

公共工事の品質確保と向上に向けて

(提 言)

平成 1 2 年 2 月 2 2 日

自由民主党

公共工事の品質確保と向上に関する研究会

構 成

背 景	1
1 . 社会資本整備の重要性		
2 . 公共工事の品質確保を巡る主な課題		
公共工事の品質確保と向上に向けて	2
1 . 品質確保を最上位の概念においた新たな制度づくり		
2 . 発注者責任の明確化と発注者体制の構築		
3 . 施工者技術力の適正評価と積極的活用		
4 . 品質確保に向けた国と自治体による施策の実施		
5 . その他		
提言実現に向けて	8
参 考	9
1 . 研究会設立趣意書		
2 . 研究会名簿		
3 . 検討の経緯		

背 景

1．社会資本整備の重要性

社会資本は、常に自然災害の脅威にさらされているわが国の国民の安全基盤として、また、脆弱かつ狭小な国土の上で高度な社会経済活動を支える経済基盤として、さらには、国際的な大競争時代においてわが国が発展するために不可欠な国際戦略基盤として重要な役割を果たしてきた。わが国の1億2千万人の国民が安心して暮らせるのも、これまで先人が営々と築いてきた社会資本整備の成果である。

しかし、その整備水準は質・量とも未だ十分とは言えず、本格的な少子高齢社会の到来を目前にして21世紀の子孫に確かな暮らしの基盤を残すためにも、社会資本整備を鋭意進めていかなければならない。

2．公共工事の品質確保を巡る主な課題

コンクリート剥離事故等に代表される公共施設の事故は、国民生活の安全や経済活動の発展を脅かす重大な問題となっており、公共工事の品質の確保は、早急に取り組むべき課題となっている。

しかし、国、地方を問わず公共工事関係部門のスリム化が進められ、特に小規模な自治体では技術職員の不足、監督体制の不備などにより公共工事の十分な品質確保に支障をきたすなど、発注者体制の確保が大きな課題となっている。

また、これまで、一般競争入札方式等新たな入札契約制度の導入や公共工事のコスト縮減に関する取り組みなど公共工事における改革が進められてきたが、現行法の運用では、基本的に価格のみによる競争となっており、工事の特性を踏まえ、企業のもつ技術力を適正に評価・活用し、総合的な品質確保を実現できるための仕組みが十分に備わっているとは言えない。

さらに、公共工事の平準化は、品質確保を図る上でも重要な要素であるが、単年度会計の原則がそれを困難にしている。

一方、優良な建設産業を育成し社会資本の品質向上を図るべきで、そのための発注政策が求められている。特に、不良不適格業者の増大、「上請」「丸投げ」など不適切な元請・下請関係の横行、ダンピング受注の増加が、善良で技術のある優良企業に大きなダメージを与えており、これが品質低下と労災の増大につながる可能性が大きく、早急な対策が必要とされている。

公共工事の品質確保と向上に向けて

1．品質確保を最上位の概念においた新たな制度づくり

公共施設は、国民生活、経済活動の舞台装置そのものである。従って、国民のニーズを満足し安心して使用できる施設を提供していかなければならない。

公共工事の品質確保は、発注者、受注者がそれぞれの役割に応じて真摯に取り組む、全体として有効に機能する仕組みを構築してはじめて達成されるべきものであり、まずは発注者が国民の代理人として品質確保に対する最終的な責任を有することを認識する必要がある。

しかし、公共工事は多種多様であり、また、発注者である国、地方公共団体の体制や技術力にも違いがある。さらに、受注者である民間企業の規模、技術力も異なる。このような公共工事の特色を踏まえ、発注者体制を確保・強化し、技術力あるまじめな企業が的確に評価され、十分に力を発揮できるような総合的な取り組みが求められている。

欧米諸国においては、公共工事の重要性とその特性を踏まえ、通常の商品調達とは別の法体系等による制度基盤が整備されている。わが国においても公共工事の品質確保と向上に向けた様々な政策を効果あるものとして実現させていくためには、公共工事の重要性・特殊性に鑑み、新たな法整備も視野に入れ、一定の経済性は前提とした上で、公共工事の「品質確保」を前面に打ち出した公共施設整備のための枠組みづくりが必要と考える。

現代はまさに大きな変革期にたっており、小手先だけの改革ではすまない。

今、ここで百年の大計にたち、21世紀を担う子孫に対し良質な公共施設を残していくため、新たな政策を打ち出し、これに基づき高い品質の公共施設の整備にあたるべきときにある。

2．発注者責任の明確化と発注者体制の構築

公共工事の品質確保は、基本的には発注者と受注者が一体となって取り組むべきものであるが、適切な役割分担のもとで、発注者は、国民の代理人として品質確保に向けた最終的な責任を有することを明確に宣言すべきであり、その責任を全うできるための体制づくりこそ、各発注者の国民に対する責務と考える。

(1) 発注者を評価する仕組みの整備

国民に対し発注者の責務を果たす上で、事業のマネジメント能力に加え、適正な監督、検査、契約変更等に必要な技術力の確保・向上など、公共工事の品質確保を図る上で発注者に求められる能力や体制を明らかにするとともに、それを適正に評価できる基準を策定する必要がある。

評価基準の策定にあたっては、学識経験者等の意見を入れながら、公共工事の品質確保に向けた基本的事項を検討するための場を設け、社会のニーズや技術水準の動向を的確に踏まえて検討することが必要である。

個々の発注者は評価基準に照らし自己の技術力や体制の点検をした上で、発注者としての技術の蓄積と人材の育成、外部委託機関の活用など必要な措置を講ずるものとする。

さらに、各発注者が自己評価を適正に行い、また、発注を適切に実施していることを審査し国民に対する的確に情報提供するため、各発注者毎に審査機関を設けることはどうか。

また、品質確保に責任をもつ発注者が、各々必要な能力を有していることを国民に対し明確にするため、設計・工事の審査、監督、検査、評価等発注者に求められる能力を担保するための新たな資格制度を設け、各発注者は、工事の内容等に応じて、必要な資格をもつ技術者に当該業務を行わせるようにすべきではないか。

(2) 発注者支援制度の確立

公共工事の発注者は、評価基準に基づき、品質確保を図る上で求められる能力・体制を内部に担保するよう努めることを基本とするが、それぞれの発注状況等からみて、そのような体制を常時確保することが困難な場合も考えられることから、例えば、現在大半の都道府県で設置されている「建設技術センター」等の外部委託機関を有効に活用し、発注に関わる人材の育成や発注者に対し不足する技術的支援を講じる仕組みを制度化する必要がある。

その際、外部委託機関は、必要な資格を有する十分な技術者を保有するとともに、内部に審査機関を設置するなど、一定の要求レベルを満たす必要がある。

3. 施工者技術力の適正評価と積極的活用

公共工事の品質確保に向けては、責任ある発注者の存在とともに、技術力ある優良な施工者による的確な施工が不可欠である。そのためには、各施工者の技術力を適正に評価できる仕組みの確立とあわせ、各施工者がもつ技術の積極的活用策と技術開発の促進が求められる。

(1) 企業の技術力の適正評価

企業のもつ技術力を適正に評価するためには、過去の工事实績や工事の内容に応じた工事成績等についての十分な情報の蓄積が不可欠である。

このため、現在、発注者毎に行っている工事成績評価手法等を統一した上で、これを統合的に管理するデータベースとして活用するための仕組みや、これに民間工事の実績も収集できる仕組みを構築すべきである。

さらに、これらのデータを含め企業評価のための総合的な情報を収集・分析し、発注者に対し企業評価サービスを提供する外部評価機関のあり方についても検討すべきである。

なお、企業評価にあたっては、過去の工事实績に加え、例えば企業のもつ技術者の技術力を適正に評価することにより、新しい分野に果敢にチャレンジしようとする意欲あるまじめな企業が活躍できるよう配慮することも重要である。

(2) 企業がもつ新技術・ノウハウ等の積極的活用

企業がもつ新技術やノウハウを最大限活用し品質確保をする仕組みを導入するとともに、意欲ある企業が一層の技術開発に取り組むための効果的なインセンティブ方策を検討する必要がある。

そこで、新たな技術開発が求められる工事について、広く技術提案を公募し委員会等での評価・審査の後、総合評価方式や随意契約方式により企業を選定することにより、新技術を積極的に活用できる方策を講ずるべきである。

技術審査にあたっては、発注者との交渉を通じ、より優れた技術提案が可能になるような仕組みを構築すべきである。あわせて、技術開発に必要な経費については、積算上別途計上すべきである。

4 . 品質確保に向けた国と自治体による施策の実施

公共工事の発注者は、国、公団、地方自治体等多岐にわたるが、施設の利用者は、必ずしも発注者の管轄する範囲にとどまるものではなく、その品質の影響も広範囲の国民に及ぶものである。

従って、公共工事の品質確保は、広く国民全体の問題としてとらえ、各発注者が協力して対応すべき課題ととらえるべきである。

特に、公共工事は、地方自治体によるものが大半を占めており、国との協調のも

とで、自治体を超えた対応が求められている。

従って、公共工事の品質確保に向けて各発注者が取り組むべき主要な施策に関し、国が一定の指針を示す必要がある。

(1) 最適な入札契約方式の選択

公共工事の品質確保を図る上では、価格のみによらない入札契約制度を含め、多様な入札契約制度を適正に評価し、これを各発注者が適時適切に導入していく必要がある。しかし、現状においては、工事の内容や発注者の体制に対応して最適な施工者を選定する考え方、仕組みが必ずしも明確になっていない。

このため、総合評価方式や現在試行的に実施しているVE方式、設計・施工一括発注方式（いわゆるデザイン・ビルド方式）など、技術力を重視した入札契約制度の具体的な位置づけを明確にするとともに、工事の内容（難易度）、施工者の技術力、発注者の体制に応じて、品質確保を念頭に置き最適な入札契約方式を選択できるような指針を国が策定し、これに基づき、各発注者が多様な入札契約方式を選択できるようにするべきである。

なお、技術力もあり地域の事情にも精通した企業は、災害対応など国土管理上重要な位置づけにあることにも鑑み、これらの役割を適切に評価するとともに、そのような企業が力を十分発揮できるような仕組みを構築する必要がある。

(2) 工事の平準化

年度末に集中する工期設定は、コストの増加、施設・機械の効率性低下、労務者の質の低下、下請構造の重層化等の原因となり、工事の品質低下につながる。

これを解決するためには工事の平準化が必要であり、そのための国債およびゼロ国債等の積極的活用、必要に応じた当該年度予算の繰り越し等を通じて、平準化を目的に公共工事の予算執行を4月以降も継続してできるよう、さらに検討を進めるべきである。

(3) 不当な低価格受注の防止

品質確保を図るためには、適正な価格を設定することが肝要である。極端な低価格による工事は下請業者へのしわ寄せにつながりやすく、品質低下を招きかねない。

このため、低入札価格調査制度の積極的な導入とあわせ、統一的な審査マニュアルの策定を通じ実効性ある制度の運用・確立をめざすとともに、審査能力が十分で

ない発注者は、調査を外部支援機関に委託するなど適切な措置を講ずるべきである。

(4) 効果的な品質保証体制の確立

ISO9000s の活用と効果の検証

現場における品質確保は、発注者、受注者間の適切な役割分担のもとで一体となって取り組むべきものであり、役割分担のあり方については、常に検討を重ねていくべきものである。

国際規格である ISO9000s は、一定の品質確保を図る上で有効な手段と考えられ、効率的な運用方法とあわせ、その効果についても引き続き検証していく必要がある。

なお、あくまでも ISO9000s を基本としつつ、場合によっては中小企業が取得・維持しやすいように、例えば、暫定的な形で ISO9000s に代わる簡易な規格などについて研究することも考えられるが、その際は、国際的な整合性等にも十分配慮し、混乱のないようにすべきである。

下請企業を含めた品質保証体制の確立

元請企業は、安全面、品質管理面等で大きな責任を負っており、これを適正に評価する必要がある一方、実際の作業を行う下請企業の意識改革が品質確保を図る上で非常に重要な要素となっている。

このため、各現場において、下請企業まで含めた発注者・受注者間の品質確保会議を定期的で開催するなどして関係者が一体となって品質確保に取り組む体制を構築する必要がある。

また、適正な元請下請関係が維持されることにより、工事の品質確保が図られると考えられることから、発注者は、元請と下請の状況を十分に把握するべきである。具体的には、発注者は、施工体制台帳や下請契約書等を工事期間中に確認することを徹底するとともに、不適切な場合は厳正に対処すべきである。

材料の品質・強度を評価する仕組みの導入

現場で使用する材料自身の品質が最終的な工事の品質に大きな影響を与えることから、各現場のニーズに応じ、材料の品質や強度を専門的・統一的に評価できる仕組みの構築を検討すべきである。

(5) 建設 C A L S / E C の早期導入

建設省工事における 2 0 0 4 年の導入をめざし、現在建設 C A L S / E C の開発が進められている。建設 C A L S / E C の実現により、事業段階における発注者、施工者間の情報交換、共有、連携が図られ、その結果、公共施設のライフサイクルにわたる情報の利用を可能になるとともに、建設コストの削減、品質の確保・向上に資することが期待されることから、これの早期導入に向け国、自治体が連携し一層の開発を推進すべきである。

(6) 請負業者提出書類等の簡素化および様式の統一

資格審査申請にはじまり技術資料、入札様式、契約関係書類、施工および竣工時の書類等請負者が発注者に提出する書類は多種多様であり、また、各省庁および各自治体により様式が異なっている。これを簡素化、統一することにより、労力および建設コストの縮減、さらには、品質の向上につながると考えられ、今後一層の検討を進める必要がある。

(7) 品質確保に係る責任者の明確化

特に土木工事については、個人の業績という面が表面に出ず、それが品質確保・向上に対するモチベーション不足の原因の一つとなっている。

そこで、施設に設計、施工、監督、検査の責任者を個人名で明示し、責任関係を明確にするとともに、関係者に誇りと責任感をもたせることで一層の品質確保を図る方策を検討すべきである。

5 . その他

(1) 施設運用の重視

完成した施設に対し、正しい施設の運用や必要な維持保全に努め、長期的に品質が確保されるよう努める必要がある。

そのため、適切な施設運用計画の立案、必要な維持保全予算の確保、瑕疵が発見された場合の瑕疵担保制度のあり方の検討を行う必要がある。

具体的には、計画から運用に至る全プロセスを施設運用の観点で見直し体系化す

るとともに、計画および設計段階において、ライフサイクルコストの分析を導入すべきではないか。

また、施設のメンテナビリティの重視、リフォーム等による付加価値の向上と経済的耐用年数の延長等を基本とした維持管理体系の構築を図るべきである。

(2) 経年による構造劣化対策の実施

施設の経年による構造劣化によって、構造物の耐力が想定している設計耐力よりも低下している場合、地震等によって思わぬ被害が発生する可能性が高い。

早急に実態調査を行い、必要な構造補強を実施するとともに、構造劣化のメカニズムを解明し設計基準・設計方法等の見直しなど抜本的対策を講じる必要がある。

(3) 情報処理技術を活用した品質管理システムの構築

公共工事の品質確保に向けて、著しく技術開発の進む情報処理技術の革新を前提とした効率の良い品質管理の仕組みを組み込んでいく必要がある。

提言実現に向けて

国民が安心して使用できる施設を提供する上で、公共工事の品質確保は最も重要な国民的課題の一つである。これまで提起してきた様々な政策を効果あるものとして実現させていくためには、まずは、公共工事の品質確保を最上位の概念においた新たな枠組みの構築を図るべきと考え、関係者の一層の検討を期待するものである。

また、各発注者は、国民に対し品質確保の責務を負っていることを厳に自覚し、責任を全うするための体制を構築するとともに、施工者技術力の適正評価と積極的な活用を図るべきである。その上で、品質確保を国民全体の課題としてとらえ、国、地方を通じ各発注者の緊密な連携のもとで品質確保のための各種施策を実施していくことが肝要であると考えらる。

あわせて、国土建設を担う建設産業の役割が正当に評価・信頼され、やり甲斐と誇りのある産業へ脱皮する大きな一歩とすべきである。

21世紀に向けてより質の高い社会資本を残せるよう、本提言をもとに、今後、公共工事の品質確保と向上に向けた議論がさらに活発化するとともに、提起した一つ一つの施策が早急に具体化することを期待するものである。

参考

1. 「公共工事の品質確保と向上に関する研究会」の設置趣意書

公共施設は、国民生活、経済活動の舞台装置そのものであり、国民のニーズを満足し、安心して使用できる施設を提供する上で、公共工事の品質確保は重要な課題となっている。

一般競争入札方式等の新たな入札・契約制度の導入や公共工事のコスト縮減に関する取り組みなど、公共工事における改革が進む中で、外国企業の参入、地方公共団体における発注体制の脆弱化等、公共事業を取り巻く環境の変化はめまぐるしく、公共工事の品質確保のための取り組みが一層強く望まれている。

一方で、不良不適格業者等を排除し、善良で技術力のある優良企業がより活躍できる環境づくりを進めることにより、公共施設の一層の品質向上が達成されるものと考えられる。

このような中で、公共工事の一層のコスト縮減と品質確保を図るため、発注プロセスの改革や一層の民間技術力の評価・活用等を通じ、発注者、受注者がそれぞれの役割に応じて品質確保を図るための新たな仕組みの構築が求められている。

このため、公共工事の品質確保に資する具体的な制度の改善方策について議論することを目的として、本研究会を設置するものである。

2. 公共工事の品質確保と向上に関する研究会メンバー

(会長)古賀 誠	(座長)逢沢 一郎		
荒井 広幸	今井 宏	小此木 八郎	佐田 玄一郎
佐藤 静雄	杉浦 正健	中谷 元	根本 匠
原田 義昭	山本 有二	横内 正明	
市川 一郎	岩城 光英	脇 雅史	

3. 検討の経緯

・第1回研究会（平成11年7月21日）

研究会の設置

公共工事の品質確保を巡る諸課題について

発注者責任研究懇談会中間とりまとめについて

- ・第2回研究会（平成11年8月10日）

海外における入札契約制度について
品質管理および品質保証に関する国際規格とわが国における取り組み状況
について

- ・第3回研究会（平成11年10月13日）

地方自治体における発注の実態について

- ・江花 亮氏（福島県建設技術センター理事長）
- ・宮尾悦夫氏（滋賀県建設技術センター理事長）

- ・第4回研究会（平成11年11月11日）

施工者側からみた品質確保に係る課題等について

- ・荒川 利輝 氏 （日本土木工業協会契約制度研究委員会委員長）
- ・松尾 助右衛門 氏（全国建設業協会総合企画委員会委員長）
- ・小野 金彌 氏 （全国中小建設業協会会長）

- ・第5回研究会（平成11年12月22日）

これまでの議論のとりまとめ
具体的な施策の案について

- ・第6回研究会（平成12年2月22日）

提言とりまとめ