

第1章 本道における公共工事の概要

1 本道の公共工事の状況

平成11年度における北海道開発事業費は、約1兆1,700億円となっており、国の公共事業費に占める割合は年々低下傾向にあるものの、そのシェアは、なお約10%を維持している。

また、北海道開発事業費に地方の負担分を加えた公共事業総体では、約1兆8,200億円となっている。

このほか、道や市町村の地方単独事業も行われており、ここでは公共事業及び地方単独事業を総称して公共工事ということとする。

表1 北海道の公共事業費の推移（年度） （単位：億円）

	元	2	3	4	5	6
総事業費	12,399	12,325	12,533	15,053	17,765	15,400
北海道開発事業費	7,780	7,745	8,069	9,719	11,514	9,788

	7	8	9	10	11
総事業費	18,447	16,994	16,384	21,832	18,195
北海道開発事業費	11,865	10,776	10,328	13,822	11,696

注1 総事業費は北海道開発事業費に地方負担を加えた額

注2 事業費は共に補正後の額

2 公共投資依存の経済構造

北海道の経済構造をみると民間総固定資本形成のウェイトが全国に比べて低く、これを公的総固定資本形成（公共投資）がカバーしている実態にある。

表2 道内総支出（平成9年度） （単位：%、ポイント）

	北海道(A)	全国(B)	比較(A)-(B)
民間最終消費支出	67.1	59.9	7.2
政府最終消費支出	14.3	9.9	4.4
民間総固定資本形成	15.5	20.5	5.0
公的総固定資本形成	13.3	7.7	5.6

また、生産面から産業構造をみると、需要構造を反映し、製造業の割合が低い

一方、建設業の割合の高さが顕著となっている。

表3 道内総生産（平成9年度/暦年）（単位：%、ポイント）

	北海道(A)	全国(B)	比較(A)-(B)
1次産業	3.7	1.7	2.0
2次産業	23.9	34.4	10.5
製造業	11.0	24.4	13.4
建設業	12.7	9.8	2.9
3次産業	75.3	67.9	7.4

3 建設業の状況

本道産業に占める建設業のウェイトは相対的に高く、経済活動や雇用面でも大きな役割を果たしている。

建設業は新規参入が比較的容易なことから、公共事業費の増加とともに、その事業者数も増加する傾向にあり、平成10年度には約2万6千社となっている。

表4 建設業許可業者数の推移（年度）（単位：百社）

	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10
全国	5,088	5,154	5,224	5,306	5,430	5,516	5,571	5,648	5,685	5,860
道内	233	234	235	238	241	242	246	249	251	257

また、就業者数は平成元年の約32万人から平成10年には約33万人となっており、全就業者数に占める割合は、全国が約10.2%であるのに対し、本道では約12.1%となっている。

表5 北海道における建設業の就業者数（暦年）（単位：万人）

	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10
全産業	260	262	271	270	272	273	275	277	279	272
建設業	32	31	30	32	33	33	35	35	35	33

しかし、その経営基盤は、資本金1億円未満の脆弱な中小企業や個人経営が99.2%とそのほとんどを占めており、いわゆる孫請け、曾孫請け構造や労働生産性の伸び悩みなど、経営的な課題を抱えている。

表 6 北海道における資本金階層別建設業者数（平成 10 年度）

	個人	200万未満	200万- 500万未満	500万- 1000万未満	1000万- 5000万未満	5000万- 1億未満	1億以上
業者数	3,120	20	6,465	2,897	12,593	439	201

4 今後の公共工事

現下の厳しい経済状況のもとで、政府は、景気浮揚を最優先課題として数次にわたり大型の景気経済対策を講じてきている。しかし、国・地方を通じて財政が厳しい状況のもとでは、将来にわたって現行の公共投資の規模を維持していくことは、極めて困難であると考えられる。

今後、仮に公共投資が大幅に縮減されるような事態が生じた場合には、道内建設業、ひいては本道経済に大きな影響を及ぼすことは必至である。

このような状況の中であって、本道の建設業が、今後とも健全に発展していくためには、社会情勢の変化に的確に対応し、その構造の転換に積極的に取り組んでいくことが急務となっている。

第2章 入札・契約制度の概要

今回の調査委員会の第1次報告は、平成10年6月に策定された「入札手続等に関する改善策」(以下「改善策」という。)の浸透状況に係る調査結果を取りまとめたものであるが、その内容に触れる前に、「改善策」の対象となっている入札・契約制度の概要について明らかにする。

1 契約の種類

公共工事に係る契約締結の方法には、地方自治法上、一般競争入札、指名競争入札及び随意契約の3方式があり、制度上は一般競争入札が原則とされ、指名競争入札及び随意契約は一定の要件に該当する場合に実施することができることとなっている(地方自治法第234条第1項及び第2項)。

(1) 一般競争入札

公告によって不特定多数の者から参加を募り、入札によって競争をさせて、最も有利な条件(金額)で申込み(入札)をした者と契約を締結する方式である。

一般競争入札は、原則として誰でも競争に参加する機会が与えられ、契約手続が公開されることから、道にとって有利な契約が期待できる反面、信用に欠ける者や不誠実な者の参加により、公正な競争の執行が妨げられる恐れや、契約の内容に適合した履行を確保することができるかどうか、といった問題が指摘されている。

このため、公正性を失わない限度において、入札に参加する者の資格(競争参加資格)を定めることができることとされている(地方自治法施行令第167条の5第1項)。

(2) 指名競争入札

資力、信用その他について適当と認める特定多数の者を選考し、通知によって指名して入札に参加させ、最も有利な条件(金額)で申込み(入札)した者と契約を締結する方式である。

指名により、資力、信用等の確実な者を一方的に特定して競争させるので、一般競争入札と比較して、信用に欠ける者や不誠実な者が参加するのを防ぐことができ、契約の履行の確保が比較的容易である反面、指名が一部の者に固定される場合には競争の実効性を損なう恐れがある。

なお、道にあっては、原則として、少なくとも5者以上指名しなければならないこととしている(北海道財務規則第161条第1項)。

(3) 随意契約

一般競争入札や指名競争入札といった競争の方法によらないで任意の者を選定し、その者を相手方として契約を締結する方式である。

契約を締結する上では、競争入札によることが、公正性や経済性の原則に最も適合するが、その性質又は目的から競争入札に付することが不可能、あるいは不適當であったり、契約金額が少額であるため、競争入札によって得られる利益よりもそれにより失われる手間その他の損失が大きくなり、不経済になる場合も想定されることから、一定の要件に該当する場合に認められている。

2 契約方法の実態

一般競争入札は、透明性、競争性が高い反面、信用に欠ける者や不誠実な者が参加する可能性が大きいこと、また、資格審査等の事務量が增大することなどを理由に、都道府県においては、公共工事を含め、契約全体のうち僅かに0.14%（道にあっては0.01%）を占めるに過ぎない。

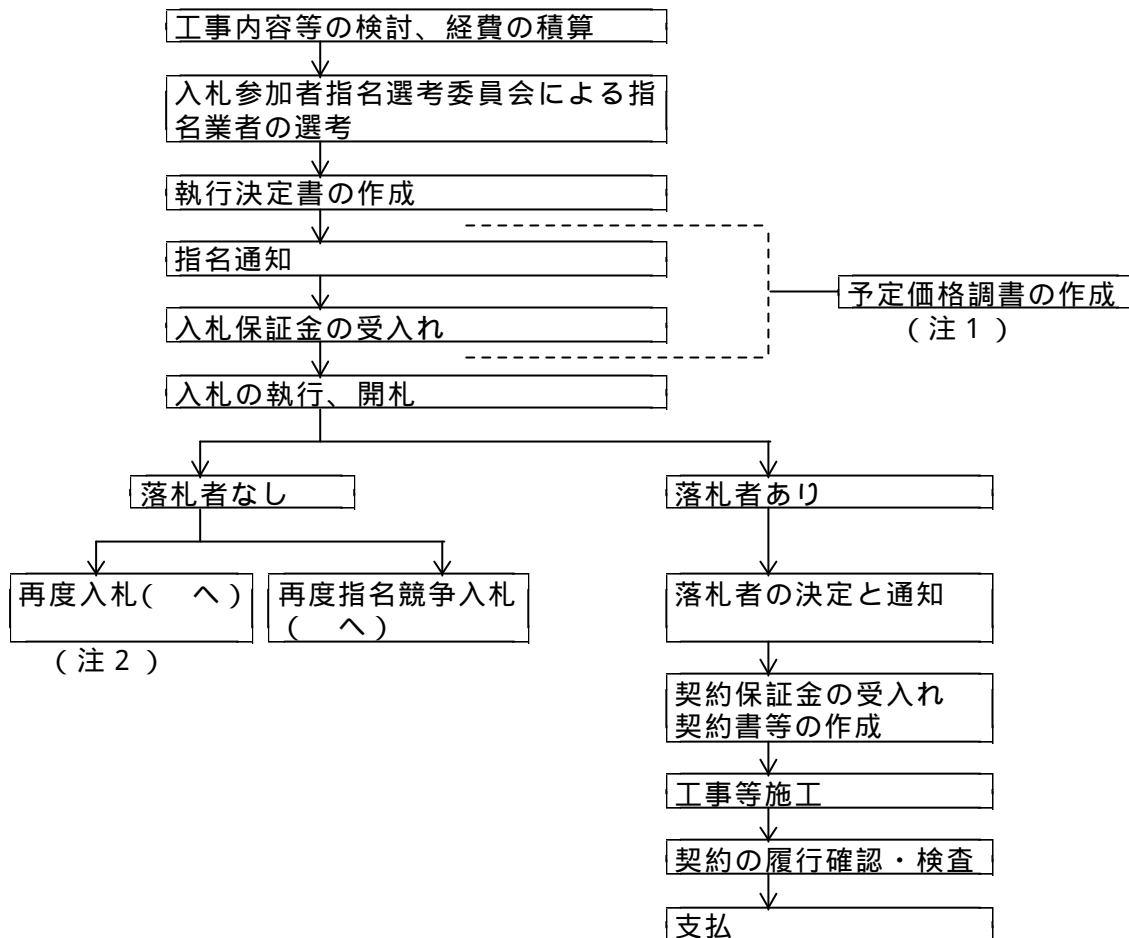
他方、指名競争入札は信用に欠ける者や不誠実な者を排除することが可能であり、その結果、疎漏工事の防止等を図ることなどができるとなどを理由に、契約全体のうち、その割合が75.2%（道にあっては62.8%）となっている（自治省・建設省調べ、平成9年度契約件数ベース）。

3 入札・契約事務の流れ

上記3方式のうち、最も一般的に活用されている指名競争入札における事務の手順は、概ね次のとおりである。

- ・ 公共工事を所管しているセクションが工事の内容等を検討し、設計・積算を行う。
- ・ 入札参加者指名選考委員会において、入札参加資格者名簿に登録されている業者の中から入札に参加させる業者を選考し、執行決定書を作成の上、当該指名業者に通知する。
- ・ 指名された業者は設計図書を閲覧し、入札価格を積算する。
- ・ 発注機関（知事の委任を受けた支庁長、土木現業所長等の契約の締結権限を有する者）は入札執行日までに予定価格を決定し、予定価格調書を作成する。
- ・ 発注機関は入札を執行し、最も有利な（最低）価格で入札した業者が落札者となり契約が締結される。

この事務の流れをフロー図で示すと、次のとおりである。



注1 予定価格調書の作成

競争入札における予定価格は、契約の目的に応じ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とされており（地方自治法第234条第3項）、契約金額の上限（下限）としての意味をもつ。

予定価格を他に漏らした場合は、地方公務員法違反となる。

注2 再度指名競争入札と再度入札

再度指名競争入札は、入札の結果、落札者がいないときにその入札を打ち切り、指名業者の選考からやり直す入札であり、再度入札は、もう少しで予定価格に達するといふときに経費の点、事務手続きの点、契約締結の時期などを考慮して適当と認められる場合に、初回の入札の継続延長として直ちに行う入札をいう。

なお、一般的には、手続きの簡素化などから再度入札を行うことが通例となっている。

第3章 調査の目的、手法及び「入札手続等に関する改善策」の概要

1 調査の目的

道の発注する公共工事に関しては、これまでも数度にわたり不祥事が発生しており、最近では、平成10年3月に建設部の課長が逮捕されるという事態が発生した。

このため、道は、建設部を中心に庁内関係部局長で構成する「入札手続等検討委員会」を設置し、その報告をもとに、同年6月に「入札手続等に関する改善策」を策定し、これに基づき様々な取り組みを行ってきたところである。

しかし、平成11年10月、道が行う農業農村整備事業に関連して、公正取引委員会による道農政部及び上川支庁に対する立ち入り調査が行われた。

発注者に対する公正取引委員会の立ち入り調査は、極めて異例の事態である。

道は、こうした事態を重く受け止め、11月1日総務部長を委員長とする「入札手続等調査委員会」(以下「本委員会」という。)を設置し、「改善策」が入札・契約業務を所管している部局において、どの様に取り組みられているかなど、その浸透状況を中心に調査を行うこととした。

2 調査の手法

(1) 調査対象部局

公共工事を所管している以下の部局を調査の対象とした。

- ・ 農政部所管事業については、農政部本庁及び各支庁農業振興部管理課
- ・ 水産林務部所管事業については、水産林務部本庁、各支庁経済部水産課(石狩支庁にあっては水産室)及び林務課、各道有林管理センター並びに道民の森建設事務所
- ・ 建設部所管事業については、建設部本庁及び各土木現業所

(2) 調査対象業務

公共工事を発注している農政部、水産林務部及び建設部(以下「発注3部」という。)が行う公共工事及び学校建設など依頼を受けた事業の入札・契約業務を対象とした。

ただし、造林・除雪・草刈り等の作業、少額の工事、修繕及び船舶の建造は対象としなかった。

調査に当たっては、水産林務部は水産及び林務部門、建設部は建築及び土木部門にそれぞれ分けて整理した。

なお、部門別の発注件数及び金額は表7のとおりである。

表7 部門別発注件数及び金額

(単位：百万円)

部門	農政	水産	林務	建築	土木	合計
件数	11,600	389	4,642	2,342	25,197	44,170
金額	287,251	35,938	68,876	147,728	591,465	1,131,258

注 平成10年4月～11年10月

(3) 調査対象期間

平成10年度及び平成11年度(4月から10月まで)を基本に調査した。

(4) 調査方法

事務局が作成した調査表に基づき、発注3部を通じて各支庁、各土木現業所等に照会し、取りまとめたほか、必要に応じヒアリングを行った。

具体的には、「改善策」の実施状況の調査に加えて、取り組みの基本的な考え方、実施に当たったの問題点等についても把握した。

なお、一部の調査項目については、出納局を通じて、各支庁会計課から資料の提出を受けた。

3 改善策について

今回の調査の対象とした「改善策」は、次のとおりである。

(1) 入札・契約手続について

入札・契約手続の透明性の一層の向上を図り、その公正さを確保するため、経営事項審査の結果の公表、各発注者における資格審査に基づく格付けの結果の公表及び予定価格の事後公表について、できるだけ早い時期に実施に移行する。

ア 経営事項審査の結果の公表

平成10年7月1日より、経営事項審査の審査基準が改正されることに伴い、企業情報の開示や相互監視による虚偽申請の抑止力の活用といった観点から、新しい審査基準による経営事項審査の結果について、平成10年9月から公表を行う。

イ 資格審査に基づく格付けの結果の公表

企業評価の向上のためのインセンティブを付与することを目的として、平成11年度から、当該建設業者本人に対し、客観点数、主観点数及び等級を通知するとともに、社会的評価への影響にも配慮しつつ、等級の公表を行う。

ウ 予定価格の事後公表及び事前公表の試行

予定価格の事後公表については、同種工事の予定価格を類推させるとともに、事前公表と同様に予定価格が目安となって競争が制限され、落札価格が高止まりになること、建設業者の見積もり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などの弊害を誘発するという問題が指摘されている。

しかしながら、事後公表については、相当程度の積算能力があれば予定価格の類推が可能となっているとともに、公正な入札の促進力となり得ることや積算の妥当性の向上に資することから、平成10年9月から実施する。

また、予定価格の事前公表について、試行することとし、透明性と競争性の確保や予定価格の上限拘束性など、その影響を検証しながら、本格的実施に向け、検討を進める。

エ 地域限定型一般競争入札

入札・契約制度の一層の公平性や透明性、競争性の確保を図るため、現在、「比較的、規模が大きく、かつ、技術的難度が高い工事のうちから適当と認められたもの」を対象に公募型指名競争入札を実施しているが、この運用を拡大するとともに、格付け等級の公表に併せ、地域限定型一般競争入札の導入を図る。

オ VE (Value Engineering) 方式

公共工事における品質の確保、コストの縮減などを図るため、民間技術を一層広く活用する仕組みとして、VE方式の試行拡大を行い、技術力による競争を促進する。

【VE方式とは、技術提案を受け付ける入札・契約方式】

(2) 指名停止について

指名停止の対象となる法令等違反行為の中でも、特に「贈賄」の抑止について、企業側の一層の意識の高揚を促すため、指名停止基準の運用の強化を図る。

(3) 指名選考委員会について

不祥事の再発防止に向け、次のような改善を図り、指名選考委員会の公平性、信頼性及び透明性を一層高める。

ア 公平性の向上を図る観点から、指名選考委員会は、委員の3分の2以上の出席により成立し、議事は、出席委員の3分の2以上で決定することに改め

るものとする。

イ 支庁及び土木現業所のそれぞれの指名選考委員会に、相互の機関から適宜、立会するものとする。

ウ 指名業者名の公表に、業者選考の基準等も併せて公表する。

(4) **公務員倫理の確立について**

道行政の健全な発展に資するよう、職員が職務を遂行するに当たり、常に自覚する必要がある公務員倫理の確立に関し、「北海道職員の公務員倫理に関する条例」を遵守し、道民の不信を招くような行為を防止し、公務に対する信頼の確保を図る。

第4章 改善策の浸透状況等

1 経営事項審査の結果の公表

(1) 改善策の概要

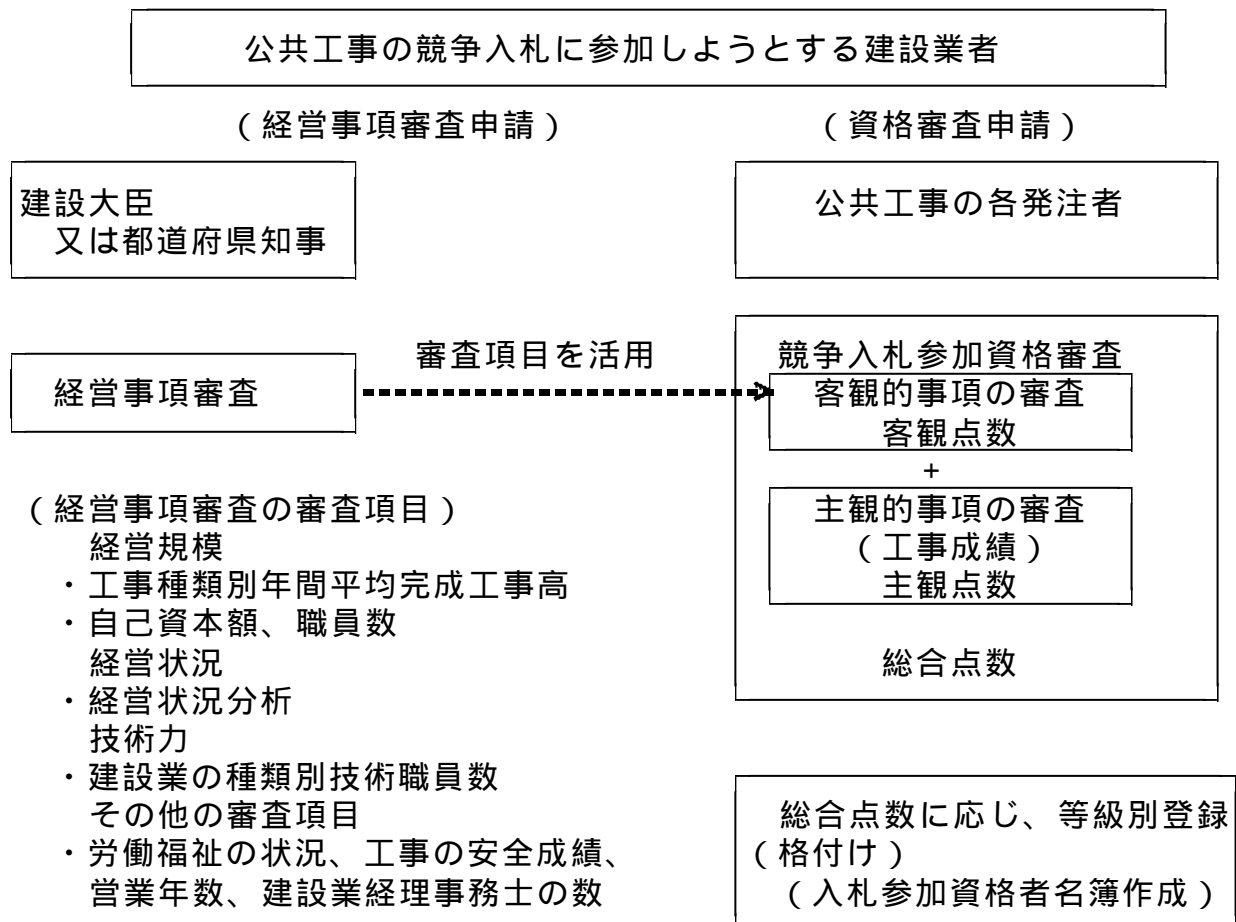
公共工事を発注者から直接請け負おうとする建設業者は、その経営状況や施工能力に関する客観的事項について、建設大臣又は都道府県知事による経営事項審査を受けなければならないこととされており、この結果は、各発注者による公共工事の競争入札参加資格審査において客観的事項の審査に活用されている。

「改善策」では、競争入札参加者の選定に当たって重要な要素である経営状況、完成工事高、技術職員数などの経営事項審査の結果を公表することとした。

これによって、競争入札参加者選定手続の透明性の向上を図るとともに、業者同士の相互監視により、悪質な業者の虚偽申請を抑止しようとするものである。

なお、入札に参加しようとする業者は、資格審査を経て各発注者の入札参加資格者となる。

公共工事の競争入札参加資格審査制度の概要等を図で示すと、次のようになる。



(2) 改善策の実施状況

平成10年9月から、本庁及び各支庁において閲覧方式によって、経営事項審査の結果を公表している。

なお、同年12月からは、財団法人建設業情報管理センターのホームページでも閲覧することが可能となった。

(3) 今後の課題

現在、本庁においては全道の業者に関する経営事項審査の結果を公表している。

しかし、支庁における公表は、その対象を管内に本社を有する業者に限定していることから、他管内の業者の結果については、閲覧できない。

2 資格審査に基づく格付けの結果の公表

(1) 改善策の概要

競争入札参加資格審査制度は、入札参加希望業者について欠格条項の該当の有無などを審査した後、客観的事項と主観的事項について審査した結果を点数化し、その総合点に応じて、AからE（C）までの等級に区分する仕組みである。

客観的事項については、建設業法上の制度である前述の経営事項審査の結果を利用することとされており、また主観的事項については、道では工事成績を評点化して利用している。

道の入札参加資格者の状況は、表8及び表9のとおりである。

表8 入札参加資格者数（等級区分のあるもの）（平成11年4月1日現在）（単位：社）

種類 格付	一般 土木	農業 土木	森林 土木	水産 土木	建築	舗装	鋼橋 上部	電気	管
A	423	317	165	278	633	168	129	670	709
B	531	670	575	363	759	458	65	330	528
C	1,195	1,127	1,735	471	812	499	81	411	824
D	1,604	1,213	447	572	1,188				
E	1,093	559	323	280	453				
計	4,846	3,886	3,245	1,964	3,845	1,125	275	1,411	2,061

表9 入札参加資格者数（等級区分のない主なもの）（平成11年4月1日現在）（単位：社）

土木設計	測 量	地質調査	建築設計（一級）
7 4 3	8 2 9	2 4 0	5 1 9

「改善策」では、企業評価の向上のためのインセンティブを付与するとともに、競争入札参加者選定手続の透明性の向上による公正さの確保の観点から、既に行っていた資格審査の等級の通知に加えて、建設業者に係る客観点数及び主観点数などの資格審査の結果の通知と格付けの結果を公表することとしたものである。

(2) 改善策の実施状況

従前、資格審査申請者に対して等級のみを通知していたが、平成11年4月1日から、客観点数及び主観点数なども併せて通知するとともに、本庁及び支庁等関係出先機関において、建設工事等競争入札参加資格者に係る格付けの結果を閲覧できるようにした。

(3) 今後の課題

本庁行政情報センター及び各支庁行政情報コーナーでは、全入札参加資格者の格付けの結果を閲覧できるが、土木現業所では建設部所管分、道有林管理センター及び道民の森建設事務所では林務部門分とそれぞれの所管に係る資格者しか閲覧することができない。

3 予定価格の事後公表の実施

(1) 改善策の概要

公共工事に係る競争入札においては、発注機関が当該工事の予定価格を設定し、原則として、当該予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申し込みをした建設業者を契約の相手方とすることとされている。

予定価格の事後公表については、その後の同種工事の予定価格を類推させるなどの理由から、従前は行われてこなかったところである。

「改善策」では、これらの問題点があったとしても、今日では、相当程度の積算能力があれば予定価格の類推が可能となっており、むしろ予定価格を事後に公表することが公正な入札の促進力となり得ることや積算の妥当性の向上に資することから、実施することとしたものである。

(2) 改善策の実施状況

予定価格の事後公表については、平成10年9月24日から、随意契約を除くすべての公共工事について契約締結後に公表することとし、支庁や土木現業所などの発注部局において予定価格を閲覧できるようにした。

表10 予定価格の事後公表件数

部門	農政	水産	林務	建築	土木	合計
件数	6,523	189	1,964	1,376	14,698	24,750
落札率	98.40%	98.85%	98.62%	98.56%	98.08%	
(参考)平成9年度の落札率	99.10%	98.72%	98.67%	99.29%	98.67%	

注1 件数は平成10年9月24日から平成11年10月31日までの合計

注2 ここでの落札率とは、予定価格と契約金額を対比した1件毎の割合を単純加算し、件数で割ったものをいい(以下表について同じ)競争入札を行った農業土木、水産土木、森林土木、建築(本体工事)及び一般土木に係る工事を対象として算出した。

注3 平成9年度の落札率は、これまで公表していなかったものであるが、参考のため算出した。

予定価格の事後公表については、コストの縮減自体を目的とするものではないことなどから、その効果については一概に言えないが、各部門における事後公表実施後の落札率についてみると、農政部門98.40%、水産部門98.85%、林務部門98.62%、建築部門98.56%、土木部門98.08%となっている。

なお、上川支庁の契約について抽出調査したところ、その実態は、表11のとおりであり、予定価格の事後公表の実施の前後で落札率に大きな変化はなか

った。

表 1 1 上川支庁での契約実績（平成 1 0 年度）

		4/1～9/23(事後公表前)		9/24～3/31(事後公表後)	
		件数	落札率	件数	落札率
工 事	林務課	21	99.15%	23	99.20%
	管理課	286	98.81%	147	98.33%
調査設計等	林務課	41	98.67%	40	98.28%
	管理課	385	98.28%	84	97.63%

(3) 今後の課題

事後公表により、予定価格と契約金額を対比する落札率の計算ができるようになったことから、今後、より公正な入札の促進が図られるよう、その結果の活用について、検討する必要がある。

4 予定価格の事前公表の試行

(1) 改善策の概要

予定価格の事前公表については、予定価格が目安となって競争が制限されること、落札価格が高止まりになること、建設業者の見積もり努力を損なわせることなどの理由から、従前は行われていなかったところである。しかしながら、「改善策」では予定価格を探ろうとする不正な動きを防止する効果も期待されることから、予定価格の事後公表による効果に加えて、事前公表についても試行することとした。

(2) 改善策の実施状況

各発注部においては、試行結果の検証を行うための事例を蓄積するため、工事等の種類・規模・地域等の偏重及び入札方法に留意する必要があることから、当分の間、原則として、地域限定型一般競争入札及び公募型指名競争入札に付する場合に予定価格の事前公表を行うこととした。

なお、公表時期については、地域限定型一般競争入札に付する場合は入札の公告の際、公募型指名競争入札に付する場合は公募の際にそれぞれ行うこととしている。

予定価格の事前公表の実施状況は、表12のとおりである。

表12 予定価格の事前公表件数（10、11年度合計）

		農政	水産	林務	建築	土木	合計
工事	地域限定型	18(18)	未実施	19(19)	1(1)	39(39)	77(77)
	公募型	1(15)	未実施	0(1)	未実施	7(119)	8(135)
調査設計等	地域限定型	5(5)	未実施	未実施	未実施	8(9)	13(14)
合計		24(38)	未実施	19(20)	1(1)	54(167)	98(226)
落札率		92.89%		92.38%	85.00%	92.69%	

注1 平成10年12月以降の地域限定型一般競争入札及び公募型指名競争入札の合計

注2 建築の1件は11年11月の契約

水産部門では、地域限定型一般競争入札、公募型指名競争入札を実施していないため、予定価格の事前公表も行われていない。

事前公表については、コストの縮減自体を直接の目的とするものではなく、また、同種の工事が極めて少ないことなどから、その効果について一概に論ずることは出来ないが、事前公表を行った契約について落札率を見ると、農政部門92.89%、林務部門92.38%、建築部門85.00%、土木部門92.69%となっている。

また、上川支庁について抽出調査をしたところ、その結果については、表13のとおりとなっており、緊急の対応策実施後の状況で見ると、落札率は概ね低く、また、管理課所管の工事、調査設計等については、事前公表を行った場合は、行われなかった場合よりも高い結果となっている。

なお、入札件数が必ずしも多くないことや、同種の工事が少ないことから、各部門の場合と同様、その効果について一概に論ずることはできない。

表13 上川支庁での契約結果

			4/1～11/15		11/16～12/6	
			件数	落札率	件数	落札率
工事	林務課	事前公表あり	0	0%	2	97.80%
		事前公表なし	37	99.17%	0	0%
	管理課	事前公表あり	0	0%	34	95.90%
		事前公表なし	279	98.65%	3	89.28%
調査設計等	林務課	事前公表あり	0	0%	0	0%
		事前公表なし	38	99.22%	3	98.17%
	管理課	事前公表あり	1	85.94%	17	94.42%
		事前公表なし	357	97.86%	22	90.19%

注1 平成11年4月1日から12月6日まで

注2 上川支庁では、11月16日から、緊急の対応策を試行的に実施していることから、その前後に分けて比較することとした。

(3) 今後の課題

「改善策」では予定価格の事前公表について試行に取り組むこととしているが、その具体的実施については、部門別の取り組みに温度差がみられる結果となっている。

事前公表については、その効果を検証するためのデータが少ない。

なお、予定価格については、入札参加者の真剣な見積努力を阻害する可能性があること、予定価格の近辺への入札価格の集中の恐れがあることなどから、財務規則上、他に漏らしてはならないこととされており、今後、予定価格の事前公表を本格的に実施していく場合には、制度面での検討を十分に行う必要がある。

仮に、発注側から特定の業者に予定価格が漏れ、その結果談合が行われるとすれば、予定価格を事前に公表することは、それを防止する上で意義があるものの、業者間での談合それ自体を防ぐ手立てとはなり得ないと考えられる。

5 地域限定型一般競争入札の導入及び公募型指名競争入札の運用拡大

(1) 地域限定型一般競争入札の導入

ア 改善策の概要

地域限定型一般競争入札は、事業所が一定の地域に存することを入札参加資格の要件とするものであるが、「改善策」では、入札手続の透明性や競争性を一層確保するため、その導入を図ることとした。

イ 改善策の実施状況

地域限定型一般競争入札は平成10年11月から試行を開始しており、C及びD等級の工事を対象として実施している。

なお、水産林務部及び建設部においては、平成11年度からB等級工事まで対象範囲を拡大している。

一定範囲の等級の工事に限定した理由は、いずれの地域で実施しても比較的容易に入札に参加する業者数が確保できることなどによるものである。

なお、水産部門では未実施の理由について、所管する工事は海上工事が主体となっており、船舶を所有していることを条件としているため、入札参加可能な業者数が少ないことをあげている。

地域限定型一般競争入札は、

- ・ 資格要件に合致すれば、参加業者数に制限がないことから、入札参加業者数は最少では5社を下回っているケースもあるが、最大30社が入札に参加したケースもあり、平均の入札者数は10社前後と、指名競争入札よりも多く確保できていること。
- ・ 一般的には、指名競争入札と比較すると落札率が低い傾向が見られること。
- ・ 道の受注実績がなかった業者であっても、新たに落札した事例が91件中12件あること。

から、競争性や公平性の確保がより図られたものと考えられる。

表14 地域限定型一般競争入札件数(10、11年度合計)

部門	農政	水産	林務	建築	土木	合計
工事	18	未実施	19	1	39	77
調査設計等	5	未実施	未実施	未実施	9	14

注 建築の1件は11年11月の契約

表 1 5 地域限定型一般競争入札の実施状況

		件数	落札率	新規	入札者数 (最大)	入札者数 (最少)	入札者数 (平均)
平成 1 0 年度	工事	47	92.30%	7	22	2	8.2
	調査設計等	5	88.62%	1	27	6	11.4
平成 1 1 年度	工事	30	94.18%	3	20	2	10.0
	調査設計等	9	87.30%	1	30	4	16.4

注 新規とは、過去 3 年間の道における受注実績のなかった業者で、この制度により受注した者をいう。

ウ 今後の課題

今回の「改善策」において、水産部門では未実施、建築部門では極端に少ないなど、部門により取り組みに格差が認められる。

一般競争入札では、契約の性質や目的によって、事業所の所在地、工事などについての経験、技術的適性などにより、資格を定めることが認められている（制限付一般競争入札 地方自治法施行令第167条の5の2）。

地域限定型一般競争入札は、制限付一般競争入札の一類型と考えられ、競争性や公平性の確保には一定の効果が期待されており、地域を定めるに当たっては、入札参加資格者の数を勘案し、適宜、区域を広げることができることとしているが、結果として指名競争入札を下回る参加者となる場合もあった。

なお、地域限定型一般競争入札自体の制度が必ずしも広く知られておらず、個々の入札についても十分に周知されていない場合があった。

また、この制度は、不良不適格業者が参入しやすいという欠点を持っていることから、そうした業者の参入を未然に防止する方策や、参入した場合の対応策について、十分検討する必要がある。

(2) 公募型指名競争入札の運用拡大

ア 改善策の概要

公募型指名競争入札は、あらかじめ工事概要等を公表し、応募した者の中から技術的な審査を行ったうえで、競争入札参加者を選考して行う入札制度である。

従前から道においては、比較的工事規模が大きく、技術的難易度の高い工事を対象に実施してきたが、「改善策」では、建設業者の技術力や受注意欲を反映した指名を一層進めるため、公募型指名競争入札の実施の拡大を図ることとした。

イ 改善策の実施状況

公募型指名競争入札は、平成 6 年に「不祥事件再発防止と活性化のための

方策」が策定され、この中で導入が図られ、平成6年度から実施されたところであるが、「改善策」を契機として土木部門では積極的に取り組んでおり、その結果、実施件数も増加した。

しかし、水産部門においては、技術的な難易度が低いことなどを理由に実施しておらず、また、建築部門においては、高層の建築物や特殊な構造、工法などの建築物を対象としているため、近年対象工事が無いことから実施されていない。

なお、落札率の結果は、表17のとおりとなっている。

表16 公募型指名競争入札件数（制度創設時からの件数）

部門 年度	農政	水産	林務	建築	土木	合計
平成6年度	5	0	0	3	15	23
平成7年度	16	0	0	2	64	82
平成8年度	13	0	3	4	63	83
平成9年度	9	0	1	4	74	88
平成10年度	12	0	1	0	120	133
平成11年度	15	0	1	0	92	108

表17 平成10年4月から11年10月までの公募型指名競争入札の状況

年度	事前公表	件数	落札率	入札者数 (最大)	入札者数 (最少)	入札者数 (平均)
平成10年度	なし	133	99.12%	20	2	9.5
平成11年度	あり	8	97.26%	18	8	10.5
	なし	100	98.99%	23	5	11.0

ウ 今後の課題

公募型指名競争入札は、入札参加意欲のある業者の中から入札参加者を選定する作業を通して競争性が高まることが期待され、最近の入札参加者の数を見ても、最大で20社を超えており、平均でも10社前後となっている。

しかし、5社の参加者しか得られなかったケースもあり、今後、応募する業者数を確保する方策について検討する必要がある。

公募型指名競争入札では、応募した業者に対して資料の提出を求めて技術的な審査を行ったうえ、指名選考委員会に報告し、指名するため、通常の名競争入札よりも手続きに時間を要する制度となっている。

6 VE (Value Engineering) (価値工学) 方式の試行拡大

(1) 改善策の概要

競争入札では、原則として、価格によって落札者が決定される。しかし、技術競争を促進しながら、公共工事の質を高めるためには、契約の相手方の選定に際し、価格以外の技術的要素を重視することも重要であると考えられる。

このため、国や都道府県は、民間において固有の技術を有する工事などを対象として、民間の技術を広く活用し、品質の確保、コスト縮減等を図るため、技術提案を受け付ける多様な入札・契約方式（VE方式）を試行的に導入している。

一般的にVE方式には、

- ・ 工事の入札段階で施工方法などの技術提案を受け付ける「入札時VE」
- ・ 施工段階で施工方法等の技術提案を受け付ける「契約後VE」
- ・ 入札時に設計案等の技術提案を受け付け、設計と施工を一括して発注する「設計・施工一括発注VE」

の三つの方式があるといわれている。

このうち道では、建設部において、平成9年度から土木部門において「契約後VE」を試行してきたところであり、「改善策」でも、このVE方式の試行を拡大することとしたものである。

(2) 改善策の実施状況

VE方式の実施状況については、土木部門において6件実施しているのみで、他の部門においては全く実施されていない。

実施された6件のコスト面での効果についてみると、平成11年度の3件についてはまだ結果が出ていないが、それ以外の3件のうち効果があったものは1件のみであり、当初の契約額2億7千993万円の工事のうち38万円の縮減に止まっている。

表18 VE方式の試行件数（制度創設からの件数）

部 門 件 数	農 政	水 産	林 務	建 築	土 木
平成9年度	未実施	未実施	未実施	未実施	2
平成10年度	未実施	未実施	未実施	未実施	1
平成11年度	未実施	未実施	未実施	未実施	3

(3) 今後の課題

VE方式については、民間の技術提案を受け付けるかたちで発注者たる道が

対応することとなる。

この制度は、対象工事の選定や提案に対する評価など取り組み難しい面もあり、現状では、V E方式本来の目的であるコスト縮減という成果が上がっているとは言えない状況にある。

また、試行の取り組み自体も極めて低調であるが、その背景としては、契約後V E方式では、民間企業にインセンティブが十分働かないことなどが考えられる。

今後、これらの点に留意しながら他のV E方式を含め、試行の拡大について検討する必要がある。

7 指名停止基準の運用の強化

(1) 改善策の概要

指名競争入札を実施しようとする場合、入札参加資格者の中から競争入札に参加させるものを指名するが、指名業者の選定に当たっては、重大な工事事故を引き起こしたり、関係者が贈賄等の反社会的な事件により逮捕されるなど、適切でないと認められる有資格者を指名業者選定の段階から排除することとしている。

「改善策」では、指名停止の対象となる法令等違反行為の中でも、特に、「贈賄」の抑止について企業側の一層の意識啓発を促すため、指名停止基準の運用の強化を図ることとした。

(2) 改善策の実施状況

道の指名停止の取扱いについては、「競争入札参加資格者指名停止事務処理要領」に基づき実施されている。具体的には、道内の他の公共機関の職員に対して、社員（使用人）が行った贈賄について従前1箇月に該当するところを、運用の強化により、2箇月の指名停止を行った事例がある。

(3) 今後の課題

指名停止基準については、贈賄のみならず不祥事件の防止が図られるよう、指名停止期間を含め、その在り方などについて検討する必要がある。

8 指名選考委員会の改善

(1) 改善策の概要

指名競争入札を実施しようとする場合、各部、各支庁など出先機関に設置する入札参加者指名選考委員会において、競争入札に参加させる指名業者の選定を行うこととされている。

「改善策」では、指名選考委員会の公平性、信頼性及び透明性を一層高めるため、

ア 指名選考委員会の成立要件及び議決要件を強化すること。

イ 指名選考委員会のうち支庁及び土木現業所の指名選考委員会に相互の機関から、適宜、立会を行うこと。

ウ 従前から指名通知後実施していた指名業者の公表に併せて、業者選考の基準（主な工事内容、指名選考基準の適用項目など）を公表することを実施することとしたものである。

(2) 改善策の実施状況

ア 各支庁及び各土木現業所の指名選考委員会の成立要件及び議決要件について、平成10年7月から、それまでの過半数から3分の2以上と改めた。

イ 各支庁及び各土木現業所の指名選考委員会における相互の機関からの立会は、平成10年8月から行われているが、実績は表19のとおりであり、立会が必ずしも十分に行われているとは言い難い状況にある。また、支庁、土木現業所ごとに取り組みにバラツキが見られる。

ウ 指名選考基準の適用項目などについては、平成10年9月から、予定価格の事後公表に併せてすべて公表されている。（表10参照）

表19 指名選考委員会の相互立会回数

開催機関		平成10年度			平成11年度	
		8-9	10-12	11/1-3	4-6	7-10
支庁への立会（土木現業所）	委員会	45	73	66	76	90
	立会	31	45	44	57	58
	割合(%)	68.9	61.6	66.7	75.0	64.4
土木現業所への立会（支庁）	委員会	86	105	105	112	167
	立会	58	85	77	85	115
	割合(%)	67.4	81.0	73.3	75.9	68.9

(3) 今後の課題

「改善策」では、相互立会の項目以外については、その適用対象部局が明確になっていない。

指名選考基準の適用項目は公表されているが、より透明性を高める観点から、その在り方について工夫する必要がある。

相互立会は、緊張感が生まれたと評価する意見がある一方、立会者は指名選考委員でないため指名選考に関して発言できず、形式的な立会となっているという意見もある。

9 公務員倫理の確立

(1) 改善策の概要

入札・契約手続等に関わる不祥事の再発を防止するためには、職員一人ひとりの意識改革が何よりも重要であることから、「改善策」では、公務員倫理を確立するとともに、「北海道職員の公務員倫理に関する条例」を遵守し、道民の不信を招くような行為を防止し、公務に対する信頼の確保を図ることとした。

(2) 改善策の実施状況

倫理条例を踏まえ、道職員に対して、公務員倫理を確立するため、

- ・ 新任の本庁課長、支庁部長等を対象とした公務員倫理特別指導者養成研修
- ・ 本庁の課長補佐、支庁課長等を対象とした公務員倫理指導者研修
- ・ 職員全部を対象とした公務員倫理研修

などを実施してきている。

さらに、道民の公務に対する信頼を確保するため、国家公務員倫理法の制定を契機に、道職員についても公務員倫理規則を制定すること、職員に係る贈与の報告を義務づけること等、職員の公務員倫理の保持のために必要な措置を講じるものとし、平成11年12月に他府県に先駆け、条例の整備を行った（北海道職員の公務員倫理に関する条例の一部改正）。

(3) 今後の課題

入札・契約手続に関する研修の充実や服務の手引の発行などをはじめ、不祥事の再発防止に向けた、より実効ある対応策を検討する必要がある。

第5章 随意契約の在り方

随意契約については、「改善策」では直接触れられていないが、「農業農村整備事業に係る調査、測量及び設計に関する委託業務」が、平成9年度の行政監査の対象となっており、その中で随意契約が主要な論点となったこと及び今回の調査が公共工事に関する入札・契約手続等を対象としていることから、随意契約についても取り上げることとした。

1 随意契約に関わる主な改善意見

行政監査結果において、随意契約に関して主に次のような点が改善意見(要旨)として示された。

- (1) 委託業務は、全て指名競争入札又は随意契約により行われていることから、原則である一般競争入札の活用について検討を行うこと。
- (2) 随契通達(「調査、測量、設計等の業務における随意契約について」昭和61年3月 農地開発部長通知)は、対象業務を特定しておらず、運用範囲が広いため、この通達を根拠に随意契約を多用する傾向が見られ、随意契約の指針としては適切を欠くことから、競争入札を基本とする視点に立って、随契通達の見直しを行うこと。
- (3) 一者随契の運用に適切を欠くものがあることから、その厳正な適用を図ること。
- (4) 非営利団体との随意契約は契約金額が低廉であることに加えて、団体の保護育成の見地から行われているが、本来、随意契約は、「契約の性質又は目的が競争入札に適しないもの」について行われるものであることから、随契通達に例示したものに該当する業務であっても、個々具体的に検討し判断すべきであること。

2 行政監査に対する主な対応状況

農政部等においては、行政監査の際、示された上記の改善意見に対し、次のように対応した。

- (1) 一般競争入札の活用に関しては、「改善策」において導入を図ることとした、地域限定型一般競争入札を試行した。
- (2) 上記通達を廃止するとともに、競争入札等を原則とする観点から、北海道財務規則運用方針を改正した。
- (3) 指名選考委員会の審議案件基準に該当する場合は、一者随契の適用理由を文

書で明示したうえで指名選考委員会に諮り、該当しない場合は一者随契の適用理由を決定書に添付することとした。

- (4) 非営利団体についても、上記運用方針の改正の中で、契約の相手方が非営利法人であることのみをもって、随意契約をすることはできないこととした。

3 今後の課題

随意契約については、契約金額が少額であることなど一定の要件に該当する場合に適用すべきものである。

しかしながら、道の公共工事についてみると、相当数の随意契約が行われており、今後、随意契約による場合の妥当性や業者選定過程の透明性の確保など、随意契約の適用の在り方について検討する必要がある。

第6章 まとめ

1 改善策の浸透状況等

「改善策」の浸透状況や今後の課題等については、第4章において各項目ごとに詳細に記述したところであるが、全体の状況についてみると、既の実施されているものもある反面、試行とはいえその実施状況が低調なものもある。特に、地域限定型一般競争入札など多様な入札・契約方式については、取り組んでいない部局があるなど対応に大きな格差が見られる。

「改善策」については、項目ごとの具体的な達成目標が明示されていないことなど、進行管理の視点が必ずしも十分ではなかったことから、今後「改善策」の実効性をより高めていくための手法について検討していく必要がある。

2 おわりに

本委員会では、今回の公正取引委員会の立ち入り調査を契機として、「改善策」の浸透状況の把握が緊急の課題であるとの認識のもとに、調査に取り組んできたところである。

今回の報告は、第一次報告であり、今後さらに、公正取引委員会が進めている調査にも十分留意しながら、公共事業に係る入札手続等の業務の実態把握などに努めていくこととする。