

自治体の入札・契約制度とプロポーザル方式 ーその今日的な問題を考える

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

自治体の公共調達（公共工事、製造、委託、物品の買入れなど）は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約またはせり売りの方法により契約することとされている（地方自治法 234 条）。

公共工事については、国土交通省によって「公共工事の入札契約制度の概要」や「公共工事の入札契約をめぐる制度体系」が示されている。自治体については総務省が「入札・契約制度について」解説を公表し、公共調達の適正化に向けた取組みを自治体に促している。

ここでは、総務省の取組みについて概要をおさらいした上で、今日における入札・契約問題、とりわけ最近広がりつつあるプロポーザル方式もふくめて、現状と課題を考えたいと思う。

1. 自治体の入札・契約制度について

(1) 総務省の考え方

総務省の考え方は「入札・契約制度について」に示されている。短い文章なので全文をそのまま掲載する。

▽ ▽ ▽

地方公共団体における調達は、その財源が税金によって賄われるものであるため、より良いもの、より安いものを調達しなければなりません。

そのため、地方公共団体が発注を行う場合には、不特定多数の参加者を募る調達方法である「一般競争入札」が原則とされています。

一方、この原則を貫くと調達の準備に多くの作業や時間が必要となり、結果として当初の目的が達成できなくなるなどの弊害が生じることがあり得ます。このため、「指名競争入札」や「随意契約」による調達が例外的な取り扱いとして認められています。

さらに地域活性化の観点からは、地元企業が受注し地域経済に貢献することも求められており、この点も踏まえ調達がなされる必要があります。

以上について制度面からまとめると、地方公共団体の調達について定める地方自治法では、最も競争性、透明性、経済性等に優れた一般競争入札を原則として掲げつつ、一定の場合には、指名競争入札、随意契約による方法により契約を締結することが認められています

また、地方自治法施行令では、入札に参加する者の資格要件について、事業所所在地を要件（いわゆる地域要件）として定めることを認めるとともに、総合評価方式による入札では、一定の地域貢献の実績等を評価項目に設定し、評価の対象とすることが許容されており、これらをもって地元企業の受注機会の確保を図ることが可能となっています。

さらに、官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律において、地方公共団体は、国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるように努めなければならないとされています。

各地方公共団体においては、これらの規定を適切に活用していくことが求められています

△ △ △

以上のように、一般競争入札を原則とし、例外として指名競争入札、随意契約が認められていることになる。

(2) 一般競争入札・指名競争入札・随意契約

① 一般競争入札

一般競争入札は、公告によって不特定多数の者の応募を募り、入札により申込をさせる方法によって競争させ、その申込のうち、自治体にとって最も有利な条件をもって申込みした者を選定して、その者と契約を締結する方法である。

その概要は以下のとおり（地方自治法、地方自治法施行令による）

○ 入札の公告

一般競争入札により契約を締結しようとするときは、入札に参加する者に必要な資格、入札の場所・日時等の必要事項を公告しなければならない。

○ 入札参加資格等

- ・ 契約締結能力を有しない者等を参加させてはならない。
- ・ 談合関与者等を3年間以内排除することができる。
- ・ 工事等の実績、経営の規模等を参加資格要件として定めることができる。
- ・ 事業所の所在地、工事の経験・技術的適性の有無等を参加資格要件として定めることができる。

○ 落札者の決定方式

予定価格（契約金額を決定する基準として事前に作成する積算価格）の制限の範囲内において最高（収入を伴う場合）・最低（支出を伴う場合）の価格をもって申込をした者を落札者とし、以下の場合には例外的に最低の価格をもって申込をした者以外のものを落札者とすることができる。

- ・ 低入札価格調査制度
- ・ 最低制限価格制度

- ・総合評価方式

総務省は長所と短所も示している。

- 長所

- ・機会均等の原則にのっとり、透明性、競争性、公正性、経済性を最も確保することができる。

- 短所

- ・契約担当者の事務上の負担が大きく、経費の増加する。
 - ・不良・不適格業者の混入する可能性が大きい

- ② 指名競争入札

指名競争入札は、自治体が資力、信用その他について適切と認める特定多数を通知によって指名し、その特定多数の参加者に入札によって競争させ、契約の相手方となる者を決定し、その者と契約を締結する方式である。

その概要は以下のとおり（地方自治法、地方自治法施行令による）。

- 指名競争入札によることができる要件

次のいずれかに該当する場合は、指名競争入札によることができる。

- ① 契約の性質・目的が一般競争入札に適しない契約をするとき。
- ② 契約の性質・目的により、入札に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするとき。
- ③ 一般競争入札に付することが不利と認められるとき

- 指名通知

指名競争入札により契約を締結しようとするときは、有資格者のうちから、入札に参加させようとする事業者を指名し、入札の場所・日時等の必要事項と併せて通知しなければならない。指名する事業者数は、事業の規模により5者から20者である。

- 入札参加資格等

- ・契約締結能力を有しない者等を参加させてはならない。
 - ・談合関与者等を3年間以内排除することができる。
 - ・あらかじめ工事等の実績、経営の規模等を参加要件（施行令の規定事項）として定めなければならない。

- 落札者の決定方式

原則として、予定価格の制限の範囲内において最高（収入を伴う場合）・最低（支出を伴う場合）の価格をもって申込をした者を落札者とし、以下の場合には例外的に最低の価格をもって申込をした者以外のものを落札者とすることができる。

- ・低入札価格調査制度
 - ・最低制限価格制度
 - ・総合評価方式

総務省は、指名競争入札についても長所、短所を示している。

○ 長所

- ・一般競争入札に比して不良・不適格業者を排除することができる。
- ・一般競争入札に比して契約担当者の事務上の負担や経費の軽減を図ることができる。

る。

○ 短所

- ・指名される者が固定化する傾向がある。
- ・談合が容易である。

③ 随意契約

随意契約は、自治体が競争の方法によらないで、任意に特定の者を選定してその者と契約を締結する方法である。

○ 随意契約によることができる要件

次のいずれかに該当するときは、随意契約によることができる（地方自治法、地方自治法施行令による）。

- ① 契約の予定価格が地方自治法施行令で定める額の範囲内において自治体の規則で定める額を超えない契約をするとき。
- ② 契約の性質・目的が競争入札に適しない契約をするとき。
- ③ 自治体の規則で定める手続により、法令で定められている障害者関係施設またはこれに準ずる者として総務省令で定める手続により自治体の長が認定した者で生産される物品を買い入れる契また又は役務の提供を受ける契約、認定生活困窮者就労訓練事業を行う施設であって総務省令で定める手続により地方公共団体の長が認定したもので生産される物品を買い入れる契約又は役務の提供を受ける契約、シルバー人材センター等またはこれに準ずる者として総務省令で定める手続により自治体の長が認定した者による役務の提供を受ける契約、母子福祉団体またはこれに準ずる者として総務省令で定める手続により自治体の長が認定した者による役務の提供を受ける契約をするとき。
- ④ 自治体団体の規則で定める手続により、いわゆるベンチャー企業として総務省令で定める手続による自治体の長の認定を受けたものより新商品として生産する物品を買い入れ、もしくは借り入れる契約または新役務の提供を受ける契約をするとき。
- ⑤ 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。
- ⑥ 競争入札に付することが不利と認められるとき。
- ⑦ 時価に比べ著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。
- ⑧ 競争入札に付し入札者がいないとき、または再度の入札に付し落札者がいないとき。
- ⑨ 落札者が契約を締結しないとき。

この随意契約の長所、短所は以下のとおり。

○ 長所

- ・競争に付する手間を省略することができ、しかも契約の相手方となるべき者を任意に選定するものであることから、特定の資産、信用、能力等のある業者を容易に選定することができる。
- ・契約担当者の事務上の負担を軽減し、事務の効率化に寄与することができる。

○ 短所

- ・自治体と特定の業者との間に発生する特殊な関係から単純に契約を当該業者と締結するのみではなく、適正な価格によって行われるべき契約が、ややもすれば不適正な価格によって行われがちである。

(3) 低入札価格調査制度・最低制限価格制度

先述したように、低入札価格調査制度、最低制限価格制度は次項で述べる総合評価制度とともに、最低価格で申し込みをしたものを落札者とする原則の例外的な制度である。総務省は以下のように解説している。

<低入札価格調査制度・最低制限価格制度>

自治体における調達には、その財源が税金によって賄われるものであることから、より良いものでより安いものを調達することが原則とされている。

この原則からすれば、「より安いもの」が良いという考え方もあり得るが、一方で、自治体における調達においては、「より良いもの」を発注するという条件を満たす必要がある。

つまり、より安いものを追求しすぎると、低価格による受注が進み、ひいてはダンピング受注につながることも懸念される。ダンピング受注は、自治体から見れば、適切な契約の履行の確保がなされない恐れがあることや行政サービスの質が低下するなどの支障が生じかねない。

また、受注側からすれば、下請けへのしわ寄せや、労働条件の悪化等の問題が生じかねない恐れもある。

さらに社会全体にとっても公正な取引秩序を歪める恐れがあるともいえる。

以上のことから、自治体は、「より良い」もので「より安い」ものを調達するよう入札契約制度を適切に活用し、発注を行っていく必要がある。

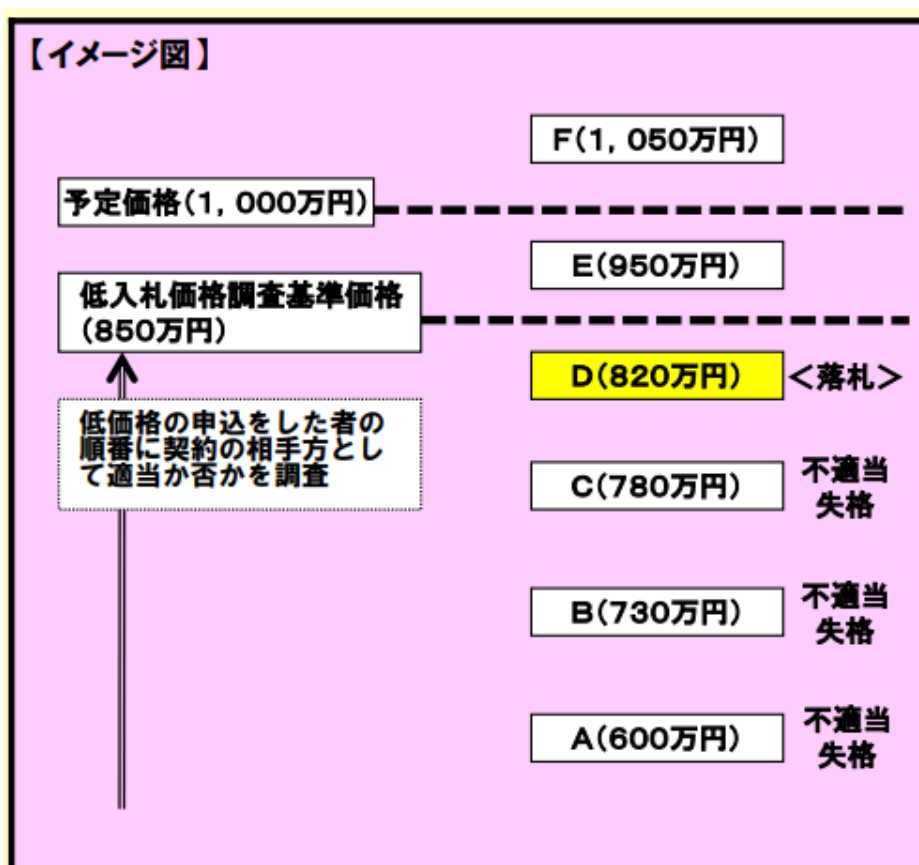
.....

○ 低入札価格調査制度

工事・製造その他についての請負契約において、①予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者の当該申込みに係る価格では、その契約の内容に適合した履行がされない恐れがあると認める場合、または②その者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなる恐れがあつて著しく不相当であると認める場合には、最

低価格の入札者を落札者とせずに、次に低い価格で申込みをした者を落札者とするもの（地方自治法施行令）。

下図のように、予定価格と低入札価格調査基準価格との間で入札したE事業者が、落札者となしないと判断した場合に行う手続きである。



<低入札価格調査制度における価格による失格基準の活用事例> (総務省)

入札価格が調査基準価格を下回り、かつ、入札価格の積算内訳である経費項目別金額を予定価格の積算の前提とした費目別金額で除した割合が以下の割合を下回る場合は失格（上図のA、B、C事業者）

（工事の経費項目別の一定割合に相当する価格）

入札価格が調査基準価格を下回り、かつ、入札価格が予定価格の積算の前提とした費目別金額から以下の式により算出した失格基準を下回る場合は失格

（設定例）

直接工事費の85%、共通仮設費の70%、現場管理費の50%または一般管理費の20%

(工事の経費項目別の一定割合に相当する価格の合計)

入札価格が調査基準価格を下回り、かつ、入札価格が予定価格の積算の前提とした費目別金額から以下の式により算出した失格基準を下回る場合は失格

(設定例)

失格基準＝直接工事費の75%＋共通仮設費の70%＋現場管理費の60%＋一般管理費の30%

<江戸川区と府中市の場合>

具体的な事例として、江戸川区と府中市の基準をみておきたい。

- ◇ **江戸川区** 低入札価格調査－制限付一般競争入札及び施工能力審査型総合評価競争入札を導入

江戸川区制限付一般競争入札実施基準

(対象工事) 制限付一般競争入札の対象となる工事等は、予定価格(消費税相当額を含む。)が1億5,000万円以上のものとする。

(落札者の決定と低入札価格調査)

- 1 制限付一般競争入札に係る落札者の決定は、予定価格(消費税相当額を含まない。)の制限の範囲内で最低の価格をもって入札した者とする。ただし、当該入札価格が、あらかじめ設けた調査基準価格を下回った場合は、落札者の決定を保留し、江戸川区低入札価格審査委員会に付議するものとする。
- 2 前項ただし書の場合においては、江戸川区工事請負指名業者選定委員会が江戸川区低入札価格審査委員会を兼ねるものとする。

(調査結果の報告)

江戸川区議会に報告されている。

- ◇ **府中市** 最低制限価格及び調査基準価格の設定に関する基準(調査基準価格とは、低入札調査基準価格のことである)

設定範囲

予定価格の10分の7.5から10分の9.2の範囲内

基準額

予定価格の内訳から、以下の5項目の総和に消費税率を乗じた額を加え、予定価格で除して得た割合(以下「適用率」という。)を設定範囲内に調整し、適用率に予定価格を乗じて基準額を算出する。

- ・直接工事費に100分の97を乗じた額

(解体工事については、100分の80を乗じた額)

- ・ 共通仮設費に 100 分の 90 を乗じた額
- ・ 現場管理費に 100 分の 90 を乗じた額
- ・ 一般管理費に 100 分の 55 を乗じた額
- ・ 有価物処分費に 100 分の 100 を乗じた額

適用率が設定範囲外である場合

- ・ 予定価格の 10 分の 9.2 を超える場合、予定価格の 10 分の 9.2 とする。
- ・ 予定価格の 10 分の 7.5 に満たない場合、予定価格の 10 分の 7.5 とする。

<府中市新庁建設工事> (入札日：令和 3 年 1 月 13 日)

この工事の入札は総合評価方式で行われ、以下の C 者が最高点で落札候補者となったが、C 者の入札額は低入札調査基準額を下回っていたため、低入札価格調査が行われた（審査委員会による）。予定価格、調査基準価格、入札価格は以下のとおり。

- 予定価格（税抜き） 15,769,240,000 円
調査基準価格（税抜き） 14,507,700,800 円（予定価格の 10 分の 9.2）
入札価格（税抜き） 12,800,000,000 円
- 4 者の入札金額
 - A 14,302,700,000 円
 - B 14,980,000,000 円
 - C 12,800,000,000 円
 - D 13,600,000,000 円

<低入札価格調査審査事項> (府中市公共工事調査制度運用基準第 8 条)

- 1 その価格により入札した理由について
- 2 見積内訳書の数量及び単価の状況について
- 3 手持工事状況と技術者の配置予定について
- 4 手持資材の状況及び資材購入予定について
- 5 手持機械の状況及び資材購入予定について
- 6 労働者の確保計画及び配置予定について
- 7 建設副産物の搬出予定について
- 8 安全対策の予定について
- 9 過去に施行した公共工事名及び成績状況等について
- 10 経営状況（取引金融機関、保証会社等）
- 11 信用状況（建設業法違反の有無、賃金不払いの状況、下請け代金の支払遅延状況、その他）について
- 12 その他

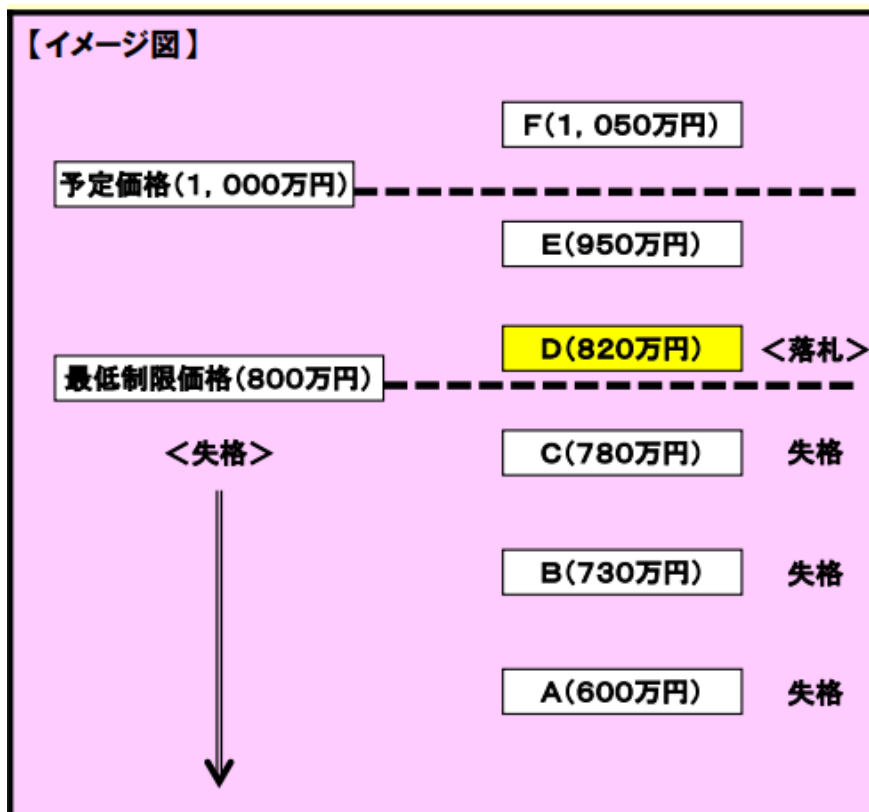
]

<調査結果の公表>

調査結果は議会に報告されていなかった。私（伊藤）が情報開示請求をしたが不開示となった。そこで審査請求をしたところ開示された。今後は府中市も公表するとしている。

○ 最低制限価格制度

工事・製造その他についての請負契約において、当該契約の内容に適合した履行を確保するため特に必要があると認めるときは、あらかじめ最低制限価格を設けた上で、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者を落札者とするもの（地方自治法施行令）。



(4) 総合評価方式(制度)

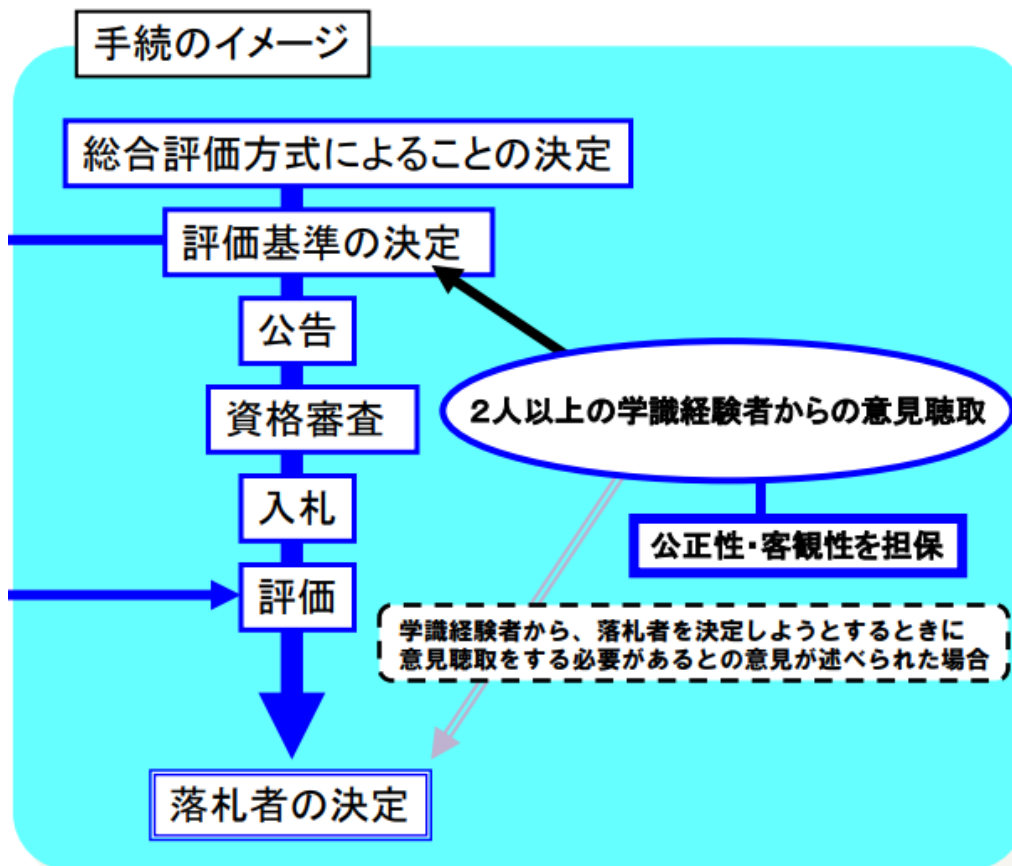
総合評価方式(制度)は、工期、機能、安全性等の価格以外の要素と価格とを総合的に評価して、最も評価の高い者を落札者として決定する方法（地方自治法施行令、平成11年2月から導入、平成20年2月一部改正）。

○ 評価基準

価格

価格以外の要素

- 企業の技術的能力
 - ・ 工事成績
 - ・ 技術開発の実績
 - ・ 優良表彰の有無 など
- 安全性等
 - ・ 地域住民への安全対策
 - ・ 環境への配慮 など
- 技術者の能力
 - ・ 施工経験 など
- 地域貢献度
 - ・ 防災活動への貢献度 など



2. プロポーザル方式について

(1) 広がるプロポーザル方式

プロポーザル方式は、公募によることが多く、「公募型プロポーザル方式」と呼ばれることが多い。現在自治体では、このプロポーザル方式により事業者を決定し、契約することが増えている。たとえば東京都府中市の場合、市のホームページにおいてプロポーザル方式により事業者を選定した事業が公表されている。下記の事業であるが、すべての事業が公表されているわけではない。

- ・ 府中市一般廃棄物処理基本計画改定支援業務委託事業者の選定結果について
- ・ 要介護認定業務委託事業者の選定結果について
- ・ 府中市一般廃棄物処理基本計画改定支援業務委託に関する公募型プロポーザルの実施について

- ・ 府中市道路等包括管理事業（東地区、南西地区、北西地区）の選定結果について
- ・ 文化センターあり方検討調査等業務委託に係る公募型プロポーザルの実施
- ・ 府中市リサイクルプラザ整備基本計画策定等業務委託事業者の選考結果について
- ・ 新庁舎備品購入等支援業務委託に係る公募型プロポーザルの実施
- ・ 府中市生活困窮者家計改善支援事業に関する公募型プロポーザルの実施について
- ・ 府中市立学童クラブ運營業務委託受託候補者の選定結果について
- ・ 府中市立西府町農業公園運營業務委託に関する公募型プロポーザルの実施について
- ・ 府中市観光振興プラン策定支援業務委託受託候補者の選定結果
- ・ 府中市道路等包括管理事業（東地区、南西地区、北西地区）の事業者を募集
- ・ 府中市立府中第八小学校及び府中第一中学校改築に伴う基本計画及び基本・実施設計業務委託事業者の選考結果について
- ・ 府中市児童発達支援センター（仮称）基本計画作成及び民間活力導入可能性検討調査業務委託受注候補者の選考結果について
- ・ 市営第二の二本町住宅敷地ほか周辺市有地利活用に係る活用方針策定及び実現可能性調査業務委託事業者の選考結果について
- ・ 「府中駅北口改札前公共施設活用事業」の事業者を募集
- ・ 府中市立学校給食センター調理等業務委託受注候補者の選考結果について
- ・ 府中市立学校給食センター新築に伴う厨房設備工事業者の選考結果について

以上の府中市の例のように業務委託がほとんどだが、府中市の場合、道路包括管理や府中駅北口改札前公共施設活用事業のような建設事業系もある。なお国と同様に、自治体における PFI 事業に関するアドバイザー業務においても、PHI 事業が開始された当初からプロポーザル方式による事業者選定が実施されている（府中市も「市民会館・中央図書館複合施設における PFI 事業のアドバイザー業務者選定のプロポーザル方式である」）。

(2) プロポーザル方式のあり方

先の「自治体の入札・契約制度について」でみたように、総務省の入札・契約制度の解説にはプロポーザル方式はない。それはつまり、今のところ総務省として、プロポーザル方式に関する指針（ガイドライン）のようなものはないということである。国の場合には、国土交通省などによる建築設計の設計者の選定にプロポーザル方式が推奨されており、その手続きが定められている（国等の機関における契約方式の概要参照）

国ではそのほかに、建設コンサルタント業務等（公共工事や建築物の設計、調査等）、システムに係るコンサルティング業務、語学研修業務、協議資料作成業務、事業誌編纂業務、PFI 事業に関するアドバイザー業務でプロポーザル方式による事業者選定が実施されている

では自治体はどう対応しているのか。たとえば府中市には「公募型プロポーザル方式ガイドライン」がある。自治体のプロポーザルガイドライン（指針）はどのようにして策定されているのかがまず問題である。そこで地方公共サービス小委員会報告書（総務省、平成26年3月）をみると、第2章「地方公共団体の適正な請負（委託）事業推進関連」の資料編に「各試行自治体において施行された試行内容及びその結果」が報告されている。（この時点では総務省は、プロポーザル方式を「試行」と捉えていたわけである）

この資料編にプロポーザル方式によって事業者を選定した4つの事業が紹介されている。ここではプロポーザル方式について、「民間事業者から企画提案書の提出を受け、その内容を評価して、最も評価の高かった者から契約交渉を実施する」としている。ただし、「これらは自治体を実施した一例に過ぎず、この内容の合理性を保障するものではない。あくまで参考として利用にとどめられたい」としている。

- 1 公営住宅退去者滞納家賃回収等業務委託
- 2 母子寡婦福祉資金未収金回収業務委託
- 3 病院未収金回収業務委託
- 4 病院等診療費等自費未収金徴収事務委託

この4つの事例の中から、順不同でプロポーザル方式に関わる手続きで重要だと思われるものを報告する。

① プロポーザル募集要項（母子寡婦福祉資金未収金回収業務委託）

- 第1 募集の内容
- 第2 プロポーザルに係る事項
 - 1 参加者の要件
 - 2 提案書の作成
 - 3 プロポーザルの手続き等
- 第3 評価に係る事項

- 1 評価方法
- 2 プロポーザル評価会議
- 第4 契約の締結
- 第5 業務の適正な実施に関する事項
- 第6 業務の継続が困難になった場合の措置について
- 別表 評価項目及び評価内容
- ② 選定委員会関係（公営住宅退去者滞納家賃回収等業務委託）
 - 選定委員会設置要綱
 - （構成）委員会の委員は、別表のとおりとする、
委員長は部長とする。
 - （別表） ●●部長 ●●課長 ●●課長 ●●課長 ●●課長
 - 選定委員会実施要綱（公営住宅退去者滞納家賃回収等業務委託）
 - （選定の基準）事業者の審査基準は別紙のとおりとし、企画提案書内容をもとに総合的に判断する。
 - 審査基準（次項）
 - 審査結果
- ③ 審査基準（公営住宅退去者滞納家賃回収等業務委託）
 - 項目 業務実施方針
 - 業務実施手法
 - 業務実施体制
 - 1年間の回収目標率
 - 回収額に対する成功報酬率
 - 回収不能事案における報告書作成額
 - 総合評価
 - 合計 100点
- ④ 業務委託契約書（母子寡婦福祉資金未収金回収業務委託）
（省略）

.....

以上のように、全国の自治体で行われているプロポーザル方式についての基準、指針、ガイドライン等は、この地方公共サービス小委員会報告書（総務省、平成26年3月）を参考に作成されているのではないかと考えられる。

(3) 江東区包括外部監査報告書（平成28年度）で指摘されたこと

江東区の平成28年度包括外部監査は「道路、河川、公園等の維持管理等に係る財務事務の執行について」実施されている（江東区外部監査法人 公認会計士 中山由紀）。こ

の包括外部監査報告書において、豊洲ふ頭公園等管理運営事業および仙台掘川公園整備事業についてはプロポーザル方式によって事業者が選定されたため監査の対象となり、監査が実施されている。以下、監査結果および意見の概要を掲載する。

① プロポーザル方式による選定について

プロポーザル方式とは、価格競争だけではないと判断される場合に採用される方式である。プロポーザル方式を採用した場合、募集、選定部会の結成、事業者およびその評価基準の作成、審査等、決定に至るまで多くのステップが存在する。区全体には、プロポーザル方式の実施方法などを定めた基本となる要綱等は存在せず、選定を行う都度、案件ごとに所管課が実施要領を定めて選定を行っている。

② プロポーザル方式を選定する場合の選定員について

仙台掘川公園整備事業の基本計画策定委託事業者選定部会設置要綱および豊洲ふ頭公園等管理運営事業の調査委託事業者選定委員会設置要綱によると、選定部会の部会員は、部長・課長クラスの職員のみで組織されており、外部有識者は含まれていない。

区の経理課契約係の指導では、「提案の選考は、区職員以外の有識者を含んだ審査会によることが望ましい」とはしているが、外部有識者を含めるか否かの判断根拠となる基準（予定価格が一定額以上は含める等）もないことから、今回は所管課の判断によって、外部有識者はいれていないとのことであった。

<意見事項> 選定委員への外部有識者の専任の必要性について

外部有識者を含めるためには当然費用もかかるが、より客観的で高度かつ専門的、あるいは斬新な意見の聴取が期待できる。

特に仙台掘川公園整備事業（沿道整備を含む）に係る基本計画策定委託における業者選定は、総事業費 20 億円超という大きなプロジェクトの基本計画を策定するものである。また基本計画の後、基本設計、実施設計と続き 3 年間の委託料が 1 億円を超える委託契約となることを考えると、選定部会に外部有識者を含めて評価基準の作成、審査、決定を行い、結果を公表することにより、より透明性の高い選定とする必要があったと考える。

③ プロポーザル方式の採点方法等について

2つの事業の委託業者の選定過程を検討したところ、両者の評価項目・配点はかなり異なっていた。そもそも委託内容が異なるため、提案内容に関する部分についての評価項目・配点は異なるのが当然ともいえるが、提案内容とは直接関係ない部分、例えば業務実績・業務遂行といった事業者の実績や技術力の評価に関しては、基本的には共通の評価項目を設けることによって客観性を担保すべきであったと考えられる。他にも、評価基準の理解のしやすさ、評価の視点が具体的に示されているか否かなど、両者で差があるように思われた。

<意見事項> プロポーザル方式の枠組みの作成について

今回行われたプロポーザル方式について、手続自体に問題はないが、プロポーザル方式実施基準のような枠組みがないために、評価項目、配点の設定において必ずしも客観性が確保されているとはいえず、裁量の入る余地があったと考えられる。

より客観的で公平な結果となるように、実施の基準（審査方法・採点方法等）についても、あらかじめ大まかな枠組みを定めておくのが望ましいと考える。なお、硬直的なマニュアルにならないように、決められた枠組みの一定の範囲内においては案件毎に適した評価項目を加筆修正できるようにすることが望ましい。

④ プロポーザル契約における契約事務について

プロポーザル契約は、複数の者から目的に合致した企画を提案してもらい、その中から企画・提案能力のある者を選ぶ方式であり、特命契約にあたる。金額基準に当てはめれば、入札が行われるべき案件である場合、例外として認められるものであり、企画・調査、計画、設計等で高度な技術が要求される契約であるなど、その適用は限定的であるべきものと思われる。また、選考基準、選考委員会の構成、結果の公表など、客観性、透明性が求められるものであり、その運用には十分な注意が必要であると考えられる。

区では、プロポーザル契約に関する規程等がなく、その運用は各所管課に任されている。よって選考基準は所管課において設定され、選定委員会の選考委員は区職員のみであり、結果の公表はされていない。

プロポーザル契約については、庁内の研修において、「競争参加業者の選定は、できる限り公募とすることや提案の選考は、区職員以外の有識者を含んだ審査会によることが望ましい。選考委員が課内職員のみでの規格競争の場合は、原則特命契約を認めません。」という記載があるのみである。

<意見事項> プロポーザル契約に関する規程の整備について

プロポーザル契約においては、所管課において、契約したいという業者があった場合、選考基準の設定の仕方によっては、当該業者を選定することが可能であり、選考委員が区職員のみであれば、根回しが可能である場合も考えられる。よってプロポーザル契約に関する規程を整備し、その対象、選考基準、選定委員会の構成、結果の公表等について明確にし、運用していく必要があると考える。

3. 今後の課題

一般競争入札および指名競争入札において、国、自治体を問わず課題となっている問題の1つに1社（1者）入札問題と入札不調問題がある。1者（1者）入札については、一般競争入札の場合、公告して広く知らせていること、予定価格の範囲内であることなどを理由に問題ないという意見が多いように思う。東京都も小池知事によって「1社入札中

止」を試行した時期があったが、1年ほどで見直しを行っている。ただし、一般競争入札においても入札を取りやめる自治体もある。指名競争入札の場合は、入札を取りやめ、再入札などの手続きを行う自治体が多いと思われる。

入札不調については、特に東日本大震災後の復旧工事の増大などで資機材が高騰し、あるいは労働者不足なども相まって入札不調（不落）が問題となったことは記憶に新しい。公共工事の場合、工事原価の要素の1つであるとなる直接工事費は材料費や労務費、機械費などで構成され、特に材料費と労務費が大きな比重を占めていることから、この2つの高騰は入札不調の大きな原因になる。もちろん国や自治体も積算基準の改定などその都度対応しているが、今後もありうる課題である。

以上の課題は、ここではこれ以上取り扱わず、総合評価入札方式（制度）、低入札価格調査制度、プロポーザル方式について今後の課題を考えたいと思う。

(1) 総合評価入札方式（制度）

総合評価入札方式（制度）はまず公共工事に導入され、続いて業務委託にも導入されてきた。

① 公共工事

公共工事の総合評価方式の課題を以下列挙する。

ア 総合評価点の算出方法について

総合評価点の算出は、次に2つがある。

【除算方式】

「総合評価点」＝「性能等の各評価項目の得点の合計」／「当該入札者の入札価格」

【加算方式】

「総合評価点」＝「性能等の各評価項目の得点の合計」＋「当該入札者の入札価格」

国は除算方式が原則とされているが、自治体はどちらかを選択することができる。除算方式は価格が低いほど評価点が高くなるのに対して、加算方式は評価の項目の設定や配点によって、価格の影響度をいくらでも下げることができるため、自治体では加算方式を採用ところも多くなってきている。

イ 自治体の導入状況

総合評価方式は、高度技術提案型、標準型、簡易型、市区町村向け簡易型（特別簡易型）の4つの方式がある。簡易型、市区町村向け簡易型（特別簡易型）は、市区町村に手続が煩雑であることによる所要時間（期間）の増加，事務的負担の増加を指摘する声が多かったことを踏まえ、総合評価方式を普及させることを目的に導入されてきたものである。

それでも、都内市区町村の総合評価方式の導入状況は、ここ数年は35～40市区町村で推移している（関東地方整備局調べ）。導入市町村数で導入件数ではないので、決して多いとはいえないと考える。今後とも市区町村の導入をどう増やしてしていくのが課題である。

ウ 評価項目と配点

評価項目については、少し資料は古いが日弁連消費者問題対策委員会が都道府県と政令都市を対象に行ったアンケートのまとめがある（2010年入札制度改革に関するアンケート調査報告書）。このまとめから、以下抜粋する。

評価要素としている項目（価格を除く）については、多くの自治体が、各種ガイドラインで例示された、施工計画、企業・配置予定技術者の過去の施行実績・工事成績、配置予定技術者の能力・資格、地理的条件（地域内拠点、所在地）、社会貢献・ボランティア活動の有無等を評価要素としていた。評価値・得点の算定方法は、除算方式を採用する自治体（44自治体）、加算方式を採用する自治体（8自治体）、両者を併用する自治体（5自治体）に大別され、それぞれの方式の内部でも計算方法が異なっていた、とされている。

この調査は、都道府県と政令都市を対象としたものであるので、一般市や特別区、町村などの場合は、簡易型、市区町村向け簡易型（特別簡易型）で実施するとしても、相当に難しいのではないかとと思われる。そこで江戸川区と府中市の現状をみておきたい。

<江戸川区社会的要請型総合評価一般競争入札実施要綱>

江戸川区公契約条例（公共調達基本条例を改正）にもとづく本要綱の評価方法は以下のとおりである。審査、評定は江戸川区公契約審査会に諮問することになっている。

（評価の方法）

- 1 社会的要請型総合評価一般競争入札においては、入札参加者からの提出資料について、社会的要請の実現への貢献度、経済性等を勘案して、審査するものとする。
- 2 審査に当たっては、落札者決定基準に掲げる評価基準に基づき評定を実施し、評価点を算出するものとする。
- 3 審査した提出資料及び評定については、江戸川区公契約審査会に諮問するものとする。

＜府中市新庁舎建設施工者選定委員会＞

府中市は、新庁舎建設工事の施工者を選定するため、令和2年7月に学識経験者4名と副市長の合計5名により「新庁舎建設施工者選定委員会」を設置し、全3回の会議を開催した。以下のとおり、選定委員会において募集要項、評価基準、評価手順が決められ、審査が行われた。

第1回選定委員会（令和2年7月8日）

- ・募集要項の内容及び評価基準について

第2回選定委員会（令和2年8月4日）

- ・募集要項修正、評価手順について

第3回選定委員会（令和3年1月12日）

- ・入札参加者によるプレゼンテーション
- ・プレゼンテーションに対するヒアリング
- ・審査

このように、市区町村においては審査会や選定委員会などを設置し、総合評価項目や配点などの落札者決定基準を決め、審査しているところがほとんどではないかと考えられる。

② 業務委託

筆者は従来から、大阪府豊中市の総合評価方式を注目してきた。現在でも、自治体の業務委託における総合評価方式については、豊中市が最先端だと考えている。豊中市は「業務委託契約総合評価一般競争入札実施要綱」を定めているが、その中から重要だと思われる点を以下に示す。

＜豊中市業務委託契約総合評価一般競争入札実施要綱＞

（対象業務委託）

総合評価一般競争入札を実施する対象業務は、労務提供型業務のうち、技術的な工夫の余地が小さい業務委託において、入札参加者の施工能力及び信頼性・社会性等と入札価格を一体として評価することが妥当と認められる長期継続契約であり、次のとおりとする。

（1）総合評価一般競争入札（標準型）

契約予定金額が年額3,000万円以上の庁舎その他の施設（市立小中学校を除く）の警備（機械警備を除く）、清掃等の施設管理業務委託を含んだ総合管理業務委託

（2）総合評価一般競争入札（簡易型）

ア 契約予定金額が年額1,000万円以上の庁舎等の清掃警備業務委託

イ 契約予定金額が年額1,000万円以上3,000万円未満の庁舎等の清掃警備業務委託を含んだ総合管理業務委託

- (3) 前号を除き、総合評価一般競争入札により落札者を決定した方が本市にとって有利であると認められる業務委託

(入札公告)

契約担当者は総合評価一般競争入札により入札を実施しようとするときは、あらかじめ次の事項について公告する。

- (1) 総合評価一般競争入札の適用の旨
- (2) 落札者決定基準
 - ア 評価項目
 - イ 評価基準
 - ウ 配点
- (3) 落札者の決定方法
- (4) 提出を求める入札書等及び提出方法
- (5) その他（入札書等の様式等）

(落札者決定基準)

落札者決定基準には、評価内容、提出書類、加点方法及び評価時確認方法を定めるものとし、入札評価委員会の審議を経て定めなければならない。

(落札者の決定方法等)

評価点の算定は次のとおりとする。

評価点 = 価格評価点 + 技術的評価点 + 公共性評価点 - 減点評価点

- (1) 評価点の満点は案件毎に定める。
- (2) 「価格評価点」と「技術的評価点と公共性評価点の合計」の比率は、5 : 5 とする。
- (3) 価格評価点は、低入札基準価格は満点とする。
- (4) 価格評価点は、次のとおり算定する。

価格評価点 = 価格評価点に配分された最高点 × 補正率

低入札基準価格を超える金額で入札を行った者の補正率は補正率 = (低入札基準価格 / 入札価格)

低入札基準価格に満たない金額で入札を行った者の補正率は補正率 = (入札価格 / 低入札基準価格)

ただし、補正率は小数点第3位未満切り捨てとし、価格評価点は小数点以下切り捨てとする。

- (5) 予定価格の制限の範囲内で有効な入札であったものを評価の対象とする。
- (6) 入札価格は消費税及び地方消費税相当額を除いた価格とする
- (7) 評価点に差がなく二者以上の者が落札者決定基準に該当する場合は、くじ引きにより落札候補者を決定する。

落札候補者が決定したときは、速やかに入札結果を公表するものとする。なお、公表は入札参加者ごとに、評価項目及び評価点配分の総点及び個別点とする。

.....
豊中市は毎年度数件の総合評価一般競争入札の事例がホームページで報告されている。ここ数年では2018年度（平成30年度）の7件が最多である。

豊中市の要綱にあるように、課題は落札者決定基準（評価項目、評価基準、配点）である。ただし豊中市は落札者決定基準は入札評価委員会の議を経て定めることとしており、他の自治体においても審議会、委員会のような第三者機関に諮るところが多いと思われる。なお豊中市は、「価格評価点」と「技術的評価点と公共性評価点の合計」の比率は、5:5とすると定めているが、この価格点と技術点等とのバランスも課題である。

島根県益田市は、「業務委託等総合評価競争入札実施の手引き」において全体の配点に占める技術点（益田市の場合は「業務提案」）の配分を以下のように定めている。

- ・ 計画策定・調査・研究・システム開発業務関係 40～50%
- ・ 庁舎管理・清掃・ごみ収集業務関係 30～40%
- ・ 物品調達関係 20～30%

（評価項目については、その評価する内容を可能な限り詳細かつ具体的に示すものとする）

このように、業務内容によって技術点等の配分を変えるのも1つの考え方である。現在はまだ業務委託における操業評価方式の導入事例は少ないが、事例を集積してよりよい方式を検討していくことが課題である。

(2) 低入札価格調査制度・最低制限価格制度

低入札価格調査制度と最低制限価格制度の大きな違いは、入札価格が事前に定めた基準に該当した場合に、その内容を調査した上で契約の適否を判断するか（低入札価格調査制度）、それとも、その内容を調査することなく自動的に契約の対象外とするか（最低制限価格制度）という点にある（低価格入札に関する研究 公正取引委員会競争政策研究センター）

それでは、一般競争入札と指名競争入札において、低入札価格調査制度と最低制限価格制度のどちらを採用するのか、その基準は何かが課題である。なお、国は低入札価格調査制度のみがあり、最低制限価格制度は適用していない。これは、全ての自治体に低入札価格調査という、契約の内容に適合した履行が確保されるかどうかについての調査を行わせることは審査体制面での制約上困難であることによる。すなわち、最低制限価格制度はいわば簡易型である。

そこでいくつかの自治体の運用状況をみてみよう。

東京都一予定価格が建築5億円以上、土木4億円以上、設備1億2,000万円以上の競争入札案件の工事において低入札価格調査制度を適用しており、その他の競争入札案件においては、最低制限価格制度を適用している。

横浜市－法令により最低制限価格制度が適用できない総合評価落札方式及びWTO対象工事において、低入札価格調査制度を適用している。

京都市－一般土木工事等とは異なる特殊な積算体系を有する工事等において「低入札価格調査制度」を運用している。

府中市－予定価格が1億5千万円以上の議決を要する契約の入札においては、低入札価格調査制度を採用している。

鳥取県浜田市－低入札価格調査制度の適用業務

- (1) 請負対象額が5,000万円以上の工事
- (2) その他市長が必要と認める工事（解体工事、機械設備工事、電気設備工事を指す。）
- (3) 測量、建設コンサルタント、地質調査、補償コンサルタント業務
- (4) 庁舎、市管理施設等の清掃（業務委託）

広島県大竹市－請負対象設計金額が2,000万円以上の競争入札による建設工事には低入札価格調査制度、予定価格が50万円を超える測量・建設コンサルタント等業務については最低制限価格制度を適用

秋田県三種町－低入札価格調査は予定価格が5,000万円以上の工事に適用し、最低制限価格は予定価格が130万円以上5,000万円未満の工事に設定する。

.....

以上のように、財政規模や人口規模などによって運用は異なるものの、おおむね一定の基準を設けて、その基準より金額の大きい工事等には低入札調査制度を、基準より小さい工事等には最低制限価格制度を適用していると考えられる。この考え方からいえば、一般競争入札や指名競争入札で行うコンサルタント業務や業務委託に低入札価格調査制度をすべきかどうかの課題もあると思われる。

なお、総合評価方式においては低価格入札制度のみが適用される。この場合、低入札価格調査基準価格の設定のあり方が課題である。佐賀県は建設工事低の入札調査基準価格について、工事の種類の別にかかわらず予定価格の92%とすることとしている。既述のように府中市は、予定価格の10分の7.5から10分の9.2の範囲内であった（多くの自治体はこの府中市と同様だと考えられる）。

ただし、その課題と同時に低入札価格調査のあり方に問題が多いと考える。

<低入札価格調査のあり方>

課題は調査委員会の構成である。例をあげる。

大阪市（建設局）－委員長（工務担当部長）、委員（工務課長、経理課長、工事監理担当課長、調整課

長、関連担当課長、当該工事等監督担当課長）

国分寺市－委員会は、総務部長、総務部契約管財課長、工事主管部長及び工事主管課長をもって組織する。この場合において、工事担当課があるときは、工事担当部長及び工事担当課長を委員に加えるものとする。

委員会に委員長及び副委員長を置き、委員長は総務部長、副委員長は総務部契約管財課長をもって充てる。

府中市－財産活用課長（委員長）、財政課長（副委員長）、建築施設課長、道路課長、公園緑地課長、下水道課長、出納課長

帯広市－委員長は、総務部長をもって充てる。委員は、都市環境部長、総務部総務室長、契約管財課長、土木課長、住宅営繕課長及びみどりの課長をもって充てる。

市原市－委員長は、入札事務を所管する部長をもって充てる。委員は、技官及び当該工事の担当課長（同等職を含む）をもって充てる。

日光市－委員長には副市長を、副委員長には財務部長の職にある者をもって充てる。

委員には、次に掲げる職にある者をもって充てる。ただし、委員長が特に必要と認めるときは、市職員のうちから臨時に委員を選任することができる。観光経済部長、建設部長、上下水道部長、教育次長、工事等の発注担当課長

市川市－副市長（委員長）、総務部長 企画部長、財政部長、街づくり部長、道路交通部長、水と緑の部長、生涯学習部長

.....

以上は、ホームページの検索などによって調査した結果であるが、これらから次のように現状をみることは可能であると思われる。

- ① すべての自治体において、審査委員会の委員は当該自治体の職員で構成され、外部の委員は含まれないこと
- ② 委員長は副市長のところもあるが、多くは部長つく場合が多いこと。この場合、総務部長など入札事務を所管する部長を充てるところと、当該工事を担当する部長を充てるところとがあること。例外として課長職が委員長となっている府中市の例があること
- ③ 委員の構成はさまざまであることである。審査会の委員がすべて自治体職員で構成されているのは、既述したように総務省の地方公共サービス小委員会報告書（総務省、平成26年3月）を参考にしていると考えられるが、したがって構成はさまざまである。

今日、府中市のように予定価格が150億円を超える大型事業も対象になっている。低入札価格調査制度の対象は一段と拡大するであろう。したがって、一定規模以上の事業で、特に「施行者選定委員会」等が設置されるような事業は、低入札価格調査委員会の構成は、自治体職員だけで構成するのではなく、「施行者選定委員会」等を低入札価格調査委員会とするか、別途有識者や公募市民などを加えた機関を設置すべきである。

(3) プロポーザル方式、指定管理者選定

プロポーザル方式も指定管理者選定も、入札による価格競争ではなく、価格点と価格以外の企画提案などの評価との総合評価という点では、入札制度における総合評価制度と類似した制度である。違いは、プロポーザル方式も指定管理者選定も基本的には事業者を公募するという点である。

プロポーザル方式には、多くの自治体がプロポーザル方式ガイドラインを策定しているが、江東区のように統一的な基準（指標）はなく、事業を担当する部署（事業担当課）が事業ごとに落札基準を作成しているところもある。江東区包括外部監査に示された意見を踏まえて、以下、課題を整理したいと思う。

① プロポーザル方式による選考基準を整備すること

選考基準の設定の仕方によっては、事業担当部署が選定したい事業者選定することが可能であり、選考委員が区職員のみであれば、根回しが可能である場合も考えられる。よってプロポーザル契約に関する規程を整備し、その対象、選考基準、選定委員会の構成、結果の公表等について明確にし、運用していく必要がある。

② 評価項目、配点の設定において、必ずしも客観性が確保されているとはいえ、裁量の入る余地がある。より客観的で公平な結果となるように、実施の基準（審査方法・採点方法等）などを盛り込んだガイドライン等を整備するとともに、一定規模以上の事業については外部有識者を含めた事業者選定委員会等の第三者機関を設置し、評価項目、配点の設定なども委員会において定めるようにする必要がある。

公の施設における指定管理者制度も、その事業者の選定についてはプロポーザル方式と同じような課題がある。指定管理者制度における事業者の選定は、事業者選定委員会が置かれ、そこで決められた募集要項に選定基準が盛り込まれる。

しかし、価格点と価格以外の企画点との総合評価であるため、価格点と企画点とのバランスや企画点における評価項目や配点などに課題がある。事業者選定委員会は、外部有識者が委員となり、公募市民が加わる自治体もあるが、多くの場合、自治体職員である事務局主導で運営されていると思われる。それは、公の施設は分野が広く、多岐にわたっているため、施設のあり方や運営について熟知した有識者は少なく、また事務局の職員も異動が多いためと考えられる。

指定管理者制度は事業者の管理（指定という）する指定期間が必ず決められる（最近是指定期間5年が最も多く、長くなる傾向にある）。そこで、指定期間が満了する際に、市民や利用者をふくめた評価委員会を開催し、評価結果を公表することや、毎年度評価委員会を開催し、評価結果を公表すなどの取り組みが求められる。いずれの場合も、市民参加、利用者参加がポイントになると考える。

なお特に建築設計など、プロポーザル方式が無償であることに対する批判がある。有償にする場合の基準など、論点整理が必要であると思われる。

<参考>

- 公共工事の入札契約制度の概要（国土交通省）
<https://www.mlit.go.jp/singikai/kensetsugyou/tekiseika/040804/05.pdf>
- 入札・契約制度について（総務省）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000025877.pdf
 - ・ 一般競争入札
https://www.soumu.go.jp/main_content/000192442.pdf
 - ・ 指名競争入札
https://www.soumu.go.jp/main_content/000192456.pdf
 - ・ 随意契約
https://www.soumu.go.jp/main_content/000452716.pdf
- 公共調達の適正化に向けた取組について（概要）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000025885.pdf
 - ・ 随意契約
https://www.soumu.go.jp/main_content/000025884.pdf
 - ・ 地方公共団体の随意契約の見直し状況（平成 22 年 4 月 1 日現在）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000088842.pdf
- 低入札価格調査制度・最低制限価格制度
https://www.soumu.go.jp/main_content/000025882.pdf
 - ・ 詳細 https://www.soumu.go.jp/main_content/000452717.pdf
- 地方公共サービス小委員会報告書（総務省、平成 26 年 3 月）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000441034.pdf
 - ・ 第 2 章 地方公共団体の適正な請負（委託）事業推進関連
https://www.soumu.go.jp/main_content/000441035.pdf（43 p 以降）
 - ・ 資料編 各試行自治体において施行された試行内容及びその結果（74P）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000443857.pdf
 - ・ 選定委員会設置要綱（108p）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000443857.pdf（職員のための構成）
 - ・ 審査基準（111p）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000443857.pdf
 - ・ プロポーザル募集要項（114 p）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000443857.pdf
 - ・ 業務委託契約書（139P）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000443857.pdf
- 建設コンサルタント業務等におけるプロポーザル方式及び総合評価落札方式の運用ガイドライン

- <https://www.mlit.go.jp/tec/nyuusatu/keiyaku/201511/151124guideline.pdf>
- 契約事務の競争性確保調査
https://www.soumu.go.jp/main_content/000270498.pdf
 - 国等の機関における契約方式の概要（環境配慮契約法基本方針検討会資料）
<https://www.env.go.jp/council/35hairyo-keiyaku/y356-01/ref01.pdf>
 - 公共調達：自治体と国の現状と課題
2018年11月8日 第4回持続可能な公共調達（SPP）フォーラム
武藤博己（法政大学大学院公共政策研究科教授）
<https://www.csonj.org/images/f2d5f4b30bc778ea9273403ea35161b8.pdf>
 - 総合評価方式における低入札価格調査制度の運用について
https://www.soumu.go.jp/main_content/000025890.pdf
 - 低入札価格審査委員会設置要領 - 船橋市
https://www.city.funabashi.lg.jp/shisei/jouhoukoukai/005/p002673_d/fil/22teinyuushinsa.pdf
 - 豊中市業務委託契約総合評価一般競争入札実施要
<https://www.city.toyonaka.osaka.jp/joho/reiki/youkou/soumu/youkou7.files/202004-gyomuitakusougouhyoukayouryou.pdf>
 - 益田市業務委託等総合評価競争入札実施の手引き
https://www.city.masuda.lg.jp/uploaded/life/21014_52659_misc.pdf
 - 2010年入札制度改革に関するアンケート調査報告書（日弁連消費者問題対策委員会）
総合評価方式に関する回答について（「第4 総合評価方式について」の回答のまとめ）
<https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/list/shohisha/data/report07.pdf>
 - 低価格入札に関する研究（平成24年10月、公正取引委員会 競争政策研究センター）
https://www.jftc.go.jp/cprc/reports/index_files/cr-0412.pdf
 - 地方自治体の入札の仕組みをわかりやすく解説！
自治体ビジネスドットコム（2019.11.03）
<https://www.b2lg.co.jp/jichitai/shikumi/>
 - 《第4回》地域経営からみた「調達革命」 総合評価方式の課題（旬刊国税解説／井熊均、2005.5.1）
<https://www.jri.co.jp/company/publicity/2005/detail/0503/>