

公共工事における入札・契約制度

黒田 早苗

公共工事とは国、都道府県、市区町村などの行政府が道路や橋などの社会資本整備を目的として行う建設工事の総称である。この公共工事については、一定資格のある不特定多数の希望者すべてを競争入札に参加させる「一般競争入札」が原則であるが、例外措置としての「指名競争入札」や「随意契約」が少なからず執行されてきていた。近年、適正な施工を確保するとともに、良質な社会資本の整備を効率的に行う目的から、「一般競争入札」による総合評価落札方式での発注形態が主流となっている。本稿では、公共工事における入札・契約制度について、建設マネジメントの観点から説明を行う。

キーワード：指名競争入札、一般競争入札、社会資本整備、総合評価落札方式、経営事項審査

1. はじめに

国や都道府県などに代表される行政府により道路、橋梁などの社会資本整備を目的として行われる建設工事の総称が、通常、公共工事と呼ばれるものであり、大別して土木工事と建築工事がある。

公共工事は、国民の税金を原資として社会資本整備を行うものであることから、適切な予算によって適正な施工を確保しつつ、社会資本整備を効率的に実施する必要がある。公共工事の執行については、談合や贈収賄などの不正行為が多数発生している事実もあり、公共工事に対する国民の信頼が大きく揺らぐとともに、不適切（不良）な業者が介在する余地も存在し、建設業者の健全な発達に悪影響を及ぼすとの指摘もある。

ここでは、公共工事に関連する入札・契約制度の現状と課題について、法規制や各種事例を基に記述する。

2. 公共工事と入札・契約

2.1 公共工事の定義

公共工事の名称については、以下の法律の中で定義されている。

- ・「公共工事の前払金保証事業に関する法律（略して前払法）」（昭和 27 年 6 月 12 日法律第 184 号）
- ・「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（略して入契法）」（平成 12 年 11 月 27 日法律第 127 号）
- ・「公共工事の品質確保の促進に関する法律（略して

品確法）」（平成 17 年 3 月 31 日法律第 18 号）

〔前払法の定義〕

第二条 この法律において「公共工事」とは、国又は地方公共団体その他の公共団体の発注する土木建築に関する工事（土木建築に関する工事の設計、土木建築工事に関する調査及び土木建築に関する工事の用に供することを目的とする機械類の製造を含む。以下この項において同じ。）又は測量（土地の測量、地図の調整及び測量用写真の撮影であって、政令で定めるもの以外のものをいう。以下同じ。）をいい、資源開発等についての重要な土木建築に関する工事又は測量であって、国土交通大臣の指定するものを含むものとする。

〔入契法の定義〕

第二条 2 この法律において「公共工事」とは、国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事をいう。

なお、入契法における「特殊法人」の具体的な定義については、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律施行令」（平成 13 年 2 月 15 日政令第 34 号）で別途定められている。これによれば、空港会社や高速道路会社が含まれ、JR 各社は同法でいう「特殊法人」には含まれていない。ここでは、国、特殊法人等および地方公共団体が行う建設工事を「公共工事」として扱う。

2.2 公共工事の入札・契約制度

2.2.1 公共工事の入札と法規制

公共工事については、会計法第 29 条の 3 第 1 項で、契約に関する公告を行って、一定の資格がある不特定多数の希望者すべてを競争入札に参加させる「一般競争入札」を契約の原則とすることが定められている。ま

くろだ さなえ
黒田技術士事務所
〒167-0043 東京都杉並区上荻 3-25-11 アトリウムまるや
601 号

た、発注者が事前に予定した当該公共工事にかかわる見積価格である「予定価格」の制限の範囲内で、最低価格を入札した者を自動的に落札者とする「最低価格自動落札方式（以下、最低価格落札方式という）」が採用されている（会計法第29条の6第1項）。国の物品や役務の調達における基本原則ばかりでなく、公共工事における落札者選定にあたっては同様に適用されるのが原則である。

このような原則が採用されているのは、「財政的消費が納税者の負担に基づいて行われているところから、納税者の機会均等と公正な処理を行うべきとの思想と併せて発注者に最も有利な条件を提示した相手方を選定するとの理念に合致する」ものと考えられるからである [1]。

すなわち、この原則が採用されるのは機会均等の原則に則り、透明性、公正性、競争性、経済性などを確保することが可能な方法であるとの考え方からである。

2.2.2 一般競争入札以外の入札方式

公共工事の原則は一般競争入札であるが、例外措置として定められているのが、以下に述べる「指名競争入札」と「随意契約」である [2]。

①指名競争入札（会計法第29条の6第3項）

発注者が技術力・経営状況等に関して適当であると認められる複数の業者を指名し、これらの指名業者だけを参加させる入札方式である。競争に参加できる者が少なく、一般競争入札を行う必要がない場合や一般競争入札によることが不利な場合など、一定の条件に限って認められるものである。

②随意契約（会計法第29条の6第4項）

入札することなく、発注者が適切だと認める業者を選定して契約を締結するものであり、契約の特性や目的が競争を許さない等の条件のもとで認められる契約方式である。

2.2.3 最低価格落札方式制度の特則

先に述べた最低価格落札方式の特則として、次に示す「低入札価格調査制度」と「総合評価方式」がある。

①低入札価格調査制度（会計法第29条の6第1項のただし書き）

相手側となるべき者の申し込みに係る価格によっては当該契約の内容に適合した履行ができない恐れがあると調査の結果が認められる場合、2番目に低い価格で申込みした者を当該契約の相手方とする制度である。

②総合評価方式（会計法第29条の6第2項）

契約その他その性質又は目的から最低価格落札方式

を適用し難い契約の場合に、価格とその他の条件が発注者にとって最も有利な申し込みをした者を契約の相手とする制度である。

その他、地方自治法令（地方自治法第234条第2項、第3項）において、国の会計法と同趣旨の「一般競争入札」による「最低価格落札方式」の原則が定められているとともに、指名競争入札や随意契約についても所要の規定が存在する。これは競争入札において、最低制限価格を設定し、最低制限価格以上の価格で申し込みをした者のうち最低価格による申込者を落札者とする方式である。したがって、最低制限価格を下回る価格で申し込みを行った者は、契約の対象とはならないことになる。

2.3 指名競争入札から一般競争入札へ

指名競争入札は、明治33年に公共工事から不良不適格業者を排除するために設けられた制度といわれる。発注者にとっては指名することで、ある程度施工実績がある事業者を選定しておけば、途中における工事放棄や手抜き工事などへの懸念が少なくなることや、技術審査の負担を軽減できるなどの利点がある。

ただし、指名競争入札は、競争参加者が限定されるとともに参加者も特定できることから、「談合」を行いやすく、真の競争となりにくい面も有している。また、発注者が恣意的に指名権を行使することにより、事業者の生殺与奪権を握るとともに、発注者側職員の再就職先の確保に資する面など発注者側と事業者の癒着を招きやすいという見方もできる [3]。

以下に示すような不祥事が一因となり、指名競争入札から一般競争入札への転換の動きが加速された。

- ・昭和61年の関西国際空港への米国企業の参入要求に端を発した外国企業のわが国建設市場や公共事業への参入問題

- ・平成元年～6年にかけて発生した入札談合、ヤミ献金、贈賄事件などの公共工事をめぐる不祥事

これらの問題を受け、平成5年9月に当時の建設省（現：国土交通省）は直轄工事13件で一般競争入札を導入した。また、当時の建設大臣（現：国土交通大臣）の諮問機関である中央建設業審議会が平成5年12月の建議「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」の中で、「一定規模以上の大規模工事については、一般競争入札を導入すべき」との考えを打ち出した。

その後、中央建設業審議会は、平成10年2月に「建設市場の構造変化に対応した今後の建設業の目指すべき方向について」を建議し、その中で「予定価格」を入札後に公開する「事後公表」に取り組むべきとの提

言を行った。これは公共工事の入札契約における透明性、客観性、競争性の向上に資するものとされ、同年3月に閣議決定された「規制緩和推進3か年計画」を受けて、同年10月中に実施された。

一方、地方公共団体の中には国より早く、予定価格の事後公表に着手するとともに、入札に伴う不正防止の観点から国で禁止している「予定価格の事前公表」や地方公共団体独自の制度である「最低制限価格」の事前公表に踏み切るところさえ見られた。

このような公共工事の入札契約制度改革に拍車をかけたのが、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」（平成12年11月公布、13年4月施行）である。この法律の基本原則は、透明性の確保、公正な競争の促進、適正な施工の確保、不正行為の排除である。特に、透明性の確保を図る観点から工事の発注見通しや指名基準、入札参加者や入札金額、入札結果、契約金額、契約変更の理由などを公表することが発注者に義務づけられている[4]。

2.4 経営事項審査と競争参加資格

建設業者の実力を評価する指標としては、「経営事項審査」と「競争参加資格審査」がある。

経営事項審査とは、事業者が公共性のある施設または工作物に関する建設工事において、政令で定めるものを発注者から直接受注しようとする場合、建設業者が客観的事項について国土交通大臣もしくは都道府県知事である建設業許可を与えた特定行政庁から受審しなければならないものである（建設業法第27条の23）。

一方、競争参加資格審査は公共工事の発注機関が工事発注に際して、工事種別ごとに工事金額に応じて等級区分を行った有資格者名簿を作成するためのものである。したがって、両審査の意味と審査者の立場が異なることから、区別しておく必要がある（図1参照）。

2.4.1 経営事項審査

建設業法に義務づけられている経営事項審査は企業評価のための共通の基準であり、建設業者は決算期ごとに審査請求をしなければならない。なお、経営事項審査においては数値による評価をすることになっているため、審査結果は総合評定値として請求した建設業者に通知される。

総合評定値 P は、以下の式から求める。

$$0.25 \cdot X1 + 0.15 \cdot X2 + 0.2 \cdot Y + 0.25 \cdot Z + 0.15 \cdot W$$

$X1, X2$: 経営規模から決まる要素

Y : 経営状況から決まる要素

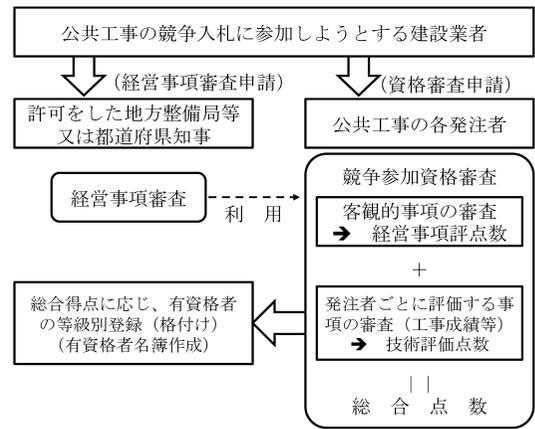


図1 公共工事の経営事項審査と競争参加資格審査 [7]

表1 技術者の評価基準 [7]

1級技術者		登録基幹技 能者	2級技術者	その他
監理技術者 資格者証保 有かつ監理 技術者講習 受講	1級技術者 であって左 以外の方		3点	2点
6点	5点			

Z : 技術力から決まる要素

W : その他の審査項目から決まる要素

なお、審査基準の改正があり、平成23年4月1日から施行されている。改正のポイントは、以下のとおりである。

- ①経営規模 ($X1, X2$) : 完成工事高の評点テーブルが改正された
- ②経営状況 (Y) : 変化なし
- ③技術力 (Z) : 元請完成工事高の評点テーブルが改正された

技術者に対する評価では、評価対象とする技術者は審査基準日前に6カ月以上の恒常的雇用関係がある者に限定された。なお、表1のように、従前から技術職員の能力・資格・継続学習への取り組みなどが評価され、監理技術者の資格を有し、監理技術者講習を受講した者や基幹技能者数が加点評価された。

④その他の審査項目 (W) : 営業年数に関して、再生企業の減点措置が追加となった。また、建設機械の保有状況やISOの取得状況の項目が追加された。

2.4.2 競争参加資格審査

公共工事の発注にあたっては、競争参加資格審査において、工事規模や要求する技術水準などを勘案してそれに見合う能力を有している建設業者を等級分けす

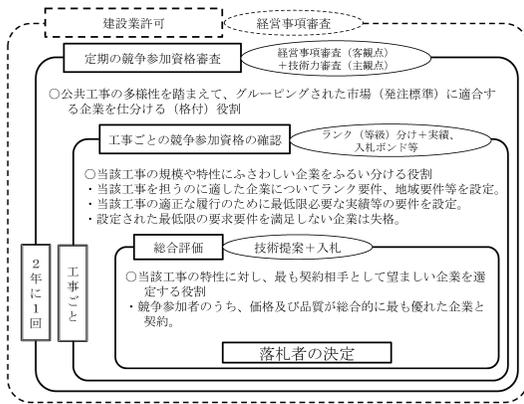


図2 審査・評価の役割について [7]

ることにより対応している。図2に、建設業許可、定期的競争参加資格審査、工事ごとの競争参加資格の確認、総合評価からなる審査・評価の枠組みの階層構造を示す。

国土交通省の場合は、建設業者をA～Dランクに等級分けを行っている。この等級分けを実施するための国土交通省での競争参加資格審査では、経営事項評価点（客観的事項）と技術評価点数（主観的事項）がそれぞれの基準に従って計算され、これらの総合点数がその建設業者の点数となる。経営事項評価点数と技術評価点数のウエイトは、最も高い点数の場合に等しくなるように調整を図っている。なお、地方公共団体などでは経営事項評価点数のみの場合や技術評価点数のウエイトを低く設定している場合が多い。

競争参加資格審査の総合点数によって等級別登録（格付）が行われ、有資格者名簿上で業者が工事種別ごとに区分されることになる。この名簿は2年ごとに更新される。

① 経営事項評価点数（客観的事項）

競争参加資格審査の経営事項評価点数（客観的事項）としては、基本的に経営事項審査結果が利用される。このため両者は混同されやすいが、審査機関の立場や審査時期などが異なっていることから、本来は別の審査制度ということになる。

② 技術的評価点数（主観的事項）

技術的評価点数（主観的事項）は、工事成績評定点を基に以下に示す要素などを勘案して求めることとなる。なお式中のΣは、過去4年間の受注実績あるいは参加実績の合計値を求めることを示す。

[直轄工事の受注実績]

$$\sum (A - 65) \cdot a \cdot \sqrt{P} \cdot S \cdot R \cdot N \cdot M$$

[総合評価落札方式への参加実績]

$$0.5 \cdot \sum a \cdot \sqrt{P} \cdot S \cdot R \cdot M$$

[地方公共団体の受注実績]

$$0.5 \cdot (A - \text{成績評点平均点}) \cdot \sqrt{P} \cdot N \cdot M$$

A：工事成績評定（直轄工事は65点を控除、地方公共団体工事は平均点控除）

a：技術的難易度係数（難易度を6段階に分けて係数を設定）

P：工事規模（最終請負金額を百万円で除した数値、平方根として用いる）

S：総合評価（標準型および高度技術提案型の場合における評価結果（加算点）を反映）

R：部局係数（当該地方支分部局が発注した工事、他の地方支分部局発注工事（請負金額別）、地方公共団体の実績で区分けした係数）

N：調整係数（調査基準価格を下回る工事で評定点が65点未満の場合、考慮する係数）

M：直近係数（考慮する過去4年間の工事のうち、直近2年以内の工事を考慮する係数）

3. 総合評価落札方式

一般競争入札の導入に代表される改革が進むにつれて、以下に示すような新たな問題が発生することとなった。

- ・ 予定価格を著しく下回る低価格入札の増加
- ・ 落札価格の増大
- ・ 最低制限価格の事前公表制を導入した地方公共団体において最低制限価格に入札価格が集中し、「くじ引き」により落札者を決定するケースの登場

一方、政府の財政再建の一環として決定された「公共工事コスト削減対策に関する行動指針」（平成9年4月）や平成10年2月の中央建設業審議会建議「建設市場の構造変化に対応して今後の建設業の目指すべき方向について」などを背景に、価格と品質の問題を両立させる契約方式が模索され、民間の技術提案を活用してのVE（Value Engineering）方式、設計・施工一括発注方式、性能規定発注方式、総合評価落札方式が旧建設省（現：国土交通省）で試行され、地方公共団体などの発注者に拡大していくこととなった。

3.1 総合評価落札方式の概要

標準的な設計、施工方法に基づき最も低い「価格」を提示した者が落札する一般的な発注方式とは異なり、「価格」の他に「価格以外の要素」（技術力）を評価の

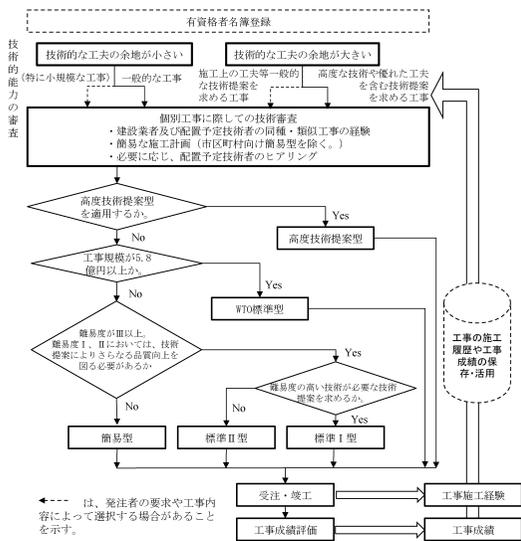


図3 公共工事における技術評価 [7]

対象として加味し、品質や施工方法などを総合的に評価して最も優れた提案をした者が落札するのが総合評価落札方式である [5]。前述した「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」(平成 12 年 11 月 27 日)、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」(平成 17 年 3 月 31 日)の施行によって、入札・契約の手續きに関して改革が進められてきた。

今日、ほとんどの公共工事の入札・契約において「総合評価落札方式」が導入されてきている。ただし、実施方法については発注者それぞれに異なっており、国土交通省を例にとっても地方整備局ごとにさまざまである。ここでは国土交通省関東地方整備局の「総合評価落札方式適用ガイドライン」(平成 24 年)を例にとり、その概要を記述する。

3.2 総合評価落札方式の種類

基本的にはすべての工事に総合評価落札方式を適用することとし、工事特性(工事規模、工事の難易度、技術的工夫の余地など)に応じて、図3に示すように、「簡易型」、「標準II型」、「標準I型」、「高度技術提案型」の4タイプから選択される。

3.2.1 簡易型

技術的工夫の余地が小さく、発注者が示す仕様(標準案)に基づき適切で確実に施工を行う能力を求める場合に適用する。評価項目は、以下のとおりである。

- a) 工事の確実な施工に資する施工計画を評価することとし、発注者の示す仕様書どおりに施工するうえで配慮事項が適切であるものを評価する。
- b) 技術力の評価は「企業の技術力」、「企業の信頼性

社会性」により行う。

- c) 配置予定技術者のヒヤリングは、配置予定者のマネジメント能力が求められる工事で積極的に実施する。施工計画を求める方式か、配置予定技術者のヒヤリングを実施する方式かを選択する。

3.2.2 標準II型

技術的工夫の余地があり、技術的提案を求めることによって、社会的便益の向上が期待できる場合(標準型)のうち、課題設定数と個々の課題の難易度を勘案し、複数の課題あるいは難易度の高い技術が必要な提案を求めない場合に適用する。評価項目などは、以下のとおりである。

- a) 技術力の評価は「企業の技術力」、「企業の信頼性社会性」により行う。
- b) 配置予定技術者のヒヤリングは、配置予定者のマネジメント能力が求められる工事で積極的に実施する。施工計画を求める方式か、配置予定技術者のヒヤリングを実施する方式かを選択する。

3.2.3 標準I型

技術的工夫の余地が大きく技術的提案を求めることによって、社会的便益の向上が期待できる場合(標準型)のうち、課題設定数と個々の課題の難易度を勘案し、複数の課題あるいは難易度の高い技術が必要な提案を求める場合に適用する。評価項目などは、5.8億円未満の工事かそれ以上により異なり、以下のとおりである。

・5.8億円未満の工事の場合

- a) 技術力の評価は、「企業の技術力」、「企業の信頼性社会性」、「企業の高度な技術力」により行う。
- b) 配置予定技術者のヒヤリングは可能な限り実施する。なお、ヒヤリングの評価は「企業の高度な技術力」に含める。

・5.8億円以上の工事(WTO標準型)の場合

- a) 技術力の評価は、外国企業も入札に参加するため「企業の技術力」、「企業の信頼性社会性」のような企業の実績などに関する項目は評価せず、「企業の高度な技術力」のみにより行う。
- b) 配置予定技術者のヒヤリングは、技術的難易度が比較的高く、配置予定技術者の技術力が求められる工事について実施する。(ヒヤリングを行った場合は、「企業の高度な技術力」として評価する。)

3.2.4 高度技術提案型

特に高度な技術を提案する工事は、民間企業の優れた技術を活用することにより工事の価値の向上を目指すもので、工事規模の大小にかかわらず技術的な工夫

の余地が大きい工事で、構造上の工夫や特殊な施工工法などの高度な技術提案（VE 提案を含む）を求める場合に適用する。

その際、ライフサイクルコスト、工事目的物の耐久性、強度、供用性（維持管理の容易性）、環境の維持、景観などを評価項目として技術提案を評価する。さらに、より優れた技術提案とするため、発注者と競争参加者の技術対話で技術提案の改善を行う。また、技術提案を基に予定価格を作成する。なお技術的評価は、「企業の高度な技術力」について行う。

4. おわりに

公共工事の入札・契約方式について概要を整理してきたが、近年入札制度の柱として総合評価落札方式の普及・推進が図られてきているのが実態である [6]。ただし、公共工事における品確法の施行や総合評価落札方式の拡大に伴って、以下のような課題も顕在化してきた。

- ①競争参加者の増加
- ②技術提案を求める工事の拡大
- ③透明性を確保のため、技術提案採否の通知義務の付加
- ④高度技術提案型に対する低い適用率
- ⑤評価項目の増加、複雑化

以上のようなことから、技術提案審査に関係する発注者と競争に参加する者との双方の負担が増加するだけでなく、民間の技術力の活用や品質確保などの考え方からのかい離に的確に対応する必要が生じている。

建設業の過剰供給構造が解消する見通しが不透明であるままで、中小建設業者が大分を占め、建設業にかかわる技術者や技能者不足が続く中、建設投資（公共投資）の縮小が続いている現状を踏まえても、さらなる公共工事の見直しが緊急課題となっている。したがって、建設業の抜本的構造改革と併せて公共工事の入札制度改革も重要課題として、取り組みが求められる [6]。

なお、これまで公共工事の分野は、オペレーションズ・リサーチをはじめ、経営学、数理科学からのアプローチが盛んに行われているとは言いがたい。今後ますます複雑化、大規模化が進む公共工事分野の課題解決に、オペレーションズ・リサーチの知見が活かされることを期待したい。

参考文献

- [1] 福田淳一、『会計法精読 平成 19 年改訂版』、大蔵財務協会、2007。
- [2] 桜井良雄、『建築施工・建築行政（建築構造講座）』、コロナ社、2000。
- [3] 日経コンストラクション編、『入札激震—公共工事改革の衝撃—』、日経 BP 出版センター、2004。
- [4] 公共工事入札契約適正化法研究会編、『公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律のあらまし』、全日本建設技術協会、2001。
- [5] 堤達也，“公共工事における総合評価方式活用ガイドライン。” 日刊建設、49, pp. 9-11, 2005。
- [6] 横関洋一，“公共工事における入札契約制度改革の進展と課題—総合評価方式の導入と展開を中心に—” 立法と調査、299, pp. 90-103, 2009。
- [7] 全国建設研修センター、『監理技術者必携 監理技術者講習テキスト 平成 24 年 10 月版』、全国建設研修センター、2012。