

地域インフラを支える体制確保に寄与する入札契約方式の導入に向けて

国土技術政策総合研究所
社会資本マネジメント研究室
研究官

井星雄貴
IBOSHI Yuki

国土技術政策総合研究所
社会資本マネジメント研究室
主任研究官

光谷友樹
MITSUTANI Yuki

国土技術政策総合研究所
社会資本マネジメント研究室
交流研究員

大野琢海
OONO Takumi

国土技術政策総合研究所
社会資本マネジメント研究室
主任研究官

吉野哲也
YOSHINO Tetsuya

国土技術政策総合研究所
社会資本マネジメント研究室
交流研究員

石本圭一
ISHIMOTO Keiichi

国土技術政策総合研究所
社会資本マネジメント研究室
室長

中洲啓太
NAKASU Keita

1 はじめに

我が国では、公共事業関係費、建設業就業者数ともに、長期にわたり減少傾向にある(図-1、2)。また、激甚化する災害への対応(図-3)や、インフラの維持管理(図-4)の継続が求められ、地域インフラを支える体制確保が重要な課題となっている。

一方、平成26年6月、令和元年6月の「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の改正を契機として、公共工事の性格、地域の実情等に応じて、例えば、災害復旧工事における随意契約、指名競争入札のように多様な入札契約方式が選択されるようになっている。

本稿では、国土交通省直轄の維持工事の現状と課題、国内外の入札契約の動向を踏まえ、包括・個別二段階契約等、地域インフラを支える体制確保に寄与すると期待されている新たな入札契約方式の導入に向けた検討を紹介する。

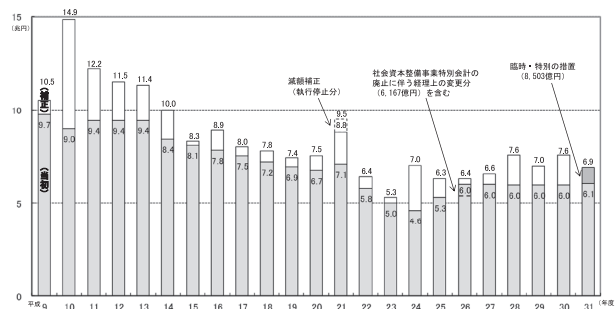


図-1 公共事業関係費 (政府全体) の推移¹⁾

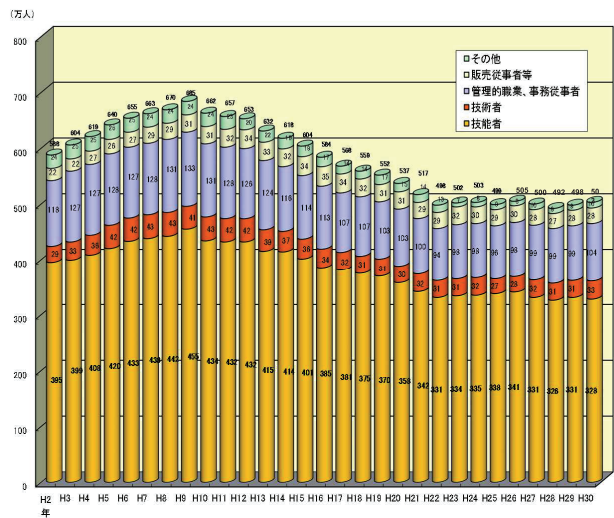
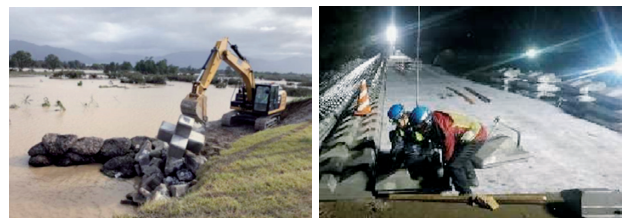


図-2 建設業就業者数の推移²⁾



破堤部の小口止 (千曲川: 長野県内)

仮堤防の補強 (那珂川: 茨城県内)



道路啓開 (埼玉県秩父市内)

堆積物除去 (長野県長野市内)

図-3 台風19号における地域の建設企業の活動状況³⁾



図-4 インフラの維持管理（維持工事）

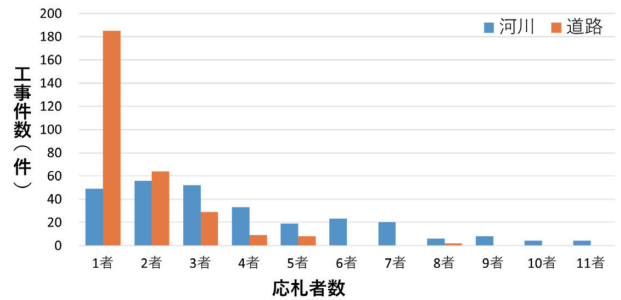


図-5 維持工事の応札者数

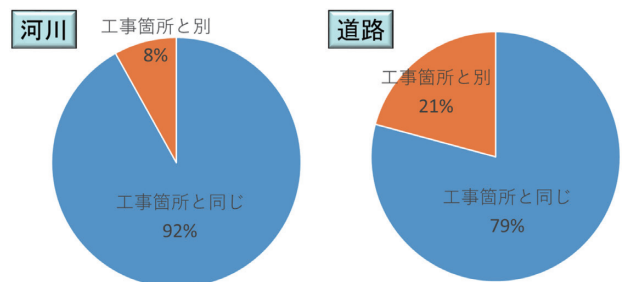


図-6 受注者の本店所在地と工事箇所

ない要因として、河川では、工事内容のうち「除草工」の占める割合が高いのに対して、道路では、24時間365日の対応が必要な「応急処理工」の割合が最も多く、受注者の負担が大きいことが考えられる。

2 維持工事の入札契約の現状³⁾

2.1 調査対象

国土交通省直轄の維持工事のうち、以下の条件に該当する工事を対象に実施状況を整理した。

- 対象地整：8地方整備局、北海道開発局、沖縄総合事務局
- 対象年度：平成30年度に契約中の維持工事
- 対象分野：河川、道路の日常管理に関するもの（緑地、照明、清掃作業のみは除く）

また、平成30年度に契約中の複数の道路維持工事の発注者、受注者それぞれに対してヒアリングを行い、道路維持工事の課題を把握した。

2.2 維持工事の入札契約の現状

(1) 維持工事の応札者数

維持工事の応札者数を図-5に示す。河川は2者、道路は1者応札が最も多く、道路維持工事の方が応札者が少ない傾向にある。道路維持工事の応札者が少

(2) 維持工事受注者の本店所在地

維持工事受注者の本店所在地と工事箇所の関係を図-6に示す。受注者の本店と工事箇所が同一の都道府県内にある割合は、河川が約9割、道路が約8割にも上っており、地域の建設企業が維持工事を受注し、地域のインフラを支える例が多いことがわかる。

(3) 維持工事受注者の災害協定締結状況

維持工事受注者の災害協定の締結状況を図-7に示す。なお、災害協定は、地方整備局等(北海道開発局および沖縄総合事務局含む)が業界団体と締結するものは対象とせず、事務所単位で建設企業等と締結する場合のみを対象とした。

維持工事受注者は7割以上が災害協定を締結しており、維持工事受注者の多くは、地域インフラの維持に携わるだけでなく、災害時には、迅速に現場にかけつけ、災害復旧にあたる重要な役割を担っていることがわかる。

図-8は、国土交通省直轄のA事務所における災害協定の締結者、維持工事、一般土木工事の受注者の関係を示したものである。現状では災害協定、維持工事、一般土木工事がそれぞれ独立しているため、災害協定締結者が必ずしも維持工事や一般土木工事を受注しているわけではない。災害協定締結者が災害時に迅速に復旧工事に着手する上で、事務所管内で日頃から、巡視・巡回、除草、清掃に限らず、維持工事、一般土木工事の経験があるか、発注者や地元住民との顔の見える人間関係を構築しているかどうかは、極めて重要と考えられる。

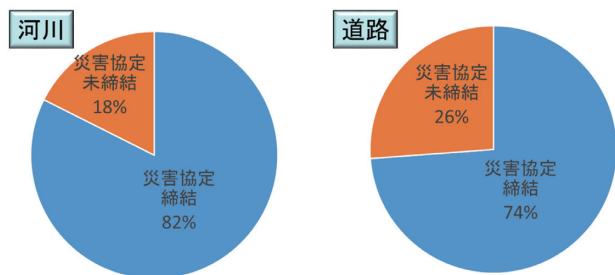


図-7 維持工事受注者の災害協定締結状況

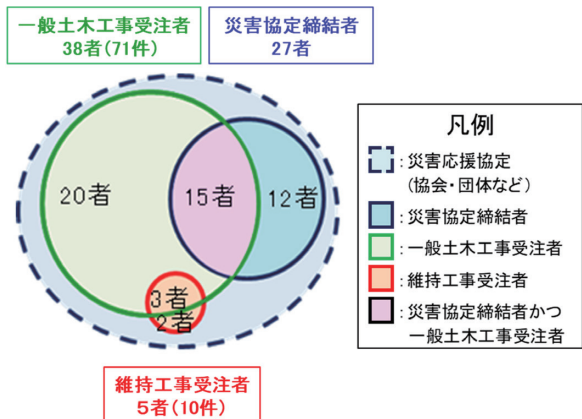


図-8 災害協定、維持工事、一般土木工事の関係 (A事務所)

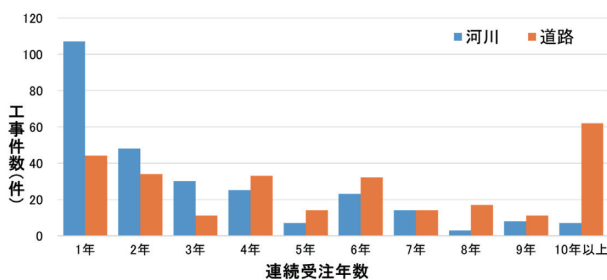


図-9 同一者による維持工事の連続受注

(4) 維持工事の連続受注の状況

同一者による維持工事の連続受注年数を図-9に示す。河川は1～数年のうちに受注者が交代する機会が多いのに対して、道路は10年以上連続で受注している場合が最も多い。

このように道路の維持工事を中心に連続受注が多くなるのは、資機材やオペレータの確保が必要となることや、工事に精通するためには、長年の経験を必要とすることが背景にあると考えられる。

(5) 維持工事の規模(契約期間・延長・契約額)

維持工事の契約期間、延長、契約額と平均応札者数の内訳を図-10～12に示す。

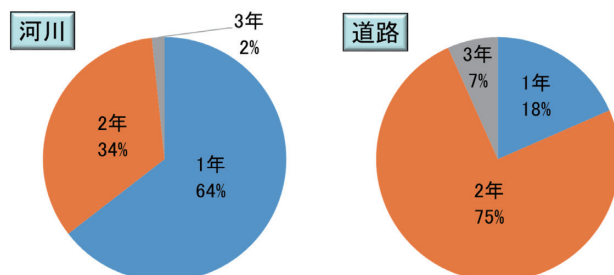


図-10 維持工事の契約期間

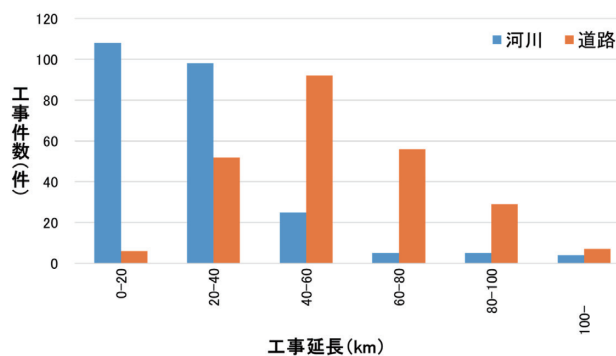


図-11 維持工事の工事延長

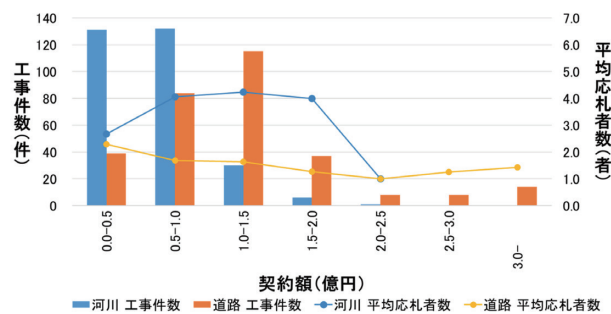


図-12 維持工事の契約額と応札者数

契約期間については、河川は1年が64%と最も多く2年は34%となっている。道路は2年が8割近くを占める。工事延長については、河川は0～40km、道路は20～80kmの範囲が多く、道路の方が比較的工事延長が長い。契約額については、河川は1億円以下、道路は5千万円～1億5千万円が多く、道路の方が比較的契約額が大きい。

近年では、道路の維持工事を中心に複数年契約の採用や、工事延長・契約額の拡大(包括化)等、受注インセンティブ向上策がとられている。しかしながら、維持工事の規模(契約額)が大きくなって必ずしも応札者が増えるわけではないことがわかる(図-12)。

2.3 維持工事の受発注者の意見

平成30年度に契約中の道路維持工事の発注者、受注者に対するヒアリングにより収集した課題を表-1に示す。都度の発注に手間がかかる、24時間265日の対応が必要で負担が大きい、内容が小規模かつ箇所が分散しており手間がかかる、使命感を持って参加している等の意見があった。

現状の2～3年を限度とする契約期間内で、小規模な補修を中心とした工事が主体では、利益は向上せず、十数年に一度実施されるような比較的規模の大きい工事を受注できなければ、受注インセンティブは高まらないといった意見もあった。

表-1 道路維持工事に関するヒアリング結果

		発注者の意見	受注者の意見
維持	事務負担	・工事の規模に関わらず、実績や施工能力の確認には、手間がかかる	・同種の小規模発注を繰り返す場合でも、都度、書類作成が必要
	業務負担	-	・常駐要件・24時間365日の対応 ・内容が小規模な補修にとどまり、利益を出しづらい ・工事箇所が分散しており、移動、準備などに手間 ・供用中の工事は事故等リスクが高い
	担い手の確保	・1者応札が多い ・応札者が不在となると、日常的な維持管理を行えない	・自社がやらなければと使命感を持っている ・担い手の育成に長年の経験が必要 ・特定の技術者に負担が集中する傾向 ・事業継続には、長期的な業務量の見通しが必要

3 海外の入札契約の動向

3.1 弊害を生んだ競争性の追求

我が国では、1980年代以降、公共工事の入札において、透明性、公正性、競争性の確保を求める声が国内外で強まった。その結果、それまで広く適用されていた指名競争入札を改め、一般競争入札・総合評価落札方式への転換が進められた。

英国、米国等の西洋諸国においても、1980年から90年代にかけて、財政難への対応、建設産業の国際競争力強化のため、公共事業の削減、インフラ系国営企業の民営化等が強力に進められた。しかしながら、こうした市場原理、自由競争を重視した建設業界の改革は、公共工事の入札において、良質な企業と悪質な企業の無差別な競争を促し、低価格競争、品質低下、紛争の多発という弊害を招いた。

3.2 競争から協調への転換

英国、米国では、競争性の追求がもたらす弊害に対応して、受発注者がお互いに信頼し合い、共通の目標に向かって取り組むパートナーリングの概念を導入するようになった⁴⁾。その結果、英国のフレームワーク合意方式、米国の数量未確定契約等、我が国の指名競争入札に似た包括・個別二段階契約を導入した。

英国、米国等において、受発注者ができるだけ対立せず、協議により課題を解決し、工期の遵守、品質の確保等の共通の目標に向かって取り組み、紛争が起きにくい日本流のビジネスモデルが評価されている点は、我が国で多様な入札契約方式を活用していく上での貴重な教訓となる。

3.3 英国のフレームワーク合意方式

英国のフレームワーク合意方式⁵⁾は、2006年の英国公共契約規則に示された「長期指名候補者との事前合意制度」である。フレームワーク合意方式では、第一段階として、長期指名候補者を公募により選定し、これらの企業との間で4年を限度とする一定期間内の個別発注に関する基本条件を合意する。その上で、第二段階の個別発注では、合意内容に基づいて受注者を選定する(図-13)。

フレームワーク合意方式のメリットは、受発注者双

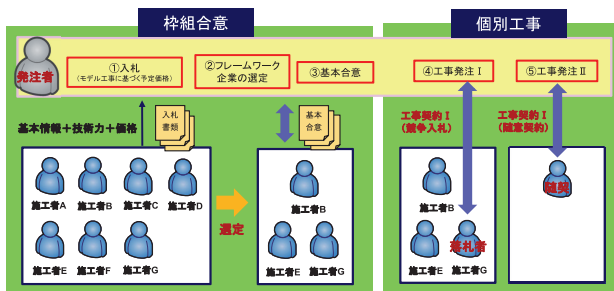


図-13 英国のフレームワーク合意方式

方の手続きに要する手間や経費を大幅に節減できる他、受発注者間の良好なパートナーシップの形成が可能となる。また、企業にとっては、複数年にわたって受注計画をたてやすく、経営上好ましい方式と言える。

4 維持工事の入札契約の改善

4.1 基本的な考え方

国土交通省直轄工事のほとんどは一般競争入札・総合評価落札方式を適用している。しかしながら、24時間365日の対応、災害時における迅速な対応、必要な資機材やオペレータの確保、工事に精通するための長年の経験等、特殊な事情を有する維持工事等においては、毎年の入札で受注者に競争を求めることよりも、一定の期間、安定した受注を確保できる見通しを確保しつつ、受発注者が良好なパートナーシップを組むことが重要となる。

そのためには、地域の実情を考慮しながら、参加者の有無を確認する随意契約、事業協同組合・地域維持型JVによる共同受注、包括・個別二段階契約等、多様な入札契約方式の適用が検討されることが重要である。

4.2 災害協定と維持工事の一体化（包括・個別二段階契約）⁶⁾

我が国では、災害時の復旧工事を迅速に進めるため、災害協定に基づき随意契約を適用している。地域インフラを支える体制確保に寄与する入札契約方式の一例として、災害協定を締結した企業が、災害時に迅速かつ適切な対応ができるよう、災害協定を包括協定とし、維持工事等を協定締結企業に発注していく包括・個別二段階契約を提案する。

第一段階として、事務所で締結する災害協定では、災害時に担当区間の応急復旧等を実施できる状態

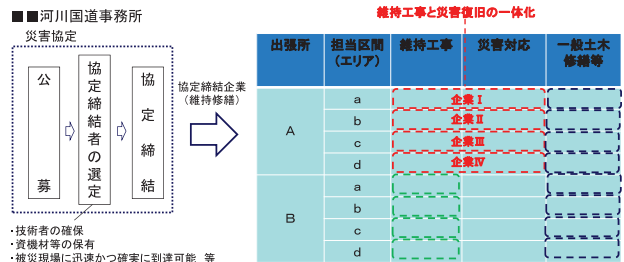


図-14 災害協定を包括協定とする包括・個別二段階契約（案）

（技術者の確保、資機材の保有、被災現場に迅速かつ確実に到達可能等）が確保できる者を公募・選定し協定を締結する。第二段階として、維持工事の発注の際に、価格等の競争性を担保した上で、災害協定を締結した企業の中から、受注企業を決定する（図-14）。

ただし、地域インフラを支える体制上の課題は地域により様々であるため、担当区間（エリア）、協定締結期間、個別発注の工種等の詳細は、地域の実情を踏まえ検討する必要がある。

5 終わりに

我が国において、地域インフラを支える体制の確保は重要な課題である。維持工事における多様な入札契約方式を試行、また、災害協定を活用した包括・個別二段階契約の試行的導入に関心を持つ地方整備局等と連携しながら、地域インフラを支える体制確保に寄与する入札契約方式に関して検討を行っていく予定である。

参考文献

- 1) 国土交通省：平成31年度国土交通省関係予算概要関係資料、2019.1
- 2) 国土交通省：第6回（令和元年度第1回）国道（国管理）の維持管理等に関する検討会資料、2019.9
- 3) 国土交通省：「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」令和元年度 維持管理部会（第2回）資料、2019.11
- 4) 社団法人海外建設協会編：海外に学ぶ建設業のパートナーリングの実例、鹿島出版会、2007.3
- 5) 小川智弘、天満知生、森田康夫、佐渡周子：英国・米国における包括・個別二段階契約方式、国総研資料第908号、2016.3
- 6) 国土交通省：「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」令和元年度 維持管理部会（第1回）資料、2019.5