

# 公契約のあり方検討に関する中間報告書

平成25年2月

世田谷区公契約のあり方検討委員会



## 目次

1. はじめに	1
2. 世田谷区におけるこれまでの入札制度改革の取組	
(1) 世田谷区入札制度改革検討委員会(平成19年1月～)	2
(2) 世田谷区における入札制度改革の取組(平成19年度以降)	2
3. 世田谷区の入札制度を取り巻く現状、課題等	
(1) 世田谷区の入札制度を取り巻く現状と課題	4
(2) 検討にあたっての論点整理	5
4. 検討委員会におけるこれまでの調査・検討状況	
(1) 世田谷区における入札・契約の状況(落札率等の状況)	6
(2) 最低制限価格制度及び低入札価格調査制度	7
(3) 総合評価競争入札制度	7
(4) アンケート調査・ヒアリング調査の実施	8
(5) 他自治体における公契約条例等の状況	12
5. 世田谷区の入札制度改革に関する意見	
(1) 入札の方式等について	14
(2) 履行の質の確保策について	15
(3) 公契約の相手方におけるコンプライアンス(法令遵守)について	16
(4) 区内産業の活性化と公契約のあり方について	17
6. 公契約条例に関する意見	19
資料編	
世田谷区公契約のあり方検討委員会設置要綱・委員名簿	25
委員会等開催状況	27
公契約のあり方についてのアンケート結果	28



## 1. はじめに

世田谷区では、平成19年3月の「入札制度改革の提言(世田谷区入札制度改革検討委員会)」等を踏まえ、これまでに、一般競争入札や希望制指名競争入札の拡充、入札監視委員会の設置など、入札・契約制度における競争性、公正性、透明性等の向上に向け、様々な取り組みが進められてきた。

しかしその後、いわゆるリーマンショックや欧州危機等を背景とした世界経済の低迷に加え、東日本大震災の発生や深刻なエネルギー問題など、我が国の社会経済環境はこの数年で急激に変化した。現下の厳しい経済環境の中で、企業間競争は益々激しくなり、一部には採算を度外視した受注をせざるを得ない状況も見受けられるなど、企業の経営環境は一層厳しくなっている。これは区の公共事業等を請け負う事業者にとっても例外ではない。入札における過度な競争は、公共事業の品質や区民サービスの低下を招き、下請け事業者へのしわ寄せや労働環境の悪化などの問題にもつながっていく恐れがある。このような背景の中で、平成23年第1回世田谷区議会定例会において、「公契約条例に係る検討委員会設置を求める請願」が採択された。

こうした状況を踏まえ、世田谷区は、より良い公契約・入札制度の構築を目指して、平成23年9月、世田谷区にふさわしい今後の公契約のあり方について調査及び検討を行うことを目的とした「世田谷区公契約のあり方検討委員会」を設置した。本検討委員会に求められた調査・検討事項は、主として、「①公契約のあり方に関すること」、「②入札制度改革に関すること」の2つである。本報告書は、平成23年9月以降7回に亘って開催された検討委員会での議論を踏まえ、現時点での調査・検討状況について中間報告としてまとめたものである。

世田谷区公契約のあり方検討委員会

## 2. 世田谷区におけるこれまでの入札制度改革の取組

### (1) 世田谷区入札制度改革検討委員会(平成19年1月～)

世田谷区では、平成18年12月、世田谷区が発注する公共工事等の入札制度について、透明性、公正性、競争性の向上を検討するため、学識経験者と区民代表による「世田谷区入札制度改革検討委員会」を設置した。検討委員会は、平成19年1月以降4回開催され、平成19年3月に「入札制度改革の提言(答申)」がまとめられた。

#### ○「入札制度改革の提言(答申)」のポイント

- ・一般競争入札の拡大
- ・希望制指名競争入札の適用範囲の見直し
- ・世田谷区独自格付の廃止
- ・予定価格の事前公表及び精度向上への取組
- ・入札監視委員会等の設置
- ・指名停止措置の強化

### (2) 世田谷区における入札制度改革の取組(平成19年度以降)

世田谷区では、前述の「入札制度改革の提言(答申)」やその時々々の社会経済情勢等を踏まえ、平成19年度以降、順次、入札制度改革の取組が進められてきた。その主な内容は次のとおりである。

#### ○工事成績優良工事の公表(平成19年8月から)

- ・工事成績評定の上位10位までの工事について、請負者や主任技術者等を公表

#### ○指名停止措置の強化(平成19年10月)

- ・談合等の不正行為に係る指名停止期間(最長期間)を延長

#### ○入札監視委員会の設置(平成19年12月)

- ・入札・契約手続きの適正を担保するための第三者機関として、学識経験者による入札

## 監視委員会を設置

### ○工事入札の見積り期間の延長(平成20年4月から)

- ・十分な積算期間を確保するため、5千万円以上の工事について見積り期間を延長

### ○単品スライド条項の基準策定と運用開始(平成20年7月)

- ・資材価格の高騰に対応するため、契約における単品スライド条項の運用を開始

### ○独自格付の廃止(平成20年9月から)

- ・区の独自格付を廃止し、東京電子自治体共同運営電子調達サービスにおける共同格付に一元化

### ○物品購入、委託契約等における希望制指名競争入札の導入(平成20年10月から)

- ・指名競争入札から希望制指名競争入札へ

### ○随意契約締結状況等の公表拡大(平成20年10月から)

- ・従来の工事契約に加え、委託契約等についても随意契約の締結状況を公表

### ○前払金制度の拡充(平成20年12月、21年7月)

- ・緊急総合経済対策の一環として、前払金の限度額引き上げ等を実施

### ○工事契約における一般競争入札の拡大(平成21年4月から)

- ・希望制指名競争入札から一般競争入札へ

### ○総合評価競争入札の試行実施(平成21年度から)

- ・工事契約の一部において、価格以外の要素を含めて落札決定を行う「総合評価競争入札」を試行実施

### ○最低制限価格の引き上げ(平成21年10月から)

- ・最低制限価格の算定方法と設定範囲を見直し(基準の引き上げ)

### ○業務委託履行評価制度の試行(平成22年2月から)

- ・建物清掃業務の委託契約において、業務委託履行評価を試行実施

### ○暴力団等排除措置要綱の制定(平成24年4月施行)

- ・東京都暴力団排除条例の施行に伴い、区における排除措置要綱を制定 など

### 3. 世田谷区の入札制度を取り巻く現状、課題等

#### (1) 世田谷区の入札制度を取り巻く現状と課題

世田谷区ではこれまでの間、前述のとおり、入札における競争性、公正性、透明性の向上、履行品質の確保等の観点から、入札制度改革の様々な取組が進められてきた。しかしその後、いわゆるリーマンショックや欧州危機を背景とする世界的な経済金融情勢の低迷に加え、東日本大震災の発生や深刻なエネルギー問題など、我が国の社会経済環境はこの数年で急激に変化した。現下の厳しい経済環境の中で、企業間競争は益々激しくなっており、一部には採算を度外視した受注をせざるを得ない状況も見受けられるなど、企業の経営環境は一層厳しくなっている。これは、世田谷区の公共事業を請け負う事業者にとっても例外ではない。入札における過度な競争は、公共事業の品質や区民サービスの低下を招き、公共事業を請け負う事業者の経営環境の悪化やそこで働く労働者の労働環境の悪化、下請け事業者へのしわ寄せなどの問題につながっていく恐れがある。

一方、全国的に公共事業の縮小傾向が続く中で、一部の事業者には、各地に支店や営業所を新たに設置することで、多くの地方自治体からの仕事を確保するといった動きも見られる。このような事業者の中には、まったく業務実態のない支店(いわゆるペーパーカンパニー)を設置する事業者や、極端な低価格で受注した上、粗雑履行や業務の丸投げなどを行う悪質な事業者も存在することが指摘されている。全国的にこのような状況が見受けられることから、世田谷区においても、現在、新規参入者に対する現地調査の強化や受注制限等の対策を講じているところである。

また、東日本大震災以降、地方自治体においては、防災・減災対策をいかに進めていくかが問われている。震災直後、瓦礫の山の中で、道路の位置関係等を正確に把握できたのは地元事業者であり、迅速な復旧対応に大きな力を発揮したと聞く。今後、地方自治体の入札・契約に関して、従来からの地域産業の活性化という視点とともに、防災・減災対策といったような地域貢献等の面からの検討も必要になってくると考えられる。



## (2) 検討にあたっての論点整理

前述のような世田谷区の入札環境を取り巻く現状を踏まえ、本検討委員会において世田谷区にふさわしい公契約のあり方を検討するにあたり、以下の4つの論点を整理した。

### ① 入札の方式等について

- ・一般競争入札、希望制指名競争入札を基本とする現状の入札方式や、総合評価競争入札等の活用方法について、今後どうあるべきか。

### ② 履行の質の確保策について

- ・入札における適正価格での受注と公共事業の履行品質を確保するために、どのような対策を取るべきか。

### ③ 公契約の相手方におけるコンプライアンス(法令遵守)について

- ・公契約の相手方が公共事業や区民サービス等に直接携わることを踏まえ、受注事業者におけるコンプライアンス(法令遵守)に関し、発注者としてどのような対策を取っていくべきか。

### ④ 区内産業の活性化と公契約のあり方について

- ・区内産業の活性化との関係において、公契約はどうあるべきか。
- ・災害対策や地域ボランティアなどの地域貢献や社会貢献について、公契約との関係はどうあるべきか。

## 4. 検討委員会におけるこれまでの調査・検討状況

本検討委員会ではこれまで、世田谷区の入札・契約制度の状況等に関して、様々な調査分析、検討を進めてきたが、その概要は以下のとおりである。

### (1) 世田谷区における入札・契約の状況(落札率等の状況)

平成19年度以降、入札制度改革の取組が進められてきたことを踏まえ、世田谷区における最近の入札参加者数や落札率等の状況について調査・分析を行った。

まず、工事契約については、平成21年度から、従来の希望制指名競争入札を原則廃止し、全面的に一般競争入札を導入したが、入札案件ごとの参加者数の変化について、制度改革前後で比較してみると、一部工種で若干の増加があるものの、工事全体としては、特に大きな状況変化は見られない。これは、従前から入札参加の希望制を採用しており、実質的に一般競争入札と同様の入札参加機会の拡大が図られていたことによるものと考えられる。また、工事契約全体の落札率の推移について見てみると、年度によって若干の違いはあるものの、平成19年度までは、毎年94%前後で推移していたが、平成20年度以降は大きく低下し概ね90%前後で推移している。契約案件ごとの落札率を見てみると、工事については、小額工事を除いて最低制限価格が適用されるため、落札率は大部分が80～90%台に集中している。一部の工種では、落札率が最低制限価格付近に集中するなど、競争が激しくなっている状況が見られる。一部の最低制限価格が適用されない小額工事では、落札率40～60%となるケースも若干発生している。

一方、委託業務(物品購入含む)については、平成20年度途中から、それまでの指名競争入札に変えて希望制指名競争入札を導入したが、これにより、入札参加者数については全体的に大きく増加している。業務によっては、参加者数が従前の倍以上になっているものもあり、参加者数の増加傾向が顕著に現れている。また、落札率の推移では、全体的に低下傾向にあるが、制度改革前の平成19年度と改正後の平成21年度を比較すると、委託全体では、84%程度から71%程度に低下している。翌平成22年度は、建物清掃の業務に最

低制限価格制度を導入した影響等から、落札率は75%程度に上がっている。契約案件ごとの落札率を見ても、委託業務の多くは最低制限価格制度を導入していないことから、工事とは異なり、落札率は、概ね40%台から90%台の幅で分布している。一部では40%を下回る極端なケースも発生している。

以上のように、全体的には、入札参加者数の増加や落札率の低下等が現れており、これらは、入札における競争性の向上や区の財政支出の縮減といった効果につながっているものである。しかし、一部には、極端に低い落札率での受注も見受けられ、ダンピングによる粗雑履行などの悪影響が懸念されるところである。

## (2) 最低制限価格制度及び低入札価格調査制度

世田谷区では、工事契約全般(小額工事を除く)及び一部の委託契約(設計・測量・建物清掃)に最低制限価格制度を導入している。最低制限価格制度は、ダンピング防止と履行品質の確保等のため、一定の基準額以下の入札を自動的に失格とする仕組みである。また、工事契約のうち議会の議決を要する1億8千万円以上の案件については、低入札価格調査制度を導入しており、本制度は、一定の基準額以下の入札について、必要な調査を行った上で落札の可否決定を行うものである。

最低制限価格(低入札調査基準価格を含む。以下同じ。)については、世田谷区では非公表としており、直近では平成21年度に基準の引き上げを行っている。現在は、予定価格の3分の2から10分の8.5の範囲において、一定の計算のもとで定めることとなっており、国における現在の基準(10分の7から10分の9の範囲)より低いものとなっている。

## (3) 総合評価競争入札制度

世田谷区では、平成21年度より、工事契約の一部を対象に、総合評価競争入札の試行を実施している。実施手法は、国の「市町村向け簡易型」モデルをベースとしており、入札価格以外に、過去の工事成績、配置予定技術者の能力等を評価するものである。平成24

年度からは、新たに、災害時協力協定の「地域貢献評価」を導入し、試行を継続している。これまでの件数実績は、平成21年度3件、22年度6件、23年度7件、24年度は現時点で20件となっている。このうち、入札価格が1番低かった事業者以外が最終的な落札者となったケースは合計で6件となっている。

本制度は、建設工事における安定的な品質確保及び不良不適格事業者の参入防止等を目的としているが、これまでの結果で見ると、総合評価競争入札で実施した契約案件の工事成績は、全体の工事成績の平均に比べて、非常に高い結果となっており、履行品質の確保・向上に向けた一定の効果が出ていると考えられる。しかし、一方で、本制度は、一般の競争入札手続きに比べ、発注者・事業者双方にとって、やや事務が煩雑となる面があり、過去の総合評価競争入札の実績の中では、入札参加者がやや少ないケースも見受けられ、競争性の確保といった課題にも留意する必要がある。

#### (4) アンケート調査・ヒアリング調査の実施

区との契約事業者等における事業環境や入札環境等の状況をより詳細に把握するため、平成24年6月にアンケート調査、8月から10月にかけてヒアリング調査を実施した。アンケート調査は、事業者用と労働者用を用意し、事業者については、平成23年度に世田谷区と契約実績のあるすべての建設事業者(区内下請事業者含む)251者と、委託事業者(一部業種を除く)及び指定管理協定を結んでいる事業者411者、合計662者を対象とした。また、労働者については、調査期間中に区の発注工事が行われている工事現場15箇所を対象とした。回収率は、建設事業者が82.5%(207票)、委託事業者が75.4%(310票)であり、労働者についても15現場から209票の回収があった。通常のアンケート調査に比べると、極めて高い回収率となっており、公契約や入札制度に対する関心の高さがうかがえる。アンケート結果における特徴的な事項は以下のとおりである(アンケート結果の詳細については巻末資料編を参照)。

<アンケート結果 ～特徴的な事項～>

i 事業者(以下数値は建設事業者の例)

○事業者の経営環境について、このところ「悪化している」との回答が、「変わらず」とともに多くなっている。

- ・「大きく悪化」又は「悪化」が44.9%、「変わらず」が46.9%、「大きく改善」又は「改善」が7.7%。

○最近の公共工事の受注額について、このところ「減少している」との回答が多くなっている。

- ・「大きく減少」又は「減少」が47.8%、「大きく増加」又は「増加」が19.3%、「変わらず」が31.9%。

○従業員の平均賃金については、このところ「あまり変わっていない」との回答が最も多く、次いで、「減少している」がやや多くなっている。

- ・従業員の平均賃金は、「変わらず」が57.5%、「大きく減少」又は「減少」が26.6%、「大きく増加」又は「増加」が15.5%。(※正職員の場合)

○このところの区の入札環境については、競争が厳しくなっているといった回答が多くなっている。(複数回答あり。)

- ・区の発注本数が減っており、競争が激しくなっている。49.7%
- ・価格競争が激しく、不適切な水準での落札が増えている。45.6%
- ・入札参加者が増加しており、競争が激しくなっている。38.5%
- ・落札率が低下している。35.4%
- ・健全な競争環境にあり、特に問題はない。12.3%

○最低制限価格の水準について、「引き上げて欲しい」との回答が多くなっている。

- ・最低制限価格を、「引き上げて欲しい」が75.6%、「このままでよい」が23.3%、「引き下げて欲しい」が0.6%。

○他自治体の公契約条例の動きについて、「よく知らない」といった回答が多くなっている。

- ・公契約条例について、よく知らない。 46.9%
- ・公契約条例は知っているが、どうすればいいか分からない。 10.1%
- ・労働環境の改善等のため、公契約条例の制定が必要である 18.4%
- ・労働環境は経営上の問題なので、条例制定は必要ない。 14.0%

## ii 労働者

○現在の職種から得る収入は、このところ「変わらない」に次いで、「減っている」との回答が多くなっている。

- ・収入は、「変わらない」が46.9%、「大きく減っている」又は「減っている」が44.0%、「増えている」が7.7%。

○建退共証紙の貼付を受けているかについては、「手帳を持っていない」が30.6%、「貼付を受けていない」が23.0%、「貼付を受けている」が21.1%、「建退共を知らない」が15.8%。

○他自治体の公契約条例の動きについて、「よく知らない」といった回答が多くなっている。

- ・公契約条例について、よく知らない。 51.2%
- ・労働環境の改善等のため、公契約条例の制定が必要である 22.0%
- ・労働環境は経営上の問題なので、条例制定は必要ない。 7.7%
- ・公契約条例は知っているが、どうすればいいか分からない。 1.9%

ヒアリング調査については、平成24年8月に、世田谷区内にある事業者の組合(工事関係及び委託関係)及び労働関係団体を対象にヒアリングを実施し、10月には、発注者である世田谷区の各担当部署(契約担当、営繕担当、土木事業担当)からのヒアリングを実施した。ヒアリング調査における各団体からの主な意見等は次のとおりである。

<ヒアリングにおける主な意見・要望等 ～事業者関係・労働者関係～>

- 公共工事の発注については、全国的に価格競争が激しくなっている。労働者も低賃金で働かざるを得ない環境となっている。待遇面で魅力がなくなっており、職人の減少にもつながっている。若者が建設分野に入ってくるような対策を進める必要がある。
- ダンピングは、履行品質の確保、雇用の促進、経済の活性化、地元産業の育成にとって大きなマイナスである。
- 公契約条例だけではダンピング防止にはつながらない。条例の検討だけではなく、入札制度改革とあわせて検討を進める必要がある。
- ワーキングプアなど、労働面における様々な環境改善のために、公契約条例の制定が必要である。
- 地元産業の育成のために、区内本店事業者に対して優先的に発注をしてほしい。特に、地域に密着した施工を行う必要があるものは、本店に限定した発注をしてほしい。
- 区と防災協力協定を締結している場合は、区内に重機、資材置き場、労働者などを常に確保している状況である。こうした点などの地域貢献度について、契約面でより一層の評価を行ってほしい。
- 現状の最低制限価格の設定では、予定価格から相当に低い金額で落札することになり、これでは下請への発注などの面でたいへん厳しい状況である。資材等も値上がりしており、最低制限価格の引き上げが必要である。
- 東京都共同運営の電子入札システムにおける共同格付は大まかすぎる。規模の違う事業者が争うことのないよう、発注時の格付を細分化するなど配慮してほしい。
- これまでの区からの受注や施工実績を入札参加条件に取り入れてほしい。
- 大型の入札案件では、積算作業も大変であり、十分な積算期間を確保してほしい。
- 市場動向(価格等)について、速やかに設計単価に反映してほしい。
- 発注図書と現場の実際の状況が変わった場合などについて、適切に契約変更を行ってほしい。
- 履行評価を行う中で、評価が良かった場合に、次の入札において優位になるなどの仕

組みがあるとよい。 など

## (5) 他自治体における公契約条例等の状況

ここ数年、地方自治体における公契約条例・公共調達条例の制定が続いている。条例制定の背景には、入札契約による競争性・公正性等の確保、過度な企業間競争による品質低下等の防止、談合等の排除、地域経済の活性化、地元企業の育成、労働環境の改善など、自治体により様々な状況があるが、条例のスタイルは、大きく分けて、「労働条件の改善を主眼とするタイプ」と、「広く公共政策の実現を目指すタイプ」、またこの2つの「混合タイプ」という3つの類型に分けられる。

「労働条件の改善を主眼とするタイプ」は、公契約に係る業務に従事する労働者に対し、民間相場(最低賃金)以上の労働賃金の支払いを義務付けることにより、官製ワーキングプアの防止や労働条件の改善等を目指すものであり、このタイプには、野田市や多摩市、相模原市などがある。

「広く公共政策の実現等を目指すタイプ」は、公共調達やそれに係る入札・契約制度に関して、基本的な理念や考え方、発注者・受注者の責務を明確にし、公共調達によって、履行品質の確保、地域経済の発展、優良企業の育成、環境保全などの様々な公共政策の実現を目指すものであり、このタイプには、山形県や高知市などがある。

また、この2つの「混合タイプ」として、川崎市や国分寺市がある。

野田市のような「労働条件の改善」を主眼とするタイプのひとつの特徴には、公契約に係る事業に従事する労働者賃金の下限額を条例で定める点があるが、この点については、従来から、他の法律上との関係についての課題が指摘されている。具体的には、「賃金等の勤務条件に関する基準は法律でこれを定める」としている憲法との関係や、「労働条件に対して公的機関が介入」することについての労働基準法等との関係、また、「地方公共団体の事務であるか否か」といった点での地方自治法との関係などである。この点については、平成21年3月の国会質問に対する内閣総理大臣の答弁書等を根拠として、法律上の問題は無いとする見解がある一方で、一部の地方自治体では、公契約に関する検討委員会等にお



いて、条例制定に否定的な見解が出されたり、条例案が議会で否決されたりするなどの動きも出ている。現時点において、公契約条例と他法律との関係においては、依然として見解の対立があり、明確な答えは出されていない状況と言える。

一方、各自治体における条例制定後の状況等については、労働者賃金の向上に効果があったとする報告等がある一方で、請負事業者における労務管理面での複雑さ(発注者により賃金が異なる等)や、入札・契約に係る事務コスト増大などの運用上の課題も指摘されているところである。

<最近の公契約条例・公共調達条例制定の動き>

○山形県公共調達基本条例 平成21年4月施行

○野田市公契約条例 平成22年2月施行

○川崎市契約条例(改正) 平成23年4月施行

○多摩市公契約条例 平成24年4月施行

○相模原市公契約条例 平成24年4月施行

○高知市公共調達基本条例 平成24年4月施行

○国分寺市公共調達条例 平成24年12月施行

○渋谷区公契約条例 平成25年1月施行

○厚木市公契約条例 平成25年4月施行予定

## 5. 世田谷区の入札制度改革に関する意見

本検討委員会では、これまで7回にわたり調査検討を進めてきたが、世田谷区における今後の入札制度のあり方に関して、これまでの議論のまとめは以下のとおりである。

### (1) 入札の方式等について

世田谷区では、これまで、一般競争入札や希望制指名競争入札の拡大を進め、入札における競争性、公正性、透明性等の向上を図ってきた。これらの改革は、地方自治法令の会計原則等に即したものであり、また、当時、いわゆるゼネコン汚職をはじめとする談合事件により、全国的に入札手続き等のあり方が問われていた中で、いち早く、入札制度の見直しに取り組んだことは評価できる。現在、長引く景気低迷の中で、区の入札競争もより厳しくなっている面があるが、広く入札参加者を募ることで入札の競争性を確保していくことは、入札手続きにおける最も重要な基本原則であり、現在の入札方式については引き続きこれを基本としていくべきである。今後は、一般競争入札や希望制指名競争入札を軸として、一般にその方式のデメリットといわれる不適切事業者の参入や履行品質の低下の問題等を解決するための仕組み等を充実・強化していくことが求められる。

具体的には、総合評価競争入札やプロポーザル方式など、事業者の技術力・能力等を適切に評価する仕組みの活用や、発注者と受注者双方のメリットとなる長期継続契約等の活用のほか、不良・不適切事業者等の排除の観点から、指名基準の厳格化や現場調査の徹底なども進めていくことが必要と考えられる。特に、支店や営業所については、今後も実態がない事務所の設置が行われることも考えられるため、対策の強化が必要である。

また、平成19年度からの電子入札の全面導入により、入札手続きの態様も大きく変化してきたが、これに伴い、最近では、入札参加申込者の辞退や不参が目立つようになっている現状がある。辞退(入札参加申し込みをした後、正式な届出をした上で札入れを辞退すること)については、特に工事案件においては、入札参加申し込みを行なった上でなければ発注図書が見られず、積算も出来ないことから、電子入札手続きの仕組み上止むを得ない部分があるが、不参(入札参加申込をしたにもかかわらず、届出なく札入れをしないこと)につ

いては、入札規律の面からも問題があり、今後、その防止に向けて何らかの対策を講じていくことが求められる。

## (2) 履行の質の確保策について

過度の価格競争は、採算性を無視した不適切価格での受注を招き、履行の質の低下につながる。いわゆる「安かろう悪かろう」は、公共事業や区民サービスの質の低下となり、最終的には納税者である区民の利益が失われることとなる。

極端な低価格落札を物理的に防ぐ入札の仕組みとしては、最低制限価格制度がある。現在、世田谷区では、工事契約と一部の委託契約に最低制限価格制度を導入しているが、本制度については、ダンピング防止や履行の質の確保等の観点から有効な仕組みであり、今後も、そのあり方について引き続き検討が必要である。具体的には、工事契約については、請負事業者における適正な利潤確保や下請け事業者への支払い、建設労働者における適切な労働環境確保への影響等を踏まえるとともに、財政負担の増加等にも配慮しながら、その適正な設定水準等について検討を行っていく必要がある。1億8千万円以上の大型契約に適用している低入札価格調査制度についても、例えば、一定基準以下の価格の場合は自動的に失格となる「失格基準」などの導入が考えられる。

委託契約については、現在、一部業種にのみ最低制限価格制度を導入しているが、それ以外の業務のうち、特に人件費割合の多い労働集約型業務を中心に、導入の必要性等について検討することが必要である。ただし、委託業務については、その業務の種類によっては、受注事業者の規模や体制等によって応札価格に大きな幅が出る可能性もある。このような場合、最低制限価格の導入が、区の効率的な予算執行の観点から問題が生じることも考えられるので、これらの点にも十分配慮しながら検討していくことが求められる。

また、履行の質の確保に向けては、事業者の技術力や過去の履行実績など、価格以外の事項を適切に評価する総合評価競争入札の活用も重要になってくる。現在、世田谷区では、一定規模以上の工事契約を対象に総合評価競争入札を試行しており、工事成績の向

上などの一定の効果も見られている。今後、価格評価とそれ以外の評価との適正なバランス、事務手続きの効率化、競争性の確保等にも留意しながら、本格実施に向けて制度設計を進めていく必要がある。さらに、委託契約では、工事契約のような成績評定の仕組みが導入されていないことから、直ちに総合評価競争入札を導入することは困難な面があるが、当面は、建物清掃業務で現在試行的に導入している業務委託履行評価制度について、他の業務への導入も含め、制度としての確立を目指していくことが求められる。

さらに、特に工事契約においては、実際の工事着手以降に、当初設計と状況が異なってくる部分が少なからずあるが、このような場合には、適切に契約変更を行うことが必要になってくる。請負契約の趣旨から、増額等の安易な契約変更は問題であるが、状況変化等により設計を変更する場合には、それに伴う所要の経費は区が負担すべきものである。どういった場合に契約変更を行うか等について、発注者と受注者の双方で共通認識を持つておくことは重要であり、例えば、契約変更に関するガイドラインなどを策定することも有効である。

### (3) 公契約の相手方におけるコンプライアンス(法令遵守)について

世田谷区の入札手続きは、現在、東京都の市区町村全体で運営している電子調達システムにより行なっている。事業者が入札に参加しようとする場合には、この共同運営電子調達システムにおける入札参加資格を取得する必要がある。この登録の際に、事業者の財務諸表の提出や納税状況等の確認を行うなど、公契約に参加する事業者としての適格性の審査が行われている。しかしながら、これはあくまで基本的かつ形式的なものが中心であり、公共サービス等に直接関わる事業者として、コンプライアンスを含め真に適格な事業者であるかといった確認まで行うものではない。労働者の社会保険にすら加入しない事業者がいるなどの現状の中で、結果としてこのような事業者が入札競争で優位に立つような状況が生じることは、あってはならないことである。

公契約の相手方である事業者は、公共施設の建設等を行ったり、区民サービスに直接関わる業務を行うことから、必要な技術力や履行能力を備えていることはもとより、適切な元請

下請関係や労働者環境等が確保されていることも必要である。このような公契約に関わる事業者としての一定の責任を踏まえ、今後、発注者として、公契約の相手方におけるコンプライアンスの確認に関し、何らかの対策を講じていくことが必要である。しかし、これらの対策にあたっては、事務量やコストの増大といった課題もある。特に世田谷区においては、本契約だけでも年間3千本近い件数があり、物理的な限界もあることから、例えば、契約締結の際に、事業者から法令遵守事項の申告書やチェックシート等を提出させるなど、物理的に対応可能であり、かつ実効性が確保されるような手法について、具体的な検討を進めることが必要と考える。あわせて、公契約の相手方としてどのような事業者を求めるのかといった点について、発注者として明確に発信しながら、啓発や指導を行っていくことも必要であると考えらる。

#### (4) 区内産業の活性化と公契約のあり方について

地方自治体が発注する契約に関しては、地域産業の育成・活性化等の観点から、一般に、地域要件の設定などの地元企業への優先発注が行われている。この点に関しては、地方自治法施行令や官公需についての中小企業の受注の確保に関する法律にその一定の根拠があるほか、毎年度閣議決定されている国の契約方針の中でも、「適切な地域要件の設定や、地域への精通度等地域企業の適切な評価等に努める」とされているところである。しかし一方で、地域要件の設定にあたっては、業務の内容により区内事業者で十分な入札参加者が確保できない場合もあるので、競争性の確保には十分留意することが必要である。

区が発注する契約において、産業振興政策である区内産業の活性化をどこまで配慮していくべきかについては、極めて難しい問題である。前述のとおり、適切な地域要件の設定には一定の合理性がある一方、「最小の経費で最大の効果を上げるようにしなければならない」とする地方自治の会計原則もある。最終的には、地方自治体における政策方針の問題とも言えるが、単に「地元業者であるから」といった理由のみでは、区民等に対して明確な説明にはならない。例えば、「地元事業者に発注するのは、どういった理由からであり、また、

どのような点でメリットがあり、納税者である区民等に最終的にどのような利益があるのか」といった視点での説明責任を果たしていくことが必要であろう。

一方、東日本大震災以降、地方自治体においては、防災・減災対策をいかに進めていくかが問われている。震災直後、瓦礫の山の中で、道路等の位置関係を正確に把握できたのは地元事業者であり、迅速な復旧対応に大きな力を発揮したとも聞く。世田谷区内の事業者の中にも、例えば、区と災害時協力協定を締結し、日頃から災害時に備えて重機等を確保するなどの体制を整えたり、地域ボランティアに協力するなどの取組を行っているところもある。区内事業者への発注という地域要件を考えると、こういった区内事業者と契約をすることがその業務内容との関連において防災・減災対策の強化となり、ひいては区民の利益につながっていくという面もあるものとする。今後の公契約のあり方を考える上では、競争性や公正性といった基本原則を阻害すべきでないことはいままでもないが、災害時対応や地域ボランティアなどのいわゆる社会貢献、地域貢献といった要素を適切に評価しながら、入札・契約制度の効果的な仕組みを検討していくことが必要と考える。

## 6. 公契約条例に関する意見

公契約条例のあり方に関しては、引き続き、本検討委員会の中でも議論を要するところであるが、今後、世田谷区の入札制度改革を進めるにあたり、公契約の基本原則や基本価値といったものを作り、統一的な視点で制度改革を考えていくことは重要なことであり、こうした意味から、公契約条例を作ることは意義があると考えます。

公契約条例の検討においては、まずは、公契約の基本原則を十分踏まえてなされる必要がある。すなわち、公契約を通じて多様な価値の実現をめざすとしても、公契約の基本原則が経済性原則と公正性原則であり、それらを実現するための競争性原則と透明性原則であるという大原則から逸脱するものではあってはならないと考える。

例えば、特定の政策目的の実現を公契約条例の目的の中に規定するとしても、それは最少経費最大効果の視点から限られた資源を有効利用し、受益者の視点から支出に見合った価値(Value For Money: VFM)を提供するという公契約の基本性格からすれば付帯的なものであるということである。

一方、経済性原則における経済性についても、給付に対する対価(価格)の側面を強調し、履行の質の確保と両立する適正な価格をもって最も経済的と判断するのか、多様な価値の実現の視点も加えて最も経済的と判断するのか、すなわち、経済性原則を狭義にとらえるのか広義にとらえるのかという論点も検討されなければならない。

地方公共団体が本来、政策を通じて多様な価値を実現していく機能を有することからすれば、公契約における経済性についても、狭義にとらえる過ぎることは公契約を通じて実現される価値を減じてしまう可能性もある。公契約を通じて達成される効果は、単に「費用」(価格)面での経済性の側面のみならず、その成果物・サービスが生み出す直接的な価値と波及的な価値(地域経済活性化や防災への貢献等)の実現を含めたより広い「価値」創出の視点から、判断される必要がある。具体的には、例えば、世田谷区は、非常に良好な居住環境があることが特徴であるが、

こうした世田谷区の財産について、公契約の面からどのように維持・向上させていくかといったことや、中長期的な視点に立った公共施設の管理・保全といった課題について、工事契約や管理委託契約等の面から、どういった工夫が考えられるかなど、幅広い公共政策的な視点を取り入れていくことが考えられる。

一方で、多様な価値の実現を公契約の目的に位置付けることについては、それが会計法令の原則を逸脱するものであるという反対論も存在する。こうした法的論点についても慎重な検討が求められる。

こうしたことから、今後の公契約条例の検討にあたっては、公契約の基本原則を前提としながらも、事業者の経営環境や事業者によって雇用される労働者の労働環境の改善に止まらず、広く公共政策的な視点や納税者である区民の利益といった点を取り入れながら、幅広い検討が必要と考えられる。

また、公契約条例の具体的な規定内容を検討していく上では、その他にもいくつかの法的課題も存在する。例えば、公契約条例において労働者賃金下限額を規定することについては、それが社会的価値向上の重要な一要素となりうることは認める。しかしながら、労働条件改善を実現されるべき価値の一つとして公契約の中に位置付けるとしても、様々な法的課題に留意しつつ、慎重な検討がなされなければならない。すなわち、既に触れたように、公契約による労働条件基準の義務付けと、憲法や最低賃金法・労働基準法、地方自治法等の法律との問題が必ずしも解決されていない状況にあることに加え、賃金等の労働条件が本来であれば「労働者と使用者が、対等の立場において決定すべきものである」(労働基準法第2条)ことからすれば、介入の様態・程度によっては健全な労使関係の発展が阻害されるおそれも否定できないことなどについても十分な検討が必要である。また、条例違反者に対する入札参加資格の剥奪や違反事実の公表などの罰則規定を設ける場合には、それが強い法的制裁を課すものであるという点から、契約法の段階を超えて監督法の領域に達してしまう点でも問題があると考えられる。このような点から、公契約条例の規定内容については、現時点においては慎重な判断が必要になってくる部



分も存在する。

以上のようないくつかの論点・課題を踏まえ、公契約の基本原則である経済性、競争性、公正性とのバランスにも十分配慮しつつ、世田谷区にふさわしい公契約条例のあり方について議論を重ね、条例の目的や理念、適用範囲などを明確にしていく必要がある。



# 資料編



## 世田谷区公契約のあり方検討委員会設置要綱

平成23年8月23日  
23世経理第306号

### (目的)

第1条 急激な社会経済環境の変化及び労働環境の悪化等を踏まえ、世田谷区にふさわしい今後の公契約のあり方について調査及び検討を行うため、世田谷区公契約のあり方検討委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

### (調査及び検討事項)

第2条 委員会は、次に掲げる事項について調査及び検討し、区長に報告する。

- (1) 公契約のあり方に関すること。
- (2) 入札制度改革に関すること。
- (3) 前2号に掲げるもののほか、区長が必要と認める事項。

### (委員会の構成)

第3条 委員会は、区長が委嘱する学識経験者3名及び次に掲げる職にある者をもって構成する。

- (1) 政策経営部長
- (2) 財務部長
- (3) 施設営繕担当部長
- (4) 土木事業担当部長
- (5) 教育次長

### (会長)

第4条 委員会に会長を置き、委員の互選により定める。

2 会長は、委員会を代表し、会務を総理する。

3 会長に事故があるとき、又は会長が欠けたときは、会長があらかじめ指名した委員が、その職務を代理する。

### (会議)

第5条 委員会は、会長が招集する。

2 委員会は、委員の過半数が出席し、かつ、学識経験者である委員2人の出席がなければ、会議を開くことができない。

3 委員会の会議は、これを公開しない。

4 委員会は、議事概要を作成し、これを公表する。

### (関係者の出席)

第6条 会長は、必要があると認めるときは、会議に関係者の出席を求め、その説明若しくは意見を聴き、又は資料の提出を求めることができる。

### (事務局)

第7条 委員会の事務局は、財務部経理課に置く。

### (委任)

第8条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、会長が別に定める。

### 附 則

この要綱は、平成23年9月1日から施行する。

## 世田谷区公契約のあり方検討委員会 委員名簿

(任期：平成23年9月1日 ～ 平成25年8月31日)

	名 称	氏 名	現職 等
1	会 長	塚本 一郎	明治大学経営学部教授
2	職務代理	永山 利和	元日本大学商学部教授
3	委 員	大井 暁	弁護士
4	委 員	宮崎 健二	世田谷区政策経営部長
5	委 員	西澤 和夫	世田谷区財務部長
6	委 員	柳澤 正孝 (~24.3.31) 渡辺 正男 (24.4.1~)	世田谷区施設営繕担当部長
7	委 員	吉田 博 (~24.3.31) 青山 雅夫 (24.4.1~)	世田谷区土木事業担当部長
8	委 員	佐藤 健二	世田谷区教育次長

## 世田谷区公契約のあり方検討委員会の開催状況

- ◆第1回検討委員会：平成23年9月27日開催
  - 会長の選任、職務代理の指名
  - 今後の進め方について
  - 世田谷区の入札契約制度の概要
  - 検討委員会の運営について
  
- ◆第2回検討委員会：平成23年12月2日開催
  - 世田谷区の入札契約制度の運用状況等
  - 公契約をめぐる動き、他自治体の状況等
  - 公契約、入札制度をめぐる課題・論点等
  
- ◆第3回検討委員会：平成24年1月27日開催
  - 検討委員会における検討範囲について
  - 世田谷区における入札・契約制度の見直し等
  - 実態把握調査・ヒアリングの実施方法等
  
- ◆第4回検討委員会：平成24年5月28日開催
  - 実態調査アンケートについて
  - 他自治体における公契約条例等の状況
  
- ◆第5回検討委員会：平成24年10月30日開催
  - 世田谷区における入札制度改革について
  - 公契約条例について
  
- ◆第6回検討委員会：平成24年12月19日開催
  - 公契約条例の法的課題について
  - 入札制度改革及び公契約条例について
  
- ◆第7回検討委員会：平成25年1月28日開催
  - 公契約のあり方検討委員会中間報告書について

# 公契約のあり方についてのアンケート結果

## I. 調査概要

### 1. 調査期間

平成 24 年 6 月 13 日（水）～30 日（土）

### 2. 調査対象

A. 建設事業者 251 事業者

内訳

平成 23 年度中に区と工事請負契約を結んでいる全ての元請事業者 228 事業者

及びその下請けで区内に本社又は支店、営業所のある事業者 23 事業者

B. 委託事業者 411 事業者

内訳

平成 23 年度中に区と業務委託契約を結んでいる事業者（一部業種及び区外郭団体を除く）  
396 事業者

平成 23 年度中に区と指定管理協定を結んでいる事業者（区外郭団体等を除く）15 事業者

C. 労働者

調査期間中に区発注工事（15 現場）に従事する労働者

### 3. 調査方法

建設及び委託事業者は、郵送による配布・回収

労働者は、各工事現場にて配布・回収

### 4. 有効回収票数（有効回収率）

A. 建設事業者 207 票（82.5%）

内訳

元請事業者 195 票（85.5%）

下請事業者 12 票（52.2%）

B. 委託事業者 310 票（75.4%）

内訳

委託事業者 301 票（76.0%）

指定管理者 9 票（60.0%）

C. 労働者 209 票

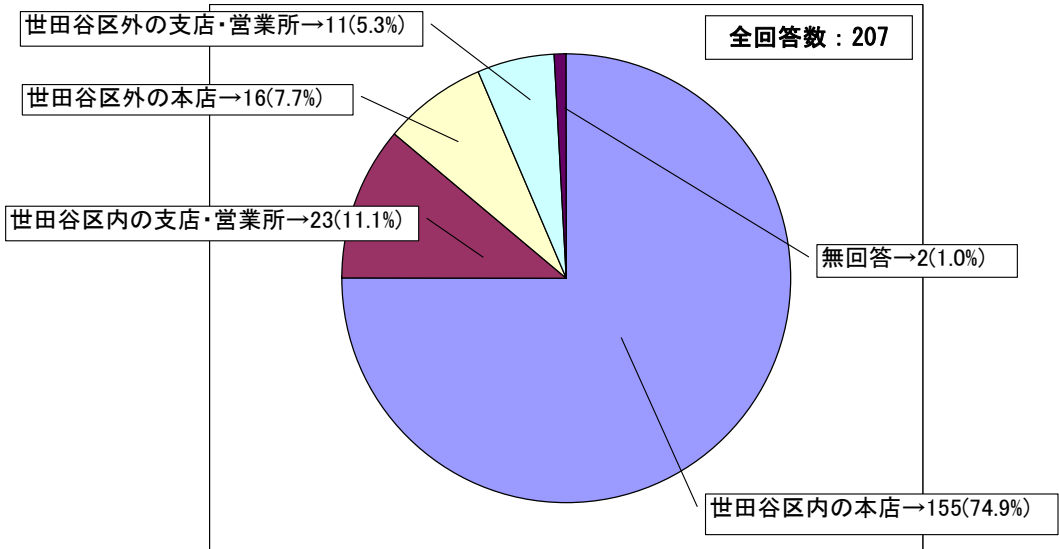
D. 総計 726 票



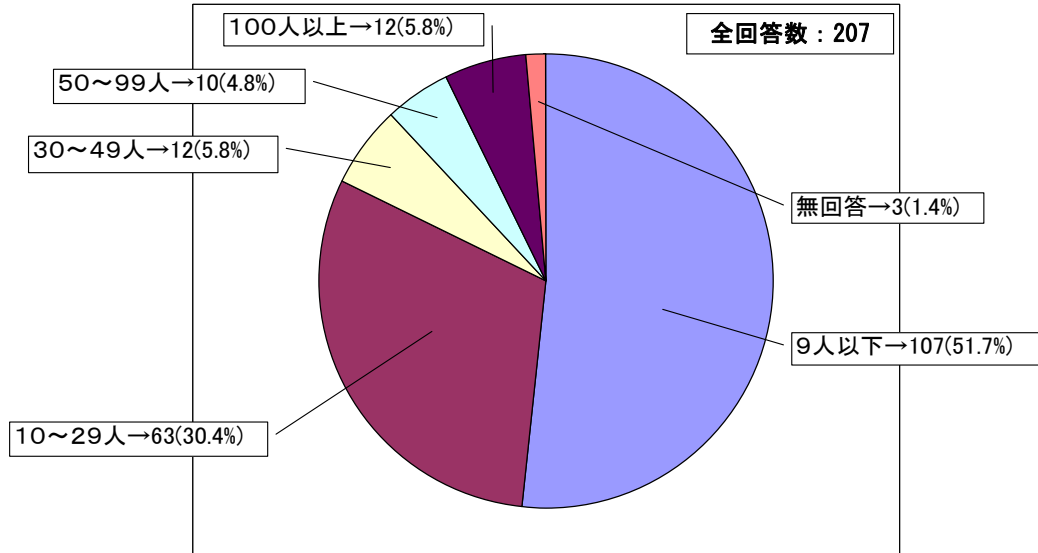
## Ⅱ 結果概要

### (1) 建設事業者

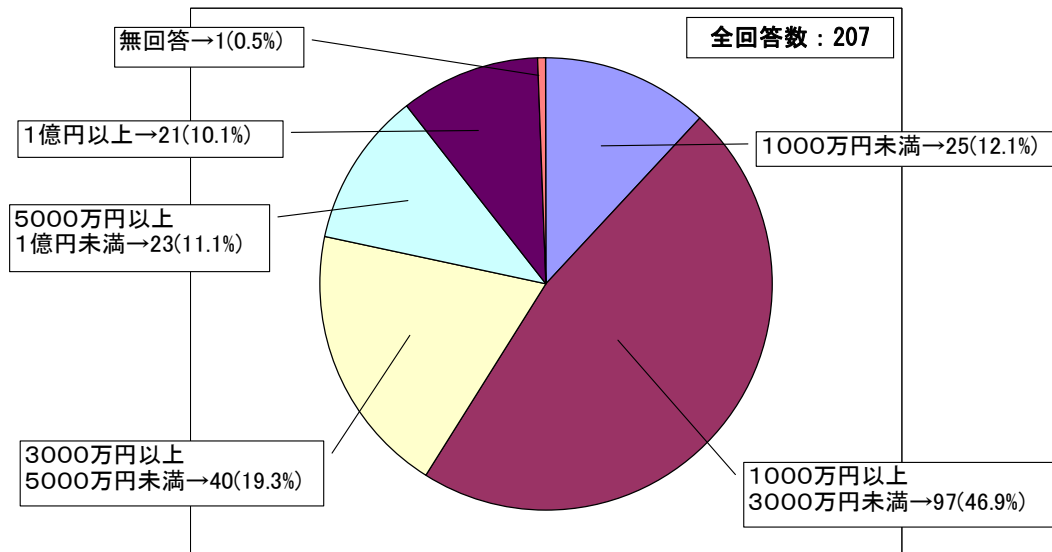
#### 1. 事業所の所在地



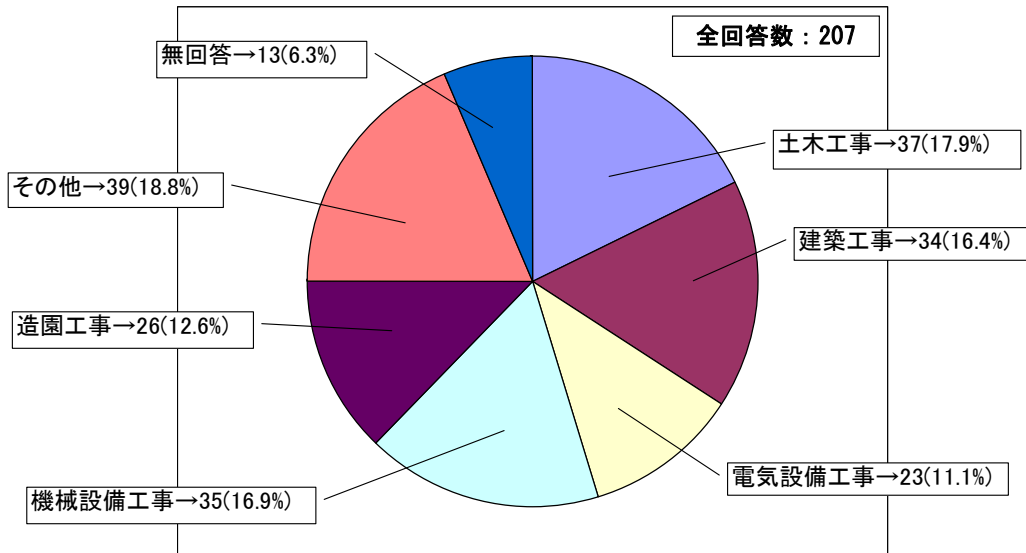
#### 2. 事業所が雇用している常用労働数



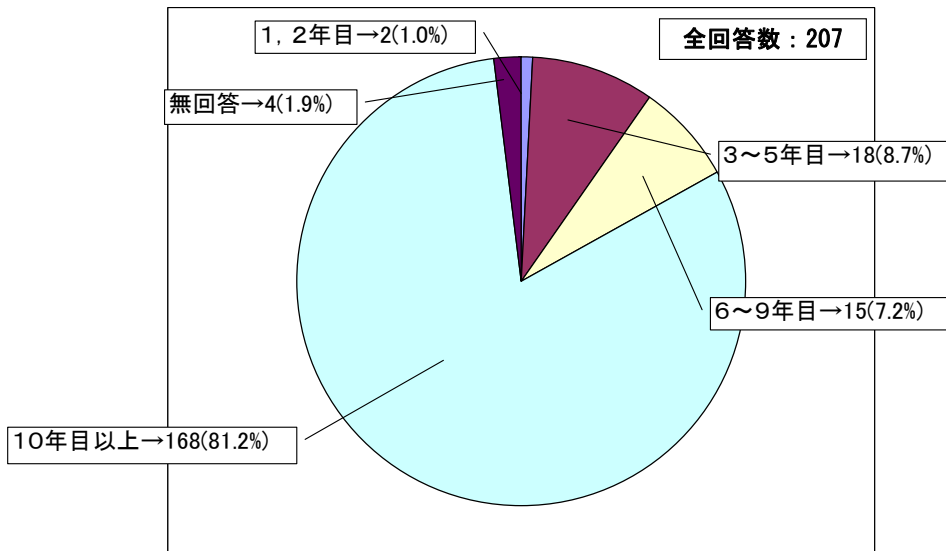
#### 3. 資本金



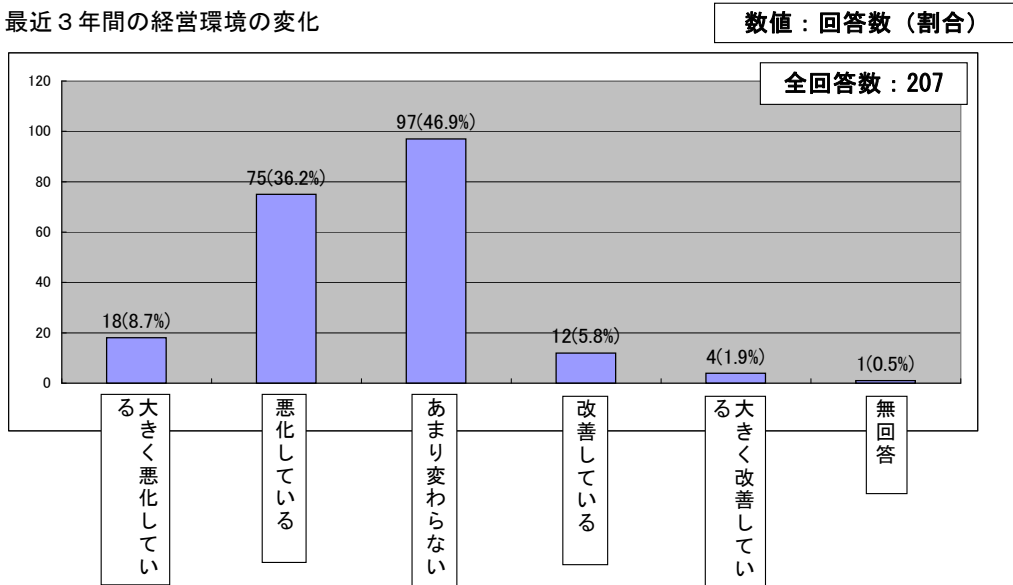
4. 主な入札参加業務



5. 世田谷区の入札参加年数

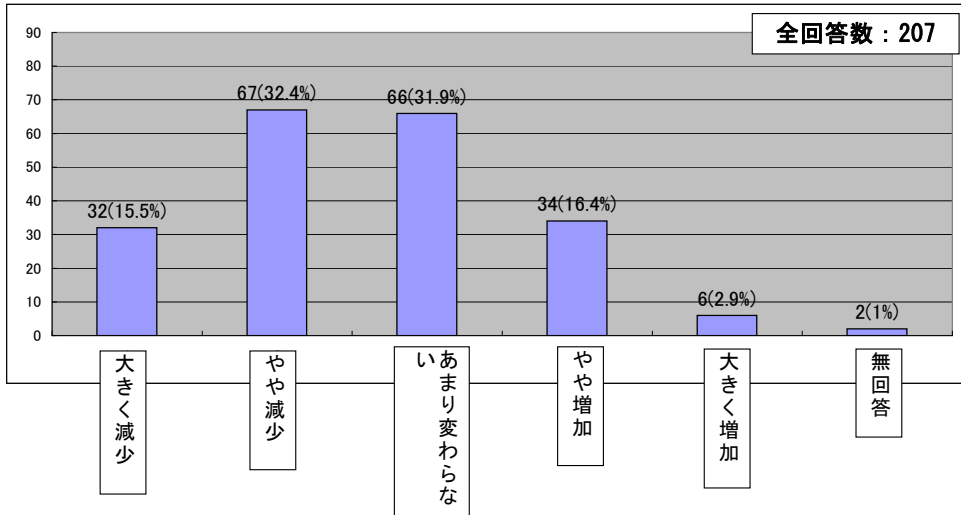


6. 最近3年間の経営環境の変化

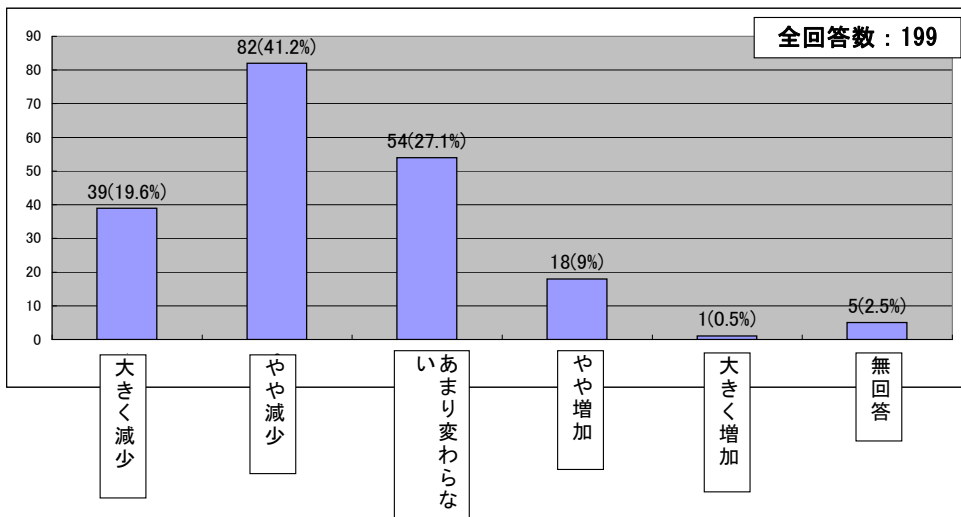


7. 最近3年間の受注額の変化

<公共工事>

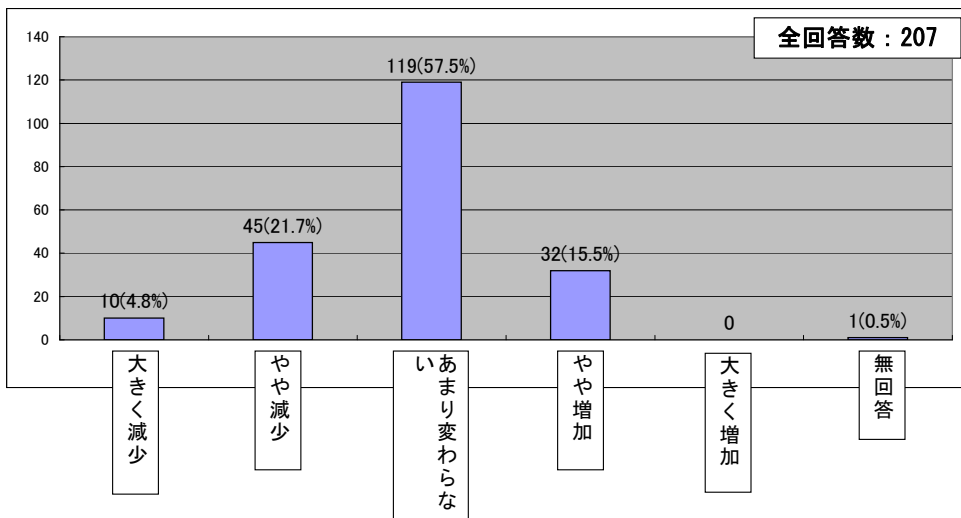


<民間工事>

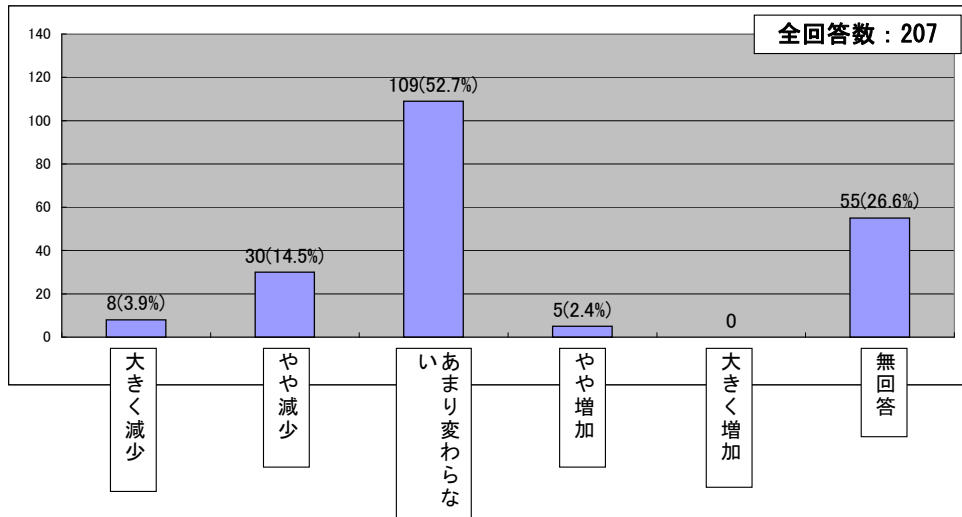


8. 最近3年間の従業員の平均賃金の変化

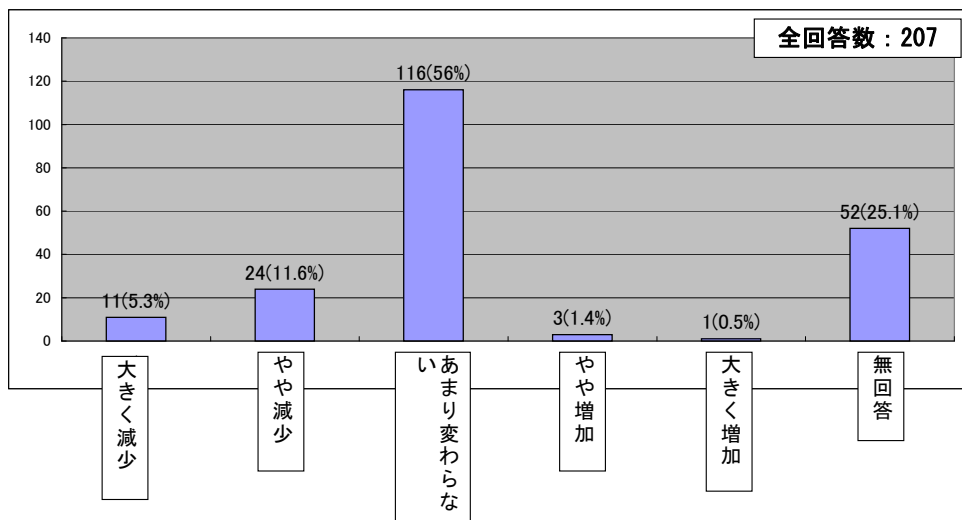
<正社員>



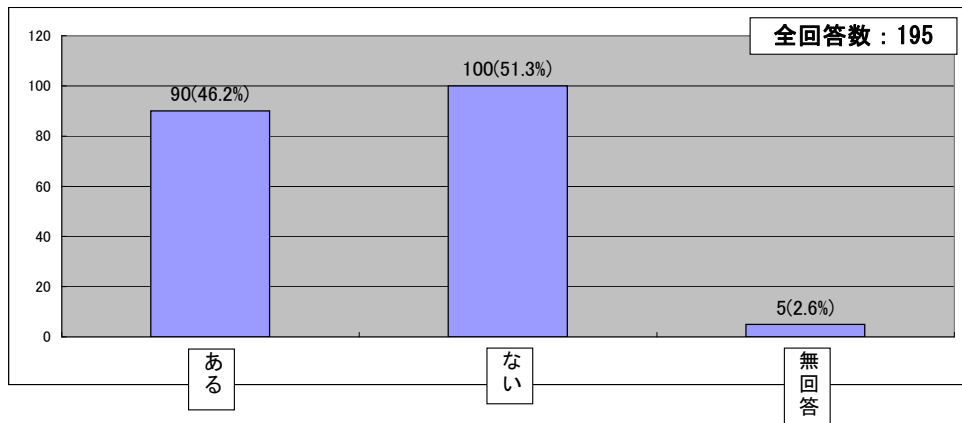
<契約社員・嘱託>



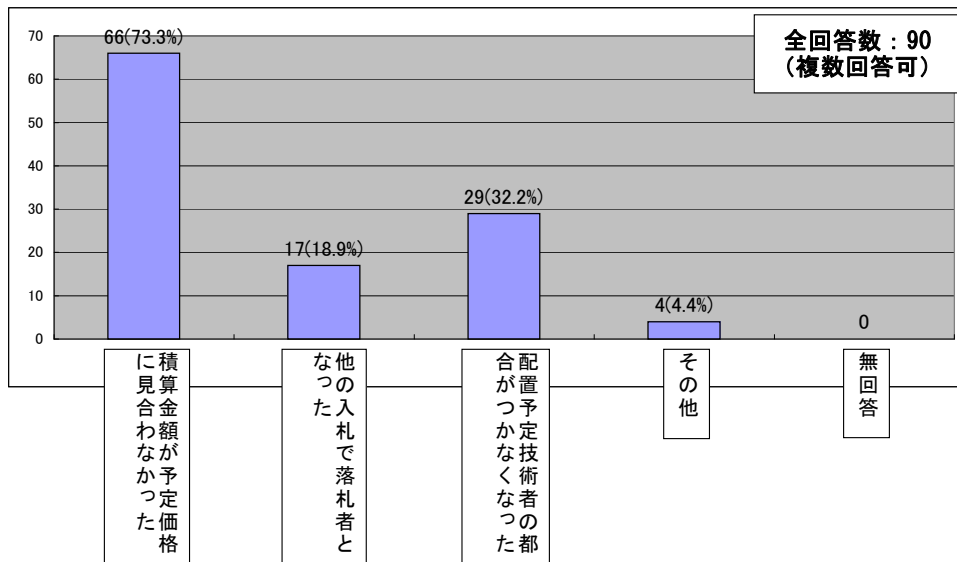
<パート・アルバイト>



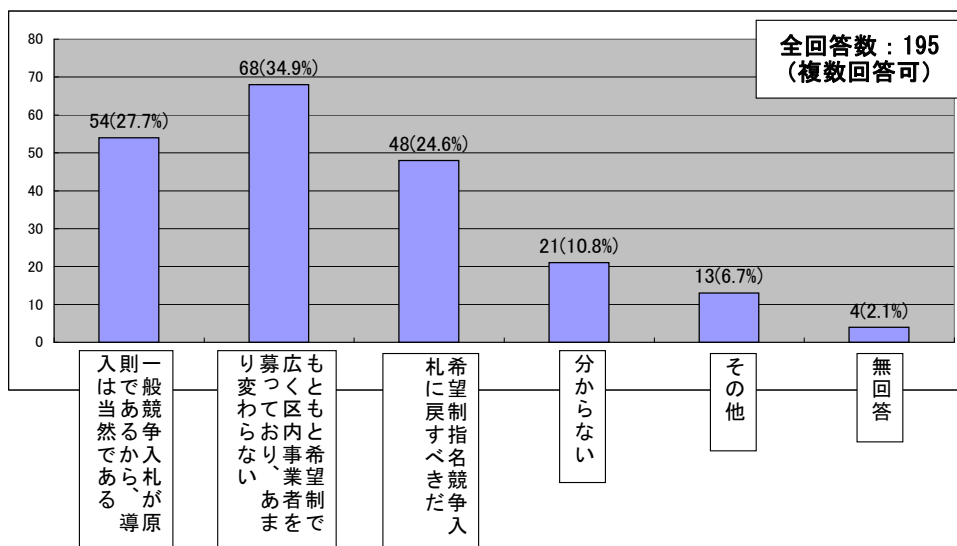
9. 世田谷区の入札における辞退の有無 (23年度)



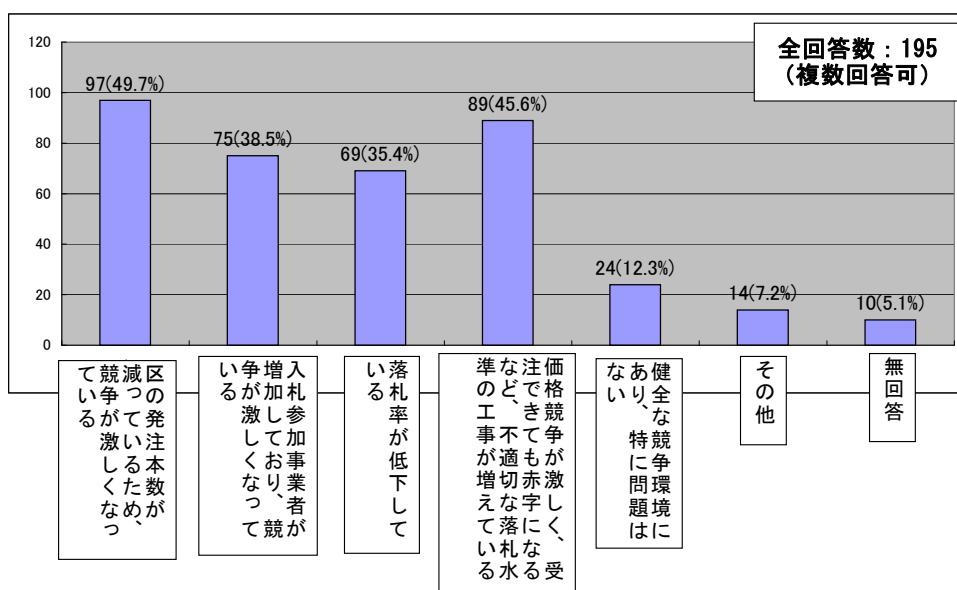
<その理由>



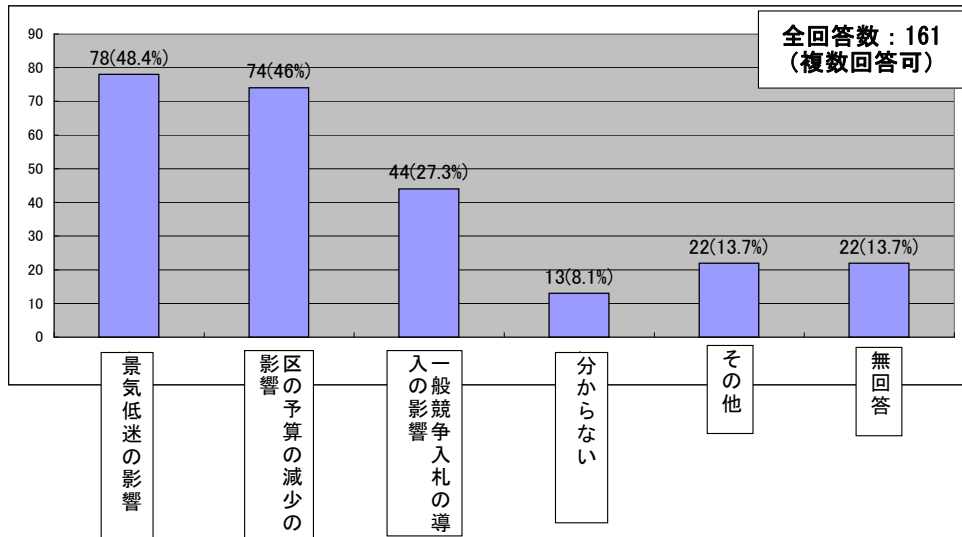
10. 世田谷区が平成21年4月から制限付一般競争入札を導入したことについての考え



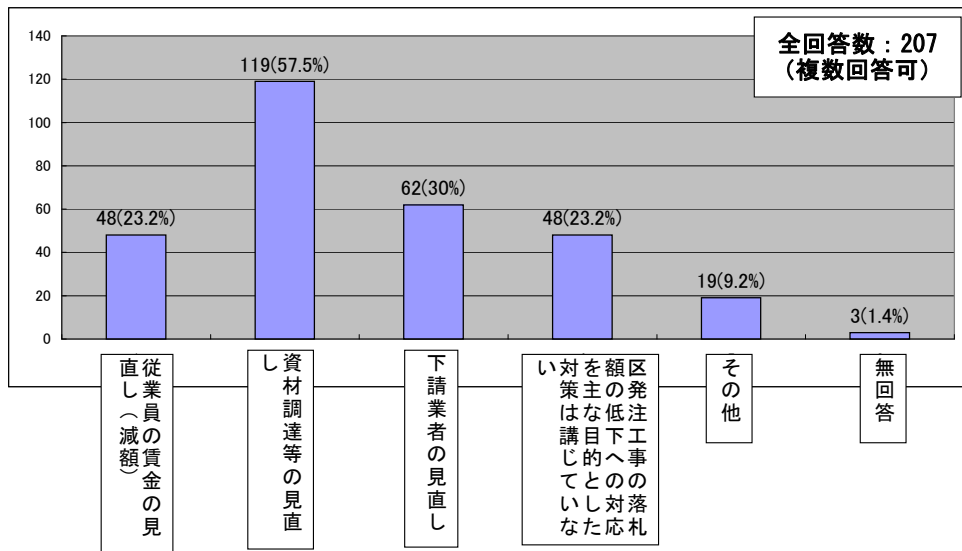
11. 最近3年間の区発注工事の入札環境について



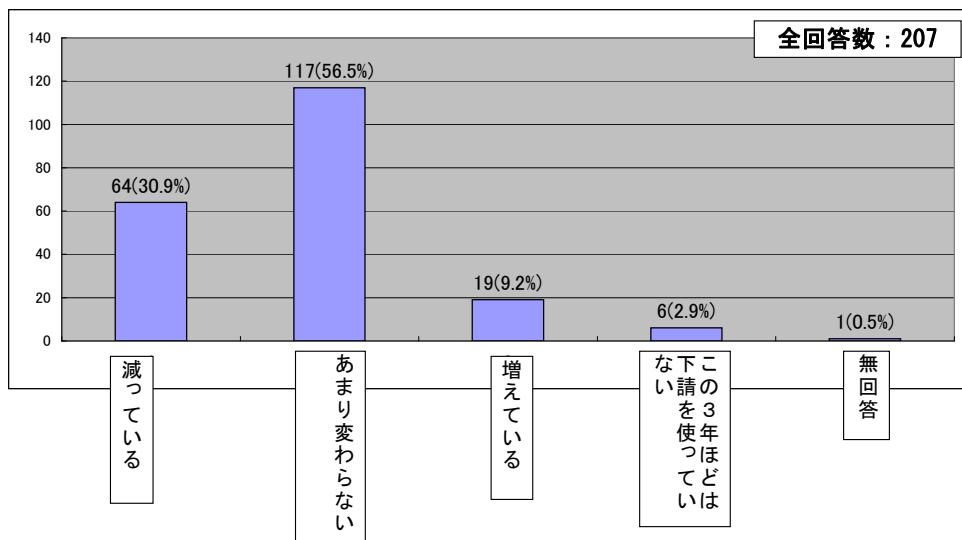
<その要因として考えられること>



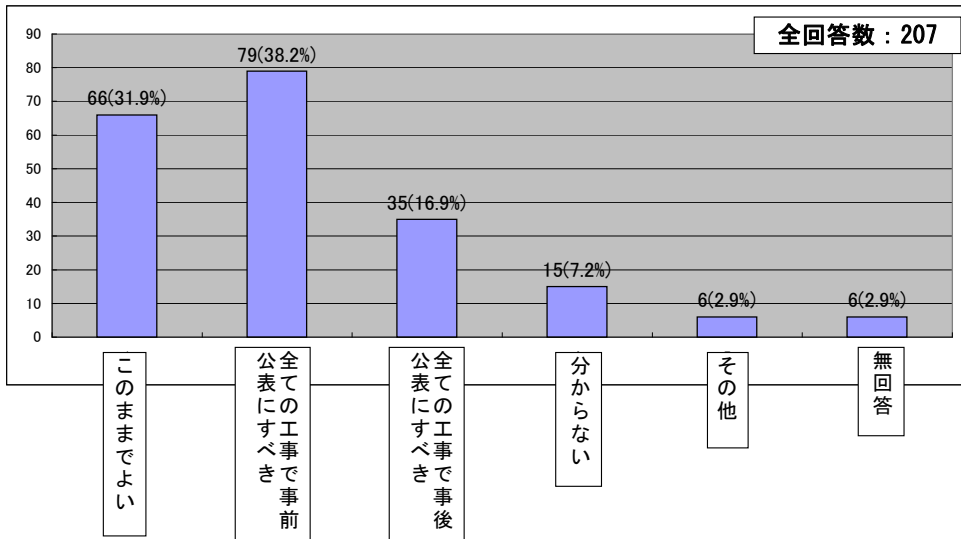
12. 区発注工事の落札額の低下が要因となって、何らかの対策を講じたことがあるか



13. 下請けとして使っている事業者数の最近3年間の変動

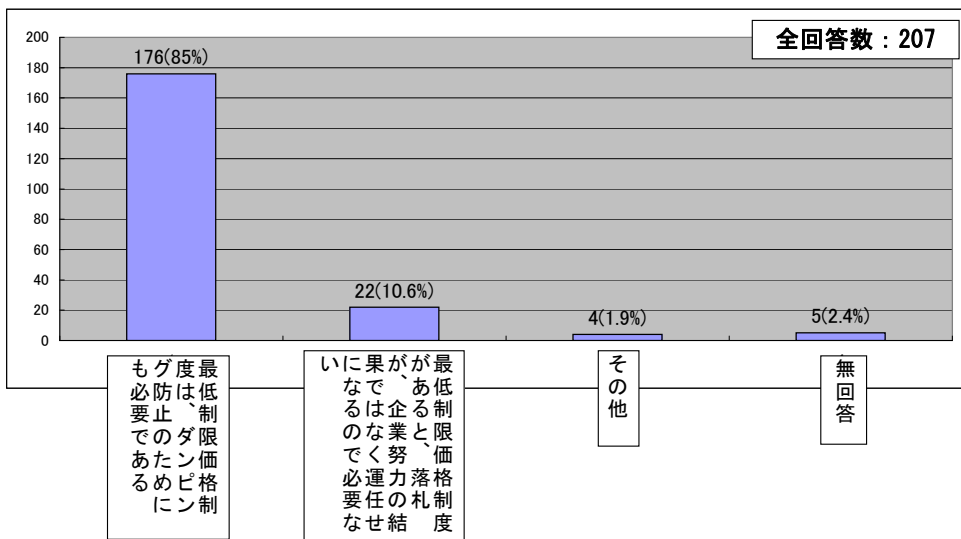


14. 区の予定価格の事前公表制度（2000万円以上の工事）についての考え

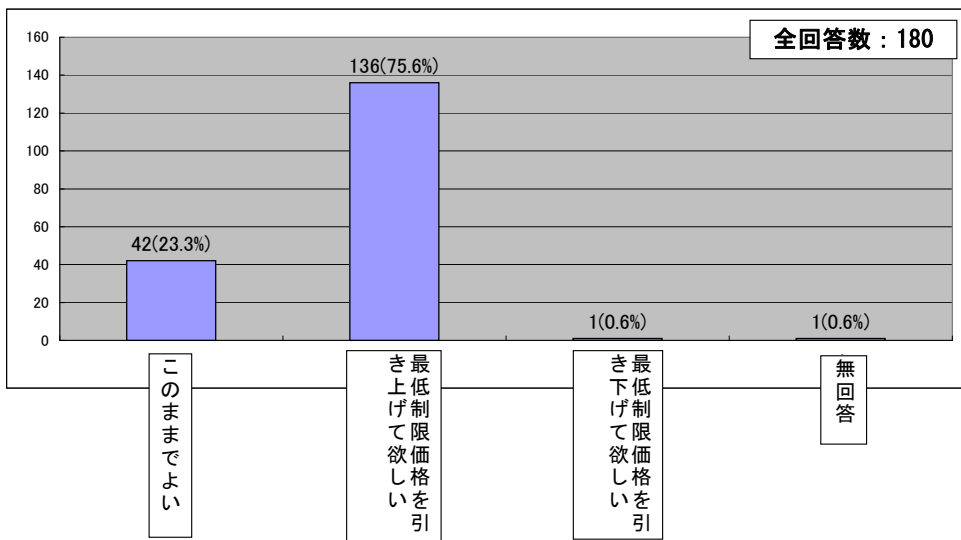


15. 区の最低制限価格制度（※）についての考え

※予定価格が300万円（建築一式工事は500万円）以上の工事で導入

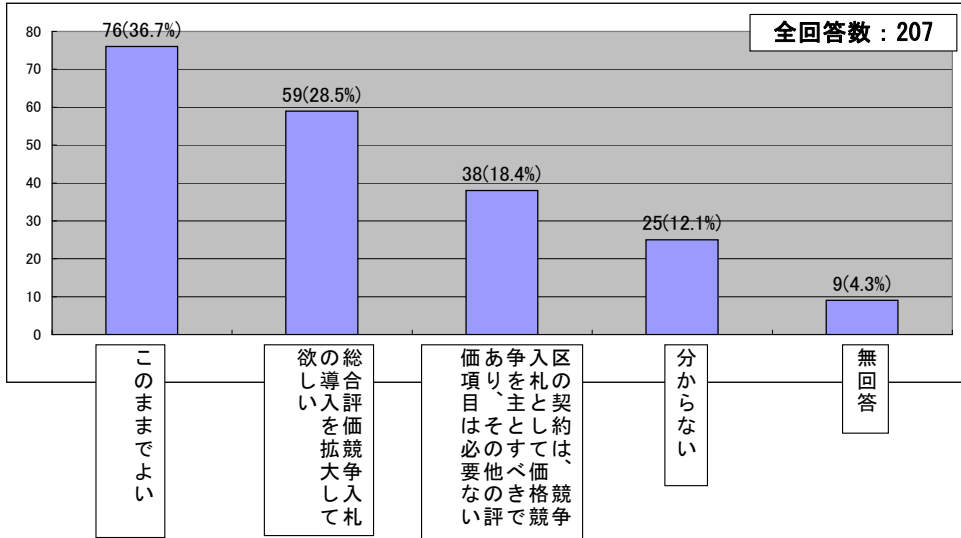


<最低制限価格の水準について>

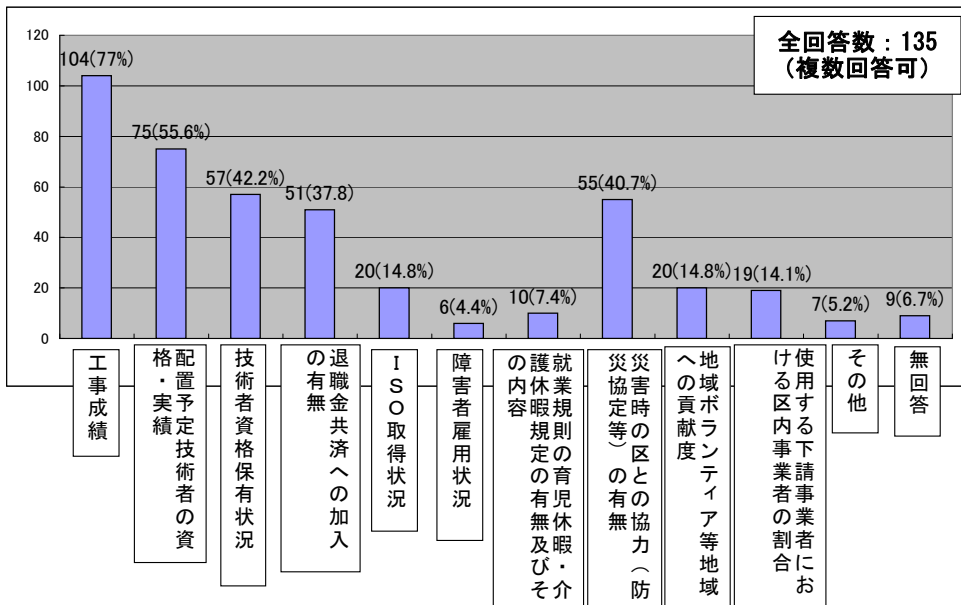


16. 区の総合評価競争入札制度（※）についての考え

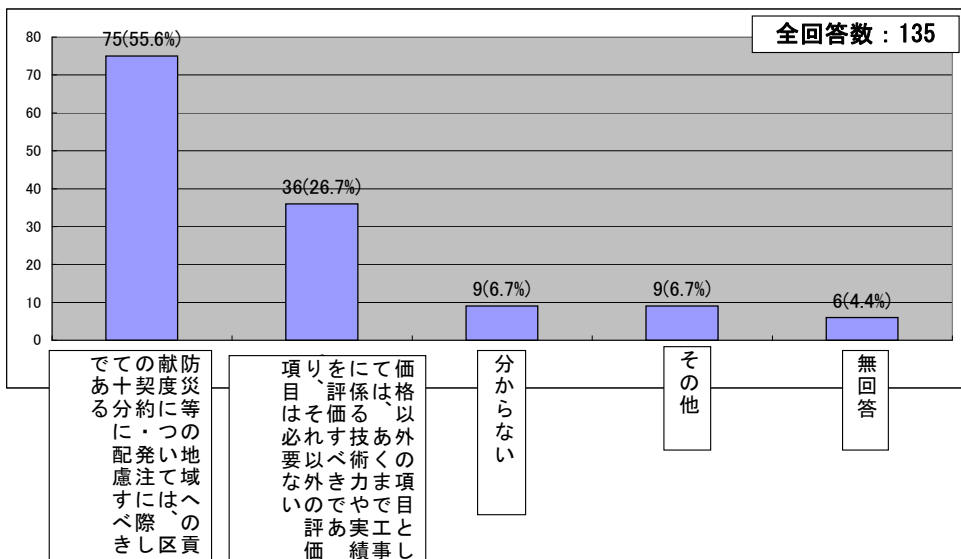
※予定価格が2500万円以上の工事の一部で導入



<総合評価方式において価格以外の評価項目として加えるべきもの>

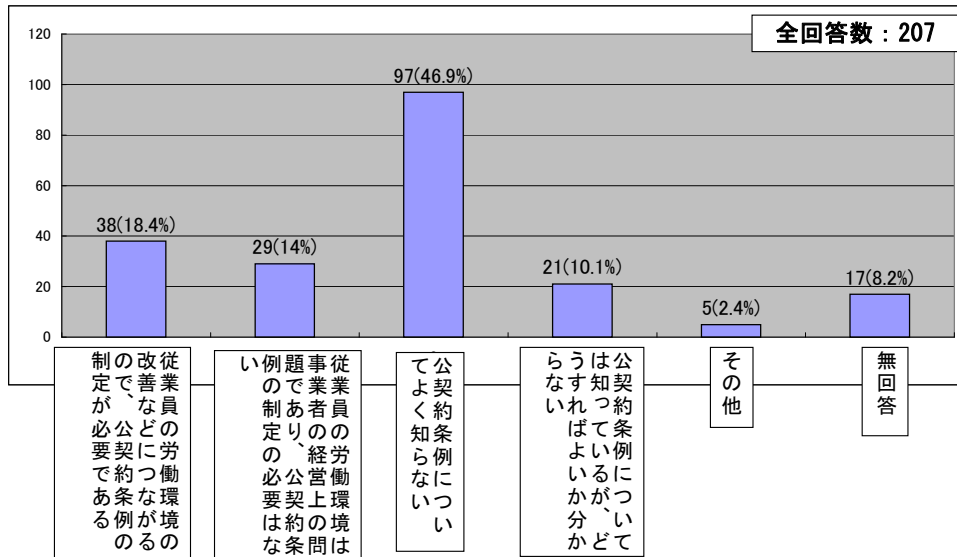


<区の契約と防災・災害対策の関係等についてどう考えるか>





17. 最近、公契約条例を制定する自治体が出てきていることについての考え

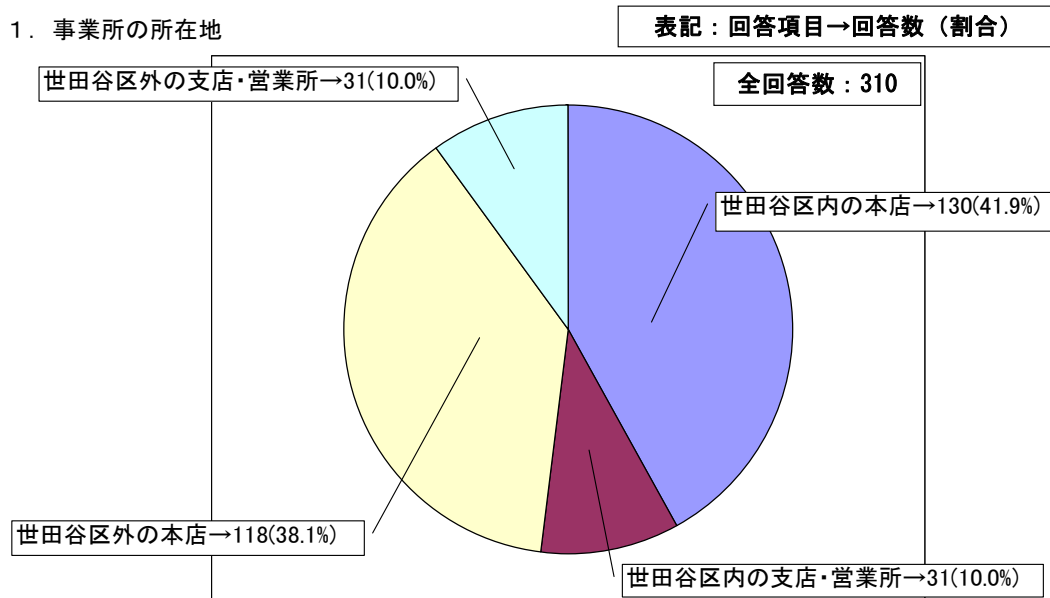


18. 世田谷区の入札や契約に関する自由意見（主なもの）

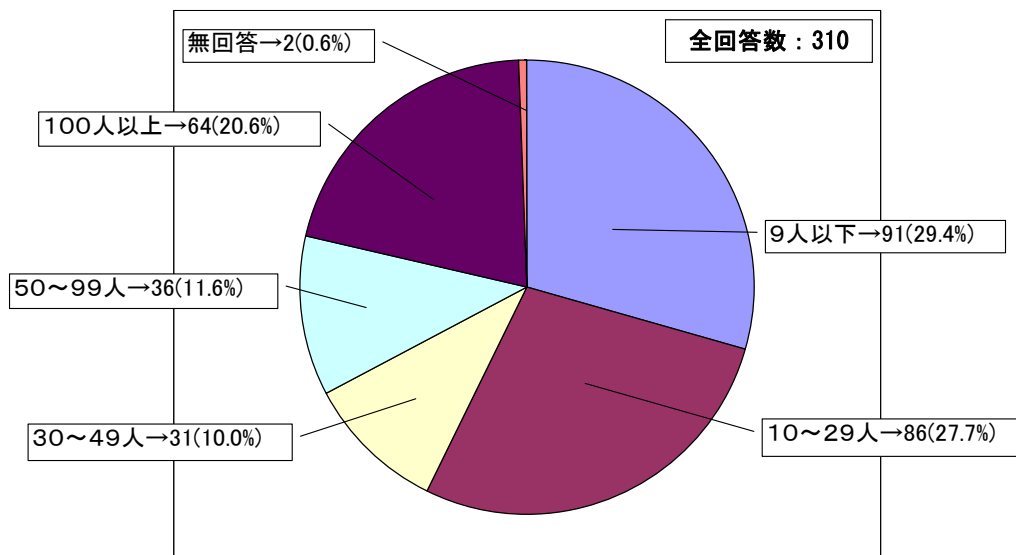
- ・ 区内本店を優先してほしい。
- ・ 契約に関する提出書類等を簡素化してほしい。
- ・ 工事等の丸投げ等に関して、実態調査をすべき。
- ・ 最低制限価格を引き上げてほしい。
- ・ 区監督員の能力向上を。
- ・ 発注工事の件数増加と発注時期の分散を。
- ・ 総合評価競争入札で、災害時協定等を評価すべき。

## (2) 委託事業者

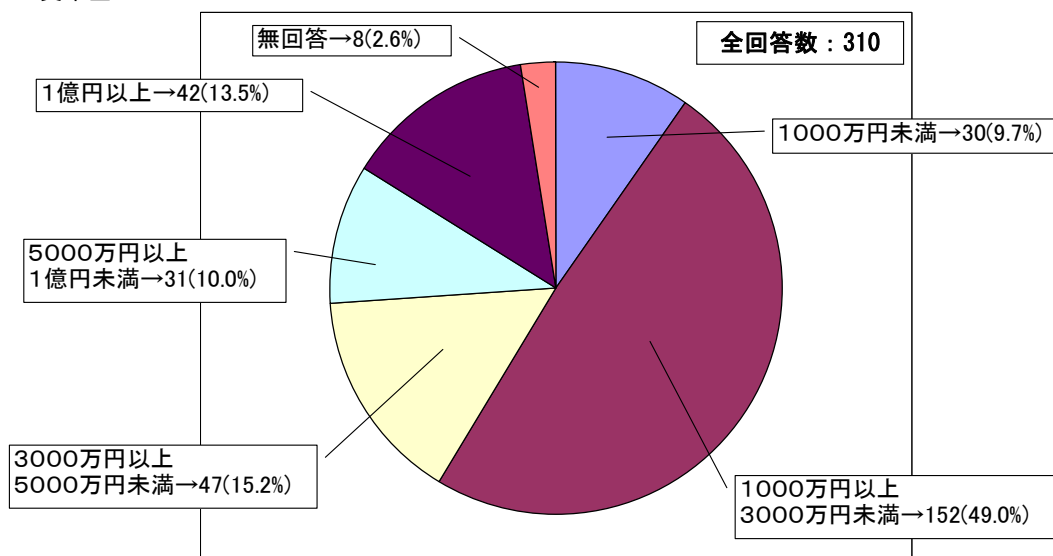
### 1. 事業所の所在地



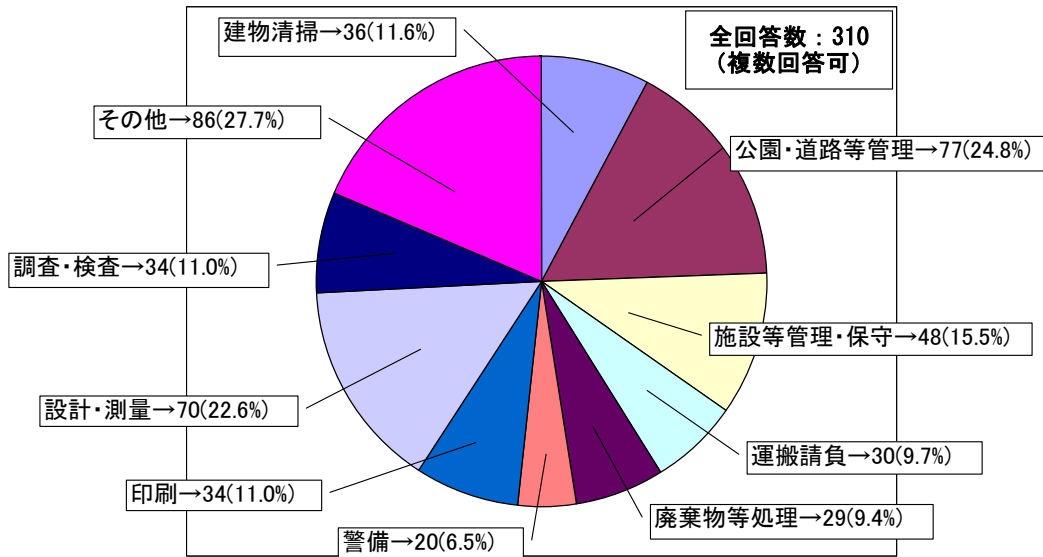
### 2. 事業所が雇用している常用労働数



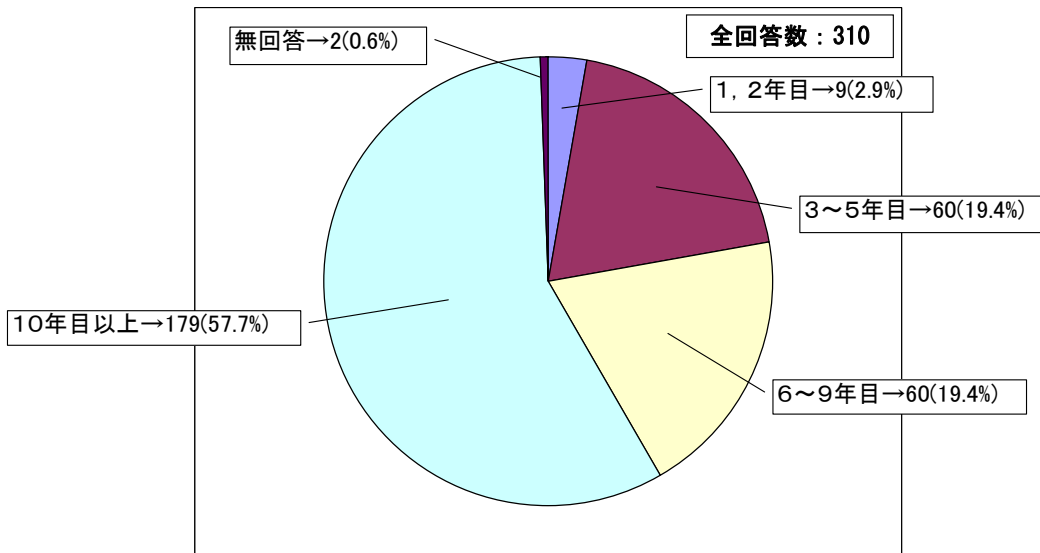
### 3. 資本金



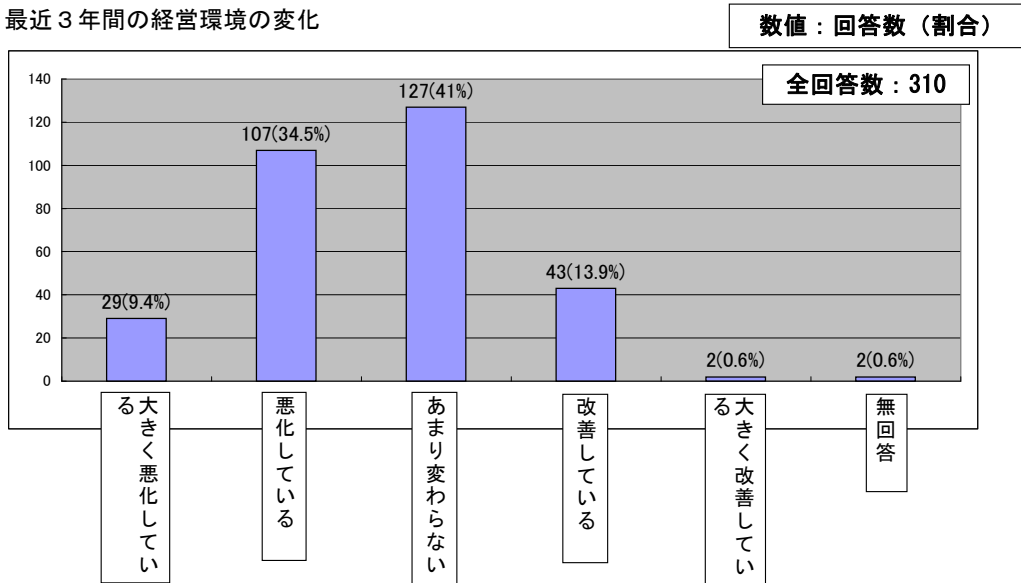
4. 主な入札参加業務



5. 世田谷区の入札参加年数

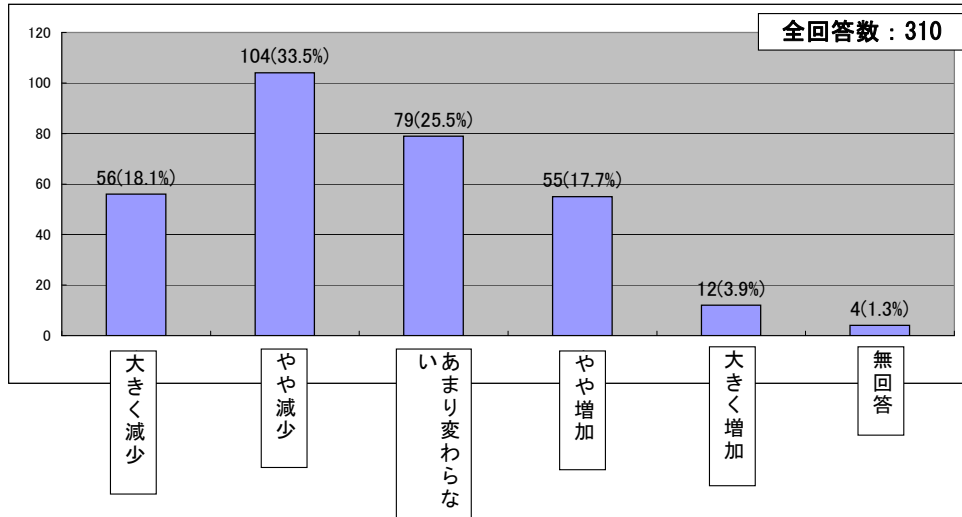


6. 最近3年間の経営環境の変化

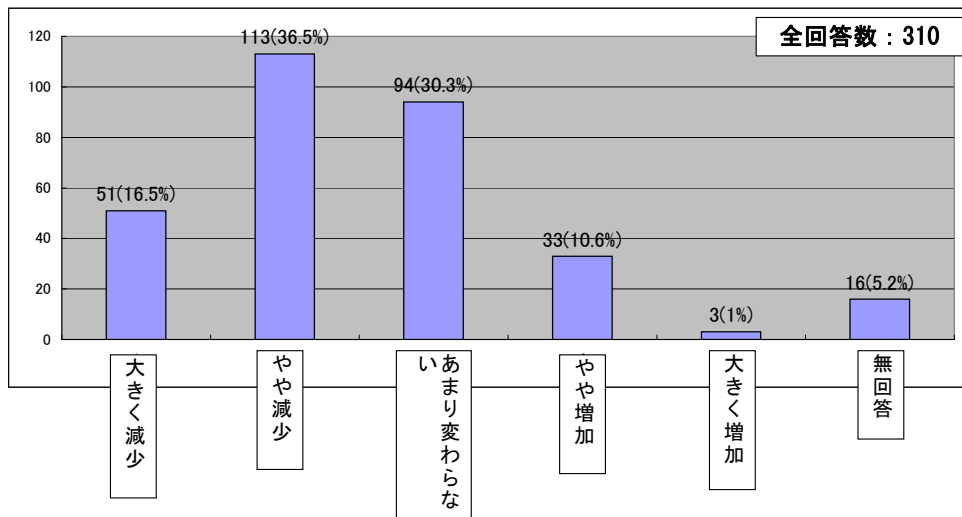


## 7. 最近3年間の受注額の変化

### <公共業務>

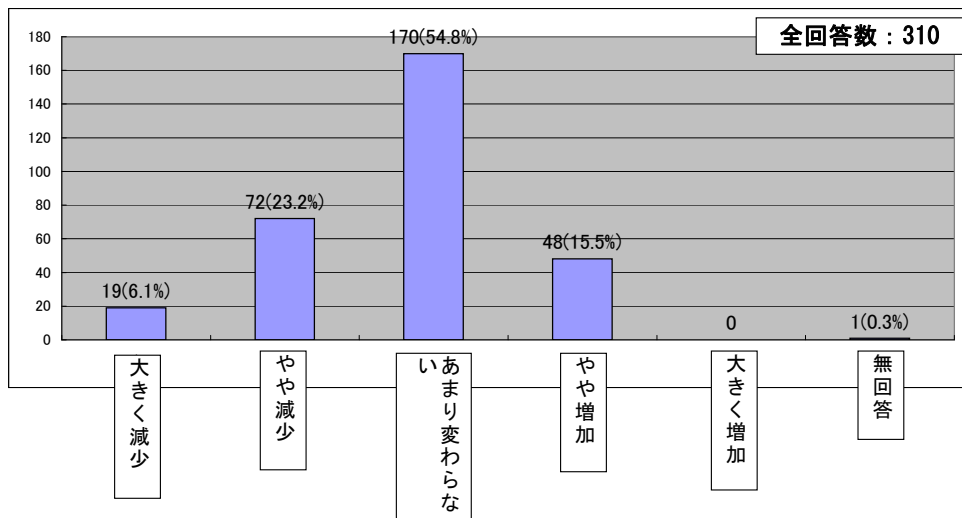


### <民間業務>

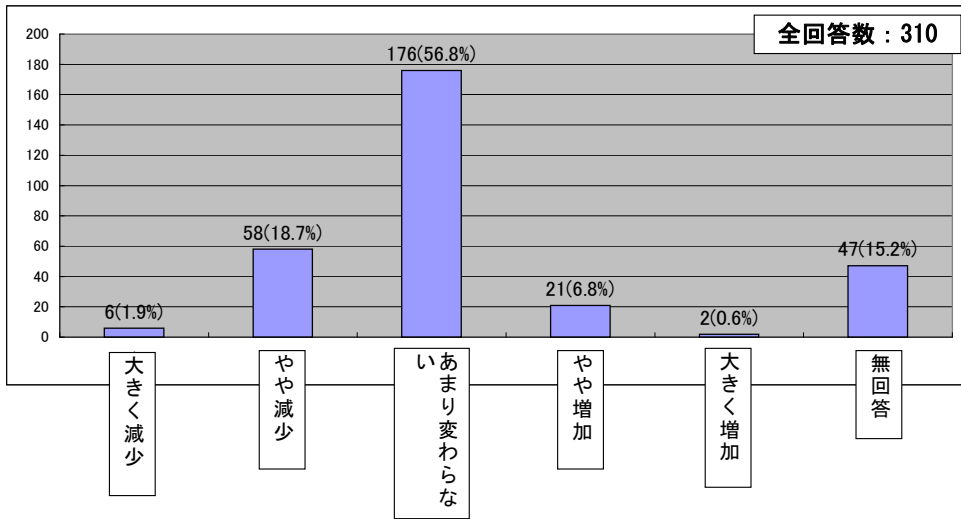


## 8. 最近3年間の従業員の平均賃金の変化

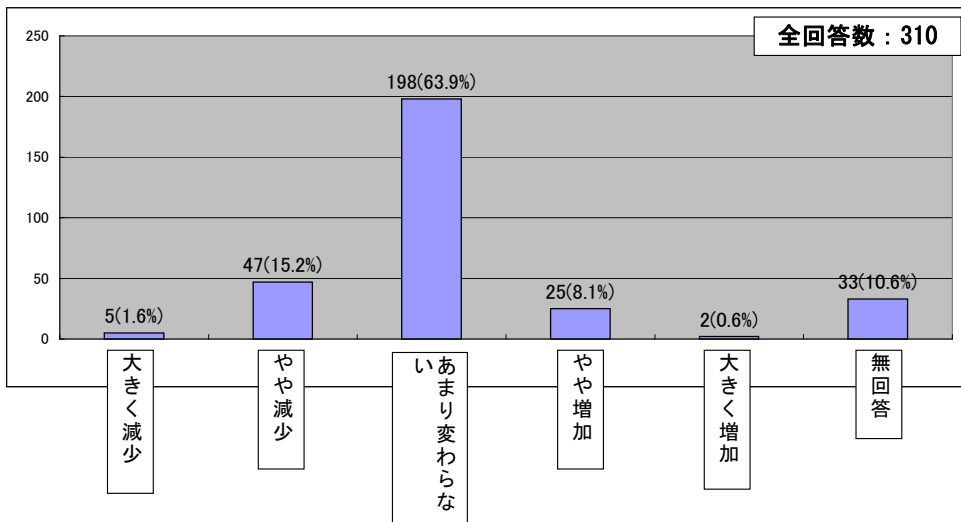
### <正社員>



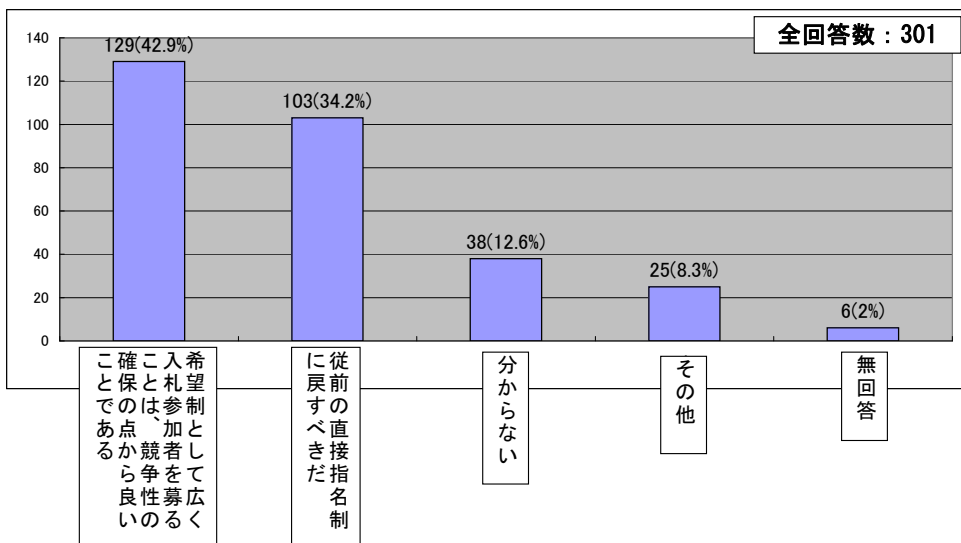
<契約社員・嘱託>



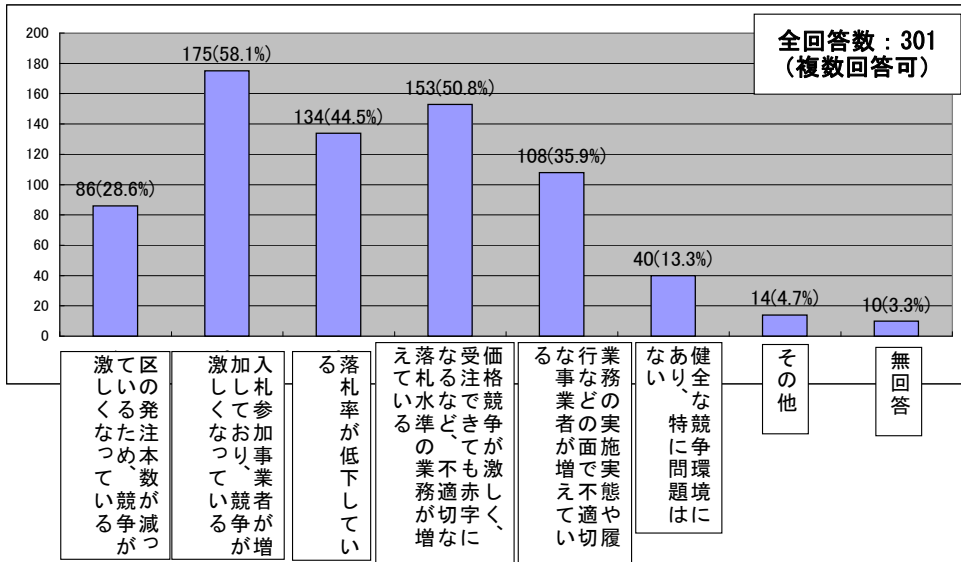
<パート・アルバイト>



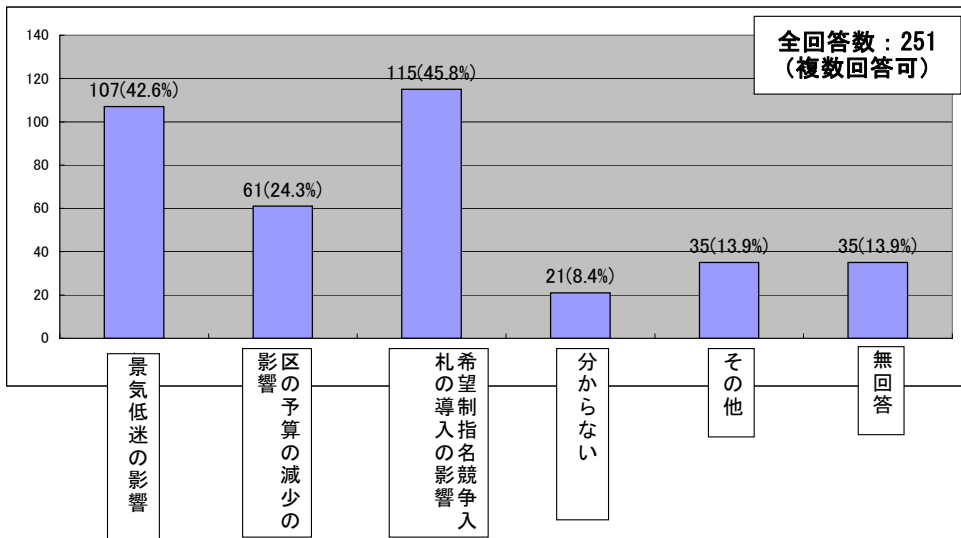
9. 世田谷区が平成20年10月から希望制指名競争入札を導入したことについての考え



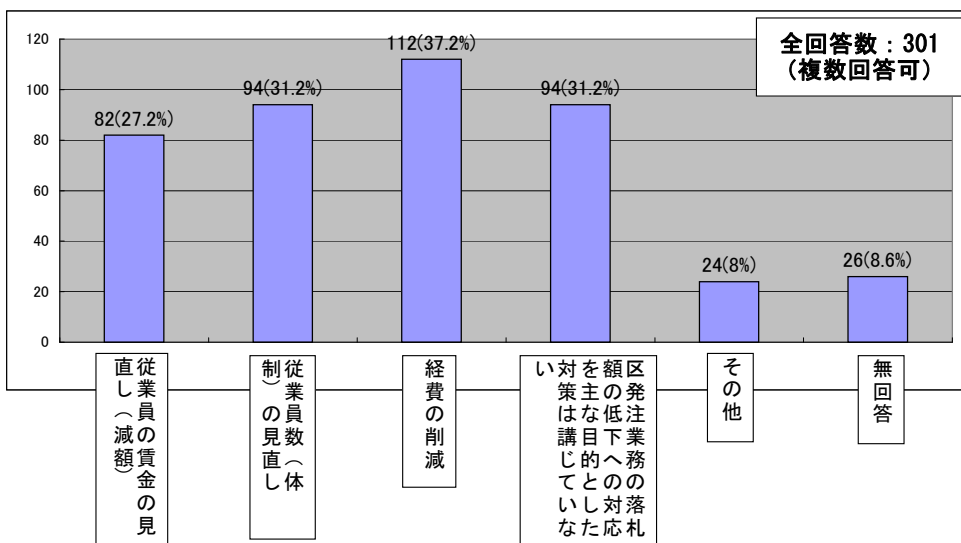
10. 最近3年間の区発注業務の入札環境について



<その要因として考えられること>



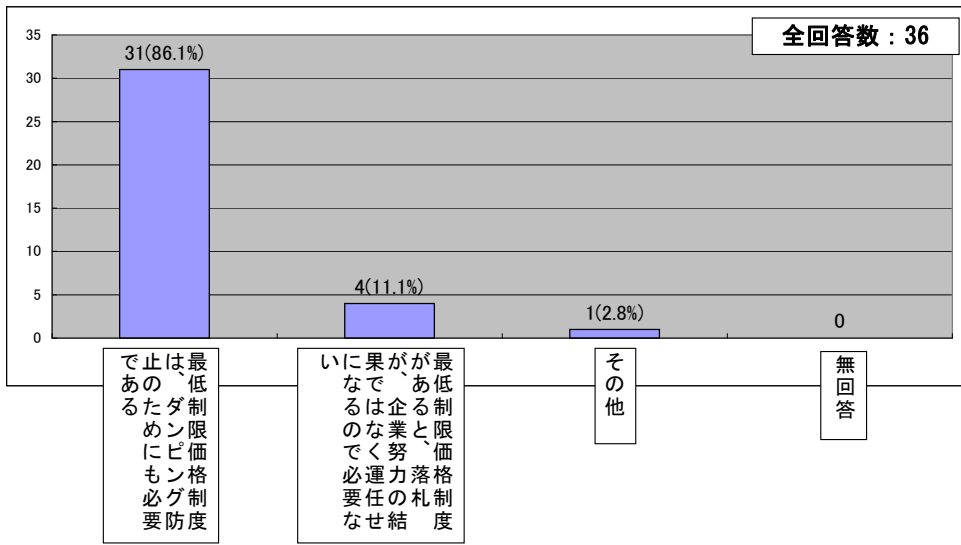
11. 区発注業務の落札額の低下が要因となって、何らかの対策を講じたことがあるか。



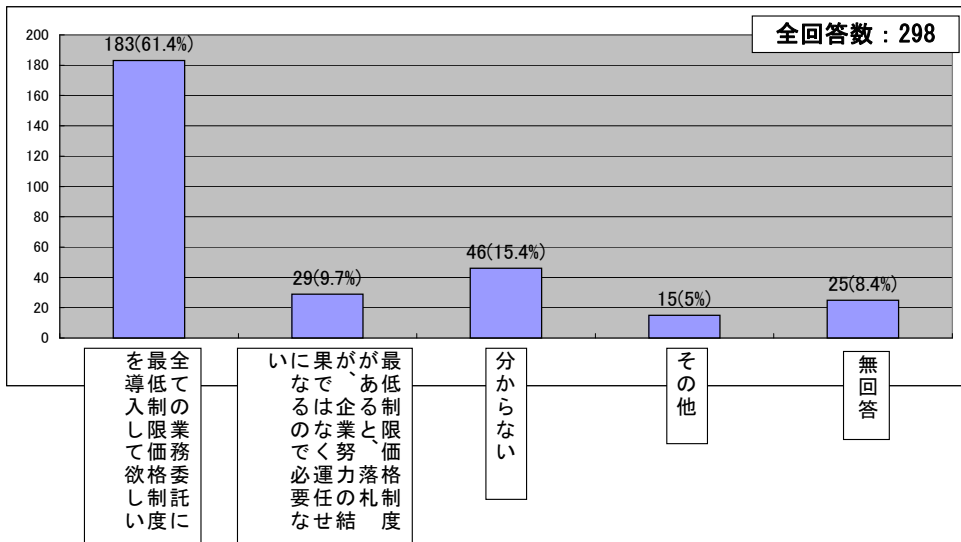
12. 区の最低制限価格制度（※）についての考え

※予定価格が200万円以上の建物清掃で導入

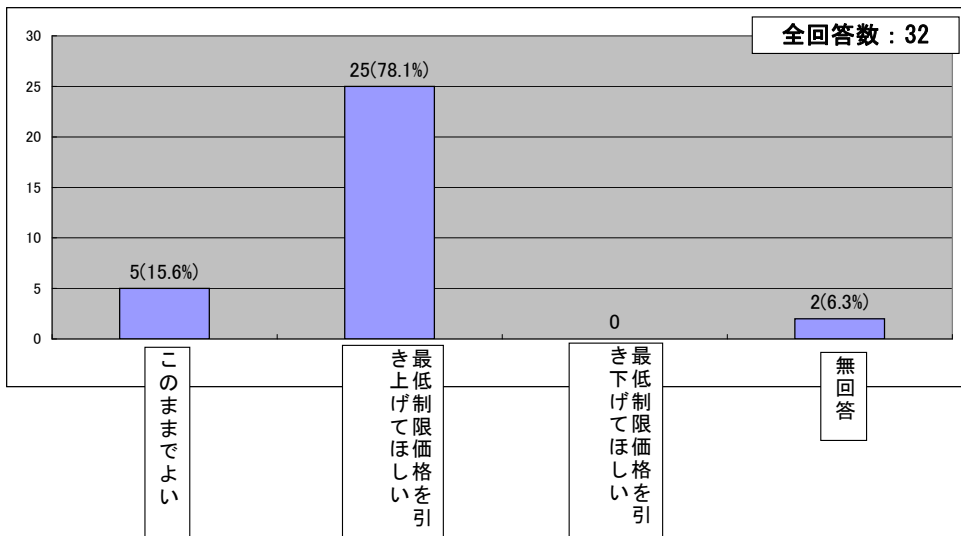
<建物清掃事業者>



<建物清掃以外の事業者>

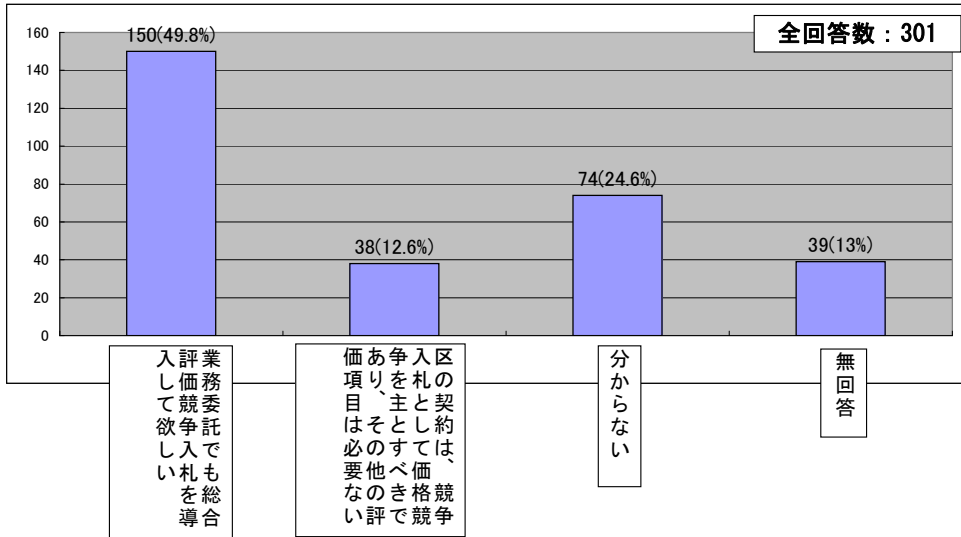


<最低制限価格の水準について（建物清掃事業者）>

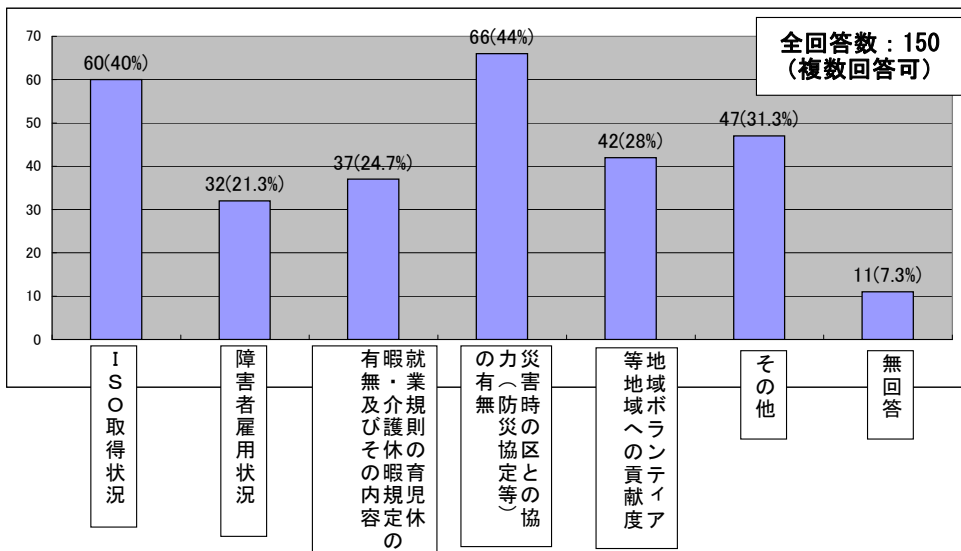


13. 区の総合評価競争入札制度（試行）（※）についての考え

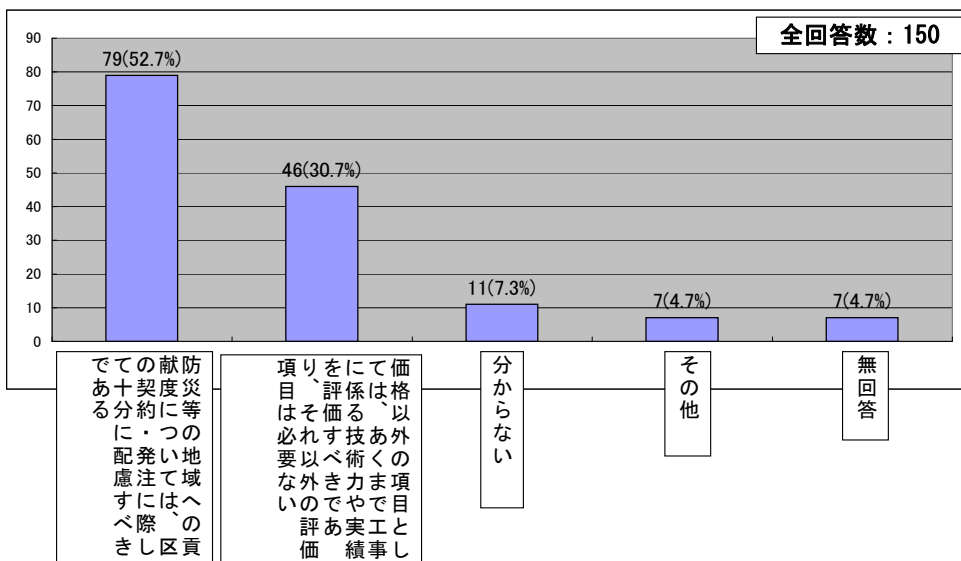
※予定価格が2500万円以上の工事の一部で導入



<総合評価方式において価格以外の評価項目として加えるべきもの>



<区の契約と防災・災害対策の関係等についてどう考えるか>

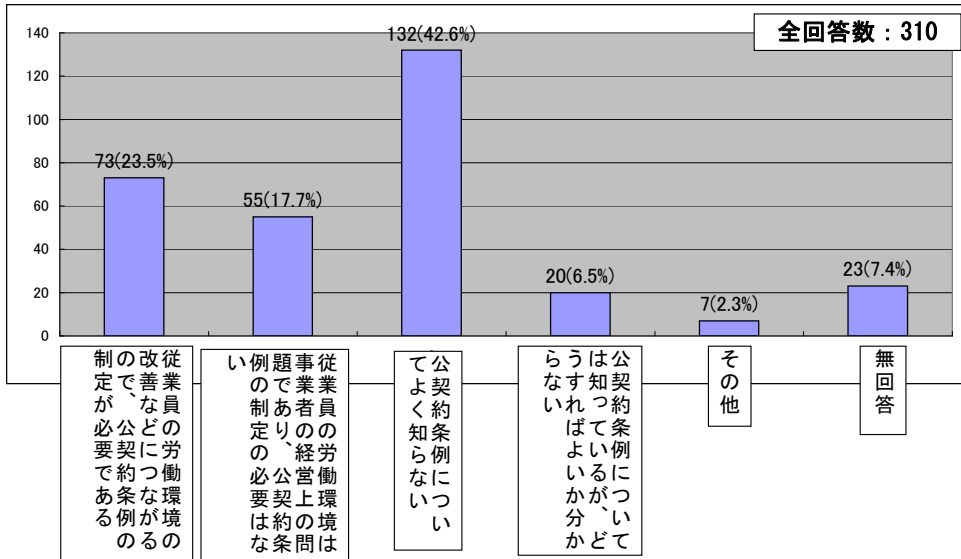




14. 世田谷区における指定管理者制度（選定方法や契約・業務内容など）についての意見（主なもの）

- ・ 指定管理の契約期間を延長してほしい。
- ・ 指定管理者の裁量権の拡大を。

15. 最近、公契約条例を制定する自治体が出てきていることについての考え



16. 世田谷区の入札や契約に関する自由意見（主なもの）

- ・ 区内本店を優先してほしい。
- ・ 委託業務についても、最低制限価格制度を導入すべき。
- ・ 価格以外に、事業者の免許、資格、保有機材などでも判断すべき。
- ・ 希望者の全てを指名する必要はない。
- ・ 業務によっては（直接）指名競争入札も取り入れるべき。
- ・ 総合評価競争入札の活用を。
- ・ 設計等の業務は、プロポーザル方式で。

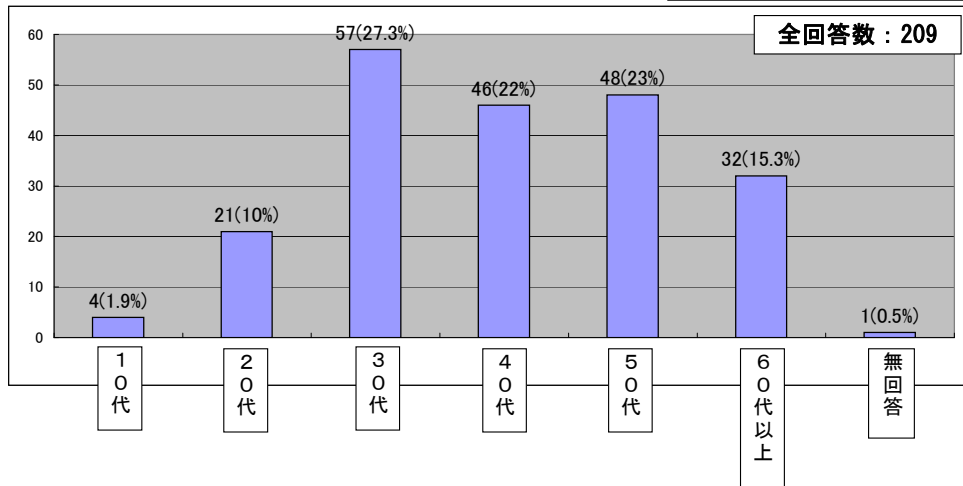
### (3) 労働者用

#### 1. <性別>

男性	女性
209	0

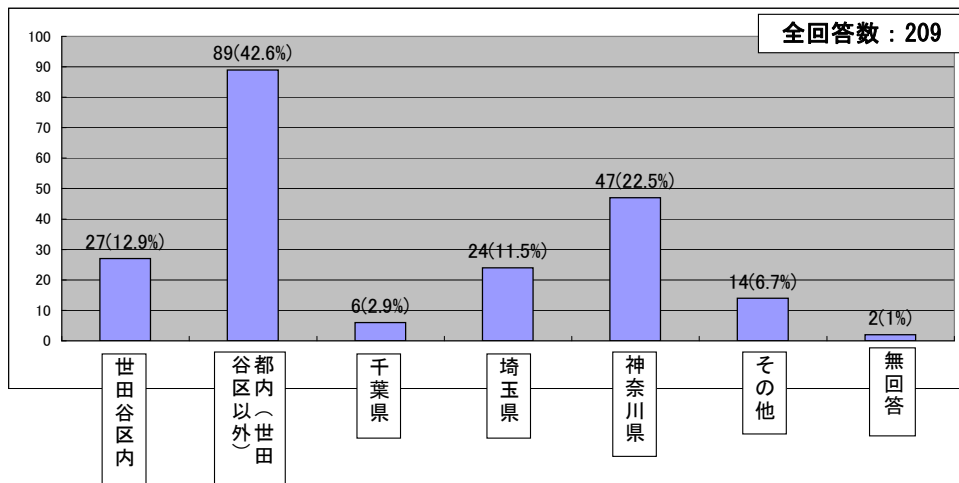
#### <年齢>

数値：回答数（割合）



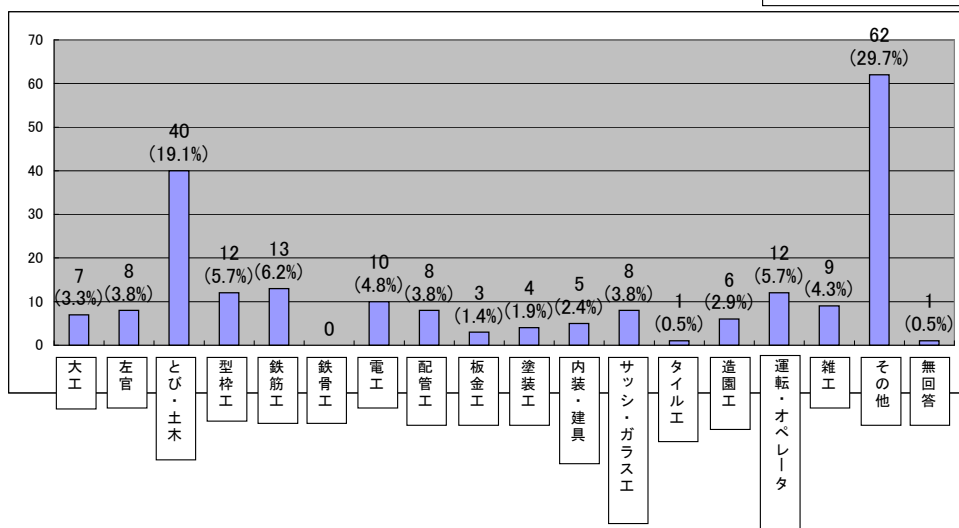
#### <居住地>

全回答数：209

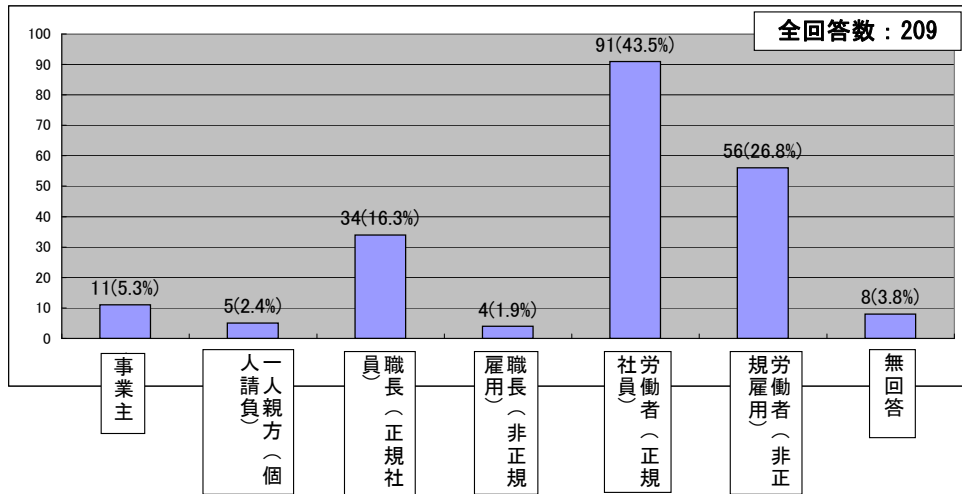


#### <主な職種>

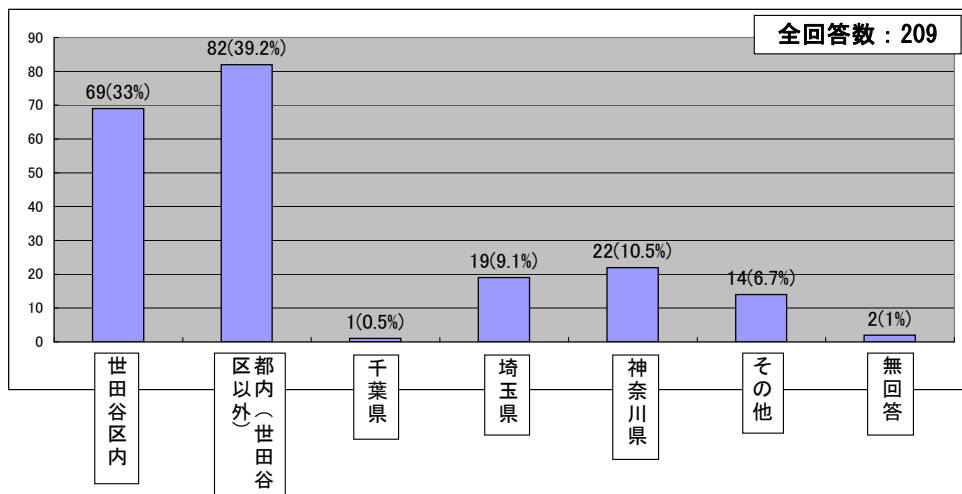
全回答数：209



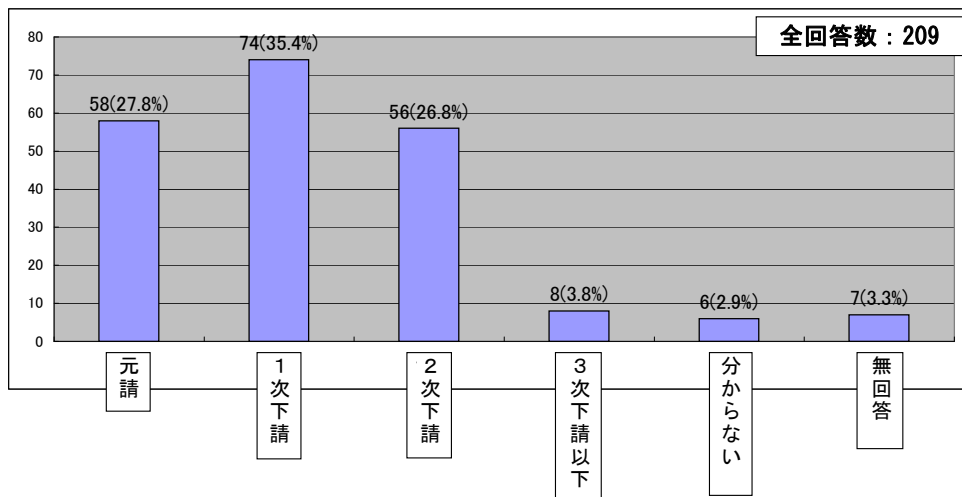
<職階・雇用形態>



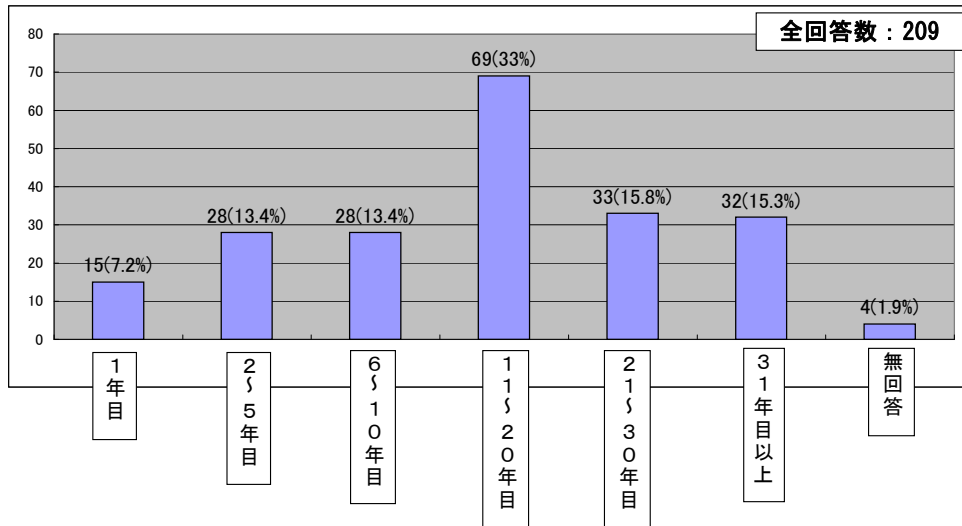
2. 勤務している事業所の所在地



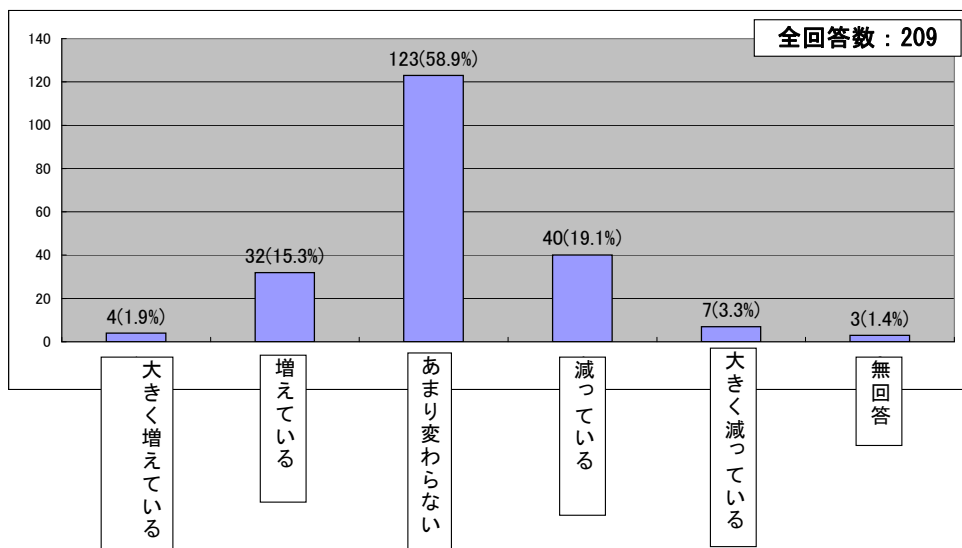
3. 事業所は本工事の元請けか下請けか



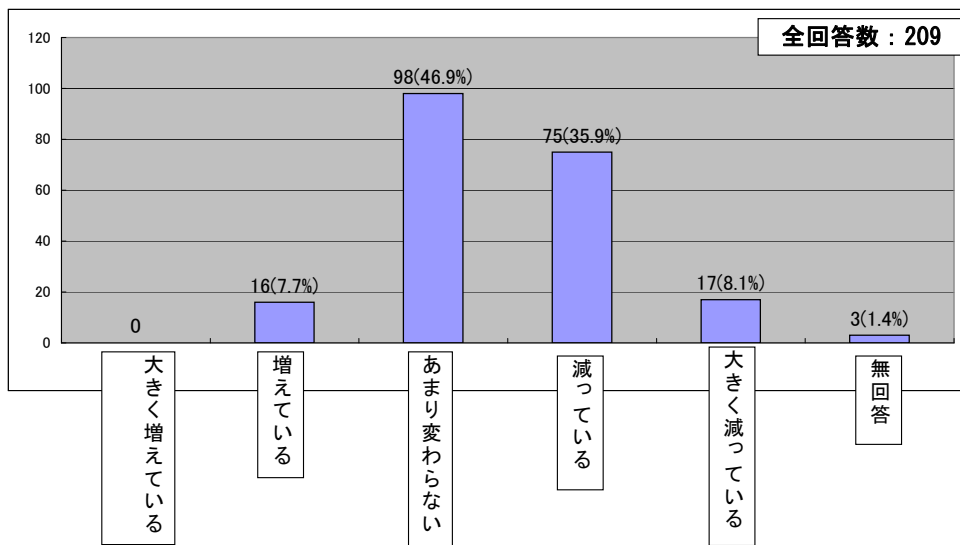
4. 建設工事に携わるようになって通算何年目か



5. 建設工事の仕事での労働時間（最近3年間）

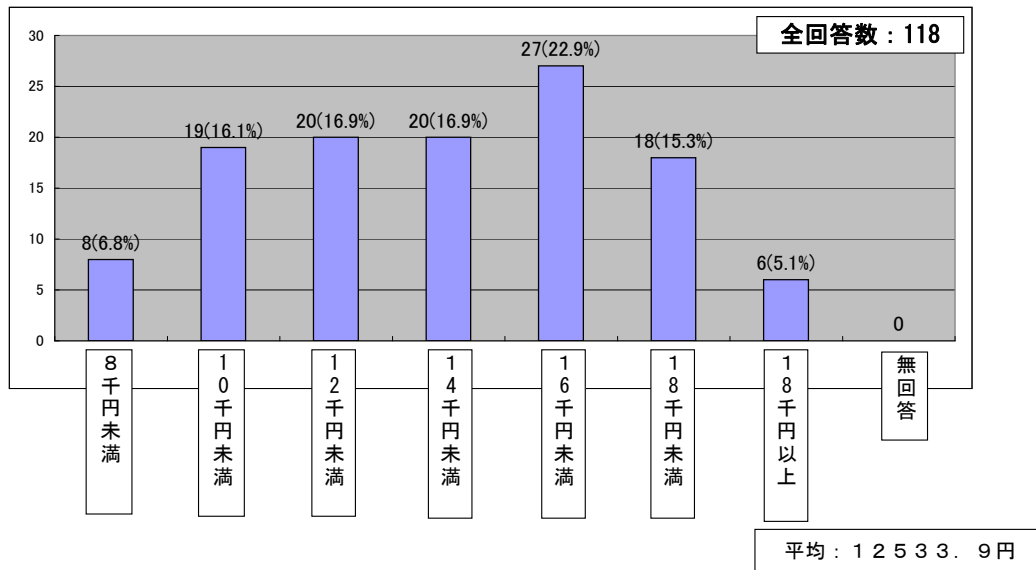


6. 建設工事での現在の職種から得る収入（最近3年間）

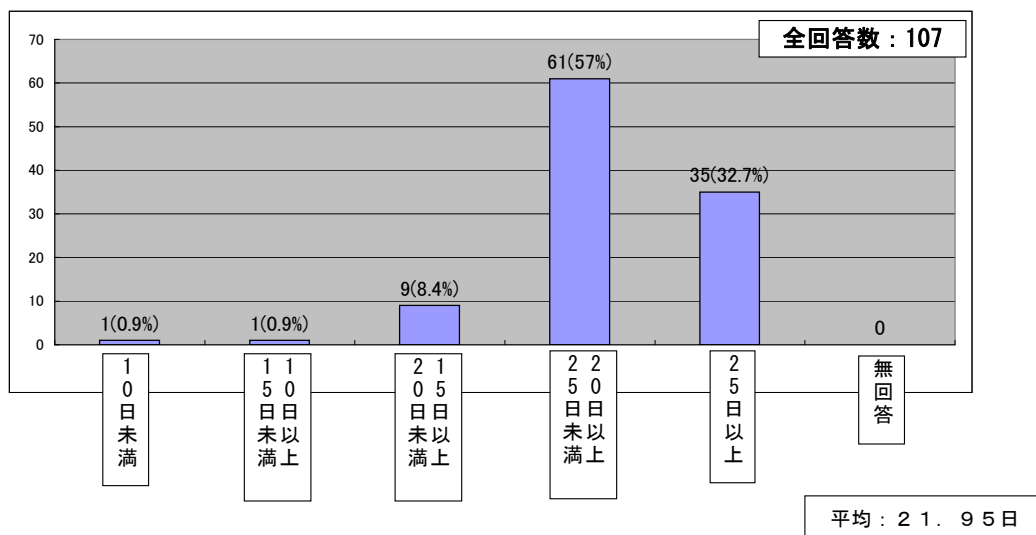


7. 建設工事の仕事から得る収入

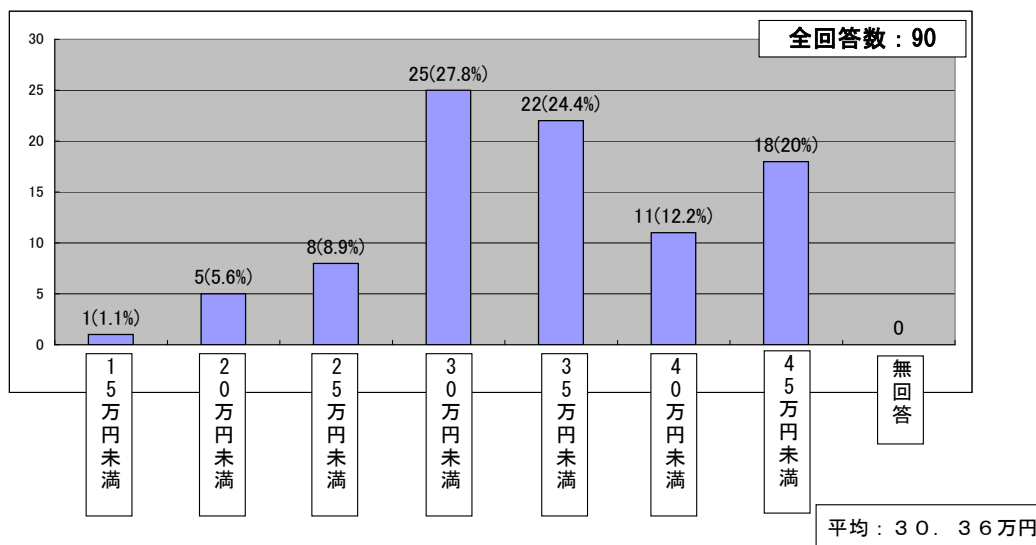
<日給（日当）制の場合：本工事現場の日給（日当）>



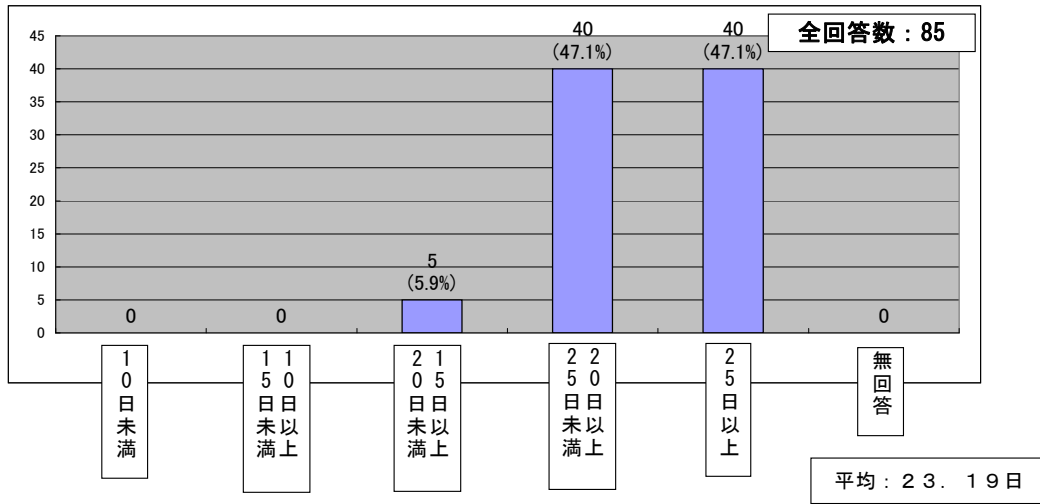
<日給（日当）制の場合：調査日前一月の労働日数>



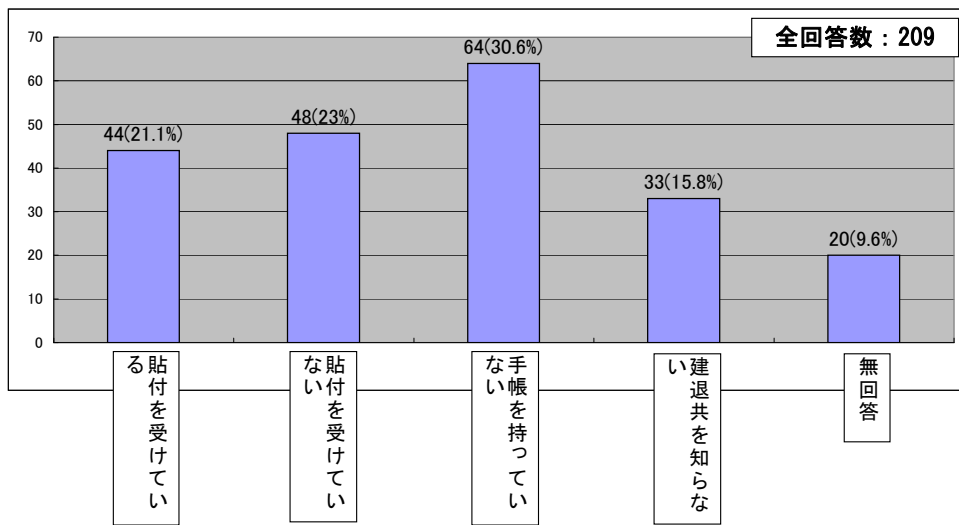
<月給制の場合：月給（過去三ヶ月平均）>



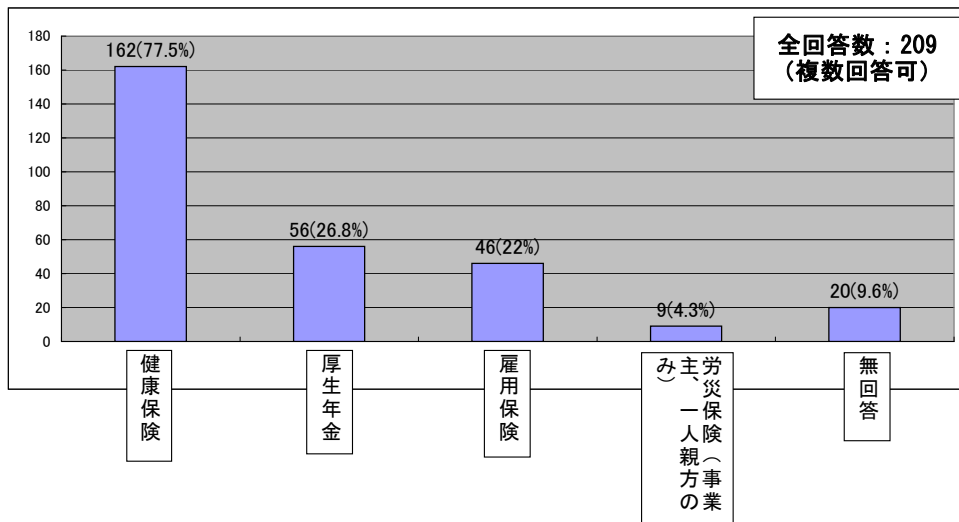
<月給制の場合：一月の労働日数（過去三ヶ月平均）>



8. 建退共証紙の貼付を受けているか



9. 加入している社会保険



10. 建設工事の仕事や収入について、生計の維持などの面で感じていること（主なもの）

- ・生活が厳しい。
- ・将来が不安。
- ・職人の数が減っている。
- ・仕事が増えている一方、収入が上がらない。
- ・あまり変わらない。

11. 最近、公契約条例を制定する自治体が出てきていることについて

