

特集 / 地方における入札制度改革の取り組み（長野県）

長野県の入札制度改革に
取り組んですずき みつる
桐蔭横浜大学法科大学院 教授 鈴木 満

1. はじめに

平成14年5月のある日、私の研究室に長野県の田中知事から、突然、電話があった。「今度、入札改革を行うための委員会を立ち上げることにした。委員を引き受けてもらえるか」との依頼である。このときから、私の長野県における入札改革の取り組みが始まった。

入札改革が成功する第一の条件は、首長の決断であり、これが必要条件である。十分条件は、この首長の決断を支える「骨のある職員」の存在である。入札改革に成功している自治体は、大概、これら二つの条件を満たしている。

長野県の場合、必要条件を満たしていることは電話の件からも明らかであった。

平成14年7月9日に開催された第1回会議で、私が委員長に互選された。予想もしていなかったので大変驚いたが、「入札談合の研究」（信山社）という専門書を著していることが評価されたものと、勝手に想像している。

以下は、平成16年12月に出版した「入札談合の研究 第2版」の「はしがき」に書いたことではあるが、本稿と関連するので、再録させていただく。

「平成13年に『入札談合の研究』初版を出してから3年が経過しました。初版では、横須賀市などを参考に、あるべき入札制度改革を提案させていただきました。

本書の出版を契機に、いくつかの自治体から入札制度改革を手伝うよう依頼を受け、この提案を実際に試みる機会を得ました。著書で提案したことを自ら実証できる機会が与えられたということは、研究者にとってきわめて幸運なことでございます。

幸いにも、提案したとおり、一定の能力があれば誰でも入札に参加できるようにする、すなわち、恣意性を排除した入札制度に改革すれば、談合がほぼ排除されて予算の大幅節約が可能になるだけでなく、政官業のゆ着がおおむね排除できることが実証できました。」

本稿では、長野県公共工事入札等適正化委員会（以下「委員会」という）が、平成16年10月26日に公表した「長野県の入札制度改革 最終とりまとめ」に従い、同県の入札改革の概要と成果を紹介する。

2. 長野県入札改革の3つの理念・5つの柱

長野県の入札改革は、以下の3つの理念の下

に、5つの柱を立てて行われた。

(1) 入札改革「3つの理念」

第一の理念 「納税者が求める4つの条件」が満たされる入札制度へ

第一の理念は、「納税者」の立場を踏まえたものであり、「納税者が求める4つの条件」とは、次のようなものである。

- ① 自分たちの納めた税金が、どのような手続きで使われているかが見えるように「透明度」の高いものにしてほしい。
- ② 自分たちの納めた税金が、経済的・効率的に使われるよう入札制度を「競争性」のあるものにしてほしい。
- ③ 自分たちの納めた税金が、恣意的に使われることのないように予算配分や入札制度をより「客観的」なものにしてほしい。
- ④ 自分たちの納めた税金が、政治家や官僚のために使われることのないよう入札制度をより「公正・公平」なものにしてほしい。

第二の理念 「いい仕事をする業者」が報われる入札制度へ

第二の理念は、「受注者」の立場を踏まえたものであり、入札制度に「いい仕事をする業者」が報われるような仕組みを取り入れる必要がある。

第三の理念 「公務員の意識改革」を促す入札制度へ

第三の理念は、「発注者」の立場を踏まえたものであり、入札制度を改革することにより、発注機関およびその職員の意識改革を図るとともに、「政官業のゆ着構造」を払拭する必要がある。

(2) 入札改革「5つの柱」

第一の柱 談合のしにくい入札制度への改革

平成13年度以前は、公共工事等の大部分が指名競争入札により発注されていた。その結果、平成

13年度の平均落札率は、建設工事97.4%、委託業務が95.3%ときわめて高い水準であった。また、指名制度の下で、長野県所在の測量業者および建設コンサルタント業者が、入札談合を行っていたことや、測量設計業務の入札に際し、県の係長が予定価格等の情報を業者に漏らし、その見返りにパソコン等の金品を受け取っていたことなどが、公正取引委員会や司直の手で明らかにされた。

このような問題の多い指名制度を全廃し、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）に全面的に移行すること、および誰が入札に参加したかが分からない郵便入札方式を採用することとされた。

また、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、それ以外は県内4ブロックとし、入札参加者数を大幅に増やすこととされた。

第二の柱 民間能力・民意が反映する入札制度への改革

住民が公共事業の計画段階から参加し得るようになるため、公共事業に関する情報をインターネット等により事前に開示することとされた。

価格のみによらない入札方式を拡大するため、大規模工事については総合評価方式、VE方式、CMR方式、PFI方式など新しい入札方式を採用し、民間の能力を活用することとされた。

第三の柱 競争性の確保と不当廉売防止・工物品質の確保との両立

工物品質を確保するため、工事検査部署を拡充強化するとともに、抜き打ち検査を含めて検査回数を大幅に増やすこととされた。

平均価格を著しく下回る価格での応札者・工事原価を著しく下回る価格での応札者を契約から排除する平均最低制限価格制と低入札価格調査制を併せ導入することとされた。

公共入札における不当廉売を効果的に規制するため、公正取引委員会に「公共入札における特定の不公正な取引方法」（特殊指定）の制定を要請

することとされた（平成15年11月、公正取引委員会に要請済み）。

不良工事を施工した業者にペナルティを課すとともに優良工事を施工した業者に対し優遇措置を講じる制度を設けることとされた。

第四の柱 競争性の確保と受注機会の確保との両立

競争性が確保される範囲内において、県内業者への発注を優先するが、競争性が確保されていないと判断されるときは県外業者を参加させることとされた。

発注規模が1億円以上の大規模工事については、入札時に入札参加者に対し、工事費内訳書に下請業者名の記載を求めることとされた。

大規模工事の発注方式として特定JVの結成を要件とせず、契約時に契約金額の一定率以上の下請契約を県内業者と締結する旨の条件を付けることとされた。

第五の柱 競争性の確保と行政効率の向上との両立

入札事務コストの増大に対処するため、資格審査を入札後に落札者のみを対象に行う事後審査方式を採用することとされた。

事務効率化のために電子入札を導入する方向で準備することとされた。

3. 長野県入札改革の成果

第一の成果 談合がほぼ排除されたこと

例えば、建設工事の平均落札率は、平成13年度の97.4%から15年度に73.1%へ24.3%ポイントも低下しており、談合はほぼ排除されたとみられる。これは、1億円以上の大規模工事についても例外ではなく、例えば、談合の疑いがあるとされる落札率95%以上の割合は2.4%と、宮城県の15%に次いで低くなっている。

また、委託業務でも、平均落札率は平成13年度の95.3%から15年度には52.4%に、42.9%ポイントも低下しており、談合はほぼ排除されたとみられる。

第二の成果 予算が大幅に節約できたこと

平成15年度における入札差金（予算額と実際の支出額）は195億円余に上り、県民1人当たり約9千円の予算が節約された。節約額は、翌年度以降に計画していた当該事業の前倒し、県民生活に密着した社会資本の整備・防災上緊急を要する事業・森林整備事業等投資効果が期待できる事業に活用された。その結果、47都道府県の下から2番目に悪かった長野県の財政状況が大幅に改善された。

第三の成果 政官業のゆ着がほぼ排除されたこと

入札改革前は、県の幹部OBが多数建設関連企業に再就職していたが、入札制度改革後は、これが激減している。なお、建設関連企業への再就職者が減った理由は、指名制度を廃止したため、業者は発注担当者に指名してくれるよう働きかける必要がなくなり、発注機関の退職者を受け入れるメリットがなくなったためとみられる。

また、指名制度が存在した当時は、公務員に、業者よりも優越した地位にあるとの認識があったが、指名制度の全廃により、こうした意識はかなり払拭された。

第四の成果 発注事務が効率化されたこと

入札の都度、入札参加業者を指名する業務および入札参加業者の資格審査をする業務が不要となり、発注事務が効率化された。

4. 落札率が大幅に低下した理由

以上のとおり、入札改革の結果、入札制度がより透明になり、より競争的になり、客観性が高ま

り、より公正・公平なものになったと考えられる。

ここで、入札改革による落札率の大幅低下はダンピングによるものではないか、と指摘されているので、このことについてコメントしておきたい。

結論を先に言えば、入札改革による落札率の大幅低下の理由は、以下のとおりであり、ダンピングによるものではないと考えられる。

[落札率が大幅に低下した理由①]

入札改革により、従来、下請事業者であった建設業者が入札に参加するようになり、これら事業者は、元請業者から請け負っていた金額に近い金額で応札するようになった。このため、他の入札参加者も対抗上、これに近い金額で応札せざるを得なくなり、その結果、落札価格が改革前と比べて20～25%低下したと考えられる。

[落札率が大幅に低下した理由②]

公共事業費の大幅削減により大きな需給ギャップが生まれ、これにより落札価格が低落していることである。例えば、長野県では、平成16年度の投資的経費（公共事業費と災害復旧費の合計額）は、ピークであった平成7年度の27.7%（7割強減少）になっているが、建設業者の供給能力はこれに比べて減少幅は少ないとみられる。公共事業をめぐる需給ギャップの拡大が、落札率の大幅低下をもたらしている最も大きな要因とみられる。

[落札率が大幅に低下した理由③]

年度初めに需給ギャップが拡大することである。すなわち、年度当初は、発注量が減るのに対し、とりわけ年度当初に、ある程度受注量を確保

しておきたいという建設業者の企業心理が働き、安値でも受注確保に走る業者が少なくないため、とりわけ年度当初に落札率が大幅に低下する傾向が強いことである。

需給ギャップが拡大すると、市場価格が低下するのは、経済の原則であり、その対策は、供給能力を削減するか、または需要量を拡大するかのいずれかである。すなわち、第一に、建設業者の構造改善を促進する施策を講ずること、第二に、年度当初の発注量を拡大することがとりわけ重要になる。



われわれは、長野県の入札改革から、恣意性を排除した入札制度を導入すれば、予算が節約できるだけでなく、談合や汚職などの不正行為をなくすることができるし、口利きや天下りなど政官業のゆ着もなくなるということができるということを学んだ。入札改革は、多額の予算を要しないので、費用対効果が大きく、財政悪化という病状を回復させる「特效薬的な存在」であると言えよう。

入札改革により落札率を5%以上低下させた自治体は、長野県のほか、宮城県、千葉市、広島市、青森県八戸市、福島県会津若松市、群馬県太田市、神奈川県横須賀市、東京都豊島区、同江戸川区、千葉県船橋市、三重県四日市市、同桑名市、同松坂市、同伊勢市、兵庫県明石市など40自治体に上っているが、電子入札の導入に伴って、この動きはさらに加速するものと思われる。