

海外建設コスト事情シリーズ(23)

欧米主要国における多様な入札・契約方式の在り方

近年の日本における公共工事での工事業者の選定方法は、今や「指名競争入札が基本」から「一般競争入札方式の本格的な採用」へと移行しようとしている。

また、発注調達・契約の方法についても、従来までの「設計・施工分離方式による工事業者への一括総価発注方式」一辺倒のこれまでのほぼ固定化したパターンから「技術提案総合評価方式」や「設計・施工一括発注方式」の一部導入へと変わってきている。

その動きに伴い、建設業界内でも発注者、受注者を問わず、新しい入札・契約方式についての整備を求める声も強まってきている。

では、今号では上記の多様な入札・契約方式を既に活用して実績を残している欧米主要国のイギリス及びアメリカでの公共工事の状況をお伝えする。

1. イギリス

イギリスにおける入札方式は指名競争入札が主流となっている。この主な理由は、1964年に発表された「バーンウェル・レポート」と呼ばれる政府の工事实態調査報告書による影響が大であった。この「バーキウエル・レポート」は、この時期まで主流を占めていた一般競争入札を継続採用することについて真向から反対し、指名競争入札の採用を推奨した。

そのレポートの中で、一般競争入札についての問題として指摘したのは、次の2点であった。まず、品質確保の問題、そして業界全体の無駄の問題である。

イギリスにおける指名競争入札方式採用の理由

・ 工事の品質確保の問題

一般競争入札では、実績能力のない業者でも入札に参加することができ、かつ最低札さえとれば工事受注も可能である。現実に1960年代半ばまで主流であった一般競争入札による工事では施工の質の低下、工期遅延、ひいてはコストアップなど、さまざまなトラブルが、他の発注方式よりも圧倒的に多く発生していた。

すなわち、公共工事支出の正当性を守るために、より多くの入札者による競争を行わせて最低札を得るといった価格面のみが先行し、業者選択のもう一つの基準である工事の品質確保の点について問題が多く生じていた。

・ 業界全体の無駄の問題

「バーンウェル・レポート」では、一般競争入札で、仮に20社の応札者があった場合、そのプロジェクトの最低入札価格は、数社で行う指名競争入札よりも低い価格を得る可能性は確かに高い。

しかし、応札業者全員が入札に費やした経費時間を年間で計算してみると、相当な額になる点も指摘している。

例えば、実際に金額に換算してみると、受注不成功の19工事業者各社の入札積算経費を仮に100万円とし、ある1地方自治体の年間発注件数を50件としてみると、不成功業者の入札経費は、その1自治体だけで年間で実に10億円近い額となる。

そして、発注量を継続的にもっている公共自治体では、その受注不成功の経費は結局、次の入札額への負担となって返ってくる、という見方ができる。入札競争には、無駄がつきものである。しかし、少しでも効率的な方法をとることによって業界全体の無駄を最小限にしようと考えれば、指名競争入札方式のほうが良いという指摘である。

現在のイギリスの指名入札手続きは、N J C C（発注者と請負業者との代表合同機

関)から出されている「1段階指名競争入札のための手続きの規約」(Code of Procedure for Single Stage Selective Tendering 1977)の中で、未成熟経費をできるだけ少なくしようと、工事規模によって最大入札者数の目安を決め、推奨している。

ちなみに、イギリスの公共工事で未だに数パーセントもの一般競争入札が行われているのは、地方の小さな自治体のような、限定された地域だけである。その場合は、応札者数も相当限られてしまうので、依然として一般競争入札を採用しているのだそうである。

したがって、イギリスにおける建設事業の投資効果を最大とするトータルコスト削減の考え方の基本は、まず第1に「工事の品質を確保すること」、そして第2に「業界全体の無駄を少なくすること」に配慮し、かつ公共工事の公正な競争原理を生かす方法として指名競争入札方式が今日でも最も使用頻度が高い。

入札図書としてのBQ書の役割

また、指名競争入札による業者数の制限と同時に、イギリスでもう一つこの入札競争の無駄を省く推進力の役割を担っているのが、入札時の数量公開を前提とする発注者側からのBQ書(Bills of Quantities: 工事数量内訳書)の提示である。

イギリスにおける公共工事の入札は、図面、仕様書とともにBQ書が入札者に配布される。また、談合封じの意味もあって、わが国に見られる現場説明はない。このBQ書は、設計情報を入札者に的確に伝達する手段として機能しており、また公開される情報には、工事数量のみならず、単価を設定する上で十分な工事見積り条件、そして材料仕様、工事技量等も比較的明示的に記載されている。したがって、受注者側の入札作業は、BQ書への値入れが基本となり、各自で数量算出を省くことによる入札経費の軽減が図られている。

イギリスにおけるBQ書は、入札のツールであり、さらに入札審査を行う上での評価のベ-スともなっている。したがって、図面・仕様書とともに契約書の一部を構成する。このように、公平な土俵での競争、そして精度の高い見積りを期するために、入札者に公開する入札図書の一部としてBQ書が採用されている。つまり「数量公開を前提とするBQ書を入札図書、そして契約書として活用する方式」となっている。

入札者側提案の活用とその評価・審査システム

また、入札者側が建設工法の技術提案のベ-スとしてBQ書を活用できるようにすることで、コストダウンを図ろうとする工夫も見られる。つまり、このBQ書は、単に入札時の工事単価値入れの役割だけでなく、入札者側のもっている技術や工法を可能な限り活用するための施工提案項目(Metho-Related Charge=工法に関連する費用)の計上を可能にする工夫もなされている。

さらに、価格以外の一つの入札書評価要素として工期がある。工期も競争要素の一つとみなされている。つまり、発注者側で指定する工期による入札価格と、受注者が自ら判断する提案工期による入札価格との両方で札を入れる工事がよく見られる。特に、学校建設などのように工期がクリティカルな工事には、これが頻繁に見られる。

この受注者側の判断による工期/価格の提案の場合、入札者の中には、「わが社では、現在の手もち工事量、技術力、そしてこのプロジェクトの内容を検討すると、発注者側の提示工期よりも短い工期での完成が可能である」という結論を出し、発注者側の提示より短い工期、そしてそれに伴う入札価格を出す業者が出てくる可能性も十分にある。これは、工期も競争の要素の一つであり、その選択の機会を受注者側にも与えている。

業者側で提案する工期と価格とを関連づけて判断することも、発注者側にとって業者選定の基準の一つとなる。

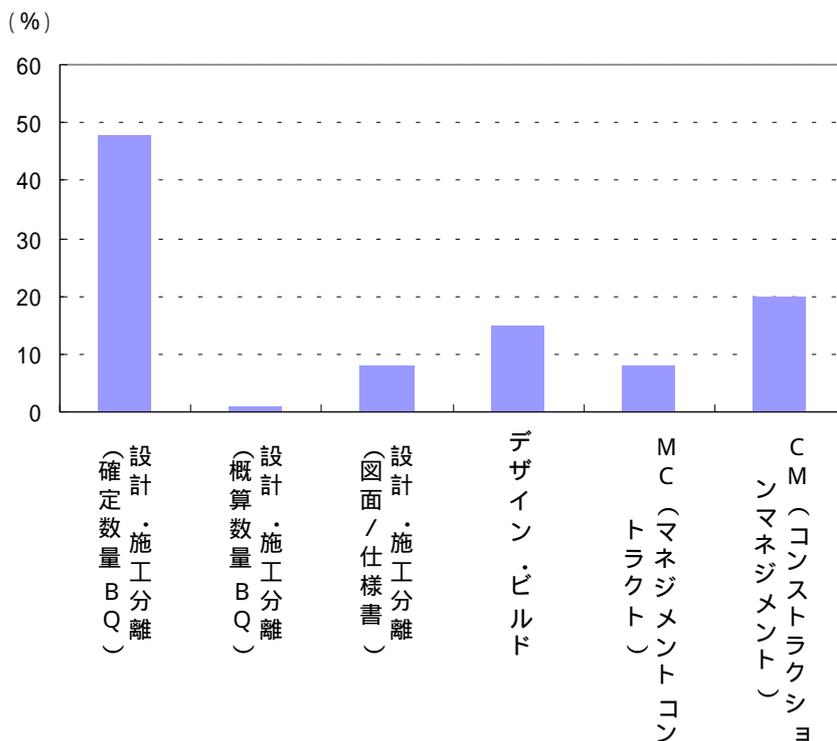


図1 イギリスの発注調達方式の概略構成比

イギリスでの多様な入札・契約方式活用の奨励

イギリスの建設業界での入札方式の観点から、官・民を問わず一般競争入札はでき得る限り廃止し、発注の大部分に指名競争入札を採用すべきであるという点で一致している。

ただし、従来の指名競争入札による総価・BQ書契約が有効に機能するための条件として、下記の2点を強調している。

- ・ 登録リストが最新のもので、かつ資格審査に最適な形で編集されていること。
- ・ 入札段階までに、図面・BQ書案の設計図書が十分確定していること。

要するに、上記の条件を満たしていない場合は、指名競争入札による設計・施工分離方式を採用しても、必ずしも満足いく結果が得られていないという。

特に、「バーンウェル・レポート」の後に発表された「ウッド・レポート」「レイサム・レポート」そして近年の「イーガン・レポート」等の実績調査報告では、いずれも「必ずしもすべての工事に、従来の入札・契約方式が適しているわけではない」との指摘が繰り返しなされている。

つまり、プロジェクトの状況・内容によっては、従来の入札発注方式よりもむしろ他の発注・契約方法を採用したほうが好結果を生んでいるという実績を得ていると報告されている。例えば、「入札時に設計が確定していない」「工事業者の技術力を設計段階でとり入れたい」「工事を早期に着工したい」などの要求条件がある工事の場合は、従来の入札契約ではなかなか満足できる結果は得られていない。その場合は、個々のプロジェクトの与条件や状況そして優先順位に見合う他の発注方式を採用するべきであることを強調している。

確かに、従来の競争入札以外の発注方式を採用する場合は、概して契約の相手方を特定する方式も含まれるため、特に公共工事ではその運用は慎重にならざるを得ない。発注者がこれを乱用することは、公共工事における受注機会の均等化という精神に反することに

なる。さらに、随意契約などの発注方式を採用するには、財務省との協議や会計検査院も納得する説明が必要となる。

しかし、状況に応じた形での確に選択すれば、価格、工期、そして品質についてトータルで見て満足のいく結果を得ることができるはずである。

確かに、現在のように、工事の大型化・複雑化が進み、また技術が進歩し多様化し、かつスピードが求められる時代となってくると、「設計図書をまず完成させて、次の段階で価格だけで競争し、最低札業者に落札する」という従来の競争入札のパターンが現実的に必ずしも適切でないケースも多く出てきている。

また、特殊な技術をもっている業者しかできない工事にもかかわらず、形式的に競争入札を実施している例も見られる。

このように、近年の建設技術の進歩、そして技術革新の動きの早さに伴い、従来の公共工事支出の評価基準のみでは判断が難しい状況も出てきており、評価指針のあり方も技術の進歩に呼応して変化すべきであるという指摘もなされている。こうしたことが、今や、イギリスにおける公共工事の支出金額についても、プロジェクトのバリューフォーマネー（公共事業建設投資の効果）が十分に得られるかどうか判断できるようなフレキシビリティを備えた評価基準の設定が重要な検討課題になってきている。

イギリスでの最適な入札・契約方式を選択する基本的視点

一般にイギリスでの公共発注者の入札・契約方式の選択を行う上での基本的な視点は、次の点に根ざしていると言える。

「最大のバリューフォーマネー（支出金に対する最大価値）を得る上での大きなカギは、各プロジェクトの与条件、ニーズ、状況に合わせて、いかにして最良な入札手続き・契約方式を選択するか」という点である。つまり、個別のプロジェクトに最適な入札・契約方式を選択する際の基本的な検討指針を下記の5つの視点から見つけ出すことに力点が注がれている。

- ・ 資源（ヒト、カネ、モノ、そして時間）の有効活用の視点
- ・ 工事業者の設計、工期面への貢献
- ・ 建設工事及びランニングコストの低減性
- ・ プロジェクトの連続性
- ・ リスク負担の評価

また同時に、公共工事については、納税者に対する説得性からも、入札・契約の手続きに関して透明性、客観性、競争性を高めるための方策として「公共工事支出金の正当性（パブリックアカウンタビリティ）」の視点が不可欠である。

以下に、イギリスにおいて従来の競争入札方式の欠点を補うべく採用されている他の多様な発注方法の概要とその特徴をまとめてある。

- ・ 「2段階入札」

大型プロジェクトでよく見られるのが、競争要素と随契要素を組み合わせた「2段階競争入札方式」である。まず第1段階で、概略基本設計図と基本数量を記載した主要工事BQ書により概算価格での競争入札を行い、1社に絞る。そして、その業者と第2段階で協議しながら、実施設計及び価格をつめていく。よって、メリットとしては競争入札の原理も残せ、かつまた業者のもっている工事技術力を詳細設計段階に生かせる。さらにまた、大規模、複雑工事などの詳細設計に対するメリットがあるだけでなく、早期着工も可能となる。この方式は、大規模プロジェクトで設計図の完成に時間を要する場合や受注者の工法などの技術力を設計に取り込みたい場合などによく採用

されている。この方式を採用して成功させるための最大のキは、入札のベ - スとなる概略設計図書のまとめた方と協議の方法を事前に明確に設定しておくことにある。

「タームコントラクト(連続)発注」

イギリスの集合住宅での地域ごとのメンテナンス工事で頻繁に見られる概算数量単価契約をベ - スとした「連続発注工事入札契約方式」のことである。

集合住宅など、同一地域内に二つ以上の工事がある場合は、同一業者に一定期間内で連続発注することを条件に、最初の工事の入札工事単価をそのまま継続発注工事に適用する。

よって、発注者側にとっても、また業者側にとっても1回きりの工事と違って仮設や営業経費など、トータルで見ても価格的にもメリットが出し易い。イギリスにおける複数棟の集合住宅改修工事では、同一地域における同一業者へこの「タームコントラクト(連続/継続)」発注により一括発注するケースが頻繁に見られる。

・「デザイン・ビルド契約」

もし、業者側が特定の技術ノウハウをもっており、しかも反復性の高い工事の場合は、「デザイン・ビルド契約」も考えられる。80年代後半より、イギリスではこのデザイン・ビルド方式による調達が増加傾向にある。

また、このデザイン・ビルド方式についても、いくつかの変形方式が見られる。つまり、ターンキー、BOT(Build Operate Transfer)方式など、他の名称で呼ばれている方式が頻繁に活用されるようになってきている。

・「マネジメントフィー方式」

実費精算方式の変形ともいえるもので、きわめて設計がラフな状態でもターゲットコストを決めておくことによって、早期着工が可能となり、また業者の技術力も設計段階で生かせる。大型工事で、インフレーションが激しい時期で工期が十分でない工事には、この方法が適する場合もある。

2. アメリカ

アメリカにおける入札・契約方式のアプローチ

アメリカの公共工事においては連邦政府と各州政府では入札・契約方式が異なっている。連邦政府の入札・契約制度を見ると、連邦調達規則により、入札参加については基本的に完全公開での一般競争の原則をとっている。ただ一定額以上の契約について入札ボンド、履行ボンド、支払いボンドなどの保証を義務づけており、この与信を保証(ボンド)会社から受ける際に行われる経営能力などに関する審査が、実質的に事前の資格審査の機能を果たしている。

- 方、州・市政府の入札・契約制度を見ると、基本的には連邦政府の入札・契約制度に準じているものの、事前資格審査(PQ: Pre Qualification)制度を併用しているところが多い。つまり、アメリカでは、一般競争入札における工事の品質を確保する手立てとして、主として事前資格審査(PQ)が活用されている。

また、一般競争入札による自由競争とはいえ、ボンド制度がある限り誰でも参加できるわけではないため、入札参加業者数は当然絞られる。

さらに、入札のベースは、図面と仕様書であり、イギリスのようにBQ書は存在せず、入札後の審査もイギリスのような精査なものは実施されない。ただ工事業者には、主要工事単価の提示を事前に求めている。

また、入札図書としての仕様書に対して入札者側から代替え材料や工法を提示する代替提案価格の提示を促す傾向にある。

これは、設計図に描かれた仕様以外に、他の提案/価格を出して、発注者にとって工期面あるいはコスト面でメリットがあると認められれば採用されるという方式である。

また、求める性能のみを記した性能仕様書 (Performance - based Specification) により、技術的な提案を含めた価格を提示する方法が採用されたりしている。

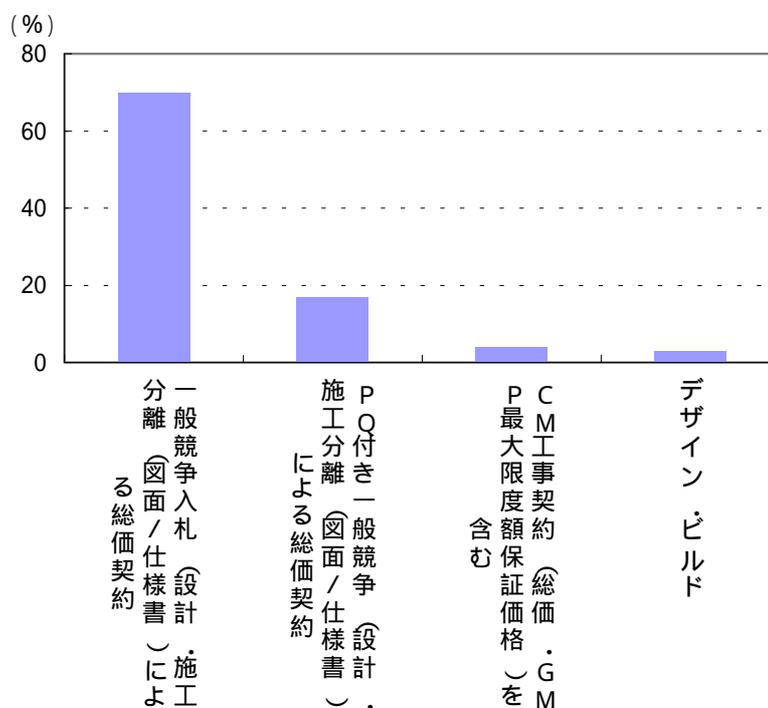


図2 アメリカの公共工事発注調達方式の概略構成比

アメリカでの多様な入札契約方式の活用・「CM方式」

アメリカでも、「設計・施工分離による一括総価契約方式」がもっともオーソドックスな方式として採用されており、採用頻度も高い。しかしながら、アメリカでも、この従来型の「設計・施工分離方式」は、プロジェクトの状況によっては必ずしも最適な方法ではないという見方である。つまり、設計が出来上がっていない段階で着工を急ぐ時や、設計段階に施工技術のフィードバックを生かしたい時には、必ずしもそぐわない。

したがって、この従来方式の欠点、つまり設計と施工分離方式の弱点を補う代替え方式を模索した結果、1970年代にアメリカで出現した方式の一つが、「CM (コンストラクションマネジメント) 方式」である。これは、設計段階で工事とオーバーラップさせるファーストトラック方式の採用により、工期面でのスピードアップや生産側からの技術フィードバックの密度をより高めるアプローチである。

近年、わが国においても「CM発注方式」が、新しい入札・契約方式の模索に伴って、民間プロジェクトでは急速に活用されつつある。これは、従来の一括発注方式に代わるものとして注目されている。この方式は、より発注者側の代理人として発注者側がプロジェクトのマネジメント業務への関与密度を高めたいという要求から生まれたものである。

確かに、建設生産システムは、プロジェクトの設計/エンジニアリング、そしてマネジメントの両面で複雑度が増してきており、またコスト面、工期面、そして品質面での発注者側の管理密度を高めるニーズは高まっている。そして、まさにCM方式は、この要求を充足することをねらった発注方式である。

・ 「デザイン・ビルド方式」

アメリカにおけるデザインビルド方式は特に時間短縮の効果の大きい調達方式として認識されており、また、一つの業者によって設計と施工が処理されるため、責任の一本化が図れるという面も大きい。またさらに、設計変更の量が少ない点もメリットとして指摘されている。

A I A (全米建築家協会)では、デザインビルドのガイドラインにてデザインビルダーと発注者との契約を二つの部分に分けて考えている。

まず、パート1は主として設計作業を10~30%まで発注者が独自で雇用したアーキテクトに行わせ、パート2ではビルダーがその設計図書ないし要求条件をベースに工事価格の提示、実績設計の完成と施工を行うというものである。

この契約約款は一つの書式であるが、二つの契約から成立しており、企画設計終了後に発注者に工事価格提示と施工に移るかどうかの選択権を与えていることが特徴である。

ここで問題となるのは、パート1でのアーキテクトの立場とパート2でデザインビルダーに雇われたアーキテクトとの関係である。パート1の設計からパート2へ移る段階での設計責任と設計意図の解釈の問題が生ずることがあるといわれる。

パート2のアーキテクトはデザインビルダーに雇われており、建築確認申請の業務も引き受けることがあり、それをブリッジング方式と呼んでいる。州によっては確認申請を行うアーキテクトはパート2のアーキテクトだけで良いとする場合もあるが、パート1のアーキテクトを要求する場合もある。

・ 「V Eの導入」

V E (バリューエンジニアリング)契約については、予算のコストコントロール業務の一部として、また設計及びコストのレビュー目的の業務として、設計者/エンジニアとは別個の第三者のV Eコンサルタントチームを組織して実施している。

特に「基本計画」、あるいは「基本設計」と設計の初期の段階で導入されているケースが圧倒的に多く、建物の大枠を決める設計計画時でV E手法を活用している。

この設計V E業務では、単にコスト削減のみならず、同時に建物を長期的視点でみたライフサイクルコストの検討等の質的側面、そして工期面をも検討の対象としている。この段階でのV E導入理由は、設計初期でのコストコントロールの実施メリットがはるかに高いためである。

さらに工事請負契約締結後にも、契約受注者によるバリューエンジニアリング変更提案(V E C P)が奨励されている。この方式は、契約受注者からの提案が発注者側によって受け入れられた場合、節減額の一定分を提案者に還元するというものである。

アメリカには革新的気風があり、この考え方はC M、V E、性能仕様書の活用などのほか、建設工事の技術工法や発注契約の方法にも表れており、必要に応じて積極的にとり入れられている。

3. 最適な入札・契約方式選定の考え方

イギリス及びアメリカの公共発注体における建築工事の発注方式の統計内訳を見てみると、従来の設計・施工分離方式が大多数を占めており、今日でもきわめて安定した実績を残している。しかし、同時に、既存のシステムの短所を改善してトータルで最適な成果を上げるために、従来の設計・施工分離方式の枠組みの中でさまざまな工夫を凝らした方法を採用するケースやいくつかの多様な入札方式を活用するケースも目につく。

つまり、イギリス・アメリカにおけるトータルコスト削減の基本的な視点は、基本的なプロジェクトは従来方式で踏襲して実施するが、プロジェクトの状況に応じて入札者のもっている生産面での技術、経験、ノウハウを設計段階に生かすことで従来方式の欠点を少しでも補おうというものもみられる。つまり、基本的な考え方は下記のとおりである。

- ・ 設計と施工を完全に分離して発注・調達する従来までの方法では、設計段階において施工業者のもっている技術、経験、能力、組織力をなかなか生かしきれない。よって、業者の蓄積した技術力を設計段階でより生かせる方法がトータルでは有利な場合がある。
- ・ 建設投資に対する選定評価は、「初期コストである建設工事費のみでなく、工期、ランニングコスト、品質などをトータルで見総的にバランスがとれた形でなされるべきだ」という見方が、イギリスでは発注者側に徐々に浸透し始めている。これは、業者選定の基準を価格のみでなく、工期そして品質を含めて各業者のもつ技術力と生産力も、提案の形で競争の対象とすべきであるという考え方である。
- ・ 契約方式については、図面の完成を待ってから総額を出して入札・契約へと進む総額契約パターンのみではなく、概略図面の段階でも段階的に工事発注が可能なGMP（最高限度額保証価格）や単価契約方式など、発注者／受注者のリスク負担の状況に応じて契約方式が選択できるようにされている。

4. わが国の入札契約方式の課題

さて、わが国において多様な入札契約方式をより活用していく課題として下記の点が挙げられる。

- ・ 最適な入札契約方式を選択する上での指針の整備確立が求められる。
（プロジェクトのニーズ、優先順位に応じた入札契約方式選択の指針）
- ・ ストックの時代に入ってくると建物の投資価値を初期コストのみでなく、ランニングコスト、工期、品質など、あらゆる面から総合的に評価できる基準が必要となる。
（例えば、ライフサイクルコストを評価する客観的価値判断の基準の確立）
- ・ 従来までの契約手続きのベースと異なる契約書、契約価格方式などを整備する必要が出てくる。
（例えば、わが国で現在採用されている契約方式は、実質的にはランサム（総額）請負契約のみで、設計の完成度に応じた契約価格方式の多様性を備えていない。したがって、設計が必ずしも完成しておらず、設計密度が十分でない状況でも総額価格による請負契約に入ってしまうという方法が契約慣習として定着している。
この契約慣行では、不確定要素が設計上に残されるため、契約以降に施工詳細図の作成や頻繁な設計変更を受注者側が余儀なくされる恐れがある。したがって、受注者側はこれらの設計詳細の不確定分をリスクとして契約価格内に入れ込まざるを得なくなるという側面も見られる。）
- ・ 公共工事発注における会計法上での、よりフレキシブルなアプローチが必要となってくる。
（透明性、客観性、競争性の確保等の公共工事支出の正当化をふまえた上での柔軟性を有する業者選定の方法）

今後は、わが国の発注体では、技術の進歩とあいまって、発注者側でこれらの新しい発注組織形態、契約ベ - スを管理できる入札管理体制の整備も必要となろう。

もともと建設業界は地場産業であり、その成果物は他の製造業の製品のような輸出可能なも

のではない。また、現場での施工を伴うという点から、他の業界に比べて国際競争の影響を受けにくいという側面をもっていた。したがって、わが国における建設業は、今まで入札と契約に対する視点については国際間の接触がきわめて少ないまま、きわめて高水準の建設投資を大量にこなすという画一的な日本の特性を形成して発展してきた。その結果が、入札契約方式の選択肢の乏しさとして今日表れているといえる。

ただ、近年の世界各国の動きを見ると、国際化傾向に拍車がかかると同時に、国境間の垣根が低くなり、お互いの交流が盛んになってきている。この相互交流の活発化とともに、他の国との発注契約方式の国際比較により他国の考え方を分析し、自国における発注方式に取り込もうとする気運が各国で高まっている。

今やわが国は、高齢化社会を迎えつつあり、低成長期へ入ることを余儀なくされている。それに伴って、従来の建設投資のあり方も、フローからストックの流れに確実に転換しつつある。

したがって、建設事業を長期的視点に立って実施し、良質な社会資本ストックの蓄積を目指すことの重要性がわが国でも認識され始めている。

前記のとおり、技術提案総合評価方式の導入などを柱とする新しい入札契約方式の検討・実施はすでに始まっている。これまでの入札契約のあり方から多様な選択肢の設定に向けて動き出しているのである。

公共工事の場合は、「公共工事支出金の正当性（パブリックアカウンタビリティ）」の視点がきわめて重要とされている。つまり、入札・契約の手続きに関して透明性、客観性、競争性を高めるための方策である。

ただ、近年の建設技術の進歩や技術革新の動きに伴い、従来の公共工事支出の基準のみでは判断が難しい状況が出てきており、公共工事の評価指針のあり方も、技術の進歩に対応して変化を求められてる。したがって、公共工事支出金についても、バリューフォーマネー（公共建設投資の効果）が十分に得られるプロジェクトかどうか判断できるような評価基準がより重要なポイントになってきた。