

2022年12月10日

性能発注方式 普及に向けた取組み

澤田雅之技術士事務所(電気電子部門)所長
元警察大学校警察情報通信研究センター所長

澤田 雅之

1

仕様発注方式で問題続出の自治体
性能発注方式は普及しつつあるのか？

答は「否」

自治体で性能発注方式は普及しつつあるのか？ 答は「否」

*** 自治体での取組みは、難しく考え過ぎて殆どが不発 ***

- 【柳川市】設計・施工一括発注方式(価格競争型)実施要綱(令和4年8月12日告示)
- 【横浜市】設計・施工一括発注方式に関する取扱要綱(令和3年8月1日制定)
- 【佐野地区衛生施設組合】設計・施工一括発注方式実施要綱(令和3年5月13日告示)
- 【宮崎県企業局】設計・施工一括発注方式(価格競争型)試行要領(令和3年4月1日から施行)
- 【市立東大阪医療センター】設計・施工一括発注方式実施要綱(平成30年5月7日から施行)
- 【美咲町】設計・施工一括発注方式(性能発注方式)実施要領(平成29年4月17日告示)
- 【阿賀野市】設計・施工一括発注方式実施要綱(平成28年9月8日告示)
- 【茨木市水道部】設計・施工一括発注方式(価格競争型)試行要綱(平成28年4月1日から実施)
- 【名寄地区衛生施設事務組合】設計施工一括発注方式実施要綱(平成27年3月24日)
- 【大仙市】設計・施工一括発注方式試行要綱(平成23年10月1日から施行)
- 【赤磐市】設計・施工一括発注方式(価格競争型)試行要綱(平成23年4月11日)
- 【川本町】設計・施工一括発注方式実施要領(平成22年5月31日告示)
- 【阿波市】設計・施工一括発注方式試行要領(平成22年5月18日から施行)
- 【小坂町】設計・施工一括発注方式実施要綱(平成21年1月1日から施行)
- 【青森市】建設工事設計・施工一括発注方式試行事務取扱要綱(平成19年12月12日から実施)
- 【三重県】設計・施工一括発注方式(価格競争型)試行要領(平成19年4月1日)
- 【兵庫県土木部】設計・施工一括発注(試行)実施要領(平成16年6月11日から施行)
- 【長崎県土木部】建設工事設計・施工一括発注方式(価格競争型)試行要領(平成15年12月10日から施行)
- 【秋田県】設計・施工一括発注方式実施要綱(平成11年6月16日告示)

不発の要因は、



次のページへ

不発の要因は、



【対象として想定した工事が高度過ぎる】

『性能発注方式については、高度または特殊な技術力を要するとともに、民間における施工技術の開発が著しい工事で、設計技術が施工技術と一体で開発されるなどにより、個々の業者が有する特別な設計・施工技術を一括して活用することが適当なもの(を対象とする。)] ← これでは、同様・同種の工事を場所を変えて反復実施する機会が多い道路補修工事や水道管更新工事など、性能発注方式がその真価を発揮しやすい工事が全て対象外となってしまう。

【発注書(要求水準書)で設計に立ち入りがち】

『概略の仕様や基本的な性能・設計に基づき、設計と施工を一体として発注する。』



これでは、受注者に委ねるべき「設計」に立ち入った発注書(要求水準書)になりがち

【技術提案として、詳細設計を求めている】

『(発注者が)示した仕様・性能及び設計等にかかる図面及び仕様書等の内容に基づき、工事施工に必要な実施設計及び施工方法等についての技術提案を求めらる。』



これでは、応札しようとする業者に過大な設計業務負担が掛かってしまう。

「予定価格の策定についての勘違い」が不発要因の元凶

【 予定価格の策定に係る法令上の規定 】

国や自治体の契約に関する法令は、会計法、予算決算及び会計令、地方自治法、地方自治法施行令の4つ。この中で、予定価格の策定方法の規定は予算決算及び会計令のみにあり、他の3つの法令では「予定価格の制限の範囲内で」とする運用方法の規定のみ。予算決算及び会計令では、第七十九条と第八十条で(予定価格の作成と決定方法)について規定されているが、要するに「予定価格は、仕様書、設計書等によって、適正に定めなければならない。」ということ。また、4つの法令のどこにも「積算」という文言を見出すことはできない。

ところが、



工事の発注に先立ち策定する**予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する、といった国土交通省による勘違い**が全国の自治体に浸透

結果として、



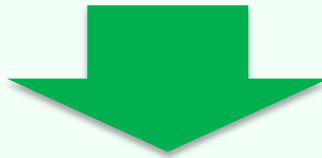
- 性能発注方式で用いる要求水準書では、詳細な施工図面に基づく緻密な積算による予定価格の策定が困難であるため、**予定価格が策定できないことを理由として性能発注方式を忌避**
- 仕様発注方式を用いることができない場合には、積算ができるように詳細仕様を規定した「とんでもない要求水準書」を無理矢理作成して、1者応札等の競争原理が働かない事態を頻発

根本的に改めるには、



次のページへ

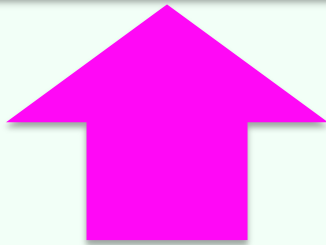
根本的に改めるには、



価格と技術の両面での競争原理が働く「理想的な要求水準書」を作成して、このような要求水準書に基づく見積書の徴収と査定を適切に行って「予定価格」を策定すれば良い。具体的には、

➡ 「理想的な要求水準書」は、受注者に実現を求める「機能と性能の要求要件」について、受注者に委ねるべき設計には決して立ち入らず、受注者が設計・製造・施工する上で必要十分に記載することが肝要

➡ 「予定価格」は、選定理由明記の書面決裁で選定した複数の業者に、制定済みの要求水準書に基づく見積もりを文書で依頼して、徴収した見積書の査定により予定価格を策定。金額の査定に先立ち、見積書の見積日付、有効期限、宛先、件名、見積責任者の住所・氏名・捺印を確認した上で、要求水準書に記載した要求要件について、見積書に計上漏れが無いことを確認することが肝要



このような内容を理解している自治体はおそらく皆無

1996年から2011年にかけて、宮崎、茨城、宮城、福岡、愛知、神奈川の各県警察の情報通信部長として、土木・建築工事を含む数百件の警察情報通信システム整備事業の全てを、上記の性能発注方式(理想的な要求水準書を作成して、見積書の徴収・査定で予定価格を策定)により実施

➡ この間に、会計検査院の会計検査を4回受検し、警察庁会計課会計監査室の会計監査を5回受監したが、いずれも「適正に経理されている」旨の講評

予定価格の策定方法についての国土交通省の勘違い

つまり、

国土交通省は、「工事の発注に先立ち策定する予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する」といった、とんでもない勘違いをしている。

➡ このような勘違いに基づき、国土交通省は、**緻密な積算による予定価格が策定できないからとして性能発注方式を忌避**し、仕様発注方式(詳細仕様を確定した工事仕様書を準備して積算により予定価格を策定した上で施工を発注する方式)に拘り続けている。 ➡ **全国に浸透**

勘違いの具体的な証拠

「内閣府規制改革ホットライン」や「木の総合文化を推進する議員連盟への要望書」を通じて、性能発注方式の導入に向けた意見・要望を提出してきたところ、**国土交通省からの回答はいつも「対応不可」であり、その理由はいつも次の2点**であった。

○ 国土交通省の発注する工事の多くは、標準的な技術で仕様を確定できることから、発注者側で作成した仕様書、設計書等によって適正な予定価格を設定して公共工事の発注を行っています。

○ 一方で、全体に占める割合は少数ですが、厳しい条件下で高度な技術が必要とされる工事等においては、発注段階で仕様の確定を行わない方式(技術提案・交渉方式)による工事発注を行っているところ。

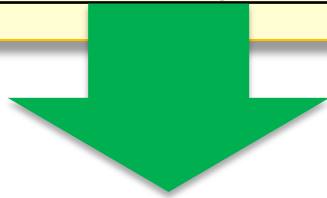
2

この1年間に、
性能発注方式の普及に向けて取り組んだ
講演・執筆

中央大学研究開発機構 地盤工学プロジェクト 出前講座

【 中央大学名誉教授の太田秀樹先生が主宰して、次の日程で毎月1回開催 】

- ① 土質力学の基礎理論をおさらいする太田秀樹先生の勉強会：15:00～16:30
- ② プロ中のプロによる講演：16:45～17:45



【 5月31日(火) 】

仕様発注方式で失敗・破綻し、
性能発注方式で復活・成功した新国立競技場整備事業

【 6月28日(火) 】

外環道大深度地下トンネル工事・調布市内陥没事故の教訓

【 7月29日(金) 】

仕様発注方式が地方自治体にもたらしている弊害

性能発注方式に関する各種講演

【4月27日(水)】NKCS社長セミナー

プロジェクトマネジメントの極意は、「デザイン思考」による「全体最適化」

【6月25日(土)】NPO法人建設技術監査センター

仕様発注方式が地方自治体にもたらしている弊害

【7月1日(金)】日本学術会議主催 安全工学シンポジウム2022

公共工事の品質法と技術者倫理

【7月21日(木)】JIA関東甲信越支部 建築まちづくり委員会

仕様発注方式で失敗・破綻し、

性能発注方式で復活・成功した新国立競技場整備事業

【10月15日(土)】日本市民安全学会、警察政策学会市民生活と地域の安全創造研究部会

外環道大深度地下トンネル工事、調布市内陥没事故発生之谜を解く

セミナー会社(新技術開発センター)主催セミナー



【 3月22日(火) 】

オープンイノベーションを成功させる「性能仕様書」作成の極意

【 7月19日(火) 】

プロジェクトマネジメントの極意は、「デザイン思考」による「全体最適化」

【 9月15日(木) 】

「性能発注」のおすすめ ～ 「仕様発注」に起因する諸問題全てを解決する鍵

書籍【「性能発注方式」発注書制作活用実践法】

*** 9月23日(金)に、(株)新技術開発センターから出版 ***

「性能発注方式」発注書 制作活用実践法

DX、オープンイノベーションや、
プロジェクトマネジメントを
成功させる鍵

仕様発注方式と比較して、
性能発注方式は
こんなにも優れている！

編著 澤田 雅之



 (株)新技術開発センター

【本書の特長】

- 1 グローバルスタンダードな「性能発注方式」の特徴、メリット、取り組み方について、具体例に基づき分かりやすくまとめている。
- 2 我が国独自の「仕様発注方式」に起因する諸問題について、多数の失敗事例に基づき深掘りしている。
- 3 具体的な事例の発注書を掲載し、「仕様発注方式」と「性能発注方式」の違い、「性能発注方式」の発注書の作り方を示している。
- 4 DXに伴うソフトウェア開発、オープンイノベーション、プロジェクトマネジメントを成功させる取り組み方について、すぐに実践できるようにまとめている。
- 5 民営化を主眼とする公共事業や公設公営の公共事業について、価格と技術の競争原理を働かせ、費用対効果の最大化を目指す取り組み方を具体的にまとめている。

【 議員連盟への要望事項 】

公共建築物の木造化を促進するには性能発注方式が必要

令和4年11月吉日

「木の総合文化（ウッドレガシー）を推進する議員連盟」

会長 衛藤 征士郎 殿 会長代行 佐藤 茂樹 殿
 副会長 吉野 正芳 殿 幹事長 塩谷 立 殿 共同幹事長 稲津 久 殿
 事務局長 柿沢 未途 殿 共同局長 佐藤 英道 殿 事務局次長 武部 新 殿
 共同次長 三宅 伸吾 殿 共同次長 岡本 三成 殿 共同次長 中川 宏昌 殿
 共同次長 山崎 正恭 殿
 最高顧問 太田 昭宏 殿 顧問 石田 祝稔 殿

要 望 書

一般社団法人 木の総合文化・ウッドレガシー推進協議会(LWCPC)

会長 原口 博光 木材産業要望活動団体代表幹事
 副会長 服部 順昭 東京農工大学名誉教授
 顧問 藤田 勲 大宮神苑文化の森 藤田株式会社社長
 顧問 松田 恵明 海の森づくり推進協会名誉会長 鹿児島大学名誉教授

日本合板商業組合 理事長 足立 建一郎	カリモク家具株式会社 取締役相談役 加藤 知成	日新興産株式会社 社 長 原口 博光
日高機械エンジニアリング(株) 社 長 日高 明広	株式会社 日本の窓 会 長 中野渡 利八郎	株式会社 東京組 社 長 佐々木 秀人
中国木材株式会社 会 長 堀川 智子	株式会社 吉 本 社 長 由井 正隆	(一財)藤田財団 理事長 藤田 俊哉
株式会社 金剛組 社 長 多田 俊彦	宇田川木材株式会社 社 長 宇田川 清史	株式会社 エココスモ 社 長 賀籠六 實
株式会社 朝日テック 社 長 池田 修	日青木材株式会社 社 長 青木 行雄	株式会社 ヤマオ 社 長 板橋 衛
防災不燃木材連絡協議会 会 長 伊藤 三男	株式会社 ブラセララム 社 長 窪田 真理子	株式会社 ビンシュウ 社 長 保坂 英雄
株式会社 森 久 社 長 伊藤 哲巳	株式会社 中部メンテナンス 社 長 石鍋 秀樹	みはし株式会社 社 長 三橋 英生
スペース・キャピタル有限公司社 社 長 泉 孝則	(一社)日本木工機械工業会 理事長 菊川 厚	木材産業要望活動団体 代表幹事 原口 博光
(特非)地域交流センター 代表理事 橋本 正法	澤田雅之技術士事務所 所 長 澤田 雅之	海の森づくり推進協会 副会長 門脇 秀策
(特非)日本技術振興会 会 長 水谷 悦夫	(特)仁田コンサルティングファーム 社 長 仁田 晃人	海 青 社 代 表 宮内 久
エコシス LOBBY ひらた事務所 代表研究者 平田 耕一	ENRO 江戸城天守を再建する会 理事長 島田 昌幸	

11月14日(月)の16:00~18:00に、衆議院第一議員会館の多目的ホールで、第6回(一社)木の総合文化・ウッドレガシー推進協議会 要望活動発表会が開催

➡ この会合では、「公共建築物の木造化を促進するには性能発注方式が必要」と題する要望事項について、「議員連盟への要望書」に基づき説明

➡ この会合の出席者は、(一社)木の総合文化・ウッドレガシー推進協議会の関係者約30名の他、木の総合文化(ウッドレガシー)を推進する議員連盟の先生方6名、関係省庁(農林水産省、林野庁、水産庁、国土交通省、経済産業省、厚生労働省、環境省、防衛省、文部科学省、文化庁、スポーツ庁)の幹部職員(次長、審議官、課長、室長、課長補佐)の方々約20名とその随行者約30名、林業分野等のマスコミ関係者約10名

公共建築物の木造化を促進するには性能発注方式が必要(全文)

澤田雅之技術士事務所

公共建築物の木造化を促進するには性能発注方式が必要

公共建築物の木造化を促進するには、施工業者が有する最先端技術や施工上の創意工夫を活かしていくことが不可欠です。これには、公共建築物の発注時に、グローバルスタンダードである性能発注方式を用いる必要があります。

しかし、我が国では、公共建築物の発注時に仕様発注方式が専ら用いられています。仕様発注方式では、設計を別途実施して詳細仕様を確定させた上で施工を発注します。このため、設計段階で詳細仕様を確定できる「熟して枯れた技術」による施工しかできません。つまり、仕様発注方式では、施工業者が有する最先端技術や施工上の創意工夫を活かしていくことができないのです。

実は、仕様発注方式は、明治維新に端を発する我が国の特殊事情に起因する、我が国独自のガラパゴス的な発注方式です。どういふことかと言いますと、明治維新後、多くの優秀な人材を海外留学させましたが、欧米の土木・建築技術を学んだ人材は官庁で登用したのです。その結果、戦前の土木・建築の公共工事は、最先端の高度な技術を有した官庁による「直営方式」ばかりとなりました。戦後になってから、公共工事の施工業務の民間への委託が始まり、続いて、公共工事の設計業務の民間への委託が始まりました。その際、昭和 34 年のことですが、建設事務次官通達「土木事業に係わる設計業務等を委託する場合の契約方式等について」が発出され、この中で、「原則として、設計業務を行う者に施工を行わせてはならない。」という、「設計・施工の分離の原則」が打ち出されたのです。そして、この通達が端緒となって、設計と施工の分離発注方式、つまり、仕様発注方式が、土木分野のみならず建築分野等も含めて、瞬く間に全国に波及していったのです。このことから、我が国の仕様発注方式は、法令（法律、政令、省令）上には根拠となる規定が無い発注方式であり、また、官庁の技術力が民間企業よりも圧倒的に上であった昭和 30 年代に適応して生

p. 63

まれた、他国に類を見ないガラパゴス的な発注方式であると言えます。

このような仕様発注方式は、今日では時代の流れにうまく追従できなくなっています。つまり、官庁と民間企業の技術力の優劣は、昭和から平成に移り変わる頃に逆転して、今日では、最先端の高度な技術力は民間企業が有しているのです。このため、「この工事仕様書に示すとおり施工せよ。」といった仕様発注方式では、設計段階で詳細仕様を確定できる「熟して枯れた技術による施工」しかできなくなっていて、施工業者が有する最先端技術や施工上の創意工夫を活かしていくことが凄く難しいのです。

そこで、仕様発注方式に起因する問題を解決するため、性能発注方式の出番となるどころです。ところが、我が国では、今日までの半世紀以上にわたって、仕様発注方式の取り組み方や考え方が連続と引き継がれてきたため、性能発注方式の取り組み方や考え方がどこもよく分かっていないのです。

例えば、公共建築物について見れば、「仕様発注方式で失敗・破綻し、性能発注方式で復活・成功した新国立競技場整備事業」の他には、性能発注方式の活用事例がほとんど見当たりません。このことは、「設計・施工の分離の原則」に基づく仕様発注方式が、あたかも日本人の DNA に組み込まれているかのごとくに、日本人の無意識レベルの「常識」と化してしまっていることの反映と言えます。しかしながら、これまでの公共建築物整備事業において、「仕様発注方式で失敗した場合には、仕様発注方式の改善による取り組み」が図られてきたところですが、うまくいった事例はあまり見当たりません。それゆえ、これからの公共建築物整備事業では、「仕様発注方式で失敗・破綻し、性能発注方式で復活・成功した新国立競技場整備事業」をモデルとして、「仕様発注方式で失敗しそうな場合には、性能発注方式への切り替えによる取り組み」がなされることを、大いに期待したいところです。分けても、公共建築物の木造化を促進するには、「性能発注方式への切り替えによる取り組み」を真摯に検討して実施していくことが何よりも重要です。

p. 64

予定価格の策定方法についての国土交通省の勘違い

つまり、

国土交通省は、「工事の発注に先立ち策定する予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する」といった、とんでもない勘違いをしている。

➡ このような勘違いに基づき、国土交通省は、**緻密な積算による予定価格が策定できないからとして性能発注方式を忌避**し、仕様発注方式(詳細仕様を確定した工事仕様書を準備して積算により予定価格を策定した上で施工を発注する方式)に拘り続けている。 ➡ **全国に浸透**

勘違いの具体的な証拠

「内閣府規制改革ホットライン」や「木の総合文化を推進する議員連盟への要望書」を通じて、性能発注方式の導入に向けた意見・要望を提出してきたところ、**国土交通省からの回答はいつも「対応不可」であり、その理由はいつも次の2点**であった。

○ 国土交通省の発注する工事の多くは、標準的な技術で仕様を確定できることから、発注者側で作成した仕様書、設計書等によって適正な予定価格を設定して公共工事の発注を行っています。

○ 一方で、全体に占める割合は少数ですが、厳しい条件下で高度な技術が必要とされる工事等においては、発注段階で仕様の確定を行わない方式(技術提案・交渉方式)による工事発注を行っているところ。

3

**この1年間に、
性能発注方式の普及に向けて取り組んだ
意見・提案の提出**

内閣府 規制改革ホットラインへの意見提出【公共事業関係】



【2月4日(金)】 過疎化が進む自治体での水道管更新工事は、仕様発注から性能発注に変更して業務負担を激減させることが必要

【2月4日(金)】 過疎化が進む自治体での道路補修工事は、仕様発注から性能発注に変更して業務負担を激減させることが必要

【3月5日(土)】 地方公営企業の工事の受発注に関わる者皆に災いをもたらす仕様発注方式は、これ以上続けるべきではない。

【3月27日(日)】 外環道大深度地下トンネル工事・調布市内陥没事故の教訓～難工事の安全性の確保は「仕様発注方式」では困難

【11月8日(火)】 公共建築物の木造化を促進するには性能発注方式が必要

【11月10日(木)】 「確定した詳細仕様に基づく積算に依る予定価格の策定」は法令上の根拠が無く、性能発注方式の活用を阻害

【11月17日(木)】 国土交通省が、所管外の「地方公営企業の水道管更新工事」への性能発注方式の導入を阻もうとするのは問題

予定価格の策定方法についての国土交通省の勘違い

つまり、

国土交通省は、「工事の発注に先立ち策定する予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する」といった、とんでもない勘違いをしている。

➡ このような勘違いに基づき、国土交通省は、**緻密な積算による予定価格が策定できないからとして性能発注方式を忌避**し、仕様発注方式(詳細仕様を確定した工事仕様書を準備して積算により予定価格を策定した上で施工を発注する方式)に拘り続けている。 ➡ **全国に浸透**

勘違いの具体的な証拠

「内閣府規制改革ホットライン」や「木の総合文化を推進する議員連盟への要望書」を通じて、性能発注方式の導入に向けた意見・要望を提出してきたところ、**国土交通省からの回答はいつも「対応不可」であり、その理由はいつも次の2点**であった。

○ 国土交通省の発注する工事の多くは、標準的な技術で仕様を確定できることから、発注者側で作成した仕様書、設計書等によって適正な予定価格を設定して公共工事の発注を行っています。

○ 一方で、全体に占める割合は少数ですが、厳しい条件下で高度な技術が必要とされる工事等においては、発注段階で仕様の確定を行わない方式(技術提案・交渉方式)による工事発注を行っているところ です。

【10月3日(月)】 自治体システム標準化の促進には「性能発注方式」の取組みが必要

【提案の具体的内容】

デジタル庁は、自治体システムの「標準仕様書」を示すことにより、2025年を目処としたシステムの標準化を各自治体に促しています。しかし、この施策は、我が国の多くの民間企業の基幹系システム更新プロジェクトの失敗・頓挫を招いてきたところの、他国に類を見ない「仕様発注方式」の取組み方に他なりません。それゆえ、自治体システム標準化を促進するには、グローバルスタンダードな「性能発注方式」の取組み方、つまり、組織としての意志統一を図るための「開発計画書」と、最適なベンダーを選定して要求要件を漏れなく伝えるための「要求水準書」を作成して、これらに則ってプロジェクトを運営するといった取組み方が必要不可欠です。

基幹系システムの更新失敗が
裁判沙汰となった6つの事例

次のページへ

基幹系システムの更新失敗が裁判沙汰となった6つの事例



- ① 三菱食品は、基幹系システム開発失敗の責任はインテックにあるとして、約127億円の損害賠償を求める訴訟を提起(2018年11月)
- ② 古河電気工業は、基幹系システム開発失敗の責任はワークスアプリケーションズにあるとして、約50億円の損害賠償を求める訴訟を提起(2018年11月)
- ③ 文化シャッターは、基幹系システム開発失敗の責任は日本IBMにあるとして、約27億円の損害賠償を求める訴訟を提起(2017年11月)
- ④ 野村ホールディングスと野村証券は、基幹系システム開発失敗の責任は日本IBMにあるとして、約36億円の損害賠償を求める訴訟を提起(2013年11月)
- ⑤ NTT東日本は、基幹系システム再構築の発注元であった旭川医科大学に対して、契約解除に伴う約23億円の損害賠償を求める訴訟を提起(2010年8月)
- ⑥ スルガ銀行は、基幹系システム開発失敗の責任は日本IBMにあるとして、約111億円の損害賠償を求める訴訟を提起(2008年3月)

裁判沙汰となった事例の共通点



次のページへ

前のページから

裁判沙汰となった事例の共通点

裁判沙汰にまで発展した前記6件の基幹系システム開発失敗事例には、次のような共通点がある。

- 新たに開発しようとしたシステムでは、「汎用的なパッケージソフトウェア」の利用を基本として、発注者側の要望を踏まえて新たな機能を追加していくとしていたこと
- 発注者側の業務部門からの新システムへの機能追加要望(これまでのやり方をできる限り踏襲したいといった業務部門の思惑からの要望が大半)が五月雨式にとめどもなく出されたため、受注者は長期にわたって新システムの詳細仕様を固められなかったこと

これでは、

- 「発注者が示す設計図面のとおりに製造してくれ」といった仕様発注方式に近い取り組み、つまり、「発注者が要望として言ったとおりにシステム開発してくれ」といった取り組みであるため、システム開発に失敗した場合の責任の所在が不明確となる。 ← 裁判沙汰となった最大の原因！

- システム開発を無事に終わることができたとしても、発注者側の業務部門からの機能追加要望を鵜呑みにしてきた場合には、出来上がった新システムは、これまでの基幹系システムとさほど代わり映えがしなくなる。 → その結果として、これまでの業務プロセスがほとんどそのまま温存されてしまうため、業務プロセスの抜本的な改善・変革の機会を逸する。

そこで、

抜本的な改善策は、性能発注方式の取組み方への変革

11月26日 デジタル庁のHPを通じて意見・要望を提出

我が国の官公庁では、ソフトウェア開発を委託する場合に、詳細仕様を確定させた仕様書に基づいて発注するといった仕様発注方式（このとおりに作ってくれといった発注方式）の取組み方が主流ですが、欧米諸国では到底考えられない取組み方です。欧米諸国では、実現を求める「機能と性能の要求要件」を示した要求水準書に基づいて発注する性能発注方式（このような機能と性能を備えたものを作ってくれといった発注方式）の取組み方が一般的です。仕様発注方式は、昭和34年の建設事務次官通達を根拠とする我が国独自の発注方式ですが、性能発注方式は、グローバルスタンダードな発注方式だからです。

我が国だけが仕様発注方式の取組み方でソフトウェア開発を行う理由ですが、一つは、昭和34年以來の仕様発注方式が、あたかも日本人のDNAに組み込まれているかのごとくに、日本人の無意識レベルの常識と化してしまっていることの反映と言えます。もう一つは、予定価格の策定方法についての勘違いがあります。

国や自治体では、ソフトウェア開発の発注に先立ち、予定価格を策定しなければなりません。しかし、この場合の策定方法について、国や自治体では、公共工事の仕様発注時における予定価格の策定方法の他には思い至らないため、「予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ、法令の規定に反する」といった、公共工事の仕様発注時における勘違いが、ソフトウェア開発の発注時にも見受けられます。その証左は、少し古い話になりますが、2011年5月19日に開催された第9回政府情報システム改革検討会に提出された「調達に関する課題～『IT発注力』の向上について 一見積力を中心として～（総務省行政管理局）」の資料です。この中で、性能発注方式については、その概念や効果的な実践方法を含めて全く記載されていません。それどころか、業者積算による見積もりを詳細にチェックできる発注者側の積算能力の向上が欠かせない、といったロジックがメインです。これでは、発注者側の積算能力が専ら問われる仕様発注方式に完全に回帰してしまいます。

そこで、前記の勘違いの話に戻りますが、国や自治体の契約に関する法令は、会計法、予算決算及び会計令（予決令）、地方自治法、地方自治法施行令の4つです。この中で、予定価格の策定方法の規定は予決令のみにあり、他の3つの法令では「予定価格の制限の範囲内」とする運用方法の規定のみです。予決令では、第七十九条と第八十条で（予定価格の作成と決定方法）が規定されていますが、要するに「予定価格は、仕様書、設計書等によって、適正に定めなければならない。」ということです。また、4つの法令のどこにも「積算」という文言はありません。それゆえ、「予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ、法令の規定に反する」といった認識は、勘違いも甚だしいと言えます。ところで、デジタル庁は、自治体システムの「標準仕様書」を示すことにより、2025年を目処としたシステムの標準化を各自治体に促しています。しかし、この施策は、我が国で多くの民間企業の基幹システム更新プロジェクトの失敗・頓挫を招き、その責任を巡って裁判沙汰を頻発させてきた元凶であるところの、仕様発注方式に近似した取組み方に他なりません。

つまり、①三菱食品は、基幹システム開発失敗の責任はインテックにあるとして約127億円の損害賠償を求める訴訟を提起（2018年11月）、②古河電気工業は、基幹システム開発失敗の責任はワークスアプリケーションズにあるとして約50億円の損害賠償を求める訴訟を提起（2018年11月）、③文化シヤッターは、基幹システム開発失敗の責任は日本IBMにあるとして約27億円の損害賠償を求める訴訟を提起（2017年11月）、④野村ホールディングスと野村証券は、基幹システム開発失敗の責任は日本IBMにあるとして約36億円の損害賠償を求める訴訟を提起（2013年11月）などの事案では、いずれも「汎用的なパッケージソフトウェア」の利用を基本として、発注者側の要望を踏まえて新たな機能を追加していくとしていたことや、これを受けて、発注者側の業務部門からの新システムへの機能追加要望・機能改善要望（これまでのやり方をできる限り踏襲したいといった業務部門の思惑からの要望が大半です。）が五月雨式にとめどもなく出されたことにより、受注者は長期にわたって新システムの詳細仕様を固めることができなかつたことなどが共通しています。これでは、仕様発注方式に近似した取組み（つまり、「発注者が示す設計図書のとおりで作ってくれ」に考え方が近似した「発注者側が要望として言ったとおりに作ってくれ」といった取組み）であるため、大規模なソフトウェア開発を伴うシステム開発に失敗した場合の責任の所在が全く不明確になってしまいます。だから、裁判沙汰となってしまったのです。それゆえ、自治体システム標準化を促進するには、性能発注方式の取組み方が肝要です。そして、性能発注方式を効果的に実践していくには、次の三つのステップが重要となります。

- 1 現状の課題・課題解決案の概要・課題解決により期待される効果を記した開発計画書を作成して、組織トップまでの意志統一を図ること。
 - 2 受注者に実現を求める「機能と性能の要求要件」について、必要十分に記した要求水準書を作成すること。
 - 3 予定価格は、選定理由明記の書面決裁で選定した複数の業者に、制定済みの要求水準書に基づく見積もりを文書で依頼して、徴収した見積書の査定により予定価格を策定すること。ちなみに、このような策定方法であれば、前記の「予定価格は、仕様書、設計書等によって、適正に定めなければならない。」ことと完全に合致します。
- 以上を、意見・要望として具申致します。

11月12日 会計検査院に「不適切等と思われる事態の情報」を提供

「会計検査院の検査対象における不適切等と思われる事態の情報」として、
【「**確定した詳細仕様に基づく積算に依る予定価格の策定**」は法令上の根拠が無く、性能発注方式の適切な活用を阻害しており、全国のごみ処理施設(清掃工場)整備運営事業において1者応札が頻発する元凶となっている。】について提供



公共事業の発注に先立ち策定する予定価格について、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する、といった勘違いが全国に蔓延しています。このような勘違いは、性能発注方式の適切な活用を阻害し大きな弊害を生じています。その具体的な一例として、ごみ処理施設(清掃工場)整備運営事業(設計・施工・運営を一括して業者選定するため性能発注方式が必須)において、積算による予定価格の策定ができるように詳細仕様を規定した「とんでもない要求水準書」を作成するゆえに、あるいは、技術提案書として、確定した詳細仕様に基づく設計図書の提出を求めるゆえに、1者応札の事態を招く大きな弊害が全国的に生じているのです。

全国のごみ処理施設(清掃工場)整備運営事業について、平成26年から今年までに入札等の結果がネット検索により判明した30件について調べたところ、全体の4割に当たる12件が1者応札でした。



詳細なリストは、

次のページへ

【吉野川市】新ごみ処理施設整備・運営事業 入札結果情報(令和4年7月27日)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、**1者応札**

【長崎市】新東工場整備運営事業 審査講評(令和4年7月1日)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、**1者応札**

【敦賀市】新清掃センター整備・運営事業 審査講評(令和4年6月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、2つの企業グループから選定

【豊橋市及び田原市】ごみ処理施設整備・運営事業 審査講評(令和4年6月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、2つの企業グループから選定

【宝塚市】新ごみ処理施設等整備・運営事業 審査講評(令和4年6月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、2つの企業グループから選定

【県央県南広域環境組合】第2期ごみ処理施設整備・運営事業 審査講評(令和4年3月25日)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、**1者応札**

【福井市】(仮称)新ごみ処理施設整備・運営事業 審査講評(令和4年1月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、3つの企業グループから選定

【志太広域事務組合】(仮称)クリーンセンター整備・運営事業 審査講評(令和3年12月24日)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、**1者応札**

【枚方京田辺環境施設組合】可燃ごみ広域処理施設整備・運営事業 審査講評(令和3年12月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、3つの企業グループから選定

【山辺・県北西部広域環境衛生組合】新ごみ処理施設整備・運営事業 客観的な評価結果(令和3年10月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、**1者応札**

1/3

【霧島市】(仮称)クリーンセンター整備・運営事業 審査講評(令和3年8月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、2つの企業グループから選定

【北九州市】新日明工場整備運営事業 客観的評価結果の公表(令和2年10月8日)
BTO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、1者応札

【福山市】次期ごみ処理施設整備・運営事業 審査講評(令和2年6月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、1者応札

【佐賀県東部環境施設組合】次期ごみ処理施設整備・運営事業 審査講評(令和2年5月15日)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、2つの企業グループから選定

【西知多医療厚生組合】ごみ処理施設整備・運営事業 審査講評(令和2年3月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、2つの企業グループから選定

【我孫子市】新廃棄物処理施設整備運営事業 審査講評(令和2年1月14日)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、2つの企業グループから選定

【立川市】新清掃工場整備運営事業 審査講評(平成31年4月)
DBO方式に基づく「条件付き一般競争入札」で、3つの企業から選定

【千葉市】新清掃工場建設及び運営事業に係る落札者決定について(平成30年11月27日)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、3つの企業グループから選定

【八王子市】(仮称)新館清掃施設整備及び運営事業 審査講評(平成30年10月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、1者応札

【守山市】環境施設整備・運営事業 審査講評(平成30年7月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、4つの企業グループから選定

2/3

【出雲市】次期可燃ごみ処理施設建設運営事業 審査講評(平成30年6月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、3つの企業グループから選定

【浜松市】新清掃工場及び新破碎処理センター施設整備運営事業 審査講評(平成30年1月)
BTO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、2つの企業グループから選定

【宇佐・高田・国東広域事務組合】ごみ処理施設整備・運営事業 審査講評(平成29年11月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、2つの企業グループから選定

【糸魚川市】ごみ処理施設整備運営事業 審査講評(平成29年7月)
DBO方式に基づく「総合評価方式制限付き一般競争入札」で、1者応札

【見附市】新ごみ処理施設整備運営事業 事業者選定審査結果報告書(平成29年2月6日)
DBO方式に基づく「公募型プロポーザル方式」で、2つの企業グループから選定

【町田市】熱回収施設等(仮称)整備運営事業 審査講評(2016年10月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、1者応札

【大磯町】(仮称)リサイクルセンター整備及び運営事業 審査講評(平成28年1月8日)
DBO方式に基づく「公募型プロポーザル方式」で、2つの企業グループから選定

【船橋市】南部清掃工場整備・運営事業に係る落札者の決定について(平成27年12月3日)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、1者応札

【城南衛生管理組合】折居清掃工場更新施設整備運営事業 審査講評(平成27年1月)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、1者応札

【上越市】廃棄物処理施設整備及び運営事業の事業者の選定に関する客観的な評価の結果(平成26年3月31日)
DBO方式に基づく「総合評価一般競争入札」で、3つの企業グループから選定

3/3

総務省ホームページの「総務省へのご意見・ご提案の受付」を通じて、
下記2件の意見・提案を提出



11月19日、【 **全国の自治体のごみ処理施設整備運営事業で1者応札が頻発する原因は、予定価格の策定方法についての勘違い** 】の意見・提案を提出

11月20日、【 **地方公営企業が実施する水道管更新工事は、仕様発注方式から性能発注方式に変更して発注業務負担を低減させる必要** 】の意見・提案を提出

11月21日、国土交通省ホットラインステーション(総合政策関係)に意見を提出

公共工事の発注に先立ち策定する予定価格について、国土交通省は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する、といった勘違いをしています。このような勘違いは全国の自治体にも浸透しているため、民営化を主眼とする公共事業や包括的民間委託による公共事業(いずれも、確定した詳細仕様、つまり、工事仕様書に基づき施工を発注する設計・施工分離発注方式では実施不可能であり、要求要件を規定した要求水準書に基づく設計・施工一括発注方式が必要不可欠)において、積算による予定価格の策定ができるように詳細仕様を規定した「とんでもない要求水準書(特定の業者しか対応できなくなります)」の作成に繋がり、1者応札の事態を招くなどの弊害が全国で生じています。

ところで、国や自治体の契約に関する法令は、会計法、予算決算及び会計令、地方自治法、地方自治法施行令の4つです。この中で、予定価格の策定方法の規定は予算決算及び会計令のみにあり、他の3つの法令では「予定価格の制限の範囲内で」とする運用方法の規定のみです。予算決算及び会計令では、第七十九条と第八十条で(予定価格の作成と決定方法)が規定されていますが、要するに「予定価格は、仕様書、設計書等によって、適正に定めなければならない。」ということです。また、4つの法令のどこにも「積算」という文言はありません。このことから、「予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する」といった認識は、勘違いも甚だしいと言えます。

従って、民営化を主眼とする公共事業や包括的民間委託による公共事業において、価格と技術の両面で競争原理を働かせて受託業者を選定するには、このような勘違いを是正(予定価格は、積算に基づく必要は無く、適切な要求水準書に基づく見積書の適切な徴収査定で策定できること)した上で、「適切な要求水準書」(受託業者に実現を求める要求要件について、受託業者に委ねるべき設計には決して立ち入らず、受託業者が設計施工する上で必要十分に記載した要求水準書)の作成と、このような要求水準書に基づく見積書(要求水準書の要求要件全てが計上されていること)の徴収査定による予定価格の策定が必要不可欠です。このため、このような勘違いを是正して頂きたく、お願いする次第です。

11月30日に回答をメールで受領

次のページへ

11月30日、国土交通省ホットラインステーション(総合政策局)から回答を受領

国土交通ホットラインステーションをご利用いただき、ありがとうございます。

お問い合わせいただいた件(2211210100042)につきまして、総合政策局からの回答をお送りいたします。

【回答】

ご指摘の「民営化を主眼とする公共事業や包括的民間委託による公共事業」については、いわゆるPFI(Private Finance Initiative)手法を用いた事業などが想定されますが、民間事業者の創意工夫の発揮のためには、いわゆる性能発注の考え方を採ることが重要であると認識しております。

このため、例えば、PFI事業実施プロセスに関するガイドライン(内閣府・令和3年6月18日改正)においても、「具体的な仕様の特定については必要最小限にとどめるという、いわゆる性能発注の考え方を採ることが必要」といった記載があるところです。

なお、これらについての個別事業への適用については、個別事業の発注者において、事業毎に適切に判断されるものと承知しております。

回答は以上となります。

なお、会計法、予算決算および会計令、予定価格については財務省、地方自治法、地方自治法施行令については総務省の所管となります。大変恐れ入りますが同省へお寄せいただきますようお願い申し上げます。

今後とも、国土交通行政にご理解、ご協力を賜りますよう、よろしくお願い申し上げます。

意見に対する回答になっていない



予定価格について、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する、といった国土交通省の勘違いが全国の自治体に波及し悪影響を及ぼしているため、このような勘違いを是正して頂きたい。



これが、11月21日に提出した意見の骨子

そこで、



次のページへ

11月30日、首相官邸HPの「ご意見募集」を通じて3件目の意見を提出



【テーマ】

公共工事の発注に先立ち策定する予定価格について、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する、といった国土交通省の勘違いが全国の自治体に波及し悪影響を及ぼしています。



首相官邸に提出した3件目の意見

次のページへ

【11月30日、首相官邸に提出した3件目の意見】1/2

公共工事の発注に先立ち策定する予定価格について、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する、といった国土交通省の勘違いが全国の自治体に波及し悪影響を及ぼしています。このような勘違いの是正をお願い致したく、2022年11月21日に、国土交通省ホットラインステーションに下記添付1の意見を提出致しましたところ、同月30日に、国土交通省総合政策局から下記添付2の回答を頂きました。しかし、どのように見ても、提出した意見でお願いしたかった「勘違いの是正」に対する回答にはなっていないので、他の府省が所管しているからそちらに意見してくれとばかりに肩透かしされてしまった想いです。それゆえ、国土交通省に提出した意見とその回答につきまして、首相官邸の「ご意見募集」に宛てて、意見・感想としてここに提出する次第です。

添付1【2022.11.21 国土交通省ホットラインステーション(総合政策関係)に提出した意見】

公共工事の発注に先立ち策定する予定価格について、国土交通省は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する、といった勘違いをしています。このような勘違いは全国の自治体にも浸透しているため、民営化を主眼とする公共事業や包括的民間委託による公共事業(いずれも、確定した詳細仕様、つまり、工事仕様書に基づき施工を発注する設計・施工分離発注方式では実施不可能であり、要求要件を規定した要求水準書に基づく設計・施工一括発注方式が必要不可欠)において、積算による予定価格の策定ができるように詳細仕様を規定した「とんでもない要求水準書(特定の業者しか対応できなくなります)」の作成に繋がり、1者応札の事態を招くなどの弊害が全国で生じています。

ところで、国や自治体の契約に関する法令は、会計法、予算決算及び会計令、地方自治法、地方自治法施行令の4つです。この中で、予定価格の策定方法の規定は予算決算及び会計令のみにあり、他の3つの法令では「予定価格の制限の範囲内で」とする運用方法の規定のみです。予算決算及び会計令では、第七十九条と第八十条で(予定価格の作成と決定方法)が規定されていますが、要するに「予定価格は、仕様書、設計書等によって、適正に定めなければならない。」ということです。また、4つの法令のどこにも「積算」という文言はありません。このことから、「予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する」といった認識は、勘違いも甚だしいと言えます。

【11月30日、首相官邸に提出した3件目の意見】2/2

従って、民営化を主眼とする公共事業や包括的民間委託による公共事業において、価格と技術の両面で競争原理を働かせて受託業者を選定するには、このような勘違いを是正(予定価格は、積算に基づく必要は無く、適切な要求水準書に基づく見積書の適切な徴収査定で策定できること)した上で、「適切な要求水準書」(受託業者に実現を求める要求要件について、受託業者に委ねるべき設計には決して立ち入らず、受託業者が設計施工する上で必要十分に記載した要求水準書)の作成と、このような要求水準書に基づく見積書(要求水準書の要求要件全てが計上されていること)の徴収査定による予定価格の策定が必要不可欠です。このため、このような勘違いを是正して頂きたい、お願いする次第です。

添付2【2022.11.30 国土交通省ホットラインステーション(総合政策局)からの回答】

国土交通ホットラインステーションをご利用いただき、ありがとうございます。

お問い合わせいただいた件(2211210100042)につきまして、総合政策局からの回答をお送りいたします。

【回答】

ご指摘の「民営化を主眼とする公共事業や包括的民間委託による公共事業」については、いわゆるPFI(Private Finance Initiative)手法を用いた事業などが想定されますが、民間事業者の創意工夫の発揮のためには、いわゆる性能発注の考え方を採ることが重要であると認識しております。

このため、例えば、PFI事業実施プロセスに関するガイドライン(内閣府・令和3年6月18日改正)においても、「具体的な仕様の特定については必要最小限にとどめるという、いわゆる性能発注の考え方を採ることが必要」といった記載があるところです。

なお、これらについての個別事業への適用については、個別事業の発注者において、事業毎に適切に判断されるものと承知しております。

回答は以上となります。

なお、会計法、予算決算および会計令、予定価格については財務省、地方自治法、地方自治法施行令については総務省の所管となります。大変恐れ入りますが同省へお寄せいただきますようお願い申し上げます。

今後とも、国土交通行政にご理解、ご協力を賜りますよう、よろしくようお願い申し上げます。

11月25日、国土交通省ホームページの「国土交通省ホットラインステーション(総合政策関係)」を通じて、2件目の意見を提出

国や自治体の契約に関する法令は、会計法、予算決算及び会計令(予決令)、地方自治法、地方自治法施行令の4つです。この中で、予定価格の策定方法の規定は予決令のみにあり、他の3つの法令では「予定価格の制限の範囲内で」とする運用方法の規定のみです。予決令では、第七十九条と第八十条で(予定価格の作成と決定方法)が規定されていますが、要するに「予定価格は、仕様書、設計書等によって、適正に定めなければならない。」ということです。また、4つの法令のどこにも「積算」という文言はありません。それにも関わらず、**国土交通省は、「予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する」といった勘違い**をしています。その結果、**国土交通省は、緻密な積算による予定価格の策定ができないとして性能発注方式(グローバルスタンダードな方式)を忌避し、確定した詳細仕様に基づく工事仕様書で施工を発注する仕様発注方式(昭和34年の建設事務次官通達を根拠とする我が国独自の方式)に固執**しています。問題は、国土交通省の「勘違いに基づく固執」が全国に浸透しているため、仕様発注方式に起因するトラブルが頻発していることです。2020年10月に発生した「外環道大深度地下トンネル工事による調布市内陥没事故」も、仕様発注方式に起因しています。この事故は、現場状況を直視できない難工事での安全確保に欠かせない「情報化施工(センサーで取得し解析したデータを即座に工事に反映させる最先端の工法)」の欠落が原因です。直径16mの超大型シールドマシンが地下47mを情報化施工抜きで掘進した後には、地盤の緩みや複数の空洞(いずれも陥没事故発生後の調査で判明)が、掘進中は全く気付かないまま残されてしまったのです。仕様発注方式では、設計を別途実施して詳細仕様を確定させた工事仕様書に基づき施工を発注します。このため、設計段階で詳細仕様を確定できる「熟して枯れた技術」による施工しかできません。つまり、仕様発注方式では、現場状況の変化に即応できる「最先端の情報化施工」が、詳細仕様を確定できないため使えないのです。それゆえ、現場に即した「情報化施工」を要する難工事では、性能発注方式を用いて、要求水準書に示す性能要件の一つとして「現場に即した安全性の確保」を規定するしかないところです。

11月23日、首相官邸HPの「ご意見募集」を通じて1件目の意見を提出



【テーマ】

公共建築物の木造化を促進するには、我が国独自の仕様発注方式に替えて、グローバルスタンダードである性能発注方式を上手に用いる必要

【首相官邸に提出した意見】



次のページへ

【11月23日、首相官邸に提出した1件目の意見】1/2

脱炭素社会の実現に資する等のための建築物等における木材の利用の促進に関する法律(令和3年の改正前は、公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律)に基づき、公共建築物の木造化を促進するには、施工業者が有する最先端技術や施工上の創意工夫を存分に活かしていくことが不可欠です。これには、公共建築物の発注時に、グローバルスタンダードである性能発注方式(要求要件を示す要求水準書に基づき、設計と施工を一括して発注する方式)を用いる必要があります。

しかし、我が国では、仕様発注方式(昭和34年1月に発出された建設事務次官通達を根拠とする、設計と施工を分離して発注する方式)が、公共建築物の発注時に専ら用いられています。仕様発注方式では、設計を別途実施して詳細仕様を確定させた工事仕様書に基づき施工を発注します。このため、設計段階で詳細仕様を確定できる「熟して枯れた技術」による施工しかできません。つまり、仕様発注方式では、施工業者が有する最先端技術や施工上の創意工夫を活かしていくことが難しいのです。

ところで、PFI法に基づき民営化を主眼とする公共事業(設計と施工と運営を一括して受託業者を選定)や、包括的民間委託による公共事業では、仕様発注方式を用いることができません。そこで、公共工事の品質確保の促進に関する法律が平成26年に改正され、その第18条に「技術提案の審査及び価格等の交渉による方式(性能発注方式の一類型)」が規定されました。この第18条の規定は、法改正の翌年に新国立競技場整備事業に活かされたのです。平成24年の国際デザインコンクールを基点とした当初の新国立競技場整備計画は、仕様発注方式による整備に向けて2年半もの設計委託期間と60億円余りの設計委託費を費やした挙句に、工事費試算額の高騰により平成27年7月に計画全体が白紙撤回されたのですが、その翌月には、前記第18条の規定に基づく手続きにより新国立競技場整備事業が蘇り、予定した工期と工事費の範囲内で、令和元年11月に木材を多用した新国立競技場は完成しました。性能発注方式を上手に用いて、相反関係にある「木材の活用を含めたスペック」と「工事費」と「工期」の全体最適化に成功した賜物と言えます。

【 11月23日、首相官邸に提出した1件目の意見 】 2/2

ところが、昨今の公共建築物では、新国立競技場整備事業の他には、性能発注方式の上手な活用事例が殆ど見当たりません。原因は、**公共事業の発注に先立ち策定する予定価格について、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する**といった、**仕様発注方式に由来する勘違いが国や全国の自治体に蔓延**しているためです。国や自治体の契約に関する法令は、会計法、予算決算及び会計令(予決令)、地方自治法、地方自治法施行令の4つです。この中で、予定価格の策定方法の規定は予決令のみにあり、他の3つの法令では「予定価格の制限の範囲内で」とする運用方法の規定のみです。予決令では、第七十九条と第八十条で(予定価格の作成と決定方法)が規定されていますが、要するに「予定価格は、仕様書、設計書等によって、適正に定めなければならない。」ということです。また、4つの法令のどこにも「積算」という文言はありません。従って、「予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する」といった認識は、勘違いも甚だしいと言えます。

自治体では、「設計・施工一括発注方式実施要綱・要領」の制定・告示などにより、公共事業で性能発注方式を用いていく制度整備が進められています。しかし、「要求要件を示す要求水準書」では、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算による予定価格の策定ができないため、殆どの自治体で、予定価格策定の困難さを理由として性能発注方式を忌避してしまっています。つまり、「予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する」といった勘違いが、新国立競技場整備事業を成功に導いた性能発注方式の活用を阻害してしまっているのです。

この問題の解決策は明白です。つまり、新国立競技場整備事業をモデルとして、**価格と技術の両面での競争原理が働く要求水準書(受注者に実現を求める要求要件について、受注者に委ねるべき設計には決して立ち入らず、受注者が設計・施工する上で必要十分に記載した要求水準書)**を作成して、**選定理由明記の書面決裁で選定した複数の業者に、制定済みの要求水準書に基づく見積もりを文書で依頼して、徴収した見積書の査定により予定価格を策定**するのです。このような策定方法であれば、「予定価格は、仕様書、設計書等によって、適正に定めなければならない。」ことと完全に合致します。

以上を、意見として具申致します。

11月27日、首相官邸HPの「ご意見募集」を通じて2件目の意見を提出



【 テーマ 】

我が国独自の仕様発注方式の考え方に立脚したプロジェクト運営には
弊害が多く、先日発覚した五輪談合疑惑もその一端

【 首相官邸に提出した意見 】



次のページへ

【11月23日、首相官邸に提出した2件目の意見】1/2

仕様発注方式とは、詳細仕様を確定させた仕様書に基づいて工事の施工や機器等の製造請負を発注するといった、つまり、「この設計のとおりにつくってくれ」といった我が国独自の発注方式です。ちなみに、機能・性能の要求要件を示す要求水準書に基づいて設計・製造・施工を一括して発注するといった、つまり、「このようなものを設計も含めてつくってくれ」といった性能発注方式がグローバルスタンダードです。仕様発注方式は、法令上の根拠規定が無いままに、昭和34年発出の建設事務次官通達「土木事業に係わる設計業務等を委託する場合の契約方式等について」を端緒として、土木分野のみならず建築分野や各種製造請負分野も含めて全国に浸透し今日に至っています。このため、日本人は、半世紀以上にわたって、性能発注方式の取組み方や考え方に触れないままに、仕様発注方式の取組み方や考え方のみが連綿と引き継がれる中で生きてきました。いわば、仕様発注方式は、日本人のDNAにしっかりと組み込まれているような存在です。それゆえ、我が国では、大規模なプロジェクトの運営面にも、仕様発注方式の取組み方や考え方のみが常識として色濃く反映されてしまっています。

我が国では、東京五輪などの**巨大プロジェクトに要するトータルコストが、プロジェクトの進展につれて膨らむ一方となりがちです。これは、プロジェクト運営の中核を占める必要経費についての考え方が、仕様発注方式の考え方にどうしても立脚してしまうため**です。一般的に、プロジェクトを立ち上げる時点では、プロジェクトで取組む内容と必要経費を大雑把に見積もりますが、プロジェクトの進展につれて、プロジェクトの内容を詳細に詰めて充実していくなどの内容変更が避けられません。しかし、仕様発注方式の考え方（仕様発注方式では、設計内容を変更する都度、それに応じて契約金額を変更するのが通例）に立脚してプロジェクトを運営する限り、プロジェクトの進展に伴う内容変更はトータルコストの膨張に繋がってしまうのです。このことは、仕様発注方式の考え方に立脚したプロジェクト運営の大きな弊害です。

そこで、**欧米諸国のように性能発注方式の考え方に立脚してプロジェクトを運営すれば、このような弊害を払拭**できます。我が国におけるモデル事例は、令和元年に完成した新国立競技場整備事業です。具体的には、最初にプロジェクト

【11月23日、首相官邸に提出した2件目の意見】2/2

トのコンセプトを明確にして、その大枠(実施内容・実施期間・実施に要する経費)を設定しています。次に、価格と技術の両面での競争原理を働かせるために、受注者に委ねるべき設計には立ち入らない要求水準書を作成して、複数候補の中から受注者を選定しています。その結果、受注者の創意工夫や最先端技術を存分に活かして、費用対効果に優れた結果を得ることができています。このことから、どのようなプロジェクトであっても、性能発注方式の考え方に立脚して運営すれば、トータルコストが膨張し続ける事態を回避して、予算の範囲内で最善の結果を得ることができると言えます。

ところで、**東京五輪では、競技場運営委託先選定に係る談合疑惑が先日発覚**しています。マスコミの報道によれば、各競技場でのテスト大会の計画立案業務について、大会組織委員会が計26件の総合評価方式一般競争入札を実施したところ、大半の入札が一者応札で終わり、事前に予定されていた業者が受注したとの疑いです。ここで、総合評価方式についてですが、平成5年から6年にかけて開催された日米包括経済協議で、米国からその採用を強く求められた方式です。米国の官公庁発注では、プロポーザルとネゴシエーションによる性能発注方式が基本であるため、総合評価方式は受注者選定に不可欠です。ところが、我が国では仕様発注方式が基本であるため、総合評価方式との親和性に欠けており、総合評価のための詳細設計を応札者に求めて一者応札の事態を頻発させるなど、競争原理が逆に阻害されています。このことは、前記のテスト大会計画立案業務において、仕様発注方式(性能発注方式は理解されていません)による総合評価方式一般競争入札を実施したところ、大半の入札が一者応札に終わった結果と符合します。それゆえ、これから先、**このような疑惑が生じる余地を払拭するには、前記の性能発注方式、つまり、最初に事業のコンセプトを明確にして実施内容等の大枠を設定し、次に、価格と技術の両面での競争原理を働かせるために受注者に委ねるべき設計には立ち入らない要求水準書を作成して、複数候補の中から受注者を選定するといった方式の採用が、何よりも望まれるところ**です。

以上を、意見として具申致します。

12月7日、首相官邸HPの「ご意見募集」を通じて4件目の意見を提出



【テーマ】

公共工事の発注に先立ち策定する予定価格について、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する、といった国土交通省の勘違いが全国の自治体に浸透しており、老朽インフラ補修工事を的確に進めることが困難になっています。

【首相官邸に提出した意見】



次のページへ

【 12月7日、首相官邸に提出した4件目の意見 】 1/2

022年12月7日のNHK「おはよう日本」での報道と同日付のNHK NEWS WEB記事「老朽インフラ増加 補修されていない橋やトンネル7000か所余」によれば、老朽インフラの安全点検で早急な補修が必要と判断された後、自治体の財政難や人材不足により、5年を超えても補修されていない橋やトンネルが7000箇所余りに上ることがNHKの分析で判明しています。また、建設後50年超の老朽橋の割合が現在の34%から10年後には59%まで急増することや、国土交通省道路局国道・技術課が「老朽インフラの安全対策は特に小規模の自治体で予算や人員が厳しく、十分に進んでいないと認識している。」ことも報道されています。

しかし、自治体の人材不足解消の見込みは無いため、自治体の補修工事発注業務を効率化しない限り、補修されない老朽インフラが増加の一途を辿ります。それゆえ、自治体の老朽インフラ対策で最も重要なことは、補修工事発注業務の効率化です。ところで、老朽インフラ補修工事は、全国の自治体で仕様発注方式により実施されています。事前に策定する予定価格について、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する、といった国土交通省の勘違いが全国の自治体に浸透していることが原因です。仕様発注方式とは、詳細仕様を確定させた工事仕様書を準備して積算で予定価格を策定した上で施工を発注する我が国独自の方式であり、自治体職員には多大な業務負担がかかっています。そこで、前記の勘違いを払拭してグローバルスタンダードな性能発注方式に切り替えれば、自治体職員の業務負担を数分の1に激減できます。性能発注方式は、発注要件のみを示す要求水準書を準備して見積書の徴収査定で予定価格を策定した上で設計と施工を一括発注する方式だからです。業務負担の激減効果について、地方公営企業が実施している水道管更新工事を例として以下に記載致します。

全国の地方公営企業の水道管更新工事は、全て仕様発注方式で実施しています。ここでも、前記の国土交通省の勘違い(国の契約に関する法令は、会計法と予算決算及び会計令(予決令)の2つです。予定価格について、会計法では「予定価格の制限の範囲内で」とする運用方法の規定のみであり、予決令では、第七十九条と第八十条で(予定価格の作成と決定方法)が規定されていますが、要するに「予定価格は、仕様書、設計書等によって、適正に定めなけれ

【 12月7日、首相官邸に提出した4件目の意見 】 2/2

ばならない。」ということです。また、会計法と予決令のどこにも積算という言葉はありません。従って、「予定価格は、確定した詳細仕様に基づく緻密な積算に依るものでなければ法令上の規定に反する」といった認識は、勘違いも甚だしいと言えます。)が、地方公営企業にも浸透しているからです。しかし、地方自治法と地方自治法施行令では、予定価格は「その制限の範囲内で」とする運用方法の規定のみであり、積算はその言葉すら見出せません。また、地方公営企業法には予定価格の言葉すらありません。従って、地方公営企業は、自治体もそうですが、性能発注方式を用いても全く問題は無いのです。

大阪市水道局では、仕様発注方式に起因する水道管更新工事の不適切事案が2019年に発覚しています。2012年から2017年に大阪市水道局が発注した約1100件の水道管更新工事について、件数で9割強の工事(500社近い業者が関与)で、工事仕様書の指定とは異なる安価な埋戻材料が使用されていました。仕様発注方式での工事完遂に欠かせない「発注者側による監督」が、殆ど機能していませんでした。その結果、道路の耐久性を今更調べることも困難な状況を招いてしまいました。このような問題の抜本的な解決策は、水道管更新工事を性能発注方式に切り替えることです。性能発注方式では、工事仕様書指定材料を受注業者が勝手にオーバースペックと判断するような事態は考えられません。また、仕様発注方式では、工事場所ごとに詳細な施工図面を作成して緻密な積算で予定価格を策定するため、発注には多大な労力が必要(大阪市水道局では年間約70kmの水道管更新工事の発注業務に190人もの職員が専従)ですが、性能発注方式では、監督の徹底を含めて数分の1の職員で対応可能となります。なぜならば、性能発注方式では、同種工事を反復実施する場合には、発注要件を示す要求水準書について、文言の一部修正と現場見取図等の差替で迅速的確に作成できるからです。

以上のことから、自治体の老朽インフラ補修工事的確な推進に向けて、国土交通省に起因する勘違いを是正した上で、仕様発注方式から性能発注方式に変更することの意義・効果・効能について、意見として提出する次第です。

2022年12月10日

終

性能発注方式
普及に向けた取組み

澤田雅之技術士事務所(電気電子部門)所長
元警察大学校警察情報通信研究センター所長

澤田 雅之