

特
集

緊急レポート

落札率の真相に迫る


 日刊建設通信新聞社 おかへ 岡部 あつみ 敦己

橋梁談合事件などで、注目を浴びている「落札率」。一般的には予定価格に対する契約額の割合が高いほど談合の疑惑が強まると捉えられがちだが、落札率の高止まりを談合の根拠として裏付ける確定的な材料はなく、これらの批判はあくまで「憶測」の域を出ない。全国市民オンブズマン連合会議が都道府県、政令市などの入札調書を基に分析した2004年度の調査報告では、落札率95%以上は「きわめて談合の疑いが強い」と位置付けられている。国土交通省直轄工事（8地方整備局）の2003年度の平均落札率は94.4%となっており、オンブズマンの指標をそのまま当てはめれば、国交省の発注工事はほとんど「談合の疑いが強い」ということになる。落札の高止まりは、「税金の無駄遣い」「業者が不当に利益を上げている」など、さまざまな批判を浴びているが、低価格による落札は、工事の品質や下請業者に対する支払いへの影響なども懸念される。落札率を巡るさまざまな指摘や見解を通して、その意味を探ってみたい。



高落札率 = 談合か？

落札率の高止まりに対するさまざまな批判を総括すると、おおむね「予定価格を事前に予測し、入札参加者の話し合いにより、できるだけ予定価

格に近い価格で特定の業者が落札する」というところだろうか。

話し合いによる受注調整は犯罪だが、落札率の高止まりは「悪いこと」なのだろうか。落札率は予定価格に対する落札額を指すことから、高止まりに対する批判の多くは、「予定価格の算定自体が甘く、業者が予定価格に近い金額で契約することで、不当な利益を上げているのではないか」というものだ。予定価格については後述するが、工事は、「現時点で形のないものを、これから設計図書に基づきつくる」ことを前提に契約しており、性能や機能がほぼ同じような電化製品を、値段の多寡だけで購入するのは本来の意味合いが違う。

このため、構造物に求められる品質を確保するために実際の取り引き事例をもとに設定した標準的な価格の材料費や労務費を用いて標準的な施工を実施した場合の標準的な価格である予定価格は上限価格として定められていることから、不当に高額な価格で契約されることを防止する機能を有していることを忘れてはならない。

高落札率に対する業界側の意見としては、日本建設業団体連合会の梅田貞夫会長が「積算基準は公表されており、企業側も高い精度で積算している。高落札率を談合と決めつけるのはおかしい」とした上で、落札率が低いことが良いとの考えがあることについて、「建設物の品質判断は目視以

外に経年で判断しなければならないこともある。低落札率のものは品質が落ちている（可能性もある）」と反論している（建設通信新聞，7月22日付）。

また，日本建設業経営協会の白石孝誼会長は，「上限拘束性がある中で予定価格の性格と予定価格の事前公表による問題を行政はきちんと説明して欲しい」とし，発注者の予定価格は工

事費の積算基準に基づいて算出する標準的な価格で，予定価格に近い落札率でも不当な利益を企業が得ているわけではないことを主張している（同，7月28日付）。



予定価格の意味

予定価格とは，簡単に言えば，不当に高い価格で契約することを防止するため，発注者が会計法，地方自治法に基づいて設定する「上限拘束」の手段ということになる。予定価格の算出は，設計図書（設計図，仕様書，数量表等）で定められた通りに工事目的物をつくる標準的な価格として，標準積算基準や各種の単価によって算出されている。

公共工事は民間工事に比べて利益率が高く，その原因は積算が甘いからだという指摘もあるが，積算基準や各種単価は，毎年実際の工事をモニタリングした上で必要に応じて改訂する標準歩掛，毎月調査している物価資料に基づく建設資材単価などを反映しており，透明性，公正性は保たれているといえる。

（財）経済調査会がまとめた，「工事費に占める

「状況証拠」として落札率を活用するケースも

一般的に談合行為のパロメーターと見られている落札率だが，具体的にどのような場面で活用されているのだろうか。

公正取引委員会事務総局経済取引局総務課は，独占禁止法に基づいて談合認定する際，基本的には「独禁法第2条6項に基づき，行為そのものが競争制限を行っているか否かを判断基準としている」とし，「落札率だけをもって審査を開始したり，排除勧告に至ったケースはない」と説明する。

ただ，高い落札率を審決に至った根拠の一つとして取り上げ，課徴金納付命令で価格の引き上げ要因の状況証拠として活用するケースもある。

経済取引局総務課は，落札率について，「審査過程で結果的に出てきた状況証拠として活用する場合もあるが，落札率の高低自体を判断するものではない」としている。

一方，地方公共団体では，損害賠償請求の際に，談合による落札率の引き上げを根拠として活用する場合も少なくない。

違約金特約条項を導入している国交省や都道府県などでは，不正行為に対してあらかじめ設定した請負代金の一定割合を損害賠償額として支払わせるが，特約条項を導入していない市町村などでは，課徴金納付命令の対象工事の落札額と談合が行われなかった場合を想定した工事の落札額との差額を請求するケースもある。

【独占禁止法第2条第6項】

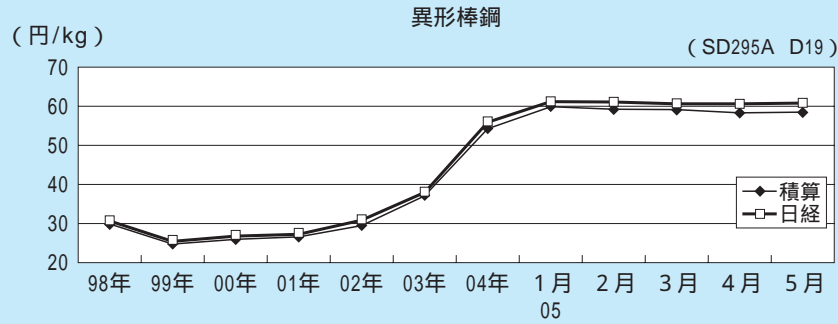
この法律において「不当な取引制限」とは，事業者が，契約，協定その他何らの名義を以てするかを問わず，他の事業者と共同して対価を決定し，維持し，若しくは引き上げ，又は数量，技術，製品，設備若しくは取引の相手方を制限する等相互にその事業活動を拘束し，又は遂行することにより，公共の利益に反して，一定の取引分野における競争を実質的に制限することをいう。

落札率100%の工事は81件

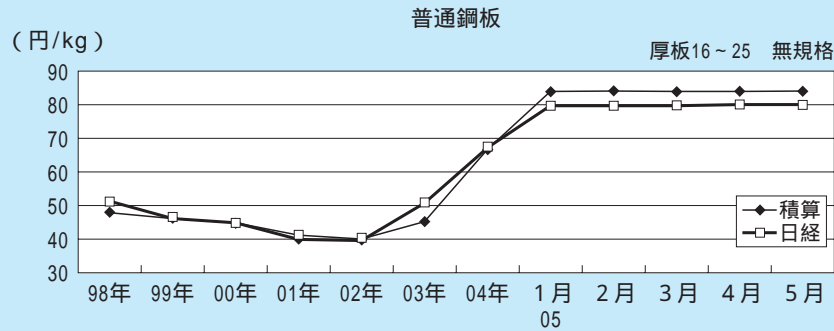
高落札率の究極は，予定価格と同じ入札額を提示して落札することだが，落札率1（落札金額が予定価格と一致した案件）案件は実在する。

国交省がまとめた2002年度の落札率1案件は，工事，物品，測量等を含む全競争契約件数3万8459件のうち，636件（物品等363件，工事81件，測量等192件）あり，落札率100%案件が全体に占める割合は1.65%（工事は0.2%）だった。

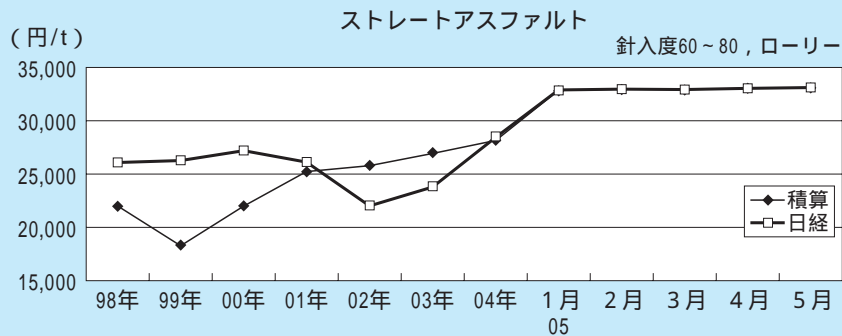
工事について落札額が予定価格と一致した主な原因として国交省は，①工事，測量は積算基準が公表されており，入札参加者は通常これを参考に見積もりを行っていること②工事は，予定価格にかなり近似した額の見積もりが可能な積算ソフトが市販されており，これが使用されていること③予定価格の設定に際し，端数処理の結果（予定価格の最上位の桁からゼロが並ぶ前の桁までの桁数が小さくなる場合）をあげている。



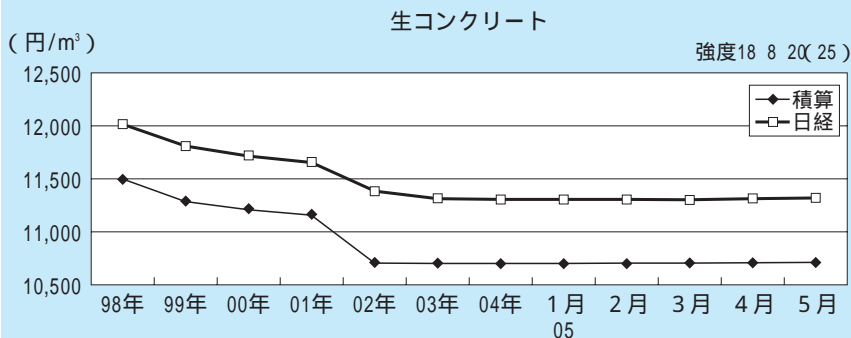
【取引条件】
 積算：東京・都市内現場
 持ち込み
 日経：東京・問屋仲間相場



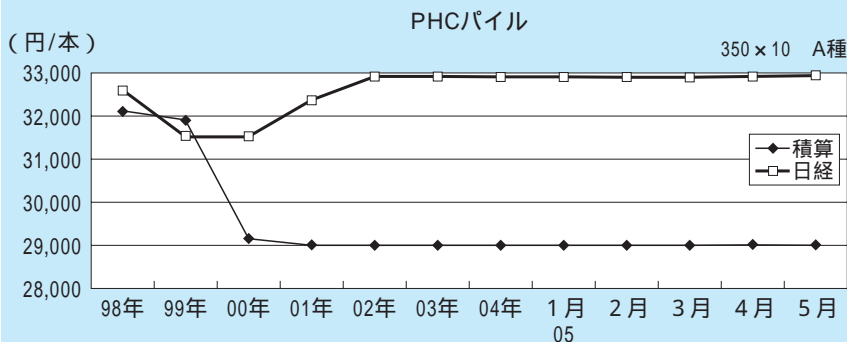
【取引条件】
 積算：東京・都市内現場
 持ち込み
 日経：東京・問屋仲間相場



【取引条件】
 積算：東京・都市内現場または
 プラント持ち込み
 日経：需要家渡し



【取引条件】
 積算：東京・都市内現場
 持ち込み
 日経：東京・大口需要者向け



【取引条件】
 積算：東京・都市内現場
 持ち込み
 日経：東京・需要者向け

図 1

出典：日経産業消費研究会『日経商品情報』財団法人経済調査会『積算資料』

材料費の経年変化」(『積算資料』2003年9月号)によると、国交省が積算に使用している『積算資料』と『日経商品情報』(日経産業消費研究会)に掲載されている価格を比べたところ、90年から03年までの価格の変動傾向はほぼ同じで、異形棒鋼や生コンクリートなどほとんどの資材については、日経を下回っているという結果が出ている(図1参照)。

そもそも単価実績の収集データにはバラツキがあり、『積算資料』に記載された単価(実取引における最も頻度の高い値)よりも安く取引されているケースもあるのは当然である。しかし、その取引があることをもって、『積算資料』に記載された単価が割高だとする指摘は早計ではないだろうか。

高く設定されているというイメージが浸透している予定価格だが、発注者は適正なプロセスを経

た積み上げによって設定していると言えるのではないか。落札率に対する誤解の多くは、予定価格への理解不足から生じているという側面もある。これらの誤解に対する先入観を払拭するためにも、発注者の積極的な説明、アピールが求められている。



公共事業のコストは高いのか

予定価格や落札率に対する批判は、結局のところ、公共事業のコストに対する国民の不信感から生まれていると見ていい。果たして公共事業のコストは高いのだろうか。

5月に開かれた経済財政諮問会議に北側一雄国土交通相が提出した資料によると、日本の一般政府固定資本形成(公共事業費等)の対GDP比

入札額は予定価格より低い所に多く分布しているわけではない

落札率の高止まりというイメージからは、ほとんどの入札で予定価格を下回った入札額だけが提示されているという印象を受けがちだが、実際には予定価格をオーバーした金額も多く提示されている。

国土交通省の関東地方整備局が04年度に発注した

634工事で入札参加者が提示した入札額の分布をまとめたのが図2である。

このグラフをみると、入札額が最も多く分布しているのは落札率100%から99%の間だが、100%を挟んで、ほぼ同ような分布傾向が見られ、必ずしも予定価格に近い入札額が大多数を占めているわけではないことが分かる。

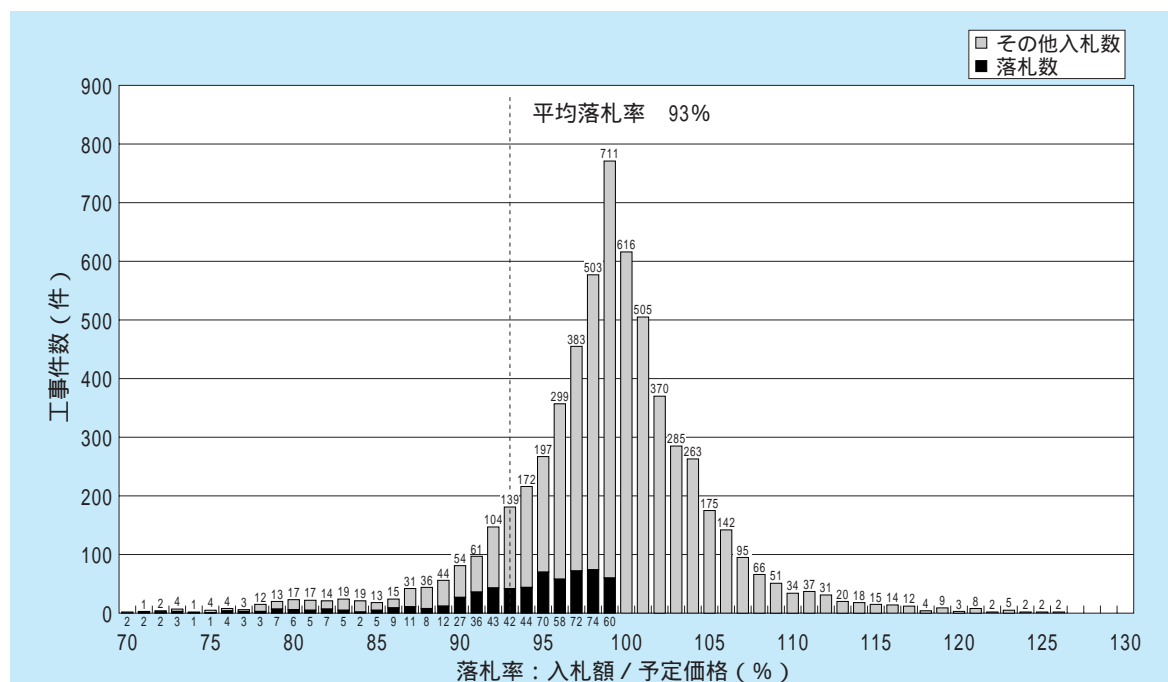


図2 平成16年度 関東地方整備局 入札実績【対象工事:「一般土木」(634工事, 6326社)】

(03~05年推計値)は3.6%で、イギリスの1.8%、ドイツの1.4%を上回るものの、フランスの3.3%、アメリカの3.2%とは大差がない。防災関係費を除くと2.7%となり、フランス、アメリカの割合を下回ることになる。

一方、建築工事の官民格差については、内閣府がまとめた地域経済レポート(01年11月)などで、公共と民間の差が大きく乖離していることが指摘されている。

そもそも諸条件によって単価に大きなバラツキを持つ建築単価を全数で平均して議論することは乱暴ではあるが、1㎡当たりの着工統計単価の推移をみると、バブル期後に公共と民間の格差が大きくなっていることが分かる。国交省によると、単価の格差は、用途や構造の違いからくるもので、公営住宅や事務庁舎の建築工事に限定して同じ用途の民間建築と比較した場合、大きな格差はみられないとしている。

これらの指摘に対し、国交省は、インフラ整備の歴史に加え地形・気象条件や災害発生状況が全く違うという前提条件で、「高低を論じることは不合理」と主張している。

地震対策に伴う施設の耐震化や、高い地価からくる用地買収費の増加など、諸外国と比べて特殊な条件下で執行しなければならない日本の公共事業は、どうしてもコストが高くつくという主張は、分かりやすく、説得力があるように見える。



進まない公共機関の調達改革

国交省が主張する、日本固有の「特殊な条件」は抜本的に変えようがないが、一方でコスト増の要因の一つに指摘されている入札・契約制度についてはどうだろう。

日本総合研究所創発戦略センター所長である井熊均氏は、『地域経営からみた「調達革命」民間企業の調達戦略に学ぶ』(旬刊国税解説, 速報 vol. 45, 第1647号)の中で、公共機関の調達改革が民間と比べて進まない要因を、さまざまな角度から分析している。

レポートで井熊氏は、民間企業と公共機関の調達構造の違いとして、①予算の考え方、②調達先企業の位置付け、③調達体制——の3点をあげ、価格競争だけに特化してきた公共調達が、結果として業界の談合体質やコスト増を招いてきたと指摘している。

予算の考え方については、公共機関の予算は、「実行可能な積み上げであって目標ではない」ため、積み上げ能力が不十分で、「民間企業から見ると公共側の予算は甘いものとなる」としている。

調達先企業の位置付けでは、民間企業は調達先を経営目標を達成するためのパートナーと位置付

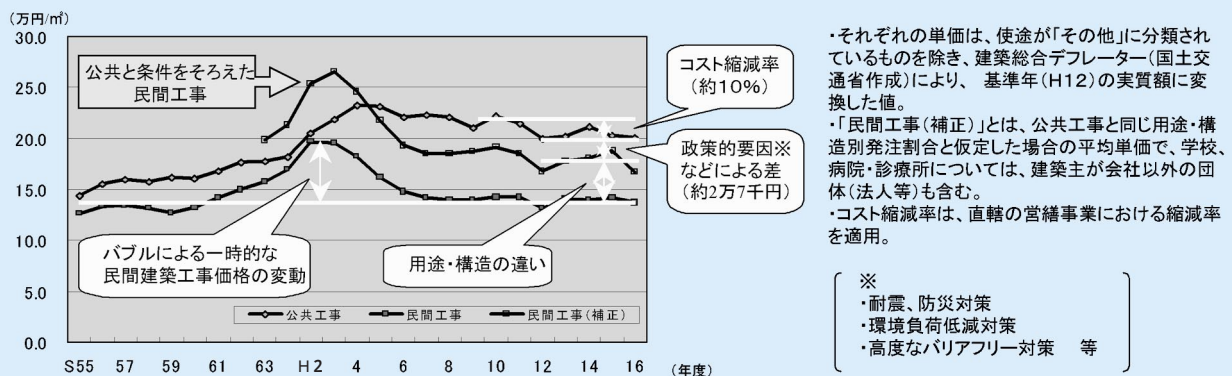


図 3 公共と民間の着工統計単価の推移

出典：社会資本整備審議会・交通政策審議会計画部会第2回基本問題小委員会資料

財政改善に「経営」という概念を

株式会社 日本総合研究所
創発戦略センター所長 井熊 均氏

以前勤めていた会社で海外向け公共工事に携わったことがあります。当時、2人の技術者に同じ設計図を渡し個別の部屋にて工事費用を積算させました。その結果は、数%の範囲を遙かに超える結果となりました。つまり、材料の歩留まりの考え方、仕事の進め方等が、技術者により大きく異なる結果となったわけです。公共工事の価格は、標準価格とのことですが、そこまで標準化されたものがあるのか疑問に思います。繰り返しになりますが、工事費の算出を考える場合、下記の2点が難しいのです。

①工事費の算出には、そもそも各担当者の主観が必ず入るもので、歩掛の採り方、手順等が異なり、結果としてその差は1～2%ではない。

②たとえ「標準」で積み上げたとしても、予定価格は施設（構造物）を造るための十分条件であっても財務という必要条件を満たしていない。ということです。

つまり、徒競走で言えば「標準」とは、平均的な走者のことですが、もっと速く走る人もいれば遅い人もいるということです。

民間と公共調達の違いは、予算についての考え方の差です。民間は、なんとかしなければならぬ価格。公共調達は、予定価格をつくり入札をする価格。民間調達は、見積もりをとると担当者が真っ青になるほど高額なものばかり。でも、そこから勝負のスタートで財務条件に近づける努力を行うのです。

公共財政をどうするのか。したいのか。財政改善に「経営」という概念を是非とも持ち込んで頂きたいと思っています。

けるため、受注側は将来のパートナーシップを考えて常に改善を意識しているが、公共調達では、企業を「業者」扱いし、選定過程で価格だけの勝負を強いてきたと指摘。このため、受注者にモチベーションが生じず、「受注した業務でいかに利益を上げるか」という考えを助長することになり、結果として談合の要因が形成されると分析する。

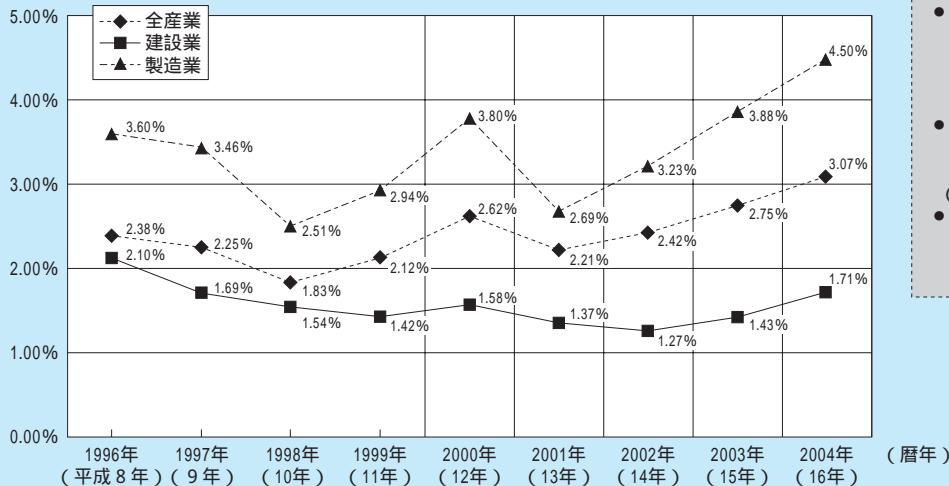
調達体制については、「民間企業に比べると公共団体の調達は素人調達とも言える構造」と厳しく非難。その要因として、公共機関には調達専門

の部署が存在せず、「担当部署が仕様や条件を決め、契約課などが事務的にチェックするだけ」で、民間企業のように、「調達を有利に進めるための情報収集に力を注ぐことがない」ことなどをあげている。



高落札率に対する批判の中には、「不当につり上げられた落札額によって企業が儲かっている」

図 4 売上高営業利益率の産業比較
～ 『法人企業統計調査』(財務省)を基に作成～



～ 法人企業統計とは～

- 国内営利法人の企業活動の実態を把握するため、標本調査として実施されている統計法に基づく指定統計調査(指定統計第110号)
- 母集団法人数260万社あまりに対して平成15年度調査時の標本法人数は29,863社(回答率83.3%)
- 対象企業規模は資本金区分1千万円未満から10億円以上までと幅広い

という根拠のない誤解があるが、果たしてそうなのだろうか。

財務省の法人企業統計調査に基づく売上高営業利益率の産業比較をみると、建設業の売上高営業利益率は97年以降、1%台の水準で推移していることが分かる(図4参照)。

全産業と製造業の利益率は、底を打った98年以降、順調に2%台を回復し、04年には3%を突破しているにもかかわらず、建設業は1%台にとどまり、収益性が大きく見劣りしている。さらに、公共事業の削減など業界を取り巻く社会情勢が依然として厳しい中で、コスト縮減への取り組みも求められるなど、足かせ要因も多い。

他産業に比べて低い利益率は、当然、社員の給与へも影響を与えている。厚生労働省の賃金センサスを基に、建設業の平均年収と売上高営業利益率の関係を見ると、建設業の社員の平均年収は製造業と比べて低いレベルにあることが分かる(図5参照)。

94年に440万円だった平均年収は、利益率の低下に同調して年々下がり続け、10年後の04年にはほぼ1割減となっている。製造業では、社員の年収を確保し、その調整を経費で補っているのに対し、建設業では企業の最低限の経費を確保するために、社員の年収を削減せざるを得ないきわめて

厳しい状況にある。

これらのデータを見ると、建設業は決して利益を得ているわけではなく、社員の給与も高くないということが分かる。国の都市再生への取り組みや、都心部を中心としたマンション建設ラッシュなど、どことなく「景気がいい」印象のある建設業界だが、これらの恩恵にあずかっている企業はほんの一握りに過ぎない。特に、公共工事への依存度が高い地方の中小企業には、公共建設投資の削減が大きな打撃を与えており、産業全体として見た場合、「不当な利益」を上げているとは到底言えず、むしろ「危機的な状況」という形容が当てはまる。



市民オンブズマンの指摘

全国市民オンブズマン連絡会議はこれまでに3回、都道府県、政令市などを対象とした、「入札調査分析結果の報告」をまとめている。報告では、落札率95%以上を「極めて談合の疑いが強い」、落札率90~95%を「談合の疑いがある」と設定し、各自治体の落札率をグラフにした「談合疑惑度」を公表している。

談合疑惑度のバロメーターとなる落札率の基準

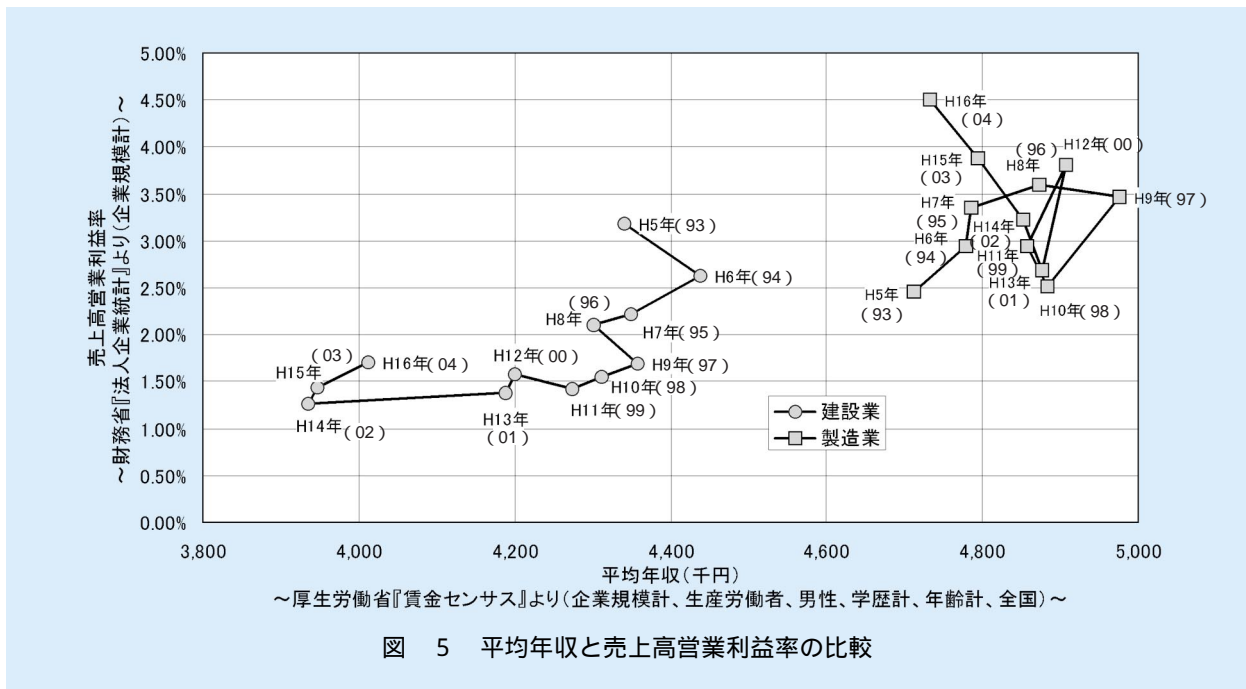


図5 平均年収と売上高営業利益率の比較

は、「過去の裁判結果や公正取引委員会の審判結果から見て、全国市民オンブズマンとして判断した」(連絡会議事務局)という。

最新の04年度報告によると、都道府県の平均落札率は94.0%、政令市は93.2%、県庁所在地は91.0%となり、落札率はいずれも低下傾向にある。

都道府県で平均落札率が最も低いのは宮城県の78.6%で、以下、長野県の83.1%、滋賀県の83.9%と続く。逆に高落札率のトップ3は、熊本県(98.0%)、山梨県(97.0%)、栃木県(同)となっている。

各都道府県に宮城県の落札率を当てはめた場合の節約可能推計額は、長野県の約5.5億円から東京都の約393億円を合計した約2,665億円と試算している。

一方、政令指定都市の平均落札率は低い順に、横浜市(84.5%)、静岡市(86.3%)、広島市(88.1%)で、高い順では、さいたま市(97.7%)、札幌市(95.7%)、名古屋市(95.6%)となっている。県庁所在地の低落札率トップ3は、鳥取市(80.2%)、長野市(82.0%)、高知市(83.4%)、高落札率のトップ3は、富山市(99.1%)、福島市(98.1%)、宮崎市(97.8%)という結果が出ている。

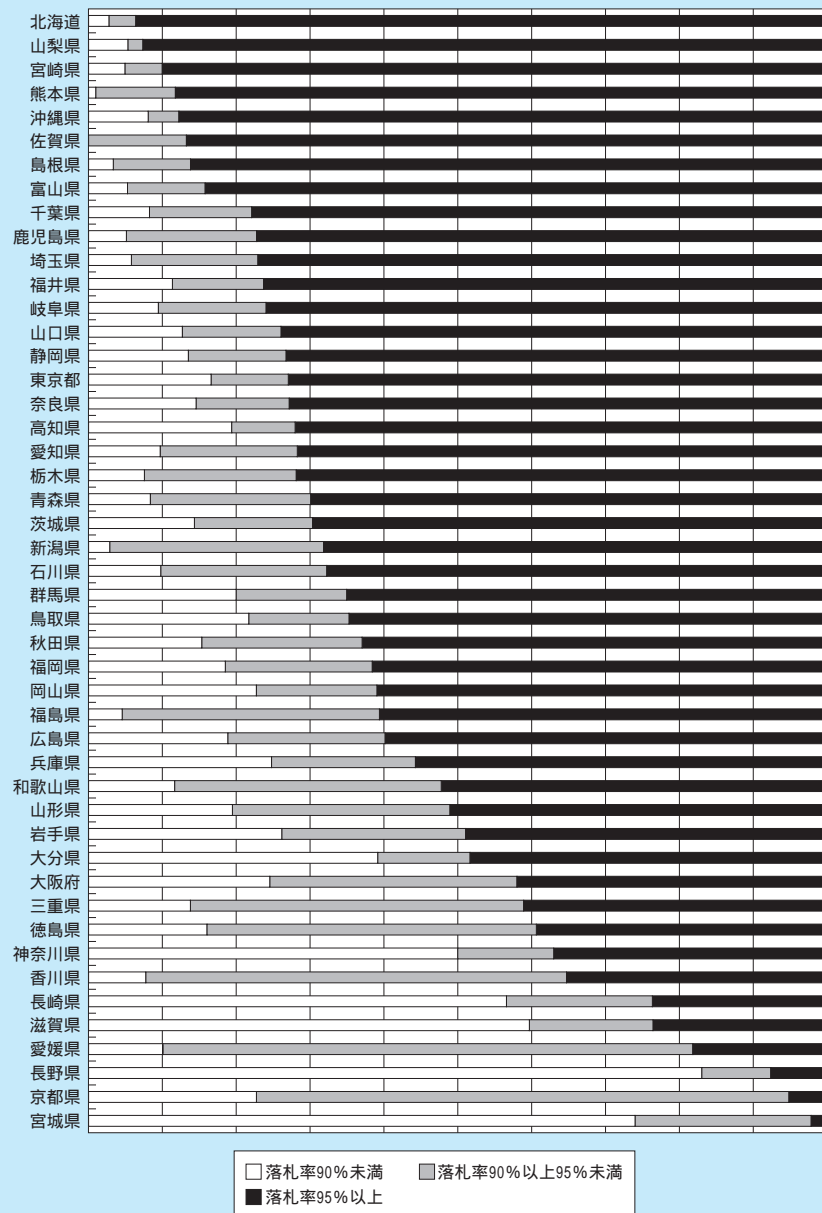
都道府県、政令指定市、県庁所在地の中で、平均落札率が最も低かったのは宮城県となり、同県並みの落札率を当てはめた場合、全政令指定都市の節約可能推計額は約767億円、県庁所

在地は約289億円に達し、都道府県と合わせて約3,800億円の節約が可能と結論付けている。

報告では、落札率95%以上の工事を「談合の疑いがきわめて強い」と位置付け、落札率95%以上工事の割合の多い自治体を順に並べた「談合疑惑度グラフ」を作成している(図6参照)。

疑惑度グラフによると、落札率95%以上の工事が全体に占める割合は都道府県平均で66.1%、政令指定市は53.7%、県庁所在地は44.5%となっている。トップ3は都道府県が北海道(93.7%)、山梨県(92.8%)、宮崎県(89.8%)、政令指定市

図 6 2004年度 都道府県「談合疑惑度」グラフ



出典：2004年度入札調書の分析結果についての報告全国市民オンブズマン連絡会議

がさいたま市（90.4%）、名古屋市（70.9%）、札幌市（69.5%）、県庁所在地が富山市（100%）、福島市（96.4%）、那覇市（96.2%）。富山市にいたってはすべての工事が落札率95%以上という結果が出ている。

談合疑惑度については、「極めて談合の疑いが強い」落札率95%以上の比率、「談合の疑いがある」90～95%の比率がともに低下し、落札率90%以下の比率が増加している。

全国市民オンブズマン連絡会議は、調査結果について、「02、03年度に比べ、落札率は全国的に下落傾向にあり、『談合疑惑度』も下落傾向が読み取れる」と総括している。



増加する低価格入札

落札率の高止まりが低下傾向にあり、90%以下の比率が増加している背景には何があるのか。

国交省がまとめた、地方公共団体の予定価格公表状況（04年3月末）によると、03年度に予定価格を事前公表している団体は全体の26.1%あり、02年度の23.2%から増加している。事前公表は、予定価格の漏洩防止に役立つ一方、落札価格が高止まりしやすく、十分な積算もしない不良不適格業者が容易に入札に参加するなどの課題も指摘されている。

予定価格を事前公表している地方公共団体の落札率は、事前公表していない国に比べ、一般的に高止まりしやすい傾向にある。しかし、オンブズマンの調査では、落札率の高止まりが低下し、90%以下が増加傾向にあるという結果が出ている。この傾向は、低価格入札の増加と読み取ることもできるのではないかと。

国土交通省がまとめた、「都道府県等における低価格入札の推移」によると、03年上半期の全都道府県における落札率85%未満の工事は11.6%となっており、01年の9.2%、02年の9.3%に比べ増加傾向にある。この割合は国交省直轄工事の7.2%（04年上半期）に比べて高い水準にあり、低価

格入札による工事の品質確保への影響などが懸念されている。

また、最低制限価格制度を導入している地方公共団体の41.9%が最低制限価格を公表しており（03年度末）、市区町村では、267団体が事前公表に踏み切っている。最低制限価格が事前公表された場合、受注を狙う業者は適正な積算もせず、最低制限価格に近い、もしくは同一の入札額を提示すればいいため、入札額は低い水準に集中し、落札率の高止まりを抑制する効果が生まれる。ただ、最低制限価格と同額で複数の業者が入札するケースが発生しやすく、抽選入札にもちこまれるなど、競争性を著しく阻害する要因にもなっている。

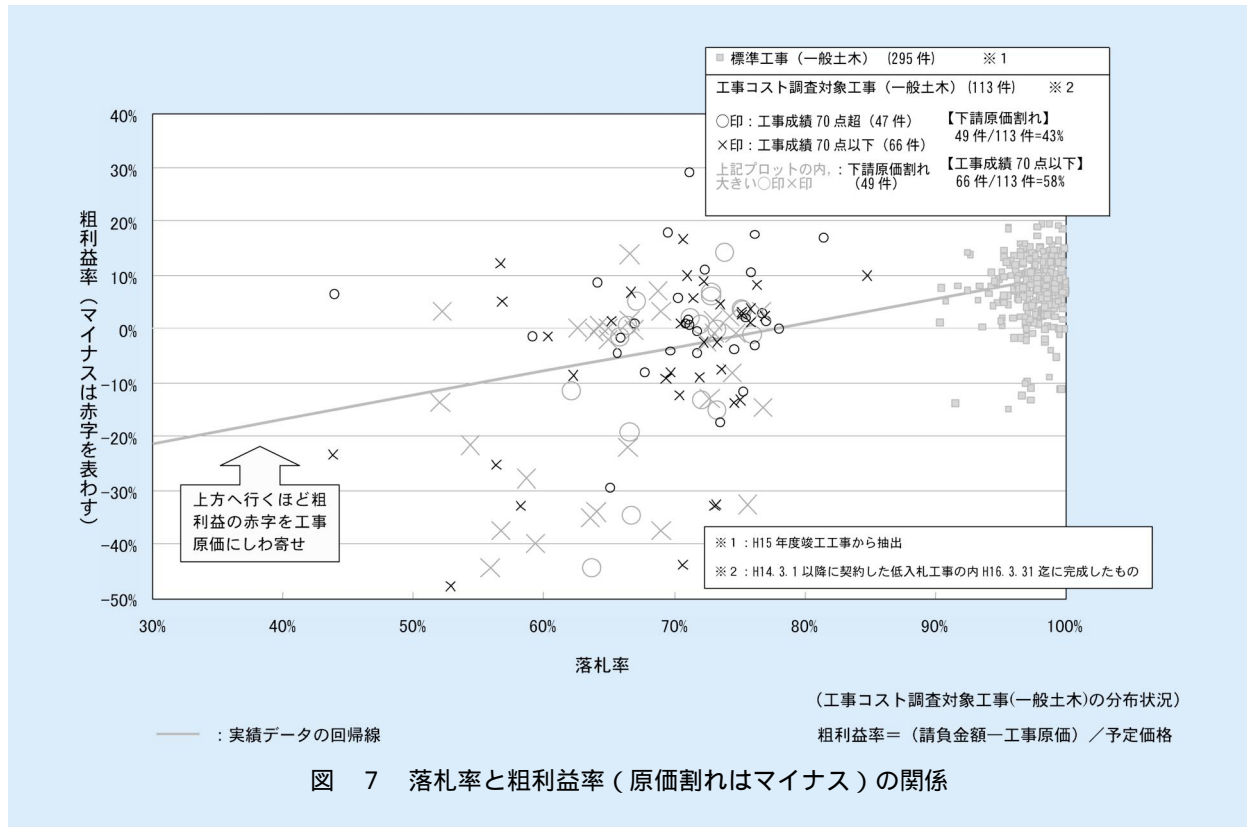
全国市民オンブズマン連絡会議は、調査結果を踏まえ、「誰もが参加できる入札制度を導入している宮城県や長野県を始めとする先進自治体と、制度改革が進まないため落札率が高止まりしている後進自治体との差がますますはっきり開いた」と、落札率の低下を評価しているが、低い落札率に対してはさまざまな問題を引き起こす可能性も指摘されている。

落札率が低くなれば、確かに発注額が節約されることになるが、低すぎれば品質の確保が難しくなる。また、たとえ品質が確保されたとしても、下請けや資材会社への値切りによる「しわ寄せ」が生じるケースも多く、関係者に間接的な影響を及ぼすことになる。



落札率が低ければいいのか

落札率の高止まりへの批判は、主に「安ければ安いほど工事費が節約できる」という考えをベースとしているが、安値受注による品質への影響という視点が抜け落ちている。「安くても品質を確保できる」という意見もあるだろうが、標準的な工法に基づき、実勢単価を積み上げて積算された予定価格を大きく下回る低入札価格での落札は、手抜き施工や下請けへの低賃金強要など、さまざま



ま問題を引き起こす可能性があると考えるほうが自然だろう。

国交省が直轄工事（一般土木）を対象に落札率と完成工事総利益率（粗利益率）の関係を調査した結果、落札率が低くなると、赤字幅を圧縮するために工事原価を減らすケースが増加し、工事成績も70点以下になる場合が増えるという結果が出ている。調査対象113件のうち、約4割に当たる49件で下請けの原価割れが発生し、約6割の66件で工事成績が70点以下となっている。

落札率に対する粗利益率をみると、無作為抽出した落札率90%以上の工事（295件）は粗利益率が10%前後に集中しているのに対し、落札率80%未満の工事は粗利益率がゼロまたはマイナスとなり、工事原価にしわ寄せして赤字幅を圧縮するケースが増加する（図7）。

落札率80%未満で受注した場合、業者はどのようにしてコストを縮減するのか。全国建設業協会によると、80%で落札した場合、すでに工事原価を割り込み、粗利益も赤字になるという。赤字を承知で予定どおりに施工するとしても、資機材のグレード見直しや下請けへの値切り、安全対策、

調査概要

調査対象

- (1) 47都道府県・14政令指定都市の予定価格（税抜き）1億円以上の工事（東京都は予定価格3億円以上が対象）

合計件数 都道府県 5,991件
政令指定都市 1,690件

- (2) 34県庁所在地市・28任意参加市の予定価格（税抜き）5,000万円以上の工事

合計件数 県庁所在地市 1,610件
任意参加市 472件
総合計 9,763件

2004年度中に発注された以下の工事の入札執行調書（予定価格と落札価格、複数入札の際の一位不働情報）を情報公開請求もしくはホームページで入手して分析した。

（出典・2004年度 入札調書の分析結果についての報告 全国市民オンブズマン連絡会議）

仮設の見直しによるコスト縮減などにより、少しでも赤字幅を縮小させるため、下請けや資材業者といった関係者に無理を強いることになる」と説明している。



ダンピングはなぜ起きるのか

公共工事の入札で発生する過度な安値受注（ダンピング）の要因の一つとしてあげられるのが、「実績作り」である。公共工事は入札手続の段階で、参加条件として、過去数年間の同種・類似工事实績の有無を確認するため、入札の参加段階で実績が必要になる。参加条件をクリアするための実績を手に入れるためには、多少は無理をした赤字覚悟の受注も必要というわけだ。また、ペーパーカンパニーの暗躍や、ただ収入を得るためだけの利潤を度外視した不良不適格業者による無謀な落札などもダンピングを引き起こす大きな要因となっている。

「実績」については、監督検査が厳しい国交省直轄工事での受注が、自治体の発注で指名を得るために有利に働くことをうかがわせるようなデータもある。関東地方整備局の03年実績をみると、直轄で連続して低入札をする企業はなく、直轄で低い価格で受注した業者が、その後、自治体発注の工事では予定価格に近い金額で落札していることが分かる（図 8 参照）。

データの事実関係を決定的に裏付ける材料はなく、これを安易に肯定することはできないが、直轄工事での受注実績が自治体の工事受注にも影響

を及ぼすという傾向を読みとることも可能であり、興味深い。



最低制限価格の事前公表でくじ引き増加

入札契約段階でのダンピング対策では、都道府県などの地方公共団体の約6割が地方自治法に基づき、一定の価格以下での入札を自動的に無効にする、最低制限価格を導入している（国交省調べ、03年度時点）。

一方、会計法の適用を受ける国の機関では、一定の価格以下で落札した業者が適正な施工ができるかどうかを判断するため、ヒアリングなどを実施する低入札価格調査制度が導入されている。国土交通省の低入札価格調査制度の基準は、おおむね落札率約66～85%に設定されており、個々の工事によって異なるが概ね75%前後となっている。この基準は「材料費や労務費などを合わせた原価」（国交省官房技術調査課）で、工事に最低限必要な原価の確保が難しいと疑われる場合は、ヒアリングなどの調査が実施される。

国の低入札価格調査制度は、一定の価格以下の落札に対し、施工能力の有無を確認するだけの仕組みであるため、落札者が合理的理由のもとに「できる」といえば、原則として契約することになる。地方公共団体の最低制限価格制度の自動失

格に比べて、かなり低い落札額を認めてしまうことができる制度だが、工事の実施に当たっては重点監督の実施などが適用され、適正な施工に対するチェックが強化されることにより、工事品質を確保している。

一方、最低制限価格制度による自動失格によって、過度な安値受注を防止している地方公共団体

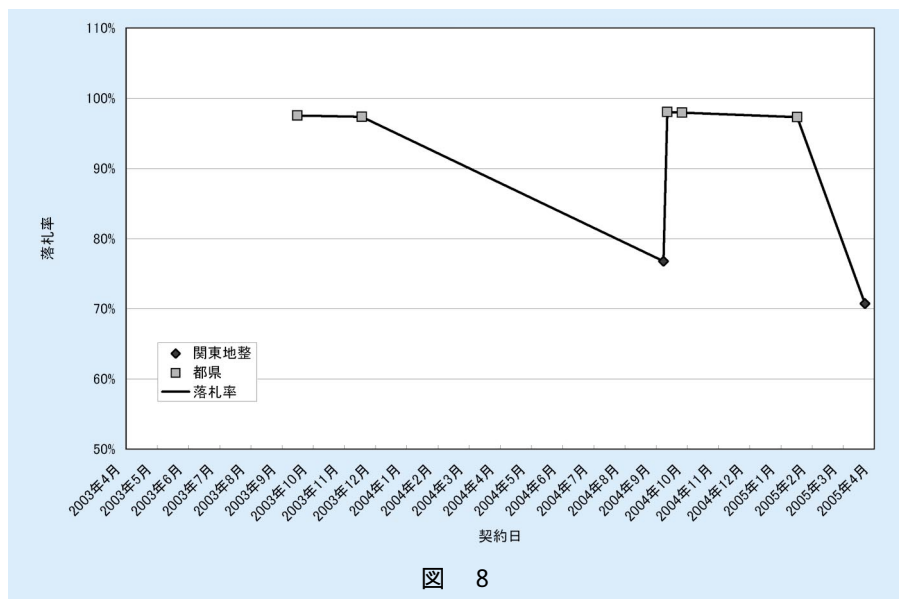


図 8

の中には、最低制限価格を事前公表している団体もあるため、積算もしない安易な入札や同額で入札する複数業者によるくじ引き落札の増加を助長しているケースも多い。

国交省が調査した、地方公共団体のくじ引きによる落札者決定の実態によると、最低制限価格を事前公表している団体の約6割でくじ引きが発生しており、02年度と03年度の同時期（4～7月）を比較した場合、くじ引きによる落札件数は1.6倍に増加している。



落札率をめぐるのは、予定価格付近に張り付く「高止まり」が批判を浴びているが、予定価格の適正性自体を否定する論理的な批判は見当たらないのが実情だ。日本道路公団や国交省の3地方整備局の発注工事を巡る、いわゆる橋梁談合事件でも、マスコミは落札率の高さばかりを談合の要因として取り上げているが、直轄で26社が告発された根拠は、「競争入札により発注する鋼橋上部工工事について、受注予定者を決定するとともに、受注予定者が受注できるような価格等で入札を行う旨合意した上、同合意に従って受注予定者を決定し、被告発会社および他の事業者が共同して、その事業活動を相互に拘束し、遂行することにより（中略）、競争を実質的に制限した」となっている。つまり、話し合いによる競争制限が告発理由であり、高い落札率とは直接関係がない。にもかかわらず、高落札率があたかも談合の理由のように書き連ねられるのは、公共工事に対する“負のイメージ”が、国民に定着しきっていることの証なのかもしれない。

「民間に比べて公共工事の見積もりは甘い」ため、談合による落札率の高止まりによって「税金が無駄に使われている」という考えは、あまりにも短絡的と言わざるを得ないが、これまで何度も繰り返してきた入札改革で成果をあげられず、積

極的な説明を怠ってきた公共発注機関に対する不満が、批判に拍車をかけているという一面もまた認めなければならない。

発注者や業者にとって、予定価格とは標準的で適正な価格であり、落札率の高止まりを批判されるいわれは無いというのが、正直な意見だろう。一方、入札契約制度を始め、落札率、予定価格といった言葉自体に馴染みのない国民にしてみれば、高い落札率は税金の無駄遣い以外の何者でもなく、両者の考えは、平行線に終始する。

落札率に対する「高い低い」の水掛け論を終結させるには、予定価格の意味や低入札が引き起こすさまざまな問題などを広範囲にわたって議論する必要がある、一方に偏った主張を安易に受け入れるべきではない。

入札という行為の性格上、価格競争に特化せざるを得ず、価格の多寡ばかりが注目を集めてきた公共工事の入札契約制度だが、4月1日に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」により、大きな転換期を迎えている。

同法では、価格以外の多様な要素も考慮した、「価格と品質が総合的に優れた調達」が明確に打ち出され、価格オンリーの入札契約制度は、今後段階的に減少していくことになる。

価格以外の要素とは、工事の効率性や安全性、環境への配慮などを含み、入札契約に当たっては、競争参加者の工事実績や工事成績、配置予定技術者の経験などの技術力と入札額を合わせて評価する、総合評価落札方式の適用が小規模工事にまで拡大される。

価格だけによらない入札制度が拡大、定着すれば、価格競争の持つ意味合いもこれまでと違ったものになり、将来的には「落札率」そのもの自体が意味を成さなくなるかもしれない。

さまざまな論拠に基づくさまざまな意見があり、当稿ではその判断はできないが、一般的な意見を付してとりまとめた。どちらの意見が現実的で論理的かの判断は読者に考えてほしい。

（取材協力：財団法人経済調査会）