

# 国内外の多様な入札契約方式の活用動向

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

**森本恵美**  
MORIMOTO Emi

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

**日比野正臣**  
HIBINO Masaomi

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

**大城秀彰**  
OSHIRO Hideaki

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  
室長

**中洲啓太**  
NAKASU Keita

## 1 はじめに

我が国では、昭和の終わり頃より、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強まった結果、現在では、国土交通省直轄工事のほとんどで、一般競争入札・総合評価落札方式を適用している。一方、平成26年の品確法改正を契機として、技術提案・交渉方式、災害復旧における随意契約、指名競争入札、フレームワーク方式、事業促進PPP等、工事の性格、地域の実情に応じて、多様な入札契約方式の適用が進んでいる。

また、海外に目を向けると、成熟したインフラを蓄積してきた欧米主要国を中心に、過剰な競争性の追求や、受注者へのリスク移転により、費用増加、工期遅延が頻発したことへの反省から、受発注者間のパートナーシップを重視する入札契約方式の適用が広がっている。本稿は、国内外における入札契約方式の変遷を振り返りながら、生産性向上、担い手確保に寄与する、我が国の建設生産・管理システムの将来像の議論の参考として、多様な入札契約方式の活用に関する最新動向を紹介する。

## 2 我が国の入札契約方式の活用動向

### 2.1 総合評価落札方式の適用拡大と課題

#### (1) 総合評価落札方式の導入経緯

我が国では、日米建設協議等において、建設市場の

国際化を求める声が強まったことを背景に、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られた。その結果、それまで広く採用されていた指名競争入札を改め、一般競争入札への転換や総合評価落札方式の導入が行われた。平成17年の品確法成立を契機に、総合評価落札方式の適用が急速に拡大し、現在では、直轄工事のほとんどで一般競争入札・総合評価落札方式を適用している。

国土交通省直轄工事における総合評価落札方式は、技術提案評価型(A型・S型)、施工能力評価型(I型・II型)に区分され、平成30年度の適用件数を図-1に示す。

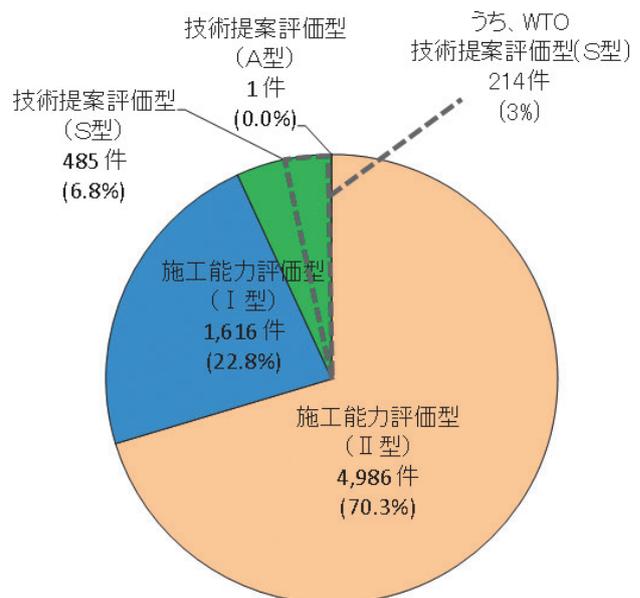


図-1 総合評価落札方式の適用件数

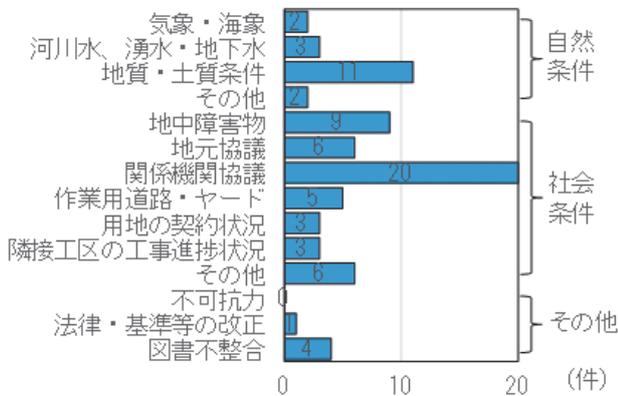


図-2 技術提案評価型(A型)工事のリスク事例

### (2) 技術提案評価型(A型)の課題

技術提案評価型(A型)は、技術的工夫の余地が大きい工事に適用し、目的物の変更を伴う提案を求め、設計・施工一括発注を適用する。施工者の高度な技術を設計に反映できる一方で、設計段階から施工を含めて契約するため、リスクへの対処が課題となる。過去、A型を適用した工事において、関係機関協議、土質・地質条件等、施工者がコントロールできないリスクが多く発生(図-2)<sup>1)</sup>しており、適用できる工事が限られるのが現状である。

### (3) 技術提案評価型(S型)の課題

技術提案評価型(S型)は、技術的工夫の余地が大きい工事に適用され、目的物の変更を伴わない提案を求める。目的物の変更や、協議を要する提案は対象外のため、工事の品質・安全確保等に関する要素技術提案が中心となる。そのため、長期の運用を続けると、類似の提案が多くなり、技術評価の得点差が付きづらいことが課題となっている。

### (4) 施工能力評価型(I・II型)の課題

施工能力評価型は、技術的工夫の余地が少ない中小規模の工事に多く適用され、施工計画の提出を求めるI型、実績で評価するII型がある。施工能力評価型では、小規模工事における受発注者双方の負担軽減が課題になるとともに、365日24時間の対応や、長年の経験が求められる維持修繕工事等は、一般土木工事と比較して、入札不調や1者応札が起きやすく、地域インフラを支える体制の継続的な確保が課題となっている(図-2、図-3)。

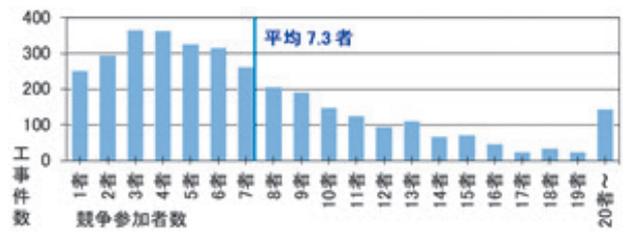


図-3 一般土木工事の競争参加者数

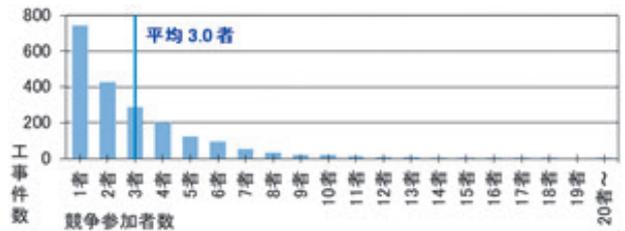


図-4 維持修繕工事の競争参加者数

## 2.2 技術提案・交渉方式(ETC)の導入

平成26年の品確法改正により規定された技術提案・交渉方式は、仕様の確定が困難な工事に適用され、現在、国土交通省直轄(港湾・空港は除く)の20件の橋梁、トンネル、砂防等の工事(補修を含む)に適用され、発注者が別途契約する設計者に施工者が技術協力を行う技術協力・施工タイプ(図-5参照)が18件、施工者自身が設計を行う設計交渉・施工タイプ(図-6)が2件適用されている。

技術提案・交渉方式を適用した場合、施工者が設計段階から関与し、施工者の高度な技術や、手戻りを回避する工夫を設計に取り入れることができる。例え

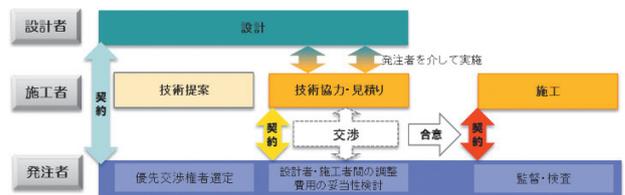


図-5 技術協力・施工タイプのフロー



図-6 設計交渉・施工タイプのフロー

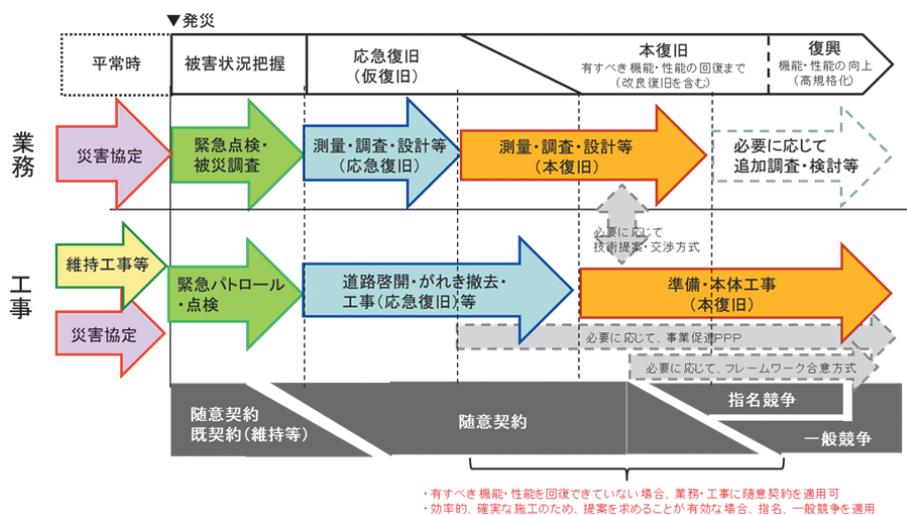


図-7 災害復旧における入札契約方式

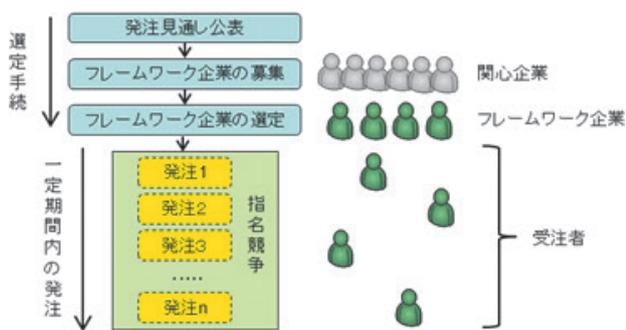


図-8 フレームワーク方式

ば、平成28年の熊本地震からの復旧事業にあたる二重峠トンネル工事では、施工期間を1年以上短縮する施工技術を活用した<sup>2)</sup>。また、犀川大橋の補修工事では、繁華街の交通量の多い橋梁の補修にも関わらず、工期遅延や費用増加がなく完了できた。

## 2.3 災害復旧における入札契約方式

近年、大規模災害時の応急復旧の業務や工事において、災害協定に基づく随意契約を適用するとともに、災害復旧の早期対応に向けた施工体制の確保等のため、指名競争入札を適用し、早期復旧に役立てている(図-7)。令和元年東日本台風からの復旧事業等では、同種の工事発注を繰り返す場合に、公募により選定した企業グループ(フレームワーク企業)に対して、個々の工事を発注するフレームワーク方式を適用し、入札契約手続きの簡素化や、入札不調の回避に役立てている(図-8)。

## 2.4 事業促進PPPの導入

国土交通省直轄の大規模災害復旧・復興事業、大規模事業等において、調査・設計等の事業の上流段階から、官民双方の技術者の多様な知識・豊富な経験を融合させることにより、効率的な事業マネジメントを行う事業促進PPPを導入している(図-9)。

事業促進PPPは、平成23年3月に発生した東北地方太平洋沖地震の後、総延長が約380kmにも及ぶ三陸沿岸道路等の復興道路事業を円滑かつスピーディに実施するため、東北地方整備局が平成24年度から導入したのが最初である。

# 3 海外の入札契約方式の動向

## 3.1 弊害を生んだ競争性の追求

英国、米国等の欧米主要国では、我が国よりも一足早い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を強力に進めた。1979年に誕生した英国のサッチャー政権の改革は有名である。

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生産・管理システムの改革は、低価格競争、品質低下、受発注者間の紛争の多発という弊害を招いた。特に、海外の公共工事では、受発注者が契約図書解釈、責任の所在に関して、対立関係が生じやす

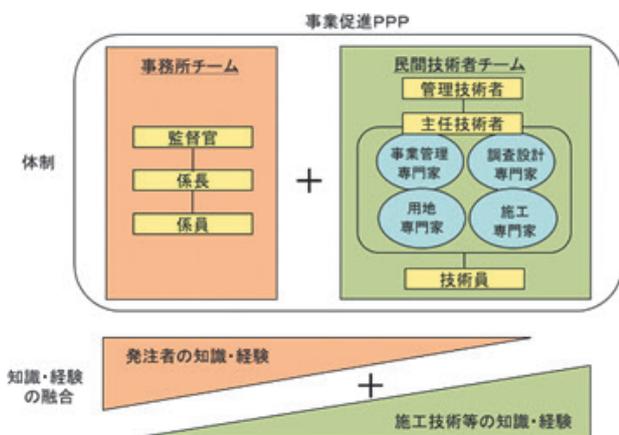


図-9 事業促進PPP

いことで知られる。競争激化に伴い、安値で受注した企業が増額変更を求めて訴訟に発展する事案が頻発し大きな社会的損失となった。

### 3.2 競争、対立から信頼、協調への転換

米国、英国では、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協力的に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<sup>3)</sup>。

パートナーリングの概念は、米国陸軍工兵隊のチャールズ・コーワンによって1988年に米軍の公共工事で導入されたのが最初と言われる。英国では、1994年7月、マイケル・レイサムが、「チームをつくる (Constructing the team)」<sup>5)</sup>を公表し、発注者、建設会社等がお互いに信頼し、共通の目標に向かって協力的に取り組むことの重要性を説いた。また、1998年7月、英国のジョン・イーガンが、「建設業再考 (Rethinking Construction)」<sup>6)</sup>を公表し、公共事業の円滑な遂行を阻害する要因の一つに競争入札を挙げ、パートナーリングによる一体的なサプライチェーン構築の重要性を説いた。

### 3.3 施工者が設計段階から関与する方式の導入

欧米主要国においても、我が国と同様に、発注者が工事の仕様を定め、発注者が示す仕様に基づき施工する設計・施工分離発注が多く採用されてきた。一方で、設計・施工分離発注は、工事着手後に生じる様々な条件変更への対応が課題となる。契約図書の解釈、

責任の所在に関して、受発注者の対立関係が生じやすい英国、米国では、施工者が設計、施工の責任を一括して負うことで、条件変更等に関する施工者のクレームや訴訟による工事の遅延を回避しつつ、施工者の創意工夫を引き出し、工期短縮、工費縮減が期待できるとして、設計・施工一括発注が適用されるようになった。

設計・施工一括発注は、設計段階で契約をするため、不確定要素が大きな工事には適用できない点、工事の品質等に対する発注者の関与が限定的となる点等が課題として指摘された。英国、米国において、受発注者がパートナーシップを組み、協力的に取り組むことの重要性を理解した発注者を中心に、ECI (Early Contractor Involvement) 方式、CM/GC (Construction Management/General Contractor) 方式を適用するようになった。

### 3.4 包括・個別二段階契約の導入<sup>4)</sup>

(1) 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 (Framework Agreements) は、2004年版のEU公共調達指令(その後2014年版発行)に基づく「長期指名候補者との事前合意制度」であり、2006年版の英国公共契約規則(その後2015年版発行)において規定された。この改定では、中小企業 (SEMs) の参入機会を設けることが明記された。

フレームワーク合意方式は、第一段階 (Firstly Competition) 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一定期間 (通常4年間) 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 (Secondary Competition) の個別発注では、合意内容に基づき受注者を選定する (図-9)。フレームワーク合意方式は、物品調達、建設コンサルティングの他、建築 (公営住宅、学校、市庁舎等)、土木 (道路、河川等) 分野の工事等で、同種の調達を繰り返す場合に多く活用されている。建設工事や建設コンサルティングサービスのうち、維持管理や継続した知識や地域の経緯に通じている必要がある調達は、フレームワーク合意の中で簡易競争を繰り返しながら品質・生産性を向上させることが可能である。4年間の合意期間後は、必要に応じて新たな (仕様は継続

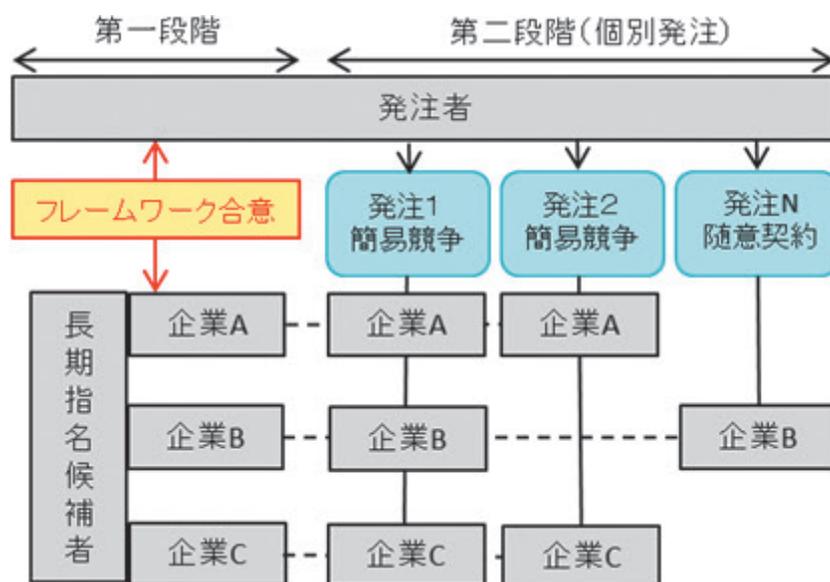


図-10 英国のフレームワーク合意方式（一般）

的になる) フレームワーク(長期指名候補者)を公募する。従前のフレームワーク協定者も要件を満たせば新たな協定公募に参入することができる。実際、英国の電子調達システムを調査した結果、再合意が多いことが確認された。そのほか、建設コンサルティングと工事を組み合わせたフレームワーク合意方式では、大規模な発注もなされており、ECI方式で進められる案件もある(図-10)。

また、新しい技術や研究開発を必要とする場合は、イノベーション調達(Innovation ProcurementまたはInnovation Partnership)としてフレームワーク合意方式が積極的に採用されており、受発注者でリスク分担を図りながら中長期的な社会実装を目指している。いずれの場合も、英国では、受発注者間の協働と発注にかかる時間的コストを非常に重要視しており、公共調達の43%を、このフレームワーク合意方式を適用している<sup>7)</sup>。

#### (2) 米国の数量未確定約

米国の数量未確定契約方式は、1994年の連邦調達合理化法において法制化され、連邦調達規則では、「調達時期、数量ともに未確定で包括的な契約を締結するもの」と規定されている。同方式は、調達にかかる時間短縮と競争関係を両立することを目的として、連邦調達庁が物品やサービスの調達に採用する

ことから始まり、陸軍工兵隊(治水施設等)や連邦道路庁等が行う公共工事でも採用されている。数量未確定契約方式は、英国のフレームワーク合意方式と同様に、基本契約(第一段階)と基本契約に基づく個別発注(第二段階)に区分される(図-11)。

基本契約の入札案内書では、基本契約の内容と個別発注の最大、最小の数量等が示される。基本契約者の選定基準は、基本契約が価格と品質の総合評価、個別発注では、最低価格が多く用いられている。

## 4 建設生産管理システムの将来像

我が国では、平成26年の品確法改正を契機として、工事の特性、地域の実情に応じて、多様な入札契約方式の適用が進んでいる。近年、適用が広がっている技術提案・交渉方式、フレームワーク方式、事業促進PPP等の入札契約方式は、受発注者がパートナーシップを組み、受発注者双方の情報、知識、経験を融合させることにより、事業の促進を図ることを特徴としている。

欧米主要国においても、過剰な競争性の追求や、受注者へのリスク移転が、事業の停滞を招いたことへの反省から、受発注者間のパートナーシップを重視する入札契約方式の適用が広がっている。特に、フ

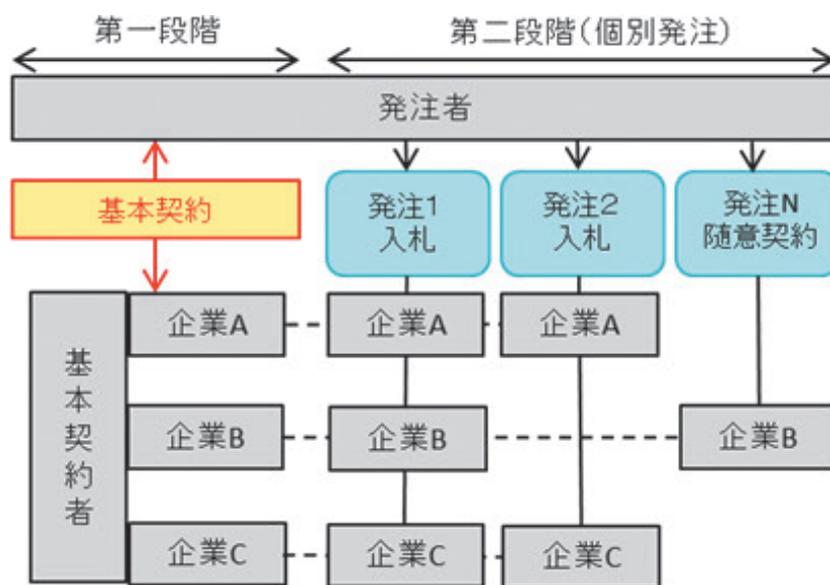


図-11 米国の数量未確定契約

レームワーク方式については、我が国では、災害復旧等の工事に限定して適用しているものの、英国等においては、事務手続負担の軽減、受発注者の良好な関係構築、長期の受注見通しによる企業経営改善、新規投資の誘発(若手採用、資機材保有、新技術活用等)等の効果が認識され、一般的な工事、業務、物品調達にまで広く適用されている。

近年、こうしたパートナーシップを構築することで、調達コストを下げ、付加価値生産性を上げる効果が認識され始めている。主に開発途上国の開発を対処とする世界銀行<sup>8)</sup>や、アジア開発銀行<sup>9)</sup>でも、これらパートナーリングが標準的な手法として位置づけられはじめた。受注者選定の評価項目の中にも「発注者やサプライヤーとのコミュニケーション」、「利害関係者の調整」、「関係者の満足度」などが取り入れられ、加算方式の評価方法においては、価格の占めるウエイトは5割を下回る発注が増えている。

欧米主要国において、こうした受発注者のパートナーシップを重視する入札契約方式が活用される背景には、受発注者ができるだけ対立せず、協議により紛争を回避し、工期の遵守、高品質の確保等、共通の目標に向かい取り組む日本の建設生産・管理システムの良さが評価されている面がある。我が国の建設生産・管理システムの将来像を議論においては、透明

性、公正性、競争性の確保に十分留意しつつも、生産性向上や担い手確保への取組を一層前進させるため、協調性、継続性、効率性の観点とバランスのとれた検討が必要になると考えられる。

#### 参考文献

- 1) 中洲, 中尾, 田村, 島田, 三輪: 実工事への適用結果を踏まえた技術提案・交渉方式の手続改善, 土木学会論文集F4 (建設マネジメント), Vol74, No.2, pp.232-243, 2018.12
- 2) 内田: 早期復旧に向けた二重峠トンネルにおけるECI方式の活用, 土木学会建設マネジメント委員会公共調達シンポジウム, 2019
- 3) 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際, 鹿島出版会, 2007.3
- 4) 小川, 天満, 森田, 佐渡: 英国・米国における包括・個別二段階契約について, 国総研資料No.908, 2016.3
- 5) Latham.M., "Constructing the Team", July 1994, UK
- 6) Egan.J., "Rethinking Construction", 1998, UK
- 7) Procurement Policy Note 02/15: Public Contracts Regulations 2015 (2020/10/9アクセス)
- 8) <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/brief/procurement-new-framework> (2020/10/9アクセス)
- 9) <https://www.adb.org/documents/framework-agreements-consulting> (2020/10/9アクセス)