

# 入札・契約制度改革への提言

平成16年1月

川崎市入札・契約制度改革検討委員会

# 目 次

はじめに	1
. 改革の基本原則	2
. 改革の満たすべき条件	3
. 具体的な改革に関する提案	3
1 対象とする入札・契約行為の範囲と区分	3
2 発注方法の決定方式に関する改革	5
(1) 「提案型の発注方法の決定方式」の導入	5
(2) 「提案型」の手続き	5
(3) 手続きの公開と説明責任	8
3 現行入札制度の改革	9
(1) 一般競争入札	9
(2) 予定価格	9
(3) 最低制限価格	9
(4) 低入札価格調査	10
(5) 電子入札	10
(6) 工事内訳書の提出	10
(7) 行政の効率性確保	10
4 地域制限・企業評価等に関わる措置	11
(1) 周辺自治体との協議	11
(2) 地域制限の適用方法	11
(3) 一括発注方法の活用に対応した措置	11
(4) 企業評価	11
(5) 企業評価に関わる経過的措置	12
5 執行期間中および事後的な措置	14
(1) 監督・検査の強化	14
(2) 評価基準の明確化	14
(3) 審査機関と市民の声の活用	14
6 不正防止のための措置	16
(1) 明確なペナルティ	16
(2) 工事等の前払金の使途の適正化	16
(3) 入札監視委員会等の第三者機関の活用と苦情処理手続き	16
(4) 契約担当職員の報告義務等	16
7 中期的な改革として考慮すべき事項	18
(1) 市場価格の予定価格への反映	18
(2) 共同企業体	18
(3) 等級区分	18
入札・契約制度改革検討委員会会議日程	19
入札・契約制度改革検討委員会委員名簿	20

## はじめに

川崎市入札・契約制度改革検討委員会は、市長の諮問を受けて、望ましい入札・契約制度の改革に関する方策について検討を重ねてきた。短期間の検討のなかでは十分に議論を尽くせなかった課題も少なくないが、以下に提案する入札・契約制度の改革案は、当面実施すべき方策を中心としたものであり、これに、今後の持続的な改革のために中期的に取り組むべき検討の方向を示した問題提起を加えた内容となった。

委員会は、改革が目指すべき方向について大方の同意が得られており、その方向に従ってさまざまな改革が提案され、川崎市だけでなく各地方自治体等で試みられていると、認識している。委員会は、そうした取り組みとその成果を参考としつつ、川崎市が取り組むべき課題について、忌憚のない意見の交換を重ねた。しかし、入札・契約制度の改革は、より望ましい制度の構築に向けて大胆な試行錯誤の段階にある。それ故、委員会は、改革提案の各項目を市が積極的かつ真摯に実施することを期待する。同時に、委員会は、市に対して、常に改革提案の実効性を見直し、以下に述べる制度の改革の基本的原則、満たすべき条件に照らして不適切と判断する場合は、柔軟に改革の継続をはかることを期待する。

## ・改革の基本原則

入札・契約制度の改革において、尊重すべき基本的な原則は次の通りである。

### (良質な公共サービスの提供のための入札・契約制度の実現)

入札・契約制度の改革によって実現される新しい制度は、より安価で良質な公共サービスを提供することのできる、従って、納税者であり受益者である市民が納得できる制度であることが必要である。納税者・市民の視点に立ったとき、求められている良質なサービスをより効率的に、従ってより小さい行政コストで実現する制度とすることが求められなければならない。

### (市経済の活性化)

市経済の活性化を図るために、社会資本の充実によって、より高度で洗練された産業が、住環境と調和しつつ立地し、雇用機会が豊富に提供される地域社会を実現する。

こうした観点から、新しい制度では、直ちに地元企業への発注について一定の配慮を払うということではなく、まず「よりよき企業市民」であることを前提に、真に受注意欲と技術力のある企業が育ち、公共サービスの提供に関して、地域行政のよきパートナーを得られるような配慮が必要である。

## ・改革の満たすべき条件

透明性 信頼の回復と癒着の排除

公正性 入札妨害行為等の不正行為の排除と受注機会の平等

簡明性 わかりやすさ、使いやすさ

競争性 適正な価格の実現

効率性 トータル・コストの削減

## ・具体的な改革に関する提案

### 1 対象とする入札・契約行為の範囲と区分

入札・契約行為の対象となる案件は、多様な内容を含んでおり、これらを一括した制度のもとに運用することには無理がある。

一般的には、発注者である市が、仕様書・設計書等を適切に設定でき、品質の確保等に問題が生じる可能性が低いものについては、価格を基準として受注者を選定すべきであり、現行の入札制度は、このような考え方を原則としている。他方で、高度な技術力を要する案件や品質を重視すべき案件、内容の複雑性や難易度から市が仕様書・設計書等の詳細を決定できない案件、民間事業者の技術力等を積極的に活用することが適当な案件については、競争性を重視しつつ、それらの案件に求められる品質等の要件を満たしうるような受注者の選定方式が採用されなければならない。

そのため、本提案では、高度な技術を要し、且つ不定型な発注(例えば、大規模な施設の新設など)において、性能や品質等を総合的に評価する必要がある工事等の契約と、定型的で品質差の発生しにくい工事等の契約とを、原則的に分離する[内容に即した発注方法の設計]。

これに基づいて、前者については、価格のみならず、品質を重視した受注者決定方式を取り入れる方向で制度を見直し[品質の重視]、後者については、一般競争入札を原則としてより広い基盤に立って

適正な価格を実現し得る制度[価格の重視]の構築を図る。

こうした考え方に基づいて、改革の対象とする入札契約行為(以下、「契約行為」と呼ぶ)を以下の通り区分し、それぞれの特性に応じた改革案を提案する。

工事の設計業務の委託           以下「設計業務」と呼ぶ。

工事の施工業務                以下「工事施工」と呼ぶ。

- A 施工予定価格 一定金額以上の大型工事

以下、「大型工事施工」と呼ぶ。

- B 上記以外の工事           以下、「一般工事施工」と呼ぶ。

物品等の購入契約            以下、「物品購入」と呼ぶ。

役務の提供等を目的とする委託業務

以下、「業務委託」と呼ぶ。

ただし、 - Aの「大型工事施工」の対象工事は、当面、10億円以上のものとする。

## 2 発注方法の決定方式に関する改革

入札制度は、本来、さまざまに起こりうる不正を排除しながら、発注者側では知り得ないような有利な受注条件を持っている事業者を、競争を介して探し出すことによって、より安価な事業発注・契約が可能となるという特性を持っている。こうした入札制度の利点に照らしたとき、民間業者が持つさまざまな可能性を契約行為に反映させる道を拓くことは、受注者側の自発的な提案を通して、価格以外にも受注者側からの情報発信を可能とし、行政の選択の幅を広げるとともに、行政コストの削減にも資するものと考えられる。

### (1) 「提案型の発注方法の決定方式」の導入

ア 高度な技術を要し、且つ不定型の「大型工事施工」や品質を重視すべき「設計業務」については、価格のみならず、性能や品質等を総合的に評価できる制度の構築を図る。

イ そのため、「設計業務」については、原則として競争入札によらない契約方法を採用するものとし、「工事施工」「物品購入」「業務委託」については、原則として一般競争入札を採用することとする。この原則のもとで、新たに「設計業務」と「工事施工」に対して、「提案型の発注方法の決定方式」を採用する。

ウ この提案型の発注方法の決定方式は、行政が一般競争入札とは異なる多様な方法によって発注を実施することの妥当性、公正性、透明性を確保するうえでも有用と考えられる。

### (2) 「提案型」の手続き

提案型を導入した場合の具体的な手続きは、以下の通りとする。

市による「予算案の作成」、議会による「予算の議決」を受けての市担当部局における業務の実施計画の立案等の行為は従前の

通りのスケジュールに従う。

契約行為の開始に当たり、

A . 「設計業務」については、以下の手続きに従う。

契約行為の開始にあたって、市は、その発注方法をあらかじめ決定し、これを公表するものとするが、この公表後、一定期間を定め、民間の受注希望業者等が、その発注方法に代わる他の方法を提案することができるものとする。なお、この提案は、コンペ<sup>1</sup>・プロポーザル<sup>2</sup>・QBS<sup>3</sup>などに加え、設計・施工一体型の発注方法<sup>4</sup>を含むものとする。

提案があった場合、市は、その提案の妥当性について、関係部局の委員および学識経験者等で構成する発注方法検討委員会において協議し、発注方法を変更することができる。

上記委員会は、必要に応じて外部意見を参考とすることができる。

以後の手続きは、それぞれの発注方法に則した手続きに沿うものとする。

B . 「工事施工」については、以下の手続きに従う。

ただし、契約行為の円滑な遂行に配慮し、当分の間、以下に述べる「工事施工」にかかわる提案型の発注方法決定方式は、「大型工事施工」への適用に限ることができる。この場合、市は、そ

---

<sup>1</sup> **コンペ方式**

複数の設計者から、設計案の提出を求め、その中から最もよい設計案を選び、その提案者を設計者に指名する方式

<sup>2</sup> **プロポーザル方式**

複数の候補者に、設計体制、実施方法、プロジェクトに対する考え方などについての技術提案を求め、設計者を選ぶ方式

<sup>3</sup> **QBS (Qualification Based Selection) 方式**

複数の候補者に、資質評価のための資料の提出を求め、設計者の資質等を審査し、設計者を選ぶ方式

<sup>4</sup> **設計・施工一括方式**

一つの企業ないし事業体に対し、設計と施工を一括して発注する方式



の実施状況を見極めつつ、新方式を有効に活用するため、「大型工事施工」の範囲の拡大や「一般工事施工」への適用に努めることとする。

市は、「大型工事施工」にあたっては、特に技術評価を重視した入札方式を採用するように努めるものとする。

契約行為の開始に当たって、市は、一定期間を定め、通常の一般競争入札によらない発注方法の採用について、民間業者の提案を受け付ける。

提案は、総合評価落札方式<sup>5</sup>、入札時VE方式<sup>6</sup>、CM方式<sup>7</sup>などとする。

また、予定価格の90%以下の施工が可能である場合、これを民間業者が「価格重視型」の提案として提出することができる。

提案があった場合、市は、入札に関わる手続きを中断し、その提案の妥当性について、関係部局の委員および学識経験者等で構成する発注方法検討委員会において協議し、発注方法を変更することができる。

上記委員会は、必要に応じて外部意見を参考とすることができる。

発注方法が変更された場合、これに即した標準的な手続きに従って、「契約行為」を進める。

---

<sup>5</sup> **総合評価落札方式**

価格に加え、技術、性能等価格以外の条件も含めて入札させ、予定価格の制限の範囲内にある者のうち、価格以外の条件と価格を総合して評価し、地方自治体等にとって最も有利な者を契約者として選定する方式

<sup>6</sup> **入札時VE方式**

民間の技術力の活用により、公共工事のコスト縮減を図るため、事業者からコスト縮減が可能な技術(Value Engineering)の提案を受け付け、審査した上、各業者がそれぞれの技術提案に基づいて入札を行う方式

<sup>7</sup> **CM方式**

発注者の補助者・代行者たるCM(Construction Manager)が発注者の側に立って設計、発注、施工の各段階において工程管理、品質管理、コスト管理等の各種マネジメント業務を一元的に行う方式

変更が認められなかった場合、並びに提案がなかった場合には、一般競争入札によって発注者を決定する。

「価格重視型」の提案が採用された場合、その旨を公告し、受注希望者との相対の交渉に入り、随意契約によって受注者を決定することができる。ただし、この公告によって他に受注希望者が申し出た場合には、それらの業者を含めて、競争性を活かした総合的な評価方式に基づいて受注業者を決定することとする。

### (3) 手続きの公開と説明責任

市は、提案に沿って発注方法を変更した場合、また、「大型工事施工」において、随意契約等によって受注者を決定した場合には、その理由を速やかに公開し、受注者決定の経過を明らかにしなければならない。

### 3 現行入札制度の改革

#### (1) 一般競争入札

現在、川崎市の契約においては、指名競争入札によるものが多数となっているが、この入札方法は、発注者の恣意性や入札参加者の特定が競争を制限している等の恐れがあることから、この現状を改め、原則として「一般競争入札」を採用する。これによって、制度の簡明性・行政の効率性に配慮しつつ、「競争性」と「透明性」の高い入札・契約制度を構築する。

#### (2) 予定価格

予定価格の事前公表については、それによる弊害が指摘されてきていることを考慮し、慎重に検討すべき課題であり、でき得れば、発注者による独自の価格調査に基づいて、川崎市における実勢価格を反映した合理的な水準の「発注希望価格」を設定・公表することが望ましい。しかしながら、この代替措置が直ちには取り得ない状況にあることを考慮し、また、官・産の癒着の疑惑を招かないなど透明性・公正性確保の重要性に鑑み、当面、予定価格を事前公表すべきである。ただし、その弊害が顕著と認められる時は、市はこれを直ちに中止することができる。

#### (3) 最低制限価格

最低制限価格<sup>8</sup>については、「一般工事施工」についてのみ、予定価格の75%を下限として設定する。なお、業務委託等についても必要に応じて設定できるものとする。

---

<sup>8</sup> **最低制限価格制度**

契約の内容に適合した履行の確保のために特に必要があると認めるときには、あらかじめ最低制限価格を設定し、当該価格以上の価格で入札した者のうち、最低の価格で入札したものと契約することができる制度

(4) 低入札価格調査

最低制限価格を定めていない入札については、低入札価格調査制度<sup>9</sup>の対象とすることができる。

(5) 電子入札

入札方法は、「電子入札」方式を最大限活用する。ただし、現在試行中の電子入札制度の運用状況を見極め、これが広範に採用し得ない場合には、郵便入札等これに代替する方法を早急に実施するものとする。

(6) 工事内訳書の提出

入札参加者に対し、応札時に工事内訳書の添付を義務づけることとする。これにより、適切な競争を促すとともに、不適格事業者の排除を迅速に行い得るようにすることが必要である。

(7) 行政の効率性確保

行政の効率性を確保するため、市は、以下の措置をとることができるものとする。

ア 一般競争入札の落札者の決定において入札後、決定前に資格審査を実施すること。

イ 一定金額未満の工事発注・物品の購入・業務の委託において随意契約を採用すること。

ウ 工事等の発注に当たっては、小規模なものを一括して発注することで件数の減少に配慮すること。

---

<sup>9</sup> **低入札価格調査制度**

入札に際し、あらかじめ調査基準価格を設定し、これを下回った入札金額について、契約の履行が可能かどうかを調査し、履行可能と判断した場合に落札とする制度

#### 4 地域制限・企業評価等に関わる措置

市経済の活性化のために、特段の配慮を必要とする場合、一般競争入札や提案制度において市内所在業者等の優遇措置をとることは、周辺自治体が同様の優遇措置を実施している現状に照らしたとき、これを廃止した場合における摩擦的な問題、すなわち企業倒産や失業の増加などにもなう行政費用の増加が見込まれることから、経過的にやむを得ない措置と認められる。

##### (1) 周辺自治体との協議

市は、周辺自治体との協議を通して、より広域での地域制限に移行できるような方策を検討し、その実現に努めるべきである。

##### (2) 地域制限の適用方法

地域制限は、金額基準・工事等の態様等によって定められなければならないが、市内業者の優遇(入札参加者の資格設定において、地域性を重視して参加者に制限を設ける場合)は、その金額において、川崎市の年間発注額の半額を超えないようにすることを当面の目標とし、この比率を順次引き下げることが望ましい。

なお、地域枠は、4(1)を実現することを通して、市内枠のほか、周辺地域を含む「広域地域枠」を設定することが望ましい。

##### (3) 一括発注方法の活用に対応した措置

3(7)ウの一括発注に関わる事業等について、市内業者に対して共同企業体方式を活用して競争入札に参加し、受注機会を獲得するよう促すとともに、共同企業体参加企業の連帯責任と相互の経営資源の融通等によってより効率的な事業等の遂行を求める。

##### (4) 企業評価

ア 入札参加資格に関わる客観的な評価基準に加えて、いわゆる

主観項目による評価を導入し、その活用を図り、事業者に対して効率化等に対する貢献へのインセンティブを与えるように制度の構築を行う。

イ その際、単に所在地が市内であることが高い評価点につながるような方式は排除されなければならないが、地域性に加えて、市経済への貢献の実績、たとえば、「提案方式」等を通じた行政費用の節約、良質な公共サービスの提供にかかわる実績、市内業者の下請への採用実績などを評価ポイントとし、それらの評価項目において高い評価を得られた事業者に、より多くの受注機会が得られるように配慮する必要がある。

ウ 手抜き工事、入札妨害行為などに関わった場合には、この評価面では大きな減点要因となることは言うまでもないが、評価項目とその構成をとりまとめるに当たって、この減点要因が事実上の資格停止の効果が発生するような制度とすることが望ましい。

#### (5) 企業評価に関わる経過的措置

地域枠等の排除が直ちには実現が難しいことを配慮し、一定金額以下の工事等のように、あらかじめ工事の規模や態様によって地域枠を設定するのではなく、主観項目を重視した企業評価を活用する。そのため、新制度の発足当初においては、主観項目における評価点で「地域性」において相対的に高い評価が得られる市内業者が、入札参加資格において一般的に有利となることはやむを得ない措置と考えられる。市は、こうした企業評価を勘案し、入札参加資格を設定することができる。

ただし、企業評価に関わる評価点は、本来、各企業に固有のものであり、一定の期限を定め、その期限内に、自主的な努力によって十分に競争力を向上させ、施工能力を高めるなど、企業努力

が反映されるような方向に改めるべきである。これによって、そうした企業努力を重ねた企業が入札参加資格に関わる企業評価を高め、より多くの入札参加機会を得られるような運用を図ることが期待される。

## 5 執行期間中および事後的な措置

事業の執行期間中の検査、並びに事後的な検査・評価体制を強化するため、以下の措置をとるものとする。

### (1) 監督・検査の強化

ア 工事期間中の監督、検査の強化を重点的に行うため、検査員及び監督員の増員と、両者の構造的な分離などの予算措置等が必要である。

イ 工事期間中において、設計者による施工の監理、あるいは工事におけるCM方式による監督責任の明確化などの措置を考慮する。

ウ 低入札価格調査の対象となった契約行為については、抜き打ち検査を実施する等、監督体制の強化を図る。

エ 完成後の検査は、大型の工事等においては、少なくとも2回(竣工時、および竣工から1年後)行い、これまでの検査項目に加えて、利用者・受益者の視点に立った品質等の検査を行い、設計の適否などについて評価するものとする。

オ 検査成績に基づいた評価は、受注者に対する企業評価の「主観項目」に反映させる。

### (2) 評価基準の明確化

客観性を確保するため、設計・工事・業務委託等について成績評価のガイドラインを定め、これを公表する。

### (3) 審査機関と市民の声の活用

評価・検査にかかわる情報の公開と審査機関の設置を具体化する必要がある。

審査機関については、専門家の協力・市民の参加を求めた第三



者委員会を設置し、この委員会が、事業に対する監督・検査の適正化を図るとともに、企業評価や発注方法の適用の適否を審査する。

また、苦情処理に関わる機関等を利用して、積極的に市民の目と声を事業施行のモニタリングに活用する方法を導入すべきである。

## 6 不正防止のための措置

### (1) 明確なペナルティ

入札妨害等の不正行為が明確となった場合のペナルティを以下のように強化し、その適用に際して、これを公表する。

現行の損害賠償金制度とは別に、受注に関連する不正行為に関して反則金を請求する制度を設ける。

なお、反則金は、契約金額の30%を上限とし、受注者以外の不正行為に関与した事業者にも請求する制度とすることが望ましい。

入札参加資格の停止期間は、最大で、2年とする。

主観項目の評価点数を引き下げる。

重大な不正行為については、入札参加資格喪失の制度を設けることが望ましい。

### (2) 工事等の前払金の使途の適正化

工事等の前払金の取得を目的とする低価格の入札や、下請け業者に支払われるべき前払金が適時に支払われない等の弊害の指摘が多いことから、前払金の使途の適正化について、監視、指導を強化する。

### (3) 入札監視委員会等の第三者機関の活用と苦情処理手続き

入札監視委員会の機能を拡大し、入札その他の契約過程の適正化に関して監視、内部告発の処理等に当たることとする。

### (4) 契約担当職員の報告義務等

担当職員は、契約行為に直接関わらない外部(議員、職員、事業者等)からの調達契約に関する要望等は全て上記の入札監視委員会に報告する。

なお、担当職員については、国家公務員法第103条第2項<sup>10</sup>に準拠し、発注先の事業者に再就職することを自粛することが望ましい。

---

<sup>10</sup> **国家公務員法第103条第2項**

職員は、離職後2年間は、営利企業の地位で、その離職前5年間に在職していた人事院規則で定める国の機関、特定独立行政法人又は日本郵政公社と密接な関係にあるものに就くことを承諾し又は就いてはならない。

## 7 中期的な改革として考慮すべき事項

### (1) 市場価格の予定価格への反映

入札の結果並びに市場価格の動向を、「発注希望価格」に適切かつ機動的に反映させ、予定価格の合理的な設定に資するよう努めることが望ましい。そのために、公共事業の発注に関しては、市は独自に予定価格の積算の根拠となる単価等の価格調査を、他自治体の発注価格の動向・建設資材等の市場価格統計などを用いて行う。また、入札参加者から提出される工事内訳書等をこうした価格調査に生かし、市場価格の動向を把握することに努める。

### (2) 共同企業体

共同企業体方式の発注については、談合の誘発の弊害が指摘されているところから、共同企業体と単体の企業とをともに同一の入札に参加させる「混合方式」に移行する等の見直しが望ましい。

### (3) 等級区分

一般競争入札の参加資格要件である等級区分については、公正性・競争性向上の観点から、契約行為の態様、規模に応じて適切な運用を図れるよう、企業評価のあり方の改革の効果を見極めつつ、現行の制度を見直すことが望ましい。

## 入札・契約制度改革検討委員会 会議日程

### 第1回検討委員会

平成15年6月13日 午前9時50分

### 第2回検討委員会

平成15年7月18日 午前10時

### 第3回検討委員会

平成15年8月22日 午前10時

### 第4回検討委員会

平成15年9月3日 午前10時

### 第5回検討委員会

平成15年9月19日 午前10時

### 第6回検討委員会

平成15年10月3日 午前10時

### 第7回検討委員会

平成15年10月17日 午前10時

### 第8回検討委員会

平成15年11月21日 午前10時

### 第9回検討委員会

平成15年12月5日 午前9時30分

### 第10回検討委員会

平成15年12月12日 午前9時30分

### 第11回検討委員会

平成15年12月25日 午後6時

## 入札・契約制度改革検討委員会委員名簿

	氏 名	役 職 等
委 員 長	武田 晴人	東京大学大学院経済学研究科教授
副 委 員 長	柘 万利子	弁護士
委 員	畝井 俊樹	公認会計士
委 員	恵崎 和則	弁護士
委 員	奥田 久仁夫	川崎都市問題市民研究所 代表
委 員	小倉 善明	社団法人 日本建築家協会 副会長
委 員	寺尾 宇一	川崎商工会議所 工業2部会長
委 員	中村 玲子	政策研究大学院大学教授

委員は五十音順