

入札制度改革に関する調査報告書

2003年(平成15年)7月

日本弁護士連合会
消費者問題対策委員会

第1 はじめに

2002年(平成14年)10月23日付けで、全都道府県と政令指定市に対し、入札制度改革に関するアンケート調査を実施したところ、43都道府県と10市から回答が寄せられた。アンケートの内容は別紙1のとおり、各自治体の入札制度改革の内容に関するものであり、談合を防止する制度になっているかどうかを調査することを主たる目的としたものである。このアンケートの回答の一部をまとめたのが別紙2であり、平均落札率の低いものから高いものの順番に並べたのが別紙3であり、これをグラフにしたのが別紙4である。また、入札制度改革の先進自治体である宮城県と宮城県建設業協会、同じく横須賀市と横須賀市建設業協会に聞き取り調査を実施した。

第2 平均落札率の実態と評価 談合防止の実態

落札率(落札価格の予定価格に対する割合)は、談合しているかどうかを判断するための主たる基準になる。各自治体の平均落札率は、別紙3、4のとおりであるところ(自治体によって、平成13年度、14年度の一部の平均落札率であったり、本庁だけ、土木部だけの平均落札率のものもある。)上位3自治体の平均落札率は、別紙4のとおり、長野県が75.5%、宮城県が79.5%、神戸市が82.6%と、他の50自治体の平均落札率より大幅に低くなっている。

長野県は、入札制度改革前の平均落札率が96.4%であったのが改革後は75.5%となり、20%以上急落した。宮城県は、改革前の平均落札率が95%であったのが改革後は79.5%となり、15%以上急落した。その主な原因は、指名競争入札から制限付一般競争入札への制度改革である。この結果から、100社以上の業者が入札に参加が可能になると、談合は困難になって、15%ないし20%程度落札率が下がると推定される。

第3 入札制度改革の先進的事例

1. 長野県の入札制度改革

(1) 旧入札制度

土木工事では、予定価格10億円以上の工事は一般競争入札に、同5億円以上の工事は公募型指名競争入札に、同2億円以上の工事は意向確認型指名競争入札に、同500万円以上の工事は通常の指名競争入札にしていた。一般競争入札以外は、いずれも公募または希望した業者の中から、工事現場に近い業者などを優先し、10社程度を指名する入札であり、工事現場に近いいつものメンバーで入札するため、ローテーションが容易で談合しやすい制度であった。

(2) 新入札制度

2003年(平成15年)2月以降、50社ないし100社以上の業者が参加可能となるよう、等級格付けA級業者のみによる工事の入札(土木一式は予定価格8000万円以上、建築一式は予定価格9000万円以上など)は県内

どこからでも参加できる制限付一般競争入札に、それ以外の工事の入札は4地区に分けた制限付一般競争入札にした。そして、入札価格が低い5業者の入札価格の平均値の85%以下の入札を低入札価格調査の対象価格とし、80%以下を最低制限価格とした。

また、宮城県にならい、入札参加条件の審査を入札前にはしないで、入札後に低入札の業者から審査する郵便によるダイレクト入札制度(みやぎ方式)としたことにより、審査の手間が省けるとともに、どの業者が入札に参加するかが、分かりにくい制度とした。

その結果、ほとんどの入札で、50社ないし100社以上の業者が入札参加可能となったが、実際に入札に参加した平均業者数は、9・7社であった。しかし、それでも平均落札率は、75・5%と急落した。その原因は、本当に落札したい業者だけが入札に参加し、しかも、どの業者が入札に参加するか事前に知ることが困難であるため、談合ができず、競争となったと推定される。

2. 宮城県の入札制度改革

(1) 改革の中身と成果

宮城県では、2001年(平成13年)度に入札談合に関わる刑事事件が発生し、県会議員などが逮捕されたりしたことを契機として、本当に談合を防止する制度(県内一円の制限付一般競争入札の拡大)を導入した。

2000年(平成12年)度は、県内一円の制限付一般競争入札の件数が工事全体の入札の9%、その他の入札は指名競争入札であったのが、2001年(平成13年)度は、県内一円の制限付一般競争入札の件数が44%、その他の入札は指名競争入札とし、2002年(平成14年)度は、県内一円の制限付一般競争入札の件数が73%、その他の入札は指名競争入札とするなど一般競争入札を大幅に増やしていった。しかも、指名競争入札については、工種、ランク、実績、広範囲な地域要件等客観的選定条件を入力し、指名候補者を選定し、その中から乱数処理することにより指名業者を決定する無作為抽出指名方式にするなど、広範囲から、しかもどの業者が参加するか予想が困難なものとした。

そして、全国に先立ち、ダイレクト入札制度(前記みやぎ方式)としたことにより、審査の手間が省けるとともに、どの業者が入札に参加するかが、分かりにくい制度とした(県内一円の一般競争入札制度を導入しても、予定価格が期待したほど下がらなかったが、2002年(平成14年)度から、入札参加条件の審査を入札前にはしないダイレクト方式を導入し、入札参加業者を事前に分かりにくくしたところ、落札率が下がった。)

その結果、2000年(平成12年)度の制限付一般競争入札の落札率が95%、指名競争入札が96・1%であったのが、2001年(平成13年)度は、制限付一般競争入札の落札率が89・7%、指名競争入札が87・5%となり、2002年(平成14年)度は、制限付一般競争入札の落札率が79・

5%、指名競争入札が84・4%となり、入札制度改革とともに、落札率は急落した。

(2) 問題点と対策

県内一円の一般競争入札だと入札参加業者数が多くなり、工事現場から遠く離れた業者も参加することになるので、過当競争になり、赤字受注に伴う不良工事が多発する可能性が考えられる。しかし、宮城県の一般競争入札の入札参加業者数は、最少1社、最大52社で、平均14社に止まっているが、入札参加業者が少なくても、どの業者が入札に参加するかを知ることが困難であるため、落札率75%ないし80%で競争していることが分かる。落札率が80%程度になると、工事現場から遠い業者や丸投げ業者は、割に合わないため落札が困難になると推定される一方、工事現場に比較的近い業者が落札する可能性が高くなると考えられるので、過当競争のおそれは少ないと推定される。しかしながら、平均落札率が15%から20%下がると利益幅が少なくなり、手抜き工事の可能性がでてくるので、それを防止するため、検査体制を強化する必要性がある。

3. 横須賀市の入札制度改革

横須賀市は、政令指定市ではないが、全国に先駆けて画期的な入札制度改革を実施して成果をあげ、談合をなくそうとする他の自治体にも影響を与えている(例えば、三重県の松阪市は全く同じ入札制度とした。)ので、同市に対して、聞き取り調査を行った。

同市は、市内業者の談合を排除し、談合排除が困難な全国ゼネコンについては、希望価格制度(予定価格の90%ないし95%に設定)を導入し、平均落札率が84・7%にしていること、電子入札を実施し、ノウハウを蓄積し、事務効率を高めていること、40億円の予算を節約していることは、他の自治体に比べ、先進的であり、高く評価できる。

しかし、最低制限価格を85%として、予定価格をくじ引きで変動させ、最低制限価格がくじで当たった業者が落札するという制度は、癒着をなくすことでは意味があるが、実質的な競争ではなく、くじで落札者が決まるということ、85%以下では落札できないなど、良質な工事をより安く施行する業者が工事を取れなくなり、運のよい業者だけが生き残るという不合理性がともなう可能性がある。横須賀市建設業協会から「横須賀市は、工事経験と関係なく、経審点数だけで参加資格を決めるため、工事経験がなくても参加でき、良い工事に繋がらない。ペンキしかできない業者や造園しかできない業者が土木工事を落札したり、工事経験がなく、自社でできないため、丸投げしたりすることもある。」との批判もあり、最低制限価格を予定価格の85%とすることには問題が残る。

なお、聞き取り調査の結果は、以下のとおりである。

(1) 改革の5本の柱についての横須賀市の説明

談合のしにくい仕組みづくり

指名競争入札は良い工事をした工事实績のある業者を指名するというこ
とで、不良工事を防ぐというメリットがあるが、業者が固定され、談合がし
やすいというデメリットがあるので、1999年(平成11年)度から従来
型の指名競争入札をやめ、談合がしにくい条件付一般競争入札を導入した。
誰が入札に参加するかわからないようにするため、現場説明会など業者が集
まる機会をなくし、ファックスやインターネットですべて処理している。

高値安定受注を防ぐ仕組みづくり

全国ゼネコンの入札では、入札参加業者が限られていることもあり、予定
価格ぎりぎりの落札がほとんどである。そこで、設計価格の95%ないし9
0%の間で希望価格を決めて、これ以下での入札を求めているが、希望価格
以下の価格で落札されている。

透明性・公正性を高める仕組みづくり

経審の点数で100社以上の業者が参加可能となるよう参加条件を決め
ている。従来指名されてこなかったため、入札に参加できなかった下請業者
も入札に参加できるようになり、それらの業者には歓迎されている。実際
に入札に参加している業者数は1件あたり22社程度である。設計価格は事前
に公表し、当日予定価格を設計価格の98%から99・99%の間でくじで
決めるため、それまで予定価格は誰にもわからない。

工事情質を高める仕組みづくり

最低制限価格を予定価格の85%に決めており、くじで予定価格が変動す
るため、これに応じ最低制限価格も変化する。85%以内で85%に1番近
い入札価格のものが落札する仕組みである。

市内業者対象のほとんどの入札で85%付近の入札価格が集中しており、
市内業者はほとんど談合していないことが分かる。

工事成績が優良であった業者には、手持件数4件の制限を6件にしたり、
随意契約をすることとして、優良工事のインセンティブを作っている。

工事成績が悪い業者には、資格停止を行っている。

入札事務の省力化

現在は電子入札にしており、入札価格の送致や入札参加資格などについて
もパソコンで自動判定処理し、設計書などの質問もインターネットでしてい
るため、従前のように書類をひっくり返して手作業で調査したり、手紙を出
す必要性がなく、一般競争入札でも十分対応できる。入札参加業者もいち
ち市役所に来なくてもよく、経費は軽減されている。

(2) 落札率などの変化

これらの対策の結果、平均落札率は、1997度は95・7%、1998年
度は90・7%、1999年度は85・7%、2000年度は87・4%、2
001年度は84・7%と年々下がっている。年間30億円から40億円の予
算の節約が出来ている。

また、できるだけ市内業者に仕事を回すことにしており、市内業者のシェア
は、1997年(平成9年)度は68・4%であったのが、2001年(平成

13年)度は81・2%と増えている。

(3) 入札制度改革の副次的効果

横須賀市建設業協会は、「入札制度改革前は会員数は99社であったのが、現在は46社になってしまった。」となげき、横須賀市は、「入札制度改革後は、職員OBの建設業界への『天下り』はほとんどなくなった。」とのことであった。

第4 各自治体の入札制度改革

1. 入札制度改革の概要

多くの自治体は、一般競争入札や公募型指名競争入札の範囲を拡大したり、指名業者数を増やすなど、競争性を高める改革を実施しているが、宮城県や長野県のように徹底したものでない。

多くの自治体で予定価格の事前公表が行われるようになったが、それにより、密かに予定価格を教えることを通じて、業者と入札担当者と議員とが癒着するといった状況を改善できるという効果はある。しかし、事前公表したからといって、談合が難しくなるとは考えられず、談合防止に結びつくわけではない。

いくつかの自治体で電子入札が実施または検討されている。電子入札をすることにより、自治体も業者も経費が節減でき、入札の時、業者同士が顔をあわせる機会が減るので、談合の防止に少しは役立つ。しかし、談合は電話でもできるので、この制度も談合防止の切り札とは到底言うことはできない。入札参加可能業者数を増やすことなく、10社程度の指名競争入札を続けながら電子入札をすることはほとんど無意味であると言わざるを得ない。

積算内訳書を作成させ、これを提示させたり、提出させたりする自治体が増えているが、談合を見破る材料になり得るためには、詳しい積算内訳書を提出させたうえで、これを慎重にチェックする必要がある。

2. 損害賠償の予約

これまで、多くの自治体は、談合が明らかになっても談合業者に損害賠償請求をしてくれなかったが、その理由として、「予定価格は、適正な価格であるから、談合をしても自治体には損害はない。」と主張していた。裁判所が、住民訴訟において、談合による損害を5%ないし13%と認める判決をしていることを根拠に、当連合会や全国市民オンブズマン連絡会議が、契約書に損害賠償の予約条項を入れるよう提言してきたところ、多くの自治体は損害賠償の予約条項を入れるようになってきた。現在、34の自治体で、損害賠償の予約制度を導入しており、損害賠償予定額を契約金額の20%とする自治体は、宮城県、長野県、鳥取県、福岡市の4自治体であり、30自治体は10%としている。8自治体は、作成中または前向きに検討中である。作成予定がない自治体は9自治体である。これにより、談合刑事事件や公正取引委員会により課徴金命令が確定して談合の事実が明らかになった場合、自治体は談合業者に対し損害賠償をすることができるようになった。

3. 指名停止（または入札資格停止）の実状 生ぬるい措置

業者が談合した場合の指名停止期間は、多くの自治体は、最高12か月と定めているが、宮城県、長野県、大阪府、鳥取県は、最高24か月としている。指名停止の実績は、宮城県は平均12か月、香川県は平均9・1か月、三重県は平均7ないし9か月としており、比較的厳しい措置をとっているが、他のほとんどの自治体では、2か月ないし4か月程度である。この程度の停止期間は、談合のローテーションが回って来るのを待つ程度の期間であり、ほとんど痛痒を感じないと推定される。

4. 自治体職員の建設業界への再就職

談合がなくなれば、建設業界は、自治体退職者を必要としなくなると推定される。実際、談合をほとんどなくしている横須賀市では、建設業界へ再就職する職員は、ほとんどいないということである。

したがって、自治体の幹部職員が関連業界へ再就職することは、癒着に繋がる危険性があるとも考えられるものであり、自治体を退職して一定期間は自治体の取引業者への就職を制限する制度を新設すべきである。

しかしながら、調査の結果、このような制限を決めている自治体はほとんど存在しなかった。滋賀県は、課長以上の職員は一定期間再就職を禁止している。北海道は、課長以上は2年間就職を自粛する規定がある。その他の自治体は、就職制限ではなく、営業を自粛するよう要請しているに過ぎず、これでは実効性があるとは考えられない。