

廃棄物処理施設建設工事等の入札・契約の手引きについて

平成18年7月18日
環境省廃棄物・リサイクル対策部
廃棄物対策課

環境省では、市町村におけるごみ焼却施設やし尿処理施設などの廃棄物処理施設建設工事の入札・契約について、競争性・透明性を高め、公正・公平性が確保されるような入札・契約が行われ、品質・経済性の面で優れた廃棄物処理施設建設工事が実施できるよう、入札・契約の具体的な見直し・改善の方向性を提示する手引きを作成しました。

作成した手引きは、発注者である市町村が、談合防止の観点と、価格に見合った、より品質の高い調達に努めるという観点から、費用対効果の高い廃棄物処理施設建設工事を実施できるよう、入札・契約の方法の見直しや改善に取り組むべき方向を示すものです。

1. 趣旨

- 全国の市町村は、ごみ焼却施設やし尿処理施設などの廃棄物処理施設建設工事の発注者として、地方自治法に基づき入札・契約を行っている。
- 市町村の廃棄物処理施設建設工事の入札・契約をめぐるには、プラントメーカーや建設コンサルタントによる談合問題が注目されている。
- 談合問題については、独占禁止法等に基づく制裁措置による対応が中心となるが、発注者である市町村においても、入札・契約の方法の見直しや改善に取り組むことが重要である。
- また、発注者である市町村においては、価格に見合った、より良い質の調達をすることが求められ、費用対効果の高い廃棄物処理施設建設工事を実施できるよう、入札・契約の方法の見直しや改善に取り組むことが重要である。
- こうしたことを踏まえ、環境省では、「廃棄物処理施設の入札・契約適正化検討会(参考資料に委員名簿を添付)」を開催し、専門家の意見をいただきながら、市町村において、競争性・透明性を高め、公正・公平性が確保されるような入札・契約が行われ、品質・経済性の面で優れた廃棄物処理施設建設工事が実施できるよう、入札・契約の具体的な見直し・改善の方向性を提示する手引きを作成した。

2. 手引きの概要

手引きは、大略以下の5つの具体的な見直し・改善の方向性を提示している。

(1) 競争性の向上

- 入札・契約の競争性の向上を図るため、①入札に参加し最終的に契約する相手方の選定方法の改善と、②競争に付す発注範囲の拡大、という2つの方向で取り組むべきことを提示。
- 具体的には、選定方法の改善策として、価格と技術の両面で競争させる総合評価落札方式等を導入することを提示。
- また、競争に付す範囲の拡大策として、建設工事に加えて運営を含めた発注(PFI事業や長期包括的運営事業)等を導入することを提示。
- さらに、市町村がこれらの取組に現実的、段階的に取り組むことができるよう、「最低限の水準」、「標準的な水準」、「目標とすべき水準」、「さらに望ましい水準」の4つのステップによる段階的な取組を提示。(参考図1参照)

(2) 予定価格の適正化

- 予定価格はこれまで多くの市町村においてプラントメーカーの見積を基にして積算されてきたが、より適正な予定価格の積算のためには、最終的に入札に参加する可能性のあるプラントメーカーから得た見積のみに依拠した方法を改めることが必要。
- このため、既契約の廃棄物処理施設建設工事の中核部分であるプラント工事費をプラント設備の種類別にブレイクダウンし、その工事費用内訳書と仕様から、プラント設備ごとに価格を積算し、工事費用全体の予定価格を積算する方法を提示。(参考図2参照)
- さらに、こうした積算が市町村において円滑に実施できるよう、環境省において、市町村等が活用できる費用積算のためのデータベースを構築する予定。

(3) 建設コンサルタントの発注・選定の適正化

- 建設コンサルタントとプラントメーカーの不透明な関係を遮断するため、実施設計と施工を一括で発注する方式を基本とし、さらに、建設コンサルタントが通常行う基本計画、発注者支援、施工管理等の業務について、同一のコンサルタントに随意契約で発注するのではなく、別々に発注し、競争的に選定し、契約することを基本とすべきことを提示。
- また、価格と技術の両面で優れた建設コンサルタント業務を調達できるようにするため、定型的な業務を除く知的業務については、公募型プロポーザル方式を提示。

(4) 契約の的確な履行の確保

- 国土交通省が平成17年9月に示した「工事における違約金特約条項の強化について」を参考にし、廃棄物処理施設建設工事請負契約においても、工事請負者の談合に対して請負代金の一定割合を違約金として支払わせる条項を盛り込むことを提示。
- また、不良工事を防止するため、引渡し前の性能試験の確実な履行や、工事及び設計上のかし担保条項を発注仕様書に明記することを提示。このほか、公共工事の品質低下やダンピング防止のため、低入札価格調査制度の導入を提示。

(5) 市町村間の相互協力の強化

- 一部の大都市を除き多くの市町村ではプラントメーカー等と技術や価格等について交渉する専門的能力を有する職員を確保することは困難であり、市町村が、優れた技術をそ

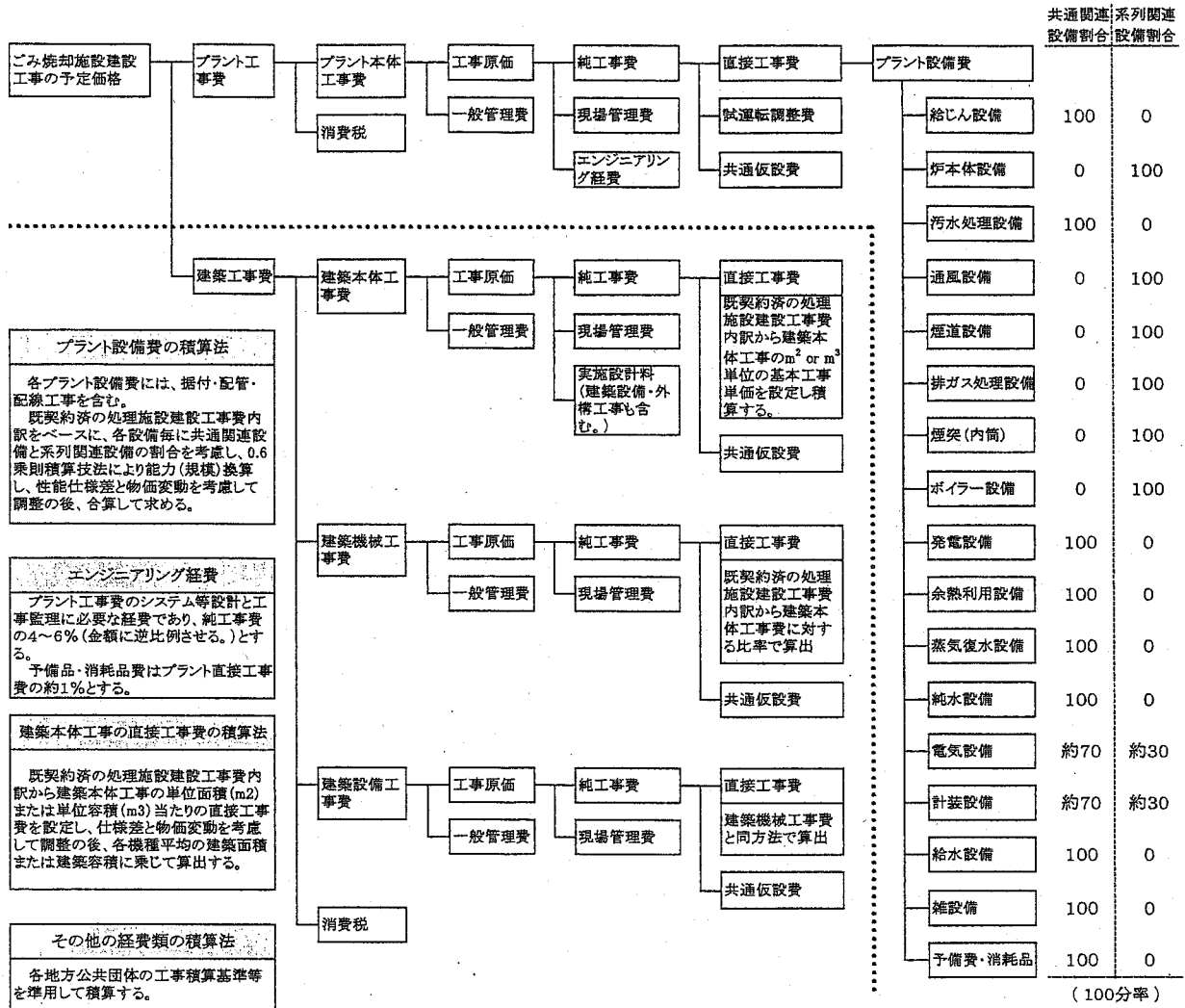
れに見合った価格で導入し、住民に対する廃棄物処理サービスの維持・向上ができるようにするため、市町村間での知識・ノウハウ・データの共有や相互協力の仕組みを確立することが重要。

- このため、環境省において、19年度を目途に市町村等が予定価格の積算に活用できるデータベースを構築する予定(再掲)。また、環境省において、19年度以降の具体化を目指し、公正・中立な立場にある専門家や高い技術力を保有する大都市職員などからなる専門家集団の組織化による市町村支援体制を構築する予定。

(参考図1:市町村における入札・契約方法の改善のステップ)

発注の範囲	【現 状】	【改善第一段階】	【改善第二段階】	【改善第三段階】	考 え 方
発注の相手方の選定の方法	<ul style="list-style-type: none"> ○設計・施工分離発注もある ○発注前に機種・方式を決定 ○運営を含めないで発注 	設計・施工一括発注を導入	設計・施工一括発注競争的に機種・方式を決定を導入	設計・施工一括発注競争的に機種・方式を決定PFI等運営を含む長期包括的な発注を導入	
【現 状】	<ul style="list-style-type: none"> ○指名競争入札(最低価格自動落札) ○随意契約 				現状維持ではなく、改善ステップを踏み出すべきである。
【改善第一段階】	公募型指名競争入札(できるだけ指名数を制限しない)を導入	改善ステップI	改善ステップII	改善ステップII	改善ステップIの状態はミニマムであり、改善ステップIIを標準と考えるべきである。
【改善第二段階】	公募型指名競争入札(できるだけ指名数を制限しない)と総合評価落札方式を導入	改善ステップII	改善ステップIII	改善ステップIII	改革志向・意欲のある市町村は、改善ステップIIIに取り組むべきであり、その他の市町村も、改善ステップIIIを目指すべき目標と考えるべきである。
【改善第三段階】	一般競争入札で行う総合評価落札方式を導入	改善ステップII	改善ステップIII	改善ステップIV	改善ステップIVは自治体の判断に委ねられる望ましい発注方式であるが、特に意欲的な市町村は導入を検討すべきである。

(参考図2: 予定価格積算手法)



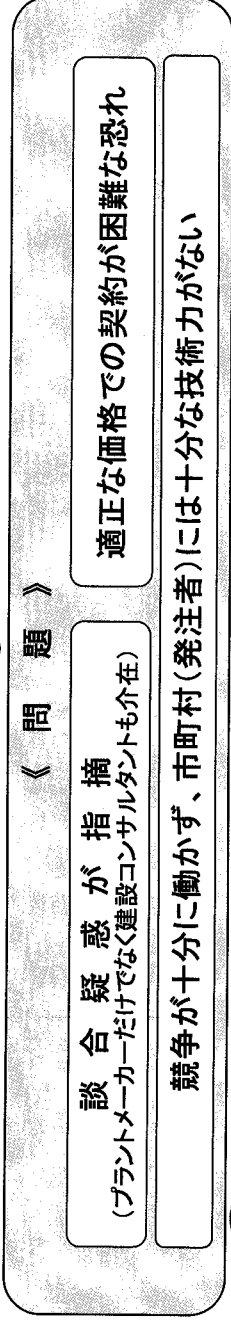
(参考)

廃棄物処理施設に係る入札・契約適正化検討会委員名簿

- 荒井 喜久雄(あらい きくお) 東京二十三区清掃一部事務組合施設建設部管理課長
- 奥村 勇雄(おくむら いさお) 帝京平成大学現代ライフ学部経営マネジメント学科教授
- 小澤 一雅(おざわ かずまさ) 東京大学大学院工学系研究科教授
- 栗原 英隆(くりはら ひでたか) (社)全国都市清掃会議技術部長
- 河野 進(こうの すずむ) 河野進設計事務所 代表
- 武田 信生(たけだ のぶお) 京都大学大学院工学研究科教授
- 眞柄 泰基(まがら やすもと) 北海道大学創成科学研究機構特任教授
- 山田 洋(やまだ ひろし) 一橋大学大学院法学研究科・法学部教授

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について

(受注側における要因) (市町村側における要因) **《 廃棄物処理施設建設工事に於いて適正な価格を妨げる主な要因 》**
 (受注側における要因) 技術的に複雑・高度であり、プラントメーカーが市場において強い影響力
 (市町村側における要因) 発注者である市町村にとって20年に1度程度の事業であるため、技術力の蓄積が困難



公共工事の不正行為を防止し、価格と品質で総合的に優れた調達を目指すルール

- 『入札契約適正化法』等
 - 適正化指針
 - 公正取引委員会への通知
 など
- 『公共工事品質確保法』等
 - 総合評価落札方式の導入
 など

『官製談合防止法』

『私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律』

競争性を高める入札・契約方式の提示等により市町村の発注業務を支援し、意識改革を促すマニュアル(手引き)を策定

- 【競争性の向上】**
- 廃棄物処理施設に即した総合評価落札方式の導入促進
 - 施設の建設と維持管理を一括した価格競争を求める発注方式の導入(PFI等)
- 【予定価格の適正化】**
- プラント工事の積算手法を確立し、市町村が行う適正な予定価格の作成を支援
 - 19年度を用途に環境省において、市町村の費用積算のためのデータベースを構築
- 【建設コンサルタントの発注・選定の適正化】**
- 基本計画業務、発注事務支援業務、施工監理業務を区分した発注・契約の導入、実施設計と施工の一括発注、公募型プロポーザル方式による価格と技術の両面でのコンサルタントの選定
- 【契約の的り確な履行の確保】**
- 適切な違約金特約条項の盛り込み、引渡時の性能確認の徹底、かし担保の活用、低入札価格調査制度の導入
- 【市町村間の相互協力の強化】**
- 19年度以降環境省において、公正・中立的な大都市技術者等の専門家集団による技術支援体制具体化
- 【その他】**
- 改善策検討(Plan)、改善策導入(Do)、効果確認・評価(See)サイクルの導入
 - コンストラクション・マネジメント方式の導入・活用方策を検討

《 政府全体での方策 》 《 廃棄物処理施設分野での方策 》

工事の品質を確保し、価格を適正化

廃棄物処理施設建設工事等の入札・契約の手引き(抜粋)

第3章 廃棄物処理施設建設工事の入札・契約に係る全般的注意事項

(5) 検討すべき発注・選定方式 - 設計・施工一括発注方式(発注範囲の改善)

一般的には、設計(実施設計)と施工の分離発注は競争性の向上に資するものであり、望ましいと考えられてきた。しかし、廃棄物処理施設を構成する技術は、化学機械、電気、機械工学等を総合化した通常高度な技術であるため、廃棄物処理施設建設の設計・施工の両方を要素技術を総合化できる技術力を有している施工側であるプラントメーカーが請け負う方が理に適っている。また、プラントメーカーの総合エンジニアリング力等の技術力を設計段階から活用でき、品質の向上にもつながる。さらに、受注者に対し、工事施工上のかしにとどまらず、設計に起因するかしについても責任を負わせることができ、契約対象施設の性能がより確実に担保されるという利点も有している。

また、廃棄物処理施設建設工事においては、設計・施工を分離しても競争性向上には必ずしもつながっていないおそれがあり、設計・施工の分離の実質が形骸化したものとなれば、むしろ競争性を損なう状況となる。本来、見積仕様書や発注仕様書を作成するコンサルタント(設計者)は発注者側に立って、施工者と交渉を行うことが期待される。しかし、極めて低い価格で設計・コンサルタント業務を落札したコンサルタント(設計者)には、高度な要素技術を総合化するエンジニアリング能力、技術力がそもそもないことから、施工会社に協力を求め、協力した施工会社が施工業務を落札するなど、不透明な構造や、仮にコンサルタントに技術力があっても、コンサルタントと施工会社が癒着している不適正な構造があるのではないかと指摘されている。

もともと、高度な技術を要するプラント設備等については、設計・施工一括発注方式が適しており、廃棄物処理施設建設工事の分野では特にごみ焼却施設建設工事において、これまでも多く行われているところであり、設計を行う建設コンサルタントとプラントメーカーの不透明な構造を遮断し、かつ価格だけでなく技術を含めて競争性を高めることができるようにする観点から、ストックヤードや簡易な選別施設等を除き、設計・施工一括発注方式を基本とすべきである。この場合、設計・施工一括発注方式を行う市町村等に対する発注者支援業務は、専門技術者の確保が困難で、プラントメーカーの行動を監視・制御する専門的能力が十分でない市町村にとって極めて重要であるから、建設コンサルタントは、指摘されるような不透明さを払拭して、コンサ

ルタントとしての倫理観と中立性を持って真摯に発注者支援業務を行うことが求められる。

以上のとおり、プラント設備を有する廃棄物処理施設建設工事については、設計・施工一括発注方式が基本となるが、ダム等の土木構造物の分野で設計業務を行っている技術力のある建設コンサルタントの場合には、最終処分場土木工事についての実施設計を行い、かつ、発注者である市町村等の側に立った発注者支援をすることが可能であると考えられる。また、建築物についてランドマークとしての設計を発注するため、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施工を分離発注することも行われている。市町村等が相応の技術力、マネジメント能力等を保有し、能力あるコンサルタント(設計者)を選定し、コンサルタントの能力と役割を正しく発揮させ、設計と施工の責任分担を明確にすることができれば、設計・施工を分離して発注することが可能である。