草柳 俊二

求められる現状システムの変更

■日本の公共事業調達システム

1999年度に建設省（現国土交通省）と大蔵省（現財務省）が協議し、金額だけではなく、「品質」も勘案し受注者を選択する「総合評価落札方式」の試行が始まりました。そして、2005年の品確法制定と共に、総合評価方式が一気に拡大して行きました。

現行の総合評価方式は、大別して「技術提案評価型」と「施工能力評価型」が設定されていますが、この2つの方式は、程度の差が有るものの、共に入札者からの提案内容を評価対象とする方式となっています。

諸外国では、各入札者に、施工計画書、工程表、工事内訳書（一位代価レベル）の3つを基本書類とし、工事遂行を担うプロジェクトマネジャーを始めとした主要人員の履歴、経歴書、現場組織図、使用機械リスト、キャッシュフロー等による体系化した応札図書の提出を求める方式が採用されています。

こういったシステムを採用する第1の理由は、「品質」を施工計画書で、「時間」を工程表で、「コスト」を工事内訳書でチェックし、品質、時間、コストの3方向から目的物を完成させる方法論が適正であるか否かを評価するためです。第2の理由は、契約管理体制が整っているか否かの確認ですが、この点に関しては後に詳しく述べることにします。

日本の総合評価方式は、「施工能力評価型」でも、体系化した応札図書の提出を求めていません。従って、目的物を完成させる方法論の評価を的確に行なえる状態となっていないと言うことになります。

我が国の公共工事では、施工計画書、工程表、工事内訳書等は、契約成立後に提出するシステムとなっています。これは「契約成立後に品質を確認する」という構図であり、リスク管理からすると極めて危ないシステムとなります。

■日本製公共事業品質確保方策

なぜ、我が国では、他国のように、体系化した応札図書を提出するシステムが確立されなかったのでしょう。

原因の第一は会計法にあると考えられます。会計法では、最低価格（公的機関が所有物を売る場合は最高価格）を提示した者と契約すると規定しています。つまり、契約相手は価格で選べという論理です。

我が国の公共工事では、長い間、発注者が入札者を指名し、金額だけを提示させる指名競争入札が行われて来ました。

元々、会計法では指名競争入札を例外的な入札方式としていました。しかし、公共工事が急増し始めた1960年代中頃から、指名競争入札が主流となりました。

適確に施工できる企業だけを指名し入札者とすれば、所定の品質の確保は可能です。従って、品質に関わる審査は行わず、価格（入札額）だけで契約相手を決めることが出来る。こういった、実に効率的な調達システムを作り上げたわけです。

しかし、1990年代の初頭に公共事業に絡んだ贈収賄事件や、官製談合疑惑といった問題が発生し、指名入札は発注者の恣意性拡大、談合の温床といった世論が湧きあがってきました。こうして、総合評価方式が導入されたわけです。

留意すべきは、指名競争入札によって保持されていた品質確保機能が、総合評価方式に備わっているのかということです。現状の総合評価方式では、入札時に、体系化された応札図書を提出させるシステムが導入されていません。施工計画書、工程表、工事内訳書等は従来通り、契約成立後に提出するシステムのままになっています。

つまり、論理的に見て、現状の総合評価方式は、品質確保機能が極めて稀薄な調達方式であるということになるのです。

■体系的応札図書作成の意義

体系的応札図書の提出の重要性を再度考えてみましょう。

施工計画書が出来上がっていなければ工程表は作成できません。施工計画書と工程表が出来ていなければ積算ができず、工事内訳書を作成することはできません。工事内訳書なしに入札額は決定できません。

つまり、入札額の決定には施工計画書、工程表、工事内訳書の3つ書類を作成することが必須条件となるわけです。このメカニズムは世界中、どこでも同じで、建設産業はこのメカニズムによって、競争の原理を保持しながら生産性向上を図っているのです。

日本の建設企業は施工計画を立て工程計画や積算を行う能力を持っています。しかし、長期にわたり、体系化された応札図書の提出を求めないシステムが続いたため、その能力が低下し、近年、施工計画や工程表は下請や専門業者から提出されたものをまとめれば作成できる、入札額は発注者の積算方法に従えば算出可能と考えている技術者が急増しています。

建設産業の「技術の空洞化」といった観点からも、現状システムの再考が求められます。

（高知工科大名誉教授、東京都市大客員教授）

草柳 俊二

管理基準と遂行実態の乖離

◆社会基盤整備事業の原理

2013年7月に英国政府が発表した建設産業政策大綱「Construction 2025」の見開きに以下の文が記されています。

Working together, industry and Government have developed a clear and defined set of aspirations for UK construction.

直訳すると「産業と政府の共同活動によって英国の建設のための明確な、そして確かな達成目標を築き上げる」ということになります。日本の政府がこういった文章を産業政策大綱に記したら、国民もメディアも「政府と産業の癒着政策」と批判するでしょう。

社会基盤整備事業は、発注者の持つ機能と受注者が持つ機能が連携しなければ目的物を作り出すことが出来ません。つまり、官と民が共同して働かなければ社会基盤整備事業は達成できないのです。これは世界共通の原理ですが、何故、我が国ではこの原理が国民に理解されないのでしょう。

英国の政策大綱のように、諸外国はで、官民の機能連携を事業遂行の基軸としています。他方、日本では「官の無謬性」を背景に、「発注者の監理体制強化」を事業遂行の基軸としています。この相違は、契約に対する意識の違いとなって現れてきます。

「官民の機能連携」を基軸とした場合は、遂行実態が「馴合い」になりかねません。このため、契約条件を受発注者間にしっかりと位置づけ、権利と義務を明確にし、第三者の専門技術集団（通常はコンサルタント）を介在させ事業遂行過程の透明性を確保するという方法が取られることになります。つまり、契約は透明性確保機能も合わせ持つことになるわけです。

一方、「発注者の監理体制強化」が基軸となると、受発注者の責任と権限を明確にする契約の概念よりも、発注者が受注者を管理するための「基準の設定」の方が重要になってきます。

我が国の公共工事において、標準契約約款よりも共通仕様書や積算基準といった発注者側の管理図書の方が重要視される理由は、こういった背景があるからなのです。

◆日本の「協調の原理」の実像

建設業法の第18条（建設工事の請負契約の原則）には「建設工事の請負契約の当事者は、各々の対等な立場における合意に基いて公正な契約を締結し、信義に従って誠実にこれを履行しなければならない」と記されています。

建設事業に携わる人々は、この条文の「信義に従って誠実に」という文言を重視し、これを「協調の理念」の根幹として仕事を続けて来ました。問題は、信義と誠実を生み出す条件や要件について、深く掘り下げた研究や議論をせずに、単純に相互信頼は「日本の事業文化」と考えてきたことです。

第18条の最重要項目は、信義と誠実の前にある「各々の対等な立場における合意に基づいて公正な契約を締結し」という文言です。つまり、第18条は、公正な契約の締結という条件設定をした上で、信義と誠実が働き始める、信義と誠実の前提は、公正な契約の締結であると述べているのです。

このように分析して行くと、我々が拠り所として来た「協調の原理」というものが、如何に基盤が曖昧なものであるかが理解できると思います。

◆会計法や予算決算令との問題

日本ではなぜ、受発注者間の機能連携を遂行基軸とせず、「発注者の監理体制強化」が基軸となるのでしょう。

先に、「官の無謬性」について触れましたが、日本の行政システムは「役人は決して間違いを犯さない」という前提で作られています。これは精神論ではなく、行政システムの「基本条件」となっているのです。実際、公務員にとって「官の無謬性」は極めて重い課題であり、大半が余分なことは考えず、決められた方法で業務を遂行するという考え方になるわけです。注視すべきは「決められた方法」、つまり、発注者が受注者を管理する「基準の設定」がどの様にして作られたのかです。

行政にとって最重要項目は予算管理であり、このため、ほとんどの管理基準が「会計法」や「予算決算及び会計令」を考え作成されることになります。しかし、これらの法令は公金の支出管理が目的であり、事業を効率的に遂行するための「受発注者間の機能連携」といった思想は組み込まれていません。従って、作成された管理基準と建設事業の遂行実態とが合わないという問題が発生して来るわけです。

2005年に、国土交通省を所管官庁とした「公共工事の品質確保の促進に関する法律（品確法）」が制定されました。この法律を活用し、官の管理基準と建設事業の遂行実態の乖離を是正して行く方策が考えられます。

（高知工科大名誉教授、東京都市大客員教授）

＝次回掲載予定は17年1月11日