

2. 水道事業における調達方式のあり方

水道事業における調達方式は、事業規模の違いがある中で様々な問題を抱えており、規模の小さい水道事業者ではその改善に向けた対策を行う余裕がない、また、規模の大きい水道事業者では対策を種々講じてはいるものの苦慮している実態がある。

今後とも、入札契約適正化法や品確法の施行も踏まえながら調達における様々な問題の解決を図るため対策を講じていく必要がある。具体的には、透明性の確保、公正な競争性の確保、不正行為の排除、確実な履行の確保、契約における発注者と受注者の対等性の確保を前提として、優良業者の健全性の確保も踏まえる必要がある。

こうした観点から、調達方式のあり方や方法論等を挙げ、各水道事業者が実態に合わせ調達方式の改善を行う際の参考となるよう、以下に報告する。

2-1. 発注区分

建設工事や設計・測量・地質調査といった業務委託を発注する場合、あらかじめその規模や延長あるいは内容について基本計画等が検討され定められていることが前提となる。次に考えなければならないのは発注の区分である。

発注の区分は、「一括発注」と「分離・分割発注」に大きく分類される。ここでいう「分離・分割発注」とは、同種工事を複数の工事に分けて発注することを「分割発注」と呼ぶこととし、異種工事の場合のそれを「分離発注」と呼ぶこととする。

同種工事の場合、具体的には管布設工事等で長い延長を「一括発注」するか、それを複数の工区に短く分けて「分割発注」するかという議論がある。

また、異種工事の場合、具体的には新設浄水場の建設工事において、土木・建築・機械・電気等の各種工事を「一括発注」するか「分離発注」するかという議論がある。

一般に、一括発注のメリットは、同種工事の場合工事積算の歩掛上、分割発注と比べて一般管理費等の工事経費が安くなること、そして元請が1社であるので工区間、工種間の調整が不要であることなどである。

また、「分離・分割発注」のメリットは、工区、工種ごとに発注者の意図がより明確化されること、工期短縮(同種工事)が図られることなどである。

同種工事では一括・分割の議論は工事規模(工事量)、施工場所によることが大きく、分割発注方式の方が一般的である。管布設工事等で、工期・予算・現場状況等を勘案し、複数の工区に分割し発注する等である。分割による経費増は否めないが、建設業も地場産業であり事故等緊急時の対応として地元業者の育成も必要と思われる。このケースにおいては、過度の経費アップに留意しながら分割発注を採用することも考えられる。

さらに最近では、仕様発注による「工事一括発注(設計・施工分離)」と性能発注によるDBやPFIなどの「設計・施工一括発注」の区分も出てきている。

ここでは異種工事における発注区分について述べることにする。

2-1-1. 一括発注方式

水道事業では、浄水場、ポンプ場などに係る工事は、土木、建築、機械、電気の異種工事で構成される。これら工事が一括発注される場合、ゼネコンもしくは機械メーカーのいずれかに発注されるケースが多い。機械、電気に関する特殊技術が中心の工事であればゼネコン工種（土木や建築）で発注されるケースが多い。他分野ではあるが、ゴミ焼却など性能発注の色彩が強い場合は機械工種で発注されるケースが多い。

仕様発注においては最低限の技術的レベルが仕様書にて担保されていることもあり、工事経費の縮減及び業種間の調整を元請業者に責任を持たせる理由から、一括発注が選択されるケースがあると思われる。

この場合、元請業者に「おまかせ」の部分が多くなりやすく、コストが優先されるあまり技術レベルの低い設備ばかりが納入されたり、元請け業種が利益を独占し他の業種が疲弊衰退し新技術開発の可能性が更に低下することが懸念される。これらのリスクを抑止するには異業種JV¹⁾も有効な選択肢となる。

2-1-2. 分離発注方式

浄水場工事などの工事は通常は、土木、建築、機械、電気の4工種に分類され、業界的にはゼネコン、機械、電気の3分野である。分離の仕方として、①土木、建築、機械、電気の4工種、②土木・建築、機械、電気の3工種、③土木・建築、機械・電気の2工種のいずれかが一般的である。

③の土木・建築工事と機械・電気工事という括りで工事発注される場合、金額的割合の大きい工種で発注されることが多い。

分離発注は仕様発注でコンサルタント等により事前に実施設計がなされていること、CMR²⁾業務が自治体職員や施工管理コンサルタントにて担保されていることが前提条件である。

分離発注の最大のメリットは業種毎の施工（品質）管理を水道事業者の所掌として実施できることである。発注者の意図で工種ごとに最適な方式（請負業者）を選択できる。

デメリットとしては、責任分岐点の不明瞭化や工事期間短縮の困難さ、ひいては高コストに繋がる可能性も否定できない。責任分岐点の不明瞭化における極端な例としては、土木施工と機械施工の配管工事でお互い相手の工事と思い込み接続されず運転できないといった例である。

1) JV (Joint Venture) 「2-4-7. その他の入札に関連する方式」の「2. JV方式」(P23)を参照

2) CMR (Construction Manager) 「2-4-7. その他の入札に関連する方式」の「3. CM方式」(P25)を参照

各種方法には、メリット・デメリットが存在するため、水道の安全・安定性を確保するために、各水道事業者の実情に応じて詳細に検討し、最善の選択をする必要がある。

2-2. 設計図書の作成

公共事業として発注する建設工事や設計・測量・地質調査といった業務委託においては、それぞれ設計図書に仕様書が一般的に含まれている。

ここで述べる仕様書とは、共通（一般）仕様書のほか、特記仕様書や施工条件明示を含め、工事や業務委託を施行する上で必要な、各種関係法令等の遵守をはじめとして、技術者の配置や施行に関連する手続き、施行上の義務事項、工期に関すること、工事目的物の性能・仕様等や成果品の提出内容・方法等といった発注者の指定事項等を明記する書類の総称である。

この仕様書を含む設計図書は、仕様発注と性能発注とで記載する内容が基本的に異なる（表6）。

表6 仕様発注と性能発注の特徴

項目	仕様発注	性能発注
設計図書	材料、形状、寸法等を具体的に記載	要求する性能、機能を中心とした記載
利点	具体的であり、形状等仕様の出来で要求性能の満足性を判断できる	新技術の開発等、手段の選択肢が広がり、受注者の創意工夫の発揮が実現しやすい
課題	手段が拘束され、受注者の技術進歩が図りにくい	要求する性能を満足していることの評価が煩雑

仕様発注は、発注者が指定した仕様に基づき、受注者が適正に工事を履行することであり、性能発注は、受注者が自由に決定した仕様等により、発注者の要求する性能・機能を確保することである。

水道事業では、配水管等管路工事は、一般的に管口径、管種、延長等の仕様を定めた仕様発注であり、構造物や設備等施設工事も、発注者において経済比較や施設の維持管理等を総合的に判断できる場合には、材料、形状、規格等の仕様を定めた仕様発注となっていると思われる。さらには、現行の積算体系も、固定された手段を前提とした標準歩掛を用いた仕様発注用の積算となっている。

しかしながら、公共施設の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力、技術能力

を活用して行うPFI事業の場合には、性質的に性能発注が適切と考えられる等、工事や事業の内容あるいは発注者が要求する目的物によっては、仕様発注よりも性能発注の方が適切と判断できる場合があると考えられる。

最近ではDBやPFIの性能発注による工事が増えてきている。建設の時代においては水道事業者がCMR担当能力を有する技術職員が在籍し、また、事業量も確保されており、如何に遅延なく事業を遂行するかに重点が置かれ、仕様発注が選択されるケースが多かった。建設から維持管理・経営の時代に変遷する中、水道事業者は職員削減等を含めた経営の合理化を余儀なくされ、CMR担当能力を有する技術職員の確保が困難な水道事業者が増えてきている。このような背景から性能発注が選択されるようになってきた。

仕様発注の場合、通常はコンサルタント等によって詳細な設計は完了しており、技術的・性能的风险は少ない。しかし、性能発注の場合、ある一定の条件や機能を満たせばよいという考えであるので、受注者の設計内容や技術提案を発注者がしっかり評価できなくてはならない。

したがって、性能発注の場合も、PSC¹⁾算出やVFM²⁾算出も必要であり、技術評価の考え方の整理も必要なことからコンサルタント等によって基本設計は完了している必要がある。

水道事業に影響を与える自然災害や人為災害のリスクのうち、民が担保すべきリスクの区分手法とそれを対価として、如何に正当な評価をするかが重要であり、安易なコストダウンと民間へのリスク転嫁の便法としてPFI的手法が乱用されることは望ましくないとされる。

但し、新技術の積極的採用のためには有効な手法であり、事業の目的に照らしての検討が重要となる(図2、図3)。

1) PSC (Public Sector Comparator)

公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値。

2) VFM (Value For Money)

一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方。同一の目的を有する2つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを供給する方を他に対し「VFMがある」といい、残りの一方を他に対し「VFMがない」という。

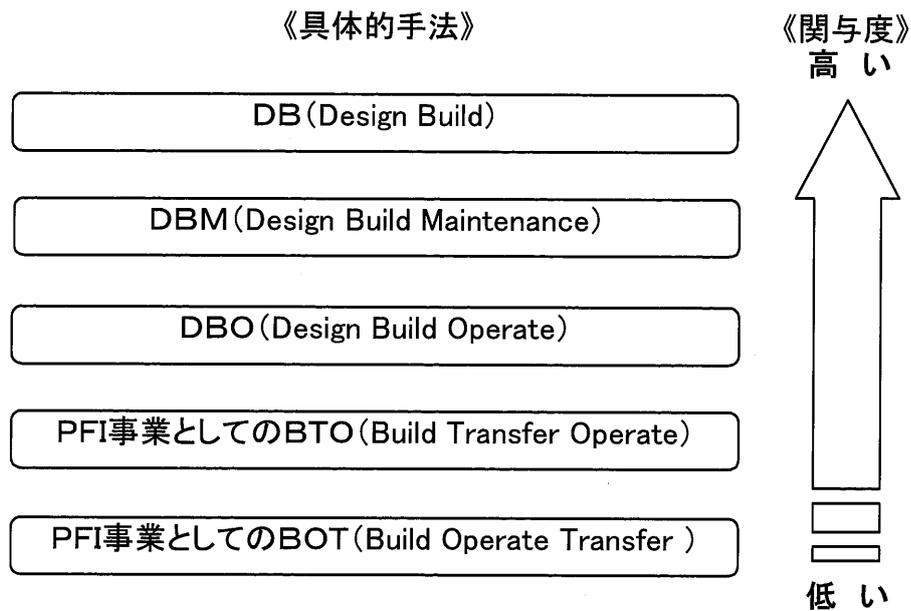


図2 具体的手法別における水道事業者の関与度

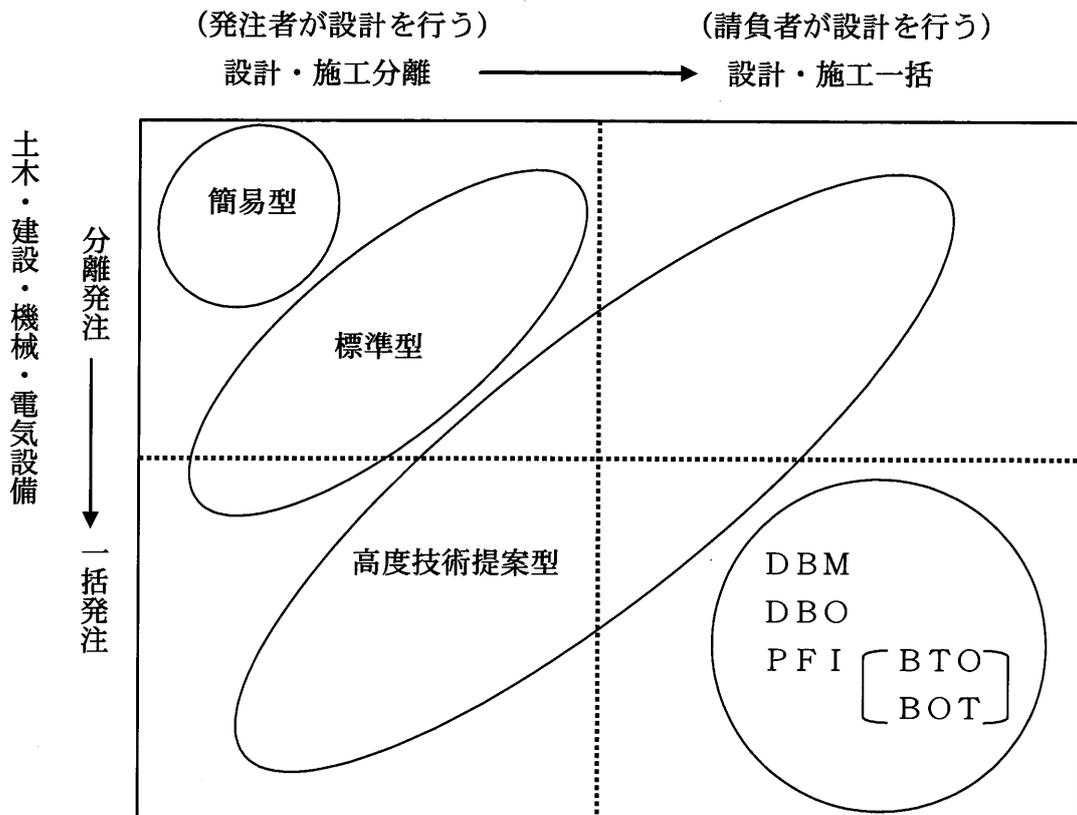


図3 総合評価方式と発注区分のイメージ

一方、請負契約においては、発注者と受注者の対等性ということが、品確法第3条第6号に明記されているとともに、建設工事については建設業法第18条にも明記されている。

この対等性を確保するためには、仕様書のほかに設計書や図面といった設計図書において、発注者が要求する内容を明確にする必要があり、設計図書における要求内容と設計金額が適正でなければならない。

また、基本的に設計図書で要求していない内容は、受注者に要求できないため、発注者が受注者に対して設計図書に無い内容を要求する場合は、適正に設計変更や別途契約により対応する必要がある。

したがって、工事や事業の発注にあたっては、仕様発注と性能発注が有する各々の特徴を踏まえ、発注者の要求する内容にふさわしい方法を選択したうえで、その方法に沿った内容を設計図書へ明確に記載しなければならない。

2-3. 予定価格の決定

予定価格とは、地方公共団体が契約を締結するに際し、その契約金額決定の際の基準となるものであり、予算で定める金額の範囲内で、設計図、仕様書等に基づきあらかじめ作成するものである。したがって、予定価格の算定が適正に行われるかどうか競争入札の効果を左右するものであるから、予定価格の決定に当たっては慎重な配慮が払われなければならない。

予定価格は、原則として総価をもって定められなければならないが、一定期間継続する製造、修理、加工、売買、供給、使用等の契約においては、単価についてその予定価格を定めることができる。

また、予定価格は、取引の実例（実勢）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。

競争入札に当たっては、予定価格を記載した書面を封書にして開札の際にこれを開札場所に置くのが通常の手続きである。

地方公共団体における予定価格の作成、決定方法については、地方自治法等の法律及び政令では、何ら規定はない。すなわち、予定価格をどのような基準に基づいて作成するか、その決定方法をどうするか、などについては、何ら規定されていない。

これは、予定価格の作成、決定方法が法令に規定するに足らないという考え方に基づくものでなく、予定価格に関するこれらの規定は、重要な事柄であるが、法令で画一的に規制するのではなく、各地方公共団体が独自に規則等において定めることが適当であるとする趣旨に基づくと解されている。

なお、地方自治法施行令第173条の2（普通地方公共団体の規則への委任）において、「この政令及びこれに基づく総務省令に規定するものを除くほか、普通地方公共団体の財務に関し必要な事項は、規則でこれを定める。」と規定されている。

また、予定価格を決める際に、正当な理由なく設計金額から一定割合を控除するいわゆる「歩切り」は、支出削減のみを目的に行われていることが多いが、入札契約適正化法に基づき閣議決定された指針では、「予定価格の設定に当たっては、適正な積算の徹底に努めるとともに、設計書金額の一部を正当な理由なく控除するいわゆる歩切りについては、公共工事の品質や工事の安全の確保に支障を来たすとともに、建設業の健全な発達を阻害するおそれがあることから、厳に慎むものとする。」とされている。

.....

〈参考①〉

国における予定価格の作成、決定方法については、「予算決算及び会計令（昭和22年勅令第165号）」において規定されている。

第79条（予定価格の作成）において、「その競争入札に付する事項の価格を当該事項に関する仕様書、設計書等によって予定し、その予定価格を記載し、又は記録した書面をその内容が認知できない方法により、開札の際これを開札場所に置かなければならない。」と定め、予定価格の作成、公正な競争の確保及び競争手続の公正性の確保について規定している。

第80条（予定価格の決定方法）第1項において、「予定価格は、競争入札に付する事項の価格の総額について定めなければならない。」と定め、予定価格の総額主義の原則を定めている。なお、同項のただし書きにおいて、「一定期間継続してする製造、修理、加工、売買、供給、使用等の契約においては、単価についてその予定価格を定めることができる。」と単価による予定価格の決定が例外的に認められている。

また、第2項では、「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。」と定め、予定価格を定める場合のよるべき基準について規定している。

.....

2-4. 入札参加者の決定及び入札方法等

2-4-1. 適正施工の確保

昨今、地方公共団体は厳しい財政状況下で公共工事が減少しているが、建設工事を請負う業者数は以前と大きな変化はない。こういった状況の中で、不特定多数の業者が入札に参加する「一般競争入札」や入札参加者数を拡大した「指名競争入札」では、競争性が激化したときに考えられる著しい低価格入札によって、工事の品質が低下した不良工事を発生させる恐れがある。

公共工事の品質の確保には、発注者は受注者の選定に当たり価格のみならず十分な技術力の審査を行うことはもとより、施工過程においては適切な監督、検査等を徹底する必要がある。

特に価格のみで受注者を決定した場合は、様々な業者が入ってくるのが想定されることから、工事の施工にあたっては、受注者側の適切な施工体制の確保や技術者の履行能力の育成を図ることも必要となり、監督の技術力の向上も求められることになる。

2-4-2. 調達方式の各要素

地方自治法において、地方公共団体が締結する契約の方法は、原則として「一般競争入札」とされており、「指名競争入札」は地方自治法施行令に定める場合に該当するときに限定されている。本小委員会アンケート調査結果によると、配管工事における入札方法では、「一般競争入札」の件数が総件数の1.8%となっている一方、「指名競争入札」は88.3%という高い状況にある。また、この数値は配管工事以外の入札方法でもほぼ同じ割合となっている。

公共工事の調達方法は、「指名競争入札」を中心とした入札方法から「一般競争入札」を原則とした入札方法に移行していく傾向にあるが、このほかにも、最近においては地域要件などの一部条件を付した「制限（条件）付一般競争入札」や、事前に入札参加者を募る「公募型指名競争入札」などといった入札方法を採用している水道事業者も見受けられる。

2-4-3. 一般競争入札

1) 契約の方法

一般競争入札とは、地方公共団体が契約に関する公告により、一定の資格をもつ不特定多数の者を入札による競争に参加させ、地方公共団体に最も有利な条件を提示した者との間に契約を締結する方法である。

2) 地方自治法上の位置付け

地方公共団体の売買、貸借、請負その他の契約は、指名競争入札、随意契約またはせり売りにより締結することができる場合以外は、すべて一般競争入札によるものとされている（地方自治法第234条第1・2項）。

一般競争入札は、誰にも入札の機会を与えるべきものであるが、入札参加者の能力の適否が契約の履行に重大な影響を及ぼすため、公正性を失わない範囲で入札参加者の資格を定めている（同法第234条6項、同法施行令第167条の4以下）。

3) 主な効果

入札手続きの客観性が高く、発注担当者の裁量の余地が少ないことや、入札に参加する可能性のある潜在的な業者の数が多く競争性を高く確保することができることなどが挙げられる（表7）。

4) 主な課題

不良・不適格業者の排除が難しく、品質及び確実な履行の確保が困難となるおそれがあること、また、過度な競争による著しい低価格入札などが行われる恐れがあることなどが挙げられる。

さらには、入札参加者が多数の場合には、発注者側の入札審査事務量が增大する上、工事成績を次回の指名に反映させること等により業者に品質確保の動機付けを与えることが困難であるといった難点もある（表7）。

表7 一般競争入札の効果・課題・対応例

主な効果(メリット)	主な課題(デメリット)		想定される対応例
1. 入札手続きの客観性が高く、発注担当者の裁量の余地が少ないこと 2. 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 3. 入札に参加する可能性のある潜在的な業者の数が多く競争性が高く公平性を確保できる	・不良・不適格業者の排除が難しい	→	・条件付一般競争入札の実施(資格要件、施工実績、技術者の資格等) ・参加資格の厳格化 ・法令に基づく指名制限(破産者、不正行為等) ・入札ボンド等の活用
	・契約不履行の恐れがある	→	・契約保証金の引き上げ ・前払い支払金の引き下げ
	・施工能力に欠ける者が落札し、公共工事の質の低下をもたらす恐れがある	→	・監督・検査体制の強化 ・工事成績評価の実施
	・指名競争入札の発注者の裁量権が、企業に品質確保の動機付けを与えることが多いが、そうした効果は期待できず、技術開発力が低下する恐れがある。	→	・施工管理体制、品質管理体制や安全管理体制のチェック機能の強化 ・総合評価方式の導入
	・個別の入札における競争参加資格の確認に係る事務量が增大する	→	・入札後、競争参加資格確認型による入札方法を採用 ・情報技術導入(入札及び契約のIT化)による事務手続合理化 ・トータルコストで考えれば指名競争より、事務コストは安価
	・過度な競争による著しい低価格入札となる恐れがある	→	・低入札価格調査制度の導入 ・特別重点調査制度の導入 ・総合評価方式の導入
	・最低制限価格でのくじ引き入札	→	・価格を非公表とする ・総合評価方式の導入

(注) 主な効果と課題及び想定される対応例については、水道事業者ごとの実情に応じて詳細な検討が必要である。

5) 採用上の留意点

品質確保の観点から、入札参加基準は、次の条件が必要と考える。

- ①建設業許可の種類
- ②技術者の配置
- ③経営審査状況の結果
- ④同種の工事实績

特に、同種の工事实績の有無や技術者の配置などが、品質確保上、重要な条件となることから、以下に、各工事における同種の実績を求めた入札参加基準の一例を示す(表8)。

表8 入札参加基準（例）

工 事	入札参加基準（例）
水道工事	口径〇〇mm以上の管布設工事の元請実績（または下請実績） 日本水道協会主催「配水管技能登録者」を配置すること
土木工事	同等の土木工事の元請実績（または下請実績）
電気・機械工事	浄水場等において、〇年以上の稼動実績のある当該設備設置工事の元請実績（または下請実績）
建築工事	当該建築工事と同等の元請実績（または下請実績）
鋼管製作工事	口径〇〇mm以上の鋼管製作等の元請実績（または下請実績）

2-4-4. 指名競争入札

1) 契約の方法

指名競争入札とは、地方公共団体が資力、信用その他について適当であると認める特定多数の者を選んで、入札の方法により競争させ、この中から、地方公共団体に最も有利な条件を提示した者との間に売買、貸借、請負その他の契約を締結する方法である。

また、公募型指名競争入札とは、対象ランクや工事实績などの指名基準及び工事概要を公告し、入札参加希望者から過去の工事实績や簡易な技術資料の提出を求め、これら資料を基に指名業者を選定する方法である。ただし、指名から外れた業者から要請があれば、理由を説明しなければならない。

2) 地方自治法上の位置付け

地方公共団体が行う契約は、一般競争入札が原則である（地方自治法第234条第1・2項）が、次の三つの場合に限り、指名競争入札ができる（同法施行令第167条）。

- ①工事または製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質、または目的が一般競争入札に適しないとき
- ②契約の性質または目的により、競争に加わるべき者が少数であるとき
- ③一般競争入札に付することが不利と認められるとき

3) 主な効果

現在、国、都道府県及び政令指定都市等では一般競争入札の適用範囲が拡大されている中、地方公共団体で最も広く実施されている指名競争入札の主な効果としては、発注者があらかじめ指名した業者だけで行う入札であり、工事の内容や規模に相応した信頼の置ける業者を選定することができることや、指名競争入札の発注者の裁量権が、業者

に品質確保の動機付けを与えることが考えられる（表9）。

4) 主な課題

業者指名における発注者側の裁量が大きい点や、一般競争入札に比べて競争性・経済性が発揮されにくいことが挙げられる（表9）。

表9 指名競争入札の効果・課題・対応例

主な効果(メリット)	主な課題(デメリット)		想定される対応例
1. 信頼できる受注者を選定できる	・指名業者を決める際、発注者が恣意的に行う恐れがある	→	(手続きの透明性の確保) ・指名基準の公表 ・定期的に指名順を見直しが必要
2. 入札及び契約の事務の簡素化が図れる			
3. 一定の競争性を確保できる(経済性の発揮)	・競争参加者が限定され、談合の危険性や職員との接触による不正行為の恐れがある	→	(公正な競争の促進) ・入札参加意欲を確認し、工事の施工に係る技術的特性等を把握するための簡便な技術資料の提出を求めた上で指名を行う公募型指名競争入札等を積極的に活用する ・電子入札の導入 ・予定価格の事前公表 ・罰則の強化
4. 指名競争入札の発注者の裁量権が、企業に品質確保の動機付けを与えることが多い。			
6. 地域要件等の考慮が可能となる			
7. 既設業者が指名から漏れない	・他の事業体での工事实績があっても、発注事業体の受注実績がない業者は参加機会を得にくい	→	・公募型指名競争入札や一般競争入札の導入 ・工事成績調書等を、事業体相互に閲覧できるようにするとともに、業者に関する情報を収集する。
	・競争性・経済性の発揮が一般競争入札に比べて少ない	→	・指名業者数規定の撤廃
	・数合わせによる不適格業者の入札参加	→	・指名基準適用の徹底
	・業者側の参加意思の有無にかかわらず指名されてしまう	→	・辞退の自由を確保する
	・不適格業者の排除が目的の一つであるが、上投げ・一括下請負など、逆に不適格業者の参入を招く恐れがある	→	・監督・検査体制の強化 ・再委託の禁止

(注) 主な効果と課題及び想定される対応例については、水道事業者ごとの実情に応じて詳細な検討が必要である。

5) 採用上の留意点

発注者が行う指名行為が明確な指名基準に基づいて公正に行われることが入札制度

の信頼性を確保するために不可欠となることから、不明確な指名基準や恣意的な指名の生じる余地がある基準、行き過ぎた適用により競争性を減退させる基準は極力削減することが適当である。

一方で、品質確保の点から、契約の適正な履行を確保するために必要な工事の種類・規模等の発注特性に応じた技術的な適正を求めることが重要となる（表10）。

表10 横浜市における15年度当時の指名基準と削減の方向性

種目	適用基準	削減の方向
1 工事区分	原則として、当該工事の工種に属する者を選定。	
2 等級区分	原則として、当該工事を発注する等級に属する者を選定。	
3 所在地区分	市内業者を優先。次いで準市内業者、市外業者の順位で選定。	
4 行政区区分	施工場所の行政区に所在する者を優先。次いで当該行政区に隣接する行政区、周辺に位置する行政区に所在する者の順に選定。	△
5 地理的条件	本社等の所在地が当該工事の施工現場に近接し、安全管理や緊急対応等において迅速かつ十分な対応が期待できる者を優先して選定。	○
6 経営規模	中小業者を優先して選定。	
7 工事成績	優良業者及び直近の工事成績が80点以上の者等、工事成績の優良な者を優先して選定。	
8 専門性	対応する工種を第1希望とし、かつ、その工種に対応する建設業の完成工事高が会社全体の完成工事高の60%以上を占める者を優先して選定。	○
9 希望順位	前号に規定するもののほか、対応する工種を第1希望としている者を優先して選定。	○
10 技術的適性	技術的難易度が高い工事において、必要とされる知識又は施工実績を有し、技術的対応が可能であると判断される者を優先して選定。	
11 同種工事の請負実績	同種かつ同規模以上の本市工事の請負実績を元請で有する者を優先して選定。又、その他の請負実績は、元請実績を下請実績よりも評価する。	
12 受注状況	直前2か年度に受注実績を有し、かつ、競争入札により発注した工事を未受注の者等、受注状況が良好でない者を優先して選定。	○
13 災害協力業者	緊急災害対応に協力し貢献があった者、災害時または災害のおそれがある場合に、本市要請に基づき応急活動を実施する者を優先して選定。	

削減の方向性 ○：大 △：小

出典：横浜市諮問機関答申 平成15年12月

2-4-5. 随意契約

1) 契約の方法

随意契約とは、地方公共団体が相手方の選定を競争の方法によらず、任意に特定の者を選んで売買、貸借、請負その他の契約を締結する方法である。

2) 地方自治法上の位置付け

競争入札よりも手続きが簡単でしかも、資力及び信用などが確実な相手方を選定できる長所があるが、反面、情実に左右され、相手方が固定化されるなど、公正な契約が確保されない恐れがあることから、地方公共団体が随意契約を行うことができるのは、一般競争入札を原則とする契約方法の特例として認められている7つの要件に該当する場合に限られている（地方自治法施行令第167条の2、地方公営企業法施行令第21条の14）。

近年、公募型プロポーザル方式を採用する水道事業者が増えてきているが、これも随意契約であり、地方自治法上の位置付けとしては、同法施行令第167条の2第2項「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。」あるいは、第6項「競争入札に付することが不利と認められるとき。」がこれにあたりと考えられる。

公募型プロポーザル方式を採用する際には、学識経験者から意見を聴取するなど、総合評価一般競争入札方式と同様の手続きに沿って行われるが、随意契約であることから透明性の確保には、十分な配慮が必要である。

3) 主な効果

発注者が任意に特定の相手方を選定して契約を締結することにより、競争入札に付する手間を省き、特定の資産、信用、能力等のある相手方を任意に選定できるため、契約事務上の負担を軽減し、行政事務の効率化に寄与することや、技術力に優れた小規模業者が、価格以外の評価で参入可能ということが挙げられる（表11）。

4) 主な課題

指名業者を決める際、発注者が恣意的に行える余地があることや、契約の相手方の選定が偏ってしまい発注者と特定の業者の間に特殊な関係が発生する等、適正な価格による契約締結が確保できなくなる恐れがあることなどが挙げられる（表11）。

表 1 1 随意契約の効果・課題・対応例

主な効果(メリット)	主な課題(デメリット)		想定される対応例
1. 即応性(緊急工事など)・履行の確実性 2. 適正な施工の確保(特定の技術を要する工事など) → 工物品質、内容の確保が確実 → 既設のソフトウェア増設など特定の業者しかできない仕事を効率的に契約できる 3. 事務の負担軽減 4. 技術力に優れた小規模事業者が、金額以外の評価で参入可能である 5. 随意契約は、特定の能力等のある相手方を任意に選定できるため、有効に活用することで発注者の選択幅を広げることができる 6. 現行の価格のみの自動落札方式の下では評価できない技術の優秀性・メンテナンスの親切さ等を加味した業者選定ができる	・指名業者を決める際、発注者が恣意的に行う恐れがある	→	・ガイドライン等の策定と審査体制の整備 → 業者選定には、業務担当部局や契約担当部局等複数が関与する仕組みを作る
	・公正性の確保が阻害されるおそれがある	→	・随意契約理由の明確化・公表化 ・随契理由の整合性、契約分割の合理的理由、競争性担保を重点項目として内部監査を実施する
	・予算の効率化、公平性、透明性を図りづらい ・業者が固定化する恐れがある ・特定業者との癒着	→	・事前に公募等を行い、要件を満たす業者が存在しないことを確認する ・指名表によるローテーションの実施 ・業者選定理由等の情報公開 ・発注担当者の定期的人事異動
	・契約予定者による価格操作が容易で、競争性がないため価格が高くなる恐れがある ・適正設計レベルの評価が難しい	→	・他の事業者から同様な工事についての情報を入手するなど、見積り金額の妥当性をチェックする ・適正な予定価格の設定 ・他の事業者事例の検証などを定期的に行う

(注) 主な効果と課題及び想定される対応例については、水道事業者ごとの実情に応じて詳細な検討が必要である。

2-4-6. 総合評価方式

1) 契約の方法

総合評価方式とは、落札者の決定に当たって、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格のみならず、技術力等その他の条件が最も有利なものをもって申込みをした者を契約の相手方とする方法である。

2) 地方自治法上の位置付け

公平性の観点から総合評価方式による競争入札を行おうとするときは、あらかじめ価格その他条件を定めた落札者決定基準を定めなければならない。

さらに、客観性を確保するため、学識経験者から意見を聴かなければならないとされている(地方自治法施行令第167条の10の2第4項)。

3) 主な効果

施工部分に技術提案を求め、その提案に対して価格のみならず技術や品質を加えた総合指標により落札者を決定する方式であることから、最低価格の入札者が必ずしも落札者になるとは限らず、これらが動機付けとなり技術力のある健全な業者の育成にも繋がることや、公正な評価委員会による審議がなされることから、不良・不的確業者を排除することが可能となることなどが挙げられる。

さらに、これまで水道事業では、平成11年9月のPFI法施行に伴い、総合評価方式による契約が行われてきているが、そのVFMの評価は、PSCとPFI事業のLCC¹⁾を比較して行われるものだけにとらわれず、PSCとPFI事業のLCCに差が見られない場合においても、浄水水質が向上する等、これまでにない新技術を導入すること等により、PFI事業導入前のサービス水準を上回るといった観点からも、VFMの実現を期待することができる(表12)。

4) 主な課題

学識経験者の選定及び確保が困難なことや、入札・契約手続きが複雑になり、契約締結までに多くの時間を要することなどが挙げられる(表12)。

5) 総合評価一般競争入札と公募型プロポーザルの違い

総合評価一般競争入札の場合は、地方自治法の入札に関する規定が全面的に適用される。公募型プロポーザルの場合には契約交渉が必須であることなどの違いがある。公募型プロポーザルは総合評価方式の手続きに沿って行われるため、両者の違いはわかりにくい。同じ行為であっても法律上の評価・位置づけは異なるものであり、一般に総合評価一般競争入札の場合、手続きの自由度が狭いといえるが、客観性は高いと言える。

一例を挙げれば、総合評価競争入札の場合、入札公告は各自治体の公告式に則ったものでなければならず、公告は少なくとも申し込みの誘引にあたるので公告前に債務負担行為の設定が必須である。また、入札の条件が契約の条件となるため、落札者決定後の条件の変更は認められていない。このため、入札前に契約の詳細な内容を確定させておく必要があるほか、落札者以外の者を契約の相手方とすることもできないものと解釈される。

公募型プロポーザルは随意契約であることから、このような制約がない一方、価格を含めて応募者が提出した提案はすべて参考に過ぎず、改めて契約交渉が必要となる。ただし、選定されなかった他の応募者との間で不公平な取扱いにならないよう、説明書等で定めた基本的な事項については、変更すべきではないことに留意する必要がある。

6) 調査・設計業務における総合評価方式

公共工事の品質確保に当たっては、公共工事に関する調査・設計業務の品質確保も重要な役割を果たしている。したがって、調査・設計業務についても、工事と同様に、その内容に照らして技術的な工夫の余地が小さい場合を除き、競争参加者に対して技術提案を求め、価格と品質が総合的に優れた内容の契約がなされるようにすることが必要である。

1) PFI事業のLCC (Life Cycle Cost)

PFI事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値。

表 1 2 総合評価方式の効果・課題・対応例

主な効果(メリット)	主な課題(デメリット)		想定される対応例
1. 工事の品質の確保及び品質の向上が図れる	・学識経験者の選定及び確保が困難	→	・国や都道府県あるいは第三者機関において、公正かつ技術力のある評価機関を設置する
2. コストダウンも含めたVFMIによる新技術適用による品質向上	・技術提案等にかかる評価のウエイトが低いと結果として価格の低さで決定してしまう(価格偏重評価制度の弊害)	→	・技術評価の比率の引き上げ ・適正な配点
3. LCCによる評価が可能となる	・発注者が品質や技術力の評価を行うことは、発注者の裁量権が拡大し、発注者サイドの不正行為や地元政治家の介入を招く危険性が大きい。	→	・発注者の恣意性を排除するための様々な制度的枠組みを作るとともに、情報の公開や苦情処理を適切に行う必要がある。
4. 品質と価格の両面から企業を選定し得る	・総合評価を実施するのに時間と費用がかかりすぎる ・入札・契約手続が複雑になり、契約締結までに時間を要す ・学識経験者への意見聴取に時間がかかる	→	・簡易な総合評価の実施 ・総合評価方式の適用を限定 ・学識経験者に選定に当たって、簡易な意見聴取及び選定方式の導入
5. 技術力のある健全な業者(主に建設)の育成 (業者側の品質確保に対する意識向上に繋がる。)	・価格以外の評価に関する事務量が多く、小規模な水道事業者では対応が困難	→	・情報技術導入(入札及び契約のIT化)による事務手続合理化 ・技術評価を簡易に行えるように評価対象や基準を策定する。
6. 技術力を評価し活用することにより、品質確保・向上の動機付けを付与することができる	・水道事業の場合、技術提案等を受けようとする工事案件が少ない	→	・簡易型の適用
7. 業者側の技術提案の検討や発注者側の技術審査等により両者の技術向上が図れる	・評価にあたり発注者の審査能力が求められる。(技術者の不足など)	→	・アドバイザー・コンサルタントの活用 ・審査能力向上のための研修等の実施
8. 公正な評価により、不良不適格業者を排除することが可能となる			
9. 談合が行われにくい			

(注) 主な効果と課題及び想定される対応例については、水道事業者ごとの実情に応じて詳細な検討が必要である。

2-4-7. その他の入札に関連する方式

1. VE方式

1) 概要

VE (Value Engineering) 方式とは、建設VEとも呼ばれ、入札・契約段階で、施工者の技術力を重視するために、発注者が施工者からの技術提案を受け付ける方式である。

これは、コストや機能に関する諸要因を分析し、消費者の要求する機能を備えた製品を最小のコストで提供する組織的技法のことであり、公共事業においては、基本計画や基本設計が終了した時点で実施される設計VEと、設計が完了した後実施される入札時VE、契約後VEがある。

2) 主な効果

民間の技術やノウハウの有効活用が図れ、コスト削減に繋がることや、品質の向上にも繋がることが考えられる。また、契約後VEでは、入札後に受注者から提案を受け付けることから、それがもたらす費用の低下分の一定割合を受注者に還元することにより、業者側の技術開発へ向けた動機付けともなりえる（表13）。

3) 主な課題

評価する水道事業者側に技術者が不足していることや、事例が少ないことなどが挙げられる（表13）。

表13 VE方式の効果・課題・対応例

主な効果(メリット)	主な課題(デメリット)		想定される対応例
1. 技術提案等によりコスト削減効果の把握が可能となる	・発注者の意図が伝わらず提案がしにくい	→	・機能、性能等の明確化
2. 民間の技術やノウハウの有効活用が図れ、コスト削減や品質の向上にもつながる	・評価にあたり発注者側の技術力が必要	→	・技術力の向上のための研修会等の実施
3. 最新技術情報の蓄積が図れるとともに技術開発への動機付けとなりえる	・VE発注対象案件が少ないうえに、落札の保障がないのに提案に係る手間ばかり掛かる	→	・提案条件の明確化
4. 業者にとって生産性の向上や工期の短縮が図れる			
5. 業者にとってコストの削減により見返りが見込める(果実分配制度による民側のモチベーションアップ)	・発注者・受注者双方の意欲不足や経験不足から、VE提案がされることが少ない	→	・受注者が、VE提案をする動機付けをもてるような仕組み(節減額は受注者のメリットとし、発注者のメリットは他に求める等)をつくる
6. 入札の際、技術提案等により成績評価点が加点される			

(注) 主な効果と課題及び想定される対応例については、水道事業者ごとの実情に応じて詳細な検討が必要である。

2. JV方式

1) 概要

JV (Joint Venture) 方式は、複数の建設業者が共同して工事を施工し、損益を分配する一時的な企業組織であり、一般にJVと称される。この体制は1930年アメリカで始まり、日本では1950年に4社でJVを組んだのが最初である。本来は1業者での能力を超えた大規模工事で始まったが、1962年建設省(当時)が中小業者育成強化としてJVの入札を認めて以来、このシステムが増大・発展して今日に至っており、現在では大規模工事におけるリスクを分散したり、各社が得意な技術を持ち寄ってより

良い工事を行ったり、融資力の増大を目指すことを主な目的とし、中には「中小業者の振興」及び「中小業者の受注機会の確保」を主な目的として活用されることも多い状況にある。

JVの体制は共同施工方式と分担施工方式に大別され、前者は出資金の割合に応じて資金・人員・資機材を拠出し共同で施工する方式、後者は各社が分割した分担工事についてのみ施工する方式であるが、共同して責任を負うことに変わりはない。

2) 主な効果

各分野に秀でた業者同士がJVを構成することにより、円滑で確実な施行が図られることや、資本力の集結及びリスクの分散が図られること、さらには、単体では受注できない規模の大きな工事を中小の業者がJVにより受注でき、地元企業へ技術移転が図れるなどが挙げられる。

3) 主な課題

競争性を減退させる恐れがあり、中にはJVに加わったものの、実際の工事は他の業者に下請けに出して、中間マージンだけを吸収する業者が存在する問題等も挙げられる(表14)。

表14 JVの効果・課題・対応例

主な効果(メリット)	主な課題(デメリット)		想定される対応例
【特定建設工事共同企業体】 1. 大規模かつ技術的難易度の高い工事を、各分野に秀でた企業同士が構成することにより円滑かつ確実で速やかな施工を図る(施工力及び技術力の確保) 2. 資本力の集結及びリスクの分散が図れる(融資力の増大が図られる) 3. 異業種連合による効率化(異業種での連続施工等による効率的な施工、取りまとめ効果への期待) 【経常建設共同企業体】 1. 優良な中小・中堅建設業者が継続的な協業関係を確保することにより、単体では受注できない規模の大きな工事を受注でき(受注機会の拡大)、利益の向上に寄与する(受注機会の確保による中小・中堅建設業者の振興を図る) 2. 地元企業への技術移転が図れるとともに、地元利益貢献、地元の技術力向上につながる	・受注機会の配分との誤解を招くおそれがある	→	・共同企業体運用基準の策定及び公表を行う
	・JVを組むための業者同士の相談が、談合行為に繋がる恐れがある	→	・談合防止対策(ペナルティの強化等)を講ずる
	・競争性を減退させる恐れがある	→	・単体企業の入札参加を認める混合入札の実施
	・高度な技術、限定した工法等が要求される工事は、企業の受注機会の拡大を目的とした発注にはなじまない	→	・発注方針の明確化
	・異業種の場合、メインの業種が支払関係で有利になりやすい	→	・業種ごとによる個別払いの実施
	・発注側の組み合わせ自由度が狭まる	→	・一括発注方式と分離分割発注方式の使い分けを明確にする

(注) 主な効果と課題及び想定される対応例については、水道事業者ごとの実情に応じて詳細な検討が必要である。

3. CM方式

CM (Construction Management) 方式は、設計施工一括発注において、工期延長や予算超過などを防止するため、マネジメントを専門に行うCMR (Construction Manager) が、設計者や施工者の担っていた各種のマネジメント業務を一元的に管理運営することにより、各工種の下請業者への発注プロセスや支払金額の透明性を確保するとともに、設計や施工における品質・工期・コストの最適化等を把握することを目的とした方式である。

我が国では、従来は、一括発注方式が多用されており、施工に関するマネジメント業務は主に元請業者（総合工事業業者）が担ってきた。

CMRの主な業務内容は、設計段階としては、「設計候補者の評価」、「設計の検討支援」、「設計VE」などがあり、発注段階としては、「発注区分・発注方式の提案」、「施工者の公募・評価」、「工事価格の算出の支援」、「契約書の作成・アドバイス」など、さらに施工段階では、「施工者間の調整」、「工程計画の作成及び工程管理」、「施工者が行う施工図のチェック」、「施工者が行う品質管理のチェック」、「コスト管理」、「発注者に対する工事経過報告」などが挙げられる。

表15 CM方式の効果・課題・対応例

主な効果(メリット)	主な課題(デメリット)		想定される対応例
1. 技術者不足の自治体における設計・発注・施工業務の量的・質的補完(発注者側の技術者及び技術力の維持・確保が困難となる中で、発注の各プロセスにおいて事業体側にとっての最適な条件をマネジメントしてもらえる)	・一括請負工事では見られなかった様々な契約上の問題や混乱が想定される	→	・従来の工事請負契約約款の修正・追記や、対応しきれない場合は新規の契約約款を作成する
	・発注から契約締結までに時間を要することとなる	→	高度技術提案を要する発注と簡易な工事の発注への振り分けを行う
2. 一括発注方式に比べると、発注者は下請け等を含むコスト構成を把握することが容易となり、公共工事の透明化に繋がる	・不特定多数の業者が入札に参加することになるため、施行能力の劣る不適格な業者を排除できず品質及び確実な履行の確保が困難となる	→	・実績を求めるなど、資格条件をどのように設定するかによる
3. 不特定多数の入札参加者が見込めるため競争性の向上が図れる	・CMRの選定、監督、評価等新たな業務が発生 ・CMRに対する法令等による公的位置付けがない	→	導入する際には、時間的余裕をもって十分な検討を行い、必要な規定を設ける
4. 競争性が確保されることにより最も有利な条件での契約が可能となり、発注者側の経済性が発揮できる	・設計者や施工者に対する独立性を確保する倫理に関する定めが無い	→	
5. 業者間の競争原理の導入と一定品質の確保	・CMRの資格制度、教育プログラム、実績情報等のデータベースが整備されていない ・CMの人材不足(工事業業者を上回る知識と経験が必要となる)	→	業者側において人材の計画的育成が必要であり、育成のための研修会などを実施する
6. 発注者側の恣意が介入しないため談合防止につながる	・ゼネコンの工事困い込みにつながる危険性がある	→	適正にCMRを採用する

(注) 主な効果と課題及び想定される対応例については、水道事業者ごとの実情に応じて詳細な検討が必要である。

2-5. 落札者の決定

2-5-1. 入札に関する情報の公表

公共工事の入札及び契約については、「公共工事の入札・契約手続の改善に関する行動計画」の策定（平成6年1月閣議了解）や中央建設業審議会の数度にわたる「公共工事の入札・契約制度の改革等（入札・契約手続の透明性の一層の向上のため、資格審査における格付けの公表や予定価格の事後公表等の情報の公表など）」の建議を受け、入札及び契約制度全般にわたる見直しが行われてきた。

しかしながら、談合事件等の公共工事をめぐる不祥事はなお後を絶たず、公共事業に対する国民の厳しい批判がある中で、国、特殊法人等及び地方公共団体等の発注者全体を通じて、入札及び契約の適正化の促進により、公共工事に対する国民の信頼の確保と建設業の健全な発達を図ることを目的として、平成12年11月に入札契約適正化法が公布され、平成13年2月に施行されるとともに、情報の公表などの主要事項については平成13年4月1日以降の入札及び契約から適用されている。

入札契約適正化法第3条では、「入札及び契約の適正化の基本事項として、透明性の確保、公正な競争の促進」などが明示されている。

また、入札契約適正化法第4条～第8条においては、「毎年度の発注見通しの公表、受注者の決定等に至る行政内部の事務執行や判断基準の公表」など、入札及び契約に係る情報の公表に関して、全ての発注者に対して義務づけられた具体的な措置が明文化されている。

また、「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「措置に関する指針」という。）（平成13年3月29日総務省、財務省、国土交通省告示第1号、平成18年5月23日閣議決定）では、入札及び契約の過程並びに契約の内容の透明性の確保に関する考え方として「入札及び契約に関する透明性の確保は、公共工事の入札及び契約に関し不正防止を図るとともに、国民に対してそれが適正に行われていることを明らかにする上で不可欠であることから、入札及び契約に係る情報については、公表することを基本とする」ことなどが盛り込まれている。

さらに、措置に関する指針では、入札契約適正化法に公表が定められた事項以外についても公表すべき事項（例：予定価格及び積算内訳、指名停止を受けた者の商号及び指名停止の期間及び理由など）を具体的に列挙している。

なお、公表の時期については、公共工事の発注の見通しに関する事項で政令に定められている以外の個別の入札及び契約に関する事項については、契約を締結した後、遅滞なく、公表することを原則としている。

しかし、地方公共団体においては、法令上の制約がないことから、各団体において適切に判断する場合には、事前公表を行うことも可能であるが、事前公表の実施に当たっての

弊害が生じることを踏まえ、事前公表の実施の適否について十分に検討した上で実施することが必要である。

言うまでもなく入札及び契約制度の改善の大きな目的は、入札及び契約手続の公正性・透明性の一層の向上、品質の確保、経済性の追求にある。その取組みに当たっては、真の発注者である住民の視点に立つことが最も大切である。公正かつ透明な手続の中で適正な競争を行うことは、不正を起きにくくするとともに、業者の技術革新への努力を促し、工事価格引き下げの効果をもたらすことにより、その結果として住民の利益を増大させることになる。

入札及び契約制度の改善を行う上で、厳罰とともに入札及び契約段階での透明性を高めることにより不正の余地をなくすことが大いに期待できることから、その方策は重要である。これらを促進するための有効な手段である情報の公表・開示は前記のとおり入札契約適正化法に明文化された発注者に課された法律上の義務である。

昨今、公共工事の入札をめぐる談合事件等の不正行為が相次いで発生している状況に鑑み、談合等の不正行為の排除の徹底等を図るため、さらなる取組みが求められている。

地方公共団体は、入札契約適正化法第9条の「公共工事の入札及び契約に関する情報の公表に関し、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない」こと、及び措置に関する指針の趣旨を踏まえつつ、入札及び契約手続の過程並びに契約内容の透明性・公正性の確保を図るため、新しい時代の要請に即した的確な対応を行い、より一層の情報の公表の推進が求められている。

2-5-2. 入札事務の負荷軽減方策

1) 発注事務量の軽減

平成13年4月の入札契約適正化法や、平成17年4月の品確法の施行で、多様な入札・契約方法の導入が推進されてきている。

こうした多様な入札・契約方法は、入札参加資格（一般競争入札、指名競争入札等）、入札参加形態（JV、CM等）、発注範囲（DB等）、落札者の決定方法（総合評価等）の要素が組み合わされるものであり、資格審査や技術審査等の発注事務量の増を伴うとともに入札参加のための受注業務量もまた増加する。

今後ますます一般競争入札の対象の拡大と、総合評価方式の採用が増えるものと考えられるが、なかなか導入が進まない要因に調達事務手続きに関する負担増があり、一般競争入札や総合評価方式を円滑に実施するためには負担軽減の方策が必要となる。

2) 事務負担の種類と方策

(1) 資格審査

一般競争入札の対象となる大規模工事で、受注者が破綻した際に発注者が被る被害は大きい。経営基盤のしっかりした業者により競争が行われることが、発注に伴うリスクの回避と適切な施工を確保する上で重要な課題である。

入札前の競争参加資格審査は、一般競争入札参加資格者名簿への登録、建設業法の許可、地域条件、指名停止中でないこと、施工実績、配置技術者、会社更生法や民事再生法の手続中でないこと、商法に基づく会社の整理開始が命じられていないこと、経営事項審査など多岐にわたる。こうした審査は入札参加者の数が増えれば当然負担が増す。

方策としては、以下のようなものが考えられる。

① 入札ボンドの活用

入札参加者に対して、金融機関等による審査・与信を経て発行される証書の提出を求めることで、入札段階において市場機能を活用し幅広い観点からの企業評価ができることから、入札に参加する建設業者が適切に絞り込まれ、発注者の審査事務の軽減が図られる。

② IT化の促進

情報技術導入による入札や契約の事務手続の合理化と簡素化を進める。電子入札も含めた取組は、入札参加者数を増やすことで競争性が高まることも期待できる。

また、CORINS¹⁾等のデータベースの活用も効果が見込める。

③ 事後審査方式

入札後に資格審査をする方式（事後審査方式）で行う。事後審査方式は多くの県や市で採用されており、事務量の軽減に効果を挙げている。

1) CORINS (Construction Records Information System—コリンズ：工事実績情報システム)

(財)日本建設情報総合センター (Japan Construction Information Center—JACIC：ジャシック) の、工事実績情報データベース

(2) 技術審査

総合評価方式を行う場合に増大する事務は主として技術審査に関するものである。従来の方法と比べ、技術提案の評価項目が増えるため実施に必要な発注事務量は多くなる。事務量の低減には、評価項目の評価方法の決定や提案内容の技術評価を行う技術審査体制の整備を行うとともに、効率的な運用を行なうことが必要である。

① 類似工事の扱い

水道事業者で発注する工事には類似する工事が多い。該当工事と類似する工事を担当した設計者や監督員が、設計や施工時に検討した技術的な課題を評価項目選定や評価方法に反映させることは効果的であると思われる。

また、国や他の自治体の手法や事例の収集分析を進めることも重要である。

② 多段階審査

入札参加者が多い場合は、まず簡易な技術提案の審査でふるい落した上で、詳細な技術提案による技術力等による競争を実施する仕組み（多段階審査方式）を導入することが有効である。

効率的な競争環境の確保とともに、発注者及び入札参加双方の入札手続に係る負担の軽減を図る観点からも重要である。

(3) 説明責任

公共工事は、透明性の高い手続と公正な評価により入札や契約を行うことが求められる。こうした透明性の高い手続や公正な評価を担保するために、総合評価方式においては「①総合評価の適用の決定」「②評価方法の決定」「③落札者の決定」の段階で外部学識経験者2名以上の意見を聴取することとしている。それ以外にも入札参加者への評価結果についての説明責任を果たすと共に、苦情や紛争処理にも対応しなければならない。

こうした業務を無くすことは不可能であるが、総合評価方式の各段階において情報公開を行う体制を構築することによって、不必要な苦情や紛争を減らすことができ、発注業務の負担軽減は図られると思われる。

2-6. 不正行為の排除

2-6-1. 著しい低価格入札の抑制

1) 水道事業者における落札率の現状

公共事業における著しい低価格入札がマスコミで多く報道され、様々な視点からその問題点を懸念する声が出されている。

本小委員会アンケート調査結果の落札率をみると、平成17年度の平均落札率が95%以上との回答が46.9%、90%以上との回答が44.2%であり、合わせると9割以上の

小規模水道事業者が、90%以上の高落札率であり、逆に80%未満との回答は0%であった。

平成16年度と比較した落札率の傾向を見ても、「変化は無い（前年度±2ポイント未満）」との回答が82.7%であった。

これらの結果から著しい低価格入札の問題を抱えている水道事業者と、小規模の水道事業者とでは、反対の現状があり、当然、問題に対する関心の所在が水道事業体毎に異なり、低価格入札の抑制方法も各水道事業者の実情に合わせた検討が必要である。

2) 低入札価格調査制度について

多くの水道事業者では、低入札価格調査制度を採用していると思われる。殆どの場合、入札者がその価格で工事を請け負える旨調査に回答すれば、落札が決定し、失格となるケースは稀である。もし明確な根拠を欠き失格とすれば、発注者の恣意的な裁量権の濫用と取られる危険性がある。

上記の問題点に対し、積算価格各費目の何%を下回る内訳であれば失格という調査制度を用いる水道事業者も多い。昨年末、国も同趣旨を更に強化する通達（特別重点調査の試行実施）をうち出している。これは形を変えた最低制限価格制度とも言えよう。

小規模な水道事業者にとっては、複雑な算定・調査方法よりも、発注者の恣意性を排除するシンプルな最低制限価格制を利用する方法も考えられる。

最低制限価格の設定については、上記の設計積算価格に基づく設定方法（参考②）と共に、市場価格をより反映するために、入札参加者の入札価格の平均額に基づく変動性価格を設定する水道事業者（参考③）もある。

工事の品質確保への支障・下請けへのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底を懸念し、工事の品質を確保するためには、調査制度のみに頼るのではなく、監督・検査体制の充実を図ることが重要である。職員による監督・検査が技術的に困難な案件であれば、第三者の技能・技術を持った組織・個人を利用するなどの検討も必要と考える。

3) 入札ボンドの活用

低価格受注により利益率が低下すれば、引受機関はその業者の評価を下げ、与信枠を縮小することとなる。このため、「入札ボンド」は、低入札を排除し、または抑制する機能を有している。

.....

〈参考②〉

最低制限価格について（東京都水道局）

1. 最低制限価格について

東京都水道局財務規程（昭和35年東京都水道局管理規程第22号）223条に基づき最低制限価格を設けるものの範囲は、土木、建築、設備、その他の工事及び製造の請負で、一般競争入札又は指名競争入札により発注するものとする。

ただし、水道局指名業者選定委員会が、特に履行が確実と認めたものは、最低制限価格を設けないものとする。

最低制限価格の額の算出方式は次のとおりとする。ただし、指名選定委員会が必要があると認める場合には、別の取扱いをすることがある。

最低制限価格（税込）＝（直接工事費＋共通仮設費＋現場管理費×1／5）×105／100

※ 直接工事費、共通仮設費、現場管理費は、予定価格算出の基礎となった額（税抜）

ただし、この算式による額が、予定価格の10分の8を超える場合は、予定価格の10分の8を最低制限価格とし、予定価格の3分の2に満たない場合は予定価格の3分の2を最低制限価格とする。

（東京都水道局ホームページ「最低制限価格及び調査基準価格について」より）

〈参考③〉

横須賀市（上下水道局）の最低制限価格算出方法

1. 対象案件・・・設計金額を事前公表する入札案件
2. 設定方法・・・入札金額の低いほうから6割の札の平均額を基準として（小数点以下がある場合は切り上げ）、平均に90%を乗じたものを「最低制限価格」とする。

（「最低制限価格」未満で入札した方は、失格となる。）

ただし、入札参加者数が5者未満の場合は、「最低制限価格」を設けない。

（横須賀市ホームページ「横須賀市入札制度関係情報」より）

.....

2-6-2. 暴力団等の排除

建設工事や業務委託等、水道事業者が発注するこれらの契約について、契約の適正な履行の確保、そして業者の健全な発展を図るため、建設工事等から暴力団等を排除し、不当

介入を防止する必要がある。

こうした暴力団等に対する対策は警察の協力が不可欠であり、平成4年3月には「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」が施行され、各都道府県にはこれを推進するための暴力追放運動推進センターが各公安委員会の指定の下に設立されている。

したがって、このような取組と緊密な連携を図り、暴力団等の関与に関する情報交換等を円滑に実施するため、警察と発注者間、工事の施工にあたっては受注者を含めた三者間の連携構築を図ることが必要である。

具体的に発注者が取り組む対策としては、次の事項が挙げられる。

① 警察と発注者から構成される暴力団等対策に関する連絡会議の設置

② 暴力団等を排除する措置要綱の制定

(内容例)

- ・ 契約に関し暴力団等の関与情報を入手した場合の、発注者内部の協議会の設置
- ・ 入札参加資格者に暴力団員や暴力団に協力・関与する者が直接あるいは間接的に関係していることが判明した場合の指名停止等の措置
- ・ 上記の情報を入手した場合の警察との情報交換
- ・ 契約の履行にあたり暴力団等の不当介入を受けた場合の、受注者の発注者への報告及び警察への届け出
- ・ 上記の報告があった場合の警察との連絡、協議

③ 入札参加資格者の指名停止措置等要綱における暴力団等の排除に関する対応の記載

④ 暴力団等による不当介入対応マニュアルの作成及び職員に対する研修等の対応

⑤ 暴力団等から不当介入を受けた場合の報告及び警察への届け出等、受注者が行うべき対応について、入札参加希望者に向けた広報文や仕様書等設計図書への明記

2-7. 確実な履行の確保

公共投資が減少している中で公共工事の受注をめぐる価格競争が激化し、著しい低価格による入札が急増するとともに、工事中の事故や手抜き工事の発生、下請業者や労働者へのしわ寄せ等による公共工事の品質低下に関する懸念が顕著となっている。

品確法では、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」と規定されており、公共工事の品質確保のための取組を求めている。

1) 施工体制について

国土交通省は「緊急公共工事品質確保対策について」で、総合評価方式において施工体

制が確実に確保できるかを審査要素に加味するとともに、価格以外の技術面の要素が十分に評価されるようにすると述べている。

下請けを含む施工体制についての情報開示はオープンブック方式といわれ、宮城県や長野県で採用されている。宮城県では、雇用状況や労務費に関しては、職種別に元請及び下請業者ごとの雇用人数と日当たり賃金、延べ労働人数などの開示を求めており、下請業者や労働者へのしわ寄せ等にチェックが入ることで、公共工事の品質確保に有効と判断している。

2) 入札ボンドの活用

(1) 契約保証の現状

入札参加者には、落札した場合の契約締結を担保するため、入札保証金またはこれに代わる担保の提供が義務付けられているが、現実には落札した者が契約拒否をすることはないため、ほとんどの場合、入札保証金等は免除されている。

また、契約を行おうとする者は、契約の履行を担保するため、契約保証金またはこれに代わる担保の提供が義務付けられており、現実にはほとんどの場合、履行保証の形で損害保険会社等の金融機関等の保証を付けている。履行ボンドは、現在行われている履行保証の一形態として位置付けられるものである。

国土交通省の「入札ボンド制度の実施要領」では、入札ボンドを履行保証の予約機能を有するものとしており、入札保証と契約後の履行保証をカバーするものと位置付けている。

(2) 入札ボンドの利点

ボンド制度は、金融機関等の引受機関が、入札参加希望の建設業者の資金力、過去の工事経歴、契約遂行能力などについて幅広い観点から企業評価を行い、ボンド発行（与信）を行うものであり、業者毎の全体の与信枠と工事一件ごとの与信枠も設定される。

そうしたことから、ボンド制度は、引受機関が与信審査や与信枠管理を通じ入札前の段階で適切な業者選定に大きな役割を果たすものである。経営基盤のしっかりした業者により競争が行われることが、発注に伴うリスクの問題と適切な施工を確保する上で重要な課題であり、入札参加時点で保証を求めることは、発注者のリスク回避の手法として大きな効果が期待されている。

3. 水道事業の特殊性

3-1. 地域要件とは

1) 水道事業者の入札における地域要件の現状