

総論：品確法の成立と公共調達のあり方



研究総務官 兼 総合技術政策研究センター長 西川 和廣

1. はじめに

我が国の風土と経済発展に即して長年かけて改善され、定着してきた公共工事の調達システムが、様々な状況の変化から変革を遂げようとしている。昨年、国会で成立し同年4月1日に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（以下、品確法と記す）は、公共調達の改革を一段と加速させることになろう。

内外価格差に端を発したコスト縮減行動計画、コスト構造改革と続く流れに、不公正な入札・契約を防止するための一般競争入札の導入・拡大が続き、財政再建のための公共事業抑制策が追い打ちをかけ、業界では厳しい環境の下生き残りをかけた受注競争が激化している。その結果、低入札案件の激増、優良施工業者の疲弊・撤退、品質リスクの拡大など、国の基盤として長期の使用に耐えなければならない公共工事の品質に黄色信号がともったことが同法成立の主たる背景である。

我が国における公共調達は、「自ら（直営で）造る」から「発注して共に造る」へ、さらに「納税者に代わって調達する」へと変化してきた。誤解を恐れずにいえば、発注者の立場は、仕様と価格を決める「販売代理」であったものが、納税者の多様なニーズに対応するための「購買代理」へと劇的に変化した。品確法の成立に至る一連の動きはこのような状況の中で起こったのである。

このようなことから「公共調達が変わる」と題した特集を組み、公共調達の変遷をレビューするとともに、国総研が取り組んでいる総合評価型落札方式およびユニットプライス型積算方式の構築に関する動向を紹介することにした。今後における業務のあり方を考える上で、参考になれば幸いである。

2. 品確法の成立と国総研の役割

品確法では「公共工事の品質確保に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、公共工事の品質確保の促進に関する基本的事項を定めることにより、公共工事の確保を促進すること。」を目的としている。また、同法に基づき国土交通省による基本方針が示されたが、具体・詳細な方法は、各々の機関あるいは地域の事情に即して柔軟に定めることになっている。同時に公表された「国土交通省直轄工事における品質確保促進ガイドライン」等を参考に、事例を積み重ねてゆく中で制度としての完成度を高めていかなければならない。

品確法において、①公共工事の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、②『価格みの競争』から『価格と品質で総合的に優れた』調達への転換、③発注者をサポートする仕組みの明確化、が大きな柱として示された。これらに沿って具体的な方策を提案し、現場に導入し、改善を重ねて我が国の国情に合った制度に高めていくことが国土交通省の責務であり、これをサポートすることが国総研の重要な役割である。

3. 総合評価方式の本格実施

経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格と品質が総合的に優れた内容の契約がなされる手法として、総合評価型落札方式が試行されてきた。品確法施行後の本格実施に向け、国総研では専門家による委員会を設け、昨年9月、総合評価方式活用ガイドラインを策定したところである。

今般のガイドラインでは、従来の総合評価方式を①簡易型、②標準型、③高度技術提案型に分類した上で、地方自治体を含めた適用範囲の拡大を目指して簡易型に重点を置いた構成とした。

ちなみに、簡易型は品質確保に軸足を置いたもの

で、最低限の施工計画書の提出を求めることにより、くじ引きやダンピングに見られるような不適格業者の参入を防止することを意図している。同時に、地方自治体に対しても、品質確保の重要性と具体的な方策について、自覚を促す効果が期待される。また、とくに地方の小規模工事を想定し、技術評価において地域の実情に合った内容を選択できるようにした点が特徴である。

一方の高度技術提案型は、比較的設計自由度の高い大規模工事を対象とし、品質確保はもちろんのこと、画期的な技術提案による高い性能とコスト縮減を期待するものである。技術提案に加え、発注者との対話の機会を持つことで疑義の確認や重要事項見落としの回避が可能であるとともに、評価の高い案に沿って予定価格が設定されるという特徴がある。

この方式が軌道に乗れば、技術開発へのインセンティブが高まり、我が国の建設技術のレベルアップも期待される。しかしながら、技術提案の意欲を高めるための工夫、たとえば技術提案と総合評価における評価点のリンク、さらには提案をベースにした予定価格の算出方法など課題は少なくない。国総研では2005年12月から上記委員会を再開し、これらに対する検討を始めている。また、この方式ですでに7件の試行が行われているが、そこで得られた教訓を無駄にしないことが重要であると考えている。

標準型は基本的に従来の総合評価方式を踏襲するものであるが、技術評価点の配分を拡大できるようにするなど、効果的な運用に向けた工夫が加えられている。

いずれのタイプにあっても、その効果は使い次第で決まるものであり、目的に合った提案項目の設定を工夫してゆく必要がある。時間はかかるが新しい制度の定着に向けて不断の努力が必要と考えている。

4. ユニットプライス型積算方式の試行

ユニットプライス型積算方式は、「積算価格の説明性向上」、「民間技術力の活用」、「積算業務の省力化」等を長所として謳っており、比較的構成要素が少なく、性能規定型発注の体制も進んだ舗装工事か

ら試行が始まっている。今後、道路改良や築堤護岸等へ対象を広げる予定である。

そもそも、公共工事の多くが直営であった経緯から、工事にかかる費用は発注者が正確に把握できるという前提で積算基準があり、予定価格がある。しかし、急速な技術開発の進展や公共工事の多様化により、積算業務が複雑化し、インハウス技術者に重い負担となっている。また、積算の前提となっている材料・工法が一種の標準とみなされ、新たな技術が導入されにくくなっているのも事実である。

今後、インハウス技術者の役割は「どのように造るか」から「どんなものを造るか」を考える方向に移行することになる。上記3項目のうち積算業務から技術者を解放する効果を高めることがより重要である。現状では、予定価格の上限拘束性が壁となり、積算価格の妥当性を確認するために多大な労力がかかって、省力化については十分な効果を上げていないように思われる。やさしくない問題であるが、予定価格のあり方にも踏み込んだ検討が不可欠であろう。

5. おわりに

我が国の公共事業全体を巻き込む変革が、一朝一夕に最終形に収まるとは考えにくい。「走りながら考える」は、あまり良い意味にとられないが、急を要する場合には必要な行動規範である。「考えているだけで走らない」では時機を逸してしまうし、「走りだしたら考えない」では必ず失敗する。新たな制度の構築にあたり、現場の状況をいかに的確かつ速やかに把握し、次の改善に反映できるかがポイントである。「走りながらよく見て考える」ことができる体制の整備にも注力したい。