

多様な入札契約方式の導入・活用の促進について

—多様な入札契約方式モデル事業による地方公共団体への発注者支援—

国土交通省土地・建設産業局建設業課入札制度企画指導室

1 はじめに

公共工事の入札契約をめぐるのは、近年、建設投資の減少や競争の激化がダンピング受注を招き、地域の建設業者の疲弊や下請業者へのしわ寄せが生じてきたが、今後、社会資本の適切な維持管理等の重要性が増す中で、このままでは将来の公共工事の担い手が確保できず、地域において災害対応を含むインフラの維持管理を担う建設業者が不足し、地域の安全・安心の確保に対する支障が懸念されるようになった。

こうした課題に対応するため、平成26年6月に

改正された「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（平成26年法律第56号）」（以下、「品確法」という）では、将来にわたる公共工事の品質確保とその担い手の中長期的な育成・確保等を図ることとされ、予定価格の適正な設定やダンピング受注の防止等を発注者の責務として定めるとともに、新たに「発注者は、入札及び契約の方法の決定に当たっては、その発注に係る公共工事の性格、地域の実情等に応じ、この節に定める方式その他の多様な方法の中から適切な方法を選択し、又はこれらの組合せによることができる」（第14条）ことが明記された（図1）。

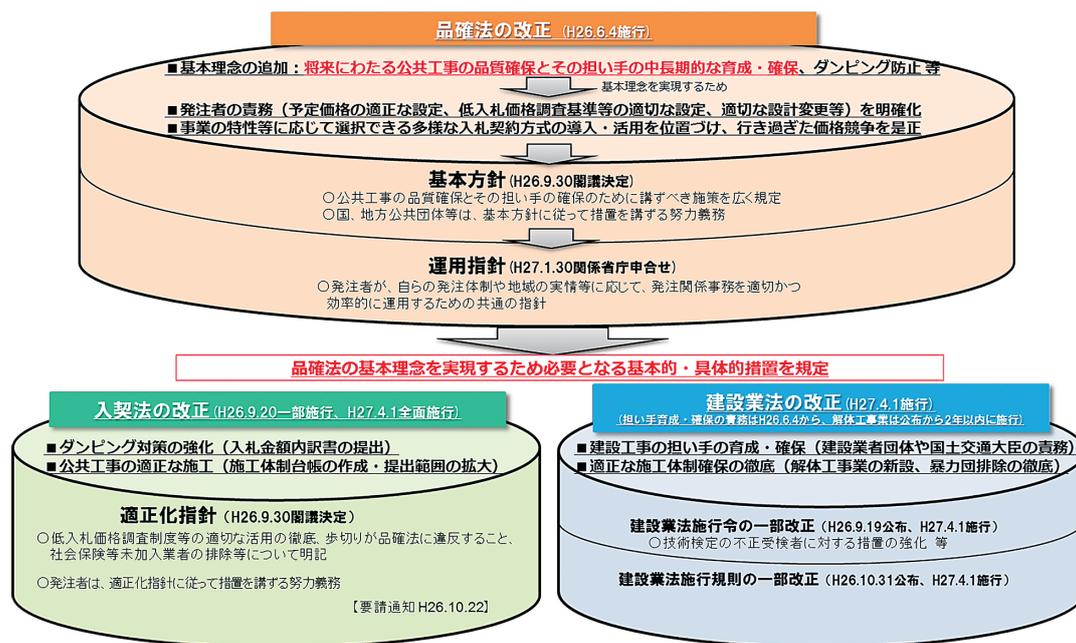


図1 担い手3法の一斉改正

また、こうした趣旨を踏まえ、国土交通省では多様な入札契約方式の導入・活用が図られるよう、各種ガイドラインや事例集を策定するとともに、中長期的な担い手の育成・確保や、行き過ぎた価格競争の是正、地域のインフラメンテナンス、発注者のマンパワー不足等の課題に対応するための新しい入札契約方式にモデル的に取り組む地方公共団体に対する支援等を行う「多様な入札契約方式モデル事業（以下、「モデル事業」という）」を平成26年度から実施している。

本稿では、モデル事業の概要及び各地方公共団体への発注者支援の結果について紹介し、地域の実情に応じた多様な入札契約方式の普及・拡大を促すこととしている。

2 モデル事業の概要

モデル事業は、支援を受けた地方公共団体の実績や成果を他の地方公共団体に水平展開することにより、多様な入札契約方式の導入・活用を促進することを目的とした事業であり、これまでに15件の支援案件を選定し、支援を実施している（図2）。

モデル事業の流れとしては、新たな入札契約方式の検討や導入を目指す地方公共団体を全国から広く募集し、有識者の意見を踏まえ、①先進性（過去の採用事例は少ないが、将来効果的である可能性が高いこと）、②汎用性（今後、多くの地方公共団体での適用が可能であること）、③実現性（対象事業の工程等が明確となっている）の三つの視点から他の発注者のモデルとなる先導的な事業を選定することとしている。

その後、国土交通省から地方公共団体に対して、専門家（コンサルタント）を派遣し、支援対象となる事業の性格や地域の実情等に関する課題の整理や、最適な入札契約方式の検討、新たに導入する入札契約方式において必要となる諸手続（発注に係る入札説明書・仕様書の作成、入札参加者の評価基準の設定）の支援を行う。

なお、対象としているモデル事業は、都道府県または市区町村が発注するすべての公共工事であり、対象とする入札契約方式は地域の社会資本の維持管理に資する方式、設計段階から施工者が関与する方式、CM（Construction Management）方式、設計・施工一括発注方式などが想定されている（図3）。

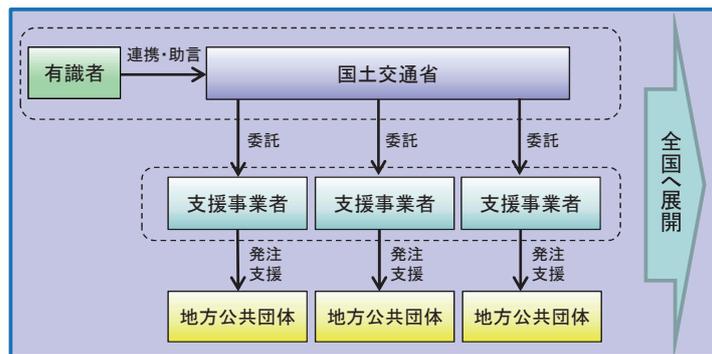


図2 モデル事業のスキームと支援実績

<地方公共団体の課題と対応する入札契約方式のイメージ>

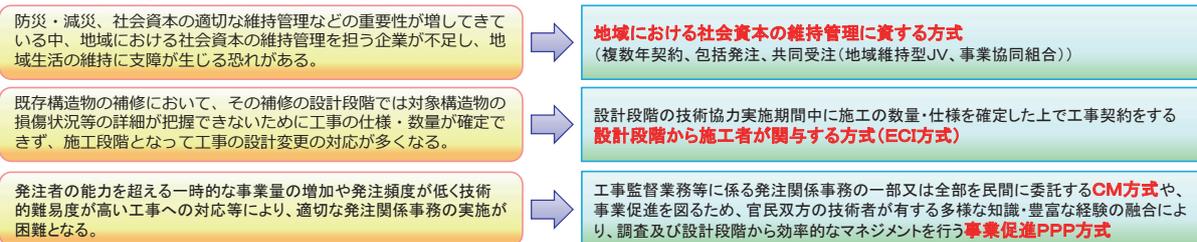


図3 対象とする入札契約方式の例

3 モデル事業による具体的な支援内容

これまでにモデル事業の支援対象とした事業や入札契約方式は多種多様であり、その中には庁舎の建替事業や運動公園施設など、当該自治体にとっては、数十年に一度といった大規模な建築事業なども含まれている。その一例として、平成27年度モデル事業において支援を実施した5案件について紹介する（表1）。

平成27年度の支援案件については、事業の3種別毎に支援事業者（計3事業者）を選定し、支援を開始した。支援に当たっては、当該自治体の抱える課題を正確に把握する必要があるため、まず、ヒアリングや既存事業計画の検証により事業推進上の課題を整理し、その結果、個別事業の課題に加え、すべての地方公共団体において事業を円滑に遂行するためのマンパワーや専門ノウハウが不足している状況にあることが明らかになった。

表1 モデル事業支援団体

実施年度	地方公共団体	支援対象事業
平成26年度	大仙市(秋田県)	道路維持・除雪に係る事業
	宮城県	道路除雪に係る事業
	相模原市(神奈川県)	公共下水道整備に係る事業
	新城市(愛知県)	庁舎建設に係る事業
	大阪府	建築物補修に係る事業
平成27年度	水戸市(茨城県)	体育館建設に係る事業
	府中市(東京都)	庁舎建設に係る事業
	清瀬市(東京都)	庁舎建設に係る事業
	島田市(静岡県)	病院建設に係る事業
	四日市市(三重県)	体育館建設に係る事業
平成28年度	小田原市(神奈川県)	市民ホール建設に係る事業
	野洲市(滋賀県)	病院建設に係る事業
	高松市(香川県)	給食センター建設に係る事業
	普通寺市(香川県)	新庁舎建設に係る事業
	中土佐町(高知県)	新庁舎等建設に係る事業

(1) 体育館建設事業（水戸市・四日市市）

茨城県水戸市及び三重県四日市市については、ともに体育館建設事業を対象とした支援である。

二つの地方公共団体とも既に開催時期が決定している国体に向け、極めてタイトなスケジュールで、発注者に大規模建築事業の経験が少ない、また、予定事業費内で確実に事業を実施しなければならないといった厳しい制約条件がある中で、工期・コスト・仕様の最適なバランスを確保した設計を実現するため、「設計段階から施工者が関与する方式」の導入を検討した。

本方式の確実な実施に向けて、四つのポイント（①事業者選定プロセスの改善とコスト管理方法の明確化、②技術提案段階での発注者の目標工事費と施工者が見込む概算工事費の乖離の低減、③コスト管理方法の具体化、④事業の円滑な推進に資する実施体制構築）を設定し、それに応じた発注関係図書等の作成を支援した（図4）。

更に、「設計段階から施工者が関与する方式」の導入に当たっては、施工候補者との価格交渉を円滑かつ適切に実施するため、発注者体制を補完する必要があると考えられたことから、民間のノウハウを活用できるCM方式の導入についても合わせて検討するよう、有識者等で構成されるモデル事業選定・推進委員会として提言を行った（図5）。

こうした厳しい制約条件のある中、発注者ニーズを踏まえた適切な入札契約方式の選定に至ることができ、平成28年末時点において、水戸市で

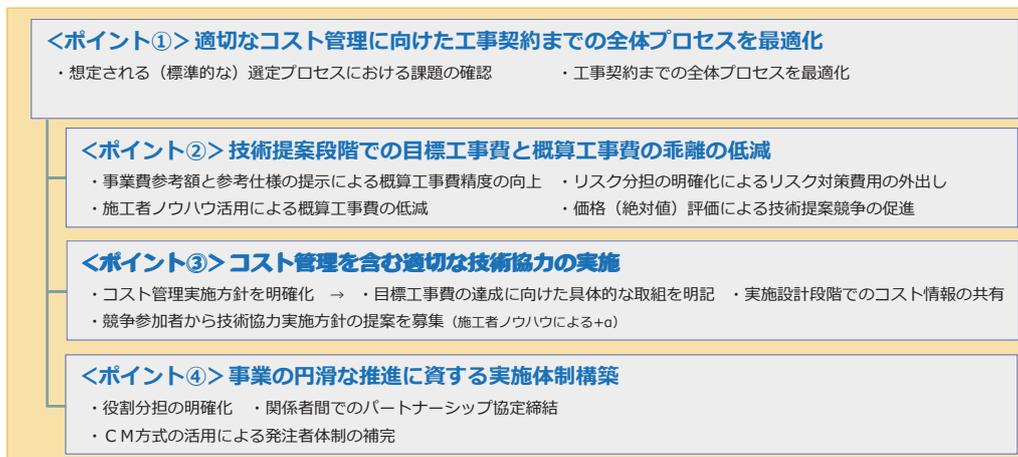
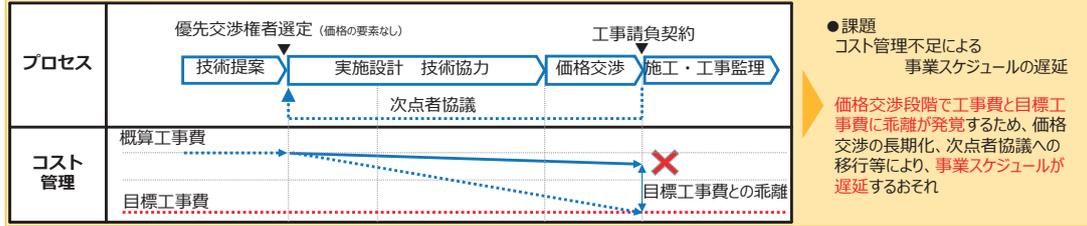


図4 確実な実施に向けた四つのポイントと対象の概要

■ 概算工事費(施工者見積)が目標工事費を上回っている場合に想定されるプロセス



■ 優先交渉権者技術協力方式

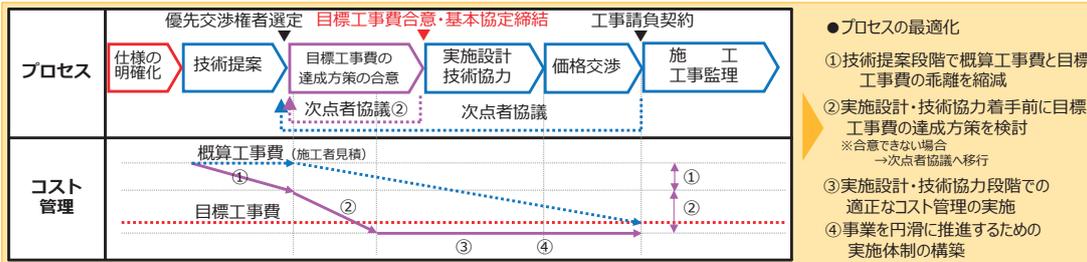


図5 「設計段階から施工者が関与する方式」の導入の検討

は、優先交渉権者（施工候補者）の協力を得ながら、実施設計を完了したところである。また、四日市市においても、現在、CMRの協力を得ながら最適な入札契約方式の選定を行っているところである。

(2) 庁舎建設事業（清瀬市・府中市）

東京都清瀬市・府中市については、ともに庁舎建設事業を対象とした支援である。

当初、発注者は数十年に一度といった庁舎建設事業の経験不足から、事業の推進体制や適切な予定価格の設定、コスト管理に不安を抱えていたため、設計段階から施工者が関与する方式やCM方式の活用などを検討していた。

支援に当たっては、課題を正確に把握するため、事業計画の技術的難易度を検証したところ、現時点では施工者特有の技術を早期に活用する必要があるほど事業の技術的難易度は高いとは判断できず、専門的な経験知識を有する建築系技術職員が不足していることが本質的な課題であることが明らかとなった。

このことを踏まえ、当該地方公共団体においては、現発注者体制を補完するCM方式の導入を検討した。発注者体制について、特に清瀬市は建築系技術職員が1名という恒常的な技術職員不足という状況であり、一方で、府中市は市内で複数の

大規模事業が進行しているため、建築系技術職員が一時的に不足している状況であるといった違いが見られた。

そのため、二つの地方公共団体におけるCM方式の導入に当たっては、発注者体制を踏まえた業務範囲を整理するとともに、事業の円滑な実施に向け、受発注者間のリスク分担などを明確にする必要があった。

まず、支援に際しては、予め設計段階から施工段階において発注者に必要とされる業務をすべて洗い出し、その上で委託する業務範囲を明確にするため、「ギャップ分析」により現発注者体制において不足している機能を抽出し、更に「事業関与者役割分担表」を作成して、受発注者間の役割及びリスク分担を明確にした。

これらを踏まえ、清瀬市は「設計者選定段階から施工段階」といったほぼすべての段階においてCMR（CM実施者）による支援を導入する一方、府中市においては、支援範囲を「設計段階」と「施工者選定段階」に限定するとともに、業務履行期間中でもCM事業者から事業の円滑な進捗等に著しい効果が期待できる工夫を積極的に提案してもらった役割を期待し、当該役割を「提案業務」として仕様書に位置付け、必要に応じて業務内容に追加できることとした（図6）。

平成28年末現在で、二つの地方公共団体とも



■ 事業関係者役割分担表（案）《参考資料1》

清瀬市 設計者選定段階	府中市 基本設計段階	府中市 工事発注段階
<p>発注者業務 (抽出・整理)</p> <p>CMR</p> <p>発注者</p>	<p>発注者業務 (抽出・整理)</p> <p>CMR</p> <p>設計者</p>	<p>発注者業務 (抽出・整理)</p> <p>CMR</p> <p>設計者</p>

図6 CMR募集資料の作成・事業者選定支援

CMRを選定し、円滑な事業の実施を図っているところである。

(3) 病院建設事業（島田市）

静岡県島田市は病院建設事業を対象とした支援である。

当初、発注者は事業の技術的難易度が課題であると認識しており、「施工者が設計段階から関与する方式」などの活用を検討していた。

支援に際しては、まず、事業の抱える課題を明確にするため、事業に関する情報の整理や技術的難易度の検証を行ったが、その結果、当該事業の技術的難易度は高いとは言えないものの、これまで施工に関する技術的検証そのものが十分に行わ

れていなかったため、発注者が漠然とした不安を抱えている状況にあることが明らかになった。

病院建設事業の経験を持つ、他の地方公共団体の先行事例へのヒアリング等を踏まえ、改めて課題を整理したところ、①複雑かつ多くの関係者、②施設の運営継続、③変化しやすい外部・内部環境、④病院経営など企画段階で必要な専門知識が特殊、など病院事業に特有の課題があることが判明した（図7）。特に病院事業については、事業関係者が多く、かつ事業段階毎に事業環境や関係者などが変化することから、他の病院事業特有の課題も踏まえつつ、①関係者意向調整、②事業費管理の二つの機能に特化したCM方式の導入を検討した（図8）。

■病院事業特有の四つの課題

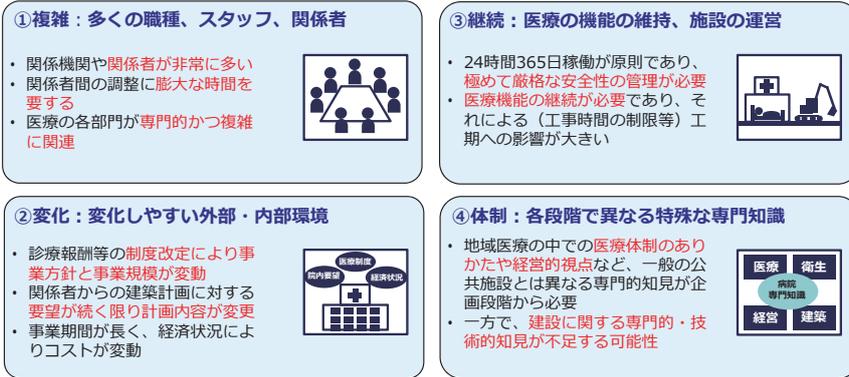


図7 病院事業特有の課題の整理

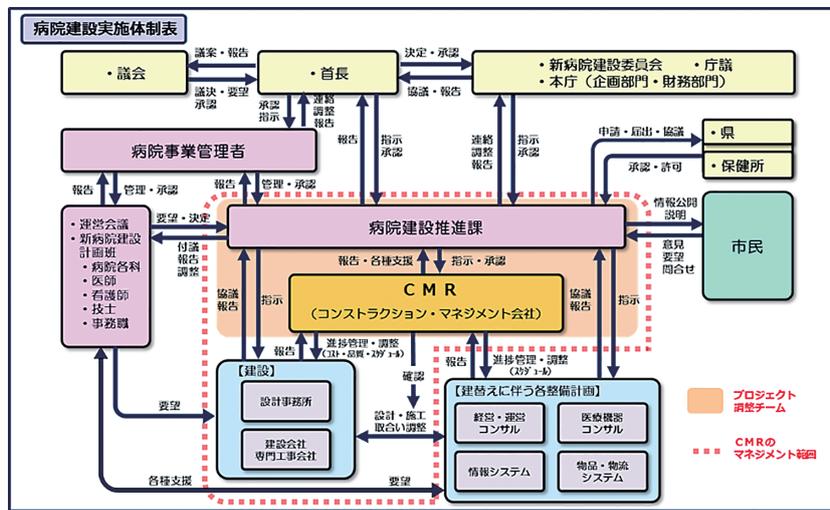


図8 CM方式の導入検討（関係者の整理）

こうした支援の成果を踏まえ、平成28年末現在で、島田市においてはCMRの協力や国土交通省の助言を得ながら、最適な入札契約方式の検討を行っているところである。

4 今後の展望

モデル事業による支援により新たな入札契約方式を導入した地方公共団体からは、コスト縮減や工期短縮、発注者のマンパワー不足の解消等に相当の効果があったという評価をいただいた一方、国土交通省等が毎年実施している「平成27年度入札契約適正化法に基づく実態調査」の結果によれば、地方公共団体において多様な入札契約方式の導入・活用が十分に進んでいるとは言えない状況である。

今後、多様な入札契約方式の一層の活用促進に向けては、モデル事業による取り組みや成果をより多くの地方公共団体が参考にできるよう、事業の課題整理の手法や入札契約方式の適用の考え方をまとめたマニュアルを作成して水平展開するとともに、「地方公共団体等におけるCM方式活用事例集」等の共通ツールや、平成28年度に国土交通省に設置した「東日本復興CM方式の検証と今後の活用に向けた研究会」による復興CM方式（コストフィー・オープンブック）の検証成果等についても広く情報発信し、品確法の趣旨が自治体レベルでも広く浸透し、全国の地方公共団体が抱える様々な事業の課題解決に最適な入札契約方式が選定されるよう、公共工事の環境整備に努めていきたいと考えている。