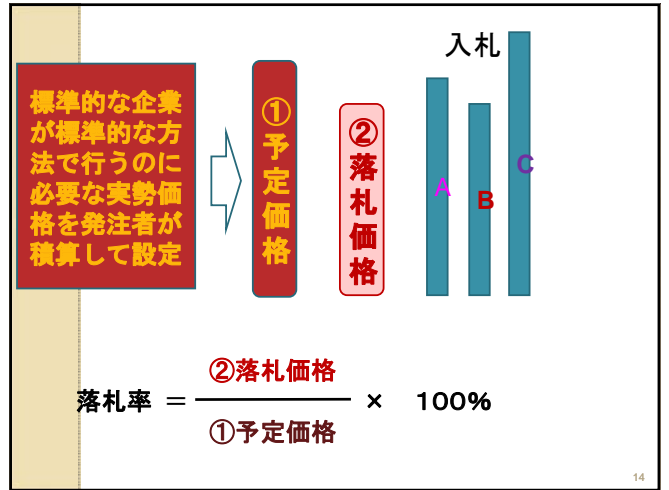
しかし、その場合は47%の落札率となった積算をもとに材料の数量変更を計算するので、工事費が低額になる。工事そのまま続けられ問題なく完了したが、支払い方法にJV側が納得せず、折り合いがつかなかったという。

そこで県は、今回の地盤の固定工事を新規に発注したように装い、固定工事が終わった後の09年1月になって、同じJVと落札率99%の約4億9千万円で随意契約したことにするうその契約書を作成。工期も実際とは異なる09年1月からと記載した。

<http://www.asahi.com/national/update/0928/TKY201109270767.html>

(続き)

この架空契約で、県は国からさらに約4億4千万円の補助金を受給できることになり、工事費としてJV側に支払われた。本体工事と一体で計算した場合と比べ、国の補助金は2億円以上膨らんだという。
 検査院は今年1月に工事の検査を開始。問題の地盤固定工事の工期が2カ月と異例の短さになっていたため、事情を聴いていた。
 検査院によると、公共事業の支払いで争いが起きた場合は、紛争を審査する委員会の判断を仰ぐことができるが、県側は「早く工事を進めたかった」と説明したという。
 契約は出先機関の県南部土木事務所(那覇市)が担当していた。検査院によると、自治体による架空の契約を使った補助金の申請は極めて異例という。(村上潤治、田内康介)
 ◇
 ■沖縄県土木建築部の話 検査院が検査を進めており、現段階では取材に応じられない。
 ■大成建設の話 (地盤固定の)工事はトンネル新設工事では予定されていなかった。当社JVは別件工事との認識でいる。



予定価格は上限拘束！

● 落札額は予定価格の制限を超えることができない
 会計法 第29条の6 第1項 ~予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とするものとする。~

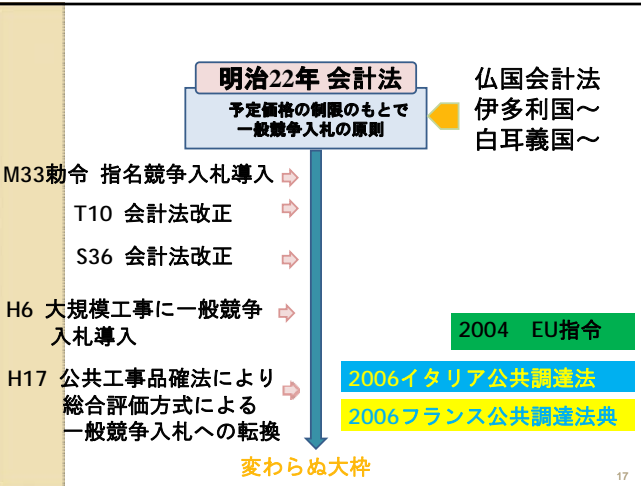
予定価格はメーカーの定価ではない！

● 標準的な者が標準的な方法で施工するのに必要な価格で、発注者が定めるもの
 予算決算及び会計令第80条第2項 予定価格は、~取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。

**公共工事の特性
 (一般の製造業には無い特徴)**

- 購入前にマーケットによる評価がない
- 単品受注生産 ~契約時点で工事目的物が存在しない
- 現地生産 ~品質管理に工夫が必要
- 不良があっても発見が困難 ~不可視部分が多い
- 不良品と判明しても取り替えることは困難

- ・ 不特定多数の国民が長期にわたり活用
- ・ 一般に施設の規模が大きく、工事段階及び管理段階において環境への影響が大きい
- ・ 施設のライフサイクルにわたる長期間の品質確保が必要
- ・ 公的機関によって公的資金を主たる財源として整備



入札契約制度の各国比較 (明治会計法制定当時)

	日本	フランス	イタリア
入札方式	一般競争入札と随意契約	指名競争入札あり	
売買	同じ扱い	同じ扱い	
物品、サービス、工事等			1865公共事業法
予定価格	必ず定める	定める場合あり	
落札基準		最低価格	

入札契約制度の各国比較 (1970 前後)			
	日 本	フランス	イタリア
入札方式	一般競争 指名競争 随意契約	一般又は制限 の競争又は 提案募集 交渉ほか	一般競争 交渉
売買	同じ扱い	別の扱い	
物品、サービス、工事等	同じ扱い	調達物に応じて多様な方式	1865公共事業法
予定価格	必ず定める	定める場合あり (一般競争の場合) (競争の方法の一つ)	
落札基準	最低価格 (例外的に総合評価)	最低価格又は最も経済的に有利	

1923イタリア国家会計法

第3条 すべて国の**収入となり又は経費となるべき契約**は公競争の手續きによるべし。ただし、特別な理由があり、契約承認命令書にその理由を明記した場合であつて、政府が民間の競争に附すべきでないとして施行法に定めた場合については除く。
(以下 略)

買い入れと売り払いを分けて規定

1972イタリア大統領令による改正後

第3条 すべて国の**収入となるべき契約**は公競争の手續きによるべし。ただし、特別な理由があり、契約承認命令書にその理由を明記した場合であつて、政府が競争に附すべきでなく私の交渉によるべしとして施行法に定めた場合については除く。
すべて国の**経費となるべき契約**は政府の裁量による判断に基づき公の競争手續き又は私の交渉によるべし。
(以下 略)

入札契約制度の各国比較 (現在)			
	日 本	フランス	イタリア
入札方式	一般競争 指名競争 随意契約	一般又は制限 の競争又は 提案募集 交渉ほか	一般競争 交渉
売買	同じ扱い	別の扱い	
物品、サービス、工事等	同じ扱い	調達物に応じて多様な方式	
予定価格	必ず定める	なし	
落札基準	最低価格 (例外的に総合評価)	最低価格又は最も経済的に有利	

別に2005公共工事品確法

- 明治以来変わらぬわが国入札契約制度の特徴**

 - ① 公告して競争を行うこと（一般競争）を原則
 - ② 買い入れと売り払いは同じ扱い
 - ③ 物品、サービス、工事等の目的物によらず同じ扱い
 - ④ 交渉手續きを認めない
 - ⑤ 価格の制限（予定価格）を必ず定める
 - ⑥ 予定価格は事前に非公表とする
 - ⑦ 落札基準は最低価格を原則とする

一般競争入札の原則

一般競争入札の原則は日本的建前と考えられ、運用面では長年にわたって、価格よりも品質重視の発注者と、過当競争を嫌う受注者の双方にとって好ましい指名競争入札が用いられた。

予定価格制度

上限を定め事前非公表とする予定価格制度は、発注者は適正価格の範囲で契約できる一方、受注者は一定の利益を確保でき、双方の利害にかなっていた。

価格による落札基準

最低価格を原則とする落札基準は、発注者にとって指名競争入札により品質上問題なく、受注者にとって入札前の調整行為が容認される限り好ましい制度であった。

25

以上のことから

買入れ売払いが基本的に同じ扱い

物品、サービス、工事等が同じ扱い

交渉手続きなし

であっても支障なかった

26

「談合決別」以来

原則通りに 一般競争入札

調整行為がなく価格の叩き合いに

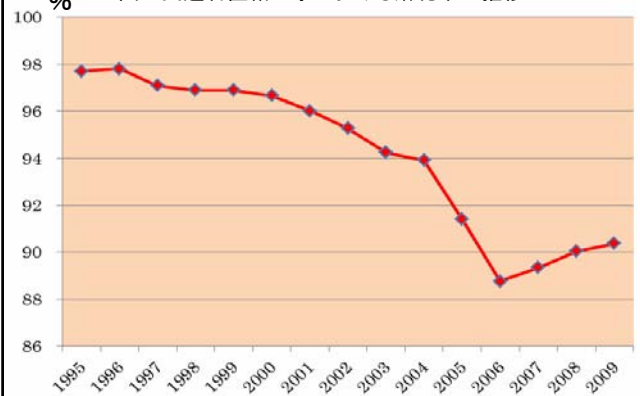
**交渉手続きがなく「技術」が適切に
評価されにくい**

**品質に対する
懸念**

**優良な企業が
生き残れない**

27

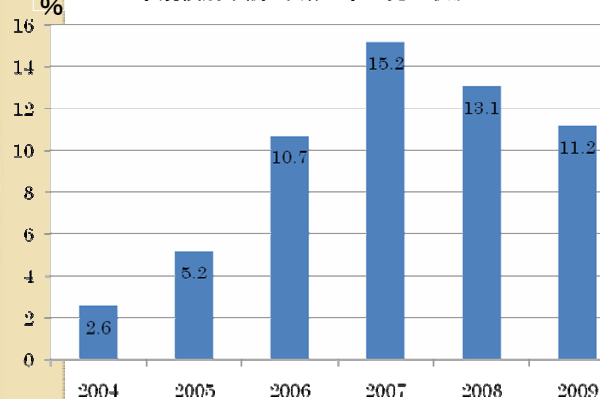
国土交通省直轄工事における落札率の推移



(注) 対象は、地方整備局(港湾空港関係を除く)、官庁営繕部、国土技術政策総合研究所
出所：国土交通省資料

28

工事規模別不調・不落工事の発生状況



29

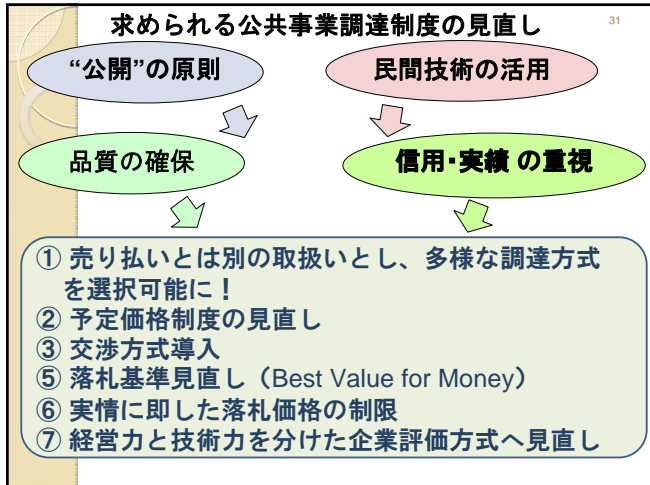
財務省の見解

2007年(平成19年)5月31日 参議院国土交通委員会

「なぜ予定価格に上限拘束性を持たせているのか」
との問いに対し

「～予算の範囲内で年度内の支出が行われることを統制するためには必要不可欠である。～当初の入札において定めた予定価格等の条件を変更して、再度公告を行って入札をやり直すことができるということになっており、予定価格の上限拘束性が適正な価格による契約を阻害しているということにはならない。」
(松元崇財務省主計局次長)

30



公共事業調達法の提案

<目的>

透明性のある手続きのもとに競争性と公正さを尊重しつつ、その履行にあたって品質、経済性、効率性及び適時性を確保することによって、社会基盤の適正な整備及び管理、建設技術の発展ならびにサービスを担う建設コンサルタント、測量業、地質調査業等及び工事を請け負う建設業等の健全な発達を図り、もって国民の福祉の向上及び国民経済の健全な発展に寄与する

<適用の範囲>

国、特殊法人等及び地方公共団体が行う公共事業に係る工事、サービス及び物品の入札及び契約

(a)受注者選定手続き

- ① 一般競争入札
- ② 指名競争入札
 - a) 公募型
 - b) 非公募型
- ③ 交渉方式（技術競争、随意契約を含む）
- ④ 競争的対話方式

工事については、原則として一般競争入札又は公募型指名競争入札。高度の技術を要するデザインビルド等については競争的対話方式。
サービスについては、建設コンサルタント業務は原則として交渉方式。

(b)落札基準

一般競争入札、指名競争入札及び競争的対話方式においては、

- ① 最低価格入札
- ② 経済的に最も有利な入札（原則）

工事については、小規模で技術的難易度の低いものその他特別な場合、
サービスについては、単純で定型的な業務その他特別な場合、
物品については、契約時点で目的物が存在し製品の評価がメンテナンスを含め市場において既になされている場合
その他特別な場合については①最低価格入札とすることができる。

(c)異常な入札価格の取扱い

- ① 最低価格入札
発注者は審査基準価格を設定し、総合評価における最高評価値（又は価格競争における最低価格）の入札者の入札価格が異常に高い又は低い金額の場合は、これを審査し、その入札を無効とすることができる。また、必要な場合は、交渉することができる。
- ② 上限と下限
発注者は、契約価格の上限を設定することができる。この場合は、さらに契約価格の下限を設定することができる。

(d)企業評価方式

- (i) 契約履行のための資金調達力や長期的な経営上の安定性の観点からの企業の経営力
- (ii) 契約内容を履行する際に必要な、これを良質・安全・確実に履行する能力を有するか、能力・経験の十分な技術者を有するかといった観点からの企業の技術力

の2つの点から評価する。

37

(e)発注者の体制

- 監督業務は、契約管理、検査等の業務に統合し、「買う」側としての発注者の立場を明確にする。
- 発注者は、原則として、十分な技術力を有する者を置かなければならない。

38

<既存の法令との関係>

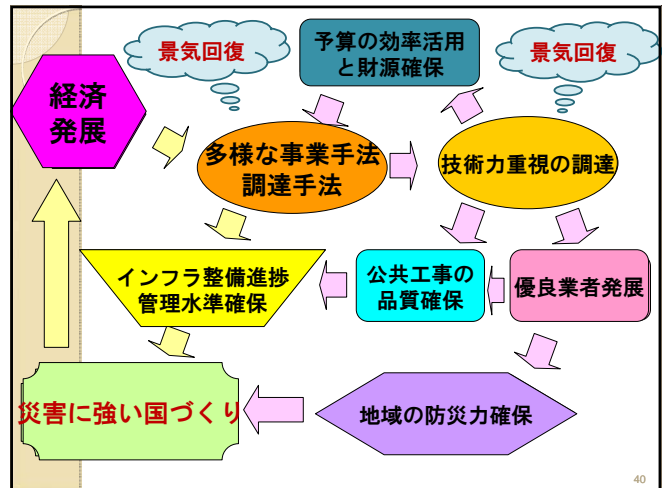
会計法 地方自治法

に対し、公共事業の入札、契約に関する特別法として位置づける。

公共工事の入札契約適正化法 建設業法 公共工事の品質確保法

については、関係する事項について調整を図り整合させる。

39



40

談合の歴史(1)

1889	明治会計法制定	
1894-1895	日清戦争	参入業者増大、安値受注で手抜き頻発 談合に応じない者への入札妨害多発 予定価格の漏洩多発
1900	指名競争入札導入	談合金、談合屋が横行
1919	大審院判決、談合金の有無にかかわらず詐欺罪の成立を否定	
1941	刑法改正 「～公正なる価格を害し又は不正の利益を得る目的を以て談合したる者～」	依然として業界団体を中心とした談合
1942-1946	戦時特例により、随意契約拡大	
1968	大津地裁判決、談合金を伴わない談合を擁護し、談合金を伴う談合については原則として談合罪の規定に該当するとの見解	業界内で、談合金を伴う入札談合は下火になる反面、 工事の受注を配分するための入札談合がルール化

41

談合の歴史(2)

1977	独禁法改正、課徴金制度	建設工事の入札談合が相次いで摘発(1981静岡事件等)
1988-	米国から談合防止の圧力	
1994-	大規模工事に一般競争導入	スーパーゼネコン汚職(1993頃)
2005-	公共工物品質確保法により総合評価方式へ転換	官製談合事件続発(1995-2006)
2006.1	独禁法改正強化	大手ゼネコン「談合決別宣言」(2005.12) ダンピング多発、不調・不発多発
2006	国土交通省、ダンピング対策強化	
2010-	土木学会、公共事業調達法制定に向けての動き 国会議員、公共調達法制定に向けての動き	

42

入札契約制度の歴史

14世紀		フランスにて競争入札発生
16世紀	競争入札の発生	
17世紀	一式請負の発生	
19世紀	請負業者の発生	わが国が参考にしたフランスの会計法(1862) イタリア最初の公共事業法(1865) わが国が参考にしたイタリアの会計法制定(1884)
	明治会計法、一般競争入札導入(1889)	フランス、交渉方式導入(1892)
20世紀	勅令により指名競争入札導入(1900)	
	大正会計法(1921)	イタリア国家会計法(1923)、施行法(1924)
	GHQ指令により開札が一般競争入札方式採用(1948~1952)	
	低入札価格調査制度等を取り入れた会計法大改正(1961)	フランス公共調達法典、競争入札に厳格な上限拘束(1964)
		最初のEC調達指令(1971) イタリア大統領令(1972)
		イタリア公共工事基本法(メルローニ法)(1994)
21世紀	公共工事品質確保法(2005)	フランス公共調達法典、予定価格制度廃止、落札基準変更(2004)
		EU指令(2004) フランス公共調達法典(2004)
		イタリア公共調達法(2006) フランス公共調達法典(2006)

わが国の入札契約制度の変遷

	M22 (1889)	M33 (1900)	S36 (1961)	H6・H17 (1994・2005)
会計法 会計規則		勅令制定 (T10 会計法改正)	会計法改正	H6 一般競争(大規模工事) H17 公共工事品質確保法制定
入札契約方式	一般競争入札 ・随意契約 (交渉方式なし)	一般競争入札 ・指名競争入札 ・随意契約 (交渉方式なし)	一般競争入札 ・指名競争入札 ・随意契約 (交渉方式なし)	一般競争入札 ・指名競争入札 ・随意契約 (交渉方式なし)
買入れと売り 払いの扱い	同じ取り扱い	同じ取り扱い	同じ取り扱い	同じ取り扱い
物品、サービス、 工事等の扱い	会計法上すべて 同じ扱い	会計法上すべて 同じ扱い	会計法上すべて 同じ扱い	会計法上すべて 同じ扱い
予定価格	予定価格を必ず定め 上限とする	予定価格を必ず定め 上限とする	予定価格を必ず定め 上限とする	予定価格を必ず定め 上限とする
予定価格の事前 の守秘性	非公表	非公表	非公表	非公表
落札基準	最低価格	最低価格	会計法上、最低価格 が原則だが、例外的 に価格及びその他の 条件が最も有利な者 (品目法により工事は総合 評価)	会計法上、最低価格が原則 だが、例外的に価格及びそ の他の条件が最も有利な者 (品目法により工事は総合 評価)

フランスの入札契約制度の変遷

	1862-1882	1964	2001-2004-2006
入札契約方式	仏国会計法(1862王令) 1882 通達	公共調達法典	公共調達法典
買入れと売り 払いの扱い	同じ取り扱い	別の取り扱い	別の取り扱い
物品、サービス、 工事等の扱い	会計法上すべて 同じ扱い	調達物に応じて 多様な方式を選択可	調達物に応じて 多様な方式を選択可
予定価格	必要があれば最高価格 を定め、定める場合は 上限とする	競争入札の場合は予定価格を定め 上限とする	2001年9月に廃止
予定価格の事前 の守秘性	定める場合は非公表	非公表(競争入札の場合)	2001年9月までは非公表
落札基準	最低価格	競争入札は最低価格。提案募集 方式等は最も経済的に有利な者	最も経済的に有利な者 (最低価格は限定的に適用)

イタリアの入札契約制度の変遷

	1865-1884	1923-1924-1972	1994-1999-2006
入札契約方式	1865 公共事業法 1884 伊多利国会計法	1923 国家会計法 1924 施行法 1972 大統領令	1994 公共工事基本法 1999 大統領令 2006 公共調達法
買入れと売り 払いの扱い	同じ取り扱い	1972年より条文中で2つの項 に分離	別の取り扱い
物品、サービス、 工事等の扱い	会計法上すべて 同じ扱い (別に1865年公共事業法 が存在)	工事等については1865年公共 事業法	調達物に応じて 多様な方式を選択可
予定価格	予定価格を定め上限と する(必ずかどうかは定 かでない)	予定価格を用いる場合は上限 とする(1924年施行法に競争の 方法の一つとして規定)	なし
予定価格の事前 の守秘性	非公表(推定)	非公表・公表のいずれも可	-
落札基準	最低価格	予定価格を用いる場合は最低 価格	最低価格又は最も経済的に 有利な者

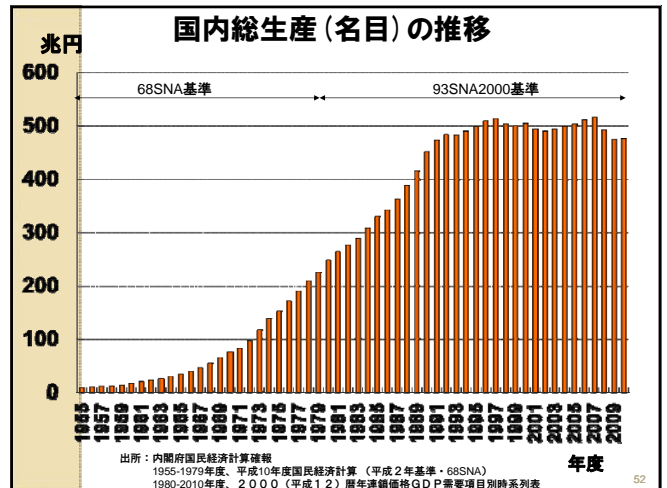
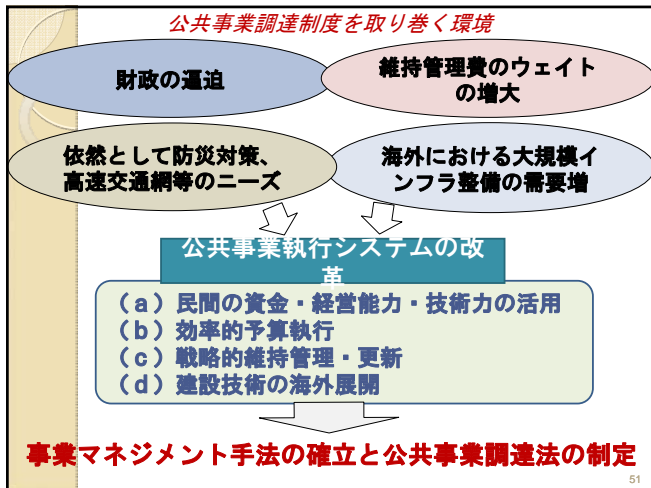
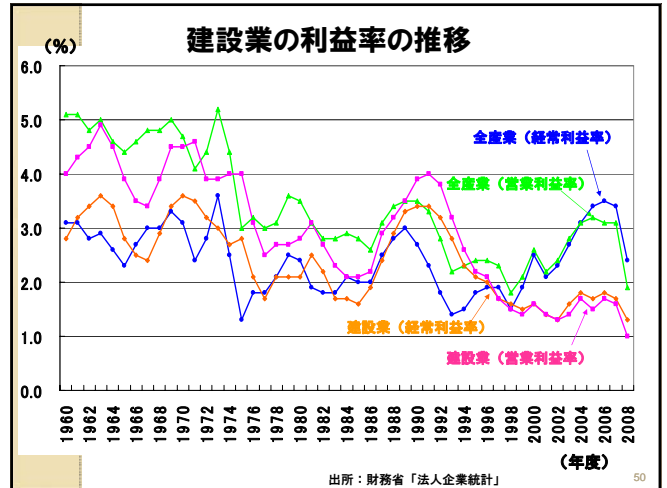
入札契約制度の各国比較 (明治会計法制定当時)

	日本	フランス	イタリア	ベルギー
入札契約方式	M22会計法 会計規則 ・一般競争入札 ・随意契約 (交渉方式なし) (M33 勅令・T10法改正により指名競争入札)	仏国会計法(1862王令) ・競争入札 ・指名競争入札 ・随意契約 (交渉方式なし →1882導入)	1884伊多利国会計法 ・競争入札 ・随意契約 (交渉方式なし)	白耳義国会計法典 ・競争入札 ・随意契約 (交渉方式なし)
買入れと売り 払いの扱い	同じ取り扱い	同じ取り扱い	同じ取り扱い	買入れのみ対象
物品、サービス、 工事等の扱い	会計法上すべて 同じ扱い	会計法上すべて 同じ扱い	会計法上すべて 同じ扱い (別に1865年公共事業 法が存在)	会計法上すべて 同じ扱い
予定価格	予定価格を必ず定め 上限とする	必要があれば最高価格 を定め、定める場合は 上限とする	予定価格を定め上限 とする(必ずかどうか は定かでない)	なし
予定価格の事前 の守秘性	非公表	定める場合は非公表	非公表(推定)	-
落札基準	最低価格	最低価格	最低価格	最低価格

入札契約制度の各国比較 (1970年前後)

	日本	フランス	イタリア	EU
入札契約方式	S36会計法 37予決令 ・一般競争入札 ・指名競争入札 ・随意契約 (交渉方式なし)	1964公共調達法典 ・競争入札 ・指名競争入札 ・随意契約 (交渉方式なし)	1923法 1924施行法 1972大統領令 ・公開競争入札 ・交渉方式	1971/7 EC公共調達 指令(公共工事) 例外を除いて ・公開入札 ・選択入札
買入れと売り 払いの扱い	同じ取り扱い	別の取り扱い	1972年より条文中 で2つの項に分離	別の取り扱い
物品、サービス、 工事等の扱い	会計法上すべて 同じ扱い	調達物に応じて 多様な方式を選択可	工事等については 1865年公共事業法	工事のみについて 規定
予定価格	予定価格を必ず定め 上限とする	競争入札の場合は予定 価格を定め上限と する	予定価格を用いる場 合は上限とする(1924 年施行法に競争の 方法の一つとして規定)	なし
予定価格の事前 の守秘性	非公表	非公表(競争入札の 場合)	非公表・公表のい ずれも可	-
落札基準	会計法上、最低価格 が原則だが、例外的 に価格及びその他の 条件が最も有利な者	競争入札は最低価格。 提案募集方式等は最 も経済的に有利な者	予定価格を用いる場 合は最低価格	最低価格又は最も経 済的に有利な者

入札契約制度の各国比較（現在）				
	日本	フランス	イタリア	EU
	会計法 及び 予決令 H17 公共工事品確法	2001・2004・2006 公共調達法典	1994 公共工事基本法 1999 大統領令 2006 公共調達法	EU指令 2004/18/EC
入札契約方式	一般競争入札 指名競争入札 随意契約 (交渉方式なし)	公開式又は制限式提案募集・競争的対価方式 交渉方式(3種) 設計競技方式 ほか	公開方式 選択方式 交渉方式	公開方式 選択方式 交渉方式(公開又は非公開) 競争的対価
買入れと売り払いの扱い	同じ取り扱い	別の取り扱い	別の取り扱い	別の取り扱い
物品、サービス、工事等の扱い	会計法上すべて同じ扱い	調達物に応じて多様な方式を選択可	調達物に応じて多様な方式を選択可	調達物に応じて多様な方式を選択可
予定価格	予定価格を必ず定め上限とする	2001年9月に廃止	なし	なし
予定価格の事前の守秘性	非公表	2001年9月までは非公表	-	-
落札基準	会計法上、最低価格が原則だが、例外的に価格及びその他の条件が最も有利な者(品確法により工事は総合評価)	招請方式を含め最も経済的に有利な者(最低価格は限定的に適用)	最低価格又は最も経済的に有利な者	最低価格又は最も経済的に有利な者



随意契約の契約価格

- 競争入札の場合は予定価格内最廉価格を落札としなければならない規定がある（会計法第29条の6）が、随意契約については明確に定められていない。
- しかし、財務省通達『契約事務の適正な執行について』（昭和53年4月1日付蔵計第875号）の趣旨に照らし合わせて、競争入札と同様に、予定価格内最廉価格の者と契約すべきであると考えられている。