

入札契約制度の歴史的考察

平成25年6月

愛媛大学 木下誠也

公共事業予算
確保

デフレ克服

景気刺激

災害・事故の防止
経済競争力の強化

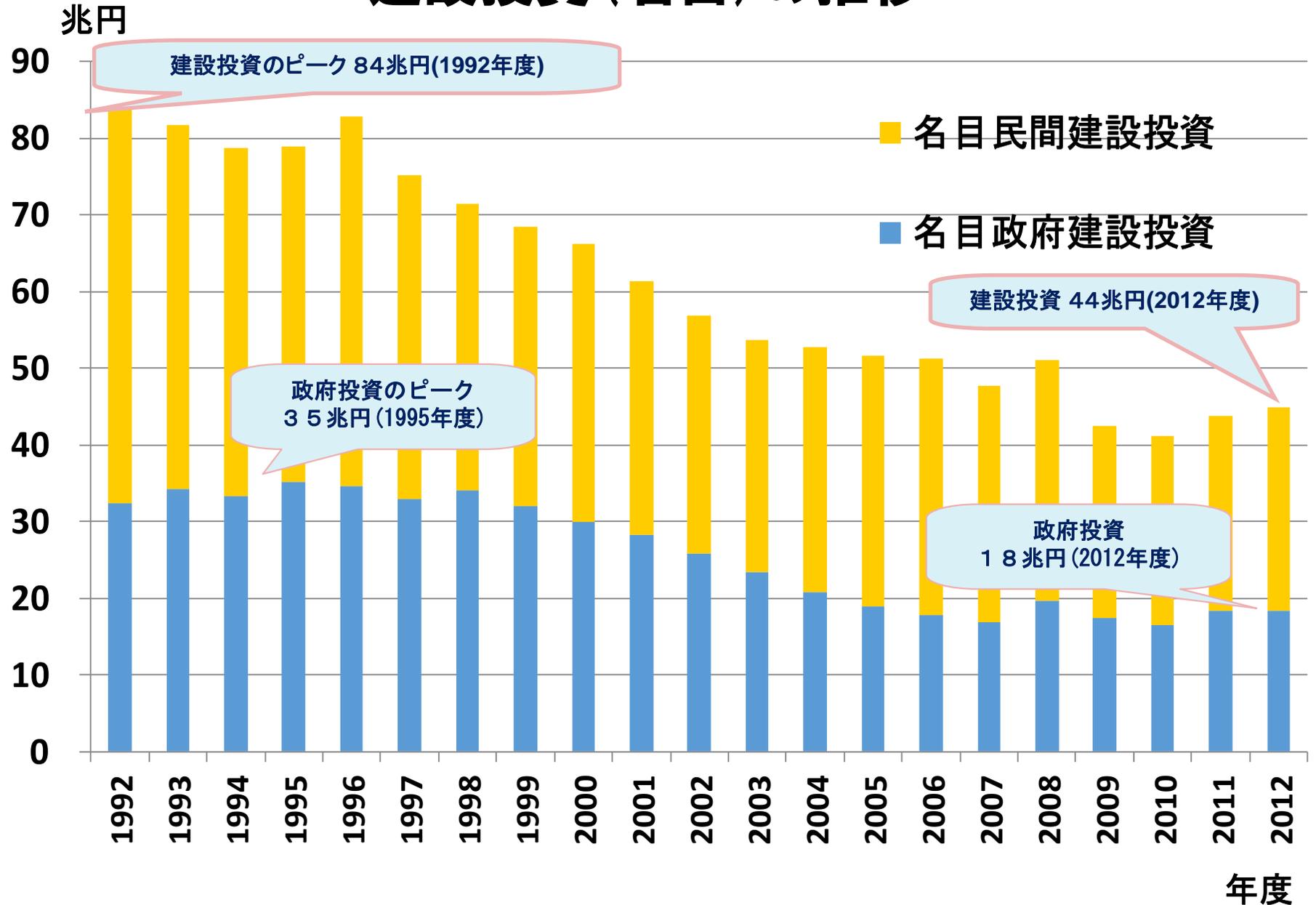
インフラ整備の推進
管理水準の維持



目次

- 1 外国では考えられないわが国特有の課題**
- 2 なぜ世界に例をみない制度になったか**
- 3 10年以上を要した昭和36年法改正**
- 4 公共事業執行システム改革に向けた動き**

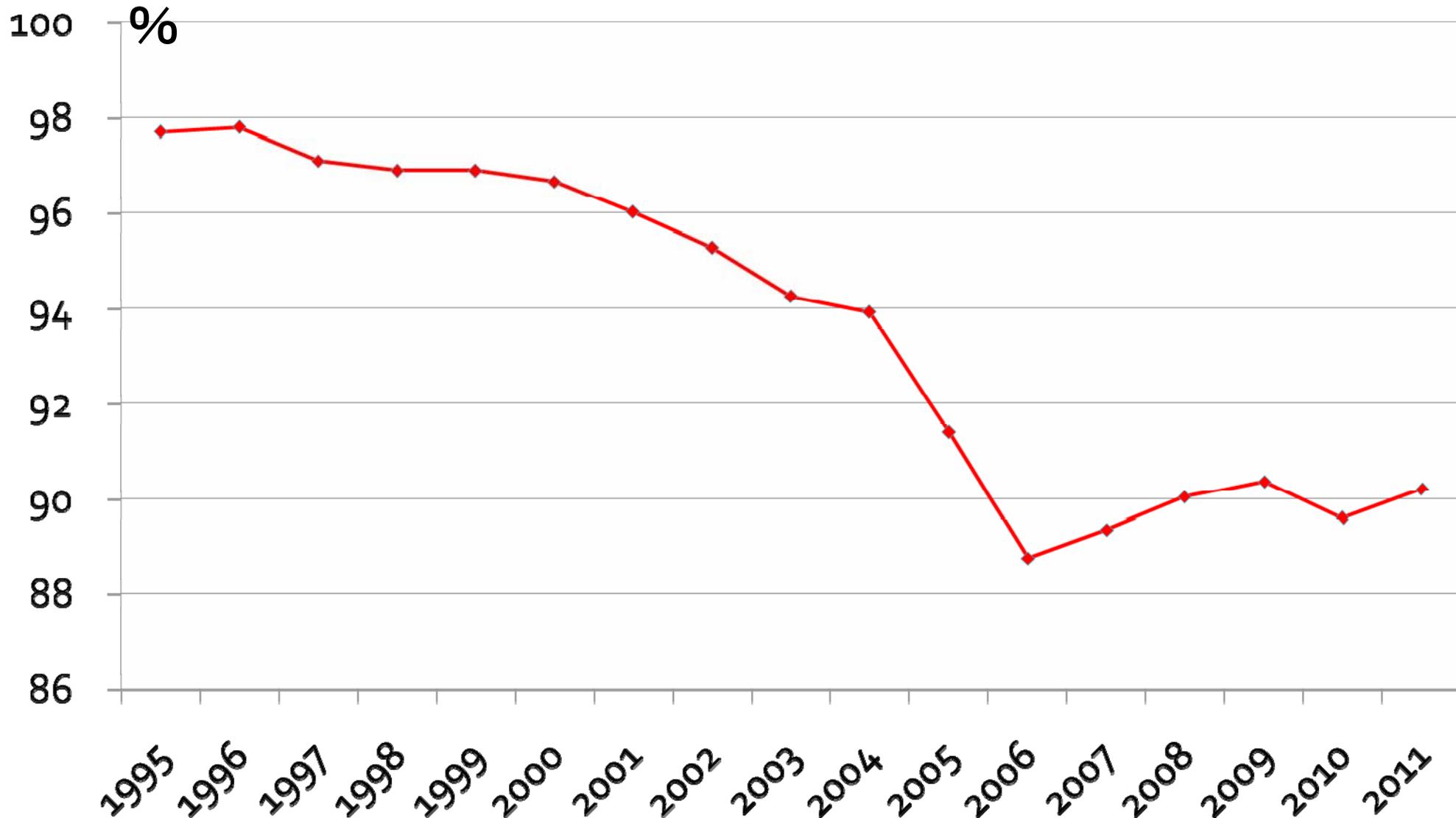
建設投資（名目）の推移



注) 投資額については、2009,2010年度は見込み、2011,2012年度は見通し

出所: 国土交通省「建設投資見通し」、(財)建設経済研究所「建設投資の見通し」(2012年1月)

国土交通省直轄工事における落札率の推移



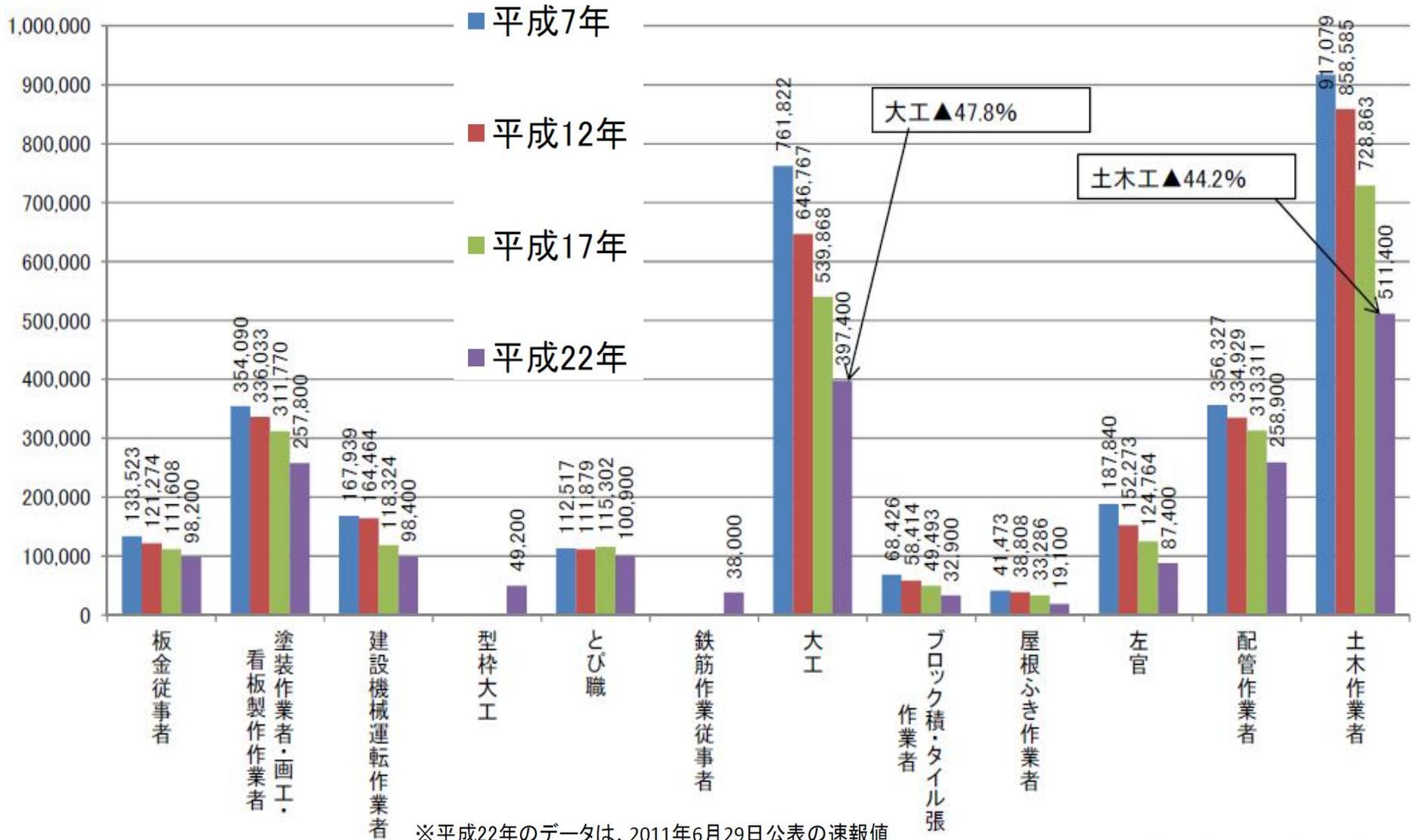
(注) 対象は、地方整備局(港湾空港関係を除く)、官庁営繕部、国土技術政策総合研究所

出所: 国土交通省資料

年度

職種別就業者数の推移

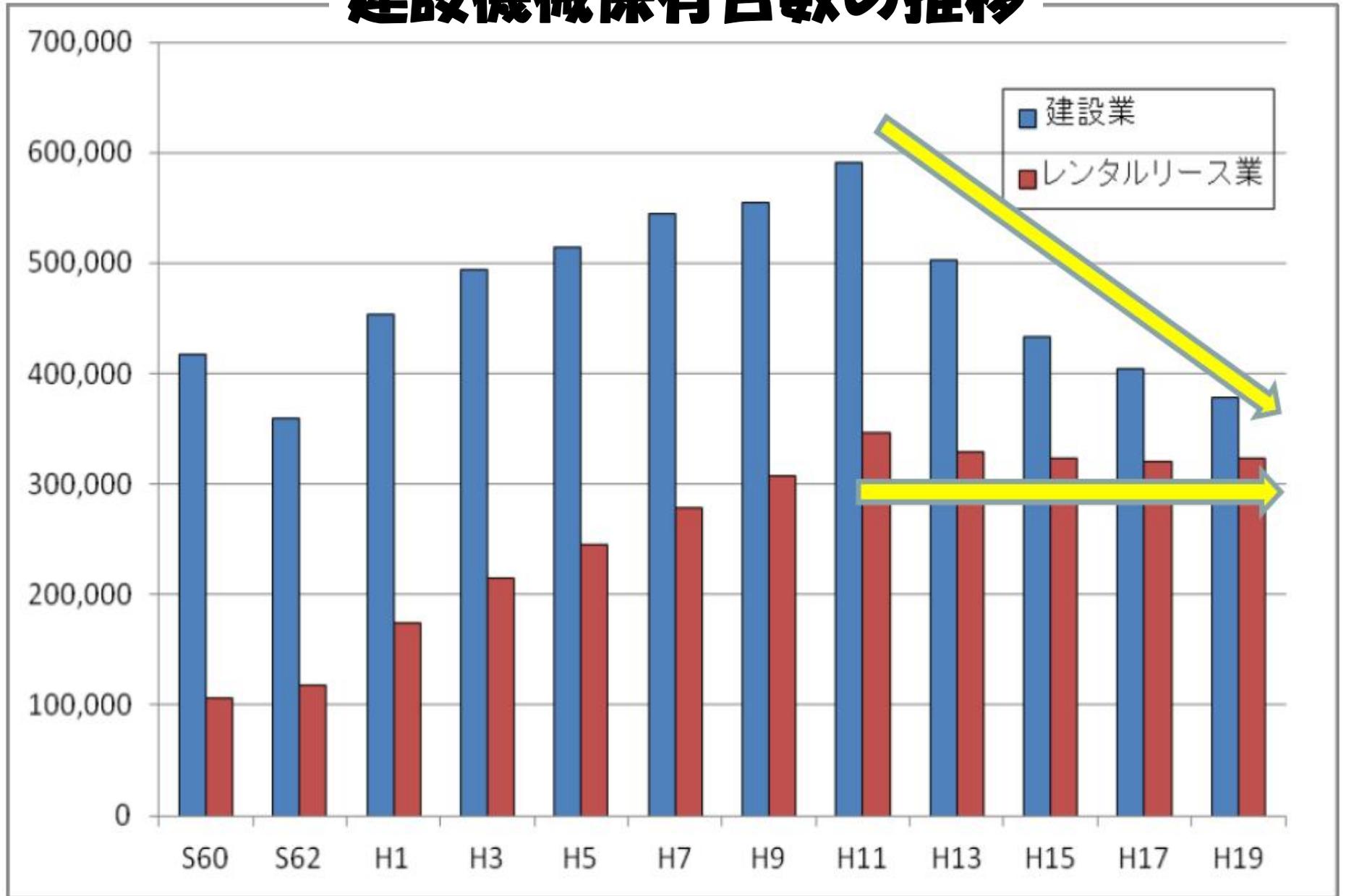
労働者数(単位:人)



※平成22年のデータは、2011年6月29日公表の速報値
 ※平成22年から、「型枠大工」を「土木工」から区分集計
 ※平成22年から、「鉄筋工」が追加

出所:総務省「国勢調査」

建設機械保有台数の推移



(出所:国土交通省・経済産業省「建設機械動向調査報告」)

公共事業を取り巻く環境

財政の逼迫

維持管理費のウェイトの
増大

依然として防災対策、高
速交通網等のニーズ

海外における大規模イ
ンフラ整備の需要増

公共事業執行システムの改革

- (a) 民間の資金・経営能力・技術力の活用
- (b) 効率的予算執行
- (c) 戦略的維持管理・更新
- (d) 事業マネジメント手法の確立
- (e) 公共調達ルールの見直し
- (f) 価格構造の見直し

低入札が発生する要因

1. 競争者の存在を不可能にしようとする。
2. 変更増による利益の確保または将来の継続的受注を可能にする。
3. 従業員や機械を遊ばせるよりは受注により雇用を確保する。
4. 将来の受注を有利にするために受注実績を確保する。

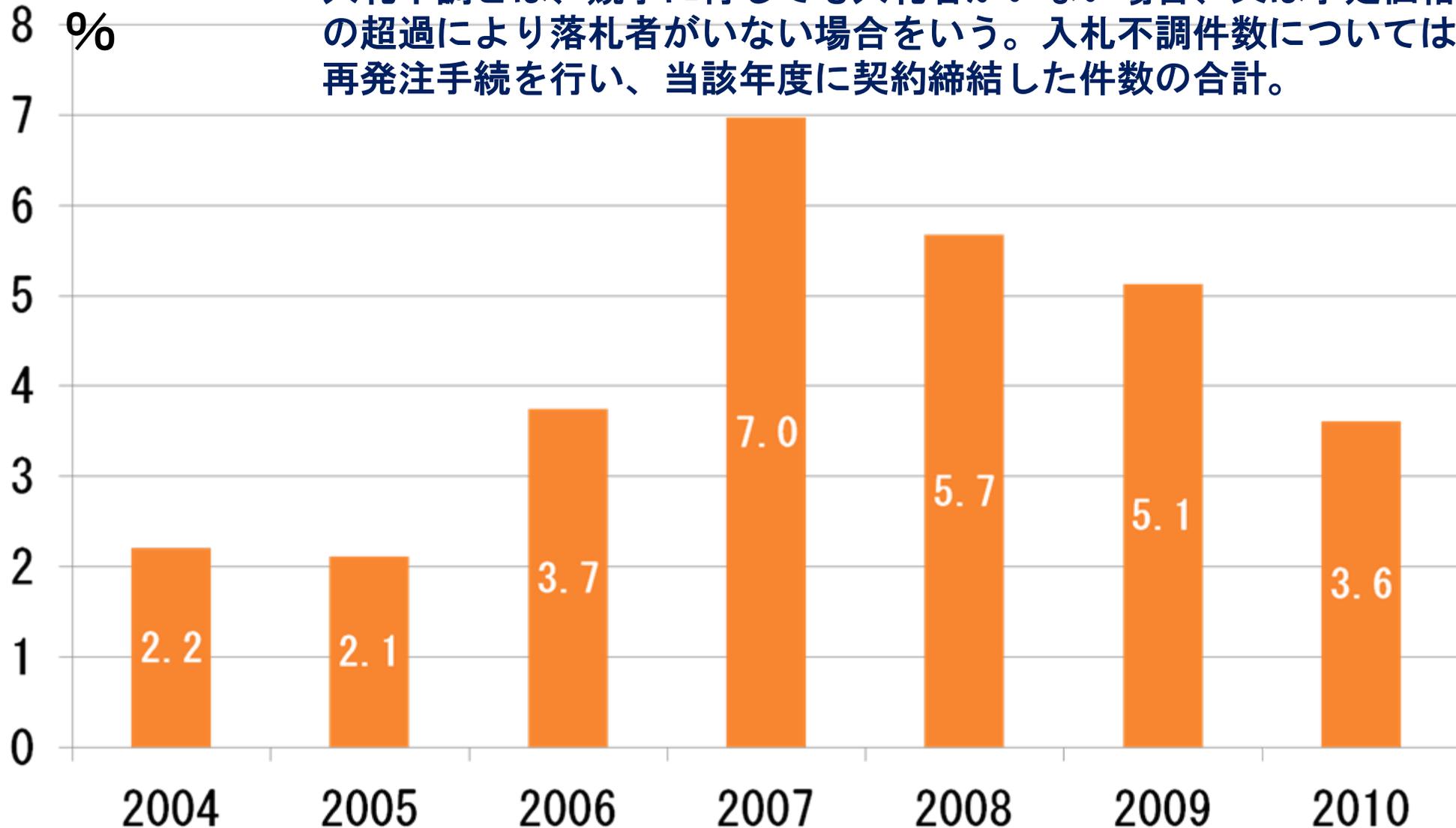
価格決定構造

上流から下流へ（元請落札価格→下請価格→・・・→賃金）

1

国土交通省直轄工事における入札不調の発生状況

入札不調とは、競争に付しても入札者がいない場合、又は予定価格の超過により落札者がいない場合をいう。入札不調件数については、再発注手続を行い、当該年度に契約締結した件数の合計。

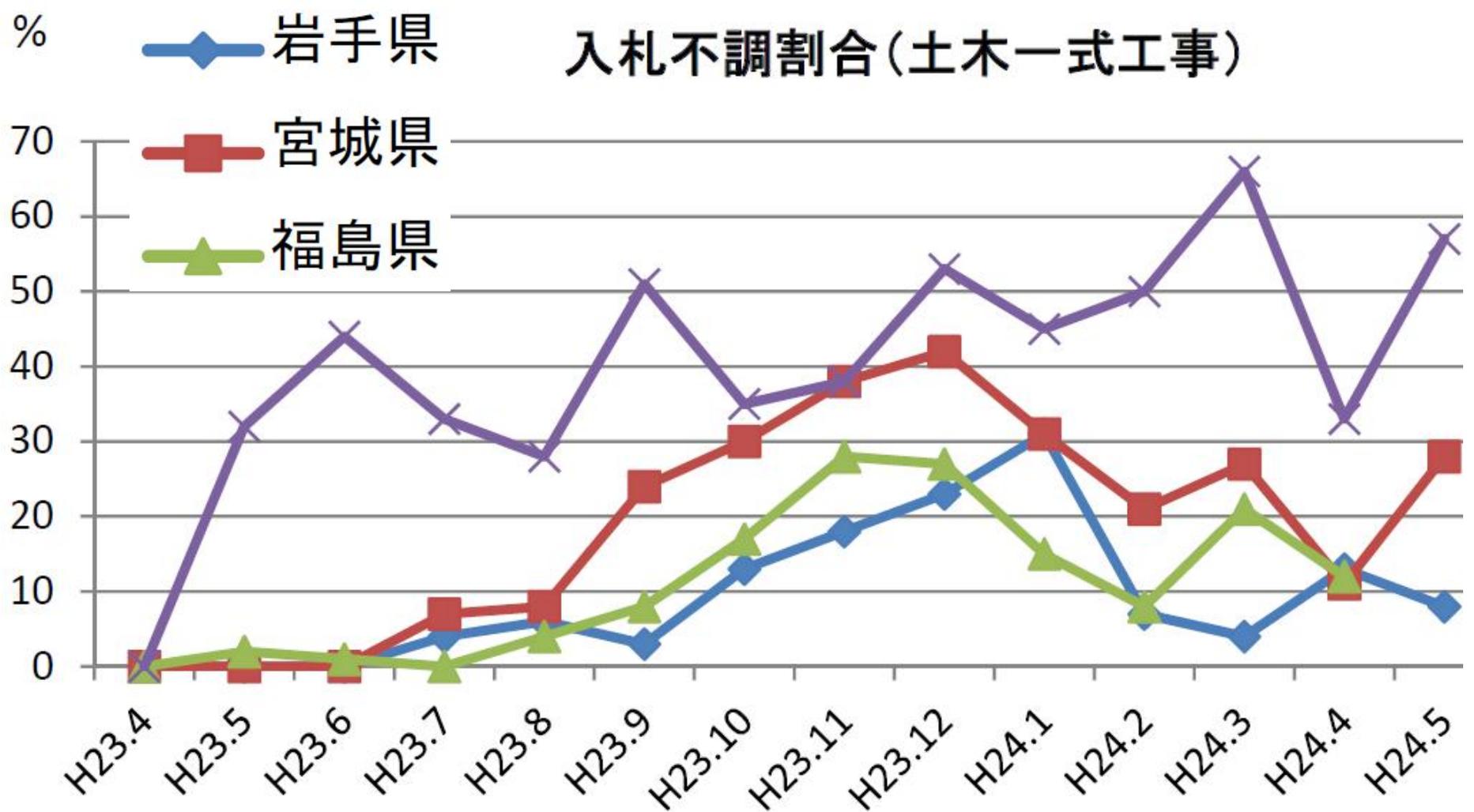


(注) 対象は、地方整備局(港湾空港関係を除く)、官庁営繕部、国土技術政策総合研究所

出所：国土交通省直轄工事等契約関係資料

年度

入札不調割合(土木一式工事)



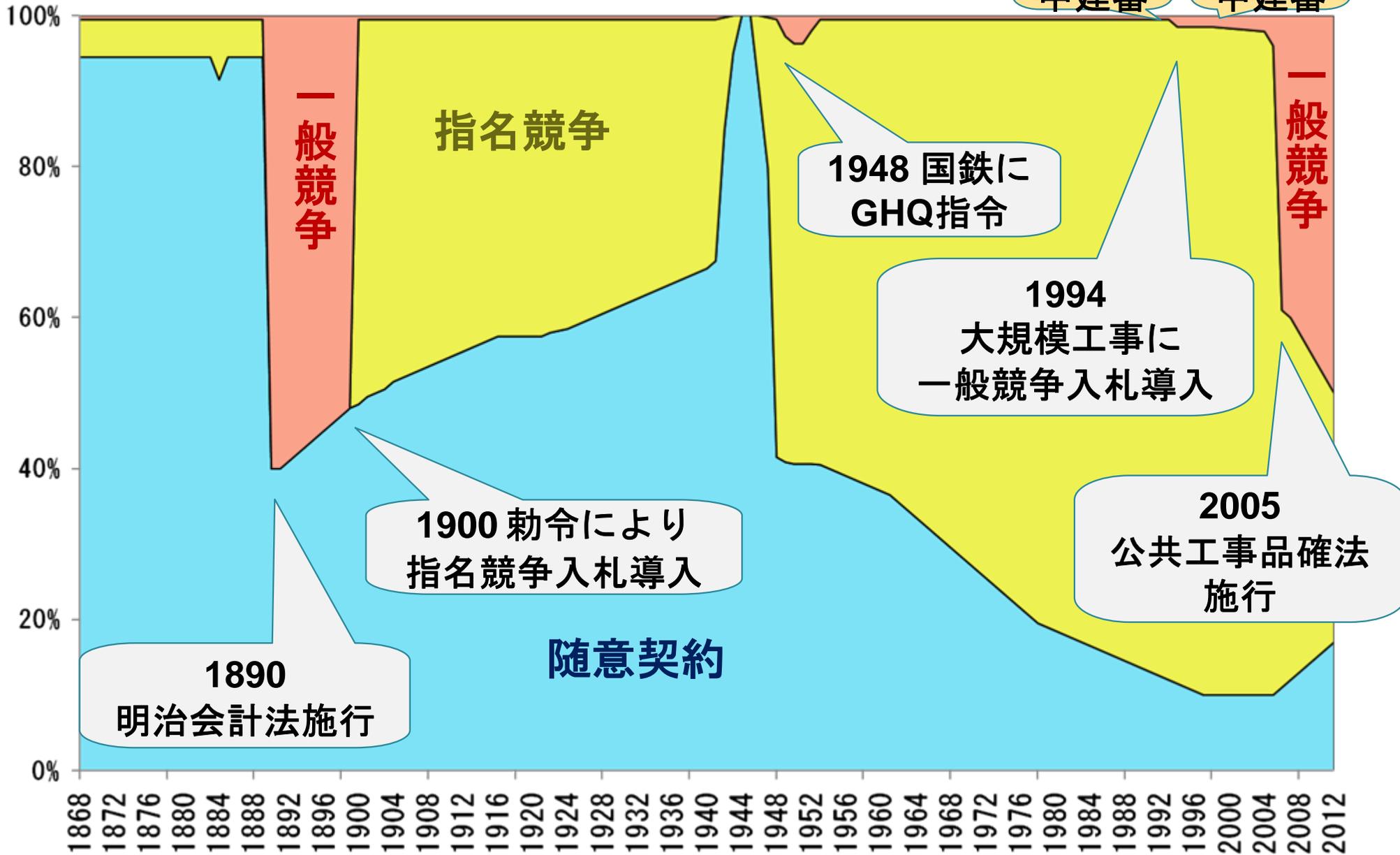
単位 : %	H23年度計	H24.4	H24.5
岩手県	10	13	8
宮城県	28	11	28
福島県	14	12	
仙台市	46	33	57

出所: 国土交通省 報道発表資料
 「建設産業の再生と発展のための方策2012」(資料編)(その1)
 (平成24年7月10日)

入札方式変遷のイメージ図

1993
中建審

1998
中建審



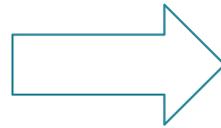
長年にわたって指名競争入札

双方の利害にかなった予定価格制度

**調整行為により価格競争の弊害が
顕在化しなかった**

「品確法」が2つの暗部に光を！

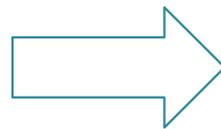
不透明な受注者の
決まり方



総合評価による落札

透明に

発注者万能主義に
よる不透明な発注
者の体制



発注者支援の導入

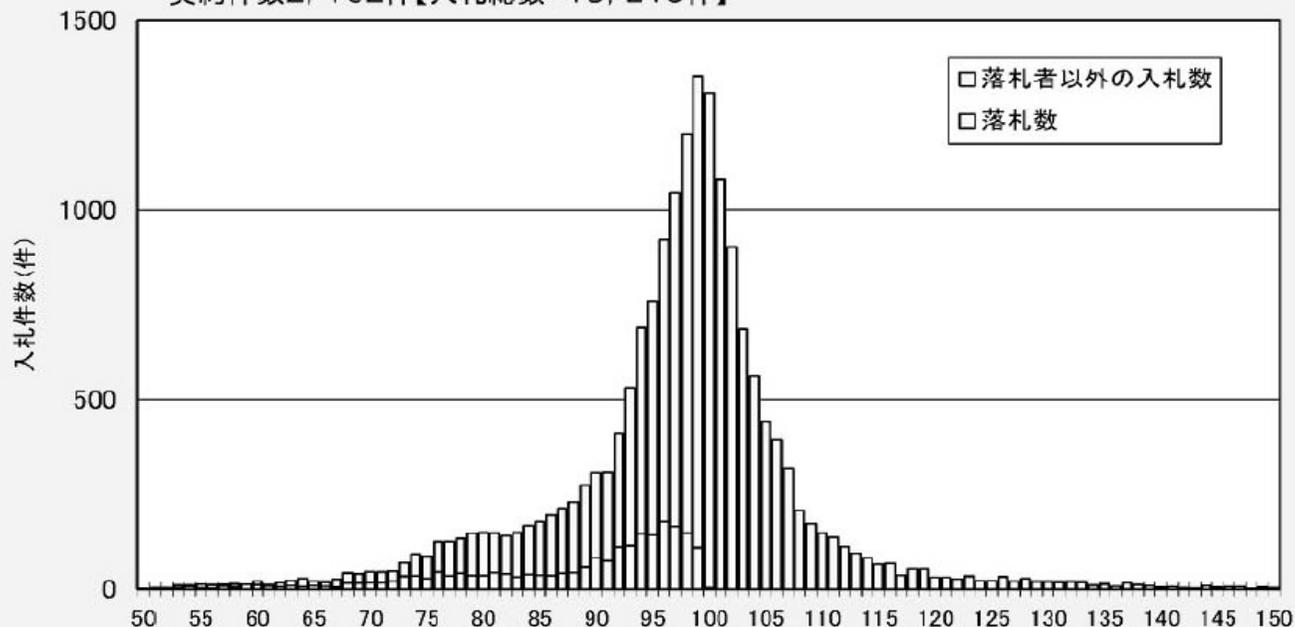
応札行動の変化

平成18年3月

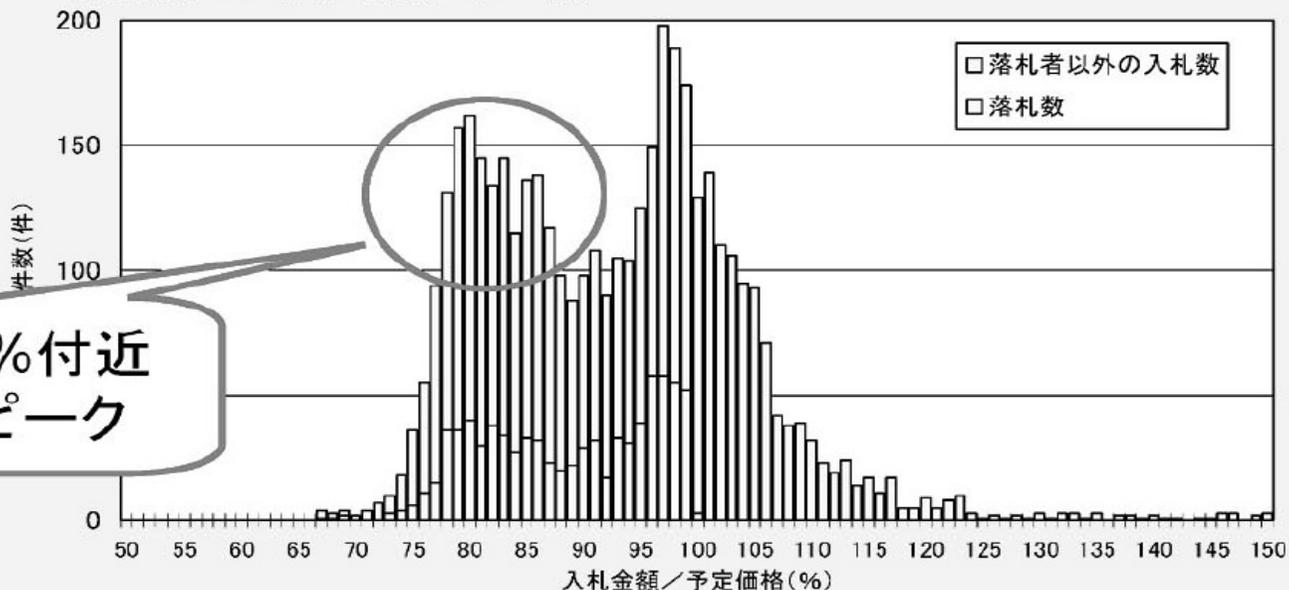


平成20年2月

契約件数2,162件【入札総数 18,215件】



契約件数 822 件【入札総数 4,263 件】



応札率80%付近
に第2のピーク

総合評価方式の課題

1. 技術提案の点数に差がつかない

2. 調査基準価格直上での価格を強いられる

3. 発注者側・受注者側双方の負担大

**技術競争が十分働かない
(結局は安値競争)**

**歪んだ価格の決めり方
(市場でなく官が決めている)**

(会計法令等の限界)

**技術対話（交渉）の導入
予定価格制度の見直し
が必要**

2 なぜ世界に例をみない制度になったか

わが国の会計法令等の特徴

- ① 公告して競争を行うこと（一般競争）を原則
- ② 買入れと売り払いは同じ扱い
- ③ 物品、サービス、工事等の目的物によらず同じ扱い
- ④ 交渉を認めない
- ⑤ 価格の制限（予定価格）を必ず定める
- ⑥ 予定価格は事前に非公表とする
- ⑦ 落札基準は最低価格を原則とする

1889(明治22)年 会計法
予定価格の制限のもとで
一般競争入札の原則

仏国会計法
伊多利国～
白耳義国～

1900・M33勅令 指名競争
入札導入

1920・T9 道路工事執行令 (～1952・S27)

1921・T10 会計法改正

1961・S36 会計法改正

1994・H6 大規模工事に
一般競争入札導入

2005・H17 品確法により
総合評価方式による
一般競争入札への転換

2004 EU指令

2006イタリア公共調達法

2006フランス公共調達法典

変わらぬ大枠

入札契約制度の各国比較（明治会計法制定当時）

	日 本 (1889)	フランス (1862)	イタリア (1884)
入札方式	一般競争入札と随意契約		
		指名競争入札あり	
売買	同じ扱い		
物品、サービス、工事等	同じ扱い		
			1865公共事業法
予定価格	必ず定める	定める場合あり	
落札基準	最低価格		

入札契約制度の各国比較（1970 前後）

	日 本 (1961)	フランス (1964)	イタリア (1972)
入札方式	一般競争 指名競争 随意契約	一般又は制限 の競争又は 提案募集 交渉ほか	一般競争 交渉
売買	同じ扱い	別の扱い	
物品、サービス、工事等	同じ扱い	調達物に応じて多様な方式 1865公共事業法	
予定価格	必ず定める	定める場合あり (一般競争の場合) (競争の方法の一つ)	
落札基準	最低価格 (例外的に総合評価)	最低価格又は最も経済的に有利	

入札契約制度の各国比較（現在）

	日 本 (1961)	フランス (2006)	イタリア (2006)
入札方式	一般競争 指名競争 随意契約	一般又は制限 の提案募集 交渉ほか	一般競争 交渉
売買	同じ扱い	別の扱い	
物品、サービス、工事等	同じ扱い	調達物に応じて多様な方式	
予定価格	必ず定める	なし	
落札基準	最低価格 (例外的に総合評価)	最低価格又は最も経済的に有利	

別に2005公共工事品確法

入札契約制度の各国比較（現在）

	アメリカ	韓国	台湾
入札方式	封印入札 競争的プロポーザル 交渉方式 ほか	公開競争 制限付競争 指名式競争 交渉契約	公開入札 選択入札 限定入札 (交渉規定あり)
売買	別の扱い		
物品、サービス、工事等	調達物に応じて多様な方式		
予定価格	なし	原則として定め上限とする	
落札基準	政府に最も有利	最低価格又は最も経済的に有利	

イギリスの調達方式の変遷

1944 The Simon Committee report

一般競争入札を制限し、指名競争入札や交渉方式を推奨

1964 The Banwell report

一般競争入札を制限し、指名競争入札や交渉方式を推奨

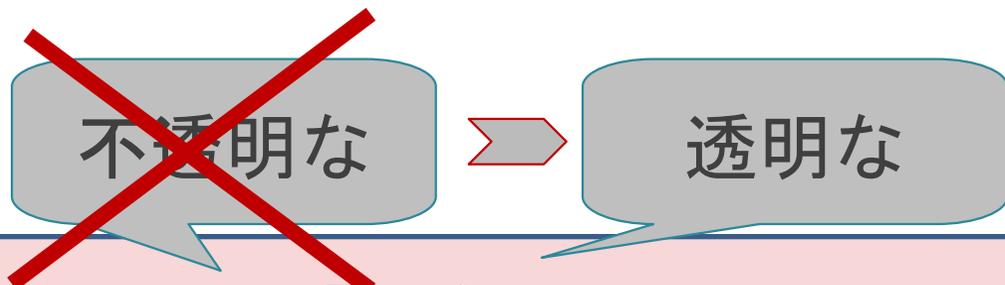
1994 The Latham report

Value for Money, 有資格者名簿, Contractor performance,
Two stage procedure

2005 The Gershon report

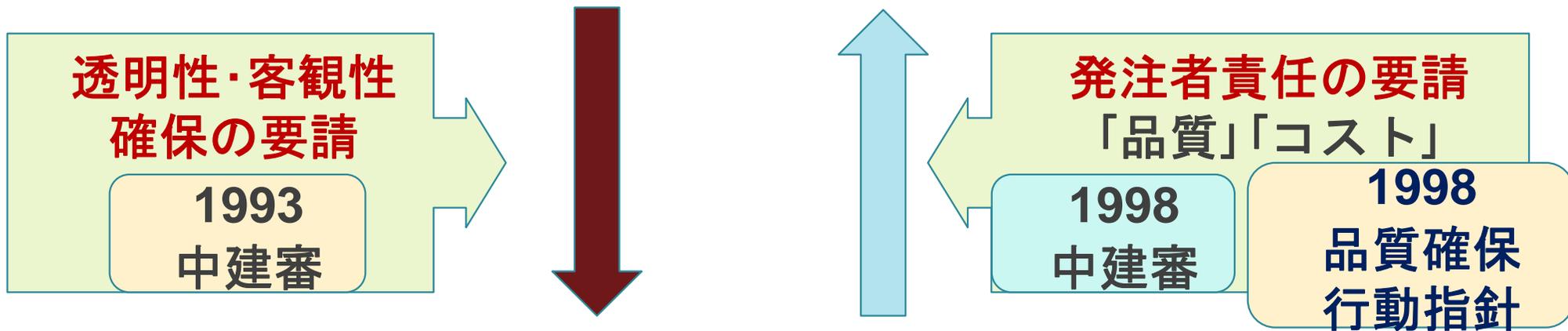
OGCの設置, 効率的な調達→ 2006 政府契約規則

公共調達制度改革の流れ



「主観」：その人ひとりのものの見方。 [デジタル大辞泉]

「主観」による受注者選定



「客観」による落札者決定
＜一般競争入札＞

「客観」：当事者ではなく、第三者の立場から観察し、考えること。 [デジタル大辞泉]

一般競争入札の原則にかかわらず、実際は

長年にわたって指名競争入札

予定価格制度

双方の利害にかなった予定価格制度

価格による落札基準

**調整行為により価格競争の弊害が
顕在化しなかった**

「談合決別」以来

会計法令の原則に従って一般競争入札

調整行為がなく価格の叩き合いに

交渉手続きがなく「技術」が適切に評価されにくい



品質に対する
懸念

優良な企業が
生き残れない

3 10年以上を要した昭和36年法改正

**明治会計法令以来
変更されたのは**

道路工事執行令が失効
(大正9年～昭和27年)

低入札価格調査制度
S36会計法29条の6第1項ただし書き

価格及びその他の条件が最も有利なものとの契約
S36会計法29条の6第2項

- ・ H10年に試行されるまで公共工事における適用なし
- ・ H17年公共工事品確法施行以降、総合評価落札方式の導入が拡大

低入札防止策の経緯

- | | | |
|------|-----|--------------------------------|
| 1889 | M22 | 会計法 |
| 1900 | M33 | 指名競争入札導入 |
| 1920 | T9 | 道路工事執行令（最低制限価格制度）
～1952・S27 |
| 1961 | S36 | 会計法改正（低入調査制度） |
| 1963 | S38 | 地方自治法施行令改正（最低制限価格・低入調査制度） |
| 1994 | H6 | 大規模工事に一般競争入札導入 |
| 2005 | H17 | 公共工事品確法 |

ローアーリミットを設ける法改正の議論 (昭和27年国会)

S28.6 衆院建設委にて建設事務次官「ローアーリミットを設ける建設業法の一部改正について関係省と相談中。」

建設省が法改正を断念

S28.7.16 衆院建設委にて建設業法改正案に落札価格の制限が漏れているとして、(自)田中角榮議員「最低限制度を設けるべし。大蔵省当局の考えのように、安くやる人があるならそれにやらせればいいじゃないか、～これは官僚の考える机上の空論だ。私はこのような事務官僚の意見を続けていくところに、日本の政治の貧困があると率直に認めざるを得ない。」

大蔵省（財務省）の見解

1955年（昭和30年）7月27日 参議院建設・大蔵委員会連合審査会

ローアールミットを設けようとする議員提案に対し

「国家の会計制度というのは恒久制度であり、そのときの経済状態に応じて便宜的に動かしていくというのはよほど慎重に考えなければならない。
～そのときの経済の病理的な現象に対応して弾力的に適用していくという
ことでは、納税者が安心できない。」（正示啓次郎大蔵省主計局次長）

2007年（平成19年）5月31日 参議院国土交通委員会

なぜ予定価格に上限拘束性を持たせているのかとの問いに対し

「～予算の範囲内で年度内の支出が行われることを統制するためには必要不可欠である。 ～当初の入札において定めた予定価格等の条件を変更して、再度公告を行って入札をやり直すことができるということになっており、予定価格の上限拘束性が適正な価格による契約を阻害している
ということにはならない。」（松元崇財務省主計局次長）

第6回公共工事契約適正化委員会（5月29日）資料

予定価格について

財務省

趣旨・目的

- 予算は、①一定期間における施策の計画と、②その実現に必要な経費及びその財源の金額を示すもの
- 契約は、国会の議決を経て、各省各庁に配賦された予算の執行の手続
- 予定価格は、個々の予算の執行に当たり、契約金額の見積りの上限を示すと共に、契約金額の適正性の判断の基準となるもの



- ① 国会の議決を経た予算に盛り込まれた施策の確実な実現を確保
- ② 個々の契約金額の上限を認識することで、財政資金の効率的な使用を確保

予定価格の考え方

予定価格の決定方法

「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）

予定価格の設定のあり方

- 上記規定を踏まえ、予定価格の設定に際しては、契約の内容や状況等に応じたきめ細かな考慮を払うことが重要
- また、上記考え方にに基づき、発注機関により設定された予定価格に対する関係機関の理解が重要

4土木学会 公共事業改革プロジェクト小委員会 (2010-2011)

委員長 木下 誠也 (愛媛大学)

副委員長 小澤 一雅 (東京大学)

委員

- 芦田 義則 (国土技術研究センター) ~2011年4月
- 大上 和典 (国土技術政策総合研究所) ~2011年3月
- 加藤 和彦 (清水建設)
- 金銅 将史 (国土技術政策総合研究所) ~2011年3月
- 三百田敏夫 (オリエンタルコンサルタンツ)
- 田村 哲 (長大)
- 中牟田 亮 (日本工営)
- 早川 裕史 (長大)
- 林 幸伸 (日本工営)
- 松本 直也 (建設経済研究所)
- 森 望 (国土技術政策総合研究所)
- 安谷 覚 (国土技術政策総合研究所) ~2011年6月
- 横田 芳治 (国土技術研究センター)
- 吉田 純土 (国土技術政策総合研究所) 2011年7月~

公共事業調達制度の見直しの方向性

“公開”の原則

民間技術の活用

品質の確保

信用・実績の重視

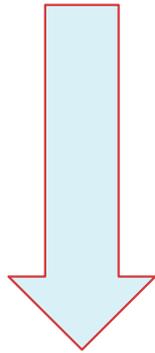
- ① 売り払いとは別の取扱いとし、多様な調達方式を選択可能に！
- ② 予定価格制度の見直し
- ③ 交渉方式導入
- ⑤ 落札基準見直し（Best Value for Money）
- ⑥ 実情に即した落札価格の制限
- ⑦ 経営力と技術力を分けた企業評価方式へ見直し

成績重視の世界的潮流

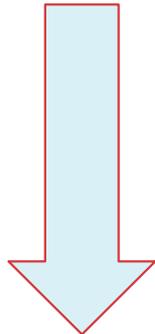
日本

1960
1970
1980
1990
2000
2010

工事成績評定



コリンズ
テクリス



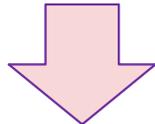
アメリカ

CCASS

ACASS

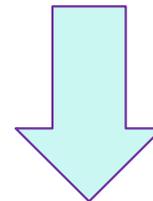
CPARS

PPIRS



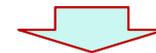
イギリス

Construc
-tionline



フランス

Identification
professionnelle,
FNTF



土木学会 公共事業改革プロジェクト小委員会

公共事業調達法の提案

<目 的>

透明性のある手続きのもとに競争性と公正さを尊重しつつ、その履行にあたって品質、経済性、効率性及び適時性を確保することによって、社会基盤の適正な整備及び管理、建設技術の発展ならびにサービスを担う建設コンサルタント、測量業、地質調査業等及び工事を請け負う建設業等の健全な発達を図り、もって国民の福祉の向上及び国民経済の健全な発展に寄与する

<適用の範囲>

国、特殊法人等及び地方公共団体が行う公共事業に係る工事、サービス及び物品の入札及び契約

(a)受注者選定手続き

- ① 一般競争入札
- ② 指名競争入札
 - a) 公募型
 - b) 非公募型
- ③ 交渉方式（技術競争、随意契約を含む）
- ④ 競争的対話方式

工事については、原則として一般競争入札又は公募型指名競争入札。高度の技術を要するデザインビルド等については競争的対話方式。

サービスについては、建設コンサルタント業務は原則として交渉方式。

(b)落札基準

一般競争入札、指名競争入札及び競争的対話方式においては、

- ① 最低価格入札
- ② 経済的に最も有利な入札（原則）

工事については、小規模で技術的難易度の低いものその他特別な場合、

サービスについては、単純で定型的な業務その他特別の場合、

物品については、契約時点で目的物が存在し製品の評価がメンテナンスを含め市場において既になされている場合

その他特別な場合については①最低価格入札とすることができる。

(c)異常な入札価格の取扱い

① 価格審査方式

発注者は**審査基準価格を設定**し、総合評価における最高評価値（又は価格競争における最低価格）の入札者の入札価格が**異常に高い又は低い金額の場合**は、これを審査し、その入札を**無効とすることができる**。また、必要な場合は、交渉することができる。

② 上限と下限の設定

発注者は、契約価格の**上限を設定することができる**。この場合は、さらに契約価格の**下限を設定することができる**。

(d)企業評価方式

- (i) 契約履行のための資金調達力や長期的な経営上の安定性の観点からの企業の経営力
- (ii) 契約内容を履行する際に必要な、これを良質・安全・確実に履行する能力を有するか、能力・経験の十分な技術者を有するかといった観点からの企業の技術力

の2つの点から評価する。

(e)発注者の体制

監督業務は、契約管理、検査等の業務に統合し、「買う」側としての発注者の立場を明確にする。

発注者は、原則として、十分な技術力を有する者を置かなければならない。

4 土木学会 建設マネジメント委員会

公共事業改革プロジェクト小委員会（2010-2011）

2011年8月 マネジメント手法確立と公共事業調達法の提案

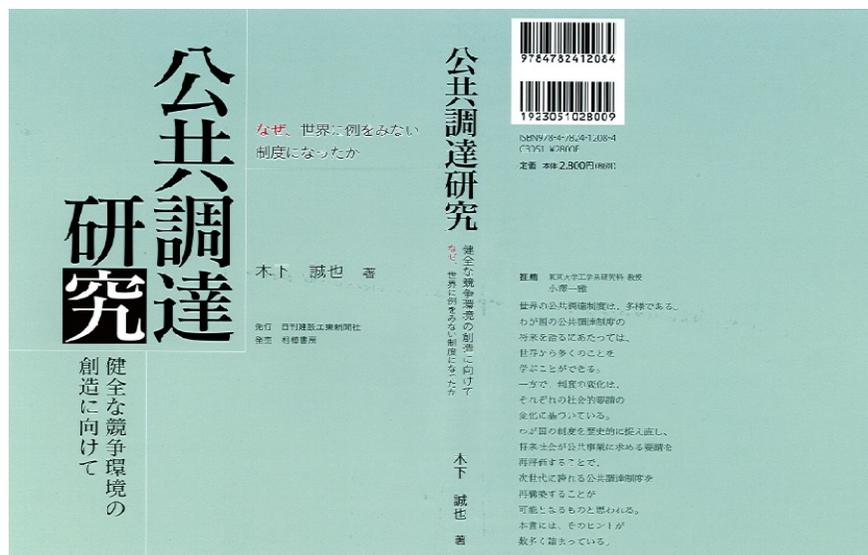


公共事業執行システム研究小委員会（2012.8-）

1. 落札価格の制限（上限および下限）、中小・地元業者対策
2. 建設コンサルタント業務、デザインビルド等の発注方式
3. 発注者の役割（積算、監督・検査、支払い方式等）の見直しとマネジメント手法

ご静聴ありがとうございました

● m(。 ▪ ε ▪ 。)m



発行:日刊建設工業新聞社

Tel : 03-3433-7152

Fax : 03-3431-6301