

品確法の改正を踏まえた今後の建設生産・管理システムおよび発注者責任のあり方

国土交通省大臣官房 技術調査課

課長補佐 和田 賢哉

1. はじめに

「公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律」（以下「改正品確法」という）が、平成26年5月29日に衆議院本会議で可決、成立し、6月4日に公布され、即日施行された。

国土交通省では、改正品確法の議論を念頭に置きつつ、昨年11月に「発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会」（座長：小澤一雅 東京大学大学院 工学系研究科教授）を新たに設置し、社会資本整備の企画立案から施工・管理までの一連の執行プロセスのあり方および諸課題への対応について、発注者の視点から検討してきたところである。

本稿では、品確法改正の概要および本懇談会での検討内容について紹介する。

2. 改正品確法の概要

東日本大震災に係る復興事業や防災・減災、老朽化対策、耐震化、インフラの維持管理などの担い手として、建設業の果たすべき役割はますます増大している。

一方、建設投資の急激な減少や競争の激化によ

り、建設業の経営を取り巻く環境が悪化し、ダンピング受注などにより、建設企業の疲弊や下請企業へのしわ寄せを招き、結果として離職者の増加や若年入職者の減少といった構造的な問題が生じている。こうした問題を看過すれば、中長期的には、建設工事の担い手が不足することが懸念される。また、維持管理・更新に関する工事の増加に伴い、これらの工事の適正な施工の確保を徹底する必要性も高まっている。

これらの課題に対応し、現在および将来にわたる建設工事の適正な施工および品質の確保とその担い手の確保を目的として、法改正が行われたものである。以下に、主な改正のポイントを示す。

(1) 目的の追加（第1条関係）

○公共工事の品質確保の担い手の中長期的な育成および確保の促進と、現在のみならず将来の公共工事の品質確保の促進を図る旨を追加。

(2) 基本理念の追加（第3条関係）

○公共工事の品質は、工事の性格や地域の実情等に応じて多様な入札契約方法から適切な方法が選択されることや、地域において災害時の対応など社会資本の維持管理が適切に行われるよう地域の実情を踏まえ地域の公共工事の品質確保の担い手の育成および確保に配慮されること等により確保されなければならないことを追加。

○公共工事の品質確保に当たっては、公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約の締結が防止されること等により受注者として適格性を有しない建設業者が排除されること等の入札契約の適正化が図られるよう配慮されなければならないことを追加。

○公共工事の請負契約（下請契約含む）の当事者が、公正な契約を適正な額で締結し、速やかな代金支払い等により誠実に履行するとともに、公共工事に従事する者の労働条件その他の労働環境が改善されるよう配慮されなければならないことを追加。

○公共工事に関する調査（点検、診断を含む）、設計の内容に応じて必要な知識、技術を有する者の能力の適切な評価、活用等による調査、設計の品質確保等に配慮されなければならないことを追加。

(3) 国および地方公共団体の相互の連携および協力の追加（第6条関係）

○国および地方公共団体は、公共工事の品質確保の促進に関する施策の策定および実施に当たり、基本理念の実現を図るため、相互に緊密な連携を図りながら協力しなければならないことを追加。

(4) 発注者責務の明確化（第7条関係）

○発注者は、現在および将来の公共工事の品質が確保されるよう、公共工事の品質確保の担い手の中長期的な育成および確保に配慮しつつ、発注関係事務を以下により適切に実施しなければならないことを追加。

- ・担い手の中長期的な育成・確保のための適正な利潤が確保できるよう、施工実態等を的確に反映した予定価格の適正な設定
- ・入札不調、不落の場合等における見積書の徴収等による予定価格の適正な設定
- ・ダンピング防止のための低入札価格調査基準や最低制限価格の設定等
- ・計画的な発注、適切な工期設定、適切な設計

変更の実施

- ・必要に応じて完成後の一定期間経過後の施工状況の確認、評価の実施

○発注者は、施工状況の評価の標準化やデータベース整備等の措置を講ずること、他の発注者との情報交換等により連携を図ることを追加。

(5) 多様な入札契約制度の導入・活用（第12条～第20条関係）

○競争参加者の中長期的な技術的能力の確保に関する審査等（第13条関係）

発注者は、工事の性格、地域の実情等に応じ、競争参加者の若年技術者・技能労働者等の育成および確保の状況、建設機械の保有状況、災害時の工事体制の確保状況等を適切に審査または評価するよう努めなければならない旨を追加。

○多様な入札および契約の方法の中からの適切な方法の選択

発注者は、工事の性格、地域の実情等に応じ、次の方法その他の多様な入札契約方法の中から適切な方法を選択し、またはこれらの組み合わせによることができることを追加。

- ・総合評価方式における事務負担の軽減への配慮：技術提案を求めるに当たっては、競争参加者の負担に配慮すること。（第15条関係）
- ・段階選抜方式：発注者は、競争参加者数が多数と見込まれる場合等において、一定の技術水準に達した者を選抜した上で、これらの者の中から落札者を決定できる。（第16条関係）
- ・技術提案・交渉方式：発注者は、公共工事の性格等により工事の仕様の確定が困難である場合において自らの発注実績等を踏まえ必要があると認めるときは、技術提案を公募の上、その審査結果を踏まえ選定した者と工法、価格等の交渉を行うことにより仕様を確定した上で契約できる。技術提案の審査および交渉の結果を踏まえ予定価格を定める。技術提案の審査に当たり、中立・公正な判断ができる学識経験者の意見を聴き、審査過程等の概要を公表しなければならない。（第18条関係）

・地域における社会資本の維持管理に資する方式：発注者は、地域の社会資本の維持管理の効率的、持続的実施のため必要があると認めるときは、地域の実情に応じ、複数年度契約、複数工事一括発注、組合その他の事業者が競争に参加できる方式（共同受注方式）の方式等を活用すること。（第20条関係）

(6) 発注者の支援等（第21条～第24条関係）

○発注者の支援：国および都道府県は、発注者を支援するため、専門的な知識技術を必要とする発注関係事務を適切に実施できる者の活用の促進、適切な評価や発注者間の連携体制の整備等の必要な措置を講ずるよう努めることを追加。（第21条4項）

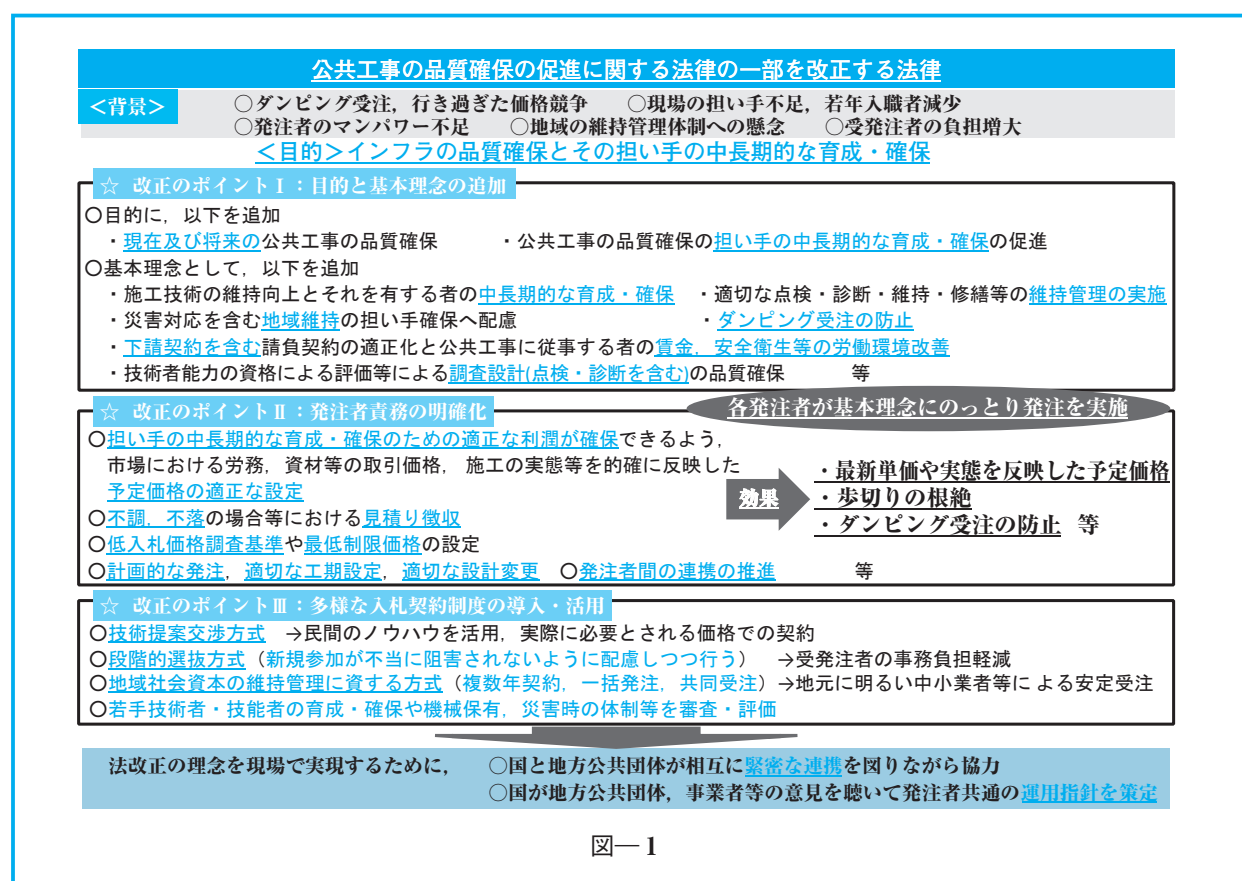
○国は、地方公共団体、学識経験者、民間事業者その他の関係者の意見を聴いて、入札および契約の方法の選択その他の発注関係事務の適切な実施に係る運用指針を定めることを追加。（第22条）

○国は、地方公共団体が行う担い手の中長期的な

育成および確保の促進その他の公共工事の品質確保の促進に関する施策に関し、必要な助言その他の援助を行うよう努めなければならないことを追加。（第23条）

○公共工事に関する調査・設計の品質確保：公共工事に関する調査、設計の発注者は、公共工事に準じ、競争参加者の技術的能力に関する事項の審査や業務の性格、地域の実情等に応じた入札契約方法の選択等により、その品質を確保するよう努めるとともに、業務状況の評価の標準化ならびに調査、設計の成果および評価に関する資料その資料の保存等に必要な措置を講ずるよう努めることを追加。（第24条1項、2項）

○国は、調査および設計に関し、その業務の内容に応じて必要な知識、技術を有する者の能力がその者の有する資格等により適切に評価され、それらの者が十分に活用されるため、資格等の評価のあり方等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとするを追加。（第24条3項）



図－1

3. 発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会

懇談会では、社会資本の整備を適切に実施し、将来にわたって安全なインフラサービスを継続的に提供するシステムを構築することを目的に、社会資本整備の企画立案から施工・管理までの一連の執行プロセスのあり方および諸課題への対応について、発注者の視点から「事業特性等に応じた入札契約方式」「中長期的な工事品質の確保」「インフラメンテナンスの体制の確保」「受発注者の業務効率化・高度化」等の議題について、議論してきたところである。以下、懇談会での議論および示された検討の方向性の一部について紹介する。

(1) 事業特性等に応じた入札契約方式

① 事業の特性等に応じた多様な入札契約方式の適用のあり方の検討

工事において適用される入札契約方式は多様であり、入札方式や契約方式などさまざまな組み合わせがあるため、時代のニーズや事業の特性等に応じて、発注者として適切な方式を適用することが必要である。

この課題に対応するため、以下を論点として議論した。

○新たな社会的ニーズや事業の特性等に応じて新たな適用が必要な入札契約方式はないか？

○発注者が事業の特性等に応じた適切な方式を適

用するために取り組むべきことは何か？ また留意事項は何か？

上記の論点について議論を行い、今後の検討の方向性として示した内容は以下のとおり。

- 1) 事業の特性等に応じた適切な入札契約方式の適用は、調査・計画段階に検討することを基本とし、予備設計段階・詳細設計段階においても適宜、見直しを図る。
- 2) 入札契約方式の適用の検討に当たっては、事業の特性、発注者の体制・技術力、建設企業等の受注者に求める体制・技術力等に応じた、各方式の契約範囲やリスク分担の特質から、適切な方式を選定する。
- 3) 事業の特性等に応じた入札契約方式を各発注者が選定できるよう指針（ガイドライン等）を策定する。ガイドライン策定に当たっては、地方公共団体の体制・技術力、工事の特質、課題やニーズ等を事前に把握・整理し、地方公共団体等の意見を取り入れる等、各現場で使いやすいものになるように留意する。
- ② 技術力で企業を選定し、価格や工法等を交渉して契約する方式の検討

技術的工夫の余地が大きい工事など、発注者が標準的な仕様を作成することができない場合等では、技術提案による民間企業の優れた技術力を活用する総合評価方式（高度技術提案型）を実施しているが、最も優れた技術提案を行った企業を選

表－1

〈有識者委員〉		
委員	大橋 弘	東京大学大学院経済学研究科 教授
委員	大森 文彦	東洋大学法学部企業法学科 教授
座長	小澤 一雅	東京大学大学院工学系研究科 教授
委員	北橋 建治	一般財団法人先端建設技術センター 理事長
委員	木戸 健介	ジャーナリスト
委員	木下 誠也	日本大学生産工学部土木工学科 教授
委員	楠 茂樹	上智大学法学部 准教授
委員	後藤 敏行	一般社団法人関東地域づくり協会 参与
委員	小林 潔司	京都大学経営管理大学院 教授
委員	高野 伸栄	北海道大学大学院工学研究院 准教授
委員	矢吹 信喜	大阪大学大学院工学研究科 教授
〈業界団体委員〉		
委員	金井 誠	一般社団法人日本建設業連合会土木本部 公共積算委員長
委員	桑原 茂雄	一般社団法人全国建設業協会総合企画専門委員会 委員長
委員	野崎 秀則	一般社団法人建設コンサルタンツ協会 常任理事



写真－1

定されず、必ずしも民間の技術やノウハウ等が最大限活用できていない状況である。

また、競争参加者が、工事を受注することを優先するために「入札価格を意識した技術提案」を行い、より高度な技術提案がなされなくなる等の、技術競争のインセンティブが阻害されることが懸念事項として挙げられる。

これらの課題に対応するため、以下を論点として議論した。

- 民間企業の優れた技術力を活用するため、最も優れた技術を有する企業を選定し、価格や工法等を交渉して契約する方式（「技術提案競争・交渉方式（仮称）」）の導入が必要か？
- 導入する場合、留意すべき事項は何か？（例：企業選定、価格決定手続き、公正性・透明性の確保等）

上記の論点について議論を行い、今後の検討の方向性として示した内容は以下のとおり。

「技術提案競争・交渉方式（仮称）」の導入に当たっては、現行の調達方式の現状と課題を踏まえ、必要性を十分に整理し、以下の事項に留意する。

- 1) 工事の性格等により仕様の確定が困難な工事など、発注者の発注実績等を勘案した上で、必要がある場合に適用する。
- 2) 価格を意識しない技術提案により見積価格が高くなることや、技術審査・交渉を円滑に実施することへの対応として、技術提案のベースとなる参考額を競争参加者へ提示する。
- 3) 交渉プロセスの公正性・透明性を確保する仕組みとして、第三者組織を活用し、専門性（技術・価格）公正性・透明性が確保されていることをチェックする。
- 4) 交渉が整わなかった場合は、次点交渉権者との交渉へ移行可能とする仕組みを検討する。
- 5) 交渉による予定価格は、交渉権者の見積額と標準積算の対比により、価格の妥当性の確認を行った上で設定する。

(2) 中長期的な工事品質の確保

① 若手技術者の配置を促す入札契約方式の検討

建設投資減少に伴う受注競争の激化、若手入札者の減少、世代交代による技術伝承の危機を迎えている一方、総合評価方式において、配置予定技術者の工事実績等を重視した評価となっているため、若手技術者が配置されにくい状況となっている。また、将来的な工事品質の低下の懸念から、若手技術者の配置を促す取り組みが必要である。

これらの課題に対応するため、以下を論点として議論した。

- 発注者としてどのような配置促進策が可能か？
工事の品質低下への対応策をどうするか？ 若手以外への不公平になっていないか？
- 若手技術者の配置を促す入札契約方式の検討に当たり、留意すべき事項はないか？

上記の論点について議論を行い、今後の検討の方向性として示した内容は以下のとおり。

- 1) 担当技術者、または主任（監理）技術者の評価など、目的に応じた若手技術者の配置促進施策の試行・拡大を検討する。

- ・タイプⅠ【担当技術者（一定の年齢以下）の専任配置を加点評価する試行】：試行の拡大を検討する。
- ・タイプⅡ【主任（監理）技術者の実績の代わりに専任補助者の実績を評価する試行】：引続き効果を検証しながら検討を進めるとともに、主任（監理）技術者の実績の代わりに企業の実施体制の評価を可能とする試行も検討する。
- ・タイプⅢ【主任（監理）技術者の同種工事実績において、現場代理人や担当技術者として従事した実績も同等評価する試行】：試行の拡大を検討する。
- ・タイプⅣ【一定の年齢以下の主任（監理）技術者の配置を参加要件に設定した試行】：試行の拡大を検討する。

- 2) 担当技術者としての実績の評価（技術者データの蓄積と活用のあり方）の検討を行う。

② より適正な価格等の設定

幅のある実勢価格を予定価格に反映させる仕組みや、適正な利潤の確保を図り品質確保と中長期的な担い手を確保すること、短期および中長期の入札不調・不発生の低減が求められている。

これらの課題に対応するため、以下を論点として議論した。

○現在の予定価格の算定手法は妥当か？

○より適正な予定価格の設定に向けた条件設定や配慮事項は？

上記の論点について議論を行い、今後の検討の方向性として示した内容は以下のとおり。

- 1) 工事原価（直接工事費、共通仮設費、現場管理費）については、施工実態等を適正に踏まえた積算基準の見直しを引き続き実施する。
- 2) 一般管理費等については、実勢の支出ベースだけでなく適正な利潤の確保の観点も含めて検討を行う。
- 3) 実際には幅のある実勢価格を予定価格に反映させる仕組みについて検討を行う。

(3) インフラメンテナンスの体制の確保

① 地域のインフラを支える企業を確保するための入札契約方式の検討

地方圏において、従業者10人以上の建設企業の数が大幅に減少するとともに、平成11年度以降、リース業者の建設機械の保有台数は横ばいの一方、建設業者の保有台数は減少している状況となっており、地域のインフラを支える建設企業が確保されないことによる地域防災体制の確保に懸念が生じている。

これらの課題に対応するため、以下を論点として議論した。

○「地域のインフラを支える企業」とは、どのような資質・能力を有している企業なのか。他の建設企業との違いはどこにあるのか。

○発注者は「地域のインフラを支える企業」のどのような項目を評価すればよいのか。

○「地域のインフラを支える企業」には平常時に

はどのような業務・工事を担ってもらうべきか。

上記の論点について議論を行い、今後の検討の方向性として示した内容は以下のとおり。

- 1) 「地域のインフラを支える企業」とは、地域に精通するとともに、非常時には迅速かつ適切に対応（施工）できる能力（一定規模の人員・資機材の体制を含む）を有する企業とする。
- 2) 地域のインフラを支える企業の評価は、地域での施工実績や災害時の初動対応が可能な企業であるか等の視点に基づくものとし、検討に当たっては、災害協定を公募する際の評価項目等を参考とする。
- 3) 地域に精通し、非常時に迅速かつ的確に対応できる能力を有していることが品質に一定程度寄与する工事では、災害協定の締結および災害活動実績を加点評価する。競争性が確保される場合は、入札参加要件に設定することなど、準備が整った整備局等より実施する。
- 4) 工事内容や地域の状況などに応じて発注ロット・単位を設定し、共同受注を目的とする企業体への包括的な発注などを実施する。
- 5) インフラを守るために必要となる日常的な維持修繕工事だけでなく、災害時の想定を含めた検討の方向性について、今後整理を行う。
- 6) 海外の入札契約方式をモデルケースとして、現行制度の取り組みのさらなる改良方策等について検討を行う。

② 施工実態等を踏まえた維持修繕工事の適正な積算基準の設定

維持修繕工事の作業効率が悪いこと等への懸念から、施工実態が適切に反映されるよう、維持修繕に関する積算基準の新規制定や既存の積算基準の見直しが求められている。

これらの課題に対応するため、以下を論点として議論した。

○維持修繕工事等の標準歩掛等の新設・見直しは？

○間接工事費率（共通仮設費率、現場管理費率）の見直しは？

○工事一時中止に伴う費用の算定方法の見直しは？

○東日本大震災被災3県専用の積算基準の一部見直しは？

上記の論点について議論を行い、今後の検討の方向性として示した内容は以下のとおり。

- 1) 維持修繕工事をはじめ施工実態等を適正に踏まえた積算基準の見直しを引き続き実施する。
- 2) 積算基準のあり方や個別の工種等について発注者間でのコミュニケーションをさらに活性化させる。特に積算基準の適切な改定・運用等が困難な市町村に対し、都道府県とも連携し、国が必要な助言・支援（積算システムの共有等）を行う。

③ 修繕工事の品質を確保するための課題整理

修繕工事は、施工着手段階における現場条件の発覚に伴う設計見直しによる「設計」と「施工」の連携や、「点検」「診断」「設計」「施工」の各段階での現地調査のための足場設置などの作業調整など、各修繕プロセス間での密な連携や調整が課題となっている。

また、個々の施設の利用状況、損傷状況、現場状況などに応じて対応がそれぞれで異なるため、「設計」に必要な情報量や「施工」方法の選択肢が多く、供用しながら施工するケースも多いため、関係者との調整や施工時の空間的・時間的制約が多いなど、新設工事に比べて、多岐にわたる技術を要し、技術的難易度が高い工事も含まれるため、工事の技術的な難易度に応じた企業選定も課題である。

これらの課題に対応するため、以下を論点として議論した。

○「点検」「診断」「設計」「施工」の各修繕プロセス間の相互の連携を図るための仕組みとして、どのような入札・契約方法が考えられるか？

○技術的な難易度の高い工事が含まれる修繕工事

の発注において、競争参加資格要件の設定等により、どのように企業を評価・選定するか？

上記の論点について議論を行い、今後の検討の方向性として示した内容は以下のとおり。

- 1) 点検・診断・設計・施工の各修繕プロセス間の相互の連携を図ることができる入札・契約方式を検討する。
- 2) 修繕工事の技術的な難易度に応じた適切な企業選定を行うため、発注する工事種別や、企業や配置技術者の同種工事实績や資格などの要件の設定などのあり方を検討する。

(4) 受発注者の業務効率化・高度化

① 発注者間の連携体制の強化（発注者協議会の活用等）

国土交通省では、各発注機関に対し、設計要領・基準、仕様書、施工管理基準等の基準類の情報提供などに取り組んできている。

発注者間の連携体制の強化に向けたさらなる取り組みについて議論を行い、今後の検討の方向性として示した内容は以下のとおり。

- 1) 新規参入を含めた建設業者の技術的能力の審査を公正かつ効率的に行うために「成績評定要領の標準化」「成績評定に係る資料のデータベース整備」「相互利用の促進」などが必要である。
- 2) 発注関係事務を適切に行うため、事務を適切に実施することができる者の育成、活用の促進、適切な評価および選定等の支援について、発注者間のより緊密な連携を図っていく。

② 積算の合理化（施工パッケージ型積算方式の適用拡大・工事書類の簡素化等）

積算の合理化（積算の簡素化、価格の透明性）が求められており、平成25年度における施工パッケージ型積算方式の適用は、約5割以上となっている。

積算の合理化に向けたさらなる取り組みについて議論を行い、今後の検討の方向性として示した内容は以下のとおり。

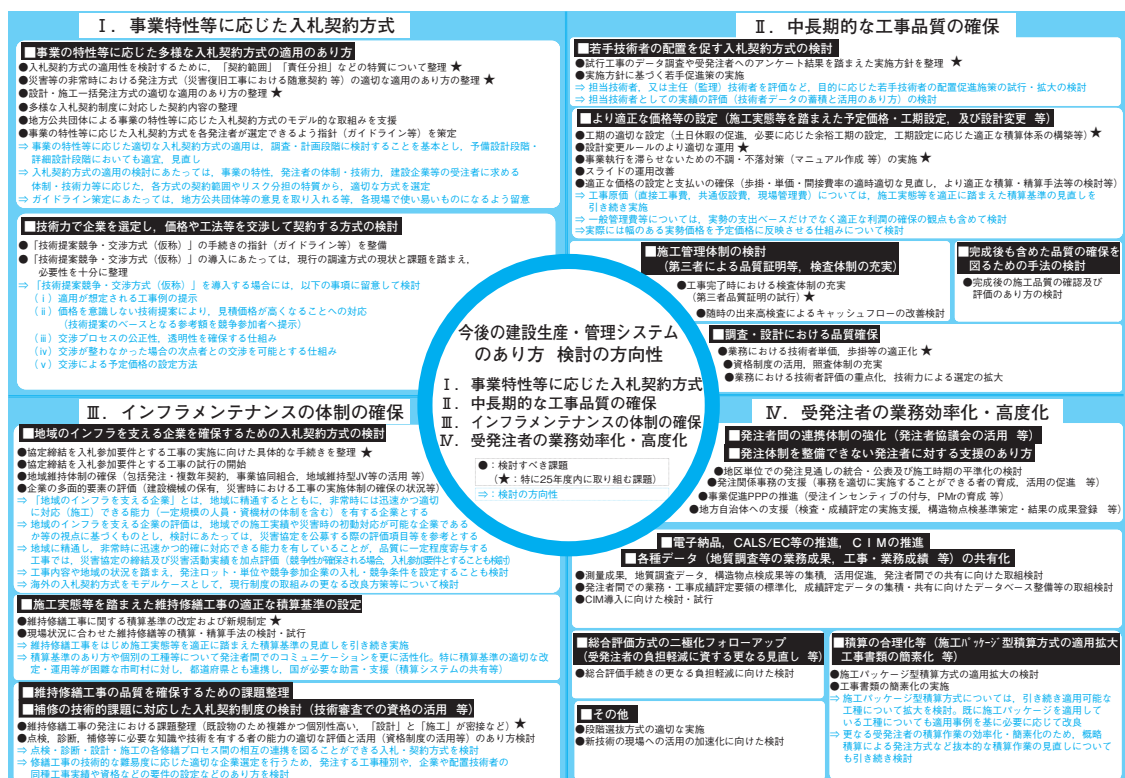


図2 今後の建設生産・管理システムのあり方 今後の検討の方向性（案）
（第3回懇談会資料より抜粋）

- 1) 施工パッケージ型積算方式については、引き続き適用可能な工種について拡大の検討を行う。すでに施工パッケージを適用している工種についても適用事例をもとに必要に応じて改良を行う。
- 2) さらなる受発注者の積算作業の効率化・簡素化のため、概略積算による発注方式など、抜本的な積算作業の見直しについても引き続き検討を行う。

4. おわりに

改正品確法の施行を受け、今後は、法改正の理念をしっかりと現場で実現することが重要である。特に、新たに位置付けられた発注者責務については、市町村を含む全ての発注者における履行が求められている。一方、市町村などの発注者においては特に規模の小さい自治体ほど、発注関係

事務を適切に実施するための体制の確保が十分にできていない状況にある。

国土交通省としては、全ての発注者において発注者責任が確実に果たされるよう、各発注者との連携をさらに強化し、発注者としての行動の道筋を先導的に示すとともに、各発注者と連携した施策に対して主体的に取り組んでいくことが必要であると認識している。今後は、改正品確法に基づき国が定める運用指針の策定や、各地方ブロックに設置されている発注者協議会などを通じて積極的に各発注者との連携に取り組んでいく所存である。

また、今後の本格的なメンテナンスの時代を迎えるに当たって、国民にとって最良な調達を目指す観点から、社会資本の整備を適切に実施し、将来にわたって安全なインフラサービスを継続的に提供するシステムの構築に向けて、所要の見直しを図っていく所存である。