質問紙調査等による入札監視委員会の運営方法標準化に関する研究

徳島大学大学院ソシオテクノサイエンス研究部　准教授　滑川　達
徳島大学大学院ソシオテクノサイエンス研究部　助　教　森本恵美
財団法人建築コスト管理システム研究所　主席研究員　岩松　準
工学院大学　建築学部　教　授　遠藤和義

概要：
談合が世論的・支配的であった次節は既に終焉し、インフラ施設とそれに技術・技能を提供する建設産業のサステナブルな充実という社会・国家にとっての根本問題と対峙すべき時を迎えている。このため、社会に開かれた公共調達の PDCA システムの構築が急務であり、延いては入札監視委員会等の第 3 者機関が適切に機能することが望ましい。本研究は、課題が多いといわれる入札監視委員会の運営方法の標準化を目指し、現状における実態、及び課題・ニーズを把握するための基礎調査の実施を目的としたものである。

キーワード: 入札監視委員会等、実態調査、入札モニタリング、公共調達システム

１．はじめに

我が国では 1993 年に発覚したゼネコン汚職事件を契機として、公共工事の発注をめぐる不正行為の防止を目的とした改革が進められるようになった。この改革に伴い、更なる公正さを求めて「公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下、品確法とする）」が制定された。この法律の制定によって、入札監視委員会等で執り行われる審議に総合評価方式の案件が含まれるようになり、入札結果の適切な公表の方法、その他の分析、モニタリング方法がこれからの課題となっている。また、本研究を着手するのに先立ち行った、数名の委員経験者を対象にした事前ヒアリングの結果から、入札制度のあり方を深堀するなかで、論点が単なる談合察知を超えた公共調達システム全体、公共事業や地域の安心・安全を担う建設産業全体のあり方にまで必然的に広がっている傾向にある、との回答を得た。入札監視委員会等の設置・運営に関わる建議と法律を時間的にまとめて、その影響と共に考察を行った。

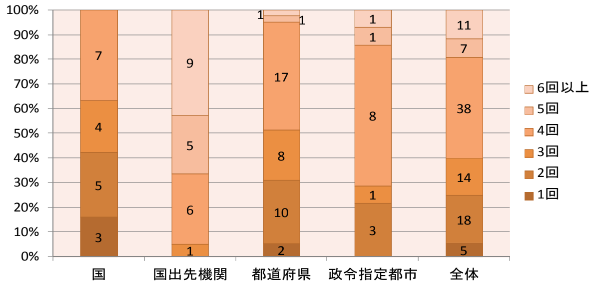
このような背景のもとで本研究では、まず第一に我が国の発注機関のもとに置かれる入札監視委員会等の実態についてホームページ調査を通して明らかにすることを目的とした。その実態とは入札監視委員会等の①年間開催回数、②委員構成、③設置目的及び審議項目、そして④入札監視委員会等における審議内容を指す。続いて第二に、ホームページ調査では、把握できなかった内容やより詳細な調査が必要な内容を整理して、これらの内容を把握するための入札監視委員会運営者および入札監視委員を対象としたアンケート調査を実施し調査結果を取り纏めることを目的とした。なお、このアンケート調査の質問項目の概要は以下の通りである。

-審議の対象となる個別案件の抽出方法
-具申・勧告の実績
-談合摘発の経験の有無
-入札監視委員会等の果たすべき役割に関する意向
-委員の委員会運営に対する満足度
-委員会運営側の組織体制と負担度
-委員会で使用される審議資料の具体的内容とそれらに対する現状の課題と今後のニーズ
-委員会運営全体に関する現状の課題と今後のニーズ

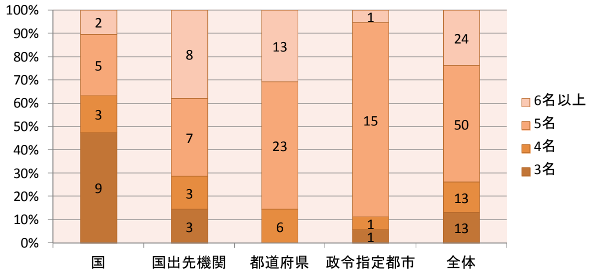
２．ホームページ調査の概要

本研究におけるホームページ調査では、国 19 機関、一部の国出先機関 22 機関、都道府県 47 機関、政令指定都市 19 機関、総計 107 機関のもとに置かれる入札監視委員

会等を研究対象とした。また、これらの発注機関の HP で公開されている平成 22 年度の入札監視委員会等の「議事概要」「委員名簿」「設置要綱」を調査資料として用いた。開催回数については、図－１に示したように、多くの機関が 3～4 回の頻度で委員会を開催しており、それ以下の回数はごく少数である。また委員構成に関しては、図－２のように 5 名程で構成される機関が多く見られ、属性は大教教職員と士業が 7 割を占めた（図－３）。そして大学教職員の専門は、土木・建築系と法・政治学系の割合は同割合で合わせて 6 割を占め、経済・経営・商・社会学系にでは 2 割程度であった（図－４）。

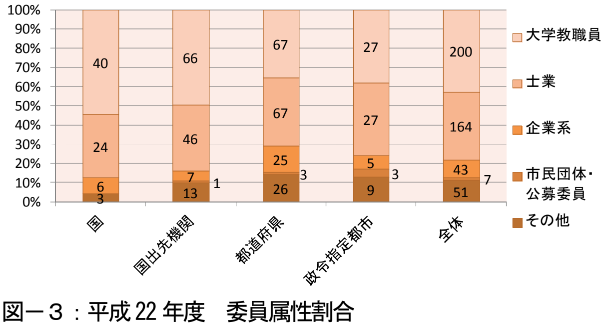


図－１：平成 22 年度　開催回数　回数別割合



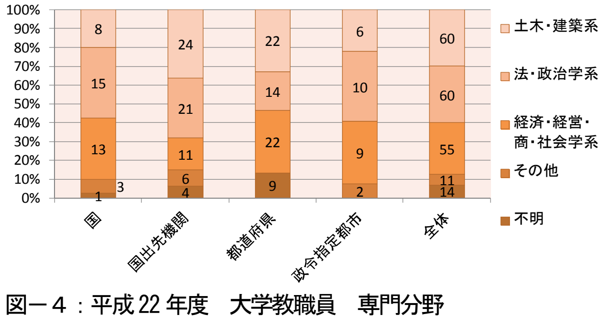
図－２：平成 22 年度　委員人数　人数別割合

埼玉県、山口県、徳島県、高知県、福岡県、名古屋市、東海防衛支局は不明



図－３：平成 22 年度　委員属性割合

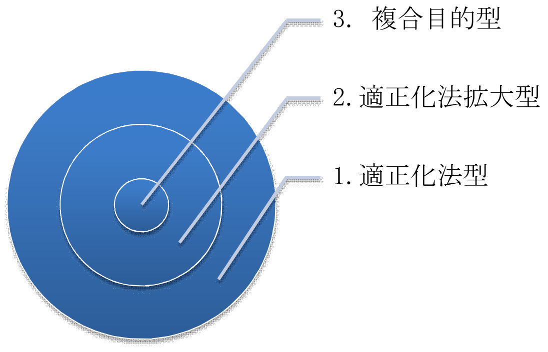
*士業とは弁護士、税理士、行政書士等を指す。



図－４：平成 22 年度　大学教職員　専門分野

３．設置目的及び審議項目に関する傾向分析の結果

本分析より、審議目的を「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律 [1]に基づく（以下、適正化法とする）」“適正化法型”、「適正化法」並びに「随意契約の適正化の一層の推進について [2]に基づく“適正化法拡大型”、そして、“適正化法拡大型”に加えて入札談合に対して何らかの処置を執ると明示する“複合目的型”の３つに類型化可能であることを示した（図－５）。



図－５：設置目的の関係

また、審議項目については表－1 に示す項目の組合せによって、「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針 [3]（以下、適正化指針とする）」に基づく 4 項を対象とする“標準型”、適正化指針に基づく 4 項に「公共調達の適正化に向けた取り組みについて [4]」の項目を加えた“統計分析付加型”、“談合察知付加型”、“統計分析談合察知付加型”、適正化指針に基づく 4 項に「随意契約の適正化の一層の推進について [5]」の項目を加えた“物品・役務付加型”、“随意契約付加型”、“物品・役務及び随意契約付加型”、そして全ての項目を含む“複合型”の 8 つに類型化可能であることを示した。この類型に基づいて分類を行った結果、設置目的については表－２のように、適正化法型が多く見られ、適正化法拡大型や複合目的型はその殆どが国機関でしか見られず、審議項目については、表－３のように、審議対象の小さな標準型や随意契約付加型に留まる機関が多いことを明らかにした。

表－1：審議項目一覧

公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針

・入札及び契約の手続・運用状況について発注者から報告を受ける
・抽出された公共工事の個別案件の一般競争参加資格の設定、その経緯について審議
・抽出された公共工事の個別案件の指名競争入札に係る指名及び落札者の決定、その経緯について審議
・報告の内容、審議の内容で不適切な点・改善すべき点がある場合に発注機関に対して意見の具申

公共調達の適正化に向けた取り組みについて

・入札結果の事後的、統計的分析による談合疑義案件の有無の確認

随意契約の適正化の一層の推進について

・工事以外の、物品、役務等も審査の対象とする
・抽出された公共工事の個別案件の随意契約の理由、経緯についての審議

表－２：設置目的分類結果集計表

	国	都道府県	政令指定都市
適正化法型	2	３１	１６
適正化法拡大型	8	0	0
複合目的型	1	1	0
不明	8	１５	3
計	１９	４７	１９

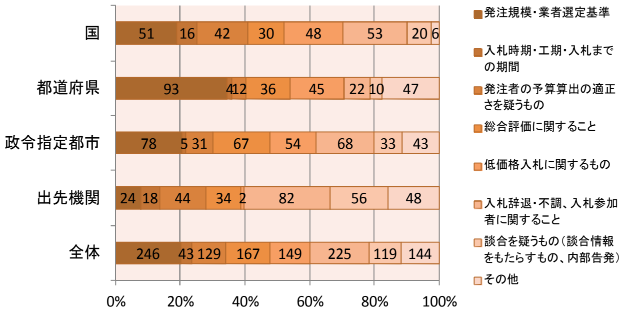
表－３：審議項目分類結果集計表

	国	都道府県	政令指定都市
標準型	2	１１	4
随意契約付加型	2	１０	6
物品・役務付加型	0	2	0
物品・役務及び随意契約付加型	4	0	0
談合察知付加型随意契約付加型	0	2	1
談合察知付加型	0	7	5
統計分析談合察知付加	1	0	0
複合型	1	1	0
不明	9	１４	3
計	１９	４７	１９

４．審議内容に関する傾向分析

ここでは、本研究における研究対象である、国１９機関、都道府県４７機関、政令指定都市１９機関、及び国の出先機関２２機関のホームページ上に掲載されている入札監視委員会等の議事概要上から委員による発言を抽出した。尚、抽出した発言の総数は1222である。

この抽出の際には予め、国土交通省、防衛省及びNEXCO東日本の３つの入札監視委員会等の議事概要から委員の発言を抽出し、委員の発言を８つに類型化出来ることを示すとともに、それに基づき発言の分類を行った。その類型とは“発注規模・業者選定基準”、“発注者の予定価格算出の適正さを疑うもの”、“入札時期・工期・入札までの期間”、“総合評価に関すること”、“低価格入札に関するもの”、“入札辞退・不調、入札参加者に関すること”、“談合を疑うもの”、“その他”である。これらの類型に従って分類した結果、図－６に示したように、国、都道府県、政令指定都市では発注規模・業者選定基準に関する項目について多く審議されていること、また、それとは異なり国出先機関では入札自体・不調、入札参加者に関することを中心に議論されていることが分かった。なお、“談合を疑うもの”に分類される発言割合は全体の１割弱となっている。



図－６：平成22年度　発言分類別出現頻度

また、表－４にその典型例を示したように、多くの類型の発言文脈の中に公共工事を行う業者の経営を懸念する内容が含まれるケースが多いことが見受けられることも同時に指摘できることが明らかとなった。

表－４：業者の経営を懸念する内容を含む発言の一例

	発言分類	委員による発言
富山県	発注規模・業者選定基準	総合評価方式による入札を拡大すると、それに対応できる業者だけが生き残ることになり、業者が淘汰されていくのではないか。
厚生労働省	入札時期・工期・入札までの期間	履行期間を少し長めにおけば、もしかしたら他の業者が入る可能性が増えるということはありますか。
国土交通省北陸地方整備局	総合評価に関すること	総合評価落札方式で技術的評価点が高い者が入札価格で逆転されているが、こういうこともあるのか。
広島市	低価格入札に関するもの	設計金額に比べて１３億円程度低い価格で落札しているが、下請業者や購入先への圧迫はないのか。
最高裁判所	低価格入札に関するもの	落札率が低いが、事業は適正に履行されているのか。

５．運営者と委員に対するアンケート調査

このアンケートは，３．４．で述べた、HP調査では把握しきれなかった内容や、より詳細な調査が必要な内容を整理して、これらの内容を把握するために入札監視委員会運営者及び入札監視委員を対象として実施した。

<u>運営者を対象としたアンケート調査の概要</u>

調査対象者は平成22年度「入札契約適正化法に基く実施状況調査の結果　別紙２」の調査で、第三者機関の設置が「設置済み」となっている表－５の行政機関である。なお，運営者には、31項目の質問を設けた調査票を発送した。

表－５：アンケート調査対象者と回収数（運営者）

行政区分	発送数	回収数*	回収率*
国及び防衛省、農林水産省、国土交通省の出先機関	43	26	60.5%
独立行政法人等	39	11	28.2%
都道府県	46	31	67.4%
政令指定都市	19	11	57.9%

*調査期間：2012年3月23日～4月16日

**都道府県のうち、追加調査を実施し、発送が遅れている１機関を発送数から除外

入札監視委員会の審議資料として、1 会議における対象期間の入札結果の統計分析の資料を提出している機関は、図-7 に示すように 41 機関（51.9%）であり、回答を寄せた機関の約半数が何らかの統計分析結果を資料として提出していた。これらの分析作業は、担当者らが部局内で対応し、一部または全部を外部に委託している機関はなかった。また、分析のための専用ソフトを開発しているのは、国の 3 機関に限られ、そのほかについては、専用ソフトの開発予定はないとの回答であった。

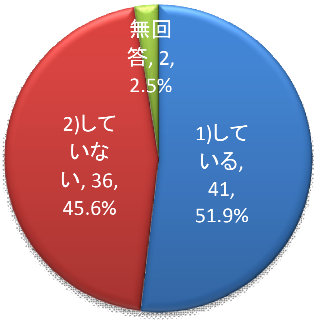


図-７：入札結果の統計分析の有無

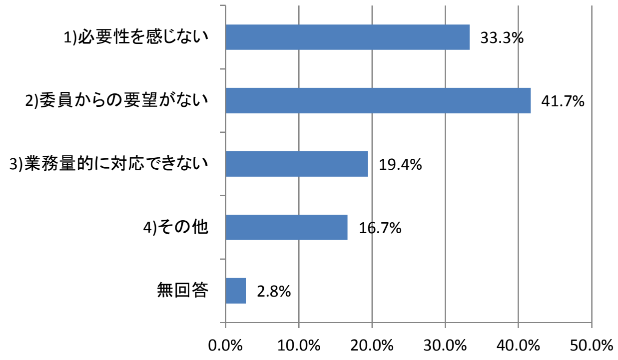


図-８：入札結果の統計分析をしない理由

入札結果の統計分析を「していない」回答者に、その理由を聞いたところ（複数回答）、「委員からの要望がない 41.7%」、「必要性を感じない 33.3%」であった。運営機関としては、入札結果の統計分析は委員から要望があれば対応するが、現状としてその必要性を感じてない、または業務的に対応できないと認識されている。

運営者側の業務が過大となり負担となる項目についてはは図-９に示すように、3）対象期間の案件の資料とりまとめ　58 機関（73.42%）、1）委員の日程調整　15 機関（18.99%）など、入札監視委員会の事前の資料準備にウエイトを置いた運営がなされていることがわかる。委員会の事後としては、4）議事録作成　27 機関（34.18%）があげられているが、この項目以外に　6）その他の記載内容も含め、あげられていない。このことから、運営者側の業務は主に、入札監視委員会の準備にウエイトを置いた事務がなされていると考えられる。

図-９は、入札監視委員会の運営に難しさを感じる項目について聞いた結果である。4）低入札増加　18 機関（22.78%）があげている。この議論は、必然的に受注企業の雇用を含む経営や下請けの問題に帰着するが委員側の意見も、運営者側の回答も推論の域を出ない。他方、5）不落・不調案件の増加　7 機関（8.86%）　8）建設産業政策との方向性の整合　9 機関（11.39%）　といった入札監視委員会の範疇を超えた問題を避けて議論できない様子がうかがえる。

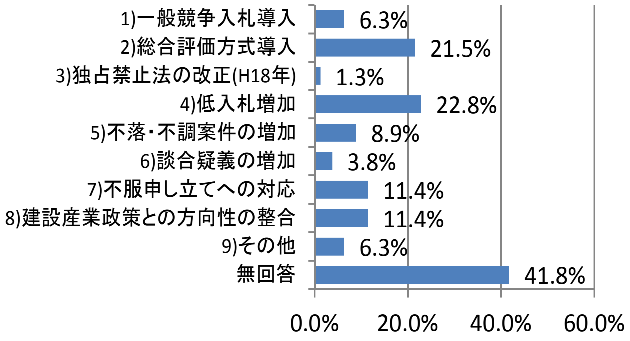


図-９入札監視委員会の運営方法の難しさを感じる項目

図-10 の運営者が入札監視委員会を実施することの効果として感じている項目は、2）公正性・公平性の担保　59 機関（74.68%）、1）調達プロセスの透明性の向上　56 機関（70.89%）、5）多様な意見の収集　45 機関（56.96%）、3）調達プロセスの課題の発見　40 機関（50.63%）、4）行政の説明責任の遂行　35 機関（44.30%）　があげられており、それらの結果として 6）入札契約制度の改善　35 機関（44.30%）　が行われていると思われる。入札監視委員会は、入札業者や行政内部以外から、資料に基づいた意見を収集する重要な場であるととらえている。

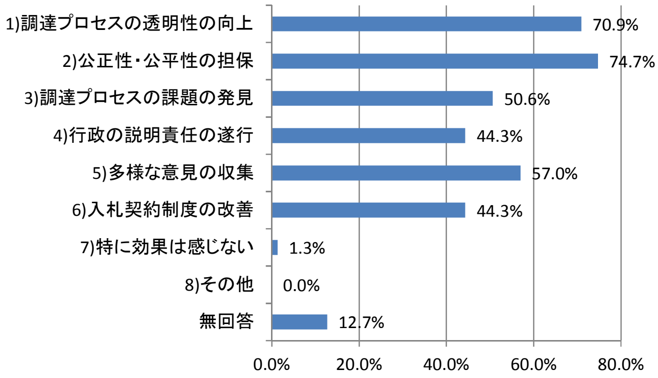


図-10：入札監視委員会を実施することの効果

今後、入札監視委員会運営に関してどのような情報が必要であると感じているかについて（図-11）は、4）入札結果分析センター（例えば、公的発注機関共同出資の組織横断的独立機関）9 機関（11.39%）、1）談合察知システム（統計的分析に基づく地域間比較や時系列変化による市場の競争性の監視等。例えば輪番制落札のような不正のチェック。）7 機関（8.86%）が挙げられた。しかし、この設問に無回答であった機関が 60 機関（75.95%）

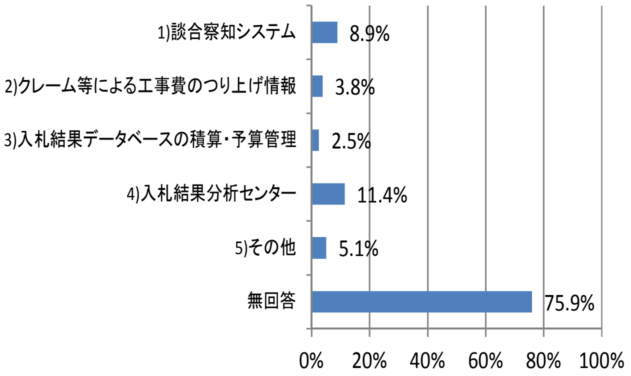


図-11：今後必要と感じる情報

であり、ほとんどの機関が入札監視委員会の運営の現状について難しさを感じるにとどまっている。

委員を対象としたアンケート調査の概要

平成22年度「入札契約適正化法に基く実施状況調査の結果　別紙２」の調査で、第三者機関が設置済みとなっている国（出先機関である農林水産省、国土交通省、防衛省含む）、都道府県、政令指定都市のHPによる議事録抽出により委員の名前及び勤務先等のアンケート送付先が特定できた359名である。調査期間：2012年3月23日～4月16日、本報告書のデータは、4月20日までの7到着分のアンケートがふくまれている。

表―6：アンケート調査対象者と回収数（委員）

委員の所属する委員会の行政区分	発送数	回収数	回収率
国及び防衛省、農林水産省、国土交通省の出先機関	163	56	34.3%
都道府県	147	62	42.2%
政令指定都市	49	14	28.6%

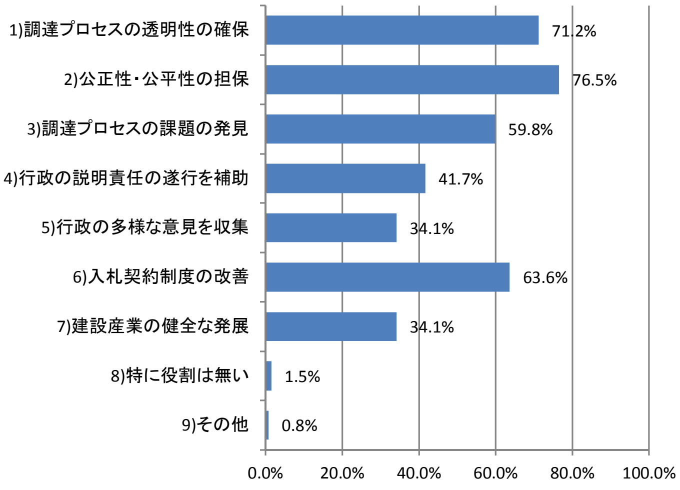


図-12：委員から見た入札監視委員会の役割

委員から見た入札監視委員会の現状の実態を踏まえた、自身の所属する入札監視委員会の役割について（図-12）は、2)公正性・公平性の担保101人（76.52%）、1)調達プロセスの透明性の確保94人（71.21%）、3)調達プロセスの課題の発見79人（59.85%）、6)入札契約制度の改善84人（63.64%）の意見が半数を超えた。

今後、入札監視委員会運営に関して必要だと考える情報は（図-13）1)談合察知システム(統計的分析に基づく地域間比較や時系列変化による市場の競争性の監視等。例えば輪番制落札の様な不正のチェック)61人(46.21%)、3)入札結果データベースに基づく積算システム・予算管理システム42人（31.82%）、2)低入札工事契約後のクレーム等による工事費のつり上げ情報 34 人（25.76%）4)入札結果分析センター(例えば､公的発注機関共同出資の組織横断的独立機関)29 人（21.97%）であった。回答者の所属する半数程度の入札監視委員会では、何らかの統計的分析結果の資料が出されているが、談合察知について、落札率だけでなく、これまでの事例を踏まえた総合的な統計分析による客観的な情報提供を望む声が多かった。一方で、入札監視委員会は、談合摘発を行う組織ではなくそのような責任を負える機関ではない、一般的に入手できる資料だけでは談合を判断することは不可能として、当該質問に回答できないとの指摘もあった。

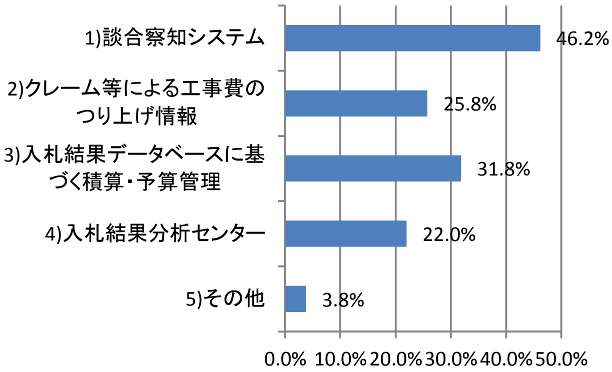


図-13：今後、委員が入札監視委員会運営に関して必要だと考える情報

委員の感じる委員会運営に対する満足度を 1（低い）～10（高い）で回答してもらった。平均値は6.55であり、「だいたい満足」と感じているようである。また、最頻値は8（24.8%）であった。おおむね、委員会運営についてもよいと感じている。しかし、最小値 1.00、最大値10.00 で、回答者間の開きが大きい。

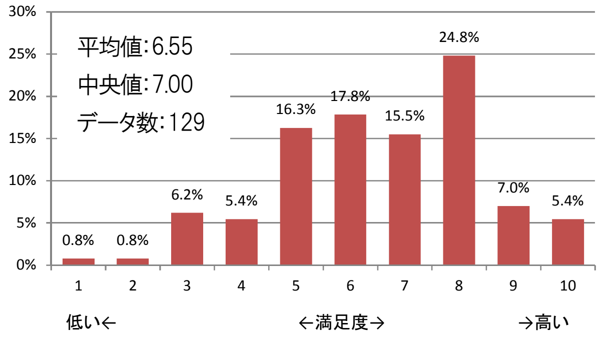


図-14：入札監視委員会運営に対する委員の満足度

入札監視委員会運営に関する課題を自由回答方式で得た。委員の意見は、主に以下の６点に集約される。

① 入札監視委員会の役割に対する委員間の認識が異なる。
② 談合等の入札の監視を行うための権限がなく、談合の根拠となる情報が乏しい
③ 官積算と応札価格の差（落札率・低入札）の議論が、業行政や入札制度論に発展するジレンマ
④ 入札監視委員会の存在は、官製談合を含む入札や発注の不正の抑止に一定量効果を持っている
⑤ 委員会の議論が当該部局にフィードバックされたり、入札制度の改善につながっているのか懐疑的
⑥ 他の入札監視委員会等との情報共有の必要性

以上のように、運営者側、委員側のアンケートからは、落札率と低入札という定量情報から生じる議論が、業行政や入札制度論に発展するジレンマを抱えており、入札監視委員会の中で議論すべき範疇を超えているのではないかと感じている様子がうかがえる。

入札監視委員会は、一般に広く議論されることの少ない公共調達制度に第三者の意見を直接聞く貴重な場である。そのことは、委員側は、入札監視委員会の存在が、一定量、官製談合を含む発注や入札の不正抑止に役立っていると感じており、また、運営者側も、これら委員の意見は、入札制度改革を行う上で、外部の意見を聞く貴重な場であると感じていることにも現れている。そのことが、委員の比較的高い満足度に現れていると思われる。その機能を有効に生かすためにも、組織横断的な入札結果分析センターとともに、入札監視に関する情報交換やノウハウの共有を行う組織横断的な議論の場の設置が必要であると考える。

６．結論

我が国の公共工事の入札・契約制度では現在、発注者積算価格をある種の指値として公共工事の価格が形成されている。この価格は標準積算体系に基づいて積算される価格である。この指値に最も近い入札額を提示した業者が落札し、施工業者に選ばれる。

しかし、標準積算体系は業者の原価の論理と全く異なる構成となっているため、現実の工事における業者の原価を発注者が知ることは難しく、ましてや、第三者として入札監視委員が把握することはほぼ不可能に近い。その知り得ることのない価格の適正さについて議論するのは、永遠に知ることの出来ない答えを求めようとすることと同意である。

こういった我が国の現状から脱却するためには、仕様も価格も発注者側に主導権がある現行の公共工事の入札・契約制度の状況を売り手が競争を通して価格を形成する仕組みへと変えることが根本的方策となると認識したい。つまり、経営の責任を明確に業者側に移し、入札監視委員会等は設置当初の目的である談合防止・察知と工事履行可能の是非を審議するシンプルなものにすることでより効果的で機能する機関となると思われる。今後の課題は米国における談合防止・察知システムを調査し、日本が学ぶべきシステムの基本構成を抽出することである。特に我が国の建設生産システムの特徴である総価契約・単年度契約の課題について知見を深める必要があると考えている。

謝辞：本アンケート調査にご協力頂いた運営機関と委員の方々に心からお礼申し上げる。

付録：本調査に用いたアンケート票を報告書本文付録として添付している。

参考文献

1) 中央建設審議会，公共工事に関する入札・契約制度の改革について，平成５年 12 月 21 日
2) 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律，平成 12 年 11 月 27 日公布
3) 公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針，平成 13 年３月９日，閣議決定
4) 公共調達の適正化に向けた取組について，平成 18 年２月 24 日，公共調達の適正化に関する関係省省庁連絡会議
5) 随意契約の適正化の一層の推進について，平成 19 年 11 月２日，公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議