

# 入札制度の更なる改革を求める意見書

2017年（平成29年）9月14日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

当連合会は、談合を防止し、公正かつ自由な競争による入札が実施されるよう、国及び地方公共団体に対し、公共工事の入札制度について、次の改革を求める。

- 1 一般競争入札を拡大し、入札予定価格が1000万円以上の入札については原則として全て一般競争入札によることを徹底するとともに、1000万円未満の入札についてもできるだけ一般競争入札によることとすべきである。
- 2 公正かつ自由な競争のために適切な数の入札参加者（都道府県においては20者以上）が確保されるよう、入札参加資格の適切な見直しを行うべきである。
- 3 低入札価格調査制度及び地方公共団体における最低制限価格制度について、低入札価格の基準となる価格及び地方公共団体における最低制限価格制度の基準となる価格を、入札予定価格の80%程度の水準とすべきである。
- 4 公正な競争条件を確保する観点からも、公共工事の適正確保のために発注者の技術力及び発注体制の充実を図るとともに、下請業者や労働者へのしわ寄せを防止する公契約法や公契約条例を制定すべきである。
- 5 地方公共団体における入札予定価格の事前公表を、原則として禁止することを検討すべきである。
- 6 公共工事の入札における不調や不落を避けるため、2項で指摘した運用改善とともに、予定価格の適切な積算、発注時期の集中を回避する計画的発注、適切な工期の確保等発注条件の適正化を図るべきである。
- 7 入札記録について、入札から5年以上の期間、インターネット上に公開することを発注者に義務付けるべきである。
- 8 入札監視委員会について、不調・不落や一者入札等の事例の調査、一般競争入札の実施状況の検証、直接首長に対する提言等の権限を明確に定め、その権限が有効に行使できるよう体制の充実強化を図るべきである。

## 第2 意見の理由

- 1 当連合会のこれまでの取組と本意見書

国や地方公共団体の発注工事における入札に当たって談合を行うことは、私

的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独占禁止法」という。）や「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」（以下「官製談合防止法」という。）に違反する行為であり、刑罰の対象ともなり得る。入札談合が行われると、公正かつ自由な競争が阻害され、予算の適正な執行が阻害され、納税者である国民の利益も損ねる。競争が回避されることにより、業界全体の競争力も損なわれる。

当連合会は、1990年（平成2年）及び1991年（平成3年）の二度にわたって入札制度の運用改善を求める意見を公表し、1994年（平成6年）の第45回定期総会において、「入札制度の改革と独占禁止法の改正及び運用強化を求める決議」を採択した。そこでは、一般競争入札の定着及び入札結果の公表並びに談合が明らかになった場合の損害賠償請求の積極的運用等を求めた。

また、当連合会は、全国の都道府県と政令指定都市に対し、継続的に入札制度の運用に関するアンケートを実施し、2001年（平成13年）、2003年（平成15年）、2007年（平成19年）、2011年（平成23年）にこのアンケート調査結果を公表して談合防止のための制度・運用の改善を求めてきた。

さらに、2015年（平成27年）7月、改めて全国の都道府県及び政令指定の20市に対し、入札制度改革の現状について、アンケートを実施し、全都道府県及び全政令指定都市から回答を得た（この回答結果については、別途「2015年入札制度改革に関するアンケート調査に関する調査結果報告」（以下「アンケート調査結果報告」という。）として公表する。）。

本意見書は、上記2015年（平成27年）アンケートへの回答の分析結果等を踏まえ、談合を防止し、公正かつ自由な競争による適切な入札が実施されるよう、国及び地方公共団体に対し、対策の実施を求めるものである。

## 2 政府等のこれまでの取組と現在の問題状況

### (1) 政府等のこれまでの取組

#### ① 政府・国会の主な取組

予算決算及び会計令、地方自治法及び同施行令による我が国の公共調達において、公共工事の入札方式は戦後長らく主として指名競争入札によってきたが、1994年（平成6年）1月、政府は同年度より大規模工事に一般競争入札を本格的に導入する方針を示し、同年7月には、公正取引委員会により「公共的な入札に係る事業者及び事業者団体の活動に関する独

占禁止法上の指針」が示された。その後、漸次、一般競争入札の拡大が図られてきた。

その後、2001年（平成13年）施行の「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」（以下「適正化法」という。）により、発注者側の国や地方公共団体等の担当者に対する談合防止策が実施され、また、2003年（平成15年）施行の官製談合防止法により、発注者職員の入札談合への関与行為の排除のため制度や、当該職員への賠償請求や懲戒事由の調査等の制度が整えられた。さらに、2005年（平成17年）施行の「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（以下「品確法」という。）により、価格競争を最優先した入札にとどまらず、適正な工事実施による品質確保の在り方が提示された。これら3法はその後も法改正がなされ、入札の適正化に向けた改善の努力が続けられてきた。

この間、適正化法に基づいて2001年（平成13年）に定められた「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」が順次改定された。直近では2014年（平成26年）に改定され、一般競争入札の適切な活用や総合評価落札方式の適切な活用等により公正競争を促進し、予定価格の適正な設定、入札参加者に入札金額の内訳書を提出させる、低入札価格調査制度及び最低制限価格制度の活用等によってダンピング受注等適正な施工が見込まれない契約を防止する等の指針が示されている。

## ② 地方公共団体における主な入札改革

この間、全国知事会は、2006年（平成18年）12月「公共調達に関するプロジェクトチーム」による「都道府県の公共調達改革に関する指針（緊急報告）」（以下「全国知事会指針」という。）を公表し、「一般競争入札の適用範囲を拡大する取組を更に推し進め、できるだけ早く指名競争入札を廃止することとし、当面、1000万円以上の工事については、原則として一般競争入札によることとする」こと、「一般競争入札の参加条件として地域要件を設定するに当たっては、地域の事業者数を考慮しつつ、公正な競争が確保できるよう、応札可能者は20～30者以上を原則とする」こと等を明示するとともに、談合等の不正行為をした者は3年間入札に参加させず、契約額の20%以上を違約金とする特約を設ける等の厳しい措置を講ずることとした。

また、各地方公共団体においては、それぞれの実情に応じて入札改革を

行ったところがあり、その先進事例については、全国知事会作成の2010年（平成22年）7月の「公共調達に関する全国事例調査報告書」において紹介されている。その後も、かかる先進的事例の情報共有等を通じて運用改善を図ってきた。

## (2) 現在の問題状況

上記の取組にもかかわらず、入札制度は、現在においても、公正かつ自由な競争の確保の観点から、課題を抱えた状況にある。

### ① 今も繰り返されている談合

まず、談合は今も繰り返されている。2010年（平成22年）1月以降2016年（平成28年）7月までに官公需等入札談合事件として法的措置が採られたものは60件に上り（公正取引委員会『入札談合の防止に向けて』（平成28年10月版））、また、公正取引委員会が行った排除措置命令等では、2017年（平成29年）1～3月において公共調達に関する不当な取引制限事案が2件存する。

### ② 公正な競争による価格形成の制限

また、近年、落札価格が高止まりをしている傾向がみられる。この背景には、後に述べるとおり、低入札価格調査制度と最低制限価格制度の基準価格が改定され、高い水準となっていることがある。制度的に、価格競争の範囲が狭められることにより、公正かつ自由な価格競争が確保されにくくなることが懸念される。

### ③ 不調・不落問題等近時の問題点

他方、近時、入札に応じる業者が皆無である事態（不調）や、予定価格を下回る価格で応札した業者が皆無である事態（不落）が少なからず生じている。不調・不落が度重なることは、予定している公共事業が計画どおり進捗しない事態をもたらすものであって、重大な問題である。また、不調・不落対策のためとして、発注者側の自治体担当者と入札参加者が協議せざるを得なくなり、そこに癒着が生じることも危惧される。

### ④ 公共工事の円滑な実施の必要性

2011年（平成23年）に発生した東日本大震災後の復旧工事や2020年（平成32年）に開催予定の東京オリンピック・パラリンピック競技大会の準備等のため、公共工事に従事する事業者及び職員の不足並びに人件費・資材価格等の高騰が指摘されており、公共工事や公共調達の円滑な実施に支障が生じがちな状況にある。このような環境下において、談合

防止を含めた適正な入札を実現するための方策は極めて重大で緊急の課題となっている。

### 3 意見の内容とその理由

#### (1) 一般競争入札の拡大

- ① 公共工事において、談合を防止し、公正かつ自由な競争を確保するためには、広く一般競争入札によることが求められる。

随意契約は、契約の相手方を発注者が決めることができるので、透明性、客観性、公正・公平性の確保が脆弱であり、業者間における競争が行われないため効率的な価格形成に適しない面がある。発注者の恣意や発注者と相手方の癒着等の不正が生ずる可能性も比較的高い。

指名競争入札は、競争参加者が限定されること、入札参加者の指名に発注者の恣意が入り得ること等から、競争の確保が弱い。参加者名も明らかになることから入札参加者は談合や協調的行動を行いやすい面がある。

そのため、公共調達における入札手続を定めた法令も一般競争入札を原則としている。前記のとおり1994年（平成6年）以降一般競争入札の拡大が図られ、また、全国知事会指針では、一般競争入札を拡大し、1000万円以上の工事について一般競争入札によるなどの方針が公表されてきた。

- ② ところが、アンケート調査結果報告によると、250万円以上の工事全てについて一般競争入札を実施している道府県が多い一方で、一般競争入札を3000万円や5000万円以上の工事に限定している県もある。中には、5億円を超える工事に限定して一般競争入札を実施することとしていると回答した自治体もあった。

全国知事会指針が実務に裏付けられたものであること等に鑑みれば、1000万円以上の入札については原則として全て一般競争入札によることを徹底すべきであり、1000万円未満の入札についても、できるだけ一般競争入札によることとすべきである。

なお、指名競争入札に比べ、一般競争入札は発注者側の事務量の負担が増えるとの指摘があるが、現在ほとんどの地方公共団体が一般競争入札を原則としていることに鑑みると、上記の点については、電子入札システムの利用による入札事務の合理化、適正化の工夫により、克服すべき課題と考えられる。

#### (2) 適切な数の入札参加者の確保

① 公正かつ自由な競争が確保されるためには、相応の数の入札参加者が確保される必要がある。入札参加者が少数であれば、適正な価格形成のための競争が実質的に確保されないおそれがある。この点、全国知事会指針にある20者～30者程度の応札可能者を確保するとの方針は、実務的な経験に基づく妥当なものであるし、また国土交通省が工事希望型指名競争入札方式において技術資料の提出を求める業者を10数者から20者程度選択するとしていたこと（2005年（平成17年）10月7日付け各地方整備局長宛て国土交通省大臣官房長「工事希望型競争入札方式の手続について」）等からすれば、都道府県においては少なくとも20者以上の入札参加者が確保されるような運用が必要である。

② かかる水準の入札参加者を確保するために、入札制度において、入札資格を見直し、受注意欲と施工能力のある入札参加事業者をもっと幅広く確保する工夫を図るべきである。

この点を工夫する方法として、地元業者育成に配慮しつつも、地元要件となる地域割りを見直す等して入札参加業者数を確保すること、各工事の規模や難易度に鑑みて設定される入札参加資格に関する事業者の対象ランク付けにおいて、施工実績要件として元請実績を要求している場合は下請実績や県外の実績をも含めること、合冊入札の場合には合冊後の工事に対応するランクに当たる事業者だけではなく合冊前の各工事全てのランクに当たる事業者に入札参加資格を認めること等適性のある業者の実質的確保を図りつつ弾力的運用を行うことが考えられる。さらに、ジョイントベンチャー（JV）でしか受注できない大規模工事において、第2グループ以下の中小事業者への利益配分が少ない傾向があるため、JVに参加する中小事業者が減少傾向にあるとの指摘を踏まえ、JVでしか受注できない工事の基準額を見直して、地元事業者が単独で今より広範囲の大規模工事に入札参加できるようにすることも考えられる。

③ 契約情報をより分かりやすくインターネットで発信して、事業者が計画的に入札に参加できる環境を確保する工夫も重要である。

### (3) 低入札価格調査制度及び最低制限価格制度の運用の改善

① アンケート調査結果報告では、平均落札率が多く都道府県で入札予定価格の90%を超えており、しかも85%や90%を下回る落札工事がほとんどない都道府県や市が少なくないという事実が明らかとなっている。

これは、低入札価格調査制度及び最低制限価格制度の運用において、こ

の間、中央公共工事契約制度運用連絡協議会の低入札価格調査基準モデルが改定されたことにより、基準価格が入札価格の90%の水準となっており、このような高水準の基準価格以下の事業者が調査の対象となったり、失格となったりしていることが、背景にあると思われる。

- ② 低入札価格調査制度と最低制限価格制度を適切に運用することは、ダンピング等を防止し、適正な施工の実現に資する面があるとしても、自由な競争の範囲が、予定価格の90%～100%の範囲に限定されるのでは、余りにも競争の範囲が限られる。

かつて地方公共団体において入札改革が行われたときには、落札率が80%に低下した事例が多く見られたと指摘されていることや、公正取引委員会が2004年度（平成16年度）～2014年度（平成26年度）に排除勧告又は課徴金納付命令若しくは課徴金納付命令を行った入札談合事件における立入検査後の落札価格の下落率を不当利得として推計すると、60件の不当利得の平均値は予定価格の13.96%となることに鑑みれば、少なくとも予定価格の20%程度の範囲での競争を確保することが必要である。

そこで、低入札価格調査や最低制限価格制度の運用に当たっては、公正かつ自由な競争を確保するために、これらの適用対象となる基準価格は原則として入札予定価格の80%程度とすべきである。

- (4) 発注者の技術力・体制の充実、公契約法・公契約条例の制定

公共工事においては、工事の適正確保や、ダンピングの防止等の対策が求められる。これらは、解決が必要とされる重要な課題であるが、これらに対する対策は、公正かつ自由な競争の確保という目的と整合的に行うことが望まれる。

公共工事の適正確保は、本来、発注者の責務であり、発注者による監督・検査により確保される。発注者がかかる責務を適切に果たすことができるよう、公共工事の適正確保のために発注者側の技術力・体制の充実を図るべきである。なお、落札率と施工された工事の成績評定点には、統計的に有意な相関関係は認められていない（山形県の公表資料等）。

また、ダンピングの結果、下請業者や労働者へのしわ寄せという弊害が生じている現実に鑑みれば、端的に、下請業者や労働者へのしわ寄せを防止する施策の充実が図られるべきである。この点、平成26年の品確法等の改正によりダンピング対策が強化されたが、下請業者や労働者へのしわ寄せを防

止するため、公契約に基づく業務に直接・間接に従事する労働者の最低賃金額の遵守を委託契約の条件として受託事業者に義務付ける等の公契約法や公契約条例を制定すべきである（当連合会「公契約法・公契約条例の制定を求める意見書」（2011年（平成23年）4月14日））。

このような施策により、不良工事を行う業者や、下請業者や労働者に不当なしわ寄せを図る業者が排除され、事業者間に公正な競争条件を確保することが可能となる。

#### (5) 予定価格の事前公表の禁止

現状、多くの地方公共団体では入札価格の事前公表が行われている。

一般に予定価格を事前公表することは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する可能性があること、事業者の見積努力が損なわれること、談合が一層容易になる可能性があることから、競争上好ましくない（2006年（平成18年）5月23日の政府の入札適正化指針）。

かかる観点から、国では入札価格の事前公表は禁止されているが、地方公共団体についても、予定価格の事前公表は禁止することを検討すべきである。

もとより事前公表の運用は、事業者が入札予定価格を自治体の発注担当者に不正に接触して聞き出そうとする等、不正のもとになる事象を防止することを主な狙いとしていたが、本来このような不正な接触に対して別途対策を講ずることで対応すべきである。

#### (6) 不調・不落増加の原因とその対策

① アンケート調査結果報告によると、震災復旧工事が多数ある宮城県や岩手県、福島県、仙台市において2割ないし3割の不調・不落が生じているほか、埼玉、東京、広島、宮崎、沖縄の各都県や千葉、神戸、広島の各市において不調と不落の件数が数年間続けて入札件数の10%を超えている事実がある。

② 当連合会の調査や公正取引委員会の平成20年5月の「公共調達における改革の取組・推進に関する検討会報告書」等によれば、不調・不落発生の原因としては、①現場条件が厳しい（夜間工事の規制や歩行者対応等の制約があるため短期間の工事完了が困難等）、②価格が折り合わない、③工事規模が小さいと利益が少なく、工期が短いと採算を取りにくい、④技術者の不足（維持修繕工事は技術者を工事期間中拘束する等の制約があるため人員特に技術者の常駐が前提となる工事が少なくない。）、等の理由が指摘されている。



- ③ これを受けて各自治体では、長期的視点で工事を計画すること、10月から12月がピークとなる傾向のある発注を年間で平準化してより多くの入札参加者を確保すること、入札参加事業者が施工計画を立てやすいような発注条件（工事内容や工期の適切な設定）にすること等の努力をしている。また、年度途中で資材類や人件費等が高騰するような事態もあるので、これまで以上に柔軟かつ機敏な積算の見直し等の対応が求められる。

政府は、2014年（平成26年）6月、品確法の改正により、予定価格の積算の際の適正な利潤の確保、不調・不落の場合の対応、計画的な発注、適切な工期設定、適切な設計変更等、発注者の責務についての規定を整備する（品確法7条）等しているが、これらは入札参加者を確保する意義とともに、不調・不落への対策としての意義も有する。

これらの施策は、引き続き推進されるべきである。他方、不調・不落を防止するためとして、入札予定価格の積算を客観的な根拠や裏付けがないまま安易に甘くすることがないように留意が必要である。そのために国土交通省は、入札参加可能者を増やすための方策を検討し指針として明示すべきであり、地方公共団体ではそれを踏まえて対応と工夫を行うべきである。

#### (7) 入札記録の閲覧方法とその期間

- ① アンケート調査結果報告によると、入札関連記録についてインターネットで閲覧可能としている県、市がほとんどになっており、また、入札日から5年間閲覧可能としている県、市が多く、中には5年以上の期間について閲覧を認めている自治体もある。他方、インターネットによる閲覧を制限し、また、閲覧可能期間を1年間に限定する県や市も存する。

- ② 入札情報の公開は、発注者における発注業務や受注者における入札参加のための業務へ参考となる情報を提供するほか、入札手続の透明性を確保し、関係機関や社会による監視を可能とするものであり、極めて重要である。経年的に監視する必要や、工事が入札日から数年間継続することも多いこと等に鑑みれば、公開の期間は相応に確保される必要があるし、また、公開情報を容易に入手できる環境を整備する必要がある。入札情報を誰もが相応の期間インターネットによって閲覧でき、それを分析することができるようにすることは、事後的検証のみならず、談合の事前防止のためにも有益である。

そのために全ての地方公共団体でインターネットによる5年間以上の閲覧を可能とするよう、運用改善を更に進めるべきである。

## (8) 入札監視委員会の機能強化

- ① アンケート調査結果報告によると、同委員会は10人未満の委員が年3、4回会合をもって、担当事務局が提供する資料を検討する運用となっている例が多い。

入札制度の改善を真摯に議論していることが議事要旨の公開によって伺える例もあるが、与えられる予算や人員は限られており、その活動に限界があるためか、前述した入札参加可能事業者の増加の方策、入札記録の閲覧等の入札制度運用の改善策の実施、一般競争入札の増大や過度の最低制限価格の厳格運用等の弊害防止策等を実施等のために必ずしも十分に機能していない。

- ② 入札監視委員会が十分に機能するためには、次のような方策が必要である。

まず、弁護士を含め、適正な入札手続と公正な競争を実現するための知識と意欲を有する者を委員に選任すべきである。専門的知識や経験を取り入れるために、期間限定の専門職員を採用したり、外部委託によって税理士や建築士等の知識、見識を生かす工夫もあってよい。

また、入札監視委員会の提言について、「地方公共団体における入札監視委員会等第三者機関の運営マニュアル」に掲げられた「小規模地方公共団体における入札監視委員会規則例」では委員会は市長に対して意見の具申又は是正の勧告を行うことができると定められているが、実際の条例等ではかかる権限を定めていない場合が多い。そこで、同委員会の権限を条例等で明記し、直接自治体の首長や議会に提出する権限を与えること、首長や議会はその提言を重く受け止めて入札運用の改善に努めるべき責務を負うことを条例等で定めるべきである。

さらに、同委員会がどのような事案を検討対象とするかについて、客観的な基準を提示しておくことが必要である。例えば、不調や不落あるいは一社のみが入札したような事例や入札予定価格の95%以上で落札された入札について、具体的に検討する等の監査対象基準の制度化が考えられる。

そして、同委員会の年間予算が100万円を下回る例や、担当職員がごく少数で専従でもなく他部署と兼務して事務作業をしている自治体も少なくないようであるが、公正かつ自由な競争による入札の継続的実現による経費節減効果を考慮し、より充実した予算と陣容を配置して、同委員会

の業務を実効的なものとする工夫が求められる。

以上

## 1 入札予定価格

発注者側が工事費用等の公共調達費用を積算して、この価格以下の工事等契約を前提とした価格。国の制度としては、会計法29条の6第1項で「契約担当官等は、競争に付する場合においては、政令の定めるところにより、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。」として上限拘束性が定められている。なお、予算決算及び会計令79条で「契約担当官等は、その競争入札に付する事項の価格（中略）を当該事項に関する仕様書、設計書等によって予定し、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。」と定め、予定価格の事前非公表が規定されている。また、予定価格は、取引実例価格、需給状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短などを考慮して適正に定めなければならないとされている（予決令80条2項）。

他方、地方公共団体においては、地方自治法234条3項で「普通地方公共団体は、一般競争入札又は指名競争入札（中略）に付する場合においては、政令の定めるところにより、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ものとする。」として上限拘束性が定められている。ただし、地方公共団体については国の制度のように、予定価格の非公表を定めた規定はない。そのため、予定価格を事前公表している地方自治体もある。

## 2 最低制限価格制度

入札に先立ち、入札予定価格の80%や90%など入札予定価格を一定の計算方法による基準に基づき最低制限価格を定め、この価格を下回る入札は手抜き工事等の問題が生じかねないとして失格とする入札の仕組みのこと。地方自治法施行令167条の10第2項で「普通地方公共団体の長は、一般競争入札により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、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、あらかじめ最低制限価格を設けて、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者を落札者とせず、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を落札者とすることができる。」として最低制限価格制度を規定している。国には

最低制限価格制度はない。

なお、公共工事の品質確保の促進に関する法律7条1項3号では「その請負代金の額によっては公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約の締結を防止するため、その入札金額によっては当該公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約となるおそれがあると認められる場合の基準又は最低制限価格の設定その他の必要な措置を講ずること。」が発注者の義務とされている。

最低制限価格についても中央公共工事契約制度運用連絡協議会（以下「中央公契連」という。）モデルを用いる場合がある。

### 3 低入札価格調査制度

各発注者において、あらかじめ、当該者の入札価格では契約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場合等の基準を定め、入札価格が当該基準に該当した場合には必要な調査を行い、前記のおそれがあると認められた場合等には、当該者と契約を締結せず、当該者の次に低い価格で入札した者と契約することができる制度である。会計法及び地方自治法の原則である最低価格自動落札方式の例外である。国の制度としては会計法29条の6第1項ただし書き、予決令84条～88条があり、地方自治体の制度としては地方自治法234条3項、同法施行令167条の10第1項がある。このように、低入札価格調査制度は、国と地方自治体の両方に適用される。平成26年9月30日の閣議決定「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針の一部変更について」においても、同制度をダンピング排除のために適切な活用を徹底するとされている。

予決令85条によりあらかじめ調査基準を作成することとされており、その基準として中央公契連においてモデルが作成され、各発注者はこのモデルに準拠するなどして基準を定めている。

なお、公共工事の品質確保の促進に関する法律7条1項3号では「その請負代金の額によっては公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約の締結を防止するため、その入札金額によっては当該公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約となるおそれがあると認められる場合の基準又は最低制限価格の設定その他の必要な措置を講ずること」が発注者の義務とされている。

### 4 指名競争入札

発注者側が適当と認める複数の入札参加事業者を具体的に指名し、指名業者のみを競争させて入札する仕組み。

入札に誰を参加させるかに関して発注者たる自治体の首長の裁量が大きく、不

正の温床となりがちであること、及び、入札参加者が限定され、あらかじめ参加者を知ることができることから入札談合を容易にするなどの弊害が指摘されてきた。

国の制度では、会計法29条の3第1項で一般競争入札が原則とされつつ、同条3項により指名競争入札が認められている。地方自治体の制度でも、地方自治法234条2項により一般競争入札が原則とされており、同条2項及び同法施行令167条により例外的に指名競争入札が認められている。

## 5 一般競争入札

一定の資格要件（工事实績や事業規模など）を充足する事業者なら誰でも入札参加を認める仕組み。一般競争入札が原則とされていることについては、上記4参照。ただし、厳格な一般競争入札は、WTO政府調達協定の基準額以上の工事等の入札についてのみ行われる。それ以外の案件については、地域や実績等の条件を付することで、入札参加有資格者が限定されることもあるので「一般競争」の意味は多義的でもある。このような制限を付される場合を「制限付き一般競争入札」といい、国の制度については会計法29条の3、予決令73条に規定されており、地方自治体の制度としては地方自治法234条6項、同法施行令167条の4第2項、167条の5第1項、167条の5の2に規定されている。

一般競争入札がインターネットによってなされると、各事業者・発注者ともに入札結果のオープンまで何社がどのような入札をするか判らないということになる。

## 6 総合評価落札方式

入札参加者の中から、落札者を決定する方式のうち、工期・機能・安全性などの価格以外の要素と価格とを総合的に評価して落札者を決定する方式のこと。応札価格の最も低いものを落札者とする価格競争方式（最低価格自動落札方式）に対する概念である。

会計法29条の6第1項、地方自治法234条3項は最低価格自動落札方式を採用しているが、ダンピング防止等の必要から、価格以外の要素を重視する必要がある場合には、価格に加えて技術・性能等価格以外の条件と価格を総合して評価し、発注者にとって最も有利な者を契約者として選定する方式をいう。会計法29条の6第2項、予決令91条、地方自治法施行令167条の10の2に根拠を有する。

公共工事の品質確保の促進に関する法律3条2項では「公共工事の品質は、建設工事が、目的物が使用されて初めてその品質を確認できること、その品質が受

注者の技術的能力に負うところが大きいこと、個別の工事により条件が異なること等の特性を有することに鑑み、経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならない。」として総合評価方式を根拠付け、同条9項は「公共工事の品質確保に当たっては、民間事業者の能力が適切に評価され、並びに入札及び契約に適切に反映されること、民間事業者の積極的な技術提案（公共工事に関する技術又は工夫についての提案をいう。以下同じ。）及び創意工夫が活用されること等により民間業者の能力が活用されるように配慮されなければならない。」と定めて具体化し、さらに、同法12条の競争参加者の技術的能力の審査、同法15条の技術提案などの具体的定めを置いている。

ただし、本意見書においては、不調不落問題や、1社入札問題、落札率の高止まりなどの問題が近時顕著に見られることから、入札参加者の確保と落札価格に関する規制について意見を述べ、落札者決定過程には踏み込まないことにしている。

## **7 工事希望型指名競争入札方式**

相当数の建設業者に対し、工事受注希望の確認と技術資料の提出を求め、かつ、条件を満たす者は全て競争参加を認める入札方式。

## **8 入札参加資格者**

自治体においては事業規模（人員、工事機材数、年収等）や事業実績等の水準によって事業者をランク分けするなどして、入札参加者の枠組を決めているが、この枠組の客観性・公平性が問題になることも少なくない。

## **9 不調**

入札する事業者が現れない事態。

## **10 不落**

入札する事業者はいるものの、入札予定価格以下で最低制限価格以上の価格で応札した事業者がいないため、落札者が決まらない事態。

### **11 合冊入札（がっさつにゆうさつ）**

複数の請負契約を同一の者と契約する必要がある場合において、当該複数の請負契約に係る入札を一つの案件として執行する入札のこと。

### **12 入札監視委員会**

各自治体等発注者側に設置が勧奨（条文上は努力義務）されている第三者委員会。数名の委員中に1、2名地元の弁護士が任命されている自治体も多い。入札及び契約の過程並びに契約内容の適正化には第三者の監視が有効であることか

ら、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律17条2項2号、同条6項に基づく適正化指針に基づいて、学識経験を有する者等の第三者の意見を適切に反映する方策として定められている。