

廃棄物処理施設建設工事に係る入札・契約の適正化
に向けた取組の方向性（中間とりまとめ）（案）

平成 17 年 12 月

1. 趣 旨

本中間とりまとめは、これまでの検討会での議論を踏まえ、市町村が事業主体として入札・契約手続きを行っている廃棄物処理施設建設工事での問題点、今後の取組の方向性を要約したものである。

今後は取組の「方向性」をもとに、入札・契約手続きの適正化のためのマニュアルづくりや、方策の具体化・詳細を検討していく。

2. 課題と適正な価格を妨げる要因分析

- 廃棄物処理施設建設工事は、技術的に複雑・高度であること、経験工学的な要素が重要であること、プラントメーカーに技術・ノウハウが集中していること等から、工事を請負うプラントメーカーが市場において強い影響力・支配力を有しているという特徴がある。
- 一方、発注者側である市町村は、一部の大都市等を除き、20年に1度程度の事業ということもあり、知識・経験の蓄積や専門技術者の確保が非常に困難な状況となっているため、プラントメーカーと対等に交渉する専門的能力が不足している。
- また、廃棄物部門の建設コンサルタントは、市町村の発注事務の代行者・補助者としての役割が期待されるが、プラントメーカーに技術・ノウハウが蓄積・集中していることから、こうした役割を十分に果たすことが必ずしも可能となっていない。
- このように、発注者と比べ高い技術力を有するプラントメーカーに競争を促していくためには、市町村の発注能力を高めることと、競争が働くような構造をもたらす発注方式や選定方式を導入した入札・契約方法に積極的に転換していくべきである。
- このほか、ダイオキシン対策など環境規制の強化に伴う技術開発も、価格を押し上げる要因である。さらに、立地に際して行われる、環境負荷低減のための追加的対策によっても価格が高くなる。市町村は、廃棄物処理事業の収支や費用対効果の説明などを納税者である住民に対し行うことが求められるが、その際には、こうした点も住民に十分に情報提供し、ごみの排出抑制や費用対効果のより高い施設・処理方式が選択できるよう取り組むことが重要である。

3. 適正な価格で契約を行うための方策検討の方向性

発注者である市町村が、適正な価格での契約を行えるようにするためには、市町村の技術力不足を補い、取組を支援する方策と、プラントメーカー及び建設コンサルタントに公正な競争を促す方策が必要である。

また、既に「公共工物品質確保法」や「公共工事入札・契約適正化法」等により、公共工事の適正な発注の方策として、総合評価落札方式の導入、入札・契約適正化基本原則、談合等を行った受注者の指名停止や違約金特約条項の導入、低入札価格調査制度などが位置付けられているところであり、これらの積極的な導入・活用が必要である。

こうした点を踏まえた上で、廃棄物処理施設建設工事については、次の方策の導入を検討すべきである。

(1) 市町村における取組を支援する方策

国において、(2)に提示するような発注・選定方式の導入等に役立つ市町村向けのマニュアル(手引き)を作成するほか、以下のような方策が考えられる。

① 入札・契約等の情報の分析と共有

- 国が各地方公共団体における入札・落札額(工事費用内訳書を含む。)や、竣工時における地方公共団体の工事成績書などの情報を収集し、必要な解析を行い、市町村が利用できるデータベースや、相互に情報交換することが可能な仕組みを構築することが有効である。
- また、入札・落札額などを広く公開することで、プラントメーカー等の公正な競争を促し、適正な価格の形成にもつながることが期待される。

② 市町村の工事発注事務に対する支援体制の構築

- 20年に1回程度の事業となり、知識・経験の蓄積が不十分な市町村職員をサポートするため、公正・中立な立場にある専門家や技術力の高い大都市職員及び関係者などからなる専門家集団を構成し、個別案件や全国的な価格動向などについて、技術的な評価・分析が行えるようにすることが有効である。
- また、こうした専門家集団の協力を得て、事業計画中の市町村職員を対象とする研修を行うことも考えられる。
- 国においては、専門家集団を構成し、専門家が貢献できる役割の範囲を考慮して、大都市職員の協力が得られ、かつ、実効性のある、支援体制の仕組みづくりを検討すべきである。

③ 建設工事積算手法の適正化

- 廃棄物処理施設建設工事については標準歩掛が定められているが、その中で中核部分の設備であるプラント設備の単価については、二者以上の見積書等を参考として使用することとされているため、多くの市町村ではプラントメーカーの見積書のみに依る方法がとられているが、客観性や競争性の向上を図る観点からは、全国的な情報を活用して算出するなど、見直すべきである。具体的には、(1)①により、全国の市町村の既存事例における契約価格や工事費用内訳書などの情報を収集分析し、プラント設備を構成する各設備の価格データから積算の参考となる資料（例えば、単価の平均値、最低・最高値などの統計値）及び積算方法を整備して、市町村に提供することによって、より適正な積算ができるようにすることが考えられる。
- このようにすることで、発注者である市町村においても、見積書のみに頼って予定価格を作成するのではなく、積極的に他市町村の既存事例の情報を収集分析し、より適正な予定価格の作成に取り組むことが可能となると考えられる。
- これらの取組により、価格の透明性が確保されるとともに、新しい技術の導入によるものを含め、コスト縮減にも資すると考えられる。
- プラント設備の価格や単価の分析にあたっては、技術開発・導入による技術進歩が大きいことなどから、専門的な検討が必要となる。このため、全国の価格等の情報の分析にあたっては、技術開発コストを正當に評価することを含め、②の専門家集団による専門的検討・レビューを定期的に行うことが適切である。また、いくつかの事例を代表例としてピックアップし、後述するような海外プラントメーカーやエンジニアリング企業による仕様と価格のピアレビュー的な分析を導入することも検討すべきである。

④ コンストラクションマネジメント方式(CM)の導入・活用

- 専門的知識を有する者が、発注者の多種多様な業務に関する代行者・補助者（Construction Manager(CMR)）として設計・発注・施工の各段階においてマネジメント業務を行うことにより、発注者側の技術力不足をカバーし、適正な価格と性能保証ができる施設の円滑な整備が、より容易になると期待できる。
- このCMは、① 発注者が設計会社やプラントメーカーと契約を締結し、施工について最終的な責任を負うピュアCM（CMRはマネジメント業務のみを行う。）と、② CMRが発注者の同意を得た上で、設計会社やプラントメーカーと契約を締結するアットリスクCM（CMRは工事費総額など、施工に関するリスクを負担する。）に大別される。既に、土木・建築分野ではCMを導入した発注方式が始まっている。
- 廃棄物分野におけるCMは、建設コンサルタントがピュアCMを、プラントメー

カーがアットリスクCMを行うことが考えられる。廃棄物処理施設は化学、電気、機械設備などが複合した総合的な施設であるため、建設コンサルタントには、事業全体についてのマネジメント業務を行う技術力が必ずしも備わっていない。このため、ピュアCMを行うことができるようにしていく必要がある。すなわち、ごみ焼却施設の例で言えば、化学工場、機械工学、電気工学、土木工学などの専門技術と、これらをシステム化する技術を有する人材を備え、設計から施工にとどまらず、計画から維持管理までを含めて発注者のアドバイザーとなることを目指すべきである。また、プラントメーカーの場合には、メーカー間で技術内容の開示がされなければ、CMが困難となる可能性があるが、プラントメーカー間での技術のクロスライセンス契約や、施設建設と施設の運転管理・補修が別々のメーカーになる場合も始まっていることから、新しいスタイルとして導入される可能性もある。

- いずれにせよ、国はCM方式の導入をバックアップすべきであり、例えば、CMを含め、透明性・競争性の高いモデル的な事業を実施する意向を持った自治体からの提案募集を行い、優れた提案を評価し、当該自治体や企業を広く知らしめるといったモデル事業を行うなど、CMの導入促進方策を検討すべきである。

(2) 工事発注・選定における対応

公正な競争を促すため、発注段階において市町村が取り組むべき事項として、以下の項目が考えられる。

① 総合評価落札方式の導入・活用

- 一番安い価格を提示した業者を落札者としていたこれまでの落札方式に替えて、「価格」の他に「価格以外の条件や要素（施設の品質や施工方法等）」を評価の対象に加えて、総合的に評価し、最も優れた案を提示した者を落札者とする方式（総合評価落札方式）を採用することは、技術・価格の両面で業者間の競争を促進させることができると考えられるので、市町村において、総合評価落札方式を積極的に導入することが有効である。
- このため、国は総合評価落札方式の導入を促し、支援すべく、本方式のコンセプトやモデルケース、ポイントとなる留意事項などを市町村向けのマニュアルに盛り込むことが適切である。
- 特に、ごみ焼却施設建設工事においては、予め方式や機種を選定する方法がこれまでとられているが、このような方法は、元々少ない入札参加企業を更に絞ることとなるため、競争性の向上という観点から見直し、方式や機種を選定することを含めて、総合評価落札方式の中に取り入れていくことが有効である。

② 施設の建設事業と長期包括的運営事業を併せた発注方式

- 廃棄物処理施設建設工事に加え、竣工後の長期包括的運営事業を一括した価格競争を求める発注方式は、運営を含めたトータルの事業での競争を導入することとなると考えられ、また、長期間にわたる運営をも含めた契約によりライフサイクルコストの低減を図ることも可能となると考えられる。
- したがって、市町村において、この発注方式を積極的に導入することが有効である。その際、建設工事と運営事業を一括して総合評価落札方式により行うことが、より質の高い廃棄物処理事業を行う上で有効である。
- また、民間の資金・活力を取り入れたPFI方式は、法制度も整備され、廃棄物処理事業の分野でも導入事例が蓄積されてきており、民間がリスク分担し、建設と運営のトータル価格と技術や事業内容の工夫で競争を行うものであるから、今後とも導入促進を図るべきである。
- こうした発注方法においても、(2)①と同様に、方式や機種選定を含めて行うことが有効である。

③ 指名競争入札の見直し

- 廃棄物処理施設建設工事では、発注者である市町村が、技術力・経営状況等について適当と認める複数の業者を指名し、指名業者のみを入札において競争させる方式が多く導入されているが、総合評価落札方式による選定を導入しない場合には、競争性を向上させる観点から、指名業者の選定にあたって、技術資料の提出を公募し、提出者の中から入札参加業者を指名する公募型指名競争入札や、資格を満たす業者は全て指名する取組が有効である。

④ 機種選定方式の見直し

- (2)①に掲げたように、これまでごみ焼却施設建設工事において行われている方式選定・機種技術審査を見直し、方式選定自体を競争的に行うことを原則・基本とすべきである。

⑤ 設計・施工一括発注方式

- 設計（実施設計）・施工の分離発注が、廃棄物処理施設建設工事の競争性向上には必ずしもつながっていないおそれがある。
- 廃棄物処理施設建設工事は、本来、処理方式やシステム等について高度な技術上の提案を求めるものといえ、プラント設備については、設計・施工一括発注方式が多く行われてきている。

- 総合評価落札方式や、PFIをはじめ建設事業と運営事業を併せた発注方式の導入が進むことから、今後は設計・施工一括発注方式を基本とすべきである。(ただし、最終処分場は、技術力のある建設コンサルタントは実施設計を行い得るので、設計と施工の分離発注方式が可能な領域ではある。)

〔注： 最近では都市のランドマークとして廃棄物処理施設を位置付け、建築物とプラント設備を工種別に発注し、建築物について設計と工事を分離発注することも行われている。〕

⑥ 建設コンサルタントの中立性の確保等

- 建設コンサルタントは計画・基本設計段階の業務、発注段階の発注者支援業務及び施工監理業務を行っているが、特定のプラントメーカーやゼネコンとの利害関係が無いこと等の中立性の確保が不可欠である。このため、今後は方式・機種選定の段階から競争を導入することが適切であることから、計画・基本設計業務は、発注者支援業務及び施工監理業務とは別のコンサルタントに発注・契約することを基本とすべきである。発注者支援業務とは、発注仕様書の作成、技術審査支援、発注事務代行などであるが、発注者支援の業務内容を明確化し、適正な対価が報酬として支払われるようにすることで、建設コンサルタント間の競争が促され、技術力の向上が期待される。
- 一方で、技術力の確保を担保するため、案件ごとに専任の技術者（技術士の資格を有し、案件について責任を有する技術者）を登録するなど、能力を超えた受注を防止する仕組みを新たに導入することも検討すべきである。
- さらに、将来的には、建設コンサルタントの責任分担を明確にしつつ、(1)④に提示したピュアCMを行えるような、発注者のアドバイザーになることを目指すべきものと考えられる。

⑦ その他の競争性を高める方策

- 全国の市町村において、入札結果の公表を実施することで、入札・契約手続きの透明性の確保が図られ、入札参加事業者の競争を促す効果があると期待される。また、予定価格の事前公表については、例えば、価格以外の要素を含めて評価する場合には、技術や提案内容による競争が促されると考えられることから、効果を検証すべきである。
- また、(1)①のような体制を整備することで、各市町村間での情報の共有が可能となり、入札参加事業者に対する監視・牽制効果も期待できると考えられる。
- このほか、入札参加資格を決定する際の要件として多く用いられている納入実績等は、補足的な要件と考えられる。当該工事の実施可能性を十分考慮しつつ、入札参加業者数を増やす工夫を行うため、例えば海外プラントメーカー等の新規参入を促進する上からも、過度な実績主義は見直すべきである。

- 国において、(1) ①の分析を毎年度専門家の協力を得て行うべきである。その際、こうした活動が競争性の向上につながるよう、関係者・関係機関との連携を取ることが重要である。また、その活動の一環として、入札・落札価格や工事費用内訳書と発注仕様書について、海外のプラントメーカーやエンジニアリング企業等に依頼してレビューさせ、仕様と価格について、プラントメーカーと技術力の面に対等な民間の第三者による評価を行うことが考えられる。このようなピアレビューを実施することができないか検討すべきである。