

## 県の契約の在り方検討プロジェクトチーム 中間報告

令和2年(2020年)7月

## はじめに

県の契約は、公共工事や業務委託、物品の購入など多岐にわたる。本県では、契約金額の合計が1,000億円<sup>1</sup>を超える規模となっており、契約に係る手続きについて適正に執行することが求められている。

また、県の契約には、契約の本来の目的(公共施設の完成、物品の調達等)を達成することに加えて、契約やそれに至る過程を通じて地域経済の活性化等の様々な効果を発揮することが期待されている。

他の自治体においても、住民の福祉の向上や地域経済の活性化などの観点から契約の在り方について議論され、都道府県では現在までに少なくとも6県<sup>2</sup>で、契約に関する条例が制定されている。また、要綱等の形で契約の在り方を示した府県<sup>3</sup>もある。

このような中、本県においても、県の契約の在り方などについて検討してきた。

この報告書は、今後、更に検討を深めるに当たりその基礎とするため、プロジェクトチームにおけるこれまでの検討内容を取りまとめた中間報告である。

## 1 PTにおける検討の経緯

本県においては、契約の在り方について調査・研究するため、平成24年度(2012年度)に公契約研究会を庁内に設置し、関係機関・団体との勉強会、先行自治体の状況等の情報共有や意見交換等を行ってきた。

公契約研究会における研究内容等を踏まえて更に検討を進めるため、平成28年度(2016年度)には、構成する課等を拡大したプロジェクトチーム(PT)<sup>4</sup>を設置した。PTにおいては、本県や他の自治体の状況を調査<sup>5</sup>するとともに、関係団体や有識者の意見を聞くことなどにより、課題や論点の整理を進めてきた。

PTの設置当初は、公契約に携わる労働者の賃金に関する先行自治体の検討・対応状況等を中心に研究してきたが、研究を進める中で、自治体によっては最低賃金が生活保護基準を下回る状況にあったことから条例等において労働報酬下限額を定め、賃金の下支えを図ってきた経緯があることが分かってきた。

本県においてはこれまでからそのような状況になく、また、ここ数年は最低賃金が全国的に上昇傾向にあったことから、PTでは賃金にこだわらず労働環境の改善も含めた公共調達の在り方全般について、

<sup>1</sup> 令和元年度の県の契約の件数および金額は、工事が979件(67,749百万円)、物品が700件(2,435百万円)、委託が3,517件(42,884百万円)、合計で5,196件(113,068百万円)となっている(『契約状況実態調査』より)。

本県の歳出決算額の総額は近年5,000億円程度で推移しており平成30年度は5,303億円余であったことから、県歳出の約21.3%が契約を通じたものであると言える。

<sup>2</sup> 長野県、奈良県、岐阜県、岩手県、愛知県、沖縄県(施行日順)

<sup>3</sup> 京都府、兵庫県

<sup>4</sup> PTの構成課は、総務部総務課、行政経営推進課、商工観光労働部労働雇用政策課、土木交通部監理課、技術管理課、会計管理局管理課(令和2年4月1日現在)

<sup>5</sup> 訪問調査先は、奈良県、兵庫県、愛知県、長野県ならびに神奈川県川崎市および相模原市

幅広く議論することとしてきたところである。

なお、公の施設の管理者の指定（指定管理者制度）は行政処分であり契約とは異なるが、その内容において契約と同じ配慮が必要な部分もあることから、契約と併せて検討してきた<sup>6</sup>。

検討内容を、①県の契約に当たって留意すべき事項、②県の契約を通じて実現し得る効果という観点から整理すると、以下のとおりである。

①県の契約に当たって留意すべき事項として、県の契約やそれに至る過程においては、「公正性」「経済性」「競争性」を確保することが原則であり、県民に対する説明責任を果たしていくことも重要である。

一方で、競争性が行き過ぎると、ダンピング（不当廉売）等が発生し、品質が低下するなどの懸念がある。また、調達の内容によっては、県民に良質なサービスを提供するために、価格以外の要素を評価することが必要な場合がある。そうした、品質の確保という観点も重要である。

②県の契約を通じて実現し得る効果としては、まず、契約の相手方を県内の事業者に限定する、あるいは県内の事業者を優先することなどにより、経済的な波及効果を県内に還元し、県内経済の活性化に資するということがある。

また、契約の過程において各種の制度を設けることなどにより、県として推進を目指す施策（社会的価値）の実現を後押しする効果がある。

以下、これらの項目に分けて、これまで検討してきた内容をまとめる。

## 2 項目別の検討内容

### (1) 公正性・経済性・競争性の確保

地方公共団体の入札・契約は、地方自治法の規定<sup>7</sup>に基づき実施されている。地方自治法では一般競争入札によることが原則とされており、地方自治法施行令に定められている場合に該当するときに限り、指名競争入札、随意契約等によることが認められている。

これは、公正性・経済性・競争性の確保を原則とするためである。

県では、近年の入札制度改革により、一般競争入札の拡大が図られており、不正行為（談合等）の排除に向けた取組が進んでいる。

指名競争入札や随意契約による場合であっても、競争性を一定確保するため、建設工事においては

<sup>6</sup> 本県における指定管理の規模は 38 協定、指定管理料では 3,150 百万円となっている（令和元年度）。

<sup>7</sup> 地方自治法第 234 条

公募型指名競争入札制度<sup>8</sup>を、物品・役務においては公募型見積り合わせ（オープンカウンタ<sup>9</sup>）の導入を進めている。

また、競争性を確保するために、入札等の参加者数に一定の基準<sup>10</sup>を設けているほか、契約に関して透明性を確保し県民に対する説明責任を果たすため、契約状況の公表、電子入札システムの導入などにも取り組んでいる。

今後、契約の在り方について検討・取組を進めるに当たっても、公正性・経済性・競争性の確保が原則であることに留意しておく必要がある。

## (2) 品質の確保

経済性のみを重視し、価格競争が行き過ぎると、ダンピング（不当廉売）等が発生したり、品質やサービスの質が低下したりするおそれがある。

そこで、県では、品質を確保するため、適切な仕様書の作成、予定価格の適正な設定を行うほか、過度の価格競争を回避するための低入札価格調査制度<sup>11</sup>や最低制限価格制度<sup>12</sup>の導入、適正な工期や納期の設定、施工時期の平準化といったことにも取り組んでいる。

また、調達の内容によっては、価格だけではなく研究開発等の技術的要素等の評価を行うことが重要な場合があることから、入札参加者から性能、機能、技術等に関する技術提案を求め、価格に加えて価格以外の要素も総合的に評価して落札者を決定する、総合評価方式を導入している。

さらに、建設工事においては、将来にわたる社会資本の品質確保と適切な機能維持を図るためには担い手を確保・育成することが必要であるとの観点から、担い手3法<sup>13</sup>等に基づき、社会保険加入の促進や休日の拡大（週休2日の実現）などに向けた取組を進めているところである。

今後、経済性等に配慮しつつ、適切な仕様書の作成、予定価格の適正な設定、価格以外の要素の評価、処遇改善を中心とする担い手の確保・育成など、品質の確保に向けて取り組むことが引き続き必要である。

---

<sup>8</sup> 事業者に入札参加希望者の技術力等を判断するための技術資料等の提出を求め、提出された技術資料等を元に審査し、その結果選定された指名業者により入札を行うもの。

<sup>9</sup> 随意契約に係る見積り合わせにおいて、見積りを徴取する相手方を特定せず、見積り合わせへの参加を希望する者からの見積書提出により、契約の相手方を決定するもの。

<sup>10</sup> 物品関係一般競争入札：20人以上、物品関係指名競争入札：10人以上、オープンカウンタ：10人以上。この基準が県内事業者の受注機会の増大の支障となっているという意見もある（→(3)）。

<sup>11</sup> 工事または製造その他についての請負の契約の一般競争入札において、予定価格の範囲内での申込みの価格が調査基準価格を下回った場合、低価格の理由を調査し、契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき等は、その者を落札者とせず、予定価格の範囲内の他の者を落札者とする制度（地方自治法施行令第167条の10第1項）。本県では建設工事等で導入。

<sup>12</sup> 工事または製造その他についての請負の契約の一般競争入札において、あらかじめ最低制限価格を設け、予定価格の範囲内かつ最低制限価格以上で最低の価格をもって申込みをした者を落札者とする制度（地方自治法施行令第167条の10第2項）。本県では建設工事等および委託で導入。

<sup>13</sup> 公共工事の品質確保の促進に関する法律（品確法）、建設業法、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（入契法）

### (3) 地域経済の活性化

地域経済の活性化の観点から、県の契約による経済的な波及効果を県内に還元するためには、県内企業、特に県内中小企業の受注機会の増大が求められる。

中小企業の発展に資することを目的とする官公需法<sup>14</sup>を受けて、本県では「滋賀県における中小企業者向け官公需確保のための推進方針」を策定し、県の物品、公共工事等の発注における県内中小企業者の受注機会の増大に向けて取り組んでいる。

また、平成24年には「滋賀県中小企業の活性化の推進に関する条例」を制定し、物品・役務について県内中小企業者の受注機会の増大を規定している。

条例等を受けて、物品・役務については、事業者の所在する地域等に関する条件を定め、県内事業者に対して優先的に発注することを、また、建設工事等については県内事業者の受注機会の増大と育成のための具体的な取組事項をそれぞれ通知し、周知・徹底を図っているところである。

建設工事等における具体的な取組事項として、技術的難易度が高い特殊な工事等で県内事業者においては施工が困難な場合や競争性が確保できない場合を除き、原則として県内事業者に発注することとしており、県内事業者では施工が困難な工事であっても、共同施工が可能な工事については、建設工事共同企業体方式を活用することにより、県内事業者の受注機会の増大に努めることとしている。

また、下請負人の選定に当たっての県内事業者の優先、建設資材について県産品の優先的使用、資材調達について県内事業者からの優先調達を要請することとしている。

その他、総合評価方式やプロポーザル<sup>15</sup>においては、県内事業者に対して評価・加点を行っているものもある。

中小企業の受注機会の増大を図るための取組として、価格面や数量面、工程面等において適切である場合に分離・分割して発注するといったことにも努めている。ただし、公共工事においては、効率的執行を通じたコスト縮減を図る必要があることから、適切な発注ロットの設定とも整合させることとしている。

現在の県の契約における県内事業者の受注割合は、件数ベースでは、工事92.3%、物品74.1%、委託71.7%、金額ベースでは、工事76.9%、物品58.4%、委託58.1%となっている<sup>16</sup>。

県内の経済や社会が活性化し、今後も持続的に発展していくためには、県内の事業者、特に、その大半を占める中小企業の活性化が不可欠である。

また、自然災害における緊急対応時や経済的な非常事態に必要な調達を迅速に行うためにも、県内の事業者の育成がますます重要となる。

県の入札等に係る参加基準において、競争性を確保するために設けている参加者数の条件が、県内

<sup>14</sup> 官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律

<sup>15</sup> 主に業務の委託先や建築物の設計者を選定する際に、複数の者に目的物に対する企画を提案してもらい、その中から優れた提案を行った者を選定すること。

<sup>16</sup> 『令和元年度契約状況実態調査』より

事業者の入札参加の支障になっているとの意見もあり、その基準の在り方について検討することが求められる<sup>17</sup>。

引き続き、地域条件の原則の徹底などの県内事業者が入札等に参加しやすくなるための取組を進めることや、建設工事における下請け人についての県内事業者の優先、建設資材の県産品の優先使用や県内事業者からの調達などを受注者に要請していくことが必要である<sup>18</sup>。

#### (4) 施策（社会的価値）の実現

県の契約の効果として、契約の本来の目的を達成することに加えて、県として推進を目指す施策（社会的価値）の実現を後押しするということがある。これは、規制や補助金、啓発などにより直接的に社会的価値の実現を目指す施策を補完し得るものである。

県においてはこれまでから、入札・契約の過程において以下のとおり各種の制度を設け、社会的価値の実現を後押しする入札等を推進している。

- ①入札参加登録時 : 義務的要件の設定（県税等の滞納がないこと 等）（工事、委託、物品）  
業者格付け評価（社会貢献活動、障害者雇用、女性活躍推進 等）（工事）
- ②入札参加要件設定時 : 環境配慮事業者・障害者雇用促進事業者からの優先調達（委託、物品）  
県内事業者優先発注（工事、委託、物品）
- ③仕様書作成時 : 県産材の利用促進、週休二日制の推進（工事）、グリーン購入（物品）
- ④落札事業者決定時 : 社会政策推進に対する加点評価（総合評価方式・プロポーザル）

契約を通じて社会的価値の実現の後押しを目指すに当たっては、契約の本来の目的に支障をきたさないように注意しなければならない。

また、どのような社会的価値の実現を目指すのかということについては、社会の情勢や県の他の計画等に合わせて、適宜見直していく必要がある。その際、SDGsの視点を取り入れることが有効であると考えられる。

特に、県の契約に携わる労働者の、賃金も含めた労働環境については、「誰もがいつまでも自分らしく活躍でき、働く場としての魅力が向上し、人材確保、定着が進む滋賀を目指す」という観点から、更なる向上を目指していく必要がある。

公共工事においては、担い手3法に基づき、働き方改革等処遇改善に向けた取組が進められていることからその取組を着実に進めていくとともに、公共工事における取組を他の契約にも広げていくことについて、検討が必要である。

また、施策の実現に向けて取り組む事業者への優先発注、予定価格などにおける適正な積算、適正な工期・納期の設定、最低制限価格制度・低入札価格調査制度の拡充などの検討・取組が必要である。

<sup>17</sup> 公正取引委員会は、地域要件について、一定数以上の事業者の入札参加が期待できる場合に課すなど、入札参加者の固定化の防止や十分な入札参加者の確保に配慮した運用が必要、との考えを示している（『公共調達における改革の取組・推進に関する検討会報告書』公正取引委員会）ことに留意する必要がある。

<sup>18</sup> 公正取引委員会は、要請の範囲を超えて入札参加要件に設定することや義務化することは、事業者の自由な事業活動を制限するおそれがあることから、好ましくないとしている（『入札談合の防止に向けて（令和元年10月版）』公正取引委員会事務局）ことに留意する必要がある。

労働環境の向上やその他の社会的価値の実現を、下請けも含めた契約の体系全体に波及させていくためには、受注者の理解を得て県と受注者とが協働して取組を推進していくことが必要不可欠である。

県の契約の受注者は、公共工事や物品・役務の提供を通じて、県民にサービスを提供する行政活動の一翼を担っているという公共性があると考えられる。受注者にとって過大な負担とならないよう配慮しつつ、受注者の取組が求められる。

社会的価値の実現を契約の内容に織り込むことでミクロの視点ではコストが上がる可能性があるが、マクロの視点では結果的に県全体の利益につながるということについて、県民に対し説明責任を果たし理解を得ることが必要である。

### 3 まとめ

県の契約の在り方において、公正性・経済性・競争性の確保を原則としつつ、品質の確保、地域経済の活性化、社会的価値の実現等を志向していくことは、県民生活の向上、地域社会の継続的な発展に寄与し、持続可能な滋賀の実現につながるものであり、ひいては、SDGsの達成にもつながる。

持続可能な滋賀の実現に向けては、これまで述べてきたような取組を県が部局横断的に、また、継続的に行うとともに、事業者や県民ともその目的を共有することが必要である。そのための方策の一つとして、要綱や条例等を策定することが考えられる。

要綱等であれば、拘束力は弱いものの、法改正や社会情勢の変化に対応して柔軟に取組を工夫できるメリットがある。

一方、条例であれば、制定・改正に議会の議決が必要であり容易には制定・改正できないが、拘束力が強く、事業者等と協働した取組につながりやすい。

目指す契約の在り方に向けて着実に取り組み、実効性を担保していくための具体的な方策について、関係団体、有識者等の意見を聴きながら、引き続き検討していきたい。