

公共工事に関する入札契約の適正化について

平成 17 年 1 月 2 日
入札契約の適正化に関する検討委員会

公共工事に関する入札契約の適正化について

改革の基本的考え方

現状

急速な建設投資の減少による深刻な過剰供給構造の顕在化
工事の品質低下の懸念
ダンピング受注、抽選落札の頻発化
不良不適格業者の市場への参入
入札談合等不正行為の発生

制度改革の視点

企業の適切な競争・再編淘汰の過程を通じて、建設業全体の健全な発達を促進する。
価格と品質が総合的に優れた、最も価値の高い調達を目指す。
技術と経営を磨き、より良い仕事をしたことが次の仕事につながるような『良い循環』を造る。

改革の具体的対策

・価格競争から企業の総合的な能力による競争への転換

- 1) **企業の総合的な能力を反映できる入札契約方式の導入促進**
競争参加時の適切な審査の実施(施工実績、工事成績、社会貢献等の適切な審査、工事成績重視型競争入札方式(注1)の導入)
総合評価方式の拡充・普及促進(多段階審査方式(注2)、施工能力簡易評価方式(注3)の導入)
入札における偶然性の排除(最低制限価格の事前公表等の抑制、工事成績等の活用)

注1)競争参加条件の一つとして、建設業者の工事成績を重視する入札方式のこと。
注2)入札過程の中で、複数回の審査により順次競争参加者を絞り込む入札方式のこと。
注3)競争参加者から技術提案を求めて審査することまで必要としない工事を対象に、過去の工事成績、配置予定技術者の資格・経験など当該工事の施工に関係するものを評価し、点数化して、落札者決定に反映させる入札方式のこと。

- 2) **一般競争方式の導入・拡大に際しての条件整備の徹底**
適切な競争参加条件の設定や適切な企業評価の実施

- 3) **調達目的・内容に応じた入札契約方式の採用**

調達目的・内容に対応した最適な入札契約方式(分離発注、設計・施工一括発注方式、CM方式等)のあり方の明確化

・公正な市場環境の整備

ダンピング防止対策の徹底(配置技術者の増員の義務付け、履行保証割合の引き上げ、前払金支払割合の引下げ等)
不良不適格業者の排除の徹底(一括下請負に該当するケースのより一層の明確化等)
入札談合等不正行為の排除の徹底(指名業者名の事後公表の拡大、悪質性が高い談合へのペナルティ強化等)

・改革を支える基本システムの整備

経営事項審査制度の見直し(完成工事高の評価テーブルの修正、災害協定の加算評価等)
工事成績評価の拡大と統一
第三者機関と苦情処理の体制の整備
許可行政庁が保有する企業情報の活用

・関係者の連携強化と発注者支援

発注者支援のための外部機関の活用促進
発注関係業務に従事する専門家の育成

目 次

I. 改革の基本的考え方	1
1. 現状と改革の視点	1
2. 入札契約制度改革の要点	2
(1) 企業の総合的な能力を反映できる入札契約方式の導入促進	
(2) 一般競争方式の導入・拡大に際しての条件整備の徹底	
(3) 調達目的・内容に応じた入札契約方式の採用	
(4) 公正な市場環境の整備	
(5) 制度改革を支える基本システムの整備	
(6) 関係者の連携強化と発注者支援	
II. 改革の具体的対策	5
I) 価格競争から企業の総合的な能力による競争への転換	5
1. 企業の総合的な能力を反映できる入札契約方式の導入促進	5
(1) 競争参加時の適切な審査の実施	
① 施工実績・工事成績の審査	
② 建設業者の社会貢献等に対する審査	
③ 工事成績重視型競争入札の導入（競争参加者に対する適正施工への政策的インセンティブの付与）	
(2) 総合評価方式の拡充と普及促進	
① 民間の保有する技術力の一層の活用	
② 中小規模工事での対応	
③ 施工能力等を過去の工事成績等に基づき評価する入札方式（施工能力簡易評価方式）の導入	
(3) 入札における偶然性の排除	
2. 一般競争方式の導入・拡大に際しての条件整備の徹底	8
3. 調達目的・内容に応じた入札契約方式の採用	9
II) 公正な市場環境の整備	10
1. ダンピング防止対策の徹底	10
(1) 低入札価格調査制度及び最低制限価格制度の適切な実施	
(2) 最低制限価格の事前公表	
(3) 個別対策の実施	
2. 不良不適格業者の排除の徹底	10
(1) 技術者専任制度のチェックの強化	
(2) 一括下請負の未然防止	

(3) 経営事項審査に係る虚偽申請の排除	
(4) 許可等における暴力団排除の徹底	
(5) 違法行為の排除・摘発のための総合的な取組み	
3. 入札談合等不正行為の排除の徹底	12
(1) 入札情報の公表方法の改善等	
①指名業者名の事後公表の推進	
②入札結果に係る情報の公表方法の改善	
③情報公表の徹底	
(2) 談合の疑義案件を発見するための審査内容の改善等	
(3) 入札談合等関与行為防止法を踏まえた発注者の措置の強化	
(4) ペナルティの強化等	
①大規模・組織的な入札談合等に対する指名停止措置の強化等	
②違約金特約条項の適切な運用	
③建設業法に基づく勧告制度の適切な活用等	
Ⅲ) 制度改革を支える基本システムの整備	15
1. 経営事項審査制度の見直し	15
(1) 完成工事高の見直し	
(2) 社会性の評価の見直し	
2. 工事の施工状況の評価（工事成績評定）の実施	15
(1) 工事成績評定の拡大と統一	
(2) 工事成績評価の適切な実施	
3. 第三者機関と苦情処理体制の整備	16
(1) 第三者機関の活用と苦情への適切な対応の徹底と拡大	
(2) 共同設置、既存機関の活用	
(3) 新たな体制整備等の検討	
4. 企業選定のための情報サービスの充実	17
(1) 発注者支援データベース等の充実及び活用の推進	
(2) 許可行政庁が保有する企業情報の活用	
5. 発注者責任を果たすための方策の検討	18
Ⅳ) 関係者の連携強化と発注者支援	19
(1) これまでの連携の取組みと現状	
(2) 新たな連携体制の構築	
(3) 発注者支援のための外部機関の活用促進	
(4) 発注関係業務に従事する専門家の育成	
(5) 監督・検査等の適切な実施のための発注者間相互の協力・連携の強化	

I. 改革の基本的考え方

1. 現状と改革の視点

- 建設投資の急速な減少による深刻な過剰供給構造の中で、従前のような建設投資の右肩上がりの伸びを前提とすることが難しい状況下では、企業の再編淘汰は避けられないところであり、この再編淘汰の過程を通じて、建設業全体の健全な発達を促し、良質な社会資本の整備によりもたらされる国民（消費者）の利益を確保することが重要である。
- しかしながら、昨今の状況を見れば、現に、ダンピング受注、適正施工への懸念、入札における偶然性の顕在化、下請への不当なしわ寄せ等の様々な問題が存在している。これらの問題は、短期的に工事の質の低下等を招くだけでなく、経営状況の悪化等を通じて、中長期的には、若年齢層の建設産業への参入の減少、賃金水準の低下等を招き、建設産業全体としての疲弊、活力低下につながるものと懸念される場所である。
- さらに、こうした状況の中で、地方公共団体発注の公共工事での入札談合事件の発生に加え、本年5月には国土交通省発注工事に関して初めて独占禁止法違反で関係企業等が刑事告発されるなど、再び、公共工事に対する国民の信頼が著しく損なわれる事態に至っている。
- このような建設業を取り巻く環境等を勘案すれば、建設投資の約4割を占めている公共事業の市場環境の改善のために何をなすべきか、言い換えれば入札契約制度をどう改革するかが極めて重要な課題となる。その際の基本的な考え方は、技術と経営を磨き、より良い仕事をしたことが次の仕事につながるような「良い循環」を造ることである。そのためには、個々の入札を切り離して取り扱うのではなく、建設業者ごとに工事成績を適切に評価すること等により、それ以降の入札につなげていくような制度を構築することが必要である。このような制度の運用が実現できれば、短期的に工事の質を向上するためのインセンティブとなるだけでなく、中長期的には、競争を通じ建設業者の施工能力を高め、建設業の健全な発達を促すものと考えられる。
- しかしながら、現行の入札制度では、最も低い価格で入札した者を落札者とする最低価格自動落札方式が基本的に採用されている。この方式は、発注者側の恣意的な判断が入る余地がなく公正な競争が担保される一方、入札金額だけを評価基準として落札者の決定を行っているため、過剰供給構造の下では入札価格のダンピング競争や競争参加者間の談合につながりやすいとも考えられる。
- 従来、各発注者は、良い仕事を行った建設業者に対しては、指名行為を通じて競争参加機会を確保することにより、次の仕事につながる「良い循環」を担保してきたが、いわゆるゼネコン汚職等の一連の不祥事を契機として、指名行為についての各発注者の不透明な運用が問題にされ、入札契約制度の透明性・客観性、競争性が強く要請された結果、一般競争入札の導入や入札契約に関する

る情報の公表等の措置が急速に進められることとなった。他方で、発注者によっては、企業評価・選定の形式的な透明化等に重点を置くあまり、十分な資格審査等を行わず、一律に入札に参加することを認めることとなった結果、能力の優劣にかかわらず受注者が選定される事態が増加し、ダンピング受注の頻発、不良不適格業者の参入や企業努力の減退等を招くこととなっている。

- これまで、平成5年、10年の中央建設業審議会の建議等に基づき、一般競争入札に始まり、VE、設計・施工一括方式、総合評価方式等の多様な入札方式が導入されてきたところであり、平成13年度の公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（以下「入札契約適正化法」という。）の施行を受け、上記のような取組みについて、各発注者による実施の促進を図ってきたところである。その結果、例えば、国土交通省の直轄工事では総合評価方式の割合が2割を超えるなどの進展が見られる面もあるが、地方公共団体においては、総合評価方式がほとんど普及していない。また、中小規模の発注者においては競争参加者の選定に当たって必ずしも技術力の審査が十分に行われておらず、監督・検査についてもその多くが要領を整備していない実態が明らかになっているところである。さらに、低価格入札やくじ引きによる落札者決定が増加しており、適切な技術力を持たない者が施工することによる不良工事の発生が懸念される極めて憂慮すべき状況となっている。
- このような状況に対応することを目的とし、公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下「公共工事品質確保法」という。）が本年4月に施行されたところである。この法律は、公共工事の品質は、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との認識の下、発注関係事務を適切に実施しなければならないこと等の発注者の責務を明確化したところであり、各発注者は、この基本的な認識を共有した上で、今後の入札契約制度の見直しに取り組む必要がある。

2. 入札契約制度改革の要点

建設業を巡る環境変化、入札談合等の不正行為の発生等の状況を踏まえ、公共工事という市場において競争原理が適切に機能し、「技術と経営に優れた企業」が公正に選別され、伸びていける競争環境を実現することが必要であることから、以下の要点に従い、具体的な入札契約制度改革を推進することが必要である。

(1) 企業の総合的な能力を反映できる入札契約方式の導入促進

公共工事の入札契約手続の各段階において、企業の持つ総合的な能力を適切に評価し、反映する入札契約方式の導入が重要である。

- ① 信頼に足る建設業者の選定を行うとともに、より良い仕事をするインセン

タイプを建設業者に付与するため、競争参加資格審査、競争参加条件の設定において、施工実績、工事成績等を重視する。また、建設業者の社会貢献等についても一定の評価を行い、適切に反映させることが必要である。

- ② 個々の入札において落札者を決定する評価手法として総合評価方式の導入とその充実、拡大を図り、工事の規模等に応じて、価格のみならず価格以外の要素を含めた複数の基準で適切な評価を行い、落札者を決定することが重要である。
- ③ いわゆる抽選落札等で見られる競争参加者の選定時や落札者決定時における偶然性を排除することが必要である。

(2) 一般競争方式の導入・拡大に際しての条件整備の徹底

入札の透明性・客観性、競争性を高める観点から、一般競争方式の導入・拡大を図るに際しては、適切な競争参加条件の設定、企業評価等の条件整備を図りつつ、適正な施工能力を有する者による競争となるよう措置することが重要である。

(3) 調達目的・内容に応じた入札契約方式の採用

入札契約方式の多様化の中で、発注者が、最も価値の高い調達を実現するには、どのような調達の場合にいかなる入札契約方式を選択することが最も望ましいのか、より明確にしていく必要がある。

(4) 公正な市場環境の整備

いわゆるダンピング受注は、工事の質の低下を招くだけでなく、下請企業や労働者へのしわ寄せ、安全管理の不徹底を招き、建設業の健全な発達を阻害するものであることから、ダンピング受注の排除のため、実効ある対策を徹底していく必要がある。

また、建設業界の健全な発達が阻害されることから、不良不適格業者の市場からの排除を徹底する必要がある。

さらに、入札談合等の不正行為を排除するため、入札情報の公表方法の改善、発注者としての談合疑義案件発見への取り組みの強化、ペナルティの強化等の措置を総合的に講じる必要がある。

(5) 制度改革を支える基本システムの整備

経営事項審査について、建設業者の経営実態をより正確に反映するとともに、厳しい建設業の現状、建設業者が地域や社会で果たすべき役割等を踏まえたものとするため、虚偽防止の徹底に努めるとともに建設業の健全な発達を促進する観点からの見直しを行うことが必要である。

また、入札契約制度の改革に伴い、発注者による主体的判断が必要となる

場面が増加することを踏まえ、評価・選定過程の透明性・公正性の確保や苦情・不服の申立てに対して適切に対応するための仕組みの構築を推進することが必要である。

さらに、各発注者による入札契約の適正化の取組みを一層支援していくため、企業情報に係るデータベースの構築・拡充に取り組むとともに、発注者側の能力の向上、外部機関の適切な活用等を促進することが必要である。

(6) 関係者の連携強化と発注者支援

入札契約適正化法及び公共工事品質確保法の徹底の必要性が高まる一方で、体制が十分でない発注者が存在することを踏まえ、国及び都道府県が中心となり、すべての発注者が発注者としての責務を適切に遂行できるよう関係者間の連携を強化するとともに、体制が十分でない発注者の業務を支援する仕組みを整備することが必要である。

Ⅱ. 改革の具体的対策

I) 価格競争から企業の総合的な能力による競争への転換

1. 企業の総合的な能力を反映できる入札契約方式の導入促進

公共工事の入札手続の各段階において、企業の持つ総合的な能力を適切に評価し、それを反映することにより、技術と経営に優れた企業が伸びることができる環境を整備することが求められる。

(1) 競争参加時の適切な審査の実施

① 施工実績・工事成績の審査

国土交通省では、競争参加資格審査に当たっては、経営事項審査の総合評定値である客観点数（各発注者に共通する事項（客観的事項）について審査した結果を点数化したもの。以下同じ。）と、当該建設業者の施工実績、工事成績及び技術評価点数からなる主観点数（各発注者ごとに評価する特別事項（主観的事項）について審査した結果を点数化したもの。以下同じ。）を合計して総合点数を算定しており、その比率はほぼ1対1の割合となっている。都道府県・政令都市においても国土交通省と同様に主観点数を客観点数に足しているが、その割合を見ると客観点数の比率が高くなっている。また、市町村では客観点数のみの名簿や都道府県が作成した名簿に自発注の施工実績等を加味した名簿を利用している場合が多く、競争参加条件（会計法令、地方自治法令で規定する競争参加資格要件のうち、入札案件ごとに設定されるものをいう。以下同じ。）についても、経営事項審査の総合評定値である客観点数のみが使用されることが多い。今後、競争参加資格審査や競争参加条件の設定に際しては、適正な施工の確保を図るとともに、施工の質等を高めるインセンティブを建設業者に付与する観点から、施工実績や工事成績を適切に反映させるよう必要な措置を講じる必要がある。

② 建設業者の社会貢献等に対する審査

競争参加資格審査の主観点数を算定するに当たって、防災行政への協力、障害者雇用等の建設業者の社会貢献を加味している都道府県がかなりの数にのぼっているが、建設業者の社会貢献等を的確に評価し、それを競争参加者の選定に適切に反映することが必要である。その際、主観点数への反映については、各発注者において、地域のニーズを踏まえるだけでなく、競争参加資格審査としてふさわしいかどうかにも留意するべきである。

③ 工事成績重視型競争入札の導入（競争参加者に対する適正施工への政策的インセンティブの付与）

適正な施工の確保の観点から競争参加条件を設定する場合において、施工

実績等に加えて、工事成績の状況を競争参加の条件とすることについても積極的に検討すべきである。例えば、過去何年間かの工事成績の平均が一定の点数以下である建設業者は参加できない、あるいは、発注者の保有する工事成績の蓄積状況や工事の特性等を踏まえて、一定の点数以上である建設業者のみが参加できるような競争入札を行うこと等により、継続的に適正な施工を行うというインセンティブを付与することが必要である。

(2) 総合評価方式の拡充と普及促進

平成5年の中央建設業審議会建議において、「技術提案総合評価方式」の導入を図ることとされ、その後、総合評価方式を導入するための評価手法の検討等が行われた後、平成10年の同審議会での具体的建議を受け、国土交通省では平成11年から総合評価方式の試行を開始し、平成16年度には426件（総発注金額の2割超）で実施された。一方、平成17年5月現在、都道府県と政令指定都市で総合評価方式を導入している団体は17団体（平成16年度）、実施件数は30件にとどまっており、全国的に見ると積極的に導入されているとは言い難い状況である。これは現行の方式が、事務手続きや技術提案の審査に係わる発注者側の労力、技術提案に係わる入札者側の労力が大きいこと、評価方法が必ずしも確立されていないこと等によるものと考えられる。

総合評価方式は、建設業者の技術力や創意工夫を適切に評価し、競争に反映するものであり、また、入札談合やダンピング等の抑止効果も期待されることから、価格と品質が総合的に優れた調達を促進するため、評価項目の充実と透明性の向上を図りつつ、地方公共団体での導入促進も含め、一層の拡充と普及を図ることが必要である。

また、評価項目の拡大にあわせた合理的な技術評価割合の拡大についても検討すべきである。

さらに、地方公共団体での取組みを促進するため、地方の実情にも鑑み、様々な総合評価方式が導入できるよう国による情報提供や事例集の作成、研修の実施等を積極的に行うべきである。

① 民間の保有する技術力の一層の活用

特に、高度な技術提案を求める場合には、その技術提案の内容を踏まえて予定価格を設定することができるものと公共工事品質確保法に規定されたところであり、その実施に当たっては、民間技術力の最大限の活用、民間事業者の負担増大の抑制、学識経験者からの意見聴取等を含む透明性・公正性の確保、適正な事務負担の確保等に留意することが必要となる。

また、高度な技術提案を求める総合評価方式では、民間の技術力の一層の活用を図る観点から、工事目的物の主要な部分に関する技術提案を積極的に

求めるとともに、事業の特性に応じて、設計・施工一括方式の活用を図ることが望ましい。この際、価格以外の要素の中では、工期、ライフサイクルコスト等が特に重要であると考えられることから、その適正な評価方法を早期に確立し、評価項目の拡大と加算点の拡大を図るべきである。

さらに、複数回の審査により順次競争参加者を絞り込む入札方式や透明性・公正性を十分に確保しつつ、入札プロセスにおいて交渉を行う方式等より一層の民間の技術力の活用方策についても検討すべきである。

②中小規模工事での対応

今後、大規模工事のみならず、中小規模の工事についても、その特色に応じて総合評価方式の適用を拡大していく必要がある。そのため、例えば、施工計画の工程管理（実施手順等）、施工上配慮すべき事項（環境、地域特性等）、品質管理方法等についての工夫のほか、交通規制方法や騒音防止対策等について、比較的簡易な技術提案を求め評価すべきである。

③施工能力等を過去の工事成績等に基づき評価する入札方式（施工能力簡易評価方式）の導入

価格と品質が総合的に優れた調達を行うためには、できる限り競争参加者から技術提案を求め、総合評価を行うことが望ましいが、競争参加者から技術提案を求め、それを評価することまでは必要としない工事であっても、競争参加者の数が多く、不良不適格業者の参入や、ダンピング受注が懸念されるような場合には、丁寧で質の高い施工を確保し、優良な建設業者の育成を図るため、より適正な施工を確保しうると考えられる建設業者を積極的に選定し、そのことを通じて建設業者全体に施工の質の向上へのインセンティブが継続的に生じるシステムを構築する必要がある。

また、国民又は住民にとって最も有利な調達を行う観点から、技術提案の余地が小さい工事、規模が小さく又は難易度が低い工事においても、不良施工のリスクを回避し、発注者が示す標準的な仕様に基づく適切かつ確実な施工の確保が重要になると考えられる。さらには、工事現場の条件を熟知していることや、災害時に迅速かつ適切な対応を行うことが可能であること等建設業者の地域精通度や地域貢献度を考慮することが望ましい場合もあると考えられる。

このため、当該工事の特性や地域の実情に応じて、過去の同種工事の成績（実績の有無を含む）、配置予定技術者の資格及び経験のほか、地域の特性や工事の特性に応じた事項（監督・検査の軽減、環境への取組み（ISO14001の取得等））等であって、当該工事の施工に直接的又は間接的に関係するものを合理的、客観的に評価し、点数化して、落札者決定に反映させる入札方式を導入すべきである。なお、その際、評価項目の選定やその評価

手法について、発注者の恣意性を排除し、合理性、客観性を担保するための措置を併せて講ずべきである。

また、地方自治法施行令により、総合評価方式を実施する場合には、落札者決定基準の設定、総合評価の実施の決定、落札者の決定の各段階において、学識経験者の意見を聴くこととされているが、過去の工事成績等のように既に定まった要素により施工能力等を評価する場合には、意見聴取の方法等について、より機動的な運用を可能とすべきである。

(3) 入札における偶然性の排除

丁寧で質の高い施工を確保し、優良な建設業者の育成を図るためには、入札において、より施工能力が高く、また、意欲も高い建設業者を適切に選定することが重要であり、くじや抽選により競争参加者や落札者が決定してしまうような事態は極力排除しなければならない。

会計法令、地方自治法令では、同価格入札の際には抽選により落札者を決定することとされているが、これは、本来、極めて例外的な場合の公平な取扱いを規定したものであり、最低制限価格の事前公表等により同額の入札が行われ、その結果、多数のものによる抽選落札が多発しているような状況に対しては、これを解消するための適切な対応が必要である。このため、最低制限価格の事前公表や同価格を類推させる形での予定価格の事前公表を抑制するとともに、最低価格で入札した者が複数いるときには、過去の工事成績や処分歴その他の事項を考慮して落札者を決定する手法について検討すべきである。

2. 一般競争方式の導入・拡大に際しての条件整備の徹底

平成5年の中央建設業審議会の建議において指摘されているように、一般競争方式は、不正防止のために必要とされる

- i) 手続きの客観性が高く、発注者の裁量の余地が少ないこと
- ii) 手続きの透明性が高く、第三者による監視が容易であること
- iii) 入札に参加する可能性のある潜在的な競争参加者の数が多く、競争性が高いこと

という、大きなメリットを有する入札契約制度である。

一方、無制限の一般競争方式による場合には、不良不適格業者の参入の恐れがあると同時に、入札契約や工事監督に係る事務量の増大、過大受注の恐れなどの問題も有しており、一般競争方式の導入や拡大に当たっては、そのようなデメリットを排除ないし極力少なくするための方策を併せて講じることが必要である。

このため、WTO対象工事以外の中小工事まで一般競争方式の対象範囲を拡大する場合には、適正な施工を確保するための競争参加条件の設定等必要な対策を講じた上で実施する必要がある。

さらに、既に中小規模の工事にまで一般競争方式の対象範囲を拡大している地方公共団体にあつては、一般競争方式のデメリットを除去するために必要な競争参加条件の設定等が行われているか、改めて検討の上、適切な対策を講じる必要がある。

具体的には、不良不適格業者を排除し、適正な施工の確保等を図るとともに、建設業者の技術と経営の向上を促進する観点から、建設業者の施工経験の確認において工事成績等を評価した上で、これらを競争参加条件の設定に反映させるとともに、適切な競争参加条件の設定、企業評価等の条件整備のあり方について検討していく必要がある。

なお、一般競争方式の導入・拡大のほか、指名競争入札においても、その透明性・客観性、競争性を向上させるよう、指名基準の公表等を通じて、発注者の恣意性を排除することが重要である。しかしながら、それぞれの建設業者の経営の状況や技術力を反映させることなく、機械的な基準により指名を行うこと等は、適正な施工の確保の観点から問題であり、施工経験や工事成績等を加味した基準によって指名を行うべきである。

3. 調達目的・内容に応じた入札契約方式の採用

これまで、我が国における調達においては、一般的には設計と施工が分離され、施工については元請である総合工事業者が総価一式で請け負う一括発注方式が用いられてきた。しかしながら、近年、民間が保有する技術力の活用や、コスト構成の透明化、発注者内技術者の量的、質的補完等の観点から、分離発注方式や設計・施工一括発注方式の選択、さらにはCM（コンストラクション・マネジメント）方式や異業種JVの試行的活用が始まるなど、入札契約方式が多様化しつつある。このような状況の中で、発注者側は、調達の際、その目的・内容に応じて最適な入札契約方式を選択することが必要であるが、発注者が、最も価値の高い調達を実現できるよう、どのような調達の場合にいかなる入札契約方式を選択することが最も望ましいのか、より明確にしていく必要があるとともに、その考え方が広く普及するよう必要な環境整備を進めるべきである。

Ⅱ) 公正な市場環境の整備

1. ダンピング防止対策の徹底

(1) 低入札価格調査制度及び最低制限価格制度の適切な実施

会計法の適用を受ける国の機関では、一定の価格以下で落札した建設業者について、適正な施工の可否等を調査する低入札価格調査制度が実施されているが、地方公共団体では、一定の価格以下での入札を一律に無効にする最低制限価格制度を導入している団体が多く、平成15年度では約6割の地方公共団体が導入している。

低入札価格調査制度及び最低制限価格制度を適切に導入・活用し、ダンピング受注の排除を徹底することが必要であるが、ダンピング受注排除の実効性を高める観点から、入札の状況や発注者の体制等により、低入札価格調査制度を採用しがたい場合には、当面、最低制限価格制度を導入することについて、より積極的に検討するとともに、失格判断基準（発注者が当該契約内容に適合した工事が履行されないものと判断するための基準価格をいう。）の設定についても積極的に検討すべきである。

(2) 最低制限価格の事前公表

最低制限価格の事前公表については、適切な積算を行わずに当該価格と同額で入札することを助長し、しかも、同額で入札する複数の業者による抽選落札を増加させていることも懸念されていることから、各発注者においては、地域の実情を適切に考慮しつつも、極めて慎重に取り扱うべきである。

(3) 個別対策の実施

低入札価格調査基準価格を下回る価格により落札した者と契約する場合には、工事費内訳書の点検の徹底や工事の重点監督を行うことが必要である。また、国土交通省が平成15年より実施している、過去の施工に問題があった建設業者に対する配置技術者の増員の義務付け、履行保証割合の引上げ、前払金支払割合の引下げ等の措置は都道府県等にも徐々に拡大しているが、これらは、適正な施工の確保や受注業者が工事途中で倒産した場合等の損失の軽減を図るために有効な手段であるとともに、これらの措置を契約締結時に行うことを入札公告時にあらかじめ示すことにより、経営状況が悪化している建設業者の排除が図られ、ひいては工事の確実な履行等を図ることができることから、各発注者においても導入を検討すべきである。

2. 不良不適格業者の排除の徹底

(1) 技術者専任制度のチェックの強化

建設業法における技術者の現場専任制は、建設工事の適正な施工を確保するとともに、不良不適格業者の参入を排除する上で、重要な役割を果たして

いる。

監理技術者の専任制の確認については、平成8年度より発注者支援データベース・システムが稼働しており、現在、約320の機関に導入されている。また、監理技術者の現場専任制の確認を徹底するため、平成16年3月に監理技術者制度運用マニュアルを定める等専任期間の明確化や技術者の直接かつ恒常的な雇用関係の定義の明確化等の取組みがなされてきた。

しかしながら、建設業を取り巻く現下の厳しい状況の下、技術者の現場専任配置を怠っている業者が少なくないとの指摘もあり、その遵守の徹底を図る必要がある。

特に、発注者支援データベース・システムは、工事現場に配置予定の監理技術者について、その資格と他の工事現場との重複配置の有無を確認するための手段として最も効率的であると考えられるが、市区町村においてはその活用状況がまだまだ十分ではないことから、発注者支援データベース・システムへの加入を促進するべきである。

また、技術者の専任が必要な工事については、立入検査の実施等により違反を抑止し、排除できるような具体的な仕組みを検討すべきである。

さらに、主任技術者についても、そのデータベースの整備、工事实績情報サービス（CORINS）の活用等による現場専任制の徹底を図る方策を検討すべきである。

（2）一括下請負の未然防止

一括下請負については、入札契約適正化法の施行に伴い、平成13年4月より公共工事について全面的に禁止されたほか、平成13年10月より公共工事に係る施工体制台帳については、二次以下の下請契約についても請負代金の額を明示した請負契約書を添付することとする等その排除の徹底が図られている。

一括下請負が発覚した場合の対応を厳格に行うためには、一括下請負の摘発が発注者の協力によるところが大きいこと、関係する建設業者の許可行政庁が複数にまたがることが多いこと等を踏まえ、許可行政庁、発注者等の関係行政機関相互の一層の連携の強化や認識の共有を図ることが必要である。

また、許可行政庁や発注者、建設業者にとっても一括下請負に該当するケースが明らかになるよう、その基準のより一層の明確化を図るべきである。

（3）経営事項審査に係る虚偽申請の排除

経営事項審査の虚偽申請は、入札契約における業者選定の基礎となっている経営事項審査の点数を不正に水増しし、公正な競争に悪影響を与える悪質な行為であり、こうした行為については厳正に対応することが必要である。

これまで、平成6年の建設業法の改正により経営事項審査申請書等への虚

偽記載について新たに罰則が設けられたほか、虚偽申請により得た経営事項審査結果を発注者に提出した場合に営業停止処分とすること、申請窓口における虚偽申請対策を講じること等の取組みがなされているところであるが、建設業を取り巻く厳しい現状等も踏まえ、虚偽申請排除のためのチェックの強化を進めるべきである。

また、現在、建設業許可や経営事項審査の申請、書類の作成等建設業に関する諸手続については、建設業者以外の者が当該手続に関与していることが多い。

このような手続において虚偽が発覚した場合であって、これら建設業者以外の者の虚偽への関与を特定できる場合には、建設業の許可行政庁から当該建設業者以外の者を監督する行政庁に通報するなどの措置を徹底すべきである。

(4) 許可等における暴力団排除の徹底

建設業の許可に当たっては、請負契約に関して不正又は不誠実な行為をするおそれが明らかである者として暴力団構成員等を建設業許可の欠格要件としている。また、国土交通省においては、暴力団が実質的に経営を支配する建設業者とこれに準ずる業者を排除することとしている。これらの措置は警察当局との連携により実施されており、暴力団排除を徹底するため、引き続き、警察当局との連携を強化すべきである。

(5) 違法行為の排除・摘発のための総合的な取組み

イ) 発注者の指名停止措置については、公共工事の適正な執行を確保するとともに、再発の防止を図る観点から、あらかじめ定められた基準に基づき、厳正に運用することが必要であるが、指名停止基準の未策定の発注者が多いこと、独占禁止法上の立入検査の段階で指名停止を行う等不適切なタイミングでの指名停止等の問題もあることから、恣意性を排除し、客観的な実施が行われるようにすべきである。

ロ) 許可行政庁の立入調査や発注者支援データベースの利用により違法行為が発覚した場合に、発注者と許可行政庁の連携を円滑に行うためのマニュアルの作成等各現場を監督している発注者と許可行政庁の連携の強化を図るべきである。

ハ) 国土交通省において運用している建設業者の不正行為等に関する情報交換コラボレーションシステムについて改善・普及を図り、地方公共団体の当該システムへの参加を促進するとともに、掲載内容について充実を図る等の改善を図るべきである。

3. 入札談合等不正行為の排除の徹底

(1) 入札情報の公表方法の改善等

①指名業者名の事後公表の推進

指名競争を行う場合における指名業者名の公表については、入札制度の透明性を高めるため、指名通知後なるべく早期に公表することを原則とするが、事前に指名業者名が明らかになると競争参加者間での談合を助長しやすいとの指摘もあることを踏まえ、各発注者を取り巻く状況に応じて、指名業者名の事後公表を拡大することについて検討すべきである。

②入札結果に係る情報の公表方法の改善

入札契約適正化法等に基づき公表が義務づけられている入札結果に係る情報については、インターネット上で公表を行うとともに、これらの情報について、より検索や解析が容易になるよう公表の方法等を工夫していくことが必要である。その際、公表の様式等について、可能な限り共通化を推進すべきである。

③情報公表の徹底

入札契約適正化法等に基づき公表が義務づけられている事項について公表を行っていない発注者については、その団体名を公表すること等により、公表の実施を強く働きかけることが必要である。

(2) 談合の疑義案件を発見するための審査内容の改善等

談合の疑義案件を発見し、公正取引委員会に通報するため、各発注者は、談合の疑義案件を発見するための審査内容の改善、体制の整備等を行う必要がある。例えば、入札執行段階での工事費内訳書の内容や再度入札の際の入札金額の順位変動を監視すること等により、個別の入札において談合等の疑義がないか、また、入札結果の事後的・統計的分析において談合等の疑義がないかについて審査を充実させていくことが望ましい。その際、入札監視委員会等の第三者機関によるチェックの拡充を併せて行うべきである。

(3) 入札談合等関与行為防止法を踏まえた発注者の措置の強化

入札談合等関与行為防止法制定等も踏まえ、発注者職員が入札談合等の不正行為に関与することがないように、職員への教育、研修等の充実、入札監視委員会等の第三者機関の設置、談合情報を得た場合の取扱要領の策定及び公表等を各発注者に徹底することが必要であり、国としても、その実施状況の把握と公表等を積極的に行うべきである。

(4) ペナルティの強化等

①大規模・組織的な入札談合等に対する指名停止措置の強化等

大規模・組織的な入札談合であって刑事告発等がなれさたものについては、厳格な指名停止措置を講じることとし、違反企業ごとの情状に照らし、悪質性が際立っている場合には、特に厳しい指名停止措置を講じることが望ましい。この際、基準に従った客観的な運用が必要である。

② 違約金特約条項の適切な運用

違約金特約条項は、入札談合等の不正行為が行われた場合に、これによる損害を発注者に賠償することを工事の契約の際にあらかじめ約定するものであり、国土交通省や都道府県及び政令市等において導入されている。

発注者として入札談合等の不正行為に係る損害を回復することは重要なことであり、違約金特約条項は、そのための有効な手段であると考えられるが、その運用に当たっては、裁判例等を基準として、適切な賠償予定額を定めることが必要であり、合理的な根拠なく、高額な違約金を課すことは避ける必要がある。違約金特約条項の導入が拡がりつつある中で、今後行われる予定の独占禁止法に基づく課徴金制度のあり方の検討とあわせて、適正な違約金特約条項のあり方についても整理していくべきである。

③ 建設業法に基づく勧告制度の適切な活用等

建設業法に基づく営業停止等の監督処分について、事案に応じて厳正に措置する。また、企業のコンプライアンスの確立・徹底を図ることが重要であることから、必要に応じて、建設業法上の勧告制度の活用等を図る。

Ⅲ) 制度改革を支える基本システムの整備

1. 経営事項審査制度の見直し

建設業法に基づき、建設業者の経営規模、経営状況、技術力、社会性等の項目ごとに評点化を行う経営事項審査は、建設業者の企業評価の指標として重視され、その結果は入札参加に大きな影響を与えているところであるが、建設業者の経営実態をより正確に反映するとともに、厳しい建設業の現状、建設業者が地域や社会で果たすべき役割等を踏まえたものとするため、建設業の健全な発達を促進する観点から見直しを検討することが必要である。

見直しの検討に当たっては、次に掲げる項目について具体的な検討を行うほか、中長期的な課題として、経営状況分析のあり方、技術職員の評価のあり方、企業の経理能力やコンプライアンスなど企業の多面的な評価のあり方等についても検討を行うべきである。

(1) 完成工事高の見直し

建設投資の減少に伴う完成工事高の減少により、完成工事高の評点の平均点及び総合評定値に占めるウェイトも低下しており、中小・中堅建設業者の競争参加機会が損われる懸念があることを踏まえ、評点テーブルの修正を検討すべきである。

(2) 社会性の評価の見直し

企業の社会的責任（CSR）について関心が高まる中、災害時の応急対応等建設業者が果たすべき社会的責任を的確に評価し、競争参加者の選定に適切に反映することが必要であると考えられる。このため、国の機関や地方公共団体と災害協定を結んで災害時の貢献を行う建設業者について、社会性の指標において加点評価するなど、建設業者の社会的責任に係る評価項目の追加を検討すべきである。

2. 工事の施工状況の評価（工事成績評定）の実施

(1) 工事成績評定の拡大と統一

工事成績評定については、その活用の範囲を拡大していく必要があるという観点や、発注件数の少ない市町村レベルにおいては近隣で工事を発注する主体とのデータの共有も必要となることが予測されるといった実務的な観点から、できる限り発注者間で統一のとれたものとする必要がある。

国土交通省の直轄工事において用いられている工事成績評定要領を基に、主として市町村が行う比較的小規模の工事にも適用できるように検討し、地方公共団体への普及を図る必要がある。

(2) 工事成績評価の適切な実施

工事成績評定の活用の拡大に伴い、工事の施工状況の中立かつ公正な評価の実施が極めて重要となることから、評価の前提となる仕様書、図面等を含む請負契約の内容のより一層の明確化に努める必要がある。また、評価の中立性・公正性をより高めるため、各発注者は事業者からの苦情申告を適切に処理する等の仕組み（第三者機関の活用を含む。）を整える必要がある。

3. 第三者機関と苦情処理体制の整備

(1) 第三者機関の活用と苦情への適切な対応の徹底と拡大

平成5年の中央建設業審議会建議により、苦情処理制度の創設と入札監視委員会の設置が求められて以来、手続の透明性を高め、公正性を確保する観点から、入札監視委員会等の第三者機関の設置の促進と苦情に対する適切な処理の促進が図られてきたところである。しかしながら、国、地方公共団体等における第三者機関等の設置状況は、平成15年度においても、約9割の機関・団体が未設置であり、同様に、苦情処理方策の策定状況も、約9割の機関・団体で未策定となっている。

今後、技術提案を受け付ける入札方式の拡大・普及を図っていく上では、その審査及び評価の透明性・公正性の確保が特に求められることから、事業者からの苦情への適切な対応と入札監視委員会等の第三者機関の活用について各発注者が徹底するよう取り組むべきである。

現在、入札契約適正化法に基づく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（以下「適正化指針」という。）等において、発注者が適切に対応すべきとされている苦情には、指名停止に係る苦情は含まれていないが、建設業者にとって指名停止は、非常に大きな影響を及ぼすものであることから、苦情処理の対象に含めるよう改めるべきである。

(2) 共同設置、既存機関の活用

第三者機関の設置と苦情への適切な対応は、早急に全発注者が講じる必要があるが、特に規模の小さい市町村については、共同での第三者機関の設置の促進を行うほか、都道府県又は国に設置されている機関の活用も一つの方策として考えられるが、その際には、市町村のニーズや国等における体制の整備状況にも十分留意しつつ検討が進められる必要がある。

(3) 新たな体制整備等の検討

さらに各発注者による取組み状況を踏まえつつ、透明性・公正性の確保を確実なものとするため、各発注者とは別組織による苦情、紛争等の適正処理方策等体制整備を含めた第三者機関や苦情処理方法等のあり方について幅広く検討すべきである。

4. 企業選定のための情報サービスの充実

(1) 発注者支援データベース等の充実及び活用の推進

平成5年の中央建設業審議会建議において、建設業者に関する各種情報を活用し、発注者全体が共同して利用できるデータベースの整備が提言されたことを契機として、平成8年度から発注者支援データベースの運用が開始されたところであり、これにより、発注者の行う競争参加資格審査業務等が効率化された。

こうした発注者支援データベースは、昨今、建設工事の質の低下が懸念される中で、技術と経営に優れた企業を選定するとともに、専任技術者の設置や一括下請負の禁止等に係る違反行為を抑止し、不良不適格業者の排除を徹底するため、効果の高い手段として、その重要性が増している。

このため、工事实績情報サービス、企業情報サービス及び専任制確認サービスを行う発注者支援データベースについて、より一体的なシステムとすることを目指しつつ、それぞれのサービスについて提供情報の拡充、精度・利便性の向上等を図り、市町村等への普及拡大を積極的に推進する必要がある。

また、現在、国土交通省において、工事成績に関するデータベースの構築が進められているが、すべての発注者が適切に建設業者の技術力等を評価することを可能とするため、評価主体ごとに評価傾向が異なることにも留意しながら、着実にその整備を推進するとともに、普及拡大に取り組むべきである。また、技術者個人の工事経験等の情報についても、データベース化を行い、その活用を促進するよう検討を行うべきである。

(2) 許可行政庁が保有する企業情報の活用

既に稼働している発注者支援データベース等により、公共工事の発注で必要となる企業情報等の提供が行われているところであるが、建設業許可情報については、その一部が提供されているに過ぎない。しかしながら、例えば、当該工事の施工に適した企業の選定や不良不適格業者の排除のための一つの方策として、発注者が競争参加資格審査時や競争参加条件設定時等において工事経歴書を活用し、同種工事の施工実績の有無を確認することが考えられるなど、今後、各発注者において、許可行政庁が保有する企業情報を有効に活用していくことが求められる。このため、許可行政庁が有する工事経歴や処分履歴など、建設業者の競争参加資格の審査に参考となる情報について、各発注者に周知し、その提供を図っていくとともに、各発注者が、これらの情報を容易に利用することを可能とするための方策（情報の整理と精度の向上、許可行政庁間での共有化、情報の電子化・類型化等）についても、検討を行うべきである。また、企業情報については、発注者、許可行政庁が利用する範囲にとどまり、一般に利用しやすい形で公表されていない情報も多いが、少なくとも公共工事の受注者たる建設業者の情報については、情報の内

容も踏まえつつ、統一的なルールの下で、できる限り分かりやすい形で一般に公表していくべきである。

5. 発注者責任を果たすための方策の検討

公共工事品質確保法の施行により、発注者の責務が明確化されたことから、発注関係事務を適切に実施するため、技術者が不足しているなど技術力が脆弱な発注者においては、発注関係事務を適切に実施することができる者の能力の活用や発注者間の情報交換などにより、発注体制の整備に努めていく必要がある。

IV) 関係者の連携強化と発注者支援

(1) これまでの連携の取組みと現状

入札契約制度改革を進めるに当たっては、特に、公共工事の発注数で約9割、発注金額で約7割を占める地方公共団体の対応が大きな課題となる。平成5年及び平成10年の中央建設業審議会の建議や入札契約適正化法・適正化指針に基づき、総務省と国土交通省が連携して、地方公共団体の取組みを促し、また、支援してきたところである。また、公共工事品質確保法では、国及び都道府県は、発注者を支援するため、必要な措置を講ずるよう努めなければならない旨規定されたところである。

一方で、取組みが遅れている一部の地方公共団体の実情を踏まえれば、通達等による指導や一方的な情報提供のみでは全体としての適正化が進みづらい状況にあると考えられる。

(2) 新たな連携体制の構築

地方公共団体における入札契約適正化の推進のため、地方公共団体に共通する課題について、情報交換や協議等を行い、関係地方公共団体相互の申し合わせ等を通じて、各地方公共団体での取組みを強化するとともに、国及び都道府県による市町村への支援、国の施策への反映等を進めることができるよう国と地方公共団体が一体となった新たな推進体制を構築すべきである。その際、ブロック単位及び都道府県単位の公共工事契約業務連絡協議会の活動の充実等についても検討すべきである。

(3) 発注者支援のための外部機関の活用促進

中小規模の発注者においても、発注者として求められる措置の適切な実施が可能となるよう、独立行政法人等における受託制度や都道府県の建設技術センター等の活用、国及び都道府県の発注関係・建設業関係部局との連携等を進めるとともに、民間事業者の活用についても検討すべきである。この際、公的機関以外の組織による発注関係事務の実施については、当該組織の中立性・公正性を確保しつつ、当該組織に求められる業務の適切な実施が可能となるよう、制度の整備も含めて検討していくべきである。

(4) 発注関係業務に従事する専門家の育成

各施策の実施に伴い事務量の増大が想定されるほか、一定水準以上の専門知識を有した専門家が必要となることが想定されるため、発注関係業務に従事する際に要求される専門知識の習得を図る観点から、発注関係業務を適切に遂行することができる個人としての専門家の育成を進めるべきである。また、資格の付与や認定方式を含め必要な制度の整備についても検討する必要がある。

(5) 監督・検査等の適切な実施ための発注者間相互の協力・連携の強化

- イ) 監督・検査及び工事成績評定の適切な実施は、施工の質を確保するために不可欠な要素であり、公正な競争の前提となることから、その実施を徹底するとともに発注者間の相互の協力・連携の強化を図る必要がある。このため、工事成績評定の標準化に努めるとともに、必ずしも体制が十分でない発注者が監督・検査等を実施するに当たって必要あるいは参考となる基準や情報を、ノウハウを有する他の発注者が積極的に提供するなど、発注者間で相互に支援を行うべきである。
- ロ) 特に、体制が不十分な市町村の担当職員の技術力向上のため、国及び都道府県の監督・検査や工事成績評定の現場に立会い実地研修を行うことや、技術者育成研修等を行うべきである。
- ハ) また、市町村によっては、体制上の制約があるほか、工事の発注が少ないため、監督・検査のための十分なノウハウが蓄積されづらい場合もあると考えられることから、外部機関の能力を活用して、その業務の全部又は一部を実施する方策についても積極的に検討すべきである。

Ⅲ. 終わりに

建設業を取り巻く環境が厳しい中で、企業の再編淘汰は避けられないところであるが、そのような状況下において、いかに技術と経営に優れた企業が生き残れるような環境を整備していくのか、また、より良い仕事が次の仕事につながる「良い循環」を構築していくのが今後重要となってきたおり、特に、建設投資の約4割を占める公共事業の市場環境の改善のために何をなすべきか、言い換えれば、入札契約制度をどう改革していくのが極めて重要な課題となっているところである。

昨年から1年間をかけて現行の入札契約について幅広く検討を行い、今般、入札契約制度改革の基本的考え方や改革の方向性を示したところである。盛り込まれた項目の中には、この間の公共工事品質確保法の制定、入札談合の再発防止対策の策定等を通じて既に具体化されたものもあるが、具体化に際しては、実務の状況も踏まえながら、更に掘り下げた議論を必要としているものも少なくない。これらについては、それぞれの項目に応じて、具体化のための検討を行い、逐次、速やかに実施に移すことが期待される。