

## 土木工事における発注者と受注者の責任の範囲

石川 六郎\*

### 1. はじめに

方向転換を迫られているわが国の経済環境の中で、公共工事促進のため、諸施策が取り上げられている。建設省・道路公団等で打ち出している諸施策の要点は

- ① 設計部門の省力化
  - ㊸ 標準化・電子計算機の導入
  - ㊹ 民間コンサルタントの積極的活用
- ② 責任施工制の大幅な導入

の2点にある。

これら諸官公庁の意図は設計・施工段階での発注者側の負担を減じ、民間請負業者の自主的な施工範囲を広げるなど責任の範囲を拡大し、公共事業の省力化を促進させて、大幅に増加する公共工事の消化に対処するという方針にある。このような公共事業の執行体制は、かねてから民間側で主張していた提案の一部を満たすものであり建設業界としても歓迎しているものである。もっともひるがえって責任施工なるものについて考えてみると、

「責任施工とは、工事請負契約締結にあたり、発注者と受注者が相互に対等な立場に立ち、工事施工にあたっては、施工過程上で遵守すべき責任の限界を明確にしてその権限の範囲内で責任をもって監督、または施工する施工管理体制である」

ということができ、普通の請負契約概念となんら変わった点はない。いまさら改めて相互に対等な立場とか、責任の限界を明確化する、責任をもって施工する、といったことを、新しい管理体制として持たさなければならないこと自体が、これまでこのような点に、いかに多くの問題点が存していたかを示唆しているといえよう。

この機会に、発注者と受注者の責任の範囲について、原点にたちかえって分析し、今後どのような方向に進むべきかを考えてみたい。

### 2. 土木工事のシステム

まず、土木構造物が計画されてから完成し、供用されるまでのシステムを明確にし、それぞれのステップで必

要な機能を整理しておきたい。土木工事は次の①から⑨に至る過程を経て完成されるが、これらシステム全体を通じて、工事の総合的な効率化、経済性の追求をはかることが基本的に要請されている。

- |                         |   |      |
|-------------------------|---|------|
| ① 予備調査（社会的・経済的・技術的調査計画） | } | 調査計画 |
| ② 全体計画                  |   |      |
| ③ 基本設計                  | } | 設計   |
| ④ 詳細設計（契約書・仕様書を含む）      |   |      |
| ⑤ 機器調達                  | } | 施工   |
| ⑥ 工事管理                  |   |      |
| ⑦ 施工                    | } | 供用   |
| ⑧ 試用                    |   |      |
| ⑨ 供用（保守・保証を含む）          |   |      |

調査計画の段階でとくに重要な機能は

- ① 企業者の意図と要求を明確に把握すること。
- ② 限られた時間と費用で、すべての実態を把握することは不可能であるので、予想される条件変化が設計・施工面にどのような影響を与えるかを、あらかじめ検討しておく必要がある。

設計の段階で重要な機能は

- ① 企業者の基本的要求を十分に理解し、その要求を満たすいくつかの代替案について、総建設費用を比較し評価して決定しなければならない。そのためには、設計面のみにとどまらず、施工面の実情も十分配慮する必要がある。

- ② 技術・経験・資金など、施工者の能力、工事の性格、施工場所の地域特性、調査計画の程度などを総合評価して、最も適切な契約書・仕様書等を選定し、設計の基礎となった前提条件を明示するとともに、設計書各項目の技術的説明、それら項目に含まれる仕事の範囲、その工事金額の精算のしかたを明らかにすることにより、責任の範囲を明確にする必要がある。

施工の段階での重要な機能は

- ① 契約書・仕様書等に規定された工期・品質などの諸条件を満足する責任を負うことは当然のこと、あらためて責任施工というまでもなく、施工品質の保証をする義務がある。このためには、工期・品質に関する諸データを計画的に把握し、これを日々の施工に反映してゆく

\* 正会員 鹿島建設(株) 副社長

積極性が必要である。

② 正確な予測が望めない自然条件のもとで施工するため、当初契約時に推定したとおり進められることは、まずあり得ない。このような環境で効率的な施工を行なうには、条件の変化に敏感に対処し、設計と施工の間で緊密なフィードバックを行なうとともに、施工者の創意工夫が活用できる体制をとる必要がある。同時に、契約書・仕様書において、これら条件変更に応じた適正な契約金額の変更が、保証されていなければならない。

以上のように、土木工事は、計画から施工までを一つの総合システムとしてとらえる必要があり、個々の要素が能率をあげることもさることながら、全体の総合的最適化をはかることが、欠くことのできない要件である。

### 3. 業務分担の実情

土木工事における業務分担の実情は、民間工事の場合、施工のみを担当している比率は低下しており、発注者側から与えられた基本設計に基づいて詳細設計を行なうもの、または基本設計・詳細設計の双方を担当するものなど、なんらかの形で設計の段階に参画している工事が約半数を占めている。さらに最近の傾向としては、基本仕様をもとにして調査計画の段階から受注する工事が増加する傾向さえ見られる。一方、公共工事の場合は、伝統的な発注者側の計画設計、受注者側の施工のみ分担という体制が依然として続いており、場合によっては、施工段階の内の工事管理についても、厳重な規制を受けることが少なくない。しかし、ごく最近の傾向としては冒頭にも述べたように、公共工事増加による発注者側の慢性的技術者不足に対処するため、これまでも行なわれていた詳細設計の民間コンサルタントへの外注をさらに推進するほか、工事管理の部分を施工者に委ねる等の施策がとられるようになってきた。ちなみに、鹿島建設の実情は、昨年度受注工事のうち約3割が設計施工工事で占められ、民間工事のみについては、約5割が設計施工工事で占められている。

設計・施工の分離が普通となっている公共工事の現行体制下では、設計が発注者によって一方的に規定されるだけでなく、受注者側で分担すべき、施工管理についても、発注者側の命令・指揮・許可にしたがうことが要求され、施工方法や使用機械についても制約されることがまれではない。さらに受注者側の計画性、施工の自主性が抑圧されるため、民間工事の場合と異なり、施工段階での研究・創意工夫・経験等が、設計・施工技術の進歩促進に活用されにくくなり、ひいては建設業の総合的機能の発展充実に阻害している。

このように、公共工事にみられる発注者と受注者との関係を理解するためには、建設業発展の経過をふり返ってみる必要がある。よくいわれるように、土木建設業の企業としての誕生は、明治時代の鉄道工事に端を発しており、その後、大正・昭和初期から終戦まで、官需を中心として発注者側の強力な指導体制のもとで成長し、発注者側の技術上の優位性、弱小資本の過当競争等の当然の結果として、発注者側に主体をおいた請負契約が定着するに至った。その後、戦後の電力ブーム、昭和30年代後半からの国民所得倍増計画による民需の増加は、受注者側の分担する業務を拡大し、技術の進歩とあいまって、めざましい建設業発展の原動力となった。

以上のような経過で、建設業はその面目を一新し、近代企業の道を歩み始め、かつて官側と比べて極端に差があった民間の技術力も、昨今では遜色がなくなり、一部では豊富な経験に裏づけられて、むしろ数歩先んじているものも少なくない。したがって、これからの各種、各分野の工事の総合的な効率化をはかるためには、近年このようにめざましい成長をとげてきた民間建設関連企業の活力を、どのように利用するかが、一つの大きな鍵となるといっても過言ではないと思う。

### 4. 建設業者の活用

伝統的な官側主導型の制度を脱却し、発注者・受注者の双方が、よきパートナーシップのもとで建設工事の効率的な施工を行なうためには、まず前提条件として、いまでも根強く残っている契約面での片務性を是正する必要がある。この点については、土木学会が昭和46年6月に提案した「建設工事標準請負契約約款の諸問題について」をはじめとして、同年4月、日建連を中心とした建設業者諸団体からの「建設工事標準請負契約約款改正案」に尽きているので詳細は省くが、その要点は、

① 契約条件の明確化、責任範囲の明確化など契約上の権利・義務を具体的に規定すること。

② 天災不可抗力・条件変更などの費用負担区分を適正化し発注者と受注者の従属的な関係を是正すること。

③ 工事施工にあたって、受注者の自主性を確認し、工事管理の適正合理化をはかること。などである。

従来からの標準請負契約約款の趣旨が、近年しだいに取り入れられるようになったが、運用面での片務性に問題があるのが実情であり、47年4月の新建設業法の施行を機会として、名実ともに対等な立場に是正されることを強く要望する次第である。

次に大きな問題は、エンジニアリングサービスなどソフトウェアに対する正当な評価の問題がある。ハードウ

ウェア中心から、ソフトウェア中心の情報化社会へと時代のすう勢が移りつつあるが、日本においては、まだソフトウェアの正当な評価という点で、欧米諸国に大きく落ち遅れているといわれている。とくに建設業を囲む市場環境は、ソフトウェア部分に対して、まことに過酷であり、まだ多くの発注者は、ハードウェア部分を買う際の奉仕品目として、ソフトウェアを無料で納めさせようとしている傾向が顕著に認められるのは残念である。このような現状においては、公共工事消化促進のため、官側設計部門省力化の一端をになう民間コンサルタントの健全な発展は期しがたいといわねばならない。

以上の2つの問題は、いずれもわが国の制度・習慣に深く根ざしている難問で、一朝一夕に改善することは不可能であろうが、建設工事の効率的運営をはかり、建設業界近代化のためには、ぜひ改善しなければならない問題であり、地道な努力が必要であろう。

次に、近年の建設業界における構造変化の傾向に注目する必要がある。巨大で、複雑・高度な工事を短期間にこなす要請が高まり、これに応えるために工事を細分化し、建設業のみならず異種企業も含めてそれぞれの分野で、高度に専門化された専門家を、フルに活用させながらタイミングよく組み合わせて、全体としての最適化をはかってゆく総合能力が養われつつあることである。1970年代の建設業界では、在来の設計・施工両面における技術能力の革新とともに、このような管理能力・システム化能力が急速に重要な要素となりつつあり、この傾向をうまく利用し、さらに高度に成長するよう助勢することが、経済社会全体の効率を高めるうえで重要なポイントとなると思う。

一方、建設業界内部においても、解決すべき問題は少なくない。最も大きな問題は、建設業者の質に大幅な格差のあることである。登録建設業者は、昭和46年9月現在、大臣登録と知事登録を合せて約21万強存在するが、このうち個人企業が5割以上、資本金500万円以下が約9割を占めていて、年間10億円以上の施工をしている企業者数は、全体の0.5%程度にすぎない。一方、いわゆる大手5社と呼ばれる総合建設業者では、年間受注量が4000億円をこえているところもあり、受注量の世界ビッグテンの中に5社も含まれている。このように企業規模の上でみられる大きな格差は、企業活動の面での質の格差に少なからぬ影響を及ぼしている。業界全般のレベルアップのためには、中小企業の専門化による合理化や、能力主義に基づく適者生存の環境を醸成し、公正な競争による業界の体質改善・再編成をはかることが考えられる。

次に注意しなければならない点は、自主性の確立であろう。長年の官側主体による施工体制に慣れてしまっ

て契約に規定された工期・品質などの諸条件を満たす責任を、積極的に果たす自主性に欠けることがあってはならない。とりたてて責任施工と称さなくとも、請負工事そのものが本来、責任施工そのものであるということ深く自覚する必要がある。

最後に、生産性の向上についても、なおいっそうの努力が必要であろう。外国業者とのジョイントベンチャーや海外工事施工の際に痛切に感じられることであるが、一般に欧米先進国では1人でこなしている業務内容を、日本人は数人で分担しているといわれている。たとえば欧米諸国建設業者と工区を接して同種工事を施工する海外工事等で明瞭に比較できることであるが、外国業者がわずか十数人程度でこなしている工事量を、日本の業者は、所長・次長・工務主任・事務主任から重機関係の技能員まで30人をこえる人員が、かかりきりになっていたという事例もあり、これは単に語学ギャップがあるというよりも、企業体質・経営のあり方など、マネジメントギャップによるものであろう。このギャップを埋めるには、これまでの認識を一新して、教育制度・訓練制度の量的な拡充をはかる以外に、1つのプロジェクトに取り組むにあたって、既成の技術の分類にとらわれず、つとめて総合的であることなど、もっと質的な検討も必要であると思われる。かかる基本的な認識のうえに、たとえば技術者配員計画、運営方式の標準化、管理技術の高度化等がはかられば、生産性の相違は相当縮小されることになる。

## 5. 今後の方向について

### (1) 設計施工一貫化の実現

建設工事は、すべて調査計画—設計—施工—供用という過程によって実現されるものであるが、これが最も経済的に合理的に実施されるためには、この過程が一つのサイクルとなって、技術のフィードバックによる改良進歩をはかることが必要である。すなわち、計画し、設計された構造物を実際に施工し、使用してみて、その不備・不経済な点は次回の計画・設計の段階でこれを改良し、また、施工技術の進歩はこれを設計に遅滞なく反映させなければならない。これが繰り返されることによって、はじめて建設工事の合理化・コストダウンが実現できる。とくに技術革新のはげしい現在、設計・施工の間にフィードバックの行なわれることは、きわめて必要なことである。

### (2) 契約方式の選択

発注者と受注者の間の権利と義務を規定するものは、

いうまでもなくこの両者の間の契約であるが、先にも述べたように、従来の契約方式は改善すべき点が多く、また、運用面においても必ずしも満足できる状態ではない。これは、工事の性格が異なり、施工条件や受注者側の能力も大幅に変化する状態に、一律に定型的な契約方式をあてはめ、相変らずの伝統的運用方法を採用していた弊害が、最近の社会情勢急変のもとで、大きな矛盾となって浮かび上がってきたとも考えられる。

建設工事に適用される契約方式は、従来の一括請負方式ないしは単価請負方式に限らず、不確定要素が多くリスクの予測が困難な場合には、実費精算報酬加算方式を考慮すべきであり、また、民間の設計面における技術力を活用するためには、代案提示方式や設計施工方式によるなど、それぞれの目的・状況に応じて使い分けることを真剣に検討すべきである。契約方式がバラエティーに富み、個々の工事の事情・条件に応じて最良の方式が採用されることは、双方の利害を一致させ、受注者側の企業経営の幅を広げさせる有力な要因となるであろう。

同様のことは、発注者の意図、工事の種類のみならず受注者の能力についても、あてはまることである。企業格差のはなはだしい業界に、定型的な契約約款を適用するのは、不合理で効率が悪く、少なくとも受注者の能力に応じて大幅に権限を委譲し、責任をもたせる方式から従来以上に指導育成を強化した方式まで、各種の契約約款があってよいと思われる。

### (3) 受注者側の能力活用

近年欧米の自由主義諸国におけるすう勢は、発注者側が工事の主要な仕様だけを示して、設計をまったく受注者側にまかせ、それぞれの設計見積りにより入札させる設計施工方式によるもの、あるいは、発注者側が入札に際して一定の設計を示すが、受注者側でも同じ条件のもとで設計の代案を提出してもよく、この両方の設計について、見積りを提出する代案提示方式によるものが増えてきている。この方式によれば、受注者が豊富な経験に基づいて真剣に検討することにより、当初発注者側で考えていた設計とはかなり異なった設計で、しかも技術的にすぐれ、低廉な工費で施工できる代案が提出される可能性が高い。したがって、従来のように、ともすれば機能・品質を無視し、いたづらに価格の競争におちいる傾向を是正し、総合的な技術力の競争をさせることになり、困難・複雑な巨大プロジェクトに、より豊かな知識・経験を動員できる結果となるであろう。

受注者側の能力活用は、入札時に限らず、施工中にも実現できる。その例は、バリューエンジニアリングと呼ばれ、アメリカにおいて採用されている方法で、建設業者が受注した工事の内容について技術的な改良案を提起

し、それによって全体の工事費が節減された場合に、その節減額の通例 1/2 を、インセンティブとして受注者に還元する積極的な方法である。このような制度の採用は、受注者側の研究開発に良き刺激を与え、技術力の優劣が、企業の優劣を決定する環境醸成とともに、建設業の技術レベル向上を助勢し、ひいては業界近代化の推進力ともなりうるものとする。

## 6. おわりに

いまや国内にあっては、大幅な公共投資が推進されているが、かかる公共投資の増大を、単なる景気刺激策にとどめず、公共投資主導型の経済政策を推し進め、社会資本の充実によって、生活環境の整備をはかることを、わが国経済の新しい成長針路としなければならない。建設業の将来は、この点で期待に満ちたものであるといえよう。しかし業界内では、ここ数年、異種企業の建設業への進入といった問題に直面している。このような環境は、これまでと全く不明瞭であった発注者と受注者の責任分担問題を是正し、受注者側の企業体質を改善する絶好の機会であると、積極的にうけとめるべきであろう。健全な建設業の発展を期し、さらにこの発展の過程で、経済社会全体の効率を高めるのに貢献するために、もっと受注者側の潜在能力を活用する体制の実現を強く望むとともに、受注者側においても、建設業が社会に占める位置を自覚して、その責任の重大さを深く認識する必要があろう。

建設業が企業である限り、技術の優秀性だけでなく、資金力・企画力・マネジメント能力等、あらゆる総合能力が問題になってくることは明らかであり、現に昨今のアメリカにおいては、高度に複合的な施設を、調査計画から設計・施工・試運転に至るまでの完全な包括的サービスを提供するターンキー契約が、かなり採用されている。このような制度下においては、発注者と受注者の関係は、在来の概念とは大幅に異なり、むしろ企業とその代理人というに近い関係にまで発展しているが、ここに至るまでの礎は、建設業者への技術的信頼、とくに高度に複合的な建設における各種専門的技術と、多数の専門的職能をコーディネートする総合力に対する発注者側の深い信頼である。

わが国においても、発注者・受注者の間で、相互にその立場と利益を尊重しあい、良きパートナーシップのもとに、建設工事の効率的施工が進められる環境実現のため、発注者側の深い信頼をかちとり、より大きな責任に十分応えられるよう、高度な技術力・システム化能力の涵養につとめ、建設業の健全な発展を期したい。