

草柳教授の建設契約講座

▶1

草柳 俊二

■建設事業における契約

建設事業になぜ契約が必要なのかを考えてみよう。一言で言うと、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が成り立たないし、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ると答えた人は皆無でした。

本年度から東京都市大学でも講義を開始しましたが、状況は同じです。

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、ということなのです。

しかし、この数年、建設産業の事業環境が急速に変化し、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。これは誰もが理解します。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ます。

我が国は戦争で壊滅状態となっ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した。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し、迅速に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少な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の考えを持って、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、「迅速かつ善美」という社会的要請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いうことなのです。

社会基盤整備事業は、一般の製造業と異なり、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、日本の建設産業に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実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に、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的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）

草柳教授の建設契約講座

▶2

草柳 俊二

■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が、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いった方策を打ち出しました。超低価格での工事入手は不当販売であり、市場の独占に繋がっており、公正取引委員会が示した独占禁止法の適用理由でした。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、発注者と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」に合意し続ければ、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。こういった観点からすると、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されているのです。

■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。建設調達とは完成物品の売り買いとは異なります。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て、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（各単価の一位代価レベル）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（Tender Envelopes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ころり、また、「競争の原理」の下での確か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ったわけなのです。

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）