

公共建築工事の入札契約方式

— 多様な入札契約方式導入 10 年を超えて —

国立研究開発法人 建築研究所建築生産研究グループ主任研究員 田村 篤

1. はじめに

2014年10月に「公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下「公共工事事品確法」という。）」が改正され、公共建築工事に多様な入札契約方式が導入されて10年が経過した。本稿では筆者なりの観点で導入までの経緯を振り返るとともに、筆者が2024年度実施した「地方公共団体における多様な入札契約方式の活用状況に関するアンケート調査（5県分）」の調査結果をもとに、断片的ではあるが導入10年を超えた現在地と今後について考察したい。

2. 導入までの経緯

(1) 日本固有の入札と契約

入札契約方式とは文字通り業者選定における「入札」および業者との間で取り交わす「契約」の形態を規定したものである。更に噛み砕いて言えば契約とは「誰になんの業務をどのようにしてお願いするか」、入札とは「契約に際し業務に適切な業者を如何にして選ぶか」を定型化した方式である。「入札契約方式」とは言いつつ随意契約のように入札によらない方式も見受けられるため、アカデミック側は「発注・契約方式」と呼ぶことが多いが、今回は行政側の呼称に合わせて「入札契約方式」で通したい。

さて、これらの入札契約方式は一般的に明治時代以降に確立された制度と解されることが多い。（生成 AI にきいてみると実際にそのように回答してくれる。）しかし、実際には明治時代以前から入札も契約も行われてきた。藤尾による研究¹⁻⁴⁾によれば、城や屋敷の普請・修繕において入札が用いられており、公示（町触）や指名リスト（出入）、積算（積）、仕様書（仕様帳）、入開札、再入札といった現代に通じる制度はこの時点で行われていた（図-1）。また、「一式請負」という用語もこの時点で用いられており、当時

は棟梁制度として建築一式での請負契約が主流であった。

(2) 現代的な「設計者」概念の由来と会計法の成立

一方、当時は独立した職能としての「設計者」は伝来しておらず、明治維新以後にジョサイア・コンドルや辰野金吾らにより英国における「建築家（造家）」の概念が持ち込まれる。この後、（社）日本建築学会や建築家らが不断の努力で独立した職能として設計業務を確立させていくまでの過程は速水による研究⁵⁾に詳しいが、ここでは割愛する。

他方、入札に関しては「会計法」としてひと足早く法制度化している。この際、一般競争入札を原則とするよう規定されたものの、後に不良・不適格業者の効率的な排除のために指名競争入札・一式請負が用いられることとなる⁶⁾。

(3) 建築三法の成立と設計・施工分離の原則化

戦後、建築基準法、建築士法、建設業法のいわゆる「建築三法」の制定により、「設計と施工の分離」と「一式請負」はより明確となっている。

一方、建築士法は一般家屋のような比較的規模の小さい建築物も対象とするために、あえて施工者による設計を許容していたことから、民間工事では設計・施

工一括発注が用いられ続けた。これは英米の設計者団体が会員に対して請負者に雇用されることを禁止したことにより、実質的に設計・施工一括発注を封じ込めていたこととは対象的である⁷⁾。

他方、公共工事は「土木事業に係る設計業務等を委託する場合の契約方式等について」（昭和34年1月19日付け建設省発厚第3号各地方建設局長あて事務次官通達⁸⁾）によって「設計業務の受託者には、原則として、当該設計に係る工事の入札に参加させ、又は当該工事を請け負わせてはならない」という形で設計施工分離発注を原則化した。ここに、「設計施工分離発注」+「指名競争入札」+「一式請負」という、その後数十年間用いられる入札契約方式の定型が確立されたのである。

(4) 1970大阪万博における「海外の入札契約方式」との邂逅

ところで、1960年代のインフレに苦しむ米国では頻発する入札不調・不落とコストオーバーラン、工期遅延に対応するため、Turnkey方式（後のDesign Build方式）やConstruction Management方式（CM方式）が導入され始める。これらの方式が日本に適用された極初期のプロジェクトの一つが1970年大阪万博である。目玉建築の一つであるエキスポタワーに従来通りの設計施工分離発注方

『御城内外臨時御普請覚（抜粋）』
「御城中御長屋繕二付、望之もの入札可致旨被、仰渡、早々町触出し」
→城中の長屋の修繕において入札を行う旨早々に町触を出す

『刈谷町庄屋留帳（抜粋）』
「三州岡崎松應寺諸堂御修復所相増候二付、再入札被仰付候間、一式請負之積望之者は、来ル廿三日より廿四日迄之内、赤坂御役所へ罷出、仕様帳写取、御修復所致見分、積違無之入札可致候、札披日限並敷金定法書付等之儀は、仕様帳写二来候節可申渡間得其意、此廻状早々相廻シ、尤宿在共二間屋・庄屋致市印形、留りより可相返候、以上」
→諸堂の修復の際、一式請負での入札希望者は赤坂役所に罷り出て仕様帳を写し修復部分の見分を行う

『堺南北大工仲間定書（抜粋）』
「寺社方普請二入札二相成候節者、其寺之檀中之出入大工計り入札可被致候、入札届ケ之義、前以申渡候通、其組之年寄二相尋、可届筋合二候ハ、相届ケ可被申候、若仕様帳無之候ハ、入札披致間敷候事」
→寺社の普請について、入札はその寺の檀中の出入大工のみに限定する

図-1 江戸時代の入札（藤尾による研究および原文に基づき筆者作成）

式・指名競争入札・一式請負を用いたところ、工事の困難さから入札不調・辞退が頻発して一時頓挫寸前となり、当時の万博協会会長である石坂泰三と設計者である丹下健三氏以下設計者グループ、スーパーゼネコン5社（+(-)社）大阪建設業協会）が個別に会談し、高さや構造を大きく変更して5社共同企業体による随意契約に至ったエピソードはよく知られている^{9,10}。対して、中村が当時の外国パビリオン47件の入札契約方式を調査したところ、米国館をはじめとする12件はTurnkey方式で発注され、9件は外国の契約約款が用いられていたという¹¹。この時点において、米国を中心とした入札契約方式の多様化の流れから、日本が徐々に遅れを取り始めていたのかもしれない。

(5) 入札制度改革の機運と1995年建設政策大綱

その後、指名競争入札が談合の温床となり、1980年代以降に改革が求められたことは言うまでもないだろう。また、日米建設協議に基づき、更に入札契約方式が多様化していた米国から、建設市場開放の一環として設計・施工一括発注方式やCM方式等の多様な方式の導入を迫られていた。ここに至り、1995年建設政策大綱¹²において指名競争入札から一般競争入札への転換と、多様な入札契約方式の導入に方向を転換することとなった。前述した「土木事業に係る設計業務等を委託する場合の契約方式等について」が廃止されたのも1995年のことである。

(6) 多様な入札契約方式の導入と公共工事品確法の改正

この後、多くの公共建築工事において多様な入札契約方式の導入例が見受けられるようになる。例えばCM方式導入の嚆矢としては2009年の町田市庁舎建設工事があり、実施設計の途中から発注者支援やVE提案によりプロジェクトを成功に導いたことが知られている¹³。

一方、新国立競技場（ザハ案）のように、設計段階から施工予定者が技術協力を行い、発注者と施工予定者が価格交渉を行う「設計段階から施工者が関与する方式（ECI方式）」導入に挑んだものの、肝となる施工予定者との交渉でコストが高騰し、政治判断で白紙撤回される事態も起こった¹⁴。

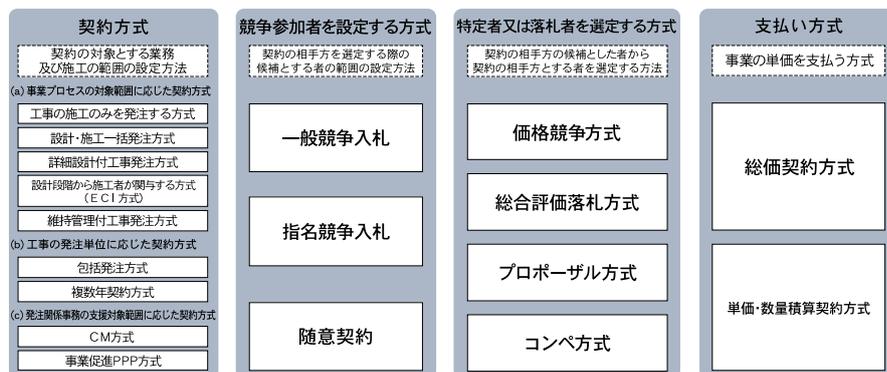


図-2 公共建築工事における入札契約方式のラインナップ

他方、東日本大震災復興工事では、インフラ整備において「復興CM方式」と称してアットリスクCM方式やオープンブックコストプラスフィー方式が導入された¹⁵。また、あまり知られていないが上物の災害公営住宅の発注においても、1日も早い日常再建のためにECI方式や買取方式のような先進的な方式が活用されていた¹⁶。

そして、2014年に公共工事品確法が改正され、多様な入札契約方式が導入され、2015年には発注関係事務の運用に関する指針が公表された。2019年、2021年、2025年には順次指針が改正されている。

3. 多様な入札契約方式の導入状況

(1) 現在の入札契約方式のラインナップ

公共工事品確法第14条¹⁷では、「発注者は、入札及び契約の方法の決定に当たっては、その発注に係る公共工事等の性格、地域の実情等に応じ、この節に定める方式その他の多様な方法の中から適切な方法を選択し、又はこれらの組合せによることができる。」と規定されている。また公共工事品確法第24条において別途定めるものとしている「発注関係事務の運用に関する指針」¹⁸において、入札契約方式は①契約方式、②競争参加者を設定する方式、③特定者又は落札者を選定する方式、④支払い方式の4種類に分けられ、各々の方式の組み合わせから選択することができるようになった(図-2)。

わかりやすいところから説明すると、「②競争参加者を設定する方式」と「③特定者又は落札者を選定する方式」はセットで語られることが多く、いわば誰をどのようにして適格な業者として選定

するか、というものである。この際、適格な業者の候補の範囲を設定するのが②競争参加者を設定する方式であり、一般競争入札の場合は基本的にオープン、指名競争入札の場合は指名リストの中から候補を選ぶこととなる。これらの候補の中からどのような基準で適格業者を選定するかが③特定者又は落札者を選定する方式であり、価格で決める場合は価格競争方式、業者の能力も判断材料に加味する場合は総合評価落札方式、といった形で使い分けられる。

次に、「④支払い方式」は業務に対してどのように対価を支払うかである。後述するが、国内では一式請負前提で入札時に決めた支払い額を業者に支払う総価契約方式の活用が支配的である。

最後に、「①契約方式」とは、とどのつまりは設計業務と施工業務を誰にどの程度実施させるか、ということである。従来方式ならば設計者が設計、施工者が施工を行うが、設計施工一括発注ならば施工者がすべて行うし、実施設計施工一括発注ならば基本設計までは設計者、実施設計からは施工者が行うこととなる。

昨今の大型プロジェクトでは実施設計・施工一括発注方式の活用が目覚ましい。大型の公共建築工事では建築家による優れた意匠性と確実な施工可能性（特にコストの合理性）の両立が求められるため、基本設計を設計者、実施設計からは施工者が実施する実施設計・施工一括発注方式はまさにうってつけであると言える。初期では新国立競技場（現行案）、直近では2025大阪・関西万博においてプロデューサー館や大屋根リングに用いられている。ただし、万博工事では入札不調・不落が頻発したことが知られており、まだまだ方式の改善やアップデートが必要といえるだろう。

(2) 多様な入札契約方式の活用状況に関する調査の必要性

では、入札契約方式はどのようにすれば改善できるのだろうか。そもそも現状、どの方式が何%使われていて、どのような問題を抱えているのか、というデータはまだないのである。

例えば国土交通省「入札契約の適正化の取組状況に関する調査」¹⁹⁾や「業務に関する運用指針調査」²⁰⁾では「ある方式について何割の自治体が導入しているか」といった調査は行われている。ただし、その方式が工事単位で何割使われているかは示されていない。導入はされていても何らかの理由で活用割合が低い可能性も否定できないのである。ましてや、調査されているのは競争参加者を設定する方式と特定者又は落札者を選定する方式のみで、契約方式は調査の対象外となっている。

そこで筆者は2024年度より「地方公共団体における入札契約方式の活用状況に関するアンケート調査」と題して、契約方式を含む入札契約方式の活用状況を工事別に調査することとした。本稿では2024年度試験的に実施した5県への調査について調査結果を説明する。なお、3(3)、3(4)節は2025年7月に(一社)日本建築学会第40回建築生産シンポジウム論文集に投稿した拙著論文²¹⁾からの抜粋であることをご了承願いたい。

(3) 調査方法

調査に当たっては、まず国土交通省「建築着工統計調査」²²⁾の個票データから特別集計を行い、新潟県、富山県、山口県、長崎県、鹿児島県の5県およびその市区町村の内、2019～2023年度に県10億円以上、市区町村5億円以上の新築工事を着工した66自治体(110工事)を特定した。

対象自治体に2024年11月18日～12月28日にかけてアンケート調査票をメールで配布・回収した。結果、64自治体(107工事)から回収することができた。

回収できた107工事中、5工事は入札不調・等の理由で未着工であり、有効回答数N=102となった。

(4) 調査結果の分析

①契約方式の活用状況(図-3)

CM方式を除く契約方式の活用状況を質問したところ、設計施工分離発注方式

活用した契約方式(CM方式以外)を教えてください(選択式)

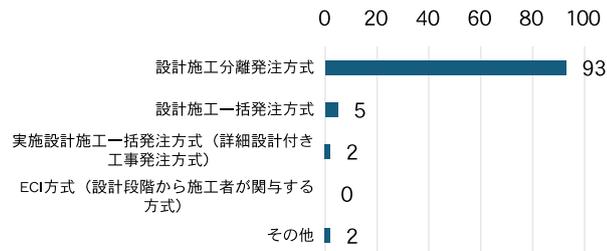


図-3 契約方式の活用状況(N=102)

上記の方式と組み合わせてCM方式は活用しましたか。(選択式)

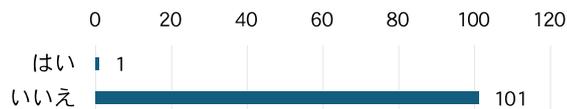


図-4 CM方式の活用状況(N=102)

設計者の選定方法を教えてください(選択式)

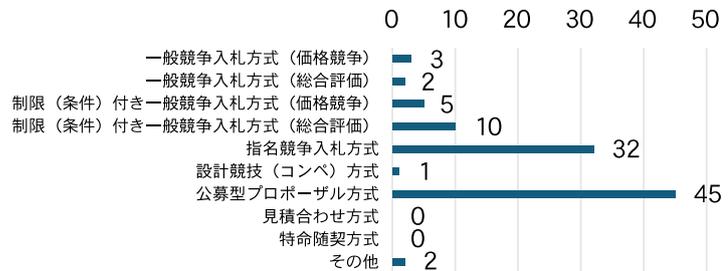


図-5 設計者選定方式の活用状況(N=100)

施工者の選定方法を教えてください(選択式)

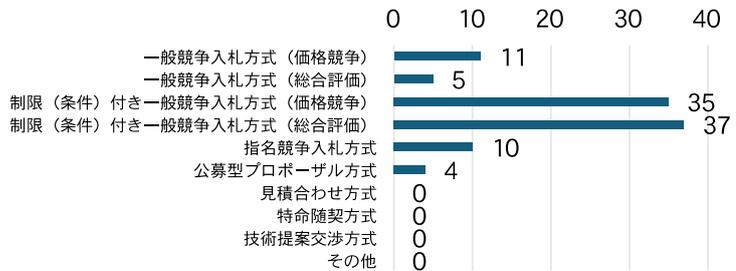


図-6 施工者選定方式の活用状況(N=102)

が93工事、設計施工一括発注方式は5工事、実施設計施工一括発注方式は2工事、その他が2工事であった。設計施工分離発注方式以外の方式を用いた工事の建物用途は社会教育用建築物および公務用建築物であり、ごみ処理施設や浄水場等の特殊施設や、10,000㎡以上の大規模な施設が見受けられた。その他の方式2工事は、いずれも同一発注者による独自の「PFI的方式」だった。

②CM方式の活用状況(図-4)

CM方式を活用した工事は102棟中1棟(1.0%)のみであった。該当工事はごみ処理施設であり、実施設計施工一括

発注方式と組み合わせて基本計画段階からCM方式を活用した。当該工事の発注自治体がCM方式を活用した理由は「設計施工分離発注方式以外の多様な方式を導入した経験が少なく支援を必要としていたから」、「適切なスケジュール管理を必要としていたから」、「自治体内の人員数や経験が不足していたから」だった。

③設計者選定方式の活用状況(図-5)

設計者の選定方式(競争参加者を設定する方式と特定者または落札者を選定する方式の組み合わせ)を質問したところ、設計施工一括発注方式を活用した2工事

を除く100工事の内、公募型プロポーザル方式が45工事、指名競争入札方式が32工事だった。「その他」としては「指名型プロポーザル方式」等があった。

④施工者選定方式の活用状況（図-6）

施工者の選定方式を質問したところ、102工事の内、制限（条件）付き一般競争入札方式（価格競争）が35工事、制限（条件）付き一般競争入札方式（総合評価）が37工事だった。

⑤支払方式の活用状況（図-7）

支払方式を質問したところ、102工事中、総価契約方式が75工事、入札時積算数量書活用方式が17工事、その他が10工事だった。その他の方式の多くは、「入札時積算数量書活用方式と類似方式であり、設計図書に基づき支払っている」との回答だった。

⑥上記の方式の組み合わせを活用した理由

上記①～⑤の方式の組み合わせを活用した理由を1～3つ質問したところ、「通常使われている一般的な方式だから」が58件と最も多く、次に「契約規則等の自治体内の規則に定められているから」が続いた（図-8）。

一方、設計施工分離発注方式以外の契約方式を活用した工事では傾向が異なり、「事業スケジュールがタイトだったから」と「特殊な技術や工法が必要だったから」が5件と最も多かった（図-9）。

⑦発注者によるマネジメント（管理）の評価

選択した入札契約方式をベースに、総合・品質・コスト・工期・安全面において「マネジメント（管理）しやすかったか／しにくかったか」を5段階評価で質問した。総合・品質・安全面では「マネジメント（管理）しやすかった」側が多く、工期面ではほぼ同数であり、コスト面では「マネジメント（管理）しにくかった」側が多かった（図-10）。

一方、設計施工分離発注方式以外の方式に限定した場合、品質とコスト面では「マネジメント（管理）しにくかった」が目立ち、工期面でやや「マネジメント（管理）しやすかった」に傾いている（図-11）。

⑧工事中に直面した課題

マネジメント（管理面）において直面した課題を質問したところ、「発注後コスト超過が発生した」が23件と最も多く、次に「工期の遅延が発生した」（20件）



図-7 支払い方式の活用状況（N=102）

上記の方式を活用した理由を1～3つ教えてください（選択式）

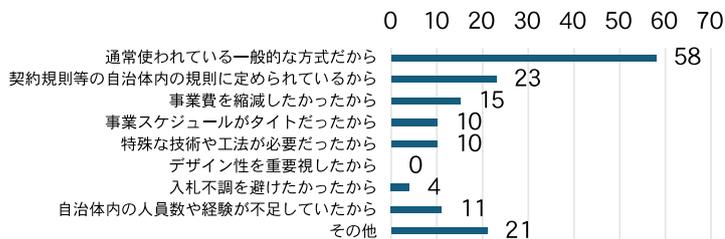


図-8 上記の方式を活用した理由（N=102）

上記の方式を活用した理由を1～3つ教えてください（選択式）

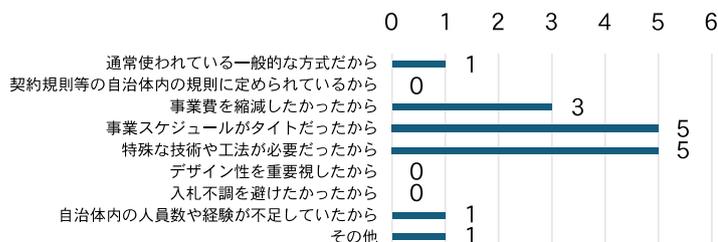


図-9 上記の方式を活用した理由（設計施工分離発注方式以外）（N=9）

どの程度マネジメント（管理）がしやすかった／しにくかったですか。（5段階評価）

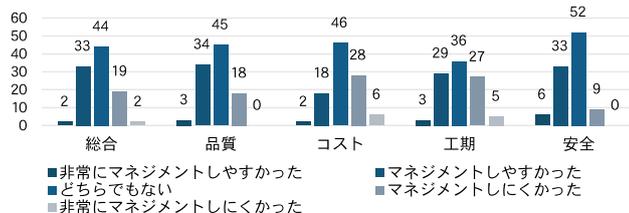


図-10 マネジメント（管理）の評価（N=102）

どの程度マネジメント（管理）がしやすかった／しにくかったですか。（5段階評価）

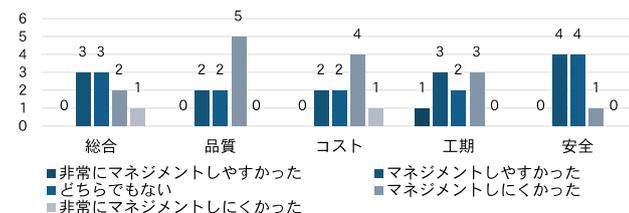


図-11 マネジメント（管理）の評価（設計施工分離発注方式以外）（N=9）

や「入札不調が起きた」（20件）と続いている。「その他」の18件に関しては「特になし」が6件あり、「インフレスライドへの対応」（2件）や「プロジェクト特有の技術的な問題」（2件）、「プロジェ

クト特有のマネジメントの問題」（1件）、「コロナ禍による影響」（1件）等があった（図-12）。

一方、設計施工分離発注方式以外の方式に限定した場合、「入札不調が起きた」

当該工事のマネジメント（管理）において直面した課題を1〜3つ教えて下さい。（選択式）

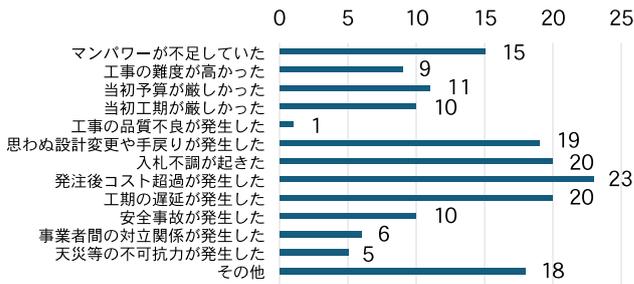


図-12 工事中に直面した課題（N=102）

当該工事のマネジメント（管理）において直面した課題を1〜3つ教えて下さい。（選択式）

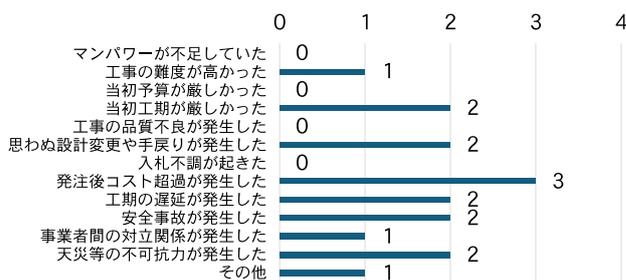


図-13 工事中に直面した課題（設計施工分離発注方式以外）（N=9）

は0件に抑えられていたものの、「発注後コスト超過が発生した」が3件と最も多い点は変わらなかった（図-13）。

4. 多様な入札契約方式導入10年を超えて

5県分の限定的なデータにはなるが、公共建築工事の入札契約方式の多様化状況には方式別に濃淡がある状況である。

競争参加者を設定する方式および特定者又は落札者を選定する方式については、国土交通省が長年追跡調査を実施していることもあり、指名競争入札から一般競争入札への転換、総合評価落札方式の普及がしっかりと果されていることが見て取れる。特に多いのは制限付き（条件付き）一般競争入札方式であるが、これは制限（条件）に合う業者のみが競争入札に参加できるものであり、不適格な業者を排除しつつ広く業者の参加を呼び掛けることができる、一般競争入札と指名競争入札のメリットを兼ね備えた方式となっている。

一方、契約方式と支払い方式については一式請負を前提とした従来方式が支配的であり、それほど多様化は進んでいない。特に、従来の設計施工分離発注方式や総価契約方式はインフレ期に不利な方式であり、結果として20%以上入札不調・

不落が生じている現状がある。何より問題なのは、従来方式以外の方式に対する発注者の評価が従来方式より低いという点である。これは、本調査の趣旨説明で述べた通り、各方式がどのような問題を抱えているのか、というデータが現状共有されていないことに起因していると考えられる。

他方、2025大阪・関西万博では再度海外の契約・慣習と日本の建設業界が相まみえ、結果としてさまざまな問題が生じている。今後、日本の建築生産は需要と供給の双方が減少していくことを考えると、発注者・受注者双方に海外企業がさらに増加していくことは十分に考えられる。これを見越して、海外と日本の契約や慣習の違いについても、改めて整合をとる必要があるのではないだろうか。

今後は、現状5県を対象としたアンケート調査の対象を全自治体に拡張することで、全国における入札契約方式の活用状況の現状を明らかにするとともに、海外プロジェクトの文献調査・実地調査を通じて海外の先進的な入札契約方式の動向の把握を通じて、国内公共建築工事における更なる多様な入札契約方式の普及に微力を尽くしていきたい。

【参考文献】

- 1) 藤尾直史:防禦と生産の展開, 日本建築学会, 第40回建築生産シンポジウム論文集, pp. 23-30, 2025. 7
- 2) 静岡市役所:御城内外臨時御普請覚, 静岡市史近世史料3, p. 44, 1976. 4
<https://dl.ndl.go.jp/pid/9537055>
- 3) 刈谷市教育委員会:刈谷町庄屋留帳, 刈谷町庄屋留帳第1巻(宝永7年(1710)-享保21年(1736)1月), p. 493, 1976. 3
<https://dl.ndl.go.jp/pid/9537317>
- 4) 堺市役所:堺南北大工仲間定書, 堺市史第6巻資料編第3, pp. 280-281, 1929. 3
<https://dl.ndl.go.jp/pid/1155105>
- 5) 速水清孝:建築家と建築士—法と住宅をめぐる百年, 東京大学出版会, 2011. 8
- 6) 西野佐弥香:英米の專業兼業問題と日本の設計施工分離一貫問題に関する研究, 日本建築学会, 第24回建築生産シンポジウム論文集, pp. 83-88, 2008. 7
- 7) 西牧均:公共調達の変遷と今後の展望, 国土技術政策総合研究所, 国総研アニュアルレポート2006, pp. 46-48, 2006. 4
- 8) 建設省:土木事業に係る設計業務等を委託する場合の契約方式等について(昭和34年1月19日付け建設省発厚第3号各地方建設局長あて事務次官通達), 建設省工事契約実務要覧昭和46年版, 新日本法規出版株式会社, pp. 295-306, 1971. 4
<https://dl.ndl.go.jp/pid/11948392>
- 9) 大林組:第四章日本万国博覧会第三節夢の実現—未来都市に挑戦, 大林組八十年史, 1972. 10
<https://www.obayashi.co.jp/chronicle/80yrs/t4c4s3.html>
- 10) 大阪建設業協会:大阪建設業協会100年史, pp. 211-212, 2009. 2
- 11) 中村次郎:万国博覧会における外国展示館の建設工事請負契約の概要, 西日本建設業保証株式会社, pp. 7-8, 1970. 3
- 12) 建設省建設経済局建設業課・調査情報課・建設振興課・労働資材対策室監修, 建設産業政策大綱研究会編著:1995年建設産業政策大綱, 大成出版社, 1995. 5
- 13) 日建設計コンストラクションマネジメント:公共施設で初の本格的なCM導入町田市市長に聞くCMの意義
<https://www.nikken-cm.com/story/project-machida-city-hall/>
- 14) 新国立競技場整備計画経緯検証委員会:新国立競技場整備計画経緯検証委員会検証報告書, 文部科学省, 2015. 9
https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2015/09/24/1361944_1_1.pdf
- 15) UR都市機構:復興CM方式の効果分析報告書, 2018. 10
https://www.ur-net.go.jp/saigai/fukkocm/lrmhph00000qdw-att/fukkocm_01.pdf
- 16) 長谷川洋:災害公営住宅の計画策定のポイントおよび供給の迅速化について, 平成28年度中部ブロック災害時住宅支援に係る連絡調整会議, 2016. 11
https://www.cbr.mlit.go.jp/kensei/jutaku_seibika/h28/pdf/saigaikouei_jutaku.pdf
- 17) 国土交通省:公共工事の品質確保の促進に関する法律(平成十七年法律第十八号), e-Gov法令検索
https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=417AC100000018_20190614_501AC1000000035
- 18) 国土交通省:発注関係事務の運用に関する指針(令和7年2月3日改正)
<https://www.mlit.go.jp/tec/content/001860706.pdf>
- 19) 国土交通省:入札契約の適正化の取組状況に関する調査の結果について
https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/1_6_bt_000154.html
- 20) 国土交通省:業務に関する運用指針調査の結果について
https://www.mlit.go.jp/tec/tec_fr_000073.html
- 21) 田村篤:公共建築工事における多様な発注・契約方式の活用状況に関するアンケート調査結果の分析(5県分), 日本建築学会, 第40回建築生産シンポジウム論文集, pp. 149-156, 2025. 7
- 22) 国土交通省:建築着工統計調査
https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/jouhouka/sosei_jouhouka_fr4_000014.html