

入札・契約制度の改善に向けて 第一次報告

平成16年(2004年) 3月

入札契約制度改善推進委員会

目 次

はじめに	1
1 改善に向けた基本的考え方と取り組みの方向	2
(1) 公正公平でより透明性の高い制度	2
(2) 競争性などの経済性に配慮した制度	2
(3) 適正な履行と高い品質の確保がなされる制度	2
(4) 区内業者の保護育成が図れる制度	3
(5) 電子調達の導入など簡素で効率的な制度	3
(6) 社会的要請や多様な入札手法が反映される制度	3
2 検討課題および改善事項の整理の考え方	4
3 重点的に取り組むべき課題	4
(1) 電子調達導入、区内業者への優先発注をふまえた競争性・公正公平性の確保	4
ア 一般競争入札（条件付）の拡大	4
イ 指名競争入札の縮減と指名基準の明確化等	4
ウ 部課長契約権限の拡大	4
< 現行の工事案件入札方法と今後の方向 >	5
(2) 工事施工管理と工事成績評定制度的見直し	7
< 工事施工の適正化の考え方 >	7
(3) 談合等不正対策の強化	8
(4) 区内業者への発注機会の拡大	8
ア 区内業者（準区内業者）の定義見直し	8
イ 分離発注の拡大	9
ウ 所管部課契約における発注拡大	9
エ 適正な受注制限のあり方	9
オ 下請への区内業者活用の促進	10
(5) 電子調達システムの導入	10
4 その他の改善すべき事項	11
(1) ホームページ活用等入札契約関係情報の公表、提供	11
(2) 工事格付け基準の見直し・簡素化	11
(3) 随意契約制度の見直し	11
5 引き続き検討すべき課題	12
(1) 外部監視勧告制度の導入	12
(2) 新規優良業者の育成	12
(3) 多様な入札手法の導入や社会的要請の反映	12
6 今後の進め方	13
< 資料 >	

はじめに

区ではこれまでも、さまざまな入札契約事務の改善、見直しに努めてきた。ここ数年の間でも、入札結果の即時公表、入札契約情報の提供やダウンロードサービスなどホームページの活用、低入札価格調査制度の導入など透明性、効率性を高める改善を図ってきた。

国においては、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」、「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律」が施行され、国、地方公共団体、特殊法人等を通じて、入札・契約制度のより一層の改善、特に、公正公平で透明性の高い制度への見直し、発注者責任の明確化、工事施工の適正化がさらに求められている。

また、入札事務のIT化の一環として、電子入札を導入する自治体が増えている。都内においても都区市町村共同の電子調達システムの開発が進められており、事業者の利便、競争性の確保、事務の簡素化が期待されている。

一方、区内中小企業をとりまく環境は依然として厳しい状況にあり、入札・契約の面でも、発注機会の拡大などさらなる対応が強く要請されている。

さらに、厳しい財政状況の中で、競争性などの経済性に配慮したより効率的で区民の視点にたった制度への改善が必要である。特に、不正への厳正な対応や工事施工の適正化など公正かつ公平な制度運用が強く求められている。

このようなさまざまな要請に応えていくため、以下のような見直し改善に取り組み、区民にも事業者にも、よりわかりやすい入札契約制度としていくべきである。

1 改善に向けた基本的考え方と取り組みの方向

現行の入札契約制度を見直し、一定の方向へ改善していくためには、どのような目的であるいは方針をもって検討していくかという視点が重要である。

競争性、公正公平性、透明性、効率性といった本来的要請に加えて、今日では、制度やその運用が及ぼす効果に着目した政策的要請も強く指摘されている。区内業者への優先発注や保護育成などさまざまな面からの要請である。

検討にあたっては、政策的要請を考慮しながらも、競争性などの本来的要請を損なうことのないよう、両者のバランスを十分考慮した制度の見直し改善に取り組むべきである。

(1) 公正公平でより透明性の高い制度

国は、「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」を策定し、地方公共団体の自主性に配慮しつつ、より一層の情報の公表や透明性を高める具体的な取り組みを求めている。区民への説明責任を果たしていくために、制度や運用に係るさまざまな情報を可能な限り公表して、制度の透明性を高め、誰もが納得しうる公正公平な制度としていかなければならない。

入札・契約制度に係るさまざまな情報は、可能な限り事前もしくは事後に公表するものとする。あわせて、ホームページをさらに充実し必要な情報提供に努める。

制度を適正に運用するため、新たに外部監視勧告制度の導入を検討するとともに、不正行為への厳正かつ的確な対応など公正公平性を確保するための制度を整備する。

(2) 競争性などの経済性に配慮した制度

入札・契約により区が発注する経費は、区民の負担に基づくものであり、最少の経費で最大の経済的効果を求めていく必要がある。制度の運用にあたっては、競争性などの経済性に留意しつつ適切かつ効率的な発注に努める必要がある。

これまで実施してきた入札手法のメリット、デメリットを十分検証するとともに、より公正で競争性を確保しうる入札手法の導入を進める。区内業者への発注機会の拡大など地域産業の保護育成や適正な工事施工等の観点に配慮しつつ、より競争性の高い制度への見直しを進める。

(3) 適正な履行と高い品質の確保がなされる制度

「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」が施行され、施行体制の適正化が強く求められている。不良工事を排除し、質の高い工事施工を確保するための管理体制の整備を進めていかなければならない。

区独自の工事施工適正化を推進するための規程を策定するなど、施工

管理体制の整備を図る。

不良工事の防止策をさまざまな観点から講じるとともに、優良工事施工へのインセンティブとなる施策を検討する。

(4) 区内業者の保護育成が図れる制度

区内業者をとりまく厳しい経済状況をふまえ、区内業者優先の方針を引き続き堅持しつつ、現行制度やその運用の見直しを行う必要がある。その際には競争性の確保や工事施工能力等に十分留意しつつ、様々な手法を検討し区内業者への発注機会の拡大に努める必要がある。

区内業者への発注機会を拡大するためのさまざまな措置を講じるとともに所管部課発注における区内業者活用をさらに進める。

下請への区内業者活用の促進や優良業者育成のための新たな施策を検討する。

(5) 電子調達を導入など簡素で効率的な制度

IT化の推進、事業者の利便、競争性・公平性の確保、事務の簡素化などの観点から、電子調達（業者登録・入札情報提供・入札の電子化）の導入を進めるとともに、庁内における契約事務の効率化を進める必要がある。

現在、開発が進められている都区市町村共同運営の電子調達システムに参加する方法により、電子調達の導入を進める。

電子調達の導入をふまえた簡素で効率的な入札・契約事務へ見直しを図るとともに、委任範囲の拡大など庁内における契約事務執行の効率化を進める。

(6) 社会的要請や多様な入札手法が反映される制度

これからは、公共発注が及ぼす影響を考慮したさまざまな社会的要請（災害対策への貢献、地域産業育成、環境配慮、障害者等の雇用拡大等）についても何らかの反映がなされる制度が求められている。

同時に、入札方法についても、価格のみを唯一の基準とするのではなく、時代の要請をふまえたさまざまな要素を評価基準に加えるなど新たな手法の導入を検討していく必要がある。

公共発注の及ぼす社会的影響への配慮や社会的な貢献度を入札・契約制度の中で反映しうる仕組みづくりを検討する。

総合評価入札方式の導入など、今後の公共工事の新たな技術的経済的要請に対応できるさまざまな入札・契約手法の導入を検討する。

2 検討課題および改善事項の整理の考え方

1で述べた「基本的考え方と取り組みの方向」をふまえると、検討すべき事項は多岐にわたり、また相互に関連するものが多い。

今回の第一次報告では、検討すべき事項を、「重点的に取り組むべき課題」、「その他の改善すべき事項」および「引き続き検討すべき課題」に区分し、一定の整理を行った。

3 重点的に取り組むべき課題

(1) 電子調達導入、区内業者への優先発注をふまえた競争性・公正公平性の確保

現在の入札制度においては、競争性の確保は制度の存在意義であり、公正公平性の確保とならんで優先してとりくむべき課題である。

より競争性を高め、公正公平性、透明性にも配慮する観点から、特に、工事案件の現在の入札方法を大幅に見直す必要がある。

ア 一般競争入札(条件付)の拡大

現在、一般競争入札については、1億8千万以上の議決案件にのみ適用されている。電子調達システムの導入をふまえ、競争性をより高める観点から、この範囲を拡大し、概ね2000万円以上の高額工事案件については、区内業者への優先発注に配慮しつつ、より競争性を高める条件設定を金額ランクごとに行い、順次、一般競争入札による入札方式の範囲を拡大していく。

その際には、透明性、公平公平性、効率性をさらに高める観点から、予定価格の事前公表、現場説明会の廃止、設計図書のCD化等を合わせて行うべきである。

イ 指名競争入札の縮減と指名基準の明確化等

一般競争入札(条件付)の拡大にともない、指名競争入札の段階的縮減と指名基準のより一層の明確化、透明性の確保に努める。

特に、「任意」指名競争入札については、今後は縮減廃止の方向で検討するとともに、「希望型」指名競争入札を実施する場合においても、競争性に十分留意した指名となるようにすべきである。

ウ 部課長契約権限の拡大

維持修繕工事への機動的対応など契約事務執行の効率性と所管部課発注における区内業者への発注を拡大するため、部課長の契約権限の委任範囲を拡大する。

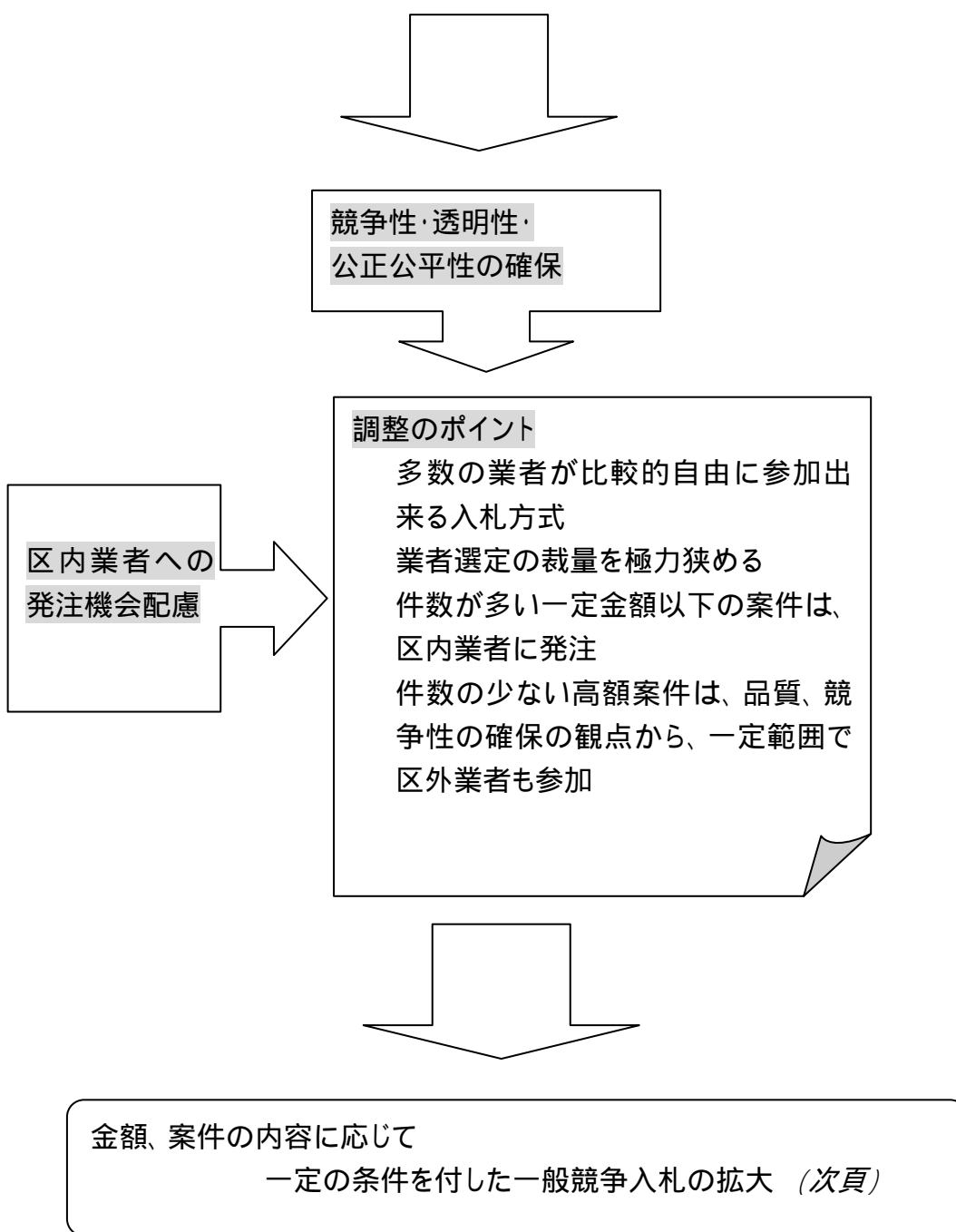
この検討にあたっては、事業部制の検討との整合を図るとともに、区内業者への優先発注への配慮、業者選定における公正公平性の確保など透明性の確保に配慮した仕組みづくりを行う必要がある。

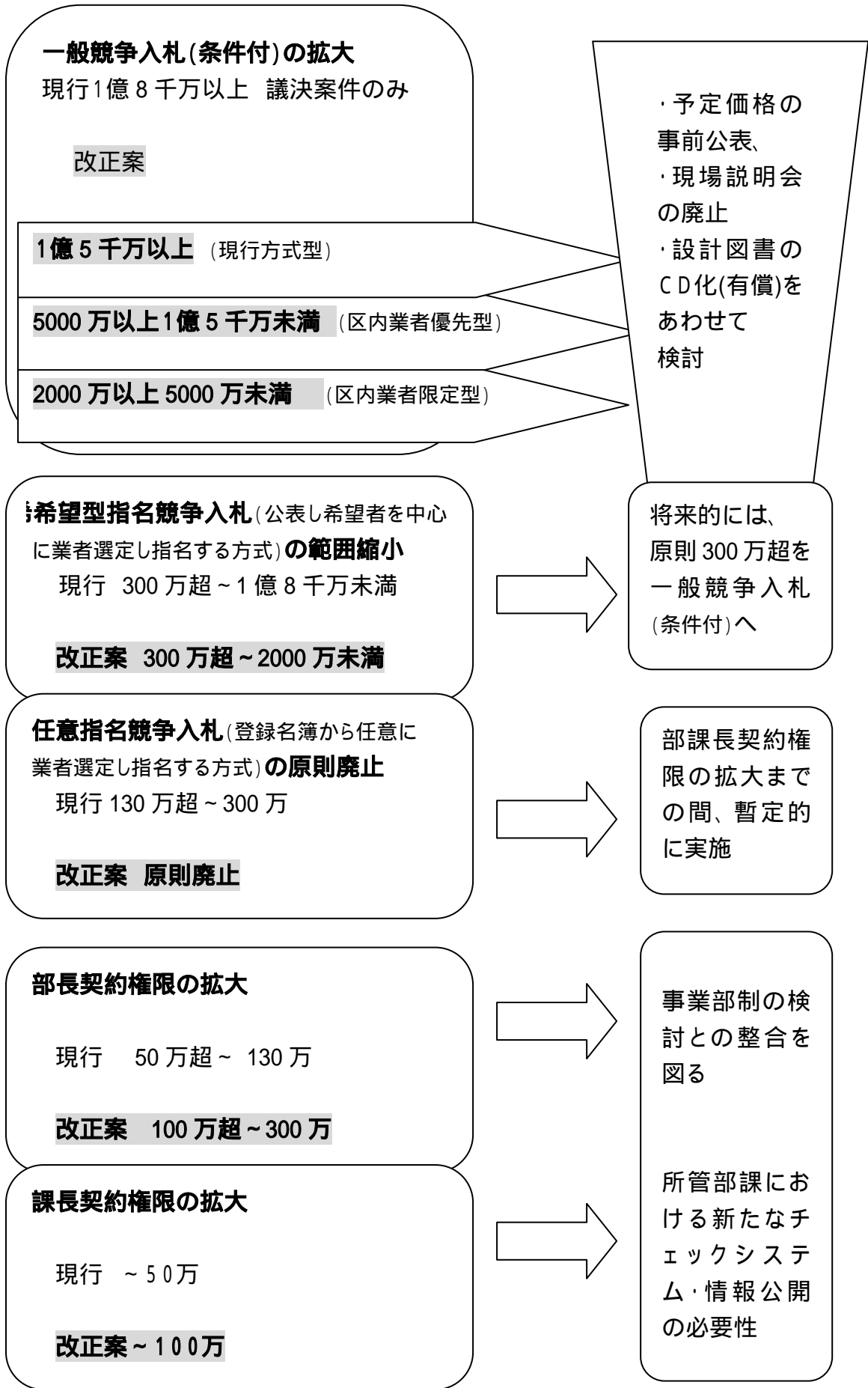
<現行の工事案件入札方法と今後の方向>

<現行の工事案件の概ねの基準>

130万超～300万未満 任意指名競争入札
300万以上1億8千万円未満 希望型指名競争入札(一部JV案件)
1億8千万円以上(議決案件) 制限付一般競争入札(ほとんどJV案件)

* 2000万円以上の案件については、業者選定委員会に付議





(2) 工事施工管理と工事成績評価制度の見直し

平成13年度から施行された「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」では、発注者責任の明確化とともに工事品質と透明性の確保など施工体制の適正化が強く求められている。

区においても、過去3年で、不良工事による指名停止12件、一括下請けによる都の営業停止処分1件が発生している。

工事施工体制のチェックをさらに強化するとともに、工事成績評価基準をより客観的かつ公正な基準に見直し、その基準項目を公開できるようにしていく。また、個々の受注業者への評価結果の通知を検討する必要がある。

さらに、これに基づく工事成績優良業者については、受注機会増などインセンティブを与える措置を検討するとともに、不良業者については、指名停止の強化など厳正な措置を行うとともに、入札契約制度に工事成績評価が、直接かつ公平に反映される制度とすべきである。

なお、これと関連して、工事検査調書についても、客観性、公平性、透明性の観点から、必要な見直しを図る必要がある。

<工事施工の適正化の考え方>

- 1 発注者責任の明確化（「公共工事入札契約適正化法」の要請）
- 2 工事品質と透明性の確保
- 3 優良業者の育成と不良業者の排除

検 討 の 方 向

工事施工体制の チェック強化

- ・ 一括下請の排除
- ・ 提出書類の遵守
- ・ チェックマニュアルの作成
- ・ 工事成績への反映
- ・ 工事施工適正化推進要領の策定

工事成績評価基準の 改正と公開

- ・ 成績評価基準の見直しと公開
- ・ 評価結果の通知等
- ・ 不服申し立て制度の整備

工事成績評価の入札 契約制度への反映

- ・ 優良業者への受注機会増などインセンティブを与える措置
- ・ 不良業者への指名停止の強化等厳正な措置

(3) 談合等不正行為対策の強化

入札契約制度の公正を確保するために、さまざまな法規制や行政措置が行われている。区においても談合情報については厳正に対処するとともに必要な指名停止措置を行ってきた。

しかし、全国的な状況をみれば、談合等不正事件は依然跡を絶たず、国においては、さらに指名停止基準を強化したところである。(平成15年5月29日「談合等の不正行為に対する指名停止措置の強化について」国土交通省大臣官房地方課)同様な措置は東京都や他区においてもとられている。

本区における工事不良を含む指名停止の全体件数は、平成10年度10件、平成11年度9件、平成12年度17件、平成13年度24件、平成14年度23件、平成15年28件(平成16年2月末現在)という状況である。

このような状況をふまえ、不正行為に対してより一層厳正に対応するため、国、東京都、他区の動向を勘案しつつ、下記のような対応を行う。

談合等不正行為を対象にした指名停止基準を見直し、強化する。
現在非公開扱いとしている指名停止基準は、見直し後、公表する。
新基準適用後の指名停止案件は、当該業者名、理由、期間等も合わせて一定期間公表する。
談合情報が寄せられた場合については、現在の運用を成文化した「談合情報取扱規程」を整備し、これに則った対応を行う。
談合など不正行為に基づく特別損害賠償条項を契約書に付加する。
入札契約適正化法、官製談合防止法の趣旨をふまえ、職員向け対応基準(マニュアル)を作成する。

(4) 区内業者への発注機会の拡大

競争性、公正公平性、透明性に配慮しつつ、さまざまな措置をとることにより、さらに区内業者への発注機会を拡大していく。

一方で、競争性が失われている業種・案件については、一般競争入札(条件付)の導入などにより、区内業者の競争力を高めることにも留意する必要がある。

ア 区内業者(準区内業者)の定義見直し

区内業者の定義については、本区は独自の定義づけを行ってきた。

区内に本店本社がある業者については異論がないが、区内に支店営業所のある業者で23区外に本店本社がある業者についてのみ、区内業者に準ずる業者(以下「準区内業者」という)としてきた経緯がある。

この結果、隣接する板橋区や中野区に本店があっても区内に支店がある業者が区外業者扱いとなる一方、他府県に本店本社があっても区内に支店営業所がある場合は、準区内業者の扱いになる。

準区内業者の定義については、電子調達システムの導入による都内自治体間の情報共有などの新たな状況をふまえ、見直しを図る。

東京都内（練馬区内を除く。）に本店本社があり練馬区内に支店支社がある業者を「第1種準区内業者」とする。

他道府県に本店本社があり練馬区内に支店支社がある業者を「第2種準区内業者」とする。

準区内業者の選定にあたっては、上記の種別とこれまでの実績、都区の格付け等を勘案し、選定を行う。

イ 分離発注の拡大

発注件数・金額の減少傾向の中で、区内業者への発注機会を拡大するために、工事種別や工事監理の効率性に留意しつつ、可能なかぎり分離発注を拡大していく。その場合においては、改修工事における「解体工事」や「塗装・防水工事」のように、分離発注が可能な事案についての指針を設ける必要がある。

また、工事以外の施設管理委託等の分野においても、対象施設の拡大などにもなつて、委託金額が増える場合においては、効率性に留意しつつ、分離発注を積極的に進めるべきである。

ウ 所管部課契約における発注拡大

区長契約以外の部課長契約においても、区内業者への優先的発注を進めてきたが、未だ十分といえない面がある。特に小中学校などにおける物品、印刷等の発注については区内業者への発注をさらに拡大すべきであり、その意義についても十分周知を図る必要性がある。

また、部課長契約の権限についても、事業部制の検討と合わせて、委任範囲の拡大を図るとともに区内業者への発注拡大が容易となるような仕組み立てを検討するべきである。

エ 適正な受注制限のあり方

指名競争入札案件を中心とした工事案件については、公平性の観点から、一定の範囲で同一業者が連続して受注することを制限するいわゆる「直近受注制限」措置を実施してきた。この措置については、公平な受注機会拡大の観点からJV案件も対象にするなどさらに徹底すべきとする考え方と、競争性を高める観点から望ましくないものとして緩和もしくは廃止すべきとする考え方がある。

競争性確保と均等受注の要請とのバランスをいかにとるかという観点から、今後拡大される一般競争入札（条件付）のタイプに応じて、類型化して検討すべきであり、区内業者の参加度合に応じて、受注制限の有無、程度を設定することが考えられる。

JV案件については、一般競争入札（条件付）の条件設定の中にも含め

る方向で検討する一方、単独案件については、現在の制限を緩和し、発注後一定期間に限定（例えば、6ヶ月あるいは工期の過半等に）する方向を今後検討すべきである。

この措置を新たに行う場合には、入札方法の変更、JV案件の設定などの課題との十分調整する必要がある。

オ 下請への区内業者活用の促進

受注者がどのような下請業者を採用するかは、民と民との自由契約であり、発注者がこの契約に直接介入することはできない。

しかし、区内中小企業活性化の観点から、下請を含め、さまざまな機会をとらえて区内業者への発注機会を拡大していく必要性は大きい。

特に、民間契約への介入にならない形で、受注者が、下請業者に区内業者を活用しやすくなるような環境づくりが必要である。

受注者に対して、その趣旨を伝え、理解を得るために周知を図っていくとともに、より積極的に下請活用を促進するため、区内業者の活用度を高めるインセンティブとなるような施策を今後検討すべきである。

(5) 電子調達システムの導入

IT技術を活用し、業者登録、入札情報の提供、電子入札を一貫して行うこの「電子調達システムの導入」は、さまざまな効果が期待されている。

事務の効率化はもとより、談合等の不正防止効果や透明性がさらに高まり、多数の業者の参加が可能となるなど競争性の確保に資するものである。

業者側にとっても、これまで各区役所ごとにわざわざ足を運ばなければならなかったいわゆる業者登録も、インターネットを介して即時にできるようになり、入札自体も一同に会する必要がなくなるなど利便性が高いものとなる。

システム開発経費の負担軽減、高レベルのセキュリティ確保、広範な入札関係情報の共有の観点から、現在、東京都と都内の区市町村で共同開発が進められており、本区も、これに参加することにより電子調達システムを導入することとした。

16年度後半からの業者登録、17年度中の電子入札試行を予定しており、このシステムの本格稼働に向けて、関連する現行の入札契約制度およびその運用について、必要な見直しを図っていく必要がある。

4 その他の改善すべき事項

(1) ホームページ活用等入札契約関係情報の公表、提供

これまでも入札結果の即時公表をはじめ、年間発注予定、工事格付など入札契約にかかわる資料・情報の公表、提供に努めてきた。各種基準・要綱の公表をはじめ、区ホームページの入札・契約情報コーナーをさらに充実するなど、情報提供のさらなる拡充に努める。

特に、指名基準について、選定要綱を入札室前に掲示するなど周知に努めてきたが、さらにその基準を明確化するなど必要な見直しを行うとともに、区ホームページにも掲載するなど情報提供を充実する。

また、財政状況のように、入札契約に関わるデータや年間実績などその運用状況を毎年度定期的に取りまとめ、「入札契約白書」として、公表していく必要がある。

(2) 工事格付け基準の見直し・簡素化

工事5業種については、区独自の格付けを行い発注時の指標としてきた。区ホームページにもその内容を公表しているが、格付けの詳細な基準な都ラックとの違いなど、説明を求められることも多い。また、格付けにもちうる指標が多く、業種によってもアンバランスがあることから、よりわかりやすい簡素で客観的な格付けが必要である。

今後、導入される都区共同の「電子調達システム」においても、区独自格付けが可能である。工事成績の今後の公表予定などをふまえ、基準を見直し、経営審査事項、区工事出来高、工事成績評定など3項目程度に限定するとともに基準項目・算定方法の公表を行うべきである。

(3) 随意契約制度の見直し

随意契約は、契約事務の効率性や機動的な事務執行の面からは、有効な制度であるが、安易な業者指定や理由が不明確な運用があってはならない。

今後、事業部制の導入に伴う契約権限の拡大に対応するため、各部課における随意契約の新たな審査チェックシステムを検討する必要がある。

具体的には、各部庶務担当課における入札執行権限の付与に加えて、第三者的観点に立った協議や審査機能も新たに設定していく必要がある。

特に、少額の案件については、主管課での業者選定にあたり、特定の業者に偏っていないか、2社以上の下見積をとっているか、区内業者への発注か、等々の観点からのチェックを徹底するための措置を講じるべきである。

また、現在、随意契約のひとつの態様として、プロポーザル方式による業者選定が少なからず見受けられるが、その必要性、有効性や審査手続、審査内容の適正化をより進めるための指針やマニュアルの整備を検討する必要がある。

5 引き続き検討すべき課題

(1) 外部監視勧告制度の導入

公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律に基づくいわゆる「適正化指針」により、入札契約の過程、制度運用に学識経験者等第三者の意見を反映させる方策が求められている。特別区においては、委員会形式での第三者的機関を、2区で設置または設置予定という状況にある。

行政評価の手法とも密接に関連するが、より透明性を確保するために区における外部からの意見を反映させる方法について、引き続き、検討する必要がある。

(2) 新規優良業者の育成

産業振興の観点からは、新たな業者の育成や優良な業者の育成にも、十分配慮していく必要がある。これまでは、業者登録や格付けなどの面で、どちらかといえば、既存業者の保護に力点が置かれがちであったが、競争力の確保や区内経済活性化の観点から、新規業者の育成面で入札契約制度がなしうる方策を今後研究する必要がある。

工事評定面での優良業者へのインセンティブだけではなく、練馬区の産業振興政策と連携した育成策を検討すべきである。例えば給食調理業務などのように区外業者のみが参入している業種については、区内業者での共同組合事業化や官公需適格組合の設置促進など積極的に検討していくべきである。

(3) 多様な入札手法の導入や社会的要請の反映

平成11年の地方自治法施行令の改正により、価格以外の要素を考慮した入札方式が可能となっている。「総合評価落札方式」といわれているこの方式については、国や府県段階での公共工事での発注が近年増加している。

談合等の不正防止や入札過程の透明性に優れ、さまざまな評価項目を設定することにより、技術提案やコスト削減なども含め発注者側のきめ細かな意向の反映が可能である。反面、評価項目や採点方式の設定方法、事務執行の効率性や経費の面などで課題もある。

先行自治体、特に市区段階での実施例を調査研究しながら、価格以外の要素の反映方法について、プロポーザル方式等との比較検証も含め、検討していくべきである。

さらに、一歩進んで、「価格入札から政策入札へ」という新たな考え方も提唱されている。自治体が求められているさまざまな政策的要請(障害者・高齢者雇用、環境配慮、地域産業振興、防災対策、労働者保護等)を価格以外の評定要素として公準化し、入札制度の中に組み込もうとするものである。傾聴に値する見解だが、政策的価値判断としての評価要素の選択基準、公準としての普遍性・機能性などの面から、研究すべき課題も多い。

当面、ISOや障害者雇用率など社会的に確立している公準的要素について、政策的に反映させる手法について検討する必要がある。

6 今後の進め方

入札契約に関する関係法令や国等からの通知、電子調達システムの導入をふまえ、出来るだけ速やかに、入札契約事務の改善を図っていく必要がある。

特に、今回の報告で提言した、「3重点的に取り組むべき課題」、「4その他の改善事項」の各項目については、原則として、16年度から、順次、実施または試行に取り組むべきである。

その際には、この報告を受け、改善項目ごとの具体的措置を定めた方針（「(仮称)入札契約事務の改善にかかる第一次措置方針」）を、全庁的に決定し、内外に十分な周知徹底をはかるとともに、年度ごとに実施結果の検証など必要な進行管理を行っていく必要がある。

また、「5引き続き検討すべき課題」については、本委員会で継続して検討を進め、17年度以降の実施に向けて、鋭意努力しなければならない。