

地域に貢献する建設業者が適正に評価される競争環境を目指して

はやし まさし
社団法人全国建設業協会事業部 事業企画課長 林 眞史

1. はじめに

わが国の公共投資は、少子・高齢化社会の進展、また、相次ぐ集中豪雨や大規模地震等の自然災害が多発する中、国民の安心と安全を守るとともに、国際競争力の維持・向上のため、継続的に社会資本整備をする必要があるにもかかわらず、財政難を理由とする縮小論や入札談合等の不祥事等への厳しい批判に晒され、長期にわたり削減され続けています。

このような状況において、発注者は建設コストの縮減および不正の防止を図るため、競争性と透明性等を確保する観点から一般競争入札を導入しました。

しかしながら、競争性や透明性を過度に追及した制度設計をしたため、著しい低価格入札の増加や適切な技術力を持たない不良・不適格業者の参入を招くようになり、結果として、粗悪工事による公共建設物の品質劣化、労働条件や安全対策の悪化等の問題が危惧されるようになりました。

建設工事は、完成した目的物を使用して初めてその品質を確認できるものであり、調達時に品質を確認できる物品購入とは異なり、施工者の技術力によって品質が左右されます。よって、発注者は施工者の選定に当たり、価格もさることなが

ら、適切な技術力を持つ建設業者と契約する必要があります。特に公共工事は、長期にわたり安全で豊かな国民生活と社会経済活動を支える社会資本を整備するものですので、その品質を確保することは大変重要です。

こうしたことから、価格と品質が総合的に優れた公共調達の実現、不良・不適格業者の排除、また、民間企業の技術力活用等を基本理念とする、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（以下「品確法」といいます）が平成17年4月に施行され、「総合評価方式」が本格的に導入されることとなりました。

2. 入札・契約制度のあり方について （全国建設業協会の考え方）

平成17年4月に品確法は施行されましたが、同法は理念法であるため、今後は各発注者において、基本方針（平成17年8月26日閣議決定）や国土交通省策定の品質確保推進ガイドライン等に基づき、適切に運用することが重要となります。

全国建設業協会では、平成17年8月に今後の入札・契約制度のあり方についての提言をとりまとめており、将来の公共工事の執行体制として、現在の二者構造（発注者と受注者）から、国民の視点と技術的能力を持ち、かつ両者から独立した「第三者機関」を加えた「三者構造」に転換する

ことを提案していますが、本稿では、当面の施策として、現在の二者構造を大幅に変更することなく、品確法の適切な運用が期待できる入札システムについて、その一部をご紹介します。

(1) 基本的な考え方

発注者および受注者は、国民に低廉で良質な社会資本を提供する責務があります。よって、公共工事の調達には、公共建設物の計画段階から、その役割を終えるまでにかかるすべての費用（計画～メンテナンス）を含めたトータル・コストに対して、より価値の高いものを調達するという、VFM（Value for Money）の基本理念に基づき行わなければなりません。

この基本理念を実現するためには、発注者は「発注する公共工事において、要求する品質、施工条件等を明示し、適切な建設業者の選定と監督・検査・評価を行う」、また、受注者は「当該公共工事に要求される品質を満たすよう、環境に配慮するとともに、安全かつ確実に施工する」というそれぞれの役割（責務）を果たすことが必要となります。

この結果、発注者は、費用対効果に優れた、経済的、合理的な（目的に応じた品質の）公共建設

物を調達することができ、最終的に納税者（国民・住民）に利益をもたらすことができるのです（図 1 参照）。

(2) 品確法施行後の入札・契約制度の課題

品確法は、価格および品質が総合的に優れた内容の契約を行うことを求めています。このような契約を行うためには、入札・契約制度に建設業者の技術力や社会的信頼性等、価格以外の多様な要素を評価する仕組みを整備することに加え、発注者がこれに対応できる（技術力がある）ことが前提となります。しかし、一部の発注者においては、技術力（者）が十分でないことも事実であり、品確法の適切な運用が懸念されるところでもあります。

よって、品確法を適切に運用するためには、企業評価の方法と技術力（者）が十分でない発注者の支援体制の2点について、仕組みや制度を整備する必要があります。

今後は、このような環境整備とともに、公共工事のすべての発注者が、品確法が公共工事の調達制度を根本から変革する法律であることを理解し、この理念に沿った公共工事の調達制度への転換に積極的に取り組むことが重要と思われます。

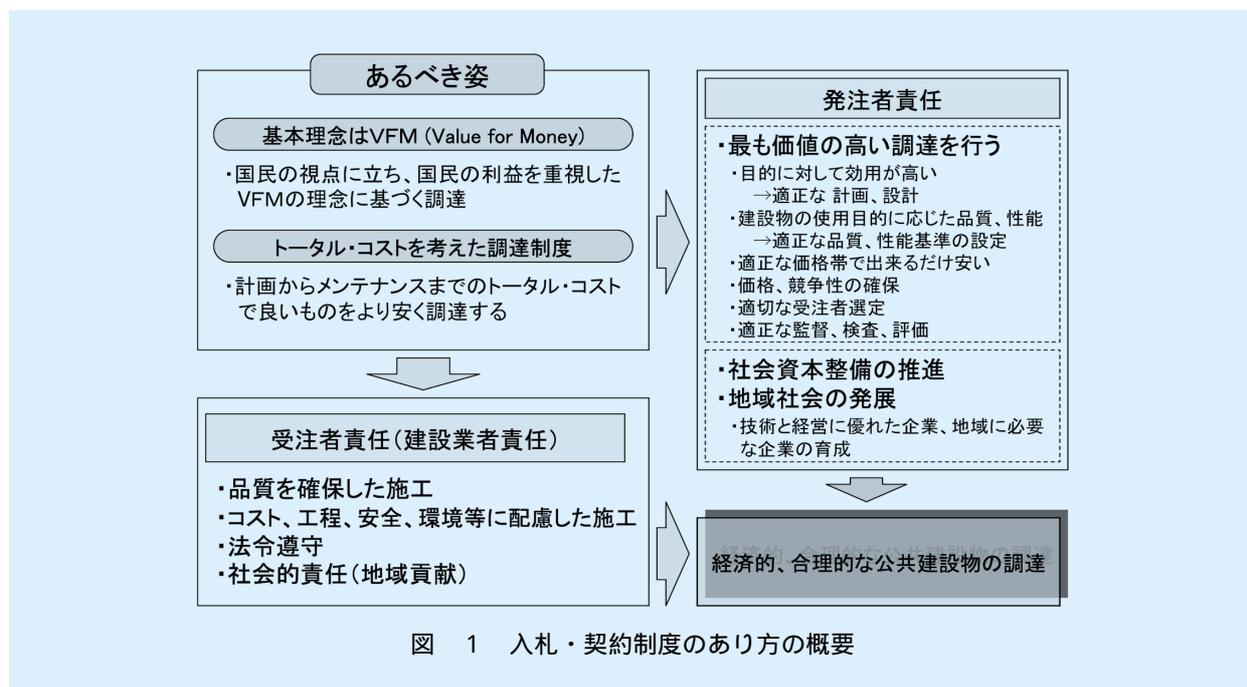
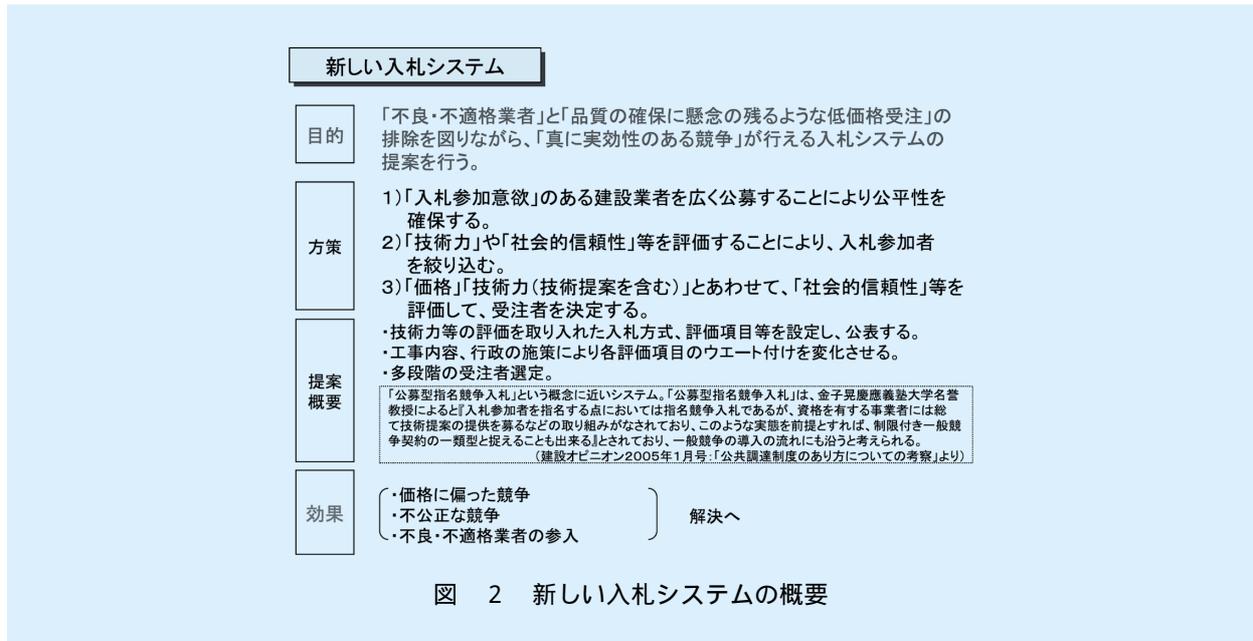


図 1 入札・契約制度のあり方の概要



(3) 品確法の理念を実現する新しい入札システムについて

① 全国建設業協会が提案する新しい入札システムの概要

品確法の理念を実現するためには、適切な入札・契約制度を確立することが必要ですが、本会が考える入札システムは、技術力、社会的信頼性などを総合的に評価することで、不良・不適格業者と品質の確保に懸念の残るような低価格受注の排除を図りながら、「真に実効性のある競争」を実現可能とする入札システムです(図 2 参照)。

【入札システムの基本的な考え方】

- i . 指名競争入札の不良・不適格業者の参入を排除する効果を認めつつも、社会的な批判への対応および公平性確保の観点から、公募を原則とする。
- ii . 入札参加資格要件、技術力などの評価により絞り込みを行う。これは、不良・不適格業者の排除と工事の品質を確保することができる建設業者を選定することができるため、一般競争入札においても必要な考え方である。
- iii . 受注者の決定に当たっては、入札参加者の経済性(入札価格)、技術力などを総合的に評価し決定する。これは、品確法の理念と合致し、

経済性のウエートを相対的に小さくすることで、ダンピング受注の防止にも有効である。

② 入札システムの流れ

新しい入札システムは、工事の内容、規模、難易度などにより、四つの入札方式と三つの工事類型(総合評価する際、「技術」「価格」「地域性」のうち重視する項目の得点をウエート付けによって高く評価する手法)を組み合わせていることで、工事の発注(受注者の決定)に発注者の施策意図を反映させつつ、公共工事の品質確保の観点から、発注者にとって適切な建設業者を選定することができます(図 3 参照)。

【入札システムの特徴】

- i . 必要に応じてさまざまな角度から建設業者を評価できるように六つの評価項目(「技術力」「社会性」「地域性」「経営状況」「技術提案」「経済性」)を設けています。各評価項目は、例えば、「技術力」では、企業の工事成績・実績や配置予定技術者の工事实績等を評価します。
- ii . 工事の発注に当たっては、工事の目的や内容、建設物に期待する効果、地域経済への波及効果、地域に必要な建設業者の育成など、発注者の施策意図は尊重されるべきです。これができるだけ簡便な仕組みで実現するために、工事類型により得点配分比率を変えています。

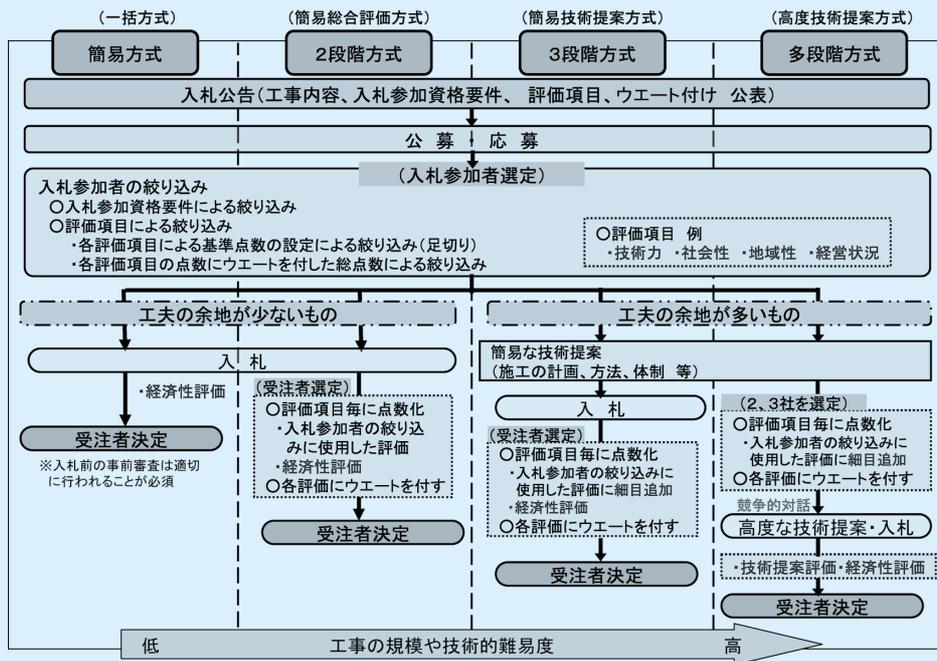


図 3 新しい入札システムの流れ

- ・ 技術重視型 技術力の得点配分比率が高い
- ・ 価格重視型 価格の得点配分比率が高い
- ・ 地域性重視型 地域性の得点配分比率が高い

iii. 工事案件の規模，内容，難易度（工夫の余地），特殊性等に応じた四つの入札方式を選択できます。

- ・ 簡易方式（一括方式）
 受注者の選定時に経済性（価格）のみを評価
- ・ 2段階方式（簡易総合評価方式）
 受注者の選定時に総合評価
- ・ 3段階方式（簡易技術提案方式）
 簡易な技術提案を求め，これも含めて総合評価
- ・ 多段階方式（高度技術提案方式）
 高度な技術提案も含めて総合評価

なお，この提言は，国土交通省の「公共工事における総合評価方式活用検討委員会」を通じ，現

在の総合評価方式に係る各種ガイドラインやマニュアル等に反映されています。

3. 総合評価方式の普及・拡大に向けた取り組み

(1) 総合評価方式の導入状況

平成20年12月に実施された，「入札契約適正化法に基づく実施状況調査」の結果を見ると，国土交通省においては，ほぼすべての工事が総合評価方式による入札となっています。

これに対し，地方公共団体においては，都道府県および政令指定都市では，すべての団体が総合評価方式を導入しているものの，対象工事が限定的であり，都道府県における同方式の実施件数は，100件以下が29団体（61.7%），政令指定都市ではすべての団体が100件以下となっており，対象工事のさらなる拡大が期待されるところです。

また，市区町村においては，導入率が平成19年の439団体（24.3%）から，平成20年は761団体（42.4%）に増加していますが，一般競争入札の

表 1 アンケート対象と回答状況

区 分		対象数	回答数	回答率
国土交通省地方整備局等		10	10 ^{注1)}	100.0%
地方公共団体	都道府県	47	44 ^{注2)}	93.8%
	政令市	17	16 ^{注2)}	94.4%
	市町村	1,799	1,471	81.8%
建設会社	(社)全国建設業協会加盟企業	282	229	81.2%
	(社)日本土木工業協会加盟企業	126	72	57.1%

(注) 1.10地方整備局等のほかに、工事発注を行っている事務所245から230の回答があった。
2.この他に複数回答した地方公共団体が2あった。
3.以下の分析については、国土交通省の回答総数に事務所からの回答数を含めた。また、地方公共団体の回答総数には複数回答数を含めた。

導入状況(60.6%)と比較すると不十分な状況にあります。

(2) 国土交通省の取り組み

国土交通省は、品確法の理念に則り、価格と技術に総合的に優れた調達方式である総合評価方式の普及・拡大や、入札手続きの改善に関する対応方針について検討するため、平成17年5月に発注者、受注者、学識経験者で構成する「公共工事における総合評価方式活用検討委員会」を設置し、継続的に検討しています。

平成20年度は、直轄工事における総合評価方式の事務手続きの負担増大や地方整備局や事務所間での評価のバラツキの改善のほか、地方公共団体において総合評価方式の導入が進まない要因の把握等を目的として、発注者および受注者に対しアンケート調査を実施しました。

① 地方公共団体が総合評価方式を「導入困難」とする理由

総合評価方式を導入していない地方公共団体が「導入困難」とする理由ですが、「手続きに伴う事務量の増大」「手続きの開始から契約まで時間を要する」「審査・評価体制が不十分」「監督・検査体制が不十分」などが上位に入っており、事務手続きの煩雑さや技術職員の不足等、発注体制が十分でないことが総合評価方式の普及・拡大を妨げています(図 4 参照)。

② 総合評価方式導入に対する課題

また、総合評価方式の導入に対する課題ですが、発注者(国土交通省、地方公共団体)と受注者が、問題点として特に重要と認識している事項は次のとおりでした。

まず、発注者側ですが、国土交通省と地方公共団体に共通する問題点として、「入札・契約手続きに関する事務負担が大きい」「入札・契約手続きに時間がかかりすぎる」という回答のほか、国土交通省では、「技術提案の審査・評価について、評価結果にバラつきが生じる」「適切な評価項目の選定に苦慮する」といった事項が、また、地方公共団体においては、「地元企業の活用について、競争性が確保されているか疑問」といった事項が主な問題点として認識されています。

次に受注者側の問題認識ですが、「入札・契約手続きに関する事務負担が大きい」「技術提案の審査・評価について、評価結果にバラつきが生じる」「評価結果を具体的に公表(個別通知)してほしい」「技術提案に係る費用負担が生じている」「施工体制確認型について、低入札でも落札できる場合がある、また、ペナルティが甘い・ない」「技術提案内容が予定価格に反映されない」「さらなる地元重視(評価)が必要」「受注機会が特定の企業に偏っている」と多岐にわたっています。

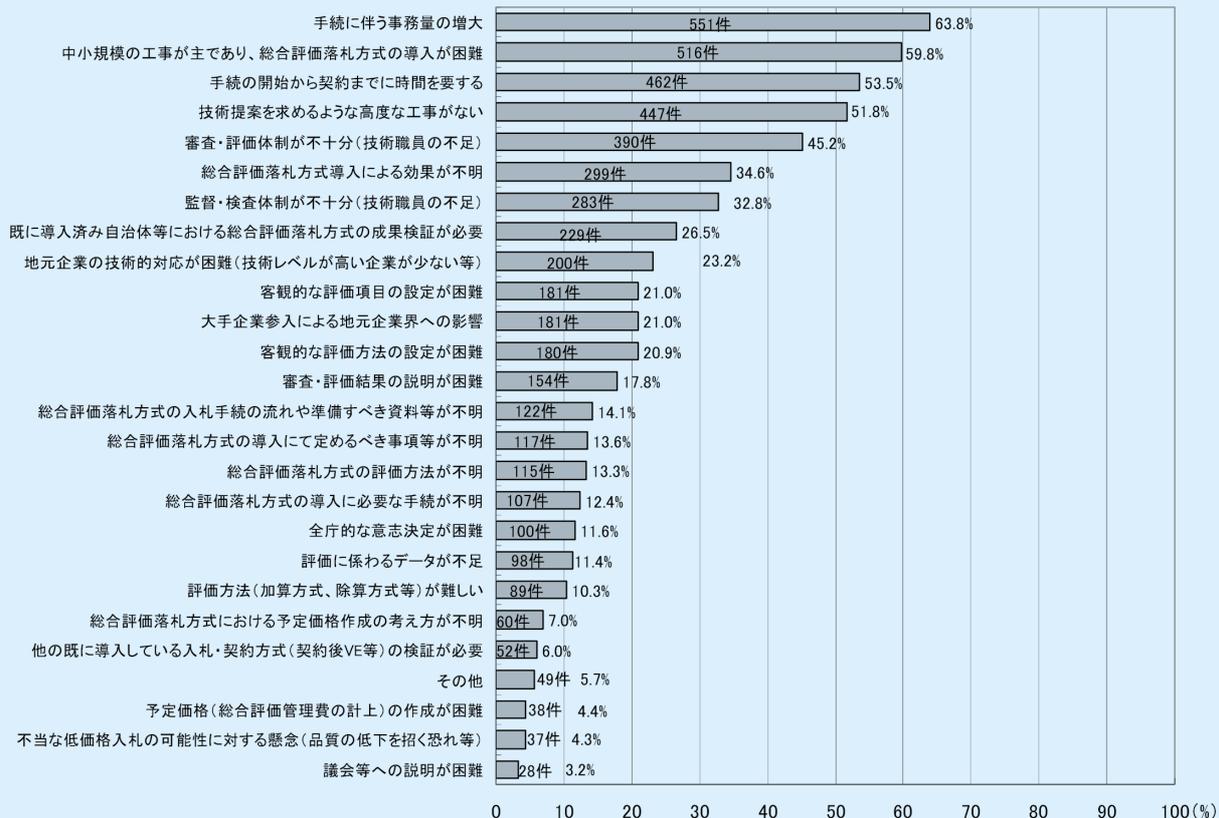


図 4 地方公共団体が総合評価方式を「導入困難」とする理由

4. 全国建設業協会の総合評価方式に対する問題認識・意見等

総合評価方式の運用等について、会員企業から本会に寄せられた、同方式に対する具体的な問題認識や意見等ですが、「地方公共団体への速やかな普及・拡大」「適正な評価項目および地域要件の設定」「手続きの簡素化、配置予定技術者の拘束期間の短縮」等が主なものとなっています。

(1) 総合評価方式の導入効果に係る意見等について

① 工品質の確保・向上

・企業の技術力向上により品質確保に寄与している。

② 透明性・公平性・競争性

・一部の地方公共団体では予定価格等が事前公表されているため、依然として低入札が発生している。

・技術評価点の差が少ないため、結果的に価格競争となる。

・技術提案や施工計画の評価がブラックボックスとなっている。

③ 受・発注者の意識

・施工計画の作成能力と現場への精通度が向上した。

・創意工夫と新技術活用への取り組み意識が向上した。

・品質確保に対する会社全体の意識の高揚が図られた。

・(発注者に対し)現場調査を十分した上で、現場に即した設計を望む。

④ その他

- ・技術提案に伴う経費負担で、現場管理費や一般管理費が圧迫される（利益が出ない）。
 - ・地方と都市部では、総合評価方式の効果について、同様に扱うことは困難。
- (2) 総合評価方式の導入に関する問題認識等について
- ① 手続き・事務負担
 - ・公告から技術提案資料提出までの期間が短い。
 - ・公告から落札決定まで長期間のため、配置予定技術者が拘束される。
 - ・施工実績等はデータベース化して書類作成を省略して欲しい。
 - ② 技術提案の審査・評価
 - ・評価項目・基準を具体的に示して欲しい（要求内容・レベルが入札参加者に伝わらない）。
 - ・地方整備局および出先事務所間の審査・評価のバラつきをなくして欲しい。
 - ③ 技術提案の作成費用および予定価格への反映
 - ・施工計画の作成にかかる人件費負担が重い。
 - ・技術提案として評価したものは変更増額で対応すべき。
 - ・技術提案にかかる費用を予定価格に反映させないと、提案内容のレベル低下を招く。
 - ④ 地元企業の活用
 - ・雇用、納税等、具体的な地域貢献度を重視すべき。
 - ・地域経済の活性化および企業の育成のためにも地元企業を活用すべき。
 - ⑤ 受注機会の確保
 - ・受注機会均等からも手持ち工事量を評価すべき。
 - ・施工実績、専任技術者の条件を緩和すべき（新規参入が困難）。
 - ・総合評価方式の性格上、受注企業が偏るのは仕方ないが、一定の歯止めは必要。
 - ⑥ 技術提案に対する監督・検査
 - ・提案内容について、言葉尻をとらえ過度な履行を求められることがある。
- ・当初の技術提案が着工後の現場状況により変更せざるを得ない場合、設計変更して欲しい。
- (3) 評価項目や評価基準に対する改善要望等について
- ① 企業の施工能力
 - ・短期間での安易な項目変更（特に資格取得、雇用に関するもの）は避けて欲しい。
 - ② 配置予定技術者の能力
 - ・「同種工事の経験」の条件が厳しく、若年技術者の経験が積めない（若年層の建設業離れが加速）。
 - ・継続教育（CPD）の取得状況について、趣旨は理解できるが、中小企業では対応するのは難しい。
 - ③ 地域精通度・地域貢献度
 - ・（特に維持工事等は）本店所在地の有無等、地元企業が有利になるような基準を設定して欲しい。
 - ・災害協定、ボランティアを評価して欲しい。
 - ④ その他
 - ・評価項目および基準を具体的かつ明確にして欲しい。
- (4) 総合評価方式の導入に対する全建の考え方
- ① 基本的な考え方
 - ・導入目的は、入札・契約制度改革（制限付き一般競争入札の導入）に伴う、ダンピング対策と不良・不適格業者の排除。
 - ・導入する際は、制限付き一般競争入札＋総合評価方式のセットが原則。
 - ② 現状
 - i . 総合評価方式の徹底
 - ・国は、原則として総合評価方式を実施している。
 - ・地方公共団体は、都道府県や政令指定都市はすべて導入済み。しかし、市区町村における導入率は42.4%（平成20年）に止まっている。
 - ii . ダンピング対策

- ・国は、低入札価格調査制度における調査基準価格の見直しや緊急公共工物品質確保対策（施工体制確認型総合評価方式，特別重点調査）を実施し，ダンピングは改善しつつある。
 - ・地方公共団体は，低入札価格調査制度における調査基準価格の見直しや予定価格等の事前公表の廃止も不十分であり，依然としてダンピングが発生している。
- iii. 不良・不適格業者の排除
- ・総合評価方式の導入により，不良・不適格業者は排除されつつある。
 - ・入札ボンド制度の充実および適正運用により，さらに改善される。
- ③ 改善要望事項
- i. 地方公共団体への総合評価方式の導入促進・支援
- ・案件により，技術重視型，価格重視型，地域重視型など，政策的に評価内容に変化を持たせるべき。
 - ・技術力や社会的信頼性等を評価することにより，入札参加者を絞り込み，真に実効性のある競争をすべき。
- ii. 予定価格等の事前公表の原則廃止
- iii. 地元建設業の受注機会の確保（入札参加資格の見直し）
- ・適切な地域要件の設定
 - ・直轄工事のC，Dランク規模の工事の入札参加資格は，営業所を除き原則として本支店とすべき。
 - ・手持ち工事量の評価については，直轄工事のA・BランクとCランク以下に区別した議論が必要だが，地域における建設業の存在意義の観点から，原則としてCランク以下に適用することが適当ではないか。

5. おわりに

地方公共団体においては，国と同様に公共事業の透明性，競争性，公平性等を確保するため，一

般競争入札の普及・拡大が進んでいますが，全国建設業協会はかねてより，一般競争入札を導入する際には，ダンピング防止と不良・不適格業者の排除に効果がある総合評価方式もセットで導入し，併せて予定価格等の事前公表も原則として廃止すべきと主張してきました。

しかし，発注者，特に市町村においては，技術力（者）不足や事務量増大への対応が困難等の理由で，依然として総合評価方式の導入が進んでおらず，また，予定価格等を事前公表している発注者も多いのが現状であり，その結果，過度な価格競争の発生や適切な技術力を持たずにダンピング受注を繰り返す，不良・不適格業者の参入等の弊害が一部に生じています。

全国建設業協会の会員企業の8割超は，資本金5,000万円以下の中小企業で，地方公共団体からの受注をメインとする，地域に根ざした建設業者です。

このような建設業者は，災害発生時には真っ先に現場に駆けつけ，住民の安全・安心を確保するため，生命の危険を顧みず応急復旧活動に取り組む等，地域に貢献していますが，長年にわたる公共事業費の削減による受注の減少に加え，拙速な入札・契約制度改革に伴う「副作用」の影響を受け，次々と倒産・廃業に追い込まれています。特に，優秀な技術者や建設機械を保有し，地域産業の中核としての役割を担ってきた，いわゆる「老舗」といわれる建設業者の経営破たんは，その地域社会にとって非常に憂慮すべきことです。

全国建設業協会としては，これからは受注者としての自助努力が求められる段階にあることを十分踏まえた上で，今後，国や地方公共団体の入札・契約制度において，地域に貢献する建設業者が適正に評価され，そして持続的な経営が可能となる，より良い競争環境が整備されることを願います。