

公共事業予算の削減などを背景として、公共調達における転換期に直面している昨今、「公共調達改革」つまり発注者が「適正な価格でより良いものを調達する。」ためにどのように努力していくかが、わが国の公共事業実施の上で最重要課題となっています。

今後「公共調達改革」の具体化に向け、価格だけでなく技術提案も考慮した入札・契約制度の導入、民間が開発する新技術の積極的な活用、そして公共事業におけるコスト縮減の推進など、公共事業の発注者にとって入札・契約制度に関する具体的な施策の確立がますます重要となります。

このような中、地方自治体の入札・契約制度に関する議論を行う際、特に長野県における入札・契約制度に関する取り組みが引き合いに出されるケースも少なくないようです。しかしながら、長野県の取り組みの実情については、正確な情報が不足していたり、また一面的な情報がメディアを通じて広がっているといった懸念もあるようです。

今回の特集では、全国の地方自治体で行われる入札・契約制度の議論が迷走せず適切になるよう、その一助として、長野県における入札・契約制度に関する取り組みの現状について、その経過や各関係者の見方などについて紹介します。

特集 / 地方における入札制度改革の取り組み（長野県）

長野県における 入札制度改革の経過

本誌編集委員会

1. はじめに

長野県が平成16年10月に発表した「財政改革推進プログラムの見直しについて」によると、「田中県政が誕生した平成12年秋の県債残高は1兆6,000億円あまりに上り、財政状況の硬直度を示す起債制限比率もすでに前年の11月から全国ワースト2となっており、数年後には財政再建団体に転落しかねない危機的状況であった」と記載されている。県では、財政再建団体転落を避けるため、投資的経費削減を県政の基本施策とし、公共事業費の見直しを行い、さまざまな入札制度改革に着手している。

2. 入札制度改革の足取り

(1) 入札制度改革の始まり

長野県における入札制度改革の流れを年表として整理したものが表 1 である。田中県政が誕生した平成12年10月より、すでに公共事業の見直し

が行われていたが、入札制度改革の実質的な始まりは、「長野県公共工事入札等適正化委員会」が平成14年7月に設置されて以降のことである。

(2) 横須賀方式の採用

長野県公共工事入札等適正化委員会は、委員長の鈴木満氏（桐蔭横浜大学法科大学院教授、元公正取引委員会主席審判官）の他、大川隆司氏、上条剛氏、高山光雄氏、松葉謙三氏の弁護士4氏による委員で構成され、①入札制度改革の審議等、②抽出工事の審議等、③再苦情処理、④談合情報の調査等を行っている。長野県は、当委員会の提言を受け、平成14年11月から、横須賀市をモデルとして、談合がしにくい環境を整えるため、指名競争入札を廃し、一定の能力があれば誰でも入札に参加できる受注希望型競争入札（制限付一般競争入札）を設計コンサル委託に導入し、さらに、平成15年2月には全面的に移行し、誰が入札に参加したか県職員ですら直接関知できない郵便入札方式（郵便局留置）を採用した。また、入札参加者数を大幅に増加させることを目的に、県内15ブロックに分かれていた発注地域を、一定規模以上の物件については県内一円とし、それ以外は県内4ブロック区分の採用に踏み切った。これらの方

表 1 長野県入札制度経過表

年	月	主な出来事
平成12	10	田中県政誕生（第1期）
13	2	脱ダム宣言
	4	長野県入札関係情報をホームページ等で公表
	12	「参加希望型指名競争入札」を開始
14	4	予定価格を一部、事前公表に踏み切る
	7	長野県公共工事入札等適正化委員会（以下「入札適正化委員会」）発足
	8	県議会で田中知事不信任が可決され辞職後再選（第2期）
	9	予定価格の全面事前公表に踏み切る
	11	「受注希望型競争入札」（制限付一般競争入札）を設計コンサル業務などに導入
	12	公正取引委員会 県土木部現地機関、長野市などに調査立ち入り
15	1	測量・地質調査業務についても受注希望型競争入札を導入
	2	「受注希望型競争入札」を建設工事でも導入
	3	指名停止措置の強化。契約約款に損害賠償予約条項を追加
	4	会計局に検査室設置。検査部門を発注部門から切り離す
	4	建設工事、委託業務に「変動型低入札価格調査制度」を導入
	7	入札等適正化委員会の付置として「長野県発注技術等検討委員会」発足
	9	予定価格の事前公表を取り止め、事後公表に戻す
	10	入札参加資格点数に工事成績などを加味した「新客観点数」を導入
	11	県から公正取引委員会へ県内公共工事等の入札契約を「特殊指定」するよう要請
	11	公正取引委員会が、県発注の測量設計業務に関して排除勧告
	12	低入札価格調査制度を再度見直して、建設工事に固定的な失格基準を導入
	16	3
4		公正取引委員会が、県内の建設業者に「不正取引（不当廉売）」の警告
7		公正取引委員会が、県発注の測量設計業務に関して課徴金納付命令
11		「長野県公共工事入札等適正化委員会」と「長野県発注技術等検討委員会」が統合され、「長野県公共工事入札等検討委員会」と改称
12		低入札価格調査制度における失格基準価格を改訂
17	1	地域貢献度等を加味した「総合評価落札方式」（簡易型）を試行

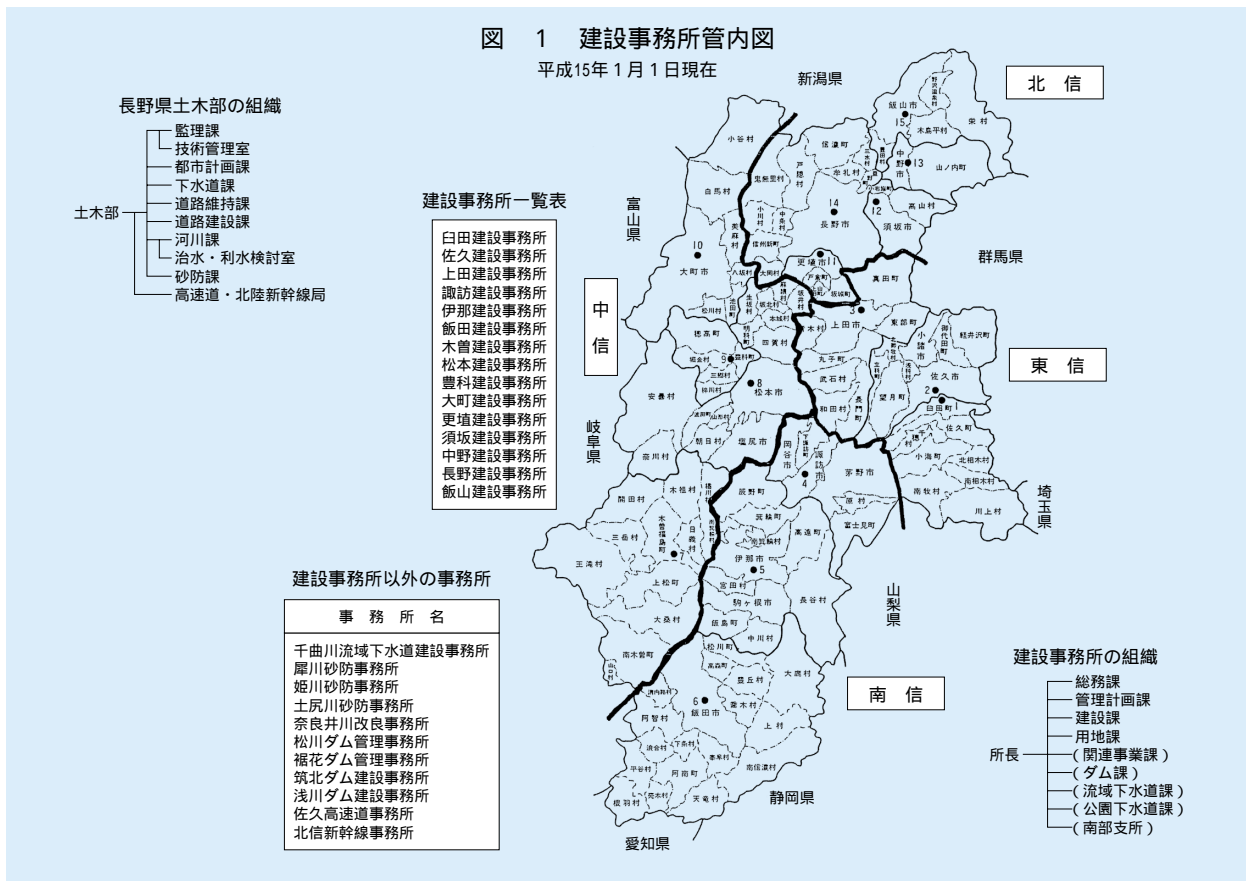
式は、一定の成果をあげたものの、同程度の規模の業務で一方は応札なし、他方は応札30件というようなアンバランスも発生した。

平成15年4月に入ると、長野県公共工事入札等適正化委員会は、入札制度改革の「3つの理念」（①納税者が求める透明性、競争性、客観性、公正公平性の4つの条件が満たされる入札制度の確立、②価格のみによらない入札方式等工事品質を確保し、良い仕事をする業者が報われる入札制度の確立、③政官業の癒着構造を払拭するために、まず公務員の意識改革を促す入札制度の確立）と、「5つの柱」（①談合のしにくい入札制度への改革、②民間能力・民意が反映する入札制度への改革、③競争性の確保と不当廉売防止・工事品質の確保と両立、④競争性の確保と受注機会の確保と両立、⑤競争性の確保と行政効率の向上との両立）を基本とした「長野県の入札制度改革 中間とりまとめ」を提言し、長野県は、同委員会の提言に基づいて入札制度改革に取り組んでいる。

(3) 長野県発注技術等検討委員会の発足

平成15年2月「受注希望型競争入札」導入からわずか2カ月後の平成15年4月、県は、「変動型低入札価格調査制度」を導入した。また、同年7月には公共工事等の発注のあり方等に関する技術的・専門的な事項を調査・検討し、長野県公共工事入札等適正化委員会に報告するために「長野県発注技術等検討委員会」を発足させた。この時点で、前述の「長野県公共工事入札等適正化委員会」と合わせ二つの委員会が同時並行的に活動することになる。

受注希望型競争入札による制度導入以降の経緯については、平成16年10月18日に開催された「第7回長野県発注等技術検討委員会議事概要」によると、北原公共事業改革担当参事の挨拶において「長野県の公共事業の入札制度については、受注希望型競争入札による制度改革を導入してから1年半以上経過した。入札制度の公平性・透明性という観点からして、非常にその機能を発揮してい



る。反面、非常に競争原理が働き、多くの皆さんが過大な競争をし、落札率も低い数字が続いていることも現実であり、軌道に乗った入札制度も、その都度見直しを図っていかねばならない状態となっている。今日、お諮りいただく内容は、この低入札にどのようなブレーキをかけていくのかという問題、あるいは価格だけに偏っている今の競争を、何か総合的な競争の方法はないかという形で、私ども事務局も一生懸命考えている。方向性等をご指導いただければありがたい。」と述べられており、長野県が直面している課題の一端が伺い知れる。

長野県発注技術等検討委員会は、樋口忠彦氏（京都大学大学院工学研究科教授）を委員長に、川村健一氏（NPO 法人サステナブルコミュニティ研究所長）、桑原耕司氏（株式会社希望社代表取締役）、才門正男氏（飯網リゾート開発株式会社代表取締役）を委員として構成され、また、オブザーバーとして建設業、コンサルタント業から公募で15名が選出されている。県の説明では、長野県公共工事入札等適正化委員会委員が、市民の立場から選出されていたのに対し、当委員会

は、実際の入札や業界の状況も理解している立場の方々から選出されたことになる。

(4) 諸制度の見直し

平成15年9月に入ると、平成14年9月より全面施行を行っていた「予定価格の事前公表」を「予定価格の事後公表」に変更。同年12月には、同4月導入の「変動型低入札価格調査制度」を見直し、平成16年11月には、長野県公共工事入札等適正化委員会は、長野県発注技術等検討委員会と統合され、「長野県公共工事入札等検討委員会」となった。さらに、平成16年12月20日から「受注希望型競争入札」を本格実施に移行するとともに、低入札価格調査制度における失格基準価格を改訂した。平成17年1月20日には、同日以降入札公告された一部案件から価格のみによらない入札制度への取り組みとして、「総合評価落札方式」（簡易型）の試行も始められた。

(5) 「受注希望型競争入札」制度導入後の状況について

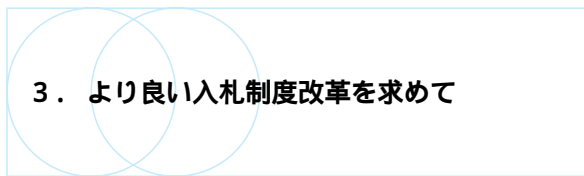
受注希望型競争入札制度導入後の状況について総括したのが表 2 である。

建設工事において、指名競争入札が実施されて

いた平成13年度と平成14年4月～平成15年2月までの平均落札率がそれぞれ、97.4%、94.8%であったのに対し、受注希望型競争入札導入後の平成15年2月～同年3月では、75.6%となっている。さらに詳しく平均落札率をみると、予定価格を事前に公表した平成15年4月～9月では65.5%まで低下し、予定価格を事後公表した同年9月～12月では75.7%となり、固定的な失格基準導入後の平成16年1月～3月では78.9%、同年4月～平成17年2月では75.1%となっている。

その後の動きに関しては、平成17年3月16日に開催された「第3回 長野県公共工事入札等検討委員会」によると、島田土木部長が次のように話している。「昨年の12月20日から受注希望型競争入札を本格実施に移行し、あわせて低入札価格調査制度を見直し、建設工事については、コスト調

査の結果を踏まえ失格基準価格を予定価格のおおむね75～80%、委託業務については、失格基準価格を予定価格のおおむね60%にそれぞれ改訂した。これにより、平均落札率は、建設工事は84.1%、委託業務は75.9%となり、改訂の効果があらわれている。低価格入札による工事の品質や、下請を含む建設業者、資材業者等の経営への影響、労働条件の影響などが改善されていくのか検証してまいりたい。総合評価落札方式も、順次開札されており、この結果についても、後ほどご審議いただきたい。」



以上のように、長野県においては、短期間に入

表 2 受注希望型競争入札の実施状況について【総括表】(H17.2.28現在)
入札参加者・落札率・低入札の状況（生活環境部・農政部・林務部・土木部・住宅部・企業局）
【建設工事】

指名競争入札等	平成13年度	件数	件数		平均参加者数(者)	平均落札率(%)	低入札価格調査件数				
			応札なし	不調			失格	調査失格	調査合格		
受注希望型競争入札	平成13年度	6,139			8.9	97.4	1		69		
	平成14年4月～平成15年2月	4,242			9.9	94.8	3		109		
	平成15年2月～平成15年3月	589	7		9.7	75.6	3		249		
	平成15年4月～平成16年3月	4,672	150	316	6.0	73.1	322	22	263		
	予定価格事前公表	小計	1,345	2		9.2	65.5	65	7	89	
		4月	52	0		15.2	69.3		0	0	
		5月	198	0		12.0	65.7	9	3	7	
		6月	304	0		9.0	66.5	15	1	17	
		7月	370	0		9.2	63.0	15	0	28	
		8月	409	2		7.1	66.5	26	3	37	
	9月	12	0		6.8	65.0	0	0	0		
	予定価格事後公表	小計	2,306	89	221	4.5	75.7	104	6	105	
9月		372	2	29	5.4	71.4	30	2	19		
10月		774	25	57	4.9	74.7	33	3	42		
11月		613	24	69	4.2	77.4	23	1	29		
12月		547	38	66	3.6	78.4	18	0	15		
受注希望型競争入札	予定価格事後公表（低入札調査新制度後）	小計	1,021	59	95	5.2	78.9	32	121	9	69
		1月	472	41	51	4.0	80.5	14	44	2	13
		2月	373	17	34	5.2	78.8	9	42	5	28
		3月	176	1	10	8.6	74.9	9	35	2	28
	平成16年4月～平成17年2月	3,404	57	125	6.8	75.1	257	437	61	580	
	予定価格事後公表（低入札調査新制度後）	小計	3,042	36	88	6.9	74.0	142	437	61	580
		4月	98	0	0	11.7	73.3	6	34	1	30
		5月	142	0	2	13.5	70.9	5	57	1	46
		6月	281	1	5	8.6	70.8	10	66	11	59
		7月	359	0	6	8.3	72.3	20	113	12	98
		8月	345	0	8	8.4	71.7	25	104	14	87
		9月	419	3	16	6.4	70.8	22	39	10	103
		10月	487	6	15	5.5	74.7	22	5	6	99
		11月	464	14	15	4.5	77.3	18	6	6	58
		12月	333	9	16	4.5	79.4	9	8		
1月	114	3	5	5.1	78.9	5	5				
失格基準価格改定後	小計	362	21	37	5.9	84.1	115	0	0	0	
	1月	174	11	17	5.0	84.1	48				
	2月	188	10	20	6.7	84.0	67				

(注) 1. 失格件数・調査件数等は案件数であり、業者数ではない。
2. 2月分について、契約に至っていない案件については含まない。

【委託業務】										
		件数			平均参加者数(者)	平均落札率(%)	低入札価格調査件数			
			応札なし	不調			失格	調査失格	調査合格	
指名競争入札等	平成13年度	3,205			7.4	95.3				
	平成14年4月～平成14年12月	2,308			8.0	88.4				
受注希望型競争入札	平成14年12月～平成15年3月	339			11.9	46.4				
	平成15年4月～平成16年3月	2,068	14	57	9.0	52.2	461	0	288	
	小計	969	0		10.1	46.4	147	0	112	
	予定価格事前公表	4月	107	0		6.7	56.2			
		5月	169	0		11.7	50.1	25	0	22
		6月	221	0		11.3	46.1	25	0	13
		7月	271	0		10.0	43.6	46	0	35
		8月	195	0		9.0	42.3	49	0	42
		9月	6	0		11.6	43.6	2	0	0
	小計	674	6	26	8.7	51.9	186	0	103	
	予定価格事後公表	9月	184	0	6	9.2	51.1	58	0	39
		10月	263	5	6	8.3	51.7	68	0	38
11月		202	1	14	9.0	52.1	51	0	21	
12月		25	0	0	7.8	59.8	9	0	5	
小計		425	8	31	7.2	66.6	128	0	73	
1月		310	7	23	6.9	67.0	95	0	48	
2月	94	1	7	7.9	67.1	26	0	21		
3月	21	0	1	8.4	59.3	7	0	4		
平成16年4月～平成17年2月	2,243	8	20	11.8	58.9	1,209	2	279		
小計	2,001	3	18	12.5	56.9	1,107	2	279		
受注希望型競争入札	予定価格事後公表（低入札調査新制度後）	4月	103	3	2	7.1	67.3	37	0	20
		5月	154	0	0	16.1	59.6	110	0	66
		6月	237	0	1	13.8	55.3	128	0	83
		7月	332	0	2	14.4	49.4	166	2	110
		8月	259	0	0	11.6	49.8	116		
		9月	229	0	0	13.3	56.6	136		
		10月	202	0	1	13.6	55.8	133		
		11月	226	0	5	10.7	61.1	139		
		12月	187	0	6	9.3	66.8	100		
		1月	72	0	1	9.5	69.6	42		
失格基準価格改定後	小計	242	5	2	6.2	75.9	102	0	0	
	1月	99	3	1	6.8	74.0	56			
	2月	143	2	1	5.9	77.4	46			

(注) 1. 失格件数・調査件数等は案件数であり、業者数ではない。
2. 2月分について、契約に至っていない案件については含まない。

札契約制度改革が矢継ぎ早に行われてきた。よりよい制度とするための試行錯誤とも言えるが、表2に見られるように、その過程でダンピング受注が続発して過当競争や工事品質の問題が頻発したのも事実である。

長野県に限らず、各地方自治体でもさまざまな形で入札制度改革に取り組んでいる。そこには、地域社会を育んできた「地域文化」や「地域社会」を守る哲学や理念に裏付けされた制度設計が基本としてあるのが通常である。

長野県で入札制度改革が始まった平成13年から3年間、長野県土木部技術参事兼砂防課長を務めた堀内成郎氏（現独立行政法人都市再生機構調査役）は、『従前の入札制度をより良いものにするための改革は必要であり、それに積極的に取り組む姿勢は評価できる。しかし、例えば「10通りの

ダイエット法に取り組んできた」「これまで10回禁煙に取り組んだ」ということはすなわち9回も失敗し続けているということ。思いつきでいろいろ試せる自己責任の分野とは違い、入札制度改革は、税金が効率的に使われるか否かというきわめて公的な問題であり、また関係業者の生死に関わる社会的な問題でもある。「あの人が良いというから、ちょっと試しに変えてみよう」などという姿勢で取り組むべきではない。長野県は机上で考える「有識者」と呼ばれる方の意見に振り回されているくらいがあるが、実際に実務を担当してきた現場職員や業界の意見をもっと真摯に聞くべき。』と語る。

より良い入札制度改革に向けて、今後の長野県の取り組み動向が注目されるところである。