

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～

国土交通委員会調査室 よこぜき よういち
横 関 洋 一

1. はじめに

すべての公共工事¹の入札契約に「総合評価方式」²を適用することを目的とする「公共工事の品質確保の促進に関する法律」(以下「品確法」という。)が施行されてはや5年目を迎えている。同法は、平成17年の第162回通常国会に議員立法として提出され、同年4月1日に施行されたものである。総合評価方式とは、「価格」及び「価格以外の様々な要素」が総合的に優れた契約内容を提示した者を当該契約の受注者とする方式であり、これは「価格」だけで契約の相手方を決定することを求める公共調達契約の特則をなすものである。

この特則を公共工事の入札契約の原則にし、公共工事の入札契約においては、「価格」と「品質」とを総合的に評価して契約の相手方を決定しようとするのが品確法である。もともと、総合評価方式は、国土交通省の直轄事業において平成11年度に試行実施されたのを契機に、地方公共団体を含めて大規模かつ難易度の高い工事を対象に限定的に適用されてきた経緯があるが、品確法は、それを一気に、規模の小さな工事や難易度の低い工事にも拡大しようというものである。

品確法の背景には、公共工事については、公共投資が減少している中で、価格競争が激化し、著しい低価格による入札やくじ引きによる落札者が急増していること、これにより、技術力のない建設業者が施行し、公共工事の品質の低下を招くことが懸念されたことがある。このため、発注者が建設者の技術的能力を適切に審査し、価格と品質が総合的に優れた者を契約の相手方にする総合評価方式を採用することにより公共工事の品質確保を確保しようというのが品確法のねらいである³。

総合評価方式のメリットとして、優良な社会資本の整備、ダンピングの防止と不良・不適格業者の排除、建設業者の技術力の向上と建設業者の育成、談合の防止、一般競争入札の導入を容易にし、結果的に入札契約における透明性の向上に資するといったことが挙げられている⁴。

品確法の施行後、総合評価方式の導入は着実に高まり、20年度において、国の機関の83.3%、特殊法人等の95.3%、都道府県と指定都市の100%、市区町村の42.4%が総合評価方式を導入している。現在、総合評価方式の導入の一層の促進を図るとともに、適用事業の拡大のほか、改善に向けた取組が行われている。建設投資・公共投資が引き続き縮小傾向を迎えている現下の厳しい経済情勢の下、総合評価方式の導入と展開を中心に公共工事における入札契約制度改革の経緯を振り返りながら、今後の課題を考えてみることにしたい。

2. 公共調達における契約原則

国の調達について、会計法第29条の3第1項においては、契約に関する公告を行い、一定の資格がある不特定多数の希望者すべてを入札競争に参加させる「一般競争入札」を契約方法の原則とするとともに、発注者が事前に予定した当該公共調達に係る見積価格である「予定価格」⁵の制限の範囲内で最低価格を入札した者を自動的に契約の落札者とする「最低価格自動落札方式」(以下「最低価格落札方式」という。)が採られている(会計法第29条の6第1項)。

これは国の物品や役務の調達における基本原則であるばかりでなく、国の公共工事の落札者の選定に当たっても等しく適用される原則である。国の公共調達において、このような原則が採られているのは、「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ことによる」ものとされる⁶。換言すれば、この原則が、機会均等の原則に則り、透明性、公正性、競争性、経済性を最も確保することができる国の調達方法ということである。

一般競争入札の原則に対して会計法が例外措置として認められているのが「指名競争入札」と「随意契約」である。指名競争入札は、発注者が技術力・経営状況等について適当と認める複数の業者を指名し、指名業者のみを参加させる入札方式であり、競争に参加できる者が少数で一般競争を行う必要がない場合、一般競争によることが不利である場合等一定の場合に限って認められている(会計法第29条の6第3項)。また、随意契約は、入札によることなく、発注者が適当と認める者を選んで契約を締結する方法であり、契約の性質又は目的が競争を許さない場合等、一定の場合等に限って認められている契約方式である(会計法第29条の6第4項)。

一方、最低価格落札方式の特則としては、「低入札価格調査制度」と「総合評価方式」がある。低入札価格調査制度とは、相手方となるべき者の申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されないおそれがあると調査の結果認められるとき、2番目に低い価格で申込みをした者を当該契約の相手方とする制度である(会計法第29条の6第1項ただし書き)。また、「総合評価方式」は、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国にとって最も有利な申込みをした者を契約の相手方とする制度である(会計法第29条の6第2項)。

以上の国の調達について述べたことは地方公共団体の調達についても当てはまる。地方自治法令において、国の会計法令と同趣旨の「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(地方自治法第234条第2項、第3項)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置かれている。また、「低入札価格調査制度」や「総合評価方式」に関する規定が置かれているほか、地方自治法独自の制度として「最低制限価格制度」がある。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の価格をもって申し込みをした者を落札者とする方式である(最低制限価格を下回る価格で申し込みをした者は契約対象とならない。)

3．指名競争入札から一般競争入札の導入へ

前記の公共調達の契約原則にかかわらず、国においても、地方公共団体においても、実際の公共工事の入札契約においては、例外方式である「指名競争入札」による「最低価格落札方式」が長い間主役の座を占めてきた⁷。

指名競争入札自体が明治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といわれるが、実際、発注者にとって、指名によってある程度の施工実績がある事業者を選んでおけば、施工の途中で工事を放棄したり、手抜き工事をされる心配がないだけでなく、技術審査の負担を軽減できる等のメリットがある入札方法との指摘がある。

一方、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名も明らかになることから「談合」を行いやすく、真の競争の実効性を期し難い側面も有しているとされる。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だけでなく、発注者側職員の再就職先の確保にも資する面もあるなど発注者と事業者との癒着を招きやすい方式との見方も存在する⁸。

こうした指名競争入札から一般競争入札への転換を求める動きが、国の内外からわき上がった。それは昭和61年の関西国際空港建設への米国企業の参入要求に端を発した外国企業の我が国建設市場や公共事業への参入問題や平成元年から6年にかけて相次いで発覚した入札談合、ヤミ献金、贈収賄事件等の公共工事をめぐる不祥事件の発生である⁹。特に深刻な不祥事を引き起こす一因になったのは指名競争入札が悪用された結果であるとし、不正が起きにくい一般競争入札への転換が喫緊の課題となった。

このような流れの中で、ゼネコン汚職事件が拡大している最中の5年7月、その後自らゼネコン汚職事件で逮捕されることとなった当時の建設大臣が、「大規模工事に一般競争入札を導入する」ことを表明、同年9月に建設省は直轄工事13件で一般競争入札を試行導入した。また、従来一般競争入札の導入に消極的な姿勢をとり続けてきた建設大臣の諮問機関の中央建設業審議会は、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」において、「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。

また、政府は、6年1月、「公共工事の入札・契約の手續の改善に関する行動計画」の中で、国が発注する450万SDR（当時のレートで7億3,000万円）以上の工事、及び政府関係機関が発注する1,500万SDR（24億3,000万円）以上の工事は一般競争入札で調達するとの方針が打ち出された。この方針は、前年12月のGATT（現在のWTO：世界貿易機関）の基本合意を受けたものである。なお、行動計画は、都道府県及び指定都市に対しては、1,500万SDR以上の公共工事には行動計画に準じた措置を採るよう求めている。

4．進む入札契約制度改革

前記の5年12月の中央建設業審議会建議は、一般競争入札の導入に併せて、公共工事の入札契約における透明性、客観性、競争性の向上を求める様々なメニューをも包含するも

のであった。この建議を受けて、多様な指名競争入札制度が生み出されるとともに、「共同企業体運用準則の改正」、「工事完成保証制度の廃止」、「入札監視委員会の設置」、「苦情処理制度の創設」などの条件整備が進むことになった。

また、中央建設業審議会は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」を入札の後で公開する「事後公表」に取り組むべきとの提言を行った。同趣旨の提言は、すでに9年12月に、政府の行政改革委員会規制緩和小委員会の最終報告で行われている。この予定価格の事後公表も、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、10年2月の中央建設業審議会建議や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、国においては10年度中に実施された。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乗り出すとともに、一部の地方公共団体においては、入札に伴う不正防止の観点から国では禁止されている「予定価格の事前公表」¹⁰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出現した。

こうした公共工事の入札契約制度改革に一層の拍車を掛けたのが「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」の成立(12年11月)、施行(13年4月)である。同法は、12年6月、元建設大臣が受託収賄容疑で逮捕されたのをきっかけに、同年秋の第150回臨時国会に内閣から提出されたものであるが、入札・契約適正化の基本原則として、透明性の確保、公正な競争の促進、適正な施工の確保、不正行為の排除を掲げている。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付けられている。

5. 国、自治体における新たな入札契約方式の模索 - 総合評価方式導入へ

以上のような入札契約制度改革に向けた取組は発注者によって異なり、必ずしも一様ではなかったが、一連の一般競争入札の導入を中心とする改革が進むにつれて新たな問題・課題が浮かび上がってきた。それは、予定価格を著しく下回る低価格入札や落札価格の増大である。加えて、予定価格や最低制限価格の事前公表制に踏み出した地方公共団体においては、入札価格の低価格化が一段と進むとともに、特に、最低制限価格の事前公表制を導入したところでは、最低制限価格に入札価格が集中し、結果として「くじ引き」で落札者を決めるケースも出始めた。

一方、政府の財政再建の一環として決定された「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」(平成9年4月)や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」等を背景に、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入札契約を行う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¹¹が建設省で試行され、地方公共団体等の他の発注者にも拡大していくこととなった。

そして、総合評価落札方式が、品確法の「総合評価方式」の原型となった契約方式であ

り（以下、「総合評価落札方式」を含めて「総合評価方式」という。）前述した最低価格落札方式の特例措置に基づき、平成11年度に国土交通省の直轄事業で試行実施されたのが最初である。

また、総合評価方式の適用については、制度導入当初は個別の案件ごとに財務大臣との協議によりその適用が認められることとなっていたが、12年3月の大蔵大臣と建設大臣（いずれも当時の呼称）等の協議において、財務大臣と事前に包括的な協議を整えた各省各庁の長等は、それに基づく限り、個別案件ごとに財務大臣と事前協議することは必要なくなった。地方公共団体の公共調達については、従前は「総合評価方式」を認める規定がなかったことから、同方式を地方公共団体が発注する公共工事にも導入するため、平成11年2月に地方自治法施行令が改正され所要の規定が置かれることとなった。

6．総合評価方式の原則化―品確法の制定

以上のように総合評価方式を公共工事に適用する下地は整ったが、冒頭で述べたように、総合評価方式は地方公共団体を含めて大規模かつ難易度の高い工事を対象に限定的に適用されてきた経緯がある。事実、品確法施行の前年度（16年度）の国土交通省の直轄事業における総合評価方式の適用実績はわずか2.5%に過ぎなかった（工事件数ベースによる）。それを、国土交通省だけでなく、地方公共団体を含めすべての公共工事の入札契約の原則にしようというのが品確法である。このことは、公共工事の価格競争が激化する中で、公共工事の品質の低下がいかにか懸念されていたかを如実に物語る証左といえよう。

成立した品確法は、公共工事の品質を確保するための基本理念として、まず 国及び地方公共団体並びに公共工事の発注者及び受注者がそれぞれの役割を果たすこと、 建設工事の特性にかんがみ、経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格と品質が総合的に優れた内容の契約を行うこと、 入札及び契約過程並びに契約内容の透明性の確保や不正行為・不適格業者の排除、 民間事業者の能力の適切な評価と技術提案及び創意工夫の活用を挙げている。

そして、 の「経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならない」（第3条第2項）の理念こそ、公共工事の品質確保のための主要な取組として総合評価方式の適用を掲げるものである¹²。また、その根拠として、「公共工事の品質は、建設工事が、目的物が使用されて初めてその品質を確認できること、その品質が受注者の技術的能力に負うところが大きいこと、個別の工事により条件が異なること等の特性を有すること」を挙げている（同項）。

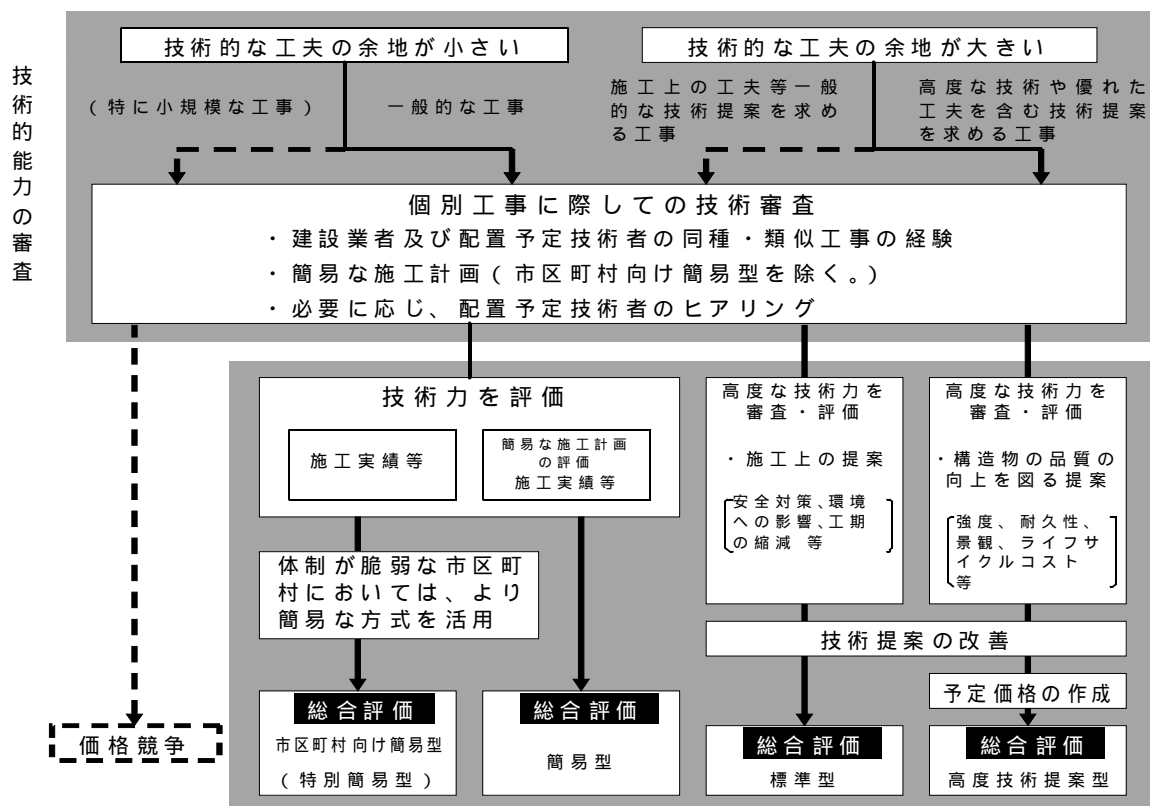
基本理念に基づき、品確法は、 競争参加者の技術的能力の審査の義務付け（第11条） 技術提案の提出とその改善（第12条、13条） 高度な技術等を含む技術提案を求めた場合の予定価格の作成（第14条） 発注関係事務を適切に実施することができる者の活用や国・都道府県による発注者支援措置（第15条）について定めている。そしてそれを具体化・体系化したものが品確法における総合評価方式ということができよう。

品確法の施行を受けて、8月26日には同法の規定に基づき、「公共工事の品質確保に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針」(以下「基本方針」という。)が閣議決定された。次いで、9月30日には、「公共工事における総合評価方式活用ガイドライン」(以下「活用ガイドライン」という。)が公表された。活用ガイドラインは、国土交通省国土技術政策総合研究所に設置された「公共工事における総合評価方式活用検討委員会」(以下「活用検討委員会」という。)における検討結果を踏まえて作成されたものであるが、活用ガイドラインは、特に小規模な工事を除き、すべての公共工事において総合評価方式を適用することを基本に、公共工事の特性(規模、技術的な工夫の余地)に応じた総合評価方式を選択できるよう、その具体的な運営の指針を提示している¹³。

7. 総合評価方式の4類型

活用ガイドラインは、当初、総合評価方式の類型として3つの類型を提示した。その後、総合評価方式の導入が特に市町村で遅れていることにかんがみ、国土交通省は平成19年3月、「地方公共団体向け総合評価実施マニュアル」を策定し(20年3月改訂)その中で新たに「市区町村向け簡易型(特別簡易型)」が提示された。この結果、総合評価方式は現在、次のように4類型に区分されている。

公共工事における総合評価方式の4類型



技術提案や施工計画を作成する能力を反映する指標であるとみなして入札参加業者の技術的能力を評価。

(国土交通省資料)

(1) 高度技術提案型

この方式は、高度な技術提案を要する工事について、ライフサイクルコスト、工事目的物の強度、耐久性、供用性（維持管理の容易性）等、環境の維持、景観等の評価項目に関する技術提案を求め、その提案に対する評価と入札価格とを総合的に評価する方式である。この方式の特徴的な点は、発注者と競争参加者が技術提案の改善に向けて「対話」を行うことや、発注者が改善された技術提案に基づき予定価格を作成する点にある。なお、これらの手続は、品確法の第13条及び第14条に基づくものであり、民間企業の持つ高度な技術力を最大限活かすことにより、工事の品質を確保することを目的とするものであるとされる¹⁴。

(2) 標準型

この方式は、技術的な工夫の余地が大きい工事について、安全対策、交通・環境への配慮、工期の縮減等の観点から技術提案を求め、その提案に対する評価と入札価格とを総合的に評価する方式である。技術提案の改善に向けた発注者と競争参加者との「対話」が行われることは高度技術提案型と同じであるが、予定価格が事前に作成されることが高度技術提案型と異なる点である。なお、この方式は、国土交通省が従前から行ってきた総合評価方式に近い方式といわれている。

(3) 簡易型

この方式は、技術的な工夫の余地が小さい工事について、簡易な施工計画や同種・類似工事の経験、工事成績等に基づく評価項目と入札価格とを総合的に評価する方式である。この方式は、特に小規模な工事を除きすべて公共工事に総合評価方式を適用すべく活用ガイドラインにより提示された方式である。この方式の導入により、国土交通省の直轄工事においては、従来総合評価方式の対象となっていなかった技術的難易度の低い単純な舗装工事や築堤・護岸工事等についても総合評価方式による調達が可能となり、総合評価方式の対象工事が飛躍的に増加したとされる¹⁵。また、簡易型は、地方公共団体、特に市町村の発注する工事の大部分にも活用が可能であり、地方公共団体における導入が進めば、公共工事全体の品質向上に大きく寄与することが期待されるとしている。

(4) 市区町村向け簡易型（特別簡易型）

この方式は、市区町村によっては技術系職員の不足等により公共事業発注のための体制が十分に整備されていない実態にも配慮し、市区町村が発注することの多い「技術的な工夫の余地が小さい一般的で小規模な工事」に適用すべく、19年3月の「地方公共団体向け総合評価実施マニュアル」（20年3月改訂）で提案された総合評価方式である。この方式では、「施工計画」を評価項目とせず、同種工事の施工実績や工事成績などの定量化された事項と入札価格とを総合評価しようとするものであり、総合評価における市区町村職員の負担の軽減を図っていることがその特徴である¹⁶。

8．総合評価方式における評価項目・評価基準・配点

4 種類のいずれを適用するかは、当該工事の内容いかんによって発注者が選択することになるが、いずれにしても、入札価格が予定価格の制限内にあるもののうち、価格と品質を総合評価した「評価値」が最も高いものが落札者とされる。なお、総合評価方式における「品質」については、工事目的物そのものはもとより、工事の効率性、安全性、環境への配慮等の工事の実施段階における様々な特性、つまり工事そのものの質も評価の対象となっていることが特徴となっている¹⁷。

総合評価方式において、価格以外にどのような評価項目を設定するか、また、その評価項目に対してどのような評価基準と配点を設定するかが極めて重要である。これは基本的に、個々の公共工事の発注者の決定に委ねられている。同じ発注者であっても、当該工事についてどのような種類の総合評価方式を適用するか、また、当該工事の内容によっても、評価項目と評価基準・配点は異なってくることになる。活用ガイドラインにおいては、評価項目は、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整理されるとしている。

「簡易型」については、発注者の指示する仕様に基づき、適切で確実な施工を確保できる技術力を保有しているかを確認する観点から「企業の技術力」を評価するとともに、必要に応じて「企業の信頼性・社会性」を評価するとしている。評価項目の設定例として、施工計画、配置予定技術者の能力、企業の施工能力、企業の手持ち工事量、施工体制などがある。このほか地理的条件や、災害協定等による地域貢献の実績、ボランティア活動による地域貢献の実績も評価項目として位置付けられている。活用ガイドラインにおいては、これら評価項目の各項目の小項目について、それぞれ評価基準とその配点の設定例が紹介されている。

工事規模が大きく、かつ施工上の技術的難易度が高い工事を対象とする「標準型」や「高度技術提案型」においては、技術提案を行うことが求められているが、工事の高度化を図る観点から、「企業の高度な技術力」や、工事全般にわたる施工を確実に担保する観点から、「企業の技術力」が併せて評価されることとなる。

9．価格と品質の総合評価

(1) 除算方式と加算方式

前記のとおり、総合評価方式においては、評価値が高い入札者が落札者となる。評価値の主な算出方法としては現在、「除算方式」と「加算方式」の2つの方法がある。除算方式においては、価格以外の要素を数値化した「技術評価点」(標準点+加算点)を入札価格で割って評価値を算出する。これにより、入札価格単位当たりの評価値を求め、その最高値の者が落札者となる。除算方式は、入札価格単位当たりの工事品質を表していることから、税金を効率的に使用し最大の価値を得るという考え方(VFM=Value for Money)に基づくものである。しかし、入札価格が分母にあることから、競争が激しい状況では、質の向上よりも、価格の引下げに走る傾向があるといわれている。

除算方式による評価値の算出例

■ 評価値＝技術評価点／入札価格＝(標準点＋加算点)／入札価格
 ・ 標準点＝100
 ・ 加算点の満点＝30

予定価格	100,000千円		
[入札結果]			
	A社	B社	C社
加算点	20.0	7.0	10.0
技術評価点	120.0	107.0	110.0
入札価格	90,000	80,000	85,000
評価値	0.00133	0.00134	0.00129
順位	2	1	3
落札者		○	

(出所：国土交通省「地方公共団体向け総合評価実施マニュアル【改訂版】」(平成20年3月))

一方、加算方式は、「価格評価点」と「技術評価点」を足し合わせて「評価値」を算出する方式である。価格評価点は、入札価格を一定のルールにより点数化したものであり、その具体的な方法には、例えば、 $100 \times (1 - \text{入札価格} / \text{予定価格})$ のような方法がある。価格評価点と技術評価点との比率については、9：1から1：1までの範囲で決定されている例があるとされる¹⁸。加算方式は、国土交通省の直轄工事において、平成19年1月に試行実施されているが、加算方式の適用については、財務大臣との包括協議の対象外とされており、国の公共工事においては除算方式が原則となっている。

加算方式による評価値の算出例

■ 評価値＝技術評価点＋価格評価点
 ・ 技術評価点の満点＝30
 ・ 価格評価点＝ $100 \times (1 - \text{入札価格} / \text{予定価格})$

予定価格	100,000千円		
[入札結果]			
	A社	B社	C社
技術評価点	20.0	7.0	10.0
入札価格	90,000	80,000	85,000
価格評価点	10.0	20.0	15.0
評価値	30.0	27.0	25.0
順位	1	2	3
落札者	○		

(出所：国土交通省「地方公共団体向け総合評価実施マニュアル【改訂版】」(平成20年3月))

(2) 施工体制確認型総合評価方式の導入－低入札価格対策

平成18年12月、公共工事における低入札価格対策の一環として、施工体制確認型総合評価方式が国土交通省の直轄工事で試行導入されることとなった。これは、従前の総合評価制度の運用においては、発注者が求める最低限の施工内容を実現できないと認められた場合を除き、すべての入札参加者がみな同程度に当該施工内容を実現できるものと評価されているのに対し、新たに、施工体制が確実に確保できるかを審査要素に加味する（施工体制評価点の創設）とともに、技術提案の内容に応じて与えられる技術提案加算点の上限を引き上げ、価格以外の技術面の要素が十分に評価されることを目的とするものである。

施工体制評価点の創設と技術提案加算点の引上げ

技術評価点 = 標準点100点 +		技術提案加算点10～50点
	↓	↓
技術評価点 = 標準点100点 +	施工体制評価点30点 <新規追加>	技術提案加算点10～70点 <上限を引上げ>

(出所：緊急公共工物品質確保対策について(国土交通省 平18.12.8))

10. 総合評価方式の導入状況

品確法施行後4年半が経過したが、建設業の過剰供給構造は依然改善の兆しが見えず¹⁹、公共工事における激しい価格競争を引き起こしていること、そして品確法施行後も相次いで発覚した談合等の公共工事をめぐる不祥事の発生²⁰により公共工事における一般競争入札の大きな流れが一段と高まったこと等を背景に、国土交通省を中心に政府は、品確法の施行をバネに総合評価方式の導入・拡大・改善に向けた取組を強力に進めている。すなわち、公共工事をめぐる低入札価格対策や不祥事対策には、いつもトップに掲げられるのが総合評価方式である。今や総合評価方式が公共工事の入札契約制度改革のシンボリック的存在になっているといってもよいだろう。

総合評価方式の導入状況

(平成20年9月1日現在)

	国	特殊法人等	地方公共団体				合計
			都道府県	指定都市	市区町村	小計	
本格導入	12	101	20	3	40	63	176
	66.7%	79.5%	42.6%	17.6%	2.2%	3.4%	8.8%
試行導入	2	15	27	14	556	597	614
	11.1%	11.8%	57.4%	82.4%	31.0%	32.1%	30.7%
年度内本格導入	0	1	0	0	7	7	8
	0.0%	0.8%	0.0%	0.0%	0.4%	0.4%	0.4%
年度内試行導入	1	4	0	0	158	158	163
	5.6%	3.1%	2.1%	0.0%	17.0%	8.5%	8.1%
合計	15	121	47	17	761	825	961
	83.3%	95.3%	100.0%	100.0%	42.4%	44.4%	48.0%

注：国 18機関、特殊法人等 127法人、47都道府県、17指定都市、1793市区町村

(出所)国土交通省総合政策局建設業課入札制度企画指導室「入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について」(平成20年12月17日発表)から作成。

平成20年9月1日現在の総合評価方式の導入状況（年度内試行導入等を含む。）は前表のとおりである。国は18機関中15機関と導入率は83.3%、特殊法人等は127法人中121法人が導入済みである。都道府県は18年度にすべての団体が総合評価方式を導入した。指定都市では18年度は66.7%の導入率であったが、19年度にすべての団体が導入済みとなった。一方、市区町村については、18年度にはわずか2.0%に過ぎなかったが、19年度には24.4%に、20年度には42.4%に急伸している。

総合評価方式の種類については、高度技術提案型や標準型が国、特殊法人等、都道府県、指定都市で導入率が高いのは当然と思われるが、簡易型も極めて高く、国で100%、特殊法人等90.9%、都道府県93.6%、指定都市100%となっており、工事の規模や内容に応じて総合評価方式の種類を選択しようとしていることがうかがえる。特別簡易型は、国や特殊法人等でも導入しているようであるが、都道府県で78.7%、指定都市で58.8%、市区町村で80.2%の導入率となっており、特別簡易型新設の趣旨はかなえられているのではないかと思われる。

ただ、20年度においては、公共工事に対する国庫補助の要件として総合評価方式の採用が条件となる中で、問題は、総合評価方式の導入の有無ばかりでなく、工事件数及び金額ベースでそれぞれどのくらいの規模で総合評価方式が活用されているかその中身ではなかるうか。いずれにしても、地方単独事業を含めた総合評価方式の導入状況が地方公共団体における成否の評価基準といえよう。

1 1 . 国土交通省に見る総合評価方式の運用実態

国土交通省が平成11年度に国の機関として最初に公共工事に総合評価方式を導入したことは前記のとおりであるが、17年の品確法施行後は自ら率先して総合評価方式の導入・拡大に努めるとともに、国の他の機関や地方公共団体等の公共工事における総合評価方式の導入・拡大に大きな牽引力を発揮してきた。

その国土交通省の直轄工事における総合評価方式の導入状況を活用検討委員会の「平成20年度とりまとめ」（平成21年3月）で見てみよう。工事件数ベースで、平成16年度は2.5%であったといわれるが、17年度には15.4%（1,777件）、18年度には75.0%（8,676件）、19年度には97.0%（10,810件）に急伸した。金額ベースでは、17年度43.6%（5,203億円）、18年度89.6%（12,454億円）、19年度99.3%（15,341億円）となっており、19年度にはほとんど100%にとってもよい導入率となった。19年度について、総合評価方式の種類別の導入状況を見ると、簡易型が9,566件（8,994億円）、標準型1,227件（5,924億円）、高度技術提案型17件（423億円）となっている。

この数字から明らかなように、今や簡易型が件数で88.5%、金額で58.6%、総合評価方式の主役の地位を完全に占めるに至っている。簡易型とはいえ、国土交通省の直轄工事の規模は大きく、平均すると約9,400万円となる。総合評価方式の導入の効果について、年次報告には、価格競争に比べ、簡易型は事故の発生率が低い（価格競争7.0%、簡易型1.9%）傾向が見られること、標準型では、多くの工事において発注者が示す仕様（標準案）を上

回る技術提案が行われており、社会的便益の向上がみられることが特記されている。

最近における国土交通省の直轄工事における総合評価方式における運用において注目されるのは、21年度の事業執行に当たり、簡易型において「実績」を重視した総合評価方式（実績重視型総合評価方式）を適用するとしたことである²¹。この方式は、20年度補正予算の執行に当たり初めて導入されたものであるとされるが、現下の経済情勢を踏まえ、景気回復に全力を尽くす観点から実質的に過去最高水準の前倒しを目指し、最大限の努力を行うことを要請されていることに対応した措置の一環であるとされる。その具体的な内容は、総合評価方式における技術評価のうち、簡易な施工計画の提案や配置予定技術者のヒアリングを省略し、これまでの実績評価で代替することにより、公告から入札までの期間を約7週間から約3週間に短縮するものである。

12．総合評価方式改善の視点と今後の課題

以上のように入札制度改革の柱として総合評価方式の普及・促進が進められてきたところであるが、国土交通省は、本格導入された品確法の施行後も更にその改善に取り組んでいる。その一環として、国土交通省地方整備局等、地方公共団体、建設会社の発注者及び受注者の双方にアンケート・ヒアリング調査等を行い、その検討結果を総合評価方式の改善に活用している。調査項目は多岐にわたり、それに対する意見も立場に応じ様々であるが、その対応措置を検討するに当たっては、総合評価方式の評価項目の設定、評価基準、そして評価の客観性、合理性、公平性、透明性が確保され、十分に説明できるものかどうか、そして総合評価方式の運営に伴う受発注者双方の経済性・負担の適切性が確保されているかどうかということが極めて重要であると思われる。

その際留意すべきことは、総合評価方式導入の意義をどのように考えるかである。そのことが明確でないと、総合評価方式の導入・拡大を急ぐあまり、必須の要素を省略した総合評価方式が通用することになりかねない。公共工事における品質の確保をはじめ、談合の排除、不良不適格業者の排除、成績主義による優良業者の育成や技術力の向上、低入札対策としての有効性等総合評価方式に期待される効果は多彩である²²。結果的にそのような効果の発現が期待できるにしても、最初からこれらを過度に期待して総合評価方式を制度設計し運用すると、総合評価方式にとっても荷が重く、期待する効果の速効性、実効性も十分期し難いのではないか。総合評価主義がいかにも有用でも万能ではないと思われるからである。

むしろ、それぞれの課題への対策として、もっと直接的で効果的な他の政策の活用が必要なのではないか。例えば、低入札価格の防止対策として、昨年来注目すべき動きが見られる。それは、低入札価格調査制度や最低制限価格制度の活用やその水準を適切に見直すことが低入札価格対策の上で重要であることが改めて認識されてきたことである。その一つは、国土交通省において、昨年4月と本年4月と連年にわたり、低入札価格調査基準価格の見直しが行われたことである²³。いまひとつは、本年4月に、最低制限価格制度について、国土交通省・総務省が連名で、地方公共団体に対して、最低制限価格の上限（9 /

10) に設定するなどの見直しの要請に踏み切ったことである。

これまで、低入札価格調査制度や最低制限価格制度の見直しに十分踏み切れなかった理由は定かではないが、ようやく低入札価格対策の本道に立ち返ったということなのだろうか。いずれにしても、今回の両制度の見直しに併せて、入札契約価格の最も基本的な基準である予定価格の適切な設定とその両制度の有機的な連携等を行うことにより公共工事における入札契約価格の一層の適切化を期すべきである。その上で、改めて対象事業を含め総合評価方式の今後のあり方を論ずるべきではなかろうか。

建設業の過剰供給構造解消の見通しが不透明なまま、建設投資や公共投資の縮小が続く中で、更に公共事業の見直しが喫緊の課題となっている現在、建設業の抜本的構造改革と併せて公共工事の入札契約制度改革も腰を据えた取組が求められているといえよう。

【参考文献】

福田淳一編『会計法精解(平成19年改訂版)』(大蔵財務協会 平19.8)

公共工事入札制度運用実務研究会編著『公共工事入札制度運用の実務』(ぎょうせい 2007.7)

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社 2004.12)

建設省建設経済局建設業課監修・入札制度問題研究会編著『新公共入札・契約制度実務ハンドブック(改訂3版)』(大成出版社 1999.11)

公共工事入札契約適正化法研究会『公共工事入札・契約適正化法の解説』(大成出版社 2001.5)

自民党の公共工事品質確保に関する議員連盟監修・公共工事の品質を考える会編著『公共工事品質確保法と総合評価方式(条文解説とQ & A 50問)』(日刊建設工業新聞社 平17.11)

国土交通省『地方公共団体向け総合評価実施マニュアル【改訂版】』(平20.3)

1 品質確保法では「公共工事」とは、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第2条第2項に規定する公共工事をいうとしている。なお、同法第2条第2項は、「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としている。

2 品質確保法では「総合評価方式」という用語は用いられていないが、同法第3条第2項は、会計法令及び地方自治法令における「総合評価落札方式」による契約を主として想定しているとされる(東真生「公共工事の品質確保の促進に関する法律」『ジュリスト』No.1298(2005.10.1)67頁)。

3 参考文献『地方公共団体向け総合評価実施マニュアル【改訂版】』2頁

4 同上2頁

5 国の建設工事においては、発注者は競争入札に付する事項の予定価格を仕様書、設計書等によって作成しなければならず(予算決算及び会計令第79条) 予定価格を上回る価格での落札を認めていない(会計法第29条の6第1項)。これが予定価格の「上限拘束性」といわれているものである。地方自治法令でも同様の規定が置かれている。なお、予定価格は、「契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない」(予算決算及び会計令第80条第2項)とされている。

6 参考文献『会計法精解(平成19年改訂版)』429頁

7 明治22年の会計法制定時は原則一般競争入札であったが、不良業者の参入等の問題が起り、明治33年に

勅令で指名競争入札が創設された。その後の詳細は、参考文献『新公共入札・契約制度実務ハンドブック（改訂3版）』の288頁を参照。

- 8 指名競争入札の長所及び短所については、参考文献『入札激震～公共工事改革の衝撃～』による。
- 9 主なものとして、横須賀米軍基地の工事入札における独禁法違反事件（平成元年ゼネコン側が米国に約50億円の和解金の払うことで決着）、埼玉土曜会事件（3年5月公正取引委員会が建設会社数十社に立入検査、4年6月に公正取引委員会は鹿島等ゼネコン66社に排除勧告、うち43社に対して9月に課徴金納付命令）、ヤミ献金事件（5年3月に前代議士が所得税法違反で逮捕）のほか、ゼネコン大手のハザマ会長等ゼネコン4社首脳6人による贈賄容疑に絡み、仙台市長、茨城県三和町長、茨城県知事が収賄容疑で逮捕される事件（いわゆるゼネコン汚職事件、関係者の逮捕は5年6月から12月にかけて行われた。）がある。
- 10 10年2月の中央建設業審議会建議は、予定価格が事前に明らかになると、予定価格が目安となって競争が制限され、落札価格が高止まりになること、建設業者の見積り努力が損なわれること、談合が一層容易に行われる可能性があることなど、予定価格の事前公表の問題点を挙げている。
- 11 V E (Value Engineering) 方式は民間企業が提案した技術を活用して建設コストの総額を削減する方法であり、入札時V E方式と契約時V E方式に分かれる。設計・施工一括発注方式は設計と施工を同一の企業に発注することによりコストと工期を圧縮する方式（なお、設計と施工を別々の企業に発注するのが通常である。）性能規定発注方式は、発注者は構造物に求める性能だけを規定し、材料や施工方法については施工者に任せる方式。総合評価落札方式は現在の標準型総合評価方式に近い方式。
- 12 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」『月刊建設』（2005.12）
- 13 同日、国土交通省は、「国土交通省直轄工事における品質確保促進ガイドライン」を策定した。
- 14 齋藤博之「総合評価方式の拡大への取り組みと今後の課題」『建設オピニオン』（平20.1）20頁
- 15 平出純一「国土交通省における品確法の運用状況と今後の方針」『建設オピニオン』（平18.5）14頁
- 16 市区町村向け簡易型総合評価方式の意義・内容については、大辻統「地方公共団体向け総合評価マニュアルの策定」『建設オピニオン』（平19.6）を参照。
- 17 参考文献『地方公共団体向け総合評価実施マニュアル【改訂版】』9頁
- 18 参考文献『地方公共団体向け総合評価実施マニュアル【改訂版】』25頁
- 19 建設投資額（平成21年度見通し）は47.2兆円で、ピーク時（84.0兆円＝4年度）から約44%減少しているのに対して、建設業者数（20年度末）は約51万業者とピーク時（60.0＝11年度末）から約15%減、建設業就業者数（20年平均）は537万人とピーク時（685万人＝9年平均）から約22%減にとどまっている。
- 20 17年には橋梁（鋼橋）工事談合事件、18年には成田国際空港電機工事関連談合事件、防衛施設庁電機関連工事関連談合事件、3県の現職知事の逮捕、辞任に発展した収賄・入札談合事件、19年には国土交通省水門設備工事談合事件、20年には北海道開発局農業土木工事談合事件、北海道開発局河川改修工事談合事件が次々と明らかになった。
- 21 以下「実績を重視した総合評価方式」についての説明は、波多野真樹「公共工事の品質確保に関する最近の動向について」『月刊建設』（2009.6）による。
- 22 小澤一雅「わが国の公共調達制度における総合評価落札方式について」『公共建築』（2009.4）7頁、等
- 23 国土交通省は直轄工事において、昨年（平成20年）4月、従来、予定価格の3分の2から10分の8.5の範囲内で、直接工事費の額、共通仮設費の額、現場管理費の20%の合計額に1.05を乗じて得た額であったものを、直接工事費の95%、共通仮設費の90%、現場管理費の60%、一般管理費等の30%の合計額に1.05を乗じた額に改めた。更に本年4月には、予定価格の範囲内を10分の7から10分の9への見直し、算定式の現場管理費の70%の引き上げを実施した。この算定方法は、本年4月、中央公契連（中央公共工事契約制度運用連絡協議会）において、国のモデルとして採用されるとともに、国土交通省から地方公共団体へ周知された。この節における低価格入札調査価格及び最低制限価格の見直しについては、「公共工事における入札契約制度改善への取り組み」『建設オピニオン』（平21.6）18頁～19頁を参照。