入札・契約に関する道内全市アンケート調査の結果について

公契約条例を社会に広げることをめざすワーキングチーム

はじめに

自治体が、公共工事の発注や業務の委託、物品購入などを行う際、その相手方となる民間事業者等との間で結ぶ契約、すなわち「公契約」の内容の適正化を通じて、公共サービスの質の確保、地域経済の活性化、地域における適正な賃金水準の確保などを実現し、住民の福祉の推進に寄与することをめざす、いわゆる「公契約条例」は、二〇〇九年九月の千葉県野田市での制定を初例として、二〇一八年四月の時点では四〇ほどの自治体でその制定が実現されている。

この間、北海道内の自治体における公契約条例の制定に向けた取り組みはどうかと言えば、二〇一三年に札幌市で議会に条例案が提出されるという大きな動きがあったが、同年一一月に条例案は否決された。これ以降、他の自治体でも目立った動きがないまま推移していたが、二〇一六年一二月に至って旭川市で道内初となる公契約条例が制定された。

この旭川市での条例制定を契機として、日本労働組合総連合会北海道連合会（連合北海道）、全国建設労働組合総連合北海道建設労働組合連合会（全建総連北海道）、全日本自治団体労働組合北海道本部（自治労道本部）、北海道公務公共サービス労働組合協議会（北海道公務労協）、公益社団法人北海道地方自治研究所は、公契約条例の制定に向けた取り組みを道内に広げるために、「公契約条例を社会に広げることをめざすワーキングチーム」（以下、公契約ＷＴ）を共同で設置し、二〇一七年三月より活動を続けている。

公契約ＷＴは、二〇一七年春から概ね二年程度の活動期間を設定し、市民向けシンポジウムや学習会の開催、道外の条例制定自治体の視察・ヒアリングなどに目下取り組んでいるが、その活動の一環として、二〇一八年二月～三月、道内自治体の入札・契約に関する現状や課題などを把握するため、道内全三五市を対象とするアンケート調査を実施した。本稿はこのアンケート調査の結果について報告することを目的としている。

1．調査の概要

本稿の報告するアンケート調査は、以下の概要で実施された。

調査対象は、二〇一八年二月時点で北海道内に現存する全ての市とした。すなわち、三五市である。ここには指定都市一市（札幌市）、中核市二市（旭川市、函館市）が含まれる。

調査方法は、まず調査主体（公契約ＷＴ）が作成した調査票を各市に郵送し、回答を返送してもらった。調査票の発送から回答の集約までの期間は、二〇一八年二月一三日から三月九日まで。三五市のうち札幌市だけは、本アンケート調査の実施に先行して、同市の入札・契約主管課の関係者を対象にヒアリングを行い[1]、調査票の送付は行わなかった。

調査票を送付した三四市のうち、回答の返送があった市の数は三一で、別途ヒアリングを行った

札幌市と合わせると、回答率は九一％である。回答の返送が無かったのは、夕張市、赤平市、北斗市の三市である。

調査票では、大きくは以下の四点に関する設問を用意した。①入札・契約の実施体制、②総合評価落札方式による入札の実施状況、③ダンピングなどの不正対策の実施状況、④公契約の適正化に関する取り組みの現状、の四点である。あわせて、二〇一四～一六年度の三カ年度における入札・契約の件数に関する情報提供と、総合評価落札方式による競争入札を導入していると回答した市には、総合評価の審査に用いられている評価基準（評価項目・配点）についても情報提供を求めた。

以下、今次調査の結果について概説していく。

2．入札・契約の実施体制

(1) 主管セクションの有無

入札・契約の実施体制に関する設問では、入札・契約の主管セクション（以下、主管セクション）の有無を確認した上で、主管セクションがあると答えた市には、主管セクションの名称、配置職員数（常勤職員数）を回答していただいた。この結果をまとめたのが**図表1**である。

図表1から指摘できる特徴の第一は、主管セクションを設置している市が二七市に上り、三二市の八四％に上ることである。これが道内市の特徴として捉えられるかどうかは、比較対象となる他府県の市や道内町村を対象に同様の調査を行うことが必要であり、ここでは結果の紹介のみにとどめざるを得ない。逆に主管セクションが無いと回答した市は、網走市、美唄市、三笠市、根室市、歌志内市の五市であった。

第二は、主管セクションが課のレベルで設置されているところと、係・グループのレベルで設置されているところに分かれるということである。主管セクションを設置している二七市のうち、前者は五市、後者は二二市が該当する。

第三に、主管セクションの配置職員数は、やはり自治体の規模が大きいところで多くなっており、市長部局に限って比較すると、札幌市が二七人と最多で、以下、旭川市一二人、函館市九人と続いた。このほかでは、六人が四市、五人が三市、四人が六市、三人が二市、二人が九市となった。

(2) 主管セクションの取り扱う案件の範囲

札幌市へのヒアリング調査で得られた知見により、入札・契約の主管セクションが設置されているからといって、そこで入札・契約の全案件を必ずしも一手に担っているわけではなく、専決区分上、一定の基準に基いて各課との間で分担が行われることもあるという実態が把握された。

これを踏まえ、今次調査では、入札・契約の案件の取り扱いを、主管セクションと各課の間でどのような基準に従って分担しているのか、その内

＜図表１＞　道内市の入札・契約の主管セクションの名称・配置職員数

		入札・契約主管セクションの名称	配置職員数（2018年3月現在）
1	札幌市	財政局　管財部　契約管理課	27
2	函館市	財務部　調度課	9
3	小樽市	財政部　契約管財課　契約審査グループ	4
4	旭川市	総務部　契約課　制度担当・工事担当・物品担当	12
5	室蘭市	【市長部局】総務部　総務課　契約検査係	5
		【水道・下水道・工業用下水道会計】水道部　総務課	4
		【病院事業会計】病院事務局　総務課＆医事課	不明
6	釧路市	総務部　契約管理課　契約担当	6
7	帯広市	総務部　契約管財課　契約係	4
8	北見市	総務部　契約課　契約係	4
9	夕張市	不明（回答なし）	ー
10	岩見沢市	企画財政部　契約検査管理課　契約係	6
11	網走市	なし	ー
12	留萌市	総務部　総務課　契約係	2
13	苫小牧市	財政部　契約課　物品契約担当	6
14	稚内市	まちづくり政策部　財務課　契約グループ	2
15	美唄市	なし	ー
16	芦別市	総務部　財政課　契約管財係	2
17	江別市	【市長部局】総務部　財務室　契約管財課　契約係	3
		【水道部局】水道部　総務課　総務係	3
18	赤平市	不明（回答なし）	ー
19	紋別市	総務部　財政課　契約管財係	3
20	士別市	総務部　財政課　契約担当	2
21	名寄市	総務部　財政課　契約係	2
22	三笠市	なし	ー
23	根室市	なし	ー
24	千歳市	総務部　契約管財課　契約係	4
25	滝川市	総務部　財政課　契約管財係	2
26	砂川市	総務課　契約管財係	2
27	歌志内市	なし	ー
28	深川市	企画総務部　企画財政課　財政係	4
29	富良野市	総務部　財政課　契約管財係	2
30	登別市	総務部　契約・管財グループ	2
31	恵庭市	総務部　財務室　契約課	6
32	伊達市	企画財政部　財政課　契約管財係	4
33	北広島市	会計室　契約課	5
34	石狩市	総務部　契約課	5
35	北斗市	不明（回答なし）	ー

容を具体的に記述していただいた。各市の回答に基づき、工事、工事関係業務（土木設計、建築設計、測量業務、地質調査業務、技術資料作成業務など）の委託（以下、工事関係業務委託）、工事関係業務以外の役務（清掃、警備など）の委託（以下、役務委託）、物品購入、その他のそれぞれについて整理したのが**図表3**である。

図表3から、分担の基準としては、各案件の「予定価格の金額」と、工事や役務委託などの「分野」の二つが基本的な基準とされていることがうかがえた。

このうち、「予定価格の金額」を分担基準とする場合、基準額を設定し、基準額以上もしくは基準額を超える案件は主管セクションが、基準額以下もしくは基準額未満の案件は各課が取り扱う、というかたちで分担が行われている。

その基準額を定めるにあたっては、一つには「地方自治法施行令」別表第五（**図表2**）が基準に据えられていることがうかがえた。別表第五は、随意契約が可能な予定価格の上限額を一覧化したものであり、つまり、随意契約の可能な案件は各課がそれぞれ取り扱う一方、競争入札の実施が必要とされる案件は主管セクションが取り扱うという分担である。例えば、士別市では「地方自治法施行令に定める随意契約できる金額以上のもの」、恵庭市では「一件の予定価格が地方自治法施行令別表五の額を超える入札案件」と、主管セクションの取り扱う案件の範囲を定めている。もちろん、随意契約可能上限額以外の金額を基準額に設定しているところもある。

＜図表2＞　「地方自治法施行令」別表第5（第167条の2関係）

1　工事又は製造の請負	都道府県及び指定都市	250万円
	市町村（指定都市を除く）	130万円
2　財産の買入れ	都道府県及び指定都市	160万円
	市町村（指定都市を除く）	80万円
3　物件の借入れ	都道府県及び指定都市	80万円
	市町村（指定都市を除く）	40万円
4　財産の売払い	都道府県及び指定都市	50万円
	市町村（指定都市を除く）	30万円
5　物件の貸付け		30万円
6　前各号に掲げるもの以外のもの	都道府県及び指定都市	100万円
	市町村（指定都市を除く）	50万円

一方、「分野」を基準にする場合、工事、役務委託、物品購入などの分野ごとに、主管セクションと各課がそれぞれどの分野を取り扱うかで区分される。例えば紋別市や富良野市では、工事および工事関係業務委託の入札・契約は主管セクションが、役務委託および物品購入の入札・契約は各課が取り扱うものとされている。

その上で、今次調査の結果において分担基準の内容として最も多かったのは、前に見た二つの基本的な基準、すなわち、「予定価格の金額」と「分野」を適宜組み合わせるものである。例えば、札幌市の主管セクションの場合、工事は予定価格二五〇万円を超える案件、工事関係業務委託は同一〇〇万円を超える案件、物品購入は同三〇万円以上（基本）の案件を取り扱う一方、役務委託は取り扱わないこととされている。各市における分担の基準額を見ると、先述のとおり、「地方自治法施行令」別表第五に基づき、例えば工事においては一三〇万円が基準額になっているところが多いが、これに当てはまらない額を設定している市も相当数あり、**図表3**で各市の状況を確認されたい。

分野別に、二七市における主管セクションへの案件の集約度を見ると、工事が全市と最も高く、役務委託が一二市と最も低い。物品購入は、「扱いなし」が二市、「全案件を取り扱う」が二市、「全入札案件を取り扱う」が三市あり、それ以外では予定価格に基準額が設定され、これを超える案件を主管セクションが取り扱うこととされているが、金額は五万円、一〇万円、二〇万円、三〇万円、八〇万円とまちまちである。

他方、主管セクションが無いと回答した五市の実施体制を見ると、各担当課がそれぞれの所管に沿って取り扱うこととしているところと、分野別に担当課を設定しているところの二つのタイプが見られる。後者の例として、網走市では、工事および工事関係業務委託の入札・契約は都市整備課が取り扱い、役務委託および物品購入は財政課が取り扱うこととされている。

＜図表３＞　道内市における入札・契約の主管セクションの専決区分

		工事	工事関係業務委託	役務委託	物品購入	その他
1	札幌市	250万円超	100万円超	扱いなし	基本30万円以上、一部例外で200万円以上	①200万円以上の物品の修繕、②単価契約の一部
2	函館市	全件の入札事務	全件の入札事務	全件の入札事務、一部案件の契約事務	全件の入札・契約事務	ー
3	小樽市	500万円以上	不明	清掃、警備、消防用設備等点検、電気保安管理等の委託契約	①備品購入全件、②5万円以上の消耗品の購入	①50万円以上の物品の修繕、②電力供給契約、③AED賃貸借契約
4	旭川市	全件	全件	扱いなし	特殊物品（燃料など）以外の全件	（各部課の希望に基づき、）①電子複写機一括契約、②電力供給契約
5	室蘭市	130万円超	50万円超	扱いなし	30万円以上	ー
6	釧路市	100万円以上	100万円以上	扱いなし	30万円以上	ー
7	帯広市	全件	全件	扱いなし	集中購入物品（貸与に係る被服、庁用・車両用燃料、印刷物、2万円以上の備品）	燃料の単価契約締結までの事務
8	北見市	130万円以上	130万円以上	130万円以上	1円以上（出先は1万円以上）	
9	夕張市	不明				
10	岩見沢市	全件	全件	50万円超の技術資料作成、公園・上下水道施設等の施設等保全管理の業務（依頼可能）	20万円以上の備品等、企業会計を除く全件	130万円超の施設の修繕の入札・契約（依頼可能）
11	網走市	主管セクションなし				
12	留萌市	全件	全件	扱いなし	合計10万円以上（印刷物除く事務用品等）	①30万円以上の車両の修繕、②30万円以上の施設の修繕
13	苫小牧市	130万円超	130万円超	競争による庁舎等の清掃・警備の委託	基本的に5万円以上（一部部署30万円以上、教委80万円以上）	500万円超の維持修繕、解体工事等
14	稚内市	130万円超	50万円超	50万円超	10万円超	50万円超の修繕
15	美唄市	主管セクションなし				
16	芦別市	全件	全件	扱いなし	予定価格により分担	
17	江別市	50万円超	30万円超	扱いなし	80万円超の入札案件	50万円超の修繕の入札案件
18	赤平市	不明				
19	紋別市	130万円以上	130万円以上	扱いなし	扱いなし	
20	士別市	「地方自治法施行令」に定める随意契約できる金額以上のもの				
21	名寄市	全件	全件	扱いなし	10万円以上（1社随契除く）	
22	三笠市	主管セクションなし				
23	根室市	主管セクションなし				
24	千歳市	【指名（告示）から契約締結】 130万円超の入札案件 【事前審査のみ】 130万円超の随意契約案件	【指名（告示）から契約締結】 50万円超の入札案件 【事前審査のみ】 50万円超の随意契約案件	【指名（告示）から契約締結】 50万円超の入札案件 【事前審査のみ】 50万円超の随意契約案件	【指名から検査まで】 ①報償費5万円超の物品購入、②消耗品費等5万円超の物品購入・印刷製本（新聞・雑誌の年間購入除く）、③備品購入費の総ての契約（家畜、図書館図書除く）	【指名（告示）から契約締結】 ①高圧受電施設で競争入札を行う電力供給契約、②40万円超の競争入札を行う物品の賃貸借契約、③50万円超の競争入札を行う施設の修繕契約 【事前審査のみ】 ①指定管理者施設の電力供給事業者変更申請に係る承諾（未承諾）及び選定報告、②40万円超の随意契約を行う物品の賃貸借契約、③50万円超の随意契約を行う施設の修繕経費
25	滝川市	入札案件				
26	砂川市	入札案件				
27	歌志内市	主管セクションなし				
28	深川市	入札案件				
29	富良野市	全件	全件	扱いなし	扱いなし	
30	登別市	50万円以上	①300万円以上の入札案件、②150万円以上の随意契約案件	①300万円以上の入札案件、②150万円以上の随意契約案件	30万円以上	
31	恵庭市	1件の予定価格が「地方自治法施行令」別表5の額を超える入札案件				
32	伊達市	130万円超	50万円超	50万円超	10万円以上	
33	北広島市	130万円超	50万円以上	扱いなし	5万円以上（印刷含む）	130万円以上の修繕
34	石狩市	50万円以上	50万円以上	扱いなし	20万円以上（印刷含む）	
35	北斗市	不明				

※　表中に記載のある金額は全て予定価格の額である。

3．二〇一六年度の入札・契約の件数

(1) 調査の方法

今次調査では、二〇一四～一六年度の三カ年度における入札・契約の件数についての情報提供を求めた。

この部分に関しては、調査票の本体とは別に、件数の記入用の別表を添付し、右記の三カ年度における工事、工事関係業務委託、役務委託、物品購入のそれぞれについて、一般競争入札、指名競争入札、随意契約という三つの契約方法別に件数を記入していただいた。また、三つの契約方法については、国のマニュアルや、先行調査で得られた情報などに基づき、以下の枠内のとおり、いくつかのより具体的な方式を想定し、それぞれの件数を記入していただいた。

○ 一般競争入札
・ 市内限定型
・ 総合評価落札方式
　－ 高度技術提案型
　－ 標準型
　－ 簡易型
　－ 特別簡易型（市町村向け簡易型）
　－ その他
・ その他
○ 指名競争入札
・ 公募型（簡易公募型）
・ 事後審査型
　総合評価落札方式
　－ 高度技術提案型
　－ 標準型
　－ 簡易型
　－ 特別簡易型（市町村向け簡易型）
　－ その他
・ その他
○ 随意契約
・ 見積合せ
・ プロポーザル
・ 特定随意契約
・ その他

(2) 件数の概要と特徴

入札・契約の件数について、先述のとおり、二〇一四～一六年度の三カ年度の件数の記入を求めたが、結果として、二〇一四年度および二〇一五年度については「把握困難」などの理由により件数を空欄で回答した市が相当数あり、十分なデータが揃わなかったため、ここでは二〇一六年度の件数に基づく分析結果を整理したい。

ア 工事

今次調査で把握された、二〇一六年度における三二市の工事にかかる入札・契約の件数は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約の各案件の合計で六八九七件である。

この六八九七件における契約方法の内訳は、一般競争入札三五六〇件、指名競争入札二一九二件、随意契約一一四五件[2]であり、その割合としては〈五二：三二：一七〉となる。また、競争入札の件数五七五二件に占める一般競争入札と指名競争入札の割合は〈六二：三八〉となる。

一般競争入札三五六〇件の内訳は、「市内限定型」一七一七件（四八・二％）、「総合評価落札方式」が一五一件（四・二％）、「不明」二三八件（六・七％）、「その他」一五二四件（四二・八％）である。

このうち「総合評価落札方式」は、「簡易型」三件、「特別簡易型」一四三件、「型不明」五件[3]という内訳である。

また、「その他」一五二四件には、札幌市の「制限付き一般案件」（「制限」の詳細不明）九一一件、同市の「成績重視型」一六三件、江別市の「事後審査型」五七件、恵庭市の「事後審査型」一二八件が含まれる。入札参加資格に一切の制限が無い一般競争入札の件数については今次調査ではつかめなかった。このほか、札幌市ではいわゆる「WTO適用案件」[4]が発生する可能性があるが、二〇一六年度は工事での実績は無かった。

指名競争入札の二一九二件の内訳は、「公募型」四四件（二・〇％）、「事後審査型」九件（〇・四％）、「総合評価落札方式」二件（〇・一％）、「その他」二一三九件（九七・六％）である。圧倒的多数を占める「その他」は、従来型の指名競争入札が大方を占めると推察される。

随意契約については、「見積合せ」、「プロポーザル」、「特定随意契約」の各件数を確認した。今次調査で把握された随意契約の総計は二八市の一一四五件で、このうち「見積合せ」が八七〇件（七六・〇％）、「特定随意契約」が一〇一件（八・八％）、「その他」が一五四件（一三・四％）という内訳になった。他の分野と比較して、工事の随意契約の特徴としては、見積合せの占める割合の高さを指摘できる。

イ　工事関係業務委託

今次調査で把握された、二〇一六年度における工事関係業務委託にかかる入札・契約の件数は、三二市のうち三市が無回答だったことから、二九市の一般競争入札、指名競争入札、随意契約の各案件の合計で二三二件となった。

この二三二件における契約方法の内訳は、一般競争入札七九六件、指名競争入札九六七件、随意契約五五九件であり、その割合としては＜三四：四二：二四＞となる。また、競争入札の件数一七六三件に占める一般競争入札と指名競争入札の割合は＜四五：五五＞となる。

一般競争入札七九六件の内訳は、「市内限定型」二四〇件（三〇・二％）、「総合評価落札方式」三件（〇・四％、いずれも特別簡易型）、「不明」一二件（一・五％）、「その他」五四一件（六八・〇％）である。約七割を占める「その他」の実態はつかめなかったが、前出の工事の分析結果から「事後審査型」や「成績重視型」の適用が推定される。

指名競争入札九六七件の内訳は、「公募型」六九件（七・一％）、「事後審査型」四件（〇・四％）、「総合評価落札方式」一件（〇・一％）、「不明」一〇七件（一一・一％）、「その他」が七八六件（八一・三％）である。ここでの「その他」も、前節で見た工事と同じく、従来型の指名競争入札が大半を占めると推測される。

随意契約の五五三件の内訳は、「見積合せ」二九八件（五三・三％）、「プロポーザル」二件（〇・四％）、「特定随意契約」二一五件（三八・五％）、「不明」一件（〇・二％）、「その他」四三件（七・七％）となった。工事と比較すると、随意契約全体に占める特定随意契約の割合の高さが特徴的である。

ウ　役務委託

今次調査で把握された、二〇一六年度における、工事関係業務以外の役務（清掃、警備など）の委託にかかる入札・契約の件数は、一般競争入札と随意契約では八市、指名競争入札では九市が無回答だったことから、三二市のうち二四市の一般競争入札、指名競争入札、随意契約の各案件の合計で一万二四八六件となった。

この一万二四八六件における契約方法の内訳は、一般競争入札九五四件（二四市計）、指名競争入札三〇九九件（二三市計）、随意契約八五六四件（二四市計）であり、その割合としては＜八：二五：六九＞となる。また、競争入札の件数四〇五三件に占める一般競争入札と指名競争入札の割合は＜二四：七六＞となる。

一般競争入札九五四件の内訳は、「ＷＴＯ適用案件」六二件（六・五％）、「市内限定型」三〇六件（三二・一％）、「総合評価落札方式」一九件（二・〇％）、「不明」九九件（一〇・四％）、「その他」五三〇件（五五・六％）である。こちらも約三分の二という大多数を「その他」が占めるが、実態はつかめなかった。総合評価落札方式の一九件のうち、一七件は「特別簡易型」、二件は「型不明」である。

指名競争入札三〇九九件の内訳は、「公募型」三八件（一・二％）、「事後審査型」四〇九件（一三・二％）、「総合評価落札方式」一件（〇・一％）、「不明」二二二件（七・二％）、「その他」が二四三〇件（七八・四％）である。ここでの「その他」も、工事などと同じく、従来型の指名競争入札が大半を占めると推測される。

随意契約八五六四件の内訳は、「ＷＴＯ適用案件」五一件（〇・六％）、「見積合せ」三〇六一件（三五・七％）、「プロポーザル」一三八件（二・八％）、「特定随意契約」一六八七件（一九・七％）、「不明」一一一件（一・三％）、「その他」三四一六件（三九・九％）となった。他の分野と比較して、役務委託の随意契約は、プロポーザルと特定随意契約の件数の多さが特徴的である。

エ　物品購入

今次調査で把握された、二〇一六年度における物品購入にかかる入札・契約の件数は、三二市のうち、一般競争入札と指名競争入札では五市、随

意契約では八市が無回答だったことから、二四市もしくは二七市の一般競争入札、指名競争入札、随意契約の各案件の合計で一万四一六一件となった。

この一万四一六一件における契約方法の内訳は、一般競争入札六二八件（二七市計）、指名競争入札一四八四件（二七市計）、随意契約一万二〇四九件（二四市計）であり、その割合としては＜四：一〇：八五＞となる。また、競争入札の件数二一一二件に占める一般競争入札と指名競争入札の割合は＜三〇：七〇＞となる。

一般競争入札六二八件の内訳は、「ＷＴＯ適用案件」一二六件（二〇・一％）、「市内限定型」五五件（八・八％）、「不明」一五件（二・四％）、「その他」四三二件（六八・八％）である。こちらも約三分の二という大多数を「その他」が占めるが、実態はつかめなかった。なお、六二八件の約四分の三にあたる五一一件が札幌市の案件である。

指名競争入札一四八四件の内訳は、「公募型」二二件（一・五％）、「その他」が一四六二件（九八・五％）である。ここでも「その他」は、工事などと同じく、従来型の指名競争入札が大半を占めると推測される。

随意契約一万二〇四九件の内訳は、「見積合せ」七六七一件（六三・七％）、「特定随意契約」一五三件（一・三％）、「不明」三九七件（三・三％）、「その他」三八二八件（三一・八％）となった。他の分野と比較して、物品購入での随意契約の特徴としては、見積合せの占める割合が工事に次いで高いという点を指摘できる。

(3) 入札・契約方法の現状の分析

ア 入札・契約方法別の実施割合

図表４は、今次調査で把握された二〇一六年度の道内市の入札・契約件数において、一般競争入札、指名競争入札、随意契約がそれぞれどのくらいの割合を占めるかを示したものである。

図表４から、第一に、随意契約ではなく、競争入札（一般競争入札と指名競争入札のいずれか）を実施している割合は、分野別では、工事が八四％と最も高く、以下、工事関係業務委託七六％、役務委託三二％、物品購入一七％と続く。これは一案件あたりの金額が大きく、随意契約の上限額を超える案件が工事や工事関係業務委託で発生しやすいということがまず反映していると見られる。

第二に、一般競争入札を実施する割合では、工事が五二％と最も高く、以下、工事関係業務委託三四％、役務委託七％、物品購入四％と続く。これに対し、指名競争入札を実施する割合は、工事関係業務委託で四二％、工事で三八％、随意契約を実施する割合は、物品購入で八五％、役務委託で六八％の高さを占める。

＜図表４＞　道内市の契約方法の内訳（2016年度）

	一般競争入札、指名競争入札、随意契約の合計件数	全件における一般競争入札、指名競争入札、随意契約の各割合	競争入札の件数における一般競争入札と指名競争入札の割合
工事	6,897	52 : 32 : 17	62 : 38
工事関係業務委託	2,322	34 : 42 : 24	45 : 55
役務委託	12,486	8 : 25 : 69	24 : 76
物品購入	13,025	4 : 10 : 85	30 : 70

※　割合は小数点以下で四捨五入しており、合計が100％にならない場合がある。

イ 一般競争入札の実施状況

自治体の実施する入札の方法は、「地方自治法」の定める「契約」の規定上、一般競争入札を原則とし、「政令で定める場合に該当するときに限り」、これに代えて指名競争入札や随意契約などが可能とされている（第二三四条第二項）。しかし、現実には、一九九〇年代半ば頃までは自治体入札の基本は指名競争入札であり、九〇年代半ばに国の方針が変わったことを受けて、以降、一般競争入札へのシフトが進められるようになり、二〇年以上が経過している。[5]

こうした状況下にあって、今次調査は、道内の市において一般競争入札がどの程度実施されているのか、あらためて確認する機会となった。

競争入札の全件数における一般競争入札の実施率の分野別平均値は、工事五二・六％（三二市）、工

＜図表５＞　道内市の競争入札における一般競争入札の実施率の分布状況

	回答市数	100%	90%台	80%台	70%台	60%台	50%台	40%台	30%台	20%台	10%台	10%未満	0%
工事	32	6	4	1	1	3	―	3	2	6	―	1	5
工事関係業務委託	29	3	1	―	―	1	―	1	―	2	2	―	19
役務委託	23	2	―	―	―	―	1	―	2	1	1	1	15
物品購入	27	3	―	―	―	―	―	―	―	1	1	2	20

事関係業務委託二〇・〇％（二九市）、役務委託一五・九％（二三市）、物品購入一三・〇％（二七市）である。工事では五〇％を超えているものの、その他の分野は一～二割程度にとどまっている。

また、**図表5**は、競争入札の全件数に占める一般競争入札の実施率の分布状況である。一般競争入札の実施が最も進んでいる工事では、三二市のうち一五市で五〇％を超え、五〇％未満は一七市となり、ほぼ半々であるが、これに対し他の分野では、一〇〇％が二～三市あるものの、およそ三分の二～四分の三で〇％となっている。

これらの結果から、道内の市では、指名競争入札から一般競争入札へのシフトを積極的に進めているところと、従来型の指名競争入札を継続しているところに両極化しており、大半の市では、法律の定める入札の原則や、一九九〇年代半ば以降の国の意向にかかわらず、依然として指名競争入札が根強く継続されている現状が垣間見える。

ウ　一般競争入札と指名競争入札の長所・短所、その狭間で葛藤する自治体

前節で述べたとおり、工事における一般競争入札の件数は二〇一六年度、三二市計三五六〇件であった。そして、その内訳は、「市内限定型」一七一七件（四八・二％）、「総合評価落札方式」が一五一件（四・二％）、「不明」二三八件（六・七％）、「その他」一五二四件（四二・八％）である。「その他」一五二四件には、「制限付き一般案件」九一一件（札幌市）、「成績重視型」一六三件（札幌市）、「事後審査型」一八五件（江別市、恵庭市）が含まれる。つまり、三五六〇件のうち、把握できただけでも八割以上（二九七六件、八三・六％）で、入札参加資格などに何らかの制限や条件がつけられた一般競争入札が実施されているということである。

一般競争入札と指名競争入札にはそれぞれ長所と短所がある。入札参加資格における公正性（機会均等）と経済性に勝る一般競争入札だが、それゆえに不誠実な事業者や技術力不足の事業者を入札から排除できず、ダンピングなどの公正競争の阻害行為や、品質や安全性の確保が必ずしも保障されない。これに対し指名競争入札は、過去の実績などから自治体側が入札に参加できる事業者を予め絞り込めることから、品質・安全性の確保が一定程度約束される半面、いわゆる談合の温床になりやすい。自治体においては、公正性と経済性の確保と、品質・安全性の確保をいかに両立させるかが入札の実施における課題になっていると考えられる。

今次調査で得られた一般競争入札における制限付きの割合の高さは、こうした自治体の事情を反映しているものと思われる。特に市内限定型は、「地方自治法施行令」第一六七条の五の二に基づき、自治体側の裁量で、本店所在地が自市域内にあることを入札参加資格の要件に盛り込むものであり、従来型の指名競争入札に近い運用が行われているのではないかと考える。

4．総合評価落札方式の現状と課題

総合評価落札方式については、その導入の有無を確認した上で、導入していると回答した市に対し、運用しているタイプ、適用・評価基準、運用上の課題について尋ねたほか、評価基準・配点表の資料提供を求めた。以下、結果の概要である。

(1)　導入状況

道内三二市のうち、総合評価落札方式を導入している市の数は、**図表6**に示したとおり、二〇一八年三月現在、一般競争入札で一四市（四八・八％）、

指名競争入札で三市（九・四％）に上る。総合評価落札方式は、一般競争入札と指名競争入札で比べると、前者の方がはるかに導入している市の数が多い。また、入札・契約の主管セクションの有無との関係で言えば、一四市のうち主管セクションがあるのは一二市、無いのは二市という内訳である。

あわせて、総合評価落札方式には、「高度技術提案型」、「標準型」、「簡易型」、「特別簡易型（市町村向け簡易型）」の四つのタイプ（**図表7**）が設定されており、自治体側で選択が可能とされていることから、どのタイプを導入しているかを尋ねたところ、一般競争入札では、標準型が一市、簡易型が九市、特別簡易型が一〇市で導入されていることが明らかになった。このうち、簡易型と特別簡易型の二つを導入しているところが六市あるため、簡易型のみの導入は三市、特別簡易型のみの導入は四市となる。一方、指名競争入札では、標準型、簡易型、特別簡易型がそれぞれ一市で導入されていることがわかった。

他の分野では、二〇一六年度の実績を見る限り、工事関係業務委託で二市（一般一市、指名一市）、役務委託で三市（いずれも一般）で導入されている現状が見えた。

なお、札幌市では、現秋元市政（二〇一五年五月～）の特徴的な取り組みとして、独自の「型式（かたしき）」を用いた総合評価落札方式の拡充があり、二〇一四年度までは三つだったのが、二〇一五年度は五つ、二〇一六年度以降は現行の九つの型式（**図表8**）が運用されているとのことであった。先述の

＜図表６＞　道内市における総合評価落札方式入札の実施状況

		一般競争入札			指名競争入札			適用基準・条件
		導入の有無	型	2017年度時点での実施年数	導入の有無	型	2017年度時点での実施年数	
1	札幌市	○	簡易型、特別簡易型	不明	×	－	－	一般競争入札対象工事等のうち、①各工種の最上位等級の工事のうち、入札者の施工計画、施工能力及び地域貢献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工事、②各工種の最上位等級の工事のうち、入札者の施工能力及び地域貢献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工事、③各工種の工事のうち、入札者の施工能力及び地域貢献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工事、④各工種の工事のうち、主として入札者の人材育成等の取組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工事、⑤各工種の工事のうち、主として入札者の地域貢献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工事、⑥測量業務のうち、入札者の履行能力及び地域貢献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業務、⑦その他必要と認める工事等
2	函館市	○	簡易型、特別簡易型	9カ年度目	×	－	－	総合評価審査会で評価基準、対象工事を決定
3	小樽市	×	－	－	×	－	－	－
4	旭川市	○	簡易型、特別簡易型	10カ年度目	×	－	－	概ね3000万円以上の工事のうち、工事場所、工事区域の環境、工事内容の観点から、入札者の施工能力、施工計画、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工事を選定。
5	室蘭市	×	－	－	×	－	－	－
6	釧路市	○	簡易型	11カ年度目	×	－	－	①入札者が提示する施工計画、入札者の施工能力及び地域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工事、②前号のうち、施工計画をを除き、入札者の施工能力及び地域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工事、③その他必要と認める工事
7	帯広市	○	簡易型、特別簡易型	10カ年度目	×	－	－	技術的な工夫の余地が比較的小さい建設工事であって、施工計画、工事施工成績等に基づく技術力と価格との総合的な評価をすることで、工事の品質確保が図られると認められる建設工事
8	北見市	×	－	－	×	－	－	－
9	夕張市	不明						
10	岩見沢市	○	簡易型、特別簡易型	8カ年度目	×	－	－	①入札者の施工計画、施工能力及び地域貢献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工事、②入札者の施工能力及び地域貢献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工事、のいずれかに該当し、市長が適当と認めたもの
11	網走市	×	－	－	×	－	－	－
12	留萌市	×	－	－	×	－	－	－
13	苫小牧市	×	－	－	×	－	－	－
14	稚内市	×	－	－	×	－	－	－
15	美唄市	○	簡易型、特別簡易型	5カ年度目	×	－	－	「美唄市建設工事総合評価落札方式試行実施要綱」、「美唄市総合評価審査委員会運営要領」による。（詳細不明）
16	芦別市	×	－	－	×	－	－	－
17	江別市	○	特別簡易型	3カ年度目	○	特別簡易型	8カ年度目	条件付一般競争入札及び簡易公募型指名競争入札の対象となる工事のうち、施工能力、地域貢献度等と入札価格を一体として評価することが妥当と契約担当者が認めたもの
18	赤平市	不明						
19	紋別市	×	－	－	×	－	－	－
20	士別市	○	標準型	6カ年度目	×	－	－	不定（工事の内容や総事業費に応じてその都度判断。比較的大型の工事に限定）
21	名寄市	○	簡易型	7カ年度目	○	簡易型	7カ年度目	工事の品質確保のために工事価格及び施工計画並びに同種工事の経験、工事成績、地域特性、地域貢献等（以下「技術提案」という。）を総合的に評価することが妥当と認められる工事のうちから選定する。
22	三笠市	×	－	－	○	標準型	12カ年度目	なし
23	根室市	×	－	－	×	－	－	－
24	千歳市	×	－	－	×	－	－	－
25	滝川市	×	－	－	×	－	－	－
26	砂川市	×	－	－	×	－	－	－
27	歌志内市	×	－	－	×	－	－	－
28	深川市	×	－	－	×	－	－	－
29	富良野市	○	特別簡易型	10カ年度目	×	－	－	2000万円超の工事
30	登別市	×	－	－	×	－	－	－
31	恵庭市	○	特別簡易型	1カ年度目	×	－	－	技術的な工夫の余地が小さい工事において、入札者の施工能力、技術者の能力、地域貢献等と入札価格を一体として評価することが妥当とされる工事であって、恵庭市競争入札参加資格指名選考委員会が必要と認める工事
32	伊達市	×	－	－	×	－	－	－
33	北広島市	○	簡易型	9カ年度目	×	－	－	技術的な工夫の余地が小さい工事において、入札参加者の施工能力、社会的貢献度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工事
34	石狩市	○	特別簡易型	5カ年度目	×	－	－	技術的な工夫の余地が小さい工事において、入札参加者の施工能力、社会的貢献度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工事
35	北斗市	不明						

＜図表７＞　総合評価落札方式入札の４つのタイプ

タイプ名	特徴
高度技術提案型	技術的な工夫の余地が大きい工事において、構造物の品質の向上を図るための高度な技術提案を求める場合は、例えば、設計・施工一括発注方式（デザインビルド方式）等により、工事目的物自体についての提案を認める等、提案範囲の拡大に努め、強度、耐久性、維持管理の容易さ、環境の改善への寄与、景観との調和、ライフサイクルコスト等の観点から高度な技術提案を求め、価格との総合評価を行う。
標準型	技術的な工夫の余地が大きい工事において、発注者の求める工事内容を実現するための施工上の技術提案を求める場合は、安全対策、交通・環境への影響、工期の縮減等の観点から技術提案を求め、価格との総合評価を行う。
簡易型	技術的な工夫の余地が小さい工事においても、施工の確実性を確保することは重要であるため、施工計画や同種・類似工事の経験、工事成績等に基づく技術力と価格との総合評価を行う。
特別簡易型（市町村向け簡易型）	技術的な工夫の余地が小さい一般的で小規模な工事において、施工計画の評価を要件とせず、同種工事の施工実績や工事成績など、定量化された評価項目と入札価格を総合的に評価する方式。市区町村によっては、技術系職員の不足等により公共事業発注のための体制が十分に整備されていないという実態にも配慮し、市区町村向け簡易型総合評価方式では、施工実績や工事成績など、適切な評価を経て定量化された評価項目を可能な限り設定し、入札参加者の施工能力をより簡易に評価することにより、発注者にとって過重な事務負担を軽減しつつ、価格以外の要素を適切に盛り込むことを目的とする。

※『公共工事における総合評価方式活用ガイドライン』、『地方公共団体向け総合評価実施マニュアル【改訂版】』に基づき作成。

＜図表８＞　札幌市の総合評価落札方式の型式

適用区分	型式	タイプ	目的	特徴
工事	計画審査型	簡易型	技術力の高い企業を選定すること	比較的難易度の高い工事に適用
	実績評価Ⅰ型	特別簡易型		
	実績評価Ⅱ型			
	人材育成型		人材育成に取り組む企業の受注機会を確保するとともに、若手・女性技術者の登用を推進すること	若者の雇用、若手・女性技術者の育成・活用等を重点的に評価
	地域貢献Ⅰ型		除排雪事業や地域防災活動等、地域貢献に取り組む企業の受注機会を確保するとともに、地域インフラ整備の担い手を育成すること	企業の実績と地域貢献を重点的に評価
	一括審査Ⅰ型		一括審査方式に適用、実績評価Ⅱ型とほぼ同様の評価	
	一括審査Ⅱ型		一括審査方式に適用、地域貢献Ⅱ型とほぼ同様の評価	
測量業務	測量業務型		技術力の高い企業を選定すること	比較的難易度の高い工事に適用

※　札幌市提供資料（2018年1月19日入手）に基づき作成。

四タイプとの対応では、九つのうち一つ（計画審査型）が簡易型で、このほかは全て特別簡易型である。

(2)　評価基準

総合評価落札方式を導入している一四市のうち八市から、同方式の「評価基準」として、各評価項目の内容と配点を一覧化した配点表の提供を受けた。

今回提供を受けたのは計二三表で、うち九表が札幌市、五表が江別市、三表が函館市、二表が帯広市で、このほか釧路市、富良野市、北広島市、石狩市が一表ずつである。配点表の提供の無かった六市のうち、三市からは、案件毎に評価基準をその都度設定しているため、定形的なものはない、という趣旨の回答があった。

この二三表について、分野別の内訳は、工事向けが二一、役務委託向けが二、タイプ別の内訳は、簡易型が二、残り二一は全て特別簡易型である。

図表９は、二三表の評価項目の分類別に、それぞれの配点を一覧化したものである。評価項目の分類は、大きくは、①「企業の評価」もしくは「企業の施工能力」、②「配置予定技術者の評価」、③「配置予定従事者の労働環境」もしくは「労働福祉」、④「地域貢献等の評価」の四つに集約されるが、労働者の労働環境・福祉に関する評価項目を含むのは二三表のうち四市（函館市、帯広市、富良野市、石狩市）の五表にとどまった。

各評価項目の内容について、札幌市の計画審査

型の評価基準の内容を以下に列記するので、参照されたい。先述のとおり、計画審査型は簡易型であり、施工計画が評価項目に加わるのに対し、特別簡易型では施工計画は評価項目にならない。

○ 施工計画
計画の実施手順の妥当性／工期設定の適切性／工事材料等の品質確認方法及び管理方法の適切性／施工上配慮すべき事項の適切性

○ 企業の評価
同種工事の施工実績の規模／公共工事の施工実績／提出された工事実績の成績点／企業の工事成績の平均点／過去五年間の本市工事表彰回数／ＩＳＯ９００１取得状況／ＩＳＯ１４００１取得状況／本工事における主要建設機械の保有状況／市内企業活用の施工計画／登録基幹技能者又は有資格者の雇用状況／配置予定技術者の雇用年数

○ 配置予定技術者の評価
過去一〇年間の主任（監理）技術者の従事経験／過去の従事工事における成績点／技術者資格保有状況／現場代理人の従事経験／主任技術者としての経験年数／継続教育（ＣＰＤ）の取組状況

○ 地域貢献等の評価
本店所在地等／過去三年間の災害対応等の活動実績／経営事項審査評価対象の建設機械の保有状況／過去五年間の本市雪対策事業等の従事実績／障がい者の雇用状況

＜図表９＞　道内８市の総合評価落札方式における型式等種別の各評価項目の配点一覧

	分野	型式等種別	施工計画	企業の評価	配置予定技術者の評価	配置予定従事者の労働環境	地域貢献等	配点計
札幌市	工事	計画審査型	11.0	20.4	10.2	―	8.5	50.1
		実績評価Ⅰ型	―	20.4	8.7	―	9.5	38.6
		実績評価Ⅱ型	―	16.8	4.5	―	9.5	30.8
		人材育成型	―	8.5	11.0	―	―	19.5
		地域貢献Ⅰ型	―	6.3	―	―	12.0	18.3
		地域貢献Ⅱ型	―	6.3	―	―	9.0	15.3
		一括審査Ⅰ型	―	13.8	4.5	―	8.5	26.8
		一括審査Ⅱ型	―	6.3	1.5	―	9.0	16.8
	工事関係業務委託	測量業務型	―	16.5	4.0	―	4.5	25.0
函館市	工事	土木一式工事	―	16.0	9.0	―	5.0	30.0
		建築一式工事	―	16.0	8.0	―	5.0	29.0
	役務委託	建物清掃業務	―	18.0	―	8.0	4.0	30.0
釧路市	工事	―	―	5.0	2.0	―	1.0	8.0
帯広市	工事	簡易型対応のもの	6.0	8.0	3.0	0.5	6.0	23.5
		特別簡易型対応のもの	―	8.0	3.0	0.5	6.0	17.5
江別市	工事	土木工事	―	7.0	4.0	―	6.0	17.0
		建築工事	―	7.0	4.5	―	5.5	17.0
		管工事	―	7.0	4.5	―	5.5	17.0
		水道部　土木工事	―	7.0	5.0	―	6.0	18.0
		水道部　水道施設	―	7.0	5.0	―	6.0	18.0
富良野市	工事	―	―	7.0	2.0	2.0	7.0	18.0
北広島市	工事	―	―	4.0	4.0	―	4.0	12.0
石狩市	工事	―	―	4.0	5.0	3.0	6.0	18.0

このほか、先述のとおり、他の四市（五表）で、評価基準に労働者の労働環境・福祉に関わる評価項目の設定を確認できた。その評価項目を以下に列記する。

○　函館市（建物清掃業務）
　支払賃金（平均賃金）／通勤手当の支給の提案
○　帯広市
　従業員の退職金共済への加入の有無
○　富良野市
　従業員の建設業退職者共済及び中小企業共済等への加入の有無
○　石狩市
　次世代育成支援対策推進法第一二条に基づく届出の有無／従業員の建設業退職金共済組合及び中小企業退職金共済事業団への加入の有無

(3)　運用上の課題

総合評価落札方式を導入していると答えた一四市には、同方式の運用上の課題について、以下の選択肢から選択（複数回答可）してもらった。

a　入札に参加する事業者を確保しづらい。
b　一部の業者に落札が偏る。
c　事務が繁雑になり、担当職員の負担が大きい。
d　審査委員会の設置や運営に難しさがある。
e　落札者の決定に時間がかかる。
f　その他（　　）

このうち最も選択が多かったのが、c「事務が繁雑になり、担当職員の負担が大きい」と、e「落札者の決定に時間がかかる」で、それぞれ九市が選択した。次いで多かったのがd「審査委員会の設置や運営に難しさがある」で、六市が選択した。これらの回答の多さから、自治体の担当者にとって、総合評価落札方式の課題としては、事務の手間と落札者の決定にかかる時間の増大が、通常の入札にはない追加的な負担として強く自覚されている状況がうかがえる。

f「その他」を選択した三市からは、「価格競争の場合と結果が変わらず、事務負担の増に見合うメリットが無い」、「入札の執行までに過程が多く時間を要するため、工期の関係から対象となる工事が限定される」、「評価点に差が出にくい」という記述が寄せられた。

このほか、札幌市へのヒアリングでは、「くじ引き対策として有効」としつつ、「点数が高い一部の業者に落札が偏る傾向がある」との発言があった。

5．最低制限価格制度と低入札価格調査制度の実施状況

ダンピング等の不正対策の実施状況に関して、最低制限価格制度および低入札価格調査制度の導入状況について尋ねた。まず両制度の導入の有無を確認した上で、いずれか、または両方を導入していると回答した市に対し、どのような基準に従って制度の適用案件を選定しているかを確認した。

(1)　制度の導入状況

最低制限価格制度は、「地方自治法施行令」第一六七条の一〇第二項に、低入札価格調査制度は同第一六七条の一〇第一項にそれぞれ根拠があるが、法文上、いずれも導入は義務化まではされていない。そのため、まず各市における両制度の導入の有無について尋ねた。

三二市のうち、最低制限価格制度を導入しているのは二八市（八七・五％）、低入札価格調査制度を導入しているのは二三市（七一・九％）である。自治体の場合、人的・技術的な理由で低入札価格調査制度よりも最低制限価格制度の方が実施しやすい傾向があることが指摘されており、[6] 右記の結果はその傾向に合致する。

また、両制度とも導入しているところも二〇市（六二・五％）あり、したがって、最低制限価格制度のみの導入は八市、低入札価格調査制度のみの導入は三市になる。

(2)　制度の適用基準

最低制限価格制度および低入札価格調査制度の導入の有無と、適用基準についてまとめたのが**図表10**である。ここから指摘できる両制度の適用基準の特徴は以下のとおりである。

		最低制限価格制度		低入札価格調査制度	
		導入の有無	適用対象・条件	導入の有無	適用対象・条件
16	芦別市	○	①予定価格100万円超の工事、②工事に係る設計・測量等の業務で予定価格100万円超	×	―
17	江別市	○	予定価格250万円超1億5000万円未満の工事（総合評価落札方式を除く）	○	①予定価格1億5000万円以上の工事、②総合評価落札方式
18	赤平市	不明			
19	紋別市	○	予定価格500万円超の工事	×	―
20	士別市	×	―	○	税込設計金額130万円以上の工事（建設コンサル業務等も含む）
21	名寄市	×	―	○	工事契約担当課で入札に付する1件130万円を超える建設工事（設計・測量調査含まず）（市長が必要と認める場合は非適用も可能）
22	三笠市	×	―	×	―
23	根室市	○	原則として、予定価格500万円超の工事	×	―
24	千歳市	○	①予定価格130万円超2億円未満の建設工事の請負契約、②予定価格50万円超の設計業務等の委託契約	○	予定価格2億円以上の建設工事の請負契約
25	滝川市	○	入札に付する工事及び業務のうち、滝川市入札等参加者指名選考職員会議が当該工事及び業務の規模、性質等により地方自治法施行令第167条の10第1項の規定による低入札価格調査の適用に比して最低制限価格の適用が適当であると認めるもの	○	入札に付する工事等のうち、滝川市入札等参加者指名選考職員会議が当該工事等の規模、性質等により地方自治法施行令第167条の10第2項の規定による最低制限価格の適用に比して低入札価格調査の適用が適当であると認めるもの
26	砂川市	○	①予定価格130万円超の建設工事、②予定価格50万円超の測量、工事に係る調査及び設計業務委託	○	砂川市競争入札参加資格者審議会が当該工事等の規模、性質等により調査の適用が適当であると認める工事等
27	歌志内市	○	工事	×	―
28	深川市	○	①予定価格250万円超の建設工事、②予定価格250万円超の工事に係る設計、測量及び地質調査等の業務委託	○	予定価格250万円超の建設工事
29	富良野市	○	競争入札に付す予定価格130万円以上2000万円未満の工事	○	競争入札に付す予定価格2000万円以上の工事
30	登別市	○	予定価格500万円以上の一般競争入札対象の工事	×	―
31	恵庭市	×	―	○	①予定価格130万円超の工事等、②予定価格50万円超の工事関連業務等の入札（予定価格が上記以下でも、契約請求者が必要と認めた場合は適用可能）
32	伊達市	○	予定価格500万円以上の建設工事及びその他の請負	○	予定価格300万円以上の業務委託
33	北広島市	○	①予定価格が130万円超1億5000万円未満の建設工事の請負契約、②予定価格50万円超1000万円未満の建設工事に係る設計、調査、監理、測量等の業務委託契約	○	予定価格1億5000万円以上の建設工事の請負契約、②予定価格1000万円以上の建設工事に係る設計、調査、監理、測量等の業務委託契約
34	石狩市	○	予定価格130万円超5000万円未満の工事	○	①予定価格5000万円以上の工事、②総合評価落札方式により行う工事（維持補修工事、森林整備工事、随意契約に係るものを除く）
35	北斗市	不明			

＜図表10＞　道内市における最低制限価格制度・低入札価格調査制度の導入状況・適用基準

		最低制限価格制度		低入札価格調査制度	
		導入の有無	適用対象・条件	導入の有無	適用対象・条件
1	札幌市	○	【工事等】①工事、②工事に係る業務（設計等業務、地質調査業務、測量業務及び支障物件調査業務）、③道路維持除雪業務、④その他 【役務契約】①建物の清掃業務（低入札価格調査制度適用案件除く）、②建物の警備業務、③建物のボイラー等設備運転・監視等業務	○	【工事】①WTO適用工事、②設計金額が2億円以上のプラント工事であってWTO非適用、③WTO非適用で、プラント工事を除く総合評価適用工事、④総合評価適用工事及びプラント工事を除く設計金額が5億円以上の一般工事のうちWTO非適用のもの 【工事に係る業務】①総合評価適用業務、②総合評価適用業務を除く設計金額が6000万円以上のもの 【役務委託】①WTO協定適用の建物の清掃業務、②管財部長が必要と認める委託業務（4業務） 【その他】①WTO適用を受ける道路維持除雪業務、②その他建設関連業務
2	函館市	○	総合評価落札方式入札以外の一般競争入札、および、指名競争入札	○	総合評価落札方式入札のみ
3	小樽市	○	130万円超3000万円未満の工事	○	3000万円以上の工事
4	旭川市	○	【工事関係】①予定価格130万円超の建設工事の請負契約、②予定価格50万円超の測量並びに工事に係る調査及び設計業務の委託契約 【工事以外の委託業務】積算金額が50万円を超える清掃業務、人的警備業務、事業系一般廃棄物及び産業廃棄物の収集及び運搬業務	○	総合評価一般競争入札を行う建設工事、市長が特に低入札価格調査を行う必要があると認めた建設工事等
5	室蘭市	○	①一般競争入札及び指名競争入札を行う予定価格130万円超1億5000万円未満の建設工事、②一般競争入札及び指名競争入札を行う予定価格50万円超の工事にかかる測量業務、調査業務及び設計業務の委託契約	○	一般競争入札及び指名競争入札を行う予定価格1億5000万円以上の建設工事
6	釧路市	○	一般競争入札案件（設計金額1000万円超）のうち、低入札価格調査の対象とならないもの	○	原則として、1億5000万円以上の工事
7	帯広市	○	①設計金額130万円超1億5000万円未満の工事、②設計金額が50万円超1億5000万円未満の委託業務	○	設計金額1億5000万円以上の工事及び委託業務、②総合評価方式により入札を行う工事
8	北見市	○	設計金額が130万円以上1億5000万円以下の工事又は製造その他についての請負（建設工事に係る調査、測量、設計などの業務委託、建物清掃業務委託、人的警備業務委託（機械警備除く）、その他市長が特に必要と認める業務）（競争入札に限る、随意契約除く）。	○	設計金額が1億5000万円を超える工事又は製造その他についての請負（建設工事係る調査、測量、設計などの業務委託、建物清掃業務委託、人的警備業務委託（機械警備除く）、その他市長が特に必要と認める業務）（競争入札に限る、随意契約除く）。
9	夕張市	不明			
10	岩見沢市	○	①積算価格250万円以上の建設工事、②積算価格250万円以上の建設工事に係る設計、測量及び地質調査業務	○	総合評価一般競争入札に付す建設工事
11	網走市	○	予定価格300万円以上の工事（市長が特に認める場合は対象除外も可能）	×	―
12	留萌市	○	原則として、①予定価格500万円超の工事、②同250万円超の委託業務（いずれも予定価格が低くても、制度適用が適当と認めた場合は対象にできる）	○	原則として、1000万円超の工事（予定価格が低くても、制度適用が適当と認めた場合は対象にできる）
13	苫小牧市	○	①予定価格が500万円以上1億5000万円未満の工事、②予定価格が250万円以上1億5000万円未満の設計（監理含む）、測量、地質調査の業務委託に係る競争入札（上下水道部所管の給水装置工事、消火栓新設工事、排水設備（附帯設備含む）工事、水道施設及び下水道施設に係る維持修繕工事を除く）	○	予定価格が1億5000万円以上の工事等のうち、左記の上下水道部所管工事を除いたものに係る一般競争入札。
14	稚内市	○	予定価格130万円超の工事、予定価格50万円超の除排雪その他についての請負	×	―
15	美唄市	○	【工事等】①予定価格130万円超の工事の請負の契約に係る競争入札について適用、②予定価格50万円超の工事に係る設計、測量及び地質調査等の契約に係る競争入札 【業務委託】予定価格50万円超の清掃、警備、施設管理、草刈・除雪業務の契約に係る指名競争入札	×	―

まず最低制限価格制度について、第一に、同制度を導入している二八市は、どの分野に適用するかによって、以下の四つの類型に分けられる、すなわち、①「工事のみ」九市、②「工事＋工事関係業務委託」一〇市、③「工事＋工事関係業務委託＋役務委託」七市、④「入札案件全般」二市である。

第二に、予定価格に制度適用の基準額を設定し、これを上回る案件を適用対象とするところと、そうではないところがあることである。前者が圧倒的に多く、基準額を設定しているのは二五市に上る。この場合、工事では、随意契約可能上限額一三〇万円を超える額を基準額とするところが一二市あり、このほかの基準額としては、一〇〇万円以上、二五〇万円以上、三〇〇万円以上、五〇〇万円以上、一〇〇〇万円以上が見られる。また、工事関係業務委託や役務委託では、五〇万円を基準額とするところが六市あるほか、一〇〇万円以上、一三〇万円以上、二五〇万円以上といった額が見られる。

一方、低入札価格調査制度のみを導入している三市では、適用基準となる予定価格の基準額に随意契約可能上限額とのリンクが見られる。このうち二市は工事のみ、一市は工事と工事関係業務委託で適用されている。

その上で、最低制限価格制度と低入札価格調査制度の両方を導入している二〇市の特徴については、以下の点が指摘できる。

第一に、両制度の使い分けは、適用基準となる予定価格の基準額に差を設けることで行われ、低入札価格調査制度の方が基準額が高く設定される傾向が見られる。端的な例として、小樽市では、最低制限価格制度は「一三〇万円を超え、三〇〇〇万円未満の工事」に適用され、低入札価格調査制度は「三〇〇〇万円以上の工事」に適用されている。工事における低入札価格調査制度適用の基準額としては、一億五〇〇〇万円以上が六市と多く、このほかでは、二五〇万円以上、一〇〇〇万円以上、二〇〇〇万円以上、五〇〇〇万円以上、二億円以上といった額が見られる。

第二に、総合評価落札方式の適用を低入札価格調査制度の適用条件にもしているところが一定程度あり、今次調査では七市がこれに該当することが判明した。

このほか、札幌市では、ＷＴＯ適用案件が低入札価格調査制度の適用条件とされている。

6．公契約の適正化にかかる取り組みの現状

公契約の適正化の取り組みとして、契約の相手方となる事業者で働く労働者の雇用条件に関する調査・規制の実施状況、公契約条例などのルールの整備の現状について尋ねた。以下、その結果の概要である。

(1) 労働者の雇用条件に関する調査・規制の実施状況

労働者の雇用条件に関する調査・規制の実施状況については、調査の実施の有無、規制の実施の有無を確認した上で、いずれかを実施していると回答した市に対しては、その対象が元請までなのか、下請（一次下請）も含まれるのかを尋ねた。

まず、調査・規制の実施の有無について、いずれも実施していないと回答したところが一三市あった。

これ以外の一九市における工事の入札での調査・規制の実施状況は、詳細不明の一市を除き、「元請のみ調査」四市、「元請のみ規制」五市、「元請のみ調査・規制」二市、「元請・下請の調査」一市、「元請・下請の規制」一市、「元請・下請の調査・規制」四市、「その他」一市（元請は調査・規制、下請は調査のみ）という結果となった。

このほか、工事と役務委託で調査・規制の実施内容に差を設けているところもあり、函館市では、役務委託は元請の調査のみ、工事は下請まで調査と規制を行っているとのことである。

調査・規制の方法について、今次調査で把握されたのは、調査方法としては、施工体制台帳を提出させ、その内容を確認すること、規制方法としては、社会保険の加入を入札参加資格の要件とすることなどである。

このほか、札幌市へのヒアリング調査によると、同市では、清掃や警備などの役務委託の従事者の賃金状況について、事業者に報告書提出の協力を依頼する取り組みがあるとのことであった。

(2) 公契約の適正化に関するルール整備の現状

公契約に関するルール整備の現状については、以下の選択肢から一つを選んでもらった。

a　公契約条例を制定し、運用中。
b　公契約条例の制定を検討中。
c　公契約に関する内規（規則、規程、方針、実施要領など）を策定済み。
　　名称（　　）
d　公契約に関する内規（規則、規程、方針、実施要領など）の策定を検討中。
e　条例制定、内規策定、いずれの予定もない。
f　その他（　　）

このうち、c「公契約に関する内規（規則、規程、方針、実施要領など）を策定済み」を選択した場合には、内規等の名称を記入してもらった。

その結果、二一市がe「条例制定、内規策定、いずれの予定もない」を選択し、最多となった。次いで、c「公契約に関する内規（規則、規程、方針、実施要領など）を策定済み」が四市（北見市、苫小牧市、士別市、名寄市）、a「公契約条例を制定し、運用中」が一市（旭川市）、d「公契約に関する内規（規則、規程、方針、実施要領など）の策定を検討中」が一市（美唄市）、f「その他」が三市であった。[7]

f「その他」を選択した三市からは、「道庁および他都市の状況により、対応を検討する予定」（函館市）、「現時点では予定はないが、今後の状況により検討する」（江別市）、「国の動向や近隣市などの状況を注視しながら、情報収集や調査研究を行っている」（北広島市）といった記述があった。

図表11は、今次調査で公契約に関する指針などを策定していると回答した四市と、札幌市の基本方針、旭川市の条例等を加えて一覧化したものである。これら六市の条例や指針などに記載されている基本方針もしくは基本目標の内容は、①公平・公正で透明性の高い入札・契約制度の確立、②品質と適正な履行の確保、③地域経済の活性化、の三項目に概ね集約される。

旭川市の「旭川市における公契約の基本を定める条例」（平成二八年一二月一三日条例第八二号）は、賃金条項を含まない基本条例もしくは理念条例と評されている。[8] 附則には「市は、この条例の施行後、二年を超えない範囲内において、この条例の運用状況について学識経験者その他市長が適当と認める者の意見を聴いて検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と明記されており、施行から二年を迎える二〇一八年一二月に向けた同市の取り組みが注目される。

7. 今次調査結果から見た公契約条例の展望

以上のように今次調査の結果を踏まえ、最後に、公契約条例を制定することの意義について整理したい。

冒頭で述べたとおり、公契約条例には、公共

＜図表11＞　道内市の公契約に関する条例・方針等の一覧　（2018年3月現在）

	名称	策定・施行日
札幌市	札幌市工事請負契約に関する基本方針	2013年3月24日財政局契約管理担当局長決裁
旭川市	旭川市の公契約に関する方針	2008年策定、2017年3月31日廃止
	旭川市における公契約の基本を定める条例	2016年12月13日公布・施行
	旭川市における公契約の基本を定める条例推進措置要領	2017年4月1日施行
北見市	北見市の公契約に関する指針	2012年4月1日策定
苫小牧市	苫小牧市公契約基本方針	2012年4月2日施行
士別市	士別市公共調達基本指針	2015年4月1日施行
名寄市	名寄市公契約に関する指針	2013年12月16日策定

サービスの質の確保や地域経済の活性化など、いくつかの目的が企図されているが、中でも主眼となるのは、公契約のもとで働く労働者の賃金・労働条件の適正な水準を確保することであろう。その背景には、一般競争入札の拡大に伴うダンピング等の横行、多重下請による設計労務単価等の有名無実化といった問題があり、受注額の低下やピンハネの影響が労働者の賃金水準を低下させ、ひいては公共工事や公共サービスの劣化などの事態を招く恐れがある。ここに歯止めをかけることが、公契約条例の重要な役割の一つである。

こうした問題意識に対し、あえて公契約条例を制定せずとも、現行の入札・契約制度における様々な制度運用上の取り組みなどを通じて、労働者の賃金・労働条件についてもその適正化を図ることは可能であるとの声が道内自治体の関係者などからも聞かれるところである。

そうした取り組みの一つは、入札に総合評価落札方式を導入し、その多様な評価基準の中に「配置予定従事者の労働環境」もしくは「労働福祉」の項目を立て、労働者の賃金・労働条件を落札者の選定基準の一つとするという方法である。

しかし、今次調査の結果、そもそも総合評価落札方式を導入している道内市は一四と、半数に満たないことが明らかになり、また、同方式をすでに導入していても、評価基準に従事者の労働環境を明確に含めているのは四市、賃金水準を項目として明記しているのは一市にとどまっていることも判明した。

総合評価落札方式による入札の実施を通じて、労働者の賃金水準を適正化しようとするならば、道内市においてはまず、同方式の導入を現状よりもさらに積極的に導入・推進していく必要があるとともに、導入済みの市も含め、評価基準の中に従事者の労働環境に関する評価項目を明確に位置づけ、評価点全体に占める価格以外の評価点の占める割合を一定程度の水準にまで高める必要がある。ただ、今次調査の結果からもうかがえるとおり、総合評価落札方式の導入がスムーズではない背景には、自治体側の負担感の増大があると見られ、その点の克服が求められる。

もう一つは、自治体が入札の実施にあたって、入札参加事業者に対し、そこで雇用されている労働者の賃金・労働条件を調査したり、あるいは、労働者の賃金・労働条件によって入札参加の可否を審査するなどの規制をかけるという方法である。実際に、今次調査を通じて、一部の市からは、入札参加事業者の登録時に施工管理台帳を提出させる、従事者の保険加入を入札参加資格の条件の一つにする、賃金支払額について請負事業者に情報提供を依頼する、といった実践が把握された。しかし、今次調査に回答のあった三二市のうち一三市でそうした調査・規制は一切行われておらず、また、調査・規制の対象が元請の事業者に限定されているところが一一市に上り、下請まで含めた調査・規制を実施しているところは六市にとどまることが判明した。このような状況を見る限り、一定の実効性をもつ調査・規制が実施されている市はかなり限られていると言わざるを得ない。

現行の入札・契約制度の中で総合評価落札方式の導入や労働条件の調査・規制の実施を進めること自体は批判されるべきものではなく、さらに積極的に進めて然るべきと考えるが、今次調査で垣間見えた実態から、価格競争が本来の目的である入札の運用を通じて労働者の賃金・労働条件の適正化を図るこれらのやり方は実践が容易ではなく、そもそも入札の中で労働者の賃金・労働条件の維持・向上のような政策課題に取り組むこと自体、入札制度の趣旨に悖るとの批判も一方にはある。[9] この点で公契約条例に可能性を見出すとするならば、入札制度の趣旨のような軛を免れて、自治体と契約先事業者との間の契約内容において、双方合意の上で労働者の賃金・労働条件も含む様々な事項の適正化を図れるということにあると思われる。[10]

その一方で、公契約条例の制定を進めていく上でクリアすべき課題として、特に総合評価落札方式とも共通するが、自治体側が持つ負担感の増大という意識をどう克服するかという問題がある。近年、自治体職員（正職員）の数は減少傾向にあり、慢性的な人手不足の状況が続くなかにあっては、財政的制約ともあいまって、この問題は極めて深刻である。その意味で、同条例制定自治体を拡大させていくには、まず各自治体における基本的な入札・契約の実施体制をいかに整備・充実させるかという観点が非常に重要である。その場合、道外の同条例制定自治体における入札・契約の実施体

制なども参考にした各自治体での取り組みが期待されるところであり、公契約WTとしても関係情報の収集と発信に今後努めていきたいと考えている。

【注】

（1）二〇一八年一月一九日実施。札幌市財政局管財部契約管理課所属の課長二名と係長二名の計四名に、同市の入札・契約の現状などについてヒアリングを行った。

（2）随意契約は無回答が四市あったため、二八市の合計値になる。

（3）五件はいずれも函館市で、調査票への回答によれば、簡易型か特別簡易型のいずれかである。

（4）WTO適用案件は、総務省ウェブサイト掲載の資料「政府調達協定（WTO協定）について」によると、以下のとおりである。

WTOの政府調達に関する国際協定（一九九六年一月一日発効のマラケシュでの協定、二〇一四年四月一六日発効のジュネーブでの改正協定）などを実施するためのもので、日本では「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」（一九九五年政令第三七二号）に関係規定がある。

日本で適用対象となるのは都道府県と指定都市である。これらの締結する「動産及び著作権法に規定する物品等並びにWTO協定及び改正協定に掲げられている役務又は建設工事」にかかる契約のうち、予定価格が一定の額以上のものに適用される。適用基準となる各予定価格の額は、二〇一六年四月一日～二〇一八年三月三一日までの契約に適用された額としては、物品等三三〇〇万円、建設工事二四億七〇〇〇万円、技術的サービス二億四〇〇〇万円、その他のサービス三三〇〇万円。なお、これらの額は二〇一八年四月以降改定されている。

主な政令規定事項として総務省資料に掲げられているのは、以下の八項目。①競争入札参加者の資格に関する公示を年度ごとに行うこと、②一般競争入札参加者の資格につき事業所の所在地要件を適用しないこと、③一般競争入札の公告事項及び指名競争入札の公示事項を定めること、④競争入札参加者に入札説明書を交付すること、⑤最低制限価格制度を適用しないこと、⑥複数落札入札制度に関すること、⑦随意契約の事由等を限定すること、⑧落札者等の公示を行うこと。

（5）斉藤（二〇一八）五頁。

（6）斉藤（二〇一八）九～一〇頁。

（7）士別市は、調査票への回答では、f「その他」を選択した上で、その具体的な内容として「士別市公共調達基本指針」の策定を記述してきたが、c「公契約に関する内規（規則、規程、方針、実施要領など）を策定済み」に振り分けた。

（8）野口（二〇一七）二六頁。

（9）斉藤（二〇一八）一一～一二頁。

（10）上林（二〇一五）一五～一六頁。

【参考文献・資料】

・川村雅則「旭川市における公契約条例の制定と今後の課題」（『北海道自治研究』第五七六号所収）公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一七年一月

・川村雅則・古川景一・中川明雄・小川拓也「市民シンポジウム 公契約条例を社会に広げよう」（『北海道自治研究』第五八二号所収）同、二〇一七年七月

・上林陽治「公契約条例ならびに公契約基本条例をめぐる論点」（『自治総研』第四三五号所収）公益財団法人地方自治総合研究所、二〇一五年一月

・公共工事における総合評価方式活用検討委員会『公共工事における総合評価方式活用ガイドライン』二〇〇五年九月

・国土交通省『地方公共団体向け総合評価実施マニュアル【改訂版】』二〇〇八年三月

・斉藤徹史「自治体の入札制度の歴史と公契約条例」（『北海道自治研究』第五九〇号所収）公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一八年三月

・野口鉄平「公契約条例制定の全国動向について」（『北海道自治研究』第五八二号所収）同、二〇一七年七月

・藤原広昭「札幌市公契約条例提案から否決までの経緯」（『北海道自治研究』第五四一号所収）同、二〇一四年二月

・武藤博己『入札改革 談合社会を変える』岩波書店、二〇〇三年一二月

【参照ウェブサイト】

・外務省＞WTO政府調達協定
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/chotatu.html

・総務省＞地方公共団体の入札・契約制度
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/14569.html

※ いずれも最終閲覧は二〇一八年五月七日。

【謝辞】

本稿の基になったアンケート調査およびヒアリング調査にご協力をいただいた道内三二市の関係者の皆様に厚くお礼申し上げます。

※ 本稿の執筆は、正木浩司（公益社団法人北海道地方自治研究所研究員／公契約WT事務局次長）が担当した。