

新たな総合評価落札方式の 実施状況と効果について

大野 真希¹・森田 康夫²・富澤 成実³・横井 宏行⁴

¹正会員 国土技術政策総合研究所 建設マネジメント技術研究室 (〒305-0804 茨城県つくば市旭一番地)
E-mail: oono-m8312@nilim.go.jp

²正会員 国土技術政策総合研究所 建設マネジメント技術研究室 (〒305-0804 茨城県つくば市旭一番地)
E-mail: morita-y92tc@nilim.go.jp

³非会員 国土技術政策総合研究所 建設マネジメント技術研究室 (〒305-0804 茨城県つくば市旭一番地)
E-mail: tomisawa-n8310@nilim.go.jp

⁴正会員 株式会社建設技術研究所 マネジメント技術部 (〒103-8430 東京都中央区日本橋浜町3-21-1)
E-mail: yokoi@ctie.co.jp

国土交通省直轄工事においては、平成17年4月に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の基本理念に基づき、透明性の確保、技術競争の促進等の改善効果を期待して総合評価落札方式の適用拡大を図り、平成19年度以降はほぼ全ての直轄工事で総合評価落札方式を適用してきたところである。

平成25年度からは、総合評価落札方式の諸課題に対応するために、新たな施策として「二極化」を打ち出し、全国的に本格運用を開始した。本稿では、二極化により期待される効果の現時点での発現状況等を確認することを目的として平成25年度の総合評価落札方式適用工事に関するデータを基に調査・分析・影響の整理を行った結果、①施工能力評価型では一定の効果が発揮されている②技術提案評価型では引き続き改善を図る必要があるという実態を確認した。

Key Words : Bill for ensuring the quality of public works, Overall evaluation bid method, Bipolarization

1. はじめに

国土交通省直轄工事においては、平成17年度に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」(以下「品質法」という)の基本理念に基づき、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約を目的とした総合評価落札方式の適用拡大を図り、平成19年度以降はほぼ全ての直轄工事で同方式を適用してきたところである。(図-1)

国土交通省直轄工事で総合評価落札方式が定着していく中で、その効果や課題については、多角的な視点から様々な分析が行われてきた。とりわけ、石原ら¹⁾は平成2年から平成25年までの総合評価落札方式の変遷を踏まえた落札者決定方法、評価値の算定方法、評価項目と評価方法、基礎点と加算点の重み付け等に注目して、その効果等を分析することにより、総合評価落札方式の全般的な課題を明らかにしている。

また、国土交通省では、「総合評価方式の活用・改善等による品質確保に関する懇談会」(座長:小澤一雅東京大学大学院工学系研究科教授)を設置し、公共工事の入札・

契約に関する諸課題への対応について有識者から意見を聴取し、総合評価落札方式の制度改善に反映してきた。

更に、平成23年度には、技術提案書の作成や審査に係る競争参加者・発注者双方の事務手続きの負担増大、民間の技術力活用の理念からの乖離、品質確保の理念からの乖離といった課題に対応するため、タイプの適用の見直し(二極化)を含む総合評価落札方式の改善方針を打ち出した。

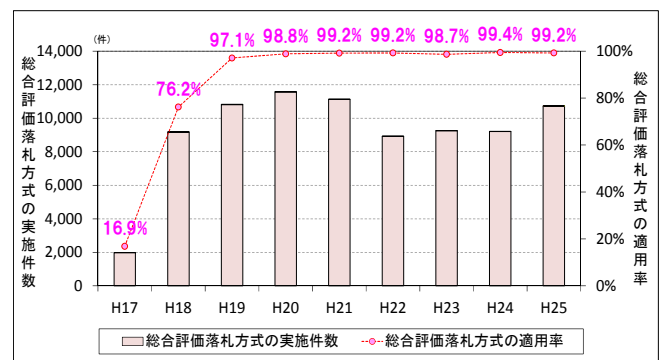


図-1 年度別総合評価落札方式実施状況 (適用率・件数)

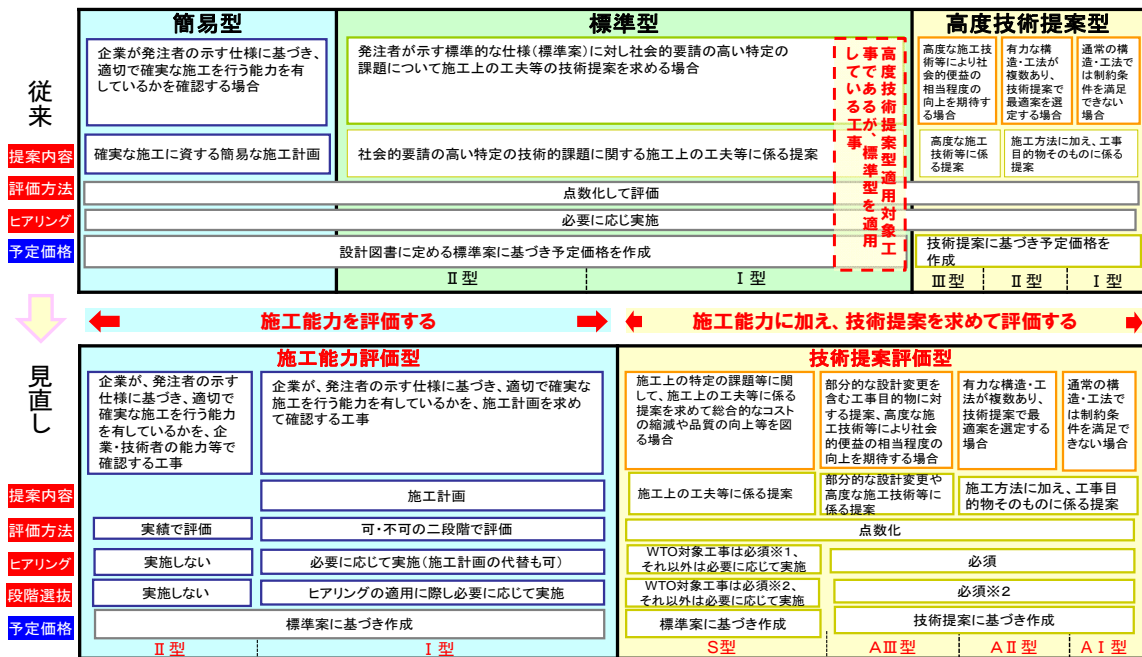


図-2 総合評価落札方式の二極化のイメージ

各地方整備局等（北海道開発局、沖縄総合事務局含む、以下同じ）では、平成24年度から改善方針に基づく試行に順次取り組んでおり、平成25年度からは全国的に本格的な運用を開始している。

〔総合評価落札方式の改善の方針〕

- ①施工能力の評価と技術提案の評価に二極化
- ②施工能力の評価は、大幅に簡素化
- ③技術提案の評価は、品質向上が図られることを重視
- ④評価項目は原則、品質確保・品質向上の観点に特化

なお、国土技術政策総合研究所（以下「国総研」という）では、岡野ら²⁾が、現在本格運用されている新たな総合評価落札方式（以下「新方式」という）の基礎となる改善案を提案するとともに、その改善案に基づく試行状況について報告している。さらに、田嶋ら³⁾⁴⁾により、総合評価落札方式適用工事における工事特性と落札率の関係性、落札者の過去の工事成績評定点と当該工事に対する工事成績評定点の関係性に関する分析が行われており、総合評価落札方式の運用に関する課題等が抽出されている。

本稿は、こうした制度運用の状況や先行研究の内容を踏まえ、国土交通省直轄工事における総合評価落札方式の落札結果データ等に基づき、新方式の取り組み状況と効果に関する調査・分析・影響の整理を行うものである。

2. 総合評価落札方式の二極化について

総合評価落札方式の二極化とは、図-2に示すように、従来は「簡易型」、「標準型（I型、II型）」、「高度技術提案型（I型、II型、III型）」の3区分に分かれていた方式

を、「施工能力評価型」と「技術提案評価型」の2区分に再編したものである。

施工能力評価型は、過去の実績等に基づき競争参加者の技術的能力を評価するタイプであり、施工計画を求めない「施工能力評価型（II型）」と、施工計画の適切性を審査するものの点数化は行わない「施工能力評価型（I型）」に分類した。技術提案評価型は、施工上の工夫に係る提案を求める「技術提案評価型（S型）」と、高度な施工技術に係る提案を求める「技術提案評価型（A型）」に分類した。

また、新方式における価格以外の要素の評価項目は、タイプに関わらず、次の3つの観点に基づき、公共工事の品質確保・向上に対する重要性等に応じて設定することを基本とした。

- ①企業の能力等、②技術者の能力等、③技術提案（施工計画）

配点の考え方は次のとおりであり、各タイプの具体的な配点割合の例を図-3に示す。

- ・総合評価は、品質確保・向上の観点に特化する。
- ・品質確保の観点からは、企業に蓄積する技術力、工事の支援体制等が重要である一方、配置技術者の能力が重要であることから、「企業の能力等」と「技術者の能力等」の配点割合を同等に配分する。
- ・施工能力評価型（I型）で求める施工計画は、原則、「可」、「不可」で評価し、点数化しない。
- ・技術提案評価型では、品質向上の観点から、技術提案の配点を高く設定する。
- ・特に、技術提案評価型（A型）では、民間の高度な技術力を活用して品質向上を図る観点から、技術提案の

<配点割合>

施工能力評価型

総合評価対象 40(30)		
段階選抜対象 40(30)		
施工計画*	企業の能力等** 20(15)	技術者の能力等 20(15)

※ 施工計画は、可か不可のみを評価する。
 ※ 施工体制確認型でない場合は、()内の点数とする。
 ※ 「地域精進度・貢献度等」の評価は「企業の能力等」の中で必要に応じて設定する。

技術提案 評価型(S型)

総合評価対象60(50)		
段階選抜対象 30(20/30)		
技術提案** 30(20/30)	企業の能力等** 15(10/15)	技術者の能力等 15(10/15)

※ 施工体制確認型でない場合は、()内の点数とする。
 ※ 「地域精進度・貢献度等」の評価は「企業の能力等」の中で必要に応じて設定する。(WTO対象の場合設定しない。)
 ※ WTO対象の場合、企業の能力等及び技術者の能力等は段階選抜での評価のみに利用し、総合評価では評価しない。なお、WTOの配点は別途設定する。

技術提案 評価型(A型)

総合評価対象70(50)		段階選抜対象 40/60	
技術提案 70(50)		簡易な技術提案** 20	企業の能力等 20
		技術者の能力等 20	

※ 簡易な技術提案は段階選抜で必要に応じて評価
 ※ 施工体制確認型でない場合は、()内の点数とする。

図-3 二極化後の各タイプにおける配点割合の例

表-1 二極化後の施工能力評価型における期待される効果と懸念される弊害に対する調査・分析方法

		調査・分析方法	
施工能力 評価型	期待される効果	手続の簡素化による競争参加者・発注者双方の事務負担の軽減	平成25年度上半期に、新方式により入札・契約手続が行われた工事の競争参加者(534者)及び発注者(226者)を対象に実施したアンケート結果から現場の状況を確認⇒3.(1)
		「技術者の能力等」の配点拡大による適切な企業選定	平成23年度と平成25年度に全国の地方整備局等で契約された工事において、落札者と非落札者の得点(率)差を比較することにより、新しい配点基準や評価基準の適用効果を分析⇒3.(2)
	懸念される弊害	施工計画を求めない(点数化しない)ことによる品質低下の懸念	二極化前(簡易型)と二極化後(施工能力評価型II型)での工事成績平均点を比較し、工事目的物の品質(成績)低下の発生状況を把握⇒3.(3)
		実績を重視したことによる受注企業の偏り・新規参入機会の阻害	平成23年度と平成25年度に全国の地方整備局等で発注された一般土木工事(3億円未満、CDランク)を対象に比較整理を行った「受注件数が多い上位20%の企業が受注した割合」と「新規参入企業が受注した割合」のデータから現状を確認⇒3.(4)

表-2 アンケート調査の概要

調査時期	平成26年1月15日～2月14日
調査対象	平成25年度上半期に、新方式により入札・契約手続きが行われた工事の競争参加者及び発注者
調査項目	・負担軽減の状況(競争参加者、発注者) ・特定の企業への受注偏りの懸念(発注者) ・評価項目の設定状況と配点(競争参加者)
回答状況	競争参加者534件、発注者226件(全タイプ計)

みで評価する。

- ・WTO対象工事についても、原則、技術提案のみで評価する。

以上の背景を踏まえ、施工能力評価型については、表-1に内容を示すとおり総合評価落札方式の二極化により“期待される効果”と“懸念される弊害”を設定するとともに、その実態を把握するための調査・分析を行った結果を以下に報告する。また、技術提案評価型については、平成25年度に技術提案評価型(S型)で発注された工事に関するデータを基本として、二極化による影響を整理した結果について報告する。

3. 施工能力評価型に関する調査・分析

(1) 競争参加者・発注者の負担軽減効果について

二極化による競争参加者・発注者双方の負担軽減効果は、その評価方法の違いにより施工能力評価型(II型)と施

工能力評価型(I型)で異なる。施工能力評価型(II型)は、従来の簡易型で求めていた施工計画を求めずに技術的能力を評価するため、負担軽減効果が発現することは自明と言える。

一方、施工能力評価型(I型)では施工計画を求めるものの点数化は行わずに可・不可の審査のみで活用する。簡易型に比し、競争参加者にあつては施工計画の記載内容が簡素になること、発注者にあつては審査資料の準備や審査・評価に要する技術的判断が容易になることで負担軽減効果が発現すると考えられるが、その実情は明らかではない。

このため、競争参加者及び発注者を対象に行われた既往のアンケート調査(概要は表-2参照)に基づき施工能力評価型(I型)における負担軽減効果を評価する。アンケート結果は図-4に示すとおりであり、競争参加者・発注者ともに「負担は変わらない」との回答が過半数以上を占めているものの、「負担が軽減した」との意見も一定の割合で確認できる。特に、競争参加者が行う施工計画の作成では39%、発注者が行う審査資料の準備では44%、審査・評価では49%が「負担が軽減した」と回答しており、施工計画を求めるタイプの施工能力評価型(I型)においても一定の負担軽減効果が得られていると評価できる。また、具体的な意見として、競争参加者からは「1工事当たりの施工計画書の作成時間が約3.6時間短

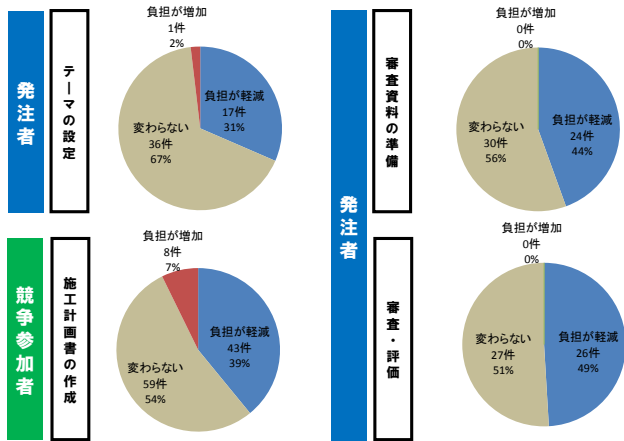


図4 二極化前後の事務的負担に関するアンケート結果 (施工能力評価型 I 型)

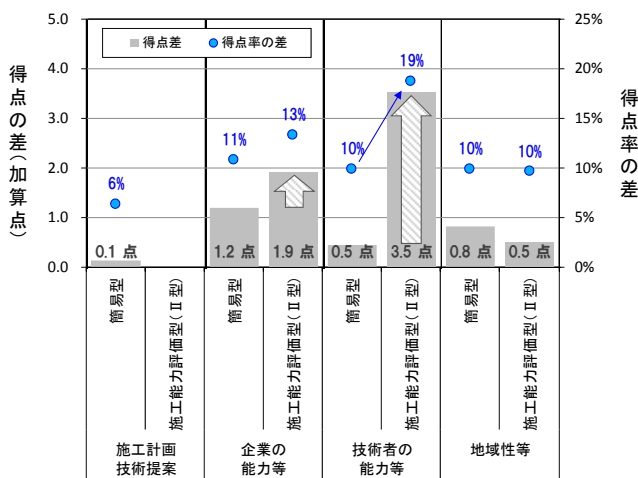


図5 落札者と非落札者の得点差及び得点率の差 (施工能力評価型 II 型)

縮された」、発注者からは「総合評価審査委員会の審議回数が減少した」などの回答があった。

(2) 施工能力評価型の加算点から見る適用効果について

図5に落札者と非落札者の得点差及び得点率差を整理し、二極化前の簡易型と二極化後の施工能力評価型(II型)で比較した結果を示す。

まず得点差に着目すると、「企業の能力等」と「技術者の能力等」は簡易型に比べ施工能力評価型(II型)の得点差が大きくなっていることが分かる。特に「技術者の能力等」ではその傾向が顕著であり、改善方針に基づき技術者の能力等に係る配点を高めた影響が評価結果に表れたものと考えられる。

次に得点率の差に着目すると、「技術者の能力等」で施工能力評価型(II型)の得点率の差が高まっている結果が見て取れる。配点を拡大しただけでは得点率に変化は見られないため、施工能力評価型(II型)では簡易型に比べて技術者間の優劣を付け易い評価基準が採用されているものと考えられる。具体的には、技術者の施工実績

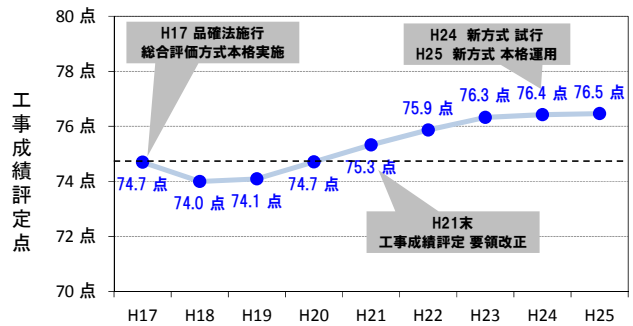


図6 工事成績の経年変化 (簡易型、施工能力評価型 (II 型))

において、より同種性の高い実績を優位に評価する等の工夫が講じられていることが想定される。

以上より、総合評価落札方式の改善によって、技術者評価についても企業評価と同様に重視した適切な企業選定の仕組みになってきていると言える。

(3) 施工能力評価型における工事情質低下の懸念について

施工能力評価型(II型)は、施工計画を求めないことで事務負担の軽減が期待されている一方、これまで施工計画の審査により確保されてきた工事情質が損なわれることも懸念される。

しかし、二極化後の工事成績評定点に関しては、図6に施工能力評価型(II型)及び簡易型の工事成績平均点の経年変化を示すように、二極化以前と同等の評定点を維持しており、傾向の変化は見られない。施工能力評価型(II型)においては、施工計画の審査を行わないものの、前述のとおり技術者の能力等に関する配点の拡大や競争参加者間の差が付き易い評価基準への見直しなどの工夫が講じられているため、懸念されていたような工事情質の低下が生じるような事態は発生していないものと考えられる。

(4) 実績重視評価による工事受注者の偏りの状況について

総合評価落札方式を二極化することにより、技術提案書の提出を求めない施工能力評価型においては、図7にアンケート結果(アンケート調査の概要は表2参照)を示すように、競争参加者・発注者の双方から「工事を受注できる企業が特定の企業に偏るのではないか」、「実績や表彰のある企業が有利となるため新規参入企業(本稿では、新規参入企業とは過去3年間における同整備局・同工事種別の発注工事の受注がない企業をいう。以下同じ)が受注できないのではないか」との懸念があった。

上記の懸念に対する現状を把握することを目的として、図8~10に工事受注企業の偏りの状況や新規参入企業の受注状況について、二極化前後を比較して示している。

図8には、予定価格3億円未満の一般土木工事において、受注件数が多い上位20%の企業が受注した割合を示

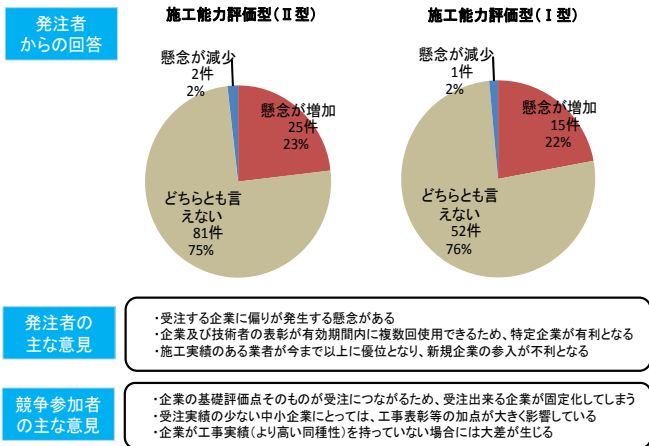


図-7 施工能力評価型における工事受注者の偏りに関するアンケート結果

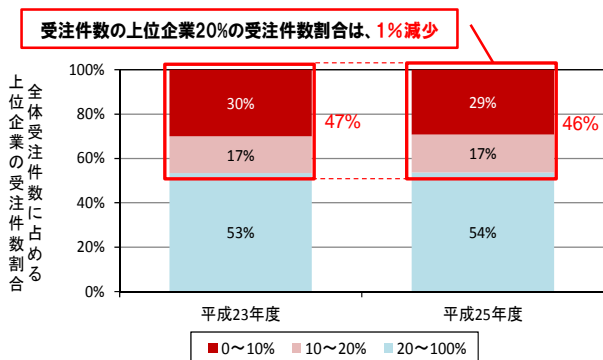


図-8 予定価格3億円未満の一般土木工事で受注件数が多い上位20%の企業が受注した割合

す。図-8 から、受注件数が多い上位20%の企業が受注したことを示す数字は、二極化前後で特に変化していないことがわかる。このことから、二極化により特定の企業に受注が偏るといった傾向は現状では発生していないと言える。

図-9 には、予定価格3億円未満の一般土木工事に競争参加した企業のうち新規参入企業の割合を示す。図-9 から、新規参入企業の割合は二極化前後で大きな変化がなく、二極化による弊害で新規参入企業自体が減っているという事実は確認できない。

図-10 には、予定価格3億円未満の一般土木工事において新規参入企業が工事を受注した割合を示す。図-10 から、新規参入企業が受注した割合に関しても、二極化前後で傾向の変化がなく、二極化によって新規参入企業の受注が減ったという事実も確認できない。

以上のことから、二極化当初に競争参加者・発注者の双方から懸念されていた「特定企業への受注の偏り」や「直轄工事の実績がない新規参入企業が受注しづらくなる」等の弊害については、二極化が直接の原因となって企業への弊害が大きくなっているというような現象は確認できない。

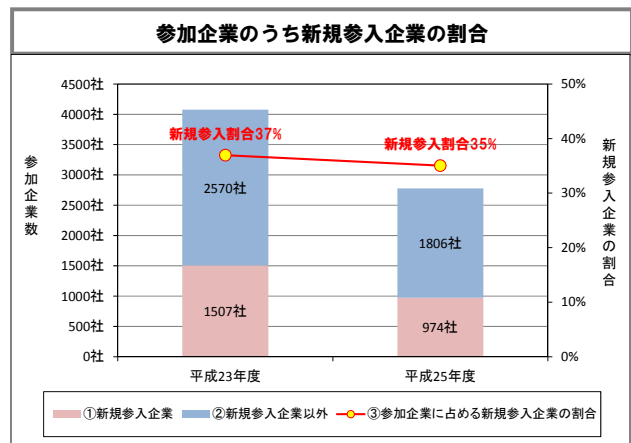


図-9 予定価格3億円未満の一般土木工事の競争参加者のうち新規参入企業の割合

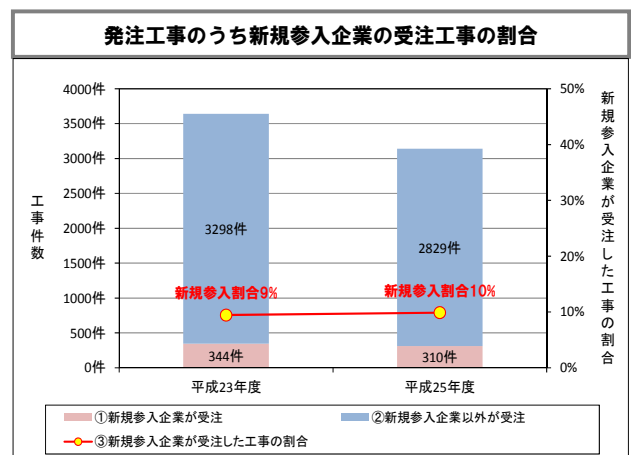


図-10 予定価格3億円未満の一般土木工事のうち新規参入企業が受注した割合

4. 技術提案評価型に関する二極化の影響の整理

技術提案評価型に関しては、現時点では二極化後に発注されたほとんどの工事が完成まで至っておらず、二極化による効果の分析等を行うには時期尚早であるため、本稿では技術提案評価型における二極化の影響を整理した結果について以下に示す。

まず、技術提案評価型(旧標準I型及び高度技術提案型)で発注された工事件数について整理した結果を示す。二極化前の平成22年度から平成24年度に技術提案評価型で発注された工事が平均約300件であるのに対し、二極化後の平成25年度は約500件に伸びており、二極化による各タイプの適用基準の再編により、より多くの工事に技術提案評価型が適用されていることが確認できた。

次に、技術提案評価型で平成24年度に発注された工事(旧方式405件)と、平成25年度に発注された工事(新方式14件)の平均成績表定評点について整理した結果を示す。平均成績評定点に関しては、旧方式で78.2点、新方式で78.2点となっており、現時点では傾向の変化は確認できなかった。

最後に、技術提案を求めるタイプで以前から課題となっていた「技術評価点の1位同点者が複数となり、その結果として価格競争と同じ状況になり、『企業の技術力を競わせてより良い技術を採用する』という技術提案評価型の理念から乖離する状況」の発生状況について整理した結果を示す。平成25年度に二極化後の技術提案評価型（S型）で発注された工事において、技術評価点の1位同点者が複数となった工事について整理した結果、WTO対象工事で1位同点案件が約46%（175件中81件）と多く発生しており、工事種別では「鋼橋上部」、「PC」、「道路改良」、「橋梁下部」、「トンネル」で1位同点案件が特に多い結果が確認できた。これらの工事種別は、高度な知識や専門性が求められる構造物工事が中心であり、専門的な技術力・マネジメント力を有する民間企業に対して高度な技術提案を求めることで、価格と品質により優れた成果（工事目的物）を期待する工事である。このため、発注者としても高度な技術提案を適切に審査・評価するための体制を構築するとともに、民間企業の持つ高度な技術力・マネジメント力を引き出すためのテーマ設定等に努めてきたところであるが、昨今の業務量の増加や職員数の減少の影響も相まって、必ずしも十分な成果があげられていない場面も見受けられ、技術提案評価型の運用面における更なる改善の必要性を示唆するものと言える。

5. おわりに

平成17年の品確法の施行を受けて適用拡大が図られてから10年が経過した総合評価落札方式であるが、先述したように、総合評価落札方式の新たな施策である二極化を全国運用して約1年間分のデータを整理・分析した結果、施工能力評価型では「懸念された弊害は発生せずに

期待された効果が発揮されつつある」ことから、一定の効果が発揮されていることが分かった。しかし、技術提案評価型に関しては、4章で示したように未だ改善を必要とする部分があることも明らかになった。

国土交通省としては、これらの課題に柔軟に対応し、日本の入札・契約制度をより良くしていくために、運用の多様性も考慮した試行等の取り組みを考えていく必要がある。

国総研では、今後も総合評価落札方式の二極化についてフォローアップを継続し、その効果の検証を行うことで総合評価落札方式の更なる質の向上を目指すとともに、地方公共団体を含めた統一基準化等にも取り組んでいく。

謝辞：今回の分析を行うにあたり、各地方整備局の方々にはデータ提供について多大なご協力を頂きました。ここに深く感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 石原康弘・森田康夫・久保尚也：総合評価方式の変遷から見た技術評価方法の課題と改善に関する考察，土木学会論文集 F4（建設マネジメント），Vol.70, No.4, I_157-I_169, 2014.
- 2) 岡野 稔・田嶋崇志・森田康夫：直轄工事における総合評価方式の改善の方向と試行状況（速報）について，第30回建設マネジメント問題に関する研究発表会・討論会講演集，2012.
- 3) 田嶋崇志・森田康夫・岡野 稔・横井宏行：総合評価落札方式における実施状況報告，第68回年次学術講演概要集，CD-R，2013.
- 4) 田嶋崇志・森田康夫・大平和明・横井宏行：国土交通省発注工事の入札と成績の動向について，第69回年次学術講演概要集，CD-R，2014.

(2015.5.18 受付)

Implementation and Effectiveness of the New Overall Evaluation Bid Method

Masaki ONO, Yasuo MORITA, Narumi TOMISAWA, Hiroyuki YOKOI

The Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism has been expanding the application of the overall evaluation bid method, based on the principal of the "Bill for Ensuring the Quality of Public Works", enacted in 2005, and the method has been applied for almost all the works ordered by the Ministry since 2007.

The bipolarization was introduced in 2013 to resolve the problems of the overall evaluation bid method and it has been implemented throughout the country. In order to clarify the effect of the bipolarization, survey and analysis using the data of FY 2013 were conducted and this paper reports that (1) it was verified a certain degree of effectiveness for the construction capacity evaluation type and (2) improvement is continuously required for the technical proposal evaluation type.