

■建設事業における契約

建設事業にせよ契約が必要なものを考えてみよう。この言っている、ほとんどの人は考え込んでしまいます。そして「契約ですか。契約がなければ事業書で済まないし。でも、契約図書を隅から隅まで読まなければ業務遂行が出来ない訳ではないです。ね」といった答えが返ってきます。

どのぐらいの人が公共工事標準請負契約約款や公共土木設計業務等標準委託契約約款を精読して業務を行っているか。

高知工科大学の社会人大学院コースで10年間、契約管理の講義を行いました。短期集中コースを含む建設企業、コンサルタント企業、自治体や国土交通省等の公的発注機関に所属する約200人がこの講義を受講しました。しかし、契約約款を精読して業務を行っていないと答えた人は皆無かったです。

本年度から東京都市大学でも講義を開始しました。日本の公共工事に携わる人々にとって、契約約款の精読は必然性が薄く、精読しなくても業務遂行が可能です、というところなのです。しかし、この数年、建設産業の事業環境が急速に変改し、契約管理に関する知識と対応技術の習得が必然性を帯びてきました。

■日本の建設産業システム

契約はプロジェクトの遂行中に紛争が発生した時に重要となります。これは誰もが理解できます。紛争が発生する可能性が低ければ契約の必要性認識は薄れてきます。

我が国は戦争で壊滅状態となつた社会基盤施設の復興、そして経済発展のための社会基盤整備を迅速に進めて行く必要があります。このため、公的発注者機関は、受注者に迅速かつ着実に仕事をさせて貰うシステムを構築する必要性があったのです。

発注者がインシアチブを取り、紛争が発生する可能性が低い事業遂行システムを構築してきました。民間プロジェクトの発注者も同様な考えを持って、施設拡大と充足を図ってきました。元々、日本には相互信頼に基づく事業遂行という文化があります。建設産業における発注者

と受注者の相互信頼関係による事業遂行システムは、社会的要請に応える形で、より実践的(現実的)なシステムとして形成されていきました。

このシステムは「協調の原理」に基づく生産活動として、高い生産性を生みだし、社会基盤整備を推進させました。その結果、世界が「20世紀の奇跡」と驚嘆した日本の経済発展が実現しました。

「協調の原理」は実に良く機能しました。しかし、社会基盤整備が充足し、「迅速かつ着実に」という社会的要求が薄れて行くに従い、国民は「協調の原理」を透明性の欠如したものと考えるようになって行きました。

■建設契約と透明性向上

注視すべきは、「協調の原理」は透明性の欠如したもののなかとということでは

社会基盤整備事業は、一般の製造産業と異なり、発注者の持つ機能と受注者が持つ機能が結合しなければ目的物を完成することが出来ません。これは、社会基盤整備事業の特性です。

つまり、受発注者間には「協調の原理」が不可欠な条件であり、これは世界中どの国でも同じで、社会基盤整備事業の基本原理なのです。

「協調の原理」に透明性を持たせる方法は何か。それは「契約」に基づいて事業を遂行することです。

他の国々の建設産業は、この方法によって透明性を担保しています。ですが、日本の建設産業はこの思考が備わっていません。

契約は納税者に事業遂行美態を見せるために不可欠です。発注者も受注者もこのことを理解しなければなりません。

国民の信頼を回復するため、そして発注者と受注者が公正に生産活動を遂行していくために、社会基盤整備事業の特性を理解し、「契約」に基づき事業を遂行することが求められています。これは、元々、文化として存在する我が国の「協調の原理」を昇華させ、世界に通用するシステムを作り上げることに繋がって行くことになりま

す。この連載では、新たなシステムの実現に必要な契約管理の論理と実践の手法について述べて行きたいと考えています。(高知工科大名誉教授、東京都大客員教授)

建設プロジェクトと契約管理

■事業環境の変化

2006年4月、日本土木工業協会(2011年に日本建設業連合会に合体)が「透明性のある入札・契約制度に向けて」改革姿勢と提言」を発表しました。筆者は外部招聘委員としてこの提言書作成に加わりました。

この提言書は、談合体質からの離脱を宣言したものでした。それまで建設業界からの発信は、ほとんど政府機関への「要望事項」でした。しかし、この提言書は、建設業界が社会に対し、明確に「決意」を述べたものであり、建設産業の歴史に残るものとなりました。

この時より、日本の建設産業は、「協調の原理」から「競争の原理」へと大きく舵を切ったわけです。この時点で、土協が取り組むべきことは「契約管理の重要性認識」という産業全体の意識改革でした。

しかし、提言書の発表直後から、予定価格を大幅に下回る低価格入札(ダンピング)が発生し、「競争の原理」は実に次元の低い形で始まってしまったのです。長い間、建設業界は談合という伏流システムを抱え動いて来ましたが、このため、「競争の原理」を、短絡的に工事入手の範囲でとらえ、適正な利益を確保し発展して行くという、真の「競争の原理」を備えた産業構造をつくる思考は、未だ醸成されていなかったわけです。

■自由競争と政府の対応

一方、政府機関は、ダンピングに対し独占禁止法の適用とこつた方策を打ち出しました。超低価格での工事入手は不当廉売であり、市場の独占に繋がります。これが、公正取引委員会が示した独占禁止法の適応理由でした。世界を見回しても、発注者の予算より大幅に低い価格で入札した者に、独占禁止法違反として罰則を適用している国はありません。国際入札でも罰則規定などありません。

自由競争となれば、どのような価格で入札するかは応札者の自由です。当然、低価格入札は発生します。問題は低価格入札ではなく「低価格入手」です。

企業が工事を入手するには、発注者の契約成立が必要となります。契約は発注者と受注者の合意なくして成立しません。発注者が非現実的な「超低価格入手」に合意し続けば、特定受注者の市場独占を手助けしたとして、発注者も独占禁止法違反ということになります。

自由競争入札に対する最重要条件は何か。それは、入札を適正、的確

に審査するシステムの具備です。こつた観点からすると、発注者側にも「競争の原理」の導入の準備が出来ていなかったということが明らかになってくるのです。

■建設入札の本質とは

土協の宣言から十年の歳月が過ぎました。しかし、現在も入札・契約等の的確な評価システムが設定されたとは言えない状態にあります。なぜ、的確な入札評価システムを見出せないのかを考えてみたいと思います。

建設プロジェクトにおいて入札とはどんな機能を担うのか。建設調達完成物品の売り買いとは異なり、建設プロジェクトの入札は、目的物を適正に、そして的確に完成させる方法論を提示する行為であった。入札金額は提示した方法論に従って算出されたものなのです。

つまり、建設入札における第一義の評価対象は、目的物を完成させる方法論の適否であり、入札金額は第二義の評価対象ということになります。

国際建設プロジェクトの入札では、各入札者に施工計画書、工程表、工事内訳書(各単位の一位代価レベル)等を提出させるシステムが確立されています。入札評価は、これらの書類(応札図書)の充実度、精度、各書類の相関性を精査し、順位を決めることになりました。

大型案件(日本の国際協力案件では10億以上としている)では、通常2封筒入札(Two Envelopes Tendering)方式が適用されます。この方式は技術関連図書(施工計画書や工程表)とコスト関連図書(工事内訳書)を別々の封筒に入れて提出させ、先ず技術関連図書を審査し、上位3社程度を選び、選択された入札者のコスト関連書類のみを審査対象とします。この方式は日本の政府開発援助案件にも適用されています。

我が国では長い間、指名入札制度を適用してきました。この制度は「的確に目的物を完成させる方法論を持つ者を入札者とする」という観点から見ると有効性の高いシステムであり、「協調の理念」と相まって実に上手な機能してきました。

だが、時代は変わり、指名入札制度は談合の温床といった議論が起り、また、「競争の原理」の下での確な入札評価システムを設定して行かなければならなくなつたわけです。必要なことは何か。それは、視点を建設入札の本質の機能に戻し、システムを作り上げていくことです。(高知工科大名誉教授、東京都大客員教授)

「協調」から「競争」の原理へ

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、程度の差があるものの、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ージャーを始めとした主要人員の履歴書、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ない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といえます。

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書の提出を求めています。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いうこととなります。

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」という構造であり、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書を提出するシステムが確立されなかったのでしょうか。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るといふ論理です。

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るれば、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ね。

しかし、1990年代の初頭に公共事業に絡んだ贈賄事件や、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来ました。こうして、総合評価方式が導入されたわけですね。

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ないことですね。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ります。

求められる現状システムの変更

体系的応札図書作成の意義

体系的応札図書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い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出来ず、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、長期にわたって体系化された応札図書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、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来ます。

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)

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よう」ということになります。日本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ません。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か。

英国の政策大綱のように、諸外国では、官民の機能連携を事業遂行の基礎としています。他方、日本では「官の無謬性」を背景に、「発注者の監視体制強化」を事業遂行の基礎としています。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「副合い」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となります。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、「発注者の監視体制強化」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づ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」と考えてきたという点です。

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」と考えてきたという点です。

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、我々が抱く所として来た「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、「発注者の監視体制強化」が基軸となるのでしょうか。

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「基本要件」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。

乖離の遂行実態と管理基準

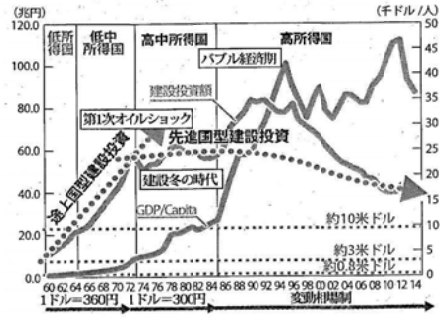
行政にとって最重要項目は予算管理であり、このため、ほとんどの管理基準が「会計法」や「予算決算及び会計令」を参考に作成されることとなります。しかし、これらの法令は公金の支出管理が目的であり、事業を効率的に遂行するための「受発注者間の機能連携」といった思想は組み込まれていません。従って、作成された管理基準と建設事業の遂行実態とが合わないという問題が発生して来るわけです。

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

◆建設産業が直面する問題

建設産業は、明治時代から、日本の近代化と産業の発展に大きな役割を果たしてきました。特に、第2次世界大戦後は、焦土とした国土を短期間で復旧させ、休むことなく、経済発展のための社会基盤整備事業を迅速に推進しました。しかし、1990年代に入ると、贈収賄事件等が発生し、国民の信頼を一旦に失った状態に陥ってしまったのです。



1995年に発生した兵庫県南部地震以降、十勝沖、新潟県中越、2011年の東日本大震災、昨年の熊本地震など、連続した大災害に直面し、国民は建設産業の重要性を再認識して来ている。この機会を捉えて、建設産業が、何らかの形で整備された物は、経済発展にほこりと奮闘してまいりたいという気持ちになります。

◆建設投資に関する考察

この図からいくつかの考察すべき問題を見出すことが出来ます。第1は、1970年代末までに行われた急速な建設投資は、経済発展に不可欠な社会基盤の整備に使用されたという事です。国家が発展するためには思い切った建設投資を行い、社会基盤整備を推進する必要があります。

図は日本の建設投資と国民一人当たりの年間生産量(GDP/Capita)の変遷を示したものです。図に示されたように、1960年初頭の建設投資額は10兆円程度でした。だが、約10年後の70年代初頭には約60兆円に達しています。

この時期に、名神や東名高速道路、新幹線、大都市高速道路、地下鉄や鉄道網整備、空港や港の拡張、上下水処理場等の社会基盤整備事業が進められました。

一方、国民の生産量の変遷を見てみましょう。世界銀行によると、8000以下を「低所得国」、8000~30000を「低中所得国」、30000から1万ドルを「高所得国」、1万ドルを超えた国を「高所得国」といった分け方をしています。

「先進国型建設投資」への変換期

1960年代初頭の日本の値は8000以下でしたが、80年初頭には1万ドルを超え、90年初頭には3万ドルを超えるレベルに達しています。

問題は、バブル経済期に行われた建設投資です。この時期には、年間80兆円を超える建設投資が成されまし

たが、以後のGDP/Capitaは、ほとんど変化していません。結果からするとバブル経済時の建設投資によって整備された物は、経済発展にほこりと奮闘してまいりたいという気持ちになります。

一方、先進国の範疇に入った国は、産業発展のための社会基盤整備が充足して行くため、社会基盤整備の目的が既存施設の維持と国民の生活環境の向上のために行きます。従って、建設投資の急速な増加が止まり、徐々に減少し所定量を保持し安定して行く形となります。この形の建設投資は「先進国型建設投資」と定義することが出来ます。

こういった投資パターンの変化に伴い建設産業を動かすシステムも変更が必要となってきます。日本の建設産業でみると、1970年代中頃にオイルショックによって、建設投資の増加が突然止まり、バブル経済が始まるまでの10年間は、ほぼ水平に移行した時代がありました。

人々はこの時代を「建設冬の時代」と云っていましたが、これは「途上国型建設投資」から「先進国型建設投資」への変換期であったと考えられます。この時期に建設産業システムの変更が必要だったわけですね。

問題は今、建設投資が成されまし

次回掲載予定は1月25日

客員教授

◆途上国型建設投資からの変換

1973年末に発生した第一次オイルショックによって建設投資の増加が突然止まりました。以後、「建設冬の時代」と呼ばれた状態が約10年間続きました。前回、「建設冬の時代」は、「途上国型建設投資」から「先進国型建設投資」への変換期であったと述べましたが、その違いを考えてみましょう。

「途上国型建設投資」と「先進国型建設投資」の相違は、単に投資の速度と量の問題ではありません。本質的な問題は社会基盤整備を求める国民の意識が変化して行くことです。

左の図は、経済発展状態と、社会基盤整備に関する国民の関心度を、必要物(Needs)と要求物(Wants)という言葉を用いて説明したものです。国が高所得国の範疇に入ると、経済発展に必要な社会基盤整備がほぼ充足した状態になります。つまり、国民が必要としているもの、Needsは充足した状態となるわけです。「先進国型建設投資」では、事業対象の主体が、国民の生活の質的向上を欲求に対応するものとなります。すなわち、要求物(Wants)としての要素が拡大して行くこととなります。

◆必要物と要求物の相違
NeedsとWantsの相違を説明する。以下のようになります。読書に必要な照度を持つ照明器具を求める。これはNeedsです。一方、照度の充足だけでなく、装飾性を加味した照明器具を求める。これはNeeds+Wantsということとなります。提供する側にとって考えると、Needsの状態であれば充足状態の特定は可能ですが、Needs+Wantsの状態となると、求める者の価値観や嗜好等が加わって来るため、充足状態の特定が困難になります。

「先進国型建設投資」への課題

◆公共事業システムの改革

「建設冬の時代」の中頃、建設省(現国土交通省)は、公共事業遂行システムの改革に動き出しました。建設企業も経営改革や国際市場への展開といった対策をとり始めました。しかし、バブル経済による建設投資の急増によって、公共事業遂行システムの改革は「お蔵入り」となっていました。

産業システム改革の議論が復活したのは、「建設冬の時代」から20年以上も経過してからでした。2002年8月に公共事業評価システム研究会が「公共事業評価の基本的考え方」という指針を発表しました。この指針は、アカウンタビリティという言葉をを用いて公共事業の執行全体に亘り、透明性向上の必要性を議論しています。しかし、指針が実践に移されると、その対象が入札制度に限定されて行き、現在に至っています。

次回掲載予定は2月8日

客員教授



生活レベルの向上と共に国民の要求は、必要物(Needs)だけでなく、要求物(Wants)の要素が増加して行く