

# 「和歌山県公共調達検討委員会報告書」の概要

## はじめに

- 昨年の事件により県行政の信頼が失墜したことを受け、県の公共調達制度を検証し談合防止、制度構築について検討・提案するため、本年1月「公共調達検討委員会」が発足
- 談合の排除、談合構造の徹底解消は当然に必要
  - ・ 公共工事の経済性、効率性を阻害
  - ・ 発注者と受注者の癒着・腐敗を招く
  - ・ 不透明な受注者の決定に伴い、不正な金銭授受が行われるおそれ
- ※ 今回の和歌山県の談合・贈収賄事件は、談合の害悪が顕在化した例
- しかしながら、
  - ・ 談合を排除すれば公共工事の目的が達成されるというわけではない
  - ・ 談合排除に伴う競争の激化により、工事の品質の低下、健全な業者の淘汰、不良不適格業者の受注拡大、競争激化による地域経済の混乱等のおそれ
- 工事代金の低下と工事の品質・安全性の確保をバランス良く実現し、かつ、地域にとっても最大の利益につながるような様々な配慮を行いつつ公共調達改革を進める必要

## 第1部 (和歌山県の入札・契約制度、改革の取組とその効果)

- 和歌山県における公共工事の落札率はここ数年にわたり低下傾向
  - = 入札制度改革、情報公開、ペナルティー強化、電子入札導入、JV制度の運用改善等、県が進めてきた様々な改革は、競争性の確保という観点から一定の成果を収めてきたといえる
  - ・ 平均落札率の推移
    - 平成13年度 95.1% → 平成14年度 91.7%
    - = 指名業者数の拡大や指名範囲の広域化等の改革(H14.6)の効果
  - ・ 1～5億円の建設工事の落札率の推移
    - 平成16年度 93.5% → 平成17年度 88.3%
    - = 条件付き一般競争入札の試行導入の効果
- 和歌山県においては、全体としては入札による価格競争が機能しつつある
- 一方で、談合情報の存在等からみて一部に談合構造が残存している可能性あり

## 第2部 (和歌山県の制度：全国知事会指針（昨年12月）との比較、現状と問題点)

- 和歌山県でも入札制度改革を進めてきた結果、既に知事会指針の内容を概ね充たしている状況
- 大きな相違点は、一般競争入札の対象工事（知事会：1千万円以上、和歌山：5千万円以上）

- ・ ただし、一般競争入札の範囲を大幅に拡大すればよいというような単純なものではない
- ・ 「一般競争入札をどこまで拡大したか」で入札改革を評価する最近の風潮は、大きな間違い

- 一般競争入札の拡大は、地域要件の緩和と業者の評価を適切に行う枠組みの整備と併せて進めることで、はじめて意義をもつもの。
- 和歌山県では、1千万円以上5千万円未満の工事については、指名競争入札により、
  - ・ 県内8つの建設部と1つの工事事務所の管内という地域による区分（タテの壁）と、
  - ・ 地域毎に実情に応じた形で設定した総合点数による4つのランクの区分（ヨコの壁）の中で、指名回数や技術力等を考慮して指名するという方法がとられてきた
- 一般競争入札を導入しても、地域と業者ランクによる「壁」を維持したままでは参入可能な業者数は限られ、実質的には競争性は高まらず、談合の排除にもつながらないおそれ
- 以下の点にも留意が必要
  - ・ 「地域の壁」の単純撤廃は、特定の地域の建設業者の壊滅につながり災害復旧工事等に支障を生じるおそれ

- ・ 「業者ランク」の壁の単純撤廃は、下位業者が施工能力を超えた規模の工事に参入することにより工事の質が低下するおそれ

## 【和歌山県の公共工事の現状と問題点】

### （１）業界の供給過剰構造

- ・ 和歌山県における建設業許可業者数 約 5,900 者（平成 18 年 3 月末時点）
  - ・ 多くは中小零細事業者で、人口 10 万人あたりの建設業者の数は全国で 4 位
  - ・ 建設業許可業者数はピーク時（平成 12 年）の 88% まで減少する一方、県の建設投資額は、ピーク時（平成 8 年）の 55% まで減少しており、過剰供給の構造
  - ・ 共存共栄のために談合が恒常化し、談合が崩れると逆に極端な低価格入札が横行し熾烈な価格競争が行われる状況
  - ・ 公共事業費の削減が続き、県の財政の健全化が一層強く求められる状況の下で、和歌山県内建設業者間で淘汰が進んでいくことは不可避
- 健全な業者が公共工事受注業者として生き残っていけるような制度が必要

### （２）県外企業との JV 構成に関する問題

- ・ 昨年の事件…県外業者と県内業者の組合わせの JV による発注に関連
  - ・ 当時、一定規模以上の工事について単純に県外企業と県内企業との組み合わせによる JV を義務付け。これが、県外業者間の談合構造が JV を通してそのまま県の大型工事に持ち込まれることにつながった
  - ・ 最近では、県外業者と県内業者との組合わせの JV 工事で極端な低価格による落札が多発。大手ゼネコン間で全体的に生じている過当競争、低価格入札の横行が JV を通じてそのまま県工事に持ち込まれている状況
- 大型工事に関し、県内企業と県外企業との間で健全な競争が行われ、JV 制度が適切に機能するようにするための制度設計を行うことが課題

### （３）業者の格付け・評価に関する問題

- ・ 業者が入札参加資格を認められるための「総合点数」に、業者の実質が十分に反映されず、資格の有無等の形式面の審査にとどまっているとの指摘あり
- 資格設定の在り方が問題

### （４）低価格入札調査、工事検査

- ・ 低価格入札調査や工事検査が形式的なものにとどまり機能していないとの指摘あり
- 今後、工事の特性に応じて十分な調査・検査を行うための専門知識、ノウハウ、スキルを全体的に高めていくことが大きな課題

### （５）不服申立て手続の機能強化

- ・ 和歌山県で不服申立ての受け皿機関となっているのは入札監視委員会。しかし実質的には県の県土整備部が対応

## 第3部 (公共調達改革の方向性 (提言))

### 1 基本的な考え方

- 「歴史」的事実…戦後長らく公共調達全体に蔓延してきた談合が、入札契約制度の不備を補う「非公式システム」として一定の社会的経済的機能を果たしてきたこと
- 「現在」の状況…談合の構造が、独占禁止法改正等によって崩れつつあり、談合構造によって維持されてきた大幅な供給過剰状態のまま競争が進む中で価格が大幅に下落
- 「未来」に向けて…談合構造を解消して競争性と透明性を中心とする制度を構築し、良質な安価な社会資本の整備という社会的要請に応えられるような公共調達を実現

落札率の数字や一般競争入札の導入の範囲ばかりに目を奪われず、「未来」の公共調達において何が求められるかを明確にし、それを着実に実現していけるような制度設計を考えることが必要。

### ○公共調達改革を進めるに当たっての基本的方針

- ① 建設業界の階層区分の中での競争性を高め、成長の努力が報われるような制度設計が必要  
将来的には、競争の結果地元業者の多くが地域社会に貢献できる企業規模に成長し、その一部が全国ゼネコンと対等に競争できるような施工能力を有するようになることを期待
- ② 事業者間の競争の手段は、価格のみならず品質・技術面も含めたバランスが必要
- ③ 大幅な供給過剰状態にある県内業者が、自由競争により相当程度の淘汰が必至と見込まれる中で、競争の結果存続する企業が、社会の要請に応えられる企業となるよう、「社会の要請に応える」という意味でのコンプライアンスの観点から企業の評価要素として設けることが必要
- ④ 発注官庁側の品質・技術面等に関し、能力の大幅な向上が必要。あわせて、評価・審査に対する業者側の不服申立の機会を十分に与え、審査を公正かつ適正に行うことが必要
- ⑤ 談合などの違法行為の排除のための制裁的措置を、制裁の程度だけで単純に比較するのではなく、個々の談合事案の動機・対応などをも考慮し、適切かつ効果的な措置をとることが必要

### 2 問題解決のための方策

#### (1) 競争の基盤整備と一般競争入札の対象範囲の拡大

- ・ 品質・技術面での評価・審査、個々の工事の特性、地域や階層区分ごとの競争の基盤整備の状況等を考慮しつつ一般競争入札の拡大を図っていくことが必要
- ※ 電子入札は知事会指針でも談合防止に有効という認識に基づいて積極導入が提唱されているが、電子入札の導入それ自体が談合防止の特効薬になるわけではないことには注意が必要

#### (2) 総合評価方式

- ・ 総合評価方式はバランスのとれた競争を確保するための有効な手法であるが、技術提案が必要となる工事は県発注工事では非常に少なく、県発注工事の多くは「提案」よりもむしろ確実に工事を施工する能力を審査することが重要
- ・ 「簡易型」の総合評価を工事毎に入札参加業者すべてについて行う事務負担は膨大。定期的に業者の技術力を審査し、予めランク付けすることで入札参加資格を認める方法が合理的
- ※ 総合評価に関し、知事会指針では談合防止の効果を強調。しかし、価格以外の多様な要素を考慮し競争を適正に行うことに本来の意義があり、直接的に談合防止を目的とするものでない

#### (3) 地域要件、ランク制、入札参加資格要件

- ・ 一般競争入札の拡大に当たっては、地域要件、業者の階層区分などの入札参加資格要件を見直し、全体として和歌山県の実情に即した合理的な競争の場の設定を行う必要
- ・ 地域要件 (タテの壁) は、競争の確保を困難にするので緩和していくべき。ただし災害対策等のための地元業者の保護も必要な上、急激な地域間競争の激化による混乱も避ける必要があり、緩和の速度にはある程度の配慮が必要
- ・ 業者の企業規模・工事施工能力によるランク制 (ヨコの壁) は、単に緩和・撤廃して自由な入札参加を認めれば競争性は高まるが、個別の工事毎にすべての業者の施工能力の審査が必要となり事務負担が膨大。したがって、業者間の階層区分としてのランク制を維持し、実質的に同等の業者間での競争とする必要

#### (4) JVのあり方見直し

- ・ JV制度は運用如何では競争関係の固定化を招き、談合の温床となるおそれ
- ・ 大規模工事について必要な施工能力を勘案し、JV発注の対象を①施工可能な県内企業が存在しない工事 ②施工可能な県内企業が存在するがその数が少ない工事 の二つに区分し、それぞれに相応しい方策を検討

#### (5) コンプライアンスの観点からの評価

- ・ 企業の評価要素として、「災害復旧への貢献」「環境への配慮（建設廃材等の適正処理等）」「労働安全衛生確保のための体制整備」「雇用や労働者福祉への配慮」などを考慮すべき
- ・ 必要な予告期間を設け、コンプライアンス体制の整備を促した上で評価を進めるのが適切
- ・ コンプライアンスの評価とは別に業者の施工能力等が担保されていることが当然不可欠

##### ア 狭義のコンプライアンス

- ・ 独禁法の遵守体制について、公正取引委員会による指導に沿った整備状況
- ・ 反社会的勢力との関係防止対策を警察との連携で行った実施程度を評価 等

##### イ 災害復旧への貢献

- ・ 和歌山県は自然災害が多く、東南海・南海地震による津波被害への対策も含め、災害時の復旧作業を行う建設業者が各地域に存在していることが、地域社会にとって不可欠

→ 災害が発生したときに災害復旧工事を迅速かつ適切に行うことの確約、それを行い得るだけの能力と体制について、業者を積極評価し、「災害復旧コンプライアンス」として評価要素に

##### ウ 環境への配慮

- ・ 建設業者は、建設廃材などの産業廃棄物の処理を適正に行うことを社会から求められている
- 適正処理の体制整備について、「環境コンプライアンス」として評価要素に

##### エ 労働安全衛生確保のための体制整備

- ・ 建設業は労働災害の危険が最も大きな産業の一つ
- ・ 指名停止のような仕組みだけでは、いわゆる労災隠しや下請けへの責任転嫁のおそれ
- 労働安全衛生に対する教育の実施や体制整備等の取組みを「労働安全コンプライアンス」として評価要素に加え、労災事故が発生した際にも、結果の軽重だけではなく、それが体制整備上の問題に起因するか否かを判断して実質評価

##### オ 雇用や労働者福祉への配慮

- ・ 建設業は、雇用が不安定で、日雇い、季節雇用などの非正規雇用が多い職種の一つ
- ・ 雇用の安定化に努力し労働者の保護を図っている企業、退職金の引当てなど労働者の福利厚生向上に努力している企業は、社会の要請に応えるもの
- そのような面で評価できる企業に対して、「労働者福祉コンプライアンス」として積極評価

#### (6) 入札参加業者の協力による談合防止策

- ・ 単純な厳罰化は、逆に違法行為の潜在化、巧妙化、業者間の告発合戦等混乱を招くおそれ
- ・ 透明性と公正性を担保するために、指名停止短縮の明確なルール、違約金減額に関する明確な契約条項を事前に定めておく必要

#### (7) 透明性の確保、不服申立て手続きの整備

- ・ 非公式の談合システムの下での官民間の不透明な指導協力関係から、明確なルール・透明な手続に基づいた公共調達に移行するため、特に以下の点が重要

① 情報公開の徹底、説明責任の履行

② 入札参加要件の設定や低入札価格調査の結果、指名停止措置等に不服がある場合、入札・契約手続に不備がある場合等についての不服申立て手続の充実

#### (8) 発注側のスキル向上、人材確保の必要性

- ・ 品質・技術面での評価・審査の向上のため、技術的スキルを有する県 OB やゼネコンを退職した技術者の活用なども含めて、発注者側に必要な人材を確保するための対策が必要
- ・ コンプライアンスも含め発注者としての適正な評価・審査、不服申立への適正対応を担保するため、公共調達制度や関連法規に精通し、事実認定等スキルを有する人材の活用が不可欠

### 3 具体的提言

※ 改革は県民の要請に従い速やかに、ただし無用な混乱を生じないように段階的に実施すべき

#### (1) 品質・技術の評価・審査を踏まえた一般競争入札の拡大

- ・個々の工事の特性、地域や階層区分ごとの競争状況等を考慮しつつ、一般競争入札を拡大
- ・最終的には、原則すべての工事における一般競争入札の導入を目指す
- ・そのため品質・技術面での評価・審査を適切に行い不良不適格業者を排除できる枠組みを構築

#### (2) 電子入札の積極導入

- ・一般競争入札の拡大に伴う事務負担軽減の観点から、電子入札を順次拡大

#### (3) 総合評価方式の扱い

- ・技術的工夫の余地が小さい「簡易型」の総合評価方式の採用を限定
- ・技術提案を伴う「高度技術型」「標準型」の工事は、必要な場合に総合評価方式を積極的に採用

#### (4) 地域要件の設定

- ・建設部単位での地域要件の設定を緩和
- ・災害対応等の観点から、小規模工事については当面、従来どおりの地域要件とする
- ・一定規模以上の工事については、工種、地域ごとの特殊性等を見極めつつ段階的に地域を拡大し、最終的に撤廃を目指す

#### (5) ランク付けの際の工夫による不良不適格業者の排除

- ・工事成績が際立って悪い業者や不正を犯した業者を効果的にランクダウンさせる評価の仕組みの構築

#### (6) ランク付けの際のコンプライアンス評価

- ・経営事項審査点数に対する地方基準点数のウェイトを高める
- ・地域や社会の要請へのコンプライアンス評価を行い、その実績に応じてランクを変動させる仕組みを構築

#### (7) 成長する企業へのインセンティブ付け

- ・企業の成長努力を支援するため、上位ランク業者による下位ランク工事への参入が可能な仕組みを構築

#### (8) JVのあり方

- ・大規模工事については必要な施工能力を勘案し、施工可能な県内企業がない工事については従来どおり県外・県内業者のJV義務付けを、施工可能な県内企業が存在するがその数が少ない工事については、いわゆる混合入札方式の活用を検討

※ 混合入札方式：JV企業体と単体企業の両方の参加を認める入札方式。複数の自治体で導入。大手のみの調整や県内業者のみの調整では談合が成立しないことから、談合を防ぐ効果

#### (9) 入札参加業者の協力による談合防止策

- ・入札参加資格停止や違約金等について、談合防止に最も合理的かつ適正な方法を確立、実行
- ・談合解明に協力した違反事業者への不利益賦課減免等、効果的な談合排除のスキームを構築

#### (10) 透明性の確保

- ・県民が必要とする情報や発注者側措置について、インターネットを通じて可能な限り公開
- ・県が行う入札制度改革の内容、意義、効果等についても分かりやすく公表

#### (11) 不服申立て手続の整備

- ・不服申立て手続についてのさらなる充実

#### (12) 人材確保の必要性

- ・品質・技術面での評価・審査能力の向上のため、県OBの再登用等必要な人材を確保
- ・評価・審査の適正さ、不服申立て等への適正な対応のため、法曹資格者の任用を検討