

## 公共調達と契約変更の実際（1）

日本大学 危機管理学部 教授 木下 誠也

令和 4年 9月

1

## 公共調達と契約変更の実際（1）

**1 わが国特有の入札契約制度**

**2 平成17年品確法制定と  
平成26年・令和元年の改正**

**3 契約変更の適正化と今後の課題**

## 公共調達と契約変更の実際（2）

～わが国と海外との比較～

2

# 1 わが国特有の入札契約制度



予定価格を上限として  
一番安い入札者と  
自動的に契約？

3

3

 小 中 大

**鹿角市前市長を逮捕 中学校工事で官製談合容疑—秋田県警**  
2022年01月19日20時55分  
<https://www.jiji.com/jc/article?k=2022011901170&g=soc>

 **読賣新聞** オンライン

**広島県警が贈収賄事件で業者捜索、山口県幹部の収賄容疑も浮上**  
2022/03/09 11:35  
<https://www.yomiuri.co.jp/national/20220309-OYT1T50147/>

 **読賣新聞** オンライン

**空自基地工事で官製談合の疑い 元防衛省職員2人を逮捕 愛知県警**  
2022/05/11 05:00  
<https://www.yomiuri.co.jp/local/chubu/news/20220511-OYTNT50000/>

4

4

● 予定価格の上限拘束による一般競争入札が原則

**会計法 第29条の3**

売買、貸借、請負その他の契約を締結する場合には、～公告して申込みをさせることにより競争に付さなければならない。

同第3項

～においては、～指名競争に付するものとする。

同第4項

～においては、～随意契約によるものとする。

**会計法 第29条の6 第1項**

～予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とするものとする。～

**予算決算及び会計令 第79条**

～予定価格を記載し、又は記録した書面をその内容が認知できない方法により、改札の際これを改札場所に置かなければならない。

5

5

**地方自治法 第234条**

売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

同第2項

～前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

同第3項

～予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、～

6

6

### 予算決算及び会計令 第83条

落札となるべき同価の入札をした者が二人以上あるときは、契約担当官等は、直ちに、当該入札者にくじを引かせて落札者を定めなければならない。

2 前項の場合において、当該入札者のうちくじを引かない者があるときは、これに代わつて入札事務に関係のない職員にくじを引かせることができる。

### 地方自治法施行令 第167条の9

普通地方公共団体の長は、落札となるべき同価の入札をした者が二人以上あるときは、直ちに、当該入札者にくじを引かせて落札者を定めなければならない。この場合において、当該入札者のうちくじを引かない者があるときは、これに代えて、当該入札事務に関係のない職員にくじを引かせるものとする。

7

7

### 契約変更に関する問題点（受注者側の意見）

- 現場での実施工にあわせた積算がされていない。
- 変更の対象になるかわからないまま施工せざるを得ないことがある
- 工事の事業予算枠が決まっているため、適切に変更してもらえなかった
- 新たな工種の追加工事において当初落札率を適用される

平成28年9月(一社)全国建設業協会 設計  
変更等に関するアンケート報告書による<sup>8</sup>

8

## わが国の会計法・地方自治法の特徴

1. 公告して競争を行うこと（一般競争）を原則
2. 「買い」と「売り」が同じ扱い
3. 交渉手続きを定めていない
4. 価格の制限（予定価格）を必ず定める
5. 落札基準は最低価格を原則

👉平成17年 公共工事品質確保法制定

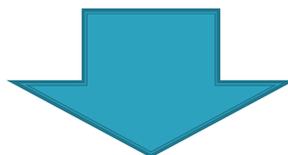
9

9

## わが国特有の入札契約制度に起因する問題

予定価格制度

- ・発注者による 上限 の設定  
（予定価格）



さまざまな弊害

不調・不落

10

10

## わが国特有の入札契約制度に起因する問題

### 予定価格制度

- ・発注者による 上限・下限 の設定  
(予定価格)(調査基準価格等)  
＜官積算優位＞
- ・わが国特有の社会構造  
(元請優位、人件費・労務費の歯止めなし)

官の定める上限  
or 下限に誘導さ  
れて落札

さまざまな弊害

ダンピング

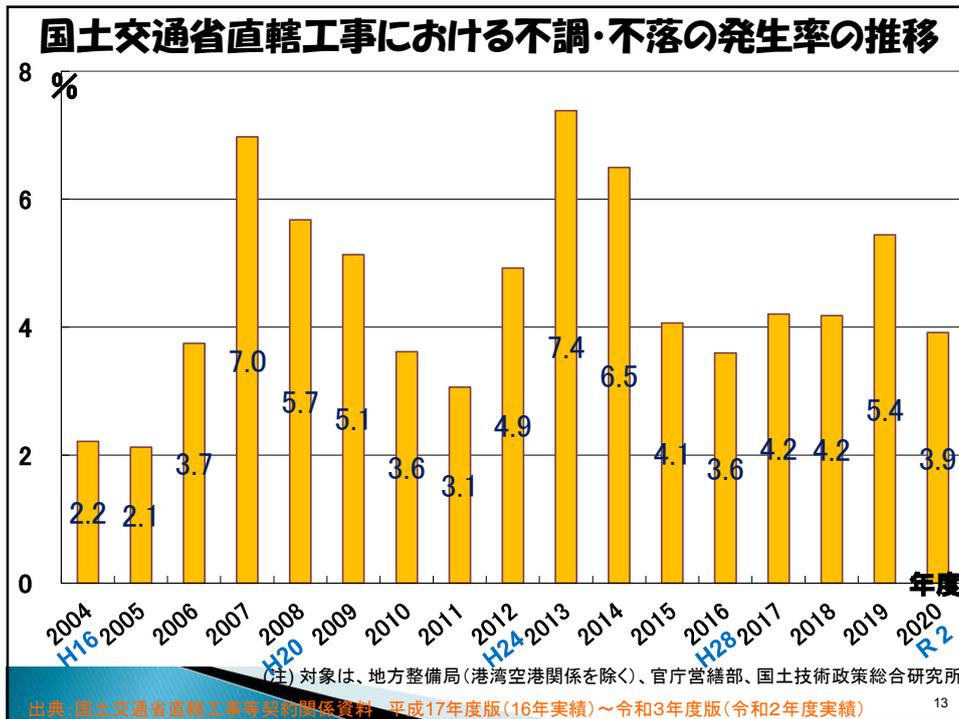
不調・不落

契約変更  
の片務性

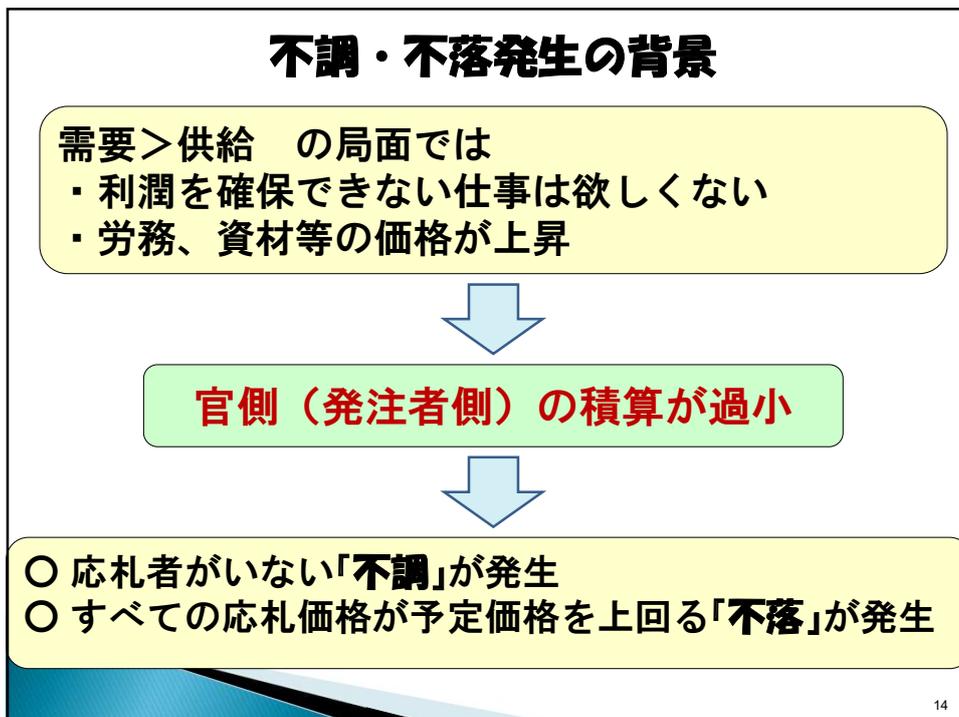
11

不調・不落

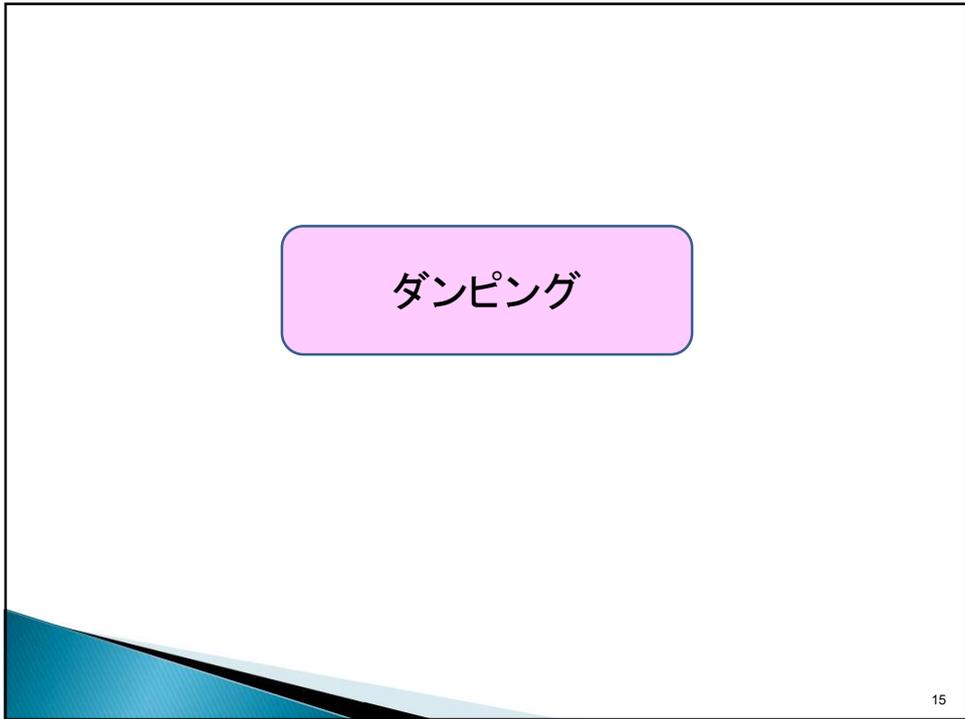
12



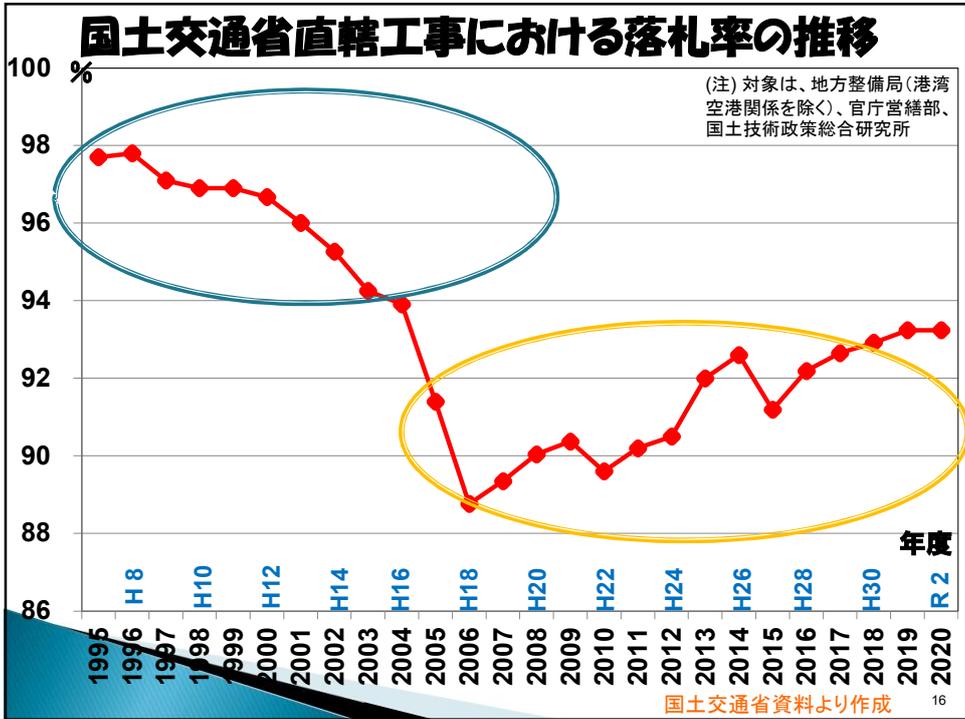
13



14



15



16

## わが国の落札率低下の要因

官が価格の上限等を決める構造  
(予定価格、調査基準価格or最低制限価格)

1. 競争者の存在をなくす
2. 変更増や継続的受注
3. 受注による雇用確保等
4. 将来のため実績確保

上流から下流へと  
価格が決まる  
社会構造

デフレ  
スパイラル

落札率低下

17

17

## 予定価格は実勢価格

- 標準的な者が標準的な方法で履行するのに必要な価格で、発注者が定めるもの

予算決算及び会計令 第80条第2項

予定価格は、～取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。

18

18

## 受注しようとする企業の応札の 考え方（日本の多くの場合）

上限（予定価格）と  
下限（低入札価格調査基準価格or最低制限価格）  
を推測して**落札し得る価格**を応札価格とする  
（実行予算とは必ずしも合致しない）



**落札した上で、下請価格を決定**



**価格決定構造  
上流から下流へ**

19

19

契約変更  
の片務性

20

20

# 予算決算及び会計令

## 第7章 契約

第1節 総則（第68条・第69条）

### 第2節 一般競争契約

第1款 一般競争参加者の資格（第70条―第93条）

第2款 公告及び競争（第74条―第82条）

第3款 落札者の決定等（第83条―第93条）

第3節 指名競争契約（第94条―第98条）

### 第4節 随意契約（第99条―第99条の6）

**（予定価格の決定） 第99条の5 契約担当官等は、随意契約によろうとするときは、あらかじめ第80条の規定に準じて予定価格を定めなければならない。**

第5節 契約の締結（第100条―第100条の4）

第6節 契約の履行（第101条―第101条の10）

第7節 雑則（第102条―第102条の5）

21

21

## 契約変更の予定価格

増額A

① 予定価格

増額B

② 落札価格

変更増の  
予定価格

$$\text{増額B} = \text{増額A} \times \frac{\text{②落札価格}}{\text{①予定価格}}$$

[ 落札率 ]

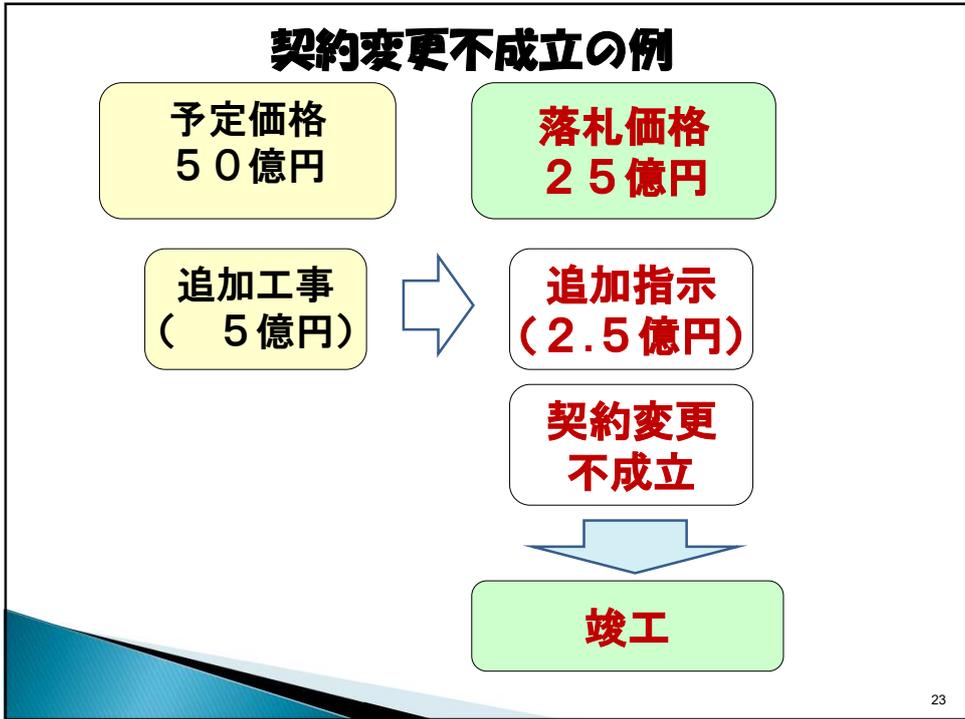
②落札価格

①予定価格

設計変更において新工種を追加した場合は、官積算単価(100%)を基に予定価格を設定

22

22



23

**地方自治法 第96条**  
 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。  
 五 その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。

**地方自治法施行令 第121条の2**  
 地方自治法第九十六条第一項第五号に規定する政令で定める基準は、契約の種類については、別表第三上欄に定めるものとし、その金額については、その予定価格の金額が同表下欄に定める金額を下らないこととする。

**別表第3** 千円

工事又は製造の請負	都道府県	500,000
	指定都市	300,000
	市(指定都市を除く)	150,000
	町村	50,000

24

## 2 平成17年品確法制定と 平成26年・令和元年の改正

### 平成17年品確法制定

#### 発注者責任

公正さを確保しつつ良質なモノを低廉な  
価格でタイムリーに調達し提供する責任

『価格競争』から  
『価格と品質で総合的に優れた調達』へ

技術力の脆弱な発注者を支援する仕組み

25

25

### 平成26年品確法改正

#### ○予定価格上限拘束の問題

適正な利潤を確保  
することができるよう

##### ■ 第7条(発注者の責務)第1項第1号

「…、市場における労務及び資材等の取引価格、施工の実態等を的確に反映した積算を行うことにより、予定価格を適正に定めること。」

経済社会情勢の変化を勘案し、

##### ■ 第7条(発注者の責務)第1項第3号

「…適正な施工が通常見込まれない契約の締結を防止…」

##### ■ 第7条(発注者の責務)第1項第5号

「…、適切に設計図書の変更及び…変更を行うこと。」

#### ○交渉方式を含む多様な方式の導入

##### ■ 第18条(技術提案の審査及び価格等の交渉による方式)

##### ■ 第20条(地域における社会資本の維持管理に資する方式)

26

26

## 令和元年品確法改正

### ○頻発する災害

災害時の緊急対応

### ○働き方改革

適正な工期の設定、施工時期の平準化等

### ○生産性向上

ICT活用による生産性向上等

### ○調査・設計の重要性

調査・設計等を位置づけ

### ○その他

発注者の体制整備等

27

27

## 3 契約変更の適正化と今後の課題

土木工事における

### 工事請負契約における 設計変更ガイドライン(総合版)

設計変更手続きの明確化

令和元年9月 国土交通省 関東地方整備局

## 目次

I 設計変更ガイドライン	・・・P3～P29
II 工事一時中止に係るガイドライン(案)	・・・P30～P76
III 設計照査ガイドライン	・・・P77～P91
IV 設計変更事例集(主な事例)	・・・P92～P111
V 受発注者間のコミュニケーション	・・・P112～P113
VI 参考資料	・・・P114～P136

【別冊】土木工事条件明示の手引き(案)

[https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr\\_content/content/000697185.pdf](https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000697185.pdf) <sup>28</sup>

28

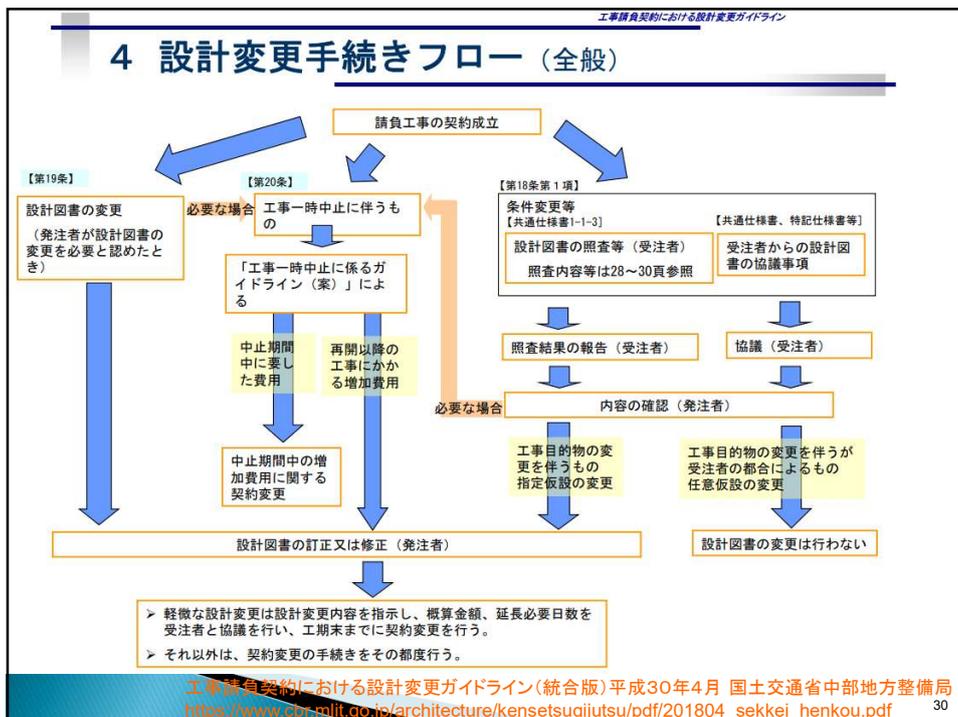
#### (4) 適切な設計変更の必要性

改正品確法の基本理念に「請負契約の当事者が対等の立場における合意に基づいて公正な契約を適正な額の請負契約代金で締結」が示されているとともに、「設計図書に適切に施工条件を明示するとともに、必要があると認められたときは適切に設計図書の変更及びこれに伴い必要となる請負代金又は工期の変更を行うこと」が規定されている。

また、変更見込金額が請負代金額の30%を超える場合においても、一体施工の必要性から分離発注できないものについては、適切に設計図書の変更及びこれに伴い必要となる請負代金又は工期の変更を行うこととする。(但し、変更見込金額が請負代金額の30%を超える場合は追加する前に本局報告を行うこと。)この場合において、特に、指示等で実施が決定し、施工が進められているにも関わらず、変更見込金額が請負代金額の30%を超えたことのみをもって設計変更に応じない、もしくは、設計変更に伴って必要と認められる請負代金の額や工期の変更を行わないことはあってはならない。

29

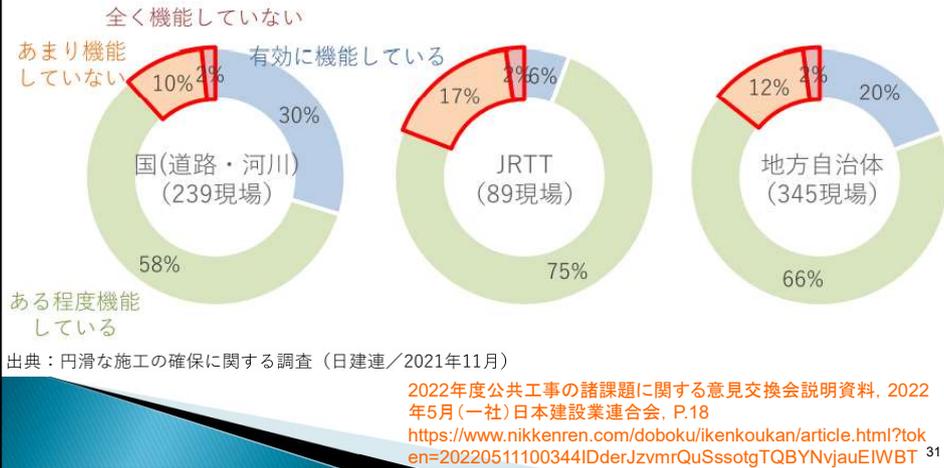
29



30

## 「設計変更ガイドライン」が有効に機能しているか

各発注機関の約1～2割の工事が設計変更ガイドラインを機能していないと回答したが、2020年度の調査結果と比べて改善傾向にある。  
(2020年度の国(道路・河川)は25%、JRTTは40%、地方自治体は35%が機能していないと回答)



31

## 今後の課題

契約変更は、変更増減額の予定価格を設定して入札するという片務構造

32

32

## 大蔵省(財務省)の見解

■ 1955(昭和30)年7月27日 参院建設・大蔵委員会連合審査会

ローアーリミットを設けようとする議員提案に対し

「国家の会計制度というのは恒久制度であり、そのときの経済状態に応じて便宜的に動かしていくというのはよほど慎重に考えなければならない。～そのときの経済の病理的な現象に対応して弾力的に適用していくということでは、納税者が安心できない。」  
(正示啓次郎大蔵省主計局次長)

33

33

## 大蔵省(財務省)の見解

■ 2007(平成19)年5月31日 参議院国土交通委員会

なぜ予定価格に上限拘束性を持たせているのかとの問いに対し

「～予算の範囲内で年度内の支出が行われることを統制するためには必要不可欠である。～予定価格等の条件を変更して、再度公告を行って入札をやり直すことができるということになっており、予定価格の上限拘束性が適正な価格による契約を阻害しているということにはならない。」(松元崇財務省主計局次長)

34

34

**第6回公共工事契約適正化委員会（2013年5月29日）資料**  
**予定価格について** 財務省

**趣旨・目的**

- 予算は、①一定期間における施策の計画と、②その実現に必要な経費及びその財源の金額を示すもの
  - 契約は、国
  - 予定価格は、**契約金額の見積りの上限を示す** 契約金額の適正性の判断の基準となるもの
  - **契約金額の適正性の判断の基準**
- ① 国会の議決  
 ② 個々の契約金額の上限を認識することで、財政資金の効率的な使用を確保

**予定価格の考え方**

**予定価格の決定方法**

「予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。」（予算決算及び会計令第80条第2項）

**予定価格の設定のあり方**

- 上記規定を踏まえ、予定価格の設定に際しては、契約の内容や状況等に応じたきめ細かな考慮を払うことが重要
- また、上記考え方にに基づき、発注機関により設定された予定価格に対する関係機関の理解が重要

35

35

**今後の課題**

契約変更は、変更増減額の予定価格を設定して入札するという片務構造



**片務性を緩和する  
 設計変更ガイドラインの徹底**

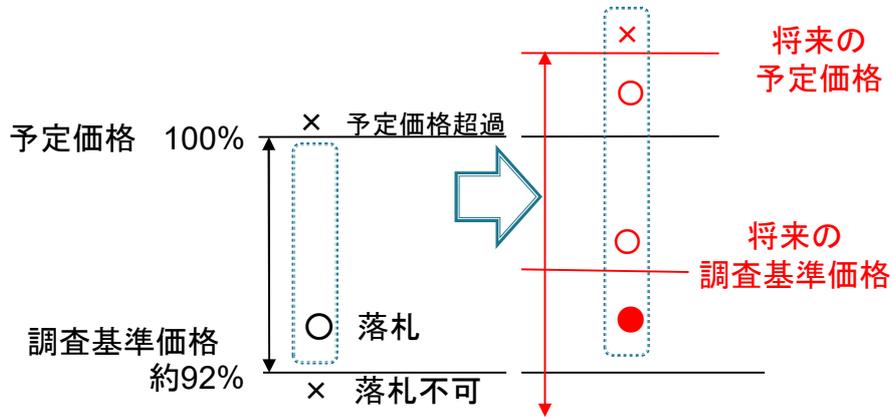


**予定価格制度の見直し  
 （価格決定構造の転換）**

36

36

## 予定価格制度の見直し (価格決定構造の転換)



37

37

## ご静聴ありがとうございました

m(。・ε。・)m

2017年2月

2018年5月

2022年5月

発行: 一般財団法人 経済調査会

38

38