

国土交通省直轄事業の建設生産システムにおける
発注者責任に関する懇談会

中間とりまとめ（案）

平成 18 年 6 月

国土交通省直轄事業の建設生産システムにおける
発注者責任に関する懇談会

設 立 趣 意 書

公共事業は、国民生活、経済活動を支える公共施設の整備・管理を行うものであり、効果的かつ効率的に事業を実施し、信頼性の高い施設を整備する上で、事業に関する計画、調査・設計、施工、維持管理という建設生産システムの各段階を通じ、様々な社会的要請を踏まえながら継続的に調査・設計や工事の調達を行う発注者の役割は、極めて重要である。

国土交通省直轄事業における建設生産システムは、昭和30年代に、直営工事から請負工事へと大きく変更されて以降、大きな変更がなされていないが、昨今、設計や施工における品質確保に関する様々な問題が顕在化する中、現在の建設生産システムとそれに関連する発注者の責任の在り方が、あらためて問われている。

本懇談会は、中央建設業審議会の議論を踏まえつつ、国土交通省直轄事業の建設生産システムに関する実態に基づき、発注者責任の観点から、建設生産システムの在り方及び諸課題への対応方針についての検討・提言を行うことにより、国土交通省直轄事業の適切な執行を図ることを目的に設置するものである。

国土交通省直轄事業の建設生産システムにおける
発注者責任に関する懇談会

委員名簿

委員長	小澤 一雅	東京大学大学院工学系研究科 教授
委員	厚谷 襄児	北海道大学 名誉教授
委員	大森 文彦	東洋大学法学部企業法学科 教授
委員	木戸 健介	ジャーナリスト
委員	佐藤 典子	弁護士
委員	高野 伸栄	北海道大学大学院工学研究科 助教授
委員	福田 昌史	高知工科大学 客員教授
委員	森下 憲樹	国土交通省大臣官房地方課長
委員	佐藤 直良	国土交通省大臣官房技術調査課長
委員	関 克己	国土交通省河川局治水課長
委員	鈴木 克宗	国土交通省道路局国道・防災課長
委員	山縣 宣彦	国土交通省港湾局建設課長
委員	門松 武	国土交通省関東地方整備局長

オブザーバー

	吉田 光市	国土交通省総合政策局建設業課長
	最勝寺 潔	国土交通省総合政策局建設振興課長

(事務局) 国土交通省大臣官房技術調査課
国土交通省国土技術政策総合研究所
国土交通省関東地方整備局

目 次

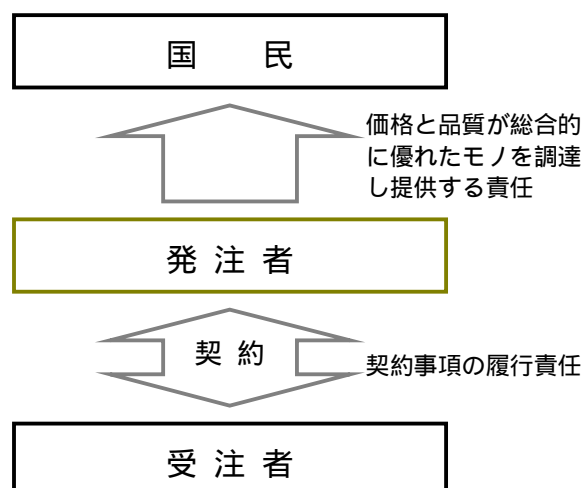
1 . 発注者責任の概念	1
2 . 現行の建設生産システムにおける課題	2
2 - 1 . 建設生産システムを取り巻く環境の変化	2
(1) 国民の意識の変化	2
(2) 入札・契約制度の転換	2
(3) 発注者の業務内容・体制の変化	3
(4) 競争環境の変化	3
2 - 2 . 現行の建設生産システムにおける課題の抽出	4
(1) 問題の発生に対する原因分析	4
(2) 建設生産システムにおける課題の抽出	6
3 . 発注者責任を果たすための建設生産システムのあり方	7
3 - 1 . 建設生産システムの目指すべき方向性	7
3 - 2 . 方向性を実現するための方策	8
(1) 技術に優れた企業が活躍できる競争環境の整備	8
(2) ミスが起り得ることを前提としたリスクマネジメントの導入 ..	9
(3) 発注者責任を果たすための体制と技術力の確保	9
(4) 調達における知見の集約とフィードバックシステムの導入	10
(5) 設計から施工まで一貫した思想に基づき実施することができる システムの構築	10
3 - 3 . システム全体に係る P D C A サイクルの構築	10
図 - 1 : 建設生産システムにおける課題の抽出	11
図 - 2 : 発注者責任を果たすための建設生産システムのあり方	12
図 - 3 : 建設生産システムのフロー	13

1. 発注者責任の概念

「発注者責任研究懇談会」(平成11年中間とりまとめ)における議論を踏まえるとともに「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の理念を反映させ、国民に対する発注者としての責任を「国民になり代わり、公正さを確保しつつ、価格と品質が総合的に優れたモノをタイムリーに調達し提供すること」と整理する。

国民に対する発注者責任は、設計者あるいは施工者と適正な契約を締結し、これを確実に履行させることにより果たすことができる。

発注者は、設計者あるいは施工者に対して、対等な立場で契約を締結し、これを確実に履行する責任を有している。



2 . 現行の建設生産システムにおける課題

現行の建設生産システムは、発注者自らが設計・施工を実施していた直営時代の建設生産システムから請負により工事を調達するために昭和 30～40 年代に構築された。

近年における公共工事を取り巻く環境の変化は大きく、建設生産システムにおいて設計ミスや施工不良等の問題が顕在化してきた。

このような状況を踏まえ、現行の建設生産システムにおける課題を整理する。

2 - 1 . 建設生産システムを取り巻く環境の変化

(1) 国民の意識の変化

公共工事のみならず民間工事も含め、設計ミスや施工不良が発生しており、「モノづくり」において品質を確保するためのシステムの再構築が求められている。

談合やゼネコン汚職等の不祥事が発生していることにより、国民の公共事業に対する不信感が高まっており、公共事業の実施におけるより一層の透明性と説明責任が求められている。

(2) 入札・契約制度の転換

公共工事の入札・契約方式は日米建設協議や談合等の不祥事を背景として、それまでの指名競争入札方式に加え、平成 6 年度より大規模工事について一般競争入札方式を本格的に導入することとした。

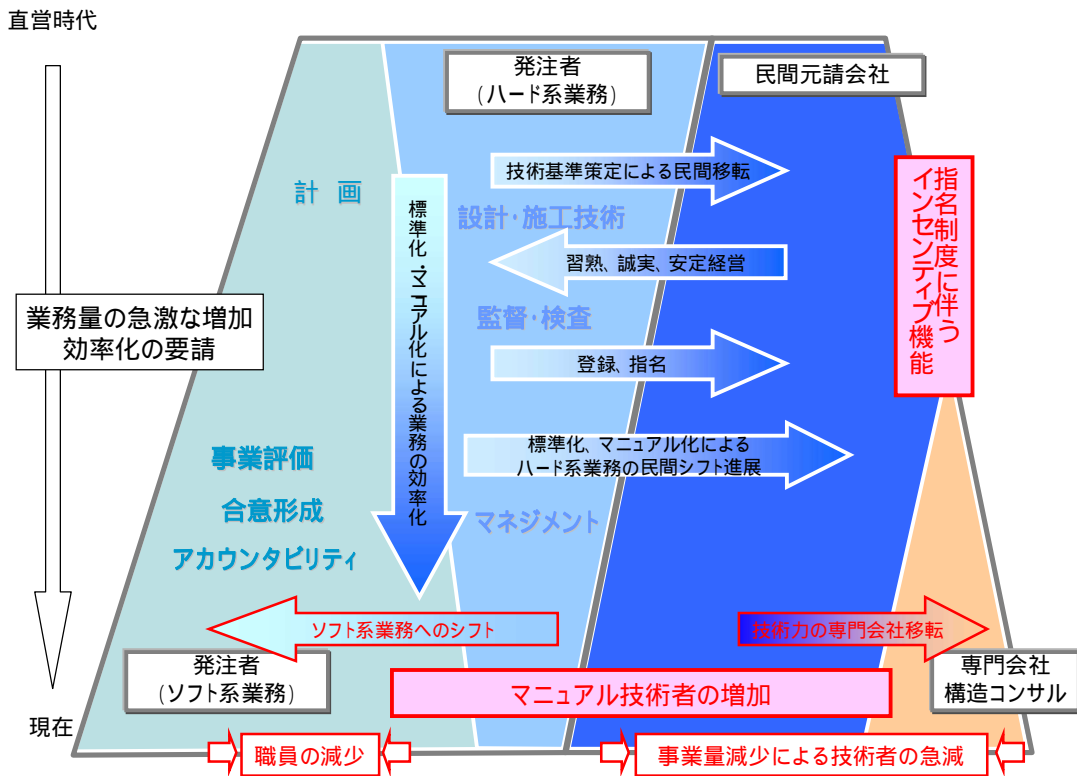
「公共工事の品質の確保の促進に関する法律」の施行により、これまでの価格により落札者を決定する方式から、価格と品質が総合的に優れている者を落札者とする方式（総合評価方式）に転換した。

平成 17 年度には鋼橋上部工事に係る談合事件等が発生し、その対応として指名競争入札方式を原則廃止し、一般競争入札方式を基本とすることとした。

(3) 発注者の業務内容・体制の変化

戦後復興期から高度成長期を通じ、発注者の業務内容は設計・施工に直接関係する、いわゆるハード系業務が主であったが、近年、公共事業の実施において合意形成やアカウントビリティ等が強く求められ、発注者の業務はこれらに関するソフト系業務に力点を置いている。また、維持管理すべき施設の増加とその老朽化に伴い、維持・更新等に係る業務が増加しており、今後、これら業務の急激な増加が見込まれる。

発注者は業務量の増加に対し、契約書・仕様書等の標準化や技術基準・マニュアル等の整備によって効率的に社会資本整備を進めてきたが、一層の行政のスリム化が求められている。



(4) 競争環境の変化

平成 18 年 1 月に改正された「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」が施行され、課徴金の引き上げ、公正取引委員会への犯罪調査権の付与、リーニエンシー制度の導入等がなされている。

近年、公共事業費が削減され建設市場が縮小する一方で、建設業者数は大きく変化していないことにより、競争の激化が進み、低入札が増加している。

2 - 2 . 現行の建設生産システムにおける課題の抽出

(1) 問題の発生に対する原因分析

現行の建設生産システムは、調査・設計、施工、維持管理の段階から構成される。

建設生産システムを取り巻く環境の変化により、調査・設計段階における設計ミス、施工段階における施工不良、維持管理段階における施設の機能低下等が顕在化しており、これらの問題の発生に対して原因分析を行う。

1) 調査・設計段階における設計ミスの原因分析

業務内容・体制の変化に伴う発注者の設計に係る技術的経験不足により、設計条件の適切な設定や監督時の適切な指示、完了時の十分な検査がなされていないのではないか。また、発注者が設計内容を十分に確認する時間的余裕がないことも適切な監督・検査の支障となっているのではないか。設計ミスや施工不良、維持管理における不具合等の知見が、設計基準や設計条件等に適切に反映されていないため、同様なミスを繰り返しているのではないか。

資格審査時における技術的能力の審査が不十分なことや、業務成績評定の結果が以降の入札参加時における審査に十分に反映されていないことにより、十分な技術力を有しない企業が参入しているのではないか。

また、施工に係る知見を有していない者に設計を行わせたり、設計成果に対する設計者による照査が適切に行われていないことにより、設計の品質が確保されていないのではないか。

設計において特に重要な基本計画、概略設計等、設計初期段階における業務の積算体系が業務内容に見合ったものとなっていないため、技術力を有する企業を十分に活用できていないのではないか。

2) 施工段階における施工不良の原因分析

業務内容・体制の変化に伴う発注者の施工に係る技術的経験不足や設計思想の理解不足により、契約書や仕様書等における施工条件等の適切な設定や監督時の適切な指示、中間及び完了時の十分な検査がなされていないのではないか。また、発注者が現場の立会等を行う時間的余裕がないことも適切な監督・検査の支障となっているのではないか。

施工不良や維持管理における不具合等の知見が、施工条件等に適切に反映されていないため、同様なミスを繰り返しているのではないか。

資格審査時における技術的能力の審査が不十分なことや、施工プロセスの評価も含めた工事成績評定の結果が以降の入札参加時における審査に十分に反映されていないことにより、十分な技術力を有しない企業が参入しているのではないか。

工事の結果と次の入札参加機会との結びつきが弱くなり、業者の技術力向上と工事の品質確保に対するインセンティブが働きにくくなっているのではないか。

3) 維持管理段階における施設の機能低下の原因分析

業務内容・体制の変化に伴う発注者の設計・施工・修繕に係る技術的経験不足や、発注者から管理者への竣工図面等の引継ぎが不十分なため、補修工事の契約書や仕様書等において補修条件等が適切に設定されていないのではないか。

維持補修に関する十分な技術力を有していない者が、維持補修の設計・施工を行っているのではないか。

当初の設計が維持管理を十分に考慮したものになっていないため、施設の耐久性が不十分であったり、点検や補修等の作業が構造的に困難になっていたりすることがあるのではないか。

(2) 建設生産システムにおける課題の抽出

原因分析の結果、現行の建設生産システムにおける課題は、以下のように抽出される。

技術的能力が十分ではない業者の参入や受注者の品質確保に係るインセンティブの低下

発注者の設計・施工に係る技術的経験の不足、体制の制約

発注者、設計者、施工者の役割分担を補完するシステムの不足

技術的能力が十分ではない業者の参入や受注者の品質確保に係るインセンティブの低下

入札・契約制度の改革による指名競争入札から一般競争入札への移行により、いわゆるダンピングの増加に伴う技術的能力が十分ではない業者の参入や、受注者側における工事の品質確保に係るインセンティブの低下が生じたと考えられる。

詳細設計においては技術力による競争環境が不十分であり、技術的能力が十分ではない業者の参入による設計ミスや設計照査の不足が生じている。このため、資格審査や技術的能力の審査等（入口）における技術競争を強化するとともに、プロセスや引渡し時の検査（出口）においても、ミスが起こり得ることを前提とした設計照査や監督・検査が重要である。

発注者の設計・施工に係る技術的経験の不足、体制の制約

ソフト系業務が増加する中で、職員数の減少により発注者においては技術基準の標準化・マニュアル化により業務の効率性を上げるとともに、設計あるいは施工に直接的に係わる時間を減少させてきた。

発注者に必要な技術力は技術的判断を行う経験により蓄積されるため、設計・施工に係わる時間の減少は、発注者の技術力研鑽の機会を減少させ、結果として技術力の低下が危惧されるという意見もある。

発注者において発注者責任を果たすための体制と技術力の確保、情報共有・フィードバックのための仕組みが重要である。

発注者、設計者、施工者の役割分担を補完するシステムの不足

これまで設計は、建設コンサルタント等により行われてきたが、施工ノウハウが詳細設計に十分に反映されていない、施工者が設計思想を十分に理解せずに施工することにより、工事の品質低下の懸念が生じている。

設計から施工まで一貫した思想に基づき実施することができるシステムの構築により、公共工事全体の品質の向上を図ることが重要となっている。

3．発注者責任を果たすための建設生産システムのあり方

3 - 1．建設生産システムの目指すべき方向性

建設生産システムにおける課題を踏まえ、今後、発注者責任を果たしていくために建設生産システムとして目指すべき方向性には次の5つを挙げる
ことができる。

技術に優れた企業が活躍できる競争環境の整備 ミスが起こり得ることを前提としたリスクマネジメントの導入 発注者責任を果たすための体制と技術力の確保 調達における知見の集約とフィードバックシステムの導入 設計から施工まで一貫した思想に基づき実施することができるシステムの構築

技術に優れた企業が活躍できる競争環境の整備

品質の確保に係るインセンティブを付与するため、技術に優れた企業が活躍できる競争環境を整備していくとともに、技術的能力が十分ではない業者を排除する方策を講じる。

ミスが起こり得ることを前提としたリスクマネジメントの導入

技術的検査及び評価の充実により設計ミスや施工不良の抑制を図るとともに、瑕疵に関する制度の充実を図る。

発注者責任を果たすための体制と技術力の確保

今後も国民からの信託を受け、質の高い社会資本を整備していくために、発注事務の適切な実施のための体制の整備や技術力の確保・向上に係る方策を講じる。

調達における知見の集約とフィードバックシステムの導入

発注者および受注者双方の設計ミスや施工不良等の再発を防止するとともに、社会資本の効率的な維持管理を目的とし、調達における知見を集約し、フィードバックするシステムを構築する。

設計から施工まで一貫した思想に基づき実施することができるシステムの構築

工事の品質確保のため、設計と施工の思想を一貫させるための方策を講じる。

3 - 2 . 方向性を実現するための方策

今後の建設生産システムの方向性を実現していくための方策を以下に提示する。

なお、これらは現時点で考えられる方策であり、今後これらの実現可能性を検討し、制度設計に反映させていく必要がある。

(1) 技術に優れた企業が活躍できる競争環境の整備

1 - 1 : 技術力競争の充実

総合評価方式による技術力競争の充実を図り、品質確保に係る技術提案を求めることで、更なる品質の確保に努める。また適切なペナルティの設定とともに技術提案の内容に対する履行状況等を適切に評価する。

また、技術提案の内容や履行状況等に基づき適切に工事成績の評定を実施し、その評価結果を以後の入札手続きにおける審査・評価の対象とすることにより、受注者の品質確保に係るインセンティブを付与する。

1 - 2 : 施工体制の評価

工事において施工体制(下請け体制等)を評価する制度を検討する。

1 - 3 : 企業評価の多様化

工事において発注者のリスクを低下させるため、企業評価の多様化を図ることとし、その一環として入札ボンドについて検討する。

1 - 4 : 建設コンサルタント等の資格審査制度の充実

建設コンサルタント等の資格審査は技術力評価の観点から十分とは言えないため、今後審査の充実を図る。

1 - 5 : 設計初期段階の重視

知的業務に見合った積算体系の整備を図る等により、技術力を有する建設コンサルタント等には基本計画や概略設計等、設計初期段階においてより技術力を発揮できる環境を整備する。

1-6：談合・ダンピング対策の強化

談合の発覚やダンピングの状況を鑑み、これらの問題に関する対策を引き続き強化していく。

(2) ミスが起こり得ることを前提としたリスクマネジメントの導入

2-1：検査の充実と支払い方法の見直し

工事においては、検査機器の向上、検査頻度の増加等、中間時ならびに完成時における検査、成績評定の充実を図るとともに、支払い方法のあり方について検討・見直しを行う。

2-2：設計照査制度の見直し

設計業務における設計照査は、これまで設計を委託された企業自らが照査を行っていたものであるが、当該企業以外のものが照査を実施する等、設計照査制度の見直しを図り、設計成果の品質を高める。

2-3：保証制度のあり方

設計ならびに工事における瑕疵に対し瑕疵担保のあり方について検討するとともに多様な保証制度を活用することにより、瑕疵等が発生した場合の対応について検討する。

(3) 発注者責任を果たすための体制と技術力の確保

3-1：人材の重点配置と発注者支援制度の活用による体制補完

発注者が多様な業務に対応するためには、発注者自らが行うべき業務に人材を重点的に配置していくとともに、必要に応じ適切に外部委託を活用するための仕組みについて検討を行う。

3-2：業務を通じた技術力の確保

適切な技術的判断ができる能力（契約時における適切な条件設定・工期設定、条件変更への適切な対応）を業務を通じて身に付けられる制度を確立する。

3-3：専門技術者の確保

例えばダムや橋梁、トンネル等の専門性の高い構造物については技術継承や技術開発の進展等を意識するとともに、当該分野を専門とする技術者の強化プログラム等を構築する。

(4) 調達における知見の集約とフィードバックシステムの導入

4-1: 発注者間の知見の共有化

設計ミスや施工不良、技術的判断ミス、更には維持管理の段階において明らかとなった不具合（瑕疵を含む）等に関する情報の蓄積・共有化を図り、以後の発注時の条件設定や監督・検査等の技術的判断を要する場合に活用するとともに、必要に応じて設計基準類の見直しを行う。

4-2: メンテナンス実績等の蓄積・共有化

工事における竣工図面、維持管理に係るメンテナンス実績等（附帯設備等の更新履歴を含む。）の蓄積・共有化を図ることにより、以後の施設更新や同種施設の設計・工事に反映する。

(5) 設計から施工まで一貫した思想に基づき実施することができるシステムの構築

5-1: 3者間の設計思想等の共有化

設計から施工まで一貫した思想に基づき目的物を造るためにも、発注者・設計者・施工者による3者の会議を積極的に開催し、設計意図の伝達や施工ノウハウの共有等を図る。

5-2: 設計・施工一括発注方式等の積極的活用

施工者による技術提案の余地が大きい工事等においては、詳細設計付き工事発注方式や設計・施工一括発注方式の積極的な活用を図る。

3-3. システム全体に係るPDCAサイクルの構築

建設生産システム全体の状況を監視し、今後の環境の変化に対し引き続き臨機に対応していくため、調査・設計、施工、維持管理の各段階の中と全体に関するPDCAサイクルを機能させるためのシステムを構築する必要がある。

図 1：建設生産システムにおける課題の抽出

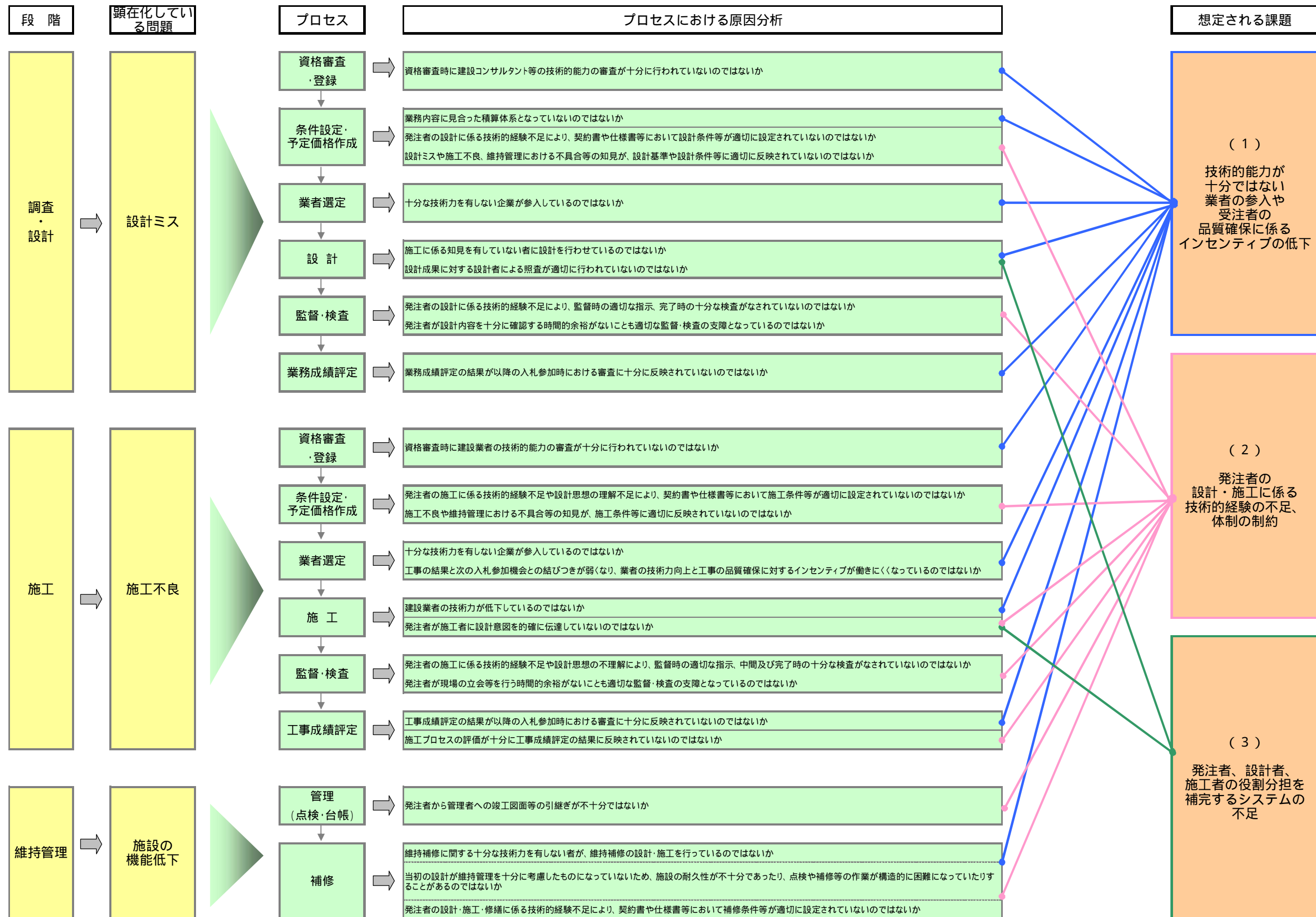


図 2 : 発注者責任を果たすための建設生産システムのあり方

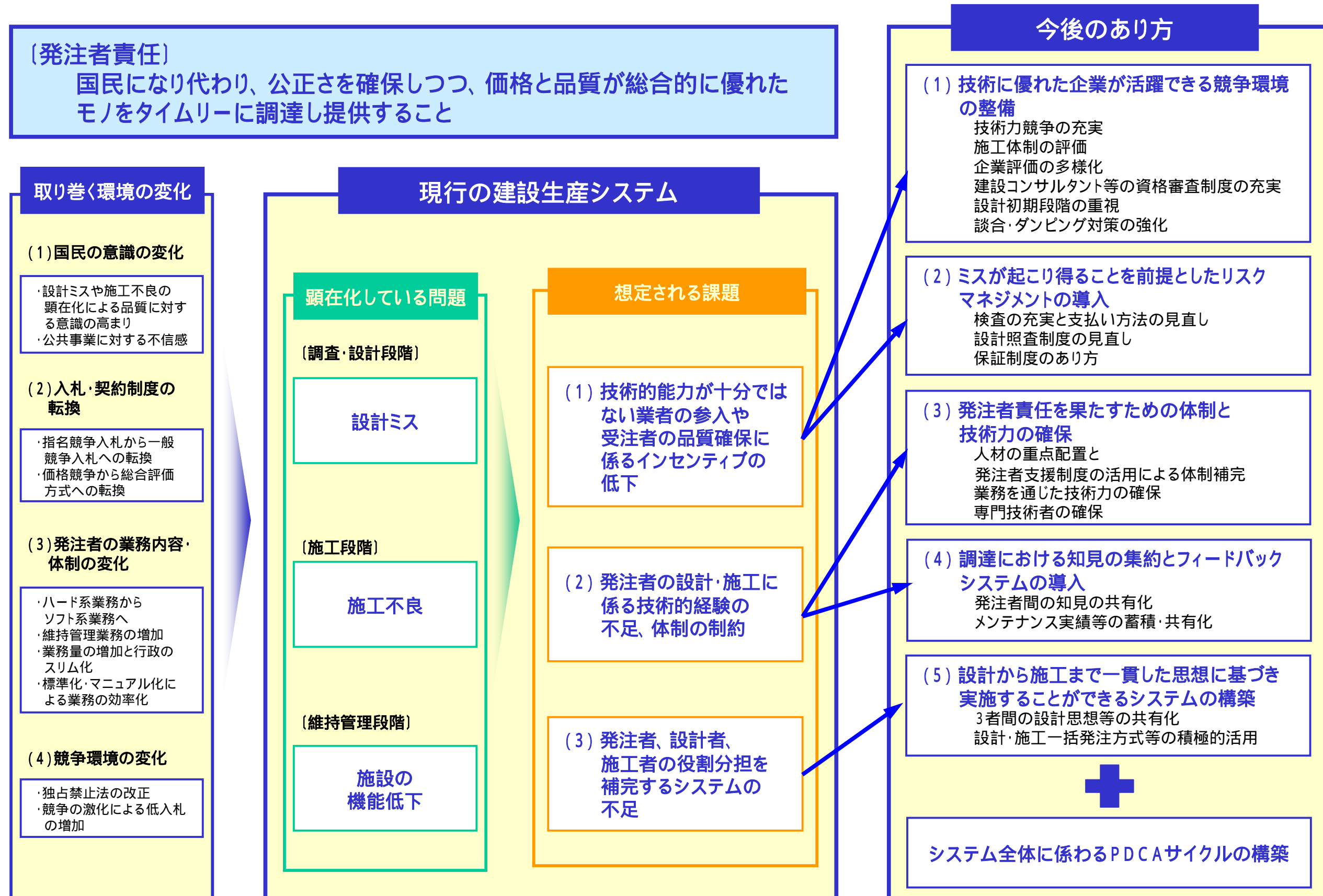
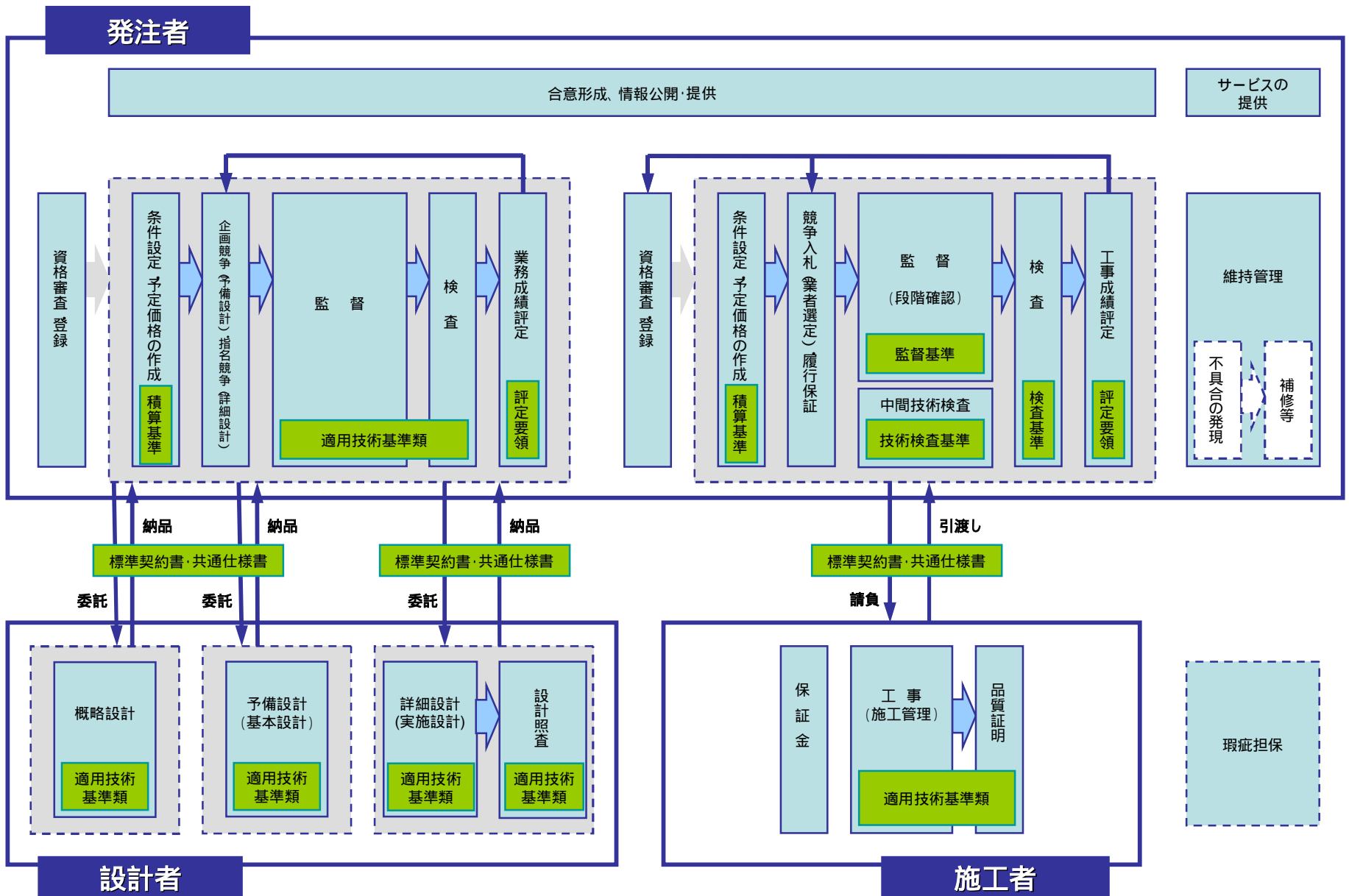
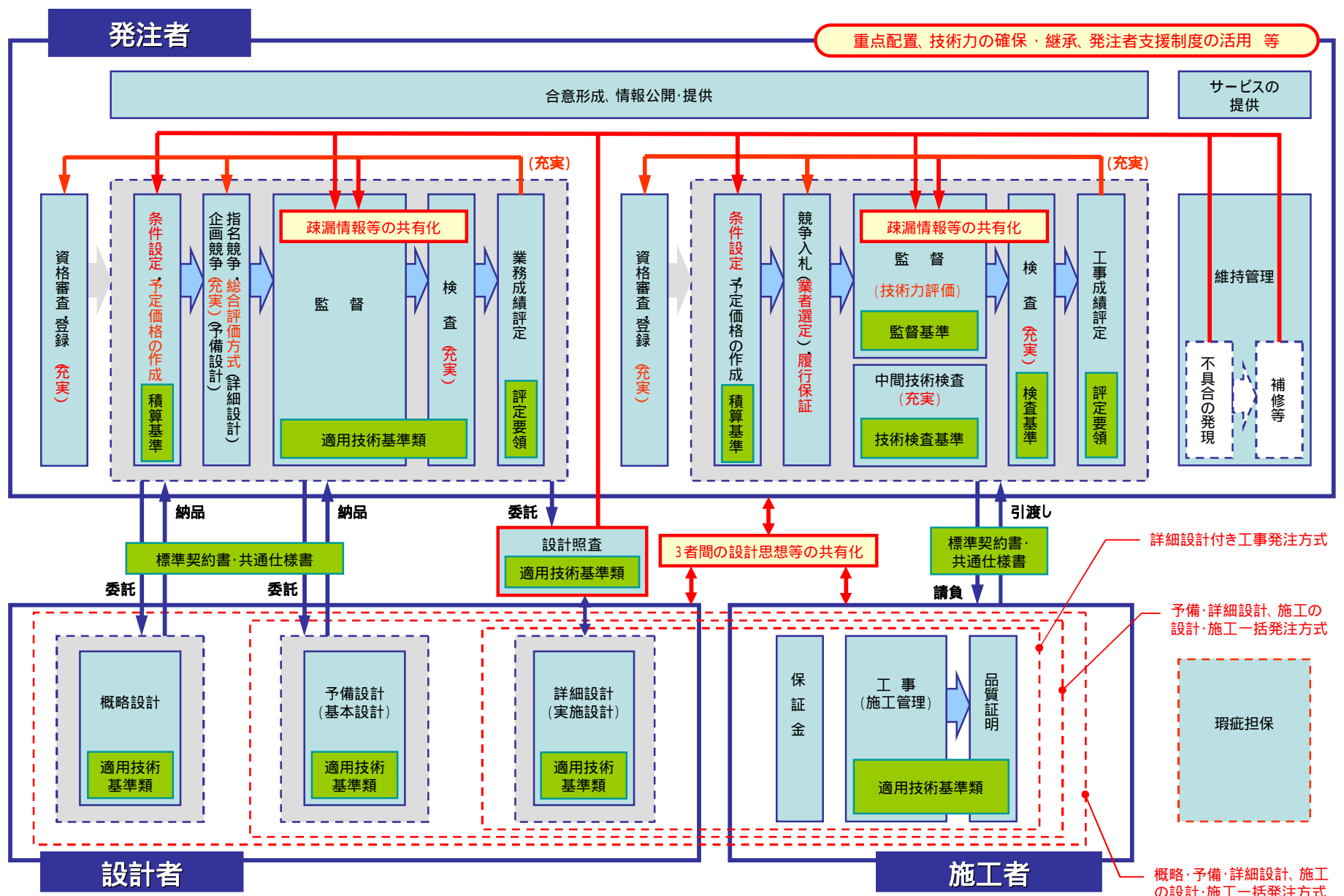


図 3 (1) : 現行の建設生産システムのフロー



13

図 3 (2) : 今後の建設生産システムのあり方のフロー



概略設計 : 基本計画や地質調査等の成果及び設計条件に基づき目的構造物の比較・最適案の提案

予備設計(基本設計): 概略設計や地質調査等の成果及び設計条件に基づき最適案を選定した上で、一般図や計画概要書の作成、概算数量・概算工事費の算出

詳細設計(実施設計): 予備設計や実測、設計条件に基づき、詳細設計図や設計計算書、施工計画書の作成、工種別数量の算出

予備・詳細設計、施工の設計・施工一括発注方式
 概略・予備・詳細設計、施工の設計・施工一括発注方式