

## 現行の公共工事入札制度をめぐる諸問題

(入札監視委員会委員長) 清水 修二

## 1. 指名競争入札にともなう問題

## (1) 指名業者の選定基準と選定手続

- ①資格審査委員会 → 等級別格付基準 → 工事等請負有資格者名簿 (ランク制)
- ②指名委員会
- ③指名基準運用上の柔軟性

## (2) 指名業者数の制限

## (3) 地域要件の設定

## (4) 工事の分割とJV方式・・・JV方式とする理由

- ①大型工事における資本金・技術力の結集
- ②中小事業者による技術力の習得

## 【問題点】

(1) 業者をランク付けした「工事等請負有資格者名簿」が指名の割り振りの基礎資料である。工事規模にランクを対応させて指名業者を限定するわけだから競争制限的ではあるが、工事の品質を確保する上ではこれは必要と思われる。仮に条件付き一般競争入札とした場合でも、たとえば「Aランクの者」といった「条件」を付すのは不合理とはいえないだろう。またランクはある程度柔軟に適用できるようになっている（上位ランクの工事受注、あるいはその反対のケース）が、指名制度をすべて廃した場合は、応札者数を予想することが困難になるため、この柔軟性は発揮しにくくなるかもしれない。

(2) 副知事等を委員長とする指名委員会がどれだけ実効性を有しているか、疑問がないわけではない。官製談合にまつわって「指名に加える」あるいは「指名から外す」というようなことが、しばしば取り沙汰される。現場のそうしたあり得る不正を、恐らくはチェックできるようになっていない指名委員会の機能は、あくまで限定的である。

(3) 地域要件の範囲を限定しすぎると、競争性を担保するだけの有資格業者数をその地域内で見込めないケースが生じ、その場合は範囲を拡大するというようなことが行われている。一般競争入札にした場合も、フタを開けてみたら少数の応札者しかなかったというケースは起こりうる。しかし、はじめから相当に地域の範囲を拡大しておけば、そういうことは避けられるだろう。どういう種類の工事でどの程度の地域要件を付せば必要最低限の応札者が得られるかは、経験的に知りうることである。

(4) 指名業者名は入札前には公表していないが、業界組織の情報網で把握することは可能になっていると思われる。地域要件の範囲が狭ければいっそう容易である。郵便や電子入札の方法をとったとしてもこれは阻止できない。郵便や電子入札の方法は、指名制度をやめて一般競争入札にすることによって初めて効果を発揮する。

(5) JVを組むことを条件にして指名をする方法については、疑問がある。JVを正当化する上記の理由①は、必ずJVでなければならぬ根拠にはならない。また②についても、上位業者の技術が無料で下位業者に伝達されると期待するのは無理がある。単に元請けと下請けがセットになっていると見るほうが自然ではないか。JV方式は、結果的に応札者の数を減らすことになるばかりでなく、業者間の依存関係を醸成して談合の生じやすい環境を作ることにつながる恐れがある点に、留意する必要がある。

## 2. 入札の方法に関する問題

- (1) 予定価格の事前公表
- (2) 辞退の扱い
- (3) 見積内訳書の提示
- (4) 随意契約における入札

### 【問題点】

(1) 予定価格の事前公表は、「漏らす」「探る」といった行動を誘発する余地をなくして官製談合を抑止する効果はあるが、事前公表をいいことに工事費の積算を怠る業者が出てくる可能性がある。さらに、談合による高値落札が行いやすい状況をつくることにもなりかねない。功罪のバランスをどう見るかだが、やはり「罪」よりも「功」のほうが大きいと考えるべきだろう。積算の有無は見積内訳書の提示で確認できるし、また予定価格を公表するようになった前後で落札率にさしたる変化があったとは思われず、高値落札が予定価格の事前公表の結果であったとは現実には言えないからである。(工事仕様が示されれば予定価格はほぼ100%推算可能だと言われている。)

(2) 入札執行日前に辞退するケースのほかに、その日になって辞退する場合もあり、入札の直前に辞退の有無を確認する手続になっている。また「辞退」と書いた札を入れる業者もあると聞いている。辞退者の増加は、とりもなおさず競争性の低下を意味し、談合の結果そうなっていることも理論的には考えられる。もっとも、辞退はしなくとも予定価格と同額の入札をすれば事実上辞退したものと異ならず、計画的な辞退者を入札前に排除することは不可能ともいえる。指名入札をやめて一般競争入札にすれば、辞退者は出ないはずなので、この問題は解決できる。

(3) 随意契約の場合は、予定価格を公表せずに入札を行い、予定価格を上回った場合はやり直しをすることになる。予定価格がかなりの精度で推測できるとすれば、高い落札率になるのは必然といえる。年度をまたがる継続工事において適用される随意契約の場合に、これは受注業者に大きな利益をもたらす。対策として、債務負担行為によって年度を越えた長期契約に切り替えるのも一方法だが、妥当な落札率を考慮して予定価格を引き下げておくことも考えられるのではないか。

## 3. 談合の存在を疑わせる事象

- (1) 同額入札ケースの頻発
- (2) 高落札率 (100%落札含む)

### 【問題点】

(1) 同一の積算ソフトを用いれば同一の価格が出てくるということであるなら、同額を入札した事業者は出てきたままの価格を記したものと推測され、事実上競争を放棄、すなわち意図的に「敗退」したものと考えられないか。実際、横並びの入札はたいてい非落札者において見られるような印象がある。また談合によって落札者が決められている場合、落札しない者の間でも、できるだけ落札価格に近い低価格で入札しようとする意志が働くとも聞いている(「実績」になるからだろう)。その挙げ句、公平を保つために横並びの数字になるというのである。

(2) 「落札率が高いからといって談合があったとはいえない」というのは、単に「証拠がないから断定できない」という意味なのか、それとも「たとえ談合がなくても落札率が高くなる合理的な理由がある」と考えるからなのか。たとえば、長年の経験にもとづく学習の結果、過当競争で安値落札になってしまうのを避けるべく、天井に近いレベルで競争を展開する芸当を身につけたといった説明も、できないことはない。が、談合の有無はさておいても、「高い

落札率はとりあえずは「低い競争性」を意味すると考えるのが常識だろう。指名業者数が少なすぎるか、地域要件が狭すぎるか。いずれにせよ「妥当な落札率」を、発注者側としても経験的に「学習」すべきだとはいえないか。

ちなみに、落札率が下がるならば、確かに工事の価格が下がるので受注業者の利益は減るが、そこで節約された工事費は別の工事に回すことができるわけで、業界全体の利益は損なわれないという理屈は成り立つ。

#### 4. 価格の設定と落札者の決定に関する問題

- (1) 予定価格の設定
- (2) 低価格入札対策（最低制限価格の設定、低入札価格調査制度）
- (3) 総合評価方式

##### 【問題点】

(1) 予定価格と落札価格との関係（落札率）は声高に問題にされながら、予定価格そのものの妥当性についてはほとんど問題にされない。公共工事は民間の工事に比べて割高であるという声は久しい昔からある。しかし他方では、近年どんどん切り下げられている予定価格では採算割れだという声が、建設業者のほうからは上がっている。同種同規模の工事の予定価格が自治体によって異なるものかどうか、どこの誰が計算しても同じような価格になるのか、そしてそれは「民間並み」の適正価格なのか。こうした点の検証がなされなければ、落札率の評価も一面的にならざるをえない。

(2) 発注価格は元請けにおける価格であって、下請け以下の段階にどれだけの工事費が回されているかは別問題である。落札率の引き下げ分がすべて下請け業者にしわ寄せされているとすれば、工事の品質確保が危うくなる。これは入札制度の問題というより、公共工事の施工管理の問題であるといえるだろう。「地産地消」を云々するときも、この視点は重要ではないかと思う。

(3) 最低制限価格は現在、事前にも事後にも公表されていない。これを事前に公表すると、最低制限価格で入札すれば確実に最終候補になれるので、善し悪しは別としてクジ引きになるケースが頻発する可能性がある。しかし最低制限価格での落札が「最善の」結果といえるかどうかはそもそも問題で、もしそれが最善の価格だとするなら、この最低制限価格との関係においても「落札率」が語られなければおかしい。また最低制限価格を下回る価格では落札できないわけなので、ダンピングということはあり得ないはずであるのに、低価格入札が問題にされる理由が理解しにくい。もし最低制限価格での入札がダンピングだというなら、それは最善の価格でも何でもなしことになる。

仮に福島県における最低制限価格が「予定価格の〇〇パーセント」というふうに一律に設定されているなら、業者側が経験を通じてそれを察知するのはむしろかしくない。横須賀市では、当該工事で実際に応札した業者の価格の平均値を基準に、その〇〇パーセントという形で最低制限価格を決めている。いずれにせよ最低制限価格とは何か、ということをはっきりさせることは、低価格入札を云々する上では必要なことではないか。

(4) 総合評価方式の主要な目的は、低価格入札（ダンピング）を防止することとされている。価格競争以外の、いわば価格外競争を導入するわけだが、工事等請負有資格者名簿の作成＝ランク付けにあたってすでに業者の評価は行われている。そのうえまた入札段階で環境対策だのボランティア活動だのを評価対象にすることで、大手業者に有利な評価制度になる可能性のあることが1つの問題である。価格外競争で点数を稼げない業者は価格競争で勝負するしかなくなり、低価格入札をかえって誘発する恐れもある。そのほか、評価が恣意的にならないか、

形だけの点数稼ぎを促してモラルハザードを引き起こさないかなど、総合評価方式には多くの問題がある。

## 5. 随意契約に関する問題

- (1) 随意契約の適用基準
- (2) 随意契約における入札

### 【問題点】

(1) 工事において随意契約が採用される最も一般的なケースは、年度をまたがって工事が継続される場合である。また特許のある特殊技術を必要とする工事である場合、急を要する工事である場合、あるいは情報システム関連工事で個人情報保護の必要性から継続発注を行う場合もある。それぞれ合理性がないわけではないものの、これらの事由がかなり安易に適用されている印象がある。工事の途中で業者を替えるのは確かにコストを要するが、競争入札を行うことによって節約できるコストもある。ある業者に課すことのできる守秘義務が、他の業者にも課すことができない理由は見あたらない。特殊技術を要するとはいつても、本当に当該業者以外には施工できないのかどうか疑問はある。

(2) 1社に絞り随意契約とした上で入札を行う、すなわち「競争なき入札」が技術的にむずかしいのは事実である。入札の回数に制限がないと、微調整が利いて予定価格すれすれの高い落札率になる（100パーセントにもなりうる）。しかし回数を制限すると落札できない場合が生じて発注者側は困ってしまう。あ・うんの呼吸で行っているのが実際のところだとするといかにも不明朗である。競争入札工事における平均落札率を適用して発注額を予定価格よりも低く決定し、随意契約では入札を行わないことにするのも、ひょっとしたら選択肢になりうるかもしれない。

## 6. 談合情報の処理に関する問題

- (1) 事情聴取
- (2) 入札中止または誓約書

### 【問題点】

(1) 談合情報をもたらされた場合、当局は業者を呼びだして事情聴取をし、談合の疑いがあるときは入札をとりやめ、公正取引委員会に報告することになっている。しかし公正取引委員会がそうした個別案件でいちいち調査に入ることはまずないから、談合の追及は結局なされなくて終わる。談合情報を伏せておいてひとまず入札を行い、開札してみて情報の信憑性をチェックし、入札結果と見事に一致していた場合は入札手続を中断して調査に入るといった方法があると思うが、「隠捜査のようなことはできない」というのが当局の見解である。

(2) 調査をしても談合の疑いが確認できないときは、「あとで不正が確認された場合は入札は無効になる」旨を含んだ誓約書を提出させた上で入札を執行する。しかし誓約書を書けと言われて書かないのは不正をしていることの告白に等しいので、業者は書かないはずがない。また誓約書など書かせなくとも不正が発覚すれば入札は当然無効である。したがって誓約書は不正防止には何の役にも立っていないし法的な実効性もない。

(3) 談合情報の出どころは、指名から「外された」業者、もしくは談合に参加したけれども落札予定者になれなかった業者であろう。前者の場合は単なる入札妨害を目的とすることが多いかもしれない。後者の業者に対して密告を奨励し、疑心暗鬼を喚起して相互に牽制させる「課徴金減算制度」（国において実施）は、正義の実現というよりも利益誘導に近く、無意味だとは言えないがあくまでも次善以下の策である。