

## はじめに

都道府県，市区町村および地方独立行政法人などを含む広義の地方公共団体は，国，特殊法人等および独立行政法人など広義の国の機関とともに“公共部門”を形成し，財やサービスの購入者として位置している。財やサービスを供給する多くの業者は，これらの公共部門との取引を求めている。また，公共部門の財源を負担する納税者は，財やサービスの購入およびその保有する財産の売却などにかかる契約について高い関心を示している。

地方公共団体によって締結される契約にかかる手続などに関しては，受注者による公正かつ合理的・経済的な競争原則の確保を前提とすることなどをさだめた地方自治法，地方自治法施行令および地方自治法施行規則が制定されている。

昭和22年に制定された当初の地方自治法における原則的な契約方式は，明治会計法に倣って“競争入札”とされており，その方式は“一般競争入札”と解されていた。昭和38年の自治法改正において，原則的な契約方式は“一般競争入札”と明定された。これらは，国の契約手続を規定している制定当初の会計法および昭和36年に改正された現行の会計法を踏襲したものである。

地方公共団体を含む公会計によっておこなわれている契約を取り巻く環境は，この約20年にわたり，激動のなかにおかれている。

平成5年には元請業者として土木・建築工事を一式で発注者から直接請け負っていた大手建設業者から中央および地方政界に巨額の賄賂が贈られたゼネコン汚職が，平成17年には鋼鉄橋梁建設工事に関係するメーカーによる橋梁談合（鋼橋上部工事）事件が，また平成18年には福島，和歌山および宮崎各県知事が逮捕される官製談合事件および防衛施設庁の解体につながった防衛施設庁談合事件などが発生した。これら事件を契機として，契約制度の改正が進められることとなった。改正の過程において，発注側による恣意性の排除ならびに契約の過程における公正性および透明性の確保を求める，いずれも地方公共団体にもかわりをもつ，「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」および「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」が制定されている。

こうした状況に加え，最近の逼迫した財政事情により公共工事予算は大きく縮減される傾向にあることもあって，建設業者による激しい価格競争が展開され，公共工事にかかる契約金額は発注側が積算する予定価格をおおきく下回る場合が多くみられるようになった。低価格による入札は，経済性の観点からは好ましいとされてはいる。しかしながら，限度を超えた低価格によるいわゆるダンピング受注は，手抜き工事や疎漏工事などによる公共工事の質的低下や，安全対策経費の削減による労働災害発生の危険性が高まる可能性がある。さらには，労務者に対する賃金や下請業者に対する代金の遅払いや不払いを招きかねないというマイナスの側面をもっている。こうした事態に対処するため，従来からダンピング防止策として制度化されていた低入札価格調査制度などを活性化させるとともに，民間事業者による入札価格とその者の有する技術力を適正に評価することによって公共工事の品質を確保する総合評価落札方式（“総合評価方式”とも：一般競争入札および指名競争入札の実施にあたり，入札者の入札価格とともに，入札した者による提案およびその技術力などを“総合的”に評価して落札者を決定する入札方式）を広く推進するための制度的枠組みを構築することなどを目的として，さきの2法と同様に地方公共団体にもかわりをもつ「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が制定された。

はじめに

上述した契約制度の改革とは別の潮流がある。すなわち、都道府県および政令指定都市がおこなう一定額以上の産品および工事契約を含むサービスの調達にかかる市場の開放、すなわちに内国民待遇の原則（他の締約国の産品等および供給者に与える待遇を自国の産品等および供給者に与える待遇と差別しないこと）および無差別待遇の原則（他の締約国の産品等および供給者であって締約国の産品を提供するものに与える待遇をそれ以外の締約国の産品等および供給者に与える待遇と差別しないこと）を掲げる「政府調達に関する協定」の発効にともなって要請される措置である。

この条約は、都道府県および政令指定都市がおこなう契約のうち、“基準額”を超える契約に適用されることとされている。その発効を受け、地方自治法施行令の特例をさだめた「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」が制定されている。なお、わが国は平成25年7月23日から正式に交渉に参加した環太平洋経済連携協定（TPP：Trans-Pacific Partnership）においては、“物品市場アクセス”、“金融サービス”など21分野で作業部会が作られており、その1分野として地方公共調達をも含む“政府調達”にかかる作業部会が設置されている。このことから、同協定が発効した場合には、「政府調達に関する協定」と同様に、地方公共団体が締結する契約についても影響を与える可能性がある。

地方公共団体および国において実施されてきた契約方式は、指名競争入札および随意契約が長く続いていた。

入札に参加する者に一定の要件を付したり、対象となる調達契約に関する専門的な知識や経験などを求める“制限付一般競争入札”（筆者は“設定条件審査型一般競争入札”と呼ぶことを提唱したい。）が実際に導入されるようになったのは、国における産品の調達に関しては、昭和56年に発効した旧「政府調達に関する協定」の締結以降である。そして、適用される機関が都道府県および政令都市などに、また適用される調達が建設工事を含む“サービス”に拡大されたのは、現行の「政府調達に関する協定」が発効した平成8年以降である。

平成5年以降明らかとなった不祥事が続いた公共工事の契約にかかる適正化を模索する過程で、“制限付一般競争入札”は、より広範に実施されることとなってきている。

契約の適正化を進める過程で、政府は平成6年1月、「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」を策定する。この行動計画を受け、国の公共工事を発注する官庁は、「政府調達に関する協定」の適用を受けない調達契約について、一般競争入札に極めて類似しているとされる公募型指名競争入札（予定価格2億円以上）および工事希望型指名競争入札（同1億円以上）の採用をはじめた。この行動計画において、政府は都道府県および政令指定都市に対し、同様の措置をとるよう勧奨することとされている。また、国の公共工事発注官庁は、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の施行を受け、総合評価落札方式を積極的に採用するとともに、「政府調達に関する協定」の適用対象工事以外にも制限付一般競争入札による契約相手方の選定を拡大するなどの措置がとられている。

落札者の決定にあたっては、明治会計法以来、入札時において入札価格によって契約の相手方を決める“自動的落札決定方式”が当然視されていた。同方式は、現行の契約方式の骨格を規定する昭和36年の会計法改正および関係政令などの改正において、自動落札方式（“自動的落札方式”とも）へと、その名称の変更は微細ながら重大な変更が加えられた。この改正において、契約書の作成をおこなう場合にはその作成をもって契約が確定するとされるとともに、一定の条件で最低落札者を排除する低入札価格調査制度および公正取引秩序維持制度などの契約方式が導入された。昭和38年の地方自治法改正および関係政令などの改正に

においては、昭和36年の会計法改正を踏襲するとともに、従来から地方公共団体における契約方式として実施されていたとされる最低制限価格制度が明定された。

落札者決定の要素として、価格に加え、入札者による提案など価格以外の要素を評価しておこなう“総合評価落札方式”は、地方公共団体にとっては、平成11年2月、地方自治法施行令の改正などにより制度化されている。

地方公共団体がおこなう公共工事にかかる契約手続の実施にあたっては、「公共工事に対する国民の信頼の確保とこれを請け負う建設業者の健全な発達を図る」ことを目的とし、“情報の公表”、“不正行為等に対する措置”および“施工体勢の適正化”を求める「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」、および同法にもとづいて策定された「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（一般に「適正化指針」と略称）に配慮する必要がある。

適正化指針は、国、特殊法人等および地方公共団体からなる各発注者による工事発注体勢、工事発注量、発注工種等は多様であることから、入札および契約に関するあらゆる事項について、一律に法律および政令などにより義務付けることは困難であるとして、公共工事の入札および契約の適正化を図るため、各発注者が措置するよう努力すべきガイドラインとされている。すなわち、国土交通大臣、総務大臣および財務大臣は、特殊法人等および地方公共団体の自主性にも配慮して適正化指針を作成することとされており、平成13年3月、閣議決定を経た適正化指針が公表された。

その後、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が制定され、平成17年8月、同法にもとづいて「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針について」が閣議決定された。適正化指針は、この“基本的な方針”の内容を織り込み、その全文が改正された。

国土交通省建設産業戦略会議は平成23年6月、それまで災害対応等の役割によって地域社会を支えてきた建設企業が、建設投資の急激かつ大幅な減少などによる競争の激化によりダンピング競争に走らざるを得ないなどの状況のもとで疲弊している現状に対処するため、“地域社会の維持”を標榜するとともに、過度な地域要件の設定の抑制をも求める「建設産業の再生と発展のための方策2011」を策定する。適正化指針は平成23年8月、この“地域社会の維持”の理念を織り込み、その一部が改正され現在にいたっている。

現行の適正化指針には、“総合評価落札方式”にかかる手続規定および運用の方針など、およびダンピング競争を回避するとともに“地域社会の維持”を標榜する「建設産業の再生と発展のための方策2011」の内容が組み込まれている。また、「政府調達に関する協定」に規定されている“情報の公表”にかかる手続などにも対処することを求めている「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」および「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律施行令」にも対応する内容となっている。

このように、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」および適正化指針は、公共工事にかかる契約手続にかかるガイドラインとしてだけでなく、地方公共団体および国などの公共契約全般にかかるガイドラインとして位置付けられともみることができる。

公共工事の入札契約の改善などの公共調達の適正化に関しては、関係省庁間の緊密な連携を確保し、施策の円滑な実施を図るため、平成17年12月、「関係省庁申合わせ」により、内閣官房副長官を議長とし、関係省庁の官房長などを構成員とする「公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議」が設置された。

同連絡会議は平成18年2月、「公共調達の適正化に向けた取り組みについて」を取りまとめ、“公共工事以外の入札契約”を含む“入札契約の改善”を明らかにするとともに地方公共団体による取り組みの促進を促

はじめに

している。あわせて、“随意契約の適正化”にむけた緊急点検およびその結果の公表を求めている。同連絡会議は平成18年6月、緊急点検の結果を踏まえ「公益法人等との随意契約の適正化について」との取りまとめをおこない、これを公表している。

これを受け、財務大臣は同年8月、各省各庁の長にあてて「公共調達 of 適正化について」との文書を発している（財計第2017号）。同文書では、“総合評価方式の拡充”〔1(1)②〕を求め、それまで随意契約によっていたものについても、“随意契約によらざるを得ない場合を除き、原則として一般競争入札（総合評価方式を含む。）による調達を行う”とともに、随意契約による場合においても“競争性及び透明性を担保”するため、複数の者に企画書等の提出を求め、その内容を審査する“企画競争”，および行政目的達成のため、どのような設備または技術等が必要であるかをホームページ等で具体的に明らかにしたうえで、参加者を募る“公募”によって契約の相手方を決定する方式の導入を求めている〔1(1)③〕。

国の契約方式は、国内的および国際的な事件や要請を受け、先行する公共工事にかかる制度改革およびこれに続く契約制度全般の改革を含め、現在もお模索が続けられており、これからもさまざまな改正・改革がおこなわれると想定される。この状況は、地方公共団体の契約にかかる制度および運用に多大な影響を与えてゆくことが予想される。

地方公共団体の契約手続を規定した地方自治法などの内容は、国の契約手続を規定した会計法などに比較し、簡素である。これは、各地方公共団体は、それぞれの実情に即した条例および規則を制定することとされていることに由来する。すなわち、地方自治体の運営は、「地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」（日本国憲法第92条）とされている。地方自治法においては、地方公共団体の長は「法令に違反しない限り」との制約のもとに、「その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる」とされている。

横須賀市がこの地方自治法の規定にもとづいてみずから制度を整備し、国に先だって電子入札を実施したことはよく知られている。また一部の地方公共団体においては、契約制度の改正の一環として“予定価格の事前公表”を実施していた。なお、この事前公表制度は、「適正化指針」において否定的ともみられる見解が示されたこと〔第2 1(1)〕もあり、最近ではその実施は少なくなる傾向にあるといわれている。

これらの事例からも明らかなように、各地方公共団体は、時代の変化に即応し、公正性および透明性を確保するとともにその説明責任を果たすことを前提として、それぞれの団体にふさわしい契約手続にかかる条例および規則を制定し、これにしたがって適正な事務を執行することが求められている。

本書は、現行の地方公共団体における契約制度の基本的な枠組みがどのような背景および理念にもとづいて策定されたかを明らかにするとともに、その後の改正などの経緯を跡付けている。あわせて、地方公共団体の契約制度に先行して整備がすすめられた国の契約制度の整備および改正ならびにその背景などについても配意している。また、平成にはいつて以降20年以上にわたり、財務省、総務省および国土交通省によって主導されている幅広い“契約制度改革”の過程ですすめられてきた条件付一般競争入札および総合評価落札方式について、制度の整備が進んでいる公共事業に重点をおいてみるとともに、随意契約については、その制度の拡大および総合評価落札方式の理念にもとづく“企画競争”などを含めてみることにする。

これらにより、各地方公共団体は、その責務とされる“透明性”・“公正性”・“公平性”に留意してその権限に属する地方公共契約にかかる制度の構築をおこなうとともに、「最小の経費で最大の効果を挙げる」という地方自治法の理念のもとで、みずからがさだめた“契約手続”にしたがって“恣意性”を加えることのない地方公共契約にかかる運用を実施するための一助となることを期待したい。

地方公共契約にかかる受注者である企業などの側にあつては、20年以上にわたって続けられている“契約

はじめに

制度改革”を前提とした企業体制を整備するなど積極的な経営戦略を採用するとともに、具体的な受注にあたっては、入札公告（または“指名通知”）および入札説明書に示される要求要件などをみずからの企業体制をもとに応札するか否かを判断するとともに、総合評価落札方式が適用される応札にあたっては、企業の保有する能力を活かした適切な提案などがなされることを期待したい。

平成26年4月

## 法 令 略 語 表

自治法	地方自治法
自治令	地方自治法施行令
自治則	地方自治法施行規則
予決算	予算決算及び会計令
支払遅延防止法	政府契約の支払遅延防止等に関する法律
地方公共団体特例政令	地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令
国の特例政令（旧政令）	国の物品等の調達手続を定める政令
国の特例政令（新政令）	国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令 * 「国の物品等の調達手続を定める政令」が改題
国の特例省令（旧省令）	国の物品等の調達手続を定める省令
国の特例省令（新省令）	国の物品等又は特定役務の調達手続を定める省令 * 「国の物品等の調達手続を定める省令」が改題
入札契約適正化法	公共工事の入札及び契約の適正化に関する法律
入札契約適正化法施行令	公共工事の入札及び契約の適正化に関する法律施行令
公共工物品質確保法	公共工事の品質確保の促進に関する法律
情報通信技術利用法	行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律
整備法	行政手続等における情報通信の技術の利用に伴う法律の施行に伴う法律関係の整備に関する法律
整備政令	行政手続等における情報通信の技術の利用に伴う法律の施行に伴う関係法令の整備に関する法律施行令
官公需法	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
入札談合等関与行為防止法	入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律
* 官製談合防止法	入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律

(注) 「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」の制定当初の題名は、「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律」であった。

現行法の略語と制定当初の略語は、それぞれに表記している。

主要参考文献等	引用の際の略称
牧野治郎編『新・政府調達の手引』大蔵財務協会 平成9年8月刊	『政府調達手引』
確井光明著『公共契約法精義』信山社 平成17年4月刊	『公共契約法精義』
自治体契約研究会編著『詳説 地方公共団体の契約』 (株)ぎょうせい 平成15年2月20日刊	『詳説公共団体契約』
大鹿行宏編『平成23年改訂版 会計法精解』(財)大蔵財務協会 平成22年12月10日刊	『会計法精解』
『平成22年度版 工事契約実務要覧(国土交通(建設)編)』 新日本法規出版(株) 平成22年6月15日刊	『工事契約実務要覧』
高橋秀夫著『地方公共団体の契約実務(改訂10版)』 (財)建設物価調査会 平成19年10月10日刊	『地方団体契約実務』
『昭和財政史 昭和27-48年度 第2巻 [財政-政策及び制度]』東洋経済新報社 平成10年11月26日刊	『昭和財政史』Ⅲ 第2巻
『昭和財政史 昭和49-63年度 第1巻[総説]』東洋経済新報社 平成17年6月24日刊	『昭和財政史』Ⅳ 第1巻
『昭和財政史 昭和49-63年度 第6巻[金融]』東洋経済新報社 平成15年5月30日刊	『昭和財政史』Ⅳ 第6巻
『昭和財政史 昭和49-63年度 第7巻 [国際金融・対外関係 関税行政]』東洋経済新報社 平成16年8月5日刊	『昭和財政史』Ⅳ 第7巻
『昭和財政史 昭和49-63年度 第11巻 資料(4) [国際金融・対外関係 関税行政]』東洋経済新報社 平成15年3月27日刊	『昭和財政史』Ⅳ 第11巻
『昭和財政史 昭和49-63年度 第12巻 [統計 機構 人事 年表 索引]』 東洋経済新報社 平成17年6月24日刊	『昭和財政史』Ⅳ 第12巻

(注) 1. 『昭和財政史 昭和27-48年度』は大蔵省財政史室編、『昭和財政史 昭和49-63年度』は財務省総合政策研究所財政史室編である。本表においては、その記載を略している。

2. 本文においては略称および引用のページのみを記載する。

3. 『昭和財政史』シリーズは、『昭和財政史』、『昭和財政史 終戦から講和まで』、『昭和財政史 昭和27-47年度』および『昭和財政史 昭和49-63年度』が刊行されている。

## 目次

<b>第Ⅰ章 地方公共契約の基本的な枠組は自治法および自治令により規定され</b> ……………	<b>3</b>
<b>第1節 公正かつ公平な一般競争入札を原則とする地方公共契約</b> ……………	<b>4</b>
第1項 “指名競争入札” “随意契約” “せり売り” は要件を満たす場合にのみ認められ ……………	4
第2項 「政府調達協定」が適用される都道府県と政令指定都市 ……………	6
<b>第2節 地方公共団体の長の規則・議会が議決の条例を前提とする自治法体系の規定</b> ……………	<b>10</b>
第1項 原則的な規定は自治法、自治令、自治則により ……………	10
第2項 自治法制定当初には契約手続をさだめていた旧「会計規則」と断絶 ……………	14
<b>第3節 地方議会の権限拡大を図るため契約締結には議会による議決を要件に</b> ……………	<b>21</b>
第1項 昭和23年の自治法改正により導入された地方議会による議決の規定 ……………	21
第2項 地方公共団体の長による“仮契約”の締結と議会による“議決” ……………	25
<b>第Ⅱ章 契約の締結、監督と検査そして代金の支払いにいたる地方公共契約の一連の流れ</b> ……	<b>31</b>
<b>第1節 契約の当事者双方は対等の立場にたつて——自治法体系の原則</b> ……………	<b>32</b>
第1項 私法上の契約に位置付けられる地方公共契約 ……………	32
第2項 昭和38年の自治法体系改正により制限付一般競争入札の制度的枠組は構築 ……………	33
<b>第2節 不信用・不誠実な者を排除し適正な競争を目指す一般競争入札の規定と手続</b> ……………	<b>39</b>
第1項 競争に参加させることができない者、競争に参加させないことができる者 ……………	39
第2項 参加させることがふさわしい者による一般競争入札の実施を ……………	43
第1 積極要件は一般的競争参加資格と付加的競争参加資格とによって ……………	43
第2 “資格審査”ともいわれる経営の規模・状況などの一般的競争参加資格 ……………	50
第3 さらに必要な資格としてさだめられる“地域要件”などの付加的競争参加資格 ……………	55
第4 平成18年2月に決定された「公共調達の適正化に向けた取り組みについて」 ……………	57
第3項 入札保証金の納付・担保提供・免除および日本型入札ボンドの導入 ……………	62
第4項 契約保証金の納付・担保提供・免除：“別段の定め”も認められ ……………	69
第5項 予定価格の意義などおよびその“事前公表”の取扱いの適否 ……………	73
第1 自治法体系は“予定価格”にかかる作成手順などについて明定はなく ……………	73
第2 適正化指針では“予定価格の事前公表”には否定的な見解が ……………	75
第6項 自治法体系における入札資格等の公示と必要事項の公告など ……………	80
第1 一般的競争参加資格の公示と付加的競争参加資格にかかる“情報の公表” ……………	80
第2 “発注の見通し”および“契約の過程”などの公表 ……………	81
第3 “入札に必要な事項”と総合評価一般競争入札の落札者決定基準の公告 ……………	83
第4 入札説明書の交付と競争参加資格確認申請書および確認資料の提出 ……………	87
第5 「一般競争入札方式の拡大について」に規定の入札公告と入札説明書 ……………	89
第7項 入札・開札・落札者決定の実務と電子入札など“電子化”の取扱い ……………	92
第1 “入札説明書”と一体的に運用される“入札心得” ……………	92
第2 「整備法」による自治法体系の“電子化”：電子入札にかかる“開札の特例” ……………	96
第3 入札および開札の手順：電子入札および「政府調達協定」の規定を含め ……………	100

第4	官製談合防止法の制定と入札談合等関与行為防止法への改題	105
<b>第3節</b>	<b>指名競争入札および随意契約の規定と手続およびその運用</b>	<b>108</b>
第1項	指名競争入札を実施する場合の要件は限定され	108
第2項	指名競争入札の手続を一般競争入札と対比すると	111
第1	競争に参加させることができない者，参加させないことができる者	111
第2	一般的競争参加資格の明定，付加的競争参加資格は指名基準において配慮	112
第3	指名競争入札による場合の参加させようとする者の指名と指名の通知	114
第3項	原則として会計法体系に準拠して運用されている随意契約	119
第1	地方公共契約にかかる随意契約制度の概要	119
第2	随意契約による場合の契約保証金の納付などと予定価格の設定	125
第4項	随意契約の対象範囲の拡大と透明性，公正性を高める企画競争など	126
第1	“少額随契”の導入とその対象の拡大など随意契約制度の変遷	127
第2	“一連の政策目的を達成”するために随意契約の対象範囲が拡大され	129
第3	随意契約改革の過程で導入された“企画競争”“公募”“競争的資金”	135
<b>第Ⅲ章</b>	<b>基本的な契約制度の構築と時代の要請に対処する契約方式の整備とその展開</b>	<b>147</b>
第1節	会計制度改革の総仕上げとしておこなわれた契約制度構築の背景	148
第1項	改正の理念は会計法規を“修身的规定”から“具体的な手続規定”に改正	148
第2項	政府は対案として低入札価格調査制度を含む会計法の一部改正法案を提出	151
第2節	民法の理念に合致するとして明治会計法以来定着していた自動的落札決定方式	154
第3節	適法と解された“東宮御所1万円入札事件”と“最高裁第三小法廷判決”	158
第4節	現行の“契約制度”の基本的な構造を構築した昭和36年の会計法改正	164
第1項	契約方式，落札方式，監督と検査など“契約制度”の全般的な見直し	164
第1	財政制度審議会への付議事項は“契約方式と落札方式”など4項目	164
第2	落札者決定の段階から次第に形成される自動落札方式	166
第2項	会計法改正にあたり財政制度審議会において審議された事項	168
第5節	“監督”と“検査”および“長期継続契約”	172
第1項	契約の適正な履行を確保する監督，給付の完了を確認する検査	172
第1	会計法体系に準拠して運用される自治法体系の監督と検査	172
第2	監督と検査の職務内容とその実施：“国の職員以外の者への委託”を含め	178
第3	“工事，製造その他についての請負契約”の“適正な履行を確保”のために監督を実施	183
第4	契約代金の支払にさきだち“給付の完了の確認”のために実施される検査	187
第2項	電気，ガス，水の供給および電気通信役務の提供などの“長期継続契約”	190
第6節	“入札”から“契約の確定”までの間に“審査”が可能に	194
第1項	契約書の作成は“契約の事実の確認”から“契約の確定”へ	194
第1	契約書に記載すべき事項を明定するとともに作成の“省略”の取扱い	194
第2	契約は“契約書に記名押印しなければ，確定しない”	195
第2項	手続が明定の“低入札価格調査制度”，骨格のみの“公正取引秩序維持制度”	197
第1	昭和31年4月に国会提出の会計法改正案を踏襲した低入札価格調査制度	197
第2	公正な取引の秩序を乱すおそれがある者を排除する“公正取引秩序維持制度”	202



第3項	“価格及びその他の条件が国にとって最も有利な者”との契約	203
第1項	国の所有に属する財産と国以外の者の所有する財産との交換に関する契約	204
第2項	“総合評価落札方式”の枠組は“財務大臣に協議”を要件に制度化	205
<b>第7節</b>	<b>“制限付一般競争入札”と“総合評価落札方式”の実施とその具体的な運用</b>	<b>207</b>
第1項	“市場アクセス改善”として設置されたアクション・プログラム実行推進委員会	207
第1項	“非関税障壁の撤廃”および“市場アクセスの改善”のため諸措置を実施	208
第2項	「市場アクセス改善のためのアクション・プログラムの骨格」	216
第2項	大型公共事業にかかるわが国の市場開放措置——日米建設協議を受けて	222
第1項	昭和63年5月および平成3年7月の閣議決定にもとづくMPA	222
第2項	閣議了解による「行動計画」にもとづいて制限付一般競争入札の実施が	225
第3項	“大蔵大臣に協議”による会計法体系最初の総合評価落札方式の導入	226
第1項	公共調達によるスーパーコンピューター購入を求めた米政府の要請に応え	227
第2項	“価格及び性能、機能に係る総合評価”として“除算方式”が採用され	229
第4項	“大蔵大臣に協議”による公共工事にかかる“総合評価落札方式”	231
第1項	契約制度改革の流れのなかで“総合評価落札方式”の実施の動きが	232
第2項	「今井1号橋撤去工事」：公共工事にかかる最初の総合評価落札方式	235
第3項	包括協議による「工事に関する入札に係る総合評価落札方式について」	237
第4項	公共工事品質確保法により法的根拠を得た総合評価落札方式	241
第5項	入札監視委員会と総合評価委員会：ともに第三者委員会として	253
第6項	総合評価落札方式はなお改善に向けての検討が続けられ	259
<b>第IV章</b>	<b>“地域要件”および“総合評価一般競争入札”などが導入された地方公共契約</b>	<b>267</b>
第1節	地方公共契約制度の枠組は昭和38年の自治法改正により	268
第1項	会計法改正にならった契約制度にかかる自治法体系改正	268
第2項	契約は契約書の作成により“確定”：“入札”ののちに“審査”が可能に	271
第1項	自動的落札決定方式から自動落札方式へ：落札者決定の原則	271
第2項	自治令に明定されている低入札価格調査制度	274
第3項	具体的な扱いは地方公共団体の「規則」などに：公正取引秩序維持制度	276
第4項	最低制限価格を下回った入札者を排除する自治法体系に固有な入札制度	276
第5項	“最低制限価格制度”にかかる「決算検査報告」の掲記事項では	279
第3項	自治法体系における総合評価一般競争入札など“総合評価落札方式”	279
第1項	総合評価一般競争入札および総合評価指名競争入札の要件	280
第2項	“総合評価落札方式”にかかる自治令・自治則の制定とその改正の経緯	281
第2節	“付加的競争参加資格”としての“地域要件”の明定	288
第1項	「昭和57年政令第240号」により追加された“付加的競争参加資格”	288
第1項	“地域要件”を含む“付加的競争参加資格”が明定された自治令改正	288
第2項	会計法体系においても“地域要件”は広く適用	291
第3項	平成18年10月の最高裁第一小法廷の判決にみる“地域要件”の適用	293
第4項	総合評価落札方式と“地域要件”および“地域貢献”	295
第2項	官公需法は“地域要件”や“地域精通度”などへの配慮を求め	300

目 次

第3項 「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律」	304
<b>第3節 “政策目的” と “公共契約”</b>	<b>306</b>
第1項 地方公共契約を含む“公共契約”に“政策目的”をもたせるべきか	306
第2項 「適正化指針」にみる“地域要件”にかかる記述とその改正の経緯	309
<b>巻末資料</b>	<b>317</b>

# 第 I 章

地方公共契約の基本的な枠組は  
自治法および自治令により規定され



# 第 I 章

## 地方公共契約の基本的な枠組は 自治法および自治令により規定され

——詳細な手続きなどは地方公共団体の長がさだめる規則などにより——

地方公共団体が締結する売買、貸借、請負その他の契約にかかる基本規定である地方自治法体系の規定の多くは、国の会計経理を規定する会計法体系に準拠している。

ところで、地方公共団体の組織および運営に関する事項は、「地方自治の本旨に基いて」、法律でこれをさだめることとされている（憲法第92条）。そして、地方公共団体の議会は、「法令に違反しない限りにおいて」、その「地域における事務」などにかかる条例を議決すること（地方自治法第14条第1項）が、また地方公共団体の長は、「その権限に属する事務」に関して規則を制定することが認められている（同法第15条第1項）。各地方公共団体の長は、この規定を受け、契約事務にかかる規則を制定している。また、地方公共団体の議会は、一定の予定価格を超える契約などにかかる議決をおこなっている（地方自治法第96条第1項第五号～第八号）。

この章においては、地方自治法体系における契約制度について、会計法体系と対比しつつこれを概観する。

## 第1節

### 公正かつ公平な一般競争入札を原則とする地方公共契約

——予定価格の制限の範囲内で最高または最低の価格をもって——

この節では、地方公共団体がおこなう契約にかかる基本的な仕組み、および「政府調達に関する協定」の対象とされる都道府県および政令指定都市がおこなう契約方式について、これを概観する。

#### 第1項 “指名競争入札” “随意契約” “せり売り” は要件を満たす場合にのみ認められ ——原則的な契約方式は一般競争入札（自治法第234条第1項）——

地方公共団体の契約方式は、原則的な契約方式である一般競争入札に加え、指名競争入札、随意契約およびせり売りの4方式とされている。この項では、契約方式にかかる基本規定について概観する。

#### 地方公共団体によって締結される“売買、貸借、請負その他の契約”の契約方式

都道府県および市区町村、すなわち地方公共団体によって締結される「売買、貸借、請負その他の契約」（以下「地方公共契約」と総称する場合がある。）は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約およびせり売りの4方式とされている（地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号：以下、「自治法」という。）第234条第1項）。

（注）地方公共契約に加え、国、独立行政法人、地方独立行政法人など広義の公共部門によっておこなわれる契約については、これを「公共契約」と総称する場合がある。

自治法に規定されている契約方式の概要は、次のとおり。

一般競争入札：発注者は、競争入札に付する工事の概要など入札にかかる公告をおこない、入札に参加することを希望するすべての者によって競争をおこなわせ、最高または最低の価格の入札者を落札者とする契約方式である。

一般競争入札については、競争参加希望者に対して資格審査を実施し、一定の資格を有する者に限って入札への参加を認める“制限付一般競争入札”が実施されている。

指名競争入札：発注者は、あらかじめ契約に参加したい旨の希望が提出されている競争参加希望者にかかる資格審査を実施して有資格業者名簿を作成し、入札にさきだちその名簿のなかから発注する契約にかかる等級、技術的適性、地理的条件等の指名基準を満たしていると認められる有資格業者を複数選定して指名し、競争入札をおこなわせる契約方式である。

随意契約：発注者は、契約の相手方を選定するにあたり、競争入札の方法によることなく、特別な技術や資力・信用などのある特定の者を個別に選定して契約の相手方とする契約方式である。

せり売り：公告して不特定多数の者を募り、所定の場所において口頭又は挙動をもって価格について競争に付す方法であり、一般競争入札の一種である。

#### [参考] 最低価格落札方式

一般競争入札および指名競争入札による契約は、そのおおくが支出原因契約であることから、最低の価格の入札者を落札者とする支出にかかる契約方式については、“最低価格落札方式”もしくは“最低価格購入主義”と呼称される場合がある。

## 原則は一般競争入札：他の方式は“政令で定める場合に該当するとき”に限定

原則的な契約方式は、一般競争入札とされている。すなわち、自治法においては、指名競争入札、随意契約およびせり売りは、「政令で定める場合に該当するとき限り、これによることができる」（同法第234条第2項）とされている。

国により締結される契約は、せり売りを含む一般競争契約、指名競争契約および随意契約の3方式とされ、原則的な契約方式は一般競争（“一般競争契約”とも）とされている（会計法（昭和22年3月31日法律第35号）第29条の3第1項、予算決算及び会計令（昭和22年4月30日勅令第165号：以下「予決令」という。）第70条）。

せり売りについて、地方自治法施行令（昭和22年5月3日政令第16号：以下「自治令」という。）においては、「動産の売払いで当該契約の性質がせり売りに適している場合」（第167条の3）と限定されており、その手続は一般競争入札の手続を準用する（同第167条の14による同第167条の4～167条の7の準用）とされている。

予決令においては、動産の売払いにおいて特に必要な場合にはせり売りに付することが認められ、一般競争契約の規定に準ずる扱いをとることとされている（第93条）。

せり売りに関しては、実質的に、地方公共団体の契約方式と国の契約方式とは差異はない。

（注）“一般競争入札”と“一般競争契約”など；自治法と会計法とは異なる用語が使用

自治法にさだめられている契約方式は、一般競争入札および指名競争入札と呼称されている（自治法第234条第1項）。また、一般競争入札および指名競争入札の両方式を競争入札と呼称される場合もある（同条第3項本文）。

会計法および予決令においては、一般競争契約（予決令第7章第2節の題名）もしくは一般競争（同令第71条など）と、また、指名競争契約（予決令第7章第3節の題名）もしくは指名競争（会計法第29条の3第3項ならび予決令第94条第1項など）と呼称されている。そして、一般競争および指名競争の両方式について、“競争に付す”（会計法第29条の3第1項）もしくは“競争に必要な事項”（同条第2項）のように“競争”と呼称される場合もある（以上、傍点は筆者）。

“一般競争”、“一般競争入札”および“一般競争契約”などについては実質的な差異はないところから、以下においては、原則として、自治法の用法にならい“一般競争入札”および“指名競争入札”と呼称する。

## “予定価格の制限の範囲内で”：支出原因契約は上限価格、収入原因契約は下限価格

地方公共団体が一般競争入札または指名競争入札に付する場合、「契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者」を契約の相手方とするとされている（自治法第234条第3項本文）。また、国の場合も同様とされている（会計法第29条の6第1項本文）。

発注者は競争をおこなうにあたり、あらかじめ、当該競争の対象となる契約にかかる見積価格、すなわち予定価格を算定し、契約の相手方としては、“収入の原因となる契約”すなわち収入原因契約にあっては最も高い価格を提示した者を、“支出の原因となる契約”すなわち支出原因契約にあっては最も低い価格を提示した者を選定する。

予定価格とは、競争に付する契約にかかる価格の総額であることから見積価格であり、契約金額を決定する基準とされる価格である。また、予定価格は競争入札においてその価格よりも不利な価格の入札者を契約

の相手方としないという意味で、落札者決定の限度額を意味している。別言すると、予定価格は、支出原因契約にあってはその上限価格を、収入原因契約にあってはその下限価格を意味している。

### 入札方式—客観的かつ公正を担保し透明かつ明瞭に契約相手方を選定

契約相手方を選定するにあたり、原則として入札の方式が採用されているのは、“最も高い価格”もしくは“最も低い価格”を提示した者を決定するにあたって、客観性および公正性を保ち、かつ、透明性および明瞭性が担保された方法であることに由来する。

入札の方法による場合であっては、入札に参加を希望する者はあらかじめ公告または通知において指定された入札場所に集合し、指定された時間に書面をもって入札をおこなうこととされている。入札の執行者は、入札がおこなわれたのち、ただちに入札者の立会いのもとで、入札者が立ち会わないときは“当該入札に関係のない職員”を立ち会わせて、“最も高い価格”もしくは“最も低い価格”で入札した者を契約の相手方である落札者として決定することとされている。

最近では、入札場所に入札参加希望者の集合を求めることなく、電子入札による場合も一般化している。この場合、入札者が立ち会うことは困難である場合も多いことから、当該入札に関係のない職員を立ち会わせて開札を実施することにより、客観性、公正性、透明性および明瞭性を担保する扱いがとられている。また、後述するとおり、地方公共契約にかかる電子入札の実施にあたっては、平成23年12月以降、「地方公共団体の長が入札事務の公正かつ適正な執行の確保に支障がないと認める」場合には、「関係のない職員を立ち会わせないことができる」とされている。

### “予定価格の範囲内”で最も有利な価格提示者を落札者とする“自動落札方式”の利点

予定価格を設定して実施される入札は、開札にあたって特別の考慮を払うことなく落札者を決定できる自動落札方式（“自動的落札方式”とも）であるということから、発注者にとって、好ましい方式であるとされている。

すなわち、入札方式によって契約の相手方を選定するにあたり、開札の実施の際、競争参加者によって入札書に記載された金額が“予定価格の制限の範囲内”であることを条件に、“支出原因契約”にあっては最低の、“収入原因契約”にあっては最高の入札者を落札者とすることによってその事務が完了する。

別言すると、発注者は、原則として、入札後の開札において入札書に記載された入札価格を確認することにより、落札者を決定することが可能な仕組みとなっている。

### 事務処理にあたっては最少の経費で最大の効果を上げるように—自治法の基本理念

地方公共団体は、その事務を処理するにあたっては、「最少の経費で最大の効果を挙げなければならない」とされている（自治法第2条第14項）。

この原則は、契約を締結する場合にも適用されている。上述のとおり、支出原因契約においては、最も低い価格を提示した者をその相手方を選定することとされている。

## 第2項 「政府調達協定」が適用される都道府県と政令指定都市 ——平成8年1月発効の新協定が対象とする特定地方公共団体の特定調達契約——

世界貿易機関の前身である「関税と貿易に関する一般協定」の枠内で、1981（昭和56）年1月、“内国民待遇の原則”および“無差別待遇の原則”を標榜し、政府および政府関係機関による一定の限度額を超える



製品の調達について市場を開放することを約定した「政府調達に関する協定」が発効した。

1996（平成8）年1月、あらたに創設されることとなった世界貿易機関の枠内で、都道府県および指定都市を加え、対象として従来の製品に加え“工事”を含む“サービス”をその対象とするあたらしい「政府調達に関する協定」が発効した。都道府県および指定都市を対象とする同協定が発効することとなったことから自治令の特例である「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続を定める政令」がさだめられている。

この項では、「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」とともに作成された都道府県および指定都市をもその対象とする「政府調達に関する協定」の概要をみることにする。

### 「政府調達協定」適用の都道府県・政令指定都市の一定額以上の契約には「特例政令」

わが国は平成6年4月15日、モロッコのマラケシュにおいて「政府調達に関する協定」（WTO協定またはマラケシュ協定：以下においては「政府調達協定」もしくは「政府調達協定」（新協定）と略称する場合がある。）に署名をし、翌平成7年5月31日に国会の承認を経て、同年12月5日に受諾をおこなった（平成7年12月8日条約第23号）。そして同協定は、翌平成8年1月1日から効力を生じている。「政府調達協定」（新協定）が適用されるわが国の機関は、政府、都道府県および指定都市、民営化した東日本鉄道株式会社などの鉄道会社、日本たばこ産業株式会社および日本電信電話株式会社ならびに政府金融機関および特別の法律によって設立された機関および独立行政法人とされている。「政府調達協定」（新協定）の適用範囲は、従来の製品に加え、建設工事を含む“特定のサービス”（国内手続においては“特定役務”と呼称）にかかる一定額以上の調達契約とされることとなった。

同条約の締結にともない、都道府県および指定都市によっておこなわれる「政府調達協定」が適用される契約にかかる手続規定として、自治令の特例である「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」（平成7年11月1日政令第372号：以下「地方公共団体特例政令」という。）が制定された。

同政令においては、「政府調達協定」が適用される都道府県および指定都市を「特定地方公共団体」（第2条第一号）、地方公共団体特例政令が適用される調達契約を「特定調達契約」（同第4条）と呼称している。

（注）1. マラケシュ：モロッコ中央部、アトラス山脈の北側の山麓に位置するモロッコ第3の都市。“南方産の真珠”と呼ばれ、世界文化遺産にも登録の景勝地である。

2. “指定都市”：“指定都市”は、「政令で指定する人口50万人以上の市」（自治法第252条の19第1項）とされ、「地方自治法第252条の19第1項の指定都市の指定に関する政令」（昭和31年7月31日政令第254号）にもとづいて指定された“市”。一般的には、“政令指定都市”と呼ばれる。平成24年4月1日に熊本市が指定され、現在20市である。

“内国民待遇の原則”および“無差別待遇の原則”を標榜する「政府調達協定」（新協定）が適用される特定調達契約にかかる契約方式は、「関心を有するすべての供給者が入札」する公開入札（第7条3(a)：自治法体系にさだめられている“一般競争入札”に相当）、「発注者によって入札を行うよう招請された供給者が手続にしたがって入札」する選択入札（同(b)：同“指名競争入札”に相当）および「発注者が供給者と個別に折衝」する限定入札（同(c)：同“随意契約”に相当）とされている。

（注）1. 「政府調達協定」（新協定）は、1981年1月1日に発効した同名の「政府調達協定」にかかる終了および廃止等について規定されていないことから、形式的には、旧協定は現在もなお存続している（『政府調達手引』p10）。

2. 1. のことから、地方公共団体特例政令においては、「政府調達協定」（新協定）が適用される“特例”で

あることを明確にするため「1994年4月15日マラケシュで作成された政府調達に関する協定」と規定されている（第1条；傍点は筆者）。

### 地方公共団体特例政令：予定価格が総務大臣のさだめる額を超える契約について適用

地方公共団体特例政令は、特定地方公共団体の締結する調達契約のうち、「予定価格が総務大臣の定める区分に応じ総務大臣の定める額以上の額」である契約について適用する（同令第3条第1項本文）、とされている。

特定地方公共団体とは、「都道府県及び地方自治法第252条の19第1項の指定都市」とされている（地方公共団体特例政令第2条第1号）。また、調達契約とは、「物品等又は特定役務の調達のために締結される契約」（同条第5号）とされ、「当該物品等又は当該特定役務以外の物品等又は役務の調達が付随するものを含む」とされている（同号括弧書）。

### 「国の特例政令」と「国の特例省令」：昭和55年の制定と平成7年の改題

現行の「政府調達協定」にさきだち、1979（昭和54）年4月12日に作成され1981年1月1日に発効した「政府調達に関する協定」（以下「政府調達協定」（旧協定）と略称する場合がある。）を受け、物品等の特定調達契約にかかる国の締結する契約に関して、予決令および「予算決算及び会計令臨時特例」（昭和21年11月22日勅令第558号）の特例として「国の物品等の調達手続の特例を定める政令」（昭和55年11月18日政令第300号：以下「国の特例政令」（旧政令）と呼称する場合がある。）、ならびに「国の物品等の調達手続の特例を定める省令」（昭和55年11月18日大蔵省令第45号：以下「国の特例省令」（旧省令）と呼称する場合がある。）が制定されていた。

（注）1. 「国の特例政令」は、予決令および「予決令臨時特例」の特例である旨が明定されている（第1条）。

「国の特例省令」は、特例政令の「規定が適用される調達契約に関する事務について適用」と規定されている。実質的には、契約事務取扱規則（昭和37年8月20日大蔵省令第52号）の特例とみることができる。

2. 「政府調達協定」で規定されている“サービス”との用語については、「地方公共団体特例政令」および「国の特例政令」などにおいては、“役務”との用語が使用されている。

アメリカをはじめとして、国際的には、“工事契約”は“サービスの提供”と解され（『政府調達手引』p48）ており、“サービス”については、これを“役務”と表現したものである。

上述のとおり平成7年11月、その対象として建設工事を含む“特定のサービス”（国内手続では“特定役務”と呼称）をその対象とするあらたな「政府調達に関する協定」が調印された。これにともない、前者は「平成7年11月1日政令第368号」により「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」（以下「国の特例政令」（新政令）と呼称する場合がある。）に、後者は「平成7年11月1日大蔵省令第70号」により「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める省令」（以下「国の特例省令」（新省令）と呼称する場合がある。）に、それぞれ改題された。なお、自治法体系においては、「国の特例省令」に相当する規定の制定はなされていない。

「政府調達協定」（新協定）が適用される機関別の限度額等は、特別引出権によってさだめられ、その邦貨換算額は2年毎に見直しされている（「表1-1」および同表〔原注〕2.）。

（注）特別引出権：国際通貨基金に加盟する国が有する資金（通貨）引出権限およびその単位を意味している（SDR：Special Drawing Rights）。

以下の記述においては、“SDR”と表示する場合がある。