

## 自治体の入札・契約に係る実態調査

2013年10月

自治労本部総合政治政策局

### 1. 調査の目的・概要

自治労は、良質な公共サービスの確立と従事労働者の労働環境や処遇の改善をめざし、公契約条例の制定の取り組みを進めている。

公契約条例制定の取り組みの一環として、自治体の委託業務にかかる入札・契約の実態を把握し、今後の改善方策を検討するため、調査を実施した。

既に公共事業においては、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」や「公共工事の品質確保の促進に関する法律」等において、一般競争入札総合評価落札方式（以下、「総合評価方式」という。）や低入札価格調査制度等のダンピング防止制度の導入促進など、必要な入札改革が進められているが、業務委託に対する入札改革がどの程度進められているかは明らかとなっていない。

このため、対象業務を清掃委託業務とし、入札・契約の事務体制を考慮し、各都道府県、政令指定都市、県都市、中核市を対象に調査を実施した。

（調査概要）

- ・ 対象自治体：自治労加盟組合が存する各都道府県、政令指定都市、県都市、中核市
- ・ 対象業務：本庁舎の清掃委託業務（清掃業務のほかに保守・警備等の他の業務も包括して委託している契約も含む）
- ・ 調査時点：2012年4月1日時点で契約している業務
- ・ 調査方法：自治労加盟単組を通じ、質問票に基づき当該自治体所管部署に聞き取り

### 2. 回答結果

回答結果は以下の通り。

区分	回答数
都道府県	24(52%)
政令指定都市	15(75%)
県都市	32(68%)
中核市	29(73%)
全体	100(66%)

※カッコ内の数字は区分ごとの自治労加盟組合が存する自治体数に対する回答割合

※全体については、政令指定都市及び県都市双方に属するものとして11自治体、県都

市及び中核市双方に属するのとして12の自治体を、それぞれ重複して計上(以下同様)

### 3. 調査結果の分析

調査結果の分析は以下の通り

#### (1) 入札方式

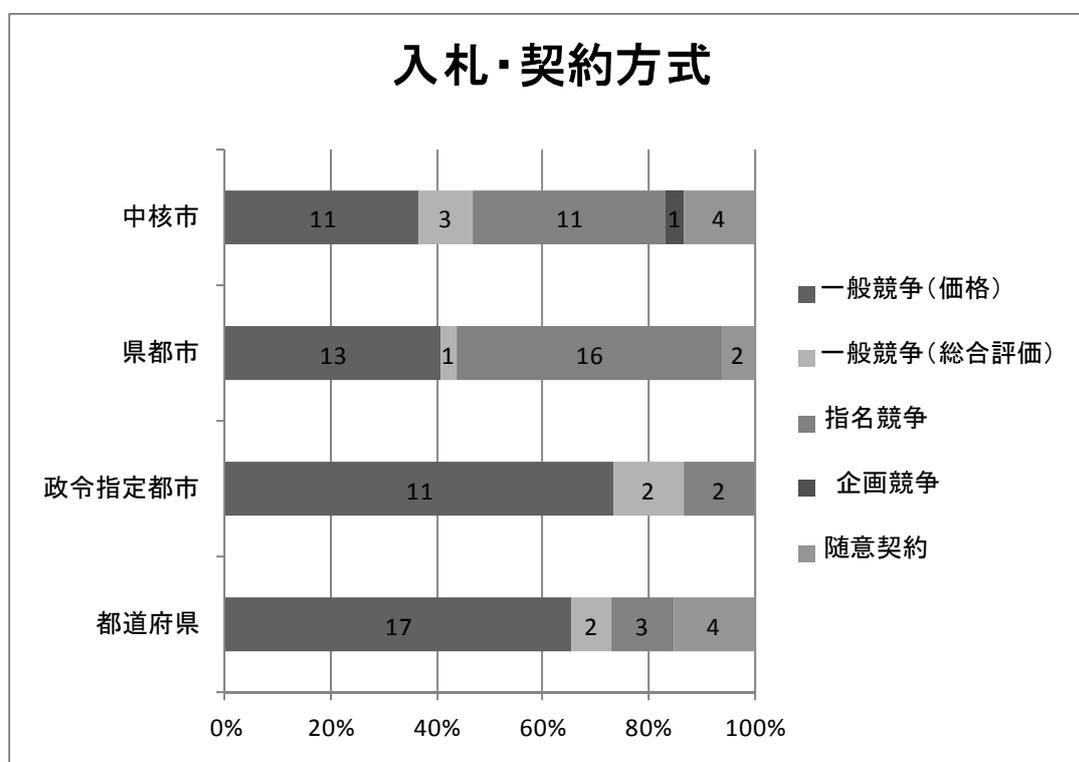
##### ① 結果

最も多い入札方式は、一般競争入札価格落札方式(以下、「価格落札方式」という。)で52件(50%)、続いて指名競争入札で32件(31%)となった。

都道府県及び政令指定都市は価格落札方式が多く、県都市及び中核市では比較的、指名競争入札が多い。随意契約も少数ながら、実施されている。

価格と事業者の技能評価など、多面的に落札者を決定する総合評価方式は全体として8件(8%)に止まっている。

区分	一般競争(価格)	一般競争(総合評価)	指名競争	企画競争	随意契約	合計
都道府県	17(65%)	2(8%)	3(12%)		4(15%)	26(100%)
政令指定都市	11(73%)	2(13%)	2(13%)			15(100%)
県都市	13(41%)	1(3%)	16(50%)		2(6%)	32(100%)
中核市	11(37%)	3(10%)	11(37%)	1(3%)	4(13%)	30(100%)
全体	52(50%)	8(8%)	32(31%)	1(1%)	10(10%)	103(100%)



※複数回答含む

## ② コメント

調査結果によると、入札の公平性、透明性、競争性を確保するため、約半数の自治体で一般競争入札が採用されており、なかでも、価格落札方式の比重が大きい。価格落札方式は発注者、応札者ともに入札による事務コスト、煩雑さが軽減されるが、価格のみで落札者を評価するため、安値入札が行われた場合、サービスの質の劣化、従事労働者の処遇が損なわれる恐れがある。

このような安値入札の弊害を防止するためには、入札の公正性、透明性を確保しつつ、ダンピング防止規定の導入、価格以外の要素を落札者の評価に取り入れるなど、落札者を選定するプロセスに良質な事業者を選定する仕組みを取り入れることが必要になる。

総合評価方式については、公共事業では、一般的な制度として定着しているが、清掃委託などの業務委託については、導入事例は少ないものと推察される。総合評価の採用に当たって、評価に係る事務体制の整備<sup>1</sup>が導入の障害になることが考えられるが、今回の調査で清掃委託業務においても、総合評価方式を導入している事例もみられている。

このような課題をクリアするためには、業務委託であっても、一定以上の契約金額の場合は、公共サービスの質の確保を重視し、総合評価により事業者が決定する仕組みを検討することが必要となる。

## (2) 落札率

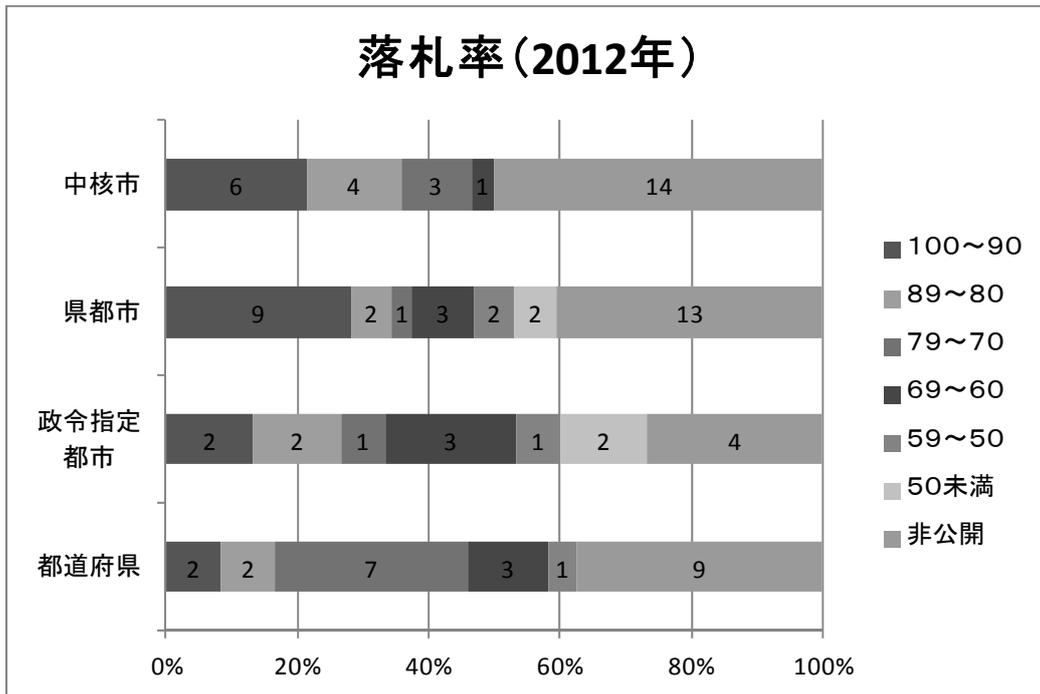
### ① 結果

全体の40件(40%)は非公開である。2012年の落札率(落札金額÷予定価格×100%)について、回答自治体の分布をみると、落札率100～90%が19件(19%)と最も多く、次いで79～70%が12件(12%)となった。

一方、50%台、50%未満もわずかながら存在しており、受託事業者の実施体制が十分か、懸念される。

区分	100～90	89～80	79～70	69～60	59～50	50未満	非公開	合計
都道府県	2(8%)	2(8%)	7(29%)	3(13%)	1(4%)	0	9(38%)	24(100%)
政令指定都市	2(13%)	2(13%)	1(7%)	3(20%)	1(7%)	2(13%)	4(27%)	15(100%)
県都市	9(28%)	2(6%)	1(3%)	3(9%)	2(6%)	2(6%)	13(41%)	32(100%)
中核市	6(21%)	4(14%)	3(11%)	1(4%)	0	0	14(50%)	28(100%)
全体	19(19%)	10(10%)	12(12%)	10(10%)	4(4%)	4(4%)	40(40%)	99(100%)

<sup>1</sup> 総合評価方式を行う場合、落札者決定基準を定めるとき、または当該落札者決定基準に基づいて落札者を決定するときは、学識経験者の意見を聴かねばならない(自治令第167条の10の2第4・5項)



#### ② コメント

落札率は、予定価格の範囲内で、落札額が少額になるほど低率となる。どの水準が最適かは一概に言えないが、経年で落札率に大きな変化がみられないか、著しく低い落札率でダンピングの疑いがないか、点検する必要がある。

同時に、落札金額を落札率で割り返すと予定価格が推察できるが、予定価格の推移もあわせて見る必要がある。

予定価格は、後述する予定価格の積算根拠と関連しているが、落札金額（契約金額）を参考として、予定価格を積算している場合、安値入札の影響を受けやすくなる点に留意が必要である。

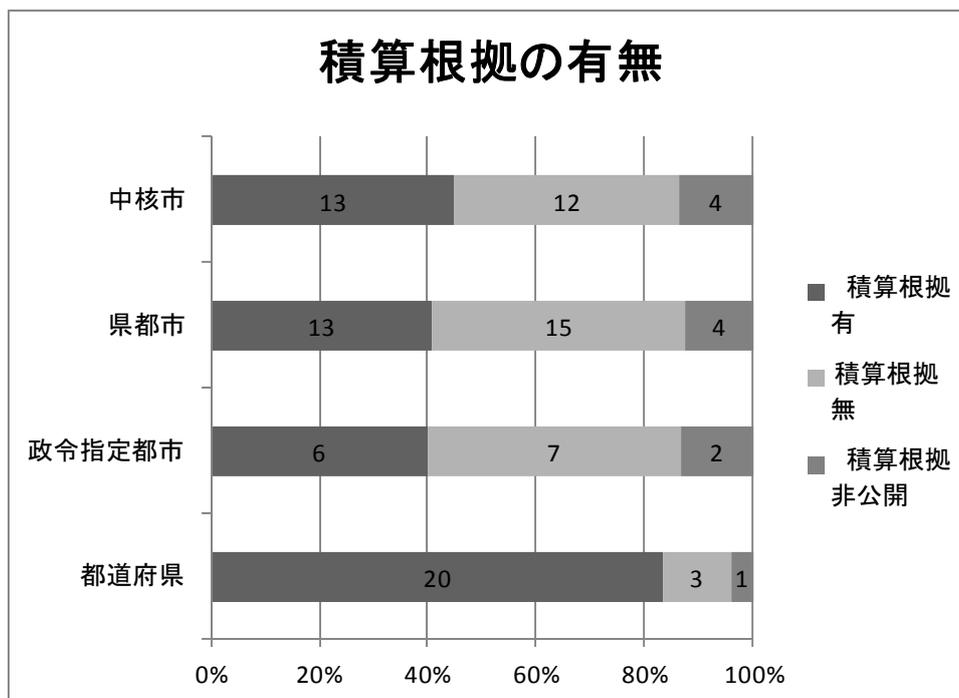
#### (3) 積算根拠

##### ① 結果

予定価格の策定に当たって、積算根拠の規程有りとした自治体は全体で、52件（52%）、積算根拠の規程無しは37件（37%）となり、積算根拠の規程有りとした自治体がやや上回る結果になった。

積算根拠の規程有りとした割合については、都道府県が20件（83%）と最も多く、これ以外の政令指定都市、県都市、中核市については、積算根拠の規程有り、無しが拮抗している。

区分	積算根拠有	積算根拠無	積算根拠非公開	合計
都道府県	20(83%)	3(13%)	1(4%)	24(100%)
政令指定都市	6(40%)	7(47%)	2(13%)	15(100%)
県都市	13(41%)	15(47%)	4(13%)	32(100%)
中核市	13(45%)	12(41%)	4(13%)	29(100%)
全体	52(52%)	37(37%)	11(11%)	100(100%)



② コメント

予定価格の積算根拠は、発注者側からみて、業務に必要な経費を積算し、一定のサービス水準を確保するために必要であり、また、応札者側からみれば、積算根拠に基づき必要な人員や機材の見込みを立てやすくなり、ダンピング防止の一助となる。

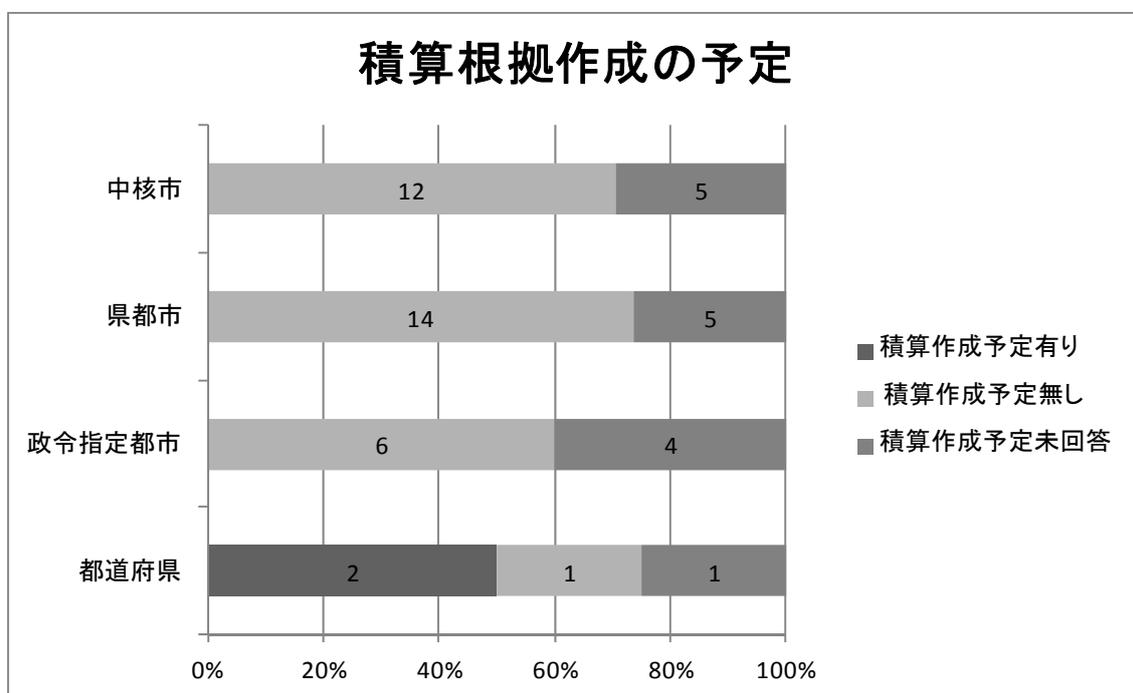
公共事業については、工事費の積算に用いる公共工事設計労務単価（国土交通省、農林水産省）の積算根拠があるが、業務委託にはこのような積算根拠は確立されていない。今回の調査結果では、清掃の業務委託について、改善の余地があることが明らかとなった。

積算根拠の規程について、無しとした自治体では、何を参考に積算しているか、自由記述で回答を求めたところ、国の庁舎等の維持管理を委託する際の積算方法を定めた「建築保全業務積算基準」（国土交通省）、関係業者の参考見積、前年の落札金額（契約金額）などを参考としている。前年の落札金額としたところは、近年の地方財政の圧縮から、予定価格、落札金額の低下に拍車をかけている可能性があり、留意が必要である。

また、積算根拠の規程について、無しとした自治体のうち、今後の作成予定について回答を求めたところ、残念ながら、策定予定無しとしたところが多くを占めている。

積算根拠規程の明確化、外部への公開などを通じて、公共サービスの質の確保と労働環境の改善をはかることが求められる。

区分	積算作成予定有り	積算作成予定無し	積算作成予定未回答	合計
都道府県	2(50%)	1(25%)	1(25%)	4(100%)
政令指定都市		6(60%)	4(40%)	10(100%)
県都市		14(74%)	5(26%)	19(100%)
中核市		12(71%)	5(29%)	17(100%)
全体	2(4%)	33(66%)	15(30%)	50(100%)



#### (4) 低入札価格調査制度・最低制限価格制度

##### ① 結果

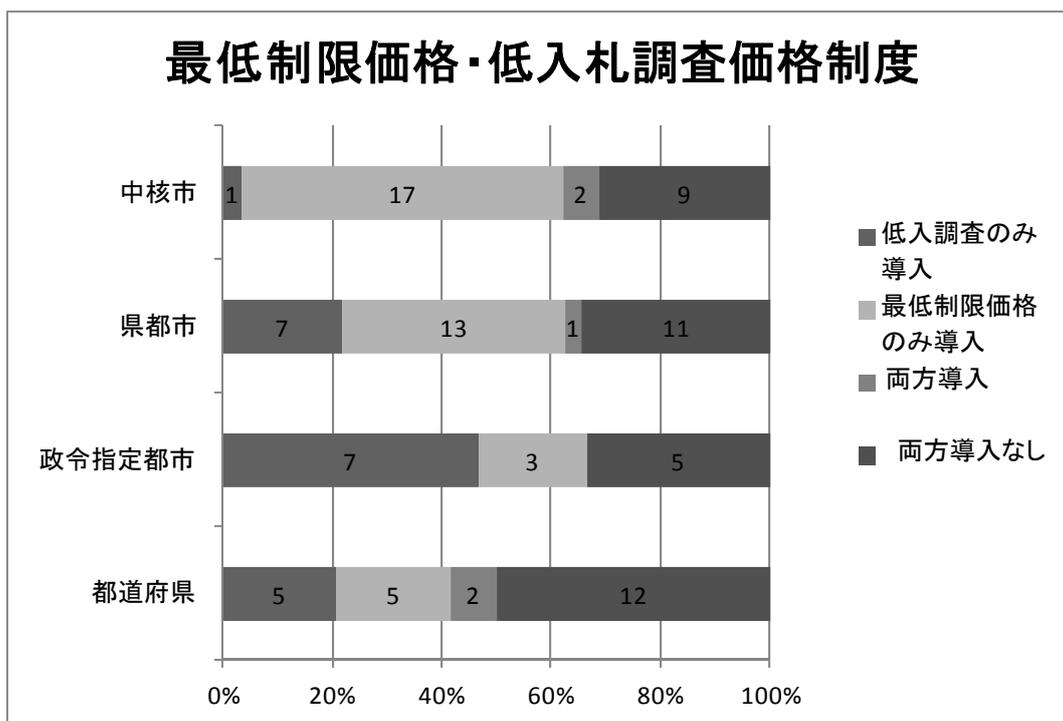
ダンピング防止制度である低入札価格調査制度<sup>2</sup>、最低制限価格制度<sup>3</sup>の導入状況は、最低制限価格制度のみ導入としたところが 38 件 (38%) と最も多く、続いて両制度未導入が 37 件 (37%)、低入札価格調査制度のみ導入し

<sup>2</sup>低入札価格調査制度(地方自治法第 234 条第 3 項ただし書き、自治令 167 条の 10 第 1 項)とは、最低価格で入札したもので調査基準価格以下の案件について履行可能性を調査し、落札者を決定する制度。

<sup>3</sup>最低制限価格制度(地方自治法第 234 条第 3 項ただし書き、自治令 167 条の 10 第 2 項)とは、入札価格の下限額として最低制限価格を設定し、最低制限価格を下回った応札者は失格となる。最低制限価格制度は国に存在しない、自治体独自の制度である。

たところが 20 件（20%）となった。

区分	低入調査のみ導入	最低制限価格のみ導入	両方導入	両方導入なし	合計
都道府県	5(21%)	5(21%)	2(8%)	12(50%)	24(100%)
政令指定都市	7(47%)	3(20%)	0	5(33%)	15(100%)
県都市	7(22%)	13(41%)	1(3%)	11(34%)	32(100%)
中核市	1(3%)	17(59%)	2(7%)	9(31%)	29(100%)
全体	20(20%)	38(38%)	5(5%)	37(37%)	100(100%)



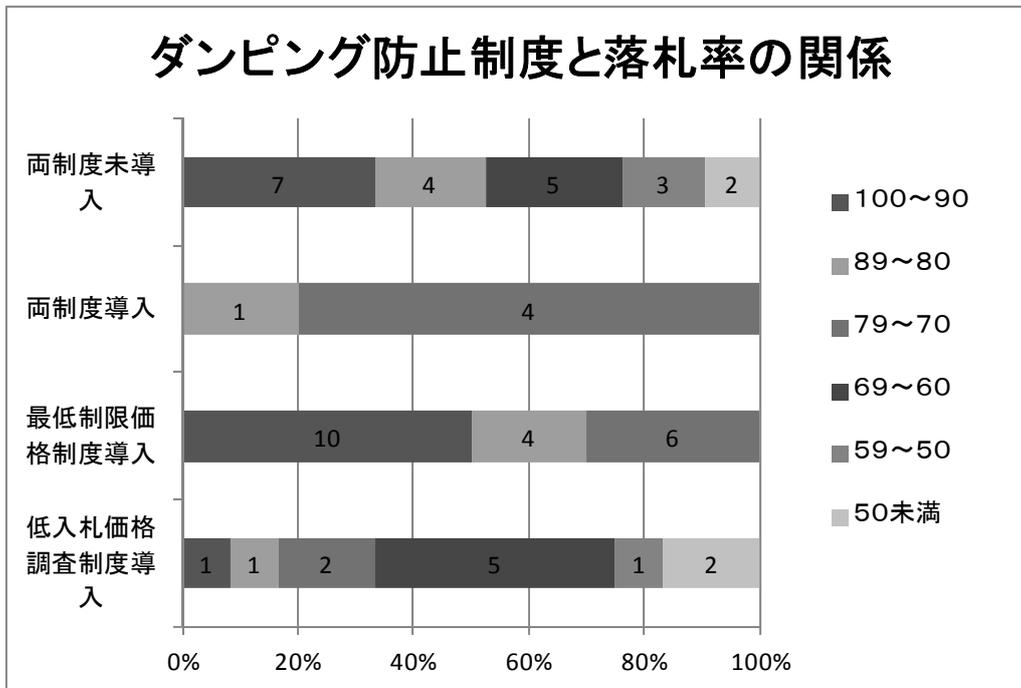
## ② コメント

両制度については、2002 年の地方自治法の改正で工事又は製造の請負に加えて、業務委託を含むその他の請負まで対象が拡大されたが、両方制度なしが 37 件（37%）を占める結果となった。

とくに、都道府県は両制度なしとしたところが 12 件（50%）と多く、ダンピングの防止対策の強化の必要性が明らかとなった。

最低制限価格制度は、県都市、中核市で多く、最低制限価格以下の応札者は自動失格となるため、運用の簡便さから比較的多いものと推察される。また、低入札価格調査制度は、調査基準価格以下の応札者について履行可能性を調査したうえで、落札者を決定するため、審査体制の整備や一定のノウハウが必要であり、最低制限価格制度に比べて少なくなつたものと考えられる。

区分	100～90	89～80	79～70	69～60	59～50	50未満	合計
低入札価格調査制度導入	1(8%)	1(8%)	2(17%)	5(42%)	1(8%)	2(17%)	12(100%)
最低制限価格制度導入	10(50%)	4(20%)	6(30%)	0	0	0	20(100%)
両制度導入	0	1(20%)	4(80%)	0	0	0	5(100%)
両制度未導入	7(33%)	4(19%)	0	5(24%)	3(14%)	2(10%)	21(100%)



落札率について回答があった自治体のうち、ダンピング防止制度と2012年度の落札率の関係について調べると、両制度未導入、低入札価格調査制度のみ導入とした自治体について落札率にバラつきがみられている。

低入札価格調査制度については、応札金額が調査基準価格以下に該当しても、応札者の履行能力を調査し、履行可能性に問題ないと判断されれば、落札者として決定されることから、当該調査が十分に機能しないと、ダンピング防止措置として有効とならないことが考えられる。

最低制限価格制度の導入と両制度の導入とした自治体の落札率は、70%台が下限であり、特に最低制限価格制度は、ダンピング防止措置として一定程度、有効であることがわかる。ダンピング防止制度が未導入の自治体は、こうした実態を踏まえ、対策の強化が求められる。

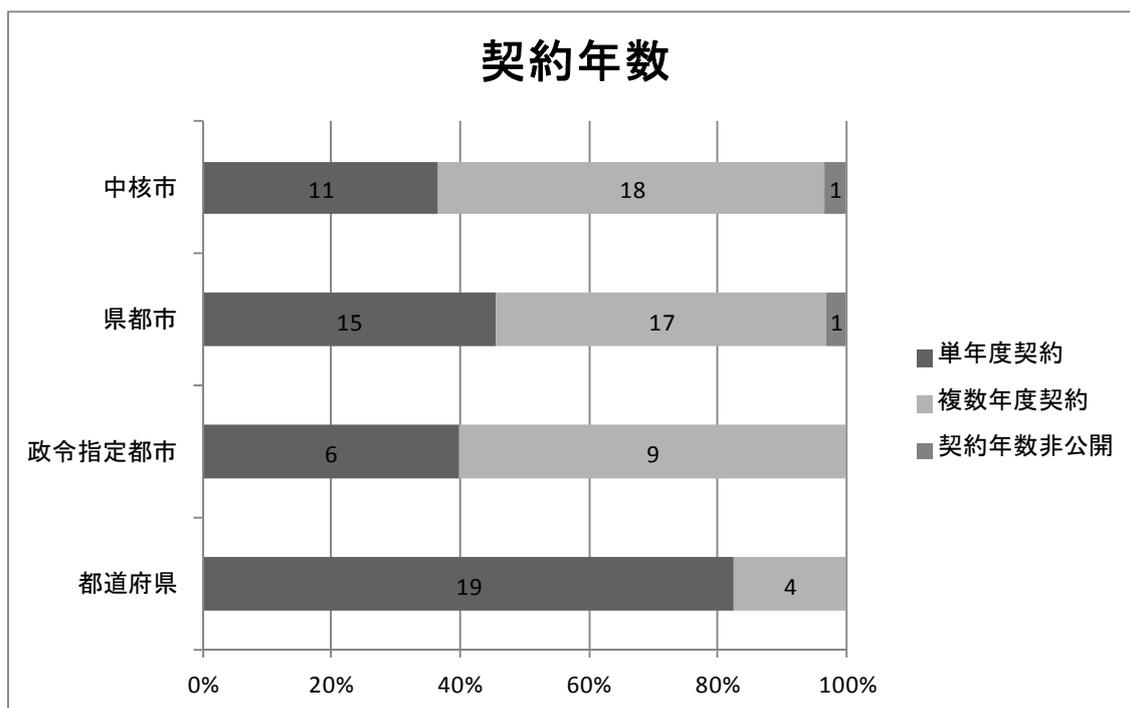
#### (5) 契約年度

##### ① 結果

全体の51件(50%)が単年度契約で、複数年度契約は48件(48%)と概ね半々にわかれた。都道府県は単年度契約が19件(83%)と圧倒

的に多く、政令指定都市、県都市、中核市は複数年度契約が比較的多いという結果になった。

区分	単年度契約	複数年度契約	契約年数非公開	合計
都道府県	19(83%)	4(17%)		23(100%)
政令指定都市	6(40%)	9(60%)		15(100%)
県都市	15(45%)	17(52%)	1(3%)	33(100%)
中核市	11(37%)	18(60%)	1(3%)	30(100%)
全体	51(50%)	48(48%)	2(2%)	100(100%)



## ② コメント

複数年度契約は地方自治法第234条の3の長期継続契約<sup>4</sup>を根拠に置き、2004年の自治法改正により、清掃委託業務などの業務委託も対象となった。今回の調査から、業務委託についても一定程度、複数年度契約の導入が進んでいることがわかった。

複数年度契約のメリットは、発注者側からみると、毎年度入札を行う必要がなくなり、入札事務コストが低減できる可能性があること、応札者側からみると、安心して人員の確保や設備投資を行うことができ、従事労働者の雇用の安定につながる。また、複数年度契約により、受託事業者の業務習熟度の向上が期待できることから、公共サービスの質の確保についても有効と考えられる。

また、複数年度契約による効果を発揮させるためにも、年度途中で委

<sup>4</sup> 翌年度にあたり、電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信業務委託の提供を受ける契約又は、不動産を借りる契約その他政令で定める契約を締結できる、としている。

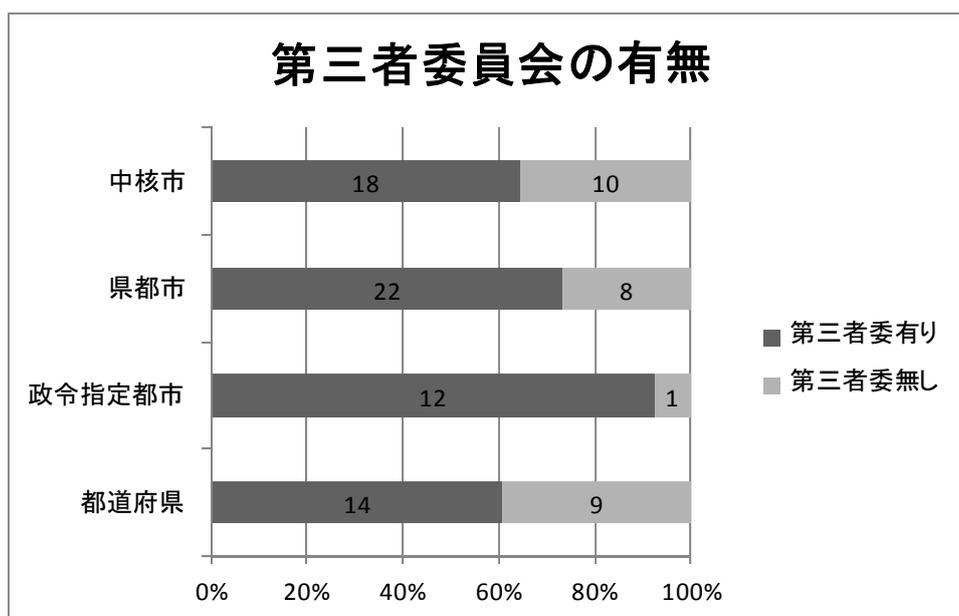
託業務が適正に行われているかモニタリングを行うことが必要であり、後述する入札に係る第三者委員会で実施状況を確認することも考えられる。

(6) 第三者委員会

① 結果

清掃委託業務に拘わらず、自治体の入札・契約にかかわる必要な課題に対し、審査を行う第三者委員会の設置状況については、全体で 66 件 (71%) が設置しているとの結果であった。

区分	第三者委有り	第三者委無し	合計
都道府県	14(61%)	9(39%)	23(100%)
政令指定都市	12(92%)	1(8%)	13(100%)
県都市	22(73%)	8(27%)	30(100%)
中核市	18(64%)	10(36%)	28(100%)
全体	66(71%)	28(29%)	94(100%)



② コメント

入札の公正性、透明性の確保、委託業務が適正に履行されているかをチェックするためにも、第三者委員会の設置が必要と考えられる。とくに、不当なダンピングが行われていないか、従事労働者の労働条件が確保されているかを点検するためにも、労働組合から構成メンバーを選出することも検討する必要がある。

第三者委員会を設置していると回答した自治体の中には、工事のみを対象とした第三者委員会もあるが、工事のみならず、業務委託も含め、当該自治体の入札・契約の全般に係る審議が幅広く行われることが望ま

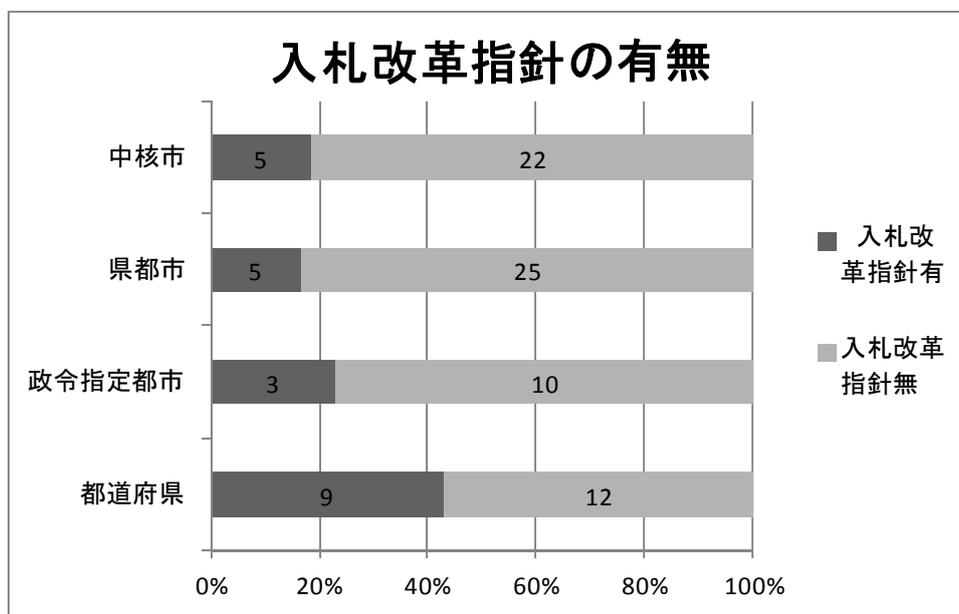
しいものと考えられる。

(7) 入札改革指針

① 結果

自治体の入札・契約に係る基本的な考え方、改革の指針について存在するか、回答を求めたところ、指針有りとしたところは全体の 22 件(24%)と少なく、指針無しとしたところは 69 件(76%)と多くを占めた。

区分	入札改革指針有	入札改革指針無	合計
都道府県	9(43%)	12(57%)	21(100%)
政令指定都市	3(23%)	10(77%)	13(100%)
県都市	5(17%)	25(83%)	30(100%)
中核市	5(19%)	22(81%)	27(100%)
全体	22(24%)	69(76%)	91(100%)



② コメント

入札改革指針は、当該自治体の入札・契約の公正性、透明性の確保にむけた必要な施策、改革の方向性を明示する上で、重要な役割をもっている。指針が存在しないところについては、第三者委員会の審議のうえ、指針を検討するなど、早急な取り組みが必要と考える。

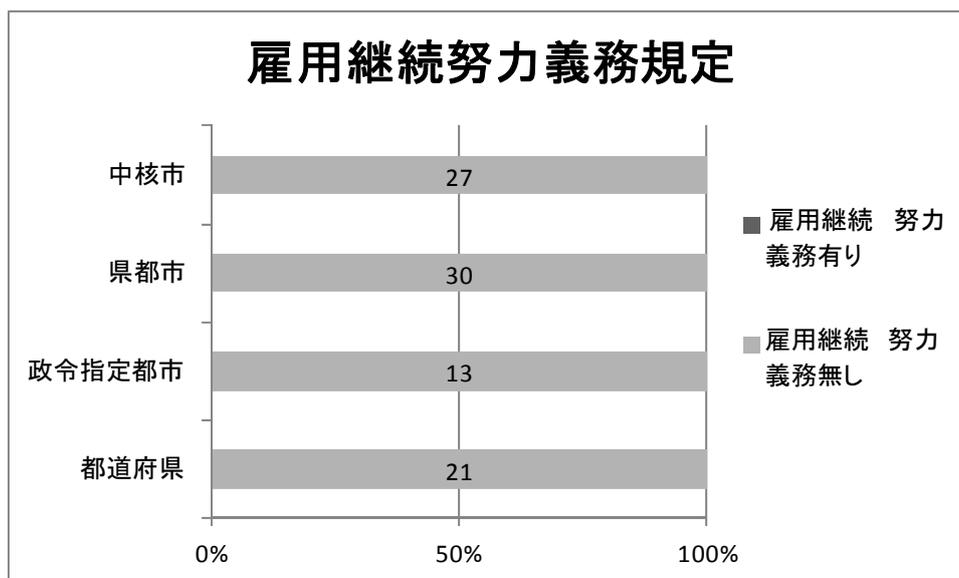
(8) 労働者雇用継続措置

① 結果

千葉県野田市の公契約条例においては、公契約の締結前に業務に従事していた労働者に対する継続雇用の努力義務規定（野田市公契約条例第16条の3）が存在するが、これと同様の規定は存在しないことが明らか

となった。

区分	雇用継続努力義務規定有り	雇用継続努力義務規定無し	合計
都道府県		21(100%)	21(100%)
政令指定都市		13(100%)	13(100%)
県都市		30(100%)	30(100%)
中核市		27(100%)	27(100%)
全体	0	91(100%)	91(100%)



② コメント

従事労働者の雇用の安定、公共サービスの質の確保の観点からも、雇用継続努力義務規定の導入も検討する必要がある。

4. 今後の取り組み課題

以上の調査結果を踏まえ、特に清掃委託業務などの業務委託にかかる入札改革にかかる主なポイントは以下の通り。

- ・ 予定価格の積算根拠の明確化、外部への公開を進める
- ・ 最低制限価格制度等のダンピング防止制度を積極的に導入する
- ・ 公共サービスの質の確保、従事労働者の雇用の安定の観点から、複数年度契約の実施を検討
- ・ 入札の公正性、透明性の確保、受託事業者の適正な業務履行や従事労働者の労働条件の確保をはかるため、労働組合を構成メンバーとする第三者委員会の設置を促進する。
- ・ 当該自治体の入札・契約の考え方、方向性を提示するものとして、入札改革指針を策定する。

自治体の入札・契約に係る実態調査 回答数

	県	政令指定都市	県都市	中核市
北海道	1	1	1	2
青森			1	1
岩手	1			
宮城				
秋田	1		1	1
山形	1		1	
福島	1		1	2
新潟	1	1	1	
群馬			1	1
栃木	1			
茨城	1		1	
埼玉	1			
東京				
千葉		1	1	2
神奈川		2		1
山梨	1			
長野	1		1	1
富山				
石川	1		1	1
福井				
静岡	1	2	1	
愛知		1	1	2
岐阜			1	1
三重			1	
滋賀				
京都		1	1	
奈良				
和歌山	1		1	1
大阪		2	1	2
兵庫				2
岡山	1	1	1	1
広島	1	1	1	1
鳥取	1		1	
島根	1		1	
山口	1		1	1
香川				
徳島			1	
愛媛			1	1
高知	1		1	1
福岡		1	1	1
佐賀	1		1	
長崎	1		1	1
大分				
宮崎	1		1	1
熊本	1	1	1	
鹿児島			1	1
沖縄				
合計	24	15	32	29