

改正品確法に基づく発注関係事務の運用に関する指針について

国土交通省大臣官房技術調査課
課長補佐 竹下 正一

1. はじめに

平成17年に議員立法で国会に提出されて成立した「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（以下、「品確法」という）は、公共工事の品質確保の促進を図ることをその目的とする法律である。昨年の通常国会において、現在及び将来の公共工事の品質確保とその担い手の中長期的な育成・確保の促進を図ることを、新たに法律の目的に

追加する「公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律」が衆議院、参議院ともに全会一致で可決、成立し、同年6月4日に公布、施行された。

改正された品確法（以下、「改正品確法」という）では、適正な利潤の確保のための予定価格の設定、低入札価格調査基準等の適切な設定、計画的な発注や適切な工期設定、適切な設計変更などが、発注者の責務

図-1 公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律

<背景>

- ダングピング受注、行き過ぎた価格競争
- 現場の担い手不足、若年入職者減少
- 発注者のマンパワー不足
- 地域の維持管理体制への懸念
- 受発注者の負担増大

<目的>インフラの品質確保とその担い手の中長期的な育成・確保

- ▶H26.4.4
参議院本会議可決(全会一致)
- ▶H26.5.29
衆議院本会議可決(全会一致)
- ▶H26.6.4
公布・施行

☆ 改正のポイントⅠ：目的と基本理念の追加

- 目的に、以下を追加
・現在及び将来の公共工事の品質確保 ・公共工事の品質確保の担い手の中長期的な育成・確保の促進
- 基本理念として、以下を追加
・施工技術の維持向上とそれを有する者の中長期的な育成・確保 ・適切な点検・診断・維持・修繕等の維持管理の実施
・災害対応を含む地域維持の担い手確保へ配慮 ・ダングピング受注の防止
・下請契約を含む請負契約の適正化と公共工事に従事する者の賃金、安全衛生等の労働環境改善
・技術者能力の資格による評価等による調査設計(点検・診断を含む)の品質確保 等

☆ 改正のポイントⅡ：発注者責務の明確化

各発注者が基本理念ののっとり発注を実施

- 担い手の中長期的な育成・確保のための適正な利潤が確保できるよう、市場における労務、資材等の取引価格、施工の実態等を的確に反映した予定価格の適正な設定
- 不調、不落の場合等における見積り徴収
- 低入札価格調査基準や最低制限価格の設定
- 計画的な発注、適切な工期設定、適切な設計変更 ○発注者間の連携の推進 等

効果

- ・最新単価や実態を反映した予定価格
- ・歩切りの根絶
- ・ダングピング受注の防止 等

☆ 改正のポイントⅢ：多様な入札契約制度の導入・活用

- 技術提案交渉方式 →民間のノウハウを活用、実際に必要とされる価格での契約
- 段階的選抜方式(新規参加が不当に阻害されないように配慮しつつ行う) →受発注者の事務負担軽減
- 地域社会資本の維持管理に資する方式(複数年契約、一括発注、共同受注) →地元にも明るい中小業者等による安定受注
- 若手技術者・技能者の育成・確保や機械保有、災害時の体制等を審査・評価

法改正の理念を現場で実現するために、

- 国と地方公共団体が相互に緊密な連携を図りながら協力
- 国等が講じる基本的な施策を明示(基本方針を改正)
- 国が地方公共団体、事業者等の意見を聴いて発注者共通の運用指針を策定

として明確化（第7条）（図1）されるとともに、「発注関係事務の適切な実施に係る制度の運用に関する指針」（以下、「運用指針」という）を国が定めることが追加された（第22条）。

運用指針の策定にあたっては、国土交通省が中心となって作業を進め、地方公共団体や建設業団体等からの意見聴取や関係省庁との調整を行ってきたところであり、本年1月30日、「公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議」が開催され、関係省庁の申合せとして運用指針がとりまとめられたところである。

本稿では、改正品確法に基づく運用指針の内容について紹介する。

2. 運用指針の策定の経緯

運用指針については、品確法第22条において、「国は、基本理念に沿って、発注者を支援するため、地方公共団体、学識経験者、民間事業者その他の関係者の意見を聴いて、公共工事の性格、地域の実情等に応じた入札及び契約の方法の選択その他の発注関係事務の適切な実施に係る制度の運用に関する指針を定めるものとする」と規定されている。

また、品確法に基づき政府が作成する「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針（平成26年9月30日閣議決定）」（以下、「基本方針」という）においても、「国は、関係者から現場の課題や制度の運用等に関する意見を聴取し、発注関係事務に関する国、地方公共団体等に共通の運用の指針を定める」と規定されている。

以上の法令上の規定を踏まえ、国土交通省としては、運用指針が各発注者の共通の指針として運用される性格のものであることから、実際の運用において実効性を確保

することが重要であると考え、その策定にあたっては、骨子イメージの段階から公共工事の発注者である全ての地方公共団体を対象に、説明会等を開催して意見を聴くとともに、地方整備局を通じて文書による意見聴取を繰り返し行うなど可能な限り丁寧な手続きとなるよう取り組んできた。地方公共団体とともに建設業団体等に対しても説明会や意見交換会などさまざまな機会を通して意見を聴くとともに、地方整備局等を通じて文書による意見提出を依頼し、地方公共団体及び建設業団体等からそれぞれ延べ約1,800件、約2,400件の意見が提出された。

また、「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」（座長：小澤一雅 東京大学大学院工学系研究科教授）において学識経験者から意見を伺った。

関係者からの意見聴取と並行して、関係省庁間の調整を進め、平成26年9月29日に開催された「公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議」において、運用指針の策定に向けた取組みや検討の状況を報告し、平成27年1月30日に開催された同会議において、運用指針の申し合わせを行う運びとなった（図2）。

3. 運用指針の構成及び記載方法の工夫

運用指針は、発注関係事務全般を視野に入れたものであるため、その記載内容は多岐にわたるが、各発注者が取り組む事項について、よりポイントが明確になるよう構成や記載方法の工夫を行った。

具体的には「発注者関係事務の適切な実施」では、発注関係事務を時系列で5つの段階（調査及び設計、工事発注準備、入札契約、工事施工、完成後）に分類し、それぞれの段階で発注者が取り組む事項を整理

図-2 品確法運用指針に基づく発注関係事務の適切な運用に向けて

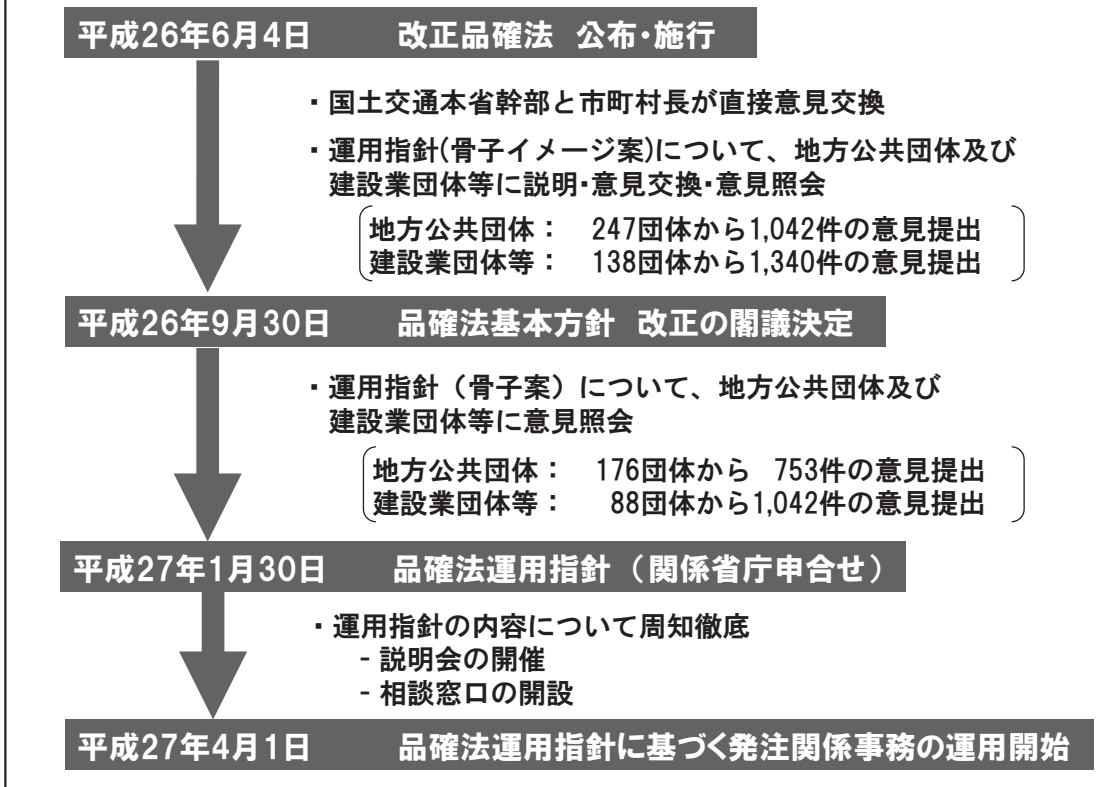


図-3 発注関係事務の運用に関する指針の全体構成

○ 運用指針の関係資料は、「①指針本文」「②解説資料」「③その他要領」により構成

資料	策定者	法令上の位置付け	作成目的	内容
①指針本文	国 (関係省庁申合せ)	品確法(第22条) 及び 基本方針 (閣議決定)	発注者の支援 (発注関係事務の実施状況について、定期的に調査 (結果はとりまとめ公表))	入札及び契約の方法の選択 その他の発注関係事務の適切な実施に係る制度の運用
②解説資料	関係省庁連絡会議事務局 (国土交通省)	「①指針本文」に位置付け (各発注者が適宜参照) ↓ 発注関係事務の適切な実施に努力	指針本文の理解・活用の促進 指針本文に位置付けられた取組事項について実務面での参考とする (内容については、機動的に見直し)	指針本文に位置付けられた取組事項の具体事例や既存の要領等による解説 取組事項について実務面での参考となる事項
③その他要領	各省庁 (必要に応じて適宜策定)	「①指針本文」に位置付け (各発注者が適宜参照) ↓ 発注関係事務の適切な実施に努力	指針本文に位置付けられた取組事項について実務面での参考とする (内容については、機動的に見直し)	指針本文に位置付けられた取組事項について実務面での参考となる事項

するとともに、「工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用」では、多様にある入札契約方式をその性格等に応じて4種類（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）に分類し、各方式の概要、選択の考え方及び留意点、活用の例を体系的に整理した。発注者が取り組む事項の表現ぶりについては、それが「必ず実施する」のか「実施に努める」のかを可能な限り明確にするるとともに、品確法7条の発注者責務に規定されている事項に関連する箇所に下線を引くなどによりポイントが明確になるよう記載した。

また、「公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議」の事務局の立場である国土交通省として、運用指針の解説資料を作成した。

解説資料は、運用指針について各発注者

の理解、活用の促進を図るとともに、運用指針に位置付けられた取組み事項について実務面での参考とするために作成したものである。解説資料では、運用指針に記載された内容について、特にポイントとなる事項について、具体的な取組み事例の紹介や、参考となる要領、ガイドライン等を引用するなどにより解説するとともに、実務担当者が確認・引用できるよう参考となる法令や要領、ガイドライン等の出典を掲載した。また、解説資料については、巻末資料において、参考となる法令や要領、ガイドライン等の参考資料の該当部分の抜粋を掲載するとともに、国土交通省の「発注関係事務の運用に関する指針」に関するホームページ（<http://www.mlit.go.jp/tec/index.html>：国土交通省トップページ「政策情報・分野別 一覧」の「技術調査」の

図-4 「発注関係事務の運用に関する指針（運用指針）」の構成（1/2）

I. 本指針の位置付けについて			
○公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成17年法律第18号）に規定する、現在及び将来の公共工事の品質確保並びにその担い手の中長期的な育成・確保等の基本理念にのっとり、「発注者の責務」等を踏まえて、各発注者が発注関係事務を適切かつ効率的に運用するための 発注者共通の指針 。			
○ 発注関係事務の各段階で取り組むべき事項や多様な入札契約方式の選択・活用について体系的にまとめたもの （※）。			
○また、国は、本指針に基づき各発注者における 発注関係事務の適切に実施されているかについて定期的に調査 を行い、その 結果をとりまとめ、公表 する。			
（※）例えば、ダンピング受注の防止、入札不調・不落への対応、社会資本の維持管理、中長期的な担い手の育成及び確保等の重要課題に対する各発注者の適切な事務運用を図ることを目的			
II. 発注関係事務の適切な実施について			
1. 発注関係事務の適切な実施			
各発注者は、 発注関係事務（新設だけでなく維持管理に係る発注関係事務を含む）の各段階で、以下の事項に取り組む			
（1）調査及び設計段階		（2）工事発注準備段階	
（3）入札契約段階			
事業全体の工程計画の検討等	工事の性格等に応じた入札契約方式の選択	適正利潤の確保を可能とするための予定価格の適正な設定	適切な競争参加資格の設定、ダンピング受注の防止等
調査及び設計業務の性格等に応じた入札契約方式の選択	予算、工程計画等を考慮した工事発注計画の作成	発注や施工時期等の平準化	工事の性格等に応じた技術提案の評価内容の設定
技術者能力の資格等による評価・活用等	現場条件等を踏まえた適切な設計図書を作成		競争参加者の施工能力の適切な評価項目の設定等
（4）工事施工段階		（6）その他	
（5）完成後			
施工条件の変化等に応じた適切な設計変更	適切な技術検査・工事成績評定等	入札不調・不落時の見積りの活用等	
工事中の施工状況の確認等	完成後一定期間を経過した後における施工状況の確認・評価	公正性・透明性の確保、不正行為の排除	
施工現場における労働環境の改善	2. 発注体制の強化等 発注関係事務を適切に実施するための環境整備として、以下の事項に取り組む。		
受注者との情報共有や協議の迅速化等	（1）発注体制の整備等 （2）発注者間の連携強化		
	発注者自らの体制の整備	工事成績データの共有化・相互活用等	
	外部からの支援体制の活用	発注者間の連携体制の構築	

ページに掲載)において、巻末資料にある参考資料の原文データを掲載しているので、実務担当者にはぜひご活用いただきたい(図3、4)。

4. 運用指針の内容

運用指針の内容は多岐にわたるものであるが、ここでは、主なポイントとして各発注者が取り組む事項について、「必ず実施すべき事項」と「実施に努める事項」を紹介する。(図5)

まず、各発注者が「必ず実施すべき事項」として整理されている主なものは以下の通り。

- ・ 予定価格の適正な設定

予定価格の設定にあたっては、担い手の育成・確保のための適正な利潤を確保することができるよう、市場における労務及び

資材等の取引価格、施工の実態等を的確に反映した積算を行う。積算にあたっては、適正な工期を前提とし、最新の積算基準を適用する。

- ・ 歩切りの根絶

歩切りは、公共工事の品質確保の促進に関する法律第7条第1項第1号の規定に違反すること等から、これを行わない。

- ・ 低入札価格調査基準または最低制限価格の設定・活用の徹底等

ダンピング受注を防止するため、低入札価格調査制度または最低制限価格制度の適切な活用を徹底する。予定価格は原則として事後公表とする。

- ・ 適切な設計変更

施工条件と実際の工事現場の状態が一致しない等の場合、適切に設計図書の変更及びこれに伴って必要となる請負代金の額や

図-4 「発注関係事務の運用に関する指針(運用指針)」の構成(2/2)

Ⅲ. 工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用について

各発注者は、本指針及びそれぞれの技術力や発注体制を踏まえつつ、**工事の性格や地域の実情等に応じて多様な入札契約方式の中から適切な入札契約方式を選択し、又は組み合わせるよう努める。**

1. 多様な入札契約方式の選択の考え方及び留意点

	(1) 契約方式の選択	(2) 競争参加者の設定方法の選択	(3) 落札者の選定方法の選択	(4) 支払い方式の選択
概要	工事の施工のみを発注する方式	一般競争入札	価格競争方式	総価請負契約方式
	設計・施工一括発注方式		総合評価落札方式	総価契約単価合意方式
	詳細設計付工事発注方式	指名競争入札		技術提案・交渉方式
	設計段階から施工者が関与する方式(ECI方式)		随意契約	段階的選抜方式
	維持管理付工事発注方式			
	包括発注方式			
	複数年契約方式			
	CM方式			
事業促進PPP方式	など			など

2. 公共工事の品質確保とその担い手の中長期的な育成・確保に資する入札契約方式の活用の例

- (1) 地域における社会資本を支える企業を確保する方式
- (2) 若手や女性などの技術者の登用を促す方式
- (3) 維持管理の技術的課題に対応した方式
- (4) 発注者を支援する方式

Ⅳ. その他配慮すべき事項

本指針の理解、活用の参考とするため**具体的な取組事例や既存の要領、ガイドライン等を盛り込んだ解説資料**を作成する。本指針を踏まえ、国の機関が要領、ガイドライン等を作成した場合はこれも参照する。

工期の適切な変更を行う。

次に、各発注者が「実施に努める事項」として主なものは以下の通り。

・工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用

各発注者は、工事の性格や地域の実情等に応じて、多様な入札契約方式の中から適切な入札契約方式を選択し、または組み合わせ合わせて適用する。

・発注や施工時期の平準化

債務負担行為の積極的な活用や年度当初からの予算執行の徹底など予算執行上の工夫や余裕期間の設定といった契約上の工夫等を行うとともに、週休2日の確保等による不稼働日等を踏まえた適切な工期を設定のうえ、発注・施工時期等の平準化を図る。

・見積りの活用

入札に付しても入札者または落札者がなかった場合等、標準積算と現場の施工実態の乖離が想定される場合は、見積りを活用することにより予定価格を適切に見直す。

・受注者との情報共有、協議の迅速化

各発注者は受注者からの協議等について、速やかかつ適切な回答に努める。設計変更の手續の迅速化等を目的として、発注者と受注者双方の関係者が一堂に会し、設計変更の妥当性の審議及び工事の中止等の協議・審議等を行う会議を必要に応じて開催する。

5. 運用指針の本格運用に向けた取組

運用指針の策定を踏まえて、国土交通省では、市町村等の発注者に対する支援や連携を図るため、各地方ブロックに組織されている地域発注者協議会のもとに、すべての市町村を構成員に含む都道府県単位の協議会を組織化する働きかけを進め、既に全

ての都道府県に設置されている。あわせて、国土交通省大臣官房技術審議官から発出した通達を踏まえ、各地方整備局長等から管内すべての都道府県知事及び市町村長に対して、①運用指針及び解説資料の周知、②発注者協議会への協力、③発注者間の一層の連携による発注者共通の課題や各種施策の推進を図る旨の文書が発出されている。

運用指針の内容に関する問合せや発注関係事務の運用に関する相談に応じるため、「品確法運用指針に関する相談窓口」を地域発注者協議会の事務局である地方整備局企画部等に加えて、国土交通省の出先事務所にも設置したところである。

●相談窓口の連絡先：

<http://www.mlit.go.jp/tec/unyoushishinsoudan.html>。



この相談窓口に寄せられた問合せや相談に対しては、運用指針の内容についての解説を行うとともに、発注関係事務の運用に関する取組事例や参考情報を提供するなど、丁寧な対応を行う予定である。また、窓口寄せられた内容についての地域発注者協議会等を通じた発注者間での共有、寄せられた内容を踏まえた発注者間での連携による各種施策の推進、市町村等の発注者に対する必要な支援も実施していく所存である。

また、本年5月に、法改正の基本理念の実現に資するため、発注者による適切な入札契約方式の選択が可能となるよう、多様な入札契約方式を体系的に整理し、その導入・活用を図ることを目的として、ガイド

図-5 「発注関係事務の運用に関する指針(運用指針)」の主なポイント

運用指針とは：品確法第22条に基づき、地方公共団体、学識経験者、民間事業者等の意見を聴いて、国が作成

- 各発注者が発注関係事務を適切かつ効率的に運用できるように、発注者共通の指針として、体系的にとりまとめ
- 国は、本指針に基づき発注関係事務が適切に実施されているかについて定期的に調査を行い、その結果をとりまとめ、公表

必ず実施すべき事項

予定価格の適正な設定

予定価格の設定に当たっては、適正な利潤を確保することができるよう、市場における労務及び資材等の取引価格、施工の実態等を的確に反映した積算を行う。積算に当たっては、適正な工期を前提とし、最新の積算基準を適用する。

歩切りの根絶

歩切りは、公共工事の品質確保の促進に関する法律第7条第1項第1号の規定に違反すること等から、これを行わない。

低入札価格調査基準又は最低制限価格の設定・活用の徹底等

ダンピング受注を防止するため、低入札価格調査制度又は最低制限価格制度の適切な活用を徹底する。予定価格は、原則として事後公表とする。

適切な設計変更

施工条件と実際の工事現場の状態が一致しない等の場合、適切に設計図書の変更及びこれに伴って必要となる請負代金の額や工期の適切な変更を行う。

発注者間の連携体制の構築

地域発注者協議会等を通じて、各発注者の発注関係事務の実施状況等を把握するとともに、各発注者は必要な連携や調整を行い、支援を必要とする市町村等の発注者は、地域発注者協議会等を通じて、国や都道府県の支援を求める。

実施に努める事項

工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用

各発注者は、工事の性格や地域の実情等に応じて、多様な入札契約方式の中から適切な入札契約方式を選択し、又は組み合わせ適用する。

発注や施工時期の平準化

債務負担行為の積極的な活用や年度当初からの予算執行の徹底など予算執行上の工夫や、余裕期間の設定といった契約上の工夫等を行うとともに、週休2日の確保等による不稼働日等を踏まえた適切な工期を設定の上、発注・施工時期等の平準化を図る。

見積りの活用

入札に付しても入札者又は落札者がなかった場合等、標準積算と現場の施工実態の乖離が想定される場合は、見積りを活用することにより予定価格を適切に見直す。

受注者との情報共有、協議の迅速化

各発注者は受注者からの協議等について、速やかかつ適切な回答に努める。設計変更の手続の迅速化等を目的として、発注者と受注者双方の関係者が一堂に会し、設計変更の妥当性の審議及び工事の中止等の協議・審議等を行う会議を、必要に応じて開催する。

完成後一定期間を経過した後における施工状況の確認・評価

必要に応じて完成後の一定期間を経過した後において施工状況の確認及び評価を実施する。

ライン（「公共工事の入札契約方式の適用に関するガイドライン」）を作成したところである。本ガイドラインは、地域発注者協議会等を通じて地方公共団体等の発注機関に対して周知するほか、

●国土交通省のホームページ
<http://www.mlit.go.jp/tec/nyuusatsukeiyakugaido.html>

にも掲載しているので、実務担当者はぜひ参考にしていたきたい。



6. おわりに

品確法の理念が現場で実現されるためには、その基本理念がしっかりと現場に根付くことが重要であり、国はもとより、都道府県や市町村を含む全ての公共工事の発注者が運用指針に則って発注関係事務を行い、適切に発注者としての責任を果たしていくことが必要である。

平成27年4月より適切な発注関係事務を規定した運用指針の本格運用が開始されたところであるが、国土交通省では、全市町村に参加を募った説明会を各都道府県で開催するなどの周知徹底を図り、各発注者において発注関係事務の運用について必要な見直しを行い、運用指針に基づく具体的な取組みを進めていただく旨の説明を行っている。

品確法基本方針では、「国は、発注関係事務に関する国、地方公共団体等に共通の運用の指針を定めるとともに、当該指針に基づき発注関係事務が適切に実施されているかについて定期的な調査を行い、その結果をとりまとめ公表する」こととされ、また、運用指針において、「地域発注者協議会等を通じて、各発注者の発注関係事務の実施状況等を把握する」こととされている。

。今後は各発注者における運用指針に基づく発注関係事務の運用状況をフォローアップし、着実に改善を図っていくことが必要である。

国土交通省としては、各発注者が運用指針に基づき発注関係事務を実施するためには、発注者相互の連携をさらに強化して取り組むことが重要と考えている。特に市町村など規模の小さい地方公共団体においては、発注関係事務の実施体制が十分でなく、発注者としての責任を果たすことが困難な場合も少なくない。そのため、支援を必要とする市町村等の発注者は国や都道府県の支援を求めていただくこと、国・都道府県はそのための支援施策を講じていくことが必要である。

そのため、今後は、運用指針にも位置づけられている地域ブロック毎に組織されている地域発注者協議会を通じ、各発注者の発注関係事務の実施状況についてしっかりフォローするとともに、発注者共通の課題への対応や各種施策の推進のため必要な連携や調整を行うなど、国と地方が一体となって、将来にわたる公共工事の品質確保の促進に取り組んでいく所存である。