

高速道路の建設事業に係る入札・契約制度の見直しの状況等  
に関する会計検査の状況についての報告書（要旨）

平成18年10月  
会計検査院

## 検査の背景

高速道路の建設事業は、道路整備特別措置法等に基づき、日本道路公団（以下「道路公団」という。）、首都高速道路公団（以下「首都公団」という。）、阪神高速道路公団（以下「阪神公団」という。）、本州四国連絡橋公団等が実施してきたが、平成17年10月1日の日本道路公団等民営化関係法施行法等の施行により、同日以降は、高速道路の新規建設事業は新たに設立された東日本、中日本、西日本、首都、阪神及び本州四国連絡各高速道路株式会社等が実施していくこととされた。

そして、現在、主な新規建設事業は、東日本高速道路株式会社ほか4会社（以下「各会社」という。）により実施されている。

公正取引委員会は、17年6月、道路公団が発注した鋼橋上部工工事の入札に関係した鋼橋業者45社に対して違反行為の排除措置の勧告を行うと同時に、道路公団総裁に対し、鋼橋上部工工事の発注に関して道路公団の役員等が入札談合等関与行為を行っていた事実が認められたとして、入札談合等関与行為が排除されたことを確保するための改善措置を講ずるよう改善措置要求を行った。

このような状況において、道路公団、首都公団及び阪神公団(以下「各公団」という。)では、談合等不正行為の再発を防止するなどのため、組織内における法令遵守や情報管理の徹底等と併せて、入札・契約制度の競争性、透明性、公正性をより高いものとするを目的として、17年8月に一般競争入札の導入、総合評価落札方式の適用の拡大、工事発注単位について決定基準や決定方法の明確化などの入札・契約制度についての見直し策を策定した。

検査の対象とした工事は表1のとおりである。

表1 検査対象とした工事

(単位: 件、百万円)

発注者	14年度		15年度		16年度		17年度		計	
	件数	契約金額	件数	契約金額	件数	契約金額	件数	契約金額	件数	契約金額
道路公団等	517	412,007	499	485,652	389	525,895	453	549,903	1,858	1,973,459
首都公団等	76	112,434	64	81,250	82	116,776	74	51,824	296	362,285
阪神公団等	32	20,568	26	26,671	17	9,271	6	4,702	81	61,213
合計	625	545,009	589	593,574	488	651,943	533	606,430	2,235	2,396,958

(注) 道路公団と東日本、中日本及び西日本各高速道路株式会社を合わせて道路公団等と、首都公団と首都高速道路株式会社を合わせて首都公団等と、阪神公団と阪神高速道路株式会社を合わせて阪神公団等と、それぞれいう。

検査の状況

1 入札・契約方式の推移

各公団及び各会社（以下「各公団等」という。）が、工事の発注に当たって適用している入札・契約方式は、表2のとおりである。

表2 入札・契約方式の推移

予定価格	道路公団等		首都公団等					阪神公団等			
	6年度以降	17年度の 見直し以降	6年度 以降	9年度 以降	12年度 以降	15年度 以降	17年度の 見直し以降	6年度 以降	13年度 以降	15年度 以降	17年度の 見直し以降
1500万SDR	一般競争 (政府調達 協定適用)	一般競争 (政府調達 協定適用)	一般競争 (政府調達 協定適用)	一般競争 (政府調達 協定適用)	一般競争 (政府調達 協定適用)	一般競争 (政府調達 協定適用)	一般競争 (政府調達 協定適用)	一般競争 (政府調達 協定適用)	一般競争 (政府調達 協定適用)	一般競争 (政府調達 協定適用)	一般競争 (政府調達 協定適用)
7億円	公募型 指名競争 (10社 以上)		公募型 指名競争 (10社 以上)	公募型 指名競争 (10社 以上)	公募型 指名競争 (原則全 員指名)	公募型 指名競争 (原則全 員指名)		公募型 指名競争 (10社 以上)			一般競争
3億円		一般競争					一般競争		公募型 指名競争 (10社 以上)	公募型 指名競争 (原則全 員指名、30 社程度に 限定可)	
2億円	従来型指 名競争(10 社以上)		従来型指 名競争(10 社以上)					従来型指 名競争(10 社以上)			公募型指 名競争 (原則全 員指名、 30社程度 に限定可)
1億円				従来型指 名競争(10 社以上)	従来型指 名競争(10 社以上)						
5000万円						従来型指 名競争(10 社以上)			従来型指 名競争(10 社以上)		従来型指 名競争(20 社以上)
250万円											従来型指 名競争(20 社以上)

表3 入札・契約方式の適用状況

(単位:件、百万円)

発注者	入札・契約方式	14年度		15年度		16年度		17年度		17年度	
		件数	契約金額								
		見直し前									
道路公団等	一般競争(政府 調達協定適用)	517	412,007	499	485,652	389	525,895	193	282,133	260	267,770
	一般競争	28	96,358	41	162,570	61	241,255	28	114,710	26	92,612
	公募型指名競争	157	162,409	222	201,932	163	186,564	92	98,852	-	-
	従来型指名競争	308	79,168	202	49,486	144	42,009	62	18,527	2	546
	随意契約	24	74,070	34	71,662	21	56,066	11	50,042	8	13,167
首都公団等		76	112,434	64	81,250	82	116,776	46	39,178	28	12,645
	一般競争(政府 調達協定適用)	11	49,245	4	14,133	11	43,926	2	2,357	-	-
	一般競争									6	3,066
	公募型指名競争	29	37,869	14	11,565	32	24,217	13	7,991	1	1,123
	従来型指名競争	14	3,402	15	3,413	5	1,009	1	125	2	635
	随意契約	22	21,917	31	52,139	34	47,622	30	28,703	19	7,820
阪神公団等		32	20,568	26	26,671	17	9,271	4	2,159	2	2,542
	一般競争(政府 調達協定適用)	-	-	2	3,874	-	-	1	1,039	-	-
	一般競争									1	736
	公募型指名競争	27	14,402	13	10,164	13	7,276	2	468	-	-
	随意契約	5	6,165	11	12,632	4	1,995	1	651	1	1,806
合計		625	545,009	589	593,574	488	651,943	243	323,470	290	282,959
	一般競争(政府 調達協定適用)	39	145,603	47	180,577	72	285,182	31	118,107	26	92,612
	一般競争									231	165,248
	公募型指名競争	213	214,681	249	223,662	208	218,058	107	107,312	1	1,123
	従来型指名競争	322	82,570	217	52,899	149	43,018	63	18,653	4	1,181
	随意契約	51	102,154	76	136,434	59	105,684	42	79,397	28	22,793

## 2 入札と落札の状況

### (1) 各入札・契約方式における入札者数の実績

各公団等では、競争入札への参加を希望する者について、経営の規模、経営の状況、工事経験、工事成績等を基にした評価点数に応じて定めた等級別に予定価格の範囲を定め、それぞれの等級に該当する者が入札に参加できることとしたり、当該工事の規模又は必要な技術力の難易に応じて、各業者の施工実績、配置予定の技術者の工事経験等について、入札参加希望者を公募する際の入札参加資格を定めたりしている。各公団等では、この入札参加資格の要件について、入札・契約制度の見直し前後で変更していない。

表4 道路公団等における入札者数等の実績

工事種別	入札・契約方式	見直し前		入札・契約方式	見直し後	
		件数	入札者数の 平均値 (初回)		件数	入札者数の 平均値 (初回)
全体	一般競争(政府調達協定適用)	158	5.3	一般競争(政府調達協定適用)	26	4.0
	公募型指名競争	634	6.3	一般競争	224	6.3
	従来型指名競争	716	9.6			
トンネル	一般競争(政府調達協定適用)	57	5.3	一般競争(政府調達協定適用)	15	3.9
	公募型指名競争	32	5.6	一般競争	14	6.4
	従来型指名競争	1	10.0			
鋼橋	一般競争(政府調達協定適用)	25	7.1	一般競争(政府調達協定適用)	-	-
	公募型指名競争	95	7.6	一般競争	37	3.1
	従来型指名競争	35	9.7			
PC橋	一般競争(政府調達協定適用)	25	4.7	一般競争(政府調達協定適用)	3	3.7
	公募型指名競争	105	6.4	一般競争	32	5.6
	従来型指名競争	33	9.7			

入札者数は、表4のとおり、従来型指名競争から一般競争へ移行した工事の入札において減少しているが、発注者の指名による入札者数の制限を撤廃し、入札者を公募することにより入札参加希望者に門戸を広げた方式となったと認められるにもかかわらず入札者数が減少しているのは、従来型指名競争入札においては指名された業者のほぼすべてが参加していたのに対し、見直し後の一般競争入札においては、受注意欲のある入札者が自発的に参加するという状況が生じていることなどによるものと思料される。

### (2) 見直し前後の落札率の状況

入札・契約制度の見直し前後における落札率の状況について調査したところ、表5の

とおり、道路公団等では、17年度の見直し前から低下してきており、見直し後は特に、トンネル、鋼橋、PC橋の各工事種別において更に低下傾向にある。

また、首都公団等及び阪神公団等では、17年度に落札率の状況が変化しているか否かは契約件数が少ないこともあり、現時点において判断できる段階でない。

表5 道路公団等における見直し前後の落札率の状況

工事種別	入札・契約方式	14年度		15年度		16年度		17年度		17年度			
		見直し前										見直し後	
		件数 (件)	平均落 札率(%)										
全体	一般競争(政府調達協定適用)	28	96.4	41	97.9	61	97.5	28	96.3	26	92.2		
	一般競争									224	87.1		
	公募型指名競争	157	96.8	222	95.9	163	96.7	92	95.0	-	-		
	従来型指名競争	308	96.6	202	96.5	144	96.4	62	93.1	2	84.2		
トンネル	一般競争(政府調達協定適用)	10	97.4	14	97.9	21	97.7	12	95.7	15	90.5		
	一般競争									14	87.2		
	公募型指名競争	3	97.7	5	97.8	12	97.7	12	95.0	-	-		
	従来型指名競争	-	-	-	-	-	-	1	94.7	-	-		
鋼橋	一般競争(政府調達協定適用)	7	92.1	5	97.3	13	96.6	-	-	-	-		
	一般競争									37	82.9		
	公募型指名競争	23	96.9	31	97.5	35	95.9	6	91.2	-	-		
	従来型指名競争	20	96.5	4	97.0	8	96.8	3	78.3	-	-		
PC橋	一般競争(政府調達協定適用)	3	98.1	9	97.8	7	97.5	6	97.0	3	92.5		
	一般競争									32	91.5		
	公募型指名競争	21	97.5	24	96.5	40	97.2	20	96.1	-	-		
	従来型指名競争	17	97.2	5	97.6	10	97.1	1	88.9	1	95.6		

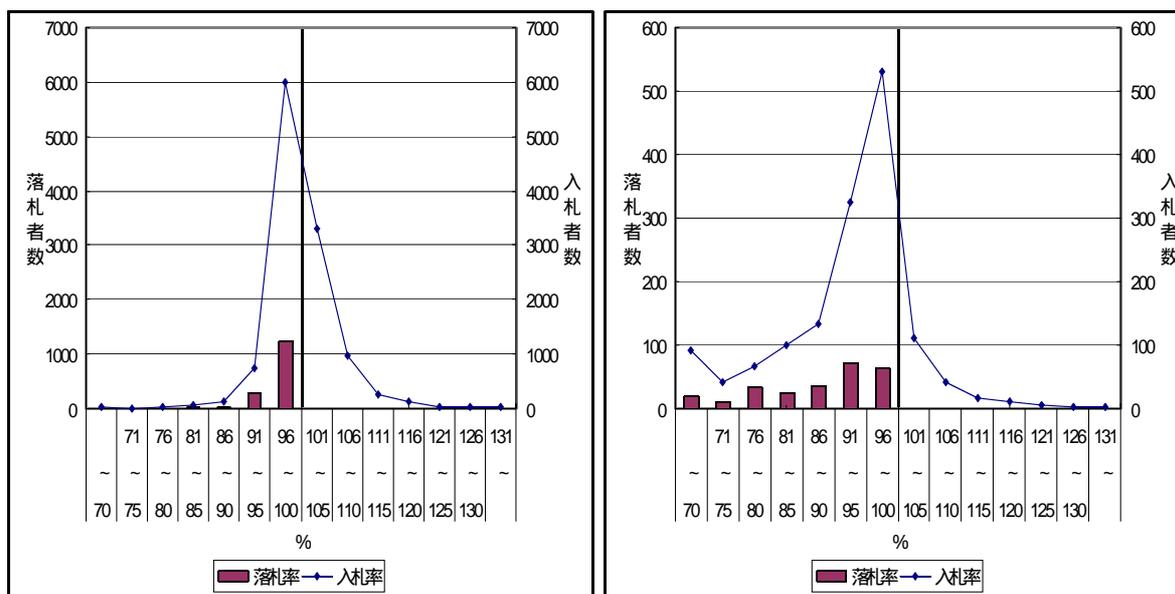
### (3) 落札率と入札者数の関係

道路公団等における落札率と入札者数の関係については、見直し後においては、従来型指名競争が原則として廃止され、一般競争となり、受注意欲のある入札者が自動的に参加したと思料されることなどにより入札者数が多いほど落札率が低下する傾向が見受けられる。

### (4) 落札率と入札率の状況

道路公団等における落札率については、図のとおり、見直し前は95%を超える工事がほとんどであったが、見直し後は70%程度まで見受けられるようになり、入札率については、見直し前にほとんど見受けられなかった70%程度のものまで幅広く見受けられるようになった。

図 道路公団等における落札率・入札率の区分ごとの落札者数・入札者数の状況  
 <見直し前> <見直し後>



道路公団等における個々の契約金額の内訳について、予定価格上の内訳との比率(以下「予定価格に対する比率」という。)と落札率との関係についてみると、諸経費の予定価格に対する比率は落札率が90%程度を下回ると急激に低下していて、施工に直接必要な材料費や労務費等を確保し、間接的に必要となる経費や企業の附加利益等を圧縮した形で入札が行われている。

### 3 総合評価落札方式

総合評価落札方式については、道路公団等では15年度から、首都公団等及び阪神公団等では16年度から試行的に実施されてきており、各公団等では今回の見直し策において、その実績の拡大を図ることとしている。

各公団等の実績についてみると、道路公団等では、見直し前は3件だったものが、見直し後は41件と増加しているが、首都公団等では見直し前の3件、阪神公団等では見直し前後を合わせた2件に止まっている。

### 4 工事費内訳書等

各公団等では、工事費内訳書等の内容等について開札前に確認することにしており、道路公団等では、工事費内訳書等の内容を確認した結果、複数の会社間で単価項目の金額がほぼ一致しているなどの事態が見受けられたことなどから、公正な入札を確保できないおそれがあると判断して見直し後にこれらの入札を取りやめるなどしているものがある。

工事費内訳書等の内容の確認は、限られた時間の中で膨大な量の単価等について確認を行うなど、発注者に係る負担も大きいものとなっていることから、確認作業の効率化に努め、効果的にこれを活用することが必要である。

## 5 工事発注単位について

各公団等では、トンネル工事のように一連の長大な構造物を連続して施工する必要があり、その結果、一連の工事の完成に要する期間が債務負担行為の年限である4箇年度を超える場合には、年限内で終了できる工事は、競争入札によって先行工事として発注し、年限を超える工事についても同一の業者に随意契約により発注することとしている。

現在、各公団は民営化され、債務負担行為に関する年限等の制約がなくなり、より柔軟な発注工期の設定が可能となっている。したがって、今後、完成に長期間を要する工事を発注する場合には、競争性・透明性・客観性等に留意して、より経済的な工事発注単位とすべく検討していくことが必要である。

## 6 鋼橋業者に対する違約金又は損害賠償の請求

道路公団が発注した鋼橋上部工工事で被った損害についての賠償請求の権利は、同公団から東日本、中日本及び西日本各高速道路株式会社(以下「3会社」という。)並びに独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構(以下「機構」という。)に承継されている。

3会社及び機構は、既に課徴金納付命令が確定している契約のうち、工事が完了し最終契約金額等が確定した契約については18年9月に違約金の請求を行ったが、まだ工事が完了していないなどにより違約金等の請求を行っていない契約について、違約金等の請求が可能となった時点で速やかに当該契約に係る鋼橋業者に対して違約金等の請求を行うとともに、勧告に応じていないなどの鋼橋業者が行った工事についても、事態の判明を待って適時に適正な違約金等の請求を行う要があると認められる。

### 所見

高速道路の新規建設事業については、18年3月31日に各会社と機構との間で締結された協定において、民営化後も各会社により引き続き行われることとされた。そして、今後の建設事業における入札・契約制度については、建設費を抑制し、債務を確実に償還するなどのためにも、競争性、透明性を確保し、談合の防止とともに、事業費のコスト削

減にも寄与することが求められている。

今回、各公団等における入札・契約制度の見直し策の実施状況について検査したところ、一般競争入札の導入や不落随契の廃止等の入札・契約方式の見直しについては、見直し策の内容に沿って実施されている。

そして、各公団等の見直し策の実施に当たっては、見直し後の期間が短く契約実績が少ないものの、次のような状況が見受けられた。

落札率については、17年度前半から低下している状況が見受けられる。また、見直し後においては、受注意欲のある入札者が自発的に参加したと思料されることなどにより入札者数が多いほど落札率が低下する傾向もある。

入札者数については、見直し後に減少している状況が見受けられるが、入札参加資格の要件については、変更されていない。

総合評価落札方式については、見直し後において実績の拡大を図ることとしているが、導入後間もなく、実質的には試行段階にある。

工事費内訳書等の確認については、内容の確認により入札を取りやめた事態もあり、公正な入札の確保に効果があると認められるが、膨大な量の単価等について限られた時間の中で行わなければならないことから、発注者に係る負担も大きいため、比較的簡易な確認に止まっている状況も見受けられる。

工事発注単位の設定については、各公団は民営化され、債務負担行為に関する年限等の制約がなくなり、より柔軟な発注工期の設定が可能となっている。

したがって、各会社においては、今回取りまとめられた入札・契約制度の見直し策の内容等を確実に実施するとともに、更に有効なものとするため、以下のような対応を図っていくことが望まれる。

ア 入札参加資格の要件については、適切な施工能力を有する者を選定して施工の確保を図ることに十分配慮しつつ、多くの入札者の参加により更に競争性の高い入札となることを指向して、その見直しについて検討すること

イ 公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成17年法律第18号）等で求められている総合評価落札方式の実施に当たっては、実績の増加を図っていくとともに、導入目的に沿った効果が得られるよう、実施方法等にも十分に配慮して適用していくこと

ウ 工事費内訳書等については発注者である各会社の事務負担も考慮した上で、より効果的な活用方法を検討すること

エ 工事発注単位の設定に当たっては、工事の実態を考慮しつつ、民営化の利点を生かしたより弾力的かつ経済的な方法を検討すること

さらに、3会社及び機構においては、談合事件により被ったと認められる損害について、まだ違約金等の請求を行っていない契約については適時に適正な違約金等の請求を行い、その速やかな回復に努める要があると認められる。

会計検査院としては、今後とも入札・契約制度の見直し策の効果の発現状況や談合事件により被ったと認められる損害の回復状況等について検査していくこととする。