

災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン

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
社会資本マネジメント研究室

課長補佐 竹下 正一
室長 小川 智弘
交流研究員 尾浦 猛人

1. はじめに

近年、全国各地で激甚災害が発生している。災害対応を迅速に行うためには、災害復旧工事を早期に契約を締結することが求められるが、短期間で多くの工事を発注することや地元業者自身も被災している可能性があることなどから、平常時と異なる対応が必要となる。本稿は、過去に発生した激甚災害のうち、直轄施設の被害がおおきかった 5 災害における災害復旧工事の発注事例に基づいて平成 29 年 7 月に策定した「災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン」の骨子について解説する。

〈対象とした大規模災害の復旧事例〉

・東日本大震災 [H23.3.11]

- ・台風 12 号・15 号(紀伊半島大水害) [H23.9.4]
- ・台風 11 号・12 号・前線による豪雨(広島豪雨土砂災害) [H26.8.19]
- ・台風 18 号等(関東・東北豪雨鬼怒川水害) [H27.9.9]
- ・平成 28 年熊本地震 [H28.4.16]

2. ガイドラインの構成

ガイドラインでは、入札契約方式選定の基本的な考え方、地方公共団体との連携等、大規模災害における入札契約方式の適用事例を整理した。また、参考資料として、入札契約方式の関係図書を示している。(表-1)

表-1 ガイドラインの構成

1. 入札契約方式選定の基本的な考え方

災害復旧における入札契約方式の適用にあたり、工事の緊急度に応じて適用する方式を検討し、災害協定締結状況、施工体制、地理的状況、施工実績等を踏まえ、最適な契約相手を選定できるよう努める旨を説明

2. 地方公共団体との連携等

東日本大震災や熊本地震の例をもとに、地方公共団体を含む発注機関と事業者団体が円滑な施工確保のための情報共有や対応策の検討を行う場の設置など協働で取り組むことの重要性を説明

3. 大規模災害における入札契約方式の適用事例

各災害における入札契約方式の適用結果の分析及び復旧事業を円滑に実施するために講じた措置を説明

- ・東日本大震災
- ・台風 12 号・15 号(紀伊半島大水害)
- ・台風 11 号・12 号・前線による豪雨(広島豪雨土砂災害)
- ・台風 18 号等(関東・東北豪雨鬼怒川水害)
- ・平成 28 年度熊本地震

4. 参考資料（入札契約方式の関係図書）

- ・随意契約
- ・指名競争入札
- ・一般競争入札
- ・技術提案・交渉方式
- ・復旧・復興工事情報連絡会議

3. 入札契約方式選定の基本的な考え方

入札契約方式は、「公共工事の入札契約方式の適用に関するガイドライン」(平成27年5月)等に基づき、事業プロセスの中で、必要な要素(契約方式、競争参加者の設定方法、落札者の選定方法、支払い方式)を適切に選択して組み合わせ、適用することが重要である。また、災害発生後の復旧にあたっては、早期かつ確実な施工が可能な者を短期間で選定して復旧作業に着手することが求められ、かつ透明性、公平性の確保に努めることが必要となる。

以上を踏まえ、災害復旧における入札契約方式の適用にあたっては、工事の緊急度に応じて、随意契約、指名競争、一般競争の適用を検討することとし、契約相手の選定にあたっては、協定締結状況や施工体制、地理的状況、施工実績等を踏まえ、最適な契約相手が選定できるように努めることとする。

表-2にその基本的な考え方を示す。

(1) 随意契約

災害復旧工事のうち、発災直後から一定の間に對応が必要となる道路啓開、がれき撤去、堤防等河川管理施設等の応急復旧工事や、孤立集落の解消のための橋梁復旧など緊急度が極めて高い本復旧工事について、被害の最小化や至急の原状復旧の観点から、「随意契約」(会計法第29条の3第4項)を適用する。

契約の相手方の選定にあたっては、被災箇所における維持修繕工事の実施状況、災害協定の締結、企業の本支店の所在地、企業の被災状況、近隣での施工実績等を勘案し、早期かつ確実な施工の観点から最も適した者を選定する。また、状況に応じて、発注者が災害協定を締結している業界団体から、会員企業に関する情報提供を受け、施工体制を勘案し契約相手を選定する方法も活用する。

(2) 指名競争入札

災害復旧工事のうち、随意契約を適用しない本復旧にあって、出水期や降雪期等の一定の期日までに復旧を完了させる必要のある工事等、一般競争入札に付す時間的余裕がないものについては、「指名競争入札」(会計法第29条の3第3項)を適用する。

指名を行う際は、有資格者名簿の中から、本支店・営業所の所在地、同種・類似工事の施工実績、手持ち工事の状況等を考慮して、確実な履行が期待できる企業を指名する。その際、過去の指名及び受注の状況を勘案して特定の者に偏らないような配慮が必要である。さらに、指名基準の公表等を通じて、透明性・客観性・競争性を向上させ、発注者の恣意性を排除する必要があることに留意する。なお、時間的な制約を踏まえて指名競争入札を適用するものであることから価格競争によって落札者を選定するケースが多いと考えられるが、必要に応じて施工能力を評価する総合評価落札方式を適用することも考えられる。

表-2 入札契約方式の適用の考え方

工事内容	緊急度	入札契約方式	契約相手の選定方法
応急復旧 本復旧	極めて高い	随意契約	下記のような観点から最適な契約相手を選定 ① 災害箇所における維持修繕工事の実施実績 ② 災害箇所における協定締結状況 ③ 施工の確実性（本店等の所在地、企業の被災状況、近隣での施工状況、実績等）
本復旧	指名競争	有資格者を対象に、下記のような観点から、指名及び受注状況を勘案し、特定の者に偏らないよう指名を配慮 ① 本社（本店）、支店、営業所の所在地 ② 同種・類似工事の施工実績 ③ 手持ち工事の状況	
本復旧	通常の方式により迅速な対応が可能な場合		通常の方式（原則、一般競争・総合評価落札方式）

(3) 通常の方式の採用

災害発生から復旧が進み、一定の入札契約期間が確保可能な内容と判断できる工事については、建設業者の状況も踏まえ適正な競争が可能な環境と判断できる場合には、競争性・公正性の確保の観点から、通常の方式(原則、一般競争入札・総合評価落札方式)を採用する。入札参加要件の設定にあたっては、工事の性格、地域の実情等を踏まえ、工事の経験及び工事成績や地域要件などを適切に設定する。また、競争参加者数が比較的多くなることが見込まれる工事においては、手続期間を考慮した上で、適宜、段階的選抜方式を活用する。

(4) 現地の状況等を踏まえた発注関係事務に関する措置

1) 確実な施工確保、不調・不落対策

① 実態を踏まえた積算の導入[対象:全ての入札契約方式]

復興による急激な事業量の増加により特定の地域において既存の積算基準類と実態に乖離が生じることに伴い、企業が入札への参加を敬遠し、不調・不落が発生することがある。市場の変化を的確に把握し、必要に応じて復興係数や復興歩掛を設定する等、実態を踏まえた積算に努めることとする。

② 暫定契約書に基づく前払金の支払[対象:随意契約]

復旧工事の円滑な着手・実施にあたり、必要となる人員・資機材等の確保を図るために、前金払による資金供給が重要となる。このため、東日本大震災の復旧事例においては、これまで工事請負契約書の取り交わし後に支払が開始されていたところを、簡易な暫定契約書の交付をもって支払いを開始可能とする特例運用が行われている。このような事例も参考に、緊急時の確実な施工確保がなされるよう、適切な対応を講じる。

③ 指名競争入札におけるダンピング対策[対象:指名競争入札]

災害復旧事例で指名競争入札が適用された工事の中には、低入札が発生している事例もある。適用時期によっては、平常時と同等とは言えない競争環境であることも想定されることから、状況を丁寧に把握した上で、随意契約による施工や、指名者数にこだわらず真

に確実かつ円滑な施工ができる者のみを対象とする指名競争入札の適用などを検討する。

また、指名競争入札において価格により落札者を決定する場合は、過当競争によるいわゆるダンピング行為が行われるおそれがあるとともに、ダンピング受注の横行により競争参加者が確保できなくなることも懸念される。このような課題を踏まえて、「品質の確保等を図るための著しい低価格による受注への対応について」(平成15年2月10日)、「いわゆるダンピング受注に係る公共工事の品質確保及び下請業者へのしわ寄せの排除等の対策について」(平成18年4月14日)等に基づき、発注者の監督・検査等の強化や受注者側技術者の増員の対象拡大等の措置を講じるとともに、「緊急公共工事品質確保対策について」(平成18年12月8日)を踏まえ、必要に応じて、施工体制以外の評価を行わない施工体制確認型総合評価方式を適用する。

④ 前払金限度額の引き上げ[対象:全ての入札契約方式]

東日本大震災の復旧事例では、被災地における復旧工事の施工確保対策として、前払金限度額を従来の4割から5割に引き上げる特例措置が講じられている。このような事例も参考に現地の状況等を踏まえ、適切な対応に努めることとする。

2) 発注関係事務の効率化

① 一括審査方式の活用[対象:一般競争入札]

一括審査方式は、一般競争入札の適用にあたり、施工地域が近接し、工事の内容等が同種であるなど、競争参加資格や総合評価方式の評価項目等を共通化できる複数工事を同時に公告し、技術審査・評価を一括して実施するものである。発注者・競争参加者双方の入札事務手続の負担軽減の観点に加え、特定の企業への受注の集中を回避し、技術者・資材が確保された施工体制を整えている複数の企業による確実かつ円滑な施工を行う観点から、一括審査方式を積極的に活用する。

3) 復興・復旧工事の担い手の確保

① 共同企業体の活用

工事規模の大型化や事業量の急増により、単体での施工が可能な企業数が相対的に減少することも想定される場合には、地域の建設企業が継続的な協業

関係を確保することによりその実施体制を安定確保するため結成される「地域維持型 JV」制度を活用している。地域維持型 JV の活用は、「直轄工事における地域維持型建設共同企業体の取扱い」(平成 24 年 6 月 27 日国地計第 18 号他)に基づくものとする。

復興事業では特定の地域において事業量が急増し、被災地域に所在する企業のみでは全ての復旧・復興工事を担うことが困難となることから、被災地域の建設企業と被災地域外の建設企業が共同企業体を結成して、復旧・復興工事を行う「復興 JV」制度を活用している事例もある。これらの共同企業体の活用事例を参考としつつ、必要な施工体制の確保に努めることとする。

② 地域企業の参加可能額の拡大〔対象: 全ての入札契約方式〕

4) 迅速な事業執行

① 支出負担行為事務の委任範囲の拡大〔対象: 全ての入札契約方式〕

災害発生時には、早期復旧の観点から、事務負担を軽減させつつ、地域に精通した企業を活用することが必要となり、発注ロットの大型化についても検討が必要となる場合がある。今後の工事の見通しや施工能力のある企業の受注状況等も踏まえ、現場主導の事業執行の迅速性を向上させるため、必要に応じて、直轄工事において、予定価格 3 億円以下(北海道開発局を除く)の工事とされている分任支出負担行為担当官である事務所長が契約できる範囲を拡大する。

② 政府調達協定対象工事における適用〔対象: 隨意契約・指名競争入札〕

政府調達協定(以下「WTO」という。)対象工事は、「政府調達に関する協定」や「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」(以下「特例政令」という。)、「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」等に基づき手続を行う。平常時における WTO 対象工事は、一般競争入札(公開入札)に付すことが原則となるが、災害時、緊急性の高い復旧工事は、政府調達に関する協定第 13 条を踏まえ、必要に応じて、随意契約(限定入札)や指名競争入札(選択入札)を適用し、早期復旧を行うものとする。

③ 政府調達協定対象工事における手続日数の短縮〔対象: 一般競争入札〕

WTO 対象工事では、一般競争入札にあっては入

札期日の前日から起算して少なくとも 40 日前に官報により公告することとされているが、急を要する場合は、その期間を 10 日に短縮することも認められている。この規定を踏まえ、現地状況を踏まえた適切な手続き期間の設定に努めることとする。

5) 早期の復旧・復興に向けた取り組み

① 事業促進 PPP 等

事業促進 PPP 方式は、調査及び設計段階から、官民双方の知識や経験を活用した効率的なマネジメントにより事業の促進を図る方式である。

東日本大震災の復旧事例では、復興道路の新規事業化区間の整備にあたり、工事着手までの 2~3 年の間に膨大な業務(調査・設計、協議・調整、用地取得等)の実施が必要となったことから、事業執行体制の強化を目的として導入されている。事業促進 PPP では、「事業管理」、「調査・設計」、「用地」、「施工」等のエキスパート(専門家)で構成された民間技術者チームが発注者が行ってきた協議調整等の施工前の業務を発注者と一体となって実施していることが特徴的である。

このような適用事例を参考として、災害の規模や発注者の体制を勘案し、必要に応じて、事業促進 PPP 方式等を適用する。

② 技術提案・交渉方式

復旧・復興においては、緊急度が高く、プロジェクトの早い段階から施工者のノウハウが必要となる工事も想定される。このような特徴を有する工事では、早期の復旧・復興を実現するため、設計に施工者のノウハウを取り込む技術協力・施工タイプ(ECI 方式)等の技術提案・交渉方式の適用を積極的に検討する。

なお、実施にあたっては、「国土交通省直轄工事における技術提案・交渉方式の運用ガイドライン」(平成 27 年 6 月)に基づくものとする。

3. おわりに

土砂崩れが発生して道が塞がれた際、その道路が一本道であるか、迂回路があるかによって、国民の生活への影響度が異なるように、災害復旧工事は工事内容が同じであっても、周辺条件等によって緊急度は変化する。画一的に判断するのではなく、状況に応じて適切な入札契約方式を選定することが基本となる。