

改正品確法に基づく発注関係事務の運用に関する指針について

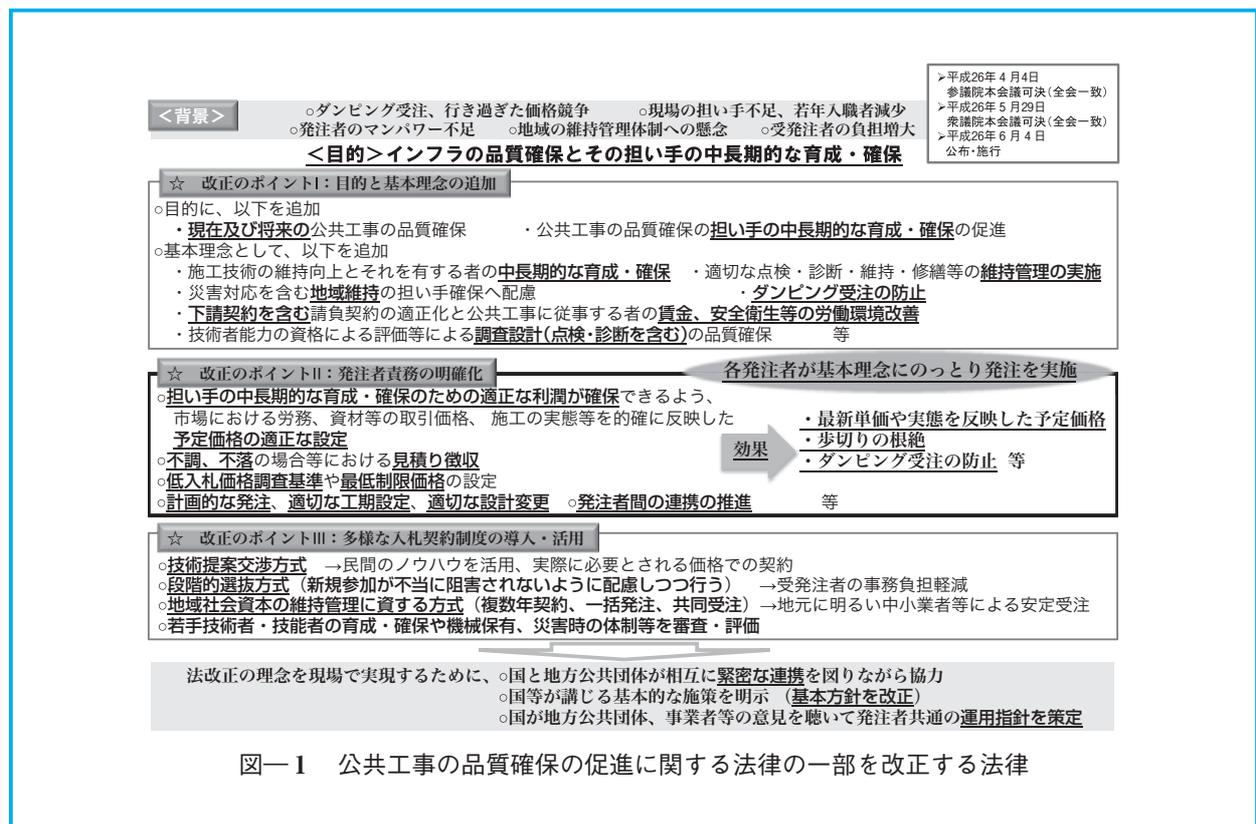
国土交通省 大臣官房 技術調査課
 わだ けんや
 課長補佐 和田 賢哉

1. はじめに

昨年の通常国会において、現在および将来の公共工事の品質確保とその担い手の中長期的な育成・確保の促進を図ることを新たに目的に追加し「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」が衆議院，参議院ともに全会一致で可決，成立し，同年6月4日に公布，施行された。

改正品確法では，適正な利潤の確保のための予定価格の設定，低入札価格調査基準等の適切な設定，計画的な発注や適切な工期設定，適切な設計変更などが，発注者の責務として明確化（第7条）（図－1の太枠部参照）されるとともに，「発



図－1 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

注関係事務の適切な実施に係る制度の運用に関する指針」(以下「運用指針」という)を国が定めることが追加された(第22条)。

運用指針の策定に当たっては、国土交通省が中心となって作業を進め、地方公共団体や建設業団体等からの意見聴取や関係省庁との調整を行ってきたところであり、本年1月30日、「公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議」が開催され、関係省庁の申合せとして運用指針がとりまとめられたところである。

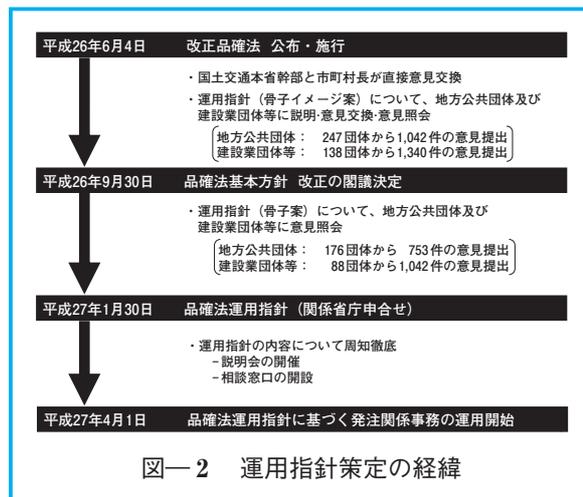
本稿では、今般、発注者共通の指針として策定された運用指針の内容について紹介する。

2. 運用指針の策定の経緯

運用指針については、品確法第22条において、「国は、基本理念に沿って、発注者を支援するため、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、公共工事の性格、地域の実情等に応じた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制度の運用に関する指針を定めるものとする」と規定されている。

また、品確法に基づき政府が作成する「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(平成26年9月30日閣議決定)」(以下「基本方針」という)においても、「国は、関係者から現場の課題や制度の運用等に関する意見を聴取し、発注関係事務に関する国、地方公共団体等に共通の運用の指針を定める」と規定されている。

以上の法令上の規定を踏まえ、国土交通省としては、運用指針が各発注者の共通の指針として運用される性格のものであることから、実際の運用において実効性を確保することが重要であると考え、その策定に当たっては、骨子イメージの段階から公共工事の発注者である全ての地方公共団体を対象に、説明会等を開催して意見を聴くとともに、地方整備局を通じて文書による意見聴取を繰



り返し行うなど可能な限り丁寧な手続きとなるよう取り組んできた。

地方公共団体とともに建設業団体等に対しても説明会や意見交換会などさまざまな機会を通して意見を聴くとともに、地方整備局等を通じて文書による意見提出を依頼し、地方公共団体および建設業団体等からそれぞれ延べ約1,800件、約2,400件の意見が提出された。

また、「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)において学識経験者から意見を伺った。

関係者からの意見聴取と並行して、関係省庁間の調整を進め、平成26年9月29日に開催された「公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議」において、運用指針の策定に向けた取り組みや検討の状況を報告し、平成27年1月30日に開催された同会議において、運用指針の申合わせを行う運びとなった。

3. 運用指針の構成および記載の工夫

運用指針は、発注関係事務全般を視野に入れたものであるため、その記載内容は多岐にわたるが、各発注者が取り組む事項について、よりポイントが明確になるよう構成や記載方法の工夫を行った。

○ 運用指針の関係資料は、「①指針本文」「②解説資料」「③その他要領」により構成

資料	策定者	法令上の位置付け	作成目的	内容
①指針本文	国 (関係省庁 申合せ)	品確法(第22条) 及び 基本方針 (閣議決定)	・発注者の支援 (発注関係事務の実施状況について、 定期的に調査(結果はとりまとめ 公表))	・入札及び契約の方法の選択 その他の発注関係事務の適切 な実施に係る制度の運用
②解説資料	関係省庁 連絡会議 事務局 (国土交通省)	「①指針本文」に 位置付け (各発注者が適宜参照 ↓ 発注関係事務の 適切な実施に努力)	・指針本文の理解・活用の促進 ・指針本文に位置付けられた取組み事 項について実務面での参考とする (内容については、機動的に見直し)	・指針本文に位置付けられた 取組み事項の具体事例や既 存の要領等による解説 ・取組み事項について実務面 での参考となる事項
③その他要領	各省庁 (必要に応じて 適宜策定)	「①指針本文」に 位置付け (各発注者が適宜参照 ↓ 発注関係事務の 適切な実施に努力)	・指針本文に位置付けられた取組み事 項について実務面での参考とする (内容については、機動的に見直し)	・指針本文に位置付けられた 取組み事項について実務面 での参考となる事項

図-3 運用指針の全体構成について

I. 本指針の位置付けについて

○公共工事の品質確保の促進に関する法律(平成17年法律第18号)に規定する、現在及び将来の公共工事の品質確保並びにその担い手の中長期的な育成・確保等の基本理念にのっとり、「発注者の責務」等を踏まえて、各発注者が発注関係事務を適切かつ効率的に運用するための発注者共通の指針。

○発注関係事務の各段階で取り組むべき事項や多様な入札契約方式の選択・活用について体系的にまとめたもの^(※)。

○また、国は、本指針に基づき各発注者における発注関係事務の適切に実施されているかについて定期的に調査を行い、その結果をとりまとめ、公表する。

(※) 例えば、ダンピング受注の防止、入札不調・不落への対応、社会資本の維持管理、中長期的な担い手の育成及び確保等の重要課題に対する各発注者の適切な事務運用を図ることを目的

II. 発注関係事務の適切な実施について

1. 発注関係事務の適切な実施

各発注者は、発注関係事務(新設だけでなく維持管理に係る発注関係事務を含む)の各段階で、以下の事項に取り組む。

(1) 調査及び設計段階	(2) 工事発注準備段階	(3) 入札契約段階
事業全体の工程計画の検討等 調査及び設計業務の性格等に 応じた入札契約方式の選択 技術者能力の資格等による 評価・活用等	工事の性格等に応じた入札 契約方式の選択 予算、工程計画等を考慮した 工事発注計画の作成 現場条件等を踏まえた適切な 設計図書を作成	適正利潤の確保を可能とする ための予定価格の適正な設定 発注や施工時期等の平準化 適切な競争参加資格の設定、 ダンピング受注の防止等 工事の性格等に応じた技術提 案の評価内容の設定 競争参加者の施工能力の適切 な評価項目の設定等
(4) 工事施工段階	(5) 完成後	(6) その他
施工条件の変化等に応じた 適切な設計変更 工事中の施工状況の確認等 施工現場における労働環境の 改善 受注者との情報共有や協議の 迅速化等	適切な技術検査・工事成績評価等 完成後一定期間を経過した後にお ける施工状況の確認・評価	入札不調・不落時の見積りの 活用等 公正性・透明性の確保、不正 行為の排除

2. 発注体制の強化等 発注関係事務を適切に実施するための環境整備として、以下の事項に取り組む。

(1) 発注体制の整備等	(2) 発注者間の連携強化
発注者自らの体制の整備 外部からの支援体制の活用	工事成績データの共有化・相互活用等 発注者間の連携体制の構築

III. 工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用について

各発注者は、本指針及びそれぞれの技術力や発注体制を踏まえつつ、工事の性格や地域の実情等に応じて、多様な入札契約方式の中から適切な入札契約方式を選択し、または組み合わせるよう努める。

1. 多様な入札契約方式の選択の考え方及び留意点

	(1) 契約方式の選択	(2) 競争参加者の設定方法の選択	(3) 落札者の選定方法の選択	(4) 支払い方式の選択
概 要	工事の施工のみを発注する方式 設計・施工一括発注方式 詳細設計付工事発注方式 設計段階から施工者が関与する 方式(ECI方式) 維持管理付工事発注方式 包括発注方式 複数年契約方式 CM方式 事業促進PPP方式 など	一般競争入札 指名競争入札 随意契約	価格競争方式 総合評価落札方式 技術提案・交渉方式 段階的選抜方式 など	総価請負契約方式 総価契約単価合意方式 コストプラスフィー契約・ オープンブック方式 単価・数量精算 契約方式 など

2. 公共工事の品質確保とその担い手の中長期的な育成・確保に資する入札契約方式の活用の例

(1) 地域における社会資本を支える企業を確保する方式	(3) 維持管理の技術的課題に対応した方式
(2) 若手や女性などの技術者の登用を促す方式	(4) 発注者を支援する方式 など

IV. その他配慮すべき事項

本指針の理解、活用の参考とするため、具体的な取組み事例や既存の要領、ガイドライン等を盛り込んだ解説資料を作成する。本指針を踏まえ、国の機関が要領、ガイドライン等を作成した場合はこれも参照する。

図-4 運用指針の構成について

具体的には「発注者関係事務の適切な実施」では、発注関係事務を時系列で五つの段階（調査および設計、工事発注準備、入札契約、工事施工、完成後）に分類し、それぞれの段階で発注者が取り組む事項を整理するとともに、「工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用」では、多様にある入札契約方式をその性格等に応じて4種類（契約方式、競争参加者の設定方法、落札者の選定方法、支払い方式）に分類し、各方式の概要、選択の考え方および留意点、活用の例を体系的に整理した。

発注者が取り組む事項の表現ぶりについては、それが「必ず実施する」のか「実施に努める」のかを可能な限り明確にするとともに、品確法7条の発注者責務に規定されている事項に関連する箇所に下線を引くなどによりポイントが明確になるよう記載した。

また、「公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議」の事務局の立場である国土交通省として、運用指針の解説資料を作成した。

解説資料は、運用指針について各発注者の理解、活用の促進を図るとともに、運用指針に位置付けられた取り組み事項について実務面での参考とするために作成したものである。解説資料では、運用指針に記載された内容について、特にポイントとなる事項について、具体的な取り組み事例の紹介や、参考となる要領、ガイドライン等を引用するなどにより解説するとともに、実務担当者が確認・引用できるよう参考となる法令や要領、ガイドライン等の出典を掲載した。

また、解説資料については、巻末資料において、参考となる法令や要領、ガイドライン等の参考資料の該当部分の抜粋を掲載するとともに、国土交通省の「発注関係事務の運用に関する指針」に関するホームページ（<http://www.mlit.go.jp/tec/index.html>：国土交通省トップページ「政策情報・分野別一覧」の「技術調査」のページに掲載）において、巻末資料にある参考資料の原文データを掲載しているため、実務担当者にはぜひご活用いただきたい。

4. 運用指針の内容

運用指針の内容は多岐にわたるものであるが、ここでは、主なポイントとして各発注者が取り組む事項について、「必ず実施すべき事項」と「実施に努める事項」を紹介する。

まず、各発注者が「必ず実施すべき事項」として整理されている主なものは以下のとおり。

○ 予定価格の適正な設定

予定価格の設定に当たっては、担い手の育成・確保のための適正な利潤を確保することができるよう、市場における労務およ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。積算に当たっては、適正な工期を前提とし、最新の積算基準を適用する。

○ 歩切りの根絶

歩切りは、公共工事の品質確保の促進に関する法律第7条第1項第1号の規定に違反すること等から、これを行わない。

○ 低入札価格調査基準または最低制限価格の設定・活用の徹底等

ダンピング受注を防止するため、低入札価格調査制度または最低制限価格制度の適切な活用を徹底する。予定価格は原則として事後公表とする。

○ 適切な設計変更

施工条件と実際の工事現場の状態が一致しない等の場合、適切に設計図書の変更およびこれに伴って必要となる請負代金の額や工期の適切な変更を行う。

次に、各発注者が「実施に努める事項」として主なものは以下のとおり。

○ 工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用

各発注者は、工事の性格や地域の実情等に応じて、多様な入札契約方式の中から適切な入札契約方式を選択し、または組み合わせて適用する。

運用指針とは ：品確法第22条に基づき、地方公共団体、学識経験者、民間事業者等の意見を聴いて、国が作成 ▶各発注者が発注関係事務を適切かつ効率的に運用できるよう、発注者共通の指針として、体系的にとりまとめ ▶国は、本指針に基づき発注関係事務が適切に実施されているかについて定期的に調査を行い、その結果をとりまとめ、公表	
必ず実施すべき事項	実施に努める事項
予定価格の適正な設定 予定価格の設定にあたっては、適正な利潤を確保することができよう、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。積算にあたっては、適正な工期を前提とし、最新の積算基準を適用する。	工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用 各発注者は、工事の性格や地域の実情等に応じて、多様な入札契約方式の中から適切な入札契約方式を選択し、または組み合わせで適用する。
歩切りの根拠 歩切りは、公共工事の品質確保の促進に関する法律第7条第1項第1号の規定に違反すること等から、これを行わない。	発注や施工時期の平準化 債務負担行為の積極的な活用や年度当初からの予算執行の徹底など予算執行上の工夫や、余裕期間の設定といった契約上の工夫等を行うとともに、週休2日の確保等による不稼働日等を踏まえた適切な工期を設定のうえ、発注・施工時期等の平準化を図る。
低入札価格調査基準または最低制限価格の設定・活用の徹底等 ダンピング受注を防止するため、低入札価格調査制度または最低制限価格制度の適切な活用を徹底する。予定価格は、原則として事後公表とする。	見積りの活用 入札に付しても入札者または落札者がなかった場合等、標準積算と現場の施工実態の乖離が想定される場合は、見積りを活用することにより予定価格を適切に見直す。
適切な設計変更 施工条件と実際の工事現場の状態が一致しない等の場合、適切に設計図書の変更及びこれに伴って必要となる請負代金の額や工期の適切な変更を行う。	受注者との情報共有、協議の迅速化 各発注者は受注者からの協議等について、速やかかつ適切な回答に努める。設計変更の手続きの迅速化等を目的として、発注者と受注者双方の関係者が一堂に会し、設計変更の妥当性の審議及び工事の中止等の協議・審議等を行う会議を、必要に応じて開催する。
発注者間の連携体制の構築 地域発注者協議会等を通じて、各発注者の発注関係事務の実施状況等を把握するとともに、各発注者は必要な連携や調整を行い、支援を必要とする市町村等の発注者は、地域発注者協議会等を通じて、国や都道府県の支援を求める。	完成後一定期間を経過した後における施工状況の確認・評価 必要に応じて完成後の一定期間を経過した後において施工状況の確認及び評価を実施する。

図一 運用指針のポイント

○発注や施工時期の平準化

債務負担行為の積極的な活用や年度当初からの予算執行の徹底など予算執行上の工夫や余裕期間の設定といった契約上の工夫等を行うとともに、週休2日の確保等による不稼働日等を踏まえた適切な工期を設定の上、発注・施工時期等の平準化を図る。

○見積りの活用

入札に付しても入札者または落札者がなかった場合等、標準積算と現場の施工実態の乖離が想定される場合は、見積りを活用することにより予定価格を適切に見直す。

○受注者との情報共有、協議の迅速化

各発注者は受注者からの協議等について、速やかかつ適切な回答に努める。設計変更の手続きの迅速化等を目的として、発注者と受注者双方の関係者が一堂に会し、設計変更の妥当性の審議および工事の中止等の協議・審議等を行う会議を必要に応じて開催する。

5. 運用指針の本格運用に向けた取り組み

運用指針の策定を踏まえて、国土交通省では、市町村等の発注者に対する支援や連携を図るため、各地方ブロックに組織されている地域発注者協議会のもとに、全ての市町村を構成員に含む都道府県単位の協議会を組織化する働きかけを進め、すでに全ての都道府県に設置されました。

合わせて、国土交通省大臣官房技術審議官から発出した通達を踏まえ、各地方整備局長等から管内全ての都道府県知事および市町村長に対して、①運用指針および解説資料の周知、②発注者協議会への協力、③発注者間の一層の連携による発注者共通の課題や各種施策の推進を図る旨の文書が発出されている。

さらに、運用指針の内容に関する問い合わせや発注関係事務の運用に関する相談に応じるため、「品確法運用指針に関する相談窓口」を地域発注者協議会の事務局である地方整備局企画部等に加えて、国土交通省の出先事務所にも設置したところです（相談窓口の連絡先：<http://www.mlit>）。

go.jp/tec/unyoushishin.html)。

この相談窓口に寄せられた問い合わせや相談に対しては、運用指針の内容についての解説を行うとともに、発注関係事務の運用に関する取り組み事例や参考情報を提供するなど、ていねいな対応を行う予定である。また、窓口寄せられた内容についての地域発注者協議会等を通じた発注者間での共有、寄せられた内容を踏まえた発注者間での連携による各種施策の推進、市町村等の発注者に対する必要な支援も実施していく所存である。

6. おわりに

品確法の理念が現場で実現されるためには、その基本理念がしっかりと現場に根付くことが重要であり、国はもとより、都道府県や市町村を含む全ての公共工事の発注者が運用指針に則って発注関係事務を行い、適切に発注者としての責任を果たしていくことが必要である。

適切な発注関係事務を規定した運用指針の平成27年4月からの本格運用に向けて、現在、国土交通省では、全市町村に参加を募った説明会を各都道府県で開催するなどの周知徹底を図り、各発注者において発注関係事務の運用について必要な見直しを行い、運用指針に基づく具体的な取り組みを進めていただく旨の説明を行っているところで

ある。

品確法基本方針では、「国は、発注関係事務に関する国、地方公共団体等に共通の運用の指針を定めるとともに、当該指針に基づき発注関係事務が適切に実施されているかについて定期的な調査を行い、その結果をとりまとめ公表する」とこととされており、今後は各発注者における運用指針に基づく発注関係事務の運用状況をフォローアップし、着実に改善を図っていくことが必要である。

国土交通省としては、各発注者が運用指針に基づき発注関係事務を実施するためには、発注者相互の連携をさらに強化して取り組むことが重要と考えている。特に市町村など規模の小さい地方公共団体においては、発注関係事務の実施体制が十分でなく、発注者としての責任を果たすことが困難な場合も少なくない。そのため、支援を必要とする市町村等の発注者は、国や都道府県の支援を求めるとともに、国や都道府県は支援施策を整備することが必要である。

そのため、今後は、運用指針にも位置付けられている地域ブロックごとに組織されている地域発注者協議会を通じ、各発注者の発注関係事務の実施状況についてしっかりフォローするとともに、発注者共通の課題への対応や各種施策の推進のため必要な連携や調整を行うなど、国と地方が一体となって、将来にわたる公共工事の品質確保の促進に取り組んでいく所存である。