

**公共事業執行システム研究小委員会**

**報告書**

**【本編】**

2014 年 8 月

公益社団法人 土木学会 建設マネジメント委員会  
公共事業執行システム研究小委員会

## 公共事業執行システム研究小委員会報告書

### 一発注者の役割からみた公共事業執行システム改革の道筋一

#### はじめに

わが国の公共事業の執行システムについてはこれまでさまざまな改善のための取り組みがなされたが、未だ問題が解決していない。財政が逼迫している中で、施設の維持管理、災害に対する備え、国際競争力の確保等のニーズが拡大している情勢において、強靱な国家として持続可能な成長基盤を効果的に構築するためには、さらなる公共事業執行システムの改革が必要である。

土木学会建設マネジメント委員会においては、2010年度（平成22年度）より公共事業改革プロジェクト小委員会（委員長：木下誠也）を設け、マネジメント手法の導入と新たな公共事業調達法案を検討し、2011年（平成23年）8月に提言をとりまとめた。これに続いて平成24年度より公共事業執行システム研究小委員会を設け、発注者の役割に関する議論を中心に公共事業執行システムとして残された課題について研究を進めた。

公共事業執行システムは、事業のプロセスを中心に、これを動かすための発注者の体制と民間セクターの提供する技術力を導入するための調達制度やそのしくみ、必要な財源の確保とその運用のための制度、さらに各事業段階において適切な判断を行うために必要な各種情報収集のしくみと分析方法等を含む、一連の体系化された全体のシステムを指す。本研究小委員会では、まず、事業全体のマネジメントに必要不可欠な発注者側の体制について地方公共団体を中心に調査し、その現状と課題を明らかにした。次に、各事業段階における事業執行システム上の課題について調査し、さらに、今後の改善の方向性をとりまとめた。

参考編には、地方の公共事業執行システムのあり方を考えるにあたって重要な課題である「地域の建設産業」の問題と最新の「国内外の入札契約制度(調達制度)」の動向についてとりまとめたほか、小委員会における専門家のプレゼン資料を可能な範囲で添付している。

こうした土木学会における研究活動と並行して、国会筋では公共工事の契約適正化のための立法措置の検討が進められ、紆余曲折を経て本年5月に公共工事の品質確保の促進に関する法律の改正法が可決成立し、6月に公布・施行された。この法改正は、前述した2011年（平成23年）8月の公共事業改革プロジェクト小委員会報告書において提案された予定価格の上限拘束の廃止や交渉方式の導入などを完全に実現するには至らなかったが、予定価格設定の適正化や仕様の確定が困難な工事への交渉方式導入など、多くの改善策が盛り込まれた。

本研究小委員会は、公共事業執行システムのさらなる改革に向けて目指すべき道筋を提示するものであり、これまで13回にわたる全体会合のほか随時小グループ会合を開催し熱心な討議を経て研究成果をとりまとめた。本報告が、建設分野に関係する機関等の施策に参考とされ、わが国の諸制度の見直しに役立つことを期待するとともに、わが国の建設技術と建設産業の発展、そしてそれらの海外展開の促進に寄与することを祈念する。

2014年 8月

公共事業執行システム研究小委員会  
委員長 木下 誠也

## 委員構成

委員長；木下 誠也(日本大学)

副委員長；小澤 一雅(東京大学)

委員；井上雅夫(株式会社建設技術研究所)

五十川泰史(一般財団法人国土技術研究センター)

大野泰資(三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社)

加藤和彦(清水建設株式会社)

木下賢司(一般社団法人 プレストレスト・コンクリート建設業協会)

小熊雅弘(大成建設株式会社)

小塚清(国土交通省国土技術政策総合研究所)

小橋秀俊(国土交通省国土技術政策総合研究所)

小林肇(国土交通省国土技術政策総合研究所)

三百田 敏夫(株式会社オリエンタルコンサルタンツ)

高野匡裕(国土交通省国土技術政策総合研究所)

田村哲(元 株式会社長大)

天満知生(国土交通省国土技術政策総合研究所)

中牟田亮(日本工営株式会社)

中山等(鹿島建設株式会社)

野口好夫(名古屋工業大学)

野村成樹(株式会社竹中土木)

早川裕史(株式会社長大)

松本清次(クイント企画株式会社)

松本直也(一般財団法人建設経済研究所)

村岡治道(岐阜大学)

森芳徳(独立行政法人土木研究所)

森吉尚(一般財団法人国土技術研究センター)

大谷 悟(国土交通省国土技術政策総合研究所(2013 年 3 月まで))

佐渡 周子(国土交通省国土技術政策総合研究所(2013 年 3 月まで))

田辺 充祥(東京大学(2012 年 10 月まで))

福田 敬大(一般財団法人国土技術研究センター(2013 年 9 月まで))

宮武 晃司(一般財団法人国土技術研究センター(2013 年 3 月まで))

(五十音順。各委員の所属は委員在任時点のものを記載。)

# 目次

## 【本編】 公共事業執行システムにおける発注者の体制と役割

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| 1. 発注者の体制と役割の現状と課題 .....                 | 1  |
| 1-1.地方公共団体の現状に関するアンケート調査 .....           | 1  |
| 1-2.アンケート調査結果からみた地方公共団体における改善の取り組み ..... | 7  |
| 2. 各事業段階における現状と課題.....                   | 9  |
| 2-1.設計段階における現状と課題.....                   | 9  |
| 2-2.施工段階における現状と課題.....                   | 12 |
| 2-3.維持管理段階における現状と課題.....                 | 15 |
| 2-4.まとめ.....                             | 18 |
| 3. 発注者の役割からみた改革の道筋.....                  | 19 |
| 3-1.発注者の役割と体制.....                       | 19 |
| 3-2.公共事業執行システムの課題と発注者の体制確保.....          | 19 |
| 3-3.今後の課題.....                           | 23 |

## 【参考編】 別冊

## 【本編】 公共事業執行システムにおける発注者の体制と役割

### 1. 発注者の体制と役割の現状と課題

国・地方公共団体をはじめとする公共工事発注機関では、戦後一貫して拡大傾向にあった公共事業予算が 1995 年度（平成 7 年度）をピークに 2011 年度（平成 23 年度）まで縮小傾向となった中で、総定員法（行政機関の職員の定員に関する法律、昭和 44 年）が施行された頃から長年にわたって組織・定員の減少が進んだ（図-1-1）。一方では、事業の合意形成、公物の維持・管理、公共工事の品質確保等の業務が増加しており、公共事業発注機関の業務のあり方及びその業務を支える技術力の維持・向上が大きな課題となっている（図-1-2）。昨今、豊富な経験と技術を有するいわゆるベテラン職員が退職する中で、地方公共団体等の各発注機関において、これらの課題に対しさまざまな取り組みが行われている。

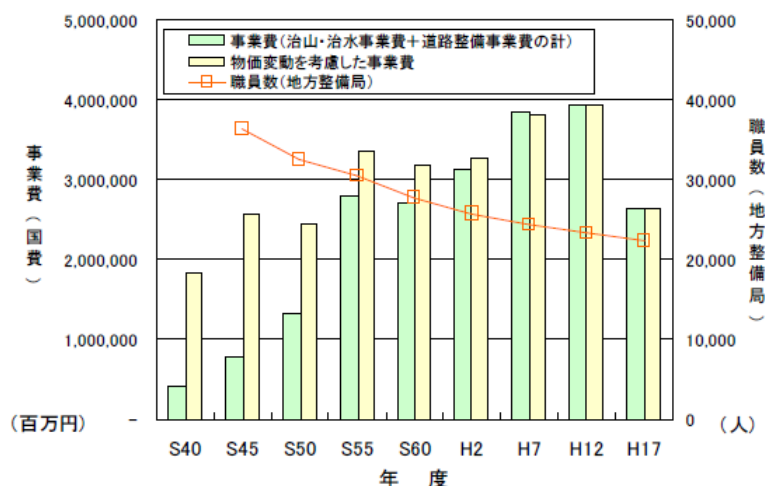


図-1-1 国（地方整備局）の事業費と職員数

【出典】「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」（国土交通省）

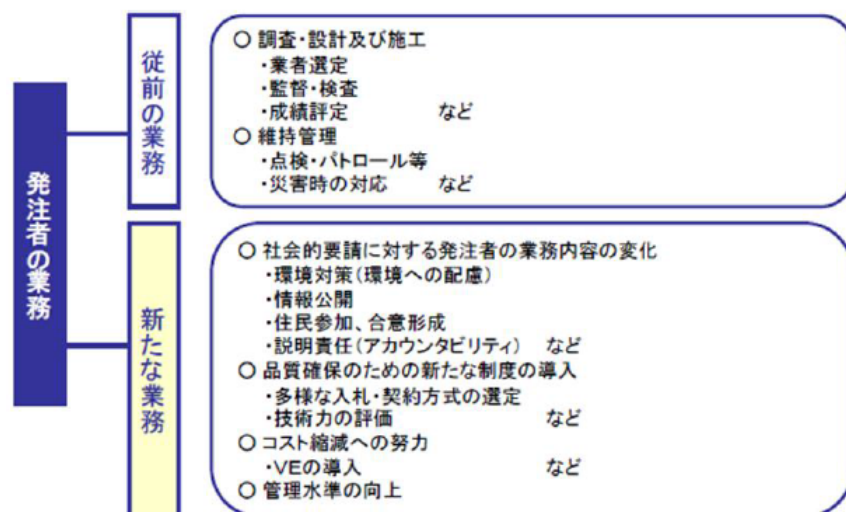


図-1-2 発注者の業務

【出典】「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」（国土交通省）

## 1-1. 地方公共団体の現状に関するアンケート調査

組織が縮小し続けてきた地方公共団体の技術職員の業務の現状を把握するため、2013 年（平成 25 年）5 月から 6 月にかけて地方公共団体に対してアンケート調査を実施し、調査結果を整理・分析した。

### 1-1-1. 実施方法

アンケートは、全国の都道府県及び政令指定都市を対象に、各自治体に土木部局の建設系事務所・出先機関（管理のみの事務所を除く）を 2 か所以上選定するよう依頼し、選定された機関にアンケート調査を行った。都道府県出先機関等から 120、政令指定都市出先機関等から 52、合計 172 の機関から回答を得た。

### 1-1-2. アンケート調査結果

#### (1) 職員数の推移（過去 5 年間：2012 年（H24）/2008 年（H20））

回答を得た地方公共団体全体で約 5 割、都道府県では約 7 割において技術職員が減少している（図-1-3）。また、技術職員が減少している自治体の約 7 割が 5～20%の減少率であることが確認された。

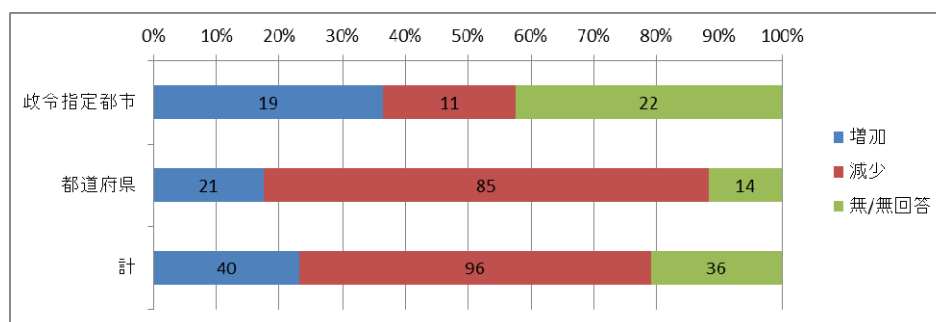


図-1-3 技術系職員の数の増減（2012 年（H24）/2008 年（H20））

#### (2) 業務実施に係わる問題認識

地方公共団体の技術職員が行う業務における、組織体制や職員の技術力について、管理職員がどのように感じているかを事業段階毎に確認・調査した。

##### 1) 体制（人、予算）

##### ①調査・設計等業務

調査設計等の業務に従事する人数、時間等については、全体の約 9 割が「不足」「やや不足」と感じている（図-1-4）。

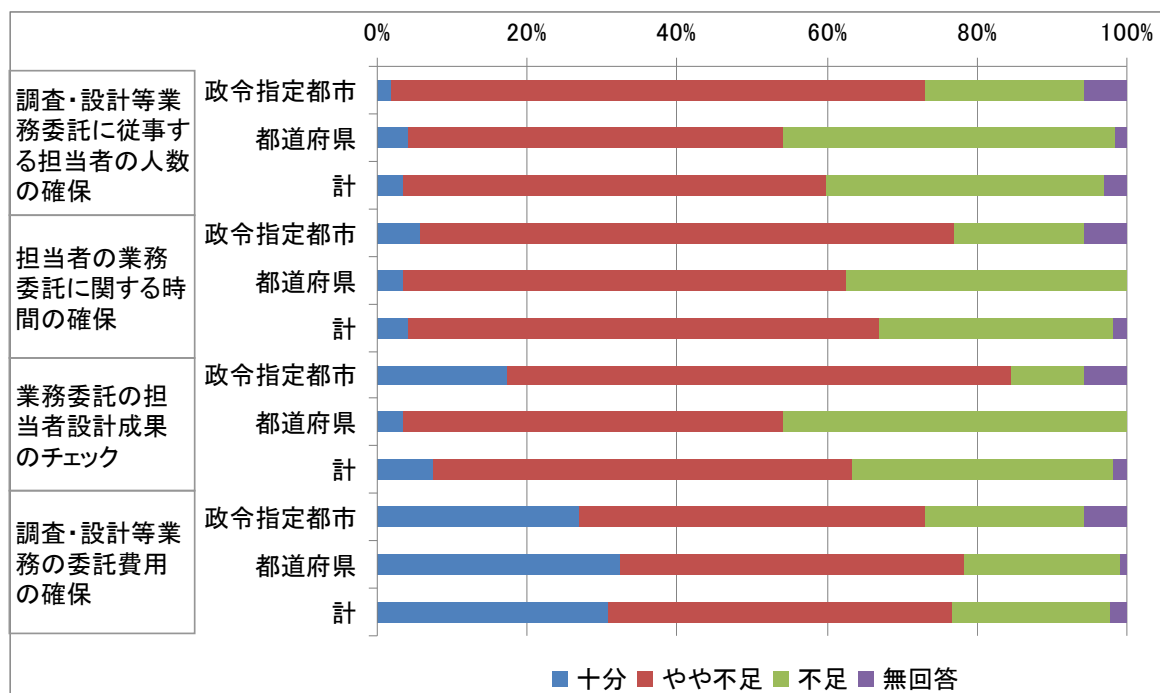


図-1-4 調査・設計業務における体制

## ②工事（維持工事以外）

工事に関わる設計・積算、監督等の人員について、全体の約9割が「不足」「やや不足」と感じている（図-1-5）。

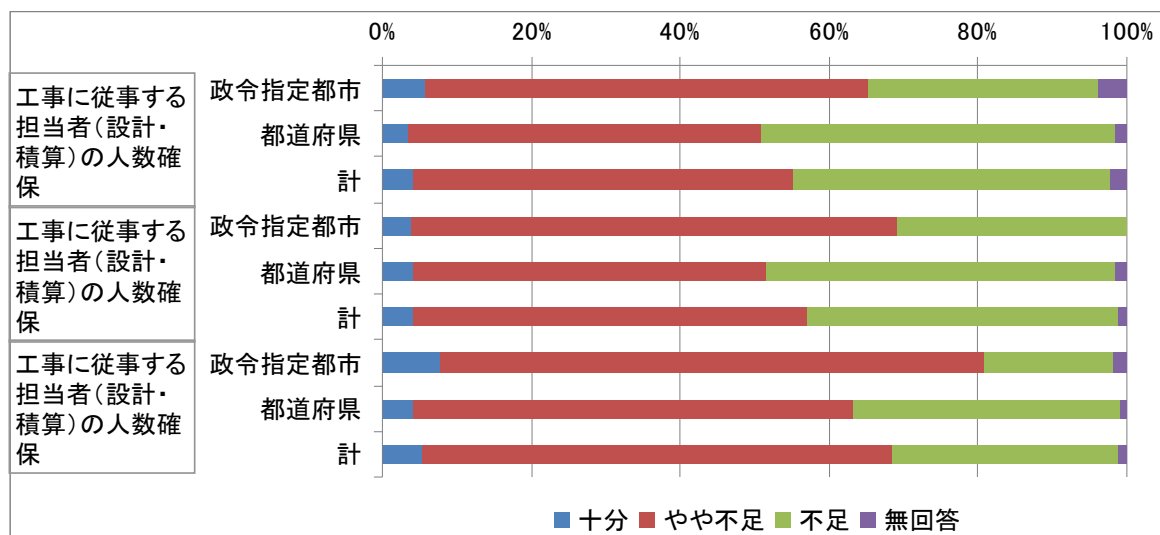


図-1-5 工事における体制

## ③維持管理

維持管理に関わる許認可審査、巡回や非常時対応等に従事する人員について、全体の約8割が「不足」「やや不足」と感じている（図-1-6）。

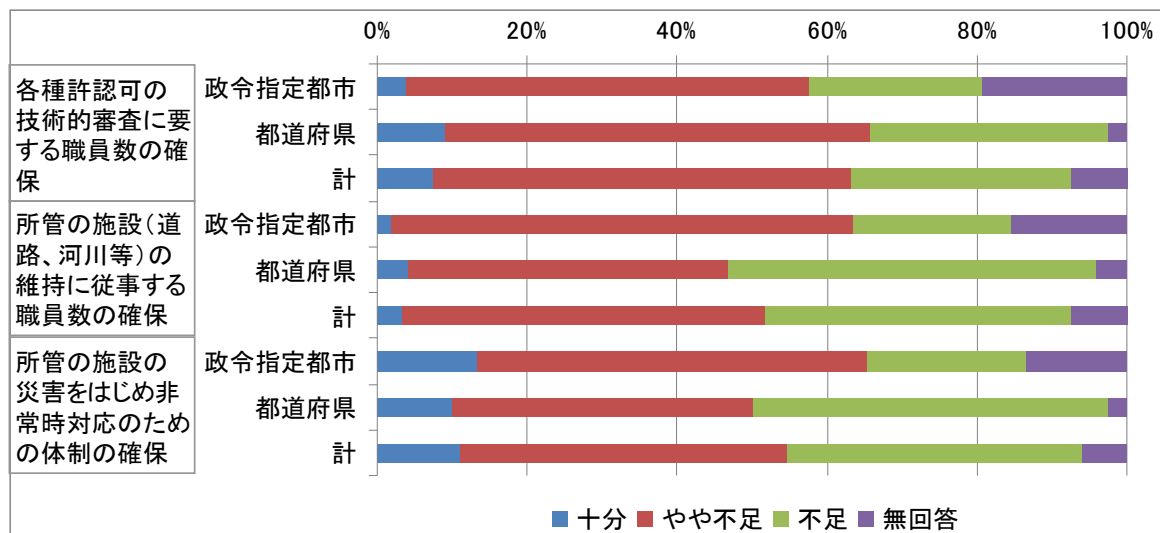


図-1-6 維持管理における体制

## 2) 技術力

担当業務の経験、技術的判断力について、全体の約9割以上が「不足」「やや不足」と感じている。一方、利害関係者への説明、調整能力について、全体の約3割は「十分」と感じている（図-1-7）。また、技術力不足の主要因としては、設計の委託、現場に出る機会の減少、ベテラン職員の減少等が、「大いに関係」「少し関係」と感じている（図-1-8）。

民間等への委託は、「測量・調査」「設計」「点検、調査、診断」「維持修繕」等において割合が大きく、「工事の入札・契約」「工事の監督・検査」は割合が少ない（図-1-9）。

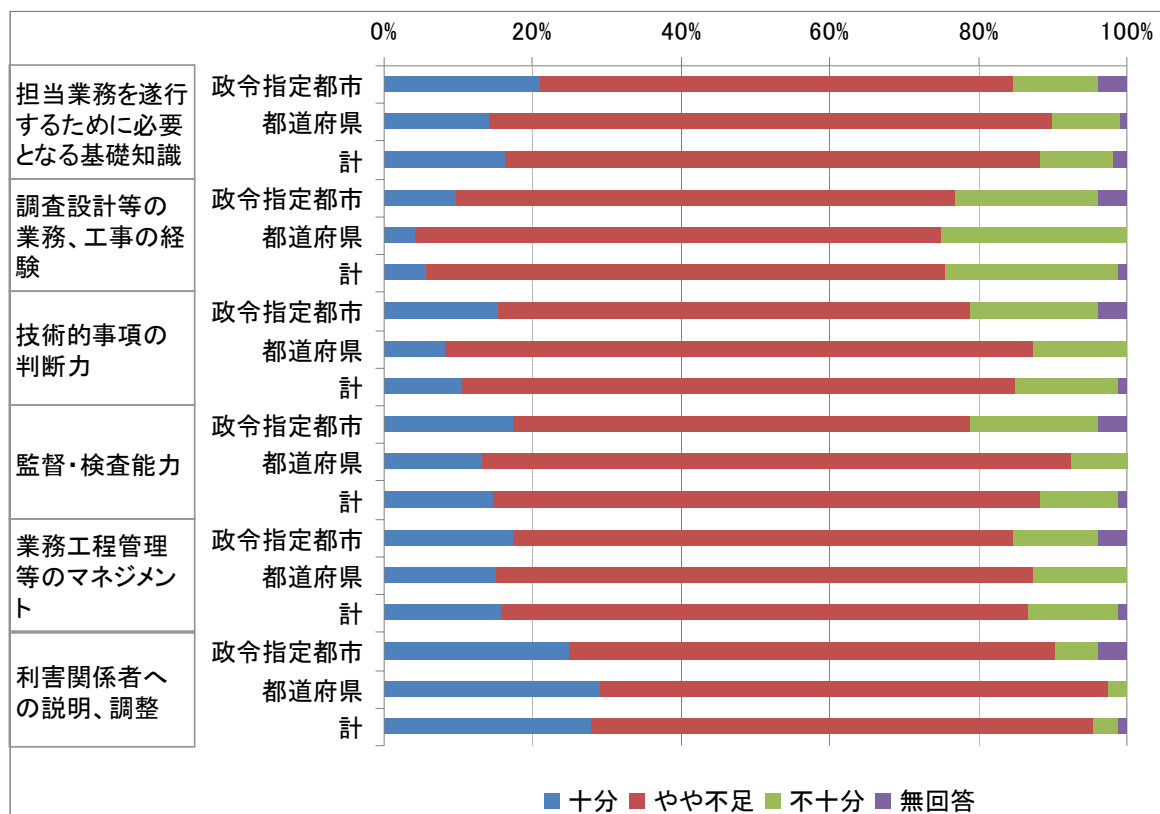


図-1-7 技術力の現況



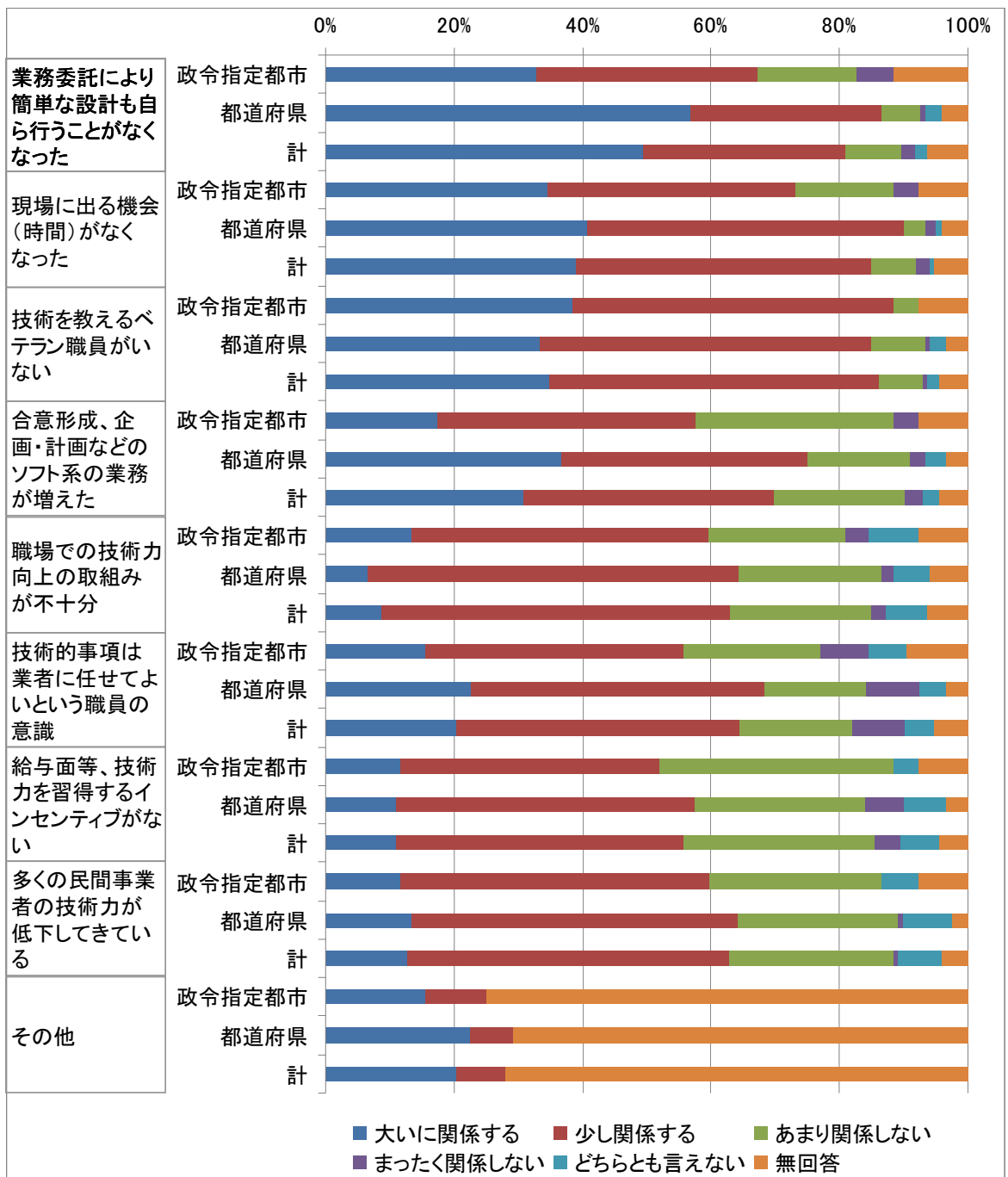


図-1-8 技術力不足の要因

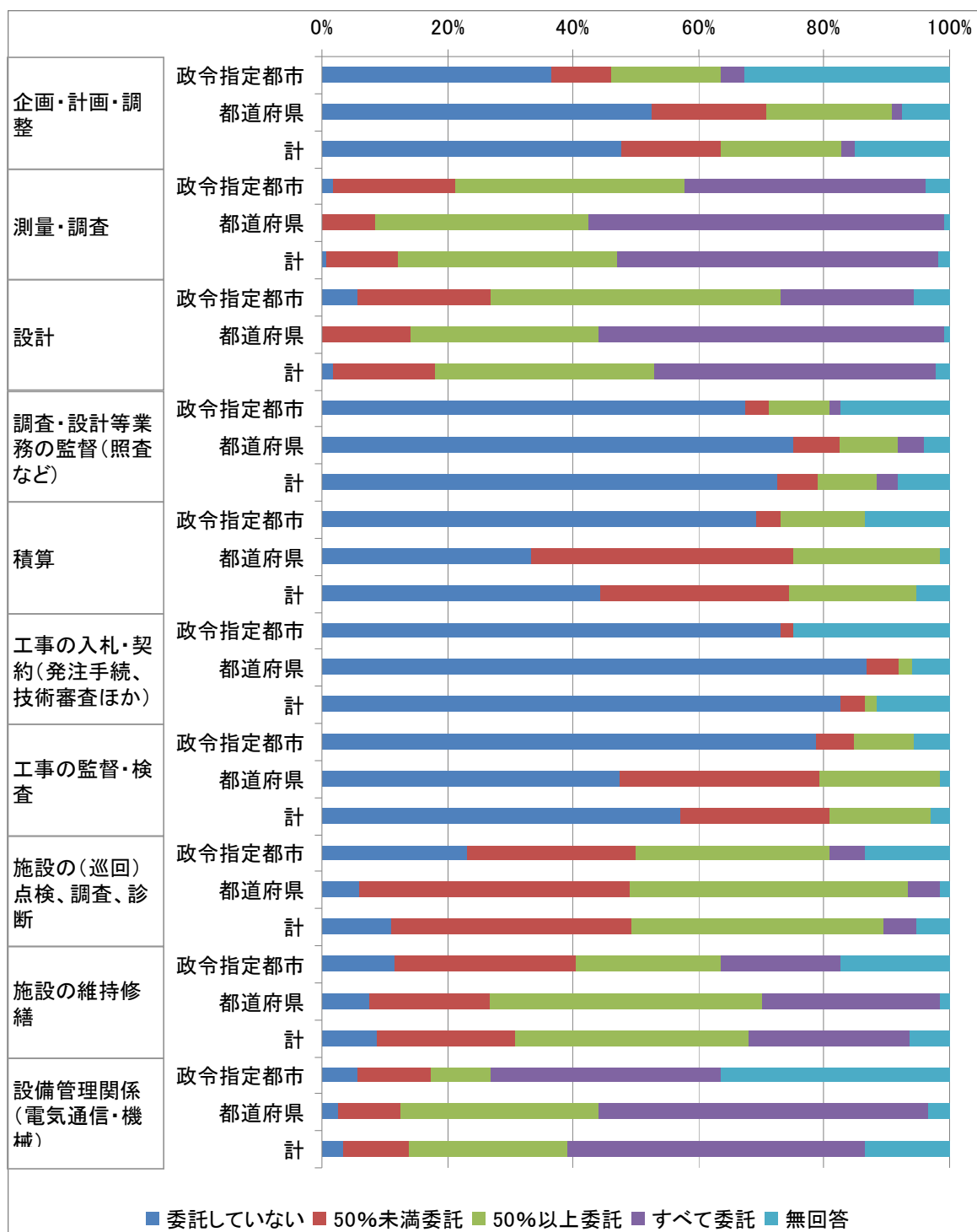


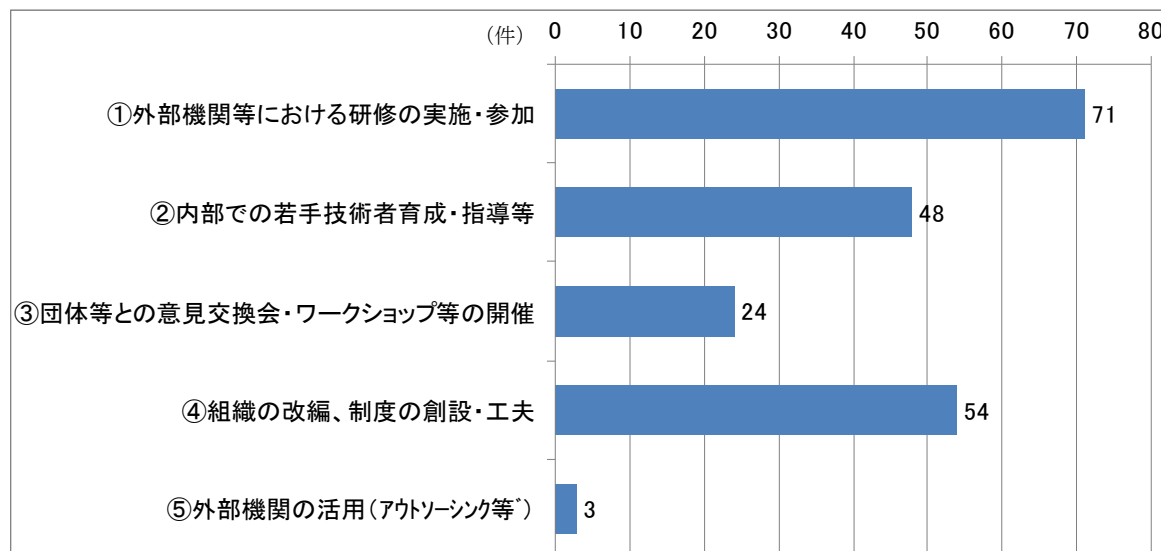
図-1-9 民間等への委託状況

## 1-2. アンケート調査結果からみた地方公共団体における改善の取り組み

地方公共団体に対して実施したアンケート調査において、業務改善への取り組みや今後受け持つべき業務等について、自由記述にて回答を得た内容を整理・分析した。

### 1-2-1. 技術力の維持向上に向けた取り組み・工夫

若手技術者を外部機関や内部で開催する研修や講習会に積極的に参加させ、技術の習得や育成に取り組んでいる。職員の減少に伴い、組織改編やベテラン職員の活用など人材の有効活用の取り組みも実施している(図-1-10)。

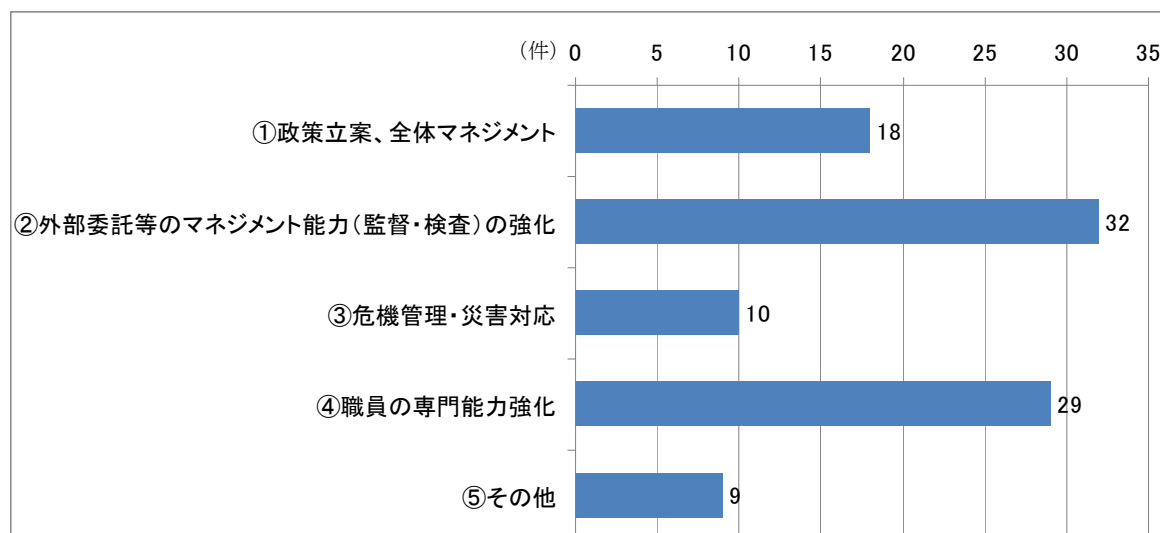


| 技術力の維持・向上に向けた取り組み・工夫    | 主な意見                                                                                                                            |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ①外部機関等における研修の実施・参加      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・（外部機関主催の）研修・講習会の参加</li> <li>・民間や大学教授による内部研修</li> <li>・「失敗事例」「先進的取り組み」学習会開催など</li> </ul> |
| ②内部での若手技術者育成・指導等        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・上役が若手職員と現場へ同行・指導</li> <li>・再任用職員が若手と現場へ同行・指導</li> <li>・技術指導チームによる技術力向上 など</li> </ul>    |
| ③団体等との意見交換会・ワークショップ等の開催 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・建設業協会との意見交換会の開催</li> <li>・技術研究発表会の実施</li> <li>・設計VEワークショップの実施 など</li> </ul>             |
| ④組織の改編、制度の創設・工夫         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・橋梁専門検査部門の新設</li> <li>・ベテラン職員「マイスター制度」活用</li> <li>・企画調査室設置で監督体制強化 など</li> </ul>          |
| ⑤外部機関の活用（アウトソーシング等）     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・積算外部委託</li> <li>・発注者支援業務の活用</li> <li>・委託技術者の活用</li> </ul>                               |

図-1-10 地方公共団体における技術力の維持・向上に向けた取り組み  
【技術力の維持向上に向けた取り組み・工夫】

## 1-2-2. 今後、技術職員が受け持つべき業務・役割

職員数の減少等を踏まえ、可能な限り外部委託を目指すものの、それらのマネジメントや監督・検査体制の強化を図るべきとの意見が多い。また、職員の専門能力の強化や災害時の対応能力の強化など特定分野のエキスパートを育成すべきとの意見もある。一方で、政策の立案や施設の維持管理・活用（アセットマネジメント）など、川上の業務・役割を担う能力を重視すべきとの意見も多い(図-1-11)。



| 今後、技術職員が受け持つべき業務・役割       | 主な意見                                                                                                                                             |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ①政策立案、全体マネジメント            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・政策立案を含めた企画、計画、調整分野への重点化</li> <li>・県民、施工業者、コンサルタント等とのコーディネート能力</li> <li>・施設の維持・管理、活用のマネジメント など</li> </ul> |
| ②外部委託等のマネジメント能力(監督・検査)の強化 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・適切に指導・監督するための基礎理論や土木技術の習得</li> <li>・外部委託拡大に向けた発注者としての技術力の確保</li> <li>・外部委託における管理責任や技術的判断能力 など</li> </ul> |
| ③危機管理・災害対応                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時や緊急時等の復旧作業への的確な対応能力</li> <li>・老朽化施設の健全性判断能力</li> <li>・異常時の対応、危険箇所を抽出するリスクマネジメント能力 など</li> </ul>       |
| ④職員の専門能力強化                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民や関係機関への説明能力、情報発信能力</li> <li>・精通する分野のエキスパート</li> <li>・スペシャリストとゼネラリストの二極化 など</li> </ul>                  |
| ⑤その他                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・技術の継承が行われる体制確保</li> <li>・年齢等にとらわれない組織体制</li> <li>・OB技術者の活用、組織化 など</li> </ul>                             |

図-1-11 地方公共団体における技術力の維持・向上に向けた取り組み  
【今後、技術職員が受け持つ業務・役割】

## 2. 各事業段階における現状と課題

公共事業の事業段階は、企画・構想段階から計画策定・事業化段階、調査・設計段階、工事段階、そして維持管理段階、運用・管理段階に至るまで広範囲にわたる。その関係者は大別して、発注者（国、都道府県、市町村等）、設計者（建設コンサルタント、測量会社、地質調査会社等）、施工者（建設会社等）の三者である。

発注者の責任については、「公共工事の品質確保等のための行動指針」（1998年（平成10年）2月、建設省）において、「発注者には公正さを確保しつつ、良質なモノを低廉な価格でタイムリーに調達し提供する責任（発注者責任）がある」として、初めて公共工事の「発注者責任」を定義した。2005年（平成17年）3月には「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（以下「公共工事品質確保法」という）が制定され、発注者責任が法律に位置付けられた<sup>注）</sup>。さらに、今年6月に同法が改正され、発注者の責任として、公共工事の品質確保の担い手の中長期的な育成及び確保に配慮すること、完成後の適切な維持管理により将来にわたり品質を確保することなどが加えられた。

本章では、これら発注者責任に関して、設計、施工、維持管理の各事業段階における現状と、発注者が抱える課題について、契約の相手側である受注者の視点を交えて整理を行う。

注）「公共工事の品質は、・・・公共工事の発注者及び受注者がそれぞれの役割を果たすことにより、現在及び将来の国民のために確保されなければならない。」（公共工事品質確保法第3条第1項）、「公共工事の品質は、・・・経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならない。」（同法同条第2項）等と規定。

### 2-1. 設計段階における現状と課題

本節では、設計段階における発注者の役割・責任を整理した上で、課題を明らかにし、現状の取り組みを紹介する。

#### （1）設計段階における発注者の役割と責任

設計段階に至る前においては、発注者は適切な計画を策定し、予算要求等により必要な財源を確保する能力が求められる。設計段階においては、発注者は適切な設計者を選定する必要がある、設計者が決まれば設計者に発注者側の意思を適切に伝達すること、設計成果を適切に評価する能力が求められる。この段階における発注者と受注者の役割・責任を契約上及び会計法上の2つの視点からみると以下のように整理される。

表-2-1 設計段階における発注者と受注者の役割・責任  
（調査・設計等分野における品質確保に関する懇談会資料より抜粋）

| 視点                                      | 発注者の役割・責任                                                                                                                                                              | 受注者の役割・責任                                                                                              |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 業務履行上の役割と責任<br>（契約上の責任）                 | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 業務の仕様書等の記載内容、発注者の指示、貸与品を間違いがないように受注者に示すこと（契約書第40条第4項）</li><li>・ 調査職員の役割としての指示、承諾、回答、協議等の必要な時点での履行（契約書第9条、第18条、共通仕様書）</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 契約書記載の業務を契約書記載の履行期間内に完了し、契約の目的物を発注者に引き渡す（契約書第1条、第2項）</li></ul> |
| 検査における役割と責任<br>（会計法に基づく責任であり契約上の責任ではない） | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 受ける給付の完了の確認をするため必要な検査をしなければならない（会計法第29条の11第2項）</li></ul>                                                                       |                                                                                                        |

## (2) 設計段階における課題

前項の表中の「業務履行上の役割と責任（契約上の責任）」について、「平成 25 年度 建設コンサルタント白書」の「3-4-3 設計業務委託管理手引きの活用」では、設計業務を遂行するにあたり発注者が果たすべき責任に関して、以下のような不具合が報告されている。

- ・ 業務着手時において、特記仕様書や設計条件が不明瞭な場合がある。具体的には、特記仕様書の作業項目・数量が一式表示で不明瞭であったり、前提とすべき設計条件が決まっていない場合もある。
- ・ 測量や地質調査など、必要な資料が整っていない場合もある。あるいは、必要なデータを取得するための別途発注業務に、時間的な整合が図られていない場合もある。
- ・ 打合せ協議は、特記仕様書に示された回数では不足することが多いが、増分の契約変更が認められる場合が少ない。
- ・ 調査職員不在の打合せによって後日異なる指示が出たり、発注者側の引継ぎ不足により、手戻りが生じることがある。
- ・ 関係機関協議が行われる際、その資料作成と併せて協議に参加を要請されることが多いが、そのための費用や工程が見込まれていない場合もある。
- ・ 発注者側の指示（条件変更、工種増）に基づき発生した業務について、速やかに設計変更されない場合がある。変更自体が認められない場合もある。
- ・ 業務の一時中止の必要がある場合でも、中止命令が出されない場合がある。
- ・ 検査時に調査職員が同席しない場合がある。
- ・ 成果納品後、工事発注時、会計検査時等において発注者から問い合わせが頻繁にあったり、追加検討を無償で要求される場合がある。

これら不具合について、内容ごとに整理すると以下の 4 つに大きく分類される。

- ① 業務内容や範囲が不明瞭な場合でも、無償で対応が求められることがある。また仕様書に明記された業務でも業務量が適切に設定されていないほか、契約変更が適切に行われない。
- ② 設計条件が適切に示されていない、または設計条件として必要となる他業務の成果物や工期が適切に管理されておらず、契約の履行に支障がある。
- ③ 発注者の指示等が不十分で受注者側で手戻りが発生している。
- ④ 契約の運用や検査の態勢に課題がある。

## (3) 課題に対する具体的取り組み

上記の課題に対して受発注者間の具体の取り組み事例を以下に示す。

### 1) 合同現地踏査

現地確認を行った上で設計方針を定めるため、受発注者での合同現地踏査が行われている。2012 年度（平成 24 年度）に国土交通省から発注された 184 件の詳細設計業務を対象として、建設コンサルタント協会が 2013 年（平成 25 年）4 月に実施したアンケートによると、合同現地調査のメリットとして、「現地情報を受発注者間で共通認識できることにより、業務遂行がスムーズに行える」など肯定的な意見が多く見られた。一方で約半数の回答者から「費用が見込まれていない」、または「費用が見込まれているものの適切な数量ではない」といった回答が寄せられている。

### 2) ワンデーレスポンス

受注者により設計条件に関する質問・協議があった際にはその日のうちに回答、または検討に時間を要する場合は回答可能な日を通知するワンデーレスポンスが、先のアンケートで 53%の業務で実施されている。ワンデーレスポンスのメリットとして、「回答待ちの時間短縮により工程管

理に有効」など肯定的な意見が多く見られた。一方、「即日回答の必要性や特にメリットはない」、「記録を残す手間がかかる」、「記録作成のコストを見て欲しい」という意見も寄せられている。

### 3) 業務スケジュール管理表

設計業務管理は業務着手時に発注者の承認を得た業務計画書や工程表に従って行われる。業務の各段階の打合せ協議で業務内容を確認し、進捗状況についても双方で確認し、残りの業務進捗に支障がないかどうかを確認することが必要となる。2011 年度（平成 23 年度）より、国土交通省で業務スケジュール管理表の運用が試行されている。この管理表によって、各工程段階における進捗状況や今後の検討事項・予定が受発注者双方で確認・共有できるしくみになっている。

前述のアンケートでは、94%の業務で管理表が運用されている。メリットとして、「進捗状況を受発注者間で共有することにより、待ち時間の短縮や手戻り防止に有効」など肯定的な意見が多く見られた。一方、「管理表の作成・更新の手間がかかる」、そのための別途費用計上を求める意見や運用上の課題も指摘されている。

### 4) その他の取り組み

この他にも、設計成果の品質を確保することで設計責任を果たすために、次のような取り組みが受発注者間で実施されている。

- ・ 適正な履行期間の設定および履行期限の平準化
- ・ 条件明示の徹底(条件明示チェックシート(案)の活用)
- ・ 受注者による確実な照査の実施

## 2-2. 施工段階における現状と課題

本節では、施工段階における課題と取り組みの方向性について、(一社)日本建設業連合会による受注者に対するアンケート調査の結果をもとに整理する。

### (1) アンケート調査による課題の抽出

公共工事の円滑かつ確実な施工のため、2013年(平成25年)12月～2014年(平成26年)1月にかけて、(一社)日本建設業連合会は、理事会社(建築専門会社を除く45社)を対象にアンケート調査を実施した。アンケート調査では、施工における課題と具体的事例、会員企業の取り組みの現状、発注者への要望等について調査した。図-2-1は、円滑な施工の確保と担い手の確保の促進というテーマで、課題と具体事例について得られた回答を整理したものである。

このうち、発注者側に起因すると考えられ、多くの回答が得られた課題を挙げると以下のようになる。

- ・ 積算が実勢価格と乖離している(82%)
- ・ 工期が適正に設定されていない(69%)
- ・ 工事の一時中止の適切な運用がなされない(71%)
- ・ 現場条件が設計にて適切に反映されていない(82%)
- ・ 現場条件の変化に対応した設計変更が行われない(80%)
- ・ スライド条項の適用がなされるか発注者の対応が不安(62%)
- ・ 発注者に提出する書類が多い(76%)

これら不具合について、内容ごとに整理すると以下の3つに分類される。

- ① 発注業務において積算、工期の設定、設計図書に不具合がある
- ② 工事の一時中止やスライド条項といった契約事項が適切に運用されていない
- ③ 設計変更について、発注者の責めに帰すべき事由の場合も変更が行われてない

### (2) 課題に対する取り組み

表-2-3は、これらの課題に対して会員企業から発注者へ要望または受発注者協同で取り組むべき方策を取りまとめたものである。たとえば「積算が実勢価格と乖離している」については、

- ・ インフレや人材不足による高騰が予想される積算単価のタイムリーな調査改訂
- ・ 積算根拠を明確にするために、公告時に数量計算書の提示、及び契約後に金入り設計書の提示の徹底
- ・ 標準歩掛と合わない工種に対する見積の採用、見積金額の適正な積算への反映

など積算を実勢価格に近づけるよう、調査改訂や見積の採用といった意見が見られる。

また「現場条件が設計にて適切に反映されていない」では、

- ・ 発注時の設計チェックの強化
- ・ 三者会議の開催徹底、設計照査報告前の開催
- ・ 請負者の設計照査の範囲を超える作業に対する適切な対価の支払い
- ・ 設計ミスがあった場合の設計やり直し費用、工程回復費用等の適正な支払い

といった意見が寄せられた。



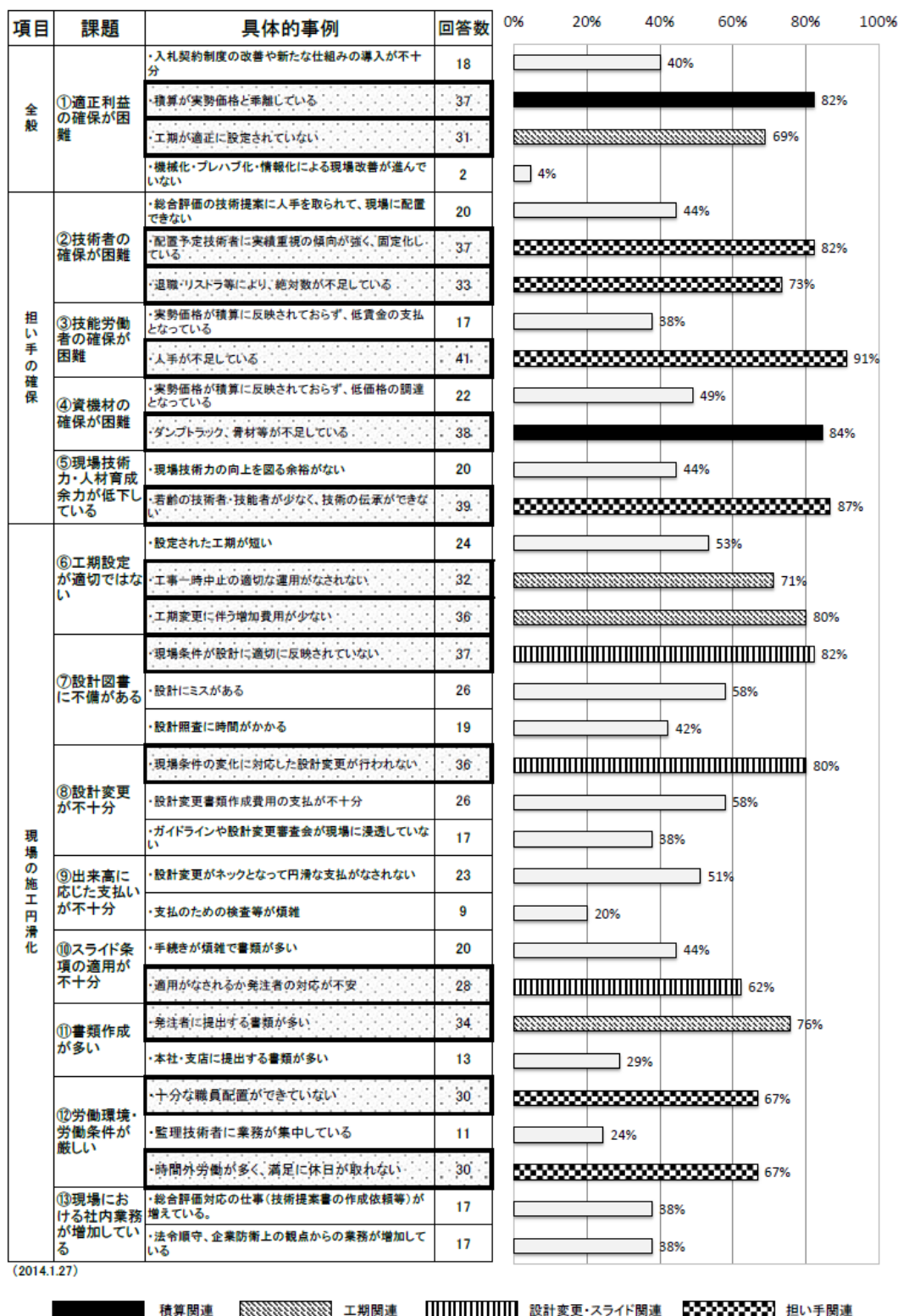


図-2-1 円滑な施工と担い手確保の促進に関するアンケート結果

【出典】「円滑な施工の確保と担い手確保の促進」に関するアンケート

平成 25 年 12 月～平成 26 年 1 月 日本建設業連合会まとめ

表-2-2 「円滑な施工の確保と担い手確保の促進」に向けた会員企業の取り組み

| 項目       | 円滑な施工の確保に関する課題例                                                       | 発注者への要望/受発注者協働で取組むべき方策                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 全般       | ①適正利益の確保が困難<br>・積算が実勢価格と乖離している<br>・工期が適正に設定されていない等                    | ○発注の平準化<br>○発注ロットの大規模化<br>○建設業法令遵守ガイドラインの現場への周知徹底<br>○インフレや人材不足により高騰が予想される積算単価のタイムリーな調査改訂<br>○積算根拠を明確にするため、公告時に数量計算書の提示、及び契約後に金入り設計書の開示の徹底<br>○請負者の帰責事由によらない工事中断・延伸の場合、現場管理費、一般管理費を適正に増大できる仕組みの検討<br>○標準歩掛と合わない工種に対する見積の採用、見積金額の適正な積算への反映                                                              |
|          | ②技術者の確保が困難<br>・配置予定技術者に実績重視の傾向が強く、固定化している<br>・退職・リストラ等により、絶対数が不足している等 | ○トンネル延長○m以上、断面○m2以上等、資格要件に必要な以上の特殊条件を追加しない等、配置予定技術者の要件緩和<br>○入札から落札者決定までの期間短縮による、監理技術者の拘束期間の短縮<br>○若手育成のための補助技術者制度（北陸地整）の拡大と実績要件の更なる緩和<br>○若手育成のための総合評価方式のWTO案件への拡大<br>○配置予定技術者の実績重視から、会社の実績も含めた評価方式等の試行<br>○地方公共団体における新卒職員の採用促進                                                                       |
|          | ③技能労働者の確保が困難<br>・人手が不足している等                                           | ○休日取得の推進や労働時間の短縮など労働条件の緩和<br>○設計労務単価の継続的な見直し、技能労働者確保に係る費用（交通費、宿泊費）の計上<br>○省力化技術の積極的採用（機械化、プレハブ化、情報化の推進）                                                                                                                                                                                                |
|          | ④資機材の確保が困難<br>・ダンプトラック、骨材等が不足している等                                    | ○ダンプトラックや骨材等の供給業者の投資を促す中長期的な整備計画の開示<br>○供給可能なダンプ台数から見た柔軟な工程、工法（船、ベルコン等）の見直しによる対応、および運送業法の弾力的運用による他府県からの配送<br>○入手可能な代替品（海外製品含む）採用による設計変更<br>○設備投資に対するインセンティブ制度の導入や積算単価のタイムリーな見直し、及びスライド条項の柔軟な適用                                                                                                         |
|          | ⑤現場技術力・人材育成余力が低下している<br>・若齢の技術者・技能者が少なく、技術の伝承ができない等                   | ○若手技術者・技能者の現場配置に対するインセンティブ付与<br>○書類の削減等による教育時間・ゆとりの確保に向けた官民一体の取組み<br>○OJTを可能とする現場体制構築に必要な現場管理費、一般管理費の増大                                                                                                                                                                                                |
| 現場の施工円滑化 | ⑥工期設定が適切ではない<br>・工事一時中止の適切な運用がなされない<br>・工期変更に伴う増加費用が少ない等              | ○用地確保等施工条件整備後の発注、未解決場所等の設計図書への明記<br>○増加費用の適正支払等、工事一時中止ガイドラインの周知徹底と適確な運用<br>○適切な工期設定を実現するため、公告時に工期設定の根拠となる資料（積算工程表、数量計算書、施工計画書等）の提示<br>○タイトな技能労働者、資機材確保状況を踏まえた余裕を持った工期の設定<br>○クリティカルな工程管理情報や関係機関・関係工事情報の共有<br>○施工能力が限られる特殊工法等を避けた設計の採用<br>○工事一時中止が発生した場合等における、工期圧縮要請（供用開始日の制約等）に応えるための突貫工事に対する費用の適正な支払。 |
|          | ⑦設計図書に不備がある<br>・現場条件が設計に適切に反映されていない等                                  | ○発注時の設計チェックの強化<br>○三者会議の開催徹底、設計照査報告前の開催<br>○請負者の設計照査の範囲を超える作業に対する適切な対価の支払い<br>○設計ミスがあった場合の設計やり直し費用、工程回復費用等の適正な支払                                                                                                                                                                                       |
|          | ⑧設計変更が不十分<br>・現場条件の変化に対応した設計変更が行われない等                                 | ○設計変更ガイドラインの適用の徹底、設計変更審査会の積極的開催<br>○品質確保ができる場合の経済性で優位になる代替工法、指定外仮設、VE提案の柔軟な採用<br>○変更契約内容の明確化、協議簿等による概算変更金額の明示<br>○設計変更書類作成に係る受発注者の役割分担の適正化、作成書類の削減<br>○設計変更の運用上の上限（原則30%以下）に拘らない柔軟な設計変更の対応                                                                                                             |
|          | ⑩スライド条項の適用が不十分<br>・適用がなされるか発注者の対応が不安等                                 | ○インフレスライド条項を含む各種スライド条項の柔軟な適用、適用基準の緩和<br>○スライド運用の明確化・統一化を図るためマニュアルや事例集の作成と周知<br>○スライド条項の審査結果の根拠開示                                                                                                                                                                                                       |
|          | ⑪書類作成が多い<br>・発注者に提出する書類が多い等                                           | ○工事写真のPDF形式提出を含む電子データと紙媒体による二重提出の廃止<br>○会計検査対応書類、設計変更書類など契約外資料作成に対する適正な対価の支払い<br>○国と地方公共団体の書式の統一化と公共団体への指導                                                                                                                                                                                             |
|          | ⑫労働環境・労働条件が厳しい<br>・時間外労働が多く、満足に休日が取れない等                               | ○土日祝日閉所を前提とした工期・工費の設定                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

【出典】「円滑な施工の確保と担い手確保の促進」に関するアンケート

平成25年12月～平成26年1月 日本建設業連合会まとめ

## 2-3. 維持管理段階における現状と課題

高度成長期に集中的に整備された土木インフラが急速に高齢化し始めている。橋梁は全国で約 70 万橋存在し、7 割以上となる約 50 万橋が市町村道にある。地方公共団体が管理する橋梁では、老朽化等による変状が顕在化し、通行規制等が 5 年間で倍増している。このような状況下において、2012 年（平成 24 年）12 月に中央自動車道笹子トンネルにおいて天井板崩落事故が発生した。国土交通省では、2013 年（平成 25 年）をメンテナンス元年と位置づけ、社会資本整備審議会道路分科会に「道路メンテナンス技術小委員会」を設立し、道路インフラの老朽化対策に着手した。そして、審議会での審議内容を踏まえ、道路法施行規則の一部を改正する省令及びトンネル等の健全性の診断結果の分類に関する告示が 2014 年（平成 26 年）3 月 31 日に公布され、同年 7 月 1 日より施行された。これにより、トンネル、橋梁等の点検は近接目視により 5 年に 1 回の頻度を基本とし、その健全性について I：健全、II：予防保全、III：早期措置、IV：緊急措置の 4 段階に区分することとなった。

本節では、上記の動向も踏まえ、ストック量が多く、維持管理において専門知識を要する道路橋を例に、発注者の体制と役割の現状と課題を述べる。

### (1) 現状

#### 1) ストック

道路橋のストックの現状について、社会資本整備審議会の「道路の老朽化対策の本格実施に関する提言（2014 年（平成 26 年）4 月 14 日）」（以下「提言」という）に以下の通り示されている。

道路構造物の老朽化は進行を続け、日本の橋梁の 70%を占める市町村が管理する橋梁では、通行止めや車両重量等の通行規制が約 2,000 箇所及び、その箇所数はこの 5 年間で 2 倍と増加し続けている。地方自治体の技術者の削減とあいまって点検すらままならないところも増えている。

（略）

高度経済成長期以降に集中的に整備した橋梁やトンネルが、今後急速に高齢化し、10 年後には建設後 50 年経過する橋梁が 4 割以上になると見込まれている。

- ・建設後 50 年経過する橋梁の割合：18%（2013 年（平成 25 年））→43%（2023 年（平成 35 年））
- ・建設後 50 年経過するトンネルの割合：20%（2013 年（平成 25 年））→34%（2023 年（平成 35 年））

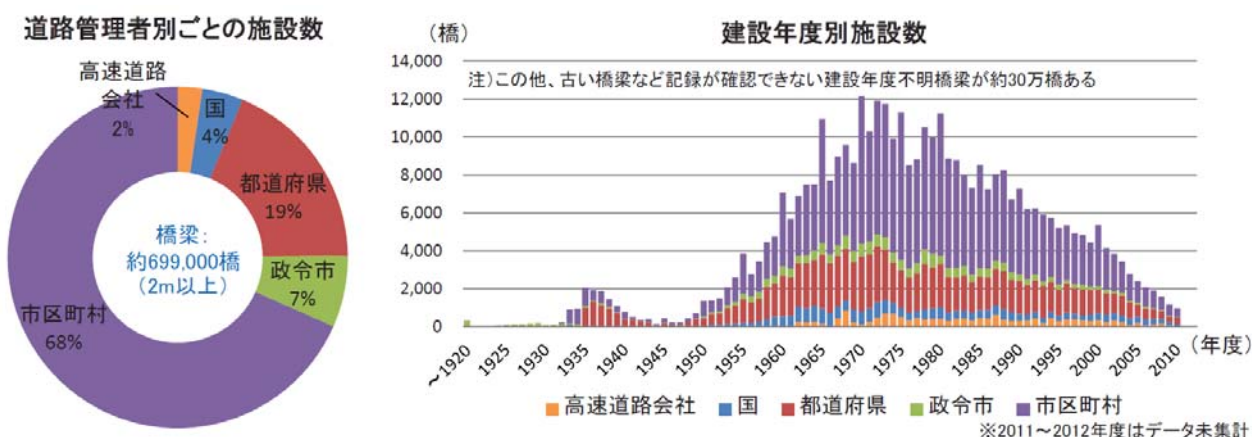


図-2-2 道路橋の数および建設年度

【出典】社会資本整備審議会・社会資本メンテナンス戦略小委員会：

今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について（答申，参考資料），平成 25 年 5 月

## 2) 発注者の体制

国土交通省道路局の調査によると、市区町村別で見た場合、町の約5割、村の約7割で橋梁維持管理に携わる土木技術者が存在しない状況にある（図-2-3）。

土木インフラの維持管理に携わる技術者数について、前述「1-1 地方公共団体の現状に関するアンケート調査」にあるように、都道府県、政令指定都市においても維持管理に携わる土木技術者が不足しているという回答が多い。有効回答（N=159）のうち、「やや不足」は52%、「不足」は44%となっている（図-2-4）。

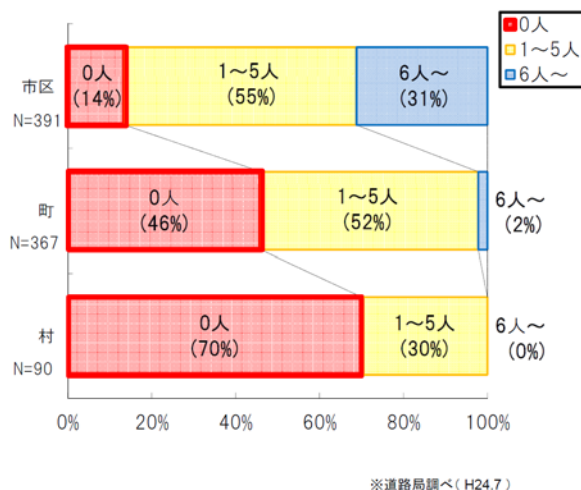


図-2-3 市区町村における橋梁維持管理に携わる土木技術者数

【出典】社会資本整備審議会・国土幹線道路部会：第11回配布資料，平成26年2月

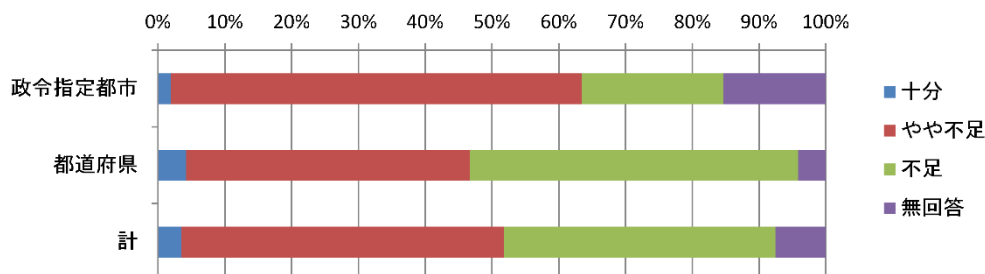


図-2-4 都道府県・政令指定都市における土木インフラの維持管理に携わる土木技術者数

## 3) 発注者の役割

道路橋の維持管理では、点検→診断（健全性）→措置→記録、というサイクルを回し、予防的な保全を図っていくこととしている。このサイクルにおいて、道路管理者（発注者）及び受注者が一般的に果たしている役割を表-2-4に示す。

点検には、概略点検（遠望目視）と詳細点検（近接目視）がある。詳細点検では、部材に近接するために、特殊な点検用車両、足場等が必要になることが多い。

診断では、損傷の種類、程度、進行性、橋梁の耐荷性・使用性に及ぼす影響等から総合的に健全度を評価する。自治体を使用している健全度の区分の一例を表-2-5に示す。国土交通省、自治体ともに、詳細点検および診断は業務委託している場合が多い。

措置について、発注者（道路管理者）として技術的判断をすべきものとして、大別すると以下の2つがある。

- ① 受注者から提出された橋梁の診断結果における健全度区分に基づいて、その橋梁を直ちに通行規制するのか（緊急措置）、あるいは2～3年以内に補修工事を行えばよいのか、また損傷の経過観察を行うだけでよいのか、など措置の区分の判断

② 健全性の診断の結果、措置の区分が「補修」となった複数の橋梁についての優先順位づけ

厳しい予算制約の下、橋梁の老朽化問題がますます深刻となり、発注者には診断結果や措置区分に対する評価、補修の優先順位付けにおいて、より迅速かつ適切に判断をすることが求められている。

表-2-4 維持管理における発注者の一般的な役割

| 業務               | 発注者 | 受注者 |
|------------------|-----|-----|
| 点検・診断の発注（監督含む）   | ○   |     |
| 点検の実施            |     | ○   |
| 診断の実施            |     | ○   |
| 措置区分の判断          | ○   |     |
| 措置（補修等）の発注（監督含む） | ○   |     |
| 措置の実施            |     | ○   |
| 記録               | ○   |     |

表-2-5 健全度区分

| 区分 | 概念   | 一般的状況       |
|----|------|-------------|
| A  | 良好   | 損傷が特に認められない |
| B  | ほぼ良好 | 損傷が小さい      |
| C  | 軽度   | 損傷がある       |
| D  | 顕著   | 損傷が大きい      |
| E  | 深刻   | 損傷が非常に大きい   |



図-2-5 詳細点検

【出典】高木千太郎：信頼される鋼橋の実現に向けて、平成 25 年度・土木学会全国大会研究討論会資料

## (2) 課題

「提言」では、自治体が道路の維持管理を行っていく上で三つの課題（予算不足・人不足・技術力不足）があるとしている。多くの自治体の橋梁の点検および診断を検証した高木の以下の言葉が、人不足、技術力不足の弊害を象徴的に示している。

「点検の方法や点検の結果を十分に理解し指導監督している地方自治体、特に市町村は少ないのではないかと判断している。本年 4 月に公表された国土交通省資料によると、全国地方自治体において橋長 15m 以上の橋梁点検達成率が 90%を超えているが的確な点検を行っているのか大きな疑問を感じている。」（高木千太郎：信頼される鋼橋の実現に向けて、平成 25 年度・土木学会全国大会研究討論会資料）

人不足、技術力不足のなかでは、前述の措置区分および補修工事の優先順位づけの適切な判断はおぼつかない。

社会資本整備審議会は、「管理者が責任を果たすための体制として、大きな支障が生じて初めて管理者としての責任が問われるようなことでなく、管理者が主体的に問題を予見し、予防的に積極的な課題の解決がなされるような体制が構築される必要がある。」と述べている。

また、2014 年（平成 26 年）7 月から、近接目視によるトンネル、橋梁等の道路構造物の点検を 5 年に 1 回行うことが義務化された。

今後は、市町村等においても、橋梁の専門知識を有する職員の配置、あるいは国や都道府県が維持管理業務を代行する等の措置を講じていく必要がある。

## 2-4 まとめ

以上のように、設計、施工および維持管理の各段階で課題があり、それを解決するため、さまざまな取り組みが行われているところである。これら取り組みを継続し、さらなる改善を行うことで、公共工事の品質確保と維持管理水準の確保が期待される。

また今後の発注者の体制づくりとして、維持管理等に関する技術力、業務委託や工事に対するマネジメント能力を高めていくことが必要不可欠であり、継続的な技術者教育と育成システムの整備が重要である。



### 3. 発注者の役割からみた改革の道筋

#### 3-1. 発注者の役割と体制

地方公共団体へのアンケート調査結果、及び設計、施工、維持管理の各段階における現状を踏まえ、発注者の体制と役割の現状と課題について総括する。

発注者側の技術者は減少傾向にあるが、災害対応や維持管理業務の増大、多様な入札契約制度、住民との合意形成など業務量が増大している。このため、近年、地方公共団体では、「測量・調査・設計」や「点検・診断」「維持修繕」等において委託を活用しつつ、「入札・契約」や「監督・検査」についても発注者支援等の業務支援・補助を得ることが多くなっている。これらの委託を活用する場合であっても、発注者側に十分な技術力がなければ良質な業務の実施が困難である。また、今後ますます業務量が増大すると予測される維持管理・修繕等に関しても、的確な対策を進めるためには、当該施設を管理する発注者側技術者による適切な判断力を育成するとともに、発注者側の責任で行うべき業務内容を選別し、専門領域に十分取り組めるような組織体制と業務環境を用意する必要がある。

自治体アンケートの回答においても、発注者の技術力の低下が懸念されている。また、技術力不足の要因の一つとして、業務委託先の民間の技術力低下が挙げられている。発注者の技術力低下、あるいは技術者不足により、発注者側の意思伝達が不十分となったり発注者側の技術判断が不足すれば、民間の技術力確保も困難となる。官民双方の技術力の低下が懸念される。

これ以上の発注者側の技術者の体制の弱体化は、国民の安全・安心を脅かすことにもなりかねない。必要に応じて業務支援・補助を活用しながらも、今後の発注者の役割、発注者として負うべき責任を明確にした上で、適切に人員を配置し、技術力を強化することが重要である。

技術者の体制を確保することが困難な地方公共団体においては、民間の技術者・技術力を有効に活用するための制度やしくみを導入し、公共事業執行システム全体の体制を確立する必要がある。

#### 3-2. 公共事業執行システムの課題と発注者の体制確保

わが国の公共工事の入札契約方式は、国については会計法、予算決算及び会計令等に規定されており、地方公共団体については地方自治法、地方自治法施行令等に規定されている。

これらは、フランス、イタリア等に倣って 1889 年（明治 22 年）に制定された明治会計法以来、枠組みは基本的に変わっておらず、今となつては、時代に即して変更されてきた諸外国の制度と比べると、世界に例をみないものとなっている。

わが国では、入札契約の手続きを規定する会計法令等は、落札基準は最低価格を原則とし、入札方式は一般競争入札を原則としている。明治会計法制定以来、次に示す入札契約制度の枠組みは、今も変わっていない。

第一に、一般競争入札を原則としていること。

第二に、国の会計法規の中で同一の条文に「売」と「買」を基本的に同じ取扱いとして定めていること。

第三に、交渉手続きを定めていないこと。

第四に、価格の制限（予定価格）を必ず定めることとしていること。

第五に、落札基準は最低価格とすることを原則としていること。

このうち第五については、2005 年（平成 17 年）に制定された公共工事品質確保法により、公共工事の落札基準は品質と価格の総合評価を原則とすることとなった。

明治会計法案作成の際に参考としたフランスとイタリアの会計法においては、「買」と「売」を同じ取り扱いとしており、「公告による競争」すなわち「一般競争入札」を原則として、例外として随意契約によることができる場合を別に定めた。また、交渉方式の定めはなかった。

しかし、フランスでは早くも 1882 年に通達により交渉方式を認めたうえに、1964 年には「買」のみを対象とする包括的なものとして初めての公共調達法典を制定し、最低価格以外の落札基準を導入した。

イタリアにおいては、そもそも公共工事の調達を対象とした法令が 1865 年から存在していた。そして、わが国が参考にした 1884 年『国家会計法』は、1923 年と 1924 年の法令に引き継がれ、1972 年大統領令により書き換えられ、「買」と「売」が別の取り扱いとされた。このとき、「買」については政府の裁量により「交渉」することができるようになった。

また、予定価格については、フランスにおいては、当時、必要な場合に定めて上限を拘束することとしていた。そして、フランスでは 1964 年から価格競争型入札の場合に上限拘束としたが、2001 年 9 月に価格競争型入札の規定を削除して以降、予定価格の上限拘束を廃止した。

イタリアにも、わが国が参考とした当時、上限拘束を前提とした規定があった。1924 年の法令にも同様の規定があるが、予定価格の上限拘束は競争の方法の一つとしていたに過ぎない。2004 年 EU 公共調達指令を踏まえて制定された 2006 年公共調達法にはこのような規定はない。

このようにして、フランス、イタリアのいずれにおいても、調達の目的物に応じて交渉方式を含む多様な調達方式を選択できるようにしており、予定価格による上限拘束は行われなくなった。

現在、多くの国においては、個々の発注において最低価格または最高評価値の入札の額が異常に高いかまたは低い場合に、それを審査することにより不適切な入札を排除したり、あるいは交渉方式により適正な価格による契約を行うこととしている。欧米においては、一般競争入札の適用を拡大するなどにより競争性を高めることよりも、発注者側の裁量を増大して良質な企業・技術者を選定することを重視する傾向にある。

わが国においては、1993 年（平成 5 年）の大手ゼネコンのスキandal以降、大規模な工事に指名競争入札に代えて一般競争入札が用いられるようになり、その後も一般競争入札の適用が拡大し、特に 2006 年（平成 18）1 月に独禁法が改正施行されるのとほぼ同時期に大手ゼネコンが「談合決別宣言」を行った頃から、さまざまな問題が顕在化するようになった。

その一つは、公共工事の市場縮小とともに一般競争入札の適用が拡大するにつれ価格競争が激化し、著しい低価格による受注が増加したことである。工事の品質低下に対する懸念だけでなく、建設産業・建設技術の健全な維持・発展が損なわれかねない状況になった。

建設業の営業利益率は、図-3-1 に示すように、従来から製造業など他の産業に比べて総じて高くないが、1990 年代初頭のバブル崩壊以降低下が著しく、特に 1997 年度（平成 9 年度）以降は 1～2%と極めて低水準である。技術者・技能労働者の数は、図-3-2 に示すように、1995 年（平成 7 年）の 481 万人から 2011 年（平成 23 年）には 346 万人まで約 3 割減少した。

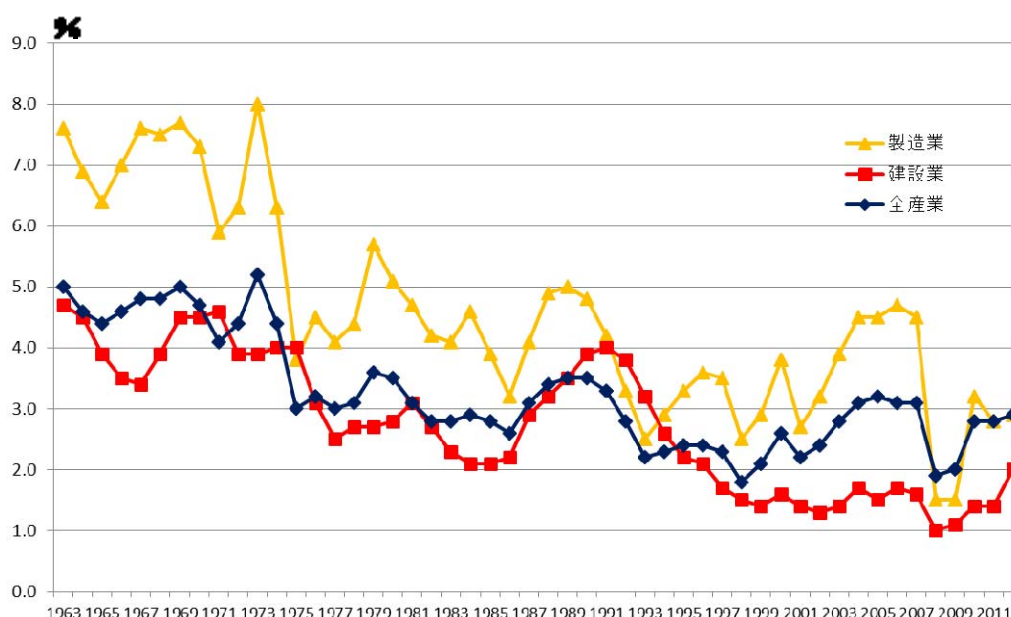
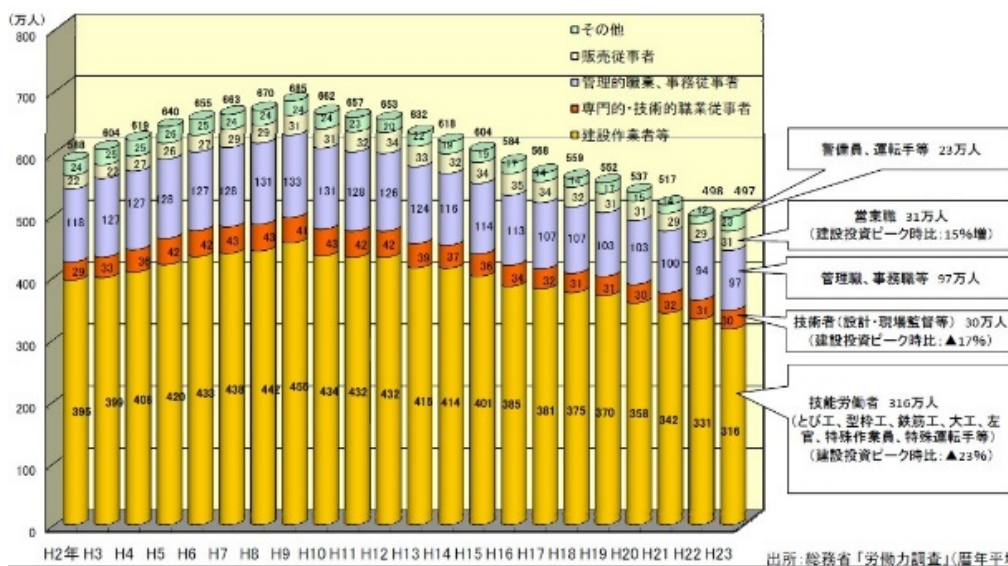


図-3-1 建設業、製造業および全産業の売上高営業利益率の推移

参考：財務省法人企業統計により作成





注) 2011 年 (平成 23 年) のデータは、建設産業全体の就業者の推計値 (497 万人: 労働力調査) に被災 3 県 (岩手、宮城、福島) を除く 44 都道府県の職業構成割合を乗じた値を国土交通省において計算したもの。

図-3-2 建設業就業者数の推移

参考: 国土交通省 建設産業の再生と発展のための方策 2012 (資料編)、平成 24 年 7 月 10 日

競争入札において、入札しようとする企業は、契約を履行するのに実際にかかると思われる経費を積み上げて算定した価格で入札するのではなく、その価格を参考にしつつ発注者が定める予定価格とそれと同時に定められる低入札価格調査基準価格 (又は最低制限価格) を推定し、他社の動向などをにらみながら自社の応札価格を決めるのが通常である。海外の多くの国では、最も有利な施工体制・施工計画を立案し、職種や熟練度に応じて定まっている労務費・人件費を積み上げて専門工事業者に必要額を考慮してそれに元請の所要額を加えて応札価格とするのが通常とされている。わが国では逆の順序でまず元請の落札が決まってから、その価格に応じて下請け価格を決めるのが通常である。予定価格制度を見直す際には、このような価格決定構造の改変を併せて進める必要がある。

また、わが国では 2005 年度 (平成 17 年度) 後半以降総合評価落札方式の導入を逐次拡大し技術力重視の落札基準としたが、厳しい競争環境の中では、過大な価格競争を抑制することは困難であった。会計法令等に交渉手続きを定めていないため、高度な技術力を要する工事であっても、技術的な対話や交渉を通じた審査によって入札参加者を絞りこむような手続きは困難であった。わが国においても、良質なモノを低廉な価格でタイムリーに調達する観点から、交渉方式を含め多用な入札方式を選べるしくみとする必要がある。

また、イギリス等で最近多用されている方式として、複数年にわたる発注予定案件に関する契約相手や契約額の決定方法などについて発注側と受注側の企業群とがあらかじめ包括的に合意しておき、実際の個々の調達の際にあらかじめ合意した条件に基づいて契約を締結するというフレームワーク方式がある。アメリカではこれに類似の MAC (Multiple Award Contract) の導入が拡大している。発注者の裁量を拡大して、柔軟に合理的な入札契約方式を活用しようという考え方である。わが国でも、このように入札契約手続きを省力化する調達方式を柔軟に適用できるような制度の見直しを進める必要がある。

入札契約において最近顕在化してきた問題のもう一つは、応札する者がいない「不調」や、応札する者がいてもすべての応札価格が予定価格を上回る「不落」が多発するようになったことである。不調・不落は、戦後の建設資材の著しい高騰期や昭和 30 年代半ばの高度経済成長政策における労賃と資材の高騰期などで発注者側の積算が市場の実勢価格に追従できないような状況が発生する特別の時期を除いては稀であった。近年では、バブル経済といわれた 1988 年 (昭和 63 年) から 1991 年 (平成 3 年) に特に建築工事において発注者の積算が市場の変化に追従できずに不

調・不落が急増したほか、一般競争入札の適用が拡大した 2006 年度（平成 18 年度）以降、低入札の頻発が話題になる一方で、不調・不落の発生が目立つようになった。

最近特に顕著なのは、2011 年（平成 23 年）3 月 11 日の東日本大震災の復旧・復興需要が拡大している東北地方である。図-3-3 に示すように 2011 年（平成 23 年）秋から不調・不落の発生率が急上昇している（この図においては、「不調」「不落」を合わせて「入札不調」としている）。宮城県のほか、岩手県や福島県が発注した工事でも不調・不落の発生率が高まっている。技術者・技能者の不足や労務単価の上昇を背景に、企業が採算性の低い小規模工事を敬遠する傾向を強めているのが一因である。

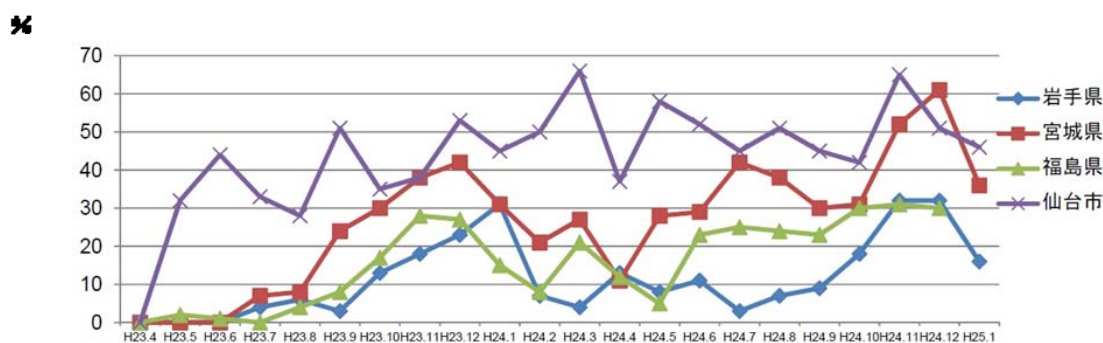


図-3-3 東北被災地における入札不調割合(土木一式工事)

参考：国土交通省資料 被災地における入札不調案件の契約状況等について(2013 年 2 月 19 日)

発注者が予定価格設定時に行う積算は、それまでの市場の実勢価格にもとづいて行う。また、会計検査院は予定価格の積算の妥当性を厳しく審査することから、発注者は会計検査院に対して説明しやすい根拠を用いて積算を行おうとする傾向がある。このため、発注者側の積算による予定価格の設定が市場の需給関係による価格の変動に追随できず、会計法にもとづく予定価格の上限拘束のもとでは、再入札の実施など入札事務の増大につながったり、ひいては工事完成時期が遅れるなど、さまざまな弊害を起こしてきた。

また、わが国では、随意契約の場合でも発注者が予定価格を定めることになっており、競争入札と同様に受注者は札入れを行う。入札価格が予定価格以下とならなければ契約に至らず、予定価格以下の入札になってはじめて契約金額が決まる。「契約変更」の際も同様に札入れを行う。施工現場の条件が設計と異なるような場合では工事内容変更のため契約変更が必要となる。わが国ではこの場合も、発注者が変更契約の予定価格を設定して札入れを行い、予定価格以下で契約変更を行う。

現状の制度において不都合が生じないようにするには、発注者は、仕様書、設計書、図面等の設計図書に適切に施工条件を明示するとともに、設計図書に示された施工条件と実際の工事現場の状態が一致しない場合、施工条件について予期することのできない特別な場合が生じた場合等において、必要に応じ適切に設計図書の変更を行い、請負代金額や工期を変更しなければならない。この際、変更契約が締結できない事態を避けるように、発注者が変更増減額の予定価格を設定する前に、受発注者間の意見交換を十分に行う必要がある。

公共工事執行システムの大きな課題は、明治会計法以来の予定価格制度の見直しを行うとともに、発注者の裁量を必要に応じて拡大して交渉方式を含む多様な入札契約方式を導入することである。発注者の裁量を増やすにあたっては、発注者の技術力を確保することが一層重要である。このためには、増大する業務量を発注者の責任においてこれまで以上に取捨選択し、技術者の業務環境の改善を行うとともに、人材を育成する方策を講じることが重要である。そして、発注機関が担当する事業の種類や規模、難易度、調達方式等に応じて、発注者側に必要な技術力・体制を確保する必要がある。

### 3-3. 今後の課題

本年 6 月に公共工事品質確保法が改正され、これまでの入札契約制度における多くの懸案が解決に向かった。会計法令等は改正されていないため、予定価格の上限拘束廃止等の抜本改革には至らなかったが、発注者の責務として、改正法の第 7 条 1 項 1 号に「公共工事を施工する者が適正な利潤を確保することができるよう、適切に作成された仕様書及び設計書に基づき、経済社会情勢の変化を勘案し、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ことにより、予定価格を適正に定めること。」と定め、同条同項 2 号に「入札に付しても定められた予定価格に起因して入札者又は落札者がなかったと認める場合において更に入札に付するときその他必要があると認めるときは、当該入札に参加する者から当該入札に係る工事の全部又は一部の見積書を徴することその他の方法により積算を行うことにより、適正な予定価格を定め、できる限り速やかに契約を締結するよう努めること。」と明記された。これらの規定により、予定価格の上限拘束による支障が生じにくいように措置された。民間側の見積りをベースに予定価格を設定するなどの方式を逐次拡大していくことによって、民主体の市場による価格決定に徐々に習熟し、官主導で価格を定め上流から下流へと価格が決まる現在の価格決定構造を逆向きに転換させることにつながると考えられる。

また、同条 1 項 5 号に「設計図書（仕様書、設計書及び図面をいう。以下この号において同じ。）に適切に施工条件を明示するとともに、設計図書に示された施工条件と実際の工事現場の状態が一致しない場合、設計図書に示されていない施工条件について予期することができない特別な状態が生じた場合その他の場合において必要があると認められるときは、適切に設計図書の変更及びこれに伴い必要となる請負代金の額又は工期の変更を行うこと」とされ、契約変更が締結できない事態を避けるように促す規定が設けられた。

日本型の支払い方式等の契約慣行や価格決定構造が変わらぬまま法制度を転換しても、全体としてしくみがうまく機能しない可能性がある。入札方式と併せて積算や監督・検査、支払い方式を含むコスト管理のしくみを改革するとともに、わが国特有の価格決定構造を民主体の価格決定構造へと習熟しながら転換していく必要がある。すなわち、賃金決定のしくみ、元下関係など、価格に関する商慣習や制度が国内外で大きく異なるが、予定価格制度の見直しと併せてさまざまな社会システムの改変にも取り組む必要がある。

改正法第 18 条には、技術提案の審査及び価格等の交渉による方式が位置付けられ、高度な技術を要する工事等の仕様の確定が困難な場合に限定されるものの、初めて交渉方式が法定化された。さらに、第 20 条に、地域における社会資本の維持管理に資する方式が規定され、維持管理において多様な入札契約方式を導入することが定められた。

発注者の体制については、改正法第 22 条に「国は、・・・発注者を支援するため、・・・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」とし、第 24 条 3 項に「国は、・・・資格等の評価の在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」として、発注者の体制確保の方策が規定された。

発注者の役割としては、今後はむしろ発注者側積算作業を簡素化し、受注者側からの技術提案を的確に求め、審査する能力を有することが重要であり、発注者と受注者の間で技術的対話を充実し、互いに切磋琢磨しながら技術を磨いていくことが求められる。また、発注者には、当初想定できなかった現場条件の違いなどについて受注者と協議を行ったり、工事の中間段階や完成時の検査において技術的判断をすることが重要となる。

しかし、受注者には資格・経験を有する技術者の配置を義務付けているのに対し、発注者側の監督員や検査員については特段の規定がない。発注者側にも技術力が必要なことは当然である。発注機関が担当する事業の種類や規模、難易度、調達方式等に応じて、発注者側に必要な技術力・体制を明確化することが重要である。そして、発注機関の技術力を的確に評価し、足りない場合は技術力を確保する方策を確立する必要がある。技術力を示す方法としては、民間資格を含む既存の資格制度等を十分に活用するほか、不十分な場合は新たな資格制度を設けることが有効と考えられる。

特に十分な体制と技術力を有しない市町村など、技術力の脆弱な発注機関については、発注者

側の体制を外部機関が的確に評価し、必要な技術支援を確実に行う支援体制づくりが必要である。

「買う」立場としての発注者責任を明確にし、発注者側の技術力を確保する一方、「売る」立場となる受注者が工事目的物の品質を保証することも重要となる。受注者による品質証明を確実なものにするために適切なしくみを検討する必要がある。

また、今後の公共工事における検査・支払いは、「施工プロセスを通じた検査」と「出来高部分払方式」の組合せを基本とするしくみへ転換することが望ましい。これらのしくみは発注者と受注者双方にとって好ましい効果を期待できる。

迫り来る巨大災害に備えて、インフラ整備を着実に進めるとともに、良質な建設産業・建設技術を維持発展させることが、日本の今後の持続的な成長を可能にすると考えられる。6月の公共工事品質確保法改正が有意義な効果をもたらすよう運用するとともに、引き続き望ましい姿に向けて公共事業執行システムの改革が進められることを期待する。

#### 参考文献

- ・ 木下誠也：公共調達研究、日刊建設工業新聞社、2012年（平成24年）6月
- ・ 土木学会建設マネジメント委員会：公共事業改革プロジェクト小委員会報告書、2011年（平成23年）8月