

「公共工物品質確保の促進に関する法律」の成立に当たって

社団法人日本土木工業協会

1. はじめに

「公共工物品質確保の促進に関する法律」（以下「品確法」という）が平成17年3月30日に成立した。従来の価格競争から、価格と技術力で総合的に優れた公共工事調達への転換が法律に明確に示された。

本法成立に先立ち、社団法人日本建設業団体連合会、社団法人日本土木工業協会、社団法人建築業協会の三団体は平成16年9月に、「公共工事調達制度のあり方に関する提言」（以下「提言」という）をとりまとめていた。

三団体が提言をとりまとめるに至った背景は、第1に公共工事調達制度は価格偏重などのさまざまな問題を抱え、改正が必要であるとの指摘がなされていたこと、第2に独占禁止法改正の論議と相まって、調達制度の見直しを求める声が高まってきたこと、がある。独占禁止法の改正に対しては、建設業界は調達制度の見直しが優先されるべきであると主張してきた。

独占禁止法による規制は調達制度の「出口」における取締りであり、順序としては「入口」の調達制度そのものから見直すべきと考えたからである。

今般成立した品確法は、三団体提言の内容と軌を一にする点が多く、以下において、三団体提言の考え方を説明し、品確法への期待と要望を述べたい。

2. 望ましい公共工事調達制度に向けて三団体提言の概要

現在の公共工事調達制度における最大の問題点は価格偏重にあるとされている。公共工事の調達は、普通の物品調達と異なり、調達する契約を行った後に工事が始まり、完成し使用されてから評価を受けるという特質を有している。この点、製品を事前に手にし評価してから購入する一般の物品調達と著しく性格を異にする。

このため公共工事調達には、建設業者の技術力の積極的な評価・活用や、技術力のない不良・不適格業者の参入を防ぐための、適切な競争環境の整備が必要とされる。

しかしながら、現状の調達制度（国においては「会計法」「予算決算及び会計令」、地方公共団体においては「地方自治法」「同施行令」等に基づく）では、価格を基準とした一般競争入札が原則となっているため、建設業者の技術力の積極的な活用等の環境が整っているとは考えられない。

さらに社会資本を整備するための公共工事にお

いては、新設、維持、補修など構築物のライフサイクルコストの低減や、価格に対する最大価値、すなわちバリュー・フォー・マネーの追求が重視されて然るべきであるが、現状の調達制度にはそうした視点はほとんど見られず、建設業者がそのための技術提案を行おうにも、提案を評価・活用できる制度とはなっていない。

こうした問題を抱えた現在の公共工事調達制度を見直すために、「技術力の活用を通じた競争性の確保のための仕組みづくり」という方針のもと、以下のような提案を行ったところである。

なお、今回の提言の主たる対象は、大規模工事を始めとする技術的難易度の高い工事、工事規模にかかわらず技術力の活用により品質、施工性、経済性が大幅に向上する工事である。これらの工事において現状の制度の影響が最も大きく、また早急な改善が必要と考えたからである。以下提案の概要を記す。

(1) 総合評価落札方式の改善

総合評価落札方式は、価格のみの競争を原則とする現在の調達制度の中では補完的な位置付けにある。わが国では価格以外の要素を含む競争を可能としている唯一の落札方式であり、この方式が、試行とはいえ現実に運用されていることはきわめて重要である。また、現状では克服すべき多くの課題が山積している。

具体的には、技術提案の実現に必要なコストである総合評価管理費の確実な計上、技術点の評価割合の拡大、除算方式（技術点を入札価格で除した値で評価）から加算方式（技術点と価格点の合計値で評価）への移行などである。

(2) 設計・施工一括発注方式の改善

設計・施工一括発注方式は、設計段階から施工者が参画するため、日々進歩する施工技術を生かした設計が可能となるなど民間の技術力を有効に活用できる手法である。しかし、国土交通省の直轄工事ですら年間20件程度と発注件数はきわめて少ない状況にある。

また、現行の設計・施工一括発注方式の具体的な問題点としては、詳細設計が実施される以前の

段階で発注者の基本設計に基づいて予定価格が定められていること、発注者サイドの要求が明確でないケースが多々あること、発注者と受注者のリスク分担が不明瞭であることなどがあげられる。

こうした問題点を改善した上で、積極的に採用されるべきである。なお、予定価格の設定自体を行わない発注も検討される必要がある。

(3) 交渉（確認）方式の導入

交渉（確認）方式には、競争入札を行わずに発注者が特定の事業者と交渉することにより契約者を選定する場合と、競争入札の過程において交渉を行う場合があるが、現行の会計法令では制度化されておらず、競争入札においても交渉という手続きは想定されていない。

一方、WTO 政府調達協定では、一定の場合に交渉の実施を認めており、欧米主要国においても交渉や対話を通じて企業からの優れた提案を競わせる方式が制度化されている。公共工事の性格上、透明性、公正性の担保や発注者の恣意的運用の防止が必要となる。その上で、交渉の手続きには発注者と応札者の双方向コミュニケーションにより提案競争を活性化させ、技術力を最大限に活用できる大きな効果があるため早期の制度化が望まれる。

(4) 予定価格制度の見直し

現在の予定価格制度には、予定価格の算定自体が困難な契約方式においても適用されていること、価格至上主義が優れた新技術採用の可能性を狭めていること、価格と技術評価からなる総合評価において価格のみに制約を設ける不合理性のあることなど、改善すべき点が多々ある。そこで、必要な場合には予定価格制度を適用しない規定を設けるべきであると考えている。

例えば、総合評価落札方式において総合評価管理費が計上できない等、技術提案を適正に価格評価できない場合や、設計・施工一括発注方式において基本設計段階での予定価格作成がきわめて困難な場合などがこれに該当する。

(5) 適切な競争環境の整備

前述した4点は、主として技術力の活用方法に

関する改善提案である。そこで、競争入札への参加時点でのチェックを通じて適切な競争環境を整備するための方策としては、技術力重視の企業評価制度の推進、第三者による審査の強化、技術ヒアリングの実施を提案した。

まず技術力重視の企業評価制度としては、従来の完成工事高重視から工事成績等の技術的能力重視への転換が望まれる。第三者による審査の強化としては、履行保証制度や前払保証率の見直しと、入札ボンドや瑕疵保証制度等の新しい保証制度の導入が有効と考えている。

技術ヒアリングに関しては、入札前に書面資格審査合格者に技術ヒアリングを実施し、入札後には低入札価格調査制度を補完する目的で価格順に実施することを提案している。

(6) 公共工事調達にかかわる新法の必要性

予定価格制度を前提としない制度や、多様な入札・契約制度の導入を含め、提言を総合的に実現する方法として、「公共工事調達特別措置法」のような新法の制定を提案した。運用による対処の不明瞭さをなくし、国と地方で一貫した取り扱いがなされるためには、対象工事とその目的を明らかにした特別措置法のような形で対応する方が合理的であると考えている。

以上が提言の概要である。

3. 品確法への期待

次に品確法に対する期待ならびに要望を記す。品確法の柱は「公共工物品質確保に関する基本理念および発注者の責務の明確化」「価格競争から価格と品質で総合的に優れた調達への転換」ならびに「発注者をサポートする仕組の明確化」であるとされており、業界としては、公共工事の特質が十分考慮され、価格と品質で総合的に優れた調達への転換が明確に謳われていることを高く評価したい。

具体的には、発注者に対して競争参加者の技術的能力の審査が義務付けられるとともに、発注者

は競争参加者に対して技術提案を求めるように努め、これを適切に審査・評価しなければならないこととなっている。画期的であるのは、技術提案について発注者と対話をできることが規定され、さらに工事によってはその対話の後に予定価格を作成することが可能となったことである。

これから、わが国で初めての発注方式が実施されることとなる。実際の発注事例が多くなるにつれ、机上では予測できなかった、運用上の課題も生じてくると考えられる。

社団法人日本土木工業協会では、これら発注事例で実際に生じる問題点・課題等について逐次検討を行い、運用に当たって克服すべき改善点等について議論を深めていきたいと考えている。これらは今後委ねるとして、現時点における当面の課題として3点ほど要望したい。

1点目は、この法案が国の機関のみならず、地方公共団体においても着実に履行されるよう何らかの効果的な措置を講じていただきたいことである。

2点目は、各社から技術提案される内容の秘密保持の徹底である。提案内容は各社のノウハウのかたまりであり、流出した場合の損失は計り知れない。このため、提案内容は各社の貴重な知的財産であることを認識し、取り扱いに十分配慮いただきたいということである。

3点目は、技術提案の改善に関する対話後に予定価格を作成する方式の拡大である。

品確法では、対話方式の採用は「高度な技術又は優れた工夫を含む技術提案を求める場合」に限定されている。しかし、「一般的な技術提案を求める場合」においても、公募の段階で技術提案について発注者と対話をできるように規定されているわけで、「高度な技術又は優れた工夫を含む技術提案」がなされるケースも発生すると考えられる。このようなケースでも必要に応じて対話の後に予定価格を作成する方式を採用するなど、柔軟に取り扱っていただきたいというものである。

以上、早期に適切な措置がなされるようお願いしたい。

4. 社団法人日本土木工業協会の取り組み

社団法人日本土木工業協会では、品確法の効率的な運用が図られるよう勉強を開始したところである。

協会内の検討体制としては、これまで入札・契約制度全般について検討してきた公共工事委員会、契約制度研究委員会、積算研究委員会の3委員会が連携を取りながら対応していくこととなる。品確法の運用の各論は、それぞれの委員会の活動内容と密接に関連するものであり、役割分担を明確にした上で詳細な検討を行うこととしている。

品確法の成立、施行によって、「技術提案の改善に関する対話」を通じて予定価格を作成できる新しい方式が可能となった。しかしながら、当分の間はこの方式が一気に拡大することは考えにくい。

当面の発注は、国土交通省直轄工事を中心に進んでいる総合評価落札方式の件数が一段と増加するものと予測される。近年においても、国土交通省直轄工事での総合評価落札方式は、平成14年度に「発注金額の2割」、15、16年度は「発注金額の2割以上」という目標が立てられ、発注件数は飛躍的に増大（表 1 参照）してきた。しかしながら、現状の総合評価落札方式は多くの問題点を有している。

このため、品確法で可能となった新発注方式の

発注件数の積み重ね・運用改善と並行して、現行の総合評価落札方式についての抜本的な改善が必要と考えている。

具体的な改善点としては、発注件数は増大したものの、大半の工事は総合評価管理費が計上されていない「加算点方式」で占められていることがあげられる。技術提案による効果、便益を貨幣価値に換算し、総合評価管理費として計上するタイプの工事は、これまでアスファルト舗装工事など、ごく一部の工事に止まっている。

このような状況を打破する動きとして、東北地方整備局が総合評価管理費計上タイプの工事発注に積極的に取り組まれている。社団法人日本土木工業協会としても検討を一層深め、総合評価落札方式の改善に寄与していきたいと考えている。

5. おわりに

品確法は、公共工事において従来の価格競争から、価格と技術力で総合的に優れた調達への転換を図る画期的な内容になっている。今後は具体的な運用指針の策定に重点が移行するものと考えられる。

社団法人日本土木工業協会では、画期的な本法の運用が実効あるものとされるよう、受注者側として十分な検討を行い、必要に応じて改善点等適宜意見を申し述べるなど適切に対応していきたいと考えているところである。

表 1 総合評価落札方式の試行件数の推移
(国土交通省直轄工事)

年度	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15
件数	2	5	34	472	617

(注) 1. 国土交通省発表資料より抜粋して作成。
2. 平成12年度以前は、旧建設省の数値。