

〈現況による経済効果再算定事業一覧〉

事務名	事業名	事業期間	地区名	関係市町村
佐久	畑地帯総合整備事業	平成11年度～継続中	小諸御牧原	小諸市、浅科村
	県営中山間総合整備事業	平成7年度～平成12年度	観音峯	望月町
上小	畑地帯総合整備事業	平成元年度～継続中	塩田	上田市
	県営ほ場整備事業	昭和62年度～平成10年度	東部中央	東部町
諏訪	県営ほ場整備事業	平成5年度～継続中	原村西部	原村
	担い手育成基盤整備事業	平成3年度～継続中	芹ヶ沢	茅野市
上伊那	担い手育成基盤整備事業	平成11年度～継続中	非持	長谷村
	県営中山間地域総合整備事業	平成7年度～平成12年度	南向	中川村
下伊那	県営中山間総合整備事業	平成9年度～継続中	阿南泰阜	阿南町、泰阜村
	県営土地改良総合整備事業	平成8年度～継続中	下市田河原	高森町
木曾	担い手育成基盤整備事業	平成7年度～継続中	西野	開田村
	県営中山間総合整備事業	平成8年度～平成12年度	田立	南木曾町
松本	畑地帯総合土地改良事業	平成5年度～継続中	朝日	朝日村、塩尻市
	県営中山間総合整備事業	平成9年度～継続中	筑北	本城村、坂北村、麻績村、坂井村
北安曇	基盤整備促進事業(注)	平成4年度～平成10年度	塩島	白馬村
	農林漁業用揮発油税財源身替農道整備事業	平成3年度～継続中	姫川北部	白馬村
長野	県営かんがい排水事業	昭和54年度～平成12年度	河東	長野市、須坂市
	県営農林地一体開発整備事業	昭和56年度～平成12年度	三水	三水村
北信	畑地帯総合整備事業	平成4年度～継続中	上今井	豊田村、豊野町
	担い手育成基盤整備事業	平成7年度～継続中	大塚沖	木島平村

(注) 団体営事業

現況による再算定を行った結果、抽出された20地区の事業のうち、現況の投資効率の経済効果指標が計画段階(事前)のそれより下回っていたものは、完了していない事業も含め17地区あり、また現況の投資効率が1を下回っているものも15地区あった。一方、計画段階と現況の経済評価指数が一致したのは2地区で、現況の経済評価指数が計画段階のそれより上回っていたのは1地区だけであった。

今回の試算は、概略調査に基づく経済効果算定項目の一部についての試算であることや、完了地区だけでなく現在事業継続中の地区も対象としていること、さらに事業完了地区であっても、営農計画達成に向けた地域の取り組みが開始されて間もないため、作付計画が十分に定着していない状況も見られたことなどから、現時点で営農計画の是非を判断することはできない。

経済効果の内訳をみると、事業による生産基盤の整備によって得られるスケールメリットや省力化の度合いを表す営農経費節減効果は当初計画どおりの水準で達成されていた。しかし、農地の汎用化に伴う水稻からの転作等により得られる作物生産効果については計画を下回って

いた。営農計画で予定されていた付加価値の高い花き等の農産物への転作が予定どおり実現されなければ、事業の作物生産効果は当初予測された水準にはなり得ない。事実、抽出された多くの事業の作物生産効果は当初推計された水準を下回っており、これが原因となって、抽出した多くの事業の事後的経済効果が事前計画のものより低い結果になっている。このように営農計画とりわけ作付計画は経済効果の算定に多大な影響を与えるため、事業採択前に行われる営農計画の策定に際しては、実現可能性に十分に留意する必要がある。

この結果は、現時点における作付作物が計画段階において想定したものと異なっていることが主な要因であり、農家が作付作物を選定するにあたり、長引く農産物価格の低迷や農業者の高齢化、さらには担い手の不足といった問題も影響していると考えられるものの、経済効果算定の大きな要素である作付計画を含む営農計画の実行可能性の検討や計画の達成に向けた取り組みが不十分であったといえる。

【改善策】

営農計画等の内容は、通常の農業実績に基づいた実現可能なものであることが必要である。営農計画の実現可能性を高めるためには、その地域の自然条件等を十分に把握するだけでなく、地域の人的資源の条件を把握するとともに、営農技術上の制約条件がないかを十分に検討することが大切である。そして、このようなミクロ的な検討とマクロ的な農産物需給を予測し、農業の将来の発展方向を営農計画の中に反映させていくことが望まれる。また、このような検討が十分なされたことを検証できる根拠資料を作成し、保存しておくことも重要である。

さらに、2(2)で後述するように、経済効果の事後検証を実施し、事前と事後の経済効果の差異を分析し、その結果をフィードバックする経済効果の評価システムを構築することにより、営農計画策定のノウハウを飛躍的に向上させることが可能となるはずである。

事業に参加する各受益農家が、事業の性格や内容、自ら果たすべき役割や責任をより深く理解し、事業計画に盛り込まれた成果を達成し、広く納税者に対して結果責任を遂行していることを表明することが求められている。そのためには受益農家の自覚を求めるための施策を県が新たに導入する必要があり、事業計画の周知と申請段階における地域社会全体のより完成度の高い熟度を求める必要がある。

(2) 事後検証の必要性

土地改良事業では、法の規定にあるように、従来から経済効果の算定が行われており、この点では他の事業と比べて評価できるものがある。

経済効果を測定する場合、事業の実績評価として事後的にとらえる事後評価と事業に対する投資の妥当性を検討するために事前的にとらえる事前評価とがある。土地改良事業における効果測定は、各事業地区が事業の施行に関する基本的要件を具備しているか否かを判断するための事前評価となっている。しかしながら、事前的評価だけでは、事業計画が経済的基本要件を満足するように経済効果を過大に評価するという危険性がある。上記2(1)の算定結果も事後検証の必要性を示唆しているものと考えられる。

【改善策】

事業計画が経済的基本要件を満足するように経済効果を過大に評価するというのを回避するためには、事業の実績評価(事後評価)を実行し、事業計画策定の関係者にその結果をフィードバックする必要があると考える。これにより結果責任が明確になるため、営農計画を始めとする事業計画は実行可能性をより重視したものになり、ここで指摘した経済効果の過大評価もコントロールされるはずである。

また、事前評価と事後評価の差異を検証し、営農計画策定時の問題点を明確にすることによって、営農計画策定のノウハウ自体も向上し蓄積されていくものと思われる。このような2つの効果を通して、事後評価の導入は営農計画を始めとする事業計画の実行可能性を飛躍的に向上させるものとする。

このようなフィードバック効果により経済効果の信頼性がより一層高まれば、県は各事業間の経済的優位性に基づき、効率的な事業を選択することが可能になる。

なお、県においては、県政改革ビジョン及び農業農村整備事業改革ビジョンにより、事後評価制度を確立していくこととしている。

(3) 効率性の観点の必要性

一般に、土地改良事業計画は部分計画の集合体と見ることができ、計画変更において新たな地域を計画に取り組む場合には、それぞれの部分計画が単独で経済的妥当性を持つことが望まれる。もし、一部分に不効率な計画があり、事業全体の経済効果が左右されるとすれば、その部分計画について再度検討を加え、より経済性を高めることが必要である。極端な場合には、その不効率な部分を計画から除外することも要求される。しかしながら、現行の法的な経済要件では、事業全体の投資効率が1以上であればよいとされており、それぞれの部分計画の経済性は法的要件としては要求されていない。

監査を行った農村総合整備事業(日義地区:事業番号28)においては、農道1路線を取り組むことによって、計画変更後の経済効果が低下しているのが見受けられた。これは、計画変更時における効率性確保の観点が不十分であったためであり、部分計画の変更による事業全体の経済効果への影響を十分に検討する必要がある。

【意見】

計画変更の際には、限界概念(限界利益・費用の概念)に基づく経済効果にも十分に配慮すべきである。現行の経済効果の算定は平均概念(平均利益・費用の概念)で行われているため、事業を追加する際の効率性の尺度としては十分ではないと思われる。すなわち、追加的に行う事業が十分な経済効果を達成できず、全体の経済効果にマイナスの影響を与える場合でも、事業全体の経済効果が大きく、投資効率が1以上になれば、計画変更を採択するための経済効果の要件を満足することになるからである。

しかしながら、限られた財源を有効に利用するという観点からは、追加される事業自体が十分な経済効果を達成する必要がある。仮に追加する事業の経済効果が極めて低いような場合には、その事業計画について再度検討を加え、その追加する事業のみを対象とした経済性をより高めることが必要である。そして、その追加する事業だけの経済効果を算出し、計画変更を行

う際の採択の判断に役立てることが大切である。とくに、追加する事業単独の経済効果が著しく低いために、当初実施された事業の経済効果が極端に引き下げられる場合には、その不効率な追加事業を変更計画から除外することも検討すべきである。

民間企業が新たな追加投資決定を行う際には、平均概念ではなく限界概念に基づいており、追加的投資の独自の経済効果を重視している点を参考にすべきである。

また、農業農村の振興策として、地域にとって必要な事業であれば、当初計画に盛り込むべきである。

(4) 経済効果算定における地域差の是正

農村混在化の進展や中山間地域を中心とした過疎化の進行の中で、土地改良事業のもつ農村の生活環境の改善、農村地域の活性化、国土の保全等に果たす役割は、農業者のみならず地域社会に極めて大きな利益をもたらすものとなっている。しかしながら、これらの効果を貨幣価値に換算する方法は確立されておらず、その意味で、中山間地域の土地改良事業は過少に評価されている。また、中山間地域のように営農条件が厳しく、大きな経済圏とのアクセスに恵まれていないような地域においては、経済効果が得られにくい状況にもある。したがって、このような地域的不均衡を是正する新たな経済効果の算定方法が必要とされている。

【意見】

平成11年に制定された「食料・農業・農村基本法」では、農業・農村の多面的機能の保全が挙げられており、農業農村整備事業は地域社会に大きな利益をもたらすものと認識されている。したがって、経済効果算定における地域間の不均衡を是正するために、国土保全機能や集落機能の維持に資する効果の算入が可能となるよう、国等に働きかけていくことが必要である。

(5) 不測事態の経済効果算定への影響

不測事態がもたらす突発的経費には2つのタイプがある。1つは不測事態が生じた場合、当該事業を中止しても法律等により負担が義務付けられるものである。これに該当する費用が、文化財保護法に関する覚書による埋蔵文化財等の調査・発掘に係るものであり、県営ほ場整備事業(原村西部地区:事業番号 10)や担い手育成基盤整備事業(芹ヶ沢地区:事業番号 11)などの事業が該当する。この費用は事業を継続してもしなくても発生する費用であるため、事業の効率性を考える場合の重要な要素とはならないはずである。したがって、埋蔵文化財の発掘調査費を経済効果算定の対象事業費に含めることは適切ではないと考える。

もう1つのタイプは、軟弱地盤対策の場合等に生じる突発的経費である。このタイプの経費は当該事業を実施するために必要な経費であるため、事業の経済効率性を考える場合の重要な要素になる。広域営農団地農道整備事業(八ヶ岳西麓地区:事業番号 12)の軟弱地盤対策や橋梁下部工の強度変更に伴う追加経費がこれに該当し、経済効果算定の対象となる事業費に含める必要がある。

このように、不測事態がもたらす突発的経費は経済効果の算定に含められるものとそうでないものとに区別して考えるべきである。現況では、すべての突発的経費が経済効果算定時には総事業費の中に含められることになっている。

【意見】

不測事態がもたらす突発的経費は経済効果の算定に含められるものとそうでないものとに区別する必要がある。経済効果の算定に含めるべきではない突発的な経費としては、埋蔵文化財の発掘調査費等があげられる。このタイプの経費は、事業を中止しても法律等によりその負担が義務付けられているものである。このタイプの費用は事業の収益力を高めるものではなく、事業の効率性と無関係に発生する費用であるという意味において、変更計画時の採択の意思決定には全く影響しない要素とみるべきである。したがって、埋蔵文化財の発掘調査費等は事業の総事業費から控除すべきであり、国等へ経済効果の算定方法の改善を働きかけていく必要がある。

III 計画変更について**1 計画変更手続の概要**

当初採択された土地改良事業計画案が大幅に変更されるような場合には、都道府県知事はあらかじめ地方農政局長の審査を受けて、その承認の下で公告を行い、新たな変更計画案に基づいて事業の実施を行うこととされている。

事業計画が大幅に変更されるような場合とは、a 受益面積が当初計画案に比べ10%以上増減する場合、b 用排水系統の著しい変更やダム・頭首工(ダムの取水口)等の新設・変更といった主要工事計画の変更、c 事業費の変動が当初計画案に比べ10%以上に及ぶ場合、の三点が列挙されている。(都道府県営土地改良事業計画変更取扱要領第2条3項)

監査対象とした事業については、計画変更のほとんどはcの事業費の変動に基づくものであり、上記aの受益面積の変動及びbの主要工事の変更は若干認められた。

平成10年度から平成12年度における事業実施地区数815地区に対する計画変更地区数69地区の割合は8.5%となっている。変更地区69地区には八ヶ岳西麓における農道整備事業(総工費175億円)のような大規模事業のものもある。

当初計画において事業費の積算が正確に見積もられ、かつ事業の円滑な実施が行なわれていれば、計画変更該当する地区を減少させることができる。

行政コストの低減と効率的な投資は新しい時代の要請である。国家財政も長野県の財政も危機的な情勢にあるなかで、採択前の事前の予備調査の重要性は高くなっているものと思われる。

2 計画変更における課題

計画変更事案の内容を検討すると、当初計画が適切に行なわれていれば、計画変更を避けられたのではないかとと思われるものもあった。問題点は下記のように3点に分類される。

(1) 事業期間の長期化による投資環境の変化

計画に沿った適切な予算付けが行なわれない場合、事業実施期間が当初計画に対して長期化

することがあり、これに起因して新たな問題が発生する場合がある。具体的な事例は次のとおりである。

①受益面積の変更

〈例えば畑地帯総合整備事業(塩田地区:事業番号 6)〉

事業が長期化する間に、隣接地の農家からの事業への参加や、あるいは農家の高齢化による事業からの離脱などの要望に応えるため、受益区域の変更を伴う計画の見直しが必要となる事例が見られた。

②物価変動による事業費の高騰

〈例えば農林漁業用揮発油税財源身替農道整備事業(姫川北部地区:事業番号 38)〉

事業費は物価水準の変動に伴い毎年見直しているが、事業が長期化する間に物価や用地単価の上昇率が高い地区は事業費が高騰し、当初事業費での完了ができなくなっている事例が見られた。

③他事業との統合や分離など、事業計画が変更されてしまうことによる影響

〈例えば農村総合整備事業(臼田地区:事業番号 4)〉

当初計画時点と比較して社会的な情勢が大きく変わったため、事業対象区域を見直した事例があった。

【改善策】

採択された事業は、当初計画において想定された事業期間内に完了することが望ましい。計画された事業に対して適切な予算付けが行なわれないと、計画された投資効果の発現が遅れることになる。

このため、必要となる予算の確保について万全を期すことが必要である。国の財政事情もあり、要望どおりの予算を確保できない面も理解できるが、当初計画で示した事業期間を遵守できるように調整に努めるべきである。

(2)事業実施後における多額な費用の発生

事業採択の段階では予測できなかった事後的費用が多額に発生している場合がある。

①部分的な設計変更及び地盤の改良工事や工法の変更に伴う追加費用の発生

〈例えば広域営農団地農道整備事業(八ヶ岳西麓地区:事業番号 12)〉

②遺跡調査費用の発生

〈例えば県営ほ場整備事業(原村西部地区:事業番号 10)〉

これらは事業採択時点では予測できないものが多い。事業採択段階では公図等に基づく平面设计を前提に事業費が積算されるが、事業実施により様々な土質環境が発覚して事業費が膨らむ結果となっている。また、諏訪地方は遺跡が多く発見される地域であり、工事の実施に伴い遺跡が発見され、多額の調査費用が発生する事例が見られた。

【改善策】

申請者が作成する事業計画と予算見積りの正確性を高めるため、県としても予備調査に対す

る財政支援を行うことなどを検討する必要がある。予備調査は計画全体の実行可能性の確保に役立つし、また計画変更を未然に防止する意味でも効果が期待される。

また地元市町村は事業採択を申請する立場であるから、当然にして事業費の積算について一定の責任を負うべきである。予備調査に関する全ての費用を地元市町村に負わせることは、事業採択が不確実な段階では過重な負担であることは理解できるが、現在の制度下においても、申請市町村は事業費の積算根拠として、少なからず地盤調査等の予備調査は実施しているとのことであり、大規模事業については、更に入念な予備調査制度が導入されることを期待する。

(3)地すべり対策事業における課題

地すべり対策事業は、地域住民にとっては安全に生活するために必要不可欠なものである。特に長野県は地質的に脆弱な地域が多いため、地すべり対策事業も多く実施されている。

地すべり対策事業は着手すると、工事に先立っての地質・地下水等の調査、対策工事施工後の効果確認調査などに時間を要すること、また予測できない事態により、更なる対策工事を必要とする場合もあり、当初計画期間では事業が完了しない場合が多い。特に範囲が広い地すべり防止区域においては、当初計画以外に新たに地すべりが発生する場合もあり、計画の見直しをして対応せざるを得ない場合も多い。長いものでは昭和50年代から継続して地すべり対策が実施されているところもあり、計画内容が何度も見直され今日に至っている。〈例えば上伊那郡・高遠町下芝平地区〉

地すべり対策の計画変更についての問題点は、多くの場合事業期間の終盤で計画変更が申請されている点にある。上記の高遠町・下芝平地区においても確認されたが、当初計画実施期間中において既に計画変更事案になっていても、事柄の性質上予測不能の工事費が発生することが多いため、途中で計画変更はせずに事業期間の終盤で一括処理をしている事案があった。

【改善策】

地すべり対策工事は、効果を確認しながら段階的に施工するという特性から、計画変更を対策工事の見通しが立った事業期間終盤に行うことはやむを得ない面もあるが、事務手続上は適時の変更が行われなかったといった問題が発生する。また、事業の長期化は、事業効果の検証や評価を困難にするので、以下のような改善が必要である。

- ① 事業計画単位を、対策を要する個々の地すべりブロックごとにするなど、工事の早期完了、効果の早期発現が実現できるよう最適な規模に絞り込み、計画変更や工事の長期化の発生原因を排除する必要がある。

【意見】

- ② 自然災害である地すべりの特性を考慮し、地すべり対策事業の採択、再開及び関連事業の採択等が、より柔軟かつ迅速に対応できる事業制度の導入について国に働きかけることも必要である。

IV 入札等契約について

1 入札事務手続の概要

(1) 契約の締結方法

地方公共団体が、売買、貸借、請負、その他の契約を行う場合、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとされる(地方自治法第234条第1項)。これらの契約締結方法の中で原則的な方法は、一般競争入札であり、それ以外の方法は政令で定められた場合に該当するときのみ用いることができる(同条第2項)。

一般競争入札は、政令で定める一定の資格を備えている限り広く誰でも契約の相手方になりうる機会を保証していること、地方公共団体にとってもできる限り有利な相手方を選択できること等の理由で原則的方法とされている。しかし一方で、特別の資格を問題とせず誰もが入札に参加できることから、契約の履行が現実期待できる等など契約条件にふさわしい者が必ずしも落札するとは限らないので、地方公共団体が思わぬ損害を被ることがあり、また、手続きが煩雑で経費がかかることから他の契約方法が認められている。

長野県では、工事の規模等に応じて契約締結方法を以下のとおり定めている。

①一般競争入札

ア. 一般競争入札

一定金額以上の大規模な建設工事について、一定の条件を満たしていると確認された全ての建設業者が入札に参加できる入札方式で、A級対象工事のうち、原則として予定金額(設計予定金額をいう。以下同じ。)が10億円以上の大規模工事(建築一式工事にあつては20億円以上の工事)を対象としている。

イ. 国際型一般競争入札

予定金額が「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」(平成7年政令第372号)の適用基準額(15,000千SDR:現行25億円)以上の工事を対象としている。

SDR(特別引出権):IMF(国際通貨基金)の特別引出権(Special Drawing Rights)であり、IMF加盟国は、国際収支が悪化した場合には、SDRを引き出して他の加盟国から外貨を引き出すことができるという二次準備通貨として発足したが、現在は各国通貨の価値の基準的な役割も果たしている。

②指名競争入札

ア. 公募型指名競争入札

大規模な建設工事について、建設業者に広範な入札参加機会を確保するとともに、より入札参加意欲を尊重し、併せて技術力に着目した業者選定を行うため、指名業者の選定に先立って、一定の要件を満たす建設業者に対し受注意欲の確認と当該工事の施工に係る技術事項に関する確かな情報・資料を公募により求め、提出された技術資料の内容を審査・評価し、選定することが適当と認められる業者を決定する入札方式で、A級対象工事のうち、原則として予定金

額が5億円以上10億円未満であって特定建設工事共同企業体の参加を認める工事（建築一式工事にあっては10億円以上20億円未満の工事又は予定金額が10億円未満であって特定建設工事共同企業体の参加を認める工事）を対象としている。

イ. 意向確認型指名競争入札

規模の大きな単体発注工事の一部について、建設業者の入札参加意欲を尊重するとともに、技術的適性を的確に把握し、指名競争入札制度のより一層の透明性と競争性を高めることを目的として、指名業者の選定に先立って、あらかじめ選定した相当数の建設業者に対して、受注意欲の確認と簡易な技術資料の提出を求め、当該資料を確認・審査・評価し、その結果に基づき選定業者を決定する方式で、A級対象工事のうち、原則として、予定金額が2億円以上5億円未満でかつ技術的難度が高い工事を対象としている。

③随意契約

競争の方法によらないで、特定の相手方を任意に選択して契約を締結する方法である。

<工事の発注方式>

土木一式工事	単体	従来型	指名競争入札		国内型	国際型
			意向確認型 指名競争入札	公募型指名競争入札	一般競争入札	競争入札
	J V			公募型指名競争入札	一般競争入札	競争入札

2億円 5億円 10億円 15,000千SDR
(25億円)

(2) 請負人の選定

予算執行者は、指名競争入札に付そうとするときは、努めて10人以上の者を指名し、入札に参加させなければならない（財務規則第134条第1項）。

工事等の請負契約（委託契約を含む）を競争入札又は随意契約により締結しようとするときは、次の手続による。

- ①指名競争入札の参加者数は、おおむね10人以上とする。
- ②予定金額が2億円以上の大型工事又は特定建設工事共同企業体に参加する工事については、発注方式等について部長に協議する。
- ③請負人の選定にあたっては、「長野県建設工事請負人等選定委員会要領」に基づき選定し、請負人選定調書を作成する。

なお、この調書の有効期限は、選定委員会で決定された日から3か月である。

- ④指名競争入札通知は、選定委員会の審議を経て決定した指名競争入札参加者に対し、指名競争入札通知書により通知する。

(3) 予定価格

予定価格とは、契約を締結するに際して、契約金額を決定する基準として予算執行者があらかじめ作成する価格（「財務規則の運用について（通達）」：第123条第1項）であり、契約予定金額の上限としての性格を有しているものである。財務規則第123条の規定によると、「予算執行者は、一般競争入札に付するときは、あらかじめ、当該一般競争入札に付する事項の価格の総額について、入札に付する事項の取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多少、履行期間等を考慮して予定価格を定めなければならない。」としている。なお、予定価格の決定にあたり、歩切りは行わない。

予算執行者は、予定価格及び最低制限価格を決定したときは、予定価格調書を作成し、封筒に入れて封印し、保管しなければならない（財務規則第125条）。

ア. 予定価格調書の作成

財務規則第123条の規定により予定価格を決定し、同第125条に基づき予定価格調書を作成する。

イ. 落札者の決定

予定価格の制限の範囲内で、最低の価格をもって入札した者を、落札者として決定する。

ウ. 入札の回数

入札は、2回を限度として行われ、2回までの入札で落札者がいない場合は、最低の額の入札者に見積書を提出させることになる。見積回数は2回を限度に行われ、予定価格以下になった場合当該業者と随意契約する。随意契約が成立しないときは、全業者の指名替えをして改めて競争入札に付さなければならない。

2 長野県の契約環境

長野県農業農村整備事業の過去4年間における工事請負契約状況は、以下のとおりである。

	単位	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	変動割合※ (単位：%)	
建設業の許可業者数	社	10,630	10,393	10,668	10,930	102.8%	
建設工事入札参加資格者数	社	3,806	3,863	3,842	3,907	102.6%	
農 政 部	契約業者数	社	516	524	511	470	91.8%
	契約件数	件	1,019	955	888	744	73.0%
	契約金額総額	百万円	39,225	41,141	32,261	20,035	51.9%
	1社当り工事契約件数	件	2.0	1.8	1.7	1.6	80.0%
	1社当り工事契約額	百万円	76	79	63	43	56.6%
	1契約当り平均契約額	百万円	38	43	36	27	71.1%

※平成12年度と平成9年度の数値を比較している。

契約件数、契約金額総額、1社当り工事契約件数、1社当り工事契約額、1契約当り平均契約額は過去4年間の推移を見ると、下落傾向にあることが判る。特に契約金額総額、1社当り工事契約額については下落傾向が著しく、平成9年度に比べ平成12年度は、約半分に落ち込んでいる。これは、農業農村整備事業費の減少に伴い請負工事総量が減っていること、ほ場整備などの大型土木工事が概ね終了し、小規模な工事が増えたことなどの影響がでているためであり、公共工事の縮小化傾向が顕著に表れているといえる。

一方、長野県全体の建設業の許可業者数・建設工事入札参加資格者数は、過去4年間を通じて若干増加している。

以上から、業務量が大幅に減っているのに対し業者数は増加しており、競争環境が非常に厳しくなる中で、各業者間の競争が激しくなっているのが現在の状況である。

3 現行の県の入札制度の課題

(1) 落札率について

①概要

過去4年間の各地方事務所別の契約件数、入札落札率の推移は以下のとおりである。また、各地方事務所別に過去4年間の落札率と落札額の分布図を作成し、各地方事務所の特徴点を記載している。

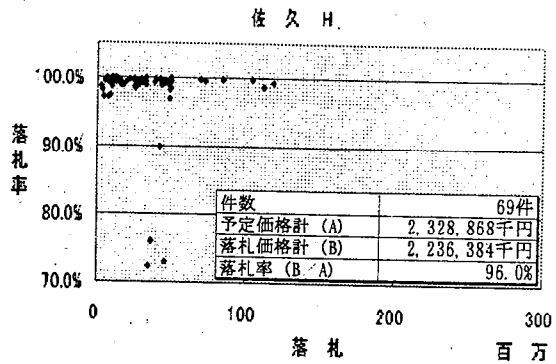
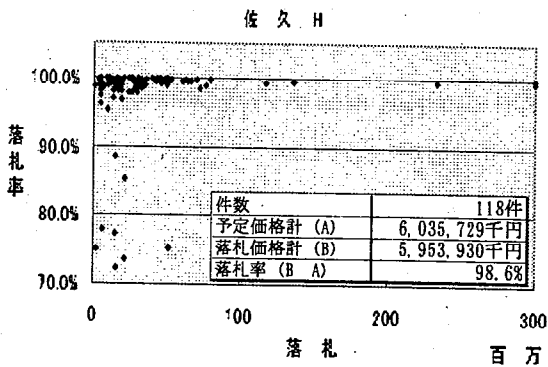
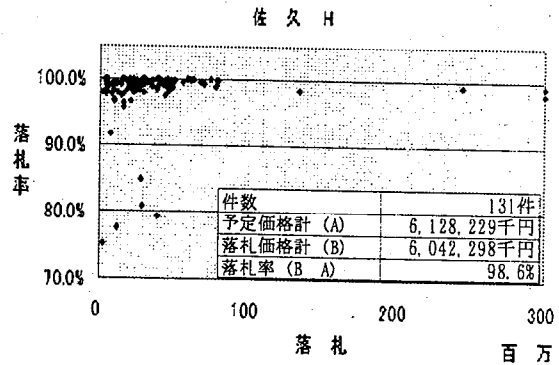
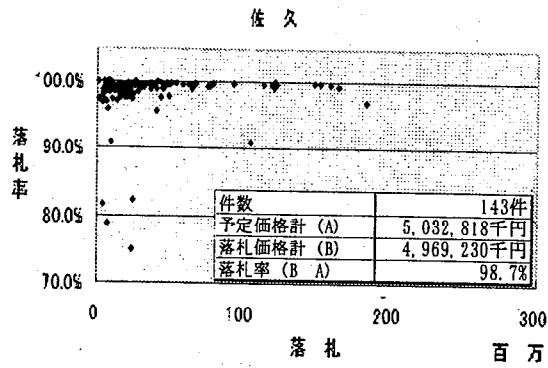
(注) 落札額が3億円以上の案件については、分布図の都合上、300百万円のところにプロットしている。

<過去4年間の各地方事務所別契約件数、落札率の推移表>

(価格単位：千円)

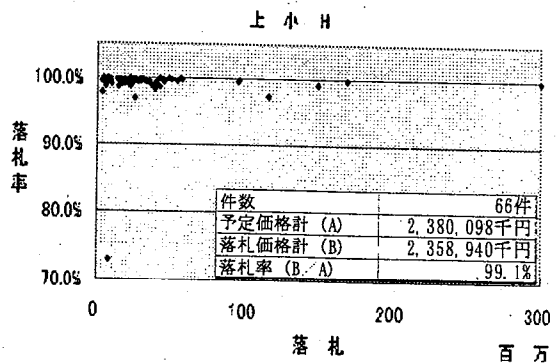
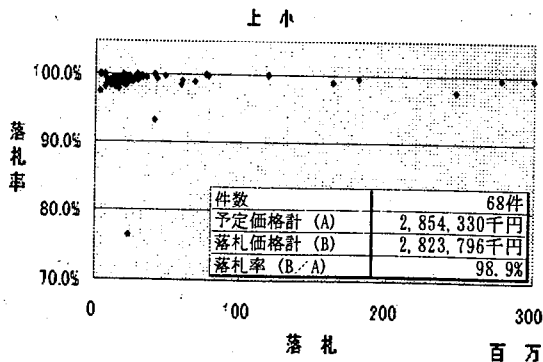
		平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
佐久	件数	143件	131件	118件	69件
	予定価格計(A)	5,032,818	6,128,229	6,035,729	2,328,868
	落札価格計(B)	4,969,230	6,042,298	5,953,930	2,236,384
	落札率(B/A)	98.7%	98.6%	98.6%	96.0%
上小	件数	68件	66件	79件	66件
	予定価格計(A)	2,854,330	2,380,098	2,331,640	1,277,850
	落札価格計(B)	2,823,796	2,358,940	2,317,203	1,265,617
	落札率(B/A)	98.9%	99.1%	99.4%	99.0%
諏訪	件数	125件	98件	86件	66件
	予定価格計(A)	5,325,890	6,861,424	3,726,061	2,075,499
	落札価格計(B)	5,291,338	6,784,102	3,708,075	2,016,651
	落札率(B/A)	99.4%	98.9%	99.5%	97.2%
上伊那	件数	77件	79件	73件	85件
	予定価格計(A)	2,312,688	2,594,697	2,348,325	2,611,917
	落札価格計(B)	2,296,098	2,568,216	2,325,435	2,592,397
	落札率(B/A)	99.3%	99.0%	99.0%	99.3%
下伊那	件数	110件	91件	106件	77件
	予定価格計(A)	4,626,226	4,781,868	3,456,169	2,278,006
	落札価格計(B)	4,597,939	4,755,240	3,410,526	2,252,880
	落札率(B/A)	99.4%	99.4%	98.7%	98.9%
木曾	件数	43件	49件	44件	49件
	予定価格計(A)	2,323,650	2,712,759	2,033,680	1,254,571
	落札価格計(B)	2,314,567	2,692,200	2,021,691	1,229,235
	落札率(B/A)	99.6%	99.2%	99.4%	98.0%
松本	件数	185件	179件	148件	122件
	予定価格計(A)	8,496,585	6,552,131	4,997,937	3,320,541
	落札価格計(B)	8,430,030	6,476,253	4,940,922	3,274,299
	落札率(B/A)	99.2%	98.8%	98.9%	98.6%
北安曇	件数	58件	66件	61件	57件
	予定価格計(A)	1,316,175	1,210,125	1,070,685	960,802
	落札価格計(B)	1,309,770	1,188,925	1,059,639	933,723
	落札率(B/A)	99.5%	98.2%	99.0%	97.2%
長野	件数	123件	116件	113件	100件
	予定価格計(A)	3,624,360	6,091,997	4,882,101	3,145,873
	落札価格計(B)	3,571,333	5,991,174	4,838,442	3,083,367
	落札率(B/A)	98.5%	98.3%	99.1%	98.0%
北信	件数	87件	80件	60件	53件
	予定価格計(A)	3,643,311	2,309,370	1,698,658	1,204,077
	落札価格計(B)	3,621,061	2,284,012	1,686,016	1,151,146
	落札率(B/A)	99.4%	98.9%	99.3%	95.6%
全県	件数	1,019件	955件	888件	744件
	予定価格計(A)	39,556,034	41,622,699	32,580,986	20,458,006
	落札価格計(B)	39,225,165	41,141,362	32,261,880	20,035,701
	落札率(B/A)	99.2%	98.8%	99.0%	97.9%

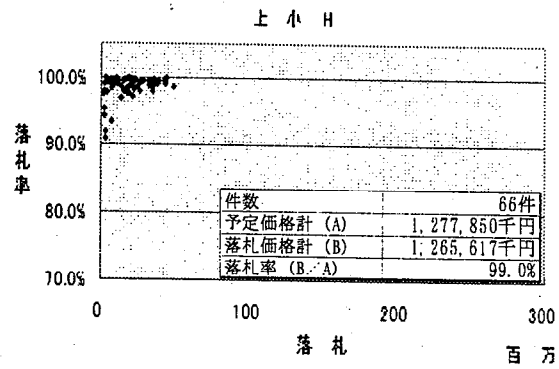
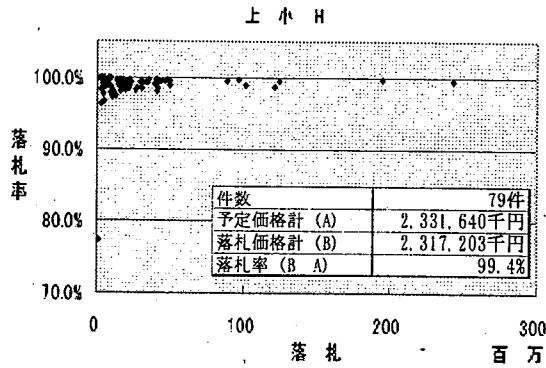
ア. 佐久地方事務所



過去4年間の落札額と落札率の関係をみると、そのほとんどが、落札率95%以上のところに集中しており、特に大口の契約については、高止まりする傾向にある。一方、平成12年度は契約額、契約件数が著しく減少しており、落札率も最低となっていることから、競争が激しくなっていることが判る。また、5千万円を下回る契約については、過去4年間を通じて90%を下回る契約も散見され、他の地方事務所に比べ件数が多くなっている。

イ. 上小地方事務所

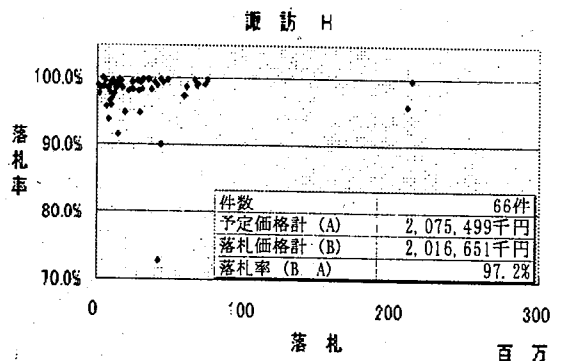
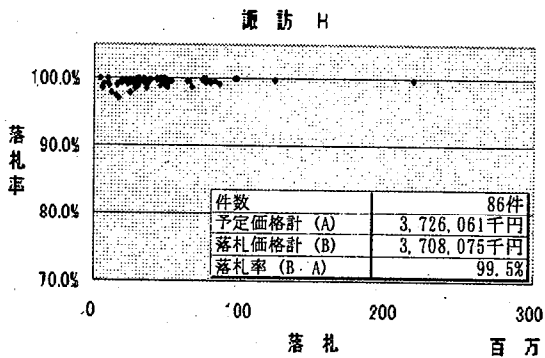
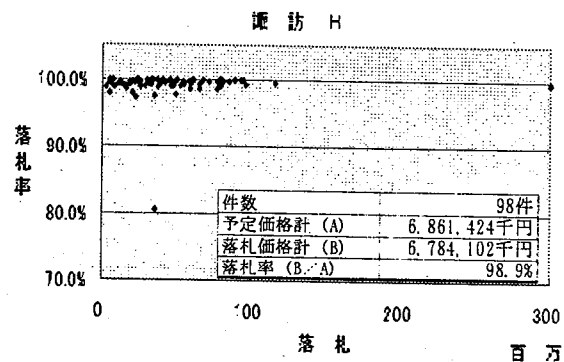
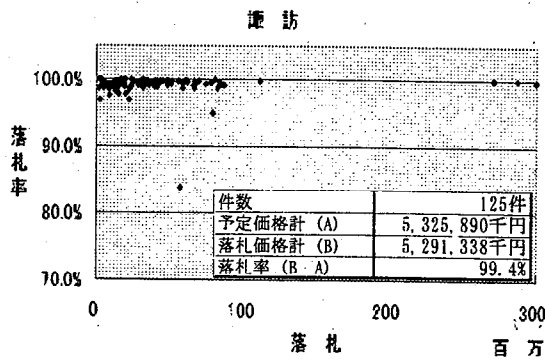




過去4年間の落札額と落札率の関係を見ると、そのほとんどが、落札率 95%以上のところに集中しており、平成9年度、10年度、11年度はその傾向が顕著である。また、90%を下回る契約もほとんど存在しない。但し、平成12年度については、依然高い落札率となっているものの、契約額の小さな事業については落札率にばらつきがでている。

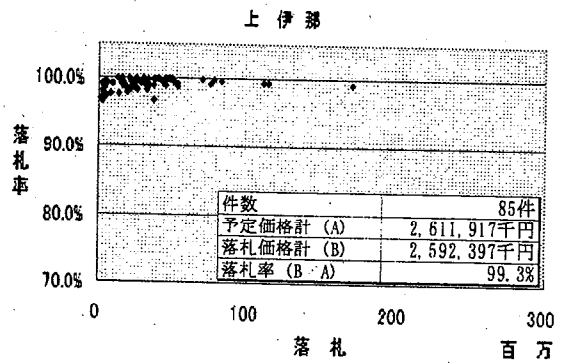
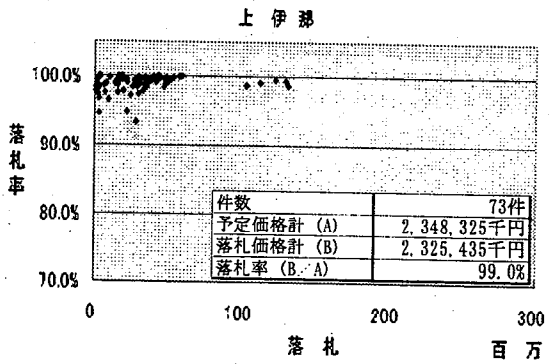
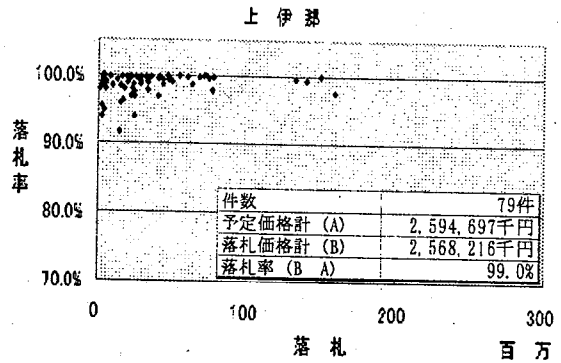
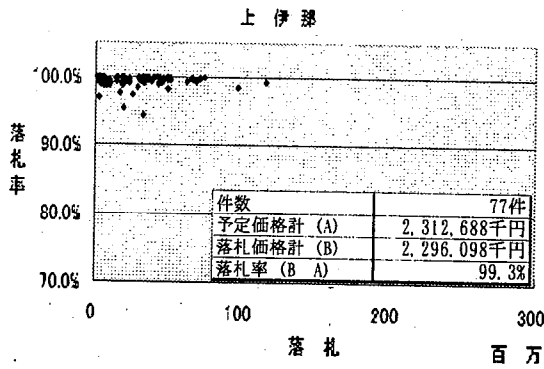
また、上小の特徴として、平成11年度まで比較的に見られる5千万円以上の契約が、平成12年度においてはほとんど無くなり、大口の契約が少なくなっていることが判る。

ウ. 諏訪地方事務所



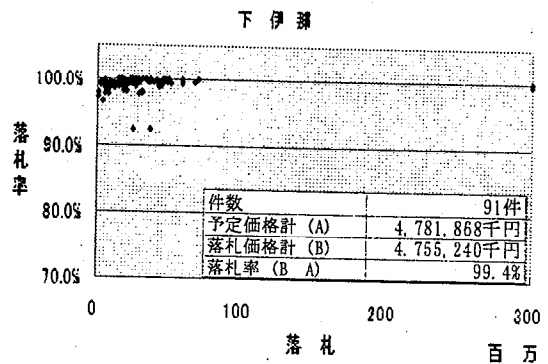
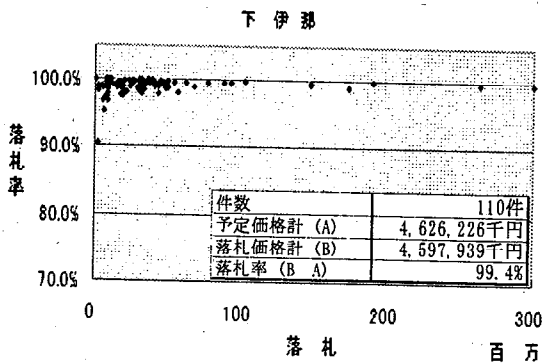
過去4年間の落札額と落札率の関係を見ると、そのほとんどが、落札率 95%以上のところに集中しており、特に平成9年度、10年度、11年度は全体的に高止まりしている傾向が顕著である。また、90%を下回る契約もほとんど存在しない。一方、落札率の推移については、平成12年度において、契約額の大小に関わらず、落札率が分散する結果となっている。

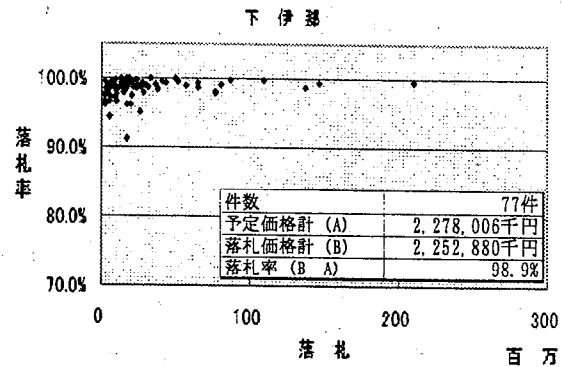
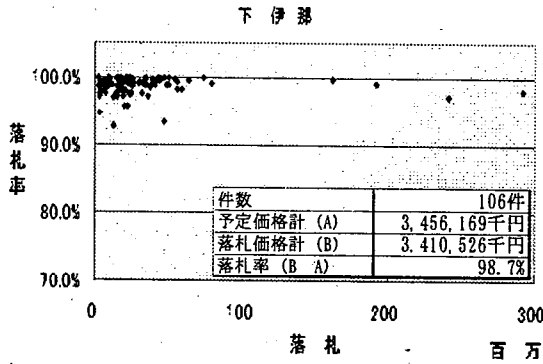
工. 上伊那地方事務所



過去4年間の落札額と落札率の関係をみると、そのほとんどが、落札率95%以上のところに集中しており、過去4年間に於いて90%を下回る契約が1件もなく、平均落札率も99%以上で高止まりしている。また、落札率の推移については、平成11年度までの3年間は、落札率が契約金額の大小に関係なく90%代にて分散している傾向があったのに対し、平成12年度は落札率が100%近くに集中している。

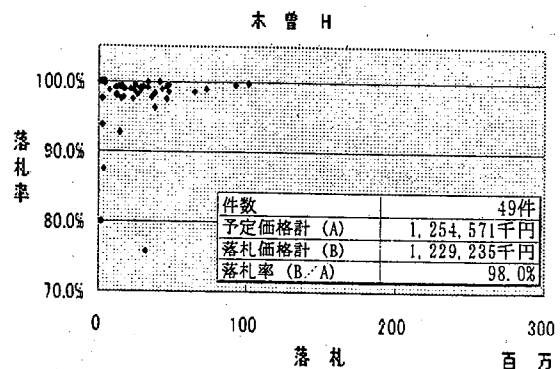
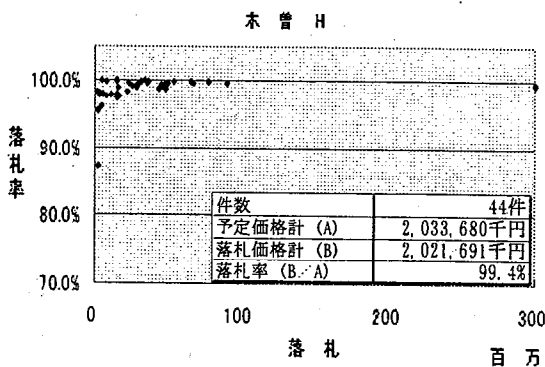
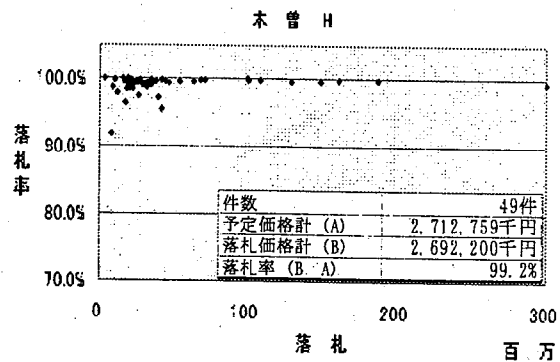
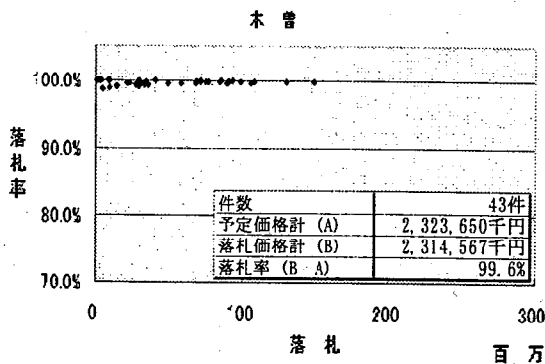
才. 下伊那地方事務所





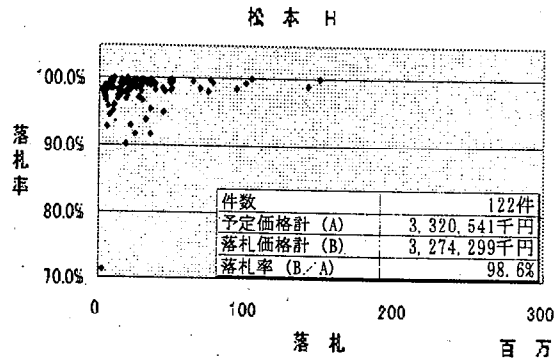
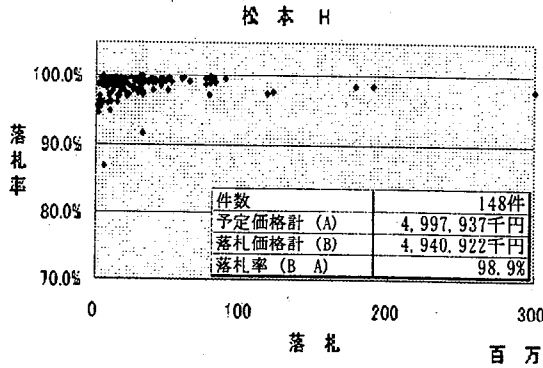
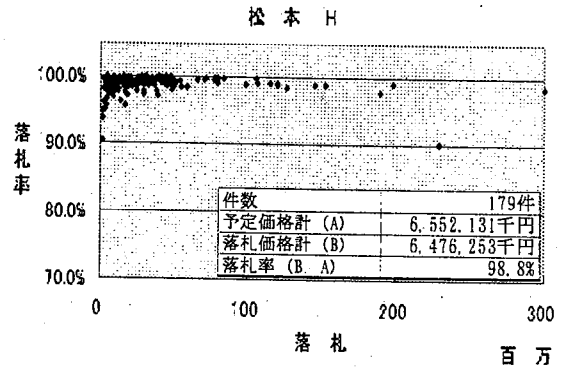
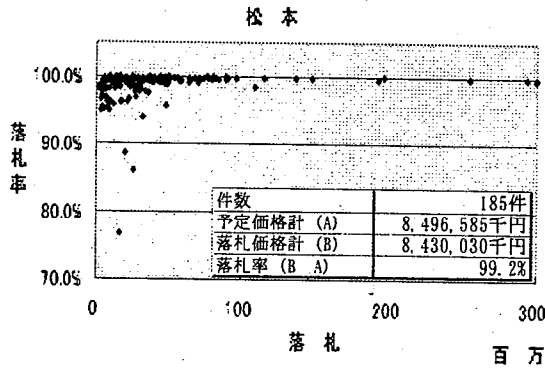
過去4年間の落札額と落札率の関係をみると、そのほとんどが、落札率 95%以上のところに、集中しており、上伊那と同様に過去4年間において90%を下回る契約が1件も存在しない。また契約額が大きくなるほど高止まりの傾向が顕著である。一方、落札率の推移については、平成11年度、12年度には、契約額の小さな案件を中心に、落札率にばらつきがみられるようになっている。

カ. 木曾地方事務所



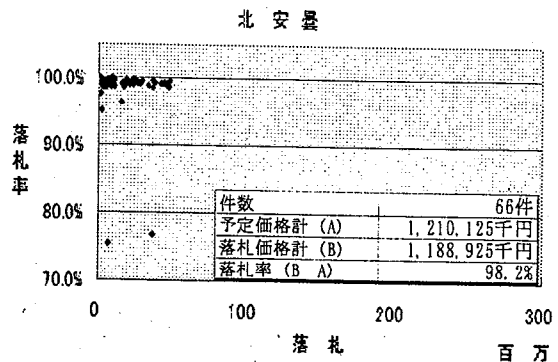
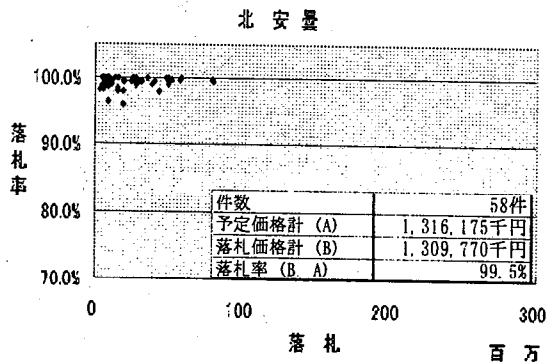
過去4年間の落札額と落札率の関係をみると、そのほとんどが、落札率 95%以上のところに、集中している。特に平成9年度は、契約額に関係なくすべての契約がほぼ100%近くに高止まりしているのが顕著である。しかしながら、落札率の推移について、平成12年度になると前年度以前まで100%近かった落札率が、急に分散してきており、全体的に落札率が下がっている上に、90%を下回る契約も散見されるようになっている。

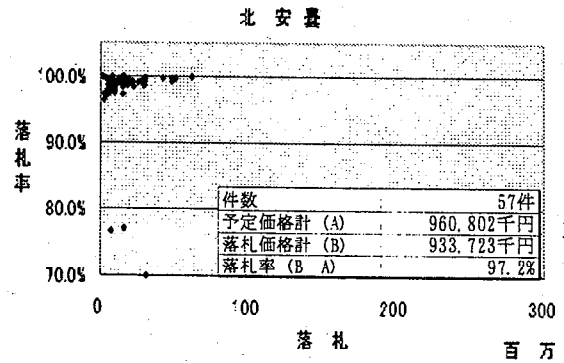
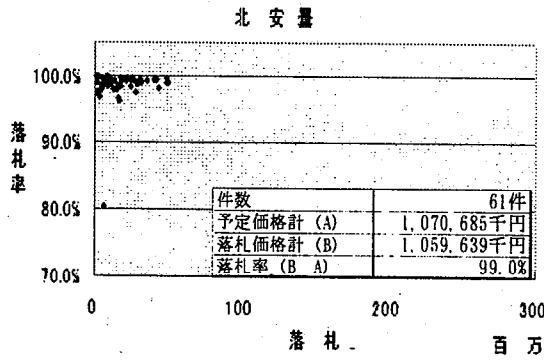
キ. 松本地方事務所



過去4年間の落札額と落札率の関係をみると、そのほとんどが、落札率95%以上のところに、集中している。特に大口の契約については高止まりする傾向にあり、一方で小口の契約については分散する傾向にある。落札率の推移を見てみると、わずかであるが低下している傾向にある。一方、当該事務所は契約数も多く競争が激しい地域であるにもかかわらず、90%を下回る契約は少なくなっている。

ク. 北安曇地方事務所

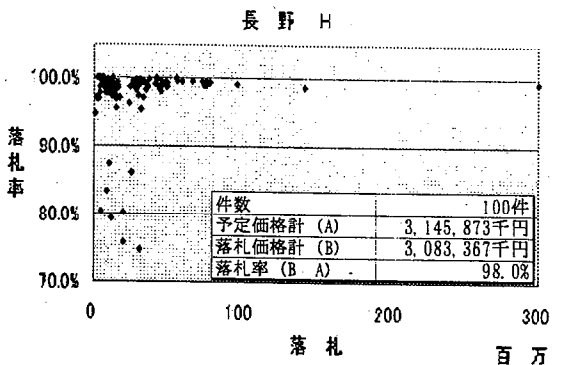
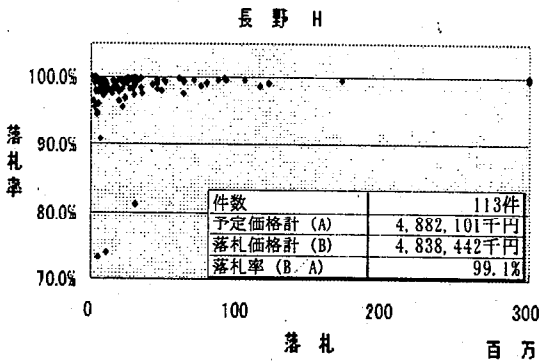
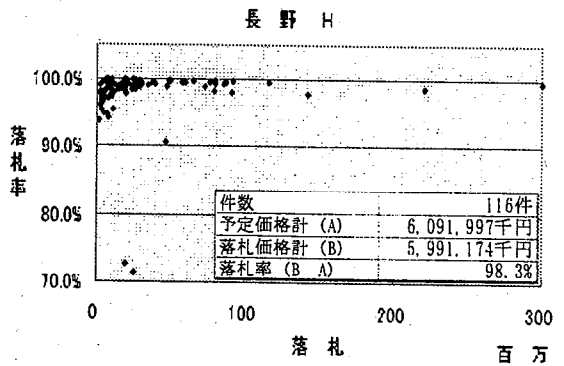
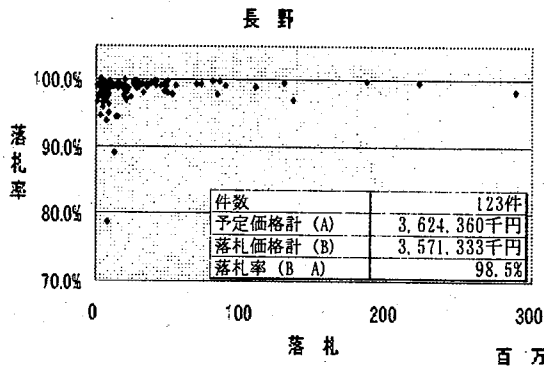




過去4年間の落札額と落札率の関係をみると、そのほとんどが、落札率 95%以上のところに、集中している。また落札率の推移について、過去4年間を通じて変化はみられない。

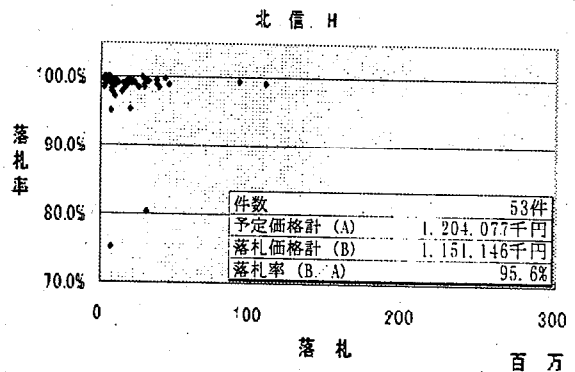
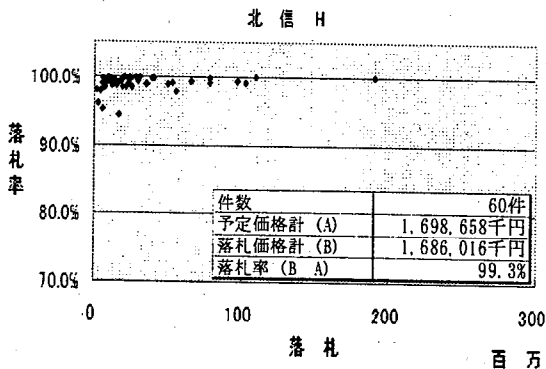
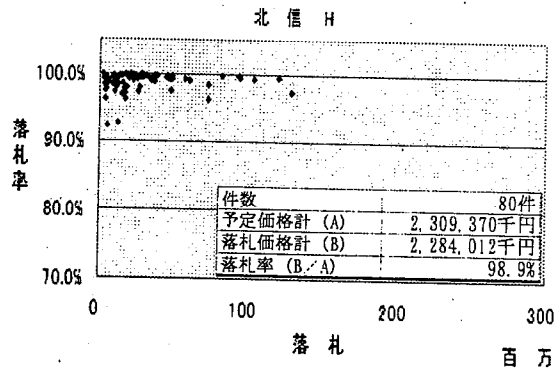
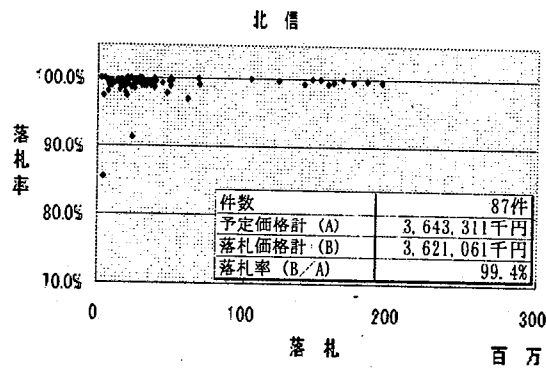
他に当該事務所の特徴としては、過去4年間において1億円を超える大型契約がなく、平成10年度以降においては、5千万円を超える契約がほとんどないことが判る。

ケ. 長野地方事務所



過去4年間の落札額と落札率の関係をみると、そのほとんどが、落札率 95%以上のところに、集中している。しかし、落札率の推移については、平成9年度より落札率がある程度分散している。特に平成12年度は契約額の小さな事業を中心にそのような傾向が強くなっており、90%を下回る契約が多い。

コ. 北信地方事務所



過去4年間の落札額と落札率の関係を見ると、そのほとんどが、落札率95%以上のところに、集中しており、落札率の推移についても、若干の分散傾向は見られるものの、ほとんど変化はない。

②落札率についての課題

現在の長野県は、請負工事の契約環境が悪化し、業者間の競争が激しくなっている一方で、落札率についてはすべての地方事務所において95%以上という高い水準にとどまっている状況にある。

確かに、予定価格については、近年予定価格積算ソフト等の登場により、各業者が容易に予定価格の推定を行うことができ、予定価格に近い入札額を呈示することは十分にありうる。しかしながら、そのような環境下で、大部分の工事請負契約が指名競争入札という競争促進の原理を採用しているにも係らず、落札率が高止まりするという事実は、現行の制度自体が、入札を実行することの本来の意義である競争の促進を図ることができていないことを示している。

【意見】

農業農村整備事業において、現在の制度は、公共工事として産業振興・雇用確保という役割の面からは一定の効果を挙げてきたと思われる。しかし、納税者の立場からは今後より一層事業を効率的に実施することが必要であり、コスト低減効果により効率性の追求が求められる。過去4年間にみられた落札率の高止まり状況からして、落札率を低下させる策を講じコスト低減を図る必要がある。現在、県政改革ビジョンに沿って、平成14年4月から予定価格の事前

公表制度の導入を予定しており落札率の低減効果が期待されるが、効果の発現状況を十分に検討し競争の促進を図っていく必要がある。

(2) 指名競争入札制度について

①入札価格について（予定価格を下回る業者数の少なさについて）

今回選定した事業の工事の中から抽出した工事について、入札における入札価格と予定価格との関係を調査したところ、予定価格を下回る業者が少ないことが判明した。

<1回目の入札で落札業者が決定したケース>

	入札業者数	予定価格超の入札業者数	予定価格以下の入札業者数	予定価格(千円)	落札額(千円)	落札率(%)
佐久 A	10	7	3	129,490	127,500	98.5
上小 A	8	7	1	292,750	292,000	99.7
諏訪 A	10	7	3	81,570	81,000	99.3
上伊那 A	10	9	1	51,160	51,000	99.7
上伊那 B	10	9	1	109,230	108,500	99.3
下伊那 A	10	8	2	38,000	37,800	99.5
木曾 A	10	9	1	60,290	60,000	99.5
木曾 B	10	9	1	51,620	51,500	99.8
木曾 C	11	10	1	519,170	515,000	99.2
木曾 D	10	0	10	14,880	13,800	92.7
松本 A	10	6	4	23,900	23,600	98.7
松本 B	10	0	10	76,080	74,000	97.3
松本 C	10	8	2	114,720	112,000	97.6
北安曇 A	5	4	1	3,350	3,300	98.5
北安曇 B	11	10	1	29,100	29,000	99.7
北安曇 C	10	9	1	24,630	24,500	99.5
北安曇 D	11	10	1	16,990	16,800	98.9
北安曇 E	10	9	1	28,290	28,000	99.0
長野 A	10	9	1	123,475	123,000	99.6
長野 B	10	8	2	90,730	54,500	60.1
長野 C	10	8	2	66,930	66,700	99.7
長野 D	10	5	5	46,930	46,500	99.1
長野 E	10	8	2	74,930	74,500	99.4
長野 F	10	9	1	47,500	47,400	99.8
北信 A	10	8	2	134,900	134,000	99.3
北信 B	10	3	7	24,360	24,000	98.5
北信 C	10	6	4	104,810	104,000	99.2
合計 (27件)	266	195 (73.3%)	71 (26.7%)	2,379,785	2,323,900	97.7

1回目の入札において予定価格の制限の範囲内の価格をもって入札した業者が存在しない場合、2回目の入札が行われることになる。今回の選定工事41件のうち、2回以上入札を行った案件は14件(136社)であり、2回目の入札状況は以下のとおりである。

<2回目以降の入札で落札業者が決定したケース>

	入札業者数	予定価格超の入札業者数	予定価格以下の入札業者数	予定価格(千円)	落札額(千円)	落札率(%)
佐久B	10	9	1	400,590	400,000	99.9
佐久C	10	9	1	47,600	47,300	99.4
佐久D	10	9	1	46,860	46,600	99.5
上小B	10	9	1	30,660	30,500	99.9
上小C	10	8	2	90,440	90,000	99.5
諏訪B	10	8	2	307,510	307,000	99.8
諏訪C	10	3	7	51,430	51,200	99.6
諏訪D	9	3	6	44,340	43,900	99.0
下伊那B	10	10	0	201,070	200,000	99.5
松本D	10	4	6	16,750	16,500	98.5
松本E	10	8	2	75,550	75,300	99.7
松本F	7	5	2	121,810	120,000	98.5
長野G	10	0	10	61,480	60,000	97.6
北信D	10	9	1	99,600	99,500	99.9
合計 (14件)	136 (100%)	94 (69.1%)	42 (30.9%)	1,595,690	1,587,800	99.5

注：下伊那Cは入札2回で落札せず見積1回で決定

<まとめ>

入札回数	入札件数	入札業者数	予定価格超の業者数	予定価格以下の業者数
1回目	41	402(注1) (100%)	331(注2) (82.3%)	71 (17.7%)
2回目	14	136 (100%)	94 (69.1%)	42 (30.9%)

(注1) 選定工事41件全体での入札業者数(1回目の入札で決定:266)+(2回目以降の入札で決定:136)である。

(注2) (1回目の入札で予定価格超の入札業者数:195)+(2回目の入札業者数計:136)である。

1回目の入札について、入札参加業者でみると402社のうち71社だけが予定価格以下であり、82.3%の業者が予定価格を超える価格をもって入札していることが判る。

また、2回目の入札においても依然として69.1%の業者が予定価格を超える価格をもって入札していることからして、予定価格を超える業者が非常に多くなっている。

以上により、業者側で予定価格の予測ができる現状において業者側の受注意欲に疑問がもたれ、不自然さを感じる結果となった。

②一位不動入札の状況について

今回監査対象として選定した工事案件41件の入札回数の状況は以下のとおりである。

入札回数	1回目	2回目	3回目(注)	計
件数	27件	13件	1件	41件

(注) 2回目までの入札で落札者がおらず、最低の額の入札者に見積書を提出させた結果1回目の見積もりで予定価格以下になったものを3回目の入札とみなしている(下伊那C)。

このうち、2回以上入札が実施された場合、1回目入札で最低価格を呈示した業者が2回目入札においても最低価格を呈示し落札する、いわゆる「一位不動入札」が全ての案件でみられた。

予定価格が判らない入札制度において、すべての案件で1回目、2回目の最低価格業者が同一になることは、不自然な結果といえる。

なお、佐久Bの案件では、1回目入札の1位から10位までの入札価格の順位が2回目入札においても全く変わらない結果になっていた。

(佐久Bの結果)

順位	1回目入札		2回目入札	
	業者名	入札価格(千円)	業者名	入札価格(千円)
1位	イ社	428,000	イ社	400,000
2位	ロ社	430,000	ロ社	403,000
3位	ハ社	432,000	ハ社	405,000
4位	ニ社	433,000	ニ社	408,000
5位	ホ社	436,000	ホ社	410,000
6位	ヘ社	438,000	ヘ社	413,000
7位	ト社	439,000	ト社	414,000
8位	チ社	442,000	チ社	416,000
9位	リ社	446,000	リ社	417,000
10位	ヌ社	447,000	ヌ社	419,000

③指名競争入札における入札業者数の妥当性について

財務規則第134条第1項において、指名競争入札を実施する場合は、「努めて10人以上の者を指名し、入札に参加させなければならない」としているが、今回監査対象として選定し指名競争入札を実施した工事について、請負人等選定調書、入札経過書入手し、指名業者数を分類した結果以下のとおりになった。

指名業者数については、財務規則における最低要件を満たす10社が非常に多くなっており、結果として入札参加を希望する業者の入札機会を制限してしまっている。

また、10社を下回る入札については、「公共工事に係る入札結果等の公表及び指名業者数の拡大について(通知)」において、小規模工事、特殊工事等にあたっては10人以上によらないことができる旨が記載されており各地方事務所で内規を作成し、それに準拠して運用されている。

指名業者数	5社	7社	8社	10社	11社	12社	合計
工事件数	1件	1件	1件	33件	4件	1件	41件

④特定の業者に落札が集中した案件について

工事請負契約取引の妥当性について、監査対象とした22事業のうち、落札件数の多い上位3社の合計が、総発注件数の50%を上回った事業は、9事業存在した。それらの事業の落札状況は以下のとおりである。

<佐久地方事務所 県営中山間総合整備事業 観音峯地区：事業番号 2>

(単位：件数)

業者名/ 年度	H8	H9	H10	H11	H12	合計	落札割合 (※1)	年平均落 札件数 (※2)
A社	1	4	1	1	2	9	31.0%	1.8
B社	1	2	2	1	-	6	20.7%	1.2
C社	-	2	-	1	1	4	13.8%	0.8
その他5社	1	2	-	5	2	10	34.5%	-
合計	3	10	3	8	5	29	100.0%	-

※1 落札割合=落札件数/発注件数

※2 年平均落札件数=落札件数/事業年数

<上小地方事務所 県営ほ場整備事業 東部中央地区：事業番号 7>

(単位：件数)

業者名/ 年度	S 62	S 63	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	合計	落札 割合	年平均落 札件数
A社	2	2	2	2	1	3	1	1	-	1	1	1	17	26.6%	1.4
B社	-	1	2	4	3	2	1	1	-	-	-	-	14	21.9%	1.2
C社	1	2	1	1	1	1	-	-	-	-	1	-	8	12.5%	0.7
その他9社	-	1	3	3	5	7	3	1	1	1	-	-	25	39.1%	-
合計	3	6	8	10	10	13	5	3	1	2	2	1	64	100.0%	-

<下伊那地方事務所 県営中山間総合整備事業 阿南泰阜地区：事業番号 23>

(単位：件数)

業者名/年度	H9	H10	H11	H12	合計	落札割合	年平均落 札件数
A社	-	-	6	3	9	23.1%	2.3
B社	2	3	2	-	7	17.9%	1.8
C社	1	2	1	2	6	15.4%	1.5
その他9社	4	6	3	4	17	43.6%	-
合計	7	11	12	9	39	100.0%	-

<木曾地方事務所 担い手育成基盤整備事業 西野地区：事業番号 25>

(単位：件数)

業者名/年度	H7	H8	H9	H10	H11	H12	合計	落札割合	年平均落札件数
A社	1	1	1	3	2	1	9	25.7%	1.5
B社	2	1	2	-	1	-	6	17.1%	1.0
C社	-	1	2	1	1	1	6	17.1%	1.0
その他6社	-	3	3	3	5	-	14	40.0%	-
合計	3	6	8	7	9	2	35	100.0%	-

<木曾地方事務所 県単ふるさと農道緊急整備事業 山口北部地区：事業番号 26>

(単位：件数)

業者名/年度	H7	H8	H9	H10	H11	H12	合計	落札割合	年平均落札件数
A社	1	2	2	1	1	1	8	29.6%	1.3
B社	-	-	2	2	1	1	6	22.2%	1.0
C社	-	-	1	1	1	-	3	11.1%	0.5
その他7社	1	1	-	4	1	3	10	37.0%	-
合計	2	3	5	8	4	5	27	100.0%	-

<長野地方事務所 県営かんがい排水事業 河東地区：事業番号 39>

(単位：件数)

業者名/年度	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	合計	落札割合	年平均落札件数
A社	-	-	3	1	2	2	2	1	2	-	13	30.2%	1.3
B社	2	1	-	-	-	1	1	-	1	1	7	16.3%	0.7
C社	1	1	2	-	1	1	-	-	-	-	6	14.0%	0.6
その他8社	-	-	2	1	1	2	3	3	1	4	17	39.5%	-
合計	3	2	7	2	4	6	6	4	4	5	43	100.0%	-

<長野地方事務所 県営農林地一体開発整備事業 三水地区：事業番号 40>

(単位：件数)

業者名/年度	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	合計	落札割合	年平均落札件数
A社	1	2	2	1	3	1	2	-	1	1	14	34.1%	1.4
B社	-	1	2	1	2	2	1	-	1	-	10	24.4%	1.0
C社	1	1	2	1	-	-	1	1	1	1	9	22.0%	0.9
その他4社	1	-	1	-	-	-	-	1	4	1	8	19.5%	-
合計	3	4	7	3	5	3	4	2	7	3	41	100.0%	-

＜北信地方事務所 畑地帯総合整備事業 上今井地区：事業番号 44＞

(単位：件数)

業者名/ 年度	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	合計	落札 割合	年平均落 札件数
A社	1	1	1	1	-	-	-	2	-	6	23.1%	0.7
B社	1	-	-	2	-	-	1	-	-	4	15.4%	0.4
C社	-	1	1	1	1	-	-	-	-	4	15.4%	0.4
その他7社	-	1	-	3	4	2	1	-	1	12	46.2%	-
合計	2	3	2	7	5	2	2	2	1	26	100.0%	-

＜北信地方事務所 担い手育成基盤整備事業 大塚沖地区：事業番号 45＞

(単位：件数)

業者名/ 年度	H7	H8	H9	H10	H11	H12	合計	落札 割合	年平均落 札件数
A社	2	3	5	-	-	-	10	27.8%	1.7
B社	-	-	1	1	1	2	5	13.9%	0.8
C社(注)	1	-	2	-	-	-	3	8.3%	0.5
D社(注)	1	-	2	-	-	-	3	8.3%	0.5
その他9社	3	4	5	-	2	1	15	41.7%	-
合計	7	7	15	1	3	3	36	100.0%	-

(注)C社、D社ともに落札件数が3件だったため、3位の業者を2社記載している。

これらの案件について、落札件数の多い上位3社の年平均落札件数が非常に高くなっている。特に年平均落札件数が1件を超えるということは、平均1事業年度に1回は工事発注を受けていることを意味している。このように特定業者に発注が集中することについては、連続受注によるスケールメリット、地域における信用・ノウハウの向上を目的とした企業努力の面もあると思われるが、10社以上の業者により入札が行われることを勘案すると、落札業者に偏りがあるのは不自然といえよう。

⑤下請負業者利用の合理性と指名競争入札について

建設業法第22条において、一括下請負は禁止されている。その趣旨としては、受注した建設工事を一括して他人に請け負わせることは、発注者が建設工事の請負契約を締結するに際して当該建設業者に寄せた信頼を裏切ることになること、一括下請負を容認すると、中間搾取、工事の質の低下、労働条件の悪化、実際の工事施工の責任の不明確化等が発生するとともに、施行能力のない商業ブローカー的不良建設業者の出現を招くことにもなりかねず、建設業の健全な発達を阻害するおそれがあるためである。

また、「元請・下請関係の適正化及び適正業種による発注について(通知)」において、一括下請負は、実際上の工事施工責任の所在を不明確にし、ひいては工事の適正な施工を妨げる等から発注者の信頼に反するものとして、元請負人があらかじめ発注者の書面による承諾を得た場合以外は、次の各号の一に該当する下請負契約を締結してはならないこととされている。

ア. 建設業者は、その請け負った建設工事を、如何なる方法をもってするを問わず、一括し

て他人に請け負わせる契約

イ. 建設業を営む者は、建設業者から当該建設業者の請け負った建設工事を一括して請け負う契約

なお、平成12年11月に「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）」（入札契約適正化法）が制定され、公共工事については、一括下請負が全面的に禁止されている。

監査対象として選定した工事請負に関しては、現行の規定に反するものはなかった。しかしながら、以下の案件については、一般的な経済取引とは異なる取引形態となっていた。

入札方法：指名競争入札

入札参加業者：A社からJ社の10社

工事発注額：76,845千円

工事内容：水路トンネル工事、仮設栈橋工事

落札業者：地元建設会社のA社

第一次下請業者：大手上場建設会社のX社、地元建設会社のY社

下請額：水路トンネル工事費 59,430千円、仮設栈橋工事費 1,806千円

当案件については、A社が受注した76,845千円のうちX社にトンネル工事費59,430千円、Y社に仮設栈橋工事費1,806千円が支払われており、A社は監理技術者を置いて工事の一部を担当するとともに、工事の総合的管理を担当して総工事費の約20%に相当する15,609千円を受け取っている。県の説明によれば、A社は当工事に類似した工事施工実績・施工能力を有しており、監理技術者を担当し工事を統括しているため、禁止されている工事の一括下請負の事例には該当しない。

しかし、ここで着目すべき点としては、地元業者A社から大手上場建設会社X社に下請けの発注がなされていることである。通常下請といえ、大手業者から中小業者への業務の流れを想像するのが一般的である。しかし、当案件は通常想定される経済取引とは逆になっている点で特異な例といえる。

当案件においてX社は、指名競争入札において指名されていない。また、A社は自社施工よりX社へ下請を行った方が、コスト低減といった経済的合理性を獲得できると判断しX社を利用したものと思われる。指名競争入札による入札参加の制限がなく、コスト低減という経済原理が有効に機能した場合、X社は当入札に参加し落札することも可能であったと推測される。

⑥指名競争入札制度の課題

指名競争入札は、県が工事実績等を有する業者の中から入札参加業者を選定するため、適正な施工の確保という面からは確実性の高い方法といえる。しかし、事務的負担の軽減から指名業者を限定することから、入札参加を希望する業者を排除してしまうという問題点を有しており、また入札参加業者の決定等において公正性を確保することも課題となる。

落札率の高止まりという事実から、現在大部分の契約において実施されている指名競争入札

の問題点を監査対象事業について検討してみたが、指名競争入札の結果について不自然と思われるものが散見された。これらの事実からして、現状では公正な競争の確保が図られることは期待し難い。

【意見】

現在県において入札参加意欲を尊重する方法として、参加希望型指名競争入札の導入も試行し競争促進を図る試みがされており、その効果の発現状況を十分に検討する必要があるが、一定の効果が得られないようであれば、指名競争入札の抜本的な改革が必要といえる。

(3) 随意契約について

県営事業で実施している委託業務には、地形や用地の測量業務、水路や農道等の設計業務、地質等の調査業務、ほ場整備に伴う換地業務等がある。

平成9年度から12年度の4年間に実施された県営事業の委託業務は、全体で2,626件であり、そのうち約75%が指名競争入札により民間コンサル等に、残りの約25%が随意契約により土地改良法に基づく公法人である長野県土地改良事業団体連合会に発注されていた。

契約の原則は一般競争入札であるが、随意契約を行う理由としては、一般的に以下のようなものがある。

- ① 「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」(地方自治法施行令第167条の2第1項第2号)及び「指名競争入札又は随意契約によることができる場合について(通知)」(第2第1項第9号)において公法人と契約を結ぶ場合の規定があるため
- ② 公法人のため営利法人より予定価格積算を低く行うことができること「時価に比して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」(地方自治法施行令第167条の2第1項第5号)
- ③ 事業計画時から関与しているため、住民要望等の事業に関する情報を豊富に有していること
- ④ 各事務に必要な有資格者が十分確保されていること

長野県土地改良事業団体連合会に発注された業務内容は、換地に係るものや、農業集落排水処理施設の設計など業務内容に特殊性があるとの説明を受けており、上記の随意契約を行う理由に照らして随意契約を行うことについて法規準拠性に問題はない。

なお、当該分野は以前から随意契約にて行われており民間コンサルが参入する機会がなかったため、現状においては民間コンサルに十分なノウハウが蓄積されてなく、随意契約が続いているとも考えられる。競争原理の活用により質が高く効率的な業務執行となるように定めている地方自治法の趣旨を鑑みると、民間コンサルの育成を促すために参入の機会を与えることは必要と考える。

【意見】

契約にあたっては、これまで業務内容の特殊性等から随意契約として発注してきたものであっても、民間コンサルの受注意欲や履行の可能性及び履行の確実性等について常に注視し、競争入

札の導入可能性について検討する必要がある。

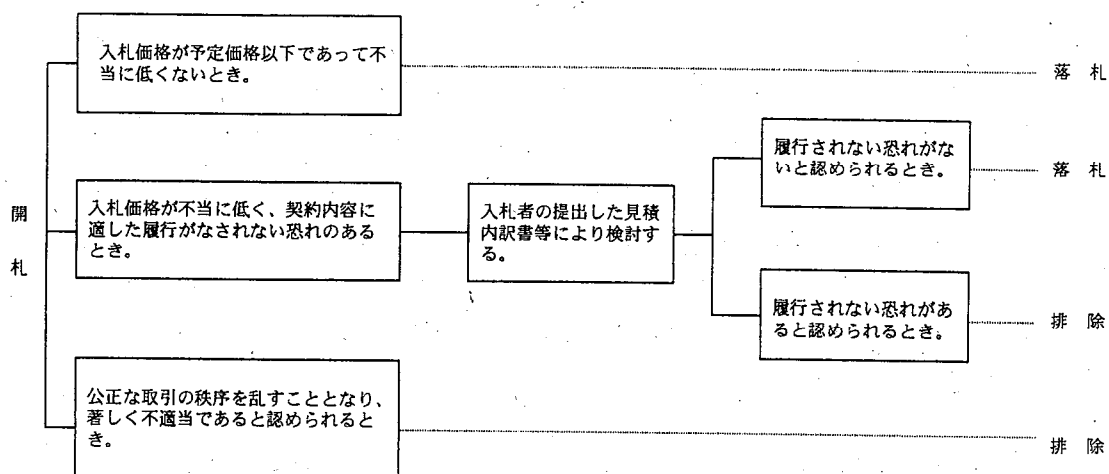
公共事業の実施に豊富な経験や実績などの履行者が確実に業務を遂行できる能力が必要であることは十分理解できるが、できるだけ競争入札を行い競争機会の確保を行うことで、民間コンサルの参入を促す努力が必要であり、これにより長期的な視点から、競争による技術力の向上等のメリットをもたらす可能性がある。

(4) 低入札価格調査制度の運用状況について

最近の建設業をとりまく社会経済情勢は厳しさを増しており、そのため建設工事の入札において、いわゆるダンピング（原価割れ受注）の発生が懸念されている。疎漏工事等を防止し公共工事の適正な施工を確保するとともに公正な取引の秩序を維持し、建設業の健全な発展を促進するためには、このダンピングを排除することが肝要である。

ダンピングか否かの判断は非常に困難な面があるが、一般的には原価割れ受注をさすものと考えられ、ダンピングによる下請業者、労務者、資材業者等へのしわ寄せなど、その影響は極めて大きく、また、公共工事の適正な執行の確保を阻害するものであるとの観点に立ち、未然防止に努めることとしている。

<落札決定方式について>



※排除の場合は、予定価格の制限内で入札した2番札について検討する。以下同様

「入札におけるダンピングの防止について（通知）」（この通知は、平成13年5月8日付け13監技第47号「低入札価格調査制度事務処理要領について（通知）」で廃止されている。）によれば、不当に低いとみとめられる入札価格の判断については、「工事請負契約に係る低入札価格調査基準（中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル）」を参考とする。また、この基準価格を下回る価格で入札を行った者がいる場合、その価格によっては契約の内容に適合した履行がなされない恐れがあると認められるか否かについて、次のような内容により、入札者から事情聴取、関係機関への照会等の調査を行うものとされている。

- ・ その価格により入札した理由、必要に応じ入札価格の内訳書を徴する。
- ・ 資材購入先及び購入先と入札者の関係

- ・ 経営状況 取引金融機関、保証会社等への照会
- ・ 信用状態 建設業法違反の有無、賃金不払の状況、下請代金の支払遅延状況等
- ・ その他必要な事項 等

今回の監査対象事業年度(平成10~12年度)内に、低入札価格調査案件は21件あったが、それらについて全て適切に処理されており、特に問題はなく、ダンピング行為と認められる案件は存在しなかった。

4 入札制度の改革の方向性【意見】

入札制度の改革は、国や他の地方自治体における不正事件の発生などを受けて全国的に取り組まれてきているところである。

平成12年11月には「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」が制定され、平成13年4月1日より施行されている。この法律の目的は、「国、特殊法人等及び地方公共団体が行う公共工事の入札及び契約について、その適正化の基本となるべき事項を定めるとともに、情報の公表、不正行為等に対する措置及び施工体制の適正化の措置を講じ、併せて適正化指針の策定等の制度を整備すること等により、公共工事に対する国民の信頼の確保とこれを請け負う建設業の健全な発展を図ること」であり、基本原則として「①透明性の確保、②公正な競争の促進、③適正な施工の確保、④不正行為の排除の徹底」を掲げている。

今回の監査で、長野県においても入札契約の適正化に向けた改革に取り組んでいることは伺えたが、依然として落札率は高止まりしており、指名競争入札結果の状況も不自然さを感じるころがあったことから、今後の改革をより一層進めていく必要性があると実感している。

入札制度には、競争の促進による事業費の効率化を図る一方で適正な施工の確保、地域経済・雇用に与える影響などを考慮した建設業の健全な発展を図るといったある意味、背反する目的を包含している。このため両者の目的を完全に達成することは難しいが、全体としての県民益が生じるような改革に着手することが必要であり、談合による高値受注などは第一に阻止しなければならない課題といえる。

(1) 談合が起こりえる機会の排除

談合は業者側においての話し合いによって行われることが多いため自治体側の入札契約制度によって完全に談合を排除することは困難といわざるを得ない。しかし、談合事件が起こりえる危険性を放置した自治体の責任は問われるべきものであり、自治体側には入札制度上にできるだけ談合が起こりえない仕組みを構築していく責任がある。

一般論として談合などの不正は以下の項目について起こりうる可能性(危険)がある。

① 入札参加業者間での口裏合わせ(談合)の危険

入札において、各業者が入札参加していることをお互いに知った場合、入札参加業者同士で落札業者、入札価格についての口裏合わせを行い談合が発生する可能性がある。

② 予定価格等自治体が有する情報に業者が群がる危険

受注を目指す業者は予定価格を知りたがる。自治体だけが予定価格を持っている以上、予定価格が事前公表されない限りは、予定価格の漏洩といった事件は発生する可能性がある。

③ 指名競争入札における業者選定における危険

指名競争入札制度においては、自治体が入札参加業者の指名権を有する。業者としては、指名を獲得しようとする行動にでることが考えられ、指名権に恣意性が介入するといった事件が発生する可能性がある。

こうした危険をできるだけ排除する処方箋は、徹底的に公正な競争を促すことと透明性を高めることにある。すなわち入札参加業者が少数であると業者が特定され、また入札説明会や入札会の開催により業者が顔を合わせることで口裏を合わせることが可能となるため、参加したい者をできるだけ多く参加させるといった競争を促す仕組みが必要である。また、入札参加者が知り得た方が有利になる情報を秘匿にすることにより、それを探ろうとする行動が起こりえるが、最初からこうした情報が公表されていればこうした行動も無意味となる。入札・契約に関する情報はできるだけ公表し透明性を高めることが必要であり、予定価格の事前公表も一案として検討に値する。

さらに指名競争入札における指名権を自治体側が有することは業者側からの不要なアプローチも予想される。自治体側の業者指名権を放棄してしまうことがこれを解決する早道であり競争の促進にもつながるものである。

(2) 指名競争入札の見直し

指名競争入札における自治体側の業者指名権の放棄は、指名競争入札を少なくとも一般競争入札を拡大していくことになる。地方自治法第234条において、契約締結方法の原則としては一般競争入札を挙げており、以下の場合においてのみ指名競争入札によることができるとしている(地方自治法施行令第167条)。

第1号：工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき。

第2号：その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要があると認められる程度に少数である契約をするとき。

第3号：一般競争入札に付することが不利と認められるとき。

今回、監査の対象とした工事請負契約について請負人等選定調書を査閲したところ、そのほとんどが上記第3号の理由により指名競争入札が行われていた。確かに不特定多数から入札参加者を募る一般競争入札は適正な施工を確保することに課題が残り、事務負担等も重くなることから、一定規模以下の工事について指名競争入札を実施することが今までの実務的な対応であったといえよう。

しかし、適正な施工の確保については、業者の事前・事後にわたる審査や評価の充実、低入札価格調査制度の厳格な運用または最低制限価格制度(注)の採用によりある程度は補えるものである。また、近年の情報技術(IT)の発展により入札事務の効率化も従来に比べて格段に図れるものである。こうした状況に鑑みると、契約の原則である一般競争入札に立ち戻り、競争原理を十分に発揮できるような入札システムの導入は可能と考える。