

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考

（元）信州大学工学部 教授 ちょう たかし 長 尚

1. はじめに

長野県は一昨年以降3回、入札制度の見直しをしている。まず平成15年4月に、独特の低入札調査制度を実施した。その要点は次のようである。

5者平均値（入札参加者の最低者から5番目までの入札価格の平均値）の85%を調査基準価格（この価格以下を調査対象にし、それ以上は無条件に認める）とし、80%を失格基準価格（この価格未満は契約対象から除外する）とする。

この制度は田中康夫知事が任命した委員からなる長野県入札適正化委員会の審議によるものであるが、低入札調査制度としての機能を発揮しない、欠陥基準であることは初めから明らかであった。

例えば、入札参加者の最低者から5番目までの応札価格が予定価格の40～45%で、平均値が42.5%だったとしよう。その85%は36.1%、80%は34%であるから、調査・失格対象入札はなく、無条件に落札率が40%の入札者が落札して契約されることになる。これでは低入札調査制度は実質的には意味を持たないことになる。さらに、このように落札率がきわめて低いのに、調査対象にもならないという事態ではなくても、形式的な調査しかなされないので、落札率が50%以下でも認められ

ることがあり得ることになる。

実際にもそのような事態が起こって、慌てて見直しをすることになり、わずか8カ月後の平成15年12月から、予定価格のほぼ60%未満が失格になるように変更した。しかしこの失格価格ぎりぎり近くに寄り付く欠陥が、案の定、現出した。

そこで平成16年秋に実施したコスト調査の結果から、県発注の建設工事の採算ライン（県算定額に対する実際の実行予算の比率）を75～80%と見て、平成16年12月から、次のような「変動最低制限価格制度」を採用した。

予定価格を下回る者の下位5者平均値（ただし、予定価格の78.9%相当額以上の者が5者未満の場合は、5者となるまで78.9%未満の者を計算に含め、計算価格は78.9%相当額とする）に0.95を乗じた額（ただし、予定価格の80.0%相当額を上回る場合には、予定価格の80.0%相当額、予定価格を下回る応札者が5者未満の場合は、75.0%相当額）を失格基準価格とし、これを下回るものは失格とする。結果として失格基準価格は予定価格の75～80%となる。落札額は失格基準価格以上の応札の最低額となる。なお、この制度は予定価格が100万円超～2億円未満の通常の建設工事に適用される。

また今年に入ってから、技術提案のない一般の工事でも、価格だけによらない、全国初の入札・選定方式「工事成績等簡易型総合評価落札方式」

を試行している。また「技術等提案型」も試行しようとしているが、本文では触れない。

このようにわずか2年足らずの間に3回見直されたが、その都度筆者があらかじめ予想していたように、基本的な欠陥は改善されなかった。結局失格を免れるのに必要な価格の限界に寄り付く低価格になる傾向は改善されていない。

2. 予定価格について

“予定価格は標準的なもので、それを下回るものがあってもよい”という考え方から、かなりの低価格での落札もあり得ると、長野県当局は思っているようである。予定価格を下回る程度が落札率で表現して通常は数%であり、また予定価格を大幅に下回るのが稀であるならば、一般論としてはそのとおりであろう。しかし、現状はまったく違って、何十%も下回るものが続出している。このような状況では、もはや予定価格の意味を持っていない。つまり予定価格ではなく、落札を狙うために落札率を掛ける基準価格の意味がなく、応札額は良心的な企業活動を前提とした価格という意味はない。発注者として弾いた予定価格に自信を持って対処してほしいものである。

“1,000万円の応札があるのに、200万円も高い、予定価格に近いものを認めるには、200万円以上の県民益が上がるということを発注者としても説明しなくてはいけない”との見方をする県の担当者もいる。この考え方には、1,000万円に無理はないという前提がある。20%も安いのは、いくら工夫をしたとしても、相当無理をしたものと思われ、倒産につながったり、下請苛め、低賃金の強要、ずさんな施工などがその背景にあり、結果的に県民益を損ねているのである。もし無理がないのであれば、これまで建設産業はボロ儲けしていたはずであるが、そんな事実を示す統計資料はない。この10年間製造業に比べて建設産業の全国平均の利益率（売上高経常利益率）は低く、平成14年度では製造業の半分以下の1.4%程度であ

る。特に長野県の現状は惨憺たるものである。

低価格落札がほとんどないときでも、数%の利益率しかないのに、数十%も予定価格を下回る落札が頻発するという状態はきわめて異常と認識されなくてはならない。

発注者、受注者共にデータに基づいて、正直に事実を説明する努力が必要である。世間・マスコミの最大の誤解は、“予定価格は談合によって吊り上げられ、落札率が100%に近いのは、業者に暴利を与えていて、税金の無駄遣いである”という思い込みである。予定価格は標準的な施工を想定して、実勢価格に基づいて積算されているから、基本的には適正価格なのである。従って、落札率が100%に近くなっても不思議ではない。

内訳の価格と品質の水準が必ずしも同じではない普通の商品の競争と違って、公共工事はこれらの水準が同じという条件がある。しかも落札は予定価格以下という拘束もあり、完全な自由競争ではないのである。さらに発注者である官が強過ぎて、積算ミスや歩切り（予算不足で市町村ではまだ行われている）で、かなりな低価格を強いられることさえあるのである。

3. 昨年末以来の見直しについて

(1) 通常の規模の工事での見直し

この見直しはコスト調査の結果に基づいて決められているが、次のような四つの疑問や問題点がある。

① 客観性への疑問

1) 県の調査は各社2件で、どの工事とするかの判断は各社に任せてあるので、偏った結果となる可能性がある。2) 会社により経費区分などに違いがあり（他の系列と絡めたり、人件費を別勘定にしたり）、結果として損益率がまちまちなる。どちらかと言うと、県算定額に対する実行予算の比率の実態はもっと高くなる。3) 調査に応じなかったり、応じても集計の対象にならなかった会社の実態はもっとひどいはずである。

② 妥当な水準かという疑問

現今のように、低価格入札が横行している状況下での調査結果を用いるということは、乱れた状況（現状では実質的なチェックは不可能な、下請泣かせ、低賃金の強要、粗悪材料の使用、施工管理・安全管理を含む不適切な施工などの実態）を追認したことになる。無理が強要されることになり、適切な価格水準が維持できない。

③ 予定価格に対する率を失格基準とする欠陥

仮に調査結果が妥当であったとしても、それを入札価格の判断基準に持ち込むのは筋違いである。このようなやり方では、そもそも低価格入札傾向が強いのであるから、多くの落札額が失格基準価格近くになり、その結果が実勢価格に響く。これがその後の積算に反映され、必要な是正以上の価格低下が繰り返されることになる。いわゆるデフレスパイラルに落ち込む。

④ 利潤なし、もしくは赤字を強いる欠陥

失格基準は、その精度はともかくとして、現状における純粋な利潤（積算上の一般管理費等中の付加利益）の入っていないラインが基本になっている。しかもこのラインに落札率は寄り付くから、純粋な利潤を見込めない水準の落札になる。このライン近くになるのが稀であれば許せるが、常態化する可能性が強い。さらに、これまでの指摘も考慮すると、本当の意味での採算ライン以下になる。いずれにしても、このような基準では、企業活動を否定することになる。

(2) 総合評価落札方式の試行

総合評価落札方式、特に全国初の「工事成績等簡易型」(注)参照)に対する期待が官民共にあり、わずかの差で落札が競われているから、加算点の差によって、真面目な者が報われるという考えがあるようである。しかし、落札を狙うとしても、本来は不可能な水準の価格に下げないと、加算点の差の勝負にならないのであるから、このままの内容では、低価格入札を阻止する効果はほとんど期待できない。

実際にも失格基準価格ぎりぎりでの落札という現象が起きている。価格のやや高い者が逆転落札

した例が3月初めに3件中2件出たので、“価格以外の要素が落札に意味を持った”と県の担当者は語っている。しかし価格差を予定価格に対する比率で示すと、わずかに0.47%, 0.15%にすぎないし、落札額は最低失格基準価格である予定価格の75%にきわめて近いものとなっている。その後を含めると、3月11日現在で10件中5件の逆転落札があったが、内容の傾向は変わっていない。

長野県は「総合評価落札方式の確立で...よい仕事をする企業が報われます」と宣伝しているが、単なるポーズであることを自ら告白していると言わざるを得ない。単に最低価格の者が落札しなければ、それで意味があるとしているわけで、新方式の採用の目的が叶えられなくても構わないとしていることになっている。

きわめて不本意な価格に下げなくても、真面目に見積もって応札して勝負ができるように、思い切った加算点のアップ、すなわち価格点のダウンを計らなければならない。因みに大阪府では、建設分野ではないが、価格評価の点数をできるかぎり50点に引き下げていくとの方向が考えられているようである。

(注) 総合評価点を価格点と価格以外の評価点の合計とし、この総合評価点の最も高い者を落札者とする。価格点は、 $(0.90 \sim 0.95) \times \text{最低応札価格} / \text{当該入札価格}$ で、価格以外の評価点は、工事成績点(5.0満点)、地域要件点(1.0満点)、地域貢献点(1.5満点)、手持工事点(0.5満点)、技術者要件点(1.0満点)、経営意欲点(1.0満点)の合計である。なお前述の失格基準価格制度はこの方式にも適用される。

(3) 実 態

昨年12月の見直しで、75%以下は確実にカットされ、その分だけ平均値も上がるであろうが、失格基準価格ラインに寄り付くものかなり出ることが予想される。特に発注量の少ない年度当初はその傾向が強いであろう。しかし、すでに触れたように、総合評価落札方式の試行では、年度末の3月初旬なのに、失格基準価格ラインに寄り付く結果が続出しているのは、誠に皮肉な現象である。今のままではこの方式を採用する本来の目的は果せないことを如実に物語っている。

結局、利潤を度外視し、出血覚悟の自転車操業、場合によっては無法なことをも考えて、とちかく落札することだけを狙っての応札が落札結果を左右している。これが実態なのである。

4. 抜本的改革の必要性

これまでのような、結果的に予定価格に対する応札額の率の低さだけで落札が決まる方式を抜本的に改め、的確な技術評価と適正な価格の確保を目差した入札方式を構築しなければならない。そのためには、既述した問題点とともに、以下に述べる事項を含めて、総合的に検討していく必要がある。

(1) 適正な履行の確認策

適正さが疑われる契約案件については、下請泣かせ、低賃金の強要、粗悪材料の使用、適切な施工の欠落などについての竣工前検査と、竣工後に工事コストの内訳提出と、監査を受けることを義務付ける。竣工前検査・竣工後監査に不合格の業者は以後の入札資格を一定期間（かなり長期）剥奪するものとする。なお竣工前検査・竣工後監査は権威ある第三者機関に委託して行う。

(2) 技術の保証の一方策

例えば、一定金額以上のすべての発注に、現場代理人などの明記を入札時に義務付け、施工時に変更を原則として認めないとして実施する。さらに会社の技術職員名簿を入札時に添付させ、その中の者が実際に担当することを義務付ける。

(3) 低価格落札を阻止する一対策案

企業努力によるコストダウンは当然としても、見積もりの中に一定の利潤を見込まない入札は失格とする。

(4) 効果的な総合評価落札方式の採用

価格点を思い切って下げ、必要ならば高い水準の失格基準価格を設定した総合評価落札方式を採用する。その場合、誰でも機械的に算定できる加算点の基準を学識・実務経験者の意見を聴いて予め決めておき、個々の適用・採用が担当者の判断

で容易にできるようにしておく。そのためには、個々のケースで日々学識経験を有する者の意見を聴かなければならないことになっている総務省令を拡大解釈または変更する必要がある。

5. あとがき

「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が4月1日に施行された。この法律の主なねらいは、従来例外的措置としてしか認められていなかった、価格だけでなく総合的な評価に基づく契約方式を原則とすることにあるようである。しかし、すでに各方面から指摘されているように、この法律は理念法で、哲学を打ち出したものであるとはいえ、抽象的で、従来に比べて具体的にはどのようなことが新しくできるのかがはっきりしない。

議員連盟の勉強会で作られた「個々の工事における技術力の評価・活用」という図によると、「工夫の余地なし」の場合には、「総合評価」は記されていない。つまり「総合評価方式」とするには、技術提案が前提になっているように見える。そうであれば、普及し難い入札時 VE 方式と同様に、多くの落札できない応札者に過大な負担を強いるし、技術提案を伴わない多くの通常の工事は対象にならないから、ごく限られた効果しか期待できないのではないかという懸念を持つ。

ただし、第三条の2に「価格以外の多様な要素をも考慮し」という表現が修正追加されたので、技術提案がなくても「総合評価方式」にできるという解釈も可能である。また4では「適格性を有しない建設業者」の排除が盛り込まれている。このような改善を含む、大胆な方式の採用を促す、基本方針や具体策が出てくることを期待したい。

付記

本稿に関連した拙文を次の HP に載せている。

<http://www.avis.ne.jp/cho/ndnc.html>

<http://www.avis.ne.jp/cho/sosi.html>