

官公庁施設整備における発注者のあり方について

答申骨子（素案）

目次

I. はじめに

II. 公共建築工事における発注者の役割

1. 公共建築工事の特徴

2. 公共建築工事における発注者の役割

(1) 一般事項

(2) 各段階における役割

(3) 品確法等との関係

III. 発注者が役割を適切に果たすための方策

1. 多様な発注者の状況

2. 発注者が役割を適切に果たすための方策

IV. 当面実施すべき施策

(1) 発注者の役割の自覚と認識の共有化

(2) 発注者間の協力・連携の強化

V. おわりに

答申骨子（素案）

I. はじめに

- 「現在及び将来の公共工事の品質確保」等を目的として、平成26年6月に品確法等が改正され、「適正な予定価格の設定」、「適切な工期の設定」、「適切な設計変更」等の発注者の責務が明確化された。これを受けて、公共工事（土木と建築を含む）を対象として「発注関係事務の運用に関する指針」が平成27年1月に定められた。これらを受け、公共建築工事に関しては、「営繕積算方式活用マニュアル」、「工期設定の基本的考え方」、「設計変更ガイドライン」等のマニュアル類がとりまとめられた。
- その後、いわゆる基礎ぐい工事問題の対応のために「基礎ぐい工事問題に関する対策委員会」が平成27年11月に設置され、同委員会が同年12月にとりまとめた「中間とりまとめ報告書」において、発注者を含む関係者がそれぞれの役割を果たすべきという問題意識が示された。これを受けて、その後開催された中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会基本問題小委員会においてとりまとめられた「中間とりまとめ」を受け、民間の建設工事を対象とした「民間工事指針」が平成28年7月に策定された。
- 公共建築の分野では、従来から、国、都道府県、市町村において、関係法令等に基づくとともに関係者の要求や政策課題に応じた公共建築の整備が進められてきた。その際、それぞれの発注者の間で、品確法等の改正を踏まえてとりまとめられたマニュアル類も含め、様々な情報の交換や技術基準等の共有化も進められてきた。
- 公共建築の整備は、個別性が強く、取り巻く環境や解決すべき課題も事業ごとで様々であることから、それぞれの発注者において、発注や事業の実施に関する運用に対して様々な努力が払われてきたことは言うまでもない。しかしながら、一部の発注者においては、品確法等の発注に関する法令等の趣旨とは異なる運用がなされている事例や本来発注者が果たすべき役割が適切に果たされていない事例等も見受けられる。
- その要因として、これまで、公共建築工事の特徴を踏まえた発注者が果たすべき役割についての具体的な内容が必ずしも明確にとりまとめられていなかったこと、そのために、それぞれの発注者が自らの具体的な役割について十分に理解し発注者の共通認識とすることが困難であったこと、発注者の体制等が多様であり、それに応じた具体的な方策が示されていないこと等が考えられる。

○このことから、「官公庁施設整備における発注者のあり方」（以下、「本答申」という。）においては、公共建築工事における調査・企画から工事までの一連の事業プロセスを念頭に、品確法等を踏まえた発注者に共通する役割の全体像を一つにとりまとめて明らかにするとともに、その役割を適切に果たしていくための方策についてとりまとめた。本答申が、今後、公共建築工事の発注者が、発注や事業をより適切に実施するための一助となることを期待する。

○なお、本答申においては、公共土木工事や民間建築工事と対比しつつ公共建築工事の特徴を示し、その特徴を踏まえた発注者の役割とその役割を適切に果たすための方策を明らかにした。そのことから、「公共建築工事」について、諮問の「官公庁施設整備」と建築物の対象範囲を同じとし、調査・企画と設計を含むものとする「官公庁施設整備」と概ね同義となるので、本答申においては、その意味における「公共建築工事」をもって「官公庁施設整備」と置き換えて記述することとした。

Ⅱ. 公共建築工事における発注者の役割

○公共建築工事の発注者が品確法等において規定されている発注者の役割を適切に果たすためには、公共土木工事や民間建築工事と対比した公共建築工事に固有の特徴を踏まえた具体的な役割を明らかにし、その役割を発注者が十分に理解する必要がある。

○そこで、公共建築工事の調査・企画から工事までの各段階に応じて、公共建築工事の発注者が果たすべき役割と、特に留意すべき事項について示すものとする。

1. 公共建築工事の特徴

○公共建築工事の特徴とそれを踏まえた発注者が果たすべき役割として、以下1)～5)の五つが挙げられる。なお、1)は民間建築工事、2)～5)は公共土木工事と対比される特徴と役割となっている。

○1) 公共が主体的に行う事業であること

- ・ 主に税金によって行われる事業であることを踏まえ、品確法等に定められるように適切に発注を行うことはもとより、時代の要請に応じた公共の政策を施設整備に反映することや整備水準の均質性を確保すること

- ・ 予算制度上、設計業務の発注前に建築物の規模、工事費、設計・工事の工程等の大枠が決定される場合が多いことを踏まえ、調査・企画段階で事業部局の要求その他の諸条件を可能な限り精査・総合調整しておくこと
- 2) 事業部局と発注部局（発注者）とが異なる場合が多いこと
 - ・ 事業部局が行う事務・事業のための施設整備であることを踏まえ、事業部局の多種多様な要求その他の諸条件をその背景も含めて的確に把握し、施設整備に反映すること
- 3) 建築物の個別性が強く、施設管理者や利用者等の要求も多種多様であること
 - ・ 個々の建築物の機能上の条件や多種多様な関係者の要求を的確に把握し、必要な精査・総合調整を行い施設整備に反映すること
- 4) 設計、工事監理に、建築基準法、建築士法が適用されること
 - ・ 設計図書の作成等を行う者は建築士に限定されることを踏まえ、当該事業に最も適切な設計者等を選定するなど、建築士の能力を最大限に引き出すこと
- 5) 公共と民間を合わせた建築市場の中で、着工床面積や投資額の公共の占める割合が極めて小さいこと
 - ・ 建築市場全体の中では公共建築に携わる機会が少ないことを踏まえ、施設整備に反映すべき公共の政策等について、可能な限り精査・総合調整した上で過不足なく設計者に提示すること
 - ・ 材料、機器等の仕様や価格が民間市場の影響を大きく受けることを踏まえ、民間市場の動向を的確に把握し、施設整備に反映すること

注：事業部局とは、公共の事務・事業を行うにあたって建築物を使用し、または所管する部局をいう。発注部局とは、営繕を担当する部局で、入札契約手続き等を行う部局も含む。

2. 公共建築工事における発注者の役割

○発注者が果たすべき役割について、品確法等に規定する発注者の責務を基本としつつ、公共建築工事の特徴を踏まえ、一般事項と、調査・企画段階、設計段階、工事段階における役割に整理して示す。

(1) 一般事項

○公共建築工事は、以下1)～3)の段階で行われる。

1) 調査・企画段階

発注者が、設計業務の発注条件（建築物に求める要求その他の諸条件）を作成する。

2) 設計段階

発注者が、設計業務の発注条件を設計者に提示し、設計者が、その発注条件に基づいて工事の設計図書を作成する。

3) 工事段階

発注者が、工事の設計図書を施工者に提示し、施工者が、その設計図書のとおり建築物をつくり、発注者が、建築物を事業部局（施設管理者）へ引き渡す。

- 発注者は、これらの事業の実施に関して最終的な決定権（決定に伴う責任も負う。）を有している。
- 設計業務の発注条件や工事の設計図書は、設計者や施工者のそれぞれに対する契約条件となるものである。つまり、設計者や施工者が発注者に対して責任を負う範囲は、契約書と、それぞれ設計業務の発注条件や工事の設計図書に示された範囲である。施工者は設計図書のとおり建築物をつくるのが義務付けられているため、設計者が善良な管理者の注意義務を尽くした上で設計図書に盛り込めなかった内容については工事が実施されないことに、発注者は、留意する必要がある。発注者には、これらを認識した上で、設計業務の発注条件や設計図書等について、事業目的に照らして必要な要素が過不足なく盛り込まれた適切なものとする役割がある。

- 発注者は、設計業務の発注条件を設計者に提示する際には、関係者からの建築物に関する多種多様な運用面等の要求、公共建築工事としての政策への対応、面積や工事費の制約等の諸条件について、品質、工期、コストのバランスを適切なものとし、出来るだけ明確かつ適切で相互矛盾がないように精査・総合調整する必要がある。関係者の要求等は、必ずしも関係者から十分に伝えられない場合があり、発注者は、様々な技術的知見を活用し、関係者の潜在的な要求等についても、くみ取るよう努めなければならない。
- 発注者は、諸条件の相互矛盾や諸条件の設計への反映が困難であること等に関する協議が設計者からあった場合は、諸条件の優先順位を判断しなければならない。なお、関係者の要求等について、設計業務の発注条件や工事の設計図書等に反映できないものについては、発注者から当該関係者に説明し十分に理解を得なければならない。

- 発注者は、品質について、事業目的に照らして必要な品質を確保することや、公共建築として整備水準の均質性を確保するとともに、メンテナンス性にも配慮したものとする必要がある。

- 発注者は、工期について、工事の内容、施工条件、工事に従事する者の労働条件等を踏まえ適切なものとするよう努める必要がある。また、設計業務の履行期間については、設計業務の内容、発注条件、設計業務に従事する者の労働条件等を踏まえ適切なものとするよう努める必要がある。
- 発注者は、コストについて、建築物の品質や工期に応じた適切なものとする必要がある。
- 発注者は、設計段階や工事段階においても、その間の状況変化に対応し、品質、工期、コストを適切に管理する必要がある。
- 発注者が有する責任には、入札契約の過程、契約の透明性、競争の公正性を確保することや、事業プロセスの重要事項も含めて、関係者や第三者に対する発注者の説明責任を十分に果たすことも含まれる。説明の際には、専門性の高い事項についてもわかりやすく説明するなど、様々な技術的知見を活用し、関係者等に十分に理解されるように努めなければならない。

注：発注条件とは、建築物に対する要求その他の諸条件であり、面積等の施設要件、工事費、工事の工期、敷地・地盤条件、事業目標、整備水準等で構成される。設計図書とは、設計段階においては、建築物の建築工事の実施のために必要な図面、仕様書で構成され、工事段階においては、図面、仕様書、現場説明書、質問回答書で構成される。

(2) 各段階における役割

1) 調査・企画段階での役割

- 発注者は、調査・企画段階において、設計業務の発注条件を適切に作成する必要がある。そのために、発注者は、必要となる事前調査（地盤調査等）を適切な費用で行い、その結果を設計業務の発注条件に適切に反映する必要がある。
- 発注者は、事前調査にあたって、これまでの事業経験や地歴情報等を基に、調査会社等の専門的見解等を踏まえ、従前の土地利用や地歴情報、土壤汚染、地下埋設物等についても必要な調査を行うなど状況の把握に努める必要がある。
- 発注者は、建築物に関する要求その他の諸条件の精査・総合調整を、調査・企画段階で十分に行い、確実に設計業務の発注条件に反映する必要がある。
- 発注者は、建築物の品質、工期に応じた工事費、設計業務（工事段階に実施される設計業務も含む）や工事監理業務の費用、解体工事に必要な費用や処分費その他必要となる費用が適切に確保されるよう努める必要がある。公共建築工事においては、調査・企画段階で建築物の規模、工事費、設計・工事

の工程等の大枠が決定されることが多いため、建築物の品質、工期、コストをバランス良く適切なものとするためには、特に調査・企画段階で事業部局の要求その他の諸条件を精査・総合調整しておくことが重要である。

- なお、事業部局から建築物の企画に関する情報提供等があった場合には、発注者は、様々な技術的知見を有する立場として、インフラ長寿命化計画や公共施設等総合管理計画等の上位計画との整合性を図ることや、建築物の企画に関して合理性や経済性を確保すること、緊急性の程度等の助言を行うことが必要である。また、事業形態によっては、事業部局以外の事業者との調整を行うことも必要な場合がある。

2) 設計段階での役割

- 設計業務は、発注者が提示する発注条件を基に、設計者の創意工夫をもって建築物の空間構成、品質等を具現化するものである。
- 発注者は、その成果となる工事の設計図書が適切に作成されるように、設計業務の仕様書等において適切に発注条件を提示するとともに、設計業務の性格等に応じた適切な設計者選定方式を選択し、競争参加者の負担に配慮して技術提案を求めるなど適切に条件を付すなどによって、対象建築物に最も適切な設計者を選定する必要がある。また、公共建築設計業務標準委託契約約款（平成8年2月13日建築審議会決定）に沿った契約約款に基づき、公正な契約を締結する必要がある。
- 発注者は、設計業務の内容に応じて、適切に設計業務の履行期間を設定する必要がある。
- 発注者は、建築士法に基づく業務報酬基準等に基づき、設計業務の予定価格を適正に設定する必要がある。
- 発注者は、設計業務の発注条件が工事の設計図書に適切に反映されるように、設計業務を適切に管理し、設計業務の成果である工事の設計図書について適切に検査する必要がある。また、発注者は、設計内容について、関係者と適時に情報共有を図る必要がある。
- 地盤情報等の事前調査の内容について、設計者から追加調査や試験等の実施について提案があった場合は、発注者は、その必要性を適切に判断し、必要があると認められるときは追加調査や試験等を行う必要がある。
- 発注者は、建築物に関する要求等についてやむを得ず変更が生じた場合には、事業部局と連携を図りつつ、要求等の精査・総合調整を改めて行い、速やかに設計業務の発注条件を変更する必要がある。なお、発注者は、設計業務の発注条件を変更した場合は、変更内容等について関係者と適切に情報共有を図る必要がある。

○発注者は、設計業務の発注条件を変更する必要がある場合等、必要な場合には適切に契約変更を行う必要がある。

3) 工事段階での役割

○工事は、設計者が作成し発注者が承諾をした設計図書を基に、施工者の技術力をもって、対象建築物を完成させるものである。

○発注者は、適切に工事が行われるように、設計図書に適切に施工条件を明示するとともに、入札手続きにおいて、競争参加者の負担に配慮して技術提案を求めるなど適切に応札条件を付すなどによって、対象建築物に最も適切な施工者を選定する必要がある。また、公共工事標準請負契約約款（昭和25年2月21日中央建設業審議会決定）に沿った契約約款に基づき、公正な契約を締結する必要がある。

○発注者は、工事の内容に応じて、適切に工期を設定する必要がある。

○発注者は、設計図書に基づき適切に積算数量を算出し、建築市場の動向も踏まえ、工事の予定価格を適正に設定する必要がある。

○発注者は、事前調査が不十分等の理由により設計図書に明示された施工条件と工事現場の状態とが一致しないこと、建築物に関する要求等が工事段階で追加・変更されることについては、建築物の品質、工期、コストに大きな影響を与える恐れがあるため、可能な限り避けなければならないことと認識する必要がある。

○発注者は、建築物の更新等に伴う解体工事や改修工事における撤去作業が発生する場合は、関係法令に基づき適切に工事を行うよう、施工条件を設計図書に明示するとともに、解体工事等に必要な費用や処分費を工事の予定価格に適切に反映する必要がある。

○発注者は、設計意図伝達等の工事段階に実施される設計業務や工事監理業務を適切に発注する必要がある。いずれの業務においても、建築士法に基づく業務報酬基準等に基づき、予定価格を適正に設定する必要がある。なお、工事段階に実施される設計業務については、設計図書を作成した者に引き続き発注する必要がある。

○発注者は、設計図書のとおり工事が行われるように、工事を適切に管理し、完成した建築物について適切に検査する必要がある。また、工事段階で実施される設計業務や工事監理業務についても、適切に管理し検査をする必要がある。発注者は、工事段階で実施される設計業務や工事監理業務の受注者、施工者と、工事について適時に情報共有を図る必要がある。

○地盤情報等の事前調査の内容について、施工者から追加調査や試験等の実施について提案があった場合は、発注者は、その必要性を適切に判断し、必要があると認められるときは追加調査や試験等を行う必要がある。

○発注者は、設計図書に明示された施工条件と工事現場の状態とが一致しないことが判明した場合等には、その状況を確認した上で、関係者と連携を図りつつ、必要な場合には適切に契約変更を行う必要がある。特に、改修工事では、既存の建築物の部位等に関する十分な情報（仕様）を設計段階までに確定できない場合があることに留意が必要である。また、発注者は、施工者から設計図書や発注者が算出した積算数量に関する確認を求められた場合は、契約書等に基づき適切に対応する必要がある。

○発注者は、建築物を事業部局（施設管理者）に引き渡す際には、平常時とはもとより災害時も含めた建築物の使い方や維持管理・運営に関する情報、完成図等（設計図書を引き渡す場合は設計図書も含む）の保管方法等について、適切に伝達を行う必要がある。

（３）品確法等との関係

○以上の他、品確法、入契法等の関係法令等や業務・工事の受注者との契約書に定められた発注者の責務等については、発注者は、適切に果たす必要がある。

Ⅲ. 発注者が役割を適切に果たすための方策

○公共建築工事の発注者は、そのあり方として、公共建築工事に固有の特徴を踏まえて、発注者の果たすべき役割を適切に果たすことが求められている。
○そのためには、公共建築工事の発注者は、多様な発注者の状況を踏まえて、発注や事業の実施にあたってその役割を適切に果たすために必要となる方策を講じる必要がある。

1. 多様な発注者の状況

○公共建築工事の発注者の役割については、前述のとおり、これまで明確にとりまとめられていなかったため、それぞれの発注者において十分に理解され、発注者の共通認識とされることが困難な状況であったと考えられる。
○また、公共建築工事の発注者は、国の各省各庁、都道府県、市町村の様々な機関に置かれているとともに、体制や技術者配置は多様な状況にあり、発注者によっては、技術基準の整備、予算の確保等に関して、様々な課題に直面する状況にあると推察される。
○このため、公共建築工事の発注や事業の実施にあたって、それぞれの発注者によって異なる運用がなされていると考えられる。

- 一方、公共建築工事については、従来と比較して、社会情勢の変化に応じて、よりきめ細やかな対応が求められるとともに、工事の種類についても新築工事に比べて改修・改築工事の割合が増加するなど、工事の内容が複雑化・多様化していると考えられる。また、用途変更や、整備時期等の条件が整う場合に国、都道府県、市町村等の建築物を一体的に整備すること等が求められることもある。このような、公共建築工事をめぐる社会的要請等の状況は、国、都道府県、市町村の規模や体制を問わず、いずれの発注者においても概ね同様であると考えられる。
- そのような状況下にあっても、多様な状況にある発注者それぞれに対して、発注や事業を適切に実施することが求められるため、発注者の役割を十分に果たすことが困難な状況になっている事例が増えているのではないかと考えられる。

2. 発注者が役割を適切に果たすための方策

- (1) 発注者が果たすべき役割について、公共建築工事の発注者が自覚し、発注者の共通認識とすること。また、その役割について、それぞれの機関の責任者や事業部局にも十分な理解を得られるようにすること。
- (2) 発注者の業務遂行力が向上し、事業が適切かつ効率的に実施されるため、技術基準等の活用を推進するとともに、事業の実施に関して必要な情報や発注者が行う業務内容、人材育成その他必要な事項について、公共建築工事の発注者間で可能な限り共有化を図るなど、発注者間の協力・連携を強化すること。さらに、必要とする発注者は、個別事業の実施における外部機関の活用を進めていくことや、広域的な連携の仕組みを活用するなど発注者間での協力・連携を進めていくことが望ましい。

IV. 当面実施すべき施策

○公共建築工事の発注者が当面実施すべき施策は、以下のとおりである。なお、国交省は自らも取り組むものとする。

○(1) 発注者の役割の自覚と認識の共有化

- ・それぞれの発注者は、本答申で示した発注者の役割を自覚するとともに、発注者の共通認識とする必要がある。
- ・このことから、発注者の役割に関する基本的な考え方を整理して発注者間での共有化を図るなど必要な措置を講じる。また、必要に応

じて解説や事例等も付加し、それぞれの発注者にとってわかりやすくなるよう工夫することが望ましい。

- ・ なお、それぞれの発注者は、発注者の役割に関する基本的な考え方を、それぞれの発注機関の責任者や事業部局に対しても周知することが望ましい。

○（２）発注者間の協力・連携の強化

1) 技術基準等の活用に関する連携の強化

- ・ 国は、本答申を踏まえた技術基準等の総点検を行い、必要に応じて改定する。
- ・ また、国は、技術基準等について、多様な状況にある発注者が使いやすいよう、概要や改定ポイントの明示に努める。
- ・ なお、技術基準等の作成・改定時には、それぞれの発注者に伝わるよう広く周知するなど、共有化を図るとともに、必要に応じて都道府県等と連携し、解説やFAQを作成し、共有化を図る。

2) 発注者の業務内容に関する理解の促進

- ・ 発注や事業を実施するために発注者が必要とする情報や、発注や事業の実施に関する優良事例や不適切事例について、発注者間での共有化を推進する。
- ・ 設計業務の発注条件の作成にあたって行う事前調査等、事業の各段階で発注者が把握すべき情報等を明確にし、発注者間での共有化を図る。

3) 人材育成に関する連携の強化

- ・ 国、都道府県等で実施している研修等の情報について、発注者間での共有化を図る。

4) 個別事業の実施に対する支援環境の醸成

- ・ 国と都道府県が連携し、公共建築工事の発注や事業の実施等に関して、市町村が相談しやすい環境整備を推進する。また、市町村から寄せられる相談に対して、本答申で示した発注者の役割を踏まえた適切な対応を今後も継続的に行う。
- ・ 公共建築工事の発注者支援を行うことが可能と思われる外部機関に関する情報について、発注者間での共有化を図る。
- ・ 発注者支援を行う外部機関が本答申で示した発注者の役割を踏まえた適切な対応を行うための、環境整備を推進する。

V. おわりに

- Ⅱ. では、公共建築工事の特徴と、その特徴を踏まえた発注者の役割を示した。全ての公共建築工事の発注者が、これらを十分に理解し、発注者の共通認識とし、その役割を果たすことが求められる。なお、これらは、民間建築工事の発注者にも参考となるものであることから、民間への波及も期待する。
- Ⅲ. では、公共建築工事の発注者の状況や公共建築工事の状況を踏まえ、多様な状況にある発注者が役割を適切に果たすための方策を示した。
- 特に、Ⅳ. で示した当面実施すべき施策について、公共建築工事の発注者は、協力・連携して出来るだけ速やかに実行することを求める。
- なお、公共建築工事は、全国の発注者において今後も継続して行われることから、これらの本答申を踏まえた取組を継続する必要がある。