

「公共調達制度の運用・意義・業務量に関する調査」報告

渡 邊 有希乃

1. はじめに

本稿の目的は、筆者が2019年12月から2020年2月にかけて実施した「公共調達制度の運用・意義・業務量に関する調査」について、その概要と調査結果を公表することにある。

日本の公共調達制度は、予定価格制をはじめとする明治会計法以来の伝統的な様式を継承する(木下 2017: 296-298) 一方で、数度の会計法改正や1990年代以降の公共調達制度改革を経て、低入札価格調査制や総合評価落札方式の本格導入といった一定の制度変化も経験してきた。こうした制度変化は、改革を先導した中央政府のみならず、本来地方自治法に規定されるはずの各自治体の調達活動にも影響を与え、現場の対応を迫ってきた。

調達制度改革は特に工事調達に関して、1993年に顕在化したゼネコン汚職騒動に象徴される「指名競争・予定価格・談合の3点セット」に支えられた受発注者間の互惠関係(金本 1994: 219; 武藤 2003: 39) に批判が集まる中で進展した。1994年の閣議決定「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」では、国・政府関係機関が発注する一定金額以上の工事調達には一般競争入札方式を採用することが確認され(内閣府 1994)、談合の温床として認識された指名競争入札の退場と、代替して一般競争入札の利用が推進された。

一方で新たな懸念は、一般競争への移行に伴い応札の門戸が広く開かれることで、過当競争に伴う落札価格の下落を理由に、工事品質の維持が困難になることであった(金本 1994: 230; 木下 2017: 127-129)。これに対し1998年、建設省は「公

共工事の品質確保等のための行動指針」において、公共工事調達の目標を「公正さを確保しつつ良質なモノを低廉な価格でタイムリーに調達」することとして表明し(建設省 2000)、そのうち2005年には「公共工事の品質確保の促進に関する法律(品確法)」が成立する。これにより、総合評価落札方式が本格的に運用され始めるとともに、低入札価格調査制・最低制限価格制の効果的な運用が求められることとなった(国土交通省掲載年不明)。

しかし、こうした制度転換が調達実務の煩雑化をもたらしたこともまた事実である。例えば水田・齊藤(2011)は、各地方自治体が国の主導する調達制度改革に追従するためのコスト、即ち、競争性の低い入札方式から競争性の高い入札方式への移行とその運用にかかる事務負担の大きさに着目し、これが改革の効果を相殺する可能性について論じている。また藤島らによる一連の研究(藤島・築瀬 2011; 藤島・築瀬・森本 2013など)は、地方中小自治体における総合評価落札方式導入の阻害要因として、総合評価落札運用にかかる事務負担の大きさが指摘される可能性を示唆してきた。

そこで今回筆者は、国の機関及び地方自治体の工事調達実務担当者を対象としたアンケート調査を実施し、日本の公共調達を特徴づける各制度(総合評価落札方式・予定価格制・最低制限価格制・低入札価格調査制)が、先述の建設省指針に示された四つの価値(公正・良質・低廉な価格・タイムリー)の追求にどの程度貢献しているのか、そして、それらの運用にはどれほどの業務負担を要するのか、実態を把握することを試みた。

本調査について特筆すべきは、「各制度が存在しない」という仮想的状況を提示したうえで、その場合に予想される各価値の追求度および業務量

の変化を尋ねた点である。本来、ある制度の役割や効果について実証するためには、その制度を運用した場合と運用しなかった場合とを比較したうえで、その前者でより良い帰結がもたらされることを示す必要がある。しかし実際には、予定価格制の運用は法定義務であると同時に、その他の制度についてもその活用が強く推奨されており、「制度が運用されていないケース」というものを、制度が運用されているケースと比較可能な文脈において観察することが困難な状況にある。先述のような調査方法の採用には、こうした困難を克服する狙いがある。

調達実務の現場は、特に調達制度改革以降、公共工事調達を巡って厳格化する社会からの要請に、限られた時間的・人的リソースの中で応えることを求められてきた。現行の公共調達制度は、その活動をいかに支え、あるいは阻害しているのか。本調査では、こうした関心に応えるための一助となるような情報を得ることが期待される。

2. 調査概要

「公共調達制度の運用・意義・業務量に関する調査」は、郵送法による質問紙調査の形式で実施された。送付対象は、国の機関及び地方自治体の入札契約担当の部局課・計323箇所であり、具体的には、国の機関では国土交通省各地方整備局とその管内事務所の計193団体、地方自治体では都道府県・政令指定都市・中核市・その他庁所在市の計130団体である。調査期間は2019年12月10日～2019年2月4日であり、その間2020年1月20日に、その時点での未回答団体に対してリマインドを送付した。回収率は全体で34%（110団体）であり、うち国の機関では6%（12団体）、地方自治体では75%（98団体）となった（以上、図1）。但し国の機関については、全ての地方整備局から「管内の全ての事務所を代表して回答する」旨が申し添えられた返答があった。

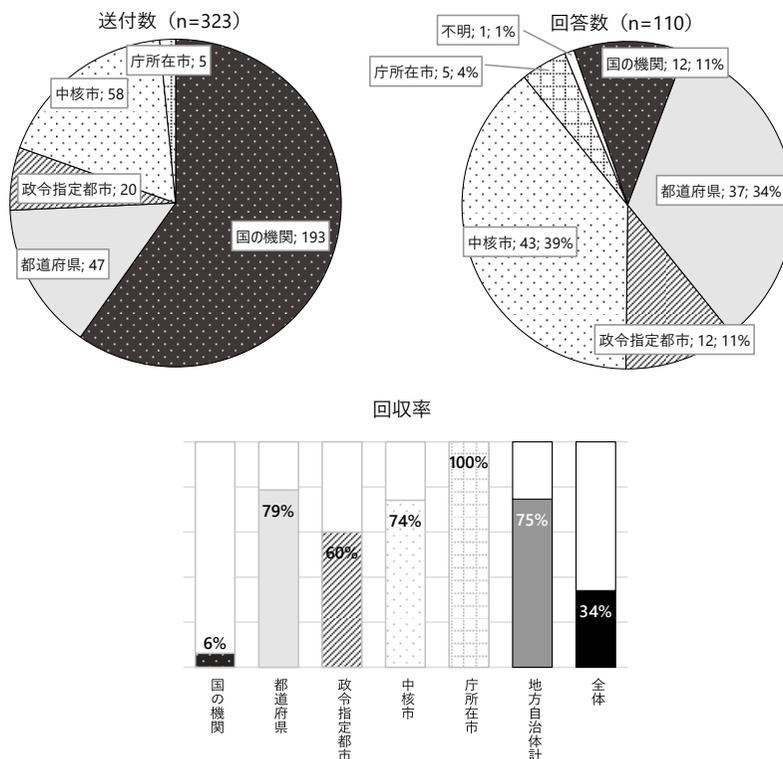


図1 質問紙送付数・回答数・回収率

3. 調査内容

1. で述べたように、本調査は、総合評価落札方式 設問は、6つの大問から構成される。まず形式

式・予定価格制・最低制限価格制・低入札価格調査制の四つの制度と、公正・良質・低廉な価格・タイムリーの四つの価値との関係に注目して、展開した。各制度の定義として、表1に示す内容をあらかじめ提示した。

表1 各制度の定義

制 度	定 義
●総合評価落札方式	落札事業者を、価格とその他の要件とを総合的に勘案して決定する制度
●予定価格制	予定価格を設けたうえで、それを超える（上回る）入札を失格とする制度
●最低制限価格制	最低制限価格を設けたうえで、それを超える（下回る）入札を失格とする制度
●低入札価格調査制	最低価格を提示した（最高評価値を獲得しうる）事業者が、低入札価格調査基準を下回る入札を行っている場合に、当該事業者の契約履行能力を調査する制度

※いずれの制度下でも、すべての入札が失格となれば、再度入札が行われるものと理解する

表2 設問ごとの質問内容および回答状況

大問	質 問 内 容	回 答 数			返送における回答率		
		国	自治体	計	国	自治体	計
1. 制度導入状況	1.1. 制度導入状況	12	97	109	100%	100%	99%
	1.2. 総合評価落札方式適用を判断する数値的基準	10	93	103	83%	96%	94%
	1.3. 低入札価格調査制適用を判断する基準	11	91	102	92%	94%	93%
2. 制度と価値	2.1. 総合評価落札方式	3	84	87	25%	87%	79%
	2.2. 予定価格制	3	85	88	25%	88%	80%
	2.3. 最低制限価格制	2	85	87	17%	88%	79%
	2.4. 低入札価格調査制	3	84	87	25%	87%	79%
3. 業務量	3.1. 単純価格競争	0	79	79	0%	81%	72%
	総合評価落札方式・標準型	2	46	48	17%	47%	44%
	総合評価落札方式・簡易型／特別簡易型	2	70	72	17%	72%	65%
	3.2. 予定価格の算定	3	49	52	25%	51%	47%
	最低制限価格・低入札価格調査制基準の算定	1	57	58	8%	59%	53%
	再度入札	2	64	66	17%	66%	60%
4. 仮想的状況と価値	低入札価格調査	1	60	61	8%	62%	55%
	4.1. 予定価格制なし	3	75	78	25%	77%	71%
	4.2. 最低制限価格制なし	3	76	79	25%	78%	72%
	4.3. 低入札価格調査制なし	3	75	78	25%	77%	71%
	4.4. 最低制限価格制を低入札価格調査制で代替	2	75	77	17%	77%	70%
	4.5. 必ず施工能力調査	3	73	76	25%	75%	69%
	4.6. 予定価格を上回っても支出適正性調査次第で落札	3	74	77	25%	76%	70%
5. 仮想的状況と業務量	4.7. 必ず支出適正性調査	3	72	75	25%	74%	68%
	5.1. 最低制限価格制を低入札価格調査制で代替	1	59	60	8%	61%	55%
	5.2. 必ず施工能力調査	1	57	58	8%	59%	53%
	5.3. 予定価格を上回っても支出適正性調査次第で落札	1	58	59	8%	60%	54%
6. デモグラフィック項目群	5.4. 必ず支出適正性調査	1	57	58	8%	59%	53%
	6.1. 団体の属性	11	96	107	92%	99%	97%
	団体の職員数	0	88	88	0%	91%	80%
	団体の一般財政支出総額	0	87	87	0%	90%	79%
	団体の普通建設事業費総額	0	81	81	0%	84%	74%
	6.2. 部局課の所属	11	94	105	92%	97%	95%
	部局課の属性	11	96	107	92%	99%	97%
	部局課の職員数	10	88	98	83%	91%	89%
	6.3. 回答者の調達業務経験年数	6	76	82	50%	78%	75%
	回答者の職位	5	51	56	42%	54%	52%

的な質問項目としては、大問1で各制度の導入状況、大問6で回答者の属性について尋ねた。実質的な質問項目としては、大問2で各価値の追求に対する各制度の貢献度、大問3で各制度の実施にかかる業務量、大問4で仮想的な状況において予想される各価値の追求度の変化、大問5で仮想的な状況において予想される業務量の変化について尋ねた。設問ごとの質問内容と回答状況は表2に示す通りである。

4. 調査結果

4.1. 大問1：制度の導入状況

大問1ではまず、四制度の導入状況について、「1. 導入」「2. 試行中」「3. 導入・試行後、凍結」「4. 導入なし」から選択する形で尋ねた（問1.1.）。結果は表3の通りとなった。

調査結果を参照すると、予定価格制は法定義務であることから、基本的には全ての団体で導入されている。また、最低制限価格制は地方自治法で規定される制度であることから、基本的には地方自治体においてのみ導入されている。一方、総合評価落札方式や低入札価格調査制度といった、事務負担の大きさが指摘されている制度に関しては、導入が進んでいない団体も一定数存在していることが分かった。

続いて、ある案件に総合評価落札方式を適用するか否か、またある案件に対する落札金額の下限を巡る運用として、最低制限価格制と低入札価格調査制とのどちらを適用するか判断に関する、各団体内部での判断基準について確認した。問1.2.では、総合評価落札方式の適用を判断する際の数値的基準（「予定価格〇〇円以上の案件に適用する」など）の有無と、その場合の具体的な数値を、問1.3.では、低入札価格調査制の適用を判断する基準を「1. 全案件に適用」「2. WTO 案件に適用」「3. 総合評価落札方式の案件に適用」「4. 数値的基準を活用」「5. その他」から選択（複数回答可）する形で尋ねた。問1.2.に関する結果は表4および図2、問1.3.に関する結果は表5の通りとなった。

調査結果を参照すると、総合評価落札方式に関

表3 制度の導入状況

		1. 導入	2. 試行中	3. 凍結	4. 導入なし	
総合 評価 簡易 落札 方式	標準型	国の機関	9	0	0	0
		都道府県	27	8	0	2
		政令指定都市	9	3	0	0
		中核市	14	6	2	20
		庁所在市	3	0	0	2
	不明	0	0	0	1	
	計	62	17	2	25	
	特別簡易型	国の機関	4	0	0	5
		都道府県	28	6	0	2
		政令指定都市	8	3	1	0
中核市		18	10	3	10	
庁所在市		2	1	0	2	
不明	0	1	0	0		
計	60	21	4	19		
予定 価格 制	国の機関	2	0	0	6	
	都道府県	20	5	0	9	
	政令指定都市	8	3	0	1	
	中核市	19	14	3	6	
	庁所在市	3	2	0	0	
	不明	0	1	0	0	
計	52	25	3	22		
最低 制限 価格 制	国の機関	11	0	0	0	
	都道府県	37	0	0	0	
	政令指定都市	12	0	0	0	
	中核市	42	0	0	0	
	庁所在市	4	0	0	1	
	不明	1	0	0	0	
計	107	0	0	1		
低入 札 価格 調査 制	国の機関	1	0	0	10	
	都道府県	32	1	2	1	
	政令指定都市	12	0	0	0	
	中核市	42	0	0	0	
	庁所在市	5	0	0	0	
	不明	1	0	0	0	
計	93	1	2	11		
低入 札 価格 調査 制	国の機関	11	0	0	0	
	都道府県	37	0	0	0	
	政令指定都市	12	0	0	0	
	中核市	35	1	1	5	
	庁所在市	4	1	0	0	
	不明	1	0	0	0	
計	100	2	1	5		

しては3割程度の団体において案件ごとに固有の適用判断を行っている一方で、7割程度の団体において数値的基準を援用して適用判断を行っていることが分かった。具体的には「予定価格が5000万円～1億円以上となる案件に総合評価落札方式を適用する」という方針が頻繁に観察された。

低入札価格調査制に関しては、数値的基準を活用する場合に加えて、WTO 案件や総合評価落札

表4 総合評価落札方式適用を判断する数値的基準の有無

数値的基準	標準型		簡易型		特別簡易型	
	あり	なし	あり	なし	あり	なし
国の機関	5	4	0	3	0	3
都道府県	31	4	31	4	25	3
政令指定都市	8	4	8	3	9	3
中核市	16	8	24	6	30	4
庁所在市	0	3	1	3	3	2
不明	0	1	0	1	0	1
計	60	24	64	20	67	16

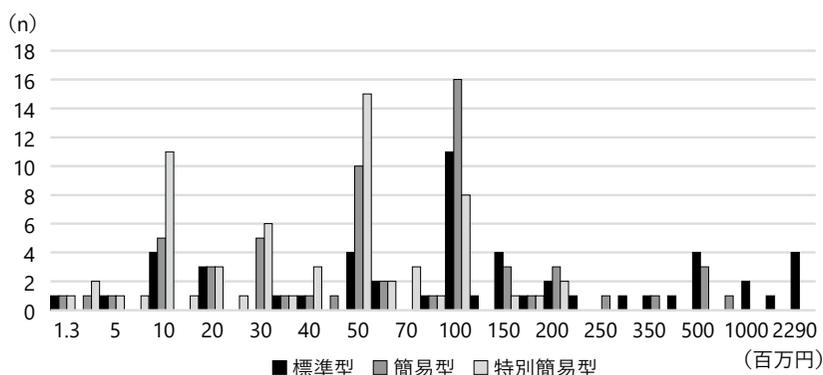


図2 総合評価落札方式適用を判断する数値的基準の値

表5 低入札価格調査制適用の判断基準（複数回答）

	1. 全案件	2. WTO	3. 総合評価	4. 数値	5. その他
国の機関	9	6	5	8	0
都道府県	2	16	21	16	1
政令指定都市	0	7	11	4	1
中核市	0	1	26	16	1
庁所在市	0	0	3	3	1
不明	0	1	1	1	1
計	11	31	67	48	5

方式案件といった他の制度要因に規定されて適用を判断するケースも多く見られた。いずれにせよ、画一的な基準のもと機械的に適用を判断するという方法をとっており、案件ごとに固有の判断を行うケースは稀であることが分かった。

4.2. 大問2：制度と価値

大問2では、総合評価落札方式・予定価格制・最低制限価格制・低入札価格調査制の各制度が、

公正・良質・低廉な価格・タイムリーの四つの価値について、その追求に貢献／追求を阻害している程度を尋ねた。評価は、「大きく阻害」「阻害」「やや阻害」「どちらともいえない」「やや貢献」「貢献」「大きく貢献」の7点尺度で行うよう要請した。結果は図3の通りとなった。

調査結果を参照するとまず、いずれの制度に関しても、価値「公正」の追求に貢献していると評価する向きが半数以上を占めることが分かる。公

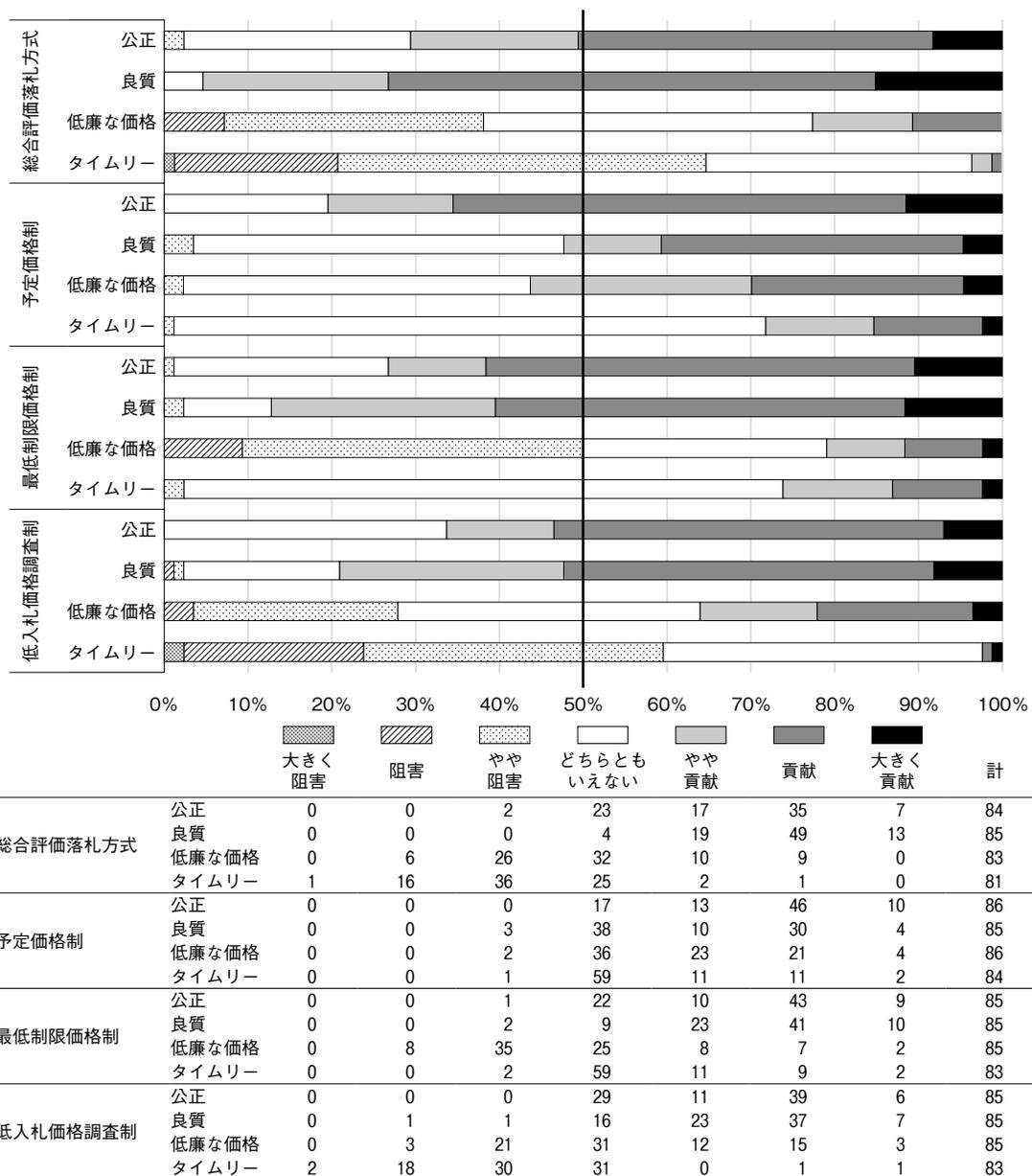


図3 各制度の四価値の追求に対する貢献度

式の制度が存在し、かつそれに則った調達活動を行うことで、公正かつ中立な事業者選定が実現するとの考えに基づくものであると考察される。また、公共工事の品質確保を目指す潮流の中で実施が推進されてきた制度である、総合評価落札方式、最低制限価格制、低入札価格調査制に関しては、価値「良質」の追求に貢献しているとの評価が大多数であり、政策意図が十分に意識されている様子が分かる。その一方でこのうち、煩雑な追

加的手続を要する総合評価落札方式や低入札価格調査制に関しては、価値「タイムリー」の追求を阻害するという評価が半数以上を占め、これら制度の実施には一定程度の時間的資源を要することが窺える。そして価値「低廉な価格」について、落札価格に上限拘束を与える予定価格制についてはその追求に貢献するという評価が目立つ一方で、落札価格に下限拘束を与える最低制限価格制についてはその追求を阻害するという評価が目立

ち、各制度の特徴を明確に反映した結果となっている。

指針に示された四つの価値は、そのそれぞれが重要な目標であるものの、単独の制度によってその全てを追求することは不可能である。複数制度を組み合わせることによって、即ち調達システム全体として、各価値の追求を支えていることが分かる。

4.3. 大問3：業務量

大問3では、工事調達プロセスを構成する各業務について、それぞれにかかる業務量を尋ねた。対象としたのは、再度入札や低入札価格調査を必要としないある一件の入札について、入札公告公表から契約完了までにかかる業務量（単純価格競争、総合評価落札方式標準型、総合評価落札方式簡易・特別簡易型のそれぞれについて）、そして、予定価格の算定、最低制限価格・低入札価格調査基準の算定、再度入札、低入札価格調査にかかる業務量である。土木・建築工事の別、工事等級の別（A等級以上・B等級・C等級以下；等級無し；等級による業務量の差なし；から回答欄を選択）を考慮し、当該業務に携わる職員の人数および業務の完了にかかる日数の観点からの評価を要請した。結果は図4～7の通りとなった（「〇日～〇日」や「〇人～〇人」といった形式で示された回答に関しては、示された最大値と最小値との平均の値を採用した）。

調査結果を参照すると、外れ値の影響を除外すれば、所要日数・従事職員数ともに土木・建築工事の別による大きな相違は観察されなかった。また、いずれの業務においても、工事等級が高くなるほどより多く日数・職員数を要する傾向にある。

業務ごとに考察すると、まず単純価格競争と総合評価落札方式との対比では、後者の方でより多くの日数・職員数を要することが分かった。しかし、簡易・特別簡易型の実施に要される日数・職員数は、単純価格競争を実施する場合に近いものであるように読み取られる。総合評価落札方式の実施には多くの業務量が要されるものの、地方自治体における実施負担を軽減することを目的に設置された簡易型・特別簡易型は、その意図通り、少ない業務負担で総合評価落札方式を適用することを可能にしていると言える。

なお再度入札に関しては、同じ入札方式による入札をもう一度繰り返すのと同程度の業務量を要することが分かった。

また、最低制限価格や低入札価格調査基準の算定に関して、所要日数の中央値は1～2日、従事職員数の中央値は1人程度であることが分かった。これは、予定価格を参考とした算定式に当てはめることでほぼ機械的に計算が可能であることに由来する結果であろう。その一方で、設計金額をそのまま採用することの多い予定価格の算定に関しては、所要日数1～2日、従事職員数1～2人とする回答も多いものの、場合によっては60日近く・300名以上を要するとする回答も見受けられた。この後者に関しては、設計金額の算出過程や、議会による承認過程をも含めて予定価格の算定にかかる業務と解釈した可能性が高く、予定価格算定の背後にある様々な手続の存在を想起させる結果となった。しかしながら概ね、落札価格に上下限拘束を設けるという作業それ自体には、大きな業務負担が要されているわけではないと言えるだろう。

そして低入札価格調査に関しても、無視できない程度に業務負担があることが分かる。その大きさは概ね、単純価格競争による入札をもう一件実施できる程度である。

4.4. 大問4：仮想的状況と価値

大問4では、表6に示すような七つの仮想的な状況を提示したうえで、そのそれぞれが現実のものとなった場合に、四つの価値の追求の程度が現状と比べてどのように変化すると考えられるか、予想を尋ねた。1.でも述べたように、ある制度の役割や効果を検討するためには、その制度を運用した場合と運用しなかった場合とを比較する必要がある。従ってCase A～Cは、予定価格制・最低制限価格制・低入札価格調査制のそれぞれについて、実務担当者の認識を通じた予測としてではあるものの、大問2の調査結果と併せることでこの関心に応えるものとなっている。加えて、大問2および3の調査結果からも判断されるように、予定価格制や最低制限価格制は、落札価格に対して上下限拘束を設けることによって、時間的資源の消費を抑えつつ、価値「良質」「低廉な価格」の追求を行うことを助ける制度である。よって

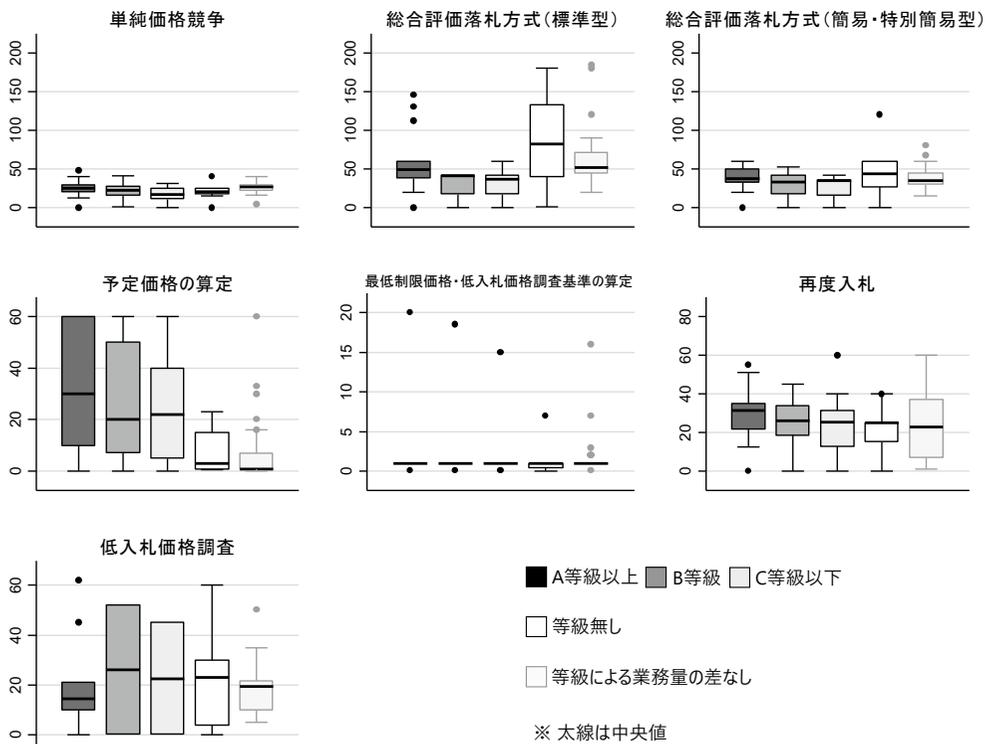


図4 所要日数（土木工事）

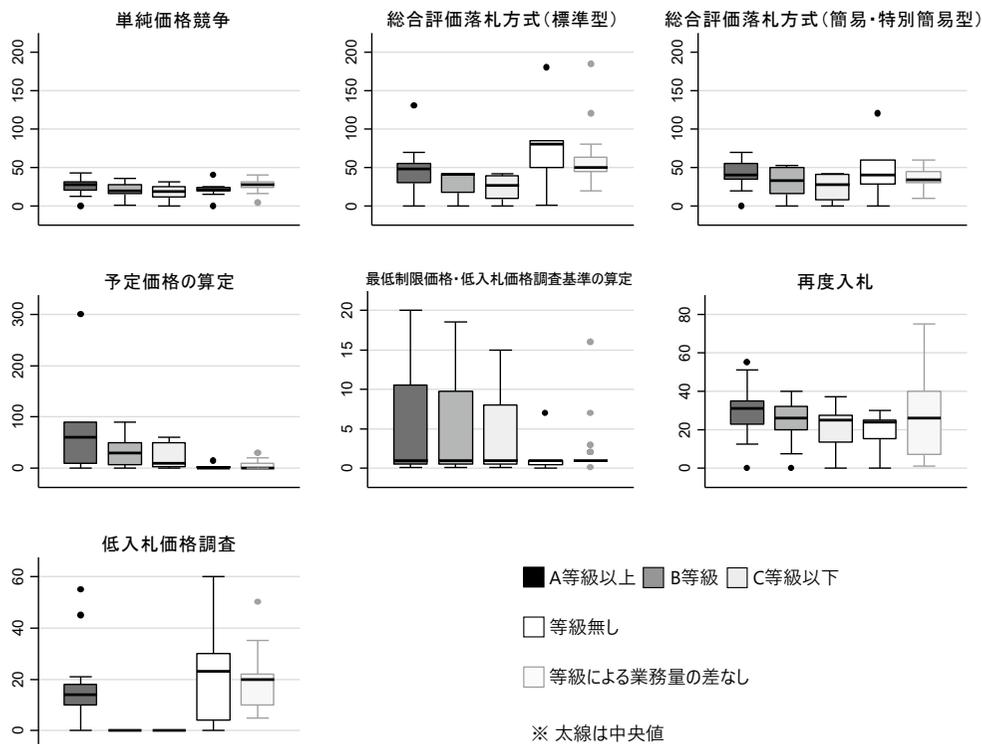


図5 所要日数（建築工事）

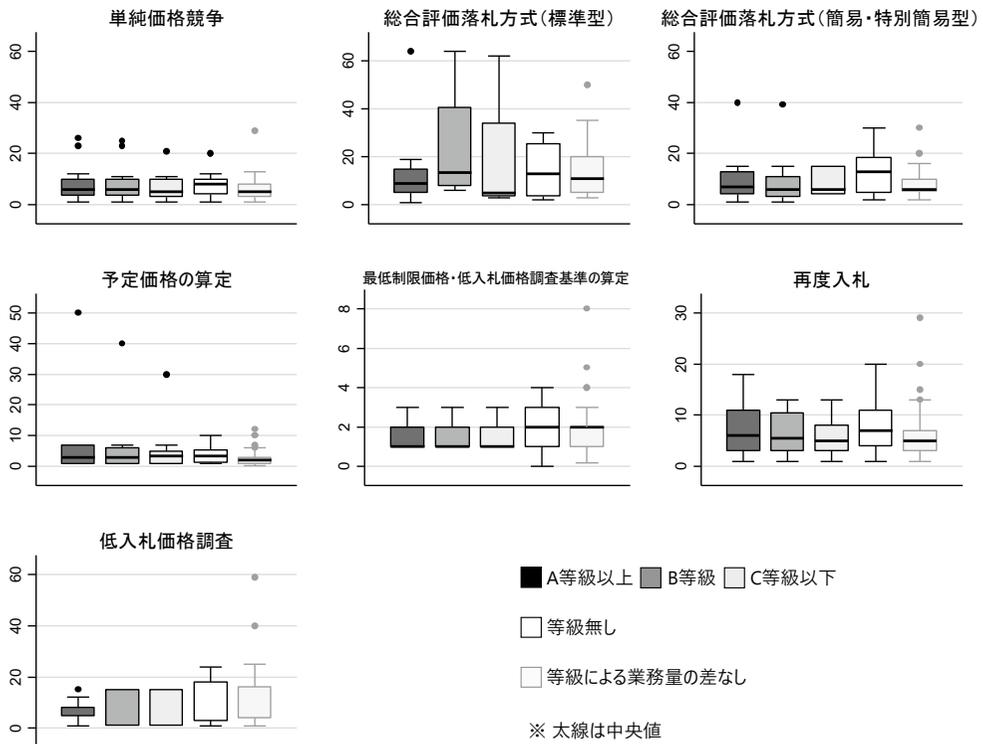


図6 従事職員数（土木工事）

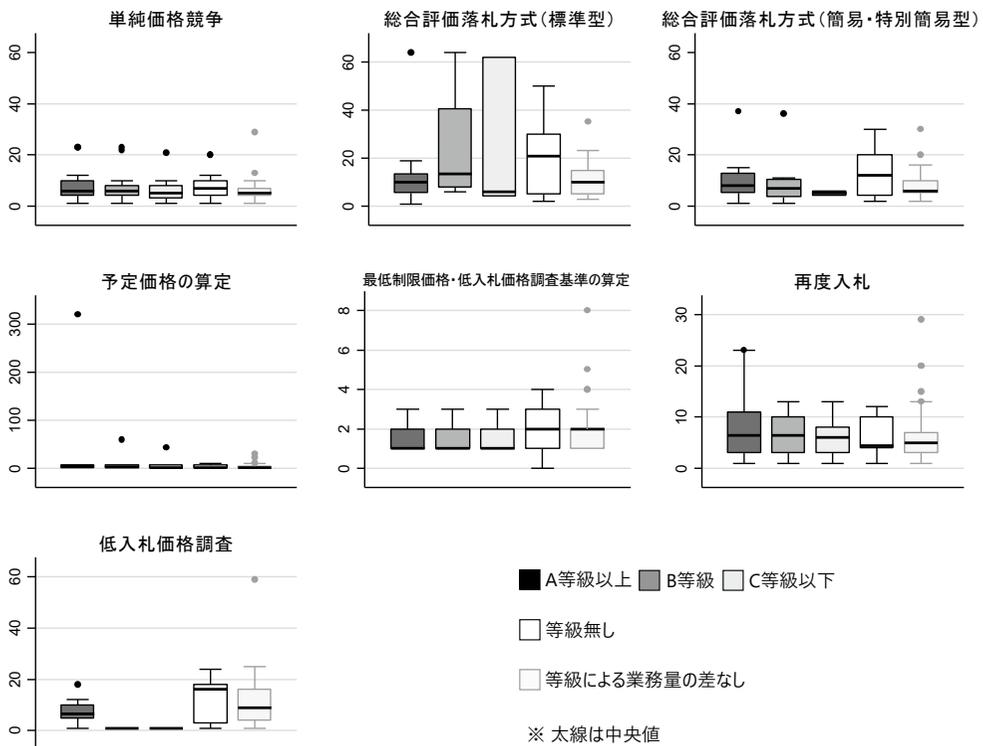


図7 従事職員数（建築工事）

表6 七つの仮想的な状況

● Case A	予定価格制が存在せず、それに代替する制度も存在しない場合
● Case B	最低制限価格制が存在せず、それに代替する制度も存在しない場合
● Case C	低入札価格調査制が存在せず、それに代替する制度も存在しない場合
● Case D	現行制度下では最低制限価格制を適用している案件にも、低入札価格調査制を適用した場合
● Case E	最低制限価格制・低入札価格調査制が存在せず、代わりに、最低価格を提示した（最高評価値を獲得した）事業者には必ず、施工能力調査により落札の是非を判断する必要がある場合
● Case F	最低入札価格が（最高評価値を獲得しうる事業者が提示した価格が）予定価格を上回っている、その支出の適正性を審査・説明しさえすれば、当該事業者を落札者としてできる場合
● Case G	予定価格制が存在せず、代わりに、最低価格を提示した（最高評価値を獲得した）事業者には必ず、Case Fで仮定したような審査・説明を行って落札の是非を判断する必要がある場合

Case D～Gは、こうした制度に頼ることなく四つの価値を追求することは可能であるか否か、あるいは、それを試みた場合に犠牲になる価値があるのか否かを確認するために、設定されている。

評価は、「大きく悪化」「悪化」「やや悪化」「どちらともいえない」「やや向上」「向上」「大きく向上」の7点尺度で行うよう要請した。結果は図8の通りとなった。

まずCase A～Cについて検討すると、大問2において全ての制度に関してその貢献が評価されていた価値「公正」については、特にCase AおよびBにおいて悪化するという評価が多く、Case Cに比べてその程度が大きいことが分かった。予定価格制・最低制限価格制ではともに、失格判断の基準が客観的数値（金額）として与えられる。この点で、定性的な判断を介する低入札価格調査制に比べて、公正の程度をより確実に担保していると捉えられている様子が推察される。また、Case Aでは「低廉な価格」、Case BおよびCでは「良質」の追求の程度が悪化すると評価されていることが分かった。大問2の調査結果に基づけば、予定価格制は「低廉な価格」、最低制限価格制・低入札価格調査制は「良質」の追求に貢献していると評価されていた。これと併せれば、公共工事の価格水準が予定価格制によって、公共工事の品質水準が最低制限価格制や低入札価格調査制によって維持されているという解釈について、その妥当性がより強く支持された。

続いてCase D～Gについて検討すると、まず価値「公正」の追求の程度に見られる変化については「どちらともいえない」とする評価が中心と

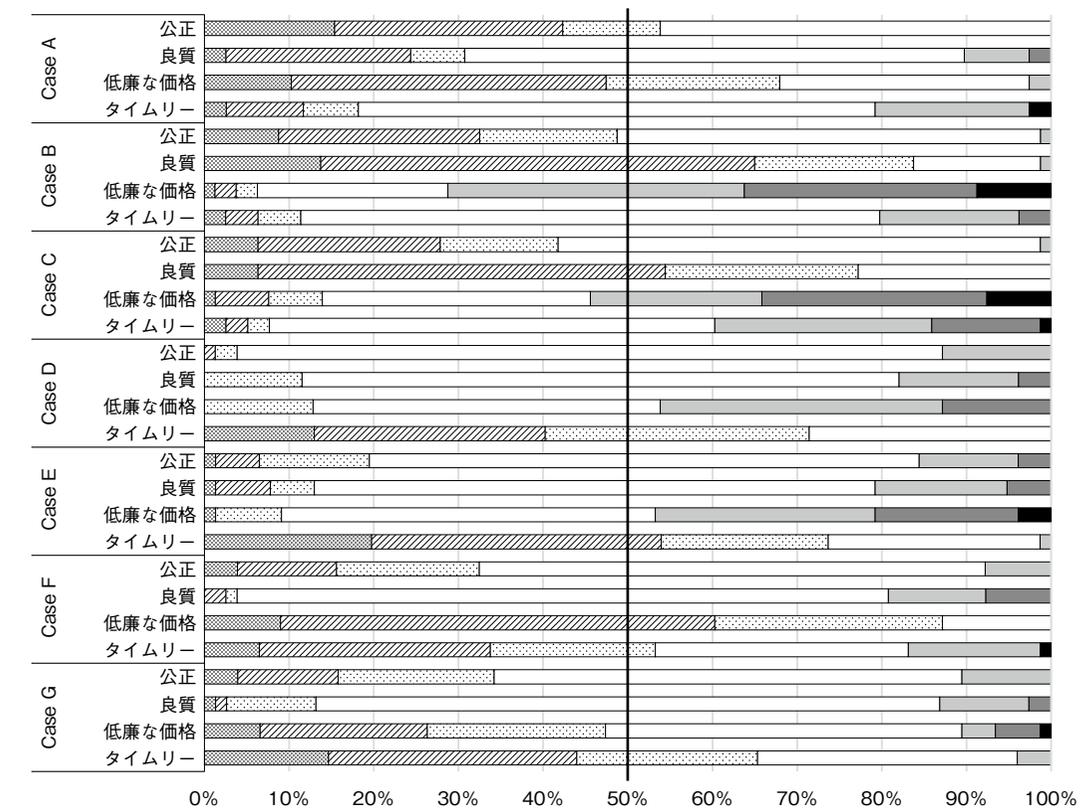
なることが分かった。しかし、Case D, Eと比較すれば、Case F, Gにおいて「悪化する」という評価が目立つ。これは、現行制度として実在する「低入札価格調査」を援用する仮定を行った前者に対し、まったく架空の「支出の適正性を審査・説明する」制度の仮定を置いた後者において、制度への信頼の低さが表出した結果であると考察される。

また、Case F, Gにおいては、特にCase Fにおいて「予定価格を上回っている」なる仮定を置いた以上当然の帰結として、価値「低廉な価格」の追求の程度は悪化するという評価が目立った。しかしCase DおよびEにおいて、価値「良質」の追求の程度に見られる変化については中立的な評価が多く、数値的な下限拘束に依存する最低制限価格制と、定性的な判断を介する低入札価格調査との間で、追求可能な品質水準の程度に大きな相違は無いだろうと捉えられていることが分かった。

最後に、Case D～Gのいずれにおいても価値「タイムリー」の追求の程度は悪化するという評価が目立った。落札価格に対して上下限拘束を設けるとする方法に頼ることなく、公共工事の価格の適切性や品質水準を維持しようと試みる場合、追加的な時間的費用を負担する必要があるということが推察される。

4.5. 大問5：仮想的状況と業務量

大問5では、表6に示したうちCase D～Gにおいて、ある一件の入札にかかる業務量が現状と比べてどのように変化すると考えられるか、予想



		大きく悪化	悪化	やや悪化	どちらともいえない	やや向上	向上	大きく向上	計
Case A	公正	12	20	9	36	0	0	0	77
	良質	2	16	5	46	6	2	0	77
	低廉な価格	8	28	16	23	2	0	0	77
	タイムリー	2	7	5	46	14	0	2	76
Case B	公正	7	18	13	40	1	0	0	79
	良質	11	40	15	12	1	0	0	79
	低廉な価格	1	1	2	18	28	22	7	79
	タイムリー	2	3	4	53	13	3	0	78
Case C	公正	5	16	11	45	1	0	0	78
	良質	5	37	18	18	0	0	0	78
	低廉な価格	1	4	5	25	16	21	6	78
	タイムリー	2	2	2	40	20	10	1	77
Case D	公正	0	1	2	64	10	0	0	77
	良質	0	0	9	54	11	3	0	77
	低廉な価格	0	0	10	31	26	10	0	77
	タイムリー	10	21	24	21	0	0	0	76
Case E	公正	1	4	10	49	9	3	0	76
	良質	1	5	4	50	12	4	0	76
	低廉な価格	1	0	6	33	20	13	3	76
	タイムリー	15	26	15	18	1	0	0	75
Case F	公正	3	9	13	45	6	0	0	76
	良質	0	2	1	59	9	6	0	77
	低廉な価格	7	40	21	9	0	0	0	77
	タイムリー	5	21	15	22	12	0	1	76
Case G	公正	3	9	14	41	8	0	0	75
	良質	1	1	8	55	8	2	0	75
	低廉な価格	5	15	16	31	3	4	1	75
	タイムリー	11	22	16	22	3	0	0	74

図8 仮想的状況における四価値の追求度の変化

を尋ねた。大問4において、Case D～Gに関しては価値「タイムリー」の追求の程度が悪化するという評価が目立ち、制度に頼らず価格の適切性や品質水準の維持を試みるためには、少なくとも一定程度の時間的費用が要されることが分かった。よってここでは、業務量として捉えた場合に、その負担がどの程度のものとして認識されるのかについても、確認することとした。

ここで、業務量の変化を評価する際に参照すべき現状の様子として、表7に示す通りの状況を提示した。結果は続く図9の通りとなった。

想定される業務量の変化としては、全てのケースについて200%とする評価が最も多く、120～150%とする評価も目立った。即ち、制度に頼らず価値「良質」「低廉な価格」を追求するためには、現状と比べて1.2倍～2倍程度の業務量が要されることになる予想される。しかしその一方で、特にCase Fに関しては業務量が100%未満となる、即ち業務量が減少すると考える評価も一定数存在することが分かった。これは、再度入札を行うことの手間を考えれば、支出の適正性を審査・説明する作業の方が業務量が少ないと考える向きもあるということを示しており、再度入札を行うことの負担感について示唆していると言える。

4.6. 大問6：デモグラフィック項目群

大問6では、回答者（団体・部局課・回答責任者個人）の属性について尋ねた。特に、各回答部局課の職員数は図10および表8に示す通り、回答責任者個人の調達業務経験年数と役職は図11および表9、表10に示す通りであった。

そのいくつかは実施にかかる事務負担等の大きさから、広範な普及が妨げられているという議論もある。実際に今回の調査結果も、特に総合評価落札方式や低入札価格調査制に関して、実施にかかる業務量および必要とされる時間的資源の大きさを示唆していた。しかしその一方で、予定価格制や最低制限価格制のように、多くの業務量や時間的資源を要することなく、価格の適正性や品質水準の維持に資する制度設計も存在しており、これらとの組み合わせの中で、調達業務にかかる行政的合理性が実現されてきたことも窺われる。今後は以上のような観点をもって、本調査で得られた結果を更に精緻な分析・考察に発展させていくこととしたい。

謝辞

「公共調達制度の運用・意義・業務量に関する調査」の実施には、JSPS 科研費（特別研究員奨励費）18J22069の助成を受けた。また、アンケート調査にご協力くださった国土交通省各地方整備局とその管内事務所、そして各地方自治体の職員の皆さまに、記して感謝申し上げます。

5. おわりに

本稿では、筆者の実施した「公共調達制度の運用・意義・業務量に関する調査」の調査結果をまとめたうえで、簡単な考察を加えてきた。公共工事調達の目標は、「公正さを確保しつつ良質なモノを低廉な価格でタイムリーに調達」することであるとして、広く共有されている。現行の諸公共調達制度は、この目標の達成に適うように設計され、日本の公共調達システムを構成しているが、

表7 業務量の変化を評価する際に参照すべき現状の様子

● Case D	現状を、「最低入札価格が、最低制限価格を下回っている」ケースとして想定
● Case E	現状を、「再度入札も、低入札価格調査も実施する必要がない」ケースとして想定
● Case F	現状を、「予定価格超過を原因として、再度入札を一回行う必要があった」ケースとして想定
● Case G	現状を、「再度入札も、低入札価格調査も実施する必要がない」ケースとして想定

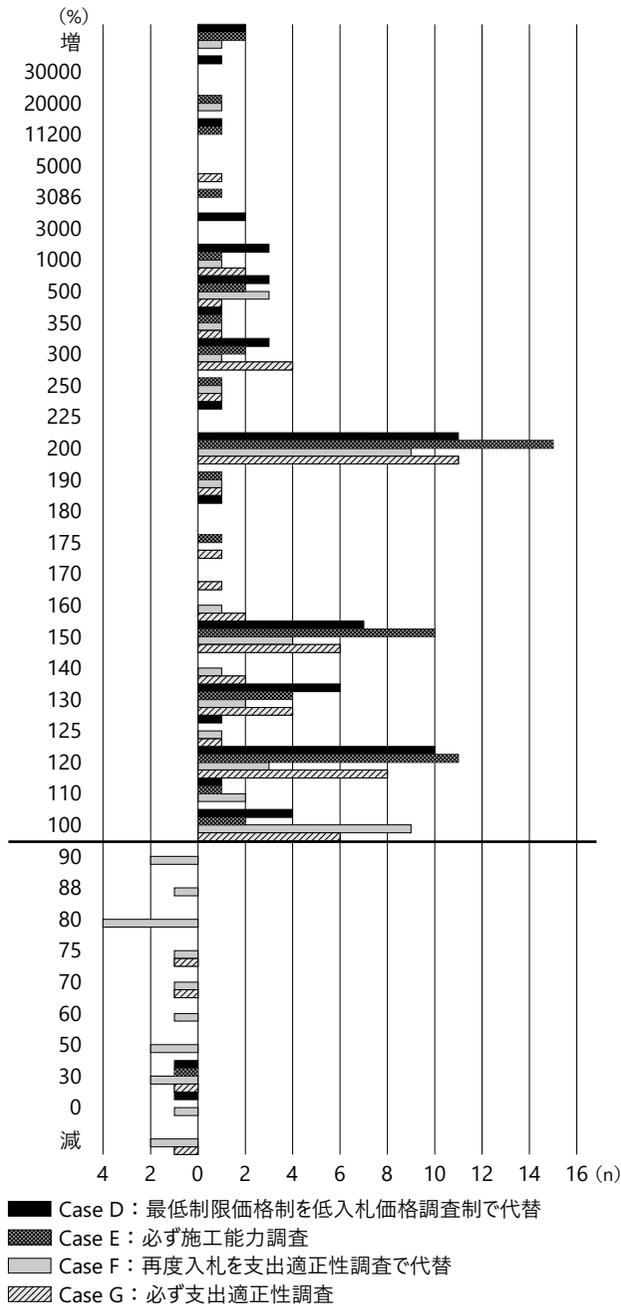


図9 仮想的状況における業務量の変化

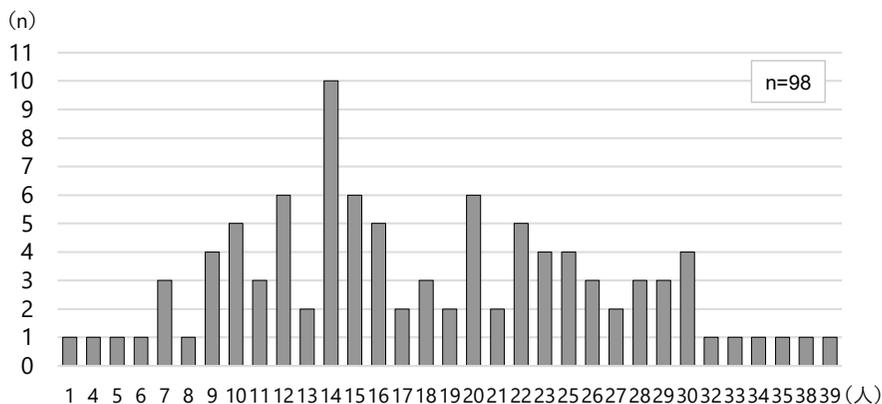


図10 課の職員数

表8 課の職員数 (団体分類ごと)

(職員数)	1	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	25	26	27	28	29	30	32	33	34	35	38	39
国	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
都道府県	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	2	1	1	0	1	1	2	1	1	2	1	1	1	3	2	3	1	0	1	1	1	1
政令市	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
中核市	0	0	0	0	1	0	2	5	2	5	1	6	5	3	2	1	0	3	0	1	2	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
庁所在市	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

n=98

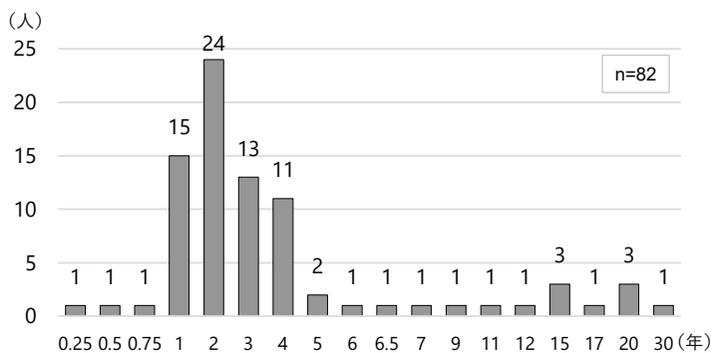


図11 回答責任者の調達業務経験年数

表9 回答責任者の職位

役職名 (ママ)	人数	役職名 (ママ)	人数
一般事務職	1	主査	9
課長	3	主事	16
課長補佐	4	主任	2
係長・係長級	8	主任技師	1
建設専門官	1	主任主事	2
事務主任	1	担当	2
主幹	4	副主査	2

n=56

表10 回答責任者の調達業務経験年数と職位

(業務経験年数)	0.25	0.5	0.75	1	2	3	4	5	6	6.5	7	9	11	12	15	17	20	30
一般事務職員	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
課長	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
課長補佐	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
係長	0	0	0	3	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0
建設専門官	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
事務主任	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
主幹	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0
主査	0	0	0	1	4	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1
主事	0	0	1	5	6	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
主任	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
主任技師	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
主任主事	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
担当	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
副主査	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

n=56

付録（アンケート調査票・原票）

以下、すべての設問に関して、
工事の調達（コンサルタント業務を除く）を行う場面を想定したうえで、ご回答ください

1. まず、貴部局が関係する調達における各制度の導入状況・適用基準について伺います。

1.1. 各制度の導入状況について、最も近い選択肢をひとつ選んでください。

- ・ 総合評価落札方式
 - 標準型（相当の様式） 1. 導入 2. 試行中 3. 導入・試行後、凍結 4. 導入なし
 - 簡易型（ " ） 1. 導入 2. 試行中 3. 導入・試行後、凍結 4. 導入なし
 - 特別簡易型（ " ） 1. 導入 2. 試行中 3. 導入・試行後、凍結 4. 導入なし
- ・ 予定価格制
 - 1. 導入 2. 試行中 3. 導入・試行後、凍結 4. 導入なし
- ・ 最低制限価格制
 - 1. 導入 2. 試行中 3. 導入・試行後、凍結 4. 導入なし
- ・ 低入札価格調査制
 - 1. 導入 2. 試行中 3. 導入・試行後、凍結 4. 導入なし

「総合評価落札方式」と「低入札価格調査制」について、1もしくは2を選択された場合には、それぞれ1.2と1.3にお答えください。それ以外の方は、2に進んでください(2.以降の設問には、制度の導入状況にかかわらず、ご回答ください)。

1.2. 総合評価落札方式について、制度の適用を判断する数値的水準（例「予定価格〇〇円以上の案件に適用する」など）はありますか。ある場合は、具体的に教えてください。工事の特性等に応じて水準が変動する場合には、最も利用頻度の高い参照水準について言及してください。

- ・ 標準型（相当の様式） 1. ない 2. ある ⇒具体的に（ ）
- ・ 簡易型（ " ） 1. ない 2. ある ⇒具体的に（ ）
- ・ 特別簡易型（ " ） 1. ない 2. ある ⇒具体的に（ ）

1.3. 低入札価格調査制の適用を判断する際の基準について、実際に利用されているものをすべて選んでください。4と5の選択肢については、さらに具体的に教えてください。

- 1. 全案件に適用 2. WTO 案件に適用 3. 総合評価落札方式の案件に適用
- 4. 数値的基準 ⇒具体的に（ ） 5. その他 ⇒具体的に（ ）

2. つづいて、各制度と【はじめに】で示した4つの価値との関係について伺います。

次の2.1～2.4にあげる各制度は、4つの価値について、その追求に貢献するものですが、その追求を阻害するものですか。当てはまる選択肢をひとつずつ選んでください。

2.1. 総合評価落札方式について

	大きく阻害	阻害	やや阻害	どちらとも いえない	やや貢献	貢献	大きく 貢献
・ 公正	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ 良質	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ 低廉な価格	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ タイムリー	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

2.2. 予定価格制について

	大きく阻害	阻害	やや阻害	どちらとも いえない	やや貢献	貢献	大きく 貢献
・ 公正	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ 良質	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ 低廉な価格	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ タイムリー	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

2.3. 最低制限価格制について

	大きく阻害	阻害	やや阻害	どちらとも いえない	やや貢献	貢献	大きく 貢献
・ 公正	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ 良質	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ 低廉な価格	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ タイムリー	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

2.4. 低入札価格調査制について

	大きく阻害	阻害	やや阻害	どちらとも いえない	やや貢献	貢献	大きく 貢献
・ 公正	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ 良質	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ 低廉な価格	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
・ タイムリー	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

3.2. ある一件の入札について次の業務を行う場合、その業務には平均して何日程度かかり、何人程度の職員の方が業務に携わられますか。実際に経過する日数・実際に携わられる延べ人数の観点から、ご教示ください。(適宜、回答欄をお選びください。該当条件が無いマスについては空欄で結構です。)

• 予定価格の算定

	土木工事	建築工事
A 等級以上	日・人	日・人
B 等級	日・人	日・人
C 等級以下	日・人	日・人
等級無し	日・人	日・人
等級による業務量の差なし	日・人	日・人

• 最低制限価格（もしくは低入札価格調査基準）の算定

	土木工事	建築工事
A 等級以上	日・人	日・人
B 等級	日・人	日・人
C 等級以下	日・人	日・人
等級無し	日・人	日・人
等級による業務量の差なし	日・人	日・人

• 再度入札（1 回のみ）の場合、再度入札の公告準備から落札者決定まで

	土木工事	建築工事
A 等級以上	日・人	日・人
B 等級	日・人	日・人
C 等級以下	日・人	日・人
等級無し	日・人	日・人
等級による業務量の差なし	日・人	日・人

3. つづいて、真朝局が関係する調達の実態にかかる業務量について伺います。

3.4. ある一件の入札について（再度入札・低入札価格調査が必要無い場合）、入札公表公表時点から事業者との契約完了時点までの間に、平均して何日程度かかり、何人程度の職員の方が業務に携わられますか。実際に経過する日数・実際に携わられる延べ人数の観点から、ご教示ください。(適宜、回答欄をお選びください。該当条件が無いマスについては空欄で結構です。)

• 単純価格競争による入札について

	土木工事	建築工事
A 等級以上	日・人	日・人
B 等級	日・人	日・人
C 等級以下	日・人	日・人
等級無し	日・人	日・人
等級による業務量の差なし	日・人	日・人

• 総合評価落札方式（標準型）による入札について

	土木工事	建築工事
A 等級以上	日・人	日・人
B 等級	日・人	日・人
C 等級以下	日・人	日・人
等級無し	日・人	日・人
等級による業務量の差なし	日・人	日・人

• 総合評価落札方式（簡易型・特別簡易型）による入札について

	土木工事	建築工事
A 等級以上	日・人	日・人
B 等級	日・人	日・人
C 等級以下	日・人	日・人
等級無し	日・人	日・人
等級による業務量の差なし	日・人	日・人

- 低入札価格審査（調査実施の決定から契約完了まで）

	土木工事	建築工事
A 等級以上	日・____人	日・____人
B 等級	日・____人	日・____人
C 等級以下	日・____人	日・____人
等級無し	日・____人	日・____人
等級による業務量の差なし	日・____人	日・____人

=====

これ以降の説明では、現実とは異なるいくつかの仮想的な状況を想定したうえで、お考えを伺います。詳細に計算いただく必要はなし、実務のご経験をもとに類推や想像にもとづく範囲でご回答いただければ幸いです。

4. つづいて、仮想的な状況について、【はじめに】で示した4つの価値との関係で、個々、仮に、次の4.1.~4.7.にあがるような状況が現実のものとなった場合、4つの価値の追求の程度は、現状と比べてどのように変化しますか。実務のご経験をふまえた類推・想像にもとづいて、当てはまる選択肢をひとつずつ選んでください。

- 4.1. 予定価格制が存在せず、それに代替する制度も存在しない場合

	大幅に悪化	悪化	やや悪化	どちらともいえない	やや向上	向上	大きく向上
• 公正	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 良質	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 低廉な価格	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• タイムリー	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

- 4.2. 最低制限価格制が存在せず、それに代替する制度も存在しない場合

	大幅に悪化	悪化	やや悪化	どちらともいえない	やや向上	向上	大きく向上
• 公正	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 良質	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 低廉な価格	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• タイムリー	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

- 4.3. 低入札価格審査制が存在せず、それに代替する制度も存在しない場合

	大幅に悪化	悪化	やや悪化	どちらともいえない	やや向上	向上	大きく向上
• 公正	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 良質	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 低廉な価格	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• タイムリー	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

- 4.4. 現行制度下では最低制限価格制を適用している案件にも、低入札価格審査制を適用した場合

	大幅に悪化	悪化	やや悪化	どちらともいえない	やや向上	向上	大きく向上
• 公正	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 良質	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 低廉な価格	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• タイムリー	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

- 4.5. 最低制限価格制・低入札価格審査制が存在せず、代わりに、最低価格を提示した（最高評価値を獲得した）事業者には必ず、施工能力調査により落札の是非を判断する必要がある場合

	大幅に悪化	悪化	やや悪化	どちらともいえない	やや向上	向上	大きく向上
• 公正	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 良質	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 低廉な価格	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• タイムリー	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

- 4.6. 低入札価格が（最高評価値を獲得しうる事業者が提示した価格が）予定価格を上回っている場合

	大幅に悪化	悪化	やや悪化	どちらともいえない	やや向上	向上	大きく向上
• 公正	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 良質	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 低廉な価格	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• タイムリー	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

4.7. 予定価格制が存在せず、代わりに、最低価格を提示した（最高評価値を獲得した）事業者には必ず、4.6.で仮定したような審査・説明を行って落札の是非を判断する必要がある場合

大欄に 悪化	悪化	やや悪化	どちらとも いいえない	やや向上	向上	大きく 向上	
• 公正	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 良質	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• 低廉な価格	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
• タイムリー	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

5. つづいて、仮定的な状況について、業務量の観点から伺います。

仮に、次の 5.1.~5.4.にあげるような状況があるとすると、ある一件の入札にかかると業務量は、どのように変化しますか。現状比（%）でお答えください。回答できる数値の下限は「0%」ですが、上限はありません。変化が無い場合には「100%」とお答えください。業務の二値験をふまえた選推・想像にもよづく範囲でご回答ください。

5.1. 現行制度下では最低制低価格制を適用している案件にも、低入札価格調査制を適用した場合

● 現状を、「最低入札価格が、最低制限価格を下回っている」ケースとして想定すると...
⇒ 現状の [] %程度に変化する

5.2. 最低制限価格制・低入札価格調査制が存在せず、代わりに、最低価格を提示した（最高評価値を獲得した）事業者には必ず、施工能力調査により落札の是非を判断する必要がある場合

● 現状を、「再度入札も、低入札価格調査も実施する必要がない」ケースとして想定すると...
⇒ 現状の [] %程度に変化する

5.3. 最低入札価格が（最高評価値を獲得しうる事業者が提示した価格が）予定価格を上回っているても、その支出の適正性を審査・説明しさえすれば、当該事業者を落札者とできる場合

● 現状を、「予定価格超過の原因として、再度入札を1回行う必要があった」ケースとして想定すると...
⇒ 現状の [] %程度に変化する

5.4. 予定価格制が存在せず、代わりに、最低価格を提示した（最高評価値を獲得した）事業者には必ず、5.3.で仮定したような審査・説明を行って落札の是非を判断する必要がある場合

● 現状を、「再度入札も、低入札価格調査も実施する必要がない」ケースとして想定すると...
⇒ 現状の [] %程度に変化する

6. 最後に、貴団体・貴部局課・回答者自身について、伺います。

6.1. 貴団体に関する次の情報について、ご教示ください。

- 団体の属性（当てはまる選択肢に○をつけてください）
 1. 国の機関
 2. 都道府県
 3. 政令指定都市
 4. 中核市
 5. その他 ()
- 貴団体が地方自治体の場合、以下の情報についてもご教示ください。
 - 一般行政職（正規）の職員数（2019年度） [] 人
 - 一般財政支出総額（18年度決算・歳出ベース） 約 [] 百万円
 - 普通建設事業費総額（18年度決算・歳出ベース） 約 [] 百万円
- 差し支えなければ、貴団体を ご記入ください（回答は任意です）。
[]

6.2. 貴部局課に関する次の情報について、ご教示ください。

- 部局課の所属（当てはまる選択肢に○をつけてください）
 1. 本庁
 2. 支分部局（地域ごとの拠点）
 3. 支分部局（土木・河川・ダム・道路事務所等）
 4. その他 ()
- 部局課の属性
 1. 総務・財務・出納系
 2. 土木・建設・整備系
 3. その他 ()
- 貴課の職員数 [] 人
- 差し支えなければ、貴事務所・部局課名をご記入ください（回答は任意です）。
[]

- ご回答にあたって、他部署にも本質問紙を回覧されましたか？ [はい・いいえ]

➢ 「はい」を選ばれた場合、差し支えなければ、以下についてもご教示ください。

- 回覧先の部署課の属性 []
- 回覧に付した設問の番号 []

6.3. 回答者自身について（回覧により回答された場合は責任者様について）、ご教示ください。

- 調達業務に携わられている年数を、延べ年数でご教示ください。 約 [] 年
- 差し支えなければ、ご職位をご教示ください（回答は任意です）。 []

★ 今回答及した各制度・アンケート調査全体について、ご意見があればお寄せください。

➢ 制度（総合評価方式、予定価格制・最低制限価格制・低入札価格調整制）について

➢ このアンケート調査全体について

設問は以上です。ご回答、有難うございました。
次ページにご案内がございます。

参考文献

金本良嗣 (1994) 「公共調達」, 貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム』東京大学出版会, 217-250。
 木下誠也 (2017) 『公共調達解体新書—建設再生に向けた調達制度再構築の道筋—』経済調査会。
 建設省 (2000) 『平成12年建設白書』 http://www.mlit.go.jp/hakusyo/kensetu/h12_2/h12/index.htm
 国土交通省 (掲載年不明) 「ダンピング対策の適切な活用の徹底」 http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk1_000107.html
 内閣府 (1994) 「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」 <https://www5.cao.go.jp/access/japan/chans/koudou.html>

藤島博英・築瀬範彦 (2011) 「地方中小自治体における総合評価方式による入札制度導入の実体に関する研究」『土木学会論文集 F4 (建設マネジメント)』, 67-4: I_239-250。
 藤島博英ほか (2013) 「地方中小自治体における公共調達の実態分析と総合評価導入促進のための支援策に関する研究」『土木学会論文集 F4 (建設マネジメント)』, 69-4: I_193-204。
 水田健輔・齊藤徹史 (2011) 「公共調達におけるトレードオフ—競争性・透明性・政策配慮の相対的価値—」『フィナンシャル・レビュー』 104: 158-187。
 武藤博己 (2003) 『入札改革』岩波書店。

※各 URL は, 2020年 6月 4日, 閲覧最終確認。

渡邊 有希乃 (わたなべ ゆきの)

所 属 早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程
 最終学歴 早稲田大学大学院政治学研究科修士課程
 所属学会 日本行政学会, 日本公共政策学会, 日本政治学会
 研究分野 行政学, 公共調達研究