

補助事業における最低制限価格

林 和 喜*

(会計検査院事務総長官房上席研究調査官付副長)

1 . はじめに

公共契約については、平成13年4月より公共工事入札・契約適正化促進法が施行されるなど透明性の強化が図られてきており、一方、一部の都道府県においては、発注する土木工事に絡む談合疑惑を受けたことから条件付き一般競争入札を全面的に導入したり、予定価格を事前に公表したりなどの入札制度改善策を検討している。¹⁾ また、8年11月に彩福祉グループが実施した老人福祉施設等の施設整備について疑惑が生じ、一括下請負契約や二重契約などを利用して過大な補助金の交付を受けていた事態が明らかになった。そして、厚生省では、制度的な改善措置を講じたが、最近においては補助金額の算定方法自体の検討に着手したと報道されている。²⁾

会計検査院は決算検査報告において公共契約に関する諸問題を取り上げているが、その中で、契約制度の一つである最低制限価格制度については、補助金に係る指摘において多数の事例がある。本稿では、上記のような公共契約をめぐる流れの中で、最低制限価格について補助金制度における位置づけや決算検査報告における指摘の状況を述べるとともに、今後の補助事業における経済性について論ずることとする。(本稿は、全て執筆者の個人的見解であり、会計検査院の公式見解を示すものではない。また、府省庁名については、中央省庁再編が13年1月に実施されたが、通知等が発せられるなどした時点の名称によっている。)

2 . 補助事業と最低制限価格について

(1) 補助事業の概要

補助金とは、国が特定の事務、事業に対し、国家的見地から公益性があると認め、その事務、事業の実施に資するため反対給付を求めることなく交付される金銭的給付であると言われている。この補助金の交付の目的の対象となる事務又は事業を行う者に直接国が補助するものを直接補助といい、他の者を經由し

*1955年生まれ。日本大学法学部卒業。78年会計検査院へ。2000年より現職。

1) 平成13年2月14日付山形新聞朝刊など

2) 平成13年1月15日付朝日新聞朝刊など

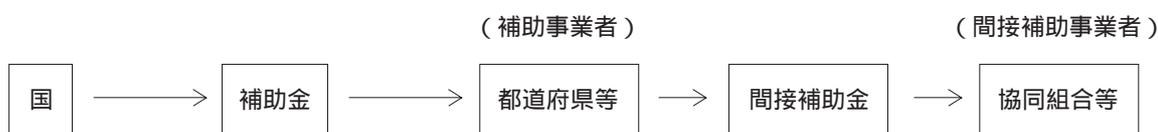
て間接的に補助するものを間接補助（言い換えれば，都道府県等が協同組合等に補助した場合に国が補助するもの。）という。直接及び間接の補助方式について図解すると次のようになる。³⁾

第1図

（直接補助の場合）



（間接補助の場合）



そして，補助金の額を，補助すべき事務又は事業の所要額（一般的には，国が定めた単価に基づく基準額と実際の契約額に基づく実支出額の低い方を採用。）に一定の率を乗じて算出するものを定率補助といい，補助金等の額をその事務又は事業の所要額から算出するのではなく，他の観点から決定するものを定額補助という。⁴⁾ この補助金の額の算定は，直接補助の場合も間接補助（国庫分）の場合も同様である。このため，定率補助の場合の補助金の額の算定においては，実際の契約額に基づく実支出額が問題となる。

（2）最低制限価格制度について

最低制限価格制度とは，競争契約にあたり，最低制限価格，すなわち予定価格に対する一定の割合（たとえば，予定価格の3分の2，10分の8等）の価格に達しない価格の入札は，たとえ予定価格の制限の範囲内の最低価格による入札であっても，これを無効とし，予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者を落札と決定する制度をいう。この最低制限価格制度は，地方公共団体について認められている制度で（地方自治法施行令第167条の10第2項），国の場合は，この制度は採用されていない。⁵⁾

また，最低制限価格制度に類似した制度に低入札価格調査制度がある。この制度は，会計法等及び地方自治法等に基づくもので，予定価格とともにあらかじめ調査の対象とする基準価格（以下「調査価格」という。）を定めておき，入札価格がこれを下回ったときは，契約が適正に履行されるかどうかを調査する制度である。この制度は，国，公団等の機関及び一部の地方公共団体において採用されている。

3) 加藤剛一＝兵藤廣治（昭和63年）8頁及び194から195頁

4) 加藤剛一＝兵藤廣治（昭和63年）8頁

5) 井上鼎（昭和60年）525頁

3. 決算検査報告にみる最低制限価格制度に関する記述

(1) 決算検査報告における動向

戦後の決算検査報告における最低制限価格に関する指摘は昭和24年度及び26年度に不当事項として掲記されているが、落札方式の例外の規定が設けられた36年の会計法の改正以降では、最低制限価格という表現ではないが、39年度決算検査報告の電源開発株式会社に対する処置要求「発電所工事の請負人の決定について改善の意見を表示したものの」において見積制限価格を下回る見積を無条件に排除したりなどして適切を欠いていると指摘している。このように、決算検査報告においては最低制限価格は歴史の古いものであるが、現在の基本的な流れとしては、51年度決算検査報告に掲記している、農林大臣あての処置要求「農業協同組合等が補助事業で実施する農業施設等の建設・製造請負契約における最低制限価格制について処置を要求したもの」(以下「51年度農林大臣あて処置要求」という。)以降において多くの指摘及び記述がある。これを表にすると第1表のとおりとなる。

第1表

年度	掲記区分	省庁等名	件数	指 摘 の 内 容
51	処置要求	農林省	1	建設・製造請負契約における最低制限価格制の適正な実施
53	不当事項	簡保事業団	1	会計規定で定められていない最低制限価格制度を適用した
56	不当事項	厚生省	5	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(簡易水道事業等)
56	不当事項	農林水産省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(貯蔵施設整備事業)
57	不当事項	防衛庁	4	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(周辺環境整備事業)
57	不当事項	文部省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(校舎新築整備事業)
58	不当事項	文部省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(校舎新築整備事業)
58	不当事項	建設省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(橋梁架替事業)
61	不当事項	農林水産省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(卸売場設置事業)
8	処置済	自治省	1	整備の内容からみて最低制限価格を設定する必要がないもの
9	不当事項	厚生省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(廃棄物処理施設整備事業)
9	特定	建設省等	1	公共工事に関する入札・契約制度の運用について
10	不当事項	厚生省	2	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(老人福祉施設整備事業)
10	特定	厚生省	1	焼却処理施設等の建設に係る工事請負契約について
10	特定	厚生省	1	老人福祉施設の整備事業について
11	不当事項	農水省	1	予定価格に対し高率な最低制限価格を設定(営農センター設置事業)

注：処置要求は処置要求事項，処置済は処置済事項，特定は特定検査状況の略

(2) 最近の公共契約をめぐる状況

最近の公共契約，特に公共事業における請負契約に関しては，多方面の注目をあびているところであるが，平成9年度決算検査報告において，特定検査状況で「公共工事に関する入札・契約制度の運用につい

て」(以下「9年度公共事業の特定状況」という。)を掲記しており、このうち最低制限価格制度に係りのある部分について要約すると次のようになる。

最近の動向

平成5年に、公共工事の入札及び執行をめぐる一連の不祥事の発生、また、国際的な建設市場の開放要求という内外の動向を踏まえ、公共事業の入札・契約手続を透明で客観的かつ競争的なものとしていくことが求められるようになった。そして、6年1月、政府は、「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」(平成6年1月18日閣議了解。以下「行動計画」という。)を策定し、公共工事の発注に当たっては、

- ・透明性(第三者による監視が容易であること)
- ・客観性(発注者の裁量の余地が少ないこと)
- ・競争性(入札に参加する可能性のある潜在的な競争参加者の数が多いこと)

を確保した調達方式を採用することとした。これを、発注機関ごとにとみると、次のようになっている。

- (ア) 国の機関においては、450万SDR(8,9年度の邦貨換算額6億5000万円)以上の公共工事については、制限付き一般競争入札方式で調達を行うこととした。また、公募型指名競争入札や工事希望型指名競争入札を着実に推進していくこととなった。
- (イ) 地方公共団体のうち都道府県及び政令指定都市(以下「都道府県等」という。)については、行動計画において、国と同様に制限付き一般競争を採用し実施することが勧奨されている。また、市町村については、行動計画においては特に触れられてはいないが、建設省の通知において制限付き一般競争の活用を妨げるものではないとされた。

その後、8年1月発効した「政府調達に関する協定」では、国及び都道府県等の実施する公共工事を対象にして(市町村の工事は対象外となっている。)、行動計画とほぼ同様の内容が求められている。そして、この政府調達協定では、その対象となる工事については、最低制限価格を設定したりすることはできないこととされている。(このため、都道府県等が行う1500SDR以上の公共工事については最低制限価格を設けることができなくなった。)

最低制限価格制度及び低入札価格調査制度の実施状況

(ア) 最低制限価格制度

ほとんどの地方公共団体が最低制限価格制度を採用しており、最低制限価格の予定価格に対する率(以下「設定率」という。)は75%から85%となっているものが多くなっている。そして、最低制限価格を設定した工事の件数は全体で、23,232件(最低制限価格を設定できる工事件数の78.5%)あり、このうち、排除された入札者があった件数は392件となっている。

(イ) 低入札価格調査制度

都道府県等では、制限付き一般競争については低入札価格調査制度を採用するところが多くなっているものの、市町村においては、最低制限価格制度を採用しているところが多いため、割合が低くなっている。そして、調査価格の予定価格に対する率(以下、最低制限価格と同様に「設定率」という。)は最低制限価格の場合と同様に、75%から85%となっているものが多くなっている。そして、調査価格を設定した工事の件数は国の機関及び公団等で9,286件、地方公共団体で472件、合計で9,758件あり、このうち、実際に調査対象となった件数は104件、その結果、排除されたものは3件と極めて少ない状況となっている。

会計検査院の所見

低入札価格調査制度は、建設大臣の諮問機関である中央建設業審議会の建議等においても最低制限価格

制度に比べ、個別原価を審査できるという点でより望ましい制度であるとされており、現に、都道府県等及び市町村においても、低入札価格調査制度へ移行している状況が見受けられた。そして、この制度を適用した場合の排除者は極めて少なく、調査価格以下の価格で契約を、ほとんど履行できている状況となっていた。

(3) 不当事項における指摘

最低制限価格について、最新の不当事項での指摘は平成11年度決算検査報告に農林水産省に関するもの（以下「11年度農水省不当事項」という。）があり、次のように記述している。

組合では、営農センターの建築工事の請負契約に当たり、予定価格を369,000,000円と設定して、7業者による指名競争入札に付し、360,855,000円で入札した業者を落札者とし、これに消費税相当額を加えた379,897,750円（国庫補助対象事業費196,807,000円）で同業者と契約を締結していた。

検査したところ、組合では、本件契約の入札に当たり、予定価格の94.85%に当たる350,000,000円の最低制限価格を設定していた。そして、予定価格と最低制限価格の範囲内のうちの最低価格である前記360,855,000円（予定価格の97.97%）で入札した業者を落札者とし、最低制限価格を下回る240,000,000円（予定価格の65.04%）から348,500,000円（予定価格の94.99%）までの額で入札した4業者を失格として排除していた。

しかし、組合では、本件契約に当たり、指名願いを提出した業者のうちから業務実績等が上位であるなど、契約の内容に適合した履行が十分期待できる業者を選定して入札に参加させていた。

したがって、予定価格の94.85%という高率な最低制限価格を設定し、これを下回る価格で入札した業者を排除していたことは、競争契約における競争の利益を阻害するもので適切とは認められない。

このような事態が生じていたのは、組合等が実施する農林水産省所管補助事業において最低制限価格の設定を限定的に取り扱うよう指導されていることについて、組合の認識が十分でなかったこと、組合に対する県及び市の指導が十分でなかったことなどによると認められる。

そして、本件建築工事について最低価格で入札した業者と契約したとすれば、契約額は消費税相当額を加えた252,000,000円（国庫補助対象事業費240,000,000円）となり、本件契約額はこれに比べて126,897,750円（同120,855,000円）割高となっており、これに係る国庫補助金相当額60,429,998円が不当と認められる。

昭和56年度決算検査報告以降、「予定価格に対し高率な最低制限価格を設定」という内容で、不当事項により指摘しているものは平成11年度までに18件あるが、これらは全て補助金に係る指摘で、定率補助で補助金の額を算出したものとなっている。そして、18件の決算検査報告における記述は、上記の11年度の記述の中のアンダーラインの部分が概ね次のように入っている。

事業主体では、指名競争入札に付し、最低制限価格を下回る業者を失格として排除した。しかし、事業主体では、契約の内容に適合した履行が十分期待できる業者を選定して入札に参加させていた。したがって、予定価格に対し高率な最低制限価格を設定し、これを下回る価格で入札した業者を排除していたことは、競争契約における競争の利益を阻害するもので適切とは認められない。そして、最低価格で入札した業者と契約したとすれば、本件契約額はこれに比べて割高となっており、これに係る国庫補助金相当額が不当と認められる。

一方、決算検査報告での不当事項の指摘に対する各省庁の対応である「決算検査報告に関し国会に対する説明書」によると、昭和61年度までの指摘では、『今後指摘のような事態が生じないよう事業主体を指導するなど「体制整備」を図った』となっているのに対し、平成9年度以降の指摘では過大な補助金の返還の措置が執られている。

4. 予定価格に対する最低制限価格の基準

(1) 最低制限価格の設定の基準

最低制限価格制度は、ほとんどの地方公共団体において実際に採用されており、設定率は各地方公共団体の判断で決めることとなっている。実際の設定率は、長年の社会情勢の変動の中で変化することもあるが、市町村によっては財政当局等の判断で1年毎に変わる例もある。⁶⁾ また、設定率の根拠については、必ずしも条例、規則で明記されているわけではなく、運用で行われているケースも多く、また、設定率を定めた内規等の運用の基準を「非公開」にしている地方公共団体も数多く見受けられる。⁷⁾ このため、最低制限価格の設定率についての全国一律の基準はなく、地方公共団体の自治の範囲にあることになる。

(2) 低入札価格調査制度における調査価格の基準

低入札価格調査制度は国及び都道府県等において採用されており、国の場合の設定率は予算決算会計令において各省各庁の長が基準を作成するものとなっている。そして、建設省の例（昭和62年2月改正後のもの。以下「建設省基準」という。）では、主に次のような内容になっている。（資料1参照）

「(1) 予定価格算出の基礎になった次に掲げる額の合計額に、100分の105を乗じて得た額を予定価格で除して得た割合とする。ただし、その割合が10分の8.5を超える場合にあっては10分の8.5とし、3分の2に満たない場合にあっては3分の2とする。

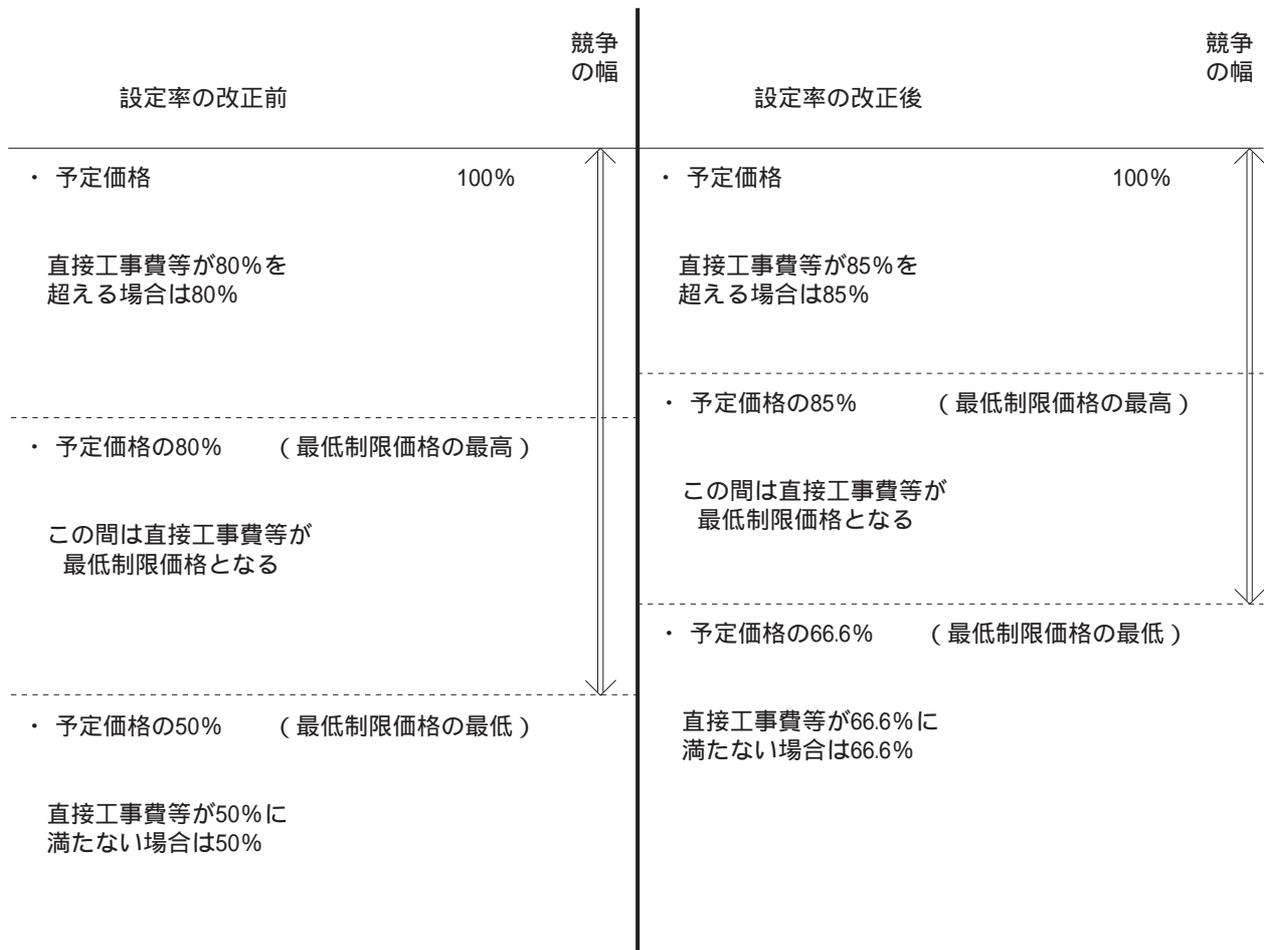
直接工事費の額、共通仮設費の額、現場管理費相当額に5分の1を乗じて得た額（以下「直接工事費等」という。）

(2) 特別なものについては、(1)の算定方法にかかわらず3分の2から10分の8.5の範囲内で適宜の割合とする。」(62年2月改正前においては、規定の定め方は多少異なるが、設定率について上記の「10分の8.5は10分の8、3分の2は2分の1」となっており、予定価格との間の競争の幅は広がっていた。第2図参照)

この建設省基準は、中央公共工事契約制度運用連絡協議会が61年6月に採択した、「工事請負契約に係る中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル」(以下「モデル」という。)に準拠したものとなっている。そして、各省各庁で基準を作成している場合、工事等については建設省の基準に準じているところが多くなっている。⁸⁾ 一方、都道府県等における基準は建設省基準に準拠しているものが多く、最低制限価格の場合に比べ基準を公表している例が多い。⁹⁾

6) ~ 9) は執筆者の調査結果

第2図 建設省基準及びモデルの推移



(3) 最低制限価格の設定率の実際

最低制限価格制度は、入札に当たって予定価格とともにあらかじめ最低制限価格を設け、この価格を下回る入札者を自動的に排除するものであるのに対し、低入札価格調査制度は、予定価格とともにあらかじめ調査価格を定めておき、入札価格がこれを下回ったときは、契約が適正に履行されるかどうかを調査した上で相手方と契約するかどうかを判断する制度であり、自動的に排除するか、調査した上で契約するかどうか判断する点が異なる。しかし、両制度は似た制度であることから、都道府県等における最低制限価格の設定率の実際は、モデルに準拠したものとなっている都道府県等が5割程度である。¹⁰⁾ 一方、歴史的経緯から62年2月の改正前の率を一部用いるなど独自のものとなっている都道府県等もある。¹¹⁾ そして、9年度公共工事の特定状況の調査結果の中では、最低制限価格及び調査価格の設定率は75%から85%が多くなっているとしている。また、平成10年度決算検査報告の「廃棄物処理施設整備事業による焼却処理施設等の建設に係る工事契約について」(以下「10年度廃棄物特定状況」という。)によると、調査した競争契約89件のうち、最低制限価格が設定されていたのは44件で、設定率は50%から89.7%であったとしている。

10) 及び11) は執筆者が36都道府県及び8政令指定都市について調査した結果による。

5. 補助事業における最低制限価格の設定率の取扱い

(1) 補助金の交付要綱等における設定率の取扱い

国は補助金を一定の基準により公平に交付すべきであるのに、同一の規模（予定価格）の事業であっても各事業主体の最低制限価格の設定率の違いにより契約額が変わり、補助金の額が変わってしまうことになる。そして、補助金を交付する際の交付の条件等を定めている交付要綱等において、最低制限価格の設定率をどのように定めたり、指導したりしているかは、補助金ごとに異なっているのが実状である。以下、補助事業の態様に応じて示すと次のようになる。

直接補助事業の場合

直接補助事業については、事業主体が地方公共団体であることが多いことから、都道府県等では事業主体に対し、説明会等において補助事業で行う場合は最低制限価格をモデルに従って設定するよう指導していることが多い。¹²⁾

決算検査報告で掲記した補助金に関連した交付要綱等の例をあげると次のようなものがある。

< 例示 1 >

厚生省では、昭和56年度に不当事項の指摘を受けたことから通知した「環境衛生施設整備費補助事業の適正執行について」のなかで、次に例示している農林省の通達と同様な趣旨の指導をするとともに、最低制限価格の設定率を一律に定めることは困難であるので、工事の内容、地域における状況及び当該自治体における契約規則等を勘案し、次に示す国の契約における基準例を参考にし、それぞれの自治体で適切な運用基準を定められるよう努められたいとして、建設省と自治省の低入札価格調査制度における調査価格の設定率を示している。（資料2参照）

間接補助事業の場合

間接補助事業の場合には、間接補助事業者が農業協同組合、社会福祉法人等の法人（以下「民間法人」という。）であることが多く、補助事業の適正を期すためには、最低制限価格の設定率の基準を交付要綱等の交付の条件で明示しておくことが必要となる。

決算検査報告で掲記した補助金に関連した例をあげると次のようなものがある。

< 例示 2 >

51年度農林大臣あて処置要求に対し、農林省では、53年4月に都道府県に対し、農業協同組合等が国庫補助事業により実施する農業施設等の建設・製造請負契約に当たり、最低制限価格制を採用する場合は、特別の事情によりやむを得ない場合だけに限定することとし、また、この場合にあっても、競争の利益を失わせるような最低制限価格を設定することのないよう適正な指導監督を行うよう通達を発した（資料3参照）としている。

(2) 補助事業における合規性と経済性

最低制限価格の設定率については、国の一律の基準があるわけではなく、低入札価格調査制度において定めているモデルを参考にしている地方公共団体が多いものの、都道府県等の実際の取り扱いにおいては75%から85%が多くなっている。そして、間接補助事業において民間法人が事業を実施する場合を含めて、

12) は執筆者の調査結果

補助事業における最低制限価格の設定率がどの程度高率であれば問題があるのか（逆に言えば「どの率を用いれば問題がないのか」）については、会計検査院において明確な基準があるわけではない。モデルにおいては、直接工事費等が設定率を算出する際の目安になっているが、予定価格の3分の2が下限、85%が上限として示している。しかし、この数値は一定のものでなく従来変動があることから、必ずしも合理的な根拠に基づくものではなく、「腰だめ」的な面もある。実際にも、4（3）で触れたように、都道府県によっては、従前の建設省基準の率を一部適用しているところもある。

一方、補助事業を実施する場合には、交付要綱等に従って事業を実施しなくてはならない。交付要綱等においては、最低制限価格の設定が明示されているかどうかは、規定の解釈にもよるが、一律の基準はないので合理的な根拠に基づいて設定するようとして、建設省基準等を例示する程度となる。この場合でも、補助事業者が恣意的に高率の最低制限価格を設定するよりは、設定率を建設省基準まで下げるにより経済的な施行ができることとなる。

このように、最低制限価格の設定率についての基準は一般的なものとしてはないのが現状であるが、決算検査報告では、『契約内容に適合した履行が十分期待できる業者が入札した最も低い入札額で契約したとすれば』とし、補助事業の経済性の観点から指摘しており、最も低い入札額を最低価格として採用し、指摘金額を算出している。

また、補助事業の態様でみると、直接補助事業においては、9年度決算検査報告で焼却処理施設等の建設についての不当事項が掲記されている。これは、厚生省が発した「環境衛生施設整備費補助事業の適正執行について」の通知を事業主体が十分認識せずに、安易に市が定めていた高率の設定率をそのまま適用したことによっている。一方、補助事業が間接補助事業で事業主体が民間法人である場合には、地方公共団体に対する地方自治法や行動計画等の縛りはなく、補助事業は、個々の補助金の交付要綱等の規定に従って経済的（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条等で定める関係者の補助金の効率的な使用についての責務等）に実施されなければならない。

そして、最低制限価格制について、交付要綱等で定める交付の条件等の合規性と補助事業の経済性という二つの観点を例示すると次のようになる。

交付要綱で定める交付の条件

<事業主体は次のような交付要綱等の交付の条件や指導に従って事業を実施しているか。>

- ア 最低制限価格制を採用する場合は、特別の事情によりやむを得ない場合だけに限定すること
- イ 公共事業の場合、設置率はモデルに従って設定
- ウ 設定率を一律に定めることは困難であるが、建設省基準等を参考に適切に設定
- エ 都道府県等が行う契約手続の取扱いに準拠して設定

補助事業の経済性

- ア 契約の内容に適合した履行が十分期待できる業者を選定して入札に参加（指名競争契約等）させているにも関わらず、高い設定率（発注者による裁量）の最低制限価格を設定し、これを下回る価格で入札した業者を排除（競争性の排除）
- イ 補助金の算定の基となった契約額は最低価格で入札した業者の入札額に比べ割高
- ウ 最低価格で入札した業者と契約した場合の契約額を基に補助金の額を算出した場合、国が定めた単価に基づく基準額を下回り、交付を受けた補助金が過大

(3) ケースでみる落札できた入札額

交付要綱等における取扱いに基づいた設定率が事業実施時点で妥当であると仮定して、設定率の取扱いを明示している場合と明示していない場合のケースを分けて、上記の法規性と経済性の観点からの検討をすると、設定率について取扱いを明示した場合には法規性の観点から障害となって経済性が追求できないこととなる。(逆に言えば、最低制限価格制度を採用しないとしたり、設定率を明示しない方が、経済性をより追求できることとなる。)

< ケース >

A県のB法人が、予定価格1,000,000千円の建築工事(直接工事費等の額は942,180千円)について、8社を指名して、指名競争入札を実施し、その際、最低制限価格を予定価格の98.97%である989,700千円に設定し、8社が以下のとおり入札(B法人はF社の入札額989,737千円を落札額としている。)した場合には次のようになる。

< 設定率の明示(モデル準拠)している場合 >		< 設定率の取扱いを明示していない場合 >	
予定価格	1,000,000千円 (100%)	予定価格	1,000,000千円 (100%)
	C社 1,060,467千円 D社 1,005,773千円		C社 1,060,467千円 D社 1,005,773千円
	E社 993,618千円 F社 989,737千円		E社 993,618千円 F社 989,737千円
法人が設定した最低制限価格	989,700千円 (98.97%)	法人が設定した最低制限価格	989,700千円 (98.97%)
	G社 987,541千円		G社 987,541千円
直接工事費等	942,180千円	直接工事費等	942,180千円
	H社 941,962千円		H社 941,962千円
A県の基準に準拠した場合の最低制限価格	850,000千円 (85.00%)		
	I社 779,398千円 J社 774,484千円		I社 779,398千円 J社 774,484千円
F社とH社の入札額の差 47,775千円		F社とJ社の入札額の差 215,253千円	

設定率の取扱いを明示している場合

交付要綱等で、設定率をモデルに準拠するよう求めている場合、法人が実際に設定した設定率ではなく、モデルに準拠した設定率の最低制限価格850,000,000円により補助事業を実施した場合の落札者H社の入札金額941,962,000円で事業を実施することができたのではないかということになる。この場合には、最も低い入札者ではなくモデルに準拠した設定率の最低制限価格を超える入札をした者のうち最も低い者の入札額となる。

設定率の取扱いを明示していない場合

交付要綱等で、最低制限価格制を採用する場合は特別の事情によりやむを得ない場合だけに限定されている場合、本件事業を行うに当たり最低制限価格を設定することが特別の事情によりやむを得なかったかどうかを検討しなければならない。そして、特別の事情がないということになると最低制限価格は設定する必要がなかったことになる。この場合には、交付要綱等で設定率についてその取扱いが明示されているわけではないので、最低制限価格を設定しなかったものとして、経済性の観点から、最も低い入札者であるJ社が落札者であるとし、入札金額774,484,000円で事業を実施することができたのではないかということになる。

(4) 最近の動向

上記の二つの事態は、合規性の観点からみれば、交付要綱等に設定率についての基準が示されているかどうか（基準が妥当なものであることが前提）、経済性の観点からみれば、最も低い入札額を採用せず、交付要綱等に示された基準による最低制限価格（ケースの場合モデルに準拠した850,000,000円）より低い入札者を排除するかどうかという点になる。5（1）で例示した補助事業についての最近の動向をみると次のような事態が見受けられる。

<例示1について>

最低制限価格制度から低入札価格調査制度へ

補助事業者が地方公共団体であることが多い点からすると、都道府県等については2（2）で取り上げたとように1500SDR以上の公共工事については最低制限価格を設けることができなくなり、市町村についても低入札価格調査制度が今まで以上に導入されれば最低制限価格に関する問題はなくなることになる。

特殊工事における最低制限価格制度の不適用

10年度廃棄物特定状況によると、次のような理由から焼却処理施設という特殊工事における最低制限価格制度の運用は割高な契約となるなど不合理な事態を招くことがあるので十分配慮する必要があるとしている。

『焼却処理施設については、約半数の競争契約において、本件契約が性能発注方式であることから施工及び品質の確実性を認めて、最低制限価格を採用する根拠がないなどとしていた。この場合において、モデル等において設定率の下限とされている3分の2を下回る金額で落札し契約しているものが5件あり、そのうち最低の落札比率は予定価格の44.7%であった。また、焼却処理施設は、補助事業者において工事費の積算体系が確立しているものではなく、予定価格の算定が施工業者の見積額のみによっているものもある。そして、工事の施工能力を有する業者が限られている中で、入札参加業者の指名基準が過去の施工実績などを重視したものとなっていることなどを勘案すると、最低制限価格制度の運用如何によっては、契約内容に適合した履行が期待できる価格で入札した業者を排除する結果となる場合があることに十分留意する必要がある。』

<例示2について>

最低制限価格の必要性の低下と補助事業者における経済性の追求

間接補助事業の場合には、交付要綱等において「最低制限価格の設定については、工事請負契約の内容に適合した履行を確保するために特に必要と認められる場合に設定できるものである。」と規定していることから、補助事業者である都道府県等において、最近の公共工事の施行状況から、最低制限価格を設定しなくても補助事業の実施に支障がないと判断し、間接補助事業者を指導する際、事業の実施に当たり最

低制限価格を設定しないこととしている例が増えてきている。¹³⁾ この場合においては、間接補助事業者が経済的に事業を実施した場合、都道府県等において負担することとなる補助金が減少する可能性もあり、補助事業者である都道府県等における経済性が増すこととなる。

6 . おわりに

最低制限価格制度は、地方公共団体においては、地方自治法施行令で認められており、原価割れ発注の防止を図ることにより工事の適正な施行の確保や建設業の経営基盤の確保を図ることができる一方、意図する業者に最低制限価格を教えれば、その業者に落札させることが確実にできることとなり、設定率が高くなれば高くなるほど競争の範囲は狭まり、それだけ容易に意図する業者に落札させることができることとなる。このため、最低制限価格を設けた場合の競争入札参加者は、最低制限価格を採知することが落札する必須の要件となり、採知にからんで担当者の腐敗と墮落を生みだすことが多くなるともいわれている。¹⁴⁾ また、補助事業を行う民間法人にとっては、入札により契約額が低くなることは、自己負担等を考慮すると法人にとっては経済的に有利なことであるが、契約額が低くなると実支出額が国が定めた補助単価による基準額より低くなって交付を受ける補助金の額が減少することから、予定価格の水準とは関係なく補助基準額を最低制限価格の根拠としていたため設定率が高くなっているという経済性に反した面もある。また、入札制度における談合問題は依然として避けてはとおることのできないものとなっているが、制限付き一般競争契約を採用し入札前に予定価格や最低制限価格を公表するなど、入札における透明性を高めた地方公共団体においては、入札に参加した者（例えば39社）全てが最低制限価格に並び、くじ引きで落札者を決定している事態も近年数多く見受けられる。¹⁵⁾

一方、地方自治体において最低制限価格の設定率の参考にしているモデルや建設省基準は、固定的なものではなくこれまでも数値が変動しており、また、モデル自体が低入札価格調査制度における調査価格の水準であり自動的に排除する最低制限価格の水準としてそのまま採用しても良いのかという面もある。一方、2(2)で述べたように、公共工事においては、最低制限価格制度における排除件数の発生率に比べ、低入札価格調査制度を適用した場合の排除件数の発生率は極めて小さく、調査価格以下の価格で契約をほとんど履行できている状況となっている。

最低制限価格を設定せずに、制限付き一般競争契約で事業を実施するのが、現在の公共契約の状況では最も透明性、客観性及び競争性が確保されるものであるが、市町村や民間法人においては、最低制限価格を設定した補助事業の実施が依然として行われている。市町村については、地方自治法施行令の規定はあるものの、今後、低入札価格調査制度が広く採用されることにより、補助事業における最低制限価格の問題もなくなっていくことが望まれる。また、間接補助事業においては、指名競争契約等により契約内容に適合した履行が十分期待できる者を入札に参加させていること、最低制限価格より低い価格で入札する者も多く、同程度の設定率で基準価格を設定している低入札価格調査制度における排除者が極めて少ないことから、設定率の水準を問題にするのではなく、経済性の観点をより強めて、最低制限価格制度そのものを検討する必要がある。すなわち、補助事業においては、補助金の交付要綱等において最低制限価格は極力

13) は執筆者の調査結果

14) 高柳岸夫 = 村井久美 (平成10年改訂版) 382から383頁

15) 平成13年1月15日付朝日新聞朝刊など

設定しないこととし、最も低く入札した者の入札額で契約すべきであるとして、契約の透明性、客観性及び競争性を確保し、補助事業の経済的、効率的な実施を検討すべき時期に来ているのではないかと考える。

(参考文献)

- [1] 碓井光明 (平成7年)「公共契約の法理論と実際」弘文堂
- [2] 小野光次郎 = 高柳岸夫編 (昭和60年)「官公庁契約の理論と実務詳解」建設総合資料社
- [3] 高柳岸夫 = 村井久美 (平成10年改訂版)「官公庁契約精義」建設総合資料社
- [4] 井上鼎 (昭和60年)「体系 官庁財政会計事典」公会計出版センター
- [5] 建設大臣官房地方厚生課編 (平成12年)建設省工事契約実務要覧 新日本法規出版
- [6] 厚生省環境整備課監修 (平成12年版)廃棄物処理施設整備事務必携 環境産業新聞社
- [7] 農林水産大臣官房経理課監修 (平成11年版)「農林畜水産関係補助金等業務必携」ぎょうせい
- [8] 加藤剛一 = 兵藤廣治 (昭和63年)新訂補助金制度 日本電算企画
- [9] 山田卓生 (平成5年)「行政における契約」成田頼明先生横浜国立大学退官記念『国際化時代の行政と法』良書普及会
- [10] 日本財政法学会編 (平成7年)「入札の法制度」竜星出版
- [11] 金本良嗣 (平成5年)「公共調達制度のデザイン」会計検査研究第7号
- [12] 國島正彦 (平成7年)「公共工事システムの将来像」会計検査研究第12号
- [13] 川又邦雄 = 馬場弓子 (平成9年)「新しいオークションの理論と実際」会計検査研究第16号

資料1 建設省基準

予算決算及び会計令第85条の基準について

昭和62年2月2日 建設省会発第55号

官房長から各地方建設局長等あて

標記について、別紙のとおり定めたので、通知する。

別紙

建設省会第1号

予算決算及び会計令(昭和22年勅令第165号)第85条(同令第98条において準用する場合を含む。)の規定に基づき、次のように定める。

昭和62年2月2日

建設大臣 天野光晴

予算決算及び会計令第85条の基準

建設省所管に係る工事の請負契約(予定価格が1,000万円を超えるものに限る。)についての予算決算及び会計令第85条(同令第98条において準用する場合を含む。)に規定する相手方となるべき者の申込みに係る価格によっては、その者により当該契約の内容に適合した履行がなされないこととなるおそれがあると認められる場合の基準は、その者の申込みに係る価格が、契約ごとに3分の2から10分の8.5の範囲内で契約担当官等の定める割合を予定価格に乗じて得た額に満たない場合とする。

予算決算及び会計令第85条の基準の取扱いについて

昭和62年2月2日 建設省会発第70号

最終改正 平成9年3月31日 建設省会発第271号

官房長から各地方建設局長等あて

予算決算及び会計令第85条の基準については、昭和62年6月2日付け建設省会第1号により定めたところであるが、この基準の運用に関しては、下記により取り扱われたい。

記

1 本基準の運用の基本方針について

「略」

2 本基準の運用について

本基準を適用する場合、契約ごとに3分の2から10分の8.5の範囲内で契約担当官等の定める割合の算定は次のとおりとされたい。

(1) 予定価格算出の基礎になった次に掲げる額の合計額に、100分の105を乗じて得た額を予定価格で除して得た割合とする。ただし、その割合が10分の8.5を超える場合にあっては10分の8.5とし、3分の2に満たない場合にあっては3分の2とする。

直接工事費の額

共通仮設費の額

現場管理費相当額に5分の1を乗じて得た額

(2) 特別なものについては、(1)の算定方法にかかわらず3分の2から10分の8.5の範囲内で適宜の割合とする。

以下「略」

資料2 環境衛生処理施設整備費補助事業の例

環計第65号

昭和58年7月7日

各都道府県知事殿

厚生省環境衛生局

水道環境部長

環境衛生施設整備費（水道施設及び廃棄物処理施設）補助事業の適正執行について

標記事業に係る工事請負契約関係の業務の適正執行については、従来から配慮を願っているところであるが、会計検査院の昭和56年度決算検査報告において、簡易水道施設及び廃棄物処理施設の建設に係る工事契約の一部に「最低制限価格の設定が合理的な根拠もないまま慣例的に行われ、予定価格に対し高率なため、高価な契約を締結し、国庫補助金の増加を生じた」事例があった旨指摘されるとともに、同事例が不当事項として国会に報告され、去る5月18日の参議院本会議においてこの問題に対する警告決議が行われたところである。

したがって、市町村等が標記事業を実施する場合は、各々の整備事業に係る施設基準、国庫補助金交付要綱に適合することはもちろんのこと、最低制限価格制度を適用するに当たっては、下記の事項に留意の上、関係法令の趣旨に沿った適切な適用を行い、今後かかる指摘を受けることのないよう市町村等を十分指導されたい。

記

1. 普通地方公共団体においては、地方自治法により最低制限価格制度を採用することができることとされているが、採用できる場合は、同法施行令第167条の10第2項により「当該契約の内容に適合した履行を確保するために特に必要があると認めるとき」に限定されていることに鑑み、市町村等が、この制度を採用するに当たっても慎重に検討の上、特別の事情によりやむを得ない場合にあっては予定価格に対し高率な最低制限価格を設定し、競争の利益を失うことのないように努められたいこと。

2. 過去の実績を検討した結果、最低制限価格の基準を一律に定めることは困難であるので、現段階では、工事の内容、地域における状況及び当該自治体における契約規則等を勘案し、次に示す国の契における基準例を参考にしつつ、それぞれの自治体で適切な運用基準を定めるよう努められたい。

(1) 建設省の例

「略」

(2) 自治省の例

「略」

資料3 農業施設等の建設等の補助事業の例

農業協同組合等が補助事業で実施する農業施設等の建設・製造
請負契約における最低制限価格制について

昭和53年4月12日53経第639号

農林事務次官から都道府県知事あて

このたび、会計検査院より、同院が昭和52年中に実施した会計実地検査の結果、昭和50・51年度中に農業協同組合、漁業協同組合、森林組合、農事法人及び農業者等の組織する団体（以下「農業協同組合等」という。）が間接補助金をもって施行した農業施設等の建設・製造工事（以下「農業施設等の建設等」という。）請負契約に当たり、最低制限価格を採用して指名競争入札を行い、請負者を決定した事例中予定価格に近い最低制限価格を設定したため、入札者のうちには相当数失格となっていたり、工事経歴等からみて契約の内容に適合した履行が十分可能と認められる者が失格となっているものや、最低制限価格の趣旨を誤り「予定価格と最低制限価格の範囲内で予定価格と同額若しくは予定価格に最も近い価格の申込者を落札者とする」としたため、予定価格と同額の申込者と契約しているものや、落札者が最低制限価格を下回る額で入札して失格となった者に当該入札価格とほぼ同額で下請けさせていたものが見受けられ国庫補助金の経済的な実施が図られていないとの指摘を受け、別添のとおり改善の処置を要求されたところである。

このような事態を生じたのは、従来当該補助金を交付する場合に補助事業者である都道府県に対しては、その交付決定条件中契約に関する事項については、特に条件を附さずもっぱら都道府県の指導監督に委ねていること並びに都道府県の農業協同組合等間接補助事業者に対する指導監督が適切を欠いていたことにもその一因があったものと思われる。

農業協同組合等が行う農業施設等の建設等については、一般に指名競争契約によっているものであり、業者を指名するに当たっては、信用、資産、能力等を審査の上選定しているものであり、その上工事完成保証人を立てるのが一般的になっていることなどから予定価格以下で最低の入札をした者を請負者としても契約内容に適合した適正な履行が確保されないという危険性は少なく、必ずしも最低制限価格制を採用し、当該価格を下回る入札をした者を無条件で排除する必要性に乏しいのではないかと思われる。

なお、普通地方公共団体においては、地方自治法により最低制限価格制度を採用させることができることとされているが同法施行令第167条の10第2項に「当該契約の内容に適合した履行を確保するため特に必要があると認めるとき」と規定されているところであり、農業協同組合等が、この制度を採用するに当たっても慎重に検討の上特別の事情によりやむを得ない場合にのみ限定するとともに、この場合にあっても予定価格に対し、高率な最低制限価格を設定し、競争の利益を失わないように留意するよう指導されたい。また、他の一方策として予定価格の範囲内で最低価格の入札であっても契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあると認められる場合にあっては、あらかじめ基準を設け、この基準を下回る入札があった場合は、その内容を審査してこれを排除するかどうかを検討するなどして適正な指導監督をされるよう特段の配慮をされたい。

以下「略」