

京都府公共調達検討委員会報告書

平成 22 年 3 月 8 日

京都府公共調達検討委員会

目次

第一章 基本的な考え方と課題.....	2
1 基本的要請	2
2 競争の健全化、適正化	2
3 契約関係の見直し、発注者と受注者との関係、発注者側の能力向上.....	3
第二章 京都府の入札・契約制度改革の取組み及び現状について.....	5
1 競争入札制度	5
2 最低制限価格制度及び低入札価格調査制度.....	5
3 総合評価競争入札.....	6
4 情報公開、不正防止	6
第三章 検証と目指すべき方向性.....	7
1 公共調達制度改革の方向性.....	7
2 府が求める建設企業像と企業評価.....	8
3 総合評価競争入札の拡充.....	8
4 ダンピング問題への対応.....	9
5 受発注者間の関係適正化、発注者側のスキル継承と維持.....	10
6 予定価格の事前公表	11
7 PDCA サイクル.....	11
第四章 まとめ.....	13
< 参考資料 >	
資料1 京都府公共調達検討委員会設置要綱.....	15
資料2 京都府公共調達検討委員会委員名簿.....	16
資料3 京都府公共調達検討委員会開催状況.....	17

第一章 基本的な考え方と課題

1 基本的要請

いわゆるゼネコン汚職以降、入札談合を典型とする不正防止のための入札改革が各発注機関で進められてきた。平成 18 年には、3 名の県知事が入札がらみの不正で相次いで逮捕、起訴されたことを受けて、全国知事会は、入札不正の根絶のために一般競争入札の拡大等を謳った「都道府県の公共調達改革に関する指針（緊急報告）」（平成 18 年 12 月）を公表した。以降、現在に至るまで、各都道府県はこの知事会指針にどれだけ忠実か、という視点から改革の進捗を競うようになっている。上記知事会指針を代表例とする談合防止策、平成 17 年の独占禁止法改正による制裁強化、その直後になされた建設業界のいわゆる「過去のしきたりとの決別」宣言等によって談合構造は相当程度解消され、我が国に長い間定着してきた官民間、民間間の協調的関係が崩れたといえる。その結果、一部では価格競争の激化でダンピングが一部では入札不調が問題になるなど、深刻な問題が多く発生している。一方で、平成 17 年に公共工物品質確保法が制定、施行されて以降、総合評価方式が急速に普及するなど、入札契約の仕組みは年々多様化、複雑化しつつある。

公共調達は公的財政を基盤としている。その目的を達成するために貴重な財源、すなわち血税を有効利用することが、最も基本的な社会的要請であることはいうまでもない。公共工事であれば、国民、住民にとって利便性の高い良質な社会的資本を可能な限り低価格で整備することが基本的要請であるということになる。ただその際、目的物の完成時だけでなく、その使用時における維持管理等も含めて総合的に、ライフサイクル全体として良質・安価であることが求められる。また地域雇用の安定化、地域産業の振興、環境問題への取り組み、災害対策なども重要な社会的要請であることを忘れてはならない。

談合構造を背景とする官民間、民間間の協調的関係は、指名競争入札という制度に支えられながら、落札価格の面では高コストとなる一方で、不良不適格企業の排除、工物品質の確保に関するさまざまな努力を受注業者側に事実上負担させることによって、発注者側にメリットをもたらした。しかし現在ではそのような不透明な関係は許されないものとなっている。地方自治体における入札・契約制度の見直しにあたっては、良質・安価な調達、多様な社会的要請にバランスよく応えること、さらにはそのためのコスト負担のあり方の適正化という課題を、透明な制度の中で、十分な説明責任を果たせるように、費用対効果という意識の下で実現していくのが課題となる。

2 競争の健全化、適正化

国、地方自治体問わず、公共事業費、公共工事のコスト削減の要求は一層厳しくなっている。今後、受注業者間で相当程度の淘汰が進んでいくことは全国的に見て避けられない状況にある。そのような状況の中、発注機関はこれまで以上に、入札契約制度における競争のあり方についての厳格な対応が求められることになる。

その際、重要なのが、「競争の健全化、適正化」という視点である。地方自治体の公共調達には、地域社会の要請、受益者である住民のニーズによりよく応えられる企業がより多くの受注機会に恵まれ、成長していくようなものでなくてはならない。地方自治体は、そのような「あるべき企業像」を明らかにし、健全で適正な競い合いがなされる入札契約のシステム作りを行うことが求められている。このシステム作りがうまくいかないと、供給過剰の解消の過程において「悪貨が良貨を駆逐する」危険を招くこととなる。競争性を高めることにより、却って公共調達の目標に逆行することとなるという本末転倒な結果にならないよう、発注機関は入札契約制度の設計及びその運用において工夫する必要がある。

現在、全国の地方自治体で一般競争入札への転換が急速に進んでいるが、それは一方で、ダンピング等による品質確保への不安を生じさせる事態を招いている。入札価格の低下は、確かにそれだけ見れば、発注者にとっても社会基盤整備の受益者である住民にとっても歓迎すべきことのように映る。しかし、行き過ぎた低価格入札が公共工事の品質面に支障を来すことがあっては、それは本末転倒である。品質を維持しつつ過度な低価格受注を続けることは受注企業を疲弊させ、結果、社会基盤整備のための技術力の維持すら困難となる事態になりかねない。そこで、こういった問題を回避するためのダンピング対策としての最低制限価格の設定、低入札価格調査等のあり方が問題となる。

発注機関は、入札・契約過程の透明性確保の要請に応じつつ、かつての指名競争入札が果たしてきた品質確保のための機能を、可能な限り低いコストで実現していくという観点から契約者選定の方式を工夫することが求められている。総合評価方式は、最良の契約者として求められる要素を点数化し、それを競い合わせることで、公共調達の目的を効果的に実現しようという制度であり、上記の課題に取り組むための有効な方策である。その際、品質確保に関する評価の客観化、発注者による評価の仕方、品質、価格面以外のさまざまな社会的要請の総合評価方式への反映、といった問題への発注機関の効果的対応が重要になる。

3 契約関係の見直し、発注者と受注者との関係、発注者側の能力向上

指名競争入札が一般的に用いられていた時代においては、安定受注の見返りとして契約に伴うリスクは受注者側が負担することが暗黙のうちに了解されていた。その前提が崩れた現在においては、発生し得るリスクは契約の問題とならざるを得ない。従来、受発注間のリスク分担は、契約とはかい離した形で受注者側にその負担が偏っていたといえるが、透明性への強い要請が公共調達に働いている現代においては、契約内容に忠実なリスク分担のあり方が求められる。この際、公共工事が、発注者の注文を受けて受注者が請け負う特注生産物であることに留意しなければならない。

また発注機関は、より透明な手続きの中で、競争入札において良質な業者を選定するために、入札参加資格や総合評価方式の運用に技術評価、成績評定等を適切に反映するような仕組み作りを今後積極的に行うことが求められ

ている。こういった評価のあり方もかつての指名競争入札制度の中では曖昧にされてきたが、一般競争入札が徹底されつつある現在においては重要な課題となっている。

このような取り組みに関して求められるのが、発注者側におけるスキルのある人材の登用と育成である。ここでいうスキルには、大きく分けて二つの種類のものがある。

第一に、品質確保へ向けたスキルである。企業の技術力や工事成績を評価する制度において発注者側の評価の客観性が確保され、それが企業側から信頼されるためには、制度の透明性に加えて適切な評価を支える高い技術力が必要であり、そのための人材育成や体制整備に取り組んでいくことが求められる。

そして第二に、コンプライアンスにかかわるスキルである。競争性と透明性が求められる現在においては、発注者が自ら説明責任を果たす形でこれらの要請に応えるように入札契約制度を運用し、契約過程を規律していかなければならない。そのためには、不正排除、契約管理、紛争処理といった狭い意味でのコンプライアンスの他に、さまざまな社会的要請を入札・契約手続に適正かつ効果的に反映させるという広い意味でのコンプライアンスのスキルを備えた人材の登用、育成が不可欠になる。競争性と透明性を前提とする新たなスキームを支えるのは、発注者側スタッフの十分なコンプライアンス・スキルである。

第二章 京都府の入札・契約制度改革の取組み及び現状について

1 競争入札制度

京都府では、従来、指名競争入札を基本としてきたが、平成8年度から特定調達契約（いわゆるWTO対象案件）に対して一般競争入札を適用するとともに、大型工事においては、公募により入札参加企業を募集し、参加意思表示のあった企業の中から入札企業を指名する公募型指名競争入札を実施し、以降その対象を順次拡大するなど競争性向上策に努めてきた。その後、平成17年の鋼橋談合事件をきっかけに2,500万円以上の工事に条件付一般競争入札を適用し、その後前記「知事会指針」を受けて、平成19年度からは1千万円以上のすべての工事で条件付一般競争入札を実施している。

府では、公共工事の品質維持のために、施工実績や技術力の高い技術者の配置が特に求められる事案について入札参加のための要件を設けている。具体的には、個々の事案ごとに、総合点（経営事項審査点数（客観点）＋主観点）が一定以上であること、過去の施工実績、技術者の有資格性と保有実績、技術者の配置などを組み合わせて入札参加条件にしている。また、主観点数を付けるにあたって、工事成績、ISO9000、ISO14000、障害者雇用、建設機械保有状況、建設機械運転技術者雇用、災害活動実績などを考慮している。なお府では、府内企業を対象に土木一式等主要6業種について、総合点、平均完工高、一級技術者数、建設業許可区分、下位経過年数等を加味して等級区分（いわゆる格付）を実施している。

府内企業では施工が困難な技術的難易度の高い工事以外は府内企業に発注することを基本方針とし、府内企業を対象とする工事については、府は原則的に地域要件を設定している。地域要件については、工事内容の難易度、規模等を踏まえつつ競争性の確保に努めることとしており、平成18年度以前は土木事務所毎に事務所管内の企業を対象に発注することが基本となっていたが、平成19年度以降は地域要件を設ける場合には応札可能な企業数が30者以上であることを原則として要件設定することとしている。

2 最低制限価格制度及び低入札価格調査制度

地方自治法施行令上、地方自治体の公共調達においては履行確保のために特に必要があると認めるときに最低制限価格を設定することができる。府発注の工事においては、平成8年度の低入札価格調査制度の導入以降、最低制限価格制度と低入札価格調査制度と併用して採用しており、最低制限価格は低入札価格調査制度の対象となる規模以下の工事を対象として設定されている。現在は、最低制限価格制度の対象範囲は1億円未満の工事となっている。なお、府においては、工事の内容が比較的簡単で工事監督・検査等通じて契約の内容に適合した履行確保が可能なしゅんせつ工、崩土除去工、区画線等の工事や人的サービスであり役務的性格が強い路面清掃、除草工などについては、これまで最低制限価格を設定してこなかった。

最低制限価格の設定水準については、従来から中央公共工事契約制度運用連絡協議会（いわゆる中央公契連）の価格算定モデル式を参考にしてきた。近年、過度な低価格入札が増加し、下請企業へのしわ寄せや工物品質への影

響が懸念されるようになったことから、平成 20 年に同モデル式は約 20 年ぶりに改定された。これに合わせる形で、府は、平成 20 年 12 月に最低制限価格の算定基準を見直した。なお、低入札価格調査基準価格についても上記中央公契連モデル式により設定されており、平成 20 年の同モデル式の見直しにあわせ、低入札価格調査基準価格も見直している。

この低入札価格調査基準価格の見直しと同時に、府は契約の適正化を図るため、極端な低価格のものについては特別重点調査制度も導入し、低入札価格調査の対象となって契約した工事では、受注者側専任技術者の増員、前金払の 4 割から 2 割への減額、施工段階における下請の実態調査を求めるとしている。

3 総合評価競争入札

府では、公共工事における総合評価方式の利用を原則化することを謳う公共工事の品質確保の促進に関する法律が平成 17 年度から施行されたことをきっかけとして、平成 18 年度から総合評価方式の試行を開始し、その後本年度に至るまで件数を増加させている。平成 19 年度からは、評価項目として技術的提案のほか、雇用面や重機保有など地域貢献に係る要素も取り入れることとし、平成 21 年度からは、地域の厳しい経済雇用情勢の下、本委員会の議論も踏まえ、下請での地元企業の活用や資材の地元調達などの評価項目を新たに加えた「地域活性型」に新たに組み込むこととしている。本年度は、この「地域活性型」と、簡易な施工計画に関する技術提案を上乗せして実施する「技術重視型」とを合わせ、150 件以上に取り組んでいる。

4 情報公開、不正防止

いわゆる入札契約適正化法が平成 13 年 4 月に施行されたことに伴い、府では、積算基準や設計単価も含む入札・契約に関する情報公開を進め、その範囲を拡大することで入札手続の公正性、透明性の一層の向上を図ってきている。個々の入札結果については、京都府のホームページ上で公開している。予定価格については、透明性を確保するとともに発注者側への不正な働きかけを排除するため、府内で発生した収賄事件も踏まえ平成 15 年 7 月から事前公表を全面実施している。併せて、予定価格の事前公表の弊害を抑えるために、入札時に積算内訳書の提出を義務付け、入札参加に当たって緻密な見積を行っているかどうかを確認することとしている。

不正防止のための方策として、府は平成 15 年 6 月に入札監視委員会を設置し、以後、第三者による監視を行ってきた。府が建設工事等における制度改革を進める際には、同委員会の意見を参考にしている。なお、不正に対する措置については、平成 15 年度から請負契約約款に談合等の場合の契約解除予約条項と損害賠償請求条項（違約金特約条項 = 10%）を明記し、さらに平成 18 年 1 月からは違約金特約条項を 20%（実損額が 20% を越える場合は実損額）に改訂した。談合等の不正行為に対する指名停止期間についても、平成 19 年度から「府発注工事における違反には（12 箇月から）24 箇月」への期間延長を行なっている。

第三章 検証と目指すべき方向性

1 公共調達制度改革の方向性

京都府はこれまで、公共調達における競争性の向上に積極的に取り組んできた。前記「知事会指針」が提示する、一般競争入札の対象となる「1千万円以上の予定価格」という基準もいち早くクリアしてきた。その結果、落札率も大きく低下している。最低応札額と最低制限価格との予定価格比で見た場合の約1%の乖離率の中に、参加者の約40%が含まれるという、平成20年度における土木一式4,000万円以上の工事の例などは、いかに業者間の競い合いが激しいかを如実に物語っているといえよう。こうした状況に加え、公共事業予算の削減や景気低迷による民間建設需要の減少のあおりを受けて、低価格競争にますます拍車がかかっている。

ダンピングは価格低下という一面だけ見れば望ましいかのように映るが、一方で、破滅的競争による工事の品質確保への懸念が強まり、また工事中における公衆災害事故の危険が高まるのみならず、低価格受注で良質の工事を維持することが企業の体力を低下させ、将来的な技術力の低下をもたらす恐れも生じさせるものとなっている。受注者に対するヒアリングでは、下請けも含めた建設労働者の賃金等労働環境の悪化、地元建設企業（特に優良な企業）の経営悪化、倒産等による地域経済・地域雇用への影響、そして自社での熟練労働者や機械保有企業の減少による災害時の緊急対応や冬期除雪等への対応可能企業の減少、といった懸念の声も上がっている。

もちろんこうした状況があるからといって、一般競争入札の拡大や参加対象業者数の広域化等、一連の改革を後戻りさせるべきではない。従来一般的に用いられてきた指名競争入札は発注者側に裁量を与えられるものであり、それが不正の温床となっていると批判されてきたものであって、ひとたび一般競争入札を徹底した後にそれを撤回するならば、府民からの信頼を損ねることとなりかねない。府は、これまで行ってきた一連の改革を前提にしつつも、生じている弊害を効果的に除去する新たな改革に取り組む必要がある。

中長期的視点に立った場合重要となるのが、京都府が今後契約のパートナーとして成長してもらいたい企業像を明らかにし、そのような企業が競争の結果受注者となれるような企業評価のスキームを構築することである。具体的には、入札参加資格の設定、総合評価方式における評価項目の選択及びウエイト付けの適正化、といった課題である。

一方、短期的視点に立った場合に重要となるのがダンピング対策である。具体的には、最低制限価格の設定範囲や設定水準の再検討、そして低入札価格調査基準価格の設定水準の再検討及び低入札価格調査の実施の厳格化といった課題である。

これらの課題は、公共調達における品質の維持、そしてさまざまな社会的要請への対応を発注者側の責任と能力において実現することを発注者に求めるものに他ならない。これまでのように官民間の協調構造の中、契約外において暗黙の形で行われてきた受発注者間の了解事項としてではなく、契約者選定過程において、あるいは受発注者間で交わされる契約によって公共調達の目標を実現していくことが求められているのである。このことは、発注

者のスキル向上のための取組み、そして受発注者間の契約関係の適正化への取組みが発注者側に求められているということの意味している。

2 府が求める建設企業像と企業評価

公共事業を担う建設企業には大きく分けて次のような社会的役割がある。

第一が、建設工事施工者としての建設業の役割である。府民生活の安全、快適な暮らしを実現する社会基盤整備の担い手となる建設企業には、当然ながら、十分な施工能力と確かな技術力が求められる。施工品質をどれだけ確保できているか、安全施工をどれだけ実現できているか、そして施工体制をどれだけ充実させているか、といった要素が企業評価において考慮されなければならない。

第二が、産業としての建設業の役割であり、とりわけ地域を支える産業としての建設業の役割が重要となる。社会基盤整備の担い手としての建設業は技術者としての役割のみならず、地域経済、地域社会の担い手としての役割も大いに期待されている。経営の健全化は貴重な地方財源を支える納税者としての役割を担わせるものである。また地域の建設業の発展は地域雇用の拡大や安定化への貢献にもつながるものとなる。これらの要素の他、災害時の緊急対応にどれだけ役立っているか、地域の環境対策にどのようにかかわっているのか、といった要素も企業評価の対象となる。最近注目されているコンプライアンスにかかわる企業評価は、こうした地域における社会的要請への適応という観点から行われることが求められているといえる。

京都府には、そのような評価されるべき企業が受注機会に恵まれ、将来的に成長できるようにする入札契約制度を構築することが求められている。具体的には、ランク分けにおける主観点評価等入札参加資格の設定の工夫、そして総合評価方式における評価項目の設定の工夫が問題になる。

また、企業評価の前提となる建設業許可、経営事項審査等の資格審査において、一層厳格な審査（「名ばかり営業所」の排除等）を行う必要がある。

3 総合評価競争入札の拡充

大規模・特殊工事においては、入札参加者側からの技術提案の内容が総合評価の重要な要素となる。しかし、国土交通省のような発注機関とは異なり、京都府においては高度な技術提案を求めるような総合評価方式のケースは僅かであり、今後総合評価方式を拡充するといってもそのほとんどがいわゆる簡易型あるいは特別簡易型と呼ばれる、高度な技術提案を伴わないものになることが予想される。

問題は簡易型、特別簡易型の総合評価方式において、どのような企業評価がなされるべきか、ということである。京都府は公共調達に際して、その地域の特性に応じてさまざまな社会的要請を負っている。そういった社会的要請によりよく応えることができる、府の求める企業の受注機会を高めることが、総合評価方式の重要な役割であるといえるだろう。

具体的には、工物品質に直接的にかかわる要素（過去の工事成績評定の点数や CPD（技術者の継続教育制度）等）の他、例えば、災害復旧への貢献、

環境への配慮（建設廃材等の適正処理等）、労働安全衛生確保のための体制整備、雇用や労働者福祉への配慮といったコンプライアンスにかかわる要素を挙げることができる。

ここ数年の全国規模の不況の中、府内の各地域でも厳しい経済雇用情勢に置かれたことから、平成 21 年度において、府内企業を下請に使うこと、府内産資材を調達することを評価する「地域活性型」総合評価方式を緊急的な政策として試行している。これには、府の発注工事による公共投資が府内で循環することの効果を重視し、総合評価方式を用いることによって、府内における雇用や経済を維持しようという狙いがある。京都府は社会的要請の実現に向けた入札契約制度のあり方の一例として、今後この方式の効果を十分に検証し、社会情勢の変化を見極めつつ必要な改善を進めていくことが求められる。

4 ダンピング問題への対応

最低制限価格制度のメリットは、それ以下の価格を一律に失格にさせるためダンピング対策として効果は直接的でかつ強力であるという点にある。低入札価格調査との比較では、受発注者双方への事務負担も軽い。ただ、最低制限価格の設定が高すぎると納税者の負担を増大させるばかりでなく、入札価格が最低制限価格に張り付きくじ運だけに依存することとなったり、最低制限価格を予測するだけの競争になるなど、競争の歪みが生ずるというデメリットもある。一方、低入札価格調査は、ダンピング問題に対してきめ細やかな対応ができるが、調査時の受発注者双方への事務負担が重くのしかかることになる。京都府はダンピング対策におけるこれらのメリット、デメリットを、府における実務に照らし合わせながら見極め、効果的な改善策を講じることが求められる。

実際、京都府では低入札価格調査制度の適用範囲を平成 20 年 12 月から 1 億円以上に拡大したところ、受注者・発注者双方の飛躍的な事務負担増が発生しており、最低制限価格設定範囲を拡大すべきとの声が上がっている。とはいえ、現在のところ平成 20 年 12 月以降の契約に係る工事はまだほとんど完成しておらず、完成物の品質への影響等同制度の運用について十分な検証がされているとはいえない。京都府としては、当面、低入札価格調査制度の適用範囲それ自体を見直すのではなく、低入札価格調査基準価格との乖離が小さいものについては、可能な限り調査に係る双方の負担が軽減されるような段階的な対応をとることや、入札に参加しておきながら低入札価格調査資料を提出できないような企業に対しては、悪質な手続遅延行為を行ったとして、入札参加制限等ペナルティ措置を講じるべきである。また、完成物の品質の確保の面から、調査の結果契約した工事については、当該工事が完成するまでは受注者が他の工事を受注できないような措置も考えていくべきである。なお、低入札価格調査基準価格を設けつつ失格基準価格をその下に設けるべきとの声もあるが、最低制限価格制度と低入札価格調査制度の趣旨の違いを踏まえつつ、また失格基準価格の客観的な基準が見出し難い現実も考慮して、慎重に判断するべきである。

国等の調査基準価格の設定基準は、昨年に引き続き今年4月に再改正が行われ、引上げられており、各地方自治体もこの基準に沿った最低制限価格、低入札価格調査基準価格の見直しが検討されている。京都府は、入札における競争性の確保に十分留意しつつ、また、国等の基準の再改正の趣旨が、工事管理に当たる従業員の給料手当や法定福利費、下請の一般管理費等に相当する現場管理費を確保することにあることを踏まえて設定基準を引き上げるとともに、下請も含めた賃金等適正な労働環境の確保が図られるよう関係法令の遵守が徹底される仕組みも併せて構築すべきである。

また、工事監督や検査等を通じて、完成物の品質確保が容易な工事については最低制限価格を設定していないが、低価格による入札が相次いでいる中で、工事中の安全管理等履行過程も含めた品質確保を考慮すべきであり、これらについても最低制限価格を設定すべきである。

5 受発注者間の関係適正化、発注者側のスキル継承と維持

受注者側からの不透明な形での協力による公共調達の実現から、透明な契約者選定過程、透明な契約による実現へと移行することが求められている。設計図書の不備、設計変更、工事の延期・一時中止に際して、これまで受発注者間で暗黙の了解事項として曖昧にされてきた不利益負担を、適切な設計変更ルールの確立や契約におけるリスク負担のルール明確化などを通じて適正な関係構築が図られなければならない。また、検査評価、技術評価の統一化などを通じた入札契約制度及びその運用における公正さ、公平さの確保も求められよう。

そうした流れの中で重要になるのが人材面の補強である。

指名競争入札を前提とした公共調達における品質管理に代わり、一般競争入札が徹底されるようになれば、発注機関による工事の施工管理、検査、工事成績評価はこれまで以上に厳格なものとならざるを得ない。また、総合評価方式の運用、低入札価格調査に際しても、相当の技術的スキルをもった人材の確保、育成が求められる。

同時に、京都府においては高度のコンプライアンス・スキルを有する人材の確保、育成が急がれる。入札参加資格の設定、総合評価方式における評価項目の設定及び評価、最低制限価格の設定、低入札価格調査の実施については、地方自治法、地方自治法施行令等さまざまな法令によって規律されている。また、下請関係の適正化、労働安全管理の徹底、さらには地域における社会的要請の契約者選定過程への反映等、受注業者側が取り組むべきコンプライアンス上の問題は多様であり、そうした問題へ適切に対応できるスキルはきわめて重要である。

発注機関としての京都府における技術的スキルの継承、コンプライアンス・スキルの維持、向上のために必要な人事面、予算面の確保が必要になる。京都府は、目先のコスト削減にとらわれすぎのではなく、当然必要な投資と考え、職員の新規採用、本格的な研修プログラム実施等に積極的であるべきである。

6 予定価格の事前公表

京都府では、現在のところ予定価格を事前公表している。予定価格の事前公表は、全国各地で入札情報漏えい事件が相次ぎ住民からの公共工事発注業務の公正さへ信頼が損なわれたことなどが背景となって行われるようになったものであり、京都府でも同様の背景があった。つまり、予定価格の事前公表は、入札の透明性の確保とともに、予定価格漏洩に関わる不正のリスクを解消することを、京都府が府民に約束するものであったといえる。

一方、最低制限価格の予想が可能になり、結果的に入札価格が最低制限価格周辺に張り付くという事態を招いているとの指摘がある。これは、ダンピングの横行によって、入札参加者間の競争が最低制限価格を予測するだけの競争という歪んだ状況になった場合には、予定価格の事前公表は「くじ引き」、すなわち偶然性による受注という結果を誘発するものであり、そこでは入札参加者の積算努力は意味をなさないという主張である。しかし、本来、業者間における適正な競争関係が保たれ、各社が自己の積算に基づいて入札価格を決定するのであれば、予定価格の公表時期と低価格入札の発生には、それ程大きな因果関係はないはずである。

こうした事態を招いている根本的な問題は、いかにして不当なダンピングを防止し、不良不適格企業を排除していくかであり、予定価格の事前公表を取りやめることだけで問題が解決できるものではない。深刻なダンピング状況の中で、偶発性による受注さえなくなれば工事の品質が向上するという確固たるデータが示されてはおらず、ましてや深刻なダンピング状況自体が改善されるとは到底考えられない。成績にも明確な関連性がないとのことであり、少なくとも、予定価格の事前公表が、具体的な弊害をもたらしているとは認めがたい。競争の透明性を向上させ、不正を防止するという観点から事前公表を行ってきたものであり、こうしたことの意義を考慮すれば、不正根絶へ向けた府民との約束を修正するほどの理由は見出し難い。京都府には、前記ダンピング対策に厳格に取り組むとともに、入札時に工事費内訳書の提出を求め、そのチェックを継続するなど、不良不適格企業を排除するための効果的な方策を講じることが求められている。

7 PDCA サイクル

各地方公共団体は地域の特性に応じて独自の入札契約制度をつくっている。しかし、それは、あくまでその時点においてベストと判断して作られたものに過ぎず、発注をめぐる状況変化に伴って実情に合わない面が出てくることは避けがたい。発注者としては、常に情報を収集して、制度を検証し、改善に努めていく必要がある（いわゆる「PDCA」サイクル）。その際、単に表面的なデータのみ依存するのではなく、契約の相手方である受注者側、最終的な受益者である府民から幅広く意見を募りそれらを反映させることで、より実態に即した制度になるよう改善を行っていかなければならない。

PDCA サイクルの適正化のために重要な課題となるのが、他の部門から独立し、中立的な判断を行い得る評価部門、評価機関の設置である。制度の立案を行う部門、それを実施する部門は、どうしても、過去に対する誤りを認

めず、現状肯定的な態度をとり易い性格を有している。これらの部門に評価機能まで委ねてしまえば、PDCA サイクルは適正なものとならないだろう。国においても行政評価部門の機能強化の重要性が説かれ、そのための改善策が検討される中、京都府は国の動向を参考にしつつ、京都府の組織体制の実情に合った中立的、客観的判断が可能となる仕組み作りを検討するべきである。

第四章 まとめ

競争性向上に主として取り組んできた結果、低価格入札が増加し、ダンピングの問題が懸念されるようになった。京都府はこのような現実に直面し、入札契約制度及びその運用の改善を通じて、より実態に即した公共調達、公共工事の実践を目指していくことが求められる。そこで以下、これまでの記述で明らかにされた京都府に求める課題を8つの提言としてとりまとめることとする。

提言1 府が求める企業像の明確化と企業評価への反映

京都府が行う公共調達、公共工事を担うに相応しい受注者の企業像を、社会基盤整備の特性や地域社会における意義、コンプライアンス等、公共調達、公共工事にかかわる社会的要請を踏まえつつ明らかにし、これらを契約者選定にかかわる企業評価に適切に反映させること。

提言2 適切な入札参加資格の設定

上記で明らかにされた「府が求める企業」がより受注機会を得られ、その成長志向にインセンティブを与えるよう、公共事業費の減少局面における企業分布の均衡化を目指す等級区分のあり方（大括り化）、主観点数の拡大、企業規模に応じた地域要件等、入札参加資格が適切に設定されること。また、これら入札参加資格の設定に際しては、競争性の確保に十分に配慮すること。

提言3 総合評価方式の拡充とその方向性

品質確保等、公共工事の社会的要請によりよく応えていくために総合評価競争入札方式の拡充を更に図っていくこと。その際、価格以外の評価の要素について試行内容を十分検証すること。現在試行している「地域活性型総合評価競争入札」については、経済情勢の動向を踏まえ評価項目について十分検証し、その趣旨を踏まえつつ、更なる改善へとつなげていくこと。

提言4 最低制限価格の見直し

最低制限価格の設定水準については、前回の見直しからの経過期間がその効果を検証するには短く、見直し効果の検証には時間的に十分とはいえないが、厳しい経済雇用情勢が長引いている点、また見直しの目安になる国等の基準の再改正の趣旨が、工事管理に当たる従業員の給料手当や法定福利費、下請の一般管理費等に相当する現場管理費を確保することにあるといった点を考慮して、適切な見直しを行うとともに、下請も含めた適正な労働環境を確保する仕組みを構築すること。

また、工事監督や検査等を通じて、完成物の品質確保が容易な工事についても、安全管理等履行過程も含めた品質確保を考慮すべきであり、最低制限価格を設定すること。

提言 5 低入札価格調査制度の運用

低入札価格調査制度にかかわる現行の適用範囲となる工事のそのほとんどがまだ未完了であり、総合的な観点でのメリット・デメリットの検証が十分できているとは言えないことから、当面は現行の枠組みを維持し、検証を継続すること。なお、受発注者の負担軽減のために調査手続きや調査資料を可能な限り簡素化し、低入札調査に際して資料の提出ができない非協力業者に対しては、ペナルティを課す等の低入札の抑制対策を講じること。

提言 6 受発注者間の関係、発注者側の体制見直し

より透明で公正な契約者選定、契約手続を実現するために、適切な設計変更ルール確立や契約におけるリスク負担のルール明確化などの受発注者間の関係適正化のための取組みを行うこと。また、発注者側の工事監督、検査体制を強化するとともに、技術系職員の技術力継承及び入札契約にかかわる知識の向上のための継続的な取組みに努め、これらの者の必要な人員と予算の確保を行うこと。さらに、工事の品質確保の観点から、工事完成時の品質確認のみならず、低入札工事の完成後の品質チェック、モニタリング等に努めること。

提言 7 予定価格の公表時期

入札・契約手続きの透明性の確保や不正行為の防止の観点から行われている予定価格の事前公表については当面は見直す必要はないが、一方で課題とされている弊害に関して不良不適格業者の排除、効果的なダンピング対策など、その対策を一層徹底すること。事前公表、事後公表のメリット、デメリットについて京都府の実情に照らし合わせて継続的に検証し、今後の対応策を慎重に見極めること。

提言 8 PDCA サイクルの実践

入札・契約制度の変更に際して、改善措置を段階的に実施し、その結果を徹底的に事後評価し、次の改善につなげる PDCA サイクルを実践すること。その際、このサイクルを適正化、機能化させるために、中立的、客観的判断が可能となる仕組み作りを行うこと。

以上

京都府公共調達検討委員会設置要綱

(目的)

第1条 府が行う公共調達に係る入札制度改革を検証し、公正な競争、工事の品質確保及び地域経済への貢献等との均衡を考慮した、効果的な公共調達及び入札制度のあり方を提言するため、京都府公共調達検討委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

(委員会の事務)

第2条 委員会は、次に掲げる事項を審査及び検討する。

- (1) 府の公共調達に係る入札制度等の運用状況及び課題等の検証に関すること。
- (2) 公共事業の品質確保や地域経済への貢献等との均衡を考慮した公共調達に関すること。

(委員及び任期等)

第3条 委員は、公正中立の立場で客観的に入札制度等について意見及び検討を行うことができる学識経験等を有する者のうちから、知事が委嘱する。

- 2 委員会は、5人の委員をもって組織する。
- 3 委員の任期は、平成22年3月31日までとする。

(委員長)

第4条 委員会に委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。

- 2 委員長は、会務を総括し、委員会を代表する。
- 3 委員長に事故あるときは、あらかじめ委員長の指名する委員がその職務を代理する。

(委員会の開催)

第5条 委員会は、委員長が招集する。

- 2 委員会は、委員総数の過半数の出席で成立するものとする。
- 3 委員会は、公開を原則とする。ただし、委員会が必要と認めた場合は、非公開とすることができる。

(事務局)

第6条 委員会の事務局は、総務部入札課に置く。

(雑則)

第7条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営等に関し必要な事項は、別に定める。

附 則

この要綱は、平成21年3月12日から施行する。

附 則

この要綱は、平成22年1月1日から施行する。

京都府公共調達検討委員会委員名簿

職 名	氏 名	役 職 等
委 員 長	郷原 信郎	名城大学教授、弁護士
委 員	川勝 健志	京都府立大学公共政策学部准教授
	楠 茂樹	上智大学法学部准教授
	小林 潔司	京都大学経営管理大学院教授
	関根 英爾	ジャーナリスト、元京都新聞論説委員

(委員は五十音順)

京都府公共調達検討委員会開催状況

開催日	会議等	概要
平成21年3月12日	第1回本委員会	(1) 京都府の公共調達の現状について (2) 委員会の運営について (3) 地域活性化型総合評価競争入札の枠組みについて
平成21年6月1日	第2回本委員会	(1) 地域活性化型総合評価競争入札の実施状況について (2) 委員会の全体スキーム及び工程について (3) 建設業界からの意見聴取の手法について (4) 最低制限価格の対象工事の拡大について
平成21年7月	地域活性化型総合評価競争入札に関するアンケート調査	6/22開札までの入札に参加した企業23者を抽出 18者から回答あり(回収率 = 78.3%)
平成21年8月4日	企業ヒアリング(南部)	・(社)京都府建設業協会 ・Aランク以上の企業: 2者(山城・南丹) ・Bランク以下の企業: 1者(南部)
平成21年8月6日 ・7日	企業ヒアリング(北部)	・Aランク以上の企業: 2者(中丹・丹後) ・Bランク以下の企業: 1者(北部)
平成21年8月27日	第3回本委員会	(1) 建設企業等へのヒアリング結果について (2) 地域活性化型総合評価競争入札のアンケート結果及び試行状況について (3) 公共調達制度の見直しの考え方(本委員会の今後の議論)について
平成21年11月4日	第4回本委員会	(1) 最低制限価格等のあり方について (2) 低入札価格調査制度のあり方について (3) 総合評価競争入札の拡充及び格付けにおける主観のあり方等について (4) 予定価格の公表時期のあり方について (5) 工事監督、検査体制の強化及び発注者のスキルについて
平成22年1月22日	第5回本委員会	報告書(提言)の最終整理