

第9期
高槻市入札等監視委員会審議報告書

令和2年3月26日
高槻市入札等監視委員会

目 次

| | |
|--------------------------|----|
| はじめに | 1 |
| 第 1 委員会の開催状況 | 1 |
| 第 2 平均落札率の推移 | 3 |
| 第 3 第 8 期委員会の提言に対する市の取組み | 4 |
| 1 予定価格等の事後公表 | |
| 2 最低制限価格等の見直し | |
| 3 入札の不成立 | |
| 4 低入札価格調査制度 | |
| 5 総合評価落札方式による入札 | |
| 第 4 審議概要 | 6 |
| 1 入札の不成立 | |
| 2 予定価格等の事後公表 | |
| 3 低入札価格調査制度 | |
| 4 最低制限価格等の見直し | |
| 5 水道部の発注状況について | |
| 6 働き方改革に向けて | |
| 第 5 今後の改善に向けて | 13 |
| 1 入札の不成立 | |
| 2 予定価格等の事後公表 | |
| 3 最低制限価格等の見直し | |
| 4 水道部の発注状況について | |
| 5 働き方改革に向けて | |
| おわりに | 15 |

はじめに

高槻市では、公共工事の入札・契約の適正化を促進し、公平性・透明性を一層高めていくため、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年法律第127号）に基づき、平成14年に外部の学識経験者から構成される第三者機関として、高槻市入札等監視委員会を設置した。第9期の委員会（平成30年4月から令和2年3月まで）においては、弁護士、大学教授、警察OBの3名の委員により審議が進められ、市が発注する公共工事等の入札契約手続及びその制度について、公正かつ独立した立場から審議が行われた。第9期委員会の開催状況及び審議案件は、表1及び表2のとおりである。

第9期の2年間、市では、安満遺跡公園とそのアクセス道路、五領認定こども園、合葬式墓地等の新たな公共施設が整備され、都市機能の充実が進められた。一方で、平成30年6月に発生した大阪府北部地震や同年9月に襲来した台風21号によって被災した総合スポーツセンター、小寺池図書館、小学校の体育館等の多数の施設、また市内各所の道路、水道が使用不能となり、復旧に注力した2年間でもあった。特に、ブロック塀の倒壊事故に関しては、市が第三者委員会を立ち上げて原因を検証するとともに、学校を始め公共施設におけるブロック塀の撤去を行い、更に民間のブロック塀についても撤去費用の支援をする等の安全を最優先した再発防止策を実施した。

この第9期委員会では、第8期委員会の提言に対する市の取組みの検証を含め、2年間で厳格かつ公正な審議を行ってきた。この結果を取りまとめ、本報告書を作成するものであり、市に対し、今後の入札及び契約制度の更なる改善に向けて参考とされるよう提言する。

第1 委員会の開催状況

表1 開催状況

| 回次 | 開催日 | 審議対象期間（入札日基準） | 審議案件数（対象件数） |
|------|--------------|----------------------|-------------|
| 第64回 | 平成30年 6月 8日 | 平成30年 1月～3月 | 6件（25件） |
| 第65回 | 平成30年 8月 10日 | 平成30年 4月～6月 | 23件（58件） |
| 第66回 | 平成30年 11月 9日 | 平成30年 7月～9月 | 9件（94件） |
| 第67回 | 平成31年 2月 8日 | 平成30年 10月～12月 | 30件（118件） |
| 第68回 | 令和元年 6月 28日 | 平成31年 1月～3月 | 7件（15件） |
| 第69回 | 令和元年 8月 30日 | 平成31年 4月 ～令和元年 6月 | 18件（67件） |
| 第70回 | 令和元年 11月 8日 | 令和元年 7月～9月 | 28件（78件） |
| 第71回 | 令和2年 2月 14日 | 令和元年 10月～12月 | 23件（94件） |

表2 審議案件の内訳

| 回次 | 制限付一般競争入札 | 指名競争入札ほか | その他 |
|----|--|---|---|
| 64 | | <ul style="list-style-type: none"> ・不成立の案件 土木1、塗装1、土木設計1 ・高落札率の案件 土木1、建築1、舗装1 | <ul style="list-style-type: none"> ・平成29年度の工事成績結果報告 |
| 65 | <ul style="list-style-type: none"> ・大阪府北部地震の影響 土木2、建築6、舗装1、管1 管及び水道施設3 ・主要工事の入札結果 建築1 ・予定価格事後公表の影響 管1 | <ul style="list-style-type: none"> ・大阪府北部地震の影響 土木1、建築1、舗装1、管1 土木設計3 ・高落札率の案件 建築設計1 | <ul style="list-style-type: none"> ・変更契約を締結した案件 (H28・29) |
| 66 | <ul style="list-style-type: none"> ・低入札価格調査対象案件 土木1、管及び水道施設1、 機械器具設置1 ・不成立の案件 土木1、管1、 | <ul style="list-style-type: none"> ・不成立の案件 建築2、土木設計1 ・高落札率の案件 土木設計1 | <ul style="list-style-type: none"> ・災害復旧事業 |
| 67 | <ul style="list-style-type: none"> ・主要工事の入札結果 土木2、建築1、管1、電気8 解体1 ・不成立の案件 管1 ・入札手続きのやり直し 管1 | <ul style="list-style-type: none"> ・主要工事の入札結果 電気1、とび土工9、建築設計1 ・不成立の案件 建築3 ・随意契約の案件 建築1 | <ul style="list-style-type: none"> ・学校ブロック塀地震事故の調査(答申) |
| 68 | <ul style="list-style-type: none"> ・主要工事の入札結果 管1 ・低入札価格調査対象案件 電気1 ・不成立の案件 電気1 | <ul style="list-style-type: none"> ・主要工事の入札結果 建築1、電気1 ・不成立の案件 舗装1 ・高落札率の案件 土木1 | <ul style="list-style-type: none"> ・平成31年度制度改正 ・高槻市新文化施設新築工事の発注 ・城山第1配水池緊急遮断弁・場内配管 整備工事の発注 ・平成30年度の工事成績結果報告 |
| 69 | <ul style="list-style-type: none"> ・低入札価格調査対象案件 建築1、機械器具設置1 ・主要工事の入札結果 管及び水道施設1 ・高落札率の案件 建築3 ・入札後辞退の案件 土木設計1 | <ul style="list-style-type: none"> ・不成立の案件 建築4、電気1、機械器具設置1 ・高落札率の案件 建築1 ・随意契約の案件 土木1、電気通信1、 機械器具設置1、清掃施設1 | <ul style="list-style-type: none"> ・高槻市新文化施設新築工事の入札結果 ・予定価格の事後公表による影響 |
| 70 | <ul style="list-style-type: none"> ・低入札価格調査対象案件 建築1、管及び水道施設1 水道施設1、電気1 ・高落札率の案件 建築1、管1 ・不成立の案件 建築1、水道施設1、電気1 | <ul style="list-style-type: none"> ・高落札率の案件 建築1、管1、土木設計1 ・不成立の案件 土木1、建築6、管3 管及び水道施設2、土木設計4 | <ul style="list-style-type: none"> ・入札不成立及び指名辞退の状況 ・水道部における工事発注状況 ・大阪府内自治体の働き方改革に向けた 取り組み |
| 71 | <ul style="list-style-type: none"> ・低入札価格調査対象案件 建築1、電気2 機械器具設置1 ・不成立の案件 管1、水道施設1、電気1 | <ul style="list-style-type: none"> ・不成立の案件 土木3、建築4、電気2、 とび土工3、塗装1、土木設計1 ・入札手続きのやり直し 舗装1 ・工事を中止した案件の再発注 建築1 | |

第2 平均落札率の推移

過去5年間（平成27年度から令和元年度まで）にわたる全発注案件の平均落札率（件数ベース）及びその推移は、表3-1及び表3-2のとおりである。

建設工事全体においては、令和元年度の平均落札率の上昇が著しいが、これは、同年度に最低制限価格設定率を改正し、試算上、土木関連工事で約4ポイント、建築関連工事で約3ポイント上げたことによるもので、実質的な上昇は1～2ポイントの範囲であった。電気工事については、制度改正による引き上げがあったが平均落札率は下落している。

業務委託（測量・建設コンサルタント等）では、最低制限価格設定率の改正は実施しておらず、平均落札率は平成29年度を底に上昇傾向にある。

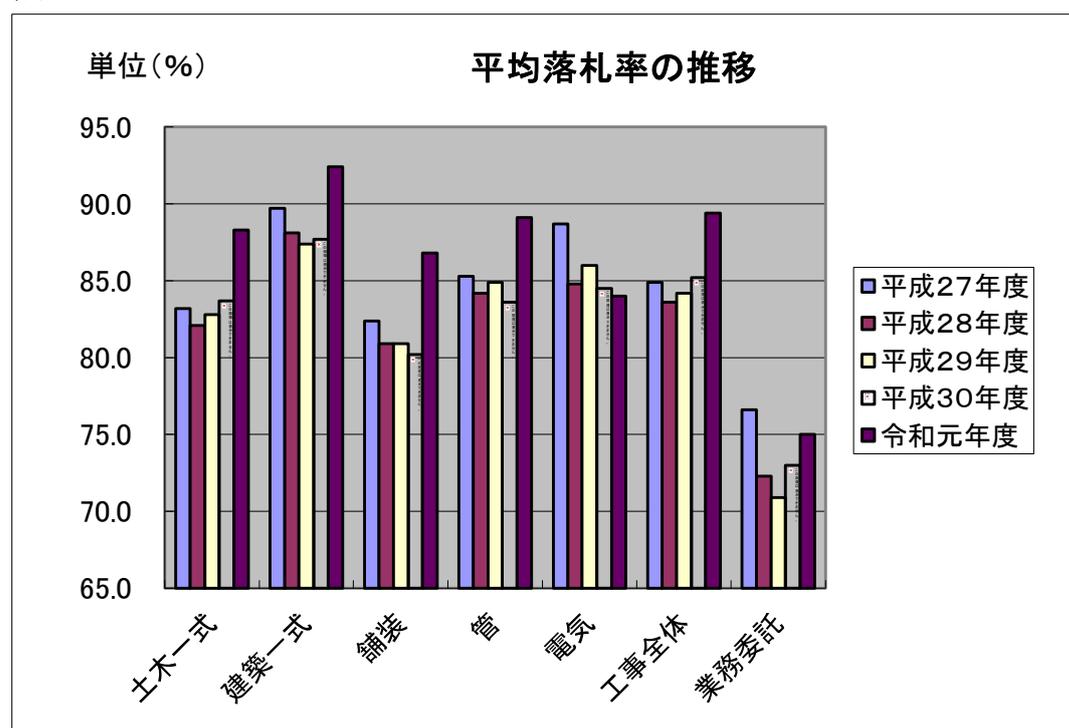
表3-1

単位(%)

| 業種 | 平成27年度 | 平成28年度 | 平成29年度 | 平成30年度 | 令和元年度 |
|------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 土木一式 | 83.2 | 82.1 | 82.8 | 83.7 | 88.3 |
| 建築一式 | 89.7 | 88.1 | 87.4 | 87.7 | 92.4 |
| 舗装 | 82.4 | 80.9 | 80.9 | 80.2 | 86.8 |
| 管 | 85.3 | 84.2 | 84.9 | 83.6 | 89.1 |
| 電気 | 88.7 | 84.8 | 86.0 | 84.5 | 84.0 |
| 工事全体 | 84.9 | 83.6 | 84.2 | 85.2 | 89.4 |
| 業務委託 | 76.6 | 72.3 | 70.9 | 73.0 | 75.0 |

注) 工事全体の落札率は、5業種を含めた全工事業種の平均である。

表3-2



第3 第8期委員会の提言に対する市の取組み

第8期委員会（平成28年4月から平成30年3月まで）では、入札・契約制度等の今後の改善に向けて、5項目の提言を行った。これらの提言を受けて、第9期委員会では、市がどのような取組みを行ったかについて、以下、項目ごとに検証した。

1 予定価格等の事後公表

市は、平成30年度に建設工事における入札のうち予定価格5,000万円以上の案件を対象として、予定価格を開札時に公表する「事後公表」を導入した。予定価格5,000万円未満の案件については現行のまま予定価格を事前公表とし、300万円未満の案件についても予定価格と最低制限価格を開札前に公表する事前公表を継続した。

第9期における予定価格の事後公表案件は、2年間で72件（実施率18.7%）であった。これらの案件で抽選落札となったものはなく、制度導入の初期段階としては目的が達成されたと言える。ただ、同時期に最低制限価格設定率の改正による入札価格の分散や入札参加者数の減少等の影響もあり、複合的に作用した結果、抽選落札が解消されたのではないかと考えられる。

一方で、事後公表に移行することによって、入札参加者にとっては高度な積算能力がなければ適正な応札価格の算出が困難となるため、市職員から入札に有利な情報を聞き出そうとする不正行為の発生が懸念されたが、幸いそのような働きかけは確認されておらず、入札参加者だけでなく、市職員もコンプライアンスを遵守し、公正な入札を執行しているものと考えられる。

2 最低制限価格等の見直し

市は、最低制限価格制度及び低入札価格調査制度（以下、「低入札制度」という。）の設定率に中央公共工事契約制度運用連絡協議会（以下、「公契連」という。）平成23年4月モデルを準用していたが、平成31年4月から公契連の平成28年4月モデルを準用する制度改正を実施した。設定率は、予定価格の算出の根拠となる額に一定率を乗じたもので、直接工事費の95%、共通仮設費の90%、現場管理費の90%、一般管理費の55%となった。引上げられた項目は、安全管理や労働条件の水準を維持するための現場管理費の設定率を80%から90%に、会社を運営するのに必要な維持管理費である一般管理費の設定率を30%から55%とし、市の試算上、土木関連工事の最低制限価格が予定価格の85%前後、建築関連工事で90%前後となった。

制度改正の背景は、国土交通省から地方自治体に対して設定率見直しによるダンピング対策強化の要請があったことを受けたもので、また、大阪府下の自治体の大半が、旧モデルから平成28年4月以降の新モデルにシフトしている状況を踏まえたものである。設定率の引上げにより市財政面での負担は増すが、

工事品質及び安全の確保、下請業者や労働者へのしわ寄せの防止と市建設業の持続可能な発展に期待したい。

3 入札の不成立

第8期審議報告書（以下、「8期報告書」という。）において、不成立が増加する傾向にあり、特に建築B（予定価格2,500万円未満）の不成立の発生について懸念しつつ、市が公平で競争性のある入札を実施することを提言した。

これを受けて、市が対策を講じ、建築Bの不成立数は、平成29年度が7件だったのに対し、平成30年度が1件、令和元年度が3件と減少傾向を示した。

市が取った対策としては、入札成立者数を市の最低基準である2者とすること、指名競争入札では7者の指名を原則とするが8者以上指名すること、あるいは、入札状況や参加意欲を分析するなど、いずれも効果が大きいものではないが、相互に作用して好結果に結び付いたものと考えられる。

しかし、この後の「第4 審議概要」において触れるが、建築A、管、業務委託で不成立が増加しており、また新たな対策を講じる必要に迫られている。

4 低入札価格調査制度

市は、令和元年度に最低制限価格設定率の改正に併せて、低入札価格調査基準価格及び失格基準価格の設定率も下記のとおり改正した。

低入札価格調査基準価格の設定率については、前述の最低制限価格設定率と同じ率であるが、失格基準価格は、直接工事費が82%、共通仮設費が75%、現場管理費が75%、一般管理費が45%となった。引上げられた項目は、現場管理費の設定率を65%から75%に、一般管理費の設定率を27%から45%とするものであった。

このほかにも、市は平成30年度に工種ごとのより適切な率を設定するために土木機械設備工事、下水道電気設備工事等の低入札調査基準等を設定し、更に調査対象工事を拡大し、最低制限価格と入札価格の乖離が大きい不落案件の再度の入札案件にも同制度を適用することとした。いずれも市場価格をより正確に反映した価格にて契約ができることから、8期報告書において提言した運用の充実、改善が図られているものと考えられる。

5 総合評価落札方式による入札

第8期は総合評価落札方式の採用は1件であったが、第9期はこの入札方式による案件はなかった。これは、災害復旧関連工事の発注や、災害のため延期していた修繕工事等の早期着工を優先し、通常の価格競争による入札を実施したことによるものである。

しかし、総合評価の採用こそなかったものの、市においては、中長期的に計画を進めてきた事業の中で、平成28年度以降、市役所本館の耐震改修工事に設計・施工一括方式、安満遺跡公園内の歴史拠点施設の改修設計にプロポーザ

ル方式を採用した。また、現在進行中の事業においても、市役所総合センターの空調改修工事をESCO事業※₁としたプロポーザル方式、更には市営住宅建替事業をPFI方式※₂による業者選定を進めている。

国土交通省は、担い手三法（建設業法・入札契約適正化法・公共工事の品質確保の促進に関する法律）にのっとり、自治体に対して多様な入札方式の導入を努力目標に掲げていることから、市は総合評価落札方式にとらわれずに、事業の特性に応じた調達方式を選定することが求められると共に、今後、民間のノウハウを活用したより高水準の公共サービスの提供や公共事業費の削減への取組みを進めていかななくてはならないものと考えられる。

※₁ 省エネルギー改修にかかる経費を改修後の光熱水費の削減分で補う事業で、省エネ診断、設計、施工、維持管理を一括して発注する契約。

※₂ 公共施設等において、民間の資金とノウハウを活用し、民間主導で行うことで効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図る方式。計画、設計、施工、維持管理及び運営を包括的又は部分的に発注する契約。

第4 審議概要

1 入札の不成立

(1) 不調・不落

入札不成立の発生状況は、平成29年度は20件（不調14件、不落6件）、平成30年度は17件（不調12件、不落5件）と一定数の発生があったが、令和元年度においては44件（不調31件、不落13件）と、著しく増加した。

（表4参照）

第9期委員会では不成立の発生する原因及び影響について分析を行った。不調案件の内訳を業種別に見てみると、平成30年度で最も多かったのは、建築一式4件のうち建築Aの3件で、次いで舗装・管・業務委託が各2件、令和元年度では最も多かったのは、建築一式12件のうち建築Aの9件、次いで業務委託の5件、管の4件となっており、これまで想定していなかった建築Aと管において急増した。ここまで不成立が増加した要因は、平成30年度に発生した自然災害の影響で住宅の屋根改修や設備等の民間工事が急増したことによる影響が大きいと考えられる。

次に不落案件については、平成30年度の5件から令和元年度は13件に増加している。内訳を見てみると、平成29年度は全案件が最低制限価格を下回ったが、平成30年度は入札参加業者が少ない建築一式が2件とも予定価格を超過したのに対し、電気は2件とも最低制限価格を下回った。

平成30年度において、予定価格を超過した建築一式の2件は、予定価格事後公表の案件であるが、うち1件については大幅に超過したものであった。これは、複数年の工期で建設資材や人件費の上昇リスクが現状の予定価格と合わなかったことが原因と考えられる。次に、最低制限価格を下回った電気2件の

うち1件は、応札した6者のうち4者が大幅に下回ったもので、施工が比較的容易でかつ高額な案件であったため、入札参加者の競争が激化したことが原因と考えられる。続いて、令和元年度では、不落の発生件数、発生業種とも増加し、特に、最低制限価格を下回った件数が9件となり著しく増加したが、僅かに最低制限価格を下回って失格となるケースが多く、再度の入札ではいずれも落札者が決定されている。

不落案件は増加しているものの、個別の事情を分析することで一定の不成立対策は可能であると考えられる。僅かな金額差による失格については、入札参加者の積算能力が向上することで解決でき、書類不備による失格については注意喚起を行うこと、入札辞退については発注の工夫を行うこと等により、十分な競争性を確保して入札が実施されることで改善が図られるであろう。

表4 入札不調及び不落案件 単位(件)

| 業 種 | 平成29年度 | | | 平成30年度 | | | 令和元年度 | | | |
|-------|--------|------------------|------------------|--------|------------------|------------------|-------|------------------|------------------|---|
| | 入札不調 | 予定価格超過 (入札不落) | 最低制限未滿 (入札不落) | 入札不調 | 予定価格超過 (入札不落) | 最低制限未滿 (入札不落) | 入札不調 | 予定価格超過 (入札不落) | 最低制限未滿 (入札不落) | |
| 土木一式 | 1 | (事前公表のため該当なし) | 1 | 1 | | | 2 | (1) | 2 | |
| 建築一式 | 8 | | 1 | 4 | 2 | | 12 | 1 | 3 | |
| 舗装 | 1 | | 2 | 2 | | | | | 1 | |
| 管 | | | | 2 | (1) | 1 | 4 | 1 | 1 | |
| 電気 | | | | | 1 | | 2 | 1 | 1 | |
| その他工事 | 2 | | | 1 | | | | 7 | | 1 |
| 業務委託 | 2 | | | | 2 | | | 5 | | |
| 計 | 14 | 0 | 5 | 12 | 2 | 3 | 31 | 3 | 9 | |

注1) 平成29年度と令和元年度に応札者の失格により入札不落になった案件がそれぞれ1件あり。

注2) カッコの案件は予定価格超過と最低制限価格未滿が混在しているため最低制限価格未滿に計上。

不成立により時間的な遅れが発生することは明白ではあるが、発注金額への影響について集計を行ったところ、入札1回目で成立した案件と入札2回目以降で成立した案件との平均落札率に差異はほとんど見られず、業務委託においてのみ、後者の方が8ポイント高くなっているに過ぎず、現段階では、財政面への波及は限定的であった。

第9期では自然災害による建築関連の復旧工事の増加や全国的にブロック塀を撤去する動きが高まりネットフェンスの需要がひっ迫したことなど、特殊事情による不成立が多かったが、災害復旧も徐々に進んできていることから、不成立の発生が次第に沈静化していくことに期待したい。

(2) 大型案件

大型案件で不成立となる事例が近畿一円で相次いでおり、自治体の主要な事業の進捗を図る上で大きな痛手となっている。例えば市民会館では堺市（予定価格約75億円）や和歌山市（同約100億円）が、市民病院では野洲市（同約86億円）の案件が予定価格超過による不落となり、予定価格の上積みや仕様の変更、建物の床面積を減らして工費を圧縮するなどの措置を取らざるを得なくなっている。

市においても同じ状況に陥り、第9期では、新文化施設新築工事と城山第1配水池緊急遮断弁・場内配管整備工事が3回にわたって不成立（4回目で成立）になり、また、新文化施設新築機械設備工事と史跡安満遺跡整備工事（公園）についても不成立（2回目で成立）となった。

とりわけ新文化施設新築工事については、1回目の公告で応募が1者のみで不成立になったことから、2回目の公告では施工実績等の参加条件を緩和したが、入札参加業者は増えず、参加した1者も失格となり不落となった。3回目の公告では予定価格を約6億円増額し、JVだけでなく単独での参加を認め、2者の応募があったものの、2者とも失格となり不落となった。4回目の公告では予定価格を更に約7億9千万円増額した結果、ようやく落札者が決定した。また、建物本体工事と分離して機械設備・電気設備・舞台機構・舞台照明・舞台音響の各工事は、建物本体工事の不成立の影響で発注が大幅に遅れたが、このうち機械設備が不成立（2回目で成立）となったものの、その他の工事は1回目の入札で成立した。

当初の入札公告から全ての案件の契約締結までに16か月の期間を要し、令和4年度のオープンに向けて着工に漕ぎつけた。

2 予定価格等の事後公表

市では平成30年度から予定価格5,000万円以上の案件を対象として予定価格の事後公表を導入したことから、第9期委員会では制度導入後の影響について分析を行った。予定価格事後公表の案件の平均落札率は、制度導入前の平成29年度の5,000万円以上の案件と比較すると平成30年度に2.52ポイント上昇し、令和元年度では、最低制限価格設定率の変更と併せて6.3ポイント上昇した。1件あたりの入札参加者数は、全体としては微減だが、建築一式で7.7者から令和元年度は4.3者と半分近くに減少した。特に、建築Aの入札参加者の減少が、そのまま入札不成立の増加に繋がったと言える。

さらに、予定価格超や最低制限価格未満の入札による失格が増加した。これらの入札は、公的機関の歩掛を積算根拠に用いない割合が高い工事で顕著となっており、中には入札参加者の多数が最低制限価格を大きく下回って不落となった案件が発生したことから、「第3-4 低入札価格調査制度」において触れたとおり、最低制限価格と入札価格の乖離が大きい案件の低入札価格調査を実施できるようにするため、関連する入札制度の改正が行われた。

建築一式の入札参加者数の減少について分析したところ、自然災害による復旧工事の影響と考えられることはこれまでに述べてきたところであり、一時的な需要が落ち着き、今後の参加者数の改善に期待したいところである。これに加えて、制度導入の直接的な影響としては、最低制限価格に加え予定価格も事後公表にすることで、参加業者は正確な積算を行わないと落札しにくく、かつ、積算の手間もかかることから入札参加を回避する傾向が強くみられる。公共工事を元請けとして請け負う以上、履行責任が発生することから、多忙な時期に概算で入札しようと思わずに入札そのものを控えたものと考えられる。

また、制度導入の初期であり、制度の浸透や業者の積算能力の向上により現状から改善されることは想定されるが、引き続き入札状況を注視する必要がある。これまで、課題について述べてきたが、制度導入の経緯については、事前公表することによる予定価格や最低制限価格付近への入札金額の誘導が生じ、抽選落札の増加やひいては積算能力の低下の恐れがあることから実施したものであり、制度を導入してから抽選落札は発生していないことから、予定価格の事後公表によって、導入目的は十分に達成されたのではない。

3 低入札価格調査制度

第9期の低入札価格調査は、予定価格1億5千万円以上の案件のうち落札金額が低入札価格調査基準価格を下回り、かつ失格基準価格以上になった案件8件と、不落案件のうち最低制限価格と入札価格の乖離が大きい再入札案件1件について行われた。

第9期委員会では低入札調査時の調査対象業者への質問内容について審議が及んだ。中でも入札見積段階では確定していない施工時の事項について、具体的な見解を引き出せるよう質問内容を工夫するとともに、調査対象者が不十分な説明を行ったときには再質問を積極的に行うなどの改善を図り、市がより厳格な調査を実施していくことで、市民にとっても、低入札価格調査を実施する意義について理解が得られるのではないかと考えられる。

次に8期報告書では、安満遺跡公園整備、新文化施設建設などの大型事業や水道施設、清掃施設の大規模設備の更新事業を計画していることから、低入札調査の対象案件の発注は、平成29年度の9件に続いて低入札調査を実施する件数も増えることを想定していたが、令和元年度に発注した対象案件14件のうち、低入札調査を実施したものは6件にとどまった。しかし、現行制度を平成21年度に導入して以降、年間1件から4件の間で推移してきた実施件数が6件に増えたことは、適正価格による調達と品質確保に、より一層大きな役割を果たしていると言える。

その一方で、低入札調査の対象案件ではあるが、予定価格を上回って不落となるこれまでにないケースが発生している。災害復旧やオリンピック、パラリンピック関連による技術者や資材の不足、今後の労務単価の引き上げなどの様々な要因が考えられるが、二極化する傾向が見られることから今後の低入札

価格調査対象案件の動向に注目していきたい。

4 最低制限価格等の見直し

令和元年度から最低制限価格等の設定率に平成28年4月モデルを準用したことにより、「第2 平均落札率の推移」とおり、全般的に落札率は上昇した。しかし、この設定率引き上げに反して、入札不成立の増加や入札参加者の減少が見られた。入札参加者にとっては最も参加意欲が向上すると思われる施策であり、制度改正によるプラスの効果を期待したが、建築Bの不成立が減少するなど、その効果は限定的であった。しかし設定率の見直しを行っていないければ、更に多くの入札が不成立になっていたであろうと推測できる。

今回の見直しにおいて、電気工事に限っては平均落札率が下落しており、他の主要な業種とは異なる動きを見せた。「第3 第8期委員会の提言に対する市の取組み」で述べた低入札制度の対象工事拡大についても電気工事が改正の契機となっている。この現象は、単に設定率引き上げによる混乱によるものなのか、市場価格と市の設計金額に乖離が生じているのか、あるいは、電気工事業界固有の事情があるのか、様々な可能性が考えられるが、この1年間で実施した入札も少なく、短期間で結論付けができるものではないことから、特に電気工事の入札参加者の動向と落札率の動きに注目していきたい。

5 水道部の発注状況について

はじめに本項目を追加した経緯を述べておく。平成31年2月に西宮市上下水道局発注の下水管新設工事において、下水建設課職員が官製談合防止法違反などの罪で起訴された。また、令和元年11月には、東京都水道局において浄水場の業務委託をめぐる談合で、公正取引委員会から官製談合防止法に基づく改善措置要求を受け、対象職員7人が懲戒処分となっている。このように、他の自治体において、契約部門の本局から目が届きにくい職場における問題事例が複数発生したことから、水道部の案件についてもスポットを当てて定期的な監視が必要と考え、第70回入札等監視委員会において平成29年度以降の水道部における工事発注状況について報告を求めたところである。

1点目は、概況について、水道部から提出された資料について工種別に分析すると、大半が配水管工事とこれに伴う舗装工事であるが、このほかに少数の、土木一式工事、水道施設工事、電気工事、機械器具設置工事、さく井工事及び解体工事があった。(下記表5参照)

表5 配水管工事及び舗装工事以外の工事一覧 (委託を除く。)

| | | |
|----------------|--------|------------------------------|
| 平成 29年 度 | 〈土木一式〉 | 城山第1配水池集水井改修工事 |
| | 〈水道施設〉 | 大冠浄水場濃縮槽改良工事 |
| | 〈水道施設〉 | 阿武山配水池2号池築造工事 |
| | 〈電気〉 | 氷室町五丁目地区口径1000耗配水管電気防食装置設置工事 |

| | | |
|-------------------|----------|-----------------------------|
| 平成 29年 度 | 〈機械器具設置〉 | 大冠浄水場取水ポンプ更新工事 |
| | 〈さく井〉 | 大冠19号・20号取水井築造工事 |
| | 〈解体〉 | 元大和第2配水池ほか施設撤去工事 |
| 平成 30年 度 | 〈水道施設〉 | 城山第1配水池緊急遮断弁・場内配管整備工事 |
| | 〈機械器具設置〉 | 大冠浄水場配水ポンプ更新工事 |
| 令和 元 年 度 | 〈土木一式〉 | 郡家新町地区ほか配水管改良工事に伴う旧管処理・復旧工事 |
| | 〈土木一式〉 | 唐崎地区ほか配水管改良工事に伴う旧管処理・復旧工事 |
| | 〈電気〉 | 無停電電源装置更新工事 |
| | 〈電気〉 | 令和元年度減圧弁水圧監視システム増設工事 |

2点目は、特徴について、まず、競争性の確保については、各工事における入札結果を調べたところ、入札参加業者数が多く競争性が高い傾向がうかがえた。特に、配水管工事で特定建設業の許可を必要としない工事では、該当業者数が90者を超え、多いものでは50者～60者が参加しているケースもあった。また、平均落札率の推移を見てみると、平成29年度が82.85%、平成30年度が82.60%、最低制限価格の設定率が上昇した令和元年度が87.98%と、いずれも最低制限価格に近い数値で推移している。(表6参照)

表6 平均落札率の推移 (低入札調査価格対象案件を除く。)

| | 平成29年度 | 平成30年度 | 令和元年度 |
|--------------------|--------|--------|--------|
| 配水管工事 | 82.85% | 82.60% | 87.98% |
| 上記のうち 5,000万円以上 | 83.87% | 83.86% | 88.97% |

続いて、工事件数等の状況については次のとおり報告があった。(下記表7参照)

- ・配水管工事の年度ごとの件数の推移は、概ね横ばいとなっている。
- ・舗装工事の件数は年度により増減がある。これは、舗装工事が管工事の施工時期等により翌年度に繰り越すケースや、振動対策等により管工事に含めて舗装工事を発注するケースがあるためである。
- ・令和元年度において、5,000万円以上の配水管工事が増加しているが、配水管の更新は、整備事業計画等において各年度の対象路線を面的に決定するため、年度間では増減がある。

表7 配水管工事及び舗装工事の発注状況

| | 配水管工事 | 舗装工事 |
|--------|------------------------|------|
| 平成29年度 | 32件 (うち、5,000万円以上 9件) | 18件 |
| 平成30年度 | 31件 (うち、5,000万円以上 9件) | 25件 |
| 令和元年度 | 32件 (うち、5,000万円以上 16件) | 8件 |

3点目は、制度改正による影響について、平成30年度から設計金額が5,000万円以上の案件は予定価格が事後公表となったが、最も件数が多い配水管工事においては、前記のとおり落札率に大きな変化はなかったことから、事後公表による大きな影響はなかったと分析している。(上記表6参照)なお、舗装工事は予定価格が5,000万円以上となる案件の発注はなかった。

次に、低入札価格調査実施による影響について、まず、実施状況としては、平成29年度から予定価格1億5,000万円以上の工事を低入札調査価格対象案件として入札を実施したところ、令和元年度の対象案件は6件あり、このうちの4件について、調査対象価格未満にて入札した者があったため調査を行った。工事の施工状況については、低入札調査対象案件と、その対象でない案件の検査結果を比較したところ、特に劣るものではなかった。

4点目は、入札方法について、水道部における入札方法としては、郵便入札を採用している。水道部では、市長部局に比べ工事契約件数が多くないため(3分の1未満)、今後の財政状況と電子入札に係る負担金、機器類のコスト等を勘案しつつ、現状としては、当面、郵便入札を実施していく方針であるとの報告があった。

6 働き方改革に向けて

国土交通省は建設業における働き方改革を加速させるため、「長時間労働の是正」「給与・社会保険」「生産性の向上」の3つの分野で「建設業働き方改革加速化プログラム」を平成30年3月に策定した。策定の趣旨は次のとおりである。

日本全体の生産年齢人口が減少する中で、建設業の担い手について概ね10年後に高齢層の大量離職が見込まれており、その持続可能性が危ぶまれる状況である。建設業は全産業平均と比較して、年間300時間以上の長時間労働となっており、他産業では一般的となっている週休2日も十分に確保されておらず、給与についても建設業者全体で上昇傾向にあるが、現場作業に従事する生産労働者については、製造業と比べて低い水準にある。将来の担い手を確保し、災害対応やインフラ整備・メンテナンス等の役割を今後も果たし続けていくためにも、建設業の働き方改革を一段と強化していくことが求められる。

市においても、市建設業の持続的な発展のためには働き方改革を促進していく取り組みを検討する必要がある。第9期では、市において実施している取り組みである【施工時期・発注時期等の平準化の取り組み(工事)】【平成31年3月公共工事設計労務単価及び設計業務委託等技術者単価(新単価)の導入状況】【社会保険等の未加入対策】について以下のとおり報告があった。

まず、施工時期・発注時期等の平準化の取り組み(工事)について、複数年度にわたる事業では債務負担行為等を設定していることや年度当初に設計金額が1千万円を超える工事は11月末までに契約を完了するという早期発注の目

標を定め、年度末の集中を回避すべく施工時期の平準化に向け計画的な事業執行に努めている。

次に、平成31年3月公共工事設計労務単価及び設計業務委託等技術者単価（新単価）の導入状況について、労務単価は年々増加しているが、最新の労務単価を設定している。

最後に、社会保険等の未加入対策については、平成26年10月から建設工事の制限付一般競争入札における入札参加資格として、平成28年4月からは指名競争入札の選定基準として、それぞれ社会保険等の加入を条件としている。また、平成29年4月からは社会保険等の加入を入札参加資格承認申請の必要事項としており、平成30年度からは一次下請け業者に対しても元請から誓約書の提出を求めている。施工体制台帳により加入状況を確認して、未加入の事業者については是正を求めている。是正されない場合は工事成績評点の減点となる。

これらの報告を受け、「長時間労働の是正」「給与・社会保険」にかかる取り組み内容を再確認したところである。

第5 今後の改善に向けて

1 入札の不成立

第8期における不成立の件数が2年間で30件だったのに対し、令和元年度は1年間で44件へと増加している。大半の不成立案件は、2回目の入札で成立しており事業への影響は限定的であるが、今後、件数の増加や再度の入札を実施しても成立しないケースが生じれば、事業進捗や公共サービスへの影響、あるいは入札参加者等への負担も懸念されることから、改善していくべき課題であると考えられる。

業種別では建築工事における発生率が高い。これまで建築Bの参加業者数の少なさに悩んできたが、令和元年度は発生率こそ減少したものの、参加業者が増えたことによるものではなく、解決には至っていない。建築Bの登録業者は37者と少なくないが、800万円以上の高額案件の入札に参加するために必要な電子入札の登録を行っている業者が、このうち4割程度に留まっている状況である。電子入札の登録には、設定作業や費用が発生し、積極的に公共工事を受注しようとする業者にはさほど負担にならないが、民間工事を主体にして補完的に公共工事に参加する業者には、1つのハードルとなっているのではないか。特に、北摂地域各地で災害復旧が進められた令和元年度は、傾向が顕著に現れたと言える。

また、不成立の要因として、例えば、学校トイレ改修工事や平成25年度以降に集中発注した耐震改修工事がそうであるが、同時期に同内容の工事を複数件発注することが挙げられる。市の施策上致し方がない面と理解しつつも、民間工事にウェイトを置いている参加業者の事情や、国土交通省から発注時期の

平準化が求められていることを踏まえると、市は契約担当部門だけでなく、工事や事業を担当する部門と早い段階で協議を行い、例えば、工期に幅を持たせる、発注時期を変える、同種工事の同時発注本数を減らす、もしくは現場が複数ある場合は近隣の現場を組み合わせる等、発注の際には業者側が参加しやすくなるような工夫を実行していくべきであろう。

2 予定価格等の事後公表

市は平成30年度に予定価格5,000万円以上の案件を対象に予定価格の事後公表を導入した。類型は事前公表も一部継続していることから併用型となる。国土交通省の事後公表を採用する方針により拡大を進めているが、現段階では自治体の事情でそれぞれの運用を行っている。平成30年度に国土交通省が全国の市町村に対して行った調査では、事後公表が38.9%、併用型が16.0%、事前公表が37.8%、非公表が5.8%、その他1.5%であった。国土交通省の意に反して事前公表を継続する理由としては、入札の透明性、事務の効率化や不正行為の防止が挙げられる。

市においては、事後公表に移行したことで、初期段階ではあるが、失格の増加や入札参加業者の減少が見られることから、現時点で金額的に安価な入札に対して適用することは、マイナスの側面がより拡大する可能性がある。事後公表は、不良不適格業者を排除し、抽選落札を防ぐという点では優れた取り組みだが、2つの側面のバランスに配慮しながら、制度の舵取りを行う必要がある。中期的な視点では、国土交通省の方針に従って事後公表の拡大となろうが、入札参加者の減少等の課題の解決を図れない限り、拡大は時期尚早と言える。

3 最低制限価格等の見直し

市の最低制限価格等の設定率は公契連の平成28年4月モデルを準用しているが、近隣自治体の茨木市、豊中市は平成29年4月モデルを適用している。このモデルでは、試算上、最低制限価格等の設定率が更に約1~1.5%上昇する。市では事業手法見直しによる歳出削減策が進められているところであり、短期間での更なる引き上げは難しいものと考えられるが、国土交通省の通知や近隣自治体の動向等の外的要因と、入札参加者数や入札不成立の内的要因の双方を見極めながら、判断していく必要がある。

また、建設工事以外の業務委託の最低制限価格の設定率は、平成31年4月の引上げ時には据え置かれたが、市の入札に参加する建設・測量コンサルタント等の業者の所在地はほとんどが大阪市内等の高槻市外である。建設工事業者と異なりコンサル業者は一定の遠隔地でも業務が可能であることから、府内の他の自治体の入札にも参加できるため、金額的に少しでも有利な条件を求めて選択される可能性がある。よって、近隣自治体との入札案件の人気度の分析が容易にできると言える。平成29年度以降、落札率が毎年約2ポイント上昇し

ており、入札不成立も増加していることから、今後、このような状況が続くようであれば、業務委託の設定率引き上げも視野に入れるべきではないか。

4 水道部の発注状況について

まず、競争性の確保について、水道部における工事の発注状況を見ると、大半が配水管工事及びこれに伴う舗装工事であり、現在、多数の業者が入札に参加している。また、第9期において低入札制度を導入したように、今後も高い競争性を維持していくことが必要である。一方で、同部が発注する電気工事や機械器具設置工事等においては、参加業者が少ない傾向にあるため、より適切な発注時期や、参加資格の設定の見直し、施工内容の工夫など、参加業者の増加に向けた取組を検討する必要がある。

次に、談合等の不正行為の防止について、平均落札率はここ数年最低制限価格に近い数値で推移しており、不審な動きは見られないが、先ほど述べたとおり、特に出先部局において、官製談合事件が複数件発生していることから、本市においても、公正な職務の執行について再認識し、同種事案の情報収集を含め、引き続き十分な注意を払いながら、適正な入札事務の執行に努められたい。

また、不正行為を見つけた場合は、迅速かつ厳正な対処をされたい。

5 働き方改革に向けて

市では「長時間労働の是正」「給与・社会保険」にかかる取り組みを実施してきたところであるが、国では、働き方改革関連法による改正労働基準法に基づき、建設業では、令和6年度から時間外労働の上限規制（罰則付き）が適用開始される予定であるため、長時間労働の是正に関する取り組みとして、公共工事における週休2日工事を拡大するとともに、週休2日の実施に伴う必要経費を的確に計上するため、労務費等の補正の導入、共通仮設費、現場管理費の補正率の見直しなどを行っている。

市は、今後更なる取り組みとして、「週休2日工事及び週休2日を実現できる適正工期設定」を検討する必要があるが、厳しい財政状況が見込まれる中、費用対効果を見極め関係所管課との連携を図りながら他市の状況も注視していくことが求められる。本取り組みが市建設業の持続的な発展に寄与できるかどうかを検討していく必要がある。

おわりに

近年の建設業界は、技能労働者の減少や若手入職者の減少といった構造的な課題に直面している。その背景を長期的な観点から振り返ると、バブル崩壊後、平成10年をピークとして景気浮揚対策の公共事業が大幅に増加したが、その後、反動で国や地方自治体の財政状況が悪化し、平成23年の発注量と平均労務単価は、ピーク時の7割にまで落ち込むに至った。この時に建設業界では

ストラや賃金カットが行われ人材が業界を去り、さらに若年層の採用も抑制されたことで高齢化が進行した。その後も一旦減った人材を元の水準に戻すことができず、建設業界全体で人材不足や後継者不足になっていたものが、近年更に表面化したものと考えられる。

この課題からの脱却には、中長期を視野に入れた人材確保・育成の観点から、国が推進している公共事業の改革が、自治体においても必要であろう。予定価格を適正に設定することや、ダンピング対策を徹底することなどで、適正な利潤を確保できるようにすることである。また、これまでの社会保険加入促進、担い手3法の制定などを土台として、働き方改革に取り組んでいくことである。

市においても、1～2年後には週休2日制の導入や施工時期の平準化等の措置を講じて、働き方改革を促進し、短期的な取り組みを実施するとともに、建設業の担い手を中長期的な観点から、確保・育成を行うべく方策を検討していかなければならない。

最後に、市は最低制限価格や低入札価格調査における制度の見直し及び、不良不適格業者の排除等、必要な措置を講じてきたが、今後も入札・契約手続きにおいて、普遍の課題である競争性、公平性、透明性の確保を怠ることなく、更なる改善に尽力されることを切に望むものである。

追記

本委員会の委員長が令和2年1月に急逝されました。

委員長におかれましては、平成20年に就任されて以来11年間にわたり、豊富な識見と経験をもって、本市の入札・契約制度の拡充や談合等の不正行為の抑止に貢献していただき、本委員会に課せられた使命の遂行に全力を尽くしていただきました。

改めて永年にわたるご尽力とご功績に深く敬意を表し、深甚なる感謝を申し上げますとともに、心からご冥福をお祈りいたします。